



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

# תקציבים דו-שנתיים – הניסיון בעולם

א' בחשוון תש"ע  
19 באוקטובר 2009

כתיבה: ד"ר שילה הטיס רולף  
אישור: ד"ר שירלי אברמי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תקציב דו-שנתי

### הקדמה

ב-15 יולי 2009 אישרה הכנסת לראשונה בתולדות המדינה תקציב דו-שנתי לשנים 2009-2010. במידה רבה היה התקציב כורח המציאות: לקראת הבחירות לכנסת ה-18 שהתקיימו ב-10 בפברואר 2009 לא אושרה הצעת תקציב לשנת 2009 וכך החלה הממשלה ה-32 בראשותו של בנימין נתניהו את כהונתה ב-31 במארכ 2009 ללא תקציב שנתי מאושר, כאשר הצפי היה שהממשלה תצטרך לאשר תקציב לשנת 2009 ומיד לאחר מכן לגשת לדיוני התקציב לשנת 2010. באישורו של היועץ המשפטי לממשלה ולאחר חקיקת חוק-יסוד: תקציב המדינה (הוראות מיוחדות לשנים 2009-2010) (הוראת שעה), אושר תקציב דו-שנתי.<sup>1</sup> שר האוצר בממשלתו של נתניהו – ד"ר יובל שטייניץ – טען כי התקציב דו-שנתי הנו "ככל הנראה התקציב הראשון (מסוגו) גם בהיסטוריה של העולם המערבי כולו".<sup>2</sup>

צדק שר האוצר כאשר נזהר בלשונו. תקציבים דו-שנתיים אינם שכיחים, אך הם מוכרים בעולם. על-פי רוב מדובר בתקציבים של ארגונים בינלאומיים דוגמת האו"ם, UNESCO, ה-OECD או ארגון הבריאות העולמי, אך תקציבים כאלו מקובלים מזה שנים רבות ברבות ממדינות ארצות הברית (ראו להלן). בהונגריה הועבר באופן חריג תקציב דו-שנתי לשנים 2001-2002, שזכה להתייחסות רחבה בפרסומי ה-IMF וה-OECD, ובארצות הברית, ברמה הפדראלית, עולה מידי פעם בפעם הצעה לאמץ את שיטת התקציבים הדו-שנתיים כדי לפתור בעיות שונות בתחום הליך אישור התקציב בקונגרס. בבחריין נהוג תקציב דו-שנתי כבר מאז 1978.<sup>3</sup> בעבר היו נהוגים תקציבים דו-שנתיים בספרד ובפרו, אך שתי המדינות עברו לתקציבים חד-שנתיים כבר לפני שנים רבות.<sup>4</sup>

יש לציין שלא כל תקציב שזוכה לכינוי "תקציב דו-שנתי" ("two-year budget" או "biennial budget" בלועזית) הוא אמנם תקציב מלא לתקופה של שנתיים. לעתים קרובות מדובר

<sup>1</sup> ראו: <http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/law/2196/2196.pdf>

<sup>2</sup> דברי הכנסת, דיון על התקציב, 15 ביולי 2009.

<sup>3</sup> ראו למשל פרסומים של ה-Economist Intelligence Unit על בחריין, C:\Documents and Settings\Administrator\Desktop\EIU online store - Bahrain.mht

4

A. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Control: Theory and Practice*, International Monetary Fund, 1984, p. 138, f.n. 7

מסמך של ה-CBO משנת 1988: Biennial Budgeting, עמוד 24.  
<http://www.cbo.gov/ftpdocs/50xx/doc5010/doc02-Entire.pdf>

בתקציב מתגלגל – כלומר, תקציב מלא לשנה הקרובה ואיתו מידות שונות של פירוט לשנים הבאות, כאשר על-פי רוב לגבי שנים אלו מדובר יותר בתחזיות כלליות מאשר בתקציב ממש.

