

הצעות לרפורמה בתהליך התקצוב

אבי בן בסט ומומי דהן

לרעיותינו יוכבד ומזל

הקדמה¹

תקציב המדינה הוא האמצעי העיקרי לביצוע מדיניות 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 של התקציב זכה להתעניינות מועטה בהרבה, למרות שהשפעת התהליך על המדיניות הנבחרת עצומה. ספר זה מתמקד בתהליך קבלת ההחלטות של המדיניות הכלכלית בישראל ובראשה תקציב המדינה, בניתוח הריכוזיות של תהליך התקצוב באספקלריה בין-לאומית, בבחינת השלכותיו על המדיניות הכלכלית ובלימוד 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 ויציבות. עם זאת 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 והבטחת צמיחה בת קיימה. 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.

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 (בין הראשונים שפיתחו רעיונות אלה ראוי לציין את ויינגסט ואחרים ואת ביוקן ווגנר – Buchanan and Weingast et al., 1981 ; Wagner, 1977). 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. העדר נחישות מצד הממשלה לשמור על המשמעת התקציבית מצד אחד ותהליך תקציבי מבוזר מצד אחר מנעו צעדים מפצים וכתוצאה מכך בעשור שאחרי

¹ אנו מודים לעוזרי המחקר אדריאן פילוט, מיקי יפרח ואביטל סיניאנסקי על עבודתם הקפדנית והמסורה, למשתתפי כנס קיסריה, ולמומחים בארץ ובחו"ל שהתראיינו לצורך כתיבת המחקר (ראו נספח).

המלחמה (1974-1985) הגיעה ההוצאה הציבורית ל-77% מהתוצר והגירעון בתקציב הסתכם ב-14% מהתוצר. גם השלכותיה של מדיניות זו על היציבות והצמיחה 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.

כמזור 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. ביו החוקים 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; וחוק 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 נטו 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 יעודיים-מקצועיים טהורים'. שרון ודרי (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, שתרומו 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 כי הצמצום במשקל הוצאות הממשלה והשמירה על המשמעת התקציבית שהושגו היו כרוכים בפגיעה בסדר העדיפויות הרצוי לחברה ובחוסר יעילות בייצור השירותים הציבוריים. יתרה מזו, עלה גם החשש כי קטעים מסוימים בתהליך קביעת

המדיניות הכלכלית לקו בחוסר תקינות דמוקרטית. ב-2004 קבע בג"ץ² 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'.

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

התפתחויות אלה העשירו גם את המחקר האמפירי על תרומת הגורמים המוסדיים למדיניות הפיסקלית של הממשלה. נציין כאן רק את המחקרים העיקריים שהתפרסמו מתחילת שנות התשעים. בסדרת מחקרים פיתחו וון האגן (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: אלסינה ואחרים (1996, Alesina et.al.) במדינות דרום אמריקה, גלייך (2003, Gleich) במדינות מזרח אירופה, לאו-אראיה (1997, Lao-Araya) במדינות אסיה ושווייץ (1998, Strauch) בארצות הברית.

המחקר שלפנינו מתבסס על מחקרים שנערכו בארצות אחרות. בפרק הראשון סקרנו את הספרות המחקרית בתחום; תיארו וניתחנו את התפתחות תהליך התקצוב בישראל; אמדנו את מידת הריכוזיות בתהליך והשווינו את השלבים בתהליך קבלת ההחלטות של ישראל עם ארגון המדינות המפותחות, ה-OECD. לשם כך נעזרנו בסקר מיוחד שערכו הבנק העולמי וה-OECD בקרב 40 מדינות, ובתוכן ישראל, בשנים 2003-2004.

² במסגרת פסק דין בעניין עתירות שהוגשו נגד חוק ההסדרים.

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 וחסרונותיו 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.

פרקים ה-ח יבחנו 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 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 והחסרונות הגלומים בגישות השונות ונבחן את הניסיון העולמי.

את העבודה יחתום פרק המציג מתכון מפורט לתהליך התקצוב בכל אחד מהנושאים שהועלו במחקר. ההמלצות מתבססות על ניתוח הסוגיות במחקר ועל ראיונות עם מומחים מהארץ 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: הכנת התקציב לדיון בממשלה; דיון ואישור התקציב בממשלה; דיון ואישור התקציב בפרלמנט; ביצוע התקציב. בכל אחד מהשלבים מעורבים מספר מוסדות ממלכתיים שלכל אחד השפעה על הוצאות הממשלה, הרכב ההוצאות ודרכי מימון. 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 כמו – 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 ברווחת הציבור. במשטר דמוקרטי הפוליטיקאים נבחרים לייצג את רצון האזרחים. למרות זאת, הם עלולים להפר את ה"חוזה" שכרתו עם הבוחרים במהלך מסע הבחירות (Tabellini, 2000; Seabright, 1996) או לנצל את כוחם כדי לקדם אינטרסים אישיים (בעיית הסוכן). במקרים קיצוניים קידום האינטרסים האישיים יתבטא במינוי מקורבים למשרות בשירות הציבורי ובשחיתות. אך המקרה השכיח יותר הוא התנהגות המונעת על ידי רצון להיבחר מחדש וייצוג אינטרסים של קבוצות ספציפיות. כתוצאה מכך נבחר ציבור נוטים להפריז בהערכת התועלת לחברה של תכניות שתכליתן האמתית היא שינוי חלוקת המשאבים במשק לטובת שולחיהם (בעיית הרכוש המשותף, 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 לשולחיהם (Weingast et al., 1981). מימון התכנית נופל כמובן על כתפיהם של כל משלמי המסים. כתוצאה מכך הנטייה היא לאשר הוצאות מעבר לרצוי מנקודת הראות של כלל האוכלוסייה. המחקר הראה כי כאשר 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 גם הוגדר כתהליך הנבנה מלמטה למעלה, כלומר מהתכניות הפרטניות אל ההוצאה המצרפית, כך שההוצאה הכוללת היא תוצאה של סיכום ולא של גודל מתוכנן. ההפרזה בהיקף ההוצאה מקורה אפוא בשתי הטיות: הערכת חסר של נזקי המיסוי והערכת יתר של תועלת התכניות התקציביות, המיטיבות רק עם חלק מהאוכלוסייה. בהעדר 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 וחוב 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 כוללת שרים, שבנוסף לאינטרס הכללי, דואגים גם 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 לעתים מביאים בחשבון גם את ההון הפוליטי הצפוי להם מהגדלת הוצאות המשרד שבתחום אחריותם. הגדלה של תקציב משרדו מאפשרת לשר להאדיר את כוחו ויוקרתו 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 כי בממשלה 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 כתוצאה מהגדלת נטל המסים. ככל ששרים מקלים ראש בהערכת הנזק שבהעלאת נטל המס, כך תגדל הסטייה בהיקף התקציב מהרצוי.

חוקרים אלה הראו גם שאפשר לצמצם את הנזק הנגרם לחברה על ידי שרים המשרתים אינטרס אישי, על ידי 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 בין המשרדים השונים. במקרה כזה היקף ההוצאות בתקציב עדיין יהיה גדול מאשר במצב 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 האמיתי הכרוך בהגדלת נטל המס, שכן עליהם להחליט תחילה על המסגרת הכוללת ולאחר מכן על נטל המס הנובע ממנה.¹

¹ 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 לגבי סעיפים שונים בתקציב. מקבלי החלטות

במספר מחקרים שנערכו על ידי 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 הפורום 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 למספר 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 דואגים גם לחלוקה שוויונית יותר של התועלות בתוך קבוצת הרוב.

2. ריכוזיות מול ביזור בתהליך קבלת ההחלטות

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 ובשמירת 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 קיים 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 על ידי Alesina and Perotti (1996).²

א. תהליך תקצוב ריכוזי

תהליך 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 לגבי הרכב התקציב, לדוגמה: יש למנוע שימוש בקרנות חוץ תקציביות לעקיפת תהליך התקצוב;

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.

² וון האגן ממיין למעשה את התהליכים שלוש קבוצות: תהליך ריכוזי המפוצל לשתי קבוצות (האצלה וחוזים) ותהליך מבוזר. אלסינה ופרוטי ממיינים את התהליכים לשתי קבוצות בלבד: היררכי ושיטופי.

אין לאפשר גידול אוטומטי בתקציב על פי התפתחויות חיצוניות, כמו הצמדות, תכניות רווחה המתבססות על תנאי זכאות, וכד'.

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

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

בשלב היישום משמעות הריכוזיות היא הטלת מגבלות חריפות על ביצוע התקציב כלשונו, בקרה של שר האוצר על ביצוע התקציב, הימנעות 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 a ו-b) 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.

קיימות שתי גישות עקרוניות ליישום התהליך הריכוזי. האחת היא על ידי האצלת סמכויות למספר שחקנים מצומצם. השנייה, על ידי חוזים מחייבים בין כל המשתתפים בתהליך קבלת ההחלטות (תהליך שיתופי).³

מודל ההאצלה

מודל ההאצלה מתבסס על יצירת מדרג במעמד ובעצמה בין השחקנים המשתתפים בתהליך קבלת ההחלטות ובכל שלב של תהליך התקצוב. ללא 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 מאשר לשרי ההוצאה, אין לו אינטרסים אישיים בצד ההוצאה, והוא מכיר במישרין את מגבלת התקציב. מאפיינים אפקטיביים לגישה זו מצויים בצרפת ובאוסטריה, שם לשר האוצר יש כוח רב ביותר והוא מגובה על ידי 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.

³ וון האגן קורא למודל זה מודל החוזים. העדפנו להשתמש במונח "המודל השיתופי", שכן הוא מאפיין טוב יותר את התהליך.

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 גם יכולה לכפות על הפרלמנט להצביע על חלק גדול מהתקציב, או אפילו על כולו כחטיבה אחת (block vote), בתוספת תיקונים שהממשלה מסכימה להם. בספרד ובגרמניה יש לשר האוצר זכות וטו על התקציב שאושר בפרלמנט. בבריטניה אפשר להכריז על הצבעת התקציב כהצבעת אמון בממשלה.⁴

בשלב ביצוע התקציב, התהליך הריכוזי מחייב להעניק לשר האוצר סמכות בקרה ופיקוח על זרם ההוצאות במהלך כל השנה, על מנת למנוע הוצאת יתר בתחילת השנה שתשאיר את השירותים החיוניים ללא מקור תקציבי בסופה. כמו כן יש להעניק לו סמכות לאשר העברות תקציביות בין סעיפים ובין שנים.

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 גם הפרק על יעדים פיסקליים). 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 כרקע למשא ומתן בין השרים לבין שר האוצר על תקציבי משרדיהם.⁵ 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 תקורות הוצאה ראליות בתקציב לכל סקטור.⁶ התקורות מתבססות על התחזית הזהירה להתפתחות התוצר של הרשות לתכנון כלכלי.⁷ התקציב של 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.⁸

במודל השיתופי המחלוקות בין השרים יוכרעו על ידי ועדת שרים בכירים, או על ידי מנהיגי המפלגות החברות בקואליציה.

מאפיין נוסף של המודל השיתופי הוא מידת החופש של המשרדים בקביעת הרכב תקציבם. בגישה השיתופית רמת הביזור גבוהה יותר מאשר במודל ההאצלה ולכן מספר הסעיפים בתקציב המשרד קטן יחסית, כך שלמשרד ניתן חופש פעולה רחב בקביעת הרכב תקציבו. יחד עם זאת מוטלת על

⁴ דוגמאות אלה מצביעות רק על חלק ממאפייני הכוח של הממשלה מול הפרלמנט. לאמידת עצמת הריכוזיות הכוללת יש להתייחס למכלול מאפיינים רחב יותר (ראו בהמשך).

⁵ 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.

⁶ ההסכם מתייחס לשלושה מגזרים: בריאות, רווחה ועבודה ובנוסף "הליבה" של הפעילות הממשלתית המחולקת למספר משרדים, שבראש כל אחד עומד שר.

⁷ 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.

⁸ לתיאור רחב של תהליך התקצוב בהולנד, ראו: Blondal and Kristensen (2002).

המשרד האחריות לעמידה במסגרת התקציב. בהולנד לדוגמה יש 140 פרקים בתקציב וכל אחד מהם מתפלג לשניים עד שלושה סעיפים. שינוי בין פרקים וסעיפים מחייב דיווח למשרד האוצר ואישור לא פורמלי.

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 מבוזר

תהליך קבלת החלטות מבוזר הוא תהליך שאין בו שליטה ברורה בקביעה ובניהול של התקציב וההכרעות מפוצלות בין גורמים רבים. ביטוי קיצוני לתהליך מבוזר בשלב הממשלתי הוא פתיחת הדיון בהצעת תקציב, המהווה אוסף בלתי 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 מבוזר.

בשלב החקיקה, התהליך המבוזר יתבטא בהעדר הגבלות על המחוקק לשנות את הצעת התקציב של הממשלה וכמו כן בהפקדת ההחלטות בידי ועדות רבות, שלכל אחת מהן סמכות לגבי קטע צר יחסית בתקציב.

בשלב הביצוע, התהליך המבוזר יתבטא בבקרה חלשה של משרד האוצר על יישום חוק התקציב, בהעדר הגבלות על היכולת להעביר הקצבות מסעיף לסעיף, וביכולת לשנות בקלות רבה יחסית את התקציב במהלך שנת התקציב.

המודל הריכוזי והמודל המבוזר 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, קיים עיכוב בהתאמות הנדרשות בהיקף התקציב, כך שהמשמעת התקציבית קטנה יותר, אולם היא מבטיחה טוב 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 מצוי בכל עת בידי מפלגה אחת, תוצאה המתקבלת בדרך כלל במשטר נשיאותי או בשיטת הבחירות הרוביות. המודל השיתופי, לעומת זאת, מתאים יותר למשטר קואליציוני שבו מספר מפלגות 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 המרכזית 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. 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 מאשר לשרים 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, הגישה השיתופית נתפדת כביעילות רבה יותר ממודל ההאצלה גם בשלב החקיקה, משום שהיא תבטיח טוב 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.⁹

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 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.¹⁰ מידת הריכוזיות בתהליך קבלת ההחלטות עולה כפונקציה של הגורמים הבאים:

- לשר האוצר ולראש הממשלה עצמה גדולה יותר בתהליך.
- הדיון או המשא ומתן בין השרים כפוף למגבלת גודל התקציב.
- קיימות 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.

⁹ קיומה של ממשלת מיעוט בדנמרק גורם לסטייה מסוימת כלפי מעלה מיעדי התקציב. בשנים האחרונות ההוצאה התרחבה בכאחוז אחד לשנה במקום חצי אחוז.

¹⁰ 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.

Von Hagen הראה כי ככל שתהליך התקצוב ריכוזי יותר, סך ההוצאה הממשלתית במונחי תוצר והגירעון בתקציב יהיו קטנים יותר.¹¹ ההשפעה של עצמת הריכוזיות בתהליך קבלת ההחלטות בתקציב כפי שנאמדה על ידי וון האגן 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 עם שלוש המדינות בעלות רמת הריכוזיות הנמוכה ביותר. בקבוצה הראשונה, ההוצאה במונחי תוצר, הגירעון בתקציב והחוב הציבורי נמוכים מאלה שבקבוצה השנייה. הפער גדול במיוחד בהיקף הגירעון (פי 5.6) והחוב הציבורי (פי שניים). חולשתו של מחקר זה נעוצה בהעדר משתני בקרה במבחנים הסטטיסטיים.

בשני מחקרים נוספים שנערכו על ידי Hallerberg and Von Hagen (1998, 1999), נמצא כי ממצאים אלה יציבים גם כאשר מכניסים למודל משתני בקרה 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 בממוצע 2.7% מהתוצר, לעומת 7.6% מהתוצר במדינות שבחרו במודל המבוזר. גם החוב הממשלתי במדינות שהנהיגו תהליך מבוזר 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 הבאים:

- למודל החלטות ריכוזי השפעה שלילית ומובהקת על קצב גידול החוב הציבורי. האפקטיביות של מודל ההאצלה, קרי שר אוצר חזק, רבה מזו של המודל השיתופי.¹²
- גם למשתנים כלכליים השפעה על צבירת החוב: גידול בקצב הצמיחה מוריד אותו ועלייה בשיעור האבטלה מגדילה אותו.
- מבין 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 חיובית 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.

¹¹ מדד נוסף 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.

¹² 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 שם, לוח 9.2. מחקר זה הוא היחיד העורך אבחנה בין מדינות לפי שלוש קטגוריות: שתיים ריכוזיות -- המודל השיתופי ומודל ההאצלה, והשלישית היא המודל המבוזר.

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 הריכוזי על שתי גישותיו, האצלה ושיתופי), או שיתופי (מקביל למודל המבוזר). המשתנים ששימשו לאבחנה בין המודלים כללו מאפיינים של מאזן הכוחות, כמו עצמת שר האוצר והחופש של הפרלמנט לשנות את התקציב, וכללים פיסקליים הנהוגים בכל מדינה, כמו המגבלות החוקתיות 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 כי הגירעון 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 ובמזרח אירופה 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. כמו כן נכללו במדד הכללים הפיסקליים.

Lao-Aranya (1997) אישש את ההשערה על אודות חשיבות הריכוזיות בתהליך קבלת ההחלטות ב-11 מדינות באסיה ו-Strauch (1998) -- ב-50 המדינות בארצות הברית.

5. יעילות הקצאת המשאבים

התאוריה והממצאים האמפיריים מצביעים בבירור על כך 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 פוגע התהליך הריכוזי בבחירת סדר העדיפויות ההולם את רצונות הציבור וביעילות הייצור של השירותים הציבוריים. שרי ההוצאה מתמחים בנושאים ייחודיים ולכן יש להם ולעובדיהם מידע עשיר ומבוסס יותר משיש 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 בתהליך קבלת ההחלטות, עלולה לעוות את הקצאת המקורות בין השימושים השונים. יתרה מזו, גם מהירות התגובה של הממשלה למשברים, בתחומים שעליהם מופקדים שרי ההוצאה, תהיה אטית יותר. השערות אלה לא נבחנו אמפירית עד כה.

ג. ריכוזיות תהליך התקצוב בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית

בפרק 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 מבוזר. כמו כן נבחן אם תהליך קבלת ההחלטות בישראל עולה בקנה אחד עם המודל שנבחר במדינות ה-OECD. נקדים ונאמר כי רוב מדינות ה-OECD אמצו תהליך החלטות ריכוזי יחסית, אם כי עצמת הריכוזיות משתנה ממדינה למדינה, ומיעוטן בחרו בתהליך מבוזר. עיקר ההבדלים בין המדינות נובעים מכך שלא בכל שלב של תהליך קבלת ההחלטות נבחרה עצמת הריכוזיות הגבוהה ביותר. בישראל לעומת זאת נראה כי התהליך הוא ריכוזי מאוד בכל שלביו. לפני שנציג את המדדים המבטאים זאת נפתח בעדותו של מר בייגה שוחט, שכיהן כשר אוצר במשך שש שנים מתוך 12 השנים האחרונות (כנס קיסריה, יוני 2005):

”אני הפעם לא יכול להגיד שאני לא מדבר מתוך ניסיון, כי ב-15 השנים האחרונות, שש שנים הגשתי תקציב, שנתיים הייתי יו”ר ועדת תקציב והעברתי תקציב שהגישו שרי אוצר אחרים, ושבע שנים הייתי בוועדת כספים בתפקיד כזה או אחר. אני מכיר טוב את הפרוצדורות ואת התרגילים, ואיך נעשה הדבר, ומה מידת המעורבות של הממשלה ושריה בתקציב, ואיזה משקל אמתי צריך לתת לעניין הזה. הוא הדין למשקל של הכנסת בעניין מה שקורה אצלנו. כשאני שוקל בסיכומי של יום, האם הכלים שהתפתחו, עם כל המינוסים, ואני אגיד גם מה המינוסים, בריכוזיות הגדולה מאוד של האוצר, ומי שידע את האמת, האוצר הוא מאוד מאוד ריכוזי, הוא הגוף המחליט באופן מעשי. דיוני הממשלה בדרך כלל הם בשוליים שבשוליים, בכנסת שוליים שבשוליים, כל מיני דברים כדי להעביר את התקציב, אבל עוד אף פעם לא היה תקציב ששונה באופן אמתי, לא בממשלה ולא בכנסת. לא בממשלה ולא בכנסת, ומה שבא משרד האוצר, בידיעה ובדרך כלל גם בהסכמה של ראש הממשלה, זה מה שמובא, וזה הגוף שמייצר והוא היצרן של התקציב. הוא הכניס בפנים גם אידאולוגיה, הוא מכניס בפנים כל מיני רפורמות, אבל הוא גם מכניס את הדומיננטיות ואת האגרסיביות שישנה לאגף תקציבים כלפי כלל המערכת.”

בתרשים 1 מוצג מדד הריכוזיות של ישראל בהשוואה ל-24 מדינות ה-OECD.¹³ המדידה מתבססת על מספר אינדיקטורים המעריכים את כוחו 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 תיבה). ישראל ממוקמת במקום השני ומדד הריכוזיות הכללי בה הוא 8.3 לעומת 5.6 בממוצע לכל מדינות המדגם. חשוב לציין כי בישראל שני מאפיינים המגבירים מאוד את עצמת הריכוזיות ואינם נכללים בחישוב מדדים אלה – חוק ההסדרים והמספר העצום של סעיפים בתקציב, המעניק למשרד האוצר שליטה משמעותית גם בהרכב התקציב. השוואה נוספת נערכה עם מדינות האיחוד האירופי בלבד,

¹³ במדגם השתתפו 27 מדינות השייכות ל-OECD, אולם לא כולן ענו על כל השאלות שבחרנו לייצוג הריכוזיות. לכן במדד הכללי נכללו 24 מדינות בלבד בנוסף לישראל.

על בסיס מדדי הריכוזיות של Hallerberg, Strauch and Von Hagen (2001).¹⁴ לממדים אלה הוספנו את המדד לישראל, על פי אותן הגדרות. בהשוואה זו ישראל מדורגת במקום הרביעי מתוך 16 מדינות.¹⁵

מדדי הריכוזיות בתהליך התקצוב

מדדי הריכוזיות המוצגים בתרשימים 1, 5, 6, ו-11 נערכו בגישה שהוצעה על ידי חוקרים בתחום, למשל Hallerberg, Strauch and Von Hagen (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. הסקר נערך בשנים 2003-2004 והוא מתייחס ל-2002. השאלות בסקר מקיפות תחומי פעולה רבים בתהליך התקצוב, אך השאלות 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 לערוך השוואה של הריכוזיות בתהליך התקצוב בישראל עם קשת רחבה של מדינות, על בסיס תשובות שנמסרו מאגפי התקציבים במדינות השונות.

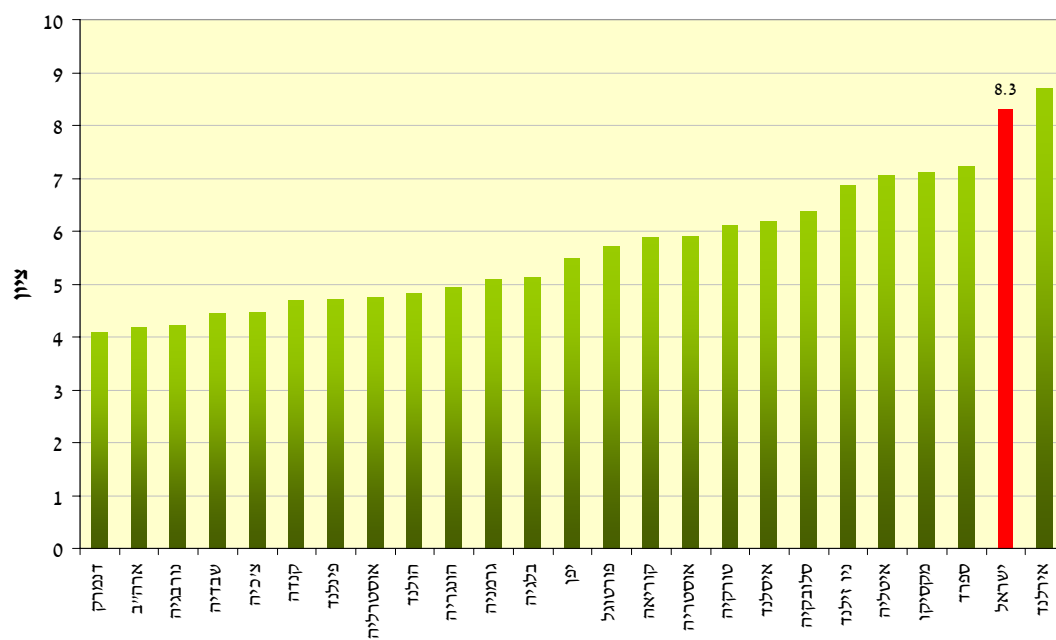
בכל שלב של תהליך התקצוב נבחרו בין חמש לשש שאלות מרכזיות באותו תחום. לשם השוואה, במחקר של Von Hagen et al. (2001) על הריכוזיות במדינות האיחוד האירופי נבחרו בין ארבעה לשמונה מאפיינים לכל אחד משלביו של תהליך התקצוב. מדד הריכוזיות שלנו בשלב הכנת התקציב מבוסס על שאלות כמו קיומם של כללים פיסקליים, קיומם של כללים לניהול משא ומתן בין משרד האוצר לבין המשרדים, למי נתונה סמכות ההכרעה במחלוקות שבין שר האוצר לשרי ההוצאה, וכד'. מדד הריכוזיות בשלב החקיקה מבוסס על שאלות כמו קיומן של הגבלות על חקיקה תקציבית, אופי ההגבלות, היקף השינויים בתקציב על ידי הפרלמנט, וכד'. הריכוזיות בשלב יישום התקציב נאמדה על ידי הנחיצות באישור האוצר להעביר תקציבים מסעיף לסעיף ובין שנה לשנה, יכולת המשרדים ללוות לשם מימון תקציבם, היקף הרזרבה בתקציב, וכיו"ב. פירוט השאלות והניקוד שניתן לכל תשובה מופיע בנספח א.

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. העדר כל המאפיינים הרצויים באמידה מחייב להתייחס בזהירות לעצמה הכמותית של מדד הריכוזיות. עם זאת, הוא מהווה בסיס טוב לדירוגן של המדינות לפי עצמת הריכוזיות היחסית הנהוגה בהן.

¹⁴ 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 וון האגן ואחרים בין 4 ל-8.

¹⁵ מדדי הריכוזיות בכל שלבי התקצוב של מדינות האיחוד האירופי ושל ישראל בגישת הרברג ואחרים מוצגת בנספח ב. 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.

תרשים 1. מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב בישראל ובמדינות OECD



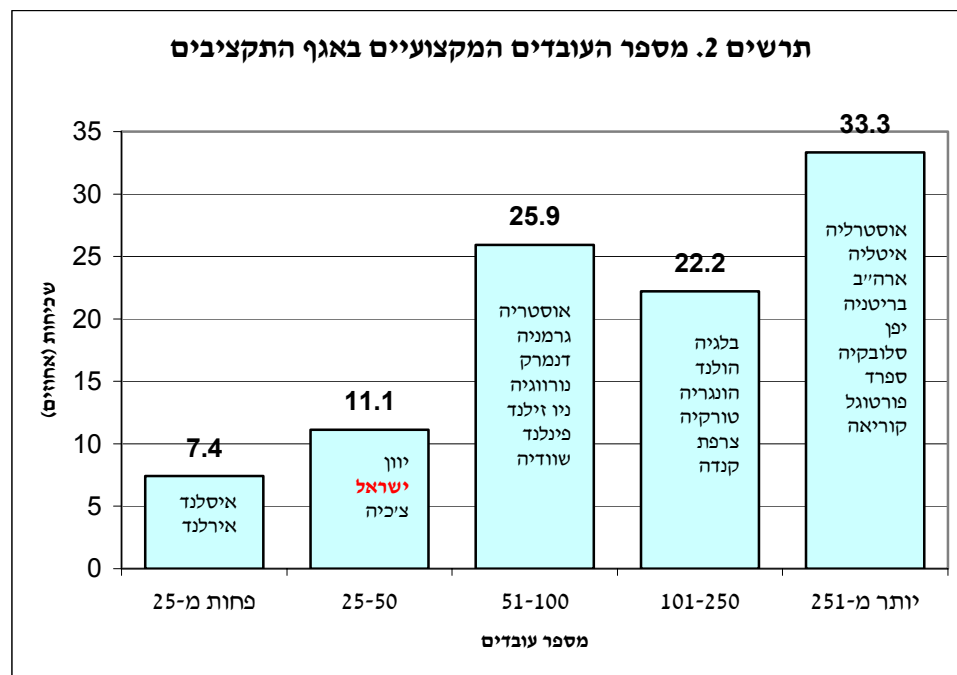
1. עצמת שר האוצר יחסית לשרי הממשלה

א. בניית התקציב ואישורו

הצעת התקציב בישראל מגובשת במשרד האוצר. תהליך בניית ההצעה מורכב ממספר שלבים 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 בטיטה והגרסה המתוקנת מובאת לדיון ולהחלטה של שר האוצר. לאחר הדיונים במשרד האוצר, נהוג להציג את ההצעה לראש הממשלה ולקבל את אישורו ותמיכתו. לפי חוק, ההצעה המוסכמת על ראש הממשלה ושר 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, שבלעדיהם 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 במצרי 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 באוצר 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 (ראו תרשים 2).



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 רשימה של שינויים ורפורמות מבניות. ניסיון השנים האחרונות מעיד כי רק חלק קטן מאוד מהמשרדים מגיב לפניית משרד האוצר. ייתכן שההיענות הנמוכה של המשרדים נובעת מהערכתם כי יכולתם להשפיע על התקציב נמוכה. על פי דיווח אגף התקציבים, המשרדים שהגיבו לפניית האוצר בשנים האחרונות ביקשו תוספות מופרזות הנעות בין 2 ל-3 מיליארד ₪ למשרד.

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 כתוצאה מחוקים חדשים, משינויים דמוגרפיים המשפיעים על זכאויות על פי חוק, מהחלטות ממשלה ומסיכומים חלוטים בין אגף התקציבים למשרדים ("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 נוספת 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 פורמלי רק בתחילת יולי. אולם גם אז אגף התקציבים אינו חושף בפני משרדי ההוצאה את כל השינויים המתוכננים בתקציבם. בשלב זה עדיין אין מציגים בפני הנהלת משרד ההוצאה את ההפחתות המתוכננות בתקציבו, הנגזרות מהמדיניות המקרו-כלכלית (משקל ההוצאה הכוללת בתוצר והגירעון). משרד האוצר נמנע בשלב זה מחשיפה של השינויים המבניים המשפיעים על תקרת תקציבו של המשרד, כמו העלאת מחירי המים, צמצום ההקצאה למחקר ופיתוח, או העלאת 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 לפני הדיון בממשלה.

תהליך זה מקטין את יכולתו של המשרד ליזום הצעות לשינויים, לנתח את ההצעות של משרד האוצר, לבחון את השלכותיהן ולשקול חלופות. הזמן הקצר העומד לרשות המשרדים מגדיל אמנם את סיכוייו 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 ביחס לתקציב 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, כמו פרויקטים, והן 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 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".¹⁶ 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".

גם היועץ המשפטי לממשלה הביע עמדה ברורה בדבר הצורך לשתף במידה רבה יותר את משרדי ההוצאה בתהליך התקצוב (דצמבר 2003): "יש צורך שהצעות החלטה יובאו בפני הממשלה אחרי עבודת מטה בה שותפים אנשי מקצוע במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר". לדברי מבקר המדינה (דוח 555 עמוד 237-238, מאי 2005) לא חלו שינויים מהותיים בעניין זה, כמו גם בהמלצות אחרות של היועץ המשפטי לממשלה.

הכנת תקציב על ידי משרד האוצר רווחת בכל המדינות.¹⁷ אולם מידת שיתוף הפעולה בהכנת התקציב בין משרד האוצר לבין משרדי ההוצאה (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 לא עומדים לדיון, ואילו בישראל יותר מ-50% מהתקציב לא נדון עם משרדי ההוצאה (ראו תרשים 3).¹⁸ 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. בנוסף, ב-71% מהמדינות נקבעו כללים מנחים למשא ומתן בין השרים.

