

קוים מנחים להכנה ולהצגה של תקציב בארגונים שלא למטרות רווח

אלי מלכי

malki@netmedia.net.il

המחבר הוא יועץ כלכלי המתמחה בניהול כלכלי ופיננסי של מלכ"רים, מרצה בתכניות לתואר שני בניהול מלכ"רים באוניברסיטת בן גוריון ובאוניברסיטה העברית וכן בתכניות להכשרת מנהלים בארגונים חברתיים באוניברסיטת תל אביב ובמרכז הישראלי לניהול. העקרונות המוצגים במסמך זה מיושמים הלכה למעשה **במערכת ממוחשבת לניהול תקציב** שפותחה ע"י המחבר.

אפריל 2010

English Version

תוכן העניינים

3.....	תמצית מנהלים.....
5.....	א. מבוא.....
6.....	ב. הכנת תקציב ארגוני.....
8.....	ג. המפה הכלכלית.....
10.....	ד. הכנת תקציב לתכניות חדשות.....
11.....	ה. הכנת תקציב לארגון עם מספר סניפים.....
14.....	ו. מעקב ובקרה תקציביים.....
16.....	ז. ההבדל בין תזרים מזומנים לתקציב.....
17.....	ח. שימוש בתקציב לבקרה על תזרים המזומנים.....
18.....	ט. מעקב תקציבי על פרויקטים רב-שנתיים.....
26.....	י. הכנת תקציב לבקשות למימון.....
29.....	י"א. העמסת עלויות קבועות.....
31.....	י"ב. מדדי יעילות.....
33.....	י"ג. המלצות להתנהלות תקציבית בין תורמים לארגונים.....
35.....	נספח א': הנחיות החשכ"ל להוצאות שיש לכלול בסעיף הנהלה וכלליות
36.....	נספח ב': הקשר בין שעור התקורה למקדם ההעמסה.....

תמצית מנהלים

התקציב הוא אחד מכלי הניהול העיקריים שעומדים לרשות הנהלת הארגון ומשמש להקצאת משאבים יעילה, ולמעקב אחרי התקדמות הביצוע ביחס לתכנון. למרות חשיבותו הרבה של התקציב, ארגונים רבים פועלים ללא תקציב בכלל, או עם תקציב שמשמש רק לצורך גיוס משאבים. מטרתו של מסמך זה היא להציע קווים מנחים לתקציב נכון שמשרת הן את הנהלת הארגון והן את שאר בעלי העניין החיצוניים לארגון. להלן הנושאים העיקריים שמוצגים במסמך:

הכנת תקציב ארגוני:

תהליך הכנה מסודר של תקציב הוא חלק מתהליך התכנון הכללי בארגון, שבאמצעות יכולה הנהלת הארגון לבחון מחדש את הקצאת המשאבים שלו ביחס ליעדים ולתכנית העבודה, וכן לבחון חלופות להשגת היעדים בדרכים יעילות יותר. השלב הראשון בהכנת התקציב הוא תחזית הכנסות שמטרתה היא להעריך את היקפם והרכבם של המשאבים שיעמדו לרשות הארגון. אישור המסגרת התקציבית קובע את מידת הסיכון שהנהלת הארגון מוכנה לקחת¹.

התקציב הארגוני צריך לשקף את הפעילויות השונות שמתרחשות בארגון ולהציג אותן בצורה כלכלית ברורה. שיוך נכון של ההכנסות וההוצאות לפעילויות השונות מבטיח שהתקציב יוכל לסייע להנהלת הארגון בתכנון ובקבלת החלטות.

המפה הכלכלית:

המפה הכלכלית היא כלי תכנוני מרכזי שבעזרתו יכולה הנהלת הארגון לבחון את האינטראקציה הכלכלית שבין הפעילויות השונות של הארגון, וכן את ההשלכות של צעדי מדיניות שונים. המפה הכלכלית מציגה את התרומה הכלכלית של כל תכנית, שהיא ההשפעה נטו שיש לכל תכנית על העודף או הגירעון הכולל שלה ארגון. באמצעות האבחנה בין תכניות מסבסדות לתכניות מסובסדות נוצר "תג מחיר" על התכניות המסובסדות, שממחיש מהי המשמעות הכלכלית של המשך סבסודן.

תקציב לתכניות חדשות:

בנוסף לתקציב הארגוני יש צורך לעתים לתכנן פעילויות חדשות ולהכין תקציב עבורן. בנייה נכונה של תקציב לפעילות חדשה צריכה להתחיל במטרות התכנית ולענות על השאלה מהי הקצאת המשאבים המיטבית שנדרשת להשגת מטרות אלה. לשם כך יש צורך להגדיר מהן התפוקות של התכנית שאותן ניתן למדוד. לאחר שהוגדרו התפוקות יש צורך להעריך מהי הקצאת המשאבים שנדרשת לצורך השגתן בדרך היעילה ביותר.

תקציב ארגוני כאשר ישנם מספר סניפים:

כאשר ישנם מספר סניפים יש צורך להציג את חלוקת הפעילות בין הסניפים השונים בתקציב הארגוני. ייחוס ההוצאות לסניפים תלוי בצורת הפעילות שלהם ובקשר בין הסניפים לתכניות. כך למשל יהיה ייחוס שונה של עלויות במקרה שקיומו של הסניף תלוי בקיומה של תכנית מסוימת לעומת מקרה אחר שבו הארגון מפעיל מספר תכניות זהות בכמה סניפים.

מעקב ובקרה תקציביים:

השימוש העיקרי בתקציב לצורך ניהול שוטף הוא למעקב אחרי ההכנסות וההוצאות בפועל של כל הפעילויות בהשוואה לתקציבים שאושרו להם. מערכת ניהול תקציב נכונה חייבת להתבסס על נתונים מהנה"ח של הארגון ולכן יש צורך להתאים את אינדקס הכרטיסים בהנה"ח למבנה התקציב. רמת הפירוט של אינדקס הכרטיסים מכתיבה את מידת יכולתו של הארגון לנהל מעקב מדויק על עלויותיו. בנוסף לכך צריכה מערכת ניהול התקציב להציג את התקציב בחתכים שונים שדרושים להנהלת הארגון, לדוגמה: חתך לפי תכניות, חתך לפי סניפים, חתך לפי סוגי הוצאות וכיוב'. מעקב תקציבי מסודר משמעו הפקת דו"חות ביצוע ביחס לתקציב תקופתיים (רצוי פעם בחודש, אך לא פחות מפעם ברבעון) והפצתם לכל

1. האחריות על אישור התקציב מוטלת עפ"י החוק על הועד המנהל.

בעלי התפקידים הרלוונטיים בארגון.

מעקב על תזרים המזומנים:

תזרים מזומנים צפוי נגזר מתקציב הארגון ומתייחס לעיתוי של ההכנסות וההוצאות. כאשר ישנה אי התאמה בעיתוי בין ההכנסות להוצאות עשויה להיווצר בעיה בתזרים המזומנים של הארגון. מערכת ניהול התקציב צריכה להתריע בפני הנהלת הארגון על התפתחותה של בעיה בתזרים המזומנים וכן להצביע על הדרכים לפתור אותה.

מעקב תקציבי על פרויקטים רב שנתיים:

במקרים מסוימים ארגונים צריכים לנהל פרויקטים רב שנתיים, כשהדוגמה הבולטת לכך היא פרויקטי בניה ושיפוץ. על מנת לבצע מעקב תקציבי על פרויקטים רב שנתיים יש צורך בשני תקציבים: תקציב רב שנתי לכל תקופת הפרויקט ותקציב שוטף לכל שנה. בסוף כל שנה מתבצעת העברה של יתרות מהתקציב השוטף של השנה הנוכחית לתקציב השוטף של השנה הבאה.

הכנת תקציב לבקשות מימון:

המפה הכלכלית היא הדרך המיטבית להצגת התקציב לצורך ניהול הארגון, אך היא איננה נותנת תמונה מלאה לצורך הגשת בקשות למימון. הארגון איננו יכול להסתפק בכיסוי ההוצאות המשתנות של הפעילויות, אלא חייב לכסות גם את ההוצאות הארגוניות הקבועות. לפיכך יש צורך להעמיס את ההוצאות הקבועות על ההוצאות המשתנות על מנת לקבל תקציב מלא של כל תכנית. ההוצאות הקבועות של הארגון מורכבות משני חלקים:

- הוצאות קבועות ישירות – ההוצאות הקבועות שניתן לשייך אותן לתכניות עפ"י כללי הסיווג שקבע החשב הכללי (חשכ"ל) של משרד האוצר.
- הוצאות קבועות עקיפות – ההוצאות הקבועות שמשויכות לקטגוריה "הנהלה וכלליות" עפ"י כללי החשכ"ל.

העמסת עלויות קבועות:

הקריטריונים שמוצעים להעמסת ההוצאות הקבועות הם:

- העמסת הוצאות קבועות ישירות תיעשה באמצעות מחוללי עלות (Cost Drivers) שמבטאים את הקשר הכלכלי בין סעיף ההוצאה הרלוונטי לתכנית.
- העמסת הוצאות קבועות עקיפות תיעשה בשיטת ההקצאה הישירה (Direct Apportionment) שהיא פשוטה לחישוב ולהצגה.

מדדי יעילות:

ארגון יעיל מבחינה כלכלית מנצל את משאביו בדרך המיטבית ובכך משיג את מטרותיו בעלות נמוכה יותר. באופן עקרוני המדד ליעילות של תכנית מסוימת צריך להיות העלות ליחידת תוצאה של אותה תכנית, אולם מדידת התוצאות של פעילות הארגון היא לא תמיד אפשרית, וגם אם היא אפשרית היא לא בהכרח ברת השוואה בין ארגונים. כתוצאה מכך האפשרות המעשית יותר היא למדוד את יעילות הארגון באמצעות העלות ליחידת תפוקה. מדידת היעילות באמצעות העלות ליחידת תפוקה ממחישה שהתייעלות איננה בהכרח תוצאה של הפחתת עלויות, אלא גם תוצאה של הגדלת תפוקות בשיעור גבוה יותר מהגידול המקביל בעלויות.

א. מבוא

התקציב הוא הכלי העיקרי של הנהלת הארגון להקצאה ולניהול של המשאבים שעומדים לרשותו. התקציב הוא ביטוי במונחים כספיים לתכניותיה של הנהלת הארגון, ועל פיו ניתן לראות כיצד מותאמת פעילות הארגון למשאביו. התקציב מסייע להנהלת הארגון להקצות את המשאבים שעומדים לרשותו בדרך היעילה ביותר על מנת להשיג את מטרותיו. בנוסף לכך מעקב אחרי הביצוע בפועל ביחס לתקציב, מאפשר להנהלת הארגון לדעת כיצד מתקדמות התכניות השונות ולקבל התראה מוקדמת על סיכונים פוטנציאליים. ניהול נכון של תקציב מאפשר לארגון להפיק דוחות ביצוע הן לגורמי פנים (הנהלה, מנהלי סניפים, מנהלי תכניות וכיוב') והן לגורמי חוץ (תורמים, רשויות וכיוב'). למרות חשיבותו הרבה של התקציב לניהול הארגון השימוש בו הרבה פחות נפוץ ממה שהיינו מצפים. ארגונים רבים פועלים ללא תקציב בכלל, בעוד שבחלק מהארגונים ישנו תקציב שמשמש רק לצורך גיוס משאבים, אך לא לניהול הארגון. מצד השני, התורמים, הקרנות ומשרדי הממשלה מסתמכים על התקציבים שמגישים הארגונים כמקור המידע עיקרי לגביהם. הגורמים המממנים דורשים מהארגונים להגיש להם תקציבים ודוחות ביצוע לצורך קבלת מימון, אולם לא תמיד מבינים את משמעותם של הנתונים שהוגשו להם, הן לגבי הארגון והן לגבי הפעילויות שהם רוצים לממן. יתרה מזאת, כל גורם מממן מפתח לעצמו נוהלי הגשה ודיווח משל עצמו, שלא תמיד תואמים את יכולת הדיווח של הארגונים.

כך נוצר מצב שארגונים רבים מתנהלים ללא תקציב ארגוני, אך ממשיכים להגיש לגורמים המממנים "תקציבים" שמטרתם היחידה היא להיענות לדרישות השונות שמוצבות בפניהם.

מטרתו של מסמך זה היא להציע פתרון למצב זה באמצעות קווים מנחים לתקציב נכון. תקציב נכון צריך לשרת הן את הנהלת הארגון והן את בעלי העניין (Stakeholders) החיצוניים לארגון, ובמיוחד את הגורמים המממנים. תקציב נכון צריך לעמוד בקריטריונים הבאים:

1. התקציב צריך לתת תמונה ברורה של הקצאת המשאבים בארגון ושל היחסים הכלכליים בין הפעילויות שמתרחשות בו.
2. התקציב צריך לתת להנהלת הארגון כלים נכונים לקבלת החלטות ביחס לפעילויות השונות בארגון, ובמיוחד להראות להנהלה את המשמעויות של פתיחת תכניות חדשות או סגירת תכניות קיימות.
3. התקציב צריך לתת להנהלת הארגון אפשרות למעקב על הביצוע ביחס לתכנון לגבי כל הפעילויות בארגון.
4. התקציב צריך לאפשר להנהלה לקבל התראה על סיכונים פוטנציאליים לפעילותו של הארגון.
5. התקציב צריך לאפשר לגורמים המממנים לדעת מהן עלויותיהן של הפעילויות שאותן הם רוצים לממן.
6. התקציב צריך לתת אינדיקציה (בשילוב עם דוחות הכספיים מבוקרים) לגבי מידת האיתנות הפיננסית של הארגון.
7. התקציב צריך לתת כלים למדידת היעילות הכלכלית של הארגון ושל התכניות שהוא מבצע, וכן לתת כלים לבקרה על תהליכי התייעלות בארגון.

אנו סבורים שאימוץ הכללים של תקציב נכון שנציג להלן יכול לסייע הן לארגונים והן לגורמים המממנים. מצד אחד, עבודה עם תקציב נכון תסייע לשפר את רמת הניהול של הארגונים. מצד שני מתן מענה אחיד לדרישותיהם של הגורמים המממנים יכול לפשט את נהלי הגשת הבקשות למימון ואת נהלי הדיווח, ובכך לחסוך בעלויות למגזר השלישי כולו.

