

מאזן הכוחות בתהליך התקצוב

ד"ר מומי דהן

האוניברסיטה העברית והמכון הישראלי לדמוקרטיה

הרצאה בפני אגודת ידידי האוניברסיטה הפתוחה, 25.3.2011

ההרצאה מבוססת על הספר: מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, אבי בן בסט ומומי דהן

שיקולים בעיצוב תהליך התקצוב

- משמעת תקציבית
- שימוש יעיל בכספי משלמי המסים
- ביטוי סדר העדיפויות של החברה

דגמים של תהליך התקצוב

- ריכוזי

- א. מודל ההאצלה/משטר נשיאותי
- ב. המודל השיתופי/משטר קואליציוני

- מבוזר

מאפייני מודל ההאצלה

(צרפת ואוסטריה)

- **שלב ההכנה**

— האצלת כוח אסטרטגי לשרים בלי תיק

- **שלב החקיקה**

— האצלת כוח אסטרטגי לממשלה

- **שלב היישום**

— האצלת כוח אסטרטגי למשרד האוצר

מאפייני המודל השיתופי

(הולנד ודנמרק)

• שלב ההכנה

- הצבת כללים פיסקאליים שנקבעים על ידי מנהיגי מפלגות הקואליציה
- שיתוף משרדי ההוצאה בקביעת הרכב ההוצאות של משרדיהם
- מחלוקות בין שרים מוכרעות על ידי מנהיגי מפלגות הקואליציה

• שלב החקיקה

- דומה למודל ההאצלה

• שלב היישום

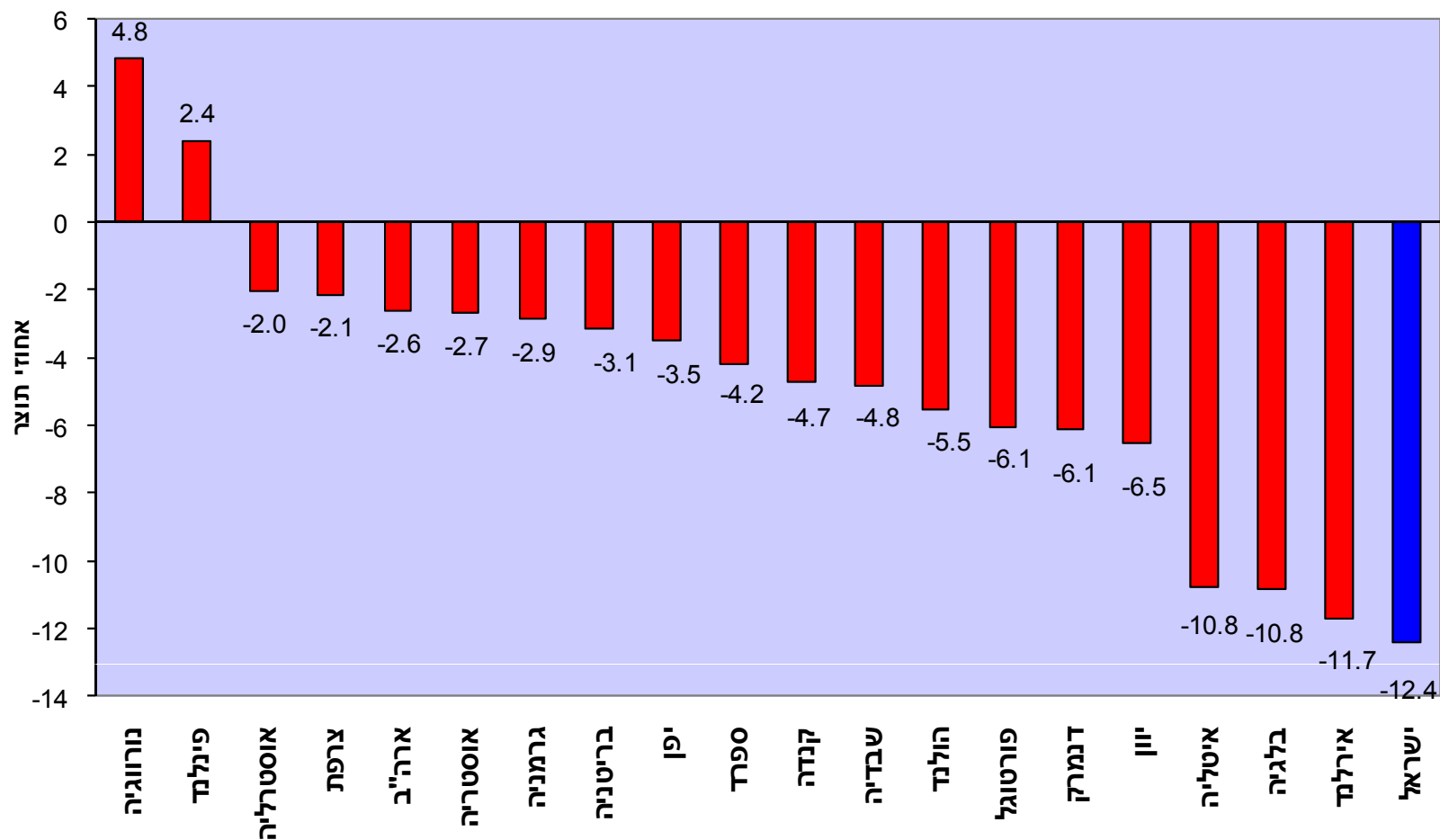
- דומה למודל ההאצלה

תהליך התקצוב בישראל בפרספקטיבה היסטורית

- תהליך התקצוב הנוכחי עוצב בעקבות נזקי "העשור האבוד" וטראומת ההיפר-אינפלציה של שנות השמונים
 - חוק יסודות התקציב (כולל סעיף 29, שכר)
 - חוק ההסדרים (במקור, אמור היה להיות זמני)
 - חוק אי ההדפסה ובלוימת האינפלציה
- בשתי המפלגות הגדולות הייתה הפנמה עמוקה של הסכנה הטמונה במדיניות תקציבית בלתי מרוסנת

הגירעון של הממשלה הרחבה (אחוזי תוצר)

