



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

**תהליך אישור תקציב הביטחון והפיקוח עליו
בישראל ובמדינות נוספות
- מעודכן -**

כתיבה: אליעזר שוורץ, ר' תחום תקציב, מרכז המחקר והמידע

יוני בן-הרוש, ר' תחום פיקוח תקציבי ביטחון, ועדת החוץ והביטחון

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי, מרכז המחקר והמידע ז' בכסלו תשע"ו

19 בנובמבר 2015

שמואל לטקו, מנהל ועדת החוץ והביטחון

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן עניינים

3	1. תקציב הביטחון בישראל
3	1.1. רקע כללי ונתונים עיקריים
4	1.2. מבנה תקציב הביטחון והתחומים הנכללים בו
5	2. תהליך הכנת ואישור תקציב הביטחון בישראל
5	2.1. תהליך תכנון ואישור תקציב הביטחון בממשלה
7	2.2. תהליך אישור תקציב הביטחון בכנסת
8	3. הפיקוח על תקציב הביטחון
8	3.1. הגורמים המעורבים בפיקוח על תקציב הביטחון
11	3.2. היבטים שונים בפיקוח על תקציב הביטחון
20	4. סקירה משווה
21	4.1. מבנה תקציב הביטחון
26	4.2. תהליך תכנון ואישור תקציב הביטחון בממשלה
31	4.3. תהליך אישור תקציב הביטחון בפרלמנט
37	4.4. מנגנון הפיקוח על ביצוע תקציב הביטחון והאפשרות לביצוע שינויים בתקציב
48	5. תקציב הביטחון בין שקיפות, אחריותיות וביטחון לאומי
49	6. נספח 1

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשתה של הה"כ מרב מיכאלי, ובו הצגת תהליך הכנת ואישור תקציב הביטחון בישראל, מנגנוני הפיקוח עליו וסקירה משווה בנושאים אלו.¹ מסמך זה נכתב בשיתוף פעולה בין המחלקה לפיקוח תקציבי שבמרכז המחקר והמידע של הכנסת לבין ראש תחום פיקוח תקציבי ביטחון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.² מהנתונים המוצגים במסמך עולה, כי תקציב הביטחון בישראל דומה ליתר תקציב המדינה מבחינת מבנהו הטכני, ורמת הפירוט שלו, אך קיימים מספר הבדלים בינו ליתר התקציב, לרבות:

- הליך הכנתה ואישורה בממשלה של הצעת תקציב הביטחון מורכב וממושך יותר.
- נתוני התקציב מסווגים ואינם גלויים לכלל חברי הכנסת (למעט נתונים ששרדי הביטחון והאוצר החליטו לפרסם בחוברת שאינה מסווגת).
- הצעת התקציב נדונה בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון שדיוניה לרוב חסויים בשונה מיתר סעיפי התקציב הנדונים בוועדת הכספים.
- מבנהו הפנימי מורכב יותר שכן הוא כולל את תקציבם של מספר גופים לרבות תקציב משרד הביטחון וצה"ל.
- הפיקוח והבקרה על ביצוע תקציב הביטחון במהלך השנה מורכבים יותר, הן בגלל סיווג הנתונים והן בגלל גודלו ומורכבותו של תקציב הביטחון.

בשנים האחרונות התקבלו מספר החלטות ממשלה בנושא הגברת השקיפות והיעילות של תקציב הביטחון, שתאפשר פיקוח ממשלתי יעיל יותר על ביצוע התקציב, ובמסגרת זו הותקנו מסופי מחשב מסווגים במשרד האוצר המאפשרים גישה נרחבת יותר לנתוני תקציב הביטחון. כמו כן, החל משנת 2005 חשב משרד הביטחון הוא מינוי של החשב הכללי במשרד האוצר, והוא חשוף לכלל נתוני התקציב וביצועו. עם זאת, רמת הנגישות של נתוני תקציב הביטחון (לא רק בהיבט הטכני) למשרד האוצר עדיין פחותה מזו של כלל תקציב המדינה. בנוסף, התקבלו גם מספר החלטות המבקשות להגביר את הבקרה על היבטים תקציביים שונים לרבות קבלת ההחלטות על רכש והצטיידות, ובמסגרת זו הוגברה סמכותה של ועדת השרים להצטיידות והגורמים המייעצים לה לפקח על תהליכים אלו. מדו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר") שהוגש לממשלה בחודש יולי 2015, עולה כי שקיפות תקציב הביטחון אינה מספקת וכי הפיקוח על תקציב הביטחון לוקה בחסר. בדו"ח כלולות מספר המלצות הנוגעות להליך התכנון של תקציב הביטחון, להגברת השקיפות וחיזוק הפיקוח ולקביעת מסגרת תקציבית רב שנתית. **חשוב לציין, כי המלצות הוועדה טרם הובאו לדיון מקיף בממשלה ולא אומצו על ידה, ומשרד הביטחון מסתייג מחלק מהממצאים וההמלצות.** לדברי משרד הביטחון, הדיון בנושא שקיפות תקציב הביטחון נע סביב נקודת האיזון הרצויה בין שקיפות ובקרה תקציבית לבין יכולת ניהול אפקטיבית של תקציב הביטחון לאור מאפייניו הייחודיים. בהתייחס לסקירה המשווה המוצגת במסמך, יש להדגיש, כי הליכי חקיקה, פיקוח ובקרה ממשלתיים ופרלמנטריים במדינות שונות מושפעים מגורמים רבים ומגוונים, לרבות: שיטת המשטר, מבנה הפרלמנט (מספר בתים, סוגי הוועדות, יחידות מקצועיות וכדומה), מערכת האיזונים והבלמים בין הרשויות, התרבות הפוליטית ועוד. יש להתחשב בשונות זו בין המדיניות וההשפעות האפשריות הנובעות מכך לעניין השוואה בין המדינות השונות ובין לבין לישראל, בעת הסקת מסקנות אופרטיביות מהשוואות אלו. נציין כי שאלון הסקירה המשווה נשלח לכ-30 מדינות החברות בארגון ה-OECD, והתקבלו תשובות מ-12 מדינות. הסקירה המשווה התמקדה במספר היבטים הנוגעים להליכי האישור והפיקוח על תקציב הביטחון, וממנה עולות בין היתר הנקודות הבאות בהתייחס למדינות שנבדקו:

¹ מסמך זה מהווה עדכון למסמך שפורסם ב-16 באוגוסט 2015, והוא כולל את התייחסות משרד הביטחון לנושאים שונים שעלו במסמך. סא"ל גיל פנחס, ראש ענף מאקרו כלכלה ומחקר, אגף התקציבים במשרד הביטחון, באמצעות רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 20 באוקטובר 2015.

² נושאים בעלי היבט משפטי נכתבו בתיאום עם צוות הייעוץ המשפטי של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- ברוב המדינות שנבחנו קביעת מסגרת תקציב הביטחון נעשית בתיאום בין משרדי האוצר והביטחון, ומאושרת על ידי כלל חברי הממשלה. ברוב המדינות (למעט פינלנד ונורבגיה) תקציב הביטחון נבנה מידי שנה מלמעלה למטה כמו בישראל (כלומר ראשית נקבעת המסגרת וממנה נגזרים הפרטים), אך בכל שנה נעשית בחינה של הצרכים הביטחוניים העדכניים, ובמידת הצורך נערכים שינויים.
- בחלק מהמדינות ישנה מסגרת תקציבית רב-שנתית לרבות לתקציב הביטחון, והיא מהווה את הבסיס לבניית התקציב השנתי, בכפוף לשינויים נדרשים.
- ברוב המדינות, תקציב משרד הביטחון ותקציב הצבא נכללים באותו סעיף תקציבי ראשי, ובחלק מהמדינות קיימת הבחנה ברורה בין התקציב של שני גופים אלו. בחלק מהמדינות תקציב הביטחון כולל גם את תקציבים של גופי ביטחון נוספים (שירותי מודיעין, שירותים חשאיים ועוד), ולרוב כלל מרכיבי התקציב מתוקצבים בתקציב המקורי.
- בכמחצית מהמדינות קיימת חלוקה נושאית בתקציב הביטחון, אם כי רמת הפירוט משתנה בין המדינות, וברוב המדינות קשה לומר שיש חלוקה מובנית ברמת פירוט גבוהה. בהתייחס לתשלומי השיקום, פיצויים וגמלאות, בכמחצית מהמדינות תשלומים אלו נכללים באופן מלא בתקציב הביטחון בדומה לישראל, וביתר המדינות הם נכללים באופן חלקי בתקציב הביטחון ובסעיפי תקציב אחרים.
- בכל המדינות שנבדקו (למעט באוסטרליה), מבנה תקציב הביטחון מבחינת רמת הפירוט המוגשת לאישור הפרלמנט דומה לזה של יתר סעיפי התקציב. כמו כן, **ברוב המדינות כוללת הצעת תקציב הביטחון המוגשת לפרלמנט פרטים חסויים שאינם זמינים בהכרח לכל חברי הפרלמנט.**
- ברוב המדינות הדיון בתקציב הביטחון והכנתו לאישור הפרלמנט נעשה באותה ועדה המכילה את כלל הצעת התקציב לאישור הפרלמנט, וברוב המקרים אין ועדה ייעודית לכך. עם זאת, במדינות רבות הוועדה הפרלמנטרית העוסקת בענייני הביטחון (או לפחות חברי הוועדה) לוקחת חלק פעיל בדיונים ותורמת מניסיונה המקצועי לדיוני הוועדה. בישראל כאמור, פרטי תקציב הביטחון נדונים בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון שדיוניה לרוב חסויים.
- ברוב המדינות מותר לערוך שינויים בתקציב הביטחון במהלך השנה ואין הגבלות על מספר והיקף השינויים שמותר לבצע. כמו כן, אין הבחנה בין תקציב מסווג לבלתי מסווג. עם זאת, בחלק מהמדינות ביצוע שינויים בתקציב מוגבל למספר מועדים בשנה, ובחלקן מדובר למעשה באישור של תקציב משלים. בהתייחס להעברת עודפים, קיימות הגבלות במדינות השונות, בחלקן קיימת הגבלה על היקף העודפים שניתן להעביר ובחלקן ישנה הגבלה על מרכיבי התקציב מהם ניתן להעביר עודפים משנה לשנה.
- ברוב המדינות מצורפים הסברים לבקשות לשינויים בתקציב המובאים לאישור הפרלמנט, ואין הבחנה בין תקציב מסווג או לא מסווג. השינויים המאושרים זמינים לרוב לחברי הפרלמנט (ואף לציבור) בדומה לנתוני התקציב הרגילים. ברוב המדינות לרשות הוועדה עומד סיוע מקצועי ממחלקת התקציב הפרלמנטארי או מומחים חיצוניים, אך אין גורם ייעודי בתחום תקציב הביטחון בסגל הוועדה, כפי שקיים בישראל.
- ברוב המדינות הפיקוח על ביצוע תקציב הביטחון דומה לפיקוח על ביצוע כלל תקציב המדינה, ונתוני הביצוע זמינים למשרד האוצר כמו בשאר התקציב. בחלק גדול מהמדינות יש משרדים לאומיים לבקרה חשבונאית, או ועדה פרלמנטארי לבקרה חשבונאית. גופים אלו מהווים מעין מבקר מדינה לעניינים פיננסיים וחשבונאים, והם מבקרים את כלל תקציב המדינה לרבות תקציב הביטחון.
- ברוב המדינות שנבדקו משרד הביטחון הוא למעשה הגורם האחראי לבקר את ההתנהלות של הצבא לרבות בענייני תקציב. בחלק מהמדינות קיימת הפרדה בין הגורם במשרד הביטחון האחראי על תכנון והקצאת התקציב הצבאי, לבין הגורם המפקח על ביצועו. ברוב המדינות אין צורך באישור מיוחד של הפרלמנט לפני קבלת החלטות בעלות השלכה משמעותית על תקציב הביטחון, אם כי במקרים שנדרשים שינויים בתקציב כתוצאה מההחלטה הם יובאו לאישור הפרלמנט בהתאם לנוהל לביצוע שינויים בתקציב הביטחון.

1. תקציב הביטחון בישראל

1.1. רקע כללי ונתונים עיקריים

משרד הביטחון ממונה על מספר סעיפי תקציב: תקציב משרד הביטחון והצבא (סעיף 15), תקציב הוצאות חירום אזרחיות (סעיף 16), תקציב מתאם הפעולות בשטחים (סעיף 17) ותקציב חוק חיילים משוחררים (סעיף 46). כאשר עוסקים ב"תקציב הביטחון" וההסדרים הייחודיים שקיימים לגביו, הכוונה היא לסעיף 15, שכן סעיפים 16, 17 ו-46 נדונים כיתר הסעיפים בתקציב המדינה. גם במסמך זה יתייחס המונח "תקציב הביטחון" בעיקר לסעיף 15. תקציב הביטחון מוגש לאישור הכנסת במסגרת תקציב המדינה הכולל. ואולם, בניגוד ליתר סעיפי התקציב ובהתייחס לכלל תקציב הביטחון (למעט מספר תחומים לא מסווגים) החלוקה לתכניות ולתחומי פעולה מפורטת בספר המונח על שולחן הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון (להלן: הוועדה המשותפת), ולא בפני כלל חברי הכנסת כמו יתר התקציב. עם זאת, בפני כלל חברי הכנסת מוצגים נתונים על המסגרת הכוללת של תקציב הביטחון וחלוקה כללית יחסית לנושאים, וכן רמת פירוט גבוהה יותר בהתייחס למספר נושאים לא מסווגים בתקציב. הוועדה המשותפת, המורכבת ממספר שווה של נציגים מוועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון (בדרך כלל חמישה או שישה מכל ועדה), היא זו שבסמכותה לאשר את תקציב הביטחון, ובכלל זה חלוקתו לתחומי פעולה ותכניות, ודיוניה, ובכלל זה הפרוטוקולים שלהם, לרוב אינם פומביים. בדומה לכלל סעיפי התקציב, גם בסעיף זה ניתן לערוך שינויים במהלך השנה, בכפוף לאישור ועדת הכספים (במקרה של תוספת או הפחתה לתקציב הביטחון) והוועדה המשותפת לתקציב הביטחון. נציין כי קיימים הבדלים במנגנון לאישור שינויים תקציביים ובנושאים נוספים בין תקציב הביטחון לשאר סעיפי התקציב, כפי שיפורט להלן.³ לוח 1 להלן מציג נתונים על היקף תקציב הביטחון בשנים 2014-2009, ועל סך השינויים שנעשו בתקציב הביטחון במהלך השנה (שינויים בתקציב והעברת עודפים).

לוח 1 – התפתחות תקציב הביטחון נטו בשנים 2009 עד 2014 (במיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)⁴

שנה	מקורי	שינויים והעברת עודפים		תקציב על שינויו	ביצוע	שיעור ביצוע (מתוך המעודכן)
		סכום	שיעור מתקציב מקורי			
2009	46.4	7.1	15.3%	53.5	50.1	93.6%
2010	49.0	5.8	11.8%	54.8	51.0	93.1%
2011	49.3	5.8	11.8%	55.1	51.5	93.5%
2012	50.5	5.8	11.5%	56.3	54.2	96.3%
2013	52.5	5.3	10.1%	57.8	55.6	96.2%
2014	51.0	10.4	20.4%	61.4	58.6	95.4%
שיעור שינוי	9.9%			14.8%	17.0%	

מהנתונים שבלוח עולים הדברים הבאים:

- בין השנים 2014-2009 חלה עלייה של כ-9.9% בתקציב המקורי, עלייה מצטברת של כ-14.8% בתקציב על שינויו ועלייה מצטברת של כ-17.0% בתקציב הביצוע. בשנת 2014, הפער בין התקציב המקורי לבין התקציב על שינויו

³ להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, [אופן קביעת תקציב הביטחון ואמצעי הפיקוח והבקרה עליו](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 באוקטובר 2011.

⁴ הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון של הכנסת, [נתוני תקציב הביטחון בין השנים 2014-2009](#), ספטמבר 2015. הנתונים מתייחסים לתקציב אגפי משרד הביטחון וצה"ל.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ותקציב הביצוע נבע בעיקר מהתוספות שניתנו בגין מבצע "צוק איתן". מהנתונים עולה כי התקציב המקורי לשנת 2014 תוכנן להיות נמוך בכ-1.5 מיליארד ש"ח מהתקציב המקורי לשנת 2014 בעקבות החלטות הממשלה שהתקבלו בנושא. נציין, כי העלייה המצטברת המקבילה בשנים אלו בכלל תקציב המדינה עמדה על כ-27.1% בתקציב המקורי, 26.6% בתקציב על שינויו ו-30.7% בתקציב הביצוע. משקלו של תקציב משרד הביטחון (על שינויו נטו) מסך תקציב המדינה, קטן בשנים אלה מכ-15.9% לכ-14.5%. בהקשר זה נציין כי חלק מתקציב ההוצאה של משרד הביטחון ממומן מכספי הסיוע מארה"ב ולא ממקורות המשק הישראלי (התקציב השיקולי), ולכן לדעת משרד הביטחון יש לבדוק את משקלו של תקציב משרד הביטחון ביחס למקורות השיקליים. במצב זה, משקלו של התקציב מסך תקציב המדינה מעט נמוך יותר.⁵

• בין השנים 2009-2014 נוספו במהלך השנה לתקציב ההוצאה נטו של משרד הביטחון כ-5.8 עד 10.4 מיליארד ש"ח, בגין שינויים בתקציב והעברת עודפים. תוספות אלו מהוות כ-10.1% עד 20.4% מהתקציב המקורי. כאמור, בשנת 2014 ניתנו תוספות בגין מבצע "צוק איתן" בסכום כולל של כ-6.25 מיליארד ש"ח ומדובר בתוספת חריגה יחסית בשנים האחרונות. בשנת 2009 סך העודפים והשינויים הסתכמו בכ-7.1 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-2.45 מיליארד ש"ח שניתנו בגין מבצע "עופרת יצוקה",⁶ ובשנים 2010-2013 סך השינויים והעודפים שנוספו לתקציב עמדו על כ-5.3-5.8 מיליארד ש"ח (10.1%-11.8%). יש לציין כי בין השנים 2009 עד 2014 סך תקציב המדינה ברוטו (למעט תקציב המפעלים העסקיים) גדל בשיעור מצטבר של כ-4.8% עד כ-6.9% במהלך שנת התקציב (בעיקר בגין העברת עודפים משנה קודמת).⁷

עוד נציין, כי תקציב הביטחון כולל גם תקציב הוצאה המותנית בהכנסה ומסגרת הרשאה להתחייב. בשנת 2014 ביצוע תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה הסתכם בכ-7.2 מיליארד ש"ח מתוך תקציב הוצאה מותנית בהכנסה (על שינויו) של כ-8.1 מיליארד ש"ח, דהיינו שיעור ביצוע של כ-88.6%. מסגרת ההרשאה להתחייב (על שינויו) בשנת 2014 הסתכמה בכ-36.9 מיליארד ש"ח, ובפועל בוצעו התחייבויות בסכום כולל של כ-25 מיליארד ש"ח, דהיינו שיעור ביצוע של כ-67.7%. סך תקציב הביטחון המקורי (ברוטו) לשנת 2014 עמד על כ-57.7 מיליארד ש"ח, התקציב על שינויו עמד על כ-69.5 מיליארד ש"ח, והביצוע הסתכם בכ-65.8 מיליארד ש"ח, דהיינו שיעור ביצוע של כ-94.7%.⁸

1.2. מבנה תקציב הביטחון והתחומים הנכללים בו

תקציב המדינה לרבות סעיפי הביטחון נחלק לארבע רמות פירוט בהתאם למפורט בחוק יסודות התקציב. עקרונית תקציב הביטחון נחלק לאותן רמות כמו יתר תקציב המדינה, עם זאת ישנה טרמינולוגיה פנימית במשרד הביטחון לרמות הסיוע השונות, למעט הסעיפים הראשיים, הכוללת: "גופים מתוקצבים" (מקבילים לתחומי פעולה) המחולקים ל"קבוצות אוצר" המקבילות למעשה לתוכניות ראשיות, וכל קבוצה כזו כוללת "כתובות הוצאה" רבות. בדומה לתקנות, יש כמה סוגי כתובות הוצאה לרבות הוצאה רגילה והוצאה מותנית בהכנסה. המספור של סעיפים אלו כפי שמופיע בספרי התקציב המוגשים לאישור הכנסת דומה לשיטת המספור בכלל תקציב המדינה, אם כי בהתנהלות הפנים משרדית במשרד הביטחון קיימת שפה תקציבית מעט שונה.

⁵ סא"ל גיל פנחס, ראש ענף מאקרו כלכלה ומחקר, אגף התקציבים במשרד הביטחון, באמצעות רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 20 באוקטובר 2015.

⁶ לדברי משרד הביטחון, התוספת בגין מבצע "עופרת יצוקה" נחלקה בפועל לשנתיים, כך שבשנת 2009 ניתנה תוספת של 2 מיליארד ש"ח, ובשנת 2010 של 0.45 מיליארד ש"ח נוספים. שם.

⁷ נתוני משרד האוצר בעיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת: תקציב וביצוע (שנים שונות), באתר מאגרי המידע הממשלתיים (Data.gov.il), כניסה: 5 באוקטובר 2014; דוחות כספיים (שנים שונות), באתר משרד האוצר – אגף החשב הכללי, כניסה ב-5 באוקטובר 2014.

⁸ הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון של הכנסת, נתוני תקציב הביטחון בין השנים 2009-2014, ספטמבר 2015. הנתונים מתייחסים לתקציב אגפי משרד הביטחון וצה"ל.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הכנסת נדרשת לאשר את שלוש רמות הפירוט הראשונות של כלל תקציב המדינה לרבות תקציב הביטחון. ההבדל המרכזי בין תקציב הביטחון לשאר סעיפי התקציב, הוא שתקציב הביטחון נדון בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון והיא זו שמאשרת אותו, לעומת שאר סעיפי התקציב של משרדי הממשלה האחרים, שנדונים ומאושרים בוועדת הכספים.

כאמור, תקציב משרד הביטחון ותקציב הצבא נכללים בסעיף המרכזי של תקציב הביטחון בישראל (סעיף 15), ובנוסף ישנם עוד כמה סעיפים של תקציב הביטחון כפי שפורט לעיל. בסעיף 15, התקציב מחולק לתחומי פעולה (גופים מתוקצבים) לדוגמה: חיל-האוויר, חיל-הים, זרוע היבשה, אגף שיקום נכים, משלחות ונספחויות ועוד. עקרונית, תחומי הפעולה בסעיף תקציב משרד הביטחון מבחינים בין תקציבים של גופים צבאיים לתקציבים של גופים אזרחיים במשרד הביטחון, אם כי קיימים גופים אשר שייכים גם לצה"ל וגם למשהב"ט (לדוגמה: מנהלת חומה, המינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) ועוד). מכאן, שאין אפשרות ליצור הפרדה מוחלטת בין תקציב הצבא לתקציב משרד הביטחון. בישראל, גם תקציבי אגף השיקום, אגף משפחות והנצחה וגמלאות נכללים בתקציב משרד הביטחון ולא במסגרת תקציבים אזרחיים אחרים.⁹

מעבר לחלוקה זו קיימת חלוקה מסוימת לנושאים (ברמת קבוצות הוצאה – תוכניות ראשיות), אך אין חלוקה רוחבית חדה של כלל התקציב לפי נושאים. לדוגמה, אין בהכרח סעיף אחד המאגד בתוכו את כל הוצאות כוח האדם או ההצטיידות, אלא יש פירוט של הוצאות אלו בגופים המתוקצבים השונים. יש לציין כי במסגרת דיוני התקציב, מוצגת לוועדה המשותפת תכנית העבודה של צה"ל לשנה הקרובה ובה מתוארים שימושי הצבא בחלוקה לנושאים מרכזיים כגון: כוח אדם, קיום שוטף, מוכנות (אימונים והכשרות, מלאים ואחזקות), מו"פ, התעצמות ותקציב ייעודי לפעילות מבצעית. נציין, כי לא אחת תוכניות העבודה של צה"ל ומשהב"ט כפי שמוצגות ע"י נציגיהם בפני הממשלה והכנסת, מסתכמות למסגרת תקציבית מעט גבוהה מהתקציב אותו אמורה לאשר הכנסת. מצב זה גורם לפערים במימוש התקציב אשר יש להדרש אליהם במהלך השנה. לדברי משרד הביטחון, המשרד וצה"ל פועלים בהתאם להוראות החוק והחלטות הדרג המדיני.¹⁰

סעיפי תקציב הביטחון כפי שפורטו לעיל כוללים בתוכם את תקציבי רוב גופי הביטחון בישראל, למעט בטחון הפנים המצוי ברובו באחריות המשרד לביטחון פנים לו סעיפי תקציב נפרדים. עם זאת, לא כל התקציבים המיועדים לגופי הביטחון השונים נכללים בתקציב המקורי, וחלקם מועבר במהלך שנת הכספים ממקורות אחרים.

