



גיבוש תקציב המדינה בישראל

כללים פיסקאליים, תהליך התקצוב וחוק ההסדרים



ירושלים, אדר תשס"ט
מרץ 2009

הקדמה

תקציב המדינה הנו מסמך התכנון המרכזי של הממשלה, אשר על בסיסו היא ממלאת את תפקידה בהקצאת המשאבים הציבוריים, בייצוב המשק ובחלוקת ההכנסות. לפיכך, תהליך התקצוב אמור לאפשר לממשלה לגבש נכונה את סדר העדיפויות שלה, וליישמו במסגרת מגבלת המקורות. בניית התקציב ואישורו בממשלה ובכנסת הנו תהליך ארוך מורכב, אשר ניתן לחלקו למקטעים הבאים:

1. **קביעת מסגרות התקציב**, קרי סך ההוצאה התקציבית, תחזית הכנסות המדינה, והגירעון הנגזר. פן מרכזי לצורך זה הוא ההסתמכות על **יעדים וכללים פיסקאליים**, ובפרט מגבלת הגירעון ומגבלת הגידול בהוצאה התקציבית.
2. **תהליך קבלת החלטות תקציביות**, הכולל הן את התהליך המובנה של גיבוש התקציב ואישורו בממשלה ובכנסת, והן את רצף ההחלטות התקציביות המתקבלות לאורך השנה שלא בעת העברת התקציב, ע"י הממשלה, הכנסת, ובתי המשפט, אשר יכולה כאן התהליך הלא מובנה.
3. **חוק ההסדרים**, המובא ביחד עם הצעת התקציב והמאושר כחלק בלתי נפרד ממנו, כולל רפורמות והתאמות תקציביות רבות אשר בחלקן מצריכות חקיקה, ובחלקן רק החלטות ממשלה. אופיו המיוחד של הליך זה מקנה לו עוצמה רבה, אך גם חשף אותו בשנים האחרונות לביקורת נוקבת.

לכל אחד מרכיבים אלה השפעה גדולה על היכולת של הממשלה והכנסת למלא את תפקידם כראוי, קרי להקצות באופן מושכל ואחראי את משאבי המדינה על פני צרכים מתחרים. יתרה מזאת, **האופן** שבו נעשה תהליך התקצוב משליך גם על היחסים בין זרועות השלטון השונות, על טיב המשילות בכללותה, ועל מידת האמון הציבורי לו זוכה המערכת השלטונית.

לאחר ה"עשור האבוד" ושיאו בהיפר-אינפלציה של שנות השמונים המוקדמות, הממשלה הנהיגה משטר פיסקאלי אחראי וממושמע, אשר הקנה למשרד האוצר שליטה אפקטיבית על מצרפי התקציב כמו גם על הרכבו. חוק ההסדרים, אשר ראשיתו בתכנית החירום של 1985, הוסיף גם כלי יעיל ביותר להעברת מספר רב של רפורמות מבניות הכרחיות. אין ספק שתהליך התקצוב כפי שהתגבש מאז 1985 על שלושת המקטעים שתוארו דלעיל, תרם תרומה מכרעת לא רק להבראת המשק ולהשלטת משמעת פיסקאלית, אלא גם להצעת המשק לעבר כלכלת שוק פתוחה ומשגשגת.

אולם, חלק מהתהליכים שנתלו להישגים אלה, הרעו בלא משים את היחסים בין הממשלה לכנסת, החלישו את משרדי הוצאה, ופגעו ביכולת המשילות ובאמון הציבור במוסדות השלטון. לאורך זמן מצב זה בעייתי ולא יציב, ובנוסף אף המשמעת התקציבית עלולה להתערער כתוצאה מלחצים פוליטיים וציבוריים פרי אותן תופעות לוואי שליליות. כמו כן, השינויים המהירים בכלכלה מצריכים אף הם הערכה מחדש של תהליך התקצוב; כך לדוגמא, מה שהיה נכון בעת שהממשלה היוותה מעל ל-50% של התוצר והמס השולי הגיעה ל-60% ויותר, אינו בהכרח נכון למשק שהגיע בהקשרים אלה לנורמות הנהוגות במדינות ה-OECD.

האתגרים הללו, בחלקם הגדול, אינם ייחודיים לישראל. בעשרים השנים האחרונות אימצו מדינות מערביות רבות מהלכים משמעותיים לשיפור תהליך התקצוב הציבורי, דבר שהעמיד בסיס איתן לצמיחה כלכלית ארוכת טווח. על רקע המשבר הכלכלי הנוכחי מתחדד עוד יותר הצורך לבחון מחדש את המסגרות התקציביות ולשדרג את תהליכי הקצאת המשאבים, הן בישראל ובעולם כולו. דברים ברוח זו הודגשו בהמלצות קרן המטבע העולמית מתחילת השנה.

מסמך מדיניות זה מסכם בתמציתיות שלוש עבודות מחקר שנעשו במועצה הלאומית לכלכלה במהלך השנה האחרונה ופורסמו בהמשך. הראשונה מתמקדת בכללים פיסקאליים, כאשר נקודת המוצא היא שעל ישראל לחתור באופן עקבי ומפורש ליעד מרכזי של השגת **יחס חוב/תוצר של 60%** תוך כעשור, מבלי לפגוע ביכולתה לספק שירותים ציבוריים ברמה נאותה. לצורך זה מוצע כלל פיסקאלי אשר קובע את תקרת ההוצאה כל שנה ושנה בהתאם למרחק מהיעד האמור, ולסביבת הצמיחה של המשק: ככל שהיחס חוב/תוצר בפועל מתקרב ליעד כך התקרה הנה פחות מרסנת, וכך גם ככל שהצמיחה מהירה יותר. כמו כן מוצע יעד גירעון של 1%, אך על פני מחזור העסקים. דווקא בימי משבר אלה ברור כי דרושים כללים פיסקאליים מעין אלה, שהרי השנה הגירעון בפועל יחרוג בהרבה מהתוואי הנהוג, אבל אימוץ הכללים האלה יאותת באופן ברור שאנו נחזור למשמעת פיסקאלית בת קיימא בחלוף המשבר.

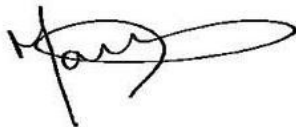
העבודה השנייה דנה בתהליך התקצוב על שני חלקיו, קרי התהליך המובנה והלא מובנה. הדגש הושם דווקא על השני, שכן התהליך המובנה זכה זה מכבר להתעניינות רבה, וההצעות לשיפור ישנן למכביר. לעומת זאת, התהליך האחר, אשר במהלכו מתקבלות החלטות תקציביות משמעותיות ביותר המטילות נטל כבד על העתיד, מבלי שאלו נבחנו אל מול מגבלת תקציבית מפורשת וגם לא כנגד חלופות, כמעט ולא נחקר על אף חשיבותו הרבה. אנו מציעים בהקשר זה שורה של שינויים פרוצדוראליים, האמורים למנוע הצטברות של התחייבויות תקציביות עצומות מימדים ("טייס אוטומטי") ולאפשר דיון ממושם וסדור של הצעות מעין אלה.

מאז 1985 חוק ההסדרים התגלה ככלי יעיל ביותר לקידום רפורמות, אבל אותם מאפיינים של החוק המבטיחים את האפקטיביות שלו מזינים גם את הביקורת הנוקבת עליו מגורמים שלטוניים אחרים, וגם מהציבור הרחב. עבודת המחקר השלישית יורדת לעומקו של חוק זה, בוחנת באילו מקרים השימוש בחוק מוצדק, וחותרת למצוא את דרך המלך בין שימור הכלי על מעלותיו לבין כיבוד נורמות דמוקרטיות, ובכלל זה האפשרות לקיים דיון ציבורי נרחב והליכי חקיקה סבירים. אנו מעלים הצעות לפיצול חוק ההסדרים לחלק ראשון הדן ברפורמות, וחלק שני המכיל התאמות תקציביות, וכמו כן מציעים להגביל את היקפם.

עבודות המחקר רוכזו על ידי שלושה מכלכלני המועצה: אורי גבאי עסק בכללים פיסקאליים, שמואל אברמזון בתהליך התקצוב, וגדי פרנק בחוק ההסדרים. תודתנו העמוקה להם, אשר השקיעו מאמץ רב וממושך כדי להעמיק בסוגיות מורכבות אלו, וזאת כאשר רק האמת המקצועית עומדת כנר לרגליהם, ולא לחצי השעה. הם נעזרו בגורמים רבים בתוך הממשלה ומחוצה לה, בעיקר במשרד האוצר ובבנק ישראל. הנושא של כללים פיסקאליים זכה לדיון נרחב עוד לפני כשנה, בשיתוף עם מנכ"ל משרד האוצר, אגף התקציבים ומחלקת המחקר של בנק ישראל. אין ספק שליבון הנושא אז תרם רבות לגיבוש ההשקפה שמוצגת כאן.

בשעה זאת בה נכנסת לתפקידה ממשלה חדשה, אשר צריכה להתמודד עם משבר כלכלי מהחמורים שידע העולם ב-100 השנים האחרונות, יש חשיבות יתרה לשיח מקצועי נוקב וחסר פניות בסוגיות מרכזיות של המדיניות הכלכלית. אחד מתפקידיה המרכזיים של המועצה הלאומית לכלכלה הנו לעורר ולהזין דיון כזה כדי שהשיקולים והניתוחים המקצועיים יהיו לעיני כל בעת שקובעי המדיניות יגבשו את החלטותיהם.

פרופ' מנואל טרכטנברג
ראש המועצה הלאומית לכלכלה



1. מתווה פיסקאלי

כללים פיסקאליים הנם מגבלות שהממשלה מאמצת וכופה על עצמה בניהול המדיניות התקציבית, לשם השגת יעדים מקרו-כלכליים ארוכי טווח. בישראל נהוגים כיום שני כללים כאלה: **תקרת גירעון**, הקובעת כי הגירעון התקציבי לא יעלה מעל לאחוז מסוים של התוצר, ו**מגבלת הוצאה** הקובעת את התוספת המותרת להוצאה התקציבית בין שנה לשנה, במונחי אחוזי גידול של התקציב. תקרת הגירעון עומדת כיום על 1% תוצר, בעוד שמגבלת ההוצאה קבועה ברמה של 1.7%¹.

