

מי שולט בתהליך התקצוב

מספרים על יהודי אמריקאי שביקר בארצנו הקטנה בראשית דרכה. הוא התעניין בבעיותינו, התרשם מגודלה של המדינה, דרש ושאל, ולבסוף הגיע למסקנה: כל שנחוץ לכם הוא שריף טוב, כמה סגנים ותחנה לכיבוי אש.

ידידנו האמריקאי הגזים מעט באשר לגודל הסגל הנדרש לניהול ענייני המדינה ולסוג הכישורים הנחוצים לו. אולם, החזון של מדינה ללא פוליטיקה, של דמוקרטיה ללא המערבותם המקלקלת של פוליטיקאים, של מדינה שמושל בה מנגנון מקצועי קטן ויעיל – חזון זה מוסיף להדהד במקומותינו גם אחרי 45 שנים של התבגרות פוליטית.

כבר באמצע המאה הקודמת ידע הפילוסוף האנגלי ג'ון סטיוארט מיל לעמוד על חשיבותו של המינהל המקצועי למשטר החופשי: "החופש אינו יכול לתת פירות משובחים, ולעתים קרובות הוא מתמוטט כליל, אם אין מוצאים את הדרך לאחד אותו עם מינהל מאומן ומנוסה" ("ממשל של נציגים", תר. יוסף אור, מגנס ירושלים, תשי"ח, עמ' 114). בדבריו רומז מיל גם לבעייתיות שבצירוף בין דמוקרטיה לבירוקרטיה. הקושי נעוץ בניגוד המהותי בין הדרישה הדמוקרטית להיענות ולאחריות כלפי ציבור הבוחרים לבין הדרישה הבירוקרטית למקצועיות ולאפקטיביות טכנית.

אין עוד תחום שבו הניגוד הזה בולט יותר מאשר בתהליך התקצוב, ואין עוד מדינה דמוקרטית שבה אין לבירוקרטיה תפקיד מכריע בו. תהליך זה, שבמסגרתו נקבעים יעדים וסדרי קדימויות לאומיים, הוא בו בזמן תחומה של היעילות ושל ניהול כספי מקצועי ואחראי. הכנת תקציב המדינה אינה עניין לחובבנים; ועם זאת, קביעת יעדים לאומיים אינה עניין לפקידים. הדחף הדמוקרטי של הפוליטיקאים לשאת חן ולהיענות לרחשי הלב קצרי-הטווח של ציבור הבוחרים עלול להיות לרועץ בהשגת מטרות ארוכות-טווח; ובאותה נשימה, בירוקרטיה בלי חזון ובלי מטרות על מוגדרות, שיעדה העיקרי שמירת הקופה, עלולה להפר את האיזון, המושג רק בעמל רב, בין עקרון האחריות לבין עקרון היעילות.

הזירה בה נקבעים יעדים וסדרי עדיפות לאומיים – פסגתו של ההליך הפוליטי – נהפכה בישראל לזירת התנהגות שאינה מוסיפה כבוד לפוליטיקה ולפוליטיקאים; ובאותה עת – בתהליך התקצוב – מביאה הדומיננטיות של אגף התקציבים

לתוצאות לא רצויות ולתת-הקצאה של משאבים לטווח הארוך. זאת מבלי שכושרו המקצועי של האגף יוכפף למטרות מדיניות וחברתיות שהוכתבו לו מבחוץ.

עולמם של הפוליטיקאים הוא עולם עתיר ביעדים, במשאלות לב, אך אין בו מגבלות תקציביות. מול עולם זה התפתח בארץ עולם ביוקרטי שכל כולו מגבלות, אך אין בו פונקציית מטרה. ככל שהצליחו הפוליטיקאים להשיג את מטרותיהם, אגב הקרבת העתיד והיציבות (גירעון תקציבי ענק), כן הגבירו שומרי החומות באגף התקציבים ובאוצר את מלחמתם, וכלי נשקם העיקריים הם בניית גדרות וביצורן, התערבות בפרטים והדגשת המגבלות. כתוצאה מהמאבק הזה, נותרה לשרים השפעה מעטה על תקציב משרדיהם; השפעתה של ועדת הכספים של הכנסת ניכרת בדרך כלל רק בשוליים; במליאה, הנקראת מדי שנה בשנה לאשר את התקציב, ברור לכל כי ההצבעה מתנהלת על-פי הגושים, ותחת עינם הפקוחה של המצליפים. הדחיקה המכוונת של הדרג הפוליטי אל שולי תהליך התקצוב באה לידי ביטוי גם בעת ביצוע חוק התקציב. הפקידים במשרד האוצר מתייחסים אל הדרג הפוליטי בחוסר אמון, משום שהוא חשוד עליהם בהיענות ללחצים פופוליסטיים. אולם בביצוע התקציב מופגנת אותה מידה של חוסר אמון כלפי גורם נוסף: הביוקרטיה במשרדי הממשלה. ידיהם של השרים והמנהלים הבכירים המשרתים לצדם – כבולות טענותיו של ראש הממשלה, יצחק רבין, נגד "הפוגלים" – "חבורת ילדים שלא מבינה מה קורה לעם ולממשלה" – הן המשך חריף במקצת לטענתו של השר לשעבר, אהוד אולמרט, כי "רפרנט באוצר, יש לו יותר השפעה על קביעת סדרי העדיפויות הלאומיים מאשר לשר בכיר בממשלה" (ר' פרק 2).

