

צבא הגנה לישראל

פעולות הביקורת

נבדקו היבטים בתהליכי התקצוב והתכנון של תכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות שמקיים צה"ל, ובכלל זה קיום מתודולוגיית תכנון מעודכנת, אופן ביצוע שלבי התכנון העיקריים במטכ"ל, וקיום כלי תמחור בידיו, התומכים בעבודת התכנון שבאחריותו. כמו כן נבדקו הערכותיו של צה"ל אודות יכולתו להוציא אל הפועל את תכנית העבודה הרב-שנתית "קלע" במדרגת תקציב מצומצמת. במסגרת זו נבדקו תהליכי התכנון המתקיימים במטכ"ל, ותכנון רמות מלאי התחמושת של מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה ושל חיל האוויר והחלל, והבקרה עליהן.

בנושא הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל נבדקו בעיקר: מדיניות ההכשרה של הקצונה הבכירה ויישומה; כפיפותה של המכללה לביטחון לאומי (המב"ל), וכן ההכשרות וסגל ההדרכה בה; הפיקוח והבקרה על עבודת המרצים והיועצים במכללה לביטחון לאומי ובמכללה לפיקוד ומטה; היבטים בפעילות המכון לחקר תורת המערכה (המלת"ם); תכנית "מפנה"; והתקשרויות עם גופים אזרחיים. הביקורת נערכה בצה"ל ובמשרד הביטחון. בדיקות השלמה נעשו באוניברסיטת חיפה ובאוניברסיטה העברית בירושלים.

נערכה ביקורת בנושא שילובם של כוחות משמר הגבול (להלן - מג"ב) תחת פיקוד (להלן - ת"פ) צה"ל באזור יהודה והשומרון ובגזרת הגבול עם מצרים. נבדקו סוגיות הנוגעות להכפפה זו ובהן: הבסיס החוקי להכפפה קבועה של כוח משטרה לצה"ל; קביעת הצורך המיבצעי ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל ומשמעות המונח "תחת פיקוד" בהקשר להכפפה זאת; נוהל העבודה המשותף לצה"ל ולמשטרת ישראל (המכונה "האמנה") בנוגע ליחידות מג"ב ת"פ צה"ל; היבטים במיצוי המיבצעי ובבנינו של כוח זה בפיקוד המרכז ובפיקוד הדרום; וכן סוגיות הקשורות בניהול ובמיצוי כוח האדם ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל, ובהיבטים תקציביים. הביקורת נערכה בצה"ל ובמשטרת ישראל, לרבות במפקדת מג"ב ובחלק מיחידות מג"ב ת"פ צה"ל.

נבדק הטיפול בהסרת לוחות אזבסט במחנות צה"ל ברחבי הארץ והטיפול של משרד הביטחון במבנים שלו המכילים אזבסט. זאת, תוך מתן דגש על הטיפול באזבסט מהסוג הפריך, שהוא רך יותר, נוטה להתפורר ולפזר סיבים באוויר, וככזה הוא מסוכן ביותר לבריאות ודורש הסרה. הביקורת נערכה בצה"ל, במשרד הביטחון ובמשרד להגנת הסביבה.

נבדק הטיפול של צה"ל בנפקדים ובעריקים בשירות סדיר (בנושאים מסוימים התייחסה הביקורת גם לנפקדים ולעריקים בשירות מילואים). נבדקו בעיקר:

היקפי נפקדות ועריקות של חיילים בשירות סדיר; הטיפול של יחידות ומפקדות באירועי נפקדות, ובמיוחד יישום חוזר מזכירות הפיקוד העליון בנושא ההיעדרות משירות סדיר, על ידי היחידות; הטיפול בנפקדים ובעריקים שברשותם נשק; והפעולות לאיתור ולמעצר עריקים. כמו כן, נבדק נושא המידע בנוגע למיועדים לשירות ביטחון ולחיילים. הביקורת נערכה בצה"ל. בדיקות השלמה נעשו בשירות הביטחון הכללי.

ביקורת בנושא הטיפול בהטרדות מיניות נערכה בצה"ל. נבדקו בעיקר: משך הזמן לטיפול בתיקים של הטרדה מינית; סדרי השיפוט של תלונות על הטרדה מינית בדין משמעותי, לרבות שיפוט הדן בתלונות על הטרדה מינית במסגרת הליך פיקודי ביחידות; והתרת התחייבויות ביוזמת הצבא של משרתים בשירות קבע שהורשעו בעבירות על הטרדה מינית. במסגרת ביקורת זאת נבדק גם הטיפול של משרד הביטחון בתיקים של הטרדות מיניות של חיילות המשרתות ביחידה צבאית הפועלת במסגרתו.

נערכה ביקורת מעקב, שתכליתה לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים העיקריים שהועלו בשתי ביקורות בנושא שירות צבאי של נשים, שממצאיהן פורסמו בדוח שנתי 53א של מבקר המדינה (2002): האחת, שנערכה בצה"ל, בנושא "שירות נשים בצה"ל"; השנייה, שנערכה ביחידה צבאית הפועלת במשרד הביטחון, בנושא "שירות מוכר מחוץ לצה"ל". כמו כן, נבדק במסגרת ביקורת מעקב זו נושא נוסף והוא יישום המלצות והחלטות בעניין קידום קצונת הנשים בצה"ל.

סוגיות נבחרות בממשק שבין תהליכי התכנון והתקצוב בצה"ל

תקציר

צה"ל מכין את תכניות עבודתו השנתיות והרב-שנתיות במסגרת תקציב, שמעמיד לרשותו אגף התקציבים במשרד הביטחון (להלן - את"ק). תכניות עבודה אלו מתגבשות בתהליך מורכב, שבו לוקחים חלק המטכ"ל וגופי צה"ל. על פי פקודת הארגון של אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת), עליו לפתח מתודולוגיה ומודלים לגיבוש תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות ולניתוחן. כמו כן תפקידו, בין היתר, להנחות, לרכז, לתאם, להכין ולבקר את התכניות השנתיות והרב-שנתיות לבניין צה"ל ולהפעלתו בשוטף, ובכלל זה קביעת מסגרות משאבים בתחום התקציב, כוח האדם והאמצעים, ולגבשן לכדי תכנית משולבת, על כלל מרכיבי בניין הכוח. על פי הוראות משרד הביטחון, ייעודו של את"ק הוא תכנון, ניהול ובקרה על תקציב הביטחון.

בשנת 2005 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון במטבע מקומי. בין היתר עלה בדוח זה, כי בשנים 2003-2005 נקבעה מסגרת תקציב הביטחון תוך התמקדות בהקצאת משאבים לטווח הקצר בלבד, קרי - תקציב שנתי, ואילו תכנית העבודה הרב-שנתית של מערכת הביטחון התבצעה בלי שהייתה מסגרת מקורות ארוכת טווח למימושה. נוכח זאת המליץ מבקר המדינה, שתיבנה תכנית עבודה רב-שנתית מתואמת עם משרד האוצר בכל הקשור להקצאת המקורות למימושה, תוך הבטחת מסגרת מקורות יציבה בדגש לטווח הקצר, למעט חריגים. מסגרת זו, צריך שתקבע על דעת הדרג המדיני מתוך ראיית היעדים הלאומיים, ובכלל זה הצורך בהקצאת משאבים לטובת פעילות מערכת הביטחון, לעומת יעדי משק אחרים.

במסגרת הדוח הנוכחי, בדק משרד מבקר המדינה את תהליך הכנת תכניות העבודה שמקיים אג"ת אל מול הקצאת מסגרות התקציב בש"ח עבורן, במישור השנתי והרב-שנתי, כפי שהתבצעו בשנים 2004 ו-2005. בין היתר נבדקו בהקשר זה: המתודולוגיה של התכנון; מידת התיאום בין תהליך התכנון במטכ"ל לתהליך התכנון בגופי צה"ל; הליך קביעת מסגרות התקציב בש"ח לגופים השונים; ומעקב ובקרה של אג"ת אחר תהליכי בניין הכוח. בנוסף לכך נבדקו תהליכים המתקיימים באג"ת לקביעת תקנים של רמות מלאי התחמושת בחירום, לקביעת יעדי ההצטיידות בתחמושת, והבקרה של אג"ת על רמות המלאי שבחיל האוויר והחלל (להלן - ח"א) ובמפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י); נושאים הממחיש את הממצאים שעלו בבקורת.

נמצא, כי בצה"ל מתבצעים תהליכי תכנון ותקצוב מורכבים ורבי-היקף של גיבוש תכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות, שנועדו למצות את בניין כוחו של צה"ל במסגרת המשאבים העומדת לרשותו. תכניות העבודה, המתגבשות בתהליכים אלה, אמורות להיקבע תוך התאמה בין היקף הפעילות המתוכנן לבין מקורות התקציב, והן מושפעות מאירועים חיצוניים, דוגמת השינויים בהערכות המבצעיות לטווח הקצר ולטווח הארוך ובמסגרות התקציב שהמדינה מעמידה לרשות מערכת הביטחון. עם

זאת, העלה הדוח ליקויים בתהליכי התכנון, המשפיעים באופן משמעותי על התיאום שבין תכניות העבודה לבין הקצאת מקורות התקציב. להלן עיקרי הממצאים:

א. העקרונות, הכללים והשיטה לתכנון ולהכנה של תכנית עבודה רב-שנתית (להלן - תר"ש) ותכנית עבודה שנתית הוגדרו במסמך של אג"ת משנת 1994 (להלן - ספר היסוד). אולם, מחד, תהליך התכנון התקיים בצה"ל בפועל באופן ובלוחות זמנים שונים מאלה שהוגדרו בספר היסוד, ומאידך, הספר לא עודכן מאז כתיבתו, על אף שחלו שינויים מהותיים בארגון ובמבנה של צה"ל, ובכלל זה שינויים בתחומי האחריות והסמכות של חלק מהגורמים המוזכרים בו.

ב. נוהל משנת 2002 בנושא הכנת תכנית העבודה של המטה הכללי (להלן - הנוהל המטכ"לי) אינו מפורט במידה מספקת, ואין התאמה בינו לבין ספר היסוד, הן בלוחות הזמנים והן במתודולוגיה של תהליך התכנון.

ג. בזרועות צה"ל נכתבו נהלים פנימיים להכנת תכניות העבודה. לוחות הזמנים שנקבעו בנהלים הפנימיים במז"י ובח"א מקדימים את אלה שבנוהל המטכ"לי. בנוסף לכך, בשנים 2004 ו-2005 התקיים תהליך התכנון במטכ"ל באיחור לעומת לוחות הזמנים שבנוהל המטכ"לי, כך שנפער פער זמנים ניכר בינו לבין תהליך התכנון שהתקיים בזרועות. במצב זה, התקבלו בזרועות החלטות מרכזיות הנוגעות לפעילותן בשנה העוקבת, עוד בטרם קיבלו את ההנחיות לתכנון תכניות עבודתן מאג"ת.

ד. קיים שוני בין מז"י לבין ח"א במידת התיאום והשילוב עם גורמי התכנון במטכ"ל ועם תהליך התכנון המטכ"לי. כמו כן, קיימים הבדלים בין מרכיבים שונים בשיטות התכנון שנקבעו במז"י ובח"א, כאשר כל זרוע פיתחה מתודולוגיה משלה, בלי שאג"ת בחן את מידת יעילותה ואת התאמתה לתהליך התכנון הכלל-צה"לי.

ה. בתחילת תהליך התכנון מקיים אג"ת שלב של תכנון ראשוני המכונה "קדם-תכנון". דרישות אג"ת מהגופים לגבי מתכונת הצגת תכניותיהם בשלב תכנון זה, שאמורות היו לספק לו מידע חיוני לביצוע ניתוחים ולגיבוש המלצות בנוגע להקצאת המשאבים ולקביעת היעדים לשנות התכנון, לא נענו על ידי מז"י וח"א; גופים אלה לא העבירו לאג"ת את כל המידע הנוגע לתכנון תכניותיהם לשנה העוקבת; אג"ת לא קיים בקרה מספקת על הנתונים שהציגו בפניו הגופים, ובכלל זה על תמחור הנושאים השונים שנעשה על ידיהם.

ו. בשלב קביעת מסגרות התקציב של הגופים לשנה העוקבת (קביעת נקודת העבודה) אג"ת לא בחן חלק מהשינויים שחלו בהיקף פעילות הגופים. הערכות אג"ת בנוגע למשמעויות המיבצעיות והאחרות הצפויות בתכניות הגופים, במדרגות תקציב שונות, לא התבססו לרוב על תחשיבי עלות, ונעשו בלי שהכיר חלק מסדרי העדיפות ומכיווני הפעולה, שנבחנו בגופים כצעדי התכנסות אפשריים. עקב כך, עיקר הערכותיו לא התממשו. כמו כן, לא נמצא בידי אג"ת ביסוס לאופן שבו המליץ להשית על הגופים את הקיצוץ התקציבי, שנקבע לצה"ל בשנת 2006.

ז. בהנחיות לתכנון, שהפיץ אג"ת לגופים בצה"ל, היו כלולים יעדים, שלעתים לא היו בני-השגה, בשל המגבלה התקציבית. במקרים מסוימים ההנחיות לתכנון לא היו מעודכנות, כיוון שאג"ת לא קיבל במועד מידע על החלטות הגופים, לעתים אף בנושאים משמעותיים כגון גודל הסד"כ. כמו כן, ההנחיות לתכנון לא כללו יעדים ומדדים מפורטים בנוגע לתחומים שונים, דוגמת היקף ההתעצמות שעליהם לכלול בתכניותיהם.

ח. תיעוד תהליך התכנון באג"ת לקה בחסר בעיקר בנוגע לשיקולים שהיו בבסיס החלטות מרכזיות שהתקבלו. מצב זה פגם בביסוס הידע הארגוני, ביכולת להנחילו לבעלי התפקידים שיבואו לעתיד, וביכולת לקיים תחקור והפקת לקחים בנוגע לטיבו.

ט. אף שקיימים בצה"ל מספר מודלים לחישוב עלויות של משימות ופעילויות מסוימות, לא קיים מודל תמחירי מקיף לכלל המרכיבים שבתכניות העבודה, ולמגמות התפתחותם בשנים הבאות. מודלים תמחיריים הנוגעים לבניין הכוח, שפותחו בגופי צה"ל, לא נבחנו בחלקם הגדול על ידי אג"ת, במסגרת הבקרה והמעקב שעליו לקיים על מרכיבי העלות של פעילויות צה"ל מתוקף פקודת הארגון שלו, ולעתים אג"ת אף אינו מכיר אותם. נוכח תשתית תמחירית מוגבלת במטכ"ל לגבי פעילות צה"ל, קיים קושי להערכת התקציב הנדרש המתוכנן לגופים השונים בשנת העבודה העוקבת ובת"ר"ש, לבחינת חלופות שונות לביצוע, ולקביעת אופן הקצאת התקציב בין תחומי הפעילות והגופים השונים, לשם השגת היעדים הביטחוניים בעלות ממוזערות.

י. תר"ש "קלע", שתוכננה לשנים 2004-2008, הגדירה שתי הנחות לתקציב שנתי - מינימאלי (35.3 מיליארד ש"ח) ומקסימאלי (36.5 מיליארד ש"ח). בתהליך גיבוש התר"ש ואחריו העריכה מערכת הביטחון, כי במדרגת התקציב המינימאלית, יהיה ביכולתה להוציא אל הפועל את תר"ש "קלע", זאת נוכח מקורות תקציב שהיו צפויים להתפנות בתכניות הגופים בתקופת ביצועה. על אף זאת, לא הוצגה מדרגת תקציב זו לגורמים מחוץ למערכת הביטחון, לרבות לראש הממשלה, כמו גם ההערכה שבמסגרתה ניתן לממש את תר"ש "קלע"; זאת, שעה שהמדרגה המקסימאלית הוצגה כמינימום הנדרש, שממנו לא ניתן לרדת בהיבט המענה הביטחוני.

יא. על אף הערכות מערכת הביטחון דלעיל, נקודת העבודה בתר"ש "קלע" במדרגת התקציב המינימאלית, לא נתנה, בפועל, ביטוי תקציבי הולם למרכיבי בניין הכוח השונים שתוכננו בתר"ש. כתוצאה מכך נוצרו פערים בין המקורות לבין הצרכים בתחומי פעילות שונים.

יב. התקנים לרמות מלאי התחמושת בחירום (יעדי ההיערכות) לא עודכנו במשך שנים לחלק ניכר מסוגי התחמושת בצה"ל. זאת, על אף השינויים שחלו במבנה צה"ל ובתמהיל הסד"כ שלו, ההשפעה המכרעת שיש לרמות המלאי על מיבציות כוחות צה"ל והמשמעות התקציביות הניכרות. יעדי היערכות מסוימים נקבעו כ"קביעות פיקודיות", ללא ניתוח מעמיק של משמעותיהם מבחינה מיבצעית ותקציבית.

יג. אג"ת בחן את יעדי ההיערכות לרמות מלאי תחמושת בלי התחשבות מספקת בחלופיות שבשימוש בסוגי תחמושת שונים, מתוך ראייה כלל-צה"לית. במצב, שבו תהליך קביעת יעדי ההיערכות בצה"ל לוקה בחסר, אין ודאות שיעדי ההיערכות הקיימים מבטאים בצורה מיטבית את הצרכים של צה"ל בתחמושת לעת חירום, וכן את התקציב שהיה להקצות למטרה זו.

יד. לא נמצא, שאג"ת ניתח וקבע את יעדי רכש התחמושת בפועל (יעדי ההצטיידות), בטווח הקצר והארוך, מתוך ראייה כוללת, בתהליך התכנון המתקיים מדי שנה בשנה. בקרת אג"ת על רמות מלאי התחמושת בגופים הייתה טכנית וחלקית. כתוצאה מאלה, ספק אם בידי אג"ת וסגן הרמטכ"ל הייתה תמונה כוללת ומהימנה של צורכי מלאי התחמושת בצה"ל, לרבות התשובה לשאלה - האם במסגרת האילוצים הקיימים צה"ל מפנה לנושא זה משאבים אופטימאליים, או שיש בהם מחסור או פוטנציאל לחיסכון.



לסיכום, תהליך תכנון תכניות העבודה של צה"ל ותקצובן - השנתיות והרב-שנתיות - מושתת על עבודת מטה מורכבת ורב-היקף, שתכליתה, בין היתר, לבחון ולהציג למקבלי החלטות מידע, המאפשר להם להגיע להחלטות מיטביות בנוגע לבניין הכוח של צה"ל ולפעולותיו בטווח הקצר והארוך. עבודת מטה זו אמורה לקדם את הראייה הכוללת של המטכ"ל לגבי היעדים שנקבעו והצרכים שזוהו, נוכח תרחיש הייחוס והערכות המצב המעודכנות. זאת, תוך ניתוח החלופות השונות בהתחשב במגבלות הקיימות, ובהן - מגבלת התקציב. פגמים בעבודה זו עלולים להביא לפגיעה במענה המיבצעי ולניצול לא יעיל של מקורות התקציב.

הליקויים שעלו בדוח זה מצביעים על מציאות, שבה תהליך התכנון בצה"ל מתנהל באופן ובכלים שאינם מבטיחים מיצוי מיטבי של המשאבים העומדים לרשות צה"ל. כך נמצא, בין היתר, כי לא קיימות מתודולוגיית תכנון מעודכנת והוראת תכנון כלל-צה"לית מלאה ומקיפה; כי בסיס המידע החלקי, המחסור בכלי הניתוח והתמחור שבידי אג"ת, והיכרותו החלקית עם כלי התכנון שבידי הגופים, מקשים על ניתוח המשמעויות הנובעות מצעדי התכנון המוצעים, כמו גם על ניסוח הנחיות ריאליות לתכנון; וכי הבקרה שאג"ת מקיים על תהליכי התכנון של הגופים ועל התוצרים שהם מציגים לו, רופפת.

