

ניהול תקציב מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה

תקציר

מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (מז"י) הוקמה ב-1999 על בסיס מפקדת חילות השדה (מפח"ש). לצורך מימוש אחריותה, העבירו למז"י גורמים שונים מהמטה הכללי סמכויות ומשאבים, וביניהם - מסגרות תקציב נוספות על אלו שהיו למפח"ש.

מז"י פועלת על פי תכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות, שמאשר לה המטכ"ל. אחד המשאבים העיקריים העומדים לרשותה לשם השגת יעדיה הוא מסגרת תקציב רב-שנתי לביצוע התקשרויות, והיא נושאת באחריות לאופן מימושה בתחומי התכנון, הביצוע והבקרה.

בביקורת עלה, כי אין במז"י מתודולוגיה מגובשת לתכנון תכניות עבודתה, הכוללת אמות מידה ומדדים להתוויית עבודת התכנון. ממילא, הליך התכנון אינו מעוגן ומפורט דיו בהוראות הזרוע.

מז"י מבצעת תכנונית תחת מסגרת תקציבית הנתונה לשינויים. בנוסף לאי-הוודאות התקציבית היא פועלת בסביבה דינמית, המחייבת אותה לספק מענה לאיומים משתנים. בביקורת עלה, כי חרף אי-הוודאות בסביבת העבודה, שיטת התכנון שקיימה מז"י בשנים 1999-2001 לא ענתה על הצורך להגיב לשינויים בנסיבות, תוך כדי שמירה על יציבות תכניות העבודה. בנסיבות אלו, נאלצה מז"י להפסיק, לפרוס מחדש, או לדחות פעילויות שהוחל בביצוען, במטרה להתכנס למסגרות התקציב שקוצצו, ולפנות תקציבים עבור צרכים חדשים, בלתי צפויים. לדפוס פעולה זה היה מחיר כלכלי, שנבע מהעלויות שירדו לטמיון בפעילויות שהופסקו, ומעלויות הכרוכות בפריסת פעילויות פיתוח והצטיידות על ציר הזמן - מחיר שהזרוע לא בחנה.

עוד עלה בביקורת, כי אין בזרוע אמות מידה מוגדרות, שלפיהן ייבחנו ויאושרו פעילויות, שאינן כלולות בתכנית העבודה או החורגות ממנה. מז"י אף אינה מסתייעת דיה בתקציב ובתהליך מימושו למעקב אחר ביצוע משימותיה, ובכלל, אין במז"י גורם בקרה, העוקב אחר סטיות מתכנית העבודה ואחר ביצוע שינויים במהלך השנה, בניתוח הסיבות לשינויים ובהערכת עלותם.

מז"י נושאת, בין היתר, באחריות לפיתוח, להצטיידות ולקליטת אמצעי לחימה, כמענה לצרכים בתחום הביטחון השוטף. נמצא, שהקצאת מקורות התקציב של הזרוע לתחום זה הייתה חסרה באופן קבוע, לאורך שנים, והמקורות שנדרשו בפועל היו גבוהים בהרבה מאלה שהוקצו. עוד נמצא, שבבואה לתכנון מקורות תקציב לתחום זה, מז"י נסמכת על הבנה עם המטה הכללי, ולפיה הוא יתגבר את תקציבה בהתאם לאירועים המתפתחים בתחום הביטחון השוטף. הבנה זו אינה מעוגנת בהחלטה כלשהי, ובפועל, תוספות ייעודיות שקיבלה הזרוע לתחום הביטחון השוטף לא כיסו את הפער שבין הצרכים לבין תכנון המקורות, ומז"י נאלצה להשלימו מתקציבי ההתעצמות שלה, מבלי שנערכה לכך.



מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י) הוקמה ביוני 1999 והחליפה את מפקדת חילות השדה (להלן - מפח"ש). בבסיס הרעיון להקמת הזרוע עמדה המטרה ליצירת אחריות כוללת לבניין הכוח ביבשה. לצורך מימוש אחריות זו, העבירו למז"י גורמים שונים מהמטה הכללי (להלן - המטכ"ל) סמכויות ומשאבים, וביניהם - מסגרות תקציב נוספות על אלו שהיו למפח"ש.

מז"י פועלת על פי תכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות, שמאשר לה המטכ"ל, ובמסגרת תקציב רב-שנתי, שמעמיד לרשותה אגף התקציבים (להלן - את"ק) שבמשרד הביטחון (להלן - המשרד).

המקורות העומדים לרשות מז"י הם: תקציב ישיר, תקציב לאימונים¹ והכנסות, בעיקר ממכירת עודפים של אמצעי לחימה וציוד. הפעילויות העיקריות, שמבצעת מז"י במסגרת התקציב הישיר², כוללות, בין היתר, פיתוח, הצטיידות וקליטה של אמצעי לחימה (להלן - אמל"ח) ואמצעים עבור פעילות ביטחון שוטף, לוחמה בטרור ויחידות סילוק פצצות (להלן - בט"ש).

בחודשים ינואר - דצמבר 2001 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ניהול תקציב מז"י, לרבות הקשר שבין התקציב לבין תכנון תכניות העבודה השנתיות והבקרה על ביצוען. הביקורת נערכה בצה"ל: במז"י - במחלקת תקציבים ובקרה (להלן - מח"ב), במחלקת תכנון וארגון (להלן - מחלקת תוא"ר) ובמחלקת אמצעי הלחימה, הקשר והמחשוב (להלן - מחלקת אמל"ח); באגף התכנון של האג"ם במטכ"ל (להלן - אג"ת) ובאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה שבמטכ"ל (להלן - אט"ל); ובמשרד: באת"ק. בביקורת נבדקו, בין היתר: תהליך בניית תכניות העבודה השנתיות במז"י, במסגרת המקורות התקציביים העומדים לרשותה; הבקרה השוטפת, שעורכים גורמי מטה בזרוע על ביצוע תכניות העבודה המאושרות שלה; תהליך אישור פעילויות, שאינן כלולות בתכנית העבודה השנתית והמעקב אחר ביצוען.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

הקמת מז"י

בהתאם לפקודת ארגון מז"י שהוציא אג"ת באוגוסט 1999, הורחבו סמכויות מפח"ש והיא הוגדרה כזרוע. עם המעבר לזרוע, נשמרה הרציפות הניהולית ונשמרו תהליכי העבודה, לרבות תהליכי התכנון והבקרה. הביקורת התמקדה בשנים 1999-2001, שבהן פעלה כבר הזרוע, ובחלק מהפרקים בדוח הורחבה ההתייחסות גם לתקופת מפח"ש, לצורך הצגת המגמות.

- 1 תקציב לאימונים - מסגרת תקציב עבור אמצעים לצורך ביצוע אימונים, הכוללים, בין היתר, ימי מילואים, כלי רכב, הובלות, וקילומטראז' ושעות מנוע לכלי רכב קרביים משוריינים ולציוד מכני הנדסי.
- 2 התקציב הישיר כולל כספים שמקורם בכספי סיוע ביטחוני, שממשלת ארה"ב מעמידה לרשות מדינת ישראל, ואשר ניתנים לניצול לרכש ביטחוני בארה"ב בלבד (להלן - דולר סיוע), וכספים שמעמידה הכנסת בדולרים לרשות משרד הביטחון במסגרת תקציב הביטחון.

כל נוהלי העבודה במחלקת תוא"ר³, במת"ב⁴ ובמחלקת אמל"ח⁵ נותרו בתוקף ולא חל בהם כל שינוי, אף לא כמתחייב מעצם הקמת מז"י, שקיבלה תחומי אחריות נוספים וביצעה בהתאמה שינויים במבנה מפקדת הזרוע. בנוסף לכך, ישנן הוראות למחלקת אמל"ח, שעל אף אזכורן בתוכן העניינים, טרם נכתבו. הוראות אלו היו אמורות להסדיר נושאים משמעותיים בניהול המחלקה, ובהם: המבנה הארגוני, ייעוד הענפים השונים ותפקידיהם; הגדרות התפקידים במחלקה; ונוהל אישור תקציב למשימה.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל במאי 2002, כי מז"י תפעל לעדכון הנהלים המחלקתיים בתחומים שהשתנו בעקבות המעבר ממפח"ש למז"י.

התקציב

בהתבסס על המקורות שבתקציב הביטחון ועל הערכות בדבר המקורות, שיועמדו לרשות מערכת הביטחון בשנים הבאות, מעמיד את"ק, לשימוש מז"י וגופים תקציביים⁶ אחרים, תקציב לביצוע התקשרויות; במסגרתו יכולים גופים אלה להוציא דרישות לרכש⁷. מז"י, כשאר הגופים התקציביים, נושאת באחריות לאופן מימוש תקציב ההתקשרות, שהועמד לרשותה בתחומי התכנון, הביצוע והבקרה.

