

**תקציבנים במשרדי
הממשלה – חיוניים
אבל שקופים**

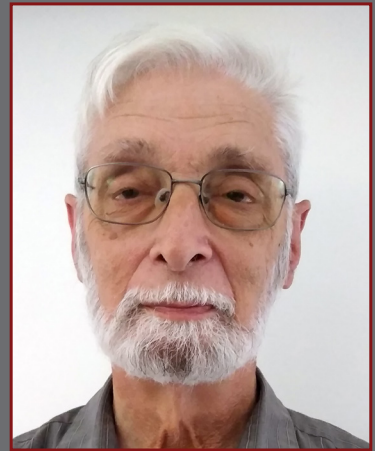
ד"ר ראובן פרנקנבורג



**אלול תש"פ – ספטמבר 2020
נייר מדיניות מס' 63**

ד"ר ראובן פרנקנבורג עמית בפורום קהלת

פרש בפברואר 2014 ממשרד האוצר,
אחרי שירות של 40 שנה במגוון
תפקידים באגף התקציבים ובאגף
החשב הכללי. כיהן כחשב ב-9
יחידות ומשרדי ממשלה. קיבל
תואר דוקטור במדע המדינה מן
האוניברסיטה העברית.



המחבר מודה לד"ר מיכאל שראל
ולד"ר אשר מאיר, שהעירו על גרסה
מוקדמת של המאמר. כל הדעות
והעמדות המובאות במאמר הן
של הכותב ובאחריותו הבלעדית.

**תקציבנים במשרדי
הממשלה – חיוניים
אבל שקופים**

ד"ר ראובן פרנקנבורג



**אלול תש"פ - ספטמבר 2020
נייר מדיניות מס' 63**

תקציבנים במשרדי הממשלה – חיוניים אבל שקופים
ד"ר ראובן פרנקנבורג

נדפס בישראל, אב תש"פ – ספטמבר 2020

מסת"ב 978-965-7674-80-2 ISBN



תוכן העניינים

1	מבוא	1
1	תקציבנים: הגדרות ומטרות	1
2	תקציב המדינה	2
3	אגף התקציבים	3
5	ניהול התקציב בתוך משרד ממשלתי	5
7	התקציבן ועבודתו	7
8	התקציבן ואגף התקציבים	8
9	התקציבן בתוך משרדו	9
10	מי מטפל בתקציב כוח אדם של המשרד?	10
11	מעמדו המיוחד של התקציבן	11
13	מדוע אין לתקציבנים מעמד פורמלי?	13
14	ועדת המשילות והמלצותיה	14
17	התקציבן בעידן הקורונה	17
19	כיצד ניתן לשפר את תפקוד התקציבנים?	19
25	סיכום	25
25	הערות	25





1. מבוא

תקציבנים: הגדרות ומטרות

”למרבה ההפתעה,
אף שפקידים
אלה נמצאים
בדרגות גבוהות,
בין הגבוהות של
השירות הממשלתי,
מעמדם הפורמלי
אינו מוגדר היטב
ואופי הכשרתם
והיקף תפקידם
אינם בהירים דיים.”

בכל אחד ממשרדי הממשלה ומיחידות־הסמך הגדולות במדינת ישראל ישנו פקיד המופקד על בניית תקציב המשרד או יחידת־הסמך ועל עדכונו. פקידים אלה נמצאים בעמדות מפתח – הם מקשרים בין אגף התקציבים שבמשרד האוצר לבין המשרדים ויחידות־הסמך של הממשלה – אולם למרבה ההפתעה, אף שפקידים אלה נמצאים בדרגות גבוהות, בין הגבוהות של השירות הממשלתי, מעמדם הפורמלי אינו מוגדר היטב ואופי הכשרתם והיקף תפקידם אינם בהירים דיים. אף אין להם תואר קבוע: במשרד הפנים, לדוגמה, האחראית לתקציב היא ”מנהלת תחום בכיר תכנון ותקצוב”; במשרד הבריאות נקרא פקיד זה ”סמנכ”ל תכנון, תקצוב ותמחור”; וברשות המיסים ישנה ”מנהלת אגף בכיר תכנון תקציב ותוכניות עבודה”. כשם שאין לפקידים אלה תואר קבוע, כך גם היחידות שהם עומדים בראשן קרויות במגוון שמות. בהיעדר כינוי מוסכם אחר, נכנה פקידים אלה להלן בשם ”תקציבנים”.

נייר מדיניות זה מבקש לבחון את מעמד התקציבנים ולדון בתפקודם, ומבקש גם לבחון האם מצויות דרכים העשויות לשפר את תפקוד התקציבנים. נייר מדיניות זה נכתב בעת משבר הקורונה, שחולל שינויים רבים בכל תחומי החיים, בישראל ובעולם, ולפיכך נדון כאן גם בהשפעת המשבר על תפקוד התקציבנים. נייר המדיניות מתייחס לסקטור האזרחי של הממשלה, ורק לו: הסיבה היא שבמדינת ישראל אין די מידע גלוי על המשרדים הביטחוניים המאפשר דיון מעמיק בתפקודם ובתפקוד תקציבניהם. ניתן לשער כי הסקטור הביטחוני של הממשלה פועל – במרבית התחומים – באופן דומה לסקטור האזרחי, בוודאי בכל הנוגע לפעילות־מטה שאליה שייכת עבודת התקציבנים.

קודם שנדון בתקציבנים גופם, יהא עלינו להקדיש מילים־מספר לתקציב המדינה ולאגף התקציבים במשרד האוצר.

תקציב המדינה

השפעתו המכרעת של תקציב המדינה על פעילויותיה של ממשלת ישראל ידועה לכול. הגירעון בתקציב, או העודף בו, נחשבים קריטיים לניהול המדיניות הכלכלית של המדינה. למעשה, התקציב הוא תוכנית העבודה הכספית של הממשלה והוא אמצעי השליטה העיקרי של הממשלה, דרך משרד האוצר, על הפעילות המשקית הממשלתית. בארגונים גדולים אחרים, בסקטור הפרטי ואף בחברות ממשלתיות, השליטה מתבצעת בעזרת אמצעים אחרים: תזרים מזומנים לטווח קצר ומאזן מבוקר לטווח ארוך.¹ אמצעים ממין זה אינם עומדים לרשות ממשלה; הזרמת כספים (או ספיגתם) היא אמצעי **ביצוע** מדיניות בעבור הממשלה, ולא אמצעי **שליטה**. למאזן הממשלה אין משמעות גדולה. לדוגמה, שרים רבים נותנים התחייבויות ללא מסגרת תקציבית קיימת – מה שנקרא "הבטחה שלטונית" – והתחייבויות אלו משפיעות הן על המשק הן על תקציבים עתידיים, הגם שאין אפשרות לרשום אותן במאזן.² תקציב המדינה הוא אפוא הכלי הבלעדי – או הכמעט-בלעדי – המאפשר למשרד האוצר לעקוב אחר הפעילות הכספית של משרדי הממשלה ויחידות-הסמך השונות כדי לווסת פעילות זו על פי הצורך.

מבחינה פורמלית, תקציב המדינה הוא מסמך המאושר מדי שנה בידי הכנסת על בסיס הצעה שמגישה הממשלה. בפועל, מדובר בעניין מורכב הרבה יותר: תקציב המדינה משתנה במשך כל השנה, ישנם קיצוצים ותוספות, וגם העברת כספים מסעיף אחד למשנהו. זאת ועוד, במהלך השנה מתקיימים דיונים ברמות שונות על רקע ביצוע התקציב של השנה השוטפת ולקראת שנות התקציב הבאות.

