

תקציב, הפְּטִישׁ המוזר הזה שלכם

כשנתניהו מורח את גיבוש התקציב ומדבר על "חלופות", הוא בעצם חותר לתקציב דו־שנתי ולחלופות לדמוקרטיה

שאל אמסטרדםסקי 10:26, 22.08.24 **כלכליסט**

1.ביום ראשון השבוע לשכת ראש הממשלה הוציאה הודעה משונה להפליא לגבי תקציב המדינה. בחלק הראשון שלה נכתב שראש הממשלה בנימין נתניהו ושר האוצר בצלאל סמוטריץ' "קיימו ישיבת עבודה נוספת עם צוותיהם בנושא ההיערכות לתקציב המדינה לשנת 2025" — ניסוח שנועד להדגיש שזו לא הפעם הראשונה שנתניהו עוסק בתקציב המדינה, אלא השנייה, ושהוא לא עושה זאת לבדו, אלא עם אנשי המקצוע.

אילו אנשי מקצוע? אין לדעת. בפעם הקודמת שבה נתניהו דן בתקציב, באמצע יולי, הלשכה שחררה תמונה של הפגישה ובה נראו ראש הממשלה, שר האוצר, הנגיד אמיר ירון, מנכ"ל האוצר שלומי הייזלר ואבי שמחון, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה. הפעם לא הגיעה תמונה. אולי משום שלשכת ראש הממשלה השתמשה במונח "צוותיהם" באופן מאוד מאוד גמיש, אם לומר זאת בעדינות. שום איש מקצוע אמיתי, שזה תפקידו, לא השתתף בפגישה הזו, אלא רק דרגים פוליטיים. ולא, פרופ' שמחון הוא מזמן לא גורם מקצועי, אלא גורם פוליטי.

החלק השני של ההודעה היה מסקרן לא פחות. "בפגישה נידונו מסגרות התקציב והחלופות לבנייתו, במטרה לתמוך במאמצי המלחמה בחזית ובעורף ולהביא לקידום המשק", נכתב שם.

בואו נתעכב רגע גם על זה. מסגרות התקציב הן הדבר הכי חשוב שראש הממשלה צריך לדון בו עם שר האוצר ועם אנשי המקצוע, על כך אין חולק. במסגרת הדיון בהן מנתחים את תחזית הצמיחה של המשק, וממנה גוזרים מה יהיו ההכנסות הצפויות ממסים, ובמקביל מבינים כמה הממשלה תצטרך להוציא בשנה הבאה, ואז בודקים אם הפער בין ההכנסות לבין ההוצאות — שהוא הגירעון — יוצא סביר. אם מתברר שצפוי גירעון גדול מדי, אין מנוס מלשבור את הראש איך לצמצם אותו, כלומר איפה לקצץ ואילו מסים להעלות. זה דיון המסגרות. הוא קריטי, ובלעדיו אי אפשר להוציא את התקציב לדרך.

דיון כזה חייבים לנהל עם אנשי המקצוע, שכאמור לא היו בפגישה הזאת. לכן המילים האחרות בהודעה של לשכת ראש הממשלה משמעותיות במיוחד. מה זה "חלופות לבנייתו"? הכוונה אינה לחלופות בתוך התקציב — לא מבזבזים את זמנו של ראש הממשלה בדיון על מי יקבל יותר, משרד החינוך או משרד הבריאות. זו לא רזולוציה שאמורה להגיע אליו, היא נסגרת בין האוצר למשרדי הממשלה והשרים. אז כשלשכת ראש הממשלה כותבת "חלופות לבנייתו" היא מתכוונת לדבר אחר: לשאלה אם תקציב 2025 יהיה חד־שנתי או דו־שנתי, כלומר יכלול גם את תקציב 2026.

