



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

משרד התקציבים של הקונגרס האמריקאי

(Congressional Budget Office)

כמודל למשרד תקציבים בכנסת \*

ד"ר שלמה סבירסקי ועו"ד עמי פרנקל

יולי 2001

בלב הרפורמה בתהליך עיצוב תקציב המדינה שמציע מרכז אדוה ניצבת הקמתו של מרכז לענייני תקציב ליד הכנסת. הרעיון הנו לפתח גוף מקצועי נטול פניות, שיהפוך את דרך טיפולה של הכנסת בנושא תקציב המדינה למקצועי ומבוסס על מידע מהימן וזמין. שיפור זה עשוי לתרום רבות למעורבותו של בית המחוקקים בתהליך, הנשלט באופן דומיננטי על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר.

משרד התקציבים, שהוקם ליד הקונגרס האמריקאי (להלן: "CBO") ופועל ברציפות מאז ראשית שנת 1975, הנו דוגמא מצוינת למרכז מחקר תקציבי בעל מוניטין והשפעה רבים. CBO פועל מכוח חוק שחוקק הקונגרס בשנת 1974 (Congressional Budget and Impoundment Control Act) חלק גדול מעבודתו הנו תמיכה בוועדות התקציב של הבית ושל הסנאט, שהוקמו גם הן מתוקפו של החוק הנזכר לעיל. תפקידן של ועדות אלה עפ"י החוק הנו לעצב את התקציב הפדראלי, ובכלל זאת סך כל הכנסות המדינה, הוצאותיה, הגירעון או העודף שנוצרו כתוצאה מכך וחלוקת התקציב לפונקציות הממשל השונות.

מטרתו של נייר זה הנה להציג את משימותיו של CBO, חלוקת העבודה בין יחידותיו ואופן אישור. זאת, כמודל למרכז התקציבים העתידי בכנסת. אף אם בהקשר הישראלי יהיה משרד תקציבים בכנסת צנוע בהרבה בגודלו ובתקציבו ביחס לעמיתו האמריקאי, הרי אנו סבורים, שניתן לקבל השראה מאת CBO לקראת פיתוח זרוע מקבילה שתעמוד לרשות בית הנבחרים הישראלי. בהקמת זרוע זו יובא בחשבון, כמובן, השוני בין שני המשטרים בישראל ובארה"ב והתאמת המשימות שיוטלו על מרכז התקציבים בכנסת למבנה המוסדי והחוקתי של הפרלמנטריזם הישראלי.

האפקטיביות של CBO נסמכת על מעמדו כגוף מקצועי, בלתי-מפלגתי, שאינו ממליץ על מדיניות. בשל כך זכה CBO למוניטין כגורם בלתי תלוי ובעל אמינות גבוהה.

מקצת משימותיו של CBO נקבעו בחוק. מקצתן מבוצעות לבקשתן של ועדות הקונגרס. עפ"י החוק חייב CBO לתת עדיפות לבקשות, המופנות אליו מוועדות התקציב של הבית והסנאט, אח"כ לבקשותיהן של שתי ועדות ההקצאות ולבסוף לבקשותיהן של שאר ועדות הבית. CBO מכין גם ניתוחים מסוגים שונים כגון הערכות עלות של חוקים פרטיים.

פעילותו של CBO נחלקת לכמה תחומים עיקריים שייסקרו להלן:

## סיוע לקונגרס לפתח תכנית תקציבית

ועדות התקציב של בית הנבחרים ושל הסנאט מכינות את תכנית התקציב השנתית של הקונגרס. תפקידו של CBO הנו להכין דו"ח שנתי, המכיל תחזיות כלכליות ותקציביות למשך 10 השנים הבאות. הדו"ח מכיל גם דיון בשאלות אקטואליות בתחום מדיניות תקציבית וכלכלית כמו השפעתו של הגירעון הפדראלי על הצמיחה הכלכלית. CBO נוהג לעדכן את תחזיותיו באמצע השנה. CBO אף מכין דו"חות עבור ועדות התקציב על אודות נושאים כגון לחצים תקציביים ארוכי-טווח ואפשרויות להפחתת הגירעון.

## תחזיות כלכליות

CBO הנו הגוף היחיד ברשות המחוקקת, שלו מנדט לתחזיות כלכליות. תחזיות אלו מכסות בין 18 לבין 24 חודשים ועוסקות במשתנים כלכליים מרכזיים כמו תמ"ג, אבטלה, אינפלציה ושערי הריבית. תחזיותיו ארוכות הטווח של CBO מתבססות על מגמות משתנות בכוח העבודה, הפיריון והחיסכון. כמו כן עפ"י החוק מחויב CBO להודיע לקונגרס על צפי למיתון במשק. יודגש, כי כיום כל החלטותיו של הקונגרס בענייני תקציב מתקבלות תוך התייחסות לתחזיותיו של CBO.

CBO מתבסס בעבודותיו על מודלים כלכליים מרכזיים ועל שירותי חיזוי כלכליים פרטיים. כן מקיים CBO פנל מומחים חיצוניים פעמיים בשנה.

## ניתוח של תקציב הנשיא

מדי שנה, לבקשת ועדת ההקצאות של הסנאט, מנתח CBO את תקציב הנשיא על ההוצאות וההכנסות הגלומות בו. כן מגיש CBO לוועדות שונות בקונגרס חוות דעת על השלכותיהן של תכניות תקציב אלטרנטיביות. לעתים תכופות מתבקשים אנשיו של CBO להרצות בפני ועדות הבית בנושאי כלכלה ותקציב.