בשנים האחרונות, חרגה הממשלה מן המקובל בשני היבטים של ניהול התקציב. ראשית, היא חידשה מושג של "תקציב דו-שנתי". הפעלת תקציב דו-שנתי היא סוגיה שיש לדון בה מכמה בחינות, אך אין זה המקום לדון בהן. נוסף על כך – ומשמעותי יותר לנייר מדיניות זה – הממשלה לא הצליחה לקבל את אישור הכנסת לחוק התקציב. כתוצאה ממצב עניינים זה, הממשלה פועלת זה זמן רב ללא תקציב מאושר. אומנם קיימות בחוק הוראות המיועדות להסדיר את הפעילות הכספית של הממשלה בהיעדר תקציב מאושר, אך למרות הוראות אלו נוצרו קשיים רבים בניהול הכספי של הממשלה. לדוגמה, ההוראות אינן מאפשרות תקצוב נושאים חדשים, והטיפול בנושאים אלה מחייב לוליינות בעייתית.

אגף התקציבים

אגף התקציבים במשרד האוצר מופקד על ניהול תקציב המדינה מבחינה פורמלית ומבחינה מעשית. אגף זה מכין את הצעת התקציב השנתי ומלווה את שר האוצר כאשר הוא מציג אותה לממשלה. אגף התקציבים הוא גם הגורם היחיד הפונה לוועדת הכספים של הכנסת על מנת לערוך שינויים (קיצוצים, תוספות, או העברות ממקום למקום) בתקציב הקיים. מפעם לפעם גורמים ממלכתיים אחרים מנסים להשתתף בניהול התקציב. למשל, ישנן יחידות אחרות במשרד האוצר, כגון החשב הכללי או אגף הכלכלן הראשי, המביעות דעות נוגדות בדיוני התקציב. כמו כן, ישנם משרדי ממשלה בודדים המוכנים להיאבק באגף התקציבים; בעיקר משרד ראש הממשלה ומשרד הביטחון. גם ועדת הכספים של הכנסת ובנק ישראל מסתייגים מפעם לפעם מקביעות האגף. אכן, מדובר בקרבות קשים, ואגף התקציבים מתפשר רק לעיתים רחוקות – בייחוד כאשר שר האוצר לא מקבל את דעתו או כאשר הממשלה כולה קובעת עמדה אחרת.

מה זה "ניהול תקציב"?

בניית התקציב, הכנסת שינויים בהתאם לצורך, ופעולות נלוות.

מי מנהל את התקציב?

אגף התקציבים מנהל את התקציב הכלל-ממשלתי והתקציבן מנהל את תקציב משרדו.

מי אחראי לביצוע התקציב?

החשב הכללי (ברמה הכלל-ממשלתית).

אגף התקציבים הוא אגף קטן: יש לו תקן של 45 עובדים קבועים ו־27 עובדים זמניים.³ רוב העובדים באגף צעירים מאוד, ובעבור מרביתם זהו מקום עבודתם הרציני הראשון. השכלתם של אנשי אגף התקציבים מסתכמת לרוב בתואר ראשון בכלכלה; לאחרונה, לחלקם יש גם תואר שני במנהל עסקים או במקצוע דומה. רוב העובדים מופקדים על תקציבו של משרד ממשלתי מסוים או תקציבה של יחידת-סמך גדולה. בהתאם למסורת האנגלית הוותיקה, שלפיה חובבנים-למחצה (Gentlemen Amateurs) מצויים בעמדות שלטון,⁴ גם אנשי אגף התקציבים חסרים כל השכלה או הכשרה בתחומי האחריות של המשרדים שמולם הם עובדים ועל תקציביהם הם מופקדים.

כאמור, לאגף התקציבים השפעה גדולה על תקציב הממשלה, ובאמצעות התקציב גם על כלל הפעילות הכלכלית של הממשלה. למעשה אין קשר בין גודלו של האגף – או ההשכלה הקבוצתית של עובדיו – לבין מידת השפעתו על כלכלת המדינה. באגף טוענים אומנם שכישרונות עובדיו מצדיקים את מקומו הדומיננטי בכלכלת ישראל, אך טיעון זה עודנו טעון הוכחה.



2. ניהול התקציב בתוך משרד ממשלתי

כשם שתקציב המדינה הוא כלי חשוב ויסודי בניהול פעילות הממשלה, כך גם התקציב של כל משרד ממשלתי הוא כלי חשוב בעבור אותו משרד – ודורש ניהול מוקפד. לניהול התקציב של משרד ממשלתי ישנם שני היבטים: השגת מקורות למימון פעילות המשרד, וחלוקת מקורות אלה בין אגפי המשרד.

המשרדים והיחידות משיגים את מימונם בעיקר מאגף התקציבים באוצר. להבדיל מן המצב הקיים בממשלה, שבו ניהול התקציב מתרכז בידי גוף אחד מוגדר, הרי שברוב המשרדים ניהול התקציב נעשה באופן מבוזר. שרים לא מעטים מקדישים מאמצים להגדלת תקציב משרדם ומשתתפים באופן פעיל בדיונים על חלוקתו. לא מדובר בהצהרות לתקשורת ביציאה משיבות ממשלה, אלא בטיפול בפרטים הקטנים. המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה מדווחים שניהול תקציב משרדם מעסיק אותם יותר מכל פעילות אחרת.⁵ במשרדים רבים, הסמנכ"ל למנהל (בתוארו המלא: "סגן מנהל כללי בכיר לניהול ההון האנושי ומנהל") מממש את האפשרות שניתנה לו ליטול אחריות על תכנון תקציב המשרד ותפעולו, ודרך כלל הוא רואה עצמו אחראי לתקציב כוח האדם, השכר וההוצאות הנלוות לשכר. במשרדים רבים, תחומים אלה נוטלים את החלק הארי של התקציב.⁶

אולם השר, המנכ"ל, והסמנכ"ל למנהל אינם פנויים לטיפול היומיומי בתקציב, ולכן במשך השנים נוצר – כמעט בכל משרד ובכל יחידת סמך – תפקיד מיוחד של אחראי לתקציב: זהו התקציבן. לתפקיד זה אין מעמד רשמי. חיפוש הערך "תקציב" בתקשי"ר – תקנון השירות

**”לא יהא זה
מפתיע לגלות כי
אופייה של עבודת
התקציבן והיקפה
משתנים ממשרד
למשרד ומיחידה
ליחידה, וכי
בהיעדר הָכוּונה
מרכזית, כל משרד
מעצב תפקיד זה
באורח שונה.”**

של נציבות שירות המדינה, הוא ספר הנהלים של המנהל הממשלתי בישראל – מעלה תמונה מעניינת. במסמך זה מצויים כ־160 אזכורים של התקציב, לעיתים באופן עצמאי, ולעיתים בסמיכויות שונות (כגון ”שנת תקציב”, ”הממונה על התקציבים”, ”אגף התקציבים”, או ”חוק התקציב”), אולם ניהול התקציב אינו מופיע במסמך זה מלבד המקרה שהוזכר בסעיף הקודם בקשר לסמכויות הסמנכ”ל למנהל. משמעות הדבר ברורה: תפקידו של תקציבן אינו מוכר מבחינה פורמלית אף שהוא קיים בפועל בכל משרד ממשלתי ובכל יחידת־סמך.⁷

נוכח עובדות אלו לא יהא זה מפתיע לגלות כי אופייה של עבודת התקציבן והיקפה משתנים ממשרד למשרד ומיחידה ליחידה, וכי בהיעדר הָכוּונה מרכזית, כל משרד מעצב תפקיד זה באורח שונה. ייתכן אומנם שיש לתופעה זו היבטים חיוביים מסוימים, בפרט בעבור משרדים בעלי אפיונים מיוחדים, כגון משרדים שלהם הכנסות עצמאיות ניכרות או יחידות־סמך המתנהלות על בסיס עסקי, אך בסופו של דבר תופעה זו פוגעת ביעילות הניהול הממשלתי – כפי שיוסבר בהמשך.



