

גירעון דמוקרטי:

מדוע מונופול האוצר
על גיבוש התקציב
משמר מדיניות צנע -
ואיך לשנות זאת

כתיבה ומחקר: ד"ר מיקי פלד

אפריל 2022



גירעון דמוקרטי: מדוע מונופול האוצר על גיבוש התקציב

משמר מדיניות צנע - ואיך לשנות זאת

כתיבה ומחקר: ד"ר מיקי פלד

עריכה: ניר רייזלר

גרפיקה: עדי רמות

תאריך: אפריל 2022

תקציר

מזה שני עשורים שלטת בישראל מדיניות כלכלית שמרנית ששמה לה למטרה להקטין ככל הניתן את תפקיד המדינה במשק. למרות ביקורת הולכת וגוברת על מדיניות זו מצד בנק ישראל וגופים נוספים, אגף התקציבים במשרד האוצר מצליח לשמר אותה בזכות שליטתו בתקציב המדינה.

בנייר מדיניות זה נראה כי השליטה אינה נעשית רק באמצעים גלויים כמו הכללים הפיסקליים, אלא גם ובעיקר דרך ריכוזיות חריגה בהליך גיבוש, דיון ואישור התקציב בידי הממשלה. כך, במצב הנוכחי ישנם שלושה סוגי חסמים המונעים את בחינת האפשרויות למדיניות כלכלית חלופית:

- לשרות ושרי הממשלה לא מועבר המידע הדרוש כדי לדון בתקציב המדינה באופן מושכל
- גם אם המידע היה מועבר, אין להם את הכלים לנתח ולעבד אותו באופן ביקורתי על מנת להציב לו חלופות
- אפילו אם היו להם הכלים לעשות זאת, לא ניתנת להם האפשרות לכך במסגרת לוח הזמנים הנוכחי לאישור התקציב בממשלה

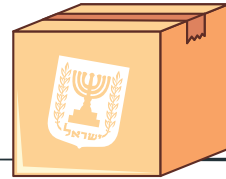
החלק הראשון של הניתוח מתאר את המדיניות השמרנית של ישראל לאורך שני העשורים האחרונים, את ההשלכות שיש לצמצום תפקיד המדינה על פריון העבודה, ואת אי-השוויון שנוצר כאשר את המדינה מחליפים שירותים פרטיים הניתנים רק למי

שיכול להרשות לעצמו לממן אותם. החלק השני בוחן את הליקויים בהליך לפני ובזמן העלאת ההצעה לתקציב המדינה בפני הממשלה, ומסביר מדוע אלו מונעים בפועל כל דיון מהותי בחלופות למדיניות הכלכלית הקיימת. החלק השלישי והאחרון מציג את הפתרונות הדרושים לתיקון הליקויים - ובהם קביעת לוח זמנים שיאפשר דיון אמיתי בתקציב בממשלה, העברה מלאה של המידע הרלוונטי לשרים, והקמת מועצה פיסקלית שתנגיש את המידע עבורם.

**שליטת האוצר בתקציב
המדינה נובעת מריכוזיות
חריגה בהליך גיבושו ואישורו.
הפתרון לכך הוא קביעת לו"ז
שיאפשר דיון אמיתי בתקציב,
העברת המידע הרלוונטי
לשרות ולשרים והקמת
מועצה פיסקלית שתנגיש
אותו עבורם**

איך מתבצע התהליך כיום:

מסגרת התקציב מאושרת בפגישה
סגורה של ראש הממשלה ושר
האוצר עם בכירי האוצר



לעיתים הממשלה מקבלת סקירה
על מסגרת התקציב שבוע לפני
שהיא דנה בהצעת התקציב,
אולם אין דיון ואין צורך באישור
המסגרת על ידי הממשלה



הצעת התקציב מוגשת ימים
ספורים לפני הדיון בממשלה



ישיבת הממשלה לאישור הצעת
התקציב שהגיש האוצר נערכת
ביום אחד ואינה כוללת דיון
משמעותי בהצעה ובחלופות לה

איך התהליך יתבצע לאחר יישום ההמלצות:



1.
משרד האוצר שולח את הצעת מסגרת
התקציב לפורום שרים ייעודי עם פירוט נרחב
יותר מאשר זה שניתן כיום



2.
שבועיים לאחר מכן, הפורום מתכנס לשיבה ראשונה
שבה, בין השאר, יוצגו חוות הדעת של בנק ישראל
ושל מועצה פיסקלית שתוקם על מסגרת התקציב

ישיבת
חוות
דעת

3.
שבוע לאחר מכן, תיערך ישיבה שנייה של הפורום ובה
יתקיים דיון נוסף שבסופו מסגרת הצעת התקציב תאושר
להגשה לממשלה

ישיבת דיון
בהסדרת
התקציב

4.
משרד האוצר יגיש לשרות ושרי הממשלה את הצעת התקציב
המלאה. בשבוע שלאחר מכן יוכלו השרות והשרים לשלוח
שאלות על ההצעה, וינתן לאוצר שבוע לענות עליהן

לגן
שאלות
ותשובות

5.
לאחר ישיבת הממשלה הראשונה,
יוכלו השרות והשרים לשלוח למועצה
הפיסקלית בקשות לעיבוד חלקים
מהצעת התקציב

ישיבת
ממשלה
סדיון ראשון

בעוד
שבועיים
ישיבה שנייה
והצבעה על
התקציב

7.
שבועיים לאחר ישיבת
הממשלה הראשונה, תתקיים
ישיבה שנייה שבה יימשר
הדיון ובסופו הצעת התקציב
תובא להצבעה

6.
שבועיים לאחר מכן, הממשלה תתכנס
לדיון ראשון שבו יוצגו חוות הדעת
המעודכנות והמלאות של בנק ישראל
והמועצה הפיסקלית



תוכן

7 הקדמה

10 1. מה הבעיה

15 2. איך ההליך מתרחש בפועל

19 3. מה צריך לעשות

25 סיכום

הקדמה

"בתהליך התקצוב מביאה הדומיננטיות של אגף התקציבים לתוצאות לא רצויות ולתת-הקצאה של משאבים לטווח הארוך. זאת מבלי שכושרו המקצועי של האגף יוכפף למטרות מדיניות וחברתיות שהוכתבו לו מבחוץ"¹.

אזהרה נחרצת זו נכתבה על ידי ד"ר עמנואל שרון, מי שהיה מנכ"ל משרד האוצר באמצע שנות השמונים ויישם את תוכנית הייצוב הכלכלית של 1985. תוכנית זו הביאה לריכוז כוח אדיר בידיו של אגף התקציבים (אג"ת) במשרד, במטרה לתעדף אחריות פיסקלית וחשיבה לטווח ארוך אל מול שיקולי הטווח הקצר המכוונים במקרים רבים את הפוליטיקאים. שרון היה מאנשי המקצוע הראשונים שהתריעו כי הגולם קם על יוצרו, וכי למדיניות הכלכלית של האגף יהיו השלכות הרסניות בטווח הארוך לא רק בפן הכלכלי, אלא אף בפגיעה של ממש בדמוקרטיה הישראלית. כפי שניסח זאת הוא עצמו: "הכנת התקציב אינה עניין לחובבנים; ועם זאת, קביעת יעדים לאומיים אינה עניין לפקידים... בירוקרטיה בלי חזון ובלי מטרות-על מוגדרות, שיעדה העיקרי שמירת הקופה, עלולה להפר את האיזון... בין עקרון האחריות לעקרון היעילות"².

