

התקציב הראשון

לקח הדיון בכנסת

פ. נפתלי

על ההצדקה לשיתוף המדינה בהון שהיורש מקבל בלי לנקוף אצבע מצדו. החוק החדש רואה כיסוד זכויותיה של המדינה את העובון כולו. אבל הוא קובע את דרגות המס בדירוג שונה לשלושה סוגי יורשים: הסולם הנמוך ביותר ליורשים שהם בני-זוג או צאצאים; הסוג השני כולל את ההורים וצאצאיהם; והסוג השלישי — יתר היורשים, עם שחרור מיוחד ומלא. אם היורש הוא המדינה, השלטון המקומי, הקרן הקיימת או קרן היסוד, ועם שחרור חלקי אם היורש הוא מוסד ציבורי, מוסד צדקה ומוסדות מוכרים אחרים. כמוכר, אין בידינו כל יסוד לאומדן ההכנסה ממס זה לתקופה הקרובה. אבל נסיון של ארצות אחרות, ביחוד בריטניה, מוכיח שמס העובון עלול להתפתח למקור הכנסה חשוב במשק הכספים של המדינה. אין לך כמעט עוד מס אחד שבו תיחכן התאמה שלמה כל-כך בין עקרון היעילות הכספית ובין הצדק.

המס החדש השני, מס שבח המקרקעין, כרוך במידה גדולה יותר בבעיות כלכליות. גם כאן ברור שיש מלוא הצדקה להשתתפות המדינה ברווחיו של מוכר המקרקעין, שהרי כל העלאה בערך המקרקעין היא, במידה גדולה, תוצאה ישירה מן ההתפתחות הכלכלית במדינה. ובעיקר מפעולות המדינה, והריהי איפוא גם נחלת הכלל ולא נחלת היחיד בלבד. החוק החדש מדרג את המס לפי שני עיקרים: לפי הזמן שעבר בין רכישה הנכס למכירתו מצד אחד, ולפי דרגות עלית ערך המקרקעין בתקופה הנזכרת. והואיל הירור שה דינה, לגבי חישוב ערך המקרקעין, כדין קנייה, הרי התקופה המובאת בחשבון עם שומת העלאת הערך אינה גדולה בדרך כלל מתקופת דור אחד.

מטרת המס הזה בארצות שונות לא היתה בדרך כלל מטרה כספית בלבד. ערכה העיקרי היה בריסון העלאת מחירי מקרקעין על ידי פעולות ספסריות. מנסיון התישבותנו בארץ למדנו כי הספסרות בנכסי דלא-ניידי, ובמגרשים פנויים בעיקר, הביאה לידי עלית מחירים מופרזת והכבידה בזאת מאד על הפיתוח ועל הבנייה.

החלטת הכנסת בליל 31 באוגוסט, על התקציב השנתי של המדינה לשנת 1949/50, המסיימת את תקופת התקציבים הזמניים, היא צעד חשוב קדימה בחיים המדיניים שלנו. הבא להעריך את עבודת הכנסת — וועדת הכספים שלה ביחוד — בפעולה הזאת, חייב להזכר שהתקציב הראשון הזה היה קשור, בתחום ההכנסה, בהתחלה על כמה חוקים חדשים ויטודיים בהטלת מיסים. יש להבחין כאן בין התיקונים החשובים במס ההכנסה; התיקונים במס על הרכוש העירוני; מס הקליטה שיוטל בדירוג ידוע כתוספת חדשה פעמית למס ההכנסה; ובין שני החוקים החדשים לגמרי — מס העובון ומס שבח מקרקעין.

הקבוצה הראשונה של חוקי מיסים חשובה יותר מבחינת ההכנסות בשנה זו. אבל ערכה של הקבוצה השנייה גדול יותר מבחינת פיתוח משק המסים לעתיד. ההכרה להחליט על מיסים חדשים אלה בחפזון, כדי להכניס לתקציב הזה את ביכורי הוצאותיהם, לא הניח מקום לדיון יסודי. אף על פי שחברי ועדת הכספים, בלי הבדל סיעות, השתדלו, יחד עם המומחים של משרד האוצר ומשרד המשפטים, לשפר את נוסח החוקים האלה כמיטב יכולתם, אין כל ודאות שנימנע מן הצורך בתיקונים מסוימים לאור המציאות. אבל ההתחלה חשובה היא.