2. תהליך הכנת ואישור תקציב הביטחון בישראל

סעיפי תקציב הביטחון מאושרים כחלק מכלל תקציב המדינה, אך קיימים הבדלים שונים בין תקציב הביטחון ליתר סעיפי תקציב המדינה. בפרק זה נסקור את השלבים השונים בהכנת ואישור תקציב הביטחון בישראל.

2.1. תהליך תכנון ואישור תקציב הביטחון בממשלה

השלב הראשון בגיבוש תקציב המדינה, הוא תכנון ואישור הצעת התקציב בממשלה, לקראת הגשתה לאישור הכנסת. קביעת מסגרת תקציב הביטחון מהווה שלב מרכזי בתכנון תקציב המדינה בישראל, שכן משקלו מתקציב המדינה גבוה יחסית (כ-15% מהתקציב המקורי), וממילא כל שינוי במסגרת תקציב הביטחון עשוי להשפיע על תקציב שאר המשרדים בהינתן מגבלת ההוצאה התקציבית.

⁹ להרחבה ראו: אליעזר שורץ, [התפתחות תקציב הביטחון בשנים 2009-2014](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 באוקטובר 2014.

¹⁰ סא"ל גיל פנחס, ראש ענף מאקרו כלכלה ומחקר, אגף התקציבים במשרד הביטחון, באמצעות רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 20 באוקטובר 2015.



ככלל, אגף התקציבים במשרד האוצר אחראי על הכנת ואישור תקציב המדינה לכל שנת כספים. קביעת תקציבי משרדי הממשלה השונים נעשית לאחר התייעצות עם גורמי המקצוע במשרדים השונים ובחינת הצרכים השונים, ובכפוף למדיניות הממשלתית הכוללת ולנתונים הכלכליים השונים במשק. עם זאת, בהתייחס לתקציב משרד הביטחון הרי שמידת השפעתו של משרד האוצר על היקף התקציב ומבנהו קטנה יחסית לשאר משרדי הממשלה, שכן ההחלטה על היקף התקציב כפופה להחלטות שונות שאושרו בממשלה בנוגע לתקציב לאורך מספר שנים (בעקבות המלצות ועדות שונות בנושא). בנוסף, מרכיבים רבים בתקציב הביטחון נחשבים כ"קשיחים" וממילא אין למשרד האוצר היכולת הנדרשת לביצוע שינויים משמעותיים בהצעת מסגרת התקציב שגובשה במשרד הביטחון, וגם לא בהקצאתו הפנימית לנושאים השונים. בדו"ח ועדת לוקר נמתחה ביקורת על "הקשחת" תקציב הביטחון והעדר גמישות תקציבית פנימית. כך, על פי הדו"ח, תקציב האימונים אינו קשיח ולעיתים במהלך השנה לא נותר תקציב להמשך האימונים, ללא תוספת תקציבית עקב העברת תקציבים שיועדו לכך לצרכים דחופים אחרים. הוועדה המליצה כי חלוקת התקציב לתחומים ולתוכניות הפנימיים תיעשה בשיתוף בין משרד הביטחון, משרד האוצר והמל"ל.¹¹

שלבי הדיון העיקריים לקראת אישור הצעת התקציב בממשלה הם: הצגת הנתונים הכלכליים השונים, התחזיות הכלכליות וההנחות השונות שיעמדו בבסיס הצעת תקציב המדינה; קביעת המסגרת התקציבית הכוללת; עבודה פנים ממשלתית בין משרד האוצר למשרדים השונים ואישור הצעת התקציב לפי משרדי הממשלה. בהתייחס לתקציב הביטחון, הדיונים בין משרד האוצר למשרד הביטחון נעשים לרוב בשלב מוקדם יותר, שכן להיקף תקציב הביטחון השפעה משמעותית על יתר התקציב. בשלב ראשון מתקיימים דיונים פנימיים בשני המשרדים ולאחר מכן מסגרת תקציב הביטחון נקבעת לרוב כתוצאה ממשא ומתן בין משרדי הביטחון והאוצר ובמעורבות משרד ראש הממשלה.¹² במקרים של חוסר הסכמה בין המשרדים, הנקודות שבמחלוקת מובאות להכרעת ראש הממשלה המכריע בסופו של דבר מה תהיה מסגרת תקציב הביטחון. במקרים רבים במהלך השנים תהליך הכנת תקציב הביטחון לווה במחלוקות (חלקן מתוקשרות) בין משרדי האוצר והביטחון שהוכרעו בסופו של דבר על ידי ראש הממשלה. בהתייחס למחלוקות בין משרדי הביטחון והאוצר בעת קביעת היקף תקציב הביטחון נכתב בדו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר")¹³: "העימות השנתי המתקשר בין משרד הביטחון ומשרד האוצר בזירה הציבורית, וחוסר היכולת של המשרדים להגיע להסכמות, גורמים נזק מתמשך למדינת ישראל. בין המשרדים אין שפה משותפת...".

במסגרת הדיונים לקביעת תקציב הביטחון לוקחים חלק נציגי המשרדים השונים, נציגי המטה לביטחון לאומי (להלן: המל"ל) וגורמים נוספים, ונבחנים הצרכים הביטחוניים בהתאם להערכות המודיעין לגבי האיומים השונים, ובכפוף למגבלות התקציביות. בסעיף 2(א)(7) **לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008** נקבע כי אחד מתפקידי המטה הוא: "להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון... לרבות גיבוש חלופות, על פי סדרי עדיפות מנומקים בראיה כוללת".¹⁴ עם זאת, מדו"ח ועדת לוקר עולה כי בפועל המל"ל מתקשה למלא תפקיד זה ואינו לוקח חלק מרכזי בתהליך הכנת תקציב הביטחון. משרד הביטחון וצה"ל משתפים עמו פעולה רק כשנדרש מהם מבחינה רשמית לקראת דיונים ממשלתיים (דיוני הקבינט הביטחוני וועדת השרים לענייני הציטידות), ולא קיימת נכונות לקיום דיון פתוח ואמיתי עם אנשי המל"ל. הוועדה סברה כי המל"ל הוא הגורם היחידי מחוץ למשרד הביטחון שיכול לקיים דיון מקצועי ומהותי כחלק מגיבוש התקציב ותוכנית העבודה, ודיון זה

¹¹ דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יולי 2015.

¹² להרחבה על תהליך הכנת תקציב הביטחון ראו **בדוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון** ("ועדת ברודט"), מאי 2007, עמ' 65-71. וכן **בדו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון** ("ועדת לוקר"), יולי 2015.

¹³ דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יולי 2015, עמ' 11.

¹⁴ **חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008.**



נדרש בעיקר בהינתן המחלוקות המתמשכות בין משרדי האוצר והביטחון. לאור זאת, המליצה הוועדה לחזק את תפקיד המל"ל כגורם שותף ומבקר בתהליך התכנון והתקצוב, ולקבוע (כשלב מחייב – מנדטורי) כי תוכנית העבודה והתקציב יובאו לדיון בקבינט רק לאחר שיתקיים דיון מעמיק בין המל"ל למשרד הביטחון וצה"ל.¹⁵ ככלל, תקציב המדינה בישראל אינו נקבע כל שנה מלמטה למעלה, אלא **מלמעלה למטה** ומתבסס על תקציב השנים הקודמות, וכך גם תקציב הביטחון.¹⁶ עם זאת, בכל שנה נבחנות סוגיות שונות בתקציב ואם נדרש נעשות התאמות. החקיקה בישראל אינה קובעת כלל תקציבי ייחודי לתקציב הביטחון. עם זאת כאמור, במהלך השנים נקבעו מתווים להתפתחות תקציב הביטחון לאורך מספר שנים.¹⁷ גם ועדת לוקר המליצה על קביעת מסגרת תקציבית רב שנתית (חמש שנים) לתקציב הביטחון, כך שיתאפשרו תכנון וניהול יעילים יותר בהתאם למאפיינים הייחודיים של תקציב הביטחון. יחד עם זאת, הוועדה ממליצה על אפשרות לחריגה מהתקציב הרב-שנתי במקרה במקרים חריגים כגון: מיתון כלכלי (שיצריך קיצוץ בתקציב) או במקרה של אירוע בטחוני (שיצריך הרחבה של התקציב).¹⁸ עקרונית, לאחר קביעת המסגרת לתקציב הביטחון היא מובאת לאישור הקבינט המדיני-ביטחוני, כחלק מדיוני הקבינט על הערכות המודיעין ותוכנית העבודה של מערכת הביטחון (כחלק מתכנית רב שנתית של צה"ל – תר"ש), והצרכים התקציביים הנגזרים. בפועל, בחלק מהשנים דיוני הקבינט בנושאים מסתיימים או מתקיימים רק לאחר אישור תקציב המדינה בממשלה או בכנסת, ולא בהכרח כאחד מהשלבים לאישור הצעת תקציב המדינה בממשלה ובכנסת. במסגרת זו נציין כי הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון אישרה את חלוקת מסגרת תקציב הביטחון לתחומי פעולה ותכניות לשנת 2014 רק לאחר שתכנית העבודה לשנת 2014 אושרה בקבינט (התקציב אושר ב-4 בפברואר 2014, כחודש לאחר תחילת שנת התקציב).

לאחר אישור המסגרת התקציבית בממשלה, משרד האוצר (בתיאום עם משרדי הממשלה) מכין את הצעת התקציב המפורטת המוגשת לאישור הכנסת. בהקשר זה נציין, כי בעבר נטען כי לא פעם חלק מההסכמים שנקבעו ביחס לתוספות שונות לתקציב הביטחון לא נכללו בהצעת התקציב שהוגשה לכנסת ולעיתים אף לא הובאו לידיעת הממשלה בעת אישור התקציב,¹⁹ והם בוצעו באמצעות שינויים בתקציב במהלך השנה.

2.2. תהליך אישור תקציב הביטחון בכנסת

לאחר אישור הצעת תקציב הביטחון ברמה הממשלתית, מובא התקציב לדיון ואישור בכנסת. בעבר, משרד הביטחון הכין את הצעת תקציב הביטחון והיא הוגשה לכנסת על ידי משרד האוצר בחוברת אחת מסווגת. החל משנת 2007, כללה הצעת תקציב הביטחון שתי חוברות: חלק גלוי וחלק מסווג, ואולם באותה העת הצעת התקציב עדיין הוכנה על ידי משרד הביטחון והוגשה לכנסת על ידי משרד האוצר. החל משנת 2009 מוגשת הצעת תקציב הביטחון על ידי משרד האוצר. בפועל, משרד הביטחון פעל לפי הצעת התקציב שהוא הכין, שלא בהכרח תאמה את הצעת האוצר. רק בשנת 2013 הוגשה הצעת תקציב אחת מתואמת של משרד האוצר והביטחון. החלק הגלוי בהצעת תקציב הביטחון זמין בחוברת נפרדת לכלל חברי הכנסת והציבור, והחלק המסווג זמין רק לחברי הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון שרוב דיוניה מסווגים וחסיים.

הצעת התקציב מוגשת לכנסת לרוב כחודשיים לפני תום השנה, כך שבנטרול זמן הדיונים במליאה, לרשות ועדת הכספים והוועדה המשותפת יש כחודש עד חודש וחצי לדון בפרטי הצעת התקציב. כחלק מאישור הצעת התקציב,

¹⁵ דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יולי 2015, עמ' 24-25.

¹⁶ **מלמעלה למטה**: קביעת המסגרת הכללית ולאחר מכן התאמת הפרטים השונים (בדרך כלל על בסיס השנה הקודמת); **מלמטה למעלה**: קביעת הפרטים השונים בכל שנה מחדש לפי הצרכים, וכתוצאה מכך נגזרת המסגרת הכוללת.

¹⁷ לדוגמה כפי שנקבע בדוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת ברודטי"). עם זאת, למרות שהדו"ח קבע מתווה לתקציב הביטחון לעשור, בעת היישום בפועל של המתווה היו נושאים במחלוקת בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון בשאלה איך מתורגם המתווה לתקציב השנתי (בעיקר סביב מנגנון העדכון השנתי למתווה).

¹⁸ דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יולי 2015.

¹⁹ לדוגמה ראו **דוח מבקר המדינה 56' לשנת 2005**, 31 באוגוסט 2005.



מקיימת הוועדה המשותפת סדרת דיונים בנושאים שונים לרבות: הצגת הערכות מודיעין; הצגת הערכת מצב אסטרטגית; דיון מאקרו על הצעת התקציב; דיון בנושא התייעלות מערכת הביטחון; דיון עומק על תוכניות העבודה של צה"ל ומשרד הביטחון. במהלך הדיונים מוצגים בפני חברי הוועדה המשותפת סקירות ביטחוניות ונתונים נוספים מטעם גופים שונים, וכן החל משנת 2014 עומד לרשות חברי הוועדה כלכלן בעל התמחות בתקציב הביטחון הנמנה על סגל ועדת החוץ והביטחון. כאמור, הוועדה המשותפת מורכבת מנציגים מוועדת הכספים ומוועדת החוץ והביטחון באופן שווה, וסך החברים בוועדה עשוי להשתנות מכנסת לכנסת. בכנסת ה-19 עמד מספר החברים בוועדה המשותפת על 12 חברים (6 מכל וועדה), מתוכם 5 חברים מסיעות האופוזיציה.

בסוף התהליך מאשרת הוועדה המשותפת את הצעת תקציב הביטחון, שמאושר לאחר מכן במסגרת אישור תקציב המדינה בכללותו. כאמור, במקרים חריגים ייתכן ורמות הפירוט של תקציב הביטחון יאושרו בשלב מאוחר יחסית, אך הסעיף הראשי מאושר תמיד עם כלל סעיפי התקציב. ככלל, הכנסת רשאית להכניס שינויים בהצעת התקציב הממשלתית, אך לרוב אם נערכים שינויים הם נעשים בהסכמה עם הממשלה. נציין, כי אם הוועדה המשותפת תציע להגדיל את תקציב הביטחון, הרי שתידרש הפחתה מקבילה בסעיף תקציבי אחר כדי לא לחרוג מהמסגרת התקציבית הכוללת, וממילא יידרש תיאום עם ועדת הכספים.

3. הפיקוח על תקציב הביטחון

לאחר אישור הצעת תקציב המדינה בכלל, ותקציב הביטחון בפרט, אחד מתפקידי הכנסת הוא לפקח על ביצוע התקציב ולבחון האם המדיניות הממשלתית אכן מיושמת כפי שהוצגה בפני הכנסת בעת אישור התקציב, כחלק מתפקידה הכולל לפקח על הרשות המבצעת. אחת הסוגיות המורכבות יותר בתהליך זה היא הפיקוח על תקציב הביטחון, בגלל מבנהו המיוחד ומורכבותו ולנוכח העובדה שרוב פרטיו חסויים. על הפיקוח הפרלמנטארי על תקציב הביטחון אחראית בעיקר הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון, שכאמור, דיוניה ברובם חסויים, כך שיש קושי לקיים במסגרת פיקוח זה, במתכונתה הנוכחית, דיון צבורי גלוי בכנסת.

לצד הפיקוח הפרלמנטארי על תקציב הביטחון, גם הפיקוח הממשלתי על תקציב הביטחון שונה במאפיינים רבים מהפיקוח על כלל תקציב המדינה, ובהליכי התכנון והפיקוח מעורבים מספר גורמים ממשלתיים, בניגוד לפיקוח על כלל התקציב הנעשה לרוב על ידי משרד האוצר ונציגיו במשרדים השונים, כפי שיפורט להלן. בדו"ח ועדת לוקר ציינה הוועדה, כי היא התרשמה כי בשנים האחרונות נושא הפיקוח והבקרה על תקציב הביטחון תפס מקום משמעותי יותר בשיח בין הגורמים השונים וחל שיפור גם ברמת השקיפות. עם זאת, עדיין לדעתה יש מקום לשיפורים והתייעלות נוספים, שכן בחלק מהמקרים קיימות בעיות מבניות ובעיות בשיתוף הפעולה בין הגורמים, בעיות המקשות על עמידה מיטבית ביעד של ניצול מירבי של המשאבים המוקצים לתקציב הביטחון.²⁰

3.1. הגורמים המעורבים בפיקוח על תקציב הביטחון

3.1.1. משרד הביטחון

אגף התקציבים במשרד הביטחון (את"ק) - האגף פורט את תקציב משרד הביטחון לגופי תקציב (תחומי פעולה), ולסוגי הוצאה (כ"א, הצטיידות, אימונים וכו') בהתאם לתכנית העבודה של צה"ל הנבנית על ידי אגף התכנון בצה"ל (אג"ת). האגף מרכז את השינויים התקציביים הנדרשים במהלך השנה ומגיש אותם לאגף התקציבים במשרד האוצר. בראש האגף עומד היועץ הכספי לרמטכ"ל הממונה על ידי שר הביטחון.

אגף הכספים במשרד הביטחון (אכ"ס) - האגף אחראי לתכנן ולנהל את המימון ליישום תקציב ביטחון, מתוך מטרה להעמיד את מירב המשאבים הכספיים לצורכי מערכת הביטחון. האגף מבצע פיקוח, בקרה וביקורת על

²⁰ דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יולי 2015.



השימוש במשאבים הכספיים במערכת הביטחון, בהתאם לאילוצי תזרים המזומנים ועל פי חוק התקציב. האגף אחראי לניהול מערכת הרישום הכספית/חשבונאית ולהכנת דוחות כספיים של מערכת הביטחון. בראש האגף עומד חשב משרד הביטחון שהוא למעשה נציגה של החשבת הכללית במשרד האוצר. החשב כפוף מנהלית למנכ"ל משרד הביטחון, ומקצועית לחשבת הכללית במשרד האוצר. חשב המשרד חבר בפורום הנהלת המשרד.²¹

3.1.2. משרד האוצר

אגף התקציבים במשרד האוצר - אמון על בניית תקציב משרד הביטחון, הגשתו לאישור הממשלה והכנסת. כמו כן האגף מרכז את הבקשות לשינויים תקציביים במהלך השנה ומגיש אותן לאישור ועדת הכספים והוועדה המשותפת לתקציב הביטחון. כחלק מהליך תכנון תקציב הביטחון ועדכוננו אם נדרש, עוקבים אנשי האגף אחר יישום החלטות שונות שהתקבלו בהתייחס לתקציב הביטחון. נציין כי במסגרת דו"ח ועדת לוקר הומלץ להגדיל את כוח האדם והאמצעים העומדים לרשות צוות הביטחון באגף התקציבים, כדי לאפשר פיקוח ובקרה יעילים יותר.²²

אגף החשב הכללי במשרד האוצר (חשב"ל) - אמון על ביצוע התקציב, חתימה על חוזים והתקשרויות ונושא באחריות ישירה על ביצוע חוק יסודות התקציב. לאגף החשב הכללי אחריות גם בתחום השכר והגמלאות, כפי שיפורט להלן.

3.1.3. משרד ראש הממשלה

המטה לביטחון לאומי (מל"ל) - בסעיף 2(א)(7) לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 נקבע כי אחד מתפקידי המטה הוא: "להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון... לרבות גיבוש חלופות, על פי סדרי עדיפות מנומקים בראיה כוללת". במסגרת יישום המלצות ועדת ברודט, המל"ל היה אמון על בחינת עמידת משהב"ט ביעדי ההתייעלות שהוגדרו בדו"ח. כאמור, ועדת לוקר לבחינת תקציב הביטחון סברה כי בפועל המל"ל אינו מצליח למלא את תפקידו בצורה יעילה, ולכן המליצה על חיזוק תפקידו בהליך התכנון והפיקוח במספר תחומים:²³

- מימוש מלא של הסמכות המוקנית לו בחוק, בין היתר באמצעות קביעת שלב הדיון עם המל"ל כשלב נדרש (מנדטורי).
 - גיוס כוח אדם מקצועי נוסף הנדרש לעמידה בתפקיד זה.
 - נגישות מלאה לכלל נתוני תקציב המדינה ולנתוני תקציב משרד הביטחון (תקצוב וביצוע).
 - המל"ל ישמש גם כגורם מבקר על אבני דרך במימוש התקציב ותוכנית העבודה, והאם היא אכן מומשה. כמו כן, המל"ל יאשר כל פרויקט בעלות שנתית הגבוהה מ-100 מיליון ש"ח או 300 מיליון ש"ח בעלות רב שנתית.
- מנכ"ל משרד ראש הממשלה** - מהווה לעיתים בורר במחלוקות בין משרדי האוצר והביטחון בנושא תקציב הביטחון (מעבר צה"ל דרומה, פינוי מחנות והסכמים נוספים בין המשרדים). בין היתר, הוביל המנכ"ל את תהליך הגברת הבקרה והשקיפות על תקציב הביטחון בשנים האחרונות. במסגרת עיסוקו בנושאים הקשורים לתקציב הביטחון, עומד לרשותו אגף כלכלה ותשתיות במשרד ראש הממשלה העוסק גם גם בהיבטים תקציביים הנוגעים למערכת הביטחון.²⁴

²¹ סא"ל גיל פנחס, ראש ענף מאקרו כלכלה ומחקר, אגף התקציבים במשרד הביטחון, באמצעות רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 20 באוקטובר 2015.

²² דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יולי 2015, עמ' 26.

²³ שם, עמ' 24-25.

²⁴ ב-10 באוקטובר 2010 התקבלה החלטת ממשלה מס' 5189 בנושא: "**מבנה מטה ראש הממשלה**". במסגרת החלטה זו נקבעה חלוקת תחומי אחריות בין האגפים השונים במטה הכלכלי-חברתי במטה ראש הממשלה. במסגרת זו נקבע בין היתר כי אגף כלכלה ותשתיות יעסוק גם בהיבטים תקציביים הנוגעים למערכת הביטחון. מעורבות גופים אלו היא בדרך כלל בנושאים ספציפיים או כשמתגלים



3.1.4. ועדת שרים להצטיידות

החל משנת 2003²⁵ פועלת בממשלה ועדת שרים להצטיידות האחראית לאשר כל תכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכות נשק, מערכת תומכת לחימה וכיוצא בזה, בסכום העולה על 500 מיליוני ש"ח (בתקציב רב-שנתי) ו-200 מיליוני ש"ח (בתקציב שנתי).

3.1.5. ועדות ציבוריות לבחינת תקציב הביטחון

א. הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (ועדת "ברודט")

הוועדה מונתה ב-19 בנובמבר 2006 במטרה לגבש המלצות על גודל והרכב תקציב הביטחון, בין היתר לאור לקחי מלחמת לבנון השנייה. הוועדה הגישה דו"ח המלצות ב-29 ביולי 2007²⁶, בו התייחסה למספר נושאים מרכזיים: קביעת מתווה תקציב רב שנתי למערכת הביטחון (לשנים 2008-2017), רפורמות בנושאי כוח-אדם (חובה, קבע, מילואים, עובדי משהב"ט ועוד), התייעלות, שינויים באופן הניהול והבקרה בתקציב הביטחון ועוד.

ב. הוועדה הציבורית לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר")

לקראת סוף שנת 2013 הוחלט על הקמת ועדה ציבורית שתבחן את תקציב הביטחון על כלל מרכיביו, בין היתר לאור השינויים במציאות הביטחונית והסביבה הגיאופוליטית והמחלוקות שהתעוררו סביב יישום המלצות דו"ח ועדת "ברודט" שהביאו לשחיקה בהמלצות. החלטה זו למעשה יצרה ניתוק מהמלצות ועדת ברודט לגודל תקציב הביטחון (אשר תוכננו עד לשנת 2017). ב-22 במאי 2014 מינה ראש הממשלה ועדה ציבורית לבחינת תקציב הביטחון אשר בראשה עומד אלוף (מיל') יוחנן לוקר (לשעבר המזכיר הצבאי של ראש הממשלה).²⁷ הוועדה התבקשה לבחון ולהמליץ בנושאים הבאים:

- קביעת תהליך מפורט לגיבוש ואישור תקציב הביטחון ולגיבוש תכנית רב-שנתית לבניין הכוח של צה"ל.
- סך ההקצאה התקציבית הרב-שנתית לחומש הקרוב לתקציב הביטחון, לרבות פילוח למרכיבי תקציב עיקריים כגון קיום שוטף, מוכנות והתעצמות, מו"פ ועוד.
- מודל הקבע, תנאי שכר וגמלאות בצה"ל, לרבות הסדרי הפנסיה הצוברת על מרכיביו השונים וגיל הפרישה מצה"ל.
- צעדי ההתייעלות הנדרשים ממשלה ב"ט וצה"ל למימוש בחומש הקרוב.
- תהליכים ומנגנונים נדרשים לצורך מעקב ובקרה אחר יישום המלצות הוועדה.