ב. הכנת תקציב ארגוני

תהליך ההכנה של תקציב נכון מסייע להנהלת הארגון להתמקד בנושאים שחשובים להשגת מטרות הארגון. הכנת התקציב היא הזדמנות עבור הנהלת הארגון לבחון מחדש את הסוגיות הבאות:

- הקשר בין התקציב ליעדים האסטרטגיים של הארגון.
- הקריטריונים להקצאה של משאבי הארגון.
- דרכים אלטרנטיביות לביצוע הפעילויות של הארגון.
- בחינה מחדשת של מידת התרומה של כל פעילות להשגת המטרות האסטרטגיות של הארגון.
- בחינת המשמעויות של המשך הפעלתן של הפעילויות השונות בארגון לעומת הפסקתן.

בתהליך ההכנה של התקציב צריכה הנהלת הארגון לבצע אומדנים שונים לגבי פעילותו של הארגון והמשאבים שיעמדו לרשותו בשנת התכנון. להלן הסוגיות העיקריות שדורשות התייחסות:

- יש צורך לבצע תחזית מפורטת של הכנסות לשנה הקרובה (ראו להלן).
- יש צורך לבחון שוב את הצרכים של אוכלוסיות היעד שאותן משרת הארגון.
- יש צורך לבחון מחדש את השירותים שמספק הארגון, הן מבחינת ההיקף והן מבחינת התמהיל.
- יש צורך לבצע הערכה לגבי שינויים בעלות המשאבים שעומדים לרשות הארגון (עלויות צפויות בשכר ובמחירים).
- יש צורך לבחון את מצבת כוח האדם של הארגון והאם נדרשים בה שינויים.
- יש צורך לבחון מהם צרכי ההצטיידות לשנה הקרובה (ציוד, ריהוט, מחשבים וכיוב').
- במידה וקיימים או מתוכננים בארגון פרויקטי בנייה ושיפוץ יש צורך לבחון מהי ההתקדמות הצפויה בהם בשנה הקרובה.

הכנת התקציב הארגוני מתחילה בתחזית הכנסות לשנת התכנון הבאה. מטרתה של תחזית ההכנסות היא להעריך מהו היקפם והרכבם של המשאבים שיעמדו לרשות הארגון. באמצעות תחזית ההכנסות יכול הארגון לתכנן את פעילויותיו וכן לבנות תכנית לגיוס משאבים. על מנת להכין תחזית הכנסות לשנה הבאה יש צורך לערוך טבלה שמפרטת את מקורות ההכנסה השונים על פי הפעילויות השונות בארגון. לגבי כל מקור הכנסה צריך להכין תחזית לשנה הבאה ולקבוע את רמת הביטחון של ההכנסה הצפויה. רמת הביטחון של ההכנסות נקבעת עפ"י הקריטריונים הבאים:

- הכנסות מובטחות באמצעות חוזים או התחייבויות עם רמת אמינות גבוהה תיחשבנה כבעלות רמת ביטחון גבוהה מאוד.
- הכנסות שעל סמך ניסיון העבר יש סבירות גבוהה מאוד שהן תתקבלנה תיחשבנה כבעלות רמת ביטחון גבוהה.
- הכנסות צפויות שקיימת אי ודאות משמעותית לגביהן תיחשבנה כבעלות רמת ביטחון בינונית ומטה.

אחת ההחלטות המהותיות ביותר שהנהלת הארגון צריכה לקבל בתהליך הכנת התקציב היא מה מידת הסיכון שהיא מוכנה לקחת בקביעת התקציב המאושר.

להחלטה זו יש משמעויות כבדות לגבי הארגון ולכן חשוב שהועד המנהל, שצריך לאשר את התקציב, יהיה מודע להחלטות ההנהלה ויאשר אותן. לאחר אישור המסגרת התקציבית הכוללת של הארגון מתחיל התהליך של הכנת התקציב

המפורט. תקציב נכון חייב לשקף את הפעילויות השונות שמתרחשות בארגון ולהציג אותן בצורה כלכלית ברורה. שיוך נכון של ההכנסות וההוצאות לפעילויות השונות מבטיח שהתקציב יוכל לסייע להנהלת הארגון בתכנון ובקבלת החלטות².

שיוך ההכנסות לפעילויות

סיווג ההכנסות לפי פעילויות הוא בדרך כלל פשוט מכיוון שרוב ההכנסות של הארגון מיועדות לפעילויות מסוימות. כאשר לארגון ישנן הכנסות שאינן מיועדות לפעילות מסוימת הן תסווגנה כהכנסות כלליות שמשרתות את הארגון באופן כללי.

שיוך ההוצאות לפעילויות

שיוך ההוצאות לפעילויות הוא מורכב יותר ותלוי במטרות שלשמן מכינים את התקציב. שיטת השיוך של הוצאות בתקציב שמיועד לשרת את הנהלת הארגון לצורך תכנון, מעקב ובקרה היא שונה משיטת שיוך של הוצאות בתקציב שמיועד להגשה לגורמים מממנים. לצורכי תכנון, מעקב ובקרה שיוך ההוצאות לפעילויות צריך להתבסס על העיקרון הכלכלי של עלות משתנה לעומת עלות קבועה.

להלן ההגדרה של עלות כלכלית (משתנה) של פעילות:

תכניות חדשות - העלות הכלכלית של התכנית מורכבת מאותם סעיפי הוצאה שיתווספו לארגון עקב הפעלת התכנית.

תכניות קיימות - העלות הכלכלית של התכנית מורכבת מאותם סעיפי הוצאה שיחסכו במידה והארגון יחליט להפסיק את הפעלת התכנית.

פועל יוצא של סיווג העלויות עפ"י הקריטריון הכלכלי הוא שכל סעיפי הוצאה שאינם משתנים עקב הפעלה או אי הפעלה של אחת התכניות יסווגו כעלויות קבועות של הארגון. השימוש בשיטה הכלכלית לסיווג עלויות מאפשר להנהלת הארגון להשתמש בתקציב ככלי לתכנון ולקבלת החלטות, כפי שנסביר בהמשך. אולם, סיווג ההוצאות על פי קריטריון של עלות משתנה לעומת עלות קבועה איננו תואם את השיטה החשבונאית המקובלת שמסווגת את ההוצאות עפ"י הוצאות לפעילויות (עלות ישירה) והוצאות להנהלה וכלליות (עלות עקיפה). העלות הקבועה של הארגון, עפ"י השיטה הכלכלית, תהיה בדרך כלל גבוהה יותר מהעלות העקיפה שלו עפ"י השיטה החשבונאית. הקריטריונים לקביעה מהי עלות ישירה ומהי עלות עקיפה אינם מבוססים על כללים אובייקטיביים, אלא על מוסכמות. מקובל להשתמש בכללי הסיווג שקבע החשב הכללי (חשכ"ל) של משרד האוצר ושמוצגים בנספח א' שלהלן. הקשר בין שתי שיטות הסיווג מוצג בטבלה שלהלן:

סיווג עלויות ביחס לפעילויות:

סיווג כלכלי	סיווג חשבונאי (חשכ"ל)
משתנה (עלות כלכלית)	ישירה
קבועה	ישירה
קבועה	עקיפה (הנהלה וכלליות)

בחלק ט' שלהלן נסביר כיצד לבצע את ההתאמה בין הסיווג הכלכלי לסיווג החשבונאי המקובל.

² סיווג של עלויות הארגון על פי פעילויותיו מבוסס על מתודולוגיית (Activity Base Costing) (ABC).

תיאור מלא של מתודולוגיה זו ניתן למצוא בספר:

Cost & Effect: Using Integrated Cost Systems to Drive Profitability and Performance, Kaplan R.S. & Cooper R. (1998). Harvard Business School Press.

ג. המפה הכלכלית

הכנת התקציב הארגוני באמצעות הסיווג הכלכלי מאפשרת להכין מפה כלכלית של הארגון. המפה הכלכלית היא כלי תכנוני מרכזי שבעזרתו יכולה ההנהלה לבחון את האינטראקציה הכלכלית שבין הפעילויות השונות של הארגון, וכך את ההשלכות של צעדי מדיניות שונים. כפי שהסברנו בחלק הקודם, העלויות ששויכו לכל פעילות היו נחסכות אילו הארגון היה מפסיק את אותה פעילות. פועל יוצא מכך הוא שניתן לחשב לכל פעילות את התרומה הכלכלית שלה (Economic Contribution) לארגון, שהיא ההפרש בין ההכנסות וההוצאות שמשויכות לאותה פעילות. התרומה הכלכלית מראה כמה תורמת כל תכנית לעודף או לגירעון הכולל של הארגון. במידה והנהלת הארגון מחליטה על סגירתה של תכנית מסוימת, הארגון יאבד את ההכנסות שמיועדו לאותה תכנית, אך יחסוך את ההוצאות המשתנות שלה (שעפ"י הסיווג הכלכלי רק אותן שייכנו לתכנית). לפיכך התרומה הכלכלית היא ההשפעה נטו שיש לכל תכנית על העודף או הגירעון הכולל שלה ארגון. סגירתה של תכנית עם תרומה כלכלית חיובית תביא להקטנת העודף (או להגדלת הגירעון); במקביל סגירתה של תכנית עם תרומה כלכלית שלילית תביא להגדלת העודף (או להקטנת הגירעון). לאור זאת, ברורה חשיבותה של המפה הכלכלית ככלי תכנוני עבור הנהלת הארגון. כל תכנית צריכה להיבחן בשני ממדים: תרומתה להשגת מטרות הארגון ותרומתה הכלכלית לארגון.³ בנוסף לכך המפה הכלכלית מאפשרת להנהלת הארגון לדעת מיהן התכניות המסבסדות ומיהן התכניות המסובסדות. ברוב המקרים לסעיף ההוצאות הקבועות תהיה תרומה כלכלית שלילית. על מנת להבטיח שתקציב הארגון לא יהיה גירעוני, סך התרומות הכלכליות של כל התכניות צריך לכסות לפחות את הגירעון שנובע מהתרומה הכלכלית השלילית של ההוצאות הקבועות. אולם במקרים רבים חלק מהתכניות גם הן מסובסדות – כלומר התרומה הכלכלית שלהן שלילית. באמצעות המפה הכלכלית יכולה הנהלת הארגון לבחון האם התרומה של התכניות המסובסדות למטרות הארגון מצדיקה את המשך סבסודן. לשם המחשה נציג להלן מפה כלכלית של ארגון לדוגמה:

3 הרחבה של נושא זה מוצגת במאמר: "שילובם של שיקולים כלכליים בתכנון אסטרטגי של מלכ"רים", אלי מלכי, ינואר 2010. התפרסם באתר של "מנהיגות אזרחית" - <http://migzar3.org.il/files/wordocs/malki.1.2010.pdf>

טבלה 1:

מפה כלכלית - גרסה א'	תוכנית א'	תוכנית ב'	תוכנית ג'	תוכנית ד'	תוכנית ה'	תשתית ארגונית	סה"כ
הכנסות	4,064,403	4,305,820	1,363,460	119,247	421,791	1,339,592	11,614,315
ממשלה ורשויות מקומיות	1,698,307	4,191,327	0	0	0	0	5,889,634
תורמים	0	0	819,016	0	0	955,035	1,774,051
תשלום עבור שירותים	2,357,097	105,493	544,444	119,247	421,791	0	3,548,073
אחר	9,000	9,000	0	0	0	384,557	402,557
הוצאות	3,126,787	3,169,329	691,058	194,273	727,485	3,100,991	11,009,923
שכר	1,860,515	2,113,510	423,328	179,100	461,528	1,254,793	6,292,774
קניית שירותים	279,202	149,155	64,180	0	0	15,722	508,259
אחזקה	136,557	136,557	15,173	15,173	0	14,834	318,295
חשמל, מים, וארנונה	13,457	13,457	1,417	0	0	306,797	335,129
שכר דירה	0	0	0	0	0	500,000	500,000
נסיעות ורכבים	135,771	135,771	135,771	0	0	391,340	798,653
תקשורת	0	0	0	0	0	231,993	231,993
אדמיניסטרטיבי	27,976	41,965	0	0	0	355,512	425,453
קניית חומרים מתכלים	673,308	578,914	51,188	0	265,957	0	1,569,367
חרבה	0	0	0	0	0	30,000	30,000
תרומה כלכלית	937,617	1,136,492	672,402	-75,026	-305,693	-1,761,398	604,392

המפה הכלכלית של הארגון ממחישה שתכניות א', ב' ו-ג' הן התכניות המסבסדות של הארגון. התרומה הכלכלית של תכניות אלה צפויה לכסות את הגירעון שנובע מההוצאות הקבועות של הארגון (1,761,398 ש"ח) ובנוסף לכך להבטיח את עודף ההכנסות המתוכנן של הארגון (604,392 ש"ח). בנוסף לכך המפה הכלכלית ממחישה שלתכניות ד' ו-ה' יש תרומה כלכלית שלילית, קרי: הן תכניות מסובסדות. סגירתן של תכניות אלה תגדיל את עודף ההכנסות של הארגון. לפיכך התרומה הכלכלית של התכניות המסבסדות צריכה לכסות גם הגירעון של התכניות המסובסדות. למעשה המפה הכלכלית שמה תג מחיר על התכניות המסובסדות בכך שהיא ממחישה להנהלת הארגון מהו המחיר שהיא משלמת תמורת המשך סבסודן.

בנוסף לאמור לעיל, בניית התקציב בצורה של מפה כלכלית יכולה לסייע הארגון גם בתחומים הבאים:

- המפה הכלכלית מאפשרת להנהלת הארגון להטיל את האחריות לעמידה ביעדים התקציביים על מנהלי התכניות. מכיוון שסעיפי ההוצאה שמסווגים לתכניות הם רק העלויות המשתנות של כל תכנית, שעליהן יש למנהלי התכניות יותר שליטה, ניתן ליצור תחושת אחריות אצל מנהלי התכניות לגבי עמידה ביעדי התקציב. ביזור האחריות התקציבית מסייע להנהלה להבטיח שימוש יעיל במשאבי הארגון.
- המפה הכלכלית מאפשרת להנהלת הארגון להתנהל בשקיפות מול דרגי הביניים בארגון ולגייס את תמיכתם, במיוחד בתקופות משבר כאשר נדרשים צעדים כלכליים קשים.
- המפה הכלכלית מאפשרת לראות בבירור את מידת האיתנות הפיננסית של הארגון. בדוגמה שלנו לארגון יש עודף הכנסות מתוכנן של 604,392 ש"ח; בנוסף לכך, שתי התכניות בעלות התרומה הכלכלית השלילית (תכניות ד' ו-ה') מהוות נתח קטן מפעילות הארגון. במידת הצורך, הארגון יכול לסגור אותן ולחסוך עוד כ-380,000 ש"ח (הסכום של התרומות הכלכליות של שתיהן). לאור זאת ניתן להסיק שמצבו הפיננסי של הארגון שבדוגמה יציב.⁴

4 בנוסף למפה הכלכלית יש לבחון גם את מאזן הארגון ובמיוחד את סעיף הנכסים נטו.