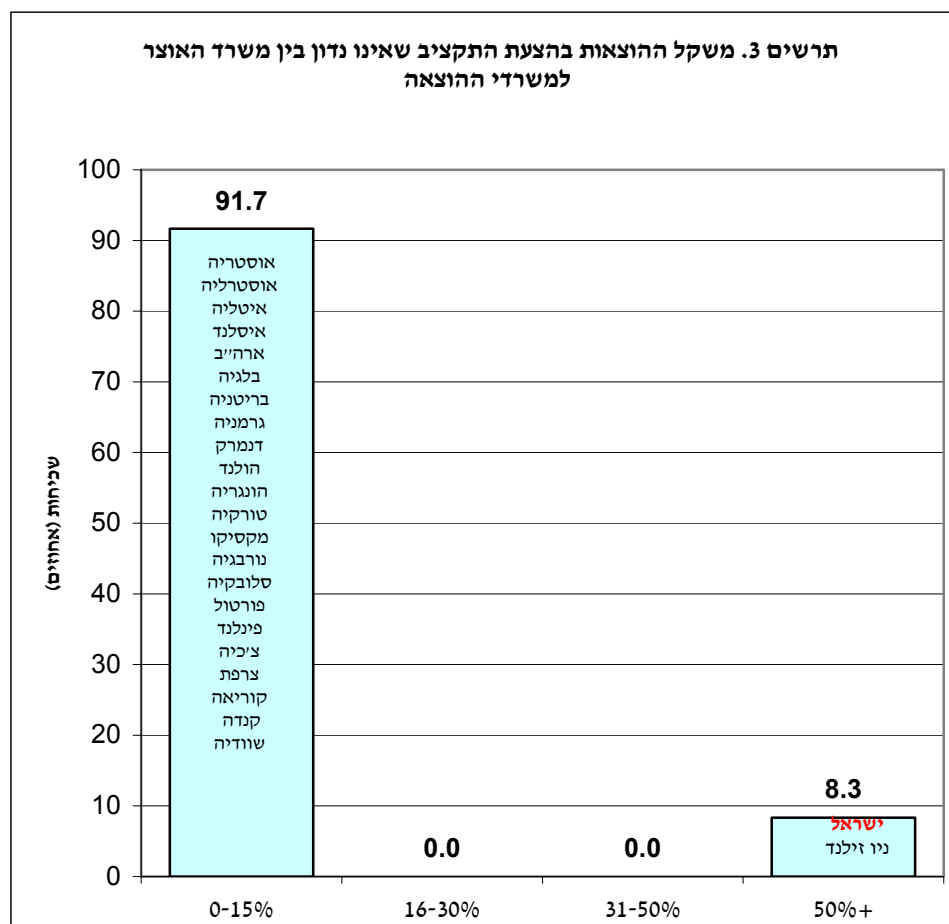
כאשר מתגלעות מחלוקות בין משרד האוצר לבין השרים בישראל ראש הממשלה בדרך כלל מכריע בהן. הפקדת סמכות ההכרעה בידי ראש הממשלה או שר האוצר מקובלת ב-44% ממדינות

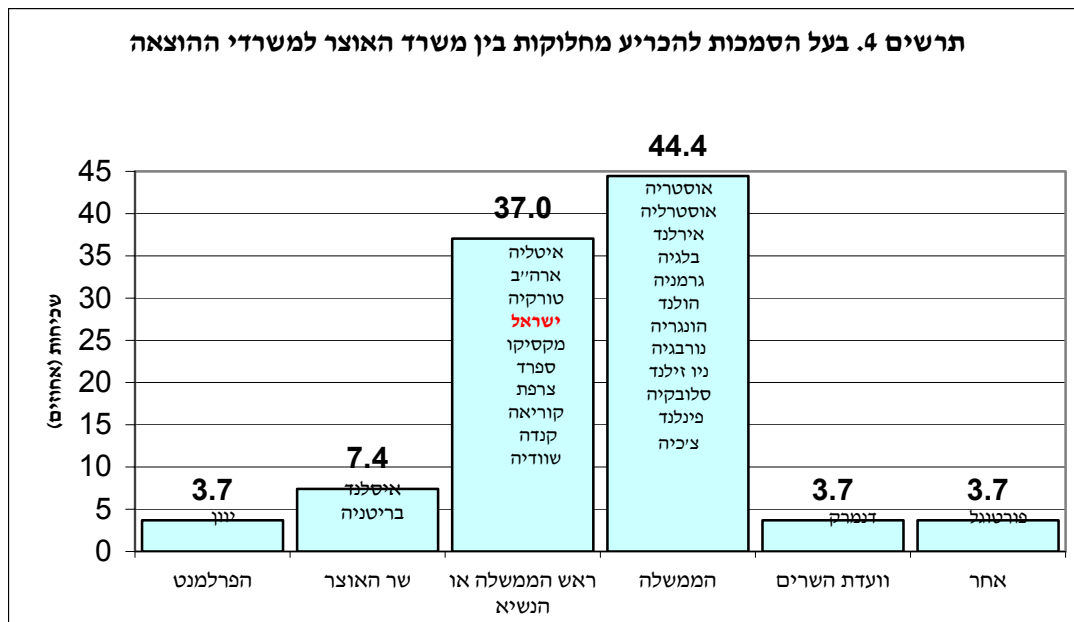
¹⁶ דוח מבקר המדינה 555, עמוד 209. לפירוט רחב יותר ראו עמוד 232.

¹⁷ סמכותו של שר האוצר בישראל מעוגנת בחוק התקציב, כמו בחלק מכריע ממדינות ה-OECD (70%). ביתר המדינות הסמכות מעוגנת בחוקה או בתקנות.

¹⁸ אגף התקציבים בישראל טוען כי השאלה בסקר ה-OECD לא התייחסה לדיון על כלל התקציב, אלא רק לחלק הגמיש. בין אם השאלה התייחסה לכל התקציב ובין אם היא התייחסה לחלק הגמיש, מהתשובות עולה כי שיתוף המשרדים בדיוני התקציב בישראל נמוך לאין ערוך מהמקובל בארצות ה-OECD.

ה-OECD, בהתאם למודל הריכוזי. שיעור זה נמצא בקרב מדינות שהמחלוקות בהן מוכרעות על ידי הממשלה כולה (תרשים 4), 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.



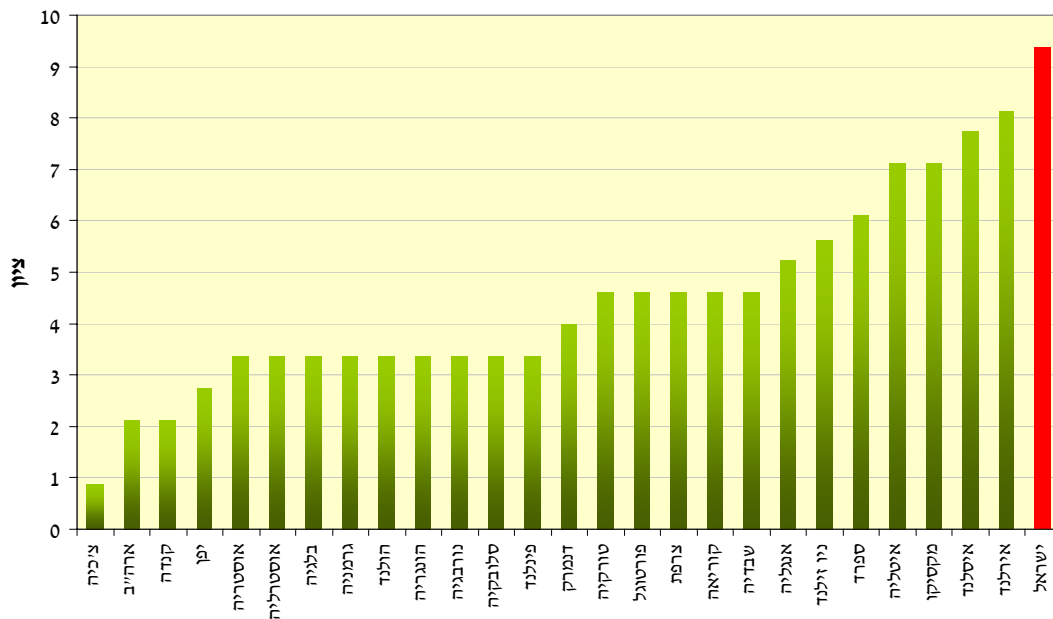


לסיכום, נראה כי במדינות רבות, ובתוכן ישראל, הונהג תהליך ריכוזי בשלב בניית התקציב וקבלת ההחלטות בממשלה. משמעות הדבר היא שלראש הממשלה ולשר האוצר משקל מכריע בממשלה בקביעת המדיניות התקציבית. אולם, בשונה מרוב המדינות, ישראל בחרה לשתף את שרי ההוצאה בתהליך בניית התקציב במידה מוגבלת למדי. בחלק מהמדינות, כמו הולנד, לשרי ההוצאה משקל רב יותר בבניית התקציב, אך קיימים כללים פיסקליים וכללי הכרעה שיבטיחו את שמירת המשמעת התקציבית.

בתרשים 5 מוצג כוחו היחסי של משרד האוצר בישראל בהכנת התקציב, בהשוואה ל-27 מדינות OECD. ישראל מדורגת במקום הראשון ואחריה אירלנד ואיסלנד.

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

תרשים 5. כוחו של משרד האוצר בהכנת התקציב בישראל ובמדינות ה-OECD



ב. מידת הריכוזיות ביישום חוק התקציב

לשליטה בביצוע חוק התקציב חשיבות ראשונה במעלה בשמירה על משמעת תקציבית. 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 הסיכויי לחריגה, קיים סיכון מוסרי שהשרים יוציאו יותר כדי להעצים את מעמדם הפוליטי. הסכנה העיקרית הטמונה בחופש מוחלט בשלב הביצוע היא שהשר הממונה יבצע תחילה יזמות בלתי מתוכננות, שחיוניותן נמוכה יחסית. כשיתברר כי הוא נותר ללא תקציב לפני תום השנה, הממשלה לא תוכל להימנע מביצוע ההוצאות החיוניות, כמו תשלום שכר לעובדי המשרד, ביצוע תשלומים לזכאים על פי חוק, וכד'. 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 -- "תקציב לפי תשומות או תוצאות").

ההגבלות העיקריות הנהוגות בשלב ביצוע התקציב הן הרשאה לאגף התקציבים לעכב הקצבות לגוף מתוקצב או גוף נתמך שלא קיים את הוראות החוק, צמצום החופש להעביר הקצבות מסעיף אחד למשנהו ומשנה אחת לרעותה, צמצום היכולת ללוות והיקף הרזרבה.¹⁹

מספר סעיפי התקציב בישראל הוא מהגדולים בעולם המערבי (ראו פרק "תקציב לפי תשומות או תוצאות"). כמו כן, קיים 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 בין סעיפים בישראל מחייבת גם אישור של ועדת הכספים של הכנסת. יש לציין כי בכל המדינות, למעט אוסטרליה ואיסלנד, היכולת להעביר תקציבים בין סעיפים מוגבלת.

העברת תקציבים משנה לשנה מותנית באישור אגף התקציבים ומחייבת אישור של ועדת הכספים. יצוין כי העברת תקציבים בין שנים מותרת רק ב-61% מהמדינות, ורק בחמש מדינות אין הגבלה כלשהי על היקף ההעברה. בחלק מהמדינות הסמכות לאשר העברה מופקדת בידי הפרלמנט (ראו תרשים 2 בפרק "תקציב שנתי או רב שנתי"). 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 "תקציב שנתי או רב שנתי").

כמעט כל המדינות, כולל ישראל, אוסרות על משרדי הממשלה ללוות על מנת לממן הוצאות בתקציב, גם אם ההלוואה נועדה למטרת השקעה.

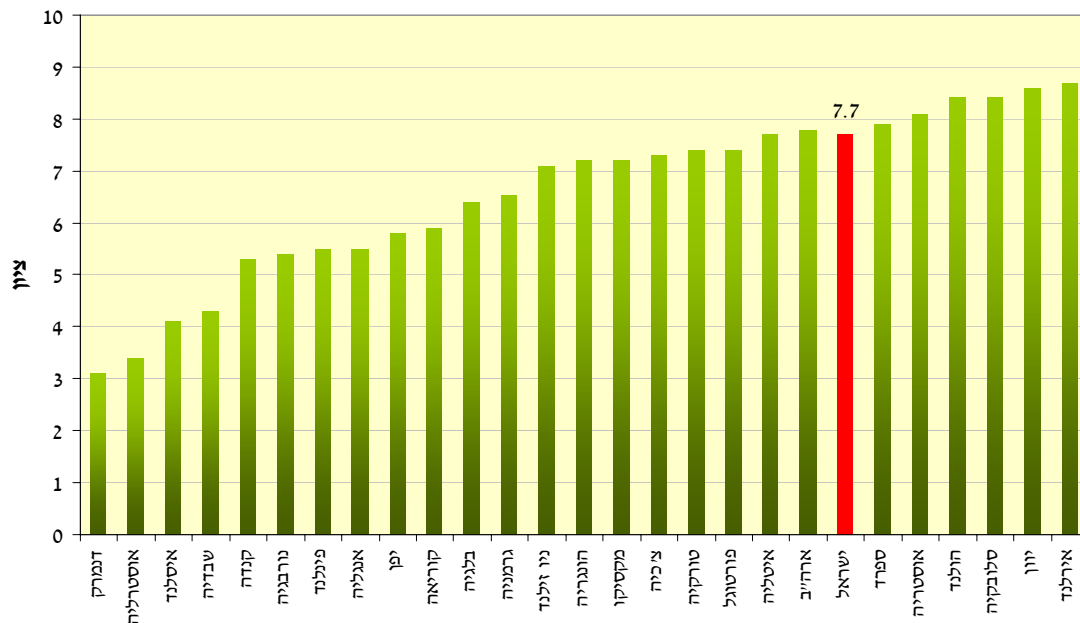
בישראל יש רזרבה תקציבית לאירועים בלתי צפויים. שיעורה הפורמלי מהתקציב נמוך מאוד (1.6%), כמו ב-80% מהמדינות. אך בישראל גם רזרבה סמויה ניכרת. ההיקף הכולל של הרזרבה גדול מאוד ומעצים את כוחו של שר האוצר (להרחבה ראו פרק "תקציב שנתי או רב שנתי").

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 אפשר לראות כי כוחו 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 השוונות במידת הריכוזיות בין המדינות

¹⁹ לפירוט ההגבלות ביישום התקציב ראו חוק יסודות התקציב.

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

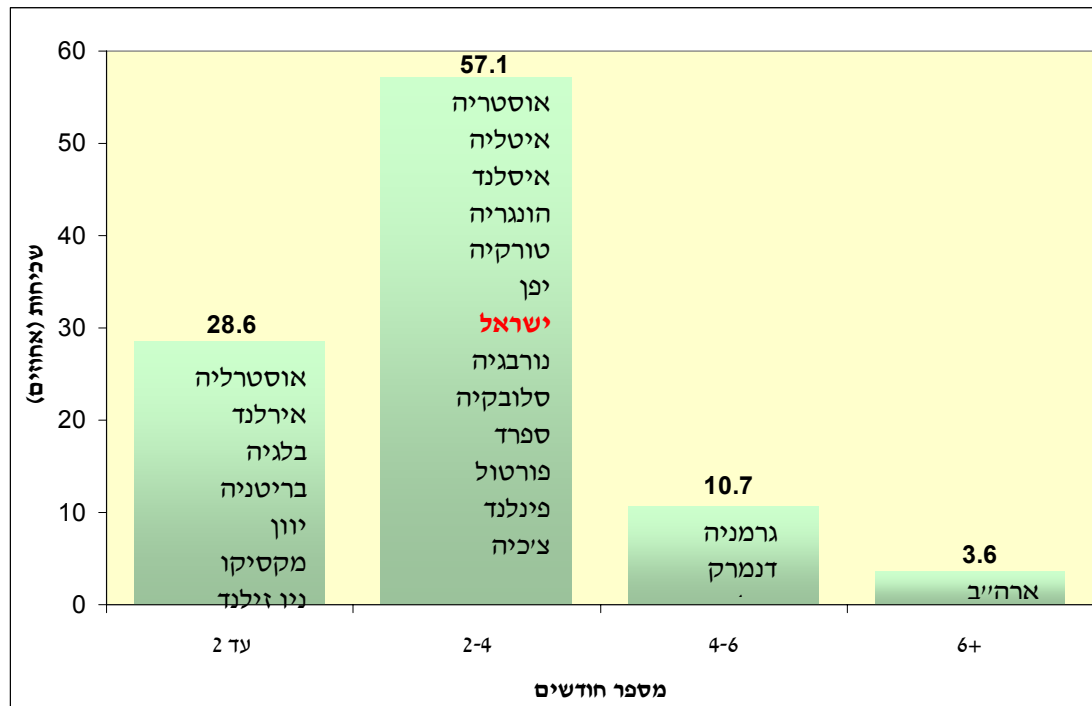
עצמת בית המחוקקים בתהליך התקצוב מושפעת ממשתנים רבים, בראש ובראשונה מסמכויותיו להלכה ולמעשה. כדי שהפרלמנט ימצה את סמכויותיו, יש להציג לו הצעת תקציב מפורטת ובהירה, ובמועד שיותר זמן סביר לליבון מכלול הנושאים עד למועד ההחלטה. עומק ההחלטות וטיבן מותנים גם בהעמדת כוח אדם מקצועי לרשות המחוקקים, שיסייע להם,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

על פי הסקר, כמעט כל המדינות, ובתוכן ישראל, מדווחות כי הן 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 הפרק העוסק בשקיפות).

הצעת התקציב מוגשת על ידי ממשלת ישראל לכנסת חודשיים לפני המועד החוקי לאישורו. ישראל מצויה בקבוצת המדינות שדיווחו כי יש 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 מאשר בשני שלישים מהמדינות (תרשים 7). אפקטיבית, משך החשיפה של חברי הכנסת להצעת התקציב, כמו בארצות אחרות, ארוך יותר, משום שהצעת הממשלה והדיונים הציבוריים סביבה עומדים לרשותם כחודשיים לפני הנחת ההצעה על שולחן הכנסת.

תרשים 7 - פרק הזמן בין מועד הגשת התקציב לפרלמנט לבין מועד

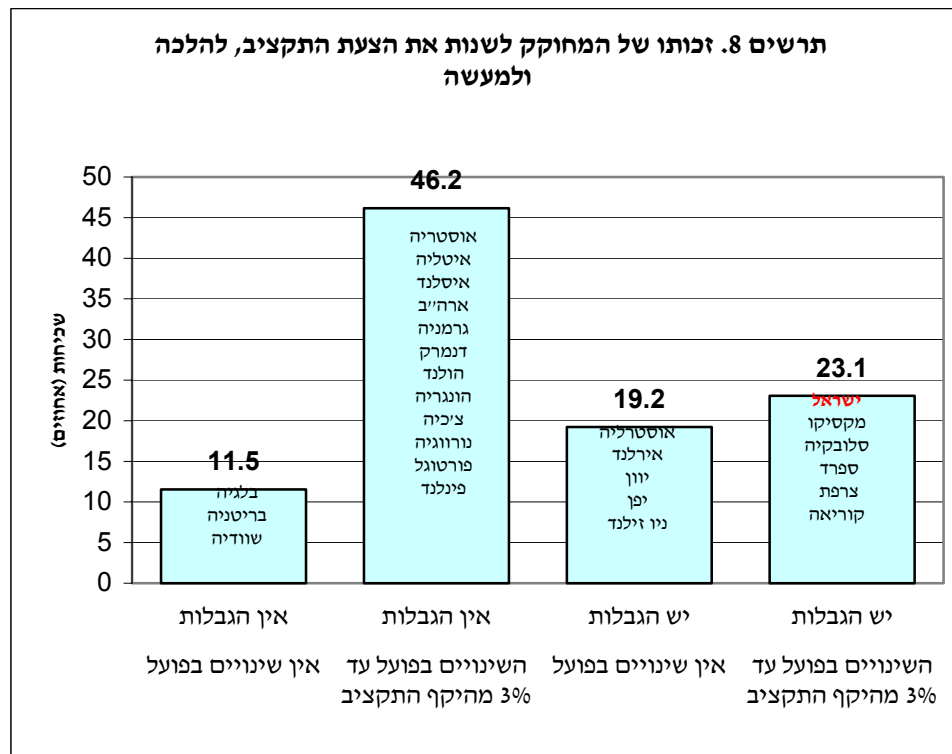


מאז ההגבלות על אפשרות החקיקה הפרטית ב-2003, גבר תפקידה הפיקוחי של הכנסת ופחת תפקידה כבעלת השפעה על עיצוב התקציב. גישה זו מאפיינת את המדינות שהנהיגו תהליך תקצוב ריכוזי. לפיכך, נראה כי הזמן הכולל העומד לרשות הכנסת ללימוד התקציב סביר למדי.

המבחן העיקרי למעמדו היחסי של בית המחוקקים בתהליך התקצוב הוא יכולתו לשנות את ההצעה המוגשת לו להלכה ולמעשה. השורה האחרונה מצביעה על כך כי ב-34% מהמדינות הצעת התקציב מאושרת בדרך כלל ללא שינויים, וב-63% מהמדינות, וישראל בתוכן, הצעת התקציב של הממשלה מאושרת עם שינויים קלים, שהיקפם הכולל אינו עולה על 3% מכלל ההוצאה.

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 יש כאן מידה גדולה של ריסון עצמי, שהתפתחה כנוהג במדינות רבות (ראו תרשים 8). מעניין לציין כי בשש מתוך שמונה המדינות שהפרלמנט

שלחן אינו נוהג לשנות את התקציב, פרק הזמן לדיון בתקציב הוא הקצר ביותר – עד חודשיים (תרשים 7 ו-8).



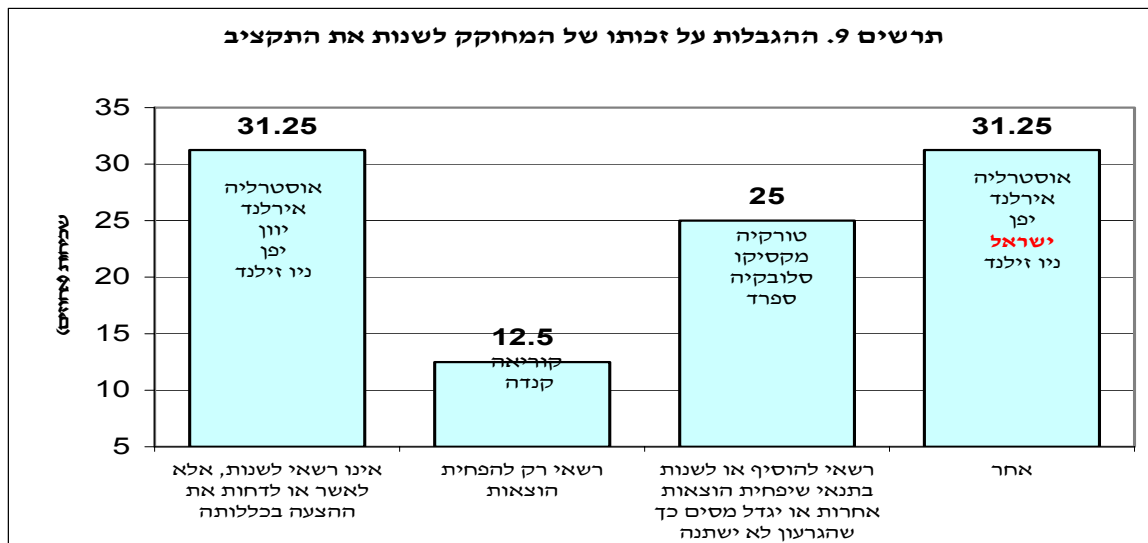
קצת יותר ממחצית מהמדינות מגבילות את יכולתו של בית המחוקקים לשנות את הצעת התקציב ברמות תוקף שונות. ב-52% מהן, ההגבלה מעוגנת בחוקה. ב-22% -- בחוק רגיל וביתר המדינות בכללים לא פורמליים או בכללי עבודה שגובשו על ידי המחוקק עצמו. אופי ההגבלות מגוון מאוד. באוסטרליה ויפן לדוגמה, המחוקקים אינם רשאים לשנות כלל את התקציב ועליהם לאשרו או לדחותו כמות שהוא. במספר מדינות, כמו בקנדה וקוריאה, הפרלמנט רשאי להציע שינויים ברמת ההוצאה של תכניות קיימות בלבד. כלומר קיים 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).

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 שהוגשו ב-1999 על ידי חברי פרלמנט בצרפת ובהולנד, אשר בשתיהן קיימות הגבלות על חקיקת חוקים תקציביים, היה 53 ו-65 בהתאמה. בישראל, לעומת זאת, שלא היו בה הגבלות,²⁰ הוגשו באותה שנה 2,088 הצעות חוק שיש להן עלות תקציבית.

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, כתוצאה מהחוקים הפרטיים שאושרו בכנסת בקריאה שלישית, הסתכם ב-1.6 מיליארד ₪.

²⁰ על פי החוק ששרר 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 של מציאת המקור התקציבי הוטלה על ועדת הכספים.

ביניהם ראוי לציין את חוק משפחות ברוכות ילדים, שעלותו השנתית מגיעה ל-500 מיליון ₪, והגדלת ההטבות לחיילים משוחררים בהיקף של 150 מיליון ₪ לשנה.



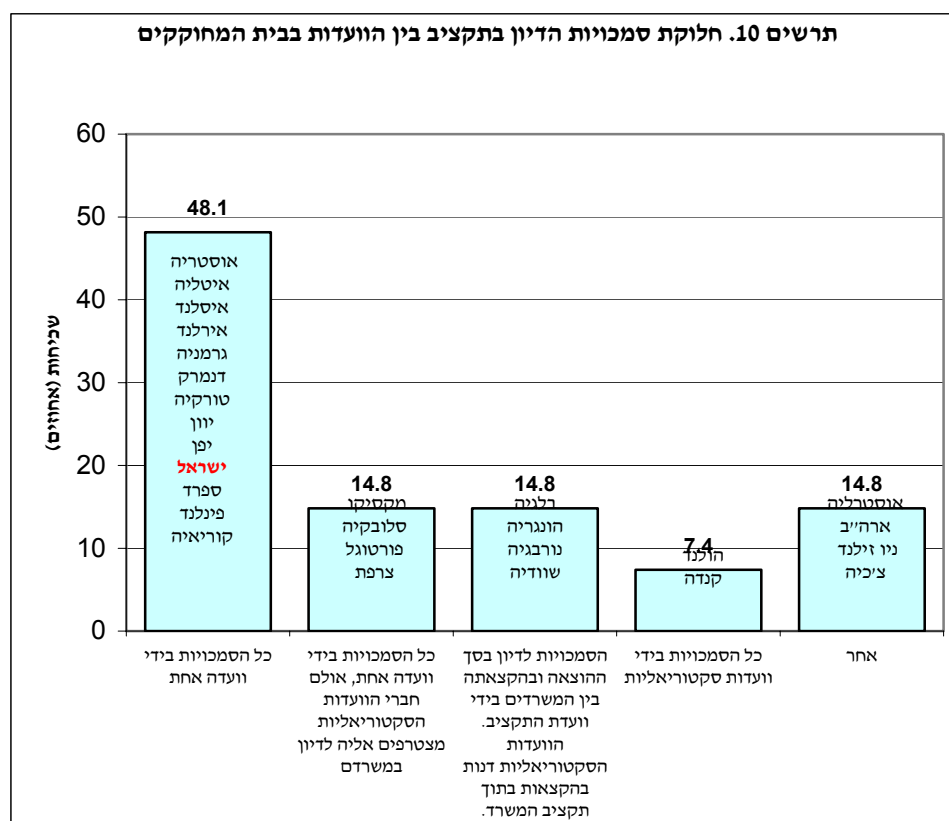
היקף התקציב הגלום בהצעות שעברו קריאה טרומית לפחות בשנת 2000, הגיע ל-20 מיליארד ₪.²¹ מבול החוקים הפרטיים איים לערער את היציבות במשק ולגרום לאבדן שליטה בתקציב המדינה. כתוצאה מכך יזמה הממשלה חוק להגבלת החקיקה הפרטית, אולם חוק זה אושר בהוראת שעה רק ב-2002, כשהמשק היה על סף משבר תקציבי ופיננסי. ב-2003 הכירה הכנסת בחשיבות ההגבלה ועיגנה אותה בחוק יסוד: משק המדינה. על פי חוק זה, כל הצעה שעלותה התקציבית 5 מיליון ₪ 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.

²¹ 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; שרה צובנר (2000) מציגה מדגם של מדינות שבהן מספר הצעות החוק הפרטיות שיש להן השלכה תקציבית הוא קטן, ובמקביל שיעור הקבלה גבוה -- בין 6% ל-66%. התפתחות דומה לישראל לאורך זמן נצפתה גם באיטליה (ראו בלאנדר וקליין, 2000, תרשים 2.3).

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 על ידי ועדת הכספים, שנהנית בישראל מעצמה רבה והיא למעשה הגוף המכריע בכנסת בכל הקשור לשינויים בתקציב, לאישורו ולהעברת מסעיף לסעיף במהלך השנה. בחלק מהמדינות, כמו בלגיה ונורבגיה, דנים במצרפי התקציב וההקצאה לכל משרד בוועדת התקציב, ואילו בהקצאות לתכניות פעולה בתוך תקציבו של כל משרד דנים בוועדות סקטוריות. במספר מדינות, כמו צרפת ופורטוגל, מקובל לצרף לוועדת התקציב חברים מהוועדות הסקטוריות בעת הדיון על תקציב המשרד הנתון לפיקוחן (ראו תרשים 10).



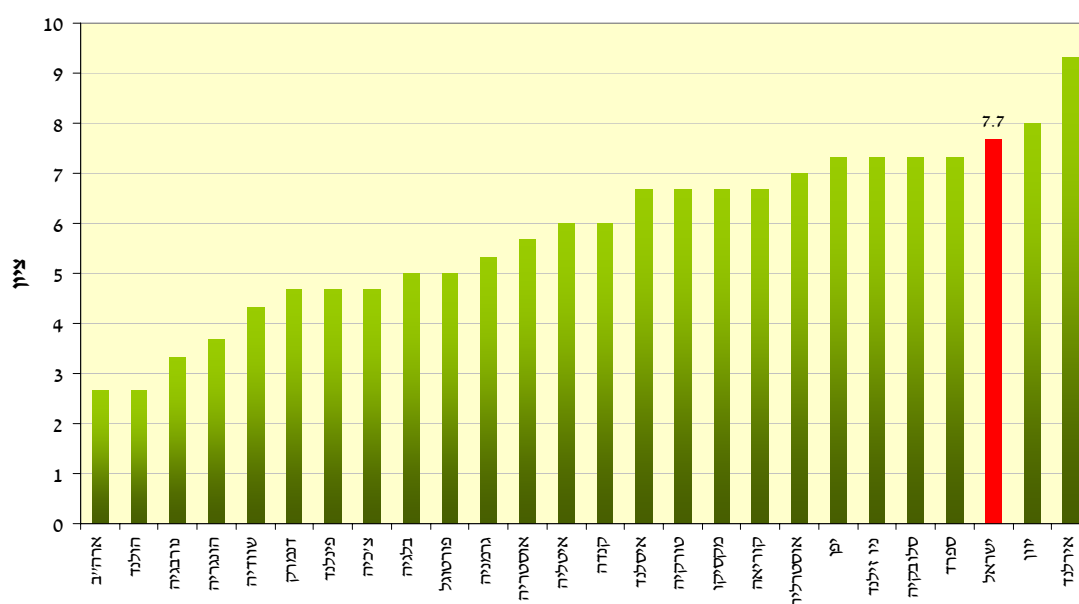
למעשה, כמעט כל הדיון בתקציב המדינה בכנסת ישראל מתקיים בוועדת הכספים. הזמן המוקדש לדיון הוא, כאמור, קצר יותר מהמקובל במדינות אחרות. למרות זאת, הוועדה אינה מנצלת בכל שנה את מלוא הזמן העומד לרשותה לליבון כל פרטי התקציב. ליו"ר הוועדה עצמה רבה במיוחד, בעיקר משום שסדר יומה של הוועדה נתון לסמכותו הבלעדית. לעתים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

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

קשת האישים המוזמנים להעיד בפני ועדת הכספים בישראל היא הרחבה ביותר מבין המדינות שהשתתפו בסקר. היא כוללת שרים, פקידי ציבור בדרגים שונים, מומחים חיצוניים, בעלי עניין כמו נציגי עובדים, נציגי מעסיקים וארגונים ללא מטרות רווח, ואף אזרחים מהשורה. עם זה, הזמן המוקצה לכל אחד מצומצם מאוד. גם פקידי הממשלה ומומחים חיצוניים אינם זוכים לפרוס 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 שלישית במדרג, אחרי אירלנד ויוון (תרשים 11). השונות בין המדינות במידת הריכוזיות בשלב החקיקה גדולה למדי. במספר מדינות כוחו של הפרלמנט בתהליך התקצוב גדול מאוד, במיוחד בארצות הברית ובמדינות הסקנדינביות.

