



האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה

בית-הספר למדיניות ציבורית וממשל ע"ש פדרמן

הגברת מעורבות הכנסת בתהליך התקצוב

מוגש במסגרת הקורס סדנה מתקדמת לניתוח מדיניות

מגישה : נועה טל, ת.ז. 039905898

יוני 2011

מספר מילים : 4,895

תוכן עניינים

3	תקציר
4	הלקוח
5	1.רקע
9	2.תפקוד הכנסת נוכח הפוטנציאל הפיקוחי שלה
10	3. הבעיה- היעדר בסיס עצמאי של מידע וניתוח
12	מנוף לשינוי - קבלת החלטות המבוססת על נתונים
13	4.חלופות – תמיכה מקצועית
13	1.תמיכה מקצועית לסיעה
14	2.תמיכה מקצועית לוועדה
14	3.תמיכה מקצועית - ממ"מ
15	5.מדדים להערכה
16	6.הערכת חלופות
19	7.המלצת מדיניות
19	8.מארוז מדיניות
20	9.תכנית אסטרטגית

תקציר

אישור חוק התקציב בכנסת מאפשר לכנסת להשפיע על אופן הקצאת המשאבים על-פי סדר העדיפויות וההכרעות הערכיות של החברה. אע"פ, בכנסת מתקיים דיון בלתי ממצה בקביעת סדרי עדיפויות לאומיים, אשר פוגע קשות באיזון החוקתי שבין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת ובמרקם החיים הדמוקרטיים.

המכשול העיקרי הניצב בפני הכנסת בכל הנוגע למעורבות משמעותית בתהליך עיצוב התקציב, הוא היעדר בסיס עצמאי של מידע וניתוח. הגדלת מרכז-המחקר-והמידע של הכנסת, והרחבת פעילותו כך שתקביל לעבודת ועדות הכנסת, תעניק לכנסת יכולת הערכה וערעור על הצעת התקציב הממשלתית לפרטיה. המרכז יתרום להעצמתה של הכנסת ולאיוון רב יותר ביחסים בין רשויות השלטון, ובה בעת, יעצים את החברה האזרחית.

הלקוח

לקוח נייר זה הוא יו"ר הכנסת, ראובן ריבלין, אשר מתוקף תפקידו יכול להחיל החלטה מסוג זה. מעבר לכך, יו"ר הכנסת מיטיב להבין את חשיבותו של פיקוח אפקטיבי מצד הכנסת. לדבריו: "הפיקוח על הממשלה בתחום הכלכלי והתקציבי היה מאז ומעולם נקודות התורפה של הפרלמנט, שכן הדיון בסוגיות הכלכליות דורש מטיבו מומחיות רבה יותר. הוסיפו לכך את היעדר מקורות מידע עצמאיים, ואת חוקי ההסדרים שהלכו ותפחו, והרי לכם פגיעה אנושה בפיקוח האפקטיבי של הכנסת וביכולתם של חברי-הכנסת להוביל ולהשפיע על השיח הציבורי".¹

בנוסף, התבטא יו"ר הכנסת בעניין הזמן הרב לו מקדישה הכנסת למעבר על חוק ההסדרים, לעומת התקציב: "התקציב הפך נספח לחוק ההסדרים. זה לא דמוקרטי".²

יו"ר הכנסת מכיר בחשיבותו ובפועלו של מרכז המחקר והמידע, ולכן ייטב להבין ויבקש לקדם את הרחבת פעולתו בכל הקשור לסיוע מקצועי לחברי-הכנסת. בנאומו: "הממ"מ: הערובה לעצמאותה של הכנסת", אמר כי "הקמת מרכז המחקר והמידע הייתה ועודנה מהפכה של ממש.. בכל הנוגע ליכולתה של הכנסת למלא את תפקידה המהותי והטבעי, כמפקחת על הממשלה." "הוסיפו לכך את היעדר מקורות מידע עצמאיים, ואת חוקי ההסדרים שהלכו ותפחו, והרי לכם פגיעה אנושה בפיקוח האפקטיבי של הכנסת וביכולתם של חברי-הכנסת להוביל ולהשפיע על השיח הציבורי".

¹ פרוטוקול מכנס מרכז המחקר והמידע בכנסת – עשור למ.מ.מ. 21 לדצמבר 2010
² אדריאן פילוט. ריבלין: התקציב הפך נספח לחוק ההסדרים. זה לא דמוקרטי. גלובס 7.12.10

1.רקע

"הדיון על התקציב הוא מאורע בחיי מדינה והציבור ומקדישים לו הרבה זמן הן בכנסת והן בוועדת הכספים, כי בהזדמנות זו מגוללים את יריעת הכלכלה והפיננסים של הארץ. פנקס המדינה פתוח והמתווכחים חודרים לפני ולפנים של הבעיות בחיי המשק, מדיניותה הכלכלית של הממשלה, ומדיניות החוץ והפנים, חינוך ותרבות, וכל שאר שדות הפעילות הממשלתית והציבורית.. זוהי שעת-החשבון הגדולה לממשלה, למדינה ולמנגנונה, כל המשרדים עוברים תחת שבט הביקורת."³

תהליך התקצוב כליבת התהליך הפוליטי

תהליך התקצוב הוא הליבה של התהליך הפוליטי משום שהוא מגלם את תכליתה של הפוליטיקה: הקצאת משאבים על-פי סדר העדיפויות וההכרעות הערכיות של החברה כפי שהם מיוצגים בפרלמנט ובשלוחתו הממשלה. התקציב משקף את סולם העדיפויות הממשי של הממשלה המכהנת יותר מכל מסמך ממשלתי רשמי אחר ומתרגם תפיסות עולם, קווי מדיניות והתחייבויות פוליטיות לכדי הקצאת משאבים קונקרטיים.

תהליך תקצוב המדינה ואישורו בכנסת

תהליך התקצוב מורכב בעיקרו משלושה שלבים: (1) הכנת התקציב לדיון בממשלה, (2) דיון ואישור התקציב בממשלה, (3) דיון ואישור התקציב בכנסת. הצעת-חוק התקציב הינה הצעת-חוק לכל דבר, והכנסת דנה בה, כפי שהיא דנה בכל חוק אחר. אישור חוק התקציב בכנסת מאפשר לרשות המחוקקת להשפיע על קביעת סדרי העדיפויות בתקציב, על אופן הקצאת הכספים ועל הבקרה בשימוש בהם. המסגרת הנורמטיבית לחוקי התקציב השנתיים מצויה בשני דברי חקיקה מרכזיים: חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסודות התקציב. ס' 3- לחוק יסוד: משק המדינה מתווה את העיקרון הבסיסי לפיו תקציב המדינה יהיה בחוק, לשנה אחת, ויכלול את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות.⁴ החוק קובע את תוואי העבודה המרכזי, על-פיו הממשלה היא האמונה על הכנת התקציב, והיא המניחה את הצעת התקציב על שולחן הכנסת במועד שקבעה הכנסת או במועד שקבעה ועדת

³ מתוך ספרו של אשר צידון, סגן מזכיר הכנסת בעבר, שכבר בשנת 1966 כתב את הדברים האלו בספרו בית הנבחרים - מורה נתיבי הכנסת בחקיקה ובממשל (מהדורה רביעית), בעמ' 229-232 (אסמכתא "5").
⁴ תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 ותקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 הם תקציבים דו-שנתיים, בהתאם לאמור בחוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), תשס"ט-2009

הכנסת שהוסמכה לכך. בכל מקרה, הצעת התקציב תובא לעיון הכנסת לא יאוחר משישים ימים לפני שנת הכספים.

כמעט כל הדיון בתקציב המדינה בכנסת מתקיים בוועדת הכספים. לאחר שהצעת-חוק התקציב מאושרת בקריאה ראשונה, היא מועברת לטיפול של ועדת הכספים. ועדת הכספים רשאית להציע שינויים ככל שייראה לה, ובלבד ששינויים אלה אינם חורגים מגדר הנושא של הצעת-החוק. הדיון בקריאה השנייה נפתח על-ידי יו"ר ועדת הכספים, ובשלב זה יכולים חברי-הכנסת להגיש הסתייגויות כיחידים. אם הוחלט במהלך הקריאה השנייה לבצע שינוי בסעיפי החוק, חוזרת הצעת-החוק לוועדת הכספים. אם לא – הצעת-החוק מועברת לקריאה שלישית ואחרונה.

