

# תהליכי התייעלות והתכנסות למסגרת תקציב הביטחון

שם הדוח: תהליכי התייעלות והתכנסות למסגרת תקציב הביטחון  
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת מיוחד  
שנת פרסום: התשע"ה-2015

# תהליכי התייעלות והתכנסות למסגרת תקציב הביטחון

## תקציר

### רקע כללי

משך שנים רבות עלתה לדיון שאלת גודל תקציב הביטחון הרצוי והאפשרי למדינת ישראל. בנובמבר 2006 מינו ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר דאז ועדה בראשות מר דוד ברודט, שנועדה לגבש המלצות בנוגע להיקף ולהרכב הרצויים של תקציב הביטחון (להלן - ועדת ברודט). הוועדה המליצה, בין היתר, על תוספת תקציב ממקורות הממשלה, ועל "תכנית התייעלות רבת היקף, אשר נועדה לחיסכון (בעיקר בעלויות כוח אדם), ייעול וגמישות ארגונית". בנוגע להתייעלות במערכת הביטחון (משרד הביטחון וצה"ל) קבעה ועדת ברודט, כי היא "רואה את ההתייעלות במערכת הביטחון כדבר הכרחי וכמקור תקציבי פנימי לשם מימוש יעדי הצבא". כמו כן, המליצה הוועדה על מסגרת תקציב לשנים 2008-2012 ולחומש נוסף: 2013-2017 (להלן - מתווה ברודט).

ביולי 2007 אימצה הממשלה את עיקרי המלצות ועדת ברודט. הממשלה החליטה, בין היתר, על הנהגת תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון, וכי יתווספו 100 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון בשנים 2008-2017. עוד הוחלט, כי מקורות התוספת האמורה הם, בין היתר, 46 מיליארד ש"ח מתקציב המדינה ו-30 מיליארד ש"ח מתכנית התייעלות של מערכת הביטחון. ב"מסמך יסודי" של צה"ל להתנתת תכנית ההתייעלות (להלן - תכנית "עת האסיף") מאוקטובר 2008 צוין, כי מימוש התכנית יביא לפינוי מקורות תקציביים להתעצמות ולמוכנות.

## פעולות הביקורת

בתקופה מספטמבר 2013 עד יולי 2014 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על תהליכי ההתייעלות וההתכנסות למסגרת תקציב הביטחון<sup>1</sup>. בירורי השלמה נערכו, לסירוגין, עד מאי 2015. הביקורת נערכה במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) - בלשכת המנכ"ל ובאגף התקציבים (להלן - את"ק); בצה"ל - בלשכת הרמטכ"ל, בלשכת סגן הרמטכ"ל ובאגף התכנון (להלן - אג"ת); במשרד ראש הממשלה - בלשכת המנכ"ל ובמטה לביטחון לאומי (להלן - מל"ל); ובמשרד האוצר - באגף התקציבים. בדיקות השלמה נערכו במשהב"ט - באגף תקשוב וניהול מערכות מידע, באגף ההנדסה והבינוי, ובמינהל ההרכשה והייצור; ובצה"ל - באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה.

## הליקויים העיקריים

### התייעלות מערכת הביטחון

#### התרופפות השליטה והבקרה של הדרג הבכיר במערכת הביטחון על תהליך ההתייעלות

1. במשך כשלוש שנים, מאוקטובר 2011, למעט מפגש אחד, מנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל<sup>2</sup> לא כינסו את ועדת ההיגוי העליונה שהם עמדו בראשה, ושמתפקידיה היו, בין היתר, לעקוב אחר תהליך ההתייעלות של מערכת הביטחון ולטפל באי-עמידה במטרות, ורק בספטמבר 2014 חודשה פעילותה. שיתוקה בפועל של ועדת ההיגוי של הדרג הבכיר הביא לפגיעה בבקרה, והיה בו כדי לפגוע בביצוע תהליך ההתייעלות של מערכת הביטחון ובעמידה ביעדיו. כמו כן, הדבר שידר מסר שלילי לגופי מערכת הביטחון בנוגע לצורך בהתייעלות.
2. אף על פי שבשנת 2011 קבע סגן הרמטכ"ל, כי "על אג"ת מוטלת האחריות לרכז את פעילות ההתייעלות במסגרת מנהלת תכנית "עת האסיף" (שתפקידיה הם בין היתר: אחריות למעקב ולהובלת ההתקדמות בהתייעלות), בפועל לא הוקמה מינהלת; לא זו אף זו, מעמדה של תכנית "עת האסיף" הלך ודעך במהלך השנים.

1 הביקורת נערכה לפני מבצע "צוק איתן". היא אינה מתייחסת לנתונים או ללקחים בעקבות המבצע.  
2 להלן מנכ"ל משהב"ט וסגני הרמטכ"ל שכיחנו בשנים שבהם עוסק דוח הביקורת: א) סגן הרמטכ"ל: אוקטובר 2007 עד אוקטובר 2009, אלוף (מיל') דן הראל; אוקטובר 2009 עד נובמבר 2010 רא"ל (מיל') בני גנץ; נובמבר 2010 עד ינואר 2013, אלוף (מיל') יאיר נוה; ינואר 2013 עד דצמבר 2014, רא"ל גדי איזנקוט. ב) מנכ"ל משהב"ט: מרץ 2007 עד ינואר 2010, תא"ל (מיל') פינחס בוכריס; ינואר 2010 עד אוגוסט 2013, אלוף (מיל') אודי שני; ומאז, כולל בתקופת הביקורת אלוף (מיל') דן הראל.

### תחומים מרכזיים שבהם לא הושגה רמת התייעלות המצופה

1. התעצמות ופרויקטים: על פי נתוני משהב"ט וצה"ל, כלל ההוצאות בתחום התעצמות ופרויקטים מהוות כ-15% מתקציב הביטחון. חרף ההחלטות החוזרות והנשנות של מנכ"ל משהב"ט ושל סגן הרמטכ"ל בשנים 2011 ו-2012 בנוגע לבחינת התייעלות במינהלת תכנית טנק (להלן - מנת"ק), ובמינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת), אלה לא מומשו. יתרה מכך, ועדת ההיגוי העליונה לא ערכה מעקב אחר החלטות שקיבלה, ולא נמצא שראשי ועדת ההיגוי דרשו הסברים על הסיבות לאי-ביצוע החלטותיהם.
2. כוח אדם קבע<sup>3</sup>: ההוצאה על שכר כוח אדם קבע מהווה כ-18% מסך ההוצאות במערכת הביטחון. ועדת ברודט המליצה, כי על מערכת הביטחון להקטין את עלויות כוח האדם בצבא הקבע, בין השאר, על ידי צמצום מספרם של משרתי הקבע.
  - א. עד דצמבר 2012 לא סוכמה תכנית התייעלות בכוח אדם קבע, ומינואר 2008 ועד ינואר 2013 לא רק שמערכת הביטחון לא הקטינה את מספרם, אלא ששיא כוח האדם קבע גדל בכ-9%. במסגרת ניהול כוח אדם קבע, צה"ל לא ערך בחינות להתייעלות ארגונית, כדי להביא לצמצום בכוח האדם בתחומים חיוניים פחות, ועל ידי כך להפנות תקנים לתחומים שהוא הגדיר כחיוניים.
  - ב. על פי תכנית התייעלות בכוח אדם שאישר הרמטכ"ל בדצמבר 2012 (ושעודכנה בראשית שנת 2014), שיא כוח אדם קבע צפוי לרדת עד לסוף שנת 2016 בכ-9%, להיקף דומה לזה שהיה בשנת 2008. על כן, גם אם תושלם הירידה בהיקף שנקבע עד לסוף שנת 2016, ספק אם ניתן לראות בתהליך בכללותו התייעלות בכוח אדם קבע.
3. כלל האבחונים הצביעו על בזבוז משאבים במערך האחזקה ביבשה, ניהול לא יעיל שלו ועל פוטנציאל התייעלות משמעותי. מצב זה המשיך גם בשנת 2014 כאשר אג"ת מסר למשרד מבקר המדינה, כי אף על פי שצעדי התייעלות באפיק האחזקה מצויים בעיצומם, טרם הושגו תוצאות משמעותיות.

### היעדר מדידה ובקרה שוטפים במערכת הביטחון אחר כלל החסכונות וההתייעלות

1. במשך שנים לא היה גורם במערכת הביטחון שקיים מעקב, בקרה ומדידה שוטפים אחר כלל החסכונות מהתייעלות ומקיצוצים, ועל כן נתונים אלה לא היו זמינים ולא הייתה תמונת מצב כוללת ומפורטת של החסכונות. במצב זה, לא היה למקבלי החלטות מידע על מידת התייעלות שהושגה בפועל, והאם קיים צורך להנחות על המשך מהלכי התייעלות וקיצוצים. רק במאי 2015 החליט מנכ"ל משהב"ט כי את"ק יאגם את הנתונים.

3 בדוח זה ייקראו משרתי הקבע במונחים שלהלן: אנשי קבע וכוח אדם קבע.

2. בנוגע ליעדי התייעלות, המליצה ועדת ברודט, בין היתר, כי "היקף ההתייעלות בחומש 2008-2012 יעמוד על 10 מיליארד שקל". על פי נתונים שהציגו את"ק ואג"ת למשרד מבקר המדינה, החסכוניות שמערכת הביטחון השיגה בפועל בשנים 2008-2012 הסתכמו בכ-3.8 מיליארד ש"ח בלבד, פער של כ-6.2 מיליארד ש"ח. לפי חישוב של מערכת הביטחון, צעדי ההתייעלות והקיצוץ שעליהם הוחלט עד סוף 2012 יניבו עד שנת 2017 חסכוניות הנאמדים בכ-10.3 מיליארד ש"ח, ולכן, לפי תפיסתה, היא עומדת ביעד ועדת ברודט. אולם לא ניתן לראות במקורות שייתכן שיושגו עד לשנת 2017 כמקורות שהתפנו בשנים 2008-2012. הפיגור בהשגת התייעלות לעומת היעד הוא משמעותי, ויש לו השלכות מרחיקות לכת על תקציב הביטחון.

### **היעדר פיקוח ובקרה של הדרג המדיני ושל משרד האוצר על התייעלות מערכת הביטחון**

1. בניגוד לעיקרי המלצות ועדת ברודט, שכאמור, אומצו על ידי הממשלה, לא נמצאו סימוכין לכך, שמאז אוקטובר 2008 קיים ראש הממשלה דיונים ייעודיים בנושא התייעלות מערכת הביטחון. נוסף על כך, מלבד הצגת ההתייעלות שהושגה בישיבה אחת של הקבינט המדיני-ביטחוני<sup>4</sup> במאי 2011, נמצא, שגם גוף זה לא קיים דיונים על התייעלות מערכת הביטחון. מלבד זאת, המל"ל לא קיים בקרה רציפה על ההתייעלות.

2. משרד האוצר אינו מקיים בקרה אחר התייעלות מערכת הביטחון, ואינו יודע באיזו מידה התייעלה מערכת הביטחון. קיימת מחלוקת עקרונית מתמשכת בין משרד האוצר ובין משהב"ט בנוגע למידת השקיפות של נתוני תקציב הביטחון בכלל וההתייעלות בפרט, שפוגעת בתהליכי העבודה ביניהם.

### **התכנסות למסגרת תקציב הביטחון**

בשנים 2008-2012 נשמר מתווה ברודט באופן כללי, וצה"ל פעל על פי תכנית רב-שנתית (תרי"ש) "תפן" בהתבסס עליו. בהמשך, לאחר שבוטל מתווה ברודט ונקבע מתווה רב-שנתי מופחת לשנים 2013-2018, ביטל צה"ל מהלכי תכנון של תרי"שים, והוא פועל משנת 2013 ללא תרי"ש כלל. לפיכך, כדי להתכנס למסגרת התקציב המופחתת שנקבעה, תכניות העבודה השנתיות של צה"ל לשנת 2013 ולשנת 2014 כללו פגיעה בכשירותו ובמוכנותו, לרבות ביטול תרגילים ואימונים.

1. **אי-בחינת אפשרויות לשינויים במערכים ארגוניים ולצמצום פעילויות שאינן בליבת העיסוק:** ועדת ברודט הדגישה, ש"צה"ל צריך להתרכז בנושאי ליבה", ובדצמבר 2012 קבע הרמטכ"ל שיש לבחון "מערכים, מבנים ארגוניים ... פרדיגמות ומוסכמות בנוגע לתחומים בהם צה"ל עוסק ואינם בליבת העיסוק הצבאי". חרף זאת, לא נמצא כי צה"ל בחן בעבודת מטה מקיפה את האפשרות לבצע שינויים ארגוניים מהותיים במבנהו ולצמצם פעילויות שאינן בליבת העיסוק, כדי להתאימו לאתגרים צבאיים, גיאו-פוליטיים וכלכליים משתנים.

2. **אי-הצגת חלופות בנוגע לתקציב הביטחון בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני:** המל"ל אינו מוודא גיבוש והצגה של חלופות לקראת דיונים על תקציב הביטחון בקבינט המדיני-ביטחוני, וממילא הוא אינו מציג בדיונים אלה חלופות, את ההבדלים ביניהן ואת משמעותם, וכן את המלצתו המנומקת לחלופה נבחרת, כנדרש ממנו על פי חוק המל"ל, התשס"ח-2008. באי-הצגת חלופות יש כדי לפגוע בתהליך קבלת ההחלטות של הקבינט המדיני-ביטחוני בנושא תקציב הביטחון.

### ההמלצות העיקריות

על מנכ"ל משהב"ט ועל סגן הרמטכ"ל לוודא שתהליך ההתייעלות יימשך ברציפות, תוך כדי בדיקה של כל התחומים, ולוודא שהיעדים יושגו. נוסף על כך, חשוב שתתקיים בקרה רציפה אחר הנחיות מנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל, העומדים בראש ועדת ההיגוי העליונה. כדי לתרום לפינוי משאבים וכדי לצמצם פגיעה בתחומי ליבה, המשפיעים על כשירות ומוכנות צה"ל, על הרמטכ"ל לוודא שצה"ל יבחן ביסודיות את האפשרות לערוך שינויים ארגוניים מהותיים במבנהו, כדי להתאימו לדרישות של מציאות משתנה. כמו כן, עליו לוודא שתיבחן האפשרות לצמצם פעילויות שאינן בליבת העיסוק של צה"ל, ולהמליץ לדרג המדיני להוציא נושאים כאלה מאחריותו.

