

דו"ח מדעי סופי

**מערכת היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים**

**החברתיים**

מגישה: דר' אילנה שפייזמן

המחלקה למדעי המדינה

אוניברסיטת בר אילן

מחקר זה מומן על ידי קרן המחקרים של המוסד לביטוח לאומי

מרץ 2024

## תוכן עניינים

2	רשימת לוחות.....
2	רשימת תרשימים.....
2	רשימת נספחים.....
3	תקציר.....
7	מבוא.....
8	רקע תיאורטי.....
8	תהליך התקצוב והיחסים בין משרד האוצר למשרדי ההוצאה.....
10	מעורבות משרד האוצר בקביעת מדיניות.....
13	פוליטיקה בירוקרטית.....
14	גורמים המסבירים את סוג מערכת היחסים.....
17	מטרות המחקר.....
17	המשרדים החברתיים.....
18	מערך המחקר.....
21	תוצאות.....
21	רמת מעורבות.....
23	הבדלים בין המשרדים החברתיים.....
33	אופי המיקוח.....
39	גורמים מסבירים.....
40	אמון.....
43	רעיונות משותפים.....
45	סיכום.....
49	רשימת מקורות.....
52	נספחים.....
52	נספח 1: מבנה ראיון עם בכירים במשרדים החברתיים.....
53	נספח 2: מבנה ראיון עם עובדי אגף התקציבים.....
54	נספח 3: מבנה ראיון עם עובדי אגף החשב הכללי.....

## רשימת לוחות

- לוח 1: סוגי מערכות היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים
- לוח 2: מספר המילים של נציגי האוצר בוועדות הכנסת לפי תוכן הדברים
- לוח 3: נוכחות נציגי האוצר בישיבות וועדות הכנסת העוסקות במשרדים החברתיים
- לוח 4: מספר המילים של נציגי האוצר בישיבות וועדות הכנסת העוסקות במשרדים החברתיים
- לוח 5: ממוצע מספר התקנות התקציביות לפי משרדים
- לוח 6: החלטות ממשלה עם מעורבות משרד האוצר
- לוח 7: מערכות היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים

## רשימת תרשימים

- תרשים 1: שיעור תקציב המשרדים החברתיים כפי שאושר בכנסת מתוך סך כל תקציב המדינה
- תרשים 2: מספר התקנות התקציביות במשרדים החברתיים לאורך זמן
- תרשים 3: שיעור ההעברות התקציביות בוועדת הכספים לפי חודשים
- תרשים 4: שיעור המילים של נציגי האוצר בוועדות הכנסת לפי תוכן

## רשימת נספחים

- נספח 1: מבנה ראיון עם בכירים במשרדים החברתיים
- נספח 2: מבנה ראיון עם עובדי אגף התקציבים
- נספח 3: מבנה ראיון עם עובדי אגף החשב הכללי

## תקציר

משרד האוצר ובפרט אגף התקציבים ואגף החשב הכללי הוא שחקן חשוב בכל הקשור לעיצוב ויישום המדיניות החברתית. אגף התקציבים ואגף החשב הכללי אחראים על הכנת התקציב ועל ביצועו. אגף התקציבים באוצר רואה עצמו גם אחראי לקידום יעילות ותחרות בכל משרדי הממשלה. לפיכך הוא מעורב בעיצוב ויישום המדיניות במשרדים השונים גם כשזו אינה קשורה במישרין לתקציב המדינה.

בגלל תפקידו האסטרטגי של משרד האוצר המשרדים החברתיים תלויים בו לצורך קידום יעדיהם. לפיכך, על מנת להבין את המדיניות המעוצבת והמיושמת יש לבחון את מערכת היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים לאורך כל שנת הכספים, החל מאישור התקציב ועד ליישומו, וכן את מעורבות האוצר בעיצוב ויישום המדיניות.

**מטרת המחקר:** מחקר זה בא במטרה לאפיין את מערכות היחסים בין האוצר לבין המשרדים החברתיים: חינוך, רווחה, בריאות ועליה וקליטה (קליטה). בנוסף, המחקר מטרתו להצביע על מספר גורמים היכולים להסביר את ההבדלים בין מערכות היחסים.

**ביסוס תיאורטי:** המחקר מתבסס על שני גופי ידע תיאורטיים: הראשון מחקרים העוסקים בתקציב, מוסדות תקציב ומשרד האוצר. מחקרים אלו טוענים כי תוצאת תהליך התקצוב היא תולדה של משא ומתן בין שני סוגי שחקנים: השומרים והמוציאים. השומרים הם משרד האוצר, והמוציאים הם משרדי ההוצאה ובהקשר של מחקר זה המשרדים החברתיים. המטרה העיקרית של השומרים היא להגביל את ההוצאה, ולוודא שכל משרד או ארגון יקבלו נתח הוגן מהתקציב. המטרה של משרדי ההוצאה היא להגדיל את תקציב משרדם על מנת לספק יותר שירותים ולהגדיל את הכח של המשרד ושל השר הממונה. מכיוון שכל אחד ממשרדי ההוצאה שואף להגדיל את תקציבו נוצרת בעיית הרכוש המשותף וההוצאה התקציבים יכולה להיות לא אופטימלית. אי לכך מדינות רבות, ובכלל זה ישראל, הפכו את תהליך התקציב לריכוזי: תחילה נקבעת תקרת ההוצאה הכוללת, ורק לאחר מכן התקציב מחולק בין היחידות השונות. בנוסף, על מנת למנוע הוצאה עודפת משרד האוצר קיבל כח אסטרטגי רב על פני המשרדים. הריכוזיות בתהליך התקצוב והכח האסטרטגי של משרד האוצר הופכים את היחסים בין האוצר לבין המשרדים להיררכיים, ומצמצמים את האוטונומיה והגמישות של המשרדים. יחד עם זאת, היחסים בין האוצר לבין המשרדים מבוססים על מוסכמות פורמליות ולא פורמליות שעשויות להשתנות בין המשרדים. כמו כן, המשרדים נבחנו ביניהם במבנה

התקציב ובגודלו וכן באופן ההתנהלות. אי לכך הגיוני לשער כי מידת הריכוזיות בתקציב והשימוש שהאוצר עושה בכוחו האסטרטגי תשתנה ממושרד למשרד.

גוף הידע השני עליו מבוסס המחקר הוא התיאוריה של הפוליטיקה הבירוקרטית. תיאוריית הפוליטיקה הבירוקרטית טוענת, כי תוצאת המדיניות היא פועל יוצא של מיקוח בין שחקנים בירוקרטים שונים. המיקוח בין השחקנים יכול להיות הסכמי או לעומתי, והוא פועל יוצא של גורמים שונים, ובכלל זה עוצמת השחקנים, האינטרסים שלהם והזרות הרעיונית ביניהם. על בסיס שני גופי ידע אלו המחקר מסווג את מערכת היחסים בין האוצר לבין המשרדים החברתיים על שני צירים: הראשון, מידת המעורבות של משרד האוצר בתהליך התקצוב ובעיצוב ויישום המדיניות. השני, אופי המיקוח בין השחקנים, קרי האופן הרווח בו נפתרים חילוקי הדעות בין משרד האוצר לבין המשרדים - הסכמי או לעומתי. שני צירים אלו מיצרים ארבע סוגי מערכות יחסים.

**מצרך המחקר:** המחקר מתבסס על מגוון נתונים כמותיים ואיכותניים. הנתונים הכמותיים כוללים את תקציב המשרדים החברתיים ומספר התקנות התקציביות בכל משרד לאורך זמן, דיוני וועדת הכספים העוסקות בהעברות התקציביות למשרדים החברתיים, נתונים על השתתפות נציגי האוצר בוועדות הכנסת הרלוונטיות למשרדים החברתיים והחלטות ממשלה. נתונים אלו משמשים במחקר על מנת לזהות את מידת המעורבות של האוצר בתהליך התקצוב ובעיצוב המדיניות. בנוסף, המחקר מבוסס על ראיונות עומק שנעשו עם בכירים באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי, בכירים במשרדים הממשלה ושרים לשעבר באוצר ובמשרדים החברתיים. הראיונות שימשו על מנת לתקף את הממצאים הכמותיים וכן על מנת לזהות את אופי ההתנהלות בין האוצר לבין המשרדים ואת הגורמים המסבירים את ההבדלים בין מערכות היחסים.

**ממצאים:** המחקר מוצא כי מידת המעורבות של משרד האוצר הן בתהליך התקצוב והן במדיניות במשרדים החברתיים היא גבוהה, לעומת מעורבותו במשרדים שאינם חברתיים. בנוסף, היחסים של האוצר עם כל המשרדים החברתיים הם יחסים היררכיים חד צדדיים; האחריות על בניית שיתוף הפעולה עם האוצר ותחזוקתו היא בידי המשרדים החברתיים. לצד זה נמצאו הבדלים בין המשרדים במידת המעורבות של האוצר בתהליך התקצוב ובמדיניות ובאופי המיקוח ביניהם. היחסים בין משרד האוצר לבין משרד הבריאות הם לרוב יחסים של לוחמה מתמדת. היחסים בין משרד האוצר לבין משרד העליה והקליטה הם לרוב של אוטונומיה. היחסים עם משרד הרווחה הם של שיתוף פעולה, והיחסים עם משרד החינוך משתנים בהתאם לשחקנים הנמצאים באינטראקציה עם משרד האוצר ובהתאם

לסוגיות שעל הפרק. כאשר מדובר על הניהול השוטף של התקציב למשרד החינוך אוטונומיה יחסית והדינמיקה היא הסכמית. כאשר מדובר על קידום תוכניות חדשות לעומת זאת, משרד האוצר מגביר את מעורבותו והדינמיקה הופכת ללעומתית.

המחקר מזהה מספר גורמים שיכולים להסביר את ההבדלים בין המשרדים ובכלל זה: א. רמת האמון: ככל שמשרד האוצר סומך פחות על המשרד החברתי, כך מידת המעורבות שלו בתהליך התקצוב ובעיצוב ויישום המדיניות במשרד יגדלו, והיחסים יהיו קונפליקטואלים יותר. ב. מידת הסיכון: ככל שמשרד האוצר תופס את האפשרות כי המשרד יחרוג ממסגרת התקציב, או ירצה להגדיל את מסגרת התקציב למטרה מסוימת כבעלת השלכות רוחב וחשיפה משמעותית כך מידת המעורבות שלו תגדל ג. ככל שהאוצר והמשרדים החברתיים הם בעלי רעיונות מדיניות משותפים לגבי תקציב ואופן ניהולו, מטרות המדיניות ומדיניות חברתית בכלל כך היחסים יהיו יותר הסכמיים.

המחקר מצא כי בדומה לבניית מערכת היחסים, גם אמון ורעיונות משותפים הם מרכיבים חד צדדיים. יחסים הסכמיים מתאפשרים כאשר האוצר נותן אמון במשרדים או/כאשר המשרדים רואים עין בעין עם האוצר מבחינת השקפת עולמו והתיעדוף שלו. המשרדים לא נותנים אמון במשרד האוצר, והאוצר מצידו לא חולק את הרעיונות של המשרדים.

**השלכות של ממצאי המחקר:** הריכוזיות הגבוהה של משרד האוצר בתהליך התקצוב באה לידי ביטוי בין היתר בכל הקשור להעברת עודפים. המחקר מצא כי יותר ממחצית מהעברות התקציביות נעשות בחודש דצמבר, כאשר במשרד הבריאות מדובר על יותר מ 60% מההעברות. כפי שגם עלה מהראיונות, דבר זה מקשה מאוד על המשרדים בתכנון המדיניות וביישומה ופוגע גם בהתנהלות השוטפת של המשרדים.

להעדר אמון בין הצדדים עלולה להיות השלכה ליכולת לעצב וליישם מדיניות ובעיקר לתכנן לטווח ארוך. בהעדר אמון, המשרדים עלולים להשקיע תשומת לב רבה בחיפוש דרכים לעקוף את הפיקוח של האוצר. התנהלות זו לאורך זמן עלולה להביא לעימותים חוזרים ונשנים מה שבסופו של דבר יבלום קידום מהלכי מדיניות חשובים ויפגע בציבור כולו.

למשרד האוצר תפיסת עולם מגובשת לגבי האופן בו על המשרדים החברתיים להתנהל והפתרונות שיש לקדם. בגלל היותו של משרד האוצר משרד כלכלי, תפיסת עולם זו מבוססת על רעיונות כלכליים. אימוץ ראיית העולם של האוצר

עלולה למנוע מהיבטים חשובים נוספים לעלות על סדר היום, ולצמצם את המקום של אנשי המקצוע בעיצוב המדיניות. דבר זה בתורו עלול לפגוע באפקטיביות של המדיניות המעוצבת (Dahan and Strawczynski 2020).

מחקר זה בא במטרה לאפיין ולהסביר את מערכת היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים: חינוך, רווחה, בריאות ועליה וקליטה (קליטה). משרד האוצר הוא שחקן מפתח בכל הקשור להקצאת המשאבים למשרדים החברתיים וביצוע התקציב. בנוסף, אגף התקציבים באוצר מעורב לא רק בהקצאת המשאבים, אלא גם במדיניות המעוצבת והמיושמת במשרדים החברתיים. זאת בין היתר באמצעות חוק ההסדרים, ההסכמים התקציביים הנחתמים עם כל משרד לפני אישור התקציב, וכן חברותו בוועדות השונות האחראיות על יישום החלטות הממשלה. לפיכך, הבנת מערכת היחסים בין משרד האוצר לבין משרדים החברתיים חשובה על מנת להבין את המדיניות המעוצבת והמיושמת.

המחקר מבוסס על ספרות העוסקת בתהליך התקצוב ובמשרדי האוצר וכן על תיאוריית הפוליטיקה הברורוקרטית. המחקר מבוסס על מגוון נתונים כמותיים ואיכותניים ובכלל זה נתוני תקציב, העברות תקציביות בוועדת הכספים, החלטות ממשלה, הופעות של משרד האוצר בוועדות הכנסת, וכן ראיונות עם בכירים במשרדים החברתיים ובמשרד האוצר (אגף התקציבים ואגף החשב הכללי) וכן עם שרים לשעבר במשרדים החברתיים ובמשרד האוצר.

ממצאי המחקר מראים, כי משרד האוצר מעורב בתהליך התקצוב ובמדיניות של המשרדים החברתיים יותר מאשר במשרדים האחרים. בנוסף, היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים הם חד צדדיים: המשרדים הם אלו אשר מנסים לבנות מערכת יחסים המבוססת על הדברות והסכמיות, וההדדיות מצד האוצר קיימת בעיקר כאשר הדבר עומד בקנה אחד עם מטרותיו. לצד זאת ישנם הבדלים בין המשרדים השונים מבחינת מערכת היחסים הדומיננטית עם האוצר. האוצר מעורב הרבה יותר במשרדי הבריאות והרווחה מאשר בקליטה וחינוך. במשרד הבריאות הדינמיקה עם משרד האוצר היא לרוב קונפליקטואלית ואילו במשרד הרווחה הסכמית. משרד הקליטה נהנה מאוטונומיה יחסית וממעורבות נמוכה של האוצר, והדינמיקה בין הצדדים היא על פי רוב הסכמית. במשרד החינוך היחסים מורכבים יותר. האוצר מעורב פחות בניהול השוטף של התקציב ויחסיו עם אגף התקצוב במשרד הסכמיים. כמו כן, בניגוד לרצונו, הוא מצליח פחות להתערב במדיניות המעוצבת במשרד. יחד עם זאת, כאשר המשרד מבקש ואף מקבל משאבים נוספים, האוצר הופך למעורב הן בהקצאת המשאבים והן במטרות המדיניות וכלי המדיניות. מעורבות זו הופכת את הדינמיקה בין הצדדים לקונפליקטואלית. המחקר מצא, כי את ההבדלים בין סוגי מערכות היחסים ניתן להסביר באמצעות מידת האמון בין האוצר לבין המשרדים, תפיסת הסיכון שהאוצר רואה בכל משרד, והמידה בה האוצר והמשרדים רואים עין בעין את מטרות המדיניות ואת כלי המדיניות.



בדו"ח מחקר זה תחילה אסקור את הספרות העוסקת בתהליך התקצוב, תפקיד משרדי האוצר וכן תפקידו של משרד האוצר בישראל. לאחר מכן אציג את מערך המחקר והנתונים בהם נעשה שימוש. בחלק הבא אציג את ממצאי המחקר. תחילה אציג את מערכות היחסים השונות הקיימות בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים, ולאחר מכן אציג את ההסברים להבדלים בין מערכות היחסים. לבסוף, אסכם את עיקרי הדברים ואדון בהשלכות של הממצאים על המדיניות החברתית.

## רקע תיאורטי

תהליך התקצוב והיחסים בין משרד האוצר למשרדי ההוצאה

תהליך התקצוב מורכב מארבעה שלבים עיקריים: א. הכנת התקציב: הכנת הצעת התקציב במשרד האוצר ומשא ומתן עם משרדי ההוצאה ב. דיון ואישור התקציב בממשלה ג. דיון ואישור התקציב בפרלמנט ד. ביצוע התקציב. בכל אחד מהשלבים האלו ישנה אינטראקציה בין משרדי ההוצאה (בריאות, חינוך, רווחה, קליטה, בטחון וכד') לבין משרד האוצר. משרדי ההוצאה האחראים על מתן שירותים שונים מעוניינים להגדיל את ההוצאה התקציבית על מנת לספק יותר שירותים, או על מנת לענות על אינטרסים ארגוניים או פוליטיים. משרד האוצר מצידו מעוניין לצמצם את ההוצאה, ולהבטיח כי השחקנים השונים יקבלו נתח הוגן מהתקציב. היחסים בין שני סוגי השחקנים מבוססים על ציפיות הדדיות. משרדי ההוצאה יודעים כי בבואם לבקש תקציבים נוספים הם יוגבלו על ידי משרד האוצר, ואילו משרד האוצר מגביל את ההוצאה התקציבית של משרדי ההוצאה בידועו כי משרדי ההוצאה ינסו להתמקח. המיקוח בין שני סוגי השחקנים מבוסס על מוסכמות שונות. חלק מהמוסכמות הן פורמליות, קרי חקיקה הנוגעת לתקציב, וחלק לא פורמליות, קרי הסדרים שונים ונורמות שהשתרשו לאורך זמן (Wildavsky 1986; Wildavsky and Caiden 1988).

במהלך המשא ומתן בין האוצר לבין משרדי ההוצאה, המשרדים מסתמכים על עמדתם המקצועית על מנת לחזק את טענותיהם וכן בכוחם הפוליטי, קרי השר הממונה או קבוצות אינטרס שונות. משרד האוצר משתמש בסמכויות מוסדיות פורמליות, באימים כגון קיצוץ שירותים או העלאת מיסים וכן בכוחו של שר האוצר (Deakin and Parry 2000; Wildavsky 1986).