לביקורת שהשמיע שרון הצטרפו לאורך השנים יותר ויותר נשות ואנשי מקצוע מקרב משרדי הממשלה, חוקרות וחוקרים מתחומים שונים, עיתונאים ועיתונאיות ונבחרו ונבחרות הציבור עצמם. אלו הפנו את האצבע לגירעון הדמוקרטי ההולך ומצטבר בעקבות הכוח העודף שיש לאגף התקציבים על פני הדרג הנבחר, במיוחד בהקשר של השימוש הנרחב שעושה האגף בחוק ההסדרים על מנת לעקוף התנגדויות של חברות וחברי הממשלה וחברות וחברי הכנסת. לאחרונה מתרבים הקולות מקרב כלכלניות וכלכלנים - מבנק ישראל, גופי מחקר אקדמיים וחוף-אקדמיים ועוד - המדגישים את הפערים ההולכים וגדלים בין המדיניות התקציבית המרחיבה הנדרשת לבין העמדה השמרנית של אגף התקציבים. עמדה שמרנית זו רואה בשמירת הקופה את היעד המרכזי, עד כדי פגיעה של ממש בצמיחה בת-הקיימה של ישראל ויצירת "מסים סמויים" (תופעה שבמסגרתה אלו המסוגלים לכך מקרב הציבור נאלצים לשלם מכיסם הפרטי על שירותים שהמדינה חדלה לספק באופן איכותי, עקב שחיקת

¹ שרון, ע. ודרי, ד. (1994), כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה: בין ממלכתיות לתנועתיות, הקיבוץ המאוחד, עמ' 10-11.

² שם.

המערכות הציבוריות)³.

הכללים הפיסקליים שיזם אג"ת היוו מוקד נוסף לביקורת על המדיניות הכלכלית. כללים אלו נועדו כדי לשמור על יציבות מקרו-כלכלית לאורך זמן, וכך למנוע סחרחורת אינפלציונית וסכנה לחדלות פירעון של המדינה על החוב שלוותה. בפועל, כללים אלו משמשים לצמצום תפקיד המדינה ביחס לכלל הפעילות הכלכלית במשק ולהגדלת חלקו של המגזר הפרטי באספקת השירותים. בישראל קיימים שלושה כללים פיסקליים: יעד הגירעון, כלל מגבלת ההוצאה וכלל הנומרטור. **יעד הגירעון** מגביל את גובה הגירעון כדי למנוע עלייה ביחס החוב-תוצר, שקובע במידה רבה את היציבות המקרו-כלכלית של ישראל. יעד הגירעון מגביל את יכולתה של המדינה להשקיע סכומי כסף גבוהים בתשתיות ציבוריות, מבלי להעלות מסים או לעשות זאת על חשבון תשתיות ומערכות ציבוריות אחרות. **כלל מגבלת ההוצאה** הוא נוסחה שקובעת את הגידול בתקציב המדינה משנה לשנה, ובפועל שומרת שגידול זה לא יהיה גבוה מהגידול בתוצר, על מנת לוודא שחלקה היחסי של המדינה במשק ילך ויישחק. **כלל הנומרטור** קובע כי כל תוכנית ממשלתית חדשה חייבת מקור תקציבי לא רק לשנת התקציב הנוכחית, אלא שלוש שנים קדימה. בפועל, הכלל האחרון נועד להבטיח שלא תהיה פריצה של שני הכללים הראשונים.

**בפרפרזה על נאום
המפורסם של בנימין
נתניהו, הכללים הפיסקליים
נועדו כדי להרזות את
"האיש השמן" - המדינה -
עוד ועוד. אלא שעם השנים
תהליך ההרזיה הביא
את המדינה למצב של
הרעבה מסוכנת**

מגבלות אלו נועדו להבטיח קיטון מתמיד של יחס החוב-תוצר, אך לא רק בשל שיקולי יציבות מקרו-כלכלית. בפרפרזה על נאום המפורסם של בנימין נתניהו, מי שכשר אוצר וראש ממשלה חוקק את כללי מגבלת ההוצאה והנומרטור ביוזמת אג"ת, הכללים נועדו כדי להרזות את "האיש השמן" - המדינה - עוד ועוד. אלא שעם השנים תהליך ההרזיה הביא את המדינה למצב של הרעבה מסוכנת.

הביקורת על השימוש הנרחב בחוק ההסדרים ועל הכללים הפיסקליים היא חשובה, ומן הראוי כי המודלים החלופיים לכללים הללו יעלו לדיון מסודר על שולחן הממשלה. אך דיון שכזה לא נערך, ובמצב העניינים הקיים

³ בנק ישראל (2021), **תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקלית למימונם**; טרכטנברג, מ. ופופליקר, א. (2021), לקראת מדיניות פיסקלית מאוזנת לעידן הפוסט-קורונה, הרבעון לכלכלה, שנה 65, חוברת 1/2; אקשטיין, צ., מנחם-כרמי, ש. וסומקין, ס. (2021), **אסטרטגיה למדיניות השקעות ורפורמות להעלאת הפריון והצמיחה במשק**, מכון אהרון למדיניות כלכלית.

**מזה יותר משני עשורים
המדיניות הכלכלית בישראל
מוכתבת על ידי תפיסה אחת
בלבד - זו של אגף התקציבים.
דרישה מצד שרות ושרים
שונים להרחבת השירותים
הציבוריים אפילו לא הולידה
דיון ממשלתי בנושא**

גם לא יערך. מזה יותר משני עשורים המדיניות הכלכלית מוכתבת על ידי תפיסה אחת בלבד, זו שמגובשת ומיושמת באגף התקציבים. אמנם, לאורך השנים כיהנו בממשלות השונות שרות ושרים שלא נמנו על תומכי התפיסה המצומצמת של המדינה, ושדרשו להרחיב את השירותים הציבוריים. אולם דרישה זו לא רק שלא באה לידי ביטוי בתקציב המדינה עצמו, אלא שהיא אפילו לא הולידה דיון ממשלתי

המניח על השולחן אחת מהאפשרויות הרבות להרחבה אחראית של תפקיד המדינה.

1. מה הבעיה

תקציב מדינה שמרני פוגע בצמיחה ומגדיל פערים

מזה כעשר שנים הולך וגדל המעגל של כלכלניות וכלכלנים ישראלים, עם עידוד של גופים בינלאומיים כמו ה-OECD, הדורשים מהממשלה להגדיל את ההשקעות בתשתיות ומערכות ציבוריות התומכות בשיפור פריון העבודה של העובדות והעובדים שהכנסתם