פרק זה מציג מתווה פיסקאלי חדש המבוסס על **יעדים פיסקאליים** מפורשים ארוכי טווח. המתווה כולל נוסחה פשוטה שתקבע כל שנה את מגבלת ההוצאה, בהתבסס על סביבת הצמיחה של המשק ועל המרחק מהיעדים הפיסקאליים שייקבעו.² בנוסף נכללת במתווה מגבלת גירעון לא אבסולוטית אלא **על פני מחזור העסקים**, כפי שנחוג במדינות רבות בעולם. הכללים המוצעים מהווים שיטה עקבית ובעלת רציונל שקוף, המתאימה את עצמה לתנאים משתנים בדרך אל היעד המוסכם. זאת כנגד הכללים הנהוגים כיום, אשר אפשר לראותם כקביעות שרירותיות ונוקשות החשופים בשל כך לביקורת עניינית או זרה, והמזמינים ביתר שאת לחצים פוליטיים לפריצתם.

ממשלת ישראל הפגינה בשנים האחרונות אחריות פיסקאלית ראויה לציון, אשר הניבה הישגים מרשימים בצמצום גירעונות, הורדת חלקה של הממשלה בתוצר, הורדת נטל

¹ כללים אלה באו לידי ביטוי לאחרונה בגיבוש תקציב 2009 ואישורו בממשלה באוגוסט 2008, ערב המשבר הכלכלי הנוכחי.

² שימוש ב**נוסחאות**, ברמות קשיחות שונות, לקביעת כללים פיסקאליים נעשה מקובל יותר בעולם. ראה לדוגמה, כלל ההוצאה של שוויץ וההמלצה של ה-IMF לישראל לאמץ כלל דומה: Debrun, Epstein & Symansky (2008).

המס והקטנת היחס חוב/תוצר. ההיצמדות הנחושה לכללים פיסקאליים ברורים היו ללא ספק גורם מרכזי בביצור המשמעת התקציבית, אשר הביאה להתכנסות לסטנדרטים בינלאומיים במרבית המשתנים הפיסקאליים, כפי שניתן לראות בלוח 1.1. הפרמטר היחיד שנותר חריג הוא היחס חוב/תוצר, אשר אמנם ירד משמעותית אך נותר עדיין גבוה מאוד ביחס למדינות ה-OECD, ואשר מהווה איום ממשי שמצריך מענה יעיל.

לוח 1.1: אינדיקטורים פיסקאליים, ממוצע OECD וישראל, 2008

מדינות יחוס**	ממוצע OECD	ישראל	
52.7%	57.0%	78.3%	יחס חוב-תוצר
44.9%	42.6%	43.4%	יחס הוצאות-תוצר
39.7%	35.9%	36.8%	יחס נטל המס-תוצר*

מקור: OECD, משרד האוצר

* הנתונים עבור 2006. יש לציין שנטל המס בתוצר בישראל עמד בשנת 2008 על כ-34%.

** מדינות הדומות לישראל בגודל האוכלוסייה, ובעלות תמ"ג לנפש (מתוקן לכוח הקניה) ברמות גבוהות מישראל. המדינות הן: יוון, ניו-זילנד, בלגיה, שבדיה, פינלנד, אוסטרליה, שווייץ, דנמרק ואירלנד.

הצורך בכללים פיסקאליים חדשים נובע מכמה גורמים:³ ראשית, מההכרח להתמקד באופן חד וברור בהשגת היעד של הורדת היחס חוב-תוצר תוך פרק זמן מוגדר, גם כאשר התנאים המשקיים משתנים. שנית, כדי לשפר את היכולת להדוף מבעוד מועד את הלחצים הגוברים לפריצת הכללים הקיימים באופן לא מבוקר, שעלולה להביא לאובדן האמינות הפיסקאלית שנרכשה בעמל רב; ולבסוף, כדי להבטיח שהשגת היעד חוב/תוצר לא תיעשה על חשבון היכולת לספק רמת שירותים ציבוריים נאותה, כפי שנראה בהמשך.

³ להבנה שמשטר הכללים הנוכחי מיצה את עצמו הייתה שותפה גם קרן המטבע הבינלאומית שהציעה לישראל לאמץ כללים חדשים ואף טענה שהמסגרת הנוכחית איננה ישימה עוד בטווח הארוך, ראה: Debrun, Epstein & Symansky (2008)

1.1 יעדים פיסקאליים

המשימה הראשונה בתכנון המתווה הפיסקאלי החדש הנה קביעת יעדים ארוכי טווח, אשר אליהם תכוון המדיניות ולפיהם יבחנו ביצועיה. כאמור, קיימת הסכמה רחבה שהיעד המרכזי למדינת ישראל צריך להיות הורדת היחס החוב-תוצר לסטנדרטים של המדינות המפותחות. המשבר הנוכחי, אשר בין היתר גרם לירידה תלולה בהכנסות ממיסים, ועל כן להיווצרות גירעון תקציבי גדול שלא קל לממנו, ממחיש ביתר שאת את החשיבות של יעד כזה. היעד המפורש שאנו מציעים הוא התכנסות ליחס חוב תוצר של 60% בתוך כעשר שנים. יעד זה, המשמש כעוגן למדינות רבות, נגזר מכללי אמנת מסטריכט; יתרה מזאת, לוח 1.1 מראה כי הממוצע של היחס חוב-תוצר במדינות ה-OECD היה ב-2008 מעט נמוך מ-60%. קרוב לוודאי שבעקבות המשבר הנוכחי הגירעונות הגדולים יביאו לגידול חד ביחס חוב תוצר של מדינות רבות, אך יש להניח שבחלוף המשבר אחד מיעדי המדיניות של ארצות ה-OECD יהיה לחזור במהרה לאיתנות פיסקאלית ופרט ליחס חוב תוצר נמוך יותר. אם וכאשר נצליח להשיג את היעד של 60% כי אז אפשר יהיה להציב יעד חדש, נמוך יותר, שכן בהינתן המצב הגיאו-פוליטי של מדינת ישראל והסיכונים שמתלווים לכך, מתבקש יחס חוב-תוצר נמוך מהממוצע של מדינות נטולות סיכונים כאלה.

כפי שננהג כאן, ניתן להסתפק ביעד אחד בלבד של הורדת היחס חוב-תוצר, כאשר פרק הזמן להשגתו יכתיב במידה רבה את הגדלים הפיסקאליים האחרים. אולם, ניתן גם לקבוע יעד נוסף: את המשקל הרצוי של הוצאות הממשלה בתוצר ("גודל הממשלה בתוצר"), או לחילופין את נטל המס הרצוי.⁴ אם לקבוע יעד נוסף עדיף לדעתנו את גודל הממשלה הרצוי, המשקף את רמת השירותים הציבוריים שברצון הממשלה לספק לאזרחיה, וממנו לגזור את נטל המס המתחייב. ברור כי קיים מתח ("trade off") בין השגת יעד חוב-תוצר לבין הבטחת גודל ממשלה מסוים. כך לדוגמה צמצום חריף של הסקטור הציבורי יחיש אמנם את הורדת היחס חוב-תוצר לעבר היעד, אך מאידך יפגע ביכולתה של הממשלה לספק בכמות ובאיכות מספקת את השירותים הציבוריים להם היא מחויבת, לרבות חינוך, ביטחון, בריאות, רווחה וכדומה.

⁴ זאת משום שהגירעון הנגזר מיעד החוב קובע ממילא את ההפרש בין שני גדלים אלה. להמחשה נחשוב על קביעת יעד חוב-תוצר שממנו נגזר תוואי של אפס גירעון (איזון תקציבי). ברור כי במקרה זה סך הוצאות הממשלה, בטווח הארוך, צריך להיות זהה לסך ההכנסות ממיסים, ולכן לא ניתן לקבוע יעד לאחד מבלי לקבוע יעד זהה לשני.

מציאת נקודת האיזון בין שני היעדים האלה הנו אחד הנושאים החשובים שיש לברר בשיח ציבורי נוקב בחברה דמוקרטית, ובלבד שזה יעשה במידת האחריות הנדרשת. המתווה הפיסקאלי שיוצג להלן מתבסס כאמור על השגת יעד יחיד של יחס חוב תוצר, זאת הן מכיוון שבשלב זה הורדת משקל החוב הנו כורח כלכלי דומיננטי, וכיוון שחשוב ליצור קונסנסוס רחב על הכללים המוצעים.

1.2 כללים פיסקאליים

לאחר ניסוח היעד יש להגדיר את כלי המדיניות שיביאו למימושו, גם בסביבה כלכלית משתנה. עקרונית, קביעת תקרת גירעון אמורה להיות הכלי המרכזי להפחתת היחס חוב-תוצר, שכן תוואי החוב נקבע על ידי תוואי הגירעון. אולם, הניסיון המצטבר בארץ ובעולם מראה כי כלי המדיניות היעיל ביותר להשגת יעדים פיסקאליים הנו קביעת מגבלה שנתית על הגידול בהוצאה התקציבית, המשולבת עם יעד גירעון. זאת כיוון שכל עוד שעל צד ההוצאות יש לממשלה שליטה כמעט מלאה, הגירעון נקבע גם ע"י גביית המסים, התלויה בכל תקופה ותקופה בין היתר בכוחות כלכליים שאין עליהם שליטה ממשית.

1.2.1 מגבלת ההוצאה

נקודת המוצא בקביעת תקרת ההוצאה הנה שבמצב העמיד (ה- "steady state")⁵, שיעור הגידול של ההוצאה הממשלתית צריך להיות זהה לשיעור הגידול הממוצע של התוצר. זאת, כיוון שכך ישמר לאורך זמן הגודל הרצוי של הממשלה, קרי, אספקת שירותים ציבוריים בשיעור ובאיכות הנדרשים.⁶ אם לחילופין הגידול בהוצאות הממשלה יהיה באופן שיטתי נמוך מהצמיחה, אזי נחוות ירידה מתמשכת, מעבר לרצוי, בגודל הממשלה בתוצר. אולם, כל עוד שהיחס חוב-תוצר גבוה מהרצוי, יש לרסן את שיעור הגידול בהוצאה התקציבית, בפרט מתחת לשיעור הצמיחה. כך נוכל לשמור על גירעונות נמוכים מספיק בכדי לצמצם את יחס החוב לתוצר, באופן שיאפשר להגיע ליעד החוב הרצוי. לכן, אנו מגדירים **מקדם ריסון** שמגביל את ההוצאה התקציבית, בהתאם למרחק מיעד החוב: ככל שמתקרבים ליעד ניתן לרסן פחות.

