

פרק ראשון | מעגל התכנון והתקצוב

14	הקדמה
16	מעגל התכנון והתקצוב
18	פירוט מעגל התכנון
20	פירוט מעגל התקצוב
22	חשוב לדעת על תקציב המדינה

מעגל התכנון והתקצוב

פרק זה נועד להניח יסודות לקיומו של דיאלוג שוטף בין מהלך התכנון לבין מהלך התקצוב. מתוארות בו אבני הדרך המרכזיות בתהליך ונקודות ההשקה בין שני המעגלים.

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, כמפורט בפרק זה, נועדה לבנות מהלך תכנון המקיים דיאלוג שוטף עם מעגל התקצוב ומביא להשגת יעדי המשרד.

פרק זה מתאר את אבני הדרך המרכזיות בתהליך התכנון והתקצוב השנתי, החל ברמות הביניים במשרד וכלה ברמת הממשלה כולה. הפרקים שלאחריו ירחיבו כל אחד על חלק אחר של התהליך. יודגש כי הפרק מתייחס למעגל התקצוב הקיים. דגש מיוחד ניתן בו לנקודות ההשקה בין המעגלים.



כברואר

סיכום שנת העבודה הקודמת במשרד (תכנון מול ביצוע) והפקת לקחים. לאחר שהסתיימה השנה נדרשות היחידות השונות – ולמעשה המשרד כולו – לבחון את העמידה במדדים שהוגדרו, להפיק את הלקחים הנדרשים מכך ברמות השונות ולהתחיל בתהליך לגיבוש/ עדכון הערכת המצב בנוגע לשנים הבאות. הדבר עשוי להביא להחלטות על צמצום או הרחבה בתחומי הפעילות השונים בשנה שהחלה (אף כי תוכנית העבודה השנתית אושרה, אפשר לערוך בה את ההתאמות הנדרשות).

אפריל

השלמת הערכת המצב המשרדית וגיבוש תוכניות מרכזיות לשנה הבאה. על מנת להבטיח סינרגיה מלאה בין תהליכי התכנון והתקצוב, משרדי הממשלה נדרשים לגבש ולהציג כבר בתחילת הרבעון השני את התוכניות המרכזיות הצפויות לשנה העוקבת. בהתבסס על הערכת המצב (הרחבה בהמשך), נדרש המשרד להציג את השינויים שבכוונתו לממן באמצעות שימוש נכון יותר במשאביו הקיימים, ואת הנושאים המחייבים שינוי בסדרי העדיפויות של הממשלה כולה. יש להניח שבמעבר בין שנות תקציב יוכל המשרד לקבל תוספת צנועה של עד כ-5% לתקציבו או להידרש לקיצוץ בשיעור דומה, ומכאן הצורך בבניית חלופות להחלטה.

מאי

גיבוש הערכת מצב לאומית במשרדי המטה לקראת דיוני התקציב. על בסיס הערכות המצב והתוכניות המשרדיות, נדרשים אגפי התכנון והתקצוב במשרדי המטה של הממשלה לגבש הערכת מצב לאומית כוללת. מהערכה זו ייגזרו יעדי המדיניות של הממשלה, כמו גם סדרי העדיפויות שלה בהקצאת משאבים או באופן הקיצוץ בהם, אם יהיה בכך צורך.

יולי

סיכום מחצית השנה הראשונה (תכנון מול ביצוע) והתאמת המשאבים. לאחר שישה חודשי פעילות על בסיס התוכניות הקיימות, היחידות השונות והמשרד כולו נדרשים לסכם את היקף הביצוע יחסית לתכנון שאושר. משרד ראש הממשלה יהיה מעורב בתהליך זה. אם יתגלה תת-ביצוע, ניתן לשקול את צמצום המשאבים המוקצים לתוכנית המסוימת בהמשך השנה ובשנה שלאחר מכן, לטובת תוכניות הדורשות משאבים נוספים. ברמת הנהלת המשרד, המסקנות מתהליך זה עשויות להשפיע על התוכניות המרכזיות המוצעות לשנה העוקבת, ועל תוכניות העבודה שיידרשו היחידות השונות לאשר בחודשים שלאחר מכן.

ספטמבר

קביעת סדרי העדיפויות הפנים-משרדיים לצורך גיבוש תוכניות פרטניות. על בסיס תקציב המדינה שאישרה הממשלה, נדרשת הנהלת המשרד לקבוע אילו תוכניות מרכזיות מהתוכניות שהציגה בחודש אפריל יכללו בתוכנית העבודה של המשרד לשנת העבודה הבאה – בין מתוספות משאבים ובין מהסטות פנימיות, שמשמעותן צמצום תחומי פעילות אחרים. כך נקבעים למעשה סדרי העדיפויות הפנים-משרדיים, המקבלים ביטוי בספר התקציב המפורט המוגש לכנסת בתקופה זו.