כפועל יוצא מהחולשות שבתכנון ובתקצוב תהליכי בניין הכוח והבקרה עליהם, דרישות התקציב של מערכת הביטחון לא נשענו על תשתית מספקת, וחלק מדיווחי צה"ל לגורמים שמחוץ למערכת הביטחון לקו בהצגה חלקית או מחמירה של משמעויות הקיצוצים התקציביים בתקציב הביטחון.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שעלו בביקורת, מן הראוי שהמטכ"ל יפעל לעדכון מתודולוגית התכנון של צה"ל ולהסדרת תהליך התכנון המתקיים במטכ"ל ובגופים, בהוראה כלל-צה"לית. זאת, באופן שיביא להלימה בין תהליך התכנון שמקיימים גורמי המטכ"ל, מעגל התכנון בגופים, ותהליך אישור תקציב הביטחון בממשלה ובכנסת. כמו כן, ראוי לחזק את יכולות הניתוח, התמחור והבקרה שבידי אג"ת להבטחת תכנון וביצוע מיטביים של בניין כוחו של צה"ל והפעלתו בשוטף, במגבלת מקורות התקציב. בתוך כך יש להרחיב את כלי הדיווח ונגישות המידע לאג"ת, ואת השימוש ביעדים, במדדים ובמודלים תומכי החלטה, כדי לאפשר לו לבחון חלופות מיבצעיות שונות; לבצע ניתוחי עלות-תועלת ולקדם צעדי התייעלות בגופים, תוך מיצוי מיטבי של מקורות התקציב בטווח הקצר והארוך.



רקע

תקציב הביטחון מיועד למימון פעילותם של צה"ל ושל משרד הביטחון, והוא כולל את המקורות הכספיים העומדים לרשותם בשני סוגי מטבע: מטבע מקומי¹, שמדינת ישראל מעמידה במקורותיה, ומטבע חוץ, שממשלת ארצות הברית מעמידה לרשות מדינת ישראל לצורך רכש ביטחוני בעיקר בארצות הברית. בתחילת כל שנת עבודה מעמיד אגף התקציבים שבמשרד הביטחון² (להלן - את"ק) מסגרת תקציבית להתקשרות (להלן - תקציב ההתקשרות) לזכותם ולשימושם של הגופים בצה"ל. תקציב ההתקשרות נגזר מתקציב הביטחון, ועל פיו מתכננים ומבצעים גופי צה"ל³ את תכניות עבודתם, בחלוקה למטבעות השונים. בשנת 2006 העמיד את"ק לגופי צה"ל תקציב התקשרות במטבע מקומי בסך של כ-19.5 מיליארד ש"ח⁴.

צה"ל מתכנן את בניין כוחו במסגרת תכנית עבודה רב-שנתית⁵ (להלן - תר"ש), ממנה נגזרות תכניות העבודה השנתיות שלו. תכניות עבודה אלו מתגבשות בתהליך מורכב, שלוקחים בו חלק המטכ"ל וגופי צה"ל (להלן - תהליך התכנון). תכניות העבודה, השנתית והרב-שנתית הן כלים שנועדו בעיקר להסדיר את קיומו של תהליך שיטתי לתכנון בניין הכוח של צה"ל, במסגרת המשאבים העומדים לרשותו, ולאפשר בקרה אחר מימושו. תכניות העבודה מפרטות את פעולות צה"ל בתחומי עשייתו העיקריים, ובהם: סדר כוחות (סד"כ), אמצעי לחימה (אמל"ח), מחקר ופיתוח, תשתית ופריסה, הצטיידות ורכש, בינוי, אחזקה ותחזוקה, כוח אדם, הכשרות ואימונים. כמו כן, מפרטות התכניות את חלוקת משאבי התקציב בין גופי צה"ל.

בשנת 2005 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון במטבע מקומי⁶. דוח זה הצביע על מציאות, שבה תהליך קביעת המסגרת של תקציב הביטחון מתנהל ללא דפוסי פעולה סדורים וברורים. בין היתר נמצא, כי בשנים 2003-2005 נקבעה מסגרת תקציב הביטחון תוך התמקדות בהקצאת משאבים לטווח הקצר בלבד, קרי - תקציב שנתי, ואילו התר"ש של מערכת הביטחון התבצעה בלי שהייתה מסגרת מקורות ארוכת טווח למימושה. על כך העיר משרד מבקר המדינה, כי המצב, שבו מערכת הביטחון קובעת תר"ש בהתבסס על הערכת משאבים תקציביים שאינה מתואמת עם משרד האוצר, לקוי מעיקרו.

נוכח זאת המליץ מבקר המדינה, שתיכנה תר"ש מתואמת עם משרד האוצר בכל הקשור להקצאת המקורות למימושה, תוך הבטחת מסגרת מקורות יציבה בדגש לטווח הקצר, למעט חריגים. מסגרת זו, צריך שתיקבע על דעת הדרג המדיני מתוך ראיית היעדים הלאומיים, ובכלל זה הצורך בהקצאת משאבים לטובת פעילות מערכת הביטחון, לעומת יעדי משק אחרים. כן ראוי, שמדי שנה בשנה ייבחן התקציב הרב-שנתי למערכת הביטחון כדי לבדוק אם חלו שינויים מהותיים - מיבצעיים, כלכליים ואחרים - המחייבים את עדכונו. בהתאם לעדכון התקציב הרב-שנתי, יש לעדכן את הנחת המקורות שבבסיס תכנית העבודה הרב-שנתית, ולבצע בתכניות העבודה שינויים בהתאם.

מבקר המדינה העיר, כי מסגרת תקציב רב-שנתית תאפשר למערכת הביטחון לקיים תכנון רב-שנתי בתנאי ודאות גבוהים יותר, ובחירה טובה יותר של סל שירותי הביטחון במונחי עלות-תועלת. זאת, תוך מתן שהות לבצע בעלות מזערית שינויים בתכניות העבודה עקב צמצום או הרחבה של מסגרות התקציב. עוד העיר מבקר המדינה, כי מסגרת תקציב רב-שנתית ועדכונה אמורים להיקבע נוכח

- 1 במטבע מקומי נכלל גם נתח מט"ח מוזמן ממקורות המשק, שנועד לרכש בחו"ל.
- 2 על פי הוראות משרד הביטחון, ייעודו של את"ק הוא תכנון, ניהול ובקרה על תקציב הביטחון.
- 3 גופי צה"ל - גופים בצה"ל, שהוקצתה להם מסגרת תקציבית, והם נושאים באחריות לאופן השימוש והניצול של התקציב שהועמד לרשותם.
- 4 לא כולל מינהלות פרויקטים במשרד הביטחון וגמלאות משרתי הקבע.
- 5 תכנית עבודה לחמש שנים.
- 6 דוח שנתי 56א של מבקר המדינה (2005), עמ' 5.

בחנינת מרכיבי ההוצאה שבתקציב הביטחון ובקרת העלויות שבו, ועל סמך תוצאות מיפוי של נושאים ותחומים בפעילות מערכת הביטחון, שקיים בהם פוטנציאל להתייעלות ולחיסכון.

מבקר המדינה גם קבע, כי מן הראוי לבנות יכולות של בקרה חיצונית על פעילות מערכת הביטחון, הן במשרד האוצר, בעיקר בתחום בקרת העלויות שבתקציב הביטחון והמעקב אחר צבר התחייבויותיה של מערכת הביטחון, והן במשרד ראש הממשלה, כמו המועצה לביטחון לאומי, כגורם מערכתי האמור להכריע בתהליך קביעת סל שירותי הביטחון וגודל תקציב הביטחון.

כהמשך לדוח זה, בדק משרד מבקר המדינה בתקופה שבין יולי 2005 למרס 2006 את תהליך הכנת תכניות העבודה שקיים אגף התכנון במטכ"ל (להלן - אג"ת) בשנים 2004 ו-2005 במישור השנתי והרב-שנתי, אל מול הקצאת המקורות בש"ח עבורן. בין היתר נבדקו בהקשר זה: המתודולוגיה של התכנון; מידת התיאום בין תהליך התכנון במטכ"ל לתהליך התכנון בגופי צה"ל; הליך קביעת מסגרות התקציב בש"ח לגופים השונים; ומעקב ובקרה של אג"ת אחר תהליכי בניין הכוח. הביקורת נערכה בצה"ל: באג"ת, במפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"ב) ובחיל האוויר והחלל (להלן - ח"א); ובמשרד הביטחון - באת"ק.⁷

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].

מתודולוגיית התכנון

על פי הוראות הפיקוד העליון, אג"ת הוא אגף במטכ"ל, המהווה חלק בלתי נפרד מאגף מטה כללי (אג"מ). על פי פקודת הארגון של אג"ת, עליו לפתח מתודולוגיה ומודלים לגיבוש תכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות, ולניתוחן. כמו כן, עליו להנחות, לרכז, לתאם, להכין ולבקר את התכניות השנתיות והרב-שנתיות לבניין צה"ל והפעלתו בשוטף, ובכלל זה קביעת מסגרות משאבים בתחום התקציב, כוח האדם והאמצעים, ולגבשן לכדי תכנית כוללת, המתייחסת לכלל מרכיבי הכוח. על עוזר ראש אג"ת לתכנון⁸ מוטלת, בין היתר, האחריות לרכז את עבודת המטה להכנת תכנית העבודה השנתית והרב-שנתית של צה"ל; לגבש את מדיניות הקצאת כלל המשאבים בצה"ל ותכנונם; ולהוות יועץ מקצועי במטכ"ל לנושא פיתוח, גיבוש, הטמעה וניתוח של מערכות תכנון שנתיות ורב-שנתיות. בכל הנושאים דלעיל כפוף אג"ת לסגן הרמטכ"ל.

1. הוראות התכנון

א. בשנת 1994, בעקבות דוח מבקר המדינה⁹, פרסם עוזר ראש אג"ת לתכנון מסמך - "תכנון רב שנתי - ספר יסוד" (להלן - ספר היסוד), שנועד להציג את העקרונות, הכללים והשיטה לתכנון ולהכנה של תר"ש ותכנית עבודה שנתית. בביקורת הנוכחית הציג אג"ת למשרד מבקר המדינה את

7 ראש את"ק במשרד הביטחון הוא קצין בכיר בצה"ל, המשמש גם כיועץ הכספי לרמטכ"ל. כראש אגף התקציבים הוא כפוף למנכ"ל משרד הביטחון; וכיועץ הכספי לרמטכ"ל הוא כפוף לרמטכ"ל.
8 במהלך עריכת הביקורת חלו שינויים ארגוניים באג"ת, לרבות בהגדרת התפקיד של עוזר ראש אג"ת לתכנון, אך פקודת הארגון של אג"ת טרם עודכנה בהתאם. בדוח זה, המתייחס בעיקר לתקופה הקודמת למועד השינוי, נעשה שימוש בהגדרת התפקיד הקודמת.
9 דוח שנתי 44 (1994), בפרק "תכנון ותקצוב רב-שנתי למשרד הביטחון ולצה"ל".

ספר היסוד כמסמך של תשתית מתודולוגית, שעקרונותיו וקביעותיו אשר לתפיסת התכנון בצה"ל תקפים.

ספר היסוד מגדיר את ההיגיון המסדר של תהליך הכנת תכניות העבודה הרב-השנתיות והשנתיות, עד להקצאת המשאבים לגופים השונים ולהכנת תכניות העבודה המפורטות בהתאם. על פי ספר היסוד, המתודולוגיה להכנת תכניות העבודה אמורה להגדיר תהליך שיטתי, שלפיו ייקבעו כיוונים, מגמות ועוגנים לתכניות העבודה, כמתחייב מאיום הייחוס¹⁰, מהערכות המצב, וממסגרות התקציב והיקף כוח האדם הצפויים לתקופה המתוכננת. לאחר זיהוי המשימות העיקריות של צה"ל והצרכים המרכזיים הנגזרים מהן, נוכח שיקולים אסטרטגיים ואופרטיביים, נקבעת חלוקת מיטבית של המשאבים בין הגופים השונים, למימוש היעדים שנקבעו.

1) בביקורת עלה, כי תהליך הכנת תכניות העבודה בצה"ל התקיים בשנים האחרונות באופן שונה ובלוחות זמנים שונים מאלה שהוגדרו בספר היסוד; מצב שהיה בו כדי לפגוע ברמת התיאום שבין המטכ"ל לזרועות, וביכולתו של אג"ת להנחות, לרכז, לתאם ולהכין את תהליך התכנון השנתי בצה"ל, כפי שמפורט בהמשך.

2) על פי המוגדר בספר היסוד, על מחלקת תכנון באג"ת לעדכן אותו "מעט לעת עם התפתחות שיטות וטכניקות חדשות המאפשרות לשפר תהליך כלשהוא, או עם החלטה לשנות את אופן הביצוע של מרכיב זה או אחר במתודולוגיה".

אולם בביקורת עלה, כי אג"ת לא עדכן את ספר היסוד במהלך 12 השנים מאז כתיבתו. זאת, אף שבפרק זמן זה חלו שינויים מהותיים בארגון ובמבנה של צה"ל, ובכלל זה שינויים בתחומי האחריות והסמכות של חלק מהגורמים המוזכרים בו, כמו למשל העברת סמכויות תקינת אמצעים, לרבות כוח האדם, לאחריות גופי צה"ל.

אשר לצורך לעדכן את מתודולוגיית התכנון יצוין, כי כבר בשנת 2001 העיר מבקר המדינה, כי הגיעה העת, שצה"ל יסכם את המתודולוגיה לתהליך התכנון ויגדיר בבהירות את כלל מונחי היסוד הקשורים בתר"ש בספר מתודולוגי מעודכן ומחייב, שישמש את כלל הגופים בצה"ל¹¹.

עוד צוין באותו דוח, כי כפועל יוצא מייעודו של אג"ת, כפי שהוגדר בהוראות הפיקוד העליון, "להוות את גוף התכנון והארגון המרכזי במטה הכללי", היה עליו לרכז את עבודת המטה הקשורה בפיתוח המתודולוגיה של התכנון הרב-שנתי והשנתי של צה"ל, ולהוציא הוראה מפורטת כלל-צה"לית בנדון.

ב. בשנת 2002 פורסמה הוראת קבע אג"ם, שעניינה "נוהל הכנת תכנית העבודה של המטה הכללי" (להלן - הנוהל המטכ"לי), ובה נקבעו נוהלי העבודה להכנה ולפרסום של תכניות העבודה.

בדומה לספר היסוד, מתאר הנוהל המטכ"לי שני תהליכים אפשריים להכנת תר"ש: תהליך שבו מורחק אופק התכנון של תר"ש קיימת, ומוארך תוקפה בשנה אחת (להלן - "גלגול" תר"ש), או תהליך שבו מתבצע עדכון עמוק לתר"ש הקיימת ומתגבשת תר"ש חדשה. תכנית העבודה לשנה העוקבת מהווה, כאמור, חלק מהתר"ש, ונגזרת ממנה.

10 איום ייחוס - מסמך, הקובע את האיומים המרכזיים לטווח הקצר והבינוני לשנות התר"ש, שלקראתו יועמד המענה הכולל בבניין הכוח בצה"ל.

11 דוח שנתי 52א של מבקר המדינה (2001), עמ' 74, בפרק "אגף התכנון של האג"ם במטה הכללי".

(1) בביקורת עלה, כי ספר היסוד והנוהל המטכ"לי אינם מגדירים את תהליך הכנת תכנית העבודה השנתית לשנים שלגביהן הוחלט, כי התר"ש הקיימת אינה תקפה, וטרם תוכננה תר"ש חדשה; מצב שאירע בשנים 1997, 1998, ו-2003, שהיו שנות מעבר בין תר"ש שונות, והיה צורך לתכנן אותן כשנים העומדות בפני עצמן. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמדובר בחריג שחוזר על עצמו, ראוי להשלים פער זה במתודולוגיית התכנון על ידי קביעת עקרונות וקווים מנחים בנושא.

(2) הנוהל המטכ"לי אינו מפרט לגבי כל שלב בתהליך הכנת התר"ש את מהותו, את הפעילויות המקדימות שיש להשלים לפניו, את הפעילויות המתבצעות בו, את התשומות הנדרשות לכל פעילות, והתפוקות המתקבלות בסיומו, ואת לוחות הזמנים והגורמים המשתתפים בו. כך גם לגבי שלבים בתהליך הכנת תכנית העבודה השנתית, שמפרט הנוהל המטכ"לי.

בהיעדר הגדרה מקיפה של מהותו ותכולתו של כל שלב בתהליך, מתבצעים שלבים מסוימים בו תוך שינויים בין השנים ובמתכונת שאינה אחידה, ובלי שמתגבשת תוכנה ארגונית סדורה לתהליך.

(3) מעבר לאמור לעיל נמצא, כי אין התאמה בין הנוהל המטכ"לי לבין ספר היסוד בכל הקשור לתהליך התכנון של "גלגול" תר"ש (פירוט בנושא תהליך זה ראו בהמשך), הן בלוחות הזמנים והן במתודולוגיה של התהליך.



לקיום מתודולוגיה אחידה, ברורה ומובנית לתהליך הכנת תכניות העבודה, המגדירה מדיניות, עקרונות ונורמות יסוד לביצוע התהליך במטכ"ל ובגופי צה"ל, ומותאמת למבנה של צה"ל וליעדיו - חשיבות רבה. אולם בפועל, ספר היסוד, המהווה את הבסיס המתודולוגי לתהליך, אינו מעודכן, הנוהל המטכ"לי אינו מפורט מספיק, ואין הלימה בין הספר לבין הנוהל.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שאג"ת יפעל לבניית תשתית מתודולוגית כלל-צה"לית מעודכנת לתהליך התכנון הרב-שנתי והשנתי בצה"ל. כמו כן ראוי, שאג"ת יפעל לפרסום הוראה מפורטת כלל-צה"לית בנדון, תוך הגדרת חלוקת הסמכות והאחריות בין המטכ"ל לבין הגופים, לשם השגת אפקטיביות מירבית בתהליך בניין הכוח של צה"ל ובהפעלתו.

בתגובה לממצאי הביקורת מסר בספטמבר 2006 רמ"ח תכנון באג"ת למשרד מבקר המדינה, שמתודולוגיית התכנון תעודכן במסגרת תכנית העבודה של אג"ת לשנת 2007.

2. מעורבות אג"ת במתודולוגיית התכנון בגופים

הנוהל המטכ"לי מטיל על הגופים לקבוע הוראות פנימיות, המסדירות את הכנת תכניותיהם על פיו. במז"י ובח"א נקבעו נהלים¹², הקובעים את העקרונות להכנת תכניות העבודה, מפרטים את שלבי

12 נוהל מז"י שעניינו תהליך התכנון הזרועי, ונוהל ח"א שעניינו תכניות עבודה בזרוע האוויר.

תהליך התכנון הזרועי, ומנחים את הגופים בזרוע בנוגע למעורבותם ולתפקידיהם בתהליך (להלן - נוהלי התכנון הפנימיים).

א. בביקורת עלה, כי בהיעדר הנחיות מחייבות בנושא, קיים שוני במידת התיאום והשילוב של מז"י ושל ח"א עם גורמים במטכ"ל ועם תהליך התכנון המטכ"לי; מצב, שמקבל ביטוי גם בנהלים שהגופים הנ"ל קבעו לעצמם.

להלן מספר דוגמאות:

(1) הערכת המצב האסטרטגית¹³ של מז"י מסתמכת על הערכת המצב האסטרטגית של צה"ל. לעומת זאת, התכנון בח"א מתבסס על תוצרים, הערכות וניתוחים עצמיים, ובהם: הערכת מצב מודיעינית, הערכת מצב מיבצעית והערכת מצב אסטרטגית. יצוין, כי הערכות המצב לקראת שנת 2006 הוכנו בח"א בחודשים פברואר ומרס 2005, שעה שבמטכ"ל הן הוכנו, על פי נתוני אג"ת, רק באוגוסט 2005.