הרשות המחוקקת כמפקחת על הרשות המבצעת

פיקוח על הרשות המבצעת הוא אחד מתפקידיה המרכזיים והחשובים ביותר המסורים לרשות

המחוקקת, ומקורו בתפיסה שהעם הוא הריבון וחברי הרשות המחוקקת הם נציגי העם.⁵ בהקשר זה קבע בית המשפט העליון, כי אחד מעקרונות היסוד של השיטה הדמוקרטית בישראל הוא "עקרון ההשתתפות", לפיו לכל חבר-כנסת זכות להשתתף בהליך החקיקה. עקרון ההשתתפות מחייב הליך שבו תינתן לחברי-הכנסת אפשרות מעשית לגבש את עמדתם ביחס להצעת-החוק. במילים אחרות- אם לחברי-הכנסת לא ניתנה הזדמנות מעשית לגבש עמדה ביחס לחוק התקציב, כי אז לא מומשה זכותם "להשתתף".⁶

ניתן לחלק את תפקיד הפיקוח של הכנסת לשני חלקים עיקריים: הראשון, "חזק", אשר בא לידי ביטוי בהפעלת סנקציות חוקיות או משמעותיות כנגד הגוף המכהן; והשני, "חלש", אשר בא לידי ביטוי בפעולות סדירות של אימות, בדיקה דקדקנית, בחינה, מתיחת ביקורת וגינוי, קריאת תיגר, תשאול וקריאה למתן דין וחשבון.

הפיקוח הפרלמנטארי ה"חזק" הוא במהותו פיקוח פוליטי, המובנה כחלק בלתי נפרד ממבנה המשטר הפרלמנטארי, ומשמעותו שהמשלה נובעת מתוך הגוף המחוקק וזקוקה לאמונו על מנת לכהן. כך אישור התקציב ע"י הכנסת נותן בידה את היכולת לגרום לפיזור הכנסת ולהוביל לבחירות חדשות, מקום בו הכנסת אינה מאשרת את "חשבון ההוצאות" של המשלה.⁷

⁵ חן פרידברג (2008). הפיקוח הפרלמנטארי על הרשות המבצעת בישראל – פוטנציאל ותפקוד. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. ראו עמוד 21.

⁶ בג"ץ 4908/10 רוני בר-און נגד כנסת ישראל ואחרים.

⁷ אם הקואליציה לא משיגה פעם בשנה רוב פרלמנטרי אקטיבי של 61 חברי כנסת לשם העברת תקציב שנתי, הכנסת מתפזרת ומתקיימות בחירות חדשות.

הפיקוח הפרלמנטארי ה"חלש" מתבטא במגוון הכלים המוסדיים העומדים לרשות הרשות המחוקקת לצורך הפיקוח על הרשות המבצעת, והמאפשרים לה את כל אותן פעולות שוטפות, סדירות ומתמשכות של חקירה, בחינה, תשאול וקריאה למתן דין וחשבון. כלי הפיקוח האלו כוללים: ועדות פרלמנטאריות, מוסד ביקורת המדינה, שאלות ושאליתות, הצעות לסדר היום ותקציב המדינה.⁸

יעילות הפיקוח של פרלמנטרים בעולם במסגרת אישור תקציב המדינה

בתי מחוקקים במשטר פרלמנטארי נבדלים זה מזה בפרמטרים רבים, בין השאר ביכולתם להפעיל פיקוח בעצמה וביעילות. בתי מחוקקים אחדים ידועים כמי שמפקחים פיקוח ממשי על פעילויות מסוימות של הרשות המבצעת, ואילו אחרים ידועים כמי שאינם מפקחים כמעט בכלל על פעילותה של רשות זו.⁹

כך לדוגמא, גרמניה היא בין המדינות בהן שורר משטר פרלמנטארי הנחשב בעל השפעה גדולה על עיצוב התקציב והכנתו. לרשות הפרלמנט הגרמני שלושה חודשים לדין בתקציב. ועדת התקציב דנה בתקציב (בהכנסות המדינה עוסקת ועדת הכספים), והיא הכלי המרכזי לפיקוח על התקציב. הוועדה רשאית להציע קיצוצים בתקציב או תכניות חדשות, אולם נדרשת הסכמת הממשלה לכל חוק המגדיל את ההוצאות או מחייב הוצאות חדשות. בוועדה משתתפות כל המפלגות המיוצגות בפרלמנט, כל אחת לפי כוחה. חברי הוועדה מתפצלים לטיפול בכל המשרדים כך שעל כל משרד ממונים שלושה עד חמישה חברים הממונים גם על הקשר עם האוצר. כל קבוצת משנה כזו מתכנסת לכמה ישיבות שבהן נדרשים פקידי האוצר להגן על התקציב שהציעו, ולאחר מכן היא מחליטה מה תמליץ לוועדת התקציב. בנוסף, בתחילת כל מושב ממנה ועדת התקציב יועצים מקצועיים לכל תחום של משרד ממשלתי, והם משמשים מקור מידע מרכזי לחברי הפרלמנט.

בשוודיה, נפרש תהליך התקצוב על פני זמן ממושך יחסית- שישה חודשים. בשלב הראשון הפרלמנט מאשר את מסגרת התקציב לאחר שהיא נדונה בוועדת הכספים, לרשותה עומד צוות קבוע של שבעה יועצים. לצד ועדת הכספים פועלת ועדת מיסוי האחראית לדין בהכנסות המדינה. גם הוועדות הנושאות בפרלמנט השוודי מעורבות בעיצוב התקציב, והן רשאיות להציע לוועדת הכספים שינויים ברמת ההוצאה בתחומים שבסמכותן. בשלב השני הפרלמנט מאשר את הצעת התקציב המפורטת שהגיש משרד האוצר. הדיון בהצעה המפורטת מתקיים בוועדת הכספים

⁸ חן פרידברג וראובן חזן (2009). פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב הוצעה לרפורמה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
⁹ שם

ובוועדות הנושאות, ואלה רשאיות להציע שינויים בסדרי העדיפויות של ההקצאה אך לא לפרוץ את גבולות התקציב שנקבע. לרשותן של הוועדות עומד צוות מקצועי, והן יכולות להעסיק גם מומחים חיצוניים ולהזמין חוות דעת. רק בתום הליך זה מוגש התקציב לאישור מליאת הפרלמנט.

פוטנציאל הפיקוח של הכנסת בתהליך התקצוב

קודם לבחינת אפקטיביות הפיקוח של הכנסת, אשר אפשר לראות בה תפוקה של המערכת, מן הראוי לבחון אם לכנסת יש בכלל יכולת להפעיל פיקוח אפקטיבי על הממשלה. הפוטנציאל הפיקוחי של תקציב המדינה - משמעותו היכולת של הכנסת לבדוק, לבחון, לתשאל ולחקור את מסכת פעולות השלטון באמצעות כלי זה.

כאמור, לכנסת מספר כלים מוסדיים העומדים לרשותה לצורך פיקוח, ביניהם השאליות. פרידברג וחזן (2009) ביקשו לעמוד את פוטנציאל הפיקוח של השאליות. הם עשו זאת באמצעות בחינת מקורות המידע של השאליתה, מהימנותו, זמן המענה, אופן מסירת התשובה, השימוש בזכות לשאליתה נוספת ושאלת מעקב. על מנת לבחון את הפוטנציאל הפיקוחי של תהליך אישור התקציב בכנסת באופן דומה, ניתן לפנות למדינות העולם, וללמוד על הפוטנציאל הפיקוחי הגלום בתהליך זה.

מתוך הדוגמאות שהוזכרו עבור פרלמנטים מהעולם אשר להם מיוחסת מידת השפעה גדולה על עיצוב התקציב והכנתו, ניתן לעשות הכללה שתבקש לאתר את התנאים החיוניים לחיזוק פונקצית הפיקוח של פרלמנטים בתהליך התקצוב, ואלו יסייעו בהגדרת פוטנציאל הפיקוח של הכנסת בישראל בתהליך התקצוב. מכיוון שמרבית הדיון בתקציב המדינה בכנסת ישראל מתקיים בועדת הכספים - אתמקד בתנאים המיטיבים את פעילות הפיקוח של ועדה זו באופן ספציפי, ואלו הם:

- הזמן המוקצב לדיון בתקציב - זמן ממושך יותר מאפשר לחברי הפרלמנט לבחון טוב יותר את פרטי ומשמעויות התקציב, לנסח את נימוקיהם ביסודיות ובמועד, ולגייס תמיכה.
 - הרשאה לבצע שינויים - יכולת חברי הוועדה לבצע שינויים בתקציב.
 - מידע והתמקצעות - העמדת צוותי מחקר עצמאיים ויועצים מומחים לרשות הוועדה.
- המצב בפועל בישראל הוא כזה שלמרות שיש ביכולתה של ועדת הכספים להציע שינויים בהצעת-החוק, למעשה הזמן המוקדש לדיון הוא קצר מהמקובל במדינות אחרות.¹⁰ יחד עם זאת, הוועדה

¹⁰ אבי בן בסט ומומי דהן (2006). מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה. עמ' 45.

