

תקציב הרשות המקומית – מחקר פוזיטיבי לכשלון אולטימטיבי

עו"ד ירון דיין

רשות מקומית ככל גוף סטטוטורי וכמו המדינה עצמה מנוהלת באמצעות תקציב לביצוע מטלותיה וסמכויותיה. תקציב הרשות המקומית מהווה את מכלול המטרות לפעולה של הרשות המקומית בשנה מסוימת כמו גם את מכלול האיסורים או המגבלות במסגרת התקציב. התקציב עומד ברקע של כל דיון במדיניות מימון ציבורי ואולם מכיוון שאינו "מעניין" מן הבחינה הפוזיטיבית אינו זוכה להתייחסות רבה.

נושא התקציב העירוני ניתן לבחינה משני מבטים: מבחינה תיאורטית, כיצד צריכה רשות מקומית להכין תקציב? ומבחינה פוזיטיבית, מהו הנוהג בפועל? תהליך הכנת תקציב כולל מספר שלבים המפורטים בחוק עד לאישורו על ידי המועצה ועל ידי שר הפנים (כחלק מפיקוח השלטון המרכזי). אנו נעסוק כאן בקצרה דווקא בהיבט השני הפוזיטיבי ונפנה לספר שהגיע לידינו המבוסס על מחקר מרתק בנושא: John P. Crecine, "Governmental problem solving, Chicago, 1969.

בספרו בוחן Crecine את תהליך קבלת ההחלטות בתקציב הרשות המקומית. הוא טוען כי התיאוריות הנורמטיביות של הקצאת המשאבים הציבוריים מתרכזות במיקסום הרווחה החברתית, השירותים הציבוריים וכד' וכמו כן בניסיון להתייחס לשירותים הציבוריים כצירוף של שירותים וצרכים אישיים של הפרט. בבסיס תיאוריות אלה שתי הנחות: האחת היא שהשלטון צריך לנסות למקסם את המשימות הציבוריות. השניה היא שהשלטון צריך להחזיק במידע לעשות זאת. בספרו מבהיר Crecine כי בפועל אין כל קשר בין כלכלת רווחה למימון הציבורי באשר אין מקבל החלטות בשלטון המקומי העומד בהנחות שהוזכרו לעיל. כאשר לפני מקבל ההחלטות ישנו ריבוי מטרות וערכים לשקול, היעדר תיאוריה לצפיות תוצאות מדיניות חלופית, היעדר המידע לגבי ערכים רלוונטיים ומוגבלות היכולת של המנהל לחשב באופן מעשי, נאלץ מקבל ההחלטות להסתפק בהרבה פחות מהליך קבלת ההחלטות האופטימלי. לאור האמור מתרכז מקבל ההחלטות באחד או שניים ממטרות המדיניות (המוכרות לו בד"כ משנים קודמות) ושולל אלטרנטיבות אפשריות למטרות אלה. למעשה מקבל ההחלטות מוגדר על ידי Crecine (ומבוסס על מחקר אמפירי המוצג בספר) כאדם עם ידע מוגבל, מידע מוגבל ויכולת קוגניטיבית מוגבלת הבוחר בין מדיניות מסוימת בעולם לא וודאי בדרך של "פישוט" הסוגיה וביצוע איזונים שוליים במדיניות קודמת ותכניות מצליחות מן העבר.

עוד מראים מחקרים שהוצגו על ידי Crecine שתקציבים הנם תוצאה המאבק בין קואליציה של קבוצות בעלי אינטרסים לבין מציע הצעת התקציב מול יכולתו של פקיד הציבור לעמוד בלחצים אלה. בהמשך מציג Crecine תיאוריות נוספות וביניהן הליך הכנת התקציב כתהליך בירוקראטי פנימי. תיאוריה זו מתבוננת על הליך הקצאת משאבים בחברה מסחרית ויישמו על התקציב העירוני. בקצרה נציין את הרעיון בבסיס התיאוריה: ההכנסות הצפויות (משוערות) נמוכות מדרישות המחלקות השונות בעירייה, יקבע לבסוף עורך התקציב לכל מחלקה את אותו חלק מעוגת ההוצאות כפי שהייתה בשנה קודמת. כמו כן רוב הסיכויים שסעיפי תחזוקה וציוד יוצאו אל מחוץ לתקציב שכן הוצאתם לא תפגע בפעילות השוטפת. בהתאם לתיאוריה זו ניתן בצורה מתמטית להחיל את העיקרון גם על התקציב העירוני המבוסס אף הוא על הבעיה של הקצאת משאבים.

ומה אמרנו בכל זה? אם לרגע חשבנו שברשות המקומית יושבים נציגי העם, הדואגים לתושבי עירם ומחפשים ללא לאות את הדרך הנכונה להקצאת המשאבים, בל נשלה את עצמנו. הכנת התקציב ברשויות המקומיות (כמו אולי גם המדינה) הנה מלאכת השערות והערכות שלאף אחד שיושב שם אין מושג מה נכוונותן. לכל הפחות נדע אנו שמבחינה מחקרית אמפירית ומבחינת תיאוריות נורמטיביות אין לתלות בהם תקוות רבות.