



דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון

תמוז, תשע"ה
יוני 2015



דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון

תמוז, תשע"ה
יוני 2015



הוועדה לבחינת תקציב הביטחון
בראשות האלוף (במיל') יוחנן לוקר

ח' בתמוז, תשע"ה
26 ביוני, 2015

לכבוד
ראש הממשלה
מר בנימין נתניהו

דין וחשבון הוועדה לבחינת תקציב הביטחון

ב-22 במאי, 2014, מינה ראש הממשלה את הוועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות אלוף (במיל') יוחנן לוקר. הוועדה מונתה בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון (הקבינט) ב'50 מיום 31 באוקטובר 2013. בכתב המינוי של הוועדה הטיל ראש הממשלה על הוועדה לבחון את היקפו הרצוי של תקציב הביטחון לנוכח צורכי המשק והחברה בישראל. הוועדה התבקשה לבחון שורת נושאים נוספים וכן ניתנה לה הסמכות לעסוק בכל נושא שיש לו נגיעה לתקציב הביטחון.

חברי הוועדה ניגשו למשימה תוך הבנת כובד האחריות המוטלת על כתפיהם. הוועדה שמה לנגד עיניה במשך כל זמן הדיונים את התפקיד הקיומי שממלאים צה"ל ומערכת הביטחון, שבלעדיהם לא תיכון מדינת ישראל. גם טרם הצגותיהם של נציגי צה"ל ומערכת הביטחון, ובוודאי אחריהן, חברי הוועדה מכירים את מסירותם של המשרתים בצה"ל ובמערכת הביטחון ומוקירים אותה ואת נכונותם לעשות הכול כדי לממש את משימתם: הגנה על מדינת ישראל.

במהלך תקופת עבודת הוועדה, יצאה מדינת ישראל למבצע "צוק איתן". המבצע המחיש את האיומים שמדינת ישראל ניצבת בפניהם ואת נחיצותו של צה"ל ככוח מגן נחוש ואיכותי.

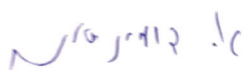
את צורכי מערכת הביטחון, בחנה הוועדה מתוך זווית ראייה רחבה של צורכי המשק וצרכיה של מדינת ישראל ועל בסיס ההבנה כי מדינת ישראל תזדקק לכוח מגן חזק ואיכותי עוד שנים רבות.

האיזון בין הצרכים השונים של מדינת ישראל הוא מלאכת הדרג המדיני. האחריות לשגשוגה של מדינת ישראל ולביטחונה מוטלת על ממשלת ישראל. תפקיד הממשלה גם לקבוע סדרי עדיפויות לאומיים ולהחליט על הסיכונים שמדינת ישראל נוטלת על עצמה. המלצות הוועדה, המובאות בדין וחשבון זה, נועדו אפוא לתת בידי ממשלת ישראל והעומד בראשה כלי יעיל היכול לתמוך בהחלטות בנושא היקפו של תקציב הביטחון. לצד זאת, ובהתאם לכתב המינוי, הוועדה בחנה שורת נושאים שיש להם השפעה על היקף תקציב הביטחון אך גם השפעה על יעילות פעולתה של מערכת הביטחון. נוכח זאת, הוועדה ממליצה בדוח על רפורמות מבניות אחדות, שלמיטב הבנתה נחוצות למערכת הביטחון ויסייעו לה בניהול תחומים מרכזיים שיש להם השפעה רוחבית על כלל הפעילות של צה"ל ושל משרד הביטחון.

במהלך הדיונים ראתה הוועדה לנגד עיניה אתגר משמעותי בגיבוש המלצות שאינן רק נכונות אלא גם ישימות; כאלה אשר יעמדו במבחן הזמן. לשם כך ממליצה הוועדה על הקמת מנגנון אשר יאפשר טיוב של תהליך גיבוש תקציב הביטחון ושל הפיקוח על מימושו ועל מימוש המלצות הוועדה.

חברי הוועדה מודים לראש הממשלה על האמון שנתן בהם, ומקווים כי המלצות הוועדה יהיו לתועלת ויתרמו לביטחונה של מדינת ישראל ולחוסנה הכלכלי והחברתי.

בכבוד רב, חברי הוועדה:



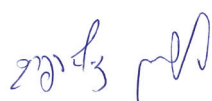
ניצב (בדימ.) אסתר דומיניסיני



אלוף (במיל') עמי שפרן



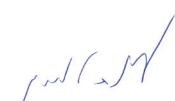
אלוף (במיל') יוחנן לוקר - יו"ר



פרופ' בן-ציון זילברפרב



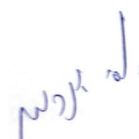
פרופ' רבקה כרמי



ענת לוין



דוד ברך



יוסי אקרמן



22 מאי, 2014

כ"ב אייר תשע"ד

לכבוד:

אלוף (מיל') יוחנן לוקר, יושב ראש הועדה
גב' ענת לוין, חברה
ניצב (בדימ') אסתר דומיניסיני, חברה
פרופ' רבקה כרמי, חברה
פרופ' בן ציון זילברפרב, חבר
מר יוסי אקרמן, חבר
אלוף (מיל') עמי שפרן, חבר
מר דוד ברוך, חבר
ד"ר שוקי פרידמן, מזכיר הוועדה

הנדון: מינוי לוועדה הציבורית לבחינת תקציב הביטחון

- א. אני ממנה אתכם בזאת כחברים בוועדה הציבורית לבחינת תקציב הביטחון. בראש הוועדה יעמוד אלוף (מיל') יוחנן לוקר.
- ב. בפני הועדה יוצגו איומי הייחוס ותרחישי הייחוס האפשריים בסביבה מדינית-ביטחונית משתנה, וכן ההישגים הנדרשים והנגזרות האפשריות של תרחישים אלה ביחס למענה המבצעי ולמבנה צה"ל ומשרד הביטחון.
- ג. תפקידה של הוועדה לבחון ולגבש המלצות ביחס לגודלו והרכבו הרצוי של תקציב הביטחון, לנוכח תרחישי הייחוס והמענה המבצעי הנגזר מהם הנדרש ממשרד הביטחון ומצה"ל (להלן - "המענה המבצעי הנדרש").
- ד. על הוועדה להתחשב בחוות דעתה בהשלכות ארוכות הטווח של חלופות תקציב הביטחון השונות על תקציב המדינה ועל חוסנו של המשק הישראלי והחברה הישראלית.
- ה. הוועדה מתבקשת, בין היתר, לבחון ולהמליץ בדבר הנושאים הבאים:
1. קביעת תהליך מפורט לגיבוש ואישור תקציב הביטחון ולגיבוש תכנית רב-שנתית לבניין הכוח של צה"ל.
 2. סך ההקצאה התקציבית הרב-שנתית לחומש הקרוב לתקציב הביטחון, לרבות פילוח למרכיבי תקציב עיקריים כגון קיום שוטף, מוכנות והתעצמות, ומחקר ופיתוח, וכן סך ההקצאה התקציבית לטווח הארוך.



ראש הממשלה
Prime minister
رئيس الحكومة

משרד ראש הממשלה

3. מודל הקבע, תנאי השכר והגמלאות בצה"ל, לרבות הסדר הפנסיה הצוברת על מרכיביו השונים, גיל הפרישה מצה"ל
4. צעדי ההתייעלות הנדרשים של משרד הביטחון וצה"ל למימוש בחומש הקרוב.
5. תהליכים ומנגנונים נדרשים לצורך מעקב ובקרה אחר יישום המלצות הוועדה.
6. כל ענין אחר בעל נגיעה לתקציב הביטחון.
7. הוועדה תזמין לשיבותיה את מי שתמצא לנכון ותקבל לידיה כל חומר ומידע הנדרשים לה לצורך עבודתה. משרד הביטחון, צה"ל, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, המטה לביטחון לאומי וגורמים אחרים יעמידו כל סיוע שיידרש מהם, לרבות נתונים מפורטים, מסמכים, תחשיבים וכיו"ב.
8. המטה לביטחון לאומי יעניק לוועדה את כל הסיוע הנדרש לשם מילוי תפקידה והייעוץ המשפטי לוועדה ינתן על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה. סמנכ"ל כלכלה ותשתיות במשרד רה"מ וסגן ראש המטה לביטחון לאומי למדיניות בטחון ונושאים אסטרטגיים ישמשו משקיפים בוועדה ויסייעו בכל הדרוש לעבודתה לפי שיקול דעת חברי הוועדה.
9. משרד האוצר, משרד הביטחון ובנק ישראל, ימנו משקיפים לוועדה מקרב עובדי משרדיהם, ואלה יוזמנו לדיוני הוועדה לפי שיקול דעתה וצרכיה.
10. ככל שתראה בכך צורך, הוועדה תוכל לשכור יועצים על פי שיקול דעתה שיסייעו לה במילוי תפקידה. משרד האוצר יקצה לוועדה תקציב ומשאבים ייעודיים לצורך ביצוע תפקידה.
11. הוועדה מתבקשת להגיש לי ראשי פרקים למתכונת עבודה תוך חודש מיום מינויה, ולהציג בפני את המלצותיה המלאות עד לתאריך 31.12.2014.
12. אני מודה לכם על נכונותכם לקחת חלק בוועדה, ומאחל לכם הצלחה בעבודתכם.

בברכה,

בנימין נתניהו

ראש הממשלה

העתק:

ח"כ משה (בוגי) יעלון, שר הביטחון

ח"כ יאיר לפיד, שר האוצר

דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון

תוכן העניינים

9.....	פרק א - הרקע להקמת הוועדה.....
11.....	פרק ב - תובנות מרכזיות.....
14.....	פרק ג - עיקרי המלצות הוועדה.....
17.....	מתודולוגיה.....
19.....	חלק א' - תקציב הביטחון - תכנון וניהול.....
20.....	פרק ה - תכנון, שקיפות, פיקוח ובקרה.....
21.....	תכנון.....
21.....	תכנון תקציב הביטחון.....
26.....	שקיפות.....
28.....	פיקוח ובקרה.....
31.....	חלק ב' - שינויים מבניים והתייעלות.....
32.....	פרק ז - כוח אדם.....
42.....	פרק ח - מודל הקבע וסיום השירות בצבא.....
46.....	פרק ט - מחקר ופיתוח.....
48.....	פרק י - אזרח משימות.....
51.....	פרק י"א - מיצוי השימוש במשאבים לאומיים.....
53.....	חלק ג' תקציב הביטחון - היקף ומקורות תקציביים.....
54.....	פרק י"ב - היקף תקציב הביטחון לחומש.....
60.....	פרק י"ג - תקציב אגפי השיקום והמשפחות.....
64.....	פרק י"ד - תשלומי מסים בידי מערכת הביטחון.....
66.....	פרק ט"ו - מימוש המלצות הוועדה.....
68.....	נספח א: דוגמה לחישוב מענק סיום שירות לפורש.....
70.....	נספח ב : ריכוז המלצות הוועדה.....
74.....	נספח ג :לוח ישיבות הוועדה (ללא פירוט ישיבות ועדות משנה).....

פרק א - הרקע להקמת הוועדה

1. הוועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות האלוף (במיל') יוחנן לוקר היא הוועדה השנייה אשר מונתה בתוך תקופת זמן בת שבע שנים, כדי לבחון את היקפו הרצוי של תקציב הביטחון. קדמה לה הוועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות מר דוד ברודט, שהגישה את המלצותיה לממשלת ישראל בחודש מאי 2007 (להלן - **ועדת ברודט**) והמלצותיה אושרו בממשלה ביום 29 יולי, 2007.
2. מאז הגישה ועדת ברודט את המלצותיה השתנתה המציאות הביטחונית והסביבה הגיאופוליטית שבה פועלת מדינת ישראל ובעקבות זאת השתנו במידה רבה גם האיומים שעמם צפויה מדינת ישראל להתמודד. יתר על כן, אירועי המחאה החברתית הביאו לשינוי בשיח החברתי-כלכלי ובהבנת צורכי החברה במדינת ישראל.
3. בהמלצותיה, הניחה ועדת ברודט תשתית לקביעת תקציב הביטחון למשך עשור, ואף קבעה את היקפו של התקציב הרצוי. אין חולק על כך שוועדת ברודט הוציאה מתחת ידיה עבודה מעמיקה ומקיפה. הדוח שהגישה הוכר מיד, ונחשב עד היום, לאבן דרך משמעותית בנושא תקציב הביטחון ופעילות מערכת הביטחון.
4. בעשור החולף קמו ועדות אחדות, ממשלתיות ומשרדיות, שבחנו היבטים שונים בפעילות מערכת הביטחון ושלמסקנותיהן יש השלכות על היקף תקציב הביטחון ועל הנושאים שבחנה הוועדה.

להלן כמה מהדוחות המרכזיים:

 - א. דוח הוועדה לבחינת מודל הקבע, בראשות אלוף (במיל') עמוס מלכא;
 - ב. דוח הוועדה לרפורמה במערך המילואים, בראשות פרופ' אבישי ברוורמן;
 - ג. דוח הוועדה לבחינת סוגיות קיצור שירות החובה בצה"ל, בראשות פרופ' אבי בן-בסט;
 - ד. דוח הוועדה הציבורית לקביעת זכאות לסיוע מאגפי השיקום, בראשות השופט (בדימ') אורי גורן;
 - ה. דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, תהליכים, סדרי עדיפויות ותחומי התייעלות אפשריים, בראשות פרופ' אשר טישלר;
5. בהיבט התקציבי, ככל שחלפו השנים משנת 2007 הלכו ונשחקו המלצות ועדת ברודט. עם זאת, עד לשנת 2012 ובמסגרת תכנית רב-שנתית "חלמיש", היה תקציב מערכת הביטחון קרוב יחסית לזה שהומלץ בידי ועדת ברודט. במאי 2013 אישר הקבינט מסגרת תקציב על פי מתווה חדש שהתרחק ממתווה ברודט (על פי החלטת קבינט מ-13 במאי 2013).
6. מדי שנה מתנהל דיון פנים-ממשלתי וויכוח ציבורי מתמשך, שנזקו גדול, ביחס לגובה תקציב הביטחון. נוסף על כך, בכל אחת מהשנים האחרונות, שונה התקציב עליו הוחלט בראשית שנת התקציב. בכל אחת מהשנים, מסיבות שונות, ניתנה למערכת הביטחון תוספת תקציב, ולעתים אף יותר מתוספת אחת.
7. כאמור, דוח ברודט כלל גם המלצות שלא נגעו ישירות בהיקפו של תקציב הביטחון, אלא הציעו רפורמות מבניות שנועדו להביא, בסופו של דבר, גם לחיסכון. חלק מההמלצות מומשו ומערכת הביטחון ומדינת ישראל נהנות מפירותיהן. חלק אחר מומש חלקית והמלצות נוספות לא מומשו כלל.

גם המלצותיהן של הוועדות האחרות שנמנו לעיל לא מומשו כלל, או מומשו חלקית בלבד.

חלוף הזמן ושינוי הנסיבות

שינוי במציאות האסטרטגית של מדינת ישראל

8. בשנים האחרונות אנו עדים להתפרקות "הסדר הישן" במדינות לאום ערביות ולעלייתם של ארגוני טרור קיצוניים במזרח התיכון. לאורך גבולותיה של מדינת ישראל ובמדינות "המעגל השני" נוצרים אזורים ללא משילות, וארגוני טרור מתבססים בהם.
9. ארגון חמא"ס וחיזבאללה הולכים ומתעצמים ומציבים איום שבמרכזו ירי מסיבי על עורף מדינת ישראל.
10. המאבק האזורי המתנהל כיום במעגלים הקרובים ובמעגלים הרחוקים יותר, עלול גם להגביר את האיום של פעילות טרור בתוך גבולותיה של מדינת ישראל.
11. בד בבד, איראן ממשיכה להיות איום על ביטחון ישראל. חתירתה להשגת נשק גרעיני ואיומיה להשמיד את מדינת ישראל, מציבים גם הם אתגר ביטחוני למדינת ישראל.
12. עלייה באיומים אלה, לצד שינוי וירידה באיומים אחרים, מחייבים בחינה מחודשת של הנחות היסוד המנחות את הדרג המדיני, את צה"ל ואת מערכת הביטחון.

המחאה החברתית, כלכלת ישראל ותקציב הביטחון

13. בין השנים 2009-2014, עמדה הצמיחה הממוצעת של המשק על 3.25%. היא הייתה אפוא נמוכה מזו שהניחו מחברי דוח ברודט (4%).
14. בחודש יולי 2011, שטף את מדינת ישראל גל מחאה חברתית, הועלו טענות בדבר הפערים החברתיים בישראל והקושי הגדל של שכבות הביניים להתקיים בכבוד. אזרחים רבים יצאו לרחובות וביקשו לשנות את סדרי העדיפויות הלאומיים.
15. ממשלת ישראל כרתה אוזן לקריאות והקימה את "הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי" בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. לאחר שהמלצות הוועדה הוגשו לממשלה, ובהתבסס עליהן, קיבלה הממשלה בראשית שנת 2012 את החלטה 4088. בהמלצות הוועדה כמו גם בהחלטת הממשלה, נקבע כי פתרון מרכזי שייבא לשינוי חברתי-כלכלי, ויביא לידי ביטוי שינוי בסדרי העדיפויות הלאומיים, הוא קיצוץ בתקציב הביטחון, לצד שינויים מבניים במערכת הביטחון. ההחלטה גם קבעה את היקפו של הקיצוץ שהיה נרחב (שלושה מיליארד שקלים).
16. שינויים חברתיים-כלכליים ואסטרטגיים אלה, חייבו בחינה מחדש של האיזון בין צורכי הביטחון וצורכי המשק, במסגרת הוועדה.
17. בשנים 2013 ו-2014, נערך קיצוץ משמעותי בתקציב הביטחון. בשלהי שנת 2014 ניתנה תוספת תקציב למשרד הביטחון.
18. ערב הקמת ועדה זו עצר צה"ל את אימוניו בטענה של חוסר תקציב.
19. בפני הוועדה עמד אפוא אתגר קביעת המענה הביטחוני במונחים המובאים מעולם התקציב.

פרק ב - תובנות מרכזיות

20. **היעדר תפיסת ביטחון מעודכנת:** תפיסת הביטחון של ישראל צריכה לשמש מצפן לבניין הכוח ולהפעלת הכוח של צה"ל. מדינת ישראל פעלה במשך כמה עשורים ללא תפיסת ביטחון כתובה ומעודכנת, על אף שבשנים האחרונות התחדדו התובנות האסטרטגיות בדרג המדיני.
21. **תפיסת הפעלת הכוח:** צה"ל עוקב בדריכות אחר השינויים האזוריים ואופי האיומים ופועל בהתאם. הוועדה התרשמה כי השינויים החריפים שהתחוללו בשנים האחרונות מתחילים להיות מתורגמים לשינויים בבניין הכוח ובהפעלתו.
22. **דרג מדיני-מערכת הביטחון:** בשיח המתקיים בין הדרג המדיני לבין מערכת הביטחון לגבי תכנון תקציב הביטחון ומימושו, ישנו ליקוי. תפקידו של הדרג המדיני להחליט על הסיכונים הביטחוניים שעל מדינת ישראל ליטול בפער שבין המענה המלא לאיומים ומגבלות התקציב. כיום, ההחלטות שמתקבלות הן לעתים עמומות או חסרות ובלעדיות, תכנון תכניות העבודה של צה"ל, לשנה ולחומש אינו סדור ולעתים כלל אינו אפשרי.
23. **תקציב הביטחון:** תהליך תקצוב תקציב הביטחון וניהולו ברמה הלאומית לקוי בכל הרמות ובכמה ממדים. לעתים התחושה היא שתקציב משמעותי ביותר במדינת ישראל "מתנהל" ואינו "מנוהל". במקום תכנון רב-שנתי יש מאבק יומיומי על היקפו. במקום פעולה מסודרת על פי תכנית, נערכת "תפירת מענים" לפי הצורך, במעין "טלאי על גבי טלאי". במקום דיון יסודי על תכניות התעצמות, מתקבלות לעתים החלטות אד-הוק.
24. בעיני הוועדה, עציירת האימונים בצה"ל במאי 2014, הייתה אירוע שהוא כשל מערכתי.
25. **משרד הביטחון וממשקיו עם צה"ל:** כדרג אזורי, תפקידו של משרד הביטחון הוא גם לפקח על הצבא ולבקר אותו. הוועדה סבורה שמשרד הביטחון לא מממש את תפקידו זה כראוי. הוועדה הופתעה לגלות שמשרד הביטחון כלל לא הגדיר זאת כחלק מייעודו. טשטוש הגבולות בין משרד הביטחון לבין צה"ל אינו מאפשר למשרד לממש את תפקידו כמפקח על הצבא וכמבקר.
26. בהיבטי התקציב, אין גורם מבקר אפקטיבי על דרישות הצבא במסגרת תכניות העבודה. גם על מימוש התקציב אין פיקוח משמעותי. יתרה מזו, משרד הביטחון נוטה בדרך כלל לקבל את דרישותיו של הצבא כמעט במלואן ורואה עצמו כנציגו של הצבא ומייצגו בפני הממשלה וראש הממשלה. בעניין זה, הצבא ומשרד הביטחון חד הם. הפועל היוצא הוא היעדר דיון ביקורתי מספק באשר לתכניות העבודה השנתיות וארוכות הטווח של הצבא.
27. **ממשקי מערכת הביטחון עם משרד האוצר:** 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. ההתנהלות היא לעומתית, תוך שימוש, לעתים, במיצגים מוטים ומטעים. הוועדה הייתה עדה לתרבות זו גם בהצגת המשרדים לפנייה.
28. חוסר האמון בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון, נובע, לטענת שני המשרדים, מהיסטוריה של אי-עמידה בסיכומים והסכמים. מצד האוצר מועלות טענות על הבטחות להתיעלות מערכת הביטחון שלא מומשו. מצד משרד הביטחון מועלות טענות על הסכמים שנחתמו ועל סיכומים שהושגו, אשר בסופו של דבר לא כובדו בידי האוצר. עצם קיומן של טענות חמורות כאלו משני הצדדים, מלמד על עומק משבר האמון הקיים בין המשרדים.

29. הקושי בעבודה המשותפת של המשרדים נובע גם מהיעדר שקיפות בין המערכות. על אף שבשנים האחרונות חל שיפור בשקיפות של משרד הביטחון, משרד האוצר עדיין סבור כי שקיפות זו אינה מספקת. היעדר שקיפות וחוסר אמון, פוגמים משמעותית בעבודה שבין המשרדים.

30. הוועדה התרשמה כי משרד האוצר רואה במערכת הביטחון מערכת בזבזנית ומקור לקיצוץ תקציבי פוטנציאלי. לעתים משרד האוצר פועל מבלי לבדוק לעומק את צרכיה של המערכת ואת משמעויותיהן התקציביות, הנגזרים מההישג הנדרש בידי הדרג המדיני.

31. **ממשקי מערכת הביטחון והמטה לביטחון לאומי:** על פי חוק, למטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) יש תפקיד מרכזי בעבודת המטה של הכנת תקציב הביטחון ואישורו. בפועל, המל"ל אינו ממלא תפקיד מרכזי בתהליך זה. משרד הביטחון וצה"ל מתעלמים מהמל"ל במופגן ונכונים לשתף עמו פעולה רק כאשר הם נאלצים לעשות זאת כחובה פורמלית לקראת דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון (להלן - הקבינט) או ועדת השרים לענייני הצטיידות. מצב דברים זה אינו מאפשר למל"ל למלא את ייעודו הקבוע בחוק בגיבוש המלצות לקבינט לקראת אישור תקציב הביטחון.

32. **ממשקי מערכת הביטחון וגופי התכנון האזרחיים במדינת ישראל:** הוועדה מכירה בכך שצורכי הביטחון של מדינת ישראל מטילים אילוצים גם על שימוש במשאבי המדינה וגם על פיתוחם. עם זאת, הוועדה מצביעה על כך שהתנהלות גופי מערכת הביטחון בהקשרים של תכנון ושל הטלת הגבלות על פיתוח תשתיות אזרחיות בתחומי הקרקע, התקשורת והמרחב המקוון לעתים אינה מידתית.

33. **ניהול משאבי מערכת הביטחון:** הוועדה התרשמה שבניהול הכלכלי של מערכת הביטחון נעשתה במשרד הביטחון כברת דרך מסוימת ושיש כיום מודעות רבה יותר להיבטים התקציביים, ובייחוד נוכח המגבלות התקציביות. הדבר בא לידי ביטוי חלקי בתכנית ההתייעלות "עת האסיף" שקידמה מערכת הביטחון בשנים האחרונות.

34. הוועדה סבורה כי גם כיום הניהול הכלכלי של מערכת הביטחון עדיין לוקה בחסר, וכי יש לעשות עוד רבות כדי להפיק את מרב התועלת מתקציב הביטחון. האחריות והסמכות לטיפול בהיבטים התקציביים של פעילות מערכת הביטחון נמצאות בידי כמה גורמים שאינם מתואמים. יש קושי לראות את תמונת התקציב הנכונה בכל זמן נתון ולנתח את המשמעויות הכלכליות של החלטות שנעשות בידי גופים שונים בצבא. הפועל היוצא הוא התנהלות תקציבית מוטת לחצים וחוסר יכולת לקבל החלטות מושכלות על בסיס ניתוח מלא של משמעויותיהן התקציביות.

35. אחד הקשיים המרכזיים בניהול תקציב מערכת הביטחון, שהוועדה מבקשת להצביע עליו הוא "תרבות הקשחת התקציב". בשל מבנה הוצאות מערכת הביטחון, חלק ניכר מהתקציב משועבד מיד עם תחילת שנת התקציב לסעיפי תקציב משמעותיים ובהם שכר, פנסיה, רכש, פרויקטים ועוד. רק חלק קטן מתקציב הביטחון הוא גמיש וניתן לשינוי. חלק זה מיועד בדרך כלל לאימונים, לשמירה על כשירות ולקיום שוטף. נובע מכך שככל שהחלק המוקשח בתקציב גדול יותר, החלק שנותר לאימונים ולשמירה על כשירות, קטן יותר. הוועדה סבורה שיש במערכת הביטחון נטייה להביא להקשחת חלק גדול ככל האפשר של התקציב, מתוך הנחה (שהוכחה כנכונה שנה אחר שנה) שהדבר יצור לחץ לקבלת תוספת תקציב.

36. הנוהג שהשתרש, לדרוש תוספות לתקציב הביטחון במהלך שנת התקציב ולקבלה, הוא פגום ופוגע בהתנהלות התקינה של תקציב המדינה ואינו מעודד עמידה במסגרת התקציב שהוקצתה מצד מערכת הביטחון. תוספת תקציבית למערכת הביטחון פוגעת גם בכלל משרדי הממשלה ומביאה לפריצת תוכניות העבודה שלהם.

37. **יעילות מערכים:** הוועדה התרשמה כי תפקוד חלק מהמערכים הטכנו-לוגיסטיים ומערכים תפעוליים נוספים אינו יעיל דיו. גם תהליכי ההתייעלות שהצבא יזם לאחר דוח ברודט לא מוצו, והמלצות שונות ובהן אזור מערכים, נותרו, בחלקן, על הנייר. יש למצב זה השלכה גם על יעילות נמוכה ורמת שירות וכשירות נמוכות יותר בחלק מהמערכים המרכזיים בצבא.

38. **משרתי הקבע:** משרתי הקבע הם השאָר שבעיסה. נכונותם של חיילי צה"ל ומפקדיו לשרת עד כדי הקרבת חייהם, היא בסיס חוסנה של מדינת ישראל. למרות זאת, הציבור בישראל לא תמיד מכיר תודה למשרתים בצבא. למרבה הצער, בדעת הקהל הישראלית גוברת הביקורת על המשרתים. יש לכך השפעה מזיקה מאוד על הנכונות לשרת בקבע. זוהי מגמה מסוכנת שיש בה כדי לפגוע בביטחונה של מדינת ישראל.

