

ליד המספר הנאמד מובאים מספרי הפעולות היחידות, שבוצעו בשנים הקודמות, עד שאפשר לראות, אם מספר הפעולות בשנת התקציב יוגדל או יוקטן לעומת השנים הקודמות. בשביל כל אחת מפעולות בודדות אלה חושבו במשך הזמן היציאות הסטאנדארדיות: ע"י הכפלת היציאות של פעולה מסוימת במספר הנאמד של הפעולות הבודדות מקבלים את ההוצאות הדרושות למילוי התפקיד המסוים.

ב.

בסיכומו של דבר ניתן לומר, שהתקציב של לוס אנג'לס מראה את כל התכנית של העירייה לשנה הבאה, את תפקידי כל מחלקה, את היקף הפעולות, שיבוצעו במסגרת התכנית המוצעת, ואת ההוצאות הנגרמות לפי המשוער ע"י ביצוע התכנית; ואילו תקציבנו מראה בעיקרו את סכום הכסף המוקצב לממשלה לפי סוגי ההוצאות השונות, בלא לפרט בדרך כלל את תפקידי היחידות השונות, במידה שתקציב עיריית לוס אנג'לס מפרט אותם, ובלא להראות בדרך כלל את היקף הפעולות, שיבוצעו באמצעות הסכומים המוקצבים. כמו כן תקציבנו אינו בנוי על קביעת יציאות סטאנדארדיות לפעולות השונות ועל אומדן מספר הפעולות, שיעשו לשם ביצוע תפקיד מסוים.

ב. תקציב הפיתוח

1. הדגמות

רק במעט נגעו הדוחות השנתיים הקודמים של מבקר המדינה בבעיות תקציב הפיתוח. כאן אנו באים לפתוח בדיון על השאלות המיוחדות הכרוכות בתקציב הפיתוח ולהציע הצעות מסוימות לריפורמה בתחום זה. כדי להקל הבנת מהותן של שאלות אלה מובאות להלן שלוש דוגמאות אופייניות מתוך תקציב הפיתוח, שיש בהן כדי לסייע במתן תשובה על השאלות: כיצד מכינים תקציב פיתוח? כיצד מבצעים אותו, ובאילו מידה ובאילו צורות קיים פיקוח על ביצוע התקציב? שלוש הדוגמאות האלה הן: (א) תקציב פיתוח-השקיה; (ב) תקציב פיתוח-עבודות ציבוריות; (ג) תקציב פיתוח-משרד הבריאות. לדוגמה, הבאה להראות את הטיפול התקציבי בהשקיה, נקדים סקירה על הגורמים, שהם נושאי משק המים במדינה, ועל מימון פעולותיהם על ידי הקצבות המדינה. התוכן הכולל בדוגמה זו ובשתי הדוגמאות האחרות אינו תוצאה מביקורת שוטפת, ואינו מובא כדי להצביע על ליקויים; הוא נכלל כאן במטרה לשמש בסיס עובדתי להצעות בתחום הריפורמה של תקציב הפיתוח.

א. תקציב פיתוח - השקיה

(1) הקצבות למפעלי השקיה

(א) ההקצבה הכוללת

פיתוח החקלאות מותנה במידה מכרעת בפיתוחם וניצולם היעיל של מקורות המים במדינה. בשל החשיבות הרבה הנודעת לפיתוח מקורות המים הוקצבו למטרה זו סכומים הולכים וגדלים בתקציבי הפיתוח של המדינה. להלן טבלה המראה את ההקצבות התקציביות להשקיה:

השנה	הסכום ל"י	האחוז מס"ה של תקציב הפיתוח %	האחוז מס"ה של סעיף החקלאות %
1950/51	1,600,000	2.5	14
1951/52	3,740,000	4.4	11
1952/53	12,400,000	10.7	32.5
1953/54	20,100,000	14	43
1954/55	31,950,000	16.5	54

בשנים 1950/51 ו-1951/52 אושר בחוקי התקציב סכום כולל לצורכי ההשקיה בלא ציון החלוקה בין הגורמים השונים. משנת התקציב 1952/53 ואילך מתחלק סעיף ההשקיה בין שלושת הגורמים הבאים:

1. חברת תה"ל בע"מ,
2. חברת מקורות בע"מ,
3. המחלקה לפיתוח חקלאי במשרד החקלאות.

חלוקת סעיף ההשקיה בין שלושת הגורמים

השנה	הסך הכולל של סעיף ההשקיה	המחלקה לפיתוח חקלאי		חברת תה"ל		חברת "מקורות"	
		האחוז מסעיף השקיה	סכום	האחוז מסעיף השקיה	סכום	האחוז מסעיף השקיה	סכום
	ל"י	%	ל"י	%	ל"י	%	ל"י
1952/53	12,400,000	37.5	4,600,000	5.5	700,000	57	7,100,000
1953/54	⁽¹⁾ 20,100,000	21	4,200,000	11.5	2,300,000	66.5	13,450,000
1954/55	⁽²⁾ 31,950,000	15.5	5,000,000	17	⁽²⁾ 5,500,000	65.5	20,700,000

(1) מזה סך של 150,000 ל"י לביצוע תכניות פיתוח במסגרת התקציב הרגיל.

(2) מזה 1,500,000 ל"י מסעיף מיוחד "תעלת הירדן", וסך של 750,000 ל"י למפעלי ניקוז.

(2) הגורמים השונים המטפלים בפיתוח משק המים ותפקידיהם

(א) התפתחות משק המים במדינה

בעיית פיתוח משק המים העסיקה את היישוב בארץ עוד לפני הקמת המדינה. עקב התנאים האובייקטיביים, ששררו אז בארץ, היו האפשרויות לפיתוח משק המים מוגבלות. פותחו בעיקר מפעלי מים באזורי ההתיישבות החקלאית היהודית בלא שהייתה אפשרות לעבור להקמת מפעלים בין-אזוריים ולהעברת כמויות מים גדולות מאזורים עשירים במקורות מים לאזורים הנוקקים להם. לשם אספקת מים ליישובים החקלאיים שימשו בעיקר מי התהום, שנוצלו ע"י קידוחים מקומיים, בניית בארות והנחת קווי צינורות אזוריים.

עם הקמת המדינה ניתנה אפשרות לפתח את משק המים בקנה מידה ממלכתי ולנצל במיוחד את המים העל-קרקעיים השונים. עם זה גדלו גם הצרכים מחמת הרחבת שטח ההתיישבות, בעיקר בחלק הדרומי של הארץ; ברם, עיבוד השטחים הנרחבים בדרום מותנה בכמות המים, שתסופק להשקיתם. הואיל ומקורות המים העשירים נמצאים בצפון הארץ ויש להעבירם לשדות הדרום, נתברר הצורך בהקמת מפעל ארצי.