⁵ המצב העמיד כולל הגעה ליחס חוב תוצר ולמשקל ממשלה בתוצר רצויים, וכמו כן למערכת מס העקבית עם אלה לאורך זמן.

⁶ שמירה על משקל ממשלה קבוע מחייבת ששיעור הגידול של המונה – הגידול בהוצאה – יהיה זהה לשיעור הגידול של המכנה – שיעור צמיחת התוצר.

השיקול השני הוא הקשירה של הכלל הפיסקאלי לצמיחה של המשק: כעיקרון ככל שהמשק צומח מהר יותר היינו רוצים להתיר יותר את הרסן התקציבי, אבל מאידך אם נתבסס לצורך זה על הצמיחה השוטפת הדבר יביא למדיניות פרו-מחזורית, קרי, להחרפת התנודתיות המקרו כלכלית, מדיניות שהנה כמובן לא רצויה.⁷ מהעבר השני התעלמות מהשינויים שחלים לאורך זמן בשיעור הצמיחה של המשק עלול להפוך את הכלל ללא רלוונטי. מכאן שמוצע כאן להתייחס במסגרת הכלל הפיסקאלי ל**סביבת הצמיחה במשק**, הלוקח בחשבון הן את פוטנציאל הצמיחה ארוך הטווח של המשק, והן את שיעורי הצמיחה של הטווח הקצר.

הכלל הפיסקאלי המוצע, הקובע את שיעור הגידול של ההוצאה התקציבית מדי שנה, יחושב על ידי המכפלה של מקדם הריסון (שמייצג את המרחק מהיעד חוב-תוצר), בסביבת הצמיחה של המשק:

$$\text{סביבת הצמיחה} \times \text{מקדם הריסון} = \text{שיעור הגידול בהוצאה}$$

מצידו, מקדם הריסון ייקבע כל שנה על ידי הנוסחה:

$$(\text{ההפרש באחוזים מיעד החוב} - 1) = \text{מקדם הריסון}$$

לדוגמה, אם בשנה מסוימת ההפרש באחוזים בין יחס החוב תוצר ליעד החוב עומד על 40%, מקדם הריסון לאותה שנה יהיה 0.6. כאשר יחס החוב תוצר **שווה** ליעד החוב מקדם הריסון הוא 1, כלומר שיעור הגידול בהוצאה זהה לסביבת הצמיחה של המשק. מאידך, ככל שהמרחק בין יחס החוב בפועל לבין היעד גדול יותר, כך יהיה מקדם הריסון קטן יותר, ועל כן ריסון ההוצאה התקציבית יהיה מחמיר יותר.

כעת לחישוב סביבת הצמיחה: כאמור, ברור כי יש לקחת בחשבון לצורך זה הן את פוטנציאל הצמיחה ארוך הטווח של המשק, והן את שיעורי הצמיחה של הטווח הקצר. השאלה היא איזה משקל לתת לממוצע הצמיחה הארוך טווח שהנו מן הסתם מרוחק יותר בזמן, לעומת הצמיחה בשנים האחרונות, הנתונות יותר לתנודתיות אך היכולות

⁷ מדיניות פרו-מחזורית פירושה שבתקופות של מיתון הממשלה מצמצמת את פעילותה ועל ידי כך תורמת להאטה, ומנגד בעת צמיחה הממשלה מגדילה הוצאות ויוצרת לחצים אינפלציוניים.

לשקף גם שינויי מגמה. המדד המוצע כאן הנו הממוצע הפשוט בין שיעור הצמיחה הממוצעת בעשר השנים האחרונות, לבין הצמיחה קצרת הטווח המחושבת על ידי ממוצע הצמיחה בשנה הנוכחית ובשנה שקדמה לה. כלומר,

$$\text{ממוצע הצמיחה בעשר השנים האחרונות} + \frac{\text{ממוצע הצמיחה בשנה ובשנה שעברה}}{2} = \text{סביבת הצמיחה}$$

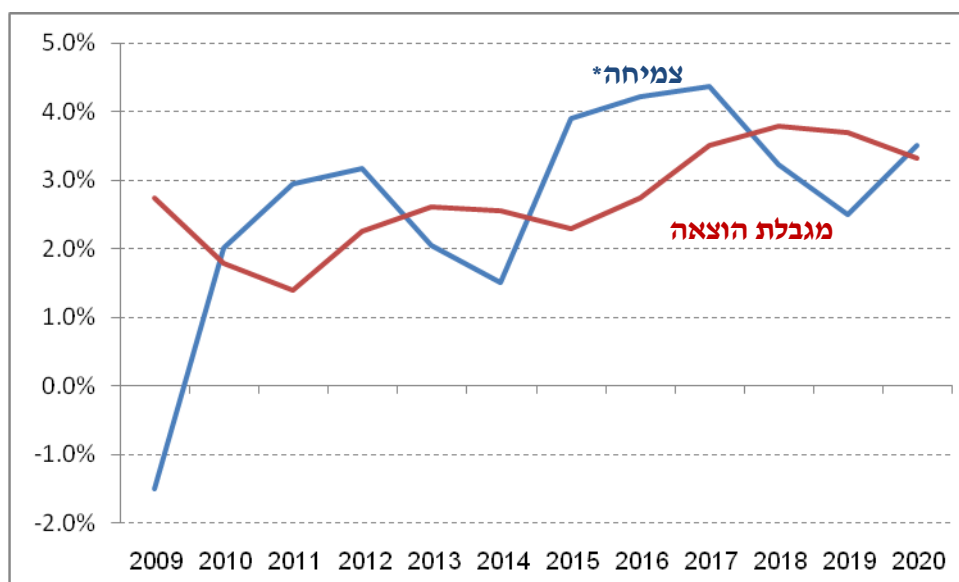
לשם המחשה נציג את החישוב של מגבלת ההוצאה לשנת התקציב 2009, בהתבסס על המידע שהיה זמין באפריל 2008. יחס החוב תוצר בשנת 2007 עמד על 81%, ועל כן ההפרש באחוזים מהיעד חוב-תוצר של 60% הנו $0.67 = (81-60)/60$, ומקדם הריסון הנו: $0.33 = 1 - 0.67$. שיעורי הצמיחה עמדו על 4.0% ו 5.4% עבור שנת 2008 ו 2007 בהתאמה, וממוצע הצמיחה של עשר השנים האחרונות עמד על 3.8%. לפיכך, סביבת הצמיחה עמדה על 4.2%, ומגבלת ההוצאה ל-2009 היא:

$$\text{שיעור הגידול בהוצאה: } 2.8\% = 0.67\% \times 4.2\%$$

כלומר, תקרת ההוצאה לשנת 2009 הייתה נקבעת ל-2.8%. לשם חידוד, שימוש בנוסחה לחישוב מגבלת ההוצאה עבור שנת 2010 יסתכם בתקרת הוצאה נמוכה יותר, שכן הצמיחה בשנת 2009 צפויה להיות שלילית. בהנחה ששיעור הצמיחה ב-2009 צפוי להיות מינוס 1.5%, הרי שסביבת הצמיחה תעמוד על 2.5%, בעוד שמקדם הריסון יעמוד על 0.7 - כתוצאה מכך שבשנת 2008 יחס החוב תוצר היה 78%. תקרת ההוצאה, שנקבעת כאמור על ידי המכפלה של שני גורמים אלה תעמוד לפיכך על 1.8%.

תרשים 1.1 (בעמוד הבא) ממחיש את הפעולה האנטי-מחזורית המובנית בכלל המוצע: ההסתמכות על סביבת הצמיחה כפי שהוגדרה, גורמת לכך שהשינויים השנתיים במגבלת ההוצאה יהיו מתונים יחסית. זאת גם במצב בו ישנם שינויים שנתיים חריפים בצמיחה. עובדה זו מאפשרת לתקציב לפעול בניגוד למגמת השינוי בצמיחה ובכך לסייע למשק להיחלץ מהאטה, או לחילופין להקטין לחצים אינפלציוניים במקרה של האצה בצמיחה.

תרשים 1.1: האופי האנטי מחזורי של הכלל הפיסקאלי – תרחיש לדוגמה



* תוואי צמיחה היפותטי

1.2.2 מגבלת גירעון "על פני מחזור העסקים"

בניגוד לאופי האנטי מחזורי של מגבלת ההוצאה המוצעת, מגבלת הגירעון הנוכחית הינה פרו-מחזורית באופן מובהק. בפרט היא מחייבת קיצוץ הוצאות או הגדלת מסים בתקופה בה, בשל צמיחה נמוכה, הגירעון צפוי להיות גבוה.⁸ הגירעון ב-2009, הצפוי לעלות באופן ניכר מעל לתקרת ה-1% הקבועה בחוק, הוא דוגמה מוחשית לכך. כך, לקראת אישור תקציב 2009 יידרש שינוי של כלל הגירעון בחקיקה, או לחילופין קיצוץ נרחב בתקציב, פעולה פרו-מחזורית מובהקת ולא סבירה. כמו כן, כמעט ואין אפשרות לדייק בתחזית הגירעון, ועל כן אם נרצה לאכוף אמיתית את התקרה נכניס הטיה שיטתית כלפי מטה בהוצאה הממשלתית.⁹

בשנים האחרונות, מגבלה הגרעון לא הייתה אפקטיבית בשל הצמיחה המהירה, אולם, כאשר הגירעון הופך למגבלה רלוונטית, נחשפות בעיות אלו ביתר שאת. אימוץ מגבלת גירעון "על פני מחזור העסקים" (over the business cycle) הנו פתרון מקובל בקרב

⁸ אחד הביטויים של צמיחה נמוכה בפעילות המשקית היא ירידה בגביית המסים. מכיוון שהגירעון מוגדר כהכנסות פחות הוצאות גירעונות נוטים לגדול בתקופת מיתון ולקטון בתקופות צמיחה.

