

תקציב הביטחון

ריכוז ממצאים

הקיצוץ של 8.5 מיליארד שקלים בתקציב הביטחון לשנת הכספים 1983, שהממשלה החליטה עליו, התבטא בפועל בעיקר באי-היענות לתביעה של משרד הביטחון, לתוספת בגין שהיית צה"ל בלבנון, שהתבססה על אומדן של המשרד. לא הוצג בפני הביקורת מסמך שיאשר את האומדן על ידי גורם מחוץ למערכת הביטחון.

ההוצאות על שהיית צה"ל בלבנון לא נרשמו בסדרת חשבונות תקציביים נפרדת, כדי שאפשר יהיה לקבוע את היקפן, שלא על-פי אומדן בלבד.

משרד הביטחון ומשרד האוצר סיכמו ביניהם שהקיצוץ שבוצע, בעקבות החלטת הממשלה, בתקציב של משרד הביטחון לשנת הכספים 1984, יחול לגבי תכניות העבודה רק בחלקו, ובגין השאר יפצה האוצר את המשרד בשנת הכספים הבאה.

החלטה של המימשל האמריקני לכלול את מימון פיתוח מטוס ה"לביא" בכספי הסיוע, איפשרה לקצץ בתקציב לשנת הכספים 1984, בלא לפגוע בסך היקף הפעילות של מערכת הביטחון.

הדו"ח הכספי הכללי המרכזי הומצא למבקר המדינה באיחור של שלושה חודשים לאחר המועד שנקבע בחוק, והדו"ח הכספי הכללי המפורט, הומצא כעבור חודשיים נוספים.

עודף ההרשאה הכולל בסך 96.5 מיליארד שקלים, המוצג בספרי המשרד, כולל עודף בסך 3 מיליארד שקלים במטבע מקומי. לאחר ניכוי עודפים מיוחדים נוצרה הוצאת יתר של כ-18 מיליארד שקלים בהוצאה המקומית שבתקציב הרגיל.

החשב הכללי מזכה את המשרד בריבית בגין הפקדונות במטבע חוץ, שמפקיד המשרד אצלו. הפקדונות נוצרו, בין היתר, ממכירת ציוד, שנרכש על חשבון תקציב הביטחון. בספרי המשרד נכללת הריבית בהכנסות מייצוא.

תחום פעולה בינוי ואחזקת מחנות

העברות תקציביות מרורבה להתייקרויות לתכניות אחדות שבתחום הפעולה, הגדילו את ההקצבות לתכניות אלו מעל לסכומים שהופרשו מהן לרורבה.

להקצבות שהסתכמו בכ-1.2 מיליארד שקלים לא ניתן בדברי ההסבר פירוט למשימות שלהן נועדו.

הקצבות בשתי תקנות שבתחום הפעולה שימשו למעשה רורבות תקציביות.

הוצאות והכנסות נוקפו לתקנות שלא נכללה בהן, בתקציב המקורי, הרשאה להוצאה או אומדן הכנסה, אם כי הן לא התייחסו לפעולות מבצעיות בלתי צפויות.

בתקציב ובדברי ההסבר אין מובאים נתונים על התפלגות העומס של התחייבויות על חשבון תקציבים של שנים באות.



תקציב הביטחון לשנת הכספים 1983

ב-31.1.83 הגיש משרד הביטחון לממונה על התקציבים במשרד האוצר הצעת תקציב מפורטת לשנת הכספים 1983, שהסתכמה ב-271,521 מיליון שקלים. כ-2.3.83 פנה הממונה על התקציבים במשרד האוצר ליו"ר הוועדה המשותפת של ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן

- הוועדה המשותפת), וביקש את אישורה להצעת התקציב שהגיש משרד הביטחון. ב-6.3.83 אישרה הוועדה המשותפת את התקציב ואת חלוקתו, כפי שהוצע.

חוק התקציב לשנת הכספים 1983, התשמ"ג-1983, נתקבל בכנסת בט' בניסן התשמ"ג (23 במארס 1983), ונכללה בו הקצבה למשרד הביטחון בסכום של 271,521 מיליון שקלים.

היקפו הכספי המעודכן של תקציב הביטחון לשנת הכספים 1983 הסתכם ב-488,106.8 מיליון שקלים, לאחר שהוועדה המשותפת אישרה, ב-10.1.84 וב-28.3.84, שתי פניות של אגף התקציבים במשרד הביטחון (להלן - את"ק) לשינויים ותוספות בתקציב, שהוגשו לה באמצעות הממונה על התקציבים במשרד האוצר. בעקבות פניות אלה אישרה הוועדה המשותפת, שימוש בעודפים שנותרו בשנת הכספים 1982 וגם שינויים ותוספות לתקציב.

להלן, בטבלה, ריכוז של סכומי התקציב המקורי והשינויים שחלו בו בעקבות שתי הפניות האמורות, כפי שאישרה הוועדה המשותפת (במיליוני שקלים):

הוצאה	תקציב מקורי	תוספות לתקציב	תקציב מעודכן	אחוז גידול לעומת תקציב מקורי
הוצאה מקומית	169,260.0	64,432.8	233,692.8	38.1
הוצאה במטבע חוץ	102,261.0	152,153.0	254,414.0	148.8
ס"ה	271,521.0	216,585.8	488,106.8	79.8

התוספת לתקציב ההוצאה המקומית כוללת עודפים משנת הכספים 1982 בסך 8,032.8 מיליוני שקלים; ותוספת בסך 56,400 מיליון שקלים בגין הוצאות שהייה בלבנון, לכיסוי התייקרויות ובגין התחשבנות שוטפת עם האוצר. התוספת להוצאה במטבע חוץ היא עודפים משנת הכספים 1982, לרבות הפרשי שער לתקציב המקורי.

התקציב במטבע חוץ כולל הקצבה של כספי הסיוע של ממשלת ארה"ב (להלן - כספי סיוע) והקצבה של מטבע חוץ חופשי (להלן - מזומן) כלהלן (במיליוני דולרים):

ס"ה	כספי סיוע	מזומן
תקציב מקורי	1,400.0	260.0
עודפים משנת הכספים 1982	1,253.3	134.9
ס"ה	2,653.3	394.9

התקציב המקורי

ההקצבה להוצאה מקומית בסך של 169,260 מיליון שקלים, מורכבת מהסכומים הבאים: סך 36,500 מיליון שקלים במחירי תקציב שנת הכספים 1981 מקורי, המגיע במחירים החוזיים לשנת הכספים 1983 לסך 155,600 מיליון שקלים; נתח הוצאות של מבצע שלום הגליל, שאותו הממשלה התחייבה להקציב בשנת הכספים 1983, בסך 6,500 מיליון שקלים, המגיע, במחירי תקציב שנת הכספים 1983, ל-13,660 מיליון שקלים.

התקציב במטבע חוץ, בסך 1,660 מיליון דולרים, כולל את הסכומים הבאים: סך 1,400 מיליון דולרים כספי סיוע; 260 מיליון דולרים במטבע חוץ מזומן, שהם 250 מיליון דולרים תקציב שנתי קבוע, ועוד 10 מיליון דולרים נתח הוצאות במבצע שלום הגליל במטבע חוץ מזומן.

עוד כולל התקציב הוצאה מותנית בהכנסה בסך 30,939 מיליון שקלים, והרשאה להתחייב, על חשבון תקציבי שנים באות, בסך 190,642 מיליון שקלים. כן נכלל בתקציב תקציבה המאוזן של התעשייה הצבאית.

התקציב לשנת הכספים 1983 התבסס על מחירי התקציב המעודכן לשנת הכספים 1982 בתוספת התייקרות ממוצעת חזויה בשיעור של 110%. בהתאם להנחיות משרד האוצר תוקצבו התקנות בתקציב על בסיס התייקרות של 89% לעומת מחירי תקציב 1982 מעודכן. יתרת הסכום, המהווה 10% מהתקציב להוצאה מקומית, שהסתכמה ב-16,926 מיליון שקלים, תוקצבה כרזרבה להתייקרויות בתחום פעולה "דורכה".

לפי דברי ההסבר לתקציב, היה חלקו של תקציב הביטחון המקורי לשנת הכספים 1983 – הכולל את התוספת בגין מבצע שלום הגליל – 24.2% מתקציב המדינה. נתח השקלים בתקציב הביטחון היה 13.6% מהתל"ג.

שינויים בתקציב

בתקציב הביטחון המקורי לא תוקצבו סכומים לכיסוי ההוצאות המיוחדות, שיהיו לצה"ל בשנת הכספים 1983, בגין השהייה בלבנון. התוספת לתקציב, שאישרה הוועדה המשותפת, כללה תוספת בסך של 8,000 מיליון שקלים: סך 10,500 מיליון שקלים שהוגדרו בפנייה לוועדה המשותפת ככיסוי חלק מהוצאות שהיית צה"ל בלבנון, וקיצוץ בסך 2,500 מיליון שקלים בתקציב הרגיל.

1. במכתבו למשרד האוצר מ-21.7.83 הציג את"ק אומדן של ההוצאות הנוספות בגין שהיית צה"ל בלבנון לשנת הכספים 1983 בסך של 16,500 מיליון שקלים. במגעיו עם את"ק, בדבר גובה ההוצאות הנוספות בגין השהייה בלבנון, לא אישר אז האוצר את האומדן.

ב-15.8.83 החליטה הממשלה לקצץ בתקציב הביטחון סך של 16,000 מיליון שקלים, במחירי תקציב 1983 מקורי: מזה 8,500 מיליון שקלים בשנת הכספים 1983 והיתרה תקוצץ בשני שיעורים שווים מבסיס התקציב בשנות הכספים 1984 ו-1985.

את"ק הסביר למשרד מבקר המדינה, שלשם ביצוע החלטת הממשלה האמורה יוחסו 6,000 מיליון שקלים, במחירי תקציב מקורי, לקיצוץ בכיסוי עלויות השהייה בלבנון (ההפרש בין 16,500 מיליון שקלים לבין 10,500 מיליון שקלים) ועוד 2,500 מיליון שקלים יוחסו לקיצוץ בתקציב הרגיל.

לא הוגש לביקורת מסמך, שלפיו אישר גורם מחוץ למערכת הביטחון במפורש אומדן של הוצאות השהייה בלבנון, ושהתוספת של 10,500 מיליון שקלים למטרה זאת היא לאחר קיצוץ של 6,000 מיליון שקלים, מהסכום שהגיע למשרד לפי אומדנו.

מן האמור לעיל נראה אפוא, שביצוע החלטת הממשלה, לקצץ סך 8,500 מיליון שקלים, התבטא, לגבי עיקר סכום הקיצוץ, באי-היענות לתביעה של משרד הביטחון, שהתבססה על אומדן שלו.

2. תקציב הביטחון לשנת הכספים 1983 לא כלל, כאמור, הקצבה לכיסוי ההוצאות על שהיית צה"ל בלבנון, אם כי בדברי ההסבר לתקציב צוין, שלפי מתווה מעודכן לשנת 1983 יישאר צה"ל בלבנון גם בשנה זו, עד להשגת הסדר מדיני, וכתאריך חזוי לכך נקבעה ראשית אוגוסט 1983. אחת מהנחות היסוד לתכנון העבודה של מערכת הביטחון הייתה, שההוצאות בגין המשך השהייה בלבנון, החל באפריל 1983, יכוסו על ידי תקציב נוסף לתקציב הביטחון. המשרד לא ניהל רישום של הוצאות השהייה בלבנון בסדרת חשבונות תקציביים נפרדת, לצורך מעקב אחריהן, והן נזקפו במישרין לפרטי ההוצאה הרגילים שבתקציב. משום כך לא ניתן לאתר ולקבוע בוודאות את ההיקף הכספי של ההוצאות האמורות, והמשרד ביסס כאמור, את דרישתו לתוספת תקציב על אומדן בלבד. יצוין, שבעבר, לצורך מעקב אחר ההוצאות המיוחדות על מלחמת יום הכיפורים, רשם המשרד חלק מההוצאות הנוספות, שהיו כרוכות במלחמה זו, בסדרת חשבונות תקציביים נפרדת, לפי מתכונת שנקבעה בפירוטים לתקציב.

גם לגבי כוונותיו שקדמו למבצע שלום הגליל, ולגבי המבצע עצמו, התקשה משרד הביטחון לבודד את ההוצאות הנוספות, שהיו כרוכות באירועים אלה, והדרישה לכיסוי התבססה על אומדנים.

שלגביהם היו לו חילוקי דעות עם משרד האוצר. לדעת הביקורת יש מקום לשקול את האפשרות להנהיג סדרי רישום מתאימים, שיאפשרו לרכז נתונים על הוצאות נוספות, הכרוכות בפעולות צבאיות בהיקף גדול, בלתי מתוכננות בתקציב המקורי. סדרי רישום כאלה ימנעו את הצורך לבסס דרישות לתוספת לתקציב על אומדן בלבד.

הקיצוץ בתקציב הביטחון לשנת הכספים 1983, שעליו החליטה הממשלה באוגוסט 1983, התבטא, לגבי עיקר סכום הקיצוץ, באי-היענות לתביעה של משרד הביטחון לכיסוי ההוצאות הנוספות בגין שהיית צה"ל בלבנון. התביעה התבססה על אומדן. לא הוצג בפני הביקורת מסמך שיאשר את האומדן על ידי גורם מחוץ למערכת הביטחון. ההוצאות על שהיית צה"ל בלבנון לא נרשמו בסדרת חשבוניות תקציביות נפרדות.

דו"חות כספיים

1. תקציב הביטחון, שמאשרת הוועדה המשותפת של הכנסת, כולל, כאמור, הרשאה להוצאה מקומית והרשאה להוצאה במטבע חוץ מכספי הסיוע האמריקני ובמטבע חוץ מזומן. ההרשאות שבתקציב הביטחון, לתחומי פעולה ולתכניות, נקובות במונחים שקליים בלבד, וכן גם השינויים בתקציב.