חילוקי דעות בין גורמים ממשלתיים ונדרשת הכרעה של ראש הממשלה, ולא בפיקוח שוטף על התקציב. בנוסף, לעיתים נדרשים גורמים נוספים לרבות **בנק ישראל** לבחון סוגיות תקציביות שונות השנויות במחלוקת בין משרדי הביטחון והאוצר, כמו לדוגמה בסוגיית פרשנות ליישום המלצות ועדת ברודט. כמו כן, **מבקר המדינה** עוסק מעת לעת בביקורת על תקציב הביטחון.

²⁵ בשנת 2003 החליטה הממשלה (החלטת ממשלה מס' 87 מיום ה-25 במרס 2003) כי כל תוכנית פיתוח או הצטיידות בסכום העולה על 700 מיליוני ש"ח (בתקציב רב שנתי) או 300 מיליוני ש"ח (בתקציב שנתי), או הגדלה של תוכנית בשיעור הגדול מ-30%, תצריך קבלת אישור מראש של ועדת משנה של ועדת השרים לביטחון לאומי (הקבינט). במהלך השנים חלו מספר שינויים ביחס להגדרת הוועדה האחראית (בחלק מהשנים האחריות הייתה בידי ועדת השרים לענייני ביטחון – "הקבינט המדיני ביטחוני") והסכומים. במסגרת החלטת ממשלה מס' 4088 מיום ה-8 בינואר 2012 הועמדו הסכומים על 500 מיליוני ש"ח (בתקציב רב שנתי) ו-200 מיליוני ש"ח (בתקציב שנתי). כיום האחריות היא בידי ועדת השרים להצטיידות שהוקמה מחדש בשנת 2013 ([החלטת ממשלה מס' 637](#) מיום ה-28 ביולי 2013).

²⁶ [דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון \("ועדת ברודט"\)](#), מאי 2007.

²⁷ הוועדה הוקמה בעקבות החלטה של ועדת השרים לביטחון לאומי מה-31 באוקטובר 2013 על הקמת ועדה ציבורית לבחינת תקציב הביטחון. להרחבה על מנדט הוועדה ראו [בכתב המינוי](#).



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הגשת ההמלצות נקבעה לסוף שנת 2014, אך היא נדחתה עקב הקדמת הבחירות. דו"ח הוועדה הוגש לראש הממשלה ב-7 ביולי 2015, ופורסם לציבור ב-21 ביולי 2015 (החלק הבלתי מסווג) בסמוך לסיום הכנת מסמך זה.²⁸ לאור זאת, שולבו במסמך חלק מממצאי הוועדה והמלצותיה בהתאם לתחומים והנושאים שעלו בעת הכנת המסמך. חשוב לציין, כי המלצות הוועדה טרם הובאו לדיון מקיף בממשלה ולא אומצו על ידה, ומשרד הביטחון מסתייג מחלק מהממצאים וההמלצות.²⁹

3.1.6. הכנסת - הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון

הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון אחראית לאישור תקציב הביטחון ואישור שינויים שוטפים במהלך השנה (בהתאם לחוק יסודות התקציב). לאחר הנחת הצעת תקציב הביטחון על שולחן הוועדה המשותפת, הוועדה מקיימת סדרת דיונים בה היא בוחנת את הצעת התקציב והתאמתה לתכניות העבודה של גופי צה"ל ומשהב"ט.

בנוסף, במהלך שנת הכספים ועדת החוץ והביטחון, על ועדות המשנה שלה, והוועדה המשותפת מקיימות דיונים בנושאים רבים הנוגעים להיבטים שונים של תקציב הביטחון, כחלק מהמעקב והפיקוח על מימוש וביצוע התקציב.

3.2. היבטים שונים בפיקוח על תקציב הביטחון

הפיקוח על תקציב הביטחון נחלק להיבטים ותחומים שונים לרבות הפיקוח על שינויים בתקציב, שקיפות התקציב ויישום המלצות של ועדות ציבוריות. נתייחס בקצרה למספר היבטים מרכזיים.

3.2.1. פיקוח ובקרה על מערכות התקציב

האחריות על ביצוע כלל תקציב המדינה היא של אגף החשב הכללי במשרד האוצר, ולאגף יש חשבים מטעמו במשרדי הממשלה השונים האחראים על אישור השימוש בתקציב בפועל, לרבות במשרד הביטחון. מערכות התקציב מאפשרות למשרד האוצר גישה לתקציבי המשרדים השונים (תכנון וביצוע), ובכך מתאפשר פיקוח על פעילות המשרדים השונים. בעבר, הגישה לנתוני התקציב של משרד הביטחון הייתה מוגבלת יחסית, אך בעקבות החלטות הממשלה השונות הוצבה במשרד האוצר מערכת המאפשרת צפייה ישירה בתקציב הביטחון בזמן אמת,³⁰ אם כי עדיין היו קיימים פערים מסויימים (לא בהכרח בהיבטים הטכניים) בין אגפים שונים במשרד האוצר בהתייחס לנתוני תקציב הביטחון לעומת נתוני שאר התקציב. בחודש יוני 2014 התקבלה החלטה בפורום בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי כל המידע שמועבר לחשבת הכללית יועבר גם לאנשי אגף התקציבים. לדברי משרד הביטחון,³¹ מזה זמן יש למשרד האוצר גישה מלאה לנתוני תקציב הביטחון. נציין, כי על פי דברי ההסבר להצעת תקציב הביטחון לשנים 2015 ו-2016 עדיין קיימת מחלוקת בין משרד הביטחון למשרד האוצר בנושאים שונים הנוגעים לשקיפות ובקרה תקציבית, ושני המשרדים פועלים יחד לקידום נושא השקיפות והרחבת שיתוף הפעולה.³² עם זאת, בעוד שמאפייני התקצוב והביצוע של תקציב המדינה דומים בין משרדי הממשלה השונים וממילא הפיקוח

²⁸ דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יולי 2015.

²⁹ סא"ל גיל פנחס, ראש ענף מאקרו כלכלה ומחקר, אגף התקציבים במשרד הביטחון, באמצעות רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 20 באוקטובר 2015.

³⁰ החלטת ממשלה מס' 4088 מיום ה-8 בינואר 2012 בנושא: "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)". במסגרת זו, התקבלו מספר החלטות הנוגעות לתקציב הביטחון שחלקן נכללו בהמלצות הוועדה. עם זאת, לא כל ההמלצות הנוגעות לתקציב הביטחון אושרו בעיקר בהתייחס להמלצה להפחתה בתקציב הביטחון. כיום יש מסופי תקציב פעילים באגף החשב הכללי ובאגף התקציבים במשרד האוצר בהם ניתן לגשת לנתוני תקציב הביטחון ונתוני השכר. נעה סרברניק, רפרנטית משרדים ביטחוניים, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, דוא"ל, 8 ביוני 2015.

³¹ סא"ל גיל פנחס, ראש ענף מאקרו כלכלה ומחקר, אגף התקציבים במשרד הביטחון, באמצעות רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 20 באוקטובר 2015.

³² משרד האוצר, דברי הסבר להצעת תקציב הביטחון לשנים 2015 ו-2016, עמ' 20, אוגוסט 2015.



פשוט יותר, הרי שמעקב ופיקוח אפקטיביים על תקציב הביטחון מצריכים הבנה והכרה מעמיקה של תקציב הביטחון על מאפייניו הייחודיים. במסגרת דו"ח ועדת לוקר,³³ התייחסה הוועדה גם לנושא שקיפות נתוני התקציב, וקבעה כי בעקבות ההחלטות שהתקבלו בעבר בנושא אכן ננקטו צעדים, אך עדיין לא קיימת שקיפות מלאה. לדעת הוועדה יש להביא לשקיפות מלאה של נתוני משרד הביטחון למשרד ראש הממשלה, המל"ל ומשרד האוצר, ואין מקום לפער בנתונים הזמינים לכל אחד מהגופים. בנוסף מציינת הוועדה כי במשרד הביטחון אין תקנות תקציביות כמו ביתר משרדי הממשלה, והתקציב מנוהל על בסיס פרטי התחייבויות, ויש לתת הרשאה למשרד האוצר לראות אותם.

3.2.2. פיקוח ובקרה על הוצאות שכר וכוח-אדם

משרד האוצר מציין בספר התקציב את מגבלת שיאי כ"א לכל משרד ממשלתי, וביניהם גם למשרד הביטחון. יחד עם זאת, נציגים באגף החשב הכללי ציינו בעבר בפני הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון כי תהליך אישור תקני כוח-אדם בצה"ל ובמשרד הביטחון אינו מתנהל בדומה למשרדי הממשלה האחרים וכי למשרד האוצר אין יכולת פיקוח אפקטיבית בנושא. בהחלטת ממשלה מה-8 בינואר 2012 נקבע בין השאר בהתייחס לנושא השכר והגמלאות כי:³⁴

- " ייפתחו מסופים באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר ובאגף הכספים במשרד הביטחון אשר יאפשרו צפייה ישירה בזמן אמת, ללא יכולת שינוי, בכל מערכות התקציב והשכר של משרד הביטחון, ובכלל זה מערכת תחקור השכר והגמלאות..."
- " לקבוע כי החל מיום 1 ביולי 2012 הנחיות ביצוע שכר לאגף המבצע תשלומי שכר בצה"ל ייחתמו על ידי מטה השכר באגף החשב הכללי במשרד האוצר במשותף עם הרמטכ"ל או מי מטעמו."
- " להנחות את שר הביטחון להורות לממונה על תשלום הגמלאות לפי סעיף 43 לחוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985, כי החל מיום 1 בינואר 2013 הפעלת סמכויותיו לפי החוק האמור תיעשה בתיאום עם החשבת הכללית במשרד האוצר או עם מי מטעמה."

מבדיקה שערכנו מול אגף החשב הכללי במשרד האוצר עולה,³⁵ כי ההחלטה על התקנת המסופים במשרד האוצר, וההחלטה על חתימה משותפת של משרד האוצר והרמטכ"ל על הנחיות שכר כבר מיושמות בפועל. בהתייחס לנושא השלישי של הגמלאות הוחלט בסיכום בין צה"ל ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, כי אם הרמטכ"ל יחליט להשתמש בסמכותו מתוקף חוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985, ולשנות את המדיניות הקיימת בעת הסיכום הנ"ל, תובא החלטת הרמטכ"ל לאישור מנכ"ל משהב"ט בצירוף הערכת העלות התקציבית של השינוי המוצע והמקורות למימונה. אם השינוי המוצע יאושר על ידי המנכ"ל הרי שהוא יובא לידיעת החשבת הכללית במשרד האוצר. ועדת לוקר המליצה על הגברת השקיפות גם בהתייחס לתקני כוח אדם, הוצאות

³³ [דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון \("ועדת לוקר"\)](#), יולי 2015. נושא הפערים הקיימים בנתוני התקציב הזמינים למשרד האוצר עלה גם במסגרת ישיבה של הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור בנושא "שקיפות תקציב הביטחון" שהתקיימה ב-29 ביולי 2015. הנושא העולה בין היתר על ידי רכזת תחום הביטחון באגף התקציבים במשרד האוצר, דניאלה פרתם.

³⁴ החלטת ממשלה מס' 4088 מיום ה-8 בינואר 2012 בנושא: ["שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי \(ועדת טרכטנברג\)"](#).

³⁵ נעה סרברניק, רפרנטית משרדים ביטחוניים, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, דואל, 8 ביוני 2015. יהונתן מלצר, חטיבת שכר, תנאי שירות וגמלאות, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, (באמצעות נעה סרברניק), דואל, 8 ביוני 2015.



שכר וגמלאות. על פי דו"ח הוועדה,³⁶ אין כיום בידי משרד האוצר נתונים מלאים על מצבת כוח האדם בפועל, אלא על התקנים שאושרו בחוק, ויש לאפשר גישה רציפה גם לנתונים אלו וכן לנתוני השכר והגמלאות.

3.2.3. פיקוח על מבנה ספר תקציב הביטחון והתאמתו לתכנית העבודה של צה"ל

ספר תקציב הביטחון המוגש לאישור הוועדה המשותפת מכיל את פרטי ההוצאה המתוכננת לשנת התקציב הקרובה. לדעת הוועדה המשותפת, ספר התקציב שהוגש עד כה לוועדה כלל מספר קטן יחסית של תחומי פעולה ותכניות, כך שרמת האינפורמטיביות שלו הייתה נמוכה יחסית. כמו כן, דברי ההסבר אשר הוצגו בספר היו כלליים למדי ולא התייחסו לשינויים התקציביים בגופי צה"ל ומשהב"ט שנעשו בין השנים. לדברי משרד הביטחון,³⁷ תקציב הביטחון נחלק ל-130 תוכניות תקציביות, ומדובר בסדר גודל דומה למקובל בתקציבי משרדי ממשלה אחרים, ביחס להיקף תקציב הביטחון ממקורות המשק. בנוסף, סבור משרד הביטחון כי רמת האינפורמטיביות של תקציב הביטחון כפי שבאה לידי ביטוי בספר התקציב ובמידע המועבר ישירות לוועדה המשותפת בעת דיוני התקציב, גבוהה בהשוואה למשרדי ממשלה אחרים.³⁸ בנוסף, כפי שצוין לעיל, פרטי התקציב אשר הוגשו לאישור הוועדה המשותפת לא היו תואמים לחלוטין לתכנית העבודה של צה"ל כפי שהוצגה לחברי הוועדה בדיוני התקציב. גם בדו"ח ועדת לוקר ישנה התייחסות לחוסר ההתאמה לעיתים בין תוכנית העבודה לבין מסגרת התקציב, ומצב זה נובע בין היתר מההנחה הסמויה של מערכת הביטחון כי התקציב יגדל במהלך השנה.³⁹

הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון פועלת לפתרון בעיות אלו בדרכים הבאות:

- הוועדה מקדמת מהלך להרחבת תחומי הפעולה והתכניות בספר תקציב הביטחון, כך שניתן יהיה להבין בצורה יעילה יותר לאן מופנים המשאבים התקציביים. הרחבת תחומי הפעולה והתוכניות תגביר גם את יכולת הפיקוח של הוועדה, שכן ככל שיש יותר תוכניות תקציביות, כך חלוקת התקציב ברורה יותר.
- הוועדה פעלה לקביעת כללים לכתיבת דברי הסבר, כולל יצירת נספחים חדשים בספר (נספח מפורט לכתובות תקציב, נספח המפרט את תקציב ההוצאה מותנית הכנסה, נספח המציין את תקציב הרשאה להתחייב, פירוט נתוני כ"א בספר ועוד).
- הוועדה מדגישה את חשיבות התכנסות סך העלות של תכנית העבודה של צה"ל ומשהב"ט למסגרת שנקבעה בספר התקציב, לרבות בחינת חלוקת התקציב להוצאות עיקריות (כ"א, התעצמות, קיום שוטף, מוכנות וכו'). במסגרת זו, הוועדה החליטה על עיכוב באישור חלוקת תקציב הביטחון לשנת 2014 לתחומי פעולה ותכניות, עד אשר תכנית העבודה של צה"ל תתכנס לסך המקורות המאושרים בתקציב. (כאמור, תקציב הביטחון לשנת 2014 אושר סופית בוועדה ב-4 בפברואר 2014, כחודש לאחר תחילת שנת התקציב).

3.2.4. פיקוח על הקצאת תקציבים לפרויקטי פיתוח והצטיידות

ועדת השרים להצטיידות מאשרת מתוקף תפקידה כל תכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכות נשק, מערכת תומכת לחימה בהתאם להחלטת הממשלה בנושא. הגוף המייצע בדיוני ועדת שרים להצטיידות הינו המל"ל. כיום החלטות ועדת השרים אינן נדרשות לאישור של הכנסת (או ועדה מטעמה – הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון)

³⁶ דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יולי 2015.

³⁷ סא"ל גיל פנחס, ראש ענף מאקרו כלכלה ומחקר, אגף התקציבים במשרד הביטחון, באמצעות רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 20 באוקטובר 2015.

³⁸ שם.

³⁹ דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יולי 2015.



ואינן מחויבות דיווח לכנסת. מרבית החלטות ועדת שרים להצטיידות עוסקות בתהליכי רכש ארוכי טווח ועתירי תקציב, בין אם ממקורות המשק ובין אם ממתווה הסיוע האמריקאי. מכאן, שהחלטות אלו נדרשות לאישור שינויים בתקציב הביטחון, בין אם במהלך השנה ובין אם במסגרת אישור תקציב הביטחון כחלק מאישור תקציב המדינה. לא אחת, הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון נדרשה לאשר שינויים תקציביים בתקציב ההוצאה או בתקציב ההרשאה להתחייב בלו"ז מהיר, בטענה כי ללא אישור זה, לא ייחתם חוזה הרכש ותיגרם מבוכה לראשי משהב"ט מול נציגי מדינה זרה (פרוייקטים לדוגמה: הצטיידות במטוס F-35 מארה"ב, הצטיידות במטוסי אימון מתקדמים ועוד). מצב הדברים בו הוועדה המשותפת מאשרת את תקציב הביטחון ושינויים בו אשר מקשיחים במידה רבה את תקציב הביטחון בשנים העתידיות, אך אינה מהווה גורם מפקח אפקטיבי מספק על פרויקטי פיתוח והצטיידות, עשוי להצביע על בעייתיות מסויימת.

ייתכן וניתן לשקול שינויים בתחום זה שיגבירו את יכולת הפיקוח של הוועדה המשותפת, בין היתר באמצעות הגברת השקיפות של ועדת השרים כלפי הוועדה המשותפת. נציין, כי בהחלטת ממשלה משנת 2012 נקבע, ⁴⁰ כי במסגרת דיונים של ועדת השרים להצטיידות על פרויקטים נדרש כתנאי לדיון להציג בפני הוועדה את הנושאים הבאים: הצורך בביצוע הפרוייקט; חלופות אפשריות לפרוייקט; בחינת כלל העלויות הכרוכות בביצוע הפרוייקט (ובכללן עלויות מחזור החיים); פריסת ואופן המימון וההתקשרות של הפרוייקט וכן של כלל הפרוייקטים שאושרו עד כה בוועדה; בחינת יישום הפרוייקט וניצול התקציב שהוקצה לו; ההשלכות של ביצוע הפרוייקט על תקציב הביטחון בשנים הבאות. במסגרת אותה החלטה נקבע כי ראש המל"ל יקים צוות בהשתתפות נציגי משרד הביטחון ומשרד האוצר שיבחן בחינה מקדמית של הפרוייקטים השונים לפני הבאתם לדיון בוועדת השרים בהתייחס לנושאים הבאים: הצורך בביצוע הפרוייקט בהתחשב בחלופות השונות; כלל ההשקעות הכרוכות במענה לצורך זה ובכלל זה, סך המשאבים המופנים לעניין על ידי כלל גופי הביטחון, לרבות כוח אדם; השלכות תקציביות של הפרוייקט על תקציב הביטחון לשנים הבאות. כן נקבע, כי משרד הביטחון יעביר לצוות כל נתון שיבקש כדי שיוכל לגבש ולבסס את עמדתו המקצועית בזמן סביר לפני הדיון בוועדת השרים. עוד נקבע בהחלטת הממשלה, כי הצוות שיוקם יבחן מחדש את עשרת הפרוייקטים הגדולים שאישרה ועדת השרים להצטיידות עד מועד החלטת הממשלה בהתאם למאפיינים אותם בודק הצוות. בהתבסס על בחינה זו, הצוות יציג לוועדת השרים את המלצותיו לגבי המשך יישום פרויקטים אלו, בהתחשב בכלל ההשלכות האפשריות של שינויים בכל אחד מהפרוייקטים.

מבדיקה מול המל"ל עולה כי בהתאם להחלטת הממשלה בנושא, ⁴¹ המל"ל מבצע באופן שוטף בחינה של הפרוייקטים המובאים לדיון בוועדת השרים ומכין את חומרי הרקע הנדרשים לדיון, תוך קיום ישיבות הכנה עם הגורמים הרלוונטיים (משרד הביטחון, צה"ל, משרד האוצר ועוד). הכנה זו כוללת את בחינת הצורך בפרוייקט, בחינת החלופות הקיימות, לוח הזמנים המתוכנן לביצוע, פריסה תקציבית, ההשפעות על התקציב הרב-שנתי וסיכונים אפשריים. לאחר אישור התוכנית, מקיים המל"ל מעקב ופיקוח על ביצוע הפרוייקט בהתאם למה שאושר בוועדת השרים לרבות בחינת עמידה בלוחות הזמנים ובמסגרת התקציבית שנקבעה. אם מתברר שקיימת חריגה בעלויות הביצוע בלמעלה מ-30%, הפרוייקט מובא שוב לוועדת השרים לאישור החריגה והמשך הביצוע. בסוף כל שנה מגיש המל"ל לוועדת השרים דו"ח שנתי המרכז את המעקב והסטטוס של כל פרויקט. דיוני ההכנה והמעקב

⁴⁰ החלטת ממשלה מס' 4088 מיום ה-8 בינואר 2012 בנושא: ["שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי \(ועדת טרכטנברג\)".](#)

⁴¹ אל"מ (במיל') יונתן בן צור, רח"ט טכנולוגיות ומיזמים בטחוניים, המטה לביטחון לאומי, משרד ראש הממשלה, דוא"ל (באמצעות מזכירות ועדת החוץ והביטחון של הכנסת), 13 ביולי 2015.



נעשים על ידי צוות בראשות סגן ראש המל"ל למדיניות ביטחון ונושאים אסטרטגיים, והדוחות וההמלצות מובאים לאישור ראש המל"ל. בעקבות החלטת הממשלה, הצוות בחן גם את הפרוייקטים שכבר אושרו בוועדת השרים. כאמור, במסגרת המלצות ועדת לוקר להרחבת סמכויות המל"ל הומלץ גם כי המל"ל יידרש לאשר כל פרויקט בעלות שנתית הגבוהה מ-100 מיליון ש"ח או 300 מיליון ש"ח בעלות רב שנתית.

3.2.5. פיקוח על החלטות ועדות ציבוריות לבחינת תקציב הביטחון

אחת הסוגיות השנויות במחלוקת בין משרד האוצר ומשרד הביטחון המשפיעה על דיוני התקציב היא, האם משרד הביטחון עומד במתווה ההתייעלות שנקבע בדוח ועדת ברודט, ומה גובה תקציב הביטחון שיש להקצות בכל שנה בהתאם למתווה. לשאלה זו נדרש גם בנק ישראל ובדו"ח שפורסם על ידו ב- 5 בדצמבר 2011, נקבע כי התקציב המקורי לשנים 2011 ו-2012 היה נמוך מהרמה התואמת את מתווה ברודט (בכמיליארד ש"ח כל שנה), אך התקציב על שינויו הכולל את התוספות לשנים אלו היה גדול מהרמה התואמת את מתווה ברודט (בכ-1.6-2 מיליארד ש"ח כל שנה). בנק ישראל לא התייחס בדו"ח שכתב לנושא ההתייעלות שצוין בדו"ח ברודט.⁴²

מתווה ההתייעלות שנקבע בדו"ח ברודט הוא 550 מיליוני ש"ח בשנת 2008, 1.1 מיליארד ש"ח בשנת 2009 וכך הלאה לסך של כ-30 מיליארד ש"ח מצטברים בתקופה של 10 שנים. תכנית ההתייעלות של מערכת הביטחון הוצגה בפני ועדת החוץ והביטחון בשנים 2013-2014, וניכר כי למרות שמשרד הביטחון התייעל במגוון רחב של תחומים, הוא רחוק מאוד מייעד ההתייעלות שנקבע בדו"ח. גם מדו"ח מבקר המדינה שפורסם בנושא, עולה כי משרד הביטחון לא עמד במתווה ההתייעלות שנקבע בהמלצות ועדת ברודט, כך לדוגמה בשנים 2008-2013 סך ההתייעלות הסתכמה בכ-6 מיליארד ש"ח לעומת יעד של כ-11.55 מיליארד ש"ח כפי שהמליצה ועדת ברודט.⁴³ לדברי משרד הביטחון,⁴⁴ על אף הקשיים בביצוע התייעלות ללא המשאבים הנדרשים, משרד הביטחון צפוי בסופו של התהליך לעמוד במתווה ההתייעלות שנקבע בדו"ח ברודט, והמשרד הציג נתונים אלו בפני מבקר המדינה.⁴⁵ בנוסף, נציין כי במהלך דיוני הוועדה המשותפת בשנת 2014, הוצגו נתונים בתקציב ההוצאה על כ"א קבע, תקציב משלחות ונספחויות ותקציב אגף משאבי אנוש של משהב"ט, אשר אינם עולים בקנה אחד עם יעדי ההתייעלות אשר הוצגו ע"י משהב"ט בעבר. כמו כן, הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (ועדת לוקר) ציינה בדבריה כי "בין השנים 2006-2014 עלה היקף כוח האדם במערך הקבע בכ-14%. מאז 2008 עלה היקף כוח האדם בצבא בכ-12%. זוהי עלייה משמעותית מאוד בהיקף מערך הקבע. גידול זה בהיקף כוח האדם בצבא סותר לחלוטין את המלצות ועדת ברודט, אשר המליצה כי הצבא יוריד את עלות כוח האדם במערך הקבע, וממילא גם את היקפו, בהיקף של כ-12% בין השנים 2008-2014. אם היה הצבא מממש את המלצות ועדת ברודט, עלויות ההוצאה על השכר והיקף כוח האדם כיום, היו צריכים להיות נמוכים משמעותית".⁴⁶ ממצאים דומים על הגידול בהיקף כוח האדם בניגוד להמלצות ועדת ברודט עולים גם מדו"ח מבקר המדינה שפורסם בנושא.⁴⁷

⁴² בנק ישראל, [השוואת תקציב משרד הביטחון בשנים 2008-2012 למתווה ברודט](#), 5 בדצמבר 2011.