תקציב ההתקשרות הינו אחד המשאבים העיקריים העומדים לרשות מז"י לצורך ביצוע פעילותה. חלוקת מסגרות תקציב ההתקשרות בזרוע, הרב-שנתיות והשנתיות, מהווה ביטוי, במונחים כספיים, למדיניות, לסדר העדיפות ולתכנית העבודה שלה, וספר התקציב מהווה את סיכום תהליך התכנון השנתי בזרוע.

תהליך התכנון

בתהליך התכנון נבחרים, בין היתר, פרויקטים ופעילויות, להשגת תועלת מרבית תחת תקציב נתון. מז"י פועלת על פי תכנית עבודה רב-שנתית (להלן - תר"ש), המהווה נגזרת מהתר"ש של צה"ל. התר"ש מפורטת לחמש שנים, ומצוינות בה גם המגמות העיקריות לחמש השנים שלאחר מכן, והיא מתעדכנת מדי שנה בשנה⁸.

- 3 פורסמו בנובמבר 1997.
- 4 פורסמו בנובמבר 1998.
- 5 פורסמו בספטמבר 1995.
- 6 גופים תקציביים - גופים במערכת הביטחון, שאת"ק הקצה להם מסגרת תקציבית, ואשר מייצגים כלפיו את עצמם.
- 7 דרישה לרכש - מסמך, שמוציא גוף תקציבי לגוף רוכש במשרד, כדי שיערוך עבורו התקשרות עם ספק להספקת טובין או שירותים. הגשת הדרישה יוצרת חיוב בתקציב הגוף התקציבי, בגובה סכום הדרישה (להלן - שיעבוד).
- 8 לקראת שנת העבודה 1999 גיבש צה"ל תר"ש חדשה - "עידן", זאת לאחר שבשנים 1997 ו-1998 לא נבנתה תר"ש, עקב שינויים בהערכת המצב הביטחוני ועקב קיצוצים בתקציב הביטחון. שם התר"ש נקבע על פי שנת התכנון האחרונה בחומש ("עידן 2003" - תר"ש לשנים 1999-2003).

בחודשים פברואר-אפריל מותנע במז"י תהליך התכנון לקביעת תכנית העבודה לשנה העוקבת ולשנים הבאות. תהליך זה מסתמך, בין היתר, על תר"ש הזרוע שבתוקף, וכולל מספר שלבים, שהעיקריים שבהם: (א) שלב קביעת "נקודת עבודה זרועית" (להלן - נקודת העבודה), ובה נבחנים הכיוונים לבניית התר"ש, מבחינת האיוון שבין ההתעצמות לבין כשירות וכוננות; (ב) שלב הכנת התר"ש, המאושרת בסוף התהליך על ידי מפקד הזרוע והרמטכ"ל; (ג) שלב הכנת התכנית השנתית, המפורטת לשנת העבודה הבאה, על ידי גופים בעלי תקציב במז"י⁹, בתיאום עם גופי המטה שלה. התכנית כוללת את תקצוב כל אחת מפעילויותיה.

תכנון תכנית העבודה השנתית

1. קביעת נקודת העבודה הזרועית

על פי הוראות מחלקת תוא"ר והוראות מת"ב, קביעת נקודת העבודה היא פרי דיון אינטגרטיבי, בראשות ראש חטיבת התכנון וההתעצמות במז"י. מטרת הדיון, כאמור, ליצור איוון בין התעצמות הכוח ביבשה לבין שמירת כשירותו וכוננותו, ובו נקבע נתח התקציב, שיעמוד לרשות כל אחד מגופי הזרוע. נקודת העבודה נקבעת בהתייחס להערכת מצב, הכוללת, בין היתר, בחינת תקפות הנחות יסוד לתר"ש, ניתוח פערים מיבצעיים וניתוח פערי כשירות, כפי שעלו מסיכום שנת העבודה הקודמת, ריכוז החלטות שוטפות, הערכת מצב פרויקטים עיקריים, הערכת מצב מלאים והערכת מצב תקציבית.

בביקורת עלה, כי ההליך שבו נקבעת נקודת העבודה אינו מעוגן בנוהלי עבודה כתובים, על אף שהוא מהווה שלב מכריע בתהליך הכנת תכנית העבודה - שלב היוצר אילוץ תקציבי, שאליו יתכנסו הגופים בתכניתיהם. על כן, מן הראוי שהזרוע תמסד בהוראותיה את המתכונת לקביעת נקודת העבודה, לרבות ציון הגורמים המשתתפים והמידע התומך בקביעתה; זאת, על מנת להביא למיצוי הליך משמעותי זה, תוך כדי התייחסות למכלול השיקולים ולכל צורכי הזרוע.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת, הודיע צה"ל, כי הוא מקבל את הצורך בעיון השלבים השונים של תהליך התכנון בהוראות כתובות.

2. הכנת תכנית העבודה במחלקת אמל"ח

מנתוני חלוקת מסגרות התקציב הישיר של הגופים בזרוע בשנת 2001 עולה, שמסגרת התקציב של מחלקת אמל"ח מהווה כ-82% מהתקציב בש"ח וכ-78% מהתקציב בדולר סיוע של מז"י. בשל גודלה היחסי של מחלקת אמל"ח, במונחי תקציב, בחנה הביקורת את תהליכי העבודה הנוגעים לתכנון תכנית עבודתה.

על פי נוהלי הטיפול בתקציב, שבהוראות מחלקת אמל"ח, על ראש מחלקת אמל"ח (להלן - רמ"ח אמל"ח) להפיץ לראשי הענפים (להלן - רע"נים) במחלקתו הנחיות לתכנון שבוע לאחר קבלת ההנחיות לתכנון התר"ש ותכנית העבודה השנתית ממחלקת תוא"ר. בהנחיות אלו עליו להציג את הדגשיו בכל הנוגע לסדרי העדיפות בין פעילויות המחלקה, ואת מסגרות התקציב הראשוניות לכל ענף.

9 גופים בעלי תקציב במז"י - גופים המקבלים מסגרת תקציבית, והאחראים למימוש נתחים מתכנית העבודה של הזרוע.

בביקורת עלה, כי בשנים 2000-2002 לא הפיץ רמ"ח אמל"ח מסמך של הנחיות לתכנון, כנדרש בהוראות, אלא הסתפק בהעברת הוראות עבודה נקודתיות לביצוע (במסגרת דיונים שקיים עם הרע"נים, ובאמצעות דואר אלקטרוני). בתוך כך, לא הועבר לרע"נים פירוט כתוב של תחומי פעולה מועדפים לביצוע בשנה הקרובה ובשנים הבאות, ושל אמות מידה מפורטות לבניית התכניות (דוגמת דחיפות הצורך המיבצעי, קיומן של חלופות, השפעה על פרויקטים אחרים, התקציב הנדרש ואופן פריסתו על פני שנים), ולא הוגדרו משקלות, שיש לייחס לכל אחת מהן.

יצוין כדוגמה, שבהיעדר הנחיות לתכנון, הוציא רע"ן בט"ש שבמחלקת אמל"ח לראשי מדוריו הוראות לתכנון שנת עבודה 2002, ובהן הנחה את פקודיו, בין היתר, לפרוס פיתוח פרויקטים על פני שנתיים ויותר, במקרה של מגבלה תקציבית במסגרת תכנון השנה. זאת, בלי שקבע לכך אמות מידה לצורך הערכת המחיר המיבצעי והמחיר הכלכלי, ולאופן שקלולם.

קיימת חשיבות רבה לקיום מתודולוגיה לבניית תכנית עבודה, שבה יינתן ביטוי למדיניות, להדגשים ולדרכי הפעולה שקבעה הזרוע, לשם הבטחת תכנון מיטבי. מן הראוי, כי מז"י תגדיר בהוראותיה כללים, שיטות ומדדים ברורים בנוגע לאופן הכנת תכניות העבודה, שיקבלו ביטוי גם בהנחיות התכנון. זאת, כדי לבסס תהליך מובנה ושיטתי בבניית תכנית העבודה והתקציב במחלקה.

3. התקשרות רב-שנתית

א. תכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות של מז"י כוללות פעילויות רבות, שביצוען נפרס על פני מספר שנים. פעילויות אלו מבוצעות בדרך של התקשרות בחוזה ארוך-טווח בין המשרד לבין ספקים (להלן - התקשרות רב-שנתית). תכנית ההתקשרות הרב-שנתית של מז"י מהווה אישור מטעם את"ק¹⁰ להגיש דרישות בשנת פעילות מסוימת על חשבון השנים הבאות. עיקר ההתקשרויות הרב-שנתיות בזרוע הוא בגין פרויקטים (להלן - פרויקטים מקושרים), רובם בתחום ההתעצמות. על פי הוראות מת"ב, על גופים בעלי תקציב בזרוע לכלול בתכניות העבודה, שהם מכינים לשנת פעילות עוקבת ולשנים הבאות, את ההתקשרויות הרב-שנתיות ואת היקף התקציב המשועבד בגינן בדרישות.