ויש עוד משהו שכדאי לשים לב אליו בהודעה הזאת: היא היחידה. בדרך כלל בכל הנוגע לתהליכים שמערבים גופים שונים, כל גוף מוציא הודעה משלו שאומרת בערך את אותו הדבר, כדי לשדר אחידות. הפעם משרד האוצר ואפילו דוברו של סמוטריץ' לא הוציאו שום הודעה. נאדה, דממה דקה. רק לנתניהו היה חשוב לייחצן את הפגישה הזאת. למה? אולי כדי

ליצור מראית עין של ממשל בריא, של ממשלה מתפקדת, של ראש ממשלה שאכפת לו מתקציב המדינה, מהכלכלה שלה, מעתידה. כדי שחברות הדירוג שבודקות את ישראל באופן שוטף, ובימים אלה עושות זאת בשבע עיניים, יחשבו שמתקיימים כאן תהליכי עבודה תקינים. זו גם הסיבה לכך שבסוף ההודעה נכתב ש"סוכם כי התקציב יאושר עד סוף שנת 2024".

אבל אין כאן ממשל בריא וממשלה מתפקדת ותהליכי עבודה תקינים. זו לא רק מראית עין, זו אחיזת עיניים של ממש. הסיכוי שהממשלה תעביר תקציב עד סוף השנה קטן עד אפסי, בטח אם מדובר בתקציב אחראי ולא עם גירעון מופקר. ואגב, זו לא הפעם הראשונה שבה נתניהו עושה זאת עם תקציב המדינה.

נתניהו כל כך התמכר לתקציב הדו־שנתי, שבשלב מסוים הוא רצה להרחיבו לתלת־שנתי. אם הוא היה יכול, היה גם תקציב לארבע שנים, ואז דבר לא היה יכול לאיים על יציבות שלטונו.

2 לפני ארבע שנים השתוללה כאן מגפה עולמית. הממשלה סגרה את המשק כמעט לחלוטין וחילקה מענקים של מיליארדי שקלים, ובתוך הבלגן, בין המסכות, היה צריך גם לאשר את תקציב המדינה. השנה התחילה בלי תקציב, כי מתחילת 2019 ישראל הסתחררה במערבולת של בחירות אחר בחירות, עד שהקורונה דחפה את נתניהו ובני גנץ להקים ממשלת חירום לאומית, במאי 2020.

הממשלה הזאת התקשתה לתפקד מיומה הראשון, ומעליה ריחף ענן הרוטציה. ראשות הממשלה היתה אמורה לעבור מנתניהו לגנץ בנובמבר 2021. ולפי ההסכם בין השניים, הממשלה היתה אמורה להכין תקציב דו־שנתי שיאושר בכנסת עד סוף אוגוסט 2020. בכל זאת, משבר כלכלי גדול, צריך לטפל במשק מהר. אבל נתניהו ידע שאם יהיה תקציב, זה יסלול את דרכו של גנץ לראשות הממשלה. אז הוא יצר מראית עין של עבודה על התקציב, ובפועל תקע אותה לגמרי.

שר האוצר דאז ישראל כץ ניסה לקדם את התקציב, אך נתקל בקשיים רבים. הוא הבטיח שוב ושוב שהנה הממשלה תאשר אותו, ובכל פעם נאלץ להודות שהבטחותיו לא שוות הרבה. באוגוסט, שנייה לפני שהכנסת נאלצה להתפזר כי לא אישרה תקציב, הח"כים צביקה האוזר ויועז הנדל הציעו פשרה: פיזור הכנסת יידחה ב-100 ימים, שבהם הממשלה תגמור להכין את התקציב. נתניהו אהב את הפשרה הזו, גנץ החליט לתמוך בה, הכנסת אישרה. הפשרה הזו כללה גם מסלול עוקף לתקציב המדינה – שינוי חוק יסוד כך שיהיה אפשר להוסיף 11 מיליארד שקל לתקציב בלי דיון בסדרי העדיפויות, כנדרש, ובלי לאשר את הכל בשלוש קריאות, כמו בכל הצעת חוק.

