

מאזן הכוחות בתהליך התקצוב
אבי בן בסט ומומי דהן

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה מממש את שליחותו על ידי הצגת מידע משווה בנושאי החקיקה ובדרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים. הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי ביצוע ואנשי אקדמיה, ובאמצעות פרסום מחקריו.

אבי בן בסט הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור לכלכלה במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים.
מומי דהן הוא חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ודוקטור לכלכלה בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

מאזן הכוחות בתהליך התקצוב

אבי בן בסט, מומי דהן

הספרייה
לדמוקרטיה

עריכת לשון: תמי אילון אורטל
עיצוב הסדרה והעטיפה: רון הרן
סדר והדפסה: ארט פלוס, ירושלים

מסת"ב 965-519-027-7 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכאני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

להזמנת ספרים:

המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044

טלפון: 03-5488640, 1-800-20-2222, 02-5392888, פקס: 03-5488640

דוא"ל: orders@id.iorg.il

כל מחקרי המדיניות וכן פרק נבחר מכל ספר ניתנים להורדה באתר האינטרנט:

www.idi.org.il

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ז

Copyright by The Israel Democracy Institute

Printed in Israel 2006

לרעיותינו יוכבד ומזל

תוכן העניינים

9	רשימת התרשימים והלוחות
11	מבוא
17	פרק א מאזן הכוחות בתהליך התקצוב
71	פרק ב חוק ההסדרים
87	פרק ג משטר היעדים הפיסקליים בישראל
101	פרק ד שקיפות התקציב
129	פרק ה האם יש לעבור לתקציב רב־שנתי?
149	פרק ו האם יש לעבור לרישום לפי בסיס מצטבר?
155	פרק ז האם יש לעבור לתקציב לפי תוצאות?
173	פרק ח האם יש לעבור לתקציב על בסיס אפס?
177	פרק ט הצעה לרפורמה בתהליך התקצוב בישראל
187	נספח מרואיינים בארץ ובחו"ל
191	רשימת המקורות
195	פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא כלכלה
198	مختصر
iii-xvi	Summary

רשימת התרשימים והלוחות

32	מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב בישראל ובמדינות ה־OECD	1 תרשים
34	מספר העובדים המקצועיים באגף התקציבים	2 תרשים
	משקל ההוצאות בהצעת התקציב שאינן נדונות בין משרד האוצר	3 תרשים
38	למשרדי ההוצאה	
39	בעל הסמכות להכריע במחלוקות בין משרד האוצר למשרדי ההוצאה	4 תרשים
40	כוחו של משרד האוצר בהכנת התקציב בישראל ובמדינות ה־OECD	5 תרשים
43	כוחו של משרד האוצר ביישום התקציב בישראל ובמדינות ה־OECD	6 תרשים
45	פרק הזמן בין מועד הגשת התקציב לפרלמנט לבין מועד אישורו	7 תרשים
46	זכותו של המחוקק לשנות את הצעת התקציב, להלכה ולמעשה	8 תרשים
48	ההגבלות על זכותו של המחוקק לשנות את התקציב	9 תרשים
51	חלוקת סמכויות הדיון בתקציב בין הוועדות בבית המחוקקים	10 תרשים
	כוחה של הממשלה ביחס לפרלמנט בתהליך התקצוב בישראל	11 תרשים
52	ובמדינות ה־OECD	
55	הוצאות והכנסות הממשלה, 1960-2004 (אחוזי תמ"ג)	12 תרשים
56	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה, 1989-2004 (אחוזי תמ"ג)	13 תרשים
66	מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב בישראל ובאירופה	14 תרשים
67	כוחו של משרד האוצר בהכנת התקציב בישראל ובאירופה	15 תרשים
67	כוחו של משרד האוצר ביישום התקציב בישראל ובאירופה	16 תרשים
	כוחה של הממשלה ביחס לפרלמנט בתהליך התקצוב בישראל	17 תרשים
68	ובאירופה	
73	מספר הסעיפים בחוקי ההסדרים, 1986-2005	18 תרשים
76	מדד החופש הכלכלי: ישראל בנוף הבינלאומי, 1970-2000	19 תרשים
79	חוסר יציבות פוליטית במדינות נבחרות, 1991-2003	20 תרשים
80	חוסר יציבות פוליטית בישראל, 1948-2003	21 תרשים
81	הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת, כנסות 1-15	22 תרשים
	הגירעון בתקציב הממשלה: יעדים וביצועים, 1992-2004	23 תרשים
99	(אחוזי תמ"ג)	
108	תחזית ההכנסות והגידול בתמ"ג לעומת הביצוע בפועל	א24 תרשים
109	תחזית האינפלציה והאבטלה לעומת הביצוע בפועל	ב24 תרשים

110	תרשים 25	האם מסמכי התקציב כוללים ניתוחי רגישות של התחזיות הכלכליות העיקריות?
113	תרשים 26	האם מסמכי התקציב כוללים מידע על סיכונים פיסקליים?
119	תרשים 27	האם במסמכי התקציב נעשית הבחנה בין תכניות תקציביות חדשות לבין תכניות תקציביות קיימות?
121	תרשים 28	האם הדוח התקופתי על ביצוע התקציב כולל השוואה בין ההוצאות המתוכננות לבין ההוצאות בפועל?
122	תרשים 29	האם דוחות הביצוע של תכניות התקציב כוללים נתונים על יעדי הביצוע?
127	תרשים 30	גירעון הממשלה הרחבה וגירעון הממשלה הצרה, 1992-2003
133	תרשים 31	התנודתיות של ההכנסה הלאומית (סטיית התקן של שיעור הצמיחה)
137	תרשים 32	האם אפשר להעביר הוצאות לא מנוצלות משנה אחת לשנה אחרת?
138	תרשים 33	העברת עודפים תקציביים משנה לשנה, 1999-2003 (מיליארדי ש"ח שוטפים)
139	תרשים 34	שיעורי העברת עודפים משנה לשנה, לפי סעיפי תקציב, 2000-2004 (אחוזים)
140	תרשים 35	תקציב רב-שנתי – מספר שנות תקצוב
152	תרשים 36	צורת הרישום בתקציב המדינה
153	תרשים 37	הרישום בדוחות הפיננסיים של הממשלה
161	תרשים 38	האם ההוצאות הציבוריות קשורות במישרין ליעד אסטרטגי?
162	תרשים 39	האם ההוצאות הציבוריות קשורות במישרין ליעד ההוצאות?
163	תרשים 40	האם ישנן עדויות להשפעת ביצועים על הקצאה תקציבית?
164	תרשים 41	האם יש קשר בין השגת היעדים לבין מתן תגמולים או עונשים?
59	לוח 1	השאלות להערכת מידת הריכוזיות בתהליך התקצוב
97	לוח 2	כללים פיסקליים במדינות ה-OECD
98	לוח 3	תולדות החוק להפחתת הגירעון בישראל
141	לוח 4	סך סעיפי הרזרבה התקציבית לפי סעיפי תקציב, 2000-2004
144	לוח 5	שיעור ההרשאה להתחייב בישראל לפי סעיפי תקציב, 2000-2004
146	לוח 6	שיעור העברת העודפים מהתקציב המקורי בישראל לפי סעיפי תקציב, 1997-2003
148	לוח 7	נוהגי העברת עודפים משנה לשנה במדינות נבחרות
168	לוח 8	מספר התקנות בתקציב המדינה לשנת 2004
170	לוח 9	משקל הקניות בצריכה הציבורית

מבוא

תקציב המדינה הוא האמצעי העיקרי לביצוע מדיניותה הכלכלית והחברתית של הממשלה, וככזה הוא נהנה ממעמד מיוחד. חשיבותו בניהול ענייני המדינה כה מכרעת עד שמדינות רבות מתנות את המשך כהונתה של ממשלתן באישור פרלמנטרי של התקציב. עם זאת תהליך הורתו ולידתו זכה להתעניינות מועטה בהרבה, אף שהשפעת התהליך על המדיניות הנבחרת עצומה. ספר זה מתמקד בתהליך קבלת ההחלטות של המדיניות הכלכלית בישראל ובראשה תקציב המדינה, בניתוח הריכוזיות של תהליך התקצוב באספקריה ביך-לאומית, בבחינת השלכותיו על המדיניות הכלכלית ובלמוד הלקחים לעתיד.

תקציב המדינה מבטא את השקפת הממשלה על השיטה הכלכלית הרצויה, את סדר העדיפויות שהיא מעוניינת ליישם, את הערכותיה על מצב המשק ואת המדיניות שתוביל את הכלכלה הלאומית לשגשוג וליציבות. אבל התקציב הוא גם תוצר של מאבקי כוחות בין הפקידות המקצועית, הממשלה והכנסת. תפקודם של העושים במלאכת התקצוב מושפע מתפיסת עולמם, מתפקידם במערכת, אך גם ממטרותיהם האישיות. הדרג המקצועי חרד בעיקר למטרות כלליות כדוגמת יציבות המשק, הבטחת צמיחה בת קיימא והקצאה יעילה של המקורות. גם הפוליטיקאים שואפים להשיג יעדים אלה, אך חלק מהם עלולים לנצל את כוחם על מנת לשרת אינטרסים של קבוצות ייחודיות או אפילו כדי לקדם עניינים אישיים, ובייחוד את סיכויים להיבחר מחדש. גם עשיית כוח לשמו, הגנה עליו ורדיפת יוקרה משחקים תפקיד בקרב כל המשתתפים בתהליך קבלת ההחלטות, ובכלל זה הדרג המקצועי.

* אנו מודים לעוזרי המחקר אדריאן פילוט, מיכאל יפרח ואביטל סיניאנסקי על עבודתם הקפדנית והמסורה, למשתתפי הכנס הכלכלי השנתי ה-13 ולמומחים בארץ ובחול שהתראיינו לצורך כתיבת המחקר (ראו רשימת המראיינים בסוף הספר).

מספר גדול של אנשים עוסק בתקציב ומקבל את ההחלטה עליו. ביזור תהליך קבלת ההחלטות עלול להעניק משקל גדול מדי לאינטרסים אישיים או מגזריים על חשבון האינטרס הכללי, מה שיכול לגרום להגדלה של ההוצאה הציבורית מעבר לרצוי ובעקבות זאת גם של נטל המס והחוב הממשלתי (בראשונים שפיתחו רעיונות אלה ראוי לציין את Buchanan and Wagner (1977) ואת Weingast et al. (1981)). מנגד ריכוזיות יתר בתהליך קבלת ההחלטות עלולה לפגוע בבחירת סדר העדיפויות הרצוי לחברה ובהקצאה יעילה של המקורות העומדים לרשותה.

על מקבלי ההחלטות מוטל לחפש את שביל הזהב בין ריכוזיות יתר לביזור מופרז, ולא פעם המינון הראוי נלמד בדרך של ניסוי וטעייה. זה גם הניסיון הישראלי – לאחר מלחמת יום הכיפורים גדלה ההוצאה הביטחונית במידה ניכרת. היעדר נחישות מצד הממשלה לשמור על המשמעת התקציבית מצד אחד ותהליך תקציבי מבוזר מצד אחר מנעו צעדים מפצים, ובעקבות זאת הגיעה בעשור שאחרי המלחמה (1974-1985) ההוצאה הציבורית ל־77% מהתוצר, והגירעון בתקציב הסתכם ב־14% מהתוצר. השלכותיה של מדיניות זו על היציבות ועל הצמיחה היו הרסניות: קצב הצמיחה ירד בשיעור דרסטי, שיעור האינפלציה הואץ עד כדי 400% בשנה, והחוב הציבורי נסק ל־175% מהתוצר, שמחצית ממנו הייתה חוב חיצוני.

כמזכור למחלות 'העשור האבוד' ב־1985, עם ביצוע תכנית הייצוב, השתנתה תפיסת העולם הכלכלית שהדריכה את המדיניות התקציבית מן הקצה אל הקצה. על מנת להבטיח שמירה על יציבות פיסקלית לאורך זמן נחקקו חוקים שיצרו תהליך תקצוב ריכוזי והגבירו את המשמעת התקציבית. בחוקים שנחקקו: חוק יסודות התקציב, שהעצים את סמכויותיו של שר האוצר בביצוע התקציב; 'חוק אי־הדפסה', המונע מהממשלה את האפשרות ללוות מבנק ישראל ומחייב אותה לממן את גירעונותיה באמצעות הלוואות מהציבור בארץ או הלוואות מחו"ל; חוק ההסדרים, המאפשר לממשלה להביא לכנסת חבילת חוקים כלכליים שיש לאשר יחד עם התקציב.

שינויים אלה הביאו לשיפור ניכר במשמעת התקציבית לאורך זמן. משקל הוצאות הממשלה כאחוז מהתוצר פחת בהדרגה עד לרמה של כ־49% ב־2005. הגירעון בתקציב המגזר הציבורי בכללותו ירד לרמה ממוצעת של כ־4% מהתוצר בשנים 1989-2004 ול־2.9% ב־2005. החוב הציבורי נָטו פחת בהדרגה מ־175% ל־86% מהתוצר במהלך שנים אלה.

ואולם שנים ספורות לאחר מימושה של תכנית הייצוב התעוררה ביקורת על כוחו המופרז של משרד האוצר בכלל ושל אגף התקציבים בפרט בקביעת המדיניות הכלכלית והתקציב. ועדת קוברסקי (1989) קבעה כי 'למעשה מתערב אגף התקציבים בניהול השוטף של כל משרד ודן עימו על סעיפי הוצאותיו עד לפרטי פרטים. הרפרנטים של האגף רואים עצמם מוסמכים להתערב בהחלטות של המשרדים בתחומים ייעודיים-מקצועיים טהורים'. דרי ושרון (1994) הביעו הסתייגות מתהליך התקצוב ובייחוד מהשלכותיו על קביעת סדר העדיפויות הלאומי: 'הדומיננטיות של אגף התקציבים מביאה לתוצאות לא רצויות ולתת-הקצאה של משאבים לטווח הארוך'. גם חוק ההסדרים, שתרומתו בתקופות של משבר כלכלי, כמו המשבר של 1985, אינה מוטלת בספק, צבר ביקורת קשה ככל שנקף הזמן ושעת המשבר חלפה (לדוגמה נחמיאס וקליין, 1999).

עשרים שנה לאחר המהפך במדיניות הכלכלית של הממשלה יש הסוברים כי מטוטלת הריכוזיות בתהליך התקצוב נעה רחוק מדי. נוצרה תחושה שהצמצום במשקל הוצאות הממשלה והשמירה על המשמעת התקציבית שהושגו היו כרוכים בפגיעה בסדר העדיפויות הרצוי לחברה ובחוסר יעילות בייצור השירותים הציבוריים. יתרה מזו, עלה החשש שקטעים מסוימים בתהליך קביעת המדיניות הכלכלית לקו בחוסר תקינות דמוקרטית. ב-2004 קבע בג"ץ¹ כי 'השימוש במנגנון החקיקה של חוק ההסדרים ודומיו מעורר בעייתיות רבה מבחינת ההליך הדמוקרטי התקין' וכי 'מדובר בהליך חקיקה המקשה על קיום פיקוח ובקרה אפקטיביים על הליך החקיקה על ידי הציבור, על ידי שרי הממשלה, ובעיקר על ידי הכנסת עצמה וועדותיה'.

במדינות המפותחות התפתח תהליך דומה, אם כי בעצמה קטנה בהרבה. הגירעון בתקציבן של מדינות רבות, מפותחות ומתפתחות, גדל מאוד בשלושת העשורים האחרונים של המאה העשרים (בייחוד עד תחילת שנות התשעים). על מנת להחזיר את המשמעת התקציבית חלק מן המדינות, ובהן ניו זילנד, דנמרק, שוודיה ואירלנד, אימצו בשנות השמונים והתשעים כללים פיסקליים (Poterba and Von Hagen, 1999). גל זה לווה לעתים בצעדים שהגדילו את חופש הפעולה של המשרדים הממשלתיים בקביעת הרכב התקציב (לדוגמה בהולנד). השילוב של כללים פיסקליים עם ביזור ההחלטות בקביעת הרכב

1 במסגרת פסק דין בעניין עתירות שהוגשו נגד חוק ההסדרים: בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל.

התקציב הבטיח שמירה על משמעת תקציבית יחד עם הקצאה יעילה של המקורות.

התפתחויות אלה העשירו את המחקר האמפירי על תרומת הגורמים המוסדיים למדיניות הפיסקלית של הממשלה. נציין כאן רק את המחקרים העיקריים שהתפרסמו מתחילת שנות התשעים. בסדרת מחקרים פיתחו Von Hagen ואחרים מדדים לריכוזיות תהליך התקצוב ובחנו את השפעתם על המשמעת התקציבית. עבודות אלו בחנו את ההשלכות של הריכוזיות בתהליך התקצוב במדינות אירופה על הגירעון בתקציב ועל החוב הציבורי, וכמו כן את השפעתם של משתנים כלכליים – כגון קצב הצמיחה ושיעור האבטלה – וגורמים פוליטיים – כגון יציבות השלטון במדינה. מחקרים דומים נערכו גם על אזורים אחרים בעולם: Alesina et al., 1996 במדינות דרום אמריקה; Gleich, 2003 במדינות מזרח אירופה; Lao-Araya, 1997 במדינות אסיה; Strauch, 1998 בארצות הברית.

המחקר שלפנינו מתבסס גם על מחקרים שנערכו בארצות אחרות. בפרק הראשון נסקור את הספרות המחקרית בתחום, נתאר וננתח את התפתחות תהליך התקצוב בישראל, נאמוד את מידת הריכוזיות בתהליך ונשווה את השלבים בתהליך קבלת ההחלטות של ישראל עם ארגון המדינות המפותחות, ה-OECD. לשם כך נעזרנו בסקר מיוחד שערכו הבנק העולמי וה-OECD ב-40 מדינות, ובהן ישראל, בשנים 2003-2004.

הריכוזיות בקביעת המדיניות הכלכלית בישראל מושפעת במידה רבה גם מחוק ההסדרים – תופעה כמעט ייחודית למדינת ישראל. לראשונה נעשה שימוש בחוק זה במסגרת תכנית הייצוב ב-1985, שהייתה תכנית חירום כלכלית. אף ששעת החירום חלפה, השימוש בחוק גבר במידה ניכרת. בפרק השני ננתח את יתרונותיו ואת חסרונותיו של חוק ההסדרים ונמליץ על הסייגים הרצויים לשימוש עתידי בחוק.

בפרק השלישי נדון בכללים הפיסקליים, שהם יסוד מרכזי בתהליך התקצוב של רוב המדינות המפותחות. בפרק הרביעי נדון בשקיפות התהליך בישראל בכל שלביו – החל בהצגה של הצעת התקציב ומדיניות השינויים המבניים לממשלה, עבור בדיון בכנסת וכלה בפרסום חוק התקציב וביצועו.

בפרקים החמישי, השישי, השביעי והשמיני ייבחנו סוגיות ייחודיות במבנה תקציב המדינה שישראל מתחבטת בהן, ואשר משותפות גם למדינות אחרות:

- האם יש לעבור מתקציב שנתי לתקציב רב־שנתי?
- האם יש לנהל את התקציב על בסיס מזומן או על בסיס מצטבר?
- האם יש לעבור מתקציב הבנוי על היקף התשומות לתקציב המבוסס על תפוקות המשרדים?
- האם יש לתכנן את התקציב על בסיס אפס, כלומר לבחון כל הוצאה מהשקל הראשון ולהצדיק אותה? הגישה המקובלת כיום היא הגישה התוספתית, היוצאת מנקודת המוצא של התקציב בשנה הקודמת.

ננתח את היתרונות ואת החסרונות הגלומים בגישות השונות ונבחן את הניסיון העולמי.

את המחקר יחתום פרק המציג מתכון מפורט לתהליך התקצוב בכל אחד מהנושאים שהועלו במחקר. ההמלצות מתבססות על ניתוח הסוגיות במחקר ועל ראיונות עם מומחים מישראל ומחו"ל. לצורך גיבוש ההמלצות ערכנו סיורים מקצועיים בשלוש מדינות שמאפייניהן דומים לאלה של ישראל – אירלנד, דנמרק והולנד – מדינות קטנות, דמוקרטיות, בעלות משטר פרלמנטרי וממשלת קואליציה.

פרק א

מאזן הכוחות בתהליך התקצוב

א. מבוא

תהליך התקצוב מורכב מארבעה שלבים עיקריים: (א) הכנת התקציב לדיון בממשלה; (ב) דיון ואישור התקציב בממשלה; (ג) דיון ואישור התקציב בפרלמנט; (ד) ביצוע התקציב. בכל אחד מהשלבים מעורבים כמה מוסדות ממלכתיים שלכל אחד השפעה על הוצאות הממשלה, הרכב ההוצאות ודרכי מימוןן. אולם הכוח היחסי של כל גוף בשלבי התהליך משתנה ממדינה למדינה, כפועל יוצא של אופי המשטר ושיטת הבחירות, של ההסדרים הפוליטיים ותהליכי קבלת ההחלטות הנהוגים במדינה ושל כוחן היחסי של דמויות מפתח. מחקרים מראים כי למעמד היחסי של כל אחד מהמוסדות הציבוריים בתהליך התקצוב יש השפעה מהותית על התוצאות הסופיות של המדיניות הפיסקלית, למשל גודלה היחסי של הממשלה במשק, הגירעון בתקציב, היקף החוב הממשלתי יחסית לתוצר והרכב הוצאות הממשלה. בפרק זה נציג את התאוריה הכלכלית על הקשר בין כוחם של הגורמים המוסדיים לבין המדיניות התקציבית, נסקור את התוצאות האמפיריות העולות מבחינת התאוריה, נמשיך עם תיאור הגישה המקובלת כיום בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD ומדינות אחרות ונחתום בהמלצות.

ב. המוסדות, תהליך קבלת ההחלטות והמדיניות התקציבית

מטרתו של תהליך קבלת ההחלטות בקביעת תקציב המדינה ושל המוסדות המופקדים עליו היא להגדיל את רווחת הציבור. אולם חלק מהתהליכים הפוליטיים הנהוגים בעולם עלולים להניב החלטות הפוגעות ברווחה זו.

במשטר דמוקרטי הפוליטיקאים נבחרים לייצג את רצון האזרחים. למרות זאת הם עלולים להפר את ה'חוזה' שכרתו עם הבוחרים במהלך מסע הבחירות (Seabright, 1996; Tabellini, 2000) או לנצל את כוחם כדי לקדם אינטרסים אישיים ('בעיית הסוכן'). במקרים קיצוניים קידום האינטרסים האישיים מתבטא במינוי מקורבים למשרות בשירות הציבורי ובשחיתות. אך המקרה השכיח יותר הוא התנהגות המונעת על ידי הרצון להיבחר מחדש ועל ידי ייצוג אינטרסים של קבוצות ספציפיות. עקב כך נבחר ציבור נוטים להפריז בהערכת התועלת לחברה של תכניות שתכליתן האמתית היא שינוי חלוקת המשאבים במשק לטובת שולחיהם (תופעה המכונה בספרות 'בעיית הרכוש המשותף' [Common pool problem] או 'ההטיה התקציבית'). כך הם גם מגדילים את סיכוייהם להיבחר מחדש.

חלק מהמחוקקים אינם מפנימים את העלות למשק הנובעת מיישום תכניות חדשות ומתעלמים מכך שישנן תכניות המניבות תועלת רק לשולחיהן (Weingast et al., 1981). מימון התכנית נופל כמובן על כתפיהם של כל משלמי המסים. לפיכך הנטייה היא לאשר הוצאות מעבר לרצוי מנקודת הראות של כלל האוכלוסייה. המחקר הראה שכאשר התקציב נבנה בתהליך החלטות שיתופי המונחה על ידי הדדיות, כלומר כאשר כל מקבלי ההחלטות מאשרים את הדרישות של שותפיהם לתהליך, התוצאה הסופית היא תקציב גדול מדי. תהליך זה הוגדר כתהליך הנבנה מלמטה למעלה, כלומר מהתכניות הפרטניות אל ההוצאה המצרפית, כך שההוצאה הכוללת היא תוצאה של סיכום תכניות ולא של גודל מתוכנן מראש. ההפריזה בהיקף ההוצאה מקורה אפוא בשתי הטייות: הערכת חסר של נזקי המיסוי והערכת יתר של תועלת התכניות התקציביות, המיטיבות רק עם חלק מהאוכלוסייה. בהיעדר שקיפות וידע הולם גם הבוחרים לא יעריכו נכונה את מחירן של תכניות אלה, ולכן ההוצאה התקציבית תעלה על הרצוי (Buchanan and Wagner, 1977). שתי הבעיות גורמות לסטייה מהמדיניות התקציבית האופטימלית למשק, קרי מהיקף ההוצאה הממשלתית הרצוי. שני האמצעים למימון הוצאה זו – מסים וחיוב ציבורי – יגדלו גם הם מעבר לרצוי.

1. השלכות האינטרסים של השרים וכללי ההכרעה על התקציב

הגישה של שר בממשלה למדיניות התקציבית מושפעת גם מתפקידו בממשלה. חוקרים רבים מחלקים את השרים לשתי קבוצות עיקריות. הקבוצה הראשונה

מורכבת משרים הרואים בעיקר את האינטרס הכללי, כמו ראש הממשלה ושר האוצר, והקבוצה השנייה מורכבת משרים שנוסף על האינטרס הכללי הם דואגים לאינטרס צר של קבוצה ספציפית או לאינטרס האישי שלהם. בקבוצה השנייה נמצאים בדרך כלל שרים המופקדים על משרדים המספקים שירותים לציבור (שרי ההוצאה). שרים אלה מביאים לעתים בחשבון גם את ההון הפוליטי הצפוי להם מהגדלת הוצאות המשרד שבתחום אחריותם. הגדלה של תקציב משרדו מאפשרת לשר להאדיר את כוחו ואת יוקרתו וליזום פעולות שיזכו אותו בהון פוליטי. תקציב גדול יותר מאפשר גם לדאוג לקבוצות בוחרים ייחודיות, שבמערכות בחירות עתידיות יתגמלו את הפוליטיקאים על מדיניותם. Von Hagen and Harden (1995) הראו באמצעות מודל שבממשלה שחלק מחבריה מתחשבים גם ברווח האישי שיצמח מהחלטתם, היקף ההוצאה הציבורית יהיה גדול בממשלה שכל חבריה נוהגים בגישה של אחריות קולקטיבית. ממדי הסטייה מהרצוי תלויים בשני גורמים: בעצמת הרווח האישי הגלומה בהחלטות השרים וביחסם לנזק שייגרם לאזרחים בעקבות הגדלת נטל המסים. ככל ששרים מקלים ראש בהערכת הנזק שבהעלאת נטל המס, כך תגדל הסטייה בהיקף התקציב מהרצוי.

החוקרים הראו גם שאפשר לצמצם את הנזק הנגרם לחברה על ידי שרים המשרתים אינטרס אישי בעזרת בחירת תהליך שבו התקציב ייקבע מלמעלה למטה, כלומר פיצול תהליך התקציב לשני שלבים. בשלב הראשון ינהלו השרים דיון על מסגרת תקציב מחייבת, ובשלב השני יקצו אותו למשרדים. במקרה כזה היקף ההוצאות בתקציב עדיין יהיה גדול ממצב שבו שכל השרים נוהגים באחריות קולקטיבית, אולם הוא יהיה קטן יותר מהיקף ההוצאות הנובע מתהליך שבו כל שר מגיש את הצעת משרדו והממשלה מחליטה על היקף התקציב בהצבעה אחת. תהליך דו־שלבי מחייב את השרים להפנים את הנזק האמתי הכרוך בהגדלת נטל המס, שכן עליהם להחליט תחילה על המסגרת הכוללת ולכן על נטל המס הנובע ממנה.²

2 Ferejohn and Krehbiel (1987) גורסים כי מבחינה תאורטית לסדר קבלת ההחלטות בתקציב – מהכלל אל הפרט או מהפרט אל הכלל – אין השפעה חד־משמעית על היקף התקציב. כאשר מחליטים על היקף התקציב תחילה, השרים או חברי הפרלמנט מתחשבים בהגבלות שהחלטה זו יוצרת באשר לסעיפים שונים בתקציב. מקבלי החלטות שסדר ההעדפות שלהם לא מאוזן בהשוואה לאחרים, נוטים להצביע בעד תקציב גדול יותר בשלב הראשון כדי להגדיל את הסיכוי שהיעד המועדף עליהם יזכה בהיקף התקציב הרצוי להם. לעומת זאת מקבלי החלטות שסדר ההעדפות שלהם מאוזן יותר, נוטים להסכים בשלב הראשון להיקף תקציב קטן יותר.

במחקרים שנערכו בידי Baron (1989) ו-Baron and Ferejohn (1989) נמצא כי גם לכללי ההצבעה על התקציב השפעה מכרעת על התוצאה הסופית. החוקרים הבחינו בין שני סוגים של כללי הכרעה – כללים סגורים וכללים פתוחים. בכלל סגור רק אדם אחד, שהוסמך לכך על ידי הפרלמנט (או הממשלה), יכול להעלות הצעות להצבעה, וחברי הפרלמנט (או הממשלה) יכולים רק לאשר או לדחות את ההצעות. למצביעים אין אפשרות להציע תיקונים לחוק המוצע. לעומת זאת כלל פתוח הוא הליך הצבעה שבו כל חברי הפרורום יכולים להציע תיקונים להצעה המקורית. Baron and Ferejohn מראים כי כללים אלה יניבו תוצאות תקציביות שונות: (א) כאשר הכלל סגור, ההצעה תאושר בהצבעה הראשונה וללא שינויים, ואילו כלל פתוח יגרום לכמה סיבובי הצבעה שיעכבו את אישור התקציב ואף יגרמו להרחבתו. (ב) כללים סגורים יקצו את עיקר התקציב על פי האינטרסים של סיעת הרוב, ואילו בכללים פתוחים פיזור התועלות יהיה רחב יותר. (ג) כללים פתוחים מוודאים שתהיה חלוקה שוויונית יותר של התועלות בתוך קבוצת הרוב.

2. ריכוזיות לעומת ביזור בתהליך קבלת החלטות

מהניתוח עד כה עולה כי המידה של סטיית התקציב מהרצוי תלויה במספר השרים הרואים בעיקר את טובת הכלל ובכוחם היחסי בממשלה. שתי דמויות המפתח בהבטחת ראייה כוללת ובשמירה על המשמעת התקציבית הם ראש הממשלה ושר האוצר. אפשר להגדיל את משקלם בממשלה על ידי מינוי חברי ממשלה שאינם מופקדים על משרדי הוצאה (שרים ללא תיק). עצמתם של ראש הממשלה ושר האוצר תלויה גם בכללי ההכנה וההצבעה על התקציב. כללים סגורים, המעניקים להם את הסמכות לקבוע את סדר היום ומצמצמים את האפשרות של חברי הפרלמנט לשנות את הצעות הממשלה, מעצימים את כוחם.

בעולם מגוון רחב של תהליכי קבלת החלטות על התקציב. ההבדל העיקרי ביניהם הוא בהתפלגות העצמה בין חברי הממשלה מצד אחד ובין הממשלה לבין הפרלמנט מצד אחר. Von Hagen (2002) מבחין בשתי תבניות התנהגות מרכזיות – תהליך קבלת החלטות ריכוזי ותהליך מבוזר. מיון דומה נערך בידי Alesina and Perotti (1996).³

3 Von Hagen ממיין למעשה את התהליכים לשלוש קבוצות: תהליך ריכוזי המפוצל לשתי קבוצות (האצלה וחוזים) ותהליך מבוזר. Alesina and Perotti ממיינים את התהליכים לשתי קבוצות בלבד: הייררכי ושיתופי.

א. תהליך תקצוב ריכוזי

תהליך תקצוב ריכוזי נוגע לכל השלבים של חקיקת חוק התקציב וליישומו, החל בהכנת ההצעות לדיון וכלה בביצוע החוק שאושר בפרלמנט. בתהליך ריכוזי הכנת התקציב מופקדת בידי שר האוצר, ולפיכך היא מעניקה לו כוח רב. הדיון בממשלה נערך בהדרגה, ובתחילת התהליך נקבע היקף התקציב והגירעון, מתוך ראייה כוללת של צורכי המשק. בהמשך מנוסח קובץ מטרות התואם את מצב התעסוקה והאינפלציה, ומנוסחים כללים המגבילים אפקטיבית את כל ההחלטות הנגזרות בעניין הרכב התקציב. לדוגמה, יש למנוע שימוש בקרנות חוץ-תקציביות לעקיפת תהליך התקצוב, ואין לאפשר גידול אוטומטי בתקציב על פי התפתחויות חיצוניות, כגון הצמדות, תכניות רווחה המתבססות על תנאי זכאות.

הכרחי לקבוע מראש מנגנון ליישוב המחלוקות בין חברי הממשלה. בתהליך ריכוזי הסמכות מופקדת בידי ראש הממשלה או בידי ועדת שרים מצומצמת, ולא בידי מליאת הממשלה. מתן גיבוי של ראש הממשלה לשר האוצר הוא רכיב מרכזי בתהליך הריכוזי.

בשלב החקיקה סכנת ההטיה התקציבית גדולה יותר מזו שבממשלה, משום שמספר מקבלי ההחלטות רב יותר, ובשל כך הערכת היתר של תועלת ההוצאה והערכת החסר של נזקי המיסוי גדלות. לכן תהליך ריכוזי מחייב להגביל את יכולת הפרלמנט להכניס תיקונים להצעת חוק התקציב, להימנע מביזור ההחלטות בין ועדות אחדות שתחום הפעולה שלהן צר (Crain and Miller, 1990) ולהתוות קווים מנחים לקבלת החלטות על ידי היושב ראש.

בשלב היישום משמעות הריכוזיות היא הטלת מגבלות חריפות על ביצוע התקציב כלשונו, בקרה של שר האוצר על ביצוע התקציב והימנעות מתיקון חוק התקציב ומהגשת תקציב נוסף במהלך השנה.

יש כמובן גם קשרי גומלין בין היקף הסמכויות הניתנות למקבלי ההחלטות בכל אחד משלבי התהליך, המשפיעים על עצמתם הכוללת. Shepsle (1979) מציין כי עצמתו של בעל הסמכות להכין את הצעת התקציב להצבעה בפרלמנט תלויה גם בהרשאה הניתנת לפרלמנט לתקן את ההצעה. ככל שיכולת הפרלמנט מוגבלת יותר, עצמתו של מי שנבחר לקבוע את סדר היום התקציבי גדלה. כך, תוצאת שיווי המשקל בתהליך קבלת ההחלטות תלויה במאפיינים ובסמכויות של כל אחד מהגורמים המוסדיים בכל שלב ובצירוף שנבחר.

שתי גישות עקרוניות ליישום התהליך הריכוזי: האחת, על ידי האצלת סמכויות למספר שחקנים מצומצם; השנייה, על ידי חוזים מחייבים בין כל המשתתפים בתהליך קבלת ההחלטות (תהליך שיתופי).⁴

מודל ההאצלה. מודל ההאצלה מתבסס על יצירת מדרג במעמד ובעצמה בין השחקנים המשתתפים בתהליך קבלת ההחלטות ובכל שלב של תהליך התקצוב. בלא הענקת כוח יתר לאחד השחקנים אנו נידונים לביזור ההחלטות ולכן לרמות מופרזות של הוצאות וגירעון. בשלב הממשלתי יש להאציל סמכויות מיוחדות לשר האוצר מכמה סיבות: יש לו ראייה כוללת יותר של צורכי המשק מלשרי הוצאה, אין לו אינטרסים אישיים בצד ההוצאה, והוא מכיר במישרין את מגבלת התקציב. מאפיינים אפקטיביים לגישה זו יש בצרפת ובאוסטריה, שבהן לשר האוצר יש כוח רב ביותר והוא נתמך בידי ראש הממשלה. בשתי מדינות אלה שר האוצר נהנה מסמכות וטו על כל ההחלטות התקציביות בממשלה. רכיב חשוב נוסף הוא סמכות הכרעה לראש הממשלה במחלוקות תקציביות המתגלעות בין השרים.

בשלב החקיקה של מודל ההאצלה יש לממשלה מעמד עדיף על בית המחוקקים, בעיקר על ידי הגבלת כוחו של בית המחוקקים לבצע תיקונים בהצעת התקציב. בצרפת, לדוגמה, הפרלמנט אינו יכול להציע תיקונים ללא הפחתה בהוצאה אחרת או על ידי יצירת מקור תקבולים חדש. הממשלה יכולה לכפות על הפרלמנט להצביע על חלק גדול מהתקציב או אפילו על כולו כחטיבה אחת (block vote), בתוספת תיקונים שהיא מסכימה להם. בספרד ובגרמניה יש לשר האוצר זכות וטו על התקציב שאושר בפרלמנט. בבריטניה אפשר להכריז על הצבעת התקציב כהצבעת אמון בממשלה.⁵

בשלב ביצוע התקציב מחייב התהליך הריכוזי על פי מודל ההאצלה להעניק לשר האוצר סמכות בקרה ופיקוח על זרם ההוצאות במהלך כל השנה, על מנת למנוע הוצאת יתר בתחילת השנה שתשאיר את השירותים החיוניים בלי מקור תקציבי בסופה. כן יש להעניק לו סמכות לאשר העברות תקציביות מסעיף לסעיף ומשנה לשנה.

4 Von Hagen קורא למודל זה 'מודל החוזים'. אנו העדפנו להשתמש במונח 'המודל השיתופי', שכן לדעתנו הוא מאפיין טוב יותר את התהליך.

5 דוגמאות אלה מצביעות רק על חלק ממאפייני הכוח של הממשלה מול הפרלמנט. לאמידת עצמת הריכוזיות הכוללת יש להתייחס למכלול מאפיינים רחב יותר (ראו בהמשך).

המודל השיתופי. המודל השיתופי מתבסס על שיתוף פעולה בין המחליטים. בשלב הממשלתי תהליך התקצוב נפתח במשא ומתן בין כל חברי הממשלה, ובו נקבעים יעדים תקציביים מחייבים (ראו פרק ג להלן). במהלך הדיון נחשפים היתרונות החיצוניים הגלומים במטרות התקציב ובגבולות שהוא מכתוב. גישה זו נהוגה בדנמרק מ־1982. ההסכם הקואליציוני של אירלנד כולל, מאז 1989, יעד של הפחתת החוב הציבורי, והוא משמש רקע למשא ומתן בין השרים לבין שר האוצר על תקציבי משרדיהם.⁶ משרד האוצר מוודא שתכניות ההוצאה של המשרדים עולות בקנה אחד עם הגבולות שנקבעו ביעדי התקציב. הולנד היא הדוגמה המובהקת ביותר למודל השיתופי. בעת הקמת הקואליציה נחתם הסכם לארבע שנים בין המפלגות השותפות. בהסכם נקבעות תקרות הוצאה ראליות בתקציב לכל מגזר.⁷ התקרות מתבססות על התחזית הזהירה להתפתחות התוצר של הרשות לתכנון כלכלי.⁸ תקציב כל משרד נקבע בתהליך מיקוח דו־צדדי בינו לבין משרד האוצר. התהליך המדורג נפתח ברמת אגפי התקציבים של המשרדים, נמשך בדרג המנכ"לים, והמחלוקות שלא יושבו מסוכמות בין השרים באופן דו־צדדי.⁹ במודל השיתופי המחלוקות בין השרים מוכרעות בוועדת שרים בכירים או בידי מנהיגי המפלגות החברות בקואליציה. מאפיין נוסף של המודל השיתופי הוא מידת החופש של המשרדים בקביעת הרכב תקציבם. בגישה השיתופית רמת הביזור גבוהה יותר מזו שבמודל ההאצלה, ולכן מספר הסעיפים בתקציב המשרד קטן יחסית, כך שלמשרד ניתן חופש פעולה רחב בקביעת הרכב תקציבו. עם זאת מוטלת על המשרד האחריות לעמידה במסגרת התקציב. בהולנד, לדוגמה, יש 140 פרקים בתקציב, וכל אחד מהם מתפלג לשניים או שלושה סעיפים (לכל היותר). שינוי בפרקים ובסעיפים מחייב דיווח למשרד האוצר ואישור לא פורמלי.

6 יש לציין כי בשלב הדיון בפרלמנט אירלנד נוהגת כמדינה ריכוזית מאוד: הממשלה מודיעה לפרלמנט על התקציב, אך הפרלמנט אינו צריך לאשרו. האישור של הפרלמנט הוא עקיף – באמצעות אישור ההכנסות בתקציב.

7 ההסכם מתייחס לשלושה מגזרים: בריאות, רווחה ועבודה, ובנוסף – 'הליבה' של הפעילות הממשלתית, המחולקת לכמה משרדים שבראש כל אחד עומד שר.

8 הרשות לתכנון כלכלי בהולנד היא גוף ממשלתי, אך עצמאי לחלוטין. כל המפלגות משתמשות בתחזיותיה ערב הבחירות ואף מבקשות ממנה להכין הערכה אובייקטיבית של עלות המצע הכלכלי ושל השלכותיו על המשק.

9 לתיאור רחב של תהליך התקצוב בהולנד ראו Blondal and Kristensen, 2002.

תפקיד המחוקק במודל השיתופי מתמקד בעיקר בבקרה ובפיקוח על ביצוע יעדי התקציב ותקציבי המשרדים, ובמידה קטנה בתיקונו. לשם כך ניתנות לו סמכויות לדרישת מידע ולהזמנת עדים וחקירתם. שלב ביצוע התקציב בגישה השיתופית זהה לזה שנוסח בגישת ההאצלה.

ב. תהליך תקצוב ביזורי

תהליך קבלת החלטות ביזורי הוא תהליך שאין בו שליטה ברורה בקביעה ובניהול של התקציב, וההכרעות בו מפוצלות בין גורמים רבים. ביטוי קיצוני לתהליך ביזורי בשלב הממשלתי הוא פתיחת הדיון בהצעת תקציב, שהיא אוסף לא מתואם של ביקושי המשרדים לתקציב. מאפיין נוסף לפיצול הוא יישוב המחלוקות בין השרים באמצעות מנגנון אד הוק, שבו משתתפים שחקנים רבים בעת ובעונה אחת. הכרעה פה אחד בממשלה, כפי שמקובל ביפן, היא סוג של מנגנון ביזורי.

בשלב החקיקה מתבטא התהליך הביזורי בהיעדר הגבלות על המחוקק לשנות את הצעת התקציב של הממשלה וכן בהפקדת ההחלטות בידי ועדות רבות, שלכל אחת מהן סמכות על קטע צר יחסית בתקציב.

בשלב הביצוע מתבטא התהליך הביזורי בבקרה חלשה של משרד האוצר על יישום חוק התקציב, בהיעדר הגבלות על היכולת להעביר הקצבות מסעיף לסעיף וביכולת לשנות בקלות רבה יחסית את התקציב במהלך שנת התקציב. המודל הריכוזי והמודל הביזורי מתארים שני קצוות של התנהגות. בפועל המדינות מתפלגות לאורך הציר שבין הקצוות הללו. המודל הריכוזי מספק משמעת פיסקלית רבה יותר, אולם מטה את הרכב התקציב לטובת מפלגת הרוב. בגישה הביזורית, לעומת זאת, מתעכבות ההתאמות הנדרשות בהיקף התקציב, כך שהמשמעת התקציבית קטנה יותר, אולם היא מבטיחה בצורה טובה יותר את זכויות המיעוט (Alesina and Perroti, 1996).

3. תהליך התקצוב והמבנה הפוליטי

הבחירה בין מודל ההאצלה לבין המודל השיתופי תלויה במידה רבה באופי המשטר ובמבנה הפוליטי. Hallerberg and Von Hagen (1998) מציינים כי הגישה הריכוזית על פי מודל ההאצלה מתאימה למדינה שהשלטון בה נתון בכל עת בידי מפלגה אחת, תוצאה המתקבלת בדרך כלל במשטר נשיאותי או בשיטת הבחירות הרוביות. המודל השיתופי, לעומת זאת, מתאים יותר למשטר

קואליציוני שבו מפלגות אחדות חברות בממשלה. בשלטון של מפלגה אחת לכל השרים יש השקפת עולם דומה, וההבדל בין שר האוצר לשרי ההוצאה זניח. לכן הפערים בסדר ההעדפות שלהם מזעריים. הבעיה העיקרית במשטר נשיאותי או רובי היא נטייה של שרי ההוצאה להאדיר את כוחם האישי. גישת ההאצלה פותרת את הבעיה בלי לפגוע בסדר העדיפויות הרצוי. לעומת זאת במשטר קואליציוני חברות מפלגות בעלות תפיסות חברתיות וכלכליות שונות זו מזו. גישת ההאצלה עלולה לגרום לשר האוצר להעדיף את המשרדים שבשליטת מפלגתו. לכן גישה שיתופית בין השרים מתאימה יותר.

גם מנגנוני האכיפה משתנים בהתאם לאופי המשטר. לראש הממשלה קל יותר לפטר שרים החורגים מהמדיניות כאשר הם חברי מפלגתו; יכולתו לפטר שרים ממפלגות אחרות מוגבלת. לכן במשטר של מפלגה אחת לראש הממשלה כוח רב יותר מלשרים, וקל יותר ליישם את מודל ההאצלה. אולם בממשלה קואליציונית פוטנציאל האכיפה של ראש הממשלה על השרים קטן יותר, והוא נדרש להסכמים עם שותפיו לקואליציה. במשטר קואליציוני מתפקדת הגישה השיתופית ביעילות רבה יותר ממודל ההאצלה גם בשלב החקיקה, משום שהיא מבטיחה ברמת ודאות גבוהה יותר את ההצבעה בעד התקציב של כל חברי הקואליציה.

דוגמאות בולטות לממשלות קואליציוניות הנוטות לבחור במודל השיתופי הן אירלנד, הולנד ודנמרק. בדנמרק המודל השיתופי מקבל ביטוי חד לא רק בשלב גיבוש התקציב בממשלה, אלא גם בעת אישורו בפרלמנט. מאז מלחמת העולם השנייה הייתה ממשלת דנמרק ממשלת מיעוט בדרך כלל, ועל מנת להשיג רוב לאישור התקציב נזקקה למשא ומתן עם מפלגות האופוזיציה.¹⁰

4. מידת הריכוזיות בתהליך התקצוב והמשמעת התקציבית

המחקרים האמפיריים לא הסתפקו בהבחנה בין מודל ההאצלה לבין המודל השיתופי, אלא התמקדו בהשלכות מידת הריכוזיות בתהליך התקצוב על המשמעת התקציבית. ההנחה שתהליך תקצוב ריכוזי מעצים את המשמעת התקציבית הוכחה בקשת רחבה של מחקרים אמפיריים. Von Hagen (1992) חקר את השלכות תהליך התקצוב על התוצאות הסופיות של התקציב ב-12

10 קיומה של ממשלת מיעוט בדנמרק גורם לסטייה מסוימת כלפי מעלה מיעדי התקציב. בשנים האחרונות ההוצאה התרחבה בכ-1% לשנה במקום 0.5%.

מדינות באיחוד האירופי. תחילה הוא בנה מדדים האומדים את מידת הריכוזיות של תהליך התקצוב על בסיס מאפיינים שנמצאו בהם ההבדלים המשמעותיים ביותר בין מדינות המדגם.¹¹ מידת הריכוזיות בתהליך קבלת ההחלטות עולה כפונקצייה של הגורמים האלה:

- לשר האוצר ולראש הממשלה עצמה גדולה יותר בתהליך.
- הדיון או המשא ומתן בין השרים כפוף למגבלת גודל התקציב.
- יש הגבלות מחמירות על יכולת הפרלמנט לתקן את התקציב.
- דרגת שקיפות התקציב גדולה יותר.
- הגמישות לשנות את התקציב בשלב הביצוע קטנה יותר.
- מעמד שר האוצר בשלב הביצוע, בהשוואה לשרי ההוצאה, גבוה יותר.

Von Hagen הראה כי ככל שתהליך התקצוב ריכוזי יותר, סך ההוצאה הממשלתית במונחי התוצר והגירעון בתקציב קטנים יותר.¹² ההשפעה של עצמת הריכוזיות בתהליך קבלת ההחלטות בתקציב, כפי שנאמדה על ידי Von Hagen ב־1992, נבחנה במחקר נוסף (Von Hagen and Harden, 1995) על 12 מדינות באיחוד האירופי בשנות השמונים. על מנת להמחיש את חשיבות הריכוזיות משווים המחברים את ביצועי התקציב של שלוש המדינות שרמת הריכוזיות שלהן היא הגבוהה ביותר לשלוש המדינות בעלות רמת הריכוזיות הנמוכה ביותר. בקבוצה הראשונה נמוכים ההוצאה במונחי תוצר, הגירעון בתקציב והחוב הציבורי מאלה שבקבוצה השנייה. הפער גדול במיוחד בהיקף הגירעון (פי 5.6) והחוב הציבורי (פי 2). חולשתו של מחקר זה נעוצה בהיעדר משתני בקרה במבחנים הסטטיסטיים.

בשני מחקרים נוספים שערכו Hallerberg and Von Hagen (1998, 1999), נמצא כי ממצאים אלה יציבים גם כאשר מכניסים למודל משתני בקרה

11 במאמר מוצגים מאפיינים רבים של תהליך התקצוב, אולם לא כולם נכללו במדדים המאפיינים את מידת הריכוזיות של התהליך. מאפיינים שבהם השונות בין המדינות הייתה קטנה לא נכללו בחישוב המדדים הסופיים, משום שהם אינם תורמים להבנת הגורמים המשפיעים על תוצאות תהליך התקצוב, אלא רק משנים את הרמה הממוצעת של המדדים.

12 מדד אחר אמד מאפיינים נוספים שעשויה להיות להם השפעה על המשמעת התקציבית: תקציבים רב־שנתיים, פרסום מידע עשיר על התקציב, שקיפות גבוהה ויכולת מוגבלת של הפרלמנט לתקן את הצעת התקציב. למדד זה לא נמצאה השפעה על המשמעת התקציבית.

כלכליים ופוליטיים. במחקר משנת 1999 נבחנה המדיניות התקציבית ב־15 מדינות באיחוד האירופי. המחקר מראה כי הגירעון בתקציב בשנים 1990-1994 במדינות שבחרו את המודל הריכוזי (האצלה או שיתופי) היה במוצע 2.7% מהתוצר, לעומת 7.6% מהתוצר במדינות שבחרו במודל הביזורי; החוב הממשלתי במדינות שהנהיגו תהליך ביזורי היה גבוה ב־64% מהמדינות שבחרו תהליך ריכוזי. בחינת הגורמים לפערים הגדולים בקצב גידול החוב הציבורי בין מדינות אלה בשנים 1981-1994 העלתה את הממצאים האלה:

- למודל החלטות ריכוזי השפעה שלילית ומובהקת על קצב גידול החוב הציבורי. האפקטיביות של מודל ההאצלה, קרי שר אוצר חזק, רבה מזו של המודל השיתופי.¹³
- גם למשתנים כלכליים השפעה על צבירת החוב: גידול בקצב הצמיחה מוריד אותן, ועלייה בשיעור האבטלה מגדילה אותן.
- מן המשתנים הפוליטיים נמצאה השפעה רק ליציבות הפוליטית: ככל שקצב חילופי הממשלות גבוה יותר, כך קצב התרחבות החוב גדל.

גם De Haan and Sturm (1994) מצאו כי הגידול בחוב הציבורי במדינות האיחוד האירופי בשנות השמונים הושפע לחיוב מקצב חילופי הממשלות. מחקרם מצביע על קשר חיובי בין ממשלות בעלות תפיסת עולם שמאלית לבין קצב הגידול של משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר. הבקרה על המשתנים הפוליטיים במחקרם הראתה כי תהליך תקצוב ריכוזי מוביל לצמצום הגירעון והיקף ההוצאה.

מחקרים שבחנו את ההשלכות של אופי תהליך קבלת ההחלטות באזורים אחרים בעולם הגיעו למסקנות דומות. Alesina et al. (1996) בחנו את ההשלכות של עצמת המשמעת התקציבית על המדיניות בפועל בעשרים מדינות בדרום אמריקה בשנות השמונים ובתחילת שנות התשעים. המשמעת התקציבית נאמדה באמצעות משתנים המגדירים את התהליך כהיררכי (מקביל למודל

13 תשע מדינות בחרו במודל ריכוזי ושש מדינות העדיפו את המודל המבוזר. קבוצת המדינות הריכוזיות התפלגה לשתיים. מדינות שבהן הממשלה נשלטת על ידי מפלגה אחת, כמו צרפת ובריטניה, בחרו כצפוי את גישת ההאצלה, כלומר הענקת סמכויות רבות לשר האוצר. ואילו במדינות שבהן הממשלה מורכבת מקואליציה של מפלגות, כמו פינלנד והולנד, נבחרה שיטת היעדים המחייבים (המודל השיתופי). ראו Hallerberg and Von Hagen, 1998, לוח 9.2. מחקר זה הוא היחיד שמבחין בין מדינות לפי שלוש קטגוריות: שתיים ריכוזיות – המודל השיתופי ומודל ההאצלה – והשלישית היא המודל המבוזר.

הריכוזי על שתי גישותיו – גישת ההאצלה והגישה השיתופית) או כשיתופי (מקביל למודל הביזורי). המשתנים ששימשו להבחנה בין המודלים כללו מאפיינים של מאזן הכוחות, כגון עצמת שר האוצר והחופש של הפרלמנט לשנות את התקציב, וכללים פיסקליים הנהוגים בכל מדינה, כגון המגבלות החוקיות על התקציב, הצורך בתכנית מקרו-כלכלית כתנאי מוקדם לאישור התקציב והיכולת לשנות את התקציב לאחר אישורו. בדומה לשני המחקרים הקודמים גם כאן הוספו משתני בקרה כלכליים כדוגמת קצב צמיחת התוצר, אירועים משבריים, תנאי סחר, פתיחות המשק ומשתנים דמוגרפיים. ממצאי המחקר מורים שהגירעון התקציבי קטן יותר במדינות שכללי התקצוב שלהן כוללים מגבלות חוקיות; ככל שתהליך קבלת ההחלטות ריכוזי יותר; ככל שהשקיפות גדולה יותר.

Gleich (2003) חקר את המדיניות התקציבית בעשר מדינות במרכז אירופה ובמזרח בשנים 1994-1998 ומצא כי הגירעון התקציבי והחוב קטנים יותר ככל שמדד המשמעת התקציבית גדול יותר. עצמת המשמעת התקציבית נאמדה באמצעות מאפייני תהליך קבלת ההחלטות בשלוש רמות – מעמד שר האוצר מול השרים, מעמד הממשלה מול הפרלמנט והנוקשות ביישום התקציב ככתבו. כן נכללו במדד הכללים הפיסקליים.

Lao-Araya (1997) אישש את ההשערה על אודות חשיבות הריכוזיות בתהליך קבלת ההחלטות ב־11 מדינות באסיה, ו־Strauch (1998) – ב־50 המדינות של ארצות הברית.

5. יעילותה של הקצאת המשאבים

התאוריה והממצאים האמפיריים מראים בבירור שתהליך ריכוזי מגביר את המשמעת התקציבית בכל הממדים – הוצאה ציבורית מצומצמת יותר וגירעון וחוב ממשלתי קטנים יותר. אולם המחקרים האמפיריים אינם עונים על השאלה באיזו מידה התהליך הריכוזי פוגע בבחירת סדר העדיפויות ההולם את רצונות הציבור וביעילות הייצור של השירותים הציבוריים. שרי ההוצאה מתמחים בנושאים ייחודיים, ולכן יש להם ולעובדיהם מידע עשיר ומבוסס מזה שיש לשר האוצר או לראש הממשלה בנושאים שעליהם הם מופקדים. הם מכירים טוב יותר את הביקושים של הציבור לשירותיהם ובקיאם במידה רבה לאין ערוך בפונקציית הייצור של שירותים ומוצרים אלה. יש החוששים כי שרי ההוצאה עלולים לנצל את יתרון המידע שלהם לרעה על ידי הפרזה בצרכים או בתקציבים הנדרשים להשגתם (Von Hagen and Harden, 1995). מנגד התעלמות

מיתרון המידע של שרי ההוצאה – על ידי הגבלת משקלם היחסי בתהליך קבלת ההחלטות – עלולה לעוות את הקצאת המקורות ואת חלוקתם בין השימושים השונים. יתרה מזו, מהירות התגובה של הממשלה למשברים, בתחומים שעליהם מופקדים שרי ההוצאה, תהיה אטית יותר. השערות אלה לא נבחנו עד כה בחינה אמפירית.

ג. ריכוזיות תהליך התקצוב בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית

בסעיף זה נתאר את תהליך קבלת ההחלטות על תקציב המדינה בישראל ואת המעמד שיש לכל אחד מהשותפים בהחלטות בכל אחד משלבי התהליך. ניתוח העצמה היחסית של מקבלי ההחלטות יאפשר לנו לאפיין את הדגם שבחרה ישראל במדרג שבין תהליך ריכוזי לתהליך ביזורי. נוסף על כך נבחן אם תהליך קבלת ההחלטות בישראל עולה בקנה אחד עם המודל שנבחר במדינות ה-OECD.

נקדים ונאמר כי רוב מדינות ה-OECD אימצו תהליך החלטות ריכוזי יחסית, אם כי עצמת הריכוזיות משתנה ממדינה למדינה, ומיעוטן בחרו בתהליך ביזורי. עיקר ההבדלים בין המדינות נובע מכך שלא בכל שלב של תהליך קבלת ההחלטות נבחרה עצמת הריכוזיות הגבוהה ביותר. אולם בישראל נראה כי התהליך הוא ריכוזי מאוד בכל שלביו. בטרם נציג את המדדים המבטאים זאת נפתח בעדותו של אברהם (בייגה) שוחט – שכהן כשר אוצר במשך שש שנים מתוך 12 השנים האחרונות – בכנס הכלכלי השנתי ה-13, יולי 2005:

הפעם אינני יכול לומר שאינני מדבר מתוך ניסיון, כי ב-15 השנים האחרונות הגשתי תקציב שש שנים, שנתיים כיהנתי כיו"ר ועדת התקציב והעברתי תקציב שהגישו שרי אוצר אחרים, ושבע שנים הייתי חבר בוועדת הכספים בתפקיד כזה או אחר. אני מכיר היטב את הפרוצדורות ואת התרגילים, ואיך נעשה הדבר, ומה מידת המעורבות של הממשלה ושריה בתקציב, ואיזה משקל אמתי צריך לתת לעניין הזה. הוא הדין במשקל של הכנסת במה שקורה אצלנו. בסיכומו של יום אני שוקל אילו כלים התפתחו, על כל חסרונותיהם. החיסרון העיקרי הוא הריכוזיות הגדולה מאוד של האוצר. האוצר הוא ריכוזי מאוד; הוא הגוף המחליט באופן מעשי. דיוני הממשלה הם בדרך כלל בשוליים של השוליים, וכך

גם דיוני הכנסת. מעולם לא היה תקציב ששונה באופן אמתי – לא בממשלה ולא בכנסת. ומה שמגיע ממשרד האוצר, בידעה ובדרך כלל גם בהסכמה של ראש הממשלה, זה מה שמובא, וזה הגוף שמייצר. הוא יצרן התקציב. הוא מכניס לתוך ההצעה גם אידאולוגיה, גם רפורמות, אבל בעיקר את הדומיננטיות ואת האגרסיביות שיש לאגף התקציבים כלפי כלל המערכת.

בתרשים 1 להלן מוצג מדד הריכוזיות של ישראל בהשוואה ל-24 מדינות ה-OECD.¹⁴ המדידה מתבססת על כמה אינדיקטורים המעריכים את כוח היחסי של משרד האוצר מול הממשלה בהכנת התקציב וביישומו ואת כוחה היחסי של הממשלה מול הפרלמנט. מדדים אלה אינם כוללים את כל המאפיינים הרלוונטיים בכל אחד משלבי התקצוב, ולכן יש להתייחס להשוואות הללו כמייצגות באופן כללי את המדרג בין המדינות (להסבר מפורט ראו התיבה שבעמוד הבא). ישראל ממוקמת במקום השני, ומדד הריכוזיות הכללי בה הוא 8.3, לעומת 5.6 בממוצע לכל מדינות המדגם. חשוב לציין שבשארל שני מאפיינים המגבירים מאוד את עצמת הריכוזיות ואינם נכללים בחישוב מדדים אלה – חוק ההסדרים והמספר העצום של סעיפים בתקציב, המעניק למשרד האוצר שליטה רבה גם בהרכב התקציב. השוואה נוספת נערכה עם מדינות האיחוד האירופי בלבד על בסיס מדדי הריכוזיות של Hallerberg et al. (2001).¹⁵ למדדים אלה הוספנו את המדד לישראל, על פי אותן הגדרות. בהשוואה זו ישראל מדורגת במקום הרביעי מתוך 16 מדינות.¹⁶

14 במדגם השתתפו 27 מדינות השייכות ל-OECD, אולם לא כולן ענו על כל השאלות שבחרנו לייצוג הריכוזיות. לכן במדד הכללי נכללו 24 מדינות בלבד, נוסף על ישראל.

15 השאלות במחקר זה שונות בחלקן מהשאלות שבחרנו מסקר ה-OECD, אך הגישה בשני המחקרים זהה. גם מספר המאפיינים בכל שלב של תהליך התקצוב דומה. במחקר שלנו יש בין 5 ל-6 מאפיינים, ובמחקר של Von Hagen et al. בין 4 ל-8.

16 מדדי הריכוזיות בכל שלבי התקצוב של מדינות האיחוד האירופי ושל ישראל בגישת Hallerberg et al. מוצגת בנספח ב (בסוף פרק זה). יצוין כי גם על פי גישה זו מיקומה של ישראל גבוה, אם כי במידה פחותה מזו העולה מסקר ה-OECD. גם מיקומן של מדינות אחרות השתנה.

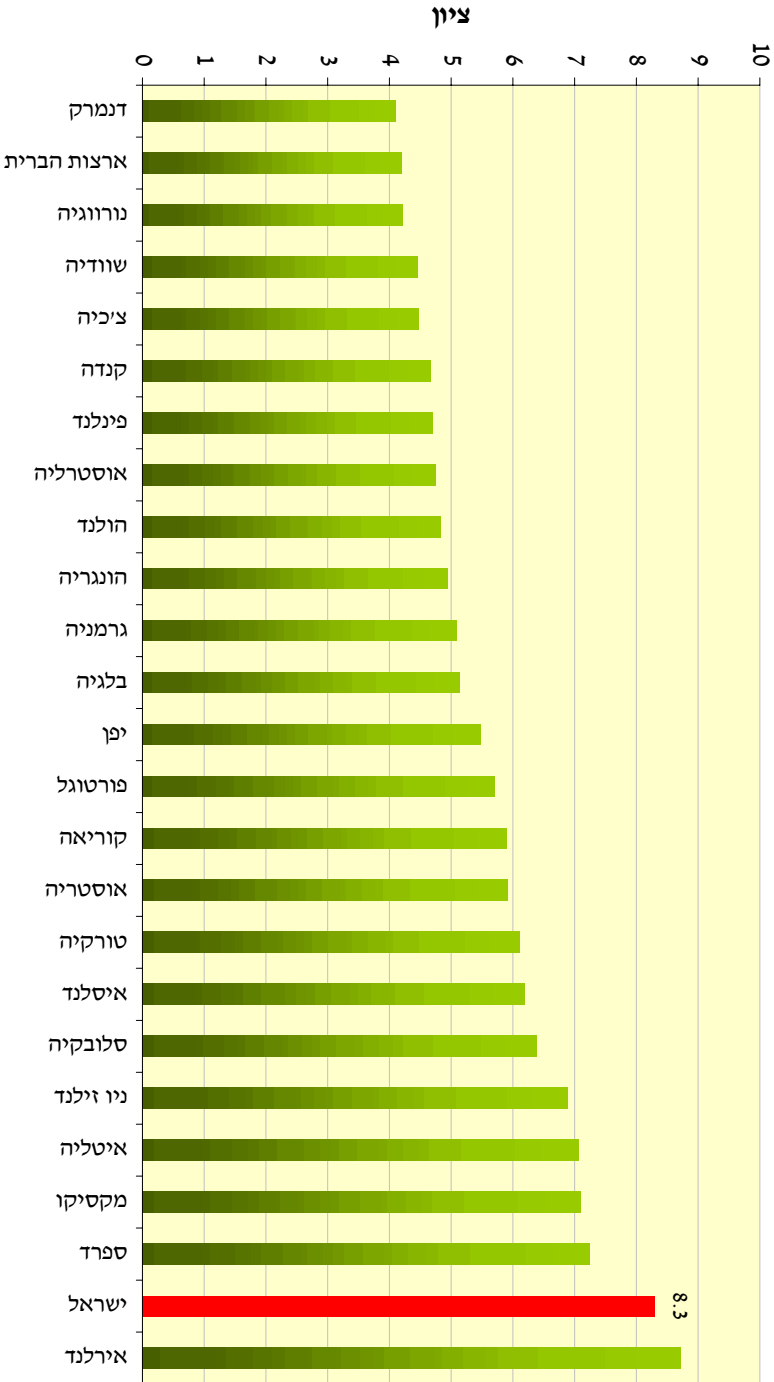
מדדי הריכוזיות בתהליך התקצוב

מדדי הריכוזיות המוצגים בתרשימים 1, 5, 6 ו-11 נערכו בגישה שהוצעה על ידי חוקרים בתחום, למשל Hallerberg et al., 2001 עבור מדינות האיחוד האירופי; Alesina et al., 1996 עבור מדינות דרום אמריקה; וחוקרים אחרים. המדדים המוצגים כאן חושבו עבור מדינות ה-OECD וישראל, והם מתבססים על הסקר שערכו הבנק העולמי וארגון ה-OECD (OECD/WB, 2003). הסקר נערך בשנים 2003-2004 והוא מתייחס לשנת 2002. השאלות בסקר מקיפות תחומי פעולה רבים בתהליך התקצוב, אך הן אינן זהות תמיד לאלו שבחרו חוקרים אחרים. היתרון של סקר זה על פני מקורות אחרים הוא במגוון רחב יותר של מדינות כבסיס אחיד להשוואה ובהשתתפות ישראל בסקר. למעשה, זהו המקור היחיד המאפשר להשוות את הריכוזיות בתהליך התקצוב בישראל לריכוזיות בקשת רחבה של מדינות, על בסיס תשובות שנמסרו מאגפי התקציבים של המדינות השונות.

בכל שלב של תהליך התקצוב נבחרו בין חמש לשש שאלות מרכזיות באותו תחום. לשם השוואה: במחקר שעשו Hallerberg et al. (2001) על הריכוזיות במדינות האיחוד האירופי נבחרו בין ארבעה לשמונה מאפיינים לכל אחד משלבי של תהליך התקצוב. מדד הריכוזיות שלנו בשלב הכנת התקציב מבוסס על שאלות, כגון: האם קיימים כללים פיסקליים וכללים לניהול משא ומתן בין משרד האוצר לבין המשרדים? למי נתונה סמכות ההכרעה במחלוקות שבין שר האוצר לשרי ההוצאה? מדד הריכוזיות בשלב החקיקה מבוסס על שאלות, כגון: האם קיימות הגבלות על חקיקה תקציבית? מהו אופי ההגבלות? מה היקף השינויים בתקציב שהפרלמנט עושה? הריכוזיות בשלב יישום התקציב נאמדה על ידי הנחיצות באישור האוצר להעביר תקציבים מסעיף לסעיף ובין שנה לשנה, יכולת המשרדים ללוות לשם מימון תקציבים, היקף הרזרבה בתקציב וכיו"ב. פירוט השאלות והניקוד שניתן לכל תשובה מופיעים בנספח א בסוף פרק זה.