תרשים 11. כוחה של הממשלה ביחס לפרלמנט בתהליך התקצוב בישראל ובמדינות ה-OECD



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, המייעצים 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 מעמדו של כל מוסד בתהליך, עולה כי אופי התהליך בישראל הוא ריכוזי לכל אורכו. בשלב הכנת התקציב וסיכום עמדת הממשלה, ישראל בחרה להעניק כוח אסטרטגי לשר האוצר ולראש הממשלה על פני שרי ההוצאה -- החלטה בעלת חשיבות רבה בשמירת המשמעת התקציבית. גם בקביעת הרכב התקציב, הוענק מעמד בכורה לשר האוצר ולראש הממשלה על פני שיתוף פעולה עם שרי ההוצאה (המודל השיתופי) – 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 שינוי") לא יסטה מהחוק שחוקקה הכנסת.

הבחירה בתהליך ריכוזי ובתוכו במודל ההאצלה החלה לאחר תכנית הייצוב (1985), כתוצאה מהמשבר 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 הציבויות והצמיחה 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. כמזור למחלות "העשור האבוד" שינתה הממשלה את מדיניותה התקציבית מן הקצה אל הקצה ואימצה תהליך שיבטיח שמירה על יציבות פיסקלית.

1. השינויים במשמעת התקציבית לאחר תכנית הייצוב

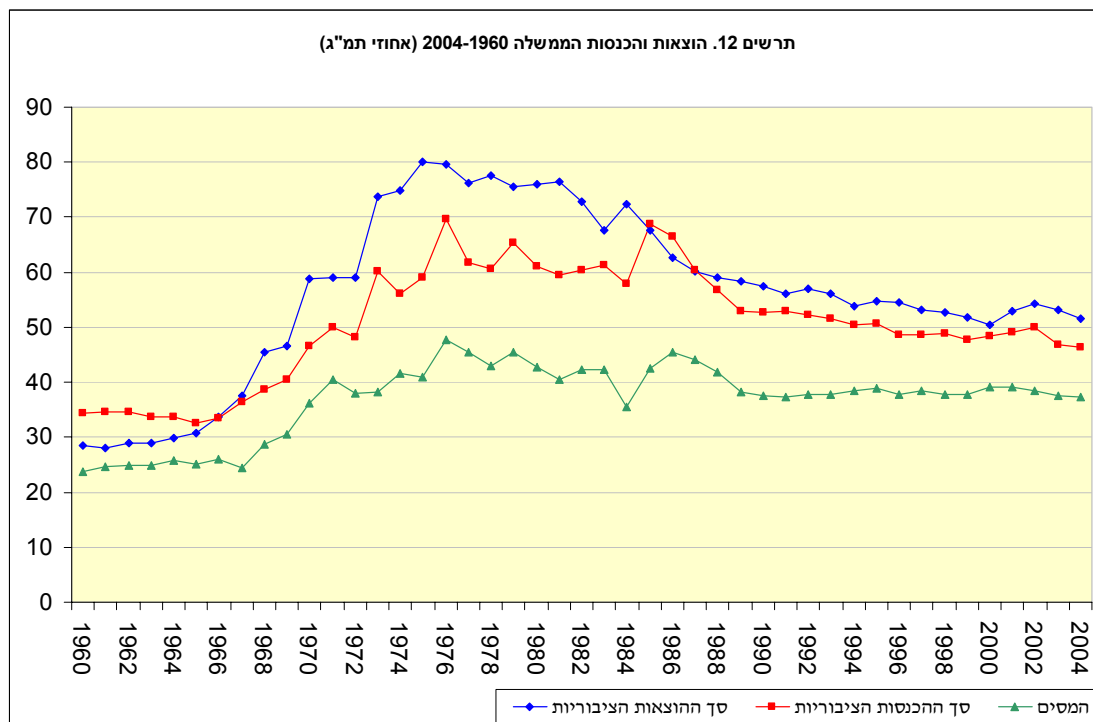
בעקבות תכנית הייצוב חל שיפור ניכר במשמעת התקציבית לאורך זמן. משקל הוצאות הממשלה כאחוז מהתוצר ירד בהדרגה עד לרמה של כ-49% בשנת 2005 (ראו תרשים 12). הגירעון בתקציב המגזר הציבורי בכללותו²² ירד באופן ניכר לרמה ממוצעת של כ-4% מהתוצר בשנים 1989-2004 (תרשים 13);²³ והחוב הציבורי נטו פחת בהדרגה מ-175% ל-86% מהתוצר. 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 המפורטים בנספח ג.

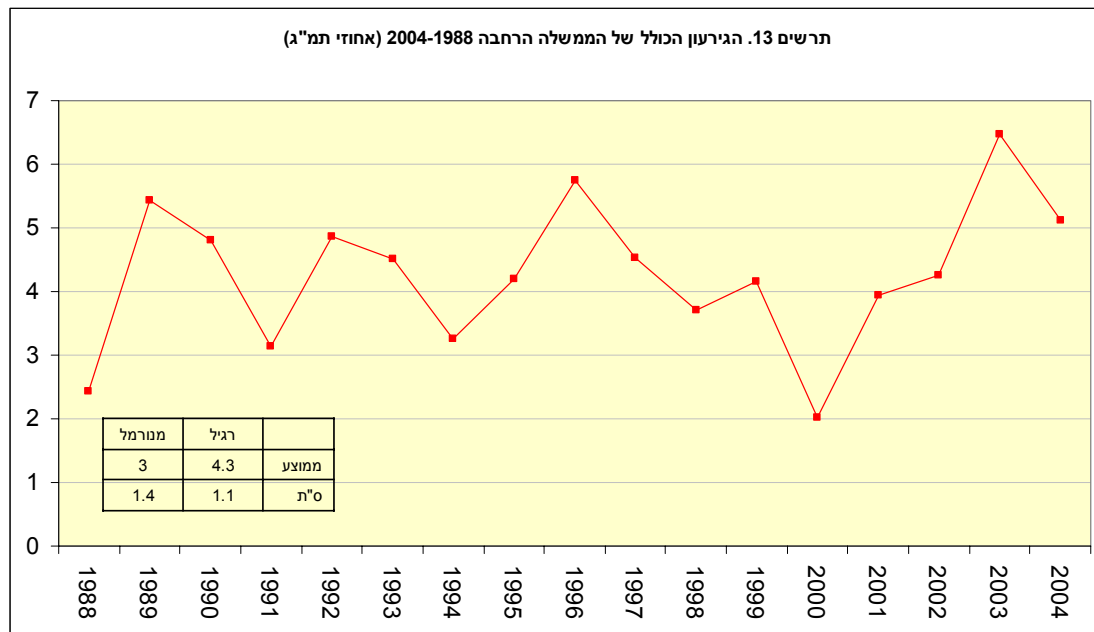
אחד המבחנים החשובים ביותר בשמירת המשמעת התקציבית הוא ההתמדה. הגירעון הכולל של המגזר הציבורי בישראל מצביע על יציבות רבה למדי של כ-4% מהתוצר מאז 1989, וסטיית תקן

²² 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.

²³ בשנתיים שלאחר תכנית הייצוב היה אף עודף בתקציב המדינה.

של אחוז אחד בלבד (ראו תרשים 12). גורם נוסף שמבטיח את התמדת ההפחתה בהוצאות הוא הסמכת הורדת שיעורי המס להורדת ההוצאות. זעירא וסטרבציינסקי (2001) הראו כי לאחר תכנית הייצוב קשר זה התחזק באופן משמעותי. כמו כן 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 – האנטיפאדה והתקצרות אורך החיים של הממשלות בישראל. הישגות המשק ברמות גירעון וחוב ציבורי גבוהים יחסית למדינות המפותחות, על רקע תהליך תקצוב ריכוזי מאוד, מעידה כי שיפור נוסף במשמעת התקציבית תלוי בתפיסת העולם של המערכת הפוליטית וביציבותה, יותר מאשר באופי תהליך התקצוב. גם אי שיתופם של משרדי ההוצאה בתהליך התקצוב גובה מהמשק מחיר במונחי יעילות – הוא פוגע בבחירת סדר העדיפויות הרצוי, ביעילות הקצאת המקורות וביעילות הייצור של השירותים הציבוריים.

ה. מסקנות עיקריות

בשל החשיבות הרבה הטמונה בשמירת 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 ארצות 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. ראשית, 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 שעליהם הם מופקדים, 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 העדיפויות ששיא 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 גם שינויים ארגוניים במשרדי הממשלה. מאז שנות השמונים, ככל שהתחזק מעמדו של משרד האוצר, הלך ונחלש מעמדם של משרדי ההוצאה. כתוצאה מכך, יוקרתם ירדה וחל פיחות 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 שונות מחייב את הגדלת כוח המשיכה של המשרדים. תהליך זה יתרחש בהדרגה, במקביל להרחבת סמכותם. הרחבת הסמכות חייבת לבוא במקביל להטלת אחריות על המשרדים לאספקת השירותים שעליהם הם מופקדים, במסגרת התקציב שהממשלה אישרה להם.

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

יש להשאיר על כנם את הכללים והסמכויות הקיימים בשלב יישום התקציב, פרט לריבוי הסעיפים.

נספח א: מדדי ריכוזיות על בסיס סקר ה-OECD

מדדי הריכוזיות חושבו על בסיס סקר שנערך על ידי הבנק העולמי וה-OECD על תהליך התקצוב במדינות ה-OECD ובמספר מדינות נוספות. הסקר נערך בשנים 2003-2004 והוא מתייחס ל-2002. השאלות בסקר מקיפות תחומי פעולה רבים בתהליך התקצוב. בחרנו את השאלות המאפיינות בדרך הטובה ביותר 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 מספר תשובות אפשריות והניקוד ניתן לפי מידת הריכוזיות שכל תשובה משקפת. על מנת ליצור ניקוד אחיד עבור כל 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. להלן פירוט השאלות המאפיינות כל אחד משלבי תהליך התקצוב, הניקוד המקורי לתשובות והניקוד המנורמל:

שלב א: הכנת התקציב

מספר שאלה	תוכן השאלה	תשובות אפשריות וניקוד מקורי	ניקוד מנורמל (בין 0 ל-10)
2.1.a.1	In developing the budget, are there fiscal rules placing limits on Executive fiscal policy discretion?	כן = 1 לא = 0	כן = 10 לא = 0

		In developing the budget, are there fiscal rules placing limits on Executive fiscal policy discretion?		Combine d 2.1.a.1 and 2.1.a.4
10 = כן	1 = כן (באחת השאלות)	0 = לא (בשתי השאלות)	/ Is your country subject to any fiscal rules by a supra- national organization? (e.g. Maastricht treaty)	
0 = לא				
		Are there established rules or procedures to guide central budget authority negotiations with line ministries?		2.4.d
0 = כן	0 = כן	10 = לא		
10 = לא				
		Who has the last word? How are disputes between Ministries and the central budget authority resolved?		2.4.e
0 = תשובה מס' 1	0 = Parliament 1	4 = Minister of finance 2		
10 = תשובה מס' 2	3 = /President/Prime Minister 3			
7.5 = תשובה מס' 3		Executive Principal		
2.5 = תשובה מס' 4	1 = Cabinet 4			
5 = תשובה מס' 5	2 = Ministerial committee 5			
	2 = Other – please specify 6			
		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
1 = 0%-15%	1 = 0%-15%			
4 = 16%-30%	2 = 16%-30%			
7 = 31%-50%	3 = 31%-50%			
10 = יותר מ-50%	4 = יותר מ-50%			

שלב ב: החקיקה

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

כן = 10 לא = 0	כן = 1 לא = 0	Are there any restrictions on the right of the legislature to modify the detailed budget proposed by the executive?	2.7.d
תשובה מס' 1 = 10 תשובה מס' 2 = 6.7 תשובה מס' 3 = 3.3 תשובה מס' 4 = 0	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)	In practice, does the legislature generally approve the budget as presented by the executive?	2.7.i

	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	
10 = 1 תשובה מס'	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	
6.7 = 2 תשובה מס'				
3.3 = 3 תשובה מס'				
0 = 4 תשובה מס'	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	What best describes the committee structure for dealing with the budget?
5 = 5 תשובה מס'	0 =	Sectoral committees deal with appropriations for each respective sector. No budget committee is in place or offers only technical assistance.	4	2.10.a
	1.5 =	Other, please specify	5	

שלב ג: ביצוע התקציב

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

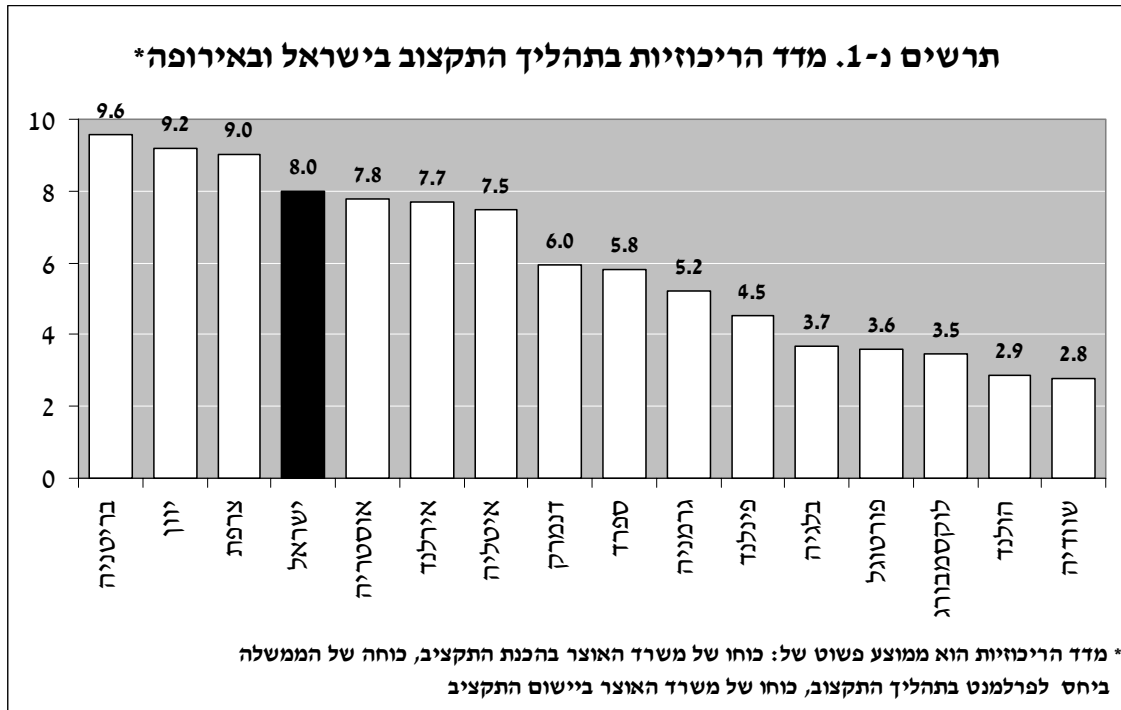
	0 =	There are no restrictions on such transfers	1		
	3 =	There can be transfers, but only with the approval of the Ministry of Finance/Central Budget Authority	2		
תשובה מס' 1 = 0	2 =	There can be transfers, but only with the approval of the Legislature	3	Are government organizations allowed to transfer funds between operating expenditures, investments and program funds?	3.2.a.3
תשובה מס' 2 = 7.5	1 =	There can be transfers, but the legislature must be notified of the transfer	4		
תשובה מס' 3 = 5	4 =	There can be no such transfers	5		
תשובה מס' 4 = 2.5	2 =	Other, please specify	6		
תשובה מס' 5 = 10					
תשובה מס' 6 = 5					

	0 =	Yes, without limit	1		
	2 =	Yes, up to a maximum percentage	2		
	5 =	Yes, as approved on a case-by-case basis by the Ministry of Finance/Central Budget Authority	3		
תשובה מס' 1 = 0	3 =	Yes, on a case by case basis according to underlying statute	4	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.	3.2.b.1
תשובה מס' 2 = 3.3	1 =	Yes, with notification of the legislature	5		
תשובה מס' 3 = 8.3	4 =	Yes, with the approval of the legislature	6		
תשובה מס' 4 = 5	6 =	No	7		
תשובה מס' 5 = 1.7					
תשובה מס' 6 = 6.7					
תשובה מס' 7 = 10					

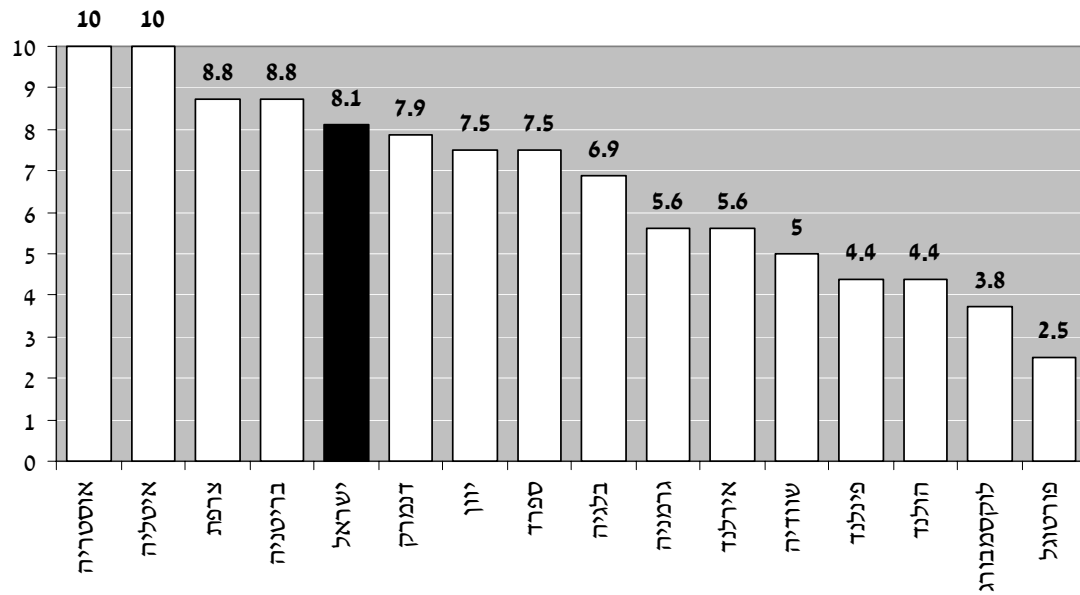
	0 =	Yes, without limit	1		
	1 =	Yes, up to a maximum percentage	2	Is it possible for managers of ministries/government organization to borrow against future appropriations for operating costs (salaries, etc.)?	
0 = 1 תשובה מס' 1	2 =	Yes, as approved on a case-by-case basis by the Ministry of Finance/Central Budget Authority	3		3.2.b.7
3.3 = 2 תשובה מס' 2			4		
6.7 = 3 תשובה מס' 3	3 =	No			
10 = 4 תשובה מס' 4					

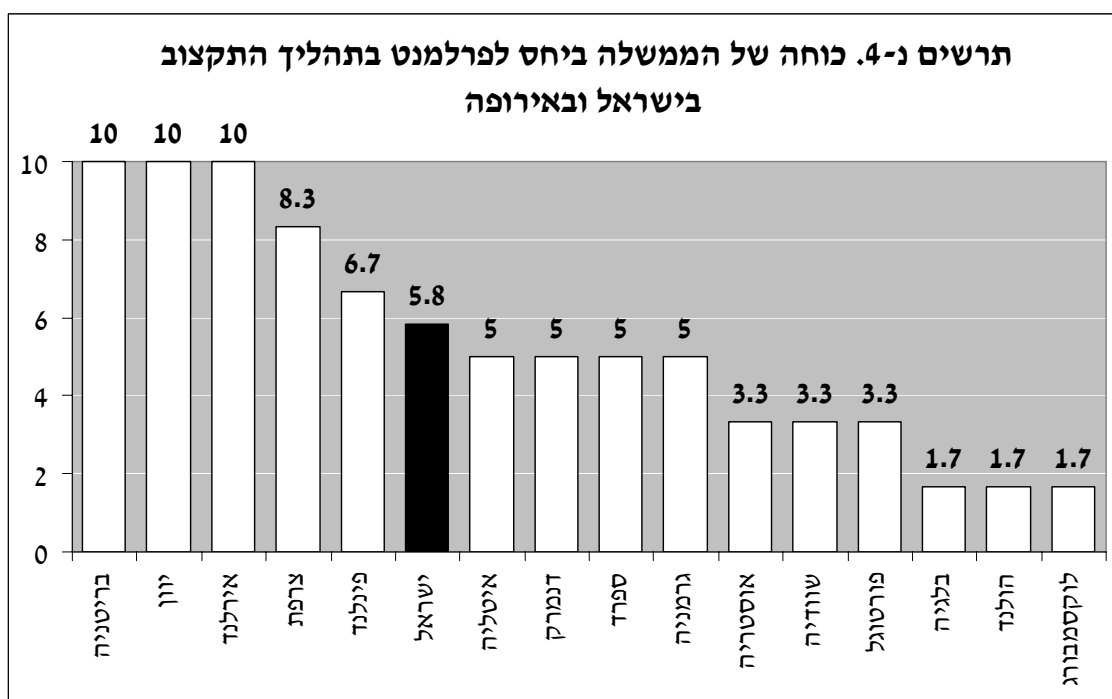
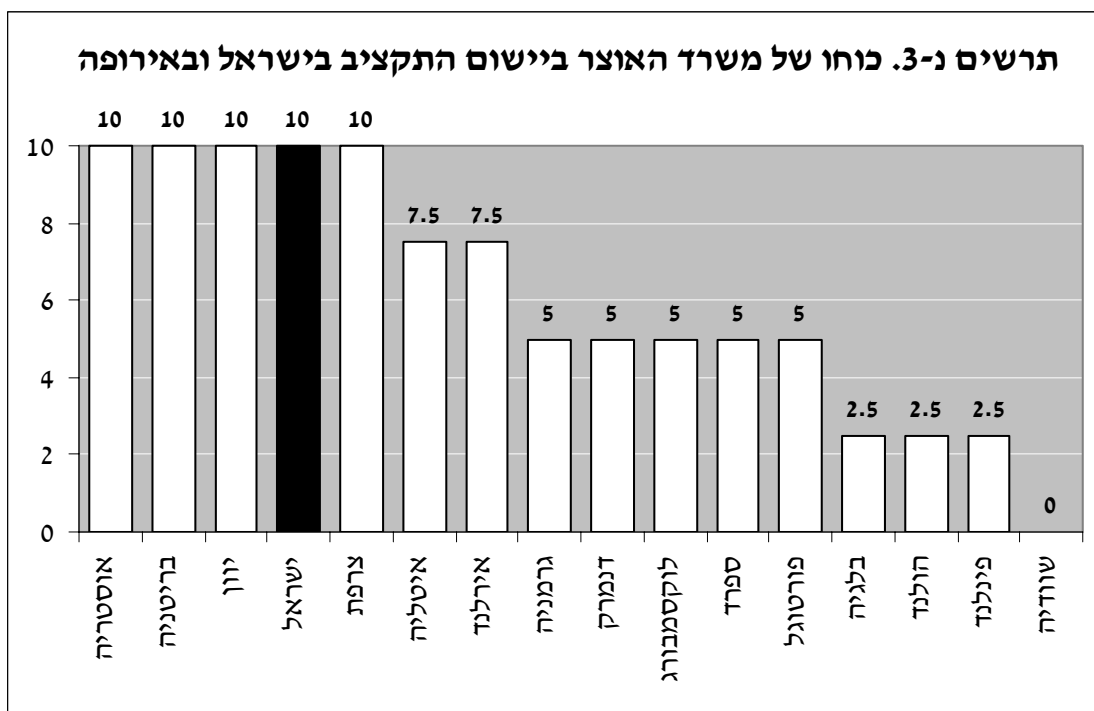
	10 =	No	1		
	5 =	A small central reserve fund is operated to meet general unforeseen expenditures.	2		
	6 =	A small central reserve fund is operated for only limited contingent purposes.	3		
	7 =	A small central reserve fund is operated for new policy initiatives.	4		
10 = 1 תשובה מס' 1	1 =	A large central reserve fund is operated to meet general unforeseen expenditures.	5	Does the annual budget include any central reserve funds to meet unforeseen expenditures?	3.2.c.1
5 = 2 תשובה מס' 2			6		
6 = 3 תשובה מס' 3	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.			
7 = 4 תשובה מס' 4	3 =	A large central reserve fund is operated for new policy initiatives.	7		
1 = 5 תשובה מס' 5	3.4 =	Other, please specify	8		
2 = 6 תשובה מס' 6					
3 = 7 תשובה מס' 7					
3.4 = 8 תשובה מס' 8					

**נספח ב: מדדי הריכוזיות בתהליך התקצוב על פי הגדרות הרלבנט, וון האגן
ושטראוך**



תרשים נ-2. כוחו של משרד האוצר בהכנת התקציב בישראל ובאירופה





תיקון : רווח אחרי מספר התרשים

נספח ג: השינויים בחוקי התקצוב

עד תכנית הייצוב ב-1985 התבסס תהליך התקצוב על שני חוקים. הראשון, חוק יסוד משק המדינה (1975), שעסק במישור היחסים שבין הכנסת לבין הממשלה. החוק השני הסדיר את מבנה התקציב ואת סמכויות שר האוצר ביישומו. החוק השני 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, תקציב פיתוח וחשבון הון, החזר חובות לנזק ישראל, ורשימת העודפים המיוחדים. עם זאת, בפועל נעדר מהמיון רק החזר החובות לבנק ישראל.

החוק העניק לשר האוצר סמכויות רחבות גם בביצוע התקציב: העברת סכומים מתכניות שונות המשתייכות לאותו סעיף תקציבי; שימוש ברזרבות שהוכנו מראש בתקציב; העברת עודפים לא מנוצלים משנת כספים אחת לזו שאחריה, וכד'.

במקביל לתכנית הייצוב נחקקו מספר חוקים שהגבירו מאוד את המשמעת התקציבית; העיקרי מביניהם 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 בארץ 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 "חוק ההסדרים").

בנוסף לשני החוקים החדשים, הפרק בחוק התקציב הדן בתהליך התקצוב הפך 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 שחרגו 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 שחרגו מהתקציב, כמו למשל סמכות לשר הפנים לפעול נגד חריגה של הרשויות המקומיות. החוק החדש גם קובע סנקציות במישור הפלילי ובמישור המשמעתי נגד מי שעבר על הוראותיו, וכולל גם הוראות המורות על בטלותם של חוזים שעניינם הוצאות לא מאושרות.

החוק הרחיב את סמכות שר האוצר לקבוע מנות מימון למשרדי ההוצאה, גם לגבי היקף 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.

גם לגבי הכנת התקציב נוספו סמכויות המגבירות את המשמעת התקציבית, כמו החובה לכלול בתקציב את תחזית התקבולים והמלוות ואת תקציב הטבות המס.

החל ב-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 הוא בגישה הכלכלית של הממשלה לגבי חשיבות המשמעת התקציבית. המשמעת חוזקה באמצעות חוקים חדשים ומספר תיקונים לחוק יסודות התקציב, שהגבירו את כוחו של שר האוצר.

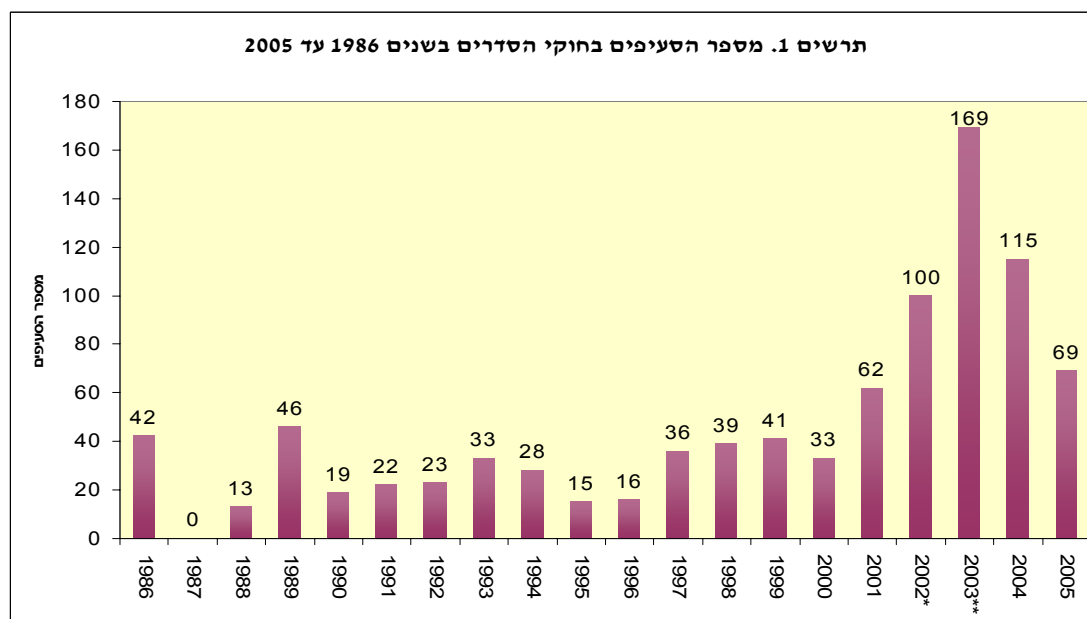
פרק ב: חוק ההסדרים

1. הקדמה

חוק ההסדרים נחקק לראשונה ב-1985 כחלק מן התכנית הכלכלית לייצוב המשק. התכנית לייצוב המשק נועדה להתמודד עם אחד המשברים הכלכליים הקשים שידע המשק הישראלי. היעד המרכזי היה בלימת האינפלציה, שהגיעה למאות אחוזים בשנה ואיימה להמריא לשיעור בן ארבע ספרות. התמודדות זו חייבה צעדים כלכליים חריגים בכל תחומי הפעילות הכלכלית, כמו קיצוץ עמוק בתקציב הממשלה, הטלת מסים, הקפאת שכר והקפאת מחירים.

עומק המשבר חייב את הממשלה לנקוט צעדים מרחיקי לכת השמורים לשעת מצוקה. כדי למזער את העלויות הכלכליות שנלוות לתכניות לבלימת אינפלציה, נדרש לבצע צעדים אלה בזמן קצר. העלויות הכלכליות תלויות בפרק הזמן שחולף ממועד ההודעה על התכנית לבלימת האינפלציה ועד לחקיקתה. תקופה זו אופיינה באי ודאות באשר לנחישות הממשלה לבצע מהלכים כואבים. הצורך בביצוע מהיר של חקיקה בתחומים רבים, שחלקן תיקוני חקיקה קיימת, הוליד את חוק ההסדרים, שנקרא במקור "חוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה".

שעת החירום חלפה מאז, אך חוק ההסדרים הפך לנוהג מקובל בתהליך התקצוב הישראלי. מדי שנה מביאה הממשלה, את חוק ההסדרים, בצמוד לחוק התקציב, לצורך אישורם של עשרות חוקים ותיקוני חקיקה במגוון תחומים. בשנים האחרונות גבר מאוד השימוש בחוק ההסדרים (תרשים 1) והוא שימש גם פלטפורמה לתכניות כלכליות שהופעלו באמצע השנה.



מקור: נחמיאס וקליין (1999) ועיבודים של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

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

אמידת היקף השימוש בחוק ההסדרים לפי מספר הסעיפים, כפי שנעשה בתרשים 1, 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 חלק מסעיפי חוק ההסדרים אינם בעלי משמעות תקציבית ישירה.

משיחות עם נציגי ה-OECD ועם פקידים בכירים במשרדי האוצר של אירלנד, הולנד ודנמרק, למדנו כי חוק התקציב במדינות המפותחות אינו כולל צעדי מדיניות בעלי זיקה רופפת לתקציב. מבחינה זו תהליך התקצוב בישראל כולל כלי שאינו בשימוש שכיח במדינות אחרות. לרוב, חוק התקציב במדינות המפותחות אינו כולל גם שינויי חקיקה בעלי משמעות תקציבית ישירה. שינויי חקיקה אלו נעשים במסלול הרגיל של החקיקה. מדינות שמצמידות לחוק התקציב שינויי חקיקה בעלי השלכות תקציביות ישירות, נוהגות במשורה¹.

2. התועלת מחוק 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, חוק ההסדרים כולל שני סוגים של שינויי חקיקה: (א) צעדי מדיניות שהם בעלי השפעה ישירה על התקציב; (ב) צעדי מדיניות שהם בעלי זיקה רופפת לתקציב. לצעדים אלו יכולות להיות השפעות לוואי על התקציב, אך השגת יעדי התקציב אינה המטרה העיקרית בביצועם.