הנוף הבינלאומי בשנים 1980-1984

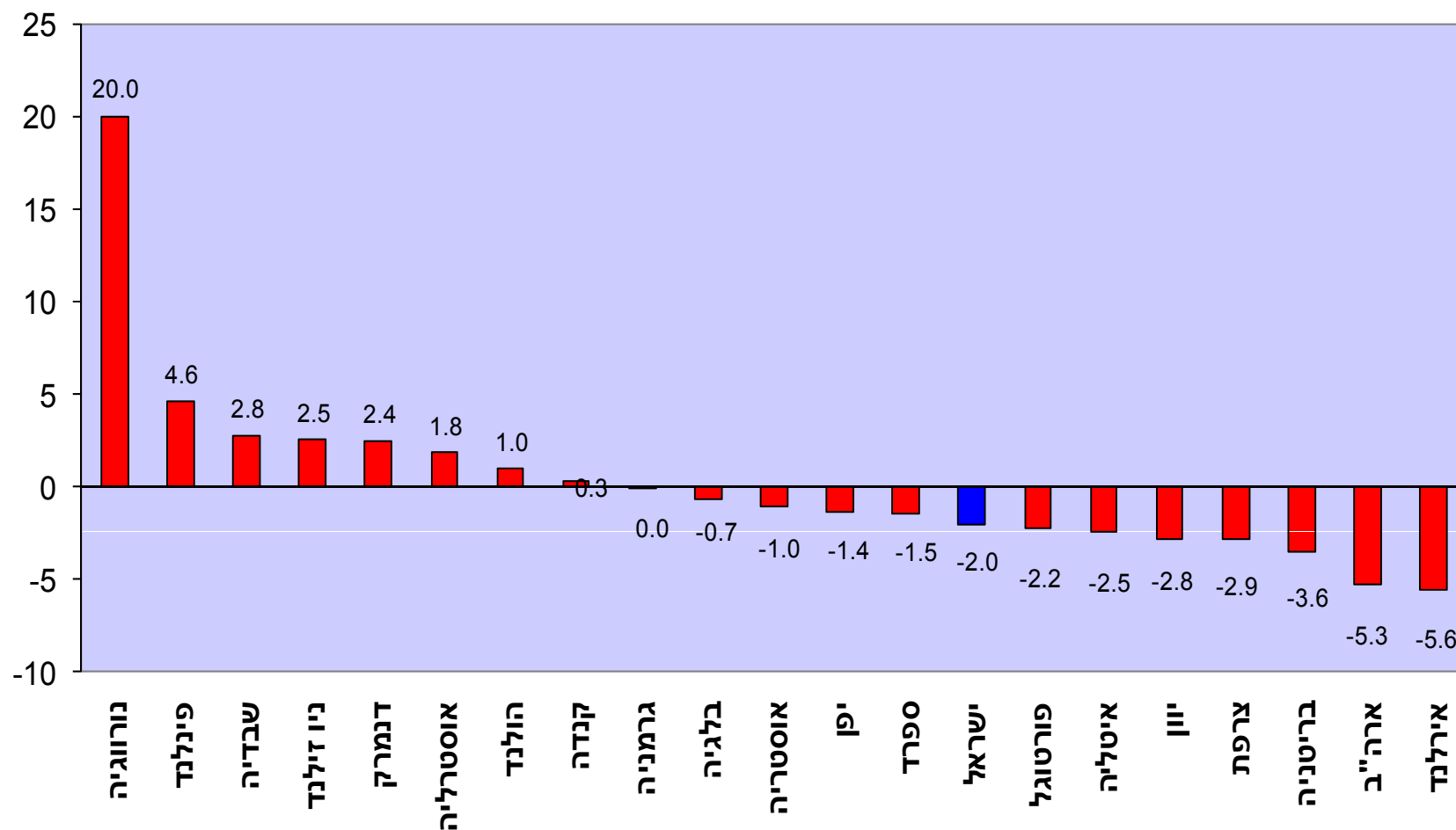


Source: OECD, Economic Outlook no. 60, General Government Financial Balances

נתוני הגירעון של ישראל מקורם בדו"ח בנק ישראל והם אינם לפי המדידה המקובלת ב-OECD.

גירעון הממשלה הרחבה, 2008

(אחוזי תוצר)



Source: OECD, Economic Outlook no. 84, Fiscal Balances and Public Indebtedness, 2008.

נתוני הגירעון של ישראל מקורם בדו"ח בנק ישראל 2008 והם אינם לפי המדידה המקובלת בעולם.

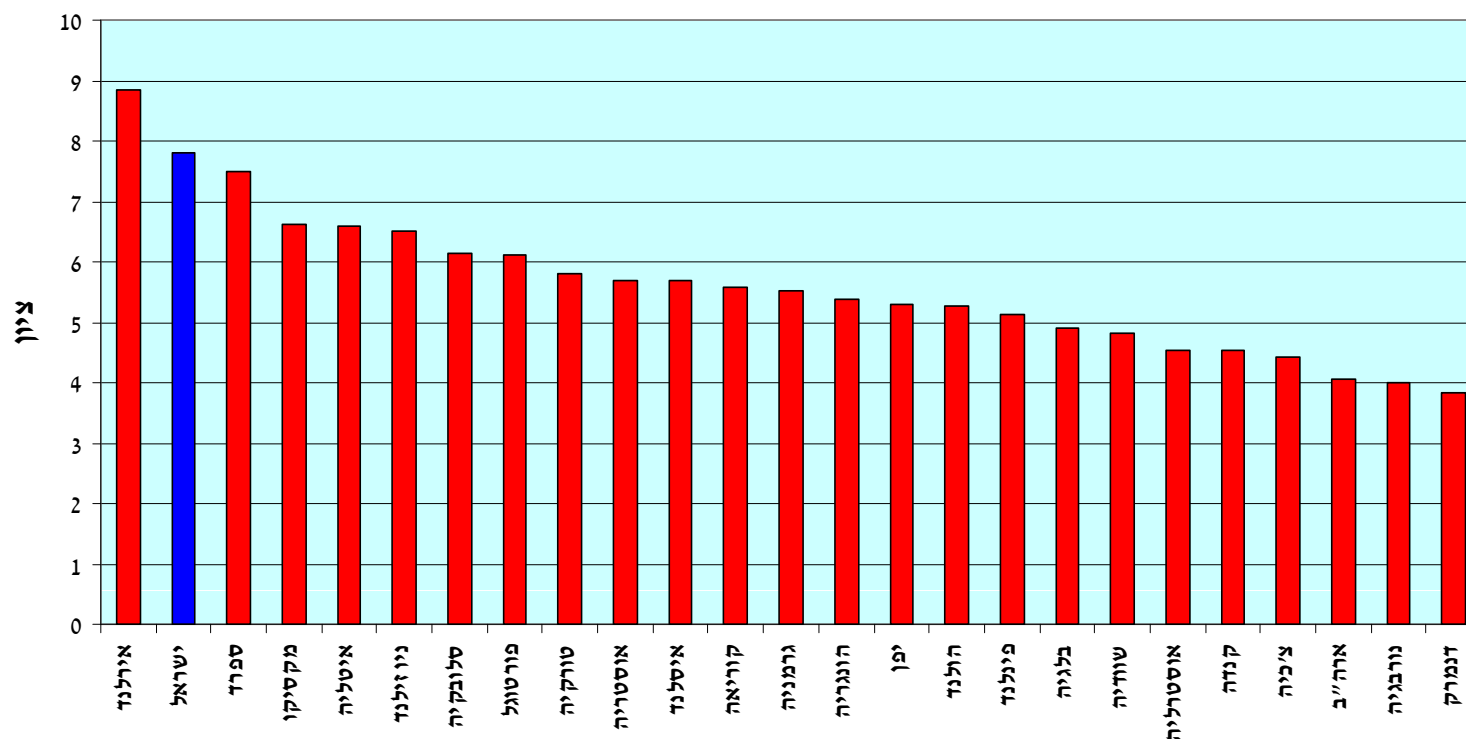
תהליך התקצוב בישראל בפרספקטיבה בינלאומית

ממצא מרכזי בספר:

תהליך התקצוב בישראל ריכוזי מאוד בכל
שלביו יחסית למקובל בעולם.

מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב

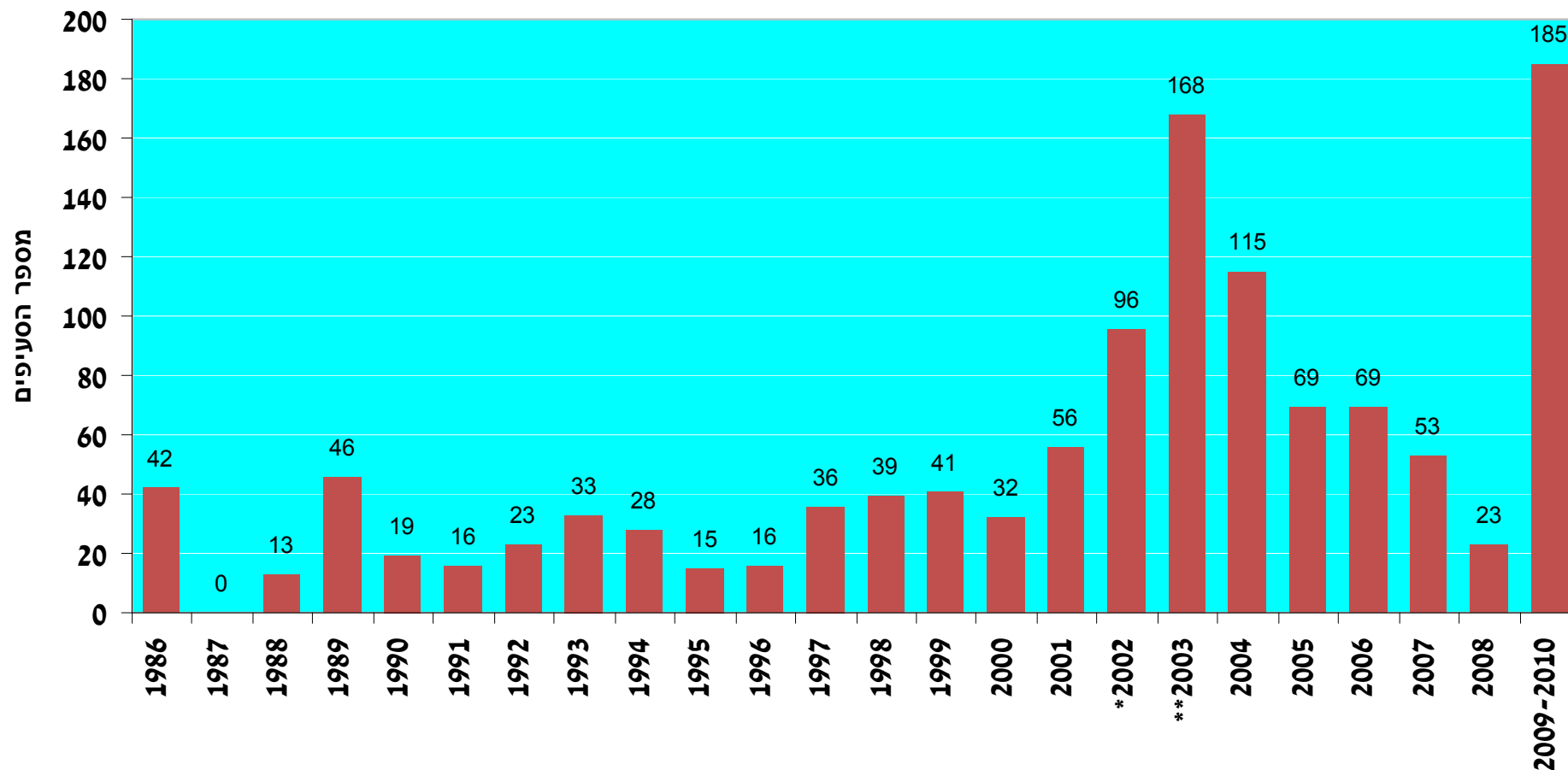
(מדד מסכם של שלבי ההכנה, החקיקה והיישום)



המקור: אבי בן בסט ומומי דהן, **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.
עיבודי המחברים על בסיס נתוני סקר של ה-OECD והבנק העולמי על תהליך התקצוב. בסקר שנערך בשנים 2003/4 השתתפו אגפי התקציבים של 40 מדינות ומתייחס לנתוני שנת 2002.

היקף השימוש בחוק ההסדרים

מספר הסעיפים



המקור:

נחמיאס וקליין (1999) לשנים 1986 עד 1999

בן בסט ודהן (2006) לשנים 2000 עד 2005 ובתוספת עדכון לשנים האחרונות.

* כולל גם את חוק תכנית החירום הכלכלית, התשס"ב-2002, שהינו בעל אופי דומה לחוק ההסדרים.

** כולל גם את חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, התשס"ג-2003, שהינו בעל אופי דומה לחוק ההסדרים.

מאזן הכוחות בממשלה: עוצמת משרד האוצר בשלב ההכנה

- האצלת כוח אסטרטגי לשרים בלי תיק (שר האוצר וראש הממשלה)

— משטר יעדים פיסקאליים (מאז 1992)

— סדר ההצבעות בממשלה (Top-down)

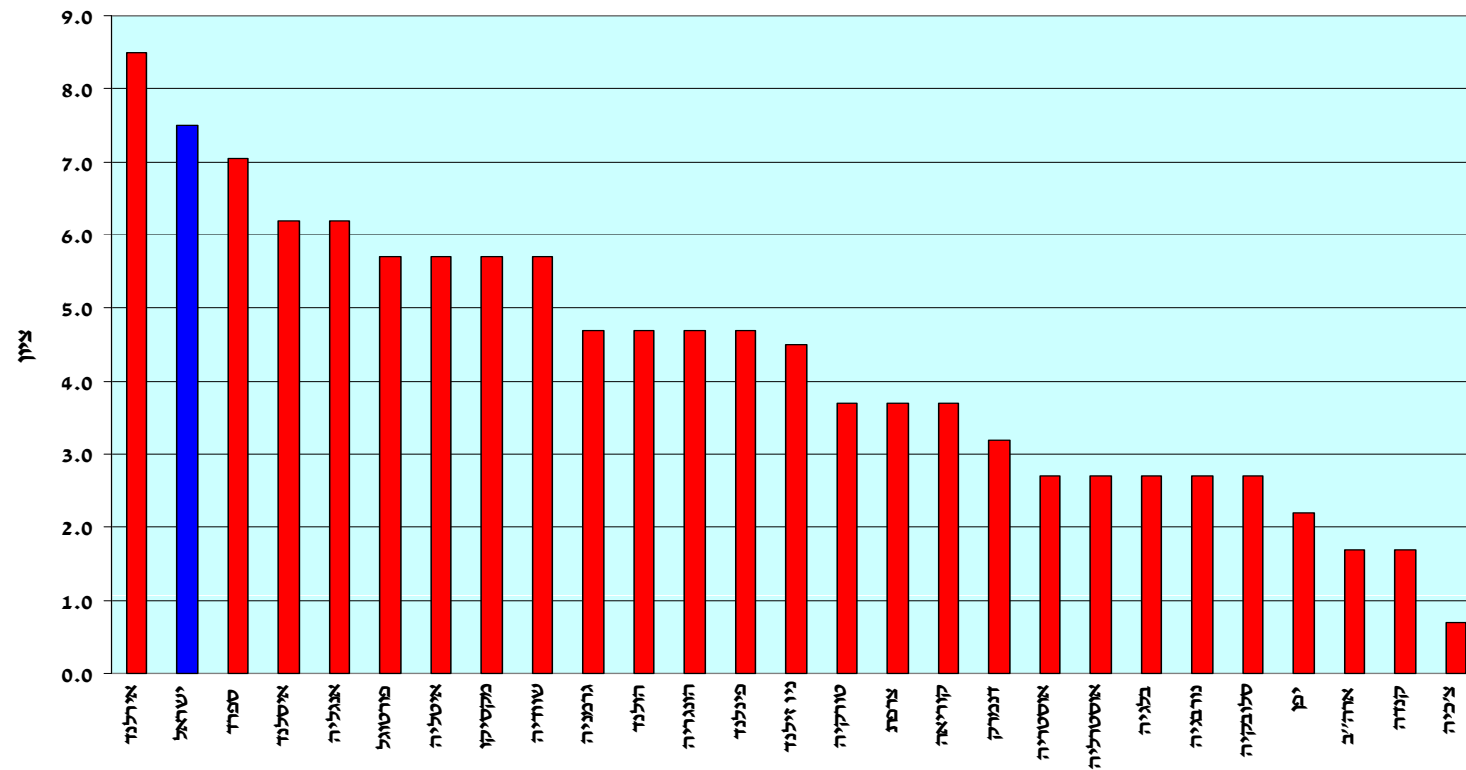
— שיתוף מוגבל ביותר של משרדי ההוצאה

— מחלוקות מוכרעות ע"י רוה"מ או שר האוצר

— חוק ההסדרים

- היוזמות לשינויים מבניים מגיעות בעיקר ממשרד האוצר
- משרד האוצר משתף את משרדי ההוצאה באופן סלקטיבי

מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב שלב ההכנה



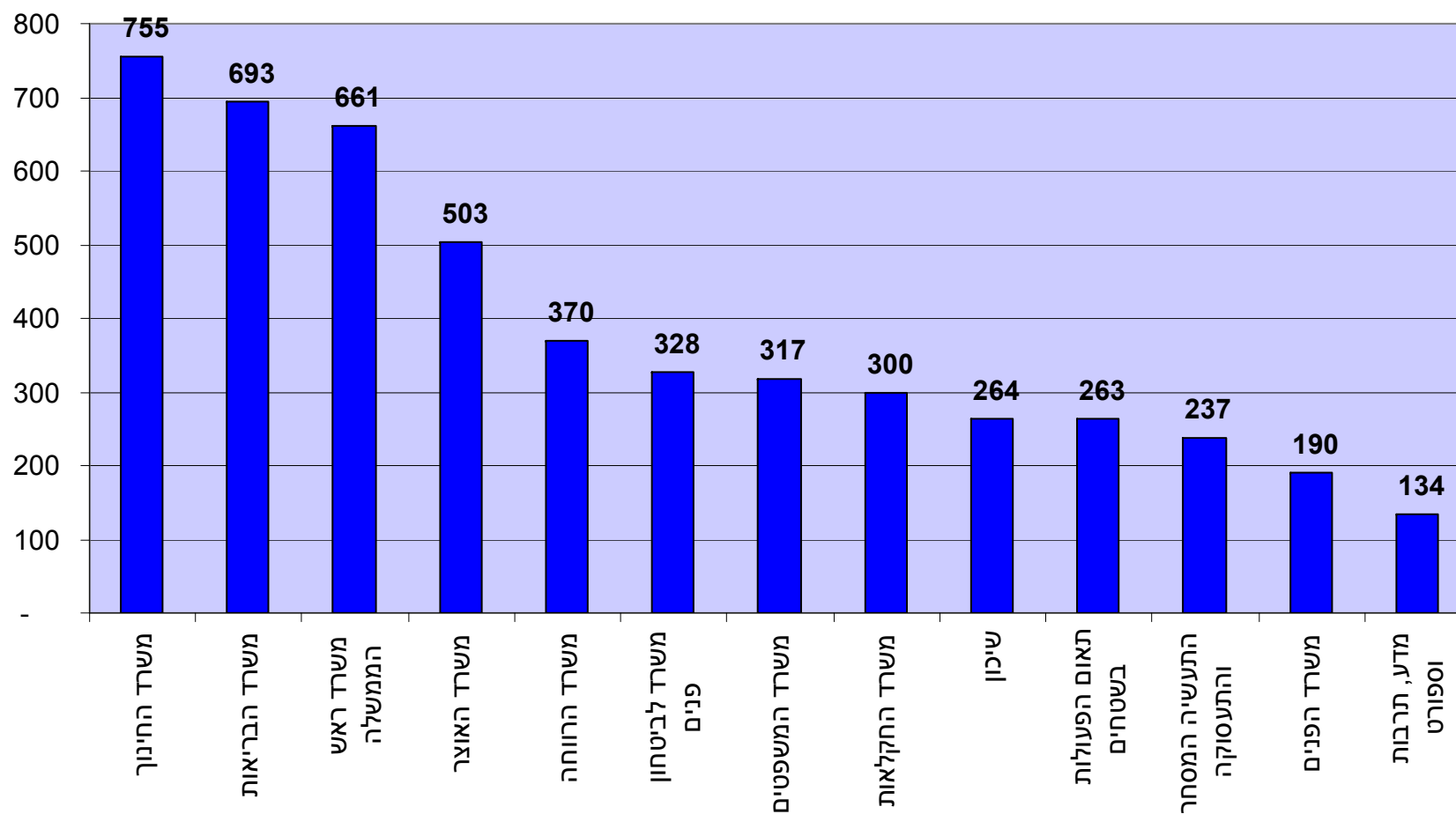
המקור: אבי בן בסט ומומי דהן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.

מאזן הכוחות בממשלה: עוצמת משרד האוצר בשלב היישום

- המטרה: הגבלת יכולתם של שרי ההוצאה לחרוג מהתקציב שנקבע

- העברה מ"סעיף לסעיף": **ישראל חריגה בנוף הבינלאומי**
- העברת עודפים משנה לשנה
- גודלה של הרזרבה: **ישראל חריגה בנוף הבינלאומי**
- איסור על משרדי הממשלה ללוות
- הרשאה לעכב הקצבות למשרד אם חרג מהוראות חוק התקציב
- הקצבת מנה תקציבית חודשית ע"י משרד האוצר

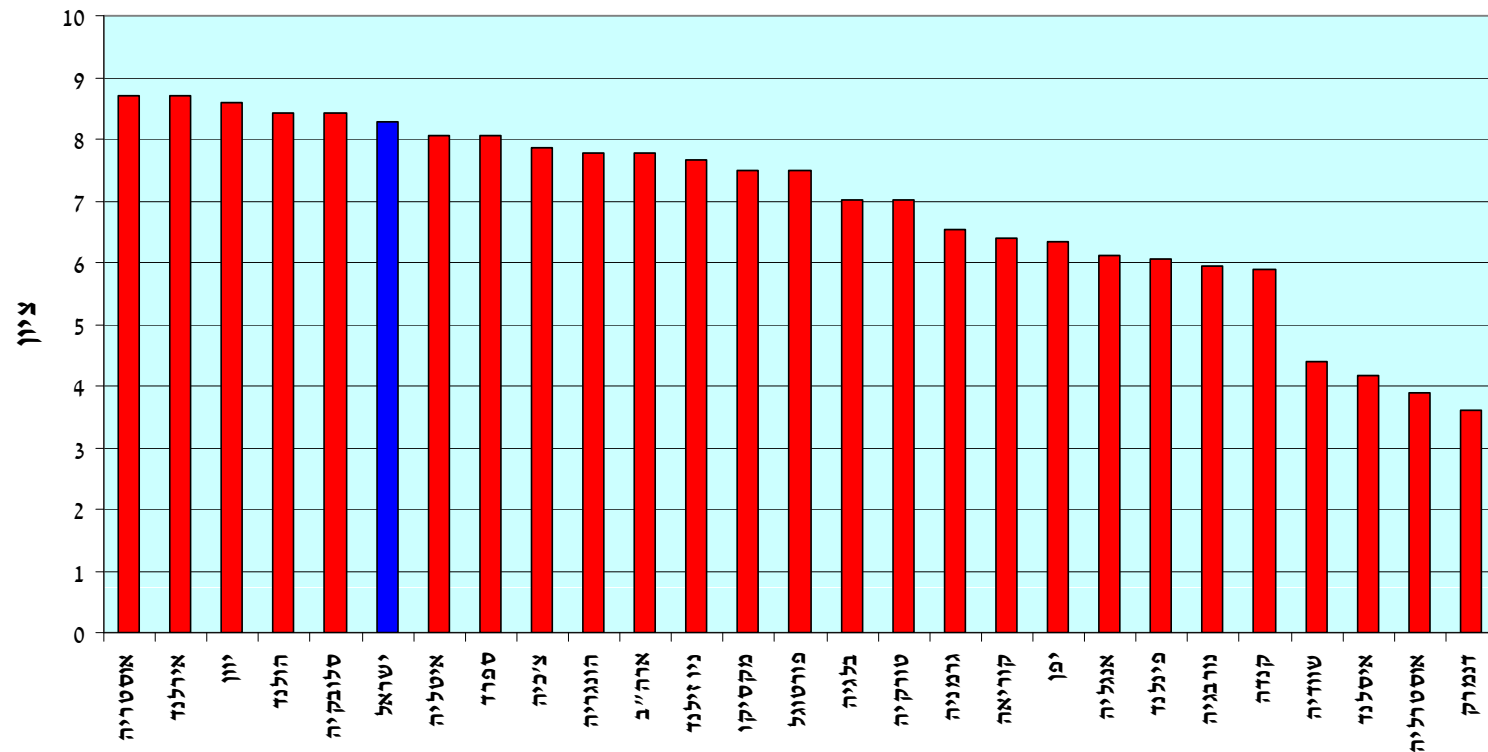
מספר התקנות בתקציב המדינה לשנת 2010



מקור: גיליון שהתקבל מאגף התקציבים, משרד האוצר.

הערה: סך התקנות בתקציב (ללא מפעלים עסקיים) = 7342.

מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב שלב היישום



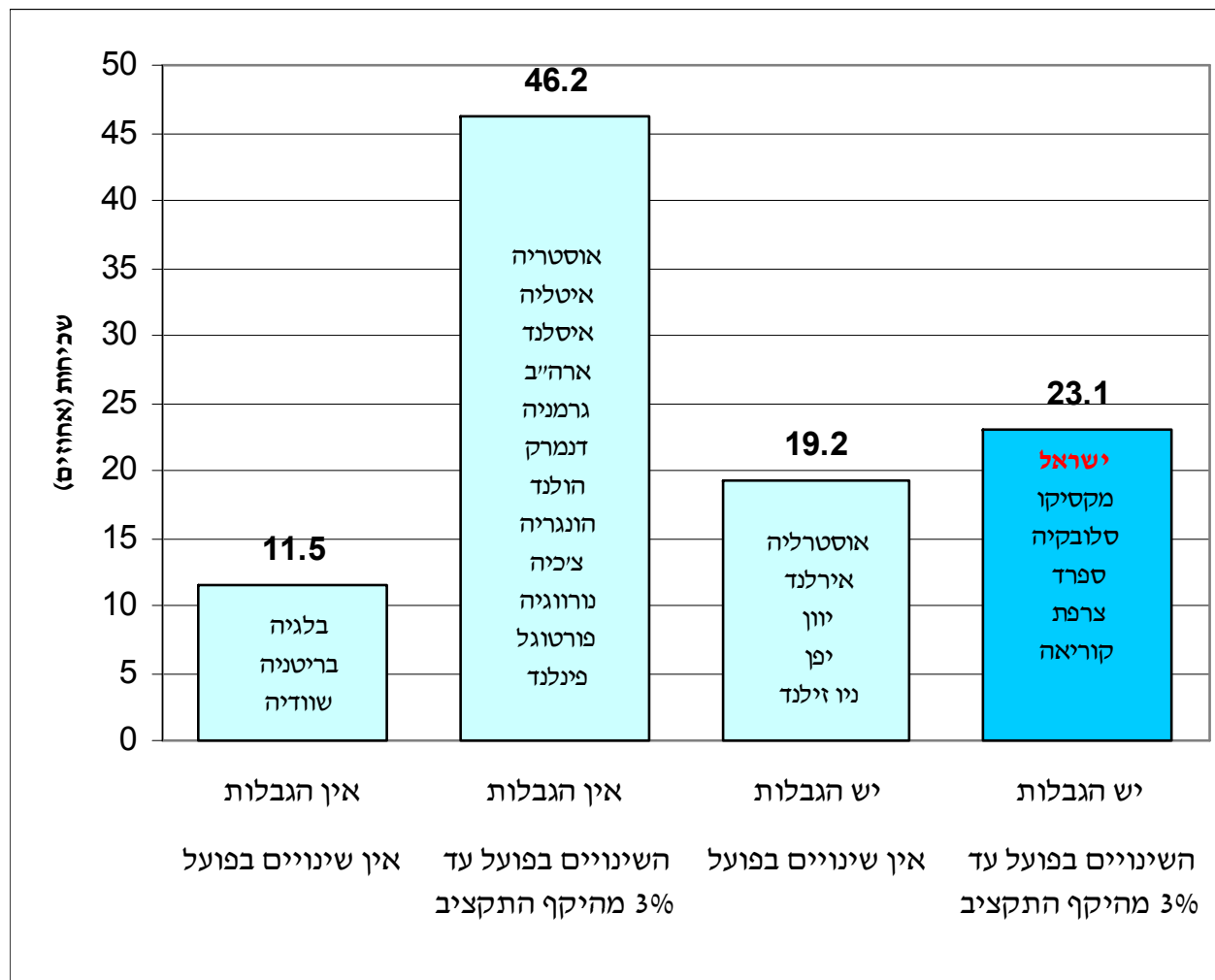
המקור: אבי בן בסט ומומי דהן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.

מאזן הכוחות בכנסת:

עוצמת הממשלה בשלב החקיקה

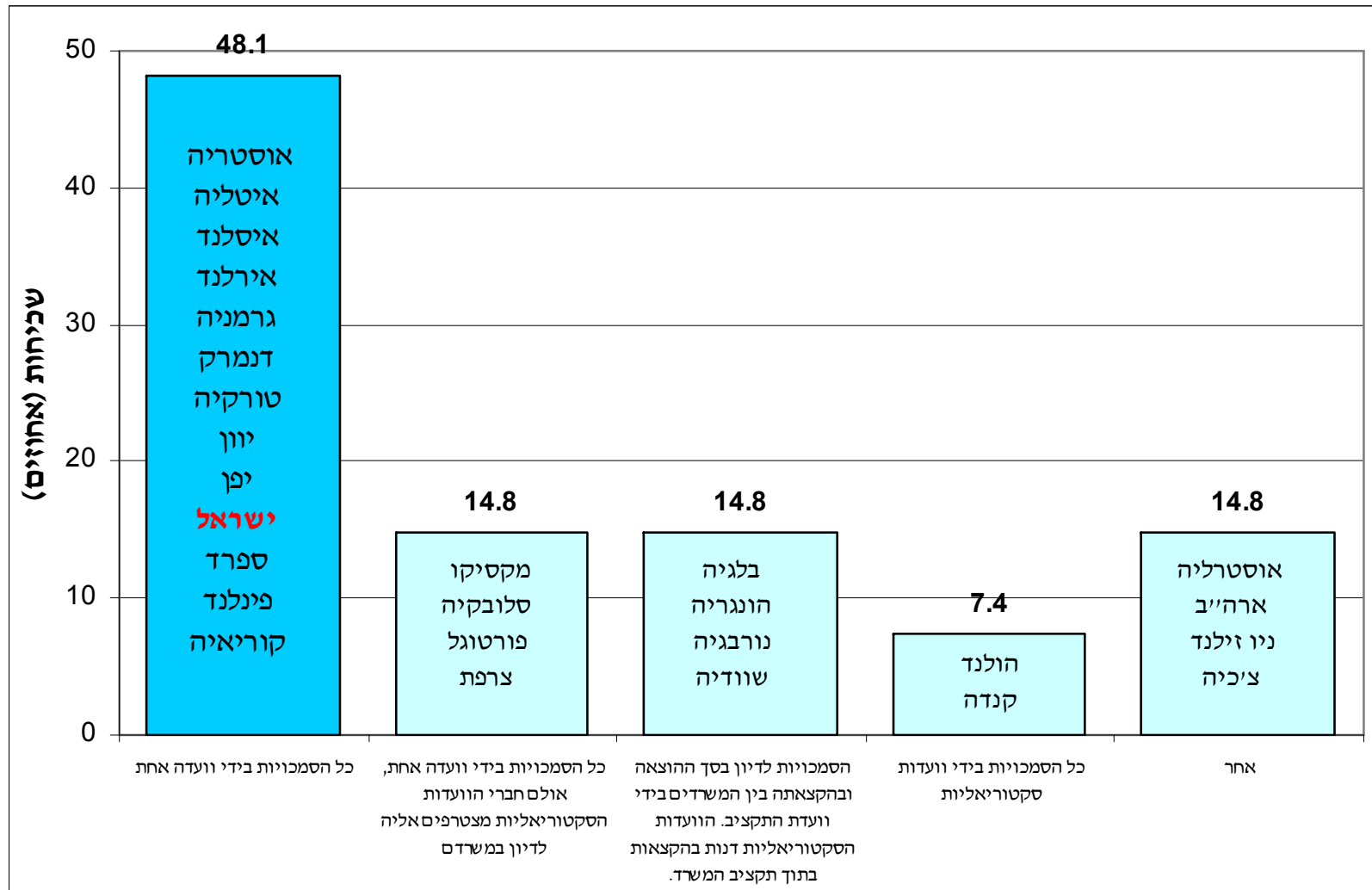
- המטרה: הגבלת כוחו של הפרלמנט להכניס שינויים בתקציב
 - הכרח באישור הממשלה לשינויים שמכניסה הכנסת או הזדקקות לרוב של 51 חברי כנסת
 - ריכוז דיוני התקציב בוועדה אחת וללא תיק (וועדת הכספים)
 - משך הזמן לדיון בחוק התקציב הוא סביר
 - אי אישור התקציב גורר פיזור הפרלמנט, אבל רק לאחר תקופת חסד (3 חודשים).
 - חוק ההסדרים: **ישראל חריגה בנוף הבינלאומי**