3. התקציבן ועבודתו

למרות ההסתייגות שהוזכרה לעיל, הרי שניתן לשרטט בקווים כלליים את המטלות העיקריות שלהן נדרש התקציבן. תחילה נפרט באופן כללי את תכונות התקציבן ויחידתו, ולאחר מכן נתייחס לביצוע מטלותיו שיחולקו לשתי קבוצות: (א) פעולותיו של התקציבן מול אגף התקציבים באוצר; (ב) פעולותיו של התקציבן בתוך משרדו. הדברים שיובאו כאן מבוססים על מגוון מקורות: על נתונים המוצגים בדפי האינטרנט של משרדי הממשלה; על ראיונות עם כמה תקציבנים;⁸ על תשובות בכתב שהתקבלו משאלון שהופץ בין התקציבנים; ועל ידע אישי של כותב הנייר.

לרוב התקציבנים תואר שני באחד ממגוון רחב של תחומים, וכמה מהם רואי חשבון. חלק מן התקציבנים החלו את עבודתם בממשלה בתפקידים זוטרים, במשרדם הנוכחי או במשרד אחר, אך מספר מפתיע של תקציבנים נכנסו לתפקידם היישר מן הסקטור הפרטי; זו תופעה נדירה במשרדי הממשלה בכל הנוגע לפקידים בכירים (מתחת רמת מנכ"ל). אין תחלופה גבוהה בתפקידי התקציבנים, וישנם תקציבנים רבים המכהנים במשרתם עשר שנים או יותר.

ככלל, התקציבן עומד בראש יחידה מנהלית קטנה. אומנם במשרדים מורכבים מסוימים, כגון משרד החינוך ומשרד הבריאות, יחידת התקציבן עשויה למנות כמה עשרות עובדים, אך לא ברור כמה מהם עוסקים בתקציב גופו וכמה מהם בעניינים אחרים. יחידת התקציבן של משרד החינוך נקראת "מנהל כלכלה ותקציבים", ומופקדת על כמה נושאים שונים בתחום הכלכלה מעבר לטיפול בתקציב.⁹ יחידת התקציבן של משרד הבריאות נקראת "תכנון, תקצוב ותמחור", וככל הנראה מטפלת בכל שלושת הנושאים הללו.¹⁰ לא זו אף זו: גם כאשר יחידת התקציבן כוללת עובדים בודדים, היא בדרך כלל אחראית לנושאים נוספים מלבד התקציב; נושאים אלה הם כספיים

”התקציבן הוא מי שמכיר את עובדי אגף התקציבים: הוא יודע אילו טענות ישכנעו אותם; הוא יודע מי קשוח ומי רך; הוא יודע האם עדיף לפנות אליהם בכתב או שמא בעל־פה.”

או כלכליים, וכוללים בין היתר טיפול ברכש, הכנת מכרזים, פיקוח על מחירים, תעריפים ואגרות, והכנת תוכניות עבודה. במקרים רבים, התקציבן חבר גם בוועדת המכרזים של המשרד.

התקציבן ואגף התקציבים

בדרך כלל, התקציבן מייצג את משרדו בכל המפגשים השוטפים עם אגף התקציבים בנושא התקציב. הוא מסייע לרפרנט באגף התקציבים להכין את הצעת התקציב השנתי במסמך המכונה ”הספר הכחול”. הצעת תקציב זו איננה מפורטת מאוד, אך על פי רוב הרפרנט אינו מכיר את פרטי עבודת המשרד ברמה המאפשרת לו לחלק את סך התקציב המוצע לסעיפים ולסעיפי־משנה; ללא עזרת התקציבן, הוא בוודאי לא יצליח לכתוב את דברי ההסבר המתלווים להצעת התקציב אף שחלק מדברי ההסבר מועתקים מדי שנה מהצעת התקציב של השנה הקודמת. אחרי אישור הממשלה, התקציב עובר לאישור הכנסת. בד בבד יש לפרט את סעיפי התקציב במסמך המכונה ”הספר הירוק”; בשלב זה, עבודת התקציבן קריטית. במשרדים מסוימים אגף התקציבים באוצר יפנה לתקציבן לשם סיוע בזמן הדיונים בממשלה ובכנסת; במשרדים אחרים, אגף התקציבים יתמודד עם המשימה לבדו. הדבר תלוי במורכבות התקציב ובוותק של הרפרנט והתקציבן.

לאחר אישור התקציב, עבודת התקציבן נכנסת לשלב חדש. התקציב, שהוא למעשה תוכנית עבודה, משתנה לעיתים קרובות לפי הנסיבות: המשרד מגלה שנשכח מימון לפרויקט פלוני; אומדן שהוכן לפעולה כלשהי מתברר כאומדן חסר; החלטת ממשלה מחייבת את המשרד לפתוח במיזם חדש, וכל כיוצא בזה. בכל ההתרחשויות הללו, התקציבן יהיה מעורב בדיון תקציבי עם אגף התקציבים: בחלק מן המקרים הוא ינהל את הדיון מטעם המשרד; במקרים אחרים הוא רק יתלווה למנכ”ל; ומדי פעם הוא יקבל דיווח בלבד על החלטה מסוימת אחר שהתקבלה. עם זאת, התקציבן הוא מי שמכיר את עובדי אגף התקציבים: הוא יודע אילו טענות ישכנעו אותם; הוא יודע מי קשוח ומי רך; הוא יודע האם עדיף לפנות אליהם בכתב או שמא בעל־פה. גם בשלב זה, של עדכונים תקציביים, במקרים לא מעטים ישתתף התקציבן בדיוני ועדת הכספים של הכנסת.

שאלה מעניינת הראויה להישאל היא: עם מי מאנשי אגף התקציבים דן התקציבן? ובכן, מסתבר כי אף שהתקציבן הוא פקיד בכיר – בדרך כלל ברמה של סמנכ”ל, ראש אגף, או לפחות מנהל תחום – הרי שהקשר השוטף שלו הוא עם הרפרנט, מי שמצוי ברמה הנמוכה

**”התקציבן עובד
ללא נוהל כתוב.
נוהל כלל-ממשלתי
לתקציבנים אינו
קיים, אך גם ברמת
המשרד הבודד אין
כל נוהל בעבור
התקציבן והלה
עובד על פי יוזמה
עצמית. מסתבר
שברוב המשרדים
התקציבן מקבל
הנחיות עבודה מן
המנהל הכללי או
ממונה אחר, אך
מתכונת עבודה
זו אינה ראויה
לניהול ממשלתי
בעידן הנוכחי.”**

של עובדי אגף התקציבים. לעיתים, התקציבן נפגש גם עם המרכז (תפקיד באגף התקציבים, ברמה שבין רפרנט לבין סגן ממונה), שהוא ברמה גבוהה יותר, אך עדיין בדרגה פחותה מזו של התקציבן עצמו. מפגש עם סגן הממונה על התקציבים, לכאורה הדמות המקבילה באגף התקציבים בעבור חלק מן התקציבנים, הוא אירוע לא שכיח.