ד. הכנת תקציב לתכניות חדשות

עד כה התמקדנו בתקציב הארגוני הכולל שהוא כלי מרכזי בתהליך התכנון בארגון. בניית התקציב הארגוני איננה נעשית בחלל ריק, אלא מתבססת על הפעילויות הקיימות של הארגון. אולם לעתים קרובות הארגון צריך לתכנן פעילויות חדשות ולהכין תקציב עבורן. להלן נציג מספר עקרונות לבניית התקציב עבור תכנית חדשה. בנייה נכונה של תקציב צריכה להתחיל במטרות התכנית ולענות על השאלה מהי הקצאת המשאבים המיטבית שנדרשת להשגת מטרות אלה. על מנת להמחיש נקודה זו נסתכל על הקשר שבין מטרות התכנית להקצאת המשאבים:

מטרות התכנית

תוצאות (במידת האפשר מדידות)

תפוקות (מדידות)

הקצאת משאבים

תקציב

הגדרת מטרות התכנית, והתוצאות שהארגון מצפה להשיג באמצעותה, הן חלק מרכזי בתהליך התכנון. במצב האידיאלי ניתן להגדיר תוצאות ברורות מדידה שעל פיהן תיבחן הצלחת התכנית. אולם בפועל, לא תמיד ניתן למדוד את התוצאות של כל תכנית. קל יותר למדוד את התפוקות שהן מדד לנפח הפעילות של התכנית: מספר נהנים, מספר מטופלים, מספר פניות וכיוב'. לאור הקושי שקיים במדידת התוצאות, חשוב מאוד שהנהלת הארגון תגדיר מהן התפוקות של התכנית ותהיה מסוגלת למדוד אותן. הגדרת התפוקות הרצויות של התכנית היא שלב מקדים לתכנון התקציב. רק לאחר שהוגדרו התפוקות ניתן לשאול את השאלה מהי הקצאת המשאבים שנדרשת לצורך השגתן. המעבר מתפוקות להקצאת משאבים נעשה באמצעות סדרת שאלות שמוצגות להלן:

1. האם נדרשת תוספת לתקני כוח אדם על מנת להשיג את התפוקות שנקבעו? אם כן כמה תקנים נדרשים ומהי עלותם?
2. האם נדרשת הגדלת שטח לארגון? אם כן כמה מ"ר ומהי העלות הנוספת?
3. האם נדרשים שירותים של ספקים חיצוניים ובאיזה היקף?
4. האם יש צורך בתוספת רכבים/נסיעות ובאיזה היקף?
5. האם נדרשת רכישה קבועה של חומרים מתכלים? אם כן מאיזה סוגים ובאיזה היקף?
6. האם נדרש ציוד מיוחד? אם כן איזה ומה מחירו?
7. האם לתכנית החדשה תהיה השפעה על העלויות הקבועות של הארגון (אחזקת מבנה, גיוס משאבים וכיוב')?

המטרה של תהליך זה היא להביא לניצול יעיל של משאבי הארגון. לפיכך, יש לשקול כל תוספת נדרשת למשאבים ולבדוק האם לא ניתן להשיג את המטרה באמצעות המשאבים הקיימים.

באמצעות התשובות לשאלות אלה יכול הארגון לבנות את תקציב התכנית עפ"י הקריטריון של עלות כלכלית – המשאבים שיוקצו לתכנית מייצגים רק את תוספת העלות לארגון שנובעת מהפעלתה.

לשם המחשה נציג להלן גרסה שנייה של המפה הכלכלית שהצגנו בטבלה 1, לאחר הוספת תכנית חדשה (תכנית ו').

טבלה 2:

מפה כלכלית גרסה ב'	תוכנית א'	תוכנית ב'	תוכנית ג'	תוכנית ד'	תוכנית ה'	תוכנית ו' (חדשה)	תשתית ארגונית	סה"כ
4,064,403	4,305,820	1,363,460	119,247	421,791	300,000	1,339,592	11,914,315	
ממשלה	4,191,327	0	0	0	0	0	5,889,634	
תורמים	0	819,016	0	0	0	955,035	2,074,051	
גביה עבור שירותים	2,357,097	105,493	544,444	119,247	421,791	0	3,548,073	
אחר	9,000	9,000	0	0	0	384,557	402,557	
3,126,787	3,169,329	691,058	194,273	727,485	460,000	3,100,991	11,469,923	
שכר	2,113,510	423,328	179,100	461,528	250,000	1,254,793	6,542,774	
קניית שירותים	279,202	149,155	0	0	150,000	15,722	658,259	
אחזקה	136,557	15,173	15,173	0	0	14,834	318,295	
חשמל, מים, וארנונה	13,457	1,417	0	0	0	306,797	335,129	
שכר דירה	0	0	0	0	0	500,000	500,000	
נסיעות ורכבים	135,771	135,771	0	0	60,000	391,340	858,653	
תקשורת	0	0	0	0	0	231,993	231,993	
אדמיניסטרטיביות	27,976	41,965	0	0	0	355,512	425,453	
קניית חומרים מתכלים	673,308	578,914	51,188	265,957	0	0	1,569,367	
רזרבה	0	0	0	0	0	30,000	30,000	
937,617	1,136,492	672,402	-75,026	-305,693	-160,000	-1,761,398	444,392	
תרומה כלכלית								

המפה הכלכלית ממחישה שהוספת התכנית החדשה הגדילה את ההוצאות המשתנות של הארגון, אולם לא שינתה את ההוצאות הקבועות שלו. כמוכן, ניתן לראות מהמפה שהתכנית החדשה היא תכנית מסובסדת, ולכן הוספתה הקטינה את עודף ההכנסות המתוכנן של הארגון בדיוק בשיעור התרומה הכלכלית שלה (-160,000).

ה. הכנת תקציב לארגון עם מספר סניפים

ארגונים הפועלים באמצעות מספר סניפים צריכים לשקף את חלוקת הפעילות בין הסניפים השונים בתקציב הארגוני. להלן נציג מספר וריאציות של פעילות באמצעות סניפים וכיצד כל וריאציה באה לידי ביטוי בתקציב הארגון.

סניף בעל פעילות נפרדת משאר הפעילויות בארגון:

כאשר בסניף מתבצעת פעילות ייחודית שאיננה חופפת לשאר הפעילויות של הארגון יש להתייחס לסניף כאל תכנית נפרדת. כל עלויות הסניף תסווגנה כעלויות של התכנית עפ"י הכללים שהצגנו בחלק ב' שלעיל.

סניפים שמשרתים רק תכניות מסוימות:

במקרים מסוימים הארגון מפעיל תכניות במיקומו המרכזי, אולם תכנית אחת או יותר פועלת גם במיקומים נוספים. במקרה כזה הסניף הוא חלק מהעלות הכלכלית של התכנית הנדונה, מכיוון שביטולה יביא לסגירת הסניף. כתוצאה מכך כל העלויות של הסניף הם למעשה חלק מהעלות הכלכלית (משתנה) של התכנית, כולל עלויות של שכר דירה, אחזקה וכיוב'. דוגמה לסיווג עלויות במקרה כזה מוצגת בטבלה הבאה:

טבלה 3-א':

סניף	סוג ההוצאה	פעילות	
סניף ראשי סניף ראשי סניף ראשי	שכר ונלוות נסיעות קניית שירותים	תוכנית א'	
סניף ראשי סניף ראשי סניף ראשי	שכר ונלוות נסיעות קניית שירותים	תוכנית ב'	
סניף ראשי סניף ראשי	שכר ונלוות נסיעות	תוכנית ג'	
סניף ראשי סניף ראשי סניף ראשי	שכר ונלוות נסיעות קניית שירותים	תוכנית ד'	
סניף א' סניף א' סניף א' סניף א' סניף א'	שכר דירה סניף א' שכר ונלוות נסיעות קניית שירותים אחזקה סניף א'		
סניף ב' סניף ב' סניף ב' סניף ב' סניף ב'	שכר דירה סניף ב' שכר ונלוות נסיעות קניית שירותים אחזקה סניף ב'		
סניף ראשי סניף ראשי סניף ראשי סניף ראשי סניף ראשי סניף ראשי	שכר ונלוות רכישת שירותים אחזקה סניף ראשי תחבורה תקשורת שכר דירה סניף ראשי אדמיניסטרציה		הוצאות קבועות

בדוגמה זו הארגון מפעיל ארבע תכניות, כאשר תכניות א', ב' ו-ג' פועלות רק בסניף הראשי. תכנית ד' לעומת זאת פועלת גם בסניף הראשי וגם בשני סניפים נוספים (סניף א' ו-ב'). מכיוון שהפעילות בסניף א' ו-ב' תלויה בקיומה של תכנית ד', כל הוצאות הסניפים כולל שכר דירה והוצאות אחזקה, מסווגות כהוצאות משתנות של תכנית ד'. לעומת זאת שכר הדירה והוצאות האחזקה של הסניף הראשי הן הוצאות קבועות של הארגון.

סניפים שמשרתים את כל הארגון:

מקרה נפוץ יותר הוא ארגון שמפעיל מספר תכניות זהות בסניפים רבים, כשהמיקום המרכזי משמש כמטה מקצועי והנהלה. במקרה כזה הוצאות אחזקת הסניפים אינן מסווגות לאף תכנית, מכיוון שסגירת אחת התכניות לא תביא לסגירת הסניפים (הסניפים ימשיכו לשרת את שאר התכניות). דוגמה לסיווג עלויות במקרה כזה מוצגת בטבלה הבאה:

טבלה 3-ב':

סניף	סוג ההוצאה	פעילות	
סניף ראשי סניף ראשי סניף ראשי	שכר ונלוות נסיעות קניית שירותים	תוכנית א'	
סניף א' סניף א' סניף א'	שכר ונלוות נסיעות קניית שירותים		
סניף ב' סניף ב' סניף ב'	שכר ונלוות נסיעות שכר ונלוות		
סניף ג' סניף ג' סניף ג'	שכר ונלוות נסיעות שכר ונלוות		
סניף ראשי סניף ראשי סניף ראשי	שכר ונלוות נסיעות קניית שירותים		תוכנית ב'
סניף א' סניף א' סניף א'	שכר ונלוות נסיעות קניית שירותים		
סניף ב' סניף ב' סניף ב'	שכר ונלוות נסיעות שכר ונלוות		
סניף ג' סניף ג' סניף ג'	שכר ונלוות נסיעות שכר ונלוות		
סניף א' סניף א'	שכר דירה סניף א' אחזקה סניף א'	הוצאות קבועות	
סניף ב' סניף ב'	שכר דירה סניף ב' אחזקה סניף ב'		
סניף ג' סניף ג'	שכר דירה סניף ג' אחזקה סניף ג'		
סניף ראשי סניף ראשי סניף ראשי סניף ראשי סניף ראשי סניף ראשי סניף ראשי	שכר ונלוות רכישת שירותים אחזקה סניף ראשי תחבורה תקשורת שכר דירה סניף ראשי אדמיניסטרציה		

הארגון מפעיל שתי תכניות שמתבצעות בסניף הראשי ובעוד שלושה סניפים (סניף א', ב' ו- ג'). הוצאות שכר הדירה והאחזקה של כל אחד מהסניפים מסווגות כעלויות קבועות של הארגון.

ו. מעקב ובקרה תקציביים

השימוש העיקרי בתקציב בהתנהלותו השוטפת של הארגון הוא לצורך בקרה תקציבית, שמשמעה מעקב אחרי ההכנסות וההוצאות בפועל של כל הפעילויות בהשוואה לתקציבים שאושרו להם. מערכת ניהול תקציב נכונה חייבת להתבסס על נתונים מהנה"ח של הארגון. הסיבה לכך היא שבהנה"ח קיימים מנגנונים מובנים לבדיקת שלמות הנתונים.⁵ לאור האמור לעיל, הצעד הראשון בתכנונה של מערכת ניהול תקציב נכונה הוא להתאים את אינדקס הכרטיסים בהנה"ח למבנה התקציב. למעשה קביעת רמת הפירוט של אינדקס הכרטיסים מכתיבה את מידת יכולתו של הארגון לנהל מעקב מדויק על עלויותיו. להלן מספר דוגמאות להמחשת נקודה זו:

- ניהול נכון של תקציב הארגון מחייב מעקב אחרי הוצאות והכנסות עפ"י התכניות השונות שהארגון מפעיל. על מנת שניתן יהיה לבצע מעקב כזה יש צורך לפתוח הן כרטיסי הכנסות והן כרטיסי הוצאות שמסווגים לפי תכניות. לדוגמה: במקום כרטיס כללי של הכנסות מתרומות – מספר כרטיסים של הכנסות מתרומות שמסווגים לפי התכניות; במקום כרטיס כללי של הוצאות שכר – מספר כרטיסים של הוצאות שכר שגם הם מסווגים לפי התכניות (לחליפין ניתן לסווג את הוצאות השכר לתכניות באמצעות תוכנת השכר של הארגון).
- ארגון שמפעיל מספר סניפים ירצה לעקוב אחרי ההוצאות של כל סניף בנפרד. לשם כך יש לחלק את אינדקס הכרטיסים כך שכל סעיף הוצאה ישוּך לסניף המתאים. לדוגמה: במקום כרטיס אחד לשכר דירה יש לפתוח מספר כרטיסים לשכר דירה, כמספר הסניפים, ולחלק את ההוצאות בהתאם.