אינה מנצלת בכל שנה את מלוא הזמן העומד לרשותה לליבון כל פרטי התקציב.¹¹ כך נותר לדיון בפועל בוועדת הכספים זמן מצומצם בהרבה ממה שהחוק מאפשר.¹² בנוסף, אין לוועדת הכספים יכולת מקצועית משל עצמה מלבד שני תקנים - אחד ליועץ כלכלי והשני ליועץ משפטי, העומדים לרשות הוועדה.

בישראל קיים מרכיב נוסף המקשה באופן משמעותי על יכולת הפיקוח על התקציב, והמבדיל אותו ממדינות אחרות - חוק ההסדרים. חוק ההסדרים הפך עם השנים לספר עב-כרס במידה כזו שלא מאפשרת לחברי-הכנסת לעבור על כולו אם לא על חלקו. בניגוד לתקציב, חוק ההסדרים נידון בוועדות הנושאות. בנוסף, בעוד שחוק ההסדרים כתוב בנוסח הצעת-חוק, אליה מורגלים חברי-הכנסת, התקציב כתוב בצורה אליה אינם מורגלים. ייתכן שאלה מביאים את חברי-הכנסת להקדיש משקל רב יותר בבחינתם את סעיפי חוק ההסדרים לעומת הצעת התקציב, וייתכן שאם היו ברשותם המשאבים לבחון את ספר התקציב, היו מקדישים לכך משקל גדול יותר מזמנם.

2. תפקוד הכנסת נוכח הפוטנציאל הפיקוחי שלה

בהינתן התנאים בהן עובדת ועדת הכספים- זמן, מידע ויכולת לבצע שינויים - ניתן להעריך את **תפקוד הכנסת לנוכח הפוטנציאל הפיקוחי שלה**, קרי- מידת ההשפעה של הפרלמנט על התקציב. זאת ניתן לעשות באמצעות הערכת **אופי הדיון בתהליך אישור התקציב בוועדת הכספים**.

אופי הדיון בוועדת הכספים הוא כזה שבו מתקיים **דיון בלתי ממצה בקביעת סדרי עדיפויות לאומיים**, ואשר מקטין את כוחה של הכנסת, ופוגע קשות באיזון החוקתי שבין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת ובמרקם החיים הדמוקרטיים.¹³ קבלת אישור מן הפרלמנט לתקציב הוא ערך יסוד במשטר הדמוקרטי. מדובר בערכים של שקיפות ונשיאה באחריות של הגוף המחוקק, הריבון, כלפי הרשות המבצעת. ערכים אלה אינם מיושמים במציאות הפוליטית, חרף היותם ערכי יסוד. דהיינו, פיקוח הכנסת על הממשלה הוא יעד של הכנסת- והיא לא עומדת בו. תפקוד טוב יותר של הכנסת כמפקחת בתהליך התקצוב עשוי לתרום לצמיחה כלכלית מתמשכת ולשיפור וייעול השירותים לאזרחי המדינה.

כך לדוגמה בשנת 2009 הגישה הממשלה את חוקי התקציב וההסדרים לכנסת ב-15 ביוני 2009 והמליאה התבקשה לאשרן עד ל-16 ביולי 2009- כשהשבוע האחרון נועד לדיון ממושך במליאה. בשנת 2010 הגישה הממשלה את חוקי התקציב וההסדרים ב-19 לאוקטובר והתבקשה לאשרו עד 31 לדצמבר.

¹¹ בין השאר ניתן לתלות זאת בעיכוב הדיונים משיקולים פוליטיים או טקטיים ע"י יו"ר הוועדה, אשר סדר יומה נתון לסמכותו הבלעדית.

¹² בן בסט ודהן: 50.

¹³ ביוני 2000 המליצה ועדת השרים לענייני תיאום, מנהל וביקורת המדינה בראשותו של השר חיים רמון על שינויים בתהליך עיצוב התקציב, בהצביעה על מספר בעיות מרכזיות בתהליך עיצוב התקציב הלאומי בישראל. הראשונה שבהן - על דיון בלתי ממצה בקביעת סדרי עדיפויות לאומיים בממשלה ובכנסת.

אופי הדיון שימש במחקרם של פרידברג וחזן (2009), כמדד להערכת תפקוד ועדת הכספים כמפקחת על הממשלה. מדד זה בחן את מהות הדיונים של ועדת הכספים בבקשות של משרד האוצר לשינויים בתקציב השנים הנבחרות. ממצאי מחקרם מלמדים ששיעורן של הבקשות שאושרו רק לאחר דיון ממצה עמד על רבע בלבד, כמחצית מהבקשות שהוגשו אושרו אוטומטית, ורבע אושרו לאחר דיון קצר. הדבר מעיד על תפקוד לקוי של הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת, שכן אם ע"פ חוק נדרש אישורה לבקשות של משרד האוצר לשינויים בתקציב, מן הדין ואף מן ההיגיון שבקשות אלה תאושרנה לאחר דיון ממצה, ולא כלאחר יד משל הייתה ועדת הכספים חותמת גומי.

בנוסף, הצצה בין דפי הפרוטוקולים של דיוני ועדת הכספים, מעלה טענות חוזרות ונשנות של חברי הוועדה, בדבר חוסר פירוט של בקשות לשינויים בתקציב, דבר המקשה על קיום דיון רציני ומשמעותי בתקציב: ¹⁴ "אני מנסה לעקוב, החומר לא קיים, מודפס בדקה האחרונה ומונח כאן.. קשה לעקוב", "זה לא מקרה ראשון שזה קורה. הפקידים מתייחסים אלינו – אני לא רוצה בדיוק לאמר בדיוק מה – וחושבים שאף אחד לא יקרא את זה. אנחנו צריכים לדעת בדיוק מה מבקשים", "אני חוזרת על זה בלי סוף. גם אי אפשר להגיע למידע הזה באתר האינטרנט של התקציב. לפחות לוועדה זה צריך להגיע ברמה של שמונה ספרות. זה קיים, רק לא מביאים את זה לידיעת הוועדה". בדומה לכך, יו"ר ועדת הכספים התבטא אף הוא בנושא: "זהו מצב בלתי נסבל. הבאתי לאישור תקציב לשנתיים, כאשר הספקנו לדון רק בשישה-שבעה משרדי ממשלה. לא הספקנו יותר." ¹⁵

מכל האמור ניתן להסיק כי אופי הדיון כפי שמתקיים היום, אינו מספק ואינו ממצה.

3. הבעיה - היעדר בסיס עצמאי של מידע וניתוח

"חברי ועדת הכספים מקבלים חוברות עבות כרס, שכוללות אלפי סעיפים תקציביים מודפסים בטבלאות גדולות.. הח"כ שמנהל את הישיבה מקריא את מספרה הסידורי של הפנייה התקציבית ושואל במהירות את הרפרנטים של אגף התקציבים באוצר אם יש להם מה לומר. הרפרנטים, בד"כ זוטרים, מנסים להסביר לח"כים במה מדובר,

¹⁴ כך ניתן לראות בפרוטוקול משיבת ועדת הכספים מיום 2 באוגוסט 2004, ומה-14 לדצמבר 2004.

¹⁵ צבי זרחיה. **ההצגה חייבת להיפסק**. דה-מארקר 17.7.09.

והיו"ר כבר קורא בקול רם: "מי בעד". הח"כים מניפים את ידם למעלה, והיו"ר מכריז
"הבקשה אושרה".¹⁶

**לחברי הכנסת אין כלים להתמודד עם מורכבותה של הצעת התקציב, והשינויים אשר מתקבלים
שוליים למדי.**

התקציב הוא בראש ובראשונה מאגר ענקי של נתונים והערכות. לכאורה, ועדת הכספים היא הגוף
המתמחה ביותר של הכנסת, האמור לעבור בעין ביקורתית על הצעת התקציב שהוכנה באגף
התקציבים. אך למעשה, אין לוועדה יכולת מקצועית משל עצמה מלבד שני תקנים - אחד ליועץ
כלכלי והשני ליועץ משפטי, העומדים לרשות הוועדה.

ריבוי הסעיפים ומיעוט הזמן לדיון מעקרים למעשה את היכולת של הפרלמנטרים - גם המוצלחים
והחרוצים שבהם - להתייחס ברצינות לנושא ולהעמיק בשינויים הרי הגורל שהם נדרשים
לאשר.¹⁷ מעבר לכך, ככל שהסוגיה הנידונה בירוקרטית וטכנית יותר ודורשת יותר מומחיות, כך
הפרלמנט מתקשה יותר לפקח על הממשלה. סוגיות כלכליות מוצגות בדרך כלל כעניין טכני
השמור למומחים.

משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים השונים הם המייצרים את מרבית הנתונים, ואגף
התקציבים של הרשות המבצעת מחזיק בידיו את המאגר כולו. וכך - בהיעדר מקור ידע מקצועי
עצמאי נוסף נסמכים הח"כים לחלוטין על המידע, שמספק אגף התקציבים. פקידי אגף
התקציבים מוזמנים לדיוני הוועדה להעיר את הערותיהם ולהאיר את עיני הח"כים בפרטי
התקציב. כך למעשה אנשי אגף התקציבים משמשים כמקורות המידע והייעוץ העיקריים של ועדת
הכספים במהלך דיוניה. באופן זה, **ועדת הכספים תלויה בעיקר במידע שמקורו בגוף הממשלתי
שעליו היא אמורה לפקח ובלי שתהיה לה היכולת לאמת את המידע או להתעמת אתו.**

**מכאן שהמכשול העיקרי הניצב בפני הכנסת בכל הנוגע למעורבות משמעותית בתהליך עיצוב
התקציב, הוא השגת מידע אחר מזה שהממשלה מספקת, כלומר - היעדר בסיס עצמאי של מידע
וניתוח.**¹⁸

¹⁶ צבי זרחיה, דה-מאקרו. שם.

¹⁷ "מדובר בהליך שבו מונח בפני חברי-הכנסת.. היקף עצום של מידע ונתונים שאותם על חברי-הכנסת.. ללמוד בתוך
פרק זמן קצר ביותר. בפועל.. היקף המידע ונתונים המונחים בפני נבחרי הציבור אינו מאפשר לימוד אמיתי שלהם
עבור הצבעה על חקיקת התקציב". לקוח מתוך בג"ץ 4908/10 רוני בר-און נ' כנסת ישראל ואח'.

¹⁸ פרידברג וחזן 2009 : 62.

מנוף לשינוי - קבלת החלטות המבוססת על נתונים

אנו נמצאים בעיצומו של "עידן המידע": מקבלי החלטות, בכל תחום, חשופים בכל רגע לכמויות גדולות של מידע ונתונים המועברים אליהם בניסיון להשפיע על החלטותיהם. בתחום מדע המדינה מקובל להשתמש במושג – מדיניות מבוססת נתונים¹⁹ – לפיה שלושה כוחות פועלים על מקבלי החלטות – אידיאולוגיה, אינטרסים ומידע. ככל שהחלטה תתבסס באופן מובהק יותר על נתונים, נוסף על אידיאולוגיה ואינטרסים, כך היא תהיה נכונה וטובה יותר.

מכאן שככל שחברי-הכנסת יבססו את החלטותיהם על מידע איכותי ואמין יותר, כך יהיו תהליכי קבלת החלטות של נבחרי הציבור מבוססים יותר, ויענו בצורה מיטבית על ציפיות האזרחים. הידע יאפשר לבחון חלופות, לאמוד עלויות, לתכנן לטווח הקצר והארוך ולבחון את השלכותיהן של החלטות.

ע"פ מחקר השוואתי של פרלמנטים שונים בעולם,²⁰ גם כאשר נתון מספיק זמן לוועדה על מנת לפתח דיון, סביר שהדבר לא יוביל לשינוי תקציבי, אלא אם כן לוועדה יש גישה למידע מחקרי עצמאי. כלומר, היכולת לבצע שינוי בתקציב תלויה בבחינה קפדנית אשר אפשרית רק באמצעות ניתוח מפורט. בהתחשב בגודל ובאופי הטכני של התקציב, מחקר משמעותי מצריך כוח-אדם המוקדש למטרה זו.

תמיכה מקצועית בשלב ראשון עתידה לשפר את הפוטנציאל הפיקוחי של תהליך אישור הכנסת את התקציב, ובשלב שני להגביר את תפקודו של כלי פיקוח זה שיפור של ממש.

¹⁹ evidence based policy

²⁰ Krafchik W and Wehner J,1998. **The role of Parliament un the budget process.** Institute for Democracy in South Africa: Budget information service.

4. חלופות – תמיכה מקצועית

אמנה שלוש חלופות המספקות תמיכה מקצועית לכנסת באופנים שונים: תמיכה מקצועית לסיעה, לוועדה ולמרכז המחקר והמידע.

1. תמיכה מקצועית לסיעה

בחלופה זו יוקצה לכל סיעה ארבע משרות לאיש: ראש צוות, ושלושה חוקרים.²¹ צוות זה יועסק לאורך השנה ותפקידו יהיה לדמות את פעילות האוצר מהעבר השני.

הצוות יספק חומר רקע ענייני ומבוסס לחברי המפלגה באופן שוטף, בתקופה המוקדמת לעת אישור התקציב בכנסת, ובמהלכה. אלו יכללו מעקב אחר החלטות תקציביות, סדר יום והחלטות ממשלה, כתיבת ניירות עמדה, נתונים ונימוקים מבוססים וענייניים. חברי הסיעה יהיו רשאים לפנות לצוות לשם קבלת מידע.

כל סיעה תהיה רשאית להתמקד בתחומים המשמעותיים עבורה. בכך יספק הצוות מחקר עומק בסוגיות ספציפיות, ולא דווקא תמונת מצב מקרו, כפי שנהוג לפרסם בטרם אישור התקציב בוועדת הכספים.²²

יוזמה מסוג זה נוסתה בהצלחה בחודשים שקדמו לאישור תקציב המדינה לשנים 2011-12 בסיעת קדימה.²³ הצוות ערך מחקר רחב ועומק בכל משרדי הממשלה, סיפק נתונים עדכניים תוך השוואה לשנים קודמות והחלטות ממשלה, וכתב ניירות עמדה. כל אלו באו לידי ביטוי בדיון בוועדת הכספים, בדיון במליאה ובתקשורת. חלופה זו מציעה להרחיב יוזמה זו לכלל הסיעות.

²¹ על סמך מודל עבודת קדימה, כפי שיוסבר בהמשך.

²² דוגמאות למסמכים המתפרסמים בעת אישור התקציב בו. הכספים הינם לדוגמא: תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנות הכספים 2011-12, תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2011-12 וכו'. כל המסמכים הנ"ל מספקים תמונת מקרו על מצב המשק ולא דנים בסוגיות ספציפיות (לדוגמא שעות לימוד פר תלמיד במערכת החינוך).

דוגמאות נוספות ניתן למצוא כאן: http://www.knesset.gov.il/mmm/heb/MMM_BudgetPages.asp

²³ כתבות בהן הוזכרה יוזמת צוות התקציב של קדימה:

רוני סופר וצבי לביא. הכנסת אישרה את תקציב המדינה ל-2011-12. Ynet. 29.12.10.

רוני סופר. על ראש שמחתם? הממשלה דווקא מקצצת בי-ם. Ynet. 26.12.10.

רוני סופר. התקציב: "נתניהו שילם לש"ס, לא לליברמן". Ynet. 26.12.10.

2. תמיכה מקצועית לוועדה

המחקרים השונים מצביעים על חשיבות קיומו של צוות מקצועי גדול העומד דרך קבע לרשות כל ועדה כדי שתתאפשר התמודדות ראויה עם משימת הפיקוח הקשה והתובענית.²⁴ לפיכך, הצוות המקצועי המקובל היום, הכולל בד"כ רק יועץ משפטי ורכז מידע (וכן עזרה אדמיניסטרטיבית בדמות מנהל ועדה ומזכירות), אין בו די על מנת לענות על כל צורכי הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת.

חלופה זו מציעה להגדיל את הצוות המקצועי הקבוע שילווה אותן, ולהקצות שלושה יועצים כלכליים לכל ועדה. החלופה תאפשר העברת מידע זמין ואיכותי יותר לוועדות אשר יסופק בהתאם ללוחות הזמנים של הוועדה, דבר שיאפשר לפרלמנט יכולת גדולה יותר לערוך שינויים תקציביים.

המלצה זו, אם תתקבל, תשלים את הרפורמה שכבר הוחל ביישומה בדמותו של מרכז המרכז והמידע וכן בהצמדת יועצים משפטיים לוועדות. בנוסף, בכך תדמה פעילות הכנסת למדינות אירופה, להן מסופקות תמיכה מקצועית רחבה לוועדות, ואשר ידועות במידת מעורבות הכנסת המשמעותית: בדומה לגרמניה, היועצים יהיו אחראים ללימוד ומעקב אחר התקציב עליו הופקדו במשך כל תקופת הכהונה ולא רק בתקופת הדיונים על התקציב הכולל. בדומה להולנד - היועצים המקצועיים יכינו התייחסויות מקצועיות, א-פוליטיות בנושאי התקציב. ולבסוף, כפי הנהוג בצרפת, היועצים יהיו האחראים לקבלת מידע מן הממשלה, אספקת מידע וחווות דעת מקצועיות לוועדות, על-פי הנדרש. לצורך ביצוע תפקידו היועץ הראשי של ועדת הכספים יקבל מידע מצוות יועצים הפועלים מטעמו, ומיועצים הפועלים בוועדות הפרלמנט האחרות אשר מגישים חוות דעת בתחומי התקציב הרלוונטיים לתחום אחריותה של כל ועדה.