האופי המשותף לשני חוקי המסים האלה הוא היותם קשורים להוספות ברכושם של תושבי המדינה. אין ענינם איפוא בהכנסת ההמונים אלא ברכושן של השכבות האמידות — ביחוד מאחר שבשני החוקים נקבע שחרור לסכומים הקטנים; ביד רחבה למס העובון (ביחוד אם היורשים הם בני זוג וצאצאים); ביד יותר קמוצה במס שבח המקרקעין. שאינו פוגע בהעברת מקרקעין עד 1000 ל"י.

אין מקום לחלוק על הצדקת מס העובון כמקור כספי. יש מקום לחילוקי דעות על ההצדקה שבהטלת מיסים על רכוש שנצטבר בידי בעל הרכוש עקב עבודתו או עסקיו מצד אחד, וחשכון מצד אחר. אבל אין מקום לחלוקי דעות

ופרק אגו מוצאים את העובדים בתפקידיהם השונים ושכרם; ההוצאות הארגוניות; ההוצאות להחזקה, לפעולות או להשקעות הקשורות במשרד. האפשרויות לבדיקה ולבקורת הרכב ההוצאות מצד ועדת הכספים של הכנסת, תלויות מצד אחד בצורת הגשת החומר על ידי הממשלה, ומצד אחר בכוחות ובזמן שיש ברשות הוועדה לעיון שבכובד-ראש בחומר המוגש. יש להודות, כי משתי הבחינות היה הטיפול בתקציב השנתי הראשון לקוי, ועלינו ללמוד הרבה כדי לשפר את הדיונים בעתיד.

הליקוי הראשון שהרגשנו בו בוועדת הכספים היה בהצעות שהובאו לפנינו מצד הממשלה. השלב הראשון בהכנת תקציב ממשלתי הוא תמיד הדיון בין המשרדים, המציעים את תקציב ההוצאות בתחום עבודתם, ובין משרד האוצר החייב להתאים את סכומי ההוצאות של המשרדים לסיכום הכללי במסגרת תקציב ההכנסות. מובן, שכלב זה יש מקום לויכוחים וחיכוכים בין המשרדים לשריהם, ובין כל משרד לבין האוצר. הניגודים האלה צריכים להיחתך ע"י הממשלה כולה, או ע"י שרים שקיבלו יפוי כוח מן הממשלה כולה להכריע במקרה של חילוקי דעות. הואיל והממשלה בשלימותה אינה מסוגלת לבדוק תמיד את הפרטים, ניתן לעתים קרובות יפוי-כוח מיוחד לשר האוצר, או לראש הממשלה, או לשניהם יחד, להכריע בדבר, אבל, דבר שאין צריך לומר, כי המגיעה לפרלמנט, היא הצעת הממשלה. והיא מחייבת כל שר ומשרד. לא יתכן שוועדת הכספים של הכנסת תבוא לדון ולהכריע בחילוקי דעות שבתוך הממשלה לרגל חלוקת כספי הוצאה. כל חבר וכל סיעה, בוועדת הכספים ובמליאת הפרלמנט, רשאים להציע שינויים בהצעת התקציב של הממשלה, גם לקמץ וגם להוסיף הוצאות, אבל העמדה כלפי השינויים האלה והגשמתם במסגרת תקציב הכנסות מן הדיון שתהיה עמדת הממשלה, ולא עמדה נפרדת של שרים שונים.

נקל להבין שההכנות לתקציב בתוך הממשלה לא היו עדיין כתיקונן השנה. ראוי לזכור ימי קיומה הקצרים של הממשלה החדשה. יש להדגיש שמשרדים חדשים אחדים הוקמו רק בחדשים האחרונים ועדיין לא השלימו את מנגנונם, ושבניגוד לתכנית היסודית של הממשלה הוקטן לעת עתה מספר השרים ובכך ניתנה לכמה שרים אחריות לשני משרדים. מלבד זה יש קשיים מיוחדים האופייניים לממשלת קואליציה