מקור עבודתנו על תהליך התקצוב בישראל, איננו בסקרנות אינטלקטואלית גרידא, אלא בחוסר נחת מן התהליך שהכרנו, איש איש מנקודות התצפית שלו. בראשית הדרך הערכנו כי דרושה רפורמה בתהליך; הערכתנו התבססה במהלך סיור לימודי שערךנו בשבדיה, בבלגיה ובהולנד, ולנוכח האינפורמציה הרבה שצברנו ממדינות דמוקרטיות נוספות. גילינו כי חוסר הנחת מתהליך התקצוב אינו מיוחד לישראל; אולם, בשונה מישראל, רוב המדינות אינן מסתפקות בטרוניות ובביקורת, אלא מצויות בעיצומו של תהליך קונסטרוקטיבי להחלת רפורמות מתמשכות. מצאנו גם דמיון רב בין הקווים המנחים את מרבית הרפורמות והשינויים שהונהגו במדינות השונות. זאת ועוד, ניסיון העבר הלא רחוק של אחדות מן המדינות האלה (הולנד היא דוגמה בולטת לכך) דומה לניסיון שלנו. עובדה זו חיזקה את התחושה שיש מוצא, וש"אפשר גם אחרת".

אנו מבקשים לשתף את הקורא בממצאינו ובהצעות שהעלינו, בהזדמנויות שונות, לרפורמה מקיפה בתהליך התקצוב בישראל. **בפרק הראשון** משרטט אמןן נויבך, הנספח הכלכלי של ישראל בווישינגטון, את "החיים על פי אגף

התקציבים" – דיוקנו של האגף, הפילוסופיה שלו ומקור עוצמתו. **בפרק השני** מוצג התפקיד השולי שממלאת הפוליטיקה בתהליך התקצוב בישראל (בניגוד לתפקידה המרכזי בחלוקת השלל התקציבי. תפקיד מרגיז אמנם, אבל בסופו של דבר שולי לתקציב כולו), ומנגד – הדומיננטיות של משרד האוצר בתהליך. פרק זה מסכם דיון שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה לקראת סוף חודש יוני 1992, בהשתתפות הבכירים המופקדים על הכנת התקציב ועל ביצועו (בהווה ובעבר). התמונה העולה משני הפרקים האלה שונה במידה רבה מן המומלץ, הן בתיאוריה דמוקרטית והן בתורת ניהול מתקדמת. ראייה לכך אפשר למצוא לא רק בספרות המקצועית, אלא גם בהתבוננות על לבטיהן של מדינות דמוקרטיות שונות בשאלות ובבעיות המציקות גם לנו, ובניסיון ההתמודדות שלהן.

ניסיון זה מוצג בקיצור נמרץ **בפרק השלישי**, עבור קוראים המעוניינים להכיר את קווי המתאר של רפורמות תקציביות, מבלי להזדקק לתיאור מפורט ולעתים טכני של שיטות הנהוגות במדינות שונות. על מנת לבחון את הניסיון הישראלי בפרספקטיבה רחבה יותר, ובמגמה לאמץ רעיונות וללמוד מניסיונם של אחרים, ניסחנו שאלון מפורט, ששימש כלי לליקוט מידע ממדינות דמוקרטיות שונות. **בפרק הרביעי** מובאים השאלון ותוצאותיו של המחקר, ששותפים לו פרופ' נעמי קיידן, עורכת כתב העת הידוע בתחום התקצוב הציבורי, Public Budgeting and Finance, ופרופ' ג'ראלד קיידן, מומחה למינהל ציבורי מאוניברסיטת דרום קליפורניה.

הפרק האחרון מסכם את עיקר הטיעונים, ומציע אבני יסוד לרפורמה מקיפה בתהליך התקצוב בישראל.