

אגף התקציבים

תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה

תקציר

תקציב המדינה הוא הכלי העיקרי ליישום המדיניות הכלכלית של הממשלה, ועל כן הוא אמור להיות הביטוי הכספי של תכנית עבודה שנתית או רב-שנתית של הממשלה ולשקף את יעדי הממשלה ואת סדר העדיפויות שלה לעניין חלוקת המשאבים העומדים לרשותה. הרשות המחוקקת יכולה להשפיע על קביעת סדרי העדיפויות בנוגע לתקציב ועל אופן הקצאתו ולעשות בקרה על השימוש בכספים.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2010 - מאי 2011 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, כמה היבטים בתהליך הכנת תקציב המדינה לשנים 2009-2012. דוח זה משמש גם דוח מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוח 55ב¹ (להלן - הדוח הקודם). הבדיקה נעשתה בעיקר במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך; במשרד התחבורה; במשרד לביטחון הפנים; במשרד להגנת הסביבה; במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה; במשרד הבריאות; ובלשכת היועץ המשפטי לממשלה.

עיקרי הממצאים

1. בדיקת תכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנים 2008-2010 העלתה שרובן לא הכיל תכניות ותפוקות ארוכות טווח בתחומי הפעולות של המשרדים שיש בהן כדי לשקף את הפעילות במשך כמה שנים. לא נמצא כי האגף לתכנון מדיניות והאגף לתיאום מעקב ובקרה שבמשרד ראש הממשלה או אגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) עושים בדיקה השוואתית רב-שנתית בנושא מידת עמידתם של משרדי הממשלה בתפוקות שתוכננו ונקבעו בתכניות העבודה.
2. נמצא כי אין די שיתוף פעולה בין משרד האוצר לשאר משרדי הממשלה כדי להבטיח שהמשימות שהוגדרו בתכניות העבודה השנתיות של המשרדים יתקצבו באופן שיאפשר להשיג את היעדים והתפוקות שנקבעו למשימות אלה. הלכה למעשה, יש נתק בין תהליך הכנת תכנית העבודה של המשרדים ובין תהליך התקצוב של עבודתם. בספר תכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנת 2011 לא מפורטים התקציבים הנדרשים או המאושרים לשם השגת מטרות המשרדים, והדבר פוגע באפשרות הפיקוח והבקרה על ביצוע התקציב ותוצאותיו.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2005), עמ' 207.

3. נמצא כי משרד ראש הממשלה ואגף התקציבים לא ביקשו ולא קיבלו ממשרדי הממשלה תכניות עבודה מעודכנות לשנים 2008-2010, אף שחלו שינויי תקציב העלולים לפגוע ביכולת המשרדים לבצע את משימותיהם ולעמוד ביעדים שהם קבעו.
4. מדריך התכנון הממשלתי שפרסם משרד ראש הממשלה (להלן - מדריך התכנון) אינו מנחה את המשרדים לקיים מערכת בקרה והסקת מסקנות על יסוד ביצועיהם בפרק זמן של יותר משנה אחת.
5. תכנית התקציב הרב-שנתית, שאגף התקציבים מגיש לממשלה ולכנסת בכל שנה במתכונת של "מעטפות"², אינה מפרטת את אופן חלוקת התקציב לכל אחד מהמטרות והיעדים של הממשלה ואת אופן חלוקת התקציב למשרדים על פי המטרות והיעדים הללו. המתכונת הקיימת של תכנית התקציב הרב-שנתית אינה תורמת תרומה ממשית לתכנון רב-שנתי של פעולות המשרדים ולתכנון לאומי לטווח ארוך, איננה משקפת יעדים לטווח הבינוני והארוך, וממילא איננה מאפשרת לבחון את מידת השגתם.
6. החלטות הממשלה בנושא הפחתות רוחביות מתקבלות בלי שנבחנת השפעתן המצטברת של ההפחתות מהשנים הקודמות. מקבלי ההחלטות אינם מקבלים מידע על מאפייני התקציב הפנים-משרדיים, ובכלל זה על מידת גמישותם של תקציבי התחומים והפעילויות בכל משרד. הדבר פוגע ביעילות ההחלטות בדבר ההפחתות הנדרשות במשרדים, מגדיל את הפגיעה בתקציביהם השוטפים, ואינו מאפשר להם לממש את תכניות העבודה באופן מיטבי.
7. ההפחתות הרוחביות המתבצעות בתקציב מעצימות במרוצת השנים את ההשפעות השליליות של היעדר תכנית תקציב רב-שנתית מפורטת על תכניות משרדי הממשלה - לא זו בלבד שתמונת ההוצאה העתידית אינה ברורה דייה, אלא שמושתות על התקציב הפחתות שאינן תואמות בהכרח את תכניות העבודה של המשרדים ואינן עולות בקנה אחד עם סדר העדיפויות של הממשלה. עקב כך הממשלה אינה יכולה לוודא שהיא פועלת באופן מיטבי להשגת מטרותיה ויעדיה.
8. ביקורת המעקב של משרד מבקר המדינה העלתה כי במועד סיום הביקורת הנוכחית, מאי 2011, היועצים המשפטיים לממשלה שכיהנו בתפקיד ממועד פרסומו של הדוח הקודם עדיין לא פרסמו כל הנחיה מחייבת בנוגע להליך קבלת ההחלטות במסגרת דיוני תקציב המדינה.
9. הממשלה לא הבהירה את אופן חלוקת הסמכויות בין המועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה ובין משרד האוצר בכל הנוגע לתהליך הכנת תקציב המדינה.
10. בלשכת שר האוצר, בלשכת מנכ"ל המשרד ובאגף התקציבים לא נמצאו מסמכי מטה, ניירות עמדה, סיכומי דיון ופרוטוקולים של ישיבות העוסקות בהכנת התקציב השנתי ולא נמצאו סיכומי דיונים שעסקו בענייני תקציב וכלכלה מהותיים ושבהם התקבלו החלטות בנושא. מתברר כי תהליכים מרכזיים של השלטון - כגון תהליך הכנת תקציב המדינה בידי משרד האוצר - מתבצעים ללא רישום של פרוטוקולים וללא תיעוד של ישיבות העבודה ושל תהליך קבלת ההחלטות.

2 בכל "מעטפה" יש כמה סעיפי תקציב בעלי מאפיינים משותפים.

סיכום והמלצות

במועד סיום הביקורת, שש שנים לאחר שפורסמו ממצאי הדוח הקודם בעניין הכנת תקציב המדינה ועדכוננו, לא זו בלבד שחלק מהליקויים שהועלו בו טרם תוקנו, אלא שהתגלו ליקויים נוספים. משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם שהממשלה, לרבות משרד האוצר, אינה בוחנת את הזיקה שבין אופן הקצאת התקציב ובין התוצאות המושגות באמצעותו. ממצאי הביקורת הנוכחית מלמדים על התמשכות התופעה, ואף על הפחתה במידת השקיפות שבה נוהג אגף התקציבים כלפי הציבור. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את היעדרה של שקיפות מספקת בביצוע תהליכים מרכזיים של השלטון בדרגי העבודה הבכירים ביותר שבמשרד האוצר, ובכלל זה אי-רישום פרוטוקולים והיעדר תיעוד של ישיבות העבודה ותהליכי קבלת ההחלטות.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי אגף התקציבים ישלים את תיקונם של הליקויים שהועלו עוד בדוח הקודם ויתקן את הליקויים שהועלו בביקורת הנוכחית, כדי לשפר את תהליך התקצוב, לאפשר למשרדי הממשלה להשיג את היעדים שקבעה להם הממשלה, ולפקח באופן הדוק על השימוש בכספי הציבור לשם השגת יעדים אלה. מהעובדה שלא תוקנו ליקויים שהועלו בדוח הקודם - ובכלל זה לא שופרו סדרי הכנת תקציב המדינה ולא הוגבר התיאום בין אגף תקציבים למשרדי הממשלה כדי לפעול ליישום הוראות מדריך התכנון הממשלתי - אפשר ללמוד כי משרד האוצר לא עשה די כדי לחזק את הקשר בין מדיניות הממשלה ויעדיה ובין תקציב המדינה ואף לא עשה די להגברת השקיפות.



מבוא

תקציב המדינה הוא הכלי העיקרי לניהול וליישום המדיניות הכלכלית של הממשלה, ויש לו השפעה מכרעת על התהליכים הכלכליים והחברתיים ועל מצב הביטחון במדינה. התקציב אמור להיות הביטוי הכספי של תכנית עבודה שנתית או רב-שנתית של הממשלה ולשקף את יעדי הממשלה ואת סדר העדיפויות שלה בעניין חלוקת המשאבים העומדים לרשותה. הדיווח על ביצוע התקציב אמור לשקף את ההוצאות הכספיות ולשמש רכיב הכרחי לבחינה של מידת השגת היעדים ושל תוצאות הפעולות שנעשו באמצעות תקציב המדינה. משרד האוצר, כנאמן הציבור, חב חובת שקיפות בהכנת התקציב ובדיווח על השימוש בו כדי לאפשר לכנסת ולציבור להפעיל פיקוח ובקרה נאותים על ניצול המשאבים המוקצים למשרדי הממשלה ועל השימוש בכספי הציבור.

אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), האחראי להכנת תקציב המדינה, מגיש לממשלה הצעה בדבר המסגרת הכוללת של ההוצאה ומכין את תכנית ההקצאה של המשאבים לפעילותם של משרדי הממשלה ולענפי המשק. אגף התקציבים ממלא גם תפקיד מרכזי בטיפול בבקשות של משרדי הממשלה לאישור שינויים בתקציבם במהלך שנת הכספים.

בחודשים אפריל 2010 - מאי 2011 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, כמה היבטים בתהליך הכנת תקציב המדינה לשנים 2009-2012. דוח זה משמש גם דוח מעקב אחר תיקון ליקויים בהכנת

תקציב המדינה שהועלו בדוח 55³ (להלן - הדוח הקודם). הבדיקה נעשתה בעיקר במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, במשרד התחבורה, במשרד לביטחון הפנים, במשרד להגנת הסביבה, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - התמ"ת), במשרד הבריאות, ובלשכת היועץ המשפטי לממשלה.

הקשר שבין תקציב המדינה לתכניות העבודה של המשרדים

רקע

קביעת תכניות עבודה שנתיות של משרדי הממשלה, לרבות הצבת יעדים ותפוקות מדידות, מחייבת לקיים קשר הדוק תהליך בניית תקציב המדינה. היעדים הנקבעים בתכניות העבודה של משרדי הממשלה אמורים להיות מושגים באמצעות ביצוע משימות המתקצבות בתחומי הפעילות הרלוונטיים. כדי לאפשר את השגת היעדים והמדידים נדרשת עבודת מטה שבמסגרתה ייבדק אם התקציב המיועד למשימות הרלוונטיות אינו חסר או עודף.

בשנת 1989 הציבה הוועדה הציבורית - מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה, בראשות מר חיים קוברסקי ז"ל, על כמה חולשות בתהליך התקצוב במשרדי הממשלה. בין היתר ציינה הוועדה כי:

א. למערכת התקצוב אוריינטציה לתיאור תשומות, בעיקר תשומות כספיות לשכר או פרויקטים (פרט לאינפורמציה על שיא כוח אדם, שגם הוא מהווה תשומה); אין בתקציב מידע על תוכניות, תוצאות, 'תפוקות' או 'הישגים' כלשהם. כתוצאה מכך, אין אפשרות לבחון את הזיקה בין הוצאות לתוצאות במסגרת תהליך התקצוב - ולא כל שכן, אי אפשר להעריך לפיו את היעילות של תכניות.