לעיני החוק החדש לא המטרה הכספית בלבד. אלא גם הגבלת הספרות. הדבר בולט ביחוד מהעובדה שדרגות המס הגבוהות ביותר מוטלות, אם הזמן בין הקניה והמכירה אינו יותר משג' תיים, ואם היתה בתקופה קצרה זו עליית-ערך במאות אחוזים. אי לזאת ירבו היסוסיו של הקונה הספקולטיבי. בריסון קניות ספקולטיביות כרוכה התקנה לריסון העלאת מחירי המקרקעין בתקופות מסוימות. להלכה יש מקום לומר, שהחוק הנה אין הצלחתו נמדדת בשיעור ההכנסה שיכניס לקופת המדינה, אבל הואיל ואין ההיסטוריה מתחילה ביום פירסום החוק, קרוב לודאי שהמס יהיה גם למקור מכניס למדינה. בכמה פרטים הנוגעים לביצועו של החוק, נצטרך ללימוד מן הגסיון. אבל גם מבחינה כספית וגם מבחינה כלכלית, קבלת החוק הנה היא צעד חשוב המסמל את המחשבה המתקדמת במדיניות הכספית שלנו. ודאי, אילו היו התנאים כתיקונם, אפשר היה לדון בכל אחד מן החוקים החדשים האלה, לפרטי פרטיו, במשך חדשים אחדים. אבל חיים אנו בתקופת היסוד במבנה הכספי של מדינתנו, ועלינו לא הסתפקנו בתיקונים במסים הקיימים, אלא נכנסנו לנסיגות חדשים וקשרנו גם את חוקי המסים החדשים בתקציב השנתי הראשון.

גם אלמלא היה הנטל המיוחד של החוקים החדשים, היה הדיון בתקציב השנתי של המדינה תובע התאמצות גדולה מצד הכנסת כמזד מחזק. התקציב שהממשלה הביאה לכנסת מחולק לשלושה חלקים: התקציב הרגיל המסתכם, לאחר הדיונים בכנסת, בהכנסות והוצאות של 40,178,000 ל"י; תקציב הבטחון שמספריו כמדינתנו ונתונים לדיון, מטעמי בטחון, בוועדת הכספים בלבד; ותוספת שלישית לתקציב הנקראת תקציב הפיתוח ובו אומדן הכנסות מיוחדות הקשורות בהשקעות המדינה. אומדן הכנסות אלה ממקורות אשראי שונים הוא 55,000,000 ל"י, לכך יש להוסיף סכומים מסוימים, אולי 7,000,000 ל"י בערך, השתתפותם של בנקים ומוסדות כספיים אחרים. הוצאות הפיתוח נתונות לפיקוחה של ועדת הכספים בכנסת.

ב.

יסוד להערותינו לדיון בתקציב ישמש לנו התקציב הרגיל בלבד. תקציב זה מסודר, מצד ההוצאה, בשלשים ושנים פרקים, בראש וראשונה לפי המשרדים והשירותים השונים במדינה. בכל פרק

הדיון בשבוע האחרון של אבגוסט עם קבלת ההחלטות על החוקים החדשים, ואחר־כך, ביום ארוך אחד, עם קבלת ההחלטות על התקציב עצמו. היה בלי ספק, מאמץ, מאמץ כללי לסיים את העבודה בצורה מסודרת ובלי דיחוי נוסף, ולשים קץ לקיום תקציבים זמניים. הכנסת ידעה כי בשלב האחרון תהיה ההצבעה סוף־סוף לפי ההר־כב הפוליטי של הבסיס הממשלתי ולא על סמך נאומים נוספים. הכנסת ידעה גם זאת, שההצבעה על התקציב היא הצבעת אמון בממשלה, ועל־כן חלוקת הקולות אי אפשר שתהיה בגדר הפתעה, אלא היא תוצאה ישירה מן הבחירות והרכב הממשלה.

למרות ההערכה החיובית הזאת, נדמה לי שועדות הכנסת — וכאן, דומני, משותף התפקיד לועדת הכספים ולועדת הכנסת — ראוי להן לשׁר קול היטב מה מסקנות יש להסיק מן הנסיון לשיפור המצב בעתיד. סבורני שיש מקום לשינויים יסודיים, ביחוד בשלב האחרון. ברי שאין לשנות מן המטבע המקובל בעולם, שהדיון על התקציב השנתי של הממשלה הוא שעת־כושר לויכוח פוליטי כללי, וביחוד לויכוח על המדיניות הכספית והכלכלית של הממשלה.

