

אגף התקציבים: מה ניתן לעשות?

ד"ר ראובן פרנקנבורג



חשון תשע"ה - נובמבר 2014
נייר מדיניות מס' 11

ד"ר ראובן פרנקנבורג* חבר 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, לד"ר יצחק קליין, למאיר רובין וכן לעובד לשעבר של אגף התקציבים המבקש להישאר בעילום-שם על הערותיהם המועילות. כל הדעות והעמדות המובאות במאמר זה הן של הכותב ובאחריותו הבלעדית.

אגף התקציבים: מה ניתן לעשת?

ד"ר ראובן פרנקנבורג



חשון תשע"ה - נובמבר 2014
נייר מדיניות מס' 11

אגף התקציבים:
מה ניתן לעשות?
ד"ר ראובן פרנקנבורג
© כל הזכויות שמורות לפורום קהלת (ע"ר)
נדפס בישראל, חשון תשע"ה - נובמבר 2014

מסת"ב 978-965-7674-06-2 ISBN

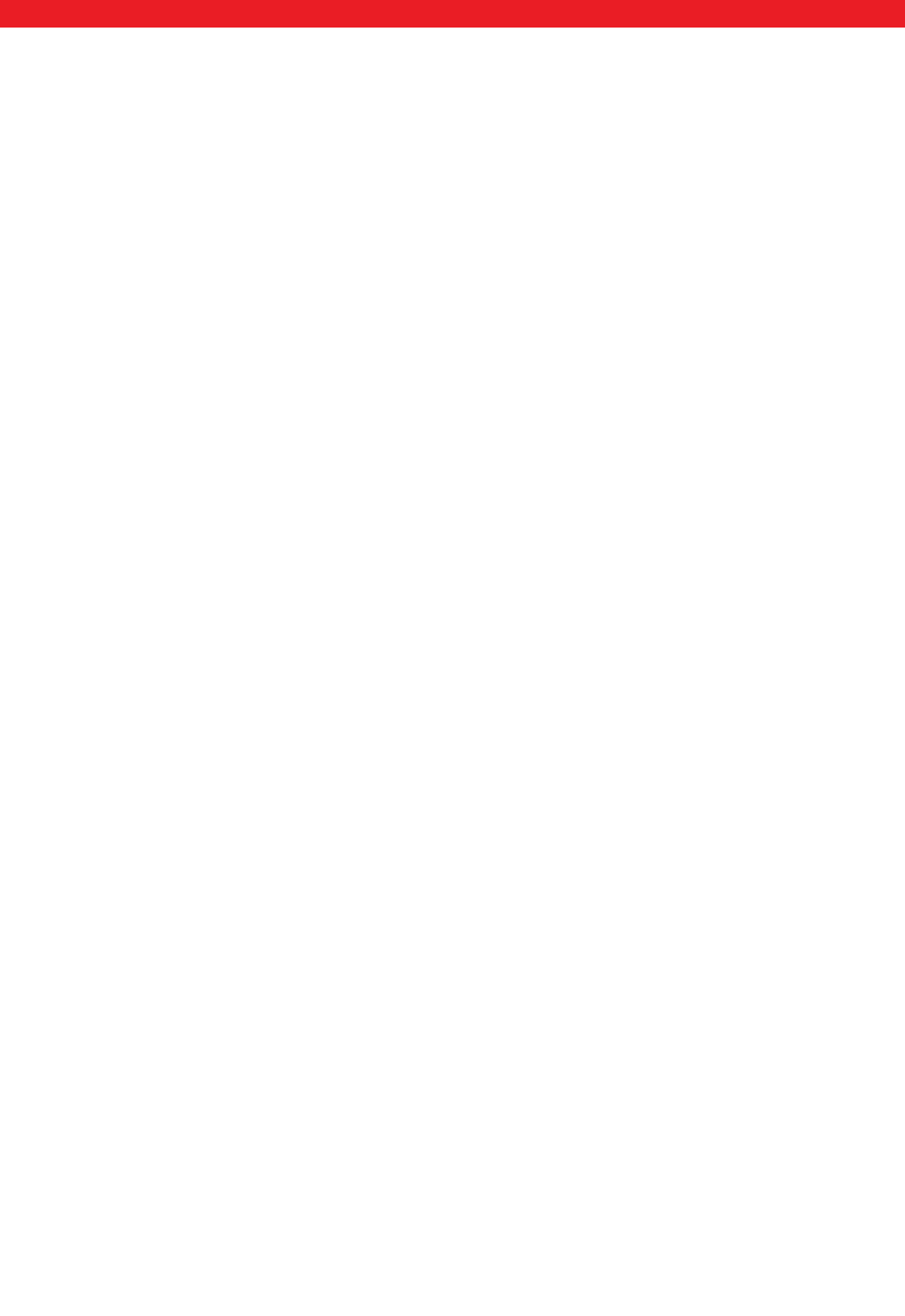


תקציר

מאמר זה דן באגף התקציבים שבמשרד האוצר. לאגף התקציבים – אחת היחידות הנבחרות של ממשלת ישראל – יש תפקיד חיוני בבניית תקציבה השנתי של הממשלה. חשיבות התקציב נובעת מן העובדה שהוא הכלי הבולט של הממשלה לקביעת מדיניותה הכלכלית. במאמר מוסבר מה זה תקציב הממשלה, מה הוא אגף התקציבים ומה חלקו של האגף בעיצוב התקציב. על רקע הביקורת על תהליך התקצוב במדינת-ישראל המופיעה בפרסומים אקדמיים ובעיתונות, יש מקום לבדוק את תפקודו של אגף התקציבים.

לדעת המחבר, האגף אינו ממלא כראוי את התפקיד העיקרי המוטל עליו. כוח-האדם של האגף אינו מנוסה דיו וחסר השכלה רחבה. נוסף על כך, תקופת שירותם של העובדים באגף קצרה יחסית. התוצאה היא שפעילותו של האגף בתחום התקצוב מצטמצמת בעיקרה לניהול משא-ומתן ישיר ללא ראייה לטווח ארוך, ללא מעקב אחר תוכניות עבודה של משרדי הממשלה וללא תיאום בין-משרדי. כמו-כן לא ניכר מאמץ ליישם שיטות תקצוב מודרניות או חידושים אחרים.

עם זאת, המצב ניתן לשיפור. מסקנת המחבר היא שיש לחדד את דרישות ההשכלה של המועמדים להעסקה באגף וכן לחפש בעלי ניסיון מתאים. יש לנהל בצורה טובה יותר את עבודת האגף באופן כללי, ובפרט להקים מערכת הכשרה פנימית מועילה ויעילה. לבסוף, יש לתת תשומת-לב מיוחדת למכלול ההיבטים הקשורים לפרישתם של עובדי האגף, על-מנת לוודא שנושא הפרישה אינו משפיע לרעה על רמת עבודתם באגף התקציבים. תוצאה מבורכת נוספת של טיפול בנושא זה עשויה להיות שמירה בתוך המגזר הציבורי של הניסיון והכישורים שנרכשו בזמן השירות. במאמר מוצעות כמה המלצות מעשיות לגבי הצעדים שראוי לנקוט.





תוכן העניינים

iii	תקציר
1	מבוא
7	א. אגף התקציבים
15	ב. חולשתו של אגף התקציבים
21	ג. שיפור תפקודו של אגף התקציבים – כיווניים אפשריים
25	סיכום
27	הערות



במדינת-ישראל, כמו ברוב מדינות העולם, תקציב המדינה הוא מרכיב חשוב מאוד במערכת השלטון המרכזי. לפי בן בסט ודהן, "הוא האמצעי העיקרי לביצוע מדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה"¹. גם מבקר המדינה קובע כי "תקציב המדינה הוא הכלי העיקרי ליישום המדיניות הכלכלית של הממשלה"².

בגלל חשיבותו, התקציב נמצא במוקד הביקורת על ניהולה התקין של הממשלה. ועדת קוברסקי, בדיון-וחשבון שלה על שירות המדינה משנת 1989, התייחסה בחומרה לניהול התקציב, והמליצה על שינויים מרחיקי-לכת במערכת הקיימת.³ מחברי הדוח ידעו שנושא התקציב כבר טופל פעמים מספר בעבר, אולם ידיעה זו לא מנעה אותם מלהציע הצעות רפורמה משלהם. מבקר המדינה בודק מפעם לפעם את תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה. בפעם האחרונה שעשה זאת, בשנת 2011,⁴ הוא השתמש בשפה חריפה:

"לדעת משרד מבקר המדינה, ספק עם באמצעות שיטת הניהול הנוכחית של תקציב המדינה, הממשלה משיגה את המטרות והיעדים שהיא הציבה במסגרתו של תקציב המדינה. על הממשלה לשפר את סדרי ההכנה והניהול של תקציב המדינה, בייחוד מול משרדי הממשלה הייעודיים, כדי ליעל את השימוש בכלי מרכזי זה לניהול ענייניה החשובים של המדינה."⁵

בעשרים השנים האחרונות התפרסמו שני מחקרים מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה בעניין התקציב. דרי ושרון שואלים במבוא לספרם "מי שולט בתהליך התקצוב", ועונים כי הכוח מצוי בידי הפקידים של משרד האוצר, ולא בידי השרים.⁶ בן בסט ודהן, כעשר שנים מאוחר יותר, מדווחים על כוח המרוכז אצל שר האוצר וראש הממשלה.⁷ בן בסט ודהן, כמו דרי ושרון, מציעים רפורמה משלהם בתהליך התקצוב.

על-פי החלטת ממשלה מ-25.11.2011 הוקמה ועדה בין-משרדית על-מנת להמליץ על שיפורים בניהול הממשלתי (להלן: ועדת המשילות). הוועדה פרסמה דוח במרס 2013. מתוך 37 העמודים בדוח (בלי נספחים), 23 עמודים מוקדשים לנושא התקצוב. המלצות הוועדה כללו הקשחה של תהליך התקצוב בהיבטים מסוימים והגמשתו בהיבטים אחרים. נוסף על כך – כמצופה מוועדה בראשות המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה – המליצה הוועדה על העברת סמכויות מסוימות למשרד ראש הממשלה.⁸

המאמר הנוכחי מתרכז בהיבט אחד של נושא התקצוב בממשלת ישראל, והוא יחידה במשרד האוצר המכונה "אגף התקציבים". לפני שנוכל לדון ביחידה זו, עלינו להבין מה הוא בדיוק התקציב, למה הוא חשוב כל-כך, ומה מקומו של אגף התקציבים בתהליך התקצוב כולו.

מה הוא התקציב?

תלויה גם ברצונה של הכנסת, ייתכנו שינויים לא-צפויים בתחום החקיקה שישפיעו במישרין על התקציב.

גורמים אחרים המשפיעים על התקציב הם אירועים לא-צפויים בתחומי הביטחון, הכלכלה והחברה. כל כמה שנים מתרחש אירוע פיזי – כתוצאה ממזג-אוויר קיצוני, למשל – המחייב שינוי בתקציב. נוסף על סיבות אלה לתיקון התקציב, יש להביא בחשבון גם טעויות-אנוש המחייבות עדכון של התקציב. נעשות בהכרח טעויות בעת הכנת התקציב, ונעשות גם טעויות בעת ביצוע הפעילות המתוקצבת.

