

פרק שלישי

מערכת הבטחון

משרד הבטחון

פעולות ביקורת

באגף הכספים ובאגף התקציבים נבדקו הפעולות הכספיות של משרד הבטחון ; הדו"ח הכספי של המשרד על ביצוע התקציב לשנת 1974 והמאזן ליום 31.3.1975 ; נבדקו ההוצאה וההכנסה במספר סעיפי תקציב, והבקרה התקציבית ; עוד נערכה בדיקה מסורגת של חשבונות תקציב וחוז' ושל סדרי ביצוע תשלומים לספקים.

נסקרו הסדרי הביקורת הפנימית במשרד וביחידות הסמך שלו.

במינהל ההרכשה והייצור נערכה ביקורת על התקשרויות במספר תחומים : רכישת ציוד מסוגים שונים בהיקף גדול ממפעל תעשייתי ; רכישת שרשראות לזחל"ם ; קניית מוצרי טקסטיל ושימורי בשר ; הזמנת שיקום ציוד והטיפול במסירת עבודות מתכת. נמשכה הביקורת על עסקאות עם חברה מסחרית בחוץ לארץ.

במשלחת הקניות של המשרד בניו-יורק נבדקו ההסדרים הארגוניים ומערכת החשבוניות ; סדרי הרכש והמעקב אחר ביצוע הזמנות ; הטיפול בחשבוניות הספקים והתקשרויות עם מספר ספקים.

באגף בינוי ונכסים ובלשכת הדרום של האגף נבדק ביצוע עבודות עפר בסיני על ידי חברה ; עוד נבדקה הפעלת דחפורים שכורים. הביקורת בתחום זה נמשכת.

נבדקו פעולות היחידה לביטוח ותביעות במתן פיצויים בגין נזקים לרכב מגויס.

נבדקו פעולות אגף השיקום במתן תגמולים לנכים בלתי משוקמים.

ביחידת ההוצאה לאור נבדקו פעולות בתחום ניהול הכספים, והתקשרויות עם ספקים ועם נותני שירותים.

באגף הארגון ובאגף האמרכלות נערכה ביקורת על ניהול ענייני עובדים. ביחידה לשירותי תחבורה שבאגף האמרכלות נבדקו סדרי הפעלת הרכב של המשרד.

תקציב הבטחון לשנת הכספים 1974 וביצועו

בחודשים נובמבר עד דצמבר 1975 ערך משרד מבקר המדינה פעולות ביקורת בתחום ביצוע תקציב הבטחון לשנת הכספים 1974 על פי הרישומים בספרי המשרד ועל פי הדין וחשבון הכספי שלו לשנה הנדונה, שהומצא למבקר המדינה ביום 25.11.1975. הבדיקה הייתה מסורגת והתייחסה לרישום ההוצאה במספר סעיפי תקציב.

ההרשאה להוצאה

חוק התקציב לשנת הכספים 1974, תשל"ד-1974, אושר על ידי הכנסת ביום 27.6.1974. עד אותו מועד פעלה הממשלה במסגרת ההרשאה להוצאה לפי חוק תקציב הביניים לשנת הכספים 1974, תשל"ד-1974, שנתקבל בכנסת ביום 27.3.1974.

הצעת תקציב הבטחון שהוגשה לאישור הועדה המשותפת של ועדת הכספים ושל ועדת החוץ והבטחון של הכנסת (להלן הועדה) ביום 22.5.1974, הסתכמה בסך 14,500 מליון ל"י. נוסף על כך כללה ההצעה אומדן של הוצאה מתוך הכנסה מיועדת בסך 697 מליון ל"י בקירוב. ההצעה הכוללת, לרבות ההוצאה מהכנסה מיועדת, הסתכמה ב-15,197 מליון ל"י. הצעת התקציב כללה רזרבה כללית בסך 41.4 מליון ל"י שהוצגה בסעיף משנה נפרד.

בישיבה מיום 29.11.1974 אישרה הועדה את תקציב הבטחון ואת חלוקתו לסעיפי משנה ולפרטי הוצאה, לפי הצעת המשרד.

