

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



מערכת הביטחון

תכנון תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון והבקרה עליו



תכנון תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון והבקרה עליו

רקע

צה"ל ומשרד הביטחון (מערכת הביטחון) פועלים במסגרת תקציב שמאשרת הכנסת בחוק התקציב השנתי, הכולל את תקציב ההרשאה להתחייב. תקציב זה הוא הסכום המרבי שעליו יכול המשרד להתחייב בשנה נתונה לביצוע התקשרויות רב-שנתיות, לרבות הזמנות, הסכמים או חוזים עם ספקים שהתשלום בגינם יהיה בשנת התקציב הנתונה או בשנים הבאות. תקציב ההרשאה להתחייב נחוץ לתפקודה של מערכת הביטחון, שכן אופי פעילותה, בדגש על הצטיידות באמצעי לחימה ועל פרויקטי מחקר ופיתוח רב-שנתיים, מחייב ביצוע התקשרויות רב-שנתיות. גם בתחומי הקיום השוטף והמוכנות של צה"ל יש יתרונות בהתקשרויות רב-שנתיות, לרבות כדאיות כלכלית, הקניית ודאות לספקים והבטחת רציפות תפקודית. אולם התקשרויות אלה "מקשיחות" את תקציב הביטחון בשנים הבאות, שכן מרגע שמערכת הביטחון התקשרה עם ספקים בחוזים, תקציב הביטחון משועבד להתחייבויות אלו, וכמעט שלא ניתן להפנות אותו לצרכים המשתנים של מערכת הביטחון, ובכלל זה לאיומים מתפרצים.



נתוני מפתח

עשרות מיליארדי ש"ח

ממוצע תקציב ההרשאה להתחייב השנתי המעודכן (כולל תוספות שניתנו במהלך שנה) בשנים 2017 עד 2022

73%

ממוצע הביצוע בפועל של תקציב ההרשאה להתחייב מתוך התקציב המעודכן בשנים 2017 עד 2022

מאות מיליארדי ש"ח

הסכום המצטבר של התקשרויות רב-שנתיות שהוציא משרד הביטחון בשנים 2017 עד 2022 על סמך תקציב ההרשאה להתחייב

54%

מסך ההתקשרויות הרב-שנתיות בשנים 2017 עד 2022 יועדו לשלושה תחומי פעולה עיקריים

כ-100%

מתקציב מט"ח הסיוע עד לשנה האחרונה של הסכם הסיוע האמריקני (שנת 2028) מיועדים לשימושים שסוכמו על ידי מערכת הביטחון. שני שלישים מהסכום הכולל של תוכנית השימושים אף מומשו לכדי מחויבות חזית

10%

בלבד בממוצע מאומדן המקורות הם יתרת מרחב הפעולה התקציבי שנשאר בתקציב הביטחון השקלי בשנים 2023 עד 2027 (שהם כמה מיליארדי ש"ח בממוצע בשנה), לפני הוצאות חדשות שיתווספו בחלוף הזמן

444

שינויים שבוצעו בתקציב ההרשאה להתחייב בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022, בסכום מצטבר של 68.5 מיליארד ש"ח

65%

שיעור הפניות הרבעוניות¹ שהוגשו לוועדה המשותפת בכנסת באיחור של חודשיים עד שבעה חודשים, בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2022 עד יוני 2023 בדק משרד מבקר המדינה את תכנון תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון ואת הבקרה עליו. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: תהליך תכנון תקציב ההרשאה להתחייב במשרד האוצר ובמשרד הביטחון, התקציב בראי ההתחייבויות הרב-שנתיות, היבטים בקשיחות תקציב הביטחון ובכלל זה השפעת הקשיחות

1 פניות שמגיש שר האוצר, על פי הצעותיו של שר הביטחון, לוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת חוץ וביטחון של הכנסת מדי רבעון, שכוללות בקשות לאישור מראש לביצוע שינויים בתקציב הביטחון ודיווחים שמפרטים בדיעבד את השינויים בתקציב שביצע משרד הביטחון.



על יכולתו של צה"ל לממש את תוכניותיו, הבקרה על שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב וכן היבטים בעבודת המטה של המטה לביטחון לאומי (המל"ל). הביקורת נעשתה במשרד הביטחון - בלשכת מנכ"ל המשרד, באגף התקציבים ובאגף הכספים; במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי; ובמל"ל. בדיקות השלמה נעשו באגף לתכנון ולבניין כוח רב-זרועי בצה"ל.