**”בעבור מומחים לכלכלה,
התקציב הוא מרכיב חיוני
בקביעת המצב המקרו-כלכלי
של המדינה, משום שבשורה
האחרונה הוא קובע את
ההזרמה נטו של הממשלה
למשק; בעבור השרים
והפקידים, התקציב קובע
את הכספים שיעמדו לרשותם
ליישום תוכניותיהם; ובעבור
האזרח הפשוט, התקציב
קובע אילו מיסים יגבו ממנו
ואילו שירותים ומענקים
תיתן לו הממשלה.”**

תקציב הוא תוכנית עבודה לגוף מסוים, לתקופה מסוימת, המבטאת בכמויות, בדרך-כלל של כסף. התקציב של מדינת-ישראל הוא תוכנית העבודה הכספית של הממשלה. במהלך העניינים הרגיל יש תקציב נפרד לכל שנה, מינואר ועד דצמבר. התקציב מקבל תוקף בחקיקה של הכנסת, בדרך-כלל קרוב להתחלת השנה שאליה הוא מתייחס, אף שלפעמים מחוקקים את התקציב רק לאחר התחלת השנה.

התקציב כולל שני חלקים: אחד של הוצאות, לפי מיון ראשי של יחידות מנהליות ונושאים משמעותיים; ואחד של הכנסות, לפי מיון ראשי של מקור ההכנסה או, במקרה של מיסים, החוק שלפיו המס נגבה. כל חלק של התקציב בנוי מרשימה ארוכה של כותרות הכוללות מילים המבטאות ישויות מתוקצבות ולצידן מספרים המבטאים אלפי שקלים. בחלק של ההוצאות, הישויות המתוקצבות יכולות להיות סוג של הוצאה (לדוגמה, ”מיכון”), תוכנית פעולה (לדוגמה, ”פיתוח מנהיגות בית”), יחידה במשרד (לדוגמה, ”פעולות הדובר”), פרויקט ספציפי (לדוגמה, ”פרסי ישראל”), גוף ספציפי (לדוגמה, ”בית ספר...”) או עצם לא-מזוהה (לדוגמה, ”פעולות ויוזמות במערכת”).⁹ הצעת התקציב המוגשת לכנסת בעת תהליך התקצוב כוללת גם דברי הסבר, אך דברי הסבר אלה אינם חלק מן התקציב עצמו.¹⁰

כאמור, התקציב הוא תוכנית, וכמו כל תוכנית הוא מהווה בסיס לשינוי. אי-אפשר לצפות שנה מראש את כל ההתפתחויות שיהיו במדינה. במהלך שנת התקציב מתרחשים אירועים רבים, חיצוניים ופנימיים, המחייבים עדכון של התוכנית הכספית, שהיא התקציב. בין היתר ניתן לציין כי יש קשר הדוק בין התקציב לבין תוכנית החקיקה של הממשלה. היות שתוכנית החקיקה אינה בידי הממשלה בלבד, אלא

למה התקציב חשוב?

הוא מרכיב חיוני בקביעת המצב המקרו-כלכלי של המדינה, משום שבשורה האחרונה הוא קובע את ההזרמה נטו של הממשלה למשק; בעבור השרים והפקידים, התקציב קובע את הכספים שיעמדו לרשותם ליישום תוכניותיהם; ובעבור האזרח הפשוט, התקציב קובע אילו מיסים יגבו ממנו ואילו שירותים ומענקים תיתן לו הממשלה.

להסבר זה ניתן לצרף היבט נוסף. חשיבות התקציב נובעת גם מהעדר מדד משמעותי אחר לפעילותה הכלכלית של הממשלה, במיוחד כאשר הממשלה פועלת באחריות. ממשלה אחראית רשאית "להפסיד" סכומים סבירים כל שנה, ואין לה כל בעיה למחזר את חובותיה. בהיותה השולטת במדינה, היא אינה נמדדת ואינה מוגבלת בדרך-כלל בתחום הכספי והכלכלי באמצעות אותם כלים שאיתם בודקים ומגבילים גופים אחרים. נשאר רק התקציב כמכשיר מעשי לקביעת גבולות פעילותה של הממשלה ולפיקוח על היצמדותה לגבולות אלה.

התקציב הוא חוק, אבל חוק מסוג מיוחד. חוק התקציב נחשב חוק חלש, וכאשר יש התנגשות בינו לבין כל חוק אחר, ידו של החוק האחר תהיה תמיד על העליונה. למיטב ידיעתי, בכל שנות קיומה של המדינה מעולם לא הועמד אדם לבירור משמעותי רשמי, ובוודאי לא נתבע בבית-משפט, על אי-עמידה במסגרת התקציב. זאת ועוד, קיימים נהלים מפורטים במשרד האוצר – המשרד האחראי לתקציב – הקובעים איך ומתי חורגים ממנו. אכן, העיתונות מדווחת בקביעות על חריגות מהתקציב, ולא תמיד בנימה שלילית. למרות זאת, התקציב הוא כאמור מסמך חשוב, שיש לו תפקיד מרכזי בתפקוד הכלכלי של המדינה ושל הממשלה. מדוע הוא חשוב כל-כך?

שאלה זו מתחדדת מפני שיש גם תקציבים לגופים שאינם המדינה, ולא מקובל לייחס לתקציבים אלה חשיבות מיוחדת. כך, מצבן הכספי של חברות עסקיות, של עמותות ואפילו של משפחות יחידות נמצא לא אחת במוקדו של דיון, אבל ברוב המקרים הדיון אינו ממוקד בתקציבו של אותו גוף. דנים ברווח והפסד, בפרעון חובות, בהתחייבויות – אבל לא בתקציב. כמו-כן, העומדים בראשם של גופים אלה ערים לתקציבם, אבל אינם רואים אותו כ"אמצעי עיקרי לביצוע מדיניות". מה מיוחד אם כן בתקציב המדינה ששם אותו במרכז העשייה הכלכלית והשיח הכלכלי?

חשיבות התקציב נובעת ממהות הפעילות של ממשלה מודרנית. מרבית הפעילות הכלכלית של הממשלה היא הוצאת כסף, בצד אחד, וגביית מיסים על-מנת לממן הוצאות אלה, בצד האחר, ופעילות זו היא בדיוק מה שהתקציב מודד. כמוכן, הממשלה מבצעת פעולות אחרות שיש להן השפעה כלכלית, בתחומים של שוק ההון, ייצור, צריכה ועוד, אך עיקר השפעתה על המשק היא דרך הזרמת כספים וספיגתם בחזרה. מהות זו של התקציב מסבירה את חשיבותו לכל חלקי הציבור. בעבור מומחים לכלכלה, התקציב

תהליך התקצוב ואגף התקציבים

הרגע שבו התקציב מקבל את אישור הכנסת ונהפך לחוק הוא רגע חשוב, אבל הוא רק נקודת זמן אחת. אישור התקציב הוא רק שלב בתהליך ארוך, המתחיל כתשעה חודשים לפני אישור החוק, עם תחילת הכנתו, ונמשך חודשים ארוכים אחריו, שכן לאחר אישורו הראשון התקציב ממשיך להשתנות ולהתפתח במשך עוד כשנה, וגם לאחר סיום השנה יתעסקו בו פקידים מסוימים עוד כמה חודשים.

תהליך הכנת התקציב מתחיל בסביבות חודש מרס בכמה מוקדים בו-זמנית. בתקופה זו כלכלנים בכירים במשרד האוצר ובבנק ישראל מתחילים לשרטט תמונה כלכלית של השנה שתתחיל בעוד תשעה חודשים, ומציעים מסגרת כללית ראשונית לתקציבה של אותה שנה. באותה תקופה צוותי התקציב של המשרדים הגדולים בוחנים את התקציב של השנה הנוכחית, שכבר מיושם חודשים אחדים, ומתחילים להכין רשימת דרישות תקציביות לקראת השנה הבאה. דרישות אלה כוללות השלכות מן העבר – החלטות שכבר התקבלו, התחייבויות שכבר נחתמו, חוקים שכבר חוקקו – וגם תוכניות חדשות. כצפוי, נטיית-הלב של כלכלני האוצר ובנק ישראל היא שהתקציב המתוכנן יהיה מרוסן. חשוב להם שהגירעון בתקציב המתוכנן יקטן לעומת זה של התקציב השוטף, והם מוכנים רק לגידול מזערי בתקציב, אם בכלל. לעומתם, אנשי יחידות התקציב של המשרדים השונים רואים צורך בהרחבת התקציב. במקביל לשתי קבוצות אלה, גם באגף התקציבים שבמשרד האוצר מתחילים לגבש את מבנה התקציב לשנה הבאה, והממונה על הכנסות המדינה, בליווי יחידות אחרות, מכין תחזית לגביית מיסים, ואף מציע שינויים בחוק ובנוהל הנראים לו נדרשים.

עד לחודשי הקיץ, בדרך-כלל במהלך חודש יולי, מתגבשת באגף התקציבים הצעת תקציב. בהמשך נפרט את התהליך הזה של גיבוש ההצעה. הצעת התקציב מוגשת לממשלה לקראת סוף הקיץ, בדרך-כלל בחודש אוגוסט. לאחר דיון בממשלה ועריכת תיקונים משמעותיים אחדים, אגף התקציבים מכין את הצעת התקציב באופן טכני ומעביר אותה לכנסת. בשנים מתוקנות, הצעת התקציב עוברת לכנסת בחודש אוקטובר, ומתחילים דיונים בוועדת הכספים של הכנסת. גם כאן נערכים כמה תיקונים קטנים, ולקראת סוף חודש דצמבר התקציב נהיה לחוק.

כפי שכבר צוין, חוק התקציב הוא תוכנית, ודין של תוכניות להשתנות בגלל כורח המציאות. אכן, חוק יסודות התקציב – החוק המסדר את תהליך חקיקתו של התקציב השנתי – כולל הוראות מפורטות לגבי הכנסת שינויים בתקציב במרוצת השנה. שינויים אלה, שבחלקם משמעותיים מאוד, מתגבשים באגף התקציבים ומוגשים לוועדת הכספים של הכנסת. חוק יסודות התקציב אינו מחייב את האוצר להביא שינויים אלה לאישור הממשלה, אך נהוג לקבל את אישורה לשינויים גורפים הנוגעים בכלל משרדי הממשלה או ברובם. אגף התקציבים וועדת הכספים רשאים לערוך שינויים בתקציב במשך כל השנה, וידוע על מקרים שבהם נעשו שינויים אף ביום האחרון של השנה.

באופן טכני, הטיפול בתקציב אינו מסתיים בסוף חודש דצמבר. בחודשים שלאחר סיום שנת התקציב אגף החשב הכללי מכין דיווח מפורט, המציג את התקציב הסופי, על כל השינויים שחלו בו, מול יישום התקציב בפועל. מעניין שזאת הפעם הראשונה שבה מוצג דיווח רשמי מפורט על יישום התקציב, אף שבמהלך השנה מתקיים מעקב פנימי בתוך משרד האוצר אחר התקדמות היישום.¹¹

גורמים רבים קשורים להכנת התקציב ולטיפול בו. לעיל הוזכרו כבר אגף התקציבים שבאוצר, הממונה על הכנסות המדינה, הנהלת משרד האוצר, בנק ישראל, יחידות התקציב של המשרדים השונים, חברי הממשלה וחברי ועדת הכספים של הכנסת. אלה הגורמים המשפיעים במישרין על התקציב. עליהם יש להוסיף גורמים רבים המשפיעים בעקיפין על התקציב: רשות המיסים, הנהלות המשרדים, חברי-הכנסת האחרים, העיתונות, ארגונים הנהנים מכספי התקציב ונציגיהם, ועוד. מכל הגורמים האלה, זה שעומד במרכזו של תהליך הכנת התקציב, ונמצא שם ללא עוררין כבר יותר משישים שנה, הוא אגף התקציבים שבמשרד האוצר. האגף הוא אחד מגופי השלטון החשובים של ממשלת ישראל. בעיני רבים הוא היחידה המובילה של משרד האוצר, ועל חשיבותו של משרד האוצר אין צורך להכביר מילים. במאמר זה נעשה מאמץ להבין מהן חולשות האגף, ואיך ניתן לתקן אותן על-מנת לשפר את תפקודו.