באוסטריה, למשל, שם נעשה בעבר שימוש בביטוי "תקציב דו-שנתי" לתיאור תקציב מתגלגל, נהוג היה להכין תקציב מלא לשנת התקציב הבאה על-פי לוח הזמנים המוזכר בחוקה ובמקביל להכין תקציב חלקי לשנת התקציב הבאה, המובא לאישור נפרד של הפרלמנט מספר חודשים מאוחר יותר כאשר יחד עמו מובאות לאישור תכניות כלליות לשנתיים נוספות.<sup>5</sup> אולם, לאחרונה, במסגרת רפורמה מרחיקת לכת בהליך הכנת ואישור התקציב, תוקנה החוקה של אוסטריה וסעיף 51(3) מאפשר הצגה בפני הפרלמנט של שני תקציבים – לשנה הבאה ולשנה שלאחריה – בו-זמנית. העובדה שקיימת האופציה להעביר תקציב דו-שנתי איננה אומרת שבהכרח ייעשה באפשרות שימוש. יש לציין שלאוסטריה יש מסורת של איפוק בשימוש באמצעים קיצוניים גם כאשר הדבר מותר מבחינה חוקית. כך בנושא חוק הדומה לחוק ההסדרים הישראלי, שבאוסטריה נעשה בו שימוש רק לעתים נדירות, כאשר קיים משבר כלכלי חריף או שממשלה רוצה לבצע רפורמה מבנית מרחיקת לכת, למרות שמשרד האוצר האוסטרי יכול היה להעביר חוק כזה מידי שנה.<sup>6</sup> אחת ממטרות הרפורמה התקציבית באוסטריה היא לצמצם בצורה דרסטית את מידת הפירוט בתקציב, וקביעת סכומים גלובליים לסעיפים כלליים (רובריקות). הסכומים הגלובליים יכולים להיקבע כמה שנים מראש. השלב הראשון של הרפורמה כבר הופעל והשלב השני ייכנס לתוקף בשנת 2013.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> ראו:

Jón R. Blöndal & Daniel Bergvall, "Budgeting in Austria", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 3, 2007, pp. 4-5 <http://www.oecd.org/dataoecd/57/47/40961371.pdf>

<sup>6</sup> ראו שילה הטיס רולף, "חוק ההסדרים – סוגיות והשוואות בין-לאומיות" מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 בספטמבר 2005, עמ' 18.

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01237.doc>

<sup>7</sup> דואר אלקטרוני מ-Dr. Philipp Lust ממשרד האוצר האוסטרי מה-13 באוקטובר 2009. ד"ר לוסט סיפק תיאור קצר של הרפורמה כדלקמן:

Our current reform has two steps: the first phase is in force since 2009 (basically new budget structure, medium-term expenditure framework) and a second phase will start in 2013 (bringing performance budgeting and a more modern accounting system which does not only focus on cash-flow but incorporates the system of accrual accounting).

פרטים לגבי הרפורמה ניתן למצוא במסמך הבא:

Veronika Meszarits & Johann Seiwald, "Budgetary Reform in Austria: Towards tighter coupling within the financial and management system", EGPA Conference 2008, Innovation in Public Sector, 3<sup>rd</sup>-6<sup>th</sup> September 2008.

[http://www.eur.nl/fileadmin/ASSETS/fsw/Tufan/EGPA2008/Papers/PSG12/Seiwald\\_Mezzarits.pdf](http://www.eur.nl/fileadmin/ASSETS/fsw/Tufan/EGPA2008/Papers/PSG12/Seiwald_Mezzarits.pdf)

וגם בצורת מצגת:

Federal Ministry of Finance, Veronika Meszarits, "Performance Budgeting in Austria as Part of a General Comprehensive Federal Budget Reform, EIPA, Warsaw, 6 March 2009.

[http://english.bmf.gv.at/budget/theaustrianfederalb\\_399/eipa\\_printversion.pdf](http://english.bmf.gv.at/budget/theaustrianfederalb_399/eipa_printversion.pdf)

סלובניה מוזכרת אף היא כדוגמה למדינה שיש לה תקציב דו-שנתי<sup>8</sup>, אך בדיקה מעלה ששם מדובר בתקציב מתגלגל.<sup>9</sup> תקציב דו-שנתי מתגלגל יש גם לקנדה מאז 1993-94. על פי מסמך של המחלקה הכלכלית של ה-OECD כל שנה מגישה הממשלה הפדראלית לפרלמנט שני תקציבים מפורטים במונחים נומינאליים, אך תקציב השנה השנייה אינו מחייב משפטית.<sup>10</sup>

### התקציב הדו-שנתי בהונגריה בשנים 2001-2002

הרעיון לעבור לתקציב דו-שנתי בהונגריה הועלה בשנת 2000 ונוסה רק פעם אחת, לגבי תקציב השנים 2001 ו-2002. למעשה התקציב הדו-שנתי היה חלק ממכלול של רפורמות שהביאה ממשלת Viktor Orbán (1998-2002) שמטרתן הייתה לטפל במצב הכלכלי של הונגריה לקראת ניסיונה להתקבל כחברה באיחוד האירופי מחד, ולחזק את מעמדה של הממשלה מול הפרלמנט, מאידך. בנוסף לשינויים מנהליים מרחיקי לכת במשרדי הממשלה וקביעת תקציב דו-שנתי, החליטה הממשלה גם לצמצם את ישיבות מליאת הפרלמנט מישיבות שבועיות לישיבה כל שלושה שבועות.<sup>11</sup>