⁹ זאת כיוון שמדובר בתקרה, ועל כן מראש אין סימטריה בטעות: אם הגירעון קטן מהתקרה הדבר לא גורר סנקציה, כל עוד שאם הוא גדול מהתקרה המשמעות היא עבירה על חוק התקציב.

המדינות המפותחות, לשתי הבעיות האמורות.¹⁰ על כן מוצע כאן להחליף את תקרת הגירעון השנתית ביעד גירעון שיש לשאוף אליו כממוצע שנתי, ושאינו נאכף כל שנה ושנה. כלומר, בשנות גאות הגירעון המתוכנן יהיה נמוך מיעד הגירעון, ואף עשוי ליצור עודף תקציבי, כל עוד שבשנות שפל ניתן יהיה לאפשר לגירעון לגדול ולשמש כ"מייצב אוטומטי". לא קל לתכנן נכונה תוואי גירעון כזה, משום שזה דורש הערכה של המיקום הנוכחי של המשק במחזור העסקים, אולם זהו אתגר שמדינות רבות לוקחות על עצמן מתוך הבנה שכלל כזה נכון יותר מבחינה כלכלית.

יתרון נוסף של יעד גרעון על פני מחזור העסקים הוא שזה מחייב תכנון טוב יותר של מערכת המסים בצורה שתהיה עקבית עם תוואי ההוצאות הצפוי ועם יעד הגירעון. זאת בניגוד להחלטות המתקבלות כיום בנוגע למדיניות המס, אשר אינן לוקחות בחשבון בצורה מפורשת את ההשלכות על יתר הגדלים הפיסקאליים.

לסיכום, מוצע כאן לשמור על יעד גירעון של 1% אולם לנסחו ככלל על פני מחזור העסקים. בהמשך יש לשקול לעדכן את הכלל ליעד שאפתני יותר: איזון תקציבי על פני מחזור העסקים.

¹⁰ לדוגמה, כלל הגירעון באמנת הצמיחה והייצוב של האיחוד האירופי מכתוב למדינות האיחוד קרבה לאיזון או עודף תקציבי על פני מחזור העסקים. בריטניה וגרמניה אימצו את "כלל הזהב" הקובע שמותר לממשלה ללוות רק לצרכי השקעה. גם כלל זה מתייחס למחזור העסקים ואינו מגבילה שנתית.

2. קבלת החלטות תקציביות – "תהליך התקצוב"

תהליך גיבושו של תקציב המדינה כולל שני רבדים עיקריים: הראשון נוגע לקביעת מסגרת התקציב והקצאתו בין המשרדים השונים, השני להקצאת תקציב כל אחד ממשרדי הממשלה לתכניותיו הפרטניות. אנו נעסוק כאן ברובד הראשון - השני דורש דיון נפרד.¹¹ תהליך התקצוב הנהוג בישראל והמתקיים מדי שנה, החל מגיבוש הצעת התקציב במשרד האוצר באביב וכלה באישורו בכנסת בסוף השנה הקלנדארית, כרוך בסדרה של מהלכים סדורים ומוגדרים היטב, אשר מהווים את מה שנכנה להלן **התהליך המובנה**. תהליך זה כולל הן את קביעת מסגרת התקציב, על בסיס כללים פיסקאליים מחד ותחזיות לצמיחת התוצר ולהכנסות ממסים מאידך, והן את הקצאתו למשרדי הממשלה השונים לפי סדרי העדיפויות של הממשלה.

בנוסף לתהליך המובנה, ולא פחות חשוב מכך, מתקיים על פני השנה תהליך מתמשך של קבלת החלטות בעלות השלכות תקציביות (להלן – **התהליך הלא מובנה**), הדורש אף הוא בחינה מעמיקה. כך, הממשלה מקבלת לעתים תכופות החלטות הנוגעות למגוון תחומי פעילות, המשליכות על תקציב המדינה הנוכחי או העתידי, בלא שהדבר יקושר לדיון הכולל החד שנתי על תקציב המדינה. כמו כן, הכנסת מעבירה חקיקה פרטית אשר כרוכה בעלויות תקציביות, בתי המשפט פוסקים פסיקות שאף הן מטילות נטל תקציבי, נחתמים הסכמי שכר בסקטור הציבורי על ענפיו השונים, ועוד כהנה וכהנה. המשותף לכל אלה הוא שבאופן מבוזר, תכוף ולא סדור מתקבלות החלטות בעלות השלכות תקציביות משמעותיות, בלא שאלו ייבחנו אל מול מגבלת תקציב מוגדרת ולאור סדר עדיפויות כולל. התוצאה היא הצבר גדול של התחייבויות תקציביות שמדי שנה מטילות

¹¹ בספרות (ראה לדוגמה (Leloup, 1988) מקובלת הבחנה בין מאקרו-תקצוב (Macro-budgeting), שכולל החלטות תקציביות בדרגים גבוהים הנעשות בדרך כלל "מלמעלה למטה", לבין מיקרו-תקצוב (Micro-budgeting), הכולל הקצאות תקציב על ידי דרגי הביניים, הנעשות מדרך כלל "מלמטה למעלה".

אילוץ קשה על התקציב, ומצריכות לרוב קיצוצים חדים על מנת לפנות מקורות עבורן, גם אם סך התקציב גדל.

לאופן שבו מתנהל תהליך התקצוב יש השפעה מכרעת על יכולתה של הממשלה לגבש נכונה את סדרי העדיפויות שלה, וליישם במסגרת מגבלת המקורות שעומדים לרשותה. לפיכך נודעת חשיבות רבה לבחינה מתמדת של תהליכים אלה, על מנת לשפרם ולהתאימם למציאות משתנה. התהליך המובנה זכה זה מכבר להתייחסות רחבה בספרות ובפורומים שונים העוסקים במדיניות, ועל כן נדון תחילה וביתר הרחבה **בתהליך הלא מובנה** ובהשלכותיו, ונמליץ על מספר צעדים שעשויים להטמיע סדר ורציונל כלכלי בתהליך, אשר מתנהל כיום באופן שהמקשה לשלוט בו. בהמשך, נסתפק בהעלאת מספר המלצות לגבי התהליך המובנה, שרובן הועלו זה מכבר ואשר יישומן יתרום רבות לשיפור התהליך.

2.1 התהליך הלא מובנה

כאמור, לאורך השנה מתקיים תהליך שוטף של קבלת החלטות בעלות השלכות תקציביות על ידי הממשלה וגופי שלטון נוספים, באופן מנותק לחלוטין מהתהליך המובנה לגיבוש התקציב השנתי. כל החלטה שכזו מתקבלת בלא בחינת חלופות ומבלי להתמודד עם מגבלת תקציב חדה, אך ביחד הן יוצרות הצבר גדול של מחויבויות תקציביות, המכבידות ואף מעוותות תקציבים עתידיים. יש להדגיש שהחלטות אלו לא מתייחסות בדרך כלל לתקציב של השנה התקציבית השוטפת, שהרי במקרה זה ישנה מסגרת תקציבית מחייבת, וכל שינוי משמעותי דורש לפחות את אישורה של ועדת הכספים של הכנסת ויתכן אף שינוי חקיקה. המדובר אם כן בהחלטות המטילות הוצאות על תקציבים של שנים מאוחרות יותר, לגביהם אין עדיין מסגרת חוקתית ברורה ומחייבת. הדבר מתרחש בעיקר בתקופה שבין סיום אישור התקציב בממשלה (יולי-אוגוסט), לבין תחילת הדיונים על התקציב של השנה העוקבת.

פרט להחלטות ממשלה (וסיכומים של ראש ממשלה או של שר האוצר), ישנן כאמור גם החלטות של גופי שלטון אחרים המגדילות את המחויבויות התקציביות של הממשלה לעתיד. המדובר הוא בחקיקה של הכנסת, בהסכמי שכר בסקטור הציבורי, ובפסקי דין. לוח 2.1 (בעמוד הבא) מציג דוגמאות להחלטות מסוג זה שהתקבלו על ידי הממשלה במהלך שנת 2007. לכולן היו השלכות כבר על התקציב תקציב 2008, ולרובן היה ביטוי גם בתקציבים עתידיים.

לוח 2.1: דוגמאות להחלטות תקציביות בתהליך הלא מובנה - 2007

ההחלטה	תאריך ההחלטה	עלות תקציבית לשנת 2008 (מיליוני ₪)	תוספת תקציבית עתידית (מיליוני ₪)
אימוץ דוח ברודט לתקציב הביטחון	יולי 2007	2,900 מ'	46,000 מ' על פני 2008-2017
רפורמה בחינוך	מאי 2007	1,520 מ'	5,000 מ' תוספת לבסיס התקציב החל מ-2012
מס הכנסה שלילי	פברואר 2007	300 מ'	1,000 מ' תוספת לבסיס התקציב החל מ-2010
פיתוח תשתיות ביוב במגזר הערבי	פברואר 2007	80 מ'	80 מ' לשנה, לשנים 2009-2011

מקור: משרד האוצר, מזכירות הממשלה והמועצה הלאומית לכלכלה

אופן קבלת החלטות כגון אלו לוקה בשני פגמים עיקריים, אשר יחד פוגעים באופן משמעותי באיכותו של תהליך התקצוב. ראשית, הדיון בכל הצעה נעשה **ללא התייחסות למגבלת תקציב** כלשהי, ובפרט לא זו שתהיה בתוקף בעת שההחלטה תיושם. כך לדוגמא, ההחלטה ביולי 2007 על תוספת תקציבית של כ-600 מליון שקלים לתקציב הביטחון בשנת 2010 (בהשוואה לשנת 2009),¹² לא התקבלה כשהממשלה ראתה לפנייה את מגבלת התקציב שתשרור ב-2010,¹³ ועל כן ממילא לא הייתה יכולה לשקול זאת אל מול צרכים תקציביים אחרים נאמר בחינוך או ברווחה, שאף הם יצריכו מקורות תקציביים תוספתיים ב-2010. בהיעדר מגבלת תקציב מוחשית אין לכאורה מחיר אלטרנטיבי להחלטות כאלו, ועל כן הדבר מדרבן את מקבלי ההחלטות להמשיך ולהעמיס התחייבויות תקציביות על העתיד.