יכולתו של המחקוק לשנות את הצעת התקציב, להלכה ולמעשה



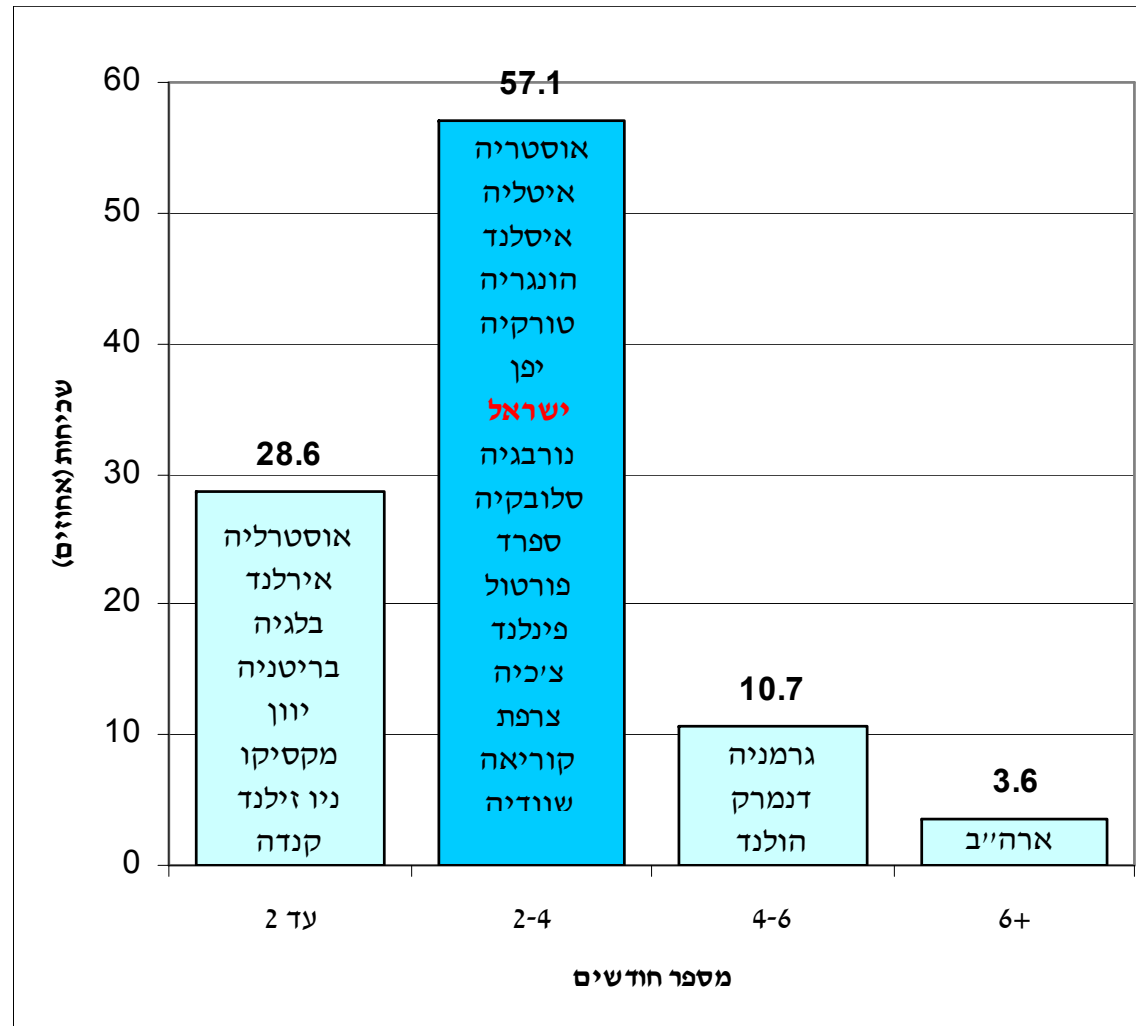
המקור: אבי בן בסט ומומי דהן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.

חלוקת סמכויות הדיון בתקציב בין הוועדות בבית המחוקקים



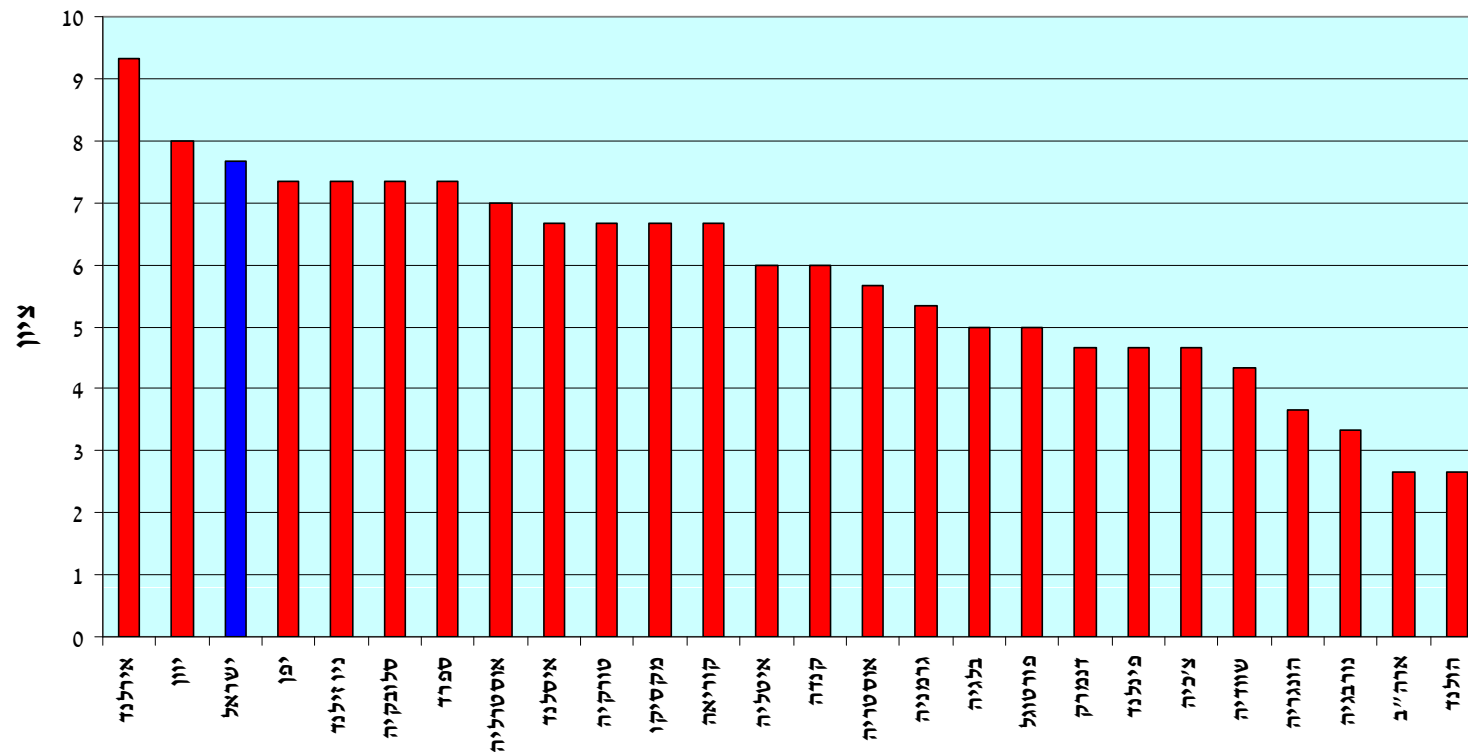
המקור: אבי בן בסט ומומי דהן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.