## הערכות עלות של חקיקה

CBO נדרש להעריך את עלותם של כל החוקים הנדונים בקונגרס. הדו"ח באשר להערכת העלות מתייחס לשאלה כיצד ישפיע החוק על הוצאות המדינה או הכנסותיה במהלך חמש השנים הבאות או למעלה מכך. בכל הנוגע לחקיקה בנושאי מס משתמש CBO בהערכות שמספקת ועדה משותפת לנושאי מיסוי, המאגדת נציגים של שתי ועדות הבית לנושא המיסוי. ככל שהזמן מאפשר לו, מסייע CBO בנושא גם לחברי קונגרס, היוזמים חקיקה פרטית.

עם הזמן הפכו הערכות עלות החקיקה לחלק אינטגרלי של תהליך החקיקה בקונגרס. נעזרים בהן על מנת לקבוע האם ועדות הבית מציינות להחלטות התקציב השנתיות. בנוסף לכך מספק CBO הערכות לוועדות ההקצאות של הקונגרס.

## סיוע לקונגרס בהערכת מדיניות תקציבית וכלכלית

אחת מחובותיו של CBO היא לנתח תכניות ספציפיות ונושאי מדיניות, המשפיעים על התקציב הפדראלי ועל הכלכלה. בדרך כלל מגיעות בקשות בנושאים כאלה מראשי הוועדות או מהנהגת המפלגות בבית הנבחרים ובסנאט. ניתוחיו של CBO מכסים מגוון של פעילויות ממשלתיות, בודקים מדיניות עכשווית, מציעים גישות חלופיות ומסבירים כיצד ישפיעו על תכניות קיימות. כגוף בלתי מפלגתי מקפיד CBO לספק המלצות מדיניות קונקרטיות. מקצת המחקרים נערכים במשך חודשים רבים וחלקם תוך תקופה קצרה.

מחקרים רבים מתפרסמים ומשמשים לא רק את הקונגרס בדיוניו, אלא גם את הדיון הציבורי בכלל. ארגונים חברתיים רבים בארצות הברית עושים שימוש נרחב בדו"חות של CBO בבואם להציע מדיניות ציבורית חלופית.

## דוגמאות למחקרים שפרסם CBO

בנוסף לדו"חותיו השנתיים, מפרסם המרכז מדי פעם מידע מפורט על אספקטים חשובים של תחזיותיו התקציביות, הערכות עלות ועוד. בין הנושאים שטופלו בפרסומיו בשנים האחרונות נמצא, למשל: מדיניות בריאות, תעסוקה, החוב הלאומי ומדיניות הריבית, מדד יוקר המחיה, משבר בענף הביטוח, רמת החיסכון במשקי בית, היבטים בין-דוריים של פרישה לגמלאות, מס החברות, מדיניות תחבורה ותשתיות, מדיניות בתחום האנרגיה, הגירה ורווחה, אבטלה והשמת עובדים, פרויקטים בתחום הביטחון הלאומי ועוד ועוד.

## איוש CBO ומבנה אגפיו

על פי החוק ממנים יושבי הראש של שני הבתים בקונגרס את מנהל CBO וזאת לאחר קבלת המלצות מטעם ועדות התקציב. המינוי הנו על פי כישורים מקצועיים בלבד ולקדנציה של ארבע שנים, הניתנת להארכה.

למשרד 232 תקנים, מתוכם 204 מקצועיים ועוד 28 בתפקידי מנהלה. כל העובדים אקדמאים; בערך 80 אחוז מהם בעלי תארים מתקדמים. 60 אחוז מן העובדים הוכשרו בתחומי הכלכלה והמדיניות הציבורית. תקציבו השנתי של CBO הנו 25 מיליון דולר.

CBO מחולק כדלקמן:

1. חטיבת מידע ומנהל העוסקת בשירותי כוח-אדם, מחשוב, ספרייה וכו';
2. חטיבת ניתוח תקציב, המעסיקה כשליש מעובדי המשרד 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, חסכונות, 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.

## לקראת מרכז תקציבים ליד הכנסת

הכנסת נעדרת כיום גוף שיוכל למלא ולו חלק מהפונקציות של CBO. לרשות ועדת הכספים יועצת כלכלית אחת ויועצת משפטית אחת בלבד. אנו ממליצים, שבשלב הראשוני להקמת מרכז תקציבים בכנסת יקבל המרכז 10 תקנים של חוקרים, מחציתם בעלי תואר דוקטור ומחציתם בעלי תואר מוסמך בתחומי הכלכלה, מדע המדינה/מדיניות ציבורית, סוציולוגיה/עבודה סוציאלית, משפטים וראיית חשבון.

על המרכז להכיל עם פתיחתו מספר מחלקות:

1. מחלקת ניתוח תקציב המדינה, שתספק ניתוחים של הצעות התקציב של הממשלה וכן הערכות עלות של הצעות חוק של חברי כנסת.
2. מחלקה לניתוחים מאקרו כלכליים, שתספק הערכות של השפעות המדיניות הפיסקלית על המשק בכלל ועל מספר נושאים בפרט, ובהם תעסוקה ואבטלה, רמת חיים וחלוקת הכנסות.
3. מחלקת מיסים, שתעסוק בניתוח מדיניות המיסוי והשלכותיה.

4. מחלקה למחקרים מיוחדים.

## מקורות

1. "About CBO - CBO's Major Responsibilities", from the CBO website (<http://www.cbo.gov/respon.cfm>).
2. Schick, Allen (with the assistance of Felix LoStracco). 2000. *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. Revised Edition. Brookings Institution Press. Washington, D.C., USA.

\* 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](mailto:advainfo@netvision.net.il) **web site:** <http://www.adva.org>