שאלות אלה אינן כוללות את כל המאפיינים שהיה רצוי לכלול. למשל, בשלב בניית התקציב היה חשוב לכלול את מספר הסעיפים בתקציב, כיוון שככל שמספרם גדול יותר, כך שליטת האוצר בתקציב איתנה יותר. אולם בסקר לא נכללה שאלה כמותית בסוגיה זו. היעדר כל המאפיינים הרצויים באמידה מחייב להתייחס בזהירות לעצמה הכמותית של מדד הריכוזיות. עם זה הוא מהווה בסיס טוב לדירוגן של המדינות לפי עצמת הריכוזיות היחסית הנהוגה בהן.

תריסים 1
מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב בישראל ובמדינות ה-OECD



מקור: OECD/WB, 2003 ועבודת המחקרים.

1. עצמת שר האוצר יחסית לעצמת שרי הממשלה

א. בניית התקציב ואישורו

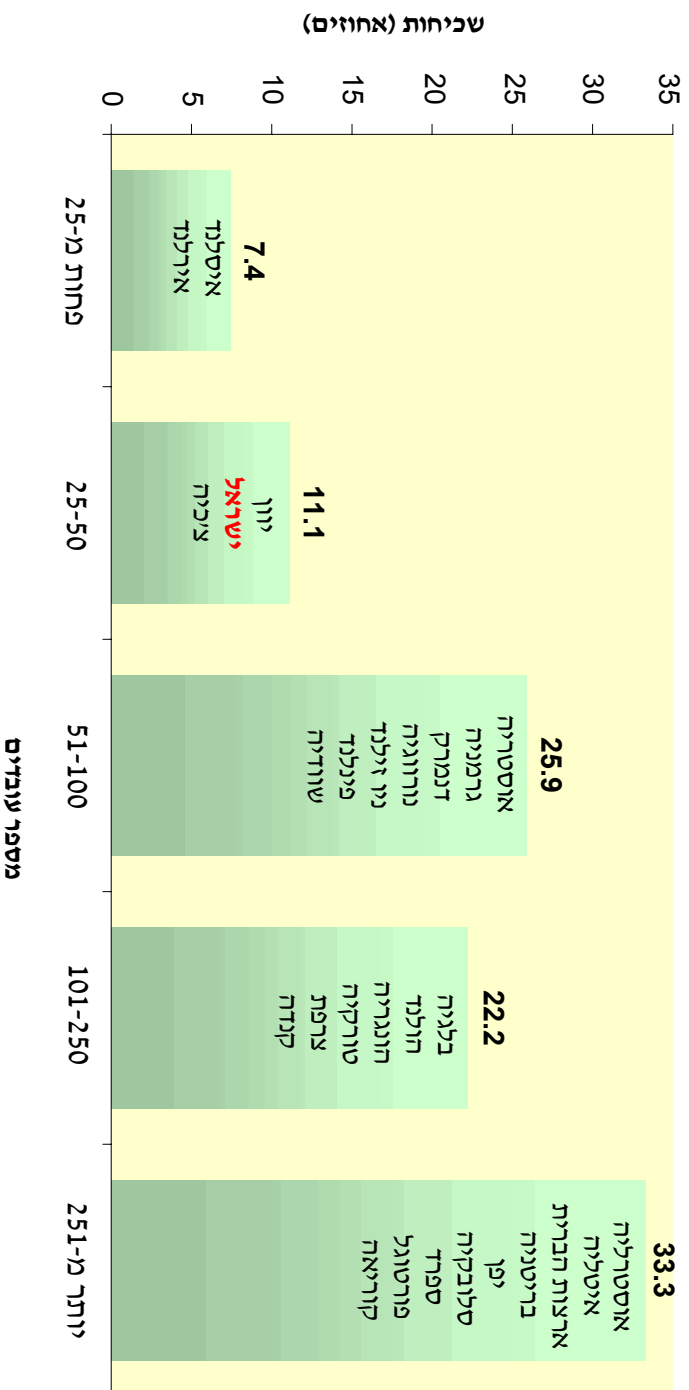
הצעת התקציב בישראל מגובשת במשרד האוצר. תהליך בניית ההצעה מורכב משלבים אחדים שקשה להפריד ביניהם בהערכת מעמדו היחסי של המשרד. בשלב הראשון מגבשים טיוטה באגף התקציבים, שמעמדו בתחום זה מרכזי. ראשי האגפים במשרד האוצר והמנכ"ל דנים בטיוטה, והגרסה המתוקנת מובאת לדיון ולהחלטה של שר האוצר. לאחר הדיונים במשרד האוצר נהוג להציג את ההצעה לראש הממשלה ולקבל את אישורו ותמיכתו. לפי החוק ההצעה המוסכמת על ראש הממשלה ועל שר האוצר מוצגת להכרעת הממשלה כולה. כך מוענק לשר האוצר ולראש הממשלה הכוח האסטרטגי לקבוע את סדר היום התקציבי. שיתוף הפעולה ביניהם וסיכום מוקדם על עיקרי ההצעה שתובא לדיון בממשלה הם רכיבים חשובים בתהליך הריכוזי, ובלעדיהם סיכויי של שר האוצר לשמור על משמעת תקציבית ולקבל אישור למדיניותו קטנים מאוד.

הדיון בממשלה נערך בשני שלבים. בישיבה הראשונה (בין אמצע יולי לתחילת אוגוסט) דנים במצרפי התקציב – כלומר סך ההוצאה, תחזית המסים ויעד הגירעון – ומכריעים עליהם. כחודש לאחר החלטת הממשלה על מסגרת התקציב דנים בהרכבו. סדר הדיונים מתאים אף הוא לתהליך ריכוזי. לאגף התקציבים במשרד האוצר מעמד מרכזי בהכנת הצעת התקציב וביישום חוק התקציב. באגף התקציבים של משרד האוצר בישראל מועסקים חמישים עובדים מקצועיים, ואילו באגפי התקציבים במדינות אחרות מספר העובדים גדול בהרבה. גם במדינות קטנות יחסית, כמו הולנד ובלגיה, מספר העובדים עולה על מאה (תרשים 2 להלן).

בניית התקציב במשרד האוצר מתחילה במאי. במהלך החודש פונה ראש אגף התקציבים למשרדי הממשלה, מציג את לוח הזמנים של הכנת התקציב ומבקש מכל משרד לשלוח לאגף רשימת שינויים ורפורמות מבוניות. ניסיון השנים האחרונות מעיד כי רק חלק קטן מאוד מהמשרדים מגיב לפניית משרד האוצר. ייתכן שההיענות הנמוכה של המשרדים נובעת מהערכתם שיכולתם להשפיע על התקציב נמוכה. על פי דיווח אגף התקציבים, המשרדים שהגיבו לפניית האוצר בשנים האחרונות ביקשו תוספות מופרזות שנעו בין 2 ל-3 מיליארד ש"ח למשרד.

תרשים 2

מספר העובדים המלקצועיים באגף התקציבים



מקור: OECD/WB, 2003

הצעת התקציב לשנה הבאה נבנית על בסיס התקציב המקורי לשנה הקודמת, לרבות השינויים שהוכנסו בו במהלך השנה. לבסיס זה מוסיפים את השינויים המתבקשים לשנה הקרובה בעקבות חוקים חדשים, שינויים דמוגרפיים המשפיעים על זכאויות על פי חוק, החלטות ממשלה וסיכומים חלוטים בין אגף התקציבים למשרדים (להלן: 'הטייס האוטומטי' או 'דפי המעבר'). דפי המעבר מתבססים לכאורה על חישובים אובייקטיביים שאינם מושפעים ממדיניות, אולם בפועל אין הדבר כך. לדוגמה, בשנים האחרונות סוכם עם משרד החינוך כי התוספת התקציבית הנובעת מהגידול הטבעי תחושב על בסיס של כשני שלישים מהגידול הטבעי בפועל, בשל יתרונות לגודל וכדי ליצור תמריץ להתייעלות. הסכם דומה נחתם גם עם משרד הבריאות. דוגמה אחרת היא הסכום המתוקצב לעידוד השקעות הון. תקציב זה תלוי בתחזית ההשקעות, ומטבע הדברים ייתכנו הערכות שונות בתחום זה.

התקציב המוצע על ידי אגף התקציבים לשנה הבאה בנוי מחישוב 'הטייס האוטומטי' בתוספת הצעות להפחתה ולהרחבה בכל אחד מהמשרדים. צוותי אגף התקציבים מתחילים להציג את רעיונותיהם באופן כללי להנהלות המשרדים בחודש יוני ובאופן פרמלי רק בתחילת יולי. אולם גם אז אגף התקציבים אינו חושף לפני משרדי ההוצאה את כל השינויים המתוכננים בתקציבם. בשלב זה עדיין אין מציגים לפני הנהלת משרד ההוצאה את ההפחתות המתוכננות בתקציבו, הנגזרות מהמדיניות המקרר-כלכלית (משקל ההוצאה הכוללת בתוצר והגירעון). משרד האוצר נמנע בשלב זה מחשיפת השינויים המבניים המשפיעים על תקרת תקציבו של המשרד, כמו העלאת מחירי המים, צמצום ההקצאה למחקר ופיתוח והעלאת שכר הלימוד באוניברסיטאות. למעשה, כל משרד רואה את הצעת התקציב המלאה הנוגעת למשרדו רק שבועיים עד שלושה שבועות לפני הדיון בממשלה על הרכב התקציב. לדברי אנשי אגף התקציבים, קיימת שונות בעיתוי הדיווח למשרדים השונים, וזו מושפעת גם משיקולים טקטיים. את הצעת תקציב המדינה בכללותה מקבלים המשרדים רק שבוע קודם לדיון בממשלה.

תהליך זה מקטין את יכולתו של המשרד ליזום הצעות לשינויים, לנתח את ההצעות של משרד האוצר, לבחון את השלכותיהן ולשקול חלופות. אמנם הזמן הקצר העומד לרשות המשרדים מגדיל את סיכויי של משרד האוצר לאשר את הצעת התקציב עם שינויים מזעריים (הזמן הקצר מקטין את כוח המיקוח של משרדי ההוצאה ומצמצם את יכולתם לגייס תמיכה ציבורית), אך באותה עת מקטין את יכולתו של משרד ההוצאה לתרום מידע חיוני להקצאה יעילה של

המקורות. פרק הזמן העומד לרשות השרים לבחינת הרכב התקציב ולגיבוש עמדתם קצר מאוד גם בהשוואה לזמן שהוקצה לדיון בכנסת (חודשיים). תהליך קבלת ההחלטות על התקציב בישראל הוא ממילא בעל אופי ריכוזי, כלומר קיים מסדר של עצמה שבו מעמד שר האוצר חזק יותר משל השרים ומעמד הממשלה חזק משל הכנסת. הגבלת זמן ההכנה והדיון הקצר בממשלה מעצימים מאוד את מידת הריכוזיות של התהליך בישראל.

יוצא דופן הוא הנוהג בעניין תקציב משרד הביטחון. אמנם גם משרד הביטחון מקבל את מסגרת התקציב זמן קצר יחסית לפני הדיון בממשלה, אולם משרד האוצר קובע רק את תקציב המסגרת שלו. משרד הביטחון רשאי לקבוע את הרכב תקציבו, הן בסעיפים ספציפיים, למשל פרויקטים, הן בחלוקה בין קניות לשכר. כל השינויים בהרכב תקציב הביטחון שקופים כלפי משרד האוצר ומבוקרים על ידו. אחת לרבעון מגיש משרד הביטחון לכנסת, באמצעות משרד האוצר, את השינויים בהרכב תקציבו לאישור פורמלי.

גם מבקר המדינה הדגיש את הזמן הקצר הניתן למשרדים ללימוד הצעות האוצר ולשיתוף המשרדים בהכנתן: 'נמצא כי אין באג"ת [אגף התקציבים] כללים מסודרים לשיתוף משרדי הממשלה בתהליך ההכנה של דפי המעבר והמשרדים אינם מקבלים מאג"ת את פרטי החישוב של דפי המעבר די זמן לפני הדיון בממשלה על מסגרות התקציב'.¹⁷ מבקר המדינה המליץ: 'לקבוע נוהל מסודר בעניין שיתוף משרדי הממשלה בשלבי הכנת התקציב. ראוי שהנוהל יכלול הנחיה למסור להנהלה של כל אחד מהמשרדים פרק זמן סביר לפני הדיון בממשלה טיוטה של דף המעבר המפורט'. היועץ המשפטי לממשלה אף הוא הביע עמדה ברורה בדבר הצורך לשתף במידה רבה יותר את משרדי ההוצאה בתהליך התקצוב (דצמבר 2003): 'יש צורך שהצעות החלטה יובאו לפני הממשלה אחרי עבודת מטה בה שותפים אנשי מקצוע במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר'. לדברי מבקר המדינה לא חלו שינויים מהותיים בעניין זה, כמו גם בהמלצות אחרות של היועץ המשפטי לממשלה.¹⁸

הכנת תקציב המדינה על ידי משרד האוצר רווחת בכל המדינות.¹⁹ אולם מידת שיתוף הפעולה בהכנת התקציב בין משרד האוצר לבין משרדי ההוצאה

17 מבקר המדינה, עמ' 209. לפירוט רחב יותר ראו שם, עמ' 232.

18 שם, עמ' 237-238.

19 סמכותו של שר האוצר בישראל מעוגנת בחוק התקציב, כמו בחלק מכריע ממדינות OECD (70%). ביתר המדינות הסמכות מעוגנת בחוקה או בתקנות.

(כפי שתוארה לעיל) בישראל נמוכה בהרבה ממה שמקובל ברוב המדינות. חלק מכריע מתקציב המדינה הוא קשיח, והשינויים השנתיים מוגבלים לשוליים צרים יחסית. אף על פי כן בכל מדינות ה-OECD, למעט ניו זילנד, מתקיים דיון מוקדם עם משרדי ההוצאה על חלק מכריע מתקציבם. כ-15% בלבד מהוצאות המשרדים אינם עומדים לדיון, ואילו בישראל יותר מ-50% מהתקציב לא נדון עם משרדי ההוצאה (תרשים 3 להלן).²⁰ זהו פער גדול ביותר בהשוואה לנורמה המקובלת בעולם המערבי ומטריד מאוד. עם זאת הדיונים בארצות אחרות כפופים להגבלות מהותיות, שתפקידן לשמור על המשמעת התקציבית. ב-88% מהמדינות נקבעו גבולות כמותיים לרמת ההוצאות ההתחלתית בכל משרד. ב-44% מהמדינות ההגבלות הללו מוכתבות על ידי משרד האוצר. ב-71% מהמדינות נקבעו כללים מנחים למשא ומתן בין השרים.

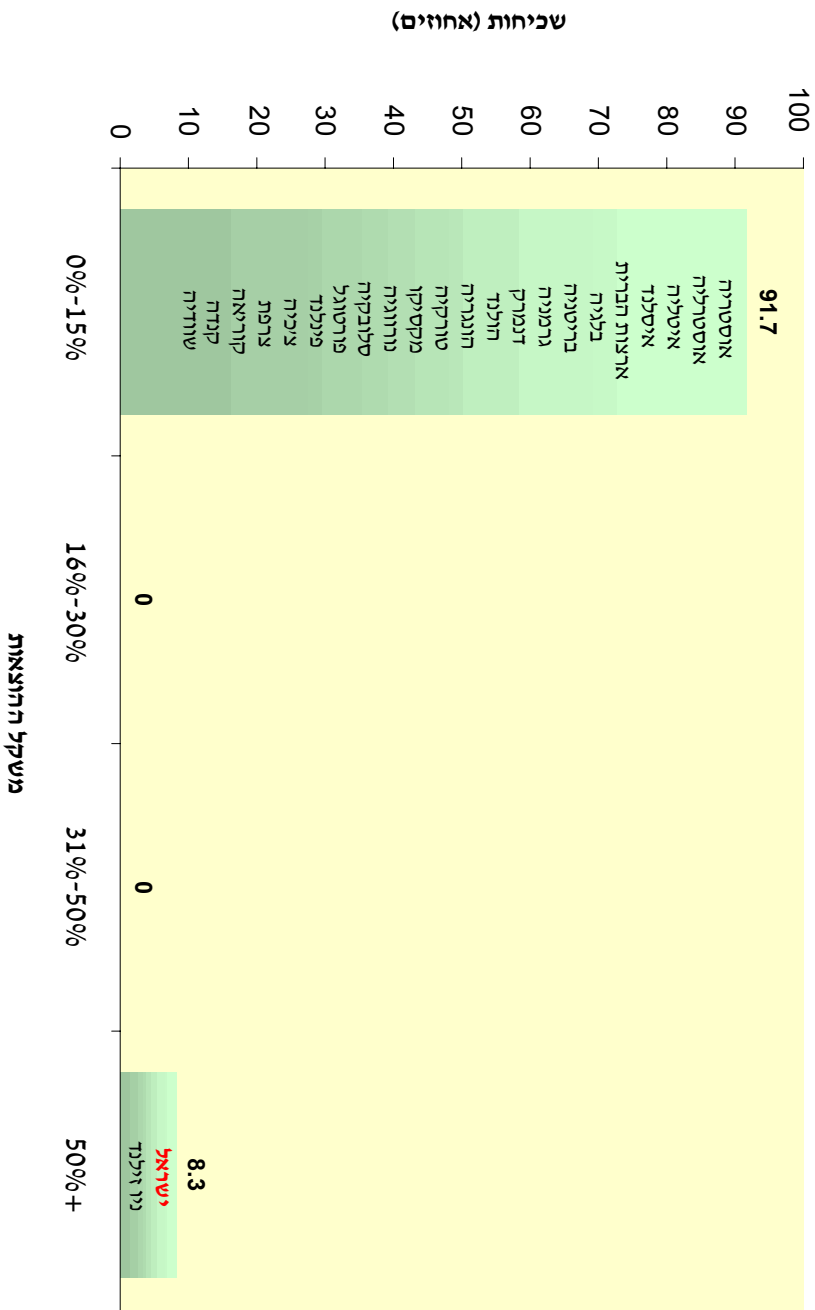
כאשר מתגלעות מחלוקות בין משרד האוצר לבין השרים בישראל, בדרך כלל ראש הממשלה הוא המכריע בהן. הפקדת סמכות ההכרעה בידי ראש הממשלה או שר האוצר מקובלת ב-44% ממדינות ה-OECD, בהתאם למודל הריכוזי. שיעור זה נמצא במדינות שהמחלוקות בהן מוכרעות על ידי הממשלה כולה (תרשים 4 להלן), כמקובל במודל הביזורי. אולם בכל המדינות שההכרעה אצלן מסורה בידי הממשלה, יש הגבלות כמותיות על ההוצאה של כל משרד, המוכתבות מראש. מי שמכתיב את ההגבלות ברוב המקרים הוא משרד האוצר. האיזונים והבלמים הללו מאפיינים תהליך ריכוזי בגישה השיתופית.

לסיכום, נראה כי במדינות רבות, ובכללן ישראל, הונהג תהליך ריכוזי בשלב בניית התקציב וקבלת ההחלטות בממשלה. משמעות הדבר היא שלראש הממשלה ולשר האוצר משקל מכריע בממשלה בקביעת המדיניות התקציבית. אולם – בשונה מרוב המדינות – ישראל בחרה לשתף את שרי ההוצאה בתהליך בניית התקציב במידה מוגבלת למדי. בחלק מהמדינות, למשל הולנד, לשרי ההוצאה משקל רב יותר בבניית התקציב, אך קיימים כללים פיסקליים וכללי הכרעה שיבטיחו את שמירת המשמעת התקציבית. בתרשים 5 להלן מוצג כוח היחסי של משרד האוצר בישראל בהכנת התקציב בהשוואה ל-27 מדינות ה-OECD. ישראל מדורגת במקום הראשון ואחריה אירלנד ואיסלנד.

20 אגף התקציבים בישראל טוען כי השאלה בסקר ה-OECD לא התייחסה לדיון על כלל התקציב, אלא רק לחלק הגמיש. בין השאלה התייחסה לכל התקציב ובין שהיא התייחסה לחלק הגמיש, מהתשובות עולה כי שיתוף המשרדים בדיוני התקציב בישראל נמוך לאין ערוך מהמקובל בארצות ה-OECD.

תרשים 3

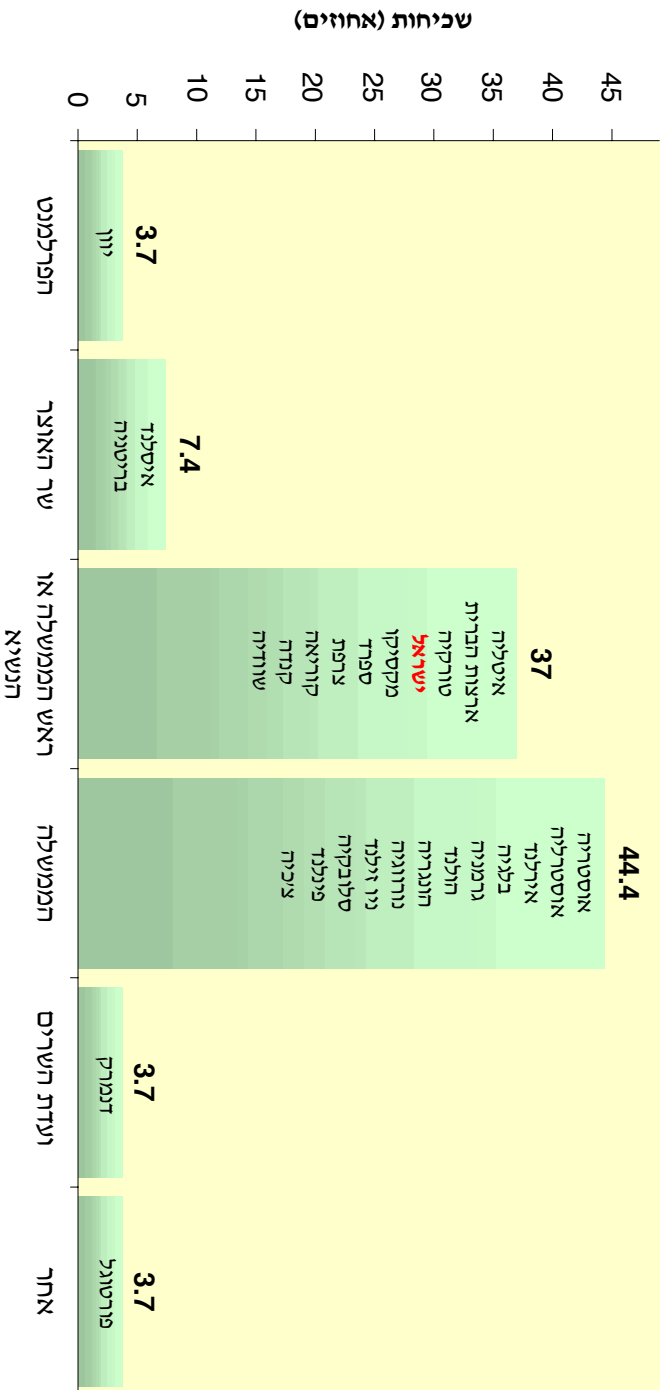
משקל ההוצאות בהצעת התקציב שאינן נדונות בין משרד האוצר למשרד־ההוצאה



מקור: OECD/WB, 2003

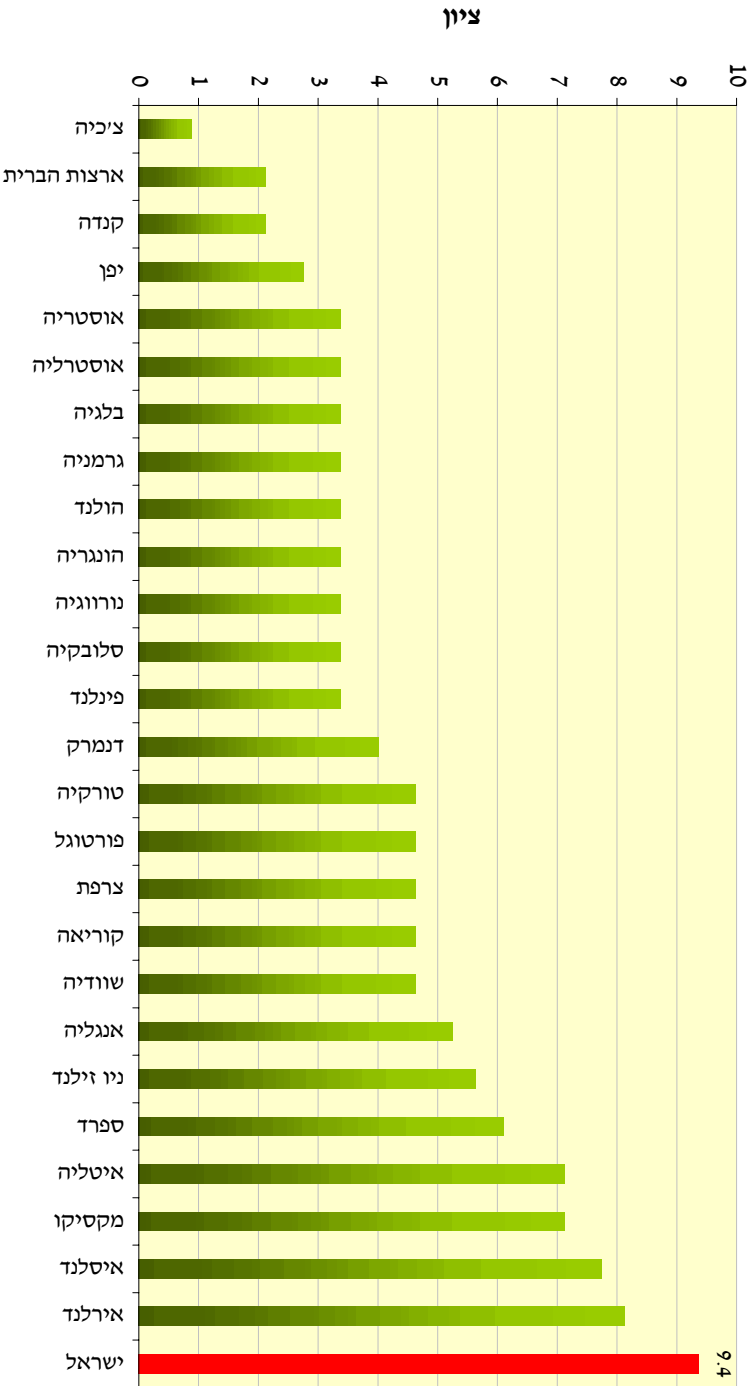
תרשים 4

בעל הסמכות להכריע במחלוקות בין משרד האוצר למשרדי החוצאה



תרשים 5

כוחו של משרד האוצר בהכנת התקציב בישראל ובמדינות ה-OECD



מקור: OECD/WB, 2003 ועבודי המתבררים.

יש להזכיר כי מידת הריכוזיות בישראל בשלב הכנת התקציב גבוהה מזו הנמדדת בסקר, אם מביאים בחשבון גם את העצמה הרבה שמעניק חוק ההסדרים למשרד האוצר. הריכוזיות הגבוהה של משרד האוצר מקלה את שמירת המשמעת התקציבית גם בתקופות של היעדר יציבות פוליטית – תופעה המאפיינת את מדינת ישראל בעשור האחרון. עם זה הפתרון להיעדר היציבות הפוליטית טמון במבנה המערכת הפוליטית ובכללי המשחק הנהוגים בה, ולא במדיניות מפצה (להרחבה ראו פרק ב להלן).

ב. מידת הריכוזיות ביישום חוק התקציב

לשליטה בביצוע חוק התקציב חשיבות ראשונה במעלה בשמירה על המשמעת התקציבית. גם בתחום זה הוענקה לאגף התקציבים במשרד האוצר עצמה ניכרת. לכאורה, מרגע שנחקק חוק התקציב, משרדי ההוצאה אמורים לפעול על פיו. אולם ללא כללים שיצמצמו את הסיכוי לחריגה, יש סיכון מוסרי שהשרים יוציאו יותר כדי להעצים את מעמדם הפוליטי. הסכנה העיקרית הטמונה בחופש מוחלט בשלב הביצוע היא שהשר הממונה יבצע תחילה יזמות לא מתוכננת, שחיוניותן נמוכה יחסית. כשיתברר שהוא נותר ללא תקציב לפני תום השנה, הממשלה לא תוכל להימנע מביצוע ההוצאות החיוניות, כמו תשלום שכר לעובדי המשרד וביצוע תשלומים לזכאים על פי חוק. כך עלולה להיפרץ מסגרת התקציב.

שליטה אפקטיבית ביישום התקציב היא אפשרית אם מציבים הגבלות על ביצוע התקציב, למשל איסור על העברת תקציב מסעיף לסעיף ללא אישור אגף התקציבים במשרד האוצר. האפקטיביות של הגבלה זו גדלה ככל שגדל מספר הסעיפים בתקציב, ואתה גדלה גם עצמת הריכוזיות בתהליך התקצוב. עם זאת הגבלות אלה עלולות לפגוע ביעילות הקצאת המקורות: ככל שמספר ההגבלות רב יותר, כך היכולת להתאים את התקציב לתנאים משתנים ולהקצות את המשאבים ביעילות – הולכת וקטנה. היקף ההגבלות הרצוי חייב להיגזר משתי המטרות – משמעת תקציבית והקצאה יעילה (להרחבה בסוגיה זו ראו פרק ז להלן).

ההגבלות העיקריות הנהוגות בשלב ביצוע התקציב הן הרשאה לאגף התקציבים לעכב הקצבות לגוף מתוקצב או לגוף נתמך שלא קיים את הוראות החוק, צמצום החופש להעביר הקצבות מסעיף אחד למשנהו ומשנה אחת לרעותה, צמצום היכולת ללוות והיקף הרזרבה.²¹

21 לפירוט ההגבלות ביישום התקציב ראו חוק יסודות התקציב.

מספר סעיפי התקציב בישראל הוא מהגדולים בעולם המערבי (ראו פרק ז להלן). נוסף על כך חל איסור על העברת תקציב מסעיף אחד למשנהו ללא אישור משרד האוצר, כך שהאינטראקציה בין שני המאפיינים מעצימה את יכולת השליטה של אגף התקציבים ביישום התקציב. העברת תקציבים מסעיף לסעיף מחייבת בישראל גם את אישור ועדת הכספים של הכנסת. יש לציין כי בכל המדינות, למעט אוסטרליה ואיסלנד, היכולת להעביר תקציבים מסעיף לסעיף מוגבלת.

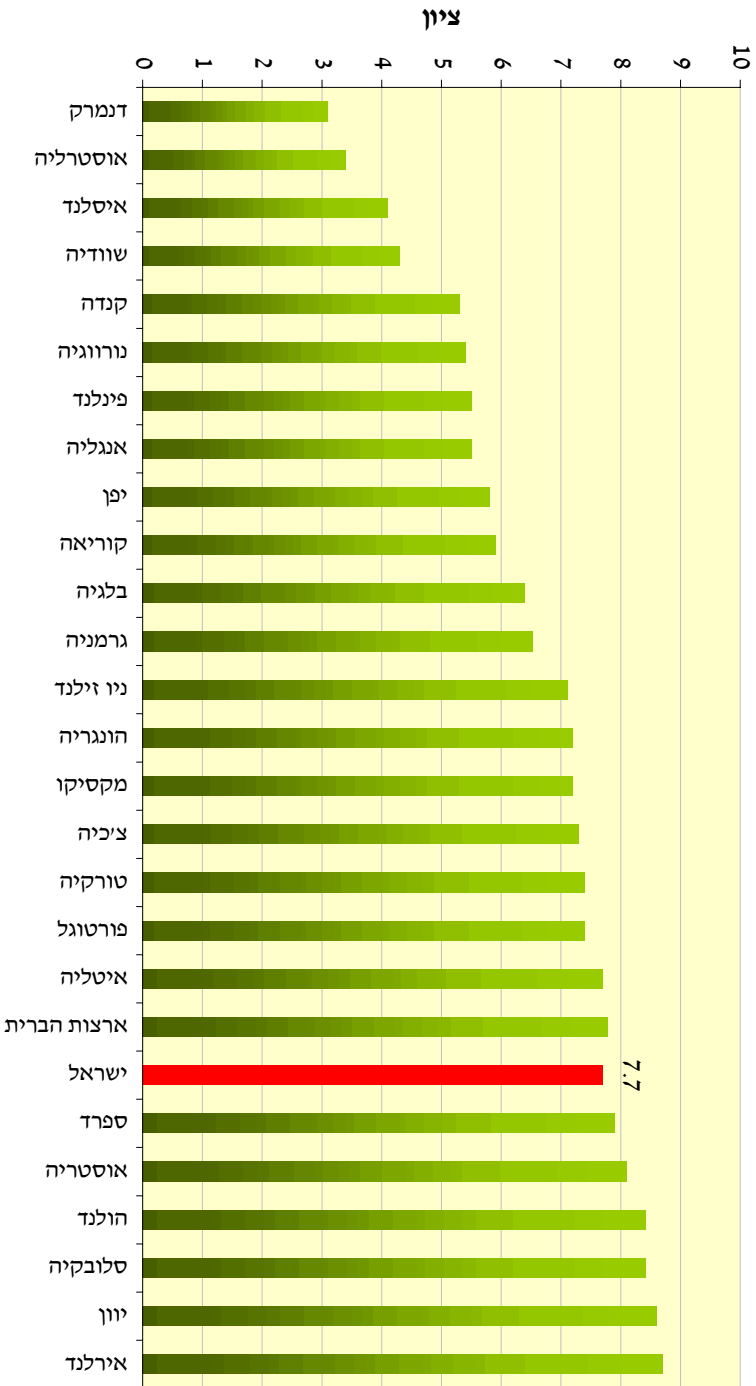
העברת תקציבים משנה לשנה מותנית באישור אגף התקציבים ומחייבת את אישור ועדת הכספים. יצוין כי העברת תקציבים משנה לשנה מותרת רק ב־61% מהמדינות, ורק בחמש מדינות אין הגבלה כלשהי על היקף ההעברה. בחלק מהמדינות הסמכות לאשר העברה מופקדת בידי הפרלמנט (ראו תרשים 32 בפרק ה להלן). האפשרות להעביר תקציבים לא מנוצלים משנה לשנה היא חיונית ליעילות הקצאת המקורות. האפשרות להשתמש בתקציב לא מנוצל, גם אם בכפוף להגבלות, מקטינה את המניע להוציא סכומים אלה לקראת סוף השנה על מטרות שעדיפותן נמוכה. ישראל נוהגת בגישה מקלה יחסית בנושא העברת עודפים משנה לשנה (להרחבה ראו פרק ה להלן).

כמעט כל המדינות, כולל ישראל, אוסרות על משרדי הממשלה ללוות על מנת לממן הוצאות בתקציב, גם אם ההלוואה נועדה למטרת השקעה. בישראל יש רזרבה תקציבית לאירועים לא צפויים. שיעורה הפורמלי מהתקציב נמוך מאוד (1.6%), כמו ב־80% מהמדינות. אך בישראל גם רזרבה סמויה ניכרת. ההיקף הכולל של הרזרבה גדול מאוד ומעצים את כוחו של שר האוצר (להרחבה ראו פרק ה להלן).

לסיכום, גם בשלב יישום התקציב ישראל פועלת על פי המודל הריכוזי. יתרה מזו, נראה כי ההגבלות על העברה מסעיף לסעיף ללא אישור אגף התקציבים, יחד עם פירוט רב של מספר הסעיפים בתקציב, מעניקים לאגף התקציבים בישראל עצמה רבה מזו של משרדים מקבילים בארצות ה־OECD. בתרשים 6 שלהלן אפשר לראות שכוחו של משרד האוצר ביישום התקציב בישראל גדול למדי. ישראל אמנם מדורגת במקום השביעי, אך הציון הניתן לה (7.7) גבוה למדי. אירלנד למשל, הנמצאת בראש הרשימה, הגיעה ל־8.7. יש לציין כי השונות במידת הריכוזיות בין המדינות בשלב יישום התקציב קטנה יחסית, וברובן התהליך ריכוזי למדי – 17 מהמדינות קיבלו ציון גבוה מ־6.5.

תרשים 6

כוחו של משרד האוצר ביישום התקציב בישראל ובמדינות ה-OECD



2. מידת הריכוזיות בתהליך קבלת ההחלטות בכנסת

עצמת בית המחוקקים בתהליך התקצוב מושפעת ממשתנים רבים, בראש ובראשונה מסמכויותיו להלכה ולמעשה. כדי שהפרלמנט ימצה את סמכויותיו יש להציג לו הצעת תקציב מפורטת ובהירה, ובמועד שיתיר זמן סביר לליבון מכלול הנושאים עד למועד ההחלטה. עומק ההחלטות וטיבן מותנים גם בהעמדת כוח אדם מקצועי לרשות המחוקקים, שיסייע להם, ובמיוחד לוועדת התקציב, לנתח את ההצעה ואת משמעויותיה.

על פי הסקר כמעט כל המדינות, ובכללן ישראל, מדווחות שהן מגישות לפרלמנט הצעה הכוללת מסגרת מקרו-כלכלית ותמונה ברורה של כל ההקצאות בתקציב, עם סדר העדיפויות הנגזר ממנו. מטבע הדברים השאלה אם ספר התקציב המוגש לפרלמנט בהיר דיו היא סובייקטיבית (התשובות לסקר ניתנו בדרך כלל על ידי אגפי התקציבים במשרדי האוצר של המדינות השונות). להערכתנו, ספר התקציב המוגש על ידי מדינת ישראל לכנסת אינו בהיר די הצורך (להרחבה בעניין זה ראו פרק ד להלן).

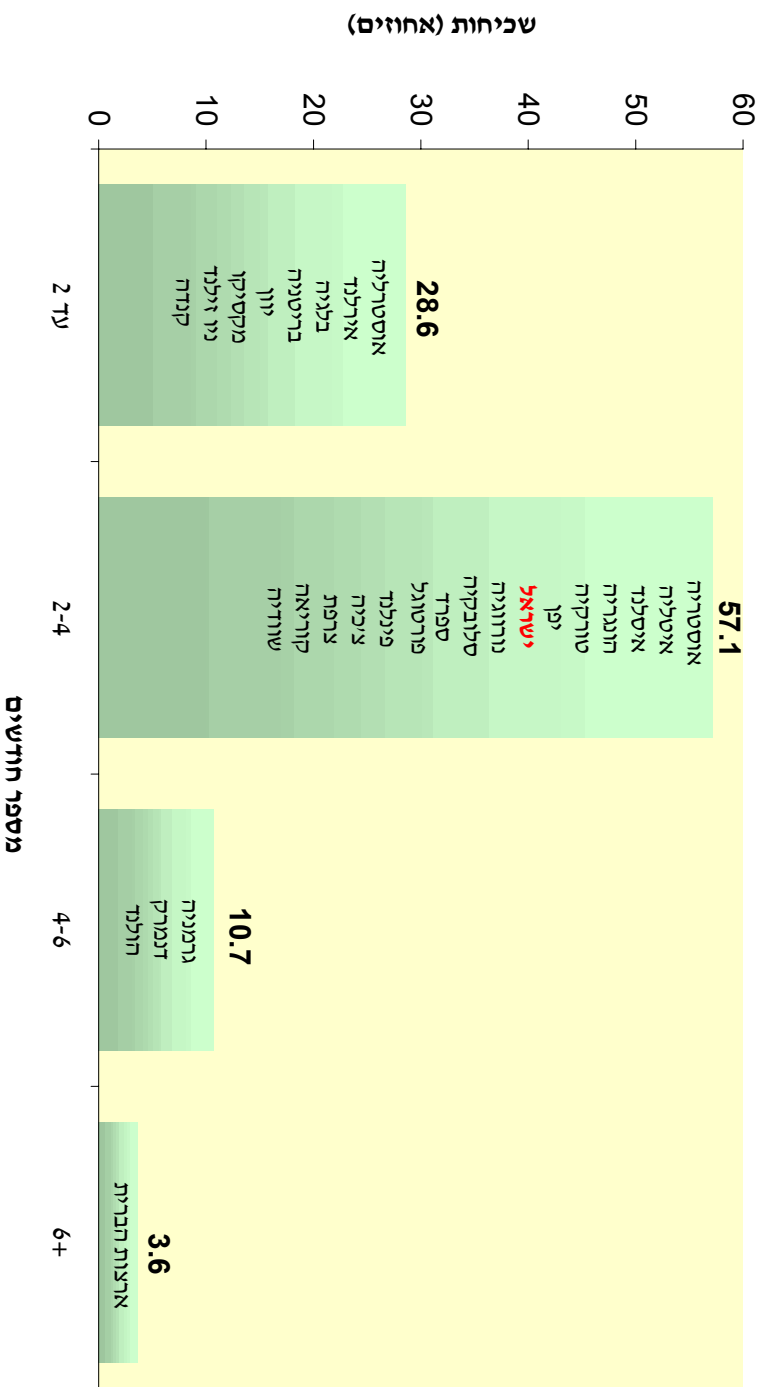
הצעת התקציב מוגשת על ידי ממשלת ישראל לכנסת חודשיים קודם למועד החוקי לאישורו. ישראל נמצאת בקבוצת המדינות שדיווחו שיש להגיש את התקציב לבית המחוקקים בין חודשיים לארבעה חודשים לפני אישורו, כמו 56% מהמדינות. מאחר שחודשיים הם קו התפר בין קבוצה זו לקודמתה, נראה כי הזמן המרבי המוקצב לדיון בכנסת קצר יותר מהזמן שמוקצב לכך בשני שלישים מהמדינות בעולם (תרשים 7 להלן). אפקטיבית, משך החשיפה של חברי הכנסת להצעת התקציב, כמו בארצות אחרות, ארוך יותר, משום שהצעת הממשלה והדיונים הציבוריים עליה עומדים לרשותם כחודשיים לפני הנחת ההצעה הפורמלית על שולחן הכנסת.

מאז הוטלו ההגבלות על אפשרות החקיקה הפרטית ב־2003, גבר תפקידה המפקח של הכנסת ופחת תפקידה כבעלת השפעה על עיצוב התקציב. גישה זו מאפיינת את המדינות שהנהיגו תהליך תקצוב ריכוזי. לפיכך נראה כי הזמן הכולל העומד לרשות הכנסת ללימוד התקציב סביר למדי.

המבחן העיקרי למעמדו היחסי של בית המחוקקים בתהליך התקצוב הוא יכולתו לשנות את ההצעה המוגשת לו להלכה ולמעשה. תרשים 8 (להלן) מראה שב־31% מהמדינות הצעת התקציב מאושרת בדרך כלל ללא שינויים, וב־69% מהמדינות, ובהן ישראל, הצעת התקציב של הממשלה מאושרת בשינויים קלים, שהיקפם הכולל אינו עולה על 3% מכלל ההוצאה.

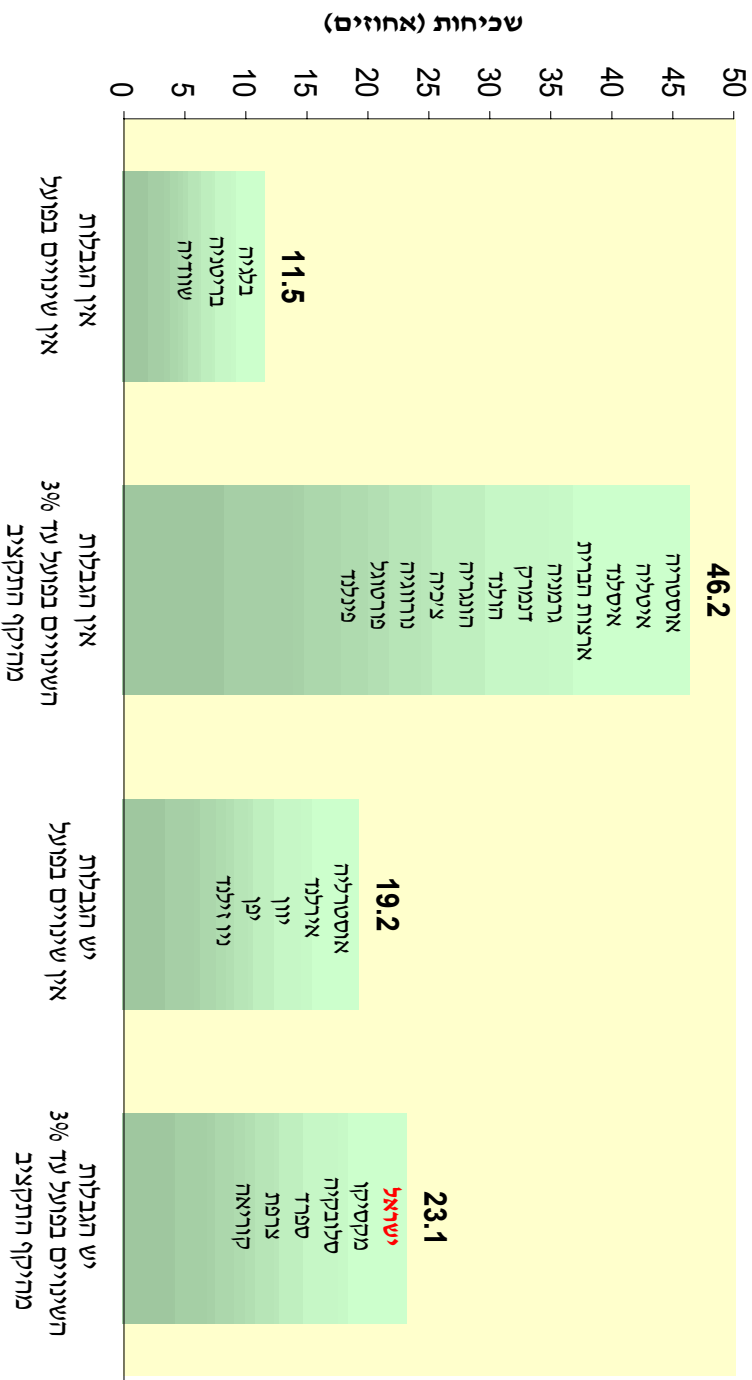
תרשים 7

פרק הזמן בין מועד הגשת התלוצב לפירמנט לבין מועד אישורו



תרשים 8

זכותו של המחוקק לשנות את האעת התקציב, להלכה ולמעשה



מקור: OECD/WB, 2003

נשאלת השאלה אם הכמות המזערית של השינויים בהצעת התקציב היא פועל יוצא של הגבלות חוקיות על כוחו של הפרלמנט או תוצאה של ריסון עצמי. התשובה מעורבת: ב־46% מהמדינות אין כל הגבלות חוקיות על סמכותו של הפרלמנט לשנות את התקציב. ובכל זאת מדינות אלה דיווחו כי היקף השינויים בהצעת התקציב ביזמת המחוקק אינו עולה על 3%. יתרה מזו, בלגיה, בריטניה ושוודיה – שגם בהן אין המחוקק מוגבל להלכה לשנות את התקציב – ציינו כי הפרלמנט מאשר את הצעת התקציב ללא שינויים. כלומר, לפנינו מידה גדולה של ריסון עצמי, שהתפתחה כנוהג במדינות רבות (ראו תרשים 8 להלן). מעניין לציין כי בשש מתוך שמונה המדינות שהפרלמנט שלהן אינו נוהג לשנות את התקציב, פרק הזמן לדיון בתקציב הוא הקצר ביותר – עד חודשיים (תרשימים 7, 8).

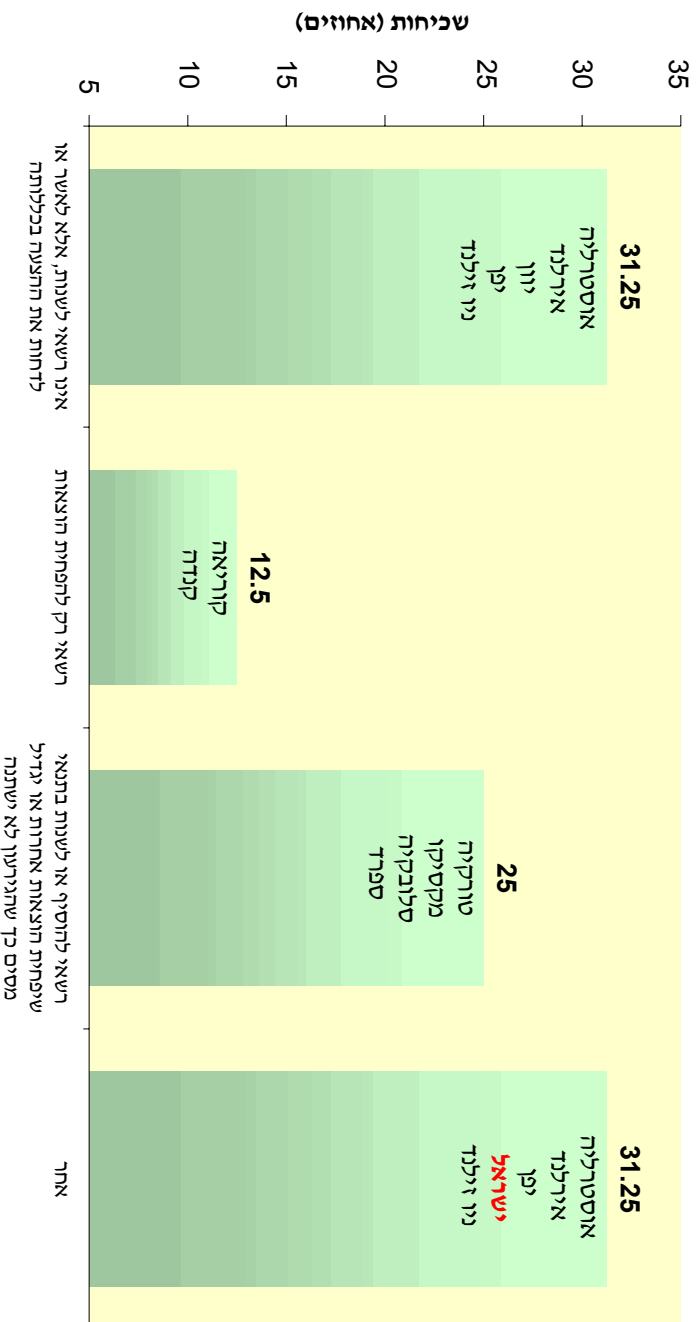
קצת יותר ממצחית מהמדינות מגבילות את יכולתו של בית המחוקקים לשנות את הצעת התקציב ברמות תוקף מגוונות. ב־52% מהן ההגבלה מעוגנת בחוקה, ב־22% בחוק רגיל, וביתר המדינות בכללים לא פורמליים או בכללי עבודה שגיבש המחוקק עצמו. אופי ההגבלות מגוון מאוד. באוסטרליה וביפן, לדוגמה, המחוקקים אינם רשאים לשנות כלל את התקציב ועליהם לאשרו או לדחותו כמות שהוא. בכמה מדינות, כמו קנדה וקוריאה, הפרלמנט רשאי להציע שינויים ברמת ההוצאה של תכניות קיימות בלבד. כלומר, חל איסור ליזום תכניות תקציביות חדשות. בחלק מהמדינות, כמו ספרד ומקסיקו, המחוקקים יכולים לשנות את הרכב התקציב או את רמת ההוצאה הכוללת, ובלבד שיעד הגירעון או העודף בתקציב יישארו ללא שינוי (תרשים 9 להלן).

ההגבלות החלות על חברי הפרלמנט בהגשת הצעות חוק שיש להן השלכות תקציביות אפקטיביות מאוד ותורמות בדרך כלל לצמצום היזמות האישיות. לשם המחשה: מספר הצעות החוק התקציביות שהגישו ב־1999 חברי פרלמנט בצרפת ובהולנד, אשר בשתיהן יש הגבלות על חקיקת חוקים תקציביים, היה 53 ו־65 בהתאמה. בישראל, לעומת זאת, שלא היו בה הגבלות,²² הוגשו באותה שנה 2,088 הצעות חוק שיש להן עלות תקציבית.

22 על פי החוק שהיה תקף עד 2002, כל הצעת חוק שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, או שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, תצוין בנוסח החוק המוצע או בדברי ההסבר לו, דרך המימון להוצאה או להפחתה. אולם חברי הכנסת ניצלו את הנוסח העמום והציעו את הרזרבה הכללית כמקור להצעה המוצעת. למעשה, המטלה למצוא את המקור התקציבי הוטלה על ועדת הכספים.

תרשים 9

ההגבלות על זכותו של המחוקק לשנות את התקציב



מתחילת שנות השמונים חלה עלייה תלולה בהיקף הצעות החוק התקציביות שיזמו חברי הכנסת בישראל. לחלק מהחוקים הייתה עלות תקציבית ניכרת מאוד. לדוגמה, היקף ההוצאה בשנת 2000, בעקבות החוקים הפרטיים שאושרו בכנסת בקריאה השלישית, הסתכם ב־1.6 מיליארד ש"ח. בהם ראוי לציין את חוק משפחות ברוכות ילדים, שעלותו השנתית מגיעה ל־500 מיליון ש"ח, ואת הגדלת ההטבות לחיילים משוחררים בהיקף של 150 מיליון ש"ח לשנה.

היקף התקציב הגלום בהצעות שעברו קריאה טרומית בשנת 2000 הגיע ל־20 מיליארד ש"ח.²³ מבול החוקים הפרטיים איים לערער את היציבות במשק ולגרום לאבדן שליטה בתקציב המדינה. עקב כך יזמה הממשלה חוק להגבלת החקיקה הפרטית, אולם הוא אושר בהוראת שעה רק ב־2002, כשהמשק היה על סף משבר תקציבי ופיננסי. ב־2003 הכירה הכנסת בחשיבות ההגבלה ועיגנה אותה בחוק יסוד: משק המדינה. על פי חוק זה כל הצעה שעלותה התקציבית 5 מיליון ש"ח ומעלה לא תתקבל אלא בקולותיהם של חמישים חברי כנסת לפחות. הרוב האמור דרוש בכל הקריאות.

לכנסת יש השפעה על תקציב המדינה גם במהלך יישומו, שכן חלק מהשינויים בהרכב התקציב מחייבים את אישור ועדת הכספים.

3. מעמד ועדת הכספים בכנסת

ועדת הכספים של הכנסת היא הוועדה היחידה המוסמכת לדון בתקציב, בדומה לכמחצית מהמדינות בסקר. כינוס כל דיוני התקציב בוועדה אחת תורם להגברת מידת הריכוזיות של תהליך התקצוב. ההצעה המובאת לאישור המליאה בקריאה שנייה היא ההצעה שתוקנה ואושרה בוועדת הכספים, שנהנית בישראל מעצמה רבה והיא למעשה הגוף המכריע בכנסת בכל הקשור לשינויים בתקציב, לאישורו ולהעברות מסעיף לסעיף במהלך השנה. בחלק מהמדינות, כמו בלגיה ונורווגיה, דנים במצרפי התקציב וההקצאה לכל משרד

23 יש לציין כי ככל שגבר מספר הצעות החוק הפרטיות, כך שיעור ההצעות שהתקבלו ירד באופן משמעותי. בלאנדר וקליין (2002) מדווחים כי בשנות הכנסת הרביעית עד התשיעית היה היקף הצעות החוק הפרטיות בין 200 ל־300 בכל תקופת כהונה, ושיעור האישורים נע בין 20% ל־35%. אולם כשזרם ההצעות גבר מאוד, שיעור האישורים פחת במהירות והגיע ל־2% בכנסת ה־15 (ראו שם, לוח 3.2). זהו שיעור נמוך בהשוואה לעולם. צוובנר (2000) מציגה מדגם של מדינות שבהן מספר הצעות החוק הפרטיות שיש להן השלכה תקציבית הוא קטן ונדד בוד שיעור הקבלה גבוה – בין 6% ל־66%. התפתחות דומה לישראל נצפתה לאורך זמן גם באיטליה (ראו בלאנדר וקליין, 2002, תרשים 2.3).

בוועדת התקציב, ואילו בהקצאות לתכניות פעולה בתוך תקציבו של כל משרד דנים בוועדות סקטוריאליות. בכמה מדינות, כמו צרפת ופורטוגל, מקובל לצרף לוועדת התקציב חברים מהוועדות הסקטוריאליות בעת הדיון על תקציב המשרד הנתון לפיקוחן (תרשים 10 להלן).

כמעט כל הדיון בתקציב המדינה בכנסת ישראל מתקיים בוועדת הכספים. הזמן המוקדש לדיון הוא, כאמור, קצר מהמקובל במדינות אחרות. למרות זאת הוועדה אינה מנצלת בכל שנה את מלוא הזמן העומד לרשותה לליבון כל פרטי התקציב. ליו"ר הוועדה עצמה רבה במיוחד, בעיקר משום שסדר יומה של הוועדה נתון לסמכותו הבלעדית. לעתים תכופות הדיונים מעוכבים משיקולים פוליטיים או טקטיים. כך נותר לדיון בפועל בוועדת הכספים זמן מצומצם בהרבה ממה שהחוק מאפשר.

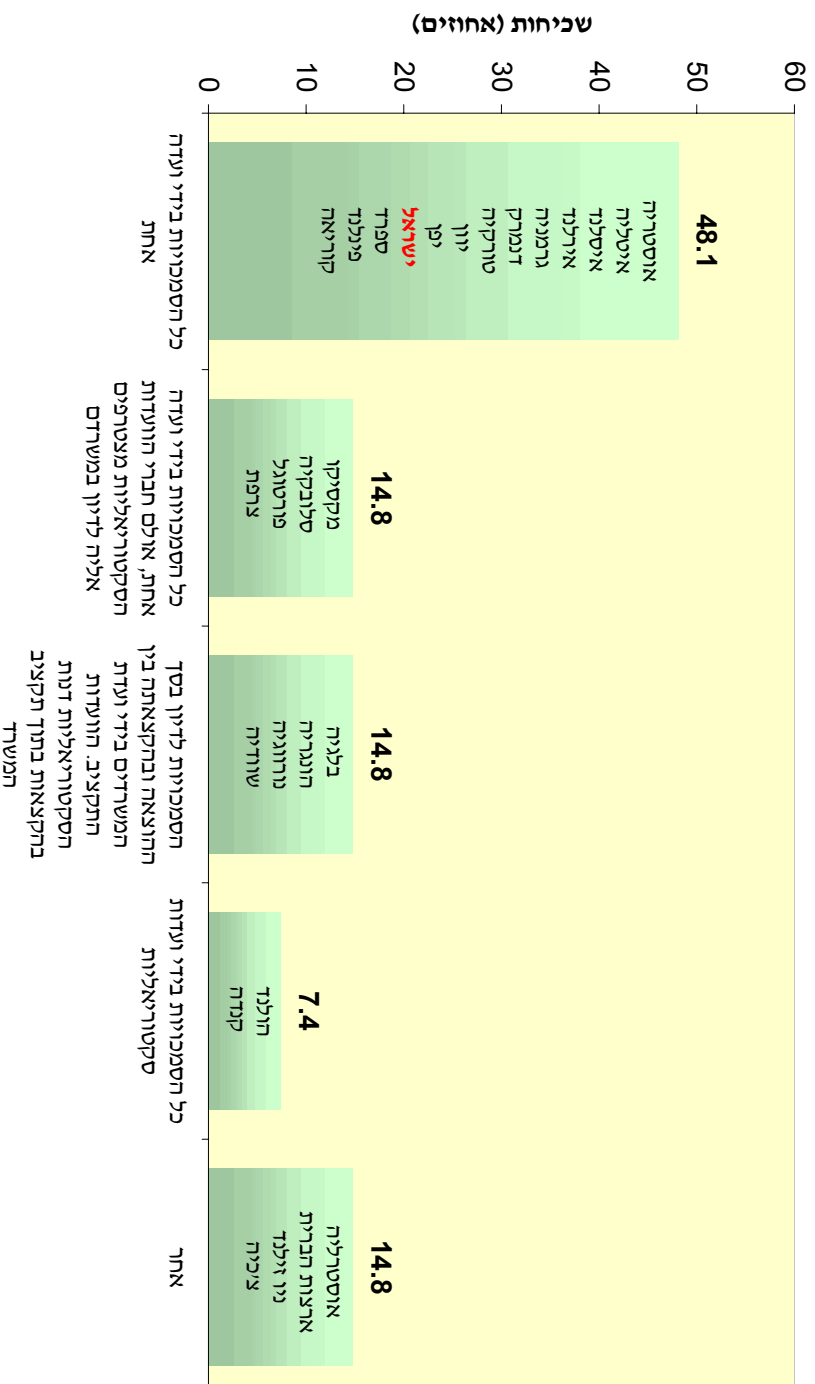
ועדת הכספים מופקדת גם על אישורם של מרבית החוקים הכלכליים, גם אם אין להם השלכות תקציביות, כמו הצעות לשינוי מבנה השוק בענפים מונופוליסטיים. חלק מהחוקים מובאים במהלך השנה, וחלקם מצורפים לחוק התקציב במסגרת חוק ההסדרים (להרחבה ראו פרק ב להלן). משום כך הזמן האפקטיבי שעומד לרשות ועדת הכספים לדיון בחוק התקציב הוא נמוך מזה שעולה מן ההשוואה הבינלאומית.

קשת האישים המוזמנים להעיד לפני ועדת הכספים בישראל היא הרחבה ביותר מכל המדינות שהשתתפו בסקר. היא כוללת שרים, פקידי ציבור בדרגים שונים, מומחים חיצוניים ובעלי עניין, למשל נציגי עובדים, נציגי מעסיקים וארגונים ללא מטרות רווח, ואף אזרחים מהשורה. הזמן המוקצה לכל אחד מצומצם מאוד, וגם פקידי הממשלה ומומחים חיצוניים אינם זוכים לפרוש במידה סבירה את עמדותיהם. הדיון בוועדת הכספים בישראל פתוח לציבור, בדומה לנוהג במחצית מהמדינות.

לסיכום, כוחה היחסי של כנסת ישראל בתהליך התקצוב קטן, וכוחה של הממשלה ביחס לכנסת גדול. מידת הריכוזיות בישראל בשלב החקיקה היא השלישית במדרג, אחרי אירלנד ויוון (תרשים 11 להלן). השונות בין המדינות במידת הריכוזיות בשלב החקיקה גדולה למדי. בכמה מדינות כוחו של הפרלמנט בתהליך התקצוב גדול מאוד, במיוחד בארצות הברית ובמדינות הסקנדינביות.

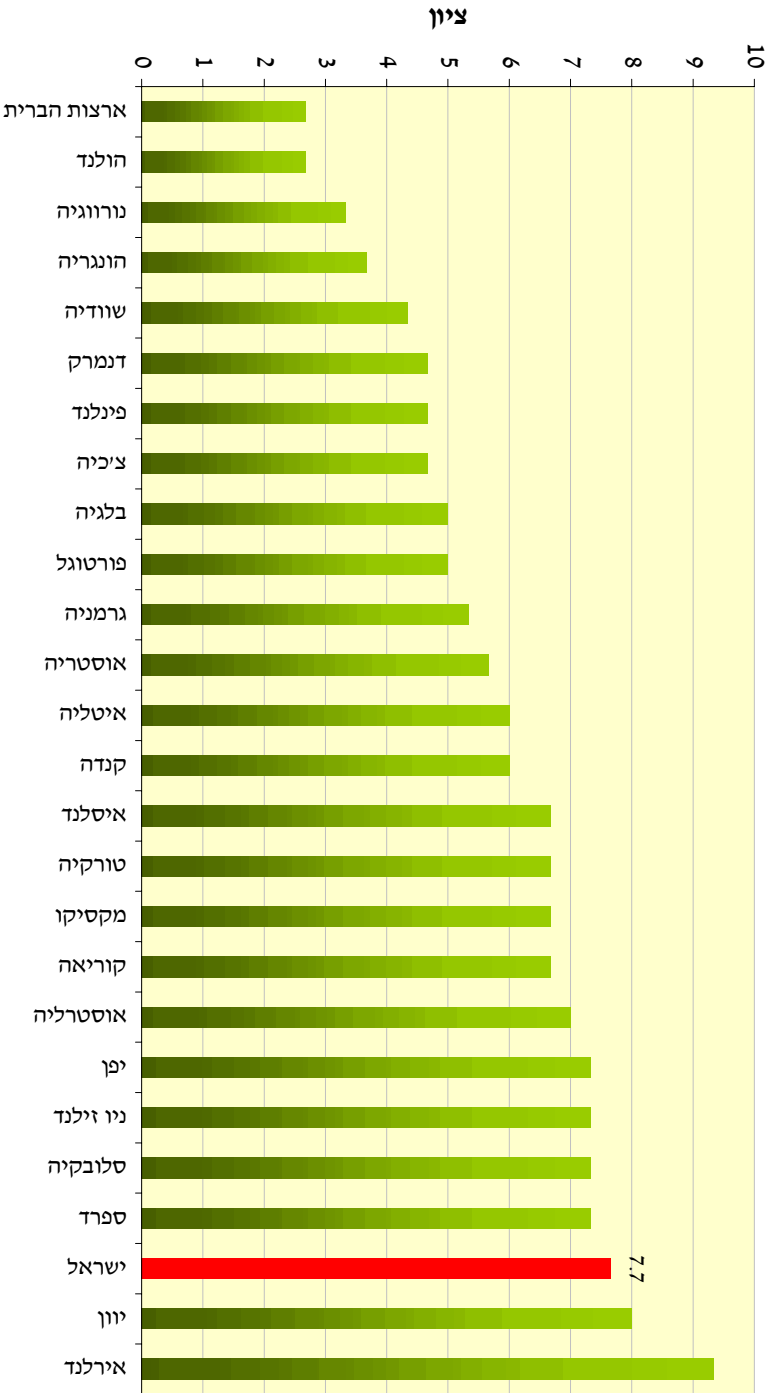
תרשים 10

חלוקת סמכויות הדין בתקציב בין הוועדות בבית המחוקקים



תרשים 11

כוחה של הממשלה ביחס לפרלמנט בתהליך התקצוב בישראל ובמדינות ה-OECD



מקור: OECD/WB, 2003 ועבודי המתברים.

4. הצוות המקצועי בכנסת

בהשוואה לפרלמנטים אחרים הסיוע המקצועי הניתן לחברי הכנסת בנושאי התקציב מצומצם. לוועדת הכספים שלושה יועצים מקצועיים בלבד – אחת לכלכלה ושניים למשפטים – והם מייצגים לוועדה בכל הנושאים שבהם היא דנה. כלומר, התשומה המוקדשת לענייני תקציב מצומצמת ביותר. ברוב המדינות הצוות המקצועי העוסק בתקציב גדול יותר, ובמחצית מהמדינות הוא עולה על חמישה.

ד. השלכות תהליך התקצוב בישראל

מניתוח מאפייני תהליך קבלת ההחלטות בישראל, ובמיוחד מניתוח מעמדו של כל מוסד בתהליך, עולה כי אופי התהליך בישראל הוא ריכוזי לכל אורכו. בשלב הכנת התקציב וסיכום עמדת הממשלה בחרה ישראל להעניק כוח אסטרטגי לשר האוצר ולראש הממשלה על פני שרי ההוצאה – החלטה בעלת חשיבות רבה בשמירה על המשמעת התקציבית. גם בקביעת הרכב התקציב הוענק מעמד בכורה לשר האוצר ולראש הממשלה על פני שיתוף פעולה עם שרי ההוצאה – הכרעה העלולה לפגוע בסדר ההעדפות הרצוי וביעילות הייצור של השירותים הציבוריים. בשלב החקיקה יש כוח עדיף לממשלה על פני חברי הכנסת, ובשלב הביצוע הוענקה למשרד האוצר העצמה הנדרשת במודל הריכוזי על מנת להבטיח שיישום התקציב ('על שינויי') לא יסטה מהחוק שחוקקה הכנסת.

הבחירה בתהליך הריכוזי ובתוכו במודל ההאצלה החלה לאחר תכנית הייצוב (1985), בעקבות המשבר התקציבי החמור בשנות העשור האבוד (1974-1985). בתקופה זו הגיעה ההוצאה הציבורית ל-77% מהתוצר, והגירעון בתקציב הסתכם ב-14% מהתוצר. גם השלכותיה של מדיניות זו על היציבות ועל הצמיחה היו הרסניות: קצב הצמיחה ירד בשיעור דרסטי, שיעור האינפלציה הואץ עד כדי 400% בשנה, והחוב הציבורי נסק ל-175% מהתוצר – מחציתו חוב חיצוני. כמזור למחלות 'העשור האבוד' שינתה הממשלה את מדיניותה התקציבית מן הקצה אל הקצה ואימצה תהליך שאמור להבטיח שמירה על יציבות פסקלית.

