



דוח מבקר המדינה

תכנון תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון והבקרה עליו

אייר התשפ"ד | מאי 2024



תכנון תקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון והבקרה עליו

מבוא

צה"ל ומשרד הביטחון (להלן - מערכת הביטחון) פועלים במסגרת תקציב שמאשרת הכנסת בחוק התקציב השנתי (להלן - תקציב משרד הביטחון או תקציב הביטחון). לפי חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), תקציב משרד הביטחון, כמו יתר הסעיפים בתקציב המדינה, מיועד לשנה אחת (גם אם הוא מאושר במסגרת תקציב דו-שנתי) והוא נחלק לשלושה סוגי הוצאה: (א) הוצאה נטו, שהיא הסכום המותר להוצאה בשנה הנתונה; (ב) הוצאה המותנית בהכנסה, שהיא סכום נוסף המותר להוצאה בשנה הנתונה ובלבד שיתקבלו תקבולים למימון ההוצאה; (ג) הרשאה להתחייב, שהיא הסכום המרבי שעליו אפשר להתחייב בשנה נתונה לשנים הבאות¹ (מסגרת תקציב הרשאה להתחייב).

תקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון ממומש באמצעות ביצוע התקשרויות רב-שנתיות, לרבות הזמנות, הסכמים או חוזים עם ספקים שהתשלום בגינם יהיה בשנת התקציב הנתונה או בשנים הבאות מתוך תקציב ההוצאה נטו ותקציב ההוצאה המותנית בהכנסה לאותן השנים. בכך תקציב הרשאה להתחייב מאפשר לבצע התחייבות על חשבון תקציב השנים הבאות.

תקציב הרשאה להתחייב נחוץ לתפקודה של מערכת הביטחון, שכן אופי פעילותה, בדגש על הצטיידות באמצעי לחימה ועל פרויקטי מחקר ופיתוח רב-שנתיים, מחייב ביצוע התקשרויות רב-שנתיות. גם בתחומי הקיום השוטף והמוכנות של צה"ל, אשר ההוצאות בגינם ממומשות מדי שנה בשנה, יש יתרונות רבים בהתקשרויות רב-שנתיות, לרבות מבחינת הכדאיות הכלכלית הנובעת בין היתר ממיצוי יתרונות לגודל, מבחינת הבטחת הרציפות התפקודית בצה"ל ומהקניית ודאות לספקים. אולם לצד היתרונות, מימוש תקציב הרשאה להתחייב "מקשיח" את תקציב הביטחון בשנים הבאות, והדבר עלול להקשות על מערכת הביטחון לתת מענה על אירועים לא צפויים המתרחשים במשך השנה, כגון קיצוצים תקציביים, איומים מתפרצים ומציאות משתנה. בספר הצעת התקציב של משרד הביטחון לשנים 2021 - 2022 צוין בנוגע להרשאה להתחייב כי מרגע שמערכת הביטחון התחייבה לבצע הסכמים או חוזים, משועבד התקציב להתחייבויות אלו וכמעט לא ניתן להפנות אותו לצרכים המשתנים של המערכת.

בשנים 2017 עד 2022 הסתכם תקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון בעשרות מיליארדי ש"ח בממוצע בשנה², וכך גם תקציב הרשאה להתחייב המעודכן (שכולל תוספות לתקציב שניתנו במהלך השנה). יצוין כי תקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון הוא אחד משני התקציבים הגדולים ביותר מבין תקציבי הרשאה להתחייב בתקציב המדינה, בפער של עשרות מיליארדי ש"ח מיתר משרדי הממשלה. גדול ממנו הוא רק תקציב הרשאה להתחייב בסעיף "פיתוח תחבורה" של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים³, שהסתכם בשנים 2017 עד 2021 ב-50.2 מיליארד ש"ח בשנה בממוצע.

¹ בחוק יסודות התקציב לא נקבעה מגבלה לשנים שבגינן אפשר להתחייב. יצוין כי בתוכניות שבהן בחוק התקציב השנתי לא נקוב סכום הרשאה להתחייב אך נקוב סכום הוצאה או הוצאה מותנית בהכנסה, אפשר להתחייב באותה שנה בגבולות הסכומים הנקובים האלה, ובלבד שקיום מלוא התחייבויות אלה ייעשה עד תום השנה העוקבת וייעשה במלואו מתוך הסכומים הנקובים (ובכפוף לכך שתינתן קדימות לתשלום התחייבויות עבר).

² דוח זה מתייחס לתקציב הרשאה להתחייב בש"ח משוקלל, הכולל ש"ח (לרבות תקציב דולר מזומן שמיועד להוצאות בחו"ל אשר מקורותיו הם שקליים) וכספי סיוע ביטחוני שמעמידה ממשלת ארצות הברית לרשות ממשלת ישראל (מט"ח סיוע) לאחר המרתו לש"ח.

³ נוסף על תקציב הרשאה להתחייב בסעיף זה, מתקצב משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בסעיף התקציב הרגיל בהרשאה להתחייב בסכום של עשרות מיליוני ש"ח בשנה.



פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2022 עד יוני 2023 בדק משרד מבקר המדינה את תכנון תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון ואת הבקרה עליו. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: תהליך תכנון תקציב ההרשאה להתחייב במשרד האוצר ובמשרד הביטחון, התקציב בראי ההתחייבויות הרב-שנתיות, היבטים בקשיחות תקציב הביטחון ובכלל זה השפעת הקשיחות על יכולתו של צה"ל לממש את תוכניותיו, הבקרה על שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב וכן היבטים בעבודת המטה של המטה לביטחון לאומי (המל"ל). הביקורת נעשתה במשרד הביטחון - בלשכת מנכ"ל המשרד, באגף התקציבים ובאגף הכספים; במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי; ובמל"ל. בדיקות השלמה נעשו באגף לתכנון ולבניין כוח רב-זרועי בצה"ל.

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

תכנון תקציב ההרשאה להתחייב

על פי חוק יסוד: משק המדינה, הממשלה מגישה הצעה מפורטת של תקציב הביטחון, ובכלל זה תקציב ההרשאה להתחייב, לוועדה משותפת לתקציב הביטחון של ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן - הוועדה המשותפת). על פי חוק יסודות התקציב, הוועדה המשותפת קובעת, על פי הצעת הממשלה, את אופן חלוקת תקציב הביטחון לתחומי פעולה ולתוכניות ראשיות⁴. תקציב הביטחון מאושר במסגרת אישור הצעת חוק התקציב במליאת הכנסת.

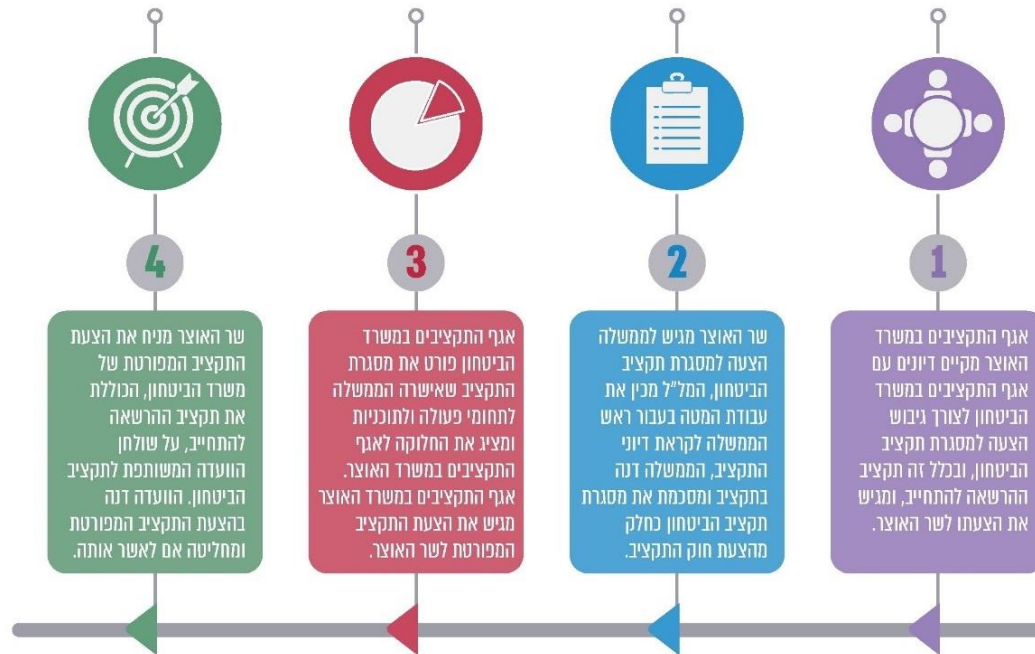
בתהליך קביעת תקציב הביטחון ואישורו משתתפים הגורמים האלה: (א) אגף התקציבים במשרד האוצר, שתפקידיו הם בין היתר לגבש הצעה בנוגע לגודלו של תקציב הביטחון ולהגישה לאישור הממשלה והכנסת, לעקוב אחר ביצוע התקציב וכן לבצע בקרה על בקשות משרד הביטחון לשינויים תקציביים במהלך השנה ולהגישן לוועדה המשותפת בכנסת; (ב) אגף התקציבים במשרד הביטחון שמופקד, בין היתר, על ריכוז עבודת המטה בצה"ל ובמשרד הביטחון המשמשת בסיס להכנת תקציב הביטחון, על הכנת נתוני תקציב מפורטים, על ניהול התקציב, על ביצוע שינויים בו במהלך השנה ועל הכנת דיווחים בנושא למשרד האוצר ולוועדה המשותפת בכנסת; (ג) המל"ל, האמון בין היתר על הכנת עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון; (ד) הממשלה, הוועדה המשותפת לתקציב ביטחון בכנסת ומליאת הכנסת.

אבני הדרך המרכזיות בתהליך קביעת תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון במסגרת חוק התקציב מוצגות בתרשים שלהלן.

⁴ תחום פעולה הוא רמה מפורטת של תקציב שמיועד לפעילות מסוימת של משרד ממשלתי. בתקציב הביטחון תחומי הפעולה משקפים לרוב גופים שהוקצה להם תקציב, לדוגמה זרוע האוויר והחלל. תוכנית ראשית היא רמה מפורטת של תחום פעולה, והיא רמת הפירוט הנמוכה ביותר בתקציב המוגש לאישור הכנסת. בתקציב הביטחון תוכנית משקפת לרוב את מהות ההוצאה, לדוגמה מטוסי תדלוק.



תרשים 1: אבני דרך מרכזיות בתהליך קביעת תקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון



בהתאם לסמכויותיה בחוק יסודות התקציב, הוועדה המשותפת מוסמכת לאשר במהלך השנה תוספות ייעודיות לתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון שנקבע בחוק התקציב השנתי⁵. תוספות כאלה מיועדות בין היתר לביצוע מיזמים ביטחוניים⁶ שמאשרת ועדת שרים לאישור תוכניות פיתוח והצטיידות (להלן - ועדת שרים להצטיידות או ועדת השרים)⁷.

גיבוש הצעת משרד האוצר לתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון

הוראות לתהליך גיבוש הצעה לתקציב ההרשאה להתחייב

לפי חוק יסודות התקציב שר האוצר רשאי לקבוע הוראות בנוגע לדרכי ההכנה של חוק התקציב השנתי, ובכלל זה הוראות ומבחנים לפירוט סעיפי התקציב לתחומי פעולה ולתוכניות, וכללים והוראות לגבי סוגי פעילויות שלגביהן תתקצב הרשאה להתחייב והתנאים לכך.

בביקורת נמצא כי משרד האוצר לא קבע הוראות בנוגע לתהליך גיבוש ההצעה לתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון, המסתכם בעשרות מיליארדי ש"ח מדי שנה בשנה. כמו כן, הוא אינו מתעד את הדיונים שהוא מקיים עם משרד הביטחון ואין בידו מסמכים כתובים בנוגע לתהליך גיבוש ההצעה לתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון. במצב זה נפגעת יכולתו של משרד האוצר להתוות דרך אחידה ושיטתית לתהליך גיבוש ההצעה, לבצע בקרה עליו וכן לשמור על הזיכרון הארגוני במשרד האוצר.

⁵ צוין כי ועדת הכספים של הכנסת מוסמכת לאשר את המקור התקציבי לתוספת תקציב ההרשאה להתחייב, וכי הוועדה המשותפת דנה בשימושים של תוספת התקציב ומחליטה אם לאשר את התוספת.

⁶ לפי החלטת הממשלה בנושא הגברת הפיקוח והבקרה על תקציב מערכת הביטחון מ-1.8.21 (החלטת הממשלה 233), מיזם ביטחוני הוא תוכנית פיתוח או תוכנית להצטיידות במערכת נשק, במערכת תומכת לחימה, במנות תחמושת וכו'.

⁷ ועדה שהממשלה ממנה לצורך אישור מיזמים ביטחוניים של משרד הביטחון או צה"ל. לפי החלטת ממשלה 233, נדרש לקבל את אישור הוועדה לצורך ביצוע מיזם ביטחוני בעלות מצטברת של 400 מיליון ש"ח ומעלה בתקציב רב-שנתי או 150 מיליון ש"ח ומעלה בתקציב שנתי, במטבע מקומי או זר, או לצורך הגדלת תוכנית בשיעור העולה על 30% במצטבר.



מומלץ כי משרד האוצר יעגן בהוראותיו כללים לגיבוש הצעה לתקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון. כמו כן, מומלץ כי משרד האוצר יתעד את הדיונים שהוא מקיים עם משרד הביטחון, בכל הנוגע לגיבוש ההצעה לתקציב הרשאה להתחייב. קביעת כללים לגיבוש הצעה לתקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון בהוראות פנימיות של משרד האוצר יש בה כדי לסייע להתוויית דרך אחידה ושיטתית לתהליך גיבוש ההצעה, לשמש תקן לבקרה עליו וכן לסייע לשמור על הזיכרון הארגוני במשרד האוצר.

מתודולוגיה לגיבוש ההצעה לתקציב הרשאה להתחייב

ראשיתו של תהליך קבלת החלטות סדור היא איסוף מידע ונתונים, עיבודם וניתוחם. לקיומו של תהליך סדור במשרד האוצר בנוגע לגיבוש הצעה לתקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון חשיבות רבה כיוון שמהעת בה משרד הביטחון חותם על הזמנות והסכמים רב-שנתיים עם ספקים על סמך תקציב זה, המדינה ערבה בסופו של דבר להעמדת התשלום בגינם. כמו כן, הקצאת מסגרת תקציב הרשאה להתחייב נמוכה מדי עלולה לפגוע ביכולת של מערכת הביטחון לתת מענה על צרכים בתחומי ההצטיידות ובתחומים שוטפים, ואילו מסגרת תקציב גבוהה מדי עלולה ליצור הקשחה גבוהה מאוד בתקציב הביטחון, דבר שעלול להביא בין היתר לדרישות לתוספות תקציב.

לדברי אגף התקציבים במשרד האוצר, כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה בחודשים אוגוסט עד נובמבר 2022 ובמרץ 2023, (א) מסגרת תקציב הרשאה להתחייב לשנים 2017 עד 2019 נקבעה על בסיס הסיכום התקציבי לתקציב הביטחון לשנים 2016 עד 2020, שעליו חתמו בנובמבר 2015 שר האוצר ושר הביטחון ("הסכם כחלון-יעלון"); (ב) בשנת 2020 פעלה המדינה במסגרת תקציב המשכי; (ג) בדיוני התקציב לשנים 2021 ו-2022 התקיים שיח מקצועי מקדים בין משרד האוצר למשרד הביטחון לגיבוש הצעת תקציב הרשאה להתחייב, אך בסופו של דבר התקציב סוכם בידי הדרג המדיני שלא במסגרת השיח המקצועי בין המשרדים. אשר לשיח המקצועי בדיוני התקציב לשנים 2021 ו-2022 ציין אגף התקציבים במשרד האוצר כי הוא בחן את צורכי משרד הביטחון לתקציב הרשאה להתחייב, ובכלל זה השווה את התקציב המבוקש לתקציב בשנים קודמות וביקש הסברים ממשרד הביטחון. עם זאת, לדברי האגף, השיח עם משרד הביטחון נסב על ההתקשרויות והפרויקטים שתקציבם גדול יחסית ולא התקיים דיון בעניין כלל ההתקשרויות והפרויקטים שנכללו בתקציב המבוקש.

משרד מבקר המדינה פילח את התוכניות שבתקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון לשתי קבוצות על פי התקציב שהוקצה להן בחוק התקציב: (א) תוכניות שתוקצבו עד לסכום של 400 מיליון ש"ח⁸; (ב) תוכניות שתוקצבו בסכום של 400 מיליון ש"ח ומעלה. בלוח להלן מפורט מספר התוכניות שתוקצבו עד לסכום של 400 מיליון ש"ח ותקציבן הכולל.

8 סכום זה (400 מיליון ש"ח) שימש את משרד מבקר המדינה ליצירת אבחנה בין תוכניות קטנות לתוכניות גדולות והוא מבוסס על הסכום שנקבע בהחלטת ממשלה 233 כעלות מצטברת של מיזם ביטחוני שממנה ומעלה נדרש לקבל את אישור ועדת שרים להצטיידות למימוש המיזם.



לוח 1: מספר התוכניות שבתקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון שתוקצבו עד לסכום של 400 מיליון ש"ח ותקציבן הכולל, 2017 עד 2022⁹

תוכניות שתוקצבו בסכום של עד 400 מיליון ש"ח		
מספר התוכניות	התקציב הכולל (במיליארדי ש"ח)	
43	4.1	2017
44	4.0	2018
62	7.8	2019
66	6.7	2020
76	6.5	2021
82	7.7	2022
62	6.1	ממוצע שנתי 2022 - 2017

על פי נתוני אגף התקציבים במשרד הביטחון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי תוכניות בתקציב הרשאה להתחייב שתקציבן קטן יחסית (כלומר קטן מ-400 מיליון ש"ח), מסתכמות יחדיו לתקציב של מיליארדי ש"ח מדי שנה בשנה: בשנים 2017 עד 2022 התקציב הכולל של התוכניות שכל אחת מהן תוקצבה בסכום של עד 400 מיליון ש"ח הסתכם ב-6.1 מיליארד ש"ח בממוצע שנתי.

משרד מבקר המדינה בחן את ביצוע תקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון לעומת התכנון בראייה רב-שנתית. יצוין כי נתוני הביצוע של תקציב הרשאה להתחייב בחלוקה לתחומי פעולה ולתוכניות מוצגים בדוחות הכספיים של משרד הביטחון המופצים בין היתר למשרד האוצר ולוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

עלה כי בשנים 2017 עד 2022 הסתכם תקציב הרשאה להתחייב המקורי של משרד הביטחון בעשרות מיליארדי ש"ח בממוצע בשנה וכך גם תקציב הרשאה להתחייב המעודכן.

עוד עלה כי בשנים 2017 עד 2022 לא הייתה הלימה בין הביצוע בפועל של תקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון ובין התכנון, ובשנים אלו הביצוע בפועל הסתכם ב-73% בממוצע מהתקציב המעודכן¹⁰. משמעות הדבר היא כי מדי שנה בשנה לא בוצעו כל ההתקשרויות הרב-שנתיות שתוקצבו.

כמו כן, בשנים 2017 עד 2020 ביצוע תקציב הרשאה להתחייב היה נמוך אף מהתקציב המקורי, כלומר לפני התוספות שניתנו לו, ובשנים אלו הביצוע בפועל הסתכם ב-78% בממוצע מהתקציב המקורי. משמע שתוספות תקציב הרשאה להתחייב שניתנו למשרד הביטחון במהלך כל שנה לא מומשו.

לדברי אגף התקציבים במשרד האוצר, אי-ניצול מלוא תקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון משמעו כי משרד הביטחון מנהל את התקציב "באחריות מסוימת" ואינו "מבזבז" את

⁹ בשנים 2017 עד 2022 גדל מספר התוכניות שבהן מתוקצבת הרשאה להתחייב מ-70 ל-101, גידול של כ-45%.

¹⁰ להלן ממוצע שיעורי הביצוע של סעיפים שונים בתקציב המדינה לשנים 2017 עד 2021, על פי נתונים שמסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה בינואר 2023: סעיף פיתוח התחבורה - 102%; המשרד לביטחון פנים - 86%; משרד החינוך - 72%; פיתוח שיכון - 90%. יצוין כי ניהול תקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון שונה מניהול תקציב זה ביתר משרדי הממשלה, כפי שיוצג בהמשך הדוח.



תקציב ההרשאה להתחייב, אך הדבר גם מעיד שסכומו של תקציב ההרשאה להתחייב יכול להצטמצם בלי לפגוע בפעילותה של מערכת הביטחון.

בביקורת עלה כי אגף התקציבים במשרד האוצר אינו מקיים מדי שנה בשנה תהליך סדור ושיטתי של איסוף נתונים ומידע על תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון משנים קודמות ושל עיבודם וניתוחם באופן מובנה לצורך הפקת לקחים; והוא לא פיתח כלים תומכי החלטה לטיוב תהליך גיבוש ההצעה למסגרת תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון ולהצעת התקציב המפורטת.