ב. התקציב הנוכחי הוא 'תקציב פריטים' (Line-Item) המאופיין בפירוט רב, שלא זו בלבד שהוא פוגם ביכולת הראייה הכוללת ובהתמקדות בעיקר - אלא שהוא גם פוגע בגמישות הניהול. שכן, כאשר קיים פירוט רב למנהלים - לא נותר להם כמעט כל מקום להחליט על הנהגת שינויים בדרכים להשגת המטרות: אלו 'רשומות' ומוכתבות מראש בתקציב, וכל שינוי בהן מחייב תהליך ארוך ומסובך של אישורים.

ג. התקציב אינו פרוגרמטי, כלומר - התשומות מוצגות לפי יחידות ארגוניות ולא לפי תכניות או פעולות. כתוצאה מכך, לא רק שאין אפשרות לבחון את יעילותן של תכניות - אלא אין בו אפילו מידע על יעילותן.

הנושא שב ונזכר בדוח הקודם ובו נאמר כי "שיטת התקצוב ומבנה התקציב אינם מאפשרים להציג בבהירות את יעדי המדיניות הכלכלית ואת סדרי העדיפות של הממשלה, אינם מאפשרים למשרדי הממשלה להשתמש בתקציב ככלי ניהולי להשגת היעדים שנקבעו להם, ואינם מאפשרים למדוד את הקשר בין ההוצאות שנעשו לבין התוצאות שהושגו".

מדריך התכנון הממשלתי ושילובו בהכנת תקציב המדינה

מדריך התכנון הממשלתי (להלן - מדריך התכנון) נכתב בידי צוות בין-משרדי בראשות האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה (להלן - האגף לתכנון), שחבריו היו נציגים ממשרדי ראש הממשלה, האוצר, הבריאות, התמ"ת, הרווחה והשירותים החברתיים, החוץ והגנת הסביבה. הצוות החל את עבודתו באוגוסט 2007, וגרסה ראשונה של המדריך הופצה למשרדי הממשלה בדצמבר 2007. ממועד זה ועד ספטמבר 2010 עודכן המדריך פעמים מספר.

המדריך נועד לשמש אחד הכלים המרכזיים לחיזוק עבודת המטה במשרדי הממשלה, וליצירת בסיס לשיפור יכולות הניהול והבקרה של המשרדים. הוא מתווה תפיסה ואמצעים לביצוע תהליך התכנון במשרדי הממשלה וליצירת תשתית מושגית משותפת למשרדים השונים.

מדריך התכנון אמור לשמש עבור משרדי הממשלה כלי מנחה להכנת תכניות העבודה. תכניות אלה אמורות להציג את פעילותו המתוכננת של המשרד, את היעדים שהציב לעצמו לתקופה המוגדרת, ואת מדדי התוצאה, המגדירים את השינוי המצופה בעקבות פעולת המשרד. כמו כן נקבעים בתכניות העבודה שלבי התארגנות ומדדי תפוקה, שיאפשרו מעקב אחר ביצוע המשימות⁴.

מדריך התכנון שם דגש במדידת תוצאות הפעילות הממשלתית. שימוש נכון במדדי תוצאה יכול לספק כלי שיטתי ואפקטיבי להערכת מימוש המדיניות, והוא אף יכול לשמש כאמצעי לעדכון המדיניות לשם הגדלת סיכויי הצלחתה בעתיד ולהגברת היעילות. המדריך מסביר כי "עיון החשיבה התוצאתית בעבודת הממשלה, מסייע בתהליכי קבלת ההחלטות ומאפשר לשרג משמעותית את יכולות המעקב והבקרה אחר ביצועי משרדי הממשלה. במקביל לכל אלה, מגבירה החשיבה התוצאתית את שקיפות פעולות הממשלה כלפי הציבור. השימוש במדדים נהוג במרבית המדינות המתקדמות. למעלה מ-80% מהמדינות החברות ב-OECD הובילו בחמש השנים האחרונות יוזמה חדשה בנושא מדידת תוצאות בממשלה, כאשר ב-40% מהמדינות יוזמות מעין אלה החלו כבר לפני יותר מעשור. כיום מתייחסות 26 מדינות OECD (מתוך 32) למדדי תפוקה ותוצאה בתהליכי קבלת החלטות, כאשר מידת הקשר שבין המדידה לבין התקציב משתנה".

על פי מדריך התכנון, אמור להתבצע מהלך משולב של תהליך תכנון פעולות משרדי הממשלה ושל תהליך הכנת תקציב המדינה, ואלה שלביו המרכזיים של מהלך משולב זה, כמפורט במדריך התכנון:

1. הערכת המצב של המשרד וגיבוש תכניותיו המרכזיות לשנה הבאה: שלב זה נועד לגבש תמונת מצב מערכתית כוללת עבור גורמים מרכזיים במשרד ומחוצה לו, שלפיה ייבחנו סדרי עדיפויות וייקבעו כיווני שינוי.
2. אגפי התכנון והתקצוב במשרדי המטה אמורים לגבש הערכת מצב לאומית כוללת, על יסוד הערכות המצב של המשרדים - על סמך הערכה זו ייקבעו יעדי המדיניות של הממשלה וסדרי העדיפויות שלה לעניין הקצאת המשאבים.
3. לאחר שתדון הממשלה בתקציב המדינה ותקבע את מסגרות התקציב למשרדים, נדרשים משרדי הממשלה לקבוע את סדרי העדיפויות הפנים-משרדיות לצורך גיבוש תכניות פרטניות.

4 על פי מדריך התכנון, המטרות המוגדרות בתכניות העבודה המשרדיות הן ההישגים הרחבים אליהם מכוון המשרד בפעולתו, מגדירות את העתיד הרצוי, ומצביעות על כיווני הפעולה של המשרד. יעדי המשרד הם הישגי הביניים המקרבים את המשרד למטרתו והם ניתנים לתרגום אופרטיבי ולמדידה. המשימות המפורטות בתכניות העבודה הן הפעולות שהמשרד מבצע לשם השגת היעדים. מדריך התכנון משתמש גם במונחים של "מדדי תפוקה" לתיאור תוצרי הפעילות הממשלתית, "מדדי תוצאה" המגדירים את השינויים המצופים בסביבה החיצונית, המשקפים את הערך שיצרה הממשלה בפעילותה, ו"מדדי הצלחה" כשם כולל למדדי תפוקה ולמדדי תוצאה.

4. תכנית העבודה של כל משרד מגובשת בד בבד עם הנחת חוברות התקציב על שולחן הכנסת. המשרד עצמו אמור להכין את תקציבו בעצמו, על פי שיקול דעתו, בליזוי משרד האוצר.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב האגף לתכנון לכך שבשנים 2008-2011, בהיעדר החלטת ממשלה או הנחיות אחרות המחייבות את משרדי הממשלה לפעול על פי מדריך התכנון, ניכרו הבדלים של ממש בין משרדי הממשלה באופן התייחסותם להוראות מדריך התכנון ובמידה שהם מקיימים אותן.

ראש האגף לתכנון, מר אהוד פראוור, כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוקטובר 2011 (להלן - תשובת האגף לתכנון) כי "תהליך הכנת תוכניות עבודה הינו תהליך דינמי ומתפתח ועל כן איננו מעוגן בהחלטת ממשלה או הנחיות מחייבות וקבועות. עם זאת, לאורך השנה יוצאות הנחיות של מנכ"ל משרד ראש הממשלה לכלל מנכ"לי משרדי הממשלה, הכוללות את הסטנדרט המצופה מתוכנית העבודה, את שיטת העבודה ואת לוחות הזמנים... ההנחה היא שכלים 'רכים' יצמיחו את מערכת התכנון טוב יותר מכלים 'קשים' בגין הערך המיוחד של השתכנונות עצמית ובנייה מבפנים. ה'מחיר' של הגישה הזו, הוא אכן בפערים ביכולות ובעומק התכנון בין המשרדים, במיוחד בשנים הראשונות... העצמאות שניתנת למשרדים בבניית התהליך מניבה השקעה של המשרדים בתכנון, בהקמת אגפי תכנון, ובהתקשרות עם חברות יעוץ, והדבר בא לידי ביטוי בהעמקתן של תוכניות העבודה. מכל אלו נראה כי המחשבה המקורית לפיה עיגון המדריך בהחלטת הממשלה, ראוי שיעשה רק בשלב השני, לקראת ביסוס נוסף של המהלך, מוכיחה את עצמה, וניתן יהיה לשקול עיגון כאמור לקראת תוכניות העבודה לשנת 2013".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הגישה הניהולית המוצגת בתשובת אגף התכנון, המעדיפה להטמיע את שיטת העבודה על פי יעדים ותפוקות באמצעות "השתכנונות עצמית ובנייה מבפנים" ולא באמצעות הוראות פורמליות, אינה מתאימה לתרבות הארגונית של משרדי הממשלה ואינה מתיישבת עם הנחיות הפעולה הברורות שנקבעו בתקנות שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), המחייבות את כלל משרדי הממשלה. למשל, על פי סעיף 60.141 לתקשי"ר נדרשת הנהלת משרד ממשלתי, בין השאר, "לגבש תכנית אב לאיכות בראיה רב שנתית (3-5 שנים) ותכניות עבודה שנתיות הנגזרות ממדיניות האיכות. על תוכניות אלו לכלול יעדים רב שנתיים ושנתיים לרבות מדדים להערכת מידת השגתם של יעדים אלו". כמו כן נדרשת ההנהלה "להרחיב את השימוש במערכות מידע ככלי עזר ניהולי למעקב ובקרה אחר מימוש היעדים השנתיים, והרב שנתיים תוך שימת דגש על זמינות מידע שהינו חיוני ללקוחות החיצוניים ולאנשי המשרד". סעיף 60.153 לתקשי"ר קובע כי הנהלות משרדי הממשלה חייבות לתעד בשיטתיות ובאופן תקופתי את מידת השגתם של היעדים שנקבעו בתוכניות העבודה ואת מידת העמידה במדדים שנקבעו בהן ולפרסם את התוצאות.

בתשובה נוספת של ראש האגף לתכנון, מר פראוור, מינואר 2012, הוא הוסיף ועדכן כי בעקבות פרסומו של דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), קיבלה הממשלה בסוף דצמבר 2011 החלטה המחייבת את משרדי הממשלה לפעול בהתאם למדריך התכנון השנתי⁵ (להלן - החלטת הממשלה מדצמבר 2011). בהחלטה נקבע, בין השאר, כי יחידות הממשלה ומשרדיה יבססו את פעולתם על תוכניות עבודה שנתיות שיפרטו את אופן המימוש של יעדי הממשלה ואת מדיניותה.

5 החלטה מס' 4028 בנושא "חיוזק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח השינוי היסודי הנדרש בעבודת משרדי הממשלה לשם עבודה בהתאם להוראות מדריך התכנון, המשאבים הנדרשים לכך והצורך לשמור על רצף ניהולי ותפעולי שאינם תלוי בזהותם של נושאי המשרה וברצונם במועד נתון, על הממשלה לוודא כי החלטתה מדצמבר 2011 תיושם על ידי כל משרדי הממשלה.

תכניות העבודה הפרטניות של המשרדים לשנים 2008-2011

משרד מבקר המדינה בחן את תכניות העבודה של כמה משרדי ממשלה לשנים 2008-2011. את התכניות הללו העבירו המשרדים לאגף לתכנון בשנים האמורות, והן פורסמו באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

משרד מבקר המדינה מצא כי חל שיפור מתמשך באופן הצגת תכניות העבודה של משרדי הממשלה, והוא בא לידי ביטוי בעיקר בתכניות העבודה לשנת 2011. אולם על אף שיפור זה, עדיין יש הבדלים ניכרים בין משרדי הממשלה השונים באופן שבו הם מציגים את תכניות העבודה שלהם לציבור ובמידה שבה הם מביאים לידי ביטוי יעדים ותפוקות בתכניות העבודה:

1. כמה ממשרדי הממשלה הגישו למשרד ראש הממשלה תכניות עבודה חלקיות, המשקפות רק חלק קטן מאוד מהיקף פעולתם, ואילו משרדים אחרים העבירו תכניות מקיפות יותר. כמה משרדים הכינו תכנית עבודה מפורטת, אולם הם הגישו למשרד ראש הממשלה רק חלק ממנה.
2. משרדי ממשלה מעטים בלבד ציינו בתכנית העבודה את התקציבים הדרושים לשם השגת יעדים מסוימים, ואילו רוב המשרדים נמנעו מכך לחלוטין או כמעט לחלוטין.
3. בחלק ניכר מתכניות העבודה בולטת הימנעותם של משרדי הממשלה מקביעת מדדים כמותיים, אף שהדבר אפשרי ונחוץ לפיקוח ובקרה על השגת היעדים.

התיאום בין הכנת ספר התקציב ובין תכניות העבודה

כאמור, מדריך התכנון שם דגש בקשר ההדוק הנדרש בין מהלך התכנון של עבודת משרדי הממשלה, ובין מהלך התקצוב. בגרסה 4.1 של המדריך מספטמבר 2010 הוסבר, בין היתר, כי "המערכת הממשלתית כפופה לתהליך שנתי, הדוק וסדור, של הכנת תקציב. עם זאת, עד לשנים האחרונות לא התקיים תהליך מקביל של תכנון, המתחיל בהערכת מצב, ממשיך בקביעת יעדי מדיניות וסדרי עדיפויות ומסתיים בחלוקת התקציב הקיים. קיומו של תהליך כזה צריך להבטיח שיעדים מרכזיים יבואו לידי ביטוי בתוכנית העבודה השנתית ובספרי התקציב. היות שתהליך התכנון אינו מפותח דיו, תהליך התקצוב הופך לתהליך תכנון הלכה למעשה, ומפני שתקציב הוא ביסודו תשומה, התוצאה היא שהממשלה חושבת ופועלת במונחים של תשומות. יתרה מזאת, בהיעדר תהליך סדור של הפקת לקחים ודיון שנתי מסכם לגיבוש הערכת מצב, נוטה התקציב לשקף את מה שהיה. הדינמיקה בהכנתו היא תוספתית, בבחינת 'מה שהיה הוא שיהיה'. העבודה על פי מעגל התכנון והתקצוב... נועדה לבנות מהלך תכנון המקיים דיאלוג שוטף עם מעגל התקצוב ומביא להשגת יעדי המשרד".

מן האמור לעיל עולה כי כדי להטמיע במשרדי הממשלה את שיטת העבודה המוצגת במדריך התכנון נדרשים אגף התקציבים והמשרדים לקיים שיתוף פעולה הדוק ביניהם.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בדרך כלל אגף התקציבים אינו משתתף בתהליך במידה הנדרשת. להלן דוגמאות:

1. נמצא כי המהדורה המעודכנת של המדריך, מספטמבר 2010, גובשה בידי צוות בין-משרדי שלא כלל נציג של משרד האוצר. יצוין כי הצוות הבין-משרדי שפרסם את המהדורה הראשונה של המדריך כלל נציג בכיר של משרד האוצר (סגן הממונה על התקציבים). משרד האוצר לא הגיש למשרד ראש הממשלה מסמך כלשהו שימשש תשתית לעבודת הצוות הבין-משרדי שעדכן את המדריך, ולא נמצאה כל עדות לשיתוף פעולה מצד אגף התקציבים בעדכון של המדריך.
 2. לא נמצא כי אגף התקציבים ביצע עבודת מטה כדי לבחון אילו צעדים עליו לנקוט ליישום מדריך התכנון.
 3. לא נמצאו מסמכים המעידים שאגף התקציבים משתמש בהערכות המצב של משרדי הממשלה לגיבוש הצעת תקציב המדינה, להכנת הערכת מצב לאומית כוללת ולהקצאת המשאבים למימושה.
 4. באגף התקציבים לא נמצא כל מסמך המלמד על הזיקה בין התקציב של תכניות או של תקנות תקציב ובין משימות הנכללות בתכניות העבודה של משרדי הממשלה.
 5. לא נמצא כי הממונה על התקציבים (להלן גם - הממונה) הנחה את עובדי האגף ליצור זיקה בין הצעת התקציב ובין יעדים ותפוקות, אף שהדבר נדרש לפי מדריך התכנון. נמצא כי במקרים חריגים בלבד נקבעו יעדים ותפוקות מדידים בסיכומים תקציביים שנחתמו בין משרד האוצר ובין משרדי ממשלה.
 6. לא נמצא כי במהלך שנת העבודה מקיימים אגף התקציבים או אגף החשב הכללי במשרד האוצר בקרה על העברת התקציבים למשרדי הממשלה השונים, על סמך מדדים כמותיים ואיכותיים על סמך התקדמותם בביצוע משימותיהם והשגת היעדים שנקבעו בתכניות העבודה של המשרדים. על כן לא מתקיים תהליך הפקת לקחים שיש בו כדי לשפר את אופן התקצוב בשנים הבאות בהתאם למטרות וליעדים שקבעה הממשלה.
- הממונה על התקציבים, מר גל הרשקוביץ, כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011 (להלן - תשובת אגף התקציבים) כי מאחר שמשרדי הממשלה אינם מחויבים לפעול על פי מדריך התכנון "אין יישום מלא ואחיד של הוראות המדריך, וממילא אגף התקציבים אינו יכול לבצע עבודת מטה ליישום מדריך התכנון הממשלתי בעבודתו, לרבות קביעת אופן התקצוב לפי יעדים ותפוקות שנקבעו בתכניות העבודה המשרדיות, בקרה על עמידה ביעדים ובמדדים שנקבעו בתכניות אלה ובקרה אחר קצב העברת התקציבים ביחס למדדים כמותיים ואיכותיים של עמידה ביעדי תכניות העבודה המשרדיות... קיימת בעיה של אי התאמה בלוחות הזמנים של מעגל התכנון ומעגל התקצוב. תהליך התקצוב מתחיל בחודשים פברואר-מרץ, בעוד שתהליך התכנון, כמוצג במדריך התכנון הממשלתי, מתחיל מאוחר יותר, ותוכניות העבודה של המשרדים נקבעות בסופו של דבר רק בחודש נובמבר שלפני שנת התקציב, היינו - אחרי המועד שבו על פי חוק יסוד: משק המדינה, על הממשלה להגיש את התקציב לכנסת. כך יוצא שתוכניות העבודה שמגובשות במשרדים נעשות במנותק מעבודת התקצוב, הן במובן זה שאינן מתכנסות למסגרת התקציבית שקבע החוק, והן במובן זה שאינן משתלבות בלוח הזמנים הרלוונטי לעבודת התקצוב... אילו היה תהליך התכנון מתנהל בזיקה למסגרות הפיסקאליות הקיימות ובלוחות זמנים שיאפשרו זאת, יכול היה אגף התקציבים להשתתף בהפיכת העבודה על פי מדריך התכנון הממשלתי לתהליך מלא ואפקטיבי, אשר בא לידי ביטוי בתקציב המדינה".
- הממונה על האגף הוסיף בתשובתו כי "נדרשת הלימה בין תוכניות העבודה של משרדי הממשלה השונים לבין המסגרות הפיסקאליות הרב שנתיות להן מחויבת ממשלת ישראל על פי חוק. כלומר, על תהליך התכנון לתת מענה לפערים שבין תוכניות העבודה לבין מגבלת התקציב, כפי שנקבעה בחוק. לכן, יש ליצור זיקה בין תוכניות העבודה לבין מסגרת התקציב הקיימת לכל משרד, כפי שזו אושרה בחוק בתקציב השנתי של שנת כספים קודמת. כך למשל, כפי שמתואר במדריך התכנון הממשלתי, ניתן לתכנן תכניות עבודה המתבססות על שיעור מסוים של מסגרת התקציב של השנה הקודמת, לדוגמא - 90% ממסגרת התקציב, כך שהמשרדים השונים יציגו תכניות המתכנסות

לתקציב האמור. מהלך זה יאפשר הטמעת תכניות העבודה המשרדיות בעת קביעת התקציב של שנת הכספים המתוכננת. יובהר, כי כיום, בניגוד למתואר במדריך התכנון, משרדי הממשלה אינם מגישים דרישות תקציב בהתאם למסגרת התקציב הנתונה להם. בהעדר האחריות הפיסקאלית הנדרשת והראויה מהמשרדים השונים בתהליך התכנון, אין אפשרות ליישם את תהליך התכנון באופן מלא בתקציב".

בתשובת ראש האגף לתכנון מינואר 2012 הוסבר כי בהחלטת הממשלה מדצמבר 2011 המחייבת את משרדי הממשלה לפעול בהתאם למדריך התכנון נקבע כי "ככל שיידרשו, ייעשו התאמות הנדרשות בלוחות הזמנים לצורך התאמה לתהליכים השנתיים של יחידות המטה".

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר תוקף מחייב של מדריך התכנון הממשלתי והבדלים ניכרים בין המשרדים מבחינת אופן יישומו לא הצדיקו את אי-שיתוף הפעולה מצד אגף התקציבים, שאמור להיות ציר מרכזי במהלך ממשלתי מקיף זה. האגף לא סיפק הסבר מספק לאי-העלאת טענותיו בעניין השילוב בין תהליך התכנון לתהליך התקצוב לפני הגורמים האחראים לכתיבת מדריך התכנון ולעדכונו. אפשר היה לצפות כי דווקא אגף התקציבים, האחראי להקצאת כספי הציבור ולשימוש יעיל בהם, יהיה ער למשאבים הניכרים המושקעים בניסיון להטמיע את הוראות מדריך התכנון בעבודת משרדי הממשלה. משנתקבלה החלטת הממשלה מדצמבר 2011 בדבר חובת משרדי הממשלה לפעול על פי מדריך התכנון השנתי, על אגף התקציבים להסדיר עם משרד ראש הממשלה את שיתוף הפעולה ביניהם, ולדאוג להתאמת לוח הזמנים להכנת תכנית העבודה של המשרדים באופן שישתלב עם לוח הזמנים להכנת תקציב המדינה.

עדכון תכניות העבודה במשך שנת הכספים

על פי לוח הזמנים שנקבע במדריך התכנון, תכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנה העוקבת מושלמות בנובמבר ומוצגות לציבור בדצמבר.

שינויים ועדכונים בתכניות העבודה עשויים להתבצע בהשפעת גורמים פנים-משרדיים, למשל אם משרד ממשלתי משנה במשך השנה את סדר העדיפויות לביצוע משימותיו, או בהשפעת גורמים חיצוניים, כגון הפחתות רוחביות הנקבעות בהחלטות ממשלה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנים 2008-2010 שבהן התקבלו כמה החלטות ממשלה בדבר ביצוען של הפחתות רוחביות בתקציבי המשרדים, משרד ראש הממשלה ואגף התקציבים לא ביקשו ולא קיבלו מהמשרדים תכניות עבודה מעודכנות, אף שהפחתות אלה בתקציבי משרדי הממשלה עלולות לפגוע ביכולת המשרדים לבצע את משימותיהם ולהשיג את היעדים שקבעו לעצמם.

בתשובת אגף התקציבים נאמר כי "הפחתות רוחביות עליהן מחליטה הממשלה מבטאות, הלכה למעשה, את שינוי סדר העדיפויות של הממשלה, ובהכרח גם את שינוי הפעילות הנובע בכל אחד מהמשרדים".

לדעת משרד מבקר המדינה, כפי שאגף התקציבים עצמו מציין בתשובתו כמפורט בהמשך, הפחתות רוחביות הן אילוץ שהממשלה נדרשת לפעול לפיו "בבואה להצביע על מקור תקציבי למימון הוצאה בלתי צפויה". לפיכך ההפחתה אינה מבטאת שינוי סדר העדיפויות של הממשלה בתכניות העבודה המשרדיות, אלא גורמת לשינוי על ידי הסטה של משאבים, ללא דיון פרטני בממשלה. אי-עדכון תכניות העבודה המשרדיות בעקבות הפחתות רוחביות מביא לחוסר שקיפות לגבי התוצאות של הפחתות אלו. עדכון תכניות העבודה, שינוי היעדים הקבועים בהן והצגתן למקבלי ההחלטות מחייבים את משרדי הממשלה להביא לידי ביטוי את סדר העדיפויות החדש של הנהלת המשרד שלהם בהתאם למסגרת התקציב המעודכנת. עדכון יעדי המשרדים בעקבות הפחתות רוחביות יאפשר גם לקיים הליך של בקרה והסקת מסקנות המבוסס על נתוני התקציב המעודכנים ולהסביר לציבור ולממשלה מדוע לא עלה בידי המשרד לעמוד ביעדים שקבע בתחילת השנה.

בתשובת האגף לתכנון מינואר 2012, היפנה האגף להחלטת הממשלה מדצמבר 2011 בה נקבע כי: "משרדי הממשלה יעדנו באופן שוטף את תכניות העבודה המשרדיות בהתאם להחלטות ממשלה ביצועיות שיתקבלו במהלך שנת העבודה. משרד ראש הממשלה בסיוע יחידת 'ממשל זמין' יקדם הטמעת מערכת ממוחשבת במשרדי הממשלה לשם ניהול תכניות העבודה ולמעקב אחר ביצוען".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר לשתף פעולה לשם אפיון הכלים הנדרשים לביצוע מעקב אחר יישום תכניות העבודה ואחר עדכון במשך השנה, כדי שכלים אלה יהיו אפקטיביים ויאפשרו למקבלי ההחלטות לבחון את מידת השגת היעדים והתפוקות לעומת ההקצאות התקציביות וביצוען בפועל.

תכנון רב-שנתי ובקרה על השגת יעדים ועמידה בתפוקות בטווח הארוך

אחד היתרונות העיקריים של שיטת תקצוב המבוססת על הגדרת המשימות ועל קביעת יעדים ותפוקות רב-שנתיים הוא מעבר מתהליך תכנון ותקצוב שנתי המבוסס על ראייה קצרת טווח לתהליך המבוסס על ראייה ארוכת טווח. הכנת תקציב על פי יעדים ומשימות בראייה לטווח ארוך מסדירה ומשפרת את תכנון וביצוע של תכניות עבודה, בין היתר משום שאי-אפשר לפתור בעיות יסוד ולהשלים רבים מן היעדים בתוך שנה. בכך מתאפשרת קיומה של בקרה רב-שנתית על מידת העמידה ביעדים שנקבעו, תוך בחינת מידת הרצינות והעקביות של הממשלה בטיפול בבעיות היסוד של המשק.

הנושא בא לידי ביטוי במדריך התכנון. במהדורה 4.1 מספטמבר 2010 נאמר כי "יש להציב נקודות ציון שנתיים מדידות בדרך להשלמתם של יעדים ומשימות המשתרעים מעבר למהלך שנת העבודה הנוכחית. לגבי המשימה יוכלו אבני הדרך להיות שלבי ההתארגנות שהסתיימו והשגת חלק מהתפוקות, ולגבי היעד יוכלו אבני הדרך להיות עמידה בפרויקטים מסוימים מתוך התוכנית המלאה. יש, כמובן, לקחת בחשבון לקראת שנת התכנון הבאה את המטרות, היעדים והמשימות שהמשרד פעל להשגתם בשנת העבודה הקיימת".

עם זאת, משרד מבקר המדינה מצא כי מדריך התכנון אינו מנחה את המשרדים לקיים מערכת בקרה והסקת מסקנות על בסיס ביצועי המשרדים בפרקי זמן של יותר משנה אחת.

נמצא כי רוב רובן של תכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנים 2008-2010 לא כללו משימות ארוכות טווח ולא כללו מידע על תפוקות מתוכננות שמשקפות את פעילויותיהם למשך כמה שנים, וכי בתכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנת 2011 כ-15% בלבד מהמדדים הם רב-שנתיים. עוד נמצא כי האגף לתיאום, מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה, האגף לתכנון ואגף התקציבים אינם מקיימים בחינה השוואתית רב-שנתית בנושא מידת עמידתם של משרדי הממשלה בתפוקות שתוכננו ונקבעו.

בתשובת האגף לתכנון נאמר כי "אנו מצויים בעיצומו של תהליך פיתוח היכולת שתאפשר הסקת מסקנות מביצועי תוכנית העבודה... לאגף לתכנון מדיניות ברור כי תפיסת התכנון צריכה לאפשר ולעודד תכנון רב שנתי... רק באמצעות תכנון רב שנתי ניתן לוודא ביצוען של מטלות בעלות היקף משמעותי, ולהבטיח יציבות בקידום של מהלכים גדולים. ראוי לציין שקביעתה של תוכנית רב שנתי פירושה גם התחייבות לתוכנית רב שנתי, ובדרך כלל עיגונה בהחלטת ממשלה. צעד ראשון ננקט כבר במדריך התכנון ל-2011... לקראת תוכניות העבודה של 2012 יתקיימו מהלכי עדכון שיטת התכנון אשר מטרתם לתת ביטוי לתכנון רב שנתי ולאפשר מעקב ובקרה".

ספרי תכניות העבודה והתקציב לשנת 2011

בינואר 2011 פורסם בציבור ספר תכניות העבודה של משרדי הממשלה לאותה שנה. בהקדמה לספר כתב ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, כי "הדבר מסייע להתוות את מדיניות הממשלה ומבטא את מחויבותה לשקיפות ביחס ליעדיה ולהישגיה. באופן זה ניתן יהיה להשוות את ביצועי המשרדים לתכנון המקורי של הפעולות הממשלתיות... הדבר מעיד על תכנון מעמיק בעבודה הממשלתית ועל התמקדות בתוצאות - ולא כפי שהיה - בתשומות". עוד נכתב בהקדמה: "אישורנו את התקציב הדרו-שנתי השני לשנים 2011 ו-2012 וקבענו מסגרת תקציבית יציבה ואחראית. כעת עלינו להבטיח, שהמשאבים והתשומות הארגוניות של כל משרד יקדמו את המטרות והיעדים שלו. תפוקות המשרדים יימדדו בהתאם למדדי ההצלחה שנקבעו בתוכנית".

המנכ"ל דאז של משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי, ציין בהקדמה לספר תכניות העבודה לשנת 2011 כי: "תוכניות העבודה מביאות לידי ביטוי את התהליך שנעשה על ידי משרדי הממשלה לשם קביעת מטרות ויעדים, במסגרת התשומות שנקבעו להם על ידי כנסת ישראל בחוק התקציב, וזאת לצד הגדרת התפוקות וההישגים המצופים".

אולם בביקורת לא נמצא קשר ישיר בין הפירוט המובא בספר תכניות העבודה לשנת 2011 לספר התקציב השנתי. היעדרו של קשר זה הוא כשל יסודי, הפוגע ביכולתה של הממשלה ליישם את מדיניותה ולאפשר שקיפות ציבורית בכל הנוגע ליעדיה ולהישגיה.

למשל, המשימות שהגדירו משרדי הממשלה בספר תכניות העבודה אינן מתוקצבות בתקנות תקציביות ייעודיות המאפשרות לעקוב אחר ביצוען ואחר ניצול התקציב לצורך ביצוען. הכנת התקציב לפי תשומות ולפי יחידות ארגוניות, ולא לפי תכניות עבודה וסדר עדיפויות המתורגמים ליעדים ולמדדים כמותיים, מקשה לבצע בקרת יעילות ואפקטיביות משום שלא ניתן לבחון באיזו מידה השיגו משרדי הממשלה את היעדים הכמותיים שהוצבו להם לעומת האופן שבו ניצלו את התקציב בפועל.

בתשובת אגף התכנון הוסבר כי השלב הראשון בתהליך התכנון הוא הגדרת התקציב המיועד לכל אחד מהמשרדים, וכי תכנית העבודה נקבעת על פי התקציב האמור. האגף הוסיף כי שנת 2011 היא השנה הראשונה שבה מתבצע מעגל שלם של תכנון, מעקב ובקרה ולכן בסוף אותה שנה תיבדק המידה שבה הצליחו המשרדים להשיג את היעדים שנקבעו וכן יבוצע ניתוח רוחבי של הגורמים

המעכבים ביצוע של תכניות העבודה ושל השגת יעדיהן. האגף הוסיף כי מוקדם להסיק מסקנות בנושא הקשר שבין ביצוע תכניות עבודה ובין שימוש בכלים תקציביים באופן ישיר, וכי על פי ניסיון שהצטבר במדינות אחרות יש חשש שחיבור יתר בין ביצועים לתקצוב יגרום לפגיעה בתהליכי התכנון, למשל באמצעות אימוץ אסטרטגיות לסידור הנתונים. עם זאת האגף הבהיר כי הוא רואה חשיבות רבה בהעמקת התפיסה שיש ליצור זיקה בין התקציב שנקבע ובין תכנית העבודה, ובכלל זה, לבחון את האפשרות לקשר בין המשימות המופיעות בתכניות העבודה לסעיפי התקציב המאפשרים את ביצוען.

אגף התקציבים מסר בתשובתו כי במסגרת תכניות העבודה של האגף לשנת 2011 הוא החל בתהליך ניתוח ובחינה מחדש של מבנה תקציב המדינה, הפירוט שלו ומבנותו, לרבות סוגיית תקצוב על פי פעולות לעומת תשומות או יחידות ארגוניות ומידת גמישות הניהול של המשרדים השונים נוכח מבנה התקציב הנוכחי. האגף הוסיף כי במחצית הראשונה של שנת 2011 בוצע פיילוט בנושא התקציב של שלושה משרדי ממשלה, ובמסגרתו נבחנו מבנה התקציב והתוצאות של שינויו. האגף מסר כי עם השלמת תהליך הבחינה הוא יפעל ליישום מסקנותיו במסגרת הכנת תקציב המדינה.

מעיון בספר תכניות העבודה וספר התקציב נמצא כי כמה מתכניות העבודה של משרדי הממשלה מוצגות על פני ציר זמן שאינו תואם את מסגרת התקציב השנתית. כלומר, לעתים המשימות מתפרסות על כמה שנות תקציב, ואילו ספר התקציב עוסק בשנת כספים קלנדרית אחת, ולא נעשית התאמה ביניהם לצורכי פיקוח ובקרה. לפיכך קשה מאוד לבחון את אופן ביצוע המשימות ואת מידת השגת היעדים לנוכח אופן ביצוע התקציב המיועד.

לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת תקציבן של משימות מוגדרות והצגה רב-שנתית של היעדים בזיקה לתקציב מגבירים במשך הזמן את איכות הבקרה הכוללת על ביצועי המשרדים ותורמים תרומה משמעותית להליכי התכנון. אם התקציב יוקצה על פי משימות, בהתבסס על תכנון מקדים, ויותאם לצרכים בפועל, יפחת הצורך בשינויים בתקציב ובערכונים במשך שנת הכספים. הדבר גם יאפשר להגביר את היעילות והאפקטיביות של השימוש במשאבים הציבוריים ככלי לניהול מדיניות הממשלה וליישומה.

אגף התקציבים ציין בתשובתו כי "ביצוע התקציב אינו משקף עמידה בתכניות העבודה המשרדיות, אלא, במקרים מסוימים, ניצול תשומות הנדרשות לביצוע תכנית העבודה. ניתן לבצע את התקציב באופן מקסימאלי מבלי להשיג את יעדי תכניות העבודה או מנגד ניתן להשיג את יעדי תכנית העבודה מבלי להידרש לביצוע כל התקציב".

אגף התקציבים הוסיף בתשובתו כי "נכון להיום, אין שיטת דיווח מסודרת של עמידת משרדי הממשלה ביעדיהם. אגף התקציבים מבצע מעקב שוטף אחר ביצוע תקציבי המשרדים השונים, בין אם בבדיקת עמידת המשרדים באבני הדרך שנקבעו להוצאה תקציבית מסוימת (נכון בעיקר לתקציבי פיתוח), או במדדי תפוקה אשר סוכם עליהם בעת הקצאת תקציב לנושא מסוים (למשל בסיכומי התקציב לשנים 2011-2012 של משרדי הבריאות, הקליטה, החינוך ועוד). ... בעת בניית תקציב המדינה לשנה העוקבת, בוחן אגף התקציבים את יעילות הקצאת התקציבים של השנים האחרונות, הן בהתייחס למדדי התפוקה שהוגדרו להוצאה, והן בהתייחס לתוצאותיה. הבחינה כאמור נעשית בשיתוף עם המשרדים, ותוצאותיה באים לידי ביטוי, בין היתר, בשינויים בתקציב משנה לשנה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מהמסמכים שהציג אגף התקציבים לא עולה שמתבצע תהליך סדור למעקב אחר ביצוע תקציבי המשרדים ולבחינת יעילות הקצאתם. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חשיבותם הרבה של המעקב אחר ביצוע התקציבים ושל בחינת יעילות הקצאתם לביצוען של משימות המשרדים ולהשגת יעדיהם, על אגף התקציבים למסד נהלים ברורים לקיום פעולות אלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת אגף התקציבים מבחירה את המגבלות של שיטת התקצוב הנוכחית, שבמסגרתה מוקצים תקציבים על פי יחידות ארגוניות או תשומות. שיטת תקצוב שתבוסס על תכנון של משימות, יעדים ותפוקות תשפר את שקיפות פעולות הממשלה וביצועיה כלפי הציבור. דיווח לציבור על המידה שבה מצליחה הממשלה להשיג את היעדים שנקבעו, מידת עמידתה במדדים המתוכננים ומידת ניצול התקציב שהוקצב לכך עשוי גם להביא לידי הטמעת עקרונות האחריות האישית בקרב שרי הממשלה והנהלות המשרדים.

היעדר כלי בקרה אפקטיבי המשלב בחינה של ההוצאה התקציבית לעומת ביצוע המשימות פוגע ביכולתם של מקבלי ההחלטות להפיק לקחים ולקבוע סדרי עדיפויות להקצאת התקציב על פי היעדים והתפוקות שהם מעוניינים להשיג באמצעות המשימות המוגדרות. כך גם נפגעת האפשרות לבצע הערכת מצב לאומית שתשמש בסיס לקביעת יעדי המדיניות וסדרי העדיפויות של הממשלה.

המועצה הלאומית לכלכלה

1. בהחלטת ממשלה מס' 430 מספטמבר 2006 נקבעו ייעודה של המועצה הלאומית לכלכלה (להלן גם - המועצה), תפקידיה והמבנה הארגוני שלה. על פי החלטת הממשלה, המועצה נועדה לשמש "גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה, במטרה לסייע בתהליך קבלת ההחלטות בתחומים אלו, בהתבסס על ניתוחים מקצועיים, נתונים עדכניים וחשיבה שיטתית ארוכת טווח". כמו כן נקבע בהחלטה כי המועצה תפעל במסגרת הארגונית של משרד ראש הממשלה ועל פי הנחיות ראש הממשלה.

בהחלטת הממשלה נקבע כי תפקידיה של המועצה יהיו, בין היתר: (1) גיבוש יזמות לצעדי מדיניות המיועדים להביא לידי עידוד הצמיחה במשק, תוך צמצום הפערים הכלכליים; (2) הכנת חוות דעת בדבר הצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה, ובמידת הצורך הצעת חלופות, הן לגבי מסגרת התקציב והן בנושאי תקציב פרטניים; (3) הכנת חוות דעת מקצועיות בדבר הצעות החלטה העומדות על סדר יומן של הממשלה וועדותיה בתחום הכלכלה.

2. יצוין כי בהחלטת הממשלה לא הובהר נושא חלוקת הסמכויות בין המועצה ובין משרד האוצר בכל הנוגע להכנת תקציב המדינה, הנמצא בסמכותו של משרד האוצר. לעומת זאת נקבע בהחלטה כי אין בהקמת המועצה כדי לפגוע בסמכויותיו של נגיד בנק ישראל המייעץ לממשלה בענייני מטבע ובעניינים כלכליים אחרים.

בהחלטת הממשלה נקבע עוד כי "לאחר הקמת המועצה והפעלתה, ולאור הניסיון שיצטבר, ייוזם ראש הממשלה הצעת חוק בנושא המועצה, מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה". משרד מבקר המדינה מעיר כי במועד סיום הביקורת - מאי 2011, כחמש שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה - עדיין לא קודמה הצעת חוק כאמור.

ראש המועצה הלאומית לכלכלה, פרופ' יוג'ין קנדל, הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוקטובר 2011 (להלן - תשובת המועצה) כי "רק משנת 2010, משהשתרשו דפוסי הפעולה של המועצה ואופן פעילותה במסגרת הממשלתית שמעבר לכהונת ראש ממשלה אחד, ניתן היה גם לפעול כהלכה, בתיאום עם נציבות שירות המדינה, לאישור המבנה הארגוני הקבוע של המועצה, מהלך שהושלם רק לאחרונה... הליכי חקיקה, שתוצאתם הוא קיבוע תמונת המצב באופן שמכביד על שינויים עתידיים, מקומם מטבעם רק בשלב מאוחר יותר בתהליך, לאחר שנצבר די ניסיון ממועד הקמת הגוף, כפי שנכתב בהחלטת הממשלה... בהתאם לניסיון שנצבר, כאמור, החלה המועצה בעבודת מטה פנימית לגיבוש הצעת חוק לפעילותה".

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שתהליך הכנת תקציב המדינה על ידי משרד האוצר מבוסס על מידע רב הנאסף ומתקבל ממקורות שונים, ראוי להסדיר באופן רשמי את מעמדה של המועצה כלפי משרד האוצר ויתר משרדי הממשלה כדי לאפשר לה לקבל את המידע הנדרש לשם הכנת חוות דעת בדבר הצעת תקציב המדינה והצעות החלטה אחרות העומדות על הפרק.

בתשובת המועצה הוסבר כי "בהתייחס למעמדה של המועצה כלפי משרד האוצר ומשרדי הממשלה אחרים, הרי שמטבע הדברים מעמדה הבולט נגזר ונשאב משני ערוצים מרכזיים: העוצמה והיכולות המקצועיות של צוות המועצה, וכן מהאמון שנותן בה ראש הממשלה, בהיות המועצה גוף המטה המייעץ לו בנושאים כלכליים".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שגופי השלטון יפעלו מכוח חוק ועל פי נהלים ברורים, ואין מקום שיחסי הכוחות ביניהם וסמכויותיהם ייקבעו רק על סמך עצמתם וכישוריהם של נושאי המשרה או מידת קרבתם לראש הממשלה.

היעדר הנחיות בעניין הגשת הצעת התקציב לאישור הממשלה

1. כפי שצוין בדוח הקודם, תהליך אישורו של תקציב המדינה בממשלה נעשה בתוך זמן קצר. יש אפוא להבטיח כי הליך קבלת החלטות הממשלה במסגרת הדיונים על התקציב יאזן כראוי בין הצורך בקבלת מידע מלא ומנומק שישמש תשתית לקבלת ההחלטות ובין ההכרח לעמוד בלוח הזמנים שנקבע לכך.

בדצמבר 2003 הפיץ היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) דאז טיוטת הנחיה שעניינה "החלטות הממשלה במסגרת דיוני התקציב ודיונים בתוכניות כלכליות" (להלן - הטיוטה). טיוטה זו קבעה עקרון יסוד ולפיו על הממשלה לקבל החלטות בנושא התקציב רק לאחר ביצוע עבודת מטה בנושא, שבמסגרתה יובאו לפני חברי הממשלה עיקרי העובדות והעמדות, לרבות נימוקי כל הצדדים, ולאחר שיידונו ההצעות השונות. הטיוטה כללה הוראות בדבר דרך הבאתן לאישור של הצעות לתיקון חקיקה הכרוכות בהצעת התקציב, ההיקף הראוי של הנושאים המובאים לדיון בממשלה, הבחינה המקצועית המוקדמת של ההצעות שמגיש משרד האוצר ואופן הדיון בממשלה.

בדוח הקודם צוין כי במועד סיום עבודת הביקורת, באוקטובר 2004, עדיין לא פורסמה ההנחיה. לשכת היועמ"ש דאז השיבה אז למשרד מבקר המדינה כי "ההנחיה הכללית בנושא הליך קבלת ההחלטות במסגרת דיוני תקציב המדינה והתוכנית הכלכלית מדצמבר 2003, עומדת בעינה לעת עתה, אך יחד עם זאת הוסכם כי ההבנות אשר הושגו במסגרת הדיונים הרבים שהתקיימו, יהיו

יישום הולם של ההנחיה נכון לשנה הנוכחית". לשכת היועמ"ש הוסיפה כי "היועץ המשפטי לממשלה אינו מסתפק בשנעשה, ובכוונתו להמשיך בתהליך יישום עקרונות ההנחיה".

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הקודם כי "הנחיית היועמ"ש בעניין החלטות הממשלה במסגרת דיוני התקציב ודיונים בתכניות כלכליות, נועדה להסדיר כללים בנושא שהוא בעל חשיבות מרכזית, הן לפעילותם של משרדי הממשלה והן למשק הישראלי, ויש לו גם רגישות מדינית וחברתית. לפיכך, משנקבעה הנחיה מן הראוי לפרסמה ולפעול על פיה. משרד מבקר המדינה ער לכך שעקב רגישותו של הנושא, נעשים השינויים והשיפורים הנדרשים בתהליך, בהדרגה. עם זאת יש חשיבות לעגן בכתב ולתת פומבי להבנות שהושגו כאמור לגבי הליכי העבודה במסגרת דיוני התקציב".

ביקורת המעקב של משרד מבקר המדינה העלתה כי במועד סיום הביקורת הנוכחית, מאי 2011, עדיין לא תוקן הליקוי האמור שהועלה בדוח הקודם - היועצים המשפטיים לממשלה שביהנו בתפקיד מאז פורסם הדוח הקודם עדיין לא פרסמו כל הנחיה מחייבת בנוגע להליך קבלת ההחלטות במסגרת דיוני תקציב המדינה.