משרד הביטחון מכין לכל שנת כספים דו"ח כספי כללי מרוכז בו מובא בעיקר המאזן ליום 31 במארס של שנת הכספים, וסכומי התקציב המעודכן וביצועו לפי תחומי הפעולה. כן מכין המשרד דו"ח כספי כללי מפורט הבנוי במתכונת המפורטת של תקציב הביטחון לאותה שנת הכספים. הסכומים בדו"חות האמורים נקובים במונחים שקליים, כפי שהם נקובים בחוק התקציב.

לשם פיקוח על ביצוע התקציב מפיק משרד הביטחון דו"ח תקופתי - "דו"ח מסכם" - על ביצוע התקציב בתחומי הפעולה ובתכניות. בדו"ח זה מוצגת ההרשאה להוצאה לסוגי מטבע בסכום כולל במונחים שקליים, ואילו לגבי ההוצאה ישנה הפרדה בין זו המקומית לבין זו במטבע חוץ, שתיהן במונחים שקליים. עודף ההרשאה או הוצאת היתר מוצגים גם הם בשקלים בסכום כולל אחד לכל סוגי המטבע.

לצורך הפיקוח על ביצוע התקציב מפיק המשרד גם דו"ח על ביצוע התקציב לפי סוגי מטבע, שבו נקובים בנפרד - בשקלים ובמטבע חוץ - סכומי ההרשאה להוצאה, ההוצאה למעשה, ועודף ההרשאה או הוצאת היתר לתחומי הפעולה, ובכל אחד מהם לתכניות.

2. על פי סעיף 11(א) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 (נוסח משולב), על גוף מבוקר להמציא במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר מארבעה חודשים לאחר תום שנת הכספים שלו, דין וחשבון על הכנסותיו והוצאותיו באותה שנה.

הדו"ח הכספי הכללי המרוכז של משרד הביטחון לשנת הכספים 1983 הומצא למשרד מבקר המדינה ב-2.11.1984. דו"ח מסכם סופי לאותה שנה על ביצוע התקציב הומצא ב-8.1.1985. הדו"ח והריכוז על ביצוע התקציב לפי סוגי מטבע הומצא לביקורת ב-9.1.1985. הדו"ח הכספי הכללי המפורט הומצא ב-17.1.1985.

על האיחורים בהמצאת הדו"חות הכספיים של משרד הביטחון, עמדה הביקורת לאחרונה בדו"ח שנתי 34 (עמ' 668).

בסיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לדו"ח שנתי 30 של מבקר המדינה, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת, חזרה הוועדה ותבעה ביצוע מסקנתה בנושא "תקציב הביטחון וביצועו", שקבעה שאיחור בהכנת הדו"ח הכספי על ביצוע תקציב הביטחון, פוגע לא רק בביקורת על ביצוע התקציב, אלא אף בפעולות המשרד עצמן.

האיחור בסיכום הדו"ח הכספי פוגע, בין היתר, בתקינות הטיפול של המשרד בפניותיו לוועדה המשותפת לבקשת אישורים לשינויים בתקציב. כך ארע, שרק בדצמבר 1983 הגיש אגף התקציבים במשרד הביטחון, באמצעות הממונה על התקציבים באוצר, לוועדה המשותפת של הכנסת, את הבקשה לאישור העברת עודפי ההרשאה, שנותרו בתקציב שנת הכספים 1982, לשנת הכספים 1983.

האיחור בהמצאת הדו"ח הכספי של משרד הביטחון, ומסמכי העזר הנלווים אליו, לשנת הכספים 1983, גדול מזה שהיה בשנים קודמות. אגף הכספים הודיע לביקורת, שהאיחור בהמצאת דו"חות כספיים לשנת הכספים 1983 נובע מכך, שבאותה שנה מיחשב המשרד את הנחלת החשבונות לפי סוגי מטבע, ובהפקת הדו"חות הכספיים במתכונת זו, נוצרו בעיות מיוחדות, שהיה צורך להתגבר עליהן. הסבר זה אין בו כדי להצדיק את האיחור, ועל המשרד לעשות כל מאמץ כדי להגיש את הדו"חות הכספיים שלו במועד שנקבע בחוק.

ההוצאה למעשה

1. לפי הדו"ח הכספי של משרד הביטחון לשנת הכספים 1983, הסתכמה ההוצאה באותה שנה ב-403.5 מיליארד שקלים לעומת התקציב המעודכן בסך של כ-500 מיליארד שקלים; נותר עודף בסך של כ-96.5 מיליארד שקלים, לפי הפירוט הבא (במיליוני שקלים):

תקציב	הוצאה	עודף הרשאה
557,074	454,395	102,679
(57,091)	(50,865)	(6,226)
499,983	403,530	96,453
ס"ה		

עודף ההרשאה בסך 96.5 מיליארד שקלים, הוא תוצאה של אי ניצול הרשאה בכמה תחומי פעולה, שהסתכם ב-117.3 מיליארד שקלים, והוצאת יתר בתחומי פעולה אחרים, שהסתכמה ב-20.8 מיליארד שקלים.

2. התקציב בסך של כ-500 מיליארד שקלים כלל 247.7 מיליארד שקלים להוצאה מקומית, וסך של 252.3 מיליארד שקלים במטבע חוץ, לאחר שמתקציב מטבע חוץ מזומן הומרו לשקלים, באישור הוועדה המשותפת, 30 מיליון דולרים, שהיוו כ-2.1 מיליארד שקלים.

עודף ההרשאה, בסך 96.5 מיליארד שקלים, כולל סך 3 מיליארד שקלים במטבע מקומי. היתרה בסך 93.5 מיליארד שקלים מתייחסת לעודף הרשאה במטבע חוץ: כ-1.3 מיליארד דולרים מכספי הסיוע האמריקני, מתוך הקצבה של כ-2.7 מיליארד דולרים, ו-118.5 מיליון דולרים במטבע חוץ מזומן, מתוך הקצבה של 395 מיליון דולרים, שממנה הומרו כאמור לשקלים 30 מיליון דולרים.

בספרי המשרד מוצג עודף הרשאה, שנותר בהוצאה מקומית, בסך של 3 מיליארד שקלים. אולם לאחר ניכוי של העודפים המיוחדים⁽¹⁾ ועודפי הרשאה במטבע חוץ, מעודף ההרשאה הכולל, נוצרה למעשה הוצאת יתר של כ-18 מיליארד שקלים בהוצאה המקומית שבתקציב הרגיל, כלהלן (במיליארדי שקלים):

עודף הרשאה כולל	96.5
עודפים מיוחדים	(21.0)
עודף מכספי סיוע	(88.4)
עודף במט"ח מזומן	(5.1)
	(114.5)
הוצאת יתר בתקציב הרגיל	
להוצאה מקומית	(18.0)

(1) עודפים בתכנויות, שפורטו בתוספת השלישית לחוק התקציב, ניתן להתיר את השימוש בהם רק לתכנויות שבהן נכללו. העודפים המיוחדים בשנת הכספים 1983 הותרו בעיקר בהקצבות שנועדו "להוצאות לייצוא ומכירות אחרות והכנסות" ול"קרן ביטחון ישראל".

הוצאת היתר בסך 18 מיליארד שקלים מהווה כ-8% מהתקציב הרגיל. ההמרה של 30 מיליון דולרים מתקציב מטבע חוץ מזומן להוצאה המקומית שבתקציב הרגיל, הקטינה את הוצאת היתר בכ-2.1 מיליארד שקלים.

הוצאת היתר האמורה, נוגדת את חוק התקציב, ואינה ניתנת לכיסוי על ידי העודפים המיוחדים. השימוש בעודפים כמטבע חוץ לסוגיו טעון אישור הוועדה המשותפת.

פקדונות במטבע חוץ

ליום 31.3.1984 הסתכמו הפקדונות במטבע חוץ של משרד הביטחון בסכום של 789.64 מיליון דולרים. פקדונות אלה מקורם בתקבולי יצוא. חלק מהפקדונות מופקד בבנק ישראל.

חלק אחר של הפקדונות מופקד במיעוטו בבנקים וברוכו אצל החשב הכללי. משנת הכספים 1983 הלך וגדל חלקם של פקדונות המופקדים אצל החשב הכללי. הדבר הוסבר לביקורת בכך, שמחמת הידלדלות יתרות מטבע חוץ של המדינה, הורה החשב הכללי בשנת הכספים 1983, להפקיד אצלו את רוב הפקדונות.

בגין פקדונות משלם החשב הכללי למשרד הביטחון ריבית בשיעור זהה לזה המקובל בשוק ההון הבינלאומי. ריבית זו גבוהה בכ-1.5% לשנה מהריבית שבנק ישראל משלם עבור פקדונות.

1. תשלומי הריבית של החשב הכללי הם תופעה יוצאת דופן ביחסים כספיים בין משרדים ממשלתיים. לדעת הביקורת אין זה סביר שהאוצר ישלם למשרד הביטחון ריבית על פקדונות שנוצרו, בין היתר, ממכירת ציוד לחו"ל, שנרכש על חשבון תקציב הביטחון; מה גם שהאוצר אינו מחייב את משרד הביטחון בריבית, שהאוצר משלם עבור האשראי מהסיוע של ארה"ב, שמקבל משרד הביטחון למימון רכישותיו.

2. כל ההכנסות מריבית נזקפות בספרי משרד הביטחון להכנסות מייצוא, ומיוחסות לאותן העסקאות שמהן נוצרו הפקדונות, ואין הן מוצגות בנפרד. בשנת הכספים 1983 נזקפה, בין היתר, ריבית בסכום של 5.9 מיליון דולרים, להכנסות מייצוא בגין עסקה שהסתיימה לפני מספר שנים. לדעת הביקורת על המשרד היה להפריד בין הכנסות מייצוא לבין הכנסות מריבית ולהציג בנפרד.

3. תשלומי הריבית של החשב הכללי בגין הפקדונות של משרד הביטחון אינם מתקצבים בתקציב המדינה בסעיף תקציבי "תקציב הביטחון", אלא בסעיף התקציבי "תשלומי ריבית ועמלות". לדעת הביקורת, סכומים שנועדו לשמש מקור הכנסה למימון הוצאות מערכת הביטחון יש לתקצבם בתקציב הביטחון, כל עוד ממשיך החשב הכללי לזכות בהם את משרד הביטחון.

תקציב הביטחון לשנת הכספים 1984

באוגוסט 1983 החליטה הממשלה כאמור, על קיצוץ תקציב הביטחון בסך של 16,000 מיליון שקלים, מזה 8,500 מיליון שקלים בשנת הכספים 1983; היתרה, בסך 7,500 מיליון שקלים, תופחת בשני שיעורים שנתיים של 3,750 מיליון שקלים; כלומר בשנת הכספים 1984 יופחת סך 12,250 מיליון שקלים, ובשנת הכספים 1985 - 16,000 מיליון שקלים.

ב-3.1.84 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה שכל אחד ממשרדי הממשלה יקצץ 9% מתקציבו לשנת הכספים 1984. קיצוץ זה בתקציב הביטחון, הוא נוסף לקיצוץ דלעיל עליו החליטה הממשלה באוגוסט 1983. ב-22.1.84 החליטה הממשלה על הסכום הכולל של תקציב המדינה לשנת הכספים 1984 ועל חלוקתו לסעיפי תקציב, ביניהם לתקציב הביטחון, והסמיכה את שר האוצר לקבוע את חלוקת סעיפי התקציב לכל משרד, לתחומי פעולה ולתכניות.

בעקבות ההחלטה מינואר 1984, הוחל הקיצוץ של 16,000 מיליון שקלים במלואו כבר בשנת הכספים 1984, וכן קוצץ סכום של 100 מיליון דולרים מזומן. קיצוצים אלה הקטינו את היקפו של התקציב, שנקבע באוגוסט 1983, ב-6% בקירוב.

בפברואר 1984 סיכמו סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר וראש את"ק את תקציב הביטחון לשנת הכספים 1984, על בסיס הקיצוץ דלעיל. תקציב הביטחון לשנת הכספים 1984 הסתכם, במחירי אותו תקציב, בסך 767,600 מיליון שקלים.

חוק התקציב לשנת הכספים 1984, התשמ"ד-1984, נתקבל בכנסת בכ"ד באדר ב' התשמ"ד (28 במארס 1984), ונכללה בו הקצבה למשרד הביטחון בסכום של 767,600 מיליון שקלים. עוד כולל התקציב הוצאה מותנית בהכנסה בסך של 146,095 מיליון שקלים והרשאה להתחייב על חשבון תקציבי שנים באות בסך של 440,152 מיליון שקלים. התקציב כולל גם את תקציבה המאוזן של התעשייה הצבאית.

לפי דברי ההסבר לתקציב, חלקו של תקציב הביטחון לשנת הכספים 1984 – הכולל תוספת בגין מבצע שלום הגליל בשנת הכספים 1982, ובגין שהיית צה"ל בלבנון – הוא 17.6% מתקציב המדינה. נתח השקלים בתקציב הוא 12.8% מהתל"ג.

התקציב, בסך 767,600 מיליון שקלים, כולל 463,500 מיליון שקלים להוצאה מקומית ו-304,100 מיליון שקלים במטבע-חוז.

התקציב להוצאה מקומית

155.6	א. מסגרת בסיסית
6.3	ב. נתח הוצאות מבצע שלום הגליל
(-16.0)	ג. קיצוץ בתקציב
8.0	ד. שהייה בלבנון ב-1984
153.9	ס"ה במחירי תקציב 1983 מקורי
52.5	ה. התייקרות לשנת 1983
206.4	ס"ה במחירי תקציב 1983 מעודכן
475.0	ו. התקציב במחירי 1984
(-11.5)	ז. הפחתה של מחצית תקציב שהייה בלבנון במחירי 1984
463.5	ס"ה

להלן הסברים והערות לנתונים דלעיל:

לסעיף א': הסך 155.6 מיליארד שקלים הוא סכום התקציב המקורי לשנת הכספים 1983, השווה לסך של 36.5 מיליארד שקלים במחירי התקציב לשנת הכספים 1981, שנקבע, בתקציב הביטחון הרב-שנתי, כמסגרת שנתית קבועה להוצאה מקומית.