אחת הבעיות בתהליך התקצוב היא בעיית הרכוש המשותף. כל אחד משרי ההוצאה רואה לנגד עיניו רק את המשרד שלו ולא את כלל ההוצאה הציבורית. כתוצאה מכך, החיבור בין כל הדרישות של כל המשרדים עלול להביא להקצאת משאבים עודפת ולא אופטימלית. על מנת להתמודד עם בעיה זו החליטו מדינות רבות ב OECD, ובכלל זה ישראל, לעבור לתהליך תקצוב ריכוזי. בתהליך תקצוב ריכוזי תחילה נקבעת ההוצאה התקציבית כולה, ורק לאחר מכן מחלקים את העוגה התקציבית למשרדים השונים. באותו אופן, משרד האוצר מקצה לכל משרד את תקרת ההוצאה שלו, ורק לאחר מכן הסכום מתחלק לסעיפים ולתוכניות השונות. בנוסף, ישנו שימוש בכללים פיסקאליים כמו יעד הוצאה ויעד גרעון על מנת לשלוט בהוצאה הממשלתית (Alesina and Perotti 1999; De Haan, Jong-A-Pin, and Mierau 2013; Fabrizio and Mody 2006; Hallerberg and Yläoutinen 2010; Wehner 2006). תהליך תקצוב ריכוזי מעניק למשרד האוצר כח אסטרטגי רב יותר על פני משרדי ההוצאה. הוא מצמצם את מרחב התמרון של משרדי ההוצאה בשלב עיצוב ויישום התקציב, וכן מצמצם את היכולת שלהם להגיב לשינויים הקוראים במהלך שנת הכספים. הכח האסטרטגי של משרד האוצר מגביר הלכה למעשה את היכולת שלו להתערב בנעשה במשרדים, ולנסות להשפיע לא רק על הקצאת המשאבים, אלא גם על מטרות המדיניות אותה המשאבים נועדו לשרת (Deakin and Parry 2000; Kelly and Wanna 2000). אי לכך מערכת היחסים בין האוצר לבין משרדי ההוצאה בעידן של תקציב ריכוזי היא מערכת יחסים הירארכית.

במשרד האוצר בישראל מספר אגפים. שני האגפים הרלוונטיים לתהליך התקצוב הם אגף התקציבים ואגף החשב הכללי. אגף התקציבים אחראי על הכנת התקציב ועל העברות הכספים במהלך שנת הכספים. על כל משרד אחראי רפרנט אחד או יותר של אגף התקציבים. הרפרנטים כפופים לרכז תחום. במשרדים החברתיים ישנם שלושה רכזים: רכז בריאות, רכז חינוך ורכז רווחה, קליטה וביטוח לאומי. הרכזים כפופים לסגן הממונה על התקציבים האחראי על המשרדים החברתיים. בנוסף, אגף התקציבים אחראי גם על העברת העודפים התקציביים מהשנה החולפת. להעברות אלו אחראי תחום המאקרו באגף. אגף החשב הכללי אחראי על הבקרה ועל ביצוע התקציב במהלך השנה וכן על ההתקשרויות של המשרד. בכל משרד ישנו חשב הנמצא באופן קבוע במשרד והוא עובד של אגף החשב הכללי. כל בעלי התפקידים מתחלפים אחת לכמה שנים.

ישראל נחשבת למקרה קיצון בכל הקשור למידת הריכוזיות של משרד האוצר בתהליך התקצוב (Dahan and Strawczynski 2013) החל מאמצע שנות ה-80 (בעקבות תוכנית הייצוב), תהליך התקצוב בישראל הפך לבין הריכוזיים ביותר במדינות ה OECD, עם שיקול דעת מוגבל למשרדי ההוצאה. בשלב עיצוב התקציב משרד האוצר

קובע הן את סך כל התקציב, הן את הסכום אותו יקבל כל משרד, והן את אופן חלוקת הכספים בין סעיפי התקציב השונים. מרבית משרדי ההוצאה מקבלים את הצעת התקציב ממשרד האוצר רק כשבועיים לפני שזה מוצג לאישור בישיבת הממשלה. פרק זמן מצומצם זה מגביל בצורה משמעותית את היכולת של המשרדים להציע חלופה להצעה של האוצר, להכניס תוכניות חדשות, או לעשות התאמות בתוכניות הקיימות. בניגוד למדינות אחרות שם כ- 15% מהתקציב אינו נתון למשא ומתן בין משרד האוצר לבין משרדי ההוצאה, בישראל השיעור הוא יותר מ- 50%. יתרה מכך, מספר התקנות התקציביות בישראל גבוה יותר מאשר במדינות אחרות ב-OECD. המשמעות של זה היא הגבלה משמעותית של שיקול הדעת של המשרדים, שכן העברת כספים מתקנה לתקנה דורשת את אישור משרד האוצר (בן בסט ודהן, 2006). על מנת לבצע העברה בין סעיפים או להעביר עודפים תקציביים על המשרד לפנות למשרד האוצר. משרד האוצר מעביר את הבקשה לוועדת הכספים. תזמון הפניה לוועדת הכספים נקבע על ידי משרד האוצר. משרד האוצר מעביר 51% מההעברות התקציביות בחודש דצמבר. זאת על מנת למנוע מהמשרדים לבקש כספים נוספים במהלך השנה. דבר זה פוגע ביכולת ההתנהלות השוטפת של המשרד וביכולת התכנון שלו, ומהווה כלי נוסף של האוצר בתהליך התקצוב.

#### מעורבות משרד האוצר בקביעת מדיניות

במדינות רבות משרד האוצר רואה עצמו לא רק כאחראי על הכנת התקציב וביצועו, אלא גם על המדיניות הכלכלית. ישנן מדינות, דוגמת יפן, בהן המעורבות במדיניות מוגבלת למדיניות הכלכלית (Wright 2002). אבל, ישנן גם מדינות בהן האוצר מעורב בעיצוב המדיניות גם בתחומים אחרים כגון סביבה ואנרגיה ותשתיות (Craig 2020; Skovgaard 2017; Thain and Wright 1995; Hood et al. 2023), וכן מדיניות חברתית (Deakin and Parry 2000). המעורבות של האוצר במדיניות שאינה כלכלית ביסודה מבוססת על פי רוב על מוסכמות לא פורמליות, ואינה מעוגנת בחוק. במדינות בהן היחסים בין האוצר לבין משרדי ההוצאה מעוגנים בהסדרים פורמליים, גם כאשר תהליך התקצוב הוא ריכוזי, הכח של משרד האוצר נשאר בתחום התקצוב, או לכל היותר המדיניות הכלכלית, ולא זולג לתחומים אחרים. זה המצב לדוגמא בהולנד ובגרמניה (Skovgaard 2017).

המעורבות של האוצר במדיניות נובעת בעיקר מהמוטיבציה של עובדי האוצר, שתופסים את תפקיד המדיניות כמאתגר יותר מאשר פיקוח תקציבי גרידא (Deakin and Parry 2000). בנוסף, עובדי האוצר מאמינים, כי יש להם את הידע והמיומנות לראות את התמונה הגדולה, להתוות חזון, לתאם בין גופים ולקבוע מה בסופו של תהליך יעבוד ומה לא (Savoie 1999).

משרד האוצר במדינות שונות משמש פעמים רבות ככלם לתוכניות מדיניות של המשרדים בכלל ושל המשרדים החברתיים בפרט. הוא מנסה להגביל את היזמות של המשרדים ואת האוטונומיה שלהם בעיצוב מדיניות. (Savoie 1999) נציגי האוצר יושבים בהרבה מאוד וועדות בין משרדיות ומשרדיות, וכך יכולים לבלום יוזמות רבות שנתפסות בעיניהם כלא מתאימות או יקרות. מכאן פעמים רבות, משרד האוצר לא רק קובע את התקרה התקציבית של כל משרד, אלא גם זה שמאשר כל תוכנית מדיניות חדשה (Craig 2020).

המעורבות של משרדי האוצר במדיניות החברתית נובעת בעיקר מהנתח התקציבי הגדול שהוצאה זו מהווה מתוך סך התקציב הממשלתי, והחשש של האוצר כי ההוצאה החברתית תצא מכלל שליטה. מעורבות האוצר כאמור לא מוגבלת להקצאה התקציבית, אלא זולגת גם לתוכן המדיניות. באופן זה, במדינות רבות האוצר הפך להיות המנהל של המדינה, ומשרדי ההוצאה למוציאים בפועל (Deakin and Parry 2000).

בישראל, הגדרת התפקיד של אגף התקציבים באוצר רחבה יותר מאשר אחריות על תהליך התקצוב. כפי שניתן לראות באתר הרשמי של אגף התקציבים, לצד התפקיד של הכנת תקציב המדינה והתווית המדיניות הפיסקאלית, מופיעה גם אחריות על יישום רפורמות מבניות וכן "ייזום פעולות לחיסכון, הגברת התחרות, ייעול והקצאת משאבים נכונה בכל משרדי הממשלה ובמגזרי משק שונים".<sup>1</sup> אחריות זו של אגף התקציבים לא הוענקה לו באופן פורמלי, אלא התבססה לאורך זמן כפועל יוצא של הסדרים לא פורמליים שונים. הביטוי העיקרי של תפקיד זה הוא האחריות על חוק ההסדרים, חקיקה שנכתבת במשרד האוצר ומוגשת ביחד עם תקציב המדינה. חקיקה זו כוללת רפורמות מבניות המתייחסות לתחומים שונים, כאשר חלקן לא קשור במישרין לתקציב המדינה. מכיוון שבשנים האחרונות חוק ההסדרים הפך לכלי המרכזי באמצעותו הממשלה מקדמת תוכניות מדיניות רחבות, הרי שהשליטה של משרד האוצר בחוק ההסדרים מעניקה לה עוצמה גדולה בכל הקשור לקידום מדיניות. בנוסף, בשלב הכנת התקציב אגף התקציבים חותם על סיכום תקציבי עם כל אחד מהמשרדים. סיכומים אלו מפרטים את התוספות התקציביות והקיצוצים לשנת הכספים. התוספות התקציביות פעמים רבות מותנות בקידום שינויים שונים שהאוצר מעוניין שהמשרד יבצע. שינויים אלו יכולים להיות התייעלות בתחומים אחרים או הכנסת מרכיבים שונים לתוכניות הקיימות (לדוגמא מרכיבים של הערכת מדיניות או פרסום מידע). באופן זה האוצר משפיע על התוכן של המדיניות באמצעות שימוש בכוחו האסטרטגי בתהליך התקצוב.

---

<sup>1</sup><https://www.gov.il/he/departments/about/about-budget> אתר אגף התקציבים במשרד האוצר.

מעורבות האוצר במדיניות מתרחשת גם במהלך שנת הכספים. האוצר חבר בהרבה מאוד וועדות בין משרדיות שמקומות מתוקף החלטות ממשלה. תפקיד זה מקנה לו פעמים רבות זכות וטו. בנוסף, נמצא, כי האוצר שם עצמו כאחראי שותף על יישום החקיקה בחוק ההסדרים הנוגעת למשרדים שונים (Kosti 2021).

מחקרים רבים על מדיניות חברתית בישראל מצביעים על כך שמשרד האוצר הוא אינו שחקן ניטרלי, אלא שחקן בעל העדפות ברורות בכל הקשור לאופן ומידת המעורבות הממשלתית (Mandelkern 2015; Maron and Shalev 2017). כך לדוגמא, משרד האוצר דחף לאימוץ התוכנית של חיסכון לכל ילד (Avigur-Eshel and Mandelkern 2021), שכן הדבר עמד בקנה אחד עם תפיסתו לגבי חינוך פיננסי והעברת האחריות לפרט. הוא גם דחף להפרטת שירותי בריאות התלמיד, או אימוץ תוכניות אקטיבציה שונות, לעיתים בניגוד לעמדת גורמי המקצוע במשרד, והתנה העברות תקציביות לצורך עדכון המדיניות הקיימת בקיום רפורמה או אימוץ צעדי מדיניות קונקרטיים (Koreh, Mandelkern, and Shpaizman 2019; Koreh and Shalev 2009).

כפי שיוצא מהנאמר לעיל משרד האוצר מעורב רבות בנעשה במשרדי ההוצאה הן מבחינת התקציב והן מבחינת מדיניות. יחד עם זאת, הגיוני לשער כי מידת המעורבות אינה זהה בין המשרדים. ראשית, תהליך התקצוב מבוסס על מוסכמות פורמליות ולא פורמליות (Hood et al. 2023; Wildavsky 1986). בישראל אמנם קיימים כללים פיסקאליים המגבילים את יעד ההוצאה ויעד הגרעון, אך כמעט כל ההתנהלות בתהליך התקצוב מבוססת על הסדרים לא פורמליים. לדוגמא, אופן הצגת התקציב למשרדים לפני אישור התקציב בממשלה ומידת מעורבותם, הזמן שיש לשרים לבחון את הצעת התקציב של משרדיהם, אופן בניית התקציב במשרד האוצר, חלוקת התקציב בין הסעיפים התקציביים ועוד אחרים אינם מעוגנים בשום הסדר פורמלי. מכאן הגיוני לשער, כי תהיה שונות במידת המעורבות של משרד האוצר בתהליך התקצוב מול המשרדים השונים בהתאם למאפיינים השונים של המשרדים ולמוסכמות הלא פורמליות שהתגבשו במערכת היחסים עם כל אחד מהם. בנוסף, המעורבות של משרד האוצר במדיניות נובעת בין היתר מהתפיסה שלו את המשרדים מבחינת יכולות ניהול, תכנון וראיית התמונה הגדולה (Savoie 1999). אי לכך הגיוני לשער שהאוצר יתערב יותר במדיניות במשרדים שהוא סבור שחסרים את היכולות הללו. מכאן, על מנת להבין את מערכת היחסים בין האוצר לבין המשרדים החברתיים יש לבחון סוגים שונים של מערכות יחסים והדומה והשונה בין המשרדים. מכיוון שמדובר על יחסים בין שני סוגים של שחקנים בירוקרטיים המנהלים משא ומתן, אזי למערכת היחסים יהיו מאפיינים של פוליטיקה בירוקרטית.

פוליטיקה בירוקרטית היא תהליך של משא ומתן בין שחקנים בתוך הרשות המבצעת (פוליטיקאים ובעיקר בירוקרטים). לכל אחד מהשחקנים יש אינטרסים ותפיסות עולם מובחנות שלעיתים מתנגשות זו עם זו. על פי תיאורית הפוליטיקה בירוקרטית, לאף שחקן בשדה אין מספיק כח לאכוף את רצונותיו, ולכן קביעת המדיניות נובעת מפשרה ומשא ומתן בין השחקנים. הכח של הגורמים הבירוקרטיים השונים הוא תולדה של הסדרים מוסדיים המגדירים את ההזדמנויות והמגבלות של השחקנים. העמדות וההעדפות של השחקנים הם תולדה של התפקיד אותו הם ממלאים (Allison and Halperin 1971; Cohen 2013). את הדינמיקה בין השחקנים בפוליטיקה הבירוקרטית ניתן למקם על ציר שנע בין הסכמיות לעימות (Preston and 't Hart 1999). ככל ששחקנים רבים יותר מעורבים בתהליך, וככל שההבדלים בין העמדות יהיו גדולים יותר, כך דינמיקת המיקוח תטה לכיוון קונפליקט.

במרבית המקרים הדרג הפוליטי לא יתערב בקונפליקטים המתקיימים בין הדרגים הבירוקרטיים. יחד עם זאת, אם הדרג הפוליטי (השרים הממונים) סבור כי הקונפליקט עשוי להסב להם נזק פוליטי או אלקטורלי הם יתערבו על מנת לצמצם את הנזק. התערבות זו תהיה בצורה של ניסיון לגבש הסכמות בין השחקנים הבירוקרטים השונים. אפשרות אחרת היא שהדרג הפוליטי סבור כי התערבות בסכסוך עשויה להסב להם תועלת פוליטית או אידיאולוגית כלשהי. במקרה כזה, הדרג הפוליטי ירצה לעיתים להתעמת באופן פומבי עם הדרג המקצועי. כאשר הדרג הפוליטי מתערב, פקידים רבי עוצמה יטו להתפשר על עמדותיהם (Gilad and Cohen 2018). בהקשר של מחקר זה, על אף כוחו האסטרטגי של משרד האוצר, אם השרים במשרדים החברתיים יבחרו להתערב במחלוקת בין משרד האוצר לבין המשרד החברתי, התוצאה של ההתערבות תהיה לרוב פשרה של האוצר.

לאור כל הנאמר לעיל, אני מציעה לאפיין את היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים על שני צירים: 1. מידת המעורבות של משרד האוצר: ציר זה יכול לנוע ממעורבות גבוהה שבה משרד האוצר שולט באופן ריכוזי על כל תהליך התקצוב וכן מעורב בתהליך המדיניות: משמש כשחקן וטו ומעורב בעיצוב ויישום המדיניות, למעורבות נמוכה בה משרד האוצר מאפשר שיקול דעת ואוטונומיה יחסית למשרדים הן בניהול התקציב והן בעיצוב ויישום המדיניות. 2. אופי המיקוח בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים: אופי המיקוח יכול לנוע בין הסכמיות, בה שני הצדדים משתפים פעולה על מנת לפתור את חילוקי הדעות ביניהם, לבין עימות, כאשר צד אחד כופה את רצונו על הצד השני. לוח 1 מסכם את סוגי היחסים בהתבסס על שני הצירים:

**לוח 1: סוגי מערכות היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים**

	מידת המעורבות		
אופי המיקוח		מעורבות גבוהה	מעורבות נמוכה
	הסכמי	שיתוף פעולה	אוטונומיה
	עימות	לוחמה	כבוד מותנה

**שיתוף פעולה:** מידת המעורבות של משרד האוצר בכל שלבי תהליך התקצוב היא מאוד גבוהה, ולמשרד החברתי יש יחסית מעט אוטונומיה בניהול התקציב. האוצר מעורב בעיצוב המדיניות במשרד ולעיתים אף ביישומה. אופי המיקוח הוא לרוב הסכמי, כאשר המטרה היא להגיע לפתרונות משותפים. במערכת יחסים זו המעורבות של השר הממונה היא מועטה יחסית, וכאשר השר מתערב הוא מנסה למצא פתרונות מוסכמים.

**לוחמה:** האוצר מעורב בכל תהליך התקצוב והאוטונומיה של המשרד החברתי היא מוגבלת. האוצר גם מתערב בעיצוב ויישום המדיניות. כאשר ישנם חילוקי דעות אופי המיקוח הוא לרוב קונפליקטואלי, וצד אחד כופה את עמדתו על הצד השני. במערכת יחסים מעין זו האוצר ישתמש בכוחו האסטרטגי ומשרדי ההוצאה ינסו לערב את השר הממונה או קבוצות אינטרס כך שייווצר עימות גלוי.

**אוטונומיה:** למשרדים החברתיים ישנה גמישות תקציבית ושיקול דעת רחב יחסית בתהליך התקצוב. משרד האוצר מתערב מעט יחסית בעיצוב וביישום המדיניות. כאשר ישנם חילוקי דעות עם האוצר הם יפתרו בדרך הסכמית של חיפוש פשרה. מעורבות השר הממונה תהיה נמוכה, וכאשר השר מתערב על פי רוב הוא ינסה למצא פשרה עם האוצר ולא לצאת לעימות גלוי.