שאלה אחרת היא, אם קביעת זמן מופרז לויכוח כזה — ולי נדמה ששלושים שעה הוא זמן מופרז — מועילה לדיון ולרמתו. שאלה זו קשורה, כמובן, בשיטה שנקבעה אצלנו, לחלק את הזמן לפי הסיעות וגדלן. אין כוונתי כאן לדיון בעקרון זה, שבצד חסרונותיו הפוליטיים יש לו גם, בלי ספק, יתרונות ידועים. בקריאה הראשונה הוא דבר נחוץ. השאלה היא רק לאורך הויכוח, הכלליות של הויכוח בקריאה ראשונה היא דבר נחוץ. רציני מזה הוא ענין הצורה בקריאה שלישית. הצורה המקובלת היא שהחוקים הרגילים מגיעים לכנסת בדמות הצעת הועדה, היינו רוב בועדה. עם זה מגיעות לכנסת, בדמות „הסתייגויות“, הצעות נפרדות של חברים, שהן ציעו את הצעתם בועדה ונשארו במיעוט. להסתייגות ניתן זמן מוגבל להנמקה בכנסת ולתשור בה מצד היוזר של הועדה או של חבר הממשלה. בנוהל זה, ברוב המקרים, מאשר הרוב בכנסת את החלטת הרוב בועדה, אבל יש גם הנדמנות לתקן החלטות ועדה ע״י החלטות של המליאה. דומה שהשיטה הזאת בקריאה שלישית של החוקים בכנסת הוכיחה זכות קיומה לעת עתה.

לא כן הדבר בדיון על התקציב. שיטת ההסתייגויות לגבי כל סעיף וסעיף של התקציב

ציה. אין להתעלם מן המצב המיוחד, בגלל המלחמה, בתחום ההוצאות לבטחון וכן מן הבעיות המיוחדות לנו והנובעות מאי־הבהירות בחלוקת התפקידים בשטחים שונים בין הממשלה ובין הסוכנות היהודית, ביחוד לרגל קליטת העלייה ההמונית. מכאן יסתבר מדוע הגיעו לפעמים לועדת הכספים של הכנסת הצעות שונות בצורה שונות של משרדים שונים, או שהגיעו אליה הצעות שינויים גדולים מצד האוצר בהצעות שהוגשו לועדה בשם הממשלה, יובן מדוע לא היה לעתים קרובות, בידי שר האוצר ופקידיו, אשר הופיעו כנציגי הממשלה בפני ועדת הכספים, פרטים מלאים על הוצאות המשרדים. לנו כח התנאים הקשים והמיוחדים של השנה הזאת, אין לראות דברים אלו כטרוניה כלפי האחראים, אלא כמשאלה לשיפור התכנות הפנימיות בתוך הממשלה בהגשת התקציב הבא.

הקושי הגדול ביותר בעבודתה של ועדת הכספים היה לחץ הזמן המוגבל לדיון. הגורם האובייקטיבי הזה המחמיר עוד יותר עקב ליקוי סובייקטיבי שהוא כמעט תופעה כללית בעבודתנו הציבורית. אין בנו חוש מידה מפותח לגבי סידור עבודה בזמן קצוב מוגבל מראש. אי לזאת מבזיזים לעתים קרובות זמן רב, שאפשר היה להשׁר תמש בו לברכה, בתחילת העבודה, ועובדים עברת פרך ביום ובלילה בגמר הדיונים. הריכוז המופרז בלחץ הזמן בימים האחרונים אינו משׁר ביח את עצם העבודה. חברי הועדות בכנסת חייבים ללמוד מן הנסיון ולדאוג לסידור לוח־עבר דתם מלכתחילה. ברי שיש ללמוד גם את עצם העבודה החדשה הקשורה בבקורת התקציב. מי שתפקידו מצריך ידעת תקציבים של משרדים מסויימים, מן הראוי לו שיתעניין בעבודתם לא רק בימי הדיון על התקציב אלא במשך כל השנה. מן הרצוי גם שכל אחת מהסיעות תבדוק מחדש אם נציגותה בועדת הכספים מתאימה בכל מקרה לתפקיד המיוחד הזה. אבל בצד הדגשת הצורך ללמוד ולתקן את העבודה מבפנים, יש לומר בקורת־רוח שבדרך כלל היתה עבודתה של ועדת הכספים לרגל התקציב לא רק מאומצת. אלא גם ענינית. כל חברי הועדה, מן הקואליציה ומן האופוזיציה, תרמו בלא לוותר על עמדתם המדינית, תרומה חשובה לדיון בתקציב, וביחוד בעיבוד חוקי המסים החדשים.