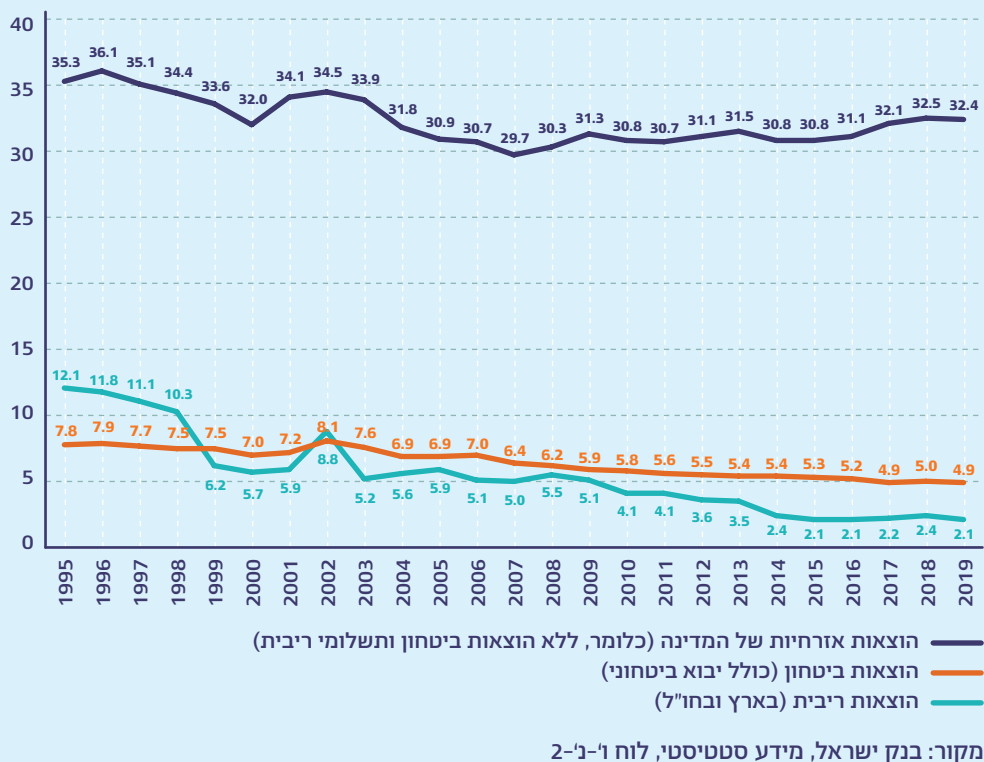
ללא יישום המלצת בנק ישראל, ה-OECD ומומחים בתחום להגדיל את ההשקעות בתשתיות ומערכות ציבוריות, בטווח הארוך לא רק שפערי ההכנסות לא ייסגרו - אלא שרמת החיים בישראל אף עלולה להידרדר

נמוכה (כמו הכשרה מקצועית למבוגרים, מעונות יום מסובסדים, שיפור תשתיות תחבורה ותשתיות דיגיטליות ועוד). על פי בנק ישראל, דרושה השקעה נוספת של עד 3% תוצר בשנה (כ-45 מיליארד שקל) בכל אחת משמונה השנים הקרובות כדי להבטיח צמיחה כלכלית בטווח הארוך, בעיקר דרך צמצום אי-השוויון בהכנסות⁴. ללא מהלכים דרמטיים שכאלה, בטווח הארוך לא רק שפערי ההכנסות לא ייסגרו, אלא שרמת החיים הכלכלית בישראל אף עלולה להידרדר.

תת-ההשקעה ארוכת השנים במערכות הציבוריות בישראל נובעת, בין השאר, מתקציב נמוך מדי המופנה אל השירותים האזרחיים השונים. לא מדובר בתולדה של הפניית משאבים לביטחון או לתשלומי ריבית על חשבון ההוצאות האזרחיות, אלא בהחלטה מודעת להפנות את הגידול בהכנסות המדינה ממסים בעיקר לטובת הורדת מסים, במקביל להמשך הקטנת היחס בין החוב לתוצר של המשק הישראלי. כדי להצליח בכך, רמת ההוצאה על מערכות ותשתיות ציבוריות כמו חינוך, בריאות, רווחה ותחבורה נשמרה ללא שינוי (איור 1). במילים אחרות, על אף הגידול שחל במשאבים שהמשק הישראלי יכול היה להשקיע בתשתיות ומערכות ציבוריות, המדיניות הכלכלית הרשמית הייתה שלא לעשות זאת.

⁴ שם.

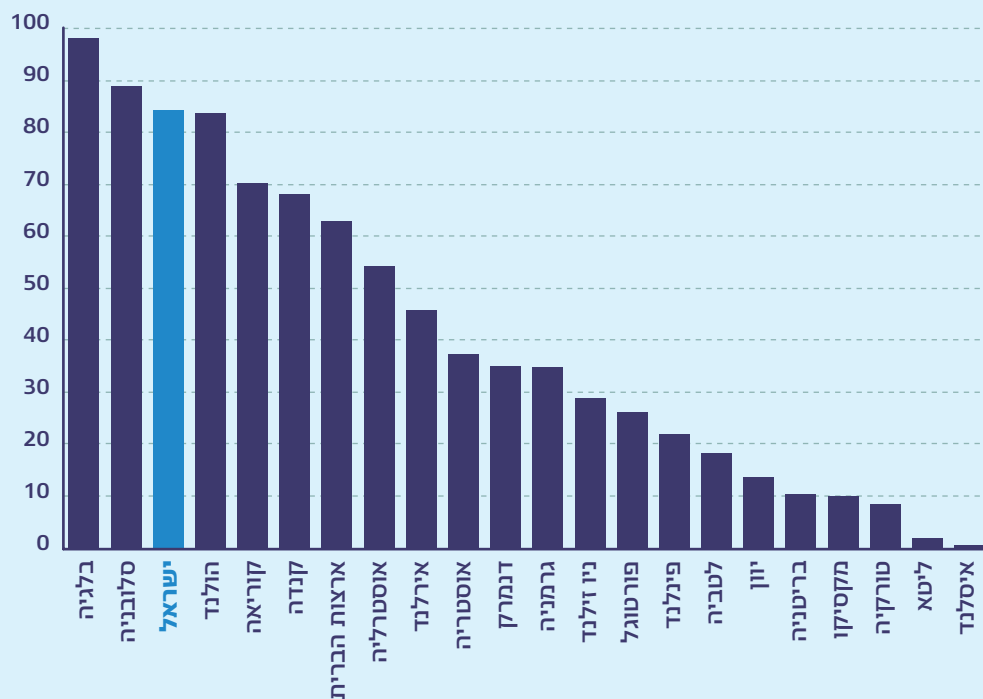
איור 1: הוצאות הממשלה (כאחוז מהתוצר): ההוצאה על ביטחון ותשלומי ריבית ירדה, אך ההוצאה האזרחית נותרה בעינה במקום לעלות



משמעות ההחלטה היא נסיגה מתמשכת של המדינה מאחריותה לדאוג לרווחת אזרחיה במגוון רחב של תחומים. מאחר שהתקציב המיועד לתוכניות, תשתיות ומערכות ציבוריות אינו גדל בהתאם לגידול בצרכים הטכנולוגיים והדמוגרפיים, איכות השירותים הללו מידרדרת לאיטה. תהליך זה מעודד את מי שיכול להרשות זאת לעצמו לרכוש את השירותים הללו במגזר הפרטי- בין אם מדובר בשיעורים פרטיים לתלמידים, רכב פרטי שמחליף תחבורה ציבורית מקרטעת או רכישת ביטוח בריאות פרטי. כן, לדוגמה, כדי לא לעמוד בפיקק בנתיבי איילון, או רכישת ביטוחי בריאות פרטיים. כך, לדוגמה, רק לכ-64% מאזרחיות ואזרחי ישראל היה ביטוח בריאות פרטי כלשהו בשנת 2000, אך כיום 84% מהאוכלוסייה מחזיקים ביטוח שכזה, יותר מאשר ארה"ב בה מערכת הבריאות מבוססת ברובה על ביטוחים פרטיים (איור 2).

אם כן, השחיקה בתקציבים המיועדים לתשתיות ומערכות ציבוריות אוניברסליות לא רק מזיקה לשירות עצמו, אלא גם מגדילה בפועל את הפערים. זאת, משום שהיא פוגעת, בראש ובראשונה, במשפחות מעוטות ההכנסה שאינן יכולות להרשות לעצמן להשלים את הוואקום שנוצר באמצעות רכישת שירותי בריאות, חינוך, תחבורה וכדומה בשוק הפרטי.