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת



גיבוש הצעת משרד האוצר לתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון - משרד האוצר לא קבע הוראות בנוגע לתהליך גיבוש ההצעה לתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון, המסתכם בעשרות מיליארדי ש"ח מדי שנה, הוא אינו מתעד את הדיונים שהוא מקיים עם משרד הביטחון, ואין בידו מסמכים כתובים בנוגע לתהליך זה. כמו כן, הוא אינו מקיים מדי שנה בשנה תהליך סדור ושיטתי של איסוף נתונים ומידע על תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון משנים קודמות ושל עיבודם וניתוחם באופן מובנה לצורך הפקת לקחים; והוא לא פיתח כלים תומכי החלטה לטיוב התהליך. במצב זה נפגעת יכולתו של משרד האוצר להתוות דרך אחידה ושיטתית לתהליך גיבוש ההצעה, לבצע בקרה עליו וכן לשמור על הזיכרון הארגוני במשרד האוצר. כמו כן, קיים פער בין עמדת משרד האוצר לעמדת משרד הביטחון בנוגע לצורך של משרד האוצר בנגישות מלאה לכל שכבות המידע במערכת המחשוב של משרד הביטחון - הדוחות שבמערכת המחשוב מאפשרים למשרד האוצר לצפות בתקציב שנקבע בחוק התקציב, בשינויים בו ובביצוע התקציב, ברמות פירוט שונות, אך המידע בהם מוגבל. אין בהם מידע על הזמנות שנחתמו עם ספקים, על תכולות ההזמנות ומהות הרכש, על אבני הדרך לתשלום, על קצב ביצוע ההזמנות ועוד, ובשל כך יש למשרד האוצר קושי לנתח כ-20% מתקציב ההרשאה להתחייב. לעמדת משרד הביטחון הדוחות שמוצגים במערכת המחשוב אופיינו בסיכום עם משרד האוצר והם מאפשרים למשרד האוצר קיום בקרה רלוונטית, עקבית, רציפה וארוכת טווח.



התכנון המפורט של תקציב ההרשאה להתחייב על ידי משרד הביטחון - אגף התקציבים במשרד הביטחון אינו מתכנן את הקצאת תקציב ההרשאה להתחייב לגופים ואת עדכונה לאורך השנה באופן מיטבי, שכן אף שלרוב תקציב ההרשאה להתחייב אינו מכסה את כלל צורכי הגופים, בכ-40% מהתוכניות² שתוקצבו בשנים 2017 עד 2022 (למעט שנת 2021) נרשמו שיעורי ביצוע של עד 40% מתקציבן המעודכן, ובכרבע מהתוכניות נרשמו שיעורי ביצוע של עד 20%. כמו כן, לכ-15% מהתוכניות ניתנו במהלך שנה תוספות



2 תוכנית היא רמה מפורטת של התקציב. בתקציב הביטחון תוכנית משקפת לרוב את מהות ההוצאה.



תקציב שכלל לא מומשו, בסכומים שבין 58 מיליון ש"ח ל-2.2 מיליארד ש"ח. יצוין כי 54% מסך ההזמנות וההסכמים הרב-שנתיים שעליהם חתם משרד הביטחון בשנים 2017 עד 2022 יועדו לשלושה תחומי פעולה עיקריים. תכנון לא מיטבי של הקצאת התקציב עלול לעכב את המענה על צורכי הגופים. עוד עלה כי בשנים 2017 עד 2022 לא הייתה הלימה בין הביצוע בפועל של תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון ובין התכנון, ובשנים אלו הביצוע בפועל הסתכם ב-73% בממוצע מהתקציב המעודכן. משמעות הדבר היא כי מדי שנה בשנה לא בוצעו כל ההתקשרויות הרב-שנתיות שתוקצבו. כמו כן, בשנים 2017 עד 2020 ביצע תקציב ההרשאה להתחייב היה נמוך אף מהתקציב המקורי, כלומר לפני התוספות שניתנו לו, ובשנים אלו הביצוע בפועל הסתכם ב-78% בממוצע מהתקציב המקורי. משמע שתוספות תקציב ההרשאה להתחייב שניתנו למשרד הביטחון במהלך כל שנה לא מומשו.

תקציב ההרשאה להתחייב בראי ההתחייבויות הרב-שנתיות בתקציב הביטחון -

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

בחינת השפעותיהם של מיזמים ביטחוניים על תקציב הביטחון - דוח הקשיחויות

שמכין משרד הביטחון, אשר מתכונתו תואמה עם משרד האוצר, אינו משקף תמונת מצב של תחזית יתרת המקורות בתקציב הביטחון: הדוח מציג את אומדן ההוצאות (השימושים) בתקציב הביטחון, בסכום ממוצע של עשרות מיליארדי ש"ח בשנה בשנים 2023 עד 2030, אך אין בו התייחסות למקורות המימון, ואף לא לתקציב הביטחון בשנים קודמות כנקודת ייחוס. בשל כך הוא אינו מאפשר למל"ל ולוועדת השרים להצטיידות לבחון על יסוד תשתית מידע מפורטת ומלאה את ההשפעות של ביצוע מיזם ביטחוני על תקציב הביטחון בשנים הבאות. יודגש כי לפי אומדן של משרד מבקר המדינה נותר בידי מערכת הביטחון מרחב פעולה תקציבי שנע, בהתבסס על הנחה מרחיבה, בין כ-6% מתוך אומדן המקורות שלו בשנת 2023, לכ-11% מתוך אומדן המקורות שלו בשנת 2027. זאת לפני הוצאות חדשות שיתווספו בחלוף הזמן.

תשלומי משרד הביטחון לתעשיות הביטחוניות הגדולות³ - בתום שנת 2022 היה

למשרד הביטחון חוב לתעשיות הביטחוניות הגדולות בסך 330 מיליון ש"ח, רובו ככולו (98.5% ממנו) לתע"א, והיתרה לרפאל. חוב זה נוצר עקב פער בין הוצאות המשרד למקורותיו הכספיים, והוא מנוגד לעיקרון של תשלום חשבוניות במועדן. העיכוב בתשלום של משרד הביטחון לתעשיות הגדולות עלול להוביל לעיכוב בתשלומיהן של התעשיות הביטחוניות הגדולות לספקי המשנה שלהן, ובפרט לספקים קטנים. כמו כן, בשנים 2020 עד 2022 כ-36% בממוצע מסך התשלומים בש"ח ששילם משרד הביטחון לשלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות שולמו ברבעון האחרון של כל אחת משנים אלה. זאת על רקע התבהרות תמונת המצב התקציבית וקבלת תוספות לתקציב הביטחון בסוף שנה.

3 התעשייה האווירית לישראל בע"מ (תע"א), רפאל מערכות לחימה בע"מ (רפאל) ואלביט מערכות בע"מ.

**התיאום בין אגף הכספים במשרד הביטחון לאגף התקציבים במשרד הביטחון**

בנוגע לתוכנית ההתקשרות⁴ - שלא בהתאם להוראת התכ"ם בנושא ביצוע תקציב - טיפול בתקציב, המנחה את חשבי המשרדים הממשלתיים להשתתף באופן פעיל בהכנת הצעת התקציב של משרדם, אגף הכספים במשרד הביטחון, שהעומד בראשו נושא גם בתפקיד חשב משרד הביטחון ומתמנה לתפקידו על ידי החשב הכללי במשרד האוצר, אינו לוקח חלק בתהליך התכנון של אגף התקציבים במשרד בנוגע לתוכנית ההתקשרות. עקב כך אגף הכספים אינו חשוף למשמעויות של ההחלטות שאגף התקציבים מקבל בנוגע לתוכנית זו, אף שאחד מתפקידיו הוא לתכנן ולנהל את המימון לביצוע התקציב. כמו כן, קיימת שונות בין עמדת אגף הכספים במשרד הביטחון לעמדת אגף התקציבים במשרד הביטחון בנוגע לצורך במעורבותו של אגף הכספים בתהליכי תכנון תוכנית ההתקשרות, ניהולה והקשר בינה לתקציב ההוצאה: לתפיסת אגף הכספים מעורבותו בעניין זה נדרשת לצורך תכנון המימון לביצוע תקציב הביטחון ולניהולו, ואילו לתפיסת אגף התקציבים במשרד הביטחון לא נדרשת מעורבותו של אגף הכספים במשרד הביטחון, והסמכות לעניין זה היא של אגף התקציבים בלבד.

איכות הדיווח על השינויים התקציביים בפנייה הרבעונית לכנסת - הפנייה הרבעונית

שמכין אגף התקציבים במשרד הביטחון אינה משמשת כלי ניהולי אפקטיבי לבקרה של משרד האוצר ושל הוועדה המשותפת על שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב, זאת נוכח ששת ההיבטים הבאים בנוגע לאיכות הדיווח בפנייה: (א) אי-ציון אם התקבל אישור מראש לשינויים שבוצעו בתקציב; (ב) הסברים שאינם מפורטים דיים על שינויים שבוצעו בתקציב; (ג) אי-ציון אם התוכניות שבהן בוצעו שינויים הן בתחומי התעצמות או בתחומים שוטפים; (ד) אי-הודעה מראש בנוגע לשינויים בסך של יותר מ-5 מיליון ש"ח שבוצעו בתקציב הלא מסווג; (ה) אי-ציון שם "תחום הפעולה" שבו בוצע שינוי אלא ציון רק של המספר המייצג אותו; (ו) אי-עמידה במועד הגשת הפנייה הרבעונית הרשמית באמצעות האוצר לוועדה המשותפת בכנסת. ממצאים אלה עלו בקנה אחד עם ההתייחסות שמסרו משרד האוצר והוועדה המשותפת בכנסת למשרד מבקר המדינה בנוגע לאיכות הדיווח של הפניות הרבעוניות. יצוין כי מרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 בוצעו 444 שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב (הכוללים העברות תקציב מתוכניות מסוימות לתוכניות אחרות או תוספות תקציב) בסכום של 68.5 מיליארד ש"ח.

הצגת שינויים תקציביים בנושאים בלתי מסווגים - שלא בהתאם להחלטת הממשלה

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

עבודת המטה של המ"ל לקראת הדיונים בתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון - למ"ל יש קושי להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים

4 אגף התקציבים במשרד הביטחון מנהל את תקציב הביטחון מול הגופים התקציביים במערכת הביטחון בשיטה המכונה תוכנית התקשרות. בשיטה זו האגף קובע מסגרת תקציבית כוללת להתקשרויות שנתיים ורב-שנתיות שנגזרת מתקציב ההרשאה להתחייב ומתקציבי ההוצאה וההוצאה המותנית בהכנסה ומקצה אותה לגופים. משרד הביטחון נושא באחריות לכך שסכומם הכולל של התשלומים שישולמו בגין מימוש תוכנית ההתקשרות לא יעלה על סכומם הכולל של המקורות העומדים לרשותו.



בתקציב הביטחון בנוגע לתקציב ההרשאה להתחייב, שהסתכם בעשרות מיליארדי ש"ח בממוצע בשנה בשנים 2017 עד 2022. קושי זה נובע מכך שהוא אינו חשוף לדיונים שמקיים משרד הביטחון עם משרד האוצר בנושא, מכך שאין לו גישה לנתוני תקציב הביטחון, ומכך שעל תחום זה אמון במל"ל בעל תפקיד אחד.

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



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

עיקרי המלצות הביקורת

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

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

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



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



מומלץ כי אגף התקציבים ואגף הכספים במשרד הביטחון יציגו למנכ"ל המשרד את ההבדלים התפיסתיים הקיימים ביניהם בנוגע למעורבותו של אגף הכספים בתהליכי התכנון של תוכנית ההתקשרות והקשר בינה לתקציב ההוצאה, וכך יציגו לו כלים ומנגנונים לשיפור התיאום ביניהם. כמו כן מומלץ כי מנכ"ל משרד הביטחון והחשב הכללי במשרד האוצר יקבעו לוחות זמנים לתהליך הבחינה המשותף שנועד להגברת הבקרה והפיקוח על אופן תקצוב תוכנית ההתקשרות ועל תקציב הביטחון. עוד מומלץ כי הם ידונו במסקנות ובהמלצות שיעלו בבחינה, וישמו כלים ומנגנונים לשיפור הבקרה והפיקוח על תקציב הביטחון.



מומלץ כי משרד הביטחון ומשרד האוצר יקבעו, בתיאום עם הוועדה המשותפת, נוהל משותף שיפרט מתכונת דיווח מובנית וברורה לפניות הרבעוניות ויקבע את פרטי המידע שיימסרו בפנייה ואת דרך הצגתם. עוד מומלץ למשרד הביטחון לבחון דרכים לקצר את משך הזמן להעברת הפנייה הרבעונית למשרד האוצר ולוועדה המשותפת.

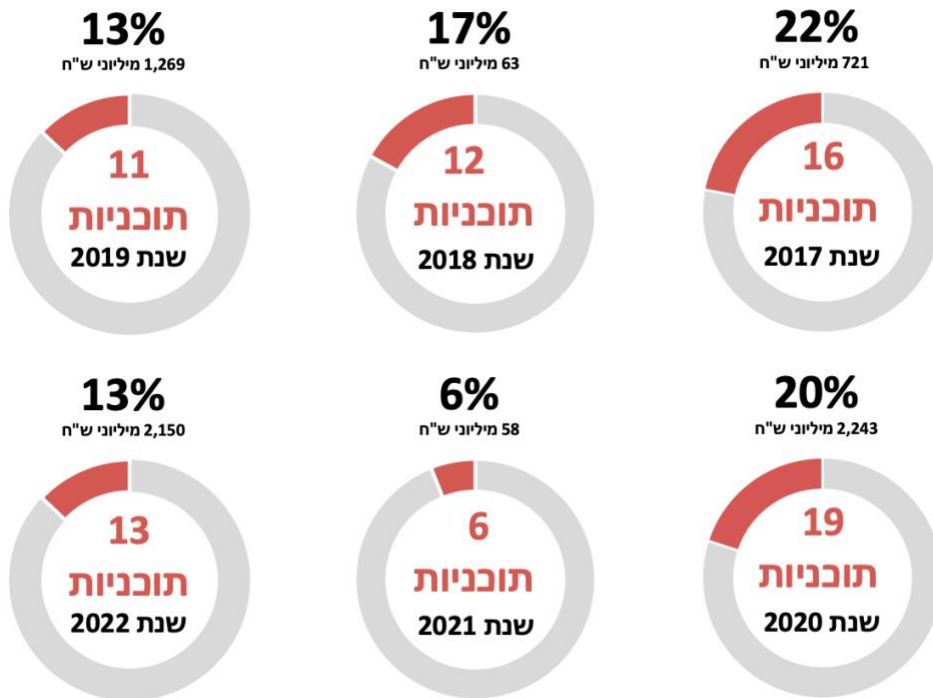


מומלץ כי המל"ל ומשרד הביטחון יבחנו יחדיו כיצד לשפר את המידע הזמין למל"ל בנוגע לתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון, וכי המל"ל ישדרג את יכולותיו בתחום כוח האדם העוסק בבחינת תקציב הביטחון. כמו כן, על המל"ל להשלים את עבודת המטה הנדרשת לשם גיבוש המלצה בנוגע לכללים ומבחנים נוספים להגדרה של מיזם ביטחוני ולהגיש את המלצותיו לוועדת השרים להצטיידות, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2021. בהתאם להחלטות הוועדה על המל"ל לדון במיזמים הביטחוניים הרלוונטיים ולהביאם לאישורה.





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



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



סיכום

תקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון הוא הסכום המרבי שעליו יכול המשרד להתחייב בשנה נתונה, והוא מאפשר לו לבצע התקשרויות רב-שנתיות בסכומים של עשרות מיליארדי ש"ח בשנה. בדוח זה הועלו ליקויים בפעילותם של משרד האוצר ושל משרד הביטחון במסגרת תהליכי התכנון של תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון. נוסף על כך עלה מהדוח שלועדת השרים להצטיידות לא מוצגת תמונת מצב מלאה שתאפשר לה לבחון ביסודיות את ההשפעות התקציביות של ביצוע מיזם ביטחוני על תקציב הביטחון בשנים הבאות כאשר לפי אומדן של משרד מבקר המדינה נותר בידי מערכת הביטחון מרחב פעולה תקציבי של כמה מיליארדי ש"ח בממוצע בשנה בשנים 2023 עד 2027 (בהתבסס על הנחה מרחיבה), שהם בממוצע כ-10% בלבד מאומדן המקורות לשנים אלו. כמו כן עלו מהדוח ליקויים בדיווח של משרד הביטחון לוועדה המשותפת בכנסת על שינויים רבעוניים בתקציב ההרשאה להתחייב, שסכומם המצטבר בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 היה 68.5 מיליארד ש"ח.

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

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