**”זה שעומד במרכזו של
תהליך הכנת התקציב,
ונמצא שם ללא עוררין כבר
יותר משישים שנה, הוא
אגף התקציבים שבמשרד
האוצר. האגף הוא אחד
מגופי השלטון החשובים
של ממשלת ישראל.”**



א. אגף התקציבים

מבנה האגף

במשך כל השנים אגף התקציבים מקפיד לשמר את המבנה שנקבע בשנות החמישים. בראשו נמצא כלכלן צעיר, בדרך-כלל בתחילת שנות הארבעים; רק פעם אחת, במשך כשנה, עמד בראש האגף אדם בן יותר מחמישים.¹⁵ אחרי כמה סטיות קלות בסוף שנות השבעים של המאה הקודמת, נקבע דפוס קבוע לממונה על התקציבים – עובד לשעבר של האגף אשר עזב אותו, עבר לתחום העסקים הפרטיים ובהמשך נקרא בחזרה לדגל.

עובדי האגף האחרים הם כמעט ללא יוצא-מן-הכלל כלכלנים שהתחילו את עבודתם הממשלתית באגף ונשארו בו ללא הפסקה. נדיר למצוא עובד באגף התקציבים שעבד במשרה משמעותית אחרת לפני כן, פרט לממונה עצמו.¹⁶ העובדים מגויסים מתוך האוניברסיטות, מתחילים כרפרנטים, מתקדמים לדרגה של רכז, וספורים מביניהם מגיעים לדרגה של סגן ממונה. ההתקדמות מהירה: אחרי כמה שנים כרפרנט – המתפקד בדרך-כלל כאחראי לתקציב של משרד יחיד או יחידה גדולה – יתקדם העובד למעמד של רכז. הוא ישרת כמה שנים כרכז, ויתפקד כאחראי לתקציביהם של כמה משרדים. כמה מן הרכזים המוצלחים עושים סיבוב נוסף כרכזים, אך אחר כך צריכים לעבור למסלול חדש ולעזוב את האגף.

כבר עם כינונה של ממשלת ישראל הראשונה, בשנת 1948, הייתה במשרד האוצר "מחלקה לתקציב", אשר קיבלה הצעות תקציב ממשרדי הממשלה השונים, עיבדה אותן והכינה הצעת תקציב לאישורן של הממשלה ואחר כך של ועדת הכספים של הכנסת.¹² בשנת 1952 נפל דבר – המחלקה נהפכה לאגף, וקיבלה מנהל משלה – יעקב ארנון.¹³ נקבע ש"הכוונה היא בעתיד לא להכין את התקציבים תוך חיפזון ותחת לחץ הזמן כי אם במשך השנה להכין מראש את תקציב השנה הבאה".¹⁴ ארנון היה בן שלושים ושמונה בעת המינוי. אגף התקציבים תחת ארנון גייס לשורותיו כלכלנים צעירים, רובם בוגרי האוניברסיטה העברית בירושלים, ונהפך במהירות ליחידה המובילה של משרד האוצר. עובדי האגף היו פתוחים לשינויים, להצעות חדשות ואפילו להפכות, ובתכונות אלה הם היו שונים מאוד מעובדי משרד האוצר הוותיקים, שהיו מבוגרים מהם ובמקרים רבים לא אקדמאים. (משרד האוצר של מדינת-ישראל, כמו לא מעט משרדים אחרים, התבסס בעיקר על עובדים של ממשלת המנדט הבריטי שעברו לשרת בממשלת ישראל החדשה.)

”אגף התקציבים אינו

**מיישם את שיטות התקצוב
המתקדמות שפותחו באירופה
ובארצות-הברית במאה
העשרים: תקצוב על בסיס
אפס, תקצוב לפי תוכניות
ותקצוב לפי ביצועים. האגף
פועל לפי עקרון ההדרגתיות
או השינוי התוספתי.”**

העובד פורש בדרך-כלל באמצע שנות השלושים לחייו. במישור הרשמי הוא יכול להישאר באגף התקציבים, כפי שעושים לא מעט עובדים ביחידות אחרות של משרד האוצר, היות שאין מסורת של פיטורי עובדים בממשלת ישראל. אך הסביבה המקצועית של אגף התקציבים מצפה שהוא יפרוש למגזר העסקי או למשרד ממשלתי אחר. בדרך-כלל, מטבע הדברים, מקום העבודה החדש יהיה קשור לתחומים שבהם עסק כאשר עבד באגף.

אגף התקציבים הוא יחידה קטנה; עובדים בו פחות משבעים אנשים, מהם כחמישים רפרנטים ורכזים, לרבות כמה סטודנטים. יתר העובדים הם הממונה על התקציבים, המשנה לממונה,¹⁷ חמישה סגנים וכמה מזכירות ועובדים טכניים. האגף מקבל שירותים כלליים – מנהל, משק, כספים וכדומה – מהנהלת משרד האוצר.

תפקידי האגף

אגף התקציבים מהווה גוף מטה בתוך משרד האוצר האחראי לבניית תקציב המדינה ולניהולו. ניתן לחלק את התפקיד של בניית התקציב לשלוש משימות:

1. הקפדה על כך שסך תקציב המדינה לא יחרוג ממסגרת התקציב שנקבעה. מדובר במשימה מקרו-כלכלית.
2. חלוקת משאבים בתוך תקציבי המשרדים. משימה זו כוללת החלטה כמה לתקצב לכל נושא ותת-נושא, ומחייבת קביעת עמדה לגבי סדרי העדיפויות של כל משרד ויחידה. המשימה מחייבת היכרות מקרוב של המשרדים ושל תפקידיהם על-פי החוק והנוהג.
3. קידום פרויקטים לאומיים שונים ועיצוב יוזמות לחיסכון, כגון הגברת תחרותיות והסרת חסמים. גם כאן מדובר במשימה המחייבת התמצאות טובה בדרכי העבודה של יחידות הממשלה השונות.

זאת ועוד, כגוף מטה, האגף מבצע מגוון רחב של פעולות נוספות. הנהלת האוצר מטילה על עובדי האגף תפקידים מיוחדים, כגון חברות בדירקטוריונים או השתתפות בוועדות ממשלתיות. עם זאת, תפקידו העיקרי של האגף הוא כאמור בניית התקציב. במאמר זה נתרכז בשתי המשימות הראשונות – שמירה על גג התקציב וחלוקת הסכום המוקצב לכל משרד לנושאים ולתת-נושאים – אך רוב הנאמר נוגע גם במשימה השלישית, קרי, קידום פרויקטים.

האגף מבצע את משימותיו בעיקר על-ידי עריכת סדרה ארוכה של דיונים על גובה התקציב ועל מרכיביו. נתאר כעת דיונים אלה.

סדרי העבודה של האגף

כלכליים. אגף התקציבים עומד בתווך בין שתי קבוצות אלה. באופן ציורי ניתן להגיד כי ראשם של עובדי האגף הוא עם אלה שמעוניינים להגביל את התקציב, אבל ליבם עם המרחיבים.

אגף התקציבים אינו מיישם את שיטות התקצוב המתקדמות שפותחו באירופה ובארצות-הברית במאה העשרים: תקצוב על בסיס אפס, תקצוב לפי תוכניות ותקצוב לפי ביצועים. האגף פועל לפי עקרון ההדרגתיות או השינוי התוספתי (incrementalism).²¹ אומנם, אחד הממונים הראשונים – שמחה סורוקר, שכיהן בתפקיד כשש שנים – למד שיטות תקצוב בארצות-הברית לפני מינויו,²² אך לא ברור אם הוא ניסה ליישם אותן כאשר התמנה למשרת הממונה על התקציבים. בכל מקרה, גם אם הוא ניסה, הוא לא הצליח, שכן מאז ומתמיד האגף בונה את תקציביו לפי שיטת ההדרגתיות. פירוש הדבר הוא שהתקצוב מתייחס תמיד לתקציב האחרון שאושר על-ידי הכנסת. בדרך-כלל תקציב אחרון זה הוא התקציב של השנה שבה מתקיימים הדיונים בפועל.

הדיונים מתקיימים בו-זמנית בשני משוורים ולגבי שתי תקופות זמן, דהיינו, בסך-הכל מתקיימים ארבעה סוגי דיונים. הנהלת האגף מנהלת דיונים מול הנהלת משרד האוצר והגורמים הכלכליים השונים במשק בנוגע לרמה הכללית של התקציב. למעשה, מדובר בשני דיונים – אחד לגבי השנה הנוכחית ולגבי העדכונים הדרושים לתקציב, והאחר לגבי תקציב השנה הבאה.²³ במקביל הרפרנטים והרכזים מנהלים דיונים מול המשרדים השונים. גם כאן מתנהלים שני דיונים, לפעמים ביחד – האחד על שינויים בתקציב הקיים והאחר על בניית התקציב של השנה הבאה.

בכל הדיונים האלה נקודת המוצא היא התקציב הקיים, ותוכן הדיון הוא השינויים הנחוצים. יש כמובן מקרים שבהם עקרון ההדרגתיות אינו מופעל ומתקיים דיון בסיסי, במיוחד כאשר מדובר בהפעלת תוכנית חדשה או הקמת יחידה

הדיונים מתנהלים כמובן עם משרדי הממשלה השונים, אבל גם בין הפקידים בתוך האגף, עם הנהלת האוצר וגופי המטה האחרים של המשרד, ואף עם גורמי חוץ שונים.¹⁸ רוב הפעולות האחרות של האגף, כגון הכנת תחזיות או ניירות-עמדה, הן פעולות המיועדות לתרום לדיונים אלה.¹⁹ כעדות לכך נזכיר, כפי שמציין מבקר המדינה, שהאגף אינו מפרסם שום פרסום כמעט, פרט להצעות תקציב והנחיות טכניות להכנתו. הצעות התקציב או הצעות הקשורות לתקציב המוגשות לממשלה ולכנסת, לרבות מסמכים הקשורים לשינויים בתקציב, מהוות סיכומים של סדרות של דיונים.

תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות באגף התקציבים הם פשוטים. האגף עצמו מפרסם באתר האינטרנט של משרד האוצר תיאור חביב של התהליך, תחת הכותרת "איך בונים תקציב",²⁰ אבל בדיקת תוכנו של תיאור זה אל מול הביקורת של מבקר המדינה שהוזכרה לעיל מלמדת כי מדובר בתיאור של המצב הרצוי, ולא של המצב המצוי.

בפועל מדובר רק בניהול משא-ומתן ממושך – למעשה מתמיד – בין האגף לבין גורמים שונים הפועלים במשק. באופן כללי ניתן לחלק גורמים אלה לשתי קבוצות נגדיות. בקבוצה אחת נמצאים בנק ישראל, חלק מן העיתונות הכלכלית, הממסד הכלכלי האקדמי והפקידות הבכירה של האוצר. אלה מתנגדים באופן מסורתי להגדלת הגירעון בתקציב. שיקוליהם נובעים מנקודת-ראותם, שהיא מקרו-כלכלית – הם חושבים על טובת המשק הכללית. בקבוצה האחרת נמצאים משרדי הממשלה והגופים במשק התלויים בכספי התקציב או נציגייהם, ובראשם ההסתדרות. אלה תומכים באופן מסורתי בהרחבת התקציב. על-פי נסיון העבר, רוב חברי-הכנסת משתייכים לקבוצה זו. השיקולים של קבוצה זו הם כמובן מיקרו-

חדשה, או אם חל שינוי רדיקלי בנסיבות, כגון מלחמה. אבל גם במקרים אלה, שאינם רבים, ייעשה מאמץ לנהל את הדיון על בסיס הדרגתיות במידת האפשר.