לדעתו של יועץ הממשלה לענייני מים – שהובאה לידי ביטוי בסקירתו "המים במדינת ישראל" מ-1952 – דרושה תקופה של 10-15 שנה להקמת המפעל הארצי בשלמותו. כדי להגדיל את אספקת המים בתקופת הביניים עד לגמר הקמת המפעל הארצי ולאפשר על ידי כך את פיתוח החקלאות הוחל בהקמת ששה מפעלים המכונים "סניפים", שיהיו בעתיד חלק מהמפעל הארצי, ואלו הם: מפעל ייבוש והשקאות החולה, מפעל ההרים הגבוהים בגליל, מפעל השטחים הנמוכים בבקעת הירדן, מפעל הגליל המערבי-עמק יזרעאל ו-2 קווי ירקון-נגב, המזרחי והמערבי.

אין עדיין תכנית סופית ומגובשת של המפעל הארצי, ואין גם אומדן מוסמך של ההוצאות הכרוכות בביצועו.

בעבודות התכנון של המפעל הארצי השתתפו מומחי הארץ ומומחים מחוץ לארץ בעלי שם עולמי. עבודות המומחים רוכזו תחילה ע"י אגף המים שבמשרד החקלאות, אולם החל מחודש פברואר 1952 פורק אגף זה – בהתאם להחלטת הממשלה – ותפקידיו חולקו בין חברת תכנון המים לישראל (תה"ל) בע"מ, שהוקמה על סמך אותה החלטה, ובין מינהל המים, שהוקם באוגוסט 1952 במשרד החקלאות. עבודת התכנון של המפעל הארצי הועברה לחברת תה"ל.

(ב) מינהל המים

מתפקידו של מינהל המים לכונן את פיתוחו וניצולו היעיל של משק המים במדינה, לפקח על מחירי המים, לרכו, לבדוק ולעבד, כבסיס להכנת ההצעות לתקציבי הפיתוח, את החומר הנוגע להשקיה. על מינהל המים הוטל גם התפקיד להכין את הצעת חוק המים.

ליד מינהל המים הוקמה מועצת מינהל המים, המורכבת מ-18 חברים, נציגי משרדי הממשלה, מוסדות ציבוריים וחברות המים. מתפקידה של מועצת מינהל המים הוא לדון בבעיות העקרוניות של מדיניות המים במדינה. בתקן של מינהל המים מופיע גם יועץ הממשלה לענייני מים. בתפקיד זה מכהן עתה מנהל חברת תה"ל.

(ג) חברת תה"ל

על חברת תה"ל הוטל כאמור התפקיד לתכנן את המפעל הארצי לפרטיו ולבצע את השלבים הנסיוניים של המפעל. הועברה אליה גם מחלקת התכנון של חברת מקורות וע"י זה היא הייתה למרכז התכנון של משק המים במדינה.

הון המניות של החברה, המסתכם בסך 300,000 ל"י, מתחלק כדלהלן: 52% הממשלה, 24% הסוכנות היהודית ו-24% הקק"ל. פעולות החברה ממומנות ברובן ע"י הממשלה באמצעות ההלוואות המוקצבות בתקציב הפיתוח ובמיעוטן על ידי הסוכנות היהודית. כספים נוספים מקבלת החברה תמורת עבודות תכנון הנעשות בשביל גורמי חוץ. בדבר ההלוואות הניתנות על ידי הממשלה לחברה עדיין לא נחתמו חווים, ולא נקבעו תנאי החזרת ההלוואות וגובה הריבית.

(ד) חברת מקורות

החברה הוקמה ב-1937 ועוסקת בפיתוח מפעלי מים אזוריים ובהספקת מים ליישובים חקלאיים, למושבנות ולערים. כמו כן היא מבצעת חלק מהמפעלים המהווים "סניפים" של המפעל הארצי, כגון קווי ירקן-נגב. הון המניות המקורי של חברת מקורות הוא 30,000 ל"י, ורק למניות אלה יש זכות הצבעה. המניות מחולקות בחלקים שווים בין חברת העובדים, הסוכנות היהודית והקרן הקיימת. כעת ההון הרשום של החברה הוא 16,000,000 ל"י וההון הנפרע הוא 10,874,558 ל"י. המניות הנוספות מוחזקות בידי המוסדות הנזכרים ובידי צרכני המים.

1. מימון הקמת מפעלי המים של חברת מקורות בא בעיקרו מהלוואות המדינה. במימון משתתפים מלבד זאת צרכני המים החייבים לרכוש מניות בערך של 50% מההשקעה בהקמת המפעל, והסוכנות היהודית ע"י השתתפותה במימון מפעל הנגב והשתתפותה בהשקעות של חברת "מקורות" במפעלים שונים בארץ לצורכי ההתיישבות החדשה.

סך הכול הכספים, שהחברה קיבלה ממקורות ממשלתיים עד סוף מארס 1954 סוכם באוקטובר 1954, תוך התכתבות בין החשב הכללי ובין החברה, כדלהלן:

מתקציבי הפיתוח להשקיה (לרבות הפרשי שערים)	ל"י
מבנק ישראל לחקלאות בע"מ	25,754,646
מקדמה לתשלום מסי רכוש והון	400,000
	40,000
סה	26,194,646
מהמלווה האמריקאי (א' וב')	דולר
	10,751,752

רוב הכספים ניתנו לחברת מקורות בריבית של 4.5% לשנה לתקופה של 12-14 שנה. תנאי הפרעון היו: תשלומים שנתיים שווים החל משנתיים לאחר קבלת ההלוואה.

2. במשך הזמן נתברר הצורך בבחינת תנאי ההלוואות לחברת מקורות. לשם מציאת הסדר חדש מינה שר האוצר ביום 7 בפברואר 1954 ועדה, שתבחן את התנאים למתן ההלוואות לחברת מקורות. כחברי הוועדה מונו: מנהל חברת תה"ל, מנהל מינהל המים, המנהל הכללי של משרד החקלאות, המשנה למנהל הכללי של משרד האוצר ומנהל המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית. סמכויות הוועדה – כפי שהוגדרו על ידי שר האוצר בכתב המינוי – היו:

א. לבחון את ההלוואות שניתנו על ידי הממשלה לחברת מקורות והשקעות החברה.

ב. להציע תנאי החזרת ההלוואות הניל וכן לברר את תנאי התשלום וגובה הריבית של ההלוואות שתינתנה בעתיד לחברת מקורות.

