

משרד הביטחון

פעולות הביקורת

נבדק תהליך קביעת המסגרת לתקציב הביטחון במטבע מקומי, תוך התמקדות באופן גיבוש התקציבים לשנים 2003-2005 ואישורם. בין היתר נבדק: תהליך בניית הצעת התקציב במשרד האוצר, בחינת משמעות הקיצוצים בתקציב מערכת הביטחון באותן שנים, ממשקי העבודה בין משרד האוצר לבין מערכת הביטחון, והפעילות המתקיימת במשרד ראש הממשלה לקראת אישור הצעת התקציב הביטחון על ידי ראש הממשלה והגשתה לאישור הממשלה והכנסת. הביקורת נערכה במשרד הביטחון, בצה"ל, במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה.

בקרן לקליטת חיילים משוחררים וביחידה להכוונת חיילים משוחררים שבמשרד הביטחון נערכה ביקורת על מספר היבטים בתחום פעילות. בתחום פעילות הקרן נבחנו היבטים מרכזיים ובכלל זה: מימוש כספי הפיקדון והקרן לסיוע נוסף בהתאם למטרות החוק, תקנון הקרן, סדרי עבודת הנהלת הקרן, והכנת תכניות עבודה ונוהלי עבודה לקרן וליחידה. ביחידה נבדקו: פעילות מטה היחידה, יחסי הגומלין בינו לבין ארבע הלשכות של היחידה ואופן פעילותן. כמו כן, נבחן השימוש בשירותי הייעוץ וההכוונה שמעניקה היחידה באמצעות הלשכות.

נערכה ביקורת על מספר היבטים בפעילותה של יחידת ההוצאה לאור שבמשרד הביטחון, תוך מתן דגש על הייצור והשיווק של ספרים ובחינת מידת ההתאמה של פעילות זו לייעוד ולמטרות הליבה של משרד הביטחון, כפי שהוא מגדיר אותם. בדיקות השלמה נערכו ביחידת היועץ הכלכלי של מערכת הביטחון ובצה"ל: בהוצאת "מערכות" וביחידות האחראיות לנושא ההוצאה לאור והדפוס בחיל המודיעין ובחיל האוויר.

תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון

תקציר

משרד הביטחון וצה"ל (להלן - מערכת הביטחון) מבצעים את פעילותם על פי תכנית עבודה, במסגרת תקציב שמאשרת הכנסת בחוק התקציב השנתי (להלן - תקציב הביטחון). משרד מבקר המדינה בדק את תהליך קביעת המסגרת לתקציב הביטחון במטבע מקומי, תוך התמקדות באופן גיבוש התקציבים לשנים 2003-2005 ואישורם. להלן עיקרי הממצאים:

א. על אף מורכבות תהליך הכנת תקציב הביטחון, הוא אינו מוסדר במשרד האוצר באמצעות מסגרת נהלים ברורה ושיטתית. משרד האוצר אינו מקיים הליך סדור של תיעוד שלבי העבודה בתהליך הכנת תקציב הביטחון, לרבות ניירות עבודה, סיכומי דיונים והנחיות לביצוע; תיעוד הנדרש לא רק לשם ניהול תהליך בהיר וסדור, אלא גם לשם קיום בקרה עליו, לימוד והפקת לקחים. עוד עלה, כי תהליך קביעת המסגרת לתקציב הביטחון מתקיים ללא התיאום ושיתוף הפעולה הדרושים בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון. זאת, תוך קיומם של פערים גדולים בין עמדותיהם של שני המשרדים, בין היתר, בנוגע לתחשיב בסיס תקציב הביטחון, נוכח שינויי חקיקה, החלטות ממשלה וסיכומים שסיכמו ביניהם.

ב. באגף התקציבים במשרד האוצר לא קיימת עבודת מטה מקיפה, שאמורה לתמוך בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאופן קביעת גודל הקיצוץ בתקציב הביטחון, ובכלל זה בחינת המשמעות הכלכלית והתקציבית של הקיצוץ. כמו כן, לא נבדקו מול מערכת הביטחון המשמעות המיבצעית של הקיצוץ בתקציב הביטחון, מידת ישימותו, פרק הזמן הנדרש לביצועו וטווח הזמן שבו ניתן יהיה להפיק את החסכונות הצפויים. יצוין, כי אגף התקציבים במשרד האוצר אינו מנהל בסיס נתונים שיכול לשמשו לביצוע הניתוחים הכלכליים הנדרשים לגיבוש הצעותיו לביצוע התאמות בתקציב הביטחון.

ג. אגף התכנון בצה"ל ואגף התקציבים במשרד הביטחון, האחראים, כל אחד בתחומו, לתכנון תכניות עבודה של צה"ל ולתמחורן, לא בחנו את המשמעות הכלכליות של ביצוע שינויים בתכניות העבודה עקב הקיצוצים התקציביים, גם אל מול חלופות אחרות, כדי לוודא שאכן בוצעו השינויים האופטימליים גם מנקודת המבט הכלכלית, בכפוף לשיקולים המיבצעיים. בין היתר, לא נבדק נושא שחזור אפשרי של יכולות מיבצעיות ומרכיבי מוכנות שצומצמו נוכח הקיצוצים התקציביים, ובכלל זה סבירות שחזורם בטווח הקצר ובטווח הביניים, ותוחלת עלות שחזורן בהשוואה לסך המשאבים התקציביים שפנו לצורך עמידה במגבלות התקציב. משמעותיות אלו לא נבחנו גם בדיעבד, לצורך לימוד והפקת לקחים לעתיד. בהיעדר מידע מפורט על המשמעות הכלכליות של הקיצוץ, נמנע ממקבלי ההחלטות מידע בעל ערך רב.

ד. במהלך שנת התקציב נחתמים בין אגף התקציבים במשרד האוצר לבין משרד הביטחון סיכומים תקציביים בנושאים פרטניים שונים. כמו כן, על דעת ראש הממשלה, מסוכמים בין הצדדים אחת לשנה שינויים במסגרת תקציב הביטחון, בנוסף ומעבר לסכום תקציב הביטחון שאושר בחוק התקציב. בביקורת עלה, כי במקביל לאישור חוק התקציב השנתי בכנסת, הושגו הבנות בין ראש הממשלה,

משרד האוצר ומשרד הביטחון בנוגע למתן תוספות ניכרות לתקציב הביטחון, שיבוצעו במהלך אותה שנת תקציב, אך אלה לא הוצגו לממשלה ולכנסת בדיונים לאישור חוק התקציב השנתי. סיכומים אלה יצרו מצב שבו התקבלו החלטות ממשלה בדבר קיצוץ בתקציב הביטחון לשנה מסוימת, ובה בעת הובטחו וניתנו תוספות לתקציב הביטחון לאותה שנה.

ה. במסגרת תקציב הביטחון רשאית מערכת הביטחון להוציא סכומי כסף בסעיפי הוצאה מותנית בהכנסה. מדובר במיליארדי ש"ח בשנה, שמקורם במכירת ציוד ומערכות לחימה ללקוחות בארץ ובחו"ל ובהסכמים לשיתופי פעולה אסטרטגיים עם מדינות זרות. בביקורת נמצא, כי בתהליך קביעת ההצעה לגובה תקציב הביטחון שמקיים משרד האוצר, לא נלקחות בחשבון ההכנסות שמשרד הביטחון צפוי לקבל בשנת התקציב הנדונה. זאת, על אף שהכנסות אלה מאפשרות לה לבצע פעילויות נוספות, הכלולות בתכנית העבודה של צה"ל, ומהוות מקור תקציבי לכל דבר ועניין, גם אם ברמת ודאות נמוכה יותר.

ו. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מאפשר יצירת התקשרויות של משרדי ממשלה במישור הרב-שנתי (הרשאה להתחייב), והסכום שנקבע לכך בחוק התקציב השנתי מהווה מגבלה ליצירת התחייבויותיהם. בביקורת עלה, כי לקראת תהליך קביעת מסגרת ההרשאה להתחייב של מערכת הביטחון על ידי משרד האוצר לא נעשה הליך של בחינת ההיקף הצפוי של ההתקשרויות הרב-שנתיות, כפועל יוצא של תכניות עבודתה, ופריסתן על פני שנים, אל מול מקורות התקציב החזויים שיועמדו לרשות בשנים הבאות. בתום שנת תקציב, משרד האוצר לא קיים בחינה של אופן ניצול ההרשאה להתחייב בתקציב הביטחון בשנה שהסתיימה, תוך ניתוח הפערים שבין התקרה שאושרה לבין ניצולה, במטרה להפיק לקחים לקראת קביעת ההרשאה להתחייב בשנה הבאה. פגמים בבקרה של משרד האוצר אחר יצירה וצבירה של התחייבויות מערכת הביטחון, אפשרו לה ליצור התחייבויות ללא מגבלה אפקטיבית ובלי שנבחנה מלכתחילה סוגיית הקשחת תקציב הביטחון, נוכח הגידול בהיקף ההתחייבויות; הקשחה, שעלולה להביא לצמצום או אף להיעדר יכולת לבצע שינויים מהותיים בפעילות מערכת הביטחון, בעת הצורך.

ז. משרד האוצר לא קבע מתכונת דיווח של מערכת הביטחון למשרד האוצר על פעילותה, מעבר לדיווח על ביצוע שינויים תקציביים. בהיעדר דיווח שיטתי ושוטף, הבקרה שמקיים אגף התקציבים במשרד האוצר על פעילות מערכת הביטחון הינה רופפת ולא ממוקדת, ואין באפשרותה להעמיד לרשות גורמים במשרד האוצר מידע הכרחי לצורך גיבוש הצעות, ובכלל זה מסגרת תקציב הביטחון, ייזום פעולות התייעלות ועוד.

ח. הדיונים בראשות ראש הממשלה בנושא תקציב הביטחון שהתקיימו בשנים 2003-2005, התבססו בעיקר על הנתונים והניתוחים שהוצגו על ידי מערכת הביטחון. למשרד האוצר לא הייתה יכולת לבדוק נתונים וניתוחים אלה ולא היה גורם אחר שהוסמך לעשות זאת, תוך ביצוע עבודת מטה שלובה בין כל הגורמים. בשל כך, נוצר מצב של התבססות יתר על הנתונים והניתוחים שמערכת הביטחון הציגה.

ט. על פי סעיף 3א לחוק יסוד: משק המדינה, על הממשלה להכין לקראת כל שנת כספים תכנית תקציב רב-שנתית, שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה. על הממשלה להניח על שולחן הכנסת את

תכנית התקציב הרב-שנתית יחד עם הצעת חוק התקציב. בביקורת עלה, כי תכנית התקציב הרב-שנתית שהוגשו לכנסת, לא היו מעודכנות.

עוד עלה בביקורת, כי משרד האוצר אינו מעביר למשרד הביטחון את מסגרות תקציבו בגין השנתיים שמעבר לשנת התקציב הבאה, כפי שחושבו בתכנית התקציב הרב-שנתית. בהיעדר מתאר תקציבי רב-שנתי, בונה מערכת הביטחון את התכנית הרב-שנתית על סמך הנחות תקציביות שאינן מתואמות עם האוצר.

בפברואר 2004 קבע ראש הממשלה, כי משרד הביטחון ומשרד האוצר בשיתוף משרד ראש הממשלה יגבשו תכנית תקציבית תלת-שנתית לתקציב הביטחון, אשר תהווה את הבסיס לתכנון רב-שנתי ולהמשך הדיונים התקציביים השנתיים העתידיים. ביולי 2004 קבע ראש הממשלה, בין היתר, כי יש להציג בפניו את ההמלצות בדבר תכנית תקציב רב-שנתית לחומש הקרוב בתוך שבועיים. באוגוסט 2004 סיכם ראש הממשלה, כי תכנית רב-שנתית לתקציב הביטחון תעובד בהקדם על ידי מערכת הביטחון, משרד האוצר והמועצה לביטחון לאומי ותוצג לאישור. למרות כל אלה, למועד סיום הביקורת - ינואר 2005 - עדיין לא סוכמה תכנית תקציב רב-שנתית למערכת הביטחון.

י. לקראת הגשת הצעת התקציב לממשלה, מקיים ראש הממשלה דיונים בנושא תקציב הביטחון, ובהם הוא מחליט על מסגרת תקציב הביטחון שתוגש לאישור הממשלה והכנסת. בביקורת עלה, כי למעשה התקיימו שני מסלולים מקבילים בנוגע לקביעת מסגרת תקציב הביטחון: הראשון התייחס לסכום שיוצג לכנסת כתקציב הביטחון, והשני הוא הסכום שנקבע בסופו של דבר כתקציב הביטחון, לאחר שראש הממשלה אישר מתן תוספות תקציב נכבדות במהלך שנת הכספים. התנהלות זו פגעה במהות הפיקוח הפרלמנטרי, ובתהליך תכנון הפעולות של מערכת הביטחון ושל שאר משרדי הממשלה, שתקציביהם הופחתו בדיעבד לצורך מימון תוספת לתקציב הביטחון.

עוד עלה בביקורת, כי למשרד ראש הממשלה, לרבות המועצה לביטחון לאומי, אין למעשה תפקיד של ממש בעבודת המטה המתקיימת לקראת אישור המסגרת לתקציב הביטחון על ידי ראש הממשלה. זאת, אף לא כגוף העוסק בבחינה ובבקרה של הנתונים, הניתוחים והצעות התקציב המוגשות על ידי משרד האוצר, משרד הביטחון וצה"ל, ומגבש עמדה בנוגע לתקפותם.



משרד הביטחון וצה"ל (להלן - מערכת הביטחון) מבצעים את פעילותם על פי תכנית עבודה, במסגרת תקציב שמאשרת הכנסת בחוק התקציב השנתי (להלן - תקציב הביטחון). בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), נקבעו, בין היתר, מבנה תקציב הביטחון וסדרי עריכת שינויים בו. על פי חוק-יסוד: משק המדינה, הוקמה ועדה משותפת של ועדת הכספים וועדת חוץ וביטחון של הכנסת (להלן - הוועדה המשותפת), הדנה בתקציב הביטחון המפורט ומאשרת אותו.

בתקציב הביטחון מוצגים סכומי הוצאה ממקורות המשק שמעמידה המדינה בשנת הפעילות השוטפת למערכת הביטחון, סכומי הוצאה מותנית בהכנסה שמקורה בהכנסות מערכת הביטחון,

סכום ההרשאה לחתום על חוזים בשנת התקציב השוטפת על חשבון תקציבי מימון בשנה השוטפת ובשנים הבאות (להלן - הרשאה להתחייב), ושיא כוח האדם שניתן להעסיק.