1. השינויים במשמעת התקציבית לאחר תכנית הייצוב

בעקבות תכנית הייצוב חל שיפור ניכר במשמעת התקציבית לאורך זמן. משקל הוצאות הממשלה כאחוז מהתוצר ירד בהדרגה עד לרמה של כ-49% בשנת

2005 (תרשים 12 להלן). הגירעון בתקציב המגזר הציבורי בכללותו²⁴ ירד באופן ניכר לרמה ממוצעת של כ-4% מהתוצר בשנים 1989-2004 (תרשים 13 להלן);²⁵ והחוב הציבורי נָטו פחת בהדרגה מ-175% ל-86% מהתוצר. אין ספק שהירידה ברמת הגירעון ובחוב הציבורי בהשוואה לשנות המשבר היא הישג ראוי לציון. להתפתחויות אלה תרמו השינוי בתפיסה הכלכלית של הממשלה יחד עם שינויים חוקיים ומוסדיים בתהליך התקצוב המפורטים בנספח ג שבסוף פרק זה.

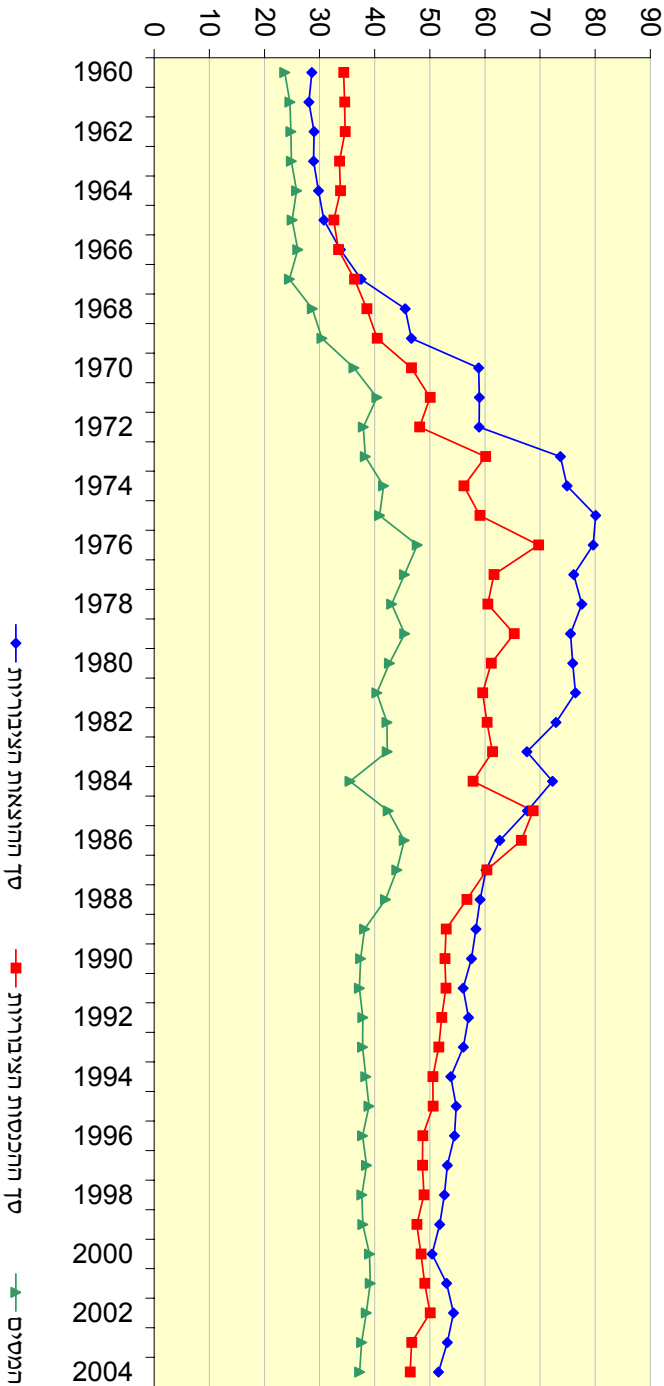
אחד המבחנים החשובים ביותר בשמירה על המשמעת התקציבית הוא ההתמדה. הגירעון הכולל של המגזר הציבורי בישראל מצביע על יציבות רבה למדי של כ-4% מהתוצר מאז 1989 ועל סטיית תקן של 1% בלבד (תרשים 13 להלן). גורם נוסף שמבטיח את התמדת ההפחתה בהוצאות הוא הסמכת הורדת שיעורי המס להורדת ההוצאות. זעירא וסטרבצ'ינסקי (2001) הראו כי לאחר תכנית הייצוב קשר זה התחזק באופן משמעותי. נוסף על כך הפיגור בין מועד השינוי בהוצאות לבין מועד השינוי במסים הלך והתקצר ככל שהתרחקו משנות המשבר.

על אף השיפור העצום במשמעת התקציבית בהשוואה לשנות המשבר, היקף הגירעון בתקציב ורמת החוב הציבורי עדיין גבוהים מהמקובל במדינות ה-OECD. חלק מההסבר לתופעה זו נעוץ בהתפתחויות המדיניות והפוליטיות בעשור האחרון – האינתיפאדה והתקצרות אורך החיים של הממשלות בישראל. הישארות המשק ברמות גירעון וחוב ציבורי גבוהות יחסית למדינות המפותחות, על רקע תהליך תקצוב ריכוזי מאוד, מעידה כי שיפור נוסף במשמעת התקציבית תלוי בתפיסת העולם של המערכת הפוליטית וביציבותה יותר מבאופי תהליך התקצוב. גם אי־שיתופם של משרדי ההוצאה בקביעת הרכב התקציב הכולל, בייחוד תקציב המשרדים, גובה מהמשק מחיר במונחי יעילות: הוא פוגע בבחירת סדר העדיפויות הרצוי, ביעילות הקצאת המקורות וביעילות הייצור של השירותים הציבוריים.

24 בפרקים אחרים הצגנו את גירעון הממשלה הצרה, אולם המשמעת התקציבית תלויה בתקציב הכולל של המגזר הציבורי, כלומר הממשלה, הסוכנות, בנק ישראל והרשויות מקומיות. ההבדל העיקרי הוא בתקציב הרשויות המקומיות, שמימונו נשען במידה רבה על הממשלה.

25 בשנתיים שלאחר תכנית הייצוב היה אף עודף בתקציב המדינה.

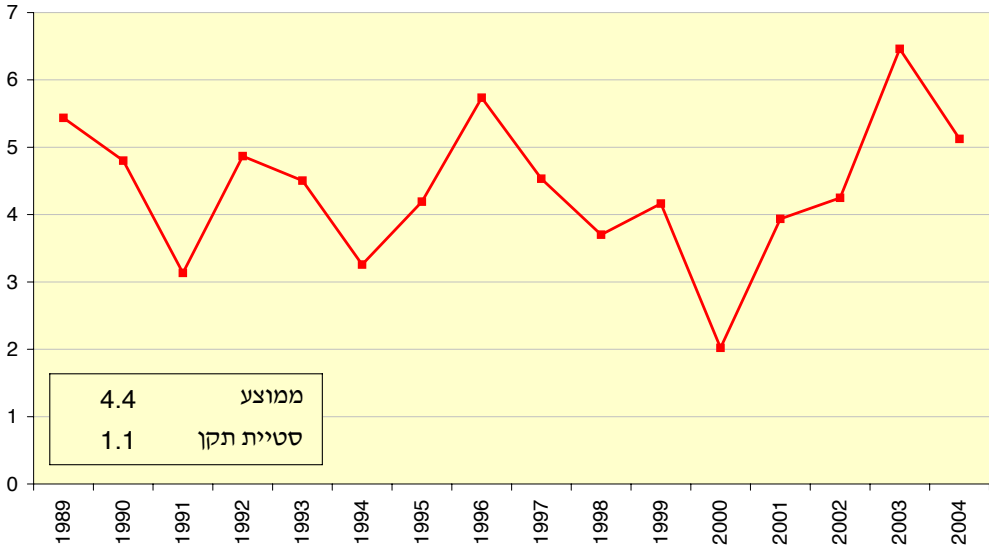
תרשים 12
הוצאות והכנסות הממשלה, 1960-2004 (אחוזי ת"ג)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל: **דוח בנק ישראל 2004**, נספחים סטטיסטיים.

תרשים 13

הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה, 1989-2004 (אחוזי תמ"ג)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל: **דוח בנק ישראל 2004**, נספחים סטטיסטיים.

ה. מסקנות עיקריות

בשל החשיבות הרבה הטמונה בשמירה על המשמעת הפיסקלית, ובמיוחד על רקע הניסיון האינפלציוני החמור של מדינת ישראל בעבר, יש להעדיף תהליך קבלת החלטות ריכוזי. בחירה זו עולה בקנה אחד עם המקובל ברוב מדינות ה-OECD.

בשלב הכנת התקציב רצוי להשאיר את מודל ההאצלה על כנו, כלומר להעניק כוח אסטרטגי לשר האוצר ולראש הממשלה על פני שרי ההוצאה. אולם ראוי לשלב במודל זה מאפיינים שיתופיים, כפי שנהוג ברוב מדינות ה-OECD. מודל ההאצלה מתאים יותר למדינה בעלת משטר נשיאותי או שיטת בחירות רוביות, שבכל עת שולטת בה מפלגה אחת. לעומת זאת במשטר מרובה מפלגות שממשלתו מורכבת מקואליציה, יש עדיפות לשיתוף כל השרים בתהליך גיבוש הרכב התקציב. זאת ועוד, ניצול יתרון המידע שיש למשרדי ההוצאה באשר לביקושים של הציבור ולפונקציית הייצור של השירותים שהם מופקדים עליהם

ישפר את יעילות הקצאת המקורות בתקציב ואת יעילות הייצור של השירותים הציבוריים.

מתכון אפשרי לשילוב מודל ההאצלה עם המודל השיתופי הוא פיצול תהליך קבלת ההחלטות בממשלה לשני שלבים. בשלב הראשון ייקבעו כל מצרפי התקציב – ההוצאה, המסים והגירעון. בשלב זה יוענק מעמד עדיף לראש הממשלה ולשר האוצר בתהליך קבלת ההחלטות, על פי המתכונת הקיימת כיום. לאחר שהמצרפים ייקבעו, יוחלט על הרכב התקציב בשיטה שתגביר את מעורבותם של שרי ההוצאה בקביעת הרכבו. פיצול התהליך בד בבד עם שינוי יחסי הכוחות בין משרד האוצר למשרדי ההוצאה בשלביו השונים יאפשר השגת משמעת תקציבית, בחירת סדר עדיפויות שיביא למקסימום את הרווחה החברתית וייצור יעיל של השירותים הציבוריים. על החשיבות הרבה בהגדלת שיתופם של משרדי ההוצאה בתהליך התקצוב עמדו גם היועץ המשפטי לממשלה ומבקר המדינה.

יישום ההמלצה האחרונה מחייב שינויים ארגוניים במשרדי הממשלה. מאז שנות השמונים ככל שהתחזק מעמדו של משרד האוצר, הלך ונחלש מעמדו של משרדי ההוצאה. עקב כך ירדה יוקרתם, וחל פחות ביכולתם לגייס כוח אדם מהמעלה הראשונה. גם הירידה ביציבות השלטונית בעשור האחרון צמצמה את כוח המשיכה של משרדי ההוצאה. שכלול תהליך הקצאת התקציב בין משרדים ובין תכניות בתוך המשרדים מחייב את הגדלת כוח המשיכה של המשרדים. תהליך זה יתרחש בהדרגה, בד בבד עם הרחבת סמכותם. הרחבת הסמכות חייבת לבוא יחד עם הטלת האחריות על המשרדים לספק את השירותים שהם מופקדים עליהם במסגרת התקציב שהממשלה אישרה להם.

סמכויותיה של הכנסת באישור חוק התקציב וההגבלות על החקיקה הפרטית מתיישבות עם תהליך תקציב ריכוזי, והן דומות למקובל ברוב מדינות ה-OECD. עם זה חשוב לשפר ולהעמיק את פיקוח הכנסת על התקציב.

יש להשאיר על כנם את הכללים ואת הסמכויות הקיימים בשלב יישום התקציב, פרט לריבוי הסעיפים. את מספר הסעיפים בתקציב יש לצמצם בשיעור ניכר.

נספח א

מדדי ריכוזיות על בסיס סקר הבנק העולמי וה־OECD

מדדי הריכוזיות חושבו על בסיס סקר שנערך על ידי הבנק העולמי וה־OECD (OECD/WB, 2003) על תהליך התקצוב במדינות ה־OECD ובעוד כמה מדינות. הסקר נערך בשנים 2003-2004 והוא מתייחס לשנת 2002. השאלות בסקר מקיפות תחומי פעולה רבים בתהליך התקצוב. בחרנו בשאלות המאפיינות בדרך הטובה ביותר, לדעתנו, את מידת הריכוזיות בכל אחד משלבי תהליך התקצוב.

שיטת הניקוד

שיטת הניקוד מעניקה ציון גבוה יותר ככל שהתכונה מאפיינת מודל ריכוזי יותר. כלומר, לכל שאלה תשובות אפשריות אחדות, והניקוד ניתן לפי מידת הריכוזיות שכל תשובה משקפת. על מנת ליצור ניקוד אחיד לכל השאלות, הציונים מנורמלים כך שיהיו בין 0 ל־10.

השאלות מסווגות לפי שלושת השלבים בתהליך התקצוב: (1) שלב הכנת התקציב; (2) שלב החקיקה; (3) שלב ביצוע התקציב.

מדד הריכוזיות בכל שלב של תהליך התקצוב הוא ממוצע פשוט של הניקוד לשאלות שנבחרו לאפיין שלב זה. מדד הריכוזיות הכולל של תהליך התקצוב הוא ממוצע פשוט של מדדי השלבים.

לוח 1 להלן פירוט השאלות המאפיינות כל אחד משלבי תהליך התקצוב, הניקוד המקורי לתשובות והניקוד המנורמל:

לוח 1

השאלות להערכת מידת הריכוזיות בתהליך התקצוב

שלב א: הכנת התקציב

ניקוד מנורמל (בין 0 ל-10)	תשובות אפשריות וניקוד מקורי	תוכן השאלה	מספר השאלה בסקר
כן = 10 לא = 0	כן = 1 לא = 0	In developing the budget, are there fiscal rules placing limits on Executive fiscal policy discretion?	2.1.a.1
כן = 10 לא = 0	כן (באחת השאלות) = 1 לא (בשתי השאלות) = 0	In developing the budget, are there fiscal rules placing limits on Executive fiscal policy discretion? / Is your country subject to any fiscal rules by a supra-national organization? (e.g. Maastricht treaty)	Combined 2.1.a.1 and 2.1.a.4
כן = 0 לא = 10	כן = 0 לא = 10	Are there established rules or procedures to guide central budget authority negotiations with line ministries?	2.4.d
תשובה מס' 1 = 0 תשובה מס' 2 = 10 תשובה מס' 3 = 7.5 תשובה מס' 4 = 2.5 תשובה מס' 5 = 5 תשובה מס' 6 = 5	0 = Parliament 4 = Minister of finance 3 = President/Prime Minister/ Executive Principal 1 = Cabinet 2 = Ministerial committee 2 = Other – please specify	1 Who has the last word? 2 How are disputes between Ministries and the central budget authority resolved? 3 4 5 6	2.4.e
1 = 15%-0% 4 = 30%-16% 7 = 50%-31% 10 = יותר מ-50%	1 = 15%-0% 2 = 30%-16% 3 = 31%-50% 4 = יותר מ-50%	What percentage of the initial executive branch budget is decided by the President/ Prime Minister/Principal Executive (i.e. not worked out between ministries)?	2.4.f

שלב ב: החקיקה

ניקוד מנורמל (בין 0 ל-10)	תשובות אפשריות וניקוד מקורי	תוכן השאלה	מספר השאלה בסקר
<p>10 = עד חודשיים</p> <p>6.7 = 4-2 חודשים</p> <p>3.3 = 6-4 חודשים</p> <p>0 = יותר מ-6 חודשים</p>	<p>3 = עד חודשיים</p> <p>2 = 2-4 חודשים</p> <p>1 = 4-6 חודשים</p> <p>0 = יותר מ-6 חודשים</p>	How far in advance of the beginning of the fiscal year does the executive present its budget to the legislature?	2.7.b
<p>8.3 = 1 תשובה מס'</p> <p>6.7 = 2 תשובה מס'</p> <p>5 = 3 תשובה מס'</p> <p>3.3 = 4 תשובה מס'</p> <p>1.7 = 5 תשובה מס'</p> <p>0 = 6 תשובה מס'</p> <p>10 = 7 תשובה מס'</p> <p>0 = 8 תשובה מס'</p>	<p>5 = The executive's budget proposal takes effect in any case 1</p> <p>4 = The executive's budget proposal takes effect on an interim basis in a constitutional or legislative specified period of time 2</p> <p>3 = Last year's budget takes effect on an interim basis 3</p> <p>2 = Last years' budget concerning continuing expenditures takes effect 4</p> <p>1 = Other interim measures are constitutionally/legislatively required and voted on by the legislature 5</p> <p>0 = Other interim measures are voted on by the legislature 6</p> <p>6 = The executive would resign and new elections would be called 7</p> <p>0 = Other – please specify 8</p>	If the budget is not approved by the legislature before the start of the fiscal year, which of the following describes the consequences:	2.7.c

ניקוד מנורמל (בין 0 ל-10)	תשובות אפשריות וניקוד מקורי	תוכן השאלה	מספר השאלה בסקר
<p>כן = 10 לא = 0</p>	<p>כן = 1 לא = 0</p>	<p>Are there any restrictions on the right of the legislature to modify the detailed budget proposed by the executive?</p>	<p>2.7.d</p>
<p>תשובה מס' 1 = 10 תשובה מס' 2 = 6.7 תשובה מס' 3 = 3.3 תשובה מס' 4 = 0</p>	<p>3 = It generally approves the budget with no changes 2 = It generally approves the budget with minor changes only (affecting less than 3% of total spending) 1 = It generally approves the budget with major changes (affecting more than 3% but less than 20% of total spending) 0 = It generally approves a budget significantly different from the executive (affecting more than 20% of total spending)</p>	<p>1 In practice, does the legislature generally approve the budget as presented by the executive? 2 3 4</p>	<p>2.7.i</p>

ניקוד מנורמל (בין 0 ל-10)	תשובות אפשריות וניקוד מקורי	תוכן השאלה	מספר השאלה בסקר
<p>10 = 1 תשובה מס'</p> <p>6.7 = 2 תשובה מס'</p> <p>3.3 = 3 תשובה מס'</p> <p>0 = 4 תשובה מס'</p> <p>5 = 5 תשובה מס'</p>	<p>3 = A single budget committee deals with all budget-related matters with no formal input from other committees. Sectoral committees may make recommendations, but budget committee does not have to follow them. 1</p> <p>2 = A single budget committee deals with the budget, but members from other sectoral committees attend meetings of the budget committee when expenditures in their specific areas are being dealt with. 2</p> <p>1 = A single budget committee deals with budget aggregates (total level of revenue and spending and their allocation to each sector) and sectoral committees deal with spending at the level of each appropriation. 3</p> <p>0 = Sectoral committees deal with appropriations for each respective sector. No budget committee is in place or offers only technical assistance. 4</p> <p>1.5 = Other, please specify 5</p>	<p>What best describes the committee structure for dealing with the budget?</p>	<p>2.10.a</p>

שלב ג: ביצוע התקציב

ניקוד מנורמל (בין 0 ל-10)	תשובות אפשריות וניקוד מקורי	תוכן השאלה	מספר השאלה בסקר
<p>0 = 1 תשובה מס'</p> <p>3.3 = 2 תשובה מס'</p> <p>6.7 = 3 תשובה מס'</p> <p>10 = 4 תשובה מס'</p> <p>5 = 5 תשובה מס'</p>	<p>0 = Yes 1</p> <p>1 = Yes, appropriations are at the outcome level 2</p> <p>2 = No, separate appropriations for salaries and other operating expenditures 3</p> <p>3 = No, more than two appropriations lines for operating expenditures 4</p> <p>1.5 = Other, please specify 5</p>	<p>Do government organizations generally receive one appropriation for all of their operating expenditures?</p>	3.2.a.1
<p>0 = 1 תשובה מס'</p> <p>8 = 2 תשובה מס'</p> <p>6 = 3 תשובה מס'</p> <p>4 = 4 תשובה מס'</p> <p>2 = 5 תשובה מס'</p> <p>10 = 6 תשובה מס'</p> <p>5 = 7 תשובה מס'</p>	<p>0 = There are no restrictions on such transfers 1</p> <p>4 = There can be transfers, but only with the approval of the Ministry of Finance/Central Budget Authority 2</p> <p>3 = There can be transfers, but only with the approval of the Legislature 3</p> <p>2 = There can be transfers, but only if the change alters the structure of appropriations 4</p> <p>1 = There can be transfers, but the legislature must be notified of the transfer 5</p> <p>5 = There can be no such transfers 6</p> <p>2.5 = Other, please specify 7</p>	<p>If government organizations generally receive more than one appropriation for operating expenditures, are transfers or virements permitted between different appropriation lines (e.g. between salary and other expenditures)?</p>	3.2.a.2

ניקוד מנורמל (בין 0 ל-10)	תשובות אפשריות וניקוד מקורי	תוכן השאלה	מספר השאלה בסקר
<p>0 = 1 תשובה מס'</p> <p>7.5 = 2 תשובה מס'</p> <p>5 = 3 תשובה מס'</p> <p>2.5 = 4 תשובה מס'</p> <p>10 = 5 תשובה מס'</p> <p>5 = 6 תשובה מס'</p>	<p>0 = There are no restrictions on such transfers 1</p> <p>3 = There can be transfers, but only with the approval of the Ministry of Finance/Central Budget Authority 2</p> <p>2 = There can be transfers, but only with the approval of the Legislature 3</p> <p>1 = There can be transfers, but the legislature must be notified of the transfer 4</p> <p>4 = There can be no such transfers 5</p> <p>2 = Other, please specify 6</p>	<p>Are government organizations allowed to transfer funds between operating expenditures, investments and program funds?</p>	<p>3.2.a.3</p>
<p>0 = 1 תשובה מס'</p> <p>3.3 = 2 תשובה מס'</p> <p>8.3 = 3 תשובה מס'</p> <p>5 = 4 תשובה מס'</p> <p>1.7 = 5 תשובה מס'</p> <p>6.7 = 6 תשובה מס'</p> <p>10 = 7 תשובה מס'</p>	<p>0 = Yes, without limit 1</p> <p>2 = Yes, up to a maximum percentage 2</p> <p>5 = Yes, as approved on a case-by-case basis by the Ministry of Finance/Central Budget Authority 3</p> <p>3 = Yes, on a case by case basis according to underlying statute 4</p> <p>1 = Yes, with notification of the legislature 5</p> <p>4 = Yes, with the approval of the legislature 6</p> <p>6 = No 7</p>	<p>The results of this series of questions will be tabulated on the basis of the type of appropriations used according to question 1.1.a. The questions refer to appropriations that are made on an annual basis.</p>	<p>3.2.b.1</p>

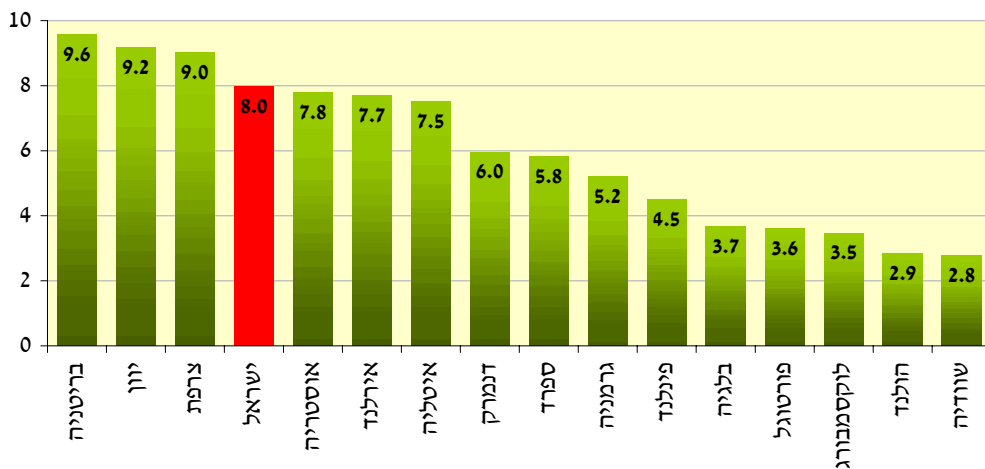
ניקוד מנורמל (בין 0 ל-10)	תשובות אפשריות וניקוד מקורי	תוכן השאלה	מספר השאלה בסקר
<p>0 = 1 תשובה מס'</p> <p>3.3 = 2 תשובה מס'</p> <p>6.7 = 3 תשובה מס'</p> <p>10 = 4 תשובה מס'</p>	<p>0 = Yes, without limit 1</p> <p>1 = Yes, up to a maximum percentage 2</p> <p>2 = Yes, as approved on a case-by-case basis by the Ministry of Finance/Central Budget Authority 3</p> <p>3 = No 4</p>	<p>Is it possible for managers of ministries/government organization to borrow against future appropriations for operating costs (salaries, etc.)?</p>	<p>3.2.b.7</p>
<p>10 = 1 תשובה מס'</p> <p>5 = 2 תשובה מס'</p> <p>6 = 3 תשובה מס'</p> <p>7 = 4 תשובה מס'</p> <p>1 = 5 תשובה מס'</p> <p>2 = 6 תשובה מס'</p> <p>3 = 7 תשובה מס'</p> <p>3.4 = 8 תשובה מס'</p>	<p>10 = No 1</p> <p>5 = A small central reserve fund is operated to meet general unforeseen expenditures. 2</p> <p>6 = A small central reserve fund is operated for only limited contingent purposes. 3</p> <p>7 = A small central reserve fund is operated for new policy initiatives. 4</p> <p>1 = A large central reserve fund is operated to meet general unforeseen expenditures. 5</p> <p>2 = A large central reserve fund is operated to meet major forecasting errors in the economic and other assumptions underlying the budget. The fund is only used if such errors occur. 6</p> <p>3 = A large central reserve fund is operated for new policy initiatives. 7</p> <p>3.4 = Other, please specify 8</p>	<p>Does the annual budget include any central reserve funds to meet unforeseen expenditures?</p>	<p>3.2.c.1</p>

נספח ב

מדדי הריכוזיות בתהליך התקצוב על פי הגדרות Hallesberg, Strauch and Von Hagen

תרשים 14

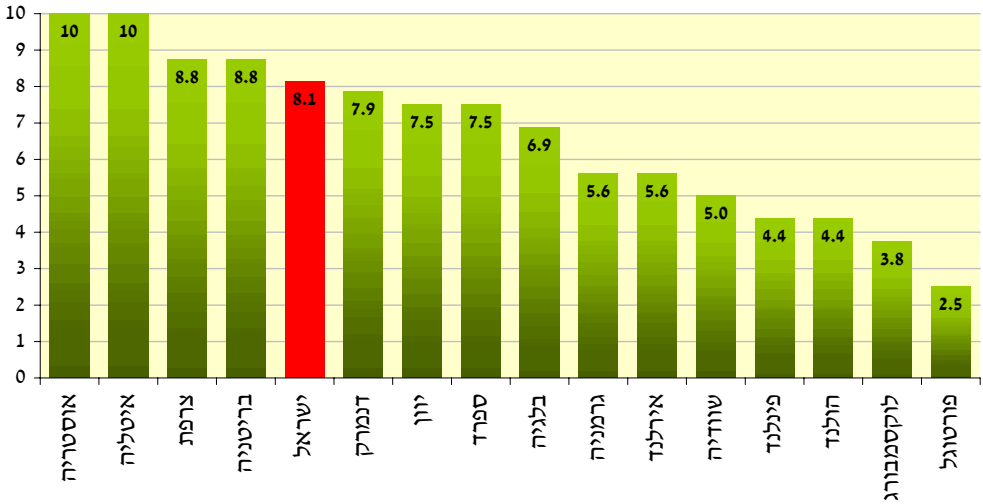
מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב בישראל ובאירופה*



* מדד הריכוזיות הוא ממוצע פשוט של כוחו של משרד האוצר בהכנת התקציב, של כוחה של הממשלה ביחס לפרלמנט בתהליך התקצוב ושל כוחו של משרד האוצר ביישום התקציב.
מקור: עיבודי המחברים.

תרשים 15

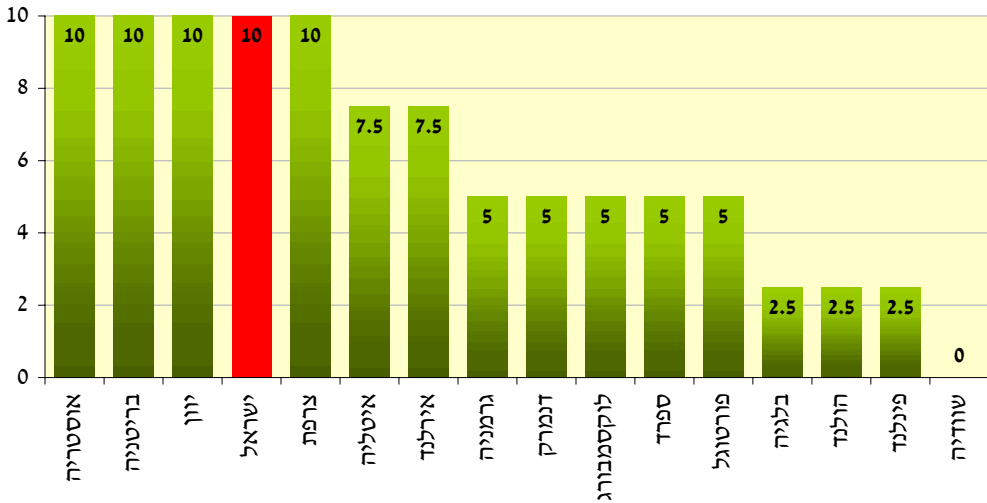
כוחו של משרד האוצר בהכנת התקציב בישראל ובאירופה



מקור: עיבודי המחברים.

תרשים 16

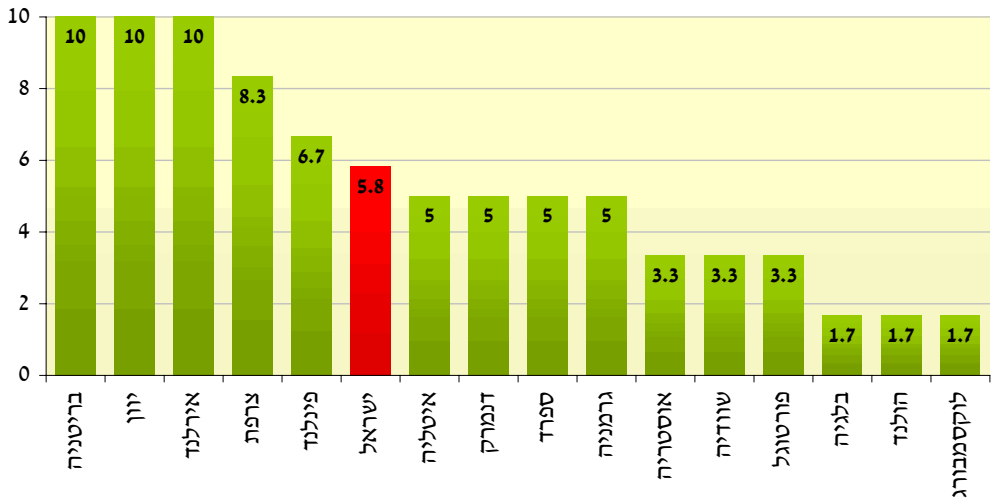
כוחו של משרד האוצר ביישום התקציב בישראל ובאירופה



מקור: עיבודי המחברים.

תרשים 17

כוחה של הממשלה ביחס לפרלמנט בתהליך התקצוב בישראל ובאירופה



מקור: עיבודי המחברים.

נספח ג

השינויים בחוקי התקצוב

עד תכנית הייצוב ב־1985 התבסס תהליך התקצוב על שני חוקים. החוק הראשון, חוק יסוד משק המדינה (1975), עסק במישור היחסים שבין הכנסת לבין הממשלה. החוק השני הסדיר את מבנה התקציב ואת סמכויות שר האוצר ביישומו. הוא לא היה חוק קבוע, אלא חוקק כל שנה מחדש כחלק מחוק התקציב.

הפרק שדן בתהליך התקצוב בתוך חוק התקציב לא התייחס למבנה התקציב כמקובל בחוק הנוכחי (חוק יסודות התקציב). מלבד הוראה המחייבת לפרט את תקציב המפעלים העסקיים, לא הייתה הוראה דומה שחייבה לפרט את התקציב לתקציב רגיל, לתקציב פיתוח וחשבון הון, להחזר חובות לבנק ישראל ולרשימת העודפים המיוחדים. יש לומר כי בפועל נעדר מהמיון רק החזר החובות לבנק ישראל. החוק העניק לשר האוצר סמכויות רחבות בביצוע התקציב: העברת סכומים בין תכניות שונות המשתייכות לאותו סעיף תקציבי, שימוש ברזרבות שהוכנו מראש בתקציב, העברת עודפים לא מנוצלים משנת כספים אחת לזו שאחריה ועוד.

בד בבד עם תכנית הייצוב נחקקו כמה חוקים, שהגבירו מאוד את המשמעת התקציבית. העיקרי שבהם היה 'חוק אי־הדפסה'. עד 1985 יכלה הממשלה ללוות מבנק ישראל באופן חופשי על מנת לממן את הוצאותיה בתקציב. משמעותה של הרשאה זו היא מימון ההוצאה הממשלתית באמצעות הדפסת כסף. באמצע 1985 חוקק 'חוק אי־הדפסה', המונע מהממשלה את האפשרות ללוות מבנק ישראל ומחייב אותה לממן את גירעונותיה על ידי הלוואות מהציבור בישראל או מחו"ל. החוק השני שהעניק לשר האוצר ולממשלה כוח רב בניהול המדיניות הכלכלית בכלל והמדיניות התקציבית בפרט הוא חוק ההסדרים. מלכתחילה הוא נועד להוציא לפועל את תכנית החירום בלבד, אולם החוק מלווה אותנו עד היום (לפירוט ראו פרק ב להלן).

נוסף על כך הפך הפרק בחוק התקציב החדן בתהליך התקצוב מחוק שנתי לחוק קבוע – חוק יסודות התקציב. על מנת להדק את הפיקוח של משרד האוצר על ההוצאות וההתחייבויות הכספיות של הממשלה, העניק החוק

החדש סמכויות לשר האוצר לנקוט צעדים מנהליים נגד גופים החורגים מן המסגרת התקציבית. שר האוצר יכול למשל להפחית את סכום החריגה מהתקציב מכלל המקורות שהגוף המתוקצב זכאי להם, או להורות על פיטורי עובדים שהעסקתם אינה מתוקצבת. גם לשרים אחרים הוענקו סמכויות לפעול נגד גופים שבפיקוחם החורגים מהתקציב, למשל הסמכות שניתנה לשר הפנים לפעול נגד חריגה של הרשויות המקומיות. החוק החדש קובע סנקציות במישור הפלילי ובמישור המשמעותי נגד מי שעבר על הוראותיו וכולל הוראות המורות על בטלותם של חוזים שעניינם הוצאות לא מאושרות.

החוק הרחיב את סמכות שר האוצר לקבוע מנות מימון למשרדי ההוצאה, גם באשר להיקף ההרשאה להתחייב בתכניות שאפשרות זו קיימת בהן וגם בתכניות שבהן ההוצאה מותנית בהכנסה. חידוש נוסף הוא קביעת הגבלות על לקיחת אשראי בידי רשויות מקומיות וגופים נתמכים. באשר להכנת התקציב נוספו סמכויות המגבירות את המשמעת התקציבית, כמו החובה לכלול בתקציב את תחזית התקבולים והמלוות ואת תקציב הטבות המס. למן שנת 1992 חויבה הממשלה לכלול בחוק התקציב גם את הוצאותיה לצורך תמיכה במוסדות ציבוריים, על פי הסדרי תמיכה שוויוניים. בכך הגביל החוק את שיקול דעתם של שרי ההוצאה השונים.

נראה כי השינוי המהותי ביותר לאחר תכנית הייצוב חל בגישתה הכלכלית של הממשלה. לאחר השינוי, ושלא כבתקופה שקדמה לו, נראה כי הממשלה החלה להכיר בחשיבות המשמעת התקציבית. המשמעות חוזקה בעזרת חוקים חדשים ותיקונים בחוק יסודות התקציב, ואלה הביאו להגברת כוחו של שר האוצר.

פרק ב

חוק ההסדרים

א. מבוא

חוק ההסדרים נחקק לראשונה ב־1985 כחלק מן התכנית הכלכלית לייצוב המשק, שנועדה להתמודד עם אחד המשברים הכלכליים הקשים שידע המשק הישראלי. היעד העיקרי היה בלימת האינפלציה, שהגיעה למאות אחוזים בשנה ואיימה להמריא לשיעור בן ארבע ספרות. התמודדות זו חייבה צעדים כלכליים חריגים בכל תחומי הפעילות הכלכלית, כגון קיצוץ עמוק בתקציב הממשלה, הטלת מסים, הקפאת שכר והקפאת מחירים. עומק המשבר חייב את הממשלה לנקוט צעדים מרחיקי לכת השמורים לשעת מצוקה.

היה ברור שכדי למזער את העלויות הכלכליות שנלוות לתכניות לבלימת אינפלציה, יש לבצע צעדים אלה בזמן קצר, משום שגובה העלויות הכלכליות תלוי בפרק הזמן שחולף ממועד ההודעה על התכנית לבלימת האינפלציה ועד לחקיקתה. ביצוע מהיר היה נחוץ כי תקופה זו אופיינה באי־ודאות באשר לנחישות הממשלה לבצע מהלכים כואבים. הצורך בביצוע מהיר של חקיקה בתחומים רבים, שחלקה תיקוני חקיקה קיימת, הוליד את חוק ההסדרים, שנקרא במקור 'חוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה'.

שעת החירום חלפה מאז, אך חוק ההסדרים היה לנוהג מקובל בתהליך התקצוב הישראלי. מדי שנה הממשלה מביאה את חוק ההסדרים בצמוד לחוק התקציב לצורך אישורם של עשרות חוקים ותיקוני חקיקה במגוון תחומים. בשנים האחרונות גבר מאוד השימוש בחוק זה (תרשים 18 להלן), והוא שימש גם פלטפורמה לתכניות כלכליות שהופעלו באמצע השנה.

אמידת היקף השימוש בחוק ההסדרים לפי מספר הסעיפים, כפי שנעשה בתרשים 18, אינה החלופה היחידה. סעיף יכול להיות בעל השפעה שולית או בעל השלכות מרחיקות לכת מבחינה כלל־משקית. לכאורה אפשר לאמוד

את היקף השימוש לפי סך העלות או החיסכון התקציבי הגלומים בסעיפים הכלולים בחוק ההסדרים, אולם לחלק מסעיפי חוק ההסדרים אין משמעות תקציבית ישירה.

משיחות עם נציגי ה-OECD ועם פקידים בכירים במשרדי האוצר של אירלנד, של הולנד ושל דנמרק למדנו כי חוק התקציב במדינות המפותחות אינו כולל צעדי מדיניות בעלי זיקה רופפת לתקציב. מבחינה זו תהליך התקצוב בישראל משתמש בכלי שאינם בשימוש שכיח במדינות אחרות. לרוב חוק התקציב במדינות המפותחות אינו כולל שינויי חקיקה בעלי משמעות תקציבית ישירה, הנעשים במסלול הרגיל של החקיקה. מדינות המצמידות לחוק התקציב שינויי חקיקה בעלי השלכות תקציביות ישירות נוהגות כך במשורה.²⁶

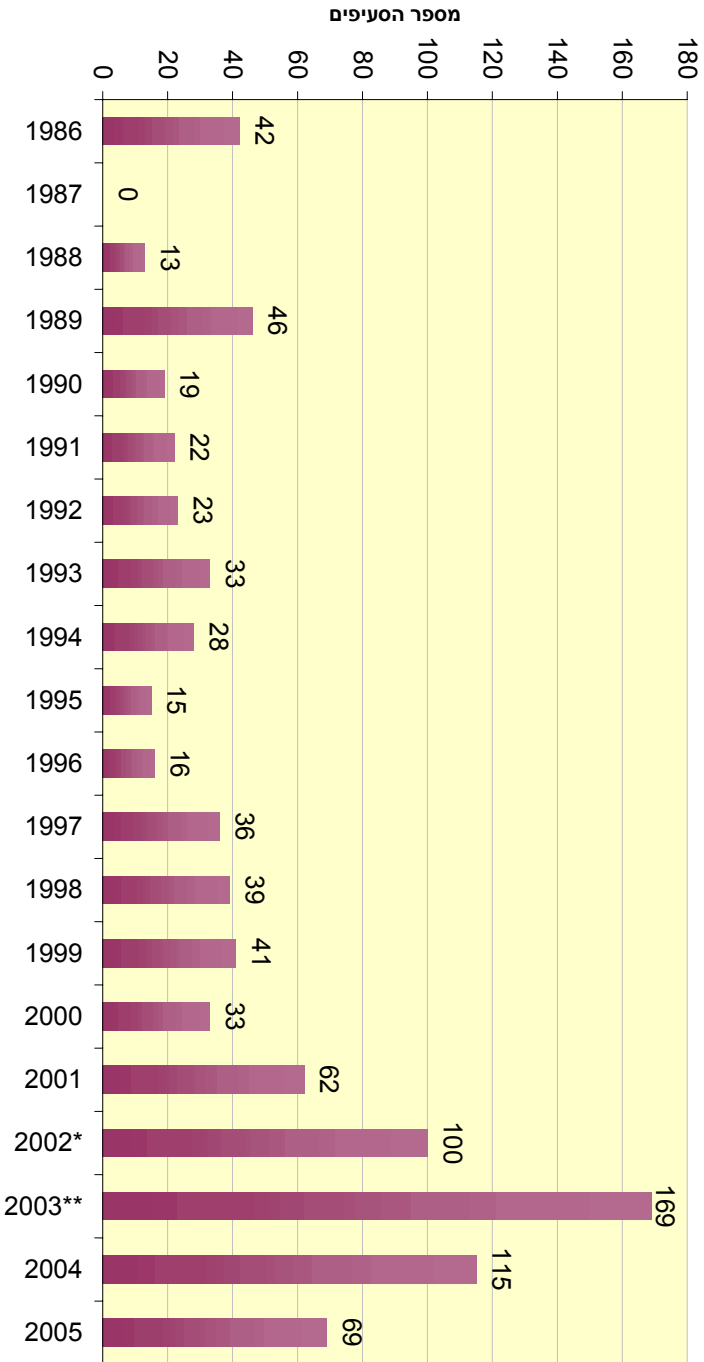
ב. התועלת בחוק ההסדרים

כיצד נשתמר הסדר שנולד לעת חירום גם בזמני שגרה? התשובה טמונה בתועלת שעשויה לנבוע משלוש פונקציות חשובות שהסדר זה ממלא או מילא על רקע חולשת הדמוקרטיה הישראלית. בהקשר זה נדגיש כי חוק ההסדרים מחריף את חולשת התפקוד הדמוקרטי בישראל.

מטרותיו של חוק ההסדרים הן לייעל את המגזר הציבורי, לבצע רפורמות מבניות בענפי המשק ולהשיג את יעדי התקציב. כלומר, בחוק ההסדרים שני סוגים של שינויי חקיקה: הראשון, צעדי מדיניות שיש להם השפעה ישירה על התקציב; השני, צעדי מדיניות שיש להם זיקה רופפת לתקציב. לצעדים אלו יכולות להיות השפעות לוואי על התקציב, אך השגת יעדי התקציב אינה המטרה העיקרית בביצועם.

26 הטיס-רולף (2005) בחנה את מידת השכיחות של כלי חקיקתי כמו חוק ההסדרים במדינות אירופה. היא טוענת שמבנה חקיקתי דומה במידה מסוימת לחוק ההסדרים קיים, או היה קיים, בספרד, בבלגיה, באוסטריה ובאיטליה. חשוב לציין כי 'החוק הנלווה' בספרד בוטל לאחרונה, אם כי הממשלה הספרדית החזירה את 'חוק שיירי החקיקה', שלא ברור מה מידת הדמיון שלו לחוק ההסדרים הישראלי. באוסטריה אין חוק שמקביל לחוק ההסדרים, אך לעתים (עם הקמת הממשלה) יש שימוש בחוק שכולל שלל תיקוני חקיקה וחוקים חדשים. גם באיטליה בוטל בשנת 1999 'החוק הנלווה', מקבילו האיטלקי של חוק ההסדרים הישראלי. במקומו חוקק 'החוק הפיננסי', אך לא ברור באיזו מידה הוא דומה לחוק ההסדרים הישראלי. בארצות הברית, שבה נוהגת שיטה פרלמנטרית שונה, יש שני חוקים בעלי מאפיינים המזכירים את חוק ההסדרים: חוק האומניבוס וחוקי ההתאמה (Reconciliation Act).

תרשים 18
מספר הסעיפים בחוקי ההסדרים, 2005-1986



מקור: נתונים וז'לילין, 1999, ועבודי המתורגמים.

* כולל את חוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב ומדיניות הכלכלית לשנות 2002 ו-2003) התשס"ב-2002, שהוא בעל אופי דומה לחוק ההסדרים.

** כולל את חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב ומדיניות הכלכלית לשנות מספרים 2003 ו-2004) התשס"ג-2003, שהוא בעל אופי דומה לחוק ההסדרים.

1. החלשת מתנגדי הרפורמות

תכלית הרפורמות המבניות – ייעול המגזר הציבורי וצמצומו – היא הגדלת משקל כלכלת השוק בפעילות הכלכלית כדי לשפר את רווחת האוכלוסייה. אולם אין כמעט שינוי שמביא בצדו רווחה לכל האזרחים. חלק גדול מן השינויים שנכללו בחוק ההסדרים אופיינו במרוויחים רבים ובמפסידים מעטים.

הצעדים הנכללים בחוק ההסדרים כרוכים בדרך כלל באבדן נכסים רבים שהיו בידי מעטים לטובת הגדלת התועלת של רבים, אך במעט. לדוגמה, בחוק ההסדרים שנלווה לתקציב 2003 נכללה הרפורמה בקרנות הפנסייה הוותיקות (שנגעה חלקית גם לקרנות הפנסייה החדשות). רפורמה זו הקטינה את המסים העתידיים הפוטנציאליים המוטלים על אזרחי ישראל, אך במחיר פגיעה בתנאי פרישתם של הגמלאים הנוכחיים והעתידיים של קרנות הפנסייה בבעלות ההסתדרות. באופן טבעי המפסידים מן השינוי הפעילו לחצים כבירים לשמר את המצב או, למצער, להשיג פיצוי הולם תמורת ההסכמה לשינוי. לעומת זאת התועלת המזערית שעשויה לצמוח לרבים אינה מספיקה כדי ליצור משקל נגד לחצים שמופעלים על הממשלה ועל הכנסת מצד המפסידים הפוטנציאליים.

חוק ההסדרים אמור לשמש משקל נגד למתנגדים ולהחליש את כוחם לשינויים המוצעים, כך שתתאפשר חקיקתם. ארבעה מאפיינים של חוק ההסדרים חוברים יחד לצמצם את כוחם של המתנגדים:

1. תהליך החקיקה תחום בזמן: חוק ההסדרים מוגש לכנסת בסוף אוקטובר, ותהליך אישור התקציב מסתיים בסוף דצמבר (אם הקואליציה יציבה). תהליך קצוב בזמן מצמצם את היכולת לארגן שדולת מתנגדים, ובעיקר הוא מצמצם את יכולתה להשתמש בטקטיקת השהיה כדי לטרפד את החקיקה.
2. בחוק ההסדרים מגוון חוקים ותיקוני חקיקה. בכך הוא מנפח את מספר הסוגיות העולות על סדר היום הציבורי. הקושי להפעיל את השדולה, באמצעות לחץ תקשורת, גדול יותר כיוון שסדר היום הציבורי אינו יכול להכיל מספר בלתי מוגבל של נושאים.
3. חוק ההסדרים נדון בוועדת הכספים, והדיון מופקע מהוועדה הנושאת גם בתיקוני חקיקה שבזמן רגיל היו נדונים בוועדה הנושאת. ועדת הכספים מאופיינת במחויבות קואליציונית גדולה שאחד מביטוייה הוא

ההקפדה על כך שיו"ר הוועדה נבחר מקרב חברי הכנסת של הקואליציה. חברי ועדת הכספים, מתוקף העובדה שאינם מופקדים על נושא מסוים, מעניקים משקל גדול יותר (יחסית לחברי כנסת בוועדות נושאיות) לראייה כוללת של המדיניות הכלכלית. כך פוחת כוחם היחסי של המתנגדים.

4. ההצבעה על חוק ההסדרים צמודה לאישורו של תקציב המדינה, ודחייתו מפילה את הממשלה. מטבע הדברים חברי הקואליציה עושים מאמץ לאשר את חוק ההסדרים כדי שלא לאבד את השלטון.

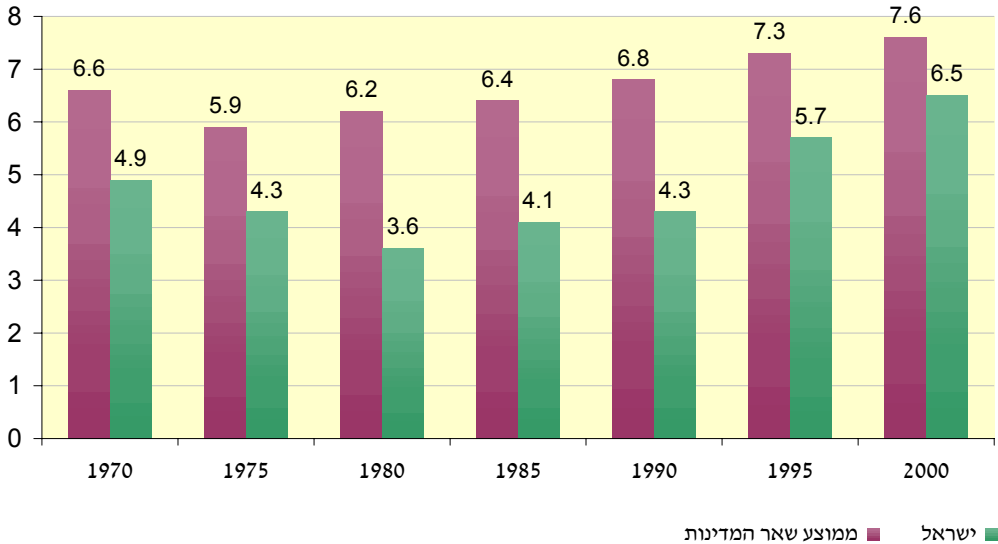
אולם ההתנגדות לשינויים מבניים עשויה לנבוע גם מהבדלים בהשקפת עולם. חוק ההסדרים מחליש את כל המתנגדים; הוא אינו מבחין בין מתנגדים מטעמי אינטרס אישי למתנגדים מטעמי אידאולוגיה. שינוי מבני שמטרתו הגדלת כוחה של כלכלת השוק אינו רצוי בהכרח. מעורבות הממשלה נחוצה כאשר כלכלת השוק נכשלת בהקצאה יעילה של המקורות. יש למשל הסכמה רחבה על כך שהממשלה צריכה להיות מעורבת בסיוע לאוכלוסיות חלשות, אך יש מחלוקת בין המפלגות באשר למידת המעורבות הרצויה. המחלוקת נוגעת גם לאופן מעורבות הממשלה, למשל גובה הסיוע, סיוע במוצרים או סיוע כספי, קצבה אוניברסלית או קצבה סלקטיבית.

לעתים הוויכוח הוא על עצם מעורבות הממשלה בפעילות הכלכלית, והוא נובע מהקושי להעריך את עצמת כשל השוק לעומת הנזקים הכרוכים במעורבות הממשלה. מובן ששימה זו קלה יותר בקצוות. ברור שהנזקים של כלכלה ריכוזית קשים מנשוא, וכך גם הנזקים של כלכלת שוק טהורה (בלא ממשלה).

בשנת 1985 שררה הסכמה שמעורבות הממשלה בפעילות הכלכלית היא מוגזמת. ממשלה שהייתה מעורבת מבחינה פוליטית (ממשלת אחדות) החלה במהלך של רפורמות מבניות בענפי המשק ונקטה צעדי מדיניות לצמצום מעורבותה. המהלך נמשך מאז בלי קשר לגוון הפוליטי של הממשלה. תרשים 19 לעיל מראה כי מדד החופש הכלכלי בישראל עלה מאז 1985 בצורה ניכרת והתקרב לזה של המדינות המפותחות. בשלוש השנים האחרונות אנו עדים לניצנים של מחלוקת ערכית בעניין מידת מעורבות הממשלה במשק. פגיעת חוק ההסדרים בדמוקרטיה רבה יותר ככל שגוברת המחלוקת האידאולוגית על מידת מעורבות הממשלה בפעילות הכלכלית (ראו בהמשך).

תרשים 19

מדד החופש הכלכלי: ישראל בנוף הבינלאומי, 1970-2000



מקור: Fraser Institute, 2004

2. הסינכרוניזציה של חוק התקציב עם התכנית הכלכלית

חוק ההסדרים מאפשר לממשלה להפעיל מדיניות תקציבית עקיבה ומתואמת. תחילת זמן החקיקה מסייעת לממשלה לקבוע את מועד תחילת הפעלתם (או ביטולם) של חוקים לתחילת שנת התקציב. נבהיר מיד: הסינכרוניזציה של חוק התקציב ותכניתה הכלכלית של הממשלה ממלאות תפקיד רק בחלק מסעיפי חוק ההסדרים. אפשר להפעיל חלק מסעיפי חוק ההסדרים, במיוחד אותם סעיפים שאינם בעלי זיקה ישירה לתקציב, גם לאחר תחילת שנת התקציב בלי שיעדי התקציב של הממשלה ייפגעו באורח ניכר.

התקציב קובע את סכומי ההוצאות וההכנסות של הממשלה בשנה נתונה. איודאות באשר למועד סיומה של חקיקה בעלת השלכות תקציביות גורר אי־ודאות גם באשר למסגרת התקציב. מחירה של איודאות זו גדול יותר במשטר יעדים פיסקליים כמו יעד הגירעון התקציבי ויעד שיעור גידולה של ההוצאה הממשלתית, כפי שנהוג בישראל זה יותר מעשור. חוק ההסדרים פועל למזער מחיר זה.

הצמדת חוק ההסדרים לחוק התקציב מבטיחה פעולה מתואמת של צעדי המדיניות הכלכלית. לעתים התכנית הכלכלית כוללת צעדים משולבים שחלקם נמצאים בחוק התקציב וחלקם בחוק ההסדרים. צעדי המדיניות שהממשלה החליטה עליהם באמצע שנת 2002 ובתחילת שנת 2003 הם דוגמה לכך. הממשלה סברה כי הדרך לטיפול במשבר היא קיצוץ הוצאות הממשלה, ובמיוחד צמצום ניכר של קצבאות הביטוח הלאומי. חלק מקיצוץ ההוצאות נעשה דרך חוק התקציב הרגיל, וחלקו האחר חייב שינויי חקיקה ולכן נכלל בחוק ההסדרים.

שילוב של חוק התקציב עם חוק ההסדרים הופך לנחוץ במיוחד בתנאים של משבר כלכלי, כדוגמת זה של 2002, אז נסוג התוצר של ישראל במונחים מוחלטים. הירידה בהכנסות הממשלה עקב נסיגת הפעילות הכלכלית חייבה את הממשלה להפחית את הוצאותיה, ובכלל זה את הזכאויות שעוגנו בחקיקה הראשית. תנאי המשבר הצריכו תגובה מהירה שאינה תואמת את לוח הזמנים של חקיקה רגילה.

אולם במהלך עניינים רגילי תכנון יסודי של התקציב יכול לצמצם במידה רבה את הצורך בחוק ההסדרים. אפשר ליזום פעולות חקיקה מוקדם יותר ובדרך הרגילה, כך שסיום החקיקה, גם אם יתארך, יושלם בסמוך לאישור התקציב. מבחינת ניהול התקציב אפשר להתמודד עם התארכות לא צפויה של פעולת החקיקה על ידי הגדלת הרזרבה התקציבית המיועדת לטפל באירועים לא צפויים. אמנם להגדלת הרזרבה השלכות שליליות, אך יש להעמידן לעומת מחיר הפגיעה בדמוקרטיה.

משרד האוצר יוזם לעתים צעדי מדיניות באמצע השנה, פעולה המעידה על החשיבות הנמוכה של שיקול הסינכרוניזציה גם בעיני משרד האוצר. ביוני 2005 הביא משרד האוצר הצעת החלטה לממשלה, שלא במסגרת דיוני תקציב המדינה, להפחתת מסים בסכום כולל של יותר מ-11 מיליארד ש"ח. חלק מן הצעדים – למשל הפחתת מס ערך מוסף מ-17% ל-16.5% – יועד להפעלה כבר במהלך 2005.

המערכת הנוכחית יוצרת תמריץ לממשלה, ובמיוחד למשרד האוצר, להשהות את הצעות החקיקה ולהביאן יחד עם חוק ההסדרים, גם אם יש אפשרות להתחיל במלאכת החקיקה קודם לכן. אלמלא חוק ההסדרים ייתכן שמשרד האוצר היה נערך בעוד מועד בתחומים שנדרשים בהם שינויי חקיקה, כך שמלאכת החקיקה תסתיים בסמוך לתחילת שנת התקציב. במקרה כזה נדרשת רזרבה תקציבית מוגבלת כדי להתמודד עם אי-הוודאות באשר למועד סיום החקיקה.

3. משקל נגד לחוסר היציבות הפוליטית

חוסר היציבות הפוליטית, בפרט בתקופת הבחירה הישירה של ראש הממשלה, הפך לאחד מסימני ההיכר של מדינת ישראל. השוואה בין-לאומית של מספר הפעמים שבהם השליטה הממשית ברשות המבצעת החליפה ידיים מראה כי ישראל אכן בולטת בחוסר היציבות הפוליטית שבה (תרשים 20 להלן). לפי אותו מדד מתברר כי עם השנים חלה הרעה במידת היציבות הפוליטית בישראל (תרשים 21 להלן).

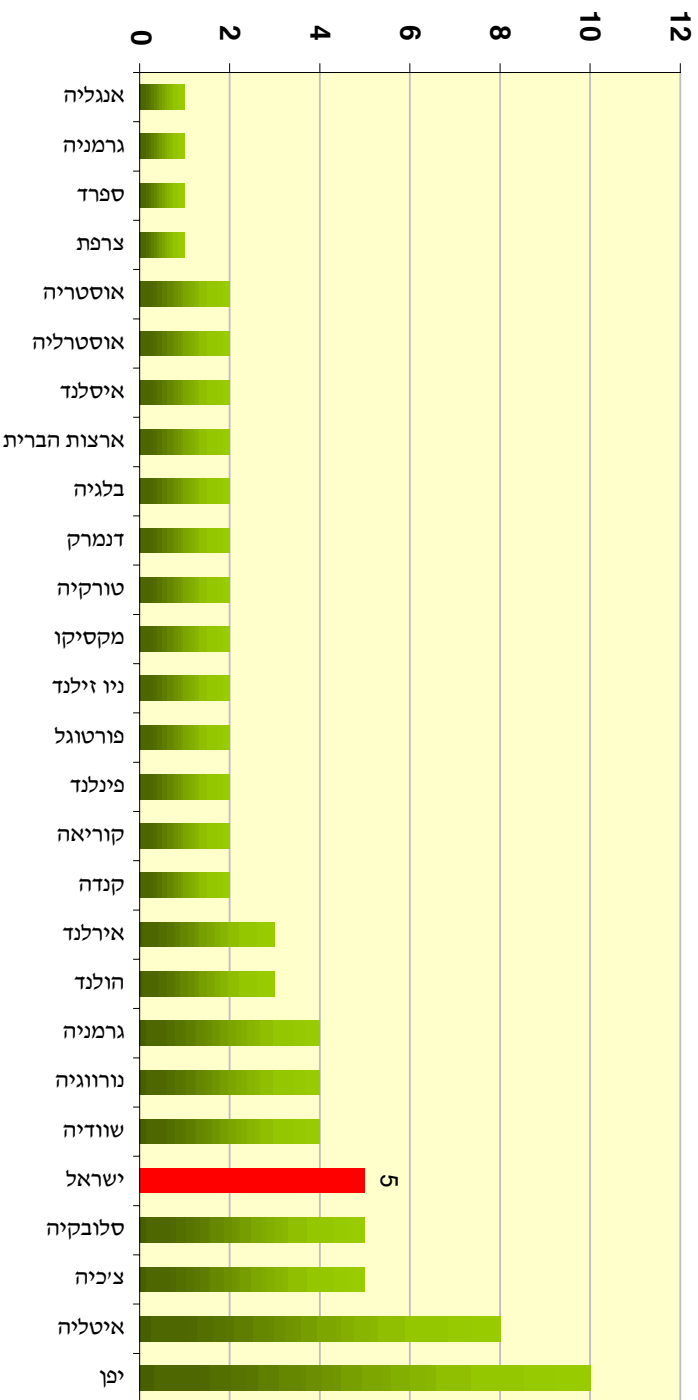
חוסר היציבות הפוליטית – שאחד מביטוייו הוא קיצור תקופת כהונתה של הממשלה או אפילו ציפיות לתקופת כהונה קצרה – פוגע ביכולתה של הממשלה לנהל מדיניות כלכלית, היות שיכולתה לחוקק חקיקה כלכלית מוגבלת. מלאכת החקיקה עלולה להיקטע באבה בגלל תקופת כהונה קצרה מדי, כפי שקרה לרפורמה במיסוי שהמליצה עליה ועדת בן בסט. חוק ההסדרים מסייע במידה מסוימת לסוכך על המדיניות הכלכלית מפני חוסר היציבות הפוליטית בכך שהוא מבטיח שהחקיקה תסתיים בסוף השנה הקלנדרית.

חוסר יציבות פוליטית מרחיב את חופש הפעולה של שרי ממשלה ושל חברי כנסת יחידים לחרוג מהמשמעת הסיעתית או הקואליציונית במטרה לסכל מעשה חקיקה, ובכלל זה חקיקה כלכלית. הדבר מתאפשר בשל יכולתו המוגבלת של ראש הממשלה ושל המפלגה לנקוט סנקציות כנגד שרים או חברי כנסת 'סוררים' במערכת פוליטית לא יציבה. החשש למשמעת התקציבית קיים גם בגלל החרפת בעיית הרכוש המשותף ושיקולי הרווח האישי בתנאים של מערכות בחירות תכופות.

זה שני עשורים שחוק ההסדרים הוא חלק מתהליך התקצוב. בתקופה זו היו קואליציות יציבות יותר ויציבות פחות. נחמיאס וקליין (1999) מראים שיש זיקה בין מידת היציבות הפוליטית להיקף חוק ההסדרים, שנמדד לפי מספר הסעיפים. הממשלה השתמשה יותר ויותר בחוק ההסדרים (כלומר, מספר הסעיפים בחוק ההסדרים גדל) ככל שהתערעה היציבות הפוליטית. עם זאת ניסיון השנים האחרונות מלמד כי השימוש בחוק ההסדרים התעצם גם כאשר הייתה קואליציה בראשותו של אריאל שרון (ליכוד, שינוי ומפד"ל), שנחשבה יציבה במיוחד.

ביולי 2005 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את המלצות ועדת בכר לרפורמה בשוק ההון. קורות החקיקה של המלצות ועדה זו מערערות על

תרשים 20
 חוסר יציבות פוליטית במדינות נבחרות, 1991-2003



מקור: Cross-National Time-Series Data Archive www.databanks.stehosting.net (variable 1815: executive effective changes) מודד אי-היציבות הפוליטית נמדד לפי מספר הפעמים ששהשליטה הממשלית ברשות המבצעת החליפה יזימים.

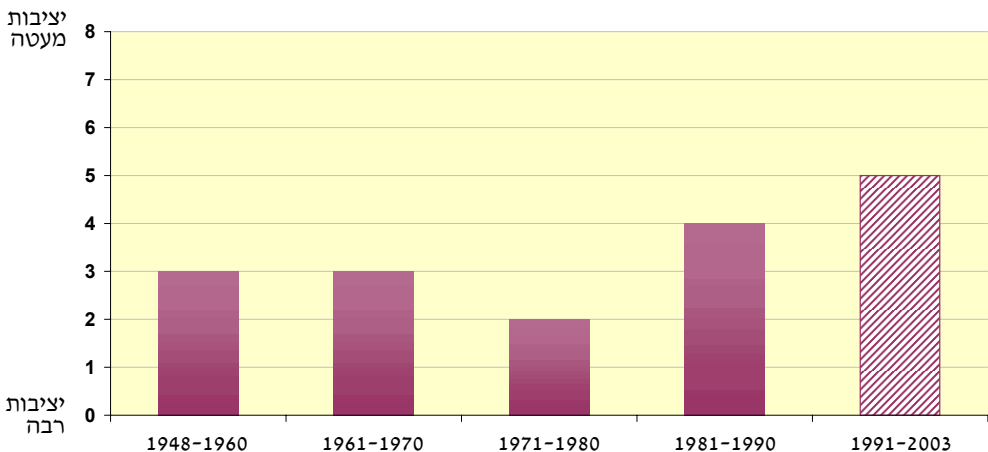
הטענה שהפרלמנט הישראלי אינו מסוגל לחוקק חקיקה כלכלית בדרך רגילה. הדיון הציבורי הערני על המלצות ועדת בכר הוא רכיב חשוב בתפקוד הדמוקרטיה הישראלית. חקיקה של המלצות אלה במסגרת חוק ההסדרים לא הייתה מאפשרת דיון ציבורי כזה. בכל מקרה, את המרפא לחוסר היציבות הפוליטית יש למצוא בכללי המשחק הפוליטיים. ביטול הבחירה הישירה לראשות הממשלה הוא דוגמה טובה לכך. יש להימנע משימוש בחוק ההסדרים לטיפול בחוסר יציבות פוליטית. חוק ההסדרים, שכמעט אינו בנמצא במדינות דמוקרטיות, מחריף את פגיעותה של המערכת הפוליטית בישראל.

4. משקל נגד להצעות החוק הפרטיות

שיטת הבחירה הישירה במפלגות יצרה דחף בקרב פוליטיקאים לאותת לקהל הרחב על טיבם כפרלמנטרים כדי להגדיל את סיכוייהם להיבחר מחדש. אחד הביטויים לכך היה גידול ניכר בהצעות החוק הפרטיות שהגישו חברי הכנסת (תרשים 22 להלן). מיעוטן עבר את המשוכה של קריאה ראשונה, אך גם שיעור זעיר מתוך אלפים עלול לשבש את המעשה התקציבי. הסיכויים של הצעות חוק אלו להתקבל עלה ככל שחוסר היציבות הפוליטית גבר.