א. 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

¹ הטיס רולף (2005) בחנה את מידת השכיחות של כלי חקיקתי כמו חוק ההסדרים במדינות אירופה. הטיס רולף (2005) כי קונסטרוקציה חקיקתית שדומה במידה מסוימת לחוק ההסדרים קיימת או הייתה קיימת בספרד, בלגיה, אוסטריה, ואיטליה. חשוב לציין, כי "החוק הנלווה" בספרד בוטל לאחרונה אם כי הממשלה הספרדית החזירה את "חוק שיירי החקיקה" שלא ברור מה מידת הדמיון 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 יש את "החוק הפיננסי" שלא ברור באיזו מידה הוא דומה לחוק ההסדרים הישראלי. ארה"ב שהיא בעלת שיטה פרלמנטרית שונה יש שני חוקים בעלי מאפיינים המזכירים את חוק ההסדרים: חוק האומניבוס וחוקי ההתאמה (Reconciliation Act).

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 הפנסיה הוותיקות (שנגעה חלקית גם לקרנות הפנסיה החדשות). רפורמה זו הקטינה את המסים העתידיים הפוטנציאליים על אזרחי ישראל, אך במחיר פגיעה בתנאי פרישתם של הפנסיונרים הנוכחיים והעתידיים של קרנות הפנסיה 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 הלחצים שמופעלים על ממשלה והכנסת מצד המפסידים הפוטנציאליים.

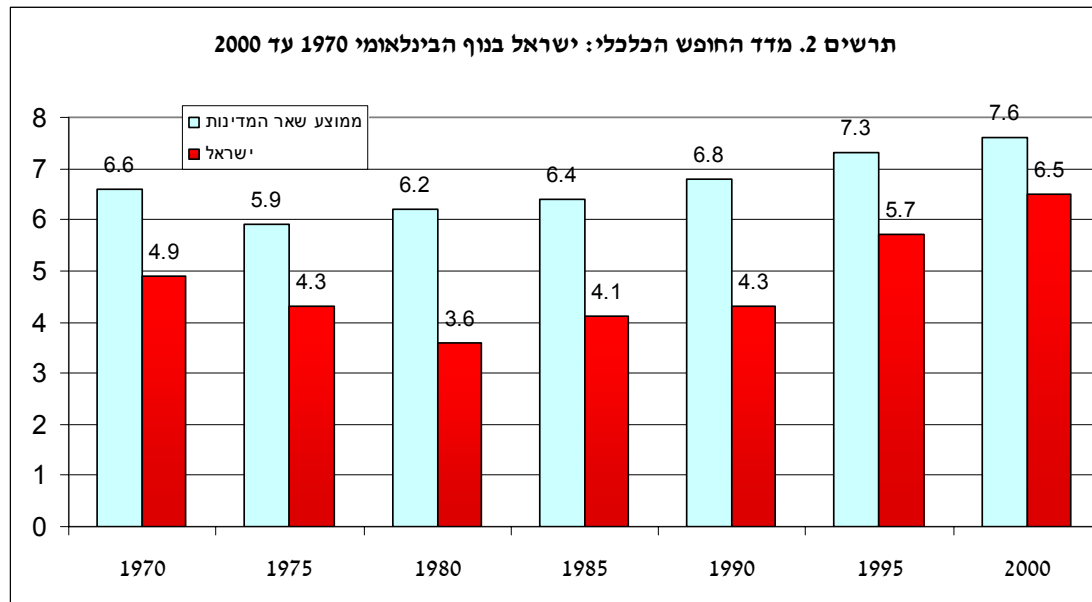
חוק ההסדרים אמור למלא משקל נגד ולהחליש את כוחם של המתנגדים לשינויים המוצעים, כך שתתאפשר חקיקתם. ארבעה מאפיינים של חוק ההסדרים חוברים יחד לצמצם את כוחם של המתנגדים. ראשית, תהליך החקיקה תחום בזמן: חוק ההסדרים מוגש לכנסת בסוף אוקטובר ותהליך אישור התקציב מסתיים בסוף דצמבר (אם הקואליציה יציבה). תהליך קצוב בזמן מצמצם את היכולת לארגן לובי של מתנגדים ובעיקר את יכולתו להשתמש בטקטיקת השהיה כדי לטרפד את החקיקה.

שנית, חוק ההסדרים כולל מגוון של חוקים ותיקוני חקיקה, ובכך מנפח את מספר הסוגיות המצויות על סדר היום הציבורי. הקושי להפעיל את הלובי, באמצעות לחץ תקשורתי, גדול יותר כיוון שסדר היום הציבורי אינו יכול להכיל כמות בלתי מוגבלת של נושאים. שלישית, חוק ההסדרים נדון בוועדת הכספים והדיון מופקע מהוועדה הנושאית, גם בתיקוני חקיקה שבזמן רגיל היו נדונים בוועדה הנושאית. ועדת הכספים מאופיינת במחויבות קואליציונית גדולה יותר שאחד מביטוייה הוא ההקפדה כי יו"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. לבסוף, ההצבעה על חוק ההסדרים צמודה לאישורו של תקציב המדינה, ודחייתו מפילה את הממשלה. מטבע הדברים, חברי הקואליציה יעשו מאמץ לאשר את חוק ההסדרים כדי לא 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 אידאולוגיים. שינוי מבני שמטרתו הגדלת כוחה של כלכלת השוק אינו בהכרח רצוי. 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 לגבי מידת המעורבות הרצויה. המחלוקת נוגעת גם לאופן מעורבות הממשלה (כמו למשל גובה הסיוע, סיוע במוצרים או סיוע כספי, קצבה אוניברסלית או סלקטיבית).

לעתים הוויכוח הוא על עצם מעורבות הממשלה בפעילות הכלכלית, והוא נובע מקושי להעריך את עצמת כשל השוק לעומת הנזקים הכרוכים במעורבות הממשלה. מובן שמשימה זו קלה יותר

בקצוות. ברור שהנזקים של כלכלה ריכוזית קשים מנשוא וכך גם הנזקים של כלכלת שוק טהורה (ללא ממשלה).



מקור: Economic Freedom of the World, Annual Report, 2004

בשנת 1985 הייתה הסכמה, כי מעורבות הממשלה בפעילות הכלכלית היא מוגזמת. ממשלה שהייתה מעורבת מבחינה פוליטית (ממשלת אחדות) החלה במהלך של רפורמות מבניות בענפי המשק וצעדי מדיניות לצמצום מעורבותה של הממשלה, שנמשך מאז ללא קשר לגוון הפוליטי של הממשלה. תרשים 2 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 לגבי מידת מעורבות הממשלה במשק. הפגיעה של חוק ההסדרים בדמוקרטיה רבה יותר ככל שגוברת המחלוקת האידאולוגית על מידת מעורבות הממשלה בפעילות הכלכלית (ראו בהמשך).

ב. סינכרוניזציה של חוק התקציב עם התוכנית הכלכלית

חוק ההסדרים מאפשר לממשלה להפעיל מדיניות תקציבית עקבית ומתואמת. תחילת זמן החקיקה מסייעת לממשלה לקבוע את מועד תחילת הפעלתם (או ביטולם) של חוקים לתחילת שנת התקציב. נבהיר מיד, כי הסינכרוניזציה של חוק התקציב ותוכניתה הכלכלית של הממשלה ממלאת תפקיד רק בחלק מסעיפי חוק ההסדרים. ניתן להפעיל חלק מסעיפי חוק ההסדרים, במיוחד אותם סעיפים שאינם בעלי זיקה ישירה לתקציב, גם לאחר תחילת שנת התקציב בלי שיעדי התקציב של הממשלה יפגעו משמעותית.

התקציב קובע את סכומי ההוצאה וההכנסות של הממשלה בשנה נתונה. אי וודאות לגבי מועד סיומה של חקיקה בעלת השלכות תקציביות גורר בעקבותיו אי וודאות גם לגבי מסגרת התקציב. מחירה של אי וודאות זו גדול יותר במשטר יעדים פיסקאליים כמו הגירעון התקציבי ושיעור גידולה של ההוצאה הממשלתית, כפי שנהוג בישראל זה יותר מעשור. חוק ההסדרים פועל למזער מחיר זה.

הצמדת חוק ההסדרים לחוק התקציב מבטיחה גם פעולה מתואמת של צעדי המדיניות הכלכלית. לעתים התוכנית הכלכלית כוללת צעדים משולבים שחלקם מצויים בחוק התקציב וחלקם בחוק ההסדרים. צעדי המדיניות עליהם החליטה הממשלה 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, שאז נסוג התוצר של ישראל במונחים מוחלטים. הירידה בהכנסות הממשלה כתוצאה מנסיגת הפעילות הכלכלית חייבה את הממשלה להפחית את הוצאותיה, ובכלל זה את הזכאויות שעוגנו בחקיקה ראשית. תנאי המשבר דרשו תגובה מהירה שאינה תואמת את לוח הזמנים של חקיקה רגילה.

אולם במהלך עניינים רגיל, 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 בלתי צפויה של פעולת החקיקה על ידי הגדלת הרזרבה התקציבית המיועדת לטפל באירועים בלתי צפויים. להגדלת הרזרבה השלכות שליליות אמנם, אך יש להעמידן מול מחיר הפגיעה בדמוקרטיה.

משרד האוצר יוזם לעתים צעדי מדיניות באמצע השנה, מה שמעיד על החשיבות הנמוכה של שיקול הסינכרוניזציה, גם בעיני משרד האוצר. ביוני 2005 הביא משרד האוצר הצעת החלטה לממשלה, שלא במסגרת דיוני תקציב המדינה, על הפחתת מסים בסכום כולל של יותר מ-11 מיליארדי ₪. חלק מן הצעדים -- למשל הפחתת מס ערך מוסף מ-17% ל-16.5% -- מיועדים להפעלה כבר במהלך 2005.

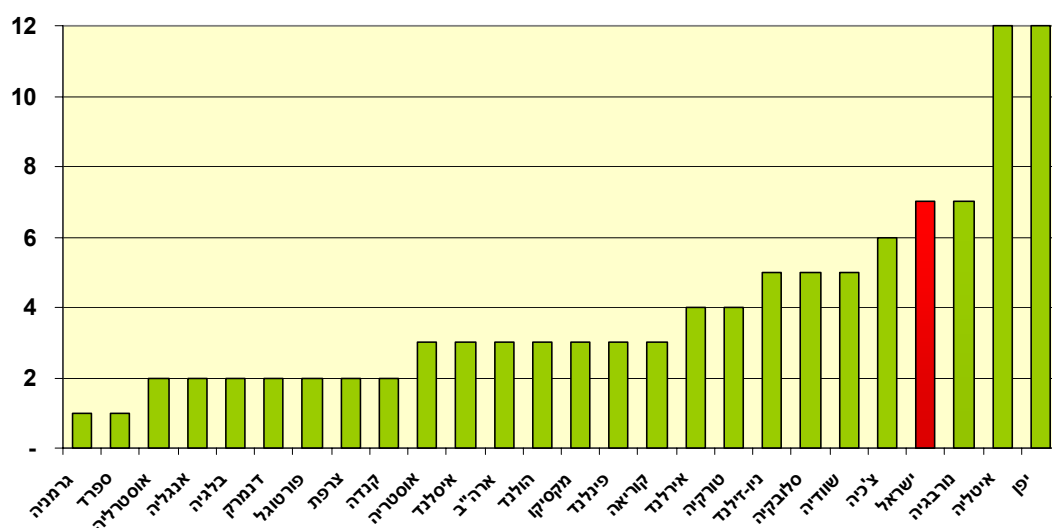
המערכת הנוכחית יוצרת תמריץ לממשלה, ובמיוחד למשרד האוצר, להשהות את הצעות החקיקה ולהביאן יחד עם חוק ההסדרים, גם אם יש אפשרות להתחיל במלאכת החקיקה קודם. אלמלא חוק ההסדרים, ייתכן שמשרד האוצר היה נערך מבעוד מועד בתחומים שנדרשים בהם שינויי חקיקה, כך שמלאכת החקיקה תסתיים בסמוך לתחילת שנת התקציב. במקרה כזה,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

ג. משקל נגד לחוסר היציבות הפוליטית

חוסר היציבות הפוליטית, במיוחד 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 (תרשים 3). לפי אותו מדד, חלה עם השנים הרעה במידת היציבות הפוליטית בישראל (תרשים 4).

תרשים 3. אי יציבות פוליטית במדינות נבחרות (1986 עד 2003)

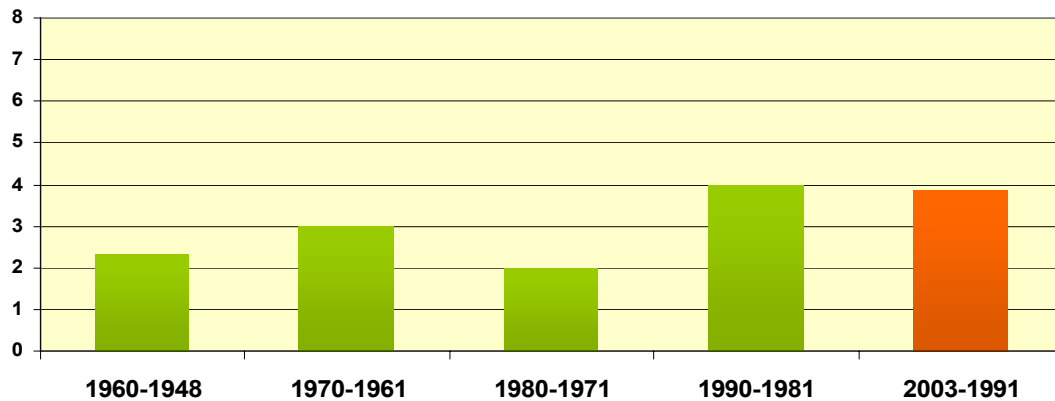


מקור: www.databanks.sitehosting.net (variable 1815: executive effective changes)

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

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, כמו הרפורמה במיסוי בהתאם להמלצות ועדת בן בסט. חוק ההסדרים מסייע במידה מסוימת לסוכך על המדיניות הכלכלית מפני חוסר היציבות הפוליטית בכך שהוא מבטיח כי החקיקה תסתיים בסוף השנה הקלנדרית.

תרשים 4. אי יציבות פוליטית בישראל, 1948 עד 2003



מקור: www.databanks.sitehosting.net (variable 1815: executive effective changes).
מדד אי היציבות הפוליטית נמדד לפי מספר הפעמים שהשליטה הממשית ברשות המבצעת החליפה ידיים.

חוסר יציבות פוליטית מרחיב גם את חופש הפעולה של שרי ממשלה וחברי כנסת בודדים לחרוג ממשמעת סיעתית או קואליציונית, במטרה לסכל מעשה חקיקה ובכלל זה חקיקה כלכלית. זאת בשל היכולת המוגבלת של ראש הממשלה או המפלגה לנקוט סנקציות כנגד שרים או חברי כנסת "סוררים" במערכת פוליטית בלתי יציבה. החשש למשמעת התקציבית קיים גם בגלל החרפת בעיית הרכוש המשותף ושיקולי הרווח האישי בתנאים של מערכות בחירות תכופות.

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

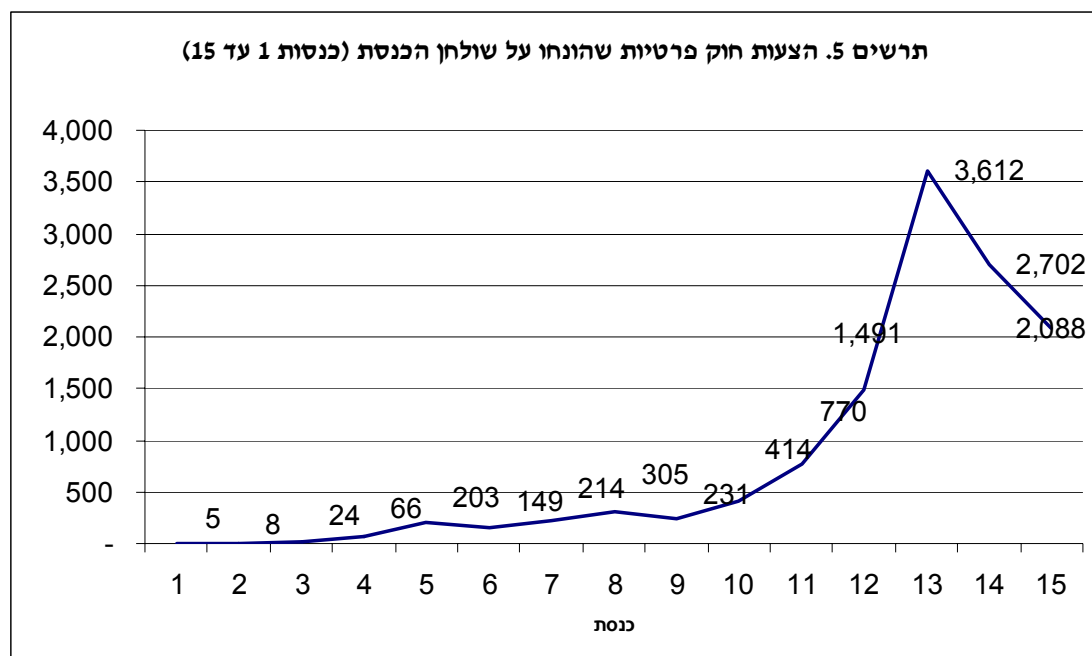
ביולי 2005 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את המלצות ועדת בכר לרפורמה בשוק ההון. קורות החקיקה של המלצות ועדת בכר מערערות על הטענה שהפרלמנט הישראלי אינו מסוגל לחוקק חקיקה כלכלית בדרך רגילה. הדיון הציבורי הערני סביב המלצות ועדת בכר הוא רכיב חשוב בתפקוד הדמוקרטיה הישראלית. חקיקה של המלצות אלה במסגרת חוק ההסדרים 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 ואינו קיים במדינות דמוקרטיות, מחריף את פגיעותה של המערכת הפוליטית בישראל.

ד. 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 5). 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.

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



מקור: סקירת רקע מספר 9 – המכון הישראלי לדמוקרטיה.

* הכנסת ה-14 כיהנה מה-17 ביוני 1996 ועד ה-7 ביוני 1999, והכנסת ה-15 מה-7 ביוני 1999 עד ה-17 לפברואר 2003.

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. החל ב-2003 הצטרף כלל זה לחוק יסוד: משק המדינה. בכך הצטרפה ישראל למשטרים פרלמנטריים אחרים בעולם החוסמים את חברי הפרלמנט מניהול מדיניות תקציב עצמאית. מגבלה זו שהוטלה על חברי הכנסת קיימת בגרסאות אחרות ברבים מן המשטרים הפרלמנטרים בעולם.

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

3. העלות של חוק ההסדרים

א. 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 בהחלשת 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 פרק "מאזן הכוחות" ופרק "השקיפות").

ישיבת ממשלה אחת מוקדשת לחוק ההסדרים, המקיף עשרות תיקוני חקיקה המאוגדים בחוברת של יותר ממאה עמודים. השרים נחשפים לראשונה לחוק ההסדרים כשבוע לפני ההצבעה בממשלה. לעתים שרי ממשלה מסוימים יודעים מבעוד מועד על תוכנם של סעיפים הנמצאים בתחום אחריותם. בהתאם לשיקול דעתו, משרד האוצר משתף את משרדי ההוצאה בהכנת חלק מסעיפי חוק ההסדרים. משרד האוצר נוטה לשתף את משרדי הממשלה בעיקר כאשר הוא מעריך כי משרד ההוצאה צפוי לאמץ קו מדיניות דומה בסוגיה שעל הפרק. לעומת זאת, משרד האוצר נוטה להפתיע את משרדי ההוצאה אם הוא מעריך כי צפויה 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 את השינוי המבני. משרד האוצר משתמש בגורם ההפתעה במלחמה התקציבית, אך עושה זאת במחיר פגיעה באיכות עבודת הממשלה.

משרדי הממשלה אמורים לצבור התמחות בנושאים שעליהם הם מופקדים. שיתופם החלקי (או חוסר שיתופם) של משרדי הממשלה 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 והעדר 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 של עבודת הממשלה.

דרך עבודה זו מותירה חלק מהשרים מתוסכלים מן הפער בין משרתם הרמה לבין יכולתם להוציא לפועל מדיניות בהתאם להשקפת עולמם. הם חשים שמשרדיהם מנוהלים במידה לא מבוטלת ממרכז העצבים במשרד האוצר כאילו היו סטטיסטים.

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 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).

ב. 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 משתנה עם היקף חוק ההסדרים או מורכבות החקיקה. תיקוני החקיקה הרבים בחוק ההסדרים מחייבים הכרה ולימוד של נושאים רבים ומגוונים בפרק זמן קצוב. ככל שמתרחבת היריעה כך פוחתת היכולת ללמוד ביסודיות את הנושאים.

כפי שצינו, 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 כל כך קצר. אבל הם אלו שחייבים להצביע בעד או נגד חוק ההסדרים. מצב עניינים זה עלול ליצור תחושה של חוסר אונים בקרב חלק מחברי הכנסת. הם עלולים לחוש כמי שמשתתפים בעל כורחם בתהליך שבו הם ממלאים תפקיד טקסי, ולזלזל 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) למצוי (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 ללא לימוד יסודי, מעוררת חוסר כבוד גם מצד הדרג המקצועי של משרד האוצר ומשרדי ממשלה אחרים המשתתפים בתהליך החקיקה.

חוק ההסדרים שימש בחלק מן הזמן כביש מהיר לחקיקה של חוקים שאינם נוגעים כמעט לענייני תקציב. במקרים כאלה אין את ההצדקה שקיימת לגבי חקיקה כלכלית (מזעור העלויות הכספיות של החקיקה). 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 הבאות: סחר בבני אדם לעיסוק בזנות, ניצול קטינים לזנות, שלילת כושר התנגדות לביצוע עברה, אינוס, מעשה סדום ומעשה מגונה. ברור

שאינו מדובר בהצעה בעלת משמעויות כספיות מקרו-כלכליות. חוק כזה נוגע קודם כול לתחום שאינו כלכלי. אף על פי כן, סעיף זה נכלל בחוק ההסדרים.

נדמה שאין מחלוקת לגבי 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". (עמוד 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". (עמוד 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.

4. סיכום

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

פגיעתו של חוק ההסדרים בדמוקרטיה הולכת ומחריפה: מ-1985 הייתה הסכמה כי מעורבות הממשלה בפעילות הכלכלית מוגזמת וכי יש להפחיתה. הפגיעה בדמוקרטיה עמדה מול תרומת חוק ההסדרים לריסון הוצאות הממשלה ולשמירת המשמעת התקציבית. בשלוש השנים האחרונות מתחדדת המחלוקת הערכית בישראל לגבי מידת 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. החוק אינו מבחין בין מתנגדים מטעמי אינטרס אישי לבין מתנגדים אידאולוגיים. במסגרת פסק 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 משמעותית על יכולתם של חברי כנסת להגיש הצעות פרטיות בעלות משמעות תקציבית.

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

פרק ג: משטר של יעדים פיסקאליים (Fiscal Rules) בישראל

א. סקירה היסטורית של יעדים פיסקאליים

היעד הפיסקאלי שהנחה את קובעי המדיניות מסוף המאה השמונה עשרה ועד המחצית הראשונה של המאה העשרים היה איזון תקציבי (Buchanan and Wagner, 1977). המקפידים המליצו על עודף תקציבי בתקופות רגילות כדי ליצור כרית ביטחון לתקופות משבריות. נורמה זו, ששרדה לאורך 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. מאוחר יותר עוגן כלל התקציב המאוזן בנימוק מוסרי: אין הצדקה מוסרית לגירעון, שכן משמעותו היא שהדור הנוכחי יזכה להטבות הגלומות בהוצאה ציבורית גדולה ואילו הדור הבא ישא 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.

עם זה, מותר לסטות מתקציב מאוזן בשני מצבים. ראשית, מצב משברי כמו מלחמה או אסון טבע מצדיק גירעון תקציבי, אשר ימומן ממקורות שנצברו בעתות שלום. בנוסף, יש הצדקה 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 האמריקאית ב-1789 הביאו לגירעונות תקציביים, אך בתקופה שבין 1795 עד 1811, עם סיום הקרבות, הייתה הממשלה בעודף תקציבי במשך 14 שנים (מתוך 16). 60 שנים מתוך המאה ה-19 הייתה הממשלה האמריקאית 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 האמריקאי בעודף במשך 12 שנים ברציפות והתקופה 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.

גיון מיינרד קיינס, שפרסם ב-1936 את ספרו, "תיאוריה כללית של תעסוקה, ריבית וכסף", סימן את תחילתה של מהפכה שלמים כונתה המהפכה הקיינסיאנית. החידוש של קיינס היה 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. שנות העודף התקציבי פחתו אמנם 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.

החל משנת 1970 היה התקציב האמריקאי בגירעון במשך 28 שנים ברציפות, ורק בשנת 1998 נרשם שוב עודף תקציבי. אומנם המרשם של קיינס לא נתן רישיון להיכנס לגירעונות כרוניים אך תרגומו במסדרונות הפוליטיים היה אחר. בשנות התשעים כבר חצה החוב הציבורי האמריקאי את הקו של 60% תוצר. הרפיון הפיסקאלי מאז ראשית שנות השבעים התבטא בהתפרצות אינפלציונית. בעקבות כך החל להתעורר ספק במידת תקפותו של המרשם הקיינסיאני מבחינה אמפירית, והוא הותקף גם מן הפן התיאורטי, בטענה שהפרטים הם בעלי 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 בפני הפוליטיקאי במשטר דמוקרטי והדרך שבה הבוחרים שופטים את הנבחרים. הבוחרים סובלים מ"אשליה פיסקאלית", 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 בפני 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 פיסקאלית. דרך ההתמודדות הייתה באמצעות הצבת משקל נגד לאשליה הפיסקאלית. ב-1987 שיתפו פעולה שני חברי קונגרס רפובליקניים (גרהם ורודמן) וחבר קונגרס דמוקרטי (הולינגס) כדי להעביר חוק המטיל תקרה פוחתת על גודל הגירעון מדי שנה, עד שהושג 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 פרו-מחזורית של הממשלה: צמצום הביקושים בזמן מיתון והרחבת הביקושים בזמן התרחבות כלכלית.

בשל הפרו-מחזוריות הגלומה בחוק כזה ובעקבות תרגילי חשבונאות יצירתית שליוו את יישומו של חוק גרהם-רודמן-הולינגס, הוחלט ב-1990 לעבור לכלל פיסקאלי המגביל את ההוצאה הציבורית המנדטורית (קרי המגבלה לא חלה על תשלומי ביטוח לאומי ותשלומי ריבית). לפי חוק זה, ההוצאה הציבורית תקטן בשיעור ראלי מתון.

החל ב-1998, שנים עשרה שנים אחרי חוק גרהם-רודמן-הולינגס ושמונה שנים אחרי החוק להפחתת ההוצאה, נרשמו ארבע שנים רצופות של עודף תקציבי. קשה להעריך את השפעתם של הכללים הפיסקאליים 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 הפיסקאליים (Blanchard, 2003), אולם הספק לגבי מידת 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 פיסקאליות: הגירעון התקציבי לא יעלה על 3% מן התוצר והחוב הציבורי ברוטו לא יעלה על 60% מן התוצר. בדומה לנורמת התקציב המאוזן, סטייה מכללים פיסקאליים אלו מותרת רק במצבים משבריים (נקבע כי סטייה כזו אפשרית אם התוצר קטן ב-2% או אם המדינה משכנעת את האיחוד האירופי כי נקלעה למצב קיצוני).

ב-1997 קיבל האיחוד האירופי החלטה (Stability and Growth Pact) שלפיה, עם השקת האירו בינואר 1999, יפעלו מדינות האיחוד לפי כלל קפדני יותר. בנוסף לשני התנאים שצוינו לעיל, נקבע כי המטרה בטווח הבינוני (שלא הוגדר במדויק) היא השגת תקציב (מותאם למחזור העסקים) הקרוב לאיזון, עם נטייה לעודף. כללים אלה היוו תנאים 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 1). החמרה זו מושפעת מן הרצון לפנות מקורות לטובת ההוצאות הפנסיוניות הכבדות שצפויות בעתיד.

אולם שתי מדינות העוגן של האיחוד האירופי, צרפת וגרמניה, חרגו מעל הגירעון המותר של 3% במשך שלוש שנים רצופות (2002 עד 2004). החריגה של צרפת וגרמניה מהכללים הפיסקאליים שקבע האיחוד העמידה במבחן את יכולת האכיפה שלו. במרס 2005, לאחר שנים של התדיינות בין לבין האיחוד, הוחלט לערוך שינויים ב"חבילת הצמיחה והיציבות", וזאת במקום הטלת סנקציות.

החלטה זו מכרסמת באופן משמעותי במידת המחויבות לכללים הפיסקאליים. הכללים המקוריים נוסחו בפסקה אחת, ואילו ההחלטה ממרס 2005 מתפרסת על פני 20 עמודים וכוללת תיאור מפורט על תנאי החריגה מכללי "חבילת הצמיחה והיציבות". מותר להוציא הוצאות חריגות כדי לממן רפורמות או השקעות שתועלתן גדולה מעלותן. האיחוד האירופי בא לקראת גרמניה בכך שהכיר בהוצאות המיוחדות לאיחוד גרמניה ובא לקראת צרפת בכך שהכיר בהוצאות "לסולידאריות בין-לאומית". כמו כן, הוחלט כי מותר לסטות מן הכלל הפיסקאלי במקרה של ירידה בתוצר. החלטה זו מחליפה את הכלל המקורי שדובר בו על ירידה של 2%.

ההחלטה מגבילה את מידת האפקטיביות של כללי "חבילת הצמיחה והיציבות". למעשה, החריגה המתמשכת של גרמניה וצרפת והעובדה שהאיחוד האירופי לא הטיל עליהן סנקציה, מלמדות על שחיקה של כללי "חבילת הצמיחה והיציבות".

כללים פיסקאליים אלו הם בבחינת סגירת מעגל עם הנורמה של תקציב מאוזן שאפיינה את ארצות הברית ואירופה במאה התשע עשרה. אולם יוזמי הכללים הפיסקאליים ילמדו מאוחר יותר שנורמה מהווה מגבלה אפקטיבית הרבה יותר מכלל פיסקאלי, 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 גרהם-רודמן-הולינגס. התברר כי הקונגרס הסיט באופן שיטתי הוצאות בין השנים. כמו כן, נעשה שימוש בתקבולים ממכירת נכסים כדי לממן הוצאות שוטפות ותחזיות הצמיחה נופחו. הסטייה מן הכללים הפיסקאליים 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. ב-1998, כאשר הוחלט על החברות באיחוד המוניטרי, עמד החוב הציבורי על 75% מן התוצר. החוב הציבורי הנוכחי (ב-2004) במדינות האיחוד האירופי עדיין עומד 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 הפיסקאליים קיימים במשך תקופה קצרה יחסית שאינה מאפשרת לימוד שיטתי של מידת האפקטיביות שלהם על המשמעת התקציבית, על בסיס נתונים 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 (גם אם לתקופה קצרה), כדי לחקור את תגובת המדינות לזעזועים פיסקאליים לפי מידת הנוקשות של הכללים הפיסקאליים. הוא מצא שמדינות שבהן כלל הגירעון היה נוקשה יותר, התאימו את ההוצאות בעצמה רבה יותר לזעזוע שהגדיל את הגירעון התקציבי. מדינות אלו צמצמו את ההוצאות ב-\$44 לכל גידול של \$100 בגירעון. לעומת זאת, מדינות בעלות כללים פיסקאליים רופפים הקטינו את ההוצאות ב-\$17 בעקבות גידול של \$100 בגירעון. אולם מבחינת המסים, אין הבדל בתגובה בין המדינות (לפי נוקשות הכללים הפיסקאליים) לזעזועים שהגדילו את הגירעון.

לעומת זאת, Von Hagen (2002) מסכם את ממצאי המחקר האמפירי וטוען כי השפעתם של הכללים הפיסקאליים 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 של יעדים פיסקאליים בישראל

השימוש ביעד פיסקאלי 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, 2.2% ב-1994 ולתקציב מאוזן ב-1995.¹ חוק זה נועד לאותת לציבור כי הגירעון התקציבי, שמקורו בהוצאות קליטת עלייה, אינו מעיד על פתיחת תהליך של חוסר משמעת תקציבית, שאפיין את הממשלות לפני 1985. כדי לשכנע את הציבור בכוונותיה, כבלה הממשלה את ידיה באמצעות החוק להפחתת הגירעון. החוק נחקק מתוך אווירה בין-לאומית אוהדת לקביעת יעדים פיסקאליים.

במרבית שנות התקציב עמדה הממשלה ביעד הגירעון (תרשים 1). בשנים שהממשלה סטתה מן היעד, הסטייה של הגירעון התקציבי בפועל הייתה הן כלפי מעלה והן כלפי מטה (פורמאלית, 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 על השגת היעד, אך גם כרסם באפקטיביות של הכלל הפיסקאלי.

