

תקציב הביטחון וביצועו

התקציב לשנת הכספים 1985

לפי החלטת הממשלה מיום 27.1.85 היה תקציב הביטחון לשנת הכספים 1985 שווה ערך ל-4 מיליארד דולר. בהתחלת מארס 1985 הגיש משרד הביטחון (להלן - המשרד) לממונה על התקציבים במשרד האוצר הצעת תקציב מפורטת לשנת הכספים 1985, שאושרה בסוף אותו החודש על ידי הוועדה המשותפת של וועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן - הוועדה המשותפת).

הצעת התקציב שאושרה כוללת הרשאה להוצאה בסך 3,581.4 מיליון ש"ח; מזה 1,980.5 מיליון ש"ח להוצאה מקומית, 1,442.2 מיליון ש"ח במטבע חוץ מכספי הסיוע האמריקני (מהם 225.5 מיליון ש"ח המרה ל"לביא") ו-158.7 מיליון ש"ח במטבע חוץ מזומן. עוד כללה הצעת התקציב הוצאה מותנית בהכנסה בסך 497.1 מיליון ש"ח, ואת תקציביהם המאוזנים של התעשייה הצבאית ושל רשות פיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל).

תקציב מטבע חוץ הסתכם ב-1,550 מיליון דולר, מהם 1,400 מיליון דולר מטבע חוץ מכספי הסיוע (מתוכם 250 מיליון דולר המרה ל"לביא"), ו-150 מיליון דולר מטבע חוץ מזומן. הערך השיקלי של 2,450 מיליון דולר הנותרים, שהוקצבו להוצאה מקומית, מתוך הסכום הכולל של 4 מיליארד דולר, נקבע, על פי סיכום בין משרד האוצר לבין המשרד, לסך 1,980.5 מיליון ש"ח.

בעקבות מספר בקשות לשינויים בתקציב, שהגיש המשרד באמצעות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ושאושרו על ידי הוועדה המשותפת, הגיע התקציב לשנת הכספים 1985 ל-6,977.8 מיליון ש"ח, וההוצאה המותנית בהכנסה לסך של 729 מיליון ש"ח. להלן פירוט התקציב לפי סוגי ההוצאה (במיליוני ש"ח):

סוג ההוצאה	תקציב מקורי	תוספות	קיצוץ	העברת עזפים משנה קודמת	תקציב מעודכן
מקומית	1,980.5	1,153.7	(37.9)	56.3	3,152.6
מט"ח בשקלים	1,600.9	1,865.4	-	358.9	3,825.2
ס"ה	3,581.4	3,019.1	(37.9)	415.2	6,977.8

1. התוספות להרשאה להוצאה מקומית בסך 1,153.7 מיליון ש"ח כוללות סך של 993 מיליון ש"ח עבור התייקרויות: 26.35 מיליון ש"ח במסגרת התחשבות בין משרד האוצר והמשרד, שנוקפו לתחומי פעולה שונים; 18.3 מיליון ש"ח - בגין ימי מילואים שלא נוצלו, לעומת מכסת ימי המילואים שנקבעה בתקציב⁽¹⁾, שנוקפו לתחומי פעולה שונים; סך 24 מיליון ש"ח תוספת בגין תשלומי מע"מ בפרויקט ה"לביא"; 92 מיליון ש"ח לכיסוי הוצאות השהייה בלבנון, הפינוי וההיערכות מחדש בגבול הצפון.

2. הקיצוץ בסך 37.9 מיליון ש"ח במחירי התקציב המקורי לשנת הכספים 1985 הוחל על תחומי פעולה שונים. ממצאי ביקורת בעניין זה ראה דו"ח שנתי 36 של מבקר המדינה, עמ' 1016.

הביקורת הנוכחית העלתה שבתחומי הפעולה בהם נעשו הקיצוצים, למעט תחום פעולה אחר, הוגדל במהלך השנה התקציב, לא רק בסכומים שנבעו מהתייקרות, אלא גם בסכומים

(1) לפי חוק יסודות התקציב התשמ"ה 1985, אם יפחת מספר ימי המילואים שנוצלו בפועל ממספר ימי המילואים שנקבע בתקציב, יוגדל תקציב הביטחון בסכום השווה לתגמול בגין הפרש הימים.

שהועברו מתחומי פעולה אחרים; הם הסתכמו בכ-138.3 מיליון ש"ח, כלומר בסכום שהוא גדול בלמעלה מפי שלושה מסכום הקיצוץ.

3. ההרשאה להוצאה במטבע חוץ בתקציב המעודכן בסך 3,825.2 מיליון ש"ח מייצגת 2,417.2 מיליון דולר; 2,267.2 מיליון דולר כספי סיוע (מזה 867.2 מיליון דולר העברת עודפים משנה קודמת) ו-150 מיליון דולר מזומן. הגדלת הערך השיקלי של התקציב במטבע חוץ בסך 2,224.3 מיליון ש"ח נובעת מהעברת העודפים ומהתאמת שער החליפין.

ההוצאה למעשה בשנת הכספים 1985

לפי הדו"ח הכספי של המשרד לשנת הכספים 1985, לעומת תקציב מעודכן בסך של 7,202 מיליון ש"ח, הסתכמה ההוצאה באותה שנה ב-6,493 מיליון ש"ח. להלן השוואת התקציב המעודכן עם ההוצאה למעשה (במיליוני ש"ח):

הוצאה למעשה	הרשאה להוצאה	עודף הרשאה
7,213	7,931	718
(720)	(729)	(9)
6,493	7,202	709

הוצאה כוללת
הוצאה מותנית
בהכנסה

ס"ה

לפי הדו"ח הכספי, עודף ההרשאה בסך 709 מיליון ש"ח הוא תוצאה של אי-ניצול הרשאה בכמה תחומי פעולה (בעיקר בתחומי פעולה: שונות - 412 מיליון ש"ח וחיל אויר - 135 מיליון ש"ח), שהסתכם ב-791 מיליון ש"ח והוצאת יתר (חריגה) בתחומי פעולה אחרים בסך של 82 מיליון ש"ח.

סקירת ההוצאה למעשה של הקצבות המימון להוצאה מקומית ולהוצאה במט"ח מזומן ומכספי הסיוע, העלתה תקנות רבות בהן עלתה ההוצאה למעשה על ההקצבה, או שלא הייתה כל הוצאה למעשה או שנעשתה הוצאה ללא הקצבה. אגף התקציבים של המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, שהוא רואה בתקנה אמצעי עזר לפיקוח ולבקרה פנימית על ביצוע תכנית העבודה השנתית; הוא מנסה, לדבריו, להכין אומדן נכון ככל האפשר להוצאה בתקנות השונות, אולם אינו יכול להבטיח מראש מימוש התחזית בתקנה הבודדת; לעומת זאת הוא רואה עצמו אחראי למניעת גרעון משמעותי מסך כל התקציב.

תקציב מט"ח הסיוע המקורי, המהווה כאמור חלק מתקציב הביטחון, היה בשנות הכספים 1984 ו-1985 1,400 מיליון דולר, ובשנת הכספים 1986 הוא גדל ל-1,800 מיליון דולר. עד סוף שנת הכספים 1983 לא נוצל חלק ניכר מתקציב מט"ח הסיוע, ועל כן באותו מועד נשארו בידי המשרד עודפים נטו בסך של 1,225 מיליון דולר בקירוב.

עודפים בתקציב מט"ח סיוע

להלן נתוני המשרד על תקציב מט"ח הסיוע וביצועו בשנות הכספים 1984 ו-1985 (במיליוני דולר):

הוצאה למעשה	הרשאה להוצאה	עודף הרשאה
1,757.9	2,625.1	867.2
2,035.7	2,267.2	231.5

1984

1985

הסכומים דלעיל של ההרשאה, הכוללת עודפים משנים קודמות, ושל ההוצאה למעשה, הם לאחר קיזוז של אומדן החזרים מהממשל האמריקני, ושל החזרים בפועל בגין עסקאות גמורות או תשלומים שבוצעו בשנים קודמות ושנרשמו על ידי המשרד כהכנסה מיועדת. בשנת הכספים 1985 הסתכם אומדן החזרים המעודכן בסך של כ-70.3 מיליון דולר, והחזרים למעשה הסתכמו כ-79.8 מיליון דולר.

היות ותקציב מט"ח הסיוע מיועד לרכש ביטחוני בארה"ב, חלקו על פי תכניות הצטיידות לטווח ארוך, גם ההזמנות בגינן הן מתמשכות, וקורה שלוח הזמנים להספקות מתארך, או שדרישות התשלום בגין ההספקות מתאחרות. כתוצאה מכך נוצרים בתחומים שונים עודפים, המועברים לניצול לשנים הבאות.

במשך שנת הכספים נהוג המשרד להגיש לוועדה המשותפת, באמצעות הממונה על התקציבים באוצר, בקשות לשינויים בתקציב הביטחון; אחת הבקשות, בדרך כלל זו המוגשת קרוב לסיום שנת הכספים השוטפת, מתייחסת לשימוש בעודפים שנותרו מהשנה הקודמת, בדרך כלל על ידי חלוקתם מחדש בין תחומי הפעולה והתכניות וזאת למעשה על פי השימוש בפועל בכספים.

סקירת העודפים שנוצרו בתקציב מט"ח הסיוע בשנת הכספים 1984, ואשר הועברו לתקציב מט"ח הסיוע לשנת הכספים 1985, העלתה שהעודפים שנותרו משנת 1984 חולקו כאמור מחדש בהשוואה לתכנית המקורית בעקבות צרכים שהשתנו. הביקורת העירה שחלוקה מחדש של העודפים שנוצרו בשנה מסוימת, וביצועה לקראת סיומה של השנה שלאחריה, ושמשנה לעתים את התקציב של אותה שנה במידה משמעותית, מצביעה על שימוש בעודפים ככיסוי כדיעבד לביצוע הוצאות ללא תיקצובן.

זקיפת הוצאה משנת הכספים 1984 לתקציב שנת הכספים 1985

במהלך בדיקת רישום הפעולות של שנת הכספים 1985 העלתה הביקורת, שבינואר 1986 חייב המשרד את תקציבו לשנת הכספים 1985, וזיכה את התעשייה הצבאית (תעש) בסך נטו של 819,600 ש"ח. הרישום נעשה כתוצאה מהתחשבנות סוף שנתית עם התעש, בגין פעילות שבוצעה על ידי תעש בשנת הכספים שנסתיימה ב-31.3.1985. הסך של 819,600 ש"ח בו זוכתה התעש נתקבל כתוצאה מקיזוז חיוב בסך 557,750 ש"ח בתחום פעולה יבשה, ומזיכויים בסך 1,377,350 ש"ח בתחומי פעולה מרכבה, חיל הים וחיל האוויר.

