

מרכז אדוה

מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

מעמדה של הכנסת בתהליך עיצוב התקציב ואישורו : ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה

ד"ר שלמה סבירסקי
מנהל פרויקט ניתוח תקציב המדינה, מרכז אדוה

עו"ד עמי פרנקל
רכז פרויקט רפורמה בתהליך עיצוב התקציב, מרכז אדוה

בשיתוף עם אייזיק שפירא, סטפן פאלק וסם אלקין
Center on Budget and Policy Priorities , Washington, D.C., U.S.A.

ספטמבר 2000

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205
Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871, Fax. 03-5602205
e-mail: advainfo@netvision.net.il web site: <http://www.adva.org>

תוכן עניינים

3. מבוא: לקראת העצמתה של הכנסת בתהליך עיצוב תקציב המדינה.....

- 5..... עוצמתה היתרה של הרשות המבצעת: מרכזיותו של אגף התקציבים של משרד האוצר
7..... היעדר השקיפות – בסיס עוצמתו של אגף התקציבים באוצר
8..... אי שקיפות – דוגמאות נבחרות
10..... מרבית חברי הממשלה אינם שותפים לעיצוב התקציב

11. חולשת הרשות המחוקקת בישראל.....

- 11..... הכנסת והתקציב: הכנסת מצטרפת לתהליך לאחר שהוא הסתיים
12..... התהליך בכנסת
12..... מעמדו המיוחד של חוק התקציב
12..... הדיון בוועדת הכספים של הכנסת
13..... הדיון במליאת הכנסת
13..... חוק ההסדרים במשק: חוק עוקף כנסת
15..... חולשתה המוסדית של הכנסת
15..... חיזוק החברה האזרחית

17... הכנסת ופרלמנטים בעולם - דיון משווה במעמדו של בית המחוקקים בעיצוב התקציב.....

- 17..... מעמדו החוקתי של בית המחוקקים בעניינים פיסקליים
18..... מעורבות פעילה של ועדות בית המחוקקים בדיון התקציב
18..... פיצול ועדת הכספים לשניים
19..... התמחות אישית של חברי ועדת הכספים
19..... הארכת משך הדיון על התקציב
19..... העצמת התשתית המחקרית העומדת לרשות הפרלמנט
20..... מרכזי מידע פרלמנטריים
20..... משרד תקציבים עצמאי ליד בית המחוקקים

22. שינוי במעמד הכנסת בתהליך עיצוב תקציב המדינה ואישורו.....

- 22..... עיקרי הצעתנו
23..... המרכז לענייני תקציב שליד הכנסת - חוד החנית של הרפורמה
24..... איוש המרכז לענייני תקציב שליד הכנסת
24..... מעמדו של המרכז לענייני תקציב של הכנסת ומיקומו
24..... אחרית דבר

26. נספחים.....

26. נספח 1.....

- 26..... יוזמות לרפורמה בעבודת הכנסת (א)
27..... יוזמות לרפורמה בעבודת הכנסת (ב) :
27..... הצעת החוק הפרטית של חברי ועדת הכספים של הכנסת

28. נספח 2.....

- 28..... רפורמה ברשות המבצעת: המלצות ועדת רמון

30. מקורות.....

מבוא: לקראת העצמתה של הכנסת בתהליך עיצוב תקציב המדינה

הדמוקרטיה הישראלית, כמו משטרים דמוקרטיים אחרים, בנויה על הפרדה בין שלוש הרשויות - המחוקקת, המבצעת והשופטת. ההפרדה בין הרשויות נועדה למנוע אפשרות של שלטון אבסולוטי. כדי שתהיה מעשית, מניחה ההפרדה מידה של שוויון בין השלוש.

בישראל אפשר להצביע על מידה מדאיגה של חוסר איזון בין הרשויות, כאשר הרשות המחוקקת בולטת בחולשתה יחסית לרשויות האחרות. הרשות המבצעת בולטת בעוצמתה. גם הרשות השופטת החלה להתבלט כרשות, אשר אינה מתחמת את עצמה לשפיטה לפי חוקי הכנסת, אלא אף בוחנת אותם, לאורם של חוקי היסוד.

חולשתה היחסית של הכנסת פוגמת באופייה הדמוקרטי של ישראל, שכן הכנסת היא הגוף המייצג את העם - על כל גווניו. הכנסת אמורה לשקף את הרצונות והמאווים של חלקי העם השונים. כנסת חלשה פירושה אפשרות, שרצונות ומאווים אלו לא יבואו לידי ביטוי מהימן ומלא במערכת השלטונית הישראלית.

רפורמה בתהליך עיצוב תקציב המדינה ואישורו בכנסת, יורדת לשורשיה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית. תקציב המדינה הוא הכלי השלטוני המשמעותי ביותר: התקציב משקף את סולם העדיפויות הממשי של הממשלה המכהנת יותר מכל מסמך ממשלתי רשמי אחר ומתרגם תפיסות עולם, קווי מדיניות והתחייבויות פוליטיות לכדי הקצאת משאבים קונקרטיים.

אזרחי ישראל, נושאים בנטל המסים, שהם משלמים לאוצר המדינה, מתוך כוונה, שנבחרו הציבור ינהלו את המדינה בתבונה. זאת תוך ראיית האינטרס הכולל של המדינה מחד גיסא, והאינטרסים של היחידים והקבוצות השונות בחברה הישראלית מאידך גיסא, ולאחר הפעלת שיקול דעת מקצועי וענייני. לא כך פני הדברים היום: הצעת תקציב המדינה מעוצבת מתחילתה ועד סופה באגף אחד של הרשות המבצעת, הלא הוא אגף התקציבים של משרד האוצר, ולכנסת לא נותר אלא לאשרה, לרוב כמות שהיא.

מטרתנו בחיבור זה לחזק את מעמד הכנסת, כך שתחדל לשמש חותמת גומי להחלטות מרכזיות המעצבות את החברה והכלכלה בישראל. מטרתנו להוציא את נושא התקציב כולו אל מחוץ ל"קופסא השחורה", שבה הוא חבוי כיום מעיניהם של האזרחים וחבריה/ות הכנסת. הדמוקרטיה הישראלית יכולה לצאת נשכרת מרפורמה כזו, ואם תתקבל, יחדל הנושא מלהיות מונופול של קבוצת הכלכלנים אנשי אגף התקציבים, מקצועיים ככל שיהיו.

הרפורמה שנציע להלן, עולה בקנה אחד עם יוזמות לרפורמה שהועלו באחרונה, על ידי יו"ר הכנסת אברהם בורג ועל ידי השר חיים רמון, וכן עם הצעותיהם של צוותי מומחים, שהוגשו בשנים האחרונות לכנסת ולממשלה.

חיבור זה מושתת על תפיסת עולם דמוקרטית וחברתית, הגורסת בפשטות, כי כל ממשל דמוקרטי באשר הוא, מחויב לפעול לטובת כל אזרחי המדינה. "הרמת המסך" מעל הנעשה בחדרי חדריו של משרד האוצר, הגברת שקיפות התהליך לצד ביקורת שיטתית של אופן הקצאת המשאבים הציבוריים ויעילותו - כל אלה הנם שלבים בדרך הארוכה לקראת כינונה של חברה המבוססת על עקרונות הצדק והשוויון.

מרכז אדוה עוסק מאז אמצע שנות ה-90 בניסוח תוכני של תקציב המדינה. במהלך עבודתנו השוטפת התברר לנו, ראשית, עד כמה מועטה השפעת הכנסת על עיצוב סדר העדיפויות הלאומי, כפי שהוא משתקף בהצעת התקציב; ושנית, עד כמה קשה לאזרח/ית מן השורה להבין את הצעת תקציב המדינה והשלכותיה, מתוך עיון בספרי התקציב.

חבריות הכנסת מאשרים בהצבעתם את תקציב המדינה שנה אחר שנה, מבלי שתהיה להם יכולת ממשית של הרהור על מהותו של התקציב או ערעור מושכל עליו.

חיבור זה מתבסס על נייר קודם של מרכז אדוה "The Budget Decision Making Process in Israel: An Analysis and Proposal for Reform", שחיבר ד"ר שלמה סבירסקי, והוגש במסגרת הוועידה הבינ"ל "Second International Budget Project Conference", שהתכנסה בפברואר 1999 בקיפטאון, דרום אפריקה.

בכתיבת גרסה מורחבת זו הובאו בחשבון התפתחויות חיוביות לקראת רפורמה בתחום ובהן פעילותו של צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה בראשות פרופ' דוד נחמיאס וכן יוזמות יו"ר הכנסת אברהם בורג לרפורמה בעבודת הכנסת.

עוצמתה היתרה של הרשות המבצעת: מרכזיותו של אגף התקציבים של משרד האוצר

המאפיין המרכזי של תהליך עיצוב התקציב בישראל הוא היותו מרוכז ריכוז יתר בין כתליו של גוף אחד בתוך הרשות המבצעת - אגף התקציבים של משרד האוצר. אגף זה הנו האחראי הבלעדי לקביעת הפרמטרים המאקרו-כלכליים העיקריים כמו גם את רמת ההוצאות הכוללת. הוא מעצב לא רק את תקציב המדינה הכולל, אלא גם את תקציבו של כל משרד ממשלתי ושל זרועות שלטוניות אחרות. בה בעת הוא גם המחזיק הבלעדי במידע הנוגע להיבטים השונים של המדיניות הפיסקלית.

מעמדו האסטרטגי הייחודי של אגף התקציבים בפרט ושל משרד האוצר בכלל, קשור לנסיבות ההיסטוריות. ראשית, במשך ארבעת העשורים הראשונים המדינה בישראל-היא זו שיזמה וחוללה את הפיתוח הכלכלי, כאשר משרד האוצר, ובעיקר אגף התקציבים שבתוכו, היו המכשיר הביצועי הראשי בידי המדינה. שנית, האוצר ויסת את זרימת הסיוע הזר הרב, שזרם לישראל במשך השנים, ושלט בהקצאתו. שלישית, משרד האוצר הונהג בתקופות שונות על ידי פוליטיקאים בכירים, שכמה מהם אף הפכו לאחר מכן לראשי ממשלה כמו לוי אשכול ושמעון פרס.

פקידי אגף התקציבים נהנו תמיד מגישה נוחה לראשי הממשלה, ישירות או באמצעות שר האוצר. למעשה, שימש אגף התקציבים לא רק כמעצב התקציב, אלא גם כמתווה המדיניות הכלכלית. זאת, בשעה שבארצות אחרות, כדוגמת ארצות הברית, יש אבחנה ברורה בין גוף כלכלי מיעוץ, דוגמת המועצה הנשיאותית ליעוץ כלכלי בממשל האמריקאי (U.S. Presidential Council of Economic Advisors), ובין גוף המתרגם את ההמלצות הכלליות לכלל מדיניות פיסקלית מפורטת. מבחינה זאת ניתן לומר, כי אגף התקציבים משמש במין ברירת מחל, כגוף, הקובע את המטרות החברתיות והכלכליות של ממשלת ישראל. אנשיו נהנים ממעמד בכיר ומיוקרה מקצועית, שמאוחר יותר אף פותחת בפניהם פתח אל משרות בכירות בכלכלה כמו עמדות מפתח בבנקאות ובחברות גדולות.