בסיכום מפברואר 1984 נקבע, שמלוא ההוצאה לפיתוח מטוס ה"לביא", במטבע מקומי ובמטבע חוז מזומן, בשנות הכספים 1983 ו-1984, תכוסה על חשבון המרות מכספי הסיוע. בשנת הכספים 1983 תוקצבו לאותה תכנית כ-170 מיליון דולרים ובשנת הכספים 1984 תוקצבו כ-250 מיליון דולרים. לפני שהתקבל האישור של הממשל האמריקני, לכלול בתכנית הסיוע שלו את פיתוח מטוס ה"לביא" בארץ, אמורה הייתה מחצית ההוצאה על פיתוח זה להתכסות מהתקציב הרגיל של משרד הביטחון ומחציתה מכספי האוצר, לפי הסדר מיוחד.

לסעיף ב': 6.3 מיליארד שקלים, במחירים של התקציב המקורי לשנת הכספים 1983, שווים ל-3 מיליארד שקלים במחירים של התקציב לשנת הכספים 1982. סכום זה הוא נתח ההוצאות הנוספות של מבצע שלום הגליל, שהממשלה התחייבה להקציב למשרד הביטחון בשנת הכספים 1984.

לסעיף ג': לפי הסיכום האמור, בין משרד האוצר לבין את"ק מפברואר 1984, מלוא הקיצוץ של 16 מיליארד שקלים יחול רק במישור המימון; ואילו תכניות העבודה של מערכת הביטחון בשנת

הכספים 1984 יוקטנו בסכום שהוא שווה ערך לסך 12.4 מיליארד שקלים בלבד. בגין ההפרש יאשר משרד האוצר תוספת תקציב בסכום שווה ערך ל-30 מיליון דולרים בשנת הכספים 1985.

לסעיף ד': הסך 8 מיליארד שקלים נועד לכיסוי הוצאות השהייה בלבנון בכל שנת הכספים 1984, והוא סוכם בדרך של פשרה, לאחר שאומדן של מערכת הביטחון על הוצאות השהייה היה 12.7 מיליארד שקלים. נקבע, שמחצית הסכום תאושר רק לקראת אמצע השנה (ראה להלן). עוד סוכם, שאם צה"ל יפנה את לבנון במהלך שנת הכספים 1984, יוחזר למשרד האוצר החלק היחסי מהסך 8 מיליארד שקלים, ואם תבוצע היערכות מחדש - יעודכן התקציב בהתאם לכך.

לסעיף ה': הסכום כולל 38.5 מיליארד שקלים, התייקרות בשיעור של 25% מעבר להתייקרות החזויה על ידי משרד האוצר בתקציב המקורי לשנת הכספים 1983. עוד כולל הסכום 14 מיליארד שקלים, יתרת התייקרות בגין שנת הכספים 1983.

לסעיף ו': על-פי הנחיית משרד האוצר ההתייקרויות החזויות בתקציב המקורי לשנת הכספים 1984 הן 130% מעל למחירי התקציב המעודכן לשנת 1983.

לסעיף ז': הסך 11.5 מיליארד שקלים, במחירי תקציב 1984, הוא סך של 4 מיליארד שקלים במחירי תקציב 1983 מקורי, מחצית הסכום לכיסוי הוצאות השהייה בלבנון (ראה לעיל).

בספטמבר 1984 החליטה הממשלה על קיצוץ נוסף בתקציב הביטחון. ביצוע הקיצוץ והשפעותיו על הפעילות של מערכת הביטחון לא נבדקו על ידי הביקורת.

התקציב במטבע חוץ

מסגרת התקציב במטבע חוץ מזומן לשנת הכספים 1984 נקבעה ל-150 מיליון דולרים, מזה 82 מיליון דולרים רכישות בארה"ב ו-68 מיליון דולרים - בשאר הארצות. סכום זה קטן ב-100 מיליון דולרים מהתקציב השנתי, שנלקח בחשבון בתקציב הרב-שנתי; ההקטנה היא חלק מהקיצוץ בתקציב שנת הכספים 1984, שהוחלט עליו בינואר 1984. בסכום עם משרד האוצר, השאיר לעצמו את"ק את האפשרות לערער על הקיצוץ של 100 מיליון דולרים אם לא יתאפשר מימון תכנית מטוס ה"לביא" על-ידי המרה של כספי סיוע לשקלים. כיוון שההמרה, כאמור לעיל, התאפשרה, לא נזקק את"ק לערעור זה.

תקציב הסיוע לשנת הכספים 1984 הסתכם ב-1.4 מיליארד דולרים. סכום זה נכלל במסגרת תקציב הביטחון, שהממשלה והוועדה המשותפת מאשרות, אבל השימוש בו תלוי באישור של המימשל האמריקני. בשנים קודמות נותרו מתקציב הסיוע עודפים ניכרים, שהצטברו לסוף שנת הכספים 1983 ל-1,324 מיליון דולרים. עודפים אלה נובעים, בין היתר, מעיכוב באספקה, מסיבות פוליטיות, ומפיגור בהגשת חשבוניות למשרד הביטחון בגין אספקה שבוצעה.

אישורים של המימשל האמריקני, להשתמש בכספי הסיוע, למטרות שהיו בעבר מתקצבות על ידי משרד האוצר, מקטינים אומנם את העודפים הנותרים בכספי הסיוע, אך משחררים את אותם הסכומים לשימוש למטרות אחרות של מערכת הביטחון. כך ארע שההחלטה לממן את פיתוח מטוס ה"לביא" מכספי הסיוע האמריקני, איפשרה לקצץ בתקציב מטבע חוץ מזומן, ממקורות האוצר, 100 מיליון דולרים, זאת מבלי לפגוע בסך היקף הפעילות של מערכת הביטחון.



בעקבות החלטות הממשלה מאוגוסט 1983 וינואר 1984, הוקטנה המסגרת הקבועה של תקציב הביטחון, בתקציב לשנת הכספים 1984, ב-16 מיליארד שקלים וכ-100 מיליון דולרים. לעומת זאת התפנו אמצעים בעקבות החלטת המימשל האמריקני לממן את פיתוח מטוס ה"לביא" מכספי הסיוע; כמו כן האוצר הסכים שחלק מהקיצוץ לא יקטין את תכנית ההתקשרויות. לשם מימון עודף ההתקשרויות, הכטיח האוצר להקציב סכום שווה ערך ל-30 מיליון דולרים בתקציב הביטחון לשנת הכספים 1985.

השפעת הקיצוץ בתקציב על יחידות הסמך

תכנית הקיצוצים ושינויים בתקציב הביטחון על פי עדיפויות והדגשים, שקבעה הנהלת משרד הביטחון, בעקבות החלטת הממשלה מינואר 1984, השפיעו גם על יחידות הסמך התעשייתיות הקשורות עמו, והמקבלות ממנו הזמנות על פי צרכיו – התעשייה הצבאית (להלן – התע"ש) ורשות פיתוח אמצעי לחימה (להלן – רפא"ל).

1. מבירורים שערכה הביקורת ברפא"ל עולה, כי חלו קיצוצים ב-14 פרויקטים והזמנות ייצור, שהתבטאו בהאטת פעילות, דחיית מועד גמר פיתוח והצטיידות, הפסקת פיתוח והקטנת הצטיידות; חלק מן השינויים נובע משינוי בסדרי עדיפויות של המשרד.

2. תכנית הקיצוצים השפיעה גם על הזמנות המשרד מתע"ש. מבירורים שערכה הביקורת בתע"ש עולה, כי היקף הזמנות המשרד, שהיו בידי התע"ש בתחילת שנת הכספים, נמוך מההיקף בשנת הכספים הקודמת.

3. בספטמבר 1984 החליטה הממשלה על קיצוץ נוסף בתקציב הביטחון בסך 80 מיליון דולרים. בנובמבר 1984 הודיע משרד הביטחון לתע"ש על קיצוץ בתכנית המימון השוטפת, שממנה נגזרת תכנית האספקות לשנת 1984. עיקר הקיצוץ מתייחס למימון ולאספקות לאג"א, שקטנו מהתכנית המקורית. במועד סיום הביקורת – דצמבר 1984 – בחנה התע"ש יחד עם המשרד את ההשלכות של הקיצוץ על תכנית האספקות, הייצור והמלאי.

בינוי ואחזקת מחנות

תקציב הבינוי לחילות היבשה מרוכז בתקציב הביטחון בתחום פעולה נפרד, בינוי ואחזקת מחנות (להלן – תחום הפעולה). התקציב נועד לעבודות בינוי ואחזקת, המבוצעות באמצעות קבלנים, ולעבודות אחזקה בביצוע עצמי של צה"ל. הכנת תכנית העבודה השנתית, שלפיה תוכנן התקציב, היא בטיפולו של מטכ"ל/אג"א (להלן – אג"א), והוא גם האחראי לביצוע התקציב. האחריות לתכנון עבודות הבינוי היא בידי מרכז בינוי של אג"א. אגף בינוי ונכסים של משרד הביטחון אחראי לביצוע העבודות באמצעות קבלנים, הוא מטפל בהתקשרות ובהתחשבות עמם, ובפיקוח על ביצוע העבודות.

בחודשים אפריל – יולי 1984 בדק משרד מבקר המדינה את התכנון והביצוע של התקציב לשנת הכספים 1983 שבתחום הפעולה.

תקציב הבינוי

תחום הפעולה בתקציב הביטחון המקורי לשנת הכספים 1983 מורכב מהרשאה להוצאה, לרבות הקצבה למימון תשלומים בגין התחייבויות משנים קודמות הצפויות להתממש באותה שנה, ומהרשאה להתחייב על חשבון תקציבי שנים באות, לפי תכניות שבתקציב. ראה טבלה בעמוד הבא.

מהטבלה עולה כי מתוך 5.21 מיליארד שקלים, ההרשאה להוצאה בתקציב המקורי, נועד סך של כ-2.26 מיליארד שקלים לעבודות בדק, אחזקה, שירותים – כגון אספקת מים וחשמל למחנות צה"ל – ובינוי עצמי של צה"ל; וסך של כ-717 מיליון שקלים נועד, כפי שצוין בתקציב, לשכרם של 956 עובדים, המועסקים בעבודות בינוי בביצוע עצמי (כ-57%); לעבודות בינוי באמצעות קבלנים, לרבות בינוי מבצעי ואחזקתו, הכוללות גם הן עבודות בביצוע עצמי, הוקצב סך של כ-2.24 מיליארד שקלים (43%).

התקציב המעודכן בתחום הפעולה, לאחר השינויים והתוספות, שאושרו על ידי הוועדה המשותפת, הסתכם בכ-11.97 מיליארד שקלים, מזה 6.4 מיליארד שקלים (כ-53%) לעבודות באמצעות קבלנים, והסכום הנותר – לעבודות אחזקה ושירותים ובינוי עצמי. ההוצאה למעשה בתחום הפעולה הסתכמה בכ-11.64 מיליארד שקלים ונותר עודף הרשאה בסך של כ-332 מיליון שקלים.

התכנית	הרשאה להוצאה	הרשאה להתחייב
בינוי ואחזקת מחנות:	5,211,292	3,029,610
משימות בינוי פיקודיות	149,203	682,431
מאחזי נח"ל	995,000	-
בינוי אחר	40,401	357,366
בינוי במחנות ומתקני מטכ"ל	47,850	265,750
כללי*	449,325	362,901
שכר עבודה	716,654	-
בדק, אחזקה, שירותים ובינוי	2,256,973	997,629
עצמי (רג"י)	555,886	363,533
בינוי אחר		

* התכנית כוללת, בין היתר, תכנון עבודות בינוי, שיקום והכשרת מחנות, תוספות ושינויים בעבודות.

שינויים בתקציב

במסגרת הקיצוצים בתקציב הביטחון הוקטנה ההקצבה בתכנית "מאחזי נח"ל" שבתחום הפעולה בסך של 200 מיליון שקלים. ההקצבה בתכנית זו הוקטנה גם על ידי העברה תקציבית במשך השנה בסכום של 196.5 מיליון שקלים, והיא הועמדה על 598.5 מיליון שקלים. כן הוקטנה ההקצבה בתכנית "כללי" שבתחום הפעולה בסכום של כ-312 מיליון שקלים, גם היא על ידי העברה תקציבית.

במשך השנה הוגדלה ההקצבה בתחום הפעולה, במסגרת השינויים בתקציב, שאושרו על ידי הוועדה המשותפת, כלהלן: התקציב המקורי לתחום הפעולה גדל כאמור מסך של כ-5.21 מיליארד שקלים לכ-11.97 מיליארד שקלים: על-ידי העברות בסך של כ-1.3 מיליארד שקלים מתחומי פעולה אחרים ותוספת של 5.4 מיליארד שקלים, מזה 2.1 מיליארד שקלים בגין התייקרות, והשאר לכיסוי הוצאות הכרוכות בשהיית צה"ל בלבנון.

בעמוד הבא טבלה המראה את ההשוואה בין ההרשאה להוצאה המקורית לבין הרשאה להוצאה המעודכנת וההוצאה למעשה, בכל אחת מהתכניות שבתחום הפעולה (באלפי שקלים).

בהתאם להנחיות של משרד האוצר תוקצבו כאמור התקנות במטבע מקומי, שבתקציב המקורי לשנת הכספים 1983, בסכום המהווה 90% מההקצבה, והיתרה הועברה לרזרבה להתייקרויות. לאחר הוספת הסכומים, שהופרשו בתקציב המקורי, והועברו לרזרבה להתייקרויות, מגיע הגידול של התקציב המעודכן לכ-109%.

מתחום הפעולה הועבר לרזרבה סכום של 528 מיליון שקלים, במקום 573 מיליון שקלים שהיה צריך להעביר לפי הנחיות האוצר, מאחר שהסכום הופרש רק משבע תכניות מתוך שמונה שנכללו בתחום הפעולה. במסגרת ההעברות, שנוצעו בתקציב באישור הוועדה המשותפת, ושנועדו, כפי שהוגדר בפנייה הראשונה לוועדה, בעיקר לחלוקת הרזרבה בין התכניות, הועבר לתחום הפעולה מהרזרבה סך של כ-596 מיליון שקלים, כ-68 מיליון שקלים מעל לסכום שהופרש ממנו. הסכום שהועבר לתחום הפעולה חולק רק בין שש תכניות, ועל ידי כך הוגדלו ההקצבות לתכניות אלה, מעל לסכומים שהופרשו מהן לרזרבה, בשיעורים שבין 12% ל-60%.