יוצא מכך שבעקבות התחשבנות, שנעשתה זמן רב לאחר תום שנת הכספים, חייב המשרד את תקציבו לשנת הכספים 1985 בגין פעילות שנעשתה בשנת הכספים הקודמת. לדעת הביקורת על המשרד לדאוג לכך שהתחשבנות תעשה במועד שיאפשר את רישום תוצאותיה בספרים של שנת הכספים המתאימה.

התקציב לשנת הכספים 1986

1. בחוק התקציב לשנת הכספים 1986, שנתקבל בכנסת ביום 31.3.86, נקבע תקציב הביטחון לסך של 7,258.1 מיליון ש"ח. התקציב כולל 3,745.1 מיליון ש"ח בגין הוצאות מקומיות, ו-3,513.1 מיליון ש"ח בגין הוצאות במט"ח בסך של 1,950⁽²⁾ מיליון דולר, מזה 1,800 מיליון דולר כספי סיוע אמריקני ו-150 מיליון דולר מזומן. כן כולל התקציב 870.2 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה.

לפי סיכום בין אגפי התקציבים במשרדי הביטחון והאוצר, התבסס התקציב במטבע מקומי לשנת הכספים 1986 על מסגרת התקציב המקורי לשנת הכספים 1985. הסכומים במחירי תקציב 1985 שוערכו למחירי התקציב המקורי לשנת הכספים 1986, במקדם המשקף את ההתייחסות בפועל

(2) חישוב הערך השקלי של הדולר נעשה לפי שער חליפין שנקבע בתקציב בסך 1.58 ש"ח לדולר, בתוספת מע"מ בשיעור של 15%, ועוד היטל יבוא בשיעור 2.09%; למעט סכום של 350 מיליון דולר המיועד להמרה, שוערכו חושב ללא מע"מ והיטל יבוא.

ב-1985 ואת ההתייקרות החזויה לשנת 1986. מסגרת התקציב לשנת הכספים 1986 כוללת תוספת בסך 8 מיליון ש"ח במחירי תקציב מקורי 1985, בגין השלמת מימון הוצאות ההיערכות בגבול הצפון לסך 100 מיליון ש"ח, וכן 1.5 מיליון ש"ח לכיסוי הוצאות מיוחדות.

הסך של 1,800 מיליון דולר מכספי הסיוע מהווה גידול של 400 מיליון דולר לעומת התקציב לשנת 1985. הוא כולל 350 מיליון דולר להמרה לש"ח לשימוש בארץ; מזה כ-200 מיליון דולר למימון הוצאות ה"לביא" במטבע מקומי (ללא מע"מ), כ-100 מיליון דולר לנושאים אחרים, ו-50 מיליון דולר עבור תכנית היערכות צה"ל בעקבות הפינוי מסיני.

2. ביום 1.12.85 החליטה הממשלה שמתקציב המדינה לשנת הכספים 1986, יקוצץ סכום בשקלים השווה לכ-400 מיליון דולר, מזה 100 מיליון דולר מתקציב הביטחון. הקיצוץ מתקציב הביטחון בוצע.

3. עד למועד סיום הביקורת במארכ 1987, הגיש המשרד לממונה על התקציבים באוצר ארבע בקשות לשינויים בתקציב לשנת הכספים 1986, שכללו בין היתר תוספות לתקציב והעברות בין תחומי פעולה עקב עדכון חלוקת התקציב והתאמתו לביצוע בפועל. בעקבות בקשות אלה גדל התקציב להוצאה המקומית בסך 207.4 מיליון ש"ח, מ-3,745.1 מיליון ש"ח ל-3,952.5 מיליון ש"ח; תקציב מטבע חוץ מכספי הסיוע גדל בסך של 551.5 מיליון דולר, מזה 320 מיליון דולר תוספת לתקציב ו-231.5 מיליון דולר העברת עודפים משנה קודמת; תקציב מט"ח מזומן גדל ב-6.5 מיליון דולר; בגין עודפים משנה קודמת.

כן כללו הבקשות לשינויים הגדלה של ההוצאה המותנית בהכנסה בסך של 47.8 מיליון ש"ח, והגדלה של ההרשאה להתחייב ב-820.6 מיליון ש"ח: התקציב המאוזן של תעש ושל רפא"ל הוגדל בסכום כולל של 150 מיליון ש"ח.

עודפי תקציב

1. מקורות המימון של תקציב הביטחון הם העברות משרד האוצר מן התקציב הרגיל וכן כספי סיוע של ממשלת ארה"ב. העברות האוצר כוללות גם מט"ח מזומן לשימוש משרד הביטחון לצרכים שאין לממנם מכספי הסיוע. בשנים האחרונות מיועד חלק מסוים מכספי הסיוע להמרה לשקלים למימון הוצאות מקומיות. נוכח השוני במקורות המימון יש חשיבות רבה לרישום נכון של ביצוע התקציב בהתאם למקורות ממנו בא. עודף ההוצאה על ההרשאה (חריגה) בתקציב או עודפי ההרשאה הנותרים בסוף השנה, במטבע מקומי ובמט"ח, מועברים באישור הוועדה המשותפת, לשנת הכספים הבאה; עודף בהוצאה מקומית מגדיל באותה שנה את התקציב שמממן האוצר. ביקורת שערך משרד מבקר המדינה על העברת העודפים, שנותרו בתקציבי שנות הכספים 1983 עד 1985 העלתה כדלקמן:

בתהליך הסיכומים הכספיים וחישוב העודפים או החריגות, כביצוע תקציבי המשרד לשנות הכספים 1983, 1984 ו-1985 נעשו פעולות רישום, שהמשרד הגדירן כפעולות התאמה, שלא התבססו על מערכת החשבונות של המשרד כלכד, כי אם על חישובים ונתונים חיצוניים לה.

אותן פעולות הפחיתו בשנות הכספים 1983 ו-1984 את החריגות בהוצאות המקומיות בסעיפים השוטפים, ובשנת הכספים 1985 הגדילו את העודף בתקציב ההוצאה המקומית. מצד שני אותן הפעולות הפחיתו את העודפים בתקציבי ההוצאה במט"ח. הפעולות האמורות לא הביאו לשינוי בעודף ההרשאה הכולל בתקציבים, כי אם בהרכבם כלכד; כתוצאה מכך גדלו העודפים במטבע מקומי, שהמשרד יכול היה להעביר לשנים העוקבות. להלן בעמ' הבא טבלה ובה הסכומים, שבהם גדלו היתרות שהועברו.

2. לפי הדו"ח הכספי של משרד הביטחון לשנת הכספים 1983 הסתכם עודף ההרשאה נטו בתקציב בסכום כולל של 95.3 מיליון ש"ח. ממיון העודפים, אשר הוכן על סמך מערכת החשבונות של המשרד ושהוגש למשרד האוצר, לאגף התקציבים במשרד הביטחון ולמשרד מבקר המדינה, עולה כי הייתה חריגה כוללת בהוצאה המקומית בסעיפים השוטפים. בסכום של 9.2 מיליון ש"ח.

שנות הכספים	מיליון ש"ח (מחירים שוטפים)	שווי הש"ח במיליוני דולרים
1983	6.0	75.3
1984	64.1	136.6
1985	24.5	17.9

מיון העודפים אשר הוגש לוועדה המשותפת במסגרת הבקשה לשינויים בתקציב שנת הכספים 1984 היה שונה. במיון זה הופחת הסכום בש"ח של עודפי המט"ח ב-6 מיליון ש"ח, בלי להפחית במקביל את סכום העודף של כספי הסיוע במונחים דולריים. במקביל הופחתו החריגות בהוצאה מקומית כך שהחריגה בהוצאה מקומית, כפי שדווחה לוועדה המשותפת, הסתכמה ב-3.2 מיליון ש"ח, לעומת 9.2 מיליון ש"ח, כפי שעולה מן הדיווח למשרדי האוצר ומבקר המדינה.

השינוי במיון העודפים הנדיל את עודפי התקציב במטבע מקומי אשר עמדו לרשות המשרד בשנת הכספים 1984. כאמור, השינוי במיון העודפים לא נעשה על סמך ספרי החשבונות של המשרד בלבד, כי אם על פי ניתוח שהתבסס על נתונים חיצוניים לאותם ספרים.

גם בשנות הכספים 1984 ו-1985 לא התבסס מיון העודפים, לפי סוגי מטבע השונים, על הרישום בספרים בלבד.

לדעת הביקורת דרוש שמערכת החשבונות הכוללת של המשרד תאפשר בקרה מלאה על ביצוע התקציב. רק מערכת חשבונות כוללת יכולה להבטיח את העקביות הדרושה, וממילא את המשמעת העצמית בדיווח ובפירוש התוצאות.

מיון העודפים או החריגות לפי סוגי מטבע, יש בו כדי להשפיע על גודל ההוצאה הכספית של המשרד בשנה העוקבת. על כן, אין זה נאות, כי מיונים מעין אלה יתבססו על תחשיבים אשר אינם חייבים לעמוד בדרישות העקביות והמשמעת העצמית של מערכת החשבונות הכוללת.

3. הדו"ח הכספי של משרד הביטחון כולל את התקציב וביצועו, בתחומי הפעולה, בתכניות ובתקנות לגבי כל סוגי המטבע בש"ח בלבד. הנתונים שבדו"ח הכספי המתייחסים לתקציב ולביצועו בהוצאה המקומית הינם במחירים שוטפים; לעומת זאת, שווה הערך בש"ח של התקציב ושל הביצוע במט"ח לסוגיו, נרשם לפי שער החליפין שנקבע בתקציב המקורי. הפרשי שער המהווים במהלך השנה והמצטברים בגין הפעולות השונות במט"ח, נזקפים בנפרד בתחום פעולה "שונות" בתכנית "הפרשי שער". כתוצאה מכך אין הנתונים המופיעים בדו"ח הכספי של המשרד לגבי נושאי הפעולה השונים המבוצעים במט"ח, מציגים בתקציב וביצועו את העלות הנכונה של הפעולות המבוצעות במט"ח.

לדעת הביקורת, כדי שתקציב הביטחון והדיווח על ביצועו ישקפו כיאות בתחומי הפעולה ובתכניות השונות, את מקורות המימון ואת ניצולם, וכדי שיימנע סרבול מערכות הרישום על ידי ניהול הפרשי שער החליפין (שלגבי מט"ח הסיוע, אין להם משמעות עניינית), יש מקום שמשרדי הביטחון והאוצר יפעלו במגמה להביא לכך שתקציב הביטחון והדיווח על ביצועו, ינהלו לפי סוגי המטבע, על פי נוהל מחייב.