פשרת האוזר-הנדל איפשרה לנתניהו למשוך את דיוני התקציב עד דצמבר. ואז, כשכבר לא היה יותר איך למרוח את העניין, התקציב בכל זאת לא אושר; הוא הרי לא התכוון לאשרו מלכתחילה. הוא לא התכוון לפרוס כמו ידיו את השטיח האדום בכניסה ללשכת ראש הממשלה כדי שגנץ יתפוס את מקומו. הוא רק ניסה למשוך זמן. וכשנגמר הזמן הכנסת התפזרה, הרוטציה לא יצאה לפועל, ונתניהו נשאר ראש ממשלה מעבר עד אחרי הבחירות. וכל זה, כאמור, בשיאו של משבר כלכלי, כשהמשק שיווע לתקציב.

צוהנה זה קורה שוב. וזה לא מפתיע. נתניהו מאס מזמן בממשל התקין בכלל, ובתהליכי אישור התקציב בפרט. מבחינתו מדובר באירוע לא חשוב במיוחד; יועצו שמחון די הבהיר שזה לא ממש משנה אם יהיה תקציב מדינה מאושר או לא; "התקציב נהפך לאיזה פְּטִישׁ", הוא אמר בריאיון לחדשות 12 כבר ב־2021, "בסוף אנחנו צריכים לשאול את עצמנו: תקציב — למה אנחנו צריכים את זה? תקציב נועד להביא לזה שהכלכלה תתפקד יותר טוב, והכלכלה מתפקדת מצוין". מבחינת נתניהו, אישור התקציב הוא בעיקר כאב ראש פוליטי. החוק קובע שאם הכנסת לא מצליחה לאשר תקציב במועד היא תתפזר והבחירות יוקדמו. למעשה, זה כמעט המנגנון היחיד שמאיים על יציבותו של ראש ממשלה בישראל באופן אוטומטי. אז זה כאב ראש. וכשכואב הראש, לוקחים משכך כאבים. משכך הכאבים של נתניהו הוא תקציב דו־שנתי.

יובל שטייניץ, שר האוצר ב־2009-2012, המציא את הקונץ פטנט הזה בתחילת הקדנציה, מתוך אילוץ. הממשלה הושבעה רק במרץ 2009 ומיד התחילה לעבוד על התקציב, בצל המשבר הכלכלי הגלובלי. אבל כדי לבנות תקציב צריך זמן, בייחוד בתקופה רגישה ולא יציבה כמו אז, וזה נראה לשטייניץ מגוחך שהממשלה תאשר את תקציב 2009 ביולי והכנסת תאשרו רק בסביבות נובמבר, חודש לפני סוף השנה — בשנים נורמליות בשלב הזה הכנסת כבר אמורה לדון בתקציב של השנה הבאה. אז שטייניץ אמר: בואו נאשר כבר תקציב דו־שנתי, 2009 ו־2010 גם יחד.

מבחינת אנשי האוצר זה נולד כתרופה לבעיה חד־פעמית, אבל נתניהו הבין מיד שעבורו זו אבקת קסמים נצחית. לא סתם משכך כאבים, אלא כזה שמאפשר לו להרדים את המערכת הפוליטית לשנתיים במקום לשנה, ומייצר לו שקט מופלא. וכמו כל אופיאט, גם התקציב הדו־שנתי ממכר. מי שניסה פעם אחת כבר לא יכול להיגמל מזה.

מאז התקציב הדו־שנתי הראשון, כל התקציבים בפועל היו דו־שנתיים. כבר 15 שנה (בפועל, כי ב־2019 אומנם היה תקציב חד־שנתי אבל גם הוא היה חלק מעסקה פוליטית בין נתניהו למשה כחלון, וב־2020 לא היה תקציב מאושר כלל). ונתניהו כל כך התמכר לתקציב הדו־שנתי, שבשלב מסוים הוא רצה להרחיבו לתקציב תלת־שנתי. אם הוא היה יכול הוא היה מעביר גם תקציב לארבע שנים, לקדנציה שלמה, ואז שום דבר לא היה יכול לאיים על יציבות שלטונו.