במסגרת הפנייה השנייה לוועדה המשותפת, לאישור שינויים בתקציב הביטחון, הוגדלו בפעם נוספת ההקצבות בתחום הפעולה, על ידי העברות מתחומי פעולה אחרים, שהסתכמו ב-746.7 מיליון שקלים: מזה 423.8 מיליון שקלים הועברו מהקצבות הקשורות בפעולות להערכות צה"ל בנגב: 375.3 מיליון שקלים מתקנה "תוספות ושינויים", ו-48.5 מיליון שקלים מתקנה "התייקרות". סכום נוסף של 200 מיליון שקלים הועבר מתחום פעולה "מרכז תחמושת", תקנה "תוספות ושינויים". מחצית הסכום הוקצבה לעבודות בינוי בקריה ומחציתו ל"נושאים שונים".

תכנית	הרשאה להוצאה מקורית	הרשאה להוצאה מעודכנת	הרשאה להוצאה מקורית	ההוצאה למעשה	אחוז הגידול הקטנה בהוצאה לעומת הרשאה להוצאה מעודכנת
משימות בינוי					
פיקודיות	149,203	204,670	37	217,116	6
מאחזי נחל	995,000	898,500	-10	823,225	-8
בינוי אחר	40,401	158,469	292	125,567	-21
בינוי במחנות ומתקני מטכ"ל	-47,850	204,939	328	169,894	-17
כללי	449,325	1,095,687	144	1,170,718	7
שכר עבודה בדק, אחזקה, שירותים	716,654	1,380,071	92	1,286,198	7
ובינוי עצמי	2,256,973	4,129,015	83	3,887,734	-6
בינוי אחר	555,886	3,905,448	603	3,964,693	2
ס"ה	5,211,292	11,976,799	130	11,645,145	-3

חוץ מההגדלות דלעיל, הוגדלה, במסגרת השינויים בתקציב שאושרו על ידי הוועדה המשותפת, ההרשאה להתחייב בתחום הפעולה בכ-1.7 מיליארד שקלים, והגיעה ל-4.7 מיליארד שקלים, גידול של 56%. רק חלק קטן מתוספת זו נועד לבינוי מבצעי ולאחזקת ביצורים.

בהגדלה בסך 1.7 מיליארד שקלים של ההרשאה להתחייב, נכלל סך של 494 מיליון שקלים בעבור תכנית מאחזי נח"ל, שבתקציב המקורי לא הייתה לה הרשאה להתחייב. בתכנית זו הוקטנה כאמור לעיל ההרשאה להוצאה בסך 396.5 מיליון שקלים, אך ההרשאה להתחייב איפשרה לבצע את הפעילות שבתכנית המקורית.

מן האמור לעיל יוצא, שמצד אחד קוצצה ההקצבה בתחום הפעולה אולם מצד שני היא הוגדלה, הן בהרשאה להוצאה והן בהרשאה להתחייב על חשבון תקציבי שנים באות.

הצגה תקציבית

1. להקצבות ל"מאחזי נח"ל" ול"בינוי חירום כללי", שהסתכמו בתקציב המקורי בכ-1,228 מיליון שקלים, לא ניתן בדברי ההסבר פירוט המשימות. העדר פרטים אלה אינו מאפשר, לדעת הביקורת, לגורמים המאשרים את התקציב לעמוד על מידת עדיפותן של ההקצבות, שהובאו לאישורם. ההקצבות האמורות מהוות כ-24% מהתקציב המקורי של תחום הפעולה, והיה מקום שמשרד הביטחון יכלול בדברי ההסבר לתקציב את הפירוטים הנדרשים.

2. לתקנה "גמר חשבונות משנים קודמות" הוקצב סך 139 מיליון שקלים. לתקנה לא נזקפה כל הוצאה, ובמרוצת השנה נעשו העברות תקציביות מתקנה זו ולא נותרה בה כל הקצבה. הביקורת העלתה מקרים אחדים בהם הועברו מתקנה זו סכומים לתחומי פעולה אחרים ואף לימיון עבודות חדשות. במערכת הממוחשבת לפיקוח תקציבי שמנהל את"ק הוגדרה הקצבה זו כ"זרבה".

לדברי את"ק ההקצבה משמשת לתשלום חשבונות בגין התייקרות של משימות משנים קודמות ועל כן היא לא נועדה לזקיפת הוצאה.

הקצבות לכמה תקנות אחרות בתחום הפעולה נועדו, לפי דברי ההסבר לתקציב, כולן או בחלקן, למימון התחייבויות משנים קודמות. תשלום חשבונות בגין התייקרות של משימות משנים קודמות גם הוא מימון התחייבויות משנים קודמות: לפיכך אין, לדעת הביקורת, להקציב למטרה זאת סכום נוסף בנפרד.

לתקנה "גמר חשבונות משנים קודמות" הוקצבה גם הרשאה להתחייב בסך של 65.6 מיליון שקלים. הרשאה להתחייב, לפי הגדרת את"ק, היא "נתח ההתחייבויות הנובע מפעילות השנה השוטפת, אשר בו ניתן לחייב את תקציב הביטחון לתשלום בשנים באות"; לפיכך הרשאה להתחייב מאפשרת מלכתחילה לבצע התקשרויות חדשות.

לתקנה "תוספות ושינויים" הוקצב סך 107 מיליון שקלים. במשך השנה הועברו סכומים מתקנה זו ונותרה בה יתרה של 17.9 מיליון שקלים. לדברי את"ק נועדה ההקצבה לביצוע משימות בינוי חדשות, שלא תוכננו בתקציב המקורי. במערכת הממוחשבת לפיקוח תקציבי הוגדרה גם הקצבה זו כ"רזרבה". הביקורת העלתה, ש-70 מיליון שקלים, כ-78% מהסכום שנוצל, הועברו מתקנה זו לתחום פעולה "מרכז תחמושת", שאין בו הקצבות לעבודות בינוי.

מן האמור לעיל יוצא, שתחום הפעולה כולל הקצבות המשמשות למעשה רזרבה, נוסף על הרזרבה הכללית, שנכללה בתקציב הביטחון.

3. ביצוע תכנית בנייה מתפרס בדרך כלל על פני מספר שנות תקציב. התקציב כולל כאמור, את ההקצבה למימון בשנה השוטפת ובצידה את סכום ההרשאה להתחייב על חשבון תקציבי שנים באות. בשנת הכספים 1983 היוותה ההרשאה המקורית להתחייב כ-58% מההרשאה המקורית להוצאה, וההרשאה המעודכנת להתחייב - כ-40% מההרשאה המעודכנת להוצאה.

בתקציב ובדברי ההסבר אין נתונים על ההתפלגות השנתית של ההרשאה להתחייב לכל משימה או לפרויקט עד לסיומו. בהערך נתונים אלה אין בידי משרד האוצר ובידי הוועדה המשותפת מידע בדבר חלוקתן של ההתחייבויות לכל אחת מהשנים הבאות.

פיקוח על ביצוע התקציב

1. יעילות הפיקוח של משרד האוצר ושל הכנסת, על ביצוע התקציב בשנת הכספים 1983, ובמיוחד על קצב הביצוע במשך השנה, נפגמה מכך, שהתקציב המקורי היה תקציב חסר: לא הוקצבו כו' ההוצאות, לרבות הוצאות הבינוי הכרוכות בשהייה בלבנון, למרות שהיא הייתה צפויה, ובהתבצרות בקו החדש. ההוצאות בוצעו במשך השנה ומומנו על ידי העברות של הקצבות מתכניות ומתחומי פעולה אחרים.

את"ק הסביר למשרד מבקר המדינה, שמשרד הביטחון דרש שתקצוב השהייה בלבנון ייעשה מראש. בדצמבר 1983 פנה את"ק, באמצעות אגף התקציבים באוצר, לוועדה המשותפת, במסגרת הבקשה לשינויים בתקציב הביטחון, וקיבל אישור לתוספת של 3.3 מיליארד שקלים לכיסוי הוצאות הבינוי הכרוכות בשהייה צה"ל בלבנון.

2. במהלך השנה נזקפו הוצאות, שהסתכמו בכ-96 מיליון שקלים, לתקנות, שלא היו בתקציב המקורי, והכנסות בסך 13.4 מיליון שקלים, לתקנות שלא נכלל בהן אומדן להכנסה. רק במסגרת הפנייה השנייה לאישור שינויים בתקציב הביטחון, מפברואר 1984, ביקש את"ק אישור של הוועדה המשותפת להוצאות ולהכנסות האמורות. ההוצאות וההכנסות לא היו קשורות בשהייה צה"ל בלבנון או בפעולות מבצעיות בלתי צפויות, והיה מקום, לדעת הביקורת, לכלול אותן בתקציב המקורי.



בתקציב ובדברי ההסבר לתקציב לא ניתן לגורמים המאשרים את התקציב מידע על ההתפלגות של התחייבויות לפי שנות התקציב הבאות.

כשנת הכספים 1983 החליט המשרד לצמצם את הפעילות בתחום הבנייה בשל מגבלות תקציביות ועקב הקיצוצים שנדרשו בתקציב הביטחון. אולם לאחר מכן, במסגרת השינויים בתקציב, שאישרה הוועדה המשותפת, הוגדלה ההקצבה לבנייה, בין היתר, על ידי הגדלת היקף ההרשאה להתחייב ועל ידי העברות תקציביות מתחומי פעולה אחרים. תחום הפעולה כלל הקצבות ששימשו למעשה רורבה, נוסף לרורבה הכללית, שנכללה בתקציב הביטחון.

סדרי תכנון התקציב ותכנית העבודה של המינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית לייצור לשנת 1984

ריכוז ממצאים

תקציב מפא"ת בשקלים קוצץ בהתאם להחלטות הממשלה ולהוראות הנהלת משרד הביטחון. התקציב לשנת הכספים 1984 היה 4 מיליארד שקלים (במחירי 1983, 110%) לעומת 4.680 מיליארד שקלים לשנת הכספים 1983 (במחירי 1983, 110%).

התקציב לא נוצל באופן יעיל ומלא:

1. מפא"ת לא בדק ולא פרס במועד, לפי משימות, את התוספות הרבעוניות להתייקרויות שקיבל מאת"ק.
 2. מפא"ת תיקצב משימות עיקריות וחיוניות בסכום נמוך מכפי שהונה. הדבר נעשה ללא אישור. בכך נפגע סדר העדיפויות שנקבע.
 3. מתוך התוספות להתייקרויות שוריינן נתח עבור רפא"ל, הגדול יותר מחלקה בתכנית העבודה המקורית.
 4. תוקצבו משימות שלא נקבע להן מפתח (במט"מ ובמט"ח).
 5. לתכנית העבודה נוספו משימות ללא תוספת תקציב וללא קיצוץ במשימות, שעדיפותן יותר נמוכה.
 6. על התקציב הועמסו, ללא תיאום עם מפא"ת הקפאות, חסימות, הלוואות, וגרעונות משנים קודמות, בסכומים ניכרים.
 7. תקציב המט"ח לא עודכן, ונוצל בשיעור נמוך.
- לא מומשו הנחיות סגן הרמטכ"ל ומנכ"ל משרד הביטחון, להגדיל את חלקן של התעשיות הביטחוניות בתיקצוב משימות פיתוח, המיועדות להצטיידות.
- את"ק לא הינחה את מפא"ת בפרוטרוט כיצד להתמודד עם המצב התקציבי הקשה והמשתנה במהירות.

לא נעשתה הכנה מסודרת של התקציב ותכנית העבודה:

1. לא הוכן מיתאר מפורט למסגרת התקציב הבסיסי ולא קוים דיון על מסגרת זו אצל סגן הרמטכ"ל ומנכ"ל משרד הביטחון.
2. שנת הכספים 1983 לא סוכמה.

3. היו ליקויים בתיאום בין מפא"ת לבין התעשיות הבטחוניות, זרועות וחילות צה"ל.

4. היו קשיי תיאום בין הנהלת מפא"ת ליחידותיה.

מערך הדיווח, השליטה והבקרה של מפא"ת על ביצוע תכנית העבודה והתקציב, אינו מוגש בערכים ריאליים. לכן, נפגעת יכולתו להתריע, בפני סגן הרמטכ"ל ומנכ"ל משרד הביטחון, על שינויים שיש לעשות בתכנית העבודה.

הקיצוצים בתקציב מפא"ת וניצולו הלקוי מהווים סטיה מסיכומו של מנכ"ל משרד הביטחון לפיו המו"פ הוא תחום שאסור לפגוע בו בגלל התוצאות החמורות האפשריות.



בנובמבר 1982, פורסמה, על פי החלטת שר הביטחון, הוראת משרד הביטחון (להלן - המשרד) בדבר הקמת המינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית לייצור (להלן - מפא"ת), במקום היחידה למו"פ. מפא"ת הוא גוף משותף למשרד ולצה"ל, תכניות העבודה והתקציב של מפא"ת מובאים לדיון ולאישור בפני מטכ"ל צה"ל והנהלת משרד הביטחון. צה"ל אחראי להגדרת צרכיו למערכות נשק ואמצעי לחימה (להלן - אמל"ח): לקביעת אפיוניהם, כמויותיהם ומועד קליטתם בסדר הכוחות. משרד הביטחון אחראי לקיום תשתית טכנולוגית ותעשייתית, שדרושה לפיתוח האמל"ח, לקביעת המסגרת התקציבית של הפיתוח ולתכנון ומעקב של עבודת המפתחים. מפא"ת הוא גורם-על, המתווה מדיניות, מנחה, מתאם ומבקר, לגבי כל הגופים במערכת הביטחון ובצה"ל, העוסקים בפיתוח אמל"ח.

בין תפקידי מפא"ת:

(א) לקבוע תכניות עבודה של מחקר, פיתוח אמל"ח ותשתית לייצורם; להבטיח את התקציב המרכזי למפא"ת, ולבצע התקשרויות עבור זרועות צה"ל וגופים במערכת הביטחון, בנושאים שבאחריות מפא"ת⁽¹⁾.