39. **ניהול כוח האדם בצבא:** הוועדה התרשמה כי במקרים רבים כוח האדם במערך הקבע בצה"ל מנוהל באופן לקוי. הצבא אינו שולט כהלכה במספר אנשי הקבע ובהוצאה על כוח אדם. לצה"ל אין הסבר מספק לגידול החד במספר אנשי הקבע בשנים האחרונות. את הגידול הלא-מבוקר במספר אנשי הקבע יכול היה משרד האוצר לרסן באמצעות שיאי התקן הקבועים בתקציב השנתי, אך גם הוא כשל בכך.

40. **מבנה זרוע היבשה וסמכויותיה:** ניהול נכון של הצבא מושתת על מבנה ארגוני יעיל. במהלך עבודתה נחשפו בפני הוועדה כפילויות וכשלים מבניים בצבא, שהבולטים בהם, הם היקף המטות וכפילויות רבות בעבודתם. בין אלה, בולט המבנה הלא-יעיל של בניין הכוח ביבשה. נראה כי צבא היבשה סובל מהפערים המשמעותיים ביותר בבניין הכוח ובמוכנותו. הוועדה סבורה כי בניין הכוח והשמירה על כשירותו לוקים בסרבול, הנובע במידה רבה מכפילויות וחלוקה לא-מיטבית של סמכויות בין מפקדת זרוע היבשה לשורת גופים אחרים, ובראשם אגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה.

41. **הסיוע האמריקני:** הסיוע הביטחוני הכספי שמקבלת מדינת ישראל מארצות הברית הוא נדבך משמעותי בתקציב הביטחון. כ-20% מהתקציב מגיע ממקור זה. רכש הפלטפורמות העיקריות נעשה בארצות הברית, באמצעות תקציב הסיוע, לצד רכש אמצעים ואף תמיכה בקיום השוטף. בהסכם התקף כיום, נקבע היקף הסיוע עד סוף שנת 2018. הוועדה מניחה כי היקף הסיוע האמריקני לישראל יישמר או יגדל גם בתקופה שאליה מתייחסות המלצות הוועדה.

פרק ג - עיקרי המלצות הוועדה

42. בהמלצותיה, הוועדה עוסקת בשורת נושאים שהמשותף להם הוא השגת התכלית של ביזור הגברת ביטחון המדינה תוך איזון בין צורכי הביטחון לבין צורכי המשק. ההמלצות נוגעות בשלושה מישורים: תקציב הביטחון; שינויים מבניים ותהליכי התייעלות.

43. בגיבוש המלצותיה, הוועדה ראתה לנגד עיניה את הצורך בחיזוק היכולות המבצעיות של צה"ל ותעדופן באיזון המשאבים הכולל בתקציב הביטחון.

44. **תפיסת הביטחון:** יש צורך שהתשתית לעיצוב מערכת הביטחון ותקציבה, תשען על תפיסת הביטחון הרלוונטית למדינת ישראל, שממנה נובעות תכניות בניין הכוח ותפיסת ההפעלה שלו. הוועדה ממליצה לממשלת ישראל לפעול לגיבוש מצע אסטרטגי חיוני זה נוכח המציאות הביטחונית הדינמית שאיתה מתמודדת מדינת ישראל.

45. **תפיסת הפעלה עדכנית:** הוועדה מודעת לאתגרים המבצעיים העומדים בפני מערכת הביטחון אל מול המציאות המשתנה. הוועדה ממליצה לבחון את תפיסת ההפעלה של צה"ל ולעדכנה לנוכח מציאות זו.

46. **היקף תקציב הביטחון:** בלב המלצות הוועדה ניצב היקפו של תקציב הביטחון לחומש הקרוב. המלצת הוועדה על היקף תקציב הביטחון משקללת את מסקנותיה מניתוח יכולות המשק וצרכיו, לצד הערכתה את הצרכים החיוניים של צה"ל ומערכת הביטחון לשם מתן מענה ביטחוני ההולם את האתגרים שבפניהם ניצבת מדינת ישראל. הוועדה ממליצה כי בין השנים 2016-2020 בסיס התקציב יעמוד על 59 מיליארד ש"ח, 'הכל כלול', ויוצמד למדד המחירים לצרכן. הוועדה ממליצה גם לקבוע בחוק מתווה תקציבי חמש-שנתי ומנגנוני עדכון מתאימים.

47. **שקיפות:** הוועדה ממליצה על יצירת שקיפות מלאה ומוחלטת של משרד הביטחון וצה"ל מול משרד ראש הממשלה, משרד האוצר והמל"ל, ונקיטת כל הצעדים הדרושים למימוש השקיפות. **הוועדה מייחסת חשיבות ראשונה במעלה להמלצה זו.**

48. **התייעלות כמקור תקציבי:** בקביעת היקף התקציב שקללה הוועדה את החיסכון הצפוי באמצעות התייעלות אשר תשמש מקור תקציבי לחומש הקרוב. הוועדה ממליצה כי מערכת הביטחון תעצים את תהליך ההתייעלות שבו היא נמצאת. הוועדה סבורה כי להתייעלות מערכת הביטחון יש פוטנציאל משמעותי לפינוי מקורות תקציביים לצורכי מוכנות והתעצמות.

49. **עוגני התקציב:** מתוך הכרה בחיוניות האימונים לשמירה על כשירות צה"ל וחשיבות המחקר והפיתוח לשמירה על יתרונו הטכנולוגי, הוועדה ממליצה לקבוע עוגנים תקציביים בשני תחומים אלה. קרי, תקציב (בהיקף שעליו ממליצה הוועדה) שאי-אפשר יהיה להעבירו לשימושים אחרים.

50. **ניהול משאבי מערכת הביטחון:** הוועדה רואה את ראש אגף התקציבים כגורם מרכזי, מתוקף היותו הגורם המדווח למנכ"ל משרד הביטחון ולרמטכ"ל. הוועדה ממליצה כי על ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון תוטל אחריות כוללת לניהול תקציב הביטחון. ראש אגף התקציבים יהיה אחראי על יצירת תמונה תקציבית מלאה, שבה יכללו כל מרכיבי התקציב - ויהיה אחראי גם על מעקב אחרי יישום והתייעלות.

51. **תכנון, פיקוח ובקרה:** מיצוי מיטבי של תקציב הביטחון אפשרי רק על בסיס תהליכי תכנון ובקרה יעילים של בניין הכוח ארוך הטווח, והתקציב למימוש. בהמלצותיה, מציעה הוועדה לשפר את תהליך התכנון של תקציב הביטחון ולהגביר את הפיקוח והבקרה על מימוש, גם באמצעות הגברת מעורבותם של אנשי המטה לביטחון לאומי ומשרד האוצר בתהליכים אלה ומתן תוקף לסמכויותיהם. הוועדה ממליצה גם לשפר את הפיקוח הפנימי בצבא במשרד הביטחון באמצעות חיזוק מעמדו של ראש אגף התקציבים והפיכתו ל"שומר הסף" של תקציב הביטחון.

52. **מבנה זרוע היבשה וסמכויותיה:** הגברת עוצמתו של צה"ל תלויה ביעילותו המבנית והתפקודית. זרוע היבשה היא רכיב יסודי בבניין הכוח של צה"ל, נראה כי היא גם הזרוע החסרה ביותר מבחינת ההתעצמות והמוכנות. כדי ליעל את פעולת הצבא ובניין הכוח ביבשה, ממליצה הוועדה על איחוד אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה וכל הגופים האחרים העוסקים בבניין הכוח ביבשה, לתוך מפקדת זרוע היבשה, וביטול כפילויות שישנן בין מז"י לבין אגפים אחרים.

53. **צמצום כוח האדם:** הוועדה ממליצה על הקטנה משמעותית בהיקף כוח האדם בצבא ובהיקף ההוצאה על השכר הנגזר מכך, תוך תיעודף המסגרות המבצעיות והלוחמים. לשם כך יש לפעול לצמצום משמעותי של מוטות ומפקדות, לשינוי מבני ול"שיטוח" מטות.

54. **שכר דיפרנציאלי:** הוועדה ממליצה לערוך שינוי יסודי במבנה השכר שיביא לידי ביטוי העדפה של לוחמים על פני אנשי מקצועות אחרים וגמישות בתגמול בעלי מקצועות צבאיים אחרים על פי צורכי הצבא.

55. **מגבלת שכר:** הוועדה ממליצה כי ההוצאה הכוללת על שכר תעמוד על 86% מעלות השכר כיום, עד סוף שנת 2017.

56. **קיצור שירות החובה:** הוועדה ממליצה להמשיך במתווה קיצור השירות על פי המלצות ועדת בן-בסט עד שיתקבע על שירות בן שנתיים ימים לבנים ובנות עד שנת 2020.

57. **מודל סיום השירות:** הוועדה ממליצה להמיר את הפנסיה במענק סיום שירות ראוי והוגן. ההסדר המוצע ישמור על תעדוף הלוחמים ותנאי שירותם, והמשך שימור הטובים והמתאימים ביותר במסגרת השירות, תוך הפחתת עלויות כוח אדם ותשלומי הפנסיה.

58. **אזרח משימות:** הוועדה סבורה כי אזרח מערכים המופעלים כיום בידי מערכת הביטחון וצה"ל, יאפשר למערכת הביטחון וצה"ל להתמקד במשימות הליבה. מהלך זה הוא חלק מתהליך התייעלות שיפנה מקורות תקציביים למוכנות ולהתעצמות.

59. **שיקום:** הוועדה ממליצה לאמץ את המלצות ועדת גורן ולהוסיף גורמי בקרה שיבחנו קביעת זכאויות נוספות לזכאי אגף השיקום.

60. **הגבלות מערכת הביטחון על שימוש במשאבים לאומיים:** הוועדה ממליצה לצמצם את המשקל שיש כיום למערכת הביטחון בגופי התכנון להטלת מגבלות על שימוש אזרחי בתשתיות לאומיות: קרקע, תקשורת המרחב המקוון ועוד. הוועדה ממליצה לערוך רפורמה יסודית בתהליכי העבודה וביחסי הגומלין בין רשויות התכנון הלאומיות למערכת הביטחון ובאופן הטיפול בבקשות המוגשות למשרד הביטחון, ולהסדיר מחדש בחקיקה את הממשקים ואת הסמכויות של הגורמים השונים.

61. **שימוש מערכת הביטחון במשאבי קרקע והליכי התכנון במערכת הביטחון:** הוועדה ממליצה לעדכן את הליכי התכנון הקיימים היום באשר לפיתוח תשתיות ושימוש במשאבי קרקע בידי מערכת הביטחון. הוועדה ממליצה לערוך רפורמות מקיפות בתחום זה. הוועדה ממליצה לצמצם משמעותית את השימוש בהליכים ייחודיים למערכת הביטחון, באמצעות שינויי חקיקה ויצירת נהלים וכללים שונים.

62. **משרד הביטחון:** הוועדה ממליצה לקבוע כי ייעודו של משרד הביטחון הוא גם להיות גורם מפקח ומבקר על צה"ל בכל ממדי פעילותו. כנגזרת משינוי הייעוד, הוועדה מציעה לבחון מחדש את מבנה משרד הביטחון על אגפיו והמנהלות, ליעל את אגפי המשרד ולצמצם את הכפילויות שישנן בין גופים במשרד לבין גופים בצה"ל.

63. **הסיוע האמריקני:** הוועדה ערה לדיונים המתקיימים באשר להארכת ההסכם על הסיוע האמריקני, וסבורה כי נוכח התפתחות האיומים ונוכח הצורך בשמירת היתרון האיכותי של צה"ל, יש מקום לבחון את הגדלתו.

64. **מימוש המלצות הוועדה:** הוועדה ממליצה לקבוע כי הממשלה תקים צוות בהובלת המל"ל שיפקח על מימוש המלצות הוועדה וידווח מעת לעת לממשלה ולציבור על התקדמות מימוש ההמלצות.

הוועדה מונתה בידי ראש הממשלה ביום 22 במאי 2014. במהלך חודשי עבודתה ערכה הוועדה 63 מפגשים במליאת הוועדה ובוועדות המשנה. כמו כן קיימו ראש הוועדה וחבריה פגישות רבות עם בכירי המערכת המדינית ומערכת הביטחון בעבר ובהווה.

במהלך דיונים אלה הציגו נציגי צה"ל, משרד הביטחון, משרד האוצר ובנק ישראל את עמדותיהם באשר להיקפו הרצוי של תקציב הביטחון ביחס לצורכי המשק האחרים. לכל הגורמים הרלוונטיים נתנה ההזדמנות לשוב ולהציג לוועדה את עמדותיהם במהלך דיוניה. יתרה מזו, משקיפים מטעם משרד הביטחון, משרד האוצר, המטה לביטחון לאומי, משרד ראש הממשלה ובנק ישראל נכחו במהלך הצגות אלו והתייחסו לדברים במהלך הדיונים ובמסמכים שהוגשו על ידיהם לוועדה לאחר מכן.

בפני הוועדה הופיעו גורמים ממשלתיים נוספים וכן אישים אחדים שהוועדה סברה שלהם תרומה לדיוניה.

בשל מורכבות הסוגיות ערכה הוועדה דיונים פנימיים רבים וחברי הוועדה השקיעו מאות שעות עבודה בגיבוש הדוח וכתבתו. בדיונים אלו התעמקו חברי הוועדה במידע שהובא בפניהם ולמדו את ההיבטים השונים של הנושאים שנדונו. תשומת לב מיוחדת הקדישו חברי הוועדה לגיבוש ההמלצות ולבחינה מדוקדקת של השלכותיהם של ההמלצות, כל המלצה בפני עצמה וההמלצות כמכלול.

במהלך עבודתה הסתייעה הוועדה גם בשירותיו הטובים של ד"ר רון מלכא, ששימש כיועץ לוועדה בנושאים הכלכליים. הוועדה מודה לו על תרומתו לעבודתה.

את עבודת הוועדה ליוו משקיפים מכמה גופים: מר אמיר ברקן ממשרד ראש הממשלה; תא"ל ששון חדד, ואל"מ יניב אללוף נציגי צה"ל ומשרד הביטחון; מר נח הקר וגב' דניאלה פרתם מאגף התקציבים באוצר; רו"ח עמוס שקדי ורו"ח יובל רז מאגף החשבת הכללית באוצר וד"ר יעקב ברוידא מבנק ישראל. המשקיפים כולם סייעו רבות לעבודת הוועדה במהלך הדיונים ובמידע רלוונטי שהעבירו לוועדה לפי בקשתה. הוועדה מבקשת להודות לכולם.

בנוסף לכך ליווה את הוועדה בכל דיוניה תא"ל (במיל') יעקב נגל, כמשקיף מטעם המטה לביטחון לאומי אשר תרומתו לדיוני הוועדה ראויה לציון מיוחד.

הוועדה מודה למזכיר הוועדה ד"ר שוקי פרידמן על פעילותו במסגרת הוועדה ותרומתו המרכזית לגיבושו של דוח זה.

הוועדה מבקשת להודות לגב' מירית חסיד עוזרת מזכירות הוועדה שסייעה בידי הוועדה ולגב' לירז בלנק עוזרת הוועדה שתרמה רבות באיסוף מידע ובהכנת הדוח.

הוועדה מודה למטה הסייבר הלאומי על האכסניה והסיוע שהושיט לוועדה.

הוועדה מודה לעו"ד שלומית ברנע-פרגו, היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה ולאנשי צוותה על הליווי והסיוע המשפטי לוועדה.

במהלך חודשי עבודתה הוגשו לוועדה אלפי מסמכים העוסקים בתקציב הביטחון וכן נערכו בעבודה כמה מחקרים והוצגו חוות דעת בידי גופים שונים. בהקשר זה מבקשת הוועדה להודות לאנשי המכון למחקרי ביטחון לאומי על המחקר שערכו בעבור הוועדה.

חלק א'

תקציב הביטחון - תכנון וניהול

פרק ה - תכנון, שקיפות, פיקוח ובקרה

1. מיצוי התועלת של תקציב הביטחון, דורשת תכנון שנתי ורב-שנתי מדוקדקים. התכנון כולל את תכנית העבודה של צה"ל ומשרד הביטחון לשנת עבודה נתונה ואת תכנית החומש. לאחר אישור תכנית העבודה ותקציב משרד הביטחון, יש צורך בבקרה מיטבית, כדי לוודא שתכנית העבודה אכן יוצאת לפועל, שהיא עומדת במגבלות התקציב שנקבע, ושהיא ממצה אותו.
2. מעגל התכנון, הפיקוח והבקרה השנתי של תקציב הביטחון נערך, רובו ככולו, בתוך משרד הביטחון. על פי רוב, הדיאלוג בין הדרג המדיני לבין הצבא ומשרד הביטחון בשלב התכנון איננו מספק. גם בין משרד הביטחון לבין משרד האוצר והמל"ל לא מתקיים דיאלוג משמעותי.
3. תהליך אישור תכנית העבודה, והיקף התקציב הנגזר ממנה, בקבינט, ולאחר מכן בכנסת, אינם מאפשרים דיון מעמיק בתקציב הביטחון. על פי רוב, הדיון בקבינט מתמצה במספר דיונים מצומצמים. היכולת של שרי הקבינט לרדת לעומקם של דברים במסגרת כזו, מוגבלת. על פי חוק יסודות התקציב, מובא תקציב הביטחון לאישור הכנסת, והוא נדון בוועדה משותפת לוועדת הכספים ולוועדת חוץ וביטחון. מסגרת הדיון בכנסת ואופיו אינם מאפשרים דיון שיש בו כדי לאתגר את התכנית המוצעת.
4. הפועל היוצא מכך הוא שהשימושים בתקציב הביטחון, ששיעורו מגיע עד כ-15%-20% מתקציב המדינה, נקבעים, בעיקרו של דבר, בידי הצבא ומשרד הביטחון. לגורמים האחרים ישנה השפעה מעטה על השימושים והם משפיעים לכל היותר על היקפו של התקציב. הוועדה סבורה שמצב זה דורש שינוי יסודי.
5. הוועדה סבורה כי גורמים מרכזיים לכשלים הקיימים כיום, במעגל התכנון, הפיקוח והבקרה של תקציב הביטחון, הוא היעדר דיאלוג מספק בין הדרג המדיני-משרד האוצר והמל"ל - לבין משרד הביטחון הנובע גם מהיעדר שקיפות של משרד הביטחון.

תכנון תקציב הביטחון

6. בתכנון תקציב הביטחון שותפים, לאורך התהליך כולו, משרד הביטחון, משרד האוצר, המל"ל וועדת השרים לענייני ביטחון (הקבינט). בראשיתו, (לרוב החל בחודש מרס), התהליך מתנהל במקביל במשרד הביטחון ובמשרד האוצר ועל פי רוב, ללא דירקטיבה לתכנון של הקבינט. גם כשהדיון בקבינט מתקיים בשלב מוקדם יותר, הדירקטיבה לתכנון הניתנת לצבא אינה מתחשבת במגבלת התקציב הצפויה. תהליך התכנון במשרד הביטחון צריך להתבסס על מסגרת התקציב הצפויה להיקבע בידי משרד האוצר, אך בפועל התכנון מניח תקציב גבוה יותר. לרוב, הדיון בקבינט על הערכת המודיעין, תרחישי הייחוס ואישור תכנית העבודה, מתקיים רק בשלב מאוחר יותר ולאחר שצה"ל כבר גיבש תכנית עבודה מוצעת.

צה"ל ומשרד הביטחון

7. תהליך התכנון של תכנית העבודה השנתית של צה"ל ומשרד הביטחון, מובל בידי אגף התכנון בצה"ל. אגף זה מרכז את ההיבטים המהותיים והתקציביים של הכנת תכנית העבודה השנתית. שיא תהליך התכנון בצה"ל הוא סדנה בת ימים אחדים בראשות הרמטכ"ל ובהשתתפות אלופי המטכ"ל וקצינים בכירים נוספים. בסדנה זו נבחנות הנחות העבודה של תכנית העבודה השנתית, והמענה המוצע לאתגרים הניצבים, להערכת צה"ל, בפני מדינת ישראל בשנת העבודה הרלוונטית.

8. עם אישור תכנית העבודה בידי הרמטכ"ל, מתקיימים דיונים במשרד הביטחון, בראשות מנכ"ל משרד הביטחון ובראשות שר הביטחון. הוועדה התרשמה כי הדיונים המתקיימים במשרד הביטחון מוגבלים, ואינם משמשים משקל נגד לצבא. על פי רוב, השינויים הנערכים בתכנית העבודה בעקבות דיונים אלה הם מינוריים בלבד. אף שלהלכה, בתור הדרג האזרחי, הוא נושא באחריות של פיקוח ובקרה על הדרג הצבאי, למעשה, הוא גורם מאשר בלבד, לתכניות שהצבא מציג.

9. כבסיס לתכנון, לעתים על בסיס דירקטיבה מדינית, צה"ל ומשרד הביטחון מניחים מראש תקציב גדול משמעותית מזה שקיבל משרד הביטחון בשנה הקודמת. הרושם הוא כי תכנית העבודה של צה"ל נבנית על בסיס תקציב רצוי ולא על בסיס מה שצפוי להיות **מצוי**. בעקבות זאת, בהצגת תכנית העבודה בפני הקבינט, נוצר פער מובנה, לעתים גדול מאוד, בין התקציב הדרוש למימוש תכנית העבודה המוצגת לקבינט, לבין התקציב שבסופו של דבר מתקבל.

10. עם השלמת תכנית העבודה והתקציב הנגזר ממנה, הנדרש לשם הפעלתה, מקיימים צה"ל ומשרד הביטחון דיונים גם עם משרד האוצר. בדיונים אלה מציג צה"ל למשרד האוצר את תכנית העבודה בקווים כלליים ואת דרישת התקציב שבצדה על בסיס תכנית העבודה והתוספות שהוא סבור שמגיעות לו (דפי מעבר). במשרדים אחרים, בדיונים אלה גם מסוכמת מסגרת התקציב לשנה הבאה. ככל שמדובר במשרד הביטחון, בשנים האחרונות הפערים בין התקציב המבוקש על ידיו, לבין מסגרת התקציב שמציע האוצר, כה גדולים, עד שהמשרדים אינם מגיעים למסגרת תקציב מוסכמת.

11. לקראת הצגת תקציב הביטחון בקבינט, מוצגות תכנית העבודה והדרישה התקציבית של צה"ל ומשרד הביטחון גם למל"ל, כמתחייב בחוק. הוועדה התרשמה כי למרות התפקיד המרכזי שיועד למטה הביטחון לאומי בחוק ובהמלצות ועדת ברודט, בפועל, תרומתו לתהליך גיבוש תכנית העבודה השנתית והדרישה התקציבית של מערכת הביטחון, היא שולית. המצב הוא כזה, בעיקר בשל חוסר נכונות וחוסר פתיחות אמיתית מצד צה"ל ומצד משרד הביטחון, לקיים דו-שיח משמעותי ומהותי עם המל"ל על תכנית העבודה והתקציב.
12. לאחר הדיון במל"ל מועבר התקציב לאישור הקבינט, הממשלה והכנסת. בשנים האחרונות, בשל לחץ תקציבי גדול ודרישת הדרג המדיני, הציג הצבא לקבינט טבלת עלויות ותפוקות ביטחון וביקש מהקבינט להכריע ביניהן. במקום לבחור בין כמה אפשרויות למימוש אחריותו של הצבא למתן מענה ביטחוני למדינת ישראל בתקציב נתון, הוא ביקש דירקטיבה מדינית באשר להיקף המענה הביטחוני שיינתן למדינת ישראל על בסיס ה"תמחור" שהציג.
13. הדיון בכנסת על תקציב הביטחון מתנהל בפני הוועדה המשותפת לוועדת חוץ וביטחון וועדת הכספים, ונערך על בסיס "הספר הסודי" של תקציב הביטחון שמפורטים בו תחומי הפעולה והתכניות של צה"ל ושל משרד הביטחון. הדיונים במסגרת זו אינם מאפשרים בחינה מעמיקה של חלופות ויכולת ליצור משקל נגד לתכנית שהצבא.
14. בתכנון התקציב בידי הצבא יש הנחה סמויה כי תקציב הביטחון יגדל במהלך שנת העבודה. הניסיון המצטבר בשנים האחרונות, מלמד כי אכן, כמעט בכל שנת עבודה, זוכה מערכת הביטחון לתוספת תקציבית ניכרת. להנחת סמויה זו יש כמה השלכות מזיקות: בהקשר התכנוני, היא ממריצה את הצבא לתכנן תכנית עבודה המתבססת על תקציב גדול יותר, לא רק מזה שהתקבל בשנה הקודמת, אלא אף גדול משמעותית מזה שאושר בפועל.
15. דוגמה בולטת להתנהלות זו היא שנת התקציב 2014, שבה נדרשה מערכת הביטחון לקצץ קיצוץ משמעותי. למרות הקיצוץ, המערכת לא התאימה את תכנית העבודה השנתית לתקציב שנקבע, וקבעה (באישור הקבינט) תכנית א-סימטרית של אימונים. בעקבות זאת, לקראת סוף הרבעון הראשון של אותה שנה, נאלץ צה"ל להפסיק פעילויות חיוניות ובהן אימונים של צבא היבשה וחלק מטיסות האימון. המשבר התקציבי הביא את הממשלה לתת למערכת הביטחון תוספת תקציבית של יותר משני מיליארד שקלים, עוד בטרם היציאה למבצע "צוק איתן" בעזה.

תכנון תקציב הביטחון - משרד האוצר

16. תכנון תקציב המדינה מובל בידי אגף התקציבים במשרד האוצר. התקציב לכל שנת עבודה מחושב על פי יעד הגירעון הממשלתי וכלל ההוצאה הממשלתית. היקף התקציבים של המשרדים השונים נקבע על בסיס התקציב של השנה הקודמת, בהפעלת "טייסים אוטומטיים", קרי לפי נוסחאות גידול קבועות, ותוספות תקציביות הנובעות מחקיקה או מהחלטות אחרות שהתקבלו במהלך השנה החולפת.
17. בשלב זה מתקיים, עם כל אחד מן המשרדים, דיון מפורט על תכנית העבודה שלו עם משרד האוצר. במסגרת הדיון יכול המשרד להציג את בקשותיו לתוספת תקציב. מסגרת התקציב הכוללת והמדיניות התקציבית הראויה, מוצגים לשר האוצר, ולאחר אישורו, גם לראש הממשלה ולממשלה.
18. ככל שמדובר במשרד הביטחון, תהליך זה הוא חלקי ולקוי. ראשית, הפער בין התקציב המבוקש בידי משרד הביטחון לבין התקציב הראוי בעיני משרד האוצר - גדול מאוד. שנית, גם הדיון על תכנית העבודה אינו נערך בפירוט כפי שהדבר נעשה עם שאר המשרדים.

19. אחת מאבני הנגף המרכזיות ביכולת לנהל דיון משמעותי על תכנית העבודה והתקציב של משרד הביטחון, היא החלקים "הקשיחים" של התקציב. בעת הדיונים מציג משרד הביטחון נתונים באשר לעלויות ההתקשרויות, עלויות כוח אדם (ובכלל זה פנסיה), ופרויקטים נוספים, שלדבריו אינם יכולים להיות נושא לדיון משום שהם קבועים מראש ובלתי ניתנים לשינוי.

20. נכונותו של משרד הביטחון להציג את הנתונים שעל בסיסם נבנתה הדרישה, מוגבלת. בשל כך, ובהיעדר שקיפות מלאה של משרד הביטחון כלפי משרד האוצר, אין למשרד האוצר יכולת אמיתית לבחון את התקציב המבוקש לתכנית העבודה של צה"ל ומשרד הביטחון.

21. בנושא זה יש פער גם ביכולותיו של משרד האוצר. הצוות במשרד האוצר המטפל בתקציב הביטחון מונה שלושה עובדים והם מטפלים גם בתקציבים אחרים. היכולת של מספר עובדים כה מצומצם לשמש גורם מקצועי רלוונטי לדיון בתקציב הביטחון, מוגבלת ביותר.

תכנון תקציב הביטחון - הפערים המרכזיים

22. **היעדר דיון אמיתי בתקציב הביטחון:** במצב הקיים, הדיון בתכנית העבודה של צה"ל מסתיים למעשה בתוך הצבא. הוועדה מתרשמת כי לרוב, מרגע שאושרה תכנית העבודה של צה"ל בתוך הצבא, השינויים הנעשים בה לאחר מכן, הם מינוריים. הדיון במשרד הביטחון מוגבל, משום שהמשרד אינו רואה את עצמו כגורם אזרחי מפקח, אלא כמי שאמור לייצג את הצבא ולהגן על האינטרסים שלו. בדיונים המתקיימים אצל מנכ"ל המשרד ואצל שר הביטחון אין ניסיון לאתגר באופן מהותי את תכנית העבודה המוצגת.

23. הדיונים המתקיימים בין צה"ל ומשרד הביטחון לבין הגורמים האחרים המעורבים בגיבוש תקציב הביטחון, הם דיונים כמעט עקרים, ככל שמדובר בהשפעה על תוכני תכנית העבודה והתקציב (מעבר להיקפו הכולל). בהיעדר בסיס נתונים ויכולת ניתוח עצמאית של נתוני התקציב של משרד הביטחון, ובהיעדר שקיפות מספקת בנקודות מהותיות, אין אפשרות לקיים דיון משמעותי בתכנית העבודה המוצגת ובנגזרותיה התקציביות. התקציב שנקבע בסוף הוא, על פי רוב, תוצאה של משא ומתן ולא של דיון ענייני.

24. **היעדר חלופות אמיתיות כבסיס לדיון:** הדיונים בתכנית העבודה ובתקציב הביטחון אשר מתקיימים לאחר אישור התכנית בצה"ל, מתקיימים על בסיס תכנית עבודה "סגורה" אחת, שאין לה חלופות. אמנם, צה"ל הציג בפני הוועדה את תכנית העבודה שהוצגה בפני הקבינט יחד עם החלופות, אך עם זאת, הוועדה סבורה כי אין מדובר בחלופות ראליות אלא בחלופות לכאורה בלבד.

25. **הנחית הדרג המדיני בתוך פער משאבים:** הוועדה התרשמה כי הנחיית הדרג המדיני לצבא באשר לתרחיש הייחוס שעל פיו צריך הצבא לתכנן את תכנית העבודה, אינה מצביעה על הכלים המדיניים ועל הסיכונים המפורשים האמורים לגשר על פער המשאבים.

26. **בניית תכנית עבודה על בסיס הנחת תקציב בלתי מוסכמת:** הוועדה מתרשמת כי תכנון התקציב נעשה על סמך ההנחה המובלעת שלפיה משרד הביטחון יקבל תוספת תקציבית במהלך שנת התקציב. הנחת עבודה זו (שעל סמך ניסיון העבר יש לה בסיס איתן במציאות הישראלית), מביאה לעיוות חמור בתכנון תקציב הביטחון וביישומו. קברניטי הצבא ומשרד הביטחון אינם עומדים במסגרת התקציב שהוקצתה להם לתכנון שנת העבודה וחורגים ממנה בשימוש בתקציב.

תכנון - המלצות

מקומו של המטה לביטחון לאומי בתהליך התכנון של תכנית העבודה וקביעת תקציב הביטחון

27. חוק המטה לביטחון לאומי קובע כי אחד מתפקידי המטה לביטחון לאומי הוא "להכין את עבודת המטה עבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון... לרבות גיבוש חלופות, על פי סדרי עדיפות מנומקים בראייה כוללת". החוק גם מסמך את המטה לביטחון לאומי לבקש כל מסמך הדרוש לו לשם מילוי תפקידו.

28. במצב הדברים הקיים, למל"ל יש השפעה מועטה על תכנית העבודה של צה"ל ועל תקציב הביטחון. הוא אינו זוכה לשיתוף פעולה מספק מצד משרד הביטחון וצה"ל.

29. מצב דברים זה צריך להשתנות מן היסוד. הוועדה סבורה כי המל"ל הוא הגוף היחיד מחוץ למשרד הביטחון היכול לקיים דיון מהותי ואמיתי בתכנית העבודה של צה"ל ובתקציב הביטחון. דיון כזה הוא חיוני ביותר, במצב שבו היקף תקציב הביטחון נמצא תמיד בליבה של מחלוקת מקצועית ופוליטית עמוקה, אך ללא יכולת לקיים דיון ענייני ורציני סביבו.

30. המל"ל צריך להיות גורם מרכזי בתכנון השנתי ובתכנון הרב-שנתי ובליוי תהליכי רפורמה והתעצמות הנגזרים משינוי הנסיבות הביטחוניות או מהתפתחות טכנולוגית. שיפור יכולתו של המל"ל ליזום מהלכים ולהיות בר-שיח של מערכת הביטחון גם בתהליכים ארוכי טווח, עשויה להביא לשיפור משמעותי בתהליך התכנון.

31. כדי להפוך את המל"ל לגורם מבקר ולמצות את יכולותיו, אנו מציעים כי דיון מהותי במל"ל יהפוך לשלב מנדטורי בגיבוש תכנית העבודה של צה"ל ותקציב משרד הביטחון.

32. תכניות העבודה והתקציב יובאו לדיון בקבינט, רק לאחר שצה"ל ומשרד הביטחון יציגו למל"ל חלופות אמיתיות אחדות, ובהן יותר מחלופה העומדת במסגרת התקציב שקבע משרד האוצר לתקציב הביטחון. סביב אלו יתקיים דיון מהותי. רק לאחר שהמל"ל ידון בחלופות השונות ויצביע על החלופה המועדפת עליו, יתקיים דיון על החלופות בקבינט. אם לאחר מיצוי הדיונים בין הצבא ומשרד הביטחון לבין המל"ל, לא תגובש הסכמה, יוצגו לקבינט החלופות בידי כל אחד מן הגופים. המל"ל יהיה שותף גם לתכנון התכנית הרב-שנתית ולמימושה. הדיון בין מערכת הביטחון ובין המל"ל יתחיל כארבעה חודשים לפני מועד הדיון המתוכנן בקבינט.

33. על המל"ל יוטל גם תפקיד של בקרה על "אבני דרך" משמעותיות במהלך שנת התקציב או במהלך התכנית הרב-שנתית. תהיה לו גם הסמכות לקבוע אם התכנית אכן מומשה והוא יביא את המלצתו בפני הקבינט על סטטוס מימוש התוכנית.

34. המל"ל יאשר כל פרויקט שעלותו השנתית היא מעל 100 מיליון שקלים או שעלותו הרב-שנתית היא מעל 300 מיליון שקלים. אישורים אלה יידרשו גם כאשר מדובר בפרויקטים שעלותם נמוכה מסכומים אלה, אך הם יחד חלק מפרויקט אחד ולכן נדרשים לגביהם פיקוח ובקרה משמעותיים יותר. בדיונים על אישור הפרויקטים ישתתפו נציגי משרד הביטחון ומשרד האוצר.

35. כדי לאפשר למל"ל למלא את תפקידו באופן הזה, יש לערוך שינויים והתאמות אל מול המצב הנהוג כיום:

- א. **סמכות:** כיום מטיל החוק על המל"ל אחריות להכנת עבודת מטה לקראת הדיונים על תקציב הביטחון. זוהי הגדרה רחבה המאפשרת מנעד רחב של מעורבות המל"ל בתהליך גיבוש התקציב. על המל"ל לממש במלואו סמכות זו.
- ב. **יכולת:** כדי לאפשר למל"ל לממש את אחריותו ואת הסמכויות המוקנות לו, על המל"ל לגייס את כוח האדם המקצועי הנדרש לשם כך. לשם מימוש אחריותו יוכל המל"ל להסתייע בבנק ישראל, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה.
- ג. **מעטפת:** כמו למשרד האוצר, למל"ל תהיה שקיפות מלאה בקבלת נתוני תקציב ונתוני יישום ממשרד הביטחון וכן שקיפות מלאה לנתוני תקציב המדינה בכללם, המצויים בידי משרד האוצר.

שקיפות

36. שקיפות מלאה בין משרד הביטחון למשרד ראש הממשלה, משרד האוצר והמל"ל הכרחית ביותר לבניית שפה מקצועית משותפת וליצירת דיאלוג פורה בין הגופים. היא גם הבסיס לתהליך תכנון נכון יותר, לבקרה ולפיקוח. לא הובא בפני הוועדה ולו טיעון אחד המצדיק היעדר שקיפות מלאה ומוחלטת של משרד הביטחון מול משרד ראש הממשלה משרד האוצר ומול המל"ל.

37. במשך שנים ארוכות, השקיפות מצד משרד הביטחון אל מול משרד ראש הממשלה, משרד האוצר והמל"ל, הייתה אבן נגף מרכזית בעבודה ובדיונים על תקציב הביטחון. כבר בשנת 2007 קבעה ועדת ברודט כי יש להביא לשקיפות מלאה של משרד הביטחון בפני משרד האוצר. המלצתה זו לא יושמה במלואה עד כה.

38. בינואר 2012 התקבלה החלטת ממשלה 4088, בנושא שינוי סדר העדיפויות הלאומי. במסגרת ההחלטה נקבעה חובת שקיפות מסוימת על משרד הביטחון כלפי משרד האוצר. מנכ"ל משרד ראש הממשלה, עליו הוטל לגבש נוהל למימוש החלטה זו, גיבש נוהל ששיפר את השקיפות של משרד הביטחון בפני משרד האוצר. הנוהל קובע שמשרד הביטחון וצה"ל יעבירו למטה השכר בחשב הכללי באוצר, נתונים על השכר והגמלאות בצה"ל, בחתכים שונים (חובה, קבע או מילואים) וינקטו אמצעים נוספים כדי שלמטה השכר בחשב הכללי יהיו כלים אפקטיביים להבנת הנתונים וניתוחם. נוסף על כך, אגף התקציבים באוצר יקבל נגישות למסוף אגף התקציבים במשרד הביטחון, ויוכל לצפות במימוש התקציב במשרד הביטחון. הנחיה זו מומשה, אך יצרה שקיפות חלקית שאין בה די.

שקיפות - המלצות

39. הוועדה קובעת כי צריכה להיות שקיפות מלאה ומוחלטת של משרד הביטחון בכל נושא מול משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומול המל"ל באופן שיאפשר להם נגישות לנתוני משרד הביטחון וצה"ל באותה רמת נגישות שיש לאגף התקציבים של משרד הביטחון, לאגף התכנון, או לאגף כוח אדם בצבא. בנושא השקיפות אין מקום לפער בין הנתונים שיש בידי משרד הביטחון לנתונים שבידי משרד ראש הממשלה משרד האוצר והמל"ל, ובנושא זה אין מקום לפער בין הנתונים שיש בידי משרד הביטחון לנתונים שבידי משרד ראש הממשלה, משרד האוצר והמל"ל.

40. שקיפות מלאה מצד משרד הביטחון תביא לשיפור משמעותי של היכולת לקיים דיון על תכנית העבודה והתקציב של הצבא ושל משרד הביטחון. היא תאפשר למשרד האוצר ולמל"ל להיות שותפים אמיתיים. עם זאת, אין משמעותה שליטה של האוצר בהוצאות הצבא.

41. עם זאת, כיום מונה "צוות ביטחון" באגף התקציבים באוצר, שלושה אנשים, שיש להם אחריות גם על תקציבים נוספים.

42. הוועדה ממליצה להגדיל את כוח האדם ואת האמצעים במשרד האוצר והמל"ל, כדי לאפשר עבודה יעילה ומשמעותית עם תכניות העבודה שיתקבלו ממשרד הביטחון.

43. ספציפית וכדי להמחיש את הטעון תיקון, מציעה הוועדה לתקן את השקיפות בנושאים אלה:

א. **נתוני מימוש תקציב:** הוועדה ממליצה כי למשרד האוצר תהיה גישה רציפה לצפייה בכל נתוני ההיערכות התקציביות של צה"ל ומשרד הביטחון, כפי שהדבר אפשרי במשרדים אחרים. מאחר שמשרד הביטחון אינו מנהל תקנות (למרות שבסמכות שר האוצר לקבוע תקנות גם במשרד הביטחון), אלא פריטי התחייבות, יקבל משרד האוצר הרשאה לראות את פרטי ההתחייבות.

ב. **התקשרויות:** כיום, משרד הביטחון מנהל את ההתקשרויות שלו באמצעות מודל סטטיסטי שמטרתו להביא לניצול מרבי של תקציב הרכש של המשרד. לשם כך, הוא מקצה לצה"ל, על זרועותיו השונות, הרשאה להתחייב שלא על בסיס התקציב בפועל, בהתבסס על כך שניצול תקציב ההתקשרויות מתפרס על פני שנים אחדות. הוועדה ממליצה כי מלוא הנתונים הנוגעים לתכנית ההתקשרויות של הצבא יהיו חשופים בפני משרד האוצר.

ג. **כוח אדם:** כיום, אין משרד האוצר יודע מהי מצבת כוח האדם העדכנית של משרד הביטחון ושל צה"ל, אלא רק מה הם שיאי התקן שנקבעו בחוק. הוועדה ממליצה כי הן בפני אנשי אגף החשבת הכללית והן בפני אנשי אגף התקציבים במשרד האוצר, ייחשפו ברציפות נתוני התקן ומצבת כוח האדם הפרטניים והעדכניים של משרד הביטחון ושל צה"ל.

ד. **שכר וגמלאות:** מטה השכר באוצר ואגף התקציבים, יקבלו את נתוני השכר המפורטים והגמלאות ממשרד הביטחון ברציפות, תוך שמירה על צנעת הפרט.

44. הוועדה ממליצה כי בשום מקרה לא תתאפשר שלילת הרשאות של גורמים אלו על ידי משרד הביטחון.

45. הוועדה ממליצה כי מימוש ההמלצות בנושא שקיפות יהיו תנאי לאישור תקציב משרד הביטחון לשנת 2016.

פיקוח ובקרה

מבוא

46. כוחו של משרד הביטחון בכושר הביצוע שלו ביחס למשרדים אחרים. חשוב כי הפיקוח והבקרה המוטלים על משרד הביטחון לא יפגעו בגמישותו וביכולתו לתפקד מיטבית. עם זאת, הוועדה מצאה כי נדרשים פיקוח ובקרה הדוקים יותר כדי להבטיח את מימושו של תקציב הביטחון ואת מיצוי, בהתאם למסגרת התקציב המתוכננת. על הפיקוח לשקף את האיוון הראוי בין הצורך בפיקוח ובקרה מיטביים לצד שימור גמישותו הניהולית הייחודית של המשרד, המתחייבת מאופי אחריותו ופעילותו.

בעיות מבניות וניהוליות ביישום הפיקוח והבקרה

47. הגופים המרכזיים השותפים לתהליכי הפיקוח והבקרה על מימוש התקציב של מערכת הביטחון הם צה"ל, משרד הביטחון, משרד האוצר ובמידה מסוימת גם המטה לביטחון לאומי. בכל אחד מן הגופים הללו ישנן מערכות שזוהי תכליתן.

48. הוועדה התרשמה שנושא הפיקוח והבקרה, ובמסגרתו גם השקיפות בין הגופים, זכה בשנים האחרונות לתשומת לב רבה יותר. עם זאת, יש מקום לשיפור ולייעול המנגנונים, כדי להביא למיצוי המשאבים שמקצה המדינה למערכת הביטחון גם באמצעות כלי פיקוח ובקרה טובים יותר. הוועדה מצאה כי בנושא זה יש בעיות מבניות, לצד בעיות בהתנהלות הגופים בנושאי פיקוח, בקרה ושקיפות, שאינן מאפשרות לממש יעד חשוב זה במלואו.

49. הפיקוח הפנימי בנושא התקציב במשרד הביטחון וצה"ל על מימוש התקציב נעשה בידי אגף התכנון (להלן - אג"ת), אגף התקציבים במשרד הביטחון וחשב המשרד. להתרשמות הוועדה, הפיקוח הפנימי בצה"ל ובמשרד הביטחון לוקה בחסר מהותי. לאגף התקציבים במשרד הביטחון ולרמטכ"ל אין תמונה מהימנה על מימוש התקציב ועל היבטים שונים בניהול התקציב.

50. גם מעורבות ראש אגף תקציבים בתהליכי התכנון המתנהלים באכ"א ובאג"ת, מוגבלת. השיח בין אכ"א ואג"ת לבין אגף התקציבים, לוקה בחסר ולכן מתקבלות החלטות בלי שמשמעותן הכלכלית והמשמעות הכלכלית של חלופותיהן משתקפת בהיבט המערכתי.

51. גם ככל שמדובר בפיקוח ובבקרה של משרד האוצר על פעילות משרד הביטחון, הוועדה מוצאת שיש מקום לשיפורים רבים. בשאר משרדי הממשלה, הפיקוח והבקרה של משרד האוצר הדוקים מאוד. יש שיאמרו: הדוקים מדי. כל שינוי שמבקש משרד ממשלתי לעשות בתקנות ההוצאה של המשרד, צריך להיות מאושר בידי אגף התקציבים. רמת פיקוח ובקרה כזו אינה מתאימה למערכת הביטחון ואינה נכונה לה. לעומת זאת, היעדר פיקוח מספק, גם הוא אינו נכון.

52. כיום, על פי הקבוע בחוק יסודות התקציב, העברה או הגדלה של סכומי הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה או הרשאה להתחייב מעל סכום מסוים, נעשית על פי הצעת שר הביטחון ואישור שר האוצר, ובהודעה מראש או בדיעבד (לפי העניין והסכום) לוועדה המשותפת לוועדת חוץ וביטחון וועדת הכספים בכנסת. העברת משרות דורשת אישור מראש של ועדה משותפת זו. במקרים חריגים - כאשר המצב הביטחוני מחייב זאת, החוק מעניק לראש הממשלה ולשר הביטחון סמכות להעביר העברות אלו ללא אישור הוועדה מראש. מצב דברים זה משתית פיקוח ובקרה ברמה מוגבלת על צה"ל ומשרד הביטחון.

פיקוח ובקרה - המלצות

53. **ניהול משאבי מערכת הביטחון: צה"ל ומשרד הביטחון:** הוועדה רואה בתפקיד ראש אגף התקציבים תפקיד מרכזי, מתוקף היותו מדווח למנכ"ל משרד הביטחון ולרמטכ"ל. הוועדה ממליצה כי על ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון תוטל אחריות כוללת לניהול תקציב הביטחון והוא יהיה "שומר הסף" של תקציב משרד הביטחון אל מול הרמטכ"ל ומנכ"ל משרד הביטחון. תפקידו לוודא כי ההשלכות התקציביות בקבלת החלטות יקבלו את משקלן הראוי.
54. כדי לממש את האחריות הזו, לראש אגף התקציבים יהיו מלוא הסמכויות. במסגרת זו תיבחן מחדש חלוקת האחריות בין אגף התכנון ואגף כוח אדם לבין אגף התקציבים, באשר לניהול התקציב בצבא תכנונו והבקרה עליו. תהליך דומה ייערך במשרד הביטחון.
55. במסגרת אחריותו, ראש את"ק יהיה אחראי על יצירת תמונה תקציבית מלאה שבה ייכללו כל מרכיבי התקציב; מעורבות מלאה בתכנון התקציב השנתי; בקרה שוטפת על מימוש התקציב; מעקב אחר מימוש תכנית העבודה ועמידה ביעדי החיסכון וההתיעלות ומיצוי החיסכון התקציבי בצה"ל.
56. **פיקוח ובקרה - משרד הביטחון ומשרד האוצר:** בניית התקציב וחלוקתו לתחומים ולתכניות, ייעשו במשותף בידי משרד הביטחון, משרד האוצר והמל"ל.
57. כדי לשמר את גמישות הביצוע ההכרחית של מערכת הביטחון, מוצע לשמור על האפשרות לאישור תוספת תקציב בדיעבד בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון, אך לצמצמו לסכום שלא יעלה על 50 מיליוני שקלים (במחירי 2015).

חלק ב' שינויים מבניים והתייעלות

פרק ז - כוח אדם

רקע

1. כוח האדם בצבא מורכב משלושה נדבכים עיקריים שיש ביניהם זיקה הדוקה: משרתי החובה, משרתי הקבע ומשרתי המילואים. לצד אלה מעסיק הצבא גם אזרחים עובדי צה"ל. משרד הביטחון מושתת ברובו על אזרחים, למעט חיילי חובה ואנשי קבע אחדים המשרתים בכמה מאגפיו. לכל אחד ממשקי כוח האדם הללו, מאפיינים ייחודיים לו ואתגרים ניהוליים שונים. עם זאת, כל אחד מהם משפיע על האחר ומזין אותו.
2. מערך הסדיר (חובה וקבע) הוא בסיסו של הצבא ובשגרה נושא על גבו את רוב המשימות של הגנת מדינת ישראל. מערך החובה הוא הבסיס למערך הקבע ומערך המילואים. משרתי הקבע ומשרתי המילואים צומחים בשורותיו. הערכים ויסודות המקצועות הצבאיים מונחלים כולם במסגרת זו. מערך המילואים הוא המסה העיקרית של כוח צבאי העומד לרשותה של מדינת ישראל בעתות שגרה, אך כוחו בא לידי ביטוי במיוחד בעתות חירום. חייליו, רובם ככולם, מגיעים משורות מערך החובה ומערך הקבע, ושימורו ככוח מיומן ואפקטיבי הוא ערובה לביטחונה של מדינת ישראל.
3. מערך הקבע הוא שדרת היסוד של צה"ל. משרתי הקבע הם הנושאים באחריות של הובלת הצבא. הם מפקדיו של הצבא, הם הגורם המקצועי הבכיר בכל תחום והם אלה האחראים על בניין הכוח והפעלתו בשגרה ובחירום. בשל הממשקים ההדוקים בין שלושת המרכיבים המרכזיים של צה"ל, שינוי ורפורמות בכל אחד מהם, משפיע על האחרים ולכן, יש לנקוט אותם תמיד תוך הסתכלות על התמונה הרחבה של מכלול כוח האדם בצה"ל.

מערך הקבע

4. למערך הקבע, להיקפו ולאופן ניהולו, ישנן השלכות משמעותיות לא רק על ההיבט התפקודי של צה"ל אלא גם על ההיבט התקציבי. עלות השכר היא הרכיב הבודד המשמעותי ביותר בתקציב משרד הביטחון. גם בפרספקטיבה של עשור, עלות השכר בצה"ל היא נתח משמעותי מן התקציב. ישנה עלייה מתמשכת בהוצאה של צה"ל על כוח אדם, הן באופן מוחלט הן כשיעור מן התקציב.
5. לדברי הצבא, בשנים האחרונות התחוללו שינויים רבים בחברה ובמשק בישראל וגם בתוך הצבא. שינויים אלה, הפכו את אתגר ניהול כוח האדם בצה"ל למורכב יותר, והגדילו את הקושי בשימור מיטב האנשים בצבא. החברה בישראל הפכה לחומרית ולהישגית יותר, ורגשות ההוקרה וההערכה שרחשה החברה כלפי משרתי הקבע נשחקו. נוסף על כך, שוק העבודה האזרחי הפך לתחרותי יותר ולמתגמל יותר בעבור הטובים ביותר, בכלל, ובמקצועות הטכנולוגיים, בפרט.
6. לדברי הצבא, גורמים אלה יוצרים תמריץ לעזיבת שירות הקבע לטובת קריירות מתגמלות יותר, כלכלית וחברתית, מחוץ לצבא. גם השינויים במבנה הכוח של צה"ל ועליית הגורם הטכנולוגי במערכים מרכזיים, מובילים לצורך בשינוי הרכב כוח האדם של מערך הקבע ולעליית הביקוש בצבא לכוח אדם טכנולוגי איכותי.
7. בשנים שעברו נערכו רפורמות משמעותיות ששינו את פני מערך הקבע וממשיכות לשנות אותו. בעיני הצבא, רפורמות אלו הן "שחיקה בייחוד שירות הקבע". בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת, שונה מבנה ההעסקה בשירות הקבע ונוצרה החלוקה ל"שירות בקבע ראשוני" ול"שירות בקבע מובהק". המשמעות הייתה, העסקה ללא קביעות ובשכר נמוך ב"קבע ראשוני" והעסקה הכוללת יציבות תעסוקתית ותנאי שכר טובים יותר בקבע מובהק.

8. בשנת 2004 עבר הצבא מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת, המלווה בפנסיית גישור, דבר המקל על סיום השירות בשלבים מוקדמים ואינו כובל את משרתי הקבע לפנסיה הצבאית. בשנת 2007, החל הצבא במימוש המלצות דוח הוועדה לבחינת מודל הקבע, בראשות אלוף (במיל') עמוס מלכא, שבלבן ההמלצה להעלאת גיל הפרישה מהצבא, בתהליך מדורג. עם השלמת מימוש הרפורמה, אמור גיל הפרישה הממוצעת לעמוד על 50. המשמעות היא גם קידום איטי יותר בין דרגות, כלומר ביגור הצבא.

9. לדברי הצבא, שינויים אלה אינם מממשים את התכלית של חיסכון תקציבי ופוגעים בצבא:

- א. ביגור הצבא פוגע ביכולתם של מפקדים לתפקד באופן מיטבי, בעיקר במערכים הקדמיים הקרביים אך גם במערכים אחרים;
- ב. האטה מלאכותית ומובנית במודל הנהוג כיום, מקטינה את הנכונות של הקצינים והנגדים הטובים יותר, להמשיך ולשרת;
- ג. היציבות התעסוקתית של משרתים בקבע מובהק נפגעת שכן, אפשר לסיים את שירותם. גם הוועדה סבורה כי במודל הנהוג כיום דרוש שינוי. חלק מן הפתרון לסוגיות אלו, כמו גם לסוגיות נוספות, הוא אימוץ מודל "קבע וסיום שירות" אחר, שאליו יוחד פרק נפרד.

העלייה בהיקף כוח האדם

10. בין השנים 2006-2014 עלה היקף כוח האדם במערך הקבע בכ-14%. מאז 2008 עלה היקף כוח האדם בצבא ב-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.

11. חלק מן הגידול במספר אנשי הקבע וההוצאה על השכר, הוסבר בידי הצבא בהקמת מערכים חדשים. עם זאת, הצבא הודה בפני הוועדה כי הקמת מערכים חדשים מספקת רק הסבר חלקי לעלייה בכמות כוח האדם, אך חלק אחר שלה אינו מוסבר. על פי הנתונים שהועברו לוועדה, חלק מן העלייה בהיקף כוח האדם אכן התרחש במערכים הקדמיים ובמערכי השדה, אבל חלק בלתי מבוטל ממנה התרחש במערכי המטה ובמערכים המקצועיים. יתרה מזו, בתקופה זו נערך, לדברי הצבא, צמצום בסדר הכוחות של כמה מערכים מרכזיים בצבא, אך עובדה זו לא באה לידי ביטוי בירידה בהיקף כוח האדם. להבנת הוועדה, הקמת מערכים חדשים ושינוי מסוים בסדר הכוחות הנגזרים מאופי האיומים שעמם מתמודדת מדינת ישראל, היו צריכים להביא לשידוד מערכות רחב יותר. במסגרת זו הייתה צריכה להיערך גם הקטנה משמעותית יותר של כוח האדם הקיים והסטתו למערכים החדשים, על חשבון מערכים ישנים שייסגרו.

12. תופעה נוספת היא עליית מספר משרתי הקבע בעלי דרגות בכירות - סא"ל ומעלה - שעלויות השכר שלהם גבוהות. על פי הנתונים שהעביר הצבא לוועדה, בשנים האחרונות חל גידול במספר הקצינים בדרגת סא"ל (כ-8%), וגידול גם במספר הקצינים בדרגות אל"מ ומעלה.

13. הוועדה התרשמה כי הצבא אינו מודע תמיד להשלכות התקציביות של שינוי בהיקף כוח האדם ותנאי השירות של משרתי הקבע. הוועדה הופתעה למצוא שהדו-שיח בין גורמי אכ"א לאגף התקציבים בצבא לקוי.

14. בעקבות הגידול הבלתי מבוקר בכוח האדם, והמשמעויות התקציביות הנגזרות ממנו, בשנה החולפת החליט הצבא להיכנס למהלך של צמצום כוח האדם במערך הקבע. אם אכן צמצום זה ימוצה כמתוכנן, בתוך כשנה וחצי תהיה ירידה בכ-6% במספר המשרתים במערך הקבע.

15. כשם שלצבא אין הסבר מניח את הדעת להיקף הגידול בכוח האדם, כך אין לו הסבר מספק להיקף הירידה שהוא מבקש לערוך. הוועדה מתרשמת כי היקף כוח האדם של מערך הקבע הדרוש לצבא, אינו ברור לו עצמו.

16. השינויים התכופים בהיקף כוח האדם מערערים את הוודאות של משרתי הקבע ויוצרים חוסר יציבות במשק כוח האדם.

17. התמונה הכללית העולה באשר להיקף כוח האדם במערך הקבע היא שהוא לקוי באופן ניהול. הגידול הדרמטי בהיקף כוח האדם מאז שנת 2006, לא תוכנן כראוי. היקף כוח האדם במערך הקבע שעליו התייצב הצבא בשנת 2014, התרחש גם בעקבות גידול בלתי מבוקר של מטות ובעלי מקצועות שונים, שאין קשר הכרחי ביניהם לבין המערכים החדשים שהוקמו בצבא בשנים האחרונות.

18. ההשלכות של כוח אדם עודף אינן רק העלות התקציבית הגבוהה שלו. כשלעצמו, עודף כוח אדם, מייצר חוסר יעילות היכול להגיע עד כדי שיבוש עבודת הצבא. עודף כוח אדם יוצר במקרים רבים חיכוכים על סמכויות, ועיסוק בטפל ולא בעיקר.

19. הוועדה סבורה שהיקף מערך הקבע גדל בחוסר מידתיות לצורכי הצבא וליכולותיו התקציביות, וכי זה יהיה המצב גם לאחר הצמצומים שנערכו לאחרונה ואף לאחר אלה הצפויים להיערך בקרוב. גודל מערך הקבע מכתוב את מה שהצבא רואה כחלק קשיח בתקציבו, ומגביל את גמישותו התקציבית ואת היקף התקציב שיש ביכולתו להפנות לאימונים ולהתעצמות.

היקף מערך הקבע - המלצות

20. נוכח הנתונים שהוצגו לוועדה, הוועדה סבורה כי הצמצום בהיקף כוח האדם המוצע בידי הצבא, אינו מספק. הוועדה סבורה כי על הצבא להקטין עוד יותר את היקף כוח האדם במערך הקבע, עד שיעמוד בסוף שנת 2017 על מספר הנמוך ב-11% מהמצבה הממוצעת של שנת 2015. יצוין כי בכך הוועדה רק מרחיבה את היקף הצמצום שהצבא החליט לעשות ממילא, בשיעור של עוד כ-5% משיעור הצמצום המתוכנן. הוועדה סבורה כי צמצום הצבא בהיקף כזה, יביא לצמצום בעלויות "הקשיחות" של שכר וגמלאות, ויחייב חשיבה, רפורמות ותעדוף נכון יותר של הקצאת כוח האדם למשימות וליכולות מבצעיות על חשבון מטות ומפקדות.

שינויים מבניים שיביאו לצמצום היקף מערך הקבע:

צמצום מטות:

- א. **צמצום היקפי כוח אדם במטות:** כאמור, העלייה בכוח האדם בצה"ל בשנים האחרונות, נובעת גם מעלייה בהיקף כוח האדם במטות. הוועדה סבורה כי הירידה בכמה ממרכיבי סדר הכוחות של צה"ל, יחד עם המגמה הרווחת כיום בעולם להקטנת מטות, צריכה לבוא לידי ביטוי גם בצה"ל. על הצבא לצמצם משמעותית את גודל המטות ולתמוך כך בירידה בהיקף כוח אדם בשירות הקבע, שעליה ממליצה הוועדה. צמצום זה יביא ליעילות מצרפית גבוהה יותר בעבודת כלל מרכיבי המערכת הצבאית.
- ב. **צמצום גופי מטה:** בפני הוועדה הועלו, בידי הצבא ובידי גורמים אחרים, אפשרויות אחדות לצמצום משמעותי של מטות ושל אגפים בצבא. לדוגמה, נאמר לוועדה כי עלתה אפשרות לאיחוד מפקדת זרוע היבשה עם אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (איחוד שגם הוועדה ממליצה עליו). ברור כי איחוד מטות כזה, או דומה, יביא לחיסכון בתקני קבע.
- ג. **"שיטוח" מטות:** כיום, מבנה חלק מגופי המטה בצה"ל, דומה למבנה הארגוני הקיים במערכי השדה, המתבסס על עקרונות הפעלת הכוח ביבשה: שרשרת פיקוד מלאה בין דרגות ומוטת שליטה צרה של פיקוד בכל דרג ביחס של 1:3. בעוד שמבנה זה מתאים ליחידות השדה, אין הוא רלוונטי ליחידות מטה. כך לדוגמה, אין זה מן הנמנע שמפקד חטיבת מטה לא יהיה בדרגת תא"ל אלא בדרגת אל"מ, והוא יהיה מופקד על מספר גדול של גופים שדרגתם זוטרה מסא"ל שיטוח והגדלת מוטת השליטה באגפי המטה, יכולים להביא לצמצום משמעותי במספר תקני הקבע, ובייחוד בתקני קבע בכירים.
- ד. **צמצום כוח אדם בדרגות בכירות:** צעדים אלה צריכים להיות מלווים בצמצום משמעותי במספר אנשי הקבע בדרגות הבכירות, הנמצא במגמת עלייה מתמדת בשנים האחרונות. הוועדה ממליצה על צמצום בתקנים של 11% (בדומה לשיעור הצמצום הכולל המומלץ) בכל אחת מן הדרגות החל ברס"ן ומעלה.
- ה. **צמצום כוח אדם במערכים מקצועיים:** הוועדה התרשמה כי בכמה מערכים מקצועיים בצבא, מספר המשרתים גבוה באורח בלתי סביר ויש בהם גידול מתמשך. מספר הקצינים המקצועיים המועסקים בצבא, אינו פרופורציונלי לגודלו המשמעותי של הארגון. כך למשל במערכי הכלכלנים ובמערכי כוח אדם. הוועדה ממליצה להקטין משמעותית את היקפי כוח האדם במערכים המקצועיים, תוך כדי איחוד מערכים מקצועיים בכמה זרועות למערכים המספקים שירות לכלל הצבא. כמו כן, הוועדה ממליצה כי מספר המשרתים במערכים אלו יקטן.

פיקוח על כוח אדם בקבע

21. בכל הקשור לגידול בהיקפי כוח האדם, סבורה הוועדה כי לגורמים העוסקים בניהולו אין שליטה מספקת בהתפתחותו של משק כוח האדם במערך הקבע.
22. בכלל משרדי הממשלה, ובכלל זה בגופי הביטחון הרגישים ביותר במדינת ישראל, ובהם גופים העוסקים בפעילות מבצעית ביטחונית מובהקת, ניהול כוח האדם נעשה באמצעות נציבות שירות המדינה. כל תקן חדש וכל מינוי לתקן, נבחנים ומאושרים בידי הנציבות. בדרך זו, ניהול היקף כוח האדם ודרגותיו, אינו נעשה אוטונומית בידי משרדי הממשלה והגופים עצמם, אלא תוך בקרה הדוקה של גורם חיצוני שיש לו פרספקטיבה על כלל משק כוח האדם בשירות המדינה.

23. על כוח אדם בצבא אין כמעט פיקוח חיצוני. הפיקוח של משרד האוצר על היקף כוח האדם, נעשה אך ורק באמצעות קביעה מוסכמת של שיאי תקן כוח אדם, אשר נכללים לאחר מכן בספר התקציב. למשרד האוצר אין אפילו מידע על מצבה ממוצעת אפקטיבית, וזאת בשל היעדר שקיפות מספקת בין משרד הביטחון למשרד האוצר. פיקוח זה הוא פיקוח רופף למדי. הגם שהוא קובע תקרה להיקף כוח האדם ומסגרת רחבה להתפתחותו, הוא אינו משפיע על סוג, כוח האדם בשדה או במטה דרגתו והיקפו, או על כל רכיב אחר בניהול כוח האדם. אין דרישה לאישור חיצוני נוסף. לשם המחשה, במשרדי הממשלה האחרים ובגופים הביטחוניים, לאישור כל תוספת או שדרוג תקן, נדרש אישור מנציבות שירות המדינה, ומרף מסוים, גם אישור משרד האוצר.

24. הנחה מובלעת היא כי לצבא יש תמריץ לפיקוח הדוק על מספר התקנים ועל סוגי התקנים, בשל עלות השכר של משרתי הקבע. בפועל, הנחה זו מתבדה ומתברר שתמריץ זה אינו מספק ואינו מביא לריסון הראוי במשק כוח האדם של מערך הקבע, לא בהיבט של כמות התקנים ולא בהיבט של בכירותם.

25. היעדר הפיקוח על היקף ומאפייני כוח האדם בצה"ל, והיעדר שקיפות בין משרד הביטחון למשרד האוצר, מקשים מאוד על כל דיון משמעותי בנושא זה עם גורמים שהם מחוץ לצבא ולמשרד הביטחון. מצב זה הוא שמאפשר אובדן שליטה בגידול כוח האדם, ועלויות כוח האדם שעליהם הצביע גם הצבא עצמו. מצב זה דורש שינוי יסודי ומדי.

פיקוח על משק כוח אדם בקבע - המלצות

26. הוועדה ממליצה להסדיר את הפיקוח החיצוני על משק כוח האדם בצבא. לשם כך, בדומה להמלצת הוועדה לעיל בנושא השקיפות והבקרה, הוועדה ממליצה ליצור שקיפות מלאה של משק כוח האדם במערך הקבע, על כלל הממדים שלו:

א. מצבה ממוצעת;

ב. סוגי תקנים;

ג. שכר;

במסגרת זו, לאגפי האוצר ולמטה לביטחון לאומי תהיה נגישות מלאה לכלל המסופים המשמשים את הצבא לניהול כוח האדם ולניהול השכר, כדי שתהיה לגופים אלה יכולת אמיתית לקיים עם הצבא דיון משמעותי בנושא זה.

27. למשרד האוצר תוקנה סמכות פיקוח ובקרה אפקטיביים על תהליכי התקנון בצבא. אין הכוונה בכך להשוות את מצב הצבא בעניין זה לשאר גופי ומשרדי הממשלה, אך בהחלט רצוי שהמצב הקיים ישתנה. הוועדה ממליצה כי למשרד האוצר תהיה סמכות אישור של תקני כוח האדם בצבא ברמת המקור. לשם כך, מעבר לרמות התקן המרביות הכלליות, הקבועות כבר כיום בחוק התקציב, תיקבענה רמות תקן מרביות לפי דרגות, מדרגת רס"ן ומעלה ומדרגת רס"ב ומעלה.

28. **הוספת תקנים למשימות חדשות:** הוועדה ממליצה כי תוספת תקנים הנובעת משינוי בצרכים המבצעיים או הארגוניים, יאושרו בדיון משותף של הצבא עם משרד האוצר ועם המטה לביטחון לאומי.

שכר משרתי הקבע

29. משרתי הקבע נכונים להקריב את חייהם למען ביטחון המדינה. השירות בצבא הוא תובעני וקשה והמשרתים בו אינם מונעים מהתגמול החומרי הצפוי להם על שירותם, אלא מתוך שליחות. הם עומדים על משמרתם לילות כימים, כשלנגד עיניהם ההגנה על ביטחונה של מדינת ישראל, בין שהם משרתים כלוחמים בחזית, ובין שהם משרתים במערך המודיעין או בכל תפקיד מטה אחר. ראוי כי שליחיה של מדינת ישראל, המחרפים את נפשם למען קיומה וביטחונה, יקבלו על כך תגמול הוגן. מן הראוי שהיחס לפועלם של משרתי הקבע, יבוא לידי ביטוי בהוקרה ציבורית, אבל גם בדרך של תשלום של שכר ראוי.

30. השיעור הגבוה מאוד של ההוצאה על שכר מסך תקציב הצבא, מראה כי לשכר ראוי למשרתי הקבע, יש משמעות רבה בעיני המדינה. עם זאת, בהצגתו את נושא השכר בפני הוועדה, הציג הצבא לוועדה תמונה קשה בראייתו, לפיה השכר של חלק גדול ממשרתי הקבע, נמוך משמעותית מן השכר המקובל במגזר הציבורי. לפי נתוני הצבא, מספר בלתי מבוטל של משרתי קבע אף משתכרים משכורת נמוכה ויש מהם שמקבלים השלמת הכנסה.

31. חלק מהמשרתים בהתחייבות ראשונית (על פי הגדרות הצבא: משרתי "הקבע הראשוני"), הם החיילים והקצינים שמסלול השירות שלהם כולל התחייבות לשירות קבע נוסף, מעבר לשירות החובה. לדוגמה, שנת שירות נוספת של קצינים, או התחייבות לשירות נוסף של חיילים, במסגרת מסלולים מסוימים בחיל המודיעין או בחילות אחרים. המשרתים בהתחייבות ראשונית הם לרוב אנשי הקצונה הזוטרה והחיילים בסוף שירות החובה שלהם. הם מפקדי המחלקות במערך השדה, והמפקדים הישירים של חיילי החובה במערכים אחרים או במוקדי הידע המקצועי במערכים טכנולוגיים מודיעיניים ואחרים. עם זאת, מדובר באנשים צעירים, בני כ-20-22 על פי רוב, שעדיין לא החלו את דרכם המקצועית, ובעבורם השירות בהתחייבות ראשונית, הוא המשך של שירות החובה והזדמנות לשרת עוד בתפקידים מאתגרים ותורמים. רובם הגדול אינם רואים עדיין את השירות הצבאי כקריירה, והם משתחררים בתום תקופת ההתחייבות הראשונית. שכרם של חיילים וקצינים אלה אכן נמוך באופן יחסי, אך הוא גבוה במעל 1000 שקלים משכר המינימום במשק, ואינו נמוך באופן יחסי לשכר מקביל של בני גילם, ללא ניסיון מקצועי או השכלה. ייתכן שהוא אף גבוה יותר.

32. שאר משרתי הקבע בשירות "קבע ראשוני" הם אלה שהמשיכו את שירותם הצבאי אל מעבר לתקופת ההתחייבות הראשונית, לתקופות חתימה נוספות. משרתי קבע אלה נמצאים גם בתפקידים בכירים ומרכזיים יותר, לדוגמה, תפקידי סגני מפקדי פלוגות ומפקדי פלוגות במערכים הלוחמים או בתפקידים מקבילים במערכים אחרים. גם בקרב משרתי קבע אלה, לא הכול רואים את עתידם בצבא. עם זאת, בראיית הצבא, חשיבותם רבה משום שמתוכם צומח דור העתיד של מפקדי הצבא, ולכן, חשוב כי הטובים שבהם אכן ימשיכו לשרת. גם שכרם של משרתים אלה אינו גבוה והוא דומה לשכר הממוצע במשק. עם זאת, שכרם משתנה משמעותית במהלך התקופה שבין סיום תקופת ההתחייבות הראשונית לבין כניסתם לשירות בקבע מובהק. יתרה מזו, במהלך התקופה, חלקם - ולרוב מדובר באלה שהצבא רואה בהם את דור העתיד של מפקדיו - יוצאים לתקופת לימודים בת כשנתיים עד שלוש שנים, ובמהלכה הם מקבלים שכר מלא, ושכר הלימוד שלהם ממומן. זהו תמריץ כלכלי משמעותי. אם יתורגם לחלק היחסי בשכר החודשי, יבטא שכר גבוה משמעותית אצל משרתי "הקבע הראשוני" אשר מקבלים את ההטבה, ויעלה את ממוצע השכר של קבוצה זו.

33. הוועדה סבורה ששכר משרתי הקבע ב"קבע מובהק", הוא שכר ראוי. ישנם שיאמרו שהוא גבוה יחסית לשכר הנהוג בשירות המדינה, אבל גם גבוה יחסית לשכר המקובל במשק בענפים מקבילים, ככל שישנם.

34. זווית אחרת לבחינת השכר בצה"ל היא סוג השירות של איש הקבע. הצבא הוא ארגון גדול ומגוון מאוד. כך גם המקצועות השונים של משרתי הקבע. ישנם בין משרתי הקבע שמשרתים בקו החזית, כאלה הנעדרים מביתם למשך ימים ואף שבועות ארוכים, ובעיקר, מסכנים את חייהם להגנה על מדינת ישראל, מדי יום. מנגד, בין אנשי הקבע ישנם גם כאלו שהשירות הצבאי שלהם דומה יותר למתכונת העבודה הסדורה של עובדי מדינה מן השורה.

35. גם בהיבטים המקצועיים יש שונות רבה בקרב משרתי הקבע ויכולת ההשתכרות שלהם בגופים אחרים בשירות המדינה ובשוק האזרחי. מחד גיסא, המשרתים ביחידות העילית הטכנולוגיות, הם לרוב בעלי מקצועות מבוקשים ומתגמלים מאוד, מאידך גיסא, לאנשי כוח אדם ומעריך היעוץ הארגוני לדוגמה יש ביקוש נמוך יותר באזרחות וממוצע השכר האלטרנטיבי המצפה להם בשוק העבודה האזרחי נמוך יותר.

36. התמונה המצטיירת מן הנתונים באשר למשק השכר בצבא, בעייתית. דומה כי גם ניהול השכר לקוי. תמונת השכר בצבא אשר שוקפה לוועדה, מציגה מצב שלפיו, השכר בצבא נמוך באופן שהוא כמעט בלתי ראוי מול התרומה של משרתי הקבע. הוועדה סבורה שזה אינו המצב לאשורו. הצבא אכן אינו משלם את השכר הגבוה במשק, אך אם מביאים בחשבון את גובה השכר ביחס לשלב בקריירה של משרתי הקבע, השכר הוא ראוי.

37. לדברי הצבא, הנתמכים גם בסקר אקלים ארגוני שהוצג לוועדה, חוסר שביעות הרצון של משרתי הקבע נובע, בין השאר, מן השכר הנמוך שהם מקבלים. יתרה מזו, הצבא טען שיכולתו להשאיר את הטובים יותר בשירות, מוגבלת בשל השכר הנמוך הגורם להם לחפש את עתידם בחיים האזרחיים. בהקשר זה הדגיש הצבא כי עקב השכר הנמוך במהלך שירות הקבע הראשוני, ועזיבת "הטובים יותר", מרחב הבחירה של הצבא את מפקדי העתיד, מצטמצם מאוד במובן האיכותי. הדבר יכול להביא לידי בינוניות בדרגים הבכירים ביותר בצבא. כפועל יוצא ישיר מכך, לטענת הצבא, יש חשש לבינוניות של הצבא. אכן, התחרות על הטובים ביותר היא קשה, אך כשמדובר לדוגמה, בבעלי מקצועות טכנולוגיים עם יכולות ייחודיות, הזוכים לביקוש גבוה בשוק העבודה, ממילא לא יוכל שירות המדינה, ובכללו הצבא, להתמודד עם השכר המוצע להם בשוק האזרחי רק באמצעות הטבות שכר.

38. גובה השכר והפרשי שכר בין משרתים, הוא נושא רגיש מאוד. מעבר להיבט הברור של תגמול ושל יצירת אפשרות כלכלית לאנשי הקבע להתמקד בעבודתם למען ביטחון המדינה, יש בגובה השכר גם היבט סמלי. המשרתים בצבא חשים, ובדין, כי בגובה השכר יש גם ביטוי להערכה של שירותם ולהוקרתם. כך גם באשר להפרשים בשכר. ישנם בצבא הגורסים כי ראוי שבין המשרתים יהיו הפרשי שכר קטנים ככל האפשר שאינם נובעים מאופי השירות עצמו (שירות קרבי לעומת שירות במטה וכדומה) ואין מקום לעריכת התאמות בין מערכת השכר הצבאית למאפיינים מקצועיים כאלה ואחרים וליכולת השתכרות אלטרנטיבית בשוק העבודה האזרחי.

שכר משרתי הקבע - המלצות הוועדה

39. הוועדה ממליצה לשמר את העיקרון שלפיו שכרו של הלוחם ותנאיו יהיו תמיד טובים מאלה של בעלי מקצועות צבאיים אחרים.

40. מימוש של שינויים בגובה ומבנה השכר בשירות הצבאי, מורכב מאוד. בכמה היבטים, הסכמי שכר ישנים כובלים את הצבא, ושינויים בהרכב השכר של המשרתים קשים לביצוע. עם זאת, הוועדה סבורה שעם כל הקושי, המורכבות והרגישות שבכך, על הצבא לערוך רפורמות משמעותיות במבנה השכר.

41. **תגמול דיפרנציאלי:** הוועדה מציעה לבחון את מדרגות השכר בצבא ולאזן את גובה השכר בתפקידים השונים תוך מתן עדיפות ברורה ללוחמים לצד בחינת היחס של רמות השכר בין הצבא, לבין השוק האזרחי ולבין שירות המדינה. הוועדה ממליצה כי הצבא יאפיין את המקצועות הנדרשים, שבהם התחרות עם השוק האזרחי משמעותית יותר, או שיש קושי אובייקטיבי בשירות, וייתן עדיפות בשכר למשרתים במקצועות אלו גם בשירות "קבע ראשוני". הוועדה מציעה לממן את העלאות השכר למשרתים אלה, באמצעות איזון השכר של משרתי ה"קבע המובהק", במקצועות נדרשים פחות או במקצועות שבהם יש פער שכר משמעותי בין משרתי הקבע במקצוע, לבין אנשי אותו מקצוע בשירות המדינה.

42. גם במערך ה"קבע המובהק" קיימים עיוותי שכר הן ביחס לתפקידים שונים בצבא אשר למרות שונות גדולה במהותם, מתומחרים באופן שאינו משקף זאת, הן ביחס למשמשים בתפקידים זהים או דומים בגופים אחרים בשירות המדינה. גם במקרה כזה הוועדה ממליצה שהצבא יגביר את השימוש בתגמול דיפרנציאלי, ובאופן זה יפתור את אתגר שימור המשרתים המתאימים בצבא.

43. **עדכון השכר במקצועות "אזרחיים":** הוועדה סבורה כי אין הצדקה לפערי השכר המשמעותיים שישנם בין משרתי קבע במקצועות "אזרחיים", לבין מקביליהם בשירות המדינה ובמקרים מסוימים גם בשוק האזרחי. ראוי שהצבא יבחן את רמות השכר של המשרתים במקצועות אלה ויערוך התאמות נדרשות בשכרם.

44. המלצות הוועדה בנושא השכר הן בגדר קווים מנחים ליצירת כלים לתגמול דיפרנציאלי. מוצע כי בהמשך להמלצות הוועדה יוקם צוות בין-משרדי שיורכב מנציגי הגופים הללו: משרד הביטחון, המל"ל, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, אשר יבחן סוגיה זו ויגיש את מסקנותיו תוך שישה חודשים.

עוגנים להוצאה על השכר למשרתי הקבע

45. העלייה המשמעותית בתקציב השכר בצה"ל בשנים האחרונות, הייתה צריכה להיבלם באמצעות הקטנת היקף כוח האדם בצבא, על בסיס תיעדוף פנימי ועל בסיס הצורך להפנות משאבים למטרות אחרות ובהן הצטיידות ואימונים. לא כך היה. הוועדה סבורה כי תרם לכך היעדר פיקוח חיצוני מספק על היקף כוח האדם ועל רמות השכר. לשם כך הוועדה ממליצה לקבוע בתקציב הביטחון מגבלת הוצאה על הוצאות השכר. ספציפית, הוועדה ממליצה כי מגבלת ההוצאה על השכר תהיה 86% מההוצאה הנוכחית על שכר (בהצמדה למדד המחירים לצרכן) וכי יעד זה יושג עד סוף שנת 2017. היקף הוצאה זה ישקף נכונה את הצמצום המומלץ בהיקף מספר משרתי הקבע, ואת צמצום היקף הקצונה הבכירה והזוטרה.

46. מגבלת הוצאה זו נקבעת לצד עוגנים תקציביים ומגבלות הוצאה נוספות, כפי המפורט בפרק העוסק בתקציב הביטחון.

קצונת חובה וקצונה מקצועית

47. מדי שנה מכשיר צה"ל אלפי קצינים בכל החילות והמקצועות. קצינים אלה הם התשתית לקצונה בצבא. מקרב קצינים אלה יבואו, בבוא היום, הרמטכ"ל ואלופי המטה הכללי. מהם מגיעים גם קציני המילואים הנושאים על גבם את צבא המילואים. לכן, חשוב כי איכות הקצינים שמכשיר צה"ל תהיה הגבוהה ביותר. אין הדבר כך באשר לכמות. הכשרת קצינים אינה מטרה בפני עצמה. היא אמצעי. הוועדה סבורה כי כמות הקצינים המוכשרים כיום בצבא, גדולה מן הנדרש, גם לאחר ההפחתה המסוימת במספר הקצינים שבוצעה בשנה האחרונה.

48. עודף קצינים בחובה מביא לניצול בלתי יעיל של משאבי שכר. עודף קצינים זוטרם יוצר גם פוטנציאל לגידול כוח האדם בשירות קבע, עקב לחץ מלמטה מצד קצינים רבים החפצים להישאר בשירות.

49. לוועדה אין ספק שקצינים צעירים רבים ממלאים תפקידים חיוניים ביותר בכל המערכים, קציני שדה כקציני מטה. עם זאת, יש מגוון תפקידים שהממלאים אותם, אינם צריכים להיות קצינים, כגון קצינים שאינם מפקדים על חיילים או שמוטת הפיקוד שלהם זניחה.

קצונת חובה וקצונה מקצועית - המלצות

50. הצבא החל בהפחתה של מספר הקצינים שהוא מכשיר בכל שנה. הוועדה ממליצה להמשיך ולהעצים מגמה זו. הוועדה ממליצה להמשיך ולטפח את מסלולי הקצונה הפיקודית במערכים המבצעיים אך להמיר תקנים המוקצים לקציני חובה בתפקידי מטה, לתקני חוגרים. בעקבות זאת, הוועדה ממליצה להפחית משמעותית את מספר הקצינים שצה"ל מכשיר מדי שנה, בדגש על הפחתת מספר הקצינים המוכשרים בקורסי קציני המטה.

שירות החובה

51. בראשית דבריה, הוועדה רואה בשירות החובה של כלל האוכלוסייה בצה"ל ערך מרכזי בחברה הישראלית וסבורה כי ראוי לשמר את מודל "צבא העם".

52. בשנת 2006, המליצה הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל בראשות פרופ' אבי בן בסט (להלן - ועדת בן-בסט) על העמדת שירות החובה של בנות ובנים בצה"ל על שנתיים ימים. הוועדה המליצה על מימוש קיצור השירות בפעילות אחדות. ב-26 פברואר 2006, אימצה הממשלה המלצות אלו, אך הן טרם יושמו במלואן.

53. במסגרת התיקון לחוק שירות הביטחון מ-19 במרס 2014, נקבע קיצור השירות לבנים מ-36 חודשים ל-32 חודשים והוא אמור להיות מיושם לגבי חיילים המתגייסים בשנת 2015.

54. לדברי הצבא, מצבת כוח האדם בחובה עודפת בתפקידי מטה וחסרה בתפקידי לחימה. היעדר איזון זה יוצר תופעות לא-רצויות באופן ההשמה וההעסקה של חיילי חובה בתפקידים עורפיים. קיצור השירות יצמצם תופעה זו.

55. מנתונים שהוצגו לוועדה עולה כי למשך שירות החובה גם עלויות אלטרנטיביות למשק הן באובדן ישיר של תוצר והן בשל דחיית גיל הכניסה למערכת ההשכלה הגבוהה.

קיצור שירות החובה - המלצות

56. הוועדה סבורה כי מגמת קיצור השירות היא נכונה וצריכה להמשיך. הוועדה ממליצה לבחון מחדש את קבלת מלוא המלצות ועדת בן-בסט ולא להסתפק בקיצור השירות במתווה הנוהג כיום.

57. הוועדה סבורה כי יש לקבוע אבני דרך נוספות על בסיס המלצות ועדת בן בסט עד לקיצור השירות לשנתיים ימים לבנים ובנות עד שנת 2020.

58. הוועדה ערה לכך כי בחלק מהתפקידים נדרש מסלול שירות ארוך יותר למיצוי ההשקעה בהכשרת החיילים, אך בראיית הוועדה נושא זה דורש קודם לכל בחינה בצה"ל של קיצור משכי ההכשרה ובמידה וידרש, פצוי בשכר למשרתים מעבר לתקופת שירות החובה.

59. הוועדה סבורה כי קיצור השירות יביא בשורה חברתית ובשורה כלכלית מבלי לפגוע בביטחון המדינה. מימושו המושכל יביא לתמורות משמעותיות בשוק התעסוקה, בגיל הכניסה של צעירים למערכת ההשכלה הגבוהה, וכנגזרת גם לצמיחת המשק.

מערך המילואים

60. בפני הוועדה הוצגה תמונת מצב שלפיה מצבת חיילי המילואים כוללת מספר ניכר של חיילי מילואים שאינם משרתים בפועל ואף אינם מוצבים ביחידות מילואים.

61. חלק מאנשי המילואים אשר משובצים ביחידות לא נקראים לשירות מילואים כבר כמה שנים, אינם מתאמנים וממילא גם אינם כשירים.

62. גם בעת פקודה, לצה"ל לא תהיה אפשרות לצייד את כלל אנשי המילואים הרשומים במצבת המילואים.

מערך המילואים - המלצות הוועדה

63. הוועדה רואה במצב הקיים של משק המילואים פגם מהותי, ערכי וניהולי.

64. הוועדה ממליצה להפחית את מצבת אנשי המילואים לתקנים הנדרשים, ולהותיר בה רק חיילי מילואים פעילים, אלה שבעת חרום אפשר יהיה לציידם ולהפעילם בדרך משמעותית ואפקטיבית.

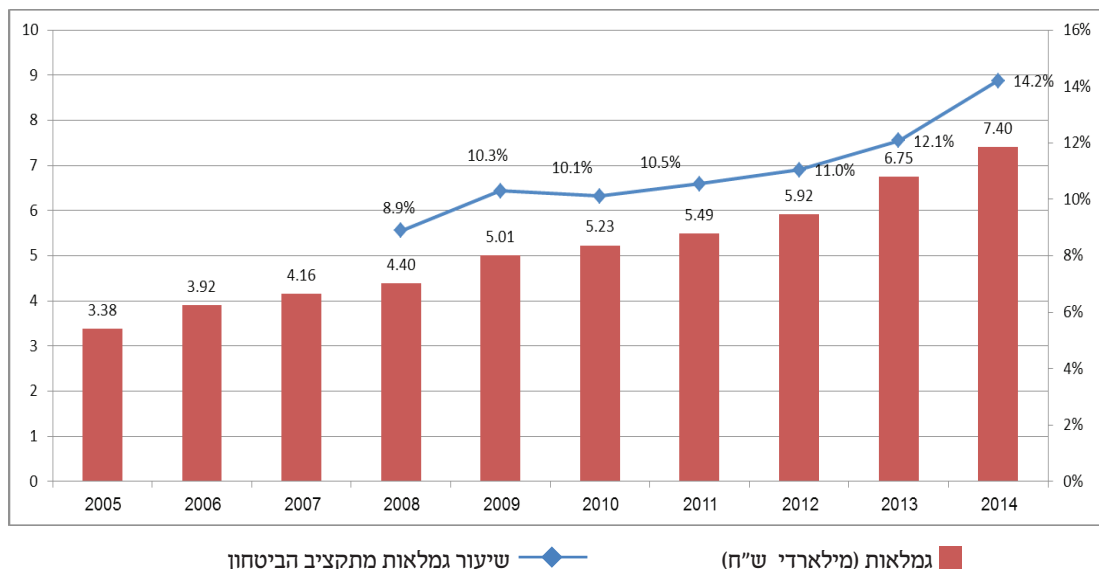
65. הוועדה ממליצה לאמץ את המלצות דו"ח הוועדה בראשות האלוף רוני נומה באשר למדדי הכשירות של צבא המילואים.

פרק ח - מודל הקבע וסיום השירות בצבא

1. בעבר, גיל הפרישה הממוצע עמד על גיל 42 שנים, ועם הפרישה, זכו הפורשים בפנסיה לכל ימי חייהם. הפנסיה חושבה לפי משך השירות שלהם וגובה שכרם, נוסף על כך, הם זכו בהטבות פרישה נוספות כמו מענקי פרישה וחופשת הסתגלות. על פי המלצות ועדת ברודט הועלה גיל הפרישה והוא כיום עומד כיום על 47 שנים בממוצע.

2. חלק הארי של ההוצאה על גמלאות במשרד הביטחון היא בגין גמלאים בגיל העבודה, קרי, גמלאים שטרם הגיעו לגיל 67. הסכם הניתוק בין תנאי השכר של משרתים לבין אלה של גמלאים, הביא עמו את הצמדת הגמלאות למדד - גם רטרואקטיבית - ולגידול של כ-18% בגמלה הממוצעת. בשל גידול בהיקף משרתי הקבע המקבלים את הגמלה ובשל עלייה במחיר הגמלה, גדל מאוד היקף התקציב המופנה לתשלום גמלאות והוא נוגס בשימושים אחרים של תקציב הביטחון כמו התעצמות ואימונים.

ההוצאה על הפנסיה כאחוז מתקציב הביטחון



מקור: נתוני מערכת התקציב של משרד האוצר

הפנסיה של משרתי הקבע - סטטוס עכשווי

3. כיום, כמחצית מהמשרתים בצה"ל נמצאים בהסדר פנסיה תקציבית. הם לא מפרישים מתוך משכורתם לקרן פנסיה, אלא צוברים זכויות לפנסיה אשר תשולם מתקציב המדינה. ככלל, הצבירה עומדת על 2% מהשכר הקובע שלהם בגין כל שנת שירות בצה"ל. לצד זכויות הפנסיה הנצברות, לרמטכ"ל יש סמכות להגדיל את אחוזי הפנסיה של משרתים בצה"ל בעת פרישתם, עד 19% ורוב המשרתים זוכים להגדלה של כ-6%. המשמעות היא תוספת ממוצעת של כ-10% לגמלת הפורש. מצב זה מביא לידי ביטוי את חוסר יכולתו, ואולי אף את רצונו של הצבא לרסן את תשלומי הפנסיה, תוך התעלמות מהמשמעות העתידית שיש לכך על התקציב.

4. נוסף לזאת, גיל הפרישה הממוצע מצה"ל עומד כיום על 47. כדי להביא לחסכון תקציבי, הוחלט כי גיל הפרישה הממוצע בצה"ל יועלה בהדרגה ל-50 בשנת 2029.

5. משנת 2004 מצטרפים המתגייסים לצה"ל להסדר פנסיה צוברת (בדומה לכלל המשק), קרי, הסדר שבו המשרת והמעסיק מפרישים באופן שוטף לחיסכון פנסיוני. חיסכון זה אמור לממן את גמלתו של המשרת החל במועד פרישתו לפי החוק (כיום, גיל 67 לגברים וגיל 62 לנשים).
6. למרות המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת והתהליך של ביגור הצבא, נטל הפנסיה עצמו אינו צפוי לרדת בעשורים הקרובים בעקבות שינוי זה.

שינוי מודל הקבע וביגור הצבא

7. תוצאותיו של תהליך ביגור הצבא ניכרות כבר כיום. לטענת נציגי הצבא, בהיבט התפקודי, התהליך של ביגור הצבא מזיק, מן הסיבות האלו:
 - א. אחד מהיתרונות המעניקים לצה"ל את איכותו המיוחדת והיתרון היחסי שלו על פני יריבים ועל פני צבאות אחרים הוא היותו צבא צעיר, שהקצינים והנגדים המשרתים בו מצטיינים ויוזמים.
 - ב. תפקידי הלחימה בצה"ל וגם תפקידי מטה מסוימים הם אינטנסיביים מאוד. למשל, תפקידי מפקדי פלוגות, מפקדי גדודים ומפקדי חטיבות מצריכים יכולות פיזיות משמעותיות ויכולת תפקוד אינטנסיבי בתנאי שדה, שמטבע הדברים איכותם יורדת עם העלייה בגיל.
 - ג. ככל שגילו של פורש שעיסוקו צבאי במובהק, מבוגר יותר, הסיכוי שימצא עבודה בשוק האזרחי פוחת. יש פורשים שהפנסיה הגבוהה היא בעבורם תמריץ שלילי לעבודה.
8. הצבא סבור שהרפורמות פוגעות ביכולותיו. גם משרד האוצר סבור שהתהליך לא השיג את יעדיו התקציביים.

מודל סיום השירות - המלצות

9. בבואה לדון בסוגיה זו, מכירה הוועדה בכך שלשירות הצבאי, גם בתפקידי מטה יש מאפיינים ייחודיים ובמובנים רבים הוא שונה מעבודה בשירות המדינה או בגופים ממשלתיים לא ביטחוניים אחרים. הוועדה השתכנעה כי לשימור הצבא כצעיר וחיוני יש ערך ותרומה ליכולתו לשמור על דינמיות וגמישות. נוסף לכך, לסיום שירות בגיל צעיר יחסית יתרונות עבור הפורש ועבור המשק.
10. **הוועדה סבורה כי יש להבחין הבחנה משמעותית בין לוחמים לבין שאר המשרתים.** אופי השירות של מי שמשרתים בתפקידים כאלה הוא תובעני ואפילו קיצוני. במהלך שירותם לוחמים נדרשים לסכן את חייהם. בכמה מובנים, גם כאשר הם אינם נמצאים בסכנת חיים, הם מקדישים את חייהם לצבא. בשעה שבני גילם צוברים ניסיון מקצועי בתחומם, הם עוסקים במקצוע שאין לו בדרך כלל ערך מחוץ לצבא. על הקרבה זו שערכה למדינת ישראל לא יסולא בפז, ראוי שמדינת ישראל תתגמל אותם באופן הולם בעת פרישתם.
11. גם משרתים אחרים בקבע - שלא פעם חלק משירותם היה במערך השדה הקרבי - אלה המשרתים במערכים תומכי לחימה כמו גם בתפקידים טכנולוגיים ובתפקידי מטה עושים לילות כימים למען ביטחונה של מדינת ישראל. גם הם מקדישים את מיטב שנותיהם במסגרת שירותם הצבאי, ושירותם הוא חיוני ביותר. לכן בעת סיום שירותם הצבאי, ראוי כי גם הם יקבלו ביטחון כלכלי מסוים עד שייקלטו בשוק העבודה האזרחי.
12. עם זאת, הוועדה סבורה כי חייבת להיות הבחנה בין הלוחמים לבין שאר המשרתים בקבע. הבחנה, כעין זו שקיימת בהקשרים אחרים גם כיום, צריכה להיות גם בין משרתי הקבע במקצועות השונים באשר לתנאים שבהם ייפסק שירותם בצבא.

13. **הוועדה מציעה לאמץ מודל שירות וסיום שירות חדש** שבבסיסו המרת הפנסיה התקציבית או פנסיית הגישור במענק סיום שירות והוספת "שער יציאה" בגיל 36.

14. המלצה זו מבוססת בחלקה על עקרונות מודל הפרישה מהצבא שהציעה הוועדה בראשות פרופ' אשר טישלר, בשנת 2012.

15. אימוץ המודל המוצע יביא להצערותו של הצבא, בדגש על שדרת הפיקוד והמערך הלוחם, תוך התוויית פתרון ישים והוגן לאלה המסיימים את השירות בצבא הקבע.

16. **הוספת "שער יציאה" בגיל 36**, הוועדה תומכת ברעיון שלפיו קצינים בשירות קבע בדרגת רס"ן שלא יתקדמו לדרגת סא"ל לאחר גיל 36 (למעט חריגים שיוגדרו ויוגבלו במכסות), יינתנו פיצויי עזיבה מוגדלים והם ישוחררו מהצבא. הצעה זאת מתיישבת היטב עם המודל שעליו שוקד הצבא, ואשר הוצג לוועדה בידי ראש אכ"א ודומה גם להמלצתה של ועדת מלכא בנושא מודל הקבע.

א. משרתי קבע בדרגת סא"ל ומעלה שיעברו את גיל 42, יזכו באפשרות לסיום השירות בצבא בשני מסלולי תגמול אפשריים: **לוחמים** - מי ששימשו בתפקיד מג"ד, סמח"ט או בתפקידים מבצעיים דומים, ובעלי תפקיד מקביל בזרועות האוויר והים - יוכלו לפרוש, על פי החלטת הצבא, בגיל 42 ולקבל פנסיה תקציבית או פנסיית גישור, כנהוג כיום.

ב. מסיימי שירות שאינם לוחמים ועברו את גיל 42 **יקבלו מענק הוני חד-פעמי** במועד סיום השירות.

17. חלק מן התכלית של מענק סיום השירות הוא לאפשר לאלה שמשרתים בתפקידים השוחקים ביותר, שבשוק האזרחי אין לניסיונם רלוונטיות מובהקות, להשתחרר בגיל מוקדם יותר תוך ביטחון כלכלי הוגן. מנגד, משרתים להם תפקיד מקצועי, צוברים במהלך שירותם ניסיון מקצועי שישרת אותם היטב לאחר פרישתם. לכן רכיב נוסף בחישוב המענק צריך להיות אופי השירות של הפורש, תוך התחשבות בכלל התפקידים שמילא משרת בקבע המסיים את שירותו.

18. הוועדה מציעה מודל לחישוב גובה המענק אשר יתבסס על נוסחה המורכבת מארבעה משתנים:

א. **מספר שנות השירות של איש הקבע** - מענק סיום השירות אמור לאפשר לאיש הקבע ביטחון כלכלי עם פרישתו. ככל שגיל סיום השירות מבוגר יותר הקושי למצוא עבודה אחרת גדל. לכן, נכון שמספר שנות השירות יהיה רכיב בחישוב גובה המענק;

ב. **שכרו הממוצע של איש הקבע בשנתיים שטרם עזיבתו את הצבא**;

ג. **מסלול שירותו של איש הקבע** - הוועדה סבורה כי מענק סיום השירות צריך להביא לידי ביטוי את מסלול שירותו של מסיים השירות.

ד. הוועדה ממליצה על קביעת אבחנה בין סוגי שירות כ"מקדם מסלול השירות":

(1) לוחם;

(2) תומך לחימה;

(3) מקצוע טכנולוגי;

(4) מטה.

ה. גובה המענק יחושב כמכפלת שנות השירות בשכר הממוצע בשנתיים שלפני סיום השירות ובמקדם מסלול השירות (בנספח טבלת המחשה). זאת בשקלול גיל הכניסה לפנסיה במגזר הציבורי לפורשים שמעל גיל 50 ושדרגתם עד אל"מ.

ו. **מענק סיום שירות לנגדים**: הוועדה מכירה בשוני במסלולי השירות של הנגדים, אשר משתחררים בגיל מבוגר יותר ואופי המקצועות הצבאיים שלהם מקטין את הסיכוי שלהם למצא עבודה לאחר סיום שירותם בצבא. לכן מציעה הוועדה כי מענק הפרישה של הנגדים יוגדל על פי מקדם פיצוי.

19. הוועדה ממליצה כי מודל השירות המומלץ של קביעת "שער יציאה" נוסף בגיל 36 יוחל לאלתר.

20. הוועדה ממליצה כי מודל סיום השירות בצבא יאושר לאלתר, ויחול בפועל על משרת שיעבור את מדרגת הקידום שבין רס"ן לסא"ל במסגרת מודל זה.

21. הוועדה סבורה שלא ימוץ מודל זה יתרונות אחדים:

- א. תגמול הולם למשרתי הקבע המסיימים שירותם;
- ב. שימור הקצינים והנגדים הנדרשים לצה"ל;
- ג. הצערת שדרת הפיקוד בצבא;
- ד. מתן אפשרות ל"קריירה שנייה" משמעותית;
- ה. הגברת הגמישות הניהולית והתקציבית בצה"ל;
- ו. יצירת תמריץ של המשתחררים להצטרפות למעגל העבודה;
- ז. תוספת כוח אדם איכותי למשק;
- ח. חיסכון תקציבי ואקטוארי משמעותי.

22. הוועדה מציינת כי לרמטכ"ל סמכות ושיקול דעת להגדיל את שיעורי הפנסיה למשרתים הנמצאים כיום במסגרת של פנסיה תקציבית או צוברת, וביכולתו להשפיע על היקף ההוצאה לפנסיה.

23. הוועדה ערה לאפשרות כי החלת המודל המוצע לסיום השירות על צה"ל לבדו, תיצור חוסר איזון משמעותי, שיכולות להיות לו השלכות שליליות אל מול גופי הביטחון האחרים.

מרכיבי תקציב הביטחון - תקציב הגמלאות

24. כיום, ההוצאה על תשלומי הפנסיה של פורשי הצבא ומשרד הביטחון משולמת מתוך תקציב משרד הביטחון ולא מתוך תקציב הפנסיה הכללי במדינה, כמקובל בשאר משרדי הממשלה.

25. לטענת משרד הביטחון, מצב זה מביא להגדלה מלאכותית של תקציב הביטחון בהיקף תשלומי הפנסיה השנתיים. משרד הביטחון המליץ לוועדה על הוצאת תקציב הפנסיה מתוך תקציב הביטחון.

26. הוועדה בחנה את הנושא והגיעה למסקנה כי יש להותיר את תקציב הפנסיה של משרד הביטחון בתוך תקציב הביטחון.

27. הוועדה אינה רואה מקום שבו הסמכות לקביעת היקף הפנסיה נתונה בידי הצבא והאחריות על תשלום הפנסיה תהיה בידי משרד האוצר, שכן הצבא מוסמך להגדיל את היקף הגמלה באמצעות מתן שיעורי פנסיה נוספים לפורש, דרגות פרישה ושכר קובע גבוה יותר. על כן, נכון להותיר את תקציב הפנסיה בתוך תקציב הביטחון כאמצעי נוסף לריסון היקף התשלומים הפנסיה.

פרק ט - מחקר ופיתוח

רקע

1. היתרון הטכנולוגי של מדינת ישראל מעניק לה יתרון משמעותי בשדה הקרב. יתרון טכנולוגי זה נובע מהשקעות במחקר ופיתוח (להלן - מו"פ), ושימורו מחייב שיפור מתמיד של רמת והיקף המו"פ.
2. המו"פ הוא מרכיב מרכזי בעוצמתו של צה"ל והוא הבונה את המסד ואת הבניין לפיתוחים הטכנולוגיים הנדרשים בעבור אמצעי הלחימה שבידי צה"ל, באמצעות פיתוח תשתית טכנולוגיות ומערכת ענפה של בדיקות ייתכנות, קדמי פיתוח ופרויקטים מתקדמים שעל בסיסם נבנים אמצעי לחימה מתקדמים.
3. הגורם המרכזי המוביל את המו"פ במערכת הביטחון הוא המנהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתיות טכנולוגיות (להלן - מפא"ת) במשרד הביטחון. לצדו פועלים שורה של גופי מו"פ בצה"ל וכן בגופים נוספים במשרד ראש הממשלה. תקציב המו"פ המרכזי מוגבל ועומד בשנים האחרונות על כ- 700 מיליון שקלים בשנה.
4. על אף היות תקציב זה מוגן יחסית הוא נשחק במונחים ריאליים. מיצוי של תקציב זה מחייב סנכרון טוב יותר בין כלל גופי המו"פ במערכת הביטחון וראוי כי מאמץ המו"פ הכולל, על כל היבטיו - תקציבי, טכנולוגי, פרויקטלי וכוח האדם העוסק בו, ירוכז ויתואם ממקום מרכזי אחד.
5. לקיום מו"פ ביטחוני תרומה חשובה למשק הישראלי בטיפול כוח אדם טכנולוגי איכותי, בקידום היכולות הטכנולוגיות, וביכולת הייצוא הביטחוני.
6. תקציב המו"פ המרכזי מרוכז במפא"ת. ישנם תקציבי מו"פ משמעותיים גם בזרועות צה"ל.
7. למדינת ישראל יש הסכמי שיתוף פעולה בין-לאומיים במו"פ ביטחוני המהווים מקור מימון לחלק מפרויקטי הפיתוח.
8. קבלת ההחלטות על פיתוח טכנולוגיות ואמצעי לחימה מבוצעת, ומתרחשת במפא"ת ובמרכזי הפיתוח של זרועות צה"ל השונות. הוועדה מתרשמת שאין גורם מרכזי שבוחן, מסנכרן ומכוון את כלל הפיתוח הטכנולוגי נוכח כיווני בניין הכוח במערכת הביטחון. מפא"ת היא הגוף שיכול לעשות זאת, אך בפועל היא אינה רואה בכך את תפקידה.
9. כיום, הבחירה של כיווני הפיתוח במפא"ת ובזרועות, מותירים לעתים רשם של אקראיות. לוועדה הוסבר כי אקראיות זו מכוונת והניסיון המצטבר מלמד שברוב המקרים היא "פוגעת במטרה" בסופו של דבר, ואכן אין ספק שהמו"פ הביטחוני הישראלי מגיע להישגים יוצאי דופן.
10. הוועדה סבורה שמצב זה מביא לחוסר יעילות: לעתים טכנולוגיות דומות מפותחות במקביל בידי גורמים שונים; פיתוח טכנולוגיות אינו תואם את תכניות בניין הכוח של צה"ל ולכן הוא נעצר בשלבים שונים, טרם מיצוי.
11. תופעה נוספת היא של דרישות מבצעיות עם איפיוני יתר, כאשר כבר כיום בחלק מהמערכים אין יכולת למצות את הטכנולוגיות הקיימות.
12. שימור מו"פ ברמה גבוהה מתבסס על כוח אדם טכנולוגי מהשורה הראשונה. העוסקים במו"פ משרתים במפא"ת ומרכזי מו"פ הנמצאים בזרועות צה"ל. הוועדה למדה כי בצה"ל אלפי תקנים, זוטרים ובכירים, המיועדים לפיתוח עצמאי בזרועות, בעיקר באמ"ן, בח"א, באגף התקשוב, באט"ל ובחיל הים. הוועדה מתרשמת כי מדובר בכוח אדם שהיקפו לא ברור, לא כולו בהכרח עוסק בתחומו ולא מבוצעת עליו בקרה מספקת. זהו כוח אדם איכותי שתורמתו האלטרנטיבית למשק יכולה להיות משמעותית.

מו"פ - המלצות הוועדה

13. השקעה במו"פ היא ארוכת טווח ומחייבת המשכיות ותקציב רב-שנתי קבוע. מומלץ לשמור על עוגן של תקציב המו"פ המרכזי (ללא מו"פ בזרועות), במנותק מההשקעה במו"פ שפועל על בסיס מטבע חוץ מכספי הסיוע או ממקורות תקציביים הנובעים משיתוף פעולה במו"פ עם מדינות זרות.
14. ראש מפא"ת יוגדר כבעל הסמכות הבכירה המכוונת את כלל מאמצי הפיתוח של מערכת הביטחון וכיועץ טכנולוגי לשר הביטחון ולרמטכ"ל.
15. יוקם פורום בראשות ראש מפא"ת שבו יהיו חברים ראש אגף תכנון, ראש אגף תקציבים ומפקדי היחידות בצה"ל ובמשרד ראש הממשלה, שהם עתירי מחקר ופיתוח. פורום זה יתכנס מעת לעת וידווח לסגן הרמטכ"ל. תפקידיו יהיו כדלהלן:
 - א. לבחון את הכיוונים המרכזיים של המו"פ המרכזי ואת המו"פ בזרועות ולהתאימם לתכניות בניין הכוח ותפיסות ההפעלה העדכניות של צה"ל;
 - ב. לקבוע את כיווני הפיתוח העתידיים ואת מאמצי פיתוח העיקריים ולתעדפם;
 - ג. לתאם פיתוחים טכנולוגיים בין גופי הפיתוח השונים ולסנכרנם כדי למנוע כפילויות ולחסוך עלויות פיתוח במקום שבו נעשו מאמצי פיתוח או שקיימות טכנולוגיות ואלה יכולים לתרום לפיתוח העתידי;
 - ד. לתעדף את הקצאת כוח האדם הטכנולוגי בין גופי הפיתוח.
 - ה. לבחון ולתקנן תפקידים טכנולוגיים והנדסיים במטרה לצמצם העסקת כוח אדם טכנולוגי בתפקידים שבהם אין לו ערך מוסף. הוועדה סבורה כי למהנדסים, שלהשכלתם ההנדסית אין ערך מוסף בתפקידם הצבאי, אם ישוחררו, תהיה תרומה משמעותית למשק המשווע למקצועות אלה.

פרק י - אזור משימות

1. אזור משימות בצה"ל ובמשרד הביטחון הוא נושא הזוכה להתייחסות ולהתנסות זה שלושה עשורים. עוד בשנת 1993 הוקמה ועדה בראשות הפרופ' עזרא סדן, שבחנה סוגיה זו. אף לאחרונה נבחנה הסוגיה בידי צוות בראשות האלוף יאיר נווה.
2. במרוצת השנים האחרונות אוזרחו משימות אחדות ונבחנה האפשרות לאזור משימות נוספות. התנאי לאזור משימות היה שהן אינן נמצאות בתחום שהוא בליבת העשייה של צה"ל. אזור משימות נועד להשיג שלוש תכליות עיקריות:
 - א. הוזלת עלות הפעלת המערך או השירות;
 - ב. טיוב השירות והמענה הניתנים למשרד הביטחון;
 - ג. מיצוי המשאבים הניהוליים של הצבא ומערכת הביטחון ומיקודם בליבת העיסוק של הצבא ומשרד הביטחון.
3. הגם שאזור משימות כבר רווח במערכת הביטחון, תהליכי אזור עודם מועדים להתנגדות חריפה מצד הצבא ומשרד הביטחון. הניסיון מלמד כי תהליכי אזור, גם אלה שהיו בסופו של דבר מוצלחים מאוד, זכו בשלבים הראשונים להתנגדות מצד גורמים שונים בתוך הצבא. רק הובלה נחושה של ראשי המערכת את נושא האזור, יכולה להביא להצלחת תהליך שכזה.
4. מגוון התועלות שאפשר להפיק מאזור משימות - בהינתן ניתוח זהיר של המשמעויות המבצעיות, התפעוליות והכלכליות טרם אזורחה של משימה כלשהי, מראים כי אזור משימות, הוא ככלל, הדבר הנכון לעשותו.
5. בשנים האחרונות אוזרחו כמה מערכים ומשקים בצבא. בין המערכים שאוזרחו: משק הרכב האזרחי (שהועבר ל"ליסינג"); חלקים ממשק המזון; אחזקת אופטיקה; אחזקת מטוסים קלים בבית הספר לטיסה; אחזקת מסוקים; טיפולי מרפאה ושירותים רפואיים אחרים; תובלה כבדה; לימודי נהיגה ועוד. בחלק מהמקרים נחל התהליך הצלחה, בחלקם התהליך לא נשא פרי כמצופה והלקחים ממנו הופקו.
6. בפני הוועדה הונחה עבודתו של הצוות בראשות האלוף יאיר נווה, שבחן את סוגיית האזור של משימות המופעלות כיום בידי הצבא בחינה מקיפה. הצוות בחן את מדיניות האזור הראויה ואת הקווים שצריכים להנחות את הצבא ואת משרד הביטחון בבואם לבחון אזור של מערך. יתר על כן, הצוות בחן את אזורם של מערכים ספציפיים.
7. בקליפת אגוז, מסקנת הצוות הייתה כי הדרך הנכונה להעברת פעילויות ומשימות אל מחוץ לצבא היא באמצעות אזור המלא. הצוות הציע פרמטרים אחדים לבחינת נכונות האזור וכדאיותו. בין הפרמטרים אותם הציע הצוות:
 - א. המערך או השירות שמבקשים לאזור אינו בליבת עיסוקו של צה"ל;
 - ב. לחברה האזרחית יש יתרון יחסי מובהק בהפעלת המערך או במתן השירות, הנמצאים בליבת העיסוק של החברה;
 - ג. החברה האזרחית לא תהפוך למונופול מול צה"ל;
 - ד. לצה"ל יהיה פוטנציאל להחזיר את המשימה המאוזרחת אליו;
 - ה. יש פוטנציאל התייעלות מובהק באזור המערך או השירות.