בתקופה שבין יולי 2004 לינואר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך קביעת המסגרת לתקציב הביטחון במטבע מקומי (ראו פירוט בהמשך), תוך התמקדות באופן גיבוש התקציבים לשנים 2003-2005 ואישורם. בין היתר נבדק: תהליך בניית ההצעה לתקציב הביטחון במשרד האוצר; בחינת משמעות הקיצוצים התקציביים במערכת הביטחון; וממשקי העבודה בין משרד האוצר לבין מערכת הביטחון. כמו כן, נבדקה הפעילות המתקיימת במשרד ראש הממשלה, לקראת אישור הצעת תקציב הביטחון על ידי ראש הממשלה והגשתה לאישור הממשלה והכנסת. הביקורת נערכה במשרד האוצר: בלשכת שר האוצר, בלשכת המנכ"ל ובאגף התקציבים; במשרד הביטחון: בלשכת שר הביטחון, בלשכת המנכ"ל, באגף התקציבים ובאגף הכספים; ובצה"ל: באגף התכנון. ביקורת השלמה נערכה במשרד ראש הממשלה, ובכלל זה במועצה לביטחון לאומי.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים אחדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תקציב הביטחון - סקירה כללית

תקציב הביטחון מפרט, בין היתר, את המקורות הכספיים העומדים לרשות מערכת הביטחון בשני סוגי מטבע: מטבע חוץ, שממשלת ארצות הברית מעמידה לרשות מדינת ישראל לצורך רכש ביטחוני בעיקר בארצות הברית (להלן - מט"ח סיוע)¹, ומטבע מקומי². הסוג הראשון משמש בעיקר לרכש של מערכות נשק עיקריות, ציוד ומוצרים מוגמרים בארצות הברית, ואילו התקציב במטבע המקומי משמש בעיקר למימון הוצאות שוטפות של מערכת הביטחון בארץ, דוגמת תשלום שכר משרתי הקבע ועלויות הגמלאות והשיקום, לרכש מערכות וציוד המיוצרים בארץ ולפיתוח מערכות נשק בתעשייה הביטחונית הישראלית. בשנים 2003 ו-2004 עמד תקציב מט"ח הסיוע על כ-2.1 מיליארד דולר לשנה. ממשלת ארצות הברית אישרה למערכת הביטחון להמיר ממט"ח סיוע למטבע מקומי עבור רכש בארץ כ-550 מיליון דולר בשנת 2003, וכ-568 מיליון דולר בשנת 2004.

להלן לוח המסכם את התפתחות סך תקציב הביטחון והתקציב במטבע מקומי בשנים 1999-2004, במיליארדי ש"ח, במחירים שוטפים³:

-
- | | |
|---|--|
| 1 | כללי השימוש במט"ח הסיוע נקבעים בחקיקה אמריקנית ובהנחיות של משרד ההגנה של ארצות הברית. |
| 2 | במטבע מקומי נכלל גם נתח מט"ח מזומן ממקורות המשק, שנועד לרכש בחו"ל. מט"ח מזומן מוצג בתקציב כשהוא מתורגם לש"ח. |
| 3 | על פי הנתונים שבספר דברי הסבר לתקציב הביטחון לשנת 2005 של משרד הביטחון, אלא אם צוין אחרת. |

שנה	סך תקציב מקורי*	סך תקציב מעודכן לסוף שנה**	תקציב מעודכן במטבע מקומי, ללא המרות	חלקו של סך תקציב הביטחון המעודכן מתקציב המדינה
1999	33.9	38.3	29.4	17.8%
2000	36.2	40.8	30.5	18.0%
2001	37.0	42.5	32.5	17.3%
2002	40.7	45.9	35.2	18.0%
2003	41.1	45.6	33.1	16.9%
2004	41.9	***46.2	***32.4	17.0%

* תקציב הביטחון כפי שאושר בחוק התקציב השנתי.
 ** תקציב זה כולל הפחתות ותוספות שנעשו במהלך השנה ועודפי תקציב שהועברו משנה קודמת.
 *** תקציב מעודכן ל-31.10.04.

מהלוח עולה, כי בשנים 1999-2004 היווה סך תקציב הביטחון המעודכן לסוף השנה כ-17%-18% מתקציב המדינה⁴. כן עולה מהלוח, שבשנת 2002, שבה ניתנו תוספות משמעותיות לתקציב הביטחון, בעיקר נוכח הצרכים שמקורם בהחרפת העימות עם הפלסטינים, הגיע תקציב הביטחון במטבע מקומי לשיאו.

תהליך קביעת תקציב הביטחון

תהליך בניית הצעת תקציב הביטחון לשנה שתבוא מתחיל במשרד האוצר ובמשרד הביטחון במחצית הראשונה של כל שנת עבודה, כשהכנת ההצעה נעשית בנפרד בכל אחד מהמשרדים. התהליך מתקיים בשיטה התוספתית, כלומר - באמצעות הוספה או הפחתה של רכיבים לתקציב המקורי שאישרה הכנסת בחוק התקציב השנתי לשנת העבודה השוטפת, כמתחייב משינויי חקיקה, מהחלטות ממשלה ומסיכומים בין שני המשרדים. בהמשך לכך וכנדרב נוסף, מבצע כל אחד משני המשרדים ניתוחים והערכות: מערכת הביטחון בעיקר בהיבט הצורך הביטחוני ומשרד האוצר בהיבט המערכתי של כלל המשק.

מערכת הביטחון פועלת על פי תכנית עבודה רב-שנתית מפורטת לחמש שנים, הנותנת ביטוי ליעדים, למגמות ולתכניות העיקריות של צה"ל, כנגזר בעיקר מהמענה להערכת האיום הצפוי ותוך ציון מסגרת משאבים שתידרש לה בעתיד. הערכת מערכת הביטחון את היקף מקורות התקציב שיידרש לה בשנה שתבוא משקפת בעיקר את היקף השימושים שנדרשים על פי תכנית העבודה הרב-שנתית, את תוצאות בחינת ההתחייבויות הכספיות שנוצרו בעבר ושיגיעו לכלל מימוש בשנה שתבוא, ואת נגזרות המימון של התקשרויות משרד הביטחון הצפויות להתבצע במהלך שנת התקציב שתבוא.

4 נתוני תקציב הביטחון כוללים עודפי תקציב המועברים משנה לשנה. על פי הנתונים שמסר אגף התקציבים במשרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, תקציב הביטחון המעודכן בניכוי העודפים היווה בשנים הנ"ל כ-15%-17% מתקציב המדינה.

משרד האוצר מצדו מבסס את הצעתו לתקציב הביטחון בשנה שתבוא על הערכותיו על מצב המשק בתחומים שונים - כלכלי, ביטחוני, מדיני וחברתי - ובהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992⁵ (להלן - חוק הפחתת הגירעון) ולמדיניות שר האוצר.

לקראת אישור תקציב המדינה בממשלה, מקיים ראש הממשלה דיונים מקדימים בנושא תקציב הביטחון עם שר האוצר, עם שר הביטחון ועם הרמטכ"ל, בהשתתפות גורמים בכירים נוספים ממשרדיהם. בסיכום הדיונים, מחליט ראש הממשלה על מסגרת תקציב הביטחון שתוגש לאישור הממשלה והכנסת, או מנחה את הצדדים כיצד להגיע להסכמה ביניהם.

לאחר שהממשלה מאשרת את ההצעה לתקציב המדינה, לרבות ההצעה למסגרת תקציב הביטחון, מגיש משרד האוצר לוועדה המשותפת את הצעת התקציב המפורטת לתחומי פעולה ולתכניות, שהוכנה במשרד הביטחון, לצורך אישורה במסגרת תהליך אישור חוק התקציב השנתי.

תהליך הכנת התקציב השנתי

בתהליך הכנת ההצעה לתקציב הביטחון נוטלים חלק מספר גורמים במשרד האוצר: שר האוצר, המתווה מדיניות ומאשר את הצעות הגורמים המקצועיים; הממונה על התקציבים, הנושא באחריות להכנת כלל תקציב המדינה, לרבות פרק הביטחון שבו; הצוות האחראי על תקציב הביטחון באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - צוות ביטחון), המרכז את עבודת ההכנה של ההצעה לתקציב הביטחון; וצוות מקרו-כלכלה ותקצוב באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - צוות מקרו), המרכז את הכנת תקציב המדינה בראייה כלל-מערכתית. הכנת התקציב נעשית בעיקר באמצעות "דפי מעבר", שנועדו להציג את בסיס התקציב לשנה שתבוא בהתבסס על התקציב המקורי שאושר בחוק התקציב לשנה השוטפת, בשינויים המתחייבים (ראו בהמשך).

1. הסדרת תהליכי העבודה

אגף התקציבים במשרד האוצר מכין הצעה למסגרות התקציב של משרדי הממשלה, כשעבודת ריכוז הנתונים ושילובם בהצעת חוק התקציב השנתי נעשית בידי צוות מקרו. בתהליך העבודה לוקחים חלק צוותי עבודה בדרגים השונים במשרד האוצר.

בביקורת עלה, כי תהליך הכנת תקציב הביטחון אינו מוסדר באמצעות מסגרת נהלים: מלבד "הנחיות להכנת דפי מעבר" ו"הנחיות להכנת התקציב" שמפיץ צוות מקרו לצוותי העבודה, אין במשרד האוצר הוראות ונהלים, הנוגעים ללוחות הזמנים, לממשקי העבודה השונים בתוך משרד האוצר ומחוצה לו, לאמות המידה ולשיקולים המנחים את בניית ההצעות למסגרות התקציב, ולתיעוד הנדרש. כך, לדוגמה, אף שבהנחיות להכנת דפי המעבר צוין, כי הם לא יכללו שינויי מדיניות, לרבות הצעות להגדלה או להקטנה תקציבית בתחומים שונים, וכי הצעות מסוג זה ניתן להגיש במסגרת נפרדת, אין הוראה המגדירה את אופן הכללת השינויים במדיניות בתהליך קביעת מסגרות התקציב, ומועדה.

⁵ חוק זה קובע, בין השאר, כי בשנת 2005 ואילך לא יעלה הגירעון הכולל בתקציב המדינה על 3% מן התוצר הלאומי הגולמי. בנוסף לכך קובע אותו חוק, כי בכל אחת משנות התקציב 2005 עד 2010 לא יעלה סכום ההוצאה הממשלתית בשיעור העולה על 1% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנה שקדמה לה, כשהוא צמוד למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובלבד שסכום ההוצאה כאמור לא יגרום לחריגה משיעור הגירעון שנקבע לאותה שנה, באותו חוק.

2. תיעוד תהליך ההכנה של תקציב הביטחון

שלבי העבודה להכנת תקציב המדינה בכלל ותקציב הביטחון בפרט מבוססים, בין היתר, על עיבוד נתונים וניתוחם, הנחות עבודה וגיבוש הערכות. כמו כן, מתקיימים דיוני עבודה פנימיים של צוות ביטחון, דיונים של צוות ביטחון עם הממונה על התקציבים, עם נציגי צוות מקרר, עם מנכ"ל משרד האוצר ועם שר האוצר.

בביקורת עלה, כי לא קיימים מסמכים המתייחסים לתהליך הכנת תקציב הביטחון, לרבות ניירות עבודה, סיכומי דיונים והנחיות לביצוע. תיעוד כזה לא נמצא אצל הדרגים השונים שטיפלו בהכנת התקציב - לא בלשכות שר האוצר, מנכ"ל המשרד והממונה על התקציבים, ולא אצל צוות מקרר וצוות ביטחון. משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה, כי הדיונים בדרגים השונים אינם מלווים ברישום פרוטוקולים או בסיכומים כתובים. לדעת משרד מבקר המדינה, כללי מינהל תקין מחייבים תיעוד של עבודת המטה הנערכת בתהליך הכנת התקציב. זאת, לא רק לשם ניהול תהליך בהיר וסדור, אלא גם לשם קיום בקרה עליו, לימוד והפקת לקחים.

3. דרישה תקציבית של משרד הביטחון

מדי שנה בשנה, בסביבות חודש מאי, עם תחילת תהליך גיבוש הצעת תקציב המדינה לשנה שתבוא וקביעת מסגרות התקציב למשרדי הממשלה השונים, שולח הממונה על התקציבים במשרד האוצר למנכ"לים של משרדי הממשלה בקשה לקבלת תכנית התקציב של משרדיהם לשנה הייעודית, הצעות לתכניות רב-שנתיות, לשינויים מבניים בתחום המשרד ונושאים נוספים הקשורים לתהליך אישור התקציב. במסגרת תכנית העבודה של כל משרד מבקש הממונה על התקציבים, כי יוצגו בפניו, ככל הניתן, היעדים המרכזיים של המשרד (במונחי תפוקה), האמצעים העיקריים להשגתם, תוך כדי הצגת סדר העדיפות, צעדי התייעלות ועוד.

בביקורת עלה, כי ביוני 2002, בתשובה לפניית הממונה על התקציבים, העביר ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון⁶ למשרד האוצר מסמך המפרט את הדרישה התקציבית של מערכת הביטחון לתקציב הביטחון לשנת 2003. הדרישה התבססה על תקציב הביטחון בשנת 2002, בתוספת תקציב כמתחייב מסיכומים שנעשו בעבר בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון, וכן בתוספת סכום הנדרש להשלמת צרכים בראיית מערכת הביטחון. המסמך לא כלל פירוט והסברים התומכים בדרישת התקציב, הצעות לתכניות רב-שנתיות ולשינויים מבניים, ופירוט היעדים המרכזיים של מערכת הביטחון והדרכים להשגתם, כפי שביקש הממונה על התקציבים.

עוד עלה, כי לקראת גיבוש התקציבים לשנים 2004 ו-2005, משרד הביטחון לא העביר למשרד האוצר מסמך המרכז את הדרישות התקציביות של מערכת הביטחון לשנים אלו, על אף שהתבקש לעשות כן. לא נמצא, כי משרד האוצר עמד על כך שנתונים אלה יועברו אליו.

בהתייחסותו מאפריל 2005 לממצאי הביקורת ציין אגף התקציבים במשרד הביטחון, כי בשנים הנדונות, נוכח הפערים המשמעותיים בעמדות הצדדים, לא היה כל טעם בהגשת נייר רשמי. עוד ציין, כי התקיימו דיונים בדרגי העבודה בין שני המשרדים והופצו ניירות המפרטים את דרישות מערכת הביטחון.

6 ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון הוא קצין בכיר בצה"ל, המשמש גם כיועץ הכספי לרמטכ"ל. כראש אגף התקציבים הוא כפוף למנכ"ל משרד הביטחון; כיועץ הכספי לרמטכ"ל הוא כפוף לרמטכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי דווקא נוכח הפערים המשמעותיים בין עמדות הצדדים, חשוב היה ללבן את המחלוקות תוך ניתוח והצגה של משמעויות הפערים בין הצדדים. זאת, לשם ביסוס הצעות התקציב של הצדדים ולשם הצגה נאותה של המחלוקות בפני מקבלי ההחלטות.