יש לשים לב לעובדה שנושא המאמר הנוכחי הוא אגף התקציבים, ולא תהליך התקצוב כולו. "דיוני התקציב" שמוכרים לציבור הרחב, ואשר מדווחים בהרחבה בעיתונות, מתנהלים בין חברי הממשלה ואחר כך בין חברי-הכנסת. אולם אגף התקציבים מסיים את חלקו הרשמי בתהליך התקציבי קודם לכן, כאשר הוא מניח הצעת תקציב על שולחן הממשלה. אומנם, שר האוצר ישתף בדרך-כלל את ראשי האגף בחלק מן הדיונים המתנהלים על בסיס הצעה זו בממשלה ובכנסת, אולם בשלב זה מדובר עקרונית בדיון פוליטי, המתנהל בין פוליטיקאים, וחלקם של עובדי האגף בו אינו משמעותי בהכרח.²⁴

מחזור הדיונים של האגף

דיוני התקציב של אגף התקציבים מתנהלים במסגרת שנתית קבועה למדי. מסגרת שנתית זו מתקיימת לפחות למן תחילת שנות השבעים של המאה הקודמת, וסביר להניח שהיא התקיימה גם לפני כן. היא משתנה קצת מפעם לפעם בגלל נסיבות פוליטיות או מדיניות מיוחדות, כגון עריכת בחירות כלליות או מלחמה, אבל לאחר אירועים אלה המתכונת הקודמת חוזרת. בקווים כלליים, ובידיעה שמדובר במסגרת שמשתנה במקצת משנה לשנה בהתאם לנסיבות, מחזור הדיונים השנתי בנוי מן השלבים המובאים בתיבה א.

תיבה א: מחזור הדיונים השנתי באגף התקציבים

1. בחודשים הראשונים של השנה משרדי הממשלה מוצאים את עצמם עם תקציב הנראה להם רזה; הוא מספיק בעיניהם לפעילות שוטפת, אך לא הרבה מעבר לזה. מייד עם פתיחת השנה כל גורמי המשרד נכנסים לפעולה: השר קובע פגישה דחופה עם שר האוצר; מנכ"ל המשרד מגיש מצגות Power Point לסגן הממונה על התקציבים; קצין התקציבים של המשרד מזכיר לרכז באגף התקציבים הבטחות מעורפלות מן השנה הקודמת; היועץ המשפטי והחשב של המשרד מגלים תחומים שבהם חיוני לתגבר את קצב ההוצאה; עמותות וקבוצות-לחץ הפועלות בתחום המשרד מתקשרות לחברי-הכנסת הקרובים אליהן; ובמקרים רבים לחצים אלה מתבטאים אף בהצעות חוק עם השלכות כספיות.
2. כתוצאה מפעילות ענפה זו – אשר פרטיה שונים כמובן ממשרד למשרד ומגוף לגוף אך תוצאותיה אחידות – הרפרנטים באגף התקציבים מתחילים בסדרות של דיונים על תוספות שוליות לתקציב של כל משרד ויחידה. כל תוספת כשלעצמה נראית הגיונית, אפילו חיונית, ותקציבי המשרדים מתחילים לזחול כלפי מעלה. זחילה זו בנויה בחלקה משינויים תקציביים רשמיים, על-חשבון עתודות (רזרבות) שבתוך התקציב, ובחלקה על סיכומים לא-רשמיים שמגדילים למעשה את התקציב, אף אם אין להם השפעה מיידית על גג התקציב. בפועל, היות שמדובר באוסף של שינויים קטנים, אשר כל אחד מהם חשוב ומוצדק בפני עצמו, התופעה של גידול התקציב אינה מורגשת תמיד. דיונים אלה, על התקציב השוטף, יתנהלו לסירוגין במשך כל השנה, וכיוונם הכללי הוא תמיד הגדלת התקציב. פה ושם רכז אמיץ יצליח להאט את קצב הרחבת התקציב, על-ידי גילוי מקורות פנימיים בתוך תקציב המשרד או על-ידי התנגדות עקרונית, אבל באופן כללי הדיונים הפרטניים האלה מגדילים את תקציבי המשרדים, ועימם את תקציב המדינה.²⁵
3. במקביל לדיונים מול משרדי הממשלה, וללא קשר אליהם, מתקיימת סדרת דיונים אחרת. כלכלני המדינה – ראשי אגף התקציבים, בנק ישראל, אקדמאים, אפילו באגפים אחרים של משרד האוצר, כגון אגף החשב הכללי – מגלים שתקציב המדינה גדול מדי. מצב זה נובע ממגוון סיבות: התחייבויות שניתנו במסגרות שונות, החלטות ממשלה, החלטות כנסת, חקיקה פרטית, סיכומים קואליציוניים וכדומה. גילוי זה קורה כל שנה, לקראת סוף החורף, ומצליח תמיד להפתיע. עוצמת ההפתעה ושיעור חריגת התקציב מן הרצוי ישתנו משנה לשנה, אבל עצם הגילוי הוא קבוע למדי. על בסיס גילוי זה מתקיימת סדרה של דיונים, אשר תוצאתם היא בדרך-כלל החלטה על קיצוץ כללי ורוחבי בתקציב המדינה, שיופעל על-ידי החלטת ממשלה. מרכיבי הקיצוץ ושיעורו ישתנו משנה לשנה בהתאם לנסיבות השונות – חלקן כלכליות, חלקן פוליטיות – והעיתוי המדויק תלוי בגורמים רבים, אבל ברוב השנים, להוציא מקרים שבהם יש מערכת בחירות באופק, הקיצוץ יגיע. התכונה החשובה של הקיצוץ היא שהוא אחיד פחות או יותר, ואינו מבדיל בין משרדי הממשלה השונים, פרט לכמה גופים מיוחדים המקבלים "פטור". תכונה זו מקילה מאוד על שר האוצר להעביר את הקיצוץ בממשלה, משום שהיא מאפשרת לשרים, חברי הממשלה, להסביר לציבור שהם מייצגים כי לא הייתה להם כל בררה – הרי מדובר בגזרה כללית ואחידה.

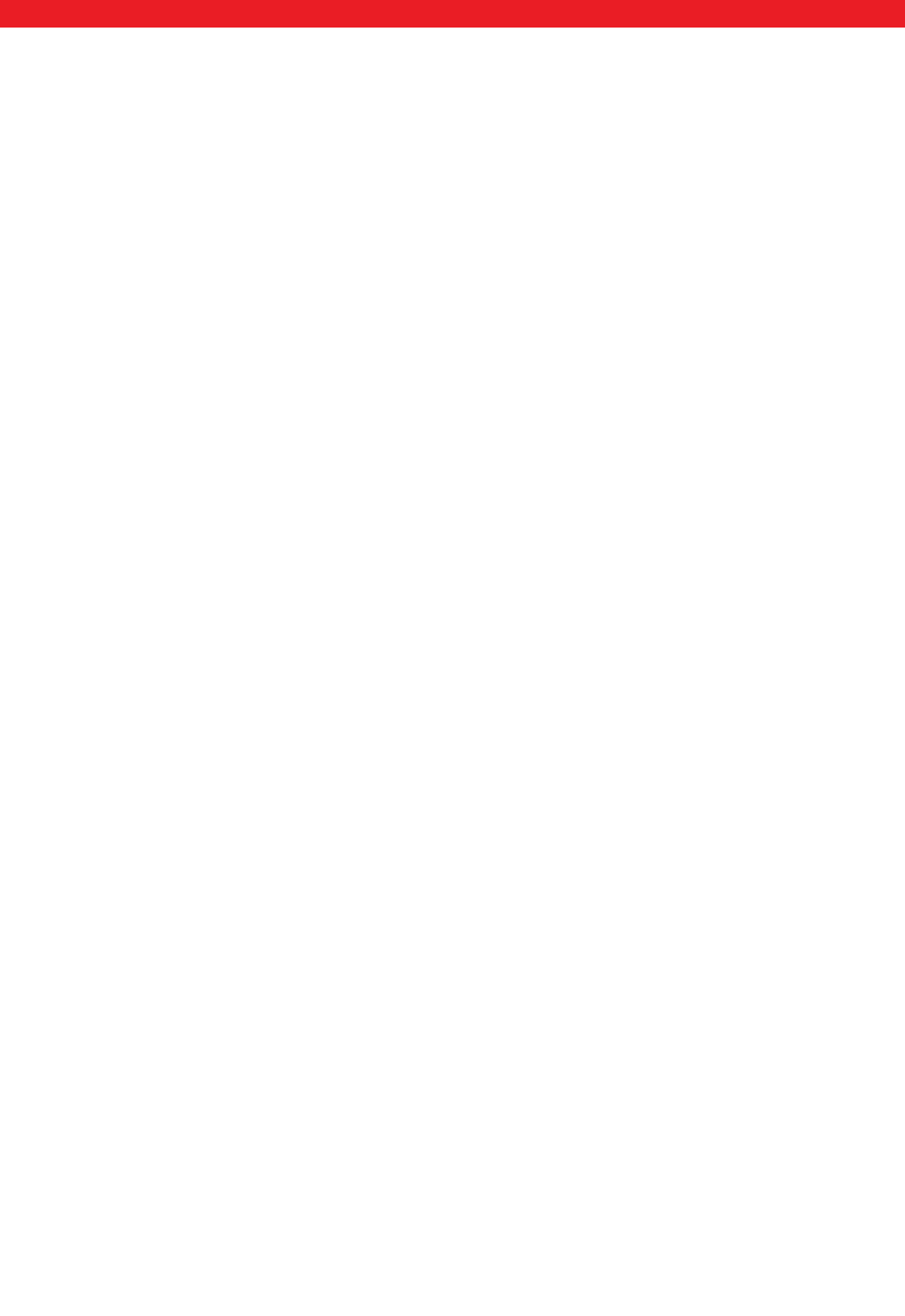
4. לקראת חודשי הקיץ אגף התקציבים מתחיל לנהל דיונים על התקציב של השנה הבאה. מבחינת האגף, דיונים אלה הם הזדמנות חד-פעמית להחזיר את המשרדים לתקציב רזה. המשרדים אומנם מגיעים לדיוני התקציב עם רשימות ארוכות של תוספות נחוצות, אבל מולם אגף התקציבים מתעקש לחזור לתקציב הבסיסי של השנה השוטפת, נקי מן התוספות השונות שהצטברו במשך השנה. נוסף על כך, האגף עומד על הפעלת הקיצוץ הרוחבי המסורתי, אף אם הוא טרם אושר במישור הרשמי. דיונים אלה מתנהלים רחוק מעין התקשורת, אך הם מלאים מתח ומלווים פעילות פוליטית ופקידותית ענפה, והתוצאות אינן ניתנות לחיזוי מראש. לאגף התקציבים יש יתרון אחד גדול, והוא לוח-הזמנים. היות שמועד הדיון על התקציב בממשלה נקבע מראש, ואגף התקציבים הוא הגוף המוסמך להכין את הצעת התקציב, הוא מאיץ במשרדים להגיע לסיכום שנוח לאגף. ללא סיכום, מסביר האגף, הוא יאלץ להגיש הצעת תקציב לאותו משרד סרבן על דעת אגף התקציבים בלבד, היות שלוח-הזמנים כבר מוכתב. בכל מקרה, לקראת סוף הקיץ, מתגבשת הצעת תקציב, והיא מונחת על שולחן הממשלה. מאותו רגע הדיון על הצעת התקציב עובר למישור הפוליטי, והשתתפותו של אגף התקציבים, אם היא קיימת, נהפכת לרשמית פחות.