1. בעקבות החלטות הממשלה מאוגוסט ומדצמבר 1974 על קיצוצים בתקציבי משרדי הממשלה, הוחלט על הקטנת ההקצבה לתקציב הבטחון לשנת הכספים 1974 בסך 323 מליון ל"י. הקיצוצים בתקציב הבטחון נעשו בשני שלבים: הראשון בסך 73 מליון ל"י והשני בסך 250 מליון ל"י; הקיצוצים נעשו על ידי הקטנת ההקצבות בכמה סעיפי תקציב, וסכומם הועבר לסעיף הוצאה 47 – תקציבים מיוחדים – שבתקציב המדינה. סעיפי המשנה העיקריים שהוקטנו היו סעיף משנה חימוש והקצבה לתשלום בעד שירות מילואים.

2. על פי חוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1974, תשל"ה-1975, שנתקבל בכנסת ביום 18.2.1975, הועד סך 1,661 מליון ל"י כתוספת לתקציב הבטחון לאותה שנה.

3. הועדה אישרה את חלוקת התוספת האמורה לתקציב הבטחון, וכן אישרה העברת סכומים לתקציב הבטחון מסעיף הוצאה 47 – תקציבים מיוחדים, שבתקציב המדינה שהסתכמו ב-346.9 מליון ל"י בקירוב. הסכום העיקרי של התוספת לתקציב הבטחון לשנת 1974 הועד לכיסוי התייקרויות: 1,391 מליון ל"י לכיסוי הפרשי שער שנבעו משינוי שער הל"י בנובמבר 1974, וסך 330 מליון ל"י הועד לכיסוי התייקרויות שחלו במשך במשך השנה.

4. בפברואר 1975 קיבל משרד הבטחון את אישורה של הועדה בהתאם לסעיפים 12(א) ו-13(א) לחוק התקציב לשנת 1974, תשל"ד-1974, לשימוש בעודפים בסך 1,420 מליון ל"י בקירוב, שהיו בתקציבו בשנת הכספים 1973, מזה 1,400 מליון ל"י עודפים בסעיפי הוצאה של התקציב וכ-20 מליון ל"י כעודפים מיוחדים. הסכום הועד לאותן המטרות, שלהן נועד בשנת הכספים 1973.

5. בחודשים פברואר ומארס 1975 אישרה הועדה את בקשות המשרד לשינויים בתקציבו לשנת הכספים 1974: העברות בין סעיפי משנה; העברות בין פרטים לפי החלוקה שכרפי הריכוז של התקציב ושינויים באומדן ההכנסה המיועדת; התרת השימוש בהכנסה או בהפחתה עודפת; שינויים בתקציב התעשייה הצבאית; הגדלת תכנית ההתחייבויות על חשבון שנים באות ועוד.

ההוצאה למעשה

לפי הדו"ח הכספי של המשרד הסתכמה ההוצאה למעשה בשנת הכספים 1974 ב-16,396 מליון ל"י, ונותר עודף הרשאה על הוצאה נטו בסך 1,209 מליון ל"י לפי הפירוט הבא (הסכומים באלפי ל"י):

תקציב	הוצאה למעשה	עודף הרשאה
הוצאה כוללת	18,546,693	1,224,115
מזה, הוצאה מהכנסה מיוחדת	(941,292)	(14,802)
	17,605,401	1,209,313
	16,396,088	

1. עודף ההרשאה על ההוצאה בסך 1,209 מיליון ל"י הוא תוצאה של עודפי הרשאה במספר סעיפי משנה, שהסתכמו ב-2,052 מיליון ל"י והוצאת יתר בסעיפי משנה אחרים, בסך של 843 מיליון ל"י. עיקר העודף נוצר בסעיף משנה חימוש. הוצאת היתר הייתה בעיקר בסעיף משנה תגמולים ושיקום – 235 מיליון ל"י בקירוב; בסעיף משנה ביצורים – כ-82 מיליון ל"י; בסעיף משנה כינוי – כ-79 מיליון ל"י, ובסעיף משנה שכר ותשלומים אישיים – כ-64 מיליון ל"י.

2. עודף ההרשאה בתקציב הבטחון בשנה הנסקרת קשור בעיקר בפעולות הבאות:

(א) בהקצבה לעסקאות בתנאי אשראי*, שנכללה בתקציב הבטחון לשנת הכספים 1974 – עיקר הסכום הוקצב בסעיף משנה חימוש – נוצר עודף הרשאה בכ-174 מיליון \$. עודף ההרשאה נובע בעיקר משיטת הרישום המבוססת על סכומי השטרות, שנחתמו והועברו לספק. בין קבלת האספקה ובין חתימת השטרות יש פער כומן, הקשור בתהליך ההתחשבנות.

(ב) בתקציב מינהל השטחים המוחזקים לשנת הכספים 1974 נותר עודף הרשאה בסך 136.8 מיליון ל"י**.

(ג) לפי סעיף 14(ב) של חוק התקציב לשנת הכספים 1974, תשל"ד–1974, רואים סכום שהוקצב כאילו הוצא אם שולם עד תום ששה שבועות מתום שנת הכספים. הוצאות בסך 354 מיליון ל"י, בגין טובין ושירותים שנתקבלו בשנת הכספים 1974 ושולם בעדם באפריל 1975 נזקפו תחילה לחובת התקציב לשנת הכספים 1974, אולם לקראת סגירת הספרים, בנובמבר 1975, תוקן הרישום, והועבר הסכום לחובת התקציב לשנת הכספים 1975. תשלום מים נוספים בסך 290 מיליון ל"י בקירוב, בעד טובין ושירותים שנתקבלו ב-1974, נזקפו מיד עם ביצועם באפריל 1975, לחובת התקציב לשנת הכספים 1975.

בקרה תקציבית

1. במשך שנת הכספים 1974 נהג אגף התקציבים של משרד הבטחון לאשר ליחידות שונות במערכת הבטחון להתקשר בעסקאות ובנושאים, שלא היו מתוכננים בתקציב. באישור רים שניתנו ליחידות נקבע, שהכיסוי התקציבי לאותה פעולה יבוא בנפרד. בחלק מהמקרים נדרש המשרד אף לממן מהתקציב השוטף פעולות חדשות, שלא היה להן כיסוי תקציבי. האישורים מסוג זה, שניתנו בשנת הכספים 1974, הסתכמו ב-714 מיליון ל"י בקירוב. אגף התקציבים הסביר, שלמעשה מדובר בתכנון להעברות תקציביות מפרטי הוצאה אחרים בתקציב, שלדעתו לא יבוא לידי ביצוע במלואם באותה שנה ואולם הוא אינו יכול לקבוע אותם במפורש בעת מתן האישור; בסוף שנת הכספים הוא מבקש את אישור הוועדה להעברות עקב אותם אישורים. הסדר זה יש בו כדי לפגוע באפשרויות הבקרה והתכנון

* משרד הבטחון מתכנן בתקציבו, ורושם כהוצאה, את שחי הציוד המתקבל מתוך לארץ במסגרת הסדרי אשראי. ההפרש בין הסכום שנוקף כהוצאה בדרך זו, לבין התשלומים שהיה צורך לבצע בפועל, נכלל בהכנסה של האוצר ממלוות חוץ (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 644).

** אינו כולל הכנסה מקרן ניכויים לפועלים, שלא נרשמה ברישומים התקציביים של משרד הבטחון.

התקציביים. אגף התקציבים הודיע, שבשנת הכספים 1975 הוא נוהג להקפיא הקצבות בסכום מקביל, כפרטי הוצאה אחרים, בעת מתן האישור להתקשרות שלא הייתה כלולה בתקציב.

2. תקציב הבטחון לשנת הכספים 1974 כלל הקצבות במספר סעיפי משנה, בעיקר בסעיף משנה ח'מוש, שנועדו לכיסוי התחייבויות והתקשרויות שנעשו בתקופת מלחמת יום הכיפורים. כפירוטים לתקציב הוצגו הקצבות מוגדרות לצורך זה, כפרטי הוצאה מיוחדים, בכל אחד מסעיפי המשנה. ההוצאה למעשה, שנרשמה באותם פרטי הוצאה, הסתכמה בכ- 65% מההקצבה שנועדה לאותה מטרה. המשרד הסביר, שכתוצאה מאי הקפדה במיון וברישום נזקפו סכומים נוספים גם לחובת פרטי הוצאה אחרים שבאותו סעיף משנה. אי הקפדה במיון ורישום ההוצאה גורעת מאפשרויות הבקרה והמעקב התקציביים.

הטיפול התקציבי במספר סעיפי משנה

ריפוי ובריאות

ההקצבה המקורית בסעיף משנה ריפוי ובריאות הסתכמה בשנת הכספים 1974 ב-53 מליון ל"י. במשך השנה הוגדלה ההקצבה לסך 57 מליון ל"י. ההוצאה למעשה, שנרשמה באותה שנה, הסתכמה ב-40.3 מליון ל"י ונותר עודף הרשאה בסך 16.7 מליון ל"י.

כפירוטים מחולק התקציב למספר פרטי הוצאה, המסווגים בשתי קבוצות עיקריות: "ציוד וחומרי רפואה", שלה נועדו כ-75% מההקצבה; "ריפוי ואשפוז במוסדות אורחיים", שלה נועדו כ-25% מההקצבה. בדברי הסבר לתקציב צוין, שהתקציב נערך על בסיס "סל תרופות לחייל". התברר שסל התרופות, שצריך לשמש מדד לקביעת הדרישה התקציבית, לא היה מבוסס על בדיקה, ולדברי אגף התקציבים של המשרד נעשה התכנון התקציבי למעשה לא על פי הסל, אלא בעיקר על פי דרישת מפקדת קצין רפואה ראשי. הביקורת העלתה, שאין בידי מפקדת קצין רפואה ראשי תקן לצריכה שוטפת ולקביעת רמות מלאי לחומרי רפואה שונים, וכי דרישות התקציב מבוססות על הצריכה בפועל, שהייתה בשלושת החודשים שקדמו להגשת הדרישות. אגף התקציבים של משרד הבטחון הודיע, בפברואר 1976, שהוא ניגש לבירור העניין עם מטכ"ל/אג"א במגמה לקבוע מדדים בדוקים לתקציב.

בדיקת רישומי ההוצאה שנזקפה לחובת סעיף המשנה העלתה, שלא הייתה הקפדה במיון ההוצאה ובזקיפתה לפרט המתאים.

ציוד ושירותי אספקה

ההקצבה המקורית בסעיף משנה ציוד ושירותי אספקה הסתכמה בשנת הכספים 1974 ב-560.5 מליון ל"י. התכנית התקציבית לאותו סעיף משנה הייתה יותר גדולה מההקצבה המקורית ב-136.2 מליון ל"י, ובסכום זה תכנן המשרד לדחות תשלומים לשנת 1975. במשך השנה הוגדלה ההקצבה בסך 20 מליון ל"י לכיסוי התייקרויות. ההוצאה למעשה שנרשמה לחובת סעיף המשנה באותה שנה הסתכמה ב-454.1 מליון ל"י ונותר עודף הרשאה בסך 126.4 מליון ל"י.

הביקורת העלתה, שבהתבסס על התקשרויות שנעשו הוגדלו הקצבות, שכפרטי ההוצאה שבתקציב, ללא קשר עם עיתוי הביצוע והמימון. להלן מספר דוגמאות:

(א) כפרט הוצאה "ציוד דיור", הוגדלה ההקצבה מספר פעמים במשך השנה מ-35.4 מליון ל"י ל-41.1 מליון ל"י. ההוצאה למעשה שנרשמה הסתכמה ב-25.1 מליון ל"י.

(ב) בפרט הוצאה "ציוד מטבחים", הוגדלה ההקצבה מ-18.4 מיליון ל"י ל-32 מיליון ל"י ב-11.3.1975. לקראת סגירת הספרים הוקטנה ההקצבה לסך 23 מיליון ל"י, ואילו ההוצאה למעשה שנרשמה הסתכמה ב-6.5 מיליון ל"י בלבד.

(ג) בפרט הוצאה "ציוד משרדי", הוגדלה ההקצבה מספר פעמים במשך השנה מ-22.8 מיליון ל"י ל-24.5 מיליון ל"י, ואילו ההוצאה למעשה שנרשמה הסתכמה ב-16.5 מיליון ל"י.

(ד) בפרט הוצאה "ציוד טכני", הוגדלה ההקצבה במשך השנה מ-21.4 מיליון ל"י לסך 26.2 מיליון ל"י, ואילו ההוצאה שנרשמה הסתכמה ב-16.5 מיליון ל"י.

מזון

ההקצבה המקורית בסעיף משנה מזון הסתכמה ב-273.5 מיליון ל"י. במשך השנה הוגדלה ההקצבה בסך 20 מיליון ל"י לכיסוי התייקרויות. ההוצאה למעשה שנרשמה לחובת סעיף המשנה הסתכמה באותה שנה ב-192.6 מיליון ל"י בלבד, ונותר עודף הרשאה בסך 100.9 מיליון ל"י. הוצאה בסך 66 מיליון ל"י נזקפה לחובת התקציב לשנת הכספים 1975, ונותר עודף בלתי מוסבר של 35 מיליון ל"י בקירוב.

תשלומים על חשבון התקשרויות ("מקדמות")

ברבות מהתקשרויות המשרד אין ההתחשבויות עם הספק מסתיימת בשנה שבה נעשתה הרכישה. המשרד זוקף לחובת תקציבו את התשלומים שניתנו לספקים באותה שנה ומנהל מערכת רישומים נפרדת לצורך מעקב והתחשבויות עם הספקים בגמר האספקה. תשלומים אלה מוגדרים כרישומי המשרד כ"מקדמות"; למעשה רק חלק קטן מזה הן מקדמות והשאר – תשלומים אחרים שלגביהם עוד אין התחשבויות סופית, לרבות מפרעות, תשלומי התקדמות וכיו"ב. בשנת הכספים 1974 שולמו מקדמות לספקים במשמעות הנ"ל ונזקפו לחובת התקציב ציב באותה שנה בסך של 4,866 מיליון ל"י. יתרת חשבון המקדמות בסוף השנה משקפת אפוא את הסכומים ששולמו, ושכנגדם טרם נתקבלה אספקה או טרם נערך חשבון סופי עם הספק. יתרת המקדמות לסוף מארס 1974 הסתכמה ב-2,129 מיליון ל"י, ולסוף מארס 1975 – ב-3,386 מיליון ל"י בקירוב.

1. ניתוח חשבון המקדמות לסוף מארס 1975 העלה שחלק גדול מהיתרה – סך 1,395 מיליון ל"י – מתייחס לתשלומים שניתנו לתעשייה האווירית בשנים קודמות ובשנה הנסקרת על חשבון עבודות ופרוייקטים, שבביצועה: כ-210 מיליון ל"י מהסכום הנ"ל מתייחסים לתשלומים משנות הכספים 1968 עד 1972; סך 450 מיליון ל"י מתייחס לשנת הכספים 1973 והיתרה בסך 740 מיליון ל"י לתשלומים שבוצעו בשנת הכספים 1974.

לפי רישומי המשרד הסתכמה יתרת המקדמות שבידי חברת בת של התעשייה האווירית – אלחא – ליום 31.3.1975 ב-156 מיליון ל"י בקירוב. כ-30 מיליון ל"י מסכום זה מתייחסים לשנות הכספים 1966 עד 1972; היתרה בסך 126 מיליון ל"י מתייחסת לשנות הכספים 1973 ו-1974.

סכומים אלה נחשבים כמפרעות בידי המפעלים, עד לאישור החשבוניות הסופיות הקשורות בעבודות שבהן מדובר, על חשבון המשרד. על חלק מהעבודות טרם נחתמו חוזים עם המפעלים או טרם נקבע מחירן. מבקר המדינה עמד בעבר על כך, שהמימון למפעלים אלה יהיה מבוסס על תכנית מבוקרת, הנתמכת בהזמנות מוגדרות של המשרד, לפי שלבי הביצוע הצפויים של כל אחת מהן, וכן על הצורך לקבוע דרך לבדיקה ולאישור סדירים של חשבוניות הקשורות בהן (ראה דו"ח שנת 21, עמ' 645).

2. לסוף מארס 1975 היו בידי משרד התקשורת מקדמות על חשבון עבודות שכביצו מהשנים 1971 עד 1974, שהסתכמו ב-392 מליון ל"י. אין מקום שהתחשבות בין משרדית חימשן זמן רב, ועל המשרד לגשת לסיומה בהקדם.

תשלומים לספקים

משרד מבקר המדינה דן עם משרד הבטחון בעניין הסדרי מימון לא אחידים, שנקבעו עם כמה ספקים; ועל חוסר הקפדה על קיום מועדי התשלום שנקבעו בתנאי ההתקשרות. בעקבות הביקורת הוציא המשרד, בדצמבר 1975, נוהל המסדיר את מועדי התשלומים שיבוצעו בהתאם לסוגי ההתקשרויות. שינוי במועדי התשלום טעון אישור מראש של ראש אגף הכספים או סגנו.

הביקורת הפנימית במערכת הבטחון

על חשיבותם של ביקורת פנימית וסדרי בידוק כגופים המבוקרים עמד מבקר המדינה מאז שנות החמישים. בעקבות הביקורת החליטה הממשלה, ביוני 1959, על הקמת יחידות לביקורת פנימית בכל משרדי הממשלה. על התפתחותה של הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה נמסר מִפֶּעַם לִפְעַם בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה, וגם בדו"ח זה – בפרק על משרד האוצר.

במערכת הבטחון הוקמה יחידה לביקורת פנימית – הפיקוח המשקי – עוד ב-1954; ב-1958 וב-1959 אורגנו בחלק מאגפי משרד הבטחון יחידות מבדק פנימי הכפופות לראשי האגפים. בשנים האחרונות, ובמיוחד בשנת 1975, הוחל בהקמת יחידות הממלאות תפקידים של ביקורת פנימית גם בצה"ל.

בחודשים הראשונים של שנת 1975 התעוררה שאלת הביקורת הפנימית במערכת הבטחון, במיוחד בעקבות גילויים חמורים בתחום השמירה על טוהר המידות, חלקם על ידי ביקורת המדינה וחלקם בדרכים אחרות. באפריל 1975 פנה יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת למבקר המדינה בבקשה, שיבדוק את סדרי הפיקוח הפנימי במערכת הבטחון.

במאי 1975 קיימה הוועדה דיון, בהשתתפות מבקר המדינה, שבו מסר שר הבטחון בהרחבה על גישתו לנושא ועל פעולות, שהחליט לנקוט לתיקון המצב: לארגן מחדש את מערך הבקרה של המשרד ושל צה"ל; למנות איש ציבור כמבקר פנימי של מערכת הבטחון, שיהיה ממונה על פעולות הפיקוח המשקי, ושני אנשי ציבור נוספים כיועצים למבקר הפנימי; האחד בתחום המשפטי והשני בתחום הכלכלי פיננסי למנות אנשי ציבור ובעלי מקצועות חופשיים כחברים קבועים בוועדות המכרזים של המשרד; להרחיב את התקנים לעובדי הביקורת הפנימית ולגייס אנשי מקצוע בתחום הכלכלה והמשפט לעבודה לפי חוזים מיוחדים; לבדוק ולשפר את נוהלי הרכש; להנהיג רוטציה במשרות ולבדוק ולשפר את המבנה הארגוני של המשרד. מבקר המדינה, בדברי תשובתו, שם את הדגש על חשיבותה של התקנת נות במינהל הציבורי. חברי הוועדה התייחסו לנושא בהיקף רחב.

בחודשים נובמבר ודצמבר 1975 סקר משרד מבקר המדינה את פעולות הביקורת הפנימית במערכת הבטחון: הפיקוח המשקי, המבדקים הפנימיים במשרד הבטחון, היחידות לביקורת פנימית בתע"ש וברשות פיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל), יחידות הביקורת הפנימית בצה"ל – באגפי המטכ"ל, במפקדת חיל האוויר, ובמפקדת חיל הים. כן נבדק ארגונה מחדש של