3. תמיכה מקצועית - ממ"מ

רבות כבר דובר בשבחו של מרכז המחקר והמידע הפרלמנטרי (הממ"מ) ובשינוי בדפוסי צריכת המידע בעקבות פעילותו. עם זאת, יש צורך בחיזוק הקשר בין מרכז המחקר והמידע לבין הוועדות מעבר לקיים היום, בייחוד לנוכח הביקוש ההולך וגובר לשירותיו מצד חברי-הכנסת והוועדות. חלופה זו מציעה, בדומה להמלצת פרידברג וחזן (2009), לבנות את המרכז כך שיקביל למבנה

²⁴ כך הציע חזן (1999) ויראוני ואחרים (1997) להגדיל את הייעוץ בוועדות. בנוסף הציע חזן להצמיד יועץ משפטי לכל ועדה ולהוסיף תקן לכל ועדה לרכז מידע וייעוץ מקצועי. כך הוגדל הייעוץ בוועדות, הוצמד יועץ משפטי, והוצמד לכל ועדה רכז מידע ממרכז המחקר והמידע של הכנסת (אך לא הוסף תקן כפי שהומלץ).

הוועדות (ומשרדי הממשלה). באופן זה, צוות הממ"מ יהיה אמון על כלל הנושאים הנידונים במסגרת חוק התקציב, ויוכל לתת אינפוטים רבים ומשמעותיים לתהליך קבלת ההחלטות, בצמוד להחלטות הנוגעות למשרדי הממשלה השונים, ובאופן שוטף לאורך השנה ולקראת אישור תקציב המדינה.

באופן זה ידמה מרכז המחקר למרכזי מידע פרלמנטאריים ברחבי העולם המספקים לחברי הוועדות מידע נפרד מן המידע המתקבל ממשרד האוצר, והמעסיקים מספר רב של חוקרים:²⁵ בגרמניה ובאוסטרליה המרכז מונה כ-85 עובדים,²⁶ ובבריטניה כ-100 עובדים.

מאחר ובסמכותו של מרכז הממ"מ לדרוש מידע מכל גוף המבוקר על-ידי מבקר המדינה,²⁷ יש ביכולתו לבצע עבודתה נאמנה בכל הקשור לתקציב, להכין מידע ומעקב לאורך השנה ולקראת התקציב, כל זאת תוך כדי שימוש במידע שמקורו אמין. כמו כן, הממ"מ רשאי להגיש הערכה תקציבית משלו להצעת-חוק תקציבית, ואף קיימת בו מחלקה לפיקוח תקציבי, שעובדיה מתמחים במחקרים כלכליים, דבר המעיד על יכולתו לערוך ניתוחים פיננסיים אובייקטיביים.

צוות העובדים כיום מונה 35 עובדים. בהמלצת חלופה זו יעלה מספרם לכ-98. המרכז יזדקק ראשית כל לכלכלנים מקצועיים. מלבד כלכלנים, יש להעסיק גם חוקרים בעלי רקע בתחומים נוספים, זאת מן הטעם של יצירת גוף שניירותיו יהיו בעלי פרספקטיבה מחקרית רחבה יותר, הנדרשת בעיסוק בתקציביהם של משרדים ממשלתיים רבים, העוסקים בתחום החברתי.

לסיכום, המרכז יעניק לכנסת יכולת הערכה, הרהור וערעור על הנחות היסוד של הצעת התקציב הממשלתית ועל הנתונים הספציפיים שבה. עקב כך יתרום המרכז להעצמתה של הכנסת ולאזון רב יותר ביחסים בין רשויות השלטון השונות. בה בעת, יעצים מרכז לענייני תקציב את החברה האזרחית בישראל, בכך שיספק לה כלי, שיהפוך את התהליך כולו לשקוף יותר ויעודד חוגים רחבים יותר להשתתפות בו.

5. מדדים להערכה

להלן יפורטו המדדים אשר לאורם נבחן את שלוש החלופות. החלופות תבחנה ע"י שקלול המדדים.

²⁵ יהודית גלילי (2001). ועדה פרלמנטרית לענייני תקציב המדינה ואישור התקציב השנתי – סקירה השוואתית. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

²⁶ בגרמניה השירות מחולק לתשע מחלקות למשל: מחלקת חקלאות, תחבורה ותיירות; מחלקת מדע, חינוך וסביבה, וכדומה. ראה גם Schik & Hahn, 1995.

²⁷ [חוק יסוד: מבקר המדינה: פרק שני](#)

מדדים לפיקוח אפקטיבי: שני המדדים הראשונים יבקשו לבחון את הפוטנציאל הפיקוחי של הרשות המחוקקת, דהיינו את יכולתה של הרשות המחוקקת לפקח על פעולות הממשלה.

-עד כמה ישתמשו בסיוע המקצועי (25%) - מדד זה מתייחס לנגישות המידע לחברי הוועדות, ליכולת להפיץ מסמכים בין חברי-הכנסת, ולמידה בה המידע מוגש בצורה ברורה ונהירה.

-עד כמה הכלי איכותי (25%) - מדד זה מתייחס למידת האמינות והאובייקטיביות המיוחסת למידע, עד כמה המידע ממוקד ורלוונטי לסוגיות הנידונות.

-ישימות (20%) - הכוונה ליכולת להוצאה לפועל של החלופה, בהתחשב בתמונת המצב הפוליטית וביחסי הכוחות בין השחקנים השונים.²⁸

-הפריית השיח הציבורי (20%) - תמיכה מקצועית תגדיל את מקורות המידע של גופי מחקר והציבור בכלל, ולכן צפויה לעורר את הדיון הציבורי בכל הקשור לסוגיות כלכליות ופיננסיות שעד כה נידונו בדלתיים סגורות.

-עלויות (10%) - מדד זה מבקש לבחון מהי העלות הכספית למשק של החלופה הנידונה. משקל 10% כיוון שאף חלופה לא כרוכה בהוצאה משמעותית.

6. הערכת חלופות

-עד כמה ישתמשו בסיוע המקצועי

לסיעה: חלופה זו עשויה להביא לכדי מחקר והתעמקות רבה יותר בנושאים להם הסיעה מייחסת חשיבות רבה יותר, במובן הזה שהמידע שיסופק לחברי הסיעה יהיה "מוכוון מטרה". בכך טמון הפוטנציאל להעלאת רמת הדיון לעניינית ומבוססת יותר, מכיוון שהחומר יהיה מפורט יותר וספציפי יותר.

לוועדה: ככל שהמידע שיהיה זמין לוועדות יהיה איכותי יותר ויסופק בהתאם ללוחות הזמנים, כך יהיה לפרלמנט יכולת גדולה יותר לערוך שינויים תקציביים. מאידך, רבות הפעמים בהם חברי הוועדה אינם נוכחים בעת קיומה, ולכן קיים אפוא גם פה החשש שלא יעשו שימוש במידע הקיים. ללא אותם חברי וועדה, יהא יו"ר הוועדה בעל היד העליונה והיחידה לבחור להעלות מידע זה או אחר בוועדה, ע"פ שיקול דעתו והאינטרס הפוליטי של מפלגתו.

²⁸ ניתן ללמוד מדברי יו"ר הכנסת לשעבר ויוזם הקמת הממ"מ, אברהם בורג, על ההתנגדות הגדולה בה נתקל באותה עת: "הביקורת הייתה עצומה. מתוך הבית, כוחות מאוד שמרניים, שעדיין לצערי מפעילים את המנגנונים הבירוקראטיים של הכנסת". לקוח מתוך פרוטוקול כנס העשור לממ"מ.

לממ"מ: יש חשש שכיוון שהמידע אינו "מיוצר" עבור ובמקביל לדיונים בוועדה או לסדר העדיפויות הסייעתי, שהמידע ייטה להיות כללי וברמת מקרו, מה שיביא לשימוש מועט בו ע"י חברי הוועדות.²⁹

-עד כמה הכלי איכותי

לסיעה: המידע יסופק לחברי הוועדות ע"י המפלגות השונות. בתור שכזה, המידע עשוי להיתפס כמידע מגמתי שלא מציג את התמונה המלאה, ולכן לא יהיה ניתן להפיצו בין חברי הוועדה. בנוסף, באין יכולת או גישה למידע, יועצי הוועדה עשויים להיעזר במידע המסופק מקב' אינטרס, אשר אמינות המידע שלהן מוטלת בספק.