פרק הזמן בין מועד הגשת התקציב לפרלמנט לבין מועד אישורו



המקור: אבי בן בסט ומומי דהן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.

מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב שלב החקיקה

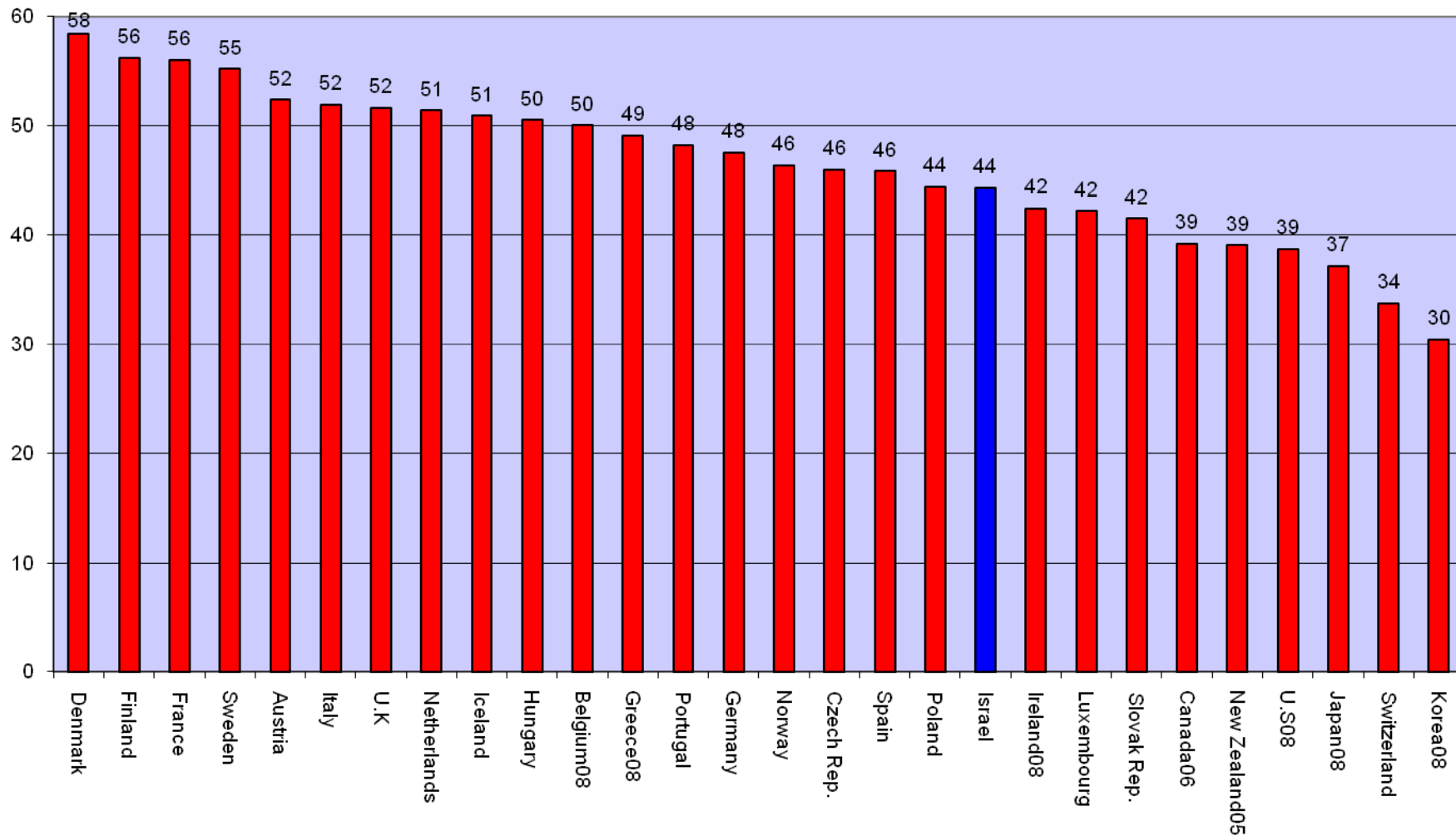


המקור: אבי בן בסט ומומי דהן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.

השלכות

סך ההוצאה הציבורית, 2009

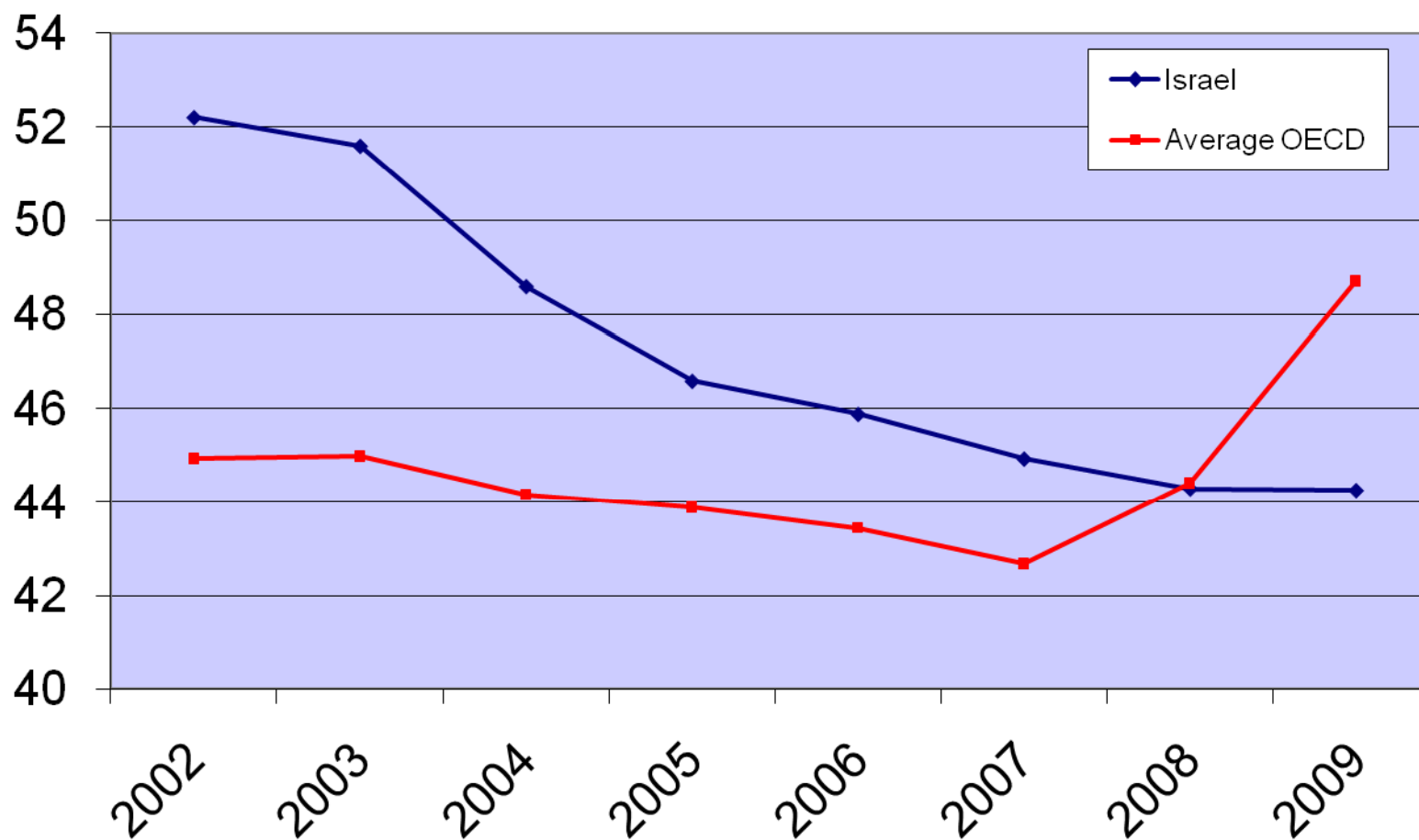
(אחוזי תוצר)