הודות למעמדו המיוחד במערכת הממשל פיתח אגף התקציבים דימוי ציבורי של גוף מקצועי, אובייקטיבי וחסר פניות. בו בזמן הבטיח לעצמו מעין פטור משקיפות ומביקורת ציבורית לא רק ביחס למידע שבידו, אלא גם ביחס להנחות היסוד, שעליהן מושתתות המלצותיו.

בשנים האחרונות התגברה הביקורת על מעמדו המונופוליסטי של אגף התקציבים. לא מקצועיותם של פקידי האגף היא שעמדה במבחן הביקורת, ואף לא נטען כלפיהם, ששיקולים מפלגתיים או כל שיקול זר אחר הם שהביאו אותם להפעיל מדיניות כלכלית זו או אחרת. הביקורת התמקדה בראש ובראשונה בתפקיד האסטרטגי שממלאים פקידי האגף בתהליך קבלת ההחלטות בתחומי המדיניות החברתית-כלכלית. בד בבד התפתחה בשנים האחרונות ביקורת על תמיכתו העקבית של האגף בקיצוץ התקציבים לשירותים חברתיים לצד צידוד ביוזמות לקיצוץ במסים, המוטלים על הפרטים ועל החברות.

הביקורת על אגף התקציבים באה ממקורות שונים. מקור אחד הוא הכנסת, ובראש ובראשונה חברי/ות כנסת המבקשים להשפיע על סדרי העדיפויות החברתיים-כלכליים. אולם הביקורת אינה מצטמצמת לרשות המחוקקת. למעשה, הביקורות החריפות ביותר הושמעו מתוך הרשות המבצעת (ר' להלן את הדיון בהמלצות ועדת רמון).

בשנים האחרונות הצטרפה גם הקהילה האקדמית לבחינה ביקורתית של מעמד אגף התקציבים במשרד האוצר. כך, למשל, קובעים דוד דרי ועמנואל שרון, במבוא לחיבורם על כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה, "הכנת תקציב המדינה אינה עניין לחובבנים ועם זאת קביעת יעדים לאומיים אינה עניין לפקידים".

דרי ושרון מבקרים את דומיננטיות היתר של אגף התקציבים בהכנת מסגרת התקציב ובהקצאתו וקובעים, שדומיננטיות זו מערערת את האיזון העדין, הקיים בכל חברה דמוקרטית בחלוקת התפקידים בין הדרג הפוליטי הנבחר לבין הדרג הפקידותי (דרי ושרון, 1994, עמ' 32).

אמנון נויבך מתאר את דבקות היתר של אגף התקציבים ביעד הפחתת הגירעון התקציבי בשנות ה-80, מדיניות שהביאה למיתון במשק. מאוחר יותר נכשל אגף התקציבים, לדבריו, בהבנת השינויים הכלכליים והחברתיים שטמן בחובו גל העלייה מברה"מ (אצל דרי ושרון, 1994, עמ' 22).

גם נחמיאס, קרמזין ויראוני, בחיבורם על רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל, מבקרים את שיטת הניהול הריכוזית במשרדי ממשלה ומסבירים, כי במציאות כזו "ערכי היסוד של המנהל בשלטון דמוקרטי - אחריות, סמכות ו- Accountability, הופכים למילים ריקות מתוכן" (נחמיאס ואח', לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל, 1997, עמ' 11).

נחמיאס וצוותו ממליצים מפורשות על צמצום מעורבותו של אגף התקציבים בתהליך אישור תקציביהם של משרדי ממשלה. כמו כן ממליץ הצוות לקבוע מסגרת תקציבית בהתבסס על סמך תכניות עבודה מסודרות, תפוקותיהם של המשרדים ומדיניות הממשלה ומטרותיה (נחמיאס ואח', 1997, עמ' 23).

היעדר השקיפות – בסיס עוצמתו של אגף התקציבים באוצר

העוצמה הייחודית של אגף התקציבים במשרד האוצר באה לידי ביטוי בראש ובראשונה בהיעדר השקיפות במסמך התקציב. היעדר שקיפות זה הוא המכשול העיקרי, הניצב בפני מעורבות מושכלת של הרשות המחוקקת, ועמה של החברה האזרחית, בתהליך העיצוב והאישור של תקציב המדינה.

מבקר המדינה עמד כבר לפני שנים רבות על חשיבות השקיפות (מתוך הדו"ח השנתי ה-11 - כמצוטט אצל רובינשטיין ומדינה, 1996 בעמ' 662):

"התקציב, שהוא תכנית פעולה כוללת, שהממשלה מגישה לאישור הכנסת, ייעודים רבים לו: התקציב קובע את מטרות עבודתה של הרשות המבצעת - הממשלה, משמש מסגרת ובסיס לפעולות המנהל ומורה דרך וקו מנחה לעבודתו. הצלחתה של עבודה זו תלויה במידה לא קטנה בכך, שהתקציב יהא כולל ושלם, יוכן בעוד מועד ויתווה בבהירות את הדרך שבה ילך המנהל הממשלתי. מן הדין, אפוא, שהתקציב ישקף מה הן המטרות, שלשם הגשתן עומדת הממשלה להוציא את כספי הציבור, ומה הם המקורות, שמהם תשאב המדינה את הכספים למילוי המטרות האלה" (הדגשה הוספה).

נשיא בית המשפט העליון בדימוס, השופט מאיר שמגר, כתב לאחרונה, כי

"הידיעה על הנעשה לאשורו (במערכות השלטון) מאפשרת נקיטת עמדה והבעת דעה ופותרת פתח לפיקוח אפקטיבי ומתמשך על אורחות השלטון, מהותן, סבירותן וחוקיותן. מכאן חשיבותה של יצירת השקיפות של מעשי השלטון, המאפשרת בקרה של הנעשה, הבנת הנעשה ומתן הזדמנות להבעת דעה. הפתיחות והשקיפות השלטוניות, שביטויין, בין היתר, בחובת גילוי של מידע על פעולות השלטון ועל הנתונים המקובצים בידיו, הן מסימני ההיכר הבולטים של המשטר הדמוקרטי, שעליהן נשען הפיקוח האזרחי ובאמצעותן מתאפשרות הבקרה והביקורת, ההופכות את האזרח, כאמור, לשותף אמיתי בהליכי הדמוקרטיה הפעילה" (לארץ, מוסף הספרים, גיליון 382, 21.6.00, עמ' 1).

ספרי התקציב מתפרסמים בשני שלבים: האחד בסוף אוקטובר בהצגתו לכנסת והשני ב-1 בינואר, בתחילת שנת הכספים, לאחר שהכנסת אישרה את התקציב. הצעת חוק התקציב המוגשת לכנסת באוקטובר כוללת כעשרים ספרי תקציב נפרדים.

בעיקרי התקציב, המרוכזים באחד מאותם ספרי תקציב, מפרט אגף התקציבים את הפרמטרים המאקרו-כלכליים העיקריים ואת יעדי המדיניות המאקרו-כלכליים לצד נתונים מספריים על התקציב המוצע כמכלול, ועל תקציבו של כל אחד ממשרדי הממשלה והסוכנויות הממשלתיות העיקריות. הנתונים המספריים בספר זה הנם ברמת פירוט של אגפים בכל אחד ממשרדי הממשלה (פירוט של שתי ספרות).

כל אחד מהספרים האחרים, המוגשים לאישור הכנסת באוקטובר, מוקדש למשרד או סוכנות מסוימים. כאן מתייחסים סכומי התקציב לרמה של יחידות עיקריות בתוך כל משרד (פירוט של ארבע ספרות). בכל ספר מצגת קצרה של המחלקות העיקריות במשרד. ברוב המצגות הנ"ל אין דרך, שתאפשר לקורא לייחס סעיפי הוצאות ספציפיים ליעדי מדיניות ולתוצאות הצפויות. על בסיס ספרים אלה מתבקשים חברי הכנסת לקבל את החלטתם.

בתחילת שנת הכספים, לאחר קבלת חוק התקציב בכנסת, מפרסם אגף התקציבים ספר תקציב מפורט לכל משרד ברמת פירוט של שש ספרות. אלה ספרי התקציב, המנחים את הפעילות השוטפת של משרדי הממשלה. לחברות/כנסת, לעומת זאת, אין גישה לספרים אלה במהלך הדיונים על התקציב.

העמימות בכל הקשור לתקציב מגבילה את יכולתן ואת חובתן של הכנסת ושל הממשלה לדון בתקציב לעומקו וקל וחומר אינה מאפשרת לעמותות ציבוריות או לאזרח מן השורה להשתתף בתהליך הדמוקרטי, כפי שצוין השופט שמגר.

בג"צ, בדונו בעתירה של ארגון עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, באשר להקצאת כספים במסגרת חלוקת תקציב משרד הדתות, מתח ביקורת בהחלטתו על צורת הצגתו של תקציב המשרד. השופט זמיר כתב כדלקמן והדברים מדברים בעד עצמם:

"לאחר שהפכתי והפכתי בתקציב המשרד לענייני דתות, כמין צפנת פענח, כדי להשיב על השאלה איזה סכום הוקצה לבתי עלמין יהודיים ואיזה סכום לבתי עלמין אחרים, חשתי שאני הולך לאיבוד בין הסעיפים והמספרים. מרוב סעיפים לא רואים את התשובה. בגלל המבנה והפיזור של הסעיפים אפשר לטעון כך, כמו העותרת, ואפשר לטעון אחרת, כמו המשרד, ותשבי יתרץ קושיות ובעיות. לא כך צריך לבנות תקציב של משרד ממשלתי. תקציב המשרד צריך להיות ברור מעצמו לאדם רגיל מחוץ למשרד, לרבות שופט, ולא רק ליודעי ח"ן במשרד לענייני דתות או במשרד האוצר. (הדגשה הוספה) שהרי בסופו של דבר התקציב הוא חוק המדינה, ולכן הוא נהנה ממעמד ומחסינות של חוק, וחוק זה קובע מה יעשה בנכסי המדינה, שהם נכסים של כל האזרחים. וכי אין זה ברור שהחוק צריך להיות ברור? החוק, לרבות חוק התקציב, צריך להיות ברור, לא רק כדי שכל אדם יוכל לקרוא ולהבין את החוק, כמצוות הדמוקרטיה, אלא גם כדי שלא תיפתח הדרך בפני עובדי המשרד, כל משרד, לעשות בתקציב מניפולציות שאינן ראויות" (בג"צ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות ושר האוצר, תקדין עליון, כרך 2000 (2), תש"ס/תשס"א 420, 413, 2000).

היעדר גישה למידע הוא מכשול עיקרי ציבור הרחב: רק החל משנת 1998 ניתן לקרוא באינטרנט את "הקווים העיקריים של הצעת התקציב". עם זאת, ספרי התקציב המפורטים, המתפרסמים בתחילתה של שנת התקציב, אינם מופצים ואינם זמינים לעמותות ולאזרחים מן השורה.