5. לקראת סוף השנה, לאחר שתקציב השנה הבאה כבר סוכם בממשלה אך לפני האישור הרשמי בכנסת, אגף התקציבים מנהל דיונים "כפולים" עם המשרדים; "כפולים", מפני שדנים בו-זמנית על שני התקציבים – זה של השנה הנוכחית וזה של השנה הבאה. במשרדים השונים קיימת בתקופה זו תמונה מדויקת פחות או יותר של ביצוע התקציב השוטף של אותה שנה, והם פונים לאגף התקציבים בדרישות לתיקונים פנימיים בתוך תקציבם ואף בדרישות לתוספות. חלק לא-קטן מדרישות אלה נובעות מתוכן התקציב של השנה הבאה; המשרדים ירצו להגדיל את התקציב לנושאים שנראים להם כמתוקצבים בחסר בשנה הבאה, ויהיו מוכנים לוותר במקצת על התקציב לנושאים שמתוקצבים בעודף בשנה הנוכחית. במקביל כבר מתחילים דיונים לא-רשמיים על התקציב לשנה הבאה, אף שהוא טרם אושר. גם אגף התקציבים וגם המשרדים מכינים את הקרקע לדיונים הצפויים להתחיל מייד עם פתיחת שנת התקציב בינואר.

נוסף על מחזור הדיונים הפנים-ממשלתיים, המפורט בתיבה א, מתקיימת סדרת דיונים אחרת של האגף – מול הכנסת. האגף מייצג את שר האוצר, גם באופן רשמי וגם בפועל, מול ועדת הכספים של הכנסת. יש גם הידברות בין עובדי האגף לבין חברי-הכנסת האחרים. עיקר הפעילות היא שכנוע של חברי-הכנסת לאשר את פרטי התקציב ואת השינויים המוצעים בו, אך היא כוללת גם דחיית יוזמות תקציביות שונות.

תוכן הדיונים על התקציב

מטבע הדברים, הדיונים השונים של אגף התקציבים מתנהלים בחדרים סגורים, ואין דרך לדעת בוודאות מה תוכנם ואיך הם מתנהלים. עם זאת, הרושם החזק המתקבל הוא שברוב המקרים מדובר במשא-ומתן מסורתי. טענותיו של אגף התקציבים הן בדרך-כלל מסוג ה"אין לי" של יגאל הורביץ כלפי המשרדים וממשפחת ה"אין לי בררה" כלפי הכלכלנים. המשרדים, לעומתם, מביעים טענות פוליטיות בעיקרן, אף שפעמים רבות יוצגו הטענות בלבוש מכובד יותר של טובת המשק לטווח הארוך או של צדק חברתי. טענות הכלכלנים הן בדרך-כלל מקצועיות, ויתרכזו בהסברת החשיבות של ריסון תקציבי והסתפקות במועט לטובת המשק לטווח הארוך.





ב. חולשתו של אגף התקציבים

כללי

קריאת דוח המבקר במלואו משאירה בעיקר רושם של חובבנות. המבקר מצפה שהאגף יפגין רמת תפקוד גבוהה בהרבה מזו שקיימת בפועל. הוא מחפש ראיה רב-שנתית, קבלת החלטות משולבת, בחינת השפעות מרחביות ומעקב – והוא מוצא רק פקידים.

מדוע יחידה מרכזית זו, המושתתת על עובדים צעירים ושופתנים, עם מבנה ודרכי פעולה ממוסדים כמעט למן קום המדינה, אינה מצליחה לתפקד טוב יותר? להלן נציע כי דווקא במשפט הקודם נמצאים שורשי הבעיה: מה שהיה נכון בשנות החמישים של המאה הקודמת כבר אינו נכון כיום. ראשית, העובדים צעירים מדי, החל בממונה על התקציבים, העומד בראש היחידה, וכלה באחרוני הרפנטים. שנית, לשאפתנות, שהינה תכונה בולטת של רוב עובדי האגף, יש השפעה לא-רצויה, שכן העובדים יודעים כי הם ישהו באגף שנים מעטות בלבד, וקיים חשש שחלק מהם דואגים לבנות את עתידם בד בבד עם מתן השירות לציבור.

עבודתו של האגף נבדקה מפעם לפעם על-ידי מבקר המדינה. הביקורת האחרונה מופיעה בדוח לשנת 2011.²⁶ ממצאיו של מבקר המדינה קשים. בין היתר הוא מציין את הבעיות הבאות:

1. אגף התקציבים אינו בודק אם יחידות הממשלה עומדות בתפוקות שנקבעו להן בתקציבים קודמים.
2. יש נתק בין תוכניות העבודה של יחידות הממשלה לבין התקציב.
3. הגורמים המחליטים על הפחתות בתקציב אינם מקבלים מאגף התקציבים מידע אשר רלוונטי להחלטות אלה.
4. לא נמצאו מסמכי מטה, ניירות-עמדה או סיכומי דיונים הקשורים לקבלת החלטות בעניין תקציב המדינה.

”הממונים על התקציבים חסרים השכלה מתאימה וניסיון מספיק לתפקיד הכבד שהוטל עליהם.”

הבעיה, והוא שאין תקן ליצירת תקנה תקציבית. זאת ועוד, גם אין למעשה תקן לרמות החלוקה הגבוהות יותר של התקציב – תחום פעולה ותוכנית פעולה. חלוקת התקציב נעשית, מאז ומתמיד, במשא-ומתן ישיר בין עובדי האגף לבין עובדי המשרד המתקצב. פרט להנחיות קשיחות בנוגע לתקצוב השכר, אין מסגרת מחייבת לחלוקה זו. בהינתן השוני הגדול בין המשרדים השונים, ובשל העובדה שכל שנתיים או שלוש שנים האנשים שקובעים את החלוקה משתנים, שורר הפקר בנושא זה. אחת התוצאות – אבל רק אחת מהן – היא ריבוי התקנות.

הממונים על התקציבים

הממונים על התקציבים חסרים השכלה מתאימה וניסיון מספיק לתפקיד הכבד שהוטל עליהם. כפי שכבר צוין, וכפי שניתן ללמוד מן הטבלה המצורפת בתיבה ב, המביאה פרטים על כל הממונים על התקציבים, הם נמצאים בתחילת שנות הארבעים לחייהם, כחמש-עשרה שנים אחרי שהם סיימו את לימודיהם והתחילו לעבוד במקצוע כלכלי. נדיר למצוא במנהל הציבורי הישראלי מקרים שבהם תפקיד כלכלי או מנהלי חשוב כל-כך מאויש באופן קבוע על-ידי אנשים צעירים כל-כך. זאת ועוד, הם מגיעים לתפקיד ללא השכלה מתאימה. אומנם, הם תמיד כלכלנים, ולאחרונה הם בדרך-כלל בעלי תואר שני בכלכלה או במנהל עסקים, אבל השכלה כלכלית אינה מספיקה לתפקיד זה.

כפי שכבר הוזכר, נושא התקצוב נידון בהרחבה בשנים האחרונות, והוצעו מספר לא קטן של רפורמות שונות בתקציב. חלק מן ההצעות הללו שואבות השראה מן הנעשה במדינות אחרות, וחלקן מבוססות על הניסיון האישי של המציעים כעובדי מדינה. כל ההצעות ראויות להתייחסות רצינית, אבל ברובן קיים ליקוי בסיסי אחד: הן אינן מתחשבות במציאות הקיימת באגף התקציבים. אגף התקציבים נמצא במרכז העשייה של תקציב המדינה, וכל הצעה לשינוי בתהליך התקצוב שאינה מתחשבת ביכולות האגף עלולה להיכשל, וזאת לא משום שהיא אינה נבונה, אלא משום שהיא אינה ניתנת ליישום. נביא שתי דוגמות.

ועדת המשילות הציעה הצעה בעניין הטיפול בעודפי התקציב הנראית לכאורה סבירה מאוד.²⁷ למעשה, ההצעה סבירה עד כדי כך שהקורא שואל את עצמו מדוע היא לא יושמה כבר לפני שנים רבות. לדעתי, התשובה לשאלה היא שהטיפול של אגף התקציבים בעודפים הוא מרושל. בהתבסס על ניסיון אישי, על ניסיון של חברים ועל שיחות-מסדרון באוצר במשך שנים רבות, ברור לי כי הרפרנטים אינם מצליחים להבין את הדיווחים על העודפים שהם מקבלים מן החשב הכללי; הם אינם מבינים את סעיפיו של חוק יסודות התקציב המתייחסים לעודפים; והם אינם מצליחים להתגבר על הביורוקרטיה ההכרחית להגשת בקשה להעברת עודפים. ברוב המקרים עודפי התקציב מתעכבים לא בגלל חוק או נוהל, ולא בגלל קמצנות, אלא בגלל תפקוד לקוי. תפקוד לקוי זה יכול להתרחש מחוץ לאגף, היות שהתהליך של אישור עודפים יהיה תמיד מורכב ותלוי בכמה גורמים, אך לרוב הוא נובע מטיפול לא-מקצועי בתוך האגף.

דוגמה שנייה: בן בסט ודהן ממליצים על ”הפחתה הדרגתית במספר התקנות התקציביות”.²⁸ נושא ריבוי התקנות נידון גם בדוח ועדת המשילות.²⁹ הם צודקים: יש יותר מדי תקנות בתקציביהם של רוב המשרדים. אבל הם לא ירדו לשורש

תיבה ב: הממונים על התקציבים – 1952–2014

שם הממונה	מועד המינוי	גיל בעת המינוי	השכלה בעת המינוי	התפקיד הבא
יעקב ארנון	1952	38	כלכלן	מנכ"ל האוצר
דב בן דרור	1957	29	כלכלן	ציר כלכלי בצרפת
שמחה סורוקר	1958	29	כלכלן	ציר כלכלי בבריטניה
משה זנבר	1964	38	כלכלן (תואר שני)	יו"ר הבנק לפיתוח התעשייה
אברהם אגמון	1968	40	כלכלן	מנכ"ל האוצר
ארנון גפני	1970	38	כלכלן (תואר שני)	מנכ"ל האוצר
שר-שלום שירן	1975	39	כלכלן (תואר שני)	יועץ פרטי
איתן ברגלס	1978	42	כלכלן (תואר שלישי)	פרופסור לכלכלה
ישראל ארקין	1979	46	כלכלן (תואר שני בכלכלה חקלאית)	מנכ"ל אגרסקו
יעקב גדיש	1981	47	כלכלן (תואר שני)	חבר קיבוץ
אהרון פוגל	1983	36	כלכלן (תואר שני)	יו"ר בנק לאומי להשקעות
דוד בועז	1987	43	כלכלן (תואר ראשון); מנהל עסקים (תואר שני)	יועץ פרטי
דוד ברודט	1991	47	כלכלן (תואר שני)	מנכ"ל האוצר
רן קרול	1995	44	כלכלן (תואר שני)	איש עסקים
דוד מילגרומ	1997	39	כלכלן (תואר ראשון); מנהל עסקים (תואר שני)	מנהל כללי בגמול חברה להשקעות בע"מ
אוהד מראני	2000	45	כלכלן (תואר ראשון); מנהל עסקים (תואר שני)	מנכ"ל האוצר
אורי יוגב	2002	41	כלכלן (תואר שני)	יועץ פרטי
קובי הבר	2004	35	כלכלן (תואר שני)	ראש חטיבה בבנק לאומי
רם בלינקוב	2007	42	כלכלן (תואר ראשון); מנהל עסקים (תואר שני)	איש עסקים
אודי ניסן	2009	42	כלכלן (תואר שלישי)	איש עסקים
גל הרשקוביץ	2011	41	כלכלן (תואר שני)	
אמיר לוי	2013	43	כלכלן (תואר שני); מדע המדינה (תואר ראשון)	