ביצוע התקציב של חיל האוויר בשנת הכספים 1984

ריכוז ממצאים

א. תקציב ההתקשרויות ותקציב המימון של חיל אוויר במטבע מקומי, לשנת הכספים 1984, לא כללו הקצבה מספיקה להתייקרויות, בגין עבודות שבוצעו בשנים קודמות, ושטרם

נפרעו, ובגין התייקרויות על הזמנות שוטפות. זו הייתה הסיבה העיקרית לחריגה בתקציב המימון של החיל של כ-5.5% מהתקציב המעודכן באותה שנה.

ב. בניגוד להנחיית אגף התקציבים במשרד הביטחון, לא שמר חיל אויר עתודה מספיקה להתייקרויות, שנדרשו בגין עבודות משנים קודמות ובגין תכנית העבודה השוטפת; אגף התקציבים במשרד הביטחון לא הפריד בתקציב ההתקשרויות בין הסכומים המיועדים להתייקרות בגין עבודות משנים קודמות ותכנית העבודה השוטפת לבין סכומים המיועדים להתקשרויות חדשות. הדבר גרם במספר תקנות לחריגות בתקציב ההתקשרויות ובמימון.

ג. בתעשייה האווירית היה קיים בראשית שנת הכספים 1984 מלאי הזמנות פתוחות, משנים קודמות בהיקף של כ-70% מהיקף התכנון השנתי כולו, שמועד ביצוען לא היה תלוי בחיל האויר.

ד. במשרד הביטחון לא היה קיים מעקב כמותי על ביצוע שעות עבודה בתעשייה האווירית, שיאפשר שליטה על מכסת שעות העבודה המבוצעות, ועל מסגרת התקציב.

ה. חיל האויר חרג בשנת הכספים 1984 ב-5% מההקצאה המעודכנת של אג"ת לימי מילואים. חלק מהחריגה נגרם מניצול של ימי מילואים ללא אשרות, בניגוד לפקודות מטכ"ל בדבר הקצאת ימי מילואים.

ו. הסכום של ביצוע ימי מילואים, שנרשם בדו"ח הכספי של משרד הביטחון, זהה לסכום שבתקציב המקורי. הסכום אינו משקף את שווים המלא של ימי המילואים, בהתחשב בשינויים שחלו בכמותם ובעלות של כל יום מילואים.



בחדשים מארס עד יולי 1986 בדק משרד מבקר המדינה את השינויים שחלו בתקציב המימון של חיל האויר (להלן - החיל). הבדיקה נערכה בתחום הפעילות במטבע מקומי לשנת הכספים 1984, ועל ביצוע התקציב, בנושאי פעילות נבחרים, באותה שנה.

תקציב החיל מורכב מתקציב להתקשרויות, דהיינו - הרשאה להתקשר ולהתחייב עבור השנה השוטפת ועבור השנים הבאות, ומתקציב מימון - דהיינו, תקציב לפרעון חלק מההתחייבויות משנים קודמות, וחלק מן ההתחייבויות, כפי שנוצרו בשנת התקציב.

בביצוע התקציב הכולל של הפעילות ושל הוצאות החיל, במטבע מקומי, בשנת הכספים 1984, הייתה חריגה בשיעור של 5.5% מהתקציב. כ-22% מתוך החריגה נגרמו כיוון שהכנסות מיועדות, השתתפויות והפתחות, שנתקבלו בפועל, היו נמוכות מהמתוכנן, בעיקר בתקנה "הכנסה משירותים לגורמי חוץ", שהתחזית לגבייתה התבססה על תקבולים, בהיקף ניכר, בגין שירותי הסטה. בפועל התקבלה ההכנסה בגין שירותי ההסטה בשנת הכספים 1985. חריגה נוספת הייתה בתקנה "הכנסות ממכירות באמצעות סיב"ט", כשבפועל לא נתקבלו כל ההכנסות הצפויות. יתרת החריגה, הייתה בתכניות ובתקנות שונות בתקציב.

הסיבות לחריגות היו:

1. עיקר החריגה נגרם מאי-תיקצוב מספיק של התייקרויות בגין עבודות משנים קודמות, בתקציב המימון וההתקשרויות. אי-התיקצוב נגרם כי בשנת הכספים 1984 טרם פיתח אגף תקציבים (להלן - את"ק) כלים ומודלים משוכללים לשיערוך התייקרויות, הזמנות והתחייבויות פתוחות.

2. החיל ניצל בפועל את מרבית המשאבים לביצוע התקשרויות שוטפות, ולא דאג לעתודה מספקת להתייקרויות, שנדרשו בגין עבודות משנים קודמות, ובגין פקודות רכש

או הזמנות חדשות שהוצאו במהלך שנת הכספים 1984. העתודה לא נשמרה. בניגוד להוראת את"ק, שהתריע על הצורך בשמירת עתודה להתייקרויות.

3. במהלך השנה שינה משרד האוצר את מדיניותו, לכן סכום ההתייקרויות שקיבל תקציב הביטחון היה נמוך מסכום ההתייקרויות שאמור היה להתקבל לפי המודל לחישוב התייקרויות, שהיה נהוג בשנים קודמות. כתוצאה, קיבל החיל מאת"ק לכיסוי התייקרויות סכום הנמוך מזה שחויב בו בפועל.

בעקבות החריגות שחלו בתקציב בשנת הכספים 1984, פיתחו את"ק והחיל כלים ומודלים משוכללים יותר, המאפשרים שערך מיידי של התייקרויות בהזמנות ובהתחייבויות פתוחות. נוסף לכך, הורה את"ק, כי כבר בתחילת שנת הכספים ישוריינו בתקציב ההתקשרויות סכומים עבור התייקרויות צפויות במהלך השנה. כמו כן, את"ק הקציב אמצעים לתקנות השונות, תוך פירוט מרכיבי הסכום לשלושה מרכיבים: התייקרויות עבור עבודות משנים קודמות; הקצבה לתכנית העבודה השוטפת; והתייקרויות עבור תכנית העבודה השוטפת.

להלן דוגמאות לתכניות ולתקנות, שבהן היו חריגות:

תכנית אחזקה ושירותים

עם סגירת הספרים לשנת הכספים 1984 התברר שבתכנית אחזקה ושירותים הייתה חריגה של כ-22% מהתקציב המעודכן במטבע מקומי. כ-96% מסכום החריגה נגרמו בגין התייקרויות על מחיר שעות עבודה שביצעה התעשייה האווירית (להלן - התע"א) לפי הזמנות של החיל משנים קודמות. חריגה זאת היוותה כ-45% מהתקציב המעודכן לאותה תקנה.

על פי דברי ההסבר לתקציב הביטחון לשנת הכספים 1984, תוכנן להשקיע באותה שנה שעות עבודה, בעבודות אחזקה המבוצעות במפעלים השונים בתעשייה, בנוסף לאחזקה השוטפת הנעשית בחיל. מתוך ס"ה שעות האחזקה כ-60% תוכננו לעבודות של אחזקה שוטפת בחטיבת בדק מטוסים, בחטיבת ייצור ובחטיבת הנדסה של התע"א. לאחר קיצוצים ותוספות, שנעשו במהלך השנה, עודכן התקציב.

לפי נתונים שהתקבלו מהחיל וממנה"ר, סיפקה התע"א לחיל באותה שנה עבודות בהיקף של שעות עבודה, שחרגו ב-12.5% מהתקציב המעודכן.

הביקורת העלתה כי הסיבות העיקריות לחריגה היו:

1. אי-תיקוב מספיק בתקציב המימון של התייקרויות עבור שעות עבודה משנים קודמות.

2. אמנם בשנת הכספים 1984 לא הוציא מנה"ר לתע"א הזמנות בהיקף שעלה על התכנון המקורי, אך בתע"א, כבר בראשית שנת כספים 1984, היו קיימות הזמנות פתוחות, מהשנים 1979 עד 1983 בשעות עבודה, שהיוו כ-67% מהיקף התכנון השנתי כולו. בשנת הכספים 1984 סיפקה התע"א לחיל, בגין ההזמנות משנים קודמות, עבודות בהיקף ניכר של שעות עבודה, שעבורן שילם החיל סכומים גבוהים בגין התייקרויות. היקף הביצוע של הזמנות אלו לא היה תלוי בחיל, ומנע למעשה כל שליטה על מסגרת התקציב.

3. אי-קיום מעקב כמותי מטעם את"ק על ביצוע שעות העבודה בתעשיות השונות, שיאפשר שליטה על המכסה של שעות העבודה המבוצעות, ועל מסגרת התקציב.

על מנת למנוע חריגות תקציביות כנ"ל, הציע את"ק באפריל 1986, בהתייעצות עם החיל, שנוסף לפעולות שנקטו כאמור, תינתן במהלך שנת הכספים 1986 עדיפות לניצול ההזמנות משנים קודמות, שטרם בוצעו. יתרות שלא ינוצלו עד סוף שנת כספים 1986 יבוטלו. הומלץ גם להגביל את זמן ביצוע שעות עבודה בחוזים ובהזמנות לשנה העוקבת לשנת התקציב, שבגינה הוצאה פקודת הרכש או ההזמנה. המלצה זאת התקבלה, ובאה לידי ביטוי בהסכם מסגרת לעבודות אחזקה בחטיבת בדק מטוסים, שנחתם, אחרי מועד סיום הביקורת, בין המשרד לבין התע"א ושבתוקף שלוש שנים.

כמו כן, החל משנת הכספים 1986 הוכנסה מגבלה על ההיקף הכולל של שעות עבודה המותרות לביצוע במהלך השנה, והוגבלה גם כמות שעות עבודה שתבוצע בגין הזמנות משנים קודמות. כל חריגה בכמות שעות עבודה תחייב את החיל להקצות, במהלך השנה, סכומים נוספים לכיסוי התייקרויות.

הכללים, שהובאו לעיל, משמשים בסיס להתקשרות החל משנת הכספים 1986. מטרתם לצמצם את דרגות החופש, שניתנו בעבר לתעשיות, ולקבוע תכנית עבודה מאוזנת במישור ההתקשרויות והמימון, במתכונת רב-שנתית, שתמנע היווצרות גרעונות בלתי-נשלטים בתחום זה, כפי שקרו בשנות הכספים 1984 ו-1985.