וכאילו לא די בכך, גם מי שיתאמץ להבין את ספר התקציב, חזקה עליו, שיאבד בסבך השפה הבירוקרטית ויתקשה להבין כיצד מתפקדות יחידות שונות במשרדי הממשלה. בנוסף כמעט בלתי אפשרי לקשר בין יחידות ממשלתיות, הוצאותיהן והקצבותיהן וכך לבדוק את הרציונל מאחורי הקצאת התקציב.

אי שקיפות – דוגמאות נבחרות

התקציב מבוסס על "טייס אוטומטי", שהוא תכנית גידול תקציבי עפ"י קריטריונים כגון הגידול הצפוי במספר התלמידים והשלכתו על תקציב החינוך. כשהממשלה מכריזה על תוספת תקציבית למשרד כלשהו, קשה לוודא אם אכן מדובר בגידול של ממש, או שמא זהו "הטייס האוטומטי", שהיה ברקע בין כה וכה ואינו מתפרסם ברבים.

סעיף השכר הוא עיקרו של תקציב משרד החינוך. הנתונים המתפרסמים בספרי התקציב אינם מאפשרים בדיקה עצמאית של הרכבו של הסעיף: אין התאמה בין הנתונים של עלות שעות הוראה, מספר שעות ההוראה ותקצוב שעות ההוראה.

סעיף הסיוע בדיוור מהווה כשמונים אחוזים מתקציב משרד השיכון והבינוי. תכנית המשכנתאות הממשלתית מורכבת משני חלקים: הלוואות ומענקים מותנים. מרכיבים אלה נמנים תחת סעיפי תקציב שונים ונדרשת התמצאות מעמיקה בתכנית הממשלתית על מנת להבינה.

ולדוגמה מתחום הבריאות: מימון האשפוז הגריאטרי. בספר התקציב מצוינות הקצאות נפרדות לבתי חולים ציבוריים ולבתי חולים פרטיים. משרד הבריאות אינו יודע בתחילת שנת הכספים לאן יגיעו כספים אלו, היות שבפועל, משפחות החולים הן הבוחרות היכן לאשפז את יקיריהן. מטעמי נוחות של משרדי האוצר והבריאות, נרשמת בספר התקציב חלוקה תקציבית סתמית בין שני סוגי המוסדות.



מרבית חברי הממשלה אינם שותפים לעיצוב התקציב

הגם שמוקד הדיון שלנו הוא הכנסת, חשוב לציין, כי גם מרבית שרי הממשלה אינם שותפים לעיצובו של תקציב המדינה. עיצוב התקציב מצטמצם למשולש קצר צלעות, שמורכב מפקידי אגף התקציבים, שר האוצר וראש הממשלה. הצעת התקציב מוגשת להכרעת מליאת הממשלה רק לאחר ששלושת קדקודי משולש זה הגיעו להסכמה לגביה.

בעוד ששר עשוי להיות בקי בענייני תקציב משרדו, הרי שבאשר לתקציב המדינה בכללותו, אין שר פלוני יודע יותר מאשר חבר/ת כנסת מן השורה. הצעת התקציב במלואה מוגשת לממשלה זמן קצר בלבד לפני הדיון בממשלה. הדיון עצמו נוטה בדרך כלל להיות שטחי למדי ביחס להיקף העצום של חוק התקציב.

העניין העיקרי של כל שר בנפרד הוא להבטיח, שציבור בוחריו או הפרויקטים, שהוא מעוניין לקדם, לא ייפגעו על ידי חוק התקציב החדש. יש לציין, שמיומנו של כל משרד ממשלתי נתון לפיקוחו האפקטיבי של משרד האוצר באמצעות חשביו. אף שהחשבים מועסקים במשרדים שונים, הם הנם, למעשה, עובדיו של משרד האוצר. שרים, החשים במחסור תקציבי, הנגרם על ידי תקציב חדש, ידונו בעניין, ראשית כל, עם שר האוצר ואם לא יסתפקו בתשובותיו, יפנו לראש הממשלה. אי-מילוי ציפיותיהם בערוצים אלה עשוי להניעם לפנות לתקשורת על מנת להפעיל לחץ ציבורי בטרם מובא חוק התקציב לאישור. גם מבחינה זאת אין השר המצוי שונה במעמדו יחסית לגופים המעצבים את התקציב מחברי/ות כנסת מן השורה.

מעמדם הבעייתי של שרי ממשלה בכל הנוגע לתקציב המדינה בא לידי ביטוי בביקורות, שהשמיעו פוליטיקאים בכירים מכל קצווי הקשת הפוליטית במהלך השנים. אהוד אולמרט, שר הבריאות לשעבר, צוטט באומרו, כי לרפרנט באוצר יש יותר השפעה על קביעת סדרי העדיפות הלאומיים מאשר לשר בכיר בממשלה (דרי ושרון, 1994, עמ' 33). לאחרונה התלונן שר התעשייה והמסחר לשעבר, רן כהן, במלים בוטות נגד מעורבותם של אנשי אגף התקציבים בתכנית מתן תמריצים לתעשייה (הארץ, 9.7.2000).

חולשת הרשות המחוקקת בישראל

תהליך קבלת התקציב הנו דוגמה מצוינת להיעדר איזון בין הרשות המחוקקת למבצעת. תקציב המדינה, שהוא, כפי שכבר נאמר, הכלי השלטוני המשמעותי ביותר מעוצב במלואו בתוככי הרשות המבצעת, ומובא לאישור הכנסת רק לאחר שהושלם ונחתם. יתרה מזאת, בעוד הרשות המבצעת נעזרת בשירותיו של סגל מקצועי נרחב, סובלת הרשות המחוקקת מהיעדר כרוני של סגל מקצועי מקביל. הרשות המחוקקת בישראל מקיימת את דיוניה בתחום כה סבוך ומורכב כקבלת התקציב בלא שיהיו בידיה הכלים המקצועיים המתאימים.

לדעתנו התהליך החקיקתי הנוכחי בתחום התקציב מגלם זילות של מוסד הכנסת. נבחרינו מקבלים את הצעת תקציב המדינה en block מן הממשלה ותוך זמן קצר מאשרים אותה בלא שירדו לעומקה ובלא שיקיימו דיון של ממש באלטרנטיבות. הכנסת אינה מעורבת כלל בקביעת הפרמטרים העיקריים המעצבים את התקציב, כדוגמת יעדי האינפלציה וגודל הגירעון. אבסורד זה מתרחש שנה אחר שנה, ללא קשר לזהותה של מפלגת השלטון.

אפשר להמחיש את חולשתה היחסית של הרשות המחוקקת בישראל באמצעות השוואה לקונגרס האמריקאי. המשטר האמריקאי תואר כמשטר, המבוסס על חקיקה ועל התדיינות בבתי המשפט, ואילו התרבות הפוליטית האמריקאית תוארה כתרבות, שבה עוצמה פוליטית באה לידי ביטוי ביכולת להעביר חוק בקונגרס (Katzenelson and Prewitt, 1979). בישראל, לעומת זאת, עוצמה פוליטית נתפסת במונחים של השפעה על הרשות המבצעת; העברת חוק בכנסת נחשבת, לעומת זאת, צורה חלשה יותר של השפעה פוליטית. בישראל אפשר אף להצביע על מספר בלתי מבוטל של חוקים שהתקבלו על ידי הכנסת לאחר דיונים ממושכים ומעורבות ציבורית נרחבת, ואשר ביצועם נדחה במשך שנים עקב סירובה המפורש של הממשלה, באמצעות משרד האוצר, להקצות את הכספים הדרושים או באמצעות נקיטת סחבת, כמו חוק יום לימודים ארוך וחוק חינוך חנים מגיל 3.

הכנסת והתקציב: הכנסת מצטרפת לתהליך לאחר שהוא הסתיים

הביטוי העיקרי למעמדה החלש של הכנסת בעיצוב המדיניות הכלכלית והחברתית של הממשל בכלל, ושל עיצוב התקציב בפרט, הוא העובדה שהמעורבות שלה בנושא התקציב מתחילה לאחר שתקציב המדינה כבר עוצב, נחתם והודפס בספרי הצעת התקציב.

תהליך כתיבת הצעת התקציב, אישורה בממשלה וקבלתה בכנסת אינו משורטט במלואו בספר החוקים (על מעמדה החוקתי של הכנסת בנושא ר' להלן עמ' 19-20). בפועל השלבים העיקריים בתהליך הנם כדלקמן:

הצעת התקציב מגובשת באגף התקציבים של משרד האוצר. האגף מתפנה לתכנון התקציב בתחילת השנה, מיד לאחר אישורו בכנסת של חוק התקציב בסוף השנה הקודמת.

בסביבות חודש אוגוסט יוזם שר האוצר סבב שיחות והתייעצויות באשר לפרמטרים המרכזיים של תקציב השנה הבאה: יעדי האינפלציה והגירעון, צפי הצמיחה וצפי הכנסות לאוצר המדינה.

מאז שנת 1992 נוהגים השחקנים הראשיים בכלכלה הישראלית להיפגש מדי שנה במה שמכונה "כנס קיסריה" בחסותו של המכון הישראלי לדמוקרטיה. בוועידות אלה נפגשים אנשי משרד האוצר (כולל אנשי אגף התקציבים), בנק ישראל, התאחדות התעשיינים, לשכת המסחר וההסתדרות ומחליפים דעות בענייני כלכלה וחברה. פקידי אגף התקציבים מנצלים את הבמה להפקת הערכות וצפי לעתיד.

סמוך לאחר "כנס קיסריה" מסיים אגף התקציבים את טיוטת הצעת חוק התקציב לשנה הבאה.

לקראת אמצע ספטמבר מוגש התקציב לאישור הממשלה. תלונה, שחוזרת על עצמה בהקשר זה, היא שהשרים רואים את הצעת התקציב רק ימים ספורים לפני שהיא מונחת על שולחן הממשלה. תלונה נוספת היא שהאוצר מגיש הצעת תקציב אחת ללא אלטרנטיבות, שעל השרים לאשר או לדחות כמקשה אחת.

בשבוע האחרון של חודש אוקטובר מוצגת הצעת התקציב לכנסת. לרשות הכנסת עומדים חודשיים לעיון בה ולאישורה.

התהליך בכנסת

מעמדו המיוחד של חוק התקציב

הצעת חוק התקציב הנה הצעת חוק לכל דבר, והכנסת דנה בה, כפי שהיא דנה בכל חוק אחר, מלבד מספר הבדלים. ההבדל העיקרי הוא שהדיון במליאה נעשה במסגרת סיעתית: חברי/ות הכנסת מצביעים על חוק התקציב לא כיחידים, אלא על פי ההנחיות של מצליף סיעתם בכנסת. דרישה זו מגבילה את האפקטיביות של מעורבות הכנסת בתהליך התקצוב, מכיוון שההגיון הסיעתי מחייב, שנציגי המפלגות החברות בקואליציה השלטת יצביעו בעד הצעת התקציב של הממשלה. עם זאת, היות שמאז הקמת המדינה תמיד היה צורך בהקמת קואליציה בין מספר מפלגות, תמיד הייתה גם אפשרות לאי-הסכמה בשורות הקואליציה. אפשרות זו אף התחזקה על ידי שיטת הבחירות החדשה מאז 1996. למפלגות השותפות בקואליציה קטנות כגדולות, יש יכולת להפעיל את כוחן באמצעות איום להתנגד להצעת חוק התקציב.