(2) בכל זרוע נקבעת הקצאת המשאבים הפנימית על פי הכיוונים וסדרי העדיפות שנקבעו לבניין הכוח נוכח הערכות המצב (להלן - נקודת העבודה). נוהל התכנון הפנימי במז"י קובע, כי שלב נקודת העבודה בזרוע יתקיים רק לאחר קביעת חלוקת התקציב בין הזרועות (קביעת נקודת העבודה המטכ"לית) והפצת ההנחיות לתכנון מהמטכ"ל. לעומת זאת, על פי נוהל התכנון הפנימי בח"א, ראש המטה יקיים בחודש מאי דיון לקביעת נקודת העבודה לשנה הבאה, ובחודשים מאי-יוני יוצגו ההמלצות למפקד ח"א. זאת, כשהנוהל מצייין שבתחילת יוני אמור אג"ת לפרסם הנחיות לתכנון ולתקצוב לשנת העבודה העוקבת. מתוך כך עולה, כי נקודת העבודה מתוכננת להיקבע בח"א בטרם התקבלו ההנחיות לתכנון של אג"ת. יצוין, כי בפועל, בשנים שנבחנו (2005 ו-2006), אכן קבע ח"א את נקודת העבודה הזרועית לפני פרסום ההנחיות לתכנון של אג"ת, כמתואר בהמשך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת להשיג אינטגרציה טובה בין כל הגורמים הנוגעים לתכנון תכניות העבודה, יש מקום שאג"ת יבחן ויקבע מהי רמת התיאום והשילוב הדרושה בין תהליך התכנון המטכ"לי לבין תהליכי התכנון שמקיימים הגופים, וינחה את הגופים להגדיר זאת בהתאם בנוהלי התכנון הפנימיים.

ב. בביקורת עלה, כי נוהלי התכנון הפנימיים במז"י ובח"א נקבעו על פי מתודולוגיה, שפיתח כל גוף לעצמו באופן נפרד ועצמאי, בלי שאג"ת בחן את התאמתם לתהליך התכנון הכלל-צה"לי, וכי קיימים הבדלים בין מרכיבים שונים בשיטות התכנון הנהוגות בהם. להלן מספר דוגמאות:

(1) קיים שוני בין מז"י לבין ח"א בשיטת ההקצאה של מסגרות התקציב לגופי הזרוע. כך לדוגמה, ההנחיות הפנימיות לתכנון לשנת עבודה 2006, שהפיץ ח"א לגופים בחיל, כללו שתי מדרגות תקציב - ריאלית ומרחיבה. הגופים נדרשו לבנות תכניות עבודה מתכנסות למסגרות התקציב הריאליות, ולהציג רשימה של נושאים נוספים לביצוע, מדורגים על פי סדר עדיפות, עד למדרגת התקציב המרחיבה. לעומת זאת, באותה שנה העמידה מז"י לגופים בזרוע מסגרות תקציב נתונות. יצוין, כי שיטת הקצאת התקציב בח"א תואמת את השיטה שבה נקט אג"ת כלפי הזרועות (על כך ראו בהמשך בפרק "קדם-תכנון").

13 הערכת מצב אסטרטגית, לפי הגדרת אג"ת - ניתוח אינטגרטיבי של מאפייני הסביבה האסטרטגית (בין-לאומית ואזורית), הפנימית והטכנולוגית; והתפתחות קשת העימותים. זאת, תוך איתור וסימון המגמות והאתגרים, וגיבוש המלצות לכיווני בניין הכוח.

(2) במחצית הראשונה של 2005, במסגרת תהליך התכנון לשנת 2006 וכחלק מממודולוגיית התכנון בדרג, הגדיר ח"א לעצמו יעד להתעצמות, ולפיו היקף המקורות, שיופנה למטרה זו, יעמוד על 17% מכלל תקציב החיל. בין המשמעויות המעשיות של הגדרה זו הייתה שריון מוקדם של מקורות תקציב לתחומי פעילות מוגדרים. נוסף לכך, הגדיר ח"א לכל אחד מגופי החיל יעדים להתייעלות ולחיסכון, כגון חובה להציג חמש משימות לפחות בעלות פוטנציאל לאזרח. לעומת זאת, מז"י תכננה את תכניות עבודתה בשיטות אחרות, שלא כללו הגדרת יעדים בתחומים אלה.

יצוין, כי במהלך 2005, במסגרת תהליך התכנון לשנת 2006, ביצע ח"א שינויים בממודולוגיית התכנון שלו, במטרה להטמיע את מדיניותם של מפקד החיל ושל ראש המטה בתהליך גיבוש תכנית העבודה בחיל. מהות השינוי הייתה בקיום הערכת מצב אסטרטגית ובקביעת מדיניות, עקרונות לתכנון ומדדים חיליים, שיהוו בסיס לקביעת נקודת העבודה בח"א. יצוין, כי בנובמבר 2005 לאחר הצגת תכנית העבודה של ח"א לשנת 2006 בפני אג"ת, הוציא עוזר ראש אג"ת לתכנון מסמך התייחסות, ובו ציין, כי תהליך התכנון השנתי שהציג ח"א מכיל עדכונים חשובים בתהליך, המאפשרים לח"א להגיע למעמד אישור תכניות העבודה מוכנים יותר ולאחר אופטימיזציה טובה יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, שאג"ת - המופקד על פיתוח מתודולוגיה ומודלים לגיבוש תכניות העבודה ולניתוחן - יקבע, במתואם עם גופי צה"ל, את המודלים להכנת תכניות העבודה בגופים, שישתלבו במתודולוגיית התכנון הכלל-צה"לית. זאת, תוך בחינת השיטה והכלים, המשמשים את הגופים במהלך תכנון תכניות עבודתם, ובהם: הנחות העבודה, כלי התכנון והניתוח, המודלים, היעדים והמדדים. מתוך כך, ייטיב אג"ת להבין את "שפת התכנון" של הגופים ואת משמעות הנתונים והניתוחים שהם מציגים בפניו, ויודא, כי בכוחם של תוצרי התכנון בגופים לספק את המידע הנדרש לתהליך התכנון המטכ"לי. בחינה זו של אג"ת חשובה במיוחד נוכח העובדה, שאג"ת לא קיים בקרה מספקת על הנתונים והתחשיבים שהציגו לו גופי צה"ל (על כך ראו בהמשך).

לוחות הזמנים של תהליך התכנון

תכנון פעילות צה"ל לשנים 2005 ו-2006, שבהן התמקדה הביקורת, הסתמך על "גלגול" תר"ש "קלע", שיישומה החל משנת 2004. תהליך "גלגול" התר"ש מורכב בעיקרו משני שלבים: שלב מקדים, המתבצע במטכ"ל, ובו מתגבשות ההנחות וההנחיות לתכנון, שישמשו את הגופים לצורך גיבוש תכניותיהם; ושלב הכנת תכניות העבודה על ידי הגופים ואישורן במטכ"ל.

לוחות הזמנים לשלבים השונים בתהליך התכנון אמורים, בין היתר, לקבוע מועדים, שבהם נדרשים הגורמים, הנוטלים חלק בתהליך, להציג למקבלי החלטות את תוצאות עבודת המטה שערכו. זאת, על מנת לאפשר תהליך קבלת החלטות סדור לקראת הגשת הצעת תקציב הביטחון בפני הממשלה¹⁴ ופרסום ספר תקציב הביטחון עד לסוף חודש אוקטובר.

1. לוחות הזמנים של תהליך התכנון במטכ"ל

בביקורת נמצא ככלל, כי לוחות הזמנים בנוהל המטכ"ל, ובעיקר של השלבים שעד לאישור תכניות העבודה של הגופים, מאוחרים משמעותית מאלה שבספר היסוד. עוד נמצא, כי בפועל, בשנים 2005 ו-2006 חל עיכוב בתהליך התכנון במטכ"ל גם לעומת הנוהל המטכ"לי.

כך לדוגמה, הפיץ אג"ת בשנים אלו את ההנחיות לתכנון לגופים בחודש אוקטובר, שעה שעל פי ספר היסוד נדרש לעשות זאת בחודש יוני, ועל פי הנוהל המטכ"לי - באוגוסט. כתוצאה מכך, הצגת תכניות העבודה המפורטות של הגופים לאג"ת התקיימה בנובמבר, שעה שעל פי ספר היסוד הייתה אמורה להתקיים ביולי, ועל פי הנוהל המטכ"לי - בספטמבר.

כמו כן נמצא, כי הוראות את"ק, כמו למשל ההוראה שעניינה תהליך התכנון והפעלת התקציב השנתי, מציננות לוחות זמנים המיוחסים לשלבים שונים בתהליך התכנון, ואף הם אינם מתואמים עם הנוהל המטכ"לי.

נוכח השוני בלוחות הזמנים דלעיל והעיכוב בפועל בשלבי ביצוע תהליך התכנון, ראוי, כי אג"ת יבחן את לוחות הזמנים של השלבים השונים בתהליך, להשגת הלימה מרבית מול גורמים שמחוץ למערכת הביטחון - משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, הממשלה והכנסת¹⁵ - ובתוכה. עוד ראוי, כי תתבצע התאמה של לוחות הזמנים הנוגעים לתהליך התכנון בין כל ההוראות והנהלים של צה"ל ומשרד הביטחון.

2. תהליך התכנון בגופים

תהליך הכנת תכניות העבודה בגופים אמור להיות מתואם עם תהליך התכנון שמקיים המטכ"ל, ומשולב בו. אולם בביקורת עלה, כי לוחות הזמנים שבנוהל התכנון הפנימי במז"א אינם מתואמים עם לוחות הזמנים המצוינים בנוהל המטכ"לי. גם נוהל התכנון הפנימי בח"א אינו מתואם עם הנוהל המטכ"לי בעניין מועדי פרסום ההנחיות לתכנון ואישורי תכניות העבודה.

ככלל נמצא, כי שלבים מרכזיים בתהליך התכנון המטכ"לי מתקיימים בלוחות זמנים מאוחרים משמעותית מאלה של מז"א ושל ח"א. כתוצאה מכך, ההנחיות לתכנון של אג"ת, האמורות להנחות את הגופים בעבודתם, מופצות לאחר שרוב עבודת התכנון בגופים כבר הסתיימה. כך למשל, על פי נוהל התכנון הפנימי מתניעה מז"א את תהליך התכנון לשנת העבודה העוקבת בחודש אפריל; בחודש מאי היא מקיימת הערכת מצב זרועית לגיבוש כיוונים ויעדים רב-שנתיים לבניין הכוח; וביולי נקבעת נקודת העבודה. כל זאת, כאשר לפי הנוהל המטכ"לי ההנחיות לתכנון של אג"ת אמורות להתפרסם רק בחודש אוגוסט, ובפועל הן מתפרסמות אף מאוחר יותר (בנושא זה ראו בהמשך).

על פי נוהלי מחלקת תקציב ובקרה בח"א, מקיים החיל הערכת מצב תקציבית¹⁶ בחודש מרס; במאי מתפרסמות "הנחיות לתכנון תקציב חילי"; וביולי מתקיים דיון לקביעת נקודת עבודה. במסגרת נקודת העבודה נקבעים בח"א חמישה נדבכים מרכזיים, המזוהים כמרכיבי העוצמה של החיל:

15 בנושא זה ראו דוח שנתי 56א של מבקר המדינה (2005) בנושא "תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון".

16 הערכת מצב תקציבית - עבודת מטה שמבצעת מחלקת תקציב ובקרה, להערכת היקף המקורות והשימושים הצפויים בש"ח ובמט"ח לשנת העבודה המתוכננת, מיפוי הפערים, ופירוט חסכוניות מצערי התכנסות אפשריים.

סד"כ כלי הטיס, היקף כוח אדם קבע, יחס צוות-מטוס¹⁷, אחוז שעות טיסה¹⁸, וימי לחימה¹⁹. על פי נוהל התכנון הפנימי בח"א, מבטאים נדבכים אלה באופן כמותי את מדיניות מפקד החיל ואת דגשיו לתכנית העבודה. על סמך נקודת העבודה מתבצע בחודש יולי גם פילוח התקציב, ונקבעות מסגרות התקציב לגופים בזרוע. כל זאת, בטרם התפרסמו ההנחיות לתכנון של אג"ת.

בביקורת עלה, כי בשנים 2004 ו-2005 פרסם אג"ת, כאמור, את ההנחיות לתכנון לגופים רק בחודש אוקטובר. כיוון שכך, נפער פער זמנים ניכר בין מועד פרסום ההנחיות לבין תהליך התכנון שהתקיים בזרועות. לדוגמה: בח"א כבר במאי 2005 הפיצה מחלקת תקציב ובקרה לגופי החיל הנחיות לתכנון תכנית עבודה תקציבית לשנת 2006; ביולי פרסם מפקד ח"א מסמך מדיניות, עקרונות לתכנון ומדדים חיליים ל-2006; ונקבעה נקודת העבודה של ח"א. במז"י, על אף שתהליך התכנון התעכב לעומת הנוהל הזרועי בגלל חילופי מפקדי הזרוע, נקבעה נקודת העבודה באמצע חודש אוקטובר, כשההנחיות לתכנון של אג"ת הופצו רק בסוף חודש זה.

גורמי התכנון במז"י ובח"א מסרו למשרד מבקר המדינה, שעל מנת לקיים תהליך תכנון מיטבי, הם פועלים על פי לוחות זמנים עצמאיים, הקודמים ללוחות הזמנים של התכנון במטכ"ל. עוד לדבריהם, פוגם העיכוב שבביצוע תהליך התכנון המטכ"לי במידת ההשפעה של גורמי המטכ"ל על תכנון תכניות העבודה שלהם. זאת, כיוון שמתקבלות החלטות ומתגבשים סדרי עדיפות, המופצים לגופים הפנימיים בזרועות, עוד קודם להפצת ההנחיות לתכנון של אג"ת.

יצוין, כי במעמד הצגת תכנית העבודה של שנת 2006 בפני אג"ת, ציין ח"א, כי את ההחלטות המרכזיות הוא קיבל טרם קבלת ההנחיות לתכנון של המטכ"ל, וביקש לבחון את הקדמת פרסום ההנחיות לתכנון, על מנת שיוכלו לבוא לידי ביטוי מוקדם יותר בתהליך התכנון הזרועי. על כך השיב אג"ת, כי קיים מתח תמידי בין הרצון להפיץ את ההנחיות לתכנון מוקדם ככל האפשר, כדי לאפשר לגופי צה"ל היערכות מוקדמת, לבין הצורך להפיץ את ההנחיות מאוחר ככל האפשר, על מנת שהנחות העבודה התקציביות תהיינה מדויקות יותר. אג"ת הוסיף, כי יבחן את משמעות הקדמת הפצת ההנחיות לתכנון.

אחד המרכיבים החשובים בתהליך התכנון הוא קביעת עקרונות והערכות של המטכ"ל לגופים במהלך גיבוש תכנית העבודה, שישפיעו כבר בתחילת התהליך, ובטרם קיבלו הזרועות החלטות מהותיות על הרכב תכניותיהן. עיכוב בהפצת הנחיות לתכנון לגופים מחייב אותם להתחיל בתהליך באופן עצמאי, ומותיר להם למעשה מרחב פעולה רחב לקבל החלטות בדבר צעדי התכנסות, סדרי עדיפויות בביצוע משימותיהם, וקביעת יעדים לבניין הכוח, מתוך ראייה זרועית. הדבר מצמצם את השפעתו של אג"ת על תהליכי התכנון בזרועות, ופוגם בתהליך התכנון העל-זרועי.

-
- 17 יחס צוות-מטוס הוא תקן, הקובע את היקף צוות האוויר שיש לפתח לכל מערך כלי טיס. תקן זה מבוטא כיחס שבין מספר צוותי האוויר שיש לפתח לבין מספר כלי הטיס שבמערך.
- 18 אחוז שעות טיסה - השיעור מתוך שעות האימון הנדרשות, שיממש ח"א בשנת תכנון. שיעור זה גוזר שעות טיסה לכל מערך, ומשפיע על תכנית הביקורות למטוסים.
- 19 מספר ימי הלחימה - מספר המגדיר את רמת מלאי החלפים שתישמר מול כל כלי טיס, כיעד לחישוב רכש החלפים.

תהליך התכנון במטכ"ל

1. קדם-תכנון

א. בתחילת תהליך התכנון מקיים אג"ת שלב של תכנון ראשוני המכונה "קדם-תכנון". שלב זה מוצג בספר היסוד כרעיון מרכזי במתודולוגיה שהוצעה בו, ולפיו יתבצע תכנון ראשוני במסגרת הכנתה של תר"ש חדשה. בשלב זה, על הגופים להכין תכניות עבודה ראשוניות בהתאם להנחיות שמפיץ אג"ת. על ההנחיות לכלול, בין היתר: פירוט הפערים שעל הגוף לסגור, פירוט הנושאים שאין לתת להם עדיפות בתכניות, ופירוט הנושאים שבהם אין לפגוע.

ספר היסוד אף קובע, כי בתהליך "גלגול" התר"ש על אג"ת לגבש המלצות ליעדים ועוגנים עקרוניים וכמותיים לתקופת התכנון. זאת, על בסיס ההתפתחויות שחלו בתחומים השונים במהלך השנה החולפת ועל בסיס בחינת הנחות היסוד ועדכון, במסגרת הערכות המצב השונות, כגון הערכת מודיעין רב-שנתית, הערכת מצב אסטרטגית והערכת מצב תקציבית רב-שנתית.

במסמך שהפיץ אג"ת לגופי צה"ל בסוף יוני 2005 לקראת שלב קדם-התכנון (להלן - הנחיות לקדם-תכנון), הוא ציין בפניהם את הצורך בהעמקת החשיבה והתכנון לקראת שנת עבודה 2006 ובמהלכה, נוכח קיומם של שינויים אסטרטגיים וגורמים משפיעים²⁰. עם זאת, אג"ת לא קבע לגופים יעדים ועוגנים עקרוניים וכמותיים לקראת הכנת התכניות הראשוניות, נוכח הערכות המצב השונות²¹, אלא הנחה אותם שיציגו הם בפניו את העקרונות המתגבשים לתכניותיהם ואת הנחות העבודה ועקרונות היסוד הצפויים בתחומי פעילותם השונים.

בכך נמנע אג"ת, למעשה, מלהשפיע על תהליך התכנון בגופים כבר בשלבי הראשוניים ומתוך ראייה כלל-צה"לית - בניגוד לעקרונות שקבע בספר היסוד.

ב. ביוני 2005, במסגרת ההנחיות לקדם-התכנון לשנת 2006, קבע אג"ת לכל גוף שתי מדרגות תקציב להתייחסות. בביקורת לא נמצא ביסוס לאופן קביעת מדרגות מסוימות אלו. מחלקת תכנון באג"ת מסרה למשרד מבקר המדינה, כי אין משמעות מיוחדת לאותן המדרגות שנקבעו, שכן עיקר כוונת אג"ת הייתה בקיום ניתוח רגישות של הגופים לקיצוץ אפשרי בתכניות עבודתם. על כך יש להעיר, כי אף לצורך ניתוחי רגישות, יש חשיבות לגובה מדרגות התקציב שאליהן מתבקשים הגופים להתייחס.

בהקשר זה גם יצוין, כי כחודש לפני שהפיץ אג"ת את מדרגות התקציב לגופים, הפיץ להם את"ק מתאר תקציבי רב-שנתי לשנים 2006-2010, ובו פירוט מסגרת תקציב ההתקשרות לשנת 2006. להלן מסגרות התקציב להתייחסות, שקבע אג"ת למז"י ולח"א, בהשוואה למסגרת תקציב ההתקשרות שהפיץ את"ק, במחירי 2005, במיליוני ש"ח:

הגוף	מתאר תקציבי רב-שנתי 2006-2010, שהפיץ את"ק*	מדרגת תקציב גבוהה, שהפיץ אג"ת	מדרגת תקציב נמוכה, שהפיץ אג"ת
ח"א	4,582.7	4,400.0	4,250.0
מז"י	3,225.9	3,000.0	2,900.0

* מסגרות אלו מתבססות על המסגרות שבתר"ש "קלע" 2009, בתוספת התאמות ועדכונים, הנובעים מהחלטות ומסיכומים שונים.