על התקציבים משרתים בפועל פחות מכך. הם מסיימים את תפקידם באמצע שנות הארבעים לחייהם, לאחר שמילאו תפקיד-מפתח בממשלת ישראל, שבמסגרתו עמדו בקשר יומיומי כמעט עם חברי-כנסת, עם שרים ועם ראשי הארגונים הכלכליים והחברתיים של המדינה. הם היו שותפים, בדרגה זו או אחרת, לאירועים חשובים ולהחלטות גורליות. מי יכול להאשים אותם אם יתברר שבמשך תקופת כהונתם הם חשבו מפעם לפעם על התפקידים שהם ימלאו בהמשך, בודעם כי סביר שיישארו להם כעשרים שנות עבודה לאחר סיום תפקידם הנוכחי באגף התקציבים? מתיבה ב ניתן ללמוד כי עד אמצע שנות השבעים של המאה הקודמת המשיכו הממונים לעבוד במגזר הממשלתי אחרי סיום כהונתם,³¹ אך מאז רובם עוזבים את המגזר הממשלתי ומתמקדים במגזר העסקי. אילו השלכות יש לכך על תפקודם בעת כהונתם במשרד האוצר? אי-אפשר לדעת בוודאות, וקיימת אפשרות תיאורטית שהם מתעלמים מעתידם ומתרכזים אך ורק במלאכתם כמשרתי ציבור נאמנים. אבל בהכירנו את הטבע האנושי, לא נוכל להיות בטוחים בעניין.

רפרנטים ורכזים

הרפרנטים והרכזים של אגף התקציבים מגיעים לתפקידם במצב של "לוח חלק". הם סיימו לימודי תואר ראשון בכלכלה באוניברסיטה, וזאת כל הכשרתם לתפקיד. את הממשלה, את תפקידיה ואת המבנה שלה הם מכירים, אם בכלל, רק מקריאת עיתונים או מצפייה בטלוויזיה. הם לא קיבלו כל הכשרה בניהול משא-ומתן; הם לא למדו מעולם תיאוריה של שיטות תקצוב. אף-על-פי-כן הם יכולים למצוא את עצמם בקלות, חודש אחרי קליטתם במשרד האוצר, יושבים מול מנכ"ל של משרד ממשלתי ודנים איתו על תקציב משרדו, או משתתפים בישיבה של ועדת הכספים של הכנסת ומסבירים הקצבה תקציבית של מיליוני שקלים חדשים. מובן מאליו שהרפרנט החדש

הנושא של תקצוב לא נלמד בחוג לכלכלה, אלא בחוג למדע המדינה או בתוכניות מיוחדות למנהל ציבורי. ציינו כבר כי בשנות החמישים של המאה הקודמת למד שמחה סורוקר שיטות תקצוב בארצות-הברית, אבל מאז אין כל מידע לגבי התעמקות של הממונים על התקציבים בנושא. הממונים גם חסרים השכלה בסיסית בתחומים קשורים – משפטים, מנהל ציבורי, ראיית-חשבון וכדומה. חוסרים אלה היו מזיקים פחות אילו היו הממונים מבוגרים ומנוסים יותר. נוסף על כך, הניסיון התעסוקתי של הממונים צר מאוד. רובם עבדו שנים מספר באגף התקציבים, אחר כך מילאו תפקיד מנהלי אחד בדרגה גבוהה בגוף כלכלי הקשור בצורה זו או אחרת לממשלה, ואז הוחזרו לאוצר. היו שני מקרים חריגים, אבל אלה היו לפני כשלושים שנה.³⁰ אין זה מקובל לגייס ממונים שעבדו במשרדי ממשלה אחרים; לא היו כמעט ממונים שעבדו ביחידות אחרות של האוצר; ולמעט איתן ברגלס, לא היו ממונים שעבדו לפני כן בבנקים או באקדמיה.

לרקע המוגבל הזה של הממונים על התקציבים יש שני היבטים בעייתיים. הראשון ברור – הם פשוט אינם בשלים, מבחינת השכלתם, למלא את התפקיד. הם מגיעים למשרה בכירה ללא הרקע הרחב שרצוי שיהיה למי שאמור לקבוע את סדרי הקדימות הכספיים של מדינה מודרנית, ולכן קשה להם ליזום שינויים, להוביל רעיונות חדשים, ובוודאי לשקול נטילת סיכונים מחושבים. בעייתיות זו באה לידי ביטוי באופן מובהק בטקס הקבוע של קיצוץ התקציב – הפתרון המעשי היחיד לגרעונות בתקציב שהממונים מצליחים להציע – ועוד יותר מכך ברשימות החוזרות של "צעדים כלכליים" שהאגף מכין לקראת סיומה של כל שנה לצורך הכללתם בחוק ההסדרים הידוע.

ההיבט הבעייתי השני נראה לעין פחות. מקובל במדינת-ישראל שפקידים בכירים משרתים כארבע שנים בתפקידם. הממונים

שתקציביהם היו בטיפולם. רובם עוזבים את הממשלה, ושוב – לגופים שתקציביהם היו בטיפולם, אם במישרין ואם בעקיפין. תופעה זו מוכרת היטב, וזוכה באזכור מפעם לפעם בעיתונות.³⁴ כפי שנרמז בדיון על הממונים על התקציבים, גם כאן יש חשש שעובד השוקל לעבור בעתיד הקרוב לגוף אחר לא יצליח לנתק את עצמו משיקולים אישיים, מה שיקשה עליו לטפל בענייניו של גוף זה ללא משוא-פנים ובעניינות מוחלטת.

**”הרפרנטים והרכזים של
אגף התקציבים מגיעים
לתפקידם במצב של
”לוח חלק”. הם סיימו
לימודי תואר ראשון
בכלכלה באוניברסיטה,
וזאת כל הכשרתם לתפקיד.
את הממשלה, את תפקידיה
ואת המבנה שלה הם
מכירים, אם בכלל, רק
מקריאת עיתונים או מצפייה
בטלוויזיה. הם לא קיבלו כל
הכשרה בניהול משא-ומתן;
הם לא למדו מעולם תיאוריה
של שיטות תקצוב.”**

אינו מכיר את עבודת המשרד שהוא מתקצב; לא רק שהוא אינו מכיר את תולדות המשרד, את מבנהו ואת בעיותיו הפנימיות, סביר מאוד שהוא אינו יודע במדויק אפילו מהם תפקידי המשרד, על אילו חוקים המשרד מופקד, ואילו החלטות ממשלה הוא אמור ליישם.

מצב זה נכון לא רק לרפרנט החדש, אלא נמשך, במינון משתנה, כל תקופת שירותו באגף. הרפרנטים והרכזים הם חכמים ושאפתנים, והם משיגים מהר את הידע ההכרחי ואת הכלים הנחוצים על-מנת להתמודד עם תפקידם. אלא שמה שאינו נחוץ, אבל מאוד רצוי, הם אינם לומדים. הדבר בא לידי ביטוי במיוחד באי-הכרת המשרדים שמולם הם עובדים. אין באגף התקציבים מסורת חזקה של סיורים בשטח; להפך, במידה מסוימת עובדי האגף נרתעים מסיורים – אולי בשל החשש מפני הזדהות-יתר עם המשרד, ואולי משום שהם סבורים כי מדובר בבזבוז זמן. העובדים מכירים את המשרד בעיקר דרך העיניים של קצין התקציבים של המשרד, ובמידה מסוימת בעזרת פקידים בכירים אחרים שהם פוגשים, בדרך-כלל יחד עם קצין התקציבים. האגף אינו נוהג לערוך השתלמויות משמעותיות בניהול משא-ומתן, בשיטות תקצוב או בקריאת דוחות כספיים, ולכן נושאים אלה יילמדו רק ”בשטח”, אם בכלל.³²

מעטים בלבד מבין עובדי אגף התקציבים נשארים בתוך המערכת הממשלתית. אומנם רוב הרפרנטים מצליחים להגיע למעמד של רכז, אך רק רכזים ספורים מגיעים לרמה של סגן ממונה על התקציבים, ומן המעמד הזה אין קידום בתוך האגף.³³ כפי שכבר נאמר, אין חובה רשמית שהרכז או הסגן יפרשו אחרי שנים מספר בתפקיד, והיו בעבר עובדים אחדים שנשארו בתפקיד שנים רבות. אבל בדרך-כלל הלחץ החברתי וציפיות הסביבה עושים את שלהם, והעובד מחפש מקום עבודה אחר. חלק מפורשי האגף עוברים לתפקידים בכירים במשרדי הממשלה השונים – בדרך-כלל אלה





ג. שיפור תפקודו של אגף התקציבים: כיוונים אפשריים

מדוע נחוץ לשפר את תפקודו של האגף?

בשלב זה של הדיון ניתן לשאול מדוע רצוי לשפר את תפקודו של אגף התקציבים. הרי רוב מבקרי האגף חושבים שהוא חזק מדי ושהוא מפריע למשרדי הממשלה האחרים לפעול באופן חופשי על-פי תוכניותיהם. ספרם החשוב של בן בסט ודהן נקרא "מאזן הכוחות בתהליך התקצוב"³⁵ ועוצמת-היתר של אגף התקציבים היא אחד מיסודותיו של הספר. באופן דומה, גם הדוחות של ועדת קוברסקי³⁶ ושל צוות המשילות³⁷ מחפשים דרכים להחליש את אגף התקציבים.

נתייחס לעמדתם של בן בסט ודהן.³⁸ לפי חוקרים אלה, הסמכות של אגף התקציבים לעכב הוצאות ולמנוע הסבות בין תקנות היא מרכיב מרכזי ביכולתו של האגף למנוע את פריצת התקציב. ייתכן שיש מידה של צדק בטיעון זה, אך אם כן, מדובר בתעודת-עניות לאגף. ניהול כספי המדינה הוא נושא חשוב מכדי לבססו על תרגילים ביורוקרטיים, שהם מפלטם האחרון של גופים חלשים ולא-מוכשרים. אגף התקציבים מסוגל גם כיום להשיג

"אין סיבה לחשוב ששיפור עבודת האגף יוסיף לו כוח, אלא בדיוק להפך. כרגע האגף פועל במידה מסוימת כפיל בחנות חרסינה, ומפעיל כוח מבלי להבין עד תום מה בדיוק הוא עושה. כאשר עבודת האגף תשתפר, הוא יהיה רגיש יותר לצורכיהם של הגופים שמולם הוא עובד, יבין טוב יותר את תוכניותיהם, ויפריע להם פחות להשיג מטרות מוסכמות."