במסקנות הוועדה מיולי 1954 נאמר:

"הצורך בבדיקת שאלת ההלוואות הממשלתיות הניתנות לחברת מקורות וכלל השפעתן על מחירי המים התעורר בגלל שתי סיבות:

- א. משום שגביית התשלומים של החברה ע"ח בלאי וריבית, הכלולים במחיר המים, איננה מתאימה לעומס התשלומים המוטל עליה בהתאם לתנאי ההלוואות;
- ב. לרגלי המחירים הגבוהים הקיימים במספר מפעלים של החברה, הנגרמים בחלקם על ידי שיטת תשלומים זו."

הדיונים על מסקנות הוועדה בהשתתפותם של חברי הנהלת מקורות סוכמו בחודש פברואר 1954 בהחלטה הבאה:

א. 50% של ההלוואות, אשר החברה קיבלה עד 31.3.54 – כ-16,500,000 ל"י – יש להפוך להשקעת הממשלה בחברת מקורות, תמורת מניות מהסוג אשר ייקבע במשא ומתן על שינוי הרכב הבעלות של החברה.

ב. 50% של ההלוואות יש להשאיר כהלוואה ל-20 שנה, אשר תשולמנה ב-17 תשלומים החל מהשנה הרביעית לקבלתן. ההלוואות תשאנה 3.5% ריבית, אשר תצורף במשך שלוש השנים הראשונות לקרן, והתשלומים יחולו גם כן מהשנה הרביעית.

(*) בחישוב זה נכלל הסכום של \$ 10,751,752 מהמלווה האמריקאי א' וב', הנזכר לעיל בסכום של 7,000,000 ל"י בקירוב.

ג. הסדר זה יחול גם כן על ההלוואות, אשר החברה תקבל במשך השנתיים הקרובות.

ד. הצעות אלה תבוקרנה שנית בשנת 1955 לאור סוגי המפעלים אשר יוטל על חברת מקורות לבצע.

ה. להפעיל מיד את ההחלטות האלו לגבי תשלומי החברה.

(ה) הבעיה של היחסים ושל חלוקת התפקידים בין תה"ל ובין מקורות

להלכה חלוקת התפקידים בין תה"ל לבין חברת מקורות ברורה היא. עיקר תפקידה של חברת תה"ל הוא לרכוש את התכנון של פיתוח משק המים במדינה, ועיקר תפקידה של חברת מקורות הוא לבצע את מפעלי המים ולספק מים לצרכנים. תיחום תיאורטי זה מקבל למעשה צורה אחרת. כפי שכבר החכר לעיל, מבצעת חברת תה"ל גם שלבים מסוימים של המפעל הארצי – כדי שתוכל לבחון את התכנון לאור נסיונה היא – ובצורה זו נכנס המתכנן גם לשטח הביצוע, תחילה במידה צנועה. אבל במשך הזמן נתברר, שהיקף ביצוע זה הלך וגדל במיוחד עם התחלת הקמתה של תעלת הירדן. על כן נתעוררה השאלה, אם נכון לקיים שני גופים מבצעים, שלכל אחד מהם מנגנון מקצועי ומינהלי, מחסנים, ציוד, בתי מלאכה ורכב משלו.

הנהלת מקורות סברה, שתה"ל צריכה להתרכז בתכנון בלבד ושאת הביצוע יש להשאיר בידיה היא. לדעת אנשי תה"ל מן ההכרח לאפשר לגוף המתכנן לעסוק באופן חלקי גם בביצוע על מנת שיוכל לבחון את התכנון על כל שלביו, ולכן יש להשאיר חלק ניכר מביצוע המפעל הארצי בידי תה"ל.

לשם מציאת פתרון לבעיה זאת נתמנתה בישיבה של מועצת מנהלי תה"ל ב-23.2.54 ועדה, המורכבת ממנהל מינהל המים, מנהל מ.ע.צ. ונציג הקק"ל, שמתפקידה לבחון את מקומו הנכון של ביצוע מפעל המים הארצי. הוועדה החליטה לא להצטמצם בדיונים, שהוגדרו לעיל, אלא לדון במסגרת רחבה יותר כדי להגיע להצעות, שיביאו להסדר יותר רצוי בפעולות התכנון והביצוע של מפעל המים הארצי ושל מפעלים אזוריים.

ביולי 1954 הוגיעה הוועדה למסקנה:

"לא נראית ההצעה, כי התכנון והביצוע יהיו נפרדים לגמרי וכי התכנון ירכוש כולו בידי תה"ל והביצוע בידי חברת מקורות. היקפו של המפעל הארצי והקשר הקיים בינו לבין מפעלים אזוריים מחייבים קיום מכשיר אחיד האחראי לתכנון וביצוע המפעלים. על ידי כך יתאפשר ניצול רציונאלי של כל כוחות העבודה, הציוד, הנסיון המקצועי, המחסנים וכלי התחבורה העומדים לרשות המפעלים, וכמו כן תינתן אפשרות יעילה של מסירת עבודה בתנאים רצויים. לפיכך מוצע למוג את החברות תה"ל ומקורות לגוף אחיד וזאת לאחר הכנת תנאים משפטיים וציבוריים מתאימים בפעולת המיזוג המוצע יש להתחיל מיד ולסיימה לא יאוחר מ-31.3.55".

הדיונים שהתנהלו על נושא זה עדיין לא הגיעו לסיומם.

(ו) המחלקה לפיתוח חקלאי

הגוף השלישי המקבל כספים מסעיף השקיה של תקציב הפיתוח הוא המחלקה לפיתוח חקלאי שבמשרד החקלאות. המחלקה מחלקת את הכספים האלה באמצעות בנק ישראל לחקלאות בע"מ, והם ניתנים כהלוואות ליישובים חקלאיים וחקלאים בודדים להתקנת רשת השקיה פנימית בשדות השלחין.

ההלוואות ניתנות לתקופה של 10 שנים בריבית של 5%-6%. שיעור ההלוואה הוא בגדר של 70%-85% מההוצאות הדרושות לביצוע עבודות התקנת רשת ההשקיה הפנימית. על החקלאים לממן בעצמם את שאר ההוצאות.

(ז) הפיקוח על מחירי המים והבעלות על מפעלי ההשקיה

1. היקפו של משק המים הלאומי והמספר של הבעיות הקשורות בו מצד אחד וההוצאות הגדולות הדרושות לשם ביצוע מפעלי המים בהתאם לצרכים הארציים מצד אחר מחייב הסדר חוקי של תכנון וארגון של משק המים ושל הפיקוח עליו. הצעת חוק המים נמצאת בשלב ההכנה.