שנית, וכפועל יוצא מאותו תסמין, הדיון בכל החלטה נעשה במנותק מהצעות אחרות העומדות על הפרק ומתחרות, במובלע או במפורש, על אותם מקורות. העובדה כי החלטות נדונות בנפרד, זו אחר זו, אינה מאפשרת לבחון אותן זו מול זו במסגרת אחידה

¹² ההחלטה קבעה מתווה תקציבי רב שנתי – המקרה הפרטי של 2010 מובא רק לצורך המחשה.

¹³ לפי הכללים הפיסקאליים הנהוגים.

ולאור סדר עדיפויות כולל. הדבר פוגם ביכולת לבחון חלופות ולהשוות ביניהן,¹⁴ ולכן מקשה על היכולת להכריע מהם הנושאים הראויים ביותר לתקצוב תחת מגבלות התקציב הקיימות. כאמור, כתוצאה מתהליך קלוקל זה הממשלה צוברת התחייבויות תקציביות בהיקפים גדולים, אשר חורגות באופן משמעותי ממסגרות התקציב הצפויות לשנים הבאות. לוח 2.2 ממחיש עד כמה תופעה זו חמורה: כבר היום ההתחייבויות התקציביות העתידיות חורגות במיליארדי שקלים ממסגרת התקציב המותרת.

לוח 2.2: אומדן ההוצאות הצפויות של הממשלה בשנים 2010-2012

(במחירי 2009, ללא מתן אשראי ותשלומי קרן, מיליארדי ש"ח)

2012	2011	2010	
294.3	281.3	270.5	היקף ההוצאות הצפויות על פי החלטות הממשלה שהתקבלו ⁽¹⁾
271.7	265.8	261.1	היקף ההוצאות המותרות על פי מגבלת ההוצאה הנוכחית ⁽²⁾
23.5	15.5	9.4	חריגה

(1) האומדן מניח כי ההוצאות לשנת 2009 הקשורות ל"תכנית ההאצה" ולמבצע "עופרת יצוקה" לא יידחו לשנים מאוחרות יותר, ואינו כולל עלות ההסכמים הקואליציוניים להרכבת הממשלה החדשה.

(2) מגבלת ההוצאה הנוכחית קובעת גידול מותר של 1.7% בהיקף ההוצאות מדי שנה.

מקור: דו"ח בנק ישראל לשנת 2008

ההתחייבויות החריגות הללו משפיעות באופן מכריע על אופיו של התהליך המובנה לגיבוש התקציב. הן גורמות לכך שעיקר הדיון בעת אישור התקציב בממשלה מתמקד בדילול של ההתחייבויות או בקיצוצים אחרים כדי לאפשרן, ולא בהקצאה של מקורות פנויים. כך למשל, לקראת אישור תקציב 2009 בממשלה הסתבר כי ההתחייבויות הממשלה חורגות בכ-8 מיליארד ₪ מהמסגרת המותרת, ולפיכך היה צורך לקצץ סכום זהה מן התוכניות הקיימות. הדבר פוגע ביכולת הממשלה לקבוע סדרי עדיפויות ולממשם, ויוצר חיכוכים פוליטיים מיותרים סביב תהליך התקצוב. במצב שנוצר, בו אין בנמצא תקציב פנוי למימון תכניות חדשות, לשרי הממשלה לא נותר אלא לקדם את

¹⁴ הכוונה היא הן להשוואה בין מספר תכניות אלטרנטיביות למימוש מטרה אחת, והן להשוואה בין מספר תכניות חלופיות הבאות להשיג מטרות שונות.

אישורן של תכניות המעצמות את ההתחייבויות התקציביות לשנים עתידיות. כן יוצא שהתופעה שתוארה מזינה את עצמה, ומחמירה לאורך זמן. לכך ישנן גם השלכות שליליות על יחסי הממשלה והציבור, שכן הצורך לבטל ולשנות מחויבויות קודמות של הממשלה מגביר את חוסר האמון במערכת השלטונית.

לאור זאת, אנו ממליצים לנקוט שורה של צעדים אשר עשויים להפחית מחומרת התופעה, אם לא לבטלה כליל:

2.1.1 הצגת מגבלות תקציב עתידיות ואמזן ההתחייבויות הרב שנתיות הצפויות

עבור כל שנה מחמש השנים הקרובות תוגדר ותפורסם מגבלת תקציב ברורה, על סמך הכללים פיסקאליים שיהיו בתוקף (ראה פרק 1 דלעיל). בנוסף, כל ההתחייבויות התקציביות העתידיות יוצגו בשקיפות מלאה על פי שנים, גם אם קיימת לגביהן מידה של אי ודאות, אל מול מגבלת התקציב העתידית של כל שנה ושנה.¹⁵ כל החלטה תקציבית חדשה, ובכלל זה סיכומי ראש ממשלה או סיכומי משרד האוצר (החל מהיקף תקציב מינימאלי), תפורסם ותעודכן במסמך האמור.¹⁶

2.1.2 ריכוז מספר הצעות החלטה לדיונים תקציביים תקופתיים

יש לקבוע דיון אחד מדי רבעון, אליו ירוכזו כל הצעות ההחלטה בעלות השלכות תקציביות משמעותיות, שעולות במהלך הרבעון. הצעות שיועלו לאישור בדיון זה יידונו אל מול מגבלת התקציב הרלוונטית, כפי שיגדירה משרד האוצר. כמו כן יתקיים דיון מקצועי מקדים בכל הצעה תקציבית בועדת שרים ייעודית. כל זאת, תוך הקפדה כי ההצעות תוגשנה בהתאם לתבנית המקצועית המקובלת להגשת הצעות להחלטת הממשלה – הכוללת, בין היתר, את מטרות ההחלטה, התוצאות והתפוקות הנדרשות ממנה, המתווה לביצוע התכנית, המועד לבחינתה מחדש או לסיומה, ומידת התאמתה לסדרי העדיפויות וליעדי הממשלה (ראו להלן).

¹⁵ כבר היום, עם הגשת הצעת התקציב לכנסת, נוהג משרד האוצר להציג גם מתווה תקציבי לשלוש השנים הקרובות. אולם, מתווה זה לא מהווה, ובמתכונתו הנוכחית אף אינו יכול להוות, כלי עזר לקבלת החלטות תקציביות במהלך השנה.

¹⁶ מסגרות עבודה תקציביות רב שנתיות דומות נהוגות כיום במרבית מדינות ה-OECD, ונחשבות לאבן יסוד ברפורמות לשיפור תהליכי תקצוב - ראה (Blondal (2003).

2.1.3 קביעה מראש של סדר העדיפויות של הממשלה

מלבד קווי היסוד של ממשלה נכנסת, אשר הנם בגדר מסמך פוליטי-קואליציוני יותר מאשר מסמך פרוגרמאטי, לא מתקיים כיום שום הליך מובנה (לפני מעשה - *ex ante*) של בירור סדר העדיפויות של הממשלה, אשר ממנו אפשר יהיה לגזור הנחיות ברורות להקצאת התקציב. מצב זה פוגם ביכולת של הממשלה למלא את יעודה כראוי כגוף שאמור לייצג את רצון בוחריה, קרי לקיים דיון עקרוני, כוללני ואמיתי על השימושים המועדפים בכספי משלם המסים. על כן מוצע כי, ייקבע תהליך מובנה לפיו יידונו ויגובשו מראש סדרי העדיפויות של הממשלה: ראשית, ממשלה נכנסת תגבש בתחילת הקדנציה את סדרי עדיפויותיה לארבע השנים הקרובות.¹⁷ שנית, מדי שנה, תקבע הממשלה את סדר העדיפויות שינחו את הקצאת התקציבים לשנה הקרובה, וכמו כן ייקבעו היעדים הפרטניים שאליהם יש לחתור והתפוקות הצפויות בכל תחום ותחום הזוכה לעדיפות. כל החלטה בעלת השלכות תקציביות, הן בדיונים התקציביים התקופתיים והן בדיון השנתי על אישור התקציב, תתקבל תוך התייחסות מפורשת למידת התאמתה לסדר העדיפויות הממשלתי ולעמידה ביעדיו.

2.2 התהליך המובנה

התהליך המובנה מתחיל מעבודה מאומצת באגף התקציבים של משרד האוצר, אשר בין היתר מניבה את אמידת ה"טייס האוטומטי" השנתי.¹⁸ חלק לא מבוטל מאותו "טייס אוטומטי" כולל כאמור התחייבויות שהצטברו בתהליך הלא מובנה. בהמשך נערך משא ומתן בין המשרדים לבין משרד האוצר על אילו תכניות חדשות יתוקצבו בשנה הקרובה. לאחר גיבוש ההצעה הראשונית, היא נבחנת ועוברת התאמות בסדרה של דיונים של משרד האוצר מול ראש הממשלה וצוותו המקצועי. התקציב מוצג לממשלה בסדרה של דיונים על המסגרות הפיסקאליות, על ההקצאות הפרטניות ועל השינויים המבניים, ומאושר בסופו של דבר בישיבת ממשלה מרתונית אחת בה מובאת להצבעה הצעת התקציב על כל חלקיה. רבות נכתב בשנים האחרונות על הצורך לשפר תהליך זה, ובפרט

¹⁷ להבדיל מקווי היסוד של הממשלה, מסמך זה יציג אסטרטגיה ברורה לארבע השנים הקרובות ובה דגשים להקצאת התקציב ולתפוקות הנדרשות מפעילות הממשלה.

¹⁸ "הטייס האוטומטי" מתייחס לסך ההתחייבויות והצרכים התקציביים החדשים שתקצובם נדרש בשנה הקרובה, בניכוי תכניות ישנות שלא נדרש לממן עוד. ה"טייס האוטומטי" מתווסף ל"בסיס התקציב" ויחד הם מכונים "דפי מעבר". יודגש כי, כמקובל במרבית מדינות העולם (ומטעמים פרקטיים), תקציב המדינה נבנה באופן תוספתי. המשמעות היא שברוב המקרים לא נהוגה בחינה מחודשת ומעמיקה של בסיס התקציב, והוא נותר זהה כמעט לחלוטין משנה לשנה.

