

עשור של רפורמות בתקצוב ציבורי: מבט השוואתי

א. מבוא

חוסר הנחת מתהליך התקצוב הלאומי אינו מיוחד לישראל. אולם, מסקירת המצב במדינות שונות מתברר כי ייחודה של ישראל נעוץ בכך שהיא עדיין דבקה בסדרים שהתפתחו בראשית דרכה. כדי ללמוד מנסיונם של אחרים, הכנו שאלון מפורט (השאלון מופיע בפרק 4), הנוגע בעיקר לנקודות התורפה שזיהינו בתהליך התקצוב בישראל, והצגנו אותו למדינות האלה: אוסטרליה, ארצות הברית, בריטניה, גרמניה, ניו זילנד, ספרד, צרפת וקנדה. מתוך סקרנות ביקשנו לעמוד גם על תהליך התקצוב בסינגפור, שאמנם אין בה משטר דמוקרטי, אבל חלו בה התפתחויות מעניינות בתחום הכלכלה. למאמץ המחקרי גייסנו, כאמור, את פרופ' נעמי קיידן ואת פרופ' ג'ראלד קיידן, ובעזרתם קיבלנו תשובות מפורטות ומעניינות לרוב השאלות.

להשלמת התמונה ערכנו סיור לימודי בשלוש דמוקרטיות פרלמנטריות – שבדיה, בלגיה והולנד – שהן בעלות ניסיון מגוון ומעניין בתחום התקצוב, וכן הסתייענו בספרות המקצועית הענפה. במהלך הסיור חשנו בבירור כי ההיענות לפנייתנו, קבלות הפנים שלהן זכינו במדינות אלה, והזמן הרב שהואילו להקדיש לנו במהלכו, נבעו, בין השאר, מן ההתחבטות של המשרדים האחראים במדינות האלה בבעיות הדומות לשלנו. למדנו כי משרד הכספים הבלגי יזם מחקר דומה, ושלח משלחת ללמוד מנסיונם של שש מדינות באירופה. תוצאות המחקר ההשוואתי ראו אור בספר שפרסמה ממשלת בלגיה, ובו מדווח, בין השאר, על

נסיונה של דנמרק. בשל העניין המיוחד שמצאנו בדיווח על דנמרק, אנו כוללים כאן סיכום קצר הנוגע לנקודות שיש בהן כדי לעניין את הקורא הישראלי. המסקנה המרכזית שעלתה מן התשובות שקיבלנו היא, כי ברוב המדינות עוברים תהליכי התקצוב שינוי בכיוון הביזורי. ברוב המדינות שנבחנו עובר תהליך התקצוב הממשלתי שינויים מתמידים והתאמה לצורכי הזמן. **באוסטרליה**, למשל, הונהגה ב-1986 שיטה בשם PMB (ראשי תיבות של Program Management Budgeting) המעבירה את מרכז הכובד מתשומות (inputs) לתוכניות (programs). ב-1987 הונהגה שיטת תכנון תקציבי לזמן ארוך (ארבע שנים) בשם Portfolio Budgeting, הדומה לשיטת המעטפות שהוחל ביישומה בארץ.

בקנדה הונהגה ב-1979 שיטה בשם PEMS, והיא נזנחה ב-1989, לאחר שלא השיגה את יעדיה. שיטה זו החליפה שיטה אחרת, שהונהגה ב-1970, והיתה דומה בעיקרה לשיטת PPBS (Planning Programming Budgetary System) - bottom-up (קביעת החלוקה מלמטה למעלה) לשיטה בשם BOSS, שיטה ממוחשבת המבוססת על עקרון של top-down (קביעת החלוקה מלמעלה למטה). **בספרד** מנסה הממשלה, מאז 1977, לשפר את שיטת התקציב והצגתו. לאחר כשלונה של שיטת program budgeting (תקצוב על פי תוכניות, בשונה מתקצוב על פי תשומות), בעיקר בשל מחסור בכוח אדם מקצועי, הוחל בשנות ה-80 בתהליך שבמרכזו עומדים הדגשת היעדים והערכת התוצאות. מ-1988 עוברות בכל שנה כמה תוכניות תהליך מעקב שיטתי, במטרה לבחון את היעדים ואת העמידה בהם.