(ב) לנהל ולבקר את התקציב לתכניות שאושרו, כגוף תקציבי⁽²⁾.

במסגרת מפא"ת פועלת יחידה לתכנון וטיפול (ית"ת) ובה מחלקה לתכנון וכלכלה (תוכ"נ). מחלקת תוכ"נ עוסקת בהכנת תכניות למחקר ופיתוח (מו"פ) ותקציבים שנתיים ורב שנתיים, בבקרה על התכניות, בדיווח, בעריכת מחקרים וניתוחים כלכליים ובהצעת מדיניות למו"פ ולסדרי עדיפויות בביצועה.

בחודשים יולי - אוקטובר 1984 בדק משרד מבקר המדינה במחלקת תוכ"נ, את סדרי הכנת תקציב מפא"ת ותכנית העבודה לשנת הכספים 1984. נתונים משלימים נאספו ונתקבלו בדצמבר 1984. במסגרת הבדיקה נערכו פגישות עם מנכ"ל משרד הביטחון, סגן הרמטכ"ל, ראש מפא"ת וראש היחידה למו"פ במפא"ת: קוימו פגישות ונאספו מסמכים באגף התקציבים של המשרד (להלן - את"ק).

התקציב המרכזי של מפא"ת לשנת הכספים 1984

התקציב המרכזי של מפא"ת מבטא, במונחים כספיים, את תכנית העבודה של מפא"ת. בהכנת התקציב הוחל עוד באמצע שנת הכספים 1983, במגמה להפעיל את התקציב ואת תכנית העבודה

(1) תקציב מרכזי - נועד לביצוע תכנית העבודה שבאחריות מפא"ת. התקציב המרכזי אינו כולל את תקציבי הפיתוח, שמעבירים זרועות וגופים למפא"ת, לצורך התקשרויות בנושאים שמפא"ת מופקד עליהם.

(2) גוף במערכת הביטחון, שהוקצתה לו מסגרת תקציבית על ידי אגף התקציבים של משרד הביטחון, ואשר מייצג כלפי אגף התקציבים את עצמו וגופים נוספים.

החל ב-1.4.84. התקציב ערוך בשלושה סוגי מטבע - (א) מטבע מקומי (להלן - מט"מ) (ב) מטבע חוץ בדולרים של ארה"ב (להלן - מט"ח ארה"ב) (ג) מטבעות אירופיים מבוטאים בדולרים של ארה"ב (להלן - מט"ח אירופה).

הכנת התקציב המרכזי של מפא"ת הושפעה על ידי כמה התפתחויות:

- א. החלטות של הממשלה, שנתקבלו בחודשים אוגוסט 1983 - אוקטובר 1984, בדבר קיצוץ בתקציבי המשרדים והקפאת התקשרויות.
- ב. קיצוצי תקציב מטעם הנהלת המשרד, למימון פעולות אחרות.
- ג. האצה בקצב האינפלציה במשק.
- ד. הוספה של משימות לתכנית העבודה במשך שנת הכספים 1984.

תקציב מפא"ת במטבע מקומי והשינויים שחלו בו

תקציב מפא"ת לשנת הכספים 1983 היה 4.68 מיליארד שקלים (במחירי 1983, 110%). לקראת שנת הכספים 1984 הוכנו שתי מסגרות תקציב - בסך 3.6 מיליארד שקלים ובסך 4.35 מיליארד שקלים⁽³⁾. לפי החלטת הממשלה מינואר 1984, בדבר קיצוץ בתקציבי כל המשרדים צומצמה מסגרת התקציב ל-4 מיליארד שקלים⁽³⁾. מסגרת זו תורגמה למחירי תקציב 1984 מקוריים באמצעות הכפלתה במקדם של כ-3.15 - ומסתכמת ב-12.577 מיליארד שקלים.

בעמוד הבא פירוט התקציב המרכזי של מפא"ת לשנת הכספים 1984, במיליוני שקלים - מעודכן לרבעון שלישי (מצטבר).

ב-30.10.84, במסגרת עידכון תקציב מפא"ת לרבעון השלישי, הודיע את"ק למפא"ת כי תקציבו הוא 23.485 מיליארד שקלים. בהודעתו למשרד מבקר המדינה מיום 21.12.84 מסר את"ק נתון שונה, לאותה תקופה, 24.135 מיליארד שקלים. ההפרש בין שני הסכומים (650 מיליון שקלים) נבדק על ידי הביקורת. נמצא כי 400 מיליון שקלים קוצצו מתקציב מפא"ת בגין משימה מס' 2. את"ק ביקש להפחית 250 מיליון שקלים, שנכללו בתקציב, בגין גרעונות משנת הכספים 1983. הפחתת סכום זה טרם סוכמה סופית. לפיכך התקציב המעודכן של מפא"ת לרבעון השלישי מסתכם למעשה, לפי חישובי הביקורת, ב-23.735 מיליארד שקלים. את"ק לא מסר לביקורת הסבר מניח את הדעת לשוני בנתונים.

ב-10.8.84 הורה את"ק, בהתאם להחלטת הממשלה, להקפיא התקשרויות בין המשרד ליצרנים וספקים למשך שלושה חודשים. במהלך תקופה זו הותר למפא"ת לערוך התקשרויות חיוניות, בסך 505 מיליון שקלים, בכל אחד משלושת חודשי ההקפאה.

הלוואות, חסימות, הקפאות ותוספות לתקציב

העיון בנתונים הנוגעים לקיצוצים, הקפאות ותוספות לתקציב העלה כי תקציב מפא"ת קוצץ לפי החלטות הממשלה, ובשל הצורך לענות על צרכי ההתבצרות בלבנון ותוספת השכר לצבא הקבע, שנספגו על ידי תקציב הביטחון. קיצוצים מסוג זה נגצו למערכת הביטחון כולה ומפא"ת בכלל זה.

אולם היו כמה פעולות שנעשו רק בתקציב מפא"ת:

1. כמובא בטבלה, ב-23.7.84 קוצץ תקציב מפא"ת בסך 400 מיליון שקלים עבור משימה מס' 2. ב-4.9.84 נוספו לתקציב 454 מיליון שקלים אך הוגדרו, על ידי את"ק, "כהלוואה", שנוכחת מהתקציב ב-30.10.84. המדובר בתוספת בגין משימות שלא נכללו בתכנית העבודה המקורית של מפא"ת ל-1984, אלא בתכניות של גורמים אחרים. לדעת הביקורת הסדר ה"הלוואה" אינו עולה בקנה אחד עם העובדה, שכל הגורמים הנ"ל ניוונים מתקציב

(3) מחירי 1983, 110%: פרושו מחירי תקציב מעודכן של שנת הכספים 1982 בתוספת 110%.

הביטחון, המנוהל על ידי את"ק. לכן אין להלוות כסף לאחד הגורמים כדי לממן פעולותיו של גורם אחר, אלא יש לשקול העברה ישירה של התקציב לגורם הנוגע בדבר. הסדר ה"הלוואה" גם מסרבב את סדרי הרישום והמעקב התקציבי.

מירוט התקציב המרכזי של מפא"ת לשנת הכספים 1984 (במיליוני שקלים)

הסכום	הנושא
12,577	1. מסגרת התקשרויות מקוריות
	2. תוספות להתייקרויות:
5,000	א. רבעון ראשון ושני (מצטבר)
6,696	ב. רבעון שלישי
11,696	
24,273	3. ס"ה המסגרת המעודכנת
	4. קיצוצים:
60 (-)	א. התבצרות בלבנון
150 (-)	ב. השתתפות בשכר צבא הקבע
130 (-)	ג. השתתפות בקיצוץ בתקציב המשרד (ב־80 מיליון דולרים)
340 (-)	
202	5. תוספות:
202	משימה מס. 1
24,135	6. סיכום ביניים
400 (-)	7. קיצוץ בגין משימה מס. 2
23,735	8. סיכום ביניים
250 (-)	9. הקפאה בגין גרעונות משנת 1983
23,485	10. ס"ה מסגרת את"ק למפא"ת

* לא כלולה בהן תוספת 100 מיליון שקלים, עבור מטרה מסוימת, שהועברה על פי החלטת סגן הרמטכ"ל למינהלת תכנית טנק המרכבה (4.9.84).

2. במסגרת התקציב, בסך 23.735 מיליארד שקלים, נכלל סכום של 476 מיליוני שקלים, שנאסר על מפא"ת להתקשר בו כל עוד לא סוכמה ההתחשבות לגבי ע"ם את"ק (משימה מס' 3).

3. סכום נוסף, בסך 270 מיליון שקלים מתקציב עבור פיתוח מערכת נחסס ב-14.9.84 ללא התרעה, וללא תיאום מוקדם עם מפא"ת. החסימה היא איסור זמני שמטיל אגף הכספים במשרד על גוף תקציבי להתקשר באחד מסעיפי התקציב, כדי למנוע גרעון. הביקורת מצאה כי במועד זה לא היה גרעון בתקציב מפא"ת. לטענת מפא"ת פגעה החסימה בביצוע ההתקשרויות לפיתוח המערכת, שהוגדרה על ידי סגן הרמטכ"ל כמערכת בכירה, (מערכת שנודעת לה חשיבות מיוחדת). פיתוחה הוא במסגרת יישום לקחי מלחמת של"ג וסגן הרמטכ"ל אף ראה לנכון להגדיל את תקציב המשימה ב-80% לעומת מיתאר התקציב שהוצע. במועד סיום הביקורת (1.11.84) עדיין הייתה החסימה בתוקף. לדעת הביקורת

פעולה זו מהווה דוגמה לקבלת החלטה "תקציבית", ללא בדיקת משמעותה המבצעית, ובכך גרמה לפגיעה בסדר העדיפויות שקבע סגן הרמטכ"ל. כדי להמנע מכך, מן ראוי שהמשרד ישקול הכנת נוהל, שיגדיר כיצד תתואם כל חסימה עם החלטות קודמות.

4. ב-6.8.84 ביקש ראש מפא"ת תוספת של 1.1 מיליארד שקלים כדי לעמוד בתוספת מספר משימות חשובות לתכנית העבודה. אושרה תוספת של 100 מיליון שקלים בלבד, שאף הם הועברו למינהלת תכנית טנק המרכבה. משמעות הדבר – שהוטל על מפא"ת לבצע את תכנית העבודה, לרבות המשימות הנוספות, ללא תוספת מתאימה לתקציב. לדעת הביקורת יש להתנות תוספת משימות בתיקצוב ריאלי נוסף או בקיצוץ שווה-ערך של משימות אחרות, שעדיפותן נמוכה יותר. היות ופעולות כאלו לא ננקטו, הרי שתכנית העבודה של מפא"ת לא הושתתה על בסיס ריאלי מבחינת האפשרות לבצעה במלואה.

העמסת גרעונות משנים עברו על התקציב השוטף נעשתה בתקופה שבה הלכו והצטמצמו המקורות הכספיים הריאליים, במיוחד מחמת האינפלציה והחלטות של הממשלה. תהליך זה יצר עומס נוסף על תקציב מפא"ת, והקטין את יכולתו להתחיל משימות בלתי צפויות, שעשויות להתחייב מצרכים מבצעיים, במקביל להמשך ביצוען של משימות והתקשרויות רב שנתיות, שאושרו.

כמועד סיום הביקורת (1.11.84), טרם הסתיימה ההתחשבות בין את"ק למפא"ת, לגבי תכנית העבודה 1983. מן הראוי שמפא"ת ואת"ק יסיימו לאלתר את ההתחשבות בדבר הסכומים המוקפאים, החסומים, והסכומים שאת"ק דורש להפחית מתקציב מפא"ת. על מפא"ת להכין סיכומים ראשוניים לקראת סוף כל שנת כספים, ולערוך על פיהם את תכנית העבודה והתקציב לשנה הבאה, גם אם לא ניתן לסכם סופית את הנתונים לדו"חות הכספיים. תכנון מסודר ומינהל תקין מחייבים לקחת בחשבון הישגים וכשלונות של השנה השוטפת בעת תכנון השנה הבאה; סיכומים כאלו לא הוכנו גם עד מועד סיום הביקורת.

תכנון התקציב המרכזי של מפא"ת במטבע מקומי

מדיניות חלוקת התקציב המרכזי

ב-18.10.83 התקיים דיון אצל סגן הרמטכ"ל על מיתאר תכנית העבודה והתקציב המרכזי לשנים 1984 – 1986. סוכם, שהמסגרת התקציבית תהיה 3.6 מיליארד שקלים, (במחירי תקציב 1983, 110%) במט"מ, לכל אחת משלוש השנים. סגן הרמטכ"ל סיכם כדלקמן:

1. בגלל מיגבלות התקציב צריך להעביר תקציב מנושאי החשתיית ליישום פיתוחים שבתהליך מימוש.

2. יש לבחור בחלופה, שבה רשימת 10 מערכות בכירות, אשר תקציבן הכולל הוא 1.86 מיליארד שקלים, כפי שהוצגה על ידי מפא"ת במכתב רמ"ח תוכ"ן מיום 9.10.83, כסייגים הבאים לגבי שנת הכספים 1984:

(א) התקציב ליתר הפעילויות יסתכם בסך 1.74 מיליארד שקלים.

(ב) התקציב המיועד למר"פ של מערכת בכירה מסוימת יהיה 200 מיליון שקלים.

(ג) התקציב לפיתוח מערכת בכירה נוספת יוגדל מ-100 מיליון שקלים ל-180 מיליון שקלים.

ב-1.1.84 אישר סגן הרמטכ"ל מחדש את הסיכום הנ"ל בקווים כלליים, בהתייחסו למסגרת תקציבית בסך 4.35 מיליארד שקלים, לאחר תוספת של 750 מיליון שקלים לתקציב על ידי מנכ"ל המשרד.