במקביל להתאמת אינדקס הכרטיסים בהנה"ח למבנה הרצוי של התקציב, יש לתכנן את מערכת ניהול התקציב כך שתאפשר להפיץ מידע באופן אפקטיבי. להלן מספר נקודות שחשוב לתת עליהן את הדעת כשמתכננים מערכת לניהול תקציב:

- חשוב לתכנן את מערכת ניהול התקציב של הארגון כך שתאפשר להציג את התקציב במספר חתכים: חתך לפי תכניות, חתך לפי סניפים, חתך לפי סוגי הוצאות (משתנות, קבועות, ישירות ועקיפות) וכיוב'.
- תקציבו של ארגון הוא דינמי ויכול להשתנות במהלך השנה מספר רב של פעמים כאשר חלים שינויים בהנחות התכנון. לפיכך חשוב לתכנן את מערכת המעקב התקציבי כך שתאפשר לעדכן את התקציב ככל שנדרש. להלן מספר דוגמאות לשינויים בהנחות שמצריכים עדכונים שוטפים של התקציב: קבלת מימון נוסף לפרויקטים חדשים, ביטולם של מענקים מתוכננים, פתיחת תכניות חדשות, שינויים בצוות העובדים וכיוב'.
- חשוב שמערכת ניהול התקציב תאפשר להוציא דו"חות ניהוליים שנותנים תמונת מצב מרוכזת (Snapshot) של הארגון. כמובן שבמקביל יש צורך גם בדו"חות מפורטים שמציגים תמונה תקציבית מלאה של כל הפעילויות.
- על מנת שהמעקב התקציבי יהיה אפקטיבי יש לבזר האחריות התקציבית למנהלי היחידות השונות בארגון. לפיכך חשוב שמערכת ניהול התקציב תוכל להפיק דו"חות ביצוע תקופתיים (רצוי חודשיים, אך לכל הפחות רבעוניים) לכל בעלי התפקידים בארגון.

5 האמור לעיל מתייחס להנה"ח דו-צידית שבה יש מנגנון מובנה להתאמות בנקים.

לשם המחשה אנו מציגים להלן דו"ח מעקב תקציבי מרוכז לארגון שהצגנו בטבלה 1 שלעיל (מפה כלכלית גרסה א').

טבלה 4:

דו"ח מעקב תקציבי מרוכז			
נכון לתאריך 31/07/2009			
% ביצוע סטנדרטי 58.3%			
% ביצוע	ביצוע מצטבר	תקציב	
תוכנית א'			
56.8%	2,307,232	4,064,403	הכנסות
55.4%	-1,732,127	-3,126,787	הוצאות
61.3%	575,105	937,617	תרומה כלכלית
תוכנית ב'			
55.2%	2,377,135	4,305,820	הכנסות
59.1%	-1,873,137	-3,169,329	הוצאות
44.3%	503,998	1,136,492	תרומה כלכלית
תוכנית ג'			
78.8%	1,074,005	1,363,460	הכנסות
57.6%	-398,373	-691,058	הוצאות
100.5%	675,632	672,402	תרומה כלכלית
תוכנית ד'			
65.3%	77,900	119,247	הכנסות
47.1%	-91,483	-194,273	הוצאות
18.1%	-13,583	-75,026	תרומה כלכלית
תוכנית ה'			
44.2%	186,410	421,791	הכנסות
54.9%	-399,314	-727,485	הוצאות
69.6%	-212,904	-305,693	תרומה כלכלית
תשתית ארגונית			
39.0%	523,039	1,339,592	הכנסות
60.5%	-1,876,104	-3,100,991	הוצאות
76.8%	-1,353,065	-1,761,398	תרומה כלכלית
סה"כ			
56.4%	6,545,721	11,614,315	הכנסות
57.9%	-6,370,538	-11,009,923	הוצאות
29.0%	175,183	604,392	תרומה כלכלית

הדו"ח מציג את הארגון בחתך לפי תכניות, כאשר לכל תכנית מוצגות סך ההכנסות שלה, סך ההוצאות שלה והתרומה הכלכלית שלה. בכל אחד מהסעיפים מוצגים התקציב המעודכן, הביצוע המצטבר⁶ ואחוז הביצוע (הביצוע המצטבר מחולק בתקציב). את אחוז הביצוע ניתן להשוות לאחוז ביצוע סטנדרטי שמתקבל באמצעות חלוקה של החודש השוטף ב-12.

6 ביצוע מצטבר פירושו סך ההוצאה או ההכנסה מה-1 בינואר של השנה השוטפת ועד סוף תקופת הדיווח. נתון זה נלקח ממאזן הבוחן של הארגון.

בדוגמה שלנו הדו"ח הוא מה- 1/1/2009 ועד ה- 31/7/2009 ולכן אחוז הביצוע הסטנדרטי הוא:

$$7 / 12 = 58.3\%$$

השוואה בין אחוז הביצוע בפועל לאחוז הביצוע הסטנדרטי מאפשרת להנהלת הארגון להתמקד באותן תכניות שבהן עשויה להיות לארגון בעיה ⁷. באמצעות מערכת ניהול התקציב יכולה הנהלת הארגון לבחון שני מקורות אפשריים לסיכון:

- ההנחות התקציביות הקיימות אינן עומדות במבחן המציאות. אחוז ביצוע נמוך מידי בצד ההכנסות עשוי להצביע על כך שתחזית ההכנסות הייתה אופטימית מידי; במקביל, אחוז ביצוע גבוה מידי בצד ההוצאות עשוי להצביע על כך שתחזית ההוצאות הייתה נמוכה מידי. בשני המקרים עשוי להתפתח גירעון תקציבי בלתי צפוי.
- גם אם ההנחות התקציביות עדיין תקפות, ייתכן שלארגון צפויה בעיה בתזרים המזומנים. הנושא של סיכון שנובע מתזרים המזומנים מוצג בהרחבה בחלק ז' שלהלן.

ז. ההבדל בין תזרים מזומנים לתקציב

תזרים מזומנים צפוי הוא נגזרת של תקציב הארגון ומתייחס לעיתוי של ההכנסות וההוצאות. כאשר ישנה אי התאמה בעיתוי בין ההכנסות להוצאות עשויה להיווצר בעיה בתזרים המזומנים של הארגון. חשוב להפריד בין בעיה בתזרים המזומנים שנובעת מעיתוי של ההכנסות וההוצאות, לבין בעיה תקציבית שנובעת מכך שסך ההכנסות המתוכננות נמוך מסך ההוצאות המתוכננות. על מנת לתכנן את תזרים המזומנים הצפוי יש צורך להכין טבלה של הוצאות והכנסות צפויות על ציר הזמן, כאשר לגבי כל סעיף הוצאה והכנסה יש לבצע אומדן לגבי עיתויה של ההכנסה בפועל ושל ההוצאה בפועל. בסעיפי הוצאה השוטפים (כגון: שכר, שכ"ד וכיוב') ניתן לאמוד את התזרים החדשי הצפוי כ- 1/12 מסך התקציב השנתי. בסעיפי הוצאה שאינם שוטפים (כגון: פרויקטים, רכש וכיוב') יש לבצע אומדן פרטני לגבי העיתוי של כל הוצאה. בסעיפי הכנסה התחזית לגבי עיתוי ההכנסות בפועל נעשית עפ"י ניסיון העבר, תנאי המענקים שמקבל הארגון, התחייבויות חוזיות של גורמים מממנים וכיוב'. הסיכום של סך ההכנסות הצפויות וסך הוצאות הצפויות בכל חודש נותן את תזרים המזומנים הצפוי של כל הארגון. במהלך השנה יש לבצע עדכון שוטף לתזרים המזומנים המתוכנן. כמובן שכל שינוי בתקציב משפיע באופן מיידי גם על תזרים המזומנים המתוכנן ומחייב שינוי גם בו. בנוסף לכך ייתכנו שינויים בתזרים המזומנים המתוכנן שאינם נובעים מהתקציב, אלא משינויים בהנחות התכנון לגבי העיתוי של חלק מההכנסות או ההוצאות. דוגמאות לכך הן: איחור בביצוע תשלומים או עיכוב בקבלת הכנסות וכיוב'.

7 חשוב לזכור שלא כל ההוצאות מתנהגות באופן לינארי לאורך זמן. חריגה מאחוז הביצוע הסטנדרטי מהווה מעין "מנורה אדומה" להמשך הבדיקה, אך איננו מצביעה בהכרח על בעיה.

ח. שימוש בתקציב לבקרה על תזרים המזומנים

באמצעות דו"ח המעקב התקציבי של הארגון שהצגנו בטבלה 4 שלעיל ניתן לראות האם צפויה לארגון בעיה בתזרים המזומנים⁸. נסתכל על דו"ח המעקב התקציבי שמוצג להלן, שהוא זהה לדו"ח שבטבלה 4, אך מוצג בחתך שונה:

טבלה 5:

דו"ח מעקב תקציבי מרוכז				
נכון לתאריך 31/07/2009				
58.3% % ביצוע סטנדרטי				
עודף/גירעון	% ביצוע	ביצוע מצטבר	תקציב	
הכנסות				
-63,670	56.8%	2,307,232	4,064,403	תוכנית א'
-134,594	55.2%	2,377,135	4,305,820	תוכנית ב'
278,653	78.8%	1,074,005	1,363,460	תוכנית ג'
8,339	65.3%	77,900	119,247	תוכנית ד'
-59,635	44.2%	186,410	421,791	תוכנית ה'
-258,390	39.0%	523,039	1,339,592	הכנסות ארגוניות כלליות
-229,296	56.4%	6,545,721	11,614,315	סך הכנסות
הוצאות				
91,832	55.4%	-1,732,127	-3,126,787	תוכנית א'
-24,362	59.1%	-1,873,137	-3,169,329	תוכנית ב'
4,744	57.6%	-398,373	-691,058	תוכנית ג'
21,843	47.1%	-91,483	-194,273	תוכנית ד'
25,052	54.9%	-399,314	-727,485	תוכנית ה'
-67,193	60.5%	-1,876,104	-3,100,991	הוצאות קבועות
51,917	57.9%	-6,370,538	-11,009,923	סך הוצאות
-177,379	29.0%	175,183	604,392	עודף/גירעון

למרות שלפי נתוני הביצוע יש לארגון עודף של הכנסות על הוצאות (175,183 ש"ח), הנתונים מצביעים על אפשרות של בעיה בתזרים המזומנים בהמשך השנה. על מנת להבין מדוע נסתכל על אחוזי הביצוע של ההכנסות וההוצאות: אחוז הביצוע של ההכנסות הוא 56.4%, בעוד שאחוז הביצוע של ההוצאות הוא 57.9%. במצב של איזון תזרימי ההכנסות וההוצאות בפועל צריכות לגדול בקצב אחיד, ולכן המצב הרצוי הוא שב- 31/7/09 אחוז הביצוע הן בהכנסות והן בהוצאות יהיה 58.3% (7/12). הדוגמה שלהלן ממחישה שהביצוע בפועל, הן בהוצאות והן בהכנסות, מפגר אחרי התקציב, אולם הפיגור בהכנסות גבוה מהפיגור בהוצאות. כתוצאה מכך, בטור "עודף/גירעון" שבטבלה ניתן לראות גירעון של 229,296 ₪ בהכנסות בפועל ביחס להכנסות המתוכננות. חישוב הגירעון בהכנסות נעשה באופן הבא:

הכנסה מתוכננת = אחוז ביצוע סטנדרטי * תקציב שנתי

$$6,775,017 = 0.583 * 11,614,315$$

עודף/גירעון בהכנסות = הכנסה בפועל - הכנסה מתוכננת

$$-229,296 = 6,545,721 - 6,775,017$$

8 על מנת שדו"ח המעקב התקציבי יוכל לשמש גם למעקב אחרי תזרים המזומנים, התקציב צריך לכלול בנוסף להוצאות לפעילויות, גם הוצאות על רכוש קבוע והחזרי הלוואות במידה וישנן.

במקביל הטבלה מראה שבצד ההוצאות ישנו עודף של 51,917 ₪, שמשמעו שההוצאות בפועל מפגרות ביחס להוצאות המתוכננות (חישוב העודף בהוצאות נעשה באופן זהה לחישוב הגירעון בהכנסות שהוצג לעיל). בסך הכל יש לארגון גירעון כולל בתקציב שעומד על 177,379 ₪.

כאשר דו"ח המעקב התקציבי מציג גירעון צפוי, צריכה הנהלת הארגון לבדוק קודם כל האם הוא נובע מבעיה תקציבית, קרי: הנחות אופטימיות מידי לגבי ההכנסות או ההוצאות המתוכננות. במידה והתשובה לכך היא כן יש לתקן את ההנחות ולעדכן את התקציב בהתאם.

במידה וההנהלה מגיעה למסקנה שההנחות התקציביות עדיין תקפות, הגירעון הצפוי בדו"ח המעקב התקציבי מצביע על התהוותה של בעיה בתזרים המזומנים של הארגון.⁹

בחינה מדוקדקת יותר של הטור "עודף/גירעון" בדו"ח מצביעה על כך שעיקר הבעיה מתמקדת בגביית חסר בהכנסות הכלליות ובהכנסות של תכנית ב'. באמצעות ניתוח כזה נותן דו"ח המעקב התקציבי תמונה ברורה להנהלת הארגון על התפתחותה של בעיה בתזרים המזומנים וכן על הדרכים לפתור אותה.

שיקולים פרקטיים בניהול תזרים המזומנים:

טבלת תכנון לתזרים מזומנים, עפ"י העקרונות שהצגנו בחלק ז' שלעיל, דורשת מהארגון השקעת משאבים רבה, הן לבנייתה והן לאחזקתה. הטבלה מצריכה עדכונים תכופים שבדרך כלל נעשים באופן ידני. בנוסף לכך, קיימת אי ודאות רבה לגבי עיתוי של ההכנסות ושל חלק מההוצאות. לפיכך רמת הדיוק של טבלת התכנון לתזרים מזומנים איננה גבוהה. לאור זאת, כדאי להנהלת הארגון לשקול האם לנהל טבלת תזרים מתוכנן או להסתפק במידע שנותנת מערכת ניהול התקציב.

להלן מספר גורמים שיכולים להשפיע על ההחלטה:

- גיוון מקורות הכנסה – ככל שמספר מקורות הכנסה של הארגון גדל, ניהולה של טבלת תכנון לתזרים מזומנים הופך למסורבל יותר. במקביל, כשלארגון יש הרבה מקורות הכנסה שינויים בתזרים המזומנים של מקור הכנסה אחד (לדוגמה תורם בודד) אינם משפיעים באופן ניכר על תזרים המזומנים הכולל של הארגון. לפיכך לארגון עם מעט מקורות הכנסה כדאי לנהל טבלת תכנון לתזרים מזומנים בעוד שארגון עם הרבה מקורות הכנסה יכול להסתפק במידע שנותנת מערכת המעקב התקציבית.
- רמת אי הודאות של הנתונים – ככל שרמת אי הודאות לגבי תזרים המזומנים הצפוי של סעיפי ההכנסה וההוצאה גבוהה יותר, התועלת של טבלת תכנון לתזרים מזומנים פוחתת. חשוב לזכור את הכלל ש"עדיף להיות בערך צודק מבדיוק טועה". טבלת תכנון לתזרים מזומנים שמבוססת על נתונים שגויים עשויה להביא לארגון יותר נזק מתועלת.