הדיון בוועדת הכספים של הכנסת

לאחר שהצעת חוק התקציב מאושרת בקריאה ראשונה, היא מועברת לטיפול של ועדת הכספים. עפ"י ס' 119 לתקנון הכנסת רשאית ועדת הכספים להציע שינויים ככל שייראה לה, ובלבד ששינויים אלה אינם חורגים מגדר הנושא של הצעת החוק.

ועדת הכספים היא החשובה בוועדות הכנסת. בדרך כלל עומד בראשה חבר בכיר במפלגת השלטון או באחת ממפלגות הקואליציה. דיוני הוועדה מתנהלים ככלל במתווה של קואליציה מול אופוזיציה.

לכאורה, ועדת הכספים היא הגוף המתמחה ביותר של הכנסת, האמור לעבור בעין ביקורתית על הצעת התקציב שהוכנה באגף התקציבים. למעשה, אנשי אגף התקציבים משמשים כמקורות המידע והיעוץ העיקריים של ועדת הכספים במהלך דיוניה. פקידי אגף התקציבים מוזמנים לדיוני הוועדה להעיר את הערותיהם ולהאיר את עיני הח"כים בפרטי התקציב. בהיעדר מקור ידע מקצועי עצמאי נוסף נסמכים הח"כים לחלוטין על המידע, שמספק אגף התקציבים.

יתרה מזאת, יו"ר הוועדה מקיים קשר שוטף עם שר האוצר. ראש הממשלה ושר האוצר סומכים על יו"ר הוועדה, שיקדם את הצעת התקציב בוועדה. בדיונים קשים במיוחד מוזמן לוועדה שר האוצר בעצמו.

כפי שהוזכר קודם, אין לוועדת הכספים יכולת מקצועית משל עצמה מלבד שני תקנים - אחד ליועץ כלכלי והשני ליועץ משפטי, העומדים לרשות הוועדה (אך תמוה הוא, אם כן, שבדו"ח על רפורמה בעבודת הבית, שהזמין יו"ר הכנסת מד"ר חזן בסוף 1999, כותב המחבר בהתייחסו לוועדת הכספים: "לוועדה יש צוות מוגבר, הכולל ייעוץ מקצועי ומשפטי מלא", תיאור, הנכון, אולי, בהשוואה לוועדות אחרות, שלרשותן לא הועמד אפילו צוות מוגבל כזה. (ר' "רפורמה בעבודת הכנסת", טיוטא מספר 1, נובמבר 1999, נספח 1, עמ' 1).

עבודתה של ועדת הכספים של הכנסת סובלת מעומס עצום ולא בכדי הציע פרופ' שבח וייס, יו"ר הכנסת לשעבר, לחלק את הוועדה לשניים: אחת לדיון בענייני כספים שוטפים והשנייה לדיון בתקציב. הצעתו לא נתקבלה. יש לציין, כי הצעה זו מיושמת במספר פרלמנטים בעולם המערבי כמו הבונדסטאג הגרמני והריקסטאג השוודי ועל כך נרחיב בהמשך.

משסיימה הוועדה את עבודתה היא מחזירה את הצעת החוק למליאה לקראת הקריאות השנייה והשלישית.

הדיון במליאת הכנסת

הדיון בקריאה השנייה נפתח על ידי יו"ר ועדת הכספים. קריאה זו מנוהלת סעיף אחר סעיף. בשלב זה יכולים חברי/ות כנסת להגיש הסתייגויות כיחידים. זהו השלב, שבו האופוזיציה מפגינה את כוחה בהצעה אין ספור תיקונים. אם הוחלט במהלך הקריאה השנייה לבצע שינוי בסעיף החוק, חוזרת הצעת החוק לוועדת הכספים. אם לא - הצעת החוק מועברת לקריאה שלישית ואחרונה. עד לקריאה זו יכולה הממשלה למשוך את הצעת החוק בין משום שהשינויים שבוצעו בה, אינם לרוחה של הממשלה - אפשרות נדירה - או משום שהממשלה מבינה, שאין לה הרוב הדרוש להעביר את הצעת התקציב.

בדרך כלל עוברת הצעת חוק התקציב בקריאה השנייה והשלישית ללא בעיות וללא עיכובים, וזאת בזכות הרוב הקואליציוני. אולם יש יוצאים מן הכלל. בשנת 1997 עברה הצעת חוק התקציב את הקריאה הראשונה, אולם לא עברה את שתי הקריאות הבאות עד ל-31 בדצמבר כנדרש בחוק, וזאת עקב התנגדותם של גורמים מתוך הקואליציה ובמיוחד סיעת "גשר", שהייתה חברה בקואליציה. חוק התקציב אושר, בסופו של דבר, רק ב-5 בינואר 1998 לאחר תחילתה של שנת הכספים החדשה.

בשנת 1998 לא אושרה הצעת חוק התקציב לפני תום שנת הכספים בשל איבוד הרוב הפרלמנטרי של ממשלת נתניהו. חוק התקציב 1999 התקבל בסופו של דבר רק ב-4 בפברואר 1999, לאחר שראש הממשלה נתניהו הצליח לגייס רוב קואליציוני.

יש לציין, כי על פי סעיף 20 לחוק יסוד: הממשלה על חוק התקציב לקבל את אישור הכנסת לא יאוחר משלושה חודשים לאחר תחילתה של שנת הכספים, שאם לא כן, יראו בתום התקופה האמורה כאילו החליטה הכנסת על התפורותה לפני גמר כהונתה.

חוק ההסדרים במשק: חוק עוקף כנסת

כוחה של הכנסת הוחלש עוד יותר עם ההתמסדות של נוהג חוק ההסדרים. מקורו של נוהג זה בתכנית החירום לייצוב המשק משנת 1985. התכנית נועדה לייצב את המשק לנוכח האינפלציה הדוהרת, שהגיעה לשיאים מסוכנים. יישום התכנית היה כרוך בשינויי חקיקה רבים. כידוע, חקיקתו של חוק התקציב דורשת לעיתים את תיקונם של חוקים נוספים. תיקון חוק דורש תהליך בן מספר שלבים: ניסוח התיקון, הצגתו בפני מליאת הכנסת לקריאה הראשונה, הכנתו בוועדת הכנסת הרלוונטית ולאחר מכן הקריאה השנייה והשלישית במליאת הכנסת. כדי לחסוך בזמן, בחרה הממשלה ב-1985 לדחוס את כל השינויים החקיקתיים לחבילה אחת שנקראה: חוק ההסדרים במשק. השימוש בחוק זה, שהוא בעצם סל של חוקים, השתרש והפך לנוהג מטעמי נוחות שלטונית.

מאז, חוק ההסדרים מוצג לכנסת במקביל להצעת חוק התקציב השנתית. הצעת חוק ההסדרים מנוסחת אף היא באגף התקציבים באוצר. שני החוקים נדונים יחדיו בכל שלבי החקיקה. הכנסת מצביעה על שני החוקים יחדיו, בדרך כלל ב-31 בדצמבר. במשך שנים עבר חוק ההסדרים בכנסת בקלות יחסית. זאת, בין היתר, משום ששיקף מדיניות רווחת בשתי המפלגות הגדולות, ואינטרס של שתיהן ביציבות פיסקלית ויעילות בתהליך החקיקה.

הבעייתיות הגדולה בחוק ההסדרים, היא שתחת מטרייתו מועברים לא רק שינויים "טכניים", אלא גם דברי חקיקה מהותיים, לעיתים סעיפים בודדים ולעיתים חוקים שלמים, וזאת מבלי שלובנו בתהליך החקיקה הרגיל ובוועדה המתמחה בנושא. בכך הופך תהליך החקיקה לפלסטר. דוגמה בולטת לכך היא, למשל, חוק ההסדרים משנת 1997, שהכיל שינויים מפליגים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי. על פניו ראוי חוק כזה ושינויים בו, שהשלכותיהם על הציבור נרחבות, לדיון מלא בכנסת; ואמנם תהליך חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ארך בשעתו מספר שנים ונדון בוועדה מיוחדת, שהוקמה לצורך כך. עתה כשהממשלה ביקשה לשנות אותו באופן משמעותי, העדיף האוצר לכלול את העניין כאחד הנושאים בחוק ההסדרים. כך הוכנס תיקון, שקשה להפריז בחשיבותו, לתוך סד זמן ותחושת לחץ. נושא, שלא הייתה כל סיבה מהותית להביאו לדיון בהול, הוכנס למסגרת שאינה מאפשרת אלא דיון חפז ובלתי ממצה.

כפי שכותבים נחמיאס וקליין בחיבורם המקיף על חוק ההסדרים, משמש החוק מכשיר לצמצום עלויות פוליטיות. היות שהוא גורם להפחתה במשקלו של כל סעיף או הצעה שבמסגרתו, פוחתת שקיפותו של תהליך החקיקה, ועניינים מהותיים ועקרוניים עוטים אופי טכני ושולי. המלצתם של המחברים הנה לבטל את החוק ולחזור לתהליך החקיקה הרגיל או לכל הפחות לצמצם מאוד את מספר סעיפיו ולשנות את מתכונת הדיון בהם (נחמיאס וקליין, 1999, עמ' 39-38, 47-55).

צוות כלכלני משרד האוצר בראשותו של פרופ' זילברפרב, בנייר העמדה לכנס קיסריה 2000, מסתמך על חיבורם הנ"ל של נחמיאס וקליין ומגיע, עם זאת, למסקנה, כי "חוק ההסדרים הנו מוסד פיסקלי חשוב, התורם להפעלת מדיניות פיסקלית אחראית ולרפורמות מבניות הכרחיות למשק. עם זאת יש להגביל את היקפו של החוק ולא לכלול בו נושאים, שאינם הכרחיים ליישום התקציב" (זילברפרב ואח', 2000, עמ' 22). אין לתמוה על מסקנה זו של כלכלני הבכירים של משרד האוצר בעבר ובהווה, המצדדים בהליך המחזק את הבירוקרטיה (קרי את אגף התקציבים באוצר) על חשבון הכנסת.

חולשתה המוסדית של הכנסת

מאז ימיה הראשונים, ניצבה הכנסת אל מול הרשות המבצעת, כשלרשותה כלים מוסדיים דלים ביותר.

בעוד שהרשות המבצעת יכולה הייתה להסתמך על תשתית ארגונית ענפה, הרשות המחוקקת נעדרה כמעט לחלוטין תשתית ארגונית עצמאית, היכולה לסייע בעבודת החקיקה.

כך, למשל, נפגמת היעילות של דיוני הכנסת על הצעת חוק התקציב עקב מספר סיבות:

א. ועדת הכספים סובלת מעומס גדול בהיותה נדרשת לדון הן בנושאי תקציב, הן במיסוי ובהכנסות המדינה וכן בכל נושא פיננסי אחר.