20 כגון תהליך ההתנתקות ושינויים במתאר התקציבי.

21 על פי הנוהל המטכ"לי אמורות הערכות המצב להתבצע במהלך חודש יוני.

מהלוח דלעיל עולה פער ניכר במסגרות התקציב שפרסמו אג"ת ואת"ק לגופים. יצוין, כי פער זה עלול ליצור אי-בהירות מיותרת אצל הגופים, שאמורים להסתמך על מסגרות אלו בתכנון תכניות עבודתם.

יצוין, כי הפצת המתאר התקציבי הרב-שנתי על ידי את"ק לגופים נעשתה שלא בהתאם להוראות הפיקוד העליון, הוראות משרד הביטחון והוראות את"ק, שלפיהן הוא היה אמור להציג את ממצאי המתאר רק להנהלת משרד הביטחון ולמטכ"ל. על פי ההוראות, רק לאחר קביעת נקודת העבודה בפורום אג"ם ואופן חלוקת מסגרת תקציב ההתקשרות בין הגופים, היה על את"ק לפרסם להם את הנחיותיו להכנת התקציב.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שאת"ק ואג"ת יבחנו את התועלת שבפרסום מסגרות התקציב בש"ח על ידי את"ק לגופים, בטרם נקבעה נקודת העבודה המטכ"לית, ויפעלו במידת הצורך לתיקון ההוראות הנוגעות דלעיל.

יצוין, כי אג"ת דרש מהגופים לפרט את המשימות שיבוצעו בטווח התקציב שבין שתי המדרגות שקבע להם. בביקורת עלה, כי בפועל ח"א ומז"י לא הציגו לאג"ת את פירוט המשימות, וממילא אף לא הציגו את סדרי העדיפות שביניהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר פירוט משימות הגופים בין מדרגות התקציב, נפגמה יכולת המטכ"ל לקבל החלטות ולקבוע סדרי עדיפויות, שלפיהם אמורה הייתה להתבצע, בין היתר, הקצאת המשאבים לגופי צה"ל.

ג. בהנחיות לקדם-תכנון נדרשו הגופים לפרט את הערכתם לגבי פילוח השימושים הצפויים ב-2006 בהשוואה לשנים 2004 ו-2005, לפי סוגי מטבעות, ולהציג את נתוני התכנון והתקציב על פי מודל "בקרה תקציבית" שסוכם באג"ת. מדובר במודל ראשוני, שנועד לשמש כלי עזר בתכנון ובבקרה של תכניות העבודה, בביצוע הערכות מצב תקציביות עתידיות ובסיכום שנת עבודה. המודל אמור היה לספק תמונת מצב תקציבית גם במונחי תפוקות ובחתיכים רלוונטיים לקבלת החלטות על בניין הכוח: על פי מרכיבי היסוד בבניין הכוח²²; על פי מערכים; ועל פי ייעוד מיבצעי ויכולות.

אולם, בביקורת עלה, כי תכניות העבודה הראשוניות של ח"א ושל מז"י לשנת 2006, כפי שהוצגו לאג"ת בקדם-התכנון, לא היו במתכונת שנדרשה. ח"א הציג את צורכי שנת 2006 על בסיס תכנית עבודה 2005 ונושאים שנוספו עליה. מז"י הציגה את תחשיביה לגודל המינימאלי ההכרחי לתקציבה (3.5 מיליארד ש"ח) על סמך נתוני השכר וכוח האדם, וצורכי האמל"ח, האימונים וההדרכה. זאת, תוך הבהרה, כי "מסגרת נמוכה יותר אינה תואמת את ייעוד הזרוע, מונעת ממנה לממש את אחריותה, ואינה מאפשרת עמידה בהנחיות הרמטכ"ל, בדגש על אימון מערך המילואים, תמיכה בעימות המוגבל ושימור הסדר הקיים".

בהתייחס לדרישות אג"ת להצגת נתונים השוואתיים משנים קודמות - ביצע ח"א השוואה של השימושים הצפויים בשנת 2006 לשימושים בשנת 2005 בלבד, ומז"י לא הציגה נתונים השוואתיים כלל; שני הגופים אף לא הציגו את נתוני ההוצאה על פי מודל "הבקרה התקציבית". בהקשר זה יצוין, כי לדברי רע"ן תכנון באג"ת, לא נעשו צעדים נוספים להמשך פיתוחו והטמעתו של מודל "הבקרה התקציבית".

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-עמידתם של ח"א ומז"י בהנחיות אג"ת דלעיל פגמה בעבודת המטה שהתקיימה באג"ת, שאמורה הייתה לבסס את קבלת ההחלטות בנוגע להקצאת המשאבים ולקביעת היעדים לשנת העבודה 2006.

ד. ביולי 2005, במהלך דיוני קדם-תכנון לשנת 2006, הציגו גופי צה"ל לאג"ת את תכניות העבודה הראשוניות שערכו. מהתיעוד עולה, כי עד למועד הצגת התכניות ביצעו הגופים שלבים שונים של תכנון הפעילות לשנה העוקבת, ואף קיבלו החלטות שונות לגבי סדרי עדיפות וצעדי התכנסות למסגרות תקציב מקוצצות.

בביקורת עלה, כי אג"ת קיבל מהגופים לעתים מידע חלקי, שלא התייחס לנושאים מרכזיים המשפיעים באופן מהותי על תכניות העבודה. יצוין, כי בידי אג"ת לא היו כלים לוודא, כי המידע שמסרו לו הגופים היה מלא. כך לדוגמה, ח"א לא הציג לאג"ת את החלטתו בדבר קיבוע נתח תקציב בשיעור של 17% לטובת נושא ההתעצמות, שאותו קבע כיעד במסגרת תכנון שנת עבודה 2006 כבר ביוני 2005. יצוין, כי באוגוסט ובספטמבר 2005, בשלב קביעת אופן הקצאת התקציב בין גופי צה"ל, הציג אג"ת לסגן הרמטכ"ל, האלוף משה קפלינסקי, כי קיצוץ בתקציב ח"א יביא, בין היתר, לעצירת ההתעצמות בשנת 2006. רק לאחר הצגת תכניות העבודה של ח"א לשנת 2006 (בנובמבר 2005) ציין עוזר ראש אג"ת לתכנון, כי התכנית כוללת התעצמות משמעותית.

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים הנ"ל מצביעים על הצורך שאג"ת יפעל להבטחת קבלתו במועד של המידע הרלוונטי לתהליך התכנון המטכ"לי. בהתייחסותו מיוני 2006 לממצאי הביקורת קיבל צה"ל קביעה זו.

2. קביעת נקודת העבודה

א. בהסתמך על המידע, שמציגים בפניו גופי צה"ל בשלב קדם-התכנון, ממליץ אג"ת בפני פורום אג"ם על נקודת העבודה הצה"לית, קרי - על אופן הקצאת התקציב בין גופי צה"ל. נקודת העבודה אמורה לבטא את הראייה הכוללת של המטכ"ל, מתוך מטרה למקסם את ערך התפוקה המיבצעית של כלל צה"ל ביחס למענה הנדרש ובמסגרת התקציב הנתונה, בטווח הקצר והארוך.

נוכח מהותיות נקודת העבודה, קיימת חשיבות רבה לתהליך קביעתה, ובמיוחד לעבודת המטה שמקיימים גופי צה"ל ואג"ת בתחומים של תמחור פעילויות ומערכים (בנושא זה ראו בהמשך), בחינת חלופות, וניתוחי עלות מול תועלת לשימושים שונים במקורות התקציב.

על אף זאת עלה בביקורת, כאמור, כי בשנת 2005 הגופים לא נענו בחלק מהמקרים לדרישות הניתוח והצגת הנתונים של אג"ת. מעבר לכך יצוין, כי אג"ת לא קיים בקרה מספקת על נתוני הגופים, ובכלל זה על תמחור הנושאים השונים שעשו, דוגמת היקף התקציב הדרוש לאימונים, הדרכה והכשרות, לאחזקת הסד"כ ולשימורו, לבינוי ולתשתיות.

ב. אג"ת גיבש את המלצותיו למסגרות התקציב של הגופים לשנת 2006 בעיקר בהתבסס על המסגרות שבפקודת העבודה לשנת 2005, בלי שבחן והתייחס לחלק מהשינויים שחלו בהיקף פעילות הגופים.

בביקורת עלה, כי לקראת קביעת נקודת העבודה הצה"לית לשנת 2006 אג"ת לא פנה לגופים בדרישה לקבל פירוט של השינויים הצפויים במתארי הפעילות שלהם באותה שנה, לרבות הערכת חסכוניות או צרכים נוספים במקורות בשל שינויים אלה. יתר על כן, על אף חשיבות העניין לצורך קביעת מסגרות התקציב של הגופים, אג"ת לא ביצע הערכה זו בעצמו, כך שממילא לא היה בכוחו לשלבה בתהליך קביעת נקודת העבודה.

נוכח זאת, במקרה של הרחבת פעילות, נוצר למעשה חסר במקורות התקציביים של הגוף; ובמקרה של צמצום פעילות, התפנו לגוף מקורות תקציביים. כל זאת, ללא מיפוי מלא ומעקב סדור אחר שינויים אלה בתכניות העבודה של הגופים.

כך לדוגמה, כתוצאה מצורך להקים מסגרות סד"כ חדשות במהלך שנות תר"ש "קלע", היקף הירידה בפועל בכוח האדם היה קטן מזה שתוכנן בתר"ש. בדצמבר 2005 הציג אג"ת, כי שיאי כוח האדם לשנת 2006 גבוהים בכ-1,300 שיאים מהמתוכנן בתר"ש "קלע", כשחלוקתם בין הגופים אינה אחידה. בביקורת עלה, כי בגין חלק ניכר מגידול זה לא קיבלו הגופים תגבור תקציבי, כשממשות הדבר היא, שתוספת הפעילות לא גובתה במשאבים הולמים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ללא הערכת השינוי בצרכים של גופי צה"ל בשנה העוקבת, עלולה הקצאת מקורות התקציב, שעליה ממליץ אג"ת, שלא לשקף נכונה את אופי פעילותם הצפויה והיקפה.

ג. מעת לעת מקבלים הרמטכ"ל וסגן הרמטכ"ל החלטות, שביצוען כרוך בהוצאה תקציבית. בתהליך גיבוש תכניות העבודה לשנה העוקבת, במסגרת קביעת נקודת העבודה הצה"לית, העמיד אג"ת תקציב ייעודי לגופים לצורך ביצוע חלק מהמשימות המתחייבות מהחלטות אלו, לעתים אף בהיקף של מיליוני ש"ח בודדים. לעומת זאת, בביקורת עלו מקרים, שבהם היה על הגופים לבצע משימות נוספות, לעתים בעלות של עשרות או מאות מיליוני ש"ח, בלי שאג"ת העמיד לרשותם תקציבים ייעודיים לכך. כדוגמה לכך ניתן לציין את משימת מיגון מחנות צה"ל, שהתקציב הנדרש לה הוערך בכ-100 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אג"ת לפרסם את אמות המידה, שעל פיהן הוא מחליט באילו מקרים יינתן תגבור תקציבי עבור משימות כאלו ואחרות, המוטלות על הגופים, ובאילו לא. הדבר דרוש, בין היתר, כדי לאפשר לגופים לתכנן ולתקצב את תכניות העבודה שלהם בהתבסס על אמות מידה אלו.

ד. לאחר סיום הצגת התכניות הראשוניות של הגופים לאג"ת בשלב קדם-התכנון ולקראת קביעת נקודת העבודה הצה"לית, מעריך אג"ת את השינויים שיחולו בתכניות העבודה נוכח מדרגות תקציב שונות.

בביקורת עלה, כי הערכות אג"ת לא התבססו על תחשיבי עלות, ונעשו בלי שהכיר את סדרי העדיפויות ואת כיווני הפעולה שנבחנו בגופים כצעדי התכנסות אפשריים. כתוצאה מכך, לא היה בכוחו של אג"ת לנתח ולהציג בצורה נאותה את השפעת השינויים המוצעים בתקציב על פעילות הגופים, ועבודת המטה שהוא ביצע כבסיס להחלטה בדבר הקצאת המקורות - לקחה בחסר.

להלן, לדוגמה, חלק מתוצאות הניתוחים שהכין אג"ת לקראת קביעת נקודת העבודה הצה"לית לשנת 2006, לגבי תקציב מז"י²³; זאת, בהשוואה לצעדי ההתכנסות שהציגה מז"י בשלב מאוחר יותר, במעמד אישור תכנית עבודתה לשנת 2006:

(1) באוגוסט 2005 הציג אג"ת לסגן הרמטכ"ל, האלוף משה קפלינסקי, בין היתר, שהקיצוץ בתקציב מז"י יביא ב-2006 לעצירת אימוני הסדיר והמילואים. הצגה זו לא כללה את תמחור הנושאים השונים, ואף לא ניתוחי רגישות וחלופות אפשריות שונות.

(2) בספטמבר 2005 הציג אג"ת לסגן הרמטכ"ל, בין היתר, כי ייווצר צורך לרדד את היקפי המשאבים באימונים או לבטל אימונים (לעומת עצירתם המוחלטת), וכי מז"י תימנע מביצוע השקעה כלשהי ברכש אמל"ח חדש. בהקשר זה יצוין, כי בדיון אינטגרציה שהתקיים בדצמבר 2005, הציג אג"ת, כי אמנם קיימת פגיעה נוספת במוכנות, אך בסך הכל המצב סביר ביחס להערכת המצב המיבצעית.

(3) בנובמבר 2005 הציגה מז"י לאג"ת את תכנית העבודה ל-2006, שהכילה נוכח התקציב הנ"ל שהועמד לרשותה בנקודת העבודה²⁴, ופירטה צעדי התכנסות שונים. מז"י לא הציגה בשלב זה עצירה של אימוני הסדיר והמילואים.

מהשתלשלות הדברים דלעיל עולה, כי ניתוחי המשמעויות של קיצוץ בתקציב מז"י לשנת 2006 הוצגו על ידי אג"ת לסגן הרמטכ"ל בטרם לובנו וגובשו אפשרויות ההתכנסות השונות בזרוע. המידע שהיה בידי אג"ת לא איפשר להציג תמונה נאמנה של כיווני הזרוע ל-2006. למרות זאת, מידע זה שימש את אג"ת בתהליך קביעת נקודת העבודה, קרי - לצורך קבלת ההחלטה על היקף התקציב שיועמד לרשות הזרוע בשנת 2006, מתוך כלל תקציב צה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, יכולותיו של אג"ת בניתוח השפעות השינויים במסגרות התקציב של הגופים על פעילותם הן חלקיות, ואינן מבטיחות את השגתה של נקודת עבודה אופטימאלית ברמה כלל-צה"לית.

ה. לקראת שנת 2006 נדרש צה"ל לקיצוץ תקציבי בגובה 266 מיליון ש"ח, שאותו היה על אג"ת לחלק בין גופי צה"ל במסגרת קביעת נקודת העבודה. בין השיקולים שהציג אג"ת כבסיס לקביעת אופן חלוקת הקיצוץ היו: דגשי הרמטכ"ל; ניתוח חסכוניות מירידת כוח אדם וסד"כ בתר"ש "קלע", והתפנות תקציבי התעצמות בגופים; ניתוח צרכים נוספים; והשוואת פעילויות הגופים ב-2005 לכיוונים המסתמנים לקראת שנת 2006.

בביקורת עלה, כי אין בידי אג"ת ניירות עבודה, המציגים את אופן תמחורם ושקלולם של השיקולים, בדרך שתספק הסבר לגודל הקיצוץ שהושת על כל אחד מהגופים. עוד עלה, כי אג"ת לא ערך מבחני רגישות להיקפי קיצוץ שונים בתקציבי הגופים אל מול השינויים שבתכניות העבודה.

23 הניתוח הסתמך על שתי מדרגות תקציב: 2.9 ו-3.0 מיליארד ש"ח. על פי נקודת העבודה שנקבעה לשנת 2006, עמד תקציב מז"י על סך 2,950.5 מיליון ש"ח - תקציב שגילם קיצוץ בסך 55 מיליון ש"ח ביחס לתקציב מז"י בשנת 2005.

24 בהמשך תהליך התכנון קיבלה מז"י תגבור תקציבי לנושאים ייעודיים, ובהם - חיזוק התמיכה בלחימה ושימור וקליטה של פרויקטים.

3. הנחיות לתכנון

בהנחיות לתכנון, שמפיץ אג"ת לגופים בצה"ל, באה לידי ביטוי נקודת העבודה שקבע. בהנחיות אלו אמורות להיות מרוכזות, בין היתר, כלל הנחות היסוד והעקרונות לתכנון תכניות עבודתם לשנה העוקבת, לרבות קביעות כמותיות, דוגמת גודל ותמהיל הסד"כ והיקפי הצטיידות בסוגי אמל"ח מסוימים, יעדים לתעסוקה מיבצעית, להכשרות, לאימונים ולהדרכה. אג"ת אמור להפיץ את ההנחיות לתכנון על בסיס הסיכומים של דיוני המטכ"ל, במקביל להפצת ההנחיות התקציביות של את"ק. מעבר לכך שההנחיות לתכנון הופצו בשנים האחרונות באיחור, כשהגופים כבר נמצאו בעיצומו של תהליך התכנון, כמתואר לעיל, עלו בביקורת הליקויים הבאים:

א. כיוון שכלי הניתוח ותמחור הפעילויות שבידי אג"ת מצומצמים (בנושא זה ראו פירוט בהמשך), יש לו יכולת מוגבלת לאמוד את התקציבים הנדרשים לביצוע הנחיותיו, כמו גם להתאים את הנחיותיו למסגרת התקציב הנתונה. כתוצאה מכך נוצר לעתים חוסר הלימה בין התקציב, המועמד לשימוש של גוף מסוים, לבין היקף הפעילות שמגדירות לו ההנחיות לתכנון. במצב זה קובעות למעשה ההנחיות יעדים, שהם לעתים אינם בני-השגה במסגרות התקציב שקיבלו הגופים.

כך למשל, בתכנית העבודה המפורטת שהציגה מז"י היא לא עמדה ביעד שקבע אג"ת לגבי חלק מפריטי מלאי חלקי החילוף לשנת 2006 בשל מחסור בתקציב. כמו כן, נוכח מחסור בתקציב, תכננה מז"י במהלך תכנון תכנית העבודה ל-2006 שורה של צעדי צמצום פעילות, שלא נקבעו או שלא תאמו להנחיות התכנון, וביניהם רידוד אימונים, מפתחות תחמושת וק"מ לאימונים; ועדכון מקדמי משאבים להכשרות שונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שההנחיות לתכנון תשגנה את מטרותן בהכוונת תהליכי התכנון בגופים, על אג"ת לוודא, באמצעות כלים ייעודיים, שהן ניתנות ליישום במסגרת התקציב שהוא מעמיד לרשותם.

ב. במקרים מסוימים ההנחיות לתכנון לא היו מעודכנות, כיוון שאג"ת לא קיבל במועד מידע על החלטות הגופים, לעתים אף בנושאים משמעותיים, כגון גודל הסד"כ.