לוועדה: מצד אחד, המידע יסופק ע"י צוותים יועצים שיעבדו עם כל ועדה, וצפוי להיתפס כמידע מקצועי. מצד שני, כיוון שהעבודה תעשה במידה רבה מול יו"ר הוועדה, אשר מכתוב את סדר יומה (ובהתאם לזאת צריכים היועצים לבחון את הנושאים הנידונים), ישנו חשש שהמידע יהיה כזה אשר ייטה להראות מצגים המועדפים על יו"ר הוועדה, ויכתבו על ידו במידה זו או אחרת. לממ"מ: בעקבות יוזמה של יו"ר הכנסת ב-2008 תוקן חוק הכנסת,³⁰ ועוגנו סמכויותיו של הממ"מ לדרוש מידע מכל גוף המבוקר על ידי מבקר המדינה.³¹ מכאן סביר שהמידע שיסופק על ידו יהיה אמין ושאין כל חשש מכך שהחוקרים יעשו שימוש במידע הזמין מקבוצות אינטרס. בנוסף, הקמת האגף לפיקוח תקציבי וסמכות הממ"מ לספק הערכה משלו לעלות התקציבית של הצעות-חוק, מעידים על מידת האמינות המיוחסת למרכז.

-ישימות

לסיעה: בתהליך התקצוב- ידע הוא כוח, באמצעות מידע מבוסס ניתן "לנגח" החלטות ממשלתיות ולעורר דיון ציבורי. מכאן שההתנגדות הגדולה ביותר לחלופה זו צפויה לבוא ממפלגות הקואליציה, אשר לא יחפצו במתן כוח מסוג זה למפלגות האופוזיציה. בנוסף, סיעות גדולות צפויות להתנגד למתן כוח אדם זהה למפלגות קטנות כגדולות, ויבקשו לשמר לעצמן יכולות אלו באמצעים פרטיים. לוועדה: צפויה התנגדות מצד משרד האוצר מפאת עלות החלופה. מאידך, ניתן להניח שהאוצר לא יתנגד עקרונית לחלופה מסוג זה, אשר למעשה לא דורשת ממנו דבר- לא שקיפות, לא זמן נוסף, ודרישות נוספות אשר עולות חדשות לבקרים בכל הנוגע לתהליך התקציבי.

²⁹ דברי אברום בורג, יו"ר הכנסת לשעבר, ויוזם הקמת הממ"מ, בכנס העשור: אני חושד, עדיין, בחברי הכנסת שעבודות המחקר של הממ"מ נועדו יותר לעזור הפרלמנטארי ופחות לחי"כ. אני עדיין לא רואה מספיק את החי"כים נוקטים עמדות ציבוריות או עמדות מקצועיות בהתבסס על הבנה אמיתית, של שיעורי בית שהוכנו להם."

³⁰ [סעיף 64 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994](#)

³¹ [חוק יסוד: מבקר המדינה: פרק שני](#)

לממ"מ: צפויה התנגדות האוצר להגדלה התקציבית. מצד שני, אין התנגדות עקרונית (בדומה לחלופה קודמת).

-הפריית השיח הציבורי

לסיעה: מאחר והמידע מיוצר בסיעות השונות ומשמש אותן, ומאחר ולממצאיהם של המפלגות השונות עשוי להיות מקום בעייתי בוועדות, סביר שימצא את דרכו במהרה לתקשורת ולעין הציבור. חשיפה של מידע מבוסס יותר עשויה לתרום באופן משמעותי לדיון הציבורי, שלעיתים "הצהרתי" למדי. מאידך, עשוי להיתפס כמידע מגמתי ו"לטענת המפלגה" בלבד.

לוועדה: מוזמני הוועדה ייחשפו למידע שיועלה בעת כינוס הוועדה, ומכאן יכול למצוא את דרכו במהרה לתקשורת, לגופי מחקר ולבעלי עניין, ובכך לעורר דיון ציבורי משמעותי. עם זאת יש לזכור שמוזמני הוועדה ייחשפו רק למידע אותו בוחר יו"ר הוועדה להעלות.

לממ"מ: גם אם ח"כים לא יעברו בעצמם על הנתונים, המידע יהיה פתוח לציבור ויוכל לעורר עניין ציבורי, שיחייב את התייחסות חברי-הכנסת. ומכאן שצפוי לתרום לדיון הציבורי.

-עלויות

לסיעה: העלות לסיעה מורכבת ממכפלת מספר הסיעות, מספר חברי הצוות, ועלות העסקה לשנה: $13 * 4 * (3523 * 12) = 2.2$ מלש"ח.

לוועדה: העלות לוועדה מורכבת ממספר הוועדות, מספר היועצים לכל סיעה ועלות העסקת יועץ: $21 * 3 * (3523 * 12) = 2.6$ מלש"ח.

לממ"מ: העלות מורכבת ממספר הוועדות, מספר חברי הצוות ועלות העסקה שנתית: 2.6 מלש"ח. בנוסף, יש לקחת בחשבון את עלויות ההקמה הדרושות למען כוח-האדם הנוסף.

³² אתר הסתדרות עובדי המדינה בישראל: טבלאות שכר <http://www.hahistadrut.org.il/departments/?did=182>
עלות העסקת חוקר מדיניות היא בדירוג 011 מח"ר, דרגה 39-41
כלכלן בכיר (תכנון)- בדירוג 011 מח"ר, דרגה 37-41

שקלול החלופות :

מדד/ חלופה	סיעה	ועדה	ממ"מ
מידע שימושי (25%)	3 (0.75)	2 (0.50)	1 (0.25)
מידע אמין (25%)	1 (0.25)	1 (0.25)	3 (0.75)
ישימות (20%)	1 (0.20)	2 (0.40)	2 (0.40)
דיון ציבורי (20%)	3 (0.60)	2 (0.40)	3 (0.60)
עלות (10%)	3 (0.30)	3 (0.30)	2 (0.20)
סה"כ	2.10	1.85	2.20

7. המלצת מדיניות³³

החלופה המומלצת בעלת הציון הגבוה ביותר הינה מתן תמיכה מקצועית באמצעות הממ"מ. הגדלת כוח האדם המועסק והרחבת פעילותו באופן שיקביל לעבודת ועדות הכנסת, יאפשר לו להיות אמון על כלל הנושאים הנידונים במסגרת חוק התקציב, ולספק מידע רלוונטי, אמין ומשמעותי לתהליך קבלת ההחלטות, דבר שיגדיל באופן המשמעותי ביותר את יכולת הפיקוח של הכנסת על התקציב באופן בלתי תלוי במידע של הרשות המבצעת.

8. מארז מדיניות

כאמור, נקודת החולשה של ההצעה טמונה במידה בה ייעשה שימוש במידע ע"י חברי-הכנסת והוועדות. על כך ניתן להוסיף שפיקוח הכנסת על הממשלה בכל הקשור לתקציב עשוי להיתפס כהשקעה גדולה מדי אשר לא תניב תגמול ישיר, ומכאן שבסה"כ התמריצים המעודדים לבחון את התקציב אינם גדולים.

על מנת להגדיל את פוטנציאל הפיקוח של הכנסת באמצעות הצעת מדיניות זו במידה המשמעותית ביותר, יש לנקוט בצעדים משלימים של הנגשת המידע לחברי-הכנסת. אלו יעשו בדגש על יישוג המידע והתאמתו לקהל היעד.

³³ ניתן ציון של 1-3 עבור כל קריטריון, כאשר 3 הוא הציון הגבוה ביותר, ונעשה שקלול הציון לכל חלופה. במדד העלות, 3 משקף את העלות הנמוכה ביותר.

מכיוון שניתוח תקציבי הוא מטבעו סבוך ומבוסס על נתונים רבים, ראשית יש לוודא שכל המסמכים המוגשים לחברי-הכנסת כתובים בצורה בהירה ופשוטה ככל האפשר. לכל מסמך יוכן תקציר של עיקרי הדברים ומסקנות עיקריות, הצגות גראפיות יוצגו בצורה אינטואיטיבית וברורה (יהיה ברור מהם הצירים השונים, מהי השורה התחתונה וכו'). בנוסף, ייכתב ויופץ מסמך ראשוני ולימודי אודות תקציב המדינה, והדרכים לנתחו.