**כבוד מותנה:** האוצר מעורב מעט יחסית בתהליך התקצוב ובעיצוב וניהול המדיניות. אבל, כאשר ישנם חילוקי דעות הם יתפתחו לכדי עימות גלוי שיכלול פעמים רבות גם את המעורבות של הדרג הפוליטי.

גורמים המסבירים את סוג מערכת היחסים

ישנם מספר גורמים היכולים להסביר את ההבדלים בין מערכות היחסים עם המשרדים החברתיים השונים:

תהליך תקצוב ריכוזי בא לפתור את בעיית הרכוש המשותף. יחד עם זאת, חומרת הבעיה אינה זהה בין המשרדים. משרדי ההוצאה נבדלים זה מזה במבנה התקציב ובגודלו. ההשלכות של הוצאה עודפת של משרד עם תקציב גדול שונות מאלו של הוצאה עודפת של משרד עם תקציב קטן. כך לדוגמא, חריגה מתקציב הביטחון לרוב תשפיע יותר על הגרעון מאשר חריגה מתקציב משרד התיירות. בנוסף, ישנם משרדים עם תקציב גמיש יותר מאשר משרדים אחרים. במשרדים עם שיעור גבוה של תקציב קשיח (לדוגמא תקציב המיועד ברובו למשכורות) קשה יותר לבצע חריגות תקציביות, מאשר במשרדים עם שיעור גבוה של תקציב גמיש, המיועד ברובו לפרויקטים שונים. לבסוף, ישנם משרדים בהם החלטה על הוצאות חדשות היא בעלת השלכות לטווח ארוך, מה שקרוי בעגה של משרד האוצר חשיפה. לדוגמא, הקמה של בית חולים או הכנסת טכנולוגיה חדשה לסל הבריאות. במשרדים אלו כל הוצאה תקציבית חדשה נבחנת לא רק בטווח זמן שנתי, אלא גם רב שנתי, ולפיכך לאוצר יהיה אינטרס להתערב לא רק בהקצאה התקציבית, אלא גם בתוכן ההוצאה.

למשרד האוצר משאבים מוגבלים מבחינת כח אדם, זמן, תשומת לב וידע. אי לכך, משרד האוצר צריך לתעדף באלו משרדים המעורבות תהיה הדוקה יותר ובאלו תחומים. התעדוף נעשה בין היתר על בסיס הערכת הסיכון במשרדים השונים. הגיוני לשער, כי משרדים אשר לדעת האוצר יותר מועדים להוצאה עודפת, או שלהוצאות שלהם יכולות להיות השלכות תקציביות ארוכות טווח, המעורבות של האוצר בתהליך התקצוב ובמדיניות תהיה גדולה יותר.

כאשר האוצר תופס את המשרד החברתי כ"מסוכן" יותר מבחינת ההוצאה התקציבית המעורבות של האוצר בתקציב המשרד ובעיצוב ויישום המדיניות תהיה גבוהה יותר.

#### אמון

אמון מתייחס לציפיות, התנהגות או עמדות של צד אחד את הצד האחר. בחינת האמון בין הצדדים מתייחסת ליושרה, ליכולות ולכישורים של הצד השני. כאשר יש אמון בין הצדדים צד אחד מרשה לעצמו להיות פגיע יותר שכן הוא מאמין שהצד השני לא ינצל את הפגיעות לרעה. מכאן כאשר יש תחושת אמון בין הצדדים יש יותר נכונות לקחת סיכונים (Grey and Garsten 2001). במדיניות אמון מתייחס גם לאמון בין ארגונים. אמון בין ארגונים הכרחי ביצירת מדיניות, שכן הוא מאפשר יצירה של שיתופי פעולה אשר נחוצים כאשר מדובר על סוגיות מדיניות מורכבות.



כאשר יש אמון בין ארגוני עלויות הפיקוח יורדות. על מנת ליצור אמון בין ארגוני יש צורך באינטראקציות חוזרות, אמונות משותפות, נורמות של קיום הבטחות, יחסים אישיים והערכה הדדית (Oomsels and Bouckaert 2014).

אמון הינו מרכיב חשוב במערכת היחסים בין האוצר לבין משרדי ההוצאה. כאשר רמת האמון בין הצדדים גבוהה משרדי ההוצאה מעורבים יותר בתהליך קבלת ההחלטות בנושא קיצוצי תקציב, והאוצר נוטה יותר להיענות לבקשות תקציביות של המשרדים. כמו כן כאשר רמת האמון היא גבוהה הגמישות התקציבית של משרדי ההוצאה בשלב ביצוע התקציב תהיה גבוהה יותר והם יקבלו עודפי תקציב גבוהים יותר. כאשר רמת האמון נמוכה האוצר יחפש דרכים חדשות לפקח על המשרדים ויקטין את השקיפות התקציבית שלו מולם. המשרדים מצידם יעסקו רבות בניסיון לעקוף את הפיקוח של האוצר. אמון משפיע גם על דינמיקת המיקוח שכן בהעדר אמון הדינמיקה הופכת לקונפליקטואלית יותר (Wildavsky and Caiden 1988).

רמת אמון גבוהה בין משרד האוצר לבין המשרד החברתי תביא למעורבות נמוכה יותר של משרד האוצר בתקצוב, עיצוב ויישום המדיניות במשרדים החברתיים. כאשר רמת האמון בין המשרד החברתי לבין האוצר גבוהה, אופי היחסים יטה להיות הסכמי.

#### רעיונות משותפים

כאשר השחקנים חולקים רעיונות, תחומי עניין ומטרות קל להם יותר להגיע להסכמה (Preston and 't Hart 1999). רעיונות משותפים יכולים להתייחס להבנה משותפת של חומרת הבעיה ואופייה, הפתרון הדרוש והאופן הרצוי לקבל החלטות. שחקנים המגיעים מרקע מקצועי דומה חולקים ראיית עולם, כישורים, צורת חשיבה ונורמות. בהקשר של מחקר זה, נמצא כי כלכלנים מחזיקים לרוב בהשקפת עולם דומה לגבי תהליך המדיניות ואופן קבלת ההחלטות. הם מאמינים כי על עיצוב המדיניות להסתמך על מדע, מידע ונתונים ופחות על שיקולים אידיאולוגיים. הם רואים את תהליך ניתוח המדיניות כתהליך אנליטי של פתרון בעיות ולא תהליך של פשרה בין השקפות עולם שונות. מכאן כאשר יש מחלוקת בין שחקנים היא יכולה להיפתר באמצעות שכנוע המבוסס על נתונים (Christensen and Mandelkern 2022; Ribbhagen 2011).

כאשר משרד האוצר ושחקנים במשרדים החברתיים חולקים רעיונות משותפים, אופי המיקוח ביניהם יהיה יטה להיות הסכמי.

מחקר זה בא במטרה לבחון את מערכת היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים. למחקר שתי מטרות מרכזיות:

- א. זיהוי ואפיון היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים
- ב. הסבר ההבדלים בין מערכות היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים

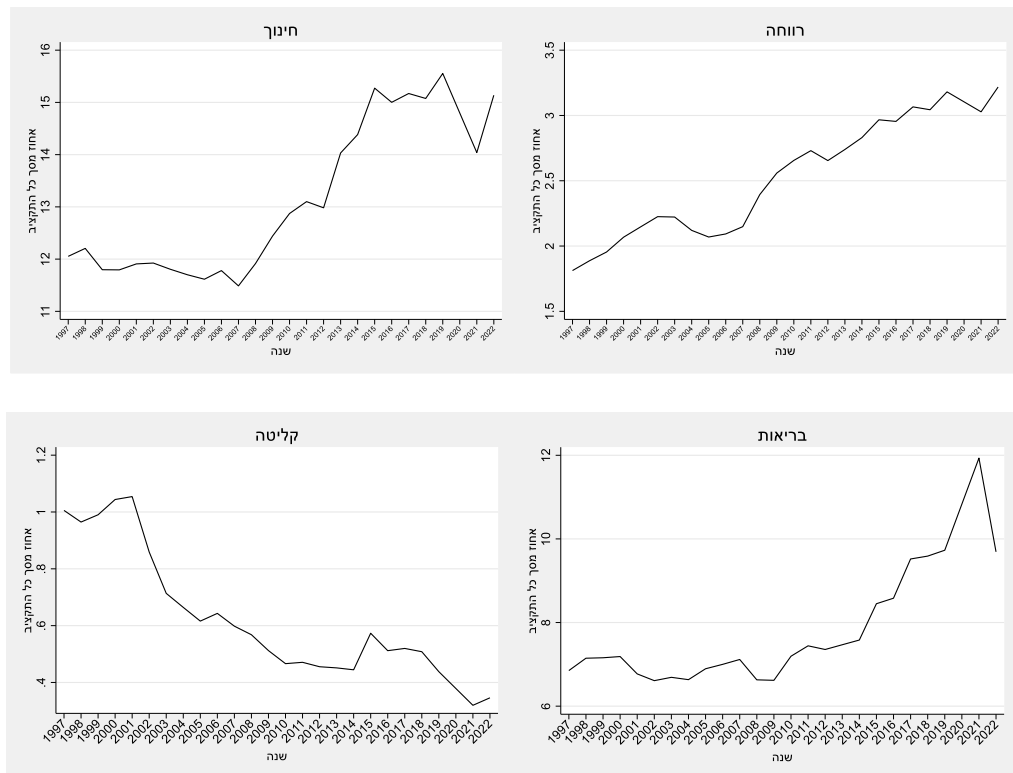
#### המשרדים החברתיים

ההגדרה של משרדים כחברתיים מבוססת על הסיווג שנעשה על ידי משרד האוצר. משרד האוצר מסווג את משרדי הממשלה למספר תחומים: בטחוני, כלכלי, חברתי, תשתיות ומנהלי. המשרדים החברתיים הם: חינוך, רווחה, בריאות עליה וקליטה (מכאן והלאה משרד הקליטה). במשרדים חברתיים קיים לחץ מתמיד להגדיל את ההוצאה, זאת לנוכח הצרכים הגדלים ולנוכח הקיצוצים הרבים בשירותים החברתיים שרואים בעשורים האחרונים בארץ ובעולם. בנוסף, מכיוון שמשרדים חברתיים עוסקים בסוגיות הנוגעות באנשים, עובדי משרדים אלו מחזיקים פחות ברעיונות כלכליים טכנוקרטיים. לבסוף, בכל משרד חברתי, המדיניות מיושמת על ידי שחקנים רבים כגון ארגונים ורשויות מקומיות. שחקנים אלו הם לעיתים בעלי אינטרסים שונים. כל הגורמים הללו מגבירים את הסיכוי לחילוקי דעות עם משרד האוצר.

תקציב המשרדים החברתיים בישראל הוא במוצע 23% מסך כל תקציב המדינה. התקציב הגדול ביותר הוא של משרד החינוך, 13% במוצע מסך כל התקציב, אחריו משרד הבריאות עם ממוצע של 7.6% מסך התקציב, משרד הרווחה עם 2.5% ולבסוף משרד הקליטה, שהוא בין המשרדים הקטנים בממשלה עם 0.63% מסך תקציב המדינה.<sup>2</sup> תרשים 1 מראה את שיעור תקציב המשרדים החברתיים כפי שאושר בכנסת מסך כל התקציב לאורך זמן. כפי שניתן לראות, תקציב משרד הקליטה ירד לאורך זמן בעוד שהתקציב של שאר המשרדים החברתיים עלה. דבר זה ניתן להסביר בכך שחלק נכבד מתקציב משרד הקליטה מבוסס על מספר העולים המגיעים לארץ. מכאן, כאשר ישנה ירידה במספר העולים תקציב משרד הקליטה יורד בהתאם. העליה בתקציב משרדי הבריאות והחינוך חדה יותר מאשר בתקציב משרד הרווחה.

<sup>2</sup> נתוני התקציב לקוחים מאתר משרד האוצר ומתייחסים לשנים 1997-2023  
<https://www.gov.il/he/departments/policies/tableau>

## תרשים 1: שיעור תקציב המשרדים החברתיים כפי שאושר בכנסת מתוך סך כל תקציב המדינה



### מערך המחקר

מעורבות משרד האוצר בתהליך התקצוב נבחנה על ידי ניתוח של מספר סוגי נתונים.

1. מספר התקנות התקציביות: נתונים על מספר התקנות התקציביות בתקציב המדינה לפי משרדים משנת 1997 ועד 2023. הנתונים נלקחו מנתוני התקציב באתר משרד האוצר. שנת 1997 נבחרה מכיוון שזו השנה הראשונה בה משרד האוצר פרסם נתונים אלו. כל העברה מתקנה לתקנה מחייבת את אישור האוצר. אי לכך ככל שבמשרד ישנן יותר תקנות כך המעורבות של האוצר גוברת. כפי שמוזכר מעלה, מספר התקנות התקציביות בישראל הוא גדול בהשוואה למדינות OECD אחרות (בן בסט ודהן 2006). אי לכך על מנת לבחון האם המעורבות של משרד האוצר במשרדים החברתיים גבוהה יותר מאשר במשרדים האחרים נעשתה השוואה בין מספר התקנות התקציביות במשרדים החברתיים למשרדים האחרים.
2. העברות תקציביות בכנסת ה-20 (2015-2019): נתונים על כל ההעברות התקציביות שבוצעו בוועדת הכספים של הכנסת במהלך הכנסת ה-20 (N=1,334). העברות אלו כוללות הן העברות בין סעיפים והן

העברת עודפים משנה לשנה. הבחירה בכנסת ה-20 היא מכיוון שמדובר על כנסת עם הכהונה הארוכה ביותר מזה מספר עשורים. כל העברה תקציבית סווגה לפי תאריך הדיון והמשרד הרלוונטי. ככל שלמשרד יש יותר העברות תקציביות, כך המשרד תלוי יותר במשרד האוצר לצורך תכנון התקציב וביצועו. כמו כן, ככל שיותר העברות מתקיימות סמוך לסוף השנה הקלנדרית, כך למשרד קשה יותר להוציא את הכספים, דבר שמהווה מנגנון שליטה נוסף של האוצר.

3. ישיבות של וועדות הכנסת: נתונים על כל דיוני וועדות הכנסת העוסקות במשרדים החברתיים בכנסת ה-20 ( $N=1,748$ ): וועדת העבודה, הרווחה והבריאות, וועדת החינוך, התרבות והספורט וועדת העליה, הקליטה והתפוצות. הדיונים שנבחרו אלו דיונים שעסקו במישרין במשרד הרלוונטי. הבחירה נעשתה על בסיס כותרת הדיון ודברי הפתיחה של יו"ר הוועדה המציג את הדיון. כל אחד מהדיונים סווג לפי הקטגוריות הבאות: האם משרד האוצר נכח בדיון (משתנה בינארי), האם נציגי האוצר דיברו בדיון (משתנה בינארי). בנוסף, בכל דיון נספרו מספר המילים שדיברו נציגי האוצר במצטבר במהלך הדיון.

וועדת הכנסת מזמנת את נציגי האוצר לדיונים שרלוונטיים לעבודתם. ישנם גם מקרים בהם נציגי האוצר מבקשים להגיע מיוזמתם על מנת להציג את עמדת המשרד. מכאן, משרד האוצר מעורב יותר כאשר הוא מגיע ליותר דיונים, וכאשר הוא מדבר בדיונים אליהם הוא מגיע. מספר המילים משמש גם כן מדד למידת המעורבות, שכן ככל שנציגי האוצר דיברו יותר כך היה להם יותר מה להגיד או שחברי הוועדה פנו אליהם באופן תכוף יותר על מנת להביע את עמדתם, ומכאן הם נתפסו כרלוונטיים לדיון.

על מנת לבחון את המעורבות של משרד האוצר במדיניות המשרד ההתבטאויות של נציגי האוצר בכל דיון סווגו לחמש קטגוריות לא מוציאות לפי תוכן: תקציב, כח אדם, כלי המדיניות, מטרות המדיניות ורגולציה. הסיווג נעשה באופן ידני על ידי שתי מקודדות. ההנחה היא כי כאשר משרד האוצר מתייחס בדיונים העוסקים במשרד פחות לסוגיות תקציביות ויותר לסוגיות אחרות, כך הוא מעורב יותר במדיניות המשרד.

4. החלטות ממשלה: נתונים נוספים בהם נעשה שימוש על מנת לבחון את מעורבות משרד האוצר במדיניות המשרדים אלו נתונים על אחריות משותפת בהחלטות ממשלה (Shpaizman and Cavari 2023). אחריות משותפת בהחלטות ממשלה מתייחסת להחלטות בהן נקבע כי ישנו יותר ממשרד אחד האחראי על יישום ההחלטה. הנתונים מתייחסים להחלטות ממשלה משנת 1988-2019. בכל החלטה מצוין המשרד האחראי

על יישום ההחלטה, המשרדים השותפים והאם מדובר על החלטה עם הקצאה תקציבית (תוכן ההחלטה כולל הקצאה תקציבית בשקלים). על מנת לבחון את מעורבות האוצר נבדקו החלטות בהן יש יותר ממשרד אחד אחראי, כאשר אחד המשרדים הנוספים הוא משרד האוצר. ככל שמשרד האוצר מעורב ביותר החלטות ממשלה הנוגעות למשרד, כך המעורבות שלו גבוהה יותר. ככל שמשרד האוצר מעורב ביותר בהחלטות שאינן תקציביות, כך המעורבות שלו במדיניות המשרד גדולה יותר. על מנת להבין האם מעורבות האוצר בהחלטות הנוגעות למשרדים החברתיים היא גבוהה, נעשתה השוואה בין מעורבות האוצר בהחלטות ממשלה הנוגעות למשרדים החברתיים למעורבות האוצר בהחלטות הממשלה הנוגעות למשרדים שאינם חברתיים.

הניתוח של הנתונים המצוינים לעיל התבסס על בחינת שכיחויות, דפוסים לאורך זמן, סטטיסטיקה תיאורית ושימוש במבחנים סטטיסטיים על מנת לבחון הבדלים בין המשרדים.

בנוסף, המחקר התבסס על ראיונות עומק חצי מובנים. הראיונות שימשו לתיקוף הממצאים מהנתונים הכמותיים בדבר מעורבות משרד האוצר, וכן להבנת הדינמיקה שבין האוצר לבין המשרדים, והגורמים המסבירים את מערכות היחסים השונות. השימוש בראיונות עומק מתאים למחקר זה מכיוון שהיחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים מבוססים על פרקטיקות בלתי פורמליות שלא ניתן לזהות במישרין. הראיונות כללו שתי קבוצות מרכזיות של מרואיינים – עובדי ציבור ופוליטיקאים. ראיונות עם עובדים ציבור נערכו בין החודשים ינואר-אפריל 2023. עובדי הציבור שרואיינו כללו א. שניים עשר עובדים בכירים בעבר ובהווה באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי ב. ארבעה עשר עובדים בכירים בעבר ובהווה במשרדים החברתיים, שכללו הן עובדים באגפי התקציבים של המשרדים והן עובדים מהנהלת המשרד. המרואיינים נבחרו באופן מכוון על סמך תפקידם במשרד. הבחירה לראיין הן עובדים מהנהלת המשרד והן עובדים ממערך הכספים של המשרד מאפשרת לקבל תמונה מגוונת של מערכת היחסים. זאת מכיוון שעובדי מערך הכספים עובדים מול משרד האוצר באופן שוטף, ופעמים רבות מגיעים מאותו רקע מקצועי (כלכלי) כמו עובדי משרד האוצר. עובדי הנהלת המשרד לעומת זאת, מגיעים מרקע מקצועי אחר, ועוסקים בעבודת המשרד הרחבה יותר.