8. הצוות המליץ גם על קווים מנחים אחדים למימוש תהליך האזרח ובהם:

- א. יישם האזרח באמצעות מכרז שיכלול גם את צה"ל;
 - ב. חתימה על חוזים ארוכי טווח במטרה כדי להוזיל שירותים, לקבע עלויות ולאפשר גמישות בתכנית העבודה;
 - ג. שילוב עמוק של החייל המבצעי בתהליך המשא ומתן וכתובת החוזה, ובקרה הדוקה על מימוש החוזה;
 - ד. שימור ידע ויכולות גרורות בצבא כדי לשמר את האפשרות "להשיב את הגלגל לאחור".
9. הצוות בחן גם תהליכי אזרח קודמים וניסה לזהות כשלים מרכזיים שהביאו לאי-הצלחת תהליכי האזרח. הצוות מנה בעבודתו כמה גורמים שהביאו לכך:
- א. החברה נותנת השירותים הפכה למונופול מול צה"ל ולאחר מכן העלתה מחירים והורידה את רמת השירות;
 - ב. כריתת חוזים שאינם אופטימליים או אפילו אינם טובים מלכתחילה;
 - ג. אפיון לוקה בחסר של השירותים הנדרשים מהחברה האזרחית;
 - ד. חוזים קצרי מועד שאינם מאפשרים הורדת מחירים ולהפך, חוזים ארוכי טווח המקשיחים את היקף השירותים ואת תקציב הביטחון ללא יכולת לגמישות בהיקפי השימושים בשירותים.
10. הצוות בראשות האלוף נווה ניתח גם את זווית המבט הכלכלית של החברות הפרטיות שהן הפוטנציאל לקליטת המשימות המאזרחות מצה"ל. הובהר ששולי הרווח של החברות נשחקו עם השנים בשל עלייה במחיר העבודה לעומת עלותה בתוך הצבא. שינוי זה יוצר חשיפה נוספת של מערכת הביטחון לניסיון של החברות לנצל פרצות בחוזים, להביא לשינויים בחוזים או ליצור מעמד מונופולי מול הצבא, כדי להעלות מחירים ולשפר את הרווח שלהן.

אזרח - המלצות הוועדה

11. הוועדה סבורה כי לאחר שנות דיונים ארוכות באה העת שצה"ל ומשרד הביטחון יובילו מהלך נרחב, תכליתי ומידי לאזרח כל משימה שאינה מבצעית ושאינה נמצאת בליבת העשייה הביטחונית של הצבא. הוועדה סבורה כי אזרח משימות יביא לחיסכון כספי, ויאפשר קבלת שירות יעיל יותר וטוב יותר, תוך פינוי משאבי ניהול וזמן בצבא. אשר על כן, הוועדה סבורה כי המבחן לאזרח אינו צריך להיות כלכלי בלבד, ויש לבחון גם יעול התפוקה, טיוב התוצר והחיסכון בתשומות ניהול.
12. הוועדה מדגישה כי קיומה של האפשרות להחזיר את המשימה לצבא לאחר אזרוחה לא יהיה תנאי לאזרח. על הצבא לנהל סיכונים ולתכנן את אזרח המשימות באופן שיאפשר החזרתן לצבא אם האזרח לא יצליח, אך אין הכוונה להחזיק יכולות במקביל.
13. הוועדה סבורה כי אין לאפשר למשרד הביטחון להשתתף כמתחרה במכרז, בשל החשש כי בניגוד לחברה שתתמחר באזרח שמרני וזהיר יותר את המשימה המבוקשת במכרז, משרד הביטחון לא יינזק בשל תמחור בחסר. גם אם יתברר כי לאחר שמשרד הביטחון "זכה" במכרז עלויות היישום גבוהות יותר, הוא ימשיך למלא את המשימה תוך הפסד. על כן הוועדה ממליצה כי צה"ל ומשרד הביטחון לא יוכלו להתמודד במכרז על אזרח משימה המבוצעת כיום בידי הצבא או בידי משרד הביטחון.

משימות מומלצות לאזור

14. הוועדה מזהה מספר משימות שהיא סבורה כי נכון לאזורן ושאפשר להמחיש באמצעותן את המדיניות שהוועדה ממליצה לאמץ בנושא האזור.

אזור מרכז שיקום ואחזקה

15. מרכז שיקום ואחזקה (להלן - מש"א) הוא מפעל לכל דבר ועניין. היקף פעילותו נרחב וייתכן כי הוא המפעל הגדול מסוגו במשק. מפעלי מש"א פועלים בשלושה אתרים שונים, ולצדם עוד 18 בתי מלאכה. פעילותו מתחלקת לחמישה תחומים עיקריים: ייצור רכב קרבי משוריין (רק"מ); אינטגרציה וטיפול עומק לרק"מ כבד; מפעל לשיקום כלי רכב וכלי נשק; מפעל לשיקום רכיבי תקשורת ואופטיקה ומפעל למכלולים. במפעל המש"א כולו מועסקים כמה אלפי עובדים. כ-80% מהם אזרחים עובדי צה"ל והשאר חיילים בחובה (12%) ובקבע (8%).

אזור מפעל ייצור הרק"מ

16. מפעל הרק"מ הוא מפעל ייחודי אך אפשר להקים יכולות דומות בתעשייה. אמנם, אזור הרק"מ פירושו אובדן יכולת ייחודית ומשמעותית הקיימת כיום בתוך מערכת הביטחון, אך עם זאת העברתו לייצור בתעשיות הביטחוניות תאפשר פיתוח וקידום ייצור הרק"מ על בסיס תשתית חדשה ומתקדמת.

17. ייצור רק"מ אינו משימת ליבה בעשייה הביטחונית של צה"ל. כמוהו כייצור כל סוג אחר של אמצעי לחימה, ייחודי ככל שיהיה. נוכח מדיניות האזור שעליה ממליצה הוועדה, יש לאזור את משימת ייצור הרק"מ.

מפעלי מש"א אחרים

18. שאר מפעלי המש"א, ובהם מפעל הרכב, מפעל התקשוב והאופטיקה ומפעל המכלולים, כמו גם הסדנאות השונות אינם כוללים תשתיות ייצור נדירות או יקרות. מפעלים אלה, עוסקים על פי רוב בפעילות טכנו-לוגיסטית שכמוה אפשר למצוא בתעשיות אזרחיות. האפשרות לאזור משימות אלו זמינה וקלה יותר למימוש. הוועדה סבורה אפוא כי יש לאזור פעילויות אלו לאלתר.

אזור משימות נוספות

19. הצוות בראשות יאיר נווה המליץ על שורה של משימות נוספות אותן שאפשר לאזור, ובהן אזור מפעל השיקום האחד הפועלת במרכז האספקה (מרה"ס); אזור בתי המלאכה במרכז התחמושת (מרת"ח); אזור חלק מהפעילויות והמלאים במרת"ח וכן אזור פעילויות שונות בחיל האוויר ובחיל הים. הוועדה סומכת ידיה על המלצות אלו.

20. הוועדה ממליצה על קביעת תוכנית מפורטת הכוללת לוחות זמנים לביצוע תהליכי האיזורים.

פרק י"א - מיצוי השימוש במשאבים לאומיים

1. צורכי הביטחון של מדינת ישראל מביאים להטלת מגבלות על שימוש אזרחי במשאבים לאומיים ומחייבים הענקת זכויות שימוש בקרקעות המדינה, בהיקפים ניכרים למערכת הביטחון.

מגבלות המוטלות על קרקע שאינה בהחזקת מערכת הביטחון

2. השימושים הביטחוניים בקרקע מטילים מגבלות על פיתוח משאבים לאומיים בקרקעות שאינן מוחזקות על ידי משרד הבטחון בשני תחומים מרכזיים:

א. **הטלת מגבלות על שימוש אזרחי במשאבי קרקע שאינם מוחזקים על ידי מערכת הביטחון:** על פי דוח מבקר המדינה משנת 2010, למשרד הביטחון יש אפשרות להגביל שימוש במשאבי קרקע אזרחיים בכ-40% משטחי מדינת ישראל. המשרד יכול להביא להגבלת שימוש בקרקע או לאסור אותו כליל, כאשר על פי שיקול דעתו השימוש עלול לפגוע בביטחון המדינה. משרד הביטחון אף מיוצג בגופי התכנון המדינתיים ויש לו השפעה על החלטותיהם של גופים אלה.

ב. **תקשורת והמרחב המקוון:** למשרד הביטחון יש סמכויות נרחבות בתחום התקשורת והשימוש בתשתיות טכנולוגיות לאומיות בתחום זה.

3. מעורבות משרד הביטחון בהליכי תכנון: מטבע הדברים נקודת המבט של מערכת הבטחון משקפת את האינטרסים של אותה מערכת. אולם דומה, כי שיקוליה של מערכת הבטחון בעת גיבוש עמדתה בנושאים אלה אינה מביאים בחשבון די הצורך את האינטרס הלאומי הכולל ואינם נותנת משקל מספיק לצורך בקידומו של תכנון ופיתוח אחרים לקרקע. ככל שהתנגדות של מערכת הביטחון לפיתוח מתקבלת, עלול להיווצר עיכוב, לעתים משמעותי, בפיתוח משאבי קרקע לו השלכות כלכליות, אף אם באיזון הכולל ראוי היה לקדם את הפיתוח גם במחיר עלות מסוימת למערכת הבטחון.

שימוש מערכת הביטחון בקרקע שבחזקתה

4. שימוש במשאבי קרקע של מערכת הביטחון והליכי התכנון במערכת הביטחון: למערכת הביטחון יש מאות בסיסים ומתקנים ברחבי ישראל. על פי דוח מבקר המדינה משנת 2010, 39% משטח מדינת ישראל נמצאים בשימוש צה"ל. בשטחים אלה יכולה מערכת הביטחון להשתמש ולהקים מבנים ומתקנים בהליכי תכנון שונים מהליכי התכנון החלים על שימושים ובניה אחרים. הליכי תכנון אלה איפשרו בעבר בנייה ושימוש במשאבי קרקע, לא תמיד מתוך הבאה בחשבון של מכלול השיקולים המובאים ברגיל בחשבון בהליך תכנוני רגיל. נוכח פסיקת בית העליון מהשנים האחרונות אפשרות זו מצטמצמת והולכת.

5. במצטבר, ההסדרים החוקיים שלפיהם משתמשת מערכת הבטחון בקרקע, לצד מעמדה המרכזי במוסדות התכנון, מעניקים משקל משמעותי לאינטרס הביטחוני ולגורמים המייצגים אותו.

6. בשנים האחרונות חלו במשק שינויים משמעותיים, בעיקר בתחומים של משאבי קרקע ושל פיתוח תשתיות תקשורת ותשתיות טכנולוגיות. שינויים אלה מעצימים את החיכוך בין צורכי הביטחון לבין צורכי הפיתוח של מדינת ישראל.

שימוש במשאבים לאומיים - המלצות הוועדה

7. הוועדה מכירה בצורכי הביטחון של מדינת ישראל ובמשמעויות שיכולות להיות להם על הטלת מגבלות על שימוש במשאבים לאומיים.
8. הוועדה ממליצה לבחון את ההשלכות של ייצוג משרד הביטחון בגופי התכנון וסמכויותיו בחוקים הרלוונטיים השונים, את השימוש בסמכויות אלו ואת דרכי הטיפול במימוש הסמכות.
9. העיקרון המנחה לקידום רפורמות בנושאים אלה יהיה קביעת הסדרים שיצמצמו את משקלה של מערכת הביטחון ויאפשרו איזון נכון יותר של האינטרס הביטחוני אל מול האינטרסים המשקיים האחרים בנוגע לפיתוח הקרקע.
10. ראוי לתת את הדעת על ייעול תהליכי קבלת עמדת משרד הביטחון מקום שהיא נדרשת לצורך הליכי תכנון ורישוי ואת ממשקי העבודה בכלל בין מערכת הביטחון ובין גורמי התכנון האזרחיים תוך קביעת מדדים ברורים למתן המענה הנדרש.
11. הוועדה ממליצה לקדם את התיקון לחוק התכנון והבנייה אשר קודם בהסכמת מערכת הביטחון ורשויות התכנון האזרחיות תוך עדכנו ברוח המלצות הוועדה.

חלק ג' תקציב הביטחון - היקף ומקורות תקציביים

פרק י"ב - היקף תקציב הביטחון לחומש

1. היקף תקציב הביטחון עליו ממליצה הוועדה משקף את האיזון הראוי בעיניה בין צורכי הביטחון, יכולות המשק וניהול הסיכונים בידי הדרג המדיני.
2. דרישות הצבא המעודכנות כפי שהוצגו בידי מערכת הביטחון מסתכמות בתוספת תקציב של כ-100 מיליארד שקלים בחומש הקרוב, ביחס לבסיס התקציב הקיים על פי החלטות הממשלה. מנגד, הציגו משרד האוצר ובנק ישראל את הערכותיהם ותחזיותיהם באשר ליכולות המשק בשנים הבאות. אלו מתבססות על הנחות עבודה ותחזיות מקרו כלכליות ביחס לצמיחה, שערי ריבית והחזר חובות, וצרכיה האחרים של המדינה בכלל והמערכת האזרחית בפרט.
3. מטבע הדברים יש פער גדול מאוד בין התקציב הנדרש בראייתה של מערכת הביטחון, לבין יכולת המשק להקצות משאבים לתקציב הביטחון בראייתם של משרד האוצר ובנק ישראל. לוועדה ברור כי המשק הישראלי אינו יכול לשאת בעלויות הנדרשות בידי מערכת הביטחון.

צורכי מערכת הביטחון כפי שהוצגו לוועדה

4. מערכת הביטחון סבורה כי לשם מתן מענה מלא לאיומים שבפניהם ניצבת מדינת ישראל דרושים לה כ-75 מיליארדי שקלים נטו בכל אחת מהשנים 2016 עד 2020. נציגי מערכת הביטחון הבהירו כי נהיר למערכת שהמשק אינו יכול לשאת בהוצאה זו.
5. מערכת הביטחון הדגישה בפני הוועדה את החשיבות שהיא רואה באישור תקציב רב-שנתי יציב ואמין, תוך נכונות "לשלם פרמיה", הווה אומר לקבל תקציב נמוך יותר "תמורת" יציבות תקציבית.

יכולות המשק - מקרו כלכלה (על בסיס עמדת בנק ישראל)

6. מובן כי צורכי הביטחון של מדינת ישראל שונים מצורכי הביטחון של מדינות ה-OECD המשמשות מדד להשוואת הכלכלות. עם זאת אי-אפשר, ולא נכון, להתעלם לחלוטין מהשוואות אלו שכן שווקי ישראל מצויים בתחרות מול שווקים אלה ומנהלים מערכת יחסי גומלין נרחבת איתם.
7. אחד האינדיקטורים החשובים בהבנת המצב הכלכלי הינו הצמיחה בתוצר לנפש. בשנת 2014 צמח התוצר בישראל בשיעור של 2.8% ובראיית שלוש השנים האחרונות ברמה של 2.5%-3 לשנה.
8. הצמיחה לנפש עלתה בשנת 2014 ב-0.8% לאחר עלייה של 1.3% ב-2013 ו-1.1% ב-2012.
9. אינדיקטור נוסף הוא החשבון השוטף של מאזן התשלומים, אשר היה בשפל בשנת 2012 ומאז הוא במגמת גידול אשר הגיע כבר ל-9 מיליארד בשנת 2014.
10. שיעור האבטלה מצוי בירידה מתמדת והגיע בשנת 2014 ל-5.9%. הירידה נמשכת ועמדה במרס 2015 על 5.3% (לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).
11. סקטורים נוספים נמצאים בתהליכי הרחבת השתלבותם בשוק העבודה, דבר אשר עתיד לסייע להרחבת הצמיחה ולגידול נוסף בת"ג.
12. האינפלציה - לאינפלציה שלילית (-0.2%) כפי שהייתה בשנת 2014 יש השלכות שהן אתגר לא-פשוט לקובעי המדיניות הכלכלית. עם זאת, אין מדובר בבעיה הייחודית למדינת ישראל: 26 מתוך 34 המדינות החברות ב-OECD חוו בשנת 2014 אינפלציה הנמוכה מ-1% (13 מתוכן, לרבות

ישראל חוו אינפלציה שלילית). על פי בנק ישראל, הציפיות לאינפלציה בשנת 2014 והאינפלציה בפועל היו נמוכות מהיעדים שנקבעו. עם זאת, נראה שצפויה חזרה לתחום יעד האינפלציה בשנת 2015.

13. עמידה ביעד הגירעון - למרות עלויות "צוק איתן", עמדה מדינת ישראל בשנת 2014 ביעד הגירעון אשר קבעה לעצמה.

14. עמידה בכללי הגידול בהוצאה הממשלתית - בדצמבר 2013 עודכנה הנוסחה לחישובו, עדכון אשר עשוי למתן במעט את הגידול בתקציב המדינה מדי שנה.

15. החוב הציבורי ביחס לתוצר נמצא במגמת ירידה משנת 2003, עם עליות קלות בשנת 2009 ובשנת 2014.

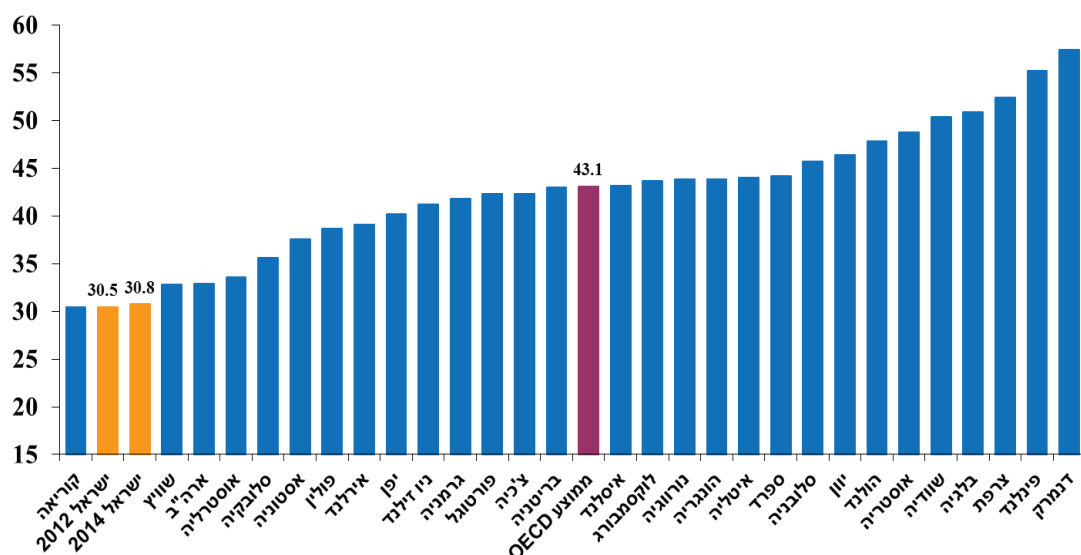
16. נטל המס בישראל נמוך מממוצע מדינות ה-OECD אך גבוה מארה"ב, שווייץ, אוסטרליה ועוד.

17. ההוצאה הלאומית למחקר ופיתוח אף היא גבוהה מממוצע מדינות ה-OECD.

18. תקציב המדינה נמצא במתח מתמיד בין צורכי הביטחון לבין הצרכים האזרחיים: חינוך, רווחה, בריאות ועוד.

19. ההשוואה הבין-לאומית מראה כי ההוצאה האזרחית בישראל נמוכה בהשוואה למדינות אחרות. עובדה זו מקשה על השגת יעדי צמצום הפערים בחברה ואספקת שירותים ציבוריים המתאימים לאתגרים החברתיים שבפנינו.

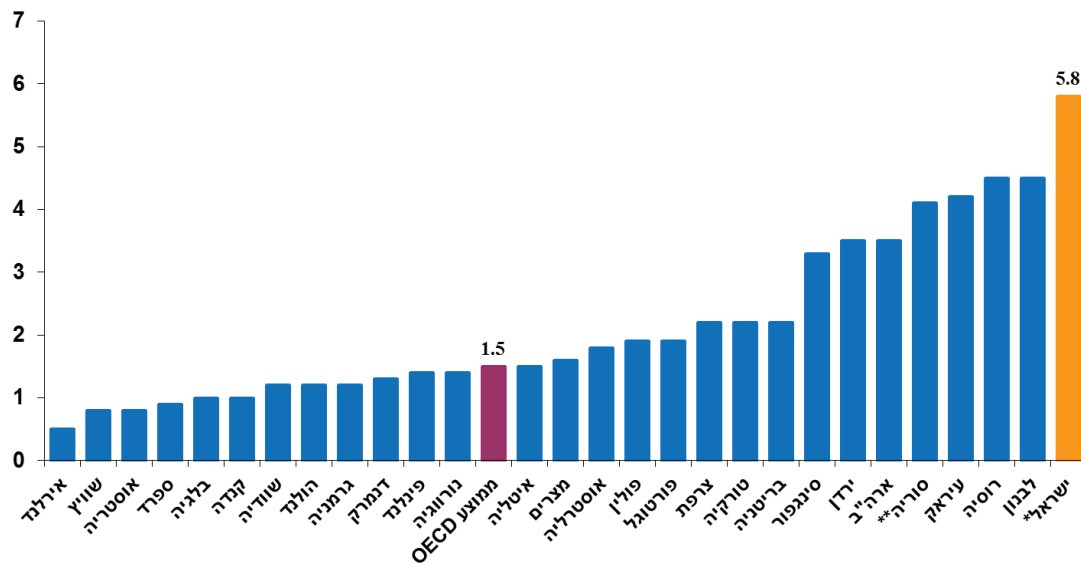
הוצאה אזרחית (אחוזי תוצר 2012)



מקור: בנק ישראל

20. הוצאות הביטחון של ישראל עמדו בשנת 2014 על 5.8% מהתוצר, בעוד הממוצע ב-OECD עמד על 1.5%. זאת הגם שהחלק היחסי של ההוצאה הביטחונית ירד עם השנים למרות הגידול בתקציב הביטחון.

הוצאות הביטחון (2014 אחוזי תוצר)



מקור: בנק ישראל

21. המחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011 הביאה להכרה כי יש להפנות חלק גדול יותר של התקציב הממשלתי להוצאה אזרחית, על חשבון הנתח המוקדש להוצאה הביטחונית.

22. בראיית בנק ישראל ומשרד האוצר, הפער מול הצרכים אינו ייחודי לתקציב הביטחון ומערכת הביטחון צריכה ויכולה להקטין את הפער על ידי התייעלות ושיפור הניהול.

מסגרת תקציב שנתית לעומת מסגרת תקציב רב-שנתית

23. תקציב הביטחון מתנהל ללא תכנית חומש מאז שנת 2012. מערכת הביטחון מתנהלת על בסיס תכנון שנתי, לעתים חלקי, ופועלת על בסיס הנחה שבמהלך השנה תתקבל תוספת תקציב משמעותית. תהליך זה של תכנון חלקי חוזר על עצמו בשנת 2014 והביא למצב של עצירת אימונים באמצע שנת התקציב. לדעת הוועדה תהליך זה הוא שגוי מיסודו וגורם לחוסר יעילות בהקצאת המשאבים ומיצויים.

24. לתקציב ביטחון רב-שנתי לתקופה בת 5 שנים, מספר יתרונות:

- א. רכיבים מרכזיים בפעילות מערכת הביטחון, כמו פרויקטים של פיתוח ורכש ובניין הכוח, הם רב-שנתיים באופיים ובמהותם. ולכן תקציב רב-שנתי חיוני ליכולת לממש תכניות עבודה רב-שנתיות בהיבטי רכש, פרויקטים וכוח אדם.
- ב. במצב בו מסגרת התקציב היא חד-שנתית ואין וודאות באשר להיקף התקציב בשנים הבאות, יש תמריץ לשימוש לא-מידתי במנגנון ההרשאה להתחייב ולהקשחת יתר של התקציב בשנים הבאות. תקציב רב-שנתי ידוע מראש יאפשר תכנון וודאי וימנע הקשחה של התקציב מראש.
- ג. תקציב רב-שנתי הוא כלי חשוב ליישום תהליכי התייעלות ורפורמות בכך שהוא מתמרץ את המערכת להתייעלות, ומפנה מקור תקציבי עתידי בטוח הנובע מההתייעלות, שעל כן יהיה מחושב בבסיס התקציב.

25. להנהגת תקציב ביטחון רב-שנתי יש גם חסרונות אחדים:

- א. תקציב רב-שנתי פוגע בחופש הפעולה של ממשלות עתידיות.
 - ב. קיימת ספקנות באשר ליכולת לממש את התקציב הרב-שנתי.
 - ג. במצב של מיתון וקיצוצים עלול להיווצר לחץ מצד משרדים אחרים להנהיג תקציב רב-שנתי משלהם.
 - ד. חוסר היכולת לצפות מראש אירועים ביטחוניים קיצוניים ושינויים באופי האיומים על מדינת ישראל, עלול לפגוע ביציבות המתווה הרב-שנתי.
26. לדעת הוועדה, במכלול השיקולים, היתרונות הגלומים בתקציב הרב-שנתי למערכת הביטחון, עולים על החסרונות שבו.

המתווה המוצע לתקציב רב-שנתי

27. להלן מפורטת הצעת הוועדה למתווה תקציב רב-שנתי והמלצה מפורטת להיקף התקציב בשנים 2016-2020, המשקללת את כלל תובנות הוועדה והמלצותיה ואת המידע שהובא בפניה.

28. היקף התקציב המוצע בידי הוועדה משקף את מיטב הבנתה את צורכי הביטחון ואת יכולות המשק. בשל הפער הגדול הקיים בין דרישת מערכת הביטחון לתקציב רב-שנתי לבין יכולות המשק, מצביעה הוועדה על נקודת איזון שבה המענה הביטחוני שייגזר מתקציב הביטחון המוצע יהיה מספק, ומבלי לפגוע בהוצאה האזרחית ועדיין לאפשר צמיחה בת-קיימא.

29. העקרונות לעיצוב ומסגרת התקציב הרב-שנתי עליהם ממליצה הוועדה:

- א. תקציב רב-שנתי קבוע לחמש שנים;
- ב. חקיקה תומכת בתקציב רב-שנתי;
- ג. עידכון מסגרת התקציב לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן;
- ד. עוגנים קשיחים בתקציב - תקציבי אימונים, מחקר ופיתוח;
- ה. שינוי מסגרת התקציב בארועי מלחמה או מיתון בלבד.

המלצות לתקציב הרב-שנתי לשנים 2016-2020

- א. מסגרת תקציבית שנתי (תקציב נטו) בסך 59 מיליארד ש"ח לשנה;
- ב. הוצאה מותנית בהכנסה כוללת העומדת בשנת 2015 על 7.8 מיליארדי שקלים וגדלה או קטנה במשך השנים בהתאם לנסיבות;
- ג. תקציב סיוע בסך 3.1 מיליארדי דולרים בשנה מתוכם 2.4 מיליארדי דולרים בתקציב הישיר (תקציב נטו) ו-700 מיליון דולרים נכללים במסגרת ההוצאה המותנית בהכנסה;
- ד. התייעלות כמקור תקציבי בהיקף של 9.6 מיליארד שקלים לחומש ובכלל זה ירידה בהיקף כוח האדם ב-11% עד סוף 2017;
- ה. המענה לצורכי ההתעצמות יינתן בתוך מסגרת תקציב זה;
- ו. המענה לצורכי המוכנות יינתן בתוך מסגרת תקציב זה;
- ז. עוגן תקציבי לאימונים;
- ח. עוגן תקציבי למחקר ופיתוח;
- ט. עדכון מסגרת התקציב לשנים 2016-2020, לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן;

י. שיפוי בגין הגידול בתקציבי השיקום על פי מנגנון השיפוי שנהג עד שנת 2007;
יא. ההסכמים הקיימים בין האוצר למשרד הביטחון כלולים במסגרת תקציב זה ("הכל כלול"), למעט חלק האוצר וחלק רשות מקרקעי ישראל בהסכמים הנוגעים למעבר צה"ל לנגב ולשוהם.