4. תקציב דו־שנתי הוא כלי אנטי־דמוקרטי. תקציב המדינה הוא המסמך החשוב ביותר של הממשלה, כל ממשלה. הוא משקף לציבור את סדר העדיפויות שהממשלה החליטה עליו ושהכנסת מאשרת. מי יקבל יותר, כמה ולמה, האם הביטחון בראש והחינוך אחריו, או אולי להפך? יותר לכבישים או יותר למסילות רכבת? יותר לתרבות או יותר לספורט? תוספות לחברה החרדית או לחברה הערבית? כל זה.

גיבוש התקציב מורכב, ממושך ודקדקני, וגם האישור שלו הוא תהליך מייגע. ובכל זאת נבחרו הציבור צריכים לעבור אותו פעם בשנה, כל שנה, כי זו הסיבה שלשמה בחרנו אותם — להנהיג ולהכריע. להגדיר בכל פעם מחדש מה חשוב יותר, ולכן המדינה הזאת בוחרת ללכת, בכפוף לאילוצי המציאות (שנת מיתון או שנת צמיחה, מגפה או מלחמה וכו'). לכן החוק קובע שאם הם לא מסוגלים לעשות זאת, לקבל את החלטות המנהיגות הבסיסיות ביותר, הם צריכים ללכת הביתה. זו הדמוקרטיה במהותה.

כשנבחרו הציבור בוחרים לעשות זאת פעם בשנתיים במקום פעם בשנה הם מועלים בתפקידם הציבורי. הם סוללים כביש עוקף לדמוקרטיה. כשהפוליטיקאים מזנים את השימוש בו ומפעילים אותו לצורכיהם הפוליטיים, הם פוגעים בציבור שבחר בהם.

הדברים האלה נכונים שבעתיים בעת תקופת משבר, כמו העת הנוכחית. כפי שיוזע כל מי שניהל חברה עסקית, כשיש אי־ודאות גדולה אתה רוצה לאשר תקציב ותוכנית עבודה שמגיבים למתרחש כמעט בזמן אמת. כשאתה מקבל החלטות שנה וחצי או שנתיים מראש, כל הנחות העבודה שלך יכולות להתבדות, והתקציב ותוכנית העבודה שאישרת יהיו לא רלבנטיים.

גם נתניהו יודע את זה, יותר מכל פוליטיקאי אחר. כשהוא כיהן כשר אוצר, במשבר הכלכלי העולמי של תחילת שנות האלפיים, הוא אישר תוכנית כלכלית גרנדיוזית פעמיים בשנה במקום פעם בשנתיים. עד כדי כך זה היה חשוב. עכשיו נתניהו, כראש הממשלה, מקריב את כל העקרונות הכלכליים על מזבח הישרדותו הפוליטית.

וכפי שב־2020 הוא עשה קולות של "אנחנו נאשר את תקציב המדינה בסוף השנה", כך הוא עושה גם עתה. אין מאחורי הקולות האלה דבר. ובפעם הקודמת שנתניהו ניסה לעשות קומבינה עם התקציב, בפשרת האוזר־הנדל, היא אומנם יצאה לפועל, אבל בג"ץ פסל אותה בדיעבד וקבע שהכנסת השתמשה לרעה בסמכותה במסלול אנטי־דמוקרטי. בית המשפט גם הבהיר שאסור לעשות שימוש בכלי דומה בעתיד. אם נתניהו ינסה לעשות זאת שוב, בג"ץ עתיד להיות שוב המגן האחרון. אם חיפשתם עוד סיבה למלחמת החורמה שלו במוסד הקריטי הזה ולדהירת החקיקה המשפטית. אם חיפשתם עוד נימוק לסכנה שגלומה בה, ולצורך להתנגד לה. אם אתם עדיין מנסים להבין מה קורה עם התקציב. פשוט קראו היטב את ההודעה הלקונית הרשמית ההיא, זו שמחפשת "חלופות" לאחד המנגנונים הכי דמוקרטיים שיש.