מומלץ כי משרד האוצר יפתח כלים תומכי החלטה לגיבוש הן של גובה מסגרת תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון והן של ההצעה המפורטת, לרבות ניתוח מובנה ושיטתי של תקציב ההרשאה להתחייב בשנים קודמות ברמת תחומי פעולה ותוכניות. דבר זה יסייע לו לטייב את תהליך גיבוש ההצעה של תקציב ההרשאה להתחייב, ובפרט יסייע לו לבחון לא רק את ההתקשרויות והפרויקטים שתקציבם גדול יחסית אלא גם תוכניות שתקציב כל אחת מהן קטן יחסית אך הן מסתכמות יחדיו בתקציב שנתי של 6.1 מיליארד ש"ח בממוצע בשנים 2017 עד 2022.

כמו כן, מומלץ כי אגף התקציבים במשרד האוצר ישקף לשר האוצר את הממצאים שיעלו בתהליך הבחינה והפקת הלקחים משנים קודמות, כדי לסייע בידו לקיים בדיוני התקציב בממשלה שיח המבוסס על מידע ונתונים בנוגע למסגרת תקציב ההרשאה של משרד הביטחון.

הנגישות של משרד האוצר למידע במערכת המחשוב של משרד הביטחון

משרדי הממשלה משתמשים במערכת מרכזית (מחשוב רוחבי כולל במשרדי הממשלה), המאפשרת בין היתר למשרד האוצר לצפות בנתוני התקציב של משרדי הממשלה בזמן אמת ויש בה קישור ישיר למסמכי ההתקשרויות (חוזה והזמנות) שהתקציב משמש למימון. לעומת זאת, למשרד הביטחון, שנתוני התקציב שלו מסווגים, יש מערכת מחשוב עצמאית. במשרד האוצר קיים מסוף המקושר למערכת המחשוב של משרד הביטחון (להלן - המסוף), והוא כולל רשימת דוחות שתואמה עם משרד הביטחון.

סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2023 כי הדוחות שבמסוף מאפשרים לו לצפות בתקציב שנקבע בחוק התקציב, בשינויים בו ובביצוע התקציב, ברמות פירוט שונות, אך המידע בהם מוגבל. אין בהם מידע על הזמנות שנחתמו עם ספקים, על תכולות ההזמנות ומהות הרכש, על אבני הדרך לתשלום, על קצב ביצוע ההזמנות ועוד. עוד מסר כי לאורך השנים ביקש משרד האוצר ממשרד הביטחון כמה פעמים גישה לכל שכבות המידע במערכת התקציב המשמשת את משרד הביטחון, אך הוא נענה בשלילה.

יצוין כי כבר בדוח ועדת לוקר¹¹ לבחינת תקציב הביטחון שפורסם ביוני 2015, שלוש שנים לאחר התקנת המסוף, צוין שלא קיימת שקיפות מלאה של נתוני תקציב הביטחון, בין היתר למשרד האוצר, וכי לדעת הוועדה רק שקיפות מלאה תביא לשיפור משמעותי של היכולת לקיים דיון בנושא תקציב משרד הביטחון.

סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר הוסיף כי בין היתר בשל היעדר הנגישות לכל שכבות המידע שבמערכת המחשוב של משרד הביטחון יש לו קושי לנתח כ-20% מתקציב ההרשאה להתחייב (כ-80% מתקציב זה מוקצים לשימושים (הוצאות) שמשרד האוצר מכיר ויש לגביהם הסכמה) וכן לבצע מעקב אחר מימוש התקציב. קשיים אלה נובעים גם מכך שתקציב ההרשאה להתחייב נקבע לרוב כאשר ההתקשרויות עם הספקים בשלבי תכנון ולפעמים הן אינן מתממשות

¹¹ ועדה שמיינה ראש הממשלה במאי 2014 בראשות אלוף (מיל') יוחנן לוקר כדי לבחון את תקציב הביטחון. המלצותיה לא נדונו על ידי הממשלה.



באותה שנה, דבר שמאפשר למשרד הביטחון לממש התקשרויות אחרות אשר לא הוצגו למשרד האוצר בתחילת השנה על חשבון התקציב שלא מומש באותה השנה. כמו כן, להבדיל ממשרדי הממשלה האחרים, משרד הביטחון אינו מציג למשרד האוצר את פריסת התשלומים המדויקת הצפויה לכל התקשרות, דבר המקנה לו גמישות בניהול תקציב ההרשאה להתחייב. עם זאת האחריות הישירה להעמדת מקורות מימון בגין ההתקשרויות הרב-שנתיות מוטלת עליו ואילו ביתר משרדי הממשלה אחרות זו מוטלת על משרד האוצר.

לדברי אגף התקציבים במשרד הביטחון דרישת משרד האוצר לראות במסוף התקציבי פירוט של הזמנות הרכש לא תתרום לשיפור עבודתו נוכח ההיקף המצומצם של כוח אדם (עובדים בודדים) שעוסק בתקציב הביטחון באגף התקציבים במשרד האוצר. זאת ועוד, הדוחות שמוצגים במסוף אופיינו בסיכום עם משרד האוצר והם מאפשרים קיום בקרה רלוונטית, עקבית, רציפה וארוכת טווח. כמו כן, בקשות משרד האוצר לאורך השנים קיבלו מענה במסגרת סיכומים בין המשרדים. עוד ציין אגף התקציבים במשרד הביטחון כי תכנון תקציב ההרשאה להתחייב מבוצע פעמים רבות בשלב שבו טרם הותנע תהליך הרכש ולכן יש קושי לחזות את אופן פריסת התשלומים וכי במהלך שנה חלים שינויים לעומת התכנון, למשל כאשר חתימה על מכרז מתעכבת או כאשר נוצרת הזדמנות רכש, שכן התנאי המרכזי ביצירת ההתקשרות הוא הגעה לתנאים מיטביים מול הספק בהיבט ההתקשרותי והכלכלי ולא מיצוי התקציב.

בביקורת נמצא כי קיים פער בין עמדת משרד האוצר לעמדת משרד הביטחון בנוגע לצורך של משרד האוצר בנגישות מלאה לכל שכבות המידע במערכת המחשוב של משרד הביטחון. עוד נמצא כי יש למשרד האוצר גישה למסוף מסווג, המאפשר לקבל מידע ממשרד הביטחון, אך אין לו גישה לדואר אלקטרוני מסווג (להבדיל מהמל"ל), ולפיכך התקשורת שלו עם משרד הביטחון בנושאים מסווגים מתבצעת באמצעות פקס וטלפון מסווגים. לדברי משרד האוצר, דבר זה מסרביל מאוד את העברת המידע בין הגופים.

מומלץ כי אגף התקציבים במשרד הביטחון ואגף התקציבים במשרד האוצר יבחנו יחדיו את בקשת משרד האוצר לקבל גישה למידע נוסף הקיים במערכת המחשוב של משרד הביטחון, לרבות מידע על הזמנות שנחתמו עם ספקים, על תכולות ההזמנות ועל קצב ביצוע ההזמנות - בדומה לקיים במערכת מרכב"ה שמשמשת את משרד האוצר בעבודה עם משרדי הממשלה האחרים. עוד מומלץ כי אגף התקציבים במשרד הביטחון ואגף התקציבים במשרד האוצר יבחנו כיצד לשפר את דרכי התקשורת המסווגת ביניהם.

התכנון המפורט של תקציב ההרשאה להתחייב על ידי משרד הביטחון

הוראת אגף התקציבים במשרד הביטחון בנושא ניהול תקציב ההרשאה להתחייב והבקרה עליו קובעת את הנושאים שאותם נדרש האגף לבחון בעת חלוקת מסגרת תקציב ההרשאה להתחייב לתחומי פעולה ולתוכניות (כפי שהוגדרו לעיל), לרבות מתן מענה על צורך בהתקשרויות חדשות הצפויות לצאת לדרך במהלך שנת התקציב הקרובה והרחבת התקשרויות קיימות.

לדברי אגף התקציבים במשרד הביטחון, כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה, לאחר שמסגרת תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון מאושרת, הוא מגבש הצעה מפורטת של התקציב בחלוקה לתוכניות. הצעה זו מבוססת על תהליך מקדים של איסוף הצרכים התקציביים של הגופים התקציביים¹² שלאחריו מתקיים שיח עם הגופים ובסופו קובע האגף לכל גוף את תקציב ההרשאה להתחייב שלו. לדברי אגף התקציבים, לרוב מסגרת תקציב ההרשאה להתחייב הניתנת למשרד הביטחון אינה מכסה את כלל הצרכים שמעלים הגופים. כמו כן, הסיכון שבהקצאה לא מיטבית של תקציב הרשאה להתחייב לגופים נוצר כאשר בשלב של קיום משא ומתן עם ספק מתברר שלגוף אין יתרת תקציב הרשאה להתחייב, דבר שיצריך לבקש אישור מהוועדה המשותפת של הכנסת לשינוי בתקציב, וזהו תהליך שאורך זמן ועלול לעכב את הרכש.

¹² גופים במערכת הביטחון המשמשים מסגרת לניהול תקציב.

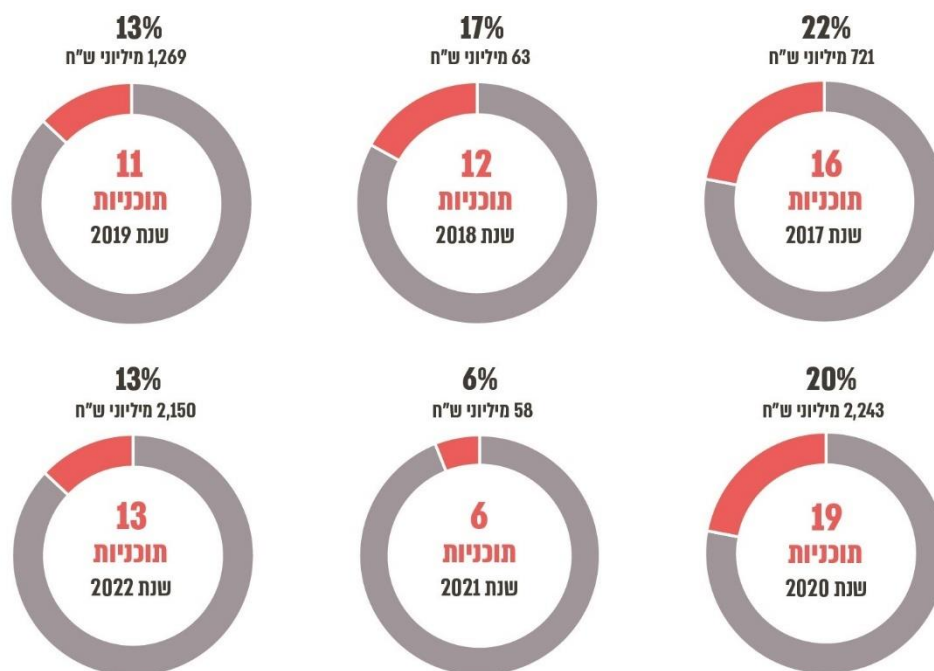


משרד מבקר המדינה בחן את תקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון שהוקצה לתוכניות השונות, את התוספות לתקציב במהלך השנה ואת ביצוע התקציב בשנים 2017 עד 2022.

עלה כי בשנים 2017 עד 2022 חתם משרד הביטחון על הזמנות והסכמים רב-שנתיים על סמך תקציב הרשאה להתחייב בסכום מצטבר של מאות מיליארדי ש"ח. 54% מסך ההזמנות וההסכמים הרב-שנתיים יועדו לשלושה תחומי פעולה עיקריים.

בתרשים 2 מוצגים מספר התוכניות שניתנו להן תוספות תקציב הרשאה להתחייב אשר כלל לא מומשו בכל אחת מהשנים 2017 עד 2022, חלקן מכלל התוכניות שתוקצבו באותה שנה וסכום התוספות שניתנו להן, במיליוני ש"ח.

תרשים 2: מספר התוכניות שניתנו להן תוספות תקציב הרשאה להתחייב שלא מומשו, חלקן מכלל התוכניות שתוקצבו באותה שנה וסכום התוספות, 2017 עד 2022 (במיליוני ש"ח)



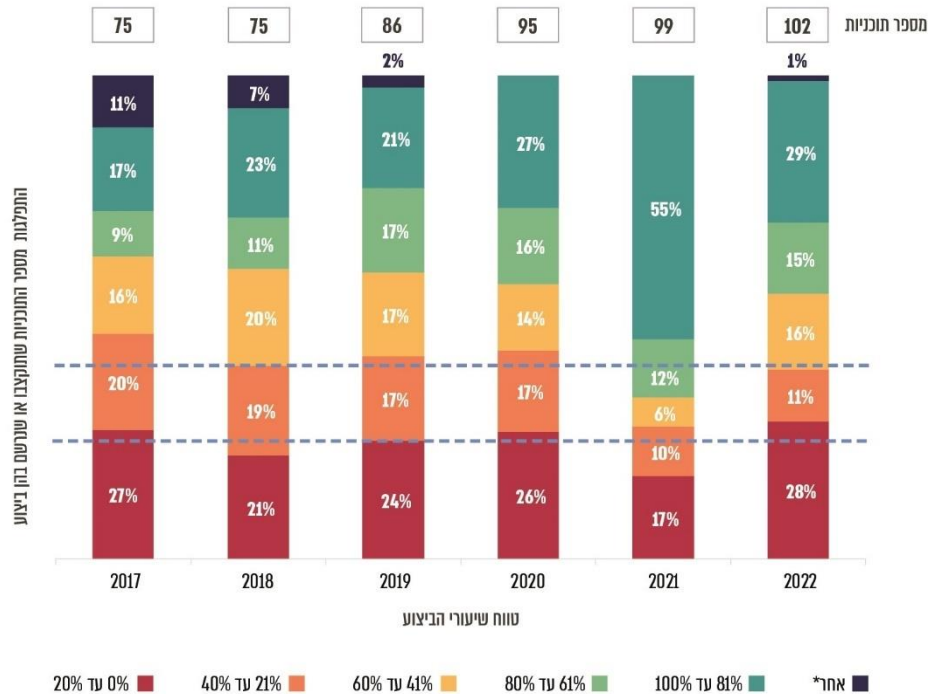
על פי נתוני אגף התקציבים במשרד הביטחון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בממוצע לכ-15% מהתוכניות שתוקצבו בתקציב הרשאה להתחייב בשנים 2017 עד 2022 ניתנו במהלך שנה תוספות תקציב שכלל לא מומשו, בסכומים שבין 58 מיליון ש"ח ל-2,243 מיליון ש"ח.

בתרשים 3 מוצגת ההתפלגות של התוכניות שתוקצבו בתקציב הרשאה להתחייב בכל אחת מהשנים 2017 עד 2022 לפי שיעורי הביצוע בהן מתוך התקציב המעודכן, בחלוקה לטווחים של שיעורי ביצוע.



תרשים 3 : התפלגות מספר התוכניות שתוקצבו בתקציב הרשאה להתחייב לפי שיעורי הביצוע בהן, 2017 עד 2022



על פי נתוני אגף התקציבים במשרד הביטחון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* שיעור ביצוע אחר כולל תוכניות שבהן נרשם ביצוע שלילי עקב קיטון או סגירה של הזמנה ותוכניות שבהן נרשמה חריגה, לרוב בשל שיטת רישום שהייתה נהוגה עד לשנת 2021 בנוגע לחשבוניות התייקרות.

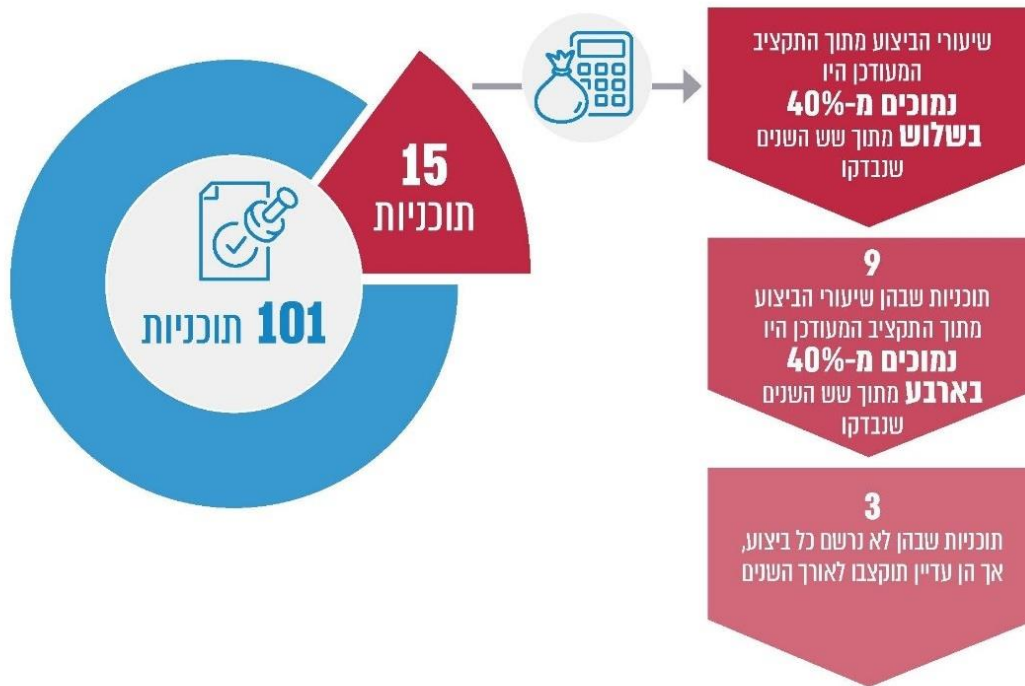
מהתרשים עולה כי בשנים 2017 עד 2020 ובשנת 2022, בממוצע בכ-40% מהתוכניות שתוקצבו בתקציב הרשאה להתחייב (שתקציבן הוא 20% מכלל תקציב זה) נרשמו שיעורי ביצוע של עד 40% מתקציבן המעודכן, ובממוצע בכרבע מהתוכניות (שתקציבן הוא 7% מכלל תקציב זה) נרשם בשנים אלו שיעור ביצוע של עד 20%.

עוד עולה מהתרשים כי במהלך השנים 2017 עד 2020 ובשנת 2022 חל גידול בחלקן של התוכניות שבהן נרשמו שיעורי ביצוע גבוהים - של 81% עד 100% מתקציבן, מ-17% בשנת 2017 ל-29% בשנת 2022. בשנת 2021 נרשמו שיעורי ביצוע של 81% עד 100% ביותר ממחצית מהתוכניות שתוקצבו בתקציב הרשאה להתחייב. יצוין כי בשנה זו אושר חוק התקציב לקראת סוף השנה ורמת הוודאות בנוגע ליכולת להוציא לפועל פרויקטים הייתה גבוהה.

בתרשים 4 מוצג מספר התוכניות שבהן שיעורי הביצוע היו נמוכים מ-40% במשך כמה שנים.



תרשים 4: תוכניות שבהן שיעורי הביצוע היו נמוכים מ-40% במשך כמה שנים



על פי נתוני אגף התקציבים במשרד הביטחון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ב-15 מתוך 101 תוכניות שיעורי הביצוע היו נמוכים מ-40% במשך כמה שנים, ובשלוש מהתוכניות לא נרשם כל ביצוע אך הן עדיין תוקצבו לאורך השנים. למשל, נמצא כי בתוכנית מסוימת תוקצבו 12 מיליון ש"ח בשנת 2017, 8 מיליון ש"ח בשנת 2018, 30 מיליון ש"ח בשנת 2020, 30 מיליון ש"ח בשנת 2021 ו-8.8 מיליון ש"ח בשנת 2022. זאת למרות שבשום שנה לא נרשם ביצוע בתוכנית זו.

בהתייחסותו של אגף התקציבים במשרד הביטחון מאפריל 2023 לממצאים שהוצגו לעיל¹³ צוין כי חוק התקציב מבטא את התכנון למימוש ההתקשרויות הרב-שנתיות, וכי ודאות מלאה לגבי משך ההתקשרויות וסכומן מתקבלת רק במהלך השנה לאחר שמבוצע משא ומתן עם הספק ויוצאת הזמנה. עוד צוין כי במקרים שבהם לא הבשילה עסקה מסיבה כזו או אחרת לא תצא הזמנה אף אם משמעות הדבר היא שתקציב ההרשאה להתחייב לא ינוצל, שכן העיקרון המרכזי הוא יצירת ההתקשרויות הנכונה ולא מיצוי התקציב. כמו כן, צוין כי במהלך שנה מבוצעות פניות לוועדה המשותפת בכנסת בבקשה לאשר שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב להתקשרויות רב-שנתיות שלא תוכננו במועד הכנת התקציב. בנוגע למתן תוספות תקציב שלא נוצלו, בהתייחסות הוצגה דוגמה למצב שבו באותה התוכנית ניתנה תוספת תקציב עבור התקשרויות אחת אשר יצאה לפועל בשנת התקציב ובד בבד התקשרויות אחרת באותה התוכנית, שתוכננה לצאת לפועל לא מומשה באותה השנה בשל התארכות תהליך המשא ומתן עם הספק, ועקב כך התוספת שניתנה ברמת התוכנית לא מומשה.