קשה לקבוע אם החוק להפחתת הגירעון תרם להגברת המשמעת התקציבית, מפני שאין לדעת מה היה קורה אלמלא נחקק החוק. נהוג להיעזר בניתוח של "לפני ואחרי" כתחליף. אולם תחליף זה לא מספק, במיוחד מפני שהתקופה שלפני החוק (1986 עד 1991) קצרה מדי ומושפעת מדי 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 כי מאז תכנית הייצוב גברה המשמעת התקציבית במידה ניכרת והזיקה בין הוצאות הממשלה להכנסותיה התחזקה. גם הגירעון של הממשלה הרחבה הפך ליציב יחסית והוא עומד על ממוצע של 4% מן התוצר, עם סטיית תקן של אחוז אחד. 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. היעד של איזון תקציבי כבר בשנת 1995 היה אפילו מחמיר מזה שאומץ באמנת מסטריכט. גם בשנים שהמשק גלש למיתון חריף, כמו ב-2002 ו-2003, התברר כי הממשלה בחרה ביעד שאפתני מדי. הגורם השני, שנראה בעל חשיבות כמותית, היה חוסר יציבות פוליטית שהתאפיין באורך חיים קצר מדי של הממשלות, במיוחד לאחר רצח יצחק רבין. כל ממשלה חדשה הרגישה מחויבת פחות ליעדי הגירעון התקציבי שקבעה הממשלה הקודמת.

¹ החוק להפחתת הגירעון התייחס לגירעון המקומי בתחילה ורק מאוחר יותר (החל ב-1997) לגירעון הכולל בתקציב של 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.

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 שנחקק 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, כמו תחזית צמיחה מופרכת, ניפוח תחזיות המסים והסטת הוצאות והכנסות משנת תקציב אחת לשנייה. טכניקות אלה פגעו באמינות המדיניות הכלכלית ובכלל זה ביעד הגירעון. "חשבונאות יצירתית" היא אחת התגובות לכללים פיסקאליים והיא התקיימה גם בשנים קודמות, אף כי במידה צנועה יותר. הדבר מקובל גם במדינות אחרות, ובכלל זה בארצות הברית.

אחת החולשות של משטר יעדים פיסקאליים היא מגוון הפיתויים שעומדים בפני קובעי המדיניות. ראשית, הסטה של הגירעון לפעילויות שלא מוטלת עליהן תקרת הגירעון. בתחילה הוגדר היעד במונחי הגירעון המקומי, דבר שיצר פיתוי להגדיל את הגירעון בחו"ל. שנית, הסטה של הגירעון לגופים שלא מוטלת עליהם מגבלה. יעד הגירעון מחייב רק את הממשלה המרכזית. לדוגמה, קיצוץ חריף במיוחד בהעברות לרשויות המקומיות ב-2003 הקטין את הגירעון של הממשלה המרכזית, אך יש ספק לגבי מידת השפעתו על גירעון הממשלה הרחבה. שלישית, הסטה של הגירעון בין שנים: 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 מ-2005 לדצמבר 2004, מתוך הערכה כי הגירעון ב-2004 יהיה ממילא נמוך מן היעד. כך גדלו גם הסיכויים לעמידה 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; ורישום ההעברות לרכבת כפעולה הונית בשנה של גירעון גדול וכפעולה שוטפת שמגדילה את הגירעון בשנה של גירעון קטן. דרך נוספת למניפולציה של הגירעון היא באמצעות ניפוח תחזית ההכנסות ממסים (תחזית צמיחה ורודה ו"העמקת גבייה").

הגורם השלישי האחראי על החלשת 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 ובעליית ההוצאות, מחייב יעד גירעון את הממשלה להעלות מסים או לצמצם הוצאות. תגובה זו עלולה להחריף עוד יותר את ההאטה של המשק. החוק להפחתת הגירעון מתייחס פורמאלית לגירעון בעת **תכנון** התקציב. לכן לכאורה, תגובה מצד הממשלה בתוך שנת התקציב, כאשר המשק גולש להאטה שלא נלקחה מראש בחשבון, איננה מתחייבת. אולם אמינות הממשלה בעיני הציבור תלויה ביכולתה לעמוד ביעד הגירעון בדיעבד, דבר שמפעיל על הממשלה לחץ להגיב באופן פרו-מחזורי. המסלול הפותח של יעד הגירעון מגביר עוד את הלחץ להגיב באופן פרו-מחזורי בשנה שלאחר שנת התקציב. האופי הפרו-מחזורי של יעד

הגירעון הביא את הממשלה להעלות מסים ב-1997, שהייתה שנה של פעילות כלכלית ממותנת, וזאת כדי לעמוד בתוואי הגירעון הפוחת.

עם זאת, יעד הגירעון הפך לאחד העוגנים של דיוני הממשלה בתקציב המדינה, והממשלה הרגישה מחויבת לספק הסברים בכל פעם שהוא שונה. המשטר הפיסקאלי בישראל הושפע מן התהליכים בעולם, ובמרבית השנים נקבע יעד גירעון הנמוך מתקרת הגירעון באמנת מסטריכט. הגירעון התקציבי בפועל של הממשלה המרכזית היה אמנם נמוך במרבית השנים מתקרה זו, אך לא כך הם פני הדברים ביחס לגירעון של הממשלה הרחבה (לוח 2). החוק להפחתת הגירעון היה, למרות המגבלות שתוארו, אפקטיבי במידה מסוימת בהשגת משמעת פיסקאלית גבוהה יותר. הסיכום הוא מעורב לגבי חשיבות הכללים הפיסקאליים להשגת משמעת תקציבית, והוא דומה לממצאים שנתקבלו במדינות אחרות.

1 משטר היעדים הנוכחי

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

קביעת יעד ההוצאה נועדה להפחית משמעותית ובקצב מהיר יחסית את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר. עמידה ביעד תאפשר הורדה מקבילה בשיעורי המס. קביעת יעד פיסקאלי זה חורגת מן התחום הכלכלי הצר, והיא משקפת בחירה אידיאולוגית ביחס למידת המעורבות הממשלתית הרצויה במשק ובחברה. מדינות ה-OECD מציגות מגוון רחב של השקפות עולם ביחס למעורבות הממשלתית הרצויה, אם שופטים לפי מגוון שיעורי ההוצאה הציבורית בתוצר. שיעור ההוצאה הציבורית נע בין 25% תוצר בדרום קוריאה 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 מצויה באזור זה.²

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

² בתקופה שבין 1974 ל-1985 עמדה ההוצאה הציבורית בישראל על 77% מן התוצר. מאז היא ירדה בהדרגה ובשנה האחרונה (2004) הגיעה ל-51.3% תוצר.

מתמודד בצורה כמעט הרמטית עם "בעיית הרכוש המשותף" (Common pool problem), בעיה המאפיינת את תהליך התקצוב בכל מדינה. משטר היעדים מעניק עצמה למשרד האוצר בתהליך התקצוב מול משרדי ההוצאה, שתחומים יחד בסד הוצאה אוטומטי. בעקבות כך, המיקוח מתמקד בתהליך התקצוב על הרכב הוצאות הממשלה.

לוח 1: כללים פיסקאליים במדינות ה-OECD

המדינה	השנה	תיאור הכלל פיסקאלי
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	חתימה לעודף בתקציב (למעט ריבית) עד 2010. תקרת הוצאות הממשלה הרחבה מוגבלת ל-38% תוצר.
הולנד	1994	תקרת הוצאה בשיעור שונה על 3 קטגוריות של הוצאה.
נורבגיה	2001	הגירעון של 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 3 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	1990-2002	תקרת הוצאות נומינליות על ההוצאות החופשיות. ניטרליות פיסקאלית בשינוי המסים או ההוצאה המחויבת.

המקור: Jourmard et al (2004)

לוח 2: ההיסטוריה של 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	4.5	1993
											3.0	2.2	2.2	2.0	3.3	1994
										2.75	2.75	פוחת	0.0	3.2	4.2	1995
									2.5	2.5	2.5	פוחת	.	4.7	5.7	1996
								2.8	.	פוחת	פוחת	פוחת	.	2.6	4.5	1997
							2.4	2.4	.	.	.	.	.	2.2	3.7	1998
						2.0	.	2.0	.	.	.	.	.	2.4	4.2	1999
					2.5	.	.	1.75	.	.	.	.	.	0.7	2	2000
				1.75	.	.	.	1.5	.	.	.	.	.	4.4	3.9	2001
		3.9	3.0	1.5	.	.	.	.	.	.	.	.	.	3.8	4.2	2002
	3.0	3.0	2.0	1.25	1.5	.	.	.	.	.	.	.	.	5.6	6.5	2003
4.0	2.5	2.5	1.5	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	3.8	5.1	2004
3.0	2.0	.	1.0	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.			2005
3.0	1.5	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.			2006

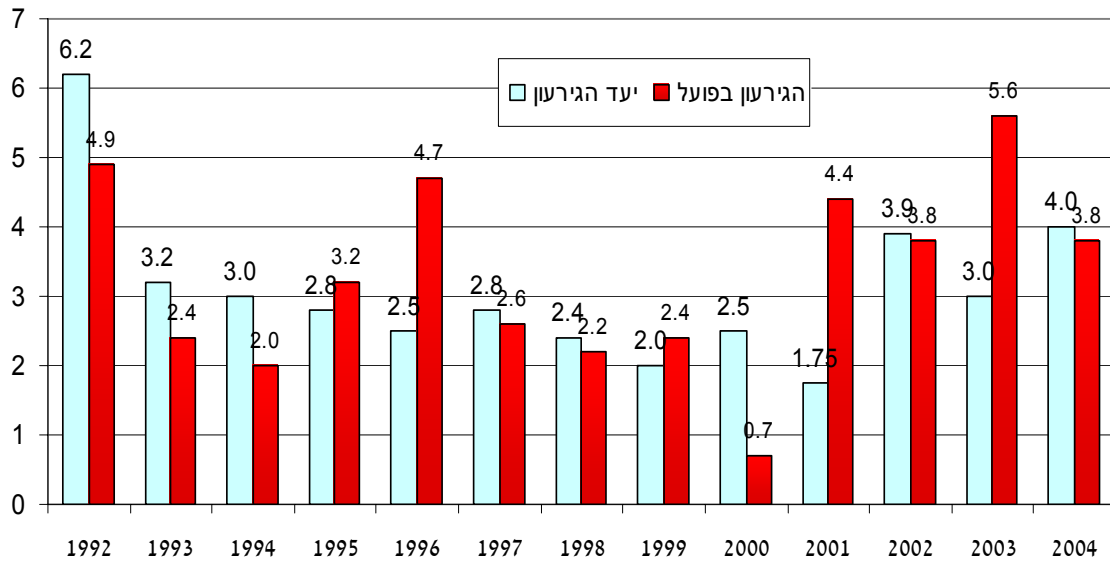
הערות:

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 לאחר מכן.
3. היעד בתקציב 2000 לשנים 2001 ו-2002 נוסח כך שהגירעון יקטן ב-0.25 לפחות כל שנה. לעומת זאת, היעד לשנת 2003 נוסח במונחי רמה -- 1.5% תוצר.

המקור:

משרד האוצר, ספר עיקרי התקציב, בשנים 1992 עד 2005.
בנק ישראל, נספחים סטטיסטיים לדוח שנתי 2004, גירעון הממשלה הרחבה בפועל.

תרשים 1. הגירעון בתקציב הממשלה: יעדים וביצועים



הערה:

יעד הגירעון עד 1996 נוסח במונחי הגירעון המקומי. מ-1997 ואילך נקבע יעד הגירעון במונחי הגירעון הכולל. החל ב-2000, רווחי בנק ישראל הממומשים לא נרשמו כהכנסות. לכן, הגירעון בפועל של השנים הקודמות ל-2000 היה גדול יותר לצורך השוואה עם נתוני הגירעון בשנים שלאחר מכן.

מקור: משרד האוצר, ספר עיקרי התקציב, בשנים 1992 עד 2004.

פרק ד: שקיפות התקציב

א. מבוא

לשקיפות תהליך התקצוב ונתוני התקציב חשיבות רבה במשטר דמוקרטי. 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 הבאים: הערכת מצב המשק והתחזיות הכלכליות, הרפורמות המבניות, מצרפי התקציב והרכב התקציב.¹ 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, אחר כך במצרפי התקציב ורק לאחר שאלה סוכמו מתקיים דיון על הרכב התקציב. בכנסת הדיון על כל הנושאים מתנהל בעת בעונה אחת בנוסף קיימים פערים מהותיים במידת השקיפות בין שני שלבי הדיון. חברי הכנסת מקבלים חומר רקע רב בהרבה מזה שמקבלים חברי הממשלה בכל נושאי הדיון, על אף שחלקה של הממשלה בקביעת מדיניות התקציב אמור להיות דומיננטי יותר משל הפרלמנט. נעמוד על ההבדלים ביניהם ועל השלכותיהם.

ב. רקע תאורטי

זכות הציבור לדעת מה הממשלה עושה ומדוע היא אכן יסוד במשטר דמוקרטי. למרות זאת, במדינות רבות המידע הניתן לציבור על תהליך התקצוב אינו מספק. העדר שקיפות בתקציב המדינה יכול ללבוש צורות שונות: הסתרה של 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 האמיתי של הצעות התקציב והשלכותיהן; ניתוחים אופטימיים של מצב המשק ושל תחזית התפתחותו בעתיד.

הסיבה העיקרית להעדר 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"). 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

¹ בנספח מובא גם ניתוח של שקיפות התשתית החוקית של תהליך התקצוב.

במועד מאוחר יקטינו את יכולתם של המתנגדים לנסח את נימוקיהם ביסודיות ובמועד. כך יוכלו המציעים להעביר את תכניתם בקלות. העדר שקיפות מלאה גורע גם מיכולתם של המתנגדים למדיניות המוצעת לגייס תמיכה ציבורית לעמדתם. אלה ואלה מצדיקים העדר שקיפות מלאה, בטענה כי המידע הרלוונטי או פרסומו המוקדם ישחקו לידיהם של קבוצות אינטרסים.

חוסר שקיפות יכול להתבטא בכל שלב של תהליך התקצוב -- החל בדיון במשרד האוצר,² 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 ממספר מניעים: רצון להגדיל את הסיכוי למימוש הצעתם של מכיני התקציב, האדרת כוחם, ולעתים גם מחוסר אמון בתום לבם של השותפים להחלטות. העדר שקיפות על רקע חוסר אמינות רק מגביר את חוסר האמינות ההדדי וחוזר חלילה.

יש מעט מאוד נושאים שסודיות יאה להן. 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 בין הנושאים הללו.

הממשלה הנבחרת והפקידים המכהנים בה צריכים לפרסם את מלוא המידע הרלוונטי על תקציב המדינה, הן למקבלי ההחלטות והן לציבור הרחב. הדיון הציבורי הוא האמצעי לשכנע בנכונות העמדות של קובעי המדיניות. הימנעות ממנו, או עריכתו על בסיס מידע חלקי, פוגעת 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.

העדר 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 על חשיפת מניעים אינטרסנטיים. חסרונם של מידע מלא מונע מהתקשורת גם למלא את תפקידה כמפקחת על מוסדות השלטון.

העדר שקיפות מקרין באופן ישיר על המדיניות התקציבית. חוקרים שונים (Alesina et al. 1996, Alesina and Perotti 1995, Von Hagen 1992) מציינים כי רמת שקיפות נמוכה מצמצמת בדרך כלל את המשמעות הפיסקלית. איטליה הייתה דוגמה קיצונית לכך (Tanzi 1994). העדר שקיפות מאפשר גם בחירת הרכב תקציב שונה מהמוצהר על ידי מקבלי ההחלטות, והסתרת שימושים שפרסומם אינו נוח להם. לדוגמה, התקציבים המוקצים להתנחלויות מפוזרים בין סעיפים רבים ואין לציבור יכולת להעריך את הסכום השנתי הכולל שמיועד למטרה זו. סודיות המידע מסייעת לא רק לבעלי העניין הישירים, אלא גם לשותפיהם לקואליציה, החוששים שפרסומו יעורר נגדם את תומכיהם. במקרים קיצוניים, סודיות מקלה על

² סטיגלר (1999) מציין 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 מהעדר המידע לחברי המועצה הכלכלית של הנשיא.

מעשי שחיתות לטובת הנאה אישית, ובמיוחד להעדפה של מגזרים המקורבים למקבלי ההחלטות. כמו כן היא מקשה על זיהוי כישלונות וזיהוי האחראים להם.

העדר מידע מלא פוגע גם בזכות לבחור ולהיבחר. הוא מכביד על כניסת מתחרים למגרש הפוליטי, כיוון שהוא מקשה עליהם להעריך את המצב לאשורו ולהציע אמצעי מדיניות הולמים לבעיות האמת. קיימת גם אפשרות שהפוליטיקאים המכהנים מסתירים גירעונות גדולים בתקציב, אשר יתבררו רק לאחר הבחירות. מצב זה שכיח מאוד ברשויות המקומיות בישראל, והיינו עדים לו גם 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 בנקודת המוצא בקשת רחבה של פרמטרים מקרו-כלכליים ומיקרו-כלכליים, לאבחון הבעיות הניצבות בפניו, ולהתוויית המדיניות הכלכלית, כך שהיא תוביל את המשק אל היעד הרצוי.

1. הדיון בממשלה

אין אחידות במבנה הדיונים בממשלה בשנים האחרונות. 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 רב 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 בין השרים, כמו גם באתר האינטרנט של המשרד.

בנוסף, מעת לעת מפרסם משרד האוצר הערכת מצב מפורטת של המשק ותחזית לעתיד ("מידע כלכלי"). אולם חוברת המידע הכלכלי אינה מתפרסמת במועדים קבועים ואינה תואמת בהכרח את לוח הזמנים התקציבי.

הבעיה המרכזית בתחזיות משרד האוצר היא שאין בהן מבחני רגישות לזעזועים אפשריים בגורמי מפתח, כמו הסחר העולמי ומצב הביטחון, והשפעותיהם הפוטנציאליות על ההתפתחויות הכלכליות במשק. לניתוחי הרגישות יש חשיבות רבה בתכנון התקציב, ובמיוחד להערכות חלופיות על קצב הצמיחה, זאת בשל ההשפעה הדומיננטית של קצב הצמיחה על היקף המסים הנגבים וכפועל יוצא -- על היקף הגירעון.

2. הדיון בכנסת

ספר עיקרי התקציב 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 ומרכיביה ב"תקציב הלאומי" זהים לאלה המופיעים בסקירה הכלכלית של אגף הכלכלה והמחקר, ולכן סובלים מאותם ליקויים שצוינו לעיל. עד 2003 נכתב "התקציב הלאומי" על ידי משרד האוצר ובנק ישראל במשותף. אולם מ-2003 ואילך, משרד האוצר אחראי על המסמך 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).

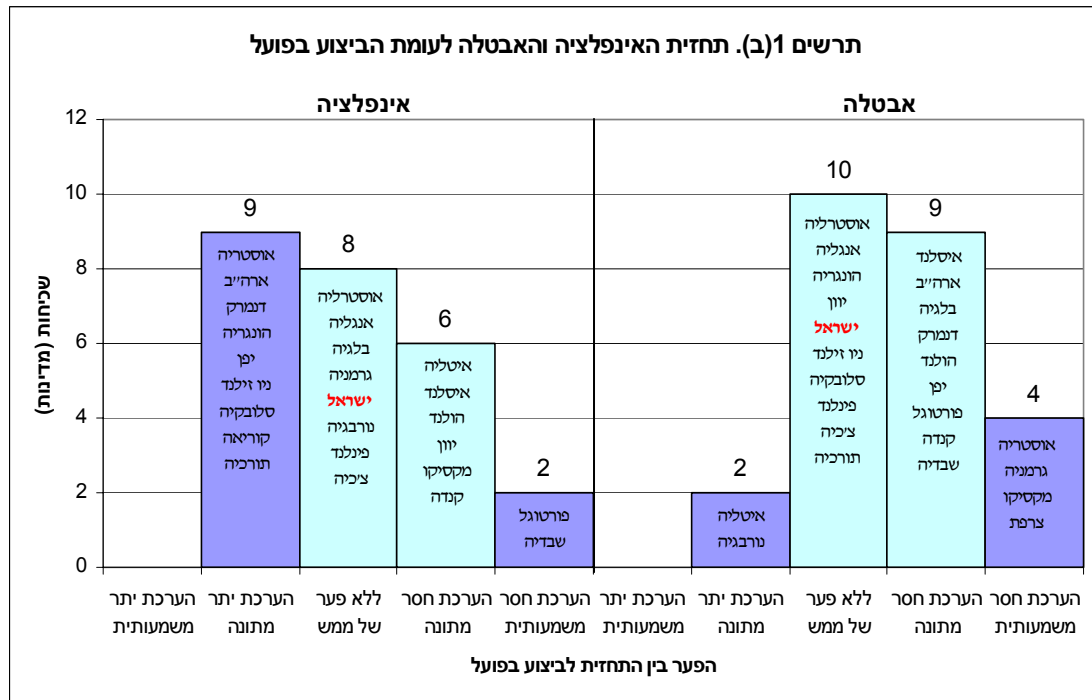
בסך הכול, היקף הסקירות על מצב המשק והתחזיות העומדות לרשות הממשלה וחברי הכנסת בפתח הדיון על התקציב הוא סביר, מלבד העובדה שאין בהן ניתוחי רגישות לשינויים בתנאי הרקע של המשק ולזעזועים במשתני המפתח החיצוניים.

3. טיב התחזיות

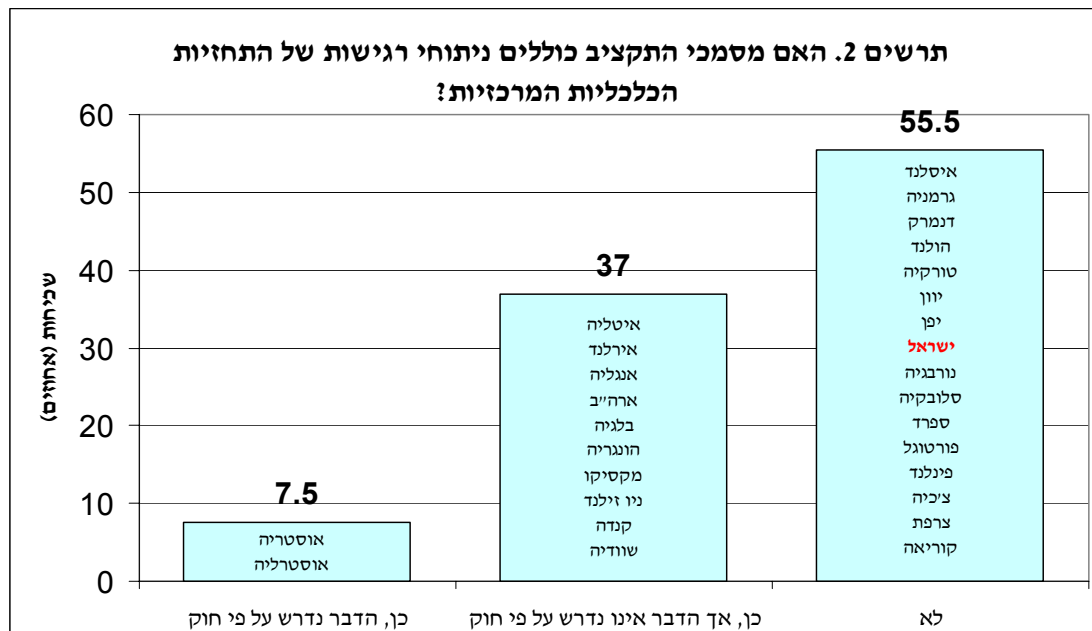
ההנחות והתחזיות הנדרשות לבניית הצעת התקציב נערכות על ידי אגף מחקר וכלכלה במשרד האוצר, כמו ברוב המדינות השייכות לארגון ה-OECD (כ-58%). בישראל תחזיות כלכליות נערכות גם על ידי בנק ישראל וחברות פרטיות. משרד האוצר דן בהן בעת הכנת התקציב, אולם אין להן מעמד פורמלי. יש לציין כי 77% ממדינות ה-OECD ציינו כי הן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

לתחזית התוצר, הרכב המקורות והשימושים, והמחירים 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 משמעותית כלפי מעלה, בהשוואה להתפתחויות בפועל. יש קשר בין שתי הסטיות הללו. תחזית המסים תלויה חיובית בתחזית התוצר והיחס בין שיעורי השינוי בתחזיות קרוב ליחידתי. בדוח קרן המטבע (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. על אף שתחזית זו הוצגה לממשלה בספטמבר 2001 -- בשיא האנתיפאדה ובעת המשבר העולמי בהיי-טק -- הניח משרד האוצר על שולחן הממשלה הצעת תקציב המתבססת על תחזית צמיחה של 4% בתוצר.

³ 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 ולא ניתן היה לגלות איזו מבין התשובות שגויה, הרי שהיא הושמטה מהתרשים.



סטיות גדולות בתחזית היו אמורות להוביל מדינות רבות לכלול ניתוחי רגישות של התחזיות הכלכליות המרכזיות. למרות זאת, ב-55% מהמדינות, וישראל ביניהן, מסמכי התקציב אינם כוללים ניתוח מעין זה (תרשים 2).



ד. מצרפי התקציב

תהליך בניית הצעת התקציב מורכב ממספר שלבים. בשלב הראשון מגובשת טיוטה באגף התקציבים, שנהנה ממעמד מרכזי במשרד האוצר בתחום זה. ראשי האגפים במשרד האוצר והמנכ"ל דנים בטייטה. הגרסה 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 ושר האוצר מוצגת על פי החוק להכרעת הממשלה כולה. רמת השקיפות של התהליך כולו נמוכה יחסית ואינה אחידה. אגף התקציבים אינו חושף את כל המידע הרלוונטי בפני ראשי האגפים האחרים אפילו בשלב הדיונים בתוך המשרד. עדות ממקור ראשון לתופעה זו סיפק מר יוסי קוצ'יק שכהן כממונה על השכר במשרד האוצר בכנס קיסריה (יוני 2005). נביא את הדברים כלשונם:

"יש נושא אחד שלא מדובר עליו, וזה השקיפות של מה שקורה בתוך האוצר. ולא פעם ולא פעמיים, ראיתי אני מתוך העמדה שלי כחבר הנהלת האוצר, מצבים מאוד מביכים ומאוד לא נעימים, של אי אמירת כל האמת באשר למה שקורה בתוך הבית. ואני חושב שהיה צריך לייצר מערכת, או לפצל את המצב הבלתי נורמלי הזה, ולייצר מצב של שקיפות של השיקולים באוצר, של אגף התקציבים, הממונה על הכנסות המדינה ואגפי המסים, על מנת לבוא ולומר מה השיקולים שהם שקלו".

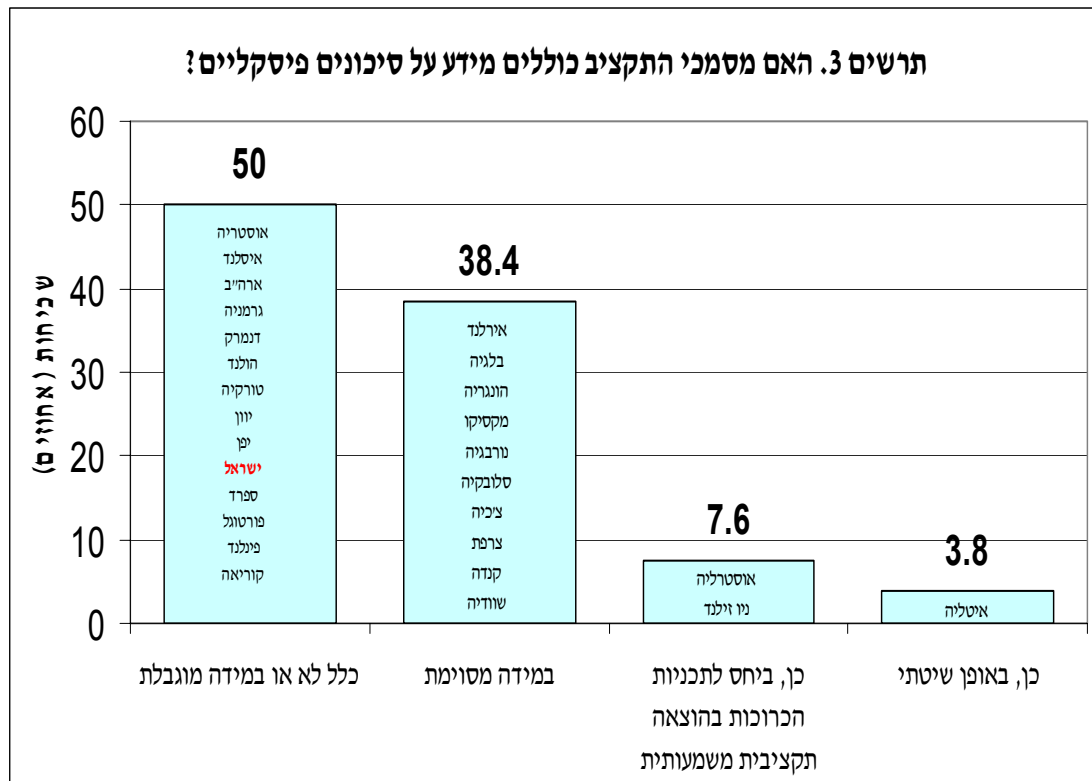
העדר שקיפות מלאה בתוך משרד האוצר משמעו שאין מנצלים את מלוא הידע והמומחיות של כל אגפי המשרד ואת קשרי הגומלין בין הנושאים השונים שהמשרד מופקד עליהם – הוצאה, שכר, מסים ומימון. לפיכך הסיכוי להגיע להצעה התקציבית הטובה ביותר למשק פוחת.

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

המידע המוצג לממשלה ולכנסת על מדיניות מצרפי התקציב וניתוחו דומה מאוד ועיקר ההבדלים הם עריכתיים. 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. כמו כן מוצגים יעדי הביניים של התכנית, כמו שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, משקל העובדים הזרים והגברת התחרותיות במשק. סקירת המשתנים הללו היא בעיקרה עובדתית ורק בחלקה אנליטית, כלומר אין בה ניתוח מלא של סובב ומסובב, ובמיוחד חסר ניתוח על השפעת אמצעי המדיניות המוצעים על המשק ועל התוצאות הכלכליות. חסר גם ניתוח של השלכות אמצעי המדיניות על יעדים אחרים, ובמיוחד על אי השוויון בחלוקת ההכנסות.

בדומה למחצית ממדינות ה-OECD, אין במסמכי התקציב מידע על הסיכונים הפיסקליים (תרשים 3), על אף שהיקף ההוצאות בתכניות תקציביות ובעיקר בתכניות חדשות אינו ודאי.

יש לציין כי יחד עם הצעת התקציב הכנסת מקבלת גם 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 קיימים הבדלים מהותיים בין תחזית הכנסות המדינה ממסים בספר עיקרי התקציב המונח על שולחן הכנסת, לעומת 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 מספר שנים בעבר ותחזית לעתיד. התחזית עורכת הבחנה 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 ציינו כי תחזית המסים לוקה באופטימיות יתרה בשנות שפל. על רקע זה, העדר דיווח על טיב תחזית המסים בספר עיקרי התקציב הוא מקור לדאגה גם בעתיד. פרק נוסף מציג את תחזית הטבות המס בפירוט רחב ומנתח את יתרונותיהן וחסרונותיהן 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 לפני מועד 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 האחרונה ואת

המדיניות המוצעת לעתיד, ביסודיות הרצויה ובעיתוי בעל השפעה, היא מוגבלת. כך נפגע לא רק הדיון בממשלה, אלא גם הדיון הציבורי.

ה. הרכב התקציב

הבעיה המרכזית בשקיפות תקציב המדינה מתמקדת בדלות המידע העומד לרשות הממשלה ערב החלטותיה על הרכב התקציב. קיים 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 והמומחיות לגבי השירותים הציבוריים מצוי במשרדים המספקים אותם. כאשר ההצעות לשינוי התקציב הן ברמת פירוט נמוכה ובמועד סמוך לדיון, אין אפשרות לנצל את הידע של המומחים. כתוצאה מכך 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 בודדות. דברי ההסבר מעט ארוכים יותר ומסתכמים בכחצי עמוד כאשר ההצעה מורכבת יותר. אין ניתוח של ממש לגבי התועלות הצפויות מהשינויים, בין שמדובר בהפחתות ובין שמדובר בתוספות. אין גם הבחנה בין תכניות קיימות לבין תכניות חדשות.

בסוף החוברת מוצגים מספר 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 ותקציב פיתוח.

(ג) שיא כוח האדם במשרד.

אין כל מידע על ביצוע התקציב. אין גם לוח המציג את התקציב המקורי של השנה הקודמת, את השינויים בו כפועל יוצא מהטייס האוטומטי⁴ ומההצעות החדשות, ואת שיעור השינוי הכולל, לפי משרד. בעת הדיון בממשלה לא עומדים לרשות השרים נתונים על התקציב בשנה הנוכחית לפי משרד ועל מכלול השינויים הצפויים בו בשנה הקרובה. אין גם פירוט כלשהו של ההוצאות לפי מיון כלכלי, תכניות או נושאים.