ט. מעקב תקציבי על פרויקטים רב-שנתיים

עד כה הצגנו כיצד יש לבצע מעקב תקציבי על הפעילויות השוטפות של הארגון. במקרים מסוימים ארגונים צריכים לנהל מעקב תקציבי על פעילויות שהן רב שנתיות. לדוגמה ארגון שעוסק בפרויקט של בניה ושיפוץ צריך לנהל את תקציב הפרויקט, שנמשך בדרך כלל מספר שנים. בחלק זה נציג כיצד יש לנהל תקציב של פרויקט בניה רב שנתי באמצעות דוגמה פשוטה. הארגון שאנו מציגים קיבל מענק של 5 מיליון ש"ח לצורך פרויקט בניה

9 ניתן לשפר את הדיוק של התחזית לגירעון/עודף בתזרים המזומנים באמצעות ביצוע ההתאמות הבאות: הפחתת ההכנסות שנרשמו בהנה"ח ועדיין לא התקבלו; הוספת ההוצאות שנרשמו בהנה"ח ועדיין לא בוצעו.

ושיפוצים שאמור להימשך שלוש שנים. הארגון מתכנן את הפרויקט באופן הבא:

שלב	מתחיל ב:	מסתיים ב:
ליווי מתמשך של צוות הארגון	שנה ראשונה	שנה שלישית
התקשרות עם חברת תכנון ופיקוח	שנה ראשונה	שנה שלישית
התקשרות עם קבלן ראשי	שנה שנייה	שנה שלישית
ריהוט והצטיידות	שנה שלישית	שנה שלישית
קבלת רישיונות וסיום הפרויקט	שנה שלישית	שנה שלישית

על מנת לבצע מעקב תקציבי אפקטיבי על פרויקט רב שנתי יש צורך להכין שני תקציבים: תקציב רב שנתי שעוקב אחר הפרויקט על פני כל תקופת חייו; תקציב שוטף שמשמש למעקב אחרי הביצוע ביחס לתכנון בכל שנה. תקציב הפרויקט בשנתו הראשונה מוצג בטבלה 6-א' שלהלן:

טבלה 6-א':

סה"כ תקציב לפרויקט				
שנה ראשונה				
5,000,000				
שלב א': תחילת הפרויקט				
הערות	% ניצול	ביצוע	תקציב	תקציב רב שנתי
	0.0%	0	5,000,000	הכנסות
ל-3 שנים	0.0%	0	-30,000	הוצאות ארגוניות
	0.0%	0	-4,970,000	יתרה לא מתוקצבת
		0	0	עודף/גירעון
תקציב שוטף				
יתרת תקציב	% ניצול	ביצוע	תקציב	
10,000	0.0%	0	10,000	הכנסות
-10,000	0.0%	0	-10,000	הוצאות ארגוניות
		0	0	עודף/גירעון
שלב ב': חתימה על חוזה עם חברת תכנון ופיקוח				
הערות	% ניצול	ביצוע	תקציב	תקציב רב שנתי
	0.0%	0	5,000,000	הכנסות
ל-3 שנים	26.7%	-8,000	-30,000	הוצאות ארגוניות
ל-3 שנים	0.0%	0	-300,000	תכנון ופיקוח
	0.0%	0	-4,670,000	יתרה לא מתוקצבת
		-8,000	0	עודף/גירעון
תקציב שוטף				
יתרת תקציב	% ניצול	ביצוע	תקציב	
110,000	0.0%	0	110,000	הכנסות
-2,000	80.0%	-8,000	-10,000	הוצאות ארגוניות
-100,000	0.0%	0	-100,000	תכנון ופיקוח
		-8,000	0	עודף/גירעון
שלב ג': סוף שנה				
הערות	% ניצול	ביצוע	תקציב	תקציב רב שנתי
	1.0%	50,000	5,000,000	הכנסות
ל-3 שנים	33.3%	-10,000	-30,000	הוצאות ארגוניות
ל-3 שנים	30.0%	-90,000	-300,000	תכנון ופיקוח
	0.0%	0	-4,670,000	יתרה לא מתוקצבת
		-50,000	0	עודף/גירעון
תקציב שוטף				
יתרת תקציב	% ניצול	ביצוע	תקציב	
60,000	45.5%	50,000	110,000	הכנסות
0	100.0%	-10,000	-10,000	הוצאות ארגוניות
-10,000	90.0%	-90,000	-100,000	תכנון ופיקוח
		-50,000	0	עודף/גירעון

שלב א':

הארגון מקצה לפרויקט תקציב רב שנתי של 30,000 ש"ח להוצאות הארגוניות שכרוכות בפרויקט. שאר התקציב (4.97 מיליון ש"ח) הוא בשלב זה יתרה לא מתוקצבת. בתקציב השוטף לשנה הראשונה יתוקצב בצד ההוצאות סך של 10,000 ש"ח שהוא שליש מהתקציב הרב שנתי. מכיוון הארגון אמור לקבל את ההכנסות עבור הפרויקט עם ביצוע ההוצאות והגשת דו"חות לתורמים, התקציב ההכנסות יהיה גם הוא 10,000 ש"ח.

שלב ב':

הארגון מבצע מכרז ומתקשר עם חברת תכנון ופיקוח. עלות החוזה היא 300,000 ש"ח והיא מתחלקת בחלקים שווים על פני שלושת שנות הפרויקט. סכום זה מתוקצב במלואו בתקציב הרב שנתי, והיתרה הלא מתוקצבת יורדת בהתאם ל- 4.67 מיליון ש"ח. בתקציב ההוצאות שוטף מתוקצב סכום של 100,000 ש"ח שמיועד לשנה הראשונה, ובמקביל תקציב ההכנסות השוטף עולה ל- 110,000 ש"ח.

שלב ג':

בסוף השנה הראשונה מתבצעת העברת יתרות מהתקציב השוטף של השנה הראשונה לתקציב השוטף של השנה הבאה.¹⁰ בצד ההכנסות ישנה יתרה תקציבית של 60,000 ש"ח שמשמעה גביית חסר בסכום זה. בצד ההוצאות ישנה יתרה תקציבית של 10,000 ש"ח בסעיף תכנון ופיקוח, שמשמעה שההוצאות היו נמוכות מהתכנון בסכום זה. ניתן לראות שסך היתרה התקציבית בסך 50,000 ש"ח שווה לגירעון בביצוע בפועל. היתרות התקציביות מועברות לתקציב השוטף של השנה השנייה כפי שממחישה טבלה 6-ב' שלהלן.

10 בפועל ניתן לבצע את העברת היתרות רק לאחר שבוצעה סגירת שנה בהנה"ח.

טבלה 6-ב':

סה"כ תקציב לפרויקט						5,000,000
שנה שניה						
שלב ד': פתיחת שנה שניה						
תקציב רב שנתי	תקציב	ביצוע	%ניצול	הערות		
הכנסות	5,000,000	50,000	1.0%			
הוצאות ארגוניות	-30,000	-10,000	33.3%	ל- 3 שנים		
תכנון ופיקוח	-300,000	-90,000	30.0%	ל- 3 שנים		
יתרה לא מתוקצבת	-4,670,000	0	0.0%			
עודף/גירעון	0	-50,000				
תקציב שוטף	יתרה משנה	תקציב שנתי	תקציב כולל	ביצוע	%ניצול	יתרת תקציב
קודמת	60,000	110,000	170,000	0	0.0%	170,000
הכנסות	0	-10,000	-10,000	0	0.0%	-10,000
הוצאות שונות	-10,000	-100,000	-110,000	0	0.0%	-110,000
תכנון ופיקוח	0	0	0	0	0.0%	0
עודף/גירעון	50,000	0	50,000	0		
שלב ה': חתימה על חוזה עם קבלן ראשי						
תקציב רב שנתי	תקציב	ביצוע	%ניצול	הערות		
הכנסות	5,000,000	110,000	2.2%			
הוצאות ארגוניות	-30,000	-13,000	43.3%	ל- 3 שנים		
תכנון ופיקוח	-300,000	-110,000	36.7%	ל- 3 שנים		
קבלן ראשי	-3,000,000	0	0.0%	ל- 2 שנים		
יתרה לא מתוקצבת	-1,670,000	0	0.0%			
עודף/גירעון	0	-13,000				
תקציב שוטף	יתרה משנה	תקציב שנתי	תקציב כולל	ביצוע	%ניצול	יתרת תקציב
קודמת	60,000	1,610,000	1,670,000	60,000	3.6%	1,610,000
הכנסות	0	-10,000	-10,000	-3,000	30.0%	-7,000
הוצאות ארגוניות	-10,000	-100,000	-110,000	-20,000	18.2%	-90,000
תכנון ופיקוח	0	-1,500,000	-1,500,000	0	0.0%	-1,500,000
קבלן ראשי	0	0	0	0	0.0%	0
עודף/גירעון	50,000	0	50,000	37,000		
שלב ו': סוף השנה						
תקציב רב שנתי	תקציב	ביצוע	%ניצול	הערות		
הכנסות	5,000,000	1,550,000	31.0%			
הוצאות ארגוניות	-30,000	-20,000	66.7%	ל- 3 שנים		
תכנון ופיקוח	-300,000	-198,000	66.0%	ל- 3 שנים		
קבלן ראשי	-3,000,000	-1,450,000	48.3%	ל- 2 שנים		
יתרה לא מתוקצבת	-1,670,000	0	0.0%			
עודף/גירעון	0	-118,000				
תקציב שוטף	יתרה משנה	תקציב שנתי	תקציב כולל	ביצוע	%ניצול	יתרת תקציב
קודמת	60,000	1,610,000	1,670,000	1,500,000	89.8%	170,000
הכנסות	0	-10,000	-10,000	-10,000	100.0%	0
הוצאות ארגוניות	-10,000	-100,000	-110,000	-108,000	98.2%	-2,000
תכנון ופיקוח	0	-1,500,000	-1,500,000	-1,450,000	96.7%	-50,000
קבלן ראשי	0	0	0	0	0.0%	0
עודף/גירעון	50,000	0	50,000	-68,000		

שלב ד':

התקציב הרב שנתי בפתיחת השנה השנייה זהה לתקציב הרב שנתי בסוף השנה הראשונה. במקביל התקציב השוטף לשנה השנייה הוא הסכום של היתרות התקציביות מהשנה הראשונה בתוספת ההקצבות החדשות לשנה השנייה. בתחילת השנה השנייה מקציב הארגון מחדש סכום של 10,000 ש"ח להוצאות ארגוניות וסכום נוסף של 100,000 ש"ח לכיסוי התשלומים לחברת התכנון והפיקוח. סכומים אלה מצטרפים ליתרה התקציבית בצד ההוצאות של 10,000 ש"ח (בסעיף תכנון ופיקוח) כך שסך תקציב ההוצאות עומד על 120,000 ש"ח. בצד ההכנסות מתקצב הארגון שוב 110,000 ש"ח לשנה השנייה שאליהם מתווספת יתרה תקציבית של 60,000 ש"ח מהשנה הראשונה, כך שסך תקציב ההכנסות עומד על 170,000 ש"ח.

העודף המתוכנן של 50,000 ש"ח בתקציב השוטף נובע מהגירעון בביצוע של השנה הראשונה, שעל פי התכנון ייסגר במהלך השנה השנייה.

שלב ה':

הארגון מבצע מכרז ומתקשר עם הקבלן הראשי. עלות החוזה היא 3,000,000 ש"ח והיא מתחלקת על פני שנתיים. סכום זה מתוקצב במלואו בתקציב הרב שנתי, והיתרה הלא מתוקצבת יורדת בהתאם ל- 1.67 מיליון ש"ח. בתקציב השוטף מתווסף סכום של 1,500,000 ש"ח לצד ההוצאות שמיועד לכיסוי התשלומים לקבלן בשנה השנייה. במקביל מתווסף אותו סכום לצד ההכנסות בתקציב שוטף.

שלב ו':

בסוף השנה השנייה מתבצעת העברת יתרות מהתקציב השוטף של השנה השנייה לתקציב השוטף של השנה השלישית. בצד ההכנסות ישנה יתרה תקציבית של 170,000 ש"ח ואילו בצד ההוצאות ישנה יתרה תקציבית של 2,000 ש"ח בסעיף תכנון ופיקוח ו- 50,000 ש"ח בסעיף קבלן ראשי. סך היתרה התקציבית בשנה השנייה עומד על 118,000 ש"ח ושווה לסכום של הגירעונות בביצוע בשנה הראשונה (50,000 ש"ח) ובשנה השנייה (68,000 ש"ח). כמו קודם היתרות התקציביות מועברות לתקציב השוטף של השנה השלישית כפי שממחישה טבלה 6-ג' שלהלן.