ב. פרויקטים מקושרים ארוכי-טווח, החיוניים לבניין כוח היבשה בעתיד, מפחיתים, מטבע הדברים, את הגמישות התקציבית של הזרוע, מאחר שהם משעבדים לטווח ארוך נתח ניכר מהתקציב. מנתוני מז"י עולה, כי בשנים 1999-2001 נע היקף התקציב הפנוי של מחלקת אמל"ח, בשנה שוטפת, לשם ביצוע פרויקטים שאינם מקושרים ולשאר פעילויותיה, בין 38% ל-50% מסך תקציבה בש"ח לאותה שנה. מבחינה של תר"ש "עידן 2005" עולה, כי היקף ההתקשרות הרב-שנתית הגיע עד כדי 36% מסך המסגרת התקציבית הרב-שנתית לתר"ש. זהו גידול בהשוואה לשתי התר"ש הקודמות, שבהן עמד שיעור זה על 23%-31%.

ג. במהלך שנות חיי הפרויקט, ממועד הנבטתו ועד לסיומו, משתנות הנסיבות באופן שיכול להשפיע על כדאיותו. מצבים אלה ייתכנו, בין היתר, בשל השתנות הצפי לאיומים עתידיים, או בשל שינויים גיאופוליטיים, תקציביים ואחרים. כן תתכן היווצרות של חלופות, הנותנות מענה מועיל

10 ראש את"ק ממלא גם את התפקיד של היועץ הכספי לרמטכ"ל.

יותר או זול יותר לאיום שאליו כוון הפרויקט. בהקשר לכך ראוי לציין, שעל פי הוראות צה"ל, יש להקפיד, כי בחוזים עם ספקים בגין פרויקטים עיקריים "יכללו אבני דרך" שיאפשרו הפסקת החוזה (במידת הצורך), באופן שלא תהיה מחויבות להשלמת הפרויקט (לפחות מהיבט הכדאיות התקציבית). בקביעת אבני דרך אלה ובבחינה עתית של נחיצות קידום של הפרויקטים השונים, יש כדי להגדיל את גמישותה של הזרוע ואת מרחב פעולתה.

ד. בהוראות מז"י אין התייחסות לצורך לבחון מחדש נחיצותם של הפרויקטים המקושרים, ובכלל זה אמות המידה לבחינתם, לרבות ההליך בו תתקיים הבחינה ומתכונת הצגתה למקבלי ההחלטות בזרוע. לדברי גורמי תכנון בזרוע לנציגי משרד מבקר המדינה, מדי שנה בשנה בוחנת מז"י רק אם הפרויקטים המקושרים עומדים ביעדי הזרוע ובהישגים הנדרשים לבניין הכוח ביבשה מבחינת הצורך המיבצעי שלהם.

בביקורת עלה, כי בחינה זו אינה כוללת ניתוח כלכלי של כדאיות המשכם של הפרויקטים המקושרים אל מול משימות וצרכים אחרים של הזרוע, המתייחס, בין היתר, לעלות סגירת הפרויקטים, מחד, ולמקורות התקציב שישתחררו ואופן ניצולם המיטבי, מאידך.

לדעת משרד מבקר המדינה, בחינה של התקציב המקושר, על פי אמות מידה סדורות, שיתייחסו להיבטים המיבצעיים, הכלכליים ולקבועי הזמן לעריכת הבחינה, יש בה כדי להבטיח מימוש מיטבי של יעדי הזרוע וניצול יעיל יותר של מקורות התקציב. לנושא משנה חשיבות, בנסיבות שבהן מתמודדת מז"י עם מצב של עודף צרכים על מקורות, ועם קיומם של פערים מיבצעיים.

4. גמישות תקציבית

א. היערכות לקראת שינויים בתכנית העבודה

במהלך שנת העבודה מתהוות נסיבות, המחייבות ביצוע שינויים בתכנית העבודה של הזרוע. השינויים נובעים מסיבות שונות ובהן: שינוי באיומים, היווצרות הזדמנויות להתנעת פרויקטים חדשים, עיכובים בהתקדמות של פרויקטים פעילים, תוספות או קיצוצים תקציביים המושגים על הזרוע במהלך שנת עבודה, שינויים במחירי חומרי גלם ועוד. בשל חלק משינויים אלה נאלצה מז"י להפסיק, לדחות או לפרוס מחדש פעילויות שהוחל בביצוען, במטרה לפנות תקציבים, על אף אישור צורכן המיבצעי (בנושא זה ראו בהמשך).

אחת הדרכים להתמודד עם מצב זה היא, לדוגמה, יצירת תיעדוף פנימי בתכנית העבודה, תוך כדי התנעה הדרגתית של הפעילויות המתוכננות, על פי חשיבותן ודחיפות ביצוען. כך, במהלך השנה ניתן לפנות מקורות מפעילות פחותה בחשיבותה, שטרם הוחל בביצועה, לטובת פעילות בלתי מתוכננת, בעלת עדיפות גבוהה יותר. כפועל יוצא מגישה זו, נוצרת בתחילת שנת העבודה עתודה של מקורות (רזרבה) המאפשרת כיסוי של חריגות בלתי צפויות מתכנית העבודה; עתודה, הנצרכת במהלך השנה עם התקדמות ביצוע תכנית העבודה.

בביקורת עלה, כי חרף הסביבה הדינמית שבה פועלת מז"י, בעת הכנת תכניות העבודה השנתיות גופי המטה שלה אינם מעניקים התייחסות מיוחדת להיערכות תקציבית לקראת שינויים צפויים.

להלן פירוט:

(1) בהנחיות לתכנון, שמפיץ אג"ת¹² לגופי התקציב, אין כל התייחסות לביצוע מדורג של הפעילויות שבתכנית העבודה או לכל מנגנון תקציבי אחר, שיקדם היערכות לחריגות מתכנית העבודה; כך גם בהנחיות לתכנון שמוציא רמ"ח תוא"ר¹³ במז"י, בהנחיות התקציביות שמפיץ ראש מת"ב¹⁴ ובנוהלי העבודה של מז"י.

(2) במבוא לספר התקציב של מפח"ש לשנת העבודה 1999, כמו במבוא לספר תקציב מז"י לשנת העבודה 2000, כתב ראש מת"ב, כי בתקציב לא ניתן ביטוי לשינוי, שיידרש בתכניות הגופים כתוצאה של החלטות, אם יתקבלו, על קיצוץ תקציבי בשנת העבודה או על שינויים בנקודות העבודה, אם יידרשו, במהלך השנה.

בתשובתו לממצאי הביקורת הסביר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי תפיסת העבודה של המטה הכללי קובעת, שאין מקום לזרז בהחלטות המטכ"ל ובתכניות העבודה של הזרועות.

אולם נמצא, שנוכח היעדר זרזות תקציבית מאושרת, מחד, ונוכח הצורך בקיום מקור תקציבי לצרכים בלתי צפויים, מאידך, בפועל העמידה מז"י מקורות בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח כזרז, במסגרת מספר סעיפי תקציב כלליים. לדוגמה, מת"ב מנהלת סעיף כללי: "הצטיידות - אחר", שהיה בתקציב 2001 בהיקף של כ-42 מיליון ש"ח (במחירי 2001), ומתוכם יועדו כ-21 מיליון ש"ח לתקצוב נושאים בלתי מתוכננים; בתקציב ענף בט"ש נכלל סעיף "מרכבה לבט"ש", שבשנת 1999 היו בו 7 מיליון ש"ח, שהוגדר כמקור תקציבי לצרכים חדשים. הגורמים הנוגעים במת"ב ובמחלקת אמל"ח מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי סעיפים אלה שימשו לצרכים כלליים.

מן הראוי לציין, שהיקף התקציב בסעיפים הכלליים וחלוקתו בין הגופים לא נגזרו מניתוח ניסיון העבר אודות היקף המקורות הנדרש לביצוע השינויים בתכניות העבודה, ומהערכות גופים בכל הנוגע לשינויים צפויים בתכניות עתידיות ולעלותם התקציבית. בהיעדר כל אלה, לא ניתן היה לבדוק כיצד נקבע היקף התקציב לסעיפים הנ"ל. בהוראות מז"י אין התייחסות לנושא אופן השימוש בסעיפי התקציב הכלליים כזרזות תקציבית.

עוד הסביר צה"ל בתשובתו, כי בשנים האחרונות נוטה המטה הכללי ל"תכנון מרחיב", ולפיו היקף התכניות עולה על מסגרת המשאבים הנתונה. זאת, מתוך הבנה, שתקציב המתפנה מנושאים שתוכננו, אך אינם מתבצעים מסיבות שונות, יכול לשמש לכיסוי צרכים חדשים במהלך שנת עבודה.

12 הנחיות שבהן מפורטים היעדים העיקריים של הזרוע ומסגרות התקציב שיעמדו לרשותה.

13 על פי הוראות מחלקת תוא"ר, היא נושאת, בין היתר, באחריות הכוללת לתכנון בזרוע, לרבות גיבוש, ריכוז ופרסום תכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות.