כל ראיון נפתח בשאלה כללית - ספר לי כיצד אתה רואה את מערכת היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים. לאחר מכן נשאלו המרואיינים לגבי רמת המעורבות של משרד האוצר בכל שלב בתהליך התקצוב, מידת

האוטונומיה שלדעתם צריכה להיות למשרדים, ומה לדעתם יש לשפר במערכת היחסים. הראיונות הותאמו לתפקידים השונים, כך לדוגמה עובדי אגף התקציבים נשאלו על הכנת התקציב ועובדי החשב הכללי על ביצוע התקציב. כל הראיונות נמשכו בין שעה לשעה וחצי והם הוקלטו ותומללו. (ראו נספחים 1-3 למתווה המלא של כל סוג ראיון).

על מנת לקבל את הזווית של הדרג הפוליטי במערכת היחסים רואינו תשעה שרים לשעבר. המישה מתוכם היו שרים במשרדים חברתיים, שלושה היו שרים במשרדים החברתיים ובמשרד האוצר ואחד היה שר אוצר. הראיונות עם השרים נערכו כחלק ממחקר רחב יותר העוסק בהשפעת השר על מדיניות משרדו. השרים לשעבר נשאלו שאלות מגוונות על תפקיד השר ועיצוב המדיניות. כחלק מהשאלות השרים נשאלו על האופן בו הם תופסים את היחסים עם משרד האוצר, כיצד בונים יחסים טובים, מה קורה כאשר יש עימותים עם האוצר ועד כמה יחסים אלו חשובים להתנהלות השר. חלק זה של הראיון שימש למחקר הנוכחי. על מנת לשמור על האנונימיות של המראיינים ליד כל ציטוט ישיר של דברי המראיינים נכתב: שר לשעבר/בכיר במשרד/בכיר באוצר. זאת מבלי לציין את שם המספר או האגף הרלוונטי של עובד המשרד.

הראיונות נותחו בשיטה של קידוד גמיש (Deterding and Waters 2021), בה ניתוח הראיונות נעשה תחילה על בסיס קודים קיימים הלקוחים מהספרות, ורק בשלב הבא נוספים קודים נוספים לפי התמות שעולות מהראיונות. הקודים הראשוניים התבססו על המסגרת של ווילדבסקי על יחסים בין שחקנים בתהליך התקצוב, מושגים מהתיאוריה של פוליטיקה בירוקרטית כגון יחסים קונפליקטואליים ויחסים הסכמיים. בנוסף היה קוד למעורבות במדיניות וקודים למשתנים המסבירים: אמון, רעיונות משותפים ותפיסת סיכון.

## תוצאות

### רמת מעורבות

#### כללי

מספר התקנות התקציביות במשרדים החברתיים הוא בממוצע 711.85 (סטיית תקן 409.7). כפי שניתן לראות בתרשים מספר 2, מספר זה השתנה לאורך זמן. ממוצע התקנות התקציביות במשרדים החברתיים גדול מאשר מספר התקנות במשרדים הלא חברתיים, העומד על 332.3 (סטיית תקן 289.2). הבדל זה בין סוגי המשרדים הוא מובהק סטטיסטית ( $F=130.45, p<0.001$ ).

בכנסת ה-20 היו 194 העברות תקציביות למשרדים החברתיים. 53.6% מהם נעשו בחודש דצמבר ועוד 6% בנובמבר. שיעור ההעברות התקציביות של המשרדים האחרים שנעשות בדצמבר הוא 49.2% ועוד 9.45% מההעברות נעשות בחודש נובמבר. מכאן נראה כי מידת הגמישות של המשרדים החברתיים בניהול התקציב שלהם נמוכה יותר מאשר במשרדים האחרים ומידת הריכוזיות של משרד האוצר בתהליך התקצוב היא גבוהה. ממצאים אלו מחזקים ממצאים קודמים של (דהן וכן בסט, 2006) שהצביעו על ריכוזיות גבוהה בתהליך התקצוב.

משנת 1988 המשרדים החברתיים היו שותפים ל 1,455 החלטות ממשלה. מתוכן משרד האוצר היה שותף ל 866 החלטות (59.52%), כאשר רק 211 מהן (24.3%) היו החלטות שכללו הקצאה תקציבית. במשרדים האחרים (משרדים שאינם שייכים לקטגוריה של המשרדים החברתיים), משרד האוצר היה שותף רק ל 16.58% מההחלטות (1,983 החלטות מתוך 11,960), מתוכן 13.6% כללו הקצאה תקציבית. ההבדל בין מעורבות האוצר במשרדים החברתיים ובמשרדים האחרים הוא מובהק סטטיסטית ( $z=15.69$ ,  $p<0.001$ ). מכאן, אף על פי שמשרד האוצר מתערב בכל המשרדים בעיקר בהחלטות לא תקציביות, רמת המעורבות שלו במשרדים החברתיים משמעותית גבוהה יותר.

מתוך 1,748 דיונים שנערכו בוועדות הכנסת על המשרדים החברתיים משרד האוצר נכח ב 674 דיונים (38.6%). מתוכם נציגי האוצר דיברו ב 408 דיונים (60.5%). מספר מילים שנציגי האוצר אמרו בכל דיון נע בין שתי מילים ל 6,452- עם חציון של 244. מחצית מההתבטאויות של נציגי האוצר בוועדות הכנסת התייחסו לתקציב המשרד (204 דיונים). רבע מההתבטאויות של האוצר עסקו בכלי מדיניות, 17% עסקו במטרת המדיניות, 12.75% עסקו בכח אדם, ו 21.3% עסקו בהסדרה של פעילות המשרד. ממצאים אלו מראים כי משרד האוצר מעורב לא רק בתקציב המשרד אלא גם במדיניות המשרד. לוח 2 מתאר את מספר המילים של נציגי האוצר בוועדות לפי תוכן הדברים. כפי שניתן לראות בלוח, נציגי האוצר מדברים יותר (מבחינת מספר מילים) כאשר מדובר על מטרת המדיניות ופחות כאשר מדובר על התקציב. לא ניתן לדעת אם הדבר נובע מהעניין שלהם במטרות המדיניות, או מכך שקשה להם יותר לשכנע את חברי הוועדה כאשר הם מתייחסים למטרת המדיניות, ולפיכך נדרש מהם מאמץ רב יותר. יחד עם זאת, בחינת מספר המילים החציוני והמוצע של נציגי האוצר בהיבטים שונים מראה שוב את המעורבות הרבה של האוצר גם בהיבטים הלא תקציביים של עבודת המשרד.

**לוח 2: התפלגות דיוני וועדות הכנסת בנוכחות נציגי משרד האוצר לפי תוכן הדברים של האוצר<sup>3</sup>**

מספר דיונים	מספר מילים חציוני	מספר מילים ממוצע	תוכן הדברים
204	286	500.35	תקציב
99	484	782.87	כלי מדיניות
69	646	1022.97	מטרת המדיניות
52	369	710.88	כח אדם
87	306	632.3	רגולציה

**הבדלים בין המשרדים החברתיים**

ניתוח הנתונים הכמותיים והראיונות מראה, כי יש הבדל במידת המעורבות של משרד האוצר בתקציב ובמדיניות בין המשרדים השונים. במשרד הקליטה המעורבות של האוצר היא יחסית נמוכה, והגמישות והאוטונומיה של המשרד הן גדולות יחסית. לוחות 3 ו 4 מציגים את מספר הדיונים בהם נכחו נציגי האוצר לפי משרדים ומספר המילים של האוצר בדיונים אלו. כפי שניתן לראות בלוח 3, נציגי האוצר נכחו רק ב – 14% מבין ישיבות וועדת העליה והקליטה שעסקו במשרד. אף על פי שב - 80% מהדיונים הללו נציגי האוצר דיברו, מספר המילים היה יחסית נמוך (385 מילים בממוצע וחציון של 232.5 מילים) כפי שניתן לראות בלוח 4.

**לוח 3: נוכחות נציגי האוצר בישיבות וועדות הכנסת העוסקות במשרדים החברתיים**

משרד	נוכחות האוצר	סה"כ דיונים
חינוך	208 31.3%	665
רווחה	225 53.32%	422
בריאות	201 54.18%	371
קליטה	40 13.8%	290

<sup>3</sup> הקטגוריות אינן מוציאות, כך שישנם דיונים בהם נציגי האוצר דיברו על יותר מנושא אחד.



לוח 4: מספר המילים של נציגי האוצר בישיבות וועדות הכנסת העוסקות במשרדים החברתיים (סטיית תקן

בסוגריים)

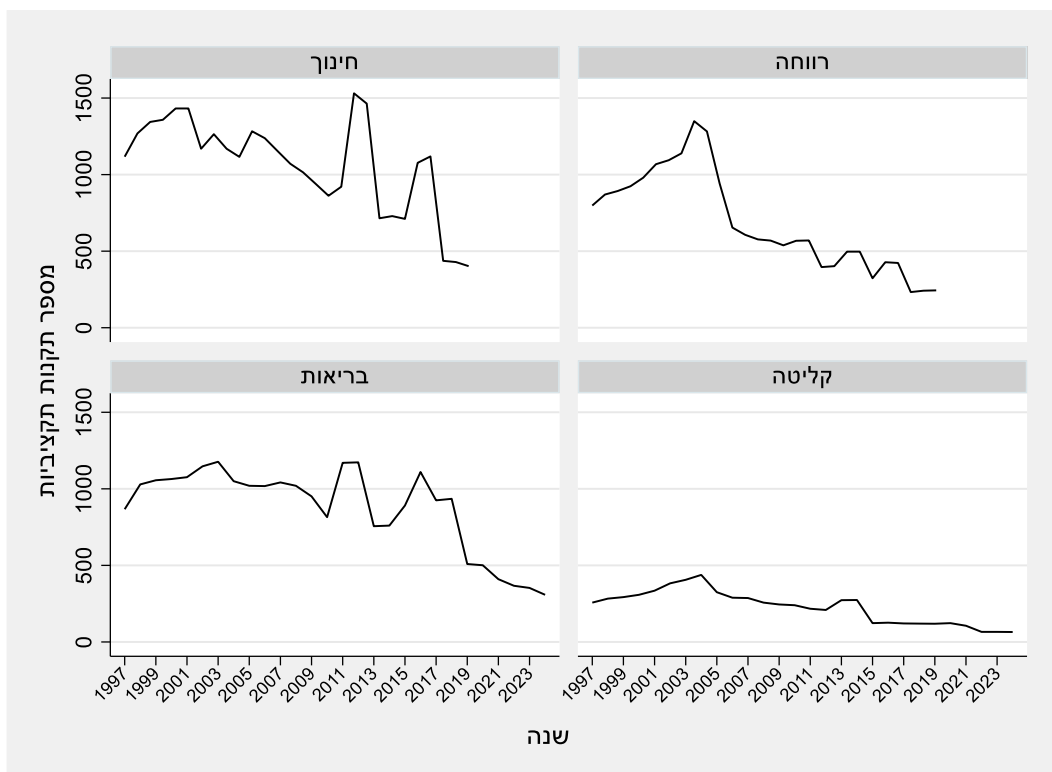
משרד	ממוצע מילים	חציון
חינוך	332.61 (443.62)	170
רווחה	606.95 (913.04)	274
בריאות	484.12 (764.56)	261
קליטה	385.28 (320.21)	232.5

בנוסף, כפי שניתן לראות בלוח 5, מספר התקנות התקציביות הממוצע בתקציב משרד הקליטה הוא 237, נמוך משמעותית מאשר במשרדים החברתיים האחרים. מספר זה ירד לאורך זמן כפי שניתן לראות בתרשים 2 ל – 56 בשנת 2023. מכאן, מידת הגמישות של משרד הקליטה בתקציב היא גבוהה יחסית למשרדים האחרים. לבסוף, מספר ההעברות התקציביות של משרד הקליטה הוא גם כן נמוך יחסית, רק 22 העברות, שהתפלגו באופן פחות או יותר שווה לאורך השנה הקלנדרית. רק 32% מההעברות היו בדצמבר, שיעור נמוך הרבה יותר מאשר בשאר המשרדים (ראו תרשים 3).

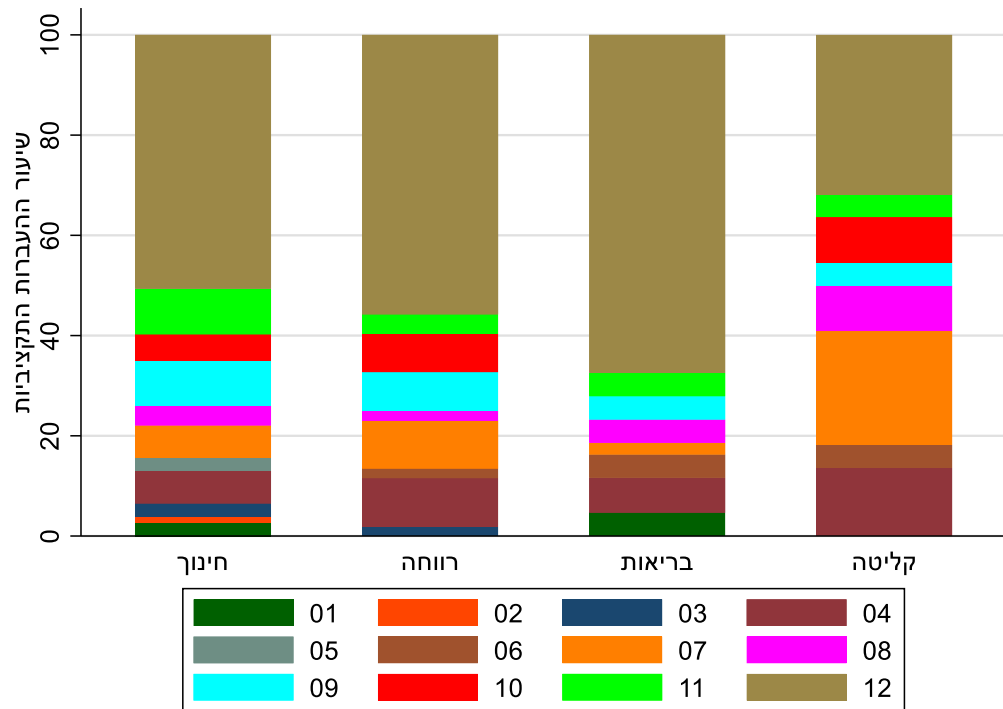
לוח 5: מספר התקנות התקציביות לפי משרדים

משרד	ממוצע	סטיית תקן	מינימום	מקסימום
חינוך	1063.11	315.37	402	1531
רווחה	682.39	321.65	233	1349
בריאות	875	274.55	308	1177
קליטה	226.93	107.01	65	438

תרשים 2: מספר התקנות התקציביות במשרדים החברתיים לאורך זמן

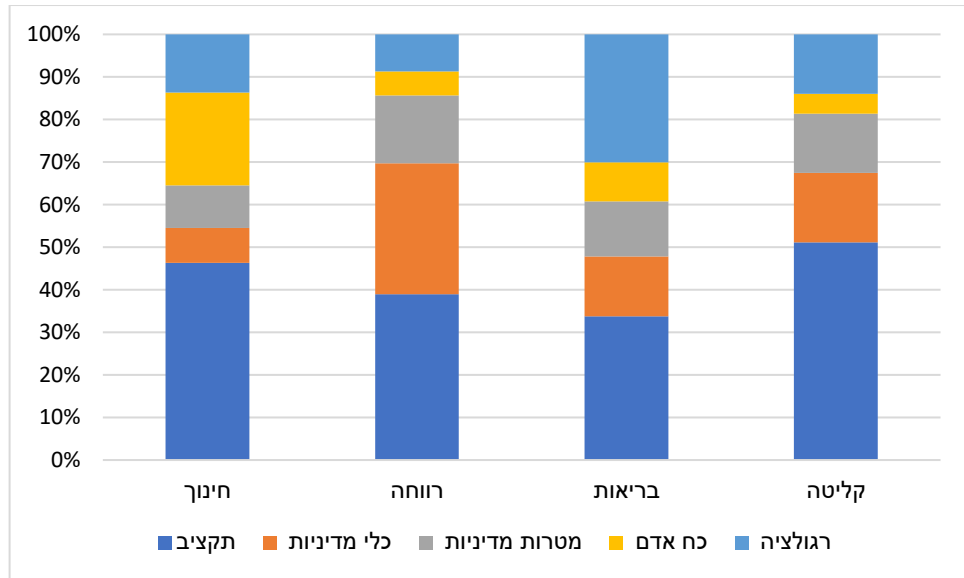


תרשים 3: שיעור ההעברות התקציביות בוועדת הכספים לפי חודשים



מבחינת המעורבות במדיניות, תרשים 4 מציג את ההתפלגות של דברי נציגי האוצר בכל משרד לפי תוכן הדברים. כפי שרואים בתרשים, במשרד הקליטה יותר ממחצית מהדברים של האוצר עוסקים בתקציב המשרד, השיעור הגבוה ביותר בהשוואה למשרדים החברתיים האחרים. מכאן נראה כי בהשוואה למשרדים אחרים האוצר מעורב במשרד הקליטה יותר בפן התקציבי מאשר בהיבטים אחרים.

**תרשים 4: התפלגות דברי נציגי האוצר בוועדות הכנסת לפי תוכן**



לוח 6 מתאר את סך כל החלטות הממשלה תחת אחריות כל משרד, ואת מספר החלטות הממשלה בהן לצד המשרד האחראי גם משרד האוצר הוסמך כאחראי. כמו כן הלוח מתאר את מספר ההחלטות עם מעורבות משרד האוצר בהן יש הקצאה תקציבית. כפי שרואים בלוח 6, מספר החלטות הממשלה שתחת אחריות משרד האוצר הוא נמוך בהשוואה למשרדים החברתיים האחרים. מתוכן, משרד האוצר מעורב ב-58% מההחלטות. זהו שיעור מעורבות זהה למשרדים החברתיים האחרים. מהעמודה האחרונה בלוח 6 ניתן ללמוד כי עיקר המעורבות היא בהחלטות שאינן כוללות הקצאה תקציבית (רק 18% מההחלטות כוללות הקצאה תקציבית). מכאן ניתן להסיק כי ישנה מעורבות מסוימת של משרד האוצר ביישום המדיניות בנושאים שאינם תקציביים, אך גם פה היא מועטה יותר מאשר במשרדים האחרים לנוכח המספר הנמוך של החלטות הממשלה.