טבלה 6-ג':

סה"כ תקציב לפרויקט						
שנה שלישית						
5,000,000						
שלב ז': פתיחת שנה שלישית						
תקציב רב שנתי	תקציב	ביצוע	% ניצול	הערות	יתרת תקציב	קודמת
הכנסות	5,000,000	1,550,000	31.0%			
הוצאות ארגוניות	-30,000	-20,000	66.7%	ל- 3 שנים		
תכנון ופיקוח	-300,000	-198,000	66.0%	ל- 3 שנים		
קבלן ראשי	-3,000,000	-1,450,000	48.3%	ל- 2 שנים		
יתרה לא מתוקצבת	-1,670,000	0	0.0%			
עודף/גירעון	0	-118,000				
תקציב שוטף	יתרה משנה	תקציב שנתי	תקציב כולל	ביצוע	% ניצול	יתרת תקציב
הכנסות	170,000	1,610,000	1,780,000	0	0.0%	1,780,000
הוצאות ארגוניות	0	-10,000	-10,000	0	0.0%	-10,000
תכנון ופיקוח	-2,000	-100,000	-102,000	0	0.0%	-102,000
קבלן ראשי	-50,000	-1,500,000	-1,550,000	0	0.0%	-1,550,000
עודף/גירעון	118,000	0	118,000	0		
שלב ח': חתימה על חוזה לריהוט והצטיידות						
תקציב רב שנתי	תקציב	ביצוע	% ניצול	הערות	יתרת תקציב	קודמת
הכנסות	5,000,000	3,150,000	63.0%			
הוצאות ארגוניות	-30,000	-23,000	76.7%	ל- 3 שנים		
תכנון ופיקוח	-300,000	-218,000	72.7%	ל- 3 שנים		
קבלן ראשי	-3,000,000	-2,900,000	96.7%	ל- 2 שנים		
ריהוט והצטיידות	-1,400,000	0	0.0%			
יתרה לא מתוקצבת	-270,000	0	0.0%			
עודף/גירעון	0	9,000				
תקציב שוטף	יתרה משנה	תקציב שנתי	תקציב כולל	ביצוע	% ניצול	יתרת תקציב
הכנסות	170,000	3,010,000	3,180,000	1,600,000	50.3%	1,580,000
הוצאות ארגוניות	0	-10,000	-10,000	-3,000	30.0%	-7,000
תכנון ופיקוח	-2,000	-100,000	-102,000	-20,000	19.6%	-82,000
קבלן ראשי	-50,000	-1,500,000	-1,550,000	-1,450,000	93.5%	-100,000
ריהוט והצטיידות	0	-1,400,000	-1,400,000	0	0.0%	-1,400,000
עודף/גירעון	118,000	0	118,000	127,000		-9,000
שלב ט': סוף השנה - גמר הפרויקט						
תקציב רב שנתי	תקציב	ביצוע	% ניצול	הערות	יתרת תקציב	קודמת
הכנסות	5,000,000	5,000,000	100.0%			
הוצאות ארגוניות	-30,000	-30,000	100.0%	ל- 3 שנים		
תכנון ופיקוח	-300,000	-300,000	100.0%	ל- 3 שנים		
קבלן ראשי	-3,000,000	-3,000,000	100.0%	ל- 2 שנים		
ריהוט והצטיידות	-1,400,000	-1,400,000	100.0%			
רשיונות והוצאות אחרות	-270,000	-250,000	92.6%			
עודף/גירעון	0	20,000				
תקציב שוטף	יתרה משנה	תקציב שנתי	תקציב כולל	ביצוע	% ניצול	יתרת תקציב
הכנסות	170,000	3,280,000	3,450,000	3,450,000	100.0%	0
הוצאות שונות	0	-10,000	-10,000	-10,000	100.0%	0
תכנון ופיקוח	-2,000	-100,000	-102,000	-102,000	100.0%	0
קבלן ראשי	-50,000	-1,500,000	-1,550,000	-1,550,000	100.0%	0
ריהוט והצטיידות	0	-1,400,000	-1,400,000	-1,400,000	100.0%	0
רשיונות והוצאות אחרות	0	-270,000	-270,000	-250,000	92.6%	-20,000
עודף/גירעון	118,000	0	118,000	138,000		

שלב ז':

כמו בשנה השנייה התקציב הרב שנתי של פתיחת השנה זהה לתקציב הרב שנתי של סוף השנה הקודמת. במקביל התקציב השוטף הוא הסכום של היתרות התקציביות משנה קודמת בתוספת ההקצבות החדשות לשנה השלישית. בתחילת השנה השלישית מקציב הארגון מחדש סכום של 10,000 ש"ל להוצאות ארגוניות וסכום של 100,000 ש"ח לכיסוי התשלומים לחברת התכנון והפיקוח. בנוסף לכך מקצה הארגון סכום של 1,500,000 ש"ח לכיסוי ההתחייבויות לקבלן הראשי בשנה השלישית. סכומים אלה מתוקצבים גם בצד ההכנסות. כאמור העודף המתוכנן בתקציב השוטף שעומד על 118,000 ש"ח שהוא למעשה הסכום של הגירעון בביצוע בשנה הראשונה בסך 50,000 ש"ח ועוד הגירעון בביצוע בשנה השנייה בסך 68,000 ש"ח. ההנחה היא שהפיגור המצטבר בהכנסות ייסגר עד תום הפרויקט.

שלב ח':

הארגון מבצע מכרז ומתקשר עם ספקי ריהוט וציוד, כשעלות הכוללת של החוזים היא 1,400,000 ש"ח. סכום זה מתוקצב במלואו הן בתקציב הרב שנתי והן בתקציב השוטף היתרה הלא מתוקצבת יורדת בהתאם ל- 270 אלף ש"ח.

שלב ט':

בתום השנה השלישית הארגון מסיים את הפרויקט והיתרה הלא מתוקצבת מוקצית להוצאות שכרוכות בקבלת רישיונות ובסיום הפרויקט. כל ההכנסות התקבלו במלואן וכן כל סעיפי תקציב ההוצאות גם הם נוצלו במלואם, למעט יתרה קטנה של 20,000 ש"ח.

י. הכנת תקציב לבקשות למימון

הכנת התקציב בצורה של מפה כלכלית משרתת את הארגון בצורה המיטבית לצורכי תכנון, מעקב ובקרה. אולם כאשר הארגון צריך להציג את תקציבו לגורמים מממנים המפה הכלכלית איננה נותנת מידע מספיק לגבי צרכי המימון שלו. הסיבה לכך היא שהארגון איננו יכול להסתפק בכיסוי ההוצאות המשתנות בלבד, אלא חייב לכסות גם את ההוצאות הקבועות שלו. לפיכך יש צורך להעמיס את ההוצאות הקבועות על ההוצאות המשתנות על מנת לקבל תקציב מלא של כל תכנית. ההוצאות הקבועות של הארגון מורכבות משני חלקים:

- הוצאות קבועות ישירות – ההוצאות הקבועות שניתן לשייך אותן לתכניות עפ"י כללי הסיווג שקבע החשב הכללי (חשכ"ל) של משרד האוצר.
- הוצאות קבועות עקיפות – ההוצאות הקבועות שמשויכות לקטגוריה "הנהלה וכלליות" עפ"י כללי החשכ"ל.

(הקריטריונים לסיווג הוצאות של החשכ"ל מוצגים בנספח א' שלהלן).

אמנם בספרות המקצועית קיים מגוון של שיטות העמסה, אולם על מנת לאפשר השוואה בין ארגונים יש צורך לקבוע קריטריונים אחידים לבחירת שיטת ההעמסה. לפיכך אנו מציעים את הקריטריונים הבאים שישמשו לבניית תקציב נכון:

- העמסת הוצאות קבועות ישירות תיעשה באמצעות מחוללי עלות (Cost Drivers) שמבטאים את הקשר הכלכלי בין סעיף ההוצאה הרלוונטי לתכנית.
- העמסת הוצאות קבועות עקיפות תיעשה בשיטת ההקצאה הישירה (Direct Apportionment) שהיא פשוטה לחישוב ולהצגה.

(הסבר מלא על שתי שיטות ההעמסה נמצא בחלק י' ובנספח ב' שלהלן).

לצורך הדגמה של תקציב מלא כולל העמסות, נחזור שוב לארגון שהצגנו בטבלה 1 שלעיל (מפה כלכלית גרסה א').

טבלה 7:

סה"כ	תוכנית ה'	תוכנית ד'	תוכנית ג'	תוכנית ב'	תוכנית א'	תקציב הוצאות כולל העמסות גרסה א' משתנות ישירות
7,908,932	727,485	194,273	691,058	3,169,329	3,126,787	
5,037,981	461,528	179,100	423,328	2,113,510	1,860,515	שכר
492,537	0	0	64,180	149,155	279,202	קניית שירותים
303,460	0	15,173	15,173	136,557	136,557	אחזקה
28,332	0	0	1,417	13,457	13,457	חשמל, ומים
407,314	0	0	135,771	135,771	135,771	נסיעות ורכבים
0	0	0	0	0	0	תקשורת
69,941	0	0	0	41,965	27,976	אדמיניסטרטיביות
1,569,367	265,957	0	51,188	578,914	673,308	קניית חומרים מתכלים
1,038,790	45,457	32,451	51,766	460,383	448,733	קבועות ישירות
806,797	24,204	24,204	32,272	363,059	363,059	ארנונה ושכר דירה
231,993	21,253	8,247	19,494	97,324	85,674	תקשורת
2,062,201	178,141	52,254	171,200	836,548	824,058	קבועות עקיפות (הנהלה וכלליות)
11,009,923	951,083	278,978	914,024	4,466,260	4,399,578	סה"כ עלות מלאה

בדוגמה שלנו סעיפי ההוצאה שמסווגים כעלויות קבועות ישירות הם ארנונה, שכר דירה ותקשורת. סעיפים אלה הועמסו על העלויות המשתנות באמצעות מחוללי עלות שמייצגים את נפח השימוש בהם. הוצאות שכ"ד וארנונה הועמסו באמצעות מפתח של השטחים בפועל שמשמשים כל תכנית; הוצאות התקשורת הועמסו באמצעות מפתח של מספר העובדים בכל תכנית (הוצאות התקשורת בדוגמה שלנו הן קבועות ואינן משתנות כתוצאה משינוי בתכניות). שאר סעיפי ההוצאה הקבועים מסווגים כהוצאות הנהלה וכלליות ולכן הועמסו על התכניות בהקצאה ישירה.

תקציבי התכניות שאותם יש לקחת בחשבון לצורך בקשות למימון, הם התקציבים שמשקפים את עלויותיהן המלאות של התכניות, ומוצגים בשורה התחתונה של הטבלה. כל תקציב כזה מייצג את העלות הכלכלית (משתנה) של התכנית הרלוונטית בתוספת החלק היחסי של ההוצאות הקבועות של הארגון שמועמס עליה.

על מנת להמחיש את ההבדל בין עלות מלאה לעלות כלכלית נסתכל על התקציב שהצגנו בטבלה 2, לאחר הוספת התכנית החדשה (מפה כלכלית גרסה ב').

טבלה 8:

סה"כ	תוכנית ו'	תוכנית ה'	תוכנית ד'	תוכנית ג'	תוכנית ב'	תוכנית א'	תקציב הוצאות כולל העמסות גרסה ב' משתנות ישירות
8,368,932	460,000	727,485	194,273	691,058	3,169,329	3,126,787	שכר
5,287,981	250,000	461,528	179,100	423,328	2,113,510	1,860,515	קניית שירותים
642,537	150,000	0	0	64,180	149,155	279,202	אחזקה
303,460	0	0	15,173	15,173	136,557	136,557	חשמל, ומים
28,332	0	0	0	1,417	13,457	13,457	נסיעות ורכבים
467,314	60,000	0	0	135,771	135,771	135,771	תקשורת
0	0	0	0	0	0	0	אדמיניסטרטיביות
69,941	0	0	0	0	41,965	27,976	קניית חומרים מתכלים
1,569,367	0	265,957	0	51,188	578,914	673,308	קבועות ישירות
1,038,790	31,945	42,838	30,448	49,230	447,714	436,615	ארנונה ושכר דירה
806,797	20,977	22,590	22,590	30,658	354,991	354,991	תקשורת
231,993	10,968	20,248	7,857	18,572	92,723	81,624	קבועות עקיפות (הנהלה וכלליות)
2,062,201	107,836	168,857	49,260	162,273	792,867	781,108	סה"כ עלות מלאה
11,469,923	599,780	939,180	273,981	902,562	4,409,909	4,344,510	

ההוספה של תכנית ו' לא שינתה את העלות הכלכלית (הוצאות משתנות ישירות) של שאר התכניות. מצד שני, העלות המלאה של כל התכניות פחתה בעקבות הוספתה של תכנית ו'. הסיבה לכך היא שהעלות הקבועה של הארגון, שלא השתנתה בעקבות הוספתה של תכנית ו', מתחלקת עכשיו בין יותר תכניות.

זוהי תובנה שחשוב לזכור אותה:

העלות המלאה של תכנית יכולה להשתנות גם אם לא חל שום שינוי באותה תכנית. למעשה הוספתה של תכנית ו', ללא הגדלה של ההוצאות הקבועות, הביאה לכך שהארגון כולו התייעל. פועל יוצא של התייעלות זו הוא שהעלות המלאה של כל אחת מהתכניות פחתה.
(דיון מלא במדדי יעילות מוצג בחלק י"א שלהלן).

י"א. העמסת עלויות קבועות

בחלק י' שלעיל הצגנו שתי שיטות להעמסת עלויות קבועות: העמסה באמצעות מחוללי עלות (Cost Drivers) והעמסה באמצעות הקצאה ישירה (Direct Apportionment). בחלק זה נציג בצורה מפורטת כיצד מתבצעת ההעמסה בכל אחת מהשיטות. נסתכל ראשית בדוגמה שהצגנו בטבלאות 7 ו-1 (מפה כלכלית גרסה א').

טבלה 9:

מפתח העמסה גרסה א'	תוכנית א'	תוכנית ב'	תוכנית ג'	תוכנית ד'	תוכנית ה'	סה"כ
3,126,787	3,169,329	691,058	194,273	727,485	11,025,304	משתנות ישירות
363,059	363,059	32,272	24,204	24,204	806,797	העמסה לפי מחוללי עלות שכר דירה וארנונה מפתח העמסה: חלוקת השטח בין התוכניות תקשורת
45.0%	45.0%	4.0%	3.0%	3.0%	100.0%	
85,674	97,324	19,494	8,247	21,253	231,993	מפתח העמסה: מספר תקנים
36.9%	42.0%	8.4%	3.6%	9.2%	100.0%	
448,733	460,383	51,766	32,451	45,457	1,038,790	קבועות ישירות
3,575,520	3,629,712	742,824	226,725	772,941	8,947,722	סה"כ עלות ישירה
23.0%	23.0%	23.0%	23.0%	23.0%	23.0%	העמסה בהקצאה ישירה מקדם העמסה
40.0%	40.6%	8.3%	2.5%	8.6%	100.0%	מפתח הקצאה ישירה
824,058	836,548	171,200	52,254	178,141	2,062,201	קבועות עקיפות (הנהלה וכלליות)
4,399,578	4,466,260	914,024	278,978	951,083	11,009,923	סה"כ עלות מלאה
18.7%						שעור תקורה
23.0%						מקדם העמסה
17.8%						שעור תקורה חשכ"ל

העלות הכלכלית של כל תכנית (הוצאות משתנות ישירות) מוצגת בשורה הראשונה של הטבלה. בשלב ראשון מועמסות עליה ההוצאות הקבועות ישירות באמצעות מחוללי עלות מתאימים. מחוללי העלות צריכים להיות משתנים מדידים שמבטאים באופן מיטבי את הקשר הכלכלי שבין התכנית לסעיף ההוצאה שמועמס. בדוגמה שלנו, יש צורך להעמיס את הוצאות שכר הדירה והארנונה (806,797 ש"ח) ואת הוצאות התקשורת (231,993 ש"ח). מחוללי העלות שנבחרו לשם כך הם:

- שכר דירה וארנונה – מפתח של חלוקת שטחים בין התכניות.
- תקשורת – מפתח של מספר תקנים.