בבריטניה הוכנסה בשנות ה-80 שיטה בשם (Financial Management Initiative) FMI, שמטרתה להגדיר את היעדים ואת השיטות למדידתם, להגדיר את האחריות האישית להשגת היעדים, ואת המידע הנדרש לגורמים הנושאים באחריות כדי לכוון את יחידותיהם להשגת היעדים במגבלות התקציב.

שבדיה ו**נורבגיה** הולכות בעקבותיה של **דנמרק**, שהחלה לפני כמה שנים בשיטת תקצוב רבי-שנתית. יישום השיטה נעשה בזהירות רבה, צעד אחר צעד, ולווה בהדרכה למשרדים מחד ובהיוון חוזר מן המשרדים מאידך.

הרפורמה בתקצוב **בניו זילנד** היא נדבך מרכזי בתהליך שינוי מבני, שראשיתו ב-1988, ושבמרכזו הפרטה עמוקה של פעילויות ממשלתיות. כחלק מן התהליך הכללי, נחתמו חוזים אישיים עם מנכ"לי המשרדים, וניתנו להם סמכויות ניהול נרחבות. הממשלה רואה את תפקידה בקניית שירותים, בבעלות על גורמי ייצור (במגזר הציבורי), ובמימון תשלומי העברה, ובמסגרת זו היא מנסה לפעול לפי אמות מידה עסקיות, ולאמץ כללים עסקיים של חשבונאות.

בהולנד החלו ממשלות הקואליציה לעגן את מטרותיהן המקור-כלכליות בהסכמים הקואליציוניים. מזה כמה שנים נעשה מאמץ לבזר את הניהול

הממשלתי בדרך של צמצום סעיפי התקציב, ובמקביל להפוך את מסמך התקציב למובן וקריא יותר.

ב. מעבר לשיטה ביזורית

מגמה בולטת בכמה מן המדינות היא הנטייה לתת ליחידות הביצוע במסגרת המיניסטריונים ולמיניסטריונים עצמם יותר חופש לבחור לעצמן את פונקציית הייצור. מידת החופש שונה ממדינה למדינה, בהתאם לתרבותה ולנסיונה. רפורמה מהותית בתהליך התקצוב כרוכה גם בשינוי מבני בשירות המדינה ובמינהל הציבורי:

שירות המדינה בהולנד דומה במבנהו לשירות המדינה בישראל. מלבד השר, כל עובדי המשרד, כולל המנכ"ל, הם עובדי מדינה. השר רשאי להביא עוזר פוליטי מבחון, אבל תחום עבודתו לא יהיה בענייני המשרד, והוא מעין קצין קישור בין השר לבין מפלגתו.

השר מגן על התקציב בפרלמנט ואחראי בפניו על ביצועו. למעשה, אין בהולנד תקציב אחד, אלא חוק תקציב נפרד לכל משרד (17 תקציבים בסך הכל), ובו סעיפי הכנסה וסעיפי הוצאה. מספרם הכולל של הסעיפים – הכנסות והוצאות – העומדים להצבעה בפרלמנט ונתונים לפיקוח היה עד לפני כמה שנים כ-2,000, וכיום ירד לכ-900. בהולנד אין לממשלה מערכת כספים אחידה. אחת מיחידות אגף-התקציבים אחראית למתן הוראות הדיווח ולקביעת עקרונות הרישום למערכת הממשלתית, אבל הנהלת החשבונות מבוזרת ונעשית בכל משרד בנפרד. המבקר הפנימי של כל משרד, לעתים בסיועם של משרדים לראיית חשבון, אחראי לביקורת החשבונאית, ובסוף השנה עליו לחתום על דו"חות המשרד. המגמה המתמשכת בהולנד, כמו ברבות מן המדינות האחרות, היא מתן יותר אחריות למשרדים ומעבר מתקצוב תשומות להגדרת יעדים במונחים כמותיים:

בדנמרק מגביל חוק התקציב את המיניסטריונים ואת יחידות הסמך, לא בהוצאה הכללית בלבד, אלא גם בהוצאה לסעיף המשכורת. ההגבלה אינה על מספר המשרות, אלא על ההוצאה. ההגבלה משולבת בהחלטת הממשלה לצמצם את ההוצאה הכספית לשכר בשירות הממשלתי ב-2% לשנה. גם בדנמרק, בעקבות תהליך הביזור של השנים האחרונות, ירד מספר סעיפי התקציב מ-2,000 ל-700. מעניין לציין שבתהליך הביזור – ביטול המעקב הצמוד של האוצר והטלת האחריות על המיניסטריונים – עברה דנמרק מגירעון תקציבי, של 5% מהתל"ג ויותר, לעודף תקציבי (עם זאת, ביזור אינו תנאי הכרחי ומספיק לביטול הגירעון).