הדיון בתקציב השנתי נפתח בהכנסת ויכוח כללי שנמשך שלושים שעה על התקציב ועל חוקי המסים החדשים. הכנסת סיימה את

מובן, שאינני חולק על זכותו להצעות כאלה, אבל סבורני שכבר למדנו כי צורת הסתייגויות כלפני הסכום הכללי של הסעיף בתקציב על בסיס התעריפים הקיימים אינה מכוונת למטרה. הליך קוי הזה הובלט עוד יותר, לדעתי, בזה שההצעה היסודית של סיעת מפ"ם להסיל מס רכוש כללי (עם הכנסה של 12 מיליון ל"י). באזה לכנסת בצורת הסתייגות של ב. רפטור להכנסה מן הסעיף הקיים של מס רכוש עירוני ותקלאי. במקרה זה הביא אתו החבר המסתייג, להנמקת הסתייגותו, הצעת חוק חדש. ומורז בעיני שהכנסת הצביעה, בהזדמנות זו של דחית ההסתייגות, גם נגד קבלת הצעת החוק למס רכוש, ושהצעת החוק הנה של סיעה אחת לא היתה קריאה ראשונה במליאה, ולא קריאה שניה בוועדה, אלא רק הצבעה במליאה לרגל ההסתייגות, ובאופן פורמלי אולי בקשר עם הקריאה הראשונה של הצעת החוק, כמעט בלי ויכוח, ואף על פי שתמיכה עדיין אני עם תוצאות ההצבעה, עלי להטעים שצורה זו אינה מתאימה לדיון על התקציב.

והרי עוד דוגמה בולטת לתיפלות שבהצבעה מעין זו — איש אינו יכול לדעת מה תהיה ההכרעה ממס הירושה החדש בשבעת החדשים שנשארו להפעלתו בשנת התקציב הזאת. שר האוצר החליט לקבוע כאומדן חצי מיליון ל"י מן המקור הזה, אפשר תפס מרובה ואפשר תפס מועט. אך כולנו כאחד שווים בבערותנו בענין זה. הדבר נוגע למקרי המות בתקופה הקרובה ביותר, ואין אנו יודעים איך יפול הדבר, הלטובת האוצר או לרעתו. אבל חבר הכנסת ד"ר בדר מציע להסתפק באומדן של 200,000 ל"י במקום האומדן של שר האוצר, והכנסת הצביעה בעד האומדן המקורי. באופן מיכני, וכמובן, על בסיס האמון הכללי ובלי כל שיקול, שממילא אין לו בסיס. ושוב: לא זה העיקר אם חברי הכנסת ירימו ידם פעם אחת פחות או יותר; אבל חשוב הדבר שתימצא צורה אשר הצבעות אלה לא תהיינה מגוחכות ביותר.

ההסתייגויות בסעיפים שונים של תקציב החריצאה משונות פחות מן ההסתייגויות בסעיפי ההכנסה, במידה שהן נוגעות להעברה מסעיף לסעיף בתוך תקציבו של משרד אחד, או במידה שהן מכוונות להקטין את ההוצאה. כמה מן ההסתייגויות היו בכיוון זה. אבל חלק אחר מן ההסתייגויות באותה צורה היה מכוון להגדלת ההוצאות מחוץ לגדר תקציב ההכנסה שנקבע קודם לכן. לולא דחה הרוב את כל ההצעות האלה,