**לוח 6: החלטות ממשלה עם אחריות משותפת של משרד האוצר**

משרד	סה"כ החלטות	החלטות עם אחריות של משרד האוצר (% מסה"כ)	החלטות עם הקצאת תקציבים ואחריות משרד האוצר (% מהחלטות אחריות משרד האוצר)
חינוך	540	321 (59%)	106 (33%)
רווחה	586	387 (66%)	102 (26%)
בריאות	643	390 (61%)	94 (24%)
קליטה	214	125 (58%)	23 (18%)

המשרד עם המעורבות הגבוהה ביותר של משרד האוצר הוא משרד הבריאות, דבר שניתן לראות בכל הפרמטרים. גורמים שרואיינו למחקר טענו, כי המעורבות של האוצר היא לא רק בהיבט הקצאת הכספים, אלא גם בניסיון להשפיע על ההחלטה כיצד יהולקו הכספים בתוך התקנות התקציביות עצמן. לדוגמא, ההחלטה באלו בתי חולים ימוקמו מכשירים חדשים שנרכשים.

"אגף התקציבים מעורב מאוד במשרד הבריאות. כמעט כל דבר שאתה רוצה לעשות אתה צריך את האוצר. אתה רוצה לאשר תרופה חדשה, אתה צריך את האוצר. אם אתה מחליט להקצות מחדש את הכספים, לעבור מטיפול למניעה, אתה צריך את האוצר. האוצר מעורב בכל דבר." (בכיר במשרד).

נציגי משרד האוצר נכחו ב-54% מדיוני וועדת העבודה, הרווחה והבריאות שעסקו במשרד הבריאות. זהו השיעור הגבוה ביותר מבין המשרדים החברתיים כפי שניתן לראות בלוח 3. נציגי האוצר דיברו ב 61% מהשיחות ומספר המילים הממוצע היה השני בגובהו - 484 עם חציון של 261 מילים (ראו לוח 4). לא נמצא הבדל סטטיסטי מובהק בין מספר המילים הממוצע שנאמרו בדיונים על משרד הבריאות לעומת משרדים אחרים.

המספר הממוצע של התקנות התקציביות הוא גם כן גבוה מאוד ועומד על 875. מספר זה ירד עד שנת 2023 ל 308 תקנות תקציביות כפי שרואים בלוח 5. בשנת 2013 התקבלה החלטת ממשלה, בעקבות אימוץ המלצות וועדת המשילות,<sup>4</sup> לצמצם את מספר התקנות התקציביות על מנת לאפשר למשרדי ההוצאה יותר גמישות תקציבית. למרות החלטה זו, כפי שניתן לראות בתרשים 2, מספר התקנות התקציביות במשרד הבריאות החל לרדת רק בשנת 2019. יתרה מכך, כפי שניתן לראות בתרשים 2, המגמה של מספר התקנות התקציביות היא תנועתית. דבר זה כנראה מרמז על כך שהאוצר משתמש במספר התקנות בצורה אסטרטגית, ובכך משמר את המעורבות והשליטה שלו בתקציב המשרד בהתאם לצרכיו. למשרד הבריאות היו במהלך הכנסת העשרים 48 העברות תקציביות. מרבית ההעברות הללו (67%) נידונו בחודש דצמבר (ראו תרשים 3). זה שיעור גבוה הרבה יותר מאשר במשרדים החברתיים האחרים. דבר זה גם כן משפיע על האוטונומיה של המשרד.

<sup>4</sup> החלטת ממשלה מספר 482, אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים) ("ועדת המשילות"), 30.06.2013 [https://www.gov.il/he/departments/policies/2013\\_des482](https://www.gov.il/he/departments/policies/2013_des482)

את המעורבות של משרד האוצר במדיניות המשרד ניתן לראות בתרשים 4. בדיונים בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת העוסקים במשרד הבריאות, משרד האוצר מדבר פחות על נושאי תקציב ויותר על מדיניות המשרד, בעיקר רגולציה. דבר זה מחזק את המידע שעולה מהראיונות, בו המרואיינים הדגישו את המעורבות של המשרד בכל האספקטים של המדיניות ובמיוחד בצד הרגולטורי.

"מבחינת משרד האוצר, משרד הבריאות הוא משרד שהכוח שלו זה לקבל החלטות רגולטוריות על המערכת, וזה כוח של משרד האוצר מאוד מאוד חשוב להיות מעורב בו ושעמדתו תשמע שם. לעיתים ובנושאים מסוימים ואפילו מעבר למסוימים יש לו גם זכות וטו, הוא יכול לגרום להחלטה לא לצאת לפועל או לרצון לא לצאת לפועל כי הוא ימליץ לשר האוצר לא לחתום על הצו, למשל, או כי הוא לא יסכים להסית תקציב ממקום למקום. אבל זה מקרים די קיצוניים. אבל בגדול מול משרד הבריאות הוא ינסה תמיד לוודא שההחלטות הרגולטוריות יהיו מתואמות אתו." (בכיר באוצר)

בנוסף, משרד האוצר היה מעורב ב 60.65% אחוז מהחלטות הממשלה שתחת אחריות משרד הבריאות (ראו תרשים 6). זהו שיעור גבוה יותר מאשר במשרדים החברתיים האחרים. רק ב 24% מההחלטות הייתה הקצאה תקציבית. שיעור זה נמוך יותר מאשר במשרדי החינוך והרווחה. דבר זה גם כן מחזק את האמירות של המרואיינים, הן ממשרד הבריאות והן ממשרד האוצר, כי משרד האוצר מעורב רבות בנעשה במשרד ולא רק בפן התקציבי.

מידת המעורבות של משרד האוצר במשרד הרווחה הינה גבוהה גם כן. בכירים במשרד שהתראיינו למחקר אמרו כי מידת המעורבות במשרד הרווחה עלתה בשנים האחרונות. אם בעבר משרד האוצר התערב רק בהקצאת המשאבים, הרי שעכשיו האוצר מעורב גם במדיניות בפועל. בכיר במשרד אף הגדיל ואמר כי משרד האוצר מנסה לנהל את המשרד.

דפוס זה ניתן לראות בדיונים בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. משרד האוצר נכח ב 53% מהדיונים שעסקו במשרד ודיבר ב 65% מהדיונים הללו (ראו לוח 3). מספר המילים של נציגי האוצר בדיוני הוועדות שעסקו במשרד הרווחה, גבוה יותר מאשר בדיונים על המשרדים החברתיים האחרים (ראו לוח 4). מבחן Tukey להשוואת ממוצעים בין קבוצות מצא, כי ההבדל במספר המילים של משרד הרווחה מובהק סטטיסטית רק בהשוואה למשרד החינוך ולא למשרדים האחרים ( $t=2.95, p<0.05$ ).

מבחינת המעורבות במדיניות, כפי שניתן לראות בתרשים מספר 4, חלק נכבד מהדברים של נציגי האוצר עסקו בכלי מדיניות וגם במטרות מדיניות. שיעור גבוה יותר מאשר במשרדים האחרים. גם במעורבות בהחלטות ממשלה ניתן לראות דפוס דומה. משרד האוצר מעורב ב-66% מהחלטות הממשלה שתחת אחריות משרד הרווחה. שיעור זה הוא הגבוה ביותר מבין המשרדים החברתיים. רק ב-26% מההחלטות יש הקצאה תקציבית, מכאן שמרבית המעורבות היא בסוגיות מדיניות ולא תקציב.

מספר התקנות התקציביות הממוצע הוא גבוה יחסית, 682. יחד עם זאת, מספר זה ירד בהדרגה, ובשנת 2023 הגיע ל-244 (ראה תרשים 2). המגמה אינה תנודתית, והירידה החלה עוד לפני החלטת הממשלה של שנת 2013. צמצום זה של התקנות סייע למשרד לקבל יותר אוטונומיה כפי שניתן לראות מהדברים הבאים:

*"מה זה עוזר לי? (איחוד תקנות) זה עוזר לי שתאורטית אני לא צריך להגיע עם כל שינוי למשרד האוצר ולוועדת הכספים. בכלל, אני יכול לקבל על זה אישור בתוך אגף התקציבים. עכשיו זה עוזר פעמיים- גם כי אגף תקציבים בתוך תכנית פחות מוטרד, וגם אני לא צריך לעבור את כל המכשולים. זה אישור פנימי של משרד האוצר או זה, או זה הרבה יותר פשוט לי. עדיין, להגיד לך שזה חוויה? חוויה מפוקפקת ביותר. היתה לי פניה שהתחילה שנה שעברה באפריל, העברתי אותה אי שם באוקטובר." (בכיר במשרד)*

מבחינת ההעברות התקציביות, למשרד הרווחה היו בכנסת ה-20 51 העברות תקציביות. 56% מהן בוצעו בדצמבר (ראו תרשים 4). שיעור זה גבוה יותר מהשיעור הממוצע דבר המגביל את יכולת התכנון של המשרד.

בחירת המעורבות של משרד האוצר במשרד החינוך מעלה תמונה מורכבת יותר. מרואיינים אשר אינם חלק מעובדי אגף תקצוב של משרד החינוך אמרו כי מידת המעורבות של משרד האוצר במדיניות ובתקציב של משרד החינוך היא גבוהה מאוד. זאת בעיקר, כאשר משרד החינוך פונה לאוצר בבקשה לתקצוב נוסף על מנת לתת מענה לצרכים חדשים או להיענות לסדר היום של השר. המרואיינים סיפרו, כי גם לאחר שהתקבלה החלטת ממשלה שמגדירה את היעדים ואופן הקצאת המשאבים של תוכנית מסוימת, התקציב נשאר באוצר והאוצר התערב באופן הקצאתו. הדברים הבאים מדגימים את האופן בו בכירי משרד החינוך רואים את הדברים:

*"אני אומר התפקיד של האוצר הוא לשמור על כספי המדינה, לנהל אותם באחריות אל מול יעדים, אבל האחריות לתחום התוכן ולביצוע היא של המשרד. המשרד המבצע לא שלהם. אם למשל, נתנו לי ארבעה מיליארד לבינוי, הם לא יכולים להתערב. הם צריכים לתת לי את הארבעה מיליארד, ואני צריך להוציא את*

זה באמת לבינוי. ולא. אני לא יכול להעביר מסעיף לסעיף, אבל למה הם צריכים להתערב לי בקריטריונים של הבינוי? הם מומחי על בהכל. למה הם צריכים להתערב לי במה יהיה גודל הצוות בגיל שנתיים ושמונה חודשים?" (בכיר במשרד)

הנתונים הכמותיים מחזקים טענות אלו. כפי שניתן לראות בלוח 5, מספר התקנות התקציביות הממוצע במשרד החינוך הוא 1,063. מספר זה ירד ל 429 בשנת 2023, אך עדין נותר גבוה בהשוואה לשאר המשרדים החברתיים. בנוסף, כפי שניתן לראות בתרשים 2, הדינמיקה של מספר התקנות התקציביות היא תנודתית, מה שמצביע על כך שבדומה למשרד הבריאות, משרד האוצר עושה שימוש במספר התקנות התקציביות באופן אסטרטגי, דבר שמאפשר לו לשמר את השליטה שלו בתקציב המשרד בהתאם לצורך. חיזוק לכך ניתן לראות בעובדה כי מספר התקנות התקציביות החל לרדת רק בשנת 2022, מה שעשוי להעיד על כך שמשרד האוצר לא רצה לוותר על שליטתו בניהול התקציב. השערה זו קיבלה חיזוק נוסף בדברים של בכירים באוצר, אשר הביעו חשש מכך שמשרד החינוך יעביר כספים מסעיפים קשיחים לסעיפים גמישים, ולאחר מכן יבוא לאוצר בבקשה להשלים את התקציב החסר בסעיפים הקשיחים (לדוגמא שכר).

מספר ההעברות התקציביות במשרד החינוך הוא גדול יותר מאשר במשרדים אחרים (72 העברות בכנסת ה-20). דבר זה הוא תולדה בין היתר של העברות עודפים, מכיוון שתקציב משרד החינוך בנוי סביב שנת הלימודים, ואילו תקציב המדינה בנוי סביב שנה קלנדרית. יחד עם זאת, 51% מההעברות מתרחשות בחודש דצמבר. שיעור זה גבוה יותר מאשר השיעור הממוצע (49%), ולדברי בכירים במשרד החינוך, מקשה על ניהול ותכנון התקציב. מכאן, השליטה של משרד האוצר היא לא באמצעות מספר ההעברות התקציביות, שרובן הן טכניות עקב אופי הפעילות של משרד החינוך, אלא באמצעות הזמן בו הן נעשות.

"בחינוך השינויים (התקציביים) זה הכי גרוע. הכי הרבה שנים אתה עובד בזה. רפרנט חינוך, עובד בלעשות פניות ארבעה חודשים מהחיים שלו בשנה, הוא עובד בלבדוק את הפניות שלהם. את הרוב אתה מאשר, אם אתה לא מוצא שעבדו עליך, אז אתה מאשר בתוך המשרד, בתור גמיש מול גמיש אתה מאשר לו." (בכיר באוצר).



לצד זה, גורמים באגף התקצוב במשרד החינוך וגם גורמים באוצר תיארו מציאות אחרת. לדבריהם, למשרד החינוך אוטונומיה רבה בביצוע התקציב ובהכנת התקציב. האוצר לא מספיק מכיר את כל המבנה התקציבי המורכב של משרד החינוך, ולכן המשרד בונה את התקציב באופן יחסית אוטונומי. האוצר גם לא מתנגד על פי רוב לשינויים שעושה המשרד במהלך שנת הכספים, וגם בשלב הכנת התקציב נותן למשרד לחלק את התקציבים בין הסעיפים.

"לצורך העניין, משרד ממשלתי, כל משרד ממשלתי שנוצרת איזושהי בעיה בהתנהלות במהלך השנה, צריך לרוץ לאוצר ולבקש תקציב, להתחנן ולבקש, וכן, ולא, ולמה לא. האוצר שולט על כל העברה של כל שקל מסעיף לסעיף במשרדי ממשלה. בוא נאמר במשרד החינוך, יש לנו הרבה יותר דרגות חופש. יש לי אפשרות לפתור בעיות בעצמי שלא צריך לכל בעיה לפנות לאוצר, וכל בעיה שנוצרת במהלך השנה יש לי אפשרות מסוג מסוים, במסגרת כללי המשחק שקיימים. אני לא אפתור בעיות, למשל, של מחסור בשכר, אבל בעיות של פעולות מסוימות במשרד שאנחנו רוצים לתגבר פעילות מסוימת, אז לא לכל דבר צריך לרוץ לאוצר לבקש תוספת תקציב. אני יכול, יש לי את הדרך בה שטים בתוך המערכת על מנת לקדם את אותם נושאים שהם סדרי העדיפויות של המשרד. אלו דרכים שהתעצבו במהלך השנים." (בכיר במשרד)

אמנם בכירים במשרד העידו, כי לעיתים, כאשר מגיעים רפרנטים חדשים או רכזים חדשים, נעשה ניסיון לצמצם את האוטונומיה של המשרד, אבל לרוב האוצר לא מצליח, ואם כן זה נעשה לתקופה קצרה יחסית. יתרה מזאת, אנשי האוצר גם הסבירו כי משרד החינוך אינו מאפשר לאוצר להתערב בנעשה במשרד מבחינת מדיניות, באמצעות הגדרת מרבית פעילות המשרד כפדגוגית, ולכן לא כפופה לפיקוח של האוצר. כפי שאמר אחד מעובדי האוצר:

"נניח שהמנהל שלך רוצה לראות נתונים על המשרד. אתה לא יכול להראות לו כי אין לך. הכל "פדגוגי" אל תתערב בזה זה פדגוגי. משרד החינוך רוצה מינימום מעורבות ומקסימום מימון." (בכיר באוצר)

לתפיסה זו גם כן יש תימוכין בנתונים הכמותיים. נציגי משרד האוצר השתתפו רק ב 31.28% מהדיונים שעסקו במשרד. כאשר הם השתתפו בדיונים הם דיברו רק ב 51% מהדיונים. מספר המילים הממוצע שנאמרו על ידם בדיונים אלו הוא נמוך בהשוואה למשרדים החברתיים האחרים (332.61 וחציון 170) ראו לוח 4. מבחינת תוכן

הדברים, מרבית ההתבטאויות עסקו בנושאי תקציב וכח אדם (נושא שהממונה על השכר במשרד האוצר מעורב בו), והרבה פחות ממשרדים חברתיים אחרים בסוגיות מדיניות כמו רגולציה, כלי מדיניות או מטרות מדיניות (ראו תרשים 3). כלומר, המעורבות של משרד האוצר היא ברובה המוחלט בנושאי תקציב וכח אדם ואין כמעט מעורבות במדיניות. סימוכין נוספים ניתן לראות בהחלטות הממשלה. משרד האוצר מעורב רק ב 59.4% מהחלטות הממשלה שתחת אחריותו של משרד החינוך (ראו לוח 6). שיעור זה נמוך מאשר במשרדים החברתיים האחרים. ב 33% מההחלטות ההלו ישנה הקצאה תקציבית. זה שיעור גבוה משמעותית הן מהמשרדים שאינם חברתיים והן מהמשרדים החברתיים. האוטונומיה של משרד החינוך היא בעיקר בניהול התקציב השוטף. כאשר המשרד רוצה להגדיל את התקציב או לשנות משמעותית את סדר העדיפויות האוצר מנסה להתערב יותר. מכיוון שאגף התקצוב בנה עם האוצר הסכמות כי המשרד יהיה אוטונומי בניהול השוטף, הרי שהנהלת המשרד נחשפת למעורבות של האוצר רק כאשר מדובר על דברים שהם מעבר לשוטף, ולכן היא חשה כי מעורבות האוצר היא גבוהה. בנוסף, האוצר סבור, כי הקצאת המשאבים של משרד החינוך אינה אופטימלית, אינה שקופה, ואינה מקדמת צמיחה. לכן, אף על פי שהאוצר מנוע מלהתערב בחלק נכבד מפעילות המשרד המוגדרת פדגוגית, הוא עדין מנסה לעשות שימוש בכוחו האסטרטגי דרך חוק ההסדרים ודרך הסיכומים התקציביים או אחריות משותפת ביישום החלטות ממשלה על מנת להתערב בתוכן של המדיניות ולקדם רפורמות בתחום החינוך. כפי שניתן לראות בדברים הבאים.

*"לא להשקיע עוד במשרד לפני שהוא עושה יותר ניהול עצמי, לפני שהוא מגדיל את השקיפות. אנחנו מתנגדים. תעשו א', ב', ג', או אין בעיה. זו הייתה העמדה שלנו, בזמנו, אני חושב עמדה סבירה גם."* (בכיר באוצר)

#### אופי המיקוח

אופי המיקוח בין המשרדים החברתיים לבין האוצר משתנה ממשרד למשרד. במשרדי הרווחה והקליטה הדינמיקה היא לרוב הסכמית והיא תולדה של תהליך ארוך טווח.

*"אנחנו עובדים על היחסים הללו לאורך כל השנה. אנחנו משתפים אותם בבעיות שלנו, באתגרים שלנו, מספרים להם מה אנחנו עושים ומנסים למצא איתם שפה משותפת בהתאם לתפיסות ולרעיונות שלהם. אני לא*

אגיד שהם שותפים שלנו, כי שותפות זו מילה גדולה. אבל הם יודעים מה קורה כאן, הם מכירים את הדילמות..." (בכיר במשרד)

משרד האוצר מצידו רואה את הדינמיקה ההסכמית כסוג של משחק תפקידים

"הם (המשרד) לא מקבלים את כל מה שהם רוצים, אבל יש הרבה יותר שיתוף פעולה ממה שזה נראה מבחוץ. למשל, כשאנחנו מגיעים לכנסת אני אבוא אחרי שאני כבר אגיע להסכמה עם המשרד. לפעמים אני אתן למשרד להאשים אותי שאני האיש הרע כשאדע שהמשרד לא יכול להתמודד עם הסוגיה." (בכיר באוצר).