על קביעת מנגנונים שיאפשרו לממשלה להשפיע בצורה סדורה ומובנת על קביעת סדרי העדיפויות התקציביות, על הגברת השקיפות, ועוד. שיפורו של התהליך המובנה הינו צעד משלים והכרחי לשיפורו של תהליך הלא מובנה, ורק ביצוע שני המהלכים יחדיו יבטיח שדרוג אמיתי וכולל של תהליך התקצוב הממשלתי. להלן ההצעות המרכזיות בהקשר זה שאנו ממליצים על אימוצן: ¹⁹

2.2.1 הגברת השקיפות

תנאי הכרחי לקבלת החלטות מושכלות הוא כמובן שכל הנתונים והחומרים הרלוונטיים להחלטה יהיו גלויים, זמינים ומוצגים באופן ברור בפני מקבלי ההחלטות – זו הדרישה הקרויה "שקיפות". חוסר שקיפות עלול לעוות את תהליך קבלת החלטות (למשל על ידי העברת השליטה בפועל לאלה אשר בידם מידע חיוני), ואף לרוקן אותו מתוכן. הבטחת שקיפות מרבית חיונית בהקשר של תקציב המדינה מסיבות מובנות מאליהן, לא כל שכן לאור העובדה שהמידע הדרוש רב ומורכב, ופרק הזמן העומד לרשות מקבלי ההחלטות קצר ביותר. השקיפות נוגעת לכל שלב לאורך תהליך התקצוב, החל מחישוב הטייס האוטומטי, שכן ככל שהתהליך מתקדם פוחתת האפשרות להבין את אשר באמת פתוח להחלטה, לעומת ההחלטות שהתקבלו כבר במובלע תוך כדי בניית הצעת התקציב. מכאן שיש להתור להגברת השקיפות בין היתר על ידי,

א. פירוט מלא של מחויבויות תקציביות קודמות גולמיות, קרי של הטייס האוטומטי עוד בטרם הוטמע בחלקו בתקציב החדש, וכמו כן פרסום של התכניות שהסתיימו ועל כן של התקציבים שהתפנו.

ב. פרסום הדרישות התקציביות שהגישו המשרדים השונים למשרד האוצר, והצגת הדרישות שנכללות בהצעת התקציב של משרד האוצר. ²⁰ בכלל זה, יפורסמו באופן מלא כל ההסכמים התקציביים שנחתמו בעת העברת התקציב בין משרד האוצר למשרדים האחרים.

ג. הקפדה על הצגה בהירה ומפורטת של הצעת התקציב, שתבהיר את השינויים הכלולים בתקציב החדש בהשוואה לתקציבי העבר.

¹⁹ ראה בעיקר את בן בסט ודהן (2006), ואת המקורות הביבליוגרפיים המוזכרים שם.

²⁰ הניסיון בעולם מראה שצעדים מסוג זה תורמים למשמעת הפיסקאלית, משום בעקבותיהם הדרישות התקציביות של המשרדים הופכות להיות סבירות יותר - ראה Blöndal (2003).

ד. מסירת החומר לקראת כל אחד מדיוני התקציב לשרים לכל הפחות שבועיים מראש לפני הדיון. זאת, בהשוואה לתקופה של כשבוע הנהוגה כיום.

ה. הצעת התקציב תכלול ניתוח נושאי של התקציב באופן שיבהיר לשרי הממשלה ולציבור בכללותו כיצד הוטמעו סדרי העדיפויות של הממשלה בהצעה (אותן סדרי עדיפויות שיוגדרו כפי שמוצע בסעיף 2.1.3). משרד ראש הממשלה יהיה אחראי למעקב ולבקרה אחר פעילותה של הממשלה בתחומים שנכללו בסדר העדיפויות, וידווח לממשלה על התפוקות והתוצאות שהושגו.

ו. החלטות הכלולות בהצעת המחליטים המתלווה לתקציב ("המדיניות הכלכלית") תוגשנה באופן מפורט (כפי שנקבע בתקנון עבודת הממשלה לגבי החלטות ממשלה רגילות), תוך הקפדה על הצגת עמדת השר שהנושא בתחום סמכותו.²¹

2.2.2 עריכת תחזיות מקרו כלכליות לצורכי התקציב

האחריות על קביעת התחזיות המקרו-כלכליות אשר ישמשו בתכנון תקציב המדינה, ובפרט התחזית על צמיחת התוצר, תועבר ממשרד האוצר לגוף מטה ממשלתי בלתי תלוי. כך המליצו בן בסט ודהן (2006) וכך נהוג במדינות רבות בעולם, זאת בשל החשש כי ריכוז האחריות הבלעדית על תחזיות אלה בידי משרד האוצר טומן בחובו פוטנציאל ל"ניגוד עניינים". עריכת התחזיות על ידי הגוף שימונה לכך תיעשה תוך תיאום עם הגורמים המקצועיים במשרד האוצר, בבנק ישראל, ואחרים.

²¹ במקרה של חילוקי דעות בין שר האוצר לשר הרלוונטי לגבי השלכות ההחלטה, יהיה רשאי השר האמור להציג דברי הסבר חלופיים. מתכונת זו כבר יושמה סביב החלטת הממשלה מס. 4323 מיום 14/12/2008 בנוגע לסיוע ממשלתי לחסכון פנסיוני, בה צירף שר האוצר דברי הסבר חלופיים לאלו שהציג ראש הממשלה.

3. חוק ההסדרים

חוק ההסדרים הראשון נחקק בשנת 1985 במסגרת תוכנית החירום לייצוב המשק, וכלל שורה של צעדי מדיניות אשר יישומם המהיר כמקשה אחת היה קריטי להצלחת התכנית. מאז, הכינוי הגנרי "חוק ההסדרים" מתייחס לשלל הצעדים הכלכליים המובאים כמקשה אחת לצד תקציב המדינה, כאשר חלקם מצריכים חקיקה, וחלקם רק החלטת ממשלה.²²

1. מאפייני חוק ההסדרים

חוק ההסדרים הראשון, שנוצר כאמור ככלי להתמודדות עם מצב חרום כלכלית (ועל כן לכאורה ככלי חד פעמי), זימן למערכת הפוליטית בישראל הליך חקיקתי חדש, בעל מאפיינים ייחודיים המקנים לו עוצמה רבה, ובפרט:

1. **אסופה של חוקים** - חוק ההסדרים כורך מספר רב של חוקים ותיקוני חקיקה העוסקים בנושאים שונים במסגרת הצעת חוק אחת. זאת, בשונה מהצעות חוק רגילות אשר ככלל עוסקות בנושא יחיד ומוגדר.
2. **תהליך ייחודי לגיבוש ולדיון מקוצר** - זמן הדיון בהצעה הן בממשלה והן בכנסת מוגבל וקצוב מראש בשל הצירוף לדיוני התקציב.
3. **אישור בצמוד לחוק התקציב** - ההצבעה על חוק ההסדרים צמודה להצבעה על תקציב המדינה השנתי, ועל כן הוא "נהנה" מהסנקציה על אי העברת התקציב בכנסת - אי אישורו של חוק התקציב במועד הקבוע בחוק גורר למעשה את פיזור הכנסת.

²² בשיח הציבורי נתפס לרוב בטעות חוק ההסדרים רק כהליך המתקיים בכנסת, והמהווה "קיצור דרך" למסלול החקיקה הרגיל. אך למעשה, חלקים ניכרים מתוכנית המדיניות הכלכלית המובאת מידי שנה לצד התקציב נזקקים לאישור בהחלטת ממשלה בלבד.

מאפיינים אלה מקלים מאוד על הגורם היוזם והמוביל את החוק, קרי משרד האוצר, להעבירו גם בממשלה וגם בכנסת, ועל כן לא פלא שהשימוש בו הפך לדבר שבשגרה: כמעט מידי שנה מאז 1985 הוצמד לחוק התקציב חוק הסדרים, אשר מימדיו הלכו ותפחו עם הזמן. תפקידו העיקרי של החוק כפי שהתפתחו על פני 25 השנים האחרונות הם:

התאמות תקציביות – כפי שתואר בפרק 2 דלעיל, תהליך התקצוב (בפרט החלק הלא מובנה) מביא מדי שנה להצבר של התחייבויות תקציביות החורג מהמגבלות הפיסקאליות, והמצריך התאמות וקיצוצים על מנת לכנס אותן למסגרת המותרת. מאחר שחלק משמעותי מתקציב המדינה מעוגן בחקיקה, חוק ההסדרים משמש בהקשר זה ככלי טכני באופיו המאפשר להעביר, במקביל להתאמות בחוק התקציב עצמו, את שינויי החקיקה והחלטות הממשלה המתחייבים לצורך ביצוען.

רפורמות (שינויים מבניים) – ההבנה כי תהליכי החקיקה הרגילים מקשים על ביצוע רפורמות מבניות חשובות במשק ובמגזר הציבורי, הייתה אחת הסיבות העיקריות שהביאו לקיבוע ההסתמכות על חוק ההסדרים ככלי מרכזי בניהול המדיניות הכלכלית.²³ מכאן שמדי שנה חוק ההסדרים כולל סעיפים רבים העוסקים בשינויים מבניים, שאינם קשורים באופן ישיר לתקציב. סעיפים אלו נועדו "לאפשר התייעלות מבנית ארוכת טווח של המגזר הציבורי, ולבצע רפורמות מבניות בענפי המשק".²⁴ הצורך בהליך חקיקה מיוחד עבור שינויים מבניים מתעצם לאור תקופות הכהונה הקצרות המאפיינות שרים ומנכ"לים של משרדים בישראל, אשר מקשות עליהם לבצע רפורמות משמעותיות באמצעות הליך החקיקה הרגיל והאיטי (ראה תרשים 3.1 בעמוד הבא).