4. הכנת דפי מעבר

אגף התקציבים במשרד האוצר מכין את הצעת התקציב השנתי לקראת הגשתה לאישור הממשלה באמצעות דפי מעבר⁷, המהווים מנגנון ערכון אוטומטי של התקציב המקורי של השנה השוטפת (מנגנון "הטייס האוטומטי"). הכנת דפי המעבר היא שלב חשוב בקביעת הצעת התקציב, ותוצאת חישוב מוצגת לממשלה; ריכוז הנתונים המסכמים של דפי המעבר מציג תמונה ראשונית של מסגרות ההוצאה לכל סעיף ולכל משרד ושל מסגרת ההוצאה הכוללת הנדרשת.

בהנחיות פנימיות של אגף התקציבים בעניין הכנת דפי המעבר נאמר, כי יש להביא בחשבון בעת הכנתם תוספות והפחתות הנובעות מגורמים אלה: הפחתות של הוצאות חד-פעמיות שנכללו בתקציב המקורי; תוספות והפחתות הנובעות מהחלטות ממשלה שכבר התקבלו ותחולתן בשנת הכספים הבאה (כגון הפחתות אחידות בבסיס התקציב הנוגעות לכמה שנות כספים והפחתות בשיא כוח אדם); חקיקה המחייבת תוספות או הפחתות בתקציב השנה הבאה; והסכמים המחייבים את המדינה.

א. בביקורת עלה, כי על אף חשיבותם של דפי המעבר בקביעת מסגרת התקציב הכוללת, ועל אף מורכבות החישוב שלהם, אגף התקציבים במשרד האוצר לרוב אינו מתאם עם משרד הביטחון את תהליך הכנתם, ומתבסס בעיקר על המידע וההנחות שברשותו. משרד הביטחון גם אינו מקבל העתק מדפי המעבר שחושבו לתקציבו. יצוין, כי בדרך כלל נדרש לחשב את העלויות של ביצוע חוקים או החלטות על סמך הנחות והערכות בנוגע למשתנים כמותיים שונים, מועדי תחולה ועוד; דבר, המחזק את הצורך בתיאום בין שני המשרדים.

ב. במקביל להכנת דפי המעבר בידי צוות ביטחון, עורך אגף התקציבים במשרד הביטחון תחשיבים, לשם הערכת מסגרת התקציב היעודה לו. מהשוואה שערך משרד מבקר המדינה בין תחשיבי דפי המעבר של אגף התקציבים במשרד האוצר לתחשיבים של אגף התקציבים במשרד הביטחון בשנים 2003-2005 עלה, כי קיימים פערים גדולים ביניהם, הנובעים בעיקר מפרשנויות שונות של הצדדים בנוגע להחלטות ממשלה ולהחלטות ראש הממשלה.

ג. בשנים האחרונות קיבלה הממשלה - הן כחלק מתכניות כלכליות לקראת הצעות התקציב והן כחלק מתכניות נפרדות שהציע אגף התקציבים במשרד האוצר - מספר החלטות להפחתות בשיעור אחיד מבסיס התקציב של משרדי הממשלה (להלן - הפחתות רוחביות). הפחתות אלו נעשו בשל הצורך לעמוד ביעדים מקרו-כלכליים ובעיקר ביעד הגירעון בתקציב המדינה, ויש שנעשו מספר הפחתות בשנה תקציבית אחת. יצוין, כי לעתים, מעבר להפחתה רוחבית מבסיס התקציב של השנה השוטפת, הוחלט גם על הפחתות נוספות שיבוצעו מבסיס התקציב בשנים הבאות. ריבוי החלטות הממשלה בדבר עריכת שינויים בתקציב הביטחון מקשה עוד יותר על חישוב דפי המעבר, ומדגיש ביתר שאת את הצורך בתיאום ובשיתוף פעולה של משרד האוצר עם משרד הביטחון, תוך מתן שקיפות מלאה וגילוי נאות לתחשיבים השונים.

7 דפי המעבר לשנת הכספים שתבוא נבנים במחירים קבועים של התקציב המקורי של השנה השוטפת; רק לקראת הגשת הצעת התקציב לכנסת מערכן אגף התקציבים במשרד האוצר את פרטי התקציב בהתאם לתחזית המחירים לשנה שתבוא. האגף מכין דפי מעבר לשלוש שנות הכספים - השנה שתבוא והשנתיים שאחריה (ראו בהמשך בפרק "תקציב רב-שנתי").

בביקורת עלה, כי סכומי ההפחתה נקובים כנספחים להחלטות הממשלה הרלוונטיות, אך בסיסי התקציב שלגביהם חושבו ההפחתות ודרך חישובן אינם מפורטים, דבר הפוגע בשקיפות הצגת הנתונים. להלן לדוגמה, שתי הפחתות רוחביות שבוצעו בתקציב הביטחון לשנת 2004, בהתאם להחלטות הממשלה (באלפי ש"ח, במחירים שוטפים):

מספר החלטה	מועד החלטה	שיעור ההפחתה	סכום ההפחתה*
829	15.9.03	15%	330,306
1559	25.2.04	6%	570,878

* כפי שהוצג בנספחים להחלטות הממשלה הרלוונטיות.

כדי להבהיר כיצד ההפחתה בשיעור 15% הייתה נמוכה בכ-240 מיליון ש"ח מההפחתה בשיעור של כ-6%, מסר אגף התקציבים במשרד האוצר למבקר המדינה, כי שיעור ההפחתה בתקציב הביטחון על פי החלטת הממשלה 829 היה נמוך יותר משאר המשרדים "בהתאם להחלטת ראש הממשלה, משום שבתקציב הביטחון בוצעה בנוסף הפחתה ייעודית".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאופן הצגת הנתונים על ידי משרד האוצר, כפי שבאו לידי ביטוי בנספח להחלטות הממשלה, ניתן היה להבין, שתקציב הביטחון קוצץ במלוא השיעור שבו הופחתו שאר תקציבי משרדי הממשלה (15%), בנוסף על הפחתה ייעודית בסך 850 מיליון ש"ח, שעליה החליטה הממשלה. זאת, שעה שסך ההפחתות שנעשו בפועל בתקציב הביטחון הגיע לגובה ההפחתה הרוחבית שהממשלה החליטה עליה בכלל המשרדים.



תוצאת תחשיב דפי המעבר מוגשת לממשלה ונכללת בהצעת תקציב המדינה לשנה שתבוא. כיוון שכך, לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות לכך, שאגף התקציבים במשרד האוצר יכין את דפי המעבר באופן ברור ושקוף, תוך מתן פירוט והנמקה לנושאים ולתחשיבים השונים, כדי לאפשר למערכת הביטחון להגיב מבעוד מועד על כלל הקביעות הנוגעות לתקציב הביטחון. בהקשר לכך יצוין, כי בדוח שנתי 555 קבע מבקר המדינה, בין היתר, כי מן הראוי לקבוע נוהל מסודר בעניין שיתוף משרדי הממשלה בשלבי הכנת התקציב, שיתייחס גם לתהליך ההכנה של דפי המעבר⁸.

עוד לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח השימוש שנעשה בהפחתות רוחביות בתקציב לשם השגת יעדי המדיניות הכלכלית, מן הראוי, כי בהצעות החלטה שמשרד האוצר מגיש לממשלה - בהן הצעות להפחתות רב-שנתיות, החלות על שנת התקציב השוטפת ועל השנים הבאות - הוא ינסח בבהירות ובשקיפות מירביות את שיעורי ההפחתה הנדרשים, את חלק התקציב שלגביו חושבה ההפחתה ואת סכומי ההפחתה הנובעים מהם⁹.

8 בנושא זה ראו דוח שנתי 555 של מבקר המדינה (2005), בפרק "תקציב המדינה תהליך הכנתו וערכו", עמ' 233.

9 בנושא זה ראו שם, עמ' 239.

5. הצעות לקיצוצים

ריכוז התחשיבים של כלל דפי המעבר מציג בפני אגף התקציבים במשרד האוצר תמונה ראשונית של מסגרת ההוצאה הכוללת הצפויה בתקציב המדינה המתוכנן. עם זאת, דפי המעבר אינם נותנים ביטוי לשינויי מדיניות המתוכננים לשנה שתבוא, לרבות הצעות להגדלה או להקטנה בתקציבי משרדי הממשלה השונים. נוכח תחזית ההכנסות, יעד הגירעון והמגבלה שנקבעה לגידול בהיקף ההוצאה הממשלתית על פי חוק הפחתת הגירעון, מציע אגף התקציבים במשרד האוצר הצעות להחלטות ממשלה, לקביעת השינויים הנדרשים במסגרת ההוצאה הכוללת, ולאופן הקצאתה של מסגרת זו בין משרדי הממשלה השונים.

אגף התקציבים במשרד האוצר, מגבש את הצעותיו לביצוע שינויים בתקציב הביטחון במסגרת דיונים של הדרגים הבכירים במשרד האוצר. עם גיבוש וריכוז כל ההצעות לקיצוצים ולתוספות המוצעות במסגרת תקציב המדינה ולאחר אישורן על ידי שר האוצר, הן מובאות לאישור ראש הממשלה. לאחר עדכון ההצעות בהתאם להחלטות ראש הממשלה, הן מוצגות לממשלה, במסגרת חוברת "דיוני התקציב, שינויים מבניים והרכב התקציב", כהצעות להחלטת ממשלה להפחתות או לתוספות תקציב פרטניות, או להפחתות רוחביות.

א. בביקורת עלה, כי הצעות משרד האוצר על חלוקת הקיצוץ בין משרדי הממשלה התגבשו בלי שהתקיימה עבודת מטה מקיפה, שאמורה לתמוך בתהליך יעיל של קבלת החלטות¹⁰. בפועל, התקבלו ההחלטות ללא ניתוח מקיף של המשמעויות וההשלכות של החלופות השונות. הממונה על התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה, כי מדובר בקביעה המונחית, בין היתר, מהמצב הכלכלי במשק ומהמצב הביטחוני בתקופה הנדונה, ומנושאים אחרים שעל סדר היום, המחייבים תקצוב. כפי שתואר לעיל, במשרד האוצר אין תיעוד של דיונים המתקיימים לגיבוש הצעות הקיצוץ, כמו גם של ההנחיות השונות שניתנו לצוות ביטחון, ושל מערכת השיקולים ששימשה בסיס להצעות שהועלו עבור קיצוצים בתקציב הביטחון.

ב. במסגרת תהליך הכנת ההצעות לקיצוץ תקציבי, מכין צוות ביטחון ניירות עמדה פנימיים, המפרטים פעילויות במערכת הביטחון שבהן לדעתו קיימת אפשרות להפחתות תקציביות. כך, במהלך הכנת הצעת התקציב לשנת 2003 הוכן מסמך שכותרתו "דוגמאות להפחתות אפשריות בתקציב הביטחון", ובו 14 תחומים, שבהם לדעת צוות הביטחון, ניתן היה לבצע קיצוץ, בסכום כולל של כ-3.5 מיליארד ש"ח.

בביקורת עלה, כי אגף התקציבים במשרד האוצר לא ביצע הערכות למשמעויות הכלכליות והתקציביות של הקיצוצים המוצעים, וכי לא נבחנו מול מערכת הביטחון המשמעויות המיבצעיות שלהם, מידת ישימותם, פרק הזמן הנדרש לביצועם וטווח הזמן שבו ניתן יהיה להפיק מהם את החסכוניות הצפויים.

10 בשנים 2003-2005 התבצע הקיצוץ בתקציבי משרדי הממשלה כהפחתה רוחבית, נוסף על שינויים פרטניים שבוצעו בתקציב הביטחון ובתקציבי משרדים אחרים. יצוין, כי בדין וחשבון השנתי של בנק ישראל לשנת 2003 נאמר, כי "רוב הקיצוץ בהוצאות הוא 'קיצוץ רוחבי' בשיעור אחד בכל משרדי הממשלה, צעד המשקף את הקושי של המערכת הפוליטית לקבוע סדרי עדיפויות בבואה לצמצם את ההוצאות בתקציב".

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה, כי המסמך דלעיל, שהוכן במהלך הכנת התקציב לשנת 2003, הוא פנימי ומביא דוגמאות והמלצות כלליות ככלי עזר לקבלת החלטות, ומבוסס "על תקצוב הנושאים השונים כפי שבא לידי ביטוי בתקציב הביטחון".

על אף הסבר זה התברר, כי במסגרת החלטת ממשלה מיולי 2002 להפחית סכום של 3 מיליארד ש"ח מבסיס תקציב הביטחון לשנת 2003, נקבעו צעדים מעשיים שעל מערכת הביטחון לבצע, שבחלקם תאמו לאלה שפורטו במסמך אגף התקציבים במשרד האוצר דלעיל. בהיעדר עבודת מטה, כאמור לעיל, בפועל, המלצות משרד האוצר לקיצוצים בתקציב הביטחון, שלא היו מבוססות על בחינת ישימות וניתוח משמעויות, שימשו בסיס להחלטת ממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה, התנהלות זו לקויה.

אשר לכלים העומדים לרשות אגף התקציבים במשרד האוצר לבחינת משמעויות הקיצוצים שהוא יוזם, יצוין, כי הוא אינו מנהל בסיס נתונים כזה, שיכול לשמשו לביצוע הניתוחים הכלכליים. ממילא, הוא לא ערך תחשיבים כדי לאמוד את החסכוניות הכלכליים העשויים לנבוע מביצוע שינויים מבניים וארגוניים שנעשו בצה"ל, ואת פוטנציאל החיסכון שיייתכן שעוד קיים, לצורך הצגת מידת יכולתו של הצבא לפעול במסגרות תקציב קטנות יותר בפני דרג מקבלי ההחלטות. כך לדוגמה, לא נערך אומדן של החיסכון הכלכלי וסכומי התקציב שהתפנו כתוצאה מתכנית הצמצום במספר אנשי הקבע המשרתים בצה"ל¹¹, או כתוצאה מרה-ארגון שביצע צה"ל בשנים האחרונות.

ג. משרד האוצר מעביר למשרד הביטחון את ההצעה לקיצוץ בתקציבו ימים ספורים לפני הדיון שמקיים ראש הממשלה בנושא תקציב הביטחון בהשתתפות נציגי מערכת הביטחון ומשרד האוצר, בסמוך לקיום דיוני התקציב בממשלה. המדובר בפרק זמן קצר, שאינו מותיר למערכת הביטחון שהות מספקת לשקול באופן בהיר ומושכל חלופות שונות לביצוע שינויים בתכנית העבודה שלה לקראת דיוני התקציב, הצגת המשמעויות התקציביות, הכלכליות והמיבצעיות של כל חלופה, וגיבוש המלצה ביחס לחלופה הממוזעת את נזקי הקיצוץ. זאת, כדי להציג בפני דרג מקבלי ההחלטות, בטרם יוחלט על מסגרת תקציב הביטחון.