פירוט העקרונות

30. **תקציב קבוע:** היו שהעלו בפני הוועדה את ההצעה לקבוע את תקציב הביטחון כשיעור הולך ויורד מהתוצר במשך. הוועדה סבורה שמנגנון כזה בעל חסרונות רבים (תנודות בתוצר יביאו לתנודות בתקציב ויצרו חוסר וודאות לגבי, אומדני התוצר נתונים לעדכונים בדיעבד ועוד) על אף שתכליתו ראויה.

31. הצעת הוועדה לקבע את תקציב הביטחון ולא לשנותו במשך הזמן, תשיג את אותה תכלית תוך מתן ודאות למערכת הביטחון לגבי המקורות העומדים לרשותה. בהנחות סבירות לגבי התפתחות המשק בשנים הקרובות (צמיחה ממוצעת של 3% בשנה ועמידה בכלל ההוצאה התקציבית) יפחת משקלו של תקציב הביטחון מתקרת ההוצאה של תקציב המדינה מכ-17.7% בשנת 2016 לכ-16% בשנת 2020.

32. תחת ההנחות הסבירות שהוזכרו לעיל והנחות נוספות לגבי תשלומי ריבית של הממשלה, כלל ההוצאה התקציבית יאפשר, בשנים 2016-2020, הגדלת תקציב המדינה (במצטבר) בכ-40 מיליארד שקלים. הקפאת תקציב הביטחון תאפשר את הקצאת סכום זה למימון ה"טייסים האוטומטיים" ולהגדלת התקציבים של משרדי הממשלה האזרחיים.

33. **תוכנית התייעלות:** הוועדה סבורה כי מימוש המלצותיה בפרקים: כוח-אדם; מבנה הצבא; אזורי משימות; תהליכי תכנון, פיקוח ובקרה יביאו להתנהלות כלכלית נכונה יותר ולחיסכון כספי משמעותי. התייעלות זו מפנה מקור תקציבי המגיע לכדי 9.6 מיליארד שקלים בחומש הקרוב (בין השנים 2016-2020). לפי ראיית הוועדה, זהו מקור תקציבי אינטגרלי בחומש הקרוב.

34. **התייעלות בחומש השני:** נכון שתוכנית זו תימשך גם בחומש השני ובכך תשמש בסיס מקור תקציבי שיגיע לשלושה מיליארדי שקלים בשנה, כלומר כ-15 מיליארדי שקלים בחומש השני.

35. **עוגנים קשיחים בתקציב:** הניסיון המצטבר מלמד כי בעתות מצוקה תקציבית, נפגעים הרכיבים בתקציב הביטחון שאינם "קשיחים", אך חיוניים לשימור עוצמתו של צה"ל. בשנת 2014 נפל דבר והופסקו האימונים, לטענת צה"ל, בשל מצוקה תקציבית. גם טרם מלחמת לבנון השנייה חל כרסום משמעותי באימונים וברמת המלאים, דבר שבא לידי ביטוי במלחמה. הוועדה ממליצה לעגן בתקציבים קשיחים את תקציב האימונים ואת תקציב המו"פ המרכזי. העברת תקציב זה לסעיפים אחרים יחייב אישור מיוחד של ממשלת ישראל.

36. עוגנים בתקציב:

א. **אימונים:** חוסר היציבות בזירה האזורית מחייב את צה"ל להיות כשיר ללחימה בכל עת. ללא אימונים מספקים, הצבא לא יהיה כשיר דיו ללחימה. לכן, הוועדה ממליצה לקבוע עוגן תקציבי לחוד, המביא לידי ביטוי את מדדי הכשירות כפי שנקבע בידי הצבא.

ב. **מחקר ופיתוח:** שימור היתרון הטכנולוגי של צה"ל דורש השקעה קבועה ומתמשכת במחקר ופיתוח מרכזי. הוועדה ממליצה כי תקציב המחקר והפיתוח המרכזי יעמוד על סכום קבוע ומעוגן.

37. סיוע חוץ: הוועדה מניחה כי הסיוע הקיים בסך 3.1 מיליארדי דולרים לשנה (מתוכו 2.4 מיליארד בתקציב ישיר) יימשך. הוועדה ערה לכך שהחלו הדיונים על הארכת ה-MOU בנושא הסיוע הביטחוני של ארצות הברית לישראל. הוועדה ערה לצורך לנסות ולהגדיל את היקף הסיוע הקבוע הניתן לישראל, נוכח התפתחות האיומים האזוריים והצורך בשימור היתרון האיכותי של צה"ל.

38. **חריגה ממסגרת תקציב החומש:** במקרה של מלחמה או במצב של מיתון כלכלי, ידון הקבינט בתוספת תקציב או בקיצוץ התקציב המוצע בידי הוועדה. במקרים שבהם תינתן תוספת בעבור פעילות חד-פעמית, התוספת לא תתווסף לבסיס התקציב, אלא תתקצב חד-פעמית.

39. **מימון הסכמים בבסיס התקציב וכתוספת תקציבית:** הוועדה ממליצה כי כלל ההוצאות של משרד הביטחון ייכללו בבסיס התקציב, למעט ההסכמים הנוגעים להעברת צה"ל לגב ושוהם.

40. **מנגנון עדכון רמת המחירים של התקציב משנה לשנה:** הוועדה בחנה מנגנונים אחדים לעדכון רמת המחירים של מסגרת התקציב המומלצת משנה לשנה בגין התייקרויות המוצרים והשירותים. להצמדה למדד המחירים לצרכן יתרונות רבים:

- א. המדד ניתן לחיזוי טוב יחסית, ולכן מאפשר תכנון על בסיס יציב יותר. לכך גם תורמת היציבות ברמת האינפלציה שאפיינה את העשור האחרון;
- ב. נשמר התמריץ לצמצום עלויות;
- ג. נשמר כוח הקנייה הרָאָלִי;
- ד. המדד פשוט וקל ליישום.
- ה. נוכח האמור לעיל, הוועדה ממליצה על הצמדת התקציב השקלי הרב-שנתי ממקורות המשק למדד המחירים לצרכן. עדכון התקציב בהתאם למדד המחירים לצרכן יפשט מאוד את מנגנון ההצמדה וימנע את המיקוח המסורבל בין משרד הביטחון לבין משרד האוצר שחזר על עצמו בשנים שעברו.

41. עיגון תקציב הביטחון בחוק

- א. הוועדה ממליצה לעגן בחוק את תקציב הביטחון לחומש הקרוב ואת ההתייעלות בכוח אדם והחיסכון התקציבי המומלץ על ידי הוועדה. אחד השיקולים המרכזיים לכך הוא הצורך ביציבות תכנונית, שבין השאר ממקסמת את התועלת שאפשר להפיק מהתקציב.
- ב. במהלך דיוני הוועדה עלו שוב ושוב הספקות באשר לאפשרות כי אכן יישמר מתווה חומש תקציבי מוצע כלשהו. חוסר ודאות זה משפיע על הדיונים על התקציב ועל נכונות משרדי הביטחון והאוצר לראות את התקציב כיציב לטווח ארוך. הקשיים בחקיקת חוק כזה, מרובים. מעצם טבעם חוקי תקציב הם שנתיים (או דו-שנתיים) שכן הם מתבססים על נתונים מקרו-כלכליים שונים שאי-אפשר לחזותם מראש ביעילות. יתרה מזו, חוק תקציב ביטחון חמש-שנתי כמו זה המוצע, כובל את שיקול הדעת של הממשלה הבאה בעת חילופי שלטון ומגביל את יכולת הממשלה החדשה לשנות את סדרי העדיפויות הלאומיים ולתעדף באופן שונה את ההשקעה הממשלתית בביטחון לעומת ההשקעה הממשלתית בתחומים אחרים.
- ג. במכלול השיקולים סבורה הוועדה כי עיגונו של מתווה החומש בחוק תקציב נפרד שישמש בסיס לחוק התקציב השנתי היא חיונית למערכת הביטחון.
- ד. מאחר שבחוק המוצע נקבע תקציב לחמש שנים, מוצע כי ייקבעו בו פרמטרים לחריגה מהמתווה התקציבי, פרמטרים המתיישבים עם המלצות הוועדה בהקשר זה.

פרק י"ג - תקציב אגפי השיקום והמשפחות

1. אגף השיקום ואגף משפחות והנצחה במשרד הביטחון, הם סמל ומופת למחויבות מדינת ישראל ומערכת הביטחון שלה לתמוך תמיכה רצופה, מתמשכת ומיטבית באלה שהקריבו את היקר להם מכול או ששילמו בשלמות גופם ובחוסן נפשם את מחיר ההגנה על מדינת ישראל. אגפים אלה אינם רק סמל; הם תומכים באופן יום-יומי, במשפחות החללים ובנכי מערכת הביטחון במסירות רבה ומתוך מחויבות מלאה.

2. מחויבות זו אינה באה לידי ביטוי רק במישור הסמלי. יש לה גם ממד כלכלי כבד משקל: התקציב השנתי של אגפי השיקום והמשפחות (להלן - תקציב אגפי השיקום) מסתכם במיליארדי שקלים מדי שנה, והוא במגמת עלייה מתמדת. תקציב זה הוא חלק מתקציב משרד הביטחון, ושיעורו בתקציב זה גדל והולך.

3. שתי סוגיות עמדו בפני הוועדה כשבאה לעסוק בנושא מורכב ורגיש זה:

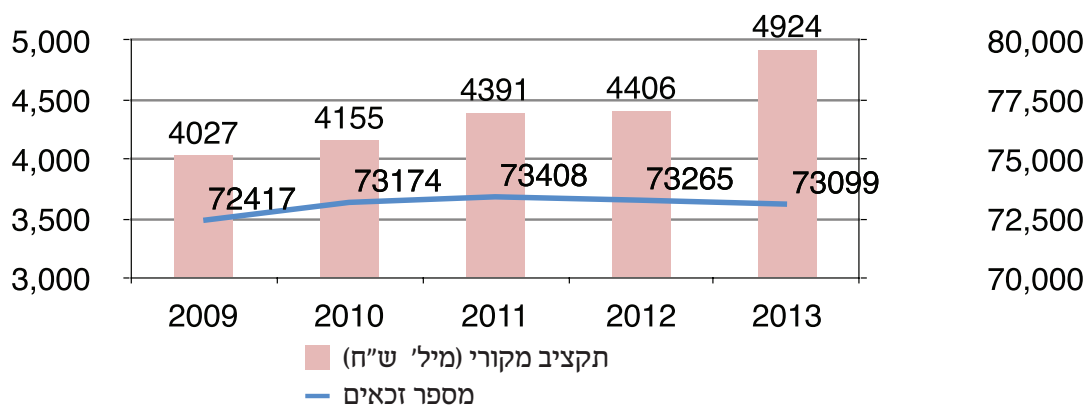
א. **זכאויות:** מי הן האוכלוסיות הזכאיות לטיפול באגפי השיקום והמשפחות, מהו היקף הזכויות המוענקות למטופלים.

ב. **הסדרת מנגנוני הזכאויות:** הסדרת תהליכים למתן זכאויות.

זכאויות מטופלי אגף שיקום והמשפחות

4. היקפם הגדול של תקציבי השיקום, וגידולם המתמשך, נובע, לצד הגידול המצער במספר הנפגעים, גם מתהליך מתמשך של הרחבת הקריטריונים לזכאות. לצד מי שנפגעו בעת פעילות ביטחונית, תוך שהם מחרפים את נפשם בהגנה על הארץ, הצטרפו לזכאי אגף השיקום גם קבוצות רבות אחרות.

הגידול בתקציב השיקום ביחס למספר הזכאים



מקור: משרד האוצר

5. הקבוצות שנוספו, זכאיות לאותו רף טיפול ולאותם סיוע והטבות שלהם זכאים מי שנפגעו תוך כדי פעילות ביטחונית מובהקת. רק כ-24% מכלל תקציב השיקום, מופנה לזכאים שנפגעו בפעילות מבצעית.
6. גורם נוסף המביא לגידול משמעותי בתקציב אגפי השיקום, הוא הרחבת הזכויות והתגמולים שמקבלים זכאי אגפי השיקום. חלק מן השינויים המרחיבים בזכויות אלו, הוכתבו למערכת הביטחון באמצעות חקיקה פרטית, או בידי בתי משפט. חלק אחר נובע מהחלטות שקבל משרד הביטחון עצמו.
7. סוגיה קשה זו כבר הועלתה לדיון בעבר: ועדת ברודט לבחינת תקציב הביטחון, הצביעה על הקושי המוסרי והכלכלי שמעוררת סוגיה זו, ובעקבות המלצותיה, הוקמה הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום, בראשות השופט (בדימוס) אורי גורן (**ועדת גורן**), אשר בחנה לעומק סוגיה זו והוציאה מתחת ידיה דוח מקיף ומשמעותי. ועדת גורן הגישה את המלצותיה ב-26 בדצמבר 2010.
8. עיקר המלצותיה של ועדת גורן עסקו במה שמכונה "שער הכניסה" כלומר מה הם התבחינים שלפיהם ייחשב אדם שנפטר במהלך שירותו במערכת הביטחון, כחלל, ומה הם התבחינים שלפיהם ייחשב אדם שהוכר כנכה במהלך שירותו, כנכה הזכאי לטיפול של אגף השיקום. בהקשר זה המליצה הוועדה להצטרף את "שער הכניסה" ולהקטין בהדרגה את הזכאות לתמיכת אגפי השיקום והמשפחות. ועדת גורן המליצה להצר את "שער הכניסה" גם מן ההיבט של קביעת הגורמים הממשלתיים שהנפגעים שבאחריותם יהיו זכאים לטיפול באגפי השיקום והמשפחות, ולא בביטוח הלאומי. הוועדה המליצה לגרוע מרשימת הגופים הממשלתיים הזכאים, את משרד החוץ ואת משמר הכנסת.
9. נוסף על כך, המליצה ועדת גורן לצמצם הטבות מסוימות הניתנות לחלק מן הנכים המטופלים בידי אגף השיקום, בעיקר בכל הנוגע לנושא הזכאות ל"רכב רפואי" ו"רכב מדינה". גם בנוגע לאגף המשפחות ניתנו המלצות לצמצום זכאויות ספציפיות.
10. המלצות ועדת גורן אושרו על-ידי ממשלת ישראל בתאריך 8 ינואר, 2012. המלצות הוועדה נתקלו בהתנגדויות רבות. גם כיום, כמעט ארבע שנים לאחר פרסומן, יושמו רק חלק קטן מהמלצות הוועדה. עם זאת, בשנת 2012 התקיים משא ומתן בין משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון לבין ארגוני הנכים והמשפחות השכולות, כדי להביא ליישום חלק מן ההמלצות. מאמצים אלה באו לידי ביטוי בהסדרה נרחבת בחקיקה של זכויותיהם של משפחות החללים המטופלות באגף משפחות והנצחה, המיישמת את המלצות ועדת גורן בנושא זה ובנושאים אחרים.
11. לא כך הדבר בכל הנוגע לאגף השיקום ולזכאיו. עד כה, טרם יושמה אפילו המלצה אחת מהמלצות הוועדה. עם זאת, לאחר משא ומתן בין משרד הביטחון ומשרד ראש הממשלה לבין ארגוני הנכים, הוסכם על קבלת חלק מהמלצות ועדת גורן. גם פשרה זו עדיין לא מומשה.

זכאויות אגפי השיקום - המלצות

12. הוועדה סבורה כי מחובתה של מדינת ישראל ומערכת הביטחון לתמוך מיטבית באלה שהקריבו את היקר להם מכל, או ששלמו בשלמות גופם ונפשם במהלך פעילות מבצעית להגנה על מדינת ישראל.

13. מימוש המלצות ועדת גורן: הוועדה ממליצה לפעול ליישום מלא של המלצות ועדת גורן ובהקדם האפשרי, זאת שכן, חלוף הזמן רק מביא להחרפת הבעייה על כלל היבטיה, וכפועל יוצא מכך, להגדלת תקציבי השיקום לשנים רבות.

הסדרת מנגנוני זכאויות

14. תקציב אגפי השיקום והמשפחות ושיעורו בתקציב הביטחון גדל באופן ניכר בשנים האחרונות. עליית תקציב השיקום, ועליית שיעורו מתוך שיעור כלל תקציב הביטחון, נגרעים מכלל המשאבים המוגבלים שעומדים לרשות משרד הביטחון. יתרה מזו, גידול בתקציבי השיקום משית על תקציב הביטחון עלויות גבוהות לעומת משרדי ממשלה אחרים, שבהם עלויות מסוג זה מושתות על כלל הקופה הציבורית.

15. עד לשנת 2007, היה קיים מנגנון שיפוי על חלק מן המרכיבים שהביאו לגידול בתקציבי השיקום. מנגנון השיפוי פיצה את משרד הביטחון בעיקר על גידול במספר הזכאים, אך גם על מרכיבים אחרים, ולכל סעיף תקציבי היה "מקדם פיצוי" שונה. מנגנון זה הביא לשיפוי חלקי- של כ-40% משיעור הגידול בתקציבי השיקום, נוכח זאת, הגידול בתקציבי השיקום לא נגס אז באופן כה משמעותי בתקציב המשרד.

16. בין השנים 2007-2012 הונהג מנגנון שיפוי שונה. מנגנון זה קבע תוספת תקציבית מוסכמת וקבועה מראש, שאינה תלויה בגידול אוכלוסיית הזכאים או במשתנים אחרים. מנגנון זה בוטל גם הוא בשנת 2013, לאחר שמשרד האוצר ומשרד הביטחון סיכמו על מנגנון "הכול כלול", שלפיו הצבא יקבל תקציב מסגרת הכולל את כלל מרכיבי התקציב, ללא התחשבנות על מרכיבי תקציב או מנגנוני "טייס אוטומטי" של התייקרויות ותוספות אחרות.

17. אחת הסיבות לשינוי במנגנון ההצמדה, היה רצון ליצירת מוטיבציה להגבלת החלטות שיש להן משמעות תקציבית מרחיבה באגפי השיקום. ביטול מנגנון השיפוי התבסס על הנחה, שלפיה אם משרד הביטחון יישא במלוא עלות גידול תקציבי השיקום, יהיה לו תמריץ משמעותי יותר לרסן את עלויות אגפי השיקום, הן כאשר ההחלטות נמצאות בתחום סמכותו והן כאשר הוא נדרש להציג עמדה במסגרת תהליכי חקיקה או הליכים משפטיים.

18. בפועל, הנחה זו התבדתה לחלוטין. עיון בנתוני הגידול של תקציב אגפי השיקום מלמד כי התקציב המשיך לגדול משמעותית גם לאחר שינוי מנגנון השיפוי. למרות המוטיבציה הגבוהה יותר, לכאורה, של משרד הביטחון לרסן את הגידול בעלויות, במבחן התוצאה, הדבר לא קרה. מאז שנת 2006, עלו תקציבי השיקום ב-700 מיליון שקלים.

19. הוועדה סבורה כי המצב כיום, כמתואר לעיל, המביא לגידול מתמיד בתקציבי השיקום, אינו נכון ואינו רצוי. כאמור, חלק מן הפתרון טמון ביישום המלצות ועדת גורן. עם זאת, ייתכן שאין בכך די, המלצות ועדת גורן עוסקות בעיקר ב"שערי הכניסה" לזכאות לשיקום ולכן בטווח הקצר והבינוני, יישומן יביא לכל היותר לבלימת הגידול בתקציבי השיקום, ורק בטווח הרחוק יביא להקטנתם.

הסדרת מנגנוני זכאויות - המלצות

20. הגידול בתקציב הביטחון נובע מהחלטות אגפי השיקום, אך גם מהחלטות של בתי משפט ומחלקה פרטית שמשרד הביטחון מתנגד לה.

21. איזון החלק בגידול התקציבי בדברים שתלויים בסמכויות משרד הביטחון ובהחלטותיו, יכול להיעשות באמצעות מגבלות נוספות על משרד הביטחון, שלא יאפשרו קבלת החלטות מרחיבות נוספות.

22. כדי לאזן את הגידול התקציבי, מציעה הוועדה לנקוט את הצעדים האלה:

א. **הסדרת זכאויות אגפי השיקום בחקיקה:** כיום רק חלק מזכויות זכאי אגף השיקום מעוגנות בחקיקה. היעדר החקיקה יוצר מצב של אי-ודאות באשר להיקף הזכויות של זכאי אגף השיקום. הסדרת הזכאויות בחקיקה תציב כללים ברורים יותר וקשיחים יותר באשר לזכאויות השונות של מטופלי אגף השיקום.

ב. **הקמת ועדה משותפת לקבלת החלטות בנושא זכאויות:** גם לאחר הסדרת זכויות זכאי אגף השיקום בחקיקה, נותר למשרד הביטחון מרחב שיקול דעת בנושאים שונים. מוצע כי תוקם ועדה משותפת בראשות שופט בדימוס, שבה יהיו חברים נציגי משרד הביטחון, נציגי משרד האוצר ונציגי ארגונים יציגים של זכאי אגף השיקום ואגף המשפחות. ועדה משותפת זו תעסוק בבחינת שאלות עקרוניות ובקביעת מדיניות בנושאי השיקום, סמכות הוועדה תחול על כל נושא שבו יש למשרד הביטחון שיקול דעת, או שעולה שאלה שעניינה פרשנות החוק או קביעה בנושא עקרוני. הוועדה תהיה גורם ממליץ בנושאים אלה, והמלצותיה תימסרנה לשר הביטחון ולשר האוצר, אשר להם שמורה הסמכות המשותפת לקבל החלטות סופיות.

23. למען הסר ספק הועדה ממליצה כי תקציב אגף השיקום והמשפחות יהיה חלק מתקציב הביטחון.

שיפוי משרד הביטחון על הגידול בתקציב השיקום

24. בנושא השיקום (ובשונה מכלל התקציב), הוועדה ממליצה להשיב למקומו את מנגנון השיפוי שפעל עד שנת 2007. באופן זה, משרד הביטחון ישופה חלקית על הגידול בתקציב השיקום, ויתוקן במידת-מה העיוות שעליו מצביעה הוועדה.

פרק י"ד - תשלומי מסים בידי מערכת הביטחון

1. מערכת הביטחון נדרשת לתשלום מסים בסכום בן כ-7 מיליארדי שקלים בשנה, מתוכם: ארנונה בסך של כ-500 מיליון שקלים בשנה; מס בלו על דלקים בגובה 500 מיליון שקלים בשנה ומע"מ בגובה של 1.1 מיליארדי שקלים שמשולם על יבוא של טובין שנקנו באמצעות מט"ח מכספי הסיוע. מערכת הביטחון סבורה כי תשלומי מסים אלה: ארנונה, מס בלו על דלקים ותשלומי מע"מ על רכש במט"ח סיוע, אינם מוצדקים ודינם להתבטל. בשל היקף המסים הגדול, ראתה הוועדה מקום להידרש לנושא מסי הארנונה והבלו.

ארנונה

2. על פי חוק, מחויבים משרד הביטחון וצה"ל לשלם ארנונה כשאר מוסדות המדינה. עם זאת, צה"ל ומשרד הביטחון משלמים ארנונה לפי המדרגה הנמוכה המוצעת בחוק לתשלום של מוסדות מדינה. רק ב"ערי עולים", קרי ערים קולטות עליה, משלמת מערכת הביטחון את מלא סכום הארנונה. בשנת 2014, שילמו צה"ל ומשרד הביטחון כ-512 מיליון שקלים על ארנונה. סכום דומה שולם בשנים האחרונות.

המצב כיום

3. לכאורה, סביר שמערכת הביטחון העושה שימוש במשאבי קרקע, ולעתים אף מקבלת שירותים מסוימים מרשויות שיש לה נכסים בתחומן, תשלם ארנונה. עם זאת, הפועל היוצא של הטלת חובת תשלום גורפת של ארנונה על כלל נכסי הצבא ומערכת הביטחון מביאה לתוצאות שיש בהן לעתים אף מן האבסורד.

4. דרישת הרשויות לקבלת מידע על כלל התשתיות והמבנים בבסיסי צה"ל עומדת במתח מול הרגישות הביטחונית של חשיפת מידע על אתרים ומתקנים על הסיכון הכרוך בכך.

5. הרשויות המקומיות רואות במתקני מערכת הביטחון מקור לתקציבים שיאפשר להם להגדיל את הכנסותיהן ועושות מאמצים להחיל בתחום השיפוט שלהן מתקנים השייכים למערכת הביטחון.

6. על פי חוק, ארנונה היא מס המוטל על המחזיק בנכס בתחומה של רשות מקומית. החוק אינו קושר את חובת תשלום הארנונה למתן שירותים בידי הרשות המקומית. עם זאת, הוא מגדיר את המס ככזה שאמור לאפשר את שירותי הרשות לתושביה, קרי לבעלי הנכסים שבתחומה. אשר על כן, במישור המהותי, אפשר לצפות לזיקה בין תשלום מס הארנונה ומתן השירותים. זיקה זו קיימת באופן פחות, ובמקרים רבים, כלל אינה קיימת כשמדובר במתקנים של משרד הביטחון או בבסיסי צבא. זיקת תשלום הארנונה בין הרשויות ומערכת הביטחון, צריכה להיבחן גם בפרספקטיבה זו.

7. הקושי במצב הקיים לא נעלם מעיני מערכת הביטחון, משרד האוצר וגורמים ממשלתיים אחרים. משרד ראש הממשלה שוקד בחודשים האחרונים על הכנת טיוטה שבה מוצע לקבוע מנגנון שינתק חלקית בין משרד הביטחון והצבא לבין הרשויות. על פי טיוטת הצעת המחליטים, שבשלב מסוים הייתה מוסכמת גם על משרד הביטחון, הסכום המשולם כיום כארנונה בידי מערכת הביטחון יוקפא, ובסיס התשלום בשנים הבאות יהיה סכום זה בתוספת הגדלה מוסכמת מראש. ההצעה קובעת גם פיצוי לרשויות המקומיות על הגדלת שטחים של הצבא והקטנת התשלום במקרה של פינוי בסיסים ומתקנים. ההצעה קובעת גם מנגנון בוררות למימושה.

תשלום ארנונה - המלצות

8. הוועדה סבורה כי יש מקום להבחין בין מערכת הביטחון לבין גורמי ממשלה אחרים. ההיקף הנרחב מאוד של שטחים שתופסת מערכת הביטחון; הזיקה החלקית בין תשלומי הארנונה לבין השירותים שניתנים לצה"ל בידי הרשויות; החשיפה הביטחונית שהדבר גורר אחריו, מחייבים התייחסות אחרת לסוגיה.
9. הוועדה אינה מציעה לפטור את מערכת הביטחון מתשלום מס הארנונה. עם זאת, הוועדה ממליצה לאמץ עקרונות את ההסדר המתגבש:
 - א. הרשויות ימשיכו לקבל תשלום בעבור מתקני צה"ל ומשרד הביטחון שבתחומן;
 - ב. ייקבע סכום בסיס קבוע של תשלום ארנונה בידי מערכת הביטחון על בסיס תשלום הארנונה השוטפת שמשלמת מערכת הביטחון לכלל הרשויות בגין ארנונה בשנת 2014. סכום זה יוצמד למדד;
 - ג. התשלום האמור לא ישתנה גם אם יהיו שינויים בשטח הבנוי בתוך המחנות. עדכון התשלום יבוצע רק בהקמת מחנות או פינויים;
 - ד. בין השנים 2016-2020 יגדל הסכום ב-12%.
 - ה. מערכת הביטחון תמשיך לשלם מס ארנונה רטרואקטיבי אשר נקבע כי עליה לשלם. ההסדר לא ימנע מרשויות מקומיות לתבוע את מערכת הביטחון על תשלומי ארנונה שהן סבורות כי מערכת הביטחון חבה בהן כדין בגין תשלומי עבר שנותרו בחוב על פי ההסדר המקובל.