בדו"ח של המחלקה לעניינים פיסקאליים של קרן המטבע העולמית, שפורסם בשנת 2001, נאמר שתכנון רב שנתי ותקציב דו-שנתי אמור להפוך לחלק קבוע בניהול הפיסקאלי של הונגריה. הוסבר שהתקציב הדו-שנתי אמור לחזק את תפקידה של המסגרת התקציבית לטווח הבינוני, בכך שהשנה השנייה של התוכנית תהפוך להקצאות בפועל והממשלה לא תזדקק לחזור לפרלמנט כל שנה כדי לקבל אישור על התקציב.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> למשל, בבלוג של יואב קרני "חטפו את החוקה" ב-13 באפריל 2009.

<http://www.notes.co.il/kamy/55114.asp>

<sup>9</sup> ראו למשל מסמך של קרן המטבע העולמית על סלובניה:

"IMF Concludes 2001 Article IV Consultation with the Republic of Slovenia"

<C:\Documents and Settings\Administrator\Desktop\IMF - Slovenia.mht>

10

Isabelle Joumard, Per Mathis Kngsrud, Young-Sook Nam & Robert Price, "Enhancing the Cost Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries", OECD Economic Department, ECO/WKP(2004)3, 12 February 2004, p. 19

[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xber/mfcr/ECO\\_PublicExpend\\_CostEffectiveness\\_Composite\\_2004.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xber/mfcr/ECO_PublicExpend_CostEffectiveness_Composite_2004.pdf)

<sup>11</sup> ראו ביוגרפיה של Viktor Orbán ב-[http://en.wikipedia.org/wiki/Viktor\\_Orb%C3%A1n](http://en.wikipedia.org/wiki/Viktor_Orb%C3%A1n)

12

"Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) Hungary" Prepared by the Fiscal Affairs Department of the International Monetary Fund, April 18, 2001, p. 7

התקציב הדו-שנתי של הונגריה לשנים 2001 ו-2002 היה למעשה שני תקציבים נפרדים שהועברו בפרלמנט בו-זמנית וזאת כדי לעקוף את הוראות חוק המימון הציבורי של הונגריה שאינו עוסק בתקציבים רב-שנתיים.<sup>13</sup>

יש הטוענים שהתקציב הדו-שנתי נחל כישלון, שכן הוא לא לקח בחשבון את נתוני המקרו ולא נקבע מנגנון כלשהו להתאמות נחוצות במידה והנחות היסוד של התקציב יוכחו כמוטעות – כפי שלמעשה קרה בעקבות ההאטה הכלכלית העולמית שהתרחשה בשנת 2001. את שנת 2002 פתחה הונגריה עם תקציב שלא תאם את הצרכים והממשלה נאלצה להגיש תקציב נוסף. לאחר הבחירות הוקמה ממשלה חדשה וזו חזרה לתקציבים חד-שנתיים.

### **תקציבים דו-שנתיים במדינות בארצות הברית**

למרות שהממשלה הפדראלית בארצות הברית פעלה מראשיתה על בסיס תקציב חד-שנתי, כבר בשנות ה-40 של המאה ה-19 החלו מדינות שונות בארצות הברית לאמץ תקצוב דו-שנתי.<sup>14</sup> כעבור מאה שנה, בשנת 1940, ב-44 מתוך 50 המדינות של ארצות הברית היה הנוהל המקובל העברת תקציבים דו-שנתיים. כיום המספר עומד על 20, אך עדיין ישנם רבים הטוענים שהיתרונות של תקציבים דו-שנתיים רבים מחסרונותיהם.<sup>15</sup>

במקור נבע הנוהג של אישור תקציבים דו-שנתיים על ידי בתי המחוקקים של המדינות מהעובדה שברוב המדינות בית המחוקקים התכנס רק פעם בשנתיים או אפילו לעתים נדירות יותר.

---

<sup>13</sup> חוץ מהניסיון ליעל את הליך העברת התקציב, החליט ראש ממשלת הונגריה, שמכיוון שעמדו להתקיים בחירות במאי 2002 כדאי לנסות למנוע משותפתו הקואליציונית להעלות דרישות תקציביות מיוחדות לקראת אותן בחירות על-ידי העברת התקציב לשנת 2002 מראש. מידע זה סופק על-ידי מר Balazs Romhányi שעבד בשנים הרלבנטיות במחלקת התקציב במשרד האוצר ההונגרי, בהודעת דואר אלקטרוני מה-30 בספטמבר 2009. המידע אינו מייצג את עמדת משרד האוצר ההונגרי אלא את דעתו של הכותב בלבד.