כ-20.10.83 התקיים דיון אצל מנכ"ל המשרד על התקציב המרכזי של מפא"ת. בסיכום דבריו ציין המנכ"ל, כי המו"פ הוא תחום שאסור לפגוע בו וכי יש להשקיע אמצעים במו"פ של מערכות, אשר צה"ל יצטייד בהן. לדעת המנכ"ל המו"פ צריך להיות התחום האחרון לקיצוצים, זאת לאור העובדה שמדובר בתחום, אשר ההשקעות בו מהוות חלק קטן בלבד מכלל תקציב המשרד, אך משמעות הפגיעה בו עשויה להיות חמורה. המנכ"ל הגדיל את מסגרת התקציב מ-3.6 מיליארד שקלים ל-4.35 מיליארד שקלים (מחירי 1983, 110%). במא"ס 1984 קוצצה המסגרת, כאמור לעיל, ל-4 מיליארד שקלים, לפי החלטת הממשלה על קיצוץ בתקציבי המשרדים.

הסטיה ממדיניות חלוקת התקציב

בטבלה להלן, השוואה בין הרכב התקציב המרכזי של מפא"ת, לפי תכנית העבודה המעודכנת ליום 11.7.84, לבין הרכב מסגרות התקציב, כפי שקבע סגן הרמטכ"ל בדיון מיום 18.10.83 ובדיון מיום 1.1.84 (באחוזים):

חלוקת התקציב	קביעת סגן הרמטכ"ל		תכנית העבודה בפועל 11.7.84
	18.10.83	1.1.84	
	אחוז מס"ה	אחוז מס"ה	אחוז מס"ה
מערכות בכירות	52	50	31
יתר הפעולות	48	50	39
הפרש (יוסבר להלן)	—	—	30
ס"ה	100	100	100

מהנתונים עולה כי מפא"ת שינה על דעת עצמו את החלוקה הפנימית של תקציבו; שינוי זה לא, היה על דעת את"ק וסגן הרמטכ"ל. על פי הנחיות את"ק נחוני המחירים של שנת הכספים 1983 110% היו אמורים לעבור למחירי תקציב מקורי 1984, על ידי הכפלתם במקדם של 3.15, לגבי כלל התקציב של מפא"ת ולגבי המשימות של מחלקות מפא"ת. בפועל התברר שמפא"ת השתמש בהקצאה למחלקותיו במקדם נמוך בהרבה, 2.05, ועל כן התקציב לסעיפים של מערכות בכירות ופעולות אחרות היה נמוך מכפי שקבע סגן הרמטכ"ל: כך שחלקן של המערכות הבכירות מכלל התקציב ירד מ-50% ל-31%, וחלקן של שאר הפעולות ירד מ-50% ל-39%. להלן דוגמאות לגבי מערכות בכירות במיליוני שקלים במחירים שוטפים:

מספר סידורי	משימת הפתוח	אישור את"ק למפא"ת	אישור מפא"ת למחלקותיו	ההפרש לעומת אישור את"ק	
				בסכום	באחוזים
1	א	1,575	820	755	48
2	ב	2,142	1,189	953	44
3	ג	315	205	110	35
4	ס"ה	4,032	2,214	1,818	

להלן מספר נתונים בדבר התפתחות השינוי שעשה מפא"ת בתקציבו במועדים שונים לפי נתוניו, במיליוני שקלים:

מספר סדורי	תאריך	סה"כ תקציב מרכזי	הפרש בתיקצוב שלא נפרס למשימות	אחוז מהתקציב
1	11.7.84	12,577	3,843	30.6
2	6.10.84	17,761	7,241	40.8
3	1.11.84	23,735*	13,312	56.0

* כולל התוספת להתייקרויות בסך 6.242 מיליארד שקלים לרבעון השלישי, שלא נפרסה למשימות עד אמצע דצמבר 1984.

את ההפרשים הנ"ל רשם מפא"ת בתקציבו בסעיף נפרד ("התייקרויות תוכ"נ") ולדבריו שוריינו הסכומים כדי לשמש פיצוי על ההתייקרויות. הביקורת העלתה כי סכומי ההפרשים לא נפרסו למשימות השונות ונותרו במסגרת הסעיף התקציבי הנפרד.

לדעת הביקורת לא היה מקום לשריין מתוך התקציב את ההפרש בסך 3.843 מיליארד שקלים (שהתפתח כנ"ל במהלך השנה), מפני שבהנחיות את"ק מיום 23.3.84 הובהר למפא"ת כי התקציב המקורי של מפא"ת כולל בתוכו את כל ההתקשרויות, שאושרו בשנים קודמות על חשבון שנת 1984, וכן את ההתייקרויות על התקשרויות אלה. זאת ועוד, על פי הנחייתו של את"ק מיום 23.3.84 ידע מפא"ת כי שיטת בניית התקציב לשנת 1984 מבוססת על מחירים רבעוניים, אשר יעודכנו בכל רבעון של שנת הכספים, באמצעות מתן פיצוי על ההתייקרויות, שחלו במהלך הרבעון השוטף והרבעונים הקודמים, באופן מצטבר. לדעת הביקורת יצירת ההפרשים בתקציב המשימות בשיעור כה ניכר גורמת לניצול בלתי יעיל של התקציב, ואינה מאפשרת ביצוע תכנית העבודה בקצב מלא.

שינוי זה בתיקצוב הסעיפים אינו מאפשר מעקב תקציבי נאות ומתקדם, וגם אינו מאפשר למחלקות מפא"ת לדעת לאשורו את התקציב הכולל העומד לרשותן, ושעל מסגרתו עליהן לשמור. בכל מקרה שינוי כזה היה על מפא"ת לבצע בתיאום עם את"ק וסגן הרמטכ"ל; לדעת הביקורת דרוש אפוא, שהמשרד ואת"ק יפעלו לבניית מערכת בקרה לפיקוח על הסדרי תיקצוב של יחידות משנה, כדי לוודא שליקויים כאלה לא ישנו.

אי פריסת התוספת להתייקרויות למשימות הפיתוח

ב-23.7.84 אישר את"ק למפא"ת תוספת על חשבון התייקרויות, בסך 5 מיליארד שקלים, לשני הרבעונים הראשונים של 1984. לאחר ניכויים שונים נותר סכום נטו של 4.402 מיליארד שקלים. לפי נתוני תכנית העבודה של מפא"ת מיום 28.8.84 היה היקף הפרש התיקצוב, שלא נפרס למחלקות - 3.68 מיליארד שקלים, דהיינו, לרשות מפא"ת עמד סכום של כ-8.082 מיליארד שקלים (4.402 + 3.68), למימון ההתייקרויות של המשימות הכלולות בתקציב המקורי. סכום זה היווה כ-45.5% מכלל מסגרת התקציב המעודכנת של מפא"ת, שהיה בסוף אוגוסט 1984, 17.761 מיליארד שקלים. ב-12.7.84 ביקש את"ק ממפא"ת להעביר לו את פירוט החלוקה של תוספת ההתייקרויות (4.402 מיליארד שקלים). מפא"ת העביר את הפירוט לאת"ק ב-13.8.84. הצגת מפא"ת לאת"ק כללה פריסת ההתייקרויות ל-18 משימות, ובתוכן משימות א' ב' וג'. השימוש בתוספת למימון משימות אלה מעלה את השאלה מדוע לא תיקצב אותן מפא"ת במלואן עוד קודם לכן מתוך ההפרש שיצר לעצמו. הפריסה למשימות הנ"ל מתוך התוספת הסתכמה ב-1.63 מיליארד שקלים, (בנוסף ל-2.124 מיליארד שקלים שכבר אושרו למחלקות). סכום זה עדיין נמוך ב-188 מיליון שקלים מהתקציב המקורי (4.032), שהיקצה את"ק למשימות אלה. לשון אחר: גם אחרי פריסת תוספת ההתייקרויות על ידי מפא"ת היו המשימות מתוקצבות בפתח מהמיועד להן על פי אישורי את"ק. יתרה מזו, מדו"ח בקרה מתומצת של תקציב מפא"ת, מיום 24.12.84, עולה, כי בניגוד להודעתו של מפא"ת לאת"ק לא בוצעה פריסת תוספת ההתייקרויות למשימות הנ"ל. התקציב למחלקות העוסקות במשימות אלו לא עודכן, דבר שפגע בקצב ביצוע תכנית העבודה.

בסוף אוקטובר 1984 היקצה את"ק למפא"ת תוספת התייקרויות בסך 6.242 מיליארד שקלים, בגין הרבעון השלישי. לפי אומדני הביקורת ב-1.11.84 הסתכם הפרש הסכום שלא נפרס למחלקות ב-13.312 מיליארד שקלים, סכום המהווה כ-56% מהתקציב המרכזי המעודכן של מפא"ת לאותו תאריך, שהיה 23.735 מיליארד שקלים.

מפא"ת הסביר לביקורת, כי גם בשנים קודמות נהגו לשריין סכומים להתייקרויות. מפא"ת ראה צורך בכך מחמת האינפלציה ואי הוודאות באשר להתייקרויות, שיהיה צורך לשלם בפועל, היות וחלק מן ההזמנות נחתם על בסיס מחירים בלתי מעודכנים, ובמיוחד ההזמנות מרפא"ל. לדעת הביקורת גם ה"שיריון" בשנים עברו היה צריך להעשות באישור סגן הרמטכ"ל ואת"ק; על אחת כמה וכמה בשנת הכספים 1984, בה שונה חוק התקציב והתבסס על עדכונים רבעוניים. לכן, היה על מפא"ת להעריך להתחשבות שוטפת ועדכנית עם כל הגורמים, שהיתה מאפשרת להמנע מהשאת נחת תקציב נכבד ללא פריסתו למשימות.

חריגה מניהול תקציבי תקין

לדעת הביקורת מהווה יצירת ההפרש בתקצוב בהיקף של כ-56% מהתקציב חריגה מניהול תקציבי תקין. על מפא"ת להיות מעודכן לגבי הבסיסים של מחירי ההתקשרויות וההתייקרויות, שהוא חייב בהם, על ידי עריכת התחשבות שוטפת עם המפתחים, לרבות רפא"ל. התחשבות כזו יש לערוך לפי קצב התקדמות העבודות בפועל, לגבי כל המשימות שהוזמנו מהמפתחים. בדרך זו יוכל מפא"ת להעריך נכונה ובעוד מועד את הסכומים שיהיה עליו לשלם בגין התייקרויות, ולא יהיה צורך ביצירת ההפרש בתקצוב.

את"ק התריע בפני מפא"ת, במרץ 1984, כי אם בשנת הכספים 1984 לא תאושר מלוא התוספת להתייקרויות, על תכנית ההתקשרויות, יהיה על מפא"ת לספוג את ההפרש. ביולי ובאוקטובר 1984 הודיע את"ק למפא"ת כי לא יקבל את מלוא ההתייקרויות וכי עליו להעריך בהתאם.

מעבר להערות כלליות אלו לא העביר את"ק למפא"ת ניתוחים והנחיות מפורטים בדבר השינויים הריאליים שחלו בערך התקציב והשפעתם על יכולת הביצוע של תכנית העבודה, לרבות בעת ההתחשבות על ההתייקרויות הרבעוניות. בהעדר נתונים כאלה נפגעה יכולתו של מפא"ת למלא את הדרישה להערכות מיטבית כלפי המצב התקציבי, שהלך והשתנה במהירות רבה בגין האינפלציה. מצד שני, מפא"ת לא הכין לעצמו כלים לעבודת מטה, ולכן אין לו יכולת לדעת ולהציג לפי הצורך תמונת מצב מפורטת ומעודכנת של תכנית העבודה והתקציב, במונחים ריאליים ושוטפים. כלים כאלו היו מאפשרים למפא"ת גם להתריע במועד על פגיעות אפשריות בתכנית העבודה ולקבל תוספת לתקציב, או לדרוש שסגן הרמטכ"ל והמנכ"ל יחליטו, על פי סדר העדיפויות שיקבעו, על קיצוץ או ביטול משימות. דרוש, שאת"ק ומפא"ת יפעלו לתקן מצב דברים זה כדי להשיג את היעד המרכזי של תכנית העבודה - מתן פתרונות טכנולוגיים לצרכים המבצעיים, בלוח הזמנים שנדרש לכך, בלי לחרוג ממסגרת התקציב.

יצירת רזרבה, כדי להתמודד עם קשיים בלתי נצפים מראש (ולא רק עם ההתייקרויות), מחייבת הכנת נוהלי עבודה-מטה מסודרים באשר להיקפה היחסי ושיטת יצירתה - אם אמנם יוחלט על כך. מן הראוי להזכיר, כי בתקציב מפא"ת יש אפשרויות תימרון נוספות על ידי ניצול תקציבי של משימות שטרם נקבע להן מפתח והאפשרות, הקבועה בנוהלי המשרד, להעביר תקציבים מסעיף תקציבי אחד למשנהו, בהתאם לכיצוע בפועל.

שיריון נתחי תקציב עבור רפא"ל

סכומי ההפרש בתקציב הוגדלו בין היתר בגלל קשיי התחשבות עם רפא"ל, הנערכת רק לאחר סיום שנת הכספים, משום שרפא"ל אינה נוהגת להגיש חשבוניות למפא"ת באופן שוטף. הביקורת העלתה, כי במהלך שנת הכספים 1984 הורה את"ק למפא"ת לשריין מתוך התוספות הרבעוניות להתייקרויות, נתחי תקציב ניכרים לרפא"ל, המסתכמים ב-41% מהתקציב המרכזי המעודכן,

לעומת נתח של 22% שהיוו הזמנות מפא"ת ברפא"ל בתקציב המרכזי המקורי בסך 12.577 מליארד שקלים. סכומי השיריון עבור רפא"ל נכללו בסעיף "התייקרויות תוכ"נ" ולא נפרסו למשימות שרפא"ל ביצע עבור מפא"ת. להלן הנתונים במיליוני שקלים:

גורם מאשר	שיריון לרפא"ל	תאריך
מפא"ת: תקציב מקורי	2,728	11.7.84
את"ק: תוספת להתייקרויות רבעון ראשון ושני.	3,025	23.7.84
את"ק: תוספת להתייקרויות רבעון שלישי.	3,872	30.10.84
	9,625	ס"ה

את"ק ומפא"ת ילא מסרו לביקורת תחשיבים לכיסוס נתח התקציב המוגדל, אשר שוריון עבור רפא"ל⁽⁴⁾.