14 הנחיות אלו מתבססות על ההנחיות לתכנון תקציבי, שמפרסם את"ק.

תכנון פעילות בהיקף העולה על מסגרת המשאבים הנתונה יוצר פער תקציבי, שיש לסגור במהלך השנה. משרד מבקר המדינה מעיר, שבנסיונות של מחסור במקורות תקציב והיווצרות צרכים בלתי צפויים, שלא תוקצבו בתכניות העבודה, הכרח הוא לכמת את החריגה הצפויה מהמשאבים לאור הניתוחים וניסיון העבר, וכן לתעדף מראש את ביצוע הפעילויות, במטרה לאפשר את ביטולן של אלה שאינן בסדר העדיפויות, במקרה של צורך. ניתוחים כאלה לא הוצגו לנציגי משרד מבקר המדינה. מה גם, שעל פי הערכות המצב התקציביות של מז"י מהשנים האחרונות, לא היה במקורות התקציביים, שהתפנו מנושאים שתוכננו ולא התבצעו, די לכיסוי הפערים מול צורכי הזרוע, ובשל כך היא נאלצה לבטל, לפרוס או לדחות פעילויות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי במצב כפי שתואר לעיל, עלולות סיבות לא ענייניות לקבוע ביטול או עיכוב פעילויות, במטרה לפנות מקורות תקציביים במהלך השנה. בין סיבות אלו: כושרו של הגוף לממש תקציבו במהלך השנה, דהיינו - גוף בעל תקציב, שיודע וישעבד את תקציבו, יוכל להימנע מלאבד נתח תקציבי לטובת פעילויות שלא תוכננו. לעומת זאת, פעילות מתוכננת, שטרם הושלמה, על אף שאינה נופלת בחשיבותה מפעילויות שבוצעו במלואן, עלולה להיפגע, בשל הצורך בפינוי תקציב לפעילויות בלתי מתוכננות, או בשל קיצוצים בלתי מתוכננים במקורות התקציביים של הזרוע.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, כי מז"י תבחן דרכים להיערך לקראת ביצוע שינויים בלתי צפויים בתכניות העבודה השנתיות שלה. כמו כן, ראוי, כי נושא זה ייבחן על ידי אג"ת ואת"ק, בראייה כלל-צה"לית, לשם גיבוש תפיסה אחידה בנוגע לצורך במנגנון תקציבי, שיאפשר תגובת הגוף התקציבי להשתנות נסיבות במהלך שנת העבודה, תוך כדי שמירה על יציבות תכניתיו המאושרות.

ב. קיצוצים בתקציב הזרוע

מערכת הביטחון פועלת בתוך מציאות תקציבית משתנה הנובעת בין היתר מהעובדה, שאין לה מתאר תקציבי רב-שנתי מתואם עם משרד האוצר. נוכח מציאות זו, מבססת מערכת הביטחון את תכניות עבודתה לשנים הבאות על הנחות, בכל הנוגע להיקפי תקציביה החזויים. בחינה לאחור של תחזיותיה מעלה, כי מסגרות התקציב הרב-שנתיות, שהועמדו לרשות מז"י לשם תכנון תכניות העבודה הרב-שנתיות, התבססו על הנחות מרחיבות, שלא התממשו בפועל.

בשנים 2000 ו-2001 הושתו על מז"י קיצוצים תקציביים מהמסגרת שהועמדה לרשותה בתר"ש¹⁵. במצטבר, קוצצו ממסגרת תקציבה לשנים 2000-2005 סכומים ניכרים.

במבוא לספר תקציב הזרוע לשנת עבודה 2001 ציין ראש מת"ב, כי המציאות התקציבית דלעיל פוגעת ביכולתה של מז"י לתכנן תכניות רב-שנתיות לפיתוח ולרכש מערכות נשק, לאימונים ולהדרכה, וכי הדבר בא לידי ביטוי בפגיעה באותן תכניות.

מנתוני מז"י עולה, כי עקב הקיצוצים שהושתו על תקציבה לקראת הכנת תכניות העבודה לשנים 1999-2001, היא נאלצה לבטל או לדחות פעילויות מתוכננות, ובהן פרויקטים, ולמותחן על פני

15 בנושא תר"ש צה"ל ראו דוח מבקר המדינה מס' 52א', בפרק על "אגף התכנון של האג"ם במטה הכללי".

תקופות ארוכות יותר בהשוואה לתכנון שבתר"ש, כדי להתכנס למסגרת התקציב החדשה. בנוסף למחיר המיבצעי שיש לפעולות אלו, קיים גם המחיר הכלכלי. זאת, בין היתר, בשל העלויות שירדו לטמיון במסגרת פעילויות שהופסקו או בשל עלויות הכרוכות בפריסת פעילויות פיתוח והצטיידות על ציר הזמן (בנושא זה ראו גם בהמשך).

על מנת לאמוד מחיר כלכלי זה, ביקשו נציגי משרד מבקר המדינה ממז"י נתונים על היקף הפרויקטים שבוטלו, נדחו, או עוכבו בשנים 1996-2001. אולם נמצא, כי מחלקת תוא"ר, מת"ב ומחלקת אמל"ח אינן מקיימות מעקב אחר נתונים אלה. בהיעדר הנתונים, גם לא מתקיימת בחינה של העלויות, שנגרמות עקב השינויים בתכניות העבודה ובהיקף המקורות.

על פי בקשת נציגי משרד מבקר המדינה, ליקטה מחלקת אמל"ח מספר דוגמאות לפרויקטים שבוטלו או שנדחו. בהיעדר נתונים, אותרו דוגמאות אלו על ידי תשאל גורמים נוגעים במחלקה ועל סמך זיכרונם של בעלי תפקידים בזרוע. דלות הנתונים שהוצגו לביקורת לא אפשרה ביצוע הערכה משמעותית של היקף הפגיעה בתכניות התעצמות הזרוע, הנובעת מקיצוצים תקציביים.

מתוך הנתונים שהמציאה מחלקת אמל"ח, מתוך הנתונים שבתר"ש מז"י מהשנים האחרונות ומתוך ספרי תקציביה, אותרו בביקורת מספר פרויקטים שבוטלו, שתקציב כל אחד מהם בתר"ש נע בין 100 ל-200 מיליון ש"ח. באחד הפרויקטים, שהוחלט לבטלו לקראת הכנת תכנית העבודה לשנת 2001 נוכח המציאות התקציבית הקשה והקושי להעמיד תקציב רב-שנתי הנדרש למימושו, ירדו לטמיון כ-90 מיליון ש"ח, שהושקעו בו עד למועד ההחלטה על הביטול. יש להדגיש, כי פרויקט זה לא היה מקושר, מה שהקל על ההחלטה לבטלו.

מז"י לא המציאה לנציגי משרד מבקר המדינה כל תיעוד בנוגע לניתוחים ולהערכות - המיבצעיות, הכלכליות והתקציביות - שהובאו בפני מקבלי ההחלטות בנוגע לביטול הפרויקט האמור. על פי המסמכים שהוצגו לנציגי משרד מבקר המדינה, לא ניתן היה ללמוד, כי התקיים ניתוח מעמיק של משמעויות הביטול, וכי נערכה התמודדות סדורה של הפרויקט על המשאבים, מול פרויקטים אחרים של התעצמות בזרוע, לרבות פרויקטים מקושרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמז"י תבחן את המחיר הכלכלי שהיא משלמת עקב השינויים בתר"ש, הנובעים ממחסור במקורות, במטרה להפיק לקחים לעתיד כדי לצמצמו.

5. ניהול התקציב לתחום בט"ש

תכנון מקורות תקציב אמור להתבסס על המידע העדכני אודות הפעילויות הנדרשות לביצוע, לרבות הערכת הצרכים הבלתי צפויים, על פי ניתוחים ועל פי ניסיון העבר. תכנון תקציבי, שאינו מתבסס כראוי על מידע זה, עלול להביא למחסור במשאבים לביצוע הפעילויות הנדרשות, במיוחד כשמדובר על פעילויות הנעשות בסביבה דינמית, שבה יש לצפות להיווצרותם של צרכים חדשים.

ענף בט"ש, שבמחלקת אמל"ח, נושא באחריות לפיתוח, להצטיידות ולקליטת אמל"ח כמענה לצרכים בתחומי הבט"ש על פי התפתחות האיומים. תחום זה, המאופיין בדינמיות רבה, מחייב לספק, בלוח זמנים קצר, מענה לצרכים המתעוררים, ומצריך מתן גמישות במשאבים העומדים לרשותו.

ממסמכי מז"י עולה, שהקצאת מקורות התקציב לתחום הבט"ש בשנים 1995-2001 לא הייתה ריאלית, והמקורות שנדרשו בפועל היו גבוהים בהרבה מאלה שהוקצו. התקצוב החסר לפעילות הבט"ש חייב התאמות בתקציב הזרוע במהלך שנות העבודה, ובעיקר העברת תקציבים מפרויקטי

אמל"ח אחרים. יצוין, שמוז"י אינה נערכת בשלב התכנון לקראת הסטות תקציב שייתכן שיידרשו עבור תחום הבט"ש.