משרד הביטחון ציין בתגובתו כי לא תובא התייחסות לתכנון ולביצוע של התקציב בשנת 2020 כיוון שתקציב המדינה לשנה זו נוהל בהתאם לכללי תקציב המשכי ולא לחוק תקציב, באופן שבו לא מאושרת חלוקת התקציב לפי תוכניות. יצוין כי הנתונים שהוצגו בממצאים לעיל מבוססים על נתוני אגף התקציבים במשרד הביטחון ובכלל זה דוח שינויים חודשיים בתקציב ההרשאה להתחייב לשנת 2020, שכלל את התקצוב המקורי בכל תוכנית בתחילת שנה ואת השינויים בתקציב מדי חודש בחודשו.



יצוין כי אומנם בשלב תכנון תקציב ההרשאה להתחייב רמת הוודאות לגבי משך ההתקשרויות וסכומן נמוכה, והדבר מקשה על היכולת לממש את התקציב. אולם נוכח טענת אגף התקציבים במשרד הביטחון כי לרוב מסגרת התקציב אינה מכסה את כלל צורכי הגופים ונוכח הסיכון שהקצאת תקציב לא מיטבית תעכב את המענה על צורכי הגופים, קיימת חשיבות לטיוב תהליך תכנון הקצאת התקציב ועדכונה לאורך השנה.

בביקורת עלה כי אגף התקציבים במשרד הביטחון אינו מתכנן את הקצאת תקציב ההרשאה להתחייב לגופים ואת עדכונה לאורך השנה באופן מיטבי, שכן אף שלרוב תקציב ההרשאה להתחייב אינו מכסה את כלל צורכי הגופים, בכ-40% מהתוכניות שתוקצבו בשנים 2017 עד 2022 (למעט שנת 2021) נרשמו שיעורי ביצוע של עד 40% מתקציבן המעודכן, ובכרבע מהתוכניות נרשמו שיעורי ביצוע של עד 20%. כמו כן, לכ-15% מהתוכניות ניתנו במהלך שנה תוספות תקציב שכלל לא מומשו, בסכומים שבין 58 מיליון ש"ח ל-2.2 מיליארד ש"ח. תכנון לא מיטבי של הקצאת התקציב עלול לעכב את המענה על כלל צורכי הגופים.

בתגובתו מאוגוסט 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף התקציבים במשרד הביטחון כי הפעילות התקציבית של המשרד רחבה, מגוונת, וברמת פירוט שגדלה ומגבירה את שקיפות התקציב והבקרה עליו. תכנון תקציב ההרשאה להתחייב מבוצע בעת גיבוש ספר התקציב, ובשנים שבהן מאושר תקציב דו-שנתי נדרש האגף לתכנן את פילוח התקציב לתקופה של יותר משנה וחצי מראש. למרות זאת, לדבריו, הוא מצליח לחזות בקירוב רב את צורכי ההרשאה להתחייב, שכן שיעור הביצוע הוא כ-75% בממוצע. כמו כן, התוכניות שבהן שיעורי הביצוע היו נמוכים מ-40% אינן מאפיינות את רוב תקציב ההרשאה להתחייב. עוד ציין כי לאורך תקופת התכנון עולה צורך לבצע שינויים בתקציב, וכי יכולת ביצוע שינויים מהירה היא מרכיב קריטי ביכולת המענה על אירועים מתפרצים ועל שינויים בסביבה שצה"ל ומשרדי הביטחון נדרשים לתת מענה בעניינה. כמו כן, האגף ציין כי בסיכום התקציבי הרב-שנתי לתקציב הביטחון לשנים 2023 עד 2027 שנחתם בין משרד הביטחון למשרד האוצר הוגדרה מסגרת הרשאה להתחייב בסיסית לשנות הסיכום התקציבי שתשפר את רמת הוודאות ויכולת התכנון בשנים העתידיות.

משרד מבקר המדינה מציין כי ממצאי הביקורת שהוצגו לעיל בנוגע לתוכניות שבהן היו שיעורי ביצוע נמוכים ולמתן תוספות תקציב שכלל לא מומשו מתייחסים לביצוע תקציב ההרשאה להתחייב ביחס לתקציב המעודכן, דהיינו לאחר השינויים שביצע אגף התקציבים במשרד הביטחון במהלך כל שנה.

מומלץ כי אגף התקציבים במשרד הביטחון יטיב את תהליך התכנון המפורט של תקציב ההרשאה להתחייב בתחילת שנה ויעדכן במהלך השנה את הקצאת התקציב בהתאם לצורכי הגופים במערכת הביטחון עם עליית רמת הוודאות לגבי משך ההתקשרויות וסכומן. זאת כדי להביא לניצול מיטבי של התקציב ולשפר את המענה לצורכי הגופים.

תקציב ההרשאה להתחייב בראי ההתחייבויות הרב-שנתיות בתקציב הביטחון

תקציב ההרשאה להתחייב, שמאושר בכנסת במונחים של ש"ח משוקלל, מאפשר ליצור התחייבויות רב-שנתיות, שהתשלום בגין יהיה מתקציב המדינה ומתקציב מט"ח הסיוע.

בשנת 2021 החליטה הממשלה¹⁴ להטיל על מנכ"ל משרד הביטחון לדווח מדי רבעון לממונה על התקציבים שבמשרד האוצר על היקף כלל ההתחייבויות הכספיות של משרד הביטחון לשנים שלאחר שנת התקציב שבה מועבר הדיווח, זאת בחלוקה לתוכניות בהתאם לחוק התקציב כפי שאושר בכנסת. יצוין כי במסוף שבמשרד האוצר מוצג דוח בנושא ההתחייבויות הרב-שנתיות של משרד הביטחון.



בביקורת עלה כי דוח ההתחייבויות שמעביר משרד הביטחון לאגף התקציבים במשרד האוצר אינו כולל את כלל ההתחייבויות הכספיות של משרד הביטחון כפי שצוין בהחלטת הממשלה משנת 2021: הדוח כולל התחייבויות שקליות בלבד ואינו כולל התחייבויות במט"ח סיוע. במצב זה לא משוקפת תמונת מצב מלאה ומתכללת של כלל ההתחייבויות הרב-שנתיות.

לדברי אגף התקציבים במשרד הביטחון, כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה במרץ 2023, הוא מדווח מעת לעת לאגף התקציבים במשרד האוצר, למל"ל, לוועדה המשותפת ולקבינט המדיני-ביטחוני על התקשרויות משמעותיות במט"ח סיוע. כמו כן, הוא הציג תמונת מצב בנוגע להתחייבויות של משרד הביטחון במט"ח סיוע לשנים 2019 עד 2028 במהלך הדיונים בבג"ץ בשנת 2021 בדבר אופן המימון של רכש ביטחוני¹⁵.

בתגובתו מאוגוסט 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף התקציבים במשרד הביטחון כי מדי שנה בשנה הוא מתאם עם משרד האוצר את מתכונת הדיווח לקבינט המדיני-ביטחוני בנושא ההצטיידות הרב-שנתית במט"ח סיוע, הכולל את היקף ההזמנות למול תוכנית ההצטיידות והיקף התשלומים עד לאותו מועד. עוד הוא ציין כי התצורה והפרטים של דוח ההתחייבויות שמעביר משרד הביטחון למשרד האוצר תואמו בהתחשב בבקשת משרד האוצר, וכי אם משרד האוצר מעוניין במידע נוסף הוא מוזמן להעלות את הדבר בשיח בין המשרדים כמקובל.

משרד מבקר המדינה מציין כי הדיווחים כאמור על התקשרויות במט"ח סיוע חשובים, אך הם אינם תחליף לדיווח עיתי וסדור על ההתחייבויות של משרד הביטחון במט"ח סיוע ועל פריסתן בשנים הבאות.

מומלץ כי מדי רבעון יעביר אגף התקציבים במשרד הביטחון לאגף התקציבים במשרד האוצר דוח התחייבויות במט"ח סיוע לצד דוח ההתחייבויות השקלי - זאת נוסף על הדיווח שהוא מוסר מעת לעת על התקשרויות משמעותיות במט"ח סיוע. למעקב אחר ההתחייבויות השקליות חשיבות רבה משום שמקורן הוא מתקציב המדינה, אך גם להצגת ההתחייבויות במט"ח סיוע יש חשיבות לצורך שיקוף תמונת מצב מלאה ומתכללת של כלל ההתחייבויות הרב-שנתיות של משרד הביטחון למשרד האוצר.

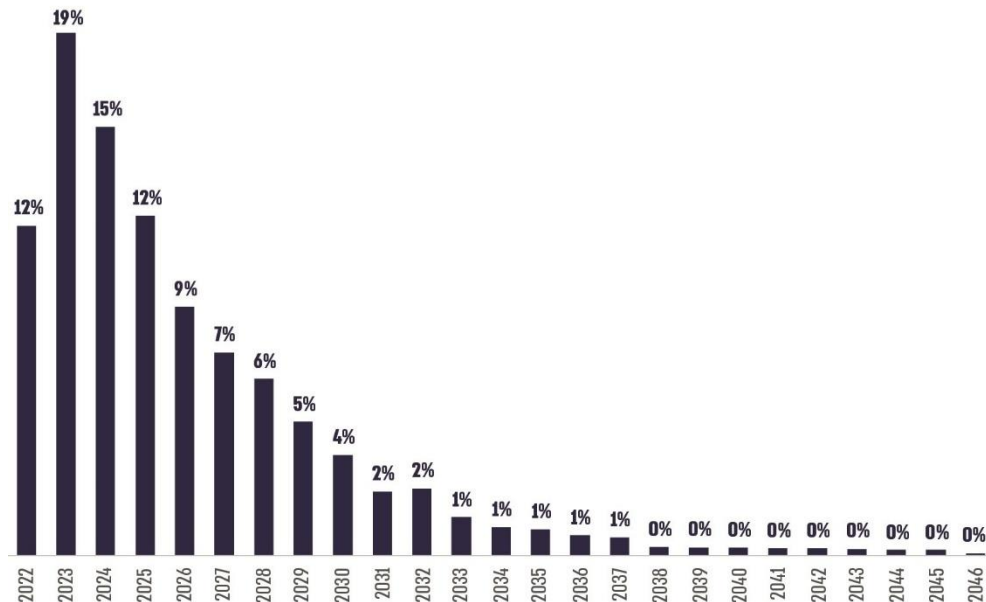
ה התחייבויות שקליות: להלן בתרשים 5 מוצגת התפלגות ההתחייבויות השקליות של משרד הביטחון בפריסה שנתית, נכון לסוף שנת 2022 על פי נתוני המסוף¹⁶.

¹⁵ בג"ץ 1602/21, התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 16.08.21). בג"ץ זה נסוב על אופן מימונו של רכש ביטחוני.

¹⁶ יצוין כי משרד מבקר המדינה קיבל ממשרד הביטחון גישה לנתוני המסוף הקיים במשרד האוצר. התפלגות ההתחייבויות השקליות מבוססת על דוח שהופק מהמסוף ב-25.12.22. במועד סיום הביקורת (יוני 2023) משרד הביטחון טרם העביר למשרד האוצר את דוח ההתחייבויות לרבעון האחרון של שנת 2022.



תרשים 5 : התפלגות ההתחייבויות השקליות של משרד הביטחון בפריסה שנתית, נכון לסוף שנת 2022 (באחוזים מסך ההתחייבויות)



על פי דוח ההתחייבויות כפי שהופק מנתוני המסוף ב-25.12.22, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נכון לסוף שנת 2022, הסכום המצטבר של ההתחייבויות השקליות של משרד הביטחון היה עשרות מיליארדי ש"ח. מהתרשים עולה כי ההתחייבויות אלה מתפרסות על פני 25 שנים - עד לשנת 2046, ומחצית מסך ההתחייבויות מתפרסות עד לשנת 2024.

עוד עולה מהתרשים כי ההתחייבויות ארוכות הטווח - לשנים 2027 ואילך, הן כ-33% מסך ההתחייבויות השקליות של משרד הביטחון במועד האמור.

התחייבויות במט"ח סיוע : משרד הביטחון הציג את תמונת המצב בתקציב מט"ח הסיוע לשנים 2019 עד 2028 בדיונים האמורים שהתקיימו בעתירה שנדונה בבג"ץ, זאת בחלוקה למקורות המימון שהעמידה ממשלת ארצות הברית לרשות מערכת הביטחון, לתוכנית השימושים בנושאים ייעודיים במט"ח הסיוע¹⁷ ולאומדן היתרה הצפויה.

עלה כי תוכנית השימושים במט"ח סיוע עד לשנת 2028 - השנה האחרונה של הסכם הסיוע האמריקני הנוכחי - שקולה כנגד סכומם הכולל של מקורות המימון במט"ח סיוע. לדברי משרד הביטחון מאוגוסט 2023 בהתייחסותו לממצאי הביקורת, שני שלישים מהסכום הכולל של תוכנית השימושים עד לשנת 2028 אף מומשו לכדי מחויבות חוזית.

מהאמור לעיל עלה כי בעקבות מימוש תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון נוצרו למשרד הביטחון התחייבויות שקליות בסכומים של עשרות מיליארדי ש"ח. נוסף על התחייבויות שקליות אלו, תוכנית השימושים של משרד הביטחון במט"ח סיוע עד לשנה האחרונה של הסכם הסיוע האמריקני (שנת 2028) מיועדת לשימושים שסוכמו על ידי מערכת הביטחון, ותקציבם הכולל מסתכם בכ-23 מיליארד דולר בשנים 2023 עד 2028 ומצטבר לסכום הכולל של מקורות המימון. במצב זה אין יתרת תקציב במט"ח סיוע למימון שימושים נוספים על אלה שהוצגו בתוכנית.

¹⁷ תוכנית זו כוללת את ההתחייבויות הצפויות בעקבות מימוש תוכנית הצטיידות רב-תחומית מסוימת במט"ח סיוע וכן דחיית החזר הלואה מסוימת.



משמעות הדבר היא כי במצב הנוכחי שבו אין יתרת תקציב פנויה במט"ח סיוע לשימושים נוספים על אלו שנכללו בתוכנית השימושים של משרד הביטחון, גיבוש מסגרת תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון שאינה מביאה בחשבון מצב זה עלולה להכביד את הנטל על תקציב המדינה, כך שמימון התחייבויות נוספות יהיה מתקציב המדינה.

מומלץ כי אגף התקציבים במשרד האוצר ואגף התקציבים במשרד הביטחון יקפידו לגבש את הצעת תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון הן בראי ההתחייבויות הרב-שנתיות בש"ח והן בראי ההתחייבויות הרב-שנתיות במט"ח סיוע, זאת מכיוון שבשנים הקרובות עלול להיווצר מצב שבו לא יהיה מקור תקציבי במט"ח סיוע למימון שימושים נוספים מעבר לאלה שהציג משרד הביטחון בתוכנית השימושים.

קשיחות תקציב הביטחון

בחינת השפעותיהם של מיזמים ביטחוניים על תקציב הביטחון

לתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון ניתנות במהלך שנה תוספות ייעודיות למימוש מיזמים ביטחוניים ספציפיים, דהיינו תוכנית פיתוח או תוכנית להצטיידות במערכת נשק, במערכת תומכת לחימה, במנות תחמושת וכו', שאושרו בוועדת השרים להצטיידות. בהחלטות ממשלה¹⁸ נקבע כי במסגרת הדיונים בוועדת השרים בנושא מיזם ביטחוני יוצגו לפניו בין היתר כלל העלויות הכרוכות במיזם וההשפעות של ביצועו על תקציב הביטחון בשנים הבאות. כמו כן, כתנאי להעלאת מיזם ביטחוני לדיון בוועדת השרים, צוות בראשות המל"ל ובהשתתפות נציגי משרד הביטחון ונציגי אגף התקציבים במשרד האוצר יבחן בין השאר את הנושאים האמורים.

הכלי המרכזי שבאמצעותו אגף התקציבים במשרד האוצר, המל"ל וועדת השרים להצטיידות בוחנים את ההשפעות של ביצוע מיזם ביטחוני על תקציב הביטחון בשנים הבאות הוא דוח הקשיחויות שמפיק משרד הביטחון, בהתאם למתודולוגיה שנקבעה בין משרד הביטחון למשרד האוצר. בדוח זה מובאת טבלה המציגה את ההוצאות הצפויות בתקציב הביטחון לשנים הבאות.

דוח הקשיחויות מציג את אומדן ההוצאות השקליות¹⁹ הצפויות בתקציב הביטחון לשנים הבאות בחלוקה לאבני בניין מרכזיות בתקציב הביטחון, ובכלל זה שכר, גמלאות וכוח אדם; מחויבויות מהותיות כגון הוצאות על שיקום נכים, על משפחות שכולות ועל הנצחה; והוצאות ביטחוניות כגון מוכנות ופעילות מבצעית, קיום²⁰ והתעצמות. להלן בלוח 2 מוצג אומדן התפלגות ההוצאות השקליות הקשיחות בתקציב הביטחון לשנים 2023 עד 2030, על בסיס דוח הקשיחויות מ-15.11.22.

לוח 2: אומדן התפלגות ההוצאות השקליות הקשיחות בתקציב הביטחון, לפי אבני הבניין המרכזיות בתקציב הביטחון, 2023 עד 2030 (באחוזים)

2030	2029	2028	2027	2026	2025	2024	2023	
46%	45%	44%	44%	44%	45%	44%	43%	שכר, גמלאות וכוח אדם
32%	33%	34%	33%	33%	32%	31%	32%	מחויבויות מהותיות
22%	22%	22%	22%	23%	23%	24%	25%	הוצאות ביטחוניות
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	סך הכול

על פי נתוני דוח הקשיחויות של אגף התקציבים במשרד הביטחון נכון ל-15.11.22, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

18 החלטת הממשלה 4008 (8.1.12) והחלטת הממשלה 233 (1.8.21).

19 בכלל זה דולר מזומן ממקורות המדינה המיועד לרכש בחו"ל ומוצג לאחר המרתו לש"ח.

20 הוצאות שוטפות כגון הוצאות על חשמל, מים, ארנונה, מזון ותחבורה.

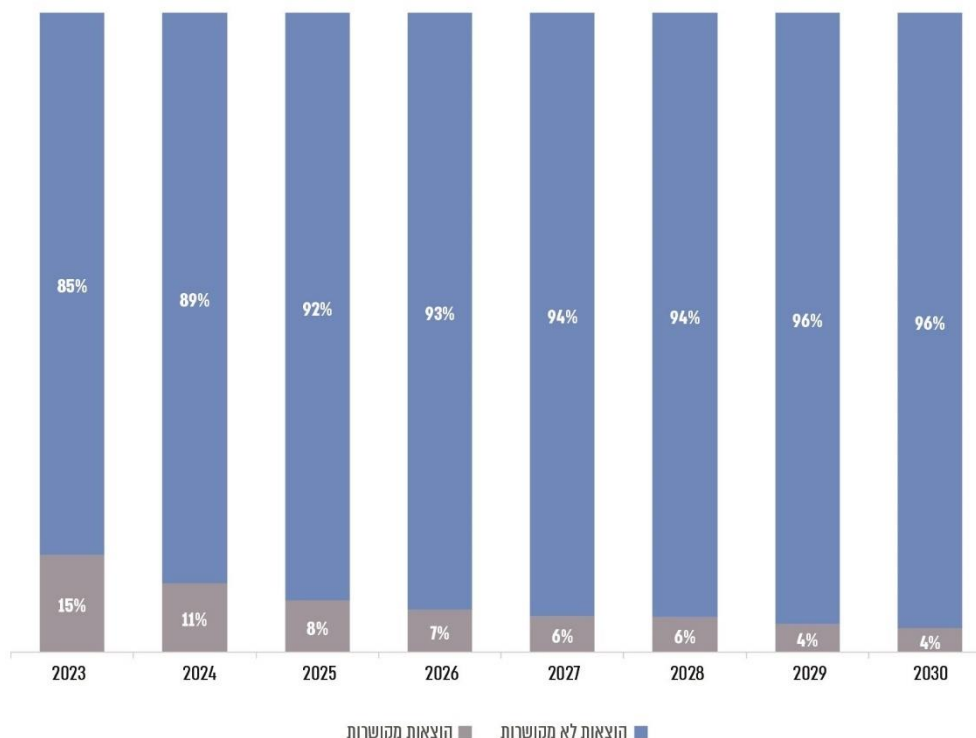


מהלוח עולה כי כ-45% מסך ההוצאות השקליות הקשיחות בתקציב הביטחון בממוצע בשנים 2023 עד 2030 הן בתחום השכר, הגמלאות וכוח האדם.

נוסף על הצגת ההוצאות הקשיחות בחלוקה לאבני בניין, מציג דוח הקשיחות את ההוצאות בחלוקה לשני סוגים של הוצאות: (א) הוצאות שבגינן יצאו בעבר הזמנות ומשרד הביטחון יהיה מחויב לשלם בגין בשנים הבאות - הוצאות מקושרות; (ב) הוצאות שאינן מקושרות להזמנות אך הן נדרשות כדי לקיים את מערכת הביטחון ולהבטיח את פעילותה השוטפת, לדוגמה הוצאות בתחום השכר, הגמלאות וכוח האדם.