איור 2: ישראל מובילה בשיעור בעלי ביטוחי בריאות פרטיים מקרב מדינות ה-OECD



מקור: OECD.Stat

המדיניות השמרנית מתקיימת בשל שליטת האוצר בתקציב

מדיניות זו באה לידי ביטוי בתקציב המדינה, אשר מגדיר את תוכנית העבודה של הממשלה לאורך השנה. התקציב אמור להיות מבוסס על סדר העדיפויות של הממשלה בהתאם לתפיסתה את חלקה ותפקידה של המדינה במשק הישראלי. אולם אף על פי שאלו הן שאלות היסוד שהממשלה והכנסת נדרשות להכריע בהן עם אישורו של כל תקציב מדינה, הרי שבפועל לא מתקיים דיון מסודר לגביהן - לא בשלב גיבוש, סקירת ואישור התקציב בממשלה, ולא בשלב שבו התקציב מובא בפני הכנסת.

מסגרת תקציב המדינה, כמו התקציב כולו, דורשת את אישורה של הכנסת. שני חוקים - חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסודות התקציב - קובעים את המסגרת המשפטית לאישור תקציב המדינה בכנסת, אילו מסמכים צריכים להיות מוגשים לכנסת כחלק מספר התקציב ועוד. אולם על אף שהריבון הוא הכנסת, ולא הממשלה, יש לרשות המחוקקת יכולת מועטה בלבד לשנות את הצעת התקציב המוגשת לה לאחר אישורה על ידי הרשות המבצעת. כך, לדוגמה, חברי הכנסת הנמנים על הקואליציה יוכלו אולי

להסתייג ולבקש לשנות סעיפי תקציב או נוסחים של הרפורמות בחוק ההסדרים; אולם לרוב יהיו אלו שינויים שוליים יחסית, ולו משום שללא אישור התקציב, הכנסת תתפזר והקואליציה תביא במו ידיה לסופה ולהליכה לבחירות. לכן, לממשלה יש כוח עודף על הכנסת בקביעת התקציב (כולל הצעת חוק ההסדרים).

עם זאת, חברי וחברות הממשלה אינם עשויים מקשה אחת. יש ביניהם כאלו המסכימים עם המדיניות שמקדם משרד האוצר, ויש ביניהם כאלו שהיו מעוניינים לקדם מדיניות חלופית. אולם עמדתם של האחרונים אינה נשמעת, בין השאר מכיוון שלא מתקיימים דיונים מהסוג הזה בממשלה לפני, בזמן או לאחר הבאת התקציב לאישורה. על פניו, ניתן לבוא בטענות רק לאותן ואותם שרות ושרים התומכים במדיניות כלכלית חלופית אך אינם משתמשים בכוחם הפוליטי על מנת לממש את עמדותיהם. גם אם יש אמת בביקורת שכזו, כפי שנראה בחלק הבא, אי אפשר להתעלם מכך שהנוהל המקובל לגיבוש ואישור התקציב אינו מאפשר להם לקבל מידע מספק, לעבד אותו ולדון בו כפי שנדרש.

מצב זה מעניק למשרד האוצר כוח עודף משמעותי על פני חברות וחברי הממשלה, כולל הגורמים המקצועיים במשרדיהם, בקביעת מסגרת התקציב וסדר העדיפויות הממשלתי לשנה הקרובה. הכוח העודף של משרד האוצר הוא כה משמעותי, עד שהוא

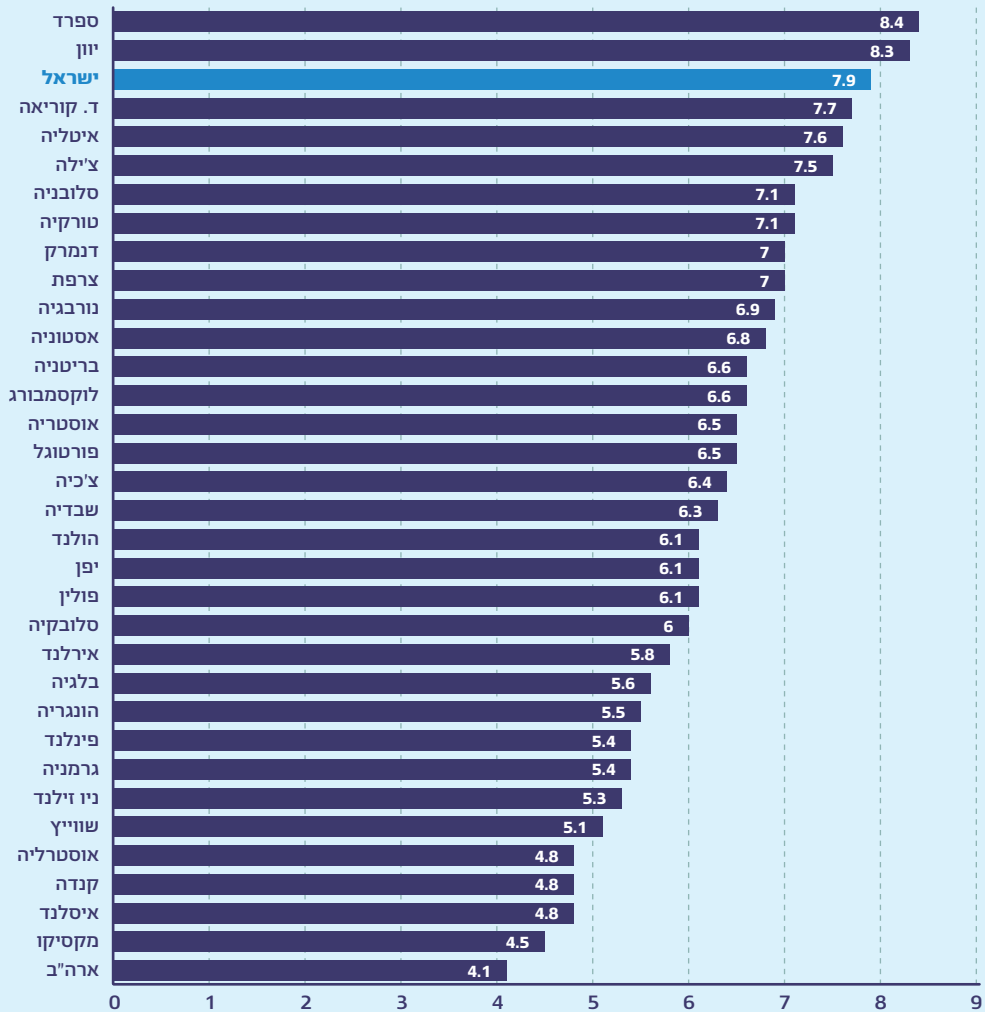
**הכוח העודף של משרד
האוצר בקביעת מסגרת
התקציב וסדר העדיפויות
הממשלתי הוא כה
משמעותי, עד שהוא חריג
מאוד גם בהשוואה למדינות
מפותחות אחרות המחויבות
למשמעת פיסקלית לא
פחות מישראל**

חריג מאוד גם בהשוואה מול מדינות מפותחות אחרות המחויבות גם הן, לא פחות מישראל, למשמעת פיסקלית מהסוג שהאוצר תומך בה. ניתן לראות זאת במחקרים שהראו כי רמת הריכוזיות של הליך בניית ואישור התקציב בישראל גבוהה משמעותית משאר המדינות המפותחות (איור 3)⁵, והיא ממוקמת בין דרום קוריאה ליוון. פירוש הדבר הוא כי חלק ניכר מההחלטות הקשורות להליך הגיבוש והחקיקה של התקציב נעשה במשרד האוצר עצמו ולא על ידי הממשלה

או הכנסת. אלא שריכוזיות שכזו פוגעת לא רק במערכות והשירותים הציבוריים בשל המדיניות הכלכלית הנגזרת ממנה, אלא גם באיזון הדמוקרטי בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי. כך, הגירעון הדמוקרטי נוצר במקביל לגירעון החברתי.