שבדיה היא הדוגמה הקיצונית ביותר לביזור, ויש בה כדי להעיד על המגמה

במדינות האחרות. בשבדיה אין מקבילה לנציבות שירות המדינה שלנו. העובדים בשירות הציבורי מתחלקים לשתי קבוצות: האחת, כ־2,000 עובדים, מועסקים על ידי המיניסטרוניום השונים בהסכם העסקה ישיר בין המיניסטרוניום לבין עובדיו. תנאי ההעסקה יכולים להיות שונים. מצויה סוכנות ממשלתית למשאבי אנוש, אבל תפקידה מתמצה בייעוץ ובאספקת מידע על שוק העבודה. עובדי המיניסטרוניום הם עובדי מטה של השרים, הם מעורבים בתהליך קבלת ההחלטות והבקרה בלבד, ואינם עוסקים בביצוע.

הקבוצה השנייה מונה את כל שאר עובדי הציבור, המאורגנים בכ־170 תאגידים (Agencies), שהוקמו לצורכי ביצוע. כל תאגיד הוקם בתוקף חוק לביצוע מטרה ספציפית: תאגיד להפעלת החינוך באמצעות בתי הספר, תאגיד המכס ומס ההכנסה, בינוי כבישים, דרכים, מסילות-ברזל וגשרים. כל תאגיד מחליט על מספר עובדיו ועל שכרם. לכל תאגיד מועצה מייעצת, ובה מומחים ואנשי ציבור ואף חברי פרלמנט המומחים בנושא. התאגידים כפופים לממשלה הממנה את ראשיהם.

חוק התקציב השבדי מקיף 700 סעיפים. לכל תאגיד מוקדש סעיף תקציבי אחד או יותר, והוא נזקק לאישור הפרלמנט. אולם במסגרת הסעיף שאושר רשאים התאגיד או השר לבחור את שיטת הביצוע היעילה ביותר, ללא התערבות הפרלמנט או האוצר. בזמן הדיון התקציבי הדגש הוא על התפוקות הצפויות, ולא על התשומות.

בדיון התקציבי בפרלמנט מגן השר על הצעת הממשלה, ולעתים הוא מזמין לדיון גם את עובדי המיניסטרוניום. עובדי האוצר ואגף-התקציבים אינם נוכחים בדיונים על תקציבי המיניסטרוניום. שר האוצר מופיע רק בראשית הדיון ומציג את עמדת הממשלה בנוגע לגירעון, לדרכי מימונו ולהקצאות הכלליות בין המשרדים. מספרם הנמוך של עובדי אגף-התקציבים ממחיש את אי-המעורבות של האגף בפרטים: 40 עובדים בלבד, מהם 24 "קציני תקציב", שהם גם פרנטיים למשרדים לתקצוב (כשניים לכל משרד) וגם פוקחים עין על הביצוע (אין פונקציה של חשב כללי).

גם מעמדו של השלטון המקומי בשבדיה ממחיש היטב את התפיסה הביזורית: הרשויות המקומיות והרשויות האזוריות נהנות ממידה רבה של אוטונומיה, כולל הסמכות המעוגנת בחוקה להטיל מס הכנסה (כ־40% מסך התקציב של הרשויות המקומיות). השתתפות הממשלה (כ־25% מהתקציב) – המיועדת והכללית – מתמקדת בסעיפי הוצאה גדולים, ומותירה מרחב רב לשיקול דעתו של הדרג המקומי.