משרד מבקר המדינה בדק את המגמה הרב-שנתית של ביצוע תקציב הבט"ש בש"ח. להלן בלוח ביצוע התקציב השנתי כאחוז מהתכנון התקציבי השנתי, בשנים 1995-2001:

שנה	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
שיעור ביצוע תקציב	177%	261%	151%	170%	234%	220%	181%

מהנתונים שבלוח עולה, שבשבע השנים האחרונות עלה, באופן קבוע, ביצוע תקציב הבט"ש על התכנון התקציבי (בשיעורים שנעו בין 51%-ל-161%).

השוואה, שערך משרד מבקר המדינה בין נתוני ביצוע התקציב השנתי לבין נתוני מסגרות התקציב הרב-שנתיות של הבט"ש בתר"ש מז"י, העלתה אף היא חריגה של עשרות ומאות אחוזים בביצוע ביחס לתכנון.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי מסגרת תכנית הבט"ש נקבעת בכל שנה מתוך הבנה, שהמטכ"ל, המקבל את רוב ההחלטות הנוגעות לתחום זה, יתמוך בתקציב מז"י, בהתאם לאירועים המתפתחים בבט"ש. עוד ציין, כי התכנון החסר של תקציב הבט"ש נועד דווקא לצמצם את הפגיעה במימוש תכנית העבודה של מז"י, בכך שהוא לוקח בחשבון שבמהלך השנה יתקבל תגבור חיצוני, כפי שקרה בפועל בשנתיים האחרונות.

אכן, מפאת חשיבות ודחיפות צורכי הבט"ש, הפערים, שנוצרו בין התקציב לבין הצרכים, אפשרו למז"י בשנים 1999-2001, שאותן בדקה הביקורת, לדרוש ולקבל תוספות תקציב ייעודיות מהמטכ"ל, אך מנגד יצרו לחץ תקציבי בזרוע, נוכח הצורך לבצע הסטות תקציבים פנימיות לטובת הבט"ש מעבר לתגבור החיצוני.

בשנת 1999 קיבלה מז"י תוספת תקציב עבור הגדלת גמישות לבט"ש בסך כולל של 150 מיליון ש"ח, בפריסה לחמש שנים. בשנים 2000 ו-2001 היא קיבלה, בין היתר, תוספות בסך של כ-374 מיליון ש"ח, עקב התפרצות העימות בין מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית בשטחי יהודה, השומרון וחבל עזה (אירועי "גאות ושפל"). יצוין, שתוספות אלו לא כיסו את כל צורכי האירועים, ומז"י נשאה בהוצאות של כ-83 מיליון ש"ח וכ-10 מיליון דולר סיוע ממקורותיה.

בהיעדר החלטה המעגנת את תמיכת המטכ"ל באירועי הבט"ש, הזרוע נותרת להתמודד מול הפערים, תחת אי-ודאות גבוהה, בכל הנוגע להיקף התגבור התקציבי ולמועד קבלתו. נושא זה מחייב התייחסות, במיוחד נוכח המגמה של העלייה החדה בהוצאות לבט"ש בשנים האחרונות, ונוכח הערכה, שמציאות זו תימשך לאורך זמן.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הפערים הגדולים, המתקיימים לאורך שנים, בין התכנון התקציבי של תחום הבט"ש לבין הביצוע, מן הראוי שמוז"י תבחן את אופן תקצוב תחום זה, תוך התחשבות במלוא המידע הרלוונטי, לרבות הניסיון מהעבר. כמו כן, מן הראוי, שהסוגיה תידון במטכ"ל, במטרה לאמץ דרכי פעולה שימנעו את המצב המתואר לעיל.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל, כי במסגרת ההיערכות לתכנית עבודה 2003, מתוכננת בחינה של היקף ההוצאות הנדרשות לתחום הבט"ש.

ביצוע תכנית העבודה ומימוש התקציב

תקציב מז"י מחולק לסעיפים תקציביים¹⁶, הנקבעים על ידי את"ק בתיאום עם מת"ב. כדי לשפר את יכולת הבקרה הפנימית, מחלקת מז"י כל סעיף למשימות משנה, דבר המאפשר התמקדות בפעילויות המתבצעות במסגרת הסעיפים השונים. עם העמדת התקציב¹⁷ בפועל, מתחילים הגופים בעלי התקציב במז"י לממש את תכנית עבודתם בדרך של הגשת בקשות למת"ב למימוש תקציבם, בעיקר באמצעות הוצאת דרישות לרכש. מימוש התקציב מתבצע לאורך כל השנה, עם ביצוען של פעילויות הכלולות בתכנית העבודה ושל אלו שאינן מתוכננות.

בביקורת נבחנו תהליכי הבקרה של מז"י על ביצוע תכנית העבודה השנתית והמשימות הבלתי מתוכננות, ועל מימוש התקציב. להלן הממצאים:

1. מימוש התקציב במת"ב

בהוראות מת"ב מפורטים השלבים להגשת בקשה למימוש תקציב על ידי הגופים במז"י, ומצוינים הפרטים שעל הגוף לצרף לבקשתו. בביקורת עלה, כי הוראות מת"ב אינן מחייבות ביצוע בדיקה, אם אכן הפעולה שלשמה הוגשה הבקשה, מופיעה בתכנית העבודה, וממילא אינן מציינות אמות מידה, שלפיהן ייבחנו, יאושרו וידווחו פעילויות, שאינן כלולות בתכנית העבודה או החורגות ממנה. אף על פי כן, בספר התקציב לשנת 2001 כתב ראש מת"ב, כי בקשות למימוש התקציב ייבחנו אל מול התכנון, כפי שהוא מופיע בספר התקציב, וכי שינויים בתכנית ההתעצמות במהלך השנה ייבחנו על ידי מחלקת אמל"ח, ויבוצעו בפועל על ידי ענף תקציבים במת"ב, בהתאם לאישורים מקובלים.

נמצא, כי מת"ב בודקת את בקשות הגופים רק מבחינה טכנית - כפי שמתחייב על פי הוראותיה - תוך כדי בדיקת קיומו של התקציב הנדרש במשימה התקציבית המתאימה. במקרה שביצוע בקשה כרוך בחריגה מהתקציב, שיועד למשימה כלשהי, או במקרה שמדובר בפעילות שלא נכללה בין המשימות הקיימות, יוצרת מת"ב, בתיאום עם הגוף בעל התקציב, מקור תקציבי חלופי, ומוסרת תקציב בינו לבין משימת היעד.

בפועל, קיים מרחב לשיקול דעת של הגוף בעל התקציב, בכל הנוגע לעריכת שינויים בתכנית עבודתו; מת"ב אינה עוסקת במעקב ובבקרה באמצעות התקציב אחר סטיות מתכנית העבודה, בניית הסכומים לשינויים ובתמחורם, וממילא אינה מרכזת נתונים אלה ואינה מציגה אותם בפני גורמים בכירים בזרוע.

ראוי לציין, שבספר תקציב מז"י לשנת 2002 כתב ראש מת"ב, שעל פי הנחיות ראש מטה (להלן - רמ"ט) מז"י, תוגבר החל משנה זו הבקרה התקציבית על גופי הביצוע. בהתאם להנחיות, כל הוצאה בהיקף של מיליון ש"ח או 250,000 דולר ומעלה, שלא תוכננה בתכנית העבודה של מז"י, תובא לאישור הרמ"ט טרם מימושה. עוד כתב, כי מת"ב תבחן כל בקשה למימוש תקציב אל מול המתוכנן בתכנית העבודה, וחריגות מהתכנית, מעבר לסכום שנקבע, ימומשו רק לאחר אישור הרמ"ט.

16 בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כל הוצאה מתקציב המדינה צריכה להירשם בסעיף התקציבי המיועד לה, לשם מעקב ובקרה על ההוצאות.

17 העמדת תקציב נעשית במסמך של את"ק, המהווה אישור פורמלי למסגרת התקציבית העומדת לרשות הגופים התקציביים, בליווי הנחיות מפורטות בנוגע למימוש התקציב.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש בצעדים אלה כדי לשפר את הבקרה התקציבית, אולם, בהיותה של מת"ב צומת מרכזי, שבאמצעותו נעשה מימוש תכניות העבודה של גופי מז"י, עליה לבחון דרכים נוספות להעמקת הבקרה אחר מידת העמידה בתכנית העבודה באמצעות התקציב; בכלל זה - המעקב אחר שינויי ייעוד מקורות התקציב, וניתוח משמעותם הכלכלית והתקציבית של אותם שינויים.