המשפט האחרון מהדהד את הטענה של ווילדבסקי (1986), לפיה תקציב הוא משחק שבו לכל שחקן יש תפקיד המבוסס על השתייכותו המוסדית. התפקיד מעצב את התנהגות השחקן ואת הציפיות של השחקנים האחרים. בהקשר הנוכחי, משרד האוצר הוא ה"איש הרע", זה שמקצץ בתקציב, ומשרדי ההוצאה הם "הקורבנות" של הקיצוץ. המעניין הוא שלעיתים זה אכן משחק שנועד לשרת את מטרות שני הצדדים. כך, מה שמבחוץ יראה כמו עימות יהיה למעשה שיתוף פעולה.

יחסים הסכמיים מתאפיינים גם ביחסים בינאישיים טובים. בכירים במשרדים המאופיינים בדינמיקה הסכמית סיפרו על מפגשים חברתיים עם נציגי האוצר אף אחרי שעות העבודה. הם גם הדגישו את ההערכה שהם חשים לצד השני גם אם לפעמים שוררת אי הסכמה.

"רוב העובדים שאני עובד איתם במשרד האוצר הם חברים מאוד טובים שלי. אני לא מתכוון להתייחס לחיים האישיים שלי, אבל זה כן מראה משהו על מערכת היחסים בינינו." (בכיר במשרד)

גם באוצר התבטאו באופן דומה

"המשכתי להפגש איתם (עובדים במשרד) לקפה שלוש שנים אחרי שעזבתי את התפקיד הקודם שלי. אני נפגש איתם פעם בחודש. אנחנו חברים ממש טובים. אז יש הרבה יותר שיתוף פעולה ממה שזה נראה מבחוץ כשזה עובד נכון." (בכיר באוצר)

במשרד הבריאות אופי היחסים הוא קונפליקטואלי, או "לוחמה מתמדת" כמו שהגדיר זאת אחד הבכירים.

"במשרד הבריאות אנחנו מרבים להשתמש באלומות כשאנחנו מתעמתים עם אגף התקציבים. אלימות

ובריונות. פעם האוצר החליט לנתק אותי מהמערכת מידע שלהם. אז ניתקתי אותם משלי. שלי חשובה

להם יותר אז הם חיברו אותי מחדש." (בכיר במשרד)

כאשר היחסים הם לעומתיים, הצדדים לא הזכירו יחסים אישיים. כאשר הם סיפרו על מפגשים חברתיים היחס אליהם היה אינסטרומנטלי.

"במשרדים אחרים עובדים בהרבה פמיליאריות עם משרד האוצר, דברים כמו 'בוא נשתה קפה'. אני גם עושה

את זה. אני אומר להם אני בא לשתות אתכם קפה. ואז, אני אוסף מודיעין, לומד מה קורה באוצר, מה הם רוצים

מה הם הולכים לעשות לי ומנצל את הזמן לבקש דברים." (בכיר במשרד)

ביחסים בין משרד החינוך לאוצר יש דינמיקה שונה בין שחקנים שונים. הדינמיקה עם אגף התקצוב במשרד החינוך היא הסכמית. גורמים במשרד האוצר הגדירו את העובדים באגף התקצוב של משרד החינוך כ'אנשים שאפשר לעבוד איתם'. גורמים במשרד החינוך אמרו כי כאשר יש חילוקי דעות עם האוצר הם מסוגלים לפתור אותם בדרכי שלום. לצד זאת, הדינמיקה של האוצר עם בכירים שאינם מאגף התקצוב היא לרוב קונפליקטואלית. גם גורמים במשרד החינוך וגם גורמים באוצר תיארו חילוקי דעות רבים וסכסוכים שהביאו להתערבות של שר החינוך, שר האוצר או שניהם. לעיתים, בכירים במשרד החינוך אף פנו ישירות לשר האוצר בבקשה להתערב במשבר מול אגף התקציבים. אופי מערכת היחסים בין המשרד החברתי לאוצר משתנה לאורך זמן כפועל יוצא של השחקנים ושל הנושאים שעל הפרק. כך במשרדים המאופיינים לרוב בדינמיקה הסכמית יש לעיתים משברים וקונפליקטים על נושאים מסוימים, ואילו במשרדים עם דינמיקה קונפליקטואלית ישנן תקופות של שיתופי פעולה, לרוב סביב נושאים עליהם יש הסכמה בין הצדדים. כלל המשרדים החברתיים משקיעים רבות ביצירת קשרים הסכמיים המבוססים על שיתוף פעולה לאורך זמן. גם בכירים במשרדים בהם פעמים רבות ישנם עימותים עם האוצר הסכימו, כי יחסים המבוססים על הסכמות הם מועילים יותר. כמו שאמר בכיר במשרד הבריאות:

"כשהיחסים בין האוצר לבריאות לא טובים, אז מערכת הבריאות מפסידה. הכי קל זה לא לעשות, אבל כשאתה

לא עושה אתה הולך אחורה. ולכן צריך להיות קצת מזוכיסט ולהמשיך לדבר." (בכיר במשרד)

לעומתם, משרד האוצר לא תופס את מערכת היחסים עם המשרדים כתהליך ארוך טווח שיש לטפח ולשאוף להגיע להסכמות, אלא כבניית הבנות וקואליציות אד הוק לנושאים ספציפיים. הטקטיקה שחזרה על עצמה בהתבטאויות

משרד האוצר היא של חיפוש שותפים איתם הם יכולים לעבוד על נושא מסוים. כך לדוגמא, אם משרד האוצר לא מצליח לשתף פעולה עם משרד הבריאות הוא יפנה לקופות החולים או ישירות לבתי החולים, ואם הוא לא יכול לעבוד עם משרד החינוך הוא יפנה לרשויות המקומיות. בכיר במשרד תיאר זאת באופן הבא:

"הם (האוצר) אנשים חכמים עם הרבה ניסיון. הם יכולים לתמרן אותך ולהערים עליך. בסופו של דבר הם מדברים עם כולם. הם ידברו אתך, עם המנכ"ל הסמנכ"ל, סמנכ"ל התקציבים שלך. הם ינסו לעשות מניפולציות לבנות קואליציות. היכולות שלהם הן אין סופיות." (בכיר במשרד)

המשרדים החברתיים מעוניינים לקדם את המשרד ואת תוכניותיו. עקב התפקיד המרכזי של משרד האוצר המשרדים צריכים את האוצר בצמתים רבים של קבלת החלטות. לכן המשרדים החברתיים רואים חשיבות רבה בבניית מערכת יחסים עם משרד האוצר. האוצר, מצידו, אינו רואה לנגד עיניו את המשרדים, אלא אוסף של תוכניות ומטרות מדיניות אותן הוא רוצה לקדם. מבחינת האוצר, המשרד הוא שחקן אחד מני רבים. לפיכך, אם האוצר סבור כי הוא אינו יכול לשתף פעולה עם המשרד הוא לרוב לא ינסה לכפות את רצונו, שכן כמו שאמר אחד המרואיינים:

"בסוף בשביל להעביר חוק הסדרים בכנסת, אני לא זוכר חוק הסדרים שעבר בכנסת, שהמשרד התנגד אליו, לא זוכר דבר כזה. לא רק המשרדים שלי, בכלל תסתכלי בסוף אתה מגיע להסכמה, אתה, אתה ממשלה אחת. אתה לא יכול לכפות על, תחשבי, אתה שר החינוך, אתה לא יכול לכפות עלי את החוק במערכת שלי שאני מתנגד לה. לא, זה לא עובד ככה." (בכיר באוצר)

אלא, הוא יחכה שהשחקנים בזירה ישתנו (שינויים פרסונליים), תוך כדי שהוא מונע קידום של תוכניות או הסכמים, ואז ינסה לקדם את מטרותיו פעם נוספת. מכאן, היחסים עם האוצר הם לא רק היררכיים אלא גם חד צדדיים.

יחד עם זאת, המשרדים לא לגמרי חסרי אונים מול האוצר, והאוצר לא תמיד יוצא כשידו על העליונה. כפי שתיאר אחד הבכירים במשרד:

"בסופו של דבר את חייבת לזכור שלי יש את נשק יום הדין. אתה (האוצר) לא רוצה לתת לי כסף? אתה רוצה להמשיך להשאיר את מערכת הבריאות בגירעון? אין בעיה. בשיחת טלפון אחת אני יכול לזמן את כל מנהלי בתי החולים הציבוריים בארץ. אני יכול לגרום להם לבוא לכנסת ולספר לכולם שמערכת הבריאות בקריסה,

שיש 2000 חולים במיון במסדרון וכל הפופולזים הזה. אלו דברים שנעשו בעבר. נעשו כחלק מהמשא ומתן על התקציב. המשא ומתן על התקציב הוא בחורף, כשיש את שיא עונת השפעת. יושבים מנהלי בתי החולים ומספרים כמה המצב קשה ורותמים את הציבור. אף אחד לא רוצה להגיע למצב הזה. זה נשק יום הדין. אתה לא שולט בנשק יום הדין. יש לנו גם סמכות לסגור פעילות של בתי החולים, או להעלות את מחירי התרופות. זה ניהול לא תקין אבל יש לנו את הנשק הזה והם יודעים את זה." (בכיר במשרד)

משרדים אחרים תיארו טקטיקות דומות. משרד הרווחה תיאר איום במניעת העברות תקציביות לרשויות חלשות או לאוכלוסיות פגיעות, ומשרד הקליטה תיאר שימוש בקבוצות אינטרס של עולים המגיעים לוועדות הכנסת ומסבירים לחברי הכנסת את הפגיעה שתוצר אם לא יועברו התקציבים. במרבית המקרים, צעדים אלו מסייעים למשרד להשיג את מטרתו. יחד עם זאת, המשרדים מודעים לעובדה שהשימוש באמצעים אלו צריך להיות במשורה, וההצלחה היא נקודתית בלבד.

גורם נוסף שמסייע למשרדים הם השרים. לרוב, השרים מעורבים בתהליך התקצוב בעיקר בשלב אישור התקציב בממשלה. במהלך שנת הכספים הם מתערבים רק כאשר ישנם קיצוצים חדים בתקציב משרדם, או כאשר עולה צורך דחוף להגדיל את התקציב. בשאר המקרים, השר נותן לפקידות לפתור את המחלוקת מול האוצר.

השר מתערב במקרים החשובים לו או לה מבחינה אלקטורלית או אידיאולוגית. במקרים אלו אם השר הוא בעל עוצמה פוליטית (יושב ראש מפלגה או חבר מפלגה בכיר), הוא יכול לכפות את רצונו על האוצר. הדינמיקה בין השר לאוצר יכולה להיות הסכמית או קונפליקטואלית. בדינמיקה הסכמית, השר ינסה לשאת ולתת עם האוצר, ובמידה והדבר לא יצלח השר ינסה לגייס את תמיכת ראש הממשלה או שר האוצר. לדוגמא, שר אחד תיאר מצב בו הוא רצה לקדם יוזמה מסוימת, ולאור התנגדות האוצר הוא פנה לשר האוצר שזימן לפגישה את השר ואת פקידי האוצר וכפה על האוצר להסכים לדרישות השר.

כאשר השר לא מצליח לגייס את תמיכת ראש הממשלה או שר האוצר, או במקרים בהם השר רוצה להרוויח אלקטורלית מקונפליקט גלוי עם האוצר, אזי העימות הופך לפומבי. עימותים מסוג זה מתרחשים בעיקר לפני אישור התקציב בממשלה. במקרים מסוג זה השרים פונים לתקשורת, מאשימים את האוצר בכך שהוא מונע העברת כספים לאוכלוסיות חלשות או לצרכים מהותיים, מאיימים להצביע נגד התקציב או להתפטר. דינמיקה מעין זו ניתן לראות בתיאור של אחד משרי החינוך לשעבר:

"הדבר הראשון שקרה לי בחינוך זה מאבק על תקציב החינוך. היה לי אפילו מכתב התפטרות בכיס. זה היה חודש וחצי אחרי שנכנסתי לתפקיד, תקציב דו שנתי, והאוצר בא עם הצעה לקיצוץ בחינוך. אני עשיתי מאבק ענק תקשורתי וציבורי שגם ראש הממשלה וגם שר האוצר לא אהבו אותו. אבל לא משנה מה היה, אני ידעתי שיש קו אדום. זה היה אחרי עשור שהחינוך מאוד קוצץ, ואני ידעתי שאם אני אכנס למטחנה הזו שהשרים לפני היו בה אז אני לא אצליח." (שר לשעבר)

בכיר במשרד האוצר סיכם את המקום של השר בתהליך התקצוב וביחסים עם האוצר באופן הבא:

"בסופו של דבר, אם יש שר מאוד חזק או הכח שלך (של האוצר) מוגבל. השר רוצה לעשות משהו. אנחנו חושבים שזה יותר מדי. אז הוא אומר, אין בעיה אני אלך לשר האוצר או לראש הממשלה ונראה מה יקרה. בסופו של דבר אתה פקיד ציבור. אתה לא מחליט. בשביל זה יש שרים וזו אחריותם הם נבחרו והם יכולים לכפות את רצונם." (בכיר באוצר)

לוח 7 מסכם את מערכות היחסים השונות בין המשרדים החברתיים לבין האוצר לפי מידת המעורבות והדינמיקה של מערכת היחסים בין הצדדים. חשוב לציין, כי הסיווג נעשה לפי מערכת היחסים השכיחה, ואין זה אומר כי לא חלים שינויים בין נושאים ולאורך זמן. כפי שרואים בלוח 7, מערכת היחסים בין האוצר למשרד הקליטה היא של אוטונומיה עם מעורבות יחסית נמוכה ואופי מיקוח הסכמי. מערכת היחסים עם משרד הרווחה היא של שיתוף פעולה, עם מעורבות גבוהה ולרוב דינמיקה הסכמית. מערכת היחסים עם משרד הבריאות היא של קונפליקט כמעט מתמיד לצד מעורבות גבוהה של האוצר בתקציב ובמדיניות. במשרד החינוך מערכת היחסים היא של אוטונומיה והסכמיות בהתנהלות השוטפת, עקב הצבת גבולות למעורבות של משרד האוצר הן במדיניות והן כפן התקציבי. יחד עם זאת, מכיוון שמשרד האוצר סבור כי הוא אינו מעורב מספיק בנעשה במשרד החינוך, ואינו מסכים עם אופן הקצאת המשאבים במשרד, הוא מנסה (גם אם בהצלחה מוגבלת) להתערב יותר בנעשה, מה שמביא לפעמים רבות לקונפליקטים, במיוחד מול הנהלת המשרד.

לוח 7: מערכות היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים

אופי המיקוח	מידת המעורבות		
	מעורבות נמוכה	מעורבות גבוהה	
	אוטונומיה – קליטה	שיתוף פעולה - רווחה	הסכמי
	כבוד מותנה – חינוך	לוחמה – בריאות	עימות

גורמים מסבירים

תפיסת הסיכון

בהתאם לבעיית הרכוש המשותף, משרד האוצר חושש כי המשרדים החברתיים, ובעיקר השרים, יוציאו יותר ממה שצריך אם משרד האוצר לא ישמור עליהם. מרואיינים מהאוצר תיארו מצבים בהם שרים ניסו להקצות יותר כספים ליועצים אישיים, לשירותים מנהליים של לשכותיהם, או לארגונים המייצגים את בוחריהם. בנוסף, התפיסה היא כי במשרדים החברתיים תמיד ישנו מחסור בתקציב, ולכן המשרדים ירצו להגדיל את ההוצאה מעבר לאופטימום. הציטוט הבא מייצג תפיסה זו:

"הצוות החברתי באגף התקציבים הוא צוות בולם. אם משרדי התשתיות יגידו שהם רוצים להשקיע במטרו 20 מיליארד שו, משרד האוצר יהיה מאוד מעורב בדחיפת הפרויקט. במשרדים החברתיים לעומת זאת יש מספיק שחקנים שרוצים להגדיל את ההוצאות או התפקיד של משרד האוצר הוא לבלום יוזמות." (בכיר באוצר)

תפיסה זו דומה לתפיסה של משרד האוצר במדינות אחרות, הרואה את עצמו כאופוזיציה תמידית לדרישות של משרדי ההוצאה בכלל ומשרדים חברתיים בפרט (Deakin and Parry 2000; Savoie 1999). יתרה מזאת, משרד האוצר רואה עצמו בתור האחראי לכל הוצאה עודפת שמתרחשת במשרדים החברתיים, שכן האוצר מאמין, שלמשרדים החברתיים אין את האחריות הנדרשת. אחריות זו של האוצר נתפסת כאחריות אישית, שכן הכסף גם כן נתפס ככסף פרטי של עובדי האוצר. ביטוי לתפיסת העדר האחריות של המשרדים והאחריות האישית של האוצר ניתן לראות בדברים הבאים:



"למשרדים יש בתקציב סעיפים גמישים ונוקשים. אני לא אתן למשרד להעביר כספים מהסעיפים הנוקשים לגמישים כי אז המשרד יבוא אלי ויבקש תקציב נוסף. הרי אם יהיה גרעון בשכר אני אשלם על זה. לכן אני חייב לפקח על המשרד כדאי לוודא שהוא לא יכניס אותי לצרות. המטרה של המשרדים היא להגדיל את ההוצאות. יש להם סמכות בלי אחריות. אם סמנכ"ל התקציבים בכל משרד ידע שאם יש גרעון הוא יצטרך להתפטר או הייתי אומר, לא אכפת לי, תעשה מה שאתה רוצה עם הכסף. אבל זה המגזר הציבורי ולא הפרטי."  
(בכיר באוצר)

אף על פי שהאוצר סבור כי אצל כל המשרדים החברתיים יש סמכות ללא אחריות, הסיכון שבהוצאה עודפת אינו זהה בין כל המשרדים, כפי שניתן לראות בדברים הבאים של בכיר במשרד הקליטה:

"היו פעמים שאמרו לי פשוט תסתדר. אל תייצר לי חשיפות. תן לי לגמור את השנה עם מה שיש לך. תרים דגל אם אתה מזהה משהו יוצא מגדר הרגיל וזהו. כי אתה משרד קטן והנוק שאתה יכול לעשות הוא קטן יחסית, או נוק או תועלת. מבחינם לעשות עכשיו רפורמה בחיסכון לכל ילד או בקצבת הסיעוד דברים כאלה הם תועלת, כלומר תועלת תקציבית. אני, איזה תועלת אני יכול לתת להם. אז נותנים לך אוטונומיה יותר." (בכיר במשרד)

האוצר חושש בעיקר מהתחייבויות ארוכות טווח, או מאי וודאות לטווח הארוך בכל הקשור להוצאה התקציבית. סיכון מסוג זה נחשב משמעותי יותר בתקציב משרד הבריאות. גם אנשי האוצר וגם אנשי הבריאות הסבירו בראיונות כי בכלכלת בריאות הצע מוביל לביקוש ולא להפך. כלומר, ההוצאות של המערכת הם פועל יוצא של הטכנולוגיות הקיימות ולא של הצרכים של האנשים, שכן ברגע שבונים בית חולים או מוסיפים תרופה חדשה לסל תמיד ימצא לה ביקוש. לכן, כפי שאמר אחד מהמרואינים מהאוצר, "משרד האוצר מחזיק את מערכת הבריאות כדי שהיא לא תברח. ועליו לוודא שכל החלטה רגולטורית תהיה מתואמת אתו."

מכאן מידת המעורבות של האוצר מושפעת מתפיסת הסיכון. ככל שהאוצר חושב שיש יותר סיכון לחשיפה או הוצאה תקציבית גדולה, כך הוא יהיה מעורב יותר בענייני המשרד.

## אמון

הן משרד האוצר והן המשרדים החברתיים ציינו את האמון כמרכיב חשוב במערכת היחסים. הם התייחסו למספר ממדים של אמון. ראשית, עמידה בהסכמים בין המשרד לבין האוצר.

"ברגע שאתה מייצר מערכת אמון בינך לבין הפרטנרים שלך במשרד האוצר השמיים הם הגבול. לי היו הסכמים עם האוצר, לפעמים אפילו בלי חתימה פיזית. והם ידעו (האוצר) כי ברגע שאני מתחייב או אני מתחייב, ואף פוליטיקאי לא יכול להזיז אותי. היו לא מעט דברים שהיו ביני לבין (הרכו באגף התקציבים) שהייתה לחיצת יד וזה היה מספיק. גם כשהיה מגיע השר ודורש לעשות פעולות כאלו ואחרות אני הייתי אומר שזה לא נמצא במסגרת ההסכמים בינינו." (בכיר במשרד)

בכירים במשרדים אמרו גם כי ברגע שהאוצר יודע שאתה עומד בהסכמים ביניכם ולא רץ לבקש תקציב נוסף אחרי שכבר הסכמתם על תקציב מסוים, אז הם יעבירו לך יותר עודפים ויותר מהר. רעיון זה חזר בראיונות עם בכירים ממשרדים שונים וכן מהאוצר. לרוב ההתייחסות הייתה בפן השלילי - הדגשת אירועים בהם המשרד הלך לשרים לבקש כסף נוסף לאחר שכבר סיכם עם האוצר על התקציב השנתי, והאופן בו התנהלות זו פגעה באמון שמשרד האוצר נותן במשרדים. כמו כן, אם יש אמון בין הצדדים האוצר גם יותר יאות להוסיף תקציבים כאשר יתעוררו צרכים חדשים במהלך השנה. גם האוצר תיאר את המצב באופן דומה.

"אם יש מישור שאפשר להגיע איתו להסכמה והוא מכבד את ההסכם עם האוצר אז יש דינמיקה רגילה של עבודה. אבל אם כל הסכם הוא בסיס לדרישות נוספות, והמשרד מערב את השר ואת ראש הממשלה אז יש קונפליקט מתמיד." (בכיר באוצר)

הבט נוסף של אמון הוא שהמשרד יכבד את הנורמות הלא פורמליות. לדוגמא, אם מתעוררת בעיה אז המשרד יעלה את הבעיה מול האוצר ולא ינסה לעקוף את האוצר על ידי פניה לדרג הפוליטי.

"אם יש לנו הסכם, אז שנינו מסכימים שאם משהו ישתנה אנחנו נעלה את החששות שלנו. אני לא אלך מאחורי הגב שלך כי אנחנו עובדים ביחד. יש אנשים שאתה יודע שאתה יכול לעבוד איתם, ויש אחרים שאתה יודע שאומרים דבר אחד ועושים דבר אחר." (בכיר באוצר)

מוסכמות בלתי פורמליות נוספות שהועלו היו שהמשרד לא יבקש יותר תקציב ממה שהוא צריך, לא ימציא מספרים ולא ינסה לקדם החלטות בעלות השלכות תקציביות מבלי להיוועץ במשרד האוצר. כמו כן המשרד לא ישקר למשרד האוצר.

"אני לא עושה כל מה שאגף תקציבים מבקש ממני. אני לא חולק את כל המידע שיש לי. יחד עם זאת אני אף פעם לא משקר להם. אני חושבת שהאמון בין המשרד למשרד האוצר הוא משהו שבלעדיו אי אפשר לעבוד."  
(בכיר במשרד)

הבט נוסף של אמון הוא שמשרד האוצר סומך על המשרד החברתי שיפעל באופן מקצועי. כלומר שהמשרד ידע להכין את הצעת התקציב, את הבקשות להעברות התקציביות, שידע לבצע את התקציב באופן מקצועי. במקרה כזה מעורבות האוצר במשרד פוחתת.

"יש הערכה מקצועית. למשל אם יש החלטת ממשלה ואני רוצה להתנגד כי לא היה לי מספיק זמן ללמוד את הנושא, ומישהו ממשרד... מתקשר אלי ומסביר לי מדוע המשרד צריך להעביר את ההחלטה הזו כמה שיותר מהר הייתי משהה את ההתנגדות שלי. כי אני סומכת עליו שהוא עשה עבודה מקצועית בעניין הזה" (בכיר באוצר)

גם המשרדים ראו זאת באותו אופן:

"לעיתים קרובות הכנתי להם את האקסל עם כל ההסברים, ואז כל מה שהם היו צריכים לעשות זה להגיש את הבקשה (ההעברה התקציבית). הם אמרו לי שהם אוהבים לעבוד איתי כי הכל מוכן. הם רק שואלים כמה שאלות לפרוטוקול וזהו והכל עבר חלק." (בכיר במשרד)

מהצד השני בכירים באוצר הסבירו פעמים רבות את המעורבות שלהם בעיצוב המדיניות של המשרד בכך שהמשרד לא יודע לעצב מדיניות ולבנות תוכניות מורכבות, ולכן האוצר מתערב גם בתוכן של המדיניות ולא רק בתקצוב. האוצר הציג זאת פעמים רבות כמעין התערבות שנובעת מחוסר ברירה, שכן לא ניתן לסמוך על המשרד שידע לבנות את התוכנית כמו שצריך.

האמון המתואר לעיל הוא אמון חד צדדי. משרד האוצר נותן או לא נותן אמון במשרדים, והמשרדים מנסים לרכוש את אמונו של משרד האוצר. משרד האוצר לא מתייחס לשאלה האם המשרדים סומכים עליו או לא. מרבית המרואיינים מהמשרדים טענו, כי לא ניתן לסמוך על משרד האוצר. המשרדים תיארו את פקידי משרד האוצר (בעיקר אך לא רק את אגף התקציבים) כחסרי יושרה. הם תיארו מצבים בהם האוצר שיקר להם. הם השתמשו בביטויים

כגון "לישון עם עין אחת פקוחה" כדי לתאר את החשדנות המתמדת שלהם כלפי משרד האוצר. שני הציטוטים הבאים של בכירים במשרדים משקפים את התפיסה של המשרדים את האוצר.

"אני לא חושב שיש דבר כזה הוגנת בשבילם. יש להם אינטרסים והם יפעלו בהתאם לאינטרסים שלהם ולפי ראיית העולם שלהם." (בכיר במשרד)

"אוצר קלאסי הוא כוחניות מאוד גדולה. חוסר יושרה. זה אומר שהעובדות הן לא רלוונטיות. רלוונטי להשיג את המטרה. המטרה היא להוציא כמה שפחות כסף ולהיות חתומים על רפורמות." (בכיר במשרד)

#### רעיונות משותפים

הן האוצר והן המשרדים החברתיים השתמשו פעמים רבות בביטוי "לראות עין בעין" על מנת לתאר מקרים בהם הם שיתפו פעולה זה עם זה. ביטוי זה התייחס למקרים בהם שני הצדדים ראו נושא מסוים כחשוב, או הסכימו על הפתרון. כך לדוגמה, על אף הסכסוכים הרבים בין משרד האוצר לבין משרד הבריאות, הם ראו עין בעין ושיתפו פעולה בנושא מחסור בכח אדם במערכת הבריאות, או שיפור הטיפול נמרץ בפגיות. במשרד החינוך, היה שיתוף פעולה בנושא תוכנית גפ"ן – גמישות פדגוגית ניהולית, או בסוגיה של תקצוב דיפרנציאלי. כאשר משרד האוצר והמשרד החברתי רואים עין בעין, האוצר מסכים לתוספות תקציב למשרד. מידת הרעיונות המשותפים לגבי כלי המדיניות ומטרות המדיניות משתנה לאורך זמן ובין נושאים ותלויה גם בנפשות הפועלות.

מעבר לנושאים הספציפיים ניתן לזהות כי חשיבה טכנוקרטית סייעה למשרדים לבנות יחסים הסכמיים עם האוצר. כך למשל המשרדים הדגישו כי אין לתת לשיקולים פוליטיים להשפיע על עבודתם

"השאיפה שלנו זה כל הזמן לגרום, פעם אחת להתמקצעות, פעם שנייה לחלק את הכסף הכי נכון שאפשר, בלי מגע יד אדם, בלי אפליה, בלי סוג של כספים שמחולקים סובייקטיבית, אלא כספים שמחולקים הרבה מאוד, או לרוב, בהתאם לכללים מאוד ברורים. וזה דברים שהאוצר מאוד אוהב. זה דברים שפחות הפוליטיקאים אוהבים, אבל זה האוצר מאוד אוהב ולכן אנחנו מצליחים גם לחבר אותו איתנו." (בכיר במשרד)

בנוסף, המשרדים גם מבינים כי כדי לגייס את האוצר עליהם לדבר בשפה של האוצר מבחינת היעדים והתועלות:

"אם אתה רוצה להפוך את האוצר לשותף, הדרך הטובה ביותר היא להראות לאדם שאתה עובד איתו את

היתרונות-תועלת למשק, תועלת לפרט, חיסכון, הדברים שחשובים לכלכלנים." (בכיר במשרד)

בהתאם לכך, אלו שהצליחו לשתף פעולה עם האוצר הם פעמים רבות כלכלנים, או כאלו שחולקים את החשיבה הכלכלית של האוצר.

בנוסף, בהתאם לתפיסה הטכנוקרטית כי מחלוקות ניתן לפתור באמצעות שימוש במידע ונתונים, בכירים אשר הצליחו לעבוד עם משרד האוצר בשיתוף פעולה הסבירו כי הם מגייסים את האוצר באמצעות שימוש בנתונים והצגת המורכבויות.

"אני מעביר את עובדי אגף התקציבים תהליך. מנקודה שבה משהו שנמצא באגף תקציבים רואה את תקציב

...ומנסה להבין איך הוא יכול לייעל אותו  $X, Y, Z$ , שזה בסדר גמור מבחינתי, אבל שיראה גם את הקשיים

של שירותי ה... שיראה איפה אנחנו עומדים, שיראה איפה אנחנו מתקדמים, שיבין את הקשיים שלנו בשטח

מול הספקים שלנו, מול השירותים שלנו, מול הרשויות שלנו, ויראה את המורכבות." (בכיר במשרד)

ככלל הרעיונות המשותפים והיכולת לראות עין בעין קוראת הרבה פעמים כאשר המשרדים והאוצר מחזיקים באותם רעיונות כלכליים. בכירים במשרדים בעלי רקע כלכלי הדגישו את הרקע הזה כבעל חשיבות למערכת היחסים שלהם עם האוצר והיכולת שלהם להבין אותו ולדבר בשפתו. חלק אף הצביעו על הדמיון (גם הפיזי) בינם לבין פקידי האוצר, ועל כך שלעיתים הם אף נתפסים במשרד כמי שמייצגים את משרד האוצר. לעומתם, בכירים שאינם בעלי רקע כלכלי, הדגישו בעיקר את חוסר ההבנה של האוצר, ואת ההצמדות שלהם ל"גיליון אקסל כאילו הוא ירד מהר סיני". הם פעמים רבות כינו את עובדי האוצר ילדים, תינוקות או פישרים, והדגישו את חוסר הניסיון והידע של עובדי האוצר בשירותים החברתיים.

"האנשים שעובדים באגף התקציבים הם מאוד מוכשרים. צעירים מאוד. יודעים כלכלה. עם זאת, אין להם

ניסיון מעשי. הם מבינים טבלאות ונתונים אבל הם לא מבינים את התחום שהם אחראים עליו." (בכיר

במשרד)

באופן דומה, בכירים באוצר גם כן נימקו פעמים רבות את היכולת שלהם לשתף פעולה עם גורמים שונים במשרדים בכך שהגורמים חלקו את השקפת עולמם. הבינו "מהו כסף טוב". לדוגמא הם הביאו את שר החינוך לשעבר, נפתלי בנט, שרצה לקדם את ההישגים של התלמידים במתמטיקה. יוזמה זו נתפסה בעיני האוצר כיוזמה שתורמת לצמיחה, שמביאה כסף טוב למערכת, ולפיכך הם הסכימו לתקצב אותה.

בדומה לאמון, יחסים הסכמיים מתרחשים כאשר המשרדים חולקים את השקפת עולמו של האוצר ולא ההפך. המשרדים ינסו לשכנע את משרד האוצר באמצעות שימוש בשפה הכלכלית. לשני הצדדים אין ציפיה כי האוצר יאמץ את השקפת העולם של המשרדים החברתיים.

## סיכום

משרד האוצר, ובייחוד אגף תקציבים, הוא שחקן מפתח בהבנה של המדיניות המעוצבת והמיושמת במשרדים החברתיים. לאוצר כח אסטרטגי בתהליך התקצוב, המאפשר לו להשפיע לא רק על גודל התקציב של כל משרד, אלא גם על חלוקת התקציב ותוכן המדיניות המעוצבת. יתרה מכך, אגף התקציבים באוצר רואה את תפקידו כמשרד מטה שמקדם שינויי מדיניות בכל משרדי הממשלה, גם בתחומים שאינם כלכליים. מתוקף תפיסה זו אגף התקציבים מעורב הלכה למעשה בעיצוב ויישום המדיניות. דבר זה בא לידי ביטוי בחוק ההסדרים, בסיכומים התקציביים וכן במעורבות הגבוהה של האוצר ביישום החלטות הממשלה. כל אלו הופכים את האוצר לשחקן מפתח בתהליך המדיניות. מכאן, הבנת מערכת היחסים בין המשרדים החברתיים לבין משרד האוצר הינה חשובה להבנת המדיניות החברתית.

המשרדים החברתיים שונים זה מזה במרכיבים רבים כגון גודל התקציב, סוג התקציב והמבנה המוסדי. אי לכך, על מנת להבין את מערכת היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים יש לבחון את מערכת היחסים עם כל משרד בנפרד. מחקר זה בא במטרה לבחון את מערכות היחסים השונות המתקיימות בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים. המחקר סיווג את מערכות היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים על שני צירים מרכזיים: מידת המעורבות של משרד האוצר בתקציב ובמדיניות המשרד ואופי ההתנהלות בין משרד האוצר לבין המשרדים. ניתוח הנתונים הראה, כי משרד האוצר מעורב יותר בתקציב ובמדיניות במשרדים החברתיים מאשר במשרדים שאינם חברתיים. מעורבות זו באה לידי ביטוי בין היתר במספר התקנות התקציביות, בשיעור ההעברות התקציביות המועברות בחודש דצמבר ובמספר החלטות הממשלה תחת אחריות המשרדים החברתיים שמשרד האוצר שותף להן.

מידת המעורבות של האוצר משתנה בין המשרדים החברתיים. האוצר מעורב יותר בתקצוב ובמדיניות של משרדי הרווחה והבריאות, ופחות במדיניות ובתקצוב של משרד הקליטה. המעורבות במשרד החינוך היא מורכבת יותר. האוצר מתערב מעט בניהול היומיומי של התקציב, ומנוע מלהתערב בחלק נכבד ממדיניות המשרד. יחד עם זאת, משרד האוצר מעוניין להיות מעורב יותר במדיניות המעוצבת ולפקח יותר מקרוב על התקציב. לפיכך, כאשר יש צורך בתקציב נוסף או בשינוי סדרי העדיפויות, משרד האוצר עושה שימוש בכוחו האסטרטגי על מנת לבלום את בקשות המשרד, או לכוון את המדיניות לכיוונים שהוא תופס כנכונים יותר (לדוגמא, קידום ניהול עצמי או שקיפות במערכת החינוך). אופי ההתנהלות בין האוצר לבין המשרדים משתנה בין תחומים כפועל יוצא של השקנים המעורבים וכן הנושאים שעל הפרק. יחד עם זאת, ניתן לזהות הבדלים בדינמיקות בין המשרדים החברתיים. הדינמיקה בין האוצר לבין משרדי הרווחה והקליטה היא לרוב הסכמית. הדינמיקה עם משרד הבריאות היא לרוב קונפליקטואלית. היחסים עם אגף התקצוב במשרד החינוך הם גם כן הסכמיים, אך לעומת זאת היחסים עם הנהלת המשרד פעמים רבות מאופיינים בעימות.

מערכת יחסים המאופיינת בעימותים חוזרים ונשנים מקשה על המשרדים החברתיים לקדם את יעדיהם. אי לכך למשרדים אינטרס בבניית מערכת יחסים הסכמית, לפחות סביב חלק מהסוגיות שעל הפרק. לעומתם, במשרד האוצר סבורים, כי במידה והדינמיקה אינה מאפשרת הסכמות, יש להמתין עד אשר המצב ישתנה (השקנים ישתנו או ישנו את דעתם), או לחפש שקנים אחרים עמם ניתן לשתף פעולה. מכאן, האוצר הוא שחקן אסטרטגי. הוא משקיע פחות בבניית מערכת יחסים ויותר בחיפוש שותפים איתם הוא יוכל לקדם את מטרותיו. דבר זה הופך את מערכת היחסים בין האוצר לבין המשרדים החברתיים לא רק להיררכית, כאשר לאוצר יש כח אסטרטגי רב יותר מאשר המשרדים, אלא גם לחד צדדית.

על אף כוחו האסטרטגי הרב של משרד האוצר, אין מדובר על שחקן כל יכול. כאשר הדרג הפוליטי (שרי ההוצאה, שר האוצר או ראש הממשלה) מחליטים להתערב, משרד האוצר יאלץ להתפשר. יחד עם זאת, מעורבות הדרג הפוליטי מתרחשת לרוב, או בשלב אישור התקציב בממשלה, או כאשר ישנו קיצוץ משמעותי בתקציב, או צורך בתוספת משמעותית לאור שינוי בנסיבות. מכאן, השרים לרוב לא מתערבים, ומערכת היחסים מתנהלת בין פקידי משרד האוצר לבין הפקידות המקצועית במשרדים החברתיים.

המחקר הצביע על מספר גורמים היכולים להסביר את ההבדלים בין מערכות היחסים בין האוצר לבין המשרדים החברתיים. ראשית, מידת הסיכון הנתפסת. ככל שהאוצר חושש שמתן אוטונומיה למשרד עלול להביא להוצאה עודפת או לחשיפה תקציבית, כך הוא יהיה מעורב יותר בתהליך התקצוב ובמדיניות. כך לדוגמא, משרד האוצר מעורב מאוד בנעשה במשרד הבריאות, שכן לכל החלטה רגולטורית של המשרד עשויות להיות השלכות תקציביות ארוכות טווח. לעומת זאת, האוצר מעורב מעט במשרד הקליטה, משרד עם תקציב קטן שרובו קשיח.