כך, לדוגמה, ההנחיות שהעביר אג"ת לח"א לתכנון שנת 2006 לא התייחסו להחלטות שכבר התקבלו בחיל לגבי שינויים בסד"כ. בביקורת עלה, כי הדבר אירע, כיוון שח"א לא עדכן את אג"ת במועד בנוגע להחלטותיו אלה. בהקשר זה יצוין, כי על פי המסמכים שהוצגו למשרד מבקר המדינה, רק כחודש לאחר פרסום ההנחיות לתכנון, הוציא ח"א התייחסות לנאמר בהן.

עוד יצוין בהקשר זה, כי על פי הוראות קבע אג"ס, הקמה או ביטול של סד"כ מחייבים קבלת אישור מאג"ת. אג"ת מסר למשרד מבקר המדינה, שהוראה המסדירה את התהליך הנדרש לביצוע שינויים בסד"כ, נמצאת בתהליך כתיבה.

דוגמה נוספת לאי-העברה במועד של מידע רלוונטי לאג"ת, זו ההחלטה שקיבל ח"א במאי 2005, ללא דיווח לאג"ת וללא תיאום איתו, לפנות מיידית מחנה מסוים ולהתניע מהלך לסגירת מחנה נוסף. החלטות אלו נודעו לאג"ת רק לאחר הפצת ההנחיות לתכנון, ולכן לא שולבו בהן. בסיכום הדיון דלעיל מנובמבר 2005 ציין עוזר ראש אג"ת לתכנון לגבי החלטותיה הנ"ל של הזרוע, כי ח"א מתבקש לתאם את בקשותיו לשינוי הפריסה עם אג"ת, וקבע שעליו להישאר בפריסתו הנוכחית עד

לקבלת אישור. יצוין, כי ההחלטה בדבר הפינוי הנ"ל התקבלה בח"א במסגרת צעדים להשגת התייעלות וחיסכון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מעבר לכך שאג"ת הפיץ הנחיות בלתי מעודכנות בנושאים הנ"ל, פגעה אי-הצגת המידע על ידי ח"א, בדבר שינויים בסד"כ, ביכולתו של אג"ת להעריך את המקורות הנחוצים למימוש צורכי ח"א ולהמליץ על הקצאת משאבים מיטבית בין הגופים. יצוין, כי אף ח"א עצמו נפגע מאי-התיאום מול אג"ת, כתוצאה מדחיית ביצוע חלק מהצעדים שתכנן, שעליהם התבססה הקצאת המשאבים הפנימית בזרוע, עד לקבלת אישור אג"ת.

אשר למז"י נמצא, כי היא לא הציגה בפני אג"ת את קיומו של סעיף "גמישות זרועית לקבלת החלטות" בתכניתיה. בהנחיות שהפיץ רמ"ח תכנון וארגון במז"י לגופים בזרוע עמד סעיף זה על סך 72 מיליון ש"ח²⁵.

לדעת משרד מבקר המדינה, גופי צה"ל מחויבים בשיתוף במידע ובהצגה נאותה של נתונים למטכ"ל. לצורך זה, יש לגבש ערוצי דיווח מחייבים, שיעוגנו בהוראות מתאימות.

ג. קביעת יעדים ומדדים המתייחסים לכמויות ולא יכוחות הביצוע של פעילויות בתכניות העבודה מאפשרת שימוש במונחים מוגדרים ובהירים, ועשויה להקל הן על התכנון והן על יכולת המעקב והבקרה בתחומי הפעילות הנוגעים. אולם נמצא, כי ההנחיות לתכנון שפרסם אג"ת, כמו גם פקודת העבודה, לא כללו לעתים יעדים ומדדים מפורטים בנוגע לתחומים שונים.

כך לדוגמה, בהנחיות לתכנון לשנת 2006 הנחה אג"ת את הגופים להציג צעדי התייעלות וחיסכון בעלויות. עם זאת, אג"ת לא הגדיר עקרונות מנחים לביצוע צעדים אלה, תחומי פעולה ויעדים עיקריים. יצוין, כי בהיעדרם הגדיר ח"א מיוזמתו יעד להתייעלות בזרוע בשנת 2006.

עוד לדוגמה, אג"ת לא קבע יעד להיקף ההתעצמות הרצוי בתקציבי הגופים. היקף ההתעצמות מהווה נדבך חשוב בבניין הכוח של צה"ל, ואמור להיקבע כמענה לאיום הייחוס ובהתייחס למגבלת התקציב. על פי הוראות הפיקוד העליון, מהווה אג"ת את גוף התכנון במטכ"ל, בין היתר, בנושא בניין הכוח, ועליו לרכז את עבודת המטה לגיבוש המדיניות בנושא זה. כמו כן, עליו להמליץ על הקצאת התקציב וחלוקתו.

כפי שצוין לעיל, ח"א החליט לשמור בשנת 2006 על חלקו היחסי של נתח ההתעצמות מכלל התקציב (17%), ואף קבע פילוח פנימי של נתח זה בין בעלי תקציב בזרוע. כפי שעולה ממסמכי ח"א, נקבע יעד זה כדי למנוע שחיקה בתקציבים אלה, וכדי למנוע מצב שלפיו ייקבע היקף ההתעצמות באופן תוצאתי, לאחר מתן מענה לצרכים שוטפים. לעומת זאת, נתח ההתעצמות בתקציב מז"י נמצא במגמת ירידה בשנים 2004-2006.

במצגת לסגן הרמטכ"ל, האלוף משה קפלינסקי, מאוגוסט 2005, העלה אג"ת את השאלה: "כמה התעצמות באמת נדרש בצה"ל?" והוצע לבחון אם לרכז את נושא ההתעצמות במטכ"ל. עם זאת, לא נמצא שאג"ת בחן את הנושא, וממילא הוא לא הנחה את גופי צה"ל ביעד להתעצמות.

25 סכום זה היווה כ-130% מסך הקיצוץ שהושת על מז"י בשנת 2006 (55 מיליון ש"ח).

לדעת משרד מבקר המדינה, על אג"ת להרחיב את השימוש ביעדים ובמדדים בתחומי הפעילות השונים של גופי צה"ל. זאת, באופן שיסייע בהגדרת מדיניות בניין הכוח, בתכנון הפעילויות שבתכנון העבודה, ובבקרה אחר מידת האפקטיביות של ביצוען.

4. נגישות המידע בתהליך התכנון

קיום מידע רלוונטי, אמין ומפורט, בידי מקבלי ההחלטות, מהווה תנאי הכרחי לתהליך קבלת החלטות תקין, לתכנון ולבקרה. בצה"ל קיימות מערכות מידע בתחומים שונים, שהנגישות אליהן מוגבלת לגורמים ולבעלי תפקידים מסוימים.

במרס 2004 פרסם אגף התקשוב בצה"ל משימת פרויקט להקמת מערכת מידע אינטגרטיבית מתקדמת, שתכליתה הייתה להביא, בין היתר, לשיפור בזמינות המידע למקבלי ההחלטות בתחום בניין הכוח ולשיפור בתהליכי הניהול והבקרה של משימות בניין הכוח.

ברקע למשימת הפרויקט ציין ראש מחלקת אמל"ח שבאגף התקשוב, כי קיימים פערים משמעותיים בתחום ניהול המידע, בעיקר בשלמותו ובזמינותו למקבלי ההחלטות, באופן שאינו מאפשר בקרה נאותה על משימות בניין הכוח. עוד צוין, כי תהליכי בניין הכוח מתבססים על מידע המנוהל בעזרת מערכות תפעוליות ייעודיות, אשר לרוב אינן מקושרות זו לזו, והנגישות אליהן אפשרית רק לבעלי תפקידים בעלי אחריות עיסוק מסוימת ומוגדרת; כי ניהול המידע הקיים מקשה על המנהל לקבל תמונת מצב עדכנית ושלמה על הנעשה בארגון כשלם; כי המידע הנדרש למקבלי ההחלטות אינו זמין באופן שוטף, אלא נאסף ומרוכז במהלך מסורבל, המתבצע "אד-הוק" וצורך השקעה ארגונית רבה, שניתן לנתבה לניהול ולבקרה של משימות בניין הכוח. כמו כן צוין, כי אי-הזמינות וחוסר הנגישות למידע פוגעים ביכולת לזהות מבעוד מועד בעיות וחריגות, ומקשים על התערבות תכליתית בזמן.

בשלב ראשון הנחה סגן הרמטכ"ל דאז, האלוף גבי אשכנזי, על הקמת מערכת מידע למנהלים, שתתמוך את תהליכי בניין הכוח בלבד ברמת המטכ"ל.

ביולי 2005 אישר סגן הרמטכ"ל, האלוף משה קפלינסקי, את המלצת אג"ת להפסיק את הפרויקט, עקב הערכה, כי תקורת אחזקת המערכת והמשך פיתוחה עולים על תרומתה. זאת, על רקע קשיים שהציגו הגופים בתחזוקת המערכת, מגבלות ביטחון מערכות מידע, איכות לא מספקת של הנתונים, וחוסר השימוש במערכת מצד משתמשים פוטנציאליים.

משרד מבקר המדינה מציין, כי במצב זה נותרו למעשה ללא מענה כל אותם הצרכים במערכות מידע, שליטה, ניהול ובקרה שפורטו במשימת הפרויקט.

בהתייחסותו מיוני 2006 לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי אחת הדרכים להתמודדות עם הפערים בתחום המידע היא באמצעות פרויקט צה"לי, אשר לאחרונה סוכם על התנעתו, ואשר ייצר תשתית מידע משותפת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שצה"ל יוודא, שאפיון פרויקט זה ייתן מענה לכל אותם פערי המידע, שעליהם הצביע כבר בתחילת שנת 2004. כמו כן, כיוון שהפרויקט הצה"לי, שסוכם על התנעתו, צפוי להיות מיבצעי רק בעוד מספר שנים, על צה"ל לאמץ דרכים לשיפור זמינות המידע למטכ"ל עד להפעלתו המלאה.

5. תיעוד תהליך התכנון

תיעוד שיטתי ונגיש של שלבי העבודה השונים, ששימשו בסיס לקבלת החלטות במסגרת תהליך התכנון, מאפשר את ביסוס הידע הארגוני והזיכרון הארגוני, את הנחלתו לבעלי התפקידים שיבואו לעתיד, ואת תחקור התהליך לצורך הפקת לקחים, לשם שיפורו. הצורך בתיעוד ואופן ביצועו הוגדרו בפקודות מטכ"ל ובספר היסוד. צורך זה מקבל משנה תוקף נוכח תחלופתם של ממלאי התפקידים השונים בצה"ל.

בביקורת עלה, כי תיעוד תהליך התכנון באג"ת לקה בחסר. הליקוי בא לידי ביטוי, בין היתר: בהיעדרם של סיכומים במחלקת התכנון לשלבי העבודה העיקריים ולחלק מהדיונים שקיימו נציגיה עם סגן הרמטכ"ל לאורך התהליך; בהיעדרם של ניירות עבודה, המבארים את השיקולים להשתתף קיצוצי התקציב בין הגופים השונים; בקושי של מחלקת תכנון לשחזר את שלבי התכנון שבוצעו לקראת שנת 2005 ואת מועדי ביצועם; ובאי-שמירת מסמכים שונים, שהיוו חלק חשוב בתהליך, כגון טיוטות ההנחיות לתכנון שנשלחו לגופים, וההתייחסויות שהעבירו הגופים לגביהן.

תמחור

תהליך בניין כוחו של צה"ל נסמך על השקעה בהון אנושי ובהון פיזי: כוח אדם, מערכות נשק, מבנים, ציוד לוגיסטי ועוד. תהליך זה מצריך הפניית משאבים למחקר ולפיתוח, לתחזוקה ולחידוש, להכשרות ולאיומים, לעלויות הביטחון השוטף ולעלויות הקיום. הקצאת משאבים, המתבססת על התאמה בין היקף האמצעים לבין תכולת תכניות העבודה, מהווה תנאי הכרחי להשגת תפוקת ביטחון מיטבית, ביחס למענה המיבצעי הנדרש. על מנת להשיג זאת נדרשת, בין היתר, תשתית תמחירית לכלל התחומים והנדבכים שבפעילות צה"ל, שתקשור בין תכניות העבודה, כלל האמצעים הנדרשים לביצוען ומגבלת התקציב הנתונה.

על פי פקודת הארגון של אג"ת, על מחלקת תכנון באג"ת מוטל לנתח את המשמעויות הכלכליות של נגזרות בניין הכוח, ולגבש דרכי פעולה להתייעלות כלכלית. על ענף ניתוח סד"כ ומשאבים שבמחלקת תכנון (להלן - נסו"ם) מוטל לנתח, לתמחר, לפתח מודלים ומערכות בקרה ומעקב על מרכיבי העלות של פעילויות צה"ל, לצורך בחינת חלופות לבניין הכוח, במסגרת המשאבים העומדים לרשות הצבא. כמו כן, עליו לפתח מודלים לחיזוי מגמות ושינויים בעלויות פעילויותיו של צה"ל ובסביבה הכלכלית שבה הוא פועל, לצורך היערכות יעילה לאילוצי המשאבים בעתיד.

1. לאורך השנים חלים שינויים בכמות התשומות, הנדרשות לבניין כוחו של צה"ל ולהפעלתו, ובמחירן, דבר המשפיע על היקף המשאבים הנדרשים למימוש תכניות העבודה. לכן, נוסף לצורך בקיומה של יכולת לתמחר את המרכיבים השונים של בניין הכוח, קיים צורך במיפוי ובתמחור השינויים המתהווים במתארי הפעילות של צה"ל, כגון השינויים בהיקף התעסוקה המיבצעית, באיומים ובהכשרות, בהיקף השימור הנדרש לסד"כ כפועל יוצא מקליטה, מפליטה ומהתיישנות של כלים, והשינויים בצורכי הבינוי והתשתית. כמו כן, נדרשת התאמה עתית של מחירים ומקדמים משנה לשנה במודלים השונים, ותיקוף ההנחות שבבסיסם.

כאמור עלה בביקורת, כי אג"ת מבצע את חישובי מסגרות התקציב של הגופים בהסתמך על התכנון הרב-שנתי ובעיקר על תקציבי השנה הקודמת, תוך התייחסות לחלק מצומצם של משתנים. מעבר להתייכרות בגין השכר, אג"ת ואת"ק אינם מחשבים את עליית המחירים במרכיבי ההוצאות השונים. כמו כן, הם אף אינם בוחנים בשיטתיות את היקף שחיקת ההון הפיזי, כמו את ההיקף הנדרש לחידוש ולשימור משקים, וההיקף הנדרש לאחזקת התשתיות, ברמות שונות בטווח הקצר והארוך, תוך הקצאת המשאבים הנדרשים בתר"ש. בנוסף לכך, הם אינם בוחנים את המשמעות התקציבית הנובעת משינוי בהיקפי הפעילות הצפויים של צה"ל לשנה העוקבת, בעיקר בתחום ההכשרות, האימונים ושימור הסד"כ.

2. בשנת 1997 מינה מנכ"ל משרד הביטחון דאז, האלוף (במיל') אילן בירן, ועדה חיצונית לבחינת ההתאמה בין צורכי מערכת הביטחון לבין המשאבים העומדים לרשותה (להלן - ועדת המשאבים). כמו כן התבקשו חברי הוועדה להציע דרכים לניצול יעיל של המשאבים.

בדוח שפרסמה ועדת המשאבים באפריל 1998 היא המליצה, בין היתר, כי מערכת הביטחון תעשה שימוש במודל כלכלי-ניהולי רב-שנתי, שיתרגם את התר"ש למונחים כספיים; מודל, שיאפשר ביצוע ניתוחי רגישות של עלויות רב-שנתיות והשוואה בין תר"ש שונות, בהיבט של כל משק בנפרד ושל מערכת הביטחון כולה. מודל זה אמור היה לספק שפה אחידה לגופים השונים של מערכת הביטחון, ולשמש אותה, באמצעות אג"ת ואת"ק, לתכנון לטווח ארוך, לתמחור נכון של החלטות, לבחינת חלופות, ליצירת אינטגרציה בין השיקולים המיבצעיים והשיקולים הכלכליים בטווח הבינוני והארוך ולבקרה על תהליכים ארוכי טווח. כך, שניתן יהיה להציג תמונה מלאה של העלויות הרב-שנתיות של מערכת הביטחון. הוועדה אף הציעה לשימוש מודל כלכלי-ניהולי כזה, שבנתה במהלך עבודתה. מחלקת תורה, הדרכה ומידע באת"ק מסרה למשרד מבקר המדינה, כי התהליך היה אמור להתקדם בעבודת מטה משותפת של את"ק ואג"ת, אך הוא הופסק.

בביקורת עלה, שאף שקיימים בצה"ל מודלים לחישוב עלויות של משימות ופעילויות מסוימות, לא קיים מודל תמחירי מקיף לכלל המרכיבים שבתכנון העבודה, ולמגמות התפתחותם בשנים הבאות.

עוזר ראש אג"ת לתכנון מסר למשרד מבקר המדינה, כי מפעם לפעם, משעולה על סדר היום נושא מסוים, המחייב התייחסות לתחום העלויות, מבצע ענף נסו"ם עבודת תמחור "אד-הוק". כך למשל, ניתח ענף נסו"ם בסוף שנת 2004 את עלות הכשרת צוות אוויר כבסיס לדיונים מול ח"א בשנים הבאות.

עם זאת עלה בביקורת, כי כתוצאה מהיעדר תחזוקה שוטפת של עבודות התמחור וחוסר השיטתיות שבביצוע ניתוחי עלות, אין בידי אג"ת מידע זמין בתחום זה לצורך קבלת החלטות במסגרת תהליך התכנון. כמו כן, פרק הזמן הנדרש לביצוע עבודות התמחור והניתוח מעכב את היכולת לקבל החלטות בנוגע לנושא שנבחן, מה שעלול לגרום לאי-יעילות זמנית מבחינה מיבצעית או תקציבית. כך למשל, בעקבות הנחיה של סגן הרמטכ"ל דאז, האלוף גבי אשכנזי, מדצמבר 2003 לבחון את עלות חיילי החובה לפי מערכים, כתב רע"ן נסו"ם לרמ"ח תכנון באג"ת בספטמבר 2004, עם הגשת העבודה, כי מדובר בנושא שלמיטב ידיעתו מעולם לא נבדק, שאין לגביו עקרונות ושהידע לגביו בארגון מועט יחסית.

עוד עלה בביקורת, כי אג"ת לא ביצע חלק מעבודות המטה שהוטלו עליו. כך, לדוגמה, בסוף שנת 2003, נוכח הצגת המלצותיה של ועדה, שעסקה בבחינת היערכות צה"ל בהגנה לאורך גבולות מדינת ישראל בביטחון שוטף (בט"ש), הטיל סגן הרמטכ"ל על אג"ת לבדוק את תמחור התפיסה המיבצעית שהוצגה בנוגע להגנה מרחבית והפעלת הכוחות העוסקים בבט"ש. ענף נסו"ם מסר

למשרד מבקר המדינה, כי עבודה זו לא בוצעה. עוד לדוגמה, באוגוסט 2004 הנחה רב-אלוף דן חלוץ, בהיותו סגן הרמטכ"ל, את אג"ת לבחון את משק הטנקים ואת משק הנגמ"שים בהיבט של צורך, מצאי, וכלל עלויות הקיום, החידוש וההצטיידות. בפועל, הבחינה שבוצעה כללה רק את ניתוח עלויות שני המשקים, ללא הגדרת הצורך וללא פילוח למשימות, כנדרש. כמו כן, הנחה סגן הרמטכ"ל באותו מועד, כי תתקיים בחינה כוללת לטנק "מרכבה סימן 4" בנוגע לחלופות השונות: מינהלת אחודה במשרד הביטחון, ניהול ותקצוב הפרויקט במז"י, או העברת הייצור לגורם אזורי. ענף נסו"ם לא הציג למשרד מבקר המדינה כל עבודה שנעשתה בנושא, אף שהתבקש.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ביצוע עבודות ניתוח ותמחור מזדמנות אינו תחליף לקיום תשתית תמחירית מקיפה, שתפקידה להבטיח קיום מידע זמין לצורך קבלת החלטות על הרכב הפעילויות של צה"ל, על הקדימות בסדר ביצוען, ועל אופן חלוקת המשאבים.