חשוב לקבוע מסגרת תקציב ביטחון בראייה רב-שנתית, תוך קיום בקרה רציפה על הקצאת המקורות ומימושם. כמו כן, על הממשלה לדון ולהחליט בנוגע להמלצותיה של ועדת לוקר<sup>5</sup>, שעשויות להוות תשתית לקביעות הנדרשות.

על המל"ל לקיים בקרה רציפה על התייעלות מערכת הביטחון, ולמסור דיווחים עתיים בנושא לראש הממשלה ולקבינט. נוסף על כך, על ראש המל"ל לוודא, כי בכל עת שהממשלה או הקבינט המדיני-ביטחוני נדרשים להכרעה בנוגע לתקציב הביטחון, יוצגו להם חלופות והמלצת המל"ל לחלופה נבחרת.

5 במאי 2014, מינה ראש הממשלה ועדת ציבורית לבחינת תקציב הביטחון בראשות אלוף (מיל') יוחנן לוקר, שתפקידה לבחון ולגבש המלצות ביחס לגודלו ולהרכבו הרצוי של תקציב הביטחון, תוך התחשבות בהשלכות ארוכות הטווח על תקציב המדינה ועל חוסנו של המשק הישראלי והחברה הישראלית. ב-7.7.15 הגישה הוועדה את המלצותיה לראש הממשלה.

## סיכום

המתח בין הקצאת משאבים לצורכי ביטחון לבין הקצאתם לצרכים חברתיים-אזרחיים מתקיים מאז קום המדינה, ומציאת האיזון הנכון ביניהם העסיקה ממשלות רבות. כחלק מפתרון אפשרי, הצביעה ועדת ברודט כבר בשנת 2007 על התייעלות מערכת הביטחון כמקור תקציבי פנימי. יצוין, כי במתווה התייעלות רב-שנתי ניתן להגמיש הוצאות שמערכת הביטחון מתייחסת אליהן כקשיחות בטווח הקצר. למרות זאת, נמצאו בביקורת זו ליקויים רבים בתחום התייעלות מערכת הביטחון, בדגש על שליטה ובקרה של הדרג הבכיר על ביצועה. כמו כן, מערכת הביטחון לא בחנה אפשרות של שינויים מהותיים במבנה שלה ובתחומי פעילויותיה כדי שיהיו מותאמים לדרישות של מציאות משתנה; שינויים אלה עשויים לתרום לפינוי משאבים, ועל ידי כך להקטנת הפגיעה במוכנות צה"ל למלחמה בהינתן מסגרת תקציבית מופחתת.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את ההחלטות ואת הצעדים שנקטו לאחרונה לקידום התייעלות, וביניהם פעולות להטמעת תרבות התייעלות בכל הרמות במערכת הביטחון. עם זאת, צעדים אלה ייבחנו במבחן התוצאה, ונדרשת מערכת בקרה רציפה כדי לוודא את ביצועם.

תקציב הביטחון אמנם מיועד למימון פעילותה של מערכת הביטחון כמענה לאיומים הביטחוניים הסובבים אותנו, אך הוא גם מהווה חלק מהותי מתקציב המדינה, וככזה, יש להיקפו השפעה על הרווחה האזרחית. חוסר היציבות ואי-הוודאות הנובעים מהפחתות ומתוספות לתקציב הביטחון במהלך שנת העבודה, פוגעים ביכולת התכנון של מערכת הביטחון. על כן, יש לוודא שההליך לקביעת מסגרת תקציב הביטחון יתבסס על ראייה של היעדים הלאומיים האסטרטגיים ורמת הביטחון הנדרשת על פי התוויה של הדרג המדיני, ושיתקיים בשיתוף פעולה הדוק בין הגורמים הרלוונטיים - משרד הביטחון, צה"ל, משרד האוצר והמטה לביטחון לאומי.

יש לפעול לחיזוק יכולותיו של המטה לביטחון לאומי בתחום תקציב הביטחון, כדי שהוא יוכל לתרום לפיקוח ולבקרה של הדרג המדיני, ולמלא את תפקידיו על פי חוק בתחום זה.

ועדת לוקר הגישה ביולי 2015 את המלצותיה לראש הממשלה, בין היתר, בסוגיות אלה. לאחר שהממשלה תדון ותחליט בנוגע להמלצותיה, נדרש שכל הגורמים המעורבים יתארגנו ויפעלו בהתאם להחלטות שתתקבלנה, וכי תתקיים בקרה ופיקוח על יישומן.



## מבוא

משך שנים רבות עלתה לדיון, לרבות דיון ציבורי, שאלת גודל תקציב הביטחון הרצוי והאפשרי למדינת ישראל, מהו היקף ההוצאה התקציבית שיש להעמיד לצורכי ביטחון, והאם קיימת דרך מקצועית לקבוע את גודל תקציב הביטחון ולהתמודד עם הצרכים התקציביים שמערכת הביטחון מציגה. בהיעדר תשובה ברורה לסוגיה, התקיים מצב של חוסר יציבות בתקציב הביטחון, בדגש על היעדר תקציב רב-שנתי שעל בסיסו מערכת הביטחון יכולה לקיים תר"ש יציבה.

על רקע זה, בין היתר, מינו ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר דאז בנובמבר 2006 ועדה בראשות מר דוד ברודט, שנועדה לגבש המלצות בנוגע להיקף ולהרכב הרצויים של תקציב הביטחון (ועדת ברודט). הוועדה המליצה על פתרון כולל הנשען, בין היתר, על תוספת תקציב ממקורות הממשלה, על הגדלת סיוע חוץ מארצות הברית ועל "תכנית התייעלות רבת היקף, אשר נועדה לחיסכון (בעיקר בעלויות כוח אדם), ייעול וגמישות ארגונית".

במאי 2007 הגישה ועדת ברודט דוח לראש הממשלה דאז (דוח ברודט), ובוילי אותה שנה אימצה הממשלה את עיקרי המלצות הוועדה. הממשלה החליטה, בין היתר, על הנהגת תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון, ועל תוספת של 100 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון בשנים 2008-2017. עוד החליטה, כי מקורות התוספת האמורה הם: 46 מיליארד ש"ח מתקציב המדינה, 24 מיליארד ש"ח מסיוע חוץ, ו-30 מיליארד ש"ח מתכנית התייעלות של מערכת הביטחון.

בנוגע להתייעלות במערכת הביטחון ציינה ועדת ברודט, כי היא "רואה את התייעלות במערכת הביטחון כדבר הכרחי וכמקור תקציבי פנימי לשם מימוש יעדי הצבא". בדוח ברודט צוין, בין היתר, כי "מהלך התייעלות במשרד הביטחון והצבא מחייב לא רק התייעלות כספית, אלא גם ניהול נכון יותר של משאבים ובראש ובראשונה משאבי כוח אדם".

לאחר שהממשלה אימצה את עיקרי המלצות ועדת ברודט, סיכמו מנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל, כי לשם גיבוש תכנית התייעלות, תסתייע מערכת הביטחון בחברת ייעוץ. באוגוסט 2008 התקשר משהב"ט עם חברת "מקינזי" (להלן - החברה), שזכתה במכרז, ובמקביל מונה צוות משולב של משהב"ט וצה"ל, בראשות היועצת הכלכלית למערכת הביטחון דאז וקצין בדרגת תא"ל, כדי להוביל את עבודת הייעוץ. ב"מסמך יסוד" של צה"ל, שאושר על ידי סגן הרמטכ"ל באוקטובר 2008, להתנעת תכנית "עת האסיף" צוין, כי מימוש התכנית יביא לפינוי מקורות תקציביים להתעצמות ולמוכנות.

באמצע שנת 2009 הגישה החברה דוח, שכלל המלצות להתייעלות באפיקי הבינוי, הרכש<sup>6</sup> והאחזקה בצה"ל ובמשהב"ט (להלן - דוח מקינזי). בינואר 2010 הנחו סגן הרמטכ"ל ומנכ"ל משהב"ט דאז, וכן מנכ"ל משהב"ט שנכנס אז לתפקיד, את גופי צה"ל ואת משהב"ט ליישם את המלצות שבדוח מקינזי.

ועדת ברודט המליצה על הנהגת תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון לחומש 2008-2012 ולחומש 2013-2017 (להלן - מתווה ברודט). במאי 2013 החליטה הממשלה<sup>7</sup>, כי תקציב הביטחון לשנים 2013 ו-2014 יהיה בהתאם למתווה שעליו החליט הקבינט המדיני-ביטחוני<sup>8</sup>. בכך למעשה ביטלה הממשלה את מתווה ברודט לחומש 2013-2017 (פירוט בעניין זה ראו בהמשך).

6 רכש שוטף, לא כולל רכש התעצמות ופרויקטים מבוססי מחקר ופיתוח.

7 החלטה מס' 176 מיום 13.5.13.

8 באותו חודש אישר הקבינט המדיני-ביטחוני את מסגרת התקציב של מערכת הביטחון לשנים 2013-2018 על פי המתווה הבא: שנת 2013 - 52.5 מיליארד ש"ח, שנת 2014 - 51 מיליארד ש"ח, שנת 2015 - 52 מיליארד ש"ח, שנת 2016 - 55 מיליארד ש"ח, שנת 2017 - 57 מיליארד ש"ח, ושנת 2018 - 59 מיליארד ש"ח.

יצוין, כי במהלך הביקורת, במאי 2014, מינה ראש הממשלה ועדה ציבורית לבחינת תקציב הביטחון בראשות אלוף (מיל') יוחנן לוקר, שתפקידה לבחון ולגבש המלצות ביחס לגודלו ולהרכבו הרצוי של תקציב הביטחון, תוך התחשבות בהשלכות ארוכות הטווח על תקציב המדינה ועל חוסנו של המשק הישראלי והחברה הישראלית. ועדה זו התבקשה, בין היתר, לבחון ולהמליץ על צעדי התייעלות נדרשים למימוש בחומש הקרוב. ב-7.7.15 הגישה הוועדה את המלצותיה לראש הממשלה.

## פעולות הביקורת

בתקופה מספטמבר 2013 עד יולי 2014 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על תהליכי התייעלות וההתכנסות למסגרת תקציב הביטחון. בירורי השלמה נערכו, לסירוגין, עד מאי 2015. הביקורת נערכה במשהב"ט - בלשכת המנכ"ל ובאת"ק; בצ"ל - בלשכת הרמטכ"ל, בלשכת סגן הרמטכ"ל, ובאג"ת; במשרד ראש הממשלה - בלשכת המנכ"ל ובמל"ל; ובמשרד האוצר - באגף התקציבים. בדיקות השלמה נערכו במשהב"ט - באגף תקשוב וניהול מערכות מידע, באגף ההנדסה והבינוי, ובמינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר), ובצ"ל - באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל).

## התייעלות מערכת הביטחון

### השליטה והבקרה של הדרג הבכיר במערכת הביטחון על תהליך התייעלות

במסמך שפרסמו משהב"ט וצה"ל ביוני 2012, שכותרתו "תכנית התייעלות 'עת האסיף': עקרונות התייעלות במערכת הביטחון", צוין, כי לצורך יישום תהליכי התייעלות במערכת הביטחון נקבע מודל פיקוד ושליטה. למודל זה שני מרכיבים עיקריים: ועדת היגוי עליונה בראשות מנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל, ומינהלת יישום. עוד צוין, כי ועדת ההיגוי העליונה (שהיו שותפים בה, בין היתר, ראש תכנית "עת האסיף" [להלן - ראש התכנית], היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, סמנכ"ל וראש מנה"ר וראש את"ק), "מובילה את התכנית ומקבלת את כל ההחלטות שאינן יכולות להתקבל בארגונים הכפופים. הוועדה בוחנת ומציבה מטרות, עוקבת אחר ביצוע, מפנה משאבים לתוכנית ודואגת להתייחס לאי עמידה במטרות".

1. בדיון ועדת ההיגוי העליונה בנובמבר 2010 ציין מנכ"ל משהב"ט, בין היתר, את החשיבות בקיום ישיבות הוועדה. באוקטובר 2011, סיכם ראש התכנית היוצא את תפקידו, וקבע אף הוא, כי "לכינוס ועדת ההיגוי העליונה בראשות מנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל ניכרת חשיבות רבה, לא רק לצורך הצגת ואישור הנושאים שעל הפרק, אלא גם על מנת לשדר מסר לארגון אודות הצורך בקידום התייעלות (ובמיוחד בתקופה זו של אי-ודאות בנוגע לתקציב הביטחון)". אף על פי כן, מאוקטובר 2011 ועד ספטמבר 2012 לא התכנסה ועדת ההיגוי העליונה. ביולי 2012 התריע ראש התכנית דאז, בין היתר, כי "אי התכנסות ועדת ההיגוי העליונה, מקשה על קידום נושאים ושחרור צווארי בקבוק". בדיון מספטמבר 2012 עמדו גם סגן הרמטכ"ל ומנכ"ל משהב"ט על הצורך להקפיד על קיום דיונים של ועדת ההיגוי העליונה על בסיס רבעוני.

בביקורת עלה, כי למרות האמור לעיל וחרף החשיבות שמנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל ייחסו לכינוס ועדת ההיגוי העליונה, מספטמבר 2012 במשך שנתיים הם לא כינסו אותה כלל, ורק בספטמבר 2014 חודשה פעילותה.