⁵ דהן, מ. (2016), אפקטיביות הממשלה בישראל במבט משווה, המכון הישראלי לדמוקרטיה; מבקר המדינה, דוח שנתי 2018, 68 (2018), רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה - תקצוב, ניצול ושקיפות.

איור 3: מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב



מקור: מומי דהן (2016), אפקטיביות הממשלה בישראל במבט משווה

בנוסף, הריכוזיות של גיבוש ואישור תקציב המדינה פוגעת לא רק בהליך התקין של עבודת הממשלה והכנסת, אלא גם באפקטיביות של עבודת הממשלה. כפי שעולה ממחקר שערכו פרופ' מומי דהן ופרופ' מישל סטרבצ'ינסקי, קיים קשר שלילי בין ריכוזיות הליך גיבוש התקציב וביצועו לבין אפקטיביות הממשלה בהוצאה לפועל של תוכניותיה⁶.

⁶ Dahan, M. and Strawczynski, M. (2020), **Budget institutions and government effectiveness**, Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 32 No. 2, pp. 217-246.

2. איך ההליך מתרחש בפועל

על מנת להבין מדוע תהליך התקצוב בישראל כה ריכוזי, יש להסתכל על האופן בו הוא מתבצע בפועל. הליך גיבוש ואישור התקציב בממשלה מורכב משני שלבים עיקריים:

1. גיבוש הצעת התקציב - לרוב, הכנת התקציב לשנת התקציב הקרובה מתחילה ברבעון הראשון של השנה הנוכחית. אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר מגבש את התחזית המקור-כלכלית (ובמרכזה תחזית השינוי בתוצר ובמחירים, שבעזרתה אומדים את הצפי להכנסות והוצאות המדינה). צוות מקור באגף התקציבים משתמש בתחזית זו על מנת לחשב את מכלול הפרמטרים המקור-כלכליים והפיסקליים הדרושים לצורך קביעת מסגרת התקציב. העיקריים שבהם הם "הטייס האוטומטי" (המורכב ברובו מסך כל הגידול בהתחייבויות הממשלה לתקצוב תוכניות חדשות כתוצאה מהחלטות ממשלה, חקיקה או פסיקה, בניכוי תוכניות ישנות שלא נדרש יותר לתקצב, ובתוספת הוצאות המושפעות מגידול דמוגרפי כמו סל הבריאות) ומגבלת הגידול בתקציב על פי כלל ההוצאה והגירעון הצפוי. בהתאם לכך, מחושב סך ההתאמות (העלאת מסים או קיצוץ רוחבי) הנדרשות על מנת לעמוד בכללים הפיסקליים.

בסמוך למחצית השנה, מסגרת התקציב מוגשת לאישור שר האוצר וראש הממשלה. בשלב זה נוסף אל שני הכללים הפיסקליים המגבילים את גודל התקציב נדבך שלישי, בדמות שיקול הדעת הפוליטי-כלכלי. לדוגמה, אם שר האוצר וראש הממשלה מעוניינים להגדיל את מסגרת התקציב יותר משהכללים הפיסקליים מאפשרים, הם יכולים להחליט על שינוי מתווה העמידה בכללים או אופן חישובם, כפי שנעשה בעבר וגם בתקציב 2021-2022. זהו השלב שבו מסגרת התקציב (כולל ההתאמות, במידה שאלו נדרשות) וסדר העדיפויות התקציבי נקבעים בפועל, אך לרוב לא נערכים שינויים מהותיים לעומת ההצעה המקורית שגיבש אג"ת.

2. אישור הצעת התקציב - זמן קצר לאחר מכן, הנע בין מספר ימים לשבועיים, הצעת התקציב (כלומר, מסגרת התקציב יחד עם החלוקה לסעיפי ומשרדי ההוצאה השונים) מגיעה לדיון ואישור הממשלה. לעיתים, שבוע לפני כן נערכת ישיבה מקדימה שבה שר האוצר מציג את מצרפי התקציב (יעד הגירעון, כלל ההוצאה, ההתאמות הנדרשות ועוד), אך אין לכך נוהל מסודר והממשלה אינה נדרשת לדון או לקבל החלטה כלשהי לגביהם. לדוגמה, הדיון בממשלה על תקציב 2021-2022 כלל את הצגת מצרפי התקציב ומיד לאחר מכן את הדיון בתקציב עצמו. יצוין

עוד כי הממשלה אינה נדרשת לאשר את מצרפי התקציב עצמם, אלא רק כחלק מאישור כלל הצעת התקציב.⁷

על פי הנוהג, חברות וחברי הממשלה נדרשים לאשר את התקציב בישיבה אחת הנמשכת אל תוך הלילה. השילוב של לחץ זמנים עם מסגרת התקציב הקבועה מראש כמעט שאינו מותיר פנאי לדון בהצעת התקציב עצמה.

על פי הנוהג, חברות וחברי הממשלה נדרשים לאשר את התקציב בישיבה אחת הנמשכת אל תוך הלילה. השילוב של לחץ זמנים עם מסגרת התקציב הקבועה מראש כמעט שאינו מותיר פנאי לדון בהצעת התקציב עצמה. ולמעשה השרות והשרים נדרשים לשחק במשחק סכום אפס, שבו תוספת למשרד אחד פירושה קיצוץ רוחבי לכל השאר.

מה לקוי במצב הקיים?

בעוד שחברות וחברי הממשלה אמורים לעבד את המידע, לדון בהצעת התקציב ולאשר את התקציב שהם רואים לנכון בהתאם לשיקול דעתם העצמאי, הרי שבפועל הריכוזיות שתוארה עד כה יוצרת א-סימטריה קיצונית בין המידע הנגיש להם ויכולתם לעבדו לבין המידע המצוי בידי אג"ת. **השילוב בין פער הידע לבין סד הזמנים הלחץ אינו מאפשר לקיים דיון מעמיק על הצעת התקציב ומשמעותה הכלכלית-חברתית. זאת, בשל מספר סיבות:**

1. חוסר בזמן

❖ הצעת התקציב מוגשת לממשלה כאשר המסגרת הקובעת את גודלה וסדרי העדיפויות התקציביות כבר הוגדרו מראש על ידי ראש הממשלה ושר האוצר. מהלך זה מבטל הלכה למעשה את יכולתם של חברות וחברי הממשלה לדון בחלופות ובמידת הצורך לשנות באופן משמעותי את מסגרת התקציב, ומכאן שגם מייתר את הדיון בנושאים אלו. זאת, אף על פי שהממשלה עצמה היא שנדרשת לאשר את התקציב וחברותיה וחבריה נושאים באחריות המיניסטריאלית.