להלן בתרשים 6 מוצגת התפלגות ההוצאות השקליות הקשיחות בתקציב הביטחון, בחלוקה להוצאות מקושרות ולהוצאות שאינן מקושרות, על בסיס דוח הקשיחות מ-15.11.22.

תרשים 6: התפלגות ההוצאות השקליות הקשיחות בתקציב הביטחון, בחלוקה להוצאות מקושרות והוצאות לא מקושרות, 2023 עד 2030 (באחוזים)



על פי נתוני דוח הקשיחות של אגף התקציבים במשרד הביטחון נכון ל-15.11.22, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שבממוצע 92% מההוצאות השקליות הקשיחות בתקציב הביטחון בשנים 2023 עד 2030 הן הוצאות שאינן מקושרות להזמנות אך מוגדרות על ידי מערכת הביטחון כהוצאות הנדרשות כדי לקיים את מערכת הביטחון ולהבטיח את פעילותה השוטפת. כמחצית מההוצאות שאינן מקושרות אך נדרשות כדי לקיים את מערכת הביטחון הן הוצאות בתחום השכר, הגמלאות וכוח האדם.

אגף התקציבים במשרד הביטחון מדרג את ההוצאות הקשיחות על פי מידת היכולת להקטין הוצאה או לבטל אותה בתוך פרק זמן מסוים²¹. על פי מדרג הקשיחות, ההוצאות המקושרות להזמנות, שהן מחויבות מכוח חוזה, הן קשיחות יותר מהוצאות אחרות, כגון הוצאות הנוגעות לתשומות לטובת החייל, דוגמת מזון ורפואה והוצאות המחויבות מתפקידיו של הארגון, דוגמת

²¹ הוראת אגף התקציבים במשרד הביטחון בנושא דירוג קשיחות בתקציב הביטחון.



אימונים ותחמושות. יוצא אפוא כי אף ששיעורן של ההוצאות המקושרות מתוך כלל ההוצאות הקשיחות בתקציב הביטחון הוא קטן יחסית (נאמד בכ-8%), הן קשיחות ביחס להוצאות אחרות.

יצוין כי משרד הביטחון מעביר למשרד האוצר ולמל"ל דיווח עיתי על התקדמות מיזמים ביטחוניים שאושרו בוועדת השרים להצטיידות החל משנת 2015, לרבות ביצוע התקציב שאושר להם בש"ח ובמט"ח סיוע. במסגרת דיוני ועדת השרים להצטיידות בנושא מיזמים ביטחוניים שמימנם כולל מט"ח סיוע, משרד הביטחון מציג אומדן קשיחות במט"ח סיוע למשרד האוצר, למל"ל ולוועדת השרים להצטיידות (אומדן זה הוא בהלימה לתמונת המצב במט"ח סיוע שהציג משרד הביטחון בבג"ץ האמור).

הצגת אומדן מקורות המימון לצד אומדן ההוצאות

כדי שהמל"ל וועדת השרים להצטיידות יוכלו לבחון את ההשפעות של ביצוע מיזם ביטחוני על תקציב הביטחון בשנים הבאות על יסוד תשתית מידע מפורטת ומלאה, חשוב כי לצד הצגת אומדן ההוצאות הצפויות בתקציב הביטחון יוצגו להם גם המקורות התקציביים החזויים של משרד הביטחון וההפרש הצפוי שבין המקורות להוצאות, המשקף את תחזית היתרה הפנויה בתקציב הביטחון בשנים הבאות. תחזית יתרת המקורות היא למעשה המרחב שנותר למערכת הביטחון לצורך קבלת החלטות שלהן השפעות תקציביות.

בביקורת עלה כי דוח הקשיחויות שמכין משרד הביטחון, אשר מתכונתו תואמה עם משרד האוצר, אינו משקף תמונת מצב של תחזית יתרת המקורות בתקציב הביטחון: הדוח מציג את אומדן ההוצאות (השימושים) בתקציב הביטחון אך אין בו התייחסות למקורות המימון, אף לא לתקציב הביטחון בשנים קודמות כנקודת ייחוס. בשל כך הוא אינו מאפשר למל"ל ולוועדת השרים להצטיידות לבחון על יסוד תשתית מידע מפורטת ומלאה את ההשפעות של ביצוע מיזם ביטחוני על תקציב הביטחון בשנים הבאות.

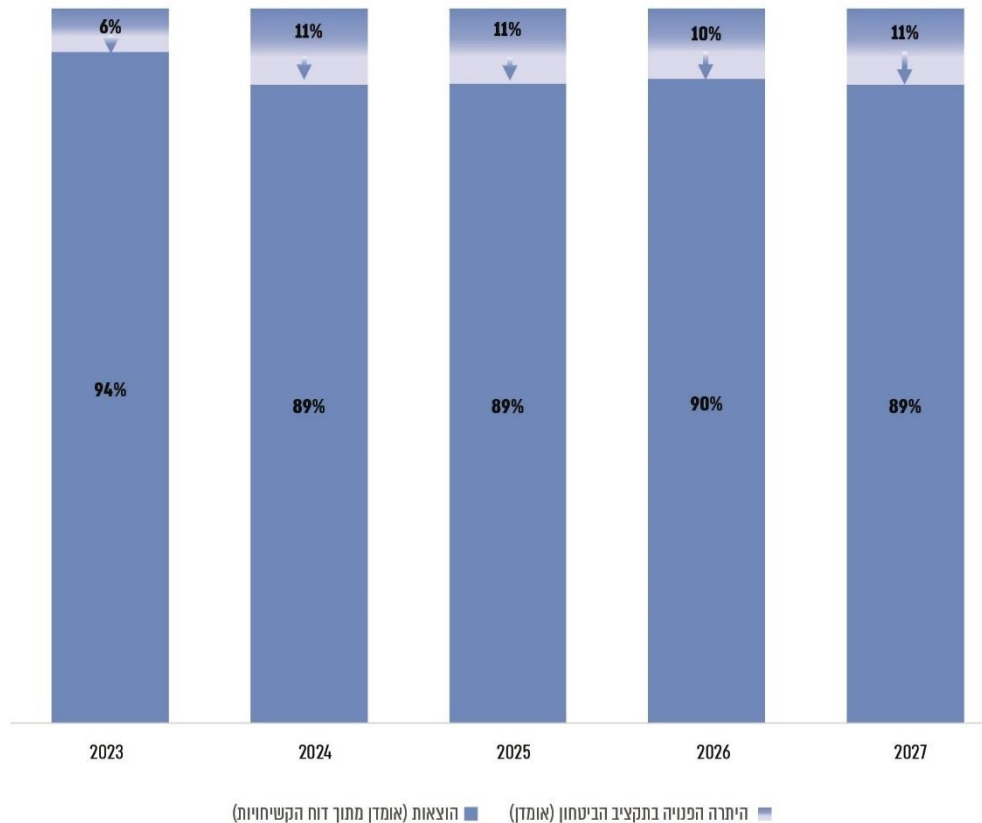
משרד מבקר המדינה יצר המחשה של אומדן יתרת המקורות הפנויים בתקציב הביטחון, באמצעות הכנת אומדן של המקורות השקליים של משרד הביטחון לשנים 2023 עד 2027 (בהתבסס על הנחה מרחיבה)²² והפחתת אומדן ההוצאות הקשיחות, כפי שהוצגו בדוח הקשיחויות לשנים אלו.

להלן בתרשים 7 אומדן להתפלגות המקורות השקליים בתקציב הביטחון, בחלוקה להוצאות השקליות הקשיחות בתקציב הביטחון, על בסיס דוח הקשיחויות מ-15.11.22, ולאומדן של יתרת המקורות הפנויים בתקציב הביטחון.

22 אומדן המקורות הוכן בהלימה להוצאות הכלולות בדוח הקשיחויות, והוא כולל בין היתר את רכיבי התקציב הבאים: (א) תקציב ההוצאה נטו של מערכת הביטחון, כפי שנקבע בהסכם על תקציב הביטחון לשנים 2023 עד 2027 שעליו חתמו משרד האוצר ומשרד הביטחון ביוני 2023, ובניכוי אומדן של מקדמי המחירים של התקציב לשנים 2023 ו-2024 בשיעור של 1.2% לכל אחת מהשנים; (ב) תקציב הוצאה מותנית בהכנסה כפי שהוצג בהצעת תקציב הביטחון לשנים 2023 ו-2024; (ג) המרות של מט"ח הסיוע לשקלים (חלק מכספי הסיוע הביטחוני מארצות הברית מומר לשקלים, ועל פי מזכר ההבנות שחתמו ממשלת ישראל וממשלת ארצות הברית לשנים 2019 עד 2028 כספי ההמרות יצומצמו בהדרגה עד לביטולם בשנת 2028).



תרשים 7: אומדן להתפלגות המקורות השקליים בתקציב הביטחון בחלוקה להוצאות השקליות הקשורות, על בסיס דוח הקשיחויות מנובמבר 2022, ולאומדן של יתרת המקורות בתקציב הביטחון, 2023 עד 2027 (באחוזים)



על פי נתוני דוח הקשיחויות של אגף התקציבים במשרד הביטחון נכון ל-15.11.22 ואומדן של היתרה הפנויה בתקציב הביטחון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי לפי אומדן של משרד מבקר המדינה, יתרת המקורות בתקציב הביטחון, המשקפת את מרחב הפעולה התקציבי שנותר בידי מערכת הביטחון לאחר תשלום הוצאותיה הצפויות, היא כ-10% מתוך אומדן המקורות בממוצע בשנים 2023 עד 2027 (בהתבסס על הנחה מרחיבה).

יצוין כי ככל שיתווספו בחלוף הזמן הוצאות חדשות ללא תוספת למקורות, כך תצטמצם היתרה הפנויה.

ההמחשה שיצר משרד מבקר המדינה משקפת הצגה מלאה - הן של אומדן ההוצאות הצפויות בתקציב הביטחון והן של אומדן המקורות התקציביים ותחזית היתרה הפנויה בתקציב הביטחון.

לדברי אגף התקציבים במשרד הביטחון, כפי שנמסרו במהלך הביקורת ובתגובתו מאוגוסט 2023 על ממצאי הביקורת, בשנים שבהן יש מתווה תקציבי רב-שנתי לתקציב הביטחון תמונת המקורות ידועה ואפשר להציג אותה בדוח הקשיחויות ומכאן גם את המרחב הפנוי הנותר. למשל, לנוכח הסיכום התקציבי הרב-שנתי לשנים 2023 עד 2027 שנחתם בין משרד הביטחון למשרד האוצר, ניתן כעת לכלול אומדן למקורות בדוח ההתחייבויות, שיהיה ברמת סמך נאותה. אולם בשנים שבהן אין מתווה תקציבי רב-שנתי או כשהתקציב הוא המשכי, יש חוסר ודאות לגבי המקורות שיועמדו לרשות משרד הביטחון בשנים הבאות ולא נכון להציג תחזית מקורות שנעדרת ביסוס וודאות חוקית. אם יוצג לוועדת השרים להצטיידות נתון למקורות שאין לו ביסוס בחוק או



בסיכומים, אזי החלטות הוועדה עלולות להיות מושפעות ממידע תיאורטי שאינו מעוגן ומבוסס דיו. עוד לדברי האגף, תפקיד משרד הביטחון הוא להציג את השימושים שבתקציב הביטחון, ואילו תפקיד אגף התקציבים במשרד האוצר הוא להציג אומדן של המקורות בשנים הבאות.

משרד מבקר המדינה מציין כי דוח הקשיחויות במתכונתו הנוכחית הוא אומדן של ההוצאות השקליות הצפויות בתקציב הביטחון בשנים הבאות, ולפיכך הוא מבוסס על הנחות עבודה. כמו כן, בדיונים בעניין מיזמים ביטחוניים שהתקיימו בשנים קודמות הוצג אומדן של המקורות העתידיים שבתקציב הביטחון. לדברי אגף התקציבים במשרד האוצר, גם במצבים שבהם לא הייתה הסכמה בין משרד האוצר למשרד הביטחון בדבר סכום התקציב שיוצג כמקורות בשנה מסוימת, הוצג אומדן המבוסס על ההנחה שהתקציב ימשיך באותו התוואי שהיה, ובכל מקרה לא יקטן. כמו כן, לדעתו של משרד האוצר חשוב לכלול בדוח הקשיחויות את המקורות כדי להציג את היתרה הפנויה, שמשמעותה המרחב התקציבי הנוסף להחלטה.

מהאמור לעיל עלה כי לפי אומדן של משרד מבקר המדינה נותר בידי מערכת הביטחון מרחב פעולה תקציבי שנע בהתבסס על הנחה מרחיבה בין כ-6% מתוך אומדן המקורות בשנת 2023, לכ-11% מתוך אומדן המקורות בשנת 2027, זאת לפני הוצאות חדשות שיתווספו בחלוף הזמן. במצב זה גובר הצורך שדוח הקשיחויות, שמכין משרד הביטחון בתיאום עם משרד האוצר, יציג את אומדן המקורות לצד אומדן ההוצאות החזויות, ובכך יאפשר למל"ל ולוועדת השרים להצטיידות לקבל תשתית מידע מפורטת ומלאה בבואם לבחון את ההשפעות של ביצוע מיזם ביטחוני על תקציב הביטחון בשנים הבאות.

מומלץ כי אגף התקציבים במשרד הביטחון, בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר, יכלול בדוח הקשיחויות, שמוצג במסגרת הדיונים בעניין מיזמים ביטחוניים, אומדן למקורות החזויים בשנים הבאות לצד אומדן ההוצאות החזויות. זאת לצורך המחשת יתרת המקורות בתקציב הביטחון, שהיא למעשה מרחב הפעולה התקציבי הפנוי לקבלת החלטות.

השפעת קשיחות תקציב הביטחון על יכולתו של צה"ל לממש תוכניות - מקרה בוחן

בינואר 2019, עם כניסתו של הרמטכ"ל ה-22 של צה"ל לתפקידו, הוא הוביל תוכנית שנועדה לשפר את האפקטיביות המבצעית של הכוח הלוחם, וכן גיבש את תוכנית העבודה הרב-שנתית (תרי"ש) "תנופה" לשנים 2020 עד 2024. בשנתיים הראשונות לכהונתו של הרמטכ"ל לא עמדו לרשות צה"ל מקורות תקציביים פנויים למימוש תוכניות שהוביל הרמטכ"ל, ובכלל זה תוכנית מסוימת שתקציבה הסתכם במאות מיליוני ש"ח, וזאת בשל הקשיחות הרבה של תקציב הביטחון. על כן צה"ל נאלץ לבטל משימות, להקפיא פעילויות ולעצור פעולות רכש, כדי לפנות מקורות שיאפשרו לממש את התוכניות שהרמטכ"ל קבע שהן בראש סדר העדיפויות.

האגף לתכנון ולבניין כוח רב-זרועי בצה"ל (אג"ת) מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022 כי קיים מתח תמידי בין התעצמות רב-שנתית (בניין הכוח) להותרת גמישות למרחב החלטה בעתיד, והבנה שיש מחיר לכל כיוון - אם המטכ"ל מותיר מרחב החלטה גדול מדי, הדבר בא על חשבון בניין הכוח שנדרש לצורך עמידה בתרחיש הייחוס²³; ואם המטכ"ל משאיר מרחב החלטה מצומצם מדי, אין לו די משאבים כדי להסיט את בניין הכוח לתחומים אחרים. עוד מסר כי אחד הלקחים שעלה בעקבות תרי"ש תנופה הוא שבעת הכנת תרי"ש קיים צורך לממש אסטרטגיה תכנונית שמשאירה מרחב תקציבי להחלטת המטה הכללי בצה"ל כחלק מתהליך תכנון תוכניות העבודה, וכי בשלהי שנת 2022 אישרו ראש חטיבת התכנון באג"ת וסגן הרמטכ"ל אסטרטגיה תכנונית לעניין זה, המותירה מאות מיליוני ש"ח לגמישות מטכ"לית.

²³ התרחיש האפשרי של מלחמה שאליו מתכוון צה"ל ואשר מגדיר את הזירות המעורבות במלחמה, את משך הלחימה ועוד.



בהקשר זה מסר המל"ל למשרד מבקר המדינה בספטמבר ובאוקטובר 2022, כי בדיונים פנימיים שהוא קיים בנושא תר"ש תנופה הועלתה המלצה להתמודדות עם תפנית ביטחונית, שלפיה בכל שנה שיעור מסוים מתקציב הביטחון יוקצה לצורך התמודדות עם תפנית כאמור, ואם זו לא תתרחש אפשר יהיה לנצל את התקציב לצרכים אחרים לקראת סוף שנה.

ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון (אשר משמש גם היועץ הכספי לרמטכ"ל) מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במרץ 2023 כי אסטרטגיה תכנונית שמוותרת רזרבה תקציבית לצורך החלטות עתידיות אינה החלופה המועדפת, וכי מוטב להחליט מהם סדרי העדיפויות - מה לבצע ועל מה לוותר - ובהתאם לכך להסיט תקציבים.

בתגובתו מאוגוסט 2023 על ממצאי הביקורת הבהיר צה"ל כי הסכום של מאות מיליוני ש"ח אינו בבחינת גמישות כלכלית אלא סכום שיישאר להחלטות מטכ"ליות שיסוכמו בסוף דיוני תוכנית העבודה על ידי סגן הרמטכ"ל והרמטכ"ל. כלומר, כלל המשאבים מוקצים לתוכנית העבודה, זאת בהתאם לגישה התקציבית שהוצגה על ידי אגף התקציבים במשרד הביטחון.

בביקורת נמצא כי על פי האסטרטגיה התכנונית שבה נוקטים משרד הביטחון וצה"ל כלל המשאבים התקציביים מוקצים לתוכניות העבודה, זאת ללא הותרת רזרבה תקציבית.

מומלץ כי בדיונים שמקיים הקבינט המדיני-ביטחוני על תוכניות העבודה של צה"ל יציגו משרד הביטחון וצה"ל את האסטרטגיה התכנונית שבה הם נוקטים, לפיה מוקצים כלל המשאבים התקציביים, ללא הותרת רזרבה תקציבית, וכן את אופן המענה שיינתן במצב של שינוי בסדרי עדיפויות או תפנית ביטחונית. עוד מומלץ כי במצב בו יחליט הקבינט על הקצאת רזרבה תקציבית הוא ינחה את משרד הביטחון וצה"ל להציג בפניו את המשמעויות כתוצאה מהקצאת רזרבה תקציבית, לרבות הצגת חלופות לנושאים שלא יקבלו מענה תקציבי בתוכנית העבודה.

כלי נוסף להתמודדות עם הקשיחות בתקציב הביטחון הוא מתווה תקציבי רב-שנתי. בעניין זה מסר אג"ת למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022 כי המצב הרצוי הוא כי תוכניות העבודה של צה"ל יוכנו לנוכח מתווה תקציבי רב-שנתי. גם אגף התקציבים במשרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי המצב האידיאלי הוא שתוכן תר"ש בגיבוי של מתווה תקציבי רב-שנתי, שישמש עוגן לתכנון. סוגיית המתווה התקציבי הרב-שנתי באה לידי ביטוי גם בדוח מבקר המדינה בנושא עמידה ביעדי תוכנית רב-שנתית (תר"ש) גדעון - תקציב, ניהול ובקרה²⁴, ובו צוין כי מתווה תקציבי רב-שנתי המוסכם על משרד הביטחון ועל משרד האוצר מסייע לצה"ל להוציא לפועל תוכניות עבודה רב-שנתיות, מקנה לו מיקוד בליבת העיסוק שלו ומאפשר לו לעצב את בניין הכוח בראייה רב-שנתית על פי העקרונות וסדרי העדיפויות שנקבעו בתר"ש. כמו כן, בדוח ועדת ברודט²⁵ משנת 2006 צוין כי תקציב רב-שנתי מסייע להתמודד עם בעיית הקשיחות בתקציב, שכן תקציב רב-שנתי מאפשר לקברניטי מערכת הביטחון לפעול באופן שמאפשר להגמיש סעיפי הוצאות שהם קשיחים במונחי תקציב חד-שנתי, ובדוח ועדת לוקר משנת 2015 צוין כי תקציב חד-שנתי גורם להקשחת יתר של התקציב, וכי תקציב רב-שנתי ידוע מראש מאפשר תכנון ומונע הקשחת יתר של התקציב.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את משרד האוצר ומשרד הביטחון על הגעתם ביוני 2023 להסכם תקציבי רב-שנתי לתקציב הביטחון. תקציב רב-שנתי יאפשר למשרד הביטחון לייעל את התכנון הרב-שנתי בראייה כוללת ואינטגרטיבית ויאפשר להגמיש הוצאות שהן קשיחות במונחי תקציב חד-שנתי.

מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מרץ 2022, עמ' 43 - 45.

24

ועדה שמינו בנובמבר 2006 ראש הממשלה דאז, שר האוצר דאז ושר הביטחון דאז בראשות מר דוד ברודט, שנועדה לגבש המלצות בנוגע להיקף ולהרכב הרצויים של תקציב הביטחון, ואשר הממשלה אימצה את עיקרי המלצותיה בשנת 2007.