בהתייחסותו מאפריל 2005 לממצאי הביקורת ציין משרד האוצר, כי טרם הפצת הצעות החלטה לביצוע שינויים בתקציב הביטחון הוא מקיים ישיבות עם משרד הביטחון, שבהן הוא מציג את הצעדים הצפויים ואת ההיקף המוערך של השינוי שיידרש בתקציב הביטחון; כך שלמשרד הביטחון יש שהות מספקת לגבש את עמדתו ולהציגה לממשלה.

לעומת זאת, צה"ל ציין בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי בלוחות הזמנים הקיימים לא ניתן לגבש באופן ראוי את מלוא המשמעויות המיבצעיות והאחרות בארגון מורכב וגדול כמו הצבא, וכי טעמו נדרשים לכך 30 ימים לפחות.

לדעת משרד מבקר המדינה, עמדות קוטביות אלו מצביעות על הצורך בהעמקת התיאום בין שני המשרדים, כדי לאפשר למערכת הביטחון ולמשרד האוצר לבצע עבודת מטה נאותה לקראת דיון בממשלה בלוח זמנים סביר.

11 בתכנית העבודה הרב-שנתית "קלע" לשנים 2004-2008 נקבעה תכנית לירידה בכ-5,530 אנשי קבע ואזרחים עובדי צה"ל (אע"צים) בצה"ל; מהם כ-4,130 אנשי קבע עד שנת 2006 וכ-1,400 אע"צים עד שנת 2008.

6. משמעות הקיצוצים התקציביים במערכת הביטחון

מערכת הביטחון פועלת, כאמור, על פי תכנית עבודה רב-שנתית לחמש שנים, הנותנת ביטוי ליעדים, למגמות ולתכניות עיקריות בבניין כוחו של צה"ל, בעיקר בטווח הארוך. יישום תכניות העבודה של מערכת הביטחון בתחומים, כמו רכש והצטיידות במערכות נשק עיקריות, בניית מסגרות סד"כ, פיתוח והצטיידות באמצעים ובמערכות ייעודיות ובניית יכולות מיבצעיות, יכול להימשך שנים רבות, לעתים אף מעל לעשור, ודורש השקעה ניכרת של משאבים כספיים לאורך זמן. כל הפעילויות האלו מחייבות מערכים לוגיסטיים תומכים רחבי היקף, שיש להקים מבעוד מועד, תוך השקעה מתוכננת של משאבים כספיים ניכרים לאורך שנים. מעבר לכך, מחייבת הפעילות השוטפת של צה"ל פיתוח מתמיד של יכולות המאפשרות מתן מענה לאיומים משתנים בטווח הקצר והבינוני, רכש של אמצעי לחימה ובניית יכולות לוגיסטיות התומכות בפעילות הכוחות.

בהיעדר מסגרת תקציב רב-שנתית מוסכמת בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון (על כך ראו גם בהמשך), מתבססת תכנית העבודה הרב-שנתית על הערכות מערכת הביטחון בדבר המקורות הכספיים שתעמיד המדינה לרשותה בתקופת מימוש תכנית העבודה הרב-שנתית¹². מדי שנה בשנה בוחנת מערכת הביטחון את תקפות הנחות היסוד שבבסיס תכנית העבודה הרב-שנתית ומעדכנת אותה בהתאם לשינויים שחלו בהערכותיה. במסגרת זו מקודם אופק תכנית העבודה הרב-שנתית בשנה קדימה.

בהתבסס על תכנית העבודה הרב-שנתית, מקיים צה"ל תכנון מפורט לשנת העבודה השוטפת. שני גופים עיקריים במערכת הביטחון אחראים, כל אחד בתחומו, לתכנון הפעילות ולתרגומה לערכים כספיים: בצה"ל - אגף התכנון, ובמשרד הביטחון - אגף התקציבים.

על פי הוראות הפיקוד העליון, ייעודו של אגף התכנון להוות את גוף התכנון והארגון המרכזי במטה הכללי בצה"ל, בין היתר בנושאים של ניתוח ותכנון אסטרטגי, בניין הכוח ופריסתו, ארגון הצבא, תכנון והמלצה על הקצאת התקציב וחלוקת המשאבים. תפקידי אגף התכנון בצה"ל כוללים, בין היתר, הכנת תכנית עבודה רב-שנתית וריכוז עבודת המטה להכנת תכנית עבודה שנתית של צה"ל, פרסומה ועדכונה.

הוראות משרד הביטחון קובעות, כי ייעוד אגף התקציבים במשרד הביטחון הוא תכנון, ניהול ובקרה על תקציב הביטחון. על פי ההוראות, אגף התקציבים אחראי לניהול ולריכוז עבודת המטה במשרד הביטחון להכנת תקציב הביטחון, ובכלל זה בניית "מתאר תקציבי", שמטרתו לבחון את המצב התקציבי השנתי והרב-שנתי של מערכת הביטחון, על בסיס נתונים עדכניים ככל האפשר בצד המקורות והשימושים; קבלת הצעות הגופים התקציביים¹³ וניתוחן; וקיום דיונים עם משרד האוצר לגיבוש מסגרת התקציב לשנת התכנון.

לקראת אישור התקציב השנתי, מקיימים אגף התקציבים במשרד הביטחון ואגף התכנון בצה"ל, כל אחד בתחומו, עבודת מטה, שמטרתה, בין היתר, לבחון את המשמעויות של שינויים אפשריים בהיקף תקציב הביטחון על פעילות מערכת הביטחון בטווח הקצר ובטווח הארוך. עבודת ניתוח דומה מתקיימת במערכת הביטחון לקראת גיבוש תכנית עבודה רב-שנתית חדשה, המתבססת על הערכה מעודכנת בנוגע למגבלת התקציב בעתיד, ומבטאת שינוי בסדרי העדיפות במערכת הביטחון.

12 בשנת 2002 בוטלה תכנית העבודה הרב-שנתית "עידן" (שהתייחסה לשנים 2002-2006), בין היתר, נוכח אי-התאמת הערכת מערכת הביטחון לגבי המקורות הכספיים שיתקבלו. החל משנת 2004 פועלת מערכת הביטחון על פי תכנית העבודה הרב-שנתית החדשה "קלע" (לשנים 2004-2008), המתבססת על הערכת מקורות נמוכה יותר (בנושא זה ראו בהמשך).

13 גוף תקציבי - מסגרת ארגונית במערכת הביטחון, המקבלת לאחריותה ולסמכותה קבוצת סעיפי תקציב. גוף תקציבי נושא באחריות לאופן השימוש והניצול של התקציב שהועמד לרשותו.

ניתוח משמעותי מביצע, הנוגעות לביצוע שינויים בתכנית העבודה, מוצג, בין היתר, לראש מערכת הביטחון, וכן לראש הממשלה בדיונים שהוא מקיים לקראת קבלת החלטה על גודל תקציב הביטחון.

א. משמעות כלכלית של קיצוץ בתקציב הביטחון - עלות ביצוע תכנית העבודה של צה"ל נגזרת ממרכיביו ומאופן פריסתו על ציר הזמן. שינוי באחד ממרכיבי תכנית העבודה או בקצב ביצוע יכול להביא לשינוי בעלות הכלכלית של התכנית.

על פי נתוני מערכת הביטחון, בשנים 2003 ו-2004 נפרסו מחדש מספר פרויקטים של פיתוח ורכש אמצעי לחימה לתקופות ארוכות יותר, הועמק משמעותית תהליך הסטת רכש ממטבע מקומי למט"ח סיוע תוך כדי גידול של עשרות אחוזים במחירי הרכש, ונדחתה פרישתם של מאות משרתי קבע משנת 2003 לשנת 2004 במטרה לפנות משאבי תקציב בשנת 2003 על ידי דחיית תשלומי הפרישה.

בביקורת עלה, שאגף התכנון בצה"ל ואגף התקציבים במשרד הביטחון, האחראים כאמור, כל אחד בתחומו, לתכנון תכנית העבודה של צה"ל ולתחזוקתו, לא בחנו את המשמעות הכלכלית של ביצוע שינויים בתכנית העבודה עקב קיצוצים התקציביים, וממילא גם לא את האפשרות והכדאיות של ביצוע חלופות. במצב זה לא הייתה ודאות, שהשינויים שבוצעו בתכנית היו אופטימליים, בהתחשב בשיקולים הכלכליים.

יצוין, שאף בדיעבד, לאחר ביצוע הקיצוצים התקציביים בשנים 2003 ו-2004, מערכת הביטחון לא בחנה את העלויות הכלכליות שהיו כרוכות בביצועם, הן לצורך הפקת לקחים בנוגע לטיב עבודת המטה שביצעה, והן לצורך ההצגה למקבלי ההחלטות לקראת תהליך אישור תקציבי הביטחון לשנים העוקבות.

לבחינת המשמעות הכלכלית של ביצוע שינויים בתכנית העבודה חשיבות ניכרת לגבי תכנון שינויים דומים בעתיד, מתוך כוונה למזער נזק אפשרי. בדוח שנתי 53א¹⁴ התייחס מבקר המדינה לתהליך ביצוע קיצוצים בתקציב מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י) בשנים 2000 ו-2001, בין השאר, בהקשר לסוגיית בחינת העלות הכלכלית הכרוכה בביצועם. באותה ביקורת נמצא, בין היתר, כי מז"י לא קיימה בחינה של העלויות, שנגרמו לה עקב השינויים בתכנית העבודה ובהיקף המקורות התקציביים שהועמדו לרשותה. נוכח ממצא זה קבע מבקר המדינה, כי לדעתו, מן הראוי שמז"י תבחן את "המחיר הכלכלי"¹⁵ שהיא משלמת עקב השינויים בתכנית העבודה הרב-שנתית, הנובעים ממחסור במקורות, במטרה להפיק לקחים לעתיד לצורך צמצום.

ב. שחזור יכולות מיבצעיות - נוכח הצורך לגייס משאבים תקציביים בטווח המידי (בנושא זה ראו בהמשך), נקטה מערכת הביטחון בשנים 2003 ו-2004, בין היתר, מהלכים של צמצום הפעילות השוטפת של צה"ל, ובכלל זה ירידה ברכש מלאי תחמושת וחלקי חילוף, השבתת חלק ניכר ממערך האימונים של כוחות המילואים, וירידה בהיקף האימונים של יחידות סדירות. המשמעות המעשית של חלק ממהלכים אלה הייתה דחיית עלויות לטווחים ארוכים יותר, שכן הם נגזרו לתחומים במוכנות צה"ל, שהיה צורך לשחזרם, לפחות חלקית, בעתיד.

14 בנושא זה ראו דוח שנתי 53א של מבקר המדינה (2002), בפרק "ניהול תקציב מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה", עמ' 175.
15 הכוונה לעלות הכלכלית.

בביקורת עלה, כי לקראת מהלכי הצמצום האמורים לא נבחנו ההיבטים הכלכליים של שחזור אפשרי של יכולות מיבצעיות ומרכיבי מוכנות שצומצמו. בכלל זה לא הוערכה סבירות שחזורם בטווח הקצר ובטווח הביניים ותוחלת עלות שחזורם אל מול המקור התקציבי שהתפנה בגינם לצורך עמידה במגבלות התקציב בטווח המידי. בהיעדר מידע מפורט על סבירות התממשות הסיכונים ועל עלות שחזור יכולות מיבצעיות במקרה של התממשותם, נמנע ממקבלי ההחלטות מידע בעל ערך רב, בין היתר, על העלות הכלכלית של פינוי משאבים תקציביים בטווח המידי, ועל מקורות תקציב שייתכן שיידרש המשק להקצות בעתיד לטובת מערכת הביטחון.

ג. קשיחיות בתקציב - על פי הסברי מערכת הביטחון, עיקר העלויות שבתקציב השנתי היוו נתח קשיח, שהיה קושי לצמצמו בהתראה קצרה. זאת, נוכח המצב שבו חלק ניכר מהעלויות שבתקציב הביטחון בשנים 2003 ו-2004 נקבע על ידי התחייבויות שיצרה מערכת הביטחון בתקופות קודמות, ובשל היקף גדול של הוצאות שוטפות, שלרוב לא ניתן היה לקצצן בטווח המידי.

עוד על פי הסברי מערכת הביטחון, בין הנתחים הקשיחים יחסית בתקציבה ניתן למנות את מימון ההתחייבויות החוזיות משנים קודמות (פרויקטים שביצועם מתחייב על פי חוזים בארץ ובחו"ל), שיקום ותגמולים, גמלאות ושכר משרתי קבע, תשלומים הכרחיים שחלקם מחויבים על פי חוק (ארנונה, חשמל, מים ועוד) ונושאי קיום בסיסים, כגון מזון, דלק, ביגוד וריפוי.

נוסף לכך יצוין, כי חלק מהתחייבויות מערכת הביטחון נוגע לפרויקטים מרכזיים ארוכי טווח, אשר חלקם נעשה בשיתוף עם מדינות זרות ובמימון החלקי. מדובר בפרויקטים שעלותם גבוהה, הנפרשים על פני מספר שנים. ההכרח לעמוד בהתחייבויות החוזיות, בין השאר, כלפי מדינות זרות, גורם להקשחה ניכרת בתקציב, עקב המגבלה לצמצם, לפרוס או לבטל פרויקטים אלה נוכח ירידה בהיקף תקציב הביטחון.

בהתאם להגדרות של מערכת הביטחון, הגיעו העלויות הקשיחות בשנת 2004 לכ-32.1 מיליארד ש"ח מתוך תקציב הביטחון בסך 32.4 מיליארד ש"ח במטבע מקומי, כפי שאושר בחוק התקציב השנתי בינואר 2004. לטענת מערכת הביטחון, הדבר כמעט שלא הותיר מקורות לצורכי פעילות שוטפים, ובכלל זה לאימון הכוחות, לתחזוקת מערכות, לרכש שוטף של אמצעי לחימה ועוד. בין היתר נוכח מצב זה, הוגדלה מסגרת תקציב הביטחון על פי החלטת ראש הממשלה מפברואר 2004 והועמדה על 35 מיליארד ש"ח (בנושא זה ראו בהמשך).