תרשים 21

חוסר יציבות פוליטית בישראל, 1948-2003



מקור: Cross-National Time-Series Data Archive www.databanks.sitehosting.net (variable 1815: executive effective changes)

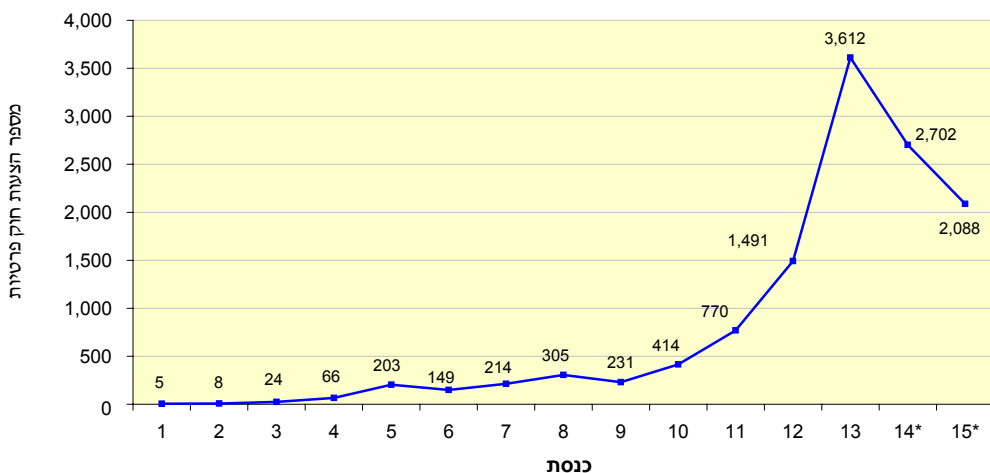
מדד אי-היציבות הפוליטית נמדד לפי מספר הפעמים שהשליטה הממשית ברשות המבצעת החליפה ידיים.

חוק ההסדרים נתן בידי הממשלה מכשיר חיוני לעצור את הסחף התקציבי שאיימו ליצור הצעות החוק הפרטיות. הממשלה השתמשה בחוק ההסדרים כדי לבטל או כדי לדחות את מועד הפעלתם של חוקים פרטיים שאושרו בכנסת. חוק ההסדרים יצר 'מאזן אימה' בין הממשלה לבין הכנסת, ובכך קידם גילויי פשרה מצד חברי כנסת שחששו שהצעת חוק פרטית בעלת משמעויות תקציביות תבוטל בחוק ההסדרים. אולם ככל שנסדקה היציבות הפוליטית, גם חוק ההסדרים לא הספיק. חוק הלפרט, שהגדיל את קצבת הילד החמישי ליותר מפי חמישה מקצבת הילד הראשון, הוא דוגמה מובהקת לכך.

ב־2002, בעקבות המשבר הכלכלי הקשה שהמשק היה שרוי בו, הביאה הממשלה לכנסת הצעת חוק המחייבת אישור של 51 חברי כנסת לכל הצעת חוק פרטית הכרוכה בעלות של יותר מ־5 מיליון ש"ח. החוק עבר במסגרת חוק ההסדרים לשנת התקציב 2003. מאותה שנה הצטרף כלל זה לחוק יסוד: משק המדינה. בכך הצטרפה ישראל למשטרים פרלמנטריים אחרים בעולם החוסמים את חברי הפרלמנט מניהול מדיניות תקציב עצמאית.

תרשים 22

הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת, כנסות 1-15



מקור: בלאנדר וקליין, 2002.

* הכנסת הארבע עשרה כיהנה מ־17 ביוני 1996 עד 7 ביוני 1999, והכנסת החמש עשרה מ־7 ביוני 1999 עד ינואר 2001.

סתימת ערוץ החקיקה הפרטית מפחיתה את נחיצות חוק ההסדרים ומוותרת בידי הממשלה כלי חקיקתי רב עצמה, ללא משקל נגדי בפרלמנט. כך ניתן לממשלה כוח יחסי רב מול הפרלמנט ולמשרד האוצר כוח יחסי רב מול משרדי הממשלה האחרים.

ג. עלותו של חוק ההסדרים

1. העלות הכלכלית

תהליך החקיקה מתחיל את דרכו במשרד האוצר, שמכין את הצעות החוק השונות בליווי דברי הסבר ומביא אותן לאישור הממשלה. הביקורת על חוק ההסדרים התמקדה בטענה שהוא מחליש את הרשות המחוקקת עד כדי פגיעה בדמוקרטיה.

אולם חוק ההסדרים פוגע גם בעבודת הממשלה. למעשה, הדיון בחוק ההסדרים בכנסת עמוק לאין שיעור בהשוואה לדיון שמתקיים לפני ההצבעה בממשלה (לפירוט ראו פרקים א לעיל וד להלן). ישיבת ממשלה אחת מוקדשת לחוק ההסדרים, המקיף עשרות תיקוני חקיקה המאוגדים בחוברת של יותר ממאה עמודים. השרים נחשפים לראשונה לחוק ההסדרים כשבוע קודם להצבעה בממשלה. לעתים שרי ממשלה מסוימים יודעים בעוד מועד על תוכנם של סעיפים הנמצאים בתחום אחריותם. בהתאם לשיקול דעתו משרד האוצר משתף את משרדי ההוצאה בהכנת חלק מסעיפי חוק ההסדרים. הוא נוטה לשתף את משרדי הממשלה בעיקר כאשר הוא מעריך כי משרד ההוצאה צפוי לאמץ קו מדיניות דומה בסוגיה שעל הפרק. לעומת זאת הוא נוטה להפתיע את משרדי ההוצאה אם הוא מעריך שצפויה התנגדות לקו שנבחר. כך משרד האוצר מפחית את יכולתו של המשרד הממשלתי לארגן התנגדות בישיבת הממשלה.

הזמן הקצר וחוסר היכולת לעמוד על מלוא המשמעות של התיקונים המובאים במסגרת חוק ההסדרים מגדילים את סיכויי הקבלה של מרבית השינויים שמציע משרד האוצר. כדי למנוע פגיעה בעצמתו, אפילו אם היא מוצדקת מנקודת הראות של המשק, המשרד הממשלתי יכול לחבור לקבוצות אינטרס הצפויות להיפגע מן השינוי המבני כדי לסכל שינוי זה. משרד האוצר משתמש בגורם ההפתעה במלחמה התקציבית, אך עושה זאת במחיר פגיעה באיכות עבודת הממשלה.

משרדי הממשלה אמורים לצבור התמחות בנושאים שהם מופקדים עליהם. שיתופם החלקי (או חוסר שיתופם) בהכנת חוק ההסדרים מזיק להשגת מטרת העל של המדיניות הכלכלית. משרדי הממשלה אמורים להבין טוב יותר את פונקציית הייצור של מוצרי הפעילות הממשלתית ולהכיר טוב יותר את היעדים הספציפיים שיש לחתור אליהם. הזמן הקצר העומד לרשות השרים, ההיקף הרחב של חוק ההסדרים והיעדר שיתוף פעולה מלא בשלב הכנת סעיפי החוק דוחקים את השרים ללמוד בעיקר את הנושאים הקשורים במישרין למשרדיהם. ראייה צרה של חוק ההסדרים פירושה מניעת תשומה חשובה בראייה הכוללת של תכנית הממשלה, ובעקבות כך פגיעה באיכות עבודת הממשלה. דרך עבודה זו מותירה חלק מן השרים מתוסכלים מהפער בין משרתם הרמה לבין יכולתם להוציא לפועל מדיניות בהתאם להשקפת עולמם. הם חשים שמשרדיהם מנוהלים במידה לא מבוטלת ממרכז העצבים במשרד האוצר, משל היו ניצבים.

חוק ההסדרים, כאמור, יצר תמריץ חזק להשתמש בכלי זה כערוץ חקיקה מרכזי. משרד האוצר וגם משרדי ממשלה אחרים מתקשים לעמוד בפיתוי של הליך חקיקה מזורז לתיקוני חקיקה שהם מציעים, ואפילו משרדי הממשלה עצמם בוחרים להשתמש בחוק ההסדרים ומעדיפים אותו על פני חקיקה רגילה. במכתבו של נציב הדורות הבאים בכנסת השופט שלמה שוהם, שנשלח לראש הממשלה וליו"ר הכנסת, נכתב: 'תמונת המצב המשטרית דהיום היא, כי **מרבית** הצעות החוק הממשלתיות המשמעותיות עוברות הליך חקיקה מזורז' (ציטוט זה מופיע בפסיקת בג"ץ לעניין חוק ההסדרים: בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל; ההדגשה שלנו).

2. הפגיעה בדמוקרטיה

משך זמן החקיקה הוא קבוע ועומד על חודשיים, אף כי חברי כנסת חרוצים יכולים להתחיל בהכנה לחקיקה כבר אחרי אישור חוק ההסדרים בממשלה, דבר המעניק להם תוספת של כחודשיים. לוח זמנים זה אינו תלוי בהיקף חוק ההסדרים או במורכבות החקיקה ואינו משתנה כאשר אחד מהם או שניהם משתנים. תיקוני החקיקה הרבים בחוק ההסדרים מחייבים הכרה ולימוד של נושאים רבים ומגוונים בפרק זמן קצוב. ככל שמתרחבת היריעה, כך פוחתת היכולת ללמוד אותם ביסודיות.

כפי שציינו, חוק ההסדרים נדון בוועדת הכספים (אם כי קורה שמפצלים סעיפים אחדים מתוך חוק ההסדרים ודנים בהם בוועדות נושאיות), שחבריה אינם נהנים מאותה התמחות שצוברים חברי כנסת בוועדות נושאיות. חברות בוועדה נושאית מבטיחה מגע של חבר הכנסת עם נושאי הוועדה מזוויות שונות והיכרות עם ההתפתחות ההיסטורית של התחום. התמחות זו היא תנאי הכרחי (אבל לא מספיק) לתהליך קבלת החלטות תקין. חברי ועדת הכספים אינם יכולים לרכוש הון אנושי כה רב בזמן כה קצר, אבל הם אלו שחייבים להצביע בעד חוק ההסדרים או נגדו. מצב עניינים זה עלול ליצור תחושה של חוסר אונים בקרב חלק מחברי הכנסת. הם עלולים לחוש כמי שמתתפים בעל כורחם בתהליך שבו הם ממלאים תפקיד טקסי ובעקבות זאת לזלזל במלאכת החקיקה.

הצבעה בכנסת שמלווה בחוסר ידיעה או בהיכרות מוגבלת של הנושא מזמינה זלזול מצד קהלים שונים. נציגי התקשורת שנוהגים להיות נוכחים בוועדות הכנסת, ובכלל זה בוועדת הכספים, להוטים לדווח על פער גדול בין הרצוי (היכרות אינטימית עם נושא ההצבעה) לבין המצוי (היכרות שטחית עם הנושא). דיווח כזה שם ללעג את חברי הכנסת ופוגע במוניטין של בית המחוקקים. קשה להמעיט בסיכון שטומן בחובו הזלזול בנבחרי הציבור לתפקודו התקין של המשטר הדמוקרטי. הצבעה של חברי הכנסת בלא לימוד יסודי של הנושא שהם מצביעים עליו מעוררת חוסר כבוד גם מצד הדרג המקצועי של משרד האוצר והדרג המקצועי של משרדי ממשלה אחרים המשתתפים בתהליך החקיקה.

חוק ההסדרים שימש בעבר דרך מהירה לחקיקה של חוקים שאינם נוגעים כמעט לענייני תקציב. מסלול זה אפשר ניצול לרעה לשם זירוז החקיקה. בחוק ההסדרים שהובא לאישור הממשלה במרס 2003 הייתה הצעה לתיקון חוק בתי המשפט באופן שיבטל את הצורך בהרכב של שלושה שופטים ויקבע שופט יחיד לדון בעברות שלהלן: סחר בבני אדם לעיסוק בזנות, ניצול קטינים לזנות, שלילת כושר התנגדות לביצוע עברה, אינוס, מעשה סדום ומעשה מגונה. ברור שאין מדובר בהצעה בעלת משמעויות כספיות מקרורכלכליות, שכן חוק כזה נוגע קודם לכול לתחום שאינו כלכלי. אף על פי כן סעיף זה נכלל בחוק ההסדרים.

נדמה שאין מחלוקת בעניין פגיעתו של חוק ההסדרים בתפקודה התקין של הדמוקרטיה הישראלית. ב-2004 עמד בג"ץ, במסגרת פסק דין בעניין עתירות שהוגשו נגד חוק ההסדרים, על המחיר שגובה חוק ההסדרים:

השימוש במנגנון החקיקה של חוק ההסדרים ודומיו (כגון החוק נשוא העתירות שלפנינו), מעורר בעייתיות רבה מבחינת ההליך הדמוקרטי התקין (שם, עמ' 10).

במקום אחר באותו פסק דין כותבים שופטי בג"ץ:

יתרה מזאת, מדובר בהליך חקיקה המקשה על קיום פיקוח ובקרה אפקטיביים על הליך החקיקה על ידי הציבור, על ידי שרי הממשלה, ובעיקר על ידי הכנסת עצמה וועדותיה [...] מנגנון חקיקה זה המשמש את הממשלה כאמצעי להתגבר על מכשולים פרלמנטריים (ובמילים אחרות, להימנע מביקורת פרלמנטרית אפקטיבית על יוזמות החקיקה של הממשלה), עלול לפגוע באיזון הראוי, על פי עקרון הפרדת הרשויות, בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת בהליך החקיקה. משטר דמוקרטי פרלמנטרי אמיתי מחייב שחקיקה תיעשה הן להלכה והן למעשה בבית המחוקקים ועל ידי בית המחוקקים (שם, עמ' 12).

המחיר שחוק ההסדרים גובה אינו קבוע. ככל שהמשק הישראלי מתרחק מאותן רמות לא מקובלות של מגזר ציבורי ועליית דרגת החופש הכלכלי, כך מתחדדת המחלוקת הפוליטית על תפקידה של הממשלה. מסלול חקיקה מהיר כמו חוק ההסדרים פוגע בצורה חריפה בתפקוד התקין של הדמוקרטיה הישראלית.

ד. סיכום

חוק ההסדרים הוא נוהל חריג בנוף הבין-לאומי. סקירת תהליך התקצוב במדינות המפותחות מלמדת כי חוק ההסדרים הוא כלי חריג בנוף הבין-לאומי. בדרך כלל המדינות המפותחות אינן כוללות בחוק התקציב שלהן הצעות שאינן נוגעות במישרין לענייני תקציב. שינויי חקיקה הנוגעים לתקציב במישרין נכללים בחוק התקציב רק לעתים ובצורה מדודה. מבחינה זו חוק ההסדרים מעניק למשרד האוצר עצמה גדולה בתהליך התקצוב, גדולה מזו שבאה לידי ביטוי במדדי הריכוזיות המקובלים.

פגיעתו של חוק ההסדרים בדמוקרטיה הולכת ומחריפה. משנת 1985 שררה הסכמה שמעורבות הממשלה בפעילות הכלכלית מוגזמת ויש להפחיתה. הפגיעה בדמוקרטיה עמדה לעומת תרומת חוק ההסדרים לריסון הוצאות הממשלה ולשמירה על המשמעת התקציבית. בשלוש השנים האחרונות מתחדדת המחלוקת הערכית בישראל בעניין המידה הרצויה של מעורבות הממשלה במשק. המחיר של חוק ההסדרים במונחי פגיעה בדמוקרטיה הולך וגדל ככל שמחריפה מחלוקת זו.

חוק ההסדרים הוא כלי להחלשת כוחם של המתנגדים לשינויים שמציעה הממשלה, אולם הוא מחליש את כל המתנגדים. הוא אינו מבחין בין המתנגדים מטעמי אינטרס אישי לבין המתנגדים מטעמי אידאולוגיה. בפסק דין בעניין עתירות שהוגשו נגד חוק ההסדרים ב־2004 עמד בג"ץ על הפגיעה שגורם חוק ההסדרים לתפקודה התקין של הדמוקרטיה הישראלית.

בשנים האחרונות גבר מאוד השימוש בחוק ההסדרים. השימוש הגובר בחוק ההסדרים על רקע המחלוקת על מידת מעורבות הממשלה במשק גובה מחיר גבוה יותר במונחי דמוקרטיה. מחלוקת זו, שהיא מרכזית בכל דמוקרטיה מערבית, מתחדדת לנוכח הרמה הנוכחית של ההוצאה הציבורית בישראל בניכוי הסיוע האמריקני.

הגבלת הצעות חוק פרטיות מפחיתה את נחיצותו של חוק ההסדרים. חוק ההסדרים נתן בידי הממשלה מכשיר חיוני לעצור את הסחף התקציבי שאיימו ליצור הצעות החוק הפרטיות. מ־2002 חלה מגבלה של ממש על יכולתם של חברי הכנסת להגיש הצעות פרטיות שיש להן משמעות תקציבית.

חוק ההסדרים פוגע בעבודת משרדי הממשלה. משרדי הממשלה אמורים לצבור התמחות בנושאים שהם מופקדים עליהם. שיתופם החלקי (או חוסר שיתופם) בהכנת חוק ההסדרים מזיק להשגת מטרת העל של המדיניות הכלכלית.

משטר היעדים הפיסקליים בישראל

א. סקירה היסטורית של היעדים הפיסקליים

היעד הפיסקלי (fiscal rule) שהנחה את קובעי המדיניות מסוף המאה השמונה עשרה ועד המחצית הראשונה של המאה העשרים היה האיזון התקציבי (Buchanan and Wagner, 1977). המקפידים המליצו על עודף תקציבי בתקופות רגילות כדי ליצור כרית ביטחון לתקופות משבריות. נורמה זו, ששרדה תקופה ארוכה, מקורה בתפיסה המדמה את הממשלה למשק בית שיכול להוציא רק את הכנסתו שלו. הסתפקות במועט נחשבה באותה תקופה להתנהגות חיובית, והוצאות גדולות נתפסו כהתנהגות לא אחראית, ואפילו כהרפתקה. לאחר זמן עוגן כלל התקציב המאוזן בנימוק מוסרי: אין הצדקה מוסרית לגירעון, שכן משמעותו היא שהדור הנוכחי יזכה להטבות הגלומות בהוצאה ציבורית גדולה, ואילו הדור הבא יישא בנטל המימון. חיזוק נוסף לכך ניתן מכיוון שיפור תהליך קבלת ההחלטות – הגדלת ההוצאות חייבת לבוא יחד עם עליית המסים, כדי שהפרטים יוכלו לראות בבירור את המחיר ולקבל החלטה נאותה.

ובכל זאת מותר לסטות מהתקציב המאוזן בשני מצבים. הראשון, מצב משברי כמו מלחמה או אסון טבע. מצב כזה מצדיק גירעון תקציבי, אשר ימומן ממקורות שנצברו בעתות שלום. השני, השקעה בעלת תשואה נאה. מוצדק ליצור גירעון תקציבי ולדחות את נטל המימון (לדור הבא) של הוצאה ציבורית המיועדת להשקעות ציבוריות, הואיל והן צפויות להניב פרות בעתיד ולהיטיב עם הדור הבא.

בארצות הברית נורמת התקציב המאוזן התבטאה במדיניות בפועל של הממשלה. שנות המלחמה שבאו מיד לאחר ייסוד הרפובליקה האמריקנית ב-1789 הביאו לגירעונות תקציביים, אך בתקופה שבין 1795 ל-1811, עם סיום

הקרבות, הייתה הממשלה בעודף תקציבי במשך 14 שנים (מתוך 16). במשך 60 שנים מתוך מאה שנות המאה התשע עשרה הייתה הממשלה האמריקנית בעודף תקציבי. גירעון תקציבי בארצות הברית היה אופייני בעיקר לשנות מלחמה או לשנים סמוכות להן (כמו מלחמת האזרחים והמלחמה נגד מקסיקו). תקציב הממשלה נטה להיות בעודף עד מלחמת העולם הראשונה, שהביאה אתה גירעונות תקציביים. אחרי מלחמת העולם הראשונה היה התקציב האמריקני בעודף במשך 12 שנים ברציפות. תקופה זו הסתיימה ב־1930, בעקבות השפל הגדול. היו שתלו את עצמת השפל בנורמת האיזון התקציבי, שלוחצת על הממשלה לצמצם פעילות דווקא כאשר הפעילות הכלכלית שוקעת במיתון.

קיינס, שפרסם ב־1936 את ספרו 'תיאוריה כללית של תעסוקה, ריבית וכסף' (Keynes, 1936), סימן את תחילתה של מהפכה שלימים כונתה המהפכה הקיינסיאנית. החידוש של קיינס היה בטענה שכוחות השוק אינם מבטיחים תעסוקה מלאה בטווח הקצר ושיש בכוחה של הממשלה לסייע למשק להגיע לשיווי משקל של תעסוקה מלאה. הוא טען שתפקידה של הממשלה הוא לאזן את הכלכלה, ולא את התקציב. תפקידה של הממשלה הוא להשיג תעסוקה מלאה על ידי שימוש בהגה התקציבי.

משנתו של קיינס גורסת כי הממשלה תפעל להגדלת הביקושים בתקופות של האטה בפעילות הכלכלית – באמצעות הורדת מסים או באמצעות הגדלת ההוצאות הציבוריות – ובעקבות כך להגדלת התעסוקה במשק. בעתות של גאות כלכלית, לעומת זאת, הממשלה תפעל לצנן את המשק כדי למנוע התפרצות אינפלציונית. כלומר, תקציב הממשלה יהיה בגירעון בתקופות של האטה כלכלית, והממשלה תצבור חוב אשר ימומן באמצעות עודפים תקציביים בעתות גאות.

התאוריה של קיינס לא ערערה מיד את הנורמה של תקציב מאוזן, אך כרסמה בה בהדרגה. היא חלחלה אט אט למסדרונות הפוליטיים והשפיעה על ההתנהגות התקציבית, בעיקר במחצית השנייה של המאה העשרים. אמנם שנות העודף התקציבי פחתו לאחר מלחמת העולם השנייה (בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים היו רק חמש שנים של עודף תקציבי), אולם אין לפרש זאת כחוסר משמעת תקציבית. להפך: החוב הציבורי, שהגיע לשיא של 122% תוצר לאחר מלחמת העולם השנייה, ירד בהתמדה לכ־40% תוצר בסוף שנות השישים הודות לצמיחה הכלכלית ששחקה את החוב במונחים יחסיים לתוצר.

למן שנת 1970 היה התקציב האמריקני בגירעון במשך 28 שנים ברציפות, ורק בשנת 1998 נרשם שוב עודף תקציבי. אמנם המרשם של קיינס לא נתן רישיון להיכנס לגירעונות כרוניים, אך תרגומו במסדרונות הפוליטיים היה אחר. בשנות התשעים כבר חצה החוב הציבורי האמריקני את הקו של 60% תוצר. הרפיון הפיסקלי מאז ראשית שנות השבעים התבטא בהתפרצות אינפלציונית. בעקבות כך החל להתעורר ספק במידת תקפותו של המרשם הקיינסיאני מבחינה אמפירית, והוא הותקף גם מן הפן התאורטי בטענה שלפרטים טווח ראייה ארוך, ולכן שימוש בגירעון התקציבי אינו אפקטיבי ככלי להחלקת התנודות בפעילות הכלכלית.

כיצד מסבירים את הגירעון התקציבי הממושך? אחד ההסברים לגירעון הכרוני נעוץ במערכת התמריצים שעומדת לפני הפוליטיקאי במשטר דמוקרטי ובדרך שהבוחרים שופטים את הנבחרים. הבוחרים סובלים מ'אשליה פיסקלית', שמתבטאת בהפרזת התועלת הנובעת מהוצאות ציבוריות, ובהערכה פחותה של הנזקים הכרוכים בנטל המס ההכרחי למימון הוצאות אלו. לכן לפוליטיקאי יש תמריץ לנקוט מדיניות תקציבית גירעונית. מערכת התמריצים העומדת לפני הפוליטיקאי במשטר דמוקרטי לא באה לידי ביטוי בתקופה שנורמת התקציב המאוזן שלטה בכיפה; השפעתה הייתה ניכרת בעקבות המרשם הקיינסיאני, אשר ערער את נורמת התקציב המאוזן.

הגירעונות התקציבים הממושכים בארצות הברית ובאירופה לימדו כי אי-אפשר להתעלם מקיומה של אשליה פיסקלית. דרך ההתמודדות הייתה באמצעות הצבת משקל נגד לאשליה זו. ב-1987 שיתפו פעולה שני חברי קונגרס רפובליקנים (גרהם ורודמן) וחבר קונגרס דמוקרטי (הולינגס) כדי להעביר חוק המטיל תקרה פוחתת על גודל הגירעון מדי שנה, עד להשבת תקציב מאוזן ב-1993 (חוק גרהם-רודמן-הולינגס). תקציב מאוזן מחייב העלאת מסים או קיצוץ בהוצאה התקציבית בתקופות מיתון והפחתת מסים או הרחבת הוצאות בתקופות של גאות בפעילות הכלכלית. כלל זה גורר תגובה פרומחזורית של הממשלה: צמצום הביקושים בזמן מיתון והרחבת הביקושים בזמן התרחבות כלכלית.

בשל הפרומחזוריות הגלומה בחוק כזה ובעקבות תרגילי חשבונאות יצירתית שליוו את יישומו של חוק גרהם-רודמן-הולינגס, הוחלט ב-1990 לעבור לכלל פיסקלי המגביל את ההוצאה הציבורית המנדטורית, קרי המגבלה לא חלה על תשלומי הביטוח הלאומי ועל תשלומי ריבית. לפי חוק זה, ההוצאה הציבורית תקטן בשיעור ראלי מתון.

למן שנת 1998 – שתיים עשרה שנים אחרי חוק גרהס־רודמן־הולינגס ושמונה שנים אחרי החוק להפחתת ההוצאה – נרשמו ארבע שנים רצופות של עודף תקציבי. קשה להעריך את השפעתם של הכללים הפיסקליים על השיפור במצב התקציבי של ארצות הברית. הירידה בהוצאה הביטחונית בעקבות סיומה של המלחמה הקרה והצמיחה הכלכלית בשנים אלו תרמו רבות למעבר לעודף תקציבי. אין להתעלם מתרומתם של הכללים הפיסקליים (Blanchard, 2003), אולם הספק באשר למידת השפעתם על המשמעת התקציבית צף ועולה לנוכח הגירעון התקציבי ועליית ההוצאה הממשלתית שנצפו בארצות הברית מאז 2002.

גם המדינות האירופיות שאפו להחיות מחדש את הנורמה של תקציב מאוזן. אמנת מסטריכט, שנכנסה לתוקף ב־1992, קבעה שתי מגבלות פיסקליות: הגירעון התקציבי לא יעלה על 3% מן התוצר, והחוב הציבורי ברטו לא יעלה על 60% מן התוצר. בדומה לנורמת התקציב המאוזן סטייה מכללים פיסקליים אלו מותרת רק במצבים משבריים. (נקבע כי סטייה כזו אפשרית אם התוצר קטן ב־2% או אם המדינה משכנעת את האיחוד האירופי שהיא נקלעה למצב קיצוני.)

ב־1997 קיבל האיחוד האירופי החלטה שכונתה 'חבילת הצמיחה והיציבות' (Growth and Stability Pact), ולפיה עם השקת האירו בינואר 1999 יפעלו מדינות האיחוד לפי כלל קפדני יותר. נוסף על שני התנאים שצוינו לעיל נקבע שהמטרה בטווח הבינוני (שלא הוגדר במדויק) היא השגת תקציב (מותאם למחזור העסקים) הקרוב לאיזון, עם נטייה לעודף. כללים אלה היו התנאים להצטרפות מדינות חדשות לאיחוד האירופי המוניטרי, ונקבעו סנקציות כנגד מדינות חברות שלא יעמדו בהם. חלק מן המדינות גזרו על עצמן כללים מחמירים עוד יותר. הולנד ושוודיה, למשל, הטילו גם מגבלה על ההוצאה התקציבית, ודנמרק בחרה לקבוע עודף תקציבי מבני של 2% תוצר (לוח 2 להלן). החמרה זו מושפעת מן הרצון לפנות מקורות לטובת ההוצאות הפנסיוניות הכבדות הצפויות בעתיד.

אולם שתי מדינות העוגן של האיחוד האירופי – צרפת וגרמניה – חרגו מעל הגירעון המותר של 3% במשך שלוש שנים רצופות (2002–2004). החריגה שלהן מהכללים הפיסקליים שקבע האיחוד האירופי העמידה במבחן את יכולת האכיפה שלו. במרס 2005, לאחר שנים של התדיינות בין לבין האיחוד, הוחלט לערוך שינויים בחבילת הצמיחה והיציבות, במקום להטיל סנקציות.

החלטה זו מכרסמת באופן ניכר במידת המחויבות לכללים הפיסקליים. הכללים המקוריים נוסחו בפסקה אחת, ואילו ההחלטה ממרס 2005 מתפרשת על פני 20 עמודים ויש בה תיאור מפורט של תנאי החריגה מכללי חבילת הצמיחה והיציבות. כך למשל, מותר להוציא הוצאות חריגות כדי לממן רפורמות או השקעות שתועלתן גדולה מעלותן. האיחוד האירופי הלך לקראת גרמניה בכך שהכיר בהוצאות המיוחדות לאיחוד גרמניה ולקראת צרפת בכך שהכיר בהוצאות ליסולידריות בין-לאומית. כן הוחלט שיותר לסטות מן הכלל הפיסקלי במקרה של ירידה בתוצר. החלטה זו מחליפה את הכלל המקורי שדובר בו על ירידה של 2%. יש לומר כי ההחלטה מגבילה את מידת האפקטיביות של כללי חבילת הצמיחה והיציבות. למעשה, החריגה המתמשכת של גרמניה ושל צרפת והעובדה שהאיחוד האירופי לא הטיל עליהן סנקציה מלמדות על שחיקה בכללי חבילת הצמיחה והיציבות.

כללים פיסקליים אלו הם בבחינת סגירת מעגל עם הנורמה של תקציב מאוזן שאפיינה את ארצות הברית ואת אירופה במאה התשע עשרה. אולם לימים למדו יוזמי הכללים הפיסקליים שנורמה היא מגבלה אפקטיבית הרבה יותר מכלל פיסקלי, גם אם הוא נהנה ממטרייה משפטית. האפקטיביות המוגבלת של הכללים מושפעת מהקושי לבטל את פעולת המייצבים האוטומטיים בזמן מיתון. קושי זה משקף את המשך השפעתה של הגישה הקיינסיאנית על מקבלי ההחלטות.

כאמור, בארצות הברית מצאו מסלולים עוקפים לחוק גרהס־רודמן־הולנגס. התברר כי הקונגרס הסיט באופן שיטתי הוצאות בין השנים. אף נעשה שימוש בתקבולים ממכירת נכסים כדי לממן הוצאות שוטפות, ותחזיות הצמיחה נופחו. הסטייה מן הכללים הפיסקליים הייתה גם מנת חלקה של אירופה. החוב הציבורי הממוצע במדינות האיחוד האירופי עלה מאז והגיע ל־73% תוצר ב־2004.

ב־1991 עמד החוב הציבורי (ברוטו) של מדינות האיחוד האירופי על 60% מן תוצר, כפי שנקבע באמנת מסטריכט ב־1992. כאשר הוחלט ב־1998 על החברות באיחוד המוניטרי, עמד החוב הציבורי על 75% מן התוצר. בשנת 2004 עמד החוב הציבורי במדינות האיחוד האירופי על רמה דומה – 73% מן התוצר. נמצא כי המדינות הגדולות באיחוד (גרמניה, צרפת, ספרד, איטליה ובריטניה) היו אחראיות לעלייה בחוב, ואילו המדינות הקטנות מנעו עלייה גדולה יותר הודות לירידה בחוב שלהן.

הכללים הפיסקליים קיימים תקופה קצרה יחסית, והיא אינה מאפשרת לימוד שיטתי של מידת האפקטיביות שלהם על המשמעת התקציבית על בסיס נתונים הנמשכים על פני זמן. מבחינת המחקר האמפירי הפתרון הוא בחינה על בסיס חתך רוחב של מדינות. Poterba (1994) שילב נתוני חתך רוחב על מדינות בארצות הברית עם ניתוח עתי לתקופה קצרה כדי לחקור את תגובת המדינות לאעזועים פיסקליים לפי מידת הנוקשות של הכללים הפיסקליים. הוא מצא שמדינות שבהן כלל הגירעון היה נוקשה יותר, הותאמו ההוצאות בעצמה רבה יותר לאעזוע שהגדיל את הגירעון התקציבי. מדינות אלו צמצמו את ההוצאות ב־44 דולר לכל גידול של 100 דולר בגירעון. לעומת זאת מדינות שנהוגים בהן כללים פיסקליים רופפים הקטינו את ההוצאות ב־17 דולר בעקבות גידול של 100 דולר בגירעון. אולם בכל מה שקשור למסים התברר שאין הבדל בתגובת המדינות (בלא תלות במידת הנוקשות של הכללים הפיסקליים) לאעזועים שהגדילו את הגירעון.

Von Hagen (2002) מסכם את ממצאי המחקר האמפירי וטוען כי השפעתם של הכללים הפיסקליים על השגת משמעת תקציבית היא מוגבלת. מסקנה זו תואמת את ההיסטוריה הקצרה של כללי הגירעון באירופה, שלא עמדו במבחן במדינות מרכזיות כמו גרמניה וצרפת.

ב. משטר היעדים הפיסקליים בישראל

השימוש ביעד פיסקלי החל לקראת תקציב המדינה לשנת 1992, אז נחקק לראשונה החוק להפחתת הגירעון. חוק זה קבע תוואי פוחת לגירעון המקומי של הממשלה, שירד בהדרגה מ־6.2% מן התוצר ב־1992 ל־3.2% ב־1993, ל־2.2% ב־1994 ולתקציב מאוזן ב־1995.²⁷ חוק זה נועד לאותת לציבור שהגירעון התקציבי, שמקורו בהוצאות קליטת העלייה, אינו מעיד על פתיחת תהליך של חוסר משמעת תקציבית, שאפיין את הממשלות קודם לשנת 1985. כדי לשכנע את הציבור בכוונותיה כבלה הממשלה את ידיה באמצעות החוק להפחתת הגירעון. החוק נחקק מתוך אווירה בינלאומית אוהדת לקביעת יעדים פיסקליים.

27 החוק להפחתת הגירעון התייחס לגירעון המקומי בתחילה ורק לאחר מכן (מ־1997) לגירעון הכולל בתקציב הממשלה המרכזית. קביעת יעד במונחי הגירעון של הממשלה הרחבה הייתה מגבילה יותר את מרחב התמרון של הממשלה. החוק נוסח במונחי הגירעון התקציבי של הממשלה המרכזית גם בשל שיקולים מעשיים.

במרבית שנות התקציב עמדה הממשלה ביעד הגירעון (תרשים 23 להלן). בשנים שהממשלה סטתה מן היעד, הסטייה של הגירעון התקציבי בפועל הייתה הן כלפי מעלה הן כלפי מטה (מבחינה פורמלית הסטייה כלפי מטה אינה חריגה מן היעד, כיוון שהיעד מנוסח במונחי תקרה). עם זה סך הסטיות מיעד הגירעון כלפי מעלה גדול יותר במונחי תוצר מסך הסטיות כלפי מטה (השנים 2001 ו-2002 אחראיות לכך). אולם ניתוח זה עלול להביא למסקנה מוטעית כאילו משטר יעד הגירעון היה אפקטיבי במיוחד. הפרט החסר הוא שיעד הגירעון הוזז פעמים רבות והיה למעשה מטרה נעה. כך הוא הקל את השגת היעד, אך בה בעת כרסם באפקטיביות של הכלל הפיסקלי.

קשה לקבוע אם החוק להפחתת הגירעון תרם להגברת המשמעת התקציבית, מפני שאין לדעת מה היה קורה אלמלא נחקק. נהוג להיעזר בניתוח של 'לפני ואחרי' כתחליף. אולם תחליף זה איננו מספק, בעיקר מפני שהתקופה שקדמה לחוק (1986-1991) קצרה מדי ומושפעת מאירועים משמעותיים, כמו קליטת גל העלייה והסתגלות המשק לסביבת אינפלציה נמוכה יחסית אחרי תכנית הייצוב.

נסתפק כאן במספר רמזים שעשויים לסייע לענות על השאלה. זעירא וסטרבצ'ינסקי (2001) מצאו שמאז תכנית הייצוב גברה המשמעת התקציבית במידה ניכרת והזיקה בין הוצאות הממשלה להכנסותיה התחזקה. גם הגירעון של הממשלה הרחבה נעשה יציב יחסית, והוא עומד על ממוצע של 4% מן התוצר, עם סטיית תקן של 1%. אולם המשמעת התקציבית לא התאימה את עצמה ליעדים השאפתניים של הממשלה.

שלושה גורמים עיקריים חברו יחד והחלישו את מידת האפקטיביות של החוק בהשגת משמעת תקציבית גבוהה יותר. ראשית, בתחילת דרכו של החוק, נקבע יעד של השגת איזון שהיה שאפתני מדי, במיוחד על רקע קליטת עיקר העלייה בתקופה זו. יעד האיזון התקציבי בשנת 1995 היה אפילו מחמיר מזה שאומץ באמנת מסטריכט. גם בשנים שהמשק גלש למיתון חריף, כמו ב-2002 וב-2003, התברר שהממשלה בחרה ביעד שאפתני מדי. הגורם השני, שנראה בעל חשיבות כמותית, היה חוסר יציבות פוליטית שהתאפיין באורך חיים קצר של הממשלות, במיוחד לאחר רצח יצחק רבין. כל ממשלה חדשה הרגישה מחויבת פחות ליעדי הגירעון התקציבי שקבעה הממשלה הקודמת. במהלך 12 השנים שעברו מאז נחקק לראשונה חוק התקציב שונה החוק להפחתת הגירעון שבע פעמים. השינוי בכל המקרים היה בכיוון זהה – הגדלת הגירעון התקציבי המותר. החוק שונה בכל חילופי הממשלות (1996, 1999,

2001, 2003) שהתרחשו מאז נחקק, ותקרת הגירעון לשנת התקציב הסמוכה למועד הבחירות הוגבהה. שלוש פעמים שונה החוק להפחתת הגירעון לשנת התקציב 2002, ובכל פעם הועלה מחדש יעד הגירעון. 2002 הפכה לשנה חריגה במיוחד בשל ההאטה הכלכלית החריפה ביותר שידע המשק הישראלי. האטה זו נתקלה תחילה בהתחמקות מצד מקבלי ההחלטות במשרד האוצר.

בתקופה זו נעשה שימוש בשלל טכניקות של חשבונאות יצירתית, כגון תחזית צמיחה מופרכת, ניפוח תחזיות המסים והסטת הוצאות והכנסות משנת תקציב אחת לאחרת. טכניקות אלה פגעו באמינות המדיניות הכלכלית, ובכלל זה ביעד הגירעון. 'חשבונאות יצירתית' היא אחת התגובות לכללים פיסקליים, והיא התקיימה גם בשנים קודמות, אף כי במידה צנועה יותר. הדבר מקובל גם במדינות אחרות, ובכלל זה בארצות הברית.

אחת החולשות של משטר יעדים פיסקליים היא מגוון הפיתויים שעומדים לפני קובעי המדיניות. ראשית, הסטה של הגירעון לפעילויות שאין מוטלת עליהן תקרת הגירעון. כך למשל, בתחילה הוגדר היעד במונחי הגירעון המקומי, דבר שיצר פיתוי להגדיל את הגירעון בחו"ל. פיתוי נוסף הוא הסטה של הגירעון לגופים שאין מוטלת עליהם מגבלה, במקרה שיעד הגירעון מחייב רק את הממשלה המרכזית. לדוגמה, קיצוץ חריף במיוחד בהעברות לרשויות המקומיות ב־2003 הקטין את הגירעון של הממשלה המרכזית, אך יש ספק באשר למידת השפעתו על גירעון הממשלה הרחבה. שלישי, הסטה של הגירעון בין שנים, כלומר הסטת הגירעון לשנה שיש בה ממילא סטייה, או הסטה לשנה שבה הממשלה צפויה לעמוד בגירעון בשוליים רחבים. לדוגמה, ב־2004 הוקדמו תשלומי ההבראה לעובדי המדינה שהיו אמורים להיות משולמים בשנת 2005 לדצמבר 2004, מתוך הערכה שהגירעון ב־2004 יהיה ממילא נמוך מן היעד. כך גדלו הסיכויים לעמוד ביעד הגירעון בשנת 2005.

גודל הגירעון התקציבי ניתן לתמרון באמצעות שינויים בהגדרות. שני השינויים הבולטים הם רישום רווחים וירטואליים של בנק ישראל בשנים של גירעון והפסקת רישום הרווחים בשנים של עודף תקציבי, וכן רישום ההעברות לרכבת כפעולה הונית שאינה משפיעה על גודל הגירעון בשנה של גירעון גדול וכפעולה שוטפת שמגדילה את הגירעון בשנה של גירעון קטן. דרך אחרת למניפולציה של הגירעון היא באמצעות ניפוח תחזית ההכנסות ממסים (תחזית צמיחה ורודה והעמקת גבייה).

הגורם השלישי האחראי להחלשת האפקטיביות של החוק בהשגת משמעת תקציבית גבוהה יותר היה האופי הפרו־מחזורי של החוק להפחתת הגירעון.

בשנה של האטה כלכלית שלא נצפתה, המלווה בצמצום ההכנסות ממסים ובעלייה בהוצאות, יעד גירעון מחייב את הממשלה להעלות מסים או לצמצם הוצאות. תגובה זו עלולה להחריף עוד יותר את ההאטה של המשק. החוק להפחתת הגירעון מתייחס באופן פורמלי לגירעון בעת **תכנון** התקציב. לכן, לכאורה, תגובה מצד הממשלה בתוך שנת התקציב, כאשר המשק גולש להאטה שלא הובאה בחשבון מראש, איננה מתחייבת. אולם אמינות הממשלה בעיני הציבור תלויה ביכולתה לעמוד ביעד הגירעון בדיעבד, דבר שמפעיל על הממשלה לחץ להגיב באופן פרומחזורי. המסלול הפוחת של יעד הגירעון מגביר עוד את הלחץ להגיב באופן זה בשנה שלאחר שנת התקציב. האופי הפרומחזורי של יעד הגירעון הביא את הממשלה להעלות מסים ב-1997, שהייתה שנה של פעילות כלכלית ממותנת, כדי לעמוד בתוואי הגירעון הפוחת.

ובכל זאת נעשה יעד הגירעון אחד העוגנים של דיוני הממשלה בתקציב המדינה, והממשלה הרגישה מחויבת לספק הסברים בכל פעם שהוא שונה. המשטר הפיסקלי בישראל הושפע מן התהליכים בעולם, ובמרבית השנים נקבע יעד גירעון הנמוך מתקרת הגירעון שבאמנת מסטריכט. אמנם הגירעון התקציבי בפועל של הממשלה המרכזית היה נמוך במרבית השנים מתקרה זו, אך לא כך היו פני הדברים ביחס לגירעון של הממשלה הרחבה (לוח 3 להלן). החוק להפחתת הגירעון היה, למרות המגבלות שתוארו, אפקטיבי במידה מסוימת בהשגת משמעת פיסקלית גבוהה יותר. באשר לחשיבות הכללים הפיסקליים בכל הנוגע להשגת משמעת תקציבית: המסקנה לגבי ישראל היא מעורבת, בדומה לממצאים שהתקבלו במדינות אחרות.

משטר היעדים הנוכחי

לקראת תקציב 2004 אימצה הממשלה כלל פיסקלי קפדני אפילו מזה של האיחוד האירופי. נקבע כי ההוצאה הממשלתית (ברוטו ללא מתן אשראי) תגדל בשיעור של 1% לשנה מעבר למדד המחירים לצרכן. זהו שיעור נמוך מקצב התרחבותה של האוכלוסייה הישראלית, שעומד על קרוב ל-2%. קביעת יעד זה לא החליפה את יעד הגירעון התקציבי, שנקבע ל-3% תוצר לכל היותר, אלא התווספה אליו. כלל הגירעון בישראל הוא נוקשה פחות מזה של האיחוד האירופי.

קביעת יעד ההוצאה נועדה להפחית באורח ניכר ובקצב מהיר יחסית את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר. עמידה ביעד תאפשר הורדה מקבילה

בשיעורי המס. קביעת יעד פיסקלי זה חורגת מן התחום הכלכלי הצר, והיא משקפת בחירה אידאולוגית במידת המעורבות הממשלתית הרצויה במשק ובחברה. מדינות ה-OECD מציגות מגוון רחב של השקפות עולם בעניין המעורבות הממשלתית הרצויה, אם שופטים לפי מגוון שיעורי ההוצאה הציבורית בתוצר. שיעור ההוצאה הציבורית נע בין 25% תוצר בדרום קוריאא ועד ליותר מ-55% תוצר בשוודיה. מובן כי שיעור מוגזם של הוצאה ציבורית מתוך התוצר, כפי שהיה בישראל בתחילת שנות השמונים או בשוודיה באמצע שנות התשעים, גובה מחיר כבד במיוחד בשל ההשפעה המזיקה של המסים. נראה שיש הסכמה על חוסר התועלת להימצא בגבהים כאלו של מעורבות ממשלתית. יש להדגיש כי ישראל כבר מזמן אינה נמצאת באזור זה.²⁸

יעד הפחתת ההוצאה, בניגוד ליעד כמו תקציב מאוזן, אינו יכול להימשך זמן רב. קל להמחיש זאת באמצעות חישוב קצה. משקל הממשלה בתוצר צפוי להיות אפס אחרי אין סוף שנים. ברור שאי-אפשר לקיים פעילות כלכלית ללא ממשלה. כלומר, אפשר לצפות שבתוך זמן מסוים יעד זה יינטש או יוחלף. יש לציין כי הגבלת ההוצאה בתקרה תחומה לתקופה שבין 2005 ל-2010. משטר היעדים הנוכחי הכניס את הדיונים על גג ההוצאה ל'טייס אוטומטי'. למעשה, אין צורך בדיון כזה, ואכן הממשלה לא דנה בתקרת ההוצאה לקראת התקציב לשנת 2005. גם דיון עקרוני בשאלה אם יש לדבוק ביעד גידול ההוצאה שנקבע בשנה הקודמת לא התקיים. משטר כזה מתמודד בצורה כמעט הרמטית עם בעיית הרכוש המשותף, בעיה המאפיינת את תהליך התקצוב בכל מדינה. משטר היעדים מעניק עצמה למשרד האוצר בתהליך התקצוב מול משרדי ההוצאה, שתחומים יחד בסד הוצאה אוטומטי. עקב כך המיקוח מתמקד בתהליך התקצוב על הרכב הוצאות הממשלה.

28 בתקופה שבין 1974 ל-1985 עמדה ההוצאה הציבורית בישראל על 77% מן התוצר. מאז היא ירדה בהדרגה, ובשנת 2004 היא הגיעה ל-51.3% תוצר.

לוח 2

כללים פיסקליים במדינות ה-OECD

המדינה	השנה	תיאור הכלל הפיסקלי
דנמרק	2001	עודף בתקציב המבני של 2% תוצר. הקפאת מסים.
פינלנד	2004	השגת איזון בתקציב המבני עד 2007. תקרת הוצאה (למעט ריבית ואבטלה) בין 2004 ל-2007.
גרמניה	2002	כלל הזהב: הגירעון לא יעלה על ההשקעה הציבורית.
יפן	2002	חתירה לעודף בתקציב (למעט ריבית) עד 2010. תקרת הוצאות הממשלה הרחבה מוגבלת ל-38% תוצר.
הולנד	1994	תקרת הוצאה בשיעור נבדל על שלוש קטגוריות של הוצאה.
נורווגיה	2001	גירעון הממשלה המרכזית לא יעלה על 4% מקרן הנפט.
ספרד	2003	איזון תקציבי בכל רמות הממשלה. תקרת הוצאות הממשלה המרכזית.
שוודיה	1997	עודף תקציבי של 2% תוצר במוצע על פני מחזור העסקים. תקרת הוצאות נומינלית למשך שלוש שנים על 27 תחומי הוצאה.
שווייץ	2003	תקרה הוצאות הממשלה השווה למסים מנוכי מחזור עסקים.
בריטניה	1997	כלל הזהב: הגירעון לא יעלה על ההשקעה הציבורית. החוב נטו חייב להישאר יציב על פני מחזור העסקים.
ארצות הברית	2002-1990	תקרת הוצאות נומינליות על ההוצאות החופשיות. ניטרליות פיסקלית בשינוי המסים או ההוצאה המחויבת.

מקור: Jourmard et al., 2004

תולדות החוק להפחתת הגירעון בישראל

יעדי הגירעון התקציבי של הממשלה לפי שנות התקציב (אחוזי תוצר) *													גירעון הממשלה המרכזית בפועל	גירעון הממשלה הרחבה בפועל	השנה	
2004	2003	2002 June	2002 Feb.	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992			
												6.2	4.9	4.9	1992	
												3.2	3.2	2.4	1993	
											3.0	2.2	2.2	2.0	1994	
									2.5	2.75	2.5	0.0	0.0	3.2	1995	
								2.8	פוחת	פוחת	פוחת	-	-	4.7	1996	
							2.4	2.4	-	-	פוחת	-	-	2.6	1997	
						2.0	2.0	2.0	-	-	-	-	2.2	2.2	1998	
					2.5	-	1.75	1.75	-	-	-	-	2.4	2.4	1999	
													0.7	0.7	2000	
				1.75	-	-	1.5	1.5	-	-	-	-	4.4	4.4	2001	
													3.8	3.8	2002	
				3.9	3.0	1.5	-	-	-	-	-	-	3.8	4.2	2002	
													5.6	6.5	2003	
				3.0	3.0	2.0	1.25	1.5	-	-	-	-	5.6	6.5	2003	
													3.8	5.1	2004	
													-	-	2004	
													-	-	2005	
													-	-	2005	
													-	-	2006	
													-	-	2006	

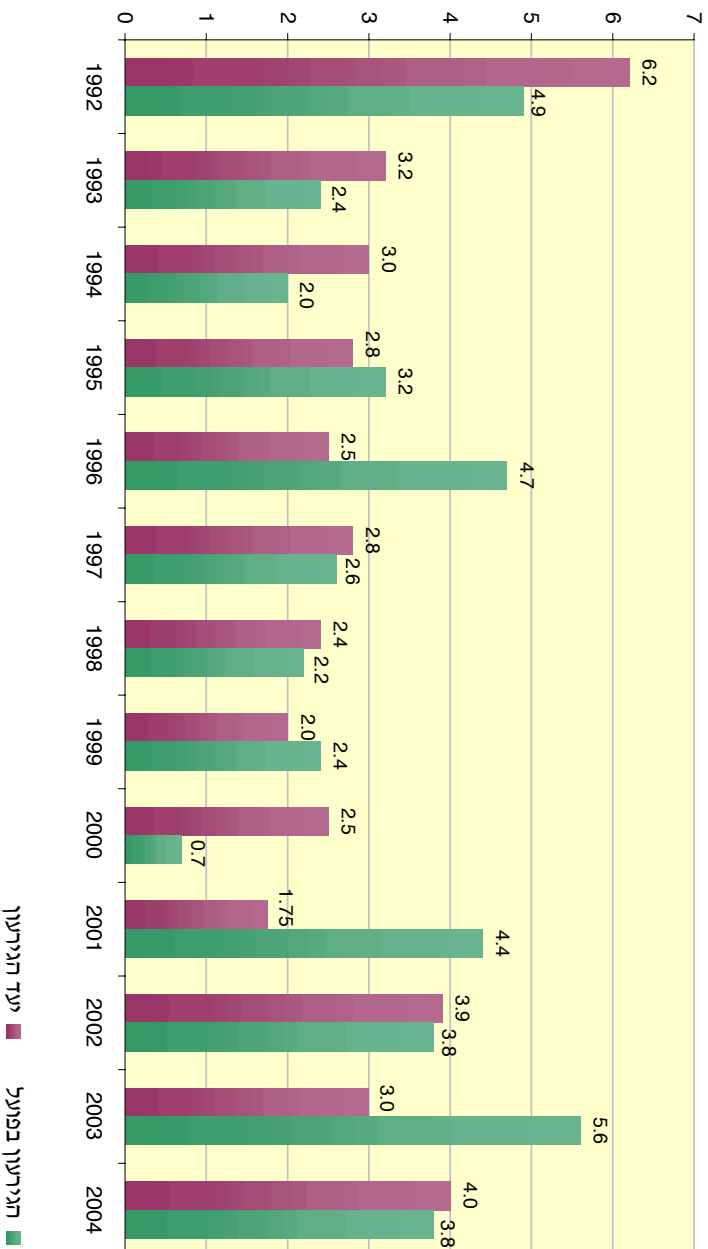
* הערות:

1. יעד הגירעון עד 1996 נוסח במונחי הגירעון המקומי. מ-1997 ואילך נקבע יעד הגירעון במונחי הגירעון הכולל.
2. בחוק התקציב המקורי לשנת 2002 נקבע תוואי הגירעון התקציבי לשנים הבאות. אולם יעד הגירעון לתקציב 2002 שונה במהלך 2002 ולשנים שלאחר מכן.
3. היעד בתקציב 2000 לשנים 2001 ו-2002 נוסח כך שהגירעון יקטן ב-0.25% לפחות בכל שנה. לעומת זאת היעד לשנת 2003 נוסח במונחי רמה - 1.5% תוצר.
4. הקו (-) מצוין שלא היה יעד גירעון.

מקור: משרד האוצר, **ספרי עיקרי תקציב המדינה**, 1992-2005; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בדיקת ישראל, גירעון הממשלה הרחבה בפועל.

תרשים 23

הגירעון בתקציב הממשלה: יעדים וביצועים, 1992-2004 (אחוזי תמ"ג)



■ הגירעון בפועל

■ יעד הגירעון

הערה: יעד הגירעון עד 1996 נוסח במונחי הגירעון המקומי. מ-1997 ואילך נקבע יעד הגירעון במונחי הגירעון הכולל. לכן בשנת 2000 רוחי בנק ישראל הממומשים לא נרשמו בהכנסות. לכן הגירעון בפועל בשנים שקדמו לשנת 2000 היה גדול יותר לצורך השוואה עם נתוני הגירעון בשנים שלאחר מכן.

מקור: ספרי עיקרי תקציב המדינה, 1992-2004.

פרק ד

שקיפות התקציב

א. מבוא

לשקיפות תהליך התקצוב ונתוני התקציב חשיבות רבה במשטר הדמוקרטי. השקיפות מבטיחה את תקינות התהליך, מחזקת את המשמעת התקציבית, משפרת את יעילות הקצאת המקורות ומאפשרת בחינה של הביצועים וחלוקה של האחריות בין הגורמים הקובעים. בפרק זה נדון תחילה במעלותיה של השקיפות על רקע טענות חוזרות ונשנות בדבר חסרונותיה בשמירת המשמעת התקציבית. לאחר מכן ננתח את השקיפות הנהוגה בתהליך התקצוב בישראל ונשווה אותה עם הנורמות המקובלות במדינות ה-OECD.

ניתוח שקיפותו של תהליך התקצוב בישראל יתמקד בתחומים האלה: הערכת מצב המשק והתחזיות הכלכליות, הרפורמות המבניות, מצרפי התקציב והרכב התקציב.²⁹ ננתח את שקיפותו של המידע בכל נושא ובכל אחד משלבי תהליך התקצוב – בממשלה ובכנסת – ונעמוד על ההבדלים המהותיים במבנה הדיון ובמידת השקיפות בכל שלב. הדיון בממשלה וקבלת ההחלטות מתבצעים באופן מדורג: תחילה דנים במצב המשק ואחר כך במצרפי התקציב. רק לאחר שאלה סוכמו מתקיים דיון על הרכב התקציב. בכנסת הדיון על כל הנושאים מתנהל בעת בעונה אחת. נוסף על כך קיימים פערים מהותיים במידת השקיפות בין שני שלבי הדיון. חברי הכנסת מקבלים חומר רקע רב בהרבה מזה שמקבלים חברי הממשלה בכל נושאי הדיון, אף שחלקה של הממשלה בקביעת מדיניות התקציב אמור להיות דומיננטי יותר משל הפרלמנט. נעמוד על ההבדלים ביניהם ועל השלכותיהם.

29 בנספח בסוף פרק זה מובא הניתוח של שקיפות התשתית החוקית של תהליך התקצוב.

ב. רקע תאורטי

זכות הציבור לדעת מה הממשלה עושה ומדוע היא אכן יסוד במשטר הדמוקרטי. למרות זאת במדינות רבות המידע הניתן לציבור על תהליך התקצוב אינו מספק. היעדר שקיפות בתקציב המדינה יכול ללבוש צורות מגוונות: הסתרת מידע על ידי מתכנני התקציב מיתר המחליטים ומהציבור; הימנעות מייצור המידע הנדרש לקבלת החלטות מושכלות, גורם הפוגע גם בטיב ההחלטות של המחליטים עצמם; חשבונאות יצירתית, המעוותת את המצג האמתי של הצעות התקציב והשלכותיהן; ניתוחים אופטימיים של מצב המשק ושל תחזית התפתחותו בעתיד.

הסיבה העיקרית להיעדר שקיפות נאותה היא רצונם של פוליטיקאים, המעדיפים הוצאות ממשלה גדולות, להסתיר את נטל המס הנוכחי והעתיד של תכניות חדשות מצד אחד ולהפריז בתועלתן לחברה מצד אחר. (ראו הדיון בבעיית הרכוש המשותף וההטיה התקציבית בפרק 'מאזן הכוחות בתהליך התקצוב'). אולם גם חסידי השמירה על משמעת תקציבית הדוקה עשויים להעדיף רמת שקיפות נמוכה כדי לקדם את מדיניותם. צמצום היקף המידע לכלל המחליטים ולציבור על תכניותיהם ומסירתו במועד מאוחר מקטינים את יכולתם של המתנגדים לנסח את נימוקיהם ביסודיות ובמועד. כך יכולים המציעים להעביר את תכניתם בקלות. היעדר שקיפות מלאה גורע גם מיכולתם של המתנגדים למדיניות המוצעת לגייס תמיכה ציבורית לעמדתם. אלה ואלה מצדיקים היעדר שקיפות מלאה בטענה שהמידע הרלוונטי או פרסומו המוקדם ישחקו לידיהן של קבוצות אינטרסים.

חוסר שקיפות יכול להתבטא בכל שלב של תהליך התקצוב – החל בדיון במשרד האוצר,³⁰ עבור בדיון בממשלה ובפרלמנט וכלה בפרסום לציבור הרחב. הסתרת מידע מפקידי ממשל ומשרים המעורבים בתהליך קבלת ההחלטות, על ידי השר והפקידים שהופקדו על הכנתו, נובעת מכמה מניעים: הרצון להגדיל את הסיכוי למימוש הצעתם של מכיני התקציב, השאיפה להאדיר את כוחם ולעתים גם חוסר האמון בתום לבם של השותפים להחלטות. היעדר

30 Stiglitz (1999) מצוין כי במלחמת וייטנאם הוציאה הממשלה סכומים גדולים מאלה שדיווחה עליהם לציבור, ולא היה ברור מי מפקידי הממשל שותף למידע. אחת התוצאות השליליות של אירוע זה הייתה עלייה בשיעור האינפלציה, שנבעה מכך שחברי המועצה הכלכלית של הנשיא לא קיבלו מידע מלא.

שקיפות על רקע חוסר אמינות רק מגביר את חוסר האמינות ההדדי, וחוזר חלילה.

יש מעט מאוד נושאים שהסודיות יאה להם. אלה בעיקר נושאים הקשורים בביטחון המדינה, או אמצעי מדיניות כלכליים שפרסומם המוקדם עלול לגרום לזעזוע בשווקים ולנזק למשק, כמו חשיפת תכנית לפיחות המטבע. אולם שמירה בסוד של פרטי תקציב המדינה, של השיקולים שהביאו לבחירתו ושל החלופות שנבחנו והשלכותיהן אינם מן הנושאים הללו.

הממשלה הנבחרת והפקידים המכהנים בה צריכים לפרסם את מלוא המידע הרלוונטי על תקציב המדינה, הן למקבלי ההחלטות הן לציבור הרחב. הדיון הציבורי הוא האמצעי לשכנע בנכונות העמדות של קובעי המדיניות. הימנעות ממנו או עריכתו על בסיס מידע חלקי פוגעות פגיעה חמורה במשטר הדמוקרטי. יתרה מזו, ייתכן ששמירה על סודיות המידע הנדרש לדיון נובעת מרצון להשליט דעה שאינה מקובלת על רוב המשתתפים בתהליך קבלת ההחלטות או אף על הציבור בכללותו.

היעדר שקיפות מצמצם את יכולתו של כלל הציבור להעריך את המדיניות המתוכננת, גם בשל הפגיעה בכושרם של מתווכי המידע לנתח את משמעות התקציב. התקשורת, האקדמיה ומכוני מחקר לא יוכלו לנתח את ההצעות ולערוך דיון ציבורי יסודי ללא מידע הולם. דווקא פרסום המידע לציבור הרחב, בזמן אמת, יאפשר את מעורבותם של הגופים המקצועיים בצורה יעילה ויקל לחשוף מניעים אינטרסנטיים. חסרונו של מידע מלא גם מונע מהתקשורת למלא את תפקידה כמפקחת על מוסדות השלטון.

היעדר שקיפות מקרין במישרין על המדיניות התקציבית. חוקרים אחדים מציינים כי רמת שקיפות נמוכה מצמצמת בדרך כלל את המשמעת הפיסקלית (Von Hagen 1992; Alesina and Perotti, 1995; Alesina et al., 1996). איטליה היא דוגמה קיצונית לכך (Tanzi, 1994). היעדר שקיפות מאפשר למקבלי ההחלטות לבחור הרכב תקציב שונה מהמוצהר ולהסתיר שימושים שפרסומם אינו נוח להם. לדוגמה, התקציבים המוקצים להתנחלויות מפוזרים בסעיפים רבים, והציבור אינו יכול להעריך את הסכום השנתי הכולל שמועד למטרה זו. סודיות המידע מסייעת לא רק לבעלי העניין הישירים, אלא גם לשותפיהם לקואליציה, החוששים שפרסומו יעורר נגדם את תומכיהם. במקרים קיצוניים סודיות מקלה את מעשי השחיתות לטובת הנאה אישית, ובמיוחד העדפת מגזרים המקורבים למקבלי ההחלטות. כמו כן היא מקשה לזהות כישלונות ואת האחראים להם.

היעדר מידע מלא פוגע בזכות לבחור ולהיבחר. הוא מכביד על כניסת מתחרים למגרש הפוליטי, כיוון שהוא מקשה עליהם להעריך את המצב לאשורו ולהציע אמצעי מדיניות הולמים לבעיות האמתיות. ייתכן גם שהפוליטיקאים המכהנים מסתירים גירעונות גדולים בתקציב, אשר יתבררו רק לאחר הבחירות. מצב זה שכיח מאוד ברשויות המקומיות בישראל, והיינו עדים לו בתקציב המדינה, ערב בחירות 2003 לכנסת. מידע מלא חיוני גם לגיבוש החלטותיהם של הפרטים באשר לבחירת נציגיהם בממשלה ובפרלמנט.

ג. הערכת מצב המשק ותחזיות לעתיד

תקציב המדינה הוא כלי המדיניות המרכזי לעיצוב עתידו של המשק הלאומי ולפתרון בעיות ייחודיות בשירותים הציבוריים שהממשלה מספקת לציבור. לכן יש חשיבות רבה להערכה יסודית של מצב המשק ערב שנת התקציב החדשה בקשת רחבה של פרמטרים מקרו-כלכליים ומיקרו-כלכליים, לאבחון הבעיות הניצבות לפנינו ולהתוויית המדיניות הכלכלית כך שהיא תוביל את המשק אל היעד הרצוי. יש חשיבות רבה גם לאובייקטיביות בהכנת התחזיות. מתכנני התקציב הם בעלי עניין בתחזיות, משום שהן משפיעות על הערכת היקף ההכנסות הצפוי, ולכן על גודל התקציב והגירעון האפשריים.

1. הדיון בממשלה

בשנים האחרונות אין אחידות במבנה הדיונים בממשלה. בחלק מהשנים נערך דיון נפרד שהוקדש להערכת מצב המשק ולתחזיות לעתיד, ובחלק מהשנים הערכת המצב שולבה בדיון על מצרפי התקציב. הקדשת דיון מיוחד למצב המשק ולתחזיות חלופיות על ההתפתחות העתידית חשובה מאוד, כיוון שהיא מאפשרת זמן דיון ארוך יותר לכל נושא, דיון מעמיק יותר וזמן סביר להפנמת הניתוח ומשמעויותיו עד לדיון בהצעת התקציב.

עיקר הדיון על מצב המשק והמגמות לעתיד מתנהל על בסיס סקירה של אגף כלכלה ומחקר, הנשלחת לשרים בין שלושה לשישה ימים לפני הדיון בממשלה. במהלך הדיון מציגים משרד האוצר ובנק ישראל לשרים סקירות מפורטות על מצב המשק ותחזיות לעתיד. המצגות מפורטות והן מתייחסות למכלול ההיבטים המקרו-כלכליים. סקירת האוצר מתפרסמת בציבור מיד לאחר הפצתה בקרב השרים ובאתר האינטרנט של המשרד. מעת לעת

מפרסם משרד האוצר הערכת מצב מפורטת של המשק ותחזית לעתיד ('חוברת המידע הכלכלי'). אולם החוברת אינה מתפרסמת במועדים קבועים ואינה תואמת בהכרח את לוח הזמנים התקציבי.

הבעיה העיקרית בתחזיות משרד האוצר היא שאין בהן מבחני רגישות ולעזועים אפשריים בגורמי מפתח, כמו הסחר העולמי ומצב הביטחון, והשפעותיהם הפוטנציאליות על ההתפתחויות הכלכליות במשק. לניתוחי הרגישות יש חשיבות רבה בתכנון התקציב, ובייחוד להערכות חלופיות על קצב הצמיחה, בשל ההשפעה הדומיננטית של קצב הצמיחה על היקף המסים הנגבים, ועקב כך – על היקף הגירעון.

2. הדיון בכנסת

ספר עיקרי תקציב המדינה המונח על שולחן הכנסת סוקר את עיקרי ההתפתחויות במשק. הנושאים הכלולים בסקירה סדורים, אולם היא תיאורית בלבד; ניתוח הגורמים להתפתחויות הכלכליות מובא על קצה המזלג.

יחד עם ספר התקציב מוגשת לחברי הכנסת חוברת 'התקציב הלאומי', המציגה ניתוח רחב של ההתפתחויות במשק ותחזית לעתיד. אופי התחזית ורכיביה בחוברת זו זהים לאלה המופיעים בסקירה הכלכלית של אגף כלכלה ומחקר, ולכן לוקים באותם ליקויים שצוינו לעיל. עד 2003 נכתב 'התקציב הלאומי' בידי משרד האוצר ובנק ישראל במשותף. אולם מ־2003 ואילך משרד האוצר אחראי למסמך, ובנק ישראל מפרסם את הערכותיו ותחזיותיו בנפרד. השתתפות בנק ישראל בכתיבת 'התקציב הלאומי' הייתה גורם חשוב בביקורת התחזיות ברוב השנים וצמצמה את הסיכון המוסרי הטמון בהן. יש לציין כי מאז שהמדיניות המוניטרית מתבססת על הכרזת יעד אינפלציה, גם בנק ישראל הוא בעל עניין בתחזית הצמיחה והאבטלה בשל התחלופה שביניהן ובין האינפלציה, והוא ודאי בעל עניין בתחזית האינפלציה. ייתכן שזו הסיבה שמדינות כמו הולנד הרחיקו לכת עוד יותר והפקידו בידי גוף ציבורי אובייקטיבי את התחזיות שעל בסיסן נבנה התקציב (הרשות לתכנון כלכלי. ראו גם פרק א לעיל).

בסך הכול היקף הסקירות על מצב המשק והתחזיות העומדות לרשות הממשלה וחברי הכנסת בפתח הדיון על התקציב הוא סביר, מלבד העובדה שאין בהן ניתוחי רגישות לשינויים בתנאי הרקע של המשק ולעזועים במשתני המפתח החיצוניים.