כמובן שכל אחד מהמפתחות מביא להקצאה שונה של סעיף ההוצאה הרלוונטי. כך למשל, על תכנית א' מועמסים 45% מעלות שכר הדירה והארנונה, אבל רק 36.9% מהוצאות התקשורת.

בשלב השני מועמסות הוצאות הנהלה והכלליות (הוצאות קבועות עקיפות). כאמור הוצאות הנהלה והכלליות משרתות את כל הארגון ולכן הן מועמסות על ההוצאות הישירות בהקצאה ישירה שמשקפת את נפח הפעילות של כל תכנית. על מנת לחשב את מפתח ההקצאה הישירה מחשבים ראשית את סך העלות הישירה של כל תכנית ולאחר מכן את משקלה של כל תכנית מתוך סך העלות הישירה. כך למשל, תכנית א' מהווה 40% מהעלות הישירה של כל התכניות ואילו תכנית ג' מהווה רק 8.3% מהעלות הישירה. באמצעות מפתח זה מועמסת העלות העקיפה (הוצאות הנהלה וכלליות) על התכניות. אולם לשיטת ההקצאה הישירה ישנה תכונה נוספת שמקלה מאוד על חישוב ההעמסות.

נגדיר ראשית שני יחסים:

**שעור התקורה¹¹ – היחס בין העלות העקיפה לעלות הכוללת.
מקדם ההעמסה – היחס בין העלות העקיפה לעלות הישירה.**

מסתבר שבהקצאה ישירה מקדם ההעמסה של כל תכנית שווה למקדם ההעמסה של הארגון כולו. בנוסף לכך ניתן לחשב בקלות את מקדם ההעמסה של הארגון עפ"י שעור התקורה שלו (הסבר מפורט מוצג בנספח ב' שלהלן). לפיכך חישוב ההעמסות בשיטת ההקצאה הישירה הוא קל ופשוט, מכיוון שכל מה שנדרש הוא לדעת את שעור התקורה של הארגון כולו.

בדוגמה שלנו שעור התקורה של הארגון הוא 18.7% (2,062,201 ש"ח מחולק ב- 11,009,923 ש"ח). מקדם ההעמסה שחושב באמצעות הנוסחה שמוצגת בנספח ב' שלהלן הוא 23%, ולפיכך העמסת העלות העקיפה נעשית באמצעות הכפלתה של העלות הישירה של כל תכנית ב- 0.23.

נסתכל כעת על דוגמה נוספת שהצגנו בטבלאות 8 ו-2 (מפה כלכלית גרסה ב').

טבלה 10:

מפתח העמסה גרסה ב'	תוכנית א'	תוכנית ב'	תוכנית ג'	תוכנית ד'	תוכנית ה'	תוכנית ו'	סה"כ
3,126,787	3,169,329	691,058	194,273	727,485	460,000	11,485,304	משתנות ישירות
354,991	354,991	30,658	22,590	22,590	20,977	806,797	העמסה לפי מחוללי עלות
44.0%	44.0%	3.8%	2.8%	2.8%	2.6%	100.0%	שכר דירה וארנונה
81,624	92,723	18,572	7,857	20,248	10,968	231,993	מפתח העמסה: חלוקת השטח בין התוכניות
35.2%	40.0%	8.0%	3.4%	8.7%	4.7%	100.0%	תקשורת
436,615	447,714	49,230	30,448	42,838	31,945	1,038,790	מפתח העמסה: מספר תקנים
3,563,401	3,617,043	740,289	224,721	770,323	491,945	9,407,722	קבועות ישירות
21.9%	21.9%	21.9%	21.9%	21.9%	21.9%	100.0%	סה"כ עלות ישירה
37.9%	38.4%	7.9%	2.4%	8.2%	5.2%	100.0%	העמסה בהקצאה ישירה
781,108	792,867	162,273	49,260	168,857	107,836	2,062,201	מקדם העמסה
4,344,510	4,409,909	902,562	273,981	939,180	599,780	11,469,923	מפתח הקצאה ישירה
18.0%	18.0%	18.0%	18.0%	18.0%	18.0%	100.0%	קבועות עקיפות (הנהלה וכלליות)
21.9%	21.9%	21.9%	21.9%	21.9%	21.9%	100.0%	סה"כ עלות מלאה
17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	100.0%	שעור תקורה
							מקדם העמסה
							שעור תקורה חשכ"ל

השינוי היחידי בדוגמה שבטבלה 10, ביחס לטבלה 9, הוא שנוספה תכנית חדשה (תכנית ו'). כפי שכבר הראינו בחלק ט' שלעיל הוספתה של תכנית חדשה מביאה להקטנה של העלות המלאה בכל אחת מהתכניות מכיוון שהעלות הקבועה מתחלקת בין יותר תכניות. כך למשל ניתן לראות שמפתח ההעמסה של שכר דירה וארנונה על תכנית א' היה 45% לפני הוספת תכנית ו' (טבלה 9) וירד ל- 44% (טבלה 10) לאחר הוספתה. במקביל ניתן לראות שגם שעור התקורה ומקדם ההעמסה של כל הארגון ירדו: שעור התקורה ירד מ- 18.7% ל- 18%, ומקדם ההעמסה ירד מ- 23% ל- 21.9%.

11 ההגדרה של שעור התקורה שמוצגת כאן היא ההגדרה המקובלת בספרות המקצועית ובעולם. הגדרת החשכ"ל לשיעור התקורה היא שונה במקצת - היחס שבין העלות העקיפה להכנסות הארגון. כתוצאה מכך כשלארגון יש עודף הכנסות, שעור התקורה עפ"י הגדרת החשכ"ל יהיה נמוך משעור התקורה עפ"י ההגדרה המקובלת, ולהפך כשלארגון יש גירעון.

י"ב. מדדי יעילות

אחת השאלות המרכזיות שמטרידה תורמים וגורמים מממנים היא האם משאבי הארגון מנוצלים בצורה מיטבית. הקצאת משאבים מיטבית מביאה לכך שמטרות הארגון מושגות בעלות נמוכה יותר. ארגון שפועל באופן כזה יחשב כארגון יעיל מבחינה כלכלית. לאור זאת, יש חשיבות ליצירת מדדים למדידת יעילותו של הארגון. הממד המקובל ליעילות, הן בארץ והן בעולם, הוא **שעור התקורה** שהוצג כבר בחלק י' שלעיל (מדידת שעור התקורה בארץ שונה במקצת מהמקובל בעולם כפי שמסבירה ההערה בסוף העמוד הקודם). לרוע המזל שעור התקורה איננו מדד טוב ליעילות ובמקרים רבים אף נותן תוצאות הפוכות. ארגונים משקיעים מאמץ רב בניסיון להגדיל את ההוצאות הישירות ולהקטין את העקיפות באמצעות תרגילים חשבונאיים. ברור לחלוטין שהקטנת הוצאות התקורה בדרך זו לא מביאה להתייעלות בארגון מכיוון שסך ההוצאות שלו לא משתנה. יתרה מזו, אם ארגון מצליח ליעיל את התכניות שלו ולהקטין את ההוצאות הישירות, ללא פגיעה בכמות או איכות השירותים, שעור התקורה שלו יגדל למרות שבפועל הוא התייעל. מכיוון ששעור התקורה איננו מדד

טוב למדידת יעילותו של הארגון, יש צורך במדד אלטרנטיבי. ככלל הממד ליעילות של תכנית מסוימת צריך להיות **העלות ליחידת תוצאה** של אותה תכנית. ארגון שמצליח להשיג את אותן תוצאות בעלות נמוכה יותר ביחס לאחרים הוא יעיל יותר.¹² אולם מדידת התוצאות של פעילות הארגון היא לא תמיד אפשרית, וגם אם היא אפשרית היא לא בהכרח ברת השוואה בין ארגונים. כתוצאה מכך האפשרות המעשית יותר היא למדוד את **העלות ליחידת תפוקה**. מדידת התפוקות של הארגון איננה משימה טריביאלית ומחייבת הגדרה מדויקת של יחידות התפוקה, אולם הדיון בדרכי המדידה של תפוקות הוא מחוץ למסגרתו של מסמך זה. אנו נסתפק בהדגמה של בניית מדדי יעילות באמצעות התקציבים שהצגנו לעיל בהנחה שהארגון יודע למדוד את תפוקותיו. נתחיל שוב בתקציב שהוצג בטבלאות 9, 7 ו-1 (מפה כלכלית גרסה א').

טבלה 11:

מדדי יעילות גרסה א'	תוכנית א'	תוכנית ב'	תוכנית ג'	תוכנית ד'	תוכנית ה'
סך עלות מלאה	4,399,578	4,466,260	914,024	278,978	951,083
מספר מקבלי שירות/נהנים בשנה	36	36	850	89	125
עלות שנתית ליחידה	122,210	124,063	1,075	3,135	7,609
הגדלת מספר מקבלי שירות/נהנים בשנה	36	39	850	89	125
עלות שנתית ליחידה	122,210	114,519	1,075	3,135	7,609
שעור תקורה	18.7%				
שעור תקורה חש"ל	17.8%				

הבסיס לחישוב העלות ליחידת תפוקה הוא העלות המלאה של כל תכנית שמוצגת בטבלאות 7 ו-9. לשם המחשה השתמשנו כיחידות תפוקה במספר מקבלי השירות/נהנים בכל תכנית. היחס בין העלות המלאה של כל תכנית למספר מקבלי השירות/נהנים הוא העלות ליחידת תפוקה (בדוגמה שלנו העלות מוצגת במונחים שנתיים). העלות ליחידת תפוקה יכולה לשמש כמדד ליעילות בשני אופנים:

- השוואת העלות ליחידת תפוקה בין ארגונים שמפעילים תכניות באותו תחום. השוואה כזאת היא מדד אפקטיבי ליעילות היחסית של הארגון אולם יש צורך לוודא

12 תיאור מלא של שיטת החישוב של עלות ליחידת תוצאה ניתן למצוא במאמר: More Bang for the Buck, Alex Neuhoff and Robert Searle, Stanford Social Innovation Review, Spring 2008.

שהיא נעשית בזהירות.¹³ ראשית יש להקפיד שהתכניות שאנו משווים הן אכן ברות השוואה. שנית על מנת שלהשוואה יהיה תוקף שיטת המדידה של התפוקות ושיטת ההעמסה של ההוצאות הקבועות צריכה להיות זהה בשני הארגונים. גורמים מממנים, שמתמחים בתחומי פעילות מסוימים, יכולים ליצור לעצמם בסיס נתונים של עלויות ליחידת תפוקה בארגונים שונים ועל פיו לקבוע אמת מידה שתגדיר את רמת היעילות שאותה הם מוכנים לממן.

- מעקב אחרי העלות ליחידת תפוקה של אותו ארגון לאורך זמן. גם אם אין ברשותנו נתונים להשוואה בין ארגונים שונים עדיין ניתן למדוד האם הארגון נמצא במגמת התייעלות, שבאה לידי ביטוי בירידה בעלות ליחידת תפוקה. להלן נציג מספר דוגמאות למדידה כזאת.

בחלק התחתון של טבלה 11 אנו מציגים דרך אחת להתייעלות – הגדלת מספר מקבלי השירות/הנהנים. בדוגמה זו הארגון הגדיל את מספר מקבלי השירות של תכנית ב' מ-36 ל-39 ללא הגדלה מקבילה בעלות. כתוצאה מכך חלה ירידה בעלות ליחידת תפוקה מ-124,063 ש"ח ל-114,519 ש"ח, שמשמעותה שתכנית ב' הפכה ליעילה יותר. כיצד ניתן להגדיל את מספר מקבלי השירות ללא הגדלה מקבילה בעלות? מסתבר שמבנה העלויות של ארגונים רבים הוא קשיח לאורך טווח מסוים של תפוקות. לדוגמה: איכות ההוראה של מורה איננה נפגעת אם מספר התלמידים בכיתה גדל מ-20 ל-22. מצד שני אם מספר התלמידים מוכפל יש להניח שאיכות ההוראה תיפגע ויהיה צורך להוסיף עוד מורה. מצב שבו ניתן להגדיל את מספר מקבלי השירות ללא הגדלה מקבילה של העלות משקף **תת ניצול** של משאבי הארגון. ניצול מיטבי של המשאבים מביא להתייעלות, שבאה לידי ביטוי בירידה בעלות ליחידת תפוקה.

חשוב לשים לב לעובדה ששיעור התקורה – הממד המקובל ליעילות – לא השתנה במקרה זה, למרות שהארגון התייעל.

התייעלות איננה מותנית רק בהגדלת מספר מקבלי השירות ללא הגדלה מקבילה של העלות. גם אם עלות התכנית גדלה, אבל בשיעור נמוך יותר מהגידול במספר מקבלי השירות, הארגון התייעל. במלים אחרות, אם הארגון הגדיל את מספר מקבלי השירות באמצעות הגדלת ההוצאה המשתנה של התכנית, אך לא הגדיל את העלויות הקבועות שלו, העלות ליחידת תפוקה תרד והארגון יתייעל. בטבלה 12, שמבוססת על התקציב שהוצג בטבלאות 10, 8 ו-2 (מפה כלכלית גרסה ב') אנו מציגים דרך נוספת להתייעלות שכבר דנו בה.

