

מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף תקציבים

ז' בחשוון התשפ"א
25 באוקטובר 2020
תק. 2020-4108.

לכבוד: אמיר אשל, מנכ"ל משרד הביטחון

הנדון: שימוש במנגנון עוקף תקציב לרכש של מוסדי הממשלה

לאור בקשה העומדת על הפרק מצד משרד הביטחון לאמץ מנגנון מימון שאינו בהתאם לדרכי התקציב המקבילות במדינה, ברצוני לפרט את עיקרי התנגדות אגף התקציבים לשימוש בכל מנגנון עוקף תקציב לרכש ממשתי. מבלתי להעמיק באופי הבקשה, להלן יוצגו הנימוקים המרכזיים לעמלה זו:

1. כלל בסיסי הוא כי תקציב המדינה מתנהל על בסיס מזמן. במקרה של התהיהויות שמיושן נעשה על פני מספר שנים, הן נרשומות בתקציב המדינה כהרשאה לתחביב שמתוקצתת לאוთה שנה. תקציב המדינה, לרבות תקציב הסיווע האמריקאי, נקבע על ידי הממשלה ומאושר בכנסת. הצעת התקציב מהוות מסמך עקרוני של הממשלה אוות סדר עדיפיותה, אותו היא מאשרת על ידי הכנסת ומציגה באופן שקוף לציבור.
2. לキחת הלואה חיצונית לתקציב היא עקיפה מפורשת של יסוד השיטה לקייעת התקציב מדינה ישראל. בתקציב נקבעים סדרי העדיפויות, הכוונים לעמידה במוגבלות הפיסקלית הchlות על התקציב לפי חוק ההפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות הפיסקליות): מגבלת ההוצאה ותקרת הגרעון, ולא מתאפשרת עקיפה של סדרי עדיפויותulo על ידי מנגנון אחרים. לעניין זה, ישנו הבדל משמעות בין עסקה המוצעת לעסקת BOT או PFI. בעוד בעסקאות אלו אכן קיימים רכיב מימון, אך הוא נלווה למזהות העסקה – קבלת שירות לאורך זמן מספק כלשהו וחולקת סיכוןים שונה. עסקה המוצעת על ידי משרד הביטחון מוחה הרכיב המימוני הינו אך ורק מימון, ולמעשה – כלי עוקף תקציב.
3. בפרט, הבעיה בהצעת משרד הביטחון היא שמדובר במנגנון **שיעורן 40א'** לחוק **יסודות התקציב**, התשמ"ה – 1985 (להלן: **הנומרטור**). סעיף 40א' לחוק יסודות התקציב קובע כי יש להציג פעללה מאוזנת לכל החלטה חדשה. ה"פעולה המאזנת" המוצעת במקרה זה היא דחיה של תשלום של הוצאה שכבר בוצעה, ויוצרת מצב שבו בשנים 2022-2023 משרד הביטחון מתחייב למעשה לתקציב הגובה מהתקציב שהוקצה לו, ללא מקור תקציבי או פעולה מאוזנת.
4. היבט עיתוי נוסף בהצעה של משרד הביטחון הוא לキחת מהויבות משמעותית נוספת לאל רישומה בתקציב המדינה. פעללה דחיתת המימון של עסקה הקודמת לא תירשם בתקציב המדינה למטרות שימושה הגדלת התהיהויות בשנה זו. בהתאם, היא גם לא תשוך למשילה (אלא רק לוועדת השרים) או לבנטה – שאמוריה לאשר את התקציב.