כפי שהוצג לעיל, מערכת הביטחון פועלת בחלק מפעילותה במישור הרב-שנתי תוך יצירת מחויבויות בתחומים של בניין הכוח, שבאות לכלל מימוש בטווח הארוך. במצב זה, קיצוץ תקציבי שמבצעת מערכת הביטחון בטווח המידי עלול להביא לשינויים בתכניות העבודה, שעלותם הכלכלית גבוהה ושאנם אופטימליים מבחינת מערכת הביטחון והמשק. זאת, בהשוואה לחלופות של קיצוץ שמבוצע במסגרת תקציב רב-שנתי. לפיכך, יש לבחון את המשמעות הכלכלית והאחרות של ניהול תקציב ביטחון קשיח בסביבה משתנה, ובמיוחד השאלה אם ניתן למזער את עלותו הכלכלית של הקיצוץ ועוצמת פגיעתו בתכניות העבודה של צה"ל באמצעות פריסתו על פני מספר שנים, גם אם משמעות הדבר - קיצוץ קטן יותר בטווח הקצר וגדול יותר בטווח הביניים והארוך.

בביקורת עלה, שבעבודת המטה שקיימו אגף התכנון בצה"ל ואגף התקציבים במשרד הביטחון, לא נבחנו משמעויות אלו. משרד האוצר מצדו, לא בחן איך תשתנה העלות הכלכלית של הקיצוצים שהוא יוזם בתקציב הביטחון בטווח המידי, אם ייפרסו לתקופה ארוכה יותר, שבמהלכה הקשיחות בתקציב יורדת, ואם פריסה כזו כדאית למשק. ממילא סוגיות אלה לא הוצגו למקבלי ההחלטות במערכת הביטחון ומחוצה לה.

אשר להגדרת הקשיחות בתקציב על ידי מערכת הביטחון, ראוי לציין, כי בכפוף לצרכים המיבצעיים, ניתן היה לבחון פעולות לביטול או לצמצום של כל מערך, פרויקט, או פעילות, שיפנו מקורות תקציביים בטווח הקצר, ושעלותם בטווח הארוך תהיה מזערית. על כן, תחת הכותרת להצטמצם תקציבית, ראוי היה שצה"ל יבחן גם את כדאיות ביטולן, צמצומן או פריסתן של התחייבויות חוזיות קיימות.

7. סיכומים בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון

במהלך שנת התקציב נחתמים בין אגף התקציבים במשרד האוצר לבין משרד הביטחון סיכומים תקציביים בנושאים פרטניים שונים. כמו כן, מסוכמים בין הצדדים אחת לשנה שינויים הנוגעים לכלל מסגרת תקציב הביטחון, בנוסף ומעבר לסכום תקציב הביטחון שאושר בחוק התקציב. סיכומים אלה חתומים על פי רוב על ידי סגן הממונה על התקציבים האחראי לתקציב הביטחון מטעם משרד האוצר ועל ידי ראש אגף התקציבים מטעם משרד הביטחון. הסיכומים שנגעו לתקציב הביטחון בשנים 2003 ו-2004 נחתמו לאחר קיום דיוני התקציב בממשלה לאותן שנים ולא הוצגו בפניה; הסיכום לתקציב הביטחון לשנת 2005 נחתם קודם לדיוני התקציב בממשלה. הביקורת בדקה את מהות הסיכומים שנחתמו בנוגע לתקציב הביטחון לשנים 2003-2005, כלהלן:

שנת 2003 - ממסמך של אגף התקציבים במשרד האוצר מאוגוסט 2002 עולה, כי למועד זה היה קיים פער של 8.8 מיליארד ש"ח בין הצעת התקציב לשנת 2003, שאישרה הממשלה חודש קודם לכן, לבין דרישות מערכת הביטחון. עוד עולה מהמסמך, שמשרד האוצר ומשרד הביטחון היו קרובים לסיכום אופן צמצום הפער בעיקר על ידי הקדמת מימון ממדינה זרה בסך 5 מיליארד ש"ח (על פי הצעת מנכ"ל משרד הביטחון שאושרה על ידי ראש הממשלה, ונתבררה לאחר מכן כלא אפשרית למימוש), ובעזרת תוספת תקציב של מיליארד ש"ח לשנת 2004 עבור פעילויות 2003.

בסיכום שנחתם בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון באוקטובר 2003 בנושא תקציב הביטחון לשנת 2003, פורטו, בין היתר, תוספות ושינויים בתקציב 2003, שסוכמו עם ראש הממשלה, כלהלן: תינתן תוספת של 2 מיליארד ש"ח; תתבצע המרה לש"ח של מט"ח סיוע אמריקני מיוחד בסך 1.25 מיליארד ש"ח; יוקדמו המרות של מט"ח סיוע מ-2004 ל-2003 בסך מיליארד ש"ח¹⁶; יתקבל אשראי מהתעשיות הביטחוניות בסך 500 מיליון ש"ח. עוד נקבע, כי תקציב הביטחון יופחת במיליארד ש"ח בשנת 2004 ובמיליארד ש"ח נוספים בשנת 2005.

בביקורת עלה, כי השינויים בתקציב הביטחון לשנת 2003, על פי הסיכום דלעיל, הועברו לאישור הוועדה המשותפת במפוצל, כשעיקר הפניות נעשה בחודשים נובמבר ודצמבר 2003. נמצא, כי הפניות נוסחו בצורה לקונית, ולא פורטו מהות השינויים ומועד סיכומם. כך, למשל, בפנייה מספר 516 לוועדה המשותפת מיום 4.11.03, מנומקת הבקשה להעברת 2 מיליארד ש"ח מסעיף זרובה כללית לסעיף משרד הביטחון במשפט: "העברת 2 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון, בהתאם להחלטת הממשלה". יצוין, כי לא התקבלה החלטת ממשלה לגבי תוספת תקציב זו, כנאמר בפנייה, אלא מקורה בהחלטת ראש הממשלה.

משרד מבקר מציין, כי הדיווח של משרד האוצר לוועדה המשותפת היה מוטעה.

שנת 2004 - בסוף ינואר 2004 נחתם סיכום בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון לגבי תקציב הביטחון לשנת 2004, על בסיס סיכום מוקדם שהושג בין הצדדים ומנכ"ל משרד ראש הממשלה.

בסיכום נקבע, כי מסגרת תקציב הביטחון תוגדל במטבע מקומי מ-32.4 מיליארד ש"ח לסך של 35 מיליארד ש"ח.

בפברואר 2004 החליטה הממשלה, בין היתר, להגדיל את תקציב הביטחון ב-1.6 מיליארד ש"ח כנגד הפחתה רוחבית בבסיס תקציבי משרדי הממשלה. זאת, בהתאם לאחד הסעיפים שבסיכום דלעיל שבין המשרדים.

במרס 2004 נחתם בין משרד הביטחון לבין משרד האוצר נספח לסיכום תקציב הביטחון לשנת 2004, ולפיו יוקטן בתקציב הביטחון סכום ההפחתה הרוחבית, שעליה החליטה הממשלה, ב-51.6 מיליון ש"ח.

שנת 2005 - ב-14.8.04, יום קודם למועד הדיון בממשלה בנוגע לתקציב 2005, גיבשו משרד האוצר ומשרד הביטחון, במתואם עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, טיוטה לסיכום תקציב הביטחון לשנת 2005¹⁷. לפי הטיוטה, בשנת 2004 יעביר משרד האוצר למשרד הביטחון 500 מיליון ש"ח כהקדמת מימון; בשנת 2005 יועבר סך של 600 מיליון ש"ח מתקציב גדר ההפרדה; תינתן תוספת בסך 400 מיליון ש"ח בשנת 2005, ועוד תוספת של 600 מיליון ש"ח תינתן על פי רמת הפעילות בשטחים; ותוספת בסך 600 מיליון ש"ח תינתן בשנת 2006. עוד צוין, כי בגין ההפחתה הרוחבית הנוספת בשיעור 2%, שעליה החליטה הממשלה ב-15.8.04, יחזיר משרד האוצר 1% לתקציב משרד הביטחון.

בנוגע לסיכומים שנחתמו בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון במתכונת דלעיל, מעיר משרד מבקר המדינה, כלהלן:

א. מהתיעוד שהוצג למשרד מבקר המדינה עולה, כי הסיכומים הנוגעים לקביעת מסגרת שנתית לתקציב הביטחון אינם מקבלים גילוי נאות בפני הממשלה ובפני הכנסת. כך יוצא, שבמקביל לאישור חוק התקציב השנתי בכנסת, מושגות הבנות בין ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הביטחון בנוגע למתן תוספות ניכרות לתקציב הביטחון, שיבוצעו במהלך אותה שנת תקציב (בנושא זה ראו גם בהמשך בפרק "עבודת מטה במשרד ראש הממשלה"), ואלה אינן מוצגות לממשלה ולכנסת בדיונים לאישור חוק התקציב השנתי. סיכומים אלה יצרו מצב, שבו התקבלו החלטות ממשלה בדבר קיצוץ בתקציב הביטחון לשנה מסוימת, ובה בעת הובטחו וניתנו תוספות לתקציב הביטחון לאותה שנה.

בהקשר זה ראוי לציין את דבריה של היועצת הכלכלית לוועדת הכספים מאוגוסט 2002 לגבי הצעת התקציב לשנת 2003, ולפיהם: "התכנית קובעת קיצוץ של 3 מיליארד ש"ח בתקציב הביטחון, אך לא מובא הנתון 'לפני' ו'אחרי'. תקציב הביטחון המקורי לשנת 2002 היה 41 מיליארד ש"ח. תקציב הביטחון על שינוייו לשנת 2002 הוא 45.5 מיליארד ש"ח. התקציב לשנת 2003 הוא 42.2 מיליארד ש"ח. הקיצוץ הוא בסופו של דבר מהתוספת שניתנה במהלך השנה". כאמור, גם בשנת 2003 ניתנו תוספות ניכרות לתקציב הביטחון. עוד לדוגמה, בהחלטת הממשלה מה-12.6.03 דובר על קיצוץ מצטבר בסך של כ-472 מיליון ש"ח מתקציב הביטחון לשנת 2003, כשבמקביל כבר היה קיים סיכום עם ראש הממשלה ממרס 2003 על מתן תוספת לתקציב הביטחון בסך 4.75 מיליארד ש"ח; סיכום, שמומש לקראת סוף אותה שנה.

ב. הפתרונות המושגים בסיכומים מתייחסים לעתים לתקופות שמעבר לתקציב הביטחון של השנה הנדונה, ויוצרים התחייבות למימון על חשבון שנת התקציב הבאה. פתרונות אלה מאפשרים למערכת הביטחון להרחיב את פעילותה בשנת התקציב השוטפת, תוך הבטחת תוספת לתקציב השנה שתבוא לשם כיסוי ההתחייבויות שנוצרו מהרחבת הפעילות. כמו לדוגמה, ההתחייבות לתוספת של מיליארד ש"ח לתקציב 2004 למימון פעילות משנת 2003. התחייבות זו יצרה הגדלה

17 עד למועד סיום הביקורת, ינואר 2005, טרם נחתם הסיכום.

של תקציב הביטחון לשנה שתבוא, בלי שנבחנו היקף המקורות הזמינים והשימושים שיידרשו באותה שנה לפעילות מערכת הביטחון ושאר משרדי ממשלה. כך, מתבצעת הקצאה מראש של משאבים עבור מערכת הביטחון, שלא במסגרת תהליך תכנון כולל, סדור ושקוף של תקציב השנה שתבוא.

ג. תקציב הביטחון מתאפיין במרכיב משמעותי של מט"ח סיוע, שחלקו מומר לש"ח. מפעם לפעם חל שינוי בנתח המט"ח המאושר להמרה, לעומת הצפי בעת תכנון שנת תקציב מסוימת, או מתקבל מט"ח סיוע מיוחד נוסף, שאף חלקו ניתן להמרה. אולם, במסגרת סיכומי תקציב הביטחון דלעיל לא נקבעו התניות שיתייחסו למקרה שבו יעלו סכומי ההמרות על הצפוי ולהיפך, ולא נקבעו ההשלכות של אותם שינויים - אם בכלל - על בסיס תקציב הביטחון בשנים הבאות.



לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי, כי הסיכומים בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון, המתייחסים למסגרת תקציב הביטחון בשנת תקציב נדונה, יושגו, ככל שניתן, לפני דיוני התקציב בממשלה ויגולמו בהצעת התקציב. זאת, כדי שהצעת תקציב המדינה, שמאשרת הממשלה, תביא להצעת חוק תקציב שנתי, שתשקף נאמנה את היקף הוצאותיה הצפויות והמתוכננות, כפי שנקבע בחוק-יסוד: משק המדינה. עוד ראוי, כי סיכומים אלה יובאו לידיעת הממשלה והכנסת, על מנת להעניק גילוי נאות להסכמות שהושגו, בין אם הושגו לפני אישור חוק התקציב ובין אם הושגו לאחר מכן. כך, גם לגבי סיכומים פרטניים, שעליהם חותם אגף התקציבים במשרד האוצר עם משרד הביטחון, בנושאים ייחודיים.

עוד יש מקום לשקול את המשמעויות של מתן הבטחות לתוספות תקציב מעבר לשנת התקציב שתבוא, היוצרות התחייבויות מוקדמות בטרם החל תהליך התכנון לאותן שנות תקציב, וכשלא ניתנה הסכמה מראש לגבי מסגרות התקציב שיועדו למשרד הביטחון בשנים הבאות (על כך ראו גם בהמשך). זאת, כיוון שהבטחות אלו מטילות מצד אחד אילוצים על התכנון הכולל של תקציב המדינה באותן שנים, ומצד שני אינן מפחיתות את רמת אי-הוודאות של משרד הביטחון בתקציבו, נוכח היעדר ודאות לגבי כלל מסגרת תקציב הביטחון בעתיד.

גיבוש הצעת חוק התקציב

החלטת הממשלה בדבר תקציב המדינה לשנה נדונה, מסמיכה את שר האוצר, על דעת הממשלה, לקבוע, בין היתר, את סכום ההוצאה המותנית בהכנסה וחלוקתו לסעיפי התקציב; לקבוע את סכומי ההרשאה להתחייב בסעיפי התקציב; ולהגיש לכנסת את הצעת חוק התקציב עד לתאריך נקוב.

בביקורת נבדק טיפול משרד האוצר בהצעת תקציב הביטחון, לקראת הגשתה לאישור הכנסת בחוק התקציב השנתי.

1. הוצאה מותנית בהכנסה

על פי חוק יסודות התקציב, רשאית הממשלה להוציא בשנת כספים פלונית גם את הסכום הנקוב כהוצאה מותנית בהכנסה בחוק התקציב השנתי, וזאת בתנאי שיתקבלו התקבולים למימון ההוצאה.

כאמור לעיל, הסמיכה הממשלה את שר האוצר לקבוע את סכום ההוצאה המותנית בהכנסה וחלוקתו לסעיפי התקציב.