3. בגופי צה"ל פיתחו מודלים שונים בנוגע לבניין הכוח, אולם אג"ת אינו מכיר את חלקם ואינו בוחן את אלה המוכרים לו. כך לדוגמה, קיימים בח"א מודלים הנוגעים לרמת מוכנות ח"א למלחמה - אחוז זמינות הסד"כ, מודל עיתוד מלאי חלקי החילוף, מפתחות האימון של אנשי צוות אוויר, היחס שבין היקף צוות האוויר לבין כמות כלי הטיס בכל מערך ועוד. יצוין, כי שינוי בפרמטרים השונים במודלים יכול להביא לחיסכון תקציבי, גם אם חד-פעמי, או לגידול בעלויות. אולם, כאמור, אג"ת אינו מכיר מודלים אלה, וממילא אינו בוחן אותם, גם במקרה של זיהוי צורך. לדוגמה, בפברואר 2005 המליץ ענף נסו"ם לעזור ראש אג"ת לתכנן לבחון את ההגדרות והמדרגים המשמשים את ח"א בקביעת נקודת העבודה, כדי שהשפה שבה הנתונים מוצגים למטכ"ל תהיה עקבית וברורה לכל המעורבים. בביקורת עלה, כי הבחינה לא בוצעה.

נוכח יכולת עצמית מוגבלת של תמחור מרכיבים בתכניות העבודה, כמתואר לעיל, והיעדר בחינה של המודלים שברשות הגופים, מסתמך אג"ת במקרים רבים על המידע שמעבירים לו הגופים. נמצא, כי במקרים מסוימים הסתמך אג"ת על מידע שהיה לכאורה לא מבוסס דיו; או קיבל החלטות, אף שלא היה בידיו מלוא המידע הדרוש להבנת משמעויותיהן. להלן שתי דוגמאות, הנוגעות למשמעות התקציבית שבשינוי זמינות הסד"כ של ח"א:

א. לקראת אישור תקציב הביטחון לשנת 2004 הציגה מערכת הביטחון לראש הממשלה, מר אריאל שרון, בנובמבר 2003 את המשמעויות המיבצעיות והאחרות של קיצוץ אפשרי בתקציב הביטחון (בנושא דיווח צה"ל לגורמים מחוץ למערכת הביטחון ראו פירוט בהמשך). במהלך הדיון הוצג, בין היתר, כי ברמת תקציב מסוימת תרד זמינות סד"כ ח"א בשיעור מסוים. נתון דומה הוצג לוועדה המשותפת לתקציב הביטחון של הכנסת בדצמבר 2003 ולמועצה לביטחון לאומי במאי 2004.

משרד מבקר המדינה פנה לאג"ת בבקשה לקבל את הניתוח המצביע על הקשר בין הקיצוץ התקציבי לבין הירידה בשיעור הזמינות של סד"כ ח"א. ראש מחלקת תכנון באג"ת מסר למשרד מבקר המדינה, כי בדיווחים הנ"ל הסתמך אג"ת על הנתונים שהתקבלו מח"א, אך לא היה בידיו להמציא נתונים אלה. גם בידי מחלקת תכנון וארגון בח"א לא היה להמציא למשרד מבקר המדינה ניתוח המציג ירידה בזמינות סד"כ החיל נוכח קיצוץ תקציב אפשרי.

בהקשר זה יצוין, כי גורמים בלהק ציוד של ח"א, העוסקים בנושא הזמינות, הסבירו למשרד מבקר המדינה, כי החיל פועל מתוך תפיסה עקרונית, כי אין לרדת בשיעורי הזמינות, וזאת נוכח ההערכה, שהחזרת הסד"כ לשיעורי זמינות גבוהים תהיה כרוכה במשאבים ניכרים. עם זאת, לא היה בידיו ניתוח רגישות, המציג את העלויות הנחשבות מהירידה בשיעורי הזמינות אל מול חישוב הסיכון הכרוך בכך, כמו גם העלות הכרוכה בהעלאה מחודשת שלה.

ב. כדאיות הירידה בזמינות תלויה, בין היתר, בהיקף מקורות התקציב שיתפנה אל מול התועלת שבביצוע פעילויות חלופיות אפשריות. בהנחות לתכנון שנת העבודה 2006 קבע אג"ת, כי ח"א רשאי לדרת בזמינות עד סף מסוים. הירידה בזמינות הייתה אמורה לאפשר חיסכון תקציבי לטובת מימוש צרכים מיבצעיים אחרים.

בביקורת עלה, כי אג"ת איפשר לח"א לדרת בשיעור זמינות סד"כ בלי שהיה בידיו ניתוח המציג את העלויות הנחסכות ואת השימושים החלופיים שראוי לבצע. לדעת משרד מבקר המדינה, ללא בחינת החיסכון הצפוי אל מול התועלת הצפויה בשימוש החלופי, לא ניתן כלל להעריך את כדאיות הירידה בזמינות. מכל מקום, ח"א השאיר את זמינות הסד"כ ברמה שהייתה. יצוין, כי אג"ת לא בחן את החלטת ח"א.

אף לגבי המודלים הקיימים במז"י לא קיימת בקיאות באג"ת, דבר הפוגע ביכולתו לבחון את היעילות והמועילות של תכניות עבודתה ואת היקף המשאבים התקציביים שיש להקצות לה. כך, לדוגמה, נוכח הצורך לבצע צעדי התכנסות תקציבית, בחנה מחלקת תכנון וארגון במז"י במהלך תכנון שנת 2006 את היקף המשאבים המופנים בזרוע להכשרות שונות. הבחינה העלתה, כי בקורסים מסוימים, דוגמת הכשרת נהגים לנהיגה ברכב קרבי מסוגים שונים, היה היקף המוכשרים בשנה גדול במאות אחוזים מהנדרש נוכח כמות הכלים הקיימים בזרוע. מחלקת תכנון וארגון במז"י מסרה למשרד מבקר המדינה, כי בחינת המשאבים המופנים להכשרות לא התקיימה בזרוע זה שנים, וכי השינוי שבוצע עד כה כבר הביא לחיסכון של מאות מיליוני ש"ח, בלי שנפגעה איכות האימונים וההכשרות. כפי שהוצג לעיל, לא קיימים באג"ת כלי בקרה, שיכלו לזהות את חוסר היעילות בתחום ההכשרות במז"י, דבר שהביא לכאורה להקצאת תקציבים עודפת לתחום זה בזרוע במשך שנים.

4. תחקיר שקיים המרכז לניתוח מערכות באג"ת בסוף שנת 2003 על "תהליכי תר"ש קודמים - תיאור ולקחים", העלה, בין היתר, כי לאג"ת היו חסרים כלים ויכולות שונים לשם מימוש תהליך התכנון. לגבי תר"ש "מרקם 2000"²⁶ העלה התחקיר, כי חסרים באג"ת כלים תכנוניים ותשתית חשיבתית; לגבי תר"ש "עידן 2003"²⁷ הוא ציין את היעדרם של כלים לתכנון ולבקרה של ההוצאה על כוח אדם ועל קיום שוטף, ואת היעדרו של כלי בקרה, שיאפשר לבחון את התקציבים, שהתפנו בפועל מיקצוצי סד"כ וכוח אדם. לגבי תר"ש "קלע 2008" נמצא בתחקיר, כי היה מרחב רחב לדיון בזכות עבודות תמחור ותמהיל הסד"כ. כלקח כללי עיקרי צוין, שיש חשיבות רבה לקיומה של תשתית באג"ת: ידע ומחקרים, המאפשרים דיונים עמוקים, הסתכלות אינטגרטיבית ויכולת התמודדות מול הגופים, וכלי תמחור. כאמור, על אף מסקנות אלו עלה בביקורת, כי כלי התמחור שבידי אג"ת נותרו מוגבלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תשתית תמחירית מוגבלת במטכ"ל בנוגע לפעילות צה"ל, קיים קושי להערכת התקציב הנדרש לביצוע מגוון הפעילויות המתוכנן לגופים השונים בשנת העבודה העוקבת ובתר"ש, לבחינת חלופות שונות לביצוע, ולקביעת אופן הקצאת התקציב (קביעת נקודת העבודה) בין תחומי הפעילות והגופים השונים, לשם השגת היעדים הביטחוניים בעלות ממוזער. במצב זה, נפגמת יכולתו של המטכ"ל למיצוי של תהליכי בניין הכוח ולקיום בקרה עליהם.

26 תר"ש זו יושמה בשנת 1996. בשנים 1997 ו-1998 פעל צה"ל על פי תכנית חד-שנתית.
27 צה"ל פעל על פי תר"ש זו בשנים 1999-2002. בשנת 2003 פעל צה"ל על פי תכנית חד-שנתית.

על מנת לאפשר קיומה של תשתית תמחירית נאותה, ראוי לבחון את הדרכים לחיזוק יכולותיו של אג"ת בתחומי הניתוח ובקרת העלויות של פעילויות צה"ל, כמתחייב מתפקידו, כמו גם את האפשרות לשלב בין כלי הניתוח והתמחור הקיימים במטכ"ל ובגופי צה"ל. בתוך כך ראוי לבצע מיפוי שיטתי של המרכיבים העיקריים בפעילות צה"ל, על מנת לגבש עבור מודלים לניתוח צרכים ועלויות, במתארי פעילות שונים. כל זאת, במטרה לשפר ולייעל את עבודת המטה התומכת בתהליכי התכנון והבקרה שמקיים המטכ"ל, ולהביא להתייעלות ולמיצוי משאבים מיטבי בפעילות צה"ל.

מסגרות התקציב לתר"ש "קלע"

במהלך שנת 2002 החל צה"ל לתכנן תר"ש חדשה לשנים 2003-2007, אולם קיצוצים משמעותיים, שהושגו על תקציב הביטחון בשנים 2003 ו-2004, עיכבו את התהליך.²⁸ את תכנית העבודה לשנת 2003 תכנן צה"ל לבסוף שלא במסגרת תר"ש כלשהי, ואת תכנית העבודה לשנת 2004 תכנן כשנה ראשונה בתר"ש חדשה, עוד בטרם זו סוכמה ועודכנה במלואה. רק במאי 2004 אושרה תכנית העבודה לשנת 2004 והופצה פקודת העבודה לאותה שנה, כשבולי 2004 אושרה ופורסמה תר"ש "קלע 2008".²⁹ תכניות העבודה השנתיות של צה"ל בשנים 2004-2006 תוכננו בהתאם לתר"ש "קלע".

בביקורת נבחנו קביעת מסגרות התקציב לתר"ש במערכת הביטחון,³⁰ ניתוחי המשמעויות של מתארי תקציב שונים, ואופן הצגת משמעויות אלו לגורמים שמחוץ למערכת הביטחון.

1. במרס 2003 החליט ראש הממשלה, מר אריאל שרון, כי תקציב הביטחון לשנת 2003 יעמוד על 36.75 מיליארד ש"ח.³¹ באותו מעמד קבע ראש הממשלה, כי תקציב הביטחון יופחת בשנת 2004 במיליארד ש"ח ובשנת 2005 במיליארד ש"ח נוספים.

באפריל 2003, נוכח סיכום ראש הממשלה וכהיערכות לתר"ש ולדינוי תקציב הביטחון לשנת 2004, הפיץ את"ק לגורמים במערכת הביטחון את הערכותיו למסגרת רב-שנתית לתקציב הביטחון. במסמך זה ציין את"ק, כי על פי עמדת משרד הביטחון צפוי תקציב הביטחון לעמוד על 35.75 מיליארד ש"ח בשנת 2004, ועל 34.75 מיליארד ש"ח בשנת 2005 ואילך. עוד ציין את"ק, כי על פי עמדת משרד האוצר, שנתמכה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יעמוד תקציב הביטחון על 34.25 מיליארד ש"ח בשנת 2004 ועל 33.25 מיליארד ש"ח בשנת 2005 ואילך. כמו כן ציין את"ק, כי גם על פי מקורות התקציב שהונחו בתר"ש הקודמת, וללא הקיצוצים העמוקים בתקציב הביטחון, הסתמן במהלך השנים האחרונות, כי צורכי מערכת הביטחון גדולים משמעותית מהמקורות העומדים לרשותה, ושהופר האיזון בין גודל התקציב לבין גודל הסד"כ והיקף הפעילות.

28 בהמשך, נוכח הצגת משמעויות הקיצוצים על ידי מערכת הביטחון, קוזזו חלק מהקיצוצים על ידי תוספות תקציב ניכרות, שניתנו בהתאם לסיכומים שהושגו בין משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הביטחון. בנושא זה ראו דוח שנתי 56 א של מבקר המדינה (2005) בנושא "תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון", עמ' 5.

29 תר"ש "קלע 2008" תוכננה לשנים 2004-2008.

30 סכומי התקציב המצוינים בפרק זה מבטאים את סך תקציב הביטחון בש"ח, המיועד לפעילות צה"ל ומשרד הביטחון; סכומים אחרים הציג צה"ל לגורמים מחוץ למערכת הביטחון, כמפורט בפרק זה.

31 ביוני 2003 החליטה הממשלה על קיצוץ בסך 470 מיליון ש"ח בתקציב הביטחון.

ביוני 2003 התקיימה סדנה מטכ"לית לקביעת נקודת העבודה לתר"ש "קלע 2008", ובה הוצגה התפתחות אפשרית של מסגרת תקציב הביטחון בתר"ש, ולפיה יעמוד תקציב הביטחון על סך 35.1 מיליארד ש"ח לשנת 2004 ועל 34.1 מיליארד ש"ח בשנים 2005-2008. מתאר תקציבי זה ביטא הפחתה מצטברת של כ-26 מיליארד ש"ח בשנים 2004-2008 לעומת תקציב 2002 (בניכוי התקציב למיבצע "חומת מגן"). בנוסף לכך, נבחנו במסגרת הסדנה שלוש חלופות, המתכנסות לקיצוץ מצטבר בתר"ש בגובה 30 מיליארד ש"ח, 20 מיליארד ש"ח ו-17 מיליארד ש"ח.

נקודת העבודה, שנבחרה לבסוף לתר"ש, עמדה על תקציב של 36.5 מיליארד ש"ח לשנה, שביטא קיצוץ מצטבר בסך 15 מיליארד ש"ח לתר"ש; קיצוץ, הנמוך מהחלופות שנבחנו במסגרת הסדנה וממקורות התקציב שהיו צפויים לשנים הבאות.

ביולי 2003 הוצגה תר"ש "קלע 2008" בפני ראש הממשלה כהתכנסות לסף מינימום שנתי בהיקף של 36.5 מיליארד ש"ח, שממנו לא ניתן לרדת בהיבט המענה הביטחוני. ממסמכים שמסר אג"ת למשרד מבקר המדינה עולה, כי בפני ראש הממשלה הוצגה חלופה אחת בלבד לתר"ש הנ"ל, שהתייחסה לקיצוץ מצטבר של 30 מיליארד ש"ח בתר"ש (תקציב שנתי של 33.5 מיליארד ש"ח), ולא הוצגו כל שלוש החלופות שנבחנו בסדנה המטכ"לית לרמות קיצוץ שונות. יצוין, כי גם בפני הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון שבכנסת הוצגה (בדצמבר 2003) עמדה דומה לזו שהציג צה"ל בפני ראש הממשלה.

2. בינואר 2004 נחתם סיכום בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון, ולפיו יעמוד תקציב הביטחון לשנת 2004 על 35 מיליארד ש"ח. באפריל 2004 אמר הרמטכ"ל, משה יעלון, כי ראוי לתכנן על פי מסגרת התקציב הקיימת בצה"ל (35 מיליארד ש"ח), מתוך הנחה שמסגרת זו לא תגדל בעתיד. במאי 2004 הפיץ את"ק מתאר תקציבי רב-שנתי לשנים 2005-2010, שבבסיסו הנחת תקציב ברמת 2004 לאותן שנים, קרי - 35 מיליארד ש"ח.

ביוני 2004, בסיכום הרמטכ"ל לדיון מטכ"ל בנושא תר"ש "קלע 2008", הוא ציין, כי למרות ההכרה וההבנה כי נדרש תקציב שנתי של כ-36.5 מיליארד ש"ח למימוש תר"ש "קלע", ראוי לבצע תכנון בזרועות ובאגפים על פי המסגרת התקציבית שסוכמה בשנת 2004 (35 מיליארד ש"ח), ולהתבסס על מסגרות התקציב שהוגדרו בפקודת העבודה ל-2004 כבסיס וכנקודת מוצא לתכנון.

ביולי 2004 אושרה, כאמור, תר"ש "קלע 2008" במערכת הביטחון ופורסמה. לפי המצוין בה, היא התבססה על הנחת תקציב של 36.5 מיליארד ש"ח בכל אחת משנות התר"ש. עם זאת, הגדירה התר"ש שתי הנחות תקציב - מינימאלי (35.3 מיליארד ש"ח) ומקסימאלי (36.5 מיליארד ש"ח), וביניהן מרחב לתכנון רב-שנתי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בתר"ש "קלע 2008", שתוכננה במהלך שנת 2004, נקבעה נקודת עבודה (מדרגת תקציב של 36.5 מיליארד ש"ח) שלא תאמה את הערכותיו של את"ק לגבי המקורות החזויים בשנות התר"ש; מצב, שהביא למעשה לתכנון בלתי ריאלי של תכניותיו הרב-שנתיות של צה"ל.

3. באוגוסט 2004 הוצגה תר"ש "קלע 2009"³² לראש הממשלה, לרבות המשמעויות של שלוש מדרגות תקציב רב-שנתי - 36.5 מיליארד ש"ח, 35.5 מיליארד ש"ח ו-33.5 מיליארד ש"ח.

יצוין, כי למרות ההערכות שהוצגו לראש הממשלה ונוכח בעייתיות תקציב שנת 2005, הציע הרמטכ"ל, משה יעלון, בפגישה שקיים עם ראש הממשלה באותו חודש, שתקציב הביטחון יעמוד בשנה זו על 34 מיליארד ש"ח, ובשנת 2006 על 36 מיליארד ש"ח, כך שהמוצע יהיה 35 מיליארד

32 תר"ש "קלע 2009" תוכננה לשנים 2005-2009.

ש"ח רב-שנתי. כבר באותו חודש הושג הסכם בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון, ולפיו יעמוד תקציב הביטחון לשנת 2005 על 35 מיליארד ש"ח.

מהמסמכים שהוצגו למשרד מבקר המדינה עולה, כי המשמעויות שהוצגו לראש הממשלה במדרגת תקציב של 35.5 מיליארד ש"ח חרגו באופן ניכר מתכנון מדרגת התקציב הנמוכה בתר"ש. עוד יצוין, כי אותם צעדי התכנסות, שהוצגו בפני ראש הממשלה, לא בוצעו בפועל.

4. ממסמכים שהוצגו למשרד מבקר המדינה עולה, כי בתהליך גיבוש "קלע" ואחריו העריכה מערכת הביטחון, כי במדרגת התקציב המינימאלית בסך 35.3 מיליארד ש"ח, יהיה ביכולתה להוציא אל הפועל את תר"ש "קלע", זאת נוכח מקורות תקציב שהיו צפויים להתפנות בתכניות הגופים בתקופת ביצועה. על אף זאת עלה בביקורת, כי מדרגת תקציב זו לא הוצגה לגורמים שמחוץ למערכת הביטחון, לרבות לראש הממשלה, כמו גם ההערכה שבמסגרתה ניתן לממש את "קלע"; זאת, שעה שהמדרגה המקסימאלית בסך 36.5 מיליארד ש"ח הוצגה כמינימום הנדרש, שממנו לא ניתן לרדת בהיבט המענה הביטחוני.