כיווני פתרון אפשריים

המסקנה המתבקשת מן הנאמר עד כה היא ששיפור תפקודו של אגף התקציבים מחייב שינוי עמוק בניהול כוח-האדם של האגף, כדי שעובדי האגף יהיו מסוגלים לתפקד כפי שמבקר המדינה מצפה. במצב הנוכחי מבקר המדינה יכול להמשיך לכתוב דוחות חמורים על תהליכי העבודה באגף, כפי שהוא עושה שנים, אך שום דבר לא יקרה. זאת, לא מפני שאין רצון, אלא מפני שעובדי האגף – בהשכלתם, בנסיונם, באופק התעסוקתי שלהם – אינם מסוגלים להגיע כלל למטרות שהמבקר מציב. ניתן לפתור בעיות אלה מבלי לשנות את תקן כוח-האדם של האגף, אם משנים באופן חד את ניהול כוח-האדם שלו. להלן נדון בשלושה היבטים של ניהול כוח-האדם של האגף: גיוס כוח-אדם; ניהול שוטף בתקופת העבודה; ופרישה מן האגף. לגבי כל אחד מן ההיבטים האלה נציג שורה של רעיונות לפתרון המצב. רעיונות אלה אינם היחידים האפשריים, ואין ספק שניתן להציע גם רעיונות אחרים לשיפור תפקודו של האגף.

את מטרותיו בשכנוע ובקביעת עמדה נחרצת והגיונית. הניסיון האישי של כותב שורות אלה מלמד שכאשר עובדי האגף מציגים עמדה שקולה היטב, המתייחסת לצרכיו האמיתיים של המשרד המתוקצב ולציבור הרחב, עמדה זו מתקבלת לרוב בהבנה. יש לעודד מגמה זו ולצייד את האגף בכלים שיאפשרו לו לפעול בתבונה וברגישות.

במקרה של אגף התקציבים אין לזהות טיב תפקוד עם עוצמה. אין סיבה לחשוב ששיפור עבודת האגף יוסיף לו כוח, אלא בדיוק להפך. כרגע האגף פועל במידה מסוימת כפיל בחנות חרסינה, ומפעיל כוח מבלי להבין עד תום מה בדיוק הוא עושה. כאשר עבודת האגף תשתפר, הוא יהיה רגיש יותר לצורכיהם של הגופים שמולם הוא עובד, יבין טוב יותר את תוכניותיהם, ויפריע להם פחות להשיג מטרות מוסכמות. נוסף על כך, הוא ינהל משא-ומתן מהיר יותר, ענייני יותר ועקבי יותר, וכאשר יתעורר צורך בקיצוצים, הוא ידע לערוך אותם בצורה הוגנת יותר ובאופן שיפגע פחות בפרויקטים רב-שנתיים. החשד שאגף תקציבים חכם יותר ומנוסה יותר יגביל את המשרדים הוא חשד-שווא, אלא אם כן נניח שלמשרדים יש מה להסתיר. ככלל, הנחה זו אינה ראויה, וכל שיפור בעבודת האגף, ובמיוחד בכוח-האדם של האגף, יקל את עבודתה של הממשלה כולה.

ולא רק באוצר, ועל-כן ראוי שהמינוי יזכה בהמלצתה של ועדת איתור מקצועית לפני אישורו על-ידי השר. נוסף על כך יש מקום לגוון את הרקע של הממונים על התקציבים, כפי שנעשה לאחרונה לגבי פקידיים בכירים אחרים באוצר, כגון הממונה על שוק ההון או החשב הכללי. גיוון ברקע של הממונה על התקציבים יחדיר לאגף ביתר קלות רעיונות חדשים וגישות חדשות. חשוב לא פחות – אם כי מבלי לקבוע כללים קשוחים בעניין – רצוי מאוד לבחור ממונים מבוגרים יותר. רוב תפקידי-המפתח כיום במדינת-ישראל מתמלאים על-ידי אנשים שצברו ניסיון רב יותר מכפי שניתן לצפות מכלכלן בתחילת שנות הארבעים שלו.

הבעיה הבסיסית בכוח-האדם של האגף היא שהוא חדגוני וחסר ניסיון. המשימות המורכבות הכרוכות בתקצובה של מדינה מודרנית מחייבות איוש של האגף – גם ברמה הנמוכה ביותר – בעובדים מנוסים יותר עם השכלה רחבה יותר. הכרחי שגם רפרנט מתחיל, המקבל החלטות לגבי סכומי כסף גבוהים, יביא לתפקיד ראייה מעבר למה שנרכש בספסלי האוניברסיטה. המסורת שלפיה מי שעבד תקופה משמעותית במקום אחר הוא פסול, היות שהוא כבר רכש שיקולים זרים, אינה מתאימה לתקופה הנוכחית. מה שנכון לגבי עובדים מתחילים נכון עוד יותר בדורגים הגבוהים.³⁹

להלן כמה פתרונות אפשריים:

”הכרחי שגם רפרנט מתחיל, המקבל החלטות לגבי סכומי כסף גבוהים, יביא לתפקיד ראייה מעבר למה שנרכש בספסלי האוניברסיטה. המסורת שלפיה מי שעבד תקופה משמעותית במקום אחר הוא פסול, היות שהוא כבר רכש שיקולים זרים, אינה מתאימה לתקופה הנוכחית.”

1. לשנות את דרישות ההשכלה של הנכנסים לאגף התקציבים – להתנות את הקבלה לאגף בסיום תואר שני ובלימודים של חוג נוסף הקשור לתפקיד, לצד כלכלה, כגון מדע המדינה, ראיית-חשבון, סוציולוגיה או סטטיסטיקה.

2. לקבוע ש-20% לפחות מעובדי האגף לא יהיו כלכלנים בחוג הלימוד הראשי שלהם.

3. להתנות את הקבלה לאגף התקציבים בניסיון מעשי בתקצוב בגוף ציבורי אחר – עדיף משרד ממשלתי אחר, אך אפשרי גם תאגיד לפי חוק, חברה ממשלתית, רשות מקומית גדולה או כיוצא בהם. משיקולים של טוהר המידות חשוב להקפיד שהעובד לא יטפל, במישרין או בעקיפין, בתקציבו של הגוף שבו עבד לפני שהגיע לאגף.

4. לשנות לחלוטין את צורת גיוסו של הממונה על התקציבים. כיום הוא מתמנה על בסיס המלצתו של שר האוצר, ללא כל תהליך שקוף של חיפוש ובחירה. מדובר בתפקיד שנוגע במישרין בכל משרדי הממשלה,

ניהול שוטף בתקופת העבודה

כיום, לאחר קבלתו לאגף התקציבים, אין כל מערך מסודר של ניהול עבודתו של העובד. מצב זה מוביל לתופעות בעייתיות, כגון קבלת החלטות על-ידי עובדים חדשים מאוד. בין היתר אין מערכת הדרכה מעשית בעבור עובדי אגף התקציבים. במישור הרשמי משרד האוצר הראשי אחראי להדרכתם, אך הם חורגים מן הנורמה של המשרד בהשכלתם, בגילם ובאופק תעסוקתם, וההדרכה המוצעת אינה עונה על צורכיהם. בעיה נוספת היא העדר מסלול קידום ברור. קידום העובדים הוא אקראי, וללא מסגרת רב-שנתית העונה על צרכי האגף בכללותו. אחת התוצאות היא תופעה של עובדים שנשארים בתחום אחד בלבד במשך כל תקופת עבודתם באגף.

להלן כמה פתרונות אפשריים:

1. להקפיד שעובדים חדשים לא ישתתפו באופן פעיל בדיונים תקציביים בתקופה הראשונה שלהם באגף – תקופה זו תשתנה מעובד לעובד, אך סביר שהיא תהיה לרוב בין שלושה לשישה חודשים.

2. לקבוע מערך הדרכה פנימי שיכלול, בין היתר, את הנושאים הבאים: ניהול משא-ומתן, כתיבת ניירות-עמדה, קריאת דוחות כספיים, שיטות תקצוב, סטטיסטיקה בסיסית. סיום מוכח של מערך הדרכה זה, לרבות עמידה במבחנים או במשימות-גמר, יהיה תנאי לקידום ממעמד של רפרנט למעמד של רכז.⁴⁰

3. לחייב כל עובד, בכל רמה, לערוך סיור שבועי ביחידות המשרד שבו הוא מטפל.

4. להקפיד שרכז לא יטפל במשרד שבו טיפל כאשר היה רפרנט, וזאת משתי סיבות: ראשית, משיקולים של טוהר המידות; שנית, על-מנת לגוון את מסלול הקידום של העובד.

פרישה מן האגף

להבדיל מרוב יחידות הממשלה, פרישה מאגף התקציבים בגיל מוקדם היא נורמה. למרות זאת לא נקבעו נהלים מיוחדים לפורשים מן האגף. מדוע זה חשוב? עובדי אגף התקציבים יודעים שהם לא יישארו באגף לנצח, וקיים חשש שהם יכוונו את עבודתם והחלטותיהם לקראת שיפור מצבם במועד הפרישה. קביעת נוהלי פרישה יכולה לתקן מצב זה במידה מסוימת.⁴¹

להלן כמה פתרונות אפשריים:

1. להטיל תקופת צינון על כל עובד הפורש מן האגף, החל ברמת רכז.⁴² הנחיה זו תחול גם כאשר העובד עובר למשרה אחרת בתוך הממשלה, אם מדובר במשרה במשרד שבו טיפל במסגרת עבודתו באגף.

2. לפעול באופן יזום לשיבוצם של פורשי האגף בתפקידים מתאימים לכישוריהם (ולא לקשריהם) בממשלה או בגופים אחרים במגזר הציבורי, כגון חברות ממשלתיות. ייתכן שיש מקום אף לתמריץ כספי.

3. להתנות את פרישת הממונה על התקציבים בקיום תקופת חפיפה משמעותית, של חודשים מספר, עם מחליפו. יש לעשות מאמץ שכל ממונה על התקציבים יישאר אחרי פרישתו במגזר הציבורי, ואם אפשר – בממשלה. אין כנראה דרך לחייב צעד כזה, אך אם תקום ועדת איתור, כפי שכבר הומלץ, אחד משיקוליה צריך להיות הסיכוי שהמועמד יישאר במגזר הציבורי בתום כהונתו.

**”מדינת-ישראל של המאה
העשרים ואחת היא גוף
מורכב בעולם מורכב עוד
יותר, ולא נכון להשאיר את
ניהול תקציבו רק לכלכלנים
צעירים ובלתי מנוסים –
”נערי פטנקין” מלפני
שישים שנה. יש לבנות
יחידה מובחרת, המסוגלת
להתמודד עם אתגרי היום.”**

הכשלים בעבודתו של אגף התקציבים המוזכרים במאמר זה נובעים מן העובדה שנוח-האדם ושיטות העבודה של האגף אינם מתאימים למטלות המוטלות עליו. ההצעות שהובאו במאמר זה מיועדות להשביח את כוח-האדם באגף התקציבים, ולהפוך את האגף מגוף טכני לגוף חושב, מנהל ויוזם. כיום האגף מופעל בעיקר על-ידי לחצים מכל כיוון. זאת ועוד, כיום האגף מהווה לעיתים קרובות חסם ביורוקרטי. ברור שמצב עניינים זה לא ישתנה לחלוטין, היות שהאגף ממוקם על המעבר בין עולם הפקידות לעולם הפוליטיקאים. אבל אם האגף יורכב מעובדים מנוסים יותר ומשכילים יותר, יש סיכוי שהוא ישפר את התהליכים המנהליים והפוליטיים שהוא חלק מהם, ויוסיף להם את הראייה לטווח ארוך, את המעקב אחר תוכניות עבודה ואת התיאום הבין-משרדי, כפי שמבקש (בצדק) מבקר המדינה. מדינת-ישראל של המאה העשרים ואחת היא גוף מורכב בעולם מורכב עוד יותר, ולא נכון להשאיר את ניהול תקציבו רק לכלכלנים צעירים ובלתי-מנוסים – ”נערי פטנקין” מלפני שישים שנה. יש לבנות יחידה מובחרת, המסוגלת להתמודד עם אתגרי היום.