2. עוד מתברר כי זמן קצר לפני הבאתו של תקציב המדינה הדרו-שנתי לשנים 2009-2010 לאישור בממשלה הופנו אל היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מני מזוז, כמה פניות שבהן מחו הפונים על האופן שבו הביא משרד האוצר את הצעות ההחלטה לאישור הממשלה. להלן דוגמאות:

(א) במכתב הפנייה של שר החינוך, מר גדעון סער, מ-26.09.09 בנושא הצעות משרד האוצר הנוגעות לתחום החינוך שהובאו לאישור הממשלה צוין כי "מדובר בנושאים עקרוניים וכבדי משקל מהמעלה הראשונה. קשה להבין מדוע רואה האוצר עצמו כמי שאמור לעצב את המדיניות בתחום החינוך ומאין הוא מתיימר לשאוב הבקאות, המיומנות והמומחיות הנדרשת לשם כך". השר הוסיף במכתבו כי "לא התקיים דיון עם משרד החינוך בנושאים אלה", וכי "מעיון בהצעות עצמן, כלל לא ברורות הדחיפות והבהילות שבה מבקשים להביאן.. לא עולה כל דחיפות המצדיקה דיון חטוף בהן ב'נוהל' שאינו כולל ליבון עם המשרד, שהאחריות למדיניות מוטלת עליו". עוד ציין השר כי "צר לי על שבלוח הזמנים הקיים אין כל אפשרות להתייחסות כלשהי מעבר לאמור לעיל, שכן כל התייחסות כזאת מצידה הייתה, כשלעצמה, ללא בחינה ועיון - וכך לא אעשה".

(ב) בפניית היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה, גב' דלית דרור, מאותו המועד, צוין כי הצעות ההחלטה שהפין משרד האוצר הגיעו לידיה רק באותו היום, וכי "עיון בהצעות ההחלטה מעלה כי בכוונת משרד האוצר לערוך, באמצעות חוק ההסדרים, מספר שינויים מבניים מהותיים". היועצת הוסיפה כי "אין מדובר בתיקוני חקיקה עם השלכות תקציביות לטווח הקצר או תיקונים ענייניים דחופים, אלא תיקוני חקיקה בעלי השלכות רחבות אשר מובילים לשינויים מבניים, והם בעלי השפעה תקציבית ארוכת טווח". לדבריה, "ראוי שנושאים אלה יידונו בהליך החקיקה הרגיל, ולא בהליך חקיקה מזוהז במסגרת חוק ההסדרים". עוד ציינה היועצת במכתבה כי "העובדה שמדובר בתקציב דו שנתי, ששרים חדשים שאך זה נכנסו לתפקידיהם נדרשים להגיב עליו לפרטיו תוך ימים אחדים, רק מחריפה את מבחן הסבירות ומגבירה את חשיבותן של המגבלות המשפטיות על התהליך".

לשכת היועץ המשפטי לממשלה השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 ובספטמבר 2011 כי טיוטת ההנחיה מדצמבר 2003 לא קודמה לכדי הנחיה מחייבת, אולם בשנת 2004 הנחה היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מני מזוז, את משרד האוצר בדבר תהליכי העבודה הראויים בעניין דיוני התקציב. הלשכה הוסיפה כי על יסוד הנחיה זו נוהג משרד האוצר להעביר ליועץ המשפטי לממשלה טיוטת חוברת של הצעות ההחלטה בנושא המדיניות הכלכלית, והיועץ המשפטי לממשלה דן עם נציגי משרד האוצר בדבר מסגרת הדיון הראוי בכל אחת מההצעות ומעיר הערות משפטיות לגופן של ההצעות. עוד צוין בתשובה מספטמבר 2011, בנוגע לפניית שר החינוך מאפריל 2009, כי מאחר

שמדובר בהחלטות אשר לא תואמו כלל עם משרד החינוך, היועץ המשפטי לממשלה הנחה כי ההחלטות לא ייכללו בחוברת המחליטים אלא בהסכמת משרד החינוך.

משרד מבקר המדינה בחן סיכום דיון מ-13.6.04 של היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מזוז, וראש אגף התקציבים דאז, מר קובי הבר. בסיכום הדיון נאמר כי "היועץ המשפטי לממשלה הוסיף והבהיר, כי בשלב זה אין כוונה לשנות את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא, והדיונים שיערכו יתמקדו ביישום הנחיה זו. לקראת תקציב שנת 2006 ולאור התהליך שיבוצע השנה, ייבחן הנושא שנית". ואולם, לאור שפנה ללשכת היועץ המשפטי לממשלה בבקשה לקבל את טיוטת ההנחיה מדצמבר 2003 השיבה הלשכה ביוני 2007 כי "המסמך אינו מצוי באתר משרד המשפטים המאגד את הנחיות היועץ, וזאת מאחר שלא אומץ כדי הנחיה רשמית, והוא אינו משקף את עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה הנוכחי, מר מני מזוז".

היועץ מ"ש דאז, מר מזוז, השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי העובדה שהדיונים בתקציב מתקיימים באופן אינטנסיבי במסגרת זמן קצר יחסית מעוררת קשיים שונים, לרבות בהיבט המשפטי ובתחום עבודת המטה המסודרת. לדבריו, בסמוך לאחר כניסתו לתפקיד בשנת 2004 הוא כינס דיונים עם הממונה על התקציבים, עם מזכיר הממשלה ועם צוות המשנים ליועץ המשפטי לממשלה, ובהם גובשו דפוסי עבודה חדשים בתחומים שונים הנוגעים לטיפול בחוק התקציב ובסוגיית חוק ההסדרים. הוא הוסיף כי בדיונים פנימיים הועלו הסתייגויות מנוסח טיוטת ההנחיה מדצמבר 2003, אם כי עקרונותיה הכלליים היו מקובלים עליו ושימשו בסיס לדיונים עם משרד האוצר. היועץ מ"ש דאז הוסיף כי "אין בידי לומר כי התיקונים והשיפורים (המשמעותיים) שנעשו במהלך תקופת כהונתי הביאו את ההליך למצב האופטימלי הראוי. לטעמי, תהליכי העבודה, בעיקר עם המשרדים המקצועיים, עדיין טעונים שיפור נוסף... בעיקרם של דברים מדובר בסוגיה שאמנם יש לה היבטים משפטיים, שטופלו כאמור, אך ביסודה היא עניין של עבודת מטה ותהליכי עבודה תקינים וטובים, ולסוגיה זו יש היבטים החורגים מעבר לענין המשפטי והראויים לטיפול במסגרות אחרות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי היעדר הנחיות כתובות ומחייבות בדבר אופן הבאתו של תקציב המדינה לאישור הממשלה גורם לחילוקי דעות בין הגורמים המעורבים בכך ואף יוצר חוסר בהירות בדבר עמדת היועץ המשפטי לממשלה. על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, על היועץ המשפטי לממשלה לפעול בהקדם האפשרי לעיגון של הנחיות משפטיות מחייבות בעניין. אין להותיר בעינו את המצב הקיים, שבו אין הוראות המחייבות את משרד האוצר ואין למשרדים המקצועיים ולשרים שהות מספקת כדי ללמוד את הבעיות וההצעות ולהיערך כראוי לדיוני הממשלה בנושא תקציב המדינה.

תכנית תקציב רב-שנתית

בסעיף 3א לחוק יסוד: משק המדינה נקבע כי "א) הממשלה תכין לקראת כל שנת כספים תכנית תקציב רב-שנתית שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה. (ב) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את תכנית התקציב הרב-שנתית ביחד עם הצעת חוק התקציב. (ג) כל הצעת חוק תקציב שתגיש הממשלה לכנסת תתבסס על תכנית התקציב הרב-שנתית שהוכנה והונחה על שולחן הכנסת לפי סעיף זה בשנה הקודמת".

בדברי ההסבר להצעת חוק יסוד: משק המדינה נאמר כי "התקציב הוא תכנית הפעולה הכוללת של משרדי הממשלה. הוא קובע את מטרות הממשלה ומשמש מסגרת ובסיס לפעולות המינהל. כדי לאפשר תכנון לאומי לטווח ארוך יש צורך בתכנית רב-שנתית. מוצע לקבוע כי התכנית תקבע

לשלוש שנים. דבר זה יאפשר לבצע שינויים בסדרי העדיפויות הלאומיים אשר קשה לבצעם במסגרת תקציבים של שנה, וכן ייתן תמונה בהירה יותר בכל הקשור לעדיפויות הלאומיות של הסקטור הממשלתי והציבורי... תכנית ההוצאות תהיה מורכבת ממספר 'מעטפות' שכל אחת מהן תכלול קבוצה של משרדים או נושאים בעלי מאפיינים משותפים (כגון: שירותים חברתיים, תשלומי העברה, השקעות בתשתית ועוד)."

1. באפריל 2009 התקבל בכנסת חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשס"ט-2009 (להלן - חוק היסוד). ביולי 2009 התקבל בכנסת חוק תקציב המדינה לשנים 2009-2010. השינוי העיקרי שנבקע בחוקים אלה לעומת חוקים קודמים בנושא הוא, שהצעת התקציב תוכן לכל שנה בנפרד ותובא לאישור הכנסת כהצעה אחת לשתי שנות כספים.

בינוי 2010 פורסם תיקון לחוק היסוד ולפיו ייקבע תקציב דו-שנתי לשנים 2009-2010 ולשנים 2011-2012.⁶ בדצמבר 2010 התקבל בכנסת חוק תקציב המדינה לשנים 2011-2012.

בדברי ההסבר לתזכיר של תיקון חוק היסוד⁷ נכתב כי "בעקבות יישום החקיקה הנזכרת, היתרונות העיקריים שנחשפו הם היכולת של כל משרד ממשלתי לתכנן את פעילות המשרד בהתאם לתקציבו... יצירת ודאות גדולה יותר לממשלה ולמשק; וכן התפנות משאבים ניהוליים לחשיבה אסטרטגית ולבניית תוכניות לטווח ארוך... יתרונות אלה משפיעים לטובה גם על יכולת העבודה של גופים לא-ממשלתיים העובדים מול משרדי הממשלה או הנתמכים על ידה. בנוסף, תכנון תקציבי מפורט לשנתיים מגביר את האמינות הפיסקאלית הן כלפי גורמים בסקטור העסקי במשק והן כלפי גורמים חיצוניים בינלאומיים".

עוד נכתב בדברי ההסבר כי "מאידך, שיטת התקצוב הדו-שנתי טומנת בחובה גם חסרונות אשר יש להביאם בחשבון בטרם ביצוע שינוי קבוע בחוק. חסרונות אלה נובעים בעיקר מן הצורך של משרד האוצר לגבש תחזיות, לשם בניית תקציב, הן בצד ההוצאות והן בצד ההכנסות... לגורמי המקצוע בממשלה ניסיון רב-שנים בבניית התחזיות ברמה של שנה אחת. ברם, אין ניסיון כזה בנוגע לתחזית הצופה פני שנתיים עתידיות".⁸

בהמשך לאמור לעיל נכתב: "מוצע לבצע בחינה מלאה של יישום שיטת תקצוב דו-שנתי בדרך של התנסות בשנים 2011-2012, כהוראת שעה לחוק היסוד וזאת משני הטעמים המרכזיים: (1) בהעדר ניסיון מוכר במדינות אחרות, עיקר הלמידה ייעשה 'בזמן אמת' תוך כדי הפעלת התקציב הדו-שנתי המלא הראשון, על פי המוצע. (2) במהלך תקופת התקציב הדו-שנתי יהיה צורך לבחון את עצם היכולת לבנות תקציב דו-שנתי ולפעול על פיו".