לא הפריעה אותנו מגמר המלאכה בהצבעות רבות, אבל היא הביאה אותנו, לדעתי, לדברים שבאבסורד. הדבר הזה בלט ביחוד בסעיפי החכר נסה מפני שרוב ההסתייגויות לא נגעו כאן בחרי קי ההכנסה אלא באומדניו של שר האוצר לגבי תוצאות החוקים. הרי כמה דוגמאות: לאחר שהיכנסת החליטה על שינויים רבים במס הכנסה, הגיע האוצר לאומדן הכנסה של 8,600,000 ל"י מן המס הזה. בהצעתו הראשונה, שהיתה מבוססת על שחרורים קטנים יותר מאלה שנתקבלו, אומדן ההכנסה היה 9,000,000 ל"י. והנה בקריאה שליית בכנסת באו שלוש הסתייגויות שאינן קשורות בשינויים בחוק מס ההכנסה אלא באומדן בלבד. חבר הכנסת ב. רפטור (מפ"ם) דרש אומדן של תשעה מיליונים. חבר הכנסת י. רוקח (הצעה"כ) דרש אומדן של תשעה מיליונים, ואם כי האומדן היה אחד, הרי ההסתייגויות" הן נפרדות משום שהנמקתו של ב. רפטור אינה בהכרח הנמקתו של י. רוקח. חבר הכנסת בדר (חירות) מציע, לעומת זאת, אומדן של 7,000,000 ל"י. ודאי אין אסון בדבר, אם הכנסת צריכה להצביע שלוש פעמים נגד אומדנים נפרדים אלה. אבל שואל אני, מה הגיון ומה טעם יש בהצבעה על אומדן? לאמתו של דבר, קשה האומדן גם על שר האוצר, אבל הוא ופקידיו האחראים יש להם לפחות איזה בסיס נסיוני לאומדניהם. והרי הוא אחראי לקיום התקציב למעשה, והנה אם בא אדם — ויהא זה, אם יש מקום להבחנה ממין זה, חבר הכנסת הנכבד ביותר, מציע אומדן אחר, והוא אינו אחראי להגשמת התקציב כולה, היש מקום להכריע בהבדלי אומדן אלה על ידי הצבעה? הצבעה כאן אינה אלא אמון בשר האוצר האחר ראי, ואין טעם לחזור על הצבעת אמון מיכנית כזאת עשרות פעמים משום שיש הסתייגויות שבאומדן.

אותו המשחק ממש נמשך גם בשאלת מס הרכוש העירוני, במס שבת המקרקעין, במס העזיבון ובמס הקליטה המבוסס על הזוספה למס הכנסה. אני מבדיל במקצת בין הסתייגויות שונות בהכנסה, אם, למשל, ב. רפטור מציע סכום של ששה מיליונים ל"י במקום שמונת המיליונים ל"י בסעיף הכנסות המכס, או אם הוא מציע, בסעיף הכנסות הבלו, אומדן מוקטן בהרבה לעור מת אומדנו של שר האוצר, הרי אין הוא מבקש לשנות את האומדן על יסוד התעריפים הקיימים למסים האלה, אלא הוא נוקט בצורה זו של הסתייגות כדי להציע שינויים ממשיים בתעריפים.

לפי הסדר זה יידרש כשבוע ימים לקריאה ראשונה וכשבוע ימים לקריאה שלישית, ולפחות ששה שבועות לקריאה שניה בוועדת הכספים, בתנאי שהתקציב אינו קשור בחוקים יסודיים חדשים. אם התקציב כולל הצעות חוקים כאלה, יש להוסיף זמן מתאים, ביחוד לדיון בוועדת הכספים ובוועדות המשנה שלה. על-כן המינימום הדרוש לדיון בתקציב יהיה חדשיים, ולמעשה יש להביא, בדרך כלל, בחשבון חדשיים וחצי עד שלושה חדשים. חשבון זה מיוסד על ההנחה, שלפחות בתקופת הדיון במליאה מעדיפים את עניני התקציב על כל הענינים האחרים. על הממשלה להביא בחשבון את לחצי-הזמנים הנהגות התקציב. מכאן שעליה להגישו בתחלת חודש ינואר. איני מתעלם מן העובדה שבשנה הקרובה יקשה לקיים תכנית זאת, הואיל וסיימו את הדיון רק בסוף חודש אבגוסט, וקשה מאוד להציע הצעה חדשה בלי נסיון של חדשים אחדים, ביחוד בתחום ההכנסה, על בסיס השנה השוטפת. אבל כוונת הדברים אינה לשנה הבאה דוקא, אלא לסידורים של קבע.

ג.

הדברים שהזכרתי נראים כדברים שבטכניקה גרידא אך בעיני הם נראים חשובים לגבי התהוות הצורות המתאימות לחיים דמוקרטיים במדינתנו. ודאי שתוכן התקציב המשקף את כל פעולתה של הממשלה חשוב יותר מצורות הדיון. תוכן התקציב הוא נושא שאין לו שיעור. אסתפק איפוא בהערות יסודיות בלבד.