בכל צוות תקציב נושאי, ימונה אחראי על עריכת מיפוי של חברי-הוועדה ע"פ תחומי עניין ועיסוק, ועל בסיס זה ייערך מיפוי של דרך ההנגשה המיטבית עבור כל חבר וועדה. למשל, עבור ח"כ מסוים יהיה מוטב להציג את הנתונים ברמת האוכלוסייה, ולעומת זאת, ח"כ אחר ייטיב לעשות שימוש במידע שמוצג ברמת הפרט. לח"כ מסוים תהה עדיפות להציג את הנתונים באחוזים וגרפים ולח"כ אחר באמצעים אחרים. כל זאת על בסיס הרקע האקדמי, הניסיון, התרשמות מאופן העבודה ושיחות עם העוזרים הפרלמנטאריים של אותם הח"כים. כמו כן, יילקחו בחשבון התנאים האפשריים לעידוד כל חבר וועדה לקרוא ולעשות שימוש בנתונים, כולל קביעת פגישות עימם במידת האפשר.

באופן כללי, יש לבדוד במידת האפשר את המידע גם לרמת האינדיבידואל. כלומר, אם מדובר בניתוח מדיניות לפיה יורידו את גובה קצבת הילדים, יש להראות מעבר לעלויות שיחסכו למשק, את המשמעות הכספית עבור תא משפחתי בודד, באם הוא בן שלוש, ארבע, חמש או יותר נפשות. כל אלו יעודדו את חברי-הכנסת לעשות שימוש בתוצרי הממ"מ, ובכך יגדילו את פוטנציאל הפיקוח של הכנסת על הממשלה.

9. תכנית אסטרטגית

ניתוח שיח המדיניות

שיח המדיניות במקרה דנן הוא שיח כלכלי, לפיו על הכנסת לבחון את תקציב המדינה ע"פ כלים מקצועיים וכלכליים. כלומר, אע"פ שהתקציב מוגש כהצעת-חוק, אין לנקוט בשיח משפטי אלא בשיח כלכלי. אומנם חברי-הכנסת מורגלים לקרוא חוקים, אבל הם אינם מורגלים לקרוא סעיפי תקציב. חברי-הכנסת מתקשים להסתכל על אישור חוק התקציב דרך "עיניים כלכליות", וע"י כך לבחון את המשמעויות של התקציב לציבור.

משמעויות ערכיות

הערך המרכזי העומד בבסיס הצעת המדיניות הוא - זכות הכנסת לפקח על הממשלה כחלק ממנגנון הפרדת הרשויות. יישום היוזמה צפוי להביא להגדלת יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה.

מעורבות הכנסת בתהליך אישור התקציב היא חשובה כי משמעותה היא חלוקת המשאבים של המדינה ע"פ סדר העדיפויות של תושביה. מכאן שיישום היוזמה עשוי להגדיל את יכולת נבחרי הציבור לייצג את הציבור, ולהגדיל את הסבירות של קבלת החלטות אשר מיטיבות עימו.

מיפוי שחקנים

השחקנים מחולקים לשחקנים אותם נבקש לגייס לטובת אישור היוזמה, ולשחקנים אשר יתנגדו למהלך ואותם נרצה "לרכך".

שחקן	אינטרסים	עמדות	משאבים	פעולה
לקוח הנייר – יו"ר הכנסת ראובן ריבלין	העצמת כוחה של הכנסת.	היעדר מקורות מידע עצמאיים היא פגיעה אנושה בפיקוח האפקטיבי של הכנסת.	ניהול תקציב הכנסת. אישור היוזמה.	
גיוס קואליציה				
מנהלת מרכז מחקר והמידע ד"ר שירלי אברמי	להגדיל ולחזק את מעמדו, תקציבו וגודלו של הממ"מ.	ידע הוא כוח. ככל שחברי הכנסת יבססו את החלטותיהם על מידע איכותי ואמין יותר, כך יהיו תהליכי קבלת ההחלטות של נבחרי הציבור איכותיים יותר, ויענו בצורה מיטבית על ציפיות האזרחים. חוזקו של הממ"מ נעוץ באובייקטיביות המידע.	מו"מ על גודל ואופי הגופים שייבנו בממ"מ.	יש לפנות אל מנהלת הממ"מ ולגבש יחד איתה את פרטי המדיניות הסופיים, כפי שיוצגו לשאר השחקנים. יש להבהיר כי תהליך הנגשת המידע לחברי הכנסת, וכן העבודה הצמודה לוועדות, אין בהן כדי לפגום באיכות התוצרים של הממ"מ, אלא להגדיל את יכולת חברי הכנסת לבצע החלטות מבוססות יותר, דבר שעשוי להגדיל את כוחו של הממ"מ.
חוקרי אקדמיה ומכוני מחקר, בראשם פרופ' ראובן חזן	עוסקים רבות בנושא ומעוניינים לקחת חלק במהלך המדיניות.	יש לבנות את מרכז הממ"מ כך שיקביל למשרדי הממשלה.	היסטוריה של מחקרי מדיניות.	שיתופם במהלך יכול לתרום רבות לביסוס המדיניות וליכולת להגיב היטב לתקשורת ולמתנגדי הרפורמה.

יש לפנות אליו, ואף אל חברי הוועדה הנוספים, ולהסביר להם על חשיבות הרפורמה ותרומתה לכנסת.	אישור המהלך בוועדה.	לרוב, שיתוף פעולה עם יו"ר הכנסת.	שמירה על חזית מאוחדת עם יו"ר הכנסת.	יו"ר ועדת הכנסת – ח"כ יריב לוין
יש להסביר את חשיבות היוזמה.	אישור היוזמה.	רואה את חשיבות העשייה של הממ"מ, אבל מצד שני הגדלה של שני תקנים מבחינתנו נחשבת משמעותית. ³⁴	שמירה על חזית מאוחדת עם יו"ר הכנסת.	מנכ"ל הכנסת דן לנדאו
שמירה על "אש נמוכה", על מנת שלא יצטייר כניסיון התקוממות כנגד הממשל.	לחץ פוליטי	בעד יוזמה שתסייע להם להביע הסתייגויות לממשל.	לבקר את הממשלה ולהפילה.	אופוזיציה
ריכוך מתנגדים				
יש מקום לפשרה (מפורט למטה)	כוח פוליטי גדול, יכולת הפעלת לחץ פוליטי	אין לוועדת הכספים היכולת לעבור על כל סעיפי התקציב.	לשמר את ריכוז הכוח הפוליטי בוועדת הכספים.	יו"ר ועדת הכספים – ח"כ משה גפני
שיח של יעילות (מפורט למטה)	שליטה בתקציב.	מתנגד לחרیגות תקציביות.	שמירה על יעדי תקציב המדינה	משרד האוצר- ד"ר אודי ניסן ראש אגף התקציבים
יעול העבודה (מפורט למטה)	לחץ פוליטי	היוזמה תחליש את כוחה של הכנסת.	לשמר את כוחה ואחדותה של הממשלה.	קואליציה

אתגרים וחסימים

1. התנגדות השחקנים

על מנת להבטיח את אישור ההצעה, יש לנקוט בצעדים אשר יביאו לריכוך המתנגדים בכנסת ומחוצה לה.

ראשית, עשויה להתעורר התנגדות מצד **האוצר** בשל חריגות תקציביות, דבר שיכול להצטייר בתקשורת כ"בזבזנות". לכן, יש להיפגש מבעוד מועד עם אנשי האוצר, ולהציג בפניהם את המדיניות. יש להשתמש בשיח של יעילות – ולהסביר כיצד קבלת החלטות המבוססת על נתונים

³⁴ מנכ"ל הכנסת דן לנדאו – מתוך פרוטוקול ישיבה משותפת של ועדת הכנסת וועדת הכספים לתקציב הכנסת, 6.12.10: "הממ"מ כבר תוגבר בשנתיים האחרונות גם בעובדים, גם בהיקף אלפי השעות הנוספות שהקצינו כיוון שאנחנו רוצים שאנשי הממ"מ "יקרעו" את עצמם- אני חושב שזה מצוין – אנחנו גם העלינו את השכר בממ"מ".

יכולה לתרום לתהליך יעיל יותר ולשימור על מסגרת התקציב. יתר על כן, ניתן להציג את המהלך כבעל אופי חינוכי לחברי-הכנסת, אשר יחלו לבסס טיעוניהם על מסד נתונים פיננסי, ועל כן יהיו מוכרחים להראות מאיזה מקור יגיע הכסף ולהציג את השיקול הרחב יותר.