2. קצב מימוש התקציב

תכנית העבודה מורכבת מאוסף של פעילויות שיש לבצען על פי מועדים שנקבעו מראש ובמסגרת תקציבית שאושרה להן. נכון הדבר הן בנוגע לביצוע אבני דרך בפרויקטים והן בנוגע לפעילויות אחרות, דוגמת אימונים. מימושו של התקציב נגזר מביצועם של הפרויקטים ושאר משימות הזרוע, וקצב המימוש מותנה במועד הביצוע בפועל ובהיקפו.

ההשוואה בין קצב ביצוע תכניות העבודה לבין הקצב המתוכנן של צריכת התקציב, עשויה לסייע באיתור סטיות מהתכנון קרוב למועד היווצרותן, ובנקיטת פעולות מתקנות. מעבר לכך, יש בהערכת קצב צריכת המקורות כדי לאפשר תכנון ניצול התקציב, על מנת להיערך למימושו המיטבי במהלך שנת העבודה. הצורך בתכנון זה מקבל משנה חשיבות נוכח המצב, שבו נתח ניכר מהתקציב בש"ח של מז"י, המיועד להתקשרויות חדשות, מוקפא על ידי את"ק בתחילת השנה, ולפיכך, לא מתאפשר ביצוע מידי של מלוא התכנית על פי התכנון. הדבר מחייב את מת"ב לבצע במהלך שנת העבודה, על פי הצורך, ויסותים בין סעיפי התקציב, לשם העמדת תקציב פנוי לגופים, עד להפשרת התקציב כולו בידי את"ק.

בביקורת עלה, כי מת"ב אינה מתכננת את קצב צריכת התקציב במהלך שנת העבודה, וממילא אינה עושה שימוש בנתונים אלה בתהליך מימוש התקציב. במצב זה, מחד, פעולות שונות עלולות להתעכב בהיעדר תקציב פנוי, ומאידך, עלולות להיווצר יתרות תקציביות בלתי מנוצלות בסעיפי תקציב של משימות מתוכננות, שאין בהן עדיין כל פעילות. מן הראוי, אפוא, שמת"ב תבחן דרכים לבניית תחזית של קצב צריכת התקציב, מפורטת על ציר הזמן, כדי לאפשר את מימוש תכנית העבודה ביתר יעילות, וכדי להדק את הבקרה התקציבית אחר מימושה.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל, כי כל הגופים התקציביים שלו, אשר לרשותם עומדים תקציבי התקשרות, אינם מתכננים את קצב מימוש התקציב על פני השנה. נוכח זאת, משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי, שהסוגיה תיבחן גם על ידי את"ק ואת"ק בראייה כלל-צה"לית.

3. הפשרת תקציב רב-שנתית

כדי להוציא דרישה רב-שנתית לפרויקט, הנפרס על פני מספר שנים, נדרשת מז"י לאישור מוקדם של את"ק להפשרת תקציב רב-שנתית¹⁸, המאפשר למשרד לחתום על חוזה ארוך-טווח עם ספקים. על פי הוראות מת"ב, על גוף במז"י המעוניין להתקשר התקשרות רב-שנתית בפרויקט מסוים,

18 הפשרת תקציב רב-שנתית - שלב ראשוני, המאפשר פתיחתן של דרישות רב-שנתיות לרכש בסעיפי תקציב.

להגיש למת"ב בקשה להפשרת תקציב רב-שנתית, הכוללת, בין היתר, את פירוט ההיקפים התקציביים המלאים של הפרויקט, בפילוח לשנות תקציב ולסוגי מטבע. עוד נקבע בהוראות, שעל מת"ב לבחון את הערכת עלויות הפרויקט בהשוואה לזו שב-L.C.C.¹⁹, אם קיים, ומול תקציב הפרויקט בתר"ש שבתוקף; על הגוף לכלול בתכנית עבודתו לשנים העתידיות את נתח התקציב שהופשר לפרויקט באותן שנים, בערכו הריאלי.

בביקורת עלה, כי בניגוד להוראות, מת"ב אינה בוחנת את הערכת עלויות הפרויקטים שבבקשות הגופים להפשרה רב-שנתית, מול הערכת העלויות שב-L.C.C. ובתר"ש, אלא מאשרת את הבקשות בהסתמך על נתוני העלויות הנכללים בהן. עוד עלה, כי האישור ניתן לעתים על אף הפערים שבין אומדני העלויות שבהערכות השונות; פערים, העלולים להצביע על כך, שחלק מהנתונים שבהערכות אינם מבוססים.

לדוגמה, בביקורת עלה מקרה של בקשה להפשרה רב-שנתית עבור פרויקט בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח, שהעבירה מת"ב לאת"ק בינואר 2002, על אף הפערים המשמעותיים, שהיו בין הערכת התקציב הנדרש לפרויקט במסמך הבקשה להפשרה, לבין ההערכה ב-L.C.C. והמסגרת התקציבית שבתר"ש.

בדיקה אמינה של היקף המקורות הנדרש לביצוע פרויקט, מהווה אחת מאבני היסוד להבטחת ניהולו התקין. בהיות מת"ב הגורם המרכזי בתכנון ובמימוש תקציב מז"י, מוטלת עליה האחריות לבחינת נכונות ההערכות של עלות הפרויקטים, שיוזמים הגופים בזרוע, פריסתן על ציר הזמן ועמידתן במסגרת התקציב שאושר; שלב בדיקת הבקשות להפשרת תקציב רב-שנתית מהווה אחת התחנות המשמעותיות, לפני התנעת הפרויקט, לבחינה שכזו. בשלב זה אמורים להיות מצויים בידי מת"ב כל הנתונים הרלוונטיים לבחינת נכונות הערכות הגופים, לרבות ה-L.C.C. ופריסת התקציב בתר"ש, וניתן לזהות אי-התאמות ביניהם, תוך כדי בירור ובדיקה, במידת הצורך.

מן הראוי, אפוא, שמז"י תבדוק את היקף ההפשרות הרב-שנתיות שדורשים הגופים בזרוע, במתכונת שמתחייבת בהוראותיה, ותבחן את הסיבות לאי-ההתאמות, אם יתגלו.

4. הקדמות

בהוראות מת"ב צוין, כי לקראת סיום שנת העבודה היא רשאית לאפשר לגופים בעלי תקציב להקדים פעילות, אשר מתוכננת לביצוע בשנה העוקבת. משמעות ההקדמה הינה העמדת תקציב נוסף לשימושם של הגופים בשנת העבודה השוטפת. ההקדמה מהווה הלוואה לגופים, והיא מנוכה ממסגרת תקציבם לשנה העוקבת.

קיימים שני סוגים עיקריים של הקדמות: אלו הניתנות לגופים בזרוע מתוך יתרות תקציב, שנשארו בסעיפים מסוימים בשנה השוטפת; ואלו המבוצעות על חשבון תקציב השנה הבאה של הזרוע, כמו במצב של צורך לבצע משימה בשנה השוטפת, כשקיים מחסור תקציבי. להלן נתונים על כלל ההקדמות שניתנו לגופים בזרוע בשנים 1999-2001 (במחירי 2001):

19 LIFE CYCLE COST - L.C.C. - ניתוח עלות מחזור חיים כוללת לפרויקט (עלות פיתוח, ייצור ואחזקה של המערכת בכל תקופת פעולתה). על פי הוראות מת"ב, ניתוח זה נעשה על ידיה, והוא מהווה כלי עזר לקבלת החלטות לפני אישור הפרויקט.

שנה	מיליוני ש"ח	מיליוני דולר סיוע
1999	21	23.4
2000	4	84.1
2001	65	86.5

בביקורת עלה, שאין בהוראות מת"ב התייחסות מפורטת לביצוע ההקדמות, ובכלל זה הנחיות המציינות את הנסיבות שבהן יש לאפשר ועל פי אילו אמות מידה. עוד עלה, כי במקרים של הקדמות תקציב מהשנה הבאה לצרכים דחופים שהתעוררו בשנה שוטפת, לא נעשה ניתוח לזיהוי הפעילויות שלא יבוצעו בעתיד, בשל ההקדמה, והמשמעות של אי-ביצוע; בהקדמות של פעילויות מהשנה הבאה על חשבון יתרות תקציב בשנה השוטפת, לא התבצעו ניתוחי כדאיות לזיהוי המשימות שיוקדמו.

כיוון שלהקדמות התקציב משמעות מיבצעית וכלכלית כאחת, הן לאלו המבוצעות מתוך יתרות תקציביות של הזרוע שוטפת, והן לאלו המבוצעות על חשבון פעילויות של השנה הבאה, מן הראוי שמז"י תקבע מדיניות וכללים לטיפול בנושא, תוך התייחסות לבחינת העלות מול התועלת שבביצוע ההקדמות.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל, כי הוא מקבל את הצורך לעגן בהוראות מת"ב את נושא הקדמות התקציב, וכי ההוראה הנוגעת תעודכן.