❖ לעיתים קרובות הצעת התקציב מוגשת לממשלה זמן קצר מאוד לפני הדיון בה. לדוגמה, הצעת תקציב המדינה לשנים 2021-2022 הופצה לחברות וחברי

⁷ יצוין כי חוק יסודות התקציב מחייב את הממשלה לאשר לפחות פעם בשנה את המסגרת התלת-שנתית של הוצאות והכנסות המדינה (חוק הנומרטור). זהו אשרור למתווה שכבר הוחלט עליו בתקציב המדינה האחרון יחד עם התאמות פיסקליות, ככל שאלו נדרשות.

הממשלה ביום שישי ה-30.7, כאשר ישיבת הממשלה בנושא נערכה ביום ראשון שלאחר מכן. פרק זמן כה קצר לא מותיר לחברות וחברי הממשלה שהות ללמוד את הצעת התקציב, לדון בה עם הצוות המקצועי שלהם ולהכין חלופות לצורך הדיון בממשלה.

2. חוסר במידע

הצעת התקציב מופצת לחברות וחברי הממשלה ללא מסמכים המתארים את הערכים השונים שלפיהם מחושבים מגבלת התקציב, יעד הגירעון ועוד. בנוסף, מסמך הצעת התקציב נעדר כל פירוט באשר לרגישותם של הערכים המרכזיים לשינויים במהלך השנה, כפי שעשוי לקרות עקב שינויים בצד הביקוש או ההיצע, כמו למשל במקרה של מלחמה, משבר פיננסי בחו"ל או פשוט מיתון כחלק ממחזור העסקים הכללי במשק. הרגישות לשינויים לבדה עשויה להיות בעלת משמעות של עשרות מיליארדי שקלים. זאת, מכיוון שהצעת התקציב לשנה הקרובה מוגשת חצי שנה לפני תחילתה, ולכן היא נתונה לשינויים בתחזית שעשויים להוסיף או לגרוע מיליארדי שקלים בצד ההוצאה ו/או ההכנסה.

הצעת התקציב מופצת לחברות וחברי הממשלה ללא חלוקה של התוספת להוצאות השונות בה בין "הטייס האוטומטי" לשינוי יזום בסדרי העדיפויות. כמו כן, הצעת התקציב לא מפרטת את אופן חישובו של "הטייס האוטומטי".

במצב זה קשה לדעת איזה חלק של הגידול בתקציב כבר מיועד לתוכניות קיימות כחלק מ"הטייס האוטומטי", ומהו גודלו של החלק שעדיין ניתן לעשות בו שימוש לטובת קביעת סדרי עדיפויות עדכניים. בנוסף לכך, העובדה ש"הטייס האוטומטי" אינו מחושב באופן מסודר מונעת מחברות וחברי הממשלה את האפשרות לבקר את אופן החישוב - אף על פי ש"הטייס האוטומטי" מהווה חלק ניכר מהשינוי בגודל התקציב משנה לשנה.

מלבד מסגרת התקציב וחלוקתו לסעיפי הוצאה שונים, הצעת התקציב אמורה לקבוע גם את גודלה של הרזרבה התקציבית. בתקציב המדינה מוגדרים שלושה סוגי רזרבות (הרזרבה הכללית, רזרבה לעמידה ביעדים הפיסקליים ורזרבה השמורה להתיקרויות), אך למרות חשיבותן הרבה, הצעת התקציב אינה מפרטת את אופן החישוב של גודלן. בשל כך, אין אפשרות לבדוק ולבקר את גודל הרזרבות ומאוחר יותר גם את השימוש שנעשה בהן בפועל⁸.

⁸ מבקר המדינה מצא שורה של ליקויים באופן שבו מחשב אג"ת את גודל הרזרבות השונות, לעיתים אף בניגוד לכוונה המפורשת של חוק יסודות התקציב. ראו דוח שנתי 68 (2018), רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה - תקצוב, ניצול ושקיפות.

3. חוסר יכולת לעבד את המידע

גם אם כל הנתונים הללו היו גלויים, הזמן הקצר שבמהלכו ניתן לדון בהצעת התקציב והלחץ לאישורה אינם מאפשרים לצוות המקצועי של השרות והשרים לנתח את ההצעה, להעיר עליה הערות ולהציע חלופות לשרה או לשר לקראת הדיון בממשלה.

לא מתקיים שיג ושיח לצורך שאלות והבהרות בין חברות וחברי הממשלה לבין משרד האוצר טרם הדיון עצמו. לכאורה, הזמן המיועד לדיאלוג כזה הוא ישיבת הממשלה, אך מהסיבות שצוינו לעיל הוא אינו מתקיים.

המעקף שמבצע אג"ת לחברות וחברי הממשלה בהחלטה על מסגרת התקציב דומה במהותו למעקף שמתבצע באמצעות חוק ההסדרים. הביקורת הציבורית על השימוש בחוק ההסדרים זכתה להדים בתוך הממשלה ובכנסת, שעזרו לצמצם במשהו את כוחו של אג"ת לעשות שימוש בחוק. כך, לדוגמה, ב-2003 החל היועמ"ש להתערב בהליך גיבוש, דיון ואישור חוק ההסדרים בעזרת טיוטת הנחיות שהפיץ אז ושהיוותה בסיס להסדרה לא רשמית שצמצמה במידת מה את הפרצות בחוק בשנים שלאחר מכן: "טיוטה זו קבעה עקרון יסוד ולפיו על הממשלה לקבל החלטות בנושא התקציב רק לאחר ביצוע עבודת מטה בנושא, שבמסגרתה יובאו לפני חברי הממשלה עיקרי

העובדות והעמדות, לרבות נימוקי כל הצדדים, ולאחר שיידונו ההצעות השונות. הטיוטה כללה הוראות בדבר דרך הבאתן לאישור של הצעות לתיקון חקיקה הכרוכות בהצעת התקציב, ההיקף הראוי של הנושאים המובאים לדיון בממשלה, הבחינה המקצועית המוקדמת של ההצעות שמגיש משרד האוצר ואופן הדיון בממשלה"⁹. ברוח זו יש לתקן גם את הליקויים בהסדרי העבודה בכל הקשור לגיבוש, דיון ואישור תקציב המדינה בידי הממשלה, כפי שנראה בחלק הבא והאחרון של נייר זה.

חברי הממשלה אמורים לעבד את המידע, לדון בהצעת התקציב ולאשר את התקציב שהם רואים לנכון בהתאם לשיקול דעתם - אך חוסר בזמן, במידע וביכולת לנתח אותו, מונע מהם בפועל להציב חלופות למדיניות אגף התקציבים

⁹ מבקר המדינה 362 (2011), תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה.

3. מה צריך לעשות

לאור כל האמור בפרקים הקודמים, ברור שישנה חשיבות כפולה ומכופלת לתיקון הליקויים ולצמצום פערי המידע בין האוצר לחברות וחברי הממשלה. לשם כך, יש לקבוע נוהל ייעודי לגיבוש, דיון ואישור הצעת תקציב המדינה בממשלה (בין אם בהחלטת ממשלה ובין אם בצורה אחרת) על פי העקרונות הבאים:



קביעה שמסגרת התקציב תידון ותאושר בממשלה בפורום שרים מצומצם, כגון הקבינט הכלכלי-חברתי או פורום שרים ייעודי (לדוגמה, על בסיס פורום יו"ר מפלגות הקואליציה). פורום זה יחליף את הדיון הסגור הלא-רשמי הנהוג כיום, שבו ראש הממשלה לבדו מאשר את מסגרת התקציב, את סדרי העדיפויות התקציביים ואת ההתאמות הפיסקליות הנדרשות (קיצוץ רוחבי או העלאת מסים).