Source: OECD Stat, 7/2/2011

סך ההוצאה הציבורית

(אחוזי תוצר)



Source: OECD Stat, 7/2/2011

הוצאות הממשלה, 2008

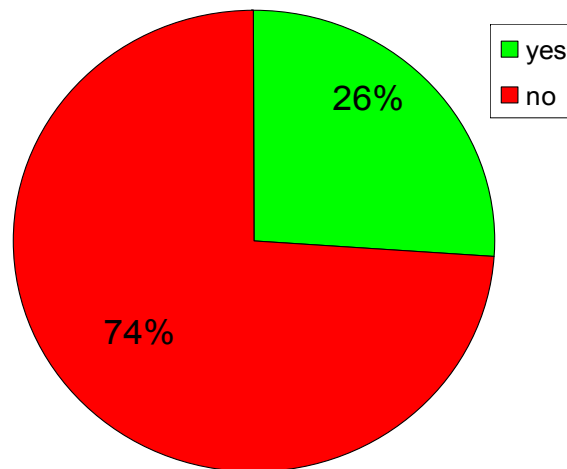
OECD	ישראל	
1.6	7.3	1. ביטחון
9.5	9.6	2. שירותים ציבוריים*
5.5	7.4	3. חינוך
6.4	5.5	4. בריאות
21.5	14.5	5. ביטוח חברתי ורווחה**
44.4	44.3	סך ההוצאה הציבורית
34.8	33.8	שיעור המס הכולל

Source: OECD.stat, 30/1/2011.

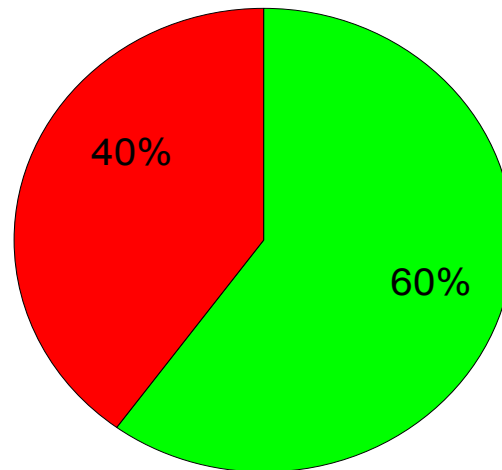
* שירותים ציבוריים כולל שירותים ציבוריים כלליים (תשלומי ריבית), סדר ציבורי, הגנת הסביבה, תרבות ודת.
 ** ביטוח חברתי ורווחה כולל ביטוח חברתי, שירותים כלכליים, שיכון וקהילה.

העדפות הציבור בעניין סיוע לעניים

Believe the poor are lazy

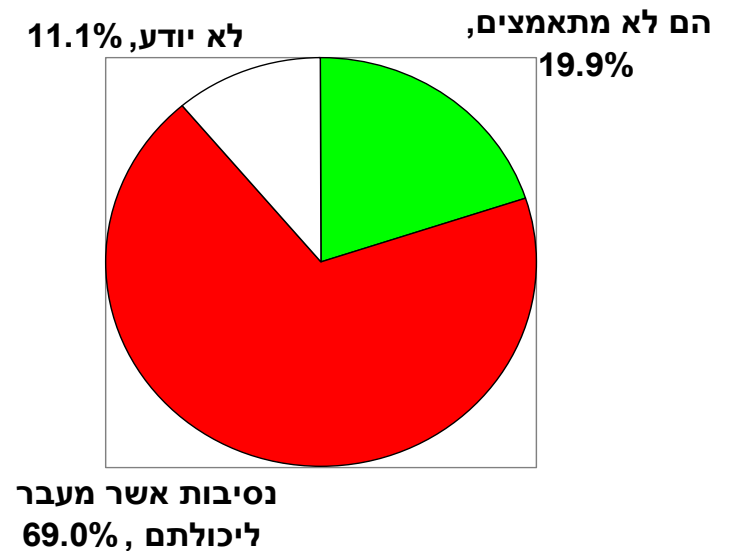


European Union



United States

מדוע אנשים מסוימים הם עניים?



ישראל

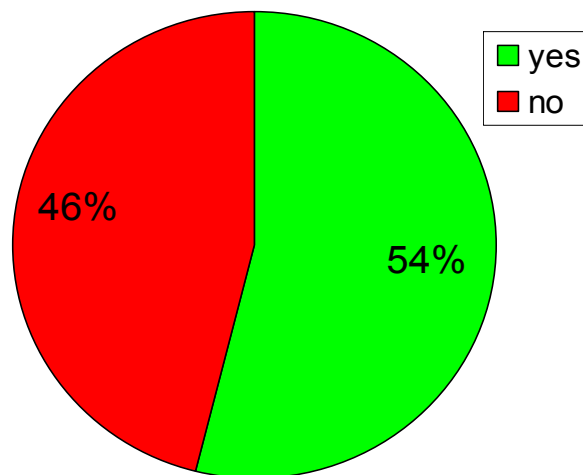
מקור ישראל: סקר עמדות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2005

Source: A.Alesina, E.Glaeser, B.Sacerdote. "Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State?", *Brookinas Papers on Economic Activity*. 2:2001

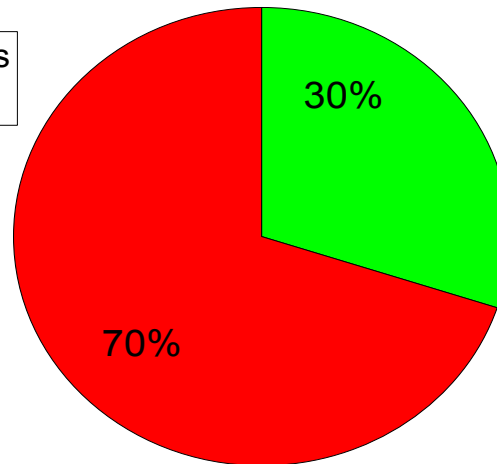
העדפות הציבור בעניין סיוע לעניים

Believe luck determines income

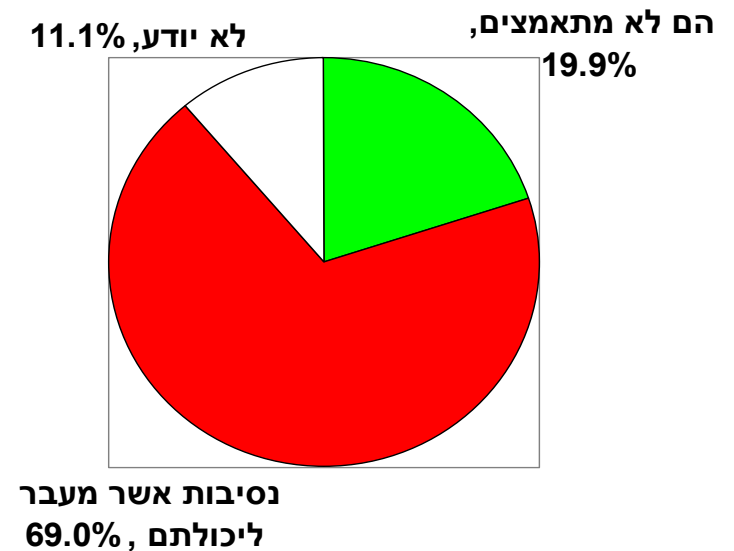
מדוע אנשים מסוימים הם עניים?



European Union



United States



ישראל

מקור ישראל: סקר עמדות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2005

Source: A.Alesina, E.Glaeser, B.Sacerdote. "Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State?", *Brookinas Papers on Economic Activity*. 2:2001

סיכום

- תהליך התקצוב הנוכחי נגזר מחווית ההיפר אינפלציה של שנות השמונים. בעקבות כך הוענק כוח מוגזם למשרד האוצר
- הכוח המוגזם מבטיח שמירה על המשמעת התקציבית אבל במחיר פגיעה ביעילות ובסטייה מסדרי העדיפויות של הציבור