5. הערכת מצב תקציבית שוטפת

על פי הוראות מת"ב, עליה לבצע הערכות מצב תקציביות בתום כל אחד משלושת הרבעונים הראשונים של שנת העבודה. מטרתן של ההערכות, לאמוד את מצב תקציב הזרוע ביחס לתכניות העבודה הקיימות, כדי לאפשר ביצוע שינויים בתכנית כמענה לצרכים חדשים, שהתעוררו מאז ביצוע הערכת המצב הקודמת. על הערכות אלו לכלול את הנתונים הבאים, לפי סוגי מטבע: (א) התפתחות התקציב המקורי, דרך כל השינויים שבוצעו, עד לתקציב המעודכן; (ב) הביצוע בפועל, נכון למועד ביצוע הערכת המצב; (ג) יתרת התקציב הפנויה להמשך הפעילות התקציבית לתקופה שנותרה עד לסוף השנה; (ד) מקורות צפויים נוספים או קיצוצים צפויים בשנת העבודה; (ה) שימושים מתוכננים, אשר טרם מומשו בפועל; (ו) חיזוי תשלום התייקרות; (ז) שימושים צפויים נוספים, מעבר לתכנית העבודה, בהתאם להחלטות המטכ"ל, להחלטות מפקד הזרוע ועוד.

עוד נקבע בהוראות, כי על מת"ב לבחון את כלל המקורות התקציביים, הקיימים והצפויים, ואת כלל השימושים, המתוכננים והנוספים, ולהמליץ על אופן המימוש בכל אחד מהתחומים - גלובלית לגבי השימושים המתוכננים, ופרטנית לגבי השימושים הנוספים; המלצותיה יתכנסו תקציבית - שימושים מול מקורות - תוך מתן מענה מיוחד לצרכים הנוספים שהתעוררו; יישום המלצות יתבצע על פי החלטות מפקד הזרוע.

בביקורת נבדקו הערכות המצב התקציביות של מת"ב לשנים 2000-2001, ולהלן הממצאים:

- א. מת"ב לא ביצעה הערכות מצב תקציביות בתום שני הרבעונים הראשונים בשנים הנ"ל, כנדרש בהוראות, אלא רק בסוף הרבעון השלישי של כל שנה.
- ב. הערכת המצב שנעשתה בשנת 2000 התייחסה לנתח בש"ח בלבד.

ג. הערכות המצב לא כללו, במסגרת השימושים הנוספים, את כלל המשימות הבלתי מתוכננות, שהגופים בזרוע קיבלו לבצע.

ד. מת"ב לא כללה בהערכות המצב את המלצותיה, הנוגעות לשימושים שעל הזרוע לבצע, מכלל השימושים המתוכננים והחדשים, במסגרת המקורות הצפויים.

יצוין, כי בשנים שנבדקו ערכה מת"ב סיכומים תקציביים בחציוני השנים, במתכונת מצומצמת יותר. סיכומים אלה הועברו למחלקת תוא"ר, וכללו רק את התפתחות התקציב המקורי מול הביצוע עד למועד הסיכום, בפילוח לפי מטבעות.

עוד יצוין, כי בשתי הערכות המצב התקציביות שנבדקו, מת"ב הציגה את התפתחות התקציב המקורי מול התקציב המעודכן ואת נתוני הביצוע בפועל באופן גלובלי, ולא בפילוח לפי תחומי הפעולה השונים בזרוע, בהתאם לגופים בעלי התקציב. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף שההוראות אינן מחייבות פירוט כזה, ראוי להכלילו, בהביאו מידע חיוני לשם ניתוח צורכי הגופים השונים לעומת התכנון המקורי, ההסטות שעשתה הזרוע ביניהם במהלך התקופה שאליה מתייחסת ההערכה, והערכת כושר הביצוע של כל גוף. למידע זה משנה חשיבות בכל הקשור לניתוחם של נתוני תחום בט"ש, המהווה גורם משמעותי להתווספות צרכים חדשים במהלך שנת העבודה.

הערכות המצב התקציביות אמורות לשמש כלי בקרה ותכנון בזרוע לביצוע פעילויותיה במהלך שנת העבודה. בהיעדרן, לא מתקבלת במז"י במהלך השנה תמונה מעודכנת של מכלול הצרכים הקיימים מול כלל המקורות הצפויים. כדי לאפשר שימוש בהערכות המצב התקציביות בהתאם לייעודן, מן הראוי, שמת"ב תבצען בכל שלושת הרבעונים, כמתחייב בהוראותיה, ותכלול בהן המלצותיה בהתאם.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל, כי בשנת 2002, כחלק מתהליך ההתייעלות בתחום הדיווחים, עברה מז"י לדיווח רבעוני בשיטה של דוח מנהלים, ובו תוצג תמונת המצב התקציבית במתכונת קבועה.

6. משימות בלתי מתוכננות

השינויים, החלים במהלך השנה בסביבת העבודה כמתואר לעיל, מזוהים על ידי גורמים בזרוע או במטכ"ל, המעלים משימות חדשות לביצוע, כמענה לצרכים שאובחנו. אשר על כן, נדרשים במהלך השנה עדכונים לתכנית העבודה, ובהתאם לכך, גם לתכנית התקציבית.

בהיעדר היערכות תקציבית לביצוע משימות שלא נצפו מראש, כמתואר בפרקים הקודמים, ובהיעדר תוספת תקציב ייעודית לחלק ניכר מהמשימות החדשות, מחויבת הזרוע לפנות נתח תקציבי ממשימות מתוכננות. להלן לוח, ובו מוצגים נתונים על היקף המשימות שבתקציב הזרוע, שחלו בהן שינויים בין מסגרת התקציב המקורית לבין מסגרת התקציב המעודכנת לסוף השנה, בשנים 1999-2001:

שנה	1999	2000	2001
משימות	שיעור מס"ה	שיעור מס"ה	שיעור מס"ה
ס"ה משימות בתקציב	100%	100%	100%
משימות שהשתנו	87%	89%	80%
משימות שהשינוי בהן היה בסכומים שבין 100,000 ש"ח ל-500,000 ש"ח (תוספת או גריעה)	27%	22%	20%
משימות שהשינוי בהן היה גדול מ-500,000 ש"ח (תוספת או גריעה)	39%	45%	38%

מהנתונים שבלוח עולה, שהיקף המשימות, אשר בתקציבן לא חל שינוי במהלך שנת עבודה 2001, אינו עולה על כ-20% (כשבשנים 1999 ו-2000 השיעור היה כ-13% וכ-11%, בהתאמה); בכ-38% מתוך המשימות חל שינוי של מעל ל-500,000 ש"ח.

בביקורת נבחן המעקב, שמז"י מקיימת אחר כניסתן של משימות חדשות לתכנית העבודה במהלך השנה, ובכלל זה, דירוגן על פי סדר העדיפות לביצוע, וקביעת הפעילויות, שמהן יילקח תקציב לשם ביצוע אותן משימות.

א. הבקרה של מחלקת אמל"ח אחר משימות חדשות

מדור תקציבים ובקרה (להלן - מדור תו"ב) שבמחלקת אמל"ח מעביר במהלך שנה, בין משימות בתקציב, על פי הערכתו, סכומים בהיקף של כ-12% מתקציב מחלקת אמל"ח, עקב התוספות משימות ללא מקור תקציבי. השינויים, שמקורם בעיקר במשימות בלתי מתוכננות בתחום הבט"ש, נעשים על סמך החלטת רמ"ח אמל"ח. על פי מסמכי הזרוע, במהלך שנת עבודה 2001 התקבלו החלטות לביצוע משימות בתחום הבט"ש, מעבר לתכנית המקורית, בהיקף של כ-303 מיליון ש"ח ו-8 מיליון דולר, כאשר חלקן בוצע וחלקן לא.

בביקורת עלה, כי במדור תו"ב לא מתקיים מעקב אחר ביצוע המשימות הבלתי מתוכננות של מחלקת אמל"ח, ואין תיעוד וריכוז נתונים בנוגע להיקפן ובנוגע לזהות הסעיפים שמהם נלקחו תקציבים, לשם ביצוע. עוד עלה, כי במחלקת אמל"ח אין אמות מידה לבחינת עלות מול תועלת בביצוע שינויים בתכניות ובקביעת תיעדוף של המשימות השונות; ממילא אין משקלות, שיש לייחס להיבטים השונים של הבחינה, לרבות להיבטים הכלכליים והתקציביים של השינוי המוצע.

ב. בקרה של מחלקת תוא"ר אחר משימות חדשות בזרוע

(1) בהוראות מחלקת תוא"ר נקבע הצורך בהפצת מסמך "הוראת תכנון" ככלי לתכנון ולבקרה של משימות הזרוע, כדי להוציאן לפועל באופן יעיל יותר. בהוראות נקבע, שמחלקת תוא"ר תפיץ הוראת תכנון עבור כל משימה עיקרית בתחום ההתעצמות, עבור פליטת אמל"ח, או עבור שינוי ארגוני מרכזי, בהתאם לקביעת רמ"ח תוא"ר. על הוראת התכנון לכלול, בין היתר: היעד המשימתי, תיאור התכולה, לוח זמנים עיקרי למשימה ולאבני הדרך העיקריות, התקציב העומד למשימה בפריסה רב-שנתית, והבקרה - דיווחים, דיוני סטטוס, שיטת הבקרה על התקדמות המשימה ושיטת הבקרה התקציבית.