בנוסף, משנת כספים 1986 החל החיל לנהל דו"ח מעקב חודשי בגין שעות עבודה, שאושרו לתשלום ושנכללו בחשבוניות של התע"א ושל מפעלים אחרים. המעקב מאפשר לחיל לקבל מידע על ביצוע שעות עבודה בגין הזמנות משנה שוטפת; שעות בגין הזמנות משנה קודמת ומשנים קודמות, על פי חלוקה בין עבודות תחזוקה ובין עבודות אחרות.

חריגות בתקנות שונות

להלן פירוט החריגות, שהועלו בבדיקה של מספר תקנות:

התקנה	אחוז החריגה בתקציב המימון	אחוז החריגה בתקציב ההתקשרויות
1. מערכות וציוד לחימוש	112%	27%
2. ציוד לוחמה	99%	13%
3. פרוייקט פיתוח	20% (עודף)	15% (עודף)
4. F-16 - הצטיידות מספקים שונים	275%	252%
5. רכש ציוד	217%	186%

ניתוח התקציב והביצוע של תקנות אלו העלה:

1. היקף הרכש וההצטיידות בתקנות אלו, בשנת הכספים 1984 היה למעשה מזערי. עיקר הפעילות בתקנות היה, כאמור, תשלום עבור התייקרויות בגין הזמנות משנים קודמות, שלהן לא נכללה הקצבה בתקציב המקורי כלל, או שנכללה בסכום נמוך בלבד. לדוגמה, בתקנות הצטיידות מספקים שונים עבור F-16 וכן בתקנות רכש ציוד, היוו ההתייקרויות 90% עד 99% מסי"ה הפעילות. כיתר התקנות חיוב ההתייקרויות היווה 50% עד 60%.

2. שתיים מהתקנות - פרוייקט פיתוח ומערכות וציוד לחימוש - מתייחסות לנושאים שבביצוע מפתח. בגין עבודותיו מקבל המפתח מהמשרד מימון שוטף וכולל, שאין לו זיקה להזמנות מסוימות. בסוף שנת הכספים 1984 התברר, שהמימון שקיבל המפתח במהלך השנה היה גבוה מסי"ה החשבוניות, שהתקבלו כאותה שנה. בסוף השנה זקף אגף כספים את מימון היתר, שניתן, באורח שרירותי לחובת ההזמנות בתקנות השונות. הזקיפה הגדילה את הביצוע של התקציב בסכומים שאינם משקפים בהכרח את היקף העבודה שסופק; בכל אחת משתי התקנות דלעיל היוותה זקיפה זו כ-23% מהביצוע.

הקצבת ימי מילואים וביצועה

התכנית השנתית להקצאת ימי מילואים (להלן - י"מ) נערכת על ידי אגף תכנון במטכ"ל (להלן - אג"ת) על פי דרישות שמגישות שש סמכויות ההקצאה בצה"ל. התכנית מועברת לאישור הרמטכ"ל. מפקדת חיל האוויר היא אחת מסמכויות ההקצאה, והיא נושאת באחריות להקצאת י"מ ליחידות החיל, ולפיקוח על ניצולם בתחומה. לאחר אישור התכנית השנתית מעביר היועץ הכספי לרמטכ"ל למחלקת תשלומים בצה"ל, אישור תקציבי לזימונם של חיילי מילואים לשירות פעיל. על פי האישור התקציבי מוציאות סמכויות ההקצאה אשרות ליחידות, דהיינו - הרשאה לזמן חיילים

לשירות מילואים. באשרה מצוינים, בין השאר, שם היחידה, שם המשימה, תקופת ביצועה התקף, מספר חיילי המילואים שיוזמו ומספר כולל של ימ"מ, כשלכל משימה מוצאת אשרה נפרדת. אשרות המילואים מוצאות על ידי גורם אחד בלבד בסמכות ההקצאה.

בדיקת תכנון ימי המילואים וביצועם על ידי חיל האויר העלתה כדלקמן:

1. מתוך היקף הימ"מ, שתוכנן בתקציב לשנת הכספים 1984 עבור החיל, היקצה אג"ת לאותה שנה רק כ-88.5%. במהלך השנה, נערכו שינויים בהקצאה, הן ביזמת אג"ת והן ביזמת החיל, כאשר השינוי האחרון היה בפברואר 1985. בעקבות השינויים גדלה ההקצאה ב-12.3% על זו שתוכננה בתקציב. במאי 1985, לאחר תום השנה, הוגדלה ההקצבה כדיעבד בעוד כ-10% שהינה ההקצאה המעודכנת הסופית לשנת כספים 1984. החיל ביקש את השינוי האחרון במאי 1985 בהמשך לעבודת מטה שהתנהלה בינו לבין אג"ת. הבקשה הייתה לאשר שינויים בין המטלות השונות, ולתוספת של ימ"מ. בפועל, נוצלו בשנת הכספים 1984 ימ"מ, בהיקף שחרג בכ-5% מס"ה ההקצאה המעודכנת.

בניגוד להקצאת הימ"מ על ידי אג"ת תכנן החיל משימות בהיקף שעלה ב-87% על הקצאת אג"ת המקורית. הביקורת העירה כי תכנון המשימות, כפי שנעשה על ידי החיל, יצר מלכתחילה גלישה בתכנון, והשפיע על היקף הגלישה בשנת הכספים 1984.

כמו כן, היקצה החיל, ליחידות השונות, אשרות בהיקף שעלה ב-28% על הקצאת הימ"מ המעודכנת. הביקורת העירה, כי עצם הקצאת האשרות בהיקף הנ"ל, עלולה הייתה לגרום לחריגה בניצול הימ"מ.

2. מירב החריגה - 87.5% מס"ה החריגה, הייתה בתת-קבוצה של "תקני שירות מילואים פעיל". לפי הסברי החיל, במסגרת זאת נכללים בעיקר ימי מילואים, כגון איש תקנים ביחידות סדירות, שחם כהן כוח אדם. נתנה הנחיה בחיל למילוי החסר. חיילים רבים זומנו לשירות מילואים ללא אשרות, ולכן 70% מתוך החריגה הכוללת של הימ"מ נוצלו ללא אשרות. הביקורת העירה, כי זימון למילואים ללא אשרות, מונע שליטה ואפשרות פיקוח של החיל על ניצול הקצאת ימ"מ על ידי אג"ת. הדבר גם נוגד את הוראות פקודות מטכ"ל בדבר הקצאת ימי מילואים.

הצגת עלות ימי המילואים בדו"ח הכספי של המשרד

בתקציב המקורי של התקנות "תגמולים עבור ימי שרות בחיל אויר" ו"הכנסה - השתתפות הביטוח הלאומי" מתוקצבות העלויות של הימ"מ. העלויות הן תוצאה של מכפלת מספר הימ"מ, המתוכנן בתחילת השנה, בעלות ליום מילואים, במחירי רבעון ראשון של השנה. ביצוע תקציב הימ"מ שנרשם בדו"ח הכספי של המשרד לשנת הכספים 1984, בתקנות דלעיל, וזה לסכום שתוקצב בתקציב המקורי. סכום הביצוע אינו משקף את העלות האמיתית של ניצול הימ"מ, היות ואינו כולל את השינויים שנעשו במהלך השנה, הן במספר הימ"מ והן בעלות ליום מילואים.

התגמולים למשרתים במילואים לא משולמים באמצעות תקציב הביטוח, כי אם על ידי המוסד לביטוח לאומי, כנגד הכנסה מגבייה מן המעסיקים ומן העובדים. הביקורת המליצה, כי על מנת לתת מידע בדו"ח הכספי על שווי ימי המילואים שנוצלו בפועל, לעומת המצוין בתקציב הביטוח, יש להביא בביאור לדו"ח הכספי של המשרד את הנתונים כפי שיתקבלו מן המוסד לביטוח לאומי.



אי-תקצוב מספיק של התייקרויות כגון עבודות משנים קודמות, וקיומו של מלאי עבודות משנים קודמות, בתנ"א, בהיקף של כ-70% מהתכנון השנתי שעבורן שולם החיל סכומים גבוהים כגון התייקרויות, גרמו בשנת הכספים 1984 לחריגה בתקציב חיל האויר.

חיל האוויר ואת"ק הסיקו את המסקנות, וכדי לאפשר לחיל שליטה על ביצוע התקציב, הם פיתחו כלים ומודלים לשיערוך התחייבויות פתוחות, וראו שבתחילת השנה ישורייין התקציב כגון התייקרויות הצפויות במהלך השנה. כמו כן הוכנסו שינויים בהסכם שנחתם עם התע"א. על פי ההסכם החדש יצומצמו דרגות החופש של התעשיות ותיקבע תכנית עבודה מאוזנת, במתכונת רב-שנתית, שתימנע היווצרות גרעונות.

ביצוע תקציב 1986 יהיה אכן הבוחן להצלחת האמצעים והשיטות בהם נקטו החיל ואת"ק, ויראה אם שיטות הפיקוח והשליטה שהונהגו מנעו היווצרות גרעונות.

תקציב החינוך לשנת הכספים 1985

ריכוז ממצאים

תקציב החינוך הוא חלק מתקציב את"א. פעולות החינוך מתמקדות בתחומי הכשרת מפקדים ביחידות ובמתקנים שמפעיל קצין חינוך ראשי, הסברה וחינוך לחיילים, לימוד עברית לאוכלוסיות חלשות ושירותי תרבות.

א. היחידות הכפופות למפקדת קצין חינוך ראשי המציאו לאנשי המילואים אישור על תקופת שירות מילואים רצופה, אף על פי שבפועל שירות המילואים, לפחות בחלקו, היה שירות מילואים חד-יומי, שאינו מזכה בתגמול מן המוסד לביטוח לאומי.

ב. זקיפת סכומי התשלומים לאמנים ולמשתתפים בשידורי גלי צה"ל לפרטי התקציב לא תאמה את הביצוע בפועל.

ג. אין בצה"ל נתונים על ההוצאה הכוללת בפועל בנושא חינוך.

ד. מפקדת קצין חינוך ראשי העבירה לאגודה למען החייל מימון לתשלום לאמנים ולמשתתפים בשידורי גלי צה"ל, כשבועיים לפני מועד התשלום בפועל; מהריבית ומההצמדה שצברו הכספים בתקופה זאת ונהנתה האגודה.

ה. מגעים לקראת עריכת חוזה התקשרות בין אגף בינוי ונכסים במשרד הביטחון לבין האגודה למען החייל, בנושא סדרות חינוך המתקיימות במתקני האגודה, נמשכים כשנתיים, ועד מועד סיום הביקורת טרם נחתם החוזה.