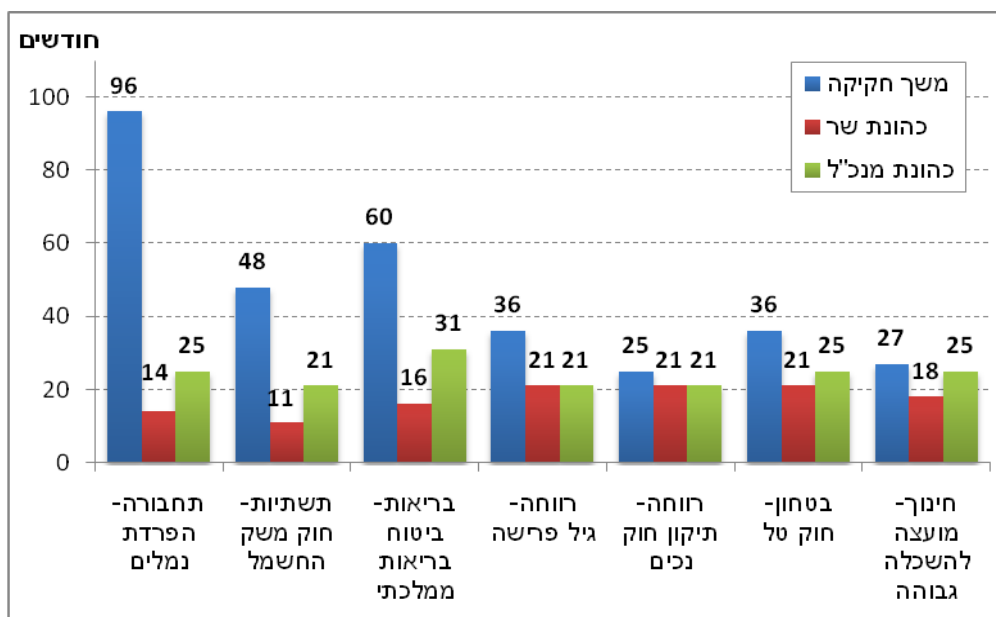
חקיקה פרטית – חקיקה פרטית בעלת משמעויות תקציביות פוגעת לעתים קרובות בסדר העדיפויות הממשלתי, ומקשה על היכולת לעמוד במגבלות הפיסקאליות. לכאורה הממשלה יכולה למנוע את אישורן בכנסת של הצעות חוק פרטיות, שהרי היא בעלת רוב קואליציוני. אולם, בפועל שטף של חקיקה פרטית מציף בשנים האחרונות את הכנסת,

²³ לסקירה היסטורית ראה לדוגמא נחמיאס וקליין, "חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999.

²⁴ סעיף 1 בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה).

והשליטה בקואליציה הנה לעתים רופפת.²⁵ לפיכך, חוק ההסדרים משמש כאמצעי יעיל לצמצום בדיעבד של חקיקה פרטית בעלת משמעויות תקציביות, שהרי בכוחו לבטל או לצמצם את אשר חוקק בחקיקה פרטית.

תרשים 3.1: משך חקיקת רפורמות מרכזיות, ומשך כהונה ממוצע של שר ומנכ"ל, לפי משרדים*



* משך החקיקה נמדד מהגשה לקריאה ראשונה ועד לסיום חקיקה, משך כהונה ממוצע בעשור 1996-2006.

התמודדות עם תקופת חירום כלכלית – חוק ההסדרים נולד כאמור בשעת חירום כלכלית, והוא מהווה עדיין כלי חשוב לטיפול במצבי משבר הדורשים שינויים נרחבים בתקציב ובמשק תוך זמן קצר.²⁶

²⁵ ראה לדוגמא "השפעת הגבלת החקיקה הפרטית על היקף הצעות החוק הפרטיות" מחלקת המחקר והמידע של הכנסת, 2007.

²⁶ במהלך השנים נעשו ניסיונות שונים להגדיר מהי שעת חירום כלכלית המצדיקה שימוש נרחב בחוק ההסדרים, ראה לדוגמא בן בסט ודהן, "מאזן הכוחות בתהליך התקצוב בישראל", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.

2. הערכת "עלות-תועלת"

כאמור, אין ספק שמאפייני חוק ההסדרים הופכים אותו למכשיר רב עוצמה להעברה מהירה של רפורמות כלכליות, וככלל ליישום של מדיניות כלכלית הדורשת אישור ממשלה וכנסת. אולם, העובדה שחוק ההסדרים הפך בפועל לכלי שגרתי, כאשר מלכתחילה היה אמור להיות נדיר וחריג, חשפה אותו לביקורת הולכת וגוברת. אותם מאפיינים אשר מהווים עבור יוזמיו יתרון מובהק, ובראשם זירוז תהליך החקיקה, הנם בעיני מבקרי שורש הרע. ראשית, כי הדבר מהווה קיצור דרך להליך דמוקרטי מרכזי, העלול לפגוע בסמכות הכנסת כמחוקקת ומפקחת על הממשלה. שנית, כי זה מונע לרוב דיון ציבורי מעמיק וממצא במרכיביו (שוב, יתרון עבור יוזמיו).²⁷

תורמים לביקורת ריבוי הסעיפים שבחוק (המקשה על דיון מעמיק), הקשר הרופף של חלק מהם לתקציב, אי הבהירות לגבי המשמעות המלאה וההשלכות של רבים מהסעיפים, והעובדה שמופיעים יחדיו סעיפים בעלי חשיבות גדולה לצד סעיפים שוליים לחלוטין. מנקודת ראות פנים ממשלתית, נטען עוד כי השימוש הנרחב בחוק ההסדרים גורם להחלשתם של משרדי ההוצאה, ומהווה פגיעה בקידום חקיקה ממשלתית שאיננה נכללת בו.²⁸

הביקורת הלכה וגברה בשנים האחרונות, בפרט בכנסת אך גם בציבור הרחב, ומאיימת להביא לביטול מוחלט של חוק ההסדרים. יש לציין שמעבר לחיכוך התדיר שהגשת החוק גורמת הן בתוך הממשלה והן בין הממשלה לכנסת, נגרם גם נזק למערכת הפוליטית כולה, ונפגע אמון הציבור בה. זאת כיון שאופן גיבוש החוק והנחתתו על הממשלה והכנסת נתפס כמהלך לעומתי וכוחני, אשר עוקף את מערכת האיזונים והבלמים (checks and balances) הדרושה לקיום משטר דמוקרטי. אלה הן "השפעות חיצוניות" חמורות, הנובעות לאו דווקא מהתכנים של חוקי ההסדרים (אשר לרובם יש ללא ספק הצדקה והגיון כלכלי מוצק), אלא מהאופן שאלה מועברים. ה"איד" חשוב לא פחות מה-"מה", ושורש הבעיה נעוץ בעובדה שאלה שמופקדים על ה"מה" (בעיקר משרד האוצר) לא נושאים בעלות של ה"איד".

²⁷ ראה בין היתר, דבריו של השופט בדימוס מישאל חשין בישיבת ועדת הכנסת בנושא "חוק ההסדרים – גזירה משמים?", מתאריך ה-31 לאוקטובר 2006.

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/knesset/2006-10-31.html>

²⁸ ראה לדוגמה במכתבה של היועצת המשפטית לכנסת אל ועדת השרים המיוחדת ליישום החלטות התקציב לשנת 2008, מתאריך ה-29 לאוגוסט 2007, בנושא "הערות מקדימות לקראת חוק ההסדרים" (סימוכין: 04501907).

מכאן שדרוש שינוי משמעותי, אשר יישמר את חוק ההסדרים לאותם מקרים בהם הוא נדרש באמת, אבל יעשה זאת תוך הכרה בעובדה שזה כלי חריג באופיו, ועל כן יש להשתמש בו במשורה, תוך הקפדה על תהליך שקוף המאפשר דיון ציבורי ומונע כפיה. בפרט, ברור כי השימוש בחוק ההסדרים כערוץ להעברת רפורמות משמעותיות אינו אמור להיות ברירת המחדל בימים כתיקונם, קרי שלא בעתות משבר. יחד עם זאת, ישנן רפורמות בעלות תועלת ציבורית מובהקת אשר יהיה קשה עד מאוד להעבירן בהליך הרגיל. מה שדרוש אם כן הוא אפיון ברור של אותם מקרים, ותיחומם.

ככלל, בעקבות כל רפורמה מבנית ישנם נהנים וישנם מפסידים, ומן הסתם יש מקום ליישם רפורמות שמביאות לאורך זמן לתועלות גדולות בהרבה מהעלויות. דוגמא גנרית מובהקת לכך היא פתיחת ענף כלכלי לתחרות: המונופולים הקיימים (על בעליהם ועובדיהם) יפסידו בטווח הקצר, בעוד שציבור הצרכנים והיזמים החדשים ייהנו מכך. הדיון הציבורי והפוליטי המתלווה להצעת רפורמה אמור לתת מקום גם לאלה וגם לאלה להציג את עמדתם. אולם, יש מקרים בהם מלכתחילה יכולת ההשפעה של המפסידים גדולה בהרבה מזו של הנהנים, ועל כן תהליך הביורור הרגיל יביא בהסתברות גבוהה לתוצאה מוטעה, קרי, ימנע רפורמות רצויות.

אלה הם מקרים בהם עלות הרפורמה ממוקדת **בקבוצה קטנה וייחודית**, בעוד שהתועלת הגלומה בה מתפזרת על פני אוכלוסייה רחבה מאוד. במקרים אלה כדאי מאוד למפסידים הפוטנציאליים להשקיע מאמץ רב כדי למנוע את הרפורמה (כגון באמצעות לובינג בכנסת); וכיוון שהם מעטים, ההתארגנות לקראת הפעלת הלחץ קלה יחסית. מהעבר השני קשה מאוד לציבור הצרכנים הרחב להתארגן לתמיכה ברפורמה: התועלת הצפויה עבור כל אחד לחוד איננה קריטית ולרוב הנה שולית, ועצם ההתארגנות של קהל רחב כרוכה במאמץ רב.²⁹

לדוגמא, בחוק ההסדרים 2009 הוצע שינוי מבני בשוק הגז הביתי, שיאפשר לדיירים בבתיים משותפים להשתחרר מההסכם הכובל אותם לקבלת שירות ואספקת גז מספק יחיד. ברור כי תוצאת הרפורמה צפויה להיות הגברת התחרות בין חברות הגז, דבר

29 סוגיה זאת נדונה בהרחבה בספרות הכלכלית שצמחה מה- "Coase Theorem", ומייחסת משמעות רבה לעלויות ההתארגנות כחסם לביצוע מהלכים לטובת הכלל. בפרט, הספרות מתייחסת בהקשר זה ליכולת לממן פעילות לוביסטית של אזרחים וחברות אל מול הממשלה. לדוגמא ראה גרוסמן והלפמן 1997, 2002:

Grossman & Helpman, "Common agency and coordination: General theory and application to government policy making", 1997, Journal of Political Economy.

Grossman & Helpman, "Interest groups and trade policy", 2002, Princeton University Press.

שיביא להוזלת תעריפים שתתגלגל לכיסו של הצרכן הפרטי. הקושי בהעברת מהלך שכזה נעוץ בכך שהתועלת ממנו מתחלקת על פני מספר רב של משקי בית, אשר עבור כל אחד מהם התועלת מהשינוי נמוכה (אם כי ברור שסך התועלות גבוה מאוד), בעוד שהאיום על המעמד המעין מונופוליסטי של כל אחת מחברות הגז מוחשי ביותר.

מכאן שהקריטריונים שלפיהם יש לבחון את נחיצות הכללתה של רפורמה בחוק ההסדרים צריכים לכלול את הרכיבים הבאים:

- היחס בין מספר הנהנים הפוטנציאליים למספר הנפגעים
- גודל התועלת של הנהנים אל מול גודל ההפסד של הנפגעים
- מידת החשיבות הכלל משקית (מעבר להשפעה בתוך המגזר או הענף הספציפי) ומידת הדחיפות של המהלך

ההמלצות להלן משתדלות לאזן בין הצורך לשמר את חוק ההסדרים למקרים הראויים לו (לפי קריטריונים דוגמת אלה), לבין העלויות המערכתיות שתוארו, אשר מאיימות על המשך קיומו של כלי זה לאורך זמן.

3. המלצות לשינוי חוק ההסדרים

1. פיצול חוק ההסדרים לשני חלקים³⁰

1.1 **התאמות תקציביות** – חלק זה יכלול סעיפים בעלי זיקה ישירה וברורה לתקציב. ההצעה תוצמד להצעת התקציב לכל אורך המסלול, מהדיונים המקדימים בין האוצר לבין משרד ראש הממשלה, ועד להנחת ההצעה על שולחן הכנסת.

1.2 **שינויים מבניים** – חלק זה יכלול רפורמות מבניות משמעותיות שאינן קשורות ישירות לתקציב. סעיפי השינויים המבניים יהיו תוצאה של עבודת מטה של המשרדים הממשלתיים השונים, ויוגשו לדיון בקבינט החברתי-כלכלי, אשר יגבש את ההצעה הסופית שתועלה לאישור הממשלה.³¹

³⁰ ההצבעה בכנסת על שני חלקי החוק תישאר כרוכה באישור תקציב המדינה.

³¹ מתוך ההצעות לרפורמות שימצאו ראויות, הקבינט החברתי-כלכלי יחליט איזה מהן הממשלה תקדם בתהליך חקיקה רגיל, ואיזה יצורפו לחוק ההסדרים.

2. קביעת מגבלה על היקף חוק ההסדרים

2.1 **התאמות תקציביות** – על פניו אין סיבה להגביל את מספר ההתאמות התקציביות המובאות במסגרת חוק ההסדרים, כל עוד אלו קשורות באופן ישיר לתקציב.³² יחד עם זאת, יש לקבוע כללים ברורים המבדילים בין סעיף שעיקרו התאמה תקציבית, לבין סעיף שעיקרו שינוי מבני (הכולל פעמים רבות גם עלות תקציבית מסוימת).

2.2 **שינויים מבניים** – תקבע מגבלה מחייבת למספר הנושאים המרבי שיועלו כל שנה (המלצתנו שהתקרה תהיה 10 נושאים בלבד). מגבלה אפקטיבית מסוג זה תחייב ברור נוקב של סדרי עדיפויות, תדגיש את העובדה שחוק ההסדרים הנו מכשיר חקיקתי יוצא דופן שהשימוש בו צריך להיעשות רק לצרכים מיוחדים שמצדיקים זאת. לצורך זה יוגדרו קריטריונים כפי שצוינו דלעיל.

3. הרחבת זמן הדיון בממשלה ובכנסת

פיצולו של החוק יאפשר את ריווח והרחבת זמן הדיון בחוקים הן בממשלה והן בכנסת. בפרט, יתאפשר זמן דיון מורחב בסעיפי הרפורמות שאינם קשורים לסיום עבודת הכנת התקציב, ולכן יכולים להיות מוגשים לדיון פרק זמן משמעותי לפני כן.

4. קביעת כללי יציאה בעיתות משבר

לאור התפקיד החשוב שיש לחוק ההסדרים בהתמודדות עם מצבי משבר כלכלי, ברור כי יש לשמר את היכולת לעשות בו שימוש נרחב יותר בעת משבר, זאת על ידי הגדרת כללי יציאה ברורים שיאפשרו להסיר או להקל את המגבלות הנ"ל. לדוגמא, ייקבע שהמגבלות לא יחולו בשנה בה תהיה צמיחה שלילית של התוצר לנפש, או ששיעור האינפלציה יעלה על סף מסוים.

³² התאמות תקציביות המובאות בצמוד לחוק התקציב השנתי מקובלות במדינות רבות בעולם. לדוגמאות ראה, מסמך בנושא "חוק ההסדרים – סוגיות והשוואות בין לאומיות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2005.

המגבלות על חוק ההסדרים הן פן אחד של השינוי שמתחייב אל מול המצב הנוכחי; הפן השני נוגע להעצמת היכולת של הממשלה להעביר חקיקת רפורמות בכנסת, ומניעת חקיקה פרטית שלא מתיישבת עם משמעת פיסקאלית. צעדים אלה יפחיתו מן הסתם את הצורך בהשענות על חוק ההסדרים. על כן אנו מציעים,

5. החמרת המגבלה על חקיקה פרטית

כיום רוב של 50 חברי כנסת יכול להעביר כל החלטה תקציבית, ללא קשר להיקפה.³³ מוצע להוסיף מדרגה, כך שכל הצעה אשר עלתה התקציבית הכוללת עולה מעל לסף מסוים (אנו ממליצים שהסף יהיה 500 מיליון ₪) תדרוש תמיכה של 61 חברי כנסת. בנוסף דרושה הגדרה של קריטריונים מחייבים לבחינת האפשרות לתמיכה ממשלתית בהצעת חוק פרטית בעלת משמעויות תקציביות, כגון הצבעה ברורה על מקור תקציבי, וקביעה מפורשת של מטרות ההצעה ויעדיה.

6. חיזוק יכולת הממשלה לקדם את סדר עדיפויות שלה בכנסת

כיום הממשלה מתקשה לעתים לקדם חקיקה שהיא יוזמת והמשקפת את סדרי העדיפויות שלה, וזאת בשל חיכוכים ואף ניתוק בין מוסדות הכנסת למוסדות הממשלה. הדבר ייעשה בין היתר על ידי חיזוק מקצועי של הגופים שזה תפקידם, כדוגמת יו"ר הקואליציה והשר המקשר לכנסת, והגברת שיתופם של גורמים אלה בתהליכים רלוונטיים.

יש לעגן את ההמלצות האלה בתקנון הממשלה או בחקיקה, בהתאם לעניין. חשוב לציין כי גם אם כל אחת מהן מטפלת בהיבט שונה של הבעיה מדובר למעשה על מקשה אחת, וללא פעולה סימולטאנית בכל החזיתות אי אפשר יהיה לחולל את השינוי המיוחל.

³³ המגבלה הקיימת דורשת רוב של 50 ח"כ כתנאי לאישור הצעת חקיקה פרטית שעלותה גבוהה מ- 5 מיליון ש"ח, אך גם לגבי מגבלה זו ישנן דעות המצדדות בהחמרת הדרישה ל- 55 ח"כ.

ביבליוגרפיה

Buti M. and Giudice G., 2002, "Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment", Journal of Common Market Studies, Vol. 40, pp. 823-848, 2002.

Debrun, X., Epstein N., and Symansky S., 2008, "A New Fiscal Rule: Should Israel go Swiss?"" , IMF Working Paper No. 08/87.

Grossman G. and Helpman E., "Common agency and coordination: General theory and application to government policy making", 1997, Journal of Political Economy.

Grossman G. and Helpman E., "Interest groups and trade policy", 2002, Princeton University Press.

Jón R. Blöndal, 2003, "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends", OECD Journal on Budgeting, Volume 2, No. 4, 2003.

Kopits G., and Symansky S., 1998, "Fiscal Policy Rules," IMF Occasional Paper 162.

Kopits, G., 2001, "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament", In Banca D'Italia Fiscal Rules

LeLoup, Lance T., 1998, "From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice" in: Rubin, Irene (ed.): *New Directions in Budget Theory*, (State University of New York, 1988)

Spilimbergo, A., S. Symansky, O. Blanchard and C. Cottarelli, 2008, "Fiscal Policy for the Crisis", IMF Staff Position Note SPN/08/01

Tanaka H., 2005, "Fiscal Rules and Targets and Public Expenditure Management: Enthusiasm in the 1990s and its Aftermath", Australia-Japan Research Centre.

בן בסט א. ודהן מ., 2006, "מאזן הכוחות בתהליך התקצוב", המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בנק ישראל, "דין וחשבון שנתי", שנים שונות.

ברנדר ע., 2008, "יעדים או צעדים? תפקידם של יעדי הגירעון וההוצאה במאמצי הקונסולידציה הפיסקלית של ישראל", בנק ישראל.

היועצת המשפטית לכנסת, מכתב אל ועדת השרים המיוחדת ליישום החלטות התקציב לשנת 2008, הנדון: "הערות מקדימות לקראת חוק ההסדרים", מתאריך ה-29 לאוגוסט 2007.

היועצת המשפטית לכנסת, 2006, הנחייה מס' 2/06 – חוק ההסדרים.

בלאנדר ד. וקליין ע., 2002, "חקיקה פרטית", המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2005, "חוק ההסדרים – סוגיות והשוואות בין לאומיות".

מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2007, "השפעת הגבלת החקיקה הפרטית על היקף הצעות החוק הפרטיות".

נחמיאס ד. וקליין ע., 1999, "חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה", המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרוטוקול ועדת הכנסת, יום עיון בנושא: "חוק ההסדרים – גזירה משמים?", מתאריך ה-31 לאוקטובר 2006. <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/knesset/2006-10-31.html>

שפירא מ., "תהליך התקצוב הממשלתי – הצעות לרפורמה", מתוך – ממשל חדש לישראל, המרכז הבינתחומי, 2003.



www.pmo.gov.il/pmo/nec