2. בדצמבר 2011 קבע סגן הרמטכ"ל, כי לתכנית ההתייעלות "חשיבות ניכרת בפינוי משאבים להעצמת יכולות צה"ל", וכי "על אג"ת מוטלת האחריות לרכז את פעילות ההתייעלות במסגרת מנהלת תוכנית 'עת האסיף'". במסמך האמור, שפרסמו ביוני 2012 משהב"ט וצה"ל, צוין, שתפקידי מינהלת היישום הם, בין היתר: אחריות למעקב ולהובלה של ההתקדמות בהתייעלות, זיהוי, פתרון ודיווח על בעיות לוועדת ההיגוי העליונה, והטמעת יכולות חדשות במשהב"ט ובצה"ל, באופן שיבטיח המשכיות של תהליכי התייעלות.

בביקורת עלה, כי בפועל לא הוקמה באג"ת מינהלת יישום; לא זו אף זו, מעמדה של תכנית "עת האסיף" הלך ודעך במהלך השנים. למצב דברים זה היו השלכות על המשכיות תהליכי ההתייעלות ועל הבקרה על חסכוניות ממהלכי התייעלות (כנושא זה ראו בהמשך). להלן פירוט:

באוקטובר 2008 מונה לראש התכנית קצין בדרגת תא"ל, שהביא את המלצותיו לאישור ראש אג"ת ולסגן הרמטכ"ל. בנובמבר 2010 החליפו קצין אחר בדרגת תא"ל, אולם לאחר פחות משנה, באוקטובר 2011, שולבה תכנית "עת האסיף" בחטיבת התכנון שבאג"ת, ובמקומו מונה קצין בדרגת אל"ם; תשעה חודשים לאחר מכן, ביולי 2012, גם הוא סיים את תפקידו, ומאז ועד למועד סיום הביקורת לא מונה ראש תכנית.

ביולי 2012, בסיכום תפקידו, ציין ראש התכנית הפורש במסמך שהפיץ, בין היתר, למנכ"ל משהב"ט ולסגן הרמטכ"ל, שכאמור עמדו בראשות ועדת ההיגוי העליונה, בנוגע ל"ארגון, מיקום ומעמד מנהלת"<sup>9</sup> "עת האסיף" ושילובה בתהליך התכנון, כי "המנהלת הוכפפה והשתלבה בחטיבת התכנון באג"ת", וכי "במהלך התקופה אופיינית כמחלקה ואושרה על ידי הרמטכ"ל... נדרש לסכם הנושא בהקדם בהתאמה להכוונת ראש אג"ת, לאייש ולמסד בהתאם". לסיכום נושא זה אמר, כי "חשוב לוודא שימור צביונה העצמאי של המנהלת וכן לוודא, כי ראש התכנית 'עת האסיף' ימשיך לקבל קשב וגיבוי מראש אג"ת ומסגן הרמטכ"ל" (ההדגשות במקור).

לוועדת ההיגוי העליונה, כאמור לעיל, תפקיד מרכזי בבקרה ובקידום תהליכי התייעלות. מיולי 2011 במשך למעלה משנה, ובמשך מספטמבר 2012 במשך שנתיים, הוועדה לא התכנסה וממילא לא עקבה אחר ביצוע התהליכים האמורים ולא טיפלה באי-עמידה במטרות. לדעת משרד מבקר המדינה, שיתוקה בפועל של ועדת היגוי של הדרג הבכיר, יחד עם דעיכת מעמדה של תכנית "עת האסיף", הביאו לפגיעה בבקרה על תהליך ההתייעלות ושידרו מסר שלילי לגופי משהב"ט וצה"ל בנוגע לצורך בהתייעלות.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ממרץ 2015 ציין צה"ל, כי במהלך 2013, לאחר בחינת הנושא, סיכם ראש אג"ת, כי מינהלת "עת האסיף" תשולב כחלק אינהרנטי במחלקת התכנון באג"ת... כשהגופים הם אלו שאחראים בפועל על כינון תהליכי ההתייעלות במסגרת סמכותם ותחומי פעילותם". עוד ציין, כי מספטמבר 2014 ועדת ההיגוי העליונה שבה להתכנס. גם משהב"ט ציין זאת בהתייחסותו.

9 כאמור לא הוקמה מינהלת, אלא תכנית, על אף שהציטוט מתייחס לשני המונחים.

משרד מבקר המדינה מציין, כי הודעות משהב"ט וצה"ל בתגובה לממצאי הביקורת על חידוש פעילותה של ועדת ההיגוי העליונה, הן צעד בכיוון הנכון. עם זאת, חשוב שתתקיים בקרה רציפה אחר הנחיות מנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל כדי להבטיח לא רק את המשך פעילות הוועדה אלא גם שלפעילותה תהיינה תוצאות ממשיות.

## תחומים מרכזיים שבהם לא הושגה רמת ההתייעלות המצופה

במספר תחומים מרכזיים, שמערכת הביטחון קבעה כי יש לקיים בהם תהליכי התייעלות, בחן משרד מבקר המדינה האם היא אכן הושגה: התעצמות ופרויקטים, כוח אדם קבע ואחזקה. בביקורת נמצא, כי אף לא באחד מתחומים אלה הושגה התייעלות ברמה המצופה. להלן פירוט:

### התעצמות ופרויקטים

על פי נתוני משהב"ט וצה"ל, כלל ההוצאות בתחום התעצמות ופרויקטים מהוות כ-15% מתקציב הביטחון<sup>10</sup>.

מפא"ת הוא גוף משותף למשהב"ט ולצה"ל, שייעודו, בין היתר, להוות גורם אחראי על התשתית הטכנולוגית במערכת הביטחון, ולקיים ניהול כולל של תכניות פיתוח מורכבות וגדולות. כאשר יש צורך בניהול משימה מיוחדת בתחום הפיתוח והייצור של מערכות נשק, מקים משהב"ט מינהלת תכנית לניהול האינטגרטיבי של המשימה. בכפיפות למפא"ת פועלות מינהלות תכנית שונות.

על פי הוראת משהב"ט בנושא ארגון מנת"ק, היא נושאת באחריות כוללת לניהול תכנית טנק המרכבה על כל היבטיה, לרבות פיתוח וייצור, ובנוסף לזאת היא מרכזת את כלל הפעילויות הקשורות במיגון רכב-קרב משוריין (להלן - רק"ם) בצה"ל ופרויקטים אחרים רלוונטיים בתחום הרק"ם. מנת"ק פועלת כמינהלת תכנית במשהב"ט וכפופה למנכ"ל משהב"ט. בתחומים צבאיים כפוף ראש מנת"ק לסגן הרמטכ"ל.

מעיון בסיכומים של דיוני ועדת ההיגוי העליונה, עולים הפרטים הבאים:

1. בדיון מפרברואר 2011 קבע סגן הרמטכ"ל בנוגע להתייעלות במנת"ק, כי "בוועדת ההיגוי העתידית נדרש להציג באופן ברור את קידום התהליכים ואת החסכוניות הכספיים שיושגו ב-2011 ו-2012".
2. בדיון מאוקטובר 2011 קבע סגן הרמטכ"ל, בין היתר, כי "נדרש לגבש הצעה לאופן בחינת ההתייעלות במפא"ת ובמנהלות, ולצאת לדרך באבחון הנושא. אחריות: 'עת האסיף' בתיאום מפא"ת וניהול הכלכלית למערכת הביטחון", ומנכ"ל משהב"ט "אשר את הכניסה לאבחון במפא"ת... אחריות: [היועצת הכלכלית למערכת הביטחון] בתיאום מפא"ת ו'עת האסיף'" (ההדגשות במקור). המועד לסיום מימוש הנחיה זו נקבע לינואר 2012. בנוגע למנת"ק קבע סגן הרמטכ"ל פעם נוספת, כי יש "להאיץ את הכניסה לאבחון", באחריות של ראש תכנית "עת האסיף", בתיאום עם מנת"ק, בין היתר.

10 על פי פילוח תקציב הביטחון לשנת 2007, שהיא שנת "baseline" (שנת בסיס לניתוח ההתייעלות). הנתונים הוצגו לוועדת ההיגוי העליונה.

3. בדיון שנערך כשנה לאחר מכן, בספטמבר 2012, צוין שוב בנוגע להתייעלות במפא"ת, כי סגן הרמטכ"ל עמד על "הצורך המיידני" לקיים בחינה, ונקבע כי זו האחריות של, בין היתר, ראש מפא"ת; ובנוגע למנת"ק צוין ש"סגן הרמטכ"ל הנחה להתחיל מיידי בחינת פוטנציאל ההתייעלות בתהליכי העבודה והחוזים", באחריות ראש מנת"ק וראש חטיבת התכנון באג"ת (ההדגשות במקור). מנכ"ל משהב"ט אימץ את קביעותיו של סגן הרמטכ"ל והנחה, "על גיבוש מתכונת דיווחים דו-שבועיים על התקדמות בחינת ההתייעלות" במנת"ק ובמפא"ת, באחריות של ראש את"ק וצוות תכנית "עת האסיף", בין היתר.

כבר ביוני 2012 התקיימה פגישת עבודה בין מנכ"ל משהב"ט ובין סגן הרמטכ"ל, בהשתתפות ראש מפא"ת וראש מנת"ק, ובה הוצג, בין היתר, הצורך "להעמיק את ההתייעלות ותהליכי העבודה במנת"ק+מפא"ת". בסיכומה קבע מנכ"ל משהב"ט בנוגע למנת"ק, כי "עד דצמבר 2012 מקנזי יונחו לסיים את העבודה במנת"ק (בכל התחומים)"; ובנוגע למפא"ת יש לתת "דגש על התקשרויות ומנהלות. עד סוף דצמבר תוצג תמונת מצב והמלצות להמשך".

בביקורת עלה, כי חרף ההחלטות החוזרות והנשנות של מנכ"ל משהב"ט ושל סגן הרמטכ"ל בנוגע לבחינת התייעלות במנת"ק ובמפא"ת, הגורמים שהוטלה עליהם האחריות להוציא לפועל לא עשו זאת. יתרה מכך, ועדת ההיגוי העליונה לא קיימה מעקב אחר החלטות שקיבלה, ולא נמצא שראשיה דרשו הסברים על הסיבות לאי-ביצוע החלטותיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היות שכלל ההוצאות בתחום התעצמות ופרויקטים הן כ-15% מתקציב הביטחון, אי-קיום ההחלטות לבחון את ההתייעלות בתחום זה במשך שנים, מהווה ליקוי מהותי. נוסף על כך, יש לראות בחומרה מצב, שבו ועדה בראשות מנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל קובעת יעדים ומציבה לוחות זמנים ברורים לביצועם, ואלה אינם מתבצעים, והוועדה אף לא קיימה בקרה על מימוש החלטותיה.

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת ציין משהב"ט, כי על פי החלטת מנכ"ל משהב"ט מוועדת היגוי עליונה שהתקיימה בספטמבר 2014, הוקמו צוותים לבחינת אפשרויות לחסוך ולהתייעל במנת"ק, וכי בוועדת היגוי עליונה מפברואר 2015 הוצגו נושאי התייעלות נוספים שבהם עסקה מנת"ק. עוד ציין, כי "למרות האמור לעיל, מנת"ק עוסקת בהתייעלות מספר שנים". בנוגע למפא"ת ציין משהב"ט, כי "משנת 2012 מפא"ת נכנסה לתהליכי התייעלות במספר מישורים".

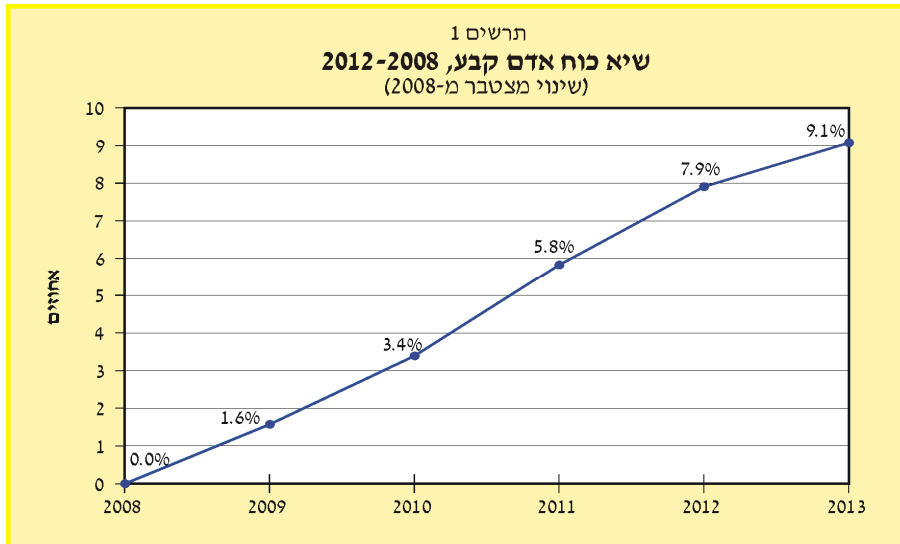
כאמור, כבר בפברואר 2011 הנחו מנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל באופן ברור כיצד לפעול בנוגע להתייעלות במנת"ק ובמפא"ת, אך הנחיותיהם לא בוצעו. ההחלטות שהתקבלו בתקופה האחרונה, שצוינו בהתייחסות משהב"ט, הן צעדים ראשוניים בלבד והן תיבחנה במבחן התוצאה, כך שנדרשת מערכת בקרה רציפה כדי לוודא את ביצוען.

## כוח אדם קבע

כוח אדם קבע הוא אחד התחומים שבהם המליצה ועדת ברודט להתייעל. ועדת ברודט המליצה, כי על מערכת הביטחון להקטין את עלויות כוח האדם בצבא הקבע, בין השאר, על ידי צמצום מספר אנשי הקבע. עוד המליצה הוועדה, כי המטרה בהנהגת תקציב רב-שנתי היא, בין היתר, "לאפשר לקברניטי המערכת לפעול באופן שיאפשר להגמיש סעיפים בתחום ההוצאה ובראש ובראשונה

עלות השכר". יודגש, כי ההוצאה על שכר כוח אדם קבע מהווה כ-18% מסך ההוצאות במערכת הביטחון<sup>11</sup>.