במעבר לשיטות ניהול מבחורות נכללים בדרך כלל היסודות האלה:

* הגדרת יעדים, במונחים כמותיים ואיכותיים, ליחידות ביצוע ולמשרדים ממשלתיים;

* הגדרת מדדים כמותיים לבקרת תפוקות;

- * מתן חופש רב (מידת החופש שונה בכל מדינה) ליחידות הביצוע לבחור לעצמן את פונקציות הייצור לתוצרתן;
- * הטלת אחריות ספציפית לביצוע התקציב (על ממוני יחידות, מנכ"לים, או שרים – לפי העניין);
- * מעבר מתקצוב ופיקוח על תשומות לתקצוב ופיקוח על תפוקות;
- * מעבר מתקצוב bottom-up לתקצוב top-down, עם דגש על עדיפויות לאומיות.

ג. לוחות זמנים בתהליך קבלת ההחלטות התקציביות

תהליך הכנת התקציב שונה בכל מדינה בפרטיו, אבל דומה בכללותו. נציג כאן את עיקרי תהליך התקצוב השבדי, הדומה ביסודו לכל המדינות שבהן נאסף המידע.

10 חודשים לפני תחילת שנת התקציב: המחלקה הכלכלית של משרד

האוצר מניחה על שולחן שר האוצר מסמך תחזית מקור-כלכלית, ובו המלצות לצעדים מקור-כלכליים עיקריים. (המסמך דומה במטרותיו למסמך עיקרי התקציב שלנו, אבל מפורט הרבה יותר). האוצר אחראי למסמך, אבל את המודלים המקור-כלכליים שבבסיסו פיתח מוסד יוקרתי למחקר כלכלי. הבנק הלאומי של שבדיה מנוטרל מן התהליך, ומכין מסמכים עצמאיים.

9 חודשים לפני תחילת שנת התקציב: שר האוצר, לאחר שלמד את המלצות המחלקה הכלכלית באוצר, ולאחר שגיבש החלטה פוליטית על האפשרויות הפתוחות בפניו, מוסר לאגף-התקציבים את המטרות המדיניות הנראות אפשריות לביצוע במסגרת תחזיותיה של המחלקה הכלכלית.

8 חודשים לפני תחילת שנת התקציב: אגף-התקציבים מקבל תחזיות לגביית מסים (מגוף בשם National Audit Bureau) המקביל למבקר המדינה שלנו. הוא ממלא פונקציות חשביות, ולפיהן בונה תחזית תקציב בסיסית, המניחה אי-שינוי בחוקי ההכנסה וההוצאה, ומנחה את התחזית המקור-כלכלית של המחלקה הכלכלית. (דומה להליך המקובל בישראל).

7 חודשים לפני תחילת שנת התקציב: שר האוצר, לאחר התייעצויות עם ראשי האוצר, ממליץ על שינויים נדרשים בתקציב, ומעביר את ההצעה לממשלה. במקביל הוא פותח בסדרת פגישות עם השרים, לדיון בתקציבי המיניסטרוניים והתאגידים הכפופים להם. במקרה שאין הסכמה, מועברת ההכרעה לראש הממשלה. תמיכת ראש הממשלה בשר האוצר נחשבת חיונית לתפקוד הממשלה.

6 חודשים לפני תחילת שנת התקציב: הממשלה מציגה את הצעת התקציב

בפני הפרלמנט. משעה שהחליטה הממשלה על התקציב, הוא מחייב את השרים באחריות קולקטיבית. שר שאינו מוכן להגן על תקציבו – מתפטר. **5 חודשים לפני תחילת שנת התקציב:** שר האוצר מופיע בוועדת הכספים ומציג את ההנחות הבסיסיות על גודל התקציב, גודל הגירעון, גביית המס וחלוקת תקציב ההוצאות בין המיניסטרוניום. ועדת הכספים עורכת דיון, ומפרסמת המלצות כלליות – התואמות, כמובן, את הנחות הממשלה (לקואליציה רוב בוועדה) – לוועדות הפרלמנט השונות.

4-3 חודשים לפני תחילת שנת התקציב: תקציבי המיניסטרוניום נדונים בפרלמנט, לכל מיניסטרוניום ולסוכנויות הכפופות לו יש ועדה מיוחדת, ובנוסף להן קיימת ועדה למסים. הוועדות יכולות לשנות סעיפי הוצאות בתוך המיניסטרוניום, ואף לחרוג, בניגוד להמלצות ועדת הכספים, מהתקציב שהוצע.