בלו על הדלק

10. הצבא ומשרד הביטחון צורכים כמויות גדולות מאוד של דלק. על כלל סוגי הדלק, מלבד על דלק סילוני, משלם הצבא מס בלו. לעומת זאת, סקטורים שונים במשק אינם משלמים מס זה או זוכים להשבון חלקי של המס. כך למשל, אניות מלחמה זרות פטורות ממס הבלו. משאיות, מוניות ומפעלי תעשייה מקבלים השבון חלקי על מס זה. מערכת הביטחון סבורה כי אין מקום להפלות בינה לבין סקטורים אחרים, שאף אינם תורמים בפעילותם למדינה ולביטחונה. לכן סבורה מערכת הביטחון שיש לפטור אותה לגמרי ממס הבלו או לפחות להשוות את מצבה לאותם סקטורים הזוכים להשבון על מס הבלו.
11. מנגד סבור משרד האוצר כי אין מקום לפטור את מערכת הביטחון מתשלום מס הבלו. זאת שכן הפטורים השונים לסקטורים מסוימים הם החריג, והכלל הוא שגם גופי מדינה אחרים או מלכ"רים וכמובן יתר גופי המדינה ואזרחיה, משלמים מס זה.
12. לאחר שבחנה הוועדה את הנושא, היא סבורה כי אין מקום לשינוי המצב הקיים. הוועדה לא רואה סיבה שלפיה הכלל החל גם על משרדי ממשלה וגופים אחרים של המדינה, כמו גם שאר המשתמשים בדלק הוא שמשמשי דלק משלמים את מס הבלו. אכן פעילותה של מערכת הביטחון תורמת רבות למדינה, אך כך גם מערכות ממשלתיות אחרות ומוסדות ללא כוונת רווח.

פרק ט"ו - מימוש המלצות הוועדה

1. כמתחייב מכתב המינוי, להלן המלצות הוועדה לכינון מנגנונים ויצירת כלים שיבטיחו ככל האפשר את מימוש המלצותיה.
2. המלצות הוועדה מתייחסות לטווח רחב של נושאים תקציביים, מבניים ומהותיים הנוגעים למערכת הביטחון שבהם מציעה הוועדה לערוך שינויים. לשם מימוש ההמלצות, הוועדה מציעה לאמץ כלים מבניים, משפטיים וארגוניים אחדים. בחלק מההמלצות הציבה הוועדה מדדים כמותיים ומדדי זמן מוגדרים למימוש המלצותיה. אשר על כן, הדרך לבחינת מימוש המלצותיה שזורה בפיקוח על מימושם של יעדים אלה.

כלים מבניים למימוש המלצות הוועדה

מימוש ההמלצות בצבא ובמשרד הביטחון

3. רוב המלצות הוועדה עוסקות בצבא ובמערכת הביטחון. נדרשת מעורבות ישירה מצד קברניטי המדינה, מערכת הביטחון והצבא. בלי מעורבות מלאה מצד שר הביטחון, הרמטכ"ל, מנכ"ל משרד הביטחון והיועץ הכספי לרמטכ"ל, ספק אם אפשר יהיה לממש את ההמלצות.
4. הוועדה סבורה כי האחריות העליונה למימוש המלצותיה מוטלת על ממשלת ישראל, על שר הביטחון ועל הרמטכ"ל.
5. הוועדה מציעה כי לשם מימוש ההמלצות - שהן רב-ממדיות, וחלקן חוצות ארגון - יוקם צוות ייעודי אשר יוקנו לו יכולות וסמכויות ואשר בראשו יועמד גורם בכיר דיו שידווח לשר הביטחון ולרמטכ"ל.
6. הוועדה סבורה כי יצירת מעורבות של גורם חיצוני, בדומה למה שנעשה בעת מימוש תכנית "עת אסיף" (באמצעות חברת מקנזי), יכולה להיות זרז לתהליכי התייעלות ותעניק למערכת זווית מבט נוספת.

פיקוח חיצוני על מימוש ההמלצות

7. בפרק "תכנון, פיקוח בקרה ושקיפות", ממליצה הוועדה כי המטה לביטחון לאומי, יחד עם משרד האוצר, ישמשו הגורמים המקצועיים החיצוניים האמונים על ליווי תהליכי התכנון, הפיקוח והבקרה של בניית תכניות העבודה השנתיות ותכניות החומש. הוועדה סבורה כי יש להטיל על המל"ל את תפקיד הפיקוח על מימוש המלצות הוועדה. עם זאת, ניסיון העבר מלמד שאין בכך די. הוועדה ממליצה כי יוקם צוות פיקוח ייעודי בהובלת המל"ל. בצוות הפיקוח יהיו חברים נציגי משרד הביטחון, נציגי משרד האוצר ונציגי משרד ראש הממשלה. הצוות ימונה בידי ראש הממשלה.
8. על הצוות תוטל האחריות לפיקוח על מימוש המלצות הוועדה בכללן, ובהן ההמלצות העוסקות במשרד הביטחון ובצבא וההמלצות העוסקות במשרדי ממשלה ובגורמים ממשלתיים אחרים. הצוות יכין תכנית מעקב מפורטת אחר מימוש המלצות הוועדה. התכנית תתבסס על לוחות הזמנים שנקבעו בהמלצות ותפרוט אותם למועדים ספציפיים.
9. הצוות יקבל ממערכת הביטחון דיווח חודשי על התקדמות מימוש המלצות הוועדה. בשנתיים הראשונות שלאחר קבלת המלצות הוועדה, יעביר הצוות דיווח רבעוני לראש הממשלה ובו פירוט התקדמות מימוש ההמלצות. בחלוף שנתיים יהפוך הדיווח לחצי-שנתי.

10. אחת לשנה יקיים הקבינט דיון בהתקדמות מימוש ההמלצות בשיתוף עם הצוות ועם נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים.

11. כחודשיים לפני אישור התקציב השנתי, יוצג סטטוס מימוש המלצות הוועדה בפני הוועדה המשותפת לוועדת חוץ וביטחון של הכנסת וועדת כספים. דוחות ההתקדמות של הצוות יהיו פומביים ופתוחים לעיון הציבור, למעט חלקים או פרטי מידע שיש להסתירם לשם הגנה על ביטחון המדינה.

12. בנושאים שבהם העברת תקציב למערכת הביטחון דורשת התייעלות או השלמת רפורמה, תהיה לצוות סמכות להכריע אם ההמלצה מומשה. במקרה של מחלוקת באשר לפרשנות המלצות הוועדה, יהיה הצוות הפרשן המוסמך להמלצות. לא הסכימו חברי הצוות באשר לפרשנות המלצות הוועדה, יוכלו לפנות לחברי הוועדה לתקציב הביטחון אשר יקבעו הם את הפרשנות להמלצה שבמחלוקת.

נספח א:

חישוב מענק סיום שירות לפורש - דוגמה אפשרית להמחשה בלבד

גובה מענק סיום השירות ייקבע בהתאם למשכורת הקובעת הממוצעת בשנתיים האחרונות מוכפלת במקדם ותק משוקלל ובמספר שנות השירות. לפורשים בדרגת אל"מ ומטה מעל גיל 50, יתווסף מקדם גיל מדורג. לנגדים יתווסף מקדם נגדים. שנות השירות יחושבו מסוף שירות החובה.

ותק השירות יינתן תוך אבחנה בין ארבעה מערכים שונים עם מקדם שונה לכל אחד ועליו יתווספו מקדמים נוספים:

מקדם	מערך
1.7	לחימה
1.5	תומכ"ל
1.4	מקצועי
1.2	מטה
1.3	מקדם נגדים
מקדם גיל - מעל 50	
1.04	50
1.08	51
1.12	52
1.16	53
1.2	54

מקדם הוותק המשוקלל יתקבל מהכפלת ותק השירות בכל אחד מהמערכים במקדם שלו.

דוגמא לחישוב המקדם המשוקלל:

קצין ששירת 27 שנים בחלוקה למערכים הבאים והשתחרר בדרגת אל"מ:

מקדם	שנים במערך	מערך
1.7	7	לחימה
1.5	5	תומכ"ל
1.4	5	מקצועי
1.2	10	מטה
	27	סה"כ ותק
	38,000 ש"ח	משכורת קובעת

מקדם הותק המשוקלל:

$$\frac{7*1.7+5*1.5+5*1.4+10*1.2}{27}=1.4222$$

גובה המענק: $1.4222*38,000*27=1,459,200$

נגד ששירת 35 שנים בחלוקה למערכים הבאים:

מקדם	שנים במערך	מערך
1.7	4	לחימה
1.5	24	תומכ"ל
1.4		מקצועי
1.2	7	מטה
	35	סה"כ ותק
	25,000	משכורת קובעת
1.3		מקדם נגדים
1.2		מקדם גיל

$$\frac{4*1.7+24*1.5+0*1.4+7*1.2}{35}=1.4628$$

גובה המענק: $1.4628*25,000*1.2*1.3*35=1,996,722$

קצין מטה ששירת 22 שנים בחלוקה למערכים הבאים:

מקדם	שנים במערך	מערך
1.7	4	לחימה
1.5	0	תומכ"ל
1.4	0	מקצועי
1.2	18	מטה
	22	סה"כ ותק
	32,000	משכורת קובעת

$$\frac{4*1.7+0*1.5+0*1.4+18*1.2}{22}=1.290$$

גובה המענק: $1.290*32,000*22=908,800$

נספח: ריכוז המלצות הוועדה

נושא	המלצה
תפיסת הביטחון	לפעול לגיבוש תפיסת ביטחון עדכנית
תפיסת הפעלת הכוח	לפעול לעדכון תפיסת ההפעלה של צה"ל
תכנון, פיקוח, בקרה ושקיפות	
תכנון ובקרה של תקציב הביטחון השנתי והרב-שנתי	על המל"ל למלא חלק מרכזי בתכנון התקציב השנתי והרב-שנתי ובפיקוח על מימושו מגבלה אפקטיבית להרשאה להתחייב מל"ל שלב מנדטורי בגיבוש תוכנית העבודה של צה"ל קיום דיון חלופות בקבינט על תכנית העבודה דיון אישור פרויקטים חובת השתתפות נציגי האוצר
חיזוק המל"ל	יפעל למימוש סמכויותיו הקיימות בחוק ינתנו למל"ל תקנים נוספים רלבנטיים ותקציב משרד הביטחון יהיה שקוף לו לחלוטין
שקיפות משרד הביטחון	למשרד ראש הממשלה, משרד האוצר והמל"ל יהיו באופן שוטף הרשאות לכל הנתונים הקיימים במשרד הביטחון וצה"ל הנוגעים לתקציב, כוח אדם, פרויקטים, וכל מידע אחר שיש לו נגיעה לתקציב או לנושאים אלו לא תתאפשר שלילת הרשאות ע"י משרד הבטחון הוספת כ"א במשרד האוצר
מימוש חובת השקיפות	אישור תקציב הביטחון לשנת 2016 יהיה מותנה במימוש השקיפות.
פיקוח ובקרה	המל"ל יבצע בקרה על "אבני הדרך" בתוכנית השנתית והרב-שנתית
תפקיד ומעמד ראש אגף התקציבים	ראש אגף התקציבים במטהב"ט יהיה שומר הסף של תקציב הביטחון בשלבי התכנון והביצוע. לראש אגף התקציבים יינתנו מלא הכלים והסמכויות כדי לממש את סמכותו זו ויועברו אליו סמכויות רלבנטיות הנמצאות כיום באג"ת ובאכ"א
קביעת תכניות ותחומים בספר התקציב	קביעת תכניות ותחומים בספר התקציב ייעשו במשותף ע"י משרד האוצר ומשרד הביטחון תיקבע בתקציב מגבלה אפקטיבית על ההרשאה להתחייב
מבנה וסמכויות זרוע היבשה	
איחוד בנין הכוח בזרוע היבשה	איחוד כלל הסמכויות ותהליכי בנין הכוח בצה"ל בזרוע היבשה והגדרת זרוע היבשה כבעלת הסמכות והאחריות הכוללת לבנין הכוח ביבשה ביטול גופים העוסקים בבנין הכוח ביבשה בהם אט"ל וגופים רלבנטיים באכ"א
כוח אדם	
היקף מערך הקבע	מערך הקבע יהיה קטן ב-11% מהיקף המצבה הממוצעת לשנת 2015 עד לסוף שנת 2017

נושא	המלצה
צמצום מטות	צמצום היקף כ"א במטות
צמצום גופי מטה	איחוד וצמצום גופי מטה
שיטוח מטות	ביטול תקני ביניים ושיטוח מוטת השליטה במטות
צמצום תקנים בכירים	צמצום תקנים בכירים בהיקף דומה לצמצום כלל כוח האדם
פיקוח על מצבת כוח האדם ע"י משרד האוצר	למשרד האוצר לאגפיו השונים תהיה נגישות מלאה לכלל נתוני כוח האדם והשכר בצה"ל
תקנות לפי דרגות בספר התקציב	בספר התקציב תקבע מגבלת תקן כוללת ומגבלה לפי דרגות, מדרגת רס"ן ומעלה
הוספת תקנים למשימות חדשות	תוספת תקנים למשימות חדשות תדון במשותף בין משהב"ט, מל"ל והאוצר
תנאי הלוחמים	שימור העיקרון לפיו שכר ותנאי הלוחמים הם הטובים ביותר
שכר דיפרנציאלי	בחינת מבנה השכר בצבא ובנייתו מחדש לפי צרכי הצבא
התאמת שכר מול שירות המדינה	במקצועות בהם יש מקבילות בשירות המדינה ובשוק האזרחי, יותאמו הפרשי שכר בין משרתי הקבע לבין שאר המגזרים
מגבלה על הוצאות השכר	היקף ההוצאה על השכר בצבא יהיה 86% מהיקפו הנוכחי עד סוף שנת 2017
קצונת חובה וקצונה מקצועית	הפחתת מספר הקצינים המוכשרים בכל שנה והמרת תקני קצינים לא פיקודיים לתקני חוגרים
קיצור שירות החובה	תהליך קיצור השירות יימשך וייקבעו אבני דרך לקיצורו עד למשך שירות של שנתיים לבנים ולבנות, על פי המלצות ועדת בן-בסט.
מערך המילואים	היקף מערך המילואים יצומצם וייקבעו מדדי כשירות לסד"כ המילואים על בסיס המלצות ועדת נומה.
מודל הקבע וסיום השירות בצבא	
סיום השירות של לוחמים	לוחמים יוכלו לפרוש מהצבא בגיל 42 ויזכו לתנאים זהים לאלו הקיימים בהסדר הפרישה הנוכחי
מודל סיום השירות - שער יציאה נוסף	ייקבע שער יציאה נוסף בגיל 36 משרת קבע שלא יקודם לדרגת סא"ל עד גיל 36 יסיים את שירותו בצבא (ויזכה בפיצויים מוגדלים).
סיום השירות בגיל 42 ומעלה	משרתים מגיל 42 ומעלה יוכלו לסיים את השירות ולזכות למענק הוני חד פעמי שיחושב לפי שנות השירות, סוג השירות ומקצועם הצבאי לנגדים יינתן מענק נוסף
מחקר ופיתוח	
תקציב המו"פ המרכזי - עוגן בתקציב	תקציב המו"פ השנתי יעוגן
תפקיד ראש מפא"ת	יוגדר כגורם המאכוון את כלל מאמצי הפיתוח של מערכת הביטחון

המלצה	נושא
יוקם פורום תכנון למו"פ בראשות ראש מפא"ת שיאכוון ויתאם את הפיתוח ואת תעדוף ותקנון כוח האדם הטכנולוגי במערכת הביטחון	פורום תכנון המו"פ
צמצום התקנים ושיחרור מהנדסים שאינם עוסקים במיקצועם הצבאי בתחום הרלווטי להשכלתם	תקינה מחודשת בצה"ל של תפקידים הנדסיים וטכנולוגיים
אזורח משימות	
משרד הביטחון וצה"ל יפעלו לאזורח משימות שאינן בליבת העשייה של צה"ל ומערכת הביטחון	מדיניות אזורח משימות
משרד הביטחון יפעל לאזורח את: מרכז שיקום אחזקה (מש"א); מפעל ייצור הרק"מ	אזורח משימות ספציפיות
קביעת לוחות זמנים למימוש תוכניות האזורח	תוכנית מימוש
מיצוי משאבים לאומיים	
ייבחנו הפרקטיקות והסמכויות המאפשרות הגבלת שימוש במשאבי קרקע על ידי מערכת הביטחון ויצומצמו למינימום, תוך איזון עם צרכי הביטחון	הטלת מגבלות על ידי מערכת הביטחון על שימוש אזרחי במשאבי קרקע
אימוץ התיקון המוצע לחוק התכנון והבניה תוך עידכון ובחינת הסמכויות המוקנות למערכת הביטחון	שימוש במשאבי קרקע ע"י מערכת הביטחון
עקרונות לתקציב לחומש	
קביעת תקציב שנתי קבוע וזהה בחומש ולא מתווה עולה	גובה התקציב
התקציב השנתי הקבוע יוצמד למדד המחירים לצרכן	התאמות שנתיות
מתווה החומש המוצע לתקציב הביטחון יעוגן בחוק	עיגון תקציב החומש בחוק
התייעלות כמקור תקציבי	מקורות פנימיים
במקרה של מיתון או מלחמה	חריגה מהמתווה התקציבי
היקף תקציב הביטחון לשנים 2016 - 2020	
59 מיליארד ש"ח	היקף התקציב 'נטו' בשנה בשנים 2016 - 2020
9.6 מיליארד ש"ח בחומש	התייעלות כמקור תקציבי
ירידה בכ"א קבע בהיקף של 11% ממצבה ממוצעת ב-2015	ירידה בכ"א

נושא	המלצה
עוגנים בתקציב	סכום עוגן בשנה לאימונים סכום עוגן בשנה למחקר ופיתוח הוצאה של 86% מהיקף ההוצאה הקיים על שכר אנשי הקבע
תקציב אגפי השיקום והמשפחות	
אימוץ מסקנות ועדת גורן	יאומצו מסקנות ועדת גורן
קביעת זכאויות בחקיקה	זכאויות זכאי אגף השיקום יקבעו בחוק
הקמת וועדה לקבלת החלטות בנושא שיקום	הקמת וועדה משותפת למשרד הביטחון ולמשרד האוצר בראשות שופט עליון או מחוזי בדימוס, שתמליץ על זכאויות בנושאי שיקום במקום בו יש שיקול דעת. ההחלטה בנושאים אלו תהיה מסורה לשר הביטחון ולשר האוצר.
שיפוי על גידול בתקציב השיקום	משרד הביטחון ישופה על גידול בתקציב השיקום, על פי המנגנון שהיה קיים עד שנת 2007.
תשלום מסים על ידי מערכת הביטחון	
תשלום ארנונה	מערכת הביטחון תשלם סכום שנתי קבוע של ארנונה על פי היקף התשלום ב-2014. בתום החומש התשלום יגדל ב-10%. במהלך החומש היקף התשלום יעודכן רק בהקמת מחנות חדשים או בפינוי מחנות.
מימוש המלצות הוועדה	
מימוש ההמלצות בתוך משהב"ט	האחריות למימוש המלצות הוועדה מוטלת על שר הביטחון והרמטכ"ל.
פיקוח חיצוני על מימוש ההמלצות	יוקם צוות בהובלת מל"ל שיהיה מוסמך לקבוע אילו המלצות מומשו ויכין דו"ח רבעוני, ולאחר שנתיים חצי שנתי על מימוש ההמלצות. הצוות ידווח לראש הממשלה ולקבינט. דו"ח מימוש ההמלצות יהיה, ככל האפשר, פומבי.

נספח ב:

לוח ישיבות הוועדה (ללא פירוט ישיבות ועדות משנה)

מספר הדיון	תאריך	נושא	משך זמן	מציגים
1	29 במאי	תפיסת הביטחון של ישראל	ארבע שעות	דן מרידור
		מתודולוגיה של עבודת הוועדה		ועדה
		דוחות עבר		מל"ל
פרק ביטחון				
2	30 במאי	השינויים האסטרטגיים, האיום, תרחישי הייחוס והמשמעות למענה הקיים - הווה ועתיד	ארבע שעות	ראש אמ"ן וראש אג"ת
3	5 ביוני	כוח אדם בצה"ל מול השתנות האיומים והנסיבות החברתיות	ארבע שעות	ראש אג"ת וראש אכ"א ארבע שעות
4	11 ביוני	מבנה תקציב הביטחון והמענה שהוא נותן לאיומים	ארבע שעות	ראש את"ק וראש אג"ת
5	19 ביוני	מיפוי פערים ובקשות להמשך הצגת כיווני פעולה של הצוותים	ארבע שעות	דיון פנימי
6	26 ביוני	משרד הביטחון - מבנה ותקציב תקציב הביטחון	שעתיים	מנכ"ל משהב"ט, אלוף (במיל') דן הראל
6	26 ביוני	מפא"ת	שעה	ראש מפא"ת, תא"ל אופיר שהם
7	27 ביוני	הופעת רמטכ"ל	שעתיים	רמטכ"ל, רא"ל בני גנץ פרק אוצר
8	3 ביולי	מקומו הראוי של הביטחון בהקצאת המשאבים הלאומית מתוך התייחסות להיקף האיומים	שעתיים	פרופ' מנואל טרכטנברג
8	3 ביולי	נגידת בנק ישראל משמעויות היקף תקציב הביטחון למשק	שעתיים	נגידת בנק ישראל, ד"ר קרנית פלוג
9	10 ביולי	תקציב הביטחון בראי האוצר, כלשעצמו וביחס לתקציב המדינה	ארבע שעות	אגף התקציבים באוצר

מספר הדיון	תאריך	נושא	משך זמן	מציגים
10	17 ביולי	החשבת הכללית	שעתיים	החשבת הכללית, מיכל עבאדי
10	17 ביולי	מנכ"לית משרד האוצר	שעתיים	מנכ"לית משרד האוצר, יעל אנדורן
11	24 ביולי	דיון פנימי - מנגנוני שקיפות ובקרה	שעתיים	
11	24 ביולי	תפיסת הביטחון ובניית תקציב הביטחון	שעתיים	אלוף (במיל') יעקב עמידור
12	31 ביולי	דיון פנימי - על פי מצע	ארבע שעות	חברי הוועדה
13	7 באוגוסט	שר האוצר- תקציב הביטחון מול צורכי המשק	שעתיים	שר האוצר
13	7 באוגוסט	תהליך גיבוש תקציב הביטחון	שעתיים	מנכ"ל משהב"ט וראש אגף תקציבים באוצר
14	14 באוגוסט	תקציב הביטחון - היקף, מבנה ומשמעויות לאומיות	שעתיים	מנכ"ל משרד ראה"מ, הראל לוקר
14	14 באוגוסט	תכנון, בקרה ושקיפות	שעתיים	דיון פנימי יו"ר הוועדה
15	21 באוגוסט	תכנון, בקרה ושקיפות	שעתיים	דיון פנימי יו"ר הוועדה
15	21 באוגוסט	תקציב השיקום	שעתיים	דיון פנימי ראש צוות משנה לשיקום
16	28 באוגוסט	דיון פנימי עם המשקיפים	שעה	יו"ר הוועדה
16	28 באוגוסט	דיון פנימי - שיקום, כ"אכוח אדם	שלוש שעות	יו"ר הוועדה
17	4 בספטמבר	דיון פנימי עם משקיפים	שעה	יו"ר הוועדה
17	4 בספטמבר	מיסוי, בלו, ארנונה	שעה	יו"ר הוועדה
17	4 בספטמבר	דוח ברודט - פרספקטיבה ולקחים	שעתיים	דוד ברודט
18	11 בספטמבר	התעשיות הביטחוניות הממשלתיות	שעה	מנכ"ל רשות החברות הממשלתיות, אורי יוגב
18	11 בספטמבר	תקציב הביטחון בראיה אסטרטגית	שעתיים	אלוף (במיל') גיורא איילנד
19	18 בספטמבר	תקציב הביטחון בראיה לאומית ותפקיד המל"ל בתכנון ופיקוח על תקציב הביטחון	שעתיים	ראש המל"ל, יוסי כהן

מספר הדיון	תאריך	נושא	משך זמן	מציגים
19	18 בספטמבר	לקחי צוק איתן	שעה	מנכ"ל משהב"ט, אלוף (במיל') דן הראל
19	18 בספטמבר	לקחי צוק איתן	שעתיים	ס.הרמטכ"ל, רא"ל גדי אייזנקוט
19	18 בספטמבר	לקחי צוק איתן	שעה	ר' אג"ת, אלוף נמרוד שפר
20	23 באוקטובר	פיקוח הכנסת על תקציב הביטחון	שעתיים	ועדת משותפת לוועדת כספים ולוועדת חוץ וביטחון
20	23 באוקטובר	מודל הקבע החדש	שתיים	ראש אכ"א הנכנס אלוף חגי טופולנסקי
20	23 באוקטובר	התייעלות	שעה	רח"ט תכנון
20	23 באוקטובר	סגן הרמטכ"ל	שעתיים	רב אלוף גדי אזנקוט
	30 באוקטובר	סמכויות המל"ל	שעתיים	יועמ"ש משרד ראה"מ, עו"ד שלומית ברנע
21	30 באוקטובר	הצעות האוצר לייעול	שעתיים	החשבת הכללית - מיכל עבאדי
	30 באוקטובר	דיון פנימי	שעתיים	
22	6 בנובמבר	שר הביטחון - צורכי הבטחון	שעתיים	שר הבטחון
23	13 בנובמבר	הצעות לרפורמות בתקציב הביטחון	שעתיים	ראש אגף תקציבים באוצר, אמיר לוי
24	20 בנובמבר	דיון פנימי - שקיפות ובקרה	שש שעות	
25	27 בנובמבר	דיון פנימי - פנסיה	שש שעות	
26	11 בדצמבר	דיון פנימי - אזרוח	ארבע שעות	
2015				
27	1 בינואר	דיון פנימי	ארבע שעות	
28	12 בפברואר	דיון פנימי - מבנה הצבא מפגש אלופים במיל'	שלוש שעות	אלוף (במיל') משה קפלינסקי, אלוף (במיל') דני ביטון, אלוף (במיל') יפתח רון-טל
29	19 במרץ	דיון פנימי - מבנה הצבא	חמש שעות	

מספר הדיון	תאריך	נושא	משך זמן	מציגים
30	26 במרץ	דיון פנימי - מימוש המלצות, שיקום	ארבע שעות	
31	2 באפריל	דיון פנימי - מיוחדים		
32	16 באפריל	דיון פנימי - מעבר על פרקים מטיטת הדוח	ארבע שעות	
33	17 באפריל	דיון פנימי - תקציב	שש שעות	
34	7 במאי	דיון פנימי - מעבר על טיטת הדוח	ארבע שעות	
35	8 במאי	דיון פנימי - תקציב	שבע שעות	
36	14 במאי	דיון פנימי - סיום השירות	שש שעות	
37	21 במאי	דיון פנימי - תקציב וסיום שירות	חמש שעות	
38	26 במאי	דיון פנימי - תקציב	ארבע שעות	
39	27 במאי	דיון פנימי - סיום שירות	שעתיים	
40	2 יוני	דיון פנימי - תקציב הביטחון	שלוש שעות	
41	4 יוני	דיון פנימי - קריאת הדו"ח השלם	ארבע שעות	
42	25 יוני	דיון פנימי - סיכום דיוני הוועדה	שלוש שעות	



מדינת ישראל
ממשלת ישראל