⁴³ דו"ח מבקר המדינה, ["סוגיות בנוגע לתקציב מערכת הביטחון ומשרתי הקבע בצה"ל"](#), 5 באוגוסט 2015.

⁴⁴ סא"ל גיל פנחס, ראש ענף מאקרו כלכלה ומחקר, אגף התקציבים במשרד הביטחון, באמצעות רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 20 באוקטובר 2015.

⁴⁵ ראו פורטוקול דיון של הוועדה לענייני ביקורת המדינה בנושא: ["תהליכי התייעלות והתכנסות למסגרת תקציב הביטחון מדוח מבקר המדינה על סוגיות בנוגע לתקציב מערכת הביטחון ומשרתי הקבע בצה"ל \(אב התשע"ה – אוגוסט 2015\)"](#), 16 באוגוסט 2015.

⁴⁶ דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יולי 2015.

⁴⁷ דו"ח מבקר המדינה, ["סוגיות בנוגע לתקציב מערכת הביטחון ומשרתי הקבע בצה"ל"](#), 5 באוגוסט 2015.



3.2.6. המנגנון לעריכת שינויים בתקציב הביטחון

עם תחילת שנת הכספים, משרדי הממשלה השונים ובהם משרד הביטחון מתחילים בביצוע התקציב שאושר להם. לעיתים, מתעורר הצורך בביצוע שינויים בתקציב (שינויים פנימיים וחיצוניים) לאחר תחילת השנה, מסיבות שונות.⁴⁸ המנגנון לביצוע שינויים בתקציב המדינה בישראל מוגדר בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. החוק מבחין בין כלל תקציב המדינה לתקציב הביטחון, ומוקדש פרק נפרד בחוק לענייני תקציב הביטחון. בנוסף, בשנת 2006 התקבלה החלטת ממשלה בנושא "הגברת הבקרה על התקציב וההתקשרויות במשרד הביטחון",⁴⁹ במסגרתה נקבעו כללים לביצוע שינויים בתקציב הביטחון, ולמעשה הממשלה החמירה עם עצמה במידה מסוימת ביחס להוראות החוק כדי להגביר את הפיקוח והבקרה על תקציב הביטחון. בשנת 2014 התקבל תיקון לחוק יסודות התקציב,⁵⁰ שלמעשה הפנים לתוך החוק חלק מהחלטת הממשלה משנת 2006, והגביר את מעורבותה של הוועדה המשותפת בפיקוח ואישור של שינויים בתקציב הביטחון במהלך השנה. לדוגמה, על פי הנוסח המקורי של החוק הסכום הרלוונטי לעניין הצורך באישור מוקדם של הוועדה עמד על 89 מיליוני ש"ח, ובמסגרת התיקון שונה ל-50 מיליוני ש"ח, בדומה לסכום שנקבע בהחלטת הממשלה בשנת 2006, או שינוי בשיעור העולה על 50% מסכום התכנית המקורית בספר התקציב

נציין בקצרה ובכלליות, כי קיימים מספר הבדלים בין המנגנון לביצוע שינויים בתקציב הביטחון לבין המנגנון המתייחס לכלל תקציב המדינה, בעיקר בהתייחס לסכומים המצריכים אישור או הודעה מראש לוועדה המשותפת, וכן ביחס לסמכותו של משרד הביטחון לביצוע שינויים ומעורבות משרד האוצר בשינויים אלו. כמו כן, קיימים מספר הבדלים בין החלק המסווג לחלק הבלתי מסווג בתקציב הביטחון, בהתייחס לסכומי ההעברות והאישורים הנדרשים.⁵¹ על פי החוק, במקרים מיוחדים בהם קבעו ראש הממשלה ושר הביטחון כי מדובר במצב ביטחוני מיוחד, מותר לבצע שינויים בתקציב המצריכים אישור של הוועדה בהודעה בלבד. בהתייחס לכך סברה ועדת לוקר, כי מצב זה מביא לפיקוח ובקרה מוגבלים יותר על משרד הביטחון וצה"ל.⁵² עם זאת, לדברי משרד הביטחון,⁵³ המשרד לא משתמש בסמכות זו גם בעת מבצעים צבאיים, ולכן אין לראות בסמכות זו כגורם המגביל את הבקרה עליו.

נציין, כי לא קיימת בישראל הגבלה על מספר או היקף השינויים שניתן לבצע בתקציב, אך נדרשים לכך אישורים ממשרד האוצר והכנסת (ועדת הכספים והוועדה המשותפת). כל שינוי תקציבי חיצוני בתקציב הביטחון (הגדלה או הפחתה של מסגרת תקציב הביטחון) יידון תחילה בוועדת הכספים מבחינת אישור המקורות לשינוי החיצוני (במקרה של הגדלה או הקטנה), ולאחר מכן תדון הוועדה המשותפת באישור הגדלת תקציב הביטחון ובשימוש בתקציב הנוסף (החלוקה לפרטי התקציב). כל שינוי פנימי בתקציב הביטחון נידון בוועדה המשותפת בלבד. בכל שנה נעשים שינויים רבים בתקציב הביטחון, בדומה לשינויים הנעשים בכלל תקציב המדינה. לוח 2 להלן מציג את דיוני הוועדה המשותפת לאישור שינויים בתקציב הביטחון (ברוטו) בשנת 2014. מפאת סיווג חלק מהנתונים, מוצגים רק הסכומים שאושרו בדיונים ללא פירוט של החלוקה הפנימית לאופי השימושים התקציביים (הצטיידות, כ"א, אימונים וכו').

⁴⁸ להרחבה על ביצוע שינויים בתקציב המדינה ראו: אליעזר שוורץ, [תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביולי 2013.

⁴⁹ [החלטת ממשלה מס' 485](#) מיום ה-12 בספטמבר 2006 בנושא: "הגברת הבקרה על התקציב וההתקשרויות במשרד הביטחון".

⁵⁰ [חוק יסודות התקציב \(תיקון מס' 46\)](#), התשע"ה-2014, התקבל ב-8 בדצמבר 2014.

⁵¹ להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, [אופן קביעת תקציב הביטחון ואמצעי הפיקוח והבקרה עליו](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 באוקטובר 2011.

⁵² [דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון \(ועדת לוקר\)](#), יולי 2015.

⁵³ סא"ל גיל פנחס, ראש ענף מאקרו כלכלה ומחקר, אגף התקציבים במשרד הביטחון, באמצעות רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 20 באוקטובר 2015.



לוח 2 – דיוני הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון בנושא אישור שינויים בתקציב הביטחון לשנת 2014⁵⁴

מס' דיון	תאריך הדיון	סכום השינויים שאושרו (במיליוני ש"ח)			החלטות ממשלה וסיכומים רלוונטיים	הערות
		הוצאה	הוצאה מותנית בהכנסה	הרשאה להתחייב		
1	02/06/2014	180		720		
2	15/06/2014	170		1,880	החלטה מס' מח/2 של ועדת השרים לענייני הפרטה מיום 23/12/2013.	בנוסף, שינוי פנימי בסך 70 מיליון ש"ח בתקציב הרשאה להתחייב.
3	09/07/2014					שינוי פנימי בסך 180 מיליון ש"ח בתקציב הרשאה להתחייב.
4	14/08/2014	580		1,798	סיכום בין חברי פורום תל"מ (תשתיות לאומיות למחקר ופיתוח) – תכנית לאומית להקמת תשתית למו"פ לפוטוניקה מתקדמת	במסגרת דיון זה הוגשה רביזיה על אישור 300 מיליון ש"ח הוצאה. בתאריך 10/08/2014 התקיים דיון הכנה לקראת אישור חלק ניכר מהתוספת בתקציב הרשאה להתחייב.
5	26/10/2014	60				
6	30/11/2014	300	850	475		תוספת בגין 'צוק איתן' (300 מיליון ש"ח להוצאה נטו ו-750 מיליון ש"ח להוצאה מותנית בהכנסה).
7	07/12/2014	2,866			הסכם שוה"ם 2 - שיווק והעסקת מחנות צה"ל מיום 16/06/2014.	1,820 מיליון ש"ח תוספת בגין 'צוק איתן'. תוספת בסך 700 מיליון ש"ח בגין פינוי שדה דב. ⁵⁵ בנוסף, שינוי פנימי בסך 42 מיליון ש"ח בתקציב ההוצאה. 72.6 מיליון ש"ח בדיון זה הועברו מהעודפים השיקליים של שנת 2013.
8	10/12/2014	30			החלטת ממשלה מס' 1962 מיום 10/08/2014 – בנושא קרן פיצויים לחייל המילואים ששרתו במבצע 'צוק איתן'.	
9	14/12/2014	57				בנוסף, שינוי פנימי בסך 60 מיליון ש"ח.
10	17/12/2014	5,789		0.75		2,108 מיליון ש"ח בדיון זה הועברו מעודפי מטי"ח סיוע של שנת 2013.

⁵⁴ הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון של הכנסת, [דיוני הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון בנושא אישור שינויים בתקציב הביטחון לשנת 2014](#), ספטמבר 2015.

⁵⁵ לקראת הדיון בנושא פינוי שדה דב (חלק מדיון מס' 7), התקיימו 3 דיונים בהם הוצג פער תקציבי בשנת 2014 ומתווה פתרונות אפשרי לגישור הפער. בדיונים אלו נדונו גם חלופות לשימוש בתוספת הנידונה.



הערות	החלטות ממשלה וסיכומים רלוונטיים	סכום השינויים שאושרו (במיליוני ש"ח)			תאריך הדיון	מס' דיון
		הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה		
	3,190 מיליון ש"ח תוספת בגין 'צוק איתן'.					
	940 מיליון ש"ח תוספת בגין 'צוק איתן'.			940	25/12/2014	11
	סה"כ התוספות בגין מבצע "צוק איתן" הסתכמו בכ-7 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-6.25 מיליארד ש"ח בתקציב ההוצאה נטו. ⁵⁶	4,874	1,430	10,392	סך-הכול	

מהנתונים שבלוח עולים הממצאים הבאים :

- בשנת 2014 קיימה הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון 11 ישיבות לאישור שינויים בתקציב הביטחון, וב-4 מתוכן אושרו גם שינויים פנימיים בתקציב הביטחון. כאמור, אישורה של הוועדה נדרש רק לשינויים הגבוהים מסכום מסויים כמפורט לעיל, ובפועל בוצעו שינויים פנימיים רבים נוספים בסכומים שאינם מצריכים אישור מוקדם של הוועדה המשותפת אלא הודעה בדיעבד. עם זאת, במסגרת דיוני הוועדה המשותפת בנושאים שונים עולים לעיתים במסגרת הדיון גם הסברים על שינויים פנימיים שבוצעו ודווחו לוועדה.
- הדיונים לאישור שינויים בתקציב החלו במהלך חודש יוני 2014, וכאמור אישור החלוקה הפנימית של תקציב הביטחון לשנת 2014 נעשה רק במהלך חודש פברואר 2014. עם זאת, מלבד הדיונים המפורטים בטבלה, קיימה הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון דיונים נוספים (דיוני למידה) בהם נידונו סוגיות במבנה תקציב הביטחון. לדברי משרד הביטחון,⁵⁷ במהלך שנת 2014 התקיימו לבקשת הוועדה המשותפת מספר דיונים לימודיים בנושאים שונים לרבות רפורמה בקבע ואזרחים עובדי צה"ל, תשלומי המיסים בתקציב הביטחון, תקציב אגף השיקום ועוד.
- במהלך שנת 2014 אושרה תוספת של כ-10.4 מיליארד ש"ח לתקציב ההוצאה נטו של משרד הביטחון, מתוכה כ-6.25 מיליארד ש"ח בגין מבצע "צוק איתן". בסכום זה נכללת גם העברה של כ-2.2 מיליארד ש"ח של עודפי תקציב משנת 2013, רובם (כ-97%) עודפי מט"ח מתקציב הסיוע. בנוסף, אושרה תוספת של כ-1.4 מיליארד ש"ח לתקציב ההוצאה המותנית בהכנסה (מתוכם כ-0.75 מיליארד ש"ח בגין "צוק איתן"), ותוספת של כ-4.9 מיליארד ש"ח למסגרת הרשאה להתחייב.

במסגרת הדיונים בבקשות לשינויים בתקציב הביטחון, נדרשים נציגי המשרדים השונים (בעיקר ביטחון ואוצר) להסביר בפני חברי הוועדה המשותפת את הסיבות לשינוי המבוקש וההשלכות השונות. כיוון שרוב תקציב הביטחון מסווג הרי שהמידע נמסר למספר מצומצם של חברי כנסת ואינו זמין ליתר חברי הכנסת ולציבור. בנוסף, כאמור, חלק מהשינויים מדווחים לוועדה רק בדיעבד, כפי שקבוע בחוק. במקרים אלו יכולים חברי הוועדה לבקש הסברים

⁵⁶ מלבד דיונים מס' 6,7,9,10,11 אשר עסקו בהרכב השימושים המתוכנן בגין השיפו למבצע "צוק איתן", התקיימו עוד 2 דיונים בנושא עלויות המבצע. בדיונים אלו הוצג תהליך איסוף העלויות ואופן קבלת החלטות על התקציב שיועבר בגין המבצע.

⁵⁷ סא"ל גיל פנחס, ראש ענף מאקרו כלכלה ומחקר, אגף התקציבים במשרד הביטחון, באמצעות רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 20 באוקטובר 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ונתונים נוספים על השינויים שבוצעו אך אין להם יכולת להשפיע על השינויים שכאמור כבר בוצעו. עקרונית, הסברים על שינויים בתקציב ברמת העל של הסעיף, יכולים להינתן גם בוועדת הכספים, אך בפועל לרוב ההסברים אינם מפורטים שכן הם נוגעים לפרטים בתקציב המסווג, וההסברים ניתנים בוועדה המשותפת. במקרים של שינויים חיצוניים בתקציב הביטחון הנוגעים לחלק התקציב הלא מסווג, ניתן להציג הסברים מפורטים יותר גם בוועדת הכספים, אך כאמור הקצאת התקציב לפרטים השונים נעשית בוועדה המשותפת. עם זאת, נתונים על שינויים ברמת הסעיפים הראשיים המאושרים בוועדת הכספים מפורסמים לציבור באתר משרד האוצר, לרבות שינויים בסעיפי תקציב הביטחון.

3.2.7. הפיקוח של משרד הביטחון על תקציב צה"ל

אחת הסוגיות המורכבות יותר בהתייחס לתקציב הביטחון, היא הפיקוח על התקציב המיועד לשימוש הצבא המהווה חלק גדול מתקציב משרד הביטחון (סעיף 15). עקרונית, הגורם האזרחי האחראי לפקח על הצבא בהיבטים השונים לרבות נושא התקציב, הוא משרד הביטחון ושר הביטחון. במשרד יש כאמור אגף תקציבים ואגף כספים (בראשות חשב המשרד) הכפופים מינהלית למנכ"ל המשרד בדומה למשרדי ממשלה אחרים. להלן תיאור של מבנה אגף התקציבים במשרד הביטחון (להלן: "את"ק) האחראי על תכנון, ניהול ובקרה של תקציב הביטחון, עד לשלב המימוש שכאמור באחריות אגף הכספים. בראש האגף עומד קצין בדרגת תא"ל, הכפוף למנכ"ל משרד הביטחון ולרמטכ"ל והמשמש גם יועץ כספי לרמטכ"ל (להלן: יועכ"ל). שר הביטחון הוא הגורם הממנה את ראש את"ק. ראש את"ק לוקח חלק בכל תחומי עבודת המטה במערכת הביטחון, ומייצג אותה מול הכנסת ומשרדי הממשלה, ובפרט מול משרד האוצר. האגף כפוף להוראות חוק יסודות התקציב, הוראות משרד הביטחון (המ"ב) ולהוראות הפיקוד העליון בצה"ל. באחריות ראש האגף לנהל את סעיפי התקציב הבאים: סעיף 15 – תקציב משהב"ט (גופי צה"ל, אגפי משרד הביטחון, מנהלות ועוד); סעיף 16 – הוצאות חירום אזרחיות; סעיף 17 – מתאם הפעולות בשטחים; סעיף 46 – חוק חיילים משוחררים.

באגף מספר מחלקות אשר אחראיות לניהול ובקרה של גופי התקציב במשהב"ט, בחלוקה הבאה:

- הגופים הצבאיים (לדוגמה: חיל-האוויר, חיל-הים, אמ"ן, נושאי שכר וגמלאות צבא קבע ועוד).
- הגופים אזרחיים (לדוגמה: אגף משאבי אנוש במשהב"ט, אגף שיקום נכים, אגף משפחות והנצחה ועוד).
- הגופים המשולבים (לדוגמה: מפא"ת, מנהלת חומה, מנהלת תכנית טנק המרכבה (מנת"ק), נושאי מעבר צה"ל דרומה ופינוי מחנות, מרחב התפר ומעברים ועוד).

כל מחלקה באגף עובדת מול הנציגים הרלוונטים בגופי התקציב. למשל: מחלקת תקציבי זרועות עובדת מול קציני התקציבים של חיל-האוויר, חיל-הים וכו'. מרבית עובדי האגף הם קציני קבע ומיעוטם עובדי משהב"ט. בנוסף, משרתים באגף חיילי חובה. נציין כי באת"ק 2 ראשי מחלקות כיום הינם אזרחיים והם משמשים כסגנים לראש את"ק.

עם זאת, למרות המבנה והסמכויות הקיימות, ועדת לוקר מצאה כי משרד הביטחון לא מהווה מפקח אפקטיבי על תקציב הצבא, ואף לא הגדיר זאת כאחד מייעדי. הגבולות בין משרד הביטחון והצבא אינם ברורים, ומצב זה אינו מאפשר למשרד הביטחון לשמש כגורם מבקר ומפקח על הצבא. בנושא התקציב, משרד הביטחון מהווה למעשה מייצגו של צה"ל בפני הדרג המדיני, והוא נוטה לקבל את רוב דרישות הצבא הנגזרות מתוכנית העבודה שנקבעה, ולא מהווה גורם מבקר לתוכנית והשלכותיה התקציביות. לדברי הוועדה, בפועל אין למשרד הביטחון ולרמטכ"ל



תמונה מלאה על מימוש התקציב וניהולו. המעורבות של אגף התקציבים במשרד בתהליכי התכנון בצבא מוגבלת, וכאמור במקרים רבים קיים פער בין תוכנית העבודה למסגרת התקציבית.⁵⁸

לשם הבנת המורכבות של הפיקוח על תקציב הצבא והשפעת הגבולות הלא ברורים בין המשרד לצבא על איכות הפיקוח, נציג בקצרה את מבנה אגף התקציבים במשרד לביטחון פנים המפקח בין השאר על תקציבי משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר.⁵⁹ במשרד לביטחון פנים פועל אגף תקציבים שרוב עובדיו הם אזרחים לרבות ראש האגף (בעבר עמד בראש האגף קצין משטרה), ותחתיו פועלים יחידות תקציב בגופים השונים לרבות במשטרה. האגף מהווה למעשה גורם מפקח על גופי התקצוב ביחידות השונות, והוא כפוף מינהלית ומקצועית למנכ"ל המשרד, ללא כפיפות כלשהי לראשי היחידות השונות כגון מפכ"ל המשטרה. אגף התקציבים מעורב הן בתכנון התקציב של היחידות השונות והן בביצוע שינויים במהלך השנה. המשמעות היא שלמעשה קיימות שלוש רמות בתחום התקציבי: אגף התקציבים של המשרד; יחידת התקציב של היחידות (משטרה, ש"ס ומכבי אש) וגורמי התקציב הפנימיים בכל אחת מן היחידות, ואין כל זיקה מינהלית בין אגף התקציבים במשרד לביטחון פנים לגוף עליו הוא אחראי והעומד בראשו (כמו המשטרה).

לאור הבעיות שהוצגו לעיל, המליצה ועדת לוקר על חיזוק מעמדו של ראש אגף התקציבים (את"ק) במשרד הביטחון מתוקף היותו הגורם המקצועי המדווח הן למנכ"ל משרד הביטחון והן לרמטכ"ל. במסגרת זו סברה הוועדה כי יש להטיל על ראש את"ק את האחריות המלאה לניהול תקציב הביטחון אל מול הרמטכ"ל ומנכ"ל המשרד, והוא יהיה אחראי לוודא כי בעת קבלת ההחלטות יילקחו בחשבון ההשלכות התקציביות. כחלק מתפקידו ראש את"ק יהיה מעורב באופן משמעותי בהליך התכנון של תקציב הצבא ובבקרה על יישום תוכנית העבודה ועמידה ביעדים השונים שנקבעו לרבות החיסכון וההתייעלות.⁶⁰

4. סקירה משווה

בסעיף זה מוצגת סקירה משווה על תהליך הכנת ואישור תקציב הביטחון והפיקוח עליו. הנתונים המוצגים בפרק זה מתבססים על תשובות שהתקבלו לשאלון שהפיץ מרכז המחקר והמידע של הכנסת בקרב מחלקות תקציב וגורמים נוספים בפרלמנטים של 30 מדינות החברות בארגון ה-OECD (לפירוט המדינות ראונספח 1).⁶¹ תשובות לשאלון התקבלו מ-12 (40%) המדינות הבאות: אוסטרליה, אוסטרליה, בריטניה, גרמניה, דרום-קוריאה, הולנד, יוון, נורבגיה, ניו-זילנד, פולין, פינלנד וקנדה. ניתן לראות כי בקרב המדינות שהשיבו לפנייתנו יש מדינות שונות בגודלן, במיקומן הגיאוגרפי ובשיטת המשטר.

השאלון כלל מספר שאלות בארבעה נושאים עיקריים:

- מבנה תקציב הביטחון.
- תהליך תכנון ואישור תקציב הביטחון בממשלה.
- תהליך אישור תקציב הביטחון בפרלמנט.
- הפיקוח על ביצוע התקציב ועריכת שינויים בו במהלך השנה.

⁵⁸ דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יולי 2015.

⁵⁹ המידע על מבנה אגף התקציבים במשרד לביטחון פנים התקבל משיחה עם דני קריבו, מנהל אגף תכנון, תקציבים ובקרה, המשרד לביטחון פנים, שיחת טלפון, 27 במרס 2015. ההשוואה למשרד הביטחון נעשתה על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁶⁰ דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יולי 2015.

⁶¹ נדגיש כי השאלון נשלח לכ-30 מדינות החברות בארגון ה-OECD, והתקבלו תשובות מ-12 מדינות. נציין כי השאלון נשלח בעיקר למנהלי מחלקות תקציב בפרלמנטים במדינות ה-OECD, אשר השתתפו בכנס השנתי של מחלקות תקציב פרלמנטריות ומועצות פיסקליות במדינות ה-OECD שהתקיים בכנסת בחודש אפריל 2014. רשימת המשיבים מפורטת בנספח.



בחלק מהשאלות נדרשו העונים לסמן כן או לא, בחלקן מילוי טבלה ובחלקן תשובות פתוחות.

כאמור לעיל, בעת עריכת השוואה בין מדינות בנוגע להליכי חקיקה, פיקוח ובקרה ממשלתיים ופרלמנטרים, יש לדעת כי הליכים אלו עשויים להיות מושפעים מגורמים רבים בסביבה הפרלמנטרית והפוליטית, לרבות: שיטת המשטר, מבנה הפרלמנט (מספר בתים, סוגי הוועדות, יחידות מקצועיות וכדומה), מאזן הכוחות בין הרשויות ועוד. בהתייחס לתהליך אישור תקציב הביטחון בפרט, התהליך עשוי להיות מושפע באופן ישיר מהליך אישור התקציב הרגיל וממאפייניו הייחודיים של תקציב הביטחון במדינות השונות.⁶² על כן, בעת הסקת מסקנות אופרטיביות מהשוואות אלו, יש לקחת בחשבון גם את ההבדלים בין המדינות, וההשפעות האפשריות הנובעות מכך לעניין יישומן בישראל.