התקציבן בתוך משרדו

התקציבן אחראי לנושא התקציב בתוך משרדו. הוא מטפל בבניית התקציב השנתי של המשרד ובחלוקתו לסעיפים. בדרך כלל, פעולות אלו נעשות בתיאום עם המנכ”ל, או פקיד בכיר אחר, ותמיד במסגרת המגבלות שמציבים פקידי אגף התקציבים. התקציבן אוסף מידע על הדרישות התקציביות של יחידות המשרד השונות, ומשתתף בדיונים ברמה של הנהלת המשרד על סדרי עדיפויות תקציביות. התקציבן מנהל מעקב אחר ביצוע התקציב השנתי ומאתר חריגות תקציב צפויות, וכן עוסק בנושאים נוספים מסוג זה. בחלק מן המשרדים, התקציבן מפרסם בסוף השנה דו”ח על ביצוע התקציב באותה שנה.

לתקציבן קשרי עבודה צמודים עם קבוצה קטנה של פקידים בכירים בתוך משרדו: בראש ובראשונה עם החשב, האחראי לביצוע התקציב, אך גם עם הסמנכ”ל למנהל. כמעט תמיד התקציבן ישמור על יחסים הדוקים עם היועץ המשפטי והמנכ”ל או מנהל היחידה, אם מדובר ביחידת-סמך. כמוכן, הוא עובד באופן שוטף עם מנהלי האגפים השונים של המשרד. במשרדים הגדולים, לחלק מן האגפים תקציבנים זוטרים משלהם. נדיר למצוא קשרי עבודה ישירים בין התקציבן לבין השר או סגן השר; ככל הנראה משום שהשרים דנים על התקציב בעיקר עם מנכ”לי משרדיהם. במשרדים שבהם ישנה ישיבת הנהלה קבועה, בדרך כלל שבועית או דו-שבועית, התקציבן משתתף לרוב בישיבות אלו, אך במשרדים רבים אין ישיבות הנהלה קבועות.

התקציבן עובד ללא נוהל כתוב. כבר הוזכר לעיל כי נוהל כלל-ממשלתי לתקציבנים אינו קיים, אך גם ברמת המשרד הבודד אין כל נוהל בעבור התקציבן והלה עובד על פי יוזמה עצמית. מסתבר שברוב המשרדים התקציבן מקבל הנחיות עבודה מן המנהל הכללי או ממונה אחר, אך מתכונת עבודה זו אינה ראויה לניהול ממשלתי בעידן הנוכחי. היא מקשה מאוד על העבודה השוטפת של התקציבן ועל ביקורת חיצונית, ואיננה מאפשרת לעובדים חדשים לדעת מה מצופה מהם; ואלו רק חלק מן הבעיות. מעבר להיעדר נוהל כתוב בעבור התקציבנים, גם היעדר תוכנת מחשב מתאימה הוא בעיה

מטרידה. ניתן להיעזר במידה מסוימת במיזם "מרכבה" של החשב הכללי, אך התקציבנים שמשמשים בו אינם מרוצים ממנו וככל הנראה אין בו כדי פתרון מלא. אומנם מדובר בפרט טכני, אבל הדבר מעיד על חוסר התייחסות לתקציבנים כקבוצה. קיים דיווח על תוכנה משופרת בהכנה, אולם טרם נקבע מועד להכנסתה לשימוש. רוב התקציבנים עוקבים אחר ההתפתחויות התקציביות בעזרת טבלאות אקסל, דבר הנראה בלתי־מספיק – שלא לומר מיושן ומסורבל – בימים אלה.

מי מטפל בתקציב כוח אדם של המשרד?

במשרד ממשלתי, הוצאות על העסקת כוח אדם הן חלק משמעותי מן התקציב. הוצאות אלו כוללות שכר, החזר הוצאות נסיעה ברכב, ותשלומים נלווים שונים. בכמה משרדים, שיעור ההוצאות הללו הוא יותר ממחיצת התקציב. לדוגמה, במשרד לביטחון פנים, חלקו של סעיף השכר מתקציב המשרד כולו הוא למעלה מ-77%¹¹.

כיוון שמצבת כוח האדם של כל משרד קובעת למעשה את הוצאות המשרד על שכר (ונושאים הנלווים לשכר), הרי שתקציב כוח האדם של המשרדים נתון באחריות אגף התקציבים של משרד האוצר – אך לא באופן בלעדי. להבדיל מתחומים אחרים, כאן יש לאגף שותף, אומנם זוטר, והוא נציבות שירות המדינה. אנשי אגף התקציבים מתאמים את מערך כוח האדם של כל משרד עם הנציבות, ומתוך מערך כוח האדם נגזרת עלותו של כוח האדם והתקציב הדרוש לשם כך. מובן כי נוכח מצב עניינים זה, סמנכ"לי המנהל של המשרדים מעורבים בתקצוב כוח האדם אלא שמשום־מה תקציבן המשרד אינו מעורב תמיד בעניין זה. גם במקומות שבהם התקציבן מטפל בתקציב כוח האדם, טיפולו בעניין זה משני ככל הנראה: על פי דיווחם של התקציבנים מתברר כי אין להם קשרי עבודה שוטפים עם פרנטיים של נציבות שירות המדינה המטפלים במשרדם.



4. מעמדו המיוחד של התקציבן

התקציבן נמצא במוקדים חשובים של שליטה, תכנון, וקבלת החלטות, ועבודתו משמעותית לתפקודם התקין של המשרדים ושל הממשלה כולה. עם זאת, במבנה הפורמלי הנוכחי של הממשלה, התקציבן כמו אינו קיים. הוא לא מוזכר בתקשי"ר, המסמך הקובע את מבנה משרדי הממשלה ותפקודם, וזאת אף שהתקשי"ר רווי הנחיות מפורטות מאוד בכל הקשור לניהול תקציב המדינה.¹² לתפקיד התקציבן אין כל הגדרה רשמית – לא במסמכי נציבות שירות המדינה, ולא באף מסמך רשמי או רשמילמחצה של יחידה ממשלתית אחרת. מבחינה זו, התקציבנים שונים באופן מהותי מיתר פקידיהמטה של משרדי הממשלה. כדי להבין מדוע עובדה זו כה חשובה, יהא עלינו להסביר את מבנה המטה של משרד ממשלתי בישראל.

בכל הנוגע לכוח האדם, שוררת שונות גדולה בין יחידותהסמך ומשרדי הממשלה. במשרד הבריאות, למשל, יש עשרות אלפי עובדים, לעומת כמה משרדים חדשים שבהם מועסקים עשרות עובדים בלבד. המשרדים ויחידותהסמך אחראים למגוון רחב של תחומים: מנהליים, חברתיים וכלכליים. כמה מהם נוסדו כבר בתקופת שלטון המנדט והם בעלי היסטוריה עשירה; אחרים נוסדו רק לפני שנים בודדות. אולם למרות שונות זו, המטות המרכזיים של המשרדים דומים מאוד זה לזה. בכל משרד ובכל יחידתסמך יש מנכ"ל (במקרה של משרד) או מנהל המקביל למנכ"ל (במקרה של יחידתסמך), סמנכ"ל למנהל, יועץ משפטי, חשב, קב"ט, דובר, ועוד. תפקידים אלה מוגדרים באופן קפדני, בדרך כלל על ידי

**”בולטת מאוד
העובדה
של תקציבנים אין
מעמד ממשלתי
כלשהו: אין
מסלול הכשרה
ייעודי לתפקיד
זה, ואף אין קורס
הכנה לתפקיד
ולא השתלמויות
לתקציבנים
מכהנים; אין
בנמצא תיאור
של תפקיד זה –
כאמור אפילו
אין שם לתפקיד!
– וכמובן אין
גוף המנחה את
התקציבנים.”**

הנציבות. הדבר אינו מקרי אלא חלק ממאמצייה של הנציבות לשמור על אחדות מסוימת בין החלקים השונים של הממשלה.