טבלה 12:

מדדי יעילות גרסה ב'	תוכנית א'	תוכנית ב'	תוכנית ג'	תוכנית ד'	תוכנית ה'	תוכנית ו'
סך עלות מלאה מספר מקבלי שירות/נהנים בשנה	4,344,510	4,409,909	902,562	273,981	939,180	599,780
עלות שנתית ליחידה	120,681	122,497	1,062	3,078	7,513	7,689
שעור תקורה	18.0%					
שעור תקורה חשכ"ל	17.3%					

במקרה זה הארגון הוסיף תכנית חדשה (תכנית ו') וכתוצאה מכך חלה ירידה בעלות ליחידת תפוקה בכל אחת מהתכניות. הסיבה לכך, כפי שכבר ציינו, היא שהעלות הקבועה של הארגון מתחלקת כעת על פני יותר תכניות, ועל פני יותר מקבלי שירותים. בשונה מהמקרה הקודם, בדוגמה זו גם שעור התקורה של הארגון ירד כתוצאה מהוספת התכנית החדשה.

13 סקירה מלאה של מתודולוגיית ההשוואה, בהקשר של ארגונים שלא למטרות רווח, ניתן למצוא בספר: Measuring the Things that Count, Elli Malki (2010), LAP – Lambert Academic Publications (Chapter III).

המסקנה מהדוגמאות שהצגנו כאן היא שהתייעלות אינה בהכרח תוצאה של הפחתת עלויות, אלא גם תוצאה של הגדלת תפוקות בשיעור גבוה יותר מהגידול המקביל בעלויות. למעשה היינו מצפים שככל שהארגון גדל ומתרחב ימשיכו העלויות ליחידת תפוקה של כל תכניותיו לרדת.¹⁴

י"ג. המלצות להתנהלות תקציבית בין תורמים לארגונים

סוגיות תקציביות מהוות מקור תמידי לחיכוך בין תורמים לארגונים. מצד התורמים הטענה המרכזית היא על העדר שקיפות וקושי בקבלת דיווחים. מצד הארגונים הטענות מתמקדות בדרישות לא אחידות (ולפעמים גם לא הגיוניות) להגשת בקשות למענקים ולדיווח עליהם. לדעתנו יש צדק בטענות של שני הצדדים ולכן מצאנו לנכון להקדיש את החלק האחרון של המסמך לסדרת המלצות שתסדיר את מערכת היחסים בין תורמים לארגונים. אימוצם של הקווים המנחים לתקציב נכון שהצגנו במסמך זה, הן מצד הארגונים והן מצד התורמים, יכול לפתור את מרבית המחלוקות בין הצדדים. להלן נתייחס באופן מפורש למספר סוגיות שעלו במהלך דיונים שהתקיימו עם מנהלי ארגונים ועם נציגי תורמים:

שקיפות בדיווח:

טענה מוצדקת של תורמים היא שהדיווחים של ארגונים אינם שקופים מספיק ואינם מציגים תמונת מצב ברורה של הארגון. לדעתנו ארגון שמאמץ את הכללים של תקציב נכון ויכול להציג לתורמים מפה כלכלית, דו"ח מעקב תקציבי שמבוסס על נתוני הנה"ח, תקציב תכניות מלא כולל העמסות וניתוח עלויות ליחידות תפוקה, עומד בכל דרישה סבירה של שקיפות בדיווח. יתרה מזאת, אנו סבורים שהתעקשות על דיווחים כספיים נוספים איננה משרתת את התורמים ומטילה עלות מיותרת על הארגון.

נוהל אחיד לבקשות למענקים:

הטענה העיקרית של הארגונים היא שדרישות לא אחידות של תורמים מטילות עליהם עומס מיותר שמתבטא בסופו של דבר בבזבוז משאבים.¹⁵ המלצתנו לתורמים היא לאמץ נוהל אחיד להגשת בקשות למענקים שיתבסס על הקווים המנחים שהצגנו כאן. באופן יותר ספציפי אנו מציעים שארגון שעובד עם תקציב נכון יידרש להגיש את המסמכים הפיננסיים הבאים:

- דו"חות כספיים מבוקרים.
- דו"ח מעקב תקציבי מעודכן (כדוגמת טבלאות 5 ו-6).
- מפה כלכלית של הארגון לשנה הנוכחית (כדוגמת טבלה 1).
- מפה כלכלית מתוכננת של הארגון לשנה הבאה שכוללת תכניות חדשות שהארגון רוצה לפתוח (כדוגמת טבלה 2).
- הצגת העלות המלאה (כולל העמסות) של התכניות לשנה הנוכחית (כדוגמת טבלה 7).
- הצגת תכנון תקציבי של העלות המלאה (כולל העמסות) של התכניות לשנה הבאה, כולל תכניות חדשות (כדוגמת טבלה 8).
- תחשיב של עלות ליחידת תפוקה לשנה הנוכחית לתכניות שלגביהן מתבקש מימון,

14 אחד ממדדי הביצוע שמוצעים לארגונים מצטיינים הוא ירידה מתמדת בעלות ליחידת תפוקה. הסבר מלא ניתן למצוא במאמר:

Achieving Breakthrough Performance, Mark Gottfredson, Steve Schaubert, & Elisabeth Babcock, Stanford Social Innovation Review, Summer 2008.

15 במאמר שהתפרסם בארה"ב בשנת 2003 נטען שהאחדת דרישות של תורמים יכולה לחסוך למגזר השלישי כ- 25 ביליון דולר.

The Nonprofit Sector's \$100 Billion Opportunity, Bradley B., Jansen P. & Silverman L., Harvard Business Review, 2003.

ואומדן של העלות ליחידת תפוקה לאותן תכניות בשנה הבאה (כדוגמת טבלאות 11 ו-12).

כל המסמכים הנ"ל אמורים להיות כבר ברשותו של ארגון שעובד עם תקציב נכון, ולכן הגשתם אינה אמורה ליצור עומס מיותר לארגון. בנוסף לכך אימוץ כללים אחדים ע"י התורמים יאפשר לתורמים לבצע השוואת עלויות בין ארגונים ובכך ליצור תמריץ להתייעלות.

השתתפות בהוצאות הקבועות:

חלק ניכר מהמשא ומתן שמתנהל בין תורמים לארגונים נוגע לחלק של הוצאות התקורה שאותו מוכנים התורמים לממן. לדעתנו הדיון בנושא זה הוא מיותר לחלוטין ואיננו תורם לשני הצדדים. כמובן שזכותם של התורמים להחליט באיזה תכניות ובאיזה ארגונים ברצונם לתמוך ולקחת בחשבון בהחלטה זו את מדדי היעילות. יתרה מזאת, אנו ממליצים לתורמים לאמץ את מדדי היעילות שהצגנו, ואף ליצור אמות מידה (Benchmarks) לעלויות ליחידות תפוקה בתכניות שונות שעל פיהן תיבחן יעילותם של הארגונים. אולם במידה ותורם החליט לתמוך בתכנית מסוימת, העלות הרלוונטית לבקשת המימון היא העלות המלאה של אותה תכנית שכוללת את כל ההוצאות הקבועות של הארגון. התעקשותם של התורמים לא לממן הוצאות תקורה, או להגביל את המימון שלהן באופן שרירותי, איננה מוצדקת ופוגעת באיתנות הפיננסית של הארגונים. בנוסף לכך התנהלות כזאת של תורמים מקטינה את התמריץ של הארגונים להתייעל ובסופו של דבר מביאה לבזבז משאבים.

איתנות פיננסית ועודף הכנסות:

יכולתו של ארגון לשרוד בתקופות כלכליות קשות תלויה בעיקר ברזרבות הכספיות שעומדות לרשותו. רזרבות אלה, שבאות לידי ביטוי בסעיף הנכסים נטו במאזן, הן בדרך כלל תוצאה של עודפי הכנסות בתקציב השוטף לאורך זמן. שאלה מהותית מבחינת התורמים היא מהו מקור המימון לעודף הכנסות זה. בשונה מעמדתנו בסוגיה הקודמת, אנו סבורים שסוגיה זו פתוחה למשא ומתן בין הארגון לתורמים. אנו רואים את המימון של עודף ההכנסות כתרומה אסטרטגית שנועדה לתמוך בארגון, ולא כחלק ממימון העלות של תכנית מסוימת. ארגון רשאי לבקש מתורם לתמוך בו, אולם הבקשה צריכה להיות שקופה ולהצביע על כך שייעוד הכספים הוא ליצירת רזרבה. מצד שני, כשארגון מצליח לפתח מקורות הכנסה עצמאיים, על מנת ליצור לעצמו רזרבות, התורמים צריכים להימנע מקיצוץ התמיכה שלהם בתכניות. זוהי התנהלות לא מועילה מכיוון שהיא יוצרת תמריץ שלילי ואיננה מעודדת גיוון מקורות הכנסה. ככלל, אנו ממליצים להתייחס למקורות הכנסה העצמאיים כמקור שנועד לממן את הרזרבה הארגונית ולא כמקור שנועד ליצור חסכון לתורמים.

נספח א': הנחיות החשכ"ל להוצאות שיש לכלול בסעיף הנהלה וכלליות

מס"ד	סעיף	הרכב, מהות והערות
1.	משכורות ושכר עבודה סוציאליות ונלוות לשכר ו/או קניית שירות ניהול	הוצאות שכר נושאי משרה בגוף (מנכ"ל, סמנכ"ל, חשב, עובדי מנהלה וכו') (עובדים המשמשים בתפקידי ניהול ומינהלה). אין לפצל שכר של עובד וליחסו באופן חלקי לסעיפי השכר במסגרת עלות הפעילויות, כמבצע פעילות שאיננה ניהולית ו/או מינהלתית. עובד המוגדר כמנהל בהנהלת הגוף לא יוכל להיות מוגדר בחלק ממשרתו כמבצע פעילות ישירה, אלא אם כן כל משרתו הינה כמבצע פעילות ישירה.
2.	הוצאות גיוס תרומות	הוצאות שיווק, פרסום והפקת אירועים (לגיוס תורמים); הוצאות העסקת עובדים בגיוס תרומות; עמלות למגייסים חיצוניים (*); דמי ניהול וייעוץ (*). (* בכפוף להמצאת הסכם גיוס עם גורמים אלה.
3.	שירותים מקצועיים	שכר טרחת יועצים משפטיים; שכר טרחת רואי חשבון; שכר טרחת מבקר פנימי; הוצאות בגין ניהול חשבונות וחשבות שכר (אם מבוצע על-ידי גוף חיצוני).
4.	צרכי משרד והדפסות, דואר, טלפון ותקשורת	למעט הוצאות כאמור הניתנות לייחוס ישיר לעלות הפעילויות (כדוגמת מוקדים, סניפים בהם עוסקים במישרין בביצוע מטרות הגוף ומטלותיו).
5.	שכר דירה והחזקה	הוצאות כאמור המיוחסות בלעדית למשרדי הנהלה של הגוף ולמבנים שאין מתבצעת בהם פעילות במישרין לביצוע מטרות הגוף ומטלותיו.
6.	אש"ל, כיבודים ונסיעות	בארץ ובחו"ל.
7.	החזקת כלי רכב ושכירות	הוצאות בגין החזקת רכבים ושכירות (למעט הוצאות כאמור בגין רכבים המשמשים את הגוף במישרין לביצוע מטרות הגוף ומטלותיו. לרבות רכבים המועמדים לנושאי משרה ועובדי מינהלה (סעיף 1 לעיל).
8.	מיסים ואגרות	הוצאות כאמור המיוחסות בלעדית למשרדי הנהלה של הגוף ולמבנים שאין מתבצעת בהם פעילות במישרין לביצוע מטרות הגוף ומטלותיו. אגרות רישוי, דמי חבר (שהינם בגדר חובה), דמי ביול מסמכים.
9.	פחת	הוצאות פחת בגין ריהוט וציוד משרדי, מכונות וציוד, שיפורים והתאמות במבנה / במושכר, כלי רכב (סעיף 7 לעיל) למעט הוצאות כאמור הניתנות לייחוס ישיר לעלות הפעילויות ולרבות הוצאות כאמור שאינן ניתנות לייחוס במישרין לביצוע מטרות הגוף ומטלותיו.

נספח ב': הקשר בין שעור התקורה למקדם ההעמסה

נסתכל על דוגמה סכמטית של ארגון שמפעיל שתי תכניות ושתקציבו נראה כך:

הוצאות ישירות של תכנית א'	-	600,000 ש"ח
הוצאות ישירות של תכנית ב'	-	400,000 ש"ח
הוצאות עקיפות (הנהלה וכלליות)	-	250,000 ש"ח
סה"כ תקציב הארגון	-	1,250,000 ש"ח

בשיטת ההקצאה הישירה תחולקנה ההוצאות העקיפות עפ"י מפתח של 60-40.

תכנית א'	תכנית ב'	
הוצאות ישירות	400,000 ש"ח	600,000 ש"ח
העמסת הוצאות עקיפות	100,000 ש"ח (40%)	150,000 ש"ח (60%)
סה"כ	500,000 ש"ח	750,000 ש"ח
מקדם ההעמסה	25%	25%
שעור תקורה	20%	20%

נסתכל ראשית על **מקדם ההעמסה** שהוא היחס שבין העלות העקיפה לעלות הישירה בכל תכנית. קל לראות שמקדם ההעמסה של כל אחת מהתכניות שווה למקדם ההעמסה של הארגון כולו.

מקדם ההעמסה של תכנית א':

$$150,000 / 600,000 = 0.25$$

מקדם ההעמסה של תכנית ב':

$$100,000 / 400,000 = 0.25$$

מקדם ההעמסה של כל הארגון:

$$250,000 / 1,000,000 = 0.25$$

כעת נסתכל על **שעור התקורה** שהוא היחס שבין העלות העקיפה והעלות הכוללת של כל תכנית. גם שעור התקורה של כל אחת מהתכניות שווה לשעור התקורה של ארגון כולו.

שעור התקורה של תכנית א':

$$150,000 / 750,000 = 0.2$$

שעור התקורה של תכנית ב':

$$100,000 / 500,000 = 0.2$$

שעור התקורה של כל הארגון:

$$250,000 / 1,250,000 = 0.2$$

הקשר בין מקדם ההעמסה לשיעור התקורה מוצג להלן:

$$\text{מקדם ההעמסה} = \text{שעור התקורה} \setminus (1 - \text{שעור התקורה})$$

$$0.25 = 0.2 / (1 - 0.2)$$

הטבלה שלהלן מציגה את מקדמי ההעמסה שנגזרים משעורי תקורה שונים:

מקדם העמסה	שעור תקורה
11.1%	10.0%
14.3%	12.5%
17.6%	15.0%
21.2%	17.5%
25.0%	20.0%
29.0%	22.5%
33.3%	25.0%
37.9%	27.5%
42.9%	30.0%