<sup>14</sup> לדיון היסטורי בנושא ראו:

Charles J. Whalen, "Biennial Budgeting for the Federal Government: Lessons from the States", Working Paper No. 149, December 2, 1995, <http://129.3.20.41/eps/mac/papers/9810/9810008.pdf>

<sup>15</sup> רוב המידע בפרק זה מקורו במסמך שפורסם על-ידי הוועדה הלאומית של בתי-מחוקקים של המדינות (בארה"ב) על תקצוב שנתי ודו-שנתי, שעודכן לאחרונה בשנת 2009:

Ronald K. Snell, "Annual and Biennial Budgeting: the Experience of State Governments, National Conference of State Legislatures, updated April 2009.  
<http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=12658>

וכן במסמך שעסק בתקציבים הדו-שנתיים של אריזונה, קונטיקט ואוהיו, שהוגש על-ידי המנהלת לענייני התקציב הפדראלי, גבי Susan J. Irving לוועדת הכללים בבית הנבחרים הפדראלי בארה"ב בשנת 2000, כשזו בדקה את נושא של התקציבים דו-שנתיים:

United States General Accounting Office, Report to the Chairman, Committee on Rules, House of Representatives, "Biennial Budgeting – Three States' Experiences", October 2000.  
<http://www.gao.gov/new.items/d01132.pdf>

להלן המצב נכון לשנת 2009 :

מדינות בהן בית המחוקקים מתכנס מידי שנה ותקציב המדינה הנו דו-שנתי ברובו (5 מדינות)	מדינות בהן בית המחוקקים מתכנס מידי שנה ותקציב המדינה הנו דו-שנתי ברובו (15 מדינות)	מדינות בהן בית המחוקקים מתכנס מידי שנה ותקציב המדינה הנו חד-שנתי (30 מדינות)
אורגון*	אוהיו	אוקלהומה
דקוטה הצפונית*	אינדיאנה	איווה
טקסס	אריזונה (חזרה בה מתקציב שנתי)	איידהו
מונטאנה	הוואי	אילינוי
נבאדה	ווינגטון	אלבאמה
	ווימינג*	אלסקה
	ויסקונסין	ארקנסו (משנת 2010)
	וירג'יניה	ג'ורג'יה
	מיין	דלאוור
	מינסוטה	דקוטה הדרומית
	נברסקה	וירג'יניה המערבית
	ניו-המפשייר	ורמונט
	קונטיקט (חזרה בה מתקציב שנתי)	טנסי
	קנטאקי	יוטה
	קרוליינה הצפונית	לואיזיאנה
		מיזורי (נושאים מסוימים מתקצבים על בסיס דו-שנתי)
		מיסיסיפי
		מישיגן
		מסצ'וסטס
		מרילנד
		ניו-ג'רזי
		ניו-יורק
		ניו-מכסיקו
		פלורידה
		פנסילבניה
		קולוראדו
		קליפורניה
		קנזס (נושאים מסוימים)

		מתקציבים על בסיס דו-שנתי
		קרוליינה הדרומית
		רוד-אייילנד

\*מדינות בהן התקצוב במלואו הנו דו-שנתי.

המעבר ההדרגתי במדינות לתקציבים חד-שנתיים נובע מכך שברוב המדינות כיום בתי המחוקקים מתכנסים מידי שנה (בשנת 1940 היה מספר בתי המחוקקים שהתכנסו על בסיס שנתי ארבעה – כיום מספרם 45) וכוחם מול המושלים עלה; מהעובדה שקשה מאוד לחזות הכנסות ממיסים והתפתחויות כלכליות למעלה משנתיים מראש; ומכך שתקציבי המדינות גדלו עד מאוד ונהיו הרבה יותר מסובכים מאשר בעבר. עם מעט יוצאים מן הכלל (אוהיו, טקסס וקרוליינה הצפונית) המדינות בהן עדיין קיים תקציב דו-שנתי הן מדינות מועטות אוכלוסין.

מחקרים שונים שנעשו בנושא היתרונות והחסרונות של תקציבים חד-שנתיים ודו-שנתיים במדינות בארצות הברית לא מורים על יתרון חד-משמעי של שיטה אחת לעומת רעותה. לטענת המצדדים בתקצוב דו-שנתי יתרונותיו העיקריים הם: הוא מעודד תכנון ארוך טווח על-ידי הממשל, משאיר יותר זמן לסקירת והערכת תכניות ופרויקטים על-ידי הממשל והמחוקקים, וההליך עצמו יותר חסכוני בזמן ובהוצאות שהמוקדשים להכנת ואישור התקציב מאשר תקצוב חד-שנתי. לדעתם חסרונו העיקרי של התקצוב הדו-שנתי הוא העובדה שהתקציב מבוסס על תחזיות לא מדויקות ולעתים קרובות יש צורך בעדכון נרחב של תקציב השנה השנייה. הבעיה קטנה יותר כאשר יש למושל את הסמכות להעביר כספים בין סעיפים – ואמנם, לחלק מהמושלים ישנה סמכות כזאת.