5. ההחלטה הנוכחית שונה מכל התנהלות תקציבית שגורתי בכל הקשור להתחייבות בתקציב המדינה. כאמור, ככל התקציב וההתחייבויות בו מתנהלות על בסיס מזמן (למשל, מכרז לשירותי הסעד לשנה אחת), כאשר התchieבויות ארוכות טווה מתוקצבות על ידי הרשות להתחייב (למשל בנית פרויקט תשתי). פעילות בהרשותה להתחייב כוללת התchieבות ביציאה בדרך, עם פרישה משוערת של המזמן שיידרש בכל אחת מהשנים הבאות תוך וידוא כי קיים המקור התקציבי לימון אותו המזמן. לאורך שנות הפרויקט משולם המזמן בהתאם לעמידה באבני דרך. לא כך המצב במקרה הנוכחי, בו משרד הביטחון מתכוון **לייצר מקור מימון**, ולא תקציבי, על ידי דחיה של תשלום על פרויקט שכבר סופק (ולשם בפועל זמן רב אחרי שהפרויקט יסתים).

6. יתר על כן, קיימות בעיות נוספות בהצעה. ראשית, **למעשה מדובר בהנפקת חוב באמצעות הלוואה של משרד הביטחון** (גם אם לא בצורה ישירה). לקיחת הלוואה באופן זה על ידי משרד הביטחון סותרת את מגנון גiros החוב המקורי. כידוע, גiros חוב נעשה על ידי המדינה באופן מרוכז על ידי החשב הכללי במשרד האוצר. הגiros נעשה לשם ניהול החוב של המדינה ובהתאם לכללים חשבונאים מקובלים, ולא ניתן ליעדו לצורך ביצוע הוצאה מסוימת. בהתאם לכך, ממשורי הממשלה השונים אינם רשאים להנפיק אגרות חוב ובוודאי שלא לגיס משאים תקציביים לשם מימון פעולות מיוחדות. גiros חוב על ידי משרד הממשלה השונים ממונע את תקציב המדינה, ועלול להוביל להשלכה חמורה על יציבותה הפיננסית של המדינה.

7. בנוסף, **עלויות המימון של העסקה גבוהות מאוד – כ-217 מיליון דולר**, אשר צפויים להיות משולמים מתקציב המדינה. לא ברור מה הצדקה להוצאה שכזו רק בשל דחיה של תשלום ולא לצורך קבלת סחרה. בנוסף, להערכתנו, עלויות חוספת הריבית צפויות להיות אף גבוהות מ-217 מיליון דולרים. שנית, לקיחת המחויבות בעת הזו ועל ידי כך הקשה התקציב הינה קביעה למעשה של **תעדוף סמוני של הוצאות ביטחון על הוצאות אחרות בשנים הקרובות**. תעדופים שכאלו קיימים בתחום המדינה, בין השאר על ידי שימוש בכלי של הרשות להתחייב, אך חשוב להבהיר גם את המשמעות הזו של ההחלטה המוצעת, בפרט שהשימוש של התקציב יהיה לתשלום עלויות מימון.

8. זאת ועוד, הלוואה צפiosa להשפיע על החוב הממשלה. לפי ההצעה, יידחו תשלום החזר ההלוואה למועדים בהם לא קיים MOU שישמש כמקור לתשלום ההלוואה, כך המדינה ת策ר לשאת בסיכון ההלוואה – ומשכך הייקף ההחזר שיותר יידרש להירשם ביחס החוב לטרצה. להערכתנו, מדובר בגידול של כ-0.4%. אדרבה, יחס החוב-תוצר של מדינת ישראל צפוי לעלות באופן משמעותי השנה לאור העדדים שננקטו להתחומות עם משבר הקורונה, וכך שה haloואה מסכנת את יציבותה הפיננסית של ישראל ביתר שאת בעת זו.

9. עוד יזכיר כי ככל שהסיווע האמריקאי לא ימשך לאחר ההסכם הנוכחי מדבר גם בעלות משמעותית שתושת על תקציב המדינה. לא אתה בשלב זה את הסיכומים לכינון או אי כינון הסכם סיווע נוסף והיקפו הצפוי, אך קבלת החלטה בהיקף כזה, המסתמכת על סיווע שעוד אין סיכון לגביו אינה מיטבית ומעוררת קושי.