ו. הוראות ונהלים רבים, בנושא הפעלת מרצים וזימונם להרצאות, לא מולאו כראוי על ידי היחידות הכפופות למפקדת קצין חינוך ראשי. המפקדה לא הפעילה במידה נאותה סדרי מעקב, בקרה ופיקוח בכל הקשור לקיום הוראות ונהלים אלה.

ז. הוראות רבות, שהוכנו על ידי מדור תקציבים במפקדת קצין חינוך ראשי במאוס 1984, לא היו מעודכנות.

תקציב החינוך הינו תחום פעולה בתקציב הביטחון, והוא חלק מתקציב אגף כוח אדם (להלן - את"א), שבאחריות ראש את"א.

במסגרת תקציב החינוך מתוקצבות פעילויות, כגון הכשרת מפקדים בקורסים, סדרות חינוך, פעולות הסברה וחינוך לחיילים, שירותי תרבות, פעולות השכלה ולימוד עברית לאוכלוסיות חלשות.

תקציב החינוך מממן בחלקו מהכנסות העמותה למען ביטחון ישראל (לב"י) - הקרן להתעצמות צה"ל⁽³⁾.

נוסף לתקציב חינוך, מתוקצבות גם בחלקים אחרים של תקציב הביטחון הוצאות בנושא חינוך, כגון שכר ומשכורת והוצאות נילוות לכוח האדם, הנכלל בתקן והמשרת במערכת החינוך בצה"ל, ואחזקת כלי הרכב, המשמשים את מערכת החינוך בצה"ל. הוצאות אלה עולות בהיקפן על תקציב החינוך עצמו.

במסגרת ביקורת שוטפת על תקציב הביטחון שעורך משרד מבקר המדינה, נערכה בחודשים אוגוסט עד נובמבר 1986 ביקורת על תקציב החינוך לשנת הכספים 1985. הביקורת נערכה במפקדת קצין חינוך ראשי (להלן - מקח"ר) ובאגפי התקציבים (להלן - את"ק) והכספים (להלן - אכ"ס) של משרד הביטחון. נבדקו הנושאים הבאים: תקציב החינוך לשנת הכספים 1985 וביצועו, פעילויות הנעשות באמצעות האגודה למען החייל (להלן אל"ח), תשלום תמלוגים, העסקת מרצים בשכר ודיווח על שירות מילואים.

תקציב החינוך

על פי דברי ההסבר להצעת תקציב הביטחון, הסתכם בשנת הכספים 1985 התקציב המקורי הכולל בנושא חינוך, הכולל בנוסף לתקציב החינוך בסך 5.09 מיליון ש"ח גם את יתר ההוצאות בנושא חינוך, ב-19.9 מיליון ש"ח. הביקורת העלתה כי באת"ק ובמקח"ר אין נתונים על ס"ה ההוצאה הכוללת בפועל בנושא חינוך.

נוסף לנתח מתקציב אכ"א כולל, כאמור, תקציב החינוך, על פי החלטת הרמטכ"ל, גם הכנסות מקרן לב"י, בהתאם למטרותיה העיקריות כפי שצוינו בתעודת רישום העמותה, והן: לאסוף תרומות עבור מערכת הביטחון למטרות חינוך, פיתוח וייצור אמצעי לחימה, וכן לאימונים של חיילי צה"ל. היקף ההכנסות מהעמותה, בתקציב החינוך המקורי לשנת הכספים 1985, זהה ריאליית להיקפן בתקציב המקורי לשנת הכספים 1984.

להלן נתונים באחוזים על הרכב תקציב החינוך וביצועו בשנות הכספים 1984 ו-1985:

	1985		1984	
	תקציב מעודכן	תקציב מקורי	תקציב מקורי	
נחת אכ"א	41.5	36.5	56.8	
הכנסות מהעמותה	58.5	63.5	43.2	
ביצוע	43.3			
	56.7			

מנתוני הטבלה עולה, כי חלקן של ההכנסות מהעמותה בתקציב המקורי לשנת הכספים 1985 עלה לעומת חלקן בתקציב המקורי לשנת הכספים 1984 מ-43.2% ל-63.5%, עקב קיצוץ מסגרת תקציב החינוך בשיעור של כ-25% לעומת שנת הכספים 1984. בתקציב המעודכן לשנת הכספים 1985 נשחק ערכן הריאלי של ההכנסות מהעמותה וחלקן מסך התקציב ירד ל-58.5%, לעומת 63.5% בתקציב המקורי לאותה שנה. תקציב החינוך לא קיבל בשנת הכספים 1985 את מלוא ההכנסות מהעמותה, כפי שאמורות היו להיזקף לזכותו לפי התקציב המעודכן, וחלקן של ההכנסות מהעמותה מסך ביצוע התקציב הסתכם ב-56.7%, לעומת 58.5% בתקציב המעודכן לאותה שנה.

תקציב החינוך המקורי לשנת הכספים 1985 הסתכם, כאמור, ב-5.09 מיליון ש"ח (במחירי אפריל 1985), מזה 3.23 מיליון ש"ח (63.5%) מנתח העמותה; כאמור, בהשוואה למסגרת תקציב החינוך המקורי, לשנת הכספים 1984, קוצצה ריאליית בכ-25% מסגרת התקציב לשנת הכספים 1985, ונתח אכ"א בתקציב קוצץ ריאליית בכ-47%.

(3) בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי מס' 33, עמוד 382.

עיקר הקיצוץ בתקציב החינוך תוכנן בתקציבי רכישות, הקצאת ימי הובלה, עתונים, אמנים וסדרות הסברה. לא תוכננה פגיעה בתקציבים לקורסים וסדרות חינוך המיועדים להכשרת המפקד, לאוכלוסיות חלשות, ולמרכז לידום אוכלוסיות מיוחדות (מק"מ).

תקציב החינוך לשנת הכספים 1985, המעודכן ברובו בגין התייקרויות, הסתכם לפי הדו"ח הכספי של משרד הביטחון ב-9.07 מיליון ש"ח, מזה 5.31 מיליון ש"ח מנתח העמותה (58.5%). ביצוע התקציב הסתכם ב-8.84 מיליון ש"ח. בשנת הכספים 1985 נותר, איפוא, עודף תקציבי בלתי מנוצל בסך 230 אלף ש"ח בתקציב החינוך.

הביקורת העלתה, כי חלק גדול של ההוראות בדבר ניצול תקציב החינוך, שהוכנו על ידי מדור תקציבים במקח"ר במאמר 1984 לא היו מעודכנות. מקח"ר הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1986, שבעקבות הביקורת הורתה לערכן את ההוראות, לא יאוחר מחודש ינואר 1987.

פעילויות הנושאות באמצעות האגודה למען החייל

יחסי הגומלין בין אל"ח לבין מקח"ר מתבטאים במספר תחומים: 1. קיום סדרות חינוך במתקנים השונים שמפעילה אל"ח: 2. אל"ח משלמת לאמנים המופיעים בפני חיילי צה"ל, ולמשתתפים בשידורים של גלי צה"ל (להלן - גל"צ): 3. בידור בנופשוניים - ההוצאה בעבור הבידור בנופשוניים, הנערכים בעונת הקיץ במתקני אל"ח לחיילים בשרות חובה וקבע, מבוצעת מתקציב החינוך, ואל"ח מחזירה למקח"ר סכומים אלה מתקציבה.

1. חווה התקשרות עם אל"ח: רוב סדרות החינוך, שקח"ר מופקד עליהן, מתקיימות במתקנים של אל"ח או במתקנים המוחזקים על ידי צה"ל, שאל"ח מופקדת על מתן השירותים בהם. לגבי רוב המתקנים אין הסכם בכתב באשר לשירותים, שעל אל"ח לספק, ומחירים.

בשנת הכספים 1985 הוחל במגעים לקראת עריכת חווה התקשרות בין מערכת שירותים והרכשה שבאגף בינוי ונכסים של משרד הביטחון (להלן - אבו"נ) לבין אל"ח, שיפרט את סוגי השירותים, שעל אל"ח לספק בסדרות החינוך, ואת מחירם. במועד סיום הביקורת עמד להחתם חווה להפעלת אחד המתקנים.

לגבי יתר מתקני אל"ח, נדרשה מקח"ר בינואר 1986 להגיש לאבו"נ אפיונים להפעלת כל מתקן, ומתקן, שעליהם תושחת ההתקשרות החוזית עם אל"ח. עד מועד סיום הביקורת, בנובמבר 1986, טרם התקבלו, לדברי אבו"נ, האפיונים המבוקשים ממקח"ר, וטרם נחתם חווה התקשרות בין אל"ח לבין אבו"נ.

2. תשלומים לאל"ח בעבור שירותיה: בהסכם בין אל"ח ומקח"ר נקבע, שמקח"ר תשלם לאל"ח מדי חודש דמי עמלה בשיעור 5% מסך החשבוניות בגין אמנים ומשתתפים בשידורי גל"צ, לכיסוי הוצאות מערכת החשבונאות של אל"ח בגין ביצוע התשלומים. עוד הוסכם, שאל"ח תשלם לאמנים ולמשתתפים בשידורי גל"צ ב-20 בכל חודש, בעבור הופעות שבוצעו כחודש הקודם. הביקורת העירה, כי המימון לתשלומים אלה הועבר על ידי מקח"ר לאל"ח בין החמישי לשביעי בחודש, כלומר כשבועיים מראש, כשמהריבית ומהפרשי ההצמדה על הכספים נהנתה אל"ח. מימון זה מגמתו להבטיח את התשלומים לאמנים ולמשתתפים בשידורי גל"צ במועדים ולמנוע עיכוב בתשלומים. הביקורת העירה, כי אין הצדקה להקדמת המימון בשבועיים. לפי אומדן הביקורת, הריבית והפרשי ההצמדה, מהם נהנתה אל"ח, הגיעו לשיעור של כ-5% מסך המימון, שהועבר לאל"ח בשנת הכספים 1985.

הביקורת העלתה, כי בשנת הכספים 1985 הוצאות אל"ח, הכרוכות בתשלום לאמנים ולמשתתפים בשידורי גל"צ, היו נמוכות משיעור דמי העמלה (5%) שהיא נכתה ממקח"ר. אל"ח הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1986, כי מקח"ר לא בדקה את הוצאותיה בפועל, מאחר שאינה אמורה לכסות את כל ההוצאות הישירות והעקיפות, הקשורות לתשלום לאמנים ולמשתתפים בשידורי גל"צ. כמו כן הודיעה אל"ח, כי אכן בשנת הכספים

1985 היו הוצאותיה בפועל נמוכות מ-5% שנבנו, אבל אין להתייחס לשנה אחת, אלא למספר שנים. לדעת הביקורת, בבדיקת ההוצאות בפועל וקביעת שיעור דמי העמלה אין הכרח להתייחס למספר שנים דווקא, ואין לשלם לאל"ח עמלות מעבר להוצאותיה.