#### תקציבים דו-שנתיים במישור הפדראלי בארה"ב<sup>16</sup>

במישור הפדראלי בארצות הברית נהוג מאז שזכתה ארצות הברית בעצמאות (ואף לפני כן) תקצוב שנתי. אולם מאז שנות ה-70 של המאה הקודמת הובאו מספר הצעות חוק, רבות מהן בתמיכת הנשיא המכהן, למעבר לתקצוב דו-שנתי. הבעיה העיקרית שהטרידה את המציעים הייתה העובדה שאישור התקציב, שהינו תהליך ארוך, מסורבל עם דיונים חוזרים ונשנים באותם נושאים, הכולל שלבים רבים, גוזל זמן רב וכמעט כל חוקי ההקצאות עוברים באיחור רב.

הטיעונים העיקריים בעד המעבר לתקצוב דו-שנתי הם: הצורך להקל על העומס בעבודת הקונגרס הנובעת מתקציבים חד-שנתיים; להרחיב את כמות הזמן שיש בידי הקונגרס לעסוק

<sup>16</sup> אלא אם מצוין אחרת המידע בפרק זה מקורו ב-

James V. Saturno, "Biennial Budgeting: Issues and Options" Congressional Research Service, Report RL30550, August 10, 2006 <http://wikileaks.org/wiki/CRS-RL30550>

Robert D. Lee Jr., Ronald W. Johnson & Philip G. Joyce, *Public Budgeting Systems*, Jones & Bartlett Publishers, seventh edition, 2004. Pp. 287-89

בדיון על התכניות של הממשל ובפיקוח עליהן; לאפשר לממשל לעסוק בצורה יעילה יותר בתכנון ארוך-טווח.

הטיעונים העיקריים נגד המעבר לתקצוב דו-שנתי הם: התקווה לשיפור בעבודת הקונגרס והממשל בעקבות המעבר לתקצוב דו-שנתי הנה תקוות שווא, בעיקר מכיוון שאי אפשר לעשות תחזיות כלכליות מדויקות שנתיים מראש ועל כן ממילא יהיה צורך להגיש תקציבים נוספים לפני תום השנתיים שאליהן מתייחס התקציב הדו-שנתי, או לתת לנשיא סמכויות נרחבות לשנות את התקציב ללא אישור של הקונגרס – כלומר, להרחיב את סמכויות הנשיא על חשבון הקונגרס.<sup>17</sup>

כאמור, מאז שנות ה-70 של המאה הקודמת, החלו להעלות הצעות לשינוי הנוהל של העברת תקציבים חד שנתיים. לקראת העברת התקציב של 1973 הציעה קבוצת חוקרים ממכון ברוקינגס שיאשר תקציב תלת-שנתי, וזאת כדי לאפשר בחינה מדוקדקת יותר של התכניות הכלכליות של הממשל על-ידי הקונגרס.<sup>18</sup> לאחר שחוק התקציב בקונגרס (Congressional Budget Act) נחקק בשנת 1974, הועלו הצעות שונות בקונגרס למעבר לתקציבים דו-שנתיים. חלקם עסקו בכל מכלול הליך החקיקה וחלקם רק בחלקו.<sup>19</sup> בהליך הדיון בהצעות לרפורמות כלליות בנושא העברת התקציב על-ידי הקונגרס והצעות חוק קונקרטריות בנושא התקציב הדו-שנתי, השתתפו ועדת הכללים וועדת התקציב של בית הנבחרים, והוועדה לענייני ממשל, הוועדה לכללים ומנהל וועדת התקציב של הסנאט, וזאת בנוסף לוועדות שונות שהוקמו על-ידי הממשל תחת נשיאים שונים לדון בנושא. רוב הצעות החוק בנושא לא הגיעו כלל לדיון במליאה של בית הנבחרים או זו של הסנאט וזאת בגלל חילוקי דעות בין הגורמים השונים. במקרה האחד שהצעה לתקצוב דו-שנתי הועלתה במליאת בית הנבחרים כתיקון לחוק קיים בנושא הליך העברת התקציב, ב-16 במאי 2000, היא נדחתה ברוב של 217 מול 201.<sup>20</sup>