25



תוכנית ההתקשרות

אגף התקציבים במשרד הביטחון מנהל את תקציב הביטחון מול הגופים התקציביים במערכת הביטחון בשיטה המכונה תוכנית התקשרות. בשיטה זו האגף קובע מסגרת תקציבית כוללת להתקשרויות שנתיות ורב-שנתיות שנגזרת מתקציב ההרשאה להתחייב ומתקציבי ההוצאה וההוצאה המותנית בהכנסה ומקצה אותה לגופים. מסגרת זו מתוקפת מדי שנה בהתאם לתחזיות לתשלומים שישולמו באותה השנה ובהתבסס על כלים שונים ובהם הערכות מצב תקציביות ומודלים ממוכנים. תוכנית ההתקשרות היא המישור התקציבי של תוכניות העבודה של גופי מערכת הביטחון, ומשרד הביטחון נושא באחריות לכך שסכומם הכולל של התשלומים שישולמו בגין מימוש תוכנית ההתקשרות לא יעלה על סכומם הכולל של המקורות העומדים לרשותו. זאת, משום שחוק יסודות התקציב מתיר להוציא בשנה מסוימת את הסכום הנקוב בחוק התקציב השנתי לאותה השנה בלבד.

כדי לוודא שלא תהיה חריגה מתקציב הביטחון מפעיל משרד הביטחון מנגנוני בקרה שונים. למשל, אגף התקציבים במשרד הביטחון, האמון בין היתר על התכנון של תקציב הביטחון ועל ניהולו, אינו מעמיד לרשותם של הגופים התקציביים בתחילת שנה את מלוא התקציב להתקשרות, אלא "מפשיר" את התקציב בדיונים שמתקיימים במהלך שנה, ולקראת סוף השנה ולנוכח הערכת המצב, מחליט אם "להפשיר" תקציבים נוספים. אגף הכספים במשרד הביטחון, האמון בין היתר על תכנון המימון לביצוע התקציב ועל ניהולו, מקיים בקרה ברמת המאקרו, ובכלל זה מנהל מעקב אחר סך המקורות הצפויים למשרד לעומת סך השימושים, מציג הערכות מצב תקופתיות לגבי תמונת המצב התקציבית ובוחן יחד עם אגף התקציבים במשרד הביטחון פתרונות להתכנסות לתקציב המאושר בחוק התקציב.

יצוין כי על רקע עליית קצב האינפלציה בשנים 2022 ו-2023, משרד הביטחון נערך מהבחינה התקציבית להתמודדות עם עליות המחירים, זאת בין היתר באמצעות ביצוע רכש במחיר קבוע וסופי (ללא הצמדה), שריון תקציב להתייקרויות חזויות, המשך התייעלות וקבלת שיפוי ממשרד האוצר בגין התייקרויות, זאת במסגרת הסכם תקציבי לשנים הקרובות.

תשלומי משרד הביטחון לתעשיות הביטחוניות הגדולות

משרד הביטחון מתקשר עם ספקים לרכישת טובין, עבודות ושירותים. בסוף תהליך ההרכשה מגישים הספקים חשבוניות, המשמשות מסמך רשמי כתביעה לתשלום. משרד הביטחון מחויב לשלם את החשבונית במועד שנקבע במסמך ההתקשרות בינו ובין הספק.

דוח מבקר המדינה בנושא היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון בדגש על פרויקטי הפיתוח²⁶ התייחס בין היתר לבקרה על ההתקשרויות של משרד הביטחון וליכולת לוודא את קיומם של מקורות תקציביים לתשלום התחייבויותיו במועדן. בדוח צוין כי למשרד הביטחון הייתה יתרת חוב לשלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות - התעשייה האווירית לישראל בע"מ (תע"א), רפאל מערכות לחימה בע"מ (רפאל) ואלביט מערכות בע"מ, בסך 1.25 מיליארד ש"ח נכון ל-31.12.19 ובסך 1.2 מיליארד ש"ח נכון ל-31.12.20. בדוח צוין כי לדברי אגף התקציבים במשרד הביטחון התשלומים של משרד הביטחון לספקים בשנים 2019 ו-2020 הושפעו מקיצוצים רוחביים בלתי צפויים בתקציב הביטחון ומהתנהלות המשרד ללא חוק תקציב מאושר, וכי לדברי אגף הכספים במשרד הביטחון יש צורך לטפל בנושא תוכנית ההתקשרות באופן שפעילות משרד הביטחון תהיה בהתאם למקורות שהועמדו לרשותו.



נמצא כי בתום שנת 2022 היה למשרד הביטחון חוב לתעשיות הביטחוניות הגדולות בסך 330 מיליון ש"ח, רובו ככולו (98.5% ממנו) לתע"א והיתרה לרפאל. יצוין כי שנת 2021 הסתיימה ללא חובות לתעשיות זאת למול חוב בסך 1.2 מיליארד ש"ח בסוף שנת 2020.

עוד נמצא כי בשנים 2020 עד 2022 כ-36% בממוצע מסך התשלומים בש"ח ששילם משרד הביטחון לשלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות שולמו ברבעון האחרון של כל אחת משנים אלה. זאת על רקע התבהרות תמונת המצב התקציבית וקבלת תוספות לתקציב הביטחון בסוף שנה.

אגף הכספים במשרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר ובמאי 2023 כי לאורך כל שנת 2022 הצביעו התחזיות על חריגה של השימושים (ההוצאות) מהמקורות, וכי בשנה זו היו סיכונים בקבלת תוספות תקציב ממשרד האוצר ובגביית הכנסות. עוד מסר האגף כי החוב לתעשיות הסתכם ב-330 מיליון ש"ח לאחר שנמצאו פתרונות תזרימיים על חשבון התקציב לשנת 2023, כגון דחיית אבני דרך בהזמנות, וכי בשנת 2023 שולמו לתע"א "סכומים שווי ערך לגובה החוב", בתיאום עימה. כמו כן מסר האגף כי קיים קשר בין החובות של משרד הביטחון לתעשיות ובין השימוש בתוכנית התקשרות, המאפשרת למשרד הביטחון לחתום על התחייבויות בסכום החורג מתקציב ההוצאה בשנה מסוימת.

ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2023 כי בשנת 2022 משרד הביטחון הבין שיש "אתגר תזרימי" בהיקף של כמה מיליארדי ש"ח נוכח הוצאות שלא תוכננו, לרבות בשל הגדלת דמי הקיום לחיילים בשירות חובה, מבצע "שובר גלים", מבצע "עלות השחר" ועסקה מסוימת, וכי ברבעון השני של שנת 2022 גובשה מערכת פתרונות שכללה דחיית אבני דרך בעסקאות שונות, מיצוי של עסקאות משולבות שקלים ומט"ח ועוד. עוד מסר כי תוכנית ההתקשרות מסייעת למצות את התקציב, וכי האתגר הוא להוציא לפועל פרויקטים באופן יעיל ולא לשמור על יתירות תקציבית, זאת תוך ניהול סיכונים וסיכויים בתקציב במסגרת החוק.

סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2023 כי תקציב ההרשאה להתחייב מקנה למשרד הביטחון גמישות ניהולית ומאפשר לו להכין תוכנית התקשרות עבור גופי צה"ל ומשרד הביטחון בסכום העולה על תקציב ההוצאה. סגן הממונה הוסיף כי דבר זה מאפשר למשרד הביטחון להגיע לשיעורי ביצוע גבוהים מאוד ביחס למשרדי ממשלה אחרים אך בשנים האחרונות מביא לחריגה בתקציב, שנוגדת את חוק יסודות התקציב ולא מתאפשרת במשרדים אחרים.

בביקורת עלה כי במבחן התוצאה, אף שבוצע ניהול הסיכונים בתקציב הביטחון, גם בשנת 2022 היה למשרד הביטחון חוב של כ-330 מיליון ש"ח כלפי התעשיות הביטחוניות הגדולות, עקב פער בין הוצאות המשרד למקורותיו הכספיים.

בתגובתו מאוגוסט 2023 על ממצאי הביקורת ציין משרד הביטחון כי בסוף שנת 2022 הסתכמו החובות לתעשיות בכ-0.5% מתקציב הביטחון, וכי הפער שממנו נוצר החוב לתע"א נבע מפרויקט מסוים שההכנסה בגינו הייתה אמורה להתקבל עד ל-31.12.22 אך בפועל התקבלה באיחור של שלושה שבועות בלבד, ולפיכך אין לראות בחוב זה חוב מהותי.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי הגם שהחובות לתעשיות הביטחוניות הגדולות הסתכמו בכ-0.5% מתקציב הביטחון, חוב זה מנוגד לעיקרון של תשלום חשבוניות במועדן, וכי העיכוב בתשלום של משרד הביטחון לתעשיות אלה עלול להוביל לעיכוב בתשלומיהן של התעשיות הביטחוניות הגדולות לספקי המשנה שלהן, ובפרט לספקים קטנים.

כמו כן, על פי דוח מבקר המדינה בנושא היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון, האיחור בתשלומי החובות של משרד הביטחון לתעשיות הביטחוניות הגדולות פוגע בתזרים המזומנים שלהן מפעילות שוטפת, גורם להן חוסר ודאות



תזרימית, חושף אותן לסיכון של אי-עמידה באמות מידה פיננסיות מול תאגידים פיננסיים ומחזיקי אג"ח, ופוגע במערכת היחסים בין ובין ספקיהן.

בתגובתו מאוגוסט 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף החשב הכללי במשרד האוצר כי תוכנית ההתקשרות, המשמשת בפועל כתקציב משרד הביטחון, מאפשרת מיצוי מרבי של התקציב אך יוצרת קשיים רבים בבקורות על התקציב, ואין שום כלי שמאפשר לבצע בקרה בזמן אמת כדי לברר אם חתימה על התקשרות כלשהי עומדת בהוראות חוק יסודות התקציב. עוד ציין האגף שבמצב זה אין ודאות מוחלטת כי משרד הביטחון יצליח בסוף שנה לעמוד בהוראות חוק יסודות התקציב כמתחייב, וכי אחת התוצאות של יישום תוכנית ההתקשרות היא יצירת חובות לתעשיות - תהליך שלראיית החשב הכללי "אינו כלי לגיטימי לעמידה בחוק יסודות התקציב". כמו כן ציין האגף כי גם בשנת 2023 יש קושי להתמודד עם היקף ההוצאות שנוצרו במשרד הביטחון עקב התחייבויות שניתנו בגין תוכנית ההתקשרות.

בתגובתו מדצמבר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף התקציבים במשרד האוצר כי אין אפשרות להסתמך לאורך זמן על הפתרונות לחריגות בתקציב כפי שתוארו בדוח זה. על כן, יש לשנות את השיטה ביסודה ולוודא שהחשב הכללי במשרד האוצר ואגף התקציבים במשרד הביטחון יקפידו לבצע התקשרויות אך ורק על בסיס התקציב שעומד לרשות מערכת הביטחון.

מומלץ כי משרד הביטחון יבחן את תהליך ניהול הסיכונים שהוא מבצע בתקציב הביטחון ויפעל להבטיח שלא ייווצר פער בין ההוצאות למקורות שבתקציב הביטחון, ובכלל זה יוודא שחשבוניות של התעשיות הביטחוניות ישולמו במועדן ולא ייווצרו בגינן חובות.

התיאום בין אגף הכספים במשרד הביטחון לאגף התקציבים במשרד הביטחון בנוגע לתוכנית ההתקשרות

לפי הוראת התכ"ס בנושא ביצוע תקציב - טיפול בתקציב²⁷, מעורבותו של חשב משרד ממשלתי בתהליך הכנת תקציב משרדו חשובה במיוחד, שכן הוא הגורם האחראי לביצוע התקציב ולעמידה במסגרת התקציבית המאושרת. ההוראה מנחה את החשבים להשתתף באופן פעיל בהכנת הצעת התקציב החל משלביו הראשונים וכן קובעת כי על החשב לפקח על אופן ביצוע התקציב ולוודא כי לא חלה כל חריגה מהמסגרת התקציבית המאושרת. ראש אגף הכספים במשרד הביטחון נושא גם בתפקיד חשב משרד הביטחון ומתמנה לתפקידו על ידי החשב הכללי במשרד האוצר.

בפגישה שקיים מנכ"ל משרד הביטחון בינואר 2021 עם ראש אגף הכספים הוא התייחס לפער התקציבי ביחס להוצאה בשנת 2020 וציין כי "מיצוי התקציב, תכנון ובקרה הם ליבת העשייה של האגף", וכי ככל ששיתוף הפעולה בין אגף הכספים לאגף התקציבים יהיה הדוק יותר, תתאפשר יצירת תמונת מצב תקציבית מבוססת ומהימנה יותר וקבלת החלטות טובה יותר. בדיון הערכת מצב תקציבית שקיים מנכ"ל משרד הביטחון עם ראש אגף הכספים וראש אגף התקציבים באפריל 2022 הוא ציין כי תמונת המצב התקציבית מחייבת ניהול הדוק של תקציב הביטחון וכן כי יש חשיבות יתרה לשיתוף הפעולה בין האגפים שיאפשר לנהל בהצלחה את התקציב תוך מתן גמישות למקבלי ההחלטות.

בביקורת נמצא כי שלא בהתאם להוראת התכ"ס בנושא ביצוע תקציב - טיפול בתקציב, המנחה את חשבי המשרדים הממשלתיים להשתתף באופן פעיל בהכנת הצעת התקציב של משרדם, אגף הכספים במשרד הביטחון אינו לוקח חלק בתהליך התכנון של אגף התקציבים במשרד בנוגע

²⁷ הוראת תקנון כספים ומשק (תכ"ס) מס' 1.2.1 מהדורה 03, שפרסם אגף החשב הכללי במשרד האוצר ב-28.10.20. אגף החשב הכללי במשרד האוצר אחראי לכתיבה ולפרסום תכ"ס מתוקף חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951. הוראות תכ"ס כוללות הנחיות אופרטיביות, מקצועיות ועדכניות, המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך של משרדים אלו.



לתוכנית ההתקשרות. עקב כך אגף הכספים אינו חשוף למשמעויות של ההחלטות שאגף התקציבים מקבל בנוגע לתוכנית זו, אף שאחד מתפקידיו הוא לתכנן ולנהל את המימון לביצוע התקציב.

יצוין כי סוגיה זו הוזכרה גם בדוח מבקר המדינה בנושא היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון בדגש על פרויקטי הפיתוח, בהתייחס לגורמים לפיגורים בתשלומים של משרד הביטחון לתעשיות הגדולות. לחיוב יצוין כי מאז פרסום הדוח הורחב התיאום בין אגף הכספים במשרד הביטחון לאגף התקציבים במשרד הביטחון.

אגף הכספים במשרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר ובדצמבר 2022 כי מתקיים שיח שוטף בינו לאגף התקציבים במשרד הביטחון בנושאים תקציביים, לרבות בפגישות עיתיות בראשות מנכ"ל משרד הביטחון. עם זאת, יש מקום להרחיב את התיאום בין האגפים, דבר שיסייע לו בין היתר לטייב את תחזיות ביצוע התשלומים. עוד ציין אגף הכספים כי הוא ביקש להכניס תיקונים בהוראת יסוד של משרד הביטחון בנושא הפיקוח התקציבי, ובכלל זה להוסיף התייחסות לתיאום בין שני האגפים בנושא תוכנית ההתקשרות בתחילת שנה ובמהלכה, לרבות הסברים על הקשר בין תכנון תוכנית ההתקשרות לתקציב ההוצאה. זאת בין היתר מכיוון שהנתונים שבמערכות המידע והדוחות בנושא אינם מספיקים ונדרשים לו הסברים נוספים.

סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 כי כשאגף הכספים במשרד הביטחון מעריך כי צפויה חריגה בתקציב ועמדתו אינה מתקבלת, האגף לא יכול לעצור את הפעילות בשלבים מוקדמים או להביא לשינויה, שכן האגף אינו מעורב בקביעת תוכנית ההתקשרות ובשינויים בה. לדבריו, מערכת הביטחון "פועלת כיום ללא איזונים ובלמים" - אגף התקציבים במשרד הביטחון קובע את תוכנית ההתקשרות, מאשר אותה ומבקר אותה. עוד ציין הסגן הבכיר לחשב הכללי כי תוכנית ההתקשרות יעלה בכל הנוגע ליכולת לממש את התקציב, וכי אגף הכספים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר פועלים לשיפור מנגנוני הבקרה על תקציב הביטחון. אולם כל עוד משרד הביטחון מנהל את תקציבו בתוכנית ההתקשרות אי אפשר להבטיח שסך הדרישות לתשלום לא יעלה על התקציב הקיים.

אגף התקציבים במשרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה כי שיתוף הפעולה בינו ובין אגף הכספים הוא טוב והשיח משתפר עם השנים וכי האגפים משתמשים באותה מערכת נתונים. כמו כן, למחלוקות בין האגפים יש היבט חיובי בכך שהן משקפות למנכ"ל משרד הביטחון תמונת מצב רחבה ומלאה. עוד מסר אגף התקציבים כי הוא עדכן את אגף הכספים במשרד הביטחון שהשינויים שהוא ביקש לבצע בהוראה בנושא הפיקוח התקציבי אינם מקובלים עליו, זאת בין היתר נוכח בקשת אגף הכספים לקבל סמכות לאישור תוכנית ההתקשרות ולקבל מענה לבקשותיו מאגף התקציבים בתוך עשרה ימים וכן מסר כי הפער בין האגפים בנוגע לעדכון נוסח ההוראה גדול מדי. עם זאת, מפגישות שקיימו האגפים עלה כי אגף הכספים מבקש להבין טוב יותר מה המשמעויות של החלטות שאגף התקציבים מקבל בתחום תוכנית ההתקשרות, ולכן הוחלט כי שני האגפים ידונו בנושא ויבחנו אילו בקורות נוספות הם יכולים לעשות יחד ואילו כלים ומנגנונים משותפים אפשר להציע לעניין זה.

בביקורת עלה כי קיימת שונות בין עמדת אגף הכספים במשרד הביטחון, שהעומד בראשו נושא גם בתפקיד חשב משרד הביטחון ומתמנה לתפקידו על ידי החשב הכללי במשרד האוצר, לעמדת אגף התקציבים במשרד הביטחון בנוגע לצורך במעורבותו של אגף הכספים בתהליכי תכנון תוכנית ההתקשרות, ניהולה והקשר בינה לתקציב ההוצאה: לתפיסת אגף הכספים מעורבותו בעניין זה נדרשת לצורך תכנון המימון לביצוע תקציב הביטחון ולניהולו; ואילו לתפיסת אגף התקציבים לא נדרשת מעורבותו של אגף הכספים והסמכות לעניין זה היא של אגף התקציבים בלבד.

מומלץ כי אגף התקציבים ואגף הכספים במשרד הביטחון יציגו למנכ"ל המשרד את ההבדלים התפיסתיים הקיימים ביניהם בנוגע למעורבותו של אגף הכספים בתהליכי התכנון של תוכנית



ההתקשרות והקשר בינה לתקציב ההוצאה וכן יציגו לו כלים ומנגנונים לשיפור התיאום ביניהם. זאת על מנת לטייב את הניהול והבקרה על אופן ביצוע תקציב הביטחון.

בתגובתו מאוגוסט 2023 על ממצאי הביקורת ציין משרד הביטחון כי לאחרונה סיכמו מנכ"ל משרד הביטחון והחשב הכללי במשרד האוצר על תהליך משותף להגברת הבקרה, הפיקוח והמיצוי של תקציב הביטחון, וכי התהליך צפוי להסתיים בחודשים הקרובים ומסקנותיו יוטמעו בתהליכי העבודה בהתאם להסכמות שיהיו בנושא. בתגובתו מאוגוסט 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף החשב הכללי במשרד האוצר כי הסוגיות הנוגעות לתוכנית ההתקשרות הן מהותיות ויש לטפל בהן מן השורש. עוד ציין כי לאחרונה החשב הכללי במשרד האוצר ומנכ"ל משרד הביטחון הסמיכו את החשבת הכללית לשעבר לבחון לעומק את אופן תקצוב תוכנית ההתקשרות, את ניהולה ואת מנגנון ההתקשרויות בגינה ולתת המלצות בנושא.

מומלץ כי מנכ"ל משרד הביטחון והחשב הכללי במשרד האוצר יקבעו לוחות זמנים לתהליך הבחינה המשותף שנועד להגברת הבקרה והפיקוח על אופן תקצוב תוכנית ההתקשרות ועל תקציב הביטחון. עוד מומלץ כי הם ידונו במסקנות ובהמלצות שיעלו בבחינה, וישמו כלים ומנגנונים לשיפור הבקרה והפיקוח על תקציב הביטחון.

בקרה על שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב

חוק יסודות התקציב קובע עקרונות לניהול תקציב המדינה וכללים לביצוע שינויים בו. פרק ג' בחוק עוסק בתקציב הביטחון וקובע כללים ייעודיים לביצוע שינויים בתקציב הביטחון. הלכה למעשה מעניק החוק למשרד הביטחון מידה רבה יותר של גמישות בביצוע שינויים בתקציב לעומת משרדי ממשלה אחרים. על פי החוק, הוועדה המשותפת (לוועדת הכספים ולוועדת חוץ וביטחון של הכנסת) מוסמכת לאשר שינויים בתקציב הביטחון וכן מקיימת בקרה על שינויים בתקציב הביטחון באמצעות בקשות ודיווחים שמעביר לה שר האוצר, על פי הצעותיו של שר הביטחון: בקשות לאישור מראש לביצוע שינויים בתקציב ודיווחים רבעוניים שמפרטים בדיעבד את השינויים שביצע משרד הביטחון (להלן - פניות רבעוניות או פניות).

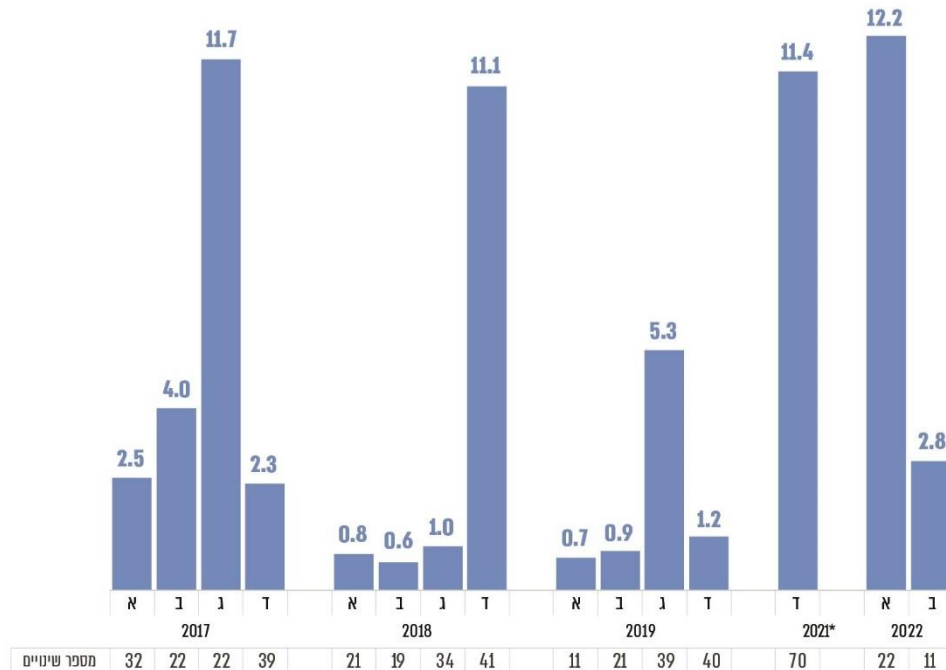
אגף התקציבים במשרד הביטחון, שמופקד על ביצוע שינויים בתקציב הביטחון, מכין אחת לרבעון את הפנייה הרבעונית. את הפנייה הוא מגיש למשרד האוצר כדי שהאחרון יעבירה לוועדה המשותפת.

להלן בתרשים 8 מוצגים מספר השינויים בתקציב ההרשאה להתחייב שבוצעו מדי רבעון, בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022²⁸ וסכומיהם, בהתאם לדיווחים בפניות הרבעוניות. שינויים אלה כוללים העברות תקציב מתוכניות מסוימות לתוכניות אחרות או תוספות לתקציב ההרשאה להתחייב בתוכניות, כפי שאושרו במהלך השנה.

²⁸ נכון למועד סיום הביקורת (יוני 2023), טרם הוגשו הפניות הרבעוניות לרבעון ג' ולרבעון ד' בשנת 2022.



תרשים 8 : מספר השינויים בתקציב הרשאה להתחייב וסכומיהם (במיליארדי ש"ח), בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022



על פי הפניות הרבעוניות בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בתקופה שמרבעון א' בשנת 2020 עד רבעון ג' בשנת 2021 לא הוגשו פניות בשל אי-אישור חוק התקציב. ברבעון ד' בשנת 2021 הוגשה פנייה לוועדה המשותפת.

מהתרשים עולה כי מרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 בוצעו 444 שינויים בתוכניות בסכום של 68.5 מיליארד ש"ח²⁹. יצוין כי סכום השינויים כולל הן תוספות תקציב והן את סכומי השינויים בין התוכניות. עוד עולה מהתרשים כי בשנים 2017 עד 2019 מרבית השינויים (63%) בוצעו במחצית השנייה של השנה (77% מסכום השינויים בשנים אלה). לנוכח מספר השינויים בתקציב הרשאה להתחייב וסכומם גוברת החשיבות של ביצוע בקרה על השינויים שמבצע אגף התקציבים במשרד הביטחון במהלך השנה.

איכות הדיווח על השינויים התקציביים בפנייה הרבעונית לכנסת

הפנייה הרבעונית שמכין אגף התקציבים במשרד הביטחון היא כלי ניהולי לבקרה, המאפשר מעורבות ומעקב של אגף התקציבים במשרד האוצר ושל הוועדה המשותפת אחר כלל השינויים התקציביים שביצע משרד הביטחון במהלך הרבעון, לרבות שינויי תקציב שעל פי כללים שנקבעו בחוק יסודות התקציב ובהחלטות ממשלה נדרש לקבל אישור עליהם מראש.

חוק יסודות התקציב קבע את הפנייה הרבעונית כמנגנון בקרה של אגף התקציבים במשרד האוצר ושל הוועדה המשותפת על השינויים שמבצע משרד הביטחון בתקציבו. על כן, קיימת חשיבות גדולה לאיכות הדיווח בפנייה. חיוני שהמידע בפנייה יהיה מוצג באופן מפורט ונהיר כדי שהיא אכן תשמש כלי לבקרה ותסייע לעמידה בעקרון האחריותיות (accountability) של המינהל הציבורי.

²⁹ סכום זה משקף את הערך המוחלט של כלל השינויים שבוצעו בתוכניות, כלומר הן הגדלת סכום של הרשאה להתחייב בתוכניות והן הקטנה של סכום זה.



הפנייה הרבעונית כוללת דיווח על השינויים שמשרד הביטחון ביצע בתקציב ההרשאה להתחייב ברמה של תוכניות בש"ח משוקלל. בכל תוכנית שבה נעשה שינוי תקציבי מוצגים: התקציב המקורי של התוכנית (לתחילת אותו רבעון), התקציב המעודכן לאחר השינוי וסכום השינוי שנעשה (באלפי ש"ח). כמו כן, מצורפים הסברים לשינויים בסך משוקלל של יותר מ-10 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה בחן את איכות הדיווח של כלל הפניות הרבעוניות בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 ובדק באיזו מידה הפניות אכן יכולות לשמש כלי ניהולי לפיקוח ובקרה של משרד האוצר ושל הוועדה המשותפת. בחינת הפניות העלתה ממצאים בנוגע לאיכות הדיווח בשישה היבטים. בתרשים שלהלן מוצגים ששת ההיבטים.

תרשים 9: היבטים באיכות הדיווח של הפניות הרבעוניות



1. ציון בפנייה הרבעונית בנוגע לקבלת אישור מראש מהוועדה המשותפת

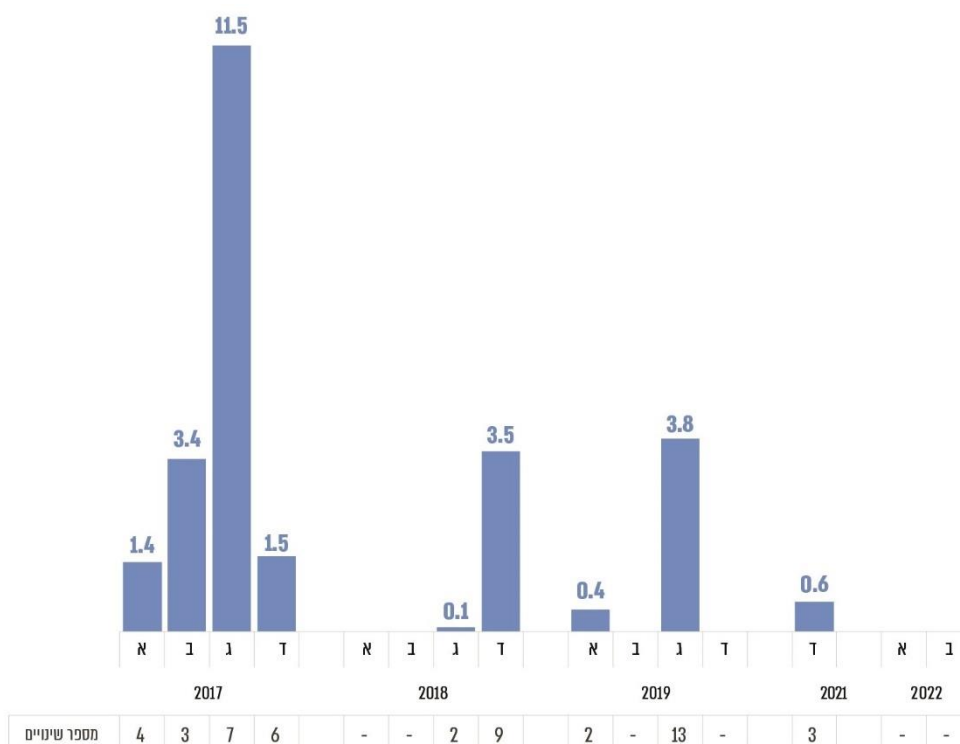
בחוק יסודות התקציב נקבע בין היתר כי העברה או הגדלה המשנה תוכנית בסכום שגדול מ-50 מיליון ש"ח יבוצעו באישור מראש של הוועדה המשותפת. בספטמבר 2006 החליטה הממשלה להגביר את הבקרה על תקציב הביטחון ואת השקיפות בניהולו³⁰ וקבעה בין היתר לגבי תוכניות שסכומיהן משולמים במט"ח כי כשסכום השינוי גדול מ-35 מיליון דולר נדרש לבקש את אישורה מראש של הוועדה המשותפת.

כאמור, הפנייה הרבעונית מפרטת את השינויים שביצע משרד הביטחון בתקציב - אלו שאושרו מראש על ידי הוועדה המשותפת ואלו שביצע משרד הביטחון מתוקף סמכותו. הוראת אגף התקציבים במשרד הביטחון בנושא "יישום ותפעול הבקורות על תקציב הביטחון" קובעת כי כל שינוי תקציבי בהרשאה להתחייב ברמת תוכנית שסכומו המשוקלל גדול מ-10 מיליון ש"ח מחייב מתן הסבר בפנייה הרבעונית, למעט שינויים שלגביהם התקבל אישור מראש (כיוון שהסבר לגביהם ניתן במסגרת תהליך הבקשה לאישור מראש).



להלן בתרשים 10 מוצגים מספר השינויים בפניות הרבעוניות בתקציב הרשאה להתחייב שהסכום המשוקלל של כל אחד מהם גדול מ-50 מיליון ש"ח וכן סכומם הכולל, שאגף התקציבים במשרד הביטחון לא הציג לגביהם הסבר או לא ציין כי התקבל לגביהם אישור מראש מהוועדה המשותפת, בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022.

תרשים 10 : מספר השינויים בפניות הרבעוניות בתקציב הרשאה להתחייב שהסכום המשוקלל של כל אחד גדול מ-50 מיליון ש"ח שלא הוצג לגביהם הסבר או שלא צוין כי התקבל אישור מראש לגביהם וסכומם הכולל (במיליארדי ש"ח), בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022



על פי הפניות הרבעוניות בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 בוצעו 49 שינויים בתקציב הרשאה להתחייב שהסכום המשוקלל של כל אחד מהם גדול מ-50 מיליון ש"ח (49% מכלל מספר השינויים שסכומם גדול מסכום זה בשנים אלה), אשר לא צוין בפניות הרבעוניות הסבר לגביהם או שלא צוין אם התקבל מהוועדה המשותפת אישור מראש לביצועם. סכומם המצטבר של שינויים אלה הסתכם בכ-26.2 מיליארד ש"ח (48% מסכומם הכולל של השינויים שסכום כל אחד מהם גדול מ-50 מיליון ש"ח בשנים אלה).

בתגובתו מאוגוסט 2023 על ממצאי הביקורת ציין משרד הביטחון כי כאשר שינוי אושר מראש אין צורך לפרט, וכי בכל מקרה תבוצע עבודה מול הוועדה המשותפת על מנת לייעל את הדוחות.

עוד עלה כי רק בפנייה לרבעון ב' בשנת 2018 - אחת מתוך 17 הפניות הרבעוניות שנבדקו בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 (כ-5.9%) - ציין אגף התקציבים במשרד הביטחון שהתקבל מהוועדה המשותפת אישור מראש לשינוי בתקציב הרשאה להתחייב.



משרד מבקר המדינה ביקש מאגף התקציבים במשרד הביטחון לקבל הסבר לכל שינוי שלא צוין לגביו הסבר בפניות הרבעוניות. מעיון בתשובת אגף התקציבים במשרד הביטחון עלה כי השינויים שהוא לא ציין לגביהם הסבר בפנייה הם שינויים שהאגף ביקש וקיבל לגביהם אישור מראש לבצעם ולגביהם מסר האגף למשרד מבקר המדינה את התאריך ואת מספר הסימוכין של האישור שהוא קיבל.

מהאמור לעיל עלה כי אגף התקציבים במשרד הביטחון אינו נוהג לציין בפניות הרבעוניות אם התקבל מהוועדה המשותפת אישור מראש לבצע שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב שסכומם גדול מ-50 מיליון ש"ח, למעט מקרה אחד בפנייה של רבעון ב' בשנת 2018 מתוך 17 הפניות הרבעוניות שנבדקו בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022.

משרד מבקר המדינה ממליץ לאגף התקציבים במשרד הביטחון לציין בפניות לוועדה המשותפת אם התקבל אישור מראש לשינויים, ובכלל זה לציין בפניותיו את תאריך האישור ואת מספר הסימוכין לאישור, או לציין אם סכום השינוי התקציבי הוא קטן מ-35 מיליון דולר. זאת כדי לסייע בבקרה שמבצעים משרד האוצר והוועדה המשותפת על השינויים בתקציב ההרשאה להתחייב.

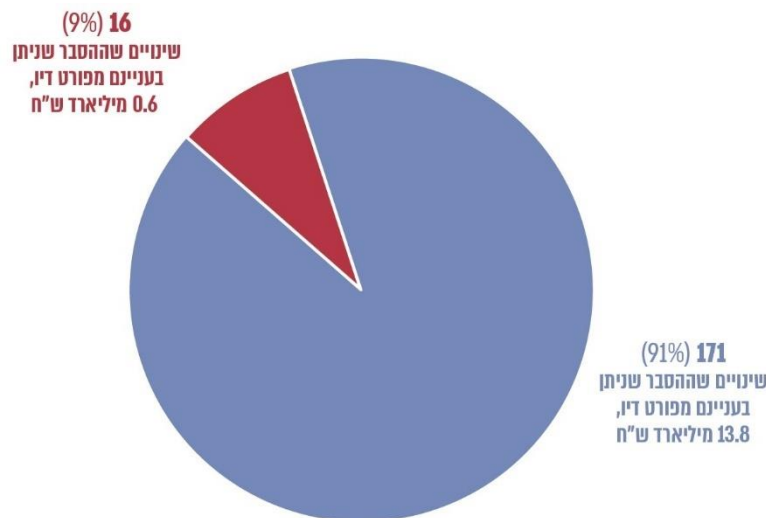
2. הסברים מפורטים בנוגע לשינויים בפניות הרבעוניות

הוראת אגף התקציבים במשרד הביטחון בנושא יישום ותפעול של הבקורות על תקציב הביטחון קובעת בין היתר כי ההסברים לשינויים התקציביים בסך משוקלל של יותר מ-10 מיליון ש"ח בפניות הרבעוניות, למעט שינויים שלגביהם התקבל אישור מראש, "נדרשים להיות מפורטים ככל הניתן ונדרשים לספק הסבר מהותי המפרט בצורה מיטבית את הסיבות לשינוי" שבוצע בתוכנית.

משרד מבקר המדינה בדק את ההסברים בפניות הרבעוניות בנוגע ל-187 שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב שהסכום המשוקלל של כל אחד מהם היה גדול מ-10 מיליון ש"ח בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 (לא כולל 49 שינויים שלא צוין לגביהם שהתקבל אישור מראש מהוועדה המשותפת, כאמור לעיל). להלן בתרשים 11 מוצג שיעור השינויים בפניות הרבעוניות בתקציב ההרשאה להתחייב וסכומם (במיליארדי ש"ח) שההסבר שניתן בעניינם אינו מפורט דיו ושיעור השינויים וסכומם (במיליארדי ש"ח) שההסבר שניתן בעניינם מפורט דיו.



תרשים 11: שיעור השינויים בפניות הרבעוניות בתקציב הרשאה להתחייב וסכומם (במיליארדי ש"ח) שההסבר שניתן בעניינם אינו מפורט דיו ושיעור השינויים וסכומם (במיליארדי ש"ח) שההסבר שניתן בעניינם מפורט דיו



על פי הפניות הרבעוניות בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת עלה כי מתוך 187 שינויים בתקציב הרשאה להתחייב שהסכום המשוקלל של כל אחד מהם היה גדול מ-10 מיליון ש"ח בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 ושצורפו להם הסברים בפנייה הרבעונית, ל-16 שינויים (9%) צירף אגף התקציבים במשרד הביטחון הסברים שלא היו מפורטים דיים, ומכאן שלא סופקו הסברים מהותיים המפרטים באופן המיטבי את הסיבות לשינויים. מדובר בשינויים בסכום מצטבר של 0.6 מיליארד ש"ח (כ-4% מתוך סכום של 14.4 מיליארד ש"ח שניתנו הסברים בעניינם).

להלן בלוח 3 מוצגות דוגמאות להסברים בנוגע לשינויים בתקציב הרשאה להתחייב שצוינו בפניות שלא היו מפורטים דיים, ולפיכך לא היה בהם כדי להבהיר באופן מלא מהי הסיבה לשינוי, ודוגמאות לשאלות שעשויות לעלות בעקבות ההסבר.

לוח 3: דוגמאות להסברים בפניות הרבעוניות שלא היו מפורטים דיים ודוגמאות לשאלות שעשויות לעלות בעקבות ההסבר

הפנייה	התוכנית	סכום השינוי במיליוני ש"ח	ההסבר שהציג אגף התקציבים במשרד הביטחון בפנייה	שאלות שיכולות לעלות
רבעון ב' 2018	א	15	התאמות באופן ההתקשרויות במשק מסוים	אילו התאמות בהתקשרויות?
רבעון ג' 2019	ב	49.5	יציאה להתקשרות חד-שניתית למול תוכנית רישוי	איזו תוכנית רישוי?
רבעון ד' 2021	ג	16.9	לטובת השלמת תכולות עבור מטוס מסוים	אילו תכולות?

על פי הפניות הרבעוניות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהאמור לעיל עלה כי אגף התקציבים במשרד הביטחון אינו מקפיד באופן מלא להציג בפניות הרבעוניות הסברים מפורטים הנוגעים לסיבות לשינויים בסכומים שגדולים מ-10 מיליון ש"ח אותם הוא מבצע בתקציב הרשאה להתחייב. למשל, בפנייה מרבעון ג' בשנת 2019 ציין האגף כי הוא ביצע שינוי בסכום של 49.5 מיליון ש"ח בתוכנית מסוימת לצורך "יציאה



להתקשרות חד-שנתית למול תוכנית רישוי", זאת ללא הבהרות נוספות לרבות מהי אותה תוכנית רישוי.

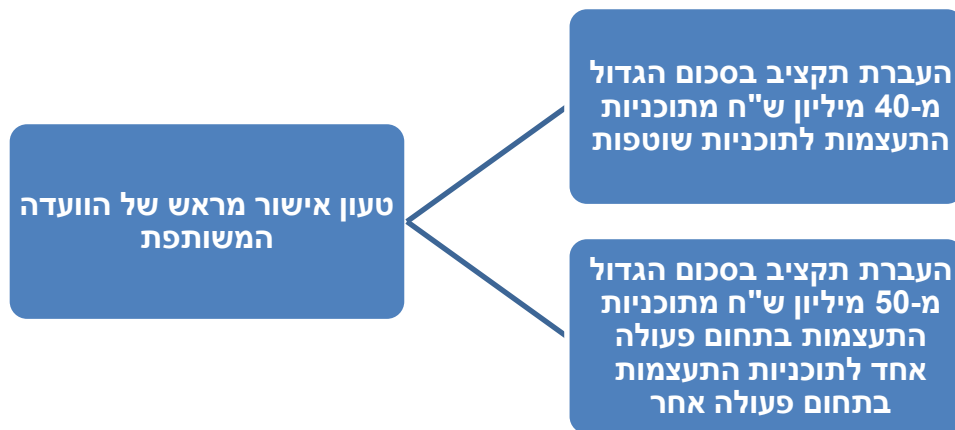
משרד מבקר המדינה ממליץ לאגף התקציבים במשרד הביטחון לוודא בהתאם להוראותיו שבפניות הרבעוניות מוצגים הסברים מפורטים, שיהיה בהם כדי להבהיר למשרד האוצר ולוועדה המשותפת באופן מלא מהן הסיבות לכל השינויים התקציביים בסכום משוקלל הגדול מ-10 מיליון ש"ח שהוא מבצע בתוכניות.

3. בקרה על העברת תקציב מתוכניות התעצמות

התוכניות שבתקציב הביטחון נחלקות לתוכניות התעצמות, שכוללות הוצאות בתחומים התורמים במישרין להתעצמות צה"ל ולתוכניות שוטפות, שכוללות את כל יתר סוגי ההוצאות.

בחוק יסודות התקציב נקבעו כללים ייעודיים בנוגע להעברת תקציב מתוכניות התעצמות, שעיקרם: (א) אם סכומן הכולל של כל ההעברות שבוצעו מתוכניות התעצמות לתוכניות שוטפות מתחילת השנה היה גדול מ-40 מיליון ש"ח, תהיה כל העברה נוספת מתוכניות ההתעצמות לתוכניות שוטפות טעונה אישור מראש של הוועדה המשותפת; (ב) אם סכומן הכולל של כל ההעברות מתוכניות התעצמות בתחום פעולה אחד לתוכניות התעצמות בתחום פעולה אחר שבוצעו מתחילת שנה היה גדול מ-50 מיליון ש"ח, תהיה כל העברה נוספת מתחום פעולה אחד לתחום פעולה אחר טעונה אישור מראש של הוועדה. אגף התקציבים במשרד הביטחון הטמיע את הכללים האלה בהוראותיו הפנימיות. להלן בתרשים 12 מוצגת המחשה חזותית של הכללים.

תרשים 12: כללים בנוגע להעברת תקציב מתוכניות התעצמות



על פי חוק יסודות התקציב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הצגת מידע מלא ומפורט בפניות הרבעוניות בנוגע לתוכניות שבהן בוצעו שינויים בתקציב, ובכלל זה תוכניות התעצמות ותוכניות שוטפות, מסייעת למשרד האוצר ולוועדה המשותפת לבצע בקרה בנוגע לעמידתו של משרד הביטחון בכללים שנקבעו בחוק יסודות התקציב. אומנם בשינויים שמבוצעים בתקציב המדינה, כמו בתקציב הביטחון, לא מוצגים קישורים בין תוכנית שבה הוקטן תקציב לתוכנית שבה הוגדל תקציב, ובדומה לכך לא מוצג קישור זה בפניות הרבעוניות, אך ציון בפניות הרבעוניות אילו תוכניות הן תוכניות התעצמות ואילו הן תוכניות שוטפות יש בו כדי לסייע לאגף התקציבים במשרד האוצר ולוועדה המשותפת לבצע בקרה על יישום הכללים הייעודיים לנושא העברת תקציב מתוכניות התעצמות.



בביקורת עלה כי אגף התקציבים במשרד הביטחון אינו מציין בפניות הרבעוניות אילו תוכניות הן תוכניות התעצמות ואילו הן תוכניות שוטפות. עקב כך אגף התקציבים במשרד האוצר והוועדה המשותפת אינם מקבלים מידע שהיה יכול לסייע להם לבצע בקרה בנוגע לעמידתו של משרד הביטחון בכללים שנקבעו בחוק יסודות התקציב לעניין העברת תקציב מתוכניות התעצמות - בין בתקציב הרשאה להתחייב ובין בתקציב ההוצאה.

משרד מבקר במדינה ממליץ לאגף התקציבים במשרד הביטחון לציין בפנייה הרבעונית לכנסת אם מדובר בתוכניות התעצמות או בתוכניות שוטפות, זאת כדי לסייע לאגף התקציבים במשרד האוצר ולוועדה המשותפת לבצע בקרה ומעקב בעניין העברת תקציב מתוכניות התעצמות.

4. הודעה מראש בנוגע לשינויים בתקציב הרשאה להתחייב שאינו מסווג בסכום הגדול מ-5 מיליון ש"ח

בשנת 2006 החליטה הממשלה³¹ בנוגע לשינויים בתחומי פעולה ובתוכניות שאינם מסווגים כי במסגרת העברת תקציב הרשאה להתחייב בסכום הגדול מ-5 מיליון ש"ח מתוכנית בתחום פעולה אחד לתוכנית בתחום פעולה אחר, או במסגרת הגדלת סכום כאמור בתוכנית, אם יחליט שר האוצר לאמץ את הצעת שר הביטחון, עליו להודיע על כך מראש לוועדה המשותפת לפני ביצוע השינוי.

בבדיקת הפניות בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 נמצאו ארבעה שינויים מתוך אחד עשר שינויים שחייבו לכאורה הודעה מראש לוועדה המשותפת אך, הודעה כזו לא ניתנה. להלן בלוח 4 מפורטים השינויים האמורים.

לוח 4: שינויים בתקציב הרשאה להתחייב בסכום הגדול מ-5 מיליון ש"ח בתוכניות שאינן מסווגות שחייבו הודעה מראש, בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022

פנייה	תחום פעולה/תוכנית	סכום במיליוני ש"ח
רבעון ד' 2017	אגף שיקום נכים/טיפול רפואי	-10.0
	אגף שיקום נכים/שיקום	-27.4
רבעון ג' 2019	אגף משפחות והנצחה/הנצחה	5.2
רבעון ד' 2019	מנהלת הגבולות והתפר/בינוי	-48.0

על פי הפניות הרבעוניות בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על שאלת משרד מבקר המדינה בעניין ארבעת השינויים המצוינים לעיל השיב אגף התקציבים במשרד הביטחון כי התקבל אישור מראש לגבי שני שינויים שבוצעו ברבעון ד' בשנת 2017. אשר לשינוי שבוצע ברבעון ג' בשנת 2019 ציין האגף כי ברבעון שלאחריו, בנובמבר 2019, הופחת סכום של 0.45 מיליוני ש"ח, ולכן סך השינוי היה קטן מ-5 מיליון ש"ח. לגבי השינוי שבוצע ברבעון ד' בשנת 2019 ציין האגף כי מדובר בתוכנית הכוללת תקציב מסווג ותקציב בלתי מסווג, וכי השינוי בוצע בתקציב המסווג.

בביקורת נמצא כי שלא בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2006, אגף התקציבים במשרד הביטחון ביצע ברבעון ג' בשנת 2019 שינוי בתקציב הרשאה להתחייב בתוכנית בלתי מסווגת (בתחום ההנצחה) בסכום הגדול מ-5 מיליון ש"ח, וזאת בלי שהודיע על כך מראש לוועדה המשותפת. עוד נמצא כי אגף התקציבים במשרד הביטחון לא ציין בפניות הרבעוניות אם הוא הודיע מראש על העברת תקציב הרשאה להתחייב בסכום הגדול מ-5 מיליון ש"ח בתוכניות שאינן מסווגות.



בתגובתו מאוגוסט 2023 על ממצאי הביקורת ציין משרד הביטחון כי השינוי בסך של יותר מ-5 מיליון ש"ח שבוצע בתקציב בלתי מסווג ברבעון ג' בשנת 2019 היה טעות, וכי הטעות תוקנה ברבעון העוקב.

על אגף התקציבים במשרד הביטחון לעמוד בכללי הבקרה שנקבעו בהחלטת הממשלה. כמו כן, מומלץ כי אם יבוצע שינוי בתוכנית הכוללת תקציב מסווג ובלתי מסווג, יציין זאת אגף התקציבים במשרד הביטחון בפנייה הרבעונית.

5. תיאור תחום הפעולה בפניות הרבעוניות

הפניות הרבעוניות מציגות את השינויים בתקציב ההרשאה להתחייב ברמה של תוכנית. תוכניות בעלות ייעוד משותף מאוגדות באותו תחום פעולה.

בביקורת נמצא כי ב-17 הפניות הרבעוניות שהכין אגף התקציבים במשרד הביטחון בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022, למעט בפנייה אחת (רבעון א' 2022), הוא לא ציין את שם תחום הפעולה שבו בוצע שינוי אלא רק את המספר המייצג אותו, וזאת אף שאין מניעה לציין את שם תחום הפעולה מטעמי סודיות וסיווג המידע. דבר זה מקשה על הוועדה המשותפת לבצע בקרה על השינויים בתקציב. למשל, לא מצופה שחבר כנסת ידע מהי הזרוע בצה"ל שמספר תחום הפעולה מייצג אותה.

משרד מבקר המדינה מציין כי בפנייה המתייחסת לרבעון ב' 2022 לא ציין משרד הביטחון את תיאור תחום הפעולה. משרד מבקר המדינה ממליץ לאגף התקציבים במשרד הביטחון להמשיך להציג בפניות הרבעוניות את תיאור תחום הפעולה בהתאם לסיווג הביטחוני המתאים כדי לסייע לבקרה של משרד האוצר ושל הוועדה המשותפת.

בתגובתו מאוגוסט 2023 על ממצאי הביקורת ציין משרד הביטחון כי בתחילת שנת 2022 אישר קב"ט משרד הביטחון כי חלק משמות התוכניות ותחומי הפעולה יהיו בסיווג שמור, ובהתאם לכך הוצגו בפניות הרבעוניות שמות תחומי הפעולה.

6. מועד הגשת הפנייה הרבעונית למשרד האוצר לצורך אישורה בוועדה המשותפת

בהוראת אגף התקציבים במשרד הביטחון בנושא יישום ותפעול הבקורות על תקציב הביטחון נקבע כי "הפנייה הרבעונית תוגש למשרד האוצר לצורך אישורה בוועדה המשותפת תוך 30 יום מתום הרבעון בגינו מועברת הפנייה" (כאמור, את הפנייה מגיש אגף התקציבים במשרד הביטחון למשרד האוצר כדי שהאחרון יעבירה לוועדה המשותפת).

בפועל אגף התקציבים במשרד הביטחון נוהג להעביר לאגף התקציבים במשרד האוצר טיוטה של הפנייה הרבעונית. לאחר תיאום ביניהם מגיש אגף התקציבים במשרד הביטחון לאגף התקציבים במשרד האוצר את מסמך הפנייה הרשמי לצורך אישורה בוועדה המשותפת.

בביקורת נמצא כי בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 הגיש אגף התקציבים במשרד הביטחון 11 מתוך 17 מסמכי פניות רשמיים (כ-65%) באיחור של בין חודשיים לשבעה חודשים³² לעומת המועד שהוא קבע בהוראתו (תוך 30 יום מתום הרבעון), זאת בין היתר עקב התמשכות זמן התיאום בינו לאגף התקציבים במשרד האוצר. נכון למועד סיום הביקורת (יוני 2023) טרם הסתיים התיאום בין המשרדים בנוגע לפנייה הרבעונית של רבעון ג' 2022, ואגף התקציבים במשרד הביטחון לא העביר לאגף התקציבים במשרד האוצר את הפנייה הרבעונית של רבעון ד' 2022.

זאת על פי התאריך שגרשם במסמך הפנייה הרבעונית.



על אגף התקציבים במשרד הביטחון ואגף התקציבים במשרד האוצר לבצע את התיאום ביניהם בנוגע לטיטוט הפנייה הרבעונית מוקדם ככל האפשר, זאת כדי שאגף התקציבים במשרד הביטחון יגיש לאגף התקציבים במשרד האוצר את מסמך הפנייה הרשמי לצורך אישורו בוועדה המשותפת בהתאם להוראתו, כלומר בתוך 30 יום מתום הרבעון.

בתגובתו מאוגוסט 2023 על ממצאי הביקורת ציין משרד הביטחון כי אגף התקציבים במשרד הביטחון העביר לאגף התקציבים במשרד האוצר את הפנייה הרבעונית לרבעון ג' 2022 ב-24.01.23 וטרם הועברה התייחסות אגף התקציבים במשרד האוצר בנושא. כמו כן, פניית רבעון ד' 2022 הועברה על ידי אגף התקציבים במשרד הביטחון לאגף התקציבים במשרד האוצר ב-11.7.23, אף שההתייחסות לפניית רבעון ג' לא הגיעה וטרם התקבלה התייחסות אגף התקציבים במשרד האוצר בנושא. עוד ציין משרד הביטחון כי הוא מסכים עם הערתו של משרד מבקר המדינה בנושא ויפעל לעמוד בלוחות הזמנים הנדרשים מצידו.



מנהל הוועדה המשותפת מסר למבקר המדינה במרץ 2023 כי מתכונת הדיווח הנוכחית של הפנייה הרבעונית מקשה על הוועדה לבצע בקרה: לא תמיד מוצגים הסברים לשינויים, לעיתים ההסברים שמוצגים לשינויים אינם נהירים, לא מצוין אם התקבל מהוועדה המשותפת אישור מראש לשינוי, לא מתואר תחום הפעולה, לא מצוין אם מדובר בתוכנית התעצמות או בתוכנית שוטפת, לא מצוין אם התוכנית מסווגת או בלתי מסווגת, ונוסף על כך הפנייה מוגשת לוועדה באיחור של שבועות ולפעמים חודשים, "דבר שהופך אותה לפחות רלוונטית".

לכן, לדברי מנהל הוועדה המשותפת, אף שהבקרה על שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב אמורים להתבצע באמצעות הפנייה הרבעונית, הוועדה אינה מתבססת רק עליה אלא בעיקר על דיווחים אחרים שאינם מעוגנים בחקיקה אלא "בהסכמה של רצון טוב": (א) "דוח 30" - עדכון חודשי ששולח משרד הביטחון ישירות לוועדה המשותפת בנוגע לשינויים (במישור תקציב ההרשאה להתחייב ובמישור תקציב ההוצאה) בסכום משוקלל הגדול מ-30 מיליון ש"ח, ברמת פירוט של תוכניות, בצירוף הסברים; (ב) דיווח תקופתי המתייחס לתקציב בסכום הגדול מ-100 מיליון ש"ח³³, שכולל גם ביצוע בתקציב הרשאה להתחייב (אשר אינו נכלל בפניות הרבעוניות), מלווה בהסברים וכולל הבחנה בין ש"ח לדולר.

גם סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2023 כי מתכונת הדיווח הנוכחית של הפנייה הרבעונית מקשה על משרד האוצר לבצע בקרה בנושא.

נמצא כי הפנייה הרבעונית שמכין אגף התקציבים במשרד הביטחון אינה משמשת כלי ניהולי אפקטיבי לבקרה של משרד האוצר ושל הוועדה המשותפת על שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב, זאת נוכח ששת ההיבטים שפורטו לעיל בנוגע לאיכות הדיווח בפנייה: (א) אי-ציון אם התקבל אישור מראש לשינויים שבוצעו בתקציב; (ב) הסברים שאינם מפורטים דיים על שינויים שבוצעו בתקציב; (ג) אי-ציון אם התוכניות שבהן בוצעו שינויים הן בתחומי התעצמות או בתחומים שוטפים; (ד) אי-הודעה מראש בנוגע לשינויים בסך של יותר מ-5 מיליון ש"ח שבוצעו בתקציב הלא מסווג; (ה) אי-ציון שם "תחום הפעולה" שבו בוצע שינוי אלא ציון רק של המספר המייצג אותו; (ו) אי-עמידה במועד הגשת הפנייה הרבעונית הרשמית באמצעות משרד האוצר לוועדה המשותפת בכנסת. ממצאים אלה עלו בקנה אחד עם התייחסותם של משרד האוצר ושל הוועדה המשותפת בנוגע לאיכות הדיווח של הפניות הרבעוניות.

33 הדוח מועבר בארבע פעימות במהלך השנה (בגין ינואר עד אפריל, מאי עד אוגוסט, ספטמבר עד אוקטובר, וסיכום שנה כוללת שמוגש עד ה-31 במרץ בשנה הבאה).



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הביטחון ולמשרד האוצר לקבוע, בתיאום עם הוועדה המשותפת, נוהל משותף שיפרט מתכונת דיווח מובנית וברורה לפניית הרבעוניות ויקבע את פרטי המידע שיימסרו בפנייה ואת דרך הצגתם. עוד מומלץ למשרד הביטחון לבחון דרכים לקצר את משך הזמן להעברת הפנייה הרבעונית למשרד האוצר ולוועדה המשותפת.

בתגובתו מאוגוסט 2023 על הביקורת ציין אגף התקציבים במשרד הביטחון כי הוא מקבל את ההמלצה ויפעל באופן יזום מול הוועדה המשותפת.

שינויים בתוכנית במסגרת כמה פניות רבעוניות שסכומם המצטבר גדול מ-50 מיליון ש"ח

בחוק יסודות התקציב נקבע כי העברה או הגדלה בתוכנית בסכום הגדול מ-50 מיליון ש"ח טעונה אישור מראש של הוועדה המשותפת.

עם סגירת הפנייה לכנסת, פותח אגף התקציבים במשרד הביטחון פנייה חדשה המאפסת את כלל השינויים שנצברו ברמת התוכניות במהלך תקופת הפנייה הקודמת. כלומר ההתייחסות של משרד הביטחון לצורך לבקש אישור מראש לשינוי בסכום הגדול מ-50 מיליון ש"ח אינה חלה על סכום שהצטבר במסגרת כמה פניות. לדוגמה, אם ברבעון א' בוצע שינוי בסכום של 49 מיליון ש"ח וברבעון ב' בסכום של 2 מיליון ש"ח (באותה התוכנית), יסתכם השינוי המצטבר בסכום של 51 מיליון ש"ח, אך משרד הביטחון אינו מבקש מהוועדה המשותפת אישור לשינוי שכזה כיוון שאגף התקציבים במשרד הביטחון מאפס את הפנייה מדי רבעון.

סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה כי משרד הביטחון מעביר לוועדה המשותפת באמצעות משרד האוצר בקשות לאישור מראש של שינוי בסכום הגדול מ-50 מיליון ש"ח ברבעון, דבר שיכול לאפשר ביצוע שינוי בסכום שנתי מצטבר של עד 200 מיליון ש"ח בתוכנית ללא אישור מראש של הוועדה המשותפת. לדעת משרד האוצר יש לבקש אישור עבור כל שינוי בתוכנית בסכום מצטבר הגדול מ-50 מיליון ש"ח.

מבדיקת 17 הפניות הרבעוניות בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 נמצא כי ב-23 מקרים בוצעו שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב בתוכניות מסוימות שסכום כל אחד מהם קטן מ-50 מיליון ש"ח ברבעון אולם סכומם המצטבר של השינויים בשני רבעונים לפחות בכל אחת מתוכניות אלו היה גדול מ-50 מיליון ש"ח. להלן בלוח 5 מוצג ריכוז השינויים האמורים.

לוח 5 : שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב שסכומם המצטבר גדול מ-50 מיליון ש"ח

שנה	2017	2018	2019	2020 - 2021	2022	סה"כ
מס' מקרים	2	6	13	0	2	23
סך הכול במיליוני ש"ח	127.5	815.9	1,574.2	0	168.4	2,686

על פי הפניות הרבעוניות בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשיטה הנוכחית, שבה הדיווח הרבעוני מתייחס לכל רבעון בנפרד, בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 היו 23 מקרים שבהם ביצע משרד הביטחון שינויים בתוכניות בתקציב ההרשאה להתחייב שסכומם המצטבר היה גדול מ-50 מיליון ש"ח. סכומם המצטבר של שינויים אלה היה כ-2.7 מיליארד ש"ח.

בביקורת עלה כי משרד הביטחון ומשרד האוצר מפרשים באופן שונה את ההוראה בחוק יסודות התקציב בנוגע לקבלת אישור מראש של הוועדה המשותפת להעברה או להגדלה בסכום הגדול



מ-50 מיליון ש"ח. לטענת משרד הביטחון נדרש לבקש את אישור הוועדה המשותפת אם סכום השינוי בתוכנית גדול מ-50 מיליון ש"ח ברבעון, ואילו לטענת משרד האוצר נדרש לבקש אישור אם סכום השינויים בתוכנית גדול מ-50 מיליון ש"ח בשנה. מהממצאים בדוח זה עלה כי סכומם המצטבר של השינויים שיש לגביהם פרשנות שונה היה 2.7 מיליארד ש"ח בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022.

אגף התקציבים במשרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 בין היתר כי משרד האוצר, הוועדה המשותפת ומשרד הביטחון פועלים במתכונת האמורה כבר יותר מ-20 שנה, זאת בהתבסס על סיכום בנושא פניות ודיווח בתקציב הביטחון משנת 2003.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולמשרד הביטחון לדון ולהכריע בסוגיית אישורה מראש של הוועדה המשותפת לשינויים בתוכנית שסכומם המצטבר גדול מ-50 מיליון ש"ח בשנה. אם גם לאחר מיצוי התהליך הבין-משרדי לא תושג הסכמה, מומלץ כי הסוגיה תעלה להכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה.

הבקרה של אגף הכספים במשרד הביטחון על הפניות הרבעוניות

בהוראת משרד הביטחון בנושא טיפול בתקציב הביטחון נקבע כי היחידה לפיקוח תקציבי באגף הכספים תבצע בקרה על הפניות הרבעוניות לוועדה המשותפת של הכנסת. על פי הוראת משרד הביטחון בנושא הפיקוח התקציבי במשרד הביטחון, אגף התקציבים במשרד הביטחון "יתכן ויתאם מול אכ"ס [אגף הכספים] פת"ק [היחידה לפיקוח תקציבי] את כלל השינויים התקציביים טרם העברת הפניות למשרד האוצר". כלומר, על אגף התקציבים במשרד הביטחון להעביר טיוטה של הפנייה הרבעונית לאגף הכספים במשרד הביטחון לצורך קבלת הערות בעניינה.