מדוע חשובה אחדות זו? ממשלת ישראל היא גוף אחד להלכה ולמעשה. כדי לאפשר קביעת הוראות כלל-ממשלתית, כדי לאפשר ביקורת, כדי לאפשר מעבר מתפקיד לתפקיד, וכדי להקל על גורם חוץ המנסה להבין את הארגון – לשם מימוש כל זאת, מידה סבירה של אחדות היא עניין חיוני.

זאת ועוד. בעבור כל אחד מתפקידי-המטה המרכזיים קיימת יחידה מקצועית מיוחדת המנחה אותו. בפועל, לצד כפיפותו הפורמלית לממונה עליו בתוך משרדו, כל פקיד בכיר נמצא בקשר כפיפות למחצה עם גורם נוסף שמכוון אותו בעבודתו. נציבות שירות המדינה מנחה את הסמנכ”לים למנהל. אפשר לראות בתקשי”ר, לפחות בחלקים ניכרים שלו, מסמך המסכם את הנחיות הנציבות לסמנכ”לים. היועץ המשפטי לממשלה מנחה את היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה, באמצעות יחידת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, והיועצים המשפטיים של המשרדים מתייחסים להנחיות אלו כמחייבות (אף שתוקפן הרשמי לא ברור).¹³ החשב הכללי מנחה את החשבים, והוראותיו מופעיות בתכ”ם – תקנון כספים ומשק.¹⁴ מעבר לכך, החשב הכללי נעזר בתכ”ם גם כדי להנחות בעלי תפקידים אחרים במשרדים, בעיקר האחראים לרכש ולרכב.¹⁵ שירות הביטחון הכללי מנחה את קציני הביטחון של המשרדים. לשכת הפרסום הממשלתית מנחה את הדוברים;¹⁶ ורשות התקשוב הממשלתי מנחה את היחידות לטכנולוגיות ומידע דיגיטלי.¹⁷

לא תמיד הנחיה זו נוחה – לא לבעל התפקיד ולא למשרדו – אולם באופן כללי היא נותנת לבעלי התפקיד תמיכה ארגונית ומסייעת להם לשרוד במאבקים הביורוקרטיים המתנהלים בכל ארגון גדול. ההנחיות מקילות מאוד על עבודת מטות המשרדים: הן מאפשרות קליטה מהירה של בעלי תפקידים חדשים, כאשר כל המעורבים בדבר יודעים מה מצופה מן הפקיד החדש; והן מאפשרות להנהלת המשרד לערוך בירור כאשר היא חושדת שבעל תפקיד מסוים חרג מתחום סמכויותיו המקצועיות.

על רקע זה, בולטת מאוד העובדה של תקציבנים אין מעמד ממשלתי כלשהו: אין מסלול הכשרה ייעודי לתפקיד זה, ואף אין קורס הכנה לתפקיד ולא השתלמויות לתקציבנים מכהנים; אין בנמצא תיאור של תפקיד זה – כאמור אפילו אין שם לתפקיד! – וכמובן אין גוף המנחה את התקציבנים.

הסיבה למצב זה קשורה לאופיו המיוחד של אגף התקציבים במשרד האוצר. לכאורה, אגף זה היה אמור לפעול כגוף המנחה את עבודת התקציבנים, אולם הלכה למעשה הדבר לא קורה. ההנחיות הכלליות המעטות שמפרסם האגף מפעם לפעם אינן מכוונות לתקציבנים אלא למשרדים בכללותם. אם האגף פונה במכתב פורמלי למשרד, יהא זה על פי רוב למנכ"ל או לשר – ולא לתקציבן. לעבודת התקציבן אין נוהל כלשהו הדומה לתקשי"ר, לתכ"ם, או להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

מדוע אין לתקציבנים מעמד פורמלי?

מדוע לתקציבנים אין מעמד פורמלי? במה נשתנה מעמדם ממעמד יתר התפקידים במשרדי הממשלה? ובכן, אגף התקציבים, הגוף שלכאורה אמור היה לנהל את התקציבנים, הוא גוף שונה מאוד מיתר יחידות-המטה של הממשלה.¹⁸ מיומו הראשון, בראשית שנות החמישים של המאה הקודמת, התגאה האגף בהיותו מיוחד; הוא בז לביורוקרטיה מיותרת וחסר סבלנות כלפי מילוי טפסים ותהליכים משרדיים מייגעים. כתב שורות אלו זוכר היטב כיצד אחד מסגני הממונה על התקציבים הסביר לו, אומנם לפני שנים רבות, כי תיאור המשרה שלו לא כלל עבודה מול מחשב!

עובדי האגף מכירים בקיומם של התקציבנים במשרדים השונים, אולם התקציבנים אינם כה מעניינים אותם. בעיני האגף הם כוח-עזר טכני; ואכן כאשר האגף נדרש לדיון מהותי עם משרד פלוני, יפנו אנשיו למנכ"ל המשרד או למנהל היחידה הרלבנטית. לכן, לא טיפל האגף מעולם בתפקודם של התקציבנים; כביכול, אין בדבר צורך. יתר על כן, אילו האגף היה רוצה להסדיר את עבודת התקציבנים בנוהל כלשהו, הדבר היה בלתי-אפשרי משום שקודם לכן היה עליו להכין נוהל בעבור עצמו; אולם אגף התקציבים, כאמור בשונה מן היחידות החשובות האחרות של ממשלת ישראל, עובד ללא נוהל כתוב. נהלים יש כמובן; אולם רק כתורה שבעל-פה, והם מופרים למתי מעט.

שאלה מעניינת היא: מדוע נציבות שירות המדינה אפשרה – ועודנה מאפשרת – למצב זה להמשיך ולהתקיים. בעוד אגף התקציבים במשרד האוצר הוא גוף אנטי-ביורוקרטי, הרי שהנציבות היא הביורוקרטיה בהתגלמותה, ולפיכך קשה להבין מדוע היא מסכימה להותיר את התקציבנים, במשך שנים כה רבות, ללא תיאורי תפקיד מוגדרים-היטב וללא גב מקצועי. לכותב שורות אלו אין תשובה לשאלה זו.

ועדת המשילות והמלצותיה

בשנת 2013 התפרסם הדו"ח של "ועדת המשילות" שתכליתו הייתה בין היתר "גיבוש תכנית אופרטיבית לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה".¹⁹ חברי הצוות שהכינו את הדו"ח היו מנכ"לים או מקבילים למנכ"לים, פרט לשני נציגי ציבור, וכולם הוחזקו כמומחים למנהל ציבורי. הדו"ח אמור היה להתייחס למגוון נושאים הקשורים לפעילות-מטה, אך בפועל עיקרו הוקדש לניהול התקציב. בדו"ח זה אפשר למצוא הערות רבות על ניהולו של תקציב המדינה, אך לענייננו חשוב החלק שכותרתו "חיזוק (יכולות אחריות וסמכות) המשרד בניהול תקציבו". סעיפיו של חלק זה בדו"ח נושאים את הכותרות הבאות: מינוי סמנכ"ל תקציבים משרדי; עיגון תפקיד המשרד בתהליך התקצוב; דגשים נוספים בתפקיד סמנכ"ל התקציבים; יחסי העבודה של סמנכ"ל התקציב עם משרד האוצר. מבלי לעמוד בפרוטרוט על תוכן הסעיפים הללו, הרי שכבר מכתרותיהם משתמע שמחברי דו"ח ועדת המשילות היו ערים למעמדם הבעייתי של תקציבני המשרדים, כפי שהוצג כאן, אף שהניסוח מאופק כראוי למסמך ממשלתי.

זמן קצר לאחר פרסום דו"ח המשילות, בשלהי יוני 2013, אישרה הממשלה החלטה מספר 482 שבה אימצה את ההמלצות העיקריות של דו"ח ועדת המשילות. כמו החלטות ממשלה רבות, קבלת ההחלטה לא הבטיחה את יישומה, אך מעניין לקרוא החלטה זו מפני שהיא מציגה תמונה מתומצתת של בעיות ניהול התקציב לפי ראיית מחברי דו"ח המשילות.

להלן הסעיפים הרלבנטיים מהחלטת הממשלה:

(6) מינוי סמנכ"ל תקציב משרדיים, בהתאם לאמור בדו"ח, אשר בין משימותיהם יהיו:

(i) ניהול שוטף של התקציב המשרדי, ובכלל זה בניית תוכנית למימוש התקציב לאורך השנה (על פי הנחיות "קצב התקשרויות" של החשב הכללי), ניהול רזרבות משרדיות והתמודדות עם שינויים בתקציב, הכנת פניות להעברות תקציביות ועמידה במסגרת התקציב בתיאום עם חשב המשרד.

**”אף שחלפו שבע
שנים מאז התקבלה
ההחלטה, היא
טרם יושמה. בשני
משרדי ממשלה
בלבד ישנו סמנכ”ל
תקציבים ללא
תואר אחר; בעוד
כמה משרדים
ישנו סמנכ”ל, אך
תוארו מלמד כי
הוא מבצע פעולות
נוספות. פורום
בהובלת הממונה
על התקציבים
ובהשתתפות
החשב הכללי?”**

(ii) במסגרת האחריות לניהול התקציב, יהיה אחראי סמנכ”ל התקציב על פרסום דו”ח מימוש תכנית התקציב השנתית בשיתוף סמנכ”ל התכנון וחשב המשרד על פי הנחיות משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה.

(iii) בניית התקציב המשרדי.

(iv) הכנת מתווה תקצוב לתוכניות חדשות.

(v) גיבוש ועדכון תוכניות למימוש תקציב ארוך-טווח.

(vi) תכנון ויישום תוכניות התייעלות.

(vii) ביצוע עבודת מטה לניהול מידע תקציבי, לרבות אחריות על שקיפות בניהול התקציב המשרדי.

(viii) הטמעת חשיבה פיננסית בהנהלת המשרד.

(ix) השתתפות בפורום סמנכ”לים, כאמור להלן.

(7) הקמת פורום סמנכ”לי תקציבים משרדיים במינוי ובהובלת הממונה על התקציבים במשרד האוצר. החשב הכללי יהיה חבר שותף בפורום.

(8) הפורום יפעל להעברת הנחיות שוטפות, לבניית ידע ומודלים ולניסוח כללי עבודה משותפים, ובכלל זה:

(i) פיתוח דרכי מימון חלופיות לביטוי שינויים בסדרי עדיפויות במהלך שנת תקציב.

(ii) קידום פתרונות טכנולוגיים הולמים לניהול תקציב המשרד וממשק עם אגף תקציבים.

(iii) קידום מערך הכשרה פיננסית במשרד.

(iv) פיתוח תמריצי התייעלות ומודלים של התייעלות.²⁰

אף שחלפו שבע שנים מאז התקבלה ההחלטה, היא טרם יושמה. בשני משרדי ממשלה בלבד ישנו סמנכ”ל תקציבים ללא תואר אחר; בעוד כמה משרדים ישנו סמנכ”ל, אך תוארו מלמד כי הוא מבצע פעולות נוספות. פורום בהובלת הממונה על התקציבים ובהשתתפות החשב הכללי? לא שמענו על הקמתו של גוף כזה.

קריאה מדוקדקת של החלטת הממשלה עשויה להציע הסבר משכנע למחדל אי־יישומה. אחרי הפסקאות העקרוניות בסעיף 1 של החלטה, שמהן ציטטנו עתה, מגיע סעיף 2 הקובע סדרי ביצוע. הוצאת ההחלטה אל הפועל הוטלה על אגף התקציבים באוצר. ייתכן שאפשר להבין את ההיגיון בכך: מדובר הלוא בשינויים בתחום התקציב ולפיכך תלויים הדברים באגף התקציבים. אלא שאגף התקציבים מבין בכספים, בכלכלה ובתקציב, ואינו מבין ביצירת משרות, בהגדרת תפקידים או בהקמת פורומים. פעולות מנהליות אלה זרות לאגף: הוא לא מכיר אותן לעומק, ובמידה שהוא מכיר אותן, הוא תופס אותן כלא־חשובות.



5. התקציבן בעידן הקורונה

במהלך כתיבת נייר המדיניות בחנו כיצד השפיעה מגפת הקורונה (ששינתה באופן חד את כל אורחות החיים שלנו) על עבודת התקציבנים. כאן נמצאה לנו הפתעה: התקציבנים דיווחו כי הגל הראשון של המגפה, ממרס 2020 עד מאי 2020, לא שינה באופן משמעותי את חייהם המקצועיים. אומנם חלק מעובדיהם לא התייצבו לעבודה, ועובדה זו יצרה קושי מסוים, אולם ככל הנראה הירידה בכוח האדם של היחידות התקזזה עם ירידה מתונה במטלות. לתקציבנים היה חלק פעיל בקיצוצים הרחבים שהוטלו על המשרדים, אך מתברר שקיצוצים אלה לא הסעירו את רוחם – הם הלוא רגילים לריטואל השנתי של קיצוץ התקציב. זאת ועוד, למרות אווירת המשבר ששודרה בחלק מאמצעי התקשורת, מערכות היחסים שלהם עם אגף התקציבנים מצד אחד, ועם הנהלות משרדיהם מצד שני, המשיכו כרגיל.

מבחינת התקציבנים, היעדר תקציב מאושר פגע בעבודתם הרבה יותר ממגפת הקורונה. כידוע, ממשלת ישראל פועלת כעת ללא תקציב מאושר. אומנם החוק צפה שמצב כזה עשוי להתרחש ונקבעו הסדרים מיוחדים למקרה של היעדר תקציב, אך היעדר התקציב שיבש מאוד את עבודתם של התקציבנים. כאשר תקציבן נשאל על אודות השפעת מגפת הקורונה על עבודתו, הוא משיב כי על השפעות הקורונה הוא מתגבר בקלות; "אבל", הוא מוסיף מבלי ששואלים אותו, "לתפקד בלי תקציב מאושר, זה קשה מאוד".





6. כיצד ניתן לשפר את תפקוד התקציבנים?

”בהחלטת הממשלה מיוני 2013 נפל פגם אחד בלבד אך זהו פגם מכריע: הממשלה הטילה את יישום המלצות ועדת המשילות על שכמו של אגף התקציבים. מדובר בגוף שאינו מתאים למלאכה זו כל עיקר. הטעות בבחירת אגף התקציבים היא משולשת: לא רק שלאגף אין היכולת להביא ליישום המלצות, לא רק שאין לו עניין בכך, אלא שגם אילו יוקם מערך של סמנכ”לים לתקציב, הרי שאגף התקציבים איננו הגוף המתאים להנחות מערך זה.