במהלך השנים, נתבקש משרד התקציב של הקונגרס (CBO) להביע את דעתו המקצועית כמעט בכל השימועים והדיונים שהתקיימו בנושא התקציב הדו-שנתי וזאת על-פי רוב בצורת עדות מפי מנהלו או נציג בכיר אחר מטעמו. לאורך כל השנים הציג משרד התקציב של הקונגרס את כל הטיעונים בעד ונגד המעבר לתקציב דו-שנתי, כאשר כל המהמורות העשויות להופיע בהליך עם אימוצו של תקציב דו-שנתי זוכות לתיאור מפורט. העדות האחרונה של המשרד שמצאנו הייתה

<sup>17</sup> לדיון מפורט יותר בטיעונים ראו נספח מספר 1.

18

Charles L. Schultz, Edward R. Fried, Alice M. Rivlin & Mary H. Teeters, *Setting national Priorities: The 1973 Budget*, Brookings Institute 1972.

<sup>19</sup> אחת ההצעות הראשונות הייתה הצעת חוק של חבר בית הנבחרים בקליפורניה Leon Penetta, בספטמבר 1977. לסקירה של הצעות חוק שונות ראו:

Charles J. Whalen, "Should the U.S. Government Adopt a Biennial Budget?" Working paper No. 128, November 1994. <http://www.levy.org/pubs/wp128.pdf>

המסמך הזה פורסם בעקבות יוזמה של סגן הנשיא אל-גור בשנת 1993 שקראה לאימוץ תקצוב דו-שנתי.

<sup>20</sup> ראו הצבעה מס' 186 בדברי הקונגרס, כרך 146, עמ' 3127.H

<http://www.thomas.gov/cgi-bin/query/F?r106:1:/temp/~r106GFg9yh:e344684>



של מנהלו, מר Douglas Holtz-Eakin, שהעיד בפני ועדת המשנה להליך החקיקה והתקציב של ועדת הכללים של בית הנבחרים ב-23 במארכס 2004.<sup>21</sup> את עדותו בנושא התקציב הדו-שנתי ניתן לראות בנספח מס' 2. ההתייחסות האחרונה בקונגרס לנושא התקציב הדו-שנתי הייתה במסמך של ה-CRS – שירותי המחקר של הקונגרס.

### **התייחסותם של קרן המטבע הבין-לאומי, של ה-OECD לשל הבנק העולמי לנושא תקציבים דו-רב-שנתיים**

לא מצאנו מסמכים של קרן המטבע הבין-לאומית, של ה-OECD ושל הבנק העולמי העוסקים באופן בלבדי בנושא תקציבים דו-רב-שנתיים, אך קיימת התייחסות לנושא במאמרים ומסמכים מטעם העוסקים בנושא התקצוב.

בספר שפורסם על-ידי קרן המטבע הבין-לאומית בשנת 1984 בנושא תקצוב ממשלתי מסתייג המחבר מתקצוב רב-שנתי בטענה שככל שפרק הזמן בין תחילת הליך הכנת התקציב לבין התקופה שאליה מתייחס התקציב ארוך יותר, כך גדלה האפשרות לאי-התאמה הנובעת מנתונים שאינם מעודכנים.<sup>22</sup> במאמר מעודכן יותר שיצא מטעם ה-OECD בשנת 2003 נטען ש"בזמן שיש לאופק תכנוני מורחב יתרונות ברורים, יש לשימוש בהשלכות לטווח בינוני ובתקציבים רב-שנתיים מספר חסרונות. הרציני ביותר הנו שתחזיות לגבי משתנים פיסקאליים נתונות לאי-וודאות ברמה גבוהה, בעיקר מכיוון שהן נזקקות להערכות לגבי הצמיחה הכלכלית הפוטנציאלית כמו גם למיקומה של הכלכלה במחזור הכלכלי. ואמנם, השלכות לטווח בינוני מתוקנות לעתים קרובות בצורה ניכרת... בנוסף לכך, תכנון לטווח בינוני עשוי להקשות על התאמת ההוצאות אם הגופים המוציאים רואים בתחזיות ההוצאות זכות לגבי כספים עתידיים..."<sup>23</sup>.