מדי שנה בשנה מוכר משרד הביטחון ציוד ומערכות לחימה ללקוחות בארץ ובהוצאה. מעבר לכך מקיים משרד הביטחון הסכמים לשיתופי פעולה אסטרטגיים עם מדינות זרות, המזכים אותו בהכנסות. הכנסות אלו ניתנות לניצול במסגרת תקציב הביטחון בסעיפי הוצאה מותנית בהכנסה. יצוין, כי ההוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הביטחון היא בגובה של מיליארדי ש"ח.

סכום ההוצאה המותנית בהכנסה שבתקציב הביטחון נקבע על פי רוב על דעת משרד הביטחון. בתהליך שמקיים משרד האוצר לקביעת ההצעה לגובה תקציב הביטחון, לא נלקחות בחשבון ההכנסות הצפויות שמשרד הביטחון יקבל בשנת התקציב הנדונה, וצורכייה של מערכת הביטחון נבחנים אל מול מסגרת התקציב נטו (ללא הוצאה מותנית בהכנסה).

לדעת משרד מבקר המדינה, הוצאה מותנית בהכנסה היא הוצאה לכל דבר ועניין. הכנסותיה של מערכת הביטחון מהוות מקור חיצוני, נוסף על התקציב שניתן לה מתקציב המדינה, גם אם בוודאות נמוכה יותר. על כן, מן הראוי, שאגף התקציבים במשרד האוצר יבחן מדי שנה בשנה מהו ההיקף של ההכנסות הצפויות במערכת הביטחון, וייקח גם אותו בחשבון בתהליך קביעת מסגרת תקציב הביטחון, תוך כדי הצגת מסגרת ההוצאות המותנות בהכנסה והרכבן.

2. ניהול הרשאה להתחייב

במסגרת פעילותה בשנת עבודה שוטפת, יוצרת מערכת הביטחון התחייבויות כספיות, שחלקן ישולמו בשנה הנוכחית וחלקן בשנים הבאות אחריה. על פי חוק יסודות התקציב, יצירת התחייבויות אלו נעשית במסגרת הרשאה להתחייב, המבטאת מסגרת מאושרת ליצירת התחייבויות משרד ממשלתי בשנת התקציב. חיוב ההרשאה להתחייב בתקציב נעשה בעת הוצאת הזמנה לספק להספקת טובין או שירותים.

משרד מבקר המדינה בדק את השימוש שעושה משרד האוצר בהרשאה להתחייב ובנתונים של משרד הביטחון לבקרה אחר תהליך צבירת התחייבויות במערכת הביטחון.

א. אפקטיביות ההרשאה להתחייב

(1) ההרשאה להתחייב נקבעה בחוק יסודות התקציב ככלי המאפשר יצירת התקשרויות של משרדי ממשלה במישור הרב-שנתי, כאשר הסכום שנקבע לה בתקציב מהווה תקרה ליצירת התחייבויותיהם.

בביקורת עלה, כי סכום ההרשאה להתחייב לשנת התקציב שתבוא נקבע בדרך כלל על סמך סכום ההרשאה להתחייב שאושר למערכת הביטחון בגין השנה השוטפת. לקראת תהליך קביעת מסגרת ההרשאה להתחייב של מערכת הביטחון לא נעשה הליך של בחינת ההיקף הצפוי של ההתקשרויות הרב-שנתיות, כפועל יוצא של תכניות עבודתה, ופריסתן על פני שנים, אל מול מקורות התקציב החזויים שיועמדו לרשותה בשנים הבאות. כמו כן, בתום שנת תקציב משרד האוצר לא בחן את אופן ניצול ההרשאה להתחייב בתקציב הביטחון בשנה שהסתיימה, תוך ניתוח הפערים שבין התקרה שאושרה לבין ניצולה, במטרה להפיק לקחים לקראת קביעת ההרשאה להתחייב בשנה הבאה.

מעבר לכך עלה בביקורת, כי סכום ההרשאה להתחייב שנקבע לתקציב הביטחון אינו מפורט בפריסה על פני שנים, כך שאין בידי משרד האוצר אפשרות לקבוע יעדים שנתיים להיקף ההתחייבויות שיוצרת מערכת הביטחון ולבקר את עמידתה בהם.

בנוגע לצורך בפריסת ההרשאה להתחייב על פני שנים, ראוי לציין, כי כבר בדוח שנתי 44¹⁸ צוין, שתקציב ההרשאה להתחייב, המאושר בסכום אחד בלא פריסה על פני השנים הבאות, עלול לגרום לכך שמשרד ממשלתי יתחייב על חשבון שנה עתידית מסוימת בסכום אשר ישעבד מראש נתח גדול מדי של התקציב לאותה שנה; בדוח הודגש הצורך שגם פריסת ההתחייבויות בין השנים הבאות תיקבע במסגרת ההרשאה להתחייב. כאמור, פריסת תקציב ההרשאה להתחייב טרם יושמה.

(2) במטרה לבדוק את יכולתה של ההרשאה להתחייב שנקבעה בתקציב הביטחון לשמש מגבלה אפקטיבית ליצירת התחייבויות במערכת הביטחון, בדק משרד מבקר המדינה את שיעור ביצועה בשנים 2000-2003. להלן לוח, המציג את ביצוע תקציב ההרשאה להתחייב בשנים הנ"ל, במיליארדי ש"ח, במחירים שוטפים:

שנה	תקציב מעודכן	ביצוע התקציב	יתרת תקציב שלא נוצלה	שיעור ביצוע התקציב
2000	36.8	26.0	10.8	70.7%
2001	39.4	31.0	8.4	78.7%
2002	31.5	20.9	10.6	66.3%
2003	33.2	18.4	14.8	55.4%

מהלוח עולה, כי משך ארבע שנים רצופות לא ניצלה מערכת הביטחון בין כ-21% לכ-44% מסכומי ההרשאה להתחייב שהועמדו לרשותה בתקציב הביטחון. כאמור, על אף תופעה מתמשכת זו, נמנע משרד האוצר מלבדוק את הסיבות לקיומה, ובכלל זה את שאלת האפקטיביות של מגבלת ההרשאה להתחייב ככלי שנועד לאפשר בקרה על יצירת התחייבויות במערכת הביטחון.

ב. בקרה על תהליך יצירת התחייבויות

מערכת הביטחון מנהלת את תהליך יצירת ההתחייבויות והבקרה עליהן בעיקר בכלים פנימיים ייעודיים, אשר למשרד האוצר אין גישה ישירה אליהם ולתוצריהם.

ממסמכי משרד האוצר עולה, כי במסגרת אישור תקציב הביטחון לשנת 1995, התחייב משרד הביטחון להעביר דיווח רבעוני שבו יציג בפני הכנסת את היקף ההתקשרויות שנעשו על חשבון שנים עתידיות. עוד עולה מהמסמכים, כי בפועל מעביר משרד הביטחון דיווחים שנתיים בלבד, ללא פירוט של פריסת ההתקשרויות על פני השנים.

מהתיעוד עולה, כי אגף התקציבים במשרד האוצר פונה לעתים לאגף התקציבים במשרד הביטחון בבקשה לקבל נתונים אודות צבירת התחייבויות במערכת הביטחון ופריסתן על פני שנים, וכי אגף התקציבים במשרד הביטחון מספק לו את החומר המבוקש. עם זאת, משרד האוצר לא עשה שימוש בנתונים אלה או אחרים כדי לקיים בקרה שוטפת ויעילה על תהליך צבירת ההתחייבויות במערכת הביטחון, ובכלל זה על העמידה ביעד ההתחייבויות שנגזר מתוך ראייה ארוכת טווח של יכולת המשק להעמיד משאבים תקציביים לטובת מערכת הביטחון בשנים הבאות.

18 בנושא זה ראו דוח שנתי 44 של מבקר המדינה (1994), בפרק "תכנון ותקצוב רב-שנתי למשרד הביטחון ולצה"ל", עמ' 985.

במהלך השנים 2000-2003, סכום ההרשאה להתחייב שנקבע בתקציבי הביטחון היה גבוה משמעותית מהניצול, דבר שאיפשר למערכת הביטחון לבצע התקשרויות וליצור התחייבויות ללא בקרה נאותה מצד משרד האוצר.

בהקשר לכך ראוי להביא נתונים של משרד האוצר¹⁹ אודות התפתחות התחייבויות מערכת הביטחון במטבע מקומי בשנים 2000-2004, במיליוני ש"ח, במחירים שוטפים:

2004	2003	2002	2001	2000	
7,362	7,670	5,891	5,494	4,739	היקף התחייבויות*

* כלל התחייבויות בתחילת שנת הכספים.

הנתונים מראים על מגמת עלייה של עשרות אחוזים בהתחייבויות מערכת הביטחון במשך ארבע השנים האחרונות. משמעות מגמה זו, היא הקשחת תקציב הביטחון לאורך שנים והיעדר יכולת לבצע בו קיצוצים משמעותיים בעת הצורך, כפי שאכן אירע בשנים 2003 ו-2004 (בנושא זה פורט לעיל בפרק בנושא "משמעות הקיצוצים התקציביים במערכת הביטחון"). יצוין, שנוכח הפגמים בבקרה של משרד האוצר אחר יצירה וצבירה של התחייבויות כמתואר לעיל, מדובר בתופעה שלא נשלטה מבחינתו, לא תוכננה על ידיו ולא נחזתה מראש.

בנוגע למשמעויות תהליך הקשחת התקציב מנקודת ראותו של משרד האוצר, ראוי לצטט את דבריו של סגן הממונה על התקציבים באגף התקציבים שבמשרד האוצר, האחראי על צוות ביטחון, אשר טען במסמך פנימי של אגף התקציבים במשרד האוצר ממרס 2003, כי: "דפוס ההתנהגות של מערכת הביטחון הוביל להקשחת התקציב וגרם לכך שממשלה נבחרת לא יכולה לקבל החלטה על גודל התקציב בשנה נתונה. זעקת השבר של משרד הביטחון נובעת מהשילוב של הקיצוץ וחוסר הגמישות. חייבים לשנות דפוס זה בייחוד לאור יתר הקשיחויות בתקציב המדינה (ריבית, שכר, גמלאות וכיו"ב)" (ההדגשה במקור).



לדעת משרד מבקר המדינה, הפגמים המהותיים העולים מניהול ההרשאה להתחייב על ידי משרד האוצר אפשרו למערכת הביטחון ליצור התחייבויות ללא מגבלה אפקטיבית וללא בקרה ראויה; בקרה, שאמורה לוודא שהיקף יצירת ההתחייבויות הרב-שנתיות לא יחרוג ממסגרת נתונה של תקציב הרשאה להתחייב, הנגזר מהערכת מקורות רב-שנתיים בטווח הביניים ובטווח הארוך (בנושא זה ראו בפרק "תקציב רב-שנתי" שבהמשך). חוסר הבקרה על היקף ההתקשרויות הרב-שנתיות של מערכת הביטחון עלול להביא ליצירת התחייבויות יתר ולהקשחה של תקציב הביטחון בשנים עתידיות, דבר שיקשה על ביצוע שינויים בהיקף ובהרכב תכניות העבודה, אם ידרשו, בעלות מזערית. מן הראוי, שמשרד האוצר ישפר את מתכונת הטיפול בהרשאה להתחייב בתקציב הביטחון, ובכלל זה את קביעת סכומה בהתחשב בתחזית המשאבים שיועמדו בעתיד לטובת מערכת הביטחון, פריסתה על פני שנים ובקרה אחר ניצולה.

19 חוברת אגף התקציבים במשרד האוצר מדצמבר 2003 בנושא "תקציב הביטחון 2004".

בהתייחסותו מאפריל 2005, הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות ממצאי הביקורת, בכוונתו לבחון את אופן תקצוב ההרשאה להתחייב לקראת תקציב 2006.

כלים לבקרה על תקציב הביטחון

כאמור, על פי חוק יסודות התקציב, העברה או הגדלה של סכומי הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה או הרשאה להתחייב תיעשה על ידי שר האוצר על פי הצעת שר הביטחון, תוך מתן הודעה לוועדה המשותפת אודות השינוי שבוצע. זאת, בהקדם האפשרי ולא יאוחר מאחת לשלושה חודשים, במועדים שנקבעו בחוק יסודות התקציב. לביצוע שינויים מסוימים, יש צורך בקבלת אישורה המוקדם של הוועדה המשותפת. משרד הביטחון מנהל את תקציב הביטחון כ"תקציב מסגרת", שבו הוא מקבל לרשותו משאבים תקציביים ומממש אותם תוך דיווח בדיעבד למשרד האוצר על שינויים תקציביים שביצע²⁰, כדי שזה ידווח על כך לוועדה המשותפת. מעבר לכך, ושלא כמו לגבי משרדי ממשלה אחרים, תהליכי התכנון והמימוש התקציביים במשרד הביטחון אינם חשופים בפני משרד האוצר באופן שוטף.

בביקורת עלה, כי משרד האוצר לא קבע מתכונת דיווח של מערכת הביטחון למשרד האוצר על פעילותו (מעבר לדיווח על ביצוע שינויים תקציביים כאמור). בהיעדר מערך דיווח מובנה, הבקרה שמקיים אגף התקציבים במשרד האוצר על פעילות מערכת הביטחון הינה רופפת ולא ממוקדת, ואין באפשרותה להעמיד לרשות גורמים במשרד האוצר מידע הכרחי לצורך גיבוש הצעות, ובכלל זה מסגרת תקציב הביטחון, ייזום פעולות התייעלות ועוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, שמשרד האוצר יקבע, בתיאום עם משרד הביטחון, את מתכונת הדיווח של האחרון, שתאפשר למשרד האוצר לקיים עבודת מטה נאותה במסגרת תהליכי ייזום הצעות בנושאי תקציב הביטחון, והתייחסות מושכלת לבקשות שמעלה בפניו משרד הביטחון בנוגע לתקציבו.

תקציב רב-שנתי

סעיף 3א לחוק יסוד: משק המדינה, קובע, כי על הממשלה להכין לקראת כל שנת כספים תכנית תקציב רב-שנתית, שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה. על הממשלה להניח על שולחן הכנסת את תכנית התקציב הרב-שנתית ביחד עם הצעת חוק התקציב. על הצעת חוק התקציב שמגישה הממשלה לכנסת, להתבסס על תכנית התקציב הרב-שנתית שהוכנה והונחה על שולחן הכנסת לפי סעיף זה בשנה הקודמת.

הסעיף בנושא תקציב רב-שנתי התווסף לחוק יסוד: משק המדינה, בתיקון שאישרה הכנסת בדצמבר 1991. על פי דברי ההסבר להצעה לתיקון החוק, יש צורך בתכנית רב-שנתית כדי לאפשר תכנון לאומי לטווח הארוך. הוצע לקבוע תכנית תקציב לשלוש שנים, שתאפשר לבצע שינויים מסדרי העדיפות הלאומיים, אשר קשה לבצעם במסגרת תקציבית של שנה, ושתינת תמונה בהירה יותר בכל הקשור לעדיפויות הלאומיות של הסקטור הממשלתי והציבורי.