לאגף התקציבים במשרד האוצר אין כלים מתאימים ליישום המלצותיה של ועדת המשילות. מדובר במשימה ארגונית, אך לאגף זה אין כל מיומנות ארגונית. האגף מורכב בעיקרו מצוות של כלכלנים צעירים, וקווי המחשבה שלו הם כלכליים, ואפילו מאקרו-כלכליים. עובדי האגף אינם מתמצאים בכתיבת נהלים, בתיאורי תפקיד, בהקמת פורומים, ובמכלול המטלות הארגוניות נדרשות על מנת לשנות את מעמד התקציבנים ותפקודם.

לא זו אף זו: יישום המלצות איננו לטובת האגף ולפיכך אין לו מוטיבציה להוציאן לפועל. כיום, לאגף התקציבים שמור “מונופול” על תקציב המדינה. התקציבנים – שמבינים דבר או שניים

על חשיבותו של תקציב המדינה אין ויכוח. שיפור תפקודם של התקציבנים, שיחד עם עובדי יחידותיהם מונים כמה מאות עובדים, עתיד להביא לניצול טוב יותר של משאבי הממשלה. ככלל, נראה שהמלצותיה של ועדת המשילות נכונות ואין בנמצא טעם שלא לשאוף ליישומן. השאלה הנוטרת היא: כיצד עושים זאת?

בהחלטת הממשלה מיוני 2013 נפל פגם אחד בלבד אך זהו פגם מכריע: הממשלה הטילה את יישום המלצות ועדת המשילות על שכמו של אגף התקציבים. מדובר בגוף שאינו מתאים למלאכה זו כל עיקר. הטעות בבחירת אגף התקציבים היא משולשת: לא רק שלאגף אין היכולת להביא ליישום המלצות, לא רק שאין לו עניין בכך, אלא שגם אילו יוקם מערך של סמנכ”לים לתקציב, הרי שאגף התקציבים איננו הגוף המתאים להנחות מערך זה.

לאגף התקציבים במשרד האוצר אין כלים מתאימים ליישום המלצותיה של ועדת המשילות. מדובר במשימה ארגונית, אך לאגף זה אין כל מיומנות ארגונית. האגף מורכב בעיקרו מצוות של כלכלנים צעירים, וקווי המחשבה שלו הם כלכליים, ואפילו מאקרו-כלכליים. עובדי האגף אינם מתמצאים בכתיבת נהלים, בתיאורי תפקיד, בהקמת פורומים, ובמכלול המטלות הארגוניות נדרשות על מנת לשנות את מעמד התקציבנים ותפקודם.

לא זו אף זו: יישום המלצות איננו לטובת האגף ולפיכך אין לו מוטיבציה להוציאן לפועל. כיום, לאגף התקציבים שמור “מונופול” על תקציב המדינה. התקציבנים – שמבינים דבר או שניים

בתקציב – אינם השותפים של האגף לקבלת החלטות חשובות: אגף התקציבים יעדיף לעקוף אותם ולסכם על אודות עניין תקציבי עם מנכ"ל המשרד או מקבילו; אלא שהללו, למרות מעמדם הבכיר, אינם מומחים לתקציב – לפחות לא תמיד. לאגף אין רצון חזק לעודד כוחות נוספים שיערערו על הבלעדיות שלו; די לו בניסיונותיו החוזרים של משרד ראש הממשלה להיכנס לתחום של קבלת החלטות תקציביות. כדי להמחיש טענה זו, נחרוג מן הכלל שנקבע במבוא לנייר מדיניות זה ונזכיר את תקציב משרד הביטחון המנוהל על ידי קצין צבא בדרגת תת־אלוף – היועץ הכספי לרמטכ"ל (יועכ"ל) המשמש גם כראש אגף התקציבים במשרד הביטחון. בשונה מתקציבני המשרדים האזרחיים, הרי שליועכ"ל מעמד רם במשרד הביטחון והוא מנהל יחידה שבה עובדים עשרות רבות של אנשי מקצוע. תוצאתו של מצב עניינים זה ברורה: בדיונים תקציביים מול משרד הביטחון יוצא אגף התקציבים במשרד האוצר בדרך כלל כשידו על התחטונה.²¹

אגף התקציבים איננו מסוגל לתת לתקציבנים הנחיה מערכתית דומה לזו שאגף החשב הכללי נותן לחשבי המשרדים ואשר יחידת ייעוץ וחקיקה נותנת ליועצים המשפטיים. הנחיה מקצועית דורשת יותר מידיעה מקצועית או אקדמית. יחידה המנחה קבוצת עובדים בכירים חייבת להיות מורכבת מעובדים בעלי ותק וניסיון, על מנת לעזור לעובדים המונחים לפתור בעיות אתיות ואפילו אישיות. היא חייבת להבין לעומק את הנהלים המנחים, אך גם לדעת מתי הנסיבות מאפשרות חריגה מן הנוהל. היא חייבת שיקול דעת ובגרות מנהלית ופוליטית. אלו אינן התכונות הבולטות של אגף התקציבים.

כדי ליישם נכונה את המלצות ועדת המשילות מן ההכרח אפוא שהמשימה תוטל על גוף אחר שיהיו לו עניין ויכולת להוציא אל הפועל את ההמלצות; ואחר כך, בהמשך טבעי, ליטול אחריות על תפעול תקין של מערך התקציבנים.

איזה גוף עשוי לטפל במשימה זו? נציע כמה אפשרויות. אף הצעה מהצעות אלו איננה מושלמת, אך כל אחת מהן עדיפה – בהרבה – על המצב הקיים.

• אפשר לייצור יחידת־מטה חדשה במשרד האוצר. חולשתה העיקרית של הצעה זו היא שמדובר ביחידה חדשה, וגיבוש יחידה חדשה בממשלה איננו תמיד מעשה קל – ולפעמים אינו מצליח כלל.

- אפשר להטיל את המשימה על החשב הכללי במשרד האוצר. לחשב הכללי ניסיון רב, בדרך כלל מוצלח, בהנחיית חשבי המשרדים. חולשתה העיקרית של הצעה זו היא שלא רצוי לתת לחשב הכללי כוח רב יותר מזה שיש בידיו כיום ולהפר בכך את האיזון העדין הקיים בין אגף זה לבין אגף התקציבים. מגרעת נוספת היא פגיעה אפשרית במעמד התקציבן במשרד לטובת החשב.

- אפשר שנציבות שירות המדינה תאמץ את התקציבנים. כבר צוין כי לנציבות ישנו אינטרס גדול בתקציב וכי מעורבותה בתקצוב כוח האדם מוכיחה שהנושא איננו זר לה. מאידך גיסא, ריכוז כוח רב במקום אחד הוא עניין בעייתי: הנציבות כבר מנחה את הסמנכ"לים למנהל, וייתכן שלא ראוי שתנחה גם, על יד כל סמנכ"ל למנהל, גם סמנכ"ל לתקציב.

- הצעה אחרונה: במשרד ראש הממשלה מצוי בעל משרה בשם "היועץ הכלכלי לראש הממשלה". למרות דרגתו הגבוהה, לא ברור לחלוטין מה תפקידו, וייתכן שהלה יהיה מוכן לקחת את התקציבנים כפרויקט ביצועי. חולשתה העיקרית של הצעה זו היא שלא ברור כי ליועץ כלכלי זה עומדות היכולות הארגוניות הדרושות לביצוע המשימה.

אם כך ואם אחרת, הצעד הראשון הנדרש הוא איתור גוף בממשלה שיאמץ את התקציבנים וישמש מסגרת בעבורם. גוף זה יידרש להכין הגדרה אחידה לתקציבנים – אפשר בהחלט להשתמש בתואר "סמנכ"ל תקציבים" שהציעה ועדת המשילות – ולאחר מכן יהא עליו להכין תיאור משרה אחיד ולשבץ בכל משרד פקיד מתאים. הגוף יידרש להכין נוהל הולם – אף כאן אפשר להשתמש בהצעותיה של ועדת המשילות כבסיס לעבודה – בשיתוף התקציבנים; לכשתסיים הכנתו, ישמש נוהל זה כלי להפעלת התקציבנים ולקידום הטיפול בתקציב המדינה.