ב. לרשות ועדת הכספים, שהיא הגוף היחיד בכנסת הבוחן את הצעת חוק התקציב לעומק, עומדת יועצת כלכלית אחת בלבד.

ג. לחברות הכנסת אין צוותי ייעוץ מקצועיים לצדם. כל ח"כ רשאי להעסיק שני עוזרים פרלמנטריים במשרה מלאה בשכר נמוך (כ-4000 ש"ח ברוטו).

ד. בכנסת אין שום גוף של ייעוץ מקצועי בתחומי החברה והכלכלה. קיימת ספרייה ולידה יחידת מידע מצומצמת בהיקפה, שתפקידה להכין מזכרי מידע קצרים לבקשת חברות כנסת, ושאינה בעלת יכולת מחקרית של ממש.

ה. חברות הכנסת תלויים כמעט באופן בלבדי במידע, שמקורו באגף התקציבים באוצר.

מגבלות אלה משפיעות לרעה לא רק על יעילות הדיון בכנסת, אלא גם על מידת מעורבותה של החברה האזרחית בתהליך. זאת, משום שהכנסת היא המען הטבעי של אזרחים יחידים או מאורגנים, המבקשים להשמיע את קולם בענייני מדיניות בכלל, ובענייני התקציב בפרט.

יו"ר הכנסת אברהם בורג התייחס לאחרונה לדרך טיפולה של הכנסת כרשות המחוקקת בחוק התקציב ואמר, כי *"עבודת הכנסת בעניין תקציב המדינה היא בבחינת פשע ציבורי ... לח"כים אין אפשרות אמיתית להשפיע על התקציב" ("הארץ", 19.7.00, עמ' 2).*

חשוב לציין, כי בימים אלה מתבצעת עבודת מטה להקמת מרכז מחקר ומידע בכנסת ולשדרוג העוזרים/ות הפרלמנטריים/יות. [ר' נספח 1 (א)].

כך, למשל, יעמדו לרשות כל חברות כנסת בעתיד שני עוזרים פרלמנטריים: האחד/ת כעוזר/ת מנהלית והשני/ה אקדמאי/ת בעל/ת תואר ראשון או שני, שישימש עוזר/ת מקצועי/ת לחברות הכנסת בשכר משופר ביחס לנהוג עד כה (ר' דו"ח ועדת גל-נור, עמ' 12-14).

חיזוק החברה האזרחית

לצד חשיבותו של איזון רב יותר בין שלוש רשויות השלטון, שיקול מרכזי נוסף לקראת רפורמה בתהליך עיצוב התקציב ואישורו הוא השלכותיו הכלכליות והחברתיות של התקציב. בהיותו הכלי השלטוני המרכזי, הנוגע לשאלות של פיתוח וחלוקת משאבים, התקציב הנו בעל משמעות מרחיקת לכת בכל הקשור לשוויון, פערים וצדק חברתי. רפורמה תקציבית נחוצה לא רק לשם הגברת שקיפותו של התהליך והרציונליות שבו, אלא גם למען עיצוב דמוקרטי של סולם העדיפויות התקציבי.

בחברות דמוקרטיות, הרשות המחקקת היא נקודת הגישה העיקרית לתהליך הפוליטי. הרשות המחקקת מהווה את הזירה הפתוחה והנגישה ביותר לדיון בסולם העדיפויות הלאומי. הדבר נכון במיוחד לגבי קבוצות שנדחקו לשוליים. חיזוקה של רשות זו ככלל, וחיזוק מעורבותה בתהליך קבלת התקציב בפרט, ישרת, אם כן, לא רק את האינטרס הדמוקרטי בשקיפות של פעילות השלטון, אלא גם את האינטרס של צדק פוליטי וחברתי.

בטרם נפרט את המלצותינו מן הראוי לבדוק את המצב במספר משטרים דמוקרטיים מערביים ודרך התמודדותם עם מורכבותו של תהליך אישור התקציב.

הכנסת ופרלמנטים בעולם - דיון משווה במעמדו של בית המחוקקים בעיצוב התקציב

פרלמנטים בארצות אחרות פיתחו דרכים שונות להעצים את מעמדם בתהליך עיצוב התקציב.

בכל המשטרים הדמוקרטיים, הכנת התקציב הנה פרוגרטיבה של הרשות המבצעת, היינו זוהי משימה, הנמצאת בסמכותה המלאה של הממשלה. עקב כך, הרשות המבצעת היא גם בעלת הנגישות הגדולה ביותר למידע הנוגע לשאלות פיסקליות. עם זאת, בחלק מן הארצות, נכנסת אף הרשות המחוקקת לעובי הקורה ותורמת תשומות משמעותיות ביותר לתהליך העיצוב של התקציב. בארצות אלה פיתחו הפרלמנטים כלים, המאפשרים להם מעורבות יעילה. אנו סבורים, כי מן הראוי, שהכנסת תאמץ לפחות חלק מן הכלים הללו, וזאת לאור חולשתה הנוכחית, הכוללת אף בהשוואה לפרלמנטים אחרים ברחבי העולם.

באופן כללי ניתן להצביע על מספר כלים עיקריים:

- א. הכללתה בחוקה של קביעה עקרונית, המעגנת את מעמדה של הרשות המחוקקת בענייני תקציב המדינה.
- ב. חלוקת מלאכת העיון והדיון בתקציב בין שתי ועדות: ועדת תקציב, הדנה בצד ההוצאות (דהיינו, תקציב המדינה), וועדת כספים, הדנה בצד ההכנסות (מיסוי).
- ג. קביעת פרק זמן ממושך לדיון בהצעת התקציב.
- ד. יצירת יכולת מחקרית מקצועית ועצמאית, העומדת לרשות הפרלמנט.

להלן נדון בכל אחד מאלה בנפרד.

מעמדו החוקתי של בית המחוקקים בעניינים פיסקליים

בכמה ארצות מוגדרת הרשות המחוקקת במפורש, כמי שמחזיקה בקופה הציבורית. הדבר נכון הן לגבי משטר פרלמנטרי כמו זה האנגלי, שם מוסכם מזה מאות בשנים כי נציגי העם, והם בלבד, רשאים להחליט בכל הנוגע למדיניות המיסוי, והן לגבי משטר נשיאותי כדוגמת זה של ארצות הברית, שבו החוקה מעניקה לבית הנבחרים את השליטה בקופה הציבורית. השילוב בין ממשל, המציע תכנית פעולה, מחד גיסא, ובין בית נבחרים, הנותן את הרשאתו לגיוס המשאבים הדרושים לשם כך, מאידך גיסא, הוא אבן היסוד לאיזון בין הרשות המחוקקת ובין הרשות המבצעת במשטר דמוקרטי.

בישראל, מעמדה של הכנסת בענייני תקציב נגזר מכך, שתקציב המדינה מעוגן בחקיקה ראשית, ובתור שכזה עליו לזכות באישור הכנסת כמו כל חוק אחר. אולם אין בחוק כלשהו, ובכלל זאת בחוק יסוד: הכנסת ובחוק יסודות התקציב (התשמ"ה-1985), קביעה מפורשת כלשהי, המעניקה לכנסת מעמד בתהליך עיצוב המדיניות הפיסקלית. האזכור המפורש היחיד לתפקיד הכנסת בתהליך אישור התקציב מצוי בחוק יסוד: משק המדינה, שבו נאמר בסעיף 3 (א) (1), כי "תקציב המדינה ייקבע בחוק". היינו על הכנסת לעגן את המסמך התקציבי של מדינת ישראל בחקיקה ראשית, כפי שהיא נוהגת לחוקק בכל עניין אחר. בסעיף קטן (ב) (1) לחוק אף נקבע המועד להנחת החוק על שולחן הכנסת - לא יאוחר משישים יום לפני תחילת שנת הכספים, שלה מיועד התקציב.

מכאן אנו למדים, אגב, כי על בית המחוקקים להפעיל שיקול דעת מושכל ולדון בכובד ראש בחוק על סעיפיו השונים, תוך שימוש בתהליך הרגיל, הנדרש לחיקוקו של חוק, היינו הקריאות השונות במליאה והדיון בוועדה הנוגעת בדבר (כיום ועדת הכספים).

במישור ספציפי יותר, חוקה יכולה לכלול קביעות באשר ליכולתו של בית המחוקקים להכניס שינויים בהצעת התקציב של הרשות המבצעת. כך, למשל, החוקה הגרמנית מסמיכה את הפרלמנט להכניס שינויים בהצעת חוק התקציב אף ללא הסכמת הממשלה, כל עוד מדובר בהגדלת ההכנסות או בהקטנת ההוצאות. כשמדובר במצב הפוך, היינו הקטנת ההכנסות או הגדלת ההוצאות, יש צורך באישור הממשלה. זאת, בניגוד למצב בבריטניה או באוסטרליה, שם הפרלמנט אינו מוסמך להגדיל את ההוצאות ואפילו לא את ההכנסות.

בישראל אין כיום מניעה חוקית, שהכנסת תחוקק חוק, שיגדיל את הוצאות המדינה או יקטין את הכנסותיה (רובינשטיין ומדינה, עמ' 672). זאת למעט סעיף 39 לחוק יסודות התקציב, שבו מחויבת כל הצעת חוק לציין את דרך מימונה.

יצוין, כי באוגוסט 2000 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2246), כי שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, בתיאום עם משרד האוצר, יביאו לדיון בוועדת שרים מיוחדת (הכוללת את שרי המשפטים והאוצר לצד שני שרים שתקבע הממשלה - ר' החלטה 2248) הצעת חקיקה, שמטרתה להגביל הצעות חוק פרטיות, שבביצוען כרוכה הוצאה מתקציב המדינה או הפחתה של הכנסות המדינה.

מעורבות פעילה של ועדות בית המחוקקים בדיון התקציבי

בישראל, מרבית חברי/ות הכנסת אינם מעורבים באופן משמעותי בדיון התקציבי. השלב היחיד, בו כל חברי/ות הכנסת מעורבים, הוא שלב הקריאה השנייה והשלישית, ואולם רמת המעורבות אינה גבוהה. ראשית, הדיון נערך במסגרת סיעתית. שנית, ההתמודדות העיקרית בשלב זה היא זו, שבין קואליציה לאופוזיציה, וכללי המשחק דוחקים את חברי הקואליציה להצביע בעד התקציב כחבילה אחת, בעוד שחברי האופוזיציה מביעים את אי הסכמתם בעיקר באמצעות הגשת הסתייגויות רבות מספור, שרובן ככולן נעדרות סיכוי ממשי להתקבל, ובשל כך מנוסחות לעתים באופן קנטרני ואף אבסורדי ממש.

הפורום היחיד בכנסת, היכול לקיים דיון משמעותי בתקציב, הוא ועדת הכספים. עם זאת, ועדה זו עמוסה בעבודה ודחוקה בזמן.