4.1. מבנה תקציב הביטחון

בהתייחס למבנה תקציב הביטחון נבחנו בשאלון כמה נושאים. בשלב ראשון נבחנו האם קיים הבדל במדינות השונות בין תקציב הביטחון לשאר התקציב מבחינת רמת הפירוט של התקציב, ורמת הפירוט המובאת לאישור הפרלמנט. בנוסף, נבחנו אלו תחומי ביטחון נכללים בתקציב הביטחון בכל מדינה (צבא, שירותים חשאיים, ביטחון פנים ועוד). עוד נבדק, האם קיימת חלוקה נושאית בתקציב הביטחון עצמו (כוח-אדם, התעצמות, אימונים וכדומה) והאם הוא כולל גם הוצאות בעלות מאפיינים אזרחיים כפיצוי, שיקום וגמלאות.

4.1.1. השוואה בין מבנה תקציב הביטחון למבנה תקציב המדינה

לוח 3 להלן מציג השוואה בין מבנה תקציב הביטחון לבין מבנה תקציב המדינה, כגון רמות הפירוט, והבדלים ברמת הפירוט המובאת לאישור הפרלמנט, אם קיימים.

לוח 3 – השוואה בין מבנה תקציב הביטחון למבנה תקציב המדינה⁶³

מדינה	רמת פירוט דומה	אותה רמת אישור בפרלמנט	הערות
אוסטריה	✓	✓	באוסטריה יש 4 רמות פירוט בתקציב, ושלוש הרמות הראשונות מובאות לאישור הפרלמנט.
אוסטרליה	✗	✗	תקציב הביטחון נקבע ברמת הפירוט הכללית ביותר (הסעיף הראשי בלבד), וכך מוגש לפרלמנט.
בריטניה	✓	✓	
גרמניה	✓	✓	
דרום-קוריאה	✓	✓	
הולנד	✓	✓	בהולנד יש 26 סעיפי תקציב ובכל אחד מהם עוד כמה סעיפי משנה. מעבר לכך אין רמות פירוט נוספות. בסעיף הביטחון יש 12 סעיפי משנה. הפרלמנט מאשר את כל סעיפי המשנה (171 סעיפים).
יוון	✓	✓	התקציב המוגש לאישור הפרלמנט, לרבות תקציב הביטחון, הוא ברמת סעיפים ראשיים.
ישראל	✓	✓	הצעת תקציב הביטחון מוגשת באותה רמת פירוט כמו שאר התקציב, אך היא מוגשת לוועדה המשותפת.

⁶² להרחבה על מאפייני הפרלמנטים במדינות שונות, בדגש על הליך אישור תקציב הביטחון ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [אישור תקציבי הביטחון בפרלמנטים בעולם – מחקר השוואתי](#), כתבה נעמי מי-עמי, 3 ביוני 2003.

⁶³ □ - כן. □ - לא.



מדינה	רמת פירוט דומה	אותה רמת אישור בפרלמנט	הערות
נורבגיה	✓	✓	בנורבגיה יש שתי רמות פירוט של כלל התקציב, לרבות תקציב הביטחון, ושתייהן מובאות לאישור הפרלמנט.
ניו-זילנד	✓	✓	
פולין	✓	✓	בפולין יש ארבע רמות פירוט של התקציב, ושלוש מתוכן מובאות לאישור הפרלמנט, אם כי ההצבעה אינה ברמת כל פריט. רמת הפירוט של תקציב הביטחון בהצעת התקציב הכללית, נמוכה מזו המוצגת על ידי משרד הביטחון לוועדות הרלוונטיות בפרלמנט.
פינלנד	✓	✓	בפינלנד יש שלוש רמות פירוט של התקציב, וכולן מובאות לאישור הפרלמנט.
קנדה	✓	✓	עקרונית, רמת הפירוט של תקציב הביטחון בקנדה דומה לזו של כלל התקציב, למעט במקרה של סוכנות המודיעין, לגביה נמסרים פחות פרטים.

מהנתונים שבלוח עולה, כי ברוב המדינות שנבדקו רמת הפירוט של תקציב הביטחון דומה לזו של כלל התקציב, וגם רמת הפירוט המוגשת לאישור הפרלמנט דומה.

4.1.2. גופי הביטחון הנכללים בתקציב הביטחון

להלן סקירה על מרכיבי הביטחון הנכללים בתקציב הביטחון במדינות השונות.

אוסטריה

הסעיף המרכזי של תקציב הביטחון באוסטריה כולל בתוכו הן את תקציב משרד הביטחון והן את תקציב הצבא. תקציבי ארגוני המודיעין והשירותים החשאיים נכללים בהקצאת התקציב הכללית, אך לא כסעיפים נפרדים, והתקצוב נעשה כבר בתקציב המקורי. תקציב ביטחון הפנים נכלל בתקציב משרד הפנים.

אוסטרליה

הסעיף המרכזי של תקציב הביטחון באוסטרליה כולל בתוכו הן את תקציב משרד הביטחון והן את תקציב הצבא. תקציבי השירותים החשאיים וארגוני המודיעין אינם נכללים בתקציב הביטחון, למעט אחד מארגוני המודיעין העוסק בתחומי הסייבר והטכנולוגיה. ההקצאה לגופי הביטחון הכלולים בתקציב הביטחון נעשית כבר במסגרת התקציב המקורי. תקציב ביטחון הפנים נכלל בתקציב משרד הפנים.

בריטניה

הסעיף המרכזי של תקציב הביטחון בבריטניה כולל בתוכו הן את תקציב משרד הביטחון והן את תקציב הצבא. קיימת הפרדה פנימית בין תקציב הצבא ותקציב המשרד, וכן קיימת הפרדה בהוצאות השכר בין ההוצאה על עובדים אזרחים לאנשי צבא. תקציבי השירותים החשאיים וארגוני המודיעין אינם נכללים בתקציב משרד הביטחון. תקציב הביטחון הלאומי נמצא במשרד הקבינט⁶⁴ (Cabinet Office), ולסוכנויות מודיעין וביטחון אחרות יש תקציב נפרד משלהן. ההקצאה לגופי הביטחון נעשית במסגרת הסעיף התקציבי הרלוונטי כבר במסגרת התקציב

⁶⁴ משרד הקבינט בבריטניה הוא משרד מטה התומך בפעילות הממשלה לרבות ראש הממשלה וסגנו. המשרד אחראי על התיאום של פעולות הממשלה בתחומים השונים, ולהבטחת יעילות הפעילות. להרחבה ראו באתר המשרד: "[Cabinet Office](#)", כניסה ב-22 במרס 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המקורי. נוסף על מרכיבי התקציב שפורטו לעיל, קיים תקציב למאבק בטרור ומרכיבי ביטחון פנים אחרים (הגירה, מאבק בסמים וכדומה) במשרד ממשלתי נוסף ("Home Office"⁶⁵).

גרמניה

תקציב הביטחון בגרמניה (ייתכן בהגדרתו הרחבה) כולל את תקציב כלל הגופים הרלוונטיים לביטחון לרבות: משרד הביטחון, הצבא, גופי המודיעין ושירותי הביטחון ובטחון הפנים. כל מרכיבי תקציב הביטחון נכללים בתקציב המקורי המוגש לפרלמנט. תקציב הצבא נכלל בתוך תקציב משרד הביטחון.

דרום-קוריאה

הסעיף המרכזי של תקציב הביטחון בדרום-קוריאה כולל בתוכו הן את תקציב משרד הביטחון והן את תקציב הצבא. תקציבי השירותים החשאיים וארגוני המודיעין אינם נכללים בתקציב הביטחון, אלא בסעיפי תקציב נפרדים.

הולנד

תקציב הביטחון בהולנד כולל את תקציב משרד הביטחון, תקציב הצבא ותקציב השירותים החשאיים וגופי המודיעין. תקציב בטחון המולדת וביטחון הפנים מתוקצבים בסעיפים נפרדים.

יוון

תקציב הביטחון ביוון כולל את תקציב משרד הביטחון, הצבא, ארגוני המודיעין והשירותים החשאיים. תקציבים אלו נכללים בתקציב המקורי. נציין כי **התקציבים לתוכניות חימוש והצטיידות מובחנים מהתקציב הרגיל, וקיימת בקרה מיוחדת עליהם**. תקציבים אלו מוצגים בפרטים נפרדים, ונקבעת תקרה הוצאה לכל אחת מהתוכניות. תקציב ביטחון הפנים מתוקצב בנפרד.

ישראל

תקציבם של גופי הביטחון בישראל, למעט תקציב המשרד לבטחון פנים, הוא במסגרת סעיפי תקציב הביטחון שפורטו לעיל. עם זאת, לא כל התקציבים נכללים בהכרח בתקציב המקורי, ונדרשות התאמות במהלך שנת הכספים במסגרת שינויים תקציביים.

נורבגיה

תקציב הביטחון בנורבגיה כולל את תקציב משרד הביטחון, תקציב הצבא ותקציב השירותים החשאיים וגופי המודיעין. קיימת הפרדה בין פרטי תקציב הצבא לפרטי תקציב משרד הביטחון. כמו כן, ישנם מספר גופי ביטחון לאומיים נוספים הנכללים בתקציב הביטחון, אם כי חלקם עוסקים גם בענייני ביטחון פנים וכפופים חלקית גם למשרד המשפטים והביטחון הציבורי בו נכלל תקציב ביטחון הפנים והמולדת. כל מרכיבי התקציב נכללים במסגרת התקציב המקורי.

⁶⁵ להרחבה ראו באתר המשרד: "[Home Office](#)", כניסה ב-22 במרס 2015.



תקציב הביטחון בניו-זילנד כולל את תקציב המשרד ותקציב הצבא, אך קיימת הפרדה בין שני התקציבים. מרכיבי התקציב השונים נכללים כבר בתקציב המקורי. תקציב השירותים החשאיים, גופי המודיעין וביטחון הפנים אינו נכלל בסעיף המרכזי של תקציב הביטחון.

פולין

הסעיף המרכזי של תקציב הביטחון בפולין כולל את תקציבי משרד הביטחון, תקציב הצבא, תקציב השירותים החשאיים וארגוני המודיעין. עם זאת, קיימת חלוקה פנימית בסעיף התקציב המרכזי לנושאים השונים. בנוסף, ישנן הוצאות נוספות הקשורות בביטחון בתקציבי יחידות ממשלתיות אחרות. ככלל, התקציבים לגופים השונים מאושרים כבר בתקציב המקורי, אך ניתן לבצע שינויים מסוימים במהלך השנה. תקציב ביטחון הפנים מתוקצב במסגרת משרד הפנים האחראי על ביטחון הפנים.

פינלנד

תקציב הביטחון בפינלנד כולל את תקציב משרד הביטחון ותקציב הצבא המשולבים באותו סעיף. תקציבי השירותים החשאיים וארגוני המודיעין נכללים בתקציב הצבא. כלל תקציבים אלו נכללים בתקציב המקורי המאושר בפרלמנט. נציין כי פינלנד נוטלת חלק בכוחות צבאיים המוצבים באזורי סכסוך בעולם, ותקציב כוחות אלו נכלל בתקציב משרד החוץ.

קנדה

הסעיף המרכזי של תקציב הביטחון בקנדה כולל הן את תקציב משרד הביטחון והן את תקציב הצבא. תקציבי השירותים החשאיים וארגוני המודיעין אינם נכללים בתקציב הביטחון, אלא בסעיפי תקציב נפרדים. תקציב ביטחון הפנים והמולדת נמצא בסעיפים נפרדים. התקציב של כל אחד מהגופים מאושר בתקציב המקורי, אך ניתן לבצע שינויים במהלך השנה בהתאם לצרכים משתנים, לרבות העברה בין גופי הביטחון השונים, בכפוף לאישור הפרלמנט. בעת אישור התקציב של כל אחד מגופי הביטחון, יש חלוקה לתחומים שונים (פעילות, כוח אדם וכדומה) ומצורפים הסברים על ההוצאות הצפויות בתחומים השונים. עם זאת, הסברים אלו אינם מחייבים במהלך השנה את הגופים השונים, וניתן לבצע שינויים פנימיים בתוך סעיף כלשהו ללא צורך באישור הפרלמנט.

סיכום: מהנתונים שהוצגו לעיל עולה כי ברוב המדינות תקציב הצבא נכלל באותו סעיף עם תקציב משרד הביטחון, אם כי בחלק מהמדינות קיימת הבחנה ברורה בין תקציבים אלו. כמו כן, במספר מדינות תקציבי השירותים החשאיים וגופי המודיעין נכללים בתקציב הביטחון, אם כי לא ברור האם הם במסגרת משרד הביטחון בדומה לצבא, או נכללים בתקציב הביטחון בהגדרתו הרחבה יותר. ברוב מוחלט של המדינות תקציב ביטחון הפנים והמולדת אינו חלק מתקציב הביטחון, בחלק מהמדינות נכלל התקציב במשרד הפנים ובחלקן במשרדים ייעודיים, בדומה לישראל. מהתשובות שקיבלנו עולה, כי ככלל ברוב המדינות כל מרכיבי הביטחון מתוקצבים כבר בתקציב המקורי בסעיף הייעודי, ולא מועברים במהלך השנה, אם כי ניתן לבצע שינויים גם במהלך השנה כפי שיפורט בפרק 4.4.1 להלן.

4.1.3. המבנה הפנימי של תקציב הביטחון, ובחינת חלק מהמרכיבים הנכללים בו

כפי שעולה בפרק 4.1.2, במספר מדינות קיימת חלוקה מבנית פנימית בתקציב הביטחון, בין משרד הביטחון והצבא, ובין מרכיבים שונים (כוח אדם, התעצמות וכדומה). בפרק זה נבחן האם אכן ברוב המדינות קיימת חלוקה מבנית פנימית בין הנושאים השונים. כמו כן, האם תקציבי משרד הביטחון והצבא כוללים גם את התקציבים בגין שיקום נכים, תשלומי פיצויים למשפחות שכולות, הנצחת חללים וגמלאות, או שמא הם נכללים בסעיפי התקציב



האזרחיים העוסקים בתחומים מקבילים (המוסד לביטוח לאומי וכדומה). לוח 4 להלן מציג את המצב ביחס לסוגיות אלו במדינות השונות.

לוח 4 – המבנה הפנימי של תקציב הביטחון

מדינה	האם קיימת חלוקה נושאית	האם תשלומי הפנסיה והפיצויים כלולים בתקציב	הערות
אוסטריה	✓	✗	תקציבי הפנסיה והשיקום נכללים בסעיפי התקציב האזרחיים העוסקים בתחומים אלו.
אוסטרליה	✗	חלקי	תשלומי הפנסיה נכללים בתקציב הביטחון, אך בתחום נפרד. תשלומי השיקום והפיצוי נכללים במשרד לענייני ווטרינרים.
בריטניה	✓	✗	קיימת חלוקה נושאית עד רמה מסוימת (שכר, תשתיות, ציוד וכדומה). התשלומים השונים נכללים בסעיף תקציבי נפרד (אם כי לא במסגרת הסעיפים האזרחיים המקבילים), למעט חלק מהפנסיות הישנות.
גרמניה	✓	✓	
דרום-קוריאה	✓	✓	
הולנד	✗	✓	
יוון	✓	✗	תשלומים אלה הם במסגרת הסעיפים האזרחיים.
ישראל	חלקי	✓	גם תשלומי הפנסיה לאנשי הקבע וגם תשלומי הפנסיה לעובדי משרד הביטחון נכללים בתקציב משרד הביטחון (בתחומי פעולה שונים).
נורבגיה	חלקי	✗	קיימת חלוקה בסיסית בין פעילות שוטפת להשקעה ותשתיות, אך לא ברמה מפורטת יותר. תקציב הפנסיה לא נכלל בתקציב הביטחון, אלא בתקציב הפנסיה הממשלתית ובתקציב רווחה חברתית. תקציב הפיצויים נכלל במסגרת משרד העבודה ועניינים חברתיים, למעט הטיפול בפגועי נפש המתוקצב במשרד הביטחון.
ניו-זילנד	✓	✓	
פולין	✗	✓	
פינלנד	✗	✗	הפיצויים והשיקום נעשים במסגרת הביטוח הלאומי. הפנסיות משולמות מקרן הפנסיה הממלכתית, אך מופרשים תשלומים פנסיונים מתקציב הביטחון לקרן הפנסיה.
קנדה	✗	חלקי	חלק מהוצאות השיקום כלולות בתקציב הביטחון, והיתר במסגרת ההתחייבויות הכלליות של הממשלה בתקציב. הפנסיות המשולמות לפורשים מתוקצבות בתקציב, אך משולמות מחשבון חיצוני.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מהנתונים בלוח עולה כי בכמחצית מהמדינות קיימת חלוקה נושאית בתקציב הביטחון, אם כי רמת הפירוט משתנה בין המדינות, וברוב המדינות קשה לומר שיש חלוקה מובנית ברמת פירוט גבוהה. בהתייחס לתשלומי השיקום, פיצויים וגמלאות, בכמחצית מהמדינות תשלומים אלו נכללים באופן מלא בתקציב הביטחון בדומה לישראל, וביתר המדינות הם נכללים באופן חלקי בתקציב הביטחון ובסעיפים אחרים. בהתייחס לנושא זה נציין, כי ועדת לוקר המליצה על השארת תקציבי הגמלאות, השיקום והפיצויים בתקציב הביטחון, אך המליצה על שיפוי חלקי בגין הגידול בהוצאה על שיקום, כפי שהיה נהוג בעבר.⁶⁶

4.2. תהליך תכנון ואישור תקציב הביטחון בממשלה

ברוב המדינות, השלב הראשון בגיבוש תקציב המדינה, הוא תכנון ואישור הצעת התקציב בממשלה, לקראת הגשתה לפרלמנט. בחלק זה יוצגו נתונים על הליך גיבוש תקציב הביטחון בממשלה במדינות השונות, בהתייחס להיבטים השונים שהוצגו ביחס לתהליך בישראל.

אוסטריה

מסגרת תקציב הביטחון נקבעת באוסטריה במשא ומתן בין משרדי האוצר והביטחון, ומאושרת על ידי כלל חברי הממשלה. התקציב מתוכנן מלמעלה למטה, אך עם זאת, בעת קביעת התקציב נלקחים בחשבון הצרכים העכשוויים של המערכת וכן צרכים עתידיים, בכפוף למסגרת הפיסקאלית הכוללת. אין באוסטריה כלל מוגדר ביחס להיקף תקציב הביטחון מסך התקציב או מהתוצר.

כאמור, קביעת תקציב הביטחון נעשית בתאום בין משרדי האוצר והביטחון. בדיונים על תקציב הביטחון לא נוטלים חלק גופים אחרים כגון: המועצה הפיסקאלית, הבנק המרכזי והקבינט הביטחוני, אם כי המועצה לביטחון לאומי יכולה לייעץ בעניינים ביטחוניים.

עקרונית, כל הסיכומים התקציביים עליהם הוסכם בין משרדי הביטחון והאוצר נכללים בתקציב המובא לאישור הממשלה והפרלמנט. במקרים מיוחדים ניתן לאשר שינויים בתקציב הביטחון במהלך השנה בכפוף לאישור משרד האוצר או המועצה לביטחון לאומי, ובאישור הפרלמנט כפי שיפורט להלן בפרק 4.4.1.

אוסטרליה

תקציב הביטחון באוסטרליה נקבע בישיבה משותפת בין הוועדה הממשלתית לביטחון לאומי (ועדת הקבינט ביטחוני - (The National Security Committee of Cabinet (NSC)) והוועדה הממשלתית לבחינת הוצאות של הממשלה שבמשרד האוצר (The Expenditure Review Committee (ERC)), ובשיתוף היועץ (המועצה) לביטחון לאומי. אין מעורבות של גופים אחרים כדוגמת הבנק המרכזי או מועצה פיסקאלית. התקציב מתוכנן מלמעלה למטה, תוך איזון בין צרכי הביטחון והמסגרת הפיסקאלית הכוללת, ואין כלל מוגדר ביחס להיקף תקציב הביטחון מסך התקציב או מהתוצר. לאחר קביעת המסגרת התקציבית השנתית, היא מעודכנת בהתאם לעלויות הפעילות הצבאית העכשווית.

כאמור, הקבינט הביטחוני שותף בקביעת תקציב הביטחון ואישורו ולאחר מכן הוא מובא לאישור מליאת הממשלה (במסגרת אישור כלל התקציב). במסגרת אישור התקציב, מקבלת הממשלה החלטות גם ביחס להוצאות בגין תוכניות רכש צבאיות מעל עלות תקציבית מסוימת ביחס לכלל התקציב.

⁶⁶ דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יולי 2015, עמ' 45 ו-63.



בריטניה

מסגרת תקציב הביטחון השנתית נקבעת בבריטניה על ידי משרד הביטחון ומשרד האוצר, ולאחר מכן הממשלה קובעת את תוכניות ההוצאה השנתיות וכן מסגרת תקציבית למספר שנים קדימה, בהתאם לניתוח צרכי הביטחון העכשוויים והעתידיים, ותחזיות ההוצאה הרב שנתיות. בעת הדיונים על הצרכים הביטחוניים, המועצה לביטחון לאומי מנתחת את התחזיות והסקירות הביטחוניות השונות, והשלכותיהן מבחינה תקציבית. נציין, כי מימון ההוצאות המבצעיות בבריטניה נעשה מרזרבה תקציבית מיוחדת, אך לא בהכרח מתוכננות שנים קדימה. עם זאת, בכל שנה ההערכות התקציביות בנוגע לפעילות המבצעית לאותה שנה מובאות לאישור הפרלמנט. במקרים בהם נדרשת תוספת לפעילות במהלך השנה, יש צורך בהגשת בקשה להשלמה תקציבית ולקבלת אישור הפרלמנט.

אין בבריטניה כלל הוצאה ייחודית לתקציב הביטחון, אך היעד הממשלתי לטווח ארוך הוא שתקציב הביטחון יעמוד על לפחות 2% מהתוצר (בהתאם להמלצות ארגון נאט"ו), אך לא מדובר בתקרה מחייבת (כיום ההוצאה גבוהה יותר).⁶⁷

גרמניה

קביעת מסגרת תקציב הביטחון בגרמניה נעשית במשא ומתן בין משרדי האוצר והביטחון, והתקציב נבנה מלמעלה למטה. אין כלל מוגדר ביחס להיקף תקציב הביטחון מסך התקציב או מהתוצר. המועצה הפיסקאלית לוקחת חלק בדיוני התקציב הכוללים גם את תקציב הביטחון, אך לא באופן פרטני רק על תקציב הביטחון. התקציב הכולל על כלל סעיפיו לרבות סעיף הביטחון מאושר על ידי כלל הממשלה. התקציב המובא לאישור הממשלה לקראת שנת הכספים, כולל את כלל ההסכמים הנוגעים לתקציב הביטחון באותה שנה.

דרום קוריאה

בשלב ראשון משרד הביטחון מעביר את הדרישות התקציביות למשרד האוצר, ולאחר מכן משרד האוצר קובע את המסגרת הכללית של תקציב הביטחון. עקרונית, לכל משרד ממשלתי נקבעת תקרת הוצאה לכל שנה, ומשרד הביטחון קובע את הקצאות התקציב בכפוף לתקרה שנקבעה לו. הממשלה לא נדרשת לאשר את הקצאות התקציב לאחר שמשרד האוצר קבע את המסגרת. בדרך כלל, לא נעשים שינויים בתקציב המקורי במהלך השנה.

הולנד

עם הקמת קואליציה חדשה מתקיים משא ומתן בין המפלגות החברות בקואליציה לקביעת מסגרת התקציב למשך תקופת כינון הממשלה, ובמסגרת זו נקבעת המסגרת של תקציב הביטחון. עם זאת, בכל שנה נעשות התאמות נדרשות בתקציב הביטחון (ותקציבים אחרים), בשיתוף בין משרדי האוצר והביטחון ויתר שרי הממשלה. בדיונים לקביעת מסגרות התקציב שותפה גם המועצה הפיסקאלית (הלשכה לניתוח מדיניות כלכלית).⁶⁸

התקציב מתוכנן מלמעלה למטה בכל שנה, אך לוקח בחשבון את צרכי הביטחון העכשוויים והעתידיים, ואת המסגרת הפיסקאלית הכוללת וצרכי יתר משרדי הממשלה. כיום, אין כלל הקובע שיעור קבוע של תקציב הביטחון מהתוצר, אך מתקיימים דיונים בממשלה ובפרלמנט לקביעת מתווה לגידול בתקציב הביטחון עד לרמה של 2% מהתוצר, כפי שסוכם עם חברות אחרות בארגון נאט"ו.

כאמור, המסגרת התקציבית לטווח בינוני (תקופת כהונת הממשלה) נקבעת בהולנד בראשית כהונת הממשלה. עם זאת, במהלך השנה ניתן לבצע שינויים הן בתקציב השנתי והן במסגרת לטווח בינוני, אך שינויים אלו נעשים במספר

⁶⁷ להרחבה, ראו מסמך של הפרלמנט הבריטי: "[Defense Expenditure – NATO 2% Target](#)", 10 במרס 2015.