1. בביקורת עלה, כי עד דצמבר 2012 לא סוכמה תכנית התייעלות בכוח אדם קבע, ומינואר 2008 ועד ינואר 2013 לא רק שמערכת הביטחון לא הקטינה את מספר אנשי הקבע, אלא ששיא כוח האדם קבע גדל בכ-9% (על פי נתוני אג"ת). להלן תיאור הגידול המצטבר באחוזים מאז שנת 2008:



ביוני 2014 מסר ראש חטיבת התכנון באג"ת לנציגי משרד מבקר המדינה, כי הגידול בשיא כוח אדם קבע בשנים 2012-2008 נעשה באישור הרמטכ"ל ובתחומים חיוניים שבהם נדרשה תוספת כוח אדם, כגון: מטוסים ללא טייס, צוללות, תחומים במודיעין, הגנה אווירית, סייבר ותחומי העורף.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היה על צה"ל, במסגרת ניהול כוח אדם קבע, לערוך מלכתחילה בחינות להתייעלות ארגונית, כדי להביא לצמצום בכוח אדם בתחומים חיוניים פחות, לרבות ההשלכות הארגוניות הנובעות משינויים טכנולוגיים או משינויים בתהליכי עבודה, ובהתאם לתוצאותיהן, להכין ולמשש תכנית לצמצום שיא כוח אדם קבע בשנים 2012-2008. באופן כזה, לצורך הגידול בשיא כוח אדם קבע בתחומים שאותם הגדיר צה"ל כחיוניים, היו מתפנים מקורות מתחומים חיוניים פחות. כך צה"ל היה יכול להתאים את עצמו למציאות משתנה, תוך עמידה בהמלצת ועדת ברודט בנוגע להתייעלות בתחום זה.

2. בדצמבר 2012 אישר הרמטכ"ל תכנית התייעלות בכוח אדם, ולפיה "צה"ל יקטן ב-4,000 אנשי קבע במהלך ארבע שנותי, ויגדל בכ-1,000 אנשי קבע, באופן מבוקר במקומות בהם נדרש חיזוק".

11 כפי שעולה מנתוני את"ק לשנת 2009, שנמסרו לחברה, ומנתוני הדוח הכספי של משהב"ט לאותה שנה.

- א. על פי נתוני אג"ת, מינואר 2013 עד ינואר 2014 ירד שיא כוח אדם קבע ב-412 איש בלבד, וזאת משום שבמקביל לירידה בשיא כוח אדם קבע שעשה צה"ל על פי התכנית האמורה, הוא מימש "מהלכי בניין כוח הכרחיים" (תוך כדי הגדלת שיא אנשי הקבע) לרבות בתחומים של מודיעין, צוללות, עורף והגנה אווירית.
- ב. בתחילת שנת 2014 החליט צה"ל להעמיק את הקיצוץ בכוח אדם ב-1,000 אנשי קבע נוספים, וקבע יעד לצמצום שיא כוח אדם קבע בשנת 2016, המהווה ירידה של כ-9% לעומת שיא כוח אדם קבע בשנת 2012. ביולי 2015 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה כי מינואר 2013 עד יולי 2015 הייתה ירידה של 2,371 שיאים.

נוצר אפוא מצב, שמשנת 2008, במשך חמש שנים, גדל שיא כוח אדם קבע בכ-9%; ועל פי התכנית האמורה, עד סוף שנת 2016 הוא צפוי לרדת בכ-9% - להיקף דומה לזה שהיה. על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם תושלם הירידה בהיקף שנקבע עד סוף שנת 2016, ספק אם ניתן לראות בתהליך בכללותו התייעלות בכוח אדם קבע.

## אחזקה

כאמור, דוח מקינזי כלל המלצות להתייעלות באפיקי הבינוי, הרכש והאחזקה בצה"ל ובמשהב"ט. בנוגע לאפיק האחזקה ביבשה אבחנה החברה, כי מערך זה "מתקשה לספק את מלוא התפוקות הנדרשות ממנו", וכי "נדרש לנצל טוב יותר את המשאבים" (ההדגשה במקור). היא זיהתה הזדמנויות לייעול השימוש במשאבים ולהתייעלות באמצעות בניית יכולות ניהוליות. על כן, המלצתה העיקרית באפיק זה הייתה להטמיע כלי המכונה Lean ("ניהול רזה", להלן - שיטת Lean) בדרגי האחזקה.

במסמך סיכום תפקיד של ראש תכנית "עת האסיף" מאוקטובר 2011, שהופץ לסגן הרמטכ"ל, למנכ"ל משהב"ט ולבכירים נוספים, צוין בנוגע לאפיק האחזקה, כי "הפעילות באפיק זה הייתה רוויה בקשיים ובהתנגדויות מצד גורמים רבים", וכי "בראיית, המצב הקיים כיום חייב להשתנות משמעותית. כלל האבחונים באפיק זה הצביעו על זכויות משאבים, חוסר ניהול יעיל ופוטנציאל התייעלות משמעותי ... לא יתכן שתהליך מטכ"לי משמעותי כל כך, יושפע מרמת המוטיבציה ושיתוף הפעולה של דרגי העבודה הזוטרים" (ההדגשה במקור).

גם ראש התכנית ששימש בתפקיד לאחריו ציין במסמך סיכום תפקיד מיולי 2012 בנוגע לאפיק האחזקה, כי "על מנת להתגבר על הפער המשמעותי, נדרש מאמץ מטכ"לי לפתרון בעיית החלפים ולמתן מענה תשתיתי וארגוני משלים" (ההדגשה במקור). הוא הוסיף, כי יישום שיטת Lean יקצר את משכי הטיפול, ויביא "לשיפור הזמינות והמוכנות המבצעית".

יצוין, כי לא נמצאו סימוכין לכך שסגן הרמטכ"ל או מנכ"ל משהב"ט נתנו את דעתם לקשיים בתחום האחזקה, שעליהם הצביעו ראשי התכנית, כמתואר לעיל.

באפריל 2014 הודיע ראש מדור התייעלות באג"ת למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי "צעדי התייעלות באפיק האחזקה ביבשה, מצויים בעיצומו של תהליך ולמיטב ידיעתנו כפי שעולה מאט"ל אכן טרם הושגו תוצאות משמעותיות". עוד הוסיף, כי "בימים אלו מתקיימת עבודת מטה בהובלת רח"ט התכנון [ראש חטיבת התכנון באג"ת] לבחינת רה-ארגון מערך האחזקה ביבשה", וכי "אנחנו מצויים ביישומו של תהליך מורכב, בעל קושי במימוש לאור חוסר במשאבים וכך או כך, טרם הגיע צה"ל למיצוי התהליך ולמועד בו צפוי היה להציג את הפירות". ביולי 2014 מסר ראש חטיבת התכנון באג"ת לנציגי משרד מבקר המדינה, בין היתר, כי באפיק האחזקה ביבשה לא הושגה התייעלות, וכדי להביא את אפיק האחזקה לכדי מיצוי, נדרש להשקיע כוח אדם ותקציב.

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי באפיק האחזקה נדרש לטפל בבעיות שורש על מנת לאפשר הטמעת שיטות ניהול מתקדמות; כי אט"ל החל להשקיע בשנים האחרונות בתשתיות והטמיע שיפורים בשיטות עבודה; וכי "בסיום ההטמעה של שיטות העבודה, אישר ר' אט"ל את התהליכים וקבע מדדי בקרה מרכזיים". לדברי צה"ל, פעילות זו של אט"ל "ייצבה תהליכים ומאפשרת עמידה מלאה בתכנית העבודה הצה"לית". עוד ציין צה"ל, כי בפברואר 2015 פעילות אט"ל בנושא הוצגה לוועדת ההיגוי העליונה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המצב שתואר לעיל מצביע על היעדר שליטה ובקרה ראויים מצד הדרג הבכיר במערכת הביטחון על תהליך ההתייעלות, דבר שגרם, בין היתר, לאי-השגתה של ההתייעלות המצופה באפיק האחזקה. על כל הגורמים הרלוונטיים, ובראשם ועדת ההיגוי העליונה, לוודא שאט"ל אכן פועל בהתאם לתכנית העבודה, כפי שצה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה.



מהמתואר לעיל עולה, כי בשלושה תחומים מרכזיים שלגביהם מערכת הביטחון קבעה שיש צורך להתייעל, לא הושגה התייעלות על פי היעדים שנקבעו. משרד מבקר המדינה מעיר, שהדבר מצביע על ליקויים בסיסיים בהתארגנות מערכת הביטחון להשגת יעדיה בתחומים אלה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי התייעלות צריכה להתקיים ברציפות. בחלק מהתחומים שהוזכרו לעיל, לא התקיימה במשך שנים בחינה מקיפה להתייעלות, אף שבה-בעת טענה מערכת הביטחון לחוסר בתקציב. אם בעקבות בחינות כאלו היה מתברר שפינוי מקורות מתחומים מסוימים אפשרי, ייתכן שהיה בכך כדי להפנות משאבים לתחומים כמו הכשירות והמוכנות של המערך הלוחם, אשר היוו במשך שנים יעד לקיצוצים בטענה של היעדר תקציב.

### מדידה ובקרה שוטפים במערכת הביטחון אחר כלל החסכוניות וההתייעלות

בדוח מקינזי צוין, כי התייעלות מערכת הביטחון נפרסת על פני מאות מנופי חיסכון, באפיקי התייעלות שונים, וכי נוכח היקפו ועומקו של תהליך ההתייעלות, מומלץ על הקמת "מנהלת יישום", שתהיה אחראית, בין היתר, למעקב תקציבי. במסגרת המעקב התקציבי יקוימו מעקב ודיווח על עמידה ביעדי חיסכון, ושיקוף יעדי החיסכון בתקציב. זאת תוך שימוש בכלי בקרה ייעודי, שימדוד נתונים תפעוליים ותקציביים, כך שתוצג תמונה ברורה של היקף החסכוניות שיושגו וטיבם.

בוועדת ההיגוי העליונה מנובמבר 2010 הדגיש סגן הרמטכ"ל את הצורך "לתקף באופן שוטף את יעדי החיסכון", והנחה להציג בדיוני הוועדה את סטטוס העמידה ביעד התייעלות של 30 מיליארד ש"ח בעשור (ההדגשה במקור).

1. לצורך מדידה ומעקב אחר החסכוניות בתכנית ההתייעלות ובחינת השגת יעדי חיסכון, אפיינו בשנת 2011 אגף היועץ הכלכלי למערכת הביטחון (להלן - יועכ"ל למע"הב"ט) במשהב"ט ותכנית "עת האסיף", באמצעות אגף תקשוב וניהול מערכות מידע במשהב"ט, מערכת מידע

למעקב ולבקרת חסכוניות התייעלות (להלן - מערכת "מנוף" או המערכת). המערכת נועדה לאפשר, בין היתר: שיתוף מידע בין "כל המעורבים בפרויקט לצורך בקרה מיטבית על יישום חסכוניות כספיים... מדידת יוזמות התייעלות במישורים שונים (תפעולי וכספי), תוך השוואה לנתוני פתיחה... [נ]בקרה ופיקוח על ביצוע שוטף מול תכנון". כמו כן נועדה המערכת לשמש כלי תומך החלטה לוועדת ההיגוי העליונה.

בנובמבר 2011 אישרו היועצת הכלכלית למערכת הביטחון דאז וראש התכנית דאז את מסמך האפיון של מערכת "מנוף", ובדצמבר 2011 הודיעו לגורמים שונים במטהב"ט ובצה"ל, כי בשנת 2012 "תעלה לאוויר מערכת ממוחשבת המרכזת את כלל נתוני תוכניות ההתייעלות, ומאפשרת בקרה על החסכוניות".

בביקורת עלה, כי על אף שעובדי אגף היועכ"ל למטהב"ט, קציני תכנית "עת האסיף", עובדי אגף תקשוב וניהול מערכות מידע, ויועץ חיצוני השקיעו שעות עבודה רבות בפיתוח מערכת לבקרה על החסכוניות, גופי צה"ל ומטהב"ט לא עשו בה שימוש כלל. למצב זה תרמו גם דעיכת מעמדה של תכנית "עת האסיף", וביטול אגף היועכ"ל למטהב"ט כאגף עצמאי (שכאמור היה שותף לאפיון ולפיתוח המערכת). כתוצאה מכך, מונחת המערכת כאבן שאין לה הופכין, וממילא לא הושגו יעדיה.

2. בדצמבר 2011, עשרה ימים לאחר ההודעה על כך שמערכת "מנוף" תעלה לאוויר, סיכם מנכ"ל מטהב"ט כי אגף היועכ"ל למטהב"ט יוכפף לאת"ק כיחידה כלכלית, ובמקביל לסיכום זה קבע סגן הרמטכ"ל, כי על את"ק מוטלת האחריות "להוות את 'קצין החיל' בנושא ההתייעלות וכן, לבקר ולאשר את החסכוניות המבוצעים והמוצעים". בוועדת ההיגוי העליונה מספטמבר 2012 ציין מנכ"ל מטהב"ט, "שלאחר מיזוג יחידת היועכ"ל למערכת הביטחון עם את"ק, את"ק הינו הגורם המוביל והאחראי של התהליך במשרד ובעבודה מול הצבא" (ההדגשה במקור).

בביקורת עלה, כי מאז ביטול אגף היועכ"ל למטהב"ט כאגף עצמאי, הפסיקו עובדיו לעסוק בבקרה על חסכוניות התייעלות<sup>12</sup>, וכי יחידות את"ק, שקיבלו את האחריות לביצוע הבקרה, עוסקות רק באימות נתוני חסכוניות שמקורם בהתייעלות, שגופי צה"ל ומטהב"ט מציגים. יתר על כן, את"ק אינו מקיים מעקב, בקרה ומדידה שוטפים אחר כלל מהלכי ההתייעלות והקיצוצים במערכת הביטחון: א) את"ק אינו מקיים בקרה על נתוני עמידה ביעדי התייעלות לעומת התכנון כפי שהוצגו לוועדת ההיגוי העליונה; ב) את"ק כלל אינו אחראי לבקרה אחר חסכוניות מקיצוצים, נושא שבאחריות אג"ת.