נובמבר

השלמת הכנתה של תוכנית העבודה המשרדית לשנה העוקבת. עם אישור התקציב בממשלה מתחיל הליך הגיבוש והאישור של תוכניות העבודה האגפיות, תוך התאמתן להקצאת המשאבים בתוך המשרד. זהו השלב בו מתחיל המשרד לגבש את תוכנית העבודה המשרדית, אשר נועדה לשקף את עיקר השינויים הצפויים בפעילותו בשנה העוקבת.

דצמבר

הצגת תוכניות העבודה של כלל משרדי הממשלה בכנס שנתי. עם הגשת חוברות התקציב לאישור הכנסת, הושלמה למעשה הכנת תוכניות העבודה המרכזיות של משרדי הממשלה. דברי ההסבר לתקציב מפרטים את עיקר השינויים הצפויים בפעילות המשרד במסגרת התוכנית השנתית, ובכלל זה את סעיפי התקציב המוקצים לתוכניות. במקביל להליך האישור בכנסת, יוצגו במועד זה תוכניות העבודה המשרדיות לשנה העוקבת ודוחות היישום של תוכניות העבודה מהשנה שחלפה. המסמכים יאוגדו על ידי משרד ראש הממשלה ויפורסמו לציבור.

מקרא

- תקצוב
- תכנון
- ראש הממשלה
- משרד האוצר
- המשרד המתכנן

אפריל

הכנת "דפי מעבר" לשנת התקציב הבאה וקביעת הטייס האוטומטי. טרם הכנת התקציב אוסף משרד האוצר נתונים על מחויבויות משפטיות של הממשלה לשנה העוקבת, ובכלל זה השלכות חקיקה ופסיקה, החלטות ממשלה, הסכמים קיבוציים ותוכניות פיתוח רב-שנתיות. נתונים אלו הם שמרכיבים בעצם את "הטייס האוטומטי", המשקף את הגידול ההכרחי הנדרש בתקציב המשרד. גודלו של "הטייס" מכתוב את צורכי התקציב הבסיסיים לשנה העוקבת, ובהתחשב במגבלות ההוצאה על התקציב כולו, נקבע הגידול האפשרי המרבי בהוצאה הממשלתית (או ההקטנה הנדרשת בה). יש צורך להגדיר את סדרי העדיפויות של הממשלה בנוגע לכלל התוכניות שיגבשו ויציגו המשרדים השונים בתהליך שמתחיל בשלב זה.

1 2 3 4 5 6

אוגוסט

דיון בממשלה על תקציב המדינה, ובכללו המסגרות שהוקצו למשרדים. ההחלטה בממשלה משקפת הלכה למעשה את סדרי העדיפויות בין תחומי הפעילות השונים, וקובעת אילו משרדים יזכו לתוספות ומאילו משרדים יקוצצו תקציבים. בפועל, הממשלה קובעת אילו מהתוכניות המרכזיות שהציגו המשרדים עד לאותו שלב יקבלו תקציבים חדשים מהקופה המרכזית. תוכניות שלא זכו לתוספת תקציב ברמת הממשלה מועברות לטיפול של הנהלת המשרד, אשר יכולה לתת להן מענה במסגרת התקציב שאושר לה – אם היא משוכנעת בחשיבותן ובהתאם לסדרי העדיפויות שגיבשה. הנהלת המשרד יכולה, לדוגמה, לבטל תוכניות מסוימות ולהשקיע את המשאבים בתוכניות אחרות.

7 8 9 10 11 12

ספטמבר

השלמת הכנת חוברות התקציב לשנה העוקבת (ברמת 8 ספרות), בשיתוף המשרדים. לאחר שהממשלה החליטה על חלוקת תוספות התקציב בין המשרדים, תבוא חלוקה זו לידי ביטוי בספר התקציב. בניית התקציב בתוך המשרד, כמו גם חלוקת התקציב בין התוכניות השונות, נעשית בדרך כלל על ידי המשרד עצמו ועל פי שיקול דעתו, בליווי משרד האוצר. לכן, תוכניות חדשות שהמשרד מממן ממשאביו צריכות לקבל ביטוי בשלב זה, במסגרת תקנות ייעודיות בספר התקציב. הכנתה של חוברת התקציב ("החוברת הירוקה", ברמת פירוט של 8 ספרות) מסתיימת זמן קצר לפני החגים, והיא נעשית במשותף על ידי המשרד הרלוונטי והאוצר.