2. הדיון בכנסת

המידע על הרכב התקציב המסופק לכנסת רחב מאוד והוא כולל שתי רמות:

⁴ שינויים הנובעים מהטייס האוטומטי (או בלשון אחרת דפי המעבר) כוללים: תוספות תקציביות המתחייבות מחוקים ושינויים דמוגרפיים, החלטות ממשלה שהתקבלו במהלך השנה או בשנים קודמות ומועד מימושו הוא בשנת התקציב הבאה, סיכומים בין משרד האוצר למשרד ההוצאה.

(א) חוברת עיקרי התקציב מציגה את תקציב המדינה ברמת המשרדים. המידע לממשלה כולל רק את הצעת התקציב לשנה הקרובה, ואילו חוברת זו כוללת גם את התקציב המקורי לשנה הקודמת ואת ביצוע התקציב שנתיים קודם לכן. מוצגים גם נתוני התקציב לשנים אלה לפי מיון כלכלי, ונתונים על פירעון קרן וריבית של חובות המדינה.

(ב) סדרת חוברות (כחולות) המציגות את תקציבו של כל משרד על פי תחומי פעולה ומחלקות את תחומי הפעולה של כל משרד לתכניות.⁵

המידע המסופק לכנסת עשיר מאוד, אך גם הוא לוקה במספר בעיות. קרן המטבע הבין-לאומית (2004), שבחנה את שקיפות התקציב על בסיס ספרים אלה, ציינה כי המידע על המדיניות הפיסקלית אמנם מקיף מאוד, אך הוא מצרפי מדי הן לגבי ההוצאה והן לגבי ההכנסה. הקרן הדגישה גם כי מידע זה אינו תואם לגמרי את התקנים הבין-לאומיים.

המידע הנמסר לכנסת לעניין השינויים במעבר לשנת התקציב הבאה ("דפי המעבר" או "הטייס האוטומטי") סובל גם הוא ממספר 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 ממוינים לנושאי משנה, כגון שכר, קניות, גמלאות, פיתוח, כוח אדם וכיו"ב. 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 בחוברת עיקרי התקציב. זאת משום שהן מגולמות בסעיפים התקציביים ולפיכך נסתרות מהעין. ולהפך: לעתים, תכניות הנכללות בחוברת עיקרי התקציב או בחוברות הכחולות אינן נכללות בחוברת ההצעות לממשלה. בין התכניות הנכללות בחוברת עיקרי התקציב או בחוברת הכחולה ב-2005, אך לא בחוברת ההצעות לממשלה, אפשר למנות את התכניות ל"הקצאת משאבים נוספים לתקציבי הסנגוריה הציבורית והסיוע המשפטי"; לתוספת לתקציב תרבות; ולהקצאת 20 מיליון ₪ למשרד התמ"ת ל"מימון צרכים מיוחדים של ילדים במצב עוני". בין התכניות הנכללות בחוברת ההצעות לממשלה, אך לא בחוברות המוגשות לכנסת, נציין את התכנית לשילוב ישראלים בשוק העבודה ואת התכנית לשילוב ישראלים בענף הבניין.⁶ גם הדיווח על העלות התקציבית של התכניות אינו אחיד. בספר התקציב השלם המוגש לכנסת (החוברות הכחולות) מצוי מידע רב יותר על השינויים התקציביים המתוכננים, אך לא על כולם. יתר על כן, מאחר שהשינויים התקציביים מגולמים בדפי המעבר בסעיפי התקציב השונים של משרד ההוצאה והם אינם מפורטים בסעיפים נפרדים, אי אפשר לקבל תמונה כוללת על משמעותם התקציבית של השינויים.

⁵ לאחר אישור חוק התקציב בכנסת מודפסות החוברות הירוקות, המפרטות את תקציב התכניות של כל משרד ברמת תקנות. אלה אינן מחויבות באישור הכנסת. שינויים בהן מותנים באישור משרד האוצר.

⁶ סעיפים הנכללים במסמכים המוגשים לכנסת אינם נכללים בחוברת ההצעות לממשלה, מכמה סיבות: חלק מהסעיפים התקבלו בסיכום בין האוצר למשרד ההוצאה; חלק נובעים מחקיקה; חלק נובעים מהחלטות שנתקבלו במהלך השנה או בשנים קודמות.

ו.רפורמות מבניות

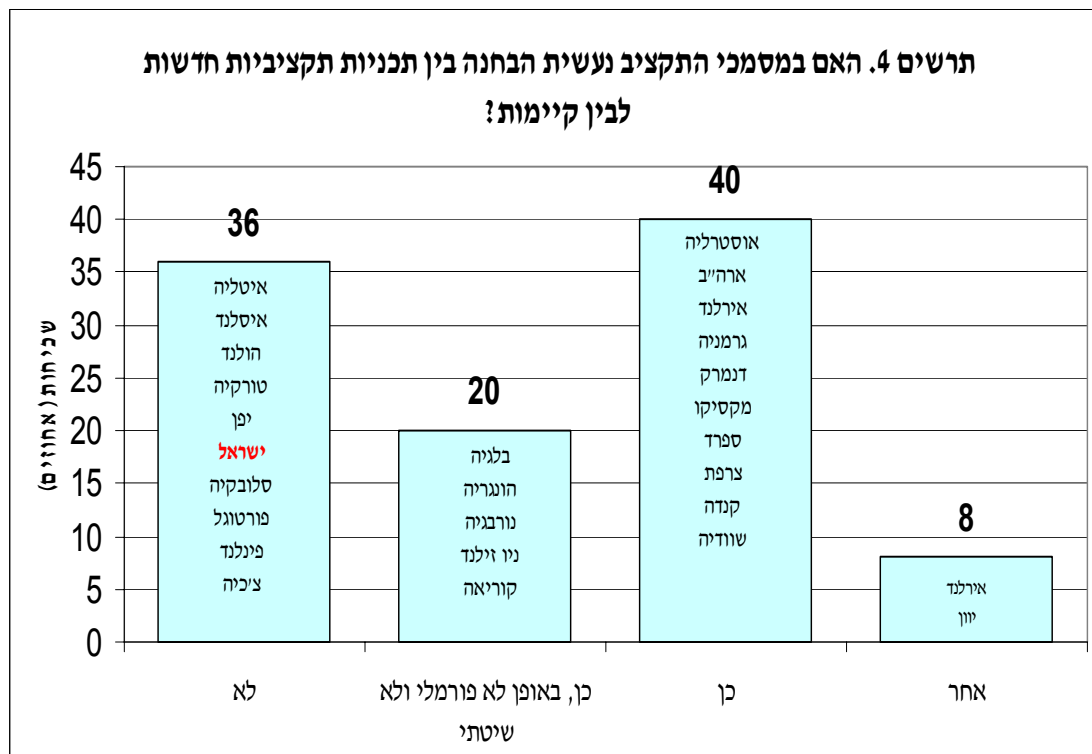
מאז תכנית הייצוב ב-1985 תופסים השינויים המבניים חלק מרכזי במדיניות הכלכלית של הממשלה. אלה כוללים מספר פרקים: הגברת התחרות במשק, שיפור כושר התחרות של המגזר העסקי עם מדינות אחרות, ייעול המגזר הציבורי וצמצומו. עיקר התשומות של מתכנני המדיניות הכלכלית מוקדשות לשינויים המבניים, שהם גם עיקרה של התכנית הכלכלית השנתית.

המידע המוצג לממשלה ולכנסת על השינויים המבניים דומה מאוד ברמת הפירוט שלו, אולם הממשלה אינה רואה את השינויים במסגרת תמונה רחבה ומפורטת של המדיניות התקציבית והמבנית, כפי שרואה הכנסת. גם זמן הדיון העומד לרשות הכנסת ממושך יותר. למעשה חברי הכנסת נחשפים לשינויים המבניים המוצעים מרגע שאלה 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 הרציונל והיתרונות של המהלך מוצגים בצורה תמציתית. הנימוקים הם ברמה אינטואיטיבית, ברוב הנושאים אין השוואות בין-לאומיות. כמו כן, אין ניתוח של השפעות לוואי חיוביות ושליליות, 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 לקבל החלטות על בסיס מידע זה בלבד. גם שרים וחברי כנסת, שאינם מתמחים בנושאים אלה, יתקשו להעריך את תרומתם של השינויים המוצעים למשק, את עלותם ואת השפעות הלוואי הפוטנציאליות. יצוין כי חלק קטן מהשינויים המבניים מתבסס על דוחות מפורטים של ועדות ציבוריות, כמו כוח המשימה לחינוך, או ועדות ממשלתיות, כמו מבנה משק החשמל. דוחות אלה זמינים למקבלי ההחלטות.
- על אף שבכל נושאי השינויים המבניים המידע מצומצם ביותר, אין אחידות ברמת הפירוט של התכניות השונות. אין גם קשר בין ממדי התכנית ומורכבותה לבין היקף הסקירה המוצגת למקבלי ההחלטות. ההצעה ליצור תחרות בתחום הרדיו הארצי מוצגת על עמוד אחד ודה-רגולציה של התקינה מוצגת על פני ארבעה עמודים. יודגש שוב שאלה ואלה אינם מספיקים לקבלת הכרעות מושכלות.
- גם התכניות לייעול 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 לגבי תכניות אלה אין כללי דיווח אחידים. בחלק מהמקרים אין ציון של 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 או הרכב משפחתי הזכאים להבטחת הכנסה, אך היא איננה מפרטת את העלות התקציבית הכוללת הכרוכה בהגדלת הגמלה. ועוד זאת: בתכנית הסיוע בשכר דירה לעולים חדשים השוכרים דירה באזור עדיפות לאומית, יש ציון של שיעור התוספת לסיוע, אך לא 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. כך, קשה לחשב את העלות הכוללת של ההצעה.

- הצעות ההחלטה לממשלה ממוינות על פי הנושאים הבאים: שינוי סדרי עדיפויות; הגברת התחרות במשק; שיפור כושר התחרות של המגזר העסקי; יצירת מקומות תעסוקה והגבלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה; ייעול המגזר הציבורי; וצמצום 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 ברמות פירוט ומחויבות שונות (תרשים 4).
- 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.



גם היועץ המשפטי לממשלה (ספטמבר 2003) ביקר את העובדה שעשרות נושאים עולים 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, העלה היועץ המשפטי לממשלה מספר הצעות לשינוי בתהליך התקצוב, וביניהן: "לצמצם מאוד את הנושאים המובאים לדיון בממשלה אגב דיוני התקציב". אולם ביקורת של מבקר המדינה (דוח 55ב, מאי 2005, עמוד 238) העלתה כי חוברת ההצעות להחלטה המוגשת לממשלה בתקציבי 2004 ו-2005 הכילה כ-100 נושאים שהוגשו להצבעה כמקשה אחת, אף על פי ש"ההצעות נוגעות לנושאים מורכבים שדורשים דיון מעמיק וליישומן עשויות להיות השפעות כלכליות רחבות היקף וארוכות טווח".

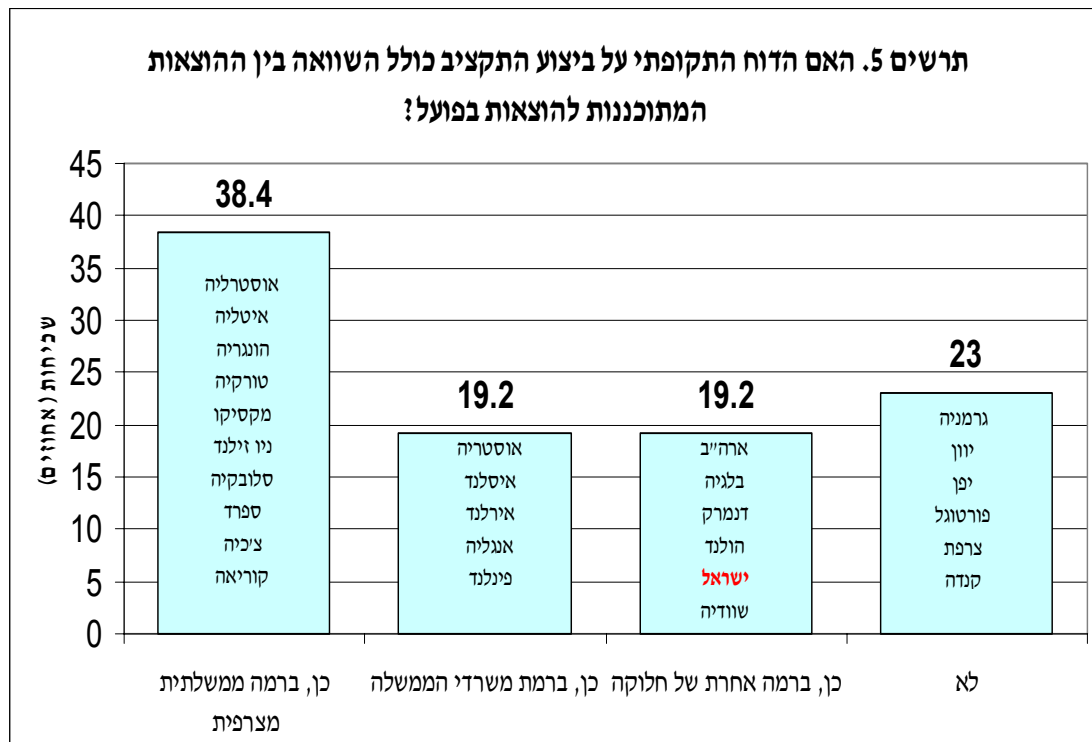
ז. ביצוע התקציב

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

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 5). מיון זה כוללני בהשוואה לתקנים המקובלים בעולם (דוח קרן המטבע 2004).⁷ יש לציין כי החשב הכללי פיתח מערכת נתוני ביצוע

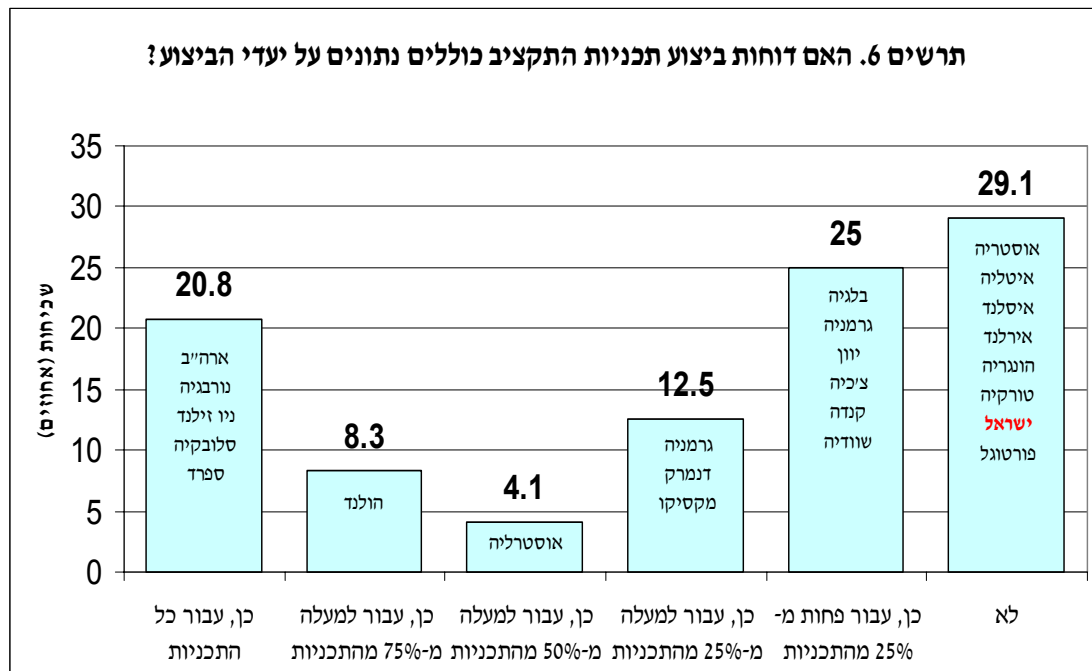
⁷ הצעה של המנכ"ל והחשכ"ל מ-2001 לפרסם נתוני ביצוע שוטפים של ההוצאה לפי משרד לא אושרה על ידי שר האוצר.

מעולה. נתונים אלה הם מוצר ציבורי ומחובתו של משרד האוצר לפרסמם בפירוט רב יותר מהמקובל כיום.



בישראל אין דיווח סדיר על השגת יעדי התקציב הכלליים ויעדי התכניות התקציביות. לעומת זאת, ב-71% מארצות ה-OECD יש דיווח על השגת היעדים, אם כי רק 21% מהמדינות מדווחות על הביצועים של כל התכניות התקציביות, ואילו היתר מדווחות על חלקן (תרשים 6).

דוח ביצוע התקציב לפי סעיפים והשוואתו לתקציב מתפרסם אחת לשנה, כמקובל ברוב מדינות ה-OECD. ראוי לציין כי הדוח הישראלי הוא בין המפורטים ביותר.



ח. סיכום

שקיפות התקציב אינה אחידה בכל שלבי תהליך התקציב ובנושאים השונים. הבעיה המרכזית 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 מקבלת הממשלה נתונים מועטים ביותר, שאינם מספיקים לקבלת הכרעות מרכזיות 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, הזמן הקצר המוקצב להם להכנת עמדותיהם ולדיון בהם פוגעים ביעילות הקצאת התקציב, משום שעיקר הידע והמומחיות מצויים 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, משמעם פגיעה חמורה במשטר הדמוקרטי. השקיפות המועטה של הנתונים המסופקים לממשלה פוגעת קשות גם במתווכי המידע בין קובעי המדיניות לבין הציבור. יכולתם של האקדמיה, מכוני המחקר והתקשורת לנתח את הצעות התקציב ללא 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. על אף שישראל אימצה את התהליך הריכוזי, התקציב נעדר שקיפות נאותה בשלב הדיון בממשלה, השלב המרכזי לגיבושו.

הנתונים המוצגים לכנסת עומדים בקריטריונים רבים של שקיפות. יחד עם זאת, שיטת מיון הנתונים ומידת פירוטם לא עולים בקנה אחד עם כל התקנים הבין-לאומיים.

הדיווחים על ביצוע התקציב טובים למדי. אולם גם הם לוקים במספר בעיות: פירוט ההוצאות בדיווח החודשי מצומצם ביותר ואין דיווח סדיר על השגת יעדי התקציב הכלליים ויעדי התכניות התקציביות.

נספח: התשתית החוקית לתהליך התקצוב

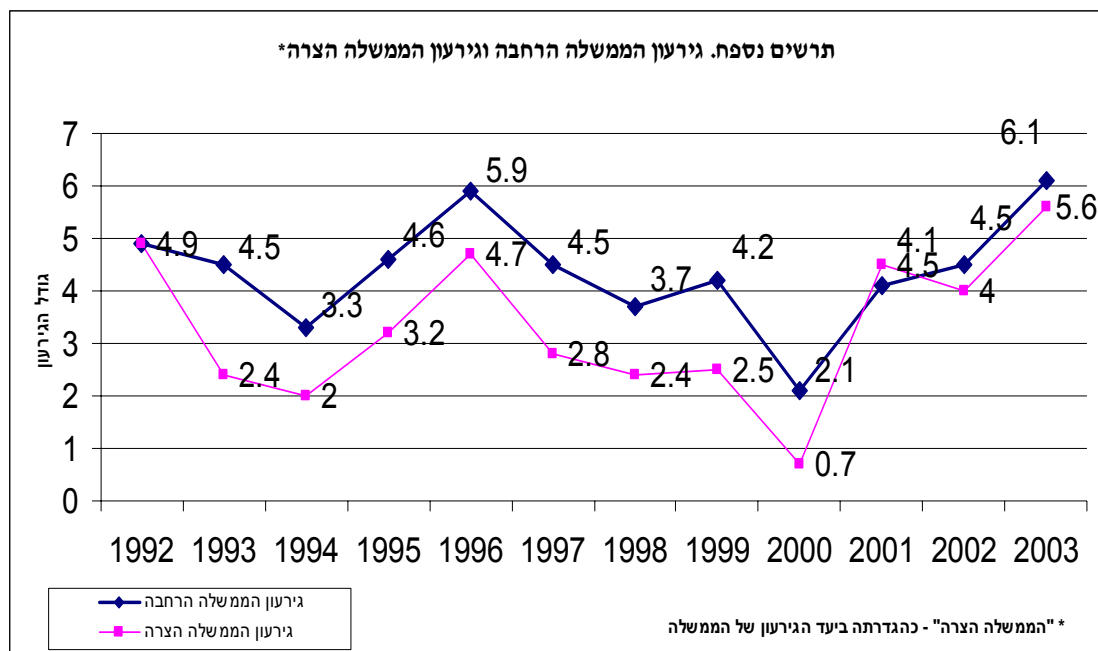
הסמכות לקבוע את מדיניות התקציב מוגדרת היטב בחוק יסוד: משק המדינה. החוק מעניק לממשלה את הסמכות לגבות מסים וליטול הלוואות ואת הסמכות להוציאם על שירותים ציבוריים. אולם בחוק היסוד לא נקבעו כללים לגבי הפירוט של הרכב התקציב ולא מצוינות בו דרישות הדיווח, אלא רק חובת הדיווח של הממשלה לכנסת. חוק יסודות התקציב 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 לרעותה, 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.⁸ 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 וההוצאות של הרשויות המקומיות (למעט התמיכה המועברת להן על ידי הממשלה).

על אף 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 וייפלו בסופו של דבר על כתפיה. לפיכך הגבילה הממשלה את חופש ההוצאה של הרשויות המקומיות בסדרה של חוקים. גם יכולתן לגבות מסים וללוות מוגבלת באמצעות חוקים.

⁸ ראה פרק א'.

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. כתוצאה מכך, הערכת המדיניות התקציבית והשלכותיה על המשק לוקה בחסר. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת אמנם 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.⁹ פערים גדולים בעצמת השינוי של שני היעדים נצפו בשנים 1993, 1999 ו-2001 (תרשים 1). הגדרה צרה של היעד, בהשוואה לרצוי, פותחת גם 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. להפעלה של חוק התקציב וחוק ההסדרים בעת ובעונה אחת יתרונות וחסרונות. לדיון נרחב, ראו פרק "חוק ההסדרים".

⁹ המסגרת הממשלתית שאליה מתייחס יעד הגירעון של הממשלה השתנתה לאורך זמן. 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.

פרק ה: 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 למספר שנים, 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 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 אינה כרוכה בהוצאות בשנת קליטתו, אך כרוכה בתשלומי גמלאות בעת הפרישה. נציין כי הדיון ביתרונות ובחסרונות של תקציב רב שנתי חופף במידה רבה את הדיון בשיטת הרישום החשבונאי של תקציב המדינה (פרק ו).

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 להשקעה נמוכה מדי בתשתיות פיזיות ולהקצאה 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 משמעותית 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 על ידי משרד האוצר כסעיף הוצאה לא נחוץ, ומכאן קצרה הדרך לביטול 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 הנותרים 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 מרכזיים 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 1א בפרק השקיפות), 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, וזאת בנוסף לשיפור משמעותי ביכולת החיזוי של המודלים הכלכליים.

תקציב רב שנתי מאוזן שבו מצויה הממשלה בשנה הראשונה בעודף תקציבי של 4% מן התוצר ובשנה השנייה בגירעון תקציבי של 4% תוצר (בערך נוכחי), יקבל מן הציבור יחס דומה לתקציב רב שנתי מאוזן שמתחיל בגירעון ומסתיים בעודף תקציבי אם הממשלה זוכה לאימון מצד 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 משמעותיות בצורכי האזרחים שתקציב המדינה ממלא. כך למשל, תקציב רב שנתי יקשה על ניהול התקציב בתנאים של שינויים חדים באיום הביטחוני. שינויים כאלה מחייבים הקצאה מחדש של המשאבים. תקצוב רב שנתי יגביל את היכולת להסיט משאבים מתכניות מסוימות שזכו להרשאה תקציבית למשך תקופה 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 החיים קצרה.

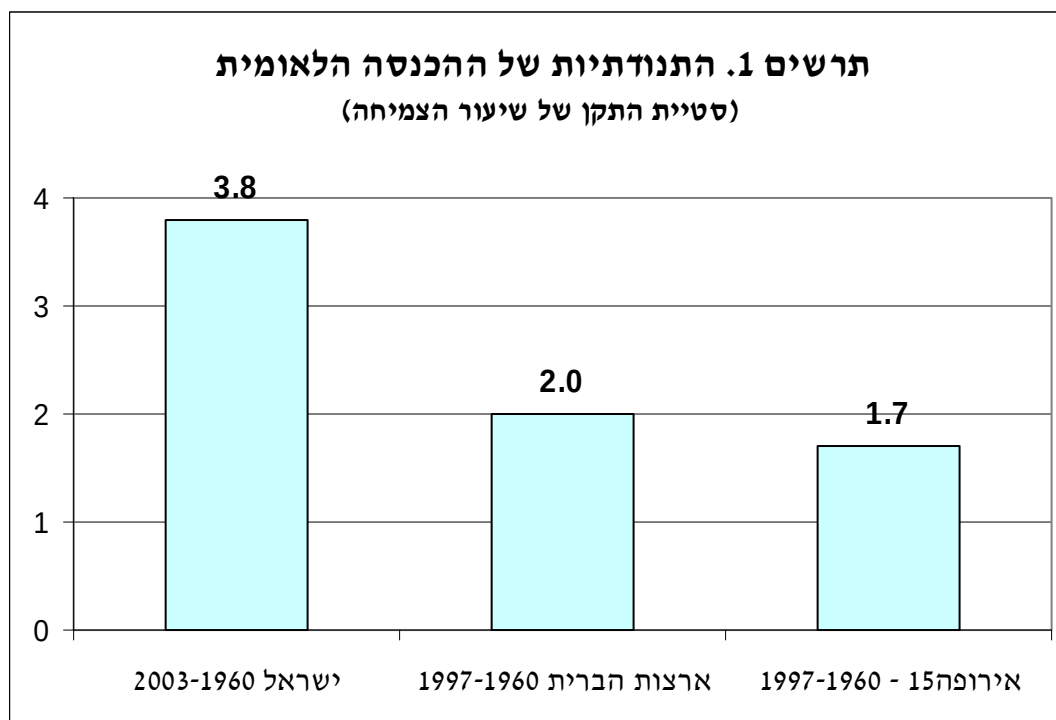
האיחוד האירופי אימץ תקציב רב שנתי לפי הגישה המקלה, קרי תחזיות פיסקליות ארוכות טווח, ולא חוקי תקציב לזמן ארוך. מדינות נוספות, כמו אוסטרליה, נורבגיה, ניו זילנד, נוהגות לערוך תחזיות רב שנתיות המכסות בין עשר לחמישים שנה. מדינות אחדות אימצו תהליך תקצוב על בסיס רב שנתי, אך בצורתו הרכה: בקנדה התקציב הוא בעל 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 רק חלק ממנו (החלק שנתון לשיקול דעת). בהולנד נקבעה (החל מ-1994) תקרה צמודה למדד הרלוונטי למספר קטגוריות של הוצאה, ביניהן 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) והוצאה חובה (Mandatory). קטגוריות שונות של הוצאה הוגבלו בתקרה שונה, וכל סטייה מן התקרה מחייבת הפחתה אחידה ואוטומטית בכל סעיפי ההוצאה בקטגוריה של החריגה. בנוסף, כל פעולת חקיקה בהוצאות החובה (פרט לביטוח הלאומי) חייבת להיות ניטרלית מבחינה פיסקלית. מדיניות זו באה לסופה ב-2002.

עם זאת, יעדים פיסקליים אלו נועדו בעיקר לריסון מגמת העלייה בהוצאות הציבוריות ולא כתגובה לצרכים ניהוליים של תכנון רב שנתי של הפעילות הממשלתית. תוחלת החיים שלהם מוגבלת, שכן אי אפשר ולא רצוי לקיים ירידה מתמדת בהוצאות הציבוריות. עם זאת, 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 התקיימה 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 ובשל התמורות בצורכי הביטחון (תרשים 1).



מקור:

Alesina Alberto and Edward Glaeser, 2004. Fighting poverty in The US and Europe. Oxford University Press (Table 3.1).

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 בתכנון 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 של תקצוב רב שנתי. הרזרבה התקציבית הנוכחית בישראל גדולה למדי, ולכן מרחב התמרון מוגבל.

לוח 1 (בנספח) מראה שהיקף הרזרבה הממוצע בשנים 2000 עד 2004 עמד על כ-13 מיליארד ₪. מסכום זה יש לנכות את תקציב השירותים החשאי, 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 1 (בנספח) מראה כי ישנה רזרבה תקציבית נוספת, שאינה מופיעה בספרי התקציב המובאים לאישור הכנסת, והיא עומדת על יותר מ-3 מיליארד ₪. כלומר סך הרזרבה התקציבית מגיע לכדי 16 מיליארד ₪ בתקציב 2004 (סכום זה כולל, כאמור, את תקציב השירותים החשאי).

ואולם הקצאת סכום כספי לרזרבה תקציבית מבעוד מועד, שחשופה לציבור, מהווה 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 בעוצמה המוענקת לשר האוצר שעלולה להיות מנוצלת לסטייה ממדיניות הממשלה. לפי חוק יסודות התקציב, נהנה שר האוצר מסמכות בלתי מוגבלת בבחירת המטרות שאליהן יוקצו סכומים מסעיף הרזרבה הכללית, אך בכפוף למגבלה על הסכום הכספי (1.9 מיליון ₪ועד 15% מהתכנית. לסכום גדול יותר דרוש אישור של ועדת הכספים).

סמכות רחבה מדי ורזרבה גדולה מדי מותירות 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 לשר האוצר להשפיע על סדרי העדיפויות של הממשלה בלי שקיבל לכך את אישור הממשלה. 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.

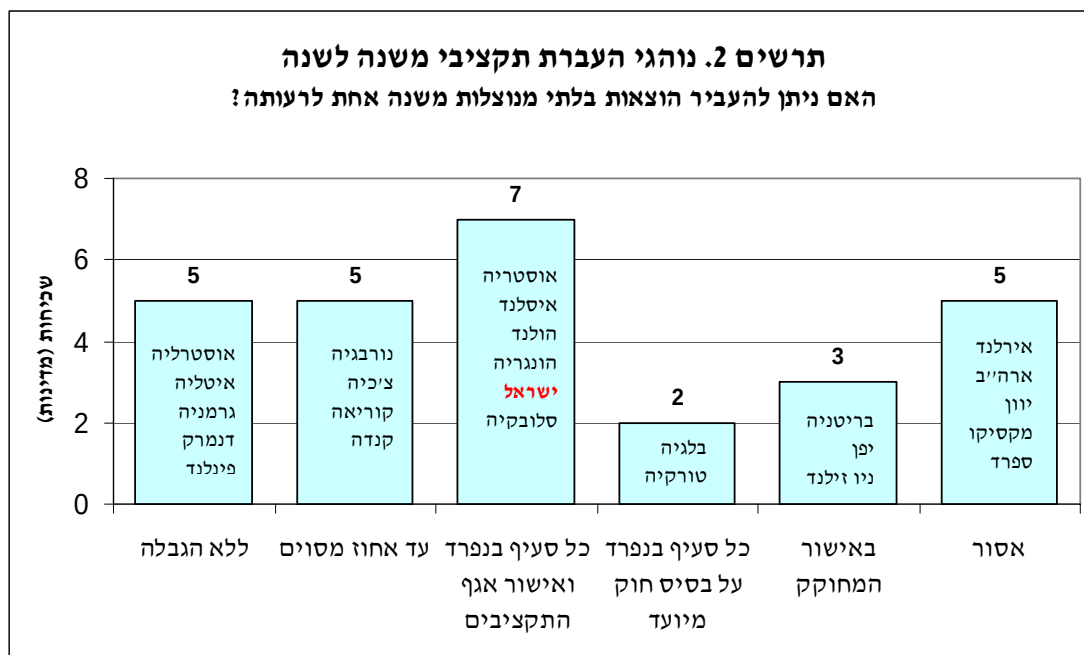
סמכות שר האוצר בהקצאת כספי הרזרבה להתייקרויות מוגבלת יותר. הוא רשאי, לאחר הודעה לוועדת הכספים של הכנסת, לקבוע את חלוקת הסכומים של סעיפי תקציב "רזרבות להתייקרויות", ובלבד שאלה ישמשו אך ורק לכיסוי התייקרויות בתכניות קיימות. אולם חוק התקציב אינו מתייחס לכללים שיש להפעיל לגבי סעיפי רזרבה שאינם רזרבה כללית 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

תקציב המדינה בישראל הוא אמנם שנתי אך הוא כולל אלמנטים של תקציב רב שנתי. אחד האלמנטים המרכזיים 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% במוצע בשנים 2000 עד 2004. לוח 2 (בנספח) 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.

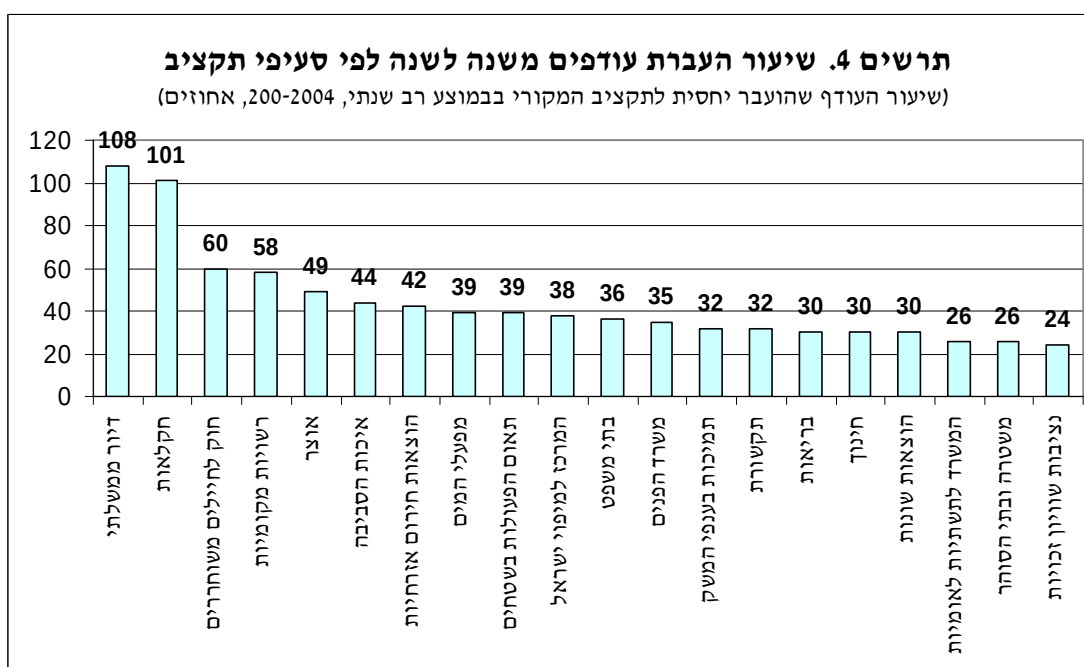
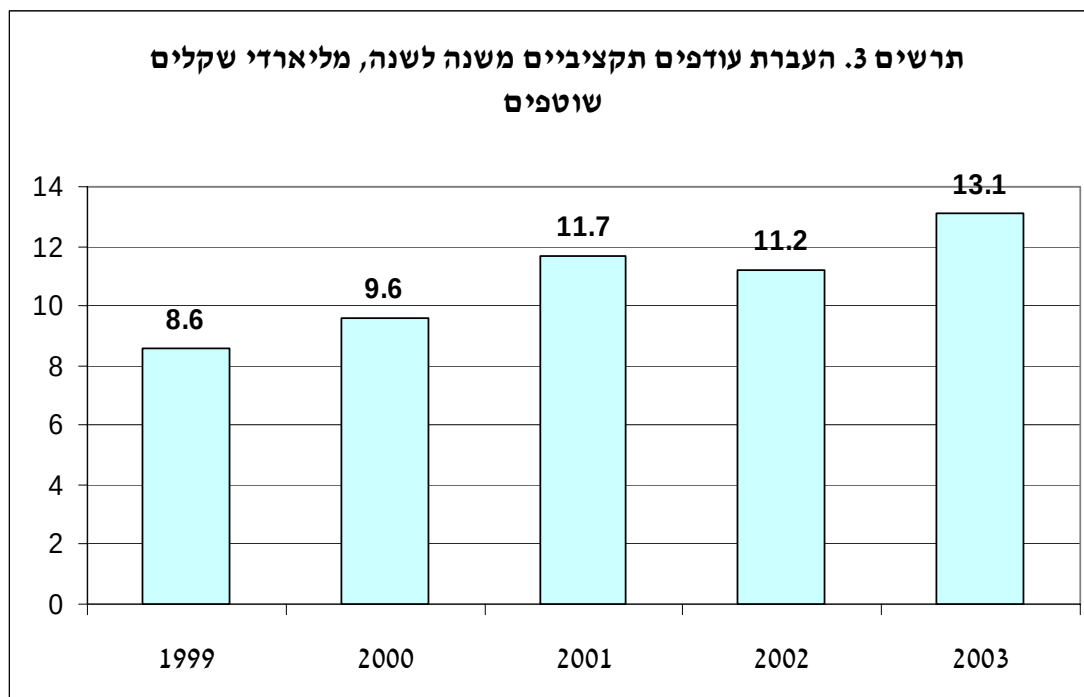
העברת עודפים

העברת עודפים תקציביים משנה לשנה מכניסה לתקציב ממד רב שנתי נוסף. לוח 1 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 כדי לשפר את יעילות הקצאת המשאבים ולצמצם את המירוץ להוציא לקראת סוף השנה. מבחינת נוהגי העברת עודפים, ישראל מצויה בין הקטבים.



לפי שיעור העברת העודפים בפועל, ישראל נחשבת קרובה למדינות המקלות יותר. תרשים 3 מראה שהעודפים התקציביים העוברים משנה לשנה הגיעו ב-2003 ל-13 מיליארד ₪. תרשים 4 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.

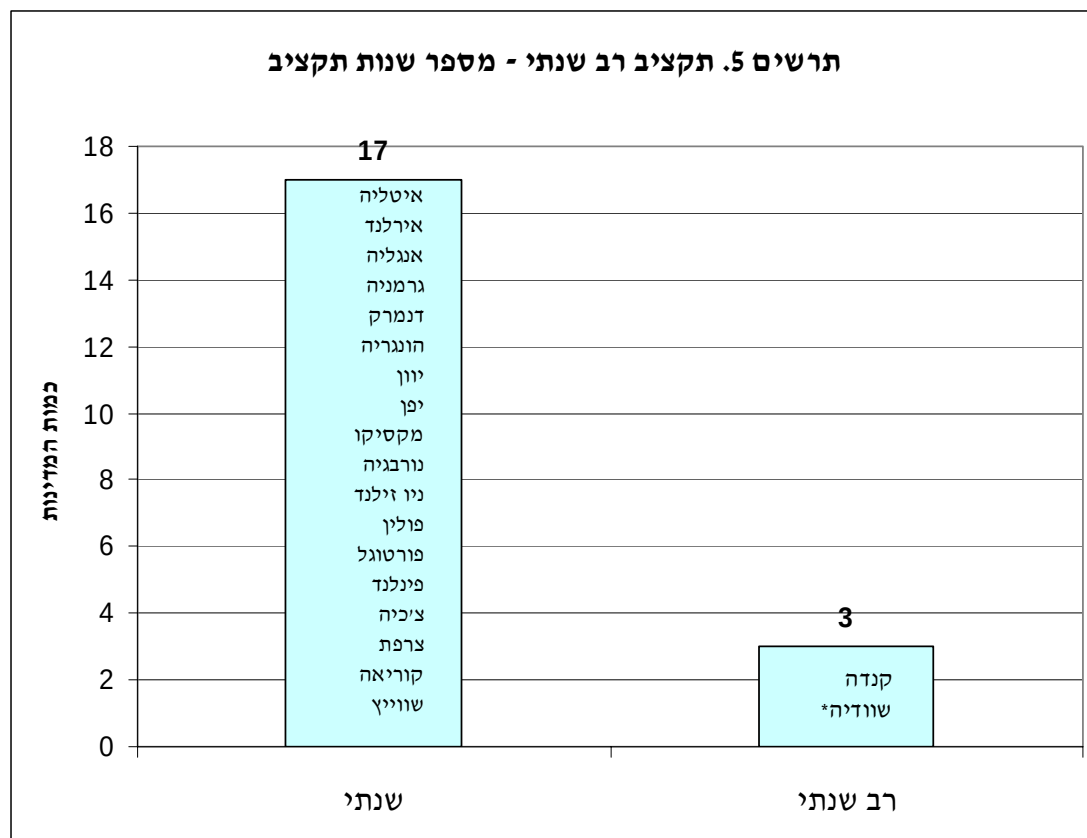
כללי העברת העודפים בישראל מעניקים את שיקול הדעת למשרד האוצר ומגבירים על ידי כך את עצמתו בתהליך התקצוב. דבר זה אינו תורם בהכרח להגברת המשמעת הפיסקלית. העברת עודפים, במיוחד כשמדובר בסכומים גבוהים, פותחת פתח לחריגה מן המשמעת התקציבית בהיקף לא זניח. שר האוצר המעוניין להגדיל את התקציב בפועל, בלי לחשוף זאת לעיני כול, רשאי לאשר למשרדי הממשלה העברת עודפים בסכומים גבוהים יותר. יש לציין כי חשש זה גובר בשל העובדה שסכומי העברת העודפים אינם קבועים על פני זמן.



מקור: תקציב 2004, החשב הכללי, משרד האוצר.

לפי הפרקטיקה הנוכחית ישנם שני סוגים של עודפי תקציב המועמדים לעבור משנה לשנה: עודפים מחויבים ועודפים בלתי מחויבים. ההגדרה של עודף מחויב נתונה למשרדי ההוצאה אך משרד האוצר יכול להתערב. פורמלית, משרד האוצר מאשר באופן אוטומטי כמעט להעביר את העודפים המחויבים. 75% מן העודף עובר לשימוש משרדי ההוצאה בסוף אפריל ועוד 25% עוברים באוקטובר. ככלל, משרד האוצר אינו מאשר להעביר את העודפים הבלתי מחויבים. הסמכות

להעביר עודפים מצויה בידי הממונה על התקציבים. הדיווח לכנסת על העברת עודפים נעשה בדיעבד ואינו דורש את אישורה. למעשה, ערוץ זה מאפשר תקציב נוסף בלי דיון בכנסת.¹ למדנו כי יש מרחב תמרון (בהגדרת עודפים מחויבים) ומשרד האוצר יכול לכווץ או להרחיב אותו, מתוך התחשבות במצב התקציבי הכולל של הממשלה. לעתים, כפי שעולה מדוח מבקר המדינה 555 (עמוד 257), משרד האוצר משתמש גם בעיתוי העברת העודפים כאמצעי שליטה במשרדי ההוצאה, וזאת בהעדר כללים מחייבים. משרד הביטחון זוכה להתייחסות מיוחדת ממשרד האוצר, המאפשר לו העברת עודפים אוטומטית.



הערות:

- א. שבדיה – תקרת הוצאות כוללת נקבעת מראש על בסיס תלת-שנתי
- ב. אנגליה – תכנון תלת-שנתי להוצאות

- a) Sweden- Overall expenditures ceiling and 27 envelopes are set on a rolling three-year-ahead basis.
- b) UK- three year plan for discretionary spending.

מקור: Jourmard et al (2004).

¹ לפי חוק יסודות התקציב, אם נותר סכום עודף באחת מן התכניות בחוק התקציב השנתי לשנת כספים מסוימת, רשאי שר האוצר, בהודעה לוועדה, להתיר את השימוש באותו סכום לתכנית שבה נכלל. לפי חוק זה חייבת הממשלה לכלול בחוק התקציב השנתי גם את רשימת העודפים המיוחדים.

לוח נספח 1: סך סעיפי הרזרבה התקציבית לפי סעיפי תקציב, 2000-2004

סעיף	נושא	סך ההוצאה ברוטו בתקציב 2004	סך הרזרבה בתקציב 2004	שיעור הרזרבה בתקציב 2004	שיעור רזרבה ממוצע בשנים 2000-2004	רזרבה בתקציב 2004 שאינה מדווחת לכנסת
47	רזרבה כללית	5,093,997	5,406,379	1.06	0.96	
13	הוצאות שונות	1,145,069	525,278	0.46	0.20	19,459
55	אוצר	52,447	6,955	0.13	0.18	1,163
67	בריאות	199,943	60,582	0.30	0.15	-
53	בתי משפט	164,737	10,329	0.06	0.12	3,125
57	רשויות מקומיות	400,457	157,771	0.39	0.10	-
32	תמיכות במוצרים ציבוריים	3,867,275	135,256	0.03	0.08	740,607
73	מפעלי המים	534,476	21,698	0.04	0.07	135,830
26	איכות הסביבה	203,567	8,900	0.04	0.06	2,457
46	החוק לחיילים משוחררים	1,125,409	54,410	0.05	0.05	
30	המשרד לקליטת עליה	1,477,995	57,826	0.04	0.05	4,379
04	משרד ראש הממשלה	565,907	28,750	0.05	0.05	5,178
06	משרד הפנים	392,552	17,467	0.04	0.04	11,252
24	משרד הבריאות	15,401,362	750,326	0.05	0.04	470,435
02	הכנסת	239,418	14,000	0.06	0.04	-
19	משרד המדע והטכנולוגיה	137,044	7,364	0.05	0.04	665
20	משרד החינוך והתרבות	25,384,550	941,054	0.04	0.04	663,234
23	תעסוקה ורווחה	5,437,507	306,832	0.06	0.04	38,016
05	משרד האוצר	1,751,863	55,229	0.03	0.03	9,597
40	משרד התחבורה	522,088	11,100	0.02	0.03	201,524
01	נשיא המדינה	24,888	799	0.03	0.03	-
09	משרד החוץ	1,279,816	58,630	0.05	0.03	-
37	משרד התיירות	267,530	10,354	0.04	0.03	12,520
28	אחזקת כבישים	471,423	23,121	0.05	0.03	
14	מימון מפלגות	63,815	2,084	0.03	0.03	-
42	מענקי בינוי ושיכון	2,607,971	86,099	0.03	0.03	-
27	ביטוח לאומי	20,919,170	627,485	0.03	0.03	-
21	השכלה גבוה	5,411,607	158,451	0.03	0.03	38,800
18	רשויות מקומיות	2,411,216	72,549	0.03	0.03	74,815
68	עובדים זרים	43,734	1,475	0.03	0.03	2,149
25	תגמולים לנכים	1,640,847	49,241	0.03	0.03	-
08	משרד המשפטים	1,985,726	62,906	0.03	0.03	3,963
36	התמ"ת	158,794	6,061	0.04	0.03	.
12	גמלאות ופיצויים	5,586,044	145,316	0.03	0.03	103,150
39	משרד התקשורת	54,746	1,966	0.04	0.03	1,323
34	המשרד לתשתיות לאומיות	170,691	6,073	0.04	0.03	2,485
29	משרד הבינוי והשיכון	234,161	8,501	0.04	0.03	11,292
11	מבקר המדינה	159,912	5,179	0.03	0.03	
54	רשויות פיקוח	109,456	3,581	0.03	0.03	43,715
52	משטרה ובתי הסוהר	308,537	13,554	0.04	0.03	10,000
70	שיכון	7,504,074	259,193	0.03	0.03	40,513
38	תמיכות בענפי המשק	1,941,251	54,514	0.03	0.02	97,030
78	תיירות	98,108	4,805	0.05	0.02	23,135
07	משרד לביטחון פנים	7,166,454	191,683	0.03	0.02	39,159
43	המרכז למיפוי ישראל	90,647	2,876	0.03	0.02	-

72	חקלאות	0	0	0	0.00	0.02	-
60	חינוך	481,619	18,580	24,042	0.04	0.02	
79	פיתוח תחבורה	3,236,666	161,833	33,800	0.05	0.02	
83	הוצאות פיתוח אחרות	2,990,263	0	268,204	0.00	0.02	
22	משרד לענייני דתות	0	0		0.00	0.01	
80	כבישים ומסילות ברזל	0	0		0.00	0.01	
76	פיתוח התעשייה	111,292	3,030	32,488	0.03	0.01	
33	משרד החקלאות	1,093,158	0	31,142	0.00	0.01	
31	הוצאות משק הדלק	0	0		0.00	0.01	
45	תשלום ריבית	35,645,501	133,276	-	0.00	0.01	
51	דיור ממשלתי	69,343	650	22,708	0.01	0.01	
03	חברי הממשלה	16,213	0	496	0.00	0.00	
15	משרד הביטחון	46,837,978	0		0.00	0.00	
16	הוצאות חירום אזרחיות	175,334	0		0.00	0.00	
17	תיאום הפעולות בשטחים	164,435	0	4,677	0.00	0.00	
35	הוועדה לאנרגיה אטומית	149,421	0		0.00	0.00	
41	משק המים	0	0		0.00	0.00	
44	סבסוד אשראי	27,108	0	-	0.00	0.00	
48	רזרבה להתייקרויות	0	0		0.00	0.00	
56	נציבות שוויון זכויות	2,286	0	94	0.00	0.00	
	סך הכול	215,808,898	12,655,990	3,228,621	0.047	0.048	

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 וזו אינה גלויה לציבור, ומכאן שסכום הרזרבה התקציבית שלעיל אינו כולל רזרבה המצויה בתקנות.

**לוח נספח 3: שיעור העברת העודפים מהתקציב המקורי בישראל, לפי סעיפי תקציב
1997-2003**

סעיף	נושא	סך ההוצאה ברוטו בתקציב 2003	העודף בתקציב 2003	שיעור העודף מהתקציב המקורי הממוצע בשנים 1997-2003	שיעור העודף מהתקציב המקורי
14	בחירות ומימון מפלגות	508,056	-86,058	-0.17	0.99
72	חקלאות	19,651	9,921	0.50	0.80
54	רשויות פיקוח	88,538	111,943	1.26	0.80
16	הוצאות חירום אזרחיות	255,356	59,916	0.23	0.74
26	משרד איכות הסביבה	245,340	78,611	0.32	0.50
46	חוק חיילים משוחררים	935,793	10,030	0.01	0.48
67	משרד הבריאות	255,407	186,852	0.73	0.45
06	משרד הפנים	369,566	430,001	1.16	0.42
57	רשויות מקומיות	513,007	1,417	0.00	0.39
43	המרכז למיפוי ישראל	99,545	24,894	0.25	0.38
53	בניינים לבתי משפט	170,986	68,360	0.40	0.35
73	מפעלי מים	766,539	999,902	1.30	0.34
78	פיתוח תיירות	100,146	26,444	0.26	0.32
55	אוצר	68,376	19,349	0.28	0.32
17	תיאום הפעולות בשטחים	190,756	63,463	0.33	0.30
52	מבני משטרה ובתי סוהר	326,509	118,133	0.36	0.28
34	משרד התשתיות הלאומיות	217,554	63,627	0.29	0.28
44	סבסוד אשראי והוזלת ריבית	39,407	12,000	0.30	0.28
04	משרד ראש הממשלה	556,487	152,302	0.27	0.27
51	דיוור ממשלתי	72,175	57,146	0.79	0.24
13	הוצאות שונות	591,677	115,786	0.20	0.24
15	משרד הביטחון	46,532,397	12,877,702	0.28	0.23
11	מבקר המדינה	195,502	17,353	0.09	0.22
60	חינוך	511,866	102,004	0.20	0.21
40	תחבורה	456,143	41,385	0.09	0.21
29	משרד הבינוי והשיכון	264,025	40,918	0.15	0.19
37	משרד התיירות	388,672	90,859	0.23	0.19
38	תמיכות בענפי המשק	2,618,771	719,470	0.27	0.18
02	הכנסת	295,928	78,585	0.27	0.17
33	משרד החקלאות	1,210,734	201,457	0.17	0.15

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	משרד 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	01
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	08
0.07	0.01	8,453	1,504,871	משרד החוץ	09
0.06	0.03	56,917	1,679,532	משרד האוצר	05
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	משרד לביטחון פנים	07
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 לאנרגיה 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	03
-0.87	-0.16	-701,490	4,414,623	רזרבה כללית	47
..	..	0	0	משק המים	41
..	..	0	0	רזרבה להתייקרויות	48
..	0.02	37	2,344	נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות	56
..	..	107,735	0	בתי חולים ממשלתיים	58
..	0.00		46,181	עובדים זרים	68
..	..	0	0	כבישים ומסילות ברזל	80

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

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

לוח נספח 4: נוהגי העברת עודפים משנה לשנה במדינות נבחרות

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

הערות:

א. נדרש אישור של משרד האוצר או הפרלמנט על בסיס פרטני. מוגבל ל-10% בצרפת ול-5% באירלנד.

ב. התקצוב השנתי בתוקף עד שלושה חודשים של השנה הבאה.

מקור: Jourmard et al (2004)

פרק ו: האם יש לעבור לרישום לפי בסיס מצטבר

צורת הרישום הנהוגה בתקציב המדינה בישראל היא על בסיס מזומן (למעט חריגים כמו רישום העמלה בגין הערבויות האמריקאיות והסבסוד הגלום במתן משכנתאות).¹ לפי בסיס מזומן, הרישום של פעילות תקציבית נעשה עם ביצוע התשלום או התקבול. לעומת זאת השיטה השכיחה במגזר העסקי היא על בסיס מצטבר. לפי בסיס מצטבר, 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 מטיבים לשקף את מצבם האמיתי 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 ההשפעה הישירה של הממשלה על הביקושים במשק, ובמיוחד על הביקוש להשקעות.

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 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 אי ודאות במידה שבה מודל הפחת שנבחר שונה מפריסתה 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, ולעתים הממשלה מעניקה הטבות מס שמשנות מעשית את הכללים.

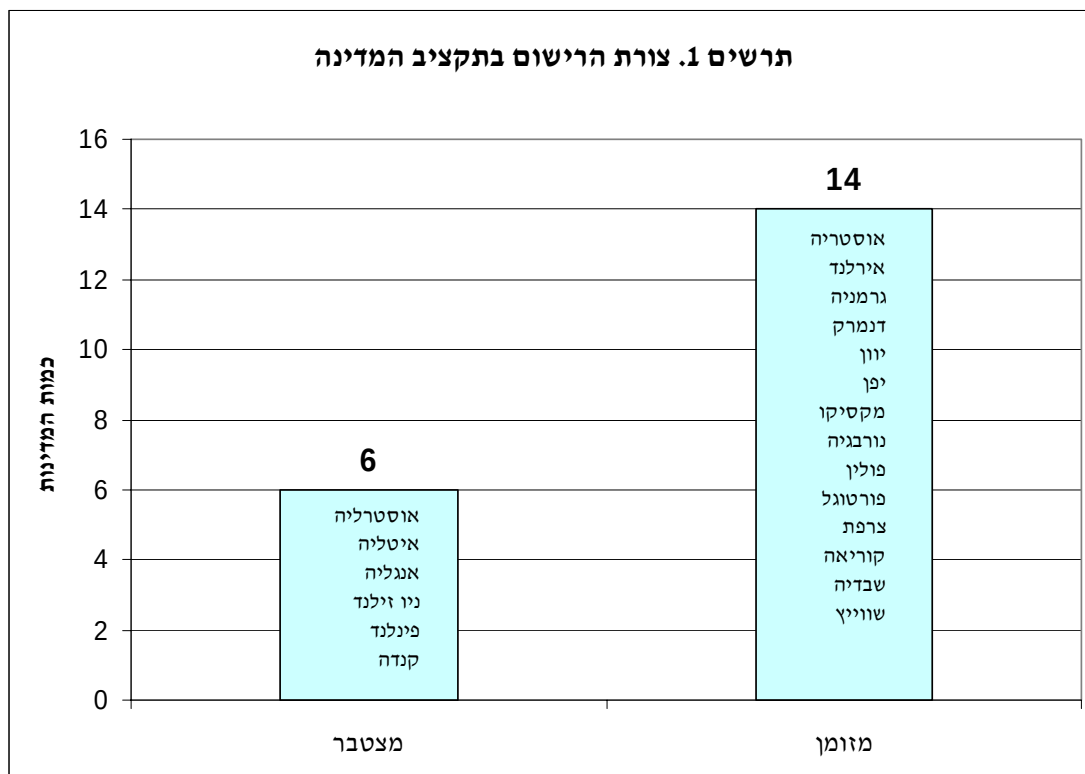
משקל ההשקעות של הממשלה קטן אמנם בהשוואה למגזר העסקי, אולם היקפן משמעותי ועולה על זה של עסקים קטנים. לפיכך הרישום של השקעות על בסיס מזומן מקשה על פירוש הדוח הכספי הראשי של הממשלה, שהוא תקציב המדינה. אחת הדרכים להתמודד עם בעיה זו היא

¹ העמלה בגין הערבויות שקיבלה ישראל מהממשל האמריקאי 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.

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. ישנן אינדיקציות שההשקעה הציבורית בישראל קטנה מן הרצוי. מצב זה נובע מתחרות "בלתי 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 (תרשים 1) נוהגות לתעד את הפעילות התקציבית על בסיס מזומן. סיבה אחת היא ההבדלים בין מערכת התמריצים העומדת בפני המגזר עסקי לבין זו העומדת בפני המגזר הציבורי, וזאת בנוסף לשיקולי הפשטות ונוחות התפעול (ראו פירוט בהמשך). ההשקעות במגזר העסקי נעשות אם הן צפויות להניב תשואה נאה לבעלי המניות. מערכת התמריצים במגזר העסקי פועלת להבטיח (אף כי לא באופן הרמטי) כי לא יבוצעו השקעות בעלות תשואה נמוכה. יש להבחין בין תיעוד הפעילות התקציבית לבין הפעילות הפיננסית. מדינות רבות יותר נוהגות לפי הרישום של בסיס מצטבר בדוחות הפיננסיים (תרשים 2).



מקור: Jourmard et al (2004)

לעומת זאת, קיים סיכון (moral hazard) כי פריסת 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 פירות 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.² ההשקעה הציבורית מוחלפת על ידי השקעה פרטית אך הציבור ממשיך, כמו קודם, 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 כי השקעה בדרך זו תצמצם את השליטה בתקציב, ובעקבות כך 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 רישום על בסיס מזומן. הדבר מלמד ששיטת רישום על בסיס מזומן מעניקה למשרד האוצר שליטה טובה יותר בתקציב.

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 על פירוש נכון של תקציב המדינה הואיל וניתן לראות במסמך אחד גם את דרכי מימון הגירעון התקציבי. הוצאה של שקל היום מחייבת מימון של שקל היום, גם אם פריסתה האמתית של הוצאה זו היא על פני שנים. מובן שאפשר לפתור זאת על ידי דוח כספי נוסף כפי שנהוג במגזר העסקי.

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

² הערוץ הראשון להחלפת ההשקעה הציבורית בהשקעה פרטית הוא ה-BOT (Build-Operate-Transfer), שעל פיו הממשלה פונה (באמצעות מכרז) לגורם פרטי שיבצע השקעה ציבורית (כביש למשל). הגורם הפרטי מקבל בתמורה זכות לגבות מן הציבור אגרה במשך תקופה מוסכמת. בתום התקופה מוכר הגורם הפרטי את הנכס לממשלה. ערוץ נוסף הוא ה-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 ידי גורמים אלה.

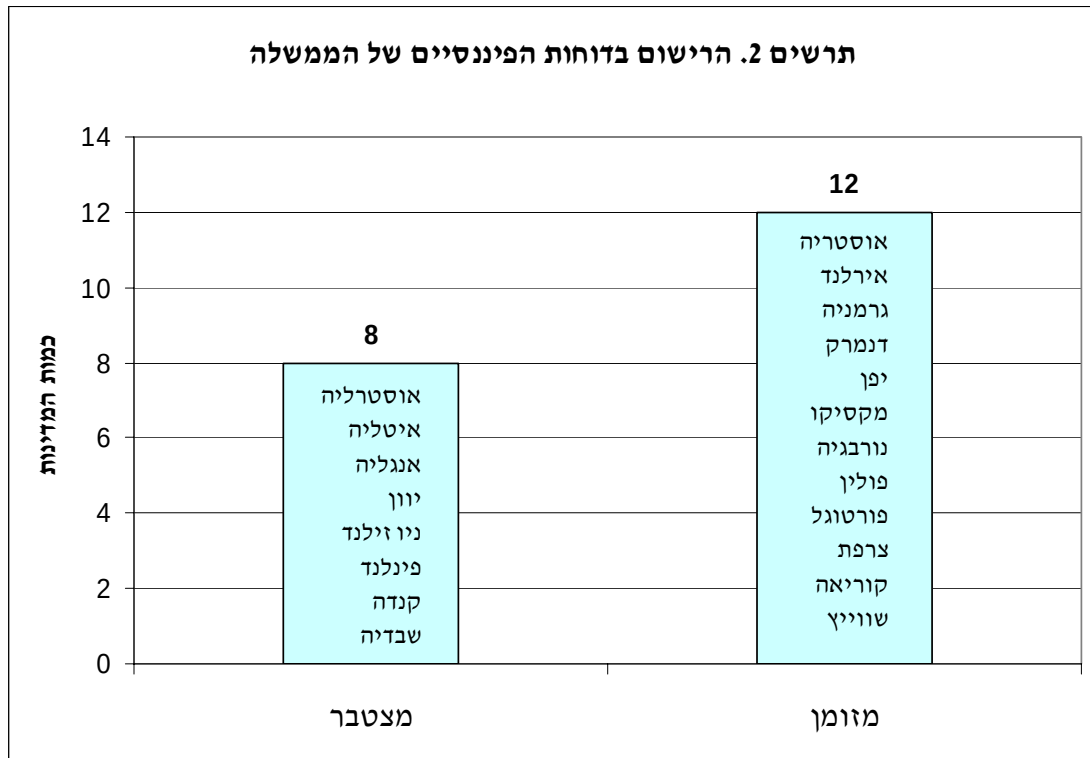
בעיות דומות עולות גם בהצעה לאמץ תקציב רב שנתי (ראו דיון בתקציב רב שנתי). אולם קלות הרישום על בסיס מזומן של פעילות מסוג זה באה על חשבון הסתרת מלוא העלות הכלכלית של הפעולה. בשיטה זו צוברים חוב (אקטוארי) סמוי שהגיע לממדים משמעותיים בישראל ובמדינות אחרות. כלומר, העדר מידע מלא, המתלווה לשיטת רישום על בסיס מזומן, עלול להביא להחלטות שגויות.

בעשור האחרון עברו מספר מדינות (אוסטרליה, קנדה, פינלנד, איטליה, ניו זילנד ובריטניה) לשיטת רישום על בסיס מצטבר בתקציב המדינה (תרשים 1). מעבר זה נעשה לאחר עבודת הכנה מקיפה. כך למשל, אוסטרליה, שהייתה אחת הראשונות לאמץ רישום על בסיס מצטבר, עשתה זאת רק לאחר עבודת הכנה שארכה מספר 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 נחלתם הכמעט בלעדית של אוסטרליה, קנדה, ניו זילנד ובריטניה. 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.

סיכום:

יש אמנם תועלת פוטנציאלית במעבר לרישום על בסיס מצטבר בתקציב המדינה, אך אין ודאות שתועלת זו גדולה מן העלות. מעבר לרישום על בסיס מצטבר כרוך בשינויים מנהליים לא מבוטלים, שפירושים עלות תקציבית. יתר על כן, יש ספק אם הרישום על בסיס מצטבר ישפר את ההתנהגות הכלכלית של מקבלי ההחלטות וקיים אפילו חשש ליצירת תמריצים שליליים. המעבר של עובדי המדינה החדשים מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת והפרטת ההשקעה הציבורית מפחיתים את התועלת הצפויה בישראל ממעבר לרישום על בסיס מצטבר.



מקור: Jourmard et al (2004)

פרק ז: האם יש לעבור לתקציב לפי תוצאות

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.¹ 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.

הרקע התאורטי

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

פונקציית המטרה של המנהלים בפירמה 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) עושים בעלי מניות אחרים.

¹ לתיאור מפורט של תקציב לפי תפוקות, ראו נחמיאס וגורי (1997). נחמיאס דוד וגורי אלונה, "עקרונות לניהול ולתקצוב לפי תפוקות במגזר הציבורי", נייר עמדה 2, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אפריל 1997, ירושלים.

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 אותו 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. 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 המתונו 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 על ניתוב 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 יותר למדידה, כך יורדת הנחיצות במעורבות הממשלה. לעומת זאת, ככל שקשה יותר למדוד את תוצרי הפעילות הציבורית, כך גדלה הנחיצות של מעורבות ממשלתית. כאן טמון הקושי בהחדרת הניהול לפי תוצאות למגזר הציבורי.

חולשות התקצוב לפי תשומות

ספר התקציב בתקצוב לפי תשומות מפרט את התשומות שמקצה הממשלה לכל משרד ממשלתי. הדגש בגישת תקצוב זו הוא על סכומי 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 היא שאינה מעמידה מערכת תמריצים 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 ברובי 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). האחראי על המשרד מוציא את כל תקציבו עוד לפני תום השנה בסעיפים חיוניים כמו טיפול בזקנים סיעודיים, ומשתמש בהם כדי להשיג תקציב נוסף ממשרד האוצר.²

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. לרוב, 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 כי סעיף תקציבי מסוים הפך ללא נחוץ, אך סביר להניח שיערים 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.