פרלמנטים אחרים התמודדו עם בעיה זאת בשתי דרכים:

האחת, חלוקת העבודה בין ועדת תקציב, הדנה בצד ההוצאות (דהיינו, תקציב המדינה), ובין ועדת כספים, הדנה בצד ההכנסות (מיסוי);

השנייה, על ידי עידוד התמחות של חברי הפרלמנט בתקציביהם של משרדים ממשלתיים ספציפיים.

להלן נדון בכל אחת מן הדרכים הללו בנפרד.

פיצול ועדת הכספים לשניים

בפרלמנט הגרמני מתקיימות זו לצד זו **ועדת התקציב** (Haushaltsschuss) ו**ועדת כספים** (Finanzausschuss). ועדת הכספים מטפלת בעיקר בתחום ההכנסות של המדינה ממיסוי. כמו כן עוסקת הוועדה בנושאים פיננסיים כלליים: בורסה, שווקים פיננסיים, חברות ועוד. ועדת התקציב, לעומת זאת, פנויה לטפל אך ורק בתקציב המדינה, דבר המאפשר לחבריה רמת התמחות ויכולת התמקדות גבוהות יותר (ר' Gattermann, 1988).

חלוקה זו בין עיסוק בתקציב לבין עיסוק בענייני מיסוי ובענייני כלכלה אחרים איננה רק נחלתו של הבונדסטג. גם בפרלמנט בשוודיה, SVERGES RIKSDAG, קיימת חלוקה דומה. הוועדה העוסקת בתקציב מכונה *ועדת הכספים* ואילו נושא המיסוי והכנסות המדינה נמצא בטיפול של *ועדת המיסוי* (ר' The Riksdag at Work).

התמחות אישית של חברי ועדת הכספים

אמצעי נוסף להגביר את מעורבות ועדות הפרלמנט בדיון התקציבי הוא עידוד ההתמחות האישית של חברי הוועדה העוסקת בתקציב בנושאים התקציביים השונים.

בכנסת, חברי ועדת הכספים מביאים עמם לדיונים את הידע האישי, שצברו במהלך הקריירה הפוליטית שלהם, ואת ההוראות של מנהיגי המפלגות, שאותן הם מייצגים בוועדה. מעבר לכך, אין נדרשת מהם התמחות כלשהי.

בפרלמנט הגרמני, לעומת זאת, על כל חבר בוועדה מוטלת חובה להתמחות בענייניו של אחד ממשרדי הממשלה והוא עושה כך שנה אחר שנה. בשיטה זו צוברים חברי הבית בקיאות של ממש בספרי התקציב המונחים לפניהם, ויכולים להרים תרומה של ממש לדיון התקציבי. דוגמא עדכנית לכוחה של ועדת התקציב היא הדיון בשנת 1998, שבו החליטה הוועדה לשנות את ייעוד הקצאתם של 17.1 מיליארד מרק (Krafchik and Wehner, 1998, עמ' 11).

הארכת משך הדיון על התקציב

בישראל מונחת הצעת התקציב על שולחנה של הכנסת בשבוע האחרון של אוקטובר, וההצבעה על התקציב נערכת בשבוע האחרון של דצמבר. דהיינו, לרשות הכנסת עומדים רק חודשיים לדיון בהצעת התקציב ולאישורה.

בפרלמנט הגרמני, לעומת זאת, דיוני התקציב נמשכים ארבעה חודשים, מתוכם מספר שבועות, המוקדשים לדיון בוועדות הבית התחתון (הבונדסטג). הבית העליון (הבונדסררט) מקדיש במקביל חודש ימים לדיוני התקציב.

בשוודיה, הממשלה מגישה לפרלמנט באמצע אפריל הצעת חוק תקציב, שבה קווים ראשוניים לתקציב, תקרת הוצאות לשלוש השנים הקרובות וכן הערכות מצב על התפתחותה העתידית של הכלכלה. לאחר שלב זה ממשיכה הממשלה בהכנת חוק התקציב על בסיס הפרמטרים, שנידונו בדיון הראשון בחודש אפריל, ובדיון המסכם בסוף ספטמבר מגישה את הצעת חוק התקציב הכוללת (The Riksdag at Work).

העצמת התשתית המחקרית העומדת לרשות הפרלמנט

המכשול המעשי העיקרי הניצב בפני בתי מחוקקים בכל הנוגע למעורבות משמעותית בתהליך עיצוב התקציב, הוא היעדר בסיס עצמאי של מידע וניתוח בעניינים פיסקליים. התקציב הוא בראש ובראשונה מאגר ענקי של נתונים והערכות. משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים השונים הם המייצרים את מרבית הנתונים, ואגף התקציבים של הרשות המבצעת מחזיק בידיו את המאגר כולו.

בתי מחוקקים, בבואם לדון בהצעות התקציב, נאלצים ברוב המקרים להסתמך על הנתונים וההערכות המוצגים בפניהם, מבלי שתהיה להם יכולת עצמאית לבדוק את הנתונים או להעריך את המשמעות של כל אחד מהם במכלול הגדול של תקציב המדינה.

בתי המחקרים, שביקשו להעצים את יכולתם להתערב באופן משמעותי בתהליך עיצוב התקציב, עשו זאת באחת משתי דרכים עיקריות:

האחת, הקמת מרכזי מידע, הסמוכים לספרייה של בית המחקרים;

השנייה, הקמת משרד תקציב עצמאי, ליד בית המחקרים.

מרכזי מידע פרלמנטריים

בגרמניה עומד לרשות הפרלמנט שירות מדעי, שצוותו מונה כ-85 עובדים. השירות מחולק לתשע מחלקות כמו, למשל: מחלקת יחסי חוץ, חוק בינלאומי, שיתוף פעולה כלכלי וביטחון; מחלקת משפט חוקתי ומנהלי; מחלקת תקציב ופיננסים; מחלקת חקלאות, תחבורה ותיירות; מחלקת מדע, חינוך וסביבה וכדומה (Schik & Hahn, 1995).

באוסטרליה עומד לרשות הפרלמנט גוף מחקר, המונה מספר דומה של חוקרים.

בבריטניה מועסקים כ-100 עובדים במחלקת המחקר שליד ספריית בית הנבחרים.

משרד תקציבים עצמאי ליד בית המחקרים

הקונגרס האמריקאי בחר לבסס את מעמדו בתהליך עיצוב התקציב של ארצות הברית באמצעות הקמתו של משרד תקציבים עצמאי (Congressional Budget Office, להלן: CBO). משרד זה הוא המודל המובהק, שעומד לנגד עינינו, בבואנו להציע שינוי במעמדה של הכנסת בכל הנוגע לעיצוב תקציב המדינה.

ה-CBO, שהוקם בשנת 1974, תרם תרומה מכרעת הן בהגברת שקיפותו של תהליך קבלת התקציב הפדראלי בארצות הברית והן בהעלאת יעילותו של המחקר באמצעות מתן מידע וניתוח עצמאיים ומהימנים לאנשי הרשות המחוקקת.

ה-CBO הנו ארגון גדול המונה כ-230 עובדים, מרביתם אקדמאים בעלי תארים מתקדמים, מנוהל על ידי מנהל וסגנו, הנעזרים בשני יועצים משפטיים, ומחולק לשמונה חטיבות:

1. חטיבת מידע ומנהל העוסקת בשירותי כוח-אדם, מחשוב, ספרייה וכו';
2. חטיבת ניתוח תקציב, המעסיקה כשליש מעובדי ה-CBO ומספקת הערכת עלות של חוקים וניתוחי תקציב;
3. חטיבת ניתוח מאקרו כלכלי, העוסקת בניתוח השפעת המדיניות הפיסקלית על הכלכלה וייעוץ לקונגרס בנושאים כגון: תעסוקה, ייצור, הכנסה, חסכוניות, וכו';
4. חטיבת ניתוח מס, העוסקת בניתוח הכנסות המדינה ממיסים;
5. חטיבת משאבים טבעיים ומסחר, המתמחה בתחומי החקלאות, אנרגיה וסביבה, טכנולוגיה ומסחר;
6. חטיבת בריאות ומשאבי אנוש - ייעוץ בנושאי בריאות, פנסיות, שוק העבודה, חינוך ושיכון;
7. חטיבת ביטחון לאומי, העוסקת בכוח-האדם הצבאי ובכוחות האסטרטגיים;
8. חטיבת מחקרים מיוחדים, המנהלת מחקרים על רפורמות בתקציב ועוד.

ה-CBO מכין תחזית כלכלית לעשר שנים ומסייע לקונגרס בעמידה ביעדי התקציב בנתחו את השלכותיה האפשריות של חקיקה חדשה שעל הפרק.

נקל לשער את תרומתו של גוף זה, שצבר עם השנים מוניטין רב, לעבודתו של הקונגרס האמריקאי. חשוב להבין, שהערכותיו של ה-CBO אינן באות להחליף את המנגנון המקביל של משרד האוצר האמריקאי, אלא לצייד את נבחרי הציבור בניתוחים עצמאיים בבואם להכריע בענייני תקציב.

ה-CBO, בכך שהוא מפיק נתונים בהירים ושקופים המועמדים לרשות חברי הקונגרס ולרשות הציבור, מאפשר השתתפות ציבורית נרחבת בדיון על התקציב. בסיס המידע של ה-CBO מפרנס את התקשורת וכן מספר גדול של ארגונים חברתיים לא ממשלתיים הנוטלים חלק בעיצוב סדר העדיפויות הלאומי של ארצות הברית.

שינוי במעמד הכנסת בתהליך עיצוב תקציב המדינה ואישורו

תהליך עיצוב תקציב המדינה בישראל זקוק לרפורמה. אין זה סביר, שתהליך עיצוב התקציב, שהוא הכלי הכלכלי-חברתי הבדוד החשוב ביותר העומד לרשות הממשלה, יתנהל בחדרי-חדרים במשרד האוצר. זאת, בתהליך, שלא רק הציבור הרחב, אלא אף נבחרי אינם נוטלים בו חלק פעיל. יתרה מכך, אלה מהם המעוניינים בכך, אינם יכולים ליטול חלק של ממש בתהליך בשל הקושי הרב בפענוח ספרי התקציב והיעדר מנגנון ייעוץ מקצועי ועצמאי ברשות המחוקקת. על מנת לקרב את חברי/ות הכנסת אל תהליך התקציב, שומה על הכנסת לבצע רפורמה של ממש בדרך טיפולה בתהליך התקציב.

משרד האוצר מגלה התנגדות עיקשת לכל שינוי. הדבר בא לידי ביטוי גם בכנס קיסריה 2000, כאשר צוות בראשותו של פרופ' זילברפרב, אשר שימש בממשלה הקודמת כמנכ"ל האוצר, קבע כי "תהליך התקציב... נראה לצוות כתהליך נכון" (זילברפרב ואח', 2000, עמ' 22).

עיקרי הצעתנו

א. אנו סבורים, שיש להקים בכנסת מרכז עצמאי לענייני תקציב בעל יכולת מחקרית גבוהה, שיספק לחברי/ות הכנסת את בסיס המידע, הדרוש להם כדי לגבש את עמדותיהם ביחס לתקציב באופן בלתי תלוי במידע של הרשות המבצעת. אנו מציעים בשלב הראשון לאייש את המרכז בכ-10 חוקרים בדגש על כלכלנים וכן מומחים בתחומים נוספים של מדעי החברה. יש לעגן את פעילות המרכז בחקיקה ראשית.