תיקצוב משימות ללא קביעת המפתח

בתום הרבעון הראשון של שנת הכספים 1984, הסתכם היקפן הכספי של משימות, שנכללו בתכנית העבודה, אך טרם נקבע להן גורם מפתח (להלן - טר"נ) בסך כ-1.28 מיליארד שקלים (10% מתקציב המט"מ) וכ-773,000 דולרים (9% מתקציב המט"ח). ב-1.11.84 היה עדיין היקף הטר"נ במט"מ כ-0.98 מיליארד שקלים ובמט"ח כ-617,000 דולרים. שתי משימות, הנוגעות לפיתוח מערכות, שהוגדרו על ידי סגן הרמטכ"ל כמערכות בכירות, נותרו במעמד טר"נ כשמונה חודשים לאחר תחילת שנת הכספים, למרות שהמפתחים למערכות אלו היו ידועים כבר בתחילת שנת הכספים. היקף שתי משימות אלו היה ב-1.11.84 כ-53% מכלל הטר"נ.

היקף גדול של משימות טר"נ בתכנית העבודה פירושו אי הפעלת תכנית ההתקשרויות במלוא היקפה מיד עם התחלת שנת הכספים. להיקף כזה של משימות טר"נ השלכות שליליות על השחיקה האינפלציונית במט"מ ועל צבירת פיגורים בלוח הזמנים לביצוע המשימות. לדעת הביקורת על מפא"ת להערך בעוד מועד לבחירת המפתחים כך שאפשר יהיה להפעיל את תכנית העבודה, ככל שניתן במלוא היקפה, מיד עם תחילת שנת הכספים. מן הראוי שצה"ל והמשרד יקבעו סייגים להיקף משימות טר"נ, שניתן יהיה לכלול בתכנית העבודה ובתקציב.

תקציב המט"ח של מפא"ת לשנת הכספים 1984

במיתאר תקציב המט"ח (אירופה וארה"ב) של מפא"ת, שהכין את"ק, נקבע, כי תקציב המט"ח לשנת הכספים 1984 יהיה 7.4 מיליון דולרים ארה"ב ו-1.5 מיליון דולרים במט"ח אירופה. מפא"ת ביקש ב-9.10.83 להגדיל את תקציב מט"ח אירופה ל-2.6 מיליון דולרים, אך לא עירער על נתח מט"ח ארה"ב. בקשתו נדחתה ונתח מט"ח אירופה אף קוצץ ב-0.4 מיליון דולרים, ונקבע בסך 1.1 מיליון דולרים.

ב-13.1.84 ושנית ב-30.7.84 הציג מפא"ת לאת"ק דרישה נוספת למט"ח ארה"ב בסך כ-27 מיליון דולרים לשנת 1984. בפנייה מ-30.7.84 כלל מפא"ת שתי משימות, שלא תוכננו עד אותה עת, ודרש

(4) על סדרי ההתחשבנות והמימון בין רפא"ל למשרד ולמפא"ת ראה בדו"ח שנתי 32, עמ' 550, ובדו"ח שנתי 34, עמ' 674.

עבורן תוספת 1.9 מיליון דולרים. מפא"ח לא עמד על הגדלת תקציב המט"ח במלוא היקף הצרכים כפי שהציגם, וב-4.9.84 צימצם את דרישתו לתקציב בסך כ-13 מיליון דולרים ארה"ב בלבד, אולם בפועל לא קיבל יותר מ-7.4 מיליון דולרים ארה"ב. הדרישות החוזרות ונישנות של מפא"ח לתוספות בתקציב המט"ח והשינויים בהיקפן, מצביעות, לדעת הביקורת, על חוסר עיקביות והעדר תכנון יסודי של תקציב המט"ח על ידי מפא"ח.

במסמך של מטכ"ל/אג"ת (6.4.84), שפורסם לאחר תחילת שנת הכספים, המליץ אג"ת להוסיף לתקציב מפא"ח 4.5 מיליון דולרים ארה"ב עוד בשנת 1984. ההמלצה אושרה על ידי סגן הרמטכ"ל ב-8.4.84 ובכך הוגדלה מסגרת תקציב המט"ח של מפא"ח ל-11.9 מיליון דולרים ארה"ב. הביקורת העלתה כי תוספת זו לא בוצעה.

בעקבות פניותיו של מפא"ח, את"ק כחן את דרישותיו של מפא"ח לתוספת תקציב מט"ח ארה"ב לצורך ההתקשרויות, ומצא כי עד תחילת אוקטובר 1984, כעבור יותר ממחצית שנת הכספים, ניצל מפא"ח מתקציב מט"ח ארה"ב רק כ-6.7%. אמנם, לפי נתוני את"ק, עלה שיעור הניצול באוקטובר באופן חד והגיע לכ-33.5%, אולם בכל זאת נמנע את"ק מלהגדיל את תקציב מט"ח ארה"ב של מפא"ח, ולהעמידו על סך 11.9 מיליון דולרים, לפי אישור סגן הרמטכ"ל.

באוקטובר 1984, קבע את"ק שיש מחסור במט"ח ארה"ב ולכן לא הוגדל תקציב המט"ח של מפא"ח. אולם הביקורת רואה לנכון לציין, כי באפריל 1984, בעת שסגן הרמטכ"ל אישר תוספת 4.5 מיליון דולרים לתקציב מפא"ח, גם הינחה שר הביטחון לזרז את קצב הניצול של מט"ח על ידי צה"ל ומערכת הביטחון, עקב קיום עודפים באותה עת. את"ק לא פעל לפי האמור בהחלטה ובהנחייה, סמוך למועד שבו ניתנו.

סדרי התכנון, התיאום וקביעת העדיפויות

לתכנית העבודה ל-1984

בתהליך עבודת המטה, לגיבוש תכנית העבודה והתקציב של מפא"ח לשנת הכספים 1984, קוימו שני דיונים, בראשות סגן הרמטכ"ל, ב-18.10.83 וב-1.1.84, שהגדירו את סדר העדיפויות לאותה שנה וקבעו את ההקצבות בהתאם לכך. אחרי הדיון השני הוטל על מפא"ח לקצץ מתקציבו 350 מיליון שקלים (במחירי 1983, 110%). בחינת החלוקה של נטל הקיצוץ העלתה את הממצאים הבאים:

1. את עיקר הקיצוץ - 55% - הטיל מפא"ח על שתי מערכות בכירות. אחת המערכות הוגדרה כמערכת שיש לפתחה בתכנית חירום, והשנייה - כחינוית ממדרגה ראשונה.

2. יתרת הקיצוץ חולקה במידה שווה בין יחידת התשתית לבין כל יתר מחלקות מפא"ח.

הטלת עיקר נטל הקיצוץ על המערכות הבכירות היא מגמה נמשכת, שבלטה גם בתהליך יצירת ההפרש בתקציב המשימות שתואר לעיל. הביקורת רואה בכך סטייה של מפא"ח ממדיניות שנקבעה.

מפא"ח לא הכין מיתאר לתכנית העבודה על פי המסגרת המקוצצת של 4 מיליארד שקלים, ולא קוימו דיונים אצל סגן הרמטכ"ל ומנכ"ל המשרד לאישור מיתאר כזה, כפי שנעשה לגבי מיתארים קודמים (3.6 מיליארד שקלים; 4.35 מיליארד שקלים). בדיונים אצל סגן הרמטכ"ל ומנכ"ל המשרד סוכמה תכנית העבודה לשנת 1984 ללא התייחסות לתכנית מו"פ רב-שנתית וללא תיאום ושילוב עם תכניות העבודה בתחום המו"פ של החילות, הזרועות והתעשיות הביטחוניות: לא נדונו במפורט המשימות, שאינן מערכות בכירות.

לדעת הביקורת, מן הראוי היה לקיים דיונים מפורטים אצל סגן הרמטכ"ל ומנכ"ל המשרד בכל השלבים, ולקבוע את סדר העדיפויות לכל המשימות כמתחייב מהשינויים התקציביים שחלו, לרבות לאחר הקיצוץ של 350 מיליון שקלים, כדי לתאם בין תכנית העבודה של מפא"ח לסדרי העדיפויות המשתנים, ובין תכניות המו"פ של זרועות וחילות צה"ל והתעשיות הביטחוניות, וכן לשינויים התקציביים שחלו במשך השנה.

הביקורת העלתה ממצאים נוספים, הנוגעים לסדרי הכנת תכניות העבודה והתקציב לשנת הכספים 1984, והשליטה והבקרה על ביצועם, כדלהלן:

1. אחד מיעדי מפת"ת הוא להיות גורם-על, מתווה מדיניות ומתאם של כל פעולות המו"פ במערכת הביטחון. ב-17.6.83 הורה סגן הרמטכ"ל לקציני החיל הראשיים להודיע למפת"ת מהם נושאי הפיתוח בגופים השונים, כדי לאפשר פיקוח מרוכז ולמנוע כפילויות בפיתוח. ב-29.1.84 דרש מפת"ת מחילות צה"ל ומזרועותיו, בהסתמך על הוראת סגן הרמטכ"ל, להעביר אליו את פירוט התקציב של נושאי הפיתוח של גורמים אלו. ב-9.4.84 שלח מפת"ת תזכורות בנדון לכל הגורמים: תאריך התזכורות חל לאחר ששנת הכספים כבר החלה. מכאן, שריכוז הנתונים לא נעשה במועד, שהיה מאפשר להתחשב בו בעת הכנת התקציב לשנת הכספים 1984.

2. ב-13.1.84 קיים דיון בין מפת"ת לחיל האוויר, על תכנון שנת העבודה 1984. בדיון הועלו נושאים, שכבר סוכמו אצל סגן הרמטכ"ל ואושרו על ידי מנכ"ל המשרד. מדו"ח המחשב של תכנית העבודה של מפת"ת לשנת 1984 ומסיכום הדיון עם חיל האוויר עולה, כי נושא שחיל האוויר ייחס לו חשיבות רבה ודרש להכלילו בתכנית העבודה, לא נכלל בה. לעומת זאת נכללו בתכנית העבודה ותוקצבו שלושה נושאים, שחיל האוויר לא נתן להם עדיפות. לדעת הביקורת היה על מפת"ת לקיים את הדיון עם חיל האוויר לפני הצגת התכנית לסגן הרמטכ"ל ולמנכ"ל. במידה ואחרי אישור סגן הרמטכ"ל והמנכ"ל היה מקום לשינוי נוסף, היה על מפת"ת לקבל לכך את אישורם החוזר.

3. מניתוח תכנית העבודה של מפת"ת ל-1984, עולה, כי חלה ירידה מהותית בהיקף העבודות בשביל חיל המודיעין, מהתקציב המרכזי, למרות שחמ"ן הציג בפני מפת"ת צרכים למו"פ בהיקף ניכר, וביקש את תיקצובם ממפת"ת.

4. מינהלת תכנית טנק המרכבה במשרד הביטחון (להלן - מנת"ק) הגישה לאת"ק הצעת תקציב לפיתוח מטרה מסוימת: על המטרה המסוימת הוחלט כלקח ממלחמת של"ג. סגן הרמטכ"ל הטיל על מפת"ת להגיש חוות-דעת מקצועית ותקציבית בנדון. מפת"ת נקלעה לריב סמכויות עם מנת"ק, חוות הדעת לא הוגשה ומקורות תקציביים לנושא זה לא הוכנו, גם לאחר שחלפה מחצית שנת הכספים. ב-4.9.84 הוסיף סגן הרמטכ"ל 100 מיליון שקלים לתקציב מפת"ת, לשם העברתם למנת"ק, מבלי שקיבל את חוות הדעת ממפת"ת. גם בנושא פיתוח אמצעי סער למרכבה התעכב תהליך קבלת ההחלטות במפת"ת. ממסמך של מחלקת יבשה במו"פ/מפת"ת (10.9.84) עולה, כי שיטת ההזמנות של מנת"ק במפת"ת אינה מסוכמת, יש חילוקי דעות על העברת התקציב ולכן מתעכב הפיתוח.

התיאום עם התעשיות הבטחוניות

בסכמו את סדר העדיפויות למיתאר תכנית העבודה של מפת"ת ב-18.10.83, הינחה סגן הרמטכ"ל להתרכז בנושאים, שיש ודאות, כי פיתוחם יוליך להצטיידות, ובנושאים אלו להשפיע על התעשיות (הביטחוניות והאזרחיות), להשקיע כספים במו"פ ובכך לסייע לתיקצוב הנושאים ולקידום פיתוחם. גם מנכ"ל משרד הביטחון סיכם את המיתאר ברוח זו. הביקורת העלתה, כי הנתח של רפא"ל כמפתחת, בתכנית העבודה של 1984 הוא כ-10.858 מיליארד שקלים (במחירים שוטפים), המהווים 29% מהתקציב הכולל של מפת"ת במט"מ, לשנת הכספים 1984, בסך 37.639 מיליארד שקלים, (תקציב מרכזי ותוספת של מימון מחילות, זרועות ותעשיות); הנתח של תע"א הוא כ-8.389 מיליארד שקלים, המהווים 22%; הנתח של תע"ש הוא כ-294 מיליון שקלים בלבד (0.8%). יצוין כי בסוף ינואר 1985 תע"ש טרם קיבלה את ההזמנות למו"פ עבור שנת 1984 מהתקציב המרכזי של מפת"ת. שלוש התעשיות יחד אמורות לקבל כ-52% מכלל מקורותיה הכספיים של מפת"ת לתכנית העבודה בשנת הכספים 1984. לעומת זאת חלקן של שלוש התעשיות במימון נושאי פיתוח בתכנית העבודה של מפת"ת הוא קטן - תע"ש מממן כ-770.5 מיליון שקלים (2%); תע"א - כ-55 מיליון שקלים (0.15%); ורפא"ל - 318 מיליון שקלים (כ-0.84%). השתתפותן של שלוש התעשיות במימון נושאי הפיתוח בתכנית העבודה הכללית של מפת"ת, בשנת הכספים 1984, מגיע ל-3% בלבד. מכאן, שהנחיות סגן הרמטכ"ל ומנכ"ל משרד הביטחון לא מומשו בשנת הכספים הנוכחית. לדעת

הביקורת, מן הראוי שמפא"ת יגביר את מאמציו להגדיל את השתתפותן של התעשיות הביטחוניות בתיקצוב נושאי פיתוח ברוח ההנחיות הנ"ל, במיוחד על רקע הקיצוצים בתקציב.

בינואר 1984 ביקש מפא"ת מהתעשיות הביטחוניות (תע"א, רפא"ל, תע"ש) נתונים על תכנית העבודה והתקציבים לשנת העבודה 1984. תהליך קבלת הנתונים, ניתוחם וההתייחסות אליהם נמשכו גם אחרי תחילת שנת הכספים 1984. יוצא אפוא, שהתיאום בין מפא"ת ובין התעשיות לא היה מלא, לא נעשה בעוד מועד, ולא השפיע על גיבוש תכניתו לשנת 1984, לרבות בהיבט התקציבי.

עבודת המטה בתוך מפא"ת

הועלו ליקויים גם בסדרי עבודת המטה של מפא"ת ויחידותיו בכל הקשור לגיבוש תכנית העבודה והתקציב לשנת הכספים 1984. להלן כמה דוגמאות:

1. לאחר שהחל כבר ביצוע תכנית העבודה התברר, שתקציב במט"ח, בסך 427,000 דולרים משנת הכספים 1982, לא נוצל, ולא ניתן היה לכלול אותו בתכנית 1984. מפא"ת לא ניצל תהליך, הנהוג במשרד, להעביר יתרות שלא נוצלו לשנת הכספים הבאה.

2. נושאי פיתוח, שנישקל להכלילם בתכנית העבודה, הוגדרו במונחים שאין אפשרות למדוד אותם (בהיבט המבצעי ובהיבט התקציבי). הדברים אמורים בהגדרות כ"מכפיל כוח" או "מערכת איכותית". מן הראוי שלמטבעות לשון אלו יקבע מדד מוסכם, שיאפשר להעריך את חשיבותן ולהציבן בתכנית בעדיפות המתאימה.

3. סדרי התיאום בין היחידה לתשתית ובין המחלקות המקצועיות ביחידת המו"פ, בדבר תקצוב משימות פיתוח, אינם די מגובשים. כמה נושאים שמחלקת אופטרוניקה המשיכה לעסוק בהם לא נכללו בתכנית העבודה; גיבוש תכנית העבודה של יחידת התשתית נעשה ללא שיתוף מלא של המתאמים המקצועיים, האחראים למשימות השונות. הביקורת העלתה חוסר עקביות מצד יחידת התשתית בהגדרת חשיבותו של נושא מסוים: ב-8.8.83 הוצג הנושא כ"חיוני"; ב-14.5.84 הוגדר כ"ניתן לדחייה" ולקיצוץ בתקציב; ב-9.10.84 הוגדר מחדש כ"חיוני".

4. דו"חות המחשב של מפא"ת, המפרטים את תכנית העבודה ל-1984 בחתכים שונים, אינם מעודכנים. הדו"חות כוללים מספר רב מאוד של משימות שאינן פעילות, או שחלקן הסתיים בשנים קודמות. נתונים אלה מהווים "שורות מתות", מסרבלים את הרישום ופוגמים ביכולת העיון. ב-20.12.83 ניתנה הוראה לנפות את רישומי המחשב מנתונים אלו, אולם עד סיום הביקורת, ב-1.11.84, ההוראה לא בוצעה.

5. במסמכי מפא"ת מופיעים נתונים שונים בדבר שיעור ניצול תקציב ההתקשרויות, הנעים בין 40% לבין 90%, ל-30.11.84. על פי נתוני את"ק הגיע שיעור הניצול באותו מועד ל-66%. הביקורת העירה, שעל שני הגופים להגיע לבסיס נתונים מותאם.

6. בדו"ח המנהלים החדושי של מפא"ת, על ביצוע תכנית העבודה והתקציב, מובאים נתונים, שלדעת הביקורת יש בהם כדי להציג תמונה בלתי מציאותית. להלן דוגמאות, על פי דו"ח מנהלים מסוף נובמבר 1984:

(א) התקציב המעודכן מוצג בסך 23.125 מיליארד שקלים, בעוד שלפי נתוני את"ק היה התקציב המעודכן 24.135 מיליארד שקלים.

(ב) ביצוע ההתקשרויות, לפי הזמנות, שנמסרו למפתחים ובתוספת הזמנות שבתהליך, הגיע ל-72%, ובתוספת התקשרויות חזויות - ל-90%; אולם, היקף הביצוע חושב כהתייחסות לתקציב המקורי ל-1984, בסך 9.386 מיליארד שקלים, בעוד שתקציב זה היה, לפי נתוני את"ק, 12.577 מיליארד שקלים. לפי חישובי הביקורת מגיע היקף ביצוע ההזמנות שנמסרו למפתחים, בתוספת הזמנות שבתהליך ל-28% בלבד מהתקציב המעודכן (במחירים שוטפים). ההפרש נובע מאי הכללתו בחישובי מפא"ת של הסכום ש"שורייני להתייקרויות", ולא נפרס למשימות בסך 13.188 מיליארד שקלים המהווה כאמור כ-56% מהתקציב המעודכן. לעומת זאת לפי דו"ח בקרה תקציבית של מפא"ת (מ-24.12.84) מגיע הביצוע ל-40%. מפא"ת אינו

מחשב את ההתייקרויות שחלו באופן שוטף, ואינו פורס אותן לפי משימות ולכן אינו כולל את ההתייקרויות בחישובי הביצוע. אי לכך לא ניתן לעמוד על היקף ההתקשרויות הריאלי ולגבש בהתאם לכך את צורכי מפא"ת, ולחשב את העדכונים הרבעוניים בתקציב.

7. ב-20.3.84 ניתנה הוראה למחלקות מפא"ת לסכם את שנת הכספים 1983 עד 15.5.84, אך עד סיום הביקורת לא הוכנו הסיכומים.



התקציב המרכזי של מפא"ת לשנת הכספים 1984 עומד בסימן קשיים בשלושה מישורים:

1. המישור הראשון – לחצים חיצוניים לתוך מערכת מפא"ת: צימצום המשאבים הכספיים; האצה באינפלציה ובגינוה שחיקה בתקציב; הקפאות וחסימות של סעיפים בתקציב ללא תיאום והתחשבות מסודרת מראש עם מפא"ת; תוספת משימות ללא תוספות תקציב; תקציב המט"ח שלא עודכן; נתח עיקרי מתוספות ההתייקרות שוריון מראש על ידי את"ק לרפא"ל. את"ק לא סייע למפא"ת להעריך בצורה מיטבית לקראת המצב התקציבי המשתנה. ככלל מצביעים קשיים אלה על חוסר הצמדות לעקרון שקבע מנכ"ל משרד הביטחון, לפיו אסור לפגוע בתחום המו"פ בגלל התוצאות החמורות האפשריות.

2. מישור קשיים שני – נוגע לחוסר יכולתו של מפא"ת למלא את תפקידיו במלואם, כלפי יתר הגורמים העוסקים במו"פ במערכת הביטחון. לא היה תיאום מלא עם הזרועות והחילות לגבי ניבוי משימות בתכנית העבודה ותיקצובן; חסרו למפא"ת נתוני התקציב והתכניות של גורמים אלה; לא התממשו הנחיות לתאם עם התעשיות ולהגדיל את חלקן כמממנות של עבודות פיתוח.

3. מישור קשיים שלישי – נוגע לתהליכי התכנון, הביצוע, השליטה והבקרה בתוך מפא"ת: מפא"ת סטה מהחלטות המנכ"ל וסגן הרמטכ"ל בכך שתיקצב משימות בכירות וחיוניות כפחות מכפי שהונחה; פעולה זו נעשתה ללא אישור סגן הרמטכ"ל, המנכ"ל ואת"ק. תכנון תקציב המט"ח לא היה יסודי וחסרה בו עיקביות; ניצול תקציב המט"ח היה נמוך; תכנית העבודה לשנת הכספים 1984 לא סוכמה על בסיס מיתאר תקציבי ודיון מפורט בו. מפא"ת התקשה לקבל החלטות מתואמות לגבי תחומי התשתית בתכנית העבודה 1984; שנת הכספים 1983 לא סוכמה במועד מבחינת הנושאים וההוצאה הכספית; לא נוצלו במלואם תקציבים משנים קודמות; לא נקבע מי יהיו המפתחים למספר משימות בתכנית העבודה 1984; מפא"ת לא בדק את התוספות להתייקרויות הרבעוניות ולא פרס אותן לפי המשימות, במועד מתאים.

לדעת הביקורת יש לנקוט בצעדים הבאים:

1. צה"ל צריך לקבוע בעוד מועד אלו הן המשימות החיוניות לביצוע בתחום המו"פ בשנת הכספים הבאה ואת סדר העדיפויות. קביעה זו צריכה להתבסס על סיכום ההישגים והכשלונות של השנה החולפת, ובהתחשב בכל פעולות המו"פ המתוכננות במערכת הביטחון (כולל התעשיות הביטחוניות, הזרועות והחילות של צה"ל).

2. בהתאם לקביעה דלעיל יש להבטיח את מסגרות התקציב במט"ח ובמט"ח לסוגיו. כל שינוי משמעותי במסגרות התקציב ובביצועו, בנין קיצוצים שיוחלט עליהם או בנין האינפלציה, יבחן ויאושר על ידי סגן הרמטכ"ל, המנכ"ל וכל מי שהוסמך לכך, מבחינת השפעתו על תכנית העבודה וסדר העדיפויות, במגמה להתאים את תכניות העבודה לתקציב.

3. על מפא"ת ליצור לעצמו את היכולת לבדוק ולחשב את צרכיו התקציביים במונחים ריאליים ושוטפים. יכולת זו צריכה לאפשר הצגת מצב ביצוע תכנית העבודה והתקציב בכל עת שירדש, הן לצורך ההתחשבות עם המפתחים והן לשם התחשבות עם את"ק. בכך יתאפשר למפא"ת להתריע בזמן, בפני מקבלי ההחלטות, על קשיים שהתעוררו, וניתן יהיה להחליט אם יש צורך בתוספת לתקציב או בקיצוץ משימות פחות חיוניות, כדי לאפשר את ביצוע המשימות המועדפות.

4. על מפא"ת לשפר את מערכת הדיווח הקיימת, לרבות ניפוי נתונים מיושנים; לאחד את כסיסי הנתונים; לבצע את ההתחשבות השוטפת עם המפתחים על בסיס העבודות בפועל. בכך תשופר גם יכולתו להתדיין עם את"ק על ההתייקרויות ופריסתן.
5. יש להימנע מיצירת הפרשים בתיקצוב המשימות ללא אישור הנהלת המשרד וצה"ל. יש לעגן בנהלים החלטה להכין דו"רבות כספיות להתמודדות עם צרכים בלתי צפויים מראש, ולוודא פעולה לפיהם.
6. קשיי המצב הכספי מחייבים, שאת"ק ינחה בפרוטרוט את הגופים בעלי התקציב, ובתוכם מפא"ת, כאשר לשיעור ההתייקרויות שחלו בפועל, דרכי ההתחשבות, התוספות להתייקרויות ופריסתן, שיעור השחיקה שכבר חלה והשחיקה הצפויה. על את"ק לפייע לגופים התקציביים להערך למילוי תפקידם כתנאים הכספיים הקשים והמשתנים במהירות.
7. לביקורת נראה כי חסר קו מנחה ומתואם לגבי פעילות מפא"ת, מטעם מטכ"ל צה"ל והנהלת משרד הביטחון. קו מנחה כזה דרוש כדי למנוע סטיות ממדיניות ומהחלטות שנתקבלו. מן הראוי שסגן הרמטכ"ל, מנכ"ל משרד הביטחון, מפא"ת ואת"ק יוודאו ניצול מלא ויעיל של התקציבים בהתאם לתכניות העבודה, לשם מיצוי היכולת לתת פתרונות נאותים לצרכים המכביעים בלוח הזמנים שנדרש, ומבלי לחרוג מהתקציבים.

מסירת מבנים ומיתקנים במאחזי נח"ל שאזורחו באיזור יהודה והשומרון

ריכוז ממצאים

במערכת הביטחון אין הוראה המסדירה העברת מבנים ומיתקנים לשימושם של מתיישבים במאחזי נח"ל באיזור יו"ש, שאזורחו, למעט הוראה של אגף האפסנאות במטה הכללי (להלן – אג"א), המתייחסת להשאלת אפסנייה לגורמים אזרחיים מחוץ למערכת הביטחון. המבנים והמיתקנים נמסרו לשימוש מתיישבים במאחזים באיזור יו"ש על פי הנחיות עוזר שר הביטחון להתיישבות. הם הושאלו ללא כל תמורה כספית, לתקופה העולה על זו שנקבעה בהוראת אג"א, ותהליך המסירה לא תאם את הכללים שנקבעו בה. בעת הביקורת לא היו באג"א נתונים מעודכנים בדבר המבנים והמיתקנים שנמסרו למתיישבים, חלקם כבר ב-1982, והערכות של שווי הנכסים שנמסרו. כמו כן לא רוכזו נתונים על השקעות מערכת הביטחון בתשתיות, שהוקמו במאחזים שאזורחו, ובכבישי גישה.

במסגרת ביקורת, שערך משרד מבקר המדינה, על ההקצבה שבתקציב הביטחון לשנת הכספים 1983 להקמת מאחזי נח"ל וביצועה, נבדקו, לסירוגין בחודשים יולי עד ספטמבר 1984, סדרי המסירה של מבנים ומיתקנים (להלן – נכסים) בעת אזורח מאחזי נח"ל באיזור יהודה והשומרון (להלן – איזור יו"ש). הנכסים הוקמו על ידי משרד הביטחון. הביקורת נערכה במטכ"ל/אג"א (להלן – אג"א), ובדיקת השלמה נערכה ביחידה המטפלת בחשבונות השאלה של אפסנייה שבאגף הכספים במשרד הביטחון (להלן – אכ"ס).