2. בטבלה שלהלן תוצג תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2011-2013 שאושרה בכנסת בדצמבר 2010 (במיליארדי ש"ח):

- | | |
|---|--|
| 6 | חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה). |
| 7 | תזכיר חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון), שהפיץ משרד המשפטים בפברואר 2010 לשם קבלת הערות. |
| 8 | שיטת תקצוב זו הופעלה לראשונה בשנים האמורות ונקבעה לנוכח נסיבות חריגות ומיוחדות, ובהן התמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי ועם חוסר ודאות פיסקאלית שמקורה בכך שתקציב המדינה לשנת 2009 טרם התקבל בכנסת עקב המצב הפוליטי ששרר באותה תקופה. |

ה"מעטפות"	הצעת התקציב לשנת 2011 (במחירי 2011)	הצעת התקציב לשנת 2012 (במחירי 2012)	תכנית התקציב לשנת 2013 (במחירי 2012)
התקציב הרגיל			
משרדי הממשלה ¹	19.5	20.3	20.6
ביטחון וביטחון פנים	59.5	61.2	63.2
שירותי חברה ורשויות מקומיות ²	71.8	74.3	75.1
תשלומי העברה לפרטים ³	48.3	51.2	52.1
תמיכות במחירי מוצרים ושירותים	2.9	3.2	3.5
עידוד המגזר העסקי	2.0	2.1	2.2
תשלום ריבית וסבסוד אשראי	36.8	38.6	40.4
רזרבות	6.3	7.9	8.0
סה"כ	247.1	258.8	265.1
תקציב פיתוח וחשבון הון			
השקעות בתשתית ⁴	13.2	14.1	15.1
מתן אשראי אחר והוצאות הון ⁵	2.5	2.7	2.8
תשלום חובות	85.4	90.3	90.1
סה"כ	101.1	107.1	108.0
סה"כ כולל	348.2	365.9	373.1

- 1 מעטפה זו כוללת את כל ההוצאות המנהליות של משרדי הממשלה.
- 2 במעטפה זו נכלל לראשונה סעיף קליטת העלייה שהיה סעיף נפרד בתכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2011-2009.
- 3 במעטפה זו נכלל לראשונה סעיף מענקי שיכון, שהיה סעיף נפרד בתכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2011-2009.
- 4 מעטפה זו כוללת, בין היתר, את השקעות הממשלה בתשתיות הכבישים, הרכבות, המים, התעשייה, האנרגיה, בכיתות הלימוד, במוסדות הבריאות, במבני ממשלה ובדיוור.
- 5 במעטפה זו נכלל לראשונה סעיף מתן אשראי למשכנתאות, שהיה סעיף נפרד בתכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2011-2009.

מנתוני הטבלה שלעיל עולה כי מסגרת הדיווח של תכנית התקציב הרב-שנתית צומצמה - באמצעות איחוד ה"מעטפות" של קליטת העלייה, מענקי שיכון ומתן אשראי למשכנתאות עם "מעטפות" אחרות.

אגף התקציבים ציין בתשובתו כי "הנושאים שאוחדו לתוך 'מעטפות' אחרות הינם נושאים שבעבר היו קבוצות הוצאה מרכזיות ומשמעותיות... ועל כן 'זכו' להתייחסות נפרדת במסגרת הדוח. כיום הוצאות אלו אינן מתוקצבות בהיקפים משמעותיים ועל כן הוחלט להציגן יחד עם קבוצות הוצאה בעלות מאפיינים משותפים להן".

עוד ציין אגף התקציבים כי "תכנית התקציב הרב שנתית נקבעת על בסיס המידע המצוי בידי אגף התקציבים נכון לנקודת הזמן שבו היא מגובשת. מידע זה כולל בעיקר החלטות ממשלה רב שנתיות, וכן חקיקה בעלת השלכות תקציביות רב שנתיות. מטבע הדברים מידע זה אינו משקף את ההתפתחויות שיחולו בזמן שיעבור עד בניית התקציב השנתי המפורט, אלא את המסגרות

הפיסקאליות הקבועות בחוק ואת צפי ההוצאה העתידי נכון לאותה העת. לאור האמור, ברור שיש לתקציב המעטפות משמעות, אף כי השימוש בו מוגבל. על כל פנים, אין בידי [משרד האוצר] כל אפשרות להציג תקציב רב שנתי מפורט מכיוון שכידוע, הרכב התקציב נקבע במהלך דיוני התקציב בממשלה ובכנסת ואלה אינם מתנהלים במתכונת רב שנתית. יחד עם זאת, אין באמור למנוע ממשרדי הממשלה השונים לתכנן תכנית הוצאה רב שנתית".

תכנית התקציב הרב-שנתית, שאגף התקציבים מגיש לממשלה ולכנסת בכל שנה במתכונת של "מעטפות", אינה מפרטת את אופן חלוקת התקציב לכל אחד מהמטרות והיעדים של הממשלה ואת אופן חלוקת התקציב למשרדים על פי המטרות והיעדים הללו. המתכונת הקיימת של תכנית התקציב הרב-שנתית אינה תורמת תרומה ממשית לתכנון רב-שנתי של פעולות המשרדים ולתכנון לאומי לטווח ארוך, איננה משקפת יעדים לטווח הבינוני והארוך, וממילא איננה מאפשרת לבחון את מידת השגתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסף על בחינתו של משרד האוצר את האפשרות לאימוץ תקציב דו-שנתי בקביעות, ראוי גם שהוא יבחן מחדש ויקבע שיטה להכנה ולהצגה של תכנית תקציב רב-שנתית שתותאם, בין השאר, לפעילות העקבית והממושכת שנועדה להשגת המטרות והיעדים ארוכי הטווח שיקבעו הממשלה ומשרדי הממשלה בניסיון להתמודד עם בעיות הליכה בכלכלה ובחברה. כמו כן ראוי שלפי שיטה זו יפורטו בנפרד כל ההתחייבויות הקיימות של משרדי הממשלה בפריסה רב-שנתית. כך יתאפשר תכנון מדויק והתאמות בין יתרת ההתחייבויות ובין מסגרות ההוצאה וההרשאה להתחייב לשנים הבאות. הכנת תכנית תקציב רב-שנתית כמוצע והצגתה יאפשרו למקבלי ההחלטות לעשות בתכנית האמורה שימוש יעיל ואפקטיבי ואף יאפשרו למשרדי הממשלה להכין את תכניותיהם בהתאם לתכנית זו.

החלטות ממשלה בדבר הפחתות רוחביות

במהלך השנים הממשלה החליטה מספר פעמים, לבצע הפחתות רוחביות בשיעור אחיד בבסיס התקציב של משרדי הממשלה (להלן - הפחתה רוחבית או קיצוץ רוחבי). בשנים 2003-2010 החליטה הממשלה על למעלה מ-20 הפחתות רוחביות. הפחתות אלה בוצעו בשל הצורך לעמוד ביעדים מאקרו-כלכליים, ובעיקר ביעד הנוגע לגירעון ולמגבלת ההוצאה, ויש שהן בוצעו כמה פעמים בשנת כספים אחת. הפחתות רוחביות נקבעות בהחלטות ממשלה בנושא "עמידה במסגרת התקציב" או "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה".

1. בהחלטות הממשלה נקבע שיעור הקיצוץ האחיד הנדרש בבסיס התקציב של המשרדים וכן סכומי הקיצוץ. בכמה מן ההחלטות נקבע גם שיבוצעו הפחתות בשנים הבאות. למשל, החלטה 2085 מיולי 2010 קבעה כי יתבצעו הפחתות בשנת התקציב 2010 וגם בשנות התקציב 2011 ו-2012. עוד מצוין בהחלטות כי ההפחתה תבוצע על אף האמור בהחלטות ממשלה קודמות, ולכן תחול גם על תקציבים שהוקצו ליישומן, וכי ההחלטה הנוכחית מתווספת להחלטות ממשלה קודמות בדבר הפחתות מתקציבי משרדי הממשלה, ואינה גורעת מהן.

תקציב המדינה נבנה ומגובש בשיטה התוספתית, ולפיה כל התוספות והשינויים הנדרשים בשנת הכספים הבאה מוחלים על בסיס התקציב המקורי של השנה השוטפת. בעקבות הצטברות ההפחתות

והשינויים הרבים שחלים במרוצת השנים חלים שינויים ניכרים בבסיס התקציב המקורי. כאמור, הצגת התקציב כתשומות לפי יחידות ארגוניות ולא לפי תכניות עבודה ומשימות מוגדרות אינה מאפשרת למשרד האוצר להציג למקבלי ההחלטות את ההשפעות הרב-שנתיות של הפחתות חוזרות ונשנות על המשימות של המשרדים ועל יכולתם לממש את יעדיהם בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה.

על אגף התקציבים ועל משרדי הממשלה להציג לממשלה במסגרת דיוני התקציב ובמועדים שבהם היא נדרשת לאשר הפחתות את ההשפעה המצטברת של השינויים והקיצוצים הרוחביים שבוצעו בעבר ושל אלו המוצעים במועד הדיון. לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה לבחון את השפעתם של השינויים המצטברים בבסיס התקציב של משרדי הממשלה על יכולת המשרדים לעמוד במשימות וביעדים שלהם ועל סדרי העדיפויות של הממשלה.

2. בהחלטות הממשלה בנושא הפחתות רוחביות נקבע כי הן לא יחולו על "סעיפי תקציב שעניינם ביצוע חקיקה, בה מוגדרים סכומי או שיעורי התקציב שיש להקצותם לשם יישומה ובסעיפי תקציב שנועדו למילוי מחויבות חוזית של הממשלה לביצוע הוצאה (לרבות הסכמי שכר והסכמים אחרים ולמעט התחייבות להוציא הוצאה לפי תעריפים הקבועים בחוק)".

כבר בדוח הקודם כתב משרד מבקר המדינה¹⁰ כי ההפחתות הרוחביות נעשות בדרך כלל בחלק ה"גמיש" של התקציב, שבו מתוקצבים סכומים שאינם מעוגנים בחקיקה ראשית או בהסכמי שכר, כגון סכומים שהוקצו לקניות של המשרדים או סכומים בתקציב הפיתוח המיועדים לפרויקטים. בדרך זו הצטברו שוב ושוב הפחתות רוחביות באותו חלק "גמיש" בתקציב, והן הסתכמו בשנים 2003-2010 בעשרות אחוזים. תהליך זה מביא לשחיקה מתמשכת בחלקו ה"גמיש" של תקציב המשרדים ולפגיעה חוזרת ונשנית ביכולת התכנון והביצוע בראייה הרב-שנתית. עוד צוין בדוח הקודם כי אף שההפחתות מוצגות כ"הפחתה רוחבית בשיעור אחיד", בפועל יש הבדלים ניכרים בין שיעורי ההפחתה בכל סעיף, משום שמשקלם של החלקים ה"גמישים" שונה בכל אחד מסעיפי התקציב שההפחתה חלה עליהם.

בתגובתו על הדוח הקודם הסביר אגף התקציבים: "הממשלה סוברנית לקבוע כי הפחתה רוחבית היא פתרון הולם לצורך עמידה במסגרת ההוצאות בתקציב... אכן משמעות ההחלטה הינה הפחתה חוזרת ונשנית של אותם תקציבים 'גמישים'".