3. טיב התחזיות

ההנחות והתחזיות הנדרשות לבניית הצעת התקציב נערכות באגף כלכלה ומחקר במשרד האוצר, כמו ברוב המדינות השייכות לארגון ה-OECD (כ-58%). בישראל תחזיות כלכליות נערכות גם על ידי בנק ישראל וחברות פרטיות. משרד האוצר דן בסקירות ובתחזיות בעת הכנת התקציב, אולם אין להן מעמד פורמלי. יש לציין כי 77% ממדינות ה-OECD ציינו שהן אינן מתחשבות כלל או אינן משוות את תחזיותיהן לאלו של מוסדות פרטיים.

לתחזית התוצר, להרכב המקורות והשימושים ולמחירים היחסיים יש השפעה מכרעת על תחזית המסים. בחינת טיב התחזית של היעדים המרכזיים של המדיניות הכלכלית בישראל מראה כי בתחזית התוצר ובתחזית תקבולי המסים יש סטייה ניכרת כלפי מעלה בהשוואה להתפתחויות בפועל. יש קשר בין שתי הסטיות הללו. תחזית המסים תלויה באופן חיובי בתחזית התוצר, והיחס בין שיעורי השינוי בתחזיות קרוב ל-1. בדוח קרן המטבע הבין-לאומית (IMF, 2004) על שקיפות תהליך התקצוב בישראל נטען כי הסטייה כלפי מעלה בשני המשתנים הללו אינה מקרית והיא קשורה בחוק הפחתת הגירעון. חוק זה מחייב תכנון מראש של התקציב על פי יעד הגירעון, ולכן נוצר פיתוי לאופטימיות יתרה בתחזית המסים בתקופות שפל. לעומת זאת תחזית אמת בתקופות שפל הייתה מחייבת את הממשלה לבצע קיצוץ בתקציב מעבר ליכולתה הפוליטית ואולי אף מעבר לרצוי. הדוגמה הבולטת ביותר הייתה תחזית התוצר והמסים לשנת 2002. אף שתחזית זו הוצגה לממשלה בספטמבר 2001 – בשיא האינפלציה ובעת המשבר העולמי בהייטק – הניח משרד האוצר על שולחן הממשלה הצעת תקציב המתבססת על תחזית צמיחה של 4% בתוצר. משרד האוצר נאלץ לסגת בהדרגה מתחזית זו בעקבות הירידה החריפה בתקבולי המסים והפגיעה החמורה באמינות הממשלה. מ-2004 הועבר הדגש ליעד ההוצאה (נוסף על הצבת תקרה לגירעון במונחי תוצר), והדבר מקטין במידה מסוימת את הסיכוי שהיעדים התקציביים ישפיעו על טיב התחזיות בעתיד. גם בתקופות גאות תיתכן הטיה בתחזית המסים – אך כלפי מטה – על מנת למנוע משרי ההוצאה בממשלה לנצל את הגידול במסים להרחבת ההוצאה.

תחזית התוצר והמסים³¹ דומה להתפתחות בפועל, או סוטה ממנה רק במעט, במחצית ממדינות ה־OECD. הסטיות מההתפתחויות בפועל בשאר המדינות הן גדולות (כלפי מעלה או כלפי מטה). בכ־25% מן המדינות הסטייה היא גדולה וכלפי מעלה, וכך גם בישראל (תרשים 24 להלן).

תחזית האבטלה ותחזית האינפלציה בישראל דומות להתפתחויות בפועל (תרשים 25 להלן). יש לציין כי טעות בתחזית של משתנים אלה משפיעה יחסית מעט על התקציב. גם ברוב מדינות ה־OECD הביצועים של תחזיות האינפלציה והאבטלה טובים מתחזיות התוצר ותקבולי המסים (תרשימים 24 ו־24ב להלן).

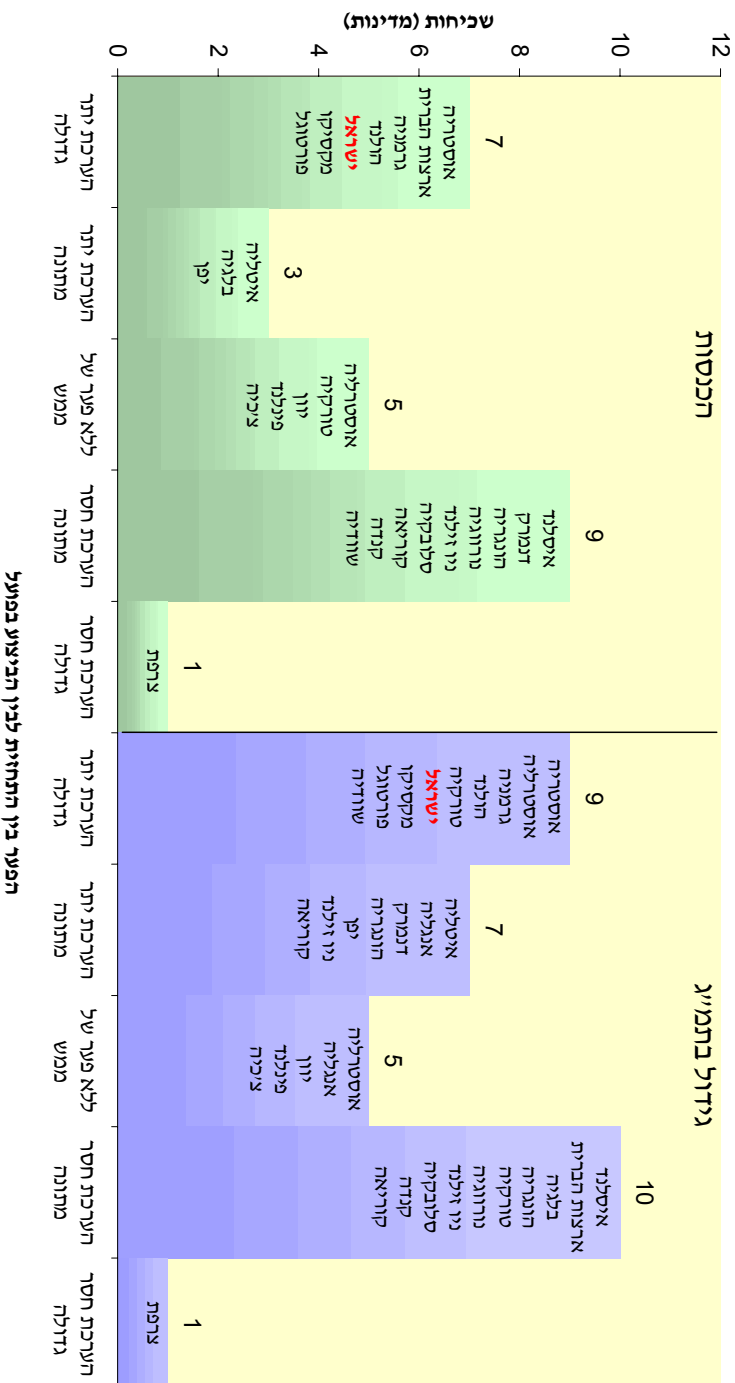
סטיות גדולות בתחזית היו אמורות להוביל מדינות רבות לכלול ניתוחי רגישות של התחזיות הכלכליות העיקריות. למרות זאת ב־55% מהמדינות, ובהן ישראל, מסמכי התקציב אינם כוללים ניתוח מעין זה (תרשים 25 להלן).

ד. מצרפי התקציב

תהליך בניית הצעת התקציב מורכב משלבים אחדים. בשלב הראשון מגובשת טיוטה באגף התקציבים, שנהנה ממעמד מרכזי במשרד האוצר בתחום זה. לאחר מכן ראשי האגפים במשרד האוצר והמנכ"ל דנים בטיוטה, והגרסה המתוקנת מובאת לדיון ולהחלטת שר האוצר. משהושלמו הדיונים במשרד האוצר, נהוג להציג את ההצעה לראש הממשלה ולקבל את אישורו ותמיכתו. ההצעה המוסכמת על ראש הממשלה ועל שר האוצר מוצגת על פי החוק להכרעת הממשלה. רמת השקיפות של התהליך כולו נמוכה יחסית ואינה אחידה. אגף התקציבים אינו חושף את כל המידע הרלוונטי לפני ראשי האגפים האחרים אפילו בשלב הדיונים בתוך המשרד. עדות ממקור ראשון לתופעה זו סיפק יוסי קוצ'יק, לשעבר הממונה על השכר במשרד האוצר, בכנס הכלכלי השנתי ה־13 (יולי 2005). נביא את הדברים כלשונם:

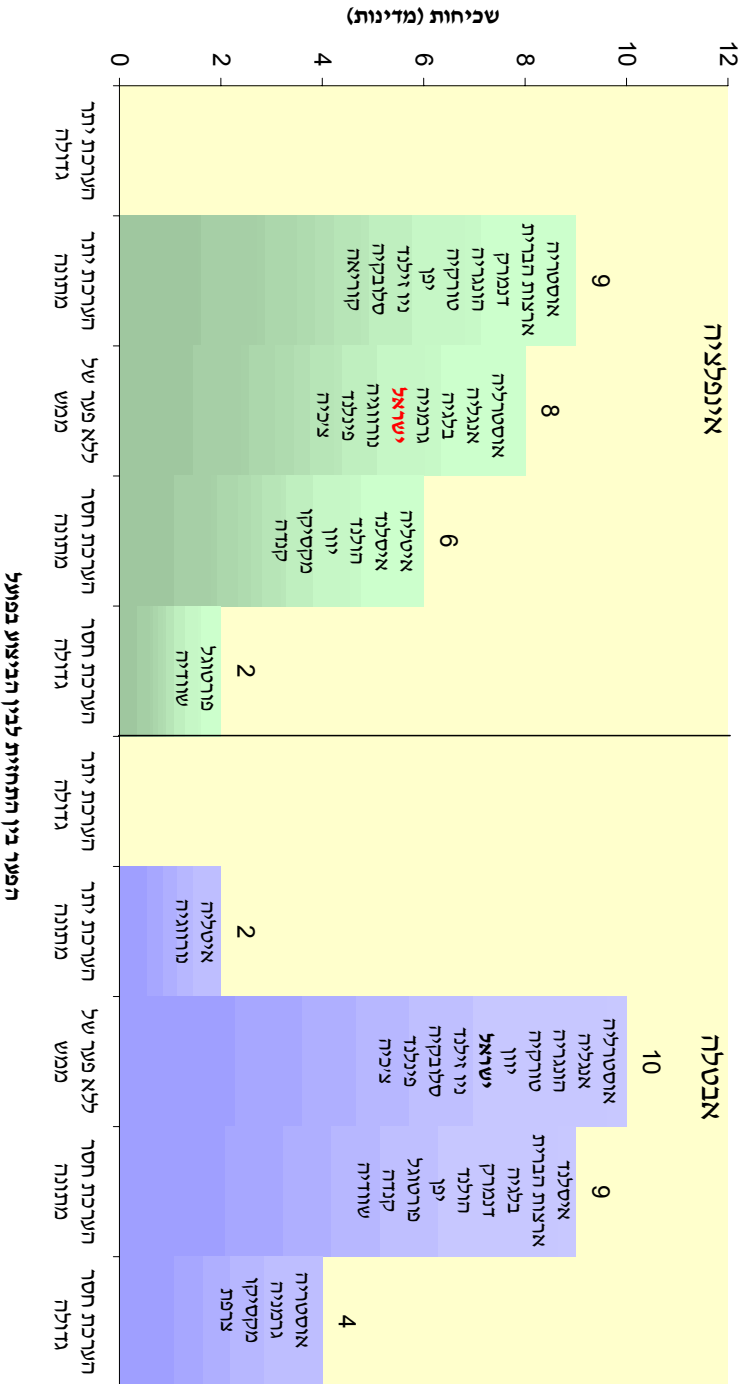
31 טיב התחזיות מתייחס לשנים 2001 ו־2002. כל מדינה יכולה הייתה להשיב פעמיים אם אופי הסטייה בכל אחת מהשנים היה שונה. יש לציין כי בריטניה השיבה שלוש פעמים לגבי תחזית המסים, ומאחר שלא היה אפשר לגלות איזו מן התשובות שגויה, הרי שהיא הושמטה מהחלק הרלוונטי בתרשים 24א.

תרשים 24
תחזית ההכנסות והגידול בתמ"ג לעומת הביצוע בפועל



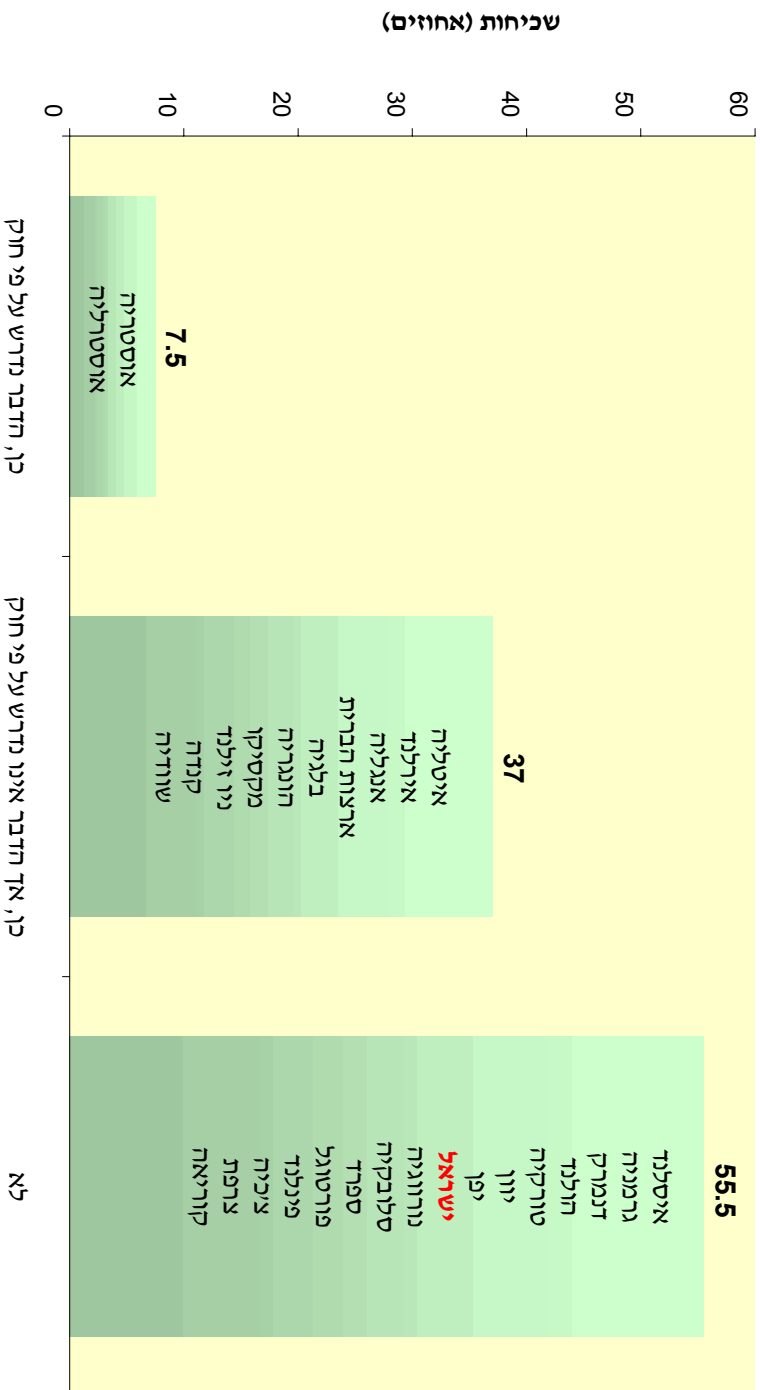
תרשים 24

תחזית האונפלציה והאבטלה לעומת הביצוע בפועל



מקור: OECD/WB, 2003

תרשים 25
האם מסמכי התקציב כוללים ניתוחי רגישות של התחזיות הכלכליות העיקריות?



מקור: OECD/WB, 2003

נושא אחד שלא מדברים עליו הוא השקיפות של מה שקורה בתוך משרד האוצר. לא פעם ולא פעמיים ראיתי מתוך העמדה שלי כחבר בהנהלת משרד האוצר מצבים מביכים מאוד ולא נעימים ביותר של אי־אמירת כל האמת באשר למה שקורה בתוך הבית. לדעתי היה צריך לייצר מערכת, או לפצל את המצב הבלתי נורמלי הזה, ולייצר מצב של שקיפות השיקולים במשרד האוצר, באגף התקציבים, אצל הממונה על הכנסות המדינה ובאגפי המסים, כדי שיאמרו מה השיקולים שהם שקלו.

היעדר שקיפות מלאה בתוך משרד האוצר משמעו שאין מנצלים את מלוא הידע והמומחיות של כל אגפי המשרד ואת קשרי הגומלין בין הנושאים שהמשרד מופקד עליהם – הוצאה, שכר, מסים ומימון. לפיכך פוחת הסיכוי להגיע להצעה התקציבית הטובה ביותר למשק.

כאמור, הדיון בממשלה על הצעת התקציב פוצל בעבר לשתי ישיבות. בישיבה הראשונה הממשלה דנה ומחליטה על מצרפי התקציב – סך ההוצאה ויעד הגירעון במונחי תוצר. בישיבה השנייה, ורק לאחר שהוחלט על מצרפי התקציב, נערך דיון בהרכב התקציב. ב־2004 החליטה הממשלה לשנות את יעדי התקציב החל ב־2005. במקום חוק הפחתת הגירעון קבעה הממשלה שבשנים 2005–2010 תגדל ההוצאה הממשלתית בשיעור שלא יעלה על 10% בשנה ובתנאי שהגירעון לא יחרוג מ־3% מהתוצר. הגבלת גודל ההוצאה מראש ייתרה את השלב הראשון של הדיון התקציבי.

המידע המוצג לממשלה על מדיניות מצרפי התקציב וניתוחו דומה מאוד לזה המוצג לכנסת, ועיקר ההבדלים ביניהם הם הבדלי עריכה. אולם הדיווחים בשני שלבי הדיון אינם מספקים. הסקירה נפתחת בהצגת יעדי המדיניות והגישה הכלכלית להשגתם. בהמשך מוצגים אמצעי המדיניות הישירים – משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, נטל המס, הגירעון בתקציב, ההשקעות בתשתית והשינויים המבניים. כן מוצגים יעדי הביניים של התכנית, כמו שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, משקלם היחסי של העובדים הזרים בכוח העבודה והגברת התחרותיות במשק. סקירת המשתנים הללו היא בעיקרה עובדתית ורק בחלקה אנליטית, כלומר אין בה ניתוח מלא של סובב ומסובב, ובמיוחד חסר ניתוח השפעת אמצעי המדיניות המוצעים על המשק ועל התוצאות הכלכליות. חסר גם ניתוח של השלכות אמצעי המדיניות על יעדים אחרים, ובפרט על אי־השוויון בחלוקת הכנסות. בדומה למסמכי התקציב

במחצית ממדינות ה־OECD אין במסמכי התקציב של מדינת ישראל מידע על הסיכונים הפיסקליים (תרשים 26 להלן), אף על פי שהיקף ההוצאות בתכניות תקציביות ובעיקר בתכניות חדשות אינו ודאי.

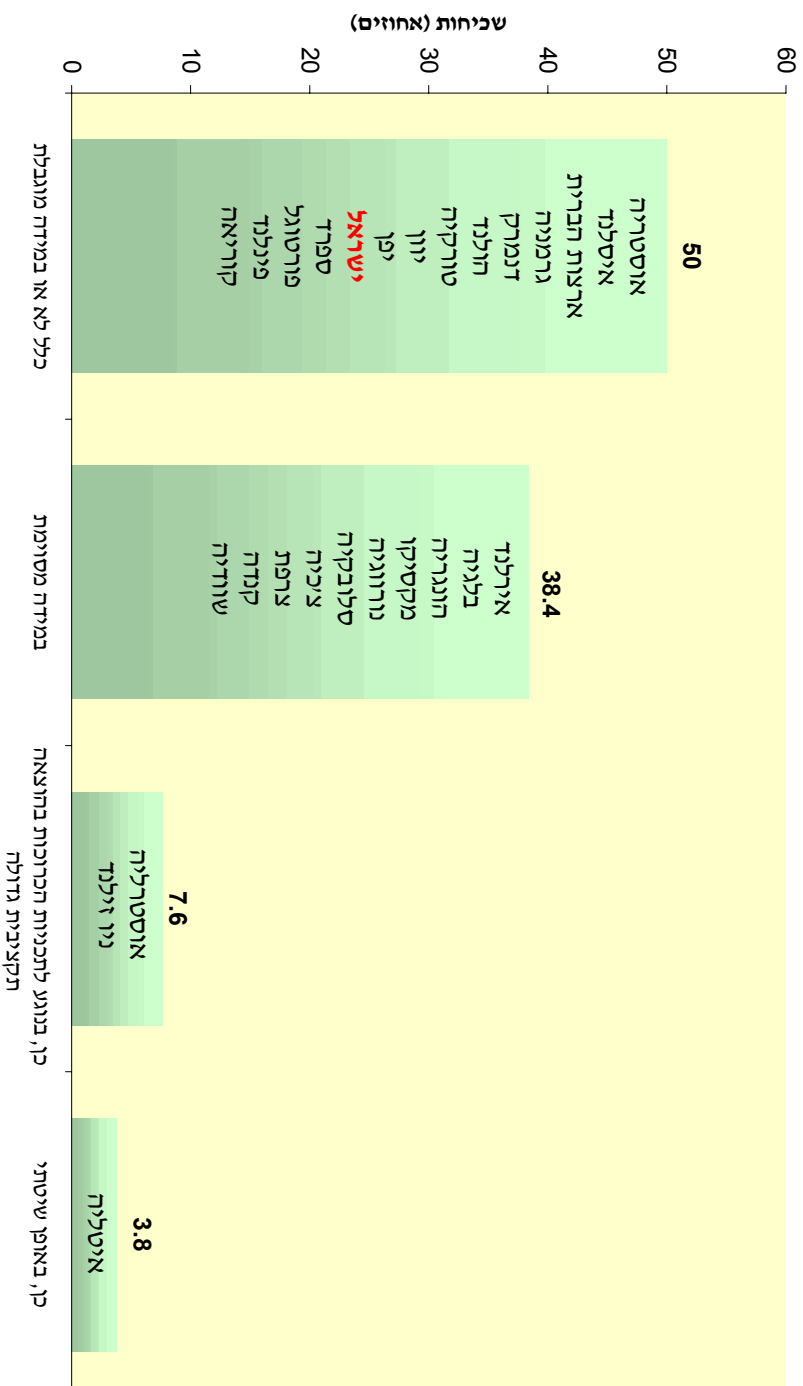
יש לציין שבד בבד עם הצעת התקציב הכנסת מקבלת נתונים על ביצוע התקציב בשנה הקודמת. הצעת התקציב המוגשת לממשלה, לעומת זאת, אינה כוללת נתונים על ביצוע התקציב.

כאמור, אין פערים בהצגת סך ההוצאה לממשלה ולכנסת, אולם יש הבדלים מהותיים בין תחזית הכנסות המדינה ממסים בספר עיקרי התקציב המונח על שולחן הכנסת לבין זו המוצגת לממשלה. ספר עיקרי התקציב כולל סקירה מפורטת בת כ־20 עמודים, המציגה נתונים מפורטים על היקף גביית המסים לפי סוג המס וסוג הנישום במשך כמה שנים בעבר ותחזית לעתיד. התחזית מבחינה בין תרומת שינויי החקיקה לבין ההשלכות של גורמים אחרים, ובעיקר הצמיחה, על אומדן גביית המסים. אולם אין השוואה בין הגבייה בפועל לבין התחזית המקורית לאותה שנה. בסעיף 3 לעיל (טיב התחזיות) ציינו כי תחזית המסים לוקה באופטימיות יתרה בשנות שפל. על רקע זה היעדר דיווח על טיב תחזית המסים בספר עיקרי התקציב הוא מקור לדאגה גם בעתיד. פרק אחר בספר עיקרי התקציב מציג את תחזית הטבות המס בפירוט רחב ומנתח את יתרונותיהן ואת חסרונותיהן למשק.

סקירה חלקית של נתוני המסים מוצגת גם לממשלה באמצעות מצגת אלקטרונית במהלך הדיון על מצרפי התקציב, כלומר השרים אינם זוכים לראות את סקירת המסים קודם למועד הדיון בממשלה על המדיניות התקציבית. לכן אין הם יכולים ללמוד אותה מראש, להתכונן לדיון כהלכה, להעלות שאלות מטרידות, לבקר את ההערכות המוצגות להם ולבקש בדיקות נוספות. נתוני המסים מוצגים ברובם על מסך בפתח הדיון, כך שקשה לחזור אליהם במהלך הדיון או אחריו. לפיכך תרומתה של סקירה זו לגיבוש דעתם של השרים על מדיניות המסים והשלכותיה היא שולית. האקדמיה, מכוני המחקר והתקשורת מקבלים את אותם נתונים שהממשלה מקבלת (למעט המצגות האלקטרוניות), כך שגם יכולתם לנתח את מדיניות המסים בשנה החולפת ואת המדיניות המוצעת לעתיד, ביסודיות הרצויה ובעיתוי בעל השפעה, היא מוגבלת. כך נפגע לא רק הדיון בממשלה, אלא גם הדיון הציבורי.

תרשים 26

האם מסמכי התקציב כוללים מידע על סיכונים פיסקליים?



ה. הרכב התקציב

הבעיה העיקרית בשקיפות תקציב המדינה מתמקדת בדלות המידע העומד לרשות הממשלה ערב החלטותיה על הרכב התקציב. יש פער עצום בין פירוט הנתונים הזמינים בזמן הדיון הנערך בהרכב התקציב בממשלה לבין אלה הזמינים לדיון בכנסת. פער זה חמור במיוחד משום שבשיטה הנהוגה בישראל הממשלה היא הקובעת את מדיניות התקציב, ולכנסת שמור בעיקר תפקיד הפיקוח עליה. זאת ועוד: הדיון הציבורי מתחיל לקראת הדיון בממשלה ובעקבותיו, וגם הוא נסמך על המידע הדל המסופק לממשלה.

הסיכון שמידע עשיר יותר על הרכב התקציב יפגע במשמעת התקציבית קטן, כיוון שהדיון בהרכב התקציב נערך לאחר שסוכמו סך ההוצאה, המסים והגירעון בתקציב. חמור מכך: עיקר הידע על השירותים הציבוריים והמומחיות בהם נמצאים במשרדים המספקים אותם. כאשר ההצעות לשינוי התקציב הן ברמת פירוט נמוכה ובמועד סמוך לדיון, אין אפשרות לנצל את הידע של המומחים. בעקבות זאת יעילות ההקצאה של ההוצאה בין שימושים שונים ובין המשרדים נפגעת.

1. הדיון בממשלה

היקף המידע המסופק לשרים ומתכונתו לקראת הדיון בממשלה אינם קבועים, אולם השונות בהם אינה רבה. דרגת המיון של ההצעות היא על פי משרדי הממשלה. בכל אחד מהמשרדים מוצגים השינויים המוצעים וסכומם בשקלים. אלה מלווים בדברי הסבר קצרים מאוד, בדרך כלל של שורות ספורות. דברי ההסבר מעט ארוכים יותר ומסתכמים בכחצי עמוד כאשר ההצעה מורכבת יותר. אין ניתוח ממשי של התועלות הצפויות מהשינויים, בין שמדובר בהפחתות ובין שמדובר בתוספות. אין גם הבחנה בין תכניות קיימות לבין תכניות חדשות.

בסוף ספר התקציב המוגש לממשלה מוצגים שלושה לוחות מסכמים לשנת התקציב הבאה: (א) הקיצוץ הרוחבי בשקלים לפי משרד, בשנים שהתכנית כוללת קיצוץ כזה; (ב) סך התקציב הכולל לפי משרד ומיונו לתקציב רגיל ולתקציב פיתוח; (ג) מספר העובדים המרבי שמוותר להעסיק בכל משרד. אין כל מידע על ביצוע התקציב, ואין לוח המציג את התקציב המקורי של השנה

הקודמת, את השינויים בו כפועל יוצא מ'הטייס האוטומטי'³² ומההצעות החדשות ואת שיעור השינוי הכולל לפי משרדים. בעת הדיון בממשלה אין עומדים לרשות השרים נתונים על התקציב בשנה הנוכחית לפי משרד או נתונים על מכלול השינויים הצפויים בו בשנה הקרובה. הם גם אינם מקבלים פירוט כלשהו של ההוצאות לפי מיון כלכלי, לפי תכניות או לפי נושאים.

2. הדיון בכנסת

המידע על הרכב התקציב המסופק לכנסת רחב מאוד, והוא בנוי בשתי רמות. הרמה הראשונה: ספר עיקרי התקציב מציג את תקציב המדינה ברמת המשרדים. המידע לממשלה כולל רק את הצעת התקציב לשנה הקרובה, ואילו ספר זה כולל גם את התקציב המקורי לשנה הקודמת ואת ביצוע התקציב שנתיים קודם לכן. מוצגים גם נתוני התקציב לשנים אלה לפי מיון כלכלי והנתונים על פירעון קרן וריבית של חובות המדינה. הרמה השנייה: סדרת חוברות (כחולות) המציגות את תקציבו של כל משרד על פי תחומי פעולה ומחלקות את תחומי הפעולה של כל משרד לתכניות.³³

המידע המסופק לכנסת עשיר מאוד, אך הוא לוקה בבעיות. קרן המטבע הבינלאומית (IMF, 2004), שבחנה את שקיפות התקציב על בסיס החוברות הנמסרות לכנסת, ציינה כי אמנם המידע על המדיניות הפיסקלית מקיף מאוד, אך הוא מצרפי מדי הן באשר להוצאה הן באשר להכנסה. הקרן הדגישה כי המידע אינו תואם לגמרי את התקנים הבינלאומיים.

המידע הנמסר לכנסת לעניין השינויים במעבר לשנת התקציב הבאה (דפי המעבר' או 'הטייס האוטומטי') לוקה גם הוא בכמה ליקויים. ראשית, דפי המעבר אינם מצורפים לחוברות הכחולות של משרדים מנהליים בעלי תקציב קטן יחסית (כגון משרד החוץ, משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים). שנית, רמת הפירוט של דפי המעבר ביתר המשרדים אינה אחידה. דפי המעבר של המשרד לביטחון פנים, למשל, מפורטים מאוד, והשינויים התקציביים

32 שינויים הנובעים מ'הטייס האוטומטי' (או בלשון אחרת – דפי המעבר) כוללים: תוספות תקציביות המתחייבות מחוקים ומשינויים דמוגרפיים; החלטות ממשלה שהתקבלו במהלך השנה או בשנים קודמות ומועד מימושן הוא בשנת התקציב הבאה; סיכומים בין משרד האוצר לבין משרד ההוצאה.

33 לאחר אישור חוק התקציב בכנסת מודפסות החוברות הירוקות, המפרטות את תקציב התכניות של כל משרד ברמת התקנות. החוברות אינן מחויבות באישור הכנסת, והשינויים בהן מותנים באישור משרד האוצר.

בהם ממוינים לנושאי משנה כגון שכר, קניות, גמלאות, פיתוח וכוח אדם. דפי המעבר של משרד החינוך, לעומת זאת, מפורטים הרבה פחות. הם אינם ממוינים לנושאי משנה, ומוזכרים בהם רק השינויים התקציביים העיקריים. השוואה בין חוברת ההצעות להחלטת הממשלה לבין ספר עיקרי התקציב, המוגש לחברי הכנסת, מראה כי בתחומים רבים תכניות הנכללות בחוברת ההצעות להחלטת הממשלה אינן מוזכרות בספר עיקרי התקציב. הסיבה לכך היא שהן מגולמות בסעיפים התקציביים ולפיכך נסתרות מהעין. ולהפך: לעתים תכניות הנכללות בספר עיקרי התקציב או בחוברות החולות אינן נכללות בחוברת ההצעות לממשלה. בתכניות הנכללות בחוברת עיקרי התקציב או בחוברות החולות ב־2005, אך לא בחוברת ההצעות לממשלה, אפשר למנות את התכניות ל'הקצאת משאבים נוספים לתקציבי הסנגוריה הציבורית והסיוע המשפטי'; התכנית לתוספת לתקציב תרבות; התכנית להקצאת 20 מיליון ש"ח למשרד התעשייה המסחר והתעסוקה ל'מימון צרכים מיוחדים של ילדים במצב עוני'. בתכניות הנכללות בחוברת ההצעות לממשלה, אך לא בחוברות המוגשות לכנסת, נציין את התכנית לשילוב ישראלים בשוק העבודה ואת התכנית לשילוב ישראלים בענף הבניין.³⁴ גם הדיווח על העלות התקציבית של התכניות אינו אחיד. בספר התקציב השלם המוגש לכנסת (החוברות החולות) מצוי מידע רב יותר על השינויים התקציביים המתוכננים, אך לא על כולם. יתר על כן, מאחר שהשינויים התקציביים הנובעים מתכניות פעולה חדשות ומשינויים בתכניות קיימות מגולמים בדפי המעבר בסעיפי התקציב של משרד ההוצאה ואינם מפורטים בסעיפים נפרדים, אי־אפשר לקבל תמונה מלאה על משמעותן התקציבית של כל אחת מהתכניות.

ו. רפורמות מבניות

מאז תכנית הייצוב ב־1985 תופסים השינויים המבניים חלק מרכזי במדיניות הכלכלית של הממשלה. אלה כוללים כמה פרקים: הגברת התחרות במשק, שיפור כושר התחרות של המגזר העסקי עם מדינות אחרות, ייעול המגזר

34 סעיפים הנכללים במסמכים המוגשים לכנסת אינם נכללים בחוברת ההצעות לממשלה משלוש סיבות: (א) חלק מהסעיפים התקבל בסיכום בין האוצר למשרד ההוצאה; (ב) חלק מהסעיפים נובע מחקיקה; (ג) חלק מהסעיפים נובע מהחלטות שהתקבלו במהלך השנה או בשנים קודמות.

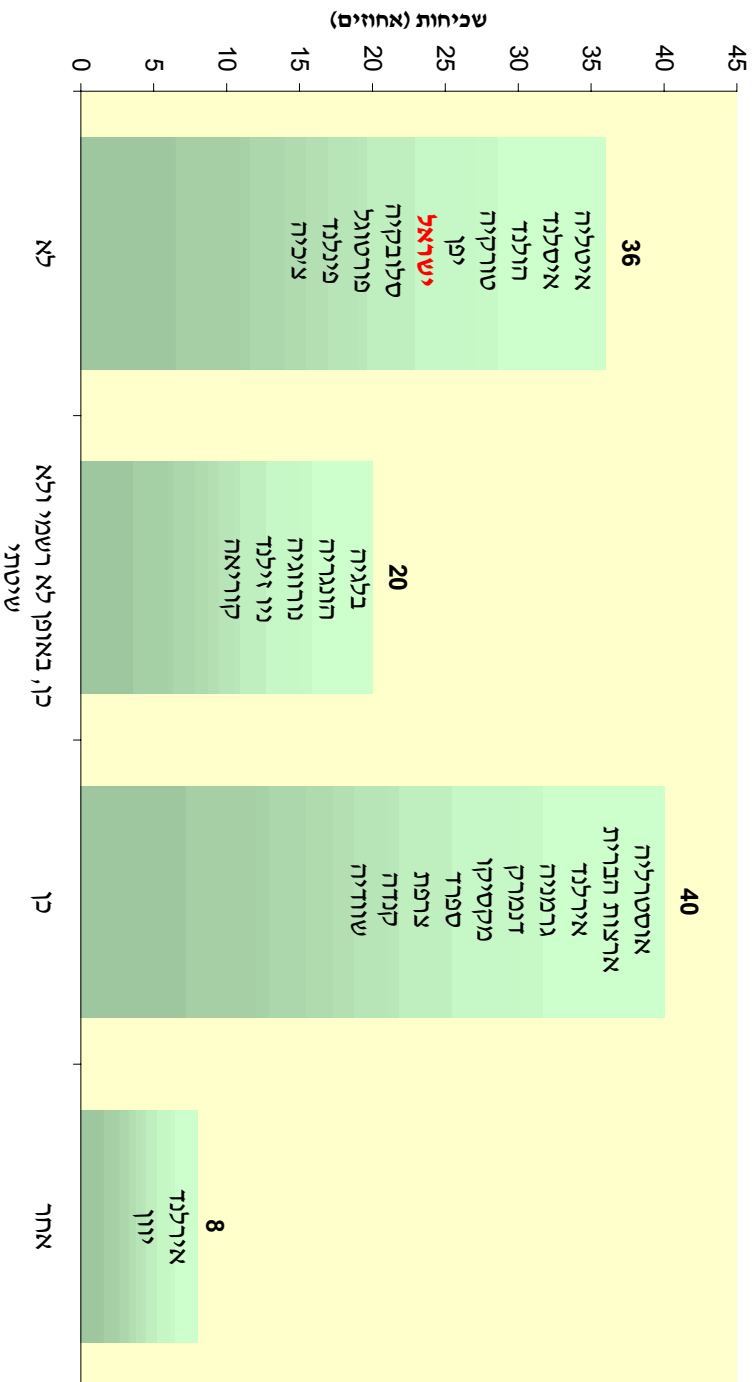
הציבורי וצמצומו. עיקר התשומות של מתכנני המדיניות הכלכלית מוקדשות לשינויים המבניים, שהם עיקרה של התכנית הכלכלית השנתית. המידע המוצג לממשלה על השינויים המבניים דומה מאוד ברמת הפירוט שלו לזה המוצג לכנסת, אולם הממשלה אינה רואה את השינויים במסגרת תמונה רחבה ומפורטת של המדיניות התקציבית והמבנית, כפי שרואה אותה הכנסת. גם זמן הדיון העומד לרשות הכנסת ממושך יותר. למעשה, חברי הכנסת נחשפים לשינויים המבניים המוצעים מרגע שהם מוצגים לממשלה, כך שבסך הכול עומדים לרשותם כארבעה חודשים לשקול את ההצעות. הדיווחים על השינויים המבניים בשני שלבי הדיון לוקים בחסרים מהותיים ביותר:

- כל הרפורמות מתוארות בצמצום רב, בדרך כלל בעמוד או שניים. התיאור לקוני מאוד ומתייחס לתיאור ההחלטות שהממשלה אמורה לקבל. הוא מורכב מדברי הסבר כלליים ביותר. לעתים ההסברים טכניים בלבד, ולעתים הרצינול והיתרונות של המהלך מוצגים בצורה תמציתית. הנימוקים הם ברמה אינטואיטיבית, וברוב הנושאים אין השוואות בין לאומיות. נוסף על כך אין ניתוח של השפעות הלוואי החיוביות והשליליות – בחלק מהמקרים משום שהמציעים לא ערכו ניתוחים מפורטים יותר, ובחלק מהמקרים בשל מספר ההצעות הרב. גם רפורמות גדולות מאוד, כמו שינוי מבנה משק החשמל או תחרות בתקשורת הניידת והנייחת, זוכים לסיקור צר. רמת הפירוט כה מצומצמת שאפילו לאנשי מקצוע המתמחים בנושאים אלה קשה להחליט החלטות על בסיס מידע זה בלבד. גם שרים וחברי כנסת, שאינם מומחים בנושאים אלה, מתקשים להעריך את תרומתם של השינויים המוצעים למשק, את עלותם ואת השפעות הלוואי הפוטנציאליות שלהם. יצוין כי חלק קטן מהשינויים המבניים מתבסס על דוחות מפורטים של ועדות ציבוריות, למשל כוח המשימה לחינוך, או ועדות ממשלתיות, למשל מבנה משק החשמל. דוחות אלה זמינים למקבלי ההחלטות.
- אף על פי שבכל נושאי השינויים המבניים המידע מצומצם ביותר, אין אחדות ברמת הפירוט של התכניות. אין גם קשר בין ממדי התכנית ומורכבותה לבין היקף הסקירה המוצגת למקבלי ההחלטות. לדוגמה, ההצעה ליצור תחרות בתחום הרדיו הארצי מוצגת על עמוד אחד, ודהי רגולציה של התקניה מוצגת על פני ארבעה עמודים. יודגש שוב שאלה ואלה אינם מספיקים לקבלת הכרעות מושכלות.

- גם התכניות ליעול המגזר הציבורי או לצמצומו מוצגות בקיצור נמרץ, בדרך כלל בעמוד אחד או שניים. המפתח לבחינת תכניות חדשות הוא תרומתן לחיסכון בתקציב המדינה מצד אחד ופגיעתן הפוטנציאלית ברווחת הציבור מצד אחר. למרות זאת בחלק גדול מהתכניות אין החיסכון התקציבי מוצג כלל. יתרה מזו, גם בתכניות אלה אין כללי דיווח אחידים, ובחלק מהמקרים אין מצוינת העלות התקציבית הכרוכה ביישום התכנית. לדוגמה: מפעל ההזנה ליום לימודים ארוך, הרפורמה בחוק לעידוד השקעות הון, התכנית לשילוב ישראלים בשוק העבודה, הקמת תאגידי מים וביוב והתמריצים להתייעלות ברשויות המקומיות. בחלק קטן מהתכניות מוצג השינוי המרכזי בפרמטר הכלכלי, אך לא העלות התקציבית הנגזרת ממנו. למשל, התכנית להגדלת הגמלה בהבטחת הכנסה מפרטת את תוספת הגמלה לכל יחיד ואת ההרכב המשפחתי של הזכאים להבטחת הכנסה, אך איננה מפרטת את העלות התקציבית הכוללת הכרוכה בהגדלת הגמלה. זאת ועוד: בתכנית הסיוע בשכר דירה לעולים חדשים השוכרים דירה באזור עדיפות לאומית מצוין שיעור התוספת לסיוע, אך אין מוצג אומדן לעלות הכרוכה בהגדלתו. השינוי בתקציב סל הבריאות מצביע על שיטת דיווח נוספת: תכנית זו מפרטת את העלות של חלק מסעיפי המשנה במונחי מדד יוקר הבריאות לשנת 2003 וחלק אחר במונחי תקציב 2004. לפיכך קשה לחשב את העלות הכוללת של ההצעה.
- הצעות ההחלטה לממשלה ממוינות על פי הנושאים האלה: שינוי סדרי עדיפויות; הגברת התחרות במשק; שיפור כושר התחרות של המגזר העסקי; יצירת מקומות תעסוקה והגבלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה; ייעול המגזר הציבורי; צמצום המגזר הציבורי. אך חסר מיון של עלות השינויים הללו על פי משרדי הממשלה ועל פי מיון כלכלי (אופי ההוצאה).
- אין הבחנה בספר התקציב בין תקציבן של תכניות חדשות לבין תקציבן של תכניות קיימות. לעומת זאת 64% ממדינות ה־OECD עורכות הבחנות כאלה בכל מיני רמות פירוט ומחויבות (תרשים 27 להלן).
- מדי שנה בשנה מעלה תכנית השינויים המבניים בין 70 ל־100 הצעות. למרות זאת הזמן המוקצב לדיון בממשלה הוא יום אחד בלבד. משמעות הדבר היא שאין כל אפשרות לערוך דיון של ממש, אף לא בחלק קטן מן ההצעות. ב־2005 אוחדו הדיונים בשינויים המבניים עם הדיונים על הרכב התקציב, כך שהזמן לדיון בממשלה בכל תכנית התקצר עוד יותר. לעומת זאת משך הזמן לדיון בכנסת במכלול הצעות התקציב הוא חודשיים.

תרשים 27

האם במסמכי התקציב נעשית הבחנה בין תכניות תקציביות חדשות לבין תכניות תקציביות קיימות?



היועץ המשפטי לממשלה ביקר בספטמבר 2003 את העובדה שעשרות נושאים עולים בממשלה בעת ובעונה אחת: 'גדשה הסאה. הבאתם של מספר כה רב של נושאים, שונים מאוד זה מזה, ביניהם מורכבים ובעלי השלכות ציבוריות מרחיקות לכת, תוך מתן זמן מועט להכנה ולדיון עוררה שאלות לא פשוטות מתחום המשפט המנהלי'. בעקבות דברים אלה הוא הציע כמה הצעות לשינוי בתהליך התקצוב, ובהן: 'לצמצם מאוד את הנושאים המובאים לדיון בממשלה אגב דיוני התקציב' (**מבקר המדינה**, עמ' 237). למרות זאת ביקורת של מבקר המדינה העלתה כי חוברת ההצעות להחלטה שהוגשה לממשלה בתקציבי 2004 ו-2005 הכילה כמאה נושאים שהועלו להצבעה כמקשה אחת, אף על פי שיהצעות נוגעות לנושאים מורכבים שדורשים דיון מעמיק וליישומן עשויות להיות השפעות כלכליות רחבות היקף וארוכות טווח' (**שם**, עמ' 238).

ז. ביצוע התקציב

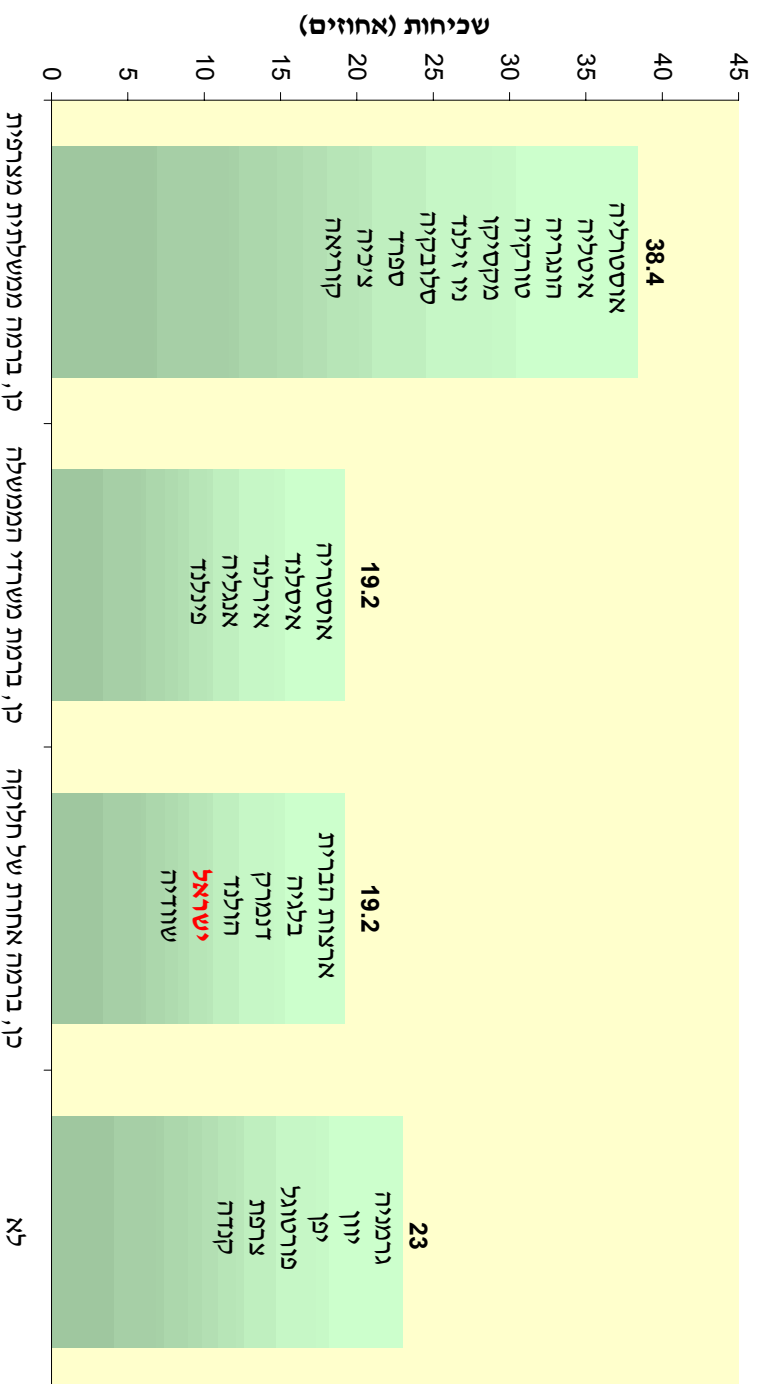
החשב הכללי במשרד האוצר מפרסם דוח ביצוע חודשי על סך ההוצאות, ההכנסות, הגירעון והמימון של הגירעון. תדירות הפרסום גבוהה יחסית למקובל במדינות ה-OECD ותואמת את המקובל ב-74% בהן. אולם על פי דוח קרן המטבע הבינלאומית (IMF, 2004), הפירוט בדוח חורג מהתקנים הבינלאומיים.

החשב הכללי מפרסם מדי חודש את נתוני ביצוע המסים לפי סוג המס בחודש שחלף ואת הסכום המצטבר מתחילת השנה. אולם נתוני ההוצאה מתפרסמים לפי ארבע קטגוריות של משרדים בלבד: מנהליים, חברתיים, כלכליים וביטחון (תרשים 28 להלן). מיון זה כוללני בהשוואה לתקנים המקובלים בעולם (דוח קרן המטבע הבינלאומית [IMF, 2004]).³⁵ יש לציין כי החשב הכללי פיתח מערכת נתוני ביצוע מעולה ומפורטת מאוד. נתונים אלה הם מוצר ציבורי, ומחובתו של משרד האוצר לפרסם בפירוט רב יותר מכפי שהוא נוהג כיום.

35 ההצעה של המנכ"ל והחשב הכללי מ-2001 לפרסם נתוני ביצוע שוטפים של ההוצאה לפי משרד לא אושרה על ידי שר האוצר.

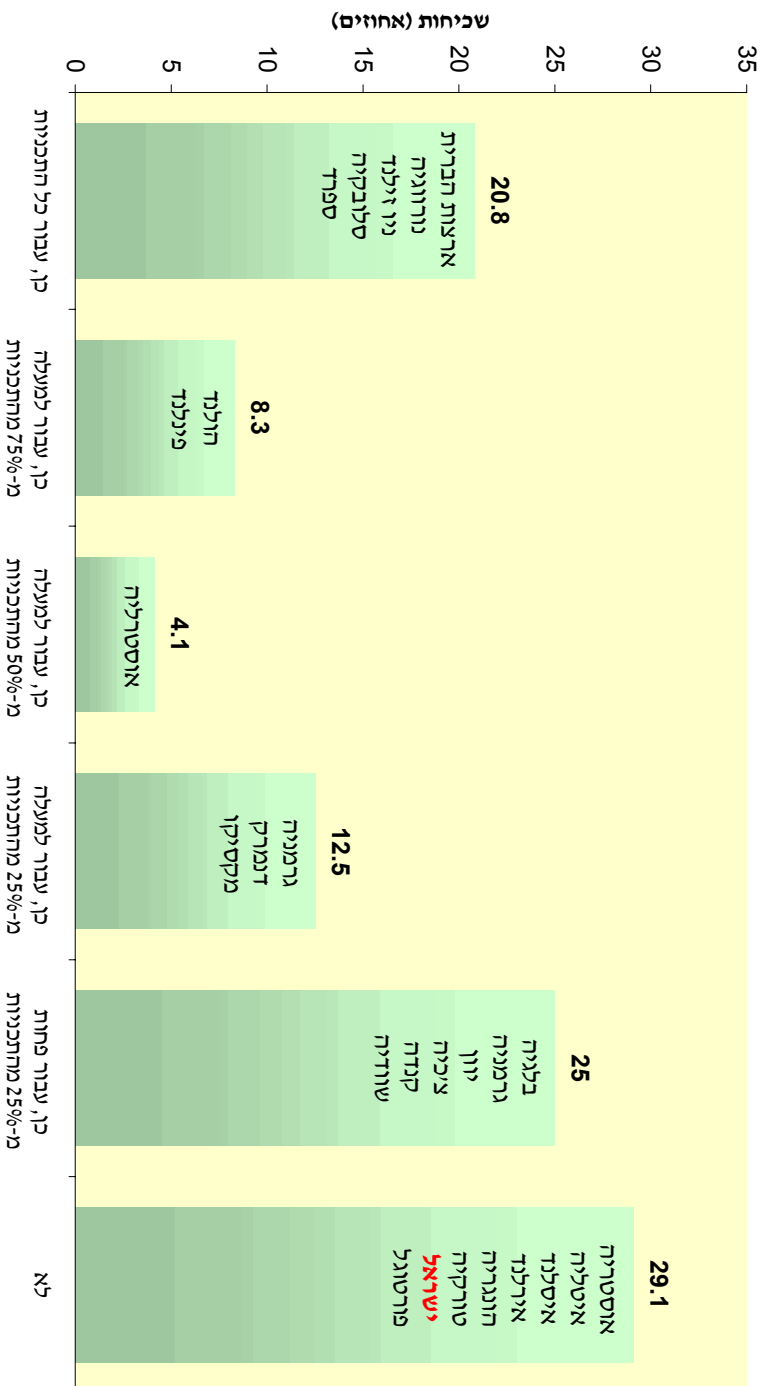
תרשים 28

ראם הדוח התקופתי על ביצוע התקציב כולל השוואה בין ההוצאות המתוכננות לבין ההוצאות בפועל?



תרשים 29

האם דוחות הביצוע של תכניות התקציב כוללים נתונים על יעדי הביצוע?



מקור: OECD/WB, 2003

בישראל אין דיווח סדיר על השגת יעדי התקציב הכלליים ויעדי התכניות התקציביות. לעומת זאת ב־71% ממדינות ה־OECD יש דיווח על השגת היעדים, אם כי רק 21% מהן מדווחות על הביצועים של כל התכניות התקציביות. היתר מדווחות על חלקן (תרשים 29 להלן). דוח ביצוע התקציב לפי סעיפים והשוואתו לתקציב מתפרסם בישראל אחת לשנה, כמקובל ברוב מדינות ה־OECD. ראוי לציין כי הדוח הישראלי הוא מן המפורטים ביותר.

ח. סיכום

שקיפות התקציב אינה אחידה בכל שלבי תהליך התקצוב ובנושאים השונים. הבעיה העיקרית מתמקדת בשלב החשוב ביותר בתהליך התקצוב – שלב הדיון בממשלה – אף שהסמכות לקבוע את הצעת התקציב שתונח על שולחן הכנסת נתונה לממשלה. בדיון על הרכב התקציב הממשלה מקבלת נתונים מועטים ביותר, שאינם מספיקים לקבלת הכרעות חשובות למשק המדינה. לשם השוואה: הנתונים המונחים על שולחן הכנסת מפורטים לאין ערוך. הזמן המוקצב לדיון בממשלה על השינויים המבניים והרכב התקציב הוא יום אחד בלבד, כך שאין כל אפשרות לערוך דיון של ממש, אף לא בחלק מן ההצעות. ביקורת ברוח זו העלו גם היועץ המשפטי לממשלה ומבקר המדינה.

דלות החומר המוגש לשרים על הרכב התקציב והזמן הקצר המוקצב להם להכנת עמדותיהם ולדיון בהן פוגעים ביעילות הקצאת התקציב, משום שעיקר הידע והמומחיות נמצאים במשרדים המספקים את השירותים הציבוריים. הסיכון שמידע עשיר יותר על הרכב התקציב יפגע במשמעת התקציבית הוא קטן, משום שהדיון בהרכב התקציב נערך לאחר שסוכמו סך ההוצאה, המסים והגירעון בתקציב.

הדיון הציבורי הוא האמצעי הראוי לשכנע בנכונות העמדות של קובעי המדיניות. הימנעות מדיון ציבורי או עריכתו על בסיס מידע חלקי משמען פגיעה חמורה במשטר הדמוקרטי. השקיפות המועטה של הנתונים המסופקים לממשלה פוגעת קשות גם במתווכי המידע בין קובעי המדיניות לבין הציבור. יכולתם של האקדמיה, של מכוני המחקר ושל התקשורת לנתח את הצעות התקציב בלי מידע הולם מוגבלת מאוד.

חוקרים רבים הדוגלים בתהליך תקצוב ריכוזי רואים בשקיפות תהליך התקצוב גורם המחזק את התהליך הריכוזי, ומכאן גם כזה שתורם לשיפור המשמעת התקציבית. אף שישראל אימצה את התהליך הריכוזי, התקציב

נעדר שקיפות נאותה בשלב הדיון בממשלה – השלב המרכזי לגיבושו. הנתונים המוצגים לכנסת עומדים בקריטריונים רבים של שקיפות. עם זאת שיטת מיונם ומידת פירוטם אינן עולות בקנה אחד עם כל התקנים הבין-לאומיים. הדיווחים על ביצוע התקציב טובים למדי. אולם גם הם לוקים בחסר: פירוט ההוצאות בדיווח החודשי מצומצם ביותר, ואין דיווח סדיר על השגת יעדי התקציב הכלליים ועל יעדי התכניות התקציביות.

נספח

התשתית החוקית של תהליך התקצוב

הסמכות לקבוע את מדיניות התקציב מוגדרת היטב בחוק יסוד: משק המדינה. החוק מעניק לממשלה את הסמכות לגבות מסים ולקחת הלוואות ואת הסמכות להוציאם על שירותים ציבוריים. אולם בחוק היסוד לא נקבעו כללים לפירוט הרכב התקציב ואין מצוינות בו דרישות הדיווח, אלא רק חובת הדיווח של הממשלה לכנסת. חוק יסודות התקציב הוא מתכון מפורט לתהליך התקצוב. החוק קובע מי רשאי להוציא כספים ולהתחייב בשם הממשלה. נקבע בו גם מבנה חוק התקציב, הגדרת הגופים שתקציב המדינה חל עליהם, הגדרת סעיפי התקציב, סמכויות שר האוצר להעביר תקציבים מסעיף אחד למשנהו, הסמכויות להעביר תקציב משנה אחת לאחרת, דרישות הדיווח, וכיו"ב.

ההוצאה נקבעת מדי שנה בחוק התקציב, שהוא חוק רגיל. חברי הכנסת יכולים להציע שינויים בתקציב המוצע על ידי הממשלה, אולם מאז 2003 נדרש רוב מיוחס לאישורם.³⁶ חוק נוסף בעל חשיבות רבה, שחוקק ב־1992, מגביל את ממדי הגירעון בתקציב המדינה ומתווה מסלול להפחתתו. החוק מתייחס לפעילות הממשלה בלבד ואינו כולל את ההכנסות ואת ההוצאות של הרשויות המקומיות (למעט התמיכה המועברת להן מהממשלה).

אף על פי שהממשלה מממנת חלק מהפעילות של הרשויות המקומיות, חוק יסוד: הממשלה אינו מגדיר את חלוקת האחריות בינה לבין הרשויות המקומיות. למעשה המצב סבוך עוד יותר. מאחר שהממשלה מממנת חלק גדול מהפעילות של הרשויות המקומיות, ובמיוחד את פעילותן של רשויות חלשות באזורי פיתוח, היא חוששת להעניק להן עצמאות בקביעת תקציבן, שמא יחרגו בהוצאותיהן ויהיו בסופו של דבר למעמסה עליה. לפיכך הגבילה הממשלה את חופש ההוצאה של הרשויות המקומיות בסדרת חוקים והגבילה גם את יכולתן לגבות מסים וללוות.

36 ראו פרק א לעיל.

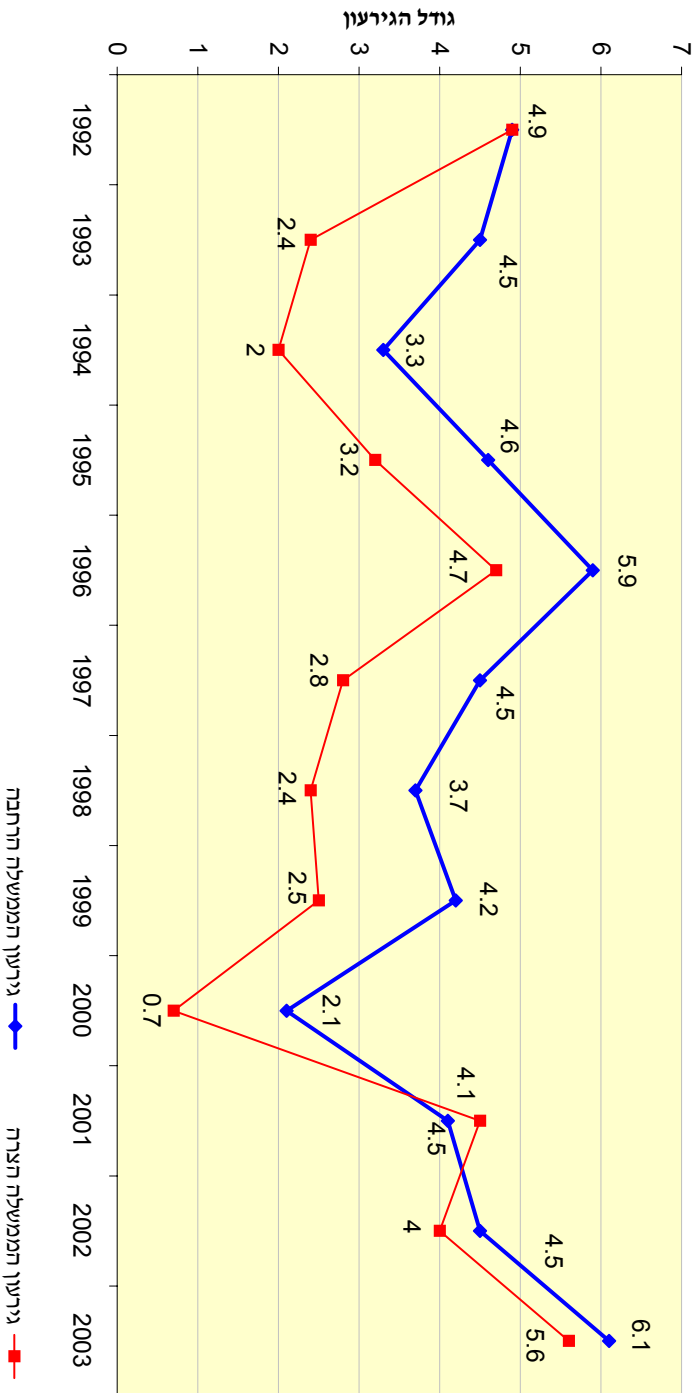
למרות המעורבות האינטנסיבית של הממשלה בתקציב הרשויות, התקציב הנדון בממשלה ובכנסת ונתוני התקציב המתפרסמים בספר התקציב בכל שלבי תהליך קבלת ההחלטות מתייחסים לממשלה הצרה בלבד. עקב כך הערכת המדיניות התקציבית והשלכותיה על המשק לוקה בחסר. אמנם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת נתונים על ההוצאות וההכנסות של הממשלה הרחבה, אך אלה נתונים בדיעבד על ביצוע התקציב. יש לציין כי הפער בין מצרפי התקציב של הממשלה הרחבה לאלו של הממשלה הצרה אינו קבוע. לפיכך ייתכן שהמדיניות הכוללת של המגזר הציבורי אינה עולה בקנה אחד עם המגמות שהממשלה התוותה במסגרת הצרה.³⁷ פערים גדולים בעצמת השינוי של שני היעדים נצפו בשנים 1993, 1999 ו-2001 (תרשים 30 להלן). הגדרה צרה של היעד, בהשוואה לרצוי, פותחת פתח להרחבת הוצאות שאינן כלולות ביעד.

יש לציין כי מאז תכנית הייצוב ב-1985 נלווה לחוק התקציב גם חוק ההסדרים, העוסק בעיקרו בשינויים מבניים במשק. לחלק מהשינויים השלכה תקציבית, ואילו סעיפים אחרים הם חלק מהמדיניות הכלכלית של הממשלה אך אינם כרוכים בשינויים תקציביים. להפעלת חוק התקציב וחוק ההסדרים בעת ובעונה אחת יתרונות וחסרונות (לדיון נרחב ראו פרק ב לעיל).

37 המסגרת הממשלתית שאליה מתייחס יעד הגירעון של הממשלה השתנתה במשך הזמן. בשלב הראשון היא כללה רק את ההוצאות המקומיות של הממשלה הצרה בניכוי אשראי. לאחר מכן נוסף לה האשראי המוענק על ידי הממשלה, ובשלב מאוחר יותר נוספה גם פעילות הממשלה במטבע חוץ. בכל מקרה, תקציב הרשויות המקומיות לא נכלל בה, למעט תמיכת הממשלה בהן.

תרשים 30

גירעון הממשלה הרחבה וגירעון הממשלה הצרה, 1992-2003*



* הממשלה הצרה: כחמוררתה בעוד הגירעון של הממשלה.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל: **דוח בנק ישראל 2004**, נספחים סטטיסטיים.

האם יש לעבור לתקציב רב־שנתי?

המונח תקציב רב־שנתי מתאר שתי גישות שיש להבחין ביניהן. הגישה שמתייחסים אליה בדיון הציבורי בישראל היא הקצאה תקציבית מחייבת בכל משרדי הממשלה לשנים מספר, שמלווה בתחזית הכנסות (להלן: הפירוש המחמיר). נקדים ונאמר כי אין מדינה שאימצה תקציב רב־שנתי לפי הפירוש המחמיר.

גישה מרוככת יותר, שקונה אחיזה רבה בתהליך התקצוב בעולם המערבי, היא בניית תחזית הוצאות והכנסות על פני אופק זמן ארוך משנה. תחזית זו תורמת מידע בתהליך קבלת ההחלטות על התקציב, אך אינה מחייבת הקצאת משאבים למשרדי ההוצאה. תחזיות אלו הפכו לחיוניות, והשפעתן רבה במיוחד במדינות אירופה הצופות עלייה חדה בהוצאות לטובת האוכלוסייה הקשישה.

לכאורה, טבעי שתהליך תקצוב יישען על תקציב רב־שנתי. כך הוא תואם אופק ארוך טווח ותורם לתהליך תקין של קבלת ההחלטות. תקציב שנתי כופה סד מלאכותי על אופק התכנון והופך אותו לקצר מדי. תקציב רב־שנתי יכול לתרום לשיפור תהליך קבלת ההחלטות בכך שהוא מסייע לחשוף החלטות ממשלה שאינן כרוכות בהוצאות מיידיות, אך צפויות לחייב הוצאות עתידיות. כך למשל, מתן פנסייה תקציבית לעובד מדינה שנקלט בשירות הציבורי אינו כרוך בהוצאות בשנת קליטתו, אך כן כרוך בתשלומי גמלאות בעת הפרישה. נציין כי הדיון ביתרונות ובחסרונות של תקציב רב־שנתי חופף במידה רבה את הדיון בשיטת הרישום החשבונאי של תקציב המדינה (ראו פרק ו להלן).

תקציב רב־שנתי יכול לשפר במידה מסוימת את סיכויי האישור של תכניות הכרוכות בהוצאות היום וחוסכות הוצאות מחר (או מניבות הכנסות מחר). הוצאה ממשלתית להשקעות בתשתית כמו כבישים ורכבות כרוכה בהוצאה

תקציבית מיידית, אך עשויה להיות חיונית לצמיחה כלכלית של המשק, ובעקבות כך להניב הכנסות ממסים בעתיד. כלומר, הוצאה להשקעה כרוכה בגירעון תקציבי מידי, אך עשויה אפילו ליצור עודף בתקציב רב־שנתי. תהליך תקצוב שמבוסס על הקצאה שנתית עלול לגרום לממשלה להשקיע השקעה נמוכה מדי בתשתיות פיזיות ולהקצות הקצאה בלתי יעילה. עם זאת נהוג לחשוב על תקציב רב־שנתי במונחים של שלוש עד חמש שנים, ואילו בעיית זרם ההכנסות נטו מהשקעה הייתה מחייבת אופק ארוך בהרבה.