⁶⁸ להרחבה ראו באתר הלשכה לניתוח מדיניות כלכלית: "[CPB- Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis](#)", כניסה ב-22 במרס 2015.



מועדים קצובים במהלך השנה ולא באופן שוטף. ישנם שני מועדים באביב ובסתיו בהם מתאפשר לבצע שינויים בתקציב השנתי של אותה שנה, וכן ניתן באביב לבצע שינויים במסגרת הרב שנתית. שינויים אפשריים בתקציב הביטחון מוגשים לאישור הפרלמנט כחלק מההצעות הכלליות לשינויים בתקציב המוגשות על ידי שר האוצר, במועדים המיוחדים לכך.

יוון

תקציב הביטחון נקבע ומאושר ביוון על ידי הקבינט הביטחוני ומשרד האוצר. במסגרת התהליך, הפרלמנט היווני מאשר מסגרת תקציבית לטווח בינוני (ארבע שנים) ובה נקבעות תקרות הוצאה של כל משרד, לרבות תקציב הביטחון. אין כלל מיוחד לקביעת מסגרת תקציב הביטחון. תקרה הוצאה שנקבעה לכל משרד מחייבת בשנה בה אושרה המסגרת, אך בהתייחס לשנים הבאות ניתן לבצע שינויים בין תקרות הוצאה של המשרדים השונים. אופן ניהול תקציב הביטחון, לרבות הכלים לביצוע שינויים, דומה לזה של כלל תקציב המדינה.

נורבגיה

תקציב הביטחון בנורבגיה נקבע ומאושר על ידי כלל חברי הממשלה. עקרונית התקציב נבנה במקור על פי הצרכים הידועים בעת קביעתו (מלמטה למעלה) על פי המלצת שר הביטחון, אך הצעת התקציב המוגשת לאישור הפרלמנט מביאה בחשבון שיקולים הנוגעים לכלל תקציב המדינה וכפופה לאישור הממשלה. קביעת היקף תקציב הביטחון מבוססת על ההנחות שנקבעו במסגרת התקציבית הרב-שנתית, ואין כלל קבוע מיוחד לתקציב הביטחון. תקציב הביטחון מאושר כחלק מכלל תקציב המדינה, ועקרונית ניתן לערוך בו שינויים במהלך השנה אם נדרש. לרוב השינויים מבוצעים בשני מועדים במהלך השנה (בכנס הסתיו ובכנס האביב של הפרלמנט), אך ניתן לבצע שינויים גם במועדים אחרים אם נדרש, בכפוף להגשת הצעה לפרלמנט ואישורה.

ניו-זילנד

ההחלטה על קביעת תקציב הביטחון מתקבלת על ידי כלל שרי הממשלה, כחלק מהמדיניות התקציבית הכוללת, ואין כלל תקציבי ייחודי לתקציב הביטחון. האחריות על קביעת המסגרת למימון ההוצאה של תקציב הביטחון והדיווח החשבונאי הם בניהול ואחריות משרד האוצר, וההחלטות האופרטיביות (הנוגעות לשימוש התקציבי בפועל) מתקבלות על ידי משרד הביטחון או כוחות הביטחון.

הממשלה רשאית לאשר שינויים בתקציב הביטחון במהלך השנה, גם למפרע (בדיעבד) ולהביאם לאישור הפרלמנט.

פולין

מסגרת תקציב הביטחון נקבעת במשא ומתן בין משרדי האוצר והביטחון, ומאושרת על ידי כלל שרי הממשלה כחלק מכלל תקציב המדינה. עם זאת, פרטי תקציב הביטחון נגישים רק לחברי הקבינט הביטחוני ולא לכלל השרים. התקציב נבנה מלמעלה למטה, אך לוקח בחשבון את צרכי הביטחון העכשוויים והעתידיים, ובכפוף למסגרת הפיסקאלית הכוללת ויתר הצרכים התקציביים. בעת הכנת התקציב נלקחים בחשבון חוקים שונים המתייחסים לתקציב, לרבות חוקים הקובעים תקרות הוצאה. לדוגמה, בפולין יש כלל (הנגזר מחוק) הקובע כי ההוצאה התקציבית למימון צרכי הביטחון לא תפחת מ-1.95% מהתמ"ג בשנה הקודמת, ולפחות 20% מההוצאות התקציביות על ביטחון הן להשקעות.

במקרים מסוימים, תקציב הביטחון המוגש לאישור הפרלמנט לקראת שנת הכספים לא יכלול בהכרח את כל ההסכמים וההחלטות הנוגעים לתקציב הביטחון שהתקבלו בהליך התכנון בממשלה, ובמקרים אלו התקציב עשוי להשתנות במהלך השנה.



בדיונים לגיבוש תקציב הביטחון משתתפים לצד שרי הממשלה, נציגי הלשכה לביטחון לאומי,⁶⁹ מנהלי יחידות וסוכנויות ממשלתיות רלוונטיות, ואנשי צבא רלוונטיים (מושלי מחוזות, מנהל סוכנות הדיור הצבאית, מנהל סוכנות הנכסים הצבאית ועוד).

פינלנד⁷⁰

עם הקמת ממשלה נקבעת המסגרת התקציבית לתקופת כהונתה בה מפורטות תקרות הוצאה של כ-80% מפרטי התקציב, והיא מוצגת לפרלמנט. תקרות אלו מהוות את הבסיס למשרדים השונים לתכנון רב שנתי. עם זאת, לקראת כל שנה נעשות התאמות בתקציב בהתאם להמלצות המשרדים השונים ואישור הממשלה. התקציב נבנה בכל שנה מלמטה למעלה, ותכנון ואישור תקציב הביטחון נעשה בדומה ליתר התקציב. התקציב השנתי מובא לאישור הפרלמנט, והוא נדון בוועדת הכספים ובוועדות משנה נושאיות ולאחר מכן מאושר במליאה. בסמכות ועדת הכספים להציע שינויים בהצעה הממשלתית. ניתן במהלך השנה להגיש הצעות לשינויים בתקציב, ובסך הכול מוגשות 2-5 הצעות לשינויים במהלך שנה אחת. עקרונית ניתן לשנות גם את תקרות ההוצאה בפרלמנט, אך לרוב זה לא נעשה לאחר הקביעה הראשונית, אם כי כאמור מבוצעות התאמות שונות.

בתהליך תכנון התקציב שותפים שרי הקבינט הביטחוני לרבות שר הביטחון, ונציגי הצבא מציגים את עמדותיהם בפני שר הביטחון. לאחר אישור התקציב בקבינט הוא מובא לאישור במליאת הממשלה כחלק מכלל התקציב. בממשלה פועלת גם ועדת שרים סטטוטורית לעניינים כלכליים האחראית לבחון סוגיות כלכליות ותקציביות ולחוות את דעתה בפני כלל שרי הממשלה, ובמסגרת זו היא יכולה להתייחס גם לענייני תקציב המדינה לרבות תקציב הביטחון.

קנדה

תקציב הביטחון בקנדה נקבע במשא ומתן בין משרדי האוצר והביטחון. התקציב לא נבנה כל שנה מחדש מלמטה למעלה, אך הוא לוקח בחשבון את הצרכים הביטחוניים העכשוויים והצפויים, בהתחשב במסגרת הפיסקלית הכוללת. בדיונים לקביעת התקציב נוטלים חלק ראש הממשלה, שר הביטחון, שר האוצר והיועץ לביטחון לאומי, ובסופו של דבר הוא מאושר על ידי כלל שרי הממשלה. במהלך השנה, ניתן לבצע שינויים בתקציב הביטחון באופן שוטף, בכפוף לאישור הפרלמנט.

סיכום: מהנתונים שהוצגו בחלק זה עולה, כי ברוב המדינות שנבחנו קביעת מסגרת תקציב הביטחון נעשית בתיאום בין משרדי האוצר והביטחון, ומאושרת על ידי כלל חברי הממשלה. למעט שתי מדינות (פינלנד ונורבגיה) בהן התקציב נבנה מלמטה למעלה, ביתר המדינות התקציב נבנה מידי שנה מלמעלה למטה (כמו בישראל), אך בכל שנה נעשית בחינה של הצרכים הביטחוניים העדכניים, ובמידת הצורך נערכים שינויים.

כמו כן, בחלק מהמדינות ישנה מסגרת תקציבית רב שנתית לרבות לתקציב הביטחון, והיא מהווה את הבסיס לבניית התקציב השנתי, בכפוף לשינויים נדרשים. גם בישראל נקבעה בעבר מסגרת תקציבית רב שנתית לתקציב הביטחון, במסגרת דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("וועדת ברודט"). מסגרת זו משליכה על האילוצים התקציביים של התכנית הרב-שנתית של צה"ל (בד"כ נבנית ל-5 שנים). אולם, היישום בפועל של המתווה לווה במחלוקת בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון.⁷¹ קביעת מסגרת מוסכמת רב-שנתית עשויה להוביל לשיפור

⁶⁹ להרחבה ראו באתר הלשכה לביטחון לאומי של פולין: ["The National Security Bureau"](#), כניסה ב-22 במרס 2015.

⁷⁰ להרחבה על הליך התקציב בפינלנד, ראו מצגת של היועץ של ועדת הכספים בפרלמנט הפיני: ["The state budget in the Finnish Parliament"](#), כניסה ב-22 במרס 2015. נציין כי חלק מהתשובות לשאלון נכתבו בידי משרד הביטחון הפיני.

⁷¹ להרחבה ראו: בנק ישראל, [השוואת תקציב משרד הביטחון בשנים 2008-2012 למתווה ברודט](#), 5 בדצמבר 2011.



שיתוף הפעולה בין הצדדים, ולתרום להגברת האמון והיעילות בהקצאת התקציב. כאמור, ועדת לוקר המליצה על קביעת מסגרת רב שנתית של חמש שנים לתקציב הביטחון שתעודכן על בסיס המדד ותעוגן בחקיקה, תוך הגדרה בחוק של התנאים בהם תתאפשר חריגה ממסגרת זו (קיצוץ במקרה של מיתון והרחבה במקרה של אירוע בטחוני).⁷²

קיימים הבדלים מסוימים ביחס לגורמים נוספים המעורבים בקביעת התקציב, אך במדינות רבות היועץ (מועצה) לביטחון לאומי מייעץ במסגרת התהליך. ברוב המדינות אין כלל מיוחד המגדיר את רמת ההקצאה שיש לקבוע לתקציב הביטחון, אם כי ישנה המלצה של ארגון נאט"ו בנושא (הוצאה על ביטחון ברמה של לפחות 2% מהתוצר)⁷³ ועל פי התשובות שניתנו לנו לפחות בחלק מהמדינות החברות המדיניות היא לעמוד בהמלצה זו. נציין, כי לא בהכרח מדובר בנתון רלוונטי לישראל בהתחשב במציאות הביטחונית והגיאוגרפית המקומית. תקציב הביטחון בישראל עמד בשנים האחרונות על כ-15% מהתקציב, המהווה כ-5.5%-6.0% מהתוצר בישראל. לוח 5 להלן מציג נתונים על משקל ההוצאה על ביטחון מהתמ"ג במדינות הנסקרות ובמדינות מרכזיות נוספות בארגון נאט"ו (כהגדרתה בארגון נאט"ו ובבנק העולמי), לפי משקל בסדר עולה בשנת 2013.⁷⁴ ייתכן וקיימים הבדלים שונים בין הגדרות תקציב הביטחון בישראל להגדרות של ארגונים בינלאומיים.

לוח 5 – משקל ההוצאה על ביטחון מהתמ"ג במדינות נבחרות בשנים 2010-2013⁷⁵ להעביר כותרת לעמוד הבא

מדינה	2010	2011	2012	2013	שינוי מצטבר (בנקודות אחוז)
אוסטריה	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.0
קנדה	1.2%	1.2%	1.1%	1.0%	-0.2
ניו-זילנד	1.1%	1.1%	1.0%	1.0%	-0.1
פינלנד	1.4%	1.4%	1.2%	1.2%	-0.2
הולנד	1.3%	1.3%	1.3%	1.2%	-0.1
גרמניה	1.4%	1.3%	1.3%	1.3%	-0.1
נורבגיה	1.5%	1.5%	1.4%	1.4%	-0.1
אוסטרליה	2.0%	1.8%	1.7%	1.6%	-0.4
פולין	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%	0.0
צרפת	2.3%	2.3%	2.2%	2.2%	-0.1
בריטניה	2.4%	2.3%	2.2%	2.2%	-0.2
יוון	2.7%	2.5%	2.4%	2.5%	-0.2
דרום-קוריאה	2.5%	2.6%	2.6%	2.6%	0.1
ארצות-הברית	4.7%	4.6%	4.2%	3.8%	-0.9
ישראל	6.3%	6.0%	5.9%	5.6%	-0.7

⁷² דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יולי 2015.

⁷³ בהתאם להגדרות של ארגון נאט"ו להוצאה ביטחונית. להרחבה ראו:

"Financial and Economic Data Relating to NATO Defence", פברואר 2014.

⁷⁴ הנתונים נלקחו מאתר הבנק העולמי כדי לאפשר השוואה גם למדינות שאינן חברות בארגון נאט"ו. מהשוואת נתוני הארגון לנתוני הבנק העולמי עולה כי הנתונים דומים ביחס לחלק מהמדינות, אם כי קיימים הבדלים קטנים במספר מדינות בגין הבדלים בהגדרות.

⁷⁵ THE WORLD BANK, [Military expenditure \(% of GDP\)](#), entry date: March 22nd 2015.



מהנתונים שבלוח ניתן לראות כי :

- משקל ההוצאה על ביטחון בישראל מהתמ"ג גבוהה מזו שבמדינות האחרות המוצגות בלוח לעיל. עם זאת, חשוב לזכור כי בעת השוואה בין מדינות בנושא זה יש לקחת בחשבון את הסביבה הביטחונית של כל מדינה וגורמים נוספים.
- בין השנים 2010-2013 חלה ירידה במשקל הוצאות הביטחון מהתמ"ג ברוב המדינות, ולמעט ארה"ב הירידה הגדול ביותר הייתה בישראל (ירידה של 0.7 נקודות האחוז).
- בחלק מהמדינות החברות בארגון נאט"ו משקל ההוצאה נמוך מ-2%, אך כאמור בחלקן הכוונה היא לעמוד בעתיד ביעד.

4.3. תהליך אישור תקציב הביטחון בפרלמנט

לאחר אישור הצעת תקציב הביטחון ברמה הממשלתית, מובא התקציב לדיון ואישור בפרלמנט. קיימים הבדלים מסוימים בין המדינות השונות בהליך האישור התקציבי. בחלק זה יוצגו נתונים על הליך הדיון בתקציב הביטחון ואישורו בפרלמנט, בהתייחס להיבטים הבאים :

- האם תקציב הביטחון המוגש לאישור הפרלמנט גלוי לכלל חברי הפרלמנט והציבור או מסווג לפחות בחלקו?
 - איזו ועדה מכינה את הצעת התקציב לקראת אישורו בפרלמנט? האם מדובר בוועדה המכינה את כלל התקציב או בוועדה מיוחדת?
 - מה הרכב הוועדה ומה הכלים המקצועיים העומדים לרשותה?
 - האם בסמכות הוועדה (הפרלמנט) לערוך שינויים בהצעה הממשלתית?
- בלוח 6 להלן מוצגים מאפיינים שונים של הליך האישור הפרלמנטרי של תקציב הביטחון, בהתייחס למאפיינים שהוצגו על התהליכים בישראל.



לוח 6 – מאפייני ההליך הפרלמנטרי לאישור הצעת תקציב הביטחון

מדנה	האם תקציב הביטחון נחלק לחלק מסווג, ולחלק שאינו מסווג?	באיזו ועדה נדון תקציב הביטחון? מה מספר חברי הוועדה?	מה מנדט הוועדה? והאם בסמכותה לערוך שינויים בהצעה הממשלתית?	האם לרשות הוועדה הדנה בתקציב הביטחון יש סיוע מקצועי
אוסטריה	*	ועדת התקציב דנה גם בתקציב הביטחון, אך במהלך הדיונים רשאים חברי ועדת הביטחון להשתתף בדיון במקום חברי ועדת התקציב. בוועדה יש 24 חברים מתוכם 10 מהאופוזיציה.	הוועדה רשאית להציעה שינויים בהצעת התקציב, והם מובאים לאישור המועצה הלאומית (אחד הבתים בפרלמנט האוסטרי – הבית התחתון).	מנהל מחלקת התקציב הפרלמנטרית מספק סיוע וליווי מקצועי לדיוני התקציב.
אוסטרליה	*	הצעת תקציב הביטחון באוסטרליה נדונה בוועדת החוץ, הביטחון וחקיקת סחר. בוועדה יש 6 חברים, המייצגים את כלל הסיעות בסנאט.	תפקיד הוועדה הוא לבחון את הצעת התקציב, אך אין בסמכותה לבצע שינויים בהצעה.	*
בריטניה		הוועדות אינן מעורבות בהליך הכנת הצעת התקציב ואינן נדרשות להצביע עליה. תפקיד הוועדות הוא לבחון את התוכניות והביצועים כמפורט להלן ביחס למנדט הוועדה. בוועדת הביטחון של בית הנבחרים יש 12 חברים, מתוכם 6 מייצגים את הקואליציה הנוכחית.	תפקיד הוועדה הוא לבחון את תוכניות ההוצאה ואת הביצועים של משרד הביטחון וזרועות הביטחון, וכן את הקשר בין ההוצאה התקציבית לתפוקות המשרד. ועדת הביטחון והמודיעין ⁷⁶ אחראית לבחון את ההוצאה התקציבית, המדיניות וההתנהלות של סוכנויות הביטחון והמודיעין. ועדה זו היא סטטוטורית.	לרשות ועדת הביטחון עומדים שני מומחים שאחד מהם מגיע מהמשרד הלאומי לבקרה חשבונאית, ⁷⁷ ובענייני תקציב היא יכולה גם להיעזר גם ביחידת הבקרה הפרלמנטארית (יחידת מחקר). ⁷⁸ בנוסף היא יכולה להיעזר במומחים חיצוניים כגון אנשי צבא.

⁷⁶ להרחבה על פעילות הוועדה ראו באתר הוועדה: ["The Security and Intelligence Committee"](#), כניסה ב-22 במרס 2015.

⁷⁷ משרד חוץ פרלמנטארי המבקר את ההתנהלות הפיננסית והחשבונאית של משרדי הממשלה השונים, את ההשקעות בתחומים השונים ודרכי המימון. להרחבה ראו באתר האינטרנט של המשרד: [National Audit Office](#), כניסה ב-22 במרס 2015.

⁷⁸ אחת מיחידות המחקר של הפרלמנט הבריטי, המתמחה בעיקר בנושאים פיננסיים ותקציביים, ומנתחת הצעות חוק. להרחבה ראו באתר הפרלמנט הבריטי: ["The Scrutiny Unit"](#), כניסה ב-22 בפברואר 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מדינה	האם תקציב הביטחון נחלק לחלק מסווג, ולחלק שאינו מסווג?	באיזו וועדה נדון תקציב הביטחון? מה מספר חברי הוועדה?	מה מנדט הוועדה? והאם בסמכותה לערוך שינויים בהצעה הממשלתית?	האם לרשות הוועדה הדנה בתקציב הביטחון יש סיוע מקצועי
גרמניה	x	הוועדה האחראית על הכנת תקציב הביטחון, היא ועדת התקציב המכינה את כלל התקציב. בעת הדיונים, הוועדה מתייעצת גם עם הוועדות הנושאות השונות, וכן גם בענייני תקציב הביטחון. הוועדה כוללת 41 חברים על פי היחס בפרלמנט בין קואליציה ואופוזיציה.	✓	אין בסגל הוועדה יועצים מקצועיים. הוועדה מקבלת ייעוץ מקצועי מהמשרד לענייני ביקורת חשבונאית (SAI) ומיועצים העומדים לרשות הסיעות בפרלמנט (parliamentary party task forces).
דרום-קוריאה	הצעת תקציב הביטחון כוללת נתונים מסווגים ושאינם מסווגים. החלקים המסווגים אינם זמינים לכלל חברי הפרלמנט, אלא רק לחברי הוועדה לביטחון לאומי.	הוועדה לביטחון לאומי אחראית לדון בהצעת תקציב הביטחון, והוועדה המיוחדת לתקציב וחשבונאות אחראית על כלל תקציב המדינה. בוועדה מכהנים 17 חברים, מתוכם 10 ממפלגת השלטון כולל היו"ר.	תפקיד הוועדה בין היתר לבחון את הצעת התקציב, וכן ענייני חקיקה הקשורים לביטחון הלאומי, והיא רשאית להציע שינויים בהצעת התקציב הממשלתית.	ייעוץ מקצועי בנושאים כלכליים ותקציביים ניתן לוועדה על ידי משרד התקציב הפרלמנטרי.
הולנד	תקציב הביטחון כולל גם נתונים חסויים, והם אינם זמינים לכלל חברי הפרלמנט.	ועדת הביטחון אחראית על הדיון בתקציב הביטחון. בוועדה מכהנים רשמית 26 אך לרוב יש 10 חברים פעילים. הייצוג בוועדה בהתאם ליחסי הכוחות במליאה.		מחלקת התקציב הפרלמנטרית ⁷⁹ אחראית על מתן הסיוע המקצועי לוועדה.
יוון		הדיונים לקראת אישור תקציב המדינה, לרבות תקציב הביטחון, מתקיימים בוועדת הכספים. לאחר האישור בוועדה, מגישה הוועדה דוח מסכם למליאה (הכולל את הנתונים שהוצגו במהלך הדיונים), לקראת דיון והצבעה. הוועדה כוללת 51 חברים, מתוכם 24 חברי אופוזיציה.	עקרונית, המנדט של הוועדה הוא לדון ולאשר את הצעת התקציב ולא להכניס בה שינויים. עם זאת, בחוקה היוונית ישנה התייחסות לכך שחברי הוועדה יכולים במהלך הדיונים להציע הצעות לשינוי בתקציב, וניתן לאשרן רק אם הן לא משפיעות על סך ההוצאות וההכנסות.	x

⁷⁹ להרחבה ראו באתר האינטרנט של הפרלמנט ההולנדי: "[Parliamentary Bureau for Research and Public Expenditure](#)", כניסה ב-22 במרס 2015.