ב. אנו סבורים, כי נושא התקציב, בהיותו מצד אחד כה מורכב, ומצד שני כה מרכזי בעיצוב המדיניות הכלכלית-חברתית, ראוי לדיון ממושך ויסודי יותר מזה המתקיים כיום בכנסת. לדעתנו יש לאמץ את המודל השוודי שנדון לעיל ולחלק את תהליך עיצוב התקציב לשני חלקים:

1. בחודש אפריל תדון הכנסת ביעדי הממשלה בתחום האינפלציה, הגירעון, האבטלה והצמיחה במשק ותאשר אותם.
2. בתחילת מושב החורף תונח הצעת חוק התקציב על שולחנה של הכנסת.

אי לכך, תומך מרכז אדוה בהצעת החוק בעניין קבלת אישור הכנסת ליעדיה הכלכליים של הממשלה, שהוגשה לאחרונה בנושא [ר' נספח 1 (ב)]. כן אנו תומכים ברפורמה בטיפול בטיפולה של הממשלה בנושא, כפי שהוצעה ע"י ועדת רמון [ר' נספח 2].

ג. אנו סבורים, כי יש לחלק את העומס המוטל כיום על חברי ועדת הכספים, המתבקשים לדון בכל צדדיו של התקציב במשך פחות מחודשיים. נראה לנו, כי יש לאמץ את הנוהג של אותם פרלמנטים, המפצלים את העבודה לשניים, כאשר ועדת התקציב דנה בראש ובראשונה בתקציב הפעולה של הממשלה, בעוד שוועדת הכספים דנה בראש ובראשונה בצד ההכנסות, ובמלים אחרות, במדיניות המיסוי של הממשלה.

ד. יתר על כן, אנו סבורים, כי מן הראוי, שכל אחת ואחד מחברי ועדת התקציב יתמחו באחד המשרדים הממשלתיים, כדי שיוכלו לתרום תרומה מהותית לדיון התקציבי בנושאי התמחותם. דרך טובה להבטיח זאת היא לדאוג לכך, שחבר/ת ועדת הכספים המתמחה במשרד נתון, יהיה גם חבר/ה בוועדת הכנסת, הדנה בנושאי אותו משרד.

ה. אנו סבורים, כי הכנסת צריכה לדרוש מאגף התקציבים של האוצר, כי ספרי התקציב יהיו בהירים ונהירים, וכי ניתן יהיה לבדוק, בכל אחד מן הסעיפים הראשיים, את הקשר בין יעד ההוצאה, גודל ההוצאה והתפוקה הצפויה.

המרכז לענייני תקציב שליד הכנסת - חוד החנית של הרפורמה

ייסודו של מרכז לענייני תקציב ליד הכנסת, שיהווה גוף בעל יכולת מחקרית וניתוחית עצמאית, עשוי לשמש חוד החנית ברפורמה במעמדה של הכנסת בתהליך עיצוב תקציב המדינה. המרכז לענייני תקציב שליד הכנסת יעניק לכנסת יכולת הערכה, הרהור וערעור על הנחות היסוד של הצעת התקציב הממשלתית ועל הנתונים הספציפיים שבה. עקב כך יתרום המרכז להעצמתה של הכנסת ולאיוון רב יותר ביחסים בין רשויות השלטון השונות. בה בעת, יעצים מרכז לענייני תקציב את החברה האזרחית בישראל, בכך שיספק לה כלי, שיהפוך את התהליך כולו לשקוף יותר ויעודד חוגים רחבים יותר להשתתפות בו.

אנו מציעים, כי המרכז לענייני תקציב שליד הכנסת יתמקד בפעולות הבאות :

- א. קביעת חלופות ליעדים מקרו-כלכליים, ובדיקת השלכותיהם על תקציב המדינה.
- ב. אספקת מידע בשאלות של מדיניות פיסקלית.
- ג. ניתוח הצעת תקציב המדינה של משרד האוצר.
- ד. מתן הערכות עלות של חקיקה.

איוש המרכז לענייני תקציב שליד הכנסת

המשרד יאויש באנשי מקצוע מתחומי מדעי החברה. צוות המשרד ימנה בשלב הראשון כ-10 עובדים, שלפחות מחציתם בעלי תואר שלישי.

המרכז לענייני תקציב שליד הכנסת יזדקק ראשית כל לכלכלנים מקצועיים. בעת הרכבת צוות הכלכלנים יהיה צורך לתת את הדעת לכך, שקהילת הכלכלנים בארץ היא קטנה למדי ונוטה בעשורים האחרונים להומוגניות יתר, כאשר מרבית כלכלני ישראל פועלים מתוך הנחות היסוד של הפרדיגמה הניאו-ליברלית, שהיא גם נר לרגלי כלכלני האוצר.

מעבר לכך שומה עלינו להפנות את תשומת הלב לתופעה, הקיימת במספר מגזרים בחברה הישראלית, כמו המגזר הביטחוני, והיא שהיות שמדובר בחברה קטנה, נוצר מארג או מעין מועדון חברתי סגור, במקרה דנן - של כלכלנים, הנוטים לעבור מסלולי הכשרה דומים, והכוללים לרוב הוראה באחת משתי האוניברסיטאות הגדולות, שירות במשרד האוצר או בבנק ישראל, ועבודה באחד הקונצרנים הגדולים. מן הראוי להישמר מפני האפשרות, שהמרכז לענייני תקציב שליד הכנסת יהפוך לתחנת מעבר נוספת במה שהאנגלים מכנים רשת ה-"Old Boys".

יש לזכור, בהקשר זה, את הערתו של קצין צה"ל בכיר, בהתייחסו לרעיון הקמתה של מועצה לביטחון לאומי: "קשה במדינה קטנה כמו ישראל ליצור קבוצת חוקרים אזרחית, שלא עברו דרך צה"ל ולא הושפעו על ידו, ושיכולים, לפיכך, להגיע למסקנות עצמאיות" ("הארץ", 4.2.1999).

מלבד כלכלנים, אנו סבורים שיש להעסיק במשרד זה גם חוקרים בעלי רקע בתחומים נוספים כגון מדע המדינה/מדיניות ציבורית, סוציולוגיה ועבודה סוציאלית. זאת, הן כתרופה חלקית לתופעות שנסקרו למעלה, והן מן הטעם, של יצירת גוף, שניירותיו יהיו בעלי פרספקטיבה מחקרית רחבה יותר, הנדרשת בעיסוק בתקציביהם של משרדים ממשלתיים רבים, העוסקים בתחום החברתי.

מעמדו של המרכז לענייני תקציב של הכנסת ומיקומו

עם הקמת ה-CBO בקונגרס האמריקאי בשנת 1974, שאבו מתכנניו השראה מגופים קודמים, שהוקמו בו בעבר כגון ה-General Accounting Office וה-Congressional Research Office (Kates, 1989). בכנסת אין עדיין מסורת של גופים כגון אלה, אולם עלינו לציין בסיפוק את הניצנים הראשונים לשיפור עבודתה המקצועית של הכנסת החל משנת 1999, המפורטים בנספח 1, המצורף לנייר זה.

משרד התקציבים העתידי של הכנסת יכול להיות ממוקם על יד ועדת הכספים של הכנסת (בהיעדר ועדת תקציבים), אולם לדעתנו על המשרד לתת שירות לכל חברי/ות הכנסת ולא רק לוועדת הכספים או ליו"ר שלה, המייצג את האינטרסים של הקואליציה.

אנו מציעים, על כן, שהמשרד לענייני תקציב יוקם כיחידה עצמאית ליד ספריית הכנסת.

אחרית דבר

יישום המלצותינו יתרום רבות לשיפור תהליך החקיקה בתחום התקציב ואף עשוי לקדם רפורמה נוספת בתהליך קבלת ההחלטות במשרד האוצר. כן הוא עשוי לשמש דוגמה לעבודת המטה המקצועית, הנדרשת והיא להאמה לתכנון לאומי בנושאים נוספים. חוק התקציב יקבל את היחס הראוי לו כציר מרכזי בפוליטיקה ויוכל לשקף, אל נכון, את משאלותיהן של השכבות והקבוצות השונות בחברה הישראלית.

יודגש, כי הרפורמה המוצעת אינה רק מוסיפה סמכויות לכנסת, אלא אף מטילה אחריות מוגברת על חבריה, שבבואם לשנות את מעמדם מחותמת גומי לבעלי השפעה של ממש, יצטרכו להעמיק בלימוד הסוגיות שעל הפרק תוך התמודדות עם חוות דעת מקצועיות ועצמאיות של המרכז לענייני תקציב שליד הכנסת.

המצב כיום, שבו חברי/ות כנסת מהאופוזיציה ומהקואליציה גם יחד מציפים את הכנסת בשורה של הצעות חוק פרטיות בעלות השלכות תקציביות מרחיקות לכת, נובעת, לדעתנו, בין היתר מתחושת חוסר האפקטיביות של חברי/ות הכנסת בכל הקשור לתהליך אישור התקציב. מתן יתר סמכות פירושה גם הטלת יתר אחריות. הכנסתה של הכנסת למרכז הזירה הכלכלית-תקציבית הנה, אפוא, צעד ראוי הן מבחינה דמוקרטית והן מבחינה פוליטית-מעשית בחיים הציבוריים במדינת ישראל.

נספחים

נספח 1

יוזמות לרפורמה בעבודת הכנסת (א)

הצעת הרפורמה שלנו משתלבת במספר צעדים שננקטו לאחרונה, הן בכנסת והן בממשלה, המכוונים, בין השאר, להעצים את הכנסת בכלל, ואת מעמדה בתהליך עיצוב התקציב בפרט. גם ברשות המבצעת ננקטו צעדים לשיפור תהליך עיצוב התקציב.

במחצית השנייה של שנת 1999 החליט יו"ר הכנסת, אברהם בורג, להיכנס לעובי הקורה. חה"כ בורג נעזר בשירותי מומחה חיצוני, ד"ר ראובן חזן מן המחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית, שחיבר דו"ח באשר לשירותי המידע והייעוץ, שמן הראוי להעמידו לרשות הכנסת. דו"ח זה נכלל בפרסום: "רפורמה בעבודת הכנסת".

במקביל הוקמה ועדה בראשות פרופ' יצחק גלנור, לבדיקת תנאי עבודתם של חברי/ות הכנסת, שהגישה את המלצותיה במאי 2000.

שני הדו"חות נכתבו במגמה לשפר את אופן פעילות הכנסת ולהתאימו למציאות המודרנית. מטרות הרפורמה, כפי שנוסחו בדו"ח יו"ר הכנסת, הן:

1. ליצור איזון חדש בין הכנסת כרשות המחוקקת והמפקחת לבין הממשלה כרשות המבצעת.
2. לאפשר לכנסת, לוועדותיה ולחברי/ות הכנסת למלא כראוי את תפקידם כמוגדר בחוק ובתקנון.
3. לחזק בצורה משמעותית את כוחן של ועדות הכנסת.