ראש את"ק דאז מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי ועדת ברודט התייחסה להתייעלות כפינוי מקורות, ללא הבחנה בין פינוי מקורות מקיצוצים לבין פינוי מקורות מהתייעלות "טהורה"<sup>13</sup>, אך הדבר החשוב הוא להשיג התייעלות "טהורה", שאותה את"ק מאמת.

12 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 64 ב (2013), "שינויים ארגוניים במשרד הביטחון", עמ' 43, בו העיר משרד מבקר המדינה, כי בביטול תפקיד יועץ כלכלי למערכת הביטחון וביטול אגף היועכ"ל למטהב"ט כאגף עצמאי, וכתוצאה מכך גם החלשת מעמדן של יחידות היועכ"ל שהוכפפו לראש את"ק, טמונים סיכונים העלולים לפגוע באיכות קבלת החלטות במטהב"ט בנושאים תקציביים וכלכליים. יצוין, כי בשנת 2014 הקים מטהב"ט גוף מטה אינטגרטיבי, שבראשו משנה למנכ"ל מטהב"ט. בהתאם לסיכום מנכ"ל מטהב"ט מאוגוסט 2014 "היועכ"ל יחנה ארגונית תחת המשנה למנכ"ל ויהיה בעל עצמאות מקצועית מוחלטת".

13 על פי הגדרת את"ק - "התייעלות תהליכית והתייעלות ברכש".

בנובמבר 2013 ביקש משרד מבקר המדינה מאת"ק את כלל נתוני החיסכון ממהלכי ההתייעלות במערכת הביטחון. את"ק הפנה את נציגי משרד מבקר המדינה לאג"ת לצורך קבלת נתוני חיסכון שמקורם קיצוצים. אג"ת מצדו השיב בדצמבר 2013, כי את"ק "הינו הגורם המקצועי האמון על איגום כלל החסכונות של מערכת הביטחון". בפנייה חוזרת לאת"ק נענה משרד מבקר המדינה בינואר 2014, כי אג"ת צריך להציג נתוני חיסכון ממהלכי קיצוצים. בהמשך לבקשת משרד מבקר המדינה, רק ביוני 2014 הציג ראש חטיבת התכנון באג"ת נתוני חיסכון שמקורם קיצוצים שריכוזה חטיבת התכנון באג"ת (ראו פירוט בהמשך).

בהיעדר גורם במערכת הביטחון האחראי על מעקב, בקרה ומדידה שוטפים אחר כלל החסכונות מהתייעלות ומקיצוצים, נתונים אלה לא היו זמינים. במצב זה לא היה בידי מקבלי ההחלטות במערכת הביטחון מידע על מידת ההתייעלות שהושגה בפועל, ואם קיים צורך להנחות על צעדים להשלמת פערים להשגת יעדי ההתייעלות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההתנהלות כפי שתוארה לעיל, פגעה בשליטה ובבקרה על תהליך ההתייעלות במערכת הביטחון, וביכולת לנצל ביעילות את המידע על מקורות שהתפנו כתוצאה מההתייעלות, כדי לתמוך בקבלת החלטות על פעילות חלופית. על כן, התנהלות זו היוותה ליקוי יסודי בניהול תכניות ההתייעלות של מערכת הביטחון.

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת אישר משהב"ט, כי "את"ק עוסק באימות נתוני חסכונות שמקורם בהתייעלות בלבד, שכן זהו התפקיד שהוגדר לו", שעה שאג"ת מקיים בקרה על קיצוצים. בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי אג"ת פעל במהלך שנת העבודה 2014 לאגום את כלל הנתונים, אם כי הוא "אינו הגורם שעליו לתכלל אותם.

יצוין, כי ביולי 2015 הודיע משהב"ט למשרד מבקר המדינה, שבמאי 2015 החליט מנכ"ל משהב"ט כי את"ק יאגם את כלל הנתונים.

3. בנוגע ליעדי ההתייעלות, ועדת ברודט המליצה, כי "היקף ההתייעלות בחומש 2008-2012 יעמוד על 10 מיליארד שקל". כמו כן, המליצה על התייעלות של 30 מיליארד ש"ח לעשור, לפי התייעלות מצטברת של כ-1% לשנה.

על פי מסמך "אימות חסכונות" של את"ק (כאמור חסכונות מהתייעלות "טהורה") ממרץ 2014, בשנים 2008 ו-2009 כלל לא אושרו חסכונות מהתייעלות, ובשנים 2010-2012 אושר סך של 707 מיליון ש"ח בלבד. על פי נתוני אג"ת, ב"מהלכי קיצוץ והתייעלות 2008-2017 (ללא מהלכי 'עת האסיף') וב"מהלכי קיצוץ והתייעלות בכ"א 2008-2017", שהציג ראש חטיבת התכנון באג"ת ביוני 2014, בשנים 2008-2012 הושגו בפועל חסכונות בסך של כ-2.8 מיליארד ש"ח ו-249 מיליון ש"ח, בהתאמה.

נתוני את"ק ואג"ת מצביעים על כך, שהחסכונות שמערכת הביטחון השיגה בפועל בשנים 2008-2012 הסתכמו בכ-3.8 מיליארד ש"ח בלבד לעומת היעד שקבעה ועדת ברודט. עוד עולה, כי עד סוף שנת 2013 סך החסכונות שהושגו בפועל עמד על כ-6 מיליארד ש"ח, זאת לעומת יעד של 11.55 מיליארד ש"ח על פי ועדת ברודט.

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי "נכון לבחון את העמידה ביעדי ההתייעלות בפרספקטיבה רב שנתית על פני העשור (2008-2017) ... ישנם צעדי התייעלות המבוצעים בשנה נתונה, אך פירותיהם נראים על פני מספר שנים", וכי "לפי מתודולוגיה זו, צעדי ההתייעלות והקיצוץ שהוחלט עליהם עד סוף 2012 נאמדים לפיכך על כ-10.3 מיליארד

ש"ח בשו"ע [בשווה ערך] ובאקסטרפולציה עד 2017". עוד ציין, כי "כלל החסכונות המתוכננים מצעדי התייעלות וקיצוץ במערכת הביטחון ... צפויים להניב כ-27 מיליארד ש"ח עד סוף 2017, דהיינו עמידה בכ-90% מהיעד שקבעה ועדת ברודט [לעשור 2008-2017]".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ועדת ברודט, כמו גם בכירי מערכת הביטחון, קבעה כאמור, כי התייעלות היא מקור תקציבי פנימי למימוש יעדי צה"ל. לפיכך, מערכת הביטחון נדרשה להשיג בפועל בשנים 2008-2012 חסכונות בסך 10 מיליארד ש"ח, ואי-אפשר לראות במקורות שיושגו עד לשנת 2017 כמקורות שהתפנו בשנים 2008-2012. מכאן, שמערכת הביטחון לא עמדה ביעד להתייעלות בחומש 2008-2012, והפיגור עמד על כ-6.2 מיליארד ש"ח (62%). פיגור זה משמעותי, ויש לו השלכות מרחיקות לכת על תקציב הביטחון.



מהמתואר לעיל בנוגע להתייעלות מערכת הביטחון עולה, שמשך שנים מערכת הביטחון לא עשתה די להשגת התייעלות ברמה המצופה בתחומים מרכזיים, ומעבר לכך, היא לא נתנה את הדגש הראוי לנושא איסוף מידע על היקף התייעלות, שהוא חשוב לצורך תמיכה בקבלת החלטות במערכת הביטחון בנוגע לתעדוף בתקציב הביטחון. כך יצא, שעם ההפחתה במסגרת התקציב לחומש 2013-2018, מצאה עצמה מערכת הביטחון בפני שוקת שבורה.

עם זאת, משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השינוי שחל לאחרונה, כפי שהוצג ובה לידי ביטוי, הן בהתייחסויותיה של מערכת הביטחון לממצאי הביקורת, והן בפגישה שהתקיימה לאחר מכן עם מנכ"ל משהב"ט, עם ראש חטיבת התכנון באג"ת, עם ראש את"ק ואחרים, ולפיו ניתן דגש לתהליכי התייעלות שצה"ל מקיים אף לאחר ביטולו של מתווה ברודט. על פי משהב"ט וצה"ל, תהליכים אלה באים לידי ביטוי, בין היתר, בהכנסת תכניות התייעלות לתכניות עבודה צה"ליות ובפעולות להטמעת תרבות התייעלות בכל שדרות הפיקוד והניהול.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על הגורמים הרלוונטיים, ובראשם מנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל, לוודא שתהליך התייעלות יימשך ברציפות, תוך בדיקה של כל התחומים, ושהיעדים יושגו. לדבר משנה חשיבות במיוחד נוכח טענת מערכת הביטחון, כי צרכיה המשתנים גדולים מהתקציב המועמד לרשותה.

### פיקוח ובקרה של משרד האוצר על התייעלות מערכת הביטחון

בביקורת עלה, כי אגף התקציבים במשרד האוצר, במסגרת תפקידו בבקרה על תקציב הביטחון, אינו מקיים בקרה אחר התייעלות מערכת הביטחון. נציגו אף לא הופיעו לשלושה מתוך שבעת דיוני ועדת ההיגוי העליונה שהתקיימו<sup>14</sup>, אף על פי שזומנו.

14 בנובמבר 2010, בפברואר 2011 ובספטמבר 2012.

בספטמבר 2013 מסר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר דאז לנציגי משרד מבקר המדינה בעניין זה, כי משרד האוצר ביקש ממהב"ט את דוח מקינזי, וביקש להיות שותף בתהליך ההתייעלות. אולם, מאחר שהוא לא קיבל את הדוח, נציגיו לא השתתפו בדיונים האמורים, משום שלא היה טעם להשתתף בדיון שמציגים בו תוצרים גמורים. ביוני 2014 מסר הממונה על התקציבים במשרד האוצר לנציגי משרד המבקר המדינה, בין היתר, כי "משרד האוצר אינו יודע האם מערכת הביטחון התייעלה".

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת, חזר משרד האוצר על כך ש"במשרד האוצר לא היו שותפים לגיבוש תכנית ההתייעלות ולא היו שקופים לאופן יישומה השוטף...". עוד ציין, כי ל"משרד האוצר אין יכולת של ממש להצביע על התקדמותם של תהליכי התייעלות" משום ש"למשרד האוצר אין שקיפות מלאה ומספקת על תקציב הביטחון", וחסרים לו נתונים רבים. לפי משרד האוצר, "היעדר שקיפות מספקת בכל הנוגע לתקציב הביטחון משליך כי אין ביכולת משרד האוצר להצביע בצורה מיטבית על רפורמות מבניות ותהליכי התייעלות ולעקוב אחר ביצועם".

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת הודיע משהב"ט, כי "נציגי המל"ל ומשרד האוצר נכחו בועדות ההיגוי העליונות שהתקיימו בשנת 2011 וכן בשנת 2012. נוסף על כך, את"ק הציג את הנעשה בתכנית ההתייעלות בפני משרד האוצר והמל"ל מספר פעמים (פגישות אחרונות נערכו באוגוסט 2014) ... כמו כן, הובהר לאגף התקציבים במשרד האוצר ולמל"ל, כי נציג להם סטטוס שוטף בכל עת שיחפצו בכך".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח עמדות סותרות אלו, על הגורמים הרלוונטיים במשהב"ט ובמשרד האוצר ובהובלת המל"ל, לקבוע ללא דיחוי, כללים ברורים לתהליך מוסדר של בקרה ופיקוח של משרד האוצר על ההתייעלות. חשוב שהשרים, וככל שיידרש גם ראש הממשלה, יהיו מעורבים בנושא.

### פיקוח ובקרה של הדרג המדיני על התייעלות מערכת הביטחון

1. ועדת ברודט קבעה בעיקרי המלצותיה, כי תכנית ההתייעלות שתכין מערכת הביטחון תוצג לראש הממשלה ולקבינט המדיני-ביטחוני, ו"שיתקיים דיון אחד לפחות בשנה אצל ראש הממשלה בנושא". בדוח ברודט צוין, בין היתר, כי "משרד הביטחון והצבא יציגו את התכנית הרב שנתית להתייעלות, המפורטת ליחידות השונות, כתנאי לשחרור של חלק מתוספת התקציב שתינתן לצבא על פי המלצות הוועדה. תכנית ההתייעלות תאושר מראש על ידי הדרג המדיני על מנת למנוע מצב שבו יוצגו הפחתות בתחומים 'קלים'".

באוקטובר 2008 קיים ראש הממשלה דיון בנושא "יעול מערכת הביטחון", ובסיכומו הנחה את מערכת הביטחון להציג למשרד האוצר ולראש המל"ל תכנית מפורטת המצביעה על כיווני התייעלות. בפברואר 2009 מסר ראש המל"ל דאז לראש הממשלה דוח בנושא יישום המלצות ועדת ברודט, ובנוגע לתכנית ההתייעלות ציין רק בקצרה ש"המאמצים המרוכזים של משהב"ט בנושא הם ללא תקדים" וש"מימוש הפוטנציאל, הלכה למעשה... יתברר על ציר הזמן". כמו כן, במאי 2011 קיים הקבינט המדיני-ביטחוני ישיבה בנושא התכנית הרב-שנתית של צה"ל, ובמסגרתה הציג ראש את"ק את ההתייעלות שהושגה על פי "מתווה ברודט".

בביקורת לא נמצאו סימוכין לכך שמאז אוקטובר 2008 קיים ראש הממשלה דיונים ייעודיים בנושא התייעלות מערכת הביטחון או שראש המל"ל מסר דוחות שהתייחסו לנושא. נוסף על כך, מלבד הישיבה האמורה, נמצא שגם הקבינט המדיני-ביטחוני לא קיים דיונים על התייעלות מערכת הביטחון.

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת הדגיש משרד ראש הממשלה, כי "הדיווח על אודות התקדמות תכנית ההתייעלות הוא מסוג הנושאים שראש המל"ל מעדכן את ראש הממשלה בעל-פה במסגרת פגישותיהם השוטפות".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי עדכון בעל פה אינו תחליף לדיון אצל ראש הממשלה, כפי שהמליצה ועדת ברודט, לצורך קיום פיקוח ובקרה רציפים של הדרג המדיני בנוגע להתייעלות מערכת הביטחון. קיום דיון כזה גם מדגיש לכל הגורמים הנוגעים בדבר את חשיבות התייעלות במערכת הביטחון.

2. בעיקרי המלצות ועדת ברודט צוין, כי "ראש הממשלה יטיל על המועצה לביטחון לאומי<sup>[15]</sup> להיות הבקר של תכנית ההתייעלות המקיפה, והיא תדווח כל רבעון על התקדמות בתכנית". ביוני 2008 החליט הקבינט המדיני-ביטחוני "למנות צוות בינמשרדי בראשות ראש המועצה לביטחון לאומי, שיהיה אחראי על בדיקת הנחות היסוד בבסיס תר"ש 'תפן'<sup>[16]</sup> על-פי דו"ח ברודט, ועל בחינת יישום תכנית ההתייעלות. בצוות יהיו חברים: מנכ"ל משרד הביטחון, סגן הרמטכ"ל והממונה על התקציבים במשרד האוצר, או נציגיהם".

בביקורת עלה, כי למעט שלושה דיונים בשנת 2008, הצוות האמור לא התכנס; כי בשנים 2010 ו-2011 התקיימו במל"ל מספר דיוני מעקב אחר היבטים בתכנית ההתייעלות, בנושאים כגון: כוח אדם, שיקום ומשפחות והנצחה; וכי נוסף על אלה, בנובמבר 2011, ביולי 2012 ובינואר 2013 קיים ראש המל"ל שלושה דיונים בנושא התייעלות מערכת הביטחון.

מיעוט הדיונים של הצוות הבין-משרדי, מיעוט דיונים בראשות ראש המל"ל על התייעלות מערכת הביטחון בכללותה והיעדר דיווחים רבעוניים על התקדמות תכנית ההתייעלות לדרג המדיני, מצביעים על כך, שהמל"ל לא קיים בקרה רציפה על התייעלות מערכת הביטחון.

## התכנסות למסגרת תקציב הביטחון

ועדת ברודט המליצה "על הנהגת תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון... לחמש השנים הבאות: 2008-2012 ויהיה מגובה בתכנית רב-שנתית של צה"ל", ושהתוואי שלו "ישתרע על פני חומש נוסף: 2013-2017". כמו כן הציעה הוועדה בעיקרי המלצותיה מסגרת תקציב לכל חומש (מתווה ברודט). ועדת ברודט ציינה, כי תקציב רב-שנתי יאפשר לטפל בבעיות ניהול התקציב של צה"ל,

15 בסעיף 14(א) לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל) נקבע, כי צוות הייעוץ לביטחון לאומי שהוקם ופעל כמועצה לביטחון לאומי, יראו אותו כמטה לביטחון לאומי, ויהיו מסורים לו כל התפקידים והסמכויות לפי החוק האמור.

16 תכנית רב-שנתית של צה"ל לשנים 2008-2012.

"אשר השתקפו במגוון נושאים, שהעיקרי בהם הוא, הצורך לשלב בין התכנון הרב-שנתי במערכת הביטחון לבין המקורות הכספיים המוקצים למערכת".

כאמור, ביולי 2007 אישרה הממשלה את עיקרי המלצות ועדת ברודט, והחליטה על הנהגת תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון, ועל תוספת של 100 מיליארד ש"ח בשנים 2008-2017, ומתוכה 46 מיליארד ש"ח מתקציב המדינה. ביוני 2008 אישר הקבינט את "התכנית הרב-שנתית של מערכת הביטחון" המתבססת בין היתר על "מתווה ההמלצות" של דוח ברודט.

מהשוואה שערך בנק ישראל בדצמבר 2011 בין תקציב הביטחון בשנים 2008-2012 ובין מתווה ברודט עולה, כי באופן כללי נשמר מתווה ברודט. בנק ישראל קבע, כי בשנים 2008-2010 היה התקציב המקורי של משהב"ט "נמוך מזה שקובע המתווה, אך תוספות שהתקבלו במהלך השנה, הגדילו את היקף הוצאה אל מעבר למה שנקבע בו". מסקנותיו לגבי השנים 2011 ו-2012 היו דומות.<sup>17</sup>

### תהליכי תכנון תר"ש בצה"ל

משרד מבקר המדינה בחן את תהליכי תכנון התר"ש בצה"ל לחומש 2013-2018 בהתאם למתווה התקציב הרב-שנתי שנקבע. להלן פירוט:

צה"ל מתכנן את בניין כוחו במסגרת תר"ש, וממנה נגזרות תכניות העבודה השנתיות שלו.<sup>18</sup> התר"ש עוסקת בשאלות יסוד, כגון: הכוח ההתקפי, מאמץ ההגנה, ההגנה האווירית וסייבר, והיא מאפשרת ראייה אסטרטגית, כוללת ואינטגרטיבית לחמש שנים.

בשנים 2008-2012 פעל צה"ל על פי תר"ש "תפן", וכיוון פעילותו על פי אמות המידה והתקציב שהתוותה תכנית זו. טרם סיומה, במהלך שנת 2011, החל צה"ל בתכנון תר"ש "חלמיש" לשנים 2013-2018; אולם בקיץ 2011 התחוללה בישראל מחאה חברתית, שבעקבותיה מינה ראש הממשלה באוגוסט 2011 ועדה לגיבוש צעדים שיביאו להקלת נטל המחיה בישראל (להלן - ועדת טרכטנברג), שמתפקידה היה, בין היתר, להמליץ על שינוי סדר העדיפויות במדינה בעקבות המחאה האמורה. כעבור כחודש וחצי הגישה הוועדה את המלצותיה לראש הממשלה.

כתוצאה מהאירועים הללו והמלצות ועדת טרכטנברג, החליט ראש הממשלה בספטמבר 2011 להפחית 3 מיליארד ש"ח בבסיס תקציב הביטחון<sup>19</sup> החל משנת 2012 בקבעו: "אני מאמץ את ההחלטות המוצעות... בנושא 'עדכון מתווה ההפחתה בתקציב הביטחון'", והוסיף: "אני מודע לכך כי סיכום זה מטיל נטל כבד על משרד הביטחון ועל משרד האוצר, אך סבור שסיכום זה הוא הכרחי

17 בנוגע לשנת 2011 ציין, כי תקציב משהב"ט המקורי לשנת 2011 נמוך בכ-1.2 מיליארד ש"ח מהרמה התואמת את מתווה ברודט, אך נכון לנובמבר 2011 אישר משרד האוצר תוספות של 2.92 מיליארד ש"ח, ו"התקציב הכולל את התוספות שצפויות להיות מאושרות עד סוף השנה, יהיה גבוה בכ-2 מיליארד ש"ח מהרמה התואמת את המתווה". לפי הדיווחים הרבעוניים של משהב"ט למשרד האוצר בנוגע לשינויים בתקציב הביטחון לשנת 2011, התוספות הנ"ל התקבלו.

בנוגע לשנת 2012 ציין, כי התקציב המקורי "נמוך בכמיליארד ש"ח ממתווה ברודט, אך עם התוספות המתוכננות הביצוע הצפוי גבוה מהרמה התואמת את המתווה". על פי הדיווחים הרבעוניים של משהב"ט למשרד האוצר בנוגע לשינויים בתקציב הביטחון לשנת 2012, התקבלו 3.4 מיליארד ש"ח תוספות.

18 תכניות העבודה מפרטות את פעולות צה"ל בתחומי עשייתו העיקריים, ובהם: סדר כוחות, אמצעי לחימה, מחקר ופיתוח, תשתית ופריסה, הצטיידות ורכש, בינוי, כוח אדם, הכשרות ואימונים. כמו כן, מפרטות התכניות את חלוקת משאבי התקציב בין גופי צה"ל.

19 להבדיל מהפחתה חד-פעמית, הפחתה בבסיס נעשית מדי שנה בשנה.

לאור האיומים הכלכליים והביטחוניים איתם אנו מתמודדים". יצוין, כי סיכום זה כלל התחשבות ושיפויים בסך 2.4 מיליארד ש"ח, שסוכם שמשרד האוצר יעביר למשרד הביטחון<sup>20</sup>.

בינואר 2012, כאחד המקורות למימון השינויים בסדרי העדיפויות במדינה, אישרה הממשלה את ההפחתה האמורה שעליה החליט ראש הממשלה<sup>21</sup>. בקבלת החלטה זו, סטתה הממשלה ממתווה ברודט, אולם היא גם החליטה "להוסיף לתקציב הביטחון המאושר לשנת 2012 תוספת חד-פעמית בסך 3.1 מיליארד ש"ח ... ומעבר לאמור בהחלטת ראש הממשלה מספטמבר 2011".

המהלכים המתוארים לעיל גרמו לצה"ל לבטל את תר"ש "חלמיש" בתחילת שנת 2012 ולהתחיל לתכנן במקומה את תר"ש "עוז". אולם, הקבינט המדיני-ביטחוני לא הספיק לאשר את תר"ש "עוז", משום שבאוקטובר 2012 התפזרה הכנסת ה-19 בטרם אישרה חוק תקציב, ובינואר 2013 התקיימו בחירות כלליות לכנסת ה-20.

במאי 2013, במסגרת סדרת החלטות על התכנית הכלכלית לשנים 2013 ו-2014, החליטה הממשלה<sup>22</sup> בנושא "הפחתה בתקציב הביטחון", כי תקציב הביטחון לשנים 2013 ו-2014 יהיה בהתאם להחלטת הקבינט המדיני-ביטחוני<sup>23</sup>. מהלך זה סתם את הגולל על מתווה ברודט, וגרם לצה"ל לבטל את תר"ש "עוז" ולתכנן במקומו את תר"ש "תעוזה".

בפנייתו מיולי 2013 לרמטכ"ל ולסגן הרמטכ"ל בנושא "מחשבות על תר"ש צה"ל 'תעוזה' 2014-2018" כתב ראש אג"ת, בין היתר, "תר"ש 'חלמיש', שהייתה לכל הצורך ועניין ביטוי כמעט מרבי לצרכי צה"ל, מעולם לא סיימה את שלב התכנון" (כי היא נקלעה למציאות של מחאה חברתית). "עקבה אחריה תר"ש 'עוז', שהניחה היקף משאבי התעצמות כמחצית מהנחת העבודה של 'חלמיש'". עוד כתב, כי בעקבות הבחירות לכנסת בראשית 2013 חל "שינוי מהותי של סדר היום הלאומי, שביטוי המובהק הוא, הרבה פחות משאבים לביטחון". לכן הגיעו למסקנה, "שצריך תכנית חדשה, מתוך הבנה, שהפרש בין 'תקציב עוז' ... לתקציב אותו קבעה הממשלה כמתווה תקציב הביטחון לשנים 2013-2018, גדול עד כדי כך שלא נוכל לממש את 'עוז' (ההדגשות במקור).

ביולי 2013 החליט הקבינט המדיני-ביטחוני<sup>24</sup>, שתקציב הביטחון לשנים 2013-2014 יישאר כפי שנקבע בהחלטתו ממאי 2013, עם זאת הוסיף, כי "במידה ויימצאו עודפים במסגרת תקציב המדינה, יש לתעדף את העברתם לתקציב הביטחון".

באוקטובר 2013 הפיץ אג"ת הנחיות לתכנון תר"ש "תעוזה" ותכנית עבודה לשנת 2014. בהנחיות צוין כי "תהליך התכנון והדיאלוג עם הדרג המדיני בעיצומו", ו"כי על אף שהתקציב לא סוכם" מפורסמת נקודת עבודה<sup>25</sup>, ואג"ת בחר "להמשיך בתהליך התכנון על בסיס הערכות" (ההדגשות במקור). ב-31.10.13 החליט הקבינט המדיני-ביטחוני להקצות 2.75 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון לשנת 2013 מתוך עודפי תקציב המדינה לשנה זו, וכן כי מעבר לכך "לא יוקצו לתקציב

20	900 מיליון ש"ח בנושאי מוכנות, 800 מיליון ש"ח שיפוי על תשלום מסים, ו-700 מיליון ש"ח בגין "best effort" (מאמץ מיטבי) למימוש צעדים לשקיפות בנתוני תקציב.
21	החלטה מס' 4088 מיום 8.1.12 בנושא "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)".
22	החלטה מס' 176 מיום 13.5.13.
23	באותו חודש אישר הקבינט המדיני-ביטחוני (החלטה מס' 16/ב) את מסגרת התקציב של מערכת הביטחון לשנים 2013-2018 על פי המתווה הבא: שנת 2013 - 52.5 מיליארד ש"ח, שנת 2014 - 51 מיליארד ש"ח, שנת 2015 - 52 מיליארד ש"ח, שנת 2016 - 55 מיליארד ש"ח, שנת 2017 - 57 מיליארד ש"ח, ושנת 2018 - 59 מיליארד ש"ח. כמו כן, החליט, בין היתר, שמשב"ט וצה"ל יציגו בתוך 45 ימים לקבינט תר"ש מפורטת לשנים 2013-2018, ושבהתאם להנחייתו של ראש הממשלה, יבחן המל"ל מקורות תקציביים נוספים כדי להגדיל את תקציב צה"ל.
24	החלטה מס' 29/ב מיום 20.7.13.
25	חלוקת התקציב הפנימית בצה"ל והשימושים הנדרשים.

משרד הביטחון לשנים 2013-2014 תוספות תקציביות". יצוין, כי החלטות הקבינט המדיני-ביטחוני האמורות ממאי 2013 ומאוקטובר 2013 הביאו למחלוקת קשה ומתמשכת בין משהב"ט למשרד האוצר סביב השאלה האם הסיכומים התקציביים שנחתמו בין שני המשרדים לפני החלטות האלה כלולים במסגרת תקציב הביטחון שאישר הקבינט.

ביוני 2014 מסר ראש חטיבת התכנון באג"ת לנציגי משרד מבקר המדינה, כי היעדר תר"ש גורם להפסדים, בין היתר, במחירים גבוהים שצה"ל משלם עבור רכישת טובין ושירותים ובהתייבויות לספקים לתקופה של שנה לעומת התייבויות לתקופות ארוכות יותר. סגן הרמטכ"ל דאז ומפברואר 2015 הרמטכ"ל<sup>26</sup>, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2014, כי תר"ש היא צורך תפקודי עבור צה"ל, ו"היעדר תר"ש פוגע ביכולת לספק מענה ביטחוני יעיל ואפקטיבי".

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת הדגיש שר הביטחון, "כי אי העמדת התקציב המלא לשימוש מעהב"ט [מערכת הביטחון] מראש ובאופן רב שנתי, מובילה בהכרח לניהול לא יעיל של התקציב ומשימות הביטחון".

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת, ציין משרד האוצר בנוגע להתכנסות למסגרת תקציב הביטחון, כי "תקציב המדינה מגובש תוך קביעת מסגרת תקציבית לכלל המשרדים בהתאם לסדר העדיפויות של הממשלה ולמסגרות הפיסקליות שהיא קבעה. על כל משרדי הממשלה להתאים את עצמם ולעמוד בתקציב שנקבע. לא סביר שסדר העדיפויות ... יתאים עצמו לתקציב מערכת הביטחון". בנוגע לתר"ש למערכת הביטחון ציין משרד האוצר, כי "תר"ש לתקופה ארוכה של חומש אינה מגלמת גמישות תקציבית מספקת בכל הנוגע למהימנותן של תחזיות כלכליות ולצרכי הביטחון המשתנים תכופות", וכי "בכל מתווה תקציב רב-שנתי יש להתנות סכום מוגדר מתוך תקציב הביטחון המקורי, בביצוע שינויים מבניים והתייעלות, תוך מתן כלים אפקטיביים לשקיפות ובקרה של משרד האוצר על תקציב הביטחון. מנגנון זה יתרום לקידום ביצועם של תהליכי התייעלות במערכת הביטחון ולמעקב אחריהם".

למעט תר"ש "תפן" (2008-2012), במשך עשרות שנים צה"ל לא הצליח לממש את התר"שים שתכנן במלואן. משנת 2013 פועל צה"ל ללא תר"ש כלל. משמעות הדבר היא, שמערכת הביטחון אמנם מקבלת החלטות רב-שנתיות בנושאים שונים, אך ללא ראייה כוללת ואינטגרטיבית רב-שנתית. למצב זה השלכות בגוף גדול ומורכב כמו צה"ל, ופוגע בתחומים כגון ארגון, פיתוח והתעצמות.

### הערכת מצב תקציבית רב-שנתית

בהוראת משהב"ט בנושא ייעוד ותפקידי את"ק נקבע, כי את"ק מרכז את "עבודת המטה בצה"ל ובמשהב"ט המשמשת בסיס להכנת תקציב הביטחון", ובכלל זה ביצוע הערכות מצב תקציביות שנתיות ורב-שנתיות לאמדין היקף המקורות הצפוי, היקף השימושים הצפוי והכנת מתארי תקציב.

על פי הוראת יסוד של משהב"ט בנושא טיפול בתקציב הביטחון, מטרת המתאר התקציבי היא, לבחון את המצב התקציבי השנתי והרב-שנתי על בסיס נתונים עדכניים ככל האפשר בצד המקורות ובצד השימושים, וממצאי המתאר יוצגו להנהלת משהב"ט ולמטכ"ל. עוד נקבע בהוראה זו, כי הדיונים על תכניות עבודה בדרג המטכ"ל, מנכ"ל משהב"ט ושר הביטחון, מתקיימים על בסיס מתארי התקציב שהכין את"ק.

הערכות המצב התקציביות השנתיות והרב-שנתיות שמכין את"ק, נסמכות, בין היתר, על החלטות הממשלה, על סיכומים של ראש הממשלה ועל סיכומי תקציב עם משרד האוצר.

1. בביקורת נמצא, כי הערכות המצב התקציביות שהכין את"ק (ושאשר מנכ"ל משהב"ט) והחלטות שר הביטחון, המשיכו לקחת בחשבון את מתווה ברודט כנקודת עוגן בקביעת תקציב הביטחון, ולא את מסגרת התקציב הרב-שנתי שנגזר משינוי סדר העדיפויות שעליו החליטה הממשלה. זאת נוכח ההנחה שמערכת הביטחון תמשיך לקבל תוספות תקציב, הנחה שהתבססה על כך שהקיצוצים בתקציב הביטחון לוו כאמור בתוספות. כך למשל: ביוני 2012 אישר מנכ"ל משהב"ט את ההנחות ב"הערכת מצב תקציבית לשנת 2012 ומתאר תקציבי רב שנתי", שהכין את"ק, לרבות: "א. מקורות - המשך מתווה ברודט. ב. ביטול קיצוץ בבסיס בסך 2.5 מיליארד ש"ח". ביטול ההפחתה בבסיס סוכם בדיון בראשות ראש הממשלה באפריל 2012. גם ביולי 2013, בדיון בנוגע לתר"ש "תעוזה", בראשות שר הביטחון ובהשתתפות, בין היתר, הרמטכ"ל וראש את"ק, קבע השר את מתווה ברודט כקו ייחוס לתר"ש בהסכרו, ש"נטישת מתווה ברודט שומטת את האפשרות להסתמך על מתווה רב שנתי יציב לתר"ש, וכן פוגעת ברמת הסמך עליה ניתן להישען בכל תכנון עתידי. לפיכך, חזרה למתווה ברודט... היא הכרחית" (ההדגשות במקור).

בנושא זה מסר ראש את"ק דאז לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2014, כי "במקביל להחלטה להפחית בבסיס תקציב הביטחון עקב ועדת טרכטנברג, קיבל משרד הביטחון תוספת; ונוסף על כך, בדיון שהתקיים אצל ראש הממשלה בהשתתפות שר הביטחון ושר האוצר סוכם, כי ההפחתה לא תהיה בבסיס ולא תחול בשנים הבאות. דברים אלו נלקחו בחשבון על ידי משרד הביטחון כשהכין הערכות מצב תקציביות ואומדנים למתאר התקציבי לתר"ש. כלומר, לא הייתה הערכה כי תקציב הביטחון יופחת. יתרה מכך, גם באוקטובר 2013, החליט הקבינט להקצות 2.75 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון. דהיינו, לצד החלטות על הפחתות מתקבלות החלטות על תוספות ולכן בכירי מערכת הביטחון לא סברו שיהיה קיצוץ בתקציב הביטחון".

2. ראש חטיבת התכנון באג"ת מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי "המתווה התקציבי הרב-שנתי שאושר במאי 2013, מתעלם למעשה מהעובדה, שלאורך שנים ניתנו מדי שנה בשנה תוספות לתקציב שאושר בכנסת. בשנת 2012 סך התוספות הסתכם בכ-6 מיליארד ש"ח. מנכ"ל משהב"ט הדגיש בפני נציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2014, כי "מסגרת תקציב של 51 מיליארד ש"ח לשנת 2014 ו-52 מיליארד ש"ח לשנת 2015"<sup>[27]</sup>, לא נקבעה על סמך בחינת הצרכים, היא נקבעה אדמיניסטרטיבית, לאחר שבוטל [מתווה] 'ברודט'".

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת ציין משרד ראש הממשלה, כי "הדרג המדיני התנהל ביעילות ובאחריות על-מנת להביא להתנהלות מיטבית באשר לתקציב הביטחון ... אך הסתבר שמערכת הביטחון וצה"ל לא מצליחים להתכנס למסגרת התקציב שנקבעה מטעמים כבדי משקל", ולכן החליט הקבינט המדיני-ביטחוני באוקטובר 2013 "להקים את ועדת לוקר לצורך בחינת תקציב הביטחון על כלל מרכיביו, לרבות קביעת תהליך לגיבוש ואישור תכנית רב-שנתית לצה"ל".

בשונה מכך, עמדתו של שר הביטחון, כפי שקיבלה ביטוי בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת היא, כי "רצף המהלכים שבוצעו בהקשרי תקציב הביטחון בשנים האחרונות, מהווים כשל משילולי חמור אשר השלכותיו בעייתיות ואף מסוכנות לביטחון המדינה" (ההדגשה במקור), וכי מאחר שביטול מתווה ברודט אינו נשען על ניתוח שבחן את הצלחת יישומו, בהיעדר "עמידות משילולית", ספק אם המלצות ועדת לוקר תוכלנה להוות בסיס למתווה רב-שנתי יציב. עוד ציין, כי "יציבות התקציב לאורך השנים במסגרת כללים ברורה הנשמרת

27 מתווה התקציב שהקבינט המדיני-ביטחוני אישר במאי 2013.

בקפדנות, היא נדבך הכרחי ליכולת מעהב"ט [מערכת הביטחון] לספק מענה ביטחוני ראוי למדינת ישראל, ובתוך כך - להתמקד בעיקר, להשתפר ולהתייעל" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח הקשיים שהיו בשנים האחרונות לעמוד במתווה תקציבי רב-שנתי ובת"ש, נדרש שכל הגורמים המעורבים בקביעת מסגרת תקציב הביטחון יתארגנו ויפעלו באופן שיבטיח קיום של מתווה תקציבי מוסכם ויציב, וזאת גם אם הממשלה תאשר את המלצות ועדת לוקר. כמו כן חשוב, כי משהב"ט ומשרד האוצר ימצאו את הדרכים לטייב את תהליכי העבודה ביניהם תוך יישוב חילוקי הדעות והגברת שיתוף הפעולה.

### כשירות ומוכנות צה"ל נוכח היקף התקציב

עקב הצורך להתכנס למסגרת תקציב מופחתת בזמן קצר, הפיץ ראש חטיבת התכנון באג"ת במאי 2013 הנחיות לעדכון תכנית העבודה לשנת 2013, ועיקרי כיוונים לת"ש "תעוזה". ההנחיות כללו, בין היתר, רידוד משמעותי בפעילויות המתוכננות בצה"ל שעיקרן: "ביטול אימונים ליחידות המילואים ... ביטול ו/או רידוד משמעותי באימוני הסדיר... ביטול תרגילים אוגדתיים... יבוטלו כלל התרגילים המטכ"ליים... יבוטל רכש החלפים... מענה לאחזקות שבר בלבד... כלל הפרויקטים ייבחנו ויתועדפו".

בסיכום מסמך ההנחיות האמורות כתב ראש חטיבת התכנון באג"ת, כי "החלטת הממשלה על קיצוץ תקציב הביטחון הביאה לפער דרמטי בין הצרכים למשאבים, המחייב שינוי עמוק ומרחיק לכת בכל מימדי העשייה וההתנהלות של צה"ל". עוד הוסיף, "צה"ל נדרש ויהיה מוכן לכל תרחיש. אולם, לאור הערכת המצב התקציבית שביצענו, אין מנוס, בטווח המידי מביצוע מהלכים דרמטיים אשר בהכרח יביאו לפגיעה משמעותית ברמת המוכנות של צה"ל" (ההדגשות במקור).

באוגוסט 2013 פרסם ראש מחלקת ארגון באג"ת פקודה לסגירת סד"כ (סדר כוחות) בצה"ל במסגרת תר"ש "תעוזה" בשתי פעימות, על פי הנחיית הרמטכ"ל ואישור הקבינט המדיני-ביטחוני כ"חלק מהמענה לפער המשאבי". הפקודה האמורה כוללת, בין היתר, סגירת סד"כ של פלוגות, גדודים, חטיבות ואוגדות בזרוע היבשה; מערכים וטייסות בחיל האוויר והחלל; והשבתת ספינות בחיל הים.

באוקטובר 2013 פרסם צה"ל תכנית לשנת העבודה 2014 לקראת דיון על תקציב הביטחון, ובה, בין היתר, משמעותיות הנובעות מתר"ש "תעוזה". בסיכום לתכנית קבע צה"ל, כי "ללא תוספת תקציב - אין יכולת לקיים אימוני סדיר ומילואים, הכשרות, חוזים קיימים" (ההדגשה במקור).

בדיון של הקבינט המדיני-ביטחוני מינואר 2014, הציג צה"ל תכנית עבודה לשנת 2014, ובמסגרתה צוין, כי מוכנות צה"ל נפגעה כתוצאה מ"פגיעה משמעותית באימונים אוויר, יבשה, ים", וכי כשירות הסד"כ במגמת ירידה. באותו דיון ציין ראש חטיבת התכנון באג"ת, כי הצורך לספוג קיצוץ תקציבי גדול תוך תקופה קצרה הביא לצורך לפגוע דווקא בתקציב האימונים, בהיותו התקציב היחיד שהינו גמיש, וכי "בהתארגנות אחרת, של שנתיים-שלוש, היינו מונעים אירוע זה".

בתשובה לשאלת נציגי משרד מבקר המדינה לתופעה של בחירת תחומים לקיצוץ, שיש בהם פגיעה מובהקת במוכנות צה"ל, האמורה לעיל, ענה מנכ"ל משהב"ט ביולי 2014, כי חלק ניכר מתקציב הביטחון הוא "קשיח" בטווח הקצר (כגון תקציבי גמלאות, שיקום נכים, ושכר חיילי חובה), ורק חלק מתקציב צה"ל הוא "גמיש", ולכן מאפשר קיצוץ מידי.

יודגש, כי בין שיקוליה של ועדת ברודט כאשר הצביעה על הצורך בקביעת תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון, נכלל גם מענה לטענות מסוג זה שמערכת הביטחון השמיעה לאורך השנים. זאת, כיוון שבטווח הארוך ניתן להגמיש את כל מרכיבי תקציב הביטחון הקשיחים. אולם הלכה למעשה, בכל עת שהוטלו על מערכת הביטחון קיצוצים נמצא, כי היא קיצעה בעיקר בתחומים שיש בהם פגיעה בכשירותו ובמוכנותו של צה"ל ובראשם באימונים של מערך המילואים<sup>28</sup>. משרד מבקר המדינה מעיר, שהתנהלות זו מדגישה את הצורך בתהליך רציף של התייעלות המתייחס לכלל הסעיפים של תקציב הביטחון, ושל בחינת מקורות למצב שבו נדרש לקצץ בתקציב, וזאת על פי סדר עדיפויות שייקבע ובפגיעה מזערית במערכי הליבה של צה"ל. עם זאת, גם להיעדר יציבות בתקציב הביטחון השלכה על המצב שתואר לעיל.

### בחינת אפשרויות לשינויים במערכים ארגוניים ולצמצום פעילויות שאינן בליבת העיסוק

בדוח ברודט נכתב, בין היתר, כי "מערכת הביטחון וצה"ל עוסקים גם בנושאים אשר אינם נמצאים בליבת העיסוק", וכי "יש לבחון כל נושא ונושא על פי השאלה, אם הוא תורם במישרין לביטחון". בעיקרי המלצותיה הדגישה הוועדה, ש"צה"ל צריך להתרכז בנושאי ליבה"<sup>29</sup>.

בדצמבר 2012 התקיים דיון בתכנית התייעלות בכוח אדם בראשות הרמטכ"ל, בהשתתפות, בין היתר, סגן הרמטכ"ל, אלופי הפיקודים בצה"ל, ראש אג"ת, ראשת אגף כוח אדם וראש אט"ל. מטרת הדיון הייתה "סיכום תכנית התייעלות צה"ל לתר"ש ודיון בה כפורום בכיר". לאחר שראש חטיבת התכנון באג"ת הציג את תכנית ההתייעלות בכוח אדם קבע, אישר הרמטכ"ל את הקיצוץ המוצע, וסיכם, בין היתר, כי "נצטרך להמשיך ולבחון גם מערכים, מבנים ארגוניים, יעול תהליכים, פרדיגמות ומוסכמות בנוגע לתחומים בהם צה"ל עוסק ואינם בליבת העיסוק הצבאי, וכן נושאים/תחומים שלמים, שייתכן וניתן לשקול לפגוע בהם".

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת פירט צה"ל את עבודות המטה שנעשו בשנים 2013-2014 לצורך בחינת התייעלות במסגרת רה-ארגון מבנים ארגוניים.

משרד מבקר המדינה מציינ, שלא נמצא כי צה"ל בחן בעבודת מטה מקיפה את האפשרות לערוך שינויים ארגוניים מהותיים במבנהו, כדי להתאימו לאתגרים צבאיים, גיאור-פוליטיים וכלכליים משתנים. עבודות המטה שצה"ל פירט בהתייחסותו אינן נותנות מענה לכך.

יודגש, שסגן הרמטכ"ל דאז, ומפברואר 2015 הרמטכ"ל, בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 מסר, כי הוא מזהה שינויים בסביבה, וביניהם: התפרקות האיום המדינתי, הפחתת האיום הבלתי קונבנציונאלי, עלייה באיום נשק תלול מסלול, ועלייה בחוסר היציבות בגבולות. עוד מסר, כי אלה מעלים את השאלה מה הסיכונים שצריכים לקחת, וכן את השאלה אילו הזדמנויות קיימות כעת. הוא רואה הזדמנות לבצע שינויים מהותיים, ובתפקידו העתידי כרמטכ"ל הוא מתכוון לקיים בחינה עמוקה של השינויים המבניים הנדרשים בצה"ל. אולם, בהיעדר מתווה תקציבי רב-שנתי מוסכם, יש התלבטות בנוגע לעיתוי השינוי (ההדגשה של משרד מבקר המדינה).

עוד מסר, כי אף שיעוד צה"ל הוא להגן על המדינה, חלק מתחומי הפעילות שהוטלו עליו במשך השנים כגון: הצנזורה לעיתונות ולתקשורת, טייסת כיבוי אש, גלי צה"ל, הגדנ"ע והפעילות

28 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2014, 65 (2014), "כשירות מערך המילואים של כוחות היבשה", עמ' 3.  
29 תובנה עיקרית של ועדת ברודט הייתה "היעדר מוטיבציה מספיקה ... [ל]הוצאת פעילויות שאינן בליבת העיסוק מחוץ לצבא והתמקדות ניהולית בנושאים שהינם בעלי תפוקה ביטחונית בלבד".

במעברים במרחב התפר, אינם קשורים באופן ישיר לייעודו, ויש לבחון את הוצאתם מאחריות צה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח האמור לעיל, רצוי שבחינת האפשרות לערוך שינויים ארגוניים מהותיים במבנה צה"ל ולצמצם פעילויות שאינן בליבת העיסוק, תתקיים בהקדם. שינויים אלה עשויים לתרום לפינוי משאבים, ועל ידי כך להקטנת הפגיעה במוכנות צה"ל למלחמה, כפי שתואר לעיל.

### הצגת חלופות בנוגע לתקציב הביטחון בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני

בחוק המל"ל נקבע, כי תפקידי המל"ל הם, בין היתר, "להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון ... לרבות גיבוש חלופות, על פי סדרי עדיפויות מנומקים בראייה כוללת"; ולהציג בדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני את החלופות לגבי נושאי הדיון, נוסף על הצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר, את ההבדלים ביניהן ואת משמעותם, וכן את המלצתו המנומקת לחלופה הנבחרת.

1. מעיון בסטנוגרמות של דיוני הקבינט המדיני-ביטחוני על תקציב הביטחון בתקופה שממאי 2013 עד ינואר 2014<sup>30</sup>, ומשיחות של נציגי משרד מבקר המדינה עם מנכ"ל משהב"ט, עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, ועם ראש המל"ל, עולה, כי המל"ל אינו מוודא גיבוש והצגה של חלופות, על ידיו או על ידי מערכת הביטחון, לקראת דיונים על תקציב הביטחון. ממילא הוא אינו מציג חלופות בדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני, את ההבדלים ביניהן ואת משמעותם, וכן את המלצתו המנומקת לחלופה הנבחרת, כנדרש ממנו על פי החוק. מהסטנוגרמות עולה, כי בדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני פעילותו של המל"ל מסתכמת בכך, שהוא מתייחס לעמדת מערכת הביטחון, ומעיר הערות בנוגע לעמדה זו בלבד. כך למשל, בישיבת הקבינט המדיני-ביטחוני ממאי 2013 בנושא "תקציב הביטחון לשנים 2013-2014 והתכנית הרב שנתית לבניין הכוח של צה"ל לשנים 2013-2018" הציג צה"ל מצגת "תר"ש צה"ל 2013-2017: מרחב התכנון", וראש המל"ל דאז התייחס להצגה זו באומרו, שהמשמעות היא שרמת הביטחון תהיה קטנה יותר.

הצורך לוודא קיום חלופות, הצגתן, לרבות ההבדלים ביניהן ומשמעותם, על ידי גוף חיצוני למערכת הביטחון, אף בא לידי ביטוי על ידי חלק מהשרים במהלך ישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני. כך למשל, בישיבה במאי 2013 ציין חבר קבינט, שהקבינט צריך לשמוע תכנית עם עקרונות אולי פורצי דרך, "למשל, פחות כוחות, אבל יותר אימון לכוחות". בישיבה ביולי 2013 ציין חבר קבינט אחר, "איזה הערות אנחנו יכולים להעיר היום לעניין הזה? אין לנו שום דרך... לחפש אלטרנטיבות... לשרים אין ברירה, אלא לומר כן או לא, ולא מעבר לזה" (ההדגשות של משרד מבקר המדינה). כלומר, היה מקום שיוצגו בפני חברי הקבינט המדיני-ביטחוני אפשרויות לבחירת פתרונות שונים לרמת ביטחון מסוימת או לרמות ביטחון שונות. רק אז הקבינט המדיני-ביטחוני היה יכול לבחור את החלופה התואמת את רמת הסיכונים שהוא מוכן ליטול. אולם, כאמור, הדבר לא נעשה.

30 ב/16 - מ-13.5.13 בנושא תקציב הביטחון לשנים 2013-2014 והתכנית הרב-שנתית לבניין הכוח של צה"ל לשנים 2013-2018; ב/29 - מ-20.7.13 בנושא תקציב הביטחון ותכנית העבודה של מערכת הביטחון לשנים 2013-2014; ב/50 - מ-31.10.13 בנושא אישור תוספת לתקציב הביטחון לשנת 2013; ב/63 - מ-6.1.14 בנושא הצגת תכנית העבודה השנתית של צה"ל לשנת 2014; ב/64 - מ-9.1.14 בנושא תכנית העבודה של מערכת הביטחון לשנת 2014.

2. בדרך ביקורת על יישום חוק המל"ל<sup>31</sup> צוין, בתגובה לממצאי הביקורת שם, שמשרד ראש הממשלה מסר, כי על מנת לבצע כראוי עבודת מטה בנושאי תקציב הביטחון, נדרש לגייס כוח אדם נוסף. בביקורת הנוכחית עלה, שמעבר לתפקיד קיים של ראש חטיבה לתקציבי ביטחון, לא נוסף במל"ל כוח אדם שמתפקידו לעסוק בבחינת תקציב הביטחון. בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2014 אישר ראש המל"ל, כי במבנה ובמצבת כוח האדם הנוכחיים, אין למל"ל יכולת עצמאית להכנת חלופות בנושאים שבתקציב הביטחון.

בעניין זה מסר מנכ"ל משהב"ט ביולי 2014 לנציגי משרד מבקר המדינה, כי "המל"ל אמור לבדוק את תקציב הביטחון, אך לא עושה זאת". ביוני 2014 מסר הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ש"המל"ל לא מספק תשובות וכלים" לראש הממשלה ולממשלה. באותו חודש מסר מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז שהבקרה והפיקוח של המל"ל על תקציב הביטחון אינם מתבצעים בצורה מיטבית, ולכן אין בקרה אמיתית על תקציב הביטחון.

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת הוסיף משרד ראש הממשלה, כי "בשל שיתוף פעולה חלקי מצד מערכת הביטחון, המל"ל אינו יכול למלא באופן מיטבי את תפקידו בכל הנוגע לגיבוש חלופות".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אי-הצגתן של חלופות בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני בנושא תקציב הביטחון, יש בה כדי לפגוע בתהליך קבלת ההחלטות של הקבינט בנושא זה. על ראש המל"ל לוודא, כי בפני הדרג המדיני יוצגו חלופות כאמור. כמו כן, כדי שהמל"ל יוכל למלא את התפקידים שנקבעו בחוק, על ראש המל"ל לבחון, בתיאום עם ראש הממשלה, את הדרכים לחיזוק יכולות המל"ל למלא את תפקידיו על פי החוק בתחום תקציב הביטחון, לרבות הקצאת משאבים לכך במידת הצורך, ואת הדרכים להגברת שיתוף הפעולה של מערכת הביטחון עם המל"ל בתחום זה.

## סיכום

המתח בין הקצאת משאבים לצורכי ביטחון לבין הקצאתם לצרכים חברתיים-אזרחיים מתקיים מאז קום המדינה, ומציאת האיזון הנכון ביניהם העסיקה ממשלות רבות. כחלק מפתרון אפשרי, הצביעה ועדת ברודט כבר בשנת 2007 על התייעלות מערכת הביטחון כמקור תקציבי פנימי. יצוין, כי במתווה התייעלות רב-שנתי ניתן להגמיש הוצאות שמערכת הביטחון מתייחסת אליהן כקשיחות בטווח הקצר. למרות זאת, נמצאו בביקורת זו ליקויים רבים בתחום התייעלות מערכת הביטחון, בדגש על שליטה ובקרה של הדרג הבכיר על ביצועה. כמו כן, מערכת הביטחון לא כחנה אפשרות של שינויים מהותיים במבנה ובתחומי פעילויותיה כדי שיהיו מותאמים לדרישות של מציאות משתנה; שינויים אלה עשויים לתרום לפינוי משאבים, ועל ידי כך להקטנת הפגיעה במוכנות צה"ל למלחמה בהינתן מסגרת תקציבית מופחתת.

31 מבקר המדינה, "יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי", דוח מיוחד (יוני 2012), עמ' 11.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את ההחלטות ואת הצעדים שנקטו בתקופה האחרונה לקידום התייעלות, וביניהם הפעולות להטמעת תרבות התייעלות בכל הרמות במערכת הביטחון. עם זאת, צעדים אלה ייבחנו במבחן התוצאה, ונדרשת מערכת בקרה רציפה כדי לוודא את ביצועם.

תקציב הביטחון אמנם מיועד למימון פעילותה של מערכת הביטחון כמענה לאיומים הביטחוניים הסובבים אותנו, אך הוא גם מהווה חלק מהותי מתקציב המדינה, וככזה, יש להיקפו השפעה על הרווחה האזרחית. חוסר היציבות ואי-הוודאות הנובעים מהפחתות ומתוספות לתקציב הביטחון במהלך שנת העבודה, פוגעים ביכולת התכנון של מערכת הביטחון. על כן, יש לוודא שהתהליך לקביעת מסגרת תקציב הביטחון יתבסס על ראייה של היעדים הלאומיים האסטרטגיים ורמת הביטחון הנדרשת על פי התוויה של הדרג המדיני, ושיתוף פעולה הדוק בין הגורמים הרלוונטיים - משרד הביטחון, צה"ל, משרד האוצר והמטה לביטחון לאומי.

יש לפעול לחיזוק יכולותיו של המטה לביטחון לאומי בתחום תקציב הביטחון, כדי שהוא יוכל לתרום לפיקוח ולבקרה של הדרג המדיני, ולמלא את תפקידיו על פי חוק בתחום זה.

ועדת לוקר הגישה ביולי 2015 את המלצותיה לראש הממשלה, בין היתר, בסוגיות אלה. לאחר שהממשלה תדון ותחליט בנוגע להמלצותיה, נדרש שכל הגורמים המעורבים יתארגנו ויפעלו בהתאם להחלטות שתתקבלנה, וכי תקייהם בקרה ופיקוח על יישומן.