א. ההפרדה בין התקציב הרגיל, המאוזן והמורפס, ובין תקציב הבטחון המיוחד, שמספריו כמוסים מעיני הרבים, יכולה להיות רק הופעה זמנית לשעת חירום, ויש לחתור, כמובן, לתקציב כולל אשר יעמד לדיון בכנסת.

ב. מדינה מתקדמת, פעילה בפיתוח, בהסדר המשק הלאומי ובבנין השרותים הסוציאליים, צריכה לעמוד בסימן עליה מתמדת בסכומים העוברים בצינורות תקציבה הרגיל. כמובן, יש להלחם בכל בזבוז באדמיניסטרציה ויש לקיים משטר „צנע“ במבנה המשרדים. והנני רחוק מן הדעה שהגענו לשיא מבחינה זו. אבל אין לערוב את התחומים בין החסכון האפשרי של מאות אלפי ל"י על ידי יעילות אדמיניסטרטיבית מוגברת, ובין הצורך בהגדלת ההוצאות במיליוני ל"י לרגל התרחבותן ושיפורן של הפעולות הכלכליות הסוציאליות של המדינה. ואם הקו

היינו מגיעים לידי ערבוביה לא קטנה עקב חוסר התאמה בין ההחלטות על ההכנסה ובין ההוצאה לטות על ההוצאה. וקשה היה במקרה זה לסגל את עבודת הכנסת לדרישה היסודית של הממשלה, שהתקציב הרגיל יהיה מאוזן, ואין צריך לומר שאין הדבר מוסיף לרצינות הדיון בתקציב אם אותם המספרים, שכבר נידונו לכלל-חובה ע"י הרוב בוועדה, חוזרים ומופיעים בהסתייגויות במליאת הכנסת.

דומני, הסדר הנכון הוא, כי אחרי הויכוח הכללי (הפוליטי) עם קריאה ראשונה בכנסת, יבוא דיון מפורט (מספרי) בכל סעיף וסעיף בתוך ועדת הכספים, וכשתגיע הצעת התקציב כפי שנתקבלה בוועדת הכספים לקריאה שלישית בכנסת, תעמוד זו, בכל פרק ופרק, בשלמותה להצבעת הן או לאו; הצעות אלטרנטיביות שנדחו בוועדת הכספים שוב אין להם מקום בהצבעה במליאת הכנסת: צורך האופוזיציה להביע את התנגדותה יבוא על סיפוקו בצורה הברורה ע"י הצבעה נגד התקציב כולו, ואם ברצונה להדר גיש את ההבדל בין יחסה למשרד זה או אחר, הרי תוכל לצמצם את הצבעתה השלישית בסעירי פים מסויימים של התקציב. אם נאחו בדרך זו של הצבעה בעד ונגד לגבי הצעת ועדת הכספים, שתהיה מוסכמת עם הממשלה, לא יהיה תפקידו של הויכוח בקריאה השלישית לחדש את הויכוח הפוליטי הכללי, אלא לתת הזדמנות לנציגי הסיעות במליאה להביע את דעתם, אם גם בקרי צור, על הבעיות המיוחדות במדיניותם והנהלתם של המשרדים השונים. בויכוח הזה, שלא נהיה קשורים בו בהצעות אלטרנטיביות כמספרים, יוכלו להשתתף לא רק חברי ועדת הכספים אלא גם חברים אחרים של הסיעות אשר לעתים קרובות עולים הם במומחיותם בענינים אלה על חברים המשתתפים בוועדת הכספים. לפי נהוג זה תופיע כמובן ההכנסה כחטיבה אחת — בשם משרד האוצר האחראי להכנסה בכל צורותיה, ואילו בהוצאות יופיעו כל שאר המשרדים.

אם נניח שבסדר זה יש לזון בעשרים פרקים, ומקצים שעה לדיון בכל פרק (עם רשות לנציגי הסיעות להעביר את הזמן שהוקצה להן מפרק לפרק, כדי שהסיעות הקטנות תוכלנה לרכז את נאור מיהם בסעיפים מסויימים), תדרשנה לקריאה שלישית של התקציב בכנסת מעשרים עד עשרים וארבע שעות. הצעה זו אינה מכוונת איפוא לצמצום הדיון, אלא להעמקתו ולהעלאת רמתו. אגב חיסכון בהצבעות שאין להן כל תוכן ממשי.

את שכבות העם להעברת חלק הגון מהכנסתם לקופת המדינה, היינו לתשלום מסים.

ג. משקלם של המסים תלוי ביחסם להכנסה ההכנסות הרגילות תעמודנה פעולות הפיתוח המבוססות על אשראי בצורות שונות. במשק החדש בכלל, ובארץ התישבות כארצנו ביחד, הפעולות האלה שמימוןן על ידי אשראי אינן פחותות בחשיבותן מהשירותים הרגילים של המדינה. בתחום זה תפקיד המציאות הכספית הוא לארגן במידה מכסימלית את האשראי האמיתי, הבריא, ע"י מלוות מחוץ-לארץ ומתושבי הארץ, ולרסן את הצורות המלאכותיות של הרחבת האשראי.

הערות ספורות אלו על המדיניות התקציבית היסודית, בתוספת להערות על לקח הדיון בתקציב השנתי הראשון, לא באו אלא להדגיש שאם יש ברצוננו לחנך את הבוחרים לשיתוף מלא בבנין הדמוקרטיה בישראל, ולהמעט את הנהייה אחרי סיסמאות ריקות מתוכן ממש, ראוי וראוי לנו לרכז סביב התקציב והדיון עליו חלק נכבד מן המחשבה ומן ההיאבקות המדינית בארץ.

הכללי, מבחינת מדיניות פועלית וסוציאליסטית, צריך להתכוון להגדלת ההוצאות הציבוריות, הרי גישה זו מחייבת גם לדאוג להכנסה המתאימה בתקציב המדינה.

משקלם של המסים תלוי ביחסם להכנסה הלאומית. הגדלת הכנסות המסים, במידה הדרושה לפוליטיקה סוציאלית מתקדמת, תיתכן רק עם עליית ההכנסה הלאומית, פירוש הדבר — עם הגברת פיריון המשק והעבודה. ככל שנגצליה להגדיל את ההכנסה הלאומית מבלי להעמיק יותר מדי את ההבדלים בהכנסות השכבות השונות באוכלוסיה, היינו, ככל שנגצליה לשתף את המוני העובדים בהכנסה מהגדלת פרי המשק, חייבים אנו לזכור שהכנסות מספיקות של המדינה בסיסן היחיד הוא מסים שבהם יש חלק לכל שכבות העם. המסים היסודיים צריכים להיות מודרגים, אבל אם ברצוננו לדאוג לסכומים הדרושים למדינה לא יוכל הדירוג לשחרר את המוני הפועלים מנטל המסים. הקו הפועלי במדיניות התקציב צריך שיהיה מכוון בראש וראשונה להגדלת ההוצאות הסוציאליות, הכוללות הוצאות לחינוך ותרבות, ולפיכך חייב הוא להרגיל

לכאורה, מהפכת 1688 רק העבירה את הריבונות על אנגליה מידי ג'יימס II לידי ויליאם ומרי, למעשה, נתנה דחיפה חזקה ומכרעת לתהליך הקונסטיטוציוני הגדול שהיה הולך ומעביר את הריבונות מידי המלך לידי הפרלמנט. מן הרגע שזכתו היחידה להטיל מסים על האומה הוקמה על ידי מגילת הזכויות, ובהחלטתו נקבע הנהוג שלא להעניק לבית-המלכות אלא הענקה שנתית, נעשה הפרלמנט הרשות העליונה והמכרעת במדינה...

י. ד. גרין, היסטוריון אנגלי

הבעיות העיקריות של הנוהל הפרלמנטרי בנסיבות הקיימות הן שתיים: מצד אחד, איך למצוא זמן, במסגרת המוגבלת של שעות הפרלמנט, לשם יישוב עומס העניינים הגדל הנופל על שכם הממשלה, ומצד אחר, איך להשלים בין התביעות המוצדקות של הממשלה ובין הזכויות המוצדקות של המיעוט — בין מהירות הטיפול בעניינים ובין חובות הפרלמנט כחברה רבת של האומה, עבה כל בעיות הציבור שיש להן חשיבות אמיתית מגיעות לדיון נאות.

ז. פ. אילבארט, סופר בית-הנבחרים