אוקטובר

הנחת חוברות התקציב לשנה העוקבת (ברמת 6 ספרות) על שולחן הכנסת. חוברות התקציב, שהוכנו במשותף על ידי המשרדים הרלוונטיים ומשרד האוצר, מובאות לאישור הכנסת מיד לאחר החגים. לחוברת שני חלקים: החלק הראשון כולל פירוט מספרי של התקציבים השונים על פי סעיפים, תחומי פעילות ותוכניות עבודה (ראה בהמשך). החלק השני כולל פירוט מילולי של חלקים מתוכניות המשרדים, ובכלל זה התייחסות לתקנות התקציביות השונות המיועדות לממן אותן. כיום אין אינטגרציה מלאה בין הפירוט המספרי בחלק התקציבי לבין תיאור התוכניות בחלק המילולי. חוברות התקציב המונחות על שולחן הכנסת ("החוברת הכחולה", ברמת פירוט של 6 ספרות) מבוססות על מבנה התקציב ועל החלוקה שביצע המשרד עצמו ("החוברת הירוקה").

דצמבר

הצבעה בכנסת על תקציב המדינה. מרגע שאושר התקציב יש צורך לקבל את אישורה של הכנסת לכל שינוי מהותי בו (ברמת הסעיף, התחום או התוכנית התקציבית). ניתן להסיט כספים בין תקנות תקציביות באותה תוכנית באישור משרד האוצר. במקביל לניהול התקציב שאושר, מתחילה המערכת הממשלתית בתהליכי גיבוש תוכניות העבודה והתקציב לשנה העוקבת.

מקרא

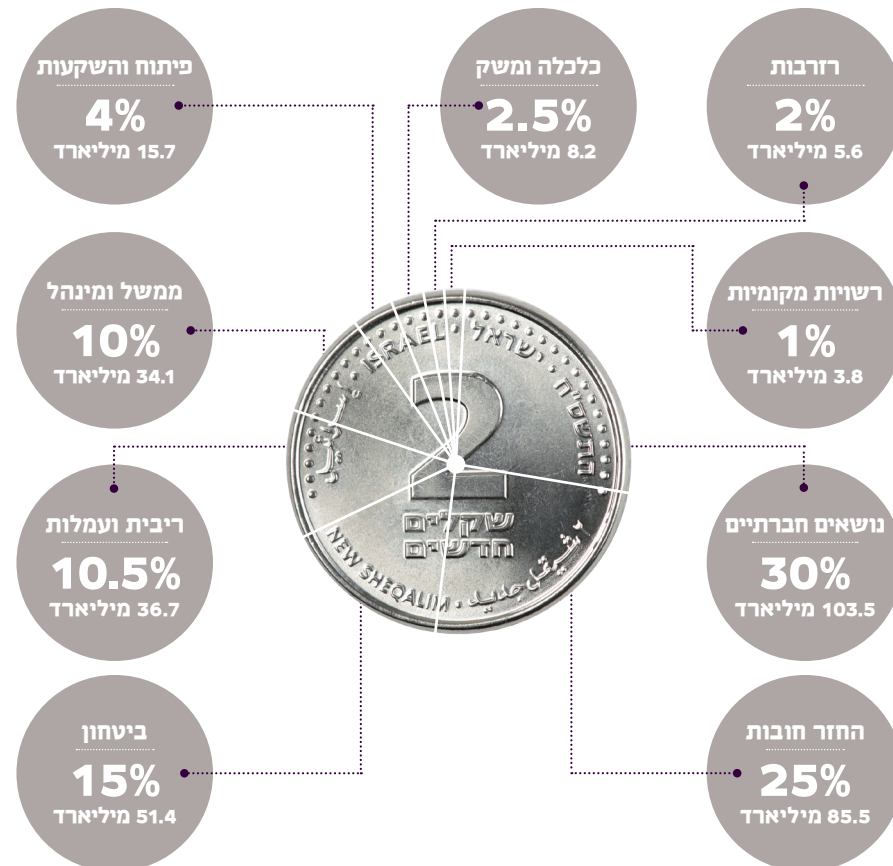
- תקצוב
- תכנון
- ראש הממשלה
- משרד האוצר
- המשרד המתכנן

על תקציב המדינה לשנים 2011-2012

הממשלה קבעה בקיץ 2010 כי התקציב לשנים 2011 ו-2012 ייערך במתכונת דו שנתית, בדומה לתקציב השנים 2009-2010. המתווה הדו שנתי הוא כלי עבודה בעל יתרונות עבור הממשלה, ואף יוצר ודאות גדולה יותר למשק בנוגע למדיניות הפיסקאלית של הממשלה. כלל משרדי הממשלה יזכו לתקופה ארוכה יותר של עשייה ובתוך כך יתפנו משאבים ניהוליים לחשיבה, לבניית תוכניות ולמימוש החזון הממשלתי על גווניו השונים.