מאז אמצע שנות ה-90 מטפלים הבנק העולמי וכן קרן המטבע הבין-לאומית בנושא שהם מגדירים כמסגרת הוצאות לטווח בינוני (Medium Term Expenditure Frameworks - MTEF) בקונטקסט של מדינות מתפתחות – בעיקר מדינות באפריקה.<sup>24</sup> מדובר למעשה בתכנון ותקצוב רב-שנתיים שמטרתם להתמודד עם הבעיות הכלכליות של המדינות המתפתחות שחסר להן אופק תכנוני. במסמך נרחב שהכינו שני עובדים בבנק העולמי בנושא, הם מתייחסים לתפקידו של הבנק העולמי בעידוד השימוש במסגרת הוצאות לטווח בינוני:

If the Africa region has been the laboratory for MTEF development, the World Bank has been the principal researcher. In the vast majority of cases the World

<sup>21</sup> [http://www.rules.house.gov/Archives/cbo\\_test.pdf](http://www.rules.house.gov/Archives/cbo_test.pdf)

<sup>22</sup> ראו ספרו של A. Premachand, הערה 4.

<sup>23</sup> ראו מאמרם של Isabelle Jourard, Per Mathis Kngrud, Young-Sook Nam & Robert Price, הערה 10, עמ' 19-20.

<sup>24</sup> תודה לעמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי, על שהפנה את תשומת ליבנו לנושא זה.

Bank was involved in the decision to adopt and implement an MTEF, many of which came about as a result of a public expenditure review. In fact, the MTEF has become a standard item in the Bank's public expenditure management (PEM) toolkit. More and more, MTEFs are considered the *sine qua non* of good PEM. The World Bank, however, is not the only advocate of this approach, which has also been advocated by the Asian Development Bank and the International Monetary Fund, though with some reservations.<sup>25</sup>

אך כאמור, אין מדובר מדינות מתועשות.

## מסקנות

תקציבים דו-שנתיים, שאינם תקציבים מתגלגלים, אינם קיימים רק בישראל של שנת 2009. נראה שחוץ מבחריין, שהנה מדינת נפט אוטוקראטית, וחלק מ-50 המדינות של ארה"ב, שמספרן הולך וקטן, אין כיום בעולם מדינות המשתמשות בתקציבים דו-שנתיים על בסיס קבוע. בעשר השנים האחרונות העבירו ההונגרים תקציב כזה פעם אחת בתנאים מיוחדים ולא יספו. ארצות הברית בחנה לעומק את הנושא פעמים אחדות ב-30 השנים האחרונות, וכל פעם דחתה את יישומו. אוסטריה החליטה לפתוח לעצמה את האופציה להעביר תקציב דו-שנתי במידה ויעלה הצורך באמצעות תיקון לחוקה, אך אין בכוונתה להשתמש בה, אלא במקרים ייחודיים.

אין להתכחש לטענה שישנם יתרונות ברורים לתקצוב דו-שנתי, בעיקר מבחינת כמות הזמן המושקעת כל שנה באישור התקציב וחוסר הזמן שנשאר לדון לעומק במדיניות שעליה מבוסס התקציב, אך המגרעות – בעיקר בתחום החיזוי והנחות היסוד – הן הסיבה העיקרית לכך שיש הסתייגות מאימוץ התקצוב הדו-שנתי על-ידי מדינות (להבדיל מארגונים) על בסיס קבוע.

הטיעונים בעד ונגד הנהגת תקציב דו-שנתי במישור הפדראלי בארצות הברית כפי שהם מופיעים במסמך של ה-CRS מה-10 באוגוסט 2006.<sup>26</sup>

## Arguments Favoring and Opposing Biennial Budgeting

### Arguments Made by Proponents of Biennial Budgeting

Supporters of biennial budgeting generally advance three arguments. They contend that a two-year budget cycle will (1) reduce congressional workload by eliminating the need for annual consideration of routine or repetitious matters; (2) allow Congress to reserve time to promote improved oversight and program review; and (3) allow better long-term planning by the agencies that spend federal funds, at the federal, state, or local level.

Advocates assert that reducing the number of times that Congress has to consider budget questions will reduce the percentage of congressional time consumed by the process. They assert that this would allow more time for Congress to conduct agency and program oversight. By effectively dividing each Congress into a budget year and an authorization/oversight year, a two-year cycle might reduce competition for Members' time and attention and allow for more effective use of authorizations to establish policy. Congress would not have to resort to

appropriating in the absence of a current authorization as often, since the authorizations would not be crowded out of the congressional schedule by appropriations questions. Another

anticipated benefit is that executive branch agencies, relieved of the need to develop and defend budget proposals as frequently, could better manage federal programs.

