

איך מבשלים תקציב בישראל?

:: תמי מולד-חי

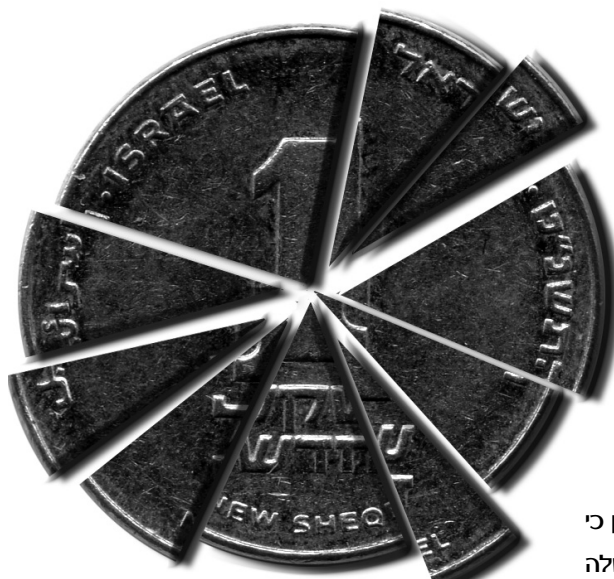
סדר היום של החברה הישראלית ואשר אותן אמורות ממשלות ישראל לבצע באמצעות הכלים השלטוניים העומדים לרשותן ובראשם תקציב המדינה? מה הם סדרי העדיפויות בין מטרות אלה? הדין הזה, כמה שמכונה "תקציב אפס", צריך שיתקיים לפני הגשת תקציב המדינה או לפחות לפני אישורה. אך משרד האוצר לא מעונין בדין שכזה אשר עלול לנגוס בכוחו ולכן מוצא דרכים-לא-דרכים למנוע קיום ממושי שלו.

לאחר שסיים את תפקידו כשר לענייני חברה, ירושלים והתפרצות, סיפר ח"כ הרב מיכאל מלכיאור על הליך אישור תקציב המדינה בממשלה. לדבריו, התקציב הוגש לשרים פחות משלושה ימים לפני הדין. יתר על כן, התקציב הוגש ביום חמישי בלילה כך שלשר שומר שבת נותרה פחות מיממה כדי לבדוק את התקציב שהוגש ואולי אפילו להציע אלטרנטיבות. מלכיאור סיפר כי בעת הדין החלו השרים להעלות קודם כל את ענייני משרדם - הרי זו שליחותם וזה תפקידם. כך, במקום לדון לעומק התקציב, למשל במדיניות המיסוי או בהנחות היסוד שבבסיס התקציב התנהל, הדין כולו על שאלת הקיצוצים הרבים שהציע משרד האוצר בתקציבי המשרדים השונים. למעשה, כך טען מלכיאור, לא דנה הממשלה כלל בשאלות יסודיות הנוגעות לבסיס התקציב.

חשוב לומר שהבעיה האמיתית בישראל איננה חוסר בתקציב. כסף יש ואפילו הרבה. הבעיה העיקרית היא סדרי העדיפויות המכתיבים את החלוקה הפנימית של התקציב והתפקיד האמיתי שממלאת הממשלה, כל ממשלה, בעת אישור התקציב בממשלה. חלק ניכר מתקציב המדינה מוגדר כ"טייס אוטומטי", כלומר הוצאות קבועות העוברות משנה לשנה ללא שינויים משמעותיים פרט לקיצוצים כלליים בבסיס התקציב. הדין הציבורי סביב תקציב המדינה מתרכז רובו ככולו בקיצוצים ולעיתים נדירות גם בהקצאות מיוחדות, המוכרות לנו בשם הקוד "כספים יחודיים", שאינן נכללות במה שמוגדר כבסיס התקציב. אבל הכסף

לאחרונה הוגש לממשלה תקציב המדינה לשנת 2005. לאחר דיון ציבורי קצר ומלחמת מסדהנות בין פקידי האוצר לשרים, אישרה הממשלה את התקציב. בהמשך לכך, לקראת האישור הצפוי של תקציב 2005 בכנסת בחודש דצמבר, נערך דיון ציבורי סביב סוגיית הקיצוצים לשכבות החלשות והקיצוצים בתקציבי הבריאות, החינוך, הביטחון וכדומה. אך הן בממשלה והן בציבור לא מתקיים דיון אמיתי; עקחני, הנוגע בשאלות לגבי בסיס התקציב ולגבי סדרי העדיפויות והנחות היסוד על-פיהן הוא מורכב.

חברה מתוקנת רצוי שיתקיים מפעם לפעם דיון כללי ועקרוני בתקציב המדינה. דיון כזה אמור להתייחס לשאלות כגון: כמה כסף צריך באמת כדי



לדבריו, התקציב הוגש לשרים פחות משלושה ימים לפני הדין, יתר על כן, התקציב הוגש ביום חמישי בלילה כך שלשר שומר שבת נותרה פחות מיממה כדי לבדוק את התקציב שהוגש ואולי אפילו להציע אלטרנטיבות.

למען הסדר הטוב, ראוי לציין כי אמנם התחייב ראש הממשלה ושר האוצר לתקצוב הרפורמה, אבל אמירות לחוד ותקציבים לחוד.

לתפעל את המדינה על מערכותיה השונות? כמה כסף צריך כדי להפעיל מערכת חינוך איכותית? כמה כסף צריך כדי להבטיח ביטחון לאזרחים? ברור שדיון כזה היה מחייב את הממשלה ואת הציבור להתייחס לשאלות: מהן המטרות שעל

הגדול באמת, המיליארדים הרבים המתחזקים את המערכות המוסדיות השונות, זהו נתון שכלל אינו עומד לדין.

חינוך ובריאות כמשל

לאחרונה עלה נושא החינוך למרכז הדין הציבורי ראש הממשלה ושר האוצר התחייבו בפני הציבור כי החינוך עומד בראש סדר העדיפויות הלאומי ולכן גם יופנו התקציבים החדושים כדי לממש את ד"ח ועדת דברת. ברקע נשמעו קולות חלושים, שרובם הגיעו מתוך מערכת החינוך, בטענה כי למעשה אין צורך אמיתי בתוספת תקציב אלא בבניה מחדש של תקציב החינוך ורפורמה מקיפה במבנה המשד וכל זאת כי למעשה תקציב החינוך בישראל הוא תקציב גדול, גדול מאד אפילו, אלא שהכסף מוצא במקומות הפחות יעילים. נדמה לי, כי הטענה הזו ראויה לבריקה מקיפה: האמנם משקיעה מדינת ישראל משאבים מספיקים בחינוך? האם הבעיה האמיתית של החינוך הממלכתי הכללי בישראל היא מבנית או שמא קיים מחסור אמיתי בתקציבים? נדמה כי השאלות הללו שצריכות לפתוח את הדין בנושא תקציב החינוך כלל אינן נדונות. כאילו התקציב הבסיסי והמבנה הבירוקרטי הם בגדר "זו האמת ואין בלתה".

למען הסדר הטוב, ראוי לציין כי אמנם התחייבו ראש הממשלה ושר האוצר לתקצוב הרפורמה, אבל אמירות לחדד ותקציבים לחזק: שבועות ספורים לאחר מסיבות העיתונאים הוגש תקציב המדינה לאישור הממשלה ללא אותם תקציבים מפליגים נוספים. התקציבים היחידים שהופנו הלכה למעשה לביצוע רפורמת דברת הם אלה שנועדו לפיטורי מורים כחלק מתפיסת הקטנת השירות הציבורי של שר האוצר בנימין נתניהו. אם אין דין אמיתי בדרך הניהול של התקציב, בסודי העדיפויות הבסיסיים, אז, למשל, לא נידונה אף פעם השאלה האם יש צורך במערכות פיקוח כפולות בחינוך – אחת ממלכתית והשניה השייכת לרשות המקומית – והאם יש הידברות

אמיתית בין המערכות הללו. ובכלל מי אחראי על החינוך? הרשות המקומית או משרד החינוך? ואם הרשות המקומית אחראית, מדוע אין לה כל מנדט להכריע גם בתחומים הקשורים לתוכניות לימודים או העסקת מורים, ואם משרד החינוך, מי בחר את מנהלי בתי הספר?

כך גם לגבי תקציב הבריאות: בעוד שר הבריאות נלחם על תוספת של כמה מיליונים לסל התרופות, נשמעו קולות חלושים במערכת הבריאות הקודאים לבריקה מחודשת של דרך חישוב תקציבי הבריאות ולבחינה מחדש של דרך גבית והקצאת ביטוח הבריאות. קולות אלה בקושי נשמעו. מכיוון ששר הבריאות עסק בהחזרתן לסל הבריאות של תרופות מצילות חיים, עם אישור התוספת המינימלית אותה ביקש למען הוספתן לסל, הסתיים הדין והוא הצביע בעד התקציב.

במקרים של משרדים אחרים היה התהליך דומה. זו תמונה מוכרת: האוצר מכניס להצעת התקציב "עזיזים" בדמות קיצוצים תקציביים בנושאים קיומיים (פגיעה בחולים, בקשישים, בנכים, במשכודות) וכך, במקום לנהל דין אמיתי בתקציב כולו ובדרך חישובו, מתנהלות מלחמות זוטא בין השרים ובין הפקידים על ביטול ה"עזיזים". האוצר מבטל את ה"עזיזים" והשרים המותשים מאשרים את התקציב.

לסיכום, מה שדויד לנו באמת הוא דין פתוח הכולל את כל הנתונים הקיימים במשק בשאלת בסיס התקציב. אסור לנו לקבל כמובן מאליו את מה שמוגדר על ידי האוצר כבסיס התקציב, אלא לפתוח מפעם לפעם את הדין בסודי העדיפויות החברתיים והשלטוניים ועל-פיהם לבנות תקציב המתאים לצרכים המשתנים של החברה הישראלית. האקסיומה היחידה המותרת בעת הדיונים על התקציב היא זו הקובעת, כי מדינת ישראל היא מדינה דמוקרטית ויהודית, המאמינה ומקיימת שויון בין כל אזרחיה ושואפת לספק לכלל תושביה מקסימום של שירותים ושל איכות חיים. תפקידו של תקציב המדינה לאפשר את קיומה הלכה למעשה של הנחת יסוד זו.

זו תמונה מוכרת: האוצר מכניס להצעת התקציב "עזיזים" בדמות קיצוצים תקציביים... וכך, במקום לנהל דין אמיתי בתקציב כולו ובדרך חישובו, מתנהלות מלחמות זוטא בין השרים ובין הפקידים על ביטול ה"עזיזים".

תמי מולד-חיו היא מנהלת הפורום להסכמה חברתית
tammim@netvision.net.il

קצרה קרה
הקרחון

ה'אקונומיסט' חוגג - באמריקה ובשאר העולם מתגברים גילוי הנדבנות והצדקה. ובין השורות, 'האקונומיסט' מסביר גם את הסיבה: "אנדר קרנה וג'ון תקפלר היו ענקי העיז הנראה במבט לאחור כתור הזהב של הפילנתרופיה, בתקופת חילופי המאות התשע-עשרה והעשרים. היום, נראה כי מפציע השחר על תור זהב חדש, ומסיבות דומות: אי-השוויון הוא יד לפילנתרופיה, ועושר גדול מעודד נדבנות אישית. ביל גייטס של 'מיקרוסופט' ופייר אומידיאר של 'אי.בי.' הם האנדר קרנהים של היום: אנשי עסקים מצליחים המגלים עצמם מחדש כפילנתרופים יצירתיים" (מתוך 'האקונומיסט', 29.7.2004).

תור הזהב של הצדקה 1