תקציב רב־שנתי עשוי להפחית מאוד יזמות מצד משרדי ממשלה להוצאות לקראת סוף השנה התקציבית, גם אם ההוצאה אינה נחוצה במועד זה. התופעה מוכרת במדינות רבות: משרדי הממשלה נוהגים כך כאשר לקראת סוף השנה נותרו להם כספים שלא נוצלו בסעיפי הוצאה שתוקצבו באותה שנת תקציב. מנקודת ראותו של משרד ההוצאה אי־ניצול של סעיפי ההוצאה עלול להתפרש במשרד האוצר כסעיף הוצאה לא נחוץ, ומכאן קצרה הדרך לביטולו באופן קבוע.

התמריץ של משרד ההוצאה להוציא כספים לקראת סוף שנת התקציב – גם על פעילות שמניבה תועלת חברתית נמוכה – תלוי בכללי העברת העודפים משנה לשנה, שהם סכומי הוצאה שלא נוצלו בשנת התקציב. גם אם אין חשש לביטולו של הסעיף מצד משרד האוצר, ינצל משרד ההוצאה את הכספים הנתורים מחשש שהעודפים לא יישמרו לטובת אותו סעיף תקציבי בשנת התקציב הבאה.

תקציב רב־שנתי לפי הפירוש המחמיר לא אומץ בשום מדינה כיוון שהוא יוצר חוסר הלימה בין צד ההוצאות, שהקצאתן למשרדים היא התחייבות ברורה, לבין צד ההכנסות, המבוסס על תחזיות שעלולות להתבדות. רמת הדיוק בתחזיות רב־שנתיות של משתנים פיסקליים אינה גבוהה במיוחד בשל טיב המודלים הכלכליים המשמשים לחיזוי צמיחה כלכלית ומשתנים כלכליים חשובים אחרים. הניסיון מראה שתחזיות הצמיחה מעודכנות לעתים תכופות מדי, בעיקר במדינות אירופה (Jourmard et al., 2004). בקנדה אומצה גרסה מרוככת של תקציב רב־שנתי, וחוסר ההלימה עלה על פני השטח בעקבות תחזית אופטימית מדי של הכנסות ממסים. שרי הוצאה בקנדה ראו בתחזית ההוצאות סכומים שהובטחו למשרדיהם והתנגדו לשינוי בתקציב שלהם, אף שהתברר כי תחזית ההכנסות הייתה אופטימית מדי.

במרבית המדינות נערכות התחזיות של הכנסות ממסים על ידי גופים הכפופים לממשלה. אם הממשלה אינה עומדת בפיתוי לנפח את ההכנסות

ממסים כדי לספק את התיאבון של שרי ההוצאה (ראו תרשים 24 לעיל), חוסר ההלימה גובר. שר אוצר שראייתו קצרת טווח עלול לתמוך בתחזיות אופטימיות כדי לחסוך עימות עם עמיתיו, שנובע מן ההכרח להתאים את ההוצאות לרמת ההכנסות. בעיה זו קיימת גם בתקציב שנתי, אך היא חריפה עוד יותר בתקציב רב־שנתי. במילים אחרות, תנאי מוקדם לאימוץ תקציב רב־שנתי הוא אמינות גבוהה של הממשלה נוסף על שיפור של ממש ביכולת החיזוי של המודלים הכלכליים.

תקציב רב־שנתי מאוזן – שבו הממשלה נמצאת בשנה הראשונה בעודף תקציבי של 4% מן התוצר ובשנה השנייה בגירעון תקציבי של 4% תוצר (בערך נוכחי) – יקבל מן הציבור יחס דומה לזה שמקבל תקציב רב־שנתי מאוזן שמתחיל בגירעון ומסתיים בעודף תקציבי, אם הממשלה זוכה לאמון הציבור. אבל התועלת הניהולית מתקציב רב־שנתי עלולה להיות כרוכה בעלות גבוהה מדי, אם הציבור אינו אדיש להבדלים בין שתי חלופות אלו של תוואי הגירעון התקציבי.

ראינו קודם כי תקציב רב־שנתי מעורר קשיים אם הסביבה המקרו־כלכלית נתונה באי־ודאות רבה. תקציב רב־שנתי מתאים פחות גם אם ישנן תנודות של ממש בצורכי האזרחים שתקציב המדינה ממלא. כך למשל, תקציב רב־שנתי יקשה לנהל את התקציב בתנאים של שינויים חדים באיום הביטחוני, המחייבים הקצאה מחדש של המשאבים. תקצוב רב־שנתי יגביל את היכולת להסיט משאבים מתכניות מסוימות שזכו להרשאה תקציבית לתקופה ארוכה יחסית. תגובה אטית מדי פירושה סטייה מסדרי העדיפויות של החברה ואיום על המשמעת התקציבית.

גם חילופי ממשלות יכולים לגרום לשינוי בצרכים. סביר להניח שהציבור לא ירצה שתהליך התקצוב יגביל את רצונה של הממשלה הנבחרת בעלת השקפת עולם אחרת לנקוט מדיניות שונה משל קודמתה. לפיכך האופק של תקציב רב־שנתי לא יכול להיות ארוך מכהונתה של הממשלה בלי לפגוע באשיות הדמוקרטיה. גם אז אין הכוונה לתקציב רב־שנתי במובנו הרגיל, שכן האופק של תקציב רב־שנתי מתקצר ככל שהממשלה מתקרבת למועד סיום כהונתה. למעשה, תקציב רב־שנתי הופך לחסר משמעות בתנאים של חוסר יציבות פוליטית שמאופיין בממשלות בעלות תוחלת חיים קצרה.

האיחוד האירופי אימץ תקציב רב־שנתי לפי הגישה המקלה, קרי תחזיות פיסקליות ארוכות טווח, ולא חוקי תקציב לזמן ארוך. מדינות אחרות, למשל אוסטרליה, נורווגיה וניו זילנד, נוהגות לערוך תחזיות רב־שנתיות לתקופות

שבין עשר לחמישים שנים. מדינות אחדות אימצו תהליך תקצוב על בסיס רב־שנתי, אך בצורתו הרכה: בקנדה התקציב הוא בעל אופק מתגלגל של שנתיים, אולם השנה השנייה אינה מחייבת מבחינה משפטית. בשוודיה נקבעת תקרה כוללת להוצאה הממשלתית, למעט ריבית לשלוש שנים המחולקת ל־27 מעטפות. בבריטניה התקציב מכסה שלוש שנים, אך הוא תקף רק לחלק ממנו (החלק שנתון לשיקול דעת). בהולנד נקבעה (מ־1994) תקרה צמודה למדד הרלוונטי לכמה קטגוריות של הוצאה, בהן הממשלה המרכזית וביטוח לאומי, אך אין זה מחייב כמו הקצאה תקציבית.

החוק לאכיפת התקציב (Budget Enforcement Act; BEA) בארצות הברית, שהופעל לראשונה ב־1990, פיצל את התקציב לשתי קבוצות: הוצאה הנתונה לשיקול דעת (discretionary) והוצאת חובה (mandatory). קטגוריות שונות של הוצאה הוגבלו בתקרה שונה, וכל סטייה מן התקרה מחייבת הפחתה אחידה ואוטומטית בכל סעיפי ההוצאה בקטגוריה של החרیגה. נוסף על כך כל פעולת חקיקה בהוצאות החובה (פרט לביטוח הלאומי) חייבת להיות ניטרלית מבחינה פיסקלית. מדיניות זו באה לסופה ב־2002.

יעדים פיסקליים אלו נועדו בעיקר לרסן את מגמת העלייה בהוצאות הציבוריות ואינם תגובה לצרכים ניהוליים של תכנון רב־שנתי של הפעילות הממשלתית. תוחלת החיים שלהם מוגבלת, שכן אי־אפשר ולא רצוי לקיים ירידה מתמדת בהוצאות הציבוריות. קביעת מסלול הוצאה ידוע מראש למשך עשור הופך לעוגן רב־שנתי למגבלת התקציב, גם מבחינת המנהלים בשירות הציבורי.

תהליך התקצוב בישראל

באופן פורמלי תהליך התקצוב בישראל כולל תקציב רב־שנתי. לפי חוק יסודות התקציב תהליך הכנת התקציב כולל מעטפות הוצאה ברמת פירוט מזערית: עשרה סעיפי הוצאה בתקציב הרגיל וחמישה סעיפי הוצאה בתקציב הפיתוח. התקציב הרב־שנתי הוא למשך שנתיים מעבר לשנת התקציב הקרובה. בעבר נהג משרד האוצר להכין חוברת דקיקה שכללה את תקרת ההוצאות, וכך הוצאה אל הפועל החובה המשפטית. כיוון שהתברר שעלות הנייר והזמן המוקדש להכנת החוברת גדולים מן התועלת הצומחת ממנה, היא תופסת כעת שני עמודים בספר עיקרי התקציב. אולם התקציב הרב־שנתי אינו ממלא תפקיד של ממש בתהליך קבלת ההחלטות. במתכונתו המחמירה אין התקציב הרב־שנתי מתאים לישראל, גם בשל התנודתיות הרבה יחסית במצב המשק וגם בשל התמורות בצורכי הביטחון (תרשים 31 להלן).

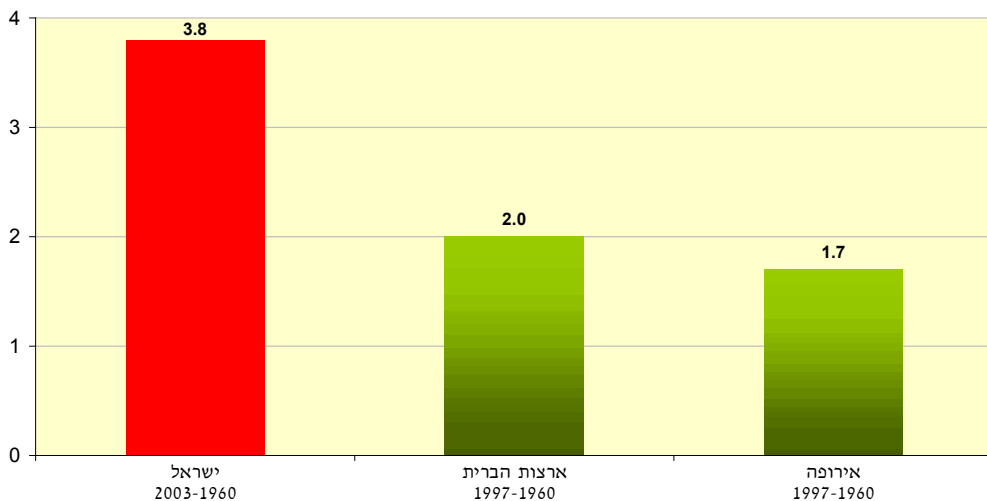
רזרבה תקציבית

רזרבה תקציבית היא אחד הכלים הניהוליים בתקציב המדינה להתמודדות עם אירועים לא צפויים. בעזרת רזרבה תקציבית אפשר לתת מענה לצרכים שלא נצפו מראש בלי לפגוע בתכניות אחרות ובלי להגיש תקציב נוסף. תקציב רב־שנתי חשוף מטבעו הרבה יותר לאירועים לא צפויים. הגדלת הרזרבה התקציבית היא חיונית בתקציב רב־שנתי, אך היא כרוכה במחיר שמפחית עוד יותר את כוח המשיכה הנמוך שלו. הרזרבה התקציבית הנוכחית בישראל גדולה למדי, ולכן מרחב התמרון מוגבל.

לוח 4 (בנספח שלהלן) מראה שהיקף הרזרבה הממוצע בישראל בשנים 2004-2000 עמד על כ־13 מיליארד ש"ח. מסכום זה יש לנכות את תקציב השירותים החשאיים, הכלול מטעמים מובנים בסעיף הרזרבה הכללית. הרזרבה התקציבית, שמובאת לאישור הכנסת (ספרי התקציב הכחולים) כוללת רזרבה כללית, רזרבה להתייקרויות וסעיפי תקציב שכותרתם עתודה או רזרבה. תקציב המדינה כולל גם רזרבה ברמת התקנה, וזו אינה גלויה לכנסת ולציבור (חוברות הוראות התקציב – החוברות הירוקות). לוח 4 מראה כי ישנה רזרבה תקציבית נוספת, שאינה מופיעה בספרי התקציב המובאים

תרשים 31

התנודתיות של ההכנסה הלאומית (סטיית התקן של שיעור הצמיחה)



מקור: Alesina, Alberto, and Glaeser, 2004, tab. 3.1

לאישור הכנסת, והיא עומדת על יותר מ-3 מיליארד ש"ח. לפיכך סך הרזרבה התקציבית הגיע ל-16 מיליארד ש"ח בתקציב 2004 (סכום זה כלל, כאמור, את תקציב השירותים החשאיים).

ואולם הקצאת סכום כספי בעוד מועד לרזרבה תקציבית שחשופה לציבור, היא פיתוי קל לשחקנים המשתתפים באישור תקציב המדינה. שרי ההוצאה וחברי הפרלמנט עלולים לראות ברזרבה מקור תקציבי קל שמאפשר להגדיל הוצאות בתחום עניינם בלי הקושי הכרוך בגיוס מקורות מימון נוספים. הניסיון הישראלי מלמד שאין מדובר בהשערה תאורטית בלבד.

סכנה נוספת של רזרבה גדולה מדי נעוצה בעצמה המוענקת לשר האוצר, שעלולה להיות מנוצלת לסטייה ממדיניות הממשלה. לפי חוק יסודות התקציב שר האוצר נהנה מסמכות בלתי מוגבלת בבחירת המטרות שאליהן יוקצו סכומים מסעיף הרזרבה הכללית, אך בכפוף למגבלה על הסכום הכספי – 1.9 מיליון ש"ח ועד 15% מהתכנית. לסכום גדול יותר דרוש אישור של ועדת הכספים.

סמכות רחבה מדי ורזרבה גדולה מדי מותרות לשר האוצר מרחב תמרון שיכול להיות מנוצל לריסון פיסקלי חריף יותר או להרחבה פיסקלית גדולה יותר מזו שהממשלה תכננה, וכל זאת בהתאם לרצונו של שר האוצר. מרחב התמרון האפקטיבי של שר האוצר גדול אף יותר ביחס לסדרי העדיפויות. רזרבה גדולה מדי וסמכות רחבה מדי מאפשרות לו להשפיע על סדרי העדיפויות של הממשלה בלי שקיבל לכך את אישורה. זאת ועוד, רזרבה גדולה מדי עלולה להוביל את שר האוצר לאמץ דפוסי התנהגות דומים לאלו של שר הוצאה, ובכך לסטות מסדרי העדיפויות של הממשלה ולפגוע במשמעת הפיסקלית.

סמכות שר האוצר בהקצאת כספי הרזרבה להתייקרויות מוגבלת יותר. הוא ראשי – לאחר הודעה לוועדת הכספים של הכנסת – לקבוע את חלוקת הסכומים של סעיפי תקציב רזרבות להתייקרויות, ובלבד שאלה ישמשו אך ורק לכיסוי התייקרויות בתכניות קיימות. אולם חוק התקציב אינו מתייחס לכללים שיש להפעיל על סעיפי רזרבה שאינם רזרבה כללית או רזרבה להתייקרויות. לא ברור מהו מקור הסמכות החוקי של סעיפי רזרבה אלו, וממילא לא ברור מהם הכללים להקצאת סכומים אלו. סעיפי רזרבה סמויים מן העין הציבורית מחריפים עוד יותר את הבעיות שתוארו לעיל.

הרשאה להתחייב

אמנם תקציב המדינה בישראל הוא תקציב שנתי, אך יש בו מאפיינים של תקציב רב־שנתי. אחד המאפיינים העיקריים של תקצוב על בסיס רב־שנתי הוא ההרשאה להתחייב. הרשאה להתחייב היא מתן חופש למשרד הממשלתי לחתום על התחייבות כספית שתתממש בשנים הבאות שלאחר שנת התקציב הקרובה. כך מקבלים משרדי הממשלה, באופן חלקי, ראייה רב־שנתית. שיעור ההרשאה להתחייב מתוך כלל ההוצאות ברוטו, ללא החזר חובות, עמד על 31% בממוצע בשנים 2000-2004. לוח 5 (להלן) מראה כי שיעור ההרשאה להתחייב בסעיפי תקציב הפיתוח גבוה במיוחד, והוא עולה, בחלק מן הסעיפים, על תקציב המזומן. שיעור ההרשאה להתחייב גבוה יחסית גם בסעיפי משרד הביטחון, המאופיין בדפוסי הצטיידות רב־שנתיים. לעומת זאת שיעור ההרשאה בסעיפי ההוצאה השוטפים הוא אפס.

העברת עודפים

העברת עודפים תקציביים משנה לשנה מכניסה לתקציב ממד רב־שנתי נוסף. לוח 1 ותרשים 32 (להלן) מראה שכללי התקצוב בעולם נעים מאיסור מוחלט על העברת עודפים (למשל ביוון) ועד להעברת עודפים אוטומטית (גרמניה, דנמרק ופינלנד). מדינות רבות שכללו את מנגנון העברת העודפים שלהן כדי לשפר את יעילות הקצאת המשאבים ולצמצם את המירוץ להוציא כסף לקראת סוף השנה. מבחינת נוהגי העברת העודפים ישראל נמצאת בין הקטבים. שיעור העברת העודפים לפי סעיפים בישראל הוא גבוה יותר מסעיפים בעלי אופי של השקעה (לוח 6 להלן).

לפי שיעור העברת העודפים בפועל, ישראל קרובה למדינות המקלות יותר. תרשים 33 שלהלן מראה שהעודפים התקציביים העוברים משנה לשנה הגיעו ב־2003 ל־13 מיליארד ש"ח. תרשים 34 שלהלן מלמד כי העברת עודפים תקציביים משנה לשנה אופיינית יותר לסעיפי תקציב בעלי אופי רב־שנתי. סעיפי תקציב אלו חופפים במידה רבה את ההקצאות להשקעות פיזיות. התנהגות זו ממחישה את הממד הרב־שנתי המעשי הגלום בהעברת עודפים. כללי העברת העודפים בישראל מעניקים את שיקול הדעת למשרד האוצר ומגבירים על ידי כך את עצמתו בתהליך התקצוב. דבר זה אינו תורם בהכרח להגברת המשמעת הפיסקלית. העברת עודפים, במיוחד כשמדובר בסכומים גבוהים, פותחת פתח לחריגה מן המשמעת התקציבית בהיקף לא זניח. שר

אוצר המעוניין להגדיל את התקציב בפועל, בלי לחשוף זאת לעיני כול, רשאי לאשר למשרדי הממשלה העברת עודפים בסכומים גבוהים יותר. יש לציין כי החשש שדבר כזה יקרה גובר בשל העובדה שסכומי העברת העודפים אינם קבועים על פני זמן.

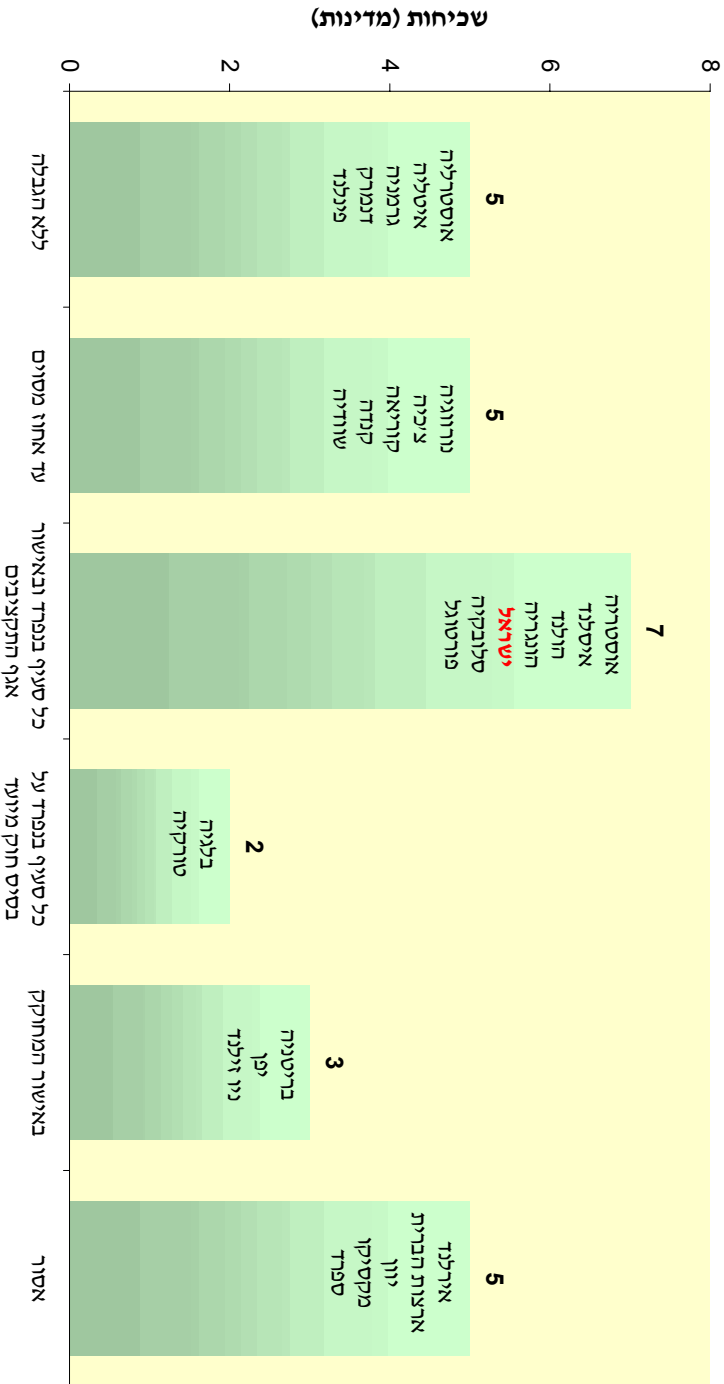
לפי הפרקטיקה הנוכחית בישראל ישנם שני סוגים של עודפי תקציב המועמדים לעבור משנה לשנה: עודפים מחויבים ועודפים בלתי מחויבים. הגדרת עודף כעודף מחויב נתונה למשרדי ההוצאה, אך משרד האוצר יכול להתערב בה. מבחינה פורמלית משרד האוצר מאשר באופן כמעט אוטומטי להעביר את העודפים המחויבים. 75% מן העודף עוברים לשימוש משרדי ההוצאה בסוף אפריל, ועוד 25% עוברים באוקטובר. ככלל משרד האוצר אינו מאשר להעביר את העודפים הבלתי מחויבים. הסמכות להעביר עודפים נתונה בידי הממונה על התקציבים. הדיווח לכנסת על העברת עודפים נעשה בדיעבד ואינו דורש את אישורה. למעשה, ערוץ זה מאפשר תקציב נוסף בלי דיון בכנסת.³⁸

למדנו כי יש מרחב תמרון בהגדרת עודפים מחויבים, ומשרד האוצר יכול לכווץ או להרחיב אותו מתוך התחשבות במצב התקציבי הכולל של הממשלה. כפי שעולה מ**מבקר המדינה** (עמ' 257), משרד האוצר משתמש לעתים – בהיעדר כללים מחייבים – גם בעיתוי העברת העודפים כאמצעי שליטה במשרדי ההוצאה. משרד הביטחון זוכה להתייחסות מיוחדת ממשרד האוצר, המאפשר לו העברת עודפים אוטומטית.

38 לפי חוק יסודות התקציב, אם נותר סכום עודף באחת מן התכניות בחוק התקציב השנתי לשנת כספים מסוימת, רשאי שר האוצר, **בהודעה** לוועדת הכספים, להתיר את השימוש באותו סכום לתכנית שבה נכלל. לפי חוק זה חייבת הממשלה לכלול בחוק התקציב השנתי גם את רשימת העודפים המיוחדים.

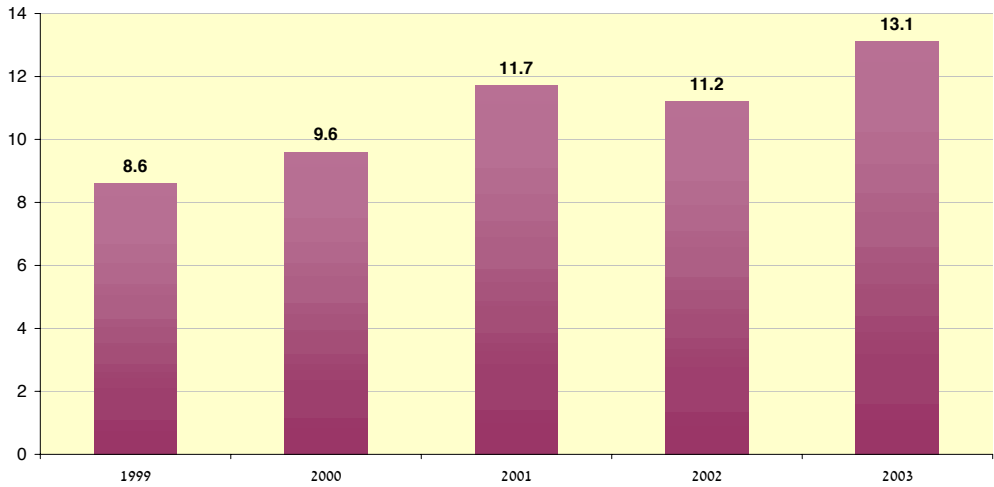
תרשים 32

האם אפשר להעביר הוצאות לא מנוצלות משנה אחת לשנה אחרת?



תרשים 33

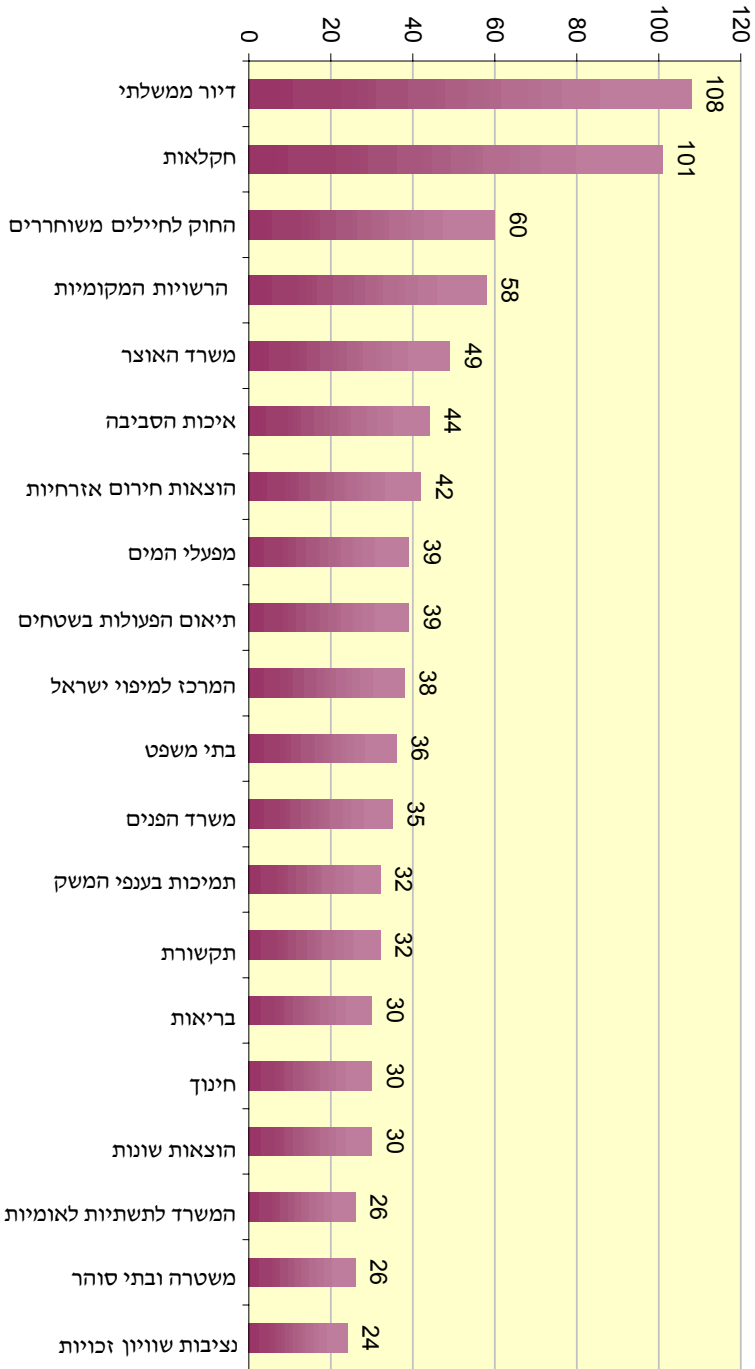
העברת עודפים תקציביים משנה לשנה, 1999-2003 (מיליארדי ש"ח שוטפים)



מקור: תקציב 2004, החשב הכללי, משרד האוצר.

תרשים 34

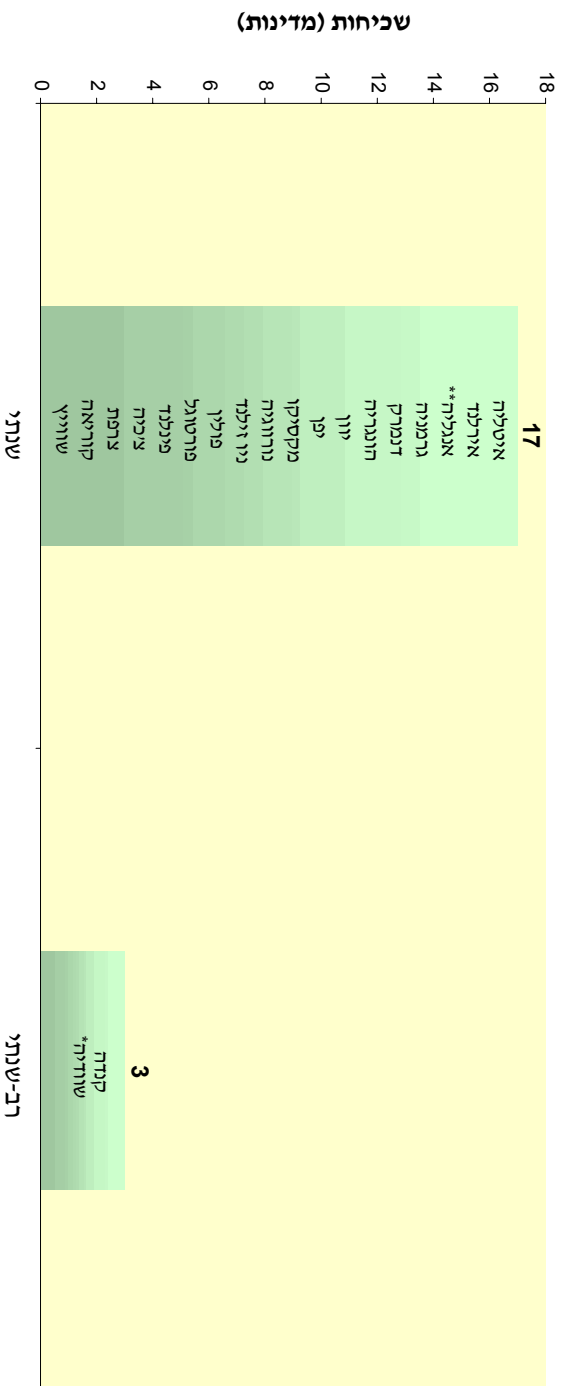
שיעורי העברת עודפים משנה לשנה, לפי סעיפי תקציב, 2000-2004* (אחוזים)



* שיעור העודף שחועבר יחסית לתקציב המקורי, ממוצע 2000-2004.

מקור: תקציב 2004, החשב הכללי, משרד האוצר.

תרשים 35
תקציב רב-שנתי – מספר שנות תקצוב



הערות:

* תקורת הוצאות כוללת ו-2.7 מעטפות (כל מעטפה מסכמת קבוצה של סעיפי תקציב) נקבעות מראש על בסיס תלד-שנתי.
 ** התקציב מחולק לשיני חלקים, חלק אחד קבוע מראש לשלוש שנים, וחלק השני אינו כפוף להגבלות רב-שנתיות.

מקור: Journal et al., 2004. לוח 4. סך סעיפי הרוזבה התקציבית לפי סעיפי תקציב, 2000-2004.

לוח 4

סך סעיפי הרזרבה התקציבית לפי סעיפי תקציב, 2004–2000

רזרבה בתקציב 2004 שאינה מדווחת לכנסת	שיעור רזרבה ממוצע בשנים 2000–2004	שיעור הרזרבה בתקציב 2004	סך הרזרבה בתקציב 2004	סך ההוצאה ברוטו בתקציב 2004	נושא	סעיף
	0.96	1.06	5,406,379	5,093,997	רזרבה כללית	47
19,459	0.20	0.46	525,278	1,145,069	הוצאות שונות	13
1,163	0.18	0.13	6,955	52,447	אוצר	55
-	0.15	0.30	60,582	199,943	בריאות	67
3,125	0.12	0.06	10,329	164,737	בתי משפט	53
-	0.10	0.39	157,771	400,457	רשויות מקומיות	57
740,607	0.08	0.03	135,256	3,867,275	תמיכות במוצרים ציבוריים	32
135,830	0.07	0.04	21,698	534,476	מפעלי המים	73
2,457	0.06	0.04	8,900	203,567	איכות הסביבה	26
	0.05	0.05	54,410	1,125,409	החוק לחיילים משוחררים	46
4,379	0.05	0.04	57,826	1,477,995	המשרד לקליטת עלייה	30
5,178	0.05	0.05	28,750	565,907	משרד ראש הממשלה	4
11,252	0.04	0.04	17,467	392,552	משרד הפנים	6
470,435	0.04	0.05	750,326	15,401,362	משרד הבריאות	24
-	0.04	0.06	14,000	239,418	הכנסת	2
665	0.04	0.05	7,364	137,044	משרד המדע והטכנולוגיה	19
663,234	0.04	0.04	941,054	25,384,550	משרד החינוך והתרבות	20
38,016	0.04	0.06	306,832	5,437,507	תעסוקה ורווחה	23
9,597	0.03	0.03	55,229	1,751,863	משרד האוצר	5
201,524	0.03	0.02	11,100	522,088	משרד התחבורה	40
-	0.03	0.03	799	24,888	נשיא המדינה	1
-	0.03	0.05	58,630	1,279,816	משרד החוץ	9
12,520	0.03	0.04	10,354	267,530	משרד התיירות	37
	0.03	0.05	23,121	471,423	אחזקת כבישים	28
-	0.03	0.03	2,084	63,815	מימון מפלגות	14
-	0.03	0.03	86,099	2,607,971	מענקי בינוי ושיכון	42
-	0.03	0.03	627,485	20,919,170	ביטוח לאומי	27
38,800	0.03	0.03	158,451	5,411,607	השכלה גבוהה	21
74,815	0.03	0.03	72,549	2,411,216	רשויות מקומיות	18

לוח 4 – המשך

2,149	0.03	0.03	1,475	43,734	עובדים זרים	68
-	0.03	0.03	49,241	1,640,847	תגמולים לנכים	25
3,963	0.03	0.03	62,906	1,985,726	משרד המשפטים	8
-	0.03	0.04	6,061	158,794	משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	36
103,150	0.03	0.03	145,316	5,586,044	גמלאות ופיצויים	12
1,323	0.03	0.04	1,966	54,746	משרד התקשורת	39
2,485	0.03	0.04	6,073	170,691	המשרד לתשתיות לאומיות	34
11,292	0.03	0.04	8,501	234,161	משרד הבינוי והשיכון	29
	0.03	0.03	5,179	159,912	מבקר המדינה	11
43,715	0.03	0.03	3,581	109,456	רשויות פיקוח	54
10,000	0.03	0.04	13,554	308,537	משטרה ובתי הסוהר	52
40,513	0.03	0.03	259,193	7,504,074	שיכון	70
97,030	0.02	0.03	54,514	1,941,251	תמיכות בענפי המשק	38
23,135	0.02	0.05	4,805	98,108	תיירות	78
39,159	0.02	0.03	191,683	7,166,454	המשרד לביטחון פנים	7
-	0.02	0.03	2,876	90,647	המרכז למיפוי ישראל	43
-	0.02	0.00	0	0	חקלאות	72
24,042	0.02	0.04	18,580	481,619	חינוך	60
33,800	0.02	0.05	161,833	3,236,666	פיתוח תחבורה	79
268,204	0.02	0.00	0	2,990,263	הוצאות פיתוח אחרות	83
	0.01	0.00	0	0	המשרד לענייני דתות	22
	0.01	0.00	0	0	כבישים ומסילות ברזל	80
32,488	0.01	0.03	3,030	111,292	פיתוח התעשייה	76
31,142	0.01	0.00	0	1,093,158	משרד החקלאות	33
	0.01	0.00	0	0	הוצאות משק הדלק	31
-	0.01	0.00	133,276	35,645,501	תשלום ריבית	45
22,708	0.01	0.01	650	69,343	דיור ממשלתי	51
496	0.00	0.00	0	16,213	חברי הממשלה	3
	0.00	0.00	0	46,837,978	משרד הביטחון	15
	0.00	0.00	0	175,334	הוצאות חירום אזרחיות	16
4,677	0.00	0.00	0	164,435	תיאום הפעולות בשטחים	17
	0.00	0.00	0	149,421	הוועדה לאנרגייה אטומית	35
	0.00	0.00	0	0	משק המים	41
-	0.00	0.00	0	27,108	סבסוד אשראי	44

לוח 4 – המשך

	0.00	0.00	0	0	רזרבה להתייקרויות	48
94	0.00	0.00	0	2,286	נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות	56
3,228,621	0.048	0.047	12,655,990	215,808,898	סך הכול	

הערה:

סכום הרזרבה התקציבית כולל רזרבה כללית, רזרבה להתייקרויות, רזרבה לעמידה ביעד הגירעון וסעיפי תקציב שכותרתם עתודה או רזרבה, וכל זאת לפי התקציב המקורי. רזרבה זו כוללת רק את הסכומים המופיעים בשלוש הרמות הראשונות: סעיף, תחום פעולה ותכנית. תקציב המדינה כולל גם רזרבה ברמת התקנה, אבל זו אינה גלויה לציבור, ומכאן שסכום הרזרבה התקציבית שלעיל אינו כולל רזרבה שנמצאת בתקנות.

מקור: חוברת הוראות התקציב, החוברות הירוקות, משרד האוצר.

לוח 5

שיעור ההרשאה להתחייב בישראל לפי סעיפי תקציב, 2004–2000

שיעור ההרשאה להתחייב הממוצע בשנים 2004–2000	שיעור ההרשאה להתחייב בתקציב 2004	הרשאה להתחייב בתקציב 2004	סך ההוצאה ברוטו בתקציב 2004	נושא	סעיף
310%	1210%	839,318	69,343	דיור ממשלתי	51
283%	698%	2,152,475	308,537	משטרה ובתי הסוהר	52
128%	207%	6,698,387	236,666\3	פיתוח תחבורה	79
124%	158%	82,961	52,447	אוצר	55
123%	148%	7,546,035	5,093,997	רזרבה כללית	47
118%	1245	121,563	98,108	תיירות	78
118%	196%	218,153	111,292	פיתוח התעשייה	76
112%	152%	811,821	534,476	מפעלי המים	73
112%	63%	111,164	175,334	הוצאות חירום אזרחיות	16
109%	84%	403,761	481,619	חינוך	60
101%	84%	1,622,440	1,941,251	תמיכות בענפי המשק	38
100%	114%	535,517	471,423	אחזקת כבישים	28
98%	98%	7,346,614	7,504,074	שיכון	70
79%	41%	1,219,284	2,990,263	הוצאות פיתוח אחרות	83
78%	-	-	400,457	רשויות מקומיות	57
77%	67%	31,275,158	46,837,978	משרד הביטחון	15
62%	92%	183,873	199,873	בריאות	67
57%	37%	98,215	267,530	משרד התיירות	37
53%	77%	126,970	164,737	בתי משפט	53
37%	46%	685,172	1,477,995	המשרד לקליטת עלייה	30
26%	24%	1,703,630	7,166,454	המשרד לביטחון פנים	07
24%	57%	78,513	137,044	משרד המדע והטכנולוגיה	19
23%	47%	517,881	1,093,158	משרד החקלאות	33
16%	-	-	1,985,726	משרד המשפטים	08
14%	13%	50,835	392,552	משרד הפנים	06
14%	7%	75,140	1,145,069	הוצאות שונות	13
13%	12%	463,725	3,867,275	תמיכות במוצרים ציבוריים	32
12%	17%	27,896	164,435	תיאום הפעולות בשטחים	17
9%	10%	20,153	203,567	איכות הסביבה	26

לוח 5 – המשך

8%	9%	7,763	90,647	המרכז למיפוי ישראל	43
7%	3%	18,040	565,907	משרד ראש הממשלה	04
7%	6%	1,463,525	25,384,550	משרד החינוך והתרבות	20
5%	-	-	54,746	משרד התקשורת	39
2%	2%	120,007	5,437,507	תעסוקה ורווחה	23
1%	-	-	1,125,409	החוק לחיילים משוחררים	46
1%	-	-	1,751,863	משרד האוצר	05
0%	0%	11,870	15,401,362	משרד הבריאות	24
-	-	-	24,888	נשיא המדינה	01
-	-	-	239,418	הכנסת	02
-	-	-	16,213	חברי הממשלה	03
-	-	-	1,279,816	משרד החוץ	09
-	-	-	159,912	מבקר המדינה	11
-	-	-	5,586,044	גמלאות ופיצויים	12
-	-	-	63,815	מימון מפלגות	14
-	-	-	2,411,216	רשויות מקומיות	18
-	-	-	5,411,607	השכלה גבוהה	21
-	-	-	1,640,847	תגמולים לנכים	25
-	-	-	20,919,170	ביטוח לאומי	27
-	-	-	234,161	משרד הבינוי והשיכון	29
-	-	-	-	הוצאות משק הדלק	31
-	-	-	170,691	המשרד לתשתיות לאומית	34
-	-	-	149,421	הוועדה לאנרגייה אטומית	35
-	-	-	158,794	משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	36
-	-	-	522,088	משרד התחבורה	40
-	-	-	2,607,971	מענקי בינוי ושיכון	42
-	-	-	27,108	סבסוד אשראי	44
-	-	-	35,645,501	תשלום ריבית	45
-	-	-	456\109	רשויות פיקוח	54
-	-	-	2,286	נציבות שוויון זכויות	56
-	-	-	-	המשרד לענייני דתות	22
-	-	-	-	משק המים	41
-	-	-	-	רזרבה להתייקרויות	48
-	-	-	43,734	עובדים זרים	68
-	-	-	-	חקלאות	72
-	-	-	-	כבישים ומסילות ברזל	80
0.31	0.31	66,637,859	215,808,898	סך ההוצאות, למעט החזר חובות	

לוח 6

**שיעור העברת העודפים מהתקציב המקורי בישראל לפי סעיפי תקציב,
2003–1997**

שיעור העודף מהתקציב המקורי הממוצע בשנים 2003–1997	שיעור העודף מהתקציב המקורי 2003	העודף בתקציב 2003	סך ההוצאה ברוטו בתקציב 2003	נושא	סעיף
0.99	-0.17	-86,058	508,056	בחירות ומימון מפלגות	14
0.80	0.50	9,921	19,651	חקלאות	72
0.80	1.26	111,943	88,538	רשויות פיקוח	54
0.74	0.23	59,916	255,356	הוצאות חירום אזרחיות	16
0.50	0.32	78,611	245,340	המשרד לאיכות הסביבה	26
0.48	0.01	10,030	935,793	חוק חיילים משוחררים	46
0.45	0.73	186,852	255,407	משרד הבריאות	67
0.42	1.16	430,001	369,566	משרד הפנים	6
0.39	0.00	1,417	513,007	רשויות מקומיות	57
0.38	0.25	24,894	99,545	המרכז למיפוי ישראל	43
0.35	0.40	68,360	170,986	בניינים לבתי משפט	53
0.34	1.30	999,902	766,539	מפעלי מים	73
0.32	0.26	26,444	100,146	פיתוח תיירות	78
0.32	0.28	19,349	68,376	משרד האוצר	55
0.30	0.33	63,463	190,756	תיאום הפעולות בשטחים	17
0.28	0.36	118,133	326,509	מבני משטרה ובתי סוהר	52
0.28	0.29	63,627	217,554	משרד התשתיות הלאומיות	34
0.28	0.30	12,000	39,407	סבסוד אשראי והוזלת ריבית	44
0.27	0.27	152,302	556,487	משרד ראש הממשלה	4
0.24	0.79	57,146	72,175	דיור ממשלתי	51
0.24	0.20	115,786	591,677	הוצאות שונות	13
0.23	0.28	12,877,702	46,532,397	משרד הביטחון	15
0.22	0.09	17,353	195,502	מבקר המדינה	11
0.21	0.20	102,004	511,866	חינוך	60
0.21	0.09	41,385	456,143	תחבורה	40
0.19	0.15	40,918	264,025	משרד הבינוי והשיכון	29
0.19	0.23	90,859	388,672	משרד התיירות	37
0.18	0.27	719,470	2,618,771	תמיכות בענפי המשק	38

לוח 6 – המשך

0.17	0.27	78,585	295,928	הכנסת	2
0.15	0.17	201,457	1,210,734	משרד החקלאות	33
0.15	0.27	27,499	103,536	הוצאות משק הדלק	31
0.15	0.23	1,462,530	6,453,804	שיכון	70
0.15	0.10	6,906	68,298	משרד התקשורת	39
0.13	0.19	301,861	1,586,385	המשרד לקליטת העלייה	30
0.12	0.01	19,680	1,556,665	המשרד לענייני דתות	22
0.12	0.10	569,799	5,521,807	משרד העבודה והרווחה	23
0.12	0.09	2,184	25,693	נשיא המדינה ולשכתו	1
0.11	-0.18	-823,216	4,523,818	פיתוח התחבורה	79
0.11	0.17	31,021	186,951	משרד התעשייה והמסחר	36
0.09	-0.11	-462,831	4,203,786	רשויות מקומיות	18
0.08	0.22	706,069	3,231,609	תמיכות במצרכי יסוד ובייצור חקלאי	32
0.08	0.07	145,045	1,958,230	משרד המשפטים	8
0.07	0.01	8,453	1,504,871	משרד החוץ	9
0.06	0.03	56,917	1,679,532	משרד האוצר	5
0.05	0.04	19,006	487,500	מע"צ כבישים	28
0.05	-0.72	-485,752	670,126	משרד המדע, התרבות והספורט	19
0.03	-0.03	-213,799	7,418,825	המשרד לביטחון פנים	7
0.03	0.03	500,365	15,593,720	משרד הבריאות	24
0.03	0.02	546,457	25,812,481	משרד החינוך והתרבות	20
0.03	0.00	2,599	1,785,926	תגמולים לנכים	25
0.02	0.02	116,000	5,863,569	גמלאות ופיצויים	12
0.02	0.00	72,000	33,250,035	תשלום ריבית ועמלות	45
0.01	0.00	0	153,227	הוועדה לאנרגייה אטומית	35
0.01	0.04	252,662	5,861,591	השכלה גבוהה	21
0.00	-0.38	-167,312	436,648	תעשייה	76
0.00	0.00	-63,000	21,149,227	ביטוח לאומי	27
-0.01	-0.12	-456,600	3,785,760	מענקי בינוי ושיכון	42
-0.02	1.08	1,707,391	1,580,552	הוצאות פיתוח אחרות	83
-0.03	-0.28	-6,500	23,401	חברי ממשלה	3
-0.87	-0.16	-701,490	4,414,623	רזרבה כללית	47
-	-	0	0	משק המים	41
-	-	0	0	רזרבה להתייקרויות	48

לוח 6 – המשך

56	נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות	2,344	37	0.02	-
58	בתי חולים ממשלתיים	0	107,735	-	-
68	עובדים זרים	46,181		0.00	-
80	כבישים ומסילות ברזל	0	0	-	-
81	פיתוח התקשורת	0	0	-	-
	סך ההוצאה	219,757,105	19,867,716	0.09	0.07
	ללא רזרבה כללית	215,342,482	20,569,206	0.10	0.09

מקור: תקציב החשב הכללי, משרד האוצר.

הערה: העודף התקציבי חושב כהפרש בין התקציב על שינויי לתקציב המקורי.

לוח 7

נוהגי העברת עודפים משנה לשנה במדינות נבחרות

תקציב שוטף	תקציב פיתוח	
עד 5%	עד 5%	קנדה
לא	עד אחוז מרבי	צ'כיה
כן	כן	דנמרק
כן	כן	פינלנד
לא ^א	כן	צרפת
כן	כן	גרמניה
לא	לא	יוון
לא ^א	לא ^א	הונגריה
לא	לא ^א	אירלנד
כן	כן	איטליה
לא ^א	לא ^א	יפן
עד 5%	כן	קוריאה
לא ^ב	לא ^ב	מקסיקו
לא ^א	לא ^א	ניו זילנד
עד 5%	כן	נורווגיה
לא ^א	לא ^א	פורטוגל
עד 3%	כן	שוודיה
לא ^א	כן	בריטניה
8 מתוך 18	11 מתוך 18	סך הכול

הערות:

- א. נדרש אישור של משרד האוצר או הפרלמנט על בסיס פרטני; מוגבל ל-10% בצרפת ול-5% באירלנד.
 ב. התקציב השנתי בתוקף עד שלושה חודשים בתוך השנה הבאה.

מקור: Jourmard et al., 2004

האם יש לעבור לרישום לפי בסיס מצטבר?

צורת הרישום הנהוגה בתקציב המדינה בישראל היא על בסיס מזומן, למעט חריגים כמו רישום העמלה בגין הערבויות האמריקניות והסבסוד הגלום במתן משכנתאות.³⁹ לפי הבסיס המזומן, הרישום של פעילות תקציבית נעשה עם ביצוע התשלום או התקבול. לעומת זאת השיטה השכיחה במגזר העסקי היא על בסיס מצטבר. לפי הבסיס המצטבר, רישום העסקאות הכלכליות נעשה במועד ביצוע העסקה, גם אם התשלום או התקבול יתבצעו במועד אחר. השיקולים בבחירת שיטת הרישום החשבונאי דומים במידה רבה לשיקולים בבחירת תקציב שנתי לעומת תקציב רב־שנתי.

הרישום על פי בסיס מזומן פשוט להבנה וקל לתפעול. הוא מתאים לסביבה שאין בה השקעות (כולל מלאים) בהיקף גדול והתשלום או התקבול בגין העסקה מתבצעים סמוך למועד ביצוע העסקה. בשל כך נוהגים עסקים קטנים לתעד את פעילותם על פי בסיס מזומן. לעומת זאת דוחות כספיים על בסיס מזומן אינם מיטיבים לשקף את מצבם האמתי של גופים כלכליים שפעילותם מלווה בהשקעות משמעותיות. במקרה כזה דוח תזרים מזומנים אינו קירוב טוב לדוח רווח והפסד כפי שהדבר נכון לעסקים קטנים. לרישום על בסיס מזומן יתרונות בפירוש הנתונים מבחינה מקרו־כלכלית. הגירעון במזומן מקל על היחידות הכלכליות במשק לאמוד את צורכי המימון של הממשלה ולכן את השפעתה על שוק ההון והכסף. רישום על בסיס מזומן מקל גם על אמידת ההשפעה הישירה של הממשלה על הביקושים במשק, ובמיוחד על הביקוש להשקעות.

39 העמלה בגין הערבויות שקיבלה ישראל מהממשל האמריקני שולמה מראש, אך נרשמת לשיעורין על פני מספר שנים. בתקציב המדינה נרשמת הסובסידיה הגלומה במתן משכנתאות לפי הפער בין ריבית השוק לריבית המשכנתה, אף כי אין תשלום בפועל.

עם זה רישום על בסיס מצטבר כרוך בקשיים מושגיים וטכניים בפעילויות כלכליות בעלות אופי רב-שנתי. על פי רישום מצטבר, השקעה לא תירשם בשנה שבה היא בוצעה במלוא הסכום, אלא לשיעורין על פני מספר שנים, על פי צריכת השירותים שהיא מספקת. לשם כך דרוש מודל פחת (צריכת ההשקעה לשיעורין) לסוגים שונים של השקעה. כלומר, רישום על בסיס מצטבר מכניס איודאות במידה שבה מודל הפחת שנבחר שונה מפרישתה האמתית של צריכת ההשקעה. בסיס מצטבר מכניס גם פיתוי לחשבונאות יצירתית, אם ישנו שיקול דעת בבחירת מודל הפחת. במגזר העסקי מרחב התמרון לחשבונאות יצירתית קטן בשל כללי פחת אוניברסליים. עם זאת כללי הפחת הנהוגים הם שרירותיים, ולעיתים הממשלה מעניקה הטבות מס שמשנות באופן מעשי את הכללים.

אמנם משקל ההשקעות של הממשלה קטן בהשוואה למגזר העסקי, אולם היקפן גדול ועולה על זה של עסקים קטנים. לפיכך הרישום של השקעות על בסיס מזומן מקשה את פירוש הדוח הכספי הראשי של הממשלה, שהוא תקציב המדינה. אחת הדרכים להתמודד עם בעיה זו היא לחשב את החיסכון הממשלתי (הגירעון בניכוי השקעות) או לערוך הפרדה ברורה בין התקציב הרגיל לתקציב הפיתוח. אולם חישובים אלו הם בעלי השפעה פחותה על ההתנהגות כאשר הזרקור הראשי מופנה לגירעון התקציבי. לשם המחשה: במרבית המדינות יעדי הממשלה מנוסחים במונחי גירעון תקציבי (ללא הפרדה מעין זו).

צורת הרישום החשבונאי משפיעה על ההתנהגות של מקבלי ההחלטות. רישום ההשקעה הציבורית בתקציב המדינה על פני מספר שנים עשוי להגביר את המשקל שניתן לשיקולי טווח ארוך שנוטים להידחק מפני שיקולי טווח קצר. ישנם סימנים לכך שההשקעה הציבורית בישראל קטנה מן הרצוי. מצב זה נובע מתחרות 'לא הוגנת' בין צריכה ממשלתית להשקעה ממשלתית. הנטייה לטובת שיקולי טווח קצר גוברת במיוחד בתקופה של מיתון בפעילות הכלכלית ובמדינות שנהוג בהן משטר של יעדי גירעון תקציבי.

למרות זאת מדינות רבות נוהגות לתעד את הפעילות התקציבית על בסיס מזומן (תרשים 36 להלן). סיבה אחת היא ההבדלים בין מערכת התמריצים העומדת לפני המגזר העסקי לבין זו העומדת לפני המגזר הציבורי, נוסף על שיקולי הפשטות ונוחות התפעול. ההשקעות במגזר העסקי נעשות אם הן צפויות להניב תשואה נאה לבעלי המניות. מערכת התמריצים במגזר העסקי פועלת להבטיח, אף כי לא באופן הרמטי, שלא יבוצעו השקעות בעלות תשואה

נמוכה. יש להבחין בין תיעוד הפעילות התקציבית לבין הפעילות הפיננסית. בהשוואה לתיעוד הפעילות התקציבית נוהגות מדינות רבות יותר לפי הרישום של בסיס מצטבר בדוחות הפיננסיים (תרשים 37 להלן).

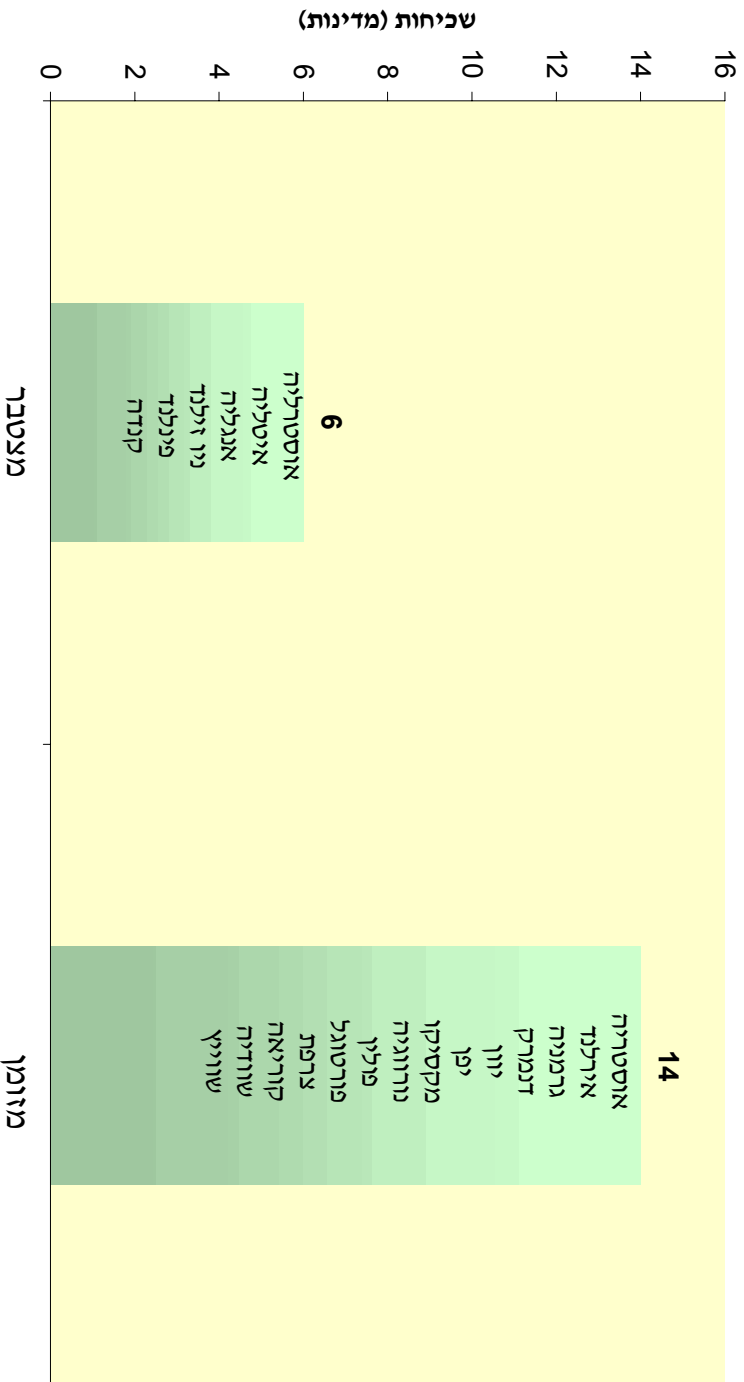
יש סיכון מוסרי (moral hazard) שפרישת ההשקעה הציבורית על פני מספר שנים, כפי שמתחייב מרישום על בסיס מצטבר, תביא חלק מהפוליטיקאים להחליט על השקעות משמעותיות בעלות נראות ציבורית גבוהה וכוח משיכה אלקטורלי, גם אם התשואה החברתית נמוכה. בעיה זו עלולה להתנפח אם בחירת מודל הפחת של ההשקעות הציבוריות נתונה לשיקול דעת (למשל, משום שחלקן אינן דומות לאלו שבמגזר העסקי). מנגד פוליטיקאים עלולים לדחות השקעות בעלות נראות נמוכה, כיוון שאת פרות הטווח הארוך יקטפו אחרים. עצמתו של שיקול זה רבה יותר ברישום על בסיס מזומן.

בהקשר זה נזכיר כי הרישום על בסיס מזומן הוא אחד הכוחות שדחפו להפרטה מוגברת של ההשקעה הציבורית. הפרטה זו נושאת שמות ודרכי פעולה שונים.⁴⁰ ההשקעה הציבורית מוחלפת על ידי השקעה פרטית, אך הציבור ממשיך, כמקודם, לקבל את השירותים הציבוריים. דרך זו אינה מתאימה לפרויקטים ביטחוניים, שאי אפשר להעבירם למגזר הפרטי. למעשה, ביצוע השקעות בדרך זו כמוהו כרישום חשבונאי של ההשקעה הציבורית על בסיס מצטבר, אך בלי לנטוש פורמלית את הרישום על בסיס מזומן.

כשרעיון הפרטת ההשקעה הציבורית עלה לדיון ציבורי, אגף התקציבים במשרד האוצר הביע התנגדות. היה חשש שהשקעה בדרך זו תצמצם את השליטה בתקציב, ובעקבות זאת ייעשו השקעות שאינן כדאיות למשק. נעשה אפילו ניסיון להדביק כינוי גנאי להפרטה מסוג זה – 'מסלול עוקף תקציב'. מעניין שאחת הדרכים להכשיל את הפרטת ההשקעה הציבורית הייתה ההצעה של אגף התקציבים לרשום בתקציב את מלוא ההתחייבות בפרויקטים מסוג PFI (Private Finance Initiative) בתקציב השנה שבה בוצעה הפעולה. הצעה זו מחקה למעשה באופן מושלם את הרישום על בסיס מזומן. הדבר מלמד ששיטת רישום על בסיס מזומן מעניקה למשרד האוצר שליטה טובה יותר בתקציב.

40 הערוץ הראשון להחלפת ההשקעה הציבורית בהשקעה פרטית הוא BOT (Build-Operate-Transfer), שעל פיו הממשלה פונה, באמצעות מכרז, לגורם פרטי שיבצע השקעה ציבורית למשל כביש. הגורם הפרטי מקבל בתמורה את הזכות לגבות מן הציבור אגרה לתקופה מוסכמת, ובתום התקופה הוא מוכר את הנכס לממשלה. ערוץ אחר הוא PFI (Private Finance Initiative), שעל פיו הממשלה שוכרת נכסים, למשל פרויקטים תחבורתיים או כיתות בית ספר, אשר תוכננו ונבנו על ידי גורמים פרטיים וגם מופעלים על ידם.

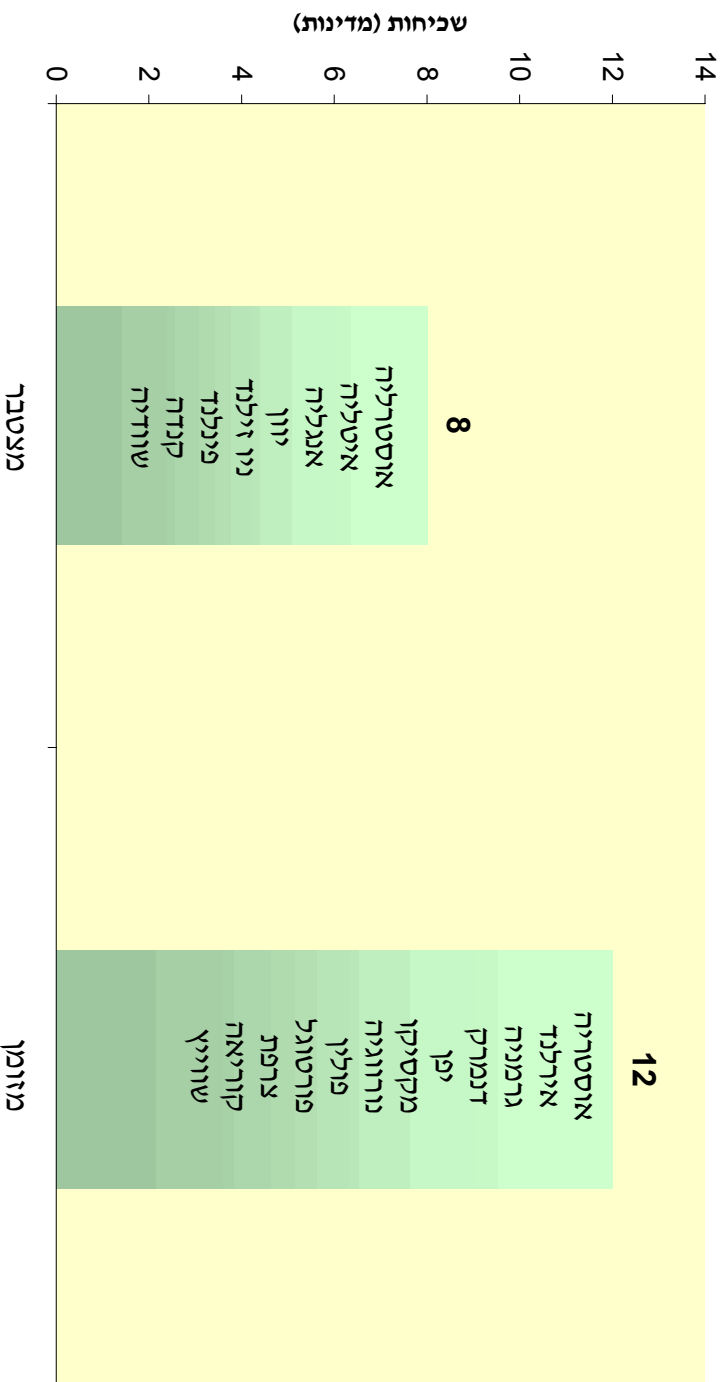
תרשים 36
צורת הרישום בתקציב המדינה



מקור: Jourmard et al., 2004

תרשים 37

הרישום בדוחות הפיננסיים של הממשלה



מקור: Jourmard et al., 2004

החשש מפני איבוד שליטה שיוביל להשקעות בעלות תשואה נמוכה אינו הנימוק היחיד לשכיחות הרישום על בסיס מזומן. רישום הפעילות של הממשלה על בסיס מזומן מקל לפרש נכון את תקציב המדינה, הואיל ואפשר לראות במסמך אחד גם את הדרכים למימון הגירעון התקציבי. הוצאה של שקל היום מחייבת מימון של שקל היום, גם אם פרישתה האמתית של הוצאה זו היא על פני שנים. מובן שאפשר לפתור את הדבר על ידי עוד דוח כספי, כנהוג במגזר העסקי.

רישום על בסיס מזומן הוא קל לתפעול. רישום עלות שכרו של עובד הוא פעולה פשוטה בבסיס מזומן גם אם הוא זכאי לפנסייה תקציבית. ברישום על בסיס מצטבר לא ברור מהו הסכום שיש לרשום בסעיף השכר בתקציב בגין פנסייה תקציבית. לא נכון לרשום 100% מעלות הפנסייה, כיוון שהעובד עלול לאבד את זכאותו לפנסייה תקציבית בתנאים מסוימים (למשל, אם לא השלים תקופת עבודה מינימלית). אם כך, דרוש מודל הסתברותי כדי לשקף את העלות האמתית שנובעת מזכאותו המותנית לפנסייה תקציבית. נוסף על כך נדרשת פעולת היוון של הוצאה שתיעשה בעוד עשרות שנים.

בעיות דומות עולות גם בהצעה לאמץ תקציב רבי־שנתי (ראו את הדיון בפרק ה לעיל). אולם קלות הרישום על בסיס מזומן של פעילות מסוג זה באה על חשבון הסתרת מלוא העלות הכלכלית של הפעולה. בשיטה זו צוברים חוב (אקטוארי) סמוי שהגיע לממדים גדולים בישראל ובמדינות אחרות. כלומר, היעדר מידע מלא, המתלווה לשיטת רישום על בסיס מזומן, עלול להביא להחלטות שגויות.

בעשור האחרון עברו כמה מדינות (אוסטרליה, קנדה, פינלנד, איטליה, ניו זילנד ואנגליה) לשיטת רישום על בסיס מצטבר בתקציב המדינה (תרשים 36 לעיל). מעבר זה נעשה לאחר עבודת הכנה מקיפה. כך למשל, אוסטרליה, שהייתה אחת הראשונות שאימצה רישום על בסיס מצטבר, עשתה זאת רק לאחר עבודת הכנה שארכה כמה שנים. אוסטרליה גם בחנה בדיעבד את היישום בעזרת ועדה מיוחדת (דוח הוועדה מכיל 176 עמודים). המעבר הוכתר כהצלחה, אך היה כרוך בעלות של 100 מיליון דולר.

בשלב מסוים היה נדמה כי מדינות נוספות יעברו לרישום על בסיס מצטבר, אך מגמה זו נעצרה ולא נראה שהיא צפויה להתחדש. למעשה, היא נותרה נחלתן הכמעט בלעדית של אוסטרליה, של קנדה, של ניו זילנד ושל אנגליה. ב־2001 החליטה הולנד לאמץ בהדרגה רישום על בסיס מצטבר בכל פריטי תקציב הממשלה, אך ב־2003 נסוגה מכוונה זו, והרישום בתקציב נשאר על בסיס מזומן.