הקמת מועצה פיסקלית עצמאית שתעבד את המידע הנוגע להצעת התקציב ותגיש את חוות דעתה לממשלה ולציבור.



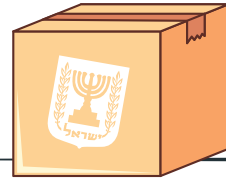
קביעת לוח זמנים להגשת התקציב לאישור הממשלה, כך שיתאפשר לשרות ולשרים ללמוד את ההצעה ולדון בה, כולל דיון בחלופות להצעה שמגיש משרד האוצר.



קביעת הנתונים שעל משרד האוצר להגיש יחד עם הצעת התקציב, כך שהשרות והשרים יוכלו לקבל מידע ברור על מסגרת התקציב ועל השיקולים וההנחות העומדים בבסיסה, ולנסח חלופות לדיון בממשלה.

איך מתבצע התהליך כיום:

מסגרת התקציב מאושרת בפגישה
סגורה של ראש הממשלה ושר
האוצר עם בכירי האוצר



לעיתים הממשלה מקבלת סקירה
על מסגרת התקציב שבוע לפני
שהיא דנה בהצעת התקציב,
אולם אין דיון ואין צורך באישור
המסגרת על ידי הממשלה



הצעת התקציב מוגשת ימים
ספורים לפני הדיון בממשלה



ישיבת הממשלה לאישור הצעת
התקציב שהגיש האוצר נערכת
ביום אחד ואינה כוללת דיון
משמעותי בהצעה ובחלופות לה

איך התהליך יתבצע לאחר יישום ההמלצות:



1.
משרד האוצר שולח את הצעת מסגרת
התקציב לפורום שרים ייעודי עם פירוט נרחב
יותר מאשר זה שניתן כיום



2.
שבועיים לאחר מכן, הפורום מתכנס לשיבה ראשונה
שבה, בין השאר, יוצגו חוות הדעת של בנק ישראל
ושל מועצה פיסקלית שתוקם על מסגרת התקציב

ישיבת
חוות
דעת

3.
שבוע לאחר מכן, תיערך ישיבה שנייה של הפורום ובה
יתקיים דיון נוסף שבסופו מסגרת הצעת התקציב תאושר
להגשה לממשלה

ישיבת דיון
בהסדרת
התקציב

4.
משרד האוצר יגיש לשרות ושרי הממשלה את הצעת התקציב
המלאה. בשבוע שלאחר מכן יוכלו השרות והשרים לשלוח
שאלות על ההצעה, וינתן לאוצר שבוע לענות עליהן

לש
שאלות
ותשובות

5.
לאחר ישיבת הממשלה הראשונה,
יוכלו השרות והשרים לשלוח למועצה
הפיסקלית בקשות לעיבוד חלקים
מהצעת התקציב

ישיבת
ממשלה
ראשונה

בעוד
שבועיים
ישיבה שנייה
והצבעה על
התקציב

7.
שבועיים לאחר ישיבת
הממשלה הראשונה, תתקיים
ישיבה שנייה שבה יימשר
הדיון ובסופו הצעת התקציב
תובא להצבעה

6.
שבועיים לאחר מכן, הממשלה תתכנס
לדיון ראשון שבו יוצגו חוות הדעת
המעודכנות והמלאות של בנק ישראל
והמועצה הפיסקלית



אנו ממליצים כי:

א. תוקם מועצה פיסקלית כגוף עצמאי שבו חברים נציגי ציבור ונציגים מטעם האקדמיה. תפקיד המועצה יהיה לעבד עבור הממשלה את הצעת התקציב כפי שגובשה במשרד האוצר ולהציג את חוות דעתה עליה, ובכלל זאת על חוק ההסדרים. כמו כן, המועצה תעקוב אחר הניהול הפיסקלי השוטף של תוכניות רב-שנתיות ותבקר באופן שוטף את הפעילות הפיסקלית והתחזיות הפיסקליות של משרד האוצר.

ב. על מנת להרחיב את הדיון בסדר העדיפויות ומסגרת התקציב כך שייקחו בו חלק יותר שירות ושרים, אך עדיין לשמור על הדיון עצמו יעיל מבחינת לוחות זמנים, מוצע שנושאים אלו יידונו ויאושרו להגשה לממשלה על ידי הקבינט הכלכלי-חברתי או ועדת שרים ייעודית שתוקם לשם כך.

חברות וחברי הפורום הרלוונטי יקבלו לידיהם את הנתונים המופיעים בלוחות 1-10 (ראו פירוט בסעיף ז' למטה) לכל המאוחר שבועיים לפני הישיבה הראשונה. ההצעה תידון בשתי ישיבות נפרדות (לכל הפחות). בראשונה תוצג ההצעה כפי שנוסחה על ידי האוצר, ויובאו חוות הדעת של בנק ישראל ושל המועצה הפיסקלית לגביה. הישיבה השנייה תיערך לפחות שבוע לאחר מכן, ובה יציגו השרים את עמדותיהם ויצביעו.

ג. לאחר אישור פורום השרים, הצעת התקציב וסדר העדיפויות (ובה מסגרת התקציב, חלוקתו לסעיפי ההוצאה השונים ודברי הסבר המתארים את סדר העדיפויות) תופץ לשירות ושרי הממשלה ולהערות הציבור לכל המאוחר שבועיים לפני הדיון לגביה בממשלה.

ד. עד שבוע לאחר ההפצה יוכלו שירות ושרי הממשלה לשלוח שאלות לצוות ייעודי שיקים שר האוצר במשרד האוצר. הצוות ישיב לשאלות השרים והשרים לכל המאוחר לאחר שבוע נוסף, ובכל מקרה לפני מועד הדיון הראשון בממשלה.

ה. בדומה לדיון בפורום השרים הייעודי, גם הדיון בתקציב המדינה בממשלה ייערך בשתי ישיבות נפרדות. ישיבה ראשונה תעסוק במסגרת התקציב ובסדרי העדיפויות. בישיבה זו יציג שר האוצר את ההחלטה שאושרה בפורום השרים, ובנוסף יציגו בה בנק ישראל והמועצה הפיסקלית את חוות דעתם על התקציב. בתום הישיבה יוכלו השרים והשרים לבקש מהמועצה הפיסקלית לעבד עבורם שאלות על הצעת התקציב, בין אם המדובר בחישובים כמותיים או בחוות דעת מילולית על סעיף כזה או אחר. הישיבה השנייה תיערך שבועיים לאחר הישיבה הראשונה ובה תידון הצעת התקציב ותובא להצבעה.

1. להצעת התקציב כפי שהיא מוגשת לממשלה כיום יתווספו לוחות של מספר פרמטרים מרכזיים. כל לוח יאורגן כך ש:

1. יופיעו בו עמודות של הפרמטר בשנה שאליה מתייחסת הצעת התקציב (שנת התקציב), בשנה החולפת ובשנה שקדמה לה. לדוגמה, הלוחות הכלולים בהצעת התקציב לשנת 2023 המוגשת בשנת 2022 יתייחסו - בנוסף לשנת התקציב 2023 - גם לשנים 2022 ו-2021.

2. בכל לוח ניתן יהיה לחשב את הפרמטר המרכזי לשנת התקציב מתוך הלוח עצמו, ללא צורך בנתונים נוספים. לדוגמה, בלוח של כלל מגבלת ההוצאה יופיעו תחזיות החוב, התוצר והגידול באוכלוסייה לשנת התקציב.