20 פרט לסייגים שנקבעו בחוק יסודות התקציב, בנוגע לסכומים המחייבים את אישור הוועדה המשותפת מראש.

1. משרד האוצר מרכיב את תכנית התקציב הרב-שנתית ממספר "מעטפות", שכל אחת מהן כוללת קבוצה של משרדים או נושאים בעלי מאפיינים משותפים. מעטפת "ביטחון וביטחון פנים" (להלן - מעטפת הביטחון) כוללת, על פי דברי ההסבר הנלווים לה, את הוצאות מערכת הביטחון, הוצאות החירום האזרחיות, תיאום הפעולות בשטחים, המשטרה, שירות בתי הסוהר ומשק הדלק לשעת חירום.

בביקורת עלה, כי תכנית התקציב הרב-שנתית איננה מפרטת את מסגרת התקציב המיועדת לכל אחד ממשרדי ממשלה. זאת ועוד, הצעת התכנית אינה מלווה בדברי הסבר, בהבהרות ובפירוטים. מעבר לכך יצוין, כי בחוברת ההנחיות להכנת התקציב, שמפיץ צוות מקרו נקבע, כי אין לסכם מסגרות תקציב ברמת הסעיפים עם המשרדים הרלוונטיים לגבי שתי שנות הכספים שלאחר השנה הבאה. ואכן נמצא, כי משרד האוצר לא העביר למשרד הביטחון את מסגרת תקציבו, כפי שחושבה במעטפת הביטחון, בגין השנתיים שמעבר לשנת התקציב הבאה. באופן זה, לא יכולה תכנית התקציב הרב-שנתית לשמש בסיס לתכנון רב-שנתי במערכת הביטחון.

2. תכנית התקציב הרב-שנתית מחושבת בעזרת דפי המעבר. בסביבות חודש יוני, מפיץ רכו צוות מקרו הנחיות להכנת דפי מעבר לשלוש השנים הבאות. על פי הנחיותיו, יתבססו דפי המעבר לשנתיים הבאות על דפי המעבר שהוכנו לגבי אותן שנים בשנה הקודמת, בשינויים המתחייבים. כך, תכנית התקציב הרב-שנתית אינה מבטאת יעדים וסדרי עדיפות לאומיים לטווח הבינוני והארוך.

להלן בלוח השוואה בין תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2005-2007 שהוגשה לממשלה לבין התכנית שהוגשה לכנסת²¹, במיליוני ש"ח (כאמור, פירוט מסגרות התקציב למשרדי הממשלה ולנושאים שבלוח, אינו מוצג לממשלה ולכנסת):

תקציב רב-שנתי 2007-2005	שנת 2005	שנת 2006	שנת 2007
משרד הביטחון	43,577	42,725	42,876
המשרד לביטחון פנים	6,894	6,967	7,039
הוצאות חירום אזרחיות	225	185	175
תיאום הפעולות בשטחים	100	99	99
הצעת התקציב בממשלה*	50,796	49,976	50,189
הצעת התקציב בכנסת	49,561	49,976	50,189
הפרש	1,235	0	0

* שווה לסכום סעיפי ההוצאה בשורות דלעיל.

מהנתונים שבלוח עולה, כי לשנים 2006 ו-2007 לא ביצע אגף התקציבים במשרד האוצר בהצעת התקציב שהוגשה לכנסת עדכונים הנובעים מקידום מחירים, ואף לא את השינויים המתחייבים על פי החלטות הממשלה שנקבעו במסגרת דיוני התקציב²². כתוצאה מכך, תכנית התקציב הרב-שנתית שהוגשה לכנסת לא שיקפה נאמנה את מסגרות התקציב המעודכנות, שנקבעו לשנים הבאות.

21 הצעת התקציב בממשלה מוגשת במחירי 2004. הצעת חוק התקציב המוגשת לכנסת מבטאת במחירי 2005.

22 הפחתה בסך 1.5 מיליארד ש"ח מתקציב הביטחון לשנת 2005 וכן הפחתות רוחביות, הנוגעות גם לתקציב הביטחון; הפחתות שמשליכות גם על השנים הבאות.

עוד עולה, כי בשונה מדברי ההסבר הנוגעים למעטפת הביטחון, תכנית התקציב הרב-שנתי לא כללה את הסעיף "משטרה ושירות בתי הסוהר". בביקורת נמצא, כי כך היה גם בתכניות שהוגשו לשנים 2003-2005 ולשנים 2004-2006. אגף התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה, כי מדובר בטעות שנפלה בנוסחת חישוב המעטפת.



במתכונתה, שמתקיימת לאורך זמן, אין תכנית התקציב הרב-שנתית תורמת תרומה ממשית כלשהי לתכנון הרב-שנתי של פעילות מערכת הביטחון ולתכנון לאומי ארוך טווח.

3. כתוצאה מהצרכים שעלו, אך ללא קשר לתכנית ה"מעטפות", קיימו בשנה האחרונה משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הביטחון פעילות שמטרתה לקבוע תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון. בפברואר 2004 קיים ראש הממשלה דיון בנושא תקציב הביטחון לשנת 2004, ובו השתתפו בין היתר שר האוצר ושר הביטחון. בסיכום ראש הממשלה לדיון זה נקבע, כי תגובש תכנית תקציבית תלת-שנתית על ידי משרד הביטחון ומשרד האוצר בשיתוף משרד ראש הממשלה, אשר תהווה את הבסיס לתכנון רב-שנתי ולהמשך הדיונים התקציביים השנתיים העתידיים.

ביולי 2004 פרסמה המועצה לביטחון לאומי (להלן - מ"ל) סיכום מעבודה שערכה בשיתוף יועצים חיצוניים בנושא תקציב הביטחון הרב-שנתי. במבוא לעבודה צוין, שהצורך בה נובע, בין היתר, מקיום פערים לא סבירים בין עמדות משרד האוצר ומשרד הביטחון ביחס לגודל תקציב הביטחון, ומכך, שבעת שמשרד האוצר מתבטא במושגים של תקציב, כאשר רמת הביטחון היא רק תוצאתית, מערכת הביטחון מתבטאת במושגים של רמת ביטחון, כשהתקציב הנדרש הינו תוצאתי. המלצות מ"ל תמכו בקיום תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון. עבודה זו הוצגה בפני ראש הממשלה, ובמסגרת דיוני התקציב לשנת 2005 הוצגה אף בפני הממשלה.

ביולי 2004 קיים ראש הממשלה דיון בנושא תקציב הביטחון לשנת 2005 ותקציב רב-שנתי. בסיכום ראש הממשלה לדיון נקבע, כי יש לתכנן תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון, וכי יש להציג בפניו את ההמלצות בדבר תקציב 2005 ותכנית תקציב רב-שנתי לחומש הקרוב בתוך שבועיים, לפני הדיון המסכם בממשלה לאישור תקציב 2005. באוגוסט 2004, קודם לקיום הדיון בממשלה, קיים ראש הממשלה דיון נוסף בנושא האמור, ובו שב וסיכם, כי יש לקבוע תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון, "אשר יפרץ רק במצב חירום לאומי". לדברי ראש הממשלה, "הדבר יגרום לתמריץ לייעול במערכת הביטחון". עוד סיכם ראש הממשלה, כי "תכנית רב-שנתית לתקציב הביטחון תעובד בהקדם על ידי מערכת הביטחון, האוצר והמל"ל ותוצג לאישור".

עד למועד סיום הביקורת, ינואר 2005, עדיין לא סוכמה תכנית תקציב רב-שנתית למערכת הביטחון. משרד האוצר ומשרד הביטחון מסרו למשרד מבקר המדינה, כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה מוביל את עבודת המטה בנושא. עוד נמסר, כי בדיונים שהתקיימו עד כה, הסתייג משרד האוצר מקביעת תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון, בשל החשש מהפחתת גמישויות בתהליך תכנון תקציב המדינה בשנים הבאות.

בהתייחסותו מאפריל 2005 לממצאי הביקורת הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי "הכנת תקציב המדינה השנתי דורשת היכולת לקבל החלטות על שינויים בתקציבי המשרדים השונים כתוצאה משינויים במצב הכלכלי או שינויים בהדגשים של מקבלי ההחלטות. תקציב הביטחון הוא הגדול בתקציבי המשרדים ולפיכך הוצאתו מגדר הדיון על סדרי העדיפויות משמעותה צמצום עד כדי ביטול הגמישות של מקבלי ההחלטות".

בהתייחסותו מאפריל 2005 לממצאי הביקורת מסר המזכיר הצבאי לראש הממשלה, כי:

א. תהליך אישור תקציב הביטחון, מעצם טבעו, משקף בעייתיות גדולה כיוון שמדובר ב'נתח הבודד' המשמעותי ביותר בתקציב המדינה. חלקים גדולים מתקציב הביטחון חסויים בפני פורום מקבלי ההחלטות ולכן נוצרת תחושה בקרב חלק מהמשתתפים לדיון כי ניתן להשתמש בתקציב זה כמקור משאבי לפתרון בעיות שונות.

ב. ככלל, הדיון בנושא תקציב הביטחון הינו ממושך, אמוציונלי ולבסוף מסוכם במועד מאוחר וגבולי (לעתים אף לאחר מכן).

ג. לאור האמור לעיל מומלץ כי יקבע תקציב רב שנתי למערכת הביטחון ...".

לדעת משרד מבקר המדינה, לצד ההפחתה בגמישות, המאפיינת תקציב רב-שנתי, יש בו תרומה רבה לייעול התכנון הרב-שנתי, נוכח צמצום גורם אי-הוודאות. על מנת להגיע למודל אופטימלי של תקציב רב-שנתי, יש לקבוע, לאחר ביצוע עבודת מטה מקצועית, את מידת הגמישות לביצוע התאמות בתקציב, תוך התייחסות לסוגיות העלות והתועלת שברמות גמישות שונות.

משרד מבקר המדינה עמד על הצורך בתיאום בנושא התקציב בין משרד הביטחון לבין משרד האוצר בדוח שנתי 28 (עמ' 712), בדוח שנתי 30 (עמ' 660), בדוח שנתי 36 (עמ' 1028) ובדוח שנתי 44 (עמ' 979). בדוח שנתי 44 צוין, כי למערכת הביטחון יש תכנית עבודה רב-שנתית, אולם אין בצדה תכנית רב-שנתית מוסכמת עם משרד האוצר. עוד צוין, כי כבר בדצמבר 1991 עמדה הוועדה המשותפת על כך, שתהיה התאמה בין תכנית העבודה הרב-שנתית לבין מקורות תקציב הביטחון בתהליך מתואם בין משרד הביטחון לבין משרד האוצר. אולם, עמדת הוועדה לא יושמה והנושא לא הובא להכרעה בממשלה. בדוח 44 נקבע, כי יש מקום שמשרד הביטחון או משרד האוצר יביאו את חילוקי הדעות ביניהם להכרעה בממשלה, במטרה לקבוע תכנית רב-שנתית יציבה ומחייבת, אשר תיקח בחשבון הן את הצרכים של משרד הביטחון, נוכח הצורך לממש פרויקטים ארוכי טווח הבאים לידי ביטוי בהתקשרויות הרב-שנתיות, והן את הצרכים והאפשרויות של המשק.



לדעת משרד מבקר המדינה, מצב, שבו מערכת הביטחון קובעת תכנית עבודה רב-שנתית בהתבסס על הערכת משאבים תקציביים שאינה מתואמת עם משרד האוצר, לקוי מעיקרו. בהיעדר מעקב יעיל של משרד האוצר על היקף ההתקשרויות של משרד הביטחון ונוכח פגמים בסיסיים בניהול תכנית ה"מעטפות", מתאפשרת יצירת התחייבויות והקשחת תקציב הביטחון, במיוחד בטווח הקצר, ללא בקרה נאותה. על כן ראוי, שתיכנה תכנית עבודה רב-שנתית מתואמת עם משרד האוצר בכל הקשור להקצאת המקורות למימושה, תוך הבטחת מסגרת מקורות יציבה בדגש לטווח הקצר, למעט חריגים. מסגרת זו, צריך שתקבע על דעת הדרג המדיני מתוך ראיית היעדים הלאומיים, ובכלל זה הצורך בהקצאת משאבים לטובת פעילות מערכת הביטחון, לעומת יעדי משק אחרים. כן ראוי, שמדי שנה בשנה ייבחן התקציב הרב-שנתי למערכת הביטחון כדי לבדוק אם חלו שינויים מהותיים - מיצעיים, כלכליים ואחרים - המחייבים את עדכנו. בהתאם לעדכון התקציב הרב-שנתי, יש לעדכן את הנחת המקורות שבבסיס תכנית העבודה הרב-שנתית, ולבצע בתכנית העבודה שינויים בהתאם. בנוסף על כך, על משרד האוצר לוודא, שהיקף ההתחייבויות שיוצרת מערכת הביטחון ופריסתן על פני שנים תואמת לתקציב הרב-שנתי המוסכם.

עוד לדעת משרד מבקר המדינה, מסגרת תקציב רב-שנתית תאפשר למערכת הביטחון לקיים תכנון רב-שנתי בתנאי ודאות גבוהים יותר, ובחירה טובה יותר של סל שירותי הביטחון במונחי עלות-תועלת. זאת, תוך מתן שהות לבצע שינויים בתכניות העבודה עקב צמצום או הרחבה של מסגרות התקציב, בעלות מזערית.

כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, מסגרת התקציב הרב-שנתית הנ"ל ועדכונה אמורים להיקבע נוכח בחינת מרכיבי ההוצאה שבתקציב הביטחון ובקרת העלויות שבו, ועל סמך תוצאות מיפוי של נושאים ותחומים בפעילות מערכת הביטחון, שקיים בהם פוטנציאל להתייעלות ולחיסכון. זאת, על מנת שתשמש כלי יעיל לתמרון מערכת הביטחון לבצע משימותיה תוך צמצום עלויות בטווח הארוך.

פעילות משרד ראש הממשלה בנושא תקציב הביטחון

לקראת אישור מסגרת תקציב הביטחון בממשלה, מתקיימים דיונים אצל ראש הממשלה, בהשתתפות שר האוצר ושר הביטחון, הרמטכ"ל ובכירים נוספים משני המשרדים. בדיונים אלה מציג שר האוצר לראש הממשלה את הצעת המסגרת לתקציב הביטחון שגיבש משרד האוצר, ובכירי מערכת הביטחון מעלים את המשמעויות של המסגרת המוצעת לתקציב הביטחון במונחי תכניות העבודה. בסיכום דיונים אלה מחליט ראש הממשלה על מסגרת תקציב הביטחון שתוגש לאישור הממשלה והכנסת.