One of the chief arguments of proponents of biennial budgeting is that it increases certainty about the level of future funding and thus, allows better long-range planning by federal agencies and by state and local governments. The Reagan, George H. W. Bush, Clinton, and George W. Bush Administrations expressed support for biennial budgeting. The 1993 report of the National Performance Review (the Gore Commission) noted, "Considerable time could be saved—and used more effectively—in both the executive and legislative branches of government if budgets and appropriations were moved to a biennial cycle."<sup>27</sup> The Clinton Administration's

---

<sup>26</sup> ראו הערה מס' 15.

final budget submission in 2000 reiterated its support for biennial budgeting.<sup>28</sup> The George W. Bush Administration has also included support for biennial budgeting (as well as other budget process reforms) in the President's annual budget submission to Congress. The FY2004 Budget stated that:

... a biennial budget would allow lawmakers to devote more time every other year to ensuring that taxpayers' money is spent wisely and efficiently. In addition, Government agencies would receive more stable funding, which would facilitate longer range planning and improved fiscal management.<sup>29</sup>

Supporters point to the multiyear nature of the budget summit agreements between Congress and the President that have been a major part of the budget process for more than a decade as evidence of the efficacy of multiyear budgeting, and as a major factor in recent years for promoting more efficient consideration of budgetary legislation.

### **Arguments Made by Opponents of Biennial Budgeting**

Critics of biennial budgeting have countered with several arguments as to why some of the

projected benefits could prove to be illusory. Reducing the number of times that Congress

considers budget matters, they suggest, may only raise the stakes, and thereby heighten the

possibility for conflict and increased delay. In addition, enacting a budget resolution and spending legislation every other year could be effective in reducing congressional workload or aiding longer-term planning only in the second year of the cycle. Even that benefit may not accrue without accurate budget projections. Making accurate projections of revenues and expenditures is always difficult, and, because a two-year cycle requires forecasting as much as 30 months in advance (rather than 18 under an annual budget cycle), biennial budgets would be more susceptible to error. Less accurate forecasting, they argue, could result in providing either too much or too little money for individual programs, and some fear that this would increase the need for

---

28

U.S. Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2001, Analytical Perspectives* (Washington: GPO, 2000), p. 287.

29

U.S. Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2004, Analytical Perspectives* (Washington: GPO, 2003), p. 318.

supplemental appropriations or other adjustments that would effectively undercut any intended improvements in planning.

With only a limited ability to anticipate future conditions, critics argue that a two-year cycle could require Congress to choose between allowing the President greater latitude for making budgetary adjustments in the off-years or engaging in mid-cycle corrections to a degree that would nullify any anticipated time savings or planning advantages. Furthermore, they argue that annual review of appropriations requests is an important part of oversight that would be lost under a biennial budget, with no guarantee that committees would take advantage of a separate oversight session or that oversight separate from review of funding decisions would be as effective.

In addition, they contend that the institutional incentives for supporting two-year budgets can vary based on the expected budgetary outcome. A budget plan that would lock in an amount for the second year of a biennium will draw relatively little support from program advocates in a time of increasing budgets (because the program might receive more generous funding later), and, alternately, will draw relatively little support from program cutters in times of decreasing budgets (because the program would be somewhat insulated from possible later cuts). In other words, an action to lock in future budgetary resources may draw opposition when some decision maker believe that a “better” decision may be arrived at in the future.

## נספח מספר 2

עדותו של מנהל משרד התקציב של הקונגרס (ה-CBO) בנושא התקציב הדו-שנתי בפני ועדת המשנה להליך החקיקה והתקציב של ועדת הכללים בבית הנבחרים של ארצות הברית, ביום 23 במארס, 2004.<sup>30</sup>

### **Convert to a Biennial Budget Cycle**

Proposals for biennial budgeting generally call for policymakers to enact budget legislation one year and to oversee and evaluate activities in the next. Supporters of biennial budgeting are increasingly concerned that the requirements of the annual budget process are overwhelming policymakers and public officials. They argue that the seemingly incessant demands of that process detract from other functions of government – such as long-range planning and oversight – that are equally, if not more, important.

However, changing to a two-year cycle could have significant drawbacks. It could diminish the effectiveness of Congressional control of spending in the appropriation process and could make adjusting to rapidly changing budgetary and economic conditions more difficult. If the economic and technical assumptions underlying a two-year budget resolution were not revised before the end of the biennium, the information and estimates that policymakers used would be far less reliable. Budget discipline and Congressional oversight might suffer if major policies were reviewed less frequently, and large supplemental appropriation bills could be more likely under a biennial budget process. Finally, it is unclear whether the root cause of the problems cited by proponents of biennial budgeting is the annual timetable or other factors that would be largely unaffected by a switch to two-year budgeting. Slightly less than half of the states, which are cited by proponents as a proving ground for biennial budget, use a biennial budget cycle. Many of the larger states tend to budget annually.

---

<sup>30</sup> [http://www.rules.house.gov/Archives/cbo\\_test.pdf](http://www.rules.house.gov/Archives/cbo_test.pdf) עמ' 11-10