3. בלוחות 6-10 (ראו פירוט בסעיף ז') עמודות השנה החולפת והשנה שקדמה לה יתייחסו גם לפרמטר כפי שהופיע בתקציב המקורי שאושר בכנסת, לתקציב על שינויו ולביצוע בפועל (או אומדן של הביצוע).

1. הלוחות שיתווספו להצעת התקציב הנהוגה כיום הם¹⁰:

1. כלל ההוצאה: הנוסחה והמשמעות התקציבית שלה באחוזים מתקציב השנה החולפת ובשקלים.

2. יעד הגירעון.

3. "הטייס האוטומטי", כולל כימות של כל אחת מההתחייבויות שעליהן הוא מבוסס ותוכניות שתקצובן ייפסק בשנת התקציב.

4. תחזית הכנסות ממסים ומלוות לשנת התקציב, אומדן לגבי השנה החולפת ותקבולים בשנה שקדמה לה.

5. אומדן הטבות המס, כולל שווי של כל אחת מהן (ניתן לקבוע כי הפירוט יכלול רק הטבות מעל לשווי מסוים).

6. לוח הרזרבות הנכללות במסגרת התקציב. אל לוח זה יצורף גם לוח משני ובו פירוט וכימות של הסעיפים התקציביים שאליהם הופנו הרזרבות בשנה החולפת ובשנה שקדמה לה (ניתן לקבוע כי הפירוט ייעשה רק מגובה מסוים).

7. לוח הרזרבות בכל אחד ממשרדי ההוצאה. אל לוח זה יצורף גם לוח משני ובו פירוט וכימות של הסעיפים התקציביים שאליהם הופנו הרזרבות בשנה החולפת ובשנה שקדמה לה (ניתן לקבוע כי הפירוט ייעשה רק מגובה מסוים).

¹⁰ חלק זה נשען, בין השאר, על עבודת מחקר של המועצה הלאומית לכלכלה (2009), **גיבוש תקציב המדינה בישראל: כללים פיסקליים, תהליך התקצוב וחוק ההסדרים**; וספרם של מומי דהן ואבי בן בסט (2006), **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב**; לאחר עדכונים שנדרשו מפאת הזמן שחלף ותובנות שנוספו.

8. לוח הוצאות ברוטו ונטו של משרדי ההוצאה.
9. לוח תשלום הקרן על חובות המדינה על פי חלוקת החוב לפי שקל/מט"ח וחוב צמוד/לא-צמוד. בלוח יופיע גם פירוט של גובה הריבית באחוזים ובשקלים בכל אחד מהחובות הרלוונטיים.
10. לוח תשלומי הריבית על החוב על פי החלוקה המופיעה בסעיף 9.
- ח. אל כל אחד מהלוחות יתווספו דברי הסבר על הרגישות של הפרמטר לשינוי בערכים המרכיבים אותו.
- ט. רמת פירוט זהה תתווסף לספר התקציב המוגש לאישור הכנסת. בנוסף, אל הצעת התקציב המוגשת לכנסת יתווספו כל ההסכמים הנוגעים לתקציב (הידועים בשם "סיכומים תקציביים") שנחתמו בין אג"ת לכל אחד ממשרדי הממשלה.

סיכום

הטראומה שספג המשק הישראלי כתוצאה מההיפר-אינפלציה וסכנת חדלות הפירעון בשנת 1985 מכתיבה עד היום את הכוח העודף שמחזיק משרד האוצר אל מול נבחרי הציבור בהליך גיבוש, דיון ואישור תקציב המדינה. בהתאם לכך, נגזרת מהתקציב מדיניות כלכלית ששמה לה בראש ובראשונה יעד של צמצום תפקיד המדינה במשק על חשבון ההשקעה בשירותים הציבוריים והחברתיים. מצב זה, אשר ברור שאינו בר-קיימא לאורך זמן, מאיים על יכולתה של ישראל להמשיך ולקיים את עצמה כמדינה מפותחת.

כדי לקדם איזון טוב יותר בין נבחרי הציבור לדרג המקצועי באגף התקציבים, יש להקים מועצה פיסקלית שתיהנה מיוקרה מקצועית ומוניטין עצמאי - כפי שממליץ ה-OECD וכפי שפועלת ב-12 מהמדינות החברות בו

על מנת לצמצם את הפערים בין רמת החיים שאזרחיות ואזרחי ישראל נהנים ממנה כיום, לבין זו שהם יכולים ליהנות ממנה אם ייעשה שימוש נכון יותר במשאבים הקיימים של המשק, דרוש שינוי עמוק בסדרי העדיפויות התקציביים. אך שינוי שכזה אינו אפשרי כל עוד תישאר בעינה הדומיננטיות של אגף התקציבים.

סדר יום שמרני זה של אגף התקציבים לא היה יוצא אל הפועל אילו הליך גיבוש, דיון ואישור התקציב בממשלה היה נעשה באופן המאפשר לחברות וחברי הממשלה לקבל את המידע הנדרש ומעניק להם את היכולת לעבדו ואת הזמן הדרוש כדי לדון בחלופות להצעת התקציב.

בעוד שבחוסר במידע ובזמן ניתן לטפל באמצעות נהלים מתאימים, היכולת לעבד את הצעת התקציב דורשת מומחיות שלחברות וחברי הממשלה אין בנמצא. המועצה הלאומית לכלכלה הייתה אמורה לבצע תפקיד דומה, אך בפועל אינה עושה זאת מכיוון שהיא כפופה לראש הממשלה. שרה או שר החפצים בכך, יוכלו להפעיל את צוות משרדם לצורך זה או לשכור יועצים חיצוניים שינתחו עבורם את הצעת התקציב. אפשרות אחרת היא שהעיבוד ייעשה על ידי בנק ישראל, שניחן גם במומחיות וגם ביוקרה המקצועית הדרושה כדי לעבד ולבקר את הצעת התקציב שמגיש משרד האוצר. הבנק אמנם מגיש כבר כיום את חוות דעתו על הצעת התקציב, אך הוא אינו מבצע עיבוד של ההצעה עבור שרי הממשלה. אפשרות נוספת היא הקמת משרד תקציבים עצמאי בכנסת, כפי שממליץ המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אולם כדי לתמוך באיזון טוב יותר בין נבחרי הציבור לדרג המקצועי באגף התקציבים יש צורך בגוף שנהנה מיוקרה מקצועית ומוניטין עצמאי כבר בשלב הדיון בממשלה. לשם כך נדרש להקים מועצה פיסקלית, כפי שממליץ ארגון ה-OECD וכפי שפועלת כיום ב-12 ממדינות הארגון. מועצה זו לא רק תפעל כדי לספק "חוות דעת שנייה" לממשלה על הצעת התקציב, אלא תבקר באופן שיטתי גם את החישובים והמודלים העומדים בבסיס הצעת התקציב, ובכך תהווה גם תמריץ לאגף התקציבים לשפר את עצמו. בנוסף, המועצה תעסוק בביקורת על ניהול שוטף של נושאים פיסקליים כמו תוכניות רב-שנתיות למיזמים והשקעות; ובכלל זאת עבודת גופים רלוונטיים נוספים, כמו יחידת ניהול החוב הממשלתי בחשב הכללי באוצר, שיפור ניהול הכנסות המדינה וייזום רפורמות פיסקליות שעד כה נתונות באופן כמעט בלעדי למשרד האוצר. יש לקוות כי מועצה שכזו, אם וכאשר תקום, תתרום לאיזון הראוי בין אחריות פיסקלית לצרכים חברתיים.