האם יש לעבור לתקציב לפי תוצאות?

א. סקירה כללית

אחד ממוקדי הרפורמה בתהליך התקצוב של חלק מן המדינות הוא צמצום משקלו של התקצוב לפי תשומות והכנסת ניהול לפי תוצאות. התקצוב לפי תשומות (Input-oriented budgeting and management) התמקד בהקצאת משאבים, כוח אדם וציוד למשרדי הממשלה בפירוט רב למדי. לעומת זאת ניהול לפי תוצאות (outcome-oriented) מתרכז בקביעת יעדים ברוח פונקציית המטרה של הפעילות הממשלתית, שהיא העלאת רמת הרווחה של האזרחים.

בחלק מן המדינות נכנס תחילה לפעולה ניהול לפי תפוקות (Output-oriented), המתמקד בהשגת יעדים כמותיים ולוחות זמנים.⁴¹ ההבדל בין ניהול לפי תפוקות לניהול לפי תוצאות הוא לעתים דק. לדוגמה, בריטניה עברה בתחום שוק העבודה מניהול לפי תפוקות – הצבת יעד של מספר הראיונות עם מובטלים ואורך הטיפול במובטל – לניהול לפי תוצאות – מהירות החזרה של מובטלים לשוק העבודה ומידת התמדתם בעבודה.

החלוקה של תהליך התקצוב לפי הגישות השונות עלולה ליצור רושם מוטעה שמדינות נחלקות בצורה ברורה בין הגישות. במציאות אין מדינה הנוהגת בצורה טהורה לפי גישה אחת. תקצוב לפי תשומות וניהול לפי תוצאות משמשים בערבוביה. עדיף להבחין בין מדינות לפי המשקל שכל גישה ממלאת בתהליך התקצוב. חשוב להבהיר כי ניהול לפי תוצאות אין פירושו שההקצאה התקציבית למשרדי ההוצאה קשורה בנוסחה לתוצאות.

41 לתיאור מפורט של תקציב לפי תפוקות ראו נחמיאס וגוריק, 1997.

ב. רקע תאורטי

המעבר לניהול לפי תוצאות כרוך בשלושה קשיים שאותם מגלות המדינות שאימצו לחיקן גישה זו. הקשיים מקורם בידיעותינו המוגבלות על שלושת הגורמים האלה: הראשון, היעדר ידיעה טובה על פונקציית הייצור של חלק נכבד ממוצרי הפעילות הציבורית; השני, היעדר מסגרת מוסכמת שמתרגמת את מטרת העל של הממשלה ליעדי הפעילות הממשלתית בפועל; השלישי, הקושי לעצב מערכת תמריצים שתפעל להשגת היעדים.

פונקציית המטרה של המנהלים בפיירמה עסקית היא למקסם את העושר של בעלי המניות, המורכב ממכפלה של מספר המניות במחיר המניה. מקסום מחיר המניה הוא כמו מקסום העושר של בעלי המניות. בצורה כזו אין ולא יכולים להיות ניגודי אינטרסים בין בעלי המניות. האמרת מחיר המניה מסייעת לכל בעלי המניות, כל אחד לפי כמות המניות שברשותו. ייתכנו ניגודי עניינים בין בעלי המניות, אבל המסגרת החוקית נועדה למנוע מקרים קיצוניים שבהם חלק מבעלי המניות (שנהנים מיתרון ושליטה) עושקים בעלי מניות אחרים.

פונקציית המטרה של הממשלה, לעומת זאת, היא למקסם את הרווחה של אזרחי המדינה. הגדרה זו מעלה שאלה לגבי דרך מדידת 'ההצלחה' של הממשלה במונחי רווחה. באופן טבעי פרטים מפיקים רווחה מפעילויות שונות ובמידה שונה, ולכן המדידה מורכבת עוד יותר.

גם כאשר יורדים רמה אחת כלפי מטה בהגדרה, היעדים נותרים עם קשיים. פונקציית המטרה העיקרית של צבא היא הגברת הביטחון הלאומי (שהוא בעצמו יעד מתווך להעלאת רמת הרווחה של האזרחים). אולם הביטחון הלאומי הוא רב־ממדי, ואין מסגרת מושגית מוסכמת המפרטת אילו רכיבים יש לכלול בביטחון הלאומי ומהי תרומתו של כל רכיב.

ניו זילנד ניסתה להתחכם ולהגדיר מספר רב של יעדים ברבים מתחומי הפעילות הממשלתית. במהרה התחוויר שניהול לפי תוצאות בצורה כזו אינו מסייע לשפר את עיצוב סדרי העדיפויות, ולא זו בלבד אלא שהוא הופך אותן למסורבל יותר ומשבש את ראיית התמונה הכוללת. לאחרונה צעדה ניו זילנד צעד אחד לאחור והחליטה שעל הממשלה לקבוע את מטרות העל בכפוף למגבלת התקציב. במסגרת ניסיון ברוח דומה שנעשה בהולנד ניפח משרד הכלכלה את מספר היעדים כך שלא ברור כיצד המצב החדש מסייע להשיג יעילות בהקצאת המשאבים.

אחת הסכנות האורבות לניהול לפי תוצאות היא בחירת היעדים. הנטייה לבחור יעדים מדידים, גם אם אלה מתאימים פחות למטרת העל, וזאת על חשבון יעדים שאינם מדידים אך קרובים למטרת העל, עלולה לפגוע ביעילות הקצאת המקורות. לדוגמה, מבקר המדינה בבריטניה מצא כי הגדירו יעדים שניתנים בקלות לכימות על פני השגת יעדים חשובים שאינם ניתנים לכימות. זה הממצא המדהים ביותר עלה בבירור התוצאות שהשיג משרד הבריאות. זה הגדיר יעד של צמצום מספר האנשים הממתינים יותר משנה לטיפול רפואי בשירות הבריאות הלאומי. בדיעבד התברר כי מטרה זו הושגה על ידי טיפול בחולים חדשים ודחיקתם של החולים הוותיקים, שכבר המתינו יותר משנה, להמתין עוד יותר.

הקושי נובע מן השוני בין פעילות כלכלית עסקית לפעילות כלכלית ציבורית. בתנאי ההתנהלות של הפעילות העסקית, שהם תנאים של שוק, ישנה מערכת תמרימים האחראית לניתוב יעיל של המקורות. מערכת המחירים, מחירי המוצרים והתשומות, מספקת את התמרימים הנחוצים להקצאה יעילה. לעומת זאת הפעילות הציבורית מעצם טבעה אינה מתרחשת בסביבה של תמרימים ברורים ומדידים. מרבית הפעילות הציבורית חותרת להשיג רווחה גבוהה יותר שהיא קשה, אם לא בלתי אפשרית, למדידה מוסכמת. באופן כללי, ככל שתוצרי הפעילות הציבורית ניתנים למדידה, כך יורדת הנחיצות במעורבות הממשלה. לעומת זאת ככל שקשה למדוד את תוצרי הפעילות הציבורית, כך גדלה הנחיצות של מעורבות ממשלתית. כאן טמון הקושי בהחדרת הניהול לפי תוצאות למגזר הציבורי.

ג. חולשות התקצוב לפי תשומות

ספר התקציב בתקצוב לפי תשומות מפרט את התשומות שמקצה הממשלה לכל משרד ממשלתי. הדגש בגישת תקצוב זו הוא בסכומי הכסף שמקצה משרד האוצר למשרדי הממשלה. בדרך כלל ההוצאה התקציבית אינה מתרחבת או מתכווצת בהתאם לפרמטרים שמייצגים יעדים ממשלתיים. מבחינה זו ההוצאה התקציבית ידועה בוודאות, ובשל כך גישה זו מעניקה יתרון למשרד האוצר בשליטה על התקציב ובתכנונו. אולם החולשה העיקרית של השיטה שהיא אינה מעמידה מערכת תמרימים הפועלת להשגת מטרת העל של פעילות הממשלה.

אחד המאפיינים המרכזיים של תקצוב לפי תשומות הוא רשימת סעיפים (line-item budgeting). רשימה זו מורכבת בעיקר מפירוט התשומות המוקצות למשרדי הממשלה, אך אפשר למצוא בה גם סעיפי תקציב במונחי פעילויות. מידת הפירוט של סעיפי התקציב אינה אחידה בתקצוב לפי תשומות. מדינה שמנהלת תקציב לפי תשומות יכולה לבחור במיעוט או בריבוי סעיפי תקציב. מידת השליטה של משרד האוצר גדלה עם ריבוי סעיפי התשומות, כיוון שכל העברה תקציבית מסעיף לסעיף מחייבת אישור של משרד האוצר.

ריבוי הסעיפים הוא אחד הבלמים מפני משחקי מלחמה תקציביים. אפשר לנצל חופש כדי להשיג הגדלה של התקציב (סיכון מוסרי). הממונה על המשרד מוציא את כל תקציבו עוד לפני תום השנה בסעיפים חיוניים, כמו טיפול בזקנים סיעודיים, ומשתמש בהם כדי להשיג תקציב נוסף ממשרד האוצר.⁴² הגדרת יעדים אינה חלק אינטגרלי מתקצוב לפי תשומות, ולמרות זאת יש הגדרת יעדים ברורה בחלק מן התכניות. לעתים קרובות יעדי התקציב מופיעים רק בדרך עקיפה. גם מערכת התמריצים, המבטיחה את השגת היעדים, מעורפלת. אין חוזה שקובע מה יקרה אם המשרד הממשלתי ייכשל בהשגת יעדיו, גם מפני שלא ברור מה נחשב לכישלון.

אחד מסעיפי התשומות העיקריים הוא השכר המשולם לעובדי השירות הציבורי. על פי רוב תנאי ההעסקה בשירות הציבורי מעניקים יציבות תעסוקתית לעובדי המדינה, שצדה האחר הוא מקדם התנגדות בעצמה גבוהה לכל שינוי שהוא, גם אם מחויב המציאות. לאיגוד המקצועי של עובדי השירות הציבורי עצמה רבה יחסית, והוא מבטיח כי לא יחולו שינויים משמעותיים ביציבות התעסוקתית, בשכר ובתנאים הנלווים.

השליטה של משרד האוצר, שנובעת מריבוי הסעיפים יחד עם תנאי העסקה קשיחים של עובדי המדינה, מגבילה עד מאוד את יכולת התמרון של שרי הממשלה והדרג הניהולי בשירות הציבורי. במיוחד בולט חוסר האונים הניהולי בעתות של שינויים. שינוי בצרכים מחייב העברה מסעיף לסעיף, ולכך נדרש אישור של משרד האוצר. משרד האוצר יקדם בברכה את הגילוי שסעיף תקציבי מסוים הפך ללא נחוץ, אך סביר להניח שיערום קשיים בהעברת הסכום לסעיף תקציבי אחר או חדש, גם אם הוא נחוץ. לעתים השינוי בצרכים מחייב גם שינוי בהיקף כוח האדם ובהרכבו, אך האיגוד המקצועי של עובדי שירות המדינה עלול לטרפד מהלך כזה.

42 משחק מלחמה זה זכה בישראל לכינוי 'שיטת ציץ', על שם ראש עיריית תל אביב שלמה להט, שנהג להפסיק מתן שירותים חיוניים כדי להשיג תקציב נוסף.

בתנאים אלו נחלשת היכולת להתאים את השירותים שמספקת הממשלה לצורכי האזרחים אם חלים שינויים בצרכים. כלומר, האפקטיביות של הכסף הציבורי ליחידת עלות פוחתת עם התמורות בסביבה.

ד. המעבר לניהול לפי תוצאות רצוף מכשולים

חולשות תהליך התקצוב לפי תשומות הביאו מדינות לאמץ חלקית אלמנטים של ניהול לפי תוצאות. ברור שאפשר לצפות לשיפור הביצועים של המגזר הציבורי רק בתנאי שהמעבר לניהול לפי תוצאות ילווה בשינוי יסודי של הסביבה שבה פועלים המנהלים בשירות הציבורי. מדינות ה־OECD שביצעו מעבר כזה, לוו אותו בשורה של צעדים לשיפור פונקציית הייצור של מוצרי המגזר הציבורי.

אחד הצעדים שביצעו מדינות שהגדילו את משקל הניהול לפי תוצאות בתהליך התקצוב היה צמצום ניכר במספר סעיפי התקציב (למשל, צרפת ואיטליה). במקום זאת התקצוב עבר לרמה של תכניות. המנהלים בשירות הציבורי זכו לגמישות רבה ביכולת להעביר משאבים בין סעיפים בתוך התכניות, בלי שנדרש אישור של משרד האוצר. כדי לשפר עוד את היכולת הניהולית הוכנסו הקלות על העברת עודפים תקציביים משנה לשנה.

צעד מרכזי נוסף בהגברת הגמישות הניהולית היה הגמשת תנאי ההעסקה של עובדי המדינה. דרך אחת לעשות זאת הייתה להפריד בין הספקת השירות הציבורי לבין קביעת מדיניות ורגולציה של ספקי המוצרים הציבוריים, כנהוג במודל הנורדי שקיים בשוודיה מ־1634. קנדה, איסלנד, ניו זילנד, הולנד ובריטניה נוטות לכיוון זה. כיום ישנם בשוודיה עשרה משרדי ממשלה המעסיקים כ־2,500 עובדי מדינה וכ־300 ספקים המעסיקים 250 אלף עובדים.

בתקצוב לפי תוצאות (בצורתו הטהורה) יש זיקה הדוקה בין גודל התקציב בכל אחד מסעיפי התקציב ליעדים שחותרים להשיג. זיקה זו באה יחד עם מערכת תמריצים שמטרתה להבטיח כי השחקנים יפעלו להשיג את יעדי המדיניות. אולם תקצוב שמותנה בתוצאות עלול להביא לעלייה מופרזת בהוצאה הציבורית. במערכת הבריאות השוודית גרם המעבר לשיטת תקצוב לפי תוצאות לעלייה ניכרת בהוצאה לבריאות, אשר חייבה הטלה של תקרת הוצאות (כלומר, חזרה חלקית לתקציב לפי תשומות). לא ידוע על מדינה שאימצה תקציב לפי תוצאות.

תרשים 38 שלהלן מראה שמעט מדינות השיבו כי הן נוהגות ליצור זיקה ברורה בין ההוצאה התקציבית ליעדים האסטרטגיים של הממשלה בכל יעדיהן. מדינות אחרות הסתפקו בקביעת תלות בין ההוצאות ליעדי הממשלה רק בחלק מן התחומים. שמונה מדינות ובהן ישראל ענו שאין זיקה בין ההוצאה התקציבית למטרות האסטרטגיות. תרשים 39 שלהלן מספק מידע ממוקד יותר לגבי השכיחות של גישת ניהול לפי תוצאות. עם זאת יש להזהיר שמקור הנתונים בתרשימים 38 ו-39 הוא תשובות לשאלות הניתנות לפירוש שונה של המשיבים. תרשים 38 מלמד כי מעט מדינות אימצו בצורה גורפת ניהול לפי תוצאות. ישראל, גם לפי תרשים זה, נמנית עם המדינות שגישת הניהול לפי תוצאות פועלת בהן רק באופן מינורי.

תשובות על השאלה אם יש עדויות שתוצאות משפיעות על ההקצאה התקציבית אנו רואים בתרשים 40 (להלן). השאלה מנוסחת בצורה כוללת מדויקת, ואי אפשר ללמוד ממנה על המשקל (מהי עצמת ההשפעה) ועל ההיקף (בכמה מתכניות הממשלה) של זיקה זו בין תוצאות לבין תקצוב. עם זאת 18 מדינות, שהן יותר ממחצית המדגם, ענו בחיוב על השאלה. מדינות נוספות ענו בחיוב, אך התנו את התשובה בהחלטה של משרד האוצר.

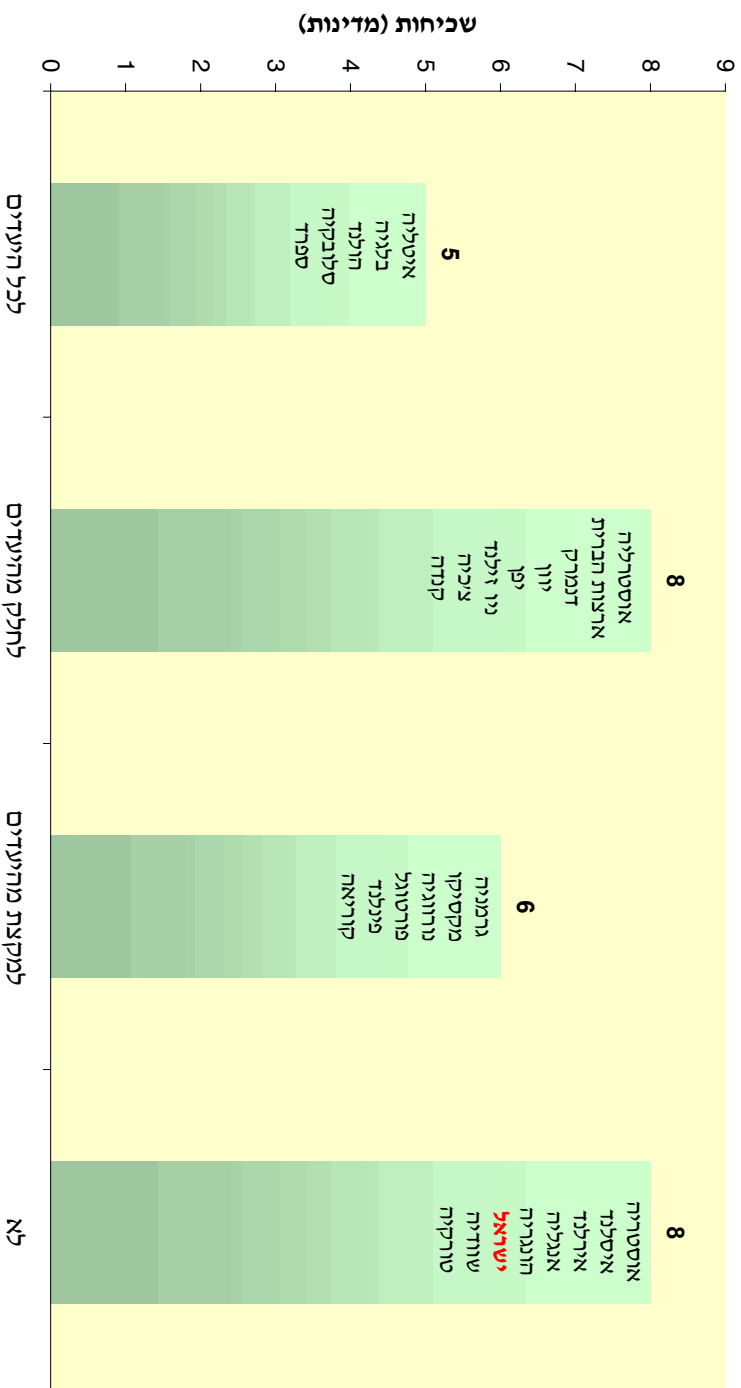
קשה למצוא מערכת תמריצים חיוביים עבור הישגים ומערכת תמריצים שליליים עבור החטאת היעדים. בחלק מהמדינות שאימצו ניהול לפי תוצאות לא נקבע חוזה משפטי שקובע את התגמולים או העונשים שיש להשית על האחראים בהתאם לתוצאות שהושגו. במיוחד קשה להטיל סנקציה כנגד המספקים שאינם עומדים ביעד אם מדובר בשירות ציבורי חיוני וללא חלופות סבירות.

תרשים 41 שלהלן מראה שני סוגי תמריצים. האחד, יצירת זיקה בין השכר של אנשים המאיישים עמדות מפתח במגזר הציבורי (אוסטרליה, דנמרק, איטליה והולנד) לבין השגת תוצאות. השני, יצירת קשר בין גודל התקציב לבין השגת תוצאות כפי שנהוג בארצות הברית ובארבע מדינות נוספות (ספרד, קוריאה, צ'כיה ופורטוגל). הנתונים אינם מספקים מידע על היקף התופעה במגזר הציבורי של מדינות אלו. מרבית המדינות אינן משתמשות בתמריצים כלשהם בהשגת יעדי הממשלה.

בסיס הנתונים של ה-OECD אינו מספיק כדי לתת תמונה ברורה של עצמת החדירה של גישת הניהול לפי תוצאות. עם זאת בחינת הממצאים הראשוניים מלמדת כי גישת הניהול לפי תוצאות נראית רק בראשית דרכה בתהליך התקצוב של מדינות רבות בעולם. המודעות לניהול לפי תוצאות – להבדיל

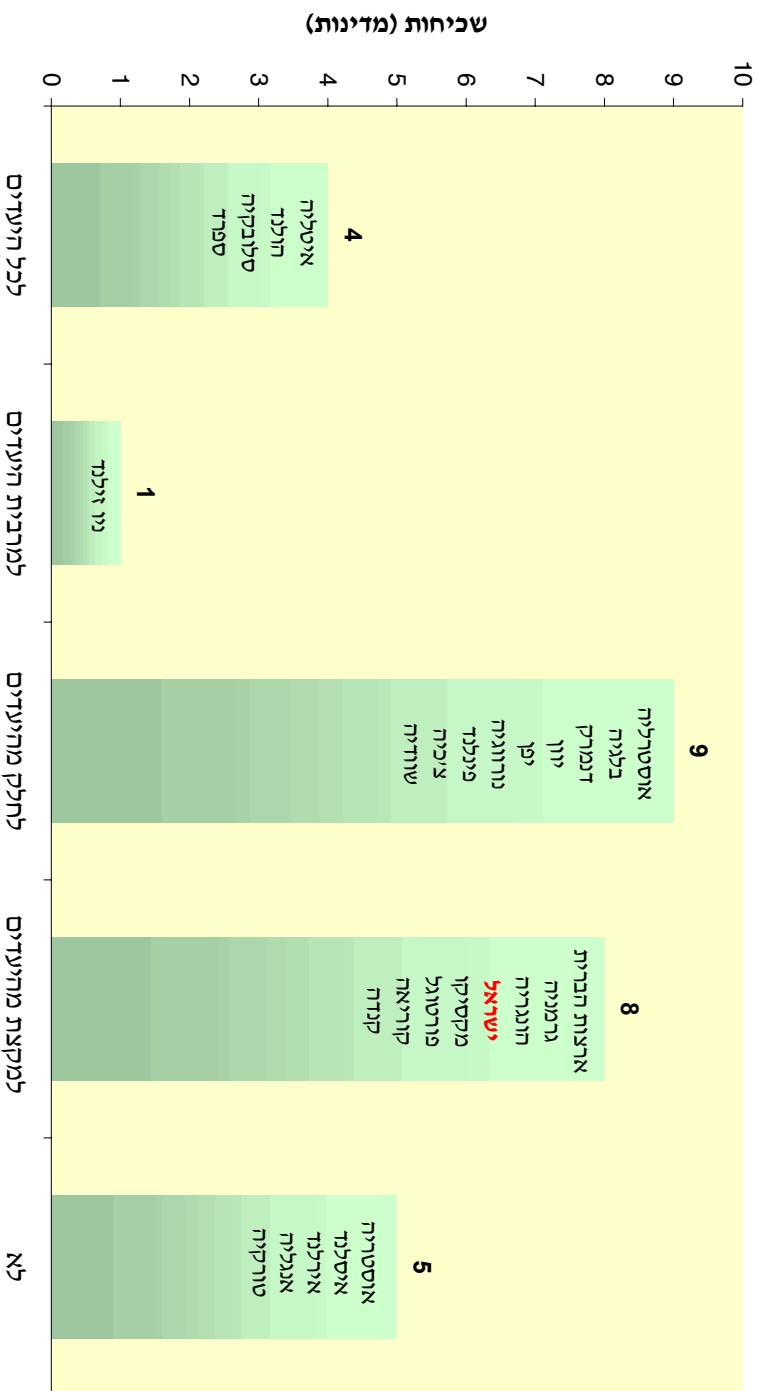
תרשים 38

האם ההוצאות הציבוריות קשורות במישורן ליעד אסטרטגי?



תרשים 39

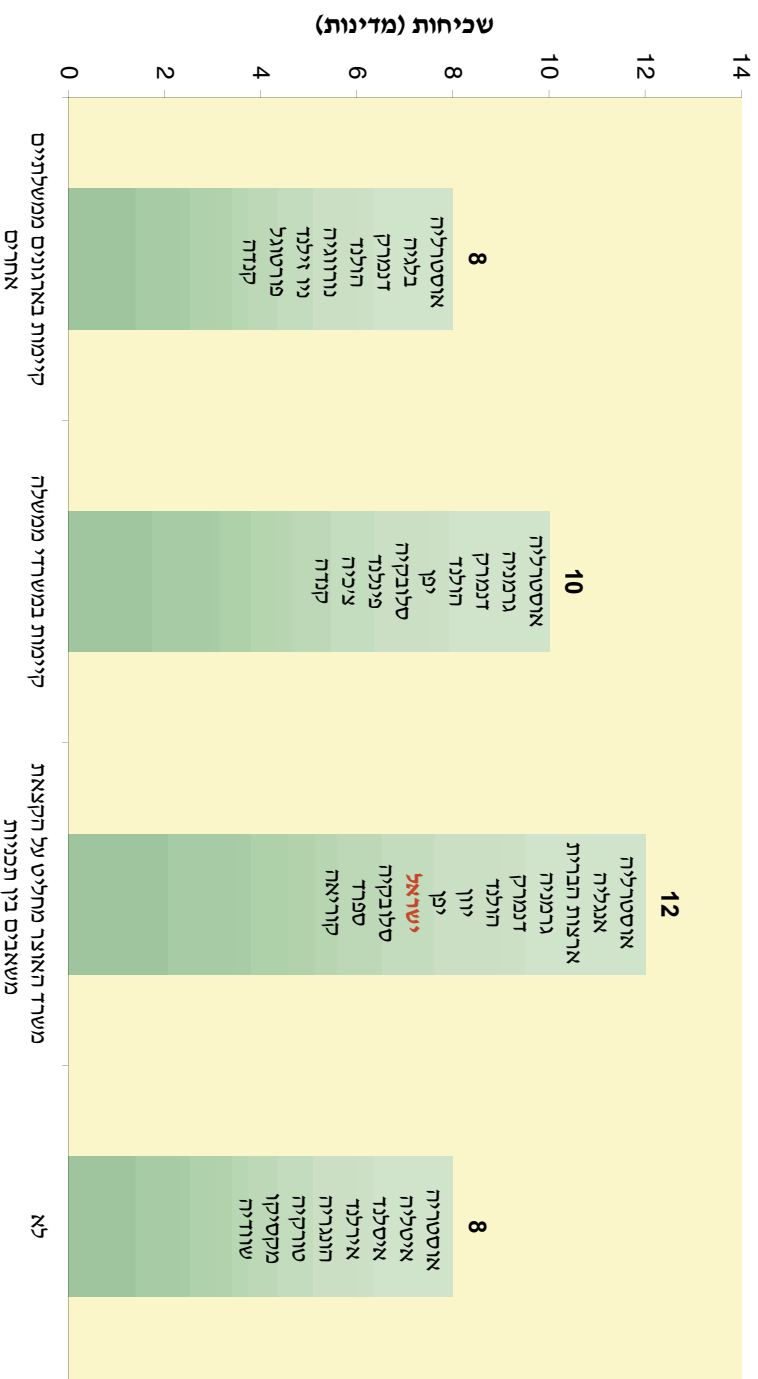
האם ההוצאות הציבוריות קשורות במישורן ליעד ההוצאות?



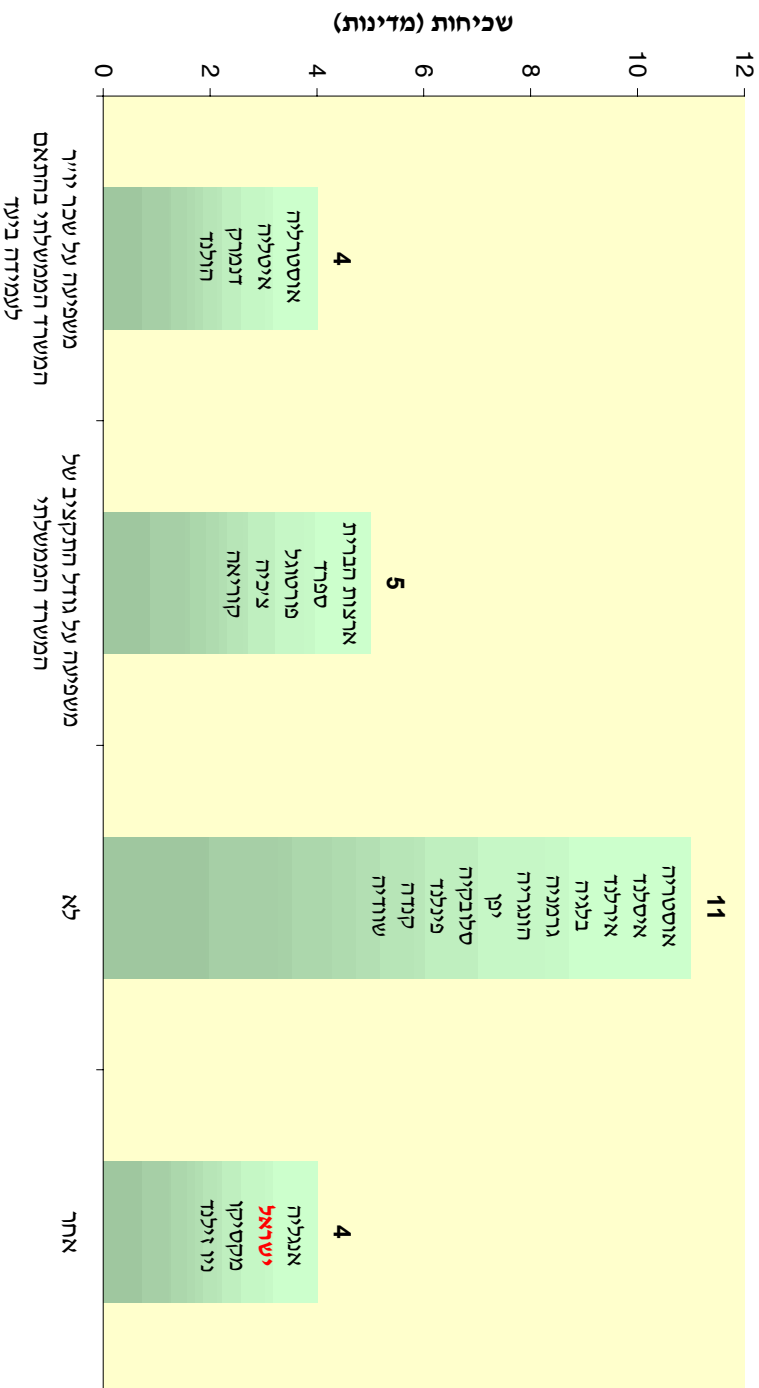
מקור: OECD/WB, 2003

תרשים 40

האם ישנן עדויות להשפעת ביצועים על הקצאה תלוציבית?



תרשים 41 האם יש קשר בין השגת היעדים לבין מתן תגמולים או עונשים?



מקור: OECD/WB, 2003

מתקצוב לפי תוצאות – גוברת, אך אין מדינה שנוקטת גישה גורפת ומתנה את גודל התקציב בכל תחום ציבורי בטיב התוצאות שהשיג מנהלו. סביר להניח כי גישה זו לא תהפוך לדומיננטית בעתיד. עוד נמצא כי עצמת החדירה של ניהול לפי תוצאות לתהליך התקצוב הישראלי נמוכה יחסית בהשוואה הבין-לאומית.

ה. תהליך התקצוב בישראל

תהליך התקצוב בישראל קרוב יותר לקוטב של תקציב לפי תשומות. בתקציב המדינה ישנן ארבע רמות של פירוט. הרמה הגבוהה ביותר היא 'סעיף' (רמה של שתי ספרות), שמייצג בדרך כלל את התקציב הכולל של משרד ממשלתי. חוברת עיקרי התקציב מציגה את תקציב המדינה ברמה של שתי ספרות. הרמה מתחתיה נקראת 'תחום פעולה' (רמה של ארבע ספרות). התקציב בתחום הפעולה מתחלק לתכניות (רמה של שש ספרות). הספרים הכחולים, המובאים לאישורה של הכנסת, מציגים את תקציב המדינה בפירוט של סעיף, תחום פעולה ותכנית. פירוט כזה נמצא גם באתר האינטרנט של משרד האוצר.

העברה תקציבית בשלוש רמות אלו (בין סעיף לסעיף, בין תחום פעולה לתחום פעולה ובין תכנית לתכנית) מחייבת את אישור ועדת הכספים של הכנסת. לפי החוק הפנייה לוועדת הכספים נעשית אך ורק על ידי אגף התקציבים של משרד האוצר. כלומר, דרושה הסכמה של משרד האוצר להעברות תקציביות בכל שלוש הרמות.

הרמה הנמוכה ביותר של הפירוט נקראת 'תקנה' (רמה של שמונה ספרות), והיא בשליטתו של משרד האוצר. העברה תקציבית בין תקנה לתקנה מחייבת הסכמה של משרד האוצר, אך אינה מחייבת את אישורה של ועדת הכספים. בדרך כלל ועדת הכספים אפילו אינה יודעת על העברות תקציביות ברמת התקנות. כאמור, שליטתו של משרד האוצר גוברת ככל שמספר התקנות גדל, אך במחיר צמצום דרסטי ביכולת הניהולית של המנהלים בשירות הציבורי.

כדי ללמוד על עצמתו של משרד האוצר בתהליך התקצוב ספרנו את מספר התקנות בתקציב לשנת 2004. אפשר לראות בכך גם מדד לעצמה של גישת התקציב לפי תשומות בישראל. מלוח 8 (להלן), המראה את מספר התקנות לפי סעיפי התקציב (רמה של שתי ספרות), עולה כי מספר התקנות בתקציב המדינה עומד על יותר מ-8,000. למעשה, מספר התקנות גבוה אף יותר, כיוון

שלא עמדו לרשותנו (מטעמים מובנים) חוברת התקנות של משרד הביטחון, של הוועדה לאנרגייה אטומית ושל הוצאות חירום אזרחיות. מספר התקנות הרב ביותר היה במשרד העבודה והרווחה, ובמרחק מה אחריו נמצא משרד החינוך. ממצא זה מפתיע לנוכח גודלו הצנוע יחסית של משרד העבודה והרווחה.

לא ידוע לנו על מחקר שיטתי שבדק את מספר התקנות בחתך רחב של מדינות. רסיסי המידע שישנם מלמדים כי מספר התקנות בישראל חריג ביותר. דרי ושרון (1994) מצאו כי בשוודיה, בהולנד ובדנמרק עמד מספר התקנות על 700. ב־1997 החליטה איטליה לצמצם באופן קיצוני את מספר סעיפי התקציב, שעמד על 5,000 תקנות (OECD). גם צרפת החליטה לאחרונה להפחית את 848 פרקי התקציב ל־20 משימות תקציב שכורכות יחד כמה תכניות. הולנד הקטינה את מספר הסעיפים בתקציב ל־140, ולכל סעיף יש בין שניים לשלושה סעיפי משנה.

רמת פירוט גבוהה כל כך פירושה שהתשומות בפונקציית הייצור של הפעילות הממשלתית נקבעת במידה רבה על ידי משרד האוצר. כלומר, החופש של המשרד הממשלתי לבחור את היעדים מוגבל וכך גם יכולתו להשיג את התוצאות במרב היעילות. בתנאים אלו אחריות המשרד הממשלתי להשיג תוצאות מתרופפת, ואתה נפגעת הקצאה יעילה של המשאבים. תקצוב לפי תשומות מעניק שליטה המבטיחה שמירה על המשמעת התקציבית, אך המחיר הוא הקצאה לא יעילה של המקורות.

ריבוי סעיפי התקציב מטיל נטל אדמיניסטרטיבי גם על משרד האוצר. המספר הרב של סעיפים והתנודות בצורכי משרד ההוצאה מתבטאים במספר גבוה של בקשות להעברות תקציביות. בדיקה יסודית של בקשות אלו מחייבת תשומות לא מבוטלות מצד משרד האוצר, שחייבות לבוא על חשבון תפקידו בגיבוש המדיניות. כלומר, ריבוי סעיפי התקציב פוגע גם בתפקודו של משרד האוצר. כדי להקטין את הנטל אפשר לערוך בדיקות רופפות יותר, אולם אז הנחיצות של ריבוי הסעיפים הופכת לפחות מובנת. צמצום מספר הסעיפים צפוי לשפר את תפקודו של משרד האוצר ולהסיט את מוקד פעילותו לטובת פיקוח על יעילות משרד ההוצאה בהשגת התוצאות אשר למענן הוקצו משאבים.

גם בתקציב של ישראל אפשר מדי פעם למצוא איים של ניהול לפי תוצאות. תקציב ועדת ההשקעות ותקציב המדען הראשי נושאים גם אופי של ניהול לפי תוצאות או יעדים, והם מוגבלים בתקרה. אולם כיסי הניהול על פי תוצאות

נקבעים אד הוק ולא מתוך תפיסה ניהולית כוללת של המגזר הציבורי. מעניין בהקשר זה לציין כי המכנה המשותף של חלק גדול מהמלצות ועדת דוברת, שעסקה במשבר בחינוך, היה להגדיל מאוד את משקל הניהול לפי תוצאות בתקציב משרד החינוך.

אחת הדרכים להגדלת הגמישות הניהולית של המגזר הציבורי היא צמצום מעורבות הממשלה בייצור השירותים הציבוריים, בלי לצמצם את מחויבותה לספק את אותם שירותים. מיקור חוץ (outsourcing) של חלקים מפעילויות הממשלה עשוי לסייע להגברת יכולתם של המנהלים להגיב לתנאים משתנים בסביבה הכלכלית. עם זאת התפתחות כזו עלולה להיות מלווה בשינוי אופי המוצר שמספק המגזר הציבורי ולעורר חשש מפני התנתקות הממשלה מן המחויבות לספק שירותים ציבוריים.

ישראל השתמשה במידה מסוימת בערוץ פעולה זה. הביטוי האמפירי לכך הוא צמצום הוצאות הממשלה על תשלום שכר יחד עם גידול במשקלן של הקניות. משקל הקניות גדל בהתמדה בעקבות הפעלת תכנית הייצוב ב-1985, אך מגמה זו נבלמה ב-1995. משקל הקניות בצריכה הציבורית האזרחית גדל מ-18% ב-1985 ל-27% ב-1995, לפי ההגדרות החשבונאיות הישנות של האו"ם (לוח 9 להלן). מאז שומר משקל הקניות על יציבות – לפי ההגדרות החדשות התייצב משקלו על 36% מהצריכה הציבורית האזרחית.

לוח 8

מספר התקנות בתקציב המדינה לשנת 2004

תקנות נטו	תיאור הסעיף	סעיף
1,019	עבודה ורווחה	23
817	משרד החינוך, התרבות והספורט	20
787	משרד הבריאות	24
580	משרד האוצר	05
443	משרד החקלאות	33
434	משרד ראש הממשלה	04
344	תיאום הפעולות בשטחים	17
325	משרד המשפטים	08
321	המשרד לביטחון פנים	07
277	משרד הפנים	06
200	שיכון	70
179	המשרד לקליטת עלייה	30
157	משרד החוץ	09
145	תחבורה	79
140	המשרד לתשתיות לאומית	34
132	משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	36
121	איכות הסביבה	26
112	משרד התחבורה	40
108	משרד התיירות	37
95	משרד התקשורת	39
93	משרד הבינוי והשיכון	29
90	מפעלי המים	73
77	תמיכות במוצרים ציבוריים	32
75	תמיכות בענפי המשק	38
74	הכנסת	02
74	רשויות פיקוח	54
67	נשיא המדינה	01
62	משרד המדע והטכנולוגיה	19
59	תגמולים לנכים	25
57	המרכז למיפוי ישראל	43
53	הוצאות שונות	13
51	אוצר	55

לוח 8 – המשך

46	רשויות מקומיות	18
44	עובדים זרים	68
42	מענקי בינוי ושיכון	42
41	הוצאות פיתוח אחרות	83
40	המשטרה ובתי הסוהר	52
39	ביטוח לאומי	27
35	גמלאות ופיצויים	12
35	רשויות מקומיות	57
32	דיוור ממשלתי	51
31	בריאות	67
25	בתי משפט	53
22	תיירות	78
21	השכלה גבוהה	21
17	תשלום ריבית	45
13	חינוך	60
13	תשלום חובות	84
11	נציבות שוויון זכויות	56
11	פיתוח התעשייה	76
6	אחזקת כבישים	28
4	חברי הממשלה	03
4	מימון מפלגות	14
4	סבסוד אשראי	44
8,104	מספר התקנות בתקציב	

הערה: מספר התקנות המופיע לעיל אינו כולל:

- א. תקנות ללא תקציב (אפס בתקנה זו).
- ב. תקנות של מפעלים עסקיים.
- ג. תקנות של משרד הביטחון, הוועדה לאנרגייה אטומית והוצאות חירום אזרחיות.

מקור: חוברת הוראות התקציב, החוברות הירוקות, משרד האוצר.

לוח 9

משקל הקניות בצריכה הציבורית

שיעור הקניות מתוך הצריכה האזרחית	קניות שוטפות אחרות-נטו של צריכה אזרחית	שכר עבודה של צריכה אזרחית	צריכה אזרחית	צריכה ציבורית	תוצר מקומי גולמי	השנה
אלפי שקלים (System of National Accounts) SNA68						
26%	1.5	4.2	5.8	10.0	46.5	1950
26%	2.4	6.6	9.2	14.5	70.7	1951
27%	4.3	11.6	16.2	22.7	108.1	1952
21%	4.6	16.2	21.4	29.3	136.1	1953
22%	5.8	19.9	26.3	37.5	179.3	1954
23%	7.8	25.2	33.8	50.4	215.9	1955
21%	8.6	30.6	40.3	76.5	257.4	1956
20%	9.0	34.3	44.6	71.8	299.0	1957
20%	10.0	38.8	50.4	79.5	347.4	1958
18%	10.6	45.4	57.9	89.3	397.4	1959
18%	11.4	49.1	62.7	97.9	445.5	1960
20%	14.8	56.0	73.6	119.9	538.0	1961
21%	19.3	67.0	90.6	156.6	640.4	1962
21%	21.7	76.8	103.8	185.5	766.0	1963
20%	24.0	91.8	122.4	206.6	888.8	1964
20%	24.4	90.7	121.6	201.9	877.7	1964
18%	28.8	119.7	156.5	254.0	1,052.5	1965
16%	30.5	153.8	193.6	311.3	1,155.8	1966
16%	32.0	152.3	194.9	404.6	1,205.2	1967
18%	38.3	161.1	211.7	463.8	1,417.1	1968
18%	42.0	174.5	231.0	554.3	1,635.0	1969
17%	47.0	209.8	275.3	755.4	1,912.2	1970
18%	61.0	262.9	347.7	900.5	2,399.0	1971
18%	77.0	327.8	436.6	1,067.2	3,090.4	1972
18%	108.0	441.2	594.8	1,824.5	3,945.4	1973
18%	153.0	604.8	832.0	2,487.0	5,620.3	1974
18%	217.0	840.9	1,176.7	3,801.3	8,166.4	1975
19%	304.0	1,133.7	1,622.7	4,603.6	10,614.1	1976
15%	399.0	1,865.0	2,580.1	6,015.4	15,555.3	1977

לוח 9 - המשך

16%	660.0	2,996.1	4,233.3	10,335.1	25,166.9	1978
13%	1,159.0	6,316.9	8,605.5	18,072.4	47,502.1	1979
16%	3,259.5	13,745	19,784	44,690	111,047	1980
14%	6,572.7	33,092	46,279	109,627	262,464	1981
16%	16,619.1	71,075	103,193	228,122	597,180	1982
16%	41,010.6	184,752	264,110	542,114	1,542,813	1983
14%	187,473.9	950,640	1,333,760	2,888,961	7,618,189	1984
18%	837,408.9	3,008,345	4,540,822	10,317,048	28,467,352	1985
17%	1,188,100.5	4,610,987	6,866,356	13,642,356	44,231,430	1986
מיליוני שקלים						
17%	1,520	5,869	8,726	19,215	56,621	1987
17%	1,958	7,648	11,281	22,199	70,330	1988
18%	2,484	9,461	14,004	25,093	85,768	1989
19%	3,461	11,874	17,795	31,866	106,474	1990
19%	4,368	15,163	22,823	40,211	136,532	1991
20%	5,442	18,146	27,470	46,138	164,613	1992
18%	5,763	21,280	31,448	53,486	190,407	1993
20%	8,153	27,885	41,251	64,081	231,251	1994
27%	14,727	33,207	54,004	78,556	268,441	1995
מיליוני שקלים SNA93						
36%	19,662	29,457	55,131	79,683	269,719	1995
36%	23,263	35,172	65,260	94,358	315,495	1996
36%	26,594	38,768	73,053	104,943	356,651	1997
36%	28,922	42,172	79,643	114,544	394,136	1998
36%	31,281	45,849	86,653	124,669	429,918	1999
36%	33,661	49,181	92,994	132,581	470,733	2000
36%	35,619	53,133	99,623	141,411	477,797	2001
36%	38,214	55,264	105,230	154,182	493,707	2002
38%	39,973	53,446	105,694	151,606	501,984	2003
36%	38,132	55,055	106,035	153,882	523,634	2004

מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

פרק ח

האם יש לעבור לתקציב על בסיס אפס?

א. מבוא

מפעם לפעם עולה על סדר היום הציבורי הישראלי המונח 'תקציב על בסיס אפס' (Zero Base Budgeting; ZBB). גם בכנס הכלכלי השנתי שהתקיים בחודש יולי 2005 הציע שר התחבורה דאז מאיר שטרית לאמץ תקציב על בסיס אפס. חשוב להבהיר כבר בתחילת הדברים כי תקציב על בסיס אפס לא אומץ בשום מדינה מערבית. תהליך התקצוב במדינות המפותחות, ובכלל זה ישראל, נעשה לפי הגישה התוספתית.

לפי גישת תקציב על בסיס אפס, כל משרד ממשלתי נדרש להצדיק את ההוצאה המבוקשת כבר בשקל הראשון. כל שנה בתקציב חד-שנתי, או מדי תקופה לפי בחירה, כל התכניות הממשלתיות נבחנות מחדש, וכך אפשר להחליט אם להמשיך את התכנית, לצמצמה, לבטלה או לשפר את יעילותה. בגישת התקציב התוספתי, לעומת זאת, התקציב הנוכחי הוא נקודת המוצא של התקציב הבא.

אחת המטרות המרכזיות של תקציב על בסיס אפס היא הגברת האפקטיביות של תקציב המדינה: הספקת שירותים נתונים בתקציב קטן יותר או לחלופין הספקת שירותים טובים יותר בתקציב נתון. גישה זו מאפשרת לחשוף פעילויות שזמנן חלף. בכוחו של תקציב על בסיס אפס לתרום לשיפור מידת ההתאמה של התקציב לסדרי העדיפויות של החברה.

ב. רקע היסטורי

ב־1970 פרסם Pyhr Peter מאמר ב־*Harvard Business Review* שתיאר שיטת תקצוב חדשה בחברת Texas Instruments – תקציב על בסיס אפס. רעיון

זה הצית את דמיונו של ג'ימי קרטר, אז מושל ג'ורג'יה ולימים נשיא ארצות הברית, והוא קרא לפיר ליישם את השיטה החדשה בתקציב מדינת ג'ורג'יה. עיון במאמר המקורי מלמד כי יישום גישת תקציב אפס הייתה חלקית בלבד אפילו בחברת Texas Instruments (פחות מ-25% מתקציב הוצאות החברה). העדויות היחידות על הצלחת הרעיון באו מפי פיר עצמו, ומכאן שתקפות הממצאים מוטלת בספק הואיל ואינה עומדת בקריטריון 'אין הנחתום מעיד על עיסתו'. מעט מפתיע כיצד מדינאי כה בכיר מיהר לאמץ רעיון גולמי בצורה כה גורפת, אפילו יותר מחברת Texas Instruments שבה הוא יושם לראשונה.

ג. הניתוח התאורטי

על פניו גישת התקציב על בסיס אפס נראית מבטיחה. היא נותנת מענה לבעיות של התקציב התוספתי, שיש בו קושי לבטל תכנית כיוון שאין בוחנים מחדש אם היא נחוצה. תכניות חדשות נמצאות בעמדת נחיתות לעומת התכניות הקיימות. בשל כך יש נטייה להגדיל את התקציב כדי לממן תכניות חדשות במקום לחפש מקורות תקציביים על ידי הפסקת תכניות שכבר אין בהן צורך.

עם זה אימוץ תקציב על בסיס אפס כרוך בעלויות כבדות בשל אי־הוודאות הרבה המתלווה לבחינה של כלל הפעילות הממשלתית כל פעם מחדש. יש גם ספק גדול לגבי מידת ישימותה של גישה זו בעולם האמתי. Aaron Wildavsky (1977, 1978), אחד מטובי החוקרים בתחום המנהל הציבורי, כבר עמד בעבר על כוח המשיכה המוגבל של תקציב על בסיס אפס.

1. חוסר ישימות טכנית. יישום קפדני של תקציב על בסיס אפס מחייב משאבי זמן לא סבירים מצד מקבלי ההחלטות. בחינה מדוקדקת של כל תקציב המדינה מדי שנה על פי סדרי העדיפויות של מקבלי ההחלטות דורשת משאבי זמן יקרים במיוחד. כפי שיובהר בסעיף הבא, אימוץ תקציב על בסיס אפס בארצות הברית נתקל בקשיי יישום חמורים ביותר. זו הייתה אחת הסיבות העיקריות לנטישת הגישה.

2. תקציב על בסיס אפס מגדיל את אי־הוודאות. תקציב על בסיס אפס מעמיד לבחינה מחדש את כל סעיפי התקציב ובעקבות זאת את כל תכניות הממשלה. כתוצאה מכך הממשלה הופכת למעיין נובע של אי־ודאות. עלייה באי־הוודאות גוררת שורה של עלויות המפחיתות את כוח המשיכה של התקציב על בסיס אפס.

3. תשלום פרמיה בגין אי־הוודאות. הוצאות ממשלה כוללות סעיפים שאינם ניתנים לשינוי בטווח הקצר, כמו תשלומי ריבית או שכר עובדים. אין היגיון לבחון הכול מן היסוד אם אפשר לשנות בשוליים. יישום קפדני של תקציב על בסיס אפס פירושו שבכל תקופה בוחנים מחדש את שכרם של כלל עובדי המדינה ואת נחיצות העסקתם. נניח לצורך הדיון שהסדר כזה אפשרי. קל לשער מה הייתה ההשפעה של תקציב על בסיס אפס על רצונם של העובדים לעבוד במגזר הציבורי. המגזר הציבורי יוכל למשוך עובדים רק אם תשולם להם פרמיה גבוהה כפיצוי על אי־הוודאות. כלומר, הפעלת תקציב אפס כרוכה בעלות תקציבית שעלולה להיות משמעותית ביותר.

4. העלות הכרוכה בפגיעה ביכולת התכנון של המגזר העסקי. תקציב על בסיס אפס פירושו שהממשלה הופכת למקור בלתי נדלה של איודאות, כיוון שאין שום תכנית ממשלתית החסינה מפני שינוי. לשם המחשה: נניח שמדי שנה היו שוקלים מחדש את כל מערכת המיסוי. קל לשער את ההשפעה של מדיניות כזו על המגזר העסקי. מעניין לציין בהקשר זה כי המצדדים בתקציב הרב־שנתי מעוניינים באופק ארוך יותר כדי לחסן תכניות מסוימות מפני שינויים, ובכך להגביר את הוודאות ביחס לפעילות הממשלה. תקציב על בסיס אפס פועל בכיוון ההפוך.

5. תקציב על בסיס אפס גורר בעיות שפתרון כרוך בעלויות. התקציב הנוכחי משקף את החכמה שהצטברה. לעומתו תקציב על בסיס אפס אינו מתייחס לאתמול. אין היגיון להתעלם מניסיון של שנים. תקציב על בסיס אפס מעורר את כל הקונפליקטים הישנים שבאו על פתרונם בתקציבים קודמים. גישה כזו עלולה לגבות מחיר כבד, אם אינה נתמכת בכוח ורצון פוליטיים מוצקים. במקרה כזה פתרון הבעיה, שמשמעותה חזרה לנקודת המוצא, כרוכה בעלויות.

6. העלויות של שינוי מדי. שינוי, ובמיוחד שינוי מידי, כרוך בעלויות שחלקן נועדו לשחד את הנפגעים מן השינוי ('בעלי הנחלות'). יש לשקול עלויות אלו בהשוואה לתועלת. בדרך כלל העלויות הן מיידיות, ואילו התועלות הן בעתיד ויש להפעיל עליהן שיעור ניכון. צעדי מדיניות שמביאים תועלת בעתיד אינם רצויים אם הערך הנוכחי של העלויות גדול מן הערך הנוכחי של התועלות.

ד. עדויות אמפיריות

התברר כי יישומה של שיטת תקצוב על בסיס אפס היא מלאכה כמעט בלתי אפשרית (כלומר יקרה לביצוע בשל הזמן הדרוש לכך מצד מנהלים בכל

הרמות עד הדרג המדיני). לכן תקציב על בסיס אפס ברמה הפדרלית קובע בין 80% ל-85% מן התקציב הנוכחי כנקודת מוצא לשנת התקציב הבאה (Draper, 1981), במקום 100%. ממצאים דומים עולים מבדיקת הערים (Moore, 1980) והמדינות (Schick, 1978). ברמת הערים היו דיווחים חלקיים (ראיונות עם ראשי אגף התקציבים), ולפיהם תקצוב על בסיס אפס היה כלי אפקטיבי לריסון ואף לצמצום הוצאות.

שיטת תקצוב על בסיס אפס הפכה במהרה לשיטת תקצוב תוספתית. פירוק כלל התקציב לחבילות החלטה ודירוגן לפי סדר החשיבות התברר כשיטה לא ישימה. במדינת ג'ורג'יה היו 11,000 חבילות החלטה. אילו הקצה המושל ארבע שעות ביום במשך חודשיים, הוא היה מקדיש דקה לכל חבילת החלטה. עם זה האצלת הסמכות לדרג את חבילות ההחלטה הייתה מעקרת את הרעיון המרכזי בגישת התקצוב על בסיס אפס.

הניבוי האמפירי שנותנים המצדדים בתקציב על בסיס אפס הוא שהפעלתו תביא לצמצום ההוצאה התקציבית (בהנחה שאין עושים שימוש חלופי בכסף שנחסך) ולהסטת תקציבים מתכניות קיימות לתכניות אחרות (קיימות או חדשות). אולם הממצאים האמפיריים אינם מלמדים על הקצאה מחדש של המשאבים. ברמה הפדרלית לא היה שינוי של ממש בהקצאת המשאבים בעקבות הנהגתה של גישת התקצוב על בסיס אפס ב-1979. זו הייתה השנה הראשונה ליישום השיטה, שהוציאה לפועל את הבטחתו של נשיא ארצות הברית ג'ימי קרטר להנהיג תקציב על בסיס אפס ברמה הפדרלית.

כלומר, המטרה העיקרית של השיטה לא הושגה. למעשה, השיטה לא יושמה לפי הרעיון המקורי של מולידה. השתמשו בה בקירוב שאינו אלא גישה תוספתית. לפיכך אין להתפלא על שהיא לא הושגה המטרה.

הצעה לרפורמה בתהליך התקצוב בישראל

בפרק זה מוצג מתכון מפורט לתהליך התקצוב הרצוי למדינת ישראל. ההמלצות מתייחסות לכל השאלות בתהליך התקצוב שהועלו בספר, והן מתבססות על התאוריה הכלכלית ועל ניתוח הבעיות בתהליך התקצוב בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית. מבנה ההמלצות וסדרן חופף את פרקי הספר: המלצות הנותנות מענה לבעיות שהועלו בחלק מן הפרקים מופיעות בפירוט בסעיף המתייחס לפרק שהן הועלו בו לראשונה, ובתמצית – בכל הפרקים הרלוונטיים האחרים.

א. מאזן הכוחות בתהליך התקצוב

1. דיוני הממשלה בתקציב

- i. סדרת הדיונים בממשלה על התקציב תחל ב־1 באפריל ותסתיים ערב ראש השנה העברי.
- ii. החומר לקראת כל אחד מדיוני התקציב יימסר למשתתפים שבועיים מראש לכל הפחות.
- iii. דיון ראשון בממשלה: שר האוצר ושרי הוצאה נבחרים יציגו לפני הממשלה ניתוח תשומה־תפוקה של השנה החולפת במשרדיהם.
- iv. בעקבות דיון זה תתקיים ישיבה בוועדת השרים לכלכלה, ובה יציגו שר האוצר והיועץ הכלכלי לממשלה את הצעותיהם לסדרי העדיפויות לשנה הקרובה (ברמת פירוט של אשכולות).
- v. הדיון בסדרי העדיפויות יהיה תחום בגבולות היעדים הפיסקליים שהממשלה החליטה עליהם (ראו פירוט ההמלצות לפרק ג לעיל, סעיף ג להלן).

- .vi דיון שני בממשלה: הצבעה על הצעת שר האוצר לסדרי עדיפויות ברמת פירוט של אשכולות (כמו חינוך, בריאות, רווחה וביטחון).
- .vii דיון שלישי בממשלה: היועץ הכלכלי לממשלה יציג לפני הממשלה הערכת מצב מקרו-כלכלית ותחזית צמיחה. (הממשלה תקים את אגף היועץ הכלכלי לממשלה במשרד ראש הממשלה. לפירוט ראו 'היועץ הכלכלי לממשלה', סעיף ח להלן). עד להקמת אגף זה תמלא מחלקת המחקר של בנק ישראל את התפקיד.
- .viii דיון רביעי בממשלה: שר האוצר יגיש לממשלה הצעת תקציב לפי משרדי ממשלה. היועץ הכלכלי לממשלה יגיש לממשלה את חוות דעתו על ההצעה. בסוף הדיון תקיים הממשלה הצבעה על הצעת שר האוצר.
- .ix תקציב המדינה יונח על שולחן הכנסת לא יאוחר מסוף חודש אוקטובר.
- .x אי-אישור תקציב המדינה בסוף דצמבר יוביל לפיזור מידי של הכנסת ולבחירות חדשות.

2. בניית תקציב המדינה

- i. לאחר הדיון השני יקבע שר האוצר את גגות ההוצאה למשרדי הממשלה ויבקש מהם הצעות וניתוח של תכניות חדשות.
- ii. משרד האוצר ישתף את המשרדים בהכנת דפי המעבר לקראת שנת התקציב הבאה. סיכום דפי המעבר של כל סעיף תקציבי – היינו, השינויים המוכתבים בסעיפי התקציב בשל גידול טבעי, חקיקה, הסכמים מחייבים, החלטות ממשלה וסיכומים תקציביים – ייחתם בידי מי שממונה על הסעיף התקציבי במשרד הרלוונטי ובידי סגן הממונה על התקציבים.
- iii. לא הגיעו הצדדים להסכמה על סיכום דפי המעבר, תובא המחלוקת להכרעת מנכ"ל המשרד והממונה על התקציבים. בהיעדר הסכמה ביניהם ייקבע סיכום דפי המעבר בידי שר האוצר לאחר שיוועץ בשר הממונה על הסעיף התקציבי.
- iv. בסעיפי הוצאה שבאחריות שר האוצר ובסעיפי ההכנסה יעסוק היועץ הכלכלי לממשלה במקום מנכ"ל המשרד. עד להקמתו של אגף היועץ הכלכלי לממשלה יעסקו בכך מנהל מחלקת המחקר בבנק ישראל, במקום מנכ"ל המשרד, ונגיד בנק ישראל, במקום השר הממונה על הסעיף התקציבי.
- v. תוקם בכל משרד הוצאה יחידת תקציבים שתפקידה לבנות את הצעת התקציב. המקורות להקמת יחידה זו יבואו מתקציב משרד ההוצאה.

- .vi משרד האוצר והמשרד הרלוונטי יגישו הצעות לשינויים (תוספות והפחתות) בכל אחד ממשרדי הוצאה בכפוף לגג ההוצאה שנקבע.
- .vii יוסדר מנגנון של משא ומתן דו-צדדי בין משרד הוצאה למשרד האוצר בכל דרגי הפקידות. סוגיות במחלוקת יגיעו למשא ומתן דו-צדדי בין שר האוצר לבין שר הוצאה.
- .viii הדיון בין משרדי הוצאה למשרד האוצר ימשך לפחות חודש.

3. הפחתה הדרגתית במספר התקנות התקציביות

- .i כל סעיף תקציבי (ברמה של 2 ספרות) יחולק לתחומי פעולה (ברמה של 4 ספרות) על פי יעדי הוצאה, כפי שייקבע במשותף על ידי משרד האוצר והמשרד הרלוונטי.
- .ii כל תחום פעולה יחולק לתכניות ביצוע (ברמה של 6 ספרות) על פי המיון הכלכלי של ההוצאה: שכר, קניות, תמיכות, תשלומי העברה, השקעות, השתתפויות, רזרבה להתייקרויות, כפי שייקבע במשותף על ידי משרד האוצר והמשרד הרלוונטי.
- .iii כל תכנית ביצוע תהיה מפורטת ברמה הידועה היום כתקנות (ברמה של 8 ספרות), כפי שייקבע באופן בלעדי על ידי המשרד הרלוונטי. תכנית העבודה המפורטת תהיה שקופה לציבור באמצעות אתר האינטרנט של כל משרד.
- .iv העברה תקציבית בין סעיפים, בין תחומי פעולה ובין תכניות תחוב באישור של משרד האוצר, כפי שהדבר נעשה היום, ובמקרים שבהם החוק קובע – גם באישור של ועדת הכספים של הכנסת. משרד האוצר חייב בנימוק מפורט ובכתב אם אין הוא מאשר העברה תקציבית מסעיף לסעיף, מתחום פעולה לתחום פעולה ומתכנית לתכנית. השר הממונה על הסעיף התקציבי רשאי להביא את המחלוקת להכרעת ראש הממשלה.
- .v העברה תקציבית מתקנה לתקנה תיעשה על ידי המשרד הרלוונטי ובדיווח לחשב המשרד. במקרים חריגים יהיה חשב המשרד רשאי להתנות את ביצוע השינוי באישור שר האוצר. שר האוצר לא יאציל את סמכותו לאסור על ביצוע שינויים כאמור על ידי המשרד.
- .vi התקציב ברמת פירוט של תקנות יועמד לרשות הציבור באתר האינטרנט של המשרד הייעודי. ביצוע התקציב בדיעבד ברמת פירוט של תקנות יועמד לרשות הציבור באתר האינטרנט של המשרד הייעודי.

vii. יש להפחית את מספר התכניות בהדרגה על פני חמש שנים. מספר התכניות לא יעלה על 500 לאחר חמש שנים מיום הפעלת הרפורמה.

ב. האם יש לבטל את חוק ההסדרים?

- i. להתיר את השימוש בחוק ההסדרים רק בשעת משבר כלכלי. משבר כלכלי מוגדר כך: נסיגה צפויה בתוצר לנפש בשנת התקציב הקרובה.
- ii. בכל מקרה, גם בשעת משבר אין לכלול בחוק ההסדרים הצעות שאינן בעלות משמעות תקציבית ישירה.

ג. משטר היעדים הפיסקליים בישראל

- i. ייקבע יעד לגידול ההוצאה הראלית (למעט ריבית) לטווח שנים מוגבל. יעד ההוצאה יהיה כפוף לתקרת הגירעון התקציבי בגובה 3% תוצר. השיעור הספציפי של יעד גידול ההוצאה ייקבע על פי תפיסתה הכלכלית-חברתית של הממשלה.
- ii. במדינות בעלות משטר קואליציוני, כמו דנמרק והולנד, עוגנו היעדים הפיסקליים של ההוצאה, הגירעון והחוב בהסכם הקואליציוני שנחתם מיד לאחר הבחירות ועוד קודם לכינונה של הממשלה. ההסכם קובע את התוואי למצרפי התקציב למשך כל הקדנצייה. מוצע לשקול מתכון שיתווה בתחילת הקדנצייה תכנית להתפתחות מצרפי התקציב במהלכה.

ד. שקיפות תקציב המדינה

- i. יוקם אגף היועץ הכלכלי לממשלה במשרד ראש הממשלה, ובראשו יעמוד היועץ הכלכלי לממשלה. חלק מתפקידיו יתרמו לשיפור השקיפות בניהול המדיניות הכלכלית (לפירוט תפקידיו וסמכויותיו ראו היועץ הכלכלי לממשלה, סעיף ח להלן).
- ii. כל הצעה שמשרד האוצר ייזום ויגיש לממשלה תהיה חייבת להיות מלווה בהצגת העלות או החיסכון התקציבי הצפוי.
- iii. בהצגת מסמכי התקציב תיערך הבחנה בין תכניות קיימות לתכניות חדשות.

iv. משרד האוצר יגיש לממשלה לקראת הדיון השלישי את קובץ הלוחות, המופיע דרך קבע בספר עיקרי התקציב, באותה מתכונת ולפי אותה רמת פירוט כפי שהוא מוגש לכנסת אך בתוספת השינוי שלהלן: העמודות בלוח הצעת התקציב יכללו תקציב ביצוע של השנה הקודמת, תקציב מקורי של השנה הקודמת, תקציב על שינויי בשנה הקודמת, אומדן ביצוע שנה שוטפת והצעת תקציב לשנה הבאה.

להלן רשימת הלוחות שיש להגיש לממשלה:

- לוח הצעת תקציב לשנת התקציב.
- לוח תחזית התקבולים והמלוות לשנת התקציב.
- לוח אומדן הטבות המס לשנת התקציב.
- לוח תקציב המפעלים העסקיים לשנת התקציב.
- לוח הגירעון התקציבי ומימונו לשנת התקציב, נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה. הפירוט בלוח יהיה כזה שאפשר יהיה לחשב את הגירעון על פי הסעיפים המופיעים בלוח עצמו.
- לוח הוצאות ברוטו לפי סיווג כלכלי לשנת התקציב, נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.
- לוח התקבולים והמלוות לשנת התקציב, נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.
- לוח שיא כוח האדם לשנת התקציב, נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.
- לוח הוצאות ברוטו לפי סיווג כלכלי לשנת התקציב, נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.
- לוח הוצאות ברוטו לפי משרדי הוצאה לשנת התקציב, נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.
- לוח תשלום חובות לשנת התקציב, נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.
- לוח תשלום ריבית לשנת התקציב, נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.

- v. דברי ההסבר המלווים את הלוחות בחוברות הכחולות המוגשות לכנסת יוצגו בתבנית אחידה בכל משרדי הממשלה. דברי ההסבר יכללו את ניתוח התוצאות שהושגו בתחומי הפעילות של המשרד הרלוונטי בהשוואה ליעדים שהוצבו בשנים הקודמות. כן ייוחד מקום נרחב לתיאור המטרות של ההוצאות החדשות.
- vi. משרד האוצר יפרסם לממשלה ולציבור מדי רבעון את כל הסיכומים שמתקבלים במהלך השוטף של השנה בין עובדי אגף התקציבים לבין משרדי ההוצאה באשר להוצאות המשרדים ('סיכומים תקציביים חלוטים').
- vii. הביצוע החודשי בדיעבד של תקציב הממשלה יפורסם לפי משרדי ממשלה, ולא לפי אשכולות כפי שמקובל היום.

ה. האם יש לעבור לתקציב רב־שנתי?