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.

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-

² 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.

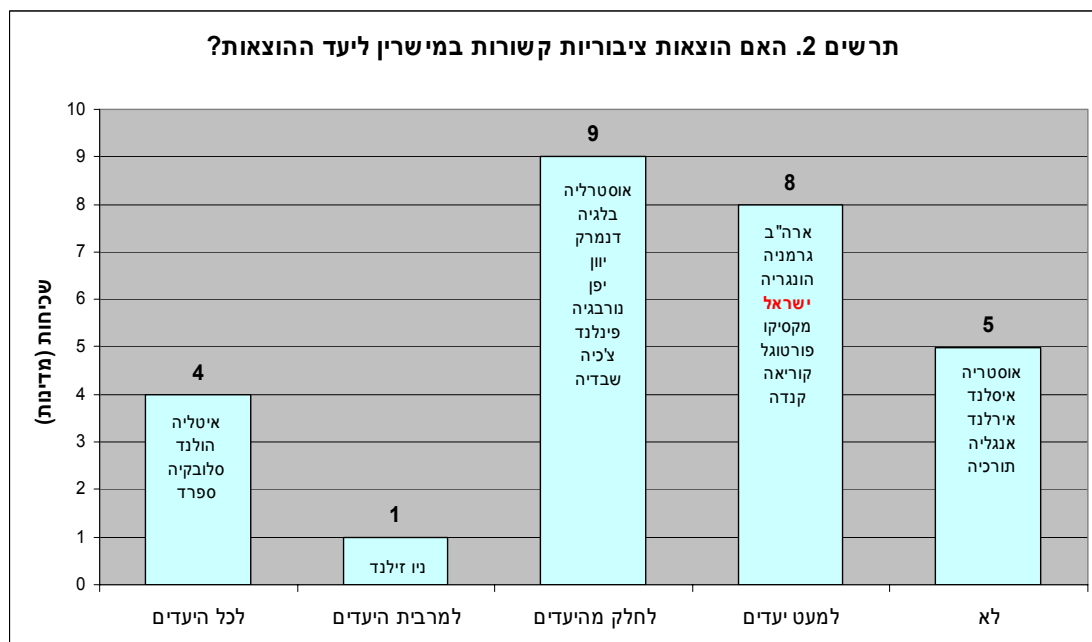
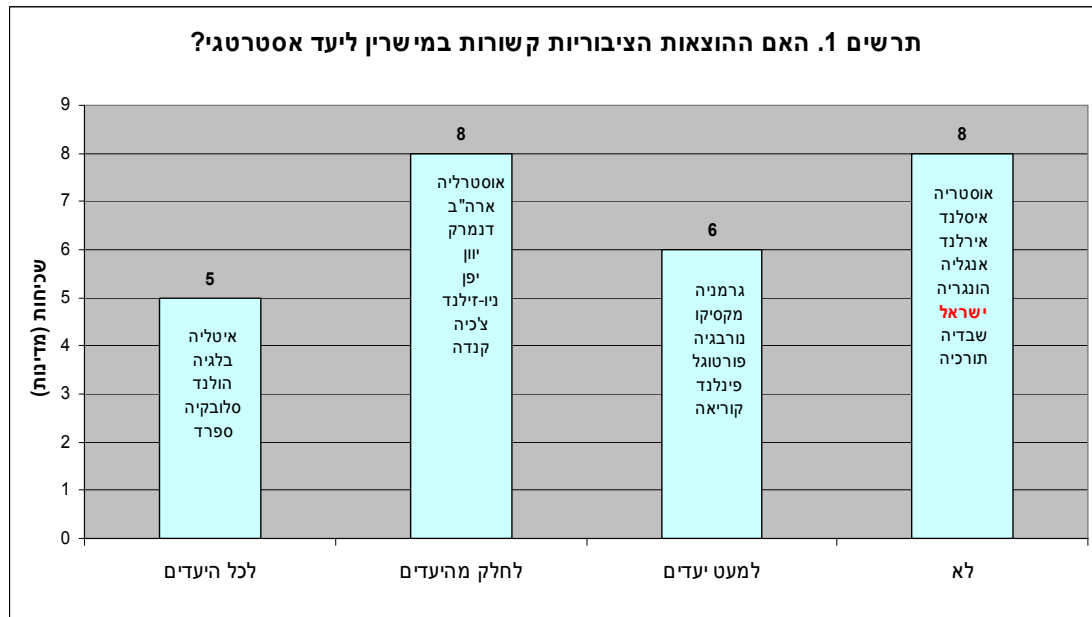
OECD שביצעו מעבר כזה, ליוו אותו בשורה של צעדים לשיפור פונקציית הייצור של מוצרי המגזר הציבורי.

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 התכנית, ללא שנדרש אישור של משרד האוצר. כדי לשפר עוד את היכולת הניהולית הוכנסו הקלות על העברת עודפים תקציביים משנה לשנה.

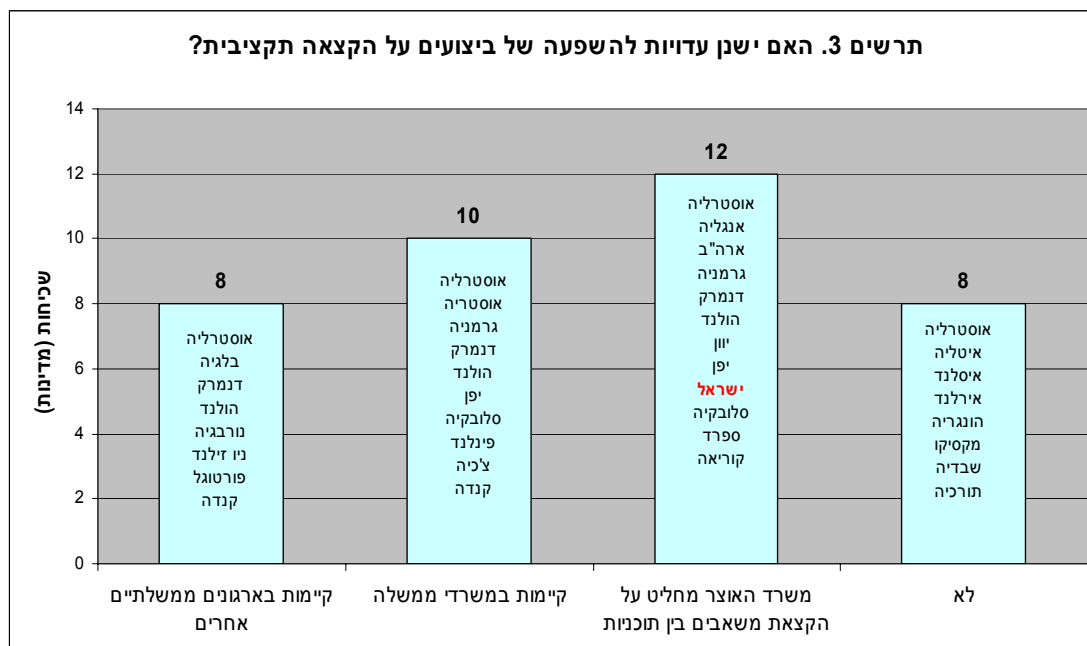
צעד מרכזי נוסף בהגברת הגמישות הניהולית היה הגמשת תנאי ההעסקה של עובדי המדינה. דרך אחת לעשות זאת הייתה להפריד בין אספקת השירות הציבורי לבין קביעת מדיניות ורגולציה של ספקי המוצרים הציבוריים, כנהוג במודל הנורדי, שקיים בשוודיה מ-1634. קנדה, איסלנד, ניו זילנד, הולנד ובריטניה נוטות לכיוון זה. כיום ישנם בשוודיה 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 1 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 וביניהן ישראל ענו כי אין זיקה בין ההוצאה התקציבית למטרות האסטרטגיות. תרשים 2 מספק מידע ממוקד יותר לגבי השכיחות של גישת ניהול לפי תוצאות. עם זאת, יש להזהיר שמקור הנתונים בתרשימים 1 ו-2 הוא תשובות לשאלות הניתנות לפירוש שונה של המשיבים. תרשים 1 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.

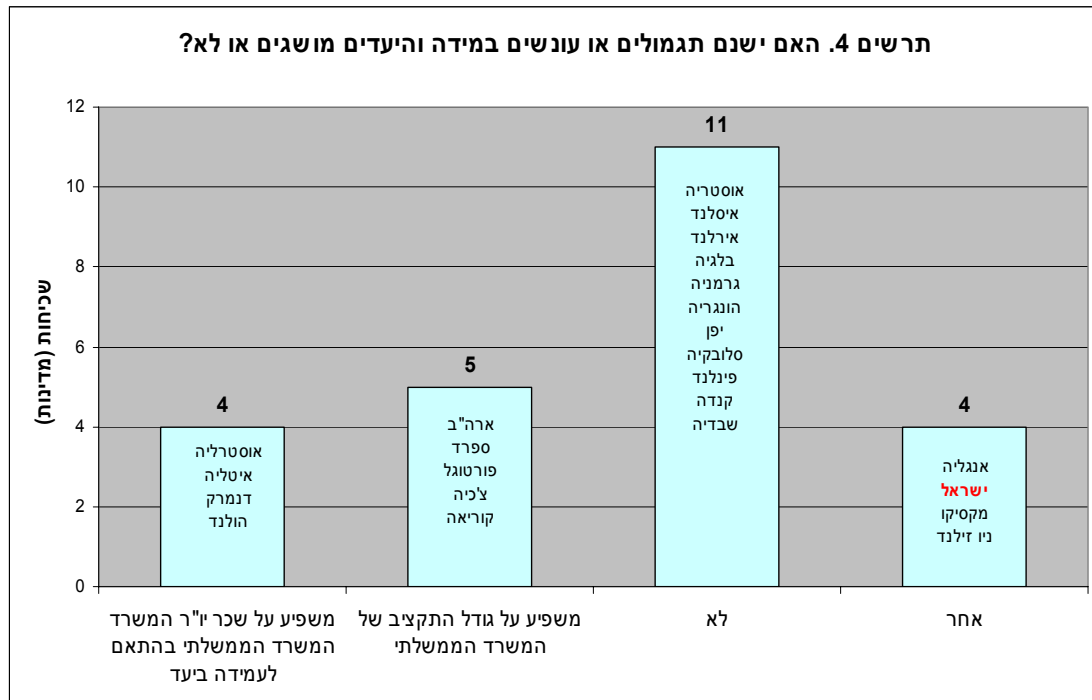


תשובות לשאלה האם יש עדויות שתוצאות משפיעות על ההקצאה התקציבית או רואים בתרשים 3. השאלה מנוסחת בצורה כוללת מדי ואי אפשר ללמוד ממנה על המשקל (מהי עצמת ההשפעה) ועל ההיקף (בכמה מתכניות הממשלה) של זיקה זו בין תוצאות לבין תקצוב. עם זאת, 18 מדינות, שהן יותר ממחצית המדגם, ענו בחיוב על השאלה. מדינות נוספות ענו 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 האחראיים בהתאם שתוצאות שהושגו. במיוחד קשה להטיל סנקציה כנגד המספקים שלא עומדים ביעד אם מדובר בשירות ציבורי חיוני וללא חלופות סבירות.

תרשים 4 מראה שני סוגי תמריצים. האחד, יצירת זיקה בין השכר של אנשים המאיישים עמדות מפתח במגזר הציבורי (אוסטרליה, דנמרק, איטליה והולנד) לבין השגת תוצאות. בארצות הברית ובארבע מדינות נוספות (ספרד, קוריאה, צ'כיה ופורטוגל) התמריץ הוא במונחי גודל התקציב. הנתונים אינם מספקים מידע לגבי היקף התופעה במגזר הציבורי של מדינות אלו. מרבית המדינות אינן משתמשות בתמריצים כלשהם בהשגת יעדי הממשלה.



בסיס הנתונים של ה-OECD אינו מספק כדי לתת תמונה ברורה לגבי 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 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.

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 פעולה 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 מצויה בשליטתו של משרד האוצר. העברה תקציבית בין תקנה לתקנה מחייבת הסכמה של משרד האוצר אך אינה מחייבת את אישורה של ועדת הכספים. לרוב, 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. ניתן לראות בכך גם מדד לעצמה של גישת התקציב לפי תשומות בישראל. מלוח 1, 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, הוועדה לאנרגיה אטומית והוצאות 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, הולנד ודנמרק 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 מספר תכניות. הולנד הקטינה את מספר הסעיפים בתקציב ל-140, ולכל סעיף יש בין שניים לשלושה סעיפי משנה.

רמת פירוט גבוהה כל כך פירושה כי התשומות 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 בכמות גבוהה של בקשות להעברות תקציביות. בדיקה יסודית של בקשות אלו מחייבת תשומות לא מבוטלות מצד משרד האוצר, שחייבות לבוא על חשבון תפקידיו 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 גם 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 כיוון 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 במידה משמעותית את משקל הניהול לפי תוצאות בתקציב משרד החינוך.

אחת הדרכים להגדלת הגמישות הניהולית של המגזר הציבורי היא צמצום מעורבות הממשלה בייצור השירותים הציבוריים, וזאת בלי צמצום במחויבותה 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 2). מאז שומר משקל הקניות על יציבות: לפי ההגדרות החדשות התייצב משקלו על 36% מהצריכה הציבורית האזרחית.

לוח 1: מספר התקנות בתקציב המדינה לשנת 2004

סעיף	תיאור הסעיף	תקנות נטו
23	עבודה ורווחה	1,019
20	משרד החינוך, התרבות והספורט	817
24	משרד הבריאות	787
05	משרד האוצר	580
33	משרד החקלאות	443
04	משרד ראש הממשלה	434
17	תיאום הפעולות בשטחים	344
08	משרד המשפטים	325
07	משרד לביטחון פנים	321
06	משרד הפנים	277
70	שיכון	200
30	המשרד לקליטת עלייה	179
09	משרד החוץ	157
79	תחבורה	145
34	המשרד לתשתיות לאומית	140
36	התמ"ת	132
26	איכות הסביבה	121
40	משרד התחבורה	112

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
46	רשויות מקומיות	18
44	עובדים זרים	68
42	מענקי בינוי ושיכון	42
41	הוצאות פיתוח אחרות	83
40	משטרה 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

14	מימון מפלגות	4
44	סבסוד אשראי	4
	מספר התקנות בתקציב	8,104

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 לאנרגיה אטומית והוצאות חירום אזרחיות.

לוח 2 משקל הקניות בצריכה הציבורית

שנת	תוצר מקומי גולמי	צריכה ציבורית	צריכה אזרחית	שכר עבודה של צריכה אזרחית	קניות שוטפות אחרות-נטו של צריכה אזרחית	שיעור הקניות מתוך הצריכה האזרחית
השנה	אלפי ₪ SNA68					
1950	46.5	10.0	5.8	4.2	1.5	26%
1951	70.7	14.5	9.2	6.6	2.4	26%
1952	108.1	22.7	16.2	11.6	4.3	27%
1953	136.1	29.3	21.4	16.2	4.6	21%
1954	179.3	37.5	26.3	19.9	5.8	22%
1955	215.9	50.4	33.8	25.2	7.8	23%
1956	257.4	76.5	40.3	30.6	8.6	21%
1957	299.0	71.8	44.6	34.3	9.0	20%
1958	347.4	79.5	50.4	38.8	10.0	20%
1959	397.4	89.3	57.9	45.4	10.6	18%
1960	445.5	97.9	62.7	49.1	11.4	18%
1961	538.0	119.9	73.6	56.0	14.8	20%
1962	640.4	156.6	90.6	67.0	19.3	21%
1963	766.0	185.5	103.8	76.8	21.7	21%
1964	888.8	206.6	122.4	91.8	24.0	20%
1964	877.7	201.9	121.6	90.7	24.4	20%
1965	1,052.5	254.0	156.5	119.7	28.8	18%
1966	1,155.8	311.3	193.6	153.8	30.5	16%
1967	1,205.2	404.6	194.9	152.3	32.0	16%

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
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 ₪						
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
SNA93 מיליוני ₪						
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 : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

האם יש לעבור לתקציב על בסיס אפס (Zero Base Budgeting)

הקדמה

מפעם לפעם עולה על סדר היום הציבורי הישראלי המונח תקציב על בסיס אפס. גם בכנס קיסריה האחרון (יוני 2005) הציע שר התחבורה, 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 עוברות בחינה וכך אפשר להחליט אם להמשיך את התכנית, לצמצמה, לבטלה או לשפר את יעילותה. בגישת התקציב התוספתית, לעומת זאת, התקציב הנוכחי הוא נקודת המוצא של התקציב הבא.

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

רקע היסטורי

ב-1970 פרסם פיטר פיר ב-Harvard Business Review מאמר שתיאר שיטת תקצוב חדשה בחברת טקסס אינסטרומנטס -- תקציב על בסיס אפס (Zero Base Budgeting, ZBB). רעיון זה הצית את דמיונו של ג'ימי קרטר, אז מושל ג'ורג'יה ולימים נשיא ארצות הברית, והוא קרא לפיטר פיר ליישם את השיטה החדשה בתקציב מדינת ג'ורג'יה.

עיון במאמר המקורי מלמד כי יישום גישת תקציב אפס הייתה חלקית בלבד אפילו בחברת טקסס אינסטרומנטס (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 גורפת יותר אפילו מחברת טקסס אינסטרומנטס בה הוא יושם לראשונה.

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 הן בעמדת נחיתות מול התכניות הקיימות. בשל כך יש נטייה להגדיל את התקציב כדי לממן תכניות חדשות, במקום לחפש מקורות תקציביים על ידי הפסקה של 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. אהרון וילדבסקי, אחד מטובי החוקרים במנהל ציבורי, כבר עמד בעבר על כוח המשיכה המוגבל של תקציב על בסיס אפס (Wildavsky, 1977, 1978).

א. **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 דורש 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.

ב. **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 למעייין נובע של אי ודאות. עלייה באי הוודאות גוררת שורה של עלויות המפחיתות את כוח המשיכה של תקציב על בסיס אפס.

1. **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 כי בכל 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 אפס על רצונם של העובדים לעבוד במגזר הציבורי. המגזר הציבורי יוכל למשוך עובדים רק אם תשולם להם פרמיה משמעותית כפיצוי על האי ודאות. כלומר הפעלת תקציב אפס כרוכה בעלות תקציבית שעלולה להיות משמעותית ביותר.

2. **העלות הכרוכה בפגיעה ביכולת התכנון של המגזר העסקי.** תקציב אפס פירושו כי הממשלה הופכת למקור בלתי נדלה של אי ודאות, 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 אפס פועל בכיוון ההפוך.

3. **תקציב 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 מגובה בכוח ורצון פוליטיים מוצקים. במקרה כזה, פתרון הבעיה, שמשמעותה חזרה לנקודת המוצא, כרוכה בעלויות.

ג. **העלויות של שינוי מידוי.** שינוי, ובמיוחד שינוי מידוי, כרוך בעלויות שחלקן נועדו לשחד את הנפגעים מן השינוי ("בעלי הנחלות"). יש לשקול עלויות אלו מול התועלת. בדרך כלל העלויות הן מידיות, ואילו התועלות הן בעתיד ויש להפעיל עליהן שיעור ניכיון. צעדי

מדיניות שמביאים תועלת בעתיד אינם רצויים אם הערך הנוכחי של העלויות גדול מן הערך הנוכחי של התועלות.

העדויות האמפיריות

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) כי 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 אלף חבילות החלטה. אם המושל היה מקצה ארבע שעות ביום במשך חודשיים, הוא היה מקדיש דקה לכל חבילת החלטה. עם זה, האצלה של הסמכות לדרג את חבילות ההחלטה הייתה מעקרת את הרעיון המרכזי בגישת התקצוב על בסיס אפס.

הניבוי האמפירי של המצדדים בתקציב על בסיס אפס הוא כי הפעלתו 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 אפס ברמה הפדרלית.

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

סיכום:

לא מוצע להשתמש בתהליך התקצוב הישראלי בגישת תקצוב על בסיס אפס.

פרק ט: הצעה לרפורמה בתהליך התקצוב בישראל

א: מאזן הכוחות בתהליך התקצוב

1. דיוני הממשלה בתקציב

- א. סדרת הדיונים בממשלה על התקציב תחל ב-1 באפריל ותסתיים ערב ראש השנה העברי.
- ב. החומר לקראת כל אחד מדיוני התקציב יימסר למשתתפים לפחות שבועיים מראש.
- ג. דיון ראשון בממשלה: שר האוצר ושרי הוצאה נבחרים יציגו לפני הממשלה ניתוח תשומה-תפוקה של השנה החולפת במשרדיהם.
- ד. בעקבות דיון זה תתקיים ישיבה בוועדת השרים לכלכלה, ובה יציגו שר האוצר והיועץ הכלכלי לממשלה את הצעותיהם לסדרי העדיפויות (ברמת פירוט של אשכולות) לשנה הקרובה.
- ה. הדיון בסדרי העדיפויות יהיה תחום בגבולות היעדים הפיסקליים שהממשלה החליטה עליהם (ראו פירוט בפרק ג שלהלן: משטר היעדים הפיסקליים בישראל).
- ו. דיון שני בממשלה: הצבעה על הצעת שר האוצר לסדרי עדיפויות ברמת פירוט של אשכולות (כמו חינוך, בריאות, רווחה וביטחון).
- ז. דיון שלישי בממשלה: היועץ הכלכלי לממשלה יציג לפני הממשלה הערכת מצב מקרו-כלכלית ותחזית צמיחה. הממשלה מחליטה להקים "אגף היועץ הכלכלי לממשלה" במשרד ראש הממשלה (לפירוט ראו בנספח היועץ הכלכלי לממשלה). עד להקמת אגף זה תמלא מחלקת המחקר של בנק ישראל את התפקיד הנ"ל.
- ח. דיון רביעי בממשלה: שר האוצר יגיש לממשלה הצעת תקציב לפי משרדי ממשלה. היועץ הכלכלי לממשלה יגיש לממשלה את חוות דעתו על הצעת האוצר. בסוף הדיון תקיים הממשלה הצבעה על הצעת שר האוצר.
- ט. תקציב המדינה יונח על שולחן הכנסת לא יאוחר מסוף חודש אוקטובר.
- י. אי-אישור תקציב המדינה בסוף דצמבר יוביל לפיזור מידי של הכנסת ולבחירות חדשות.

2. בניית תקציב המדינה

- א. לאחר הדיון השני יקבע שר האוצר את גגות ההוצאה למשרדי הממשלה ויבקש מהם הצעות וניתוח של תכניות חדשות.
- ב. משרד האוצר ישתף את המשרדים בהכנת דפי המעבר לקראת שנת התקציב הבאה. סיכום דפי המעבר של כל סעיף תקציבי – היינו השינויים המוכתבים בסעיפי התקציב השונים בשל גידול טבעי, חקיקה, הסכמים מחייבים, החלטות ממשלה וסיכומים תקציביים – ייחתם בידי מי שממונה על הסעיף התקציבי במשרד הרלוונטי ובידי סגן הממונה על התקציבים.

- ג. לא הגיעו הצדדים להסכמה על סיכום דפי המעבר, תובא המחלוקת להכרעת מנכ"ל המשרד והממונה על התקציבים; ובהיעדר הסכמה ביניהם ייקבע סכום דפי המעבר על ידי שר האוצר לאחר שיוועץ בשר הממונה על הסעיף התקציבי.
- ד. בסעיפי הוצאה שבאחריות שר האוצר ובסעיפי ההכנסה יעסוק היועץ הכלכלי לממשלה במקום מנכ"ל המשרד. עד להקמתו של אגף היועץ הכלכלי לממשלה יעסוק בכך מנהל מחלקת המחקר בבנק ישראל במקום מנכ"ל המשרד ונגיד בנק ישראל במקום השר הממונה על הסעיף התקציבי.
- ה. תוקם בכל משרד הוצאה יחידת תקציבים שתפקידה יהיה לבנות את הצעת התקציב. המקורות להקמת יחידה זו יבואו מתקציב משרד ההוצאה.
- ו. משרד האוצר והמשרד הרלוונטי יגישו הצעות לשינויים (תוספות והפחותות) בכל אחד ממשרדי ההוצאה בכפוף לגג ההוצאה שנקבע.
- ז. יוסדר מנגנון של משא ומתן דו-צדדי בין משרד ההוצאה למשרד האוצר בכל דרגי הפקידות. סוגיות במחלוקת יגיעו למשא ומתן דו-צדדי בין שר האוצר לשר ההוצאה.
- ח. הדיון בין משרדי ההוצאה למשרד האוצר יימשך לפחות חודש.

3. הפחתה הדרגתית במספר התקנות התקציביות

- א. כל סעיף תקציבי (ברמה של 2 ספרות) יחולק לתחומי פעולה (ברמה של 4 ספרות) על פי יעדי ההוצאה, כפי שייקבע במשותף על ידי משרד האוצר והמשרד הרלוונטי.
- ב. 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.
- ג. 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.
- ד. העברה תקציבית בין סעיפים, בין תחומי פעולה ובין תכניות תחייב את אישור משרד האוצר, כפי שהדבר נעשה היום, ובמקרים שבהם החוק קובע – גם את אישור ועדת הכספים של הכנסת. משרד האוצר חייב בנימוק מפורט ובכתב אם אין הוא מאשר העברה תקציבית מסעיף לסעיף, בין תחומי פעולה ובין תכניות. השר הממונה על הסעיף התקציבי רשאי להביא את המחלוקת להכרעת ראש הממשלה.
- ה. העברה תקציבית בין תקנה 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.
- ו. 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.

ז. 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?

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

ג: משטר היעדים הפיסקליים (Fiscal Rules) בישראל

- א. לקבוע יעד לגידול ההוצאה הריאלית (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.
- ב. במדינות בעלות משטר קואליציוני, כמו דנמרק והולנד, עוגנו היעדים הפיסקליים של ההוצאה, הגירעון והחוב בהסכם הקואליציוני שנחתם מיד לאחר הבחירות ועוד לפני כינונה של הממשלה. ההסכם קובע את התוואי למצרפי התקציב למשך כל הקדנציה. מוצע לשקול מתכון שיתווה בתחילת הקדנציה תכנית להתפתחות מצרפי התקציב במהלכה.

ד: שקיפות תקציב המדינה

- א. 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 סעיף ח בפרק זה: היועץ הכלכלי לממשלה).
- ב. כל הצעה שמשרד האוצר יוזם ומגיש לממשלה חייבת להיות מלווה בהצגת העלות או החיסכון התקציבי הצפוי.
- ג. בהצגת מסמכי התקציב תיערך הבחנה בין תכניות קיימות לתכניות חדשות.
- ד. 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 תכלולנה תקציב ביצוע של השנה הקודמת, תקציב מקורי של השנה הקודמת, תקציב על השינויים בשנה הקודמת, אומדן ביצוע שנה שוטפת והצעת תקציב לשנה הבאה.

להלן רשימת הלוחות שיש להגיש לממשלה:

- 0 לוח הצעת תקציב לשנת התקציב.
- 0 לוח תחזית התקבולים והמלוות לשנת התקציב.
- 0 לוח אומדן הטבות המס לשנת התקציב.

- 0 לוח תקציב המפעלים העסקיים לשנת התקציב.
- 0 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.
- 0 לוח הוצאות ברוטו לפי סיווג כלכלי לשנת התקציב נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.
- 0 לוח התקבולים והמלוות לשנת התקציב נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.
- 0 לוח שיא כוח אדם לשנת התקציב נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.
- 0 לוח הוצאות ברוטו לפי סיווג כלכלי לשנת התקציב נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.
- 0 לוח הוצאות ברוטו לפי משרדי הוצאה לשנת התקציב נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.
- 0 לוח הוצאות נטו לפי משרדי הוצאה לשנת התקציב נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.
- 0 לוח תשלום חובות לשנת התקציב נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.
- 0 לוח תשלום ריבית לשנת התקציב נוסף על אומדן ביצוע התקציב בשנה החולפת וביצוע התקציב בשנה שקדמה לה.

ד. 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.

ה. 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").

ו. הביצוע החודשי בדיעבד של תקציב הממשלה יפורסם לפי משרדי ממשלה (ולא לפי אשכולות כפי שמקובל היום).

ה: האם יש לעבור לתקציב רב שנתי?

- א. לא לעבור לתקציב רב שנתי.
- ב. לבטל את התקציב הרב שנתי במתכונתו הנוכחית.
- ג. במקום זאת לערוך שתי תחזיות (ריאלית וזהירה) של המשתנים הפיסקליים הראשיים לאופק של 5 שנים. תחזיות אלו ייערכו על ידי היועץ הכלכלי לממשלה ויוגשו לממשלה עם תקציב המדינה.

- ד. במדינות בעלות משטר קואליציוני, כמו דנמרק והולנד, עוגנו היעדים הפיסקליים של ההוצאה, הגירעון והחוב בהסכם הקואליציוני שנחתם מיד לאחר הבחירות ועוד לפני כינונה של הממשלה. ההסכם קובע את התוואי למצרפי התקציב למשך כל הקדנציה. מוצע לשקול מתכון שיתווה בתחילת הקדנציה תכנית להתפתחות מצרפי התקציב במהלכה.
- ה. לשכלל את הכללים שנוגעים להעברת העודפים משנה לשנה ולעגן את הכללים החדשים בחוק יסודות התקציב.
- ו. לקבוע את הגדרת העודף המחויב בחוק יסודות התקציב.
- ז. לקבוע בחוק יסודות התקציב את מועד העברת העודפים למשרדי ההוצאה.
- ח. לבטל את סעיפי הרזרבה בסעיפי משרדי ההוצאה שאינם רזרבה כללית או להתייקרויות.

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

לא 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 א (מאזן הכוחות בתהליך התקצוב), סעיף 3 קטן בפרק זה.

2. תקציב לפי תוצאות

- א. לא לעבור לתקציב לפי תוצאות.
- ב. 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: מה מטרת התכנית? כיצד משרד ההוצאה מתכוון להשיג את מטרת התכנית? מהי העלות התקציבית הדרושה לשם כך?
- ג. לבצע הערכה של תכניות קיימות אחת לכמה שנים על מנת לבחון את יעילותן ואת נחיצותן. את ההערכות יעשה המוסד למחקר כלכלי.
- ד. הממשלה תוכל לפנות למוסד למחקר כלכלי כדי לקבל הערכה של תכניות בתחום הכלכלי-חברתי.

ח. היועץ הכלכלי לממשלה

א. יוקם אגף במשרד ראש הממשלה שיעסוק בייעוץ בתכנון ובמחקר כלכלי (להלן: "היועץ הכלכלי לממשלה").

ב. בראש האגף יעמוד היועץ הכלכלי לממשלה, והוא יהיה בעל מעמד סטטוטורי עצמאי, בדומה לנגיד בנק ישראל.

ג. תפקידי היועץ הכלכלי לממשלה:

1. הכנת 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.
2. הכנת התחזית המקרו-כלכלית המחייבת בתכנון תקציב המדינה.
3. הכנת חוות דעת על הצעת המדיניות הכלכלית של משרד האוצר בתחומי התקציב, המיסוי והשינויים המבניים. חוות הדעת תחולק לשרים יחד עם הצעת האוצר ותפורסם בציבור.
4. הערכת עלות-תועלת של כל ההצעות לפעולות תקציביות חדשות, שינויים מבניים מרכזיים (לפי בחירתו או על פי בקשת הממשלה) והשקעות בתשתית.
5. כתיבת חוברת "התקציב הלאומי" שתוגש לממשלה ולכנסת.
6. קביעת כללי הרישום של פעולות תקציביות.
7. 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.

ה. תחומי הפעילות של היועץ הכלכלי לממשלה:

1. תקציב ומיסוי.
2. שירותים ציבוריים, כמו חינוך ובריאות.
3. עבודה ורווחה.
4. תשתיות ואיכות סביבה.
5. צמיחה כלכלית, הון אנושי וטכנולוגיה.
6. מבנה שווקים ורגולציה.

ו. מינוי היועץ הכלכלי לממשלה:

1. היועץ הכלכלי לממשלה ימונה על ידי הממשלה, על פי המלצת ראש הממשלה, לכהונה בת 5 שנים.
2. היועץ הכלכלי לממשלה יהיה כלכלן בעל שיעור קומה מקצועי.
3. הממשלה תוכל להעביר את היועץ הכלכלי לממשלה מתפקידו על פי אותם הקריטריונים שנקבעו בחוק להעברת נגיד בנק ישראל מתפקידו.
4. מעמד היועץ הכלכלי לממשלה, עצמאותו ותפקידיו יעוגנו בחוק.

ז. עובדים ותקציב:

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