7. סיכום

”תפקיד התקציבנים של משרדי הממשלה הוא פוטנציאל מנהלי ומקצועי המנוצל רק בחלקו.”

תפקיד התקציבנים של משרדי הממשלה הוא פוטנציאל מנהלי ומקצועי המנוצל רק בחלקו. תקציב המדינה בנוי, בחלקו הגדול, על צבירת תקציבי המשרדים השונים, ולפיכך ברור כי ארגון נכון של בעלי התפקידים הבונים את תקציבי המשרדים עשוי לשפר את ניהול התקציב – כפי שאכן קבעה ועדת המשילות לפני שבע שנים.

תחושה זו עולה גם מן ”השטח”, כפי שמסר אחד התקציבנים לכותב המאמר:

אני [...] חש שצריך לעבות את הנושא ולהדגיש את תחושת הדחיפות וגודל הבעיה. לומר שהתקציב ”חשוב” למשרד ולציבור, זה אנדרסטייטמנט. המצב כיום שבו אנו פועלים ללא תוכנה נורמלית, ללא מנחה מקצועי, ללא הכשרה מקצועית, ללא נוהל וללא תורה סדורה, גורר נזק מאוד כבד לציבור משום שהוא משפיע השפעה מאוד משמעותית על ניצול התקציב ויכולת הממשלה לבצע עבור אזרחיה את מה שהיא מבקשת לבצע באמצעות התקציב.

חבל שהנושא לא טופל עד עכשיו, אך לעולם לא מאוחר.

לסיום, אי אפשר לדון בתקציבנים בלי להתייחס לאגף התקציבים במשרד האוצר. הנה הערה מתונה על עובדי האגף שקיבל כותב מאמר זה מאחד מתקציבני המשרדים האחרים, מן הוותיקים שבהם, וזאת מבלי שהוא נדרש לנושא:

אלה צעירים חריפים, נמרצים וחדורי מוטיבציה. יש עליהם עומס גדול מאוד של משימות שונות וקשה לדרוש מהם להעמיק מאד בנושאי המשרד שהם עוסקים בו. יש כמובן יתרון למי שבא עם ראש "נקי" ושואל לעתים שאלות יסוד שבמהלך העשייה אין נותנים עליהן מספיק את הדעת. מצד שני, אנשים אלה רק סיימו (מן הסתם בהצטיינות) לימודי כלכלה ולעתים השאלות שאנו שומעים מפתיעות בחוסר הידע.

נייר מדיניות זה אינו מבקש לתקוף את האגף. זכויותיו של אגף התקציבים במשרד האוצר רבות וידועות, אולם אין גוף ארגוני מושלם. הטיפול בתקציבני היחידות הממשלתיות השונות – משרדים ויחידות סמך – נפגע מחמת צדדיו הפחות־חזקים של אגף התקציבים, הצד הארגוני־ניהולי, וראוי לטפל בבעיה זו בהקדם.



הערות

- 1 כמובן, לארגונים בסקטור הפרטי ולחברות ממשלתיות יש תקציב, והוא חשוב להם, אולם חשיבותו פחותה מזו של תזרים המזומנים ומצב המאזן.
- 2 מדובר בתופעה בעייתית אך ותיקה. אגף התקציבים פועל נגדה בקביעות ברמות הצלחה שונות. לאחרונה הופעלה תוכנית הנומרטור, על בסיס סעיף 40א של חוק התקציב, אך מוקדם עדיין להעריך את השפעתה.
- 3 פרטי תקציב משרד האוצר לשנת 2018, עמ' 3.
- 4 על אודות מושג זה ראו למשל Duncan Stone, "The Continued Survival of the Gentleman Amateur," *Social History Society*, 5.8.2019 (https://socialhistory.org.uk/shs_exchange/the-continued-survival-of-the-gentleman-amateur).
- 5 ראובן פרנקנבורג, "רבדים עליונים במינהל הציבורי הישראלי: סוגים של מנהלים כלליים וסגנונות ניהול" ועבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1999, 154-155.
- 6 לסמכויות הסמנכ"ל למנהל ראו סעיף 03.251 בתקשי"ר, במיוחד פסקות (ג) ו-(ה)1.
- 7 גם בתכ"ם, הוראות הביצוע של החשב הכללי, התקציבנים חסרים, אף שאגף התקציבים מוזכר במסמך זה לאימעט.
- 8 בגלל מגבלות שהטיל משרד הבריאות בעת משבר הקורונה, הראיונות נערכו בסלפון.
- 9 על מנהל כלכלה ותקציבים ראו בכתובת <https://edu.gov.il/sites/MinhalCalcala/about-administration/Pages/about.aspx>.
- 10 על יחידת תכנון, תקצוב ותמחור ראו בכתובת <https://www.health.gov.il/UnitsOffice/PH/Budgets/Pages/default.aspx>.
- 11 הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר מוגשים לכנסת העשרים: המשרד לביטחון הפנים והסעיפים הצמודים לו (פברואר 2018), עמ' 61.
- 12 כאמור, הוא גם לא מוזכר בתכ"ם.
- 13 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ראו בכתובת <https://www.justice.gov.il/Units/YoezMespati/HanchayotNew/Pages/Hanchayot.aspx>.
- 14 לתכ"ם ראו בכתובת <https://mof.gov.il/Takam/Pages/About.aspx>.
- 15 מנהלי יחידות הרכש והרכב כפופים לסמנכ"לים למנהל, ולכאורה היו אמורים לקבל הנחיות מן הנוצבות. בפועל, החשב הכללי מנחה אותם דרך מנהל הרכש הממשלתי (<https://www.mr.gov.il/About/Pages/default.aspx>) ומנהל הרכש הממשלתי (<https://mof.gov.il/Rechev/about>).
- 16 לשכת הפרסום הממשלתית עברה לפני שנים מספר למשרד התרבות והספורט.
- 17 רשות התקשוב הממשלתי היא חלק ממשרד ראש הממשלה.

- 18 על אגף התקציבים ובעיותיו ראו ראובן פרנקנבורג, אגף התקציבים: מה ניתן לעשות? (פורום קהלת, 2014).
- 19 דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה (2013).
- 20 החלטות ממשלה: אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים) ("ועדת המשילות"): מספר החלטה: 482, 30.6.2013. הפסקאות שבציטוט הן מסעיף 1 (א) של ההחלטה.
- 21 דוגמה אחת מני רבות היא אייכולתו של האגף לטפל בפנסיות של מערכת הביטחון. ראו עמרי מילמן, "דוח המבקר: הגדלות הפנסיה לפורשי צה"ל ממשיכות לזרום ללא הסדרה", **נלכליסט**, 4.5.2020 (<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3816350,00.html>).

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.

פורום קהלת לכלכלה

פורום קהלת לכלכלה מקדם מדיניות תומכת צמיחה, תחרות וחירות, באמצעות מחקר כלכלי וחברתי והכנת וקידום הצעות מדיניות. פעילות הפורום ופרסומיו מכוונים למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, ומטרתם לגבש תמונה מדויקת של המציאות הכלכלית והחברתית בישראל, לאתגר תפיסות מקובלות, ולקדם שגשוג כלכלי וחברתי.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8
ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720
פקס' 077-318-2028

office@kohelet.org.il
www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-80-2



9 789657 674802