כפי שהוזכר לעיל, מוטל הפיקוח על מחירי המים על מינהל המים שבמשרד החקלאות. בעבר לא קיים פיקוח שיטתי מטעם מינהל המים על מחירי המים, ולא נבדקו בריציפות יסודות החישוב של מחירים אלו. רק במקרים של חילוקי דעות או תלונות התערב מינהל המים לשם סידור העניין. בחודש יולי 1953 הוחלט על ידי מועצת מינהל המים להרכיב ועדה, שתבחן את מחירי המים ותעבד הצעות להסדר ארצי של מחיריהם; הוטל עליה גם לבחון את יסודות חישוב היציאות של חברת מקורות. הוועדה הורכבה ממנהל מינהל המים, נציג הסוכנות היהודית, מנהל חברת "מקורות", נציג התאחדות האיכרים, 2 נציגי המרכז החקלאי, נציג משרד החקלאות ונציג משרד הפנים. הוועדה התחילה בפעולתה בראשית 1954, ועדיין לא הגיעה למסקנות והמלצות.

2. מפעלי ההשקיה המוקמים על ידי חברת מקורות נמצאים בבעלות החברה. הבעלות על המפעלים המוקמים על ידי חברת תה"ל עוד לא הוגדרה, ועד לבירור סופי של הדבר נחשבת חברת תה"ל כנאמן הממשלה על רכוש זה.

(3) הכנת תקציב הפיתוח מימושו והפיקוח על ביצועו

(א) חברת תה"ל

1. הכנת תקציב הפיתוח 1953/54

בחוק תקציב הפיתוח 1953/54, שאושר על ידי הכנסת ב-25.8.53, הוקצב בסעיף השקיה סכום של 2,300,000 ל"ה כהלוואה לחברת תה"ל; מהם

ל"ה	
500,000	להמשך תכנון המים בארץ
400,000	לרכישת ציוד ולביצוע עבודות מחקר
1,400,000	לכניית אנשים חדשים

א. לשם קבלת ההלוואה מכספי תקציב הפיתוח הגישה חברת תה"ל למינהל המים את אומדן הוצאותיה לשנת הכספים 1953/54 בסכום של 7,510,000 ל"ה. לא הוגש אומדן התכנסות, ולא צוין, מהי ההשתתפות הנדרשת מהממשלה. להצעה לא צורפו תכניות פעולה אלא ניתנה רשימה של הפעולות העומדות לביצוע במשך שנת הכספים 1953/54 ושל הכספים הדרושים לכל אחד מסוגי העבודות הבאים: תכנון, ביצוע, רכישת ציוד ובניית בניינים. החלק המתייחס לביצוע כלל מספר מפעלים בציון ההשקעה המוצעת לכל אחד מהמפעלים הללו לשנת הכספים 1953/54. לא הוגשו פרטי החישובים של המחיר המשוער של כל מפעל ומפעל בשלמותו.

אומדן ההוצאות הזה הוגש למינהל המים, שמתפקידו היה - כממונה על פיתוח משק המים וניצולו היעיל - לנתח, לבדוק ולעבד את האומדן הנ"ל. עוד לפני הגשת אומדן ההוצאות נתקיים ב-6.11.52 דיון במועצת מינהל המים על דרישות חברת תה"ל להשתתפות הממשלה בתקציבה לשנת הכספים 1953/54, והוחלט שימשיכו לדון בנושא זה בהודמנות הקרובה. אולם בלא סיכום

הדברים במועצת מינהל המים הועבר האומדן כפי שהוגש - על ידי המשנה למנהל מינהל המים - לשר האוצר, ב-26.2.53.

על יסוד הדיונים, שהתנהלו באגף התקציבים - המרכז מטעם משרד האוצר את החומר לקראת הצעת התקציב - נכלל בהצעת תקציב הפיתוח לשנת 1953/54 - שהוגשה לכנסת ביולי 1953 - סכום של 2,300,000 ל"י כהלוואה לחברת תה"ל. בעת הדיונים לא היו בידי אגף התקציבים מסמכים או נתונים, שיאפשרו בדיקה עניינית של אומדן ההוצאות של חברת תה"ל.

ב. בתכניות להצעת תקציב הפיתוח - מילואים לדברי שר האוצר על תקציב הפיתוח לשנת 1953/54, שהוגשו לכנסת באוגוסט 1953, פורטו תכניות החברה לשנת 1953/54 ומימון, וצוין הסכום הכולל הדרוש לביצוע, בסך של 3,500,000 ל"י. במסגרת סכום זה יהיה, לפי המסמך הנוכחי, על הממשלה להשתתף בסכום של 2,300,000 ל"י, מסעיף השקיה - כפי שהזכר לעיל - וסכום של 500,000 ל"י - 750,000 ל"י מסעיפים אחרים של משרד החקלאות ומסעיף תעסוקה. כמו כן צוין בתכניות להצעת תקציב הפיתוח, שבמימון פעולות החברה ישתתפו הסוכנות היהודית, הקק"ל, חברת "מקורות", מוסדות מיישבים וגופים אחרים, שיהנו משרותי התכנון של החברה. לא נזכר, מה יהיה הסכום, בו ישתתף כל אחד מהגופים האלה בתקציב חברת תה"ל לשנת 1953/54.

2. מימוש התקציב

א. עד 30.9.53 שוחרר לחברת תה"ל על חשבון תקציב הפיתוח 1953/54 סך של 1,686,817 ל"י, בדרך כלל על סמך אישור אגף התקציבים. ב-4.10.53 ביקש המשנה למנהל מינהל המים את החשב הכללי לבצע את התשלומים לחברת תה"ל בהתאם לסכום, שאושר בחוק תקציב הפיתוח 1953/54, וציין, שאת התשלומים יש לבצע לפי התקדמות הביצוע ועם בוא הציוד ארצה בהתאם לצורך לשחררו מהנמל.

ב. חברת תה"ל קיבלה במשך שנת הכספים 1953/54 - לפי דין וחשבון שלה - לא רק את הסכום של 2,300,000 ל"י, שאושר לה בתקציב הפיתוח ל-1953/54, אלא 3,193,848 ל"י נוספים; ולפי חישוביה מויעים לה עוד כספים נוספים כדי להשלים את הסכום ל-3,400,000 ל"י כמפורט להלן:

ל"י	ממשרד החקלאות - על חשבון עודפי תקציב
300,000	הפיתוח 1951/52
350,000	הקצבה מתוך התקציב לעבודות דחק
	הלוואות ע"ח עבודות שלא נכללו בתקציב
	הפיתוח 1953/54 וניתנו לחברת תה"ל
2,750,000	כמקדמה על חשבון תקציב הפיתוח 1954/55
3,400,000	סה"כ

הזכרת הסכום של 350,000 ל"י, שהוקצב מתוך התקציב לעבודות דחק, מתייחסת לסכום של 500,000 ל"י עד 750,000 ל"י, שהממשלה התכוונה להקציב מסעיפים אחרים של משרד החקלאות ומסעיף תעסוקה. על הסכום של 2,750,000 ל"י ידובר להלן.