האם לרשות הוועדה הדנה בתקציב הביטחון יש סיוע מקצועי	מה מנדט הוועדה? והאם בסמכותה לערוך שינויים בהצעה הממשלתית?	באיזו וועדה נדון תקציב הביטחון? מה מספר חברי הוועדה?	האם תקציב הביטחון נחלק לחלק מסווג, ולחלק שאינו מסווג?	מדינה
<p>במהלך הדיונים מוצגים בפני חברי הוועדה המשותפת סקירות ביטחוניות מטעם הגופים השונים, ונתונים נוספים וכן עומד לרשותה כלכלן בעל התמחות בתקציב הביטחון הנמנה על סגל הוועדה.</p>	<p>הכנסת יכולה עקרונית לבצע שינויים פנימיים בהצעת התקציב הממשלתית, אך לא לשנות את תקרת ההוצאה המצריכה שינוי חקיקה. כיוון שלקואליציה יש רוב בוועדה, לרוב השינויים נעשים בתיאום עם הממשלה. אם לדוגמה יוחלט על הגדלת תקציב הביטחון, הרי שיש להפחית בהתאמה סעיפי תקציב אחרים, והדבר מצריך תיאום בין ועדת הכספים לוועדה המשותפת.</p>	<p>הדיון והאישור של תקציב הביטחון (בהתאם למסגרת שקבעה הממשלה) נעשה בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון שישבותיה לרוב חסויות. לאחר מכן מליאת הכנסת מאשרת את תקציב המדינה כולו.</p>	<p>סעיף תקציב הביטחון מסווג כולו, אך בשנים האחרונות משרד האוצר, באופן וולונטרי, מפרסם חלק מסוים מספר התקציב באופן גלוי. מבחינת החוק וההליכים, אין הבדל בין שני החלקים, ושניהם נדונים בוועדה המשותפת, מאחר שהם כרוכים זה בזה, ולשם הבנה כוללת של תקציב הביטחון לא ניתן להפריד ביניהם. אין גם אמות מידה פורמליות קבועות למה חסוי ומה גלוי, והדבר תלוי בהחלטות וולונטריות של משרדי הממשלה.</p>	<p>ישראל</p>
<p>מזכיר ועדת החוץ והביטחון הוא בעל רקע צבאי, אך אין יועצים כלכליים בסגל הוועדה. הוועדה רשאית לזמן מומחים חיצוניים ממשרדי הממשלה ומגופים אחרים.</p>	<p>לאחר שוועדת הכספים קובעת את תקרת תקציב הביטחון, ועדת החוץ והביטחון דנה בפרטי התקציב, ויכולה לבצע שינויים, בכפוף לעמידה בתקרה שאושרה.</p>	<p>ועדת הכספים בפרלמנט אחראית לאשר את מסגרת תקציב המדינה, ואת תקרות ההוצאה בתחומים השונים על בסיס ההצעה הממשלתית. לאחר מכן הוועדות הנושאות קובעות את החלוקה הפנימית לתחומים השונים. ועדת החוץ והביטחון אחראית על אישור החלוקה הפנימית בתקציב הביטחון, ולאחר מכן מוגשות ההמלצות בנוגע לכלל התקציב לאישור המליאה. בוועדה חברים 17 חברים, מתוכם 7 חברים (כולל היו"ר) הם ממפלגות האופוזיציה.</p>	<p>*</p>	<p>נורבגיה</p>



האם לרשות הוועדה הדנה בתקציב הביטחון יש סיוע מקצועי	מה מנדט הוועדה? והאם בסמכותה לערוך שינויים בהצעה הממשלתית?	באיזו וועדה נדון תקציב הביטחון? מה מספר חברי הוועדה?	האם תקציב הביטחון נחלק לחלק מסווג, ולחלק שאינו מסווג?	מדינה
<p>בפרלמנט בניו-זילנד אין מחלקה תקציבית, ולא מועסקים יועצים מקצועיים בסגל הוועדה. הוועדה יכולה להתקשר עם מומחים חיצוניים לקבלת ייעוץ בנושאים ספציפיים.</p>	<p>הוועדה אינה יכולה לבצע שינויים אלא להמליץ על שינויים שיובאו לאישור המליאה.</p>	<p>לוועדת הכספים וההוצאה יש אפשרות לדון בנושאי התקציב, אך היא יכולה להעביר את הדיון בחלק מהנושאים לוועדות נושאים. במסגרת זו, היא בדרך כלל מעבירה את הבחינה של תקציב הביטחון לוועדת החוץ, הביטחון והסחר. בוועדה זו מכהנים 8 חברים, 4 מתוכם מהאופוזיציה.</p>	<p>כל פרטי תקציב הביטחון גלויים לכלל חברי הפרלמנט, ואין חלוקה בין תקציב מסווג ולא מסווג.</p>	<p>ניו-זילנד</p>
<p>כיום, בסגל ועדת הכספים והוועדה לביטחון לאומי אין יועצים מקצועיים. הוועדה יכולה להסתייע ביועצים חיצוניים, או לחלופין או ביחידת המחקר של הפרלמנט בה יש מחלקה כלכלית. בכל שנה מוגש לוועדה דוח הבוחן את הצעת התקציב מטעם יועץ מומחה שהומלץ על ידי יחידת המחקר.</p>	<p>הוועדה לביטחון לאומי יכולה להמליץ לוועדת הכספים על עריכת שינויים בהצעת תקציב הביטחון, לרבות הצעה להגדילו, וועדת הכספים מחליטה האם לאמץ את ההצעות ולכלול אותם בדוח הסופי המוגש למליאה. כיוון שלממשלה יש רוב בשתי הוועדות, לרוב יאושרו רק שינויים שהממשלה תומכת בהם.</p>	<p>ועדת הכספים (הוועדה לתקצוב ציבורי) של הפרלמנט, אחראית על בחינה ואישור של הצעת התקציב הממשלתית לרבות תקציב הביטחון. במסגרת הדיונים בנושא, הוועדות הנושאים, לרבות הוועדה לביטחון לאומי, יכולות להביע את דעתן המקצועית ביחס לתקציב המוצע והצעות לשינויים, ובסופו של דבר מגישה הוועדה דוח בנוגע להצעת התקציב, והאם יש מקום לשינויים. בוועדת הכספים 55 חברים, מתוכם 25 מהאופוזיציה. בוועדה לביטחון לאומי 29 חברים מתוכם 13 מהאופוזיציה.</p>	<p>הצעת התקציב נחלקת לנושאים השונים, ללא חלוקה מובנית בין תקציב מסווג ולא מסווג, אך רמת הפירוט כללית יחסית. לחברי הפרלמנט יש גישה לנתונים על סך תקציב הביטחון ולחלקים הבלתי מסווגים, אך הנושאים המסווגים אינם נגישים לכלל חברי הפרלמנט, אלא למי שמוסמך לכך.</p>	<p>פולין</p>



האם לרשות הוועדה הדנה בתקציב הביטחון יש סיוע מקצועי	מה מנדט הוועדה? והאם בסמכותה לערוך שינויים בהצעה הממשלתית?	באיזו וועדה נדון תקציב הביטחון? מה מספר חברי הוועדה?	האם תקציב הביטחון נחלק לחלק מסווג, ולחלק שאינו מסווג?	מדינה
<p>כאמור, בעת הדיונים בוועדת המשנה, מופיעים בפניה מומחים רבים מהממשלה וארגונים נוספים.</p>	<p>דיוני התקציב בוועדות המשנה נמשכים כחודשיים, ובמסגרתם מופיעים בפני הוועדה מומחים רבים מהממשלה וארגונים אחרים. בסופו של התהליך מחליטה ועדת המשנה האם נדרשים תיקונים בהצעה הממשלתית, אך לרוב אין שינויים משמעותיים מבחינה תקציבית. ועדת המשנה מגישה סיכום למליאת ועדת הכספים שמקיימת דיונים והצבעות על הדוחות וההצעות, ומביאה את המלצותיה לדיון והצבעה במליאה. נוסף על המלצות לשינויים המגיעים מוועדת הכספים, רשאים חברי הפרלמנט להגיש הסתייגויות לדיון במליאה, אך לרוב התקציב מאושר בהתאם להמלצת הוועדה.</p>	<p>ועדת הכספים אחראית על בחינה ואישור של הצעת התקציב הממשלתית. הדיון נערך בוועדות משנה (יש 8 ועדות משנה), אחת מהן עוסקת בין היתר בתקציב הביטחון. בוועדת הכספים יש 21 חברים ו-19 ממלאי מקום, ובכל ועדת משנה יש 11 חברים.</p>		פינלנד
<p>בנושאים כלכליים ותקציביים, הוועדה יכולה לפנות למחלקת התקציב הפרלמנטרית לקבלת סיוע וייעוץ מקצועיים.</p>	<p>לוועדה סמכות לבקר את התקציב המוגש לאישורה, ובאופן רשמי אף לערוך שינויים. עם זאת, בשל שיטת המשטר הפרלמנטרית בפועל ההצעה הממשלתית לרוב אינה עוברת שינויים משמעותיים, שכן אישור שינויים בוועדה ובפרלמנט בניגוד לעמדת הממשלה, עשוי להביא לפילת הממשלה.</p>	<p>אין ועדה מיוחדת הדנה בתקציב הביטחון, והוא נדון כמו שאר הסוגיות התקציביות בוועדת הכספים. יחסי הכוחות בוועדה נגזרים בהתאם ליחסי הכוחות בין המפלגות בפרלמנט.</p>	<p>תקציב הביטחון אינו נחלק לתקציב מסווג ולא מסווג. ועדות הפרלמנט רשאיות לבקש לעיין בנתונים מסווגים, אך לרוב לא היו בקשות לעיין בנתונים תקציביים מסווגים.</p>	קנדה



מניתוח הליכי אישור תקציב הביטחון במדינות השונות, עולה כי ברוב המדינות הדיון בתקציב הביטחון והכנתו לאישור הפרלמנט נעשה באותה ועדה המכינה את כלל הצעת התקציב לאישור הפרלמנט, וברוב המקרים אין ועדה ייעודית לכך. עם זאת, במדינות רבות הוועדה הפרלמנטרית העוסקת בענייני הביטחון (או לפחות חברי הוועדה) לוקחת חלק פעיל בדיונים ותורמת מניסיונה המקצועי לדיוני הוועדה. בישראל כאמור, פרטי תקציב הביטחון נדונים בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון.

כאמור, החל משנת 2007 נחלקת הצעת תקציב הביטחון המוגשת לכנסת לחלק מסווג ולחלק בלתי מסווג, כאשר החלק המסווג נגיש רק לחברי הוועדה המשותפת. ברוב המדינות הנסקרות במסמך זה אין חלוקה מבנית בין תקציב מסווג לשאינו מסווג. בחלק קטן מהמדינות כלל פרטי תקציב הביטחון גלוי וזמין לכלל חברי הפרלמנט, אך ברוב המדינות כוללת ההצעה המוגשת לפרלמנט פרטים חסויים שאינם זמינים בהכרח לכל חברי הפרלמנט, ובחלק מהמדינות הצעת תקציב הביטחון מוגשת בפרוט קטן יותר מזה של כלל תקציב המדינה.

ברוב המדינות בסמכות הוועדה המכינה את הצעת התקציב לאישור הפרלמנט, להציע שינויים בהצעה הממשלתית ולהביאם לאישור המליאה. עם זאת, לרוב הסמכות להצעת השינויים היא במסגרת תקרת ההוצאה שנקבעה לתקציב הביטחון, ולא הגדלת התקרה. בפועל, במדינות רבות לא מתקבלים שינויים בניגוד לעמדת הממשלה, שכן מדובר במשטרים פרלמנטאריים בהם לקואליציה יש רוב בוועדות השונות.

בהתייחס לסיוע המקצועי העומד לרשות חברי הוועדה הדנה בהצעת תקציב הביטחון, ברוב המדינות אין בסגל הוועדה יועץ מקצועי מומחה לתקציב הביטחון, והייעוץ ניתן במסגרת מחלקת התקציב הפרלמנטארית (עצמאית או כחלק מיחידת המחקר של הפרלמנט)⁸⁰ או על ידי מומחים חיצוניים המוזמנים על ידי הוועדה לדיונים המתקיימים.

4.4. מנגנון הפיקוח על ביצוע תקציב הביטחון והאפשרות לביצוע שינויים בתקציב במהלך שנת הכספים

לאחר אישור הצעת תקציב המדינה בכלל, ותקציב הביטחון בפרט, אחד מתפקידי הפרלמנט הוא לפקח על ביצוע התקציב ולבחון האם המדינות הממשלתיות אכן מיושמת כפי שהוצג לפרלמנט בעת אישור התקציב. כחלק מביצוע התקציב, מחליטה הממשלה לעיתים לבצע שינויים במהלך השנה מסיבות שונות, והפרלמנט נדרש לרוב לאשרם ולפקח עליה. בנוגע לתקציב הביטחון, תפקיד זה לרוב מורכב יותר שכן הוא כולל פרטים רבים ולרוב חלקם חסויים.

4.4.1. המנגנון לעריכת שינויים בתקציב הביטחון

עם תחילת שנת הכספים, משרדי הממשלה השונים ובהם משרד הביטחון מתחילים בביצוע התקציב שאושר להם. לעיתים, מתעורר הצורך בביצוע שינויים בתקציב (שינויים פנימיים וחיצוניים) לאחר תחילת השנה, מסיבות שונות.⁸¹ לוח 7 להלן בוחן האם קיימת הגבלה על ביצוע שינויים בתקציב הביטחון במדינות השונות, והאם קיימת הבחנה בין התקציב הרגיל למסווג (במדינות בהן קיימת חלוקה כזו).

⁸⁰ יש לציין כי למחלקת תקציב פרלמנטרית (עצמאית או כחלק מיחידת המחקר של הפרלמנט) יש ראייה רוחבית, שכן היא עוסקת בניתוח כלל סעיפי התקציב. **ארגונים שונים**, כמו ה-OECD, **האיחוד האירופאי** וקרן המטבע הבינ"ל ממליצים על הקמה וחיזוק מעמדם של מוסדות פיסקליים עצמאיים, לרבות מחלקות תקציב פרלמנטריות.

להרחבה על פעילותן של מחלקות תקציב פרלמנטריות ראו: שרה צוובנר, גופים פרלמנטריים האמונים על מחקרים ודוחות כלכליים ותקציביים – סקירה משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2015.

⁸¹ להרחבה על ביצוע שינויים בתקציב המדינה ראו: אליעזר שוורץ, **תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביולי 2013.



לוח 7 – בחינת הגבלות על ביצוע שינויים בתקציב הביטחון במהלך השנה

הערות	האם קיימת מגבלה ביחס לנושאים הבאים			האם קיימת הבחנה בין התקציב המסווג לתקציב הרגיל	האם ניתן לערוך שינויים בתקציב הביטחון	מדינה
	העברת עודפים משנת התקציב הקודמת	הסכום המצטבר של השינויים	מספר השינויים שניתן לבצע			
שינויים בהקצאות הראשיות מצריכים קבלת הסכמה ואישור משר האוצר. שינויים פנימיים בתוך הסעיפים השונים מצריכים את אישור השר הרלוונטי ומשרד האוצר. גם השימוש ברזרבות כפוף לאישור משרד האוצר. הגדלת התקציב של משרד מסוים מצריכה את אישור הפרלמנט.	x	x	x	x	✓	אוסטריה
הצעות לשינויים בתקציב הביטחון מובאות לאישור הקבינט הביטחוני או ועדת השרים לבחינת ההוצאות. לאחר מכן מובאות ההצעות לאישור ועדת החוץ, הביטחון והסחר בפרלמנט.	x	x	x	x	✓	אוסטרליה
עקרונית הממשלה יכולה להציג תקציב משלים אחד (הכוונה להגדלת התקציב) במהלך השנה, אך במקרים חריגים, אפשר יותר. משרד הביטחון יכול לבצע שינויים פנימיים בתוך ארבעת התחומים שאושרו בתקציב הביטחון. הגדלת התקציב של תחומים אלו מצריכה אישור מהפרלמנט.		x	x	x	✓	בריטניה
במקרים מוגבלים משרד האוצר רשאי לאשר תוספת או הוצאה חריגה ביחס לתקציב המקורי, ותימסר על כך הודעה לוועדת הכספים. במקרים של בעיה פיננסית חריגה, נדרש לתקן את התקציב וזה נעשה בדומה להליך אישור התקציב בתחילת שנה.		x	x		✓	גרמניה



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הערות	האם קיימת מגבלה ביחס לנושאים הבאים			האם קיימת הבחנה בין התקציב המסווג לתקציב הרגיל	האם ניתן לערוך שינויים בתקציב הביטחון	מדינה
	העברת עודפים משנת התקציב הקודמת	הסכום המצטבר של השינויים	מספר השינויים שניתן לבצע			
בעת ביצוע שינויים פנימיים בתקציב הביטחון, בדרך כלל לא נדרש אישור של הוועדה, אלא אם כן מדובר בסכום גדול במיוחד של שינויים. אם יש צורך בהגדלת המסגרת של תקציב הביטחון עקב מצב חרום וכדומה, נדרש אישור של הוועדה.	✓	x	x	x	✓	דרום-קוריאה
באופן כללי קיימת מגבלה בכללי התקציב ביחס לשינויים והעברת עודפים. ישנם מספר מועדים במהלך השנה בהם ניתן לבצע שינויים בתקציב, ואין הגבלות אחרות לתקציב הביטחון.					✓	הולנד
לא מוגדר בתקנון הליך המאפשר שינויים בתקציב הביטחון במהלך השנה.					x	יוון
קיימות הגבלות על הסכומים המצריכים אישור מראש של הוועדה לעומת הודעה לוועדה, אך אין מגבלה על סך השינויים. העברת עודפים או שינויים ברמת הסעיף הראשי נדונים תחילה בוועדת הכספים ולאחר מכן הוועדה המשותפת מאשרת הן את הגדלת תקציב הביטחון והן את השינוי הפנימי בתקציב הביטחון. שינויים פנימיים נדונים בוועדה המשותפת בלבד.	x	x	x	✓	✓	ישראל
הצעות לשינויים בתקציב יכולות להיות מוגשות או מטעם הממשלה או כהצעה פרטית מטעם חברי פרלמנט. ההצעה נדונה בוועדה הרלוונטית ואז מוגשת המלצה של הוועדה לפרלמנט שנדרש לאשר.	מותר להעביר עודפים בסכום של 5% מהתקציב השוטף לשנה העוקבת. כמו כן, הפרלמנט יכול לאשר העברת עודפים גם לשנים הבאות.	x	x	לא רלוונטי	✓	נורבגיה
	✓	x	x	x	✓	ניו-זילנד



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הערות	האם קיימת מגבלה ביחס לנושאים הבאים			האם קיימת הבחנה בין התקציב המסווג לתקציב הרגיל	האם ניתן לערוך שינויים בתקציב הביטחון	מדינה
	העברת עודפים משנת התקציב הקודמת	הסכום המצטבר של השינויים	מספר השינויים שניתן לבצע			
בפולין ניתן לבצע שינויים פנימיים וחיצוניים (העברה בין סעיפים) בתקציב הביטחון. חלק מהשינויים מבוצעים ברמת משרד הביטחון, חלק מהשינויים דורשים הודעה או אישור של משרד האוצר ומועצת השרים, וחלקם מצריכים הודעה או אישור של ועדת הכספים.	אין בפולין העברה של עודפי תקציב משנה לשנה. עם זאת, ישנם תקציבים שניתן להוציאם גם לאחר תום שנת הכספים, אך לא מדובר בהעברה לתקציב הבא.	אין הגבלה על הסכום הכולל הניתן לשינוי, אך שינויים בסכומים גדולים מצריכים אישור מראש של ועדת הכספים.	x	x	✓	פולין
הליך השינויים בתקציב הביטחון דומה לזה של כלל התקציב, כפי שפורט לעיל.	פרטי התקציב נחלקים לשניים, הקצאות הניתנות להעברה : עודפים ניתנים להעברה באופן אוטומטי לשנה הבאה או לזו שאחריה; הקצאות קבועות או משתנות : לא ניתן להעביר עודפים.	היקף השינויים כפוף לתקרות התקציב שנקבעו לתקופת כהונת הממשלה.	✓	לא רלוונטי	שינויים בתקציב נעשים במסגרת הצעת תקציב משלים המוגשת לאישור הפרלמנט.	פינלנד
הבקשה לביצוע שינויים בתקציב הביטחון מוגשת על ידי הממשלה, ומצריכה אישור של הפרלמנט גם בשינויים פנימיים בתוך היחידות השונות וגם בהעברה ביניהן. הגדלה של המסגרת הכוללת של תקציב הביטחון מצריכה גם כן אישור של הפרלמנט. הפחתות בתקציב יכולות להיעשות על פי החלטת ממשלה ללא צורך באישור של הפרלמנט.	x	x	x	x	✓	קנדה

מניתוח הנתונים בלוח עולה כי ברוב המדינות מותר לערוך שינויים בתקציב הביטחון במהלך השנה ואין הגבלות על מספר והיקף השינויים שמותר לבצע. כמו כן, אין הבחנה בין תקציב מסווג לבלתי מסווג. עם זאת, בחלק מהמדינות ביצוע שינויים בתקציב מוגבל למספר מועדים בשנה, ובחלקן מדובר למעשה באישור של תקציב משלים. בהתייחס להעברת עודפים, קיימות הגבלות במדינות השונות, בחלקן קיימת הגבלה על היקף העודפים שניתן להעביר ובחלקן ישנה הגבלה על מרכיבי התקציב מהם ניתן להעביר עודפים משנה לשנה.



הכנסת

בלוח 8 להלן מוצגים מאפיינים של ההליך לאישור שינויים בתקציב הביטחון בפרלמנטים של המדינות השונות, בהתייחס לנקודות העיקריות שהוצגו ביחס לישראל: האם בדיונים על אישור שינויים בתקציב הביטחון ניתנים לחברי הוועדה הרלוונטית הסברים על מהות השינויים? האם קיים הבדל בין שינויים בתקציב המסווג לבין שינויים בתקציב הלא מסווג בנוגע להסברים הניתנים? האם לרשות הוועדה עומד סיוע מקצועי בעת דיונים אלו? אם כן מי הגורם האחראי על כך? האם השינויים המאושרים על ידי הוועדה זמינים לכלל חברי הפרלמנט ולציבור?

לוח 8 – מאפייני ההליך לאישור שינויים בתקציב הביטחון בפרלמנט

מדינה	האם ניתנים הסברים	האם קיים הבדל בתקציב המסווג	האם ניתן סיוע מקצועי	הגורם המקצועי המסייע	האם המידע זמין
אוסטריה	✓	לא רלוונטי	✓	מנהל מחלקת התקציב	✓
אוסטרליה	x	לא רלוונטי	x		✓
בריטניה	שינויים המוגשים במסגרת תקציב משלים, מלווים לרוב בתזכיר הכולל הסברים. אם מדובר בנושאים מסווגים, דברי ההסבר יהיו פחות מפורטים. לשינויים פנימיים הנעשים בתוך התקרות התקציביות שאושרו לרוב לא ניתנים הסברים במהלך השנה, אך כשמדובר בשינויים גדולים ייתכן וינתנו הסברים במסגרת הבקרה בתום השנה.		✓	כאמור, לרשות הוועדה עומד סיוע מקצועי של שני מומחים שאחד מהם מגיע מהמשרד הלאומי לבקרה חשבונאית, ⁸² ובענייני תקציב היא יכולה להיעזר גם ביחידת הבקרה הפרלמנטארית (יחידת מחקר). ⁸³ בנוסף היא יכולה להיעזר במומחים חיצוניים כגון אנשי צבא.	כשמדובר בתקציב משלים, ההצעה תפורסם על ידי משרד האוצר, ודברי ההסבר מוצגים באתר ועדת הביטחון. נתונים על שינויים אחרים לא מתפרסמים בדרך כלל עד לתום השנה אז מפורסמים הדוחות השנתיים.
גרמניה	ההסברים ניתנים לרוב על ידי משרד הביטחון.	x	x	אין בסגל הוועדה יועצים מקצועיים. הוועדה מקבלת ייעוץ מקצועי מהמשרד לענייני ביקורת חשבונאית (SAI) ומיועצים העומדים לרשות הסיעות בפרלמנט.	
דרום-קוריאה	✓	x	✓	יש חוקר משפטי לוועדה המסייע גם בתחום זה, וכן הוועדה מקבלת סיוע מקצועי ממחלקת התקציב בפרלמנט, הן מידע יזום מטעם מחלקת התקציב והן לפי בקשה של הוועדה.	✓

⁸² משרד חוץ פרלמנטארי המבקר את ההתנהלות הפיננסית והחשבונאית של משרדי הממשלה השונים, את ההשקעות בתחומים השונים ודרכי המימון. להרחבה ראו באתר האינטרנט של המשרד: "[National Audit Office](#)", כניסה ב-22 במרס 2015.

⁸³ אחת מיחידות המחקר של הפרלמנט הבריטי, המתמחה בעיקר בנושאים פיננסיים ותקציביים, ומנתחת הצעות חוק. להרחבה ראו באתר הפרלמנט הבריטי: "[The Scrutiny Unit](#)", כניסה ב-22 בפברואר 2015.



הכנסת

מדינה	האם ניתנים הסברים	האם קיים הבדל בתקציב המסווג	האם ניתן סיוע מקצועי	הגורם המקצועי המסייע	האם המידע זמין
הולנד	✓	x	✓	מחלקת התקציב בפרלמנט מספקת סיוע מקצועי לוועדה.	✓
יוון	✓	לא רלוונטי	✓	הוועדה יכולה לפנות למחלקת התקציב בפרלמנט לקבל סיוע מקצועי לוועדה.	✓
ישראל	✓ ההסברים ניתנים לרוב על ידי משרדי האוצר והביטחון.	הסברים על פרטי התקציב ניתנים רק בפני הוועדה המשותפת. הסברים על שינויים ברמת הסעיף הראשי או ביחס לפרטי התקציב הלא מסווג יכולים להינתן גם בוועדת הכספים, אך כאמור גם הדיון בפרטי התקציב הלא מסווג מתקיים על פי חוק בוועדה המשותפת.	✓	כלכלן בוועדה האחראי על מתן סיוע מקצועי לחברי הוועדה בנושאי תקציב. בנוסף היו"ר וחברי הוועדה יכולים לפנות למחלקה לפיקוח תקציבי בממ"מ.	שינויים המאושרים בוועדת הכספים מוצגים באתר האינטרנט של משרד האוצר, אך השינויים הפנימיים המאושרים בוועדה המשותפת אינם גלויים לציבור הרחב שכן המידע מסווג.
נורבגיה	✓	לא רלוונטי	✓	אין בסגל הוועדה כלכלן, וכן אין מחלקת תקציב בפרלמנט הנורבגי. הוועדה יכולה לזמן מומחים שונים מהממשלה או גופים אחרים.	✓
ניו-זילנד	✓	x	✓	אין בפרלמנט הניו-זילנדי מחלקת תקציב, וכן אין יועצים מומחים קבועים בוועדות. הוועדה יכולה להתקשר עם מומחים חיצוניים לקבלת סיוע מקצועי.	✓
פולין	✓ ההסברים ניתנים לרוב על ידי משרדי האוצר והביטחון, אך לרוב הם אינם מפורטים מידי.	לא רלוונטי	✓	אין בפולין יועצים קבועים לוועדות, והן יכולות לקבל סיוע מיחידת המחקר, הכוללת את מחלקת התקציב. בנוסף, יחידת המחקר יכולה להמליץ לוועדות על מומחים חיצוניים בנושאים שונים. בדרך כלל בדיונים על שינויים בתקציב אין מעורבות של יועצים ומומחים.	חלק מדיוני הוועדה משודרים לציבור הרחב, אך לא דיונים של הוועדה הדנה בשירותים החשאיים. פרטי המידע המונחים בדיון אינם זמינים לצופים.
פינלנד	✓		✓	הוועדה יכולה לפנות למומחים חיצוניים לקבלת סיוע מקצועי.	באותה רמה של פרסום התקציב לכולם.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מדינה	האם ניתנים הסברים	האם קיים הבדל בתקציב המסווג	האם ניתן סיוע מקצועי	הגורם המקצועי המסייע	האם המידע זמין
קנדה	✓ ההסברים ניתנים לרוב על ידי משרדי האוצר והביטחון, אך לרוב הם אינם מפורטים דיים. גם היועץ המקצועי של הוועדה יכול לסייע בכך, אך הוא נשען על מידע ממשלתי גם כן.	לא רלוונטי	✓	סיוע מקצועי ניתן על יד מחלקת התקציב.	עקרונית כל חבר פרלמנט יכול לבקש לקבל מידע על הנושאים המסווגים, אך בפועל אין ביקוש לכך בנוגע לתקציב הביטחון.