בביקורת, שנערכה כאמור לשנים 1999-2001, עלה, כי מחלקת תוא"ר לא הוציאה בשנים אלו הוראות תכנון כלל, על אף שהזרוע ביצעה בהן משימות מהותיות, כמו במסגרת תהליך הקמתה של הזרוע ובמהלך אירועי "גאות ושפל".

(2) בתר"ש "עידן 2005" ובתכנית העבודה לשנת 2001 הנחה הרמ"ט להוציא פקודת משימה עבור כל משימה בזרוע. זאת, בעקבות סיכומי השנים 1999 ו-2000 שנעשו במז"י, ושהצביעו על חולשה בבקרת המשימות. ברוח החלטה זו נכתבה בינואר 2001 הוראה של מפקד הזרוע בנושא "פקודת משימה זרועית" (להלן - פ"מ). פ"מ נקבעה ככלי ניהולי, המהווה חלק ממנגנון ניהול המשימות בזרוע, ושתפקידו להניע את תהליך הטיפול במשימה, תחת מסגרת מוגדרת.

בהתאם להוראה, יכתוב ענף תכנון ובקרה במחלקת תוא"ר, בשיתוף עם מוביל המשימה, פ"מ לכל משימה חדשה שנכנסת לזרוע, ויפיץ אותה לגורמים המעורבים במשימה, בזרוע או מחוץ לה. מטרת הפ"מ, ליידיע את הנוגעים במשימה ואת שאר גופי הזרוע, על קיום המשימה, על מרכיביה ועל גבולות גזרתה, תוך כדי תיאום הטיפול בה.

בביקורת נבדקו הפ"מ שהוצאו ונמצא, כי הן לא הקיפו את כלל המשימות החדשות בזרוע, ובהן משימות רכש אמל"ח. בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל, כי משימות רכש אמל"ח הינן נושא שבתחום אחריותו של רמ"ח אמל"ח, ולצורך מימושן אין צורך בהפעלת כלל גורמי המטה, ולפיכך לא נכתבו עבורן פ"מ. משרד מבקר המדינה מציין, כי ההוראה אינה פוסלת מהצורך בהוצאת פ"מ עבור משימות רכש, וכי מן הראוי שאף משימות אלו יבוצעו מתוך ראייה מתכללת של הזרוע, מה גם שיש ביניהן משימות בעלות היקף כספי ניכר.

(3) נציגי משרד מבקר המדינה ביקשו ממחלקת תוא"ר את פירוט כלל המשימות, שנוספו לתכנית העבודה של מז"י במהלך השנים 1999-2001, תוך ציון מהותן, לוחות הזמנים לביצוען, הגורם המחליט, וההיקף התקציבי ומקורו - אך מידע זה לא היה בנמצא. גורמים בכירים במחלקת תוא"ר הסבירו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי המשימות, הנוספות לתכנית העבודה המקורית בזרוע, מועברות ישירות לגופי הביצוע, והמחלקה אינה עוסקת בהן. עם זאת הסבירו, כי במחלקה נעשו ניסיונות להשתמש במערכת ממוכנת לשם ניהול המשימות בזרוע, ובתקופה מסוימת אף פעל "פורום לניהול משימות", במטרה דומה, אולם ללא התמדה.

במצב זה, מחלקת תוא"ר אינה מבצעת ריכוז ותכלול של המשימות הנכנסות לביצוע בזרוע, שלא במסגרת תכנית העבודה, ואינה מקיימת תהליך של בחינת הצרכים הנוספים אל מול מגבלת המקורות, בראייה כלל-זרועית, תוך כדי קביעת סדר קדימות. כפועל יוצא מכך, גופי הביצוע במז"י קובעים לעצמם, לרוב, את סדרי העדיפות של הפעילויות שיבצעו, בהתאם לשינוי הצרכים במהלך השנה השוטפת. משרד מבקר המדינה מעיר, כי ביזור הסמכות לניהול המשימות החדשות בזרוע לידי הגופים בעלי התקציב בה, בהיעדר בקרה, מפחית מיכולתה של מחלקת תוא"ר לבצע את המוטל עליה, קרי - נשיאה באחריות כוללת לתכנון בזרוע.

(4) אירועי "גאות ושפל", שתוארו לעיל, ממחישים את אופן ניהולן של משימות חדשות בזרוע, במהלך שנת עבודה. בביקורת עלה, כי במחלקת תוא"ר, במת"ב ובמחלקת אמל"ח לא היה פירוט של הסעיפים והמשימות, שמהן לקחה הזרוע תקציב באופן זמני - לביצוע פעילות "גאות ושפל" עד לקבלת התגבור החיצוני, ובאופן קבוע - לכיסוי הפער בין הוצאות "גאות ושפל" לבין המקור החיצוני שהתקבל. כמו כן, לא היו נתונים על חלוקת התגבור התקציבי שהתקבל בין תחומי הפעילות השונים בזרוע.

התנהלות זו מצביעה על כך, שלכאורה, הזרוע עסקה בפעילות מאומצת של המצאת מקורות תקציביים עבור משימות "גאות ושפל", כדי לענות על צורכי השעה, בלי שפעילות זו לוותה במתודולוגיה ברורה, בתייעוד הולם ובפיקוח ובקרה אחר פעולתה. יצוין, שלהפניית המשאבים, ולו גם זמנית, מפעילויות אחרות של הזרוע לטובת פעילות הבט"ש, יש משמעות מיבצעית ותקציבית; משמעות שלא נבחנה על ידי גורמי המטה במז"י.



משימותיה של מז"י כוללות פעילויות ארוכות-טווח, בעיקר לצורכי התעצמות, ופעילויות שוטפות של אימונים, הדרכה וביטחון שוטף. אופי הפעילות הצבאית, המחייב מתן תגובה לאיומים משתנים, גורם לכך שמז"י פועלת בסביבה דינמית, המצריכה במהלך השנה עריכת עדכונים לתכנית עבודתה, ובהתאם לכך נדרשים גם שינויים בתקציבה. בנוסף לכך, מתמודדת מז"י עם אי-ודאות בכל הנוגע להיקף המקורות העומד לרשותה, הנתון לקיצוצים, מחד גיסא, ולתוספות ייעודיות, מאידך גיסא.

כפועל יוצא מהמציאות התקציבית והמיבצעית שבה היא פועלת, מן הראוי שמז"י תקיים שיטת ניהול תקציב, שתאפשר לה גמישות תקציבית לביצוע עדכונים בתכנית העבודה בהתאם לנסיבות המשתנות, תוך כדי שמירה על יציבות התכנית; בכך יפחת הצורך בעיכוב ובביטול משימות חיוניות מפאת מחסור תקציבי. כמו כן, על מז"י להעמיק את השימוש בתקציב ככלי בידי מקבלי ההחלטות לצורך תכנון, פיקוח ובקרה אחר ביצוע משימותיה, ובכלל זה - קיום מעקב ובקרה באמצעות התקציב אחר ביצוע השינויים בתכניות העבודה בזרוע וניתוח משמעותם הכלכלית; איתור תחומי פעולה בעלי תקצוב חסר; בחינת הערכות לעלויות של פרויקטים ופריסתן על ציר הזמן; ביצוע הערכות מצב תקציביות שוטפות ומתן המלצה בדבר מימוש צורכי הזרוע - המתוכננים והחדשים, במסגרת המקורות הצפויים.

מז"י פועלת בעיקר על פי הוראות שנקבעו בתקופה שלפני הקמתה, ואשר אינן בהכרח מתאימות לשינוי שחל בפעילותה. על כן, מן הראוי שהיא תבחן ותעדכן את הוראותיה בתחומי התכנון, המימוש והבקרה של תכניות העבודה והתקציב.

חלק מהסוגיות העולות בדוח הינן עקרוניות, וביניהן: בחינה של פעילויות שבגינן בוצעה התקשרות רב-שנתית, על פי אמות מידה סדורות שיתייחסו להיבטים המיבצעיים, הכלכליים ולקבועי הזמן לעריכת הבחינה; התאמת שיטת ניהול התקציב לטיפול בשינויים בלתי צפויים בתכניות העבודה, שימוש בתקציב ובקצב מימושו לשם בקרה על ביצוע תכניות העבודה, וכן תקצוב תחום הבט"ש. אשר על כן, מן הראוי, כי סוגיות עקרוניות אלו ייבחנו בידי גורמי מטכ"ל, בראייה כלל-צה"לית, לשם קביעת מדיניות אחידה ולשם התוויית דרכי פעולה מחייבות לכלל הגופים התקציביים בנושאים הנדונים.