מאידך, במספר חשבונות, שהגישה אל"ח למשרד הביטחון, נכלל חיוב ריבית על מימון ביניים שנתנה אל"ח, משום שמקח"ר איחרה להעביר את המימון. תשלום ריבית בגין איחור. במועד העברת המימון לא עוגן בהסכם בין מקח"ר לבין אל"ח.

לדעת הביקורת, לקראת עריכת חוזה התקשרות בין אל"ח לאבו"נ ראוי לבדוק מחדש את שיעור העמלה שתשולם לאל"ח, ואת מועדי העברת המימון לאל"ח לכיסוי התשלומים לאמנים ולמשתתפים בשידורי גל"צ.

3. הבידור בנופשוניים: כאמור, ההוצאה על הבידור בנופשוניים מבוצעת מתקציב מקח"ר, ואל"ח מחזירה אותה למקח"ר מתקציבה.

הביקורת העלתה, כי בשנת הכספים 1985 לא החזירה אל"ח למקח"ר את הכספים בעבור הבידור במועד, וכתוצאה מכך נהנתה אל"ח ממימון ביניים מתקציב מקח"ר.

4. זקיפת ההוצאות בתקציב החינוך: החשבונות בעבור אמנים ומשתתפים בשידורי גל"צ מועברות על ידי אל"ח ישירות לאכ"ס. החשבונות הוגשו ללא ציון הפרטים התקציביים שיש לחייב בהוצאה. אכ"ס ומקח"ר גם הם לא דרשו, שיוגשו דיווחים מפורטים. עקב כך נזקפו לפריטי התקציב סכומים שלא בהתאמה לביצוע בפועל; לדוגמה: בחודשים אפריל 1985 עד ינואר 1986 הסתכם סך הביצוע, לפי חשבונות שהגישו המשתתפים בשידורי גל"צ, בתוספת 5% דמי עמלה, בכ-172,000 ש"ח, אך לחובת הפריט התקציבי נזקפו 264,000 ש"ח. הביקורת העירה, כי זקיפת סכומים באופן כזה מונעת מידע אמין לגבי ביצוע התקציב, על פריטיו השונים, וקיום פיקוח תקציבי נאות.

תשלום תמלוגים

אבו"נ משלם תמלוגים מתקציב החינוך לגופים שונים בעבור שידורים של תקליטים בגל"צ, קלטות ושידורים חוזרים. גובה התמלוגים נקבע שלא על סמך בדיקה של אבו"נ, אלא בהתבסס על התמלוגים שרשות השידור שילמה לאותם גופים.

הביקורת העירה, כי על אבו"נ לבחון את הצורך בבדיקה בלתי תלויה מטעמו באשר לגובה התמלוגים שהוא משלם.

מרצים בשכר

סדרות החינוך וההסברה בצה"ל מתקיימות במתקנים השונים שמפעילה מקח"ר. המרצים הם אנשי צבא וגם מרצים בתשלום. חבר המרצים מונה כ-700 איש, מהם המועסקים באופן קבוע ומהם המועסקים מספר פעמים בחודש, או לעתים רחוקות בלבד. במועד הביקורת לא הייתה בידי מקח"ר ויחידות רשימה מרוכזת של שמות המרצים ושל התעריף למרצים.

הממונה על תעסוקת אזרחים במשרד הביטחון מפרסם את תעריפי השכר למרצים, בהתאם לתעריפי נציבות שירות המדינה - השירות להדרכה ולהשכלה. התעריף מושפע מרמת השכלתו של המרצה ועיסוקו. בשנת הכספים 1985 היו ארבעה תעריפים. מרצים בעלי ותק של חמש שנים לפחות, אשר צברו לא פחות מ-400 שעות הרצאה, זכאים לתוספת 10% לתעריף. מקח"ר הוציאה הוראות ונהלים המסדירים זימון מרצים, הפעלתם והסדרי התשלום.

הבדיקה העלתה, כי רבים מן ההוראות ונהלים, שנבקעו בנושא זה, לא מולאו כראוי במספר יחידות הכפופות למקח"ר. להלן דוגמאות:

1. בתיקי מרצים רבים לא נמצאו תעודות תואר אקדמי, המקנה זכאות לתעריף גבוה יותר.

2. למרצים רבים שולם מעל לתעריף שקבעה הנציבות.
3. מרצים רבים קיבלו תוספת בשיעור 10% לתעריף לאחר מילוי התנאי של צבירת 400 שעות הדרכה, בלי שייבדק יישומו של התנאי בדבר צבירת ותק מוערי.
4. חלק מהדיווחים שהגישו המרצים כללו דיווח מרוכז של הרצאות, ללא פירוט לפי סוגי ההרצאות. הביקורת העירה כי דיווח מסוג זה מהווה הצגה כללית בלבד של העבודה שבוצעה בפועל, ומונע אפשרות השוואתה עם תכנית העבודה.
5. באחת היחידות לא מולאו אישורי ביצוע ההרצאות כנדרש בהוראות ונמנעה האפשרות לבצע מעקב מול תכנית העבודה.
6. במספר חשבונות מרצים נתגלו טעויות ברישום ובדיווח השעות.
7. חשבונות בגין הפרשי תעריפים נשלחו ישירות לאכ"ס לתשלום, ללא בדיקה ואישור של מקח"ר; לפיכך לא עודכנו הרישומים במדור תקציבים במקח"ר וביחידות.
8. בחשבונות רבות לא מילאו המרצים את כל הפרטים הנחוצים, והיחידות הוסיפו את הפרטים החסרים.

מקח"ר הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1986, שבעקבות הביקורת הורתה ליחידותיה להקפיד על מילוי כל ההוראות והנהלים, המתייחסים לזימוןם ולהפעלתם של מרצים, ותיקון הליקויים יבוצע לא יאוחר מינואר 1987; עוד הודיעה מקח"ר כי האחריות לתיקון כל הליקויים הוטלה על ראש מדור תקציבים במקח"ר.

שירות מילואים חד-יומי

הוראות חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968, לעניין תגמול למשרתים שירות מילואים חד-יומי, שהיו בתוקף עד 1.4.86, קובעות, כי אדם ששירת בהתייצבות אחת לא יותר מיום אחד, לא יהיה זכאי לתשלום מאת אוצר המדינה, ולא ישולם לו תגמול מהמוסד לביטוח לאומי. (להלן – המוסד); מי ששרת כחוק במילואים, והיה זכאי לתשלום מאוצר המדינה, ישולם לו תגמול מאת המוסד בעד כל יום שירותו במילואים. החוק היקנה לשר הביטחון, בהתייעצות עם שר העבודה והרווחה, את הזכות לקבוע בצו, שסוגים מסויימים של משרתים במילואים יהיו זכאים לתשלום בעד יום אחד. ביום 14.6.1973 פורסם צו⁽⁴⁾, לפיו הזכאים לתשלום מאוצר המדינה בעד שירות חד-יומי, וכתוצאה מכך גם לתגמול מהמוסד, הם אנשי צוות אויר, צוללים וצוללנים.

בדו"חות השנתיים 32 ו-34 העיר מבקר המדינה, בהתייחס לצו האמור, כי כך נפגעים במיוחד חיילי מילואים, שבחיהם האזרחיים הם עצמאיים, שכירים ארעיים או כאלה שאינם עובדים, המוזמנים בתדירות רבה לשירות כזה, כשעל מקצועותיהם הצבאיים לא חל הצו המזכה אותם בתשלום בעבור יום מילואים אחד.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת המליצה בסיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי 32 של מבקר המדינה, שאושרו במליאת הכנסת, כי המוסד ישלם תגמול מילואים למשרתים יום מילואים אחד גם לקבוצות נוספות, ואם יהיה צורך בכך יש ליוזם שינוי בחוק.

כאמור, באחד באפריל 1986 נכנס לתוקפו תיקון מס' 62 לחוק הביטוח הלאומי בדבר תגמול עבור שירות מילואים חד-יומי⁽⁵⁾ לפי התיקון, חייל מילואים, שאינו נמנה עם הסוגים שנקבעו בצו האמור, הנקרא לשירות מילואים חד-יומי, יהיה זכאי לתגמול מהמוסד, החל ביום השירות החד-יומי השביעי. אין החייל זכאי לתגמול בעד ששת ימי השירות החד-יומי הראשונים.

(4) צו בדבר קביעת סוגים מסויימים של משרתים במילואים לעניין תשלום מאוצר המדינה, ק"ת 3020 מיום כ"ד בסיון התשל"ג (14.6.1973).

(5) נתקבל בכנסת ביום ל' בסיון התשמ"ו (7 ביולי 1986); ספר החוקים 1186, ח' בתמוז התשמ"ו, 15.7.1986. תחילת החוק ביום כ"א באדר ב' התשמ"ו (1 באפריל 1986).

משרד מבקר המדינה בדק את הדיווח על שירות המילואים בכמה יחידות הכפופות למקח"ר. הבדיקה העלתה, כי היחידות המציאו מדי תקופה לאנשי מילואים אישור על תקופת שירות מילואים רצופה, המהווה בסיס לקבלת תגמול מהמוסד, כאשר בפועל שירות המילואים היה, לפחות בחלקו, חד-יומי, שכאמור אינו מזכה בתגמול. בנוסף, האישור התקופתי על שירות במילואים לא כלל את כל ימי המילואים שבוצעו בפועל באותה תקופה; יתרת הימים או חלקה צורפה לאישור התקופתי הבא.

הביקורת העירה, כי הדיווח כאמור היווה בסיס לקבלת תגמולים מהמוסד בניגוד לחוק. ממצאי הביקורת הועברו בדצמבר 1986 לידעת מפקדת פרקליט צבאי ראשי לבחינת הצעדים, שיש לנקוט עקב הממצאים שהועלו. הפרקליט הצבאי הראשי הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1986, שהורה על בדיקה בעקבות ממצאי הביקורת.



פעולות החינוך דורשות פיקוח ענייני וכספי, לרבות בתחומים שנבדקו. דווקא בתקופת קיצוצים בתקציב נודעת חשיבות יתר לסדרי בקרה ופיקוח, שיאפשרו לוודא ביצוע תקין ויעיל של תכנית העבודה.

הוראות רבות הנוגעות לזימון ולהפעלה של מרצים לא מולאו כראוי בכמה מהיחידות הכפופות למפקדת קצין חינוך ראשי. על מקח"ר להפעיל במידה נאותה סדרי מעקב, בקרה ופיקוח בכל הקשור לקיום הוראות אלה. רבות מן ההוראות שהוכנו על ידי מדור תקציבים במקח"ר בראשית 1984 לא היו מעודכנות.

לדעת הביקורת, לפני חתימת חוזה התקשרות בין האגודה למען החייל לבין משרד הביטחון, יש לבחון מחדש את שיעור העמלה המשולמת לאגודה ואת מועדי העברת המימון של מקח"ר לאגודה.

ממצאי הביקורת בנוגע לדיווח על ביצוע ימי מילואים, מחייבים פעולה יסודית של הנורמים הנוגעים בדבר בצה"ל, על מנת להבטיח דיווח אמיתי ומדויק ומניעת הישנותם של מקרים כגון אלה שהתגלו.

ביצוע החלטה על הגבלת התקשרויות במשרד הביטחון

ריכוז ממצאים

א. ב-19.5.85 החליטה הממשלה להגביל את כל ההתקשרויות בשרות הציבורי. הגבלת ההתקשרויות במשרד הביטחון לא חלה על נושאים מסוימים ועל 45% מכלל ההרשאה להתחייב, לאחר ניכוי נושאים אלה. בתקציב משרד הביטחון כוללת ההגדרה של ההרשאה להתחייב מרכיבים אחרים, בנוסף להתקשרויות; למרות זאת, בקביעת ההגבלה יוחס שיעורה לכלל ההרשאה להתחייב, ולא למרכיב ההתקשרויות בלבד, ועקב כך גדל נתח התקציב שלא חלה עליו הגבלה.

ב. המכסות שקבע החשב הכללי, על פי כלל ההרשאה להתחייב, לא היוו הגבלה אפקטיבית על פעילות ההרכשה של משרד הביטחון; זאת על פי נתוני אגף הכספים של המשרד.

ג. הנושאים, ששוחררו מההגבלה על פי החלטת הממשלה, מהווים כ-10% מההרשאה להתחייב. על פי הסכם בין שר הביטחון ושר האוצר, שוחררו מהגבלה נושאים נוספים, כפי

שנעשה גם בשנה הקודמת, ובס"ה שוחררו מההגבלה נושאים המהווים כ-40% מכלל ההרשאה להתחייב.

ד. החשב הכללי לא הקצה במועד למערכת הביטחון מסגרות חודשיות להתקשרויות מותרות; כתוצאה מכך, קבע משרד הביטחון מכסות שהיו גבוהות מאלו שקבע לאחר מכן החשב הכללי, ובמאי ויוני 1985 הוציא הזמנות בהיקף שעלה על מכסות אלו.

ה. הנתונים בדיווחי אגף הכספים של משרד הביטחון על ההיקף הכספי של ההזמנות שהוצאו לא היו בני השוואה עם נתוני המכסות שאושרו, ולפיכך לא יכול היה אגף הכספים לעמוד בצורה מדויקת על ביצוע תנאי ההגבלה.



באוגוסט ובנובמבר 1985, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה במשרד הביטחון את ביצוע החלטת הממשלה מ-19.5.85 להגביל את ההתקשרויות בשירות הציבורי. הביקורת נערכה באגף הכספים (להלן - אכ"ס) ובאגף התקציבים (להלן - את"ק) של משרד הביטחון.

ב-19.5.85 החליטה הממשלה לנקוט מספר צעדים כלכליים, וביניהם "להגביל את כל ההתקשרויות בשירות הציבורי, החל מיום 19 למאי 1985 ועד ליום 31 לאוגוסט 1985 (להלן - תקופת ההגבלה), הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הפיתוח". עוד נאמר בהחלטה, כי ההגבלה לא תחול על: (א) התקשרות לרכישת מזון, תרופות ודלק; (ב) 22.5% מכלל ההרשאה להתחייב לכל חודש בתקופת ההקפאה במשרדי הממשלה, פרט למשרד הביטחון ולמשרד הבינוי והשיכון; (ג) 45% מכלל ההרשאה להתחייב לכל חודש במערכת הביטחון ובמשרד הבינוי והשיכון. בהחלטה גם צוין שכל משרד יגיש למשרד האוצר, לפי עדיפויות שקבע, רשימה של התקשרויות, המתוכננות לתקופת ההגבלה, ושאין משוחררות מההגבלה.

נושאים ששוחררו מההגבלה

ב-22.5.85 הודיע ראש אכ"ס למנכ"ל המשרד כי סיכם עם החשב הכללי באוצר (להלן - החשכ"ל), שהגבלת ההתקשרויות תהיה במתכונת שהייתה בשנת 1984, ושבונושא זה יתקיימו מגעים נוספים בין משרד הביטחון לבין האוצר.

ב-29.5.85 ביקשו הממונה על התקציבים במשרד האוצר והחשכ"ל משר האוצר אישור לסיכום בינו לבין שר הביטחון, שהושג במהלך דיוני הממשלה, ופרטיו נתקבלו מנציגי משרד הביטחון. בסיכום נאמר כי ההגבלה תהיה במתכונת השנה שעברה, דהיינו שהנושאים הפטורים מההגבלה יהיו: מט"ח ארה"ב, מזון ודלק, ריפוי, שיקום, יצוא, יחידות יצרניות ואחרות (התע"ש, רפא"ל וכד') ופינוי לבנון. שר האוצר אישר את הסיכום.

באוגוסט 1985, על פי בקשת הביקורת, פנה ראש אכ"ס לחשכ"ל וביקש להמציא לו מסמך, המגדיר את הנושאים המשוחררים מההגבלה. החשכ"ל המציא באותו חודש לאכ"ס מסמך ללא ציון מכותבים, הנושא תאריך יולי 1985. במסמך צוין, כי נוכח הסיכום בין שר האוצר ושר הביטחון בנושא הגבלת ההתקשרויות, בעקבות החלטת הממשלה מיום 19.5.85, סוכם עם נציגי האוצר כי משרד הביטחון יוכל להתקשר בתקופת ההגבלה במסגרת אחוזי ההתקשרויות שיקבע החשכ"ל. ההגבלה לא תחול על הנושאים: דלק, מזון, ריפוי, תגמולים, שיקום, יחידות סמך, לביא, פרוייקט פיתוח מסוים, מרכבה, יצוא ומט"ח ארה"ב.

לעומת זאת, כאמור, במסמך שאישר שר האוצר על הסיכום בינו לבין שר הביטחון צוין, שההקפאה תחול במתכונת של השנה שעברה, ובפירוט הנושאים הפטורים מההקפאה לא נכללו הנושאים: לביא, פרוייקט הפיתוח ומרכבה.

על פי חישוב שערכה הביקורת, מהווים הנושאים, ששוחררו מהגבלת ההתקשרויות על פי החלטת הממשלה, כ-10% מכלל ההרשאה להתחייב המקורית שבתקציב הביטחון, זאת בנוסף ל-45% מכלל ההרשאה להתחייב לאחר ניכוי נושאים אלה. כתוצאה משיחרור נושאים נוספים, מהווים הנושאים המשוחררים מההגבלה כ-40% מכלל ההרשאה להתחייב, ובתוספת 45% מהיתרה של 60%, ההגבלה בכללותה לא חלה על כ-67% מכלל ההרשאה להתחייב.

ביצוע ההגבלה

1. על פי סיכום בין נציגי אגף התקציבים של משרד האוצר ונציגי את"ק של משרד הביטחון מ-4.3.85, תכלול ההרשאה להתחייב בתקציב הביטחון לשנת התקציב 1985 תכנית התקשרות לשנה השוטפת ותכנית התקשרות על חשבון שנים עתידיות. בשנים האחרונות הנחה את"ק את גופי התקציב⁽¹⁾ להגיש תכנית התקשרות שתכלול בתוכה: (א) התקשרויות חדשות והתייקרויות שיבואו בגינן בשנה השוטפת; (ב) התייקרויות בגין תחייבויות שאושרו בשנים קודמות על חשבון השנה השוטפת; (ג) התקשרויות על חשבון שנים עתידיות; (ד) כיסוי לחובות וגלישות מתכנית התקשרות מהשנה הקודמת.

למשרד הביטחון לא היה נתון לגבי שיעור ההתקשרויות החדשות מתוך כלל ההרשאה להתחייב בשנת 1985.

מטבע הדברים ישימה ההגבלה לגבי התקשרויות לרכישה, כלומר, לגבי הזמנות בלבד, אך היא נקבעה כשיעור של כלל ההרשאה להתחייב, לאחר ניכוי הנושאים המשוחררים מהגבלה, הכוללת בהתאם להנחיית את"ק האמורה גם מרכיבים אחרים.

לדעת הביקורת, היות שההגבלה חלה על התקשרויות חדשות בלבד, היה ראוי ליחס את שיעורה אך ורק למרכיב ההתקשרויות החדשות שבתוך כלל ההרשאה להתחייב בתקציב משרד הביטחון.

כתוצאה מכך, מסתבר, לא יצרו המיכסות, שקבע החשכ"ל על פי כלל ההרשאה להתחייב, הגבלה אפקטיבית על פעילות ההרכשה של המשרד, כפי שעולה מנתוני אכ"ס (ראה להלן).

2. ב-21.5.85 הפיץ ראש את"ק מסמך במשרד ובצה"ל, בו הסביר את היקף הגבלת ההתקשרויות, ואת הנושאים, שאינם נכללים בה בהתאם לסיכום בין השרים. במסמך הודגש, כי עד לקביעת המסגרת לגופי התקציב תהליך הוצאת ההזמנות יבוצע כרגיל, וההזמנות יילקחו בחשבון כשייקבעו לכל אחד מגופי התקציב המכסות המותרות להתקשרות.

על פי דרישתו העבירו הגופים המתקשרים⁽²⁾ לאת"ק את פירוט כל ההזמנות לרכישות מקומיות ולרכישות באירופה, שהתכוונו להוציא בתקופת הגבלת ההתקשרויות.

מניתוח הנתונים, שהעבירו הגופים המתקשרים, התברר לאת"ק כי מכסת ההתקשרויות המותרות בתקופת ההגבלה, שלפי הערכתו תיקבע על ידי משרד האוצר, תהיה "גבוהה מעל ומעבר מההזמנות הצפויות, כולל אלה שלא יכללו במסגרת הגבלת ההתקשרויות". לכן העריך את"ק, כי הגבלת ההתקשרויות לרכישות מקומיות ובאירופה "לא תהיה אפקטיבית לגבי מערכת הביטחון". ואמנם במהלך תקופת ההגבלה התברר, כאמור, שהערכות את"ק היו נכונות.

לאור הערכותיו ובהתבסס על הנתונים שקיבל מהגופים המתקשרים הינחה את"ק ב-29.5.85 את גופי התקציב להמשיך ולהוציא הזמנות בהתאם לרשימות שהמציאו הגופים המתקשרים. עם זאת

(1) גוף תקציב - גוף במערכת הביטחון אשר הוקצתה לו מסגרת תקציבית על ידי את"ק ואשר מייצג כלפיו את עצמו וגופים דורשים אחרים.

(2) גוף מתקשר - יחידה במשרד הביטחון, אשר ייעודה לבצע הרכשה בשביל גופים דורשים במערכת הביטחון.

את"ק הדגיש שאם המסגרת הסופית, שתסוכם עם האוצר, או היקף ההזמנות שיתווספו יחייבו זאת, ייקבעו עדיפויות להוצאת הזמנות.

במהלך תקופת ההגבלה הוסיף את"ק להנחות את גופי התקציב להמשיך בפעילות לפי הרשימות, שהמציאו הגופים המתקשרים, ובפועל הוצאו ככל תקופת ההגבלה כל ההזמנות, שנדרשו על ידי גופי התקציב. כתוצאה מכך לא הייתה בפועל כל הגבלה על התקשרויות משרד הביטחון בתקופה זו.

3. בהסתמך על החלטת הממשלה העביר החשכ"ל ב-22.5.85 למנהלים הכלליים ולחשבים במשרדי הממשלה את הוראות הביצוע להגבלת ההתקשרויות. במסמך צוין, בין היתר, כי: (א) כל חודש יודיע החשכ"ל למשרדים את השיעור מהתקציב שהם רשאים לבצע; (ב) כל משרד יגיש לחשכ"ל את רשימת ההתקשרויות, שהוא מבקש לבצע מתוך הנושאים שהוגבלו, לפי פירוט חודשי במסגרת השיעור שנקבע לכל חודש. על הרשימה יחתמו המנהל הכללי וחשב המשרד.

הביקורת העלתה:

(א) משרד הביטחון לא מילא את הוראות החשכ"ל, שהתבססו על החלטת הממשלה, ולא העביר אליו רשימה של התקשרויות, המתוכננות לתקופת ההגבלה בנושאים שאינם משוחררים מהגבלה, לפי עדיפויות שקבע.

(ב) רק ב-27.6.85, כ-40 יום לאחר החלטת הממשלה, העביר הממונה על ביצוע ההגבלה באכ"ס לידיעת ראש אכ"ס והחשכ"ל את הדיווח הראשון על הוצאת הזמנות בתקופת ההגבלה, הכולל פירוט לפי נושאים משוחררים מהגבלה ושאינם משוחררים ממנה. עד לאותו מועד לא הייתה בידי אכ"ס ובידי החשכ"ל תמונת ההיקף הכספי של ההזמנות, שהוצאו לספקים החל מכניסת ההגבלה לתוקפה. מאותו מועד ואילך העביר אכ"ס לידיעת החשכ"ל באורח שוטף דיווח על הביצוע של הגבלת ההתקשרויות.

(ג) בדיווח אכ"ס מ-18.7.85 צוין, כי ב-14.7.85 קבע החשכ"ל את מסגרת התקציב שממנה ניתן לחשב את אחוזי ההתקשרות המותרים, ועל פיהם את סכומי ההתקשרות המותרים, לחודשים מאי, יוני ויולי 1985. מכאן שרק כחודשיים לאחר שהגבלת ההתקשרויות נכנסה לתוקפה, הינחה החשכ"ל את אכ"ס בנוגע למסגרת ולבסיס התקציבי לפיהם יחושבו אחוזי ההתקשרות, המותרים לביצוע על פי החלטת הממשלה מ-19.5.1985. כתוצאה מכך נמנעה עד אז מהמשרד היכולת לבדוק, אם היקף ההזמנות, שהוציא לספקים החל מכניסת ההגבלה לתוקפה, עומד במכסה המותרת.

(ד) על פי דיווחי אכ"ס הוצאו מ-20.5.85 עד 30.6.85 הזמנות בהיקף של 107 מיליון ש"ח. זאת בשעה שהמכסה, שנקבעה כאמור, באיחור על ידי החשכ"ל במחצית יולי, איפשרה הוצאה של 74 מיליון ש"ח בלבד מ-19 במאי ועד סוף יוני. כתוצאה מאיחור של החשכ"ל בקביעת המכסות החודשיות המותרות להתקשרות על ידי משרד הביטחון, הוציא המשרד בפרק הזמן האמור הזמנות בהיקף, שעלה ב-33 מיליון ש"ח על ההיקף, שאושר על ידי החשכ"ל, לחלק זה של תקופת ההגבלה.

שיחרור הדרגתי של ההגבלה

1. ב-18.8.85 החליטה הממשלה לאשר שיחרור הדרגתי של הגבלת ההתקשרויות במשך. לגבי משרד הביטחון החליטה הממשלה, כי השיעור החודשי מכלל ההרשאה להתחייב המשוחרר מהגבלה ינוע מ-50% בספטמבר 1985 עד 100% במארס 1986.

ב-4.9.85 העביר את"ק לראש אכ"ס מסמך המפרט, על פי שיטתו, את ההיקף החודשי של המכסה לחתימת הזמנות לתקופה 1.9.85 - 31.3.86. במסמך צוין, שאם לא יהיה ניתן להגיע לסיכום עם החשכ"ל על בסיס המסגרות שפורטו בו, מבקש את"ק שהנאש יועלה לדיון אצל מנכ"ל משרד הביטחון, כדי שהמשרד לא יפעל על פי מסגרות שהוכתבו על ידי החשכ"ל. הודגש, כי מסגרות שיקבע החשכ"ל, גם אם לא יהיו מגבלה אפקטיבית בשנת התקציב 1985, הרי שעצם קבלתן עלול להיות בעתיד תקדים שלילי.

2. במהלך כל תקופת ההגבלה (ממאי 1985 עד מארס 1986), לאחר שהחשכ"ל לא העביר בזמן למשרד הביטחון את המכסות החודשיות המותרות להתקשרות בנושאים המוגבלים, חישב אותן את"ק על פי בקשת את"ס; המכסות שקבע את"ק היו גבוהות בעשרות מיליוני ש"ח מהמכסות שקבע החשכ"ל באיחור לאותם חודשים.

יצוין, כי בדיווחי הבקרה על ביצוע הגבלת ההתקשרויות, שהכין את"ס ושהועברו לירידת החשכ"ל, הודגש כי המכסות נקבעו בהתאם לחישובי את"ק. אף על פי שהחשכ"ל היה מודע שהמכסות שקבע את"ק הן גבוהות מהדרוש לדעתו, הוא לא התריע על כך בפני משרד הביטחון, ולא דאג להעביר בעוד מועד מכסות המחושבות בהתאם להנחיותיו.

שיטת הבקרה של משרד הביטחון על ביצוע הגבלת ההתקשרויות

מהשוואה, שערך את"ס בין המכסות שהוקצו על ידי החשכ"ל להתקשרות בנושאים המוגבלים לבין ההתקשרויות שנעשו בפועל בנושאים אלה, עולה, שבתקופה מ-20.5.85 ועד 9.2.1986 מסר משרד הביטחון הזמנות בהיקף של 661 מיליון ש"ח בנושאים, שנכללו בהגבלה במטבע מקומי. מכסת ההתקשרות המצטברת, שקבע החשכ"ל עד סוף פברואר 1986, מסתכמת ב-1,088 מיליון ש"ח, במחירי הרבעון השני של שנת הכספים 1985, כלומר הפרש של 427 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה, כי בדיווחי את"ס על ס"ה ההזמנות, שהוצאו בחודשים השונים של תקופת ההגבלה, בהשוואה למכסת ההתקשרות המותרת לחודשים אלה, הוצגו מחירי ההזמנות על פי מחירי הבסיס שלהן, שהם מתארכים שונים. בדרך כלל מחיר ההזמנה נכון לתאריך הגשת ההצעה על ידי הספק, ולכן מחירי ההזמנות מוצגים בערכים נמוכים יותר. לעומת זאת מכסת ההתקשרות עודכנה למחירי הרבעון השני של תקציב 1985. כתוצאה מכך הנתונים על ההזמנות, מצד אחד, ועל מכסת ההתקשרות המותרת מצד שני, אינם בני השוואה, בהיותם נכונים לתאריכים שונים, וההפרש המתואם ביניהם הוא, כמסתבר, קטן מההפרש הנ"ל.

בעקבות הערת הביקורת ניסה את"ס לבדוק את הנושא, אולם לא עלה בידיו לרכז את הנתונים הדרושים, שיאפשרו לערוך השוואה נאותה. לכן אין בידי משרד הביטחון והחשכ"ל מידע מדויק על מידת עמידתו של משרד הביטחון בתנאי הגבלת ההתקשרויות. מהנתונים, כפי שהם מופיעים בדו"חות את"ס, עולה שהמכסות שקבע החשכ"ל, בהתאם לשיטת החישוב של שיעור ההגבלה, איפשרו למשרד את הפעילות השוטפת המתוכננת, ולא חייבו אותו להגביל את התקשרויותיו בתקופה שבין מאי 1985 לפברואר 1986.



הממשלה החליטה על הגבלת ההתקשרויות במסגרת מאמציה להקטנה ריאלית של ההוצאה הציבורית. להגבלת ההתקשרויות, כאמצעי למיתון הפעילות במשק, נודע יתרון חשוב בכך, שניתן לבצעו סמוך מאוד לאחר קבלת ההחלטה בנושא, ונועדה להשיג תוצאות מיידיות. נוכח חלקו הניכר של תקציב הביטחון בתקציב המדינה, הייתה משמעות גדולה להגבלת ההתקשרויות של המשרד.

תוצאות ההגבלה במשרד הביטחון לא הושגו מפני שהגדרת המושגים של ההתקשרויות, כפי שהובאו בחשבון בעת קביעת המכסות המותרות להתקשרות, לא התאימו להגדרת המושגים בתקציב הביטחון.

כתוצאה מכך לא הייתה הגבלת ההתקשרויות במשרד הביטחון אפקטיבית ולא השפיעה על פעילות ההרכשה של המשרד, וזאת על פי נתוני אגף הכספים של המשרד. כדי שהגבלת התקשרויות תמלא את יעודה, דרוש שמתכונתה תבטיח את מימושה.