

פיקציה של יציבות פסקלית, פיקציה של משטר פרלמנטרי

ד"ר שלמה סבירסקי
מנהל אקדמי, מרכז אדוה

שני טיעונים מרכזיים הושמעו לפני כשנתיים, כאשר נתניהו ושטייניץ העלו את הצעתם להנהיג תקציב דו-שנתי. האחד, תקציב דו-שנתי הוא בעייתי ביותר מן הטעם הפשוט שקשה לחזות התפתחויות כלכליות ופוליטיות לטווח של שנתיים, שבעטיין גם תקציב שנתי דורש התאמות תכופות, על אחת כמה וכמה תקציב דו-שנתי.

באו אירועי השנה האחרונה וסיפקו תימוכין לטיעון זה. נזכיר רק את השניים המרכזיים: האחד הוא המשבר המתמשך בגוש היורו, שהוא אחד מיעדי הייצוא העיקריים של ישראל. המשבר משפיע כבר עכשיו על היבטים שונים של הכלכלה הישראלית, כדוגמת הצפי לצמיחה המתעדכן כלפי מטה וההכנסות ממסים הצפויות לקטון. זהו בוודאי אירוע המצריך היערכות תקציבית חדשה.

האירוע השני הוא תנועת המחאה החברתית של קיץ 2011, חסרת תקדים בהיקפה, שדרשה שינוי בסדר העדיפויות הלאומי והתקציבי. חברה דמוקרטית אמורה להיות מסוגלת להיענות לדרישות המועלות על ידי העם. אולם כיוון שהתקציב הדו-שנתי היה סגור ומסוגר ומכיוון ששינוי משמעותי בו היה פוגע באמינות הפסקלית של ישראל, הממשלה הגיבה ב"לא נפרוץ את מסגרת התקציב" ואף כפתה גישה זו על ועדת טרכטנברג. התוצאה: ההר של ועדת טרכטנברג הוליד עכבר של שינויים קלים, שחלקם ייושם רק על פני שנים ארוכות.

הטיעון השני שהושמע כלפי רעיון התקציב הדו-שנתי הוא, שהוא פוגע בדמוקרטיה ובמערכת האיזונים שבין שלוש זרועות הממשל, משום שהוא פוגע בסמכות הרשות המחוקקת לבחון את תכנית הפעולה של הזרוע המבצעת ולדון בתקציב שזו מבקשת לשם מימוש תכניתה. בזמנים כתיקונם, הדיון השנתי בהצעת התקציב הוא אחד מרגעי השיא בפעילות הפרלמנטרית, אם לא הגדול שבהם. ביטולו אחת לשנתיים משמעו נטילת סמכויות מן הזרוע המחוקקת וריכוזן בידי הזרוע המבצעת.

ב-2.3.2012 אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברות תקציביות בסכום העולה על 10 מיליארד ש"ח, בדיון קצר שהוכרע על ידי ח"כים שחלקם כלל לא חברים בוועדת הכספים. הבסיס להחלטה היה שני מסמכים באורך של מאות עמודים, שאחד מהם נמסר לוועדה שבוע לפני ההצבעה והשני הוצג לראשונה רק בישיבה עצמה. זוהי דוגמא אחת משלל העברות שנעשו בחודשים האחרונים. הבעייה היא לא בעצם הצורך בשינויים בתקציב: שינויים נדרשים בגלל שהזירה הכלכלית והפוליטית היא דינאמית. הרי זהו בדיוק ההגיון העומד ביסוד הנוהג, המקובל בכל ארצות תבל, לקיים דיון תקציבי אחת לשנה ולא אחת לשנתיים. הבעייה היא שבהינתן התקציב הדו-שנתי, הכנסת כולה מנועה מלקיים את הדיון, ואת מקומה תופסת ועדת הכספים. השכל הישר אומר כי העברות בסכום שכזה מחייבות דיון שבו משתתפת כל הכנסת, לא רק ועדת הכספים.

יוצא שהתקציב הדו-שנתי יוצר פיקציה של אמינות פסקלית, שכן הממשלה מחוללת שוב ושוב שינויים בתקציב. הבעייה היא ששינויים אלה אינם מגיעים לדיון במליאת הכנסת ובשלל ועדותיה. זה הופך את המשטר הפרלמנטרי שלנו לפיקציה.