הצעת הרפורמה בעבודת הכנסת, המתבססת על דו"ח חזן, כוללת מספר חלופות, וזאת מטעמי עלות. ברפורמה מוצע לחזק את הייעוץ המקצועי, שיועמד לרשות הכנסת על ידי הוספת יועצים משפטיים, יועצים כלכליים, רכזי מידע בוועדות הכנסת, הזמנת מחקרים ממכוני מחקר חיצוניים וייעוץ של מומחים חיצוניים בכירים וכן העסקת מתמחים של מכוני מחקר. כן כוללת התכנית הקמת ממ"מ - מרכז מידע ומחקר שבתקציב 2000 כבר הוקצו לו שלושה מיליון ש"ח. למידע, מחקר וייעוץ בוועדות הוקצו בתקציב 2000 שבעה מיליון ש"ח.

ועדת גלנור סברה, שהסכום, שהוקצה למחקר וייעוץ בוועדות, אינו מספיק. כמו כן המליצה ועדת גלנור לשפר את הסיוע, הניתן לחברי/ות הכנסת באמצעות עוזריהם הפרלמנטריים על ידי פיצול התפקיד בין עוזר/ת מנהלית לעוזר/ת מקצועי/ת, שיסייע לחבר/ת הכנסת בכל הקשור לחקיקה, להצעות לסדר היום ועוד. עוזר/ת זה יהא חייב להיות בעל/ת השכלה אקדמאית ואף הוצעו רמות שכר בהתאם לתואר האקדמי והוותק.

מעניין, עם זאת, לציין, כי בעוד ועדת גלנור יוצרת במודע תקדים בינלאומי ביצירת צי רכב צמוד לח"כים, מתוכננים העוזרים/ות המקצועיים/יות של חברי/ות הכנסת להיות עובדים ארעיים, שמסלול קידום ומשכורותיהם מוגבלים.

אנו סבורים, כי שני הדו"חות הנם צעד חשוב בכיוון הנכון. עם זאת, אם מטרתה של הרפורמה היא אכן ליצור איזון חדש בין הכנסת לממשלה, הרי ספק הוא בעינינו אם הרפורמה שהוצעה, אכן מצליחה לצמצם באופן מהותי את הפער העצום, שבין הצוותים המקצועיים, העומדים לרשות הרשות המחוקקת והרשות המבצעת ובאמצעותו את הפער ביכולת קבלת החלטות. נראה, כי הרפורמה המוצעת עונה יותר למטרה השלישית של הרפורמה: חיזוק כוחן של ועדות הכנסת וכמובן של חברי/ות הכנסת כיחידים. נראה לנו, כי טוב תעשה הכנסת אם תפעל להעסקתם של

העוזרים/ות המקצועיים/יות קבוע בשכר הולם, כך שתתאפשר בניית קאדר של יועצים/ות מקצועיים/יות מן השורה הראשונה.

יוזמות לרפורמה בעבודת הכנסת (ב) :

הצעת החוק הפרטית של חברי ועדת הכספים של הכנסת

ב17- ביולי 2000 הניחו 17 חברי ועדת הכספים של הכנסת, נציגיהן של מפלגות מכל הקשת הפוליטית המיוצגת בכנסת, הצעת חוק פרטית, שלפיה הוועדה היא שתאשר את היעדים, שתקבע הממשלה לצורך הצעת התקציב בנוגע לאינפלציה, לגירעון, לאבטלה ולשיעור הצמיחה הצפוי. האוצר, כצפוי, התנגד.

הצעה זו, אם תתקבל, לצד יישומן של החלטות ועדת רמון (ר' להלן) וכן יישום דו"ח יו"ר הכנסת באשר לייעוץ לוועדות הכנסת, תהווה מהפיכה של ממש בכל הקשור לדרך, שבה התקבל תקציב המדינה עד עתה וכן על דרך חלוקת עוגת התקציב בהמשך.

נספח 2

רפורמה ברשות המבצעת: המלצות ועדת רמון

ביוני 2000 המליצה ועדת השרים לענייני תיאום, מנהל וביקורת המדינה בראשותו של השר חיים רמון (תמ/ 54, להלן: "ועדת רמון") על שינויים בתהליך עיצוב התקציב, המלצה שזכתה בהתנגדותם המיידית של אגף התקציבים ושר האוצר (ערר שר האוצר בפני הממשלה מתאריך 14.6.2000).

בבסיס החלטה זו, הנסמכת על נייר עמדה, שהכין צוות מומחים מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה בראשות פרופ' דוד נחמיאס, ניצבת ההכרה בצורך ביישום רפורמה מקיפה בתהליך עיצוב התקציב. מטרת הרפורמה, כפי שנוסחה בנייר העמדה, שהוכן עבור ועדת השרים, הנה: "שיפור וייעול תהליך קבלת ההחלטות התקציביות בדרג הפוליטי והמקצועי ואופן ניהול התקציב. חיזוק מעמדה של הכנסת, הגברת שקיפותו של תקציב המדינה כלפי הדרג הפוליטי והציבור הרחב; חיזוק מרכיבים של סמכות ואחריות והטמעת מדדים להערכת הישגים. רפורמה מקיפה בתהליך התקצוב הלאומי תתרום לצמיחה כלכלית מתמשכת ולייעול השירותים לאזרחי המדינה" (עמ' 7).

ועדת רמון המליצה על הרפורמה בהצביעה על מספר בעיות מרכזיות בתהליך עיצוב התקציב הלאומי בישראל והן:

- א. דיון בלתי ממצה בקביעת סדרי עדיפויות לאומיים בממשלה ובכנסת.
- ב. דומיננטיות הדרג המקצועי בקביעת יעדי התקציב ומבנהו וזאת אף בהשוואה לשרים ולמנכ"לי משרדם, ולא כל שכן לחברות הכנסת.
- ג. פער בין סמכות ואחריות בקרב הדרג הבכיר במשרדי הממשלה: למנכ"לים אחריות רבה לצד סמכות מועטה ולשרים סמכויות רחבות ללא הגדרת אחריות ברורה.
- ד. היעדר הערכה של תפוקות בהקצאת משאבים וחישוב יעילותם של פרויקטים ציבוריים.
- ה. סרבול והיעדר שקיפות במבנה התקציב כמפורט בספרי התקציב. (ועדת רמון, החלטה תמ / 54, יוני 2000, עמ' 8).

הוועדה המליצה כדלקמן:

- א. החל משנת 2001 הדיונים בממשלה על תקציב המדינה יחלו בראשית כל שנה ולא יאוחר מ-1 באפריל.
- ב. הממשלה תדון בחלופות אחדות של התקציב.
- ג. תונהג בהדרגה רפורמה בתהליך התקצוב, שתהיה מלווה בהערכה ובבחינה מתמדת כדי לעקוב אחר השפעותיה ומידת יישום מטרותיה. במסגרת הרפורמה ייבחרו ארבעה משרדים, שבהם יינתן לכל משרד חופש פעולה הן בקביעת שיא כוח-האדם והן במערכת השכר, כך שעשרה אחוזים מכלל מצבת כוח האדם והתקציב ייקבעו על פי הגדרת מטרותיו של המשרד בגמישות מרבית.

ד. תקציב המדינה כולו יוכן כתקציב תפוקות. יוקטן מספר סעיפי התקציב, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הפיתוח, ויוגדרו מטרותיו ותפוקותיו.

ה. "חוק ההסדרים" יחזור למתכונתו מ-1985 ויכלול סעיפים מעטים והכרחיים בלבד.

אין ספק, כי המלצות ועדת רמון הן בבחינת צעד משמעותי בתהליך עיצוב התקציב הלאומי. יצוין, עם זאת, כי שר האוצר, אברהם (בייגה) שוחט, הזדרז להציג התנגדות נחרצת להמלצות הוועדה.

מקורות

- דרי, דוד ועמנואל שרון. 1994. כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה. תל-אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- הוועדה הציבורית לבדיקת תנאי עבודתם של חברי הכנסת - דין וחשבון (ועדת גל-נור). 2000. ירושלים.
- החלטה מס' תמ54/ של ועדת שרים לענייני תיאום, מנהל וביקורת המדינה מתאריך 4 ביוני 2000 בצירוף נייר עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- זילברפרב, בן ציון ואח'. 2000. התשתית המוסדית למדיניות פיסקלית. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, הכנס הכלכלי השנתי קיסריה 2000. יוני.
- נחמיאס, דוד, מרל-דנון-קרמזין ואלון יראוני. 1997. לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. נייר עמדה מס' 5.
- נחמיאס, דוד ואלונה נורי. 1997. עקרונות לניהול ולתקצוב על פי תפוקות במגזר הציבורי. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. נייר עמדה מספר 2.
- נחמיאס, דוד, ירון אזרחי, אשר אריאן, מרדכי קרמניצר ואח'. 1999. 100 הימים הראשונים - המלצות לרפורמות מבניות ברשות המחוקקת, בשירות הציבורי ובשלטון המקומי. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. נייר עמדה מס' 14.
- נחמיאס, דוד וערן קליין. 1999. חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. נייר עמדה מס' 17.
- רובינשטיין, אמנון וברק מדינה. 1996. המשפט הקונסטיטוציוני בישראל (מהדורה 5). תל אביב: שוקן.
- רפורמה בעבודת הכנסת, שלב א' - מידע, מחקר וייעוץ בוועדות הכנסת. טיוטא מספר 1. 1999. ירושלים: לשכת יושב ראש הכנסת.

"About CBO - CBO's Major Responsibilities", from the CBO website (<http://www.cbo.gov/respon.cfm>).

Gattermann, Hans H. 1988. *Aufgaben und Arbeitsstil des Finanzausschusses*. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Hotline W.

Kates, Nancy D. 1989. *Starting from Scratch: Alice Rivlin and the Congressional Budget Office* (A). Cambridge, Mass.: The John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Krafchik, Warren, and Joachim Wehner, 1998. *The Role of Parliament in the Budget Process*. Idasa: Budget Information Service, Cape Town, South Africa.

Katzenelson, Ira and Kenneth Prewitt. 1979. "Constitutionalism, Class and the Limits of Choice in U.S. Foreign Policy". In Fagen, Richard (ed.), *Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations*. Stanford: Stanford University Press.

Schick, Rupert and Gerhard Hahn. 1995. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*. Bonn: Deutscher Bundestag,

Schick, Rupert and Wolfgang Zeh. 1999. *So Arbeitet Der Deutscher Bundestag - Organisation Und Arbeitsweise Die Gesetzgebung Des Bundes*. Rheinbreitbach: Neue Verlag Anstalt. (13. Auflage).

The Congressional Budget Process - An Explanation - Committee on the Budget of the United States Senate, Washington, 1996.

The House of Commons Library Department. 1998. House of Commons Information Office: No. 50.

The Riksdag at Work, [http:// www/riksdagen.se/faktabl/f18_budg_en.htm](http://www/riksdagen.se/faktabl/f18_budg_en.htm)