בדצמבר 2022 ובמאי 2023 מסר ראש היחידה לפיקוח תקציבי למשרד מבקר המדינה כי לעיתים אגף התקציבים במשרד הביטחון אינו מעביר לאגף הכספים את הפניות הרבעוניות ופירט כלהלן: אין אסמכתאות המעידות כי בשנים 2017 עד 2019 אגף התקציבים במשרד הביטחון העביר פניות ליחידה לפיקוח תקציבי³⁴; בשנים 2020 עד 2021 הייתה פנייה אחת (מאחר שנוכח התקציב ההמשכי לא הוגשו פניות) אך היא לא הועברה ליחידה לפיקוח תקציבי; ברבעון א' בשנת 2022 התקבלה טיוטה של פנייה בד בבד עם העברה לא רשמית למשרד האוצר, היחידה לפיקוח תקציבי התייחסה לטיוטת הפנייה אך אגף התקציבים במשרד הביטחון לא העביר לאגף הכספים את הפנייה הרשמית; ברבעון ב' בשנת 2022 הועברה והתקבלה פנייה אך לפני שאגף הכספים הספיק להתייחס אליה הוא קיבל את הפנייה הרשמית שאגף התקציבים במשרד הביטחון כבר העביר למשרד האוצר.

ראש היחידה לפיקוח תקציבי באגף הכספים הוסיף וציין כי כאשר אגף הכספים מקבל את הפניות הרבעוניות לפני שהן מועברות למשרד האוצר הוא יכול למשל להתריע לפני אגף התקציבים במשרד הביטחון על גירעונות ולאפשר לאגף התקציבים לטפל בכך במסגרת הפנייה הרבעונית.

בביקורת עלה כי שלא לפי הוראת משרד הביטחון בנושא הפיקוח התקציבי, אגף התקציבים במשרד הביטחון אינו מקפיד להעביר טיוטות של הפניות הרבעוניות ליחידה לפיקוח תקציבי באגף הכספים לפני העברת הפניות הרבעוניות לאגף התקציבים במשרד האוצר. עקב כך אין באפשרותו של אגף הכספים לבצע בקרה על הפניות הרבעוניות לפני העברתן למשרד האוצר.

על אגף התקציבים במשרד הביטחון להקפיד להעביר את הפניות הרבעוניות לאגף הכספים לפני העברתן לאגף התקציבים במשרד האוצר - בהתאם להוראת משרד הביטחון - זאת כדי לאפשר בקרה של אגף הכספים על הפניות הרבעוניות.

34 ראש היחידה ציין כי ייתכן שהתקבלו העתקים מודפסים שלא הועברו בין בעלי התפקידים ביחידה לפיקוח תקציבי, לנוכח העובדה שהטיפול בשנים אלה הסתיים.



הצגת שינויים תקציביים בנושאים בלתי מסווגים באופן גלוי

בהחלטת הממשלה משנת 2006 בנושא הגברת הבקרה על תקציב הביטחון נקבע כי משנת 2007 ואילך תחומי פעולה ותוכניות בלתי מסווגים יוצגו בהצעת תקציב הביטחון באופן גלוי ובנפרד מתחומי הפעולה והתוכניות המסווגים. עוד נקבע כי שינויים שיבוצעו במהלך השנה בתחומי פעולה ובתוכניות אלה יוצגו אף הם באופן גלוי ובנפרד מתחומי הפעולה והתוכניות המסווגים.

תחומי פעולה בלתי מסווגים בתקציב כוללים נושאים כגון המכללות הצבאיות, רשות המעברים היבשתיים, אגף תקשוב וניהול מערכות מידע במשרד הביטחון, האגף והקרן לקליטת חיילים משוחררים, היחידה להתיישבות ותשתית לאומית, אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשרד הביטחון, ביטוח ותביעות, הרשות לפינוי מוקשים, אגף שיקום נכים ואגף משפחות והנצחה. בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 ביצע אגף התקציבים במשרד הביטחון תשעה שינויים בתוכניות בלתי מסווגות בתקציב ההרשאה להתחייב שמאוגדות בתחומי פעולה אלה, בסכום כולל של 175 מיליון ש"ח.

משרד הביטחון מפרסם לציבור הרחב את הצעת תקציב הביטחון בנושאים בלתי מסווגים באתר המרשתת (האינטרנט) שלו.

בביקורת עלה כי שלא בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2006 משרד הביטחון אינו מציג באופן גלוי את השינויים שהוא מבצע בתחומי פעולה ובתוכניות בלתי מסווגים - לא בתקציב ההרשאה להתחייב ולא בתקציב ההוצאה; הוא מסתפק בהצגה חד-פעמית של הצעת תקציב הביטחון בנושאים בלתי מסווגים באתר המרשתת (האינטרנט) שלו ואינו מציג לציבור את השינויים כאמור.

אגף התקציבים במשרד הביטחון מסר בעניין זה למשרד מבקר המדינה במרץ 2023 כי "משרד הביטחון אינו הגורם המוסמך לפרסום החלטות מדיונים שהתקיימו בוועדות הכנסת". יצוין כי משרד הביטחון אינו נדרש לאישור הוועדה המשותפת כדי לפרסם שינויים בתקציב הבלתי מסווג, כפי שהוא אינו נדרש לאישורה כשהוא מפרסם את הצעת התקציב הבלתי מסווג. אגף התקציבים במשרד האוצר מסר במרץ 2023 כי "ההיגיון והתועלת בפרסום שינויים בתחומי פעולה ובתוכניות בלתי מסווגים לציבור הרחב ברורים".

על משרד הביטחון ומשרד האוצר לפעול ולממש את החלטת הממשלה על פיה יש להציג באופן גלוי לציבור את השינויים התקציביים שמבצע משרד הביטחון במהלך השנה בתחומי פעולה ותוכניות בלתי מסווגים.

הצגת השינויים שמבצע משרד הביטחון בתקציבו בתוכניות בלתי מסווגות תאפשר לחברי כנסת ולכלל האזרחים במדינה ללמוד על השינויים התקציביים ותתמוך בעקרונות של שקיפות ואחריותיות.



היבטים בעבודת המטה של המל"ל

עבודת המטה של המל"ל לקראת הדיונים בתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון

על פי חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, אחד מתפקידי המל"ל הוא להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, לרבות גיבוש חלופות, על פי סדרי עדיפויות מנומקים בראייה כוללת.

לדברי המל"ל, כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2022, הוא אינו מעורב בקביעת תקציב ההרשאה להתחייב ובמשא ומתן בין משרד האוצר למשרד הביטחון בנוגע לתקציב זה. למשל, המל"ל לא היה מעורב בהסכם "כחלון-יעלון" שבו נקבעה מסגרת תקציב ההרשאה להתחייב לשנים 2016 עד 2020. כמו כן, בדיוני התקציב לשנים 2021 ו-2022 משרד הביטחון לא הציג למל"ל את בקשתו לתקציב זה, והשיח שבו המל"ל היה מעורב נסב על תקציב ההוצאה. חריג לעניין זה היה בשנת 2019, שבה משרד הביטחון הציג למל"ל תכנון מפורט של תקציב ההרשאה להתחייב. עוד ציין המל"ל כי המלצות ועדת לוקר אבחנו נכונה את היעדר יכולתו של המל"ל לממש את תפקידו באופן מלא בהיבט תקציב הביטחון, וכי בתחום זה המליצה הוועדה לחזק את המל"ל בהיבטי כוח האדם, הסמכויות והכלים הרלוונטיים³⁵.

יצוין כי את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון מבצע המל"ל בכוח אדם מצומצם. מדובר בבעל תפקיד אחד שאין לו גישה עצמאית לנתוני תקציב הביטחון בדומה למסוף שקיים במשרד האוצר, אך יש לו גישה לדואר אלקטרוני מסווג (גישה שאין בידי משרד האוצר). הפער בנתונים הזמינים למל"ל משתקף גם בהחלטת הממשלה משנת 2021³⁶, שלפיה משרד הביטחון נדרש למסור דיווחים מסוימים הן למל"ל והן למשרד האוצר ודיווחים אחרים, כגון דוח ההתחייבויות, למשרד האוצר בלבד. יודגש כי בדוח ועדת לוקר צוין כי אין מקום לפער בין הנתונים הזמינים לכל אחד מהגופים - משרד האוצר, המל"ל ומשרד ראש הממשלה.

מהאמור לעיל עלה כי למל"ל יש קושי להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון בנוגע לתקציב ההרשאה להתחייב, שהסתכם בעשרות מיליארדי ש"ח בממוצע בשנה בשנים 2017 עד 2022. קושי זה נובע מכך שהוא אינו חשוף לדיונים שמקיים משרד הביטחון עם משרד האוצר בנושא, מכך שאין לו גישה לנתוני תקציב הביטחון ומכך שעל תחום זה אמון במל"ל בעל תפקיד אחד.

לדברי ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון, כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה במרץ 2023, אין לאגף התנגדות להצבת מסוף המקושר למערכת המחשוב של משרד הביטחון במל"ל. אולם לדעת ראש האגף, יכולתו של המל"ל לראות במסוף את נתוני תקציב ההרשאה להתחייב בתוכניות השונות, דוגמת מזון, רלוונטיות פחות למילוי תפקידו של המל"ל, וחשוב יותר שהמל"ל יתמקד במעקב אחר ביצוע פרויקטים ביטחוניים. משרד מבקר המדינה מציין כי את המעקב אחר ביצוע מיזמים ביטחוניים מבצע גורם אחר במל"ל, שאינו עוסק בראייה רחבה וכוללת של תקציב הביטחון.

בתגובתו מאוגוסט 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף התקציבים במשרד הביטחון כי מתקיים שיח שוטף בין המל"ל לאגף, וכי המל"ל היה שותף לעשרות שעות של דיונים בוועדה המשותפת בכנסת במסגרת אישור חוק התקציב בשנת 2023. עוד ציין כי לא ידוע לו על בקשות מידע של המל"ל אשר לא קיבלו מענה.

³⁵ גם מבקר המדינה המליץ כי המל"ל, בתיאום עם משרד ראש הממשלה, יבחן את הדרכים לשיפור יכולותיו למלא את תפקידו על פי החוק בתחום תקציב הביטחון. ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - תהליכי התייעלות והתכנסות למסגרת תקציב הביטחון** (2015), עמ' 29.

³⁶ החלטת הממשלה 233 (1.8.21).



משרד מבקר המדינה מציין כי לצורך הכנת עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון נדרש המל"ל להיות מעורב בתהליכים שקודמים לדיוני התקציב בכנסת. כמו כן, מעצם הקביעה המפורשת בחוק המל"ל של תפקידו בנוגע לתקציב הביטחון נגזרות הסמכויות והחובות של הגופים הנוגעים לכך, ובהם משרד הביטחון, לשיתוף פעולה מצידם.

מומלץ למל"ל כי במסגרת עבודת המטה שהוא מכין בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון הוא יגבש גם התייחסות לתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון. זאת לאחר שהמל"ל ומשרד הביטחון יבחנו יחדיו כיצד לשפר את המידע הזמין למל"ל בנוגע לתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון. זאת במטרה לסייע למל"ל להכין עבודת מטה יסודית ומעמיקה. כמו כן, מומלץ כי המל"ל ישדרג את יכולותיו בתחום כוח האדם העוסק בבחינת תקציב הביטחון.

בתגובתו מספטמבר 2023 על ממצאי הביקורת ציין המל"ל כי חשיפתו למידע של משרד הביטחון, לרבות דיווחים המועברים למשרד האוצר, והקניית כלי עבודה, כגון התקנת מסוף במל"ל המקושר למערכת התקציב של משרד הביטחון, הם שלב הכרחי בשיפור יכולותיו של המל"ל במסגרת עבודת המטה שהוא מכין בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, לרבות תקציב ההרשאה להתחייב. עוד ציין כי הוא עוסק דרך קבע בדרכים לשדרוג יכולותיו בתחום כוח האדם בכל תחומי עשייתו, וכי מתן כלי העבודה והמידע שצוינו לעיל יוסיף מידע עדכני ורלוונטי לאופן שדרוג כוח האדם בתחום זה.

אישור מיזמים ביטחוניים

באוגוסט 2021 החליטה הממשלה³⁷ לעדכן את סכום המיזם הביטחוני שנדרש לאישורה של ועדת השרים להצטיידות או של הקבינט המדיני-ביטחוני ל-400 מיליון ש"ח ומעלה בתקציב רב-שנתי או 150 מיליון ש"ח בתקציב שנתי. בהחלטה הוגדר כי מיזם ביטחוני הוא "תוכנית פיתוח או תוכנית חדשה להצטיידות במערכת נשק, מערכת תומכת לחימה (לרבות בתחומי הסייבר והמודיעין), רכש מנות חימוש ומיירטים וכיוצא בזה", וכן כי "מיזמים ביטחוניים לא כוללים התקשרויות שוטפות, כגון הסכמי חכירה, חלפים ואחזקות, משקים שוטפים ורכש תחמושת לאימונים". הגם שבהחלטה הוגדר מהו מיזם ביטחוני, נקבע בה כי לטובת קביעת כללים ומבחנים נוספים להגדרת מיזם ביטחוני, יוקם צוות בראשות המל"ל, הכולל בין היתר את נציגי משרד הביטחון, צה"ל, אגף התקציבים במשרד האוצר ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, וכי הצוות יגיש את המלצותיו לאישור של ועדת שרים להצטיידות או הקבינט המדיני-ביטחוני בתוך 90 יום (כלומר נובמבר 2021).

ברקע החלטת הממשלה להקים צוות שיקבע כללים ומבחנים נוספים להגדרת מיזם ביטחוני עמדו חילוקי דעות שהתגלעו בין משרד הביטחון ובין המל"ל ומשרד האוצר לגבי הקביעה מהו מיזם שטעון אישור מראש של ועדת השרים.

משיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת עם המל"ל ומשרד האוצר עלה כי להבדיל מעמדת מערכת הביטחון, ולפיה נדרש להגדיר באופן מצומצם מהם מיזמים ביטחוניים הנוגעים לבניין כוח, עמדת המל"ל ומשרד האוצר היא שיש להתייחס לכך בראייה רחבה, וכי נכון להעלות לאישור ועדת השרים להצטיידות גם מיזמי בינוי מבצעי ומיזמי תקשוב שסכומם ניכר.

בתגובתו מאוגוסט 2023 על ממצאי הביקורת ציין משרד הביטחון כי פרויקטים מהותיים במשרד הביטחון מתוקצבים על פי החלטות ממשלה ובידיעת המל"ל ומשרד האוצר. דוגמה לכך היא הפרויקט להקמת המכשול סביב רצועת עזה שאושר בקבינט בשנת 2016 ונידון בעשרות דיונים בהשתתפות המל"ל ובחלקם בהשתתפות משרד האוצר, זאת ללא קשר להגדרתו כמיזם ביטחוני.

החלטת הממשלה 233 (1.8.21).



בביקורת עלה כי המל"ל לא הגיש לוועדת השרים להצטיידות את המלצות הצוות שהוקם לקביעת כללים ומבחנים נוספים להגדרת מיזם ביטחוני, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2021. זאת בשל חוסר הצלחה להגיע להסכמות עם כלל הגורמים הרלוונטיים בנוגע להגדרת מיזמים ביטחוניים הטעונים אישור של ועדת השרים להצטיידות. עקב כך עומד בעינו החשש של משרד האוצר ושל המל"ל כי קיימים מיזמים ביטחוניים שהם בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני ועלויותיהם ניכרות אשר לא נבחנים על ידם.

המל"ל מסר למשרד מבקר המדינה כי צוות בראשות ראש האגף למדיניות ביטחונית במל"ל קיים כמה דיונים עם נציגים של משרד האוצר ושל משרד הביטחון בנושא הגדרת מיזם ביטחוני, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. עוד מסר המל"ל כי הצוות לא הצליח להגיע להסכמות בנושא, אך ראש האגף למדיניות ביטחונית מסר לראש המל"ל ולמשנה לראש המל"ל מהי עמדתו בנושא, ואולם העמדה לא הוצגה לוועדת השרים להצטיידות.

אגף התקציבים במשרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה כי הצוות לבחינת ההגדרה של מיזמים ביטחוניים קיים כמה דיונים בנושא אך לא התקבלו בהם החלטות מוסכמות, ולכן ההגדרה הקובעת היא זו שנקבעה בהחלטת הממשלה משנת 2021.

על המל"ל להשלים את עבודת המטה הנדרשת לשם גיבוש המלצה בנוגע לכללים ומבחנים נוספים להגדרה של מיזם ביטחוני ולהגיש את המלצותיו לוועדת השרים להצטיידות, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2021. בהתאם להחלטות הוועדה על המל"ל לדון במיזמים הביטחוניים הרלוונטיים ולהביאם לאישור.

בתגובתו מספטמבר 2023 על ממצאי הביקורת ציין המל"ל כי בפברואר 2023 החליטה הממשלה³⁸ כי ועדת השרים להצטיידות תהיה מוסמכת לאשר את המלצות הצוות שהוקם בהתאם להחלטת הממשלה מאוגוסט 2021, וכי בהמשך לכך המל"ל כינס שוב את הצוות והוא מגבש בימים אלה את המלצותיו יחד עם גורמי הצוות השונים, כדי להשלים את עבודת המטה ולהציג את ההמלצות לראש הממשלה על מנת שוועדת השרים להצטיידות תדון בהן ותקבע אם לאשרן.

סיכום

תקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון הוא הסכום המרבי שעליו יכול המשרד להתחייב בשנה נתונה, והוא מאפשר לו לבצע התקשרויות רב-שנתיות בסכומים של עשרות מיליארדי ש"ח בשנה בתחומים של פיתוח רב-שנתי, של הצטיידות, של מוכנות ושל קיום שוטף. מצד אחד התקשרויות רב-שנתיות מקנות יתרונות כלכליים, ודאות לספקים והבטחת רציפות תפקודית, אך מצד אחר הן גורמות להקשחת תקציב הביטחון. מרגע שמערכת הביטחון התקשרה עם ספקים בחוזים, תקציב הביטחון משועבד להתחייבויות אלו, וכמעט שלא ניתן להפנות אותו לצרכים המשתנים של מערכת הביטחון.

בדוח זה הועלו ליקויים בפעילותם של משרד האוצר ושל משרד הביטחון במסגרת תהליכי התכנון של תקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון. כמו כן עלה מהדוח כי בעקבות מימוש תקציב זה נוצרו למשרד הביטחון התחייבויות שנאמדו בסוף שנת 2022 בעשרות מיליארדי ש"ח, המתפרסות על פני 25 שנים - עד לשנת 2046, אשר כמחצית מהן מתפרסות עד לשנת 2024, וכי נוסף עליהן תוכנית השימושים של משרד הביטחון במט"ח סיוע עד לשנה האחרונה של תקופת הסכם הסיוע האמריקני (שנת 2028) נאמדת בסכום הקרוב להיקף המקורות ומסתכמת בכ-23 מיליארד דולר בשנים 2023 עד 2028. נוסף על כך עלה מהדוח שלוועדת השרים להצטיידות לא מוצגת תמונת מצב מלאה שתאפשר לה לבחון ביסודיות את ההשפעות של ביצוע מיזם ביטחוני על תקציב הביטחון בשנים הבאות, כאשר לפי אומדן של משרד מבקר המדינה נותר בידי מערכת



הביטחון מרחב פעולה תקציבי של כ-10% בלבד מתוך אומדן המקורות בממוצע בשנה בשנים 2023 עד 2027 (בהתבסס על הנחה מרחיבה). עוד עלו מהדוח ליקויים בדיווח של משרד הביטחון לוועדה המשותפת בכנסת על שינויים רבעוניים בתקציב ההרשאה להתחייב, שסכומם המצטבר בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 היה 68.5 מיליארד ש"ח.

נוכח נחיצותו של תקציב ההרשאה להתחייב לתפקודה של מערכת הביטחון, וכן נוכח סכומו הניכר של תקציב זה והשפעותיו על הקשחת תקציב הביטחון, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולמשרד הביטחון לטייב את תהליכי התכנון של תקציב ההרשאה להתחייב, לגבש את הצעת התקציב בראי ההתחייבויות הרב-שנתיות בש"ח ובמט"ח סיוע ולהרחיב את היקף המידע המוצג לוועדת השרים להצטיידות בבואה לבחון את ההשפעות התקציביות של מימוש מיזמים ביטחוניים. כמו כן, מומלץ כי משרד הביטחון ומשרד האוצר, בתיאום עם הוועדה המשותפת בכנסת, ישפרו את איכות הדיווח הרבעוני על שינויים בתקציב הביטחון.

דוח ביקורת זה הוכן לפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". יודגש כי הליקויים וההמלצות שהוצגו בדוח הביקורת מקבלים משנה חשיבות נוכח הצפי לגידול בתקציב הביטחון, ובכלל זה בתקציב ההרשאה להתחייב, כמו גם בהתחייבויות הרב-שנתיות בתקציב הביטחון, שיידרשו במהלך המלחמה ובעקבותיה.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