התקציב לשנת 2011 עומד על כ-345 מיליארד שקלים. מתוך סך התקציב הכולל הוקצו 103 מיליארד שקלים לנושאים חברתיים, 51 מיליארד למערכת הביטחון, 85 מיליארד להחזר חובות ו-38 מיליארד לתשלומי ריבית. ספר התקציב לשנים 2011-2012, המהווה נגזרת של תוכניות העבודה של הממשלה, אושר בממשלה בחודש יולי 2010.

תקציב המדינה לשנת 2011 כפי שאושר בממשלה



* חלוקת תקציב המדינה לשנת 2011
(מתוך אתר משרד האוצר, חוברת "עיקרי התקציב")

מבנה ספר התקציב הממשלתי ורמות הפירוט בו

מבנה תקציב המדינה משקף, הלכה למעשה, את סדרי העדיפויות של הממשלה כולה. בעוד חלק מהוצאות הממשלה מחולקות לתחומי פעילות (חינוך, בריאות, ביטחון וכו'), הרי שחלק אחר קשיח, ונגזר מהתחייבויות שנלקחו בשנים עברו (החזר חובות ותשלומי ריבית). בניית התקציב על חלקיו השונים מתחילה חודשים ארוכים קודם לאישורו בכנסת. כל שינוי בו במהלך השנה, מחייב איזון בין צד המקורות (ממנו יילקח התקציב) לבין צד השימושים (אליו יופנה התקציב שנלקח). ספר התקציב עצמו בנוי מארבע רמות פירוט. הראשונה, **רמת הסעיף**, מפרידה בדרך כלל בין משרדי הממשלה השונים. השנייה, **רמת התחום**, מפרידה בין תחומי הפעילות העיקריים בתוך כל אחד מהמשרדים. השלישית, **רמת התכנית**, מפרידה בין התכניות השונות המאושרות במסגרת התחומים. הרביעית, **רמת התקנה**, מפרידה בין תקנות ההוצאה השונות בכל תכנית. הגורם המאשר את הרמות השונות הוא גם הגורם שיאשר שינוי בהן במהלך שנת התקציב.

מס' הספרות	תיאור רמת הפירוט	דוגמה	גורם מאשר
x	סעיף	משרד ראש הממשלה	כנסת
xxxx	תחום	חיזוק הצפון	כנסת
xxxxxx	תוכנית	חינוך	כנסת
xxxxxxxx	תקנה	פיצול כיתות לימוד	משרד האוצר

סוגי החלטות על שינויים תקציביים טרם החלה שנת התקציב

חשוב להבחין בין שני סוגים של החלטות על שינויים תקציביים. החלטה של הממשלה על תוספת תקציב למשרד מסוים (או הפחתה בתקציבו), ברמת סעיף ההוצאה, מתקבלת בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה בחודש אוגוסט. לעומת זאת, הגורם הדומיננטי בהחלטה על שינוי תקציבי בתוך המשרד, ברמת תחום, תכנית או תקנה, הוא הנהלת המשרד. להנהלה לכן משקל משמעותי בקביעת סדר העדיפויות בתוך המשרד פנימה.

סוג ההחלטה	השיקול המרכזי	גורם דומיננטי בתהליך	מועד החלטה
תוספת תקציב למשרד	סדרי העדיפויות של הממשלה	הממשלה	אוגוסט
שינוי תקציבי במשרד	סדרי העדיפויות של המשרד	הנהלת המשרד	אפריל-יולי או ספטמבר-אוקטובר

* ראו לציון ששינויים תקציביים נעשים גם במהלך שנת התקציב. ואולם, פעמים רבות יש קושי להסיט תקציבים שכבר חולקו על ידי המשרד. נוסף על כך, כאשר מדובר בתוספת תקציב, הדבר עלול לחייב קיצוץ רוחבי בתקציבי כלל המשרדים, על מנת לשמור על מסגרת התקציב שנקבעה.