מהמידע שהוצג בלוח עולה כי ברוב המדינות מצורפים הסברים לבקשות לשינויים בתקציב המובאים לאישור הפרלמנט, ואין הבחנה בין תקציב מסווג או לא מסווג. השינויים המאושרים זמינים לרוב לחברי הפרלמנט (ואף לציבור) בדומה לנתוני התקציב הרגילים. ברוב המדינות לרשות הוועדה עומד סיוע מקצועי ממחלקת התקציב הפרלמנטארית או מומחים חיצוניים, אך כאמור אין גורם ייעודי בתחום תקציב הביטחון בסגל הוועדה, כפי שקיים בישראל.

4.4.2. הפיקוח על ביצוע ומימוש תקציב הביטחון

במהלך שנת הכספים, עוסק הפרלמנט בין היתר גם בפיקוח על ביצוע תקציב המדינה, כחלק מתפקידו לפקח על פעילות הממשלה. אחת הסוגיות המורכבות יותר בתהליך זה היא הפיקוח על תקציב הביטחון שרוב פרטיו חסויים, בגלל מבנהו המיוחד ומורכבותו.

לוח 9 להלן סוקר את המנגנונים לפיקוח על ביצוע תקציב הביטחון במהלך שנת הכספים ולאחריה, בהתייחס למאפיינים השונים שהוצגו ביחס לישראל לרבות: האם קיים הבדל בין הפיקוח על ביצוע על תקציב הביטחון לבין הפיקוח על ביצוע יתר התקציב? האם נתוני הביצוע של תקציב הביטחון הזמינים למשרד האוצר זהים לנתוני הביצוע של שאר התקציב? האם קיימת רשות ממשלתית רשמית האחראית על הפיקוח על תקציב הביטחון, נוסף על משרד האוצר? מי הגורם האחראי על פיקוח על תקציב הצבא? האם זה משרד הביטחון? אם כן, האם קיימת הפרדה בין הגורם המתכנן לגורם המפקח? האם נדרש אישור של הפרלמנט לפני קבלת החלטה בעלת השלכה תקציבית משמעותית על תקציב הביטחון (ענייני שכר, החלטות רכש גדולות וכדומה)?



לוח 9 – המנגנון לפיקוח על ביצוע תקציב הביטחון

מדינה	האם הפיקוח על תקציב הביטחון שונה על יתר התקציב	האם נתוני הביצוע זמינים למשרד האוצר	האם קיימת רשות לפיקוח על ביצוע תקציב הביטחון	הגורם הממשלתי המפקח על תקציב הצבא	הפרדה בין תכנון לביצוע	האם נדרש אישור של הפרלמנט להחלטות בעלות השלכה תקציבית משמעותי	הערות
אוסטריה	x	✓	x	משרד הביטחון, אך גם משרד האוצר מפקח	x	x	משרד האוצר גם מבקר את ביצוע תקציב הצבא (נוסף על משרד הביטחון), והמשרד לבקרה חשבונאית בוחן למפרע את כלל ההוצאה התקציבית לרבות תקציב הביטחון. ⁸⁴ למועצה לביטחון לאומי אין מעורבת ישירות בענייני תקציב הביטחון.
אוסטרליה	✓	✓	x	משרד הביטחון	x	x	למעט הוצאות למימון פעילות מבצעית, רמת הפירוט של תקציב הביטחון נמוכה מזו של התקציב הרגיל, וממילא הפיקוח שונה.
בריטניה	✓	עקרונית כן, אם כי ייתכן ויהיו מגבלות עקב סיווג הנתונים.	x	משרד הביטחון			עקרונית לא, אבל סדרי כוח האדם בצבא צרכים להיות מובאים לאישור הפרלמנט מידי שנה. תנאי שירות ושכר נקבעים על ידי גוף חיצוני עצמאי, ואז מגולמים בתקציב המובא לפרלמנט.

⁸⁴ להרחבה ראו באתר המשרד לבקרה חשבונאית של אוסטריה: "[court of Audit](#)", כניסה ב-22 במרס 2015.



מדינה	האם הפיקוח על תקציב הביטחון שונה על יתר התקציב	האם נתוני הביצוע זמינים למשרד האוצר	האם קיימת רשות לפיקוח על ביצוע תקציב הביטחון	הגורם הממשלתי על תקציב הצבא	הפרדה בין תכנון לביצוע	האם נדרש אישור של הפרלמנט להחלטות בעלות השלכה תקציבית משמעותי	הערות
גרמניה	x		ה-SAI מפקח על הביצוע והביצועים הן מבחינה רגולטורית והן בחינת הניהול הפיננסי.	משרד הביטחון		במקרים מסוימים כן (לדוגמה עסקאות נדל"ן ותשתיות), אך לרוב לא. במקרים כאלה משרד הביטחון מגיש אומדן עלות להצעה הנדונה לפני אישורה.	
דרום-קוריאה	x	x	x	בקוריאה יש משרד ביקורת פנימי בתוך משרד הביטחון.	✓	x	
הולנד	x	✓		תחת משרד האוצר יש גופי פיקוח האחראים בין היתר על בקרה על ביצוע תקציב הביטחון.	✓	✓	בהולנד קיימת רשות עליונה לבקרה חשבונאית (בית משפט עליון לבקרה חשבונאית), המפקח על כלל התקציב לרבות תקציב הביטחון. ⁸⁵ גוף זה פועל בהתאם למנדט המוגדר בחוקה ובחוק.
יוון	x	✓	x			x	אמצעי נוסף לפיקוח על ביצוע התקציב, הוא באמצעות הדוחות והמאזנים המוגשים לבקרת ועדת הכספים, וכן פיקוח כללי על הוצאות והכנסות המדינה. בנוסף, חברי פרלמנט יכולים לפעול בכלים פרלמנטאריים לטובת מטרה זו.

⁸⁵ להרחבה ראו באתר הרשות העליונה לבקרה חשבונאית של הולנד: "[Supreme Audit Curt](#)", כניסה ב-22 במרס 2015.



מדינה	האם הפיקוח על תקציב הביטחון שונה על יתר התקציב	האם נתוני הביצוע זמינים למשרד האוצר	האם קיימת רשות לפיקוח על ביצוע תקציב הביטחון	הגורם הממשלתי המפקח על תקציב הצבא	הפרדה בין תכנון לביצוע	האם נדרש אישור של הפרלמנט להחלטות בעלות השלכה תקציבית משמעותי	הערות
ישראל	✓	✓	אין רשות מיוחדת האחראית לפקח על תקציב הביטחון, אך קיים פיקוח של משרד האוצר, ומעורבות של גורמים ממשלתיים נוספים (המל"ל ועוד).	משרד הביטחון	קיימת הפרדה מסויימת, אם כי ישנה מורכבות כפי שפורט לעיל.	אין חובת קבלת אישור מוקדם, אבל לרוב יקיים דיון במסגרת אישור התקציב או ביצוע שינויים בתקציב בגין ההחלטות הממשלתיות שהתקבלו.	
נורבגיה	x	✓	x			✓ הממשלה מגישה אומדני עלות	קיים משרד לבקרה פיננסית וחשבונאית האחראי על בקרת כלל תקציב המדינה לרבות תקציב הביטחון. ⁸⁶ מדובר בגוף עצמאי הממונה על ידי הפרלמנט, בדומה למבקר המדינה בישראל, רק לעניינים פיננסיים.
ניו-זילנד	x		x			x	
פולין	x	✓	x	משרד הביטחון	יש יחידות שונות במשרד הביטחון לתכנון, תקציב ובקרה.	אין אפשרות לחרוג מהתקציב שאושר בחוק, וממילא אם אין חריגה מהתכנון, לא נדרש אישור נוסף במהלך השנה.	

⁸⁶ להרחבה ראו באתר המשרד לבקרה חשבונאית של נורבגיה: "[Office of the Auditor General](#)", כניסה ב-22 במרס 2015.



מדינה	האם הפיקוח על תקציב הביטחון שונה על יתר התקציב	האם נתוני הביצוע זמינים למשרד האוצר	האם קיימת רשות לפיקוח על ביצוע תקציב הביטחון	הגורם הממשלתי המפקח על תקציב הצבא	הפרדה בין תכנון לביצוע	האם נדרש אישור של הפרלמנט להחלטות בעלות השלכה תקציבית משמעותי	הערות
פינלנד	x	✓		יש בקרה פנימית במשרד הביטחון והצבא.		✓ אך לא מוגשים אומדני עלות מיוחדים.	בפרלמנט הפיני יש ועדה לבקרה חשבונאית המפקחת על ההתנהלות הפיננסית ועל ביצוע התקציב. ⁸⁷ בנוסף יש את המשרד הלאומי לבקרה חשבונאית המפיק דוחות שנתיים למשרדי הממשלה. ⁸⁸
קנדה	x	✓		יש יחידה מיוחדת במשרד האוצר האחראית על פיקוח על כל סעיפי התקציב, ופיקוח שהקצאות התקציב משמשות לייעוד להן אושרו.	משרד הביטחון.	ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון הוא גם היועץ הכלכלי לרמטכ"ל בדומה לישראל, וממילא אין הפרדה.	רק אם נדרשת הקצאה תקציבית חדשה עקב ההחלטה. לדוגמה, מחלקת התקציב עוסקת באומדני עלות לרכישות ענק, כמו מטוסי F-35, לפי בקשת הפרלמנט. ⁸⁹

מהמידע שהוצג בלוח עולה, כי ברוב המדינות הפיקוח על ביצוע תקציב הביטחון דומה לפיקוח על ביצוע כלל תקציב המדינה, ונתוני הביצוע זמינים למשרד האוצר כמו בשאר התקציב. בחלק גדול מהמדינות יש משרדים לאומיים לבקרה חשבונאית, או ועדה פרלמנטארית לבקרה חשבונאית. גופים אלו מהווים מעין מבקר מדינה לעניינים פיננסיים וחשבונאיים, והם מבקרים את כלל תקציב המדינה לרבות תקציב הביטחון. ברוב המדינות שנבדקו משרד הביטחון הוא למעשה הגורם האחראי לבקר את ההתנהלות של הצבא לרבות בענייני תקציב. בחלק מהמדינות קיימת הפרדה בין הגורם במשרד הביטחון האחראי על תכנון והקצאת התקציב הצבאי, לבין הגורם המפקח על ביצועו. ברוב המדינות אין צורך באישור מיוחד של הפרלמנט לפני קבלת החלטות בעלות השלכה משמעותית על תקציב הביטחון, אם כי במקרים שנדרשים שינויים בתקציב כתוצאה מההחלטה הם יובאו לאישור הפרלמנט בהתאם לנוהל לביצוע שינויים בתקציב הביטחון.

⁸⁷ להרחבה ראו באתר הוועדה לבקרה חשבונאית בפרלמנט הפיני: ["The Audit Committee"](#), כניסה ב-22 במרס 2015.

⁸⁸ להרחבה ראו באתר המשרד הלאומי לבקרה חשבונאית של פינלנד: ["National Audit Office of Finland"](#), כניסה ב-22 במרס 2015.

⁸⁹ [Comparing PBO and DND Cost Estimates on Canada's Proposed Acquisition of the F-35 Joint Strike Fighter: Some Preliminary Questions and Answers on Key Issues](#), March 23, 2011.



5. תקציב הביטחון בין שקיפות, אחריותיות וביטחון לאומי⁹⁰

חלק מרכזי במסמך זה עוסק בסקירה משווה של מאפיינים הנוגעים למבנה והרכב תקציב הביטחון, ולהליכים הנוגעים להכנתו ואישורו. מהנתונים שהוצגו בחלק זה עולה כי קיימים הבדלים מסוימים בין המדינות בנושאים השונים, אך מנגד ישנם נושאים בהם קיים מכנה משותף בין מדינות שונות כפי שפורט לעיל.

אחת השאלות המרכזיות העולות במסגרת העיסוק בתקציב המדינה בכלל ובתקציב הביטחון בפרט, היא שקיפות התקציב. מהנתונים שהוצגו במסמך עולה כי אמנם בישראל שקיפות תקציב הביטחון לציבור ובמידה מסוימת גם לכנסת מצומצמת יחסית לשאר סעיפי תקציב המדינה, אך במדינות רבות המציאות לא שונה בהרבה, בין היתר עקב מורכבות התקציב ונושאים של ביטחון מידע עם זאת, במספר היבטים הליך האישור והפיקוח של תקציב הביטחון ייחודי יחסית לרוב המדינות, לרבות ועדה ייעודית לנושא זה וייעוץ מקצועי העומד לרשות הוועדה. עם זאת, ייחודיות זו יוצרת פערים בנגישות ושקיפות תקציב הביטחון לכלל חברי הכנסת ולציבור. בפרק זה נציג מספר היבטים הנוגעים לשקיפות תקציב הביטחון בהתייחס לנושאים השונים שנסקרו במסמך, תוך התייחסות למספר מאמרים שנכתבו על ידי ארגונים בינלאומיים העוסקים בנושא. יודגש כי לא מדובר בסקירת ספרות מלאה, אלא בהצגת מספר היבטים מרכזיים.

סוגית שקיפות תקציב הביטחון עלתה לא פעם על סדר היום הציבורי בישראל, והיא רלוונטית בכמה היבטים: השקיפות בתוך הממשלה, השקיפות כלפי הכנסת והשקיפות כלפי הציבור. מפרסומים שונים עולה, כי גם במדינות בהן קיימת שקיפות גבוהה יחסית במשרדי הממשלה השונים, תקציבי הביטחון לרוב הינם חשאיים ואינם שקופים ונגישים לציבור, ואף רמת השקיפות לפרלמנט מצומצמת יחסית.⁹¹ בחלק מהדמוקרטיות אכן ישנה שקיפות מסוימת של תקציב הביטחון במדינה (כפי שעולה גם מהסקירה שהוצגה במסמך זה), ביניהן ארצות הברית, קוסטה ריקה, גרמניה וניו-זילנד.⁹²

באשר לשקיפות תקציב הביטחון בתוך הממשלה וכלפי הכנסת, כאמור, בשנים האחרונות התקבלו החלטות שונות בממשלה ובכנסת במטרה להגביר את שקיפות המידע על תקציב הביטחון למשרד האוצר ולחברי הכנסת בכלל, וחברי הוועדה המשותפת בפרט, לרבות: חלוקה בין התקציב המסווג ללא מסווג, הקשחת התנאים לביצוע שינויים בתקציב בהשוואה למותר על פי החוק, גיוס כלכלן בעל ניסיון בתקציב הביטחון לסייע לפעילות הוועדה המשותפת ועוד. עם זאת, ייתכן שניתן לבחון האם צעדים אלו אכן מסייעים דיים להגברת השקיפות ויכולת הפיקוח, ותורמים להגברת היעילות, או האם יש מקום לצעדים נוספים.

צעדים אלו עסקו בעיקר בהגברת השקיפות בממשלה וכלפי הכנסת, אך לא כלפי הציבור. בהקשר זה נציין כי בשנים האחרונות נעשו צעדים שונים להגברת השקיפות של כלל תקציב המדינה, הן על ידי הממשלה והן על ידי גורמים חוץ ממשלתיים, אך צעדים אלו כמעט ולא השפיעו על שקיפות תקציב הביטחון בעיקר כלפי הציבור. שקיפות התקציב כלפי הציבור מהווה מרכיב משמעותי במערכת היחסים בין האזרח לממשלה במדינה דמוקרטית. תקציב המדינה אמור לשקף את מדיניות הממשלה וסדרי העדיפויות שנקבעו, ומאפשר לאזרחי המדינה לעקוב אחר ביצוע התקציב ופעילות הממשלה בפועל, וליצור אחריותיות (accountability) של המגזר הציבורי כלפי אזרחי המדינה, שכן אחד המקורות העיקריים של התקציב הוא המיסים המשולמים על ידם.⁹³

⁹⁰ פרק זה נכתב בסיוע מאיה בורשטיין, מתמחה במרכז המחקר והמידע של הכנסת מטעם האוניברסיטה העברית.

⁹¹ Swiss Federal Institute of Technology Zurich, The International Relations and Security Network, [Balancing Transparency and National Security](#), February 19th 2014.

⁹² Transparency International, [The transparency of national defence budgets](#), 2011.

⁹³ Ibid.



נוסף על חיזוק אמון הציבור בממשלה וצמצום האפשרות לשחיתות, השקיפות התקציבית עשויה להביא להגברת יעילות הביצוע של התקציב,⁹⁴ שכן הגורם המבצע יודע שהוא חשוף לציבור, והוא ישאף ליעל את עבודתו. משמעותה של הקצאה תקציבית לא יעילה, היא פחות תקציבים פנויים למטרות אחרות, ובמציאות של משאבים מוגבלים, יעילות תקציבית מאפשרת תפוקות גבוהות יותר לטובת אזרחי המדינה. עיקרון ההתייעלות בא לידי ביטוי גם בדוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("וועדת ברודטי") שהוקמה על ידי הממשלה בשנת 2006, והמליצה על מסגרת תקציבית רב שנתית לתקציב הביטחון, וכן בהמלצות.⁹⁵ במסגרת זו, לצד הגידול בהקצאה התקציבית הממשלתית, המליצה הוועדה כי לרשות מערכת הביטחון יעמדו משאבים נוספים שמקורם מהתייעלות פנימית ועמידת הממשלה במסגרת זו.⁹⁶ המלצות דומות נכללו גם בהמלצות הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("וועדת לוקר") שהוגשו לממשלה ביולי 2015.

עם זאת, בהתייחס לשקיפות תקציב הביטחון הדיון מורכב יותר. בראש ובראשונה יש את נושא השקיפות אל מול חשש לפגיעה בביטחון המדינה. ישנן לכאורה מספר הצדקות בדבר הצורך בשמירה על סודיות בהקשר של תקציב הביטחון. ישנה טענה לפיה חשיפת התקציב עלולה להוות איום על בטחון המדינה, ולכן יש לצמצם את חשיפת המידע.⁹⁷ מנגד, ישנן טענות, כי כיוון שכיום ישנם ארגונים בינלאומיים שונים האוספים ומפרסמים נתונים על תקציבי ביטחון במדינות שונות, וממילא ייתכן ושמירה על סודיות תקציב הביטחון כבר לא כל כך אפקטיבית כבעבר.⁹⁸

גם לדעת הסוברים שרמת שקיפות נמוכה יותר נובעת מהצורך למנוע פגיעה בביטחון המדינה, יש מקום לבחון האם האיזון הקיים בין השמירה על ביטחון המדינה לבין הגברת השקיפות והיעילות התקציבית הוא מיטבי. בהקשר זה מובאת הדוגמה של דרום-קוריאה. הדיון בנושאי הביטחון בפרלמנט של דרום-קוריאה נחלק לשלוש קטגוריות: **קטגוריה ראשונה** הם עניינים שניתן לדון בהם במליאת הפרלמנט (רמת פירוט נמוכה של התקציב); **קטגוריה שנייה** מתייחסת לנושאים שיש לדון בהם רק בוועדה לביטחון לאומי ואינם חשופים לעיני כל (רמת פירוט גבוהה יותר); **קטגוריה שלישית** בה מוצגים ענייני תקציב הביטחון לעיניהם של חברי ועדה מצומצמת יותר של ענייני ביטחון לאומי (רמת פירוט נוספת).⁹⁹

כאמור, גם בישראל החל משנת 2007 ישנה חלוקה של תקציב הביטחון לחלק גלוי וחלק מסווג (אם כי לא מדובר כאמור בחלוקה פורמלית המוגדרת בחוק), והתקציב הבלתי מסווג מהווה בשנים האחרונות כ-20%-25% מכלל תקציב הביטחון. צעד זה של חשיפת חלק מהתקציב נעשה במקביל לצעדים נוספים להגברת השקיפות, אך ניתן לבחון האם מדובר בצעדים מספקים או שיש מקום לנקיטת צעדים נוספים להגברת השקיפות. בהקשר זה יש לציין, כי צעדים להגברת השקיפות לא בהכרח כוללים את הנגשת המידע לציבור הרחב, בעיקר בנושאים בעלי רגישות ביטחונית, אלא כלפי גורמי הפיקוח בממשלה ובכנסת. מהנתונים שהוצגו במסמך עולה כי ישנן מדינות בהן הפיקוח לא מסתכם רק במשרדי הביטחון והאוצר, וייתכן ויש מקום לגופי פיקוח עצמאיים נוספים.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ להרחבה: דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("וועדת ברודטי"), מאי 2007, עמ' 65-71. הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("וועדת ברודטי") הוקמה על ידי הממשלה בנובמבר 2006, כדי לבחון את צרכי מערכת הביטחון והמסגרת התקציבית הנדרשת, בין היתר לאור לקחי מלחמת לבנון השנייה.

⁹⁶ נציין, כי בעבר הוצגו חילוקי דעות בין משרד האוצר למשרד הביטחון בהתייחס לעמידת מערכת הביטחון בהמלצה זו כפי שהוצג לעיל.

⁹⁷ Transparency International, [The transparency of national defence budgets](#), 2011.

⁹⁸ Swiss Federal Institute of Technology Zurich, The International Relations and Security Network, [Balancing Transparency and National Security](#), February 19th 2014.

⁹⁹ Transparency International, [The transparency of national defence budgets](#), 2011.



נספח 1 – רשימת המשיבים לשאלון המשווה

הנתונים שהוצגו במסמך מתבססים על תשובות לשאלון שנשלח ל-30 מחלקות תקציב פרלמנטריות ופרלמנטים במדינות החברות ב-OECD. מתוכם, התקבלו תשובות מ-12 מדינות. נציין, כי בחלק מהשאלונים לא התקבלו תשובות מלאות לכל השאלות, וממילא המידע המוצג במסמך אינו מלא. להלן פרטי המשיבים על השאלון:

Country	Name	Title	Date
Austria	Helmut Berger	Head, Parliamentary Budget Office, Parliament of Austria	October 1 st 2014
Australia	Phil Bowen	Parliamentary Budget Officer	September 18 th 2014
Canada	Mostafa Askari	Assistant Parliamentary Budget Officer, Parliament of Canada	September 19 th 2014
Finland	Pauli Westerholm	Research Officer, Internal Research Service, Eduskunta, Parliament of Finland	September 18 th 2014
Germany	Claus Peter Pliske	Secretary of the Audit Committee, German Bundestag	October 8 th 2014
Greece	Panagiotis Liargovas	Head, Parliamentary Budget Office, Hellenic Parliament	November 17 th 2014
Holland	Eduard A.J. Groen	Deputy clerk of the House of Representatives, Head of the Committee Assistance Department on Social, Economic and Financial Affairs, Clerk of the Public Expenditure Committee	November 17 th 2014
New-Zealand	Peter Carr	Clerk-Assistant (Select Committee), Office of the Clerk of the House of Representatives	September 15 th 2014
Norway	Arve Skuland	Special Adviser, Stortinget (Norwegian Parliament)	October 7 th 2014
Poland	Zofia Szpringer	Chief of Financial Analyses, and State Budget Team, Department of Social and Economic Research Policies, Bureau of Research, Chancellery of the Sejm, Parliament of Poland	September 22 nd 2014
S. Korea	Jieun Oh*	International Affairs, National Assembly Budget Office	September 16 th 2014
UK	Larry Honeysett	Head of Financial Scrutiny, Scrutiny Unit, House of Commons	September 9 th 2014

* The answer was prepared by economists at the budget department.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע