



INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז "אדפא" - معلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل

לקחים מתהליך התקצוב בשוויה *

ד"ר שלמה סבירסקי ועו"ד עמי פרנקל
יולי 2001

תהליך עיצוב התקציב בשוודיה עבר רפורמה מקיפה באמצע שנות התשעים. הרפורמה הנהיגה מספר שינויים, הנראים לנו הולמים את הצרכים בישראל:

1. בית המחוקקים השוודי דן ומאשר את מסגרת התקציב, דהיינו את גודלו. משרד האוצר השוודי מגיש את הצעת מסגרת התקציב לבית המחוקקים בתאריך 15 באפריל, והבית נדרש לאשרו עד ליום 15 ביוני. במלים אחרות, לרשות בית המחוקקים עומדים חודשיים לדיון במסגרת התקציב. חמישה חודשים לאחר שהבית מאשר את מסגרת התקציב, מניח לפניו משרד האוצר את הצעת התקציב עצמה.

מסגרת התקציב נקבעת בחוק, הנקרא "חוק המדיניות הפיסקלית". חוק המדיניות הפיסקלית מעניק לבית המחוקקים השוודי יכולת להשפיע באופן משמעותי על דמותו של תקציב המדינה בפרט, ועל המדיניות הממשלתית בכלל. יצוין, כי אין כל מגבלות על יכולתו של הפרלמנט לתקן את הצעת החוק הממשלתית. מפלגות האופוזיציה נוטלות חלק פעיל בדיונים, והן נוהגות להציג אלטרנטיבות להצעות הממשלה.

נזכיר, כי בישראל אין הכנסת נדרשת כלל לדיון במסגרת התקציב ובוודאי שאין היא נדרשת לאשר אותה. בישראל, מסגרת התקציב והיעדים המאקרו-כלכליים (כדוגמת יעד האינפלציה ויעד הגירעון), שעל פיהם קובעים את מסגרת התקציב, נקבעים באורח כמעט בלעדי על ידי אגף התקציבים של משרד האוצר. הצעת מסגרת התקציב מובאת לפני הממשלה, וזו מאשרת אותה לאחר דיון קצר אחד. הכנסת מקבלת לידיה את חוק התקציב בסוף אוקטובר, לאחר שמסגרת התקציב כבר קובעה ונסגרה, ואז היא נדרשת "לא לפרוץ את מסגרת התקציב".

2. הצעת חוק התקציב מוצגת בפני הפרלמנט לא יאוחר מתאריך 20 בספטמבר. הצעת התקציב מבוססת, כמובן, על מסגרת התקציב שאושרה בבית המחוקקים בתאריך 15 ביוני. עתה אין בית המחוקקים יכול לחרוג מסך ההוצאה הכוללת שנקבע בחוק המדיניות הפיסקלית שנחקק לפניו; ואולם הממשלה רשאית להציע בנפרד רף הוצאה גבוה יותר.

בשוודיה מחולק המנגנון הממשלתי לעשרים ושבעה תחומי הוצאה, הנתונים למרותם של 13 שרים. הצעת התקציב המוגשת בספטמבר מפרטת את התקציב המוצע לכל תחום הוצאה. מטעמי שקיפות ופיקוח, מורכבים סעיפי התקציב השונים באופן מפורט סביב יעדי מדיניות קונקרטיים. ברמה המיניסטרילית, כל שר נהנה מחופש רב בחלוקה פנימית של התקציב המיועד לו, במסגרת מגבלות התקציב שנקבעו לכל תחום הוצאה. משרד האוצר אינו מעורב, כמעט, בשלב תקציבי זה.

הרפורמה הצליחה בביזור סמכויות, שהיו מרוכזות קודם לכן במשרד האוצר. במקביל יצרה הרפורמה בסיס מוצק לשיקול דעת ענייני של בית המחוקקים, מאחר שניתן לדון הן ביעדי מדיניות קונקרטיים והן בהלימה בין התקציב ליעדים.

בישראל, הדיון בסעיפי התקציב השונים מתקשה להיות ענייני, שכן ספרי התקציב מוצגים כלוחות ארוכים של פרטי הוצאה, בלא שיצוינו היעדים שכל סעיף נועד להשיג.

יצוין עוד, כי אחד ממרכיבי הרפורמה בשוודיה היה חיזוק עיקרון הדין-וחשבון (Accountability) הסוכנויות הממשלתיות מציינות בתחילת השנה את יעדיהן ומדווחות בסופה של כל שנה על הישגיהן. דו"חות אלה ניצבים ברקע לדיון הפרלמנטרי בנושא התקציב ומאפשרים פיקוח טוב יותר של הבית בנושא.

על הפרלמנט לאשר את ההוצאה בכל 27 התחומים עד לא יאוחר מסוף נובמבר. לאחר מכן דן הבית בהקצאות התקציביות הספציפיות (בערך 500) שבמסגרת 27 התחומים, וזאת עד סוף חודש דצמבר.

3. הדיון בתקציב מתקיים לא רק בוועדת הכספים, כמו בישראל, אלא גם בוועדות התחומיות של הבית. חלוקת העבודה היא כזו, שבעוד שוועדת הכספים דנה בהצעת התקציב ברמה הכוללת ובחלוקה לעשרים ושבעה תחומי הוצאה, הוועדות הנושאות דנות בחלוקת התקציב הפנימית בתחומים שעליהם הן מופקדות.

בתחילת אוקטובר מופנית הצעת התקציב לוועדת הכספים. הוועדה אחראית להציע לפרלמנט שינויים ברמה הכוללת של ההוצאות בכל אחד מעשרים ושבעה התחומים. הוועדה יכולה להמליץ להעביר מימון מתחום אחד למשנהו. ועדת הכספים נועצת בוועדות הנושאות באשר לתחומי המימון הקשורים לתחומי אחריותן. הוועדות הנושאות מעבירות את סיכומיהן לוועדת הכספים עד לסוף אוקטובר.

4. בשנים האחרונות מתקיים בשוודיה דיון באשר לתשתית העומדת לרשות הפרלמנט בבואו לדון בחוקי התקציב השונים ונשקלת הקמתו של משרד תקציבים פנימי של הבית שיוכל להתמודד עם נתוני משרד האוצר. כן דובר על חיזוק יכולתם של חברי הפרלמנט מן האופוזיציה להגיש אלטרנטיבות תקציביות מושכלות לחוק המדיניות הפיסקלית.

לוח הזמנים של עיצוב התקציב בשוודיה

ינואר-מרץ : משרד האוצר מעדכן את מסגרת התקציב הרב-שנתית בהתבסס על נתוני משרדי הממשלה.

אמצע מרץ : שר האוצר מציג בפני הקבינט את המלצותיו למסגרת התקציב לשנה הבאה ולשתי השנים שלאחר מכן.

סוף מרץ : הממשלה מתכנסת לישיבה בנושא התקציב, שבה מאושרת רמת ההוצאה הכוללת לשלוש השנים הקרובות כמו גם זו של 27 תחומי הוצאה ספציפיים.

15 באפריל : הממשלה מציגה בפני הפרלמנט את הצעת מסגרת התקציב ("חוק המדיניות הפיסקלית").

אפריל-מאי : משרדי הממשלה מכינים תכנית להקצאת כספים בתחומי הוצאה שבטיפולם.

15 ביוני : הפרלמנט מאשר את חוק המדיניות הפיסקלית.

תחילת ספטמבר : הממשלה מסכמת את הצעת התקציב הסופית שתוצג בפני הפרלמנט.

20 בספטמבר : הצעת חוק התקציב מוגשת לפרלמנט.

סוף נובמבר : הפרלמנט מאשר בהצבעה אחת את ההוצאה הכוללת עבור כל אחד מעשרים ושבעה תחומי הוצאה.

סוף דצמבר : הפרלמנט מאשר את ההקצאות האינדיבידואליות בתוך 27 תחומי הוצאה, כשהצבעה נערכת על כל תחום בנפרד.

מקור

OECD.1998. Budgeting in Sweden. 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials. Paris, 25-26 May 1998. <http://www.oecd.org/puma/>

* נייר זה נכתב בהמשך לפרסומנו :

מעמדה של הכנסת בתהליך עיצוב התקציב ואישורו : ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה .
סבירסקי, שלמה ועמי פרנקל.

תל-אביב : מרכז אדוה. ספטמבר 2000

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205

Fax. 03-5602205 Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871,

e-mail: advainfo@netvision.net.il