3 חודשים לפני תחילת שנת התקציב: משרד האוצר רשאי (אבל אינו חייב) להגיש תיקון להצעה או אף תוספת לתקציב. משרד האוצר משתמש בזכות זו, אם נראה לו שתיקוני הוועדות ערערו את יסודות התקציב. **2-1 חודשים לפני תחילת שנת התקציב:** הוועדות עורכות דיון מחודש, ובתום הדיון נערכת הצבעה והתקציב מאושר.

- ניסיון השנים מוכיח שבמהלך דיוני הפרלמנט מתקבלים שינויים בכ-30 סעיפים (מבין 700 סעיפי התקציב), בהיקף של כ-1% מסכום התקציב. מההליך הזה, שדומה כאמור, לסדר הזמנים בקבלת החלטות התקציביות במדינות אחרות, אפשר להסיק כמה עקרונות:
- * ההליך התקציבי מתחיל במסמך מקור-כלכלי מפורט ופורמלי, המציג תחזיות ומציע יעדים כלכליים;
 - * ההליך מתחיל כשנה לפני תחילת שנת הכספים;
 - * כשישה חודשים לפני שנת הכספים, לאחר דיון, הממשלה מציגה את התקציב בפני הפרלמנט;
 - * הדיון בפרלמנט נערך בשתי רמות, ברמת המקרו – בוועדת הכספים, וברמת המיקרו – בו זמנית בכמה ועדות המקבילות למבנה המיניסטרוניום בממשלה;
 - * לדיונים בפרלמנט מוקצב זמן ארוך, יחסית.

פרק הזמן הארוך שבין תחילת התהליך וסיומו, חסרונו – לדעתנו – בכך שהחזיון המקרו-כלכלי, הבסיס לתכנון התקציבי, פחות טוב; ויתרונו בכך שבבניית הצעת התקציב, הוא מעניק עדיפות לשיקולים לטווח ארוך על פני שיקולים לטווח הקצר.

ד. תקציב רב־שנתי

ברוב המדינות נהוגות רמות שונות של יישום תקציב רב־שנתי. גם במדינות שבהן אין תקציב רב־שנתי, כהולנד למשל, משמש למעשה מסמך פנימי של האוצר כתקציב רב־שנתי, המבטא את הפרמטרים שעליהם הוסכם במסגרת ההסכם הקואליציוני לארבע שנים. מבין מדינות סקנדינביה, נאמר לנו, דנמרק היא המובילה, ומציבה דוגמה לאחרות. שבדיה, שבה ביקרנו, נמצאת רק בראשית הדרך ליישום התקציב הרב־שנתי.

ברוב המדינות שנחקרו בפרויקט נראה התקציב הרב־שנתי דומה לתקציב הרב־שנתי הישראלי; כלומר, מעטפות או מסגרות כלליות, שאינן מחייבות חוקית, אבל הן אינדיקטורים אמיינים לכוונות הממשלה בעתיד. יש הסבורים שתועלתו של התקציב הרב־שנתי משתפרת עם הזמן. עם זאת, ניסיון של כמה מהמדינות (קנדה, למשל) ביישום של תקציב רב־שנתי אינו חיובי דווקא.

ה. בחינה תקופתית של תוכניות משמעותיות

לרוב המדינות יש מנגנון לבחינה תקופתית של פרוגרמות שונות ותשלומי העברה (Entitlements), הבודק אם יש בהם עדיין תועלת. מאז 1981 פועל בהולנד מנגנון המופקד על בחינות עומק, שבמסגרתו נבדקים כל שנה ביסודיות כשבעה נושאים שונים, כגון: תשלומי העברה, פנסיות ופעולות ייעול במערכת הממשלתית. בראש המנגנון עומדים ראש הממשלה, סגן ראש הממשלה ושר האוצר. הדיווחים של קבוצות הבדיקה מובאים בפני הממשלה והפרלמנט, ואף מתפרסמים בציבור, ובעת הכנת התקציב מתחשבים בדרך כלל במסקנות אלה. מובילי רעיון התקציב הרב־שנתי בשבדיה מתכוונים לערוך, מדי שנה בשנה, בדיקת עומק בשליש מ־700 סעיפי התקציב. ואולם, בחינת עומק זו תהיה, בהכרח, שטחית מזו שנהוגה בהולנד.