היקף תקציב הביטחון ומכלול הנושאים הכלולים בו, יחד עם חילוקי הדעות המהותיים בין מערכת הביטחון לבין משרד האוצר, יוצרים קושי מובנה לקבלת החלטות במהלך דיון שבו שני הצדדים הללו מציגים את עמדותיהם, מבלי שמתקיימת בקרה חיצונית על הנתונים שמערכת הביטחון מציגה (בנושא זה ראו בהמשך).

להלן דוגמאות מפעילות משרד ראש הממשלה בקביעת מסגרת לתקציב הביטחון לשנים 2003 ו-2004.

1. תקציב 2003

במחצית השנייה של שנת 2002 נערכו מספר דיונים בדרג בכיר של משרד האוצר ושל מערכת הביטחון כדי לנסות לגשר על פער בסך של כ-6.5 מיליארד ש"ח בין הצעת התקציב לשנת 2003 שהממשלה אישרה, לבין דרישת מערכת הביטחון, שהתבססה על רמת הפעילות שהייתה בשנת 2002. דיונים אלה לא נשאו פרי, ובנובמבר 2002 התקיים דיון בראשות ראש הממשלה, ובו סוכם, כי ההכרעה תידחה עד לפברואר 2003, וכי עד אז תפעל מערכת הביטחון על פי התקציב שהממשלה אישרה. באותו דיון הצביע ראש הממשלה על הצורך במוכנות גבוהה של חיל האוויר גם במצב של קיצוץ תקציבי, על התנגדותו לכל סגירה של אוגדה או טייסת ועל הצורך להקטין את מספר הקצינים המשרתים בצה"ל.

למחרת, לאחר פגישת עבודה עם הרמטכ"ל, סיכם ראש הממשלה: "בחודשים הקרובים יעבוד תקציב הביטחון ע"פ התכנית הצה"לית (קרי על פי תקציב 2002)". יצוין, כי תקציב הביטחון בשנת 2002 היה גבוה במיוחד, נוכח תוספות שניתנו, בין היתר, בגין הפעילות באזורי יהודה, שומרון וחבל עזה.

בדצמבר 2002 הועברו הוראות ראש הממשלה לשר הביטחון ולשר האוצר, ולפיהן תקציב הביטחון יובא לעיון חוזר בממשלה במהלך הרבעון הראשון של שנת 2003, כדי להתאימו לצורכי השעה

באותה עת; עד אז "תממן מערכת הביטחון את פעילותה במהלך הרבעון הראשון בשנת 2003 בסכום של 8 מיליארד ש"ח"²³. עוד צוין, כי "מערכת הביטחון תיערך לפעילות בהמשך השנה על פי יתרת תקציב מתואמת להחלטה הצפויה של הממשלה, בין אם יוגדל תקציב הביטחון, יופחת או לא ישונה". משרד האוצר ומערכת הביטחון נתנו פירוש שונה למשפט זה: הממונה על התקציבים ציין, כי כוונת ראש הממשלה הייתה להתאים את פעילות מערכת הביטחון להחלטות הקיימות של הממשלה ולתקציב שהוגש לאישור הכנסת (32 מיליארד ש"ח); מנכ"ל משרד הביטחון טען מצדו, שהכוונה הייתה שמערכת הביטחון תיערך לפעילות "בהתאם להחלטת הממשלה שתהיה ולא שהייתה, כאשר לכלל הגורמים ברור שמערכת הביטחון לא יכולה להתקיים על פי התקציב שהועבר ואושר על ידי הכנסת" (ההדגשה במקור).

במרס 2003 סיכם ראש הממשלה, שתקציב הביטחון לשנת 2003 יעודכן לסך 36.75 מיליארד ש"ח (כולל המרות), לאחר שאישר מתן תוספת של כ-4.75 מיליארד ש"ח לתקציב שהכנסת אישרה בינואר אותה שנה (בנושא זה ראו לעיל גם בפרק משנה "סיכומים בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון").

2. תקציב 2004

בסיכום הדיון שנערך אצל ראש הממשלה ב-14.9.03 צוין, שעל פי סיכום ראש הממשלה מ-13.3.03 תקציב הביטחון לשנת 2004 יסתכם בכ-34.25 מיליארד ש"ח. אולם, החלטות הממשלה על קיצוצים בתקציביהם של משרדי הממשלה ובכללם משרד הביטחון, הביאו להקטנת מסגרת תקציב הביטחון לסך של 32.4 מיליארד ש"ח. בדיון נוסף שנערך בלשכת ראש הממשלה באוקטובר 2003, הציע מנכ"ל משרד הביטחון "לאור המצוקה התקציבית החמורה", לממש את הנכסים של שני בסיסי צה"ל במרכז הארץ, שערכם מוערך בכ-800 מיליון דולר; ראש הממשלה סיכם, שיתקיים דיון נוסף לסיכום אפשרות זו. בסיכום דיון מנובמבר 2003 הנחה ראש הממשלה, כי תימצא הדרך למכירת הנכסים הנ"ל של מערכת הביטחון, וההכנסות מממוש נכסים אלו יחולקו בין מערכת הביטחון לבין משרד האוצר, לפי מפתח שייקבע בעתיד. בדיון זה חזר ראש הממשלה וקבע, שאין לרדת בסד"כ המטוסים של צה"ל.

באוקטובר 2003 הנחה ראש הממשלה לקיים דיון נוסף על תקציב הביטחון בדגש על האפשרות למכור נכסים (מחנות צה"ל). בדיון בנושא תקציב הביטחון שנערך ב-10.12.03, סיכם ראש הממשלה, כי "יהיה קשה לבצע בתקציב שינויים כעת, טרם אישור התקציב בכנסת, ונכון יהיה לעשות זאת בהמשך שנת 2004". עוד קבע ראש הממשלה, בנוגע למערך הטנקים, כי יש צורך להגיע לכמות קטנה יותר של טנקים באיכות גבוהה יותר, וכי אין לעצור את פרויקט "המרכבה". באותו יום, בפגישת עבודה עם ראש הממשלה ציין הרמטכ"ל, שיש צורך "להחליט כיצד להתחיל את שנת 2004 (מהי המסגרת האמיתית לתכנון)" (ההדגשה של משרד מבקר המדינה). בדיון נוסף, בנוגע לתקציב הביטחון שנערך ב-14.12.03 חזר ראש הממשלה על כך, שלא ניתן לשנות את מסגרת התקציב קודם להצגתו בכנסת; עם זאת יתקיים דיון נוסף בינואר 2004 בנוגע "לשאלת התוספת האפשרית לתקציב הביטחון". עוד הנחה ראש הממשלה, "לבחון כל פעולה הניתנת לביצוע באופן מיידי, כולל מכירת שטחים שבבעלות משרד הביטחון הנמצאים בפאתי הערים...; וכי לא תהיה פגיעה בחיל האוויר או בפיתוחים עתידיים/מערכות אמל"ח [אמצעי לחימה] חדשות". יודגש, כי ממילא מימוש הקרקעות הוא פתרון לטווח הארוך, ולא אמצעי שהיה מאפשר תוספת לתקציב בשנת 2004. בפועל, הנושא לא נדון שוב.

נוכח המשמעות המיבצעית שפורטו בהרחבה במכתב של מערכת הביטחון שצורף להצעת תקציב הביטחון, ושהצביעו, לדעתה, על הצורך לעדכן את תקציב הביטחון באופן משמעותי, סירבה

²³ יצוין, ש-8 מיליארד ש"ח מהווים כרבע מהתקציב שהממשלה אישרה לשנת 2003 (במטבע מקומי, לרבות המרות).

הוועדה המשותפת לאשר את תקציב הביטחון לשנת 2004. בינואר 2004 כתב יו"ר הוועדה המשותפת לשר הביטחון ולשר האוצר, כי "טרם הוגש לוועדה ספר תקציב שאינו וירטואלי".

בשל סירוב הוועדה המשותפת לאשר את תקציב הביטחון, ובהתאם לעמדתה של היועצת המשפטית של הכנסת, הוא אושר על ידי ועדת הכספים כמקשה אחת, במסגרת אישור תקציב המדינה, ללא דיון בפרטיו. רק בסוף יולי 2004, לאחר שעברה מחצית שנת הכספים, הובא התקציב המפורט שוב בפני הוועדה המשותפת, והיא אישרה אותו לפרטיו, לפי המסגרת שסיכם ראש הממשלה בפברואר 2004. אי-קיומו של תקציב ביטחון מפורט במשך כשבעה חודשים גרם לכך, שבמשך תקופה זו משרד הביטחון ומשרד האוצר לא יכלו לדווח על ביצוע התקציב ועל השינויים שנעשו בו, כנדרש על פי חוק יסודות התקציב, ושלכנסת לא הייתה יכולת לערוך בקרה על ביצוע תקציב הביטחון ועל השינויים שנעשו בו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התיעוד הנ"ל מצביע על פגמים מהותיים בתהליך קביעת תקציב הביטחון, כלהלן:

א. קיום למעשה של שני מסלולים מקבילים לקביעת מסגרת תקציב הביטחון: הראשון מתייחס לסכום שיוצג לכנסת כתקציב הביטחון, והשני - "האמיתי" כדברי הרמטכ"ל - הוא הסכום שייקבע בסופו של דבר כתקציב הביטחון. התנהלות זו של הדברים הינה בעייתית: ראשית, כיוון שהיא פוגעת במהות ובאפקטיביות של הפיקוח הפרלמנטרי; ושנית, כיוון שביצוע שינויים ידועים מראש בתחילת שנת התקציב פוגע בתהליך תכנון פעילותה של מערכת הביטחון, ולא פחות מכך, בפעילויות שאר משרדי הממשלה - שתקציביהם מופחתים בדיעבד לצורך מימון תוספת לתקציב הביטחון.

ב. עיסוק בסוגיות שלא נבחנו בעבודת מטה מוקדמת ומעמיקה, דוגמת האפשרויות לממש מקרקעין או לקבל מקדמת מימון ממדינה זרה בשנת 2003; אפשרויות, שהתבררו כלא ניתנות למימוש.

ג. הדיונים בראשות ראש הממשלה בנושא תקציב הביטחון, התבססו בעיקר על הנתונים והניתוחים שהציגה מערכת הביטחון. למשרד האוצר לא הייתה יכולת לנתח נתונים אלה ולא היה גורם אחר שהוסמך לעשות זאת, תוך ביצוע עבודת מטה שלובה בין כל הגורמים. בשל כך, נוצר מצב של התבססות יתר על הנתונים והניתוחים שמערכת הביטחון הציגה.

מהאמור לעיל עולה, כי למעשה, למשרד ראש הממשלה לרבות המל"ל, אין תפקיד של ממש בעבודת המטה המתקיימת לקראת אישור מסגרת תקציב הביטחון, אף לא כגוף העוסק בבחינה ובבקרה של הנתונים והצעות התקציב, המוגשות על ידי משרד האוצר, משרד הביטחון וצה"ל, והמגבש עמדה בנוגע לתקפותם.



תקציב הביטחון מהווה חלק מהותי מתקציב המדינה, כשתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לגודלו מהווה למעשה ביטוי של המדיניות בדבר אופן חלוקת המשאבים במשק בין מוצרים ושירותים אזרחיים לבין שירותי ביטחון. בשל חלקו הניכר של תקציב הביטחון מסך תקציב המדינה, יש לו השפעה משמעותית על תחומי פעילות אזרחית במשק, דבר המחייב ניתוח ההשפעות ארוכות הטווח של היקפו על הפעילות המשקית, כחלק מתכנון לאומי כולל. טיב עבודת המטה, האמורה לתמוך בתהליך זה, מהווה את אחד הגורמים המשמעותיים לקבלת החלטה מיטבית.

הליקויים שעלו בדוח זה מצביעים על מציאות, שבה תהליך קביעת מסגרת של תקציב הביטחון מתנהל ללא דפוסי פעולה סדורים וברורים. מגרעותיו וחולשותיו של תהליך זה, המופעל זה שנים רבות, בולטות ומשפיעות במיוחד כל עת שנדרש קיצוץ תקציבי גדול.

במצב הנוכחי, נקבעה מסגרת תקציב הביטחון תוך התמקדות בהקצאת משאבים בטווח הקצר בלבד, קרי - תקציב שנתי, ואילו תכנית העבודה הרב-שנתית של מערכת הביטחון התבצעה בלי שמשדר האוצר ומשרד הביטחון תיאמו מסגרת מקורות ארוכת טווח למימושה. מצב זה של היעדר הלימה בין מתאר תקציב הביטחון לבין תכנית העבודה של מערכת הביטחון גורם לתכנון רב-שנתי לא יעיל. אחת התוצאות של מצב זה היא ביצוע קיצוצים בתקציב הביטחון ללא היערכות מוקדמת לכך, ויצירת התקשרויות עתידיות של מערכת הביטחון ללא בקרה נאותה על היקפן.

לדעת משרד מבקר המדינה, תכנון לאומי אסטרטגי של הקצאת משאבים של המשק הוא הכרחי, ויש לבצעו על פי התוויה מראש של הדרג המדיני. את תהליך קביעת המסגרת לתקציב הביטחון, שנתי ורב-שנתי, יש לקיים תוך שיפור בשיתוף הפעולה ובתיאום שבין משרד הביטחון וצה"ל לבין משרד האוצר, ותוך הנחיה ובקרה של משרד ראש הממשלה. בין הצעדים שרצוי לנקוט לצורך זה, ניתן למנות את הסדרת התהליך במסגרת נהלים ברורה ושיטתית; קביעה של מתכונת לדיונים בתקציב הביטחון; שקיפות הדדית בבסיסי הנתונים; וקיום יכולת תמחור של הפעילויות השונות שבמערכת הביטחון.

עוד לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לבנות יכולות של בקרה חיצונית על פעילות מערכת הביטחון, הן במשרד האוצר, בעיקר בתחום בקרת העלויות שבתקציב הביטחון והמעקב אחר צבר התחייבויותיה של מערכת הביטחון, והן במשרד ראש הממשלה, כמו המל"ל, כגורם מערכתי האמור להכריע בתהליך קביעת סל שירותי הביטחון וגודל תקציב הביטחון. קיומן של יכולות אלו יאפשר בחינה מקצועית של הנתונים שמציגה מערכת הביטחון, וגיבוש הערכות מקצועיות בלתי תלויות בדבר היקף המשאבים הנדרש למימוש פעילותה, בהסתמך על בחינה מקיפה של היבטים מיבצעיים, כלכליים ותקציביים של מתארי תקציב שונים. זאת, על מנת לאפשר הכנה נאותה לקראת הצגת ההצעה לתקציב הביטחון בפני ראש הממשלה, הממשלה והכנסת וקיום הליך יעיל של קבלת החלטות.