בסוף אוגוסט 2010 כתב אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה כי במסגרת ניסיונו למפות תקציבים הניתנים להפחתה, בינואר 2010 הוא פנה למנכ"לים של משרדי הממשלה בבקשה למפות את "מידת גמישותם" של התקציבים שבאחריותם, אולם לצערו המענה שקיבל לא אפשר את ביצוע המיפוי המתוכנן. האגף הוסיף בתשובתו מספטמבר 2011 כי "משמעותה האופרטיבית של הפחתה רוחבית בשיעור אחיד, מבחינת כל משרד ומשרד, הינה הצורך לבחון מחדש את תקציבו, לאתר בו את הגמישויות הקיימות, ולבחור את אותן פעילויות אשר תקציבן יופחת, וזאת בהתאם לסדר עדיפויות עליו מחליט המשרד". עוד הוסיף האגף כי "משרד האוצר אינו תומך בהפחתות רוחביות בשיעור אחיד... כפתרון ראשון לבעיות תקציביות כגון מחויבויות תקציביות בלתי צפויות... הפתרון המיטבי לבעיות אלה הינו הפחתות מושכלות ונקודתיות בהתאם לסדר העדיפויות של הממשלה. עם זאת, קיים קושי רב להגיע להסכמה בנושא סדר עדיפויות כזה בראייה כוללת... בנוסף לכך, ככל הניתן במסגרת לוח הזמנים הנתון, ביצוע ההפחתות הרוחביות בתקנות התקציב השונות מתואם עם המשרדים. במרבית המקרים הצעת ההפחתה מוגשת על ידי אגפי התקציבים של משרדי הממשלה".

עוד ציין אגף התקציבים כי "בבואה להצביע על מקור תקציבי למימון הוצאה בלתי צפויה במהלך השנה, עשויה הממשלה לבחור באחת משלוש אפשרויות: האחת, הפחתה מושכלת ונקודתית בתקציב מסוים עליו מצביעה הממשלה, בהתאם לסדר עדיפויותיה. השנייה, הפחתה רוחבית בשיעור אחיד בבסיס התקציב של משרדי הממשלה השונים, והשלישית, שילוב של שתי האפשרויות הנ"ל. הבחירה בין חלופות אלו הינה תלויה נסיבות, והיא עניין של מדיניות".

נוכח חשיבותו של תקציב המדינה לביצוען של תכניות העבודה של משרדי הממשלה, המיועדות לאפשר את השגת יעדי הממשלה, יש להביא לפני מקבלי החלטות מידע מלא על ההשפעות של הקיצוצים בתקציב על תכניות העבודה ויש לקבוע תהליך מוסדר שבמסגרתו משרדי הממשלה יגישו למשרד האוצר את כלל המידע הרלוונטי בנושא, ובכלל זה מיפוי של התקציבים "הגמישים" בכל משרד. שיתוף משרדי הממשלה בקביעת סדרי העדיפויות לפני ביצוען של הפחתות רוחביות יטיב את ההחלטות, יצמצם את הפגיעה בתקציבים "הגמישים" ויאפשר למשרדים לממש את יעדיהם המרכזיים, לרבות במסגרת תכניות הפיתוח, תוך הקניית יציבות תקציבית להוצאת תכניות אלה מן הכוח אל הפועל.

הפחתות רוחביות פוגעות פגיעה קשה בתהליך התקצוב הראוי, בסדרי העדיפויות שנקבעו על ידי הממשלה וביעילות הקצאת התקציב. לנוכח העובדה שהממשלה אחראית הן להשגת יעדיה והן לביצוע שימוש ראוי בכספי הציבור, עליה לתת את הדעת על ההשפעות האמורות בעת שהיא מקבלת החלטות בדבר ביצוע הפחתות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה לצמצם ככל האפשר את פגיעת ההפחתות ביכולת המשרדים ליישם תכניות ופרויקטים רב-שנתיים המיועדים לפתרון בעיות יסוד במשק ובחברה בישראל.

נוהלי עבודה בהכנת התקציב

תהליכי עבודה סדורים בכל הנוגע לקבלת החלטות במשרדים ובגופים בעלי תפקידים מרכזיים מחייבים, בין השאר, ביצוע עבודות מטה סדורות, מעקב אחר יישום החלטות והפקת לקחים מהעבר. לאגף התקציבים יש תפקיד מרכזי בגיבוש חוקי התקציב השנתיים וכן בשינויי חקיקה הנלווים אליהם ובתקצוב נושאים חשובים ובהם הצעות לייזום שינויים ארגוניים ורפורמות במשק.

בתקשי"ר נכללו הוראות הנוגעות לתיעוד תהליכי עבודה ובכלל זה נקבע בפרק 6 כי "עובד שמסמכותו לפי דין או לפי הוראת הממונים עליו להחליט החלטות מטעם משרדו כלפי חוץ, לרבות משרדים אחרים... ירשום בתיק, בהתאם לסידורים הנהוגים במשרדו, את הנימוקים שהניעוהו להחליט כפי שהחליט". כמו כן נקבע כי במידה שהסמכות נתונה בידי ועדה, "תחול חובת רישום ההנמקה על היושב ראש, על המרכז או על המזכיר של הוועדה", וכי "עובד, המקבל פונה מבחון השיחה, וכן עובד המקיים שיחה ישירה או טלפונית בעניין בלתי שגרתי, או בעניין אשר ישמש בסיס או גורם לקביעת עמדה או החלטה, ירשום בתיק, העוסק בנושא השיחה, מזכר מפורט על השיחה, ועל סיכומה, אם היה כזה".

בג"ץ קבע בכמה פסקי דין עקרונות חשובים בענייני שקיפות, דיווח, תיעוד וגילוי, לרבות חובת רישום פרוטוקולים. בפסק דין של בג"ץ מדצמבר 2004¹¹ נקבעו נורמות בעניינים אלה, ובין היתר נאמר בו "המחזיק בסמכויות על פי דין חייב לפעול... מתוך אמון ונאמנות ושומה עליו לשוות נגד עיניו כל העת... את טובת הציבור ואת טובת הציבור בלבד... חייב הוא ממילא בחובותיו של שליח

11 בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, תקדין.

ובהן החובה ליתן דין וחשבון על מעשיו... לגלות לשולחיו - לכלל הציבור - מה עשה ומה לא עשה, מדוע עשה כך ולא אחרת, וכשלא עשה - מדוע לא עשה. חייב לגלות כל מעשים ומחדלים ונימוקיהם בצידם... המינהל חייב אפוא בשקיפות פעילותו והחלטותיו. שקיפות תבטיח פיקוח ובקרה, ורק כך ניתן יהא לבחון ולבדוק אם פעל המינהל כפי שראוי הוא כי יפעל". בעניין רישום פרוטוקול נאמר כי "כסידרי המינהל התקינים, חייבת ועדה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפניה ואת ההחלטות שנתקבלו בעקבות אותו מידע... החובה לכתיבת פרוטוקול שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעקרון שקיפות פעילותו של המינהל... בהעדרו של פרוטוקול אמיתי, שבו 'צילום' מלא של הדיונים והשיקולים - ואין צריך לומר, משלא נרשם פרוטוקול כלל ועיקר - יש לראות את החלטתה של הועדה כהחלטה סתומה שאינה יכולה לעמוד לביקורת ומכיוון שכך דינה להתבטל".

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה כי בלשכות שר האוצר ומנכ"ל משרדו ובאגף התקציבים לא נמצאו מסמכי מטה, ניירות עמדה, סיכומי דיון ופרוטוקולים של ישיבות העוסקים בקבלת החלטות במסגרת הכנת תקציב המדינה לשנים 2009-2012, ואף לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם על ישיבות שבהן נדונו והתקבלו החלטות בעניין שינויים מבניים ורפורמות מהותיות במשק.

באוקטובר 2010 הסביר סגן הממונה על התקציבים, מר איל אפשטיין, לנציגי משרד מבקר המדינה כי האגף מכין מצגות המסכמות את עמדתו, והן מוצגות למקבלי ההחלטות. לדבריו, ההחלטות המתקבלות בדיונים השונים מוצגות במצגות מעודכנות ולחלופין בהחלטות הממשלה, המביאות לידי ביטוי את סיכומי הדיונים ובכלל זאת את הצעות תקציב ואת ההחלטות בדבר רפורמות מבניות במשקים השונים.

משרד מבקר המדינה סבור כי לא נכון להסתפק בתוצרי העבודה הסופיים, ויש לתעד את תהליך העבודה בכלל ובצומתי קבלת ההחלטות בפרט, כפי שנקבע בהוראות התקשיר. התייעוד והפרוטוקולים של הישיבות השונות הם כלי מרכזי לפיקוח על ביצוע ההחלטות ולמעקב אחרי ונחוצים לפיקוח ולבקרה על סדרי הניהול, התכנון והביצוע של תקציב המדינה. נוסף על כך, הם מיועדים לשמש עבור צוותי עבודה שונים בסיס נתונים שבו יישמר רצף ההחלטות והפעולות. לשמירת הרצף נודעת משנה חשיבות בגופים המקבלים החלטות תכופות בנוגע לתקצוב נושאים חשובים שהטיפול בהם נמשך זמן רב והשפעתם ממושכת, כגון בדבר רפורמות רוחביות ושינויים בכוח האדם.

בנושאים בעלי השפעות מהותיות על הכלכלה והחברה במדינה, ובהם הכנת תקציב המדינה לאישור הממשלה והכנסת, חשוב ביותר שתהליכי עבודת המטה, בדיקת החלופות וקבלת ההחלטות ייעשו בשקיפות. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את היעדרה של שקיפות מספקת בביצוע תהליכים מרכזיים של השלטון בדרגי העבודה הבכירים ביותר במשרד האוצר - בלשכות שר האוצר, מנכ"ל משרד האוצר, ובאגף התקציבים - ובכלל זה אי-רישום פרוטוקולים והיעדר תיעוד של ישיבות העבודה ושל תהליכי קבלת ההחלטות.

סיכום

הביקורת על היבטים בהכנת תקציב המדינה לשנים 2009-2012 העלתה כי משרד האוצר בכלל ואגף התקציבים בפרט לא תיקנו ליקויים בהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה שהועלו כבר בדוח הקודם של משרד מבקר המדינה. יתרה מזו, בדוח הביקורת הנוכחי הועלו ליקויים נוספים. נחוץ לתקן את הליקויים שהועלו בשני דוחות הביקורת כדי לאפשר למקבלי ההחלטות לקבל את התמונה המלאה והנתונים הרלוונטיים לפני קבלת החלטות שיש להן השפעה רבה הן על היכולת להשיג את יעדי הממשלה והן על כספי הציבור המוקצים להשגתם. קשר הדוק בין היעדים והמדדים הכמותיים שקובעים משרדי הממשלה ובין התקציבים המוקצים להשגתם אמור לאפשר למקבלי ההחלטות לבצע פיקוח, בקרה והערכת מצב לאומית לשם בחינת השגת היעדים.

על הממשלה ומשרד האוצר לפעול ליצירת זיקה ברורה בין יעדים ותכניות ארוכי טווח ובין הצעת התקציב המוגשת לכנסת. שיטת תקצוב על פי משימות, יעדים ותפוקות תשפר את שקיפות פעולות הממשלה וביצועיה כלפי הציבור ותאפשר בחינה יסודית של הקצאת המשאבים הלאומיים להתמודדות עם בעיות הליבה בכלכלה ובחברה בישראל. דיווח לציבור על מידת הצלחתה של הממשלה בהשגת היעדים שהוצבו ועל מידת ניצולו של התקציב שהוקצב לשם כך, יש בו גם כדי להטמיע את מימד האחראיות בקרב שרי הממשלה והנהלות המשרדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ספק אם 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 לייעל את השימוש בכלי מרכזי זה לניהול ענייניה החשובים של המדינה.