- i. אין לעבור לתקציב רב־שנתי.
- ii. יש לבטל את התקציב הרב־שנתי במתכונתו הנוכחית.
- iii. במקום זאת יש לערוך שתי תחזיות (ראלית וזהירה) של המשתנים הפיסקליים הראשיים לאופק של 5 שנים. תחזיות אלו ייערכו בידי היועץ הכלכלי לממשלה ויוגשו לממשלה עם תקציב המדינה.
- iv. מוצע לשקול מתכון שיתווה בתחילת הקדנציה תכנית להתפתחות מצרפי התקציב במהלכה. (לפירוט ראו סעיף ג[ii] לעיל.)
- v. יש לשכלל את הכללים שנוגעים להעברת העודפים משנה לשנה ולעגן את הכללים החדשים בחוק יסודות התקציב.
- vi. יש לקבוע את הגדרת העודף המחויב בחוק יסודות התקציב.
- vii. יש לקבוע בחוק יסודות התקציב את מועד העברת העודפים למשרדי ההוצאה.
- viii. יש לבטל את סעיפי הרזרבה בסעיפי משרדי ההוצאה שאינם רזרבה כללית או להתייקרויות.

ו. האם יש לעבור לרישום תקציב המדינה על בסיס מצטבר?

- אין לעבור לרישום חשבונאי של התקציב לפי בסיס מצטבר.

ז. האם יש לעבור לתקציב לפי תוצאות?

1. מספר התקנות התקציביות

מוצע לצמצם את מספר התקנות התקציביות על פי המתכונת שנוסחה בסעיף 3 בהמלצות לפרק א לעיל.

2. תקציב לפי תוצאות

- א. אין לעבור לתקציב לפי תוצאות.
- ב. יש להגדיל את משקל הניהול לפי תוצאות בתהליך התקצוב בישראל. בכל יזמה לתכנית חדשה או לביטול תכנית קיימת יחויב היוזם (משרד ההוצאה או משרד האוצר) בהכנת תזכיר מדיניות מנומק היטב שנותן תשובה על שלוש השאלות האלה: (1) מה מטרת התכנית? (2) כיצד משרד ההוצאה מתכוון להשיג את מטרת התכנית? (3) מהי העלות התקציבית הדרושה לשם כך?
- ג. יש לבצע הערכה של תכניות קיימות אחת לכמה שנים על מנת לבחון את יעילותן ואת נחיצותן. את ההערכות יעשה היועץ הכלכלי לממשלה.
- ד. הממשלה תוכל לפנות ליועץ הכלכלי לממשלה כדי לקבל הערכת תכניות בתחום הכלכלי-חברתי.

ח. היועץ הכלכלי לממשלה

1. יוקם אגף במשרד ראש הממשלה שיעסוק ביועץ, בתכנון ובמחקר כלכלי (להלן: 'היועץ הכלכלי לממשלה').
2. בראש האגף יעמוד היועץ הכלכלי לממשלה, והוא יהיה בעל מעמד סטטוטורי עצמאי, בדומה לנגיד בנק ישראל.
3. תפקידי היועץ הכלכלי לממשלה:
 - i. להכין הצעה לסדר העדיפויות בתקציב המדינה ברמת אשכולות (כמו חינוך, בריאות, רווחה וביטחון). הצעה זו תידון יחד עם הצעת משרד האוצר בוועדת השרים לכלכלה בדיון המקדים לדיון השני בממשלה.
 - ii. להכין את התחזית המקרר-כלכלית המחייבת בתכנון תקציב המדינה.

- .iii להכין חוות דעת על הצעת המדיניות הכלכלית של משרד האוצר בתחומי התקציב, המיסוי והשינויים המבניים. חוות הדעת תחולק לשרים יחד עם הצעת האוצר ותפורסם בציבור.
- .iv להכין הערכת עלות-תועלת של כל ההצעות לפעולות תקציביות חדשות, לשינויים מבניים מרכזיים (לפי בחירתו או על פי בקשת הממשלה) ולהשקעות בתשתית.
- .v לכתוב את החוברת 'התקציב הלאומי שתוגש לממשלה ולכנסת.
- .vi לקבוע את כללי הרישום של הפעולות התקציביות.
- .vii לעשות מחקר כלכלי בתחומי פעילותו.

עד להקמת אגף היועץ הכלכלי לממשלה ימשיך נגיד בנק ישראל למלא את תפקיד היועץ הכלכלי לממשלה, כפי שהדבר מוגדר בחוק הנוכחי של בנק ישראל. מחלקת המחקר של בנק ישראל תהיה אחראית זמנית להכנת התחזיות המקרו-כלכליות המשמשות בתכנון התקציב.

4. תחומי הפעילות של היועץ הכלכלי לממשלה:

- א. תקציב ומיסוי.
- ב. שירותים ציבוריים, כמו חינוך ובריאות.
- ג. עבודה ורווחה.
- ד. תשתיות ואיכות סביבה.
- ה. צמיחה כלכלית, הון אנושי וטכנולוגיה.
- ו. מבנה שווקים ורגולציה.

5. מינוי היועץ הכלכלי לממשלה:

- א. היועץ הכלכלי לממשלה ימונה על ידי הממשלה, על פי המלצת ראש הממשלה, לכהונה בת 5 שנים.
- ב. היועץ הכלכלי לממשלה יהיה כלכלן בעל שיעור קומה מקצועי.
- ג. הממשלה תוכל להעביר את היועץ הכלכלי לממשלה מתפקידו על פי אותם קריטריונים שנקבעו בחוק להעברת נגיד בנק ישראל מתפקידו.
- ד. מעמד היועץ הכלכלי לממשלה, עצמאותו ותפקידיו יעוגנו בחוק.

6. עובדים ותקציב:

- א. באגף היועץ הכלכלי לממשלה יועסקו כ־15 כלכלנים, עוזרי מחקר וצוות מנהלי.
- ב. האגף יהיה חלק ממשרד ראש הממשלה, ופעילותו תמומן מתקציבו.

מרואיינים בארץ ובחו"ל

במהלך העבודה ראינו מומחים העוסקים בהיבטים שונים של תהליך התקצוב בארץ ובחו"ל.

בארץ ראינו בכירים באגף התקציבים של משרד האוצר בעבר ובהווה, בכירים במשרדים המספקים שירותים ציבוריים כמו בריאות, רווחה וביטחון, וכן יועצים משפטיים וכלכליים הפועלים בכנסת.

כן ביקרנו בשלוש מדינות אירופיות בעלות מאפיינים דומים לישראל – מדינות קטנות, בעלות משטר פרלמנטרי וממשלת קואליציה. בביקורים אלה ראינו מומחים במשרדי האוצר, בבנקים מרכזיים ובמוסדות ציבור אחרים.

א. המרואיינים בארץ

סמדר אלחנני	היועצת הכלכלית לוועדת הכספים
גבי בן נון	סמנכ"ל משרד הבריאות
מולי בן צבי	לשעבר היועץ הכספי לרמטכ"ל
יוסי גורדון	סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
גדליה גל	לשעבר יו"ר ועדת הכספים של הכנסת
אבי גפן	לשעבר סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
קובי הבר	הממונה על התקציבים, משרד האוצר
רון וולפמן	לשעבר סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
ברוך יפה נוף	מנהל אגף תקציבים, משרד הרווחה
אבי ישראלי	מנכ"ל משרד הבריאות
ימימה מזוז	היועצת המשפטית, משרד האוצר
יואל נווה	לשעבר סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
שאול צמח	סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
אנה שניידר	היועצת המשפטית לכנסת ולוועדת הכספים של הכנסת

ב. המרואיינים בחו"ל

Kim Abildgren	Assitant Head of Monetary Affairs, Denmarks Nationalbank
Alan Barrett	Senior Research Officer, The Economic and Social Research Institute
Jan Marc Berk	Head of Economic Policy Department, De Nederlandsche Bank
Casper Borch	Head of Section, Ministry of Finance, Denmark
Teunis Brosens	Economist, Monetary and Economic Policy Department, De Nederlandsche Bank
Brian Finn	Assistant Principal, Central Budget Office, Department of Finance, Ireland
J. de Glee	Policy Advisor, Directorate Budgetary Affairs, Ministry of Finance, The Netherlands
Bo William Hansen	Economist, Denmarks Nationalbank
Cees Jansen	Head of Unit Public Finance, CNB Netherlands Bureau
Dick L. Kabel	Directorate Budgetary Affairs, Ministry of Finance, The Netherlands
Ophir Kariv	Counsellor, Embassy of Israel, Denmark
Dirk-Jan Kraan	Project Manager, Budgeting and Management Division, OECD
Iddo Moed	Counsellor, Embassy of Israel, The Netherlands
Hans Monnickendam	Deputy Director, Budget Affairs Directorate, Ministry of Finance, The Netherlands
Derek Moran	Assistant Secretary, Budget and Economic Division, Department of Finance, Ireland
Rocus van Opstal	Head Short Term Analysis and Fiscal Affairs Division, CNB Netherlands Bureau
Michael Ruffner	Administrator, Budgeting and Management Division, OECD

Colin Sheena	Head of Commercial Section, Embassy of Israel, Ireland
Anders T. Stensgaard	Head of Section, Ministry of Finance, Denmark
Helmer Vossers	Director Budget Affairs, Budget Affairs Directorate, Ministry of Finance, The Netherlands
Arnon Yossef	Minister Counsellor, Embassy of Israel, The Netherlands

רשימת המקורות

- בלאנדר, דנה, וערן קליין, 2002. **חקיקה פרטית, נייר עמדה 32**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דוח בנק ישראל 2004**, ירושלים: בנק ישראל.
- דרי, דוד, ועמנואל שרון, 1994. **כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- הטיס-רולף, שילה, 2005. **חוק ההסדרים: סוגיות והשוואות בין-לאומיות**, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת. מופיע גם באתר האינטרנט: <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m01237&type=pdf>
- השנתון הסטטיסטי לישראל**, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- ועדת קוברסקי, 1989. הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה.**
- זעירא, יוסף, ומישל סטרבצינסקי, 2001. 'הקטנת גודלה היחסי של הממשלה בישראל אחרי 1985', בתוך: אבי בן בסט (עורך), **ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985-1998**, תל אביב: עם עובד.
- חוברות הוראות התקציב**, החוברות הירוקות, ירושלים: משרד האוצר.
- מבקר המדינה, 8 במאי 2005. דוח שנתי 55 לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003.**
- נחמיאס, דוד, ואלונה גורי, 1997. **עקרונות לניהול ולתקצוב לפי תפוקות במגזר הציבורי**, נייר עמדה 2, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נחמיאס, דוד, וערן קליין, 1999. **חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה**, נייר עמדה 17, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ספרי עיקרי תקציב המדינה, 1992-2005**, ירושלים: משרד האוצר.
- צוובנר, שרה, 2000. **חקיקה פרטית בפרלמנטים בעולם**, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- תקציב 2004**, ירושלים: החשב הכללי, משרד האוצר.

Alesina, Alberto, and Edward Glaeser, 2004. *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford: Oxford University Press.

- Alesina, Alberto, and Roberto Perotti, 1995. 'The Political Economy of Budgets Deficits', *IMF Staff Papers* 42(1): 1-31.
- Alesina, Alberto, and Roberto Perotti, 1996. 'Fiscal Discipline and the Budget Process', *American Economic Review* 86(2): 401-407.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausman, Rudolf Hommes, and Ernesto Stein, 1996. *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, Working Paper no. 5586, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Baron, David, 1989. 'A Non-cooperative Theory of Legislative Coalitions', *American Journal of Political Science* 32(4): 1048-1084.
- Baron, David, and John Ferejohn, 1989. 'Bargaining in Legislatures', *American Political Science Review* 83: 1181-1206.
- Blanchard, Olivier, 2003 (3rd edition). *Macroeconomics*, Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall.
- Blondal, Jon R., and Jens K. Kristensen, 2002. 'Budgeting in the Netherlands', *OECD Journal on Budgeting* 1(3): 37-74.
- Buchanan, James, and Robert Wagner, 1977. *Democracy in Deficit*, Amsterdam: Academic Press, chp. 2.
- Crain, W. Mark, and James C. Miller III, 1990. 'Budget Process and Spending Growth', *William and Mary Law Review* 31: 1021-1046.
- De Haan, Jakob, and Jan-Egbert Strum, 1994. 'Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community', *Public Choice* 80: 157-172.
- Draper, Frank, 1981. 'ZBB: Looking Back After Ten Years', *Public Administration Review* 41(1): 76-83.
- Fraser Institute, 2004. *Economic Freedom of the World*, Annual Report. www.free.theworld.com
- Ferejohn, John, and Keith Krehbiel, 1987. 'The Budget Process and the Size of the Budget', *American Journal of Political Science* 31: 296-320.
- Gleich Holger, 2003. *Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries*, Working Paper Series no. 215, Frankfurt: European Central Bank.
- Hallerberg, Mark, and Jürgen Von Hagen, 1998. 'Electoral Institutions and the Budget Process', in: Kiichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann

- (eds.), *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, pp. 65-94.
- Hallerberg, Mark, and Jürgen Von Hagen, 1999. 'Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union', in: James Poterba and Jürgen Von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 209-232.
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch, and Jürgen Von Hagen, 2001. *The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States*, Report Prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies (June 11).
- IMF (International Monetary Fund), 2004. *Israel: Report on Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module*, Washington D. C.: International Monetary Fund. www.imf.org
- Jourmard, Isabelle, Per Mathis Kongsrug, Young-Sook Nam, and Robert Price, 2004. *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, OECD Economic Department Working Papers no. 380, OECD Publishing.
- Keynes, J. Maynard, 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Great Minds Series, New York: Prometheus Books.
- Lao-Araya, Kanokpan, 1997. *The Effect of Budget Structure on Fiscal Performance: A Study of Selected Asian Countries*, IMF Working Paper, Washington D. C.: IMF Working Paper.
- Moore Perry, 1980. 'Zero Base Budgeting in American Cities', *Public Administration Review* (May-June): 253-258.
- OECD/WB, 2003. *OECD/WB Budget Practices and Procedures Survey*, Working Party of Senior Budgeting Officials (12-Feb-2003). <http://ocde.dyndns.org/>
- Poterba, James M, 1994. 'State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics', *Journal of Political Economy* 102(4): 799-821.
- Poterba, James M, and Jürgen Von Hagen, 1999. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 209-232.
- Pyhrr, Peter, 1970. 'Zero-Based Budgeting', *Harvard Business Review* 48(4): 111-121.

- Schick, Allen, 1978, 'The Road From ZBB', *Public Administration Review* 38(2): 177-180.
- Seabright, Paul, 1996. 'Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model', *European Economic Review* 40: 61-89.
- Shepsle, Kenneth, 1979. 'Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models', *American Journal of Political Science* 23: 27-59.
- Stiglitz, Joseph E., 1999. *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford, UK: Oxford Amnesty Lecture.
- Strauch, Rolf R., 1998. *Budget Processes and Fiscal Discipline: Evidence from the US States*, Working Paper, Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung.
- Tabellini, Guido, 2000. *Constitutional Determinants of Government Spending*, CESifo Working Paper Series, Working Paper no. 265, Munich.
- Tanzi, V., 1994. 'Reforming Public Finances in Economies in Transition', *International Tax and Public Finance* 1: 149-163.
- Von Hagen, Jürgen, 1992. *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community* (Unpublished Manuscript).
- Von Hagen, Jürgen, 2002. 'Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance', *The Economic and Social Review* 33: 263-284.
- Von Hagen, Jürgen, and Ian J. Harden, 1995. 'Budget Process and Commitment to Fiscal Discipline', *European Economic Review* 39: 771-779.
- Weingast, Barry, Kenneth Shepsle, and Christopher Johnsen, 1981. 'The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics', *Journal of Political Economy* 89: 642-664.
- Wildavsky, Aaron, 1977, 'Some Butterflies Were Caught, No Elephants Stopped: The Zero Base Budget, a Precursor of PPBS', in Idem (ed.), *Budgeting a Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston: Little Brown and Company.
- Wildavsky, Aaron, 1978. 'A Budget for All Seasons?: Why the Traditional Budget Lasts', *Public Administration Review* 38(6): 501-509.

פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא כלכלה

איסימטרייה: משק קטן – כלכלה גלובלית, מחקר מדיניות 63, הכנס הכלכלי השלושה עשר: יולי 2005, אלי הורביץ (ראש צוות) דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006

אישויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה, מחקר מדיניות 28, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, דן מרידור (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002

איום ביטחוני ומשבר כלכלי: השפעת הטרור על הכלכלה הישראלית, מחקר מדיניות 33, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, דן מרידור (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002

אמינות ושקיפות במשק, מחקר מדיניות 45, הכנס הכלכלי האחד עשר: יולי 2003, צבי אקשטיין (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003

אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל, מחקר מדיניות 27, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, יוסף זעירא (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002

אתגרי המשק הישראלי בתחילת שנות האלפיים, הכנס הכלכלי השמיני: יוני 2000, בן-ציון זילברפרב (עורך), 2000

בנק ישראל: סמכות ואחריות, מחקר מדיניות 8, דוד נחמיאס, גד ברזילי, 1998

בעלות צולבת: שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלית, ירון אזרחי, זוהר גושן, שמואל לשם, 2003

הגלובליזציה: כלכלת ישראל בצל תהליכים בכלכלה העולמית, מחקר מדיניות 36, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, אסף רזין (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002

הון אנושי, תשתית פיסית וצמיחה כלכלית, הכנס הכלכלי השביעי: יולי 1999, אבי בן בסט (עורך), 1999

המדיניות המקרורכלכלית לייצוב המשק ולצמיחה, מחקר מדיניות 43, הכנס הכלכלי האחד עשר: יולי 2003, אבי בן בסט (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003

המדיניות המקרורכלכלית לשנים 2001-2002, מחקר מדיניות 30, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, צבי אקשטיין (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002

המדיניות המקרורכלכלית לשנים 2002-2003, מחקר מדיניות 34, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, מומי דהן (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002

המדיניות המקרורכלכלית: הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית, מחקר מדיניות 52, הכנס הכלכלי השנים עשר: יולי 2004, יוסף זעירא (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004

המדיניות הציבורית בישראל, דוד נחמיאס, גילה מנחם (עורכים), 1999

המדיניות לחידוש הצמיחה, הכנס הכלכלי השישי: יוני 1998, אבי בן בסט (עורך), 1999

המונופוליסט כקרובן: על זכויות חוקתיות בדיני ההגבלים העסקיים, מחקר מדיניות 47, עדי אייל, בהנחיית ידידיה צ' שטרן ודוד נחמיאס, 2004

הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור, מחקר מדיניות 44, הכנס הכלכלי האחד עשר: יולי 2003, ויקטור לביא ורונית תירוש (ראשי צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003

הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד, מחקר מדיניות 29, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, עופר גור (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002

השסע החברתי-כלכלי בישראל, מחקר מדיניות 21, איריס גרבי, גל לוי, בהנחיית רות גביון, 2000

חופש העיסוק, מחקר מדיניות 11, מרדכי קרמניצר, עמרי בן-שחר, שחר גולדמן,
1998

חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה, מחקר מדיניות 17, דוד נחמיאס, ערן
קליין, 1999

יחסי עבודה בעידן של תמורות, מחקר מדיניות 54, הכנס הכלכלי השנים עשר:
יולי 2004, גיא מונדלק (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004

כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה, דוד דרי, עמנואל שרון, 1994 (בשיתוף עם
הוצאת הקיבוץ המאוחד)

מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, אבי בן בסט, מומי דהן, 2006

מדיניות הפנסיה, מחקר מדיניות 35, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, צבי
אקשטיין (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002

מחיר ההינתקות: השלכות כלכליות, מחקר מדיניות 64, הכנס הכלכלי השלושה
עשר: יולי 2005, דניאל צידון (ראש צוות), דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006

מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הקרוב, מחקר מדיניות 46, הכנס הכלכלי האחד
עשר: יולי 2003, דוד ברודט (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך),
2003

מרווחה לעבודה: המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית,
מחקר מדיניות 62, הכנס הכלכלי השלושה עשר: יולי 2005, רפי מלניק (ראש
צוות), דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006

עקרונות לניהול ולתקצוב על פי תפוקות במגזר הציבורי, מחקר מדיניות 2, דוד
נחמיאס, אלונה נורי, 1997

צה"ל וכלכלת ישראל, פרויקט צבא-חברה, ברוך נבו, יעל שור-שמואל, 2004
(קיים גם באנגלית)

שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח, מחקר
מדיניות 53, הכנס הכלכלי השנים עשר: יולי 2004, דוד ברודט (ראש צוות), ראובן
גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004

مختصر

ميزان القوى في عملية وضع الميزانية

أفي بن باسط ومومي دهان

مقدمة

وضع الميزانية في إسرائيل عملية تركيزية بصورة خاصة في جميع مراحلها. هذا ما يظهر من تحليل مسيرة اتخاذ القرارات في إسرائيل وبالتحديد من ناحية مكانة كل مؤسسة في مسيرة وضع الميزانية. اختارت إسرائيل في مرحلة إعداد الميزانية وتلخيص مواقف الحكومة منح القوة الإستراتيجية لوزير المالية ورئيس الحكومة وليس الى وزراء الصرف. كما منحت لوزير المالية ورئيس الحكومة مكانة أفضل في تركيب الميزانية من مكانة التعاون مع وزير الصرف (النموذج التعاوني).

تساهم هذه القرارات الكثير في المحافظة على الانضباط الخاص بالميزانية ولكنها تجبي ثمناً - فعدم إشراك الوزارات التي تتركز فيها المعرفة والاختصاصات الكثيرة في المجالات الفرعية من شأنه أن يمس بسلم الأفضليات المحبذة للجمهور وبنجاعة إنتاج الخدمات العامة.

تمتلك الحكومة في مرحلة التشريع قوة مفضلة من تلك التي يمتلكها أعضاء الكنيست، كما منحت وزارة المالية في مرحلة التنفيذ القوة المطلوبة في النموذج المركزي وذلك من اجل الضمان بان تطبيق الميزانية (مع التغييرات) لن ينحرف عن الميزانية التي أقرتها الكنيست.

بدا اختيار العملية التركزية بعد خطة التثبيت (عام 1985) في أعقاب الأزمة الخطيرة المتعلقة بالميزانية في سنوات العقد الضائع (1974-1985). في هذه الفترة بلغ الصرف العام 77% من الإنتاج وبلغ العجز في الميزانية 14% من الإنتاج. وكانت عواقب هذه السياسة على نسبة التضخم والنمو الاقتصادي هدامة. وقد غيرت الحكومة رؤيتها الاقتصادية وسياستها المتعلقة بالميزانية بشكل جذري من اجل علاج أمراض "العقد الضائع". لقد انخفض وزن مصروفات الحكومة من اجل الإنتاج بشكل تدريجي وبلغ اليوم 49% فقط. كما أن العجز في ميزانية القطاع العام في مجمله قد انخفض بدرجة كبيرة إلى مستوى معدله حوالي 4% من الإنتاج خلال السنوات 1989-2004. إن مثل هذه النتائج المثيرة لم تكن لتحدث لو ادرك الحزبان المركزيان أهمية إدارة الميزانية بشكل مسؤول. تسمح التطورات الايجابية في الانضباط المتعلق بالميزانية واستقرارها على المدى الطويل بالفحص مجددا ما إذا كان المستوى التركيزي العالي لا يزال مطلوبا لتخطيط وتنفيذ ميزانية الدولة.

ثمة مشكلة خطيرة أخرى هي مستوى الشفافية المتدني في مسيرة وضع الميزانية. تتمحور المشكلة المركزية في المرحلة الأكثر أهمية - النقاش في الحكومة - رغم أن صلاحية إقرار مشروع اقتراح الميزانية الذي يعرض على الكنيست معطاة للحكومة. في نقاشها حول مكونات الميزانية تحصل الحكومة على معطيات قليلة جداً ليست كافية لاتخاذ قرارات حاسمة ومركزية بالنسبة لاقتصاد الدولة. المعطيات الموضوعة على طاولة الكنيست مفصلة جداً. قلة المواد المقدمة للوزراء عن تركيب الميزانية والوقت القصير المخصص لهم لإعداد مواقفهم وبحثها تمس بنجاعة رصد الميزانية وذلك لان المعرفة الأساسية والاختصاصات متوفرة في مكاتب الوزارات التي تقدم الخدمات العامة.

يعرض الكتاب قضايا هامة اضافية لها عواقب على نجاعة تزويد الخدمات العامة وفرص نيل الانضباط المتعلق بالميزانية والتعبير عن سلم افضليات

المجتمع. ثمة دول كثيرة في العالم الغربي تتخبط إزاء الحل المرغوب لهذه القضايا. القضية التي تبرز باستمرار في الاقتصاد الإسرائيلي العام هي قضية الانتقال من تخطيط ميزانية لعام واحد إلى تخطيط ميزانية لعدة سنوات.

قضية أخرى يدرسها الكتاب هي الايجابيات والسلبيات المختلفة في الانتقال من ميزانية حسب وحدات الإنتاج إلى ميزانية حسب النتائج. يرتكز قسم كبير من الميزانية اليوم إلى رصد وحدات الإنتاج لكل وزارة مثل القوى العاملة، المعدات والأجهزة وغير ذلك. وفي مقابل ذلك هناك دول انتقلت، على الأقل جزئياً إلى الإدارة حسب النتائج، أي تخطيط الميزانية حسب غايات مثل انجازات الطلاب في جهاز التربية واقتطاع الموارد المطلوبة لتحصيلها من الأهداف ومن مميزات دالة الإنتاج. عرضنا في الكتاب النظرية الاقتصادية في مجمل قضايا عملية وضع الميزانية وحللنا التجربة الإسرائيلية بايجابياتها وسلبياتها واجرينا المقارنات بين المعايير المتبعة في عملية وضع الميزانية في إسرائيل وتلك المتخذة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD).

الاستنتاجات الأساسية

يجب تفضيل عملية تركيزية لاتخاذ القرارات وذلك نظراً للأهمية الكبيرة الكافية في المحافظة على الانضباط المالي بخزينة الدولة، وبالتحديد على خلفية تجربة دولة إسرائيل المتعلقة بالتضخم المالي الخطير في الماضي. هذا الاختيار ينسجم مع المتعارف عليه في غالبية دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

في مرحلة إعداد الميزانية من المفضل إبقاء القوة الإستراتيجية كما هي عليها لدى وزير المالية ورئيس الحكومة مقارنة مع وزراء الصرف. ولكن من المناسب أن يدمج في هذا النموذج عوامل مميزة تعاونية، كما هو متبع لدى غالبية دول OECD (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية). إن استغلال أفضلية المعلومات المتوفرة لدى وزارات الصرف بشأن مطالب الجمهور ودالة

إنتاج الخدمات المسؤولة عنها هذه الوزارات سيحسن نجاعة تخصيص الموارد في الميزانية ونجاعة إنتاج الخدمات العامة.

تشكل تجزئة عملية اتخاذ القرارات الحكومية إلى مرحلتين صيغة للنموذج التركيزي الذي يشمل مكونات تعاونية. في المرحلة الأولى يتم تحديد كل مشمولات الميزانية - الصرف، الضرائب والعجز. في هذه المرحلة المكانية المفضلة لرئيس الحكومة ووزير المالية في اتخاذ القرارات وفق الصيغة القائمة اليوم. وبعد تحديد المشمولات يتخذ القرار بصدد تركيب الميزانية بطريقة تعزز تدخل وزراء الصرف في تحديد هذا التركيب. إن تجزئة العملية إلى مرحلتين، مع تغيير توازن القوى بين المرحلتين المختلفتين في نفس الوقت، ستمكن من نيل الانضباط المتعلق بالميزانية مع اختيار سلم الأفضليات الذي سيزيد الرفاه الاجتماعي إلى الحد الأعلى ويساهم في إنتاج ناجع للخدمات العامة.

إن تطبيق التوصية الأخيرة تقتضي أيضا تغييرات تنظيمية في الوزارات الحكومية. منذ سنوات الثمانينيات كلما تعززت مكانة وزارة المالية كلما ضعفت مكانة وزارات الصرف، وفي أعقاب ذلك تدنت هبة هذه الوزارات وتضاءلت قدرتها على تجنيد طاقة بشرية من الدرجة الأولى كما أن تدهور استقرار الحكم في العقد الأخير قلص قوة الجذب لدى وزارات الصرف. إن تحسين عملية رصد الميزانية بين الوزارات وبين الخطط المختلفة يستلزم زيادة قوة الجذب لدى الوزارات. هذه العملية ستحدث تدريجياً وفي نفس الوقت مع توسيع صلاحيات الوزارات. يجب أن يأتي توسيع الصلاحيات في نفس الوقت الذي تلقى فيه على الوزارات مسؤولية تزويد الخدمات المكلفة بها وذلك ضمن إطار الميزانية التي أقرتها الحكومة.

صلاحيات الكنيست المتعلقة بإقرار قانون الميزانية والقيود المفروضة على التشريع الخاص تنسجم مع العملية المركزية لوضع الميزانية، وهي مشابهة للمتعارف عليه في غالبية دول OECD. إلى جانب ذلك من المهم تحسين وتعميق رقابة الكنيست على الميزانية.

التوصيات المفصلة

التوصيات معروضة وفق صيغة فصول العمل في الكتاب:

أ – موازين القوى في عملية وضع الميزانية

1. نقاشات الحكومة حول الميزانية

أ. تبدأ سلسلة النقاشات في الحكومة حول الميزانية في 1 نيسان وتنتهي عشية رأس السنة العبرية.

ب. المواد الخاصة بكل نقاش حول الميزانية تسلم للمشاركين مسبقاً وقبل أسبوعين.

ج. النقاش الأول في الحكومة: وزير المالية ووزراء تنفيذ مختارين يعرضون أمام الحكومة تحليلاً بشأن الرصد ومقدار وسائل الإنتاج وعملية الإنتاج في وزاراتهم في السنة الماضية.

د. تعقد اللجنة الوزارية للشؤون الاقتصادية في أعقاب هذا النقاش جلسة يقدم فيها وزير المالية والمستشار الاقتصادي للحكومة اقتراحاتهم حول سلم الأفضليات (بدرجة تفصيل على مستوى عناقيد) للسنة القريبة.

هـ. النقاش حول سلم الأفضليات يكون محددًا بحدود الأهداف المالية التي قررتها الحكومة (انظر التفاصيل في الفصل ج أدناه: نظام الأهداف المالية في إسرائيل).

و. النقاش الثاني في الحكومة: التصويت على اقتراح وزير المالية بشأن سلم الأفضليات بدرجة تفصيل على مستوى عناقيد (مثل التربية، الصحة، الرفاه والأمن).

ز. النقاش الثالث في الحكومة: يعرض المستشار الاقتصادي للحكومة تقييماً ماكرو-اقتصادياً وتوقعات بشأن النمو الاقتصادي. تقرر الحكومة إقامة "شعبة المستشار الاقتصادي للحكومة" في مكتب رئيس الحكومة (لمزيد من التفاصيل انظر ملحق المستشار الاقتصادي للحكومة). يقوم قسم الأبحاث في بنك إسرائيل بإشغال الوظيفة المذكورة الى حين إقامة هذه الشعبة.

ح. النقاش الرابع في الحكومة: يقدم وزير المالية للحكومة اقتراح الميزانية حسب الوزارات الحكومية ويقدم المستشار الاقتصادي للحكومة وجهة نظره بشأن اقتراح الميزانية وفي ختام النقاش تصوت الحكومة على اقتراح وزير المالية.

ط. توضع ميزانية الدولة على طاولة الكنيست في موعدٍ لا يتعدى نهاية شهر تشرين الأول.

ي. إن عدم إقرار ميزانية الدولة في نهاية شهر كانون الأول سيؤدي إلى حل الكنيست فوراً وإلى إجراء انتخابات جديدة.

2. بناء ميزانية الدولة

أ. يحدد وزير المالية بعد النقاش الثاني سقف الصرف للوزارات الحكومية ويطلب منها اقتراحات وتحاليل لخطط جديدة.

ب. يشرك وزير المالية الوزارات في إعداد الأوراق الانتقالية للسنة المالية القادمة. تلخيص أوراق الانتقال لكل بند في الميزانية، أي التغييرات التي أدخلت على بنود الميزانية المختلفة بسبب الزيادة الطبيعية، التشريع، الاتفاقات الملزمة، قرارات الحكومة، والملخصات والاستنتاجات المتعلقة بالميزانية - يوقع عليها المسؤول عن البند الخاص بالميزانية في الوزارة ذات الشأن ونائب المسؤول عن الميزانيات.

ج. إذا لم يتوصل الطرفان إلى اتفاق بشأن ملخص أوراق الانتقال، تعرض الخلافات لحسمها من قبل المدير العام للوزارة والمسؤول عن الميزانيات، وإذا ما تعذر الاتفاق فإن وزير المالية هو الذي يقرر ملخص أوراق الانتقال وذلك بعد التشاور مع الوزير المسؤول عن البند الخاص بالميزانية.

د. يعالج المستشار الاقتصادي للحكومة بنود الصرف المسؤول عنها وزير المالية وبنود الدخل وذلك بدلاً من المدير العام للوزارة. وإلى حين إقامة شعبة المستشار الاقتصادي للحكومة يعالج هذه الأمور مدير قسم

- الأبحاث في بنك إسرائيل بدلاً من المدير العام للوزارة، ومدير بنك إسرائيل بدلاً عن الوزير المسؤول عن البند الخاص في الميزانية.
- ه. يقام في كل وزارة صرف قسم ميزانيات وظيفته بناء اقتراح الميزانية. توفر الموارد لإقامة هذا القسم من ميزانية وزارة الصرف.
- و. تقدم وزارة المالية والوزارة ذات الشأن اقتراحات للتعديل (زيادات وتنزيلات) في كل واحد من مكاتب الصرف ويكون ذلك خاضعاً لسقف الصرف الذي تم تحديده.
- ز. ينظم جهاز للتفاوض الثنائي بين وزارة الصرف ووزارة المالية على كل مستويات الموظفين. يتم التفاوض الثنائي حول القضايا الخلافية بين وزير المالية ووزير الصرف.
- ح. تستمر المباحثات بين وزارات الصرف ووزارة المالية شهراً على الأقل.

3. التخفيض التدريجي في عدد الأنظمة الخاصة بالميزانية

- أ. يقسم كل بند في الميزانية (من منزلتين) إلى مجالات عمل (من 4 منازل) حسب أهداف الصرف، وبموجب ما تحدده وزارة المالية والوزارة ذات الشأن.
- ب. يقسم كل مجال عمل إلى خطط تنفيذ (من 6 منازل) حسب التصنيف الاقتصادي للصرف: أجور، مشتريات، دعم، دفعات نقل، استثمار، اشتراكات، واحتياطي لارتفاع الأسعار - وذلك حسبما تحدده وزارة المالية والوزارة ذات الشأن.
- ج. تكون كل خطة تنفيذ مفصلة في المستوى المعروف اليوم كأنظمة (من 8 منازل) حسب ما تحدده الوزارة ذات الشأن فقط. تكون خطة العمل المفصلة واضحة للجمهور عبر موقع الانترنت الخاص بالوزارة.
- د. يجب أن يقر نقل ميزانية من بند إلى آخر ومن مجال إلى آخر ومن مشروع إلى آخر من قبل وزارة المالية، كما يجري اليوم، وفي الحالات التي يحددها القانون. يجب أن تقر ذلك لجنة المالية التابعة للكنيست.

ويجب على وزارة المالية أن تشرح بالتفصيل خطياً الأسباب في حالة عدم إقرارها نقل ميزانية من بند إلى آخر ومن مجال عمل إلى آخر ومن مشروع إلى آخر. ويجوز للوزير المسؤول عن البند الخاص بالميزانية أن يعرض الخلاف على رئيس الحكومة لحسم المسألة.

هـ. تقوم بنقل الميزانية من نظام إلى آخر الوزارة ذات الشأن ويجب كتابة تقرير بذلك للمحاسب المسؤول عن الأجر. يجوز لمحاسب الوزارة في حالات شاذة أن يشترط تنفيذ التغيير بمصادقة وزير المالية. ولا يجوز لوزير المالية نقل صلاحياته المتعلقة بمنع تنفيذ تغييرات كهذه من قبل الوزارة.

و. تعرض الميزانية المفصلة على مستوى أنظمة على الجمهور في موقع الانترنت الخاص بالوزارة المختصة كما يعرض في موقع الانترنت الخاص بالوزارة المختصة تنفيذ الميزانية، بعد الصرف، على مستوى أنظمة.

ز. يجب تخفيض عدد الخطط بشكل تدريجي على مدار خمس سنوات، بحيث لا يزيد عدد الخطط عن 500 خطة بعد خمس سنوات من يوم بدء تفعيل خطة الإصلاح.

ب - هل يجب إلغاء قانون التسويات؟

- أ. السماح باستخدام قانون التسويات في أوقات الأزمة الاقتصادية التي تعرف بأنها تراجع متوقع في الإنتاج للفرد في السنة المالية القريبة.
- ب. لا يجوز أن يشمل قانون التسويات في جميع الأحوال، وفي أوقات الأزمة أيضاً، اقتراحات ليس لها أهمية مباشرة خاصة بالميزانية.

ج - نظام الأهداف المالية الخاصة بالميزانية في إسرائيل (Fiscal rules).

- أ. يكون تحديد هدف لزيادة الصرف (باستثناء الفائدة) على مدى سنوات محددة. ويكون هدف الصرف خاضعاً لسقف العجز المتعلق بالميزانية

בנסיבה 3% إنتاج. ويتم إقرار النسبة المعينة لهدف زيادة الصرف وفق مفهوم الحكومة الاقتصادي والاجتماعي.

ب. في الدول ذات نظام الحكم الائتلافي، مثل الدنمارك وهولندا، الأهداف المالية الخاصة بالخرينة والعجز والديون منصوص عليها في الاتفاق الائتلافي الذي يوقع عليه بعد الانتخابات وقبل تشكيل الحكومة. ويحدد الاتفاق الائتلافي الخطوط المرسومة لمشمولات الميزانية على مدى الفترة الائتلافية. الحكومة تقرر دراسة الصيغة التي ترسم منذ بداية الدورة الخطة لتطوير مشمولات الميزانية خلالها.

د - شفافية ميزانية الدولة

- أ. تقام في مكتب رئيس الحكومة شعبة المستشار الاقتصادي للحكومة ويترأسها المستشار الاقتصادي للحكومة. سيساهم قسم من مهامه في تحسين الشفافية في إدارة السياسة الاقتصادية (لمزيد من التفاصيل حول مهامه وصلاحياته انظر البند ح في التوصيات: المستشار الاقتصادي للحكومة).
- ب. يجب أن يكون كل اقتراح تبادر إليه وزارة المالية وتعرضه على الحكومة مرفقاً بعرض التكلفة أو التوفير في الميزانية الذي تتوقعه.
- ج. يجب إجراء التمييز بين الخطط القائمة والخطط الجديدة في عرض وثائق الميزانية.
- د. تقدم وزارة المالية للحكومة قبل جلسة النقاش الثالث مجموعة الجداول الواردة دائماً في كتاب أسس الميزانية بنفس الصيغة وبنفس التفاصيل التي تقدم للكنيست ولكن مع إضافة التعديل التالي: تشمل الأعمدة في الجداول اقتراح الميزانية التي نفذت في السنة السابقة والميزانية الأصلية للسنة السابقة وميزانية التغييرات في السنة السابقة وتقديرات الصرف في السنة الجارية واقتراح الميزانية للسنة القادمة.

- وفيما يلي قائمة الجداول التي يجب تقديمها للحكومة:
- جدول اقتراح الميزانية لسنة الميزانية.
- جدول توقعات المدخولات والقروض لسنة الميزانية.
- جدول تقديرات التحسينات الضريبية لسنة الميزانية.
- جدول ميزانية المشاريع الصناعية والتجارية لسنة الميزانية.
- جدول العجز في الميزانية وتمويله لسنة الميزانية إضافة إلى تقديرات تنفيذ الميزانية في السنة الماضية وتنفيذ الميزانية في السنة التي سبقتها.
- التفصيل في الجدول يجب أن يكون بشكل يمكن من حساب العجز حسب البنود الظاهرة في الجدول نفسه.
- جدول المصرفيات غير الصافي حسب التصنيف الاقتصادي لسنة الميزانية مضافاً إلى تقديرات تنفيذ الميزانية في السنة الماضية وتنفيذ الميزانية في السنة التي سبقتها.
- جدول المدخولات والقروض لسنة الميزانية مضافاً إلى تقديرات تنفيذ الميزانية في السنة السابقة وتنفيذ الميزانية في السنة التي سبقتها.
- جدول الرقم القياسي للقوى العاملة لسنة الميزانية مضافاً إلى تقديرات تنفيذ الميزانية في السنة السابقة وتنفيذ الميزانية في السنة التي سبقتها.
- جدول المصرفيات غير الصافي حسب التصنيف الاقتصادي لسنة الميزانية مضافاً إلى تقديرات تنفيذ الميزانية في السنة الماضية وتنفيذ الميزانية في السنة التي سبقتها.
- جدول المصرفيات غير الصافي حسب وزارات الصرف لسنة الميزانية مضافاً إلى تقديرات تنفيذ الميزانية في السنة الماضية وتنفيذ الميزانية في السنة التي سبقتها.
- جدول المصرفيات غير الصافي حسب وزارات الصرف لسنة الميزانية مضافاً إلى تقديرات تنفيذ الميزانية في السنة الماضية وتنفيذ الميزانية في السنة التي سبقتها.

- جدول تسديد الديون لسنة الميزانية مضافاً إلى تقديرات تنفيذ الميزانية في السنة الماضية وتنفيذ الميزانية في السنة التي سبقتها.
- جدول تسديد الفوائد لسنة الميزانية مضافاً إلى تقديرات تنفيذ الميزانية في السنة الماضية وتنفيذ الميزانية في السنة التي سبقتها.

يعرض الشرح المرفق مع الجداول في الدفاتر الزرقاء المقدمة للكنيست في جميع مكاتب الحكومة بصيغة وقالب موحدين. الشرح يشمل تحليل النتائج التي تحققت في مجالات فعاليات الوزارة ذات الشأن، مقارنة مع الأهداف التي وضعت في السنوات السابقة. ويكرس مكان واسع لوصف أهداف المصروفات الجديدة.

- ה. تنشر وزارة المالية على الحكومة والجمهور كل فصل كل التلخيصات والاستنتاجات المقررة خلال السنة بين العاملين في قسم الميزانيات وبين وزارات الصرف بصدد مصروفات الوزارات (التلخيصات المقررة المتعلقة بالميزانية).
- ו. الصرف الشهري لميزانية الحكومة بعد التنفيذ ينشر حسب الوزارات الحكومية (وليس حسب العناقيد كما هو متعارف عليه اليوم).

ה – هل يجب الانتقال إلى ميزانية لعدة سنوات؟

- א. لا للانتقال إلى ميزانية لعدة سنوات.
- ב. إلغاء الميزانية لعدة سنوات في صيغتها الحالية.
- ג. بدلا من ذلك إعداد تكهنين (واقعي وحذر) حول المتغيرات الرئيسية المالية المتعلقة بالخرينة في أفق يمتد خمس سنوات. هذه التكهانات يعدها المستشار الاقتصادي للحكومة وتقدم للحكومة مع ميزانية الدولة.
- ד. في الدول التي يوجد فيها نظام حكم ائتلافي، مثل الدانمارك وهولندا، ذكرت الأهداف المالية المتعلقة بالخرينة والخاصة بالصرف، العجز

- والديون في الاتفاق الائتلافي الذي وقع بعد الانتخابات فورا وقبل تشكيل الحكومة. ويحدد الاتفاق الائتلافي الخطوط المرسومة لمشمولات الميزانية لكل الفترة الائتلافية. ويقترح دراسة الصيغة التي ترسم في بداية الدورة الخطة لتطوير مشمولات الميزانية خلالها.
- هـ. تحسين القواعد ذات الصلة بنقل فائض الميزانية من سنة إلى سنة بحيث ترسخ هذه القواعد الجديدة في قانون أسس الميزانية.
- و. تحديد تعريف الفائض الملزم في قانون أسس الميزانية.
- ز. يحدد في قانون أسس الميزانية موعد نقل فائض الميزانية إلى وزارات الصرف.
- ح. إلغاء بنود الاحتياطي في بنود وزارات الصرف التي ليست احتياطي عام أو احتياطي للغلاء وارتفاع الأسعار.

و - هل يجب الانتقال إلى تسجيل ميزانية الدولة على أساس تراكمي؟
عدم الانتقال إلى تسجيل حساباتي على أساس تراكمي.

ز - هل يجب الانتقال إلى ميزانية حسب النتائج؟

1. عدد الأنظمة الخاصة بالميزانية

تقرر الحكومة تقليص عدد الأنظمة الخاصة بالميزانية وفق المقياس الذي تمت صياغته في الفصل أ (موازن القوى في عملية وضع الميزانية) البند 3.

2. ميزانية حسب النتائج

أ. لا للانتقال إلى ميزانية حسب النتائج.

ب. زيادة وزن الإدارة حسب النتائج في عملية وضع الميزانية في إسرائيل.
في كل مبادرة لخطة جديدة أو لإلغاء خطة قائمة يلزم المبادر (وزارة الصرف أو وزارة المالية) بإعداد مذكرة سياسية مشروحة جيداً تقدم إجابات على الأسئلة الثلاثة التالية: ما هو هدف الخطة؟ كيف تنوي

وزارة الصرف تحقيق أهداف الخطة؟ ما هي التكلفة في الميزانية المطلوبة لذلك؟

- ج. إجراء تقييم للخطط الحالية مرة كل عدة سنوات لدراسة نجاعتها وضرورتها. ويقوم معهد البحث الاقتصادي بإجراء هذه التقييمات.
- د. تستطيع الحكومة التوجه إلى معهد للبحث الاقتصادي للحصول على تقييم لهذه الخطط في المجال الاقتصادي-الاجتماعي.

ح - المستشار الاقتصادي للحكومة

أ. تقام شعبة في مكتب رئيس الحكومة التي تعمل في مجال الاستشارة في التخطيط وفي البحث الاقتصادي (فيما يلي المستشار الاقتصادي للحكومة).

- ب. يتأسس هذه الشعبة المستشار الاقتصادي للحكومة وتكون له مكانة دستورية مثل محافظ بنك إسرائيل.
- ج. مهام المستشار الاقتصادي للحكومة:

1. إعداد اقتراح سلم الافضليات في ميزانية الدولة على مستوى العناقيد (مثل التربية والتعليم, الصحة, الرفاه الاجتماعي والأمن). ويتم بحث هذا الاقتراح مع اقتراح وزارة المالية في اللجنة الوزارية للشؤون الاقتصادية في النقاش الذي يسبق النقاش الثاني في الحكومة.
2. إعداد التكهّن الماكرو-اقتصادي الملزم لتخطيط ميزانية الدولة.
3. إعداد وجهة نظر حول اقتراح السياسة الاقتصادية لوزارة المالية في مجالات الميزانية، فرض الضرائب والتغييرات البنوية. توزع وجهة النظر هذه على الوزراء مع اقتراح المالية ويتم نشرها للجمهور.
4. تقدير تكلفة وفائدة كل الاقتراحات للفعاليات الجديدة المتعلقة بالميزانية والتغييرات البنوية المركزية (حسب اختياره أو حسب طلب الحكومة) والاستثمارات في البنية التحتية.

5. كتابة كراسة "الميزانية الوطنية" التي تقدم للحكومة والكنيست.
6. تحديد قواعد تسجيل الفعاليات الخاصة بالميزانية.
7. البحث الاقتصادي في مجالات نشاطه.

تقرر الحكومة أن يستمر محافظ بنك إسرائيل بالقيام بدور المستشار الاقتصادي للحكومة وذلك إلى حين إقامة شعبة المستشار الاقتصادي للحكومة كما هو محدد في القانون الحالي لبنك إسرائيل. قسم الأبحاث في بنك إسرائيل يكونه مسؤولاً بشكل مؤقت عن إعداد التكهات الماكرو-اقتصادية التي تستخدم في تخطيط الميزانية.

د. مجالات نشاط المستشار الاقتصادي للحكومة:

1. الميزانية وفرض الضرائب.
2. الخدمات العامة مثل التربية والصحة.
3. العمل والرفاه الاجتماعي.
4. البنية التحتية وجودة البيئة.
5. النمو الاقتصادي، الثروة البشرية والتكنولوجيا.
6. مبنى الأسواق والضبط.

هـ. تعيين المستشار الاقتصادي للحكومة:

1. يتم تعيين المستشار الاقتصادي للحكومة من قبل الحكومة وبناء على توصية رئيس الحكومة، لمدة خمس سنوات.
2. يجب أن يكون المستشار الاقتصادي للحكومة خبير اقتصاد رفيع المستوى مهنياً.
3. تكون الحكومة قادرة على إقالة المستشار الاقتصادي للحكومة من منصبه وذلك حسب المعايير التي حددها القانون بشأن إقالة محافظ بنك إسرائيل من منصبه.

4. יحدد القانون مكانة المستشار الاقتصادي للحكومة، استقلالته ووظائفه.

و. المستخدمون والميزانية:

1. يتم تشغيل 15 اقتصادي في شعبة المستشار الاقتصادي للحكومة ومساعدى باحثين وأفراد طاقم إداري.
2. تكون شعبة المستشار قسما من مكتب رئيس الحكومة ويمول نشاطها من ميزانية المكتب.



THE BALANCE OF POWER IN THE BUDGETING PROCESS

Avi Ben-Bassat, Momi Dahan

THE
DEMOCRACY
LIBRARY

Language Editor (Hebrew): Tami Eylon Ortal

Cover and Series Design: Ron Haran

Layout and Printing: Art Plus, Jerusalem

ISBN 965-519-027-7

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optic, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express permission in writing of the publisher is strictly forbidden.

Our books may be ordered from:

The Israel Democracy Institute, P.O.B. 4482, Jerusalem 91044

Tel: (972) 02-5392888; 1-800-20-2222; Fax: 03-5488640

orders@idi.org.il

All Policy Papers and one chapter of each book are now available for free download at www.idi.org.il

©

Copyright by the Israel Democracy Institute 2006

Printed in Israel

The Balance of Power in the Budgeting Process

Avi Ben-Bassat and Momi Dahan

Summary

Introduction

The budgeting process in Israel is unusually centralized, in all of its stages. This can be seen from an analysis of the decision-making process in Israel, especially in regard to the role of every institution in the budgeting process. At the stage of preparing the budget and summarizing the government's position, Israel chose to grant strategic power to the Minister of Finance and the Prime Minister, rather than full cooperation with the spending ministers (the cooperative model). These decisions contribute greatly to preserving fiscal discipline, but they exact a price. The almost exclusion of the spending ministries, in which much knowledge and expertise are concentrated, is likely to impair the desired public priorities and the efficiency of public services.

At the legislative stage, the government has preferential power over the members of the Knesset, and in the execution stage the Finance Ministry was allocated the power needed in the centralized model in order to ensure that the implementation of the budget ('with all its amendments') does not deviate from the budget approved by the Knesset.

* Translated by Trudy Greener.

iv The Balance of Power in the Budgeting Process

The choice of the centralized process began after the stability program (1985), following the budget crisis during the years of the 'lost decade' (1974-1985). In this period public spending reached 77% of the GDP, and the deficit in the budget amounted to 14% of the GDP. The repercussions of this policy on the rate of inflation and growth were destructive. As a result of the 'lost decade,' there was a shift to a more market-oriented view and fiscal discipline. The proportion of government expenditures in the GDP decreased slowly and today amounts to only 49%. The deficit in the budget of the public sector in general also decreased significantly, to an average level of 4% of the GNP during 1989-2004. These impressive results would not have occurred had the two main political parties not internalized the necessity of responsible budgetary management. The current levels of public expenditures and deficit allow us to re-evaluate whether such a high level of centralization is still necessary for planning and implementing the state budget.

Another serious problem is the low level of transparency in the budgeting process. The central problem focuses on the most important stage – the deliberations in the government. For a discussion on the composition of the budget, the government receives the most meager data, which are not sufficient for rational decisions making. The data resting on the Knesset table are inestimably detailed. The dearth of material submitted to ministers during the preparation stage, and the short time allotted to them to shape their positions may harm the efficiency of public services allocation because the bulk of the knowledge and the expertise are located in the ministries.

The book presents additional important issues which have bearing on the efficiency in supplying public services, the possibilities for achieving budgetary discipline, and the reflection of societal priorities. Many countries in the western world equivocate concerning the desired solution to these issues. An issue that constantly arises in Israeli public debate is whether to move from an annual budget framework to a multi-year budgeting. An additional issue that is examined in the book are the advantages and disadvantages of moving from inputs (line items) to results oriented budgeting.. There are countries that have moved over, at least partially, to

budget management according to results, i.e., the planning of the budget according to goals.

In the book we presented theoretical background regarding the issues involved in the budgetary process. We analyzed the Israeli experience and we made a comparison between the rules used in the budgetary process in Israel, and those used in the OECD countries.

Main Conclusions

Because of the great importance inherent in maintaining fiscal discipline, especially in light of the high inflation experience that Israel underwent in the past, the centralized process for reaching decisions should be preferred. This choice is in accordance with budgeting process in most of the OECD countries.

At the preparatory stage of the budget, it is desirable to leave in place the strategic power of the Finance Minister and Prime Minister, in relation to the executive ministers. But it is desirable to integrate into this model cooperative element, as is done in most of the OECD countries. The advantageous use of the information that the executive ministries have regarding the public's demands and the production function of the services they control, may improve the efficiency of public services allocation and production..

The formula for a centralized model in which there are cooperative elements, is the division of the process of decision-making in the government into two stages. Expenditure, taxes and deficit will be determined in the first stage. In this stage the Prime Minister and Finance Minister will be granted preferred status in the decision-making process, according to the arrangement in place today. After the expenditure and deficit are determined, a decision will be made as to the composition of the budget, through a system that will increase the involvement of the spending ministers in determining its composition. A division of the process into two stages, together with a change in the balance of power between its players, will allow for the attainment of budgetary discipline, together with higher

chances of reflecting better public priorities and may contribute to more efficient public services.

The implementation of the latter recommendation also requires organizational changes in the government ministries. Since the 1980s, the stronger the position of the Finance Ministry became, the weaker the positions of the spending ministries became. As a result, their ability to attract top-rate personnel declined. The political instability in the past decade has decreased further the ability of the spending ministries to attract high quality officials. The suggested change in the balance of power may attract those people to come to spending ministries. This process will take place gradually, together with the expansion of their authority. The expansion of authority must come at the same time as the granting of responsibility to the ministries for providing the services they are responsible for.

The Knesset's authority for approving the Budget Law and the limitations on private legislation are consistent with a centralized budget process, and are similar to that is common in most of the OECD countries. Nonetheless, it is important to improve and strengthen the supervision role of the Knesset.

Detailed Recommendations

The recommendations are presented in the format of the working chapters in the book.

A. Balance of Power in the Budgeting Process

1. Government deliberations

- a. A series of discussions in the government on the budget will begin on April 1 and end on the eve of the Jewish New Year.
- b. The material for each of the budget discussions will be given to the participants at least two weeks in advance.
- c. The first discussion in the government: the Finance Minister and selected executive ministers will present the government with an input-output analysis of the current year in their ministries.

- d. Following this discussion, a meeting of the Committee of Ministers for the Economy will be held, in which the Finance Minister and the Economic Advisor to the Government will present their suggestions budget priorities (at the level of clusters) for the coming year.
- e. The discussion about the order of priorities must be in line with the fiscal rules that the government had decided on (see the details in Section 3 below: The Order of Fiscal Goals in Israel).
- f. The second discussion in the government: a vote on the recommendation of the Finance Minister as to the order of priorities at the level of clusters (such as education, health, welfare and security).
- g. The third discussion in the government: the Economic Advisor to the Government will present the government with a macro-economic report and growth forecast. The government decides to establish a 'Department of the Economic Advisor to the Government' in the office of the Prime Minister (for details, see the Appendix, 'The Economic Advisor to the Government'). Until the establishment of this department, the Research Division of the Bank of Israel will fulfill this above function.
- h. A fourth discussion in the government: the Finance Minister will submit to the government a draft budget, according to the government ministries. The Economic Advisor to the Government will submit his opinion to the government about the Treasury's proposal. At the end of the discussion the government will take a vote on the Finance Minister's proposal.
- i. The State Budget will be laid before the Knesset no later than the end of October.
- j. The non-approval of the State Budget by the end of December will lead to the immediate dissolution of the Knesset and new elections.

2. Preparing the Budget

- a. After the second discussion, the Finance Minister will set the ceilings for expenditures for the government ministries and will request proposals and an analysis of new programs.

- b. The Finance Ministry will include the ministries in preparing the transitional pages for the next budget year. A summary of the transitional pages of every budgetary section – i.e., changes dictated in the various budget sections due to population growth, legislation, binding agreements, government decisions and budget agreements – will be signed by the person responsible for that budgetary section in the relevant ministry, and by the deputy responsible for budgets.
- c. If the parties do not reach an agreement about the summary of transitional pages, the disagreement will be brought for decision to the director of the ministry and the person responsible for budgets. In the absence of agreement between them, the amount of the transitional pages will be determined by the Finance Minister, after he takes counsel from the minister responsible for the budgetary item.
- d. The expenditure sections under the responsibility of the Finance Minister and the income sections will be handled by the Economic Advisor to the Government, rather than the Director of the Ministry. Until the establishment of the Department of the Economic Advisor to the Government, the Director of the Department of Research in the Bank of Israel will handle this, instead of the Director of the Ministry, and the Governor of the Bank of Israel instead of the minister responsible for the budget item.
- e. Every executive ministry will establish a Budget Unit whose function will be to build a budget proposal. The resources for the establishment of this unit will come from the budget of the executive ministry.
- f. The Finance Ministry and the relevant ministry will submit proposals for changes (additions and subtractions) in each of the executive ministries, subject to the ceiling for expenditures that had been set.
- g. A mechanism will be established for bi-lateral negotiation between the spending ministry and the Finance Ministry in all levels of management. Controversial issues will be submitted for bi-lateral

negotiation between the Finance Minister and the spending minister.

- h. The discussion between the spending ministries and the Finance Minister will continue at least one month.

3. Gradual Decrease in Line Items

- a. Every budgetary item (of at least two digits level) will be divided into areas of activity (at the level of 4 digits), according to the expenditure goals, as determined jointly by the Finance Ministry and the relevant ministry.
- b. Every area of activity will be divided into plans for implementation (at the level of 6 digits), according to the economic classification of the expenditure: wages, purchases, support payments, transitional payments, investments, participation, reserve for cost increases – as determined jointly by the Finance Minister and the relevant ministry.
- c. Every executive plan will be detailed at a level known today as Regulations (at the level of 8 digits), as determined solely by the relevant ministry. The detailed work plan will be available to the public through the internet site of each ministry.
- d. A budgetary transfer between sections, between areas of activity and between programs, will require the approval of the Finance Ministry, as is done today, and in cases in which the law determines – the approval of the Finance Committee of the Knesset as well. The Finance Ministry must provide a detailed, written justification if it does not approve a budgetary transfer from section to section, between areas of activity and between programs. The minister responsible for the budgetary section may bring the disagreement to the Prime Minister for decision.
- e. A budgetary transfer from regulation line to regulation line will be done by the relevant ministry, with a report to the ministry comptroller. In unusual situations the ministry comptroller will be authorized to make the implementation of the change conditional on the approval of the Finance Minister. The Finance Minister may not

- delegate his authority to forbid the implementation of such changes by the ministry.
- f. The budget at the level of detail of regulation lines will be made available to the public on the internet site of the specified ministry. The implementation of the past budget, at the level of detail of regulation lines, will be presented to the public on the internet site of the specified ministry.
 - g. The number of programs must be decreased gradually over five years. The number of programs should not be more than 500 after five years from the date of the implementation of the reform.

B. Should the Law of Arrangements be Abolished?

- a. To allow the use of the Law of Arrangements only during an economic crisis. An economic crisis is defined as an expected reduction in the per capita GNP in the next budget year.
- b. In any event, even during a crisis, the Law of Arrangements will not include proposals that are not of any direct budgetary importance.

C. Fiscal Rules in Israel

- a. To determine the target for the growth in real expenditures (minus interest) for a limited number of years. The target will be subject to the budgetary deficit ceiling, at the rate of 3% of the GNP.
- b. In countries with a coalition system, such as Denmark and Netherlands, the fiscal rules for expenditure, deficit and debt were anchored in the coalition agreement signed immediately after the elections, even before the formation of the government. The agreement determines the framework for the budget elements through the entire term. The government decides to consider a framework that will, at the beginning of the term of office, outline a program for the development of the budget elements during its term.

D. Transparency

- a. A Department of the Economic Advisor to the Government will be

established in the Prime Minister's office, headed by the Economic Advisor to the Government. Part of its functions will contribute to the improvement in transparency in conducting economic policy (for details of its functions and authority, see section 8 of the Recommendations: The Economic Advisor to the Government).

- b. Every recommendation that the Finance Ministry initiates and submits to the government must be accompanied by a presentation of the expected budgetary cost or saving.
- c. In the presentation of the budget documents, a distinction will be made between existing programs and new programs.
- d. The Finance Ministry will submit to the government, in advance of the third discussion, the group of tables that always appear in the book of the Main Points of the Budget, in the same format and according to the same level of detail that is submitted to the Knesset, but with the addition of the following change: The columns in the table of the budget proposal will include the actual budget for the previous year, the original budget for the previous year, a budget of changes for the previous year, an estimate concerning implementation in the current year, and a budget proposal for the coming year.

Below is a list of the Tables which must be presented to the government:

- Budget Proposal for the Fiscal Year.
- Forecast of State Revenues and Loans for the Fiscal Year.
- Estimated tax benefits for the Fiscal Year.
- Draft Budget for Fiscal Year: Business Enterprises.
- The Budget Deficit and its Financing for the Fiscal Year, in addition to an estimate for the implementation of the budget for the current year and the implementation of the budget for the previous year. The detail in the Table should be such that it is possible to calculate the deficit based on the sections appearing in the Table itself.
- Gross Expenditure by Economic Classification for the Fiscal Year, in addition to an estimate for the implementation of the budget for the

- current year and the implementation of the budget for the previous year.
- Revenues and Loans for the Fiscal Year, in addition to the estimate for the implementation of the budget during the current year and the implementation of the budget for the previous year.
 - Peak in the Labor Force or the Fiscal Y year, in addition to an estimate for the implementation of the budget for the current year and the implementation of the budget for the previous year.
 - Gross Expenditure according to the spending ministries for the fiscal year, in addition to the estimate for the implementation of the budget for the current year and the implementation of the budget in the previous year.
 - Net Expenditure according to the spending ministries for the budget year, in addition to the estimate for the implementation of the budget for the current year and the implementation of the budget in the previous year.
 - Debt Payments for the Fiscal Year, in addition to an estimate for the implementation of the budget for the current year, and the implementation of the budget during the previous year.
 - Interest Payments for the Fiscal Year, in addition to an estimate for the implementation of the budget for the current year, and the implementation of the budget during the previous year.
- d. The explanatory notes accompanying the Tables in the blue books submitted to the Knesset will be submitted in a uniform format for all government ministries. The explanatory notes will include an analysis of the results achieved in the areas of activity of the relevant ministry, in comparison with the goals set in previous years. Extensive space should be devoted to a description of the purposes of the new expenditures.
- e. The Finance Ministry will publicize quarterly, to the government and the public, all the agreements reached during the course of the year between employees of the budget department and the executive

ministries concerning the expenditures of the ministries ('definite budgetary agreements').

- f. The monthly implementation of the government budget during the previous month will be publicized by government ministries (and not by clusters, as is the norm today).

E. Should We Move to a Multi-Year Budgeting?

- a. Not to move to a multi-year budget
- b. To cancel the multi-year budget in its present format.
- c. In its stead, to draw up two forecasts (realistic and cautious) of the main fiscal variables for the next five years. These forecasts will be drawn up by the Economic Advisor to the Government, and will be submitted to the government, together with the State Budget.
- d. In countries with a coalition system, such as Denmark and Netherlands, the fiscal rules for expenditures, deficit and debt are anchored in the coalition agreement signed immediately after the elections and even before the formation of the government. This agreement sets the guidelines for budget aggregates throughout the entire government term. Consideration of a format is recommended that will outline, at the beginning of the term, a plan for developing budget aggregates during the term.
- e. To improve the rules concerning the transfer of surpluses from year to year, and to anchor the new rules in the Basic Law of the Budget.
- f. To determine the definition of the required surplus in the Basic Law of the Budget.
- g. To set in the Basic Law for the Budget the date for the transfer of surpluses to the executive ministries.
- h. To cancel the reserve sections in the sections of the executive ministries that are not intended for general reserve or for price rises.

F. Should We Move to a Accrual Basis?

Not to move to an accounting system for the budget on a accrual basis.

G. Should We Move to a Results-based budgeting?

1. The number of budget items

The government decides to decrease the number of budget line items according to the format formulated in Section A (Balance of Power in the Budget Process, section 3).

2. Results-Based Budgeting

- a. Not to move to a results-based budgeting
- b. To increase the importance of management according to results in the process of drawing up the budget in Israel. In every initiative for a new program or cancellation of an existing program, the initiator (the executive ministry or the Finance Ministry) will be required to prepare a well-reasoned memorandum of the policies answer the following three questions: What is the purpose of the program? How does the executive ministry intend to achieve the purpose of the program? What is the budgetary cost necessary to do so?
- c. To carry out an evaluation of existing programs once every few years in order to examine their efficiency and their need. The Economic Advisor to the Government will conduct the evaluations.
- d. The government can ask the Economic Advisor to the Government to receive an evaluation of the programs in the socio-economic sector.

H. The Economic Advisor to the Government

- a. A department in the Prime Minister's Office will be set up to deal with advice in planning and economic research (hereinafter, 'The Economic Advisor to the Government').
- b. The Economic Advisor to the Government will head of the department, and he will have an independent statutory position, like the Governor of the Bank of Israel.
- c. The functions of the Economic Advisor to the Government:
 1. Preparation of a proposal for the order of priorities in the state budget at the level of clusters (such as education, health, welfare and security). This proposal will be discussed, together with the

proposal of the Finance Ministry, in the Ministerial Committee on the Economy, in the discussion prior to the second discussion in the government.

2. Preparation of the macro-economic forecast required in the preparation of the state budget.
3. Preparation of an opinion about the proposal of economic policy of the Finance Ministry in the areas of budget, taxation and structural changes. The opinion will be distributed to the ministers together with the Finance Ministry's proposal and will be publicly publicized.
4. A cost-efficiency evaluation of all the new budgetary item proposals, main structural changes (according to his choice or at the request of the government) and investments in infrastructure.
5. Writing a booklet 'The national budget' that will be submitted to the government and the Knesset.
6. Setting the rules for recording budgetary acts.
7. Economic research in the areas of his activity.

The government shall decide that, until the establishment of the department of the Economic Advisor to the Government, the Governor of the Bank of Israel will continue to fulfill the function of the economic advisor to the government, as is defined in the present law of the Bank of Israel. The Research Section of the Bank of Israel will be temporarily responsible for the preparation of the macro-economic forecasts used in the preparation of the budget.

- d. The areas of activity of the Economic Advisor to the Government:
 1. Budget and taxation
 2. Public services, such as education and health
 3. Labor and Welfare
 4. Infrastructure and Quality of the Environmental
 5. Economic growth, personal capital and technology
 6. Market structure and regulation

- e. Appointment of the Economic Advisor to the Government:
 - 1. The Economic Advisor to the Government will be appointed by the government, at the recommendation of the Prime Minister, for a term of 5 years.
 - 2. The Economic Advisor to the Government will be an economist with high professional stature.
 - 3. The government may terminate the Economic Advisor to the Government according to the same criteria set forth in the law for terminating the Governor of the Bank of Israel from his position.
 - 4. The status of the Economic Advisor to the Government, its independence and his functions shall be anchored in law.

- f. Employees and budget:
 - 1. The Department of the Economic Advisor to the Government will employ 15 economists, research assistants and administrative staff.
 - 2. The department will be part of the Prime Minister's Office, and its activities will be financed from its budget.