בנוסף, מידת האמון בין האוצר לבין המשרדים משפיעה גם כן על מערכת היחסים. כאשר משרד האוצר סומך על המשרדים להיות מקצועיים, לכבד הסכמים ולעמוד בנורמות שהתפתחו עם השנים, האוצר יטה יותר להיעתר לבקשות המשרד ולהתערב פחות בתקציב ובמדיניות. לעומת זאת, אם האוצר לא סומך על המשרדים שיעמדו בהסכמים שנחתמו איתם או שיהיו מקצועיים, אזי האוצר יאפשר למשרד פחות אוטונומיה, ויתערב יותר הן בתקציב והן במדיניות. האמון בין האוצר למשרדים הוא חד צדדי – משרד האוצר כן או לא נותן אמון במשרדים החברתיים, והמשרדים פועלים על מנת לבנות אמון מול האוצר. האוצר מצידו לא מנסה לגרום למשרדים לסמוך עליו. המשרדים בהתאם לא סומכים על האוצר, וממשיכים לחשוד בו, גם כאשר היחסים בין הצדדים הם ברובם הסכמיים. חוסר אמון מעין זה עלול להקשות על גיבוש מדיניות ועל קידום תוכניות ארוכות טווח. הוא עלול לגרום למשרדים להשקיע מאמצים רבים בלעקוף את הפיקוח של האוצר, מאמצים שיבואו על חשבון קידום המדיניות.

לבסוף, התנהלות הסכמית או קונפליקטואלית נקבעת גם לפי המידה בה האוצר והמשרדים רואים עין בעין את בעיית המדיניות ואת חלופות הפתרון. כאשר שני הצדדים חולקים ראיית עולם משותפת, לרוב כלכלית, יקל עליהם לשתף פעולה ולהגיע להסכמות. לעומת זאת, כאשר אין הסכמה על הנושאים שעל סדר היום ועל המדיניות המעוצבת היחסים יהיו יותר לעומתיים. גם כאן השותפות הרעיונית היא חד צדדית. האוצר יתערב פחות כאשר המשרדים חולקים את השקפת עולמו, והמשרדים מנסים לשכנע את האוצר על ידי שימוש בשפה המדברת אל האוצר.

מערכת היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים מוצגת לרוב בתור משחק סכום אפס בין האוצר, שמעוניין לקצץ בתקציבים, והוא שחקן בעל עוצמה רבה, לבין המשרדים החברתיים שמעוניינים להרחיב את השירותים ולפיכך את התקציב. מחקר זה הראה כי המציאות מורכבת יותר. פעמים רבות האוצר והמשרדים החברתיים משתפים פעולה הן בהרחבת השירותים והן בקיצוצים. לכן השאלה החשובה היא לא עד כמה צד אחד רוצה לחסוך וצד אחר להוציא, אלא, מי מקבל את ההחלטות. האם מקבלי ההחלטות בכל הקשור לעיצוב התקציב



והמדיניות במשרדים החברתיים הם דרגי המקצוע במשרד או הפקידות המקצועית של משרד האוצר ובייחוד אגף התקציבים.

מחקרים קודמים מצאו, כי תהליך התקצוב בישראל הוא ריכוזי מאוד. המחקרים טענו, כי לריכוזיות מעין זו ישנן השלכות על היכולת של המשרדים לעצב את המדיניות בהתאם לשיקולים של אנשי המקצוע במשרד (Dahan and Strawczynski 2020). מחקר זה הראה כי המעורבות של האוצר לא נעצרת רק בעיצוב התקציב. אגף התקציבים במשרד האוצר מעורב בעיצוב מטרות המדיניות, כלי המדיניות וכן ביישום המדיניות. מעורבות זו מתרחשת בכל המשרדים, גם אם היא משתנה בהיקפה בין משרד למשרד. פעמים רבות נשאלת השאלה מהיכן לאוצר הידע הנדרש על מנת לקדם מדיניות בתחומים שונים שאינם כלכליים. שאלה נוספת שצריכה להשאל היא מהיכן שואב משרד האוצר את הסמכות להתערב בתוכן של המדיניות המעוצבת ומיושמת? מהראיונות שנערכו לצורך מחקר זה עולה, כי אין סמכות פורמלית, דוגמת חקיקה או תקנות, המסדירה את מעורבות משרד האוצר. המעורבות של האוצר מבוססת על הסדרים לא פורמליים, מוסכמות ונורמות שהשתרשו עם הזמן.

למעורבות של האוצר יש השלכות על המדיניות המעוצבת ומיושמת, שכן האוצר הוא משרד כלכלי, המונחה על ידי חשיבה כלכלית בכל הקשור לסוגיות מדיניות. לפיכך, הבעיות אותן האוצר מזהה והפתרונות אותן הוא מציע מגיעים מתחום הכלכלה. פתרונות ובעיות אלו שונים פעמים רבות מהפתרונות והבעיות אותם מציעים אנשי המקצוע במשרד שאינם כלכלנים. בעוד שריבוי דעות וחלופות הוא דבר מבורך, מחקר זה הראה כי היחסים בין משרד האוצר לבין המשרדים החברתיים אינם סימטריים, וכי לאוצר כח אסטרטגי רב. מכאן, ישנו חשש כי הפתרונות שמקדם האוצר, או הבעיות אותן הוא מזהה יקבלו מלכתחילה קדימות על פני הפתרונות והבעיות שמציעים המשרדים.

חוקרי מדיניות ועובדים בכירים בשירות המדינה מסכימים כי ישנה חשיבות לגוף מטה, או משרד מטה, אשר יכול לראות את התמונה הרחבה ולהצביע על יעדים לאומיים רחבים יותר מאשר היעדים של כל משרד ומשרד. היום, במידה רבה, משרד האוצר משמש בתפקיד של אותו גוף מטה. דבר זה הינו בעיתי שכן האוצר אינו גוף מטה המורכב ממומחים מתחומים שונים, אלא גוף מטה כלכלי. לפיכך, הפריזמה דרכה בוחנים את המדיניות החברתית הופכת לפריזמה כלכלית. דבר זה מחמיץ היבטים נוספים, ולא פחות חשובים, של המדיניות החברתית ועלול להשליך לא רק על המדיניות המעוצבת בכל משרד, אלא גם על היעדים הרחבים יותר של המדיניות הממשלתית.

על מנת שיותר היבטים וחלופות יבואו לידי ביטוי בשולחן קבלת ההחלטות על המדיניות החברתית, ועל מנת לשפר את האמון בין הצדדים, מומלץ לבחון מחדש את תפקידו של אגף התקציבים בתור גוף המטה המרכזי. מומלץ להגדיר באופן פורמלי את סמכויותיו, ובכלל זה סוג הנושאים שניתן לקדם באמצעות חוק ההסדרים, קריטריונים למעורבות ביישום החלטות ממשלה וחברות בוועדות שונות, וכן תוכן הסיכומים התקציביים עם המשרדים. צעדים אלו מתחברים לצעדים שהוצעו על ידי וועדת המשילות, ועיקרן היה הגדלת האוטונומיה של המשרדים בתהליך התקצוב. בעוד שדו"ח המשילות וכן מחקרים נוספים על כוחו של משרד האוצר עסקו בעיקר בריכוזיות בתקציב, אני סבורה, כי בשלה העת לבחון גם את התפקיד הנוסף של אגף התקציבים באוצר – "ייזום פעולות לחיסכון, הגברת התחרות, ייעול והקצאת משאבים נכונה בכל משרדי הממשלה ובמגזרי משק שונים".<sup>5</sup>

#### רשימת מקורות

- בן בסט אבי ודהן מומי. (2006). מאזן הכוחות בתהליך התקצוב. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Alesina, Alberto F., and Roberto Perotti. 1999. "Budget Deficits and Budget Institutions." In *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, 13–36.
- Allison, Graham T., and Morton H. Halperin. 1971. "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications Theory and Policy in International Relations." *World Politics* 24: 40–79.
- Avigur-Eshel, Amit, and Ronen Mandelkern. 2021. "Training the Public: Advancing Neoliberal Reforms Through Model Experiences." *New Political Economy* 26(3): 344–58. doi:10.1080/13563467.2020.1755244.
- Christensen, Johan, and Ronen Mandelkern. 2022. "The Technocratic Tendencies of Economists in Government Bureaucracy." *Governance* 35(1): 233–57.
- Cohen, Nissim. 2013. "The Power of Expertise? Politician–Bureaucrat Interactions, National Budget Transparency and the Israeli Health Care Policy." *Policy Studies* 34(5–6): 638–54.
- Craig, Martin PA. 2020. "'Treasury Control' and the British Environmental State: The Political Economy of Green Development Strategy in UK Central Government." *New political economy* 25(1): 30–45.
- Dahan, Momi, and Michel Strawczynski. 2013. "Fiscal Rules and the Composition of Government Expenditures in OECD Countries." *Journal of Policy Analysis and Management* 32(3): 484–504.

---

<sup>5</sup> <https://www.gov.il/he/departments/about/about-budget> אתר אגף התקציבים

- . 2020. “Budget Institutions and Government Effectiveness.” *Journal of public budgeting, accounting & financial management* 32(2): 217–46.
- De Haan, Jakob, Richard Jong-A-Pin, and Jochen O. Mierau. 2013. “Do Budgetary Institutions Mitigate the Common Pool Problem? New Empirical Evidence for the EU.” *Public Choice* 156(3–4): 423–41.
- Deakin, Nicholas, and Richard Parry. 2000. “The Treasury and Social Policy.” In *Transforming British Government*, London: Palgrave Macmillan UK.
- Deterding, Nicole M., and Mary C. Waters. 2021. “Flexible Coding of In-Depth Interviews: A Twenty-First-Century Approach.” *Sociological Methods & Research* 50(2): 708–39.
- Fabrizio, Stefania, and Ashoka Mody. 2006. “Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?” *Economic Policy* 21(48): 690–739. doi:10.1111/j.1468-0327.2006.00169.x.
- Gilad, Sharon, and Nissim Cohen. 2018. “Bureaucratic Politics in Israel.” In *The Oxford Handbook of Israeli Policy and Society*, eds. Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung, and Gideon Rahat. New York: Oxford University Press, 367–81.
- Grey, Chris, and Christina Garsten. 2001. “Trust, Control and Post-Bureaucracy.” *Organization Studies* 22(2): 229–50. doi:10.1177/0170840601222003.
- Hallerberg, Mark, and Sami Yläoutinen. 2010. “Political Power, Fiscal Institutions and Budgetary Outcomes in Central and Eastern Europe.” *Journal of Public Policy* 30: 45–62. doi:10.1017/S0143814X09990213.
- Hood, Christopher, Maia King, Iain McLean, and Barbara Maria Piotrowska. 2023. *The Way the Money Goes: The Fiscal Constitution and Public Spending in the UK*. Oxford University Press.
- Kelly, Joanne, and John Wanna. 2000. “New Public Management and the Politics of Government Budgeting.” *International Public Management Review* 1(1): 33–55.
- Koreh, Michal, Ronen Mandelkern, and Ilana Shpaizman. 2019. “A Dynamic Theoretical Framework of Gradual Institutional Changes.” *Public Administration* 97(3): 605–20.
- Koreh, Michal, and Michael Shalev. 2009. “Dialectics of Institutional Change: The Transformation of Social Insurance Financing in Israel.” *Socio-Economic Review* 7(4): 553–84.
- Kosti, Nir. 2021. “Centralization via Delegation: The Long-Term Implications of the Israeli Arrangements Laws.” In *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, Springer, 73–94.
- Mandelkern, Ronen. 2015. “What Made Economists so Politically Influential? Governance-Related Ideas and Institutional Entrepreneurship in the Economic Liberalisation of Israel and Beyond.” *New Political Economy* 20(6): 924–41.
- Maron, Asa, and Michael Shalev. 2017. *Neoliberalism as a State Project: Changing the Political Economy of Israel*. Oxford University Press.

- Oomsels, Peter, and Geert Bouckaert. 2014. "Studying Interorganizational Trust in Public Administration." *Public Performance & Management Review* 37(4): 577–604. doi:10.2753/PMR1530-9576370403.
- Preston, Thomas, and Paul 't Hart. 1999. "Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics: The Nexus Between Political Leaders and Advisory." *Political Psychology* 20(1): 49–98. doi:10.1111/0162-895X.00137.
- Ribbhagen, Christina. 2011. "What Makes a Technocrat? Explaining Variation in Technocratic Thinking among Elite Bureaucrats." *Public Policy and Administration* 26(1): 21–44.
- Savoie, Donald J. 1999. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*. University of Toronto Press.
- Shpaizman, Ilana, and Amnon Cavari. 2023. "Minding (Your Own and) Others' Business: Assigning Co-Responsibility in Cabinet Decisions." *Comparative Political Studies* 56(11): 1760–89.
- Skovgaard, Jakob. 2017. "The Role of Finance Ministries in Environmental Policy Making: The Case of European Union Emissions Trading System Reform in Denmark, Germany and the Netherlands." *Environmental Policy and Governance* 27(4): 351–64.
- Thain, Colin, and Maurice Wright. 1995. *The Treasury and Whitehall: The Planning and Control of Public Expenditure, 1976-1993*. Clarendon Press.
- Wehner, Joachim. 2006. "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions." *Political Studies* 54(4): 767–85.
- Wildavsky, Aaron B. 1986. *Budgeting: A Comparative Theory of the Budgeting Process*. Transaction Publishers.
- Wildavsky, Aaron B., and Naomi Caiden. 1988. *The New Politics of the Budgetary Process*. Scott, Foresman Glenview, IL.
- Wright, Maurice. 2002. *Japan's Fiscal Crisis: The Ministry of Finance and the Politics of Public Spending, 1975-2000*. Oxford University Press.

## כללי

- תאר לי את מערכת היחסים של המשרד עם משרד האוצר?
- מה לדעתך התפקיד של משרד האוצר בעבודה מול המשרד?
- מה מידת ההתייעצות בין האוצר לבין המשרדים ועל מה מתייעצים?
- תאר לי מקרה של מחלוקת בין המשרד לבין האוצר? איך פותרים מחלוקות?
- מה מידת המעורבות של האוצר? במה האוצר מתערב?
- האם זה השתנה לאורך זמן?
- מה צריך לשנות במערכת היחסים בין המשרדים לבין האוצר?
- האם למשרדים יש מספיק אוטונומיה?
- האם יש פערי מידע בין המשרד לאוצר?
- האם האוצר מתערב גם בתוכן של המדיניות? תן דוגמא
- באלו תחומים האוצר מתערב יותר ובאלו פחות? מה לדעתך הסיבה?
- **תהליך התקצוב**
- עד כמה האוצר משתף את המשרד בשלב הכנת התקציב?
- האם למשרד יש מספיק זמן להגיב להצעת התקציב של האוצר לפני שזה מגיע לממשלה?
- האם יש פער בין התקציב שאושר לתקציב בפועל? ממה נובע הפער?
- תאר לי את התהליך של ההעברות התקציביות במהלך השנה? כמה העברות יש, מה תפקיד וועדת הכספים, מתי האוצר מאשר או לא מאשר את ההעברות וכל דבר אחר שנראה לך רלוונטי
- עד כמה למשרד יש גמישות בתקציב במהלך השנה? עד כמה יש אוטונומיה?
- האם המשרד מקבל את העודפים בשנה העוקבת? במה זה תלוי?
- מה התפקיד של החשב של המשרד בתהליך התקצוב? עד כמה הוא מעורב?
- האם לאוצר יש מידע שאין לכם וההפך?
- מי מחליט באלו סעיפים לקצץ אם יש קיצוץ רוחבי?

**כללי**

- מה הגדרת התפקיד שלך ומה מטרת התפקיד לדעתך?
- מול מי אתם עובדים במשרד?
- עד כמה אנשי המקצוע במשרד הם מקצועיים מה חסר לדעתך? מה זה אומר להיות איש מקצוע?

**תהליך בניית התקציב**

- תארו את תהליך התקצוב וכיצד הוא מתנהל מול המשרדים
- איך ועל בסיס מה עושים את ההתאמות בבניית התקציב?
- עד כמה המשרד שותף לתהליך? באיזה שלב?
- עד כמה יש השפעה על התוכן של המדיניות – לאן הולך הכסף
- מי קובע היכן לקצץ כשיש פלט?
- חוק ההסדרים – מי מביא את הרפורמות?
- מה צריך לשנות במערכת היחסים?
- האם יש הבדל בין המשרדים השונים? האם יש הבדל בין המשרדים החברתיים למשרדים האחרים?
- האם המשרדים אחראים מבחינה תקציבית?
- האם למשרדים יש מידע שאין לכם ולהפך?
- מה קורה כשיש מחלוקת עם המשרדים?
- עד כמה למשרד יש עצמאות וגמישות? האם זה יותר מדי/פחות מדי?
- האם האוצר מעורב יותר מדי או פחות מדי?

**ביצוע התקציב**

- העברות תקציביות במהלך השנה מה מאשרים ומה לא מאשרים ומה הקריטריונים שמנחים אתכם
- כמה העברות תקציביות יש בשנה
- יחסים עם החשב – עד כמה יש העברת מידע
- האם למשרדים יש יותר מדי או פחות מדי גמישות
- האם יש פער בין תקציב בסיס לתקציב בפועל? מדוע?
- מה הסיבות לתת ביצוע?
- מתי מועברים העודפים או ההבטחות לשינוי תקציבי?
- תאר לי את ההתנהלות כשיש פניה תקציבית. מתי פניה מאושרת ומתי לא ומדוע?
- האם וועדת הכספים חשובה? האם העודות הנושאות הן בעלות תפקיד חשוב? אם כן במה

### נספח 3: מבנה ראיון עם עובדי אגף החשב הכללי

- מה הגדרת התפקיד שלך?
- האם היית קודם חשב במשרד אחר? האם יש הבדל בין המשרדים?
- איך מתנהלת העבודה שלך מול המחלקות השונות במשרד?
- איך היית מאפיין את מערכת היחסים שלך עם המשרד? מה משפר אותה מה מרע אותה?
- מתי אתה יותר גמיש עם המשרד ומתי פחות?
- תתאר לי תהליך כשהמשרד מגיע לבקש תוספת או אישור של העברה **מה השיקולים שמנחים אותך?**
- האם לדעתך למשרד יש חופש רב מדי או מועט מדי?
- האם אתה מרגיש שיש תחומים שלמשרד יש ידע שחסר לך?
- מדוע יש שיעורי ביצוע נמוכים?
- מדוע יש סעיפים עם עודף ביצוע?
- כשיש עודף ביצוע מי מחליט מאלו סעיפים מעבירים כספים אתה או המשרד?
- מה הבעיה המרכזית ביותר לדעתך מהמקום שלך בכל הקשור לתקציב המשרד וההתנהלות שלו?
- האם יש מערך של העברת מידע לאגף התקציבים לגבי ביצוע ודברים אחרים שיסייעו לאגף התקציבים בבניית התקציב?
- בקשות תקציביות בשוטף ובזמן תקציב המשכי כמו עכשיו עד כמה הן מאושרות במה זה תלוי