בנוסף, עלולה לעלות התנגדות מצד **הקואליציה**. יש להסביר כי אין מטרתה של רפורמה זו להחליש את כוחה של הממשלה. שיפור תשתית הפיקוח הפרלמנטארית ושיפור תפקודם של כלי הפיקוח של הכנסת- הוא גם הרווח של הממשלה: היא תוכל לייעל את עבודתה ולטייב את תפוקותיה. רק כך יוכל להיווצר מאזן בריא יותר בין שתי רשויות השלטון- המחוקקת והמבצעת- לתועלת כל אחת מהן, וחשוב מזה- לתועלת הציבור כולו. ניתן להוסיף במקרה זה, שכאשר יהיה לנגד עיני חברי-הכנסת השיקולים הרחבים יותר, ייתכן שיהיה קשה יותר לבצע שינויים, כי חובת הנימוק תהיה גדולה יותר.

התנגדות משמעותית צפויה להגיע מצד **יו"ר ועדת הכספים, ח"כ משה גפני**. ח"כ משה גפני עומד בראש הוועדה המאשרת את התקציב בכללותו, וברשותו הסמכות אילו נושאים נידונים על שולחן הוועדה. הוא בעל אינטרס לשמר את כוחו ומעמדו זה. הרחבת הסיוע המקצועי לחברי-הכנסת עשויה לגרום להגדלת העומס הגדול ממילא של הוועדה, להגדיל את העניין התקשורתי והציבורי ובכך את הביקורת על הנעשה במסגרת עבודת הוועדה, ולערער על מעמדו של יו"ר הוועדה. על כן, חשוב מאוד לנסות ולגייס את תמיכתו של יו"ר הוועדה ביוזמה, ולנסות ולהבין האם יש תנאים מסוימים או דגשים בהצעת המדיניות שניתן לשנות או לעשות, על מנת לזכות בתמיכתו של יו"ר הכנסת. לדוגמא, שהמסמכים הקשורים לעבודת הוועדה יועברו ראשית לחברי הוועדה, ורק לאחר מכן לשאר הציבור (או רק סיכום הדברים). דבר שיכול להבטיח יכולת למידה ומעקב שלו על הנעשה.

2.היערכות ארוכת טווח

האתגר המשמעותי של יוזמת המדיניות היא היערכות ארוכת טווח. על מנת להוציא את החלופה מן הכוח אל הפועל, בשלב ראשון יש לגייס תקציבים, להרחיב את משרדי הממ"מ, למיין ולגייס עובדים חדשים, ולהקים צוותי עבודה. אך מעבר לכך, יש להכשיר את הקרקע לקראת אישור תקציב המדינה הבא. משמעות הדבר היא גם לכונן עבודה סדירה בצוותים החדשים, וגם לבסס יחסי עבודה שוטפים מול הוועדות (בראשן ועדת הכספים) וחברי-הכנסת. כלומר, יש צורך ב"חינוך" חברי-הכנסת לעשות שימוש במשאב החדש מצד אחד, ולייצר מידע נגיש ככל האפשר מהצד השני.

יש להתחיל בעבודה שוטפת מול ועדת הכספים, להתרחב לאחר מכן לעבודה מול הוועדות הנושאות, ולתכנן הרחבת הפעילות לקראת אישור תקציב המדינה (כפי שיפורט בלו"ז).

אסטרטגיה תקשורתית

לשימוש המושכל בתקשורת ישנה חשיבות רבה. מכיוון שהתקשורת מרבה להציג את הכנסת כבזבזנית, יש להפנות את הזרקור לתועלת הרבה שטמונה ביוזמה, לחיזוק הכנסת בתהליך קבלת ההחלטות ולחיזוק ערכי הדמוקרטיה, דבר שיביא להקצאת משאבים ע"פ סדר העדיפויות וההכרעות של החברה ולקבלת החלטות יותר יעילה ומייצגת את כלל הציבור.

תרחישים אפשריים

יש לבחון מספר תרחישים אפשריים:

1. **ההצעה עוברת במלואה** - התרחיש האופטימי ביותר במסגרתו מושגים כל יעדי הצעת המדיניות: הצוותים מוקמים, ישנה עבודה שוטפת של מחקר מדיניות ותקציב וישנה עבודה שוטפת מול ועדות הכנסת ועל-פי סדר יומן.
2. **ההצעה עוברת חלקית** - השחקנים השונים מיטיבים להבין את חשיבות הרחבת פעילות המרכז, אבל היוזמה נתקלת בחסמים פוליטיים ואדמיניסטרטיביים אשר מגבילים את כוח האדם שיתווסף למרכז. במקרה כזה יש לרכז את מירב המאמצים בעבודה אל מול ועדת הכספים בלבד.
3. **ההצעה עוברת אך מיושמת חלקית** - אמנם ישנה הצלחה בהקמת והרחבת המרכז, אולם יישומו נתקל בחסמים מבחינת שימוש הח"כים והוועדות במסמכים של המרכז. במקרה זה יש לפעול למען הגברת הפעולות למען הנגשת המידע לחברי-הכנסת והוועדות (כפי שפורט במארז).
4. **ההצעה לא עוברת** - יש להפעיל לחץ פוליטי של חברי-הכנסת, יושבי ראש וועדות וחוקרי אקדמיה ומגזר שלישי על הגורם "המונע", ולשקול יציאה לתקשורת. במקביל, יש להידבר עם "מטה הכף" במטרה להגיע לפשרה שניתן "לחיות עימה".

לוח-זמנים לפעילות (לאחר העברת ההצעה)

מועד יישום	פעולה
עד סוף שנת 2011	הקמת המרכז (הקמה, גיוס כ"א, חלוקה לצוותים)
ינואר 2012	מיפוי צרכים (בניית אופן עבודה, יכולת הנגשת מידע)
פברואר 2012	התחלת העבודה מול ועדת הכספים
מרץ 2012	עבודה מול ועדות נושאיות
חצי שנה לפני אישור התקציב (מאי-יוני 2012)	הרחבת פעילות לקראת אישור תקציב המדינה
נוב-דצמ' 2012	הרחבת פעילות נוספת עם הבאת התקציב לעיון הכנסת

מדד אופי הדיון, כפי שנקבע בדוח פרידברג וחזן (2009), יבחן את מהות הדיונים של ועדת הכספים. ההנחה תהיה שכאשר רק פחות משליש מהבקשות לשינויים בתקציב יאושרו או ידחו לאחר דיון ממצה, אזי הדבר יעיד על תפקוד לקוי של הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת. מנגד, אם כשליש עד חצי מהבקשות יאושרו/יידחו לאחר דיון ממצה- התפקוד יקבע כבינוני, ואם למעלה מזאת- טוב.

מקורות

- אבי בן בסט ומומי דהן (2006). מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אשר צידון (1966). בית הנבחרים - מורה נתיבי הכנסת בחקיקה ובממשל (מהדורה רביעית).
- בג"ץ 4908/10 רוני בר-און נגד כנסת ישראל ואחרים.
- יהודית גלילי. ממ"מ 2001. ועדה פרלמנטרית לענייני תקציב המדינה ואישור התקציב השנתי בפרלמנט - סקירה השוואתית. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- פרוטוקול מכנס מרכז המחקר והמידע בכנסת – עשור למ.מ.מ. 21 לדצמבר 2010
- פרידברג, חן, 2008. הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת בישראל – פוטנציאל ותפקוד, עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- פרידברג, חן וראובן חזן, 2009. פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
-  [תקנון הכנסת](#)
- Meyers, Hannah Elka, 2009. "Does Israel Needs Think Tanks?", *The Middle East Quarterly* 16 (1): 37-46.
- Krafchik W and Wehner J, 1998. **The role of Parliament un the budget process**. Institute for Democracy in South Africa: Budget information service.

אתרי אינטרנט:

- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2010. "אודות הממ"מ", אתר הכנסת.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2010. עשור לממ"מ, אתר הכנסת.
http://www.knesset.gov.il/mmm/heb/MMM_TenYears.htm

כתבות:

- אדריאן פילוט. ריבלין: התקציב הפך נספח לחוק ההסדרים. זה לא דמוקרטי. גלובס 7.12.10
- צבי זרחיה. האצבע הקלה של הח"כים. הארץ 5.2.11
- צבי זרחיה. ההצגה חייבת להיפסק. דה-מארקר 17.7.09
- רוני סופר וצבי לביא. הכנסת אישרה את תקציב המדינה ל-2011-12. Ynet 29.12.10
- רוני סופר. על ראש שמחתם? הממשלה דווקא מקצצת בי-ם. Ynet 26.12.10
- רוני סופר. התקציב: "נתניהו שילם לש"ס, לא לליברמן". Ynet 26.12.10

חוקים:

- [חוק יסוד: מבקר המדינה: פרק שני](#)
- [חוק הכנסת, התשנ"ד-1994](#)
- חוק יסודות משק המדינה
- חוק יסודות התקציב