- 1 אבי בן בסט ומומי דהן **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב** 11 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006).
- 2 מבקר המדינה **דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010** 125 (2012) (להלן: **דוח המבקר לשנת 2011**).
- 3 הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה **דין וחשבון** כרך א 124-127, כרך ב 83-86 (דפוס הממשלה, 1989) (להלן: **דוח ועדת קוברסקי**).
- 4 **דוח המבקר לשנת 2011**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 125-147.
- 5 שם, בעמ' 147.
- 6 דוד דרי ועמנואל שרון **כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1994).
- 7 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 1, בעמ' 56 (בין היתר).
- 8 **דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה** (2013) (להלן: **דוח ועדת המשילות**).
- 9 כל הדוגמות מתקציב משרד החינוך 2014.
- 10 מעמדם המדויק של דברי ההסבר הוא נושא להתדיינות משפטית, ולא כאן המקום לדון בנושא.
- 11 דובר משרד האוצר מפרסם פעם בחודש נתונים כלכליים כלליים על מהלך יישומו של התקציב, על בסיס נתוני מקרו של אנף החשב הכללי, אלא שדיווח זה אינו יורד לרמת המשרד היחיד ואינו מבוקר.
- 12 שנתון הממשלה תש"י 30. ראו שם, בעמ' 244, עדות לכך שאותו אדם תפקד גם כחשב הכללי וגם כממונה על התקציבים. מעניין שכבר אז, כמו היום, היה לתקציב משרד הביטחון מעמד מיוחד.
- 13 **דבר** 17.9.1952. עד מועד זה נוהלה מחלקת התקציב על-ידי החשב הכללי.
- 14 שם.
- 15 דוד ברודט, בשנתו האחרונה בתפקיד.
- 16 בעבר היו כמה מקרים של עובדים שהגיעו לאגף עם ניסיון מבחוץ: ארנון גפני הגיע ממשרד הביטחון, וישראל ארקין הגיע מן הסוכנות היהודית.
- 17 אין למעשה הבדל בין המשנה לממונה לבין הסגנים, פרט לתוספת משכורת קטנה.
- 18 בשנים האחרונות הצטרף משרד ראש הממשלה להנהלת האוצר בדיונים אלה.
- 19 חלק מעובדי האגף ממלאים תפקידים נלווים בתוך המשרדים שאיתם הם עובדים, בעיקר כחברים בוועדות שונות ובדירקטוריונים. פעילות זו אינה נכללת בתחום עיסוקו של מאמר זה.
- 20 www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/PBudget/Pages/PlanningBudget.aspx
- 21 דוד דרי **יסודות המינהל הציבורי** יחידות 5-6, עמ' 158-159 (1997).
- 22 simcha-soroker.ad-olam.co.il/Obituary.aspx?Aid=403744
- 23 בפרסומים שונים מופיעה מפעם לפעם התייחסות לתקציב רב-שנתי. בפועל כל דיון בתקציבים מעבר לשנה הבאה אינו משמעותי. עובדה זו הומחשה לאחרונה כאשר נעשה מאמץ ליצור תקציב דו-שנתי ואז התברר בפועל כי תקציב השנה השנייה אינו מעשי.
- 24 בשנים האחרונות שרי האוצר מרכיבם לשתף את עובדי האגף בדיונים אלה. ייתכן שמדובר בשינוי עקרוני, אך ייתכן גם שהדבר מעיד על אי-התמצאותם של שרים אלה בפרטי התקציב.
- 25 בשנים האחרונות יש תופעה של קביעת עתודות גדולות בתקציב בתחילת השנה, המאפשרות גידול בפועל מבלי שהדבר ישפיע על סך התקציב.

- 26 **דוח המבקר לשנת 2011**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 125-147.
- 27 **דוח ועדת המשילות**, לעיל ה"ש 9, בעמ' 19-21.
- 28 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 1, בעמ' 179-180.
- 29 **דוח ועדת המשילות**, לעיל ה"ש 9, בעמ' 17-18. לא כאן המקום לנתח באופן מפורט את המלצותיה של ועדת המשילות בעניין צמצום מספר התקנות. באופן כללי ניתן לומר כי הכיוון המוצע נכון, אך הוועדה אינה מעריכה נכון את הקשיים הכרוכים בהצעתה. בין היתר, תהליך הסמעתה של מערכת "מרכבה" (מערכת מחשוב רוחבית כוללת לכלל משרדי הממשלה) מלמד כמה קשה לבנות "פתרונות הולמים" לתהליכים כלל-ממשלתיים.
- 30 איתן ברגלס ויעקב גדיש.
- 31 הבנק לפיתוח התעשייה היה למעשה שלוחה של משרד האוצר, שהוקמה על-מנת לתת הלוואות מסובסדות לתעשייה.
- 32 עובד לשעבר של האגף העיר לי כי בשנים האחרונות נעשה מאמץ כלשהו לערוך השתלמויות בתחומים אלה, אך "הן לא שוות כלום".
- 33 בשנים האחרונות היה יוצא-מן-הכלל אחד - קובי הבר.
- 34 ראו, לדוגמה, עמירם ברקת "סמנכ"ל הכספים של אנד: יוצא אגף התקציבים באוצר" **גלובס** www.globes.co.il/news/article.7.10.2013.aspx?did=1000883784
- 35 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 1.
- 36 **דוח ועדת קוברסקי**, לעיל ה"ש 3.
- 37 **דוח ועדת המשילות**, לעיל ה"ש 9.
- 38 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 1, בעמ' 41 ו-42.
- 39 בסוף 2013 נקבע תקדים: בפעם הראשונה התמנה סגן ממונה על התקציבים שלא עבד ברציפות באגף! הסגן החדש גדל כמוזן באגף התקציבים, אבל בילה שנים מספר מחוץ לאגף. הדס שפר "סגן הממונה החדש באוצר: האם זה הפקיד שיישר קו עם תוכניתו של לפיד" **כלכליסט** 17.10.2013. www.calcalist.co.il/local/articles/o,7340,L-3614597,00.html
- 40 יש כבר התחלה של הקמת מערך הדרכה, אך יש לחזקה באופן מהותי.
- 41 הפרישה המוקדמת של עובדי האגף מובילה מפעם לפעם למצבים לא-בריאים. העיתונות מדווחת באופן קבוע, בנימה שלילית, על בוגרי האוצר, בעיקר מאגף התקציבים, המשתלבים בנוחיות בעולם העסקים. ראו, לדוגמה, שקי שדה "יאללה תעמיסו" **TheMarker** 14.2.1011 www.themarker.com/magazine/1.1472622. נושא זה אינו נוגע במישרין בדיון הנוכחי.
- 42 תקופת צינון לעובדים הפורשים ממשרדי ממשלה מוסדרת בחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969. ייתכן שהחוק הנוכחי אינו מתאים למצב הייחודי של אגף התקציבים, ושיש צורך לעדכן אותו או את הנהלים שנקבעו ליישמו במשך השנים.

חברות נוספות בסדרה



סיוון תשע"ד - יוני 2014
נייר מדיניות מס' 7



סיוון תשע"ד - יוני 2014
נייר מדיניות מס' 6



תשרי תשע"ה - אוקטובר 2014
נייר מדיניות מס' 1



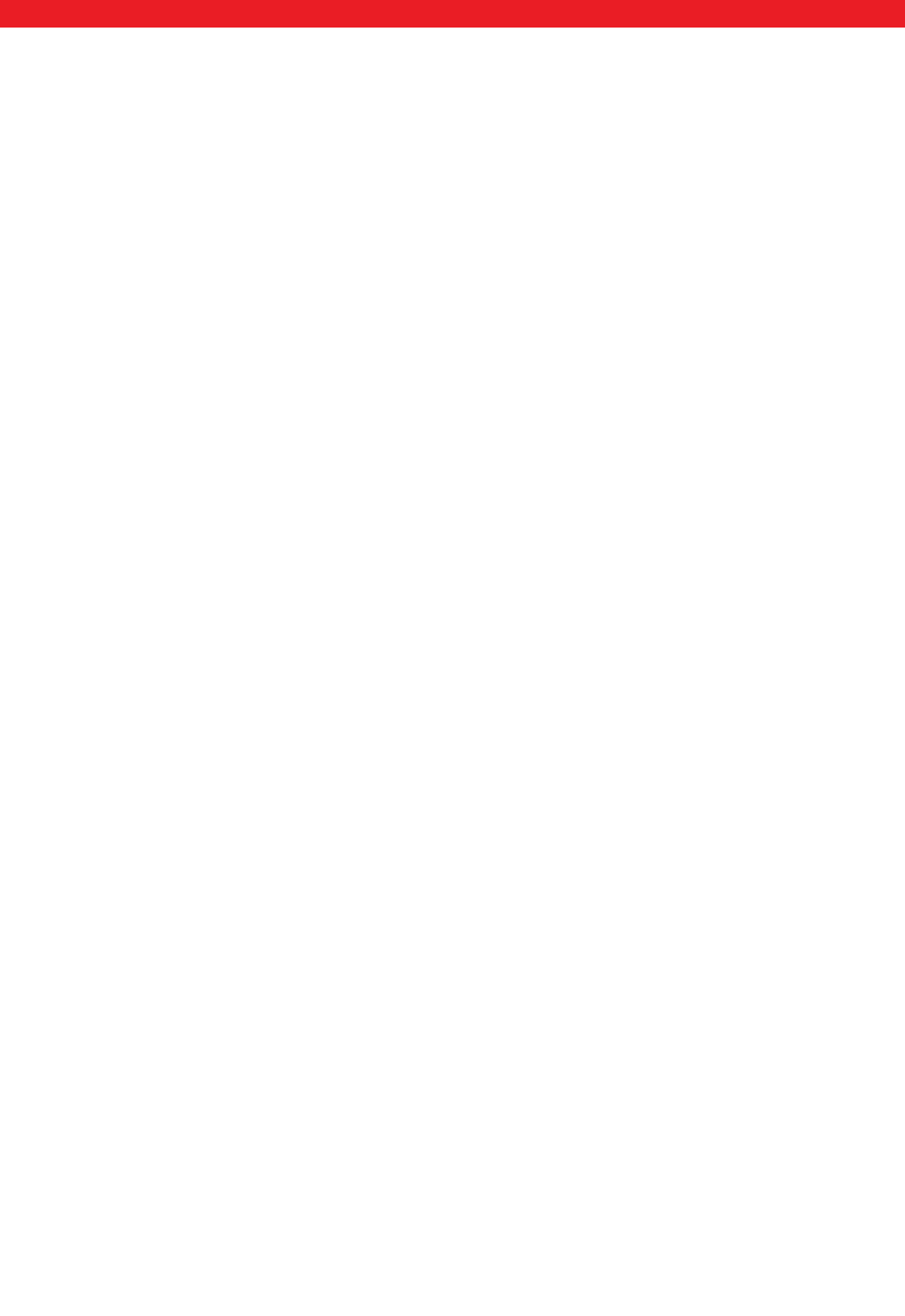
תשע"ה - יולי 2014
נייר מדיניות מס' 10



תשע"ה - אוקטובר 2014
נייר מדיניות מס' 9



תמוז תשע"ד - יולי 2014
נייר מדיניות מס' 8



פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת 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 (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-06-2



9 789657 674062