ג. לשוברות התשלום באגף החשב הכללי לא צורפו דוחות ביצוע של החברה או מסמכים אחרים המגמקים את שחרור הכספים הנ"ל, הן לגבי הסכומים שנכללו בתקציב והן לגבי הכספים האחרים.

3. ביצוע עבודות על ידי חברת תה"ל והפיקוח על הביצוע

הסכום של - 2,750,000 ל"י, שניתן כמקדמה על חשבון תקציב הפיתוח 1954/55 הנזכר לעיל, מורכב לפי הסבר החברה מהסעיפים הבאים:

ל"י	ל"י	
240,000		א. גרעון משנת התקציב 1952/53
		ב. הפרש בהכנסות החברה בשנת 1953/54
		(ז"א הסכום שהחברה קיבלה
350,000		פחות מהמקווה ממקורות לא ממשלתיים)
160,000		ג. התייקרות ב- 1953/54
		ד. מהעבודות הבאות:
	350,000	עבודות הזרקת מלט במשמר אילון
		עבודות תכנון
	212,000	שלא נכללו בתקציב הפיתוח 1953/54
	80,000	תוספת תקציב מחקרים
1,992,000	1,350,000	תעלת הירדן
8,000		ה. שונות
2,750,000	סך הכול	

אשר לעבודות הנוספות, ברוב המקרים לא נתקבלו אישורים בכתב לפני התחלת העבודות האלה, ולפי דברי מנהל חברת תה"ל בישיבת מועצת מינהל המים בפברואר 1953 היו עבודות אלה תוצאה מתנאים טכניים בלתי צפויים מראש.

הכספים הנוספים ניתנו לחברה כמקדמה על חשבון תקציב הפיתוח 1954/55. חלק מכספים אלה בסך של - 1,100,000 ל"י הוקצב לאחר מכן בתקציב (מס. 2) לשנת 1953/54, שאושר על ידי הכנסת ב- 7.12.54.

הפיקוח, שבוצע על ידי מינהל המים על חברת תה"ל, היה מצומצם ביותר. מינהל המים הספק בפיקוח על קביעת העדיפויות של הפרויקטים, אולם לא בדק את פרטיהם. חברת תה"ל הגישה אמנם דוחות כספיים תקופתיים, אולם מינהל המים לא השווה את התכנון לביצוע, ואין לו גם המנגנון הדרוש לקיום פיקוח כזה. העבודות של חברת תה"ל עדיין לא סיכמה את חשבוניתיה לשנת הכספים 1953/54.

בתקציב הפיתוח 1954/55 הוקצב מסעיפים שונים סכום של 5,500,000 ל"י להמשך הפעולות על ידי חברת תה"ל, אולם לא נכללה בתקציב זה יתרת הכספים, שניתנו כמקדמה על חשבון השנה 1954/55.

בחוק תקציב הפיתוח 1953/54, שאושר על ידי הכנסת ב-25.8.53, הוקצב בסעיף השקיה סכום של -13,450,000 ל"י כהלוואה לחברת "מקורות" לפי החלוקה הבאה:

ל"י	המשך מפעל ירקון-נגב
6,450,000	פיתוח מפעלי השקיה ארציים ואזוריים (תכניות: גבול צפוני, גליל מזרחי, גליל מערבי, קישון, בית שאן, הרי אפרים, שפלת לוד ומקומות אחרים)
7,000,000	
<u>13,450,000</u>	סך הכול

החברה הגישה למינהל המים את הצעתה לתכנית עבודתה לשנת 1953/54 ב-25.2.53, בסך 33,029,460 ל"י, וביקשה את השתתפות הממשלה בתכנית זו בסך של 24,029,460 ל"י, המהווה את ההפרש בין הסכום הכולל הדרוש לחברת "מקורות" לביצוע תכניתה בשנת 1953/54 לבין ההכנסות המשווערות מגורמים אחרים, מהסוכנות היהודית ומצרכני המים, המסתכמות בסך 9,000,000 ל"י. ההצעה מתארת בקווים כלליים את העבודות, שחברת "מקורות" מתעדת לבצען תוך שנת התקציב 1953/54, ומציינת את סכומי הכסף הדרושים לכך. ההצעה אינה כוללת נתונים וחישובים, ואינה מראה, איך הייתה יכולה להשתלב במסגרת תכנית לשנים הבאות. ב-26.2.53 העביר המשרד למנהל מינהל המים לשר האוצר את הצעת התקציב של חברת מקורות כפי שהיא הוגשה לו. לאגף התקציבים הוגשו, תוך הדין על התקציב, על ידי חברת "מקורות" אומדנים יותר מפורטים של העבודות העומדות לביצוע.

2. מימוש התקציב

א. ב-4.10.53 ביקש מינהל המים את החשב הכללי לבצע את ההלוואות לחברת מקורות בסך 13,450,000 ל"י, שאושרו בחוק תקציב הפיתוח 1953/54, וציין, שההלוואה תבוצע באופן יחסי להשתתפות שאר הגורמים ושלא תעלה על הסכום הנקוב בחוק התקציב. לפני פניית מינהל המים ב-4.10.53 שולם על ידי החשב הכללי במומוגים ובכתבי התחייבות סך של 12,401,272 ל"י.

ב. החחה, שהוכן על ההלוואה, כולל את הסעיף הבא:

"החברה מתחייבת להשתמש בכספי ההלוואה אך ורק לשם הקמת מפעלי השקיה לפי תכנית מאושרת על ידי משרד החקלאות של הממשלה והיא לא תסטה מאותה תכנית אלא בהסכמת הממשלה."

התכנית הנוכרת בסעיף הנ"ל לא הוגשה, ולא נמסרו אגרות החוב כפי שהחחה מחייב את החברה.

החחה נחתם על ידי חברת מקורות ב-31.1.54. החשב הכללי לא חתם על החחה עד אמצע דצמבר 1954.

3. ביצוע פעולות והפיקוח על הביצוע

מינהל המים קיבל דוחות תקופתיים כספיים מחברת מקורות וכן הודעות על שינויים בתכניות. עד אמצע דצמבר 1954 לא נתקבל במינהל המים דוח מסכם המראה את הביצוע של העבודות על ידי חברת מקורות בשנת 1953/54.

בחוק תקציב הפיתוח 1953/54, שאושר על ידי הכנסת ב-25.8.53, הוקצב בסעיף השקיה סכום של 4,200,000 ל"י למתן הלוואות ליישובים חקלאיים ולחקלאים בודדים לשם התקנת רשת מים פנימית בשדות השלחין, לפי הפירוט הבא:

ל"י	להשקית 5000 דונם ערוגות מפולסות
125,000	לפי 25 ל"י
1,575,000	להשקית 35,000 דונם המטרה לפי 45 ל"י
	להשקית 10,000 דונם על ידי חקל
500,000	"יצור ופיתוח" ואחרים, לפי 50 ל"י
250,000	לבניית בריכות עפר וביטון
	להנחת צינורות מרכזיים (מקידוחים
500,000	מקומיים או מקווי מים ראשיים עד לשטח)
	להקמת מפעלים אזוריים (בית שאן,
400,000	עין חרוד, עמק הירדן)
	לקניית זכויות מים למתיישבים בחברת
350,000	מקורות
	לביצוע 3 קידוחים חדשים וציוד
500,000	קידוחים ישנים
4,200,000	סה

ההצעה שהוגשה לראשונה על ידי הנהלת משרד החקלאות לאנף התקציבים הסתכמה בסך 7,100,000 ל"י. ההצעה כללה את אומדן ההלוואות לסוגיהן, שהמחלקה מתעתדת לאשר לחקלאים במשך שנת התקציב, אולם בלא ציון הנתונים והחייבונים, שלפיהם הגיעו לאומדנים הנ"ל. על יסוד הדיונים, שהתנהלו באנף התקציבים, נכלל בהצעת תקציב הפיתוח לשנת 1953/54 - שהוגשה לכנסת ביולי 1953 - סכום של 4,200,000 ל"י למתן הלוואות על ידי המחלקה לפיתוח חקלאי.

ביתכניות להצעת תקציב הפיתוח רק צוין, שהסכום של 4,200,000 ל"י מיועד לבניית הרשת הפנימית ב-55,000 - 60,000 דונם שלחין נוספים.

2. מימוש התקציב

המחלקה לפיתוח חקלאי במשרד החקלאות מאשרת הלוואות ליישובים חקלאיים או לחקלאים בודדים על סמך המלצות של קציני הפיתוח של אותו אזור. הלוואות אלו משתלמות באמצעות בנק ישראל לחקלאות בע"מ, בשלושה שלבים: בהתחלת העבודה, אחרי השלמת חלק מהעבודה ועם גמר העבודה. השיעורים השני והשלישי ניתנים על סמך דו"ח התקדמות הביצוע של קציני הפיתוח.

3. הביצוע והפיקוח על הביצוע

הפיקוח על הביצוע נעשה על ידי קציני הפיתוח, העוקבים אחרי התקדמות הביצוע, ועל סמך המלצותיהם שחררו הכספים לחקלאים וליישובים השונים. המחלקה מקבלת דו"חות מקציני הפיתוח ומהבנק לחקלאות.

ב. תקציב הפיתוח – עבודות ציבוריות

(1) הכנת התקציב

בפרק יג של "הצעת תקציב הפיתוח" לשנת הכספים 1953/54 מופיעה רשימה של "עבודות ציבוריות", שלביצוען הוצע להקציב 7,500,000 ל"י. סכום זה אושר ע"י הכנסת בהתאם להצעה ב"325.8.53 בחוק תקציב הפיתוח 1953/54.

ב"תכניות להצעת תקציב הפיתוח", שהוגשו לכנסת בחודש אוגוסט 1953, פורט סכום זה (בעמוד 50). שם נאמר בין היתר, שסכום של 2,373,000 ל"י ישמש להשלמת כבישים ארציים, שביצועם לא הושלם עד ליום 31.3.53 ולסלילת כבישים ארציים חדשים. ב"תכניות" (עמ' 48-49) ניתן פירוט הכבישים השונים ואומדן ההוצאות הדרושות לסלילתם.

(2) ביצוע התקציב

(א) במקרים אחדים עלו הוצאות הביצוע במידה ניכרת על האומדנים שב"תכניות להצעת תקציב הפיתוח 1953/54" כדלהלן:

כביש הר תבור – הוצא סכום של 32,000 ל"י במקום 18,000 ל"י.

עין כרם – דיר-א-שיך – נס הרים – הוצא סכום של 467,000 ל"י במקום 335,000 ל"י.

(ב) כמו כן נסללו כבישים, שלא הופיעו ברשימה המקורית של "התכניות להצעת תקציב הפיתוח 1953/54", כדוגמת הכבישים הבאים, שלסלילתם הוצאו הסכומים כדלהלן:

ל"י	
29,175	נשר – רמלה
43,355	מגדל – חוף הים
16,000	תל ירוחם – כורנוב
448,745	כביש הפוספטים
4,216	למחצבת קאולין

(ג) עד 31.3.54 לא ניגשו כלל לעבודות כביש כפר תבור – בית שאן, שנכלל ב"תכניות" בסכום של 60,000 ל"י.

(ד) היו גם מספר מקרים, שבהם היוו ההוצאות עד 31.3.54 רק אחזק קטן מהסכומים שפורטו ב"תכניות".

כאמור לעיל, הוקצבו בתקציב הפיתוח 1953/54 למטרת "עבודות ציבוריות" 7,500,000 ל"י ובתקציב הפיתוח 1953/54 מס. 2, שאושר על ידי הכנסת ב"7.12.54, עוד – 2,750,000 ל"י. זאת אומרת שלרשות עבודות אלה הועמד סכום של 10,250,000 ל"י. לפי חשבונות משרד האוצר הוצאו מהסכום הנ"ל עד 31.3.54 – 9,279,202 ל"י. חשבון זה נוהל במרוכז, ולכן אין אפשרות לקבוע, מה היו ההוצאות לפי הפרטים השונים של סעיף זה.

ג. תקציב הפיתוח – משרד הבריאות

תקציב הפיתוח לשנת 1953/54 מקציב בסעיף "בניינים למוסדות רפואיים לבתי ספר ומוסדות ממשלתיים" סך של 1,500,000 ל"י להשקעה בבתי חולים, מרפאות ובניינים ממשלתיים רפואיים. סכום זה וזהו עם הסכום, שהוצע בהצעת התקציב, שהוגשה לכנסת.

(1) הכנת התקציב

הסכום של 1,500,000 ל"י לא פורט בהצעת התקציב ולא ב"תכניות להצעת תקציב הפיתוח". בהצעת התקציב, שהוגשה על ידי משרד הבריאות לאגף התקציבים ביולי 1953 על הסכום של 1,500,000 ל"י, חולק סכום זה לשני חלקים: 996,000 ל"י למוסדות ממשלתיים ו-504,000 ל"י

לקופות חולים, לרשויות מקומיות ולמוסדות לא-ממשלתיים אחרים. בכל אחד משני החלקים נמנו המוסדות, שלהם נועדו הכספים, וכן צוין הסכום, שכל אחד ממוסדות אלה יקבל, אולם לא פורטו המטרות שלמענן יקבל כל אחד מהמוסדות את הסכום שנקבע לו.

להצעה זו של משרד הבריאות קדמו שתי הצעות, שהוגשו על ידי המשרד לאגף התקציבים: הראשונה על סך 5,267,188 ל"י, שהוגשה במארכ 1953 והשנייה על סך 2,036,000 ל"י, שהוגשה במאי 1953. בניגוד להצעה על סך של 1,500,000 ל"י פורטו בשתי ההצעות הקודמות העבודות שיבוצעו באמצעות ההקצבות האלו, במידה שהתייחסו למוסדות ממשלתיים. למשל, בהצעות אלו נאמר, שסכום מסוים ישמש לבניית מרפאה ליד בית חולים מסוים או להתאמת ביתנים קיימים למטרות חדשות; גם בהצעות אלו לא צוינו המטרות, שלהן ישמשו הסכומים, שנועדו לקופות החולים, לרשויות המקומיות ולמוסדות הלא-ממשלתיים האחרים. מאחר שהצעת התקציב האחרונה הייתה על סכום קטן יותר מאשר הקודמות, אין הפרטים הכלולים בהצעות שקדמו לה יכולים לשמש בסיס לתקציב שאושר.

(2) ביצוע התקציב

(א) כאמור לעיל, צוינו בהצעת התקציב של משרד הבריאות בקשר לסך 1,500,000 ל"י בתי החולים, קופות החולים, הרשויות המקומיות והמוסדות הלא-ממשלתיים האחרים וכמו כן הסכום, שכל אחד מהם יקבל עם אישורו של התקציב. אחרי אישור התקציב מינה משרד הבריאות ועדה, שתמליץ על שינויים אפשריים בחלוקה המוצעת. על פי המלצת ועדה זו נעשו שינויים קטנים בלבד בחלוקה הקודמת.

(ב) כיוון שהתקציב לא פירט את המטרות, שישונו באמצעות ההקצבות השונות, לא ניתן בסיס לפיקוח מטעם משרד הבריאות על השימוש בכספי התקציב.

(ג) ההקצבות שימשו בחלקן לא להשקעות אלא לתיקונים שלתשלומם לא הספיקה ההקצבה מהתקציב הרגיל.

(ד) על 1,500,000 ל"י, שנכלל בתקציב הפיתוח לשנת 1953/54, נוספו עודפים משנת התקציב 1952/53 בסך -1,011,823 ל"י. התקציב להוצאה לתקופה 1.4.53 - 31.3.54 היה איפוא -2,511,823 ל"י. ההוצאה הממשית ליום 31.3.54, כפי שפורסם בדין וחשבון הכספי של ממשלת ישראל, הייתה -1,416,523 ל"י.

2. מסקנות

א. מטרת הריפורמה

מטרתה הסופית של הריפורמה של תקציב הפיתוח - בדומה לזו של התקציב הרגיל - היא להגיע לתקציב תפקידים ופעולות. אם הדבר חשוב לגבי התקציב הרגיל, על אחת כמה וכמה חשוב הוא לגבי תקציב הפיתוח, המורכב כמעט כולו מהוצאות על פעולות (הוצאות ארגוניות מופיעות בתקציב הפיתוח רק בצורת השתתפות בהוצאותיו של התקציב הרגיל). בגלל אופיו זה אפשר לעבור בתקציב הפיתוח ביתר קלות לשיטת תקציב תפקידים ופעולות.

אמנם גם עכשיו מראה תקציב הפיתוח פעולות, אך אינו מפרט ומתאר את כולן במידה מספקת; התיאורים הדרושים אינם נכללים לא בהצעת התקציב ולא בתכנון להצעת תקציב הפיתוח המוגשות לכנסת. מסמכים אלה מציינים בעיקר את סכומי הכסף, שיוקצבו לפעולה מסוימת, אולם אינם מראים ברוב המקרים את מה שיש להשיג באמצעות הכספים המוקצבים. למשל, בסעיף השקיה הוקצב לחברת "מקורות" סכום מסוים להמשכת מפעל ירקון - נגב ולפיתוח מפעלי השקיה ארציים ואזוריים, אולם לא צוין במפורט, מה על "מקורות" לבצע בכספי הלוואות אלה.

במקרים אחרים אין המסמכים מציינים אפילו בצורה כללית את התכנון לעתיד אלא הם רק מתארים, לשם מה שימשו הכספים, שהוצאו בשנים הקודמות מתוך אותם הסעיפים. לדוגמה,

לתקציב הפיתוח לשנת 1953/54 בסעיף י(1) הוקצב סכום של 1,500,000 ל"ל להשקעה בבתי חולים, מרפאות ובניינים רפואיים ממשלתיים, בלא פירוט. התכניות להצעת תקציב הפיתוח מביאות בעמוד 43 - 44 נתונים רק על מספר המיטות, שהיו בבתי החולים עד יום 1 בינואר 1953 ופרטים מסוימים על הסכומים, שהוצאו בעבר. רצוי להראות את הפעולות שבוצעו בעבר, אך דרוש להביא את התכניות לעתיד.

מן הצורך שהמסמכים המוגשים לכנסת יתארו במידת האפשר את הפעולות, שיבוצעו באמצעות ההקצבות, לפי מהותן והיקפן, כלומר את התפוקה המבוקשת, ושיכללו אומדנים ונתונים, שעליהם מתבסס חישוב היציאות.

חשיבות מיוחדת נודעת לציין התפוקה המבוקשת במקרים, שבהם מיועדים הכספים לא למשרד הממשלה אלא לצד שלישי.

ב. הכנת התקציב

(1) בתקציב הפיתוח חשוב, יותר מאשר בתקציב הרגיל, שהממשלה תקבע, לפני הכנת הצעות התקציב ע"י המשרדים, את הקווים המנחים, כלומר את מגמות פיתוח המשק הלאומי, ועל מה יושם הדגש בשנת התקציב הבאה. המסקנה המתחייבת מהקווים המנחים תהיה קביעת עדיפויות. בהתאם לקווים שנקבעו מצד אחד ועל סמך אומדן ההכנסות מצד אחר יש לחלק את סכום התקציב בין המטרות השונות ולהורות את המשרדים להגיש את הצעותיהם במסגרת שנקבעה.

(2) תכניות המשרדים צריכות להתבסס על תכנון פיסי ואומדן הוצאות מדויק ככל האפשר. מספר פעולות אינן ניתנות לביצוע במשך שנה אחת; למשל הקמת מפעלי השקיה דורשת תקופה של מספר שנים. לכן יש לשאוף לכך, שבמקרים אלה יעבד כל משרד במידת האפשר ובהקדם תכנית מקיפה ושלמה למספר שנים, והיא תהווה את היסוד לתכנון העבודות שבוצעו במשך שנה מסוימת. במידה שצד שלישי הוא המבצע, על המשרד הנוגע בדבר לדאוג לכך, שהן התכנית למספר שנים והן התכנית השנתית יהיו בגומא. כל עוד לא עובדה תכנית לטווח ארוך, צפויה הסכנה, שהתכנית לשנה אחת לא תוכל לשמש יסוד לעבודה בעתיד.

(3) בהתחשב בעובדה, שתקופת הביצוע נמשכת מעל לשנה אחת, מרשה חוק תקציב הפיתוח את השימוש בכספים המוקצבים במשך תקופה של 21 חודשים.

ג. ביצוע התקציב והפיקוח עליו

כאמור, קיים שוני מסוים בין התקציב הרגיל לבין תקציב הפיתוח בזה, שפעולות התקציב הרגיל מבוצעות רובן ככולן ע"י משרדי הממשלה עצמם, ואילו בתקציב הפיתוח מיועדים סכומים ניכרים לביצוע תכניות ע"י גורמים לא-ממשלתיים.

מן הצורך לקבוע את המשרד הממשלתי, שמתפקידו יהיה לפקח על ביצוע העבודה, בשבילה ניתנה הלוואה מסוימת. על אותו משרד לשקוד על כך, שמקבלי הלוואות ישתמשו בכספי הלוואות למטרות שנקבעו, ויבצעו מה שהוטל עליהם לבצע באמצעות כספים אלה. רצוי, שהחוק יקבע בכל מקרה את המשרד האחראי. במידה שתקציב הפיתוח מקציב סכומים לגוף שלישי כהשקעה, מן הצורך שהפיקוח יותאם למטרה המיוחדת, שלה נועדה ההשקעה.

ד. דרוש על ביצוע תקציב הפיתוח

(1) משרד האוצר הכין בחודש יולי 1954 סקירה על ביצוע תקציבי הפיתוח בשנים 1949/50 - 1953/54. יש לראות בסקירה זו צעד חשוב לקראת דיווח על ביצוע פעולות הממומנות בכספים של תקציבי הפיתוח. מן הרצוי, שהכנסת תקבל מדי שנה בשנה דוח מרוכז, כדוגמת הדוח הנזכר, שיראה את הביצוע הכספי והענייני של תקציבי הפיתוח.

(2) ביום 9.11.54 אישרה מליאת הכנסת את ההצעה הבאה של ועדת הכספים:

"הוועדה ממליצה על הגברת הביקורת בשטח תקציב הפיתוח ומצפה לדין וחשבון של המבקר, שיבהיר את מידת ההקצבות, ההלוואות ויתרונות אחרים, שקיבלו מפעלים לא ממשלתיים מתקציב זה במשך שש שנות קיומו".

מבקר המדינה יגיש בשנת 1955 להכנת הדו"ח המבוקש.

ג. תקציב הבטחון

תקציב הבטחון לא נדון בדו"חות השנתיים הקודמים. להלן ניתנת סקירה קצרה, עד היכן הגיעו המאמצים המכוונים לקידום ריפורמה בתחום זה.

חזיקה של תקציב משרד הבטחון לתקציב הכללי מתבטאת בזה, שהוא מופיע בתקציב הרגיל בסכום כולל. חלוקתו של תקציב זה לסעיפי משנה ולפרטי הוצאה נקבעת, בהתאם לחוק התקציב על ידי ועדת הכספים של הכנסת על פי הצעת הממשלה, בתקציב הנקרא "תקציב הבטחון".

גם תקציב זה טעון ריפורמה באותו הכיוון כמו התקציב הרגיל. גם לגבי תקציב זה יש לשאוף לשינוי יסודי באופן הדרגתי: הוא צריך להיות בנוי כך, שישקף ויבאר את התכניות, שבדעת משרד הבטחון והצבא לבצע בשנת התקציב, כשהן מחולקות לפי יחידות ארגוניות. את הצורך בריפורמה עקרונית של תקציב הבטחון ציין מבקר המדינה במכתב מ-17 בנובמבר 1953 אל שר הבטחון: ובתשובתו מיום 10 בדצמבר 1953 הציע שר הבטחון להקים ועדה מורכבת מנציגי משרד הבטחון ומשרד מבקר המדינה לשם דיון בפרטי הצעות הריפורמה התקציבית במערכת הבטחון. ועדה זו הוקמה, התחילה בעבודתה והגישה בנובמבר 1954 לשר הבטחון ולמבקר המדינה המלצות ביניים, שעיקרן הוא:

א. מאחר שעיבוד הצעות לריפורמה של תקציב מערכת הבטחון בכיוון תקציב פעולות ותפקידים (Performance Budget) דורש הכנה יסודית והירה, הציעה הוועדה לבקש מאת המפקח המשקי למערכת הבטחון לעבד: הצעה נסיונית לתקציב לפי שיטה זו, לראשונה בשביל חילות מספר. לאחר שהמפקח המשקי יעבד את החומר המבוקש, תחדש הוועדה את דיוניה על מנת להגיע להצעה מוסכמת לגבי כל התקציב או חלק ממנו לשנת הכספים 1956/57.

ב. הוועדה המליצה על הפרדה בין סעיפי השקעה לבין סעיפי החזקה שבתקציב הבטחון, והציעה בפרוטרוט את הסעיפים, שצריכים להופיע בתקציב ההשקעות.

ג. הוועדה המליצה על כך, שלשני סעיפי תקציב הבטחון, שהופיעו עד כה בסכומים כוללים בתקציב הבטחון, יצורפו נספחים, בהם ייתנו הפרטים הדרושים.

שר הבטחון ומבקר המדינה אישרו את המלצותיה של הוועדה, ויש מקום להניח, שהריפורמה של תקציב הבטחון תתקדם.