10. יובהר כי פניתי אינה עוסקת באיכות הוצאות הביטחוני שהציג צה"ל, שכן העקרונות העומדים בסיס שיטת תקציב המדינה אינם מבחןים בין רכש של משרד כזה או אחר; סדרי עדיפויות אלו נקבעים, כאמור, על ידי הממשלה. ככל שהממשלה לאפשר למשרד הביטחון את הרכש המבוקש, עומדות בפניה מספר אפשרויות תקציביות מקובלות למימון העסקאות, ללא צורך במנגנון עוקף תקציב כמו ההלוואה המדוברת. ראשית, ניתן למן את העסקאות מתוך יתרת הדולרים הפנויים במסגרת הסכם ה-MOU הנוכחי, בעזרת שינוים בפרישת התשלומים. עד סוף ה-MOU הנוכחי עומדים לרשות משרד הביטחון לפחות 7 מיליארד דולרים פנויים, בעוד שסך היקף העסקאות המדוברות בהצעת החלטה עומד על כ-5.3 מיליארד דולר בלבד. בנוסף, יכולה הממשלה להנחות את משרד הביטחון לעורך תיעודף בין השימושים הדולרים השונים, כך שעסקאות אלו יקבלו תיעודף על פני עסקאות אחרות. שנית, הממשלה יכולה להוות למשרד הביטחון לשנות את סדר העדיפויות בתוך תקציבו השקל, ולמן באמצעותו את רכש הפלטפורמות הנדרשות. בכך, יזכור כי אך לפני זמן קצר קיבל המשרד תוספת של 3.1 מיליארד ש"ח לשנת 2020, שאמורים להיות מוקצים לכל צרכי מערכת הביטחון בהתאם לסדר העדיפויות הביטחוני. לבסוף, ככל שהממשלה כי יש למציא מקור תוספני לתקציב הביטחון השקל והדولي על מנת למן את העסקאות, יש להציג על פוליה מאוזנת אחרת, דוגמת קיצוץ תקציבי רוחבי (דבר שנעשה מספר פעמים רב בשנים האחרונות בהקשרים שונים). כאמור שהממשלה יכולה לשלב בין שלוש השיטות לעיל.

11. זו אינה הפעם הראשונה בה מוצע מנגנון עוקף תקציב בדרך למימון הוצאות משרד ממשלתי סבירו שהן חשובות. הצעות כאלה עלות מפעם לפעם, ובאופן עקבי אנו עושים את המיטב כדי לבلوم אותן ולשמר את שיטת ומבנה התקציב. לשירה על מנגנון התקצוב ישנה חשיבות רבה לגבי האופן בו מדינת ישראל נחפת על ידי הגופים הבין לאומיים. מנגנונים עוקפי תקציב עלולים לפגוע באמינות הכספיות של מדינת ישראל.

12. על כן, לעומתנו, וביתר שאת בעת זו של משבר כלכלי כה רחב היקף שטומן בחוכו אי-וודאות גדולות לעתיד, על הממשלה לדבק בקנותם הכללים הכספיים שהיא עצמה קבעה ואושרו על ידי הכנסת, ולהימנע מנגנונים עוקפי תקציב. רכש ממשלתי, באשר הוא, צריך להיות חלק מסדר עדיפויות שמקבל ביטוי בתקציב. יותר מתמיד, זהה תקופה בה נדרשת אמינות כספית קפדנית.

בכבודך רב,

זאב גורדון
ממלא מקום הממונה על התקציבים

העתק :

מאיר לוין, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי), משרד המשפטים
 עו"ד איתן אופיר - יועץ משפטי, משרד הביטחון
 אריאלה קנוול-לזרוביץ' - היועצת הכלכלית לרמטכ"ל וראש אגף התקציבים במשרד הביטחון
 רוני חזקיהו, החשב הכללי, משרד האוצר
 עו"ד אסי מסינגר, היועץ המשפטי, משרד האוצר
 עו"ד אפרת פורקצ'ה סגנית בכירה ליועץ המשפטי, משרד האוצר
 יובל רוז, סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר
 אמיר רשפּ, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר