

## תכנון ותקצוב רב-שנתי

### למשרד הביטחון ולצה"ל

---

במשרד הביטחון ובצה"ל מכינים תכנית רב-שנתית לבניין סדר הכוחות של צה"ל לעשר שנים קדימה. התכנית מתחלקת לשני חלקים: החלק הראשון - לחמש השנים הראשונות - מתוכנן בצורה מפורטת; החלק השני - לחמש השנים הבאות - מתוכנן ברמה העקרונית ללא פירוט מלא.

בדוח שנתי 34, שהוגש בשנת 1984, נבדקה התכנית הרב-שנתית (תר"ש) לשנים 1982 - 1991. בסיכום הדוח צוין, שעקב שינויים ניכרים שחלו בזירה, בצורכי הביטחון וכן במקורות התקציב, היה צורך להכין תחתיה תכנית רב-שנתית חדשה. עוד צוין מבקר המדינה, ש"כדי שתכנית רב-שנתית תהווה מסגרת נאותה לקבלת החלטות ולפקודות עבודה שנתיות, יש להגדיר באופן ברור את מטרותיה, ולקבוע נהלים בדבר דרכי אישורה ועדכונה. על התכנית לבטא את צורכי הביטחון למול האפשרויות הריאליות של המדינה למלא צרכים אלה".

בדוח שנתי 38, שהוגש בשנת 1988, נבחנה תכנית חדשה לשנים 1986 - 1995, שהכנתה הופסקה באוגוסט 1986, משום ש"הצרכים שהוצגו בתכנית עלו על המשאבים הכספיים הצפויים". התכנון הרב-שנתי לא חודש עד סוף 1987, ולאחר מכן, חוברת תכנית שגם היא בוטלה מאוחר יותר. מבקר המדינה סיכם אז, ש"דרוש לגבש תכנית רב-שנתית, שתבטא את המטרות ואת האפשרויות הממשיות להשגתן, על מנת להבטיח את המרב בתחום צורכי הביטחון".

שלא כגורלן של התכניות שתוארו לעיל, מתבצעת התכנית הרב-שנתית החדשה של צה"ל, תכנית "מרקם", זו השנה הרביעית. נוכח הניסיון עם התכניות הרב-שנתיות הקודמות, עמדו משרד הביטחון וצה"ל על הצורך בתכנית תקציב רב-שנתית, לצד התכנון הרב-שנתי.

בדצמבר 1991 אישרה הכנסת תיקון לחוק יסוד: משק המדינה, המחייב את הממשלה להכין תכנית תקציב רב-שנתית לשלוש שנים, שתונח על שולחן הכנסת.

בחודשים ינואר עד דצמבר 1993 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על שני נושאים: תכנון התכנית הרב-שנתית לצה"ל ותכנית התקציב הרב-שנתית למשרד הביטחון ולצה"ל. להלן מובאים שני הפרקים הנוגעים לשני נושאים אלו.

## תכנון רב-שנתי לצה"ל

תכנית "מרקם" הינה תכנית רב-שנתית (להלן - תר"ש) לבניין צה"ל ולפעילותו בכל התחומים שבאחריותו. התכנית התייחסה במקורה לשנים 1991 - 2000 ונחלקה לשתי תקופות עיקריות: (א) תכנית "מרקם א" - לחמש השנים הראשונות (1991 - 1995), הכוללת פירוט של תכניות בתחומים: סד"כ, אמצעי לחימה ופריקטים עיקריים, מחקר ופיתוח, הצטיידות, רמות מלאי, ארגון, תחזוקה, כוח אדם, תשתית, פריסה ובינוי; (ב) תכנית "מרקם ב" - לחמש השנים הבאות אחריהן (1996 - 2000), הכוללת מגמות עיקריות בבניין הכוח (סד"כ ואמל"ח עיקרי) ותכניות עיקריות בתחומי המחקר והפיתוח.

הגופים העיקריים הנוטלים חלק פעיל בתהליך תכנון התר"ש, נוסף לאג"ת, הינם: זרועות האוויר והים, מפח"ש, אג"א, אכ"א, חיל המודיעין, מפא"ת, פיקוד העורף, "גופי האג"ם" וביניהם חטיבת המיבצעים, חטיבת תורה והדרכה (להלן - תוה"ד), חיל הרפואה וחיל הקשר והאלקטרוניקה. נוסף לכך משתתפים בתהליכי הכנתה של התר"ש היועץ הכספי לרמטכ"ל ואמ"ן.

1. התר"ש מעודכנת מדי שנה. תהליך עדכונה השנתי מתקיים בחציה השני של שנת העבודה והוא כולל שלושה שלבים עיקריים:

(א) עדכון הערכת מצב רב-שנתית כוללת של המטכ"ל, על בסיס הערכת המודיעין, עדכון תרחיש הייחוס ועדכון הערכת המצב הנוגעת לתקציב ולכוח אדם. בסיומו של שלב זה מתקבלות ההחלטות העיקריות של התר"ש הנוגעות לפרויקטים עיקריים, לאיזון בין זרועי, לסד"כ ולאמל"ח עיקרי, להיקף האימונים, לתעסוקה מיבצעית ושינויים עקרוניים בהיקף כוח האדם והרכבו.

(ב) עדכון התר"ש ותכנון שנתי מפורט לשתי שנות העבודה הקרובות נעשים על ידי גופי התכנון בתחומם, לאור הנחיות מפורטות לתכנון שמוציא אג"ת לכל גוף, ולאור הנחיות תקציביות של היועץ הכספי לרמטכ"ל. התהליך כולל גם דיונים של גופי התכנון עם אג"ת, הצגת תכניות הגופים לסגן הרמטכ"ל ועבודת מטה מקבילה של אג"ת מול משרד הביטחון לצורך תיאום התכנית.

(ג) אישורי תכניות הגופים על ידי הרמטכ"ל, סיכומן בפורום מטכ"ל והצגתן כתכנית אחודה לאישור שר הביטחון. התהליך מסתיים עם פרסומן של התר"ש המעודכנת ושל תכנית העבודה השנתית.

בשלהי שנת 1991 הסתיים תהליך התכנון הרב-שנתי של "מרקם" לעשור הקרוב, תוך כדי בחינה ופירוט תכנית "מרקם א'" לשנים 1991 - 1995, המכונה "מרקם 95". למועד גיבוש הנחות היסוד לתכנית וקביעת עקרונות הפעולה למימושה, הוחלט לראשונה בצה"ל למסד תהליך "מתגלגל", ולפיו יורחק מדי שנה אופק התר"ש בשנה קדימה, תוך כדי בחינת תקפות הנחותיה, הצלחת מימושה ועדכונה על פי הצורך.

מאחר שתכנון "מרקם 95" הסתיים רק בשלהי 1991, הוחלט, כי בעדכון הבא יוארך אופק התכנית הרב-שנתית משנת 1995 בשנתיים קדימה, היינו עד לשנת 1997. תכנית "מרקם 97" פורסמה בדצמבר 1992, ובמחצית הראשונה של שנת 1993 החל צה"ל בתכנון תר"ש "מרקם 98".

כנגזרת מהתכנון הרב-שנתי ובמקביל לו, מקיים צה"ל תכנון דו-שנתי מפורט, ועל פיו מוצאות פקודות עבודה שנתיות.

2. בחודשים ינואר - יוני 1993 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא התכנון הרב-שנתי של צה"ל. נבדקו בעיקר הנדבכים המרכזיים בתשתית החשיבתית המונחת ביסודה של התכנית, והם: "תפיסת הביטחון", "תרחיש הייחוס" ו"שדה הקרב העתידי"; ומתודולוגיית התכנון והתחקור הצה"לית של התר"ש. הביקורת נערכה במזכירות הפיקוד העליון, באג"ת, באמ"ן - חטיבת המחקר ומחלקת ביטחון שדה, בחטיבת תוה"ד שבאג"ם ובמפח"ש. בדיקות השלמה נערכו במפקדת חיל האוויר ובמפקדת חיל הים<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> בעניין ביקורת שערך משרד מבקר המדינה על סדרי ההכנה והתיאום של התקציב הרב-שנתי, ראה בהמשך בפרק מיוחד ברוח שנתי זה.

3. יצוין, כי תכנית "מרקם", לעומת כל קודמותיה שנידונו ואושרו כתכניות רב-שנתיות ובוטלו זמן מה אחר כך, שרירה וקיימת וממומשת זו השנה הרביעית, על אף הקשיים והבעיות שעלו בביקורת. עוד יצוין, כי הרמטכ"ל, המנווט את התכנית, תרם מזמנו לדיון מעמיק עם נציגי משרד מבקר המדינה.

4. בעניין ליבון תפיסת הביטחון הלאומי, מניח משרד מבקר המדינה כנורמה בסיסית את נחיצות קיומם של דפוסים ממלכתיים לחשיבה מערכתית כוללת הצופה פני העתיד, כדי לעצב תפיסת ביטחון לאומי, זאת תוך שיקול משולב של נושאים בטחוניים עם נושאים מדיניים, דמוגרפיים, משקיים, חברתיים, טכנולוגיים ומדעיים ברמה של עקרונות וקווי מדיניות, אשר אמורה לשמש כמסד גם לקביעת הכישורים הנדרשים ואופן בניין כוחו של צה"ל.

בביקורת התברר, כי התהליך שעליו העירה ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון כבר בשנת 1987, לעניין הגיבוש של תפיסת הביטחון הלאומי, כבסיס להכנת התר"ש של צה"ל, תהליך זה עדיין נמשך. תפיסת הביטחון הוצגה לממשלה ב-1989, אולם לא התקיים על כך דיון. מבקר המדינה רואה בכך ליקוי, וממליצה לבחון את איכותן של נורמות הדו-שיח באינטראקציה המתקיימת בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, בכל האמור לתהליכי עיצובה של תפיסת הביטחון ולהנחיות לתר"ש לבניין הכוח הצבאי של המדינה. את הבחינה יש לעשות לשם תיקונם ושיפורם של תהליכים אלו.



**לסיכום בחינת התכנון הרב-שנתי בצה"ל ייאמר: התכנית הרב-שנתית לצה"ל "מרקם" איננה התכנית הרב-שנתית הראשונה שעובדה והחלו לממשה. קדמו לה תכניות אחרות, אלא שתכניות אלה לא התממשו מסיבות שונות, שהעיקרית בהן: אי-התאמה בין מה שהוגדר כמטרות התכנית לבין המשאבים שעמדו בפועל לרשות הצבא.**

**מממצאי הביקורת עולה, כי מתחילתה ובמהלך הוצאתה לפועל של תכנית "מרקם" נלקחות בחשבון בעיות העבר, וחלה התקדמות גדולה בדרכי התכנון והמעקב. עדכונה של התכנית מדי שנה תרם לכך שהיא הצליחה להגיע לשנתה הרביעית.**

**בביקורת נבחן אם הרבדים השונים של התשתית החשיבתית, שהונחו ביסודה של התכנית, תורמים את תרומתם. משרד מבקר המדינה העיר את הערותיו באשר לדרכים לשכלולה של תרומה זאת, הן ברובד הצבאי והן ברובד ההידברות בין הצבא לבין מקבלי החלטות והממשלה כולה.**

**הביקורת העלתה ממצאים גם בתחומים של מתודולוגיית התכנון והבקרה, בשלבים השונים של הטיפול בהכנתה של התכנית הרב-שנתית, גיבושה ומימושה. מטרת הביקורת היא, שתהליכים אלה ישופרו ויבטיחו קידומה של תכנית בת-ביצוע, תכנית שתוכל, לאורך זמן, להוציא לפועל את בניין הכוח הדרוש, לשם מימושה של יעדי הביטחון הלאומי בשדה הקרב העתידי.**

## תכנית תקציב רב-שנתית

### למשרד הביטחון ולצה"ל

#### ריכוז ממצאים

מערכת הביטחון עמדה על הצורך בתכנית תקציב רב-שנתית, כדי להוציא לפועל את תכנית ההתעצמות הרב-שנתית של צה"ל. משרד האוצר העלה את הצורך בתכנון תקציבי רב-שנתי, והציע מתכונת אחרת מזו של מערכת הביטחון (תקציב הביטחון השנתי לשנת הכספים 1994 מסתכם בכ- 20.2 מיליארד ש"ח).

בדצמבר 1991 אישרה הכנסת תיקון לחוק יסוד: משק המדינה. לפי התיקון תכין הממשלה לקראת כל שנת כספים תכנית תקציב רב-שנתית, שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה, וכן תכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה; הממשלה תניח על שולחן הכנסת את תכנית התקציב הרב-שנתית ביחד עם הצעת חוק התקציב; כל הצעת חוק תקציב שתגיש הממשלה לכנסת תתבסס על תכנית התקציב הרב-שנתית שהוכנה והונחה על שולחן הכנסת לפי סעיף זה בשנה הקודמת.

בדברי ההסבר להצעה לתיקון החוק נקבע, כי כדי לאפשר תכנון לאומי לטווח ארוך, יש צורך בתכנית רב-שנתית אשר תיקבע לשלוש שנים; דבר זה יאפשר לבצע שינויים בסדרי העדיפויות הלאומיים אשר קשה לבצעם במסגרת תקציב לשנה אחת, וכן יתן תמונה בהירה יותר בכל הקשור לעדיפויות הלאומיות של הסקטור הממשלתי והציבורי.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי ההכנה והתיאום של תכנית התקציב הרב-שנתית למשרד הביטחון ולצה"ל. פירוט הממצאים יובא בהמשך, ולהלן עיקריהם:

אין תכנית תקציב רב-שנתית מתואמת ומוסכמת בין משרד הביטחון לבין משרד האוצר. משרד האוצר מעביר למשרד הביטחון במהלך כל שנת כספים תכנית תקציב תלת-שנתית, המהווה חלק מהמסגרת שאושרה בממשלה - שמשותפת למערכת הביטחון ולמטרה ומכונה "מעטפת". תכנית תקציב זו אינה משקפת את התכנית הרב-שנתית של משרד הביטחון. לעומתה, משרד הביטחון בונה את תכניתו הרב-שנתית לחמש שנים ועל סמך הנחות תקציביות בלתי מתואמות עם האוצר, החורגות מן המסגרות שהעביר לו משרד האוצר.

כמעט בכל שנה מתנהלים ויכוחים בין משרד הביטחון לבין משרד האוצר על נתח תקציב שנתי של כמיליארד ש"ח. הדבר נובע מהעדר תיאום והסכמה בין שני המשרדים. חילוקי הדעות ביניהם בהיבט הרב-שנתי לא הובאו להכרעת הממשלה, צעד שעל הצורך בו עמדה הוועדה המשותפת לוועדת חוץ וביטחון ולוועדת הכספים של הכנסת.

משרד הביטחון נוהג ליטול סיכון מסוים שעלול ליצור גירעון, על ידי אישור תכניות מעבר למקורות שאושרו.

מחמת ההבדל בין ההגדרה ודרך הרישום של תקציב ההרשאה להתחייב במשרד הביטחון לבין הסעיפים המקבילים של יתר משרדי הממשלה, לא נכלל תקציב זה בשנים האחרונות, עד לשנת הכספים 1993, בחוק התקציב השנתי. בשנת הכספים 1994 נכלל תקציב ההרשאה להתחייב בהצעת חוק התקציב השנתי, במתכונת זהה

לזו של יתר משרדי הממשלה, בסכום שאינו מקובל על משרד הביטחון, כיוון שלטענתו הוא לא תואם עמו.



התקציב השנתי ותכנית התקציב הרב-שנתית מהווים ביטוי למדיניות, לסדר העדיפויות ולתכנית העבודה של הממשלה ומשרדיה במונחים כספיים. לפיהם ניתן לתכנן את הפעילות, לפקח עליה ולבקר אותה במהלך שנת הכספים ולאחריה. לחלקו של תקציב הביטחון נודעת חשיבות מיוחדת נוכח משקלו (כ-25% מתקציב המדינה ללא החזר חובות בשנת הכספים 1994) ונוכח השלכותיו על תחומים אחרים במשק. תקציב הביטחון לשנת הכספים 1994 מסתכם בכ-20.2 מיליארד ש"ח: מזה כ-13.6 מיליארד ש"ח במטבע מקומי, כ-6.1 מיליארד ש"ח במטבע חוץ מן הסיוע של ארה"ב (1.8 מיליארד דולר), וכ-0.5 מיליארד ש"ח במטבע חוץ ממקורות המשק (150 מיליון דולר).

לדעת משרד הביטחון (להלן - המשרד), כדי לתכנן תכנית רב-שנתית (להלן - תר"ש), יש צורך בתכנית תקציב רב-שנתית למערכת הביטחון (להלן - מעהב"ט), שתשמש בסיס לבניית התר"ש ושתעזור להוציאה מהכוח אל הפועל<sup>1</sup>. לשם בניית תכנית תקציב רב-שנתית, פיתח המשרד כלים מתקדמים המאפשרים תכנון וניהול תקציב בצורה מקצועית.

מטרות תכנית התקציב הרב-שנתית: לשמש כמסגרת מוסכמת ומאושרת של תקציב לשנים הבאות - כדי לאפשר את תכנון התר"ש ואת מימושה, בלי שהיא תושפע מאירועים ומשינויים שוטפים העשויים לערער את יציבותה; כדי לקבוע את סדרי העדיפויות של הפרויקטים ושל תחומי הפעילות השונים; כדי להנהיג ייעול וחסכון במטרה להשיג תוספת התעצמות על חשבון הוצאות הקיום, בראייה כוללת לטווח הבינוני ולטווח הארוך; וכדי לשפר את הבקרה על הוצאות הביטחון.

הממשלה והכנסת הכירו בצורך ובחשיבות תכנית תקציב רב-שנתית, וב-31.12.91 נתקבל תיקון לחוק יסוד: משק המדינה:

"א. (א) הממשלה תכין לקראת כל שנת כספים תכנית תקציב רב-שנתית שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה.

(ב) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את תכנית התקציב הרב-שנתית ביחד עם הצעת חוק התקציב.

(ג) כל הצעת חוק תקציב שתגיש הממשלה לכנסת תתבסס על תכנית התקציב הרב-שנתית שהוכנה והונחה על שולחן הכנסת לפי סעיף זה בשנה הקודמת."

בחודשים מארס עד דצמבר 1993 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ההכנה והתיאום של תכנית התקציב הרב-שנתית למשרד הביטחון ולצה"ל (להלן - תכנית תקציב רב-שנתית למעהב"ט). הביקורת נערכה במשרד הביטחון (להלן - המשרד): באגף התקציבים של המשרד (להלן - את"ק); במשרד האוצר; וכן בגופים נוספים לפי הצורך.

## תכנית ה"מעטפות"

תכנית התקציב הרב-שנתית, כפי שהוכנה על ידי משרד האוצר, שאושרה על ידי הממשלה והונחה על שולחן הכנסת בשלוש השנים האחרונות, מוצגת במתכונת המכונה "מעטפות".

<sup>1</sup> בעניין התכנית הרב-שנתית, ראה לעיל בדוח זה, בפרק "תכנון רב-שנתי לצה"ל".

בדברי ההסבר להצעת התיקון לחוק יסוד: משק המדינה, מדצמבר 1991, צוין, בין היתר, ש"בדומה למקובל ברוב המדינות המערביות, רמת הפירוט של התכנית הרב-שנתית תהיה שונה מרמת הפירוט של התקציב השנתי. תכנית ההוצאות תהיה מורכבת ממספר 'מעטפות' שכל אחת מהן תכלול קבוצה של משרדים או נושאים בעלי מאפיינים משותפים".

"מעטפת ביטחון ומשטרה" (להלן - "מעטפת") כוללת את התקציב המיועד למשרד הביטחון, הוצאות החירום האזרחיות, תקציב המינהל האזרחי, תקציב משרד המשטרה, תקציב שירות בתי הסוהר ותקציב הדלק לשעת חירום. ה"מעטפת" מאושרת על ידי הממשלה כסכום אחד, ללא פירוט ברמת המשרד, וכך מניחים אותה על שולחן הכנסת. בכל שנת כספים מעביר משרד האוצר למשרד הביטחון את הנתח מתוך ה"מעטפת" שאמור להיות תכנית תקציב תלת-שנתית, שחושבה לדבריו במהלך הכנת ה"מעטפת", וכפי שנכללה ב"מעטפת" שאישרה הממשלה.

משרד הביטחון מכין את התר"ש לתקופה של חמש שנים עד עשר שנים, בשל אורך הזמן הדרוש למימוש תכנית הרכש והפיתוח שלו. לעומת זאת, תכנית התקציב הרב-שנתית הינה כאמור לתקופה של שלוש שנים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה השיב משרד האוצר, כי תישקל האפשרות לתכנן תקציב רב-שנתי לחמש שנים לאחר בחינה והסקת מסקנות מן הניסיון.

## תיאום ויחסי גומלין בין המשרד

### לבין משרד האוצר

התיקון בחוק יסוד: משק המדינה, יושם לראשונה ב"מעטפות" לשנות הכספים 1992 - 1994, והוצג לראשונה בממשלה בספטמבר 1991. ה"מעטפת" מובאת לידיעת משרד הביטחון על ידי משרד האוצר לקראת הגשתה של הצעת התקציב השנתי לממשלה. אולם נתח התקציב של המשרד מתוך ה"מעטפת", שנקבע במהלך הכנתה, ושהועבר למשרד הביטחון על ידי משרד האוצר בנובמבר 1991, לא תואם עמו ולא התבסס על צורכי הביטחון, כפי שבאו לידי ביטוי בתר"ש של מערכת הביטחון שעיקריה הוצגו לממשלה ביולי 1991. לדוגמה, במכתבו של שר הביטחון מדצמבר 1991 לראש הממשלה בנוגע לתכנית התקציב הרב-שנתית לשנות הכספים 1992 - 1994, צוין: "אין לנו התנגדות עקרונית לקביעת תקציב רב-שנתי, והסתייגותי מתייחסת לתקציב הרב-שנתי הנוכחי בלבד, לאור העובדה שלא הספיקו לדון בו בין המשרדים". בהמשך לדברים אלו, התקפים גם במועד סיום הביקורת בדצמבר 1993, טוען המשרד, כי ה"מעטפת" הוצגה לממשלה ללא הצגה של הנתח המיועד למשרד הביטחון, וכי המסגרות התלת-שנתיות אינן כוללות תוספות, בהיקף של למעלה ממיליארד ש"ח לשנה, שאושרו לתקציב הביטחון בשנת הכספים 1992.

משרד הביטחון אינו רואה ב"מעטפות" חוק השווה במשקלו לחוק התקציב השנתי אלא מסגרת הצהרתית בלבד, מאחר שלא נערך דיון בממשלה על הנתח הרב השנתי, אם כי הממשלה דנה מדי שנה על הנתח השנתי לקראת אישור הצעת חוק התקציב השנתי. בפועל מתבצע תהליך של "מיקוח" על התקציב. למעשה, המשרד מתכנן את התר"ש שלו על סמך הנחות תקציב שקבע לעצמו, המרחיבות מעבר לתכנית התקציב התלת-שנתית שהעביר לו משרד האוצר.

לעניין התכנית המרחיבה מעבר למקורות של מערכת הביטחון בהכנת תקציב הביטחון, התייחס הרמטכ"ל בין היתר וציין, כי תוספות התקציב ניתנו לשנת הכספים 1992 בלבד, אולם משרד הביטחון וצה"ל מניחים שהן רב-שנתיות. לדבריו, תכנית מרחיבה זו תואמת את הנחיות שר הביטחון, ויש ערך לפעול על פיה, ובלבד שתובהר משמעותה הן לשר הביטחון, הן למשרד האוצר והן לממשלה.

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה הודיעו משרד האוצר ומשרד הביטחון, כי הפער בסך של כמיליארד ש"ח לשנה, בין המקורות שהונחו על ידי המשרד בתר"ש "מרקם" לשנים 1991 -

1995 לבין המסגרות התקציביות שנקבעו ב"מעטפת" לשנות הכספים 1992 - 1994, הוצג בפני הוועדה המשותפת לוועדת חוץ וביטחון ולוועדת הכספים של הכנסת (להלן - הוועדה המשותפת); הצגת הפער נעשתה במסגרת הדיון שנערך בדצמבר 1991 על תקציב הביטחון לשנת הכספים 1992. עוד עולה מתשובות משרד האוצר ומשרד הביטחון, שבדיון זה ציינה הוועדה המשותפת, שהת"ש של מערכת הביטחון המבטאת את עמדתה מניחה, כי המקורות התקציביים לשנות הכספים הבאות יהיו ברמה הריאלית של שנת הכספים 1992; עוד ציינה הוועדה המשותפת, כי רמה זו גבוהה מהיקף התקציב הריאלי שיועד למשרד הביטחון לפי עמדת משרד האוצר והמתאפשר מה"מעטפת" לשנות הכספים 1993 - 1994; לפיכך עמדה הוועדה המשותפת על כך, שבמהלך שנת הכספים 1992 ולקראת אישור התקציב לשנת הכספים 1993 יהיה צורך לפתור את הבעיה בתהליך מתואם בין משרד הביטחון לבין משרד האוצר, כך שתהיה התאמה בין הת"ש לבין מקורות תקציב הביטחון, כפי שאישרה הממשלה לפי עמדת משרד האוצר, או כפי שהממשלה תאשר בהתאם לעמדת משרד הביטחון, אם תחליט לדון שוב בנושא. אולם הדבר לא יושם, והפער בין עמדות המשרדים בהיבט הרב-שנתי לא הובא להכרעה בממשלה. במועד הביקורת נשאר בעינו סכום של כמיליארד ש"ח לשנה שנוי במחלוקת בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון, והמשרד ממשיך לבסס את הת"ש שלו על הנחות תקציב שלא הובאו להכרעת הממשלה, כדי שזו תחליט אם לשנות את מסגרת תכנית התקציב הרב-שנתית.

לטענת משרד האוצר, חריגה של משרד הביטחון ממסגרת תכנית התקציב התלת-שנתית, אינה מתיישבת עם חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), הקובע, שביצוע החוק הוא באחריותו של שר האוצר, וכל פרשנות אחרת של המשרד להחלטת הממשלה בנוגע ל"מעטפת" הינה חסרת תוקף, כל עוד לא אושרה על ידי הממשלה.

נציגי משרד האוצר הסבירו, שחוסר התיאום בין המשרדים ואי-ביסוסה של תכנית התקציב התלת-שנתית, המיועדת למשרד, על צורכי הביטחון כפי שהם מופיעים בת"ש של מעהב"ט, מקורם בעובדה שהם אינם מקבלים ממשרד הביטחון את כל המידע לרבות הת"ש, הדרוש להם לשם כך, זאת למרות פניות חוזרות ונשנות למשרד הביטחון, הן בכתב והן בעל פה. חוק התקציב השנתי אמור להתבסס על תכנית התקציב הרב-שנתית כמתחייב מחוק יסוד: משק המדינה; ועל פי חוק יסודות התקציב, רשאי שר האוצר להוציא הוראות מינהל למשרדי הממשלה בדבר קבלת מידע רלוונטי לצורך הכנת התקציב השנתי. יצוין שמשרד האוצר לא השתמש בסמכות זו על מנת לקבל את המידע הדרוש לו.

נציגי את"ק הסבירו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי הם נמנעים מלמסור מסמכים מסוימים, כמו תר"ש "מרקם" לנציגי משרד האוצר, ומסתפקים במתן הסברים כלליים בעל פה, משום החשש שמשרד האוצר יפרשם ויצגם בצורה לא נכונה. עוד הסבירו, כי לדעתם אין מקום להעביר למשרד האוצר מסמכים בעלי אופי מיבצעי, וכי אין מניעה מצדם להעביר מסמכים בעלי אופי תקציבי מובהק.

כתוצאה ממצב זה של חוסר תיאום ושיתוף פעולה, מתנהלים דיונים וויכוחים ממושכים בין המשרדים, בלי שהם מגיעים לידי הסכמה. לבסוף מובאים הנושאים שבמחלוקת להכרעת הממשלה בעת דיון על התקציב לשנת הכספים הקרובה. ההכרעה מתקבלת אך ורק בנוגע לשנת הכספים המסוימת וללא סיכומים רב-שנתיים.

משרד מבקר המדינה עמד על הצורך בתיאום בין משרד הביטחון למשרד האוצר כבר בדוח שנתי 28 (עמ' 712), בדוח שנתי 30 (עמ' 660) ובדוח שנתי 36 (עמ' 1028). אף סוכם בין מבקר המדינה לבין שר האוצר ושר הביטחון עוד בשנת 1977, שהתיאום בין המשרדים בנושא התקציב ישופר ויוגבר.

## תכנון במט"ח סיוע

המשרד נוהג להכין את תכניותיו התקציביות הרב-שנתיות במונחים של התקציבים המיועדים להתקשרות, ומהם נגזרים צורכי המימון בהתאם לקצב התשלומים החזויים בגין אותן התקשרויות. לטענת המשרד, מדי שנה נערכת השוואה בין צורכי המימון לבין מקורות המימון החזויים בשקלים ובמט"ח סיוע, כדי לבדוק אם קיימת חריגה של התכניות מן המקורות. אולם מהמסמכים שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי המשרד אינו מאזן בין צורכי המימון לבין מקורות המימון, וכי הוא נוהג לאשר מדי שנה תכניות רב-שנתיות בסכום העולה על המקורות שאושרו. זאת על סמך הנחה, שחלק מהמימון הנדרש לתכניות לא יידרש במהלך שנת הכספים המתוכננת, משום שקצב הביצוע יפגר אחר לוח הזמנים המתוכנן, ועל כן התשלומים בפועל לא יחרגו מהמקורות (להלן - תכנון מעבר למקורות).

תר"ש "משגב" לשנים 1988 - 1992 התבססה מלכתחילה על תכנון מעבר למקורות במט"ח סיוע בסך של 200 מיליון דולר. לטענת המשרד, התכנון מעבר למקורות נעשה במטרה למנוע היווצרות עודפי מימון בלתי מנוצלים במט"ח סיוע לסוף שנת התקציב האמריקנית<sup>2</sup>. לקראת סוף שנת הכספים 1991 התגלה גירעון חזוי בתקציב המימון במט"ח סיוע לתר"ש "משגב" לשנים 1988 - 1992, שהייתה אז תקפה. הגירעון החזוי, לעומת המקורות שנלקחו בחשבון בתכנית זו, הסתכם ב-450 מיליון דולר - בלמעלה מפי שניים מהגירעון שתוכנן מלכתחילה. נוכח המצב, מינה הרמטכ"ל בנובמבר 1991 צוות המורכב מנציגי את"ק, אגף התכנון במטכ"ל וחיל הים (להלן - הצוות) שינתח את הביצוע של תקציב מט"ח הסיוע לעומת המתוכנן בתכנית "משגב". מן הדוח המסכם של הצוות, שפורסם בינואר 1992, עולה, שהסיבות העיקריות להיווצרותו של הגירעון החזוי היו: (א) גידול שחל על פני שנות התכנון בצורכי המימון להתקשרויות מאושרות; (ב) מראשיתה היתה התכנית מרחיבה במקורות המתוכננים בהנחה שהסיוע האמריקני יגדל, בלא שהייתה התחייבות בצדה; (ג) במסגרות מורחבות אלה נלקחו סיכונים ונוצרו מחויבויות קשיחות; (ד) נתח ההמרות של מט"ח הסיוע לשקלים הוגדל בפועל באישור האמריקנים מ-400 מיליון דולר ל-475 מיליון דולר בתקציב שנת הכספים 1991 - דבר שהפחית את תקציב מט"ח הסיוע שנותר לשימוש בחו"ל; (ה) חלה האצה ברכש בשל מלחמת המפרץ; (ו) הוצאו הזמנות מסוימות ללא כל האישורים שנדרשו וללא תהליך מבוקר.

הצוות ציין, כי תכנית "משגב" התבססה על תכנון מעבר למקורות, כיוון שנקודת המוצא היתה, שבשנים עברו נשארו יתרות מימון בשל קצב ביצוע נמוך של הגופים. אולם נוכח העובדה שהחל משנת 1991 לא נשארו יתרות מימון בלתי מנוצלות כיוון שקצב ביצוע התכניות של הגופים מהיר יותר, הומלץ שלא לתכנן מעבר למקורות החזויים. אם בכל זאת מחליטים לתכנן תר"ש מעבר למקורות החזויים, הומלץ "לצבוע" את תחומי ההרחבה ולהתנות את מימושם בהערכת מצב ובאישור פרטניים.

עוד צוין בדוח, כי תמונת המצב התקציבי במט"ח סיוע, שעלתה מסקר התחייבויות בגין התקשרויות בארה"ב שערך את"ק באוגוסט 1991, חייבה כבר אז נקיטת צעדים שימנעו חריגה ממסגרת המקורות, אולם הדבר לא נעשה. כיוון שבמועד בו התגלה הגירעון החזוי, רוב העסקות הגדולות, שהיוו נתח מרכזי וחשוב בתקציב מט"ח הסיוע, כבר נחתמו, לא ניתן היה לפתור את הבעיה על ידי דחיית אבני דרך או קיצוצים בפרויקטים לפי סדר עדיפויות מיבצעי. על כן נקט המשרד מספר פעולות שנועדו לדחות פרויקטים חדשים ולפרוס מימון של צרכים אחרים על פני מספר שנים.

עוד עולה מדוח הצוות, כי תר"ש "מרקם 95" התבססה גם היא על תכנון מעבר למקורות במימון המגיע עד כ-265 מיליון דולר בשנת התקציב האמריקנית 1996; זאת על מנת למנוע

<sup>2</sup> שנת התקציב האמריקנית מתחילה בחודש אוקטובר.



היווצרות עודפי מימון בתקציב מט"ח הסיוע. במסגרת תכנון זה לא נקבעו פרויקטים נבחרים שעליהם בלבד יחול ויתממש התכנון מעבר למקורות.

לקראת עדכון התר"ש של מעהב"ט במסגרת "מרקם 97", הוחלט במשרד להמשיך ולבססה על תכנון מעבר למקורות לאורך כל שנות התכנית עד לסכום מצטבר של 150 מיליון דולר בשנת 1998. החלטה זו אינה מתיישבת עם הניסיון והלקחים שהופקו בעקבות משבר המימון בשנים 1991 - 1992, ועם המלצתו החוזרת ונשנית של ראש את"ק, שצוינה גם בסקר התחייבויות והערכת מצב רב-שנתית מיוני 1993 בנוגע לתקציב מט"ח הסיוע לקראת השנים 1993 - 1998, שלא לבצע תכנון מעבר למקורות החזויים. בסקר ההתחייבויות מיוני 1993 גם צוין, כי עומדים על הפרק מספר נושאים שיגבירו את לחצי המימון בכלל, ובשנת הכספים 1994 בפרט, כגון: האצת חתימת הזמנות לרכש בערוץ המסחרי והימצאותם של פרויקטים גדולים בתהליך רכישה.

נציגי אגף הכספים ונציגי את"ק הסבירו למשרד מבקר המדינה, כי התכנון מעבר למקורות נועד להגביר את היקף ההתקשרויות, כדי למנוע היווצרות עודפי תקציב בשל פיגורים בביצוע; והדבר נעשה תוך כדי נקיטת צעדי בלימה וריסון בעזרת כלי בקרה מקצועיים שפותחו למקרה של חשש להיווצרות גירעון קופתי. אולם משרד מבקר המדינה מעיר, שכפי שעולה ממסמכי את"ק, חלה בשנת הכספים 1991 תפנית בסדרי העבודה וההתחשבות באשר לניצולו של מט"ח הסיוע, ולא קיימים יותר עודפי מימון במטבע זה; ולכן יש להימנע מתכנון מעבר למקורות. מהמסמכים עולה, שמנגנוני הבלימה והריסון של את"ק לא תמיד מספקים, ומסתמנת גלישה אל מעבר לגירעון שתוכנן לשנים 1993 - 1995.

משרד מבקר המדינה מעיר, שמן הראוי להימנע מלהתבסס על תכנית מרחיבה ומריבוי באישור התקשרויות מעבר למקורות, כאמור בדוח זה, מהסיבות הבאות:

(א) התכנון בשיטה זו אינו מיטבי ועלול לגרום שייווצר צורך לבטל, לקצץ או לדחות תכניות לאחר שכבר הושקעו בהן סכומים ניכרים ובלא שהדבר יתאים לסדר העדיפויות של המשרד, אם ההנחות התקציביות לא יתממשו במלואן.

(ב) הדבר מסכן את מימוש התכניות השנתיות והרב-שנתיות, בהיעדר מקדמי ביטחון כספיים שיאפשרו מניעת שיבושים עקב סטיות מהתקציב המתוכנן. כך למשל, סקר ההתחייבויות מיוני 1993 עמד על קיומם של נושאים שהמימון שידרש להם בסופו של דבר יהיה גדול מזה שנלקח בחשבון בתר"ש (כגון משגרים מסוג MLRS). כמו כן הצביע הסקר על האפשרות שתכניות שאושרו מציגות צרכים חלקיים בלבד.

(ג) התכנון מעבר למקורות ועל בסיס הנחות שאין בצדן התחייבויות, עלול לגרום לגירעון שוטף בתקציב. אפשרות זו אינה מתיישבת עם התפיסה, שלכאורה הונחה ביסודו של חוק יסודות התקציב, שיש למנוע חריגה מתקציב ההרשאה להתחייב שבחוק התקציב השנתי.

## הרשאה להתחייב

בחוק יסודות התקציב נקבע, כי "הממשלה רשאית להתחייב בשנת כספים פלונית בגבולות הסכומים הנקובים בהרשאה להתחייב בתכניות שבחוק התקציב השנתי לאותה שנה". ההרשאה להתחייב הכלולה בחוק התקציב השנתי בצד תקציב המימון מאפשרת לבצע את התכניות הרב-שנתיות ולממש את התקציבים הרב-שנתיים, על ידי כך שהיא מגשרת על פני שנות תקציב באמצעות מתן היתר להתחייב - כלומר, לחתום על חוזים חדשים בשנת תקציב מסוימת על חשבון תקציבי השנים הבאות במסגרת הסכום שנקבע בחוק התקציב השנתי. מרגע שנחתם חוזה

בגובה הוצאה מסוימת, גם אם ההוצאה היא רב-שנתית, לא תתקצב בגין הוצאה זו הרשאה להתחייב נוספת, עד תום ביצוע ההתחייבות, למעט הוצאות נוספות שנובעות מהרחבת הפרויקט או מעלות בפועל העולה על זו שתוכננה מלכתחילה.

תקציב ההרשאה להתחייב, על פי ההגדרה הנהוגה במשרדי הממשלה, למעט משרד הביטחון (ראה להלן), כולל את ההתחייבויות במהלך השנה השוטפת בלבד. במתכונת זו מוצג תקציב ההרשאה להתחייב ומובא לאישור הכנסת. עם זאת, אין נוהגים להציג לכנסת את יתרת התחייבויות העבר ופריסתן על פני השנים. על כן לא מוצגת לפני הכנסת תמונת מצב מלאה לקראת אישור תקציב ההרשאה להתחייב לשנת הכספים הבאה.

יתר על כן, תקציב ההרשאה להתחייב מאושר בסכום אחד, בלא פריסה על פני השנים הבאות. הדבר עלול לגרום לכך שמשרד ממשלתי יתחייב על חשבון שנה עתידית מסוימת בסכום אשר ישעבד מראש נתח גדול מדי של התקציב לאותה שנה. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך שגם פריסת ההתחייבויות בין השנים הבאות תיקבע במסגרת תקציב ההרשאה להתחייב.

באת"ק מנהלים את תקציב ההרשאה להתחייב לפי מתכונת שונה מזו הנהוגה ביתר משרדי הממשלה. לפי מתכונת זו, כולל התקציב לא רק את נתח ההתקשרויות החדשות שייעשו במהלך השנה השוטפת, אלא - שלא כנהוג לגבי משרדי ממשלה אחרים - גם את נתח ההתקשרויות שנעשו בעבר על חשבון השנה השוטפת ועל חשבון שנות תקציב עתידיות, ושנכללו בתקציב ההרשאה להתחייב בשנים קודמות. מתכונת זו של מרכיבי תקציב ההרשאה להתחייב אמנם נותנת תמונה כוללת על מצב ההתחייבויות בכל שנה, אך היא מקשה על אפשרות של ניהול בקרה ופיקוח חיצוני על ניצול ההרשאה להתחייב של המשרד במסגרת התקציב השנתי שבו היא מופיעה. המתכונת שלפיה נוהג המשרד סוכמה בינו לבין משרד האוצר בשנת 1985. הצגתו של תקציב ההרשאה להתחייב בתקציב הביטחון כחלק מתקציב המדינה מחויבת על פי חוק יסודות התקציב. אולם מחמת השוני במתכונת של תקציב ההרשאה להתחייב שבתקציב הביטחון מזו של משרדי הממשלה האחרים, לא נכלל תקציב זה בחוק התקציב השנתי בשנים האחרונות, עד לשנת הכספים 1993, בעוד שתקציב ההרשאה להתחייב של יתר משרדי הממשלה נכלל בחוק התקציב השנתי. כשעמד משרד האוצר על ליקוי זה, התעורר הצורך לשנות את מתכונת ההצגה של תקציב ההרשאה להתחייב בתקציב משרד הביטחון והדיווח על ביצועו, אולם סוגייה זו טרם נפתרה.

לכאורה, הגדרת תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון, כוללת את כל יתרת ההתחייבויות. אולם הביקורת העלתה, כי בפועל הצגת תקציב ההרשאה להתחייב של המשרד אינה עקבית ולוקה בחסר, כיוון שאינה מציגה את ההתחייבויות במלואן - תקציב ההרשאה להתחייב, המוצג על ידי המשרד, אינו כולל חלק של התחייבויות המימון בגין הזמנות שהוצאו בשנים קודמות וטרם נפרעו. כך לדוגמה, בהצעת התקציב של ההרשאה להתחייב לשנת הכספים 1993 לא נלקחו בחשבון התחייבויות מימון משנים קודמות בסך של כ-4.6 מיליארד ש"ח, בגין הזמנות שהוצאו בשנים קודמות על חשבון תקציב הביטחון ושעדיין לא שולמו. כלומר, גודל ההרשאה להתחייב של המשרד לשנת הכספים 1993, המחושב לפי גרסתו, היה צריך להיות כ-38.2 מיליארד ש"ח, ולא כ-33.6 מיליארד ש"ח כפי שהוא הציג.

על פי הנחיות משרד האוצר, על חשבי המשרדים לנהל מעקב רציף אחר ביצוע התחייבויות ויתרת התחייבויות ברמה של חוזה בודד וברמות כלליות יותר. הם מחויבים, על פי תקנות כספים ומשק של החשב הכללי, בהגשת דוח על ניצול ההרשאה להתחייב לחשב הכללי; ועל הרפרנטים של אגף התקציבים במשרד האוצר לבצע מעקב דומה.

הבקרה על ביצוע תקציב ההרשאה להתחייב בתקציב הביטחון על ידי משרד האוצר קשה ליישום, בשל שיטת הרישום הנהוגה במשרד, כאמור לעיל. הביקורת העלתה, כי בפועל משרד האוצר אינו מנהל פיקוח ומעקב אחר ביצוע תקציב ההרשאה להתחייב בתקציב הביטחון.

משרד האוצר כלל בהצעת חוק התקציב השנתי לשנת הכספים 1994, בסעיף הרשאה להתחייב של משרד הביטחון, סך של כ-15 מיליארד ש"ח, במתכונת המקובלת במשרדי הממשלה. לדברי משרד הביטחון, קביעתו של סכום זה לא תואמה עמו. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך שהסוגייה של מתכונת תקציב הרשאה להתחייב תבוא על פתרונה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי השינוי האמור שנעשה על ידי משרד האוצר בשנת הכספים 1994 לא יכול לענות על הבעיה, כל עוד לא ייעשו שינויים ברישום תקציב הרשאה להתחייב במשרד הביטחון, כדי שיתאפשר להציג את ההתחייבויות שיבוצעו במהלך השנה השוטפת, וכי על משרד האוצר לנהל פיקוח ובקרה על ביצוע תקציב ההרשאה להתחייב, כנדרש.



התכניות הרב-שנתיות לבניין צה"ל תופסות זה זמן רב מקום מרכזי בין סוגיות הביטחון הלאומי. עתה לראשונה מופעלת תכנית שממשיכה להתקיים ומתעדכנת זה מספר שנים (ראה לעיל בדוח שנתי זה, בפרק על "תכנון רב-שנתי לצה"ל"). תנאי הכרחי לתכנון ולניהול מסודרים ולהוצאה לפועל מיטבית של התר"ש, הוא קיום תכנית תקציב רב-שנתית מוסכמת ומאושרת.

למערכת הביטחון יש תכנית עבודה רב-שנתית, אולם אין בצדה תכנית תקציב רב-שנתית מוסכמת עם משרד האוצר. אמנם כל הגורמים מסכימים עקרונית על הצורך בתכנית תקציב כזו, אך קיימים חילוקי דעות בין משרד הביטחון לבין משרד האוצר על גודלה.

בשנתיים האחרונות החלו בתהליך תקצוב רב-שנתי בשיטת ה"מעטפות". שיטה זו נועדה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית לפי תחומים ונושאים משותפים למספר משרדים ממשלתיים, וביניהם משרד הביטחון. מערכת הביטחון מבססת את התר"ש שלה על הנחות שיהיו מקורות מימון, גם כאשר ההנחות אינן מבוססות או מלוות בהבטחות מחייבות. התכנית שלה מרחיבה מעבר לתקציב המופיע ב"מעטפת".

תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון לא הובא לאישור הכנסת בשנים האחרונות עד לשנת הכספים 1993, כנדרש בחוק. בשנת הכספים 1994 נכלל לראשונה סעיף הרשאה להתחייב של תקציב הביטחון בהצעת חוק התקציב השנתי; הסכום בסעיף זה לא תואם בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון. מן הראוי, שהסוגייה הנוגעת למתכונת של תקציב ההרשאה להתחייב בתקציב הביטחון, תבוא על פתרונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום שמשרד הביטחון או משרד האוצר יביאו את חילוקי הדעות ביניהם להכרעה בממשלה, במטרה לקבוע תכנית תקציב רב-שנתית יציבה ומחייבת. מן הראוי שהתכנית תיקח בחשבון הן את הצרכים של משרד הביטחון, נוכח הצורך לממש פרויקטים ארוכי טווח הבאים לידי ביטוי בהתקשרויות הרב-שנתיות, והן את הצרכים והאפשרויות של כלל המשק. עוד עמד משרד מבקר המדינה על כך שתכנון מעבר למקורות עלול לשבש את מימוש התר"ש ולגרום לחריגות; ועל הצורך להכריע בשאלה באיזו מידת פירוט צריכה מערכת הביטחון לספק מידע למשרד האוצר לצורכי הכנת תכנית התקציב הרב-שנתית.