להלן פירוט הערכות מערכת הביטחון, אשר לאפשרות לממש את "קלע" במסגרת מדרגת תקציב של 35.3 מיליארד ש"ח תוך ניצול מקורות התקציב העתידיים להתפנות, לעומת הצגות משמעויות "קלע" לגורמים חיצוניים:

א. הערכות לגבי האפשרות לממש את "קלע" במדרגת תקציב מינימאלית

(1) בפברואר 2004, בסיכום סגן הרמטכ"ל דאז, האלוף גבי אשכנזי, לאישור נקודת העבודה לשנת 2004 הוא ציין, כי בראייה רב-שנתית, במידה שבסיס התקציב יישאר 35 מיליארד ש"ח בתר"ש, תהיה אפשרות לממש את החלטות "קלע", תוך הקפדה על מימוש תכנית הירידה בכוח אדם, שינויים ארגוניים ועוד.

(2) במאי 2004 במתאר תקציבי רב-שנתי לשנים 2005-2010 שהפיץ את"ק, הוא הצביע על כך, כי ברמת תקציב של 35 מיליארד ש"ח יתפנו מקורות תקציב בהיקפים משמעותיים, כתוצאה ממיצוי ירידת כוח אדם ומהתקשרויות שהסתיימו, שניתן היה לדבריו להקצות בשנים הבאות להתעצמות חדשה.

(3) במאי 2004 ציין הרמטכ"ל, משה יעלון, כי תהליכי הרה-ארגון שנעשו בשנת 2003 וממשיכים בשנת 2004 "יפנו בעתיד מקורות נוספים, שיאפשרו את מימוש תכנית העבודה של צה"ל, תוך היצמדות לעקרונות התר"ש" (ההדגשה במקור). בין היתר ציין הרמטכ"ל, כי בתהליכי הארגון מחדש של אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה שבמטה הכללי (להלן - אט"ל)³³ "קיים פוטנציאל משמעותי לצמצום הוצאות התפעול והקיום של הצבא" (ההדגשה במקור).

(4) ביוני 2004 התקיים פורום מטכ"ל להיערכות לקביעת נקודת העבודה הרב-שנתית ולגיבוש תר"ש "קלע 2008". נקודת המוצא לייחוס ולניתוח משמעויות מתכניות העבודה של הגופים הייתה פקודת עבודה 2004 (35.3 מיליארד ש"ח). זאת, כאשר התקציב שמעבר לכך (עד לרמה של 36.5 מיליארד ש"ח) הוגדר כמקור שאינו ודאי, ויועד להיות "תקציב מרכזי"³⁴, בעיקר לתגבור תחום ההתעצמות.

33 החל מינואר 2006 שונה שם האגף ל"אגף לוגיסטיקה, רפואה ומרכזים" (אלר"ם).

34 תקציב שאינו מהווה חלק ממסגרות התקציב של הגופים, אלא מתנהל באופן נפרד.

(5) התר"ש, שאושרה ביולי 2004, כללה שינויים בתמהיל הסד"כ, שהיו צפויים להניב חסכונות ולפנות מקורות בתקציבי הגופים. במבוא לתר"ש ציין עוזר ראש אג"ת לתכנון, כי היא מתבססת על לקיחת סיכונים סבירים לטווח קצר, המביאים בחשבון את האיומים המשתנים, ההתפתחויות הטכנולוגיות והיכולות המיבצעיות שהבשילו, וזאת כמנוף לשינויים בבניין הכוח ולהתעצמות. עוד ציין, כי התר"ש מאופיינת בהחלטות על שינויים משמעותיים בארגון, בייחוד בתחום כוח האדם, ובהתכנסות ובהתייעלות בסדרי גודל חסרי תקדים, תוך הגברה של האפקטיביות המיבצעית.

ב. הצגת התקציב הנדרש למימוש "קלע" לגורמים שמחוץ למערכת הביטחון

(1) באוקטובר 2003 פרסם משרד הביטחון את ספר תקציב הביטחון לשנת 2004, שהופץ לגורמים שמחוץ למערכת הביטחון, לרבות ליו"ר הוועדה לתקציב הביטחון של הכנסת ולשר האוצר. בהקדמה לספר התקציב, כתב תת-אלוף (במיל') ד"ר שמואל (מולי) בן צבי, בהיותו ראש את"ק, בין היתר, כי תר"ש "קלע" כוללת שינוי עמוק ויסודי בכל מרכיבי העשייה של מערכת הביטחון, ומבוצעים בה צעדים קשים ככל התחומים. עוד הוסיף, כי "תכנית זו מהווה להערכתנו 'קו אדום' בראיה ביטחונית, ולמימושה נדרש תקציב בשנת 2004 ברמה של 36.5 מיליארד ש"ח" (ההדגשה במקור).

(2) ביוני 2004 הוצגה התר"ש למועצה לביטחון לאומי ברמת תקציב של 36.5 מיליארד ש"ח כמינימום חיוני, שאליה ניתן לרדת בהיבט המענה הביטחוני. כחודש לאחר מכן המליצה המועצה לביטחון לאומי לראש הממשלה על תקציב ביטחון רב-שנתי ברמה ריאלית קבועה של 35 מיליארד ש"ח לשנה. זאת, מתוך הערכה שתיגרם פגיעה בביטחון בשנים 2005 ו-2006 כתוצאה מהפער לעומת 36.5 מיליארד ש"ח, אך בהמשך תתקזז הפגיעה בעקבות שינויים מבניים וצעדי התייעלות של מערכת הביטחון.

(3) ביוני 2004 ציין סגן הרמטכ"ל דאז, האלוף גבי אשכנזי, כי "בתוך צה"ל נקודת המוצא לתכנון תתבסס על מסגרות התקציב שהוגדרו לגופים בשנת 2004, כלפי חוץ תוצג תכנית תר"ש 'קלע' 2008' תחת הנחת תקציב הנדרשת למערכת הביטחון בכל שנה בתר"ש בסך 36.5 מיליארד ש"ח" (ההדגשה במקור).

(4) מערכת הביטחון הציגה לגורמים שונים מחוצה לה משמעויות מיבצעיות ואחרות של מתארי תקציב שונים לתר"ש, באופן חלקי; משמעויות שלעתים לא התבססו על ניתוח ועל תכנון מעמיקים.

בנוגע לתחשיבים ולניתוחים הנוגעים לצעדי ההתכנסות השונים ולמשמעויות שהציגה מערכת הביטחון במתארי תקציב שונים יצוין, כי לא היה בידי אג"ת להציגם בפני משרד מבקר המדינה.

יצוין, כי הערכות צה"ל בנוגע למשמעויות תקציב רב-שנתי בגובה של כ-35 מיליארד ש"ח לא התממשו ברובן. אשר לכך הסביר אג"ת למשרד מבקר המדינה, כי הערכותיו נבנו במישור רב-שנתי; על כן, על אף שבשנים 2004-2006 הצליח צה"ל שלא לפגוע בכל אותם תחומי הפעילות שציין, בין היתר, נוכח צעדי התכנסות מסוימים שנקט, בטווח הארוך אכן צפויות הערכותיו להתממש.

על כך מעיר משרד מבקר המדינה, כי תר"ש "קלע", במדרגת התקציב הנמוכה (35.3 מיליארד ש"ח), לא כללה את כל אותן המשמעויות שהציג צה"ל לרמת תקציב זו בפני גורמים מחוץ למערכת הביטחון במקביל לאישור התר"ש. כמו כן, צעדי ההתכנסות שנקט צה"ל בפועל בשנים אלו, לא הוצגו לאותם גורמים כחלופות אפשריות לביצוע באותה רמת תקציב.

לדעת משרד מבקר המדינה, התמונה שהוצגה בפני גורמים שמחוץ למערכת הביטחון לא היוותה תשתית מספקת דיה לצורך קבלת החלטות מיטבית בנוגע למסגרת התקציב הנדרשת לצורכי מערכת הביטחון.

יש להדגיש, כי מצב זה בעייתי במיוחד, נוכח העובדה, שאותה העלה מבקר המדינה בדוח שנתי 56א (2005)³⁵, ולפיה - בתהליך קביעת גובה תקציב הביטחון הייתה התבססות יתר על הנתונים והניתוחים שהציגה מערכת הביטחון. זאת, כאשר הדיונים בראשות ראש הממשלה בנושא תקציב הביטחון, התבססו בעיקר על הנתונים והניתוחים שהציגה מערכת הביטחון, כאשר למשרד האוצר לא הייתה יכולת לנתח נתונים אלה ולא היה גורם אחר שהוסמך לעשות זאת.

5. נקודת העבודה בתר"ש "קלע" במדרגת התקציב של 35.3 מיליארד ש"ח, שעל פיה פעלה מערכת הביטחון, לא נתנה ביטוי תקציבי הולם למרכיבי בניין הכוח השונים שתוכננו בתר"ש. כתוצאה מכך נוצרו פערים בין המקורות לבין הצרכים בתחומי פעילות שונים.

מחלקת תכנון באג"ת הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי נקודת העבודה בתר"ש "קלע" היוותה למעשה את "גלגול" נקודת העבודה של שנת 2004, וכי צעדי ההתכנסות למתאר התקציב של שנת 2004, נעשו באופן חד-פעמי, ללא ניתוח המשמעויות לטווח הארוך.

על כך יש להעיר, כי בשנים 2004 ו-2005 לא עמד לרשות מערכת הביטחון תקציב רב-שנתי³⁶, שהיה אמור לתמוך במימוש תר"ש "קלע". נסיבות אלו חייבו תכנון סדור של התאמות בנקודת העבודה של התר"ש בעקבות השינויים שחלו במסגרות התקציב בשנים אלו - דבר שלא נעשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצבים של חוסר ודאות בנוגע למקורות התקציב שיועמדו לרשות מערכת הביטחון במהלך שנות "קלע" וקושי להגיע לנקודת איזון בתר"ש עצמה כמתואר לעיל, ראוי היה שאג"ת יפעל ביתר שאת להבטחת תהליכי תכנון סדורים ומיטבי מיטבי של המשאבים; דבר שכאמור לא התקיים.

קביעת רמות מלאי תחמושת של צה"ל באג"ת והבקרה עליהן

הפגמים שתוארו לעיל בנוגע לניהול ולריכוז תהליכי תכנון ותקצוב תכניות העבודה של צה"ל ולבקרה עליהן, באים לידי ביטוי בנושאים ובתחומי פעילות שונים. בבקורת נבחנו תהליכים לקביעת רמות מלאי התחמושת בצה"ל - תחום עתיר משאבים, המשפיע במישורין על מיבצויות כוחות צה"ל ועל מוכנותם למלחמה. בהיותו כזה, הוא מחייב תכנון ותקצוב שיטתיים תוך ראיית צורכי הצבא בסוגי תחמושת שונים בטווח הקצר והארוך, בהתחשב במגבלת המשאבים.

א. אג"ת לוקח חלק בתהליך קביעת רמות מלאי התחמושת של גופי צה"ל. בבקורת נבדקה פעילותו בתהליכי קביעת תקנים לרמות מלאי תחמושת הנדרשות לחירום (להלן - יעדי ההיערכות) במז"י ובח"א, תכנון היעדים לרכש תחמושת בפועל (להלן - יעדי ההצטיידות) בגופים הנ"ל, והבקרה שאג"ת מקיים על פעילותם בתחום התכנון וההצטיידות במלאים. נבדקו בעיקר רמות מלאי

35 שם, בפרק "תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון", עמ' 31.

36 באוגוסט 2005 קיבלה הממשלה החלטה בדבר תקציב ביטחון תלת-שנתי בהיקף של 34.25 מיליארד ש"ח. בנוגע לתקציב רב-שנתי למערכת הביטחון ראו דוח שנתי 56א של מבקר המדינה (2005), בנושא "תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון", עמ' 25.

התחמושת בהשוואה ליעדים שנקבעו, עדכניות המודלים המשמשים לקביעת יעדים אלה ואופן קביעת היעדים להצטיידות.

על פי הוראות הפיקוד העליון, אג"ת אחראי, בין היתר, להכנת תכניות רב-שנתיות לבניין צה"ל, המשמשות בסיס לתכנון הרב-שנתי והשנתי בנושאי סד"כ, הצטיידות, רמות מלאי ועוד. על פי פקודות מטכ"ל, אג"ת נושא באחריות לקביעת יעדי ההיערכות ויעדי ההצטיידות בתחמושת, שמתבססים על מתאר מלחמה. בפקודת הארגון של אג"ת נקבע, בין היתר, כי אחד מתפקידיה של מחלקת התכנון באג"ת, הוא לקבוע ולבקר את רמות מלאי התחמושת למז"י, לח"א, לאט"ל ולחיל הים.

הוראות קבע אג"ם מגדירות, בין היתר, את תחומי האחריות אשר לקביעת יעדי ההיערכות, המהווים מענה מלא למלחמה המתנהלת על פי תרחיש הייחוס³⁷. על פי ההוראות, אג"ת אמור לקבוע את השיקולים האסטרטגיים הכלליים, המשפיעים על יעדי ההיערכות, ולפרסם אותם במסגרת תרחיש הייחוס או ההנחיות לתכנון; גופי צה"ל אחראים לקביעת מקדמי צריכה³⁸ של המלאים, ולהצגה לאג"ת של יעדי ההיערכות והמודלים העומדים בבסיסם. כן אחראים הגופים לעדכון המודלים ויעדי ההיערכות במקרים של שינוי בתרחיש הייחוס, שינוי בגודל הסד"כ המשפיע על המודל או היעד, שינוי בתורת הלחימה או באמל"ח, ועל פי דרישה של המטכ"ל.

עוד נקבע בהוראות אג"ם, כי ההנחיות לתכנון שמפרסם אג"ת יכללו התייחסות והנחיות לרמות המלאי הנדרשות בגופי צה"ל³⁹; פקודת העבודה תכלול קביעות ברורות אשר להיקף המלאי המתוכנן בסוגי הפריטים השונים, שישמשו, בין היתר, לצורך בקרת ביצוע מול תכנון.

ב. באפריל 1998 פרסמה החטיבה לתכנון אסטרטגי באג"ת תרחיש ייחוס, ולפיו על צה"ל להיערך למספר מסוים של ימי לחימה. באוגוסט 2003 הפיצה החטיבה האסטרטגית טיוטה של תרחיש ייחוס מעודכן, אשר הניח שהמלחמה תימשך מספר ימים נמוך יותר.

ב-2004 החל אג"ת בהכנת תרחיש ייחוס חדש, העושה שימוש ב"שפת תכנון" שונה מזו שהייתה נהוגה בתרחיש הייחוס מ-1998 ובטיוטה מ-2003. התרחיש החדש פורסם באוגוסט 2005, ובשונה מהערכות העבר הכיר במצב, שבו סוגי תחמושת שונים נצרכים בצורה לא אחידה במהלך המלחמה וצריכתם מושפעת מעצימות משתנה של הלחימה.

בין המשמעויות שעלו מתרחיש הייחוס החדש היו ירידה בעצימות יום לחימה ממוצע, בהשוואה לעצימות של יום לחימה על פי תרחיש הייחוס מ-1998, וירידה בצורך בסוגי תחמושת מסוימים.

1. קביעת יעדי ההיערכות

קביעת יעד ההיערכות חדש או עדכון יעד ההיערכות קיים הוא תהליך מורכב, שתחילתו בזיהוי הצורך בקביעה או בשינוי היעד - חדש או מעודכן, המשכו בנייתו צפי הצריכה בעת מלחמה לאותו פריט כנגזר מתרחיש הייחוס, וסיומו בפרסום "תקן", האמור לשמש לתכנון רמות מלאי לחירום. על פי הוראות קבע אג"ם, גופי צה"ל אחראים לעדכון המודלים שבבסיס חישוב יעדי ההיערכות. אג"ת בודק את עבודת הגופים, ומאשר בסופו של תהליך את יעדי ההיערכות.

37 תרחיש ייחוס - החלטה פיקודית אשר למתאר המלחמה אליו הצבא צריך לבנות את הכוח. התרחיש קובע, בין היתר, את משך המלחמה, את שלביה העיקריים ומשכיחם, את זירות הפעילות, את המשימות העיקריות שעל צה"ל לבצע ואת ההישגים הנדרשים. החטיבה לתכנון אסטרטגי באג"ת אחראית לקביעת תרחיש הייחוס ולעדכונו מעת לעת, בהתאם לצורך.

38 תחמושת הנצרכת לגיחה או לקרב וכד'.

39 ההוראה מתייחסת לתחמושת טנקים, תחמושת ארטילרית, תחמושת קלה עיקרית (5.56 ו-7.62 מ"מ), פצצות מרגמה וטילים.

אג"ת, כגוף מטכ"לי, אמור לראות לנגד עיניו תמונה משולבת של הצרכים בתחמושת לעת חירום בכלל גופי צה"ל. כן, עליו לוודא, כי יעדי ההיערכות שנקבעים מבטאים יעדים ריאליים, בעיקר נוכח מגבלת המקורות, שאליהם ניתן להגיע בחירום בטווח זמן סביר, גם אם לא מיידית.

נוכח מורכבותו, תהליך קביעת יעדי ההיערכות אמור להתבסס על עבודת מטה, שתכליתה לנתח את הצרכים במגוון סוגי התחמושת ולהציג למקבלי ההחלטות משמעויות מיבצעיות, תקציביות וכלכליות של החלופות השונות.

בביקורת עלה, כי עבודת המטה שמקיים אג"ת בתהליך הבחינה והאישור של יעדי ההיערכות לוקה בחסר, ואינה מאפשרת לו לקבל תמונה מקיפה וברורה אשר למשמעות היעדים - אלה הקיימים ואלה שהוא מאשר. להלן הפירוט:

א. יעדי ההיערכות לתחמושת במז"י - החל מ-2003 מז"י קובעת את יעדי ההיערכות בהתבסס על מודלים של צריכת סוגי תחמושת במהלך המלחמה, כהגדרתה בתרחיש הייחוס. יעדים אלה מאושרים באג"ת⁴⁰. יעדי ההיערכות מציגים את רמות המלאי הנדרשות לחירום בכל אחד מסוגי התחמושת, במונחים של מספר ימי הלחימה.

בהתאם לתרחיש הייחוס מ-1998, נקבעו יעדי ההיערכות לתחמושת של מז"י כאמורים להספיק למספר מסוים של ימי לחימה. במהלך השנים 2002-2004, ואף ביתר שאת נוכח מסקנות טיוטת תרחיש הייחוס מאוגוסט 2003, פעלו מז"י והמרכז לניתוח מערכות שבאג"ת (להלן - מנת"ם) לעדכון יעדי ההיערכות לתחמושת ארטילרית ולתחמושת טנקים במז"י (להלן - תחמושת כבדה). יעדי ההיערכות החדשים פורסמו במאי ובאוקטובר 2004. עם זאת, המודלים ששימשו לחישוב רמות המלאי לא תאמו במלואם לשינויים בסד"כ ובארגון הכוח ובהפעלתו, שנקבעו בתר"ש "קלע" מיוני 2004.

בביקורת נבחנה עדכניות יעדי ההיערכות של חלק מסוגי תחמושת עיקריים במז"י בסוף 2005. נמצא, כי שעה שיעדי ההיערכות לתחמושת כבדה נקבעו, כאמור, בשנת 2004 בהתאם לטיוטת תרחיש ייחוס מ-2003, יעדי ההיערכות לסוגי תחמושת אחרים לא עודכנו מאז פרסום תרחיש הייחוס משנת מ-1998; לשני סוגי תחמושת לא נקבעו יעדי היערכות כלל, על אף רכש של אלפי פריטים מסוגים אלה. דוגמה אחרת היא תכניות מז"י להצטיידות בסוג תחמושת מסוים, שבמסגרתן מתוכנן מלאי של תחמושת מסוג זה בסוף 2006, בין היתר בהתבסס על משימת הפרויקט מ-1995, בלא שקיים יעד היערכות.

ב. יעדי ההיערכות לתחמושת בח"א - בשונה ממז"י, יעדי ההיערכות למלאי תחמושת בחירום בח"א אינם מוגדרים במונחי ימי לחימה אלא בכמויות של סוגי תחמושת הנדרשות להשגת מענה מיבצעי בהתאם לנגזר מתרחיש הייחוס. ח"א מעדכן מעת לעת את המודלים של צריכת התחמושת שבבסיס יעדי ההיערכות ומציג את המודלים ואת היעדים לאג"ת.

בביקורת נבחנה עדכניות יעדי ההיערכות של חלק מסוגי תחמושת עיקריים בח"א בסוף 2005. נמצא, כי יעדי ההיערכות למספר סוגי תחמושת לא עודכנו מאז 1999 ו-2000, על אף השינויים שחלו בסביבת האיומים, ושינוי שחל בתמהיל סד"כ החיל.

מאז סוף שנות התשעים החל ח"א בתהליך בחינה וקליטה של חימוש מסוג חדש. קליטת סוג של חימוש זה החלה ב-1998 וקליטת סוג אחר ב-2001. בביקורת עלה, כי על אף זאת, ולמרות

40. האחריות לעדכון יעדי ההיערכות לתחמושת שבשימוש כוחות היבשה הוטלה על מז"י ב-2003. עד למועד זה, עדכון היעדים נעשה באג"ת.

ההשפעה המהותית שהייתה להצטיידות בחימוש זה על אופן הפעלת סד"כ מטוסי הקרב, יעדי ההיערכות לסוגי חימוש אלה אושרו רק במחצית הראשונה של 2005.

ג. עדכניות יעדי ההיערכות - מנתוני אג"ת, מז"י וח"א עולה, כי במועד סיום הביקורת, מרס 2006, יעדי ההיערכות רבים של מז"י ושל ח"א היו מעודכנים על פי תרחיש ייחוס מ-1998; יעדי ההיערכות של מז"י בתחום התחמושת הכבדה היו מעודכנים, באופן חלקי, על פי טיוטת תרחיש הייחוס מ-2003; ויעדי ההיערכות של ח"א בתחום החימוש מהסוג החדש היו מעודכנים לתחילת 2005 (בטרם פורסם תרחיש הייחוס החדש). עוד עולה מהנתונים, כי לחלק מסוגי התחמושת כלל לא נקבעו יעדי ההיערכות, אף שצה"ל רכש במשך שנים מאות פריטים כאלה.

יצוין, שבמהלך פרק הזמן שעבר מאז אישור תרחיש הייחוס ב-1998 חלו שינויים מהותיים במבנה, בהרכב ובגודל הסד"כ של צה"ל, עודכנו תפיסות ההפעלה ונכנסו לשימוש אמצעי לחימה וחימוש חדשים, המשפיעים, בין היתר, על יעילות הפעלת הסד"כ ועל דפוסי צריכת התחמושת מסוגים אחרים. למרות זאת עלה בביקורת, כי שלא בהתאם להוראות קבע אג"ם, גופי צה"ל ואג"ת לא בחנו את תקפות יעדי ההיערכות הקיימים, ולא פעלו לעדכון אלה שנמצאו לא מעודכנים, כנדרש; זאת, גם כאשר הגופים ביצעו עבודות ניתוח חלקיות בנוגע לחלק מיעדי ההיערכות.

משמעות המתואר לעיל היא, כי שעה שבשנים האחרונות ביצע צה"ל שינויים מהותיים כמתואר לעיל, עדכון יעדי ההיערכות התנהל בקבועי זמן שלא תאמו לשינויים שנעשו במסגרת צה"ל. כתוצאה מכך נוצר מצב, שבו במשך שנים חלק מיעדי ההיערכות לא היו למעשה רלוונטיים, ועל כן לא יכלו לשמש לתכנון רמות מלאי תחמושת לחירום.

ד. חלופיות בין סוגי תחמושת - ממסמכי אג"ת עולה, כי אחד השיקולים המרכזיים בקביעת יעד ההיערכות לסוג תחמושת מסוים הוא החלופיות שלו עם סוגי תחמושת אחרים, מבחינת היכולת לתת מענה מיבצעי דומה לצורך קיים, גם אם בעלות ובמידת יעילות שונות. זיהוי יתרויות ובחירת תמהיל מיטבי של סוגי התחמושת לעת חירום, הן ברמת זרוע בודדת והן ברמה כלל-צה"לית, עשויים להשפיע על קביעת יעדי ההיערכות לסוגי תחמושת שונים, ולהביא להגברת היעילות ולחיסכון במקורות תקציב.

בביקורת עלה, כי על אף שגורמים באג"ת מודעים לסוגיית החלופיות ולחשיבותה, קביעת יעדי ההיערכות לסוגי התחמושת במז"י, בח"א ובאג"ת נעשתה בלי שנבחנו המשמעויות שלה, מתוך כוונה להגיע ל"סל" חימוש מיטבי, ברמת כל גוף וברמה של כלל צה"ל. יצוין, כי אג"ת אינו מבצע עבודות ניתוח שמטרתן, בין היתר, להצביע על סוגי תחמושת חלופיים ועל תמהילים שונים שלהם, תוך בחינת המשמעויות המיבצעיות והתקציביות של החלופות השונות.

לדוגמה, במאי 2005 החליט עוזר ראש אג"ת לתכנון, בהחלטה "שחלקה פיקודית", כהגדרתו, להמליץ לסגן הרמטכ"ל לאשר יעד היערכות כולל לחלק מסוגי החימוש החדש; וביוני 2005 אישר סגן הרמטכ"ל, האלוף משה קפלינסקי, את המלצת עוזר ראש אג"ת לתכנון.

אשר לתהליך קביעת יעד ההיערכות לחימוש החדש באג"ת ראוי להעיר, שזה התקיים בלי שבח"א ובאג"ת נעשו עבודות ניתוח, שתכליתן לבחון את המשמעויות של החלופות השונות ליעדי ההיערכות שהועלו ביחס למענה המיבצעי הנדרש, מבחינת עלות מול תועלת, לרבות המשמעויות התקציביות והמיבצעיות בטווח הקצר ובטווח הארוך.

בנוסף להיעדר ניתוח החלופות, ההחלטה "שחלקה פיקודית", של עוזר ראש אג"ת לתכנון, התקבלה בלי שנקבע תחילה ההישג המיבצעי הנדרש להימוש החדש על פי תרחיש הייחוס, בלי שהיה ידוע באיזו מידה יער ההיערכות עונה להישג זה, ומה המשמעות המיבצעית של חריגה מהיעד, אם הייתה. מעבר לכך יצוין, כי ההחלטה לא התחשבה בעמדות גורמי המטה המקצועיים, שמהן עלה הצורך בביצוע השלמות בעבודת הניתוח של ח"א, והיא התקבלה בלי שהוצגו תכניות החיל לרכש פריטי התחמושת, לרבות פריסה על ציר הזמן והעלות התקציבית הצפויה.



לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המתואר לעיל, תהליך הקביעה והאישור של יעדי ההיערכות בצה"ל לוקה בחסר, בעיקר בכל הנוגע לקבועי הזמן לעדכון היעדים, שאינם תואמים את קצב השינויים שעובר צה"ל, ובכל הנוגע לעבודת המטה, שתכליתה לנתח ולהציג משמעויות של יעדי ההיערכות לסוגי תחמושת שונים, בהיבט המיבצעי, הכלכלי והתקציבי. במצב זה, אין ודאות שיעדי ההיערכות מבטאים בצורה מיטבית את הצרכים של צה"ל בתחמושת לעת חירום, וכן את התקציב שיש להקצות למטרה זו.

2. קביעת יעדי הצטיידות

אחזקת מלאי תחמושת לחירום כרוכה בעלויות רכש, אחסנה, אחזקה ושיקום גבוהות, תוך שיעבוד מקורות תקציב ניכרים, היכולים להגיע לעשרות מיליארדי ש"ח. הצורך לאזן בין הרצון לשמר רמות מלאי גבוהות לעת חירום, מחד, לבין המגבלות התקציביות והרצון לעשות שימוש יעיל במקורות הקיימים, מאידך, מביא לכך, שבפריטי תחמושת רבים צה"ל מצטייד ברמות מלאי הנמוכות מאלה שנקבעו ביעדי ההיערכות. השיקולים העיקריים בקביעת יעדי ההצטיידות לסוגי התחמושת השונים אמורים להיות: יעדי ההיערכות הקיימים, הערכת מצב מיבצעית לטווח הקצר והארוך, מקורות התקציב הקיימים והצפויים, החלופות שבשימוש בפריטי תחמושת שונים, ושיקולים לוגיסטיים, דוגמת משך הזמן להספקת פריטי התחמושת השונים בעת חירום.

נוכח השיקולים דלעיל וכדי למנוע פגיעה אפשרית במוכנות, נקבע בספר היסוד, כי על צה"ל לקבוע רמות מלאי מינימאליות שיש להחזיק בכל מצב, ורמות מלאי שרצוי להחזיק בהינתן משאבים מספיקים. בהקשר זה הוגדרו בספר היסוד מספר מונחים מרכזיים וביניהם: יעד הצטיידות, שאליו יש לשאוף להגיע במסגרת תכנית רב-שנתית; רמת "קו אדום", המהווה רמת מלאי מינימאלית שיש להחזיק על מנת לתת מענה לתרחיש מלחמה המוגדר כקריטי; ו"קו עצירת צריכה", המייצג את רמת המלאי שהירידה אל מתחת לה תביא לעצירת צריכה מוחלטת, לרבות עצירת אימונים.

כאמור, על פי פקודות מטכ"ל, אג"ת נושא באחריות לקביעת יעדי ההצטיידות בתחמושת בצה"ל, כשעל פי פקודת הארגון של אג"ת, מחלקת התכנון אמונה על הקביעה ועל הבקרה של רמות המלאי. בביקורת נבדקה מעורבות אג"ת בקביעת יעדי ההצטיידות למז"י ולח"א, לרבות עבודת המטה שאמורה לתמוך בתהליכי קבלת ההחלטות בנושא. להלן הממצאים שעלו בביקורת:

א. קביעת "קווים אדומים" - נמצא, כי על אף האמור בספר היסוד בנוגע לחשיבות "קווים אדומים" כאמצעי להבטיח כמות תחמושת מינימאלית, שתאפשר מענה מיבצעי בהתממש תרחיש קריטי, ולמרות המשמעות שיש ל"קווים אדומים" בתכנון יעדי ההצטיידות - אג"ת אינו עוסק בקביעתם, כמו גם לא בהגדרת "קווי עצירת צריכה". עוד נמצא, כי מז"י אינה קובעת "קווים

אדומים" למלאי התחמושת שברשותה. אשר לח"א, צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בחיל קיימים "קווים אדומים" מעורכנים מול אג"ת לסוגי תחמושת מסוימים, וכי הוא נמצא בתהליך עדכון כלל ה"קווים האדומים".

ב. אופן קביעת יעדי ההצטיידות - יעדי ההצטיידות אמורים לבטא יעדים מעשיים, שאליהם יש להגיע בטווח הקצר ובטווח הארוך, בין היתר, כנגזר מהערכה עדכנית של הצרכים, ובהתחשב במגבלות התקציב. תהליך קבלת החלטות לקביעת יעדים אלה ראוי שיתבסס על עבודת מטה, הכוללת ניתוח ההישג המיבצעי המתקבל במדרגות ובתמהילים שונים של רמות המלאי בראייה זרועית וברמה של כלל צה"ל; בחינות רגישות, שמטרתן להציג את רמות המלאי הנדרשות נוכח זמני התראה שונים למלחמה; וניתוח המשמעותות התקציביות של השינויים האפשריים ברמות המלאי. כל זאת, במטרה לגבש המלצה לרמות אופטימאליות של המלאים, בהתחשב במגוון השיקולים והאילוצים הנוגעים.

בביקורת עלה, כי אג"ת אינו מקיים עבודת מטה כזו לקביעת יעדי ההצטיידות. לדעת משרד מבקר המדינה, במצב שכזה, אין בידי אג"ת את התשתית הנדרשת לניתוח ולקביעה של יעדי ההצטיידות בראייה אינטגרטיבית ומערכתית בטווח הקצר והארוך, כך שספק אם היעדים הקיימים אכן אופטימאליים.

ג. אופן רישום רמות מלאי התחמושת בהנחיות לתכנון ובפקודות העבודה - מסמכי ההנחיות לתכנון ופקודת העבודה שמפרסם אג"ת מדי שנה בשנה כוללים התייחסות למלאי התחמושת במז"י ובח"א, כאשר מתכונת ההצגה במסמכים משתנה בין שני הגופים ולעתים גם בין שנה לשנה. כך לדוגמה, בהנחיות לתכנון ובפקודת העבודה בשנת 2005 הוצגו יעדי ההיערכות המפורטים לח"א, אולם לגבי מז"י לא הובא בהן פירוט דומה; בהנחיות לתכנון לח"א בשנת 2005 הוצג לוח ובו לצד יעדי ההיערכות ניתן פירוט של רמות המלאי בזרוע, אולם בהנחיות לתכנון לח"א בשנת 2006 לא הובא פירוט דומה.

אשר לפירוט רמות מלאי התחמושת שבפקודות העבודה נמצא, כי הן מפרטות לפי הסוגים את כמויות התחמושת הצפויות להימצא בסוף השנה בכל גוף וגוף. בביקורת עלה, כי כמויות מלאי אלו נקבעות בגופים נוכח תכניות הרכש מחד, וצפי הצריכה מאידך, ומדווחות לאג"ת לצורך בדיקה ותיאום וכדי לאפשר קיום בקרה מטכ"לית על העמידה בתכניות שנקבעו. לפיכך, רמות מלאי אלו אינן מהוות יעדי הצטיידות, הנקבעים מתוך ראיית מכלול השיקולים כמתואר לעיל.

בהקשר זה ראוי להדגיש, כי ההצטיידות בתחמושת נעשית על ידי גופי צה"ל לרוב במסגרת תכניות רב-שנתיות לרכש תחמושת. בביקורת עלה, כי תכניות אלו על עדכוניהן השוטפים אינן מובאות לאישור אג"ת בתהליך התכנון המתקיים מדי שנה בשנה. יצוין, כי ההנחיות לתכנון ופקודות העבודה שפרסם אג"ת לשנים 2005 ו-2006 לא כללו כל התייחסות לתכניות ארוכות הטווח של הגופים לרכש תחמושת.

ד. מלאי תחמושת במז"י - ביולי 2004 קבע אג"ת למז"י במסגרת תר"ש "קלע", כי עליה לממש תכנית רכש תחמושת לעמידה ברמות מלאי המספיקות למספר מסוים של ימי לחימה לפחות, במונחי תרחיש הייחוס מ-1998. מדובר בהנחיה פיקודית, שחזרה על עצמה גם בפקודת העבודה לתכנית העבודה של צה"ל ל-2005, בהנחיות לתכנון שנת העבודה 2006 ובפקודת העבודה של צה"ל ל-2006.

משרד מבקר המדינה בחן את רמות המלאי של חלק מסוגי תחמושת עיקריים במז"י לסוף 2005. נמצא, כי ברוב הגדול של סוגי התחמושת מז"י לא רק עומדת ביעד שנקבע, אלא אף עוברת אותו באופן משמעותי. בהקשר זה ראוי להזכיר, כי אחת המסקנות שעלו מתרחיש הייחוס מאוגוסט 2005 הייתה ירידה בעצימות יום לחימה ממוצע, בהשוואה להערכות מהעבר. בשל כך, מאפשרות למעשה

רמות מלאי התחמושת הקיימות במז"י מספר ימי לחימה גדול יותר במונחי תרחיש ייחוס מ-2005. עם זאת, בפקודת העבודה לשנת 2006 נותרה כאמור הנחיית אג"ת למז"י, אשר ליעדי ההצטיידות המינימאליים לתחמושת, ללא שינוי - אותו מספר מסרים של ימי לחימה במונחי תרחיש ייחוס מ-1998.

אשר להנחיה זו עלה בביקורת, כי היא מהווה למעשה "קביעה פיקודית", שאין בצדה עבודת מטה המנתחת ומציגה את משמעותיה. כך לדוגמה, אין באג"ת ניתוח של המשמעות המיבצעית הנגזרת ממנה אל מול המשמעות התקציבית הנובעת מהצטיידות ברמה זו של מלאי. מעבר לכך חשוב להדגיש, שעל אף שההנחיה ניתנה כאמור במונחי תרחיש ייחוס מ-1998, עד מועד סיום הביקורת לא היה בידי אג"ת ניתוח המשמעות שלה בנוגע ליעדי רכש תחמושת במונחים מעודכנים, נוכח השינויים שחלו במבנה של צה"ל, בארגונו ובתרחישי המלחמה, כפי שהוצגו כבר בטיטת תרחיש הייחוס ב-2003 ובתרחיש הייחוס באוגוסט 2005. נוכח כל אלה, לדעת משרד מבקר המדינה, לא ניתן לראות בהנחיה זו יעד הצטיידות הולם של תחמושת במז"י.

עוד לדעת משרד מבקר המדינה, שינוי ב"שפת התכנון" בתרחיש הייחוס מ-2005, תוך אי-עדכון הנחיות אג"ת בנושא יעדי הצטיידות מינימאליים, יצרו עמימות בכל הקשור לרמות מלאי התחמושת הנדרשות במז"י.

ה. מלאי תחמושת בח"א - משרד מבקר המדינה בחן את רמות המלאי של חלק מסוגי תחמושת עיקריים בח"א לסוף 2005. נמצא, כי ברוב סוגי התחמושת המלאי הקיים לא תאם ליעדי ההיערכות. יצוין, כי כיוון שחלק מיעדי ההיערכות עודכן, כאמור, רק בתחילת 2005, תוך שינוי בכמויות התחמושת הנדרשות על פי חלק מהיעדים - לא היה סיפק בידי לבצע את התאמות ההצטיידות הנדרשות.

עוד ראוי לציין בהקשר זה, כי באג"ת אין ניתוח לזיהוי יעדי ההצטיידות המינימאליים בתחמושת בח"א, בין היתר, בהתייחס להערכות מצב מיבצעיות, לחלופיות שבין סוגי התחמושת השונים, לרבות אלה שבשימוש כוחות היבשה, ולמגבלות התקציב. בשל כך, לא ניתן לדעת באיזו מידה רמות המלאי הקיימות בח"א נותנות מענה לצרכים, ואם נעשה שימוש יעיל במשאבים שהושקעו ברמות אלו, בראייה כלל-צה"לית.

3. בקרה של אג"ת על רמות מלאי תחמושת בגופי צה"ל

תחום תכנון אמצעים במחלקת תכנון באג"ת (להלן - תחום האמצעים) מקיים בקרה על רמות המלאי שבגופי צה"ל, לרבות במז"י ובח"א. הבקרה כוללת השוואה בין הצפי למצאי התחמושת, כפי שהגופים מוסרים לאג"ת בתהליך תכנון שנת עבודה, לבין מצאי התחמושת בפועל, בהתאם לדיווחי הגופים. עיקר הבקרה מתקיימת באמצע שנת העבודה ובסיומה.

בביקורת עלה, כי בידי תחום האמצעים אין כלים כדי לבדוק את הדיווחים שהוא מקבל מהגופים. יצוין, כי אג"ת גם אינו מכיר את המערכות שבידי הגופים, המשמשות אותם לתכנון ולניהול של המלאי, ואינו מודע לשיטות ספירת המלאים והבקרה על המצאי הנהוגות אצלם; כך, שהבקרה שהוא מקיים על רמות המלאי בגופים היא חלקית. על מנת להמחיש את התוצאות האפשריות של הבקרה החלקית שמקיים אג"ת, להלן תיאור מקרה שאירע ב-2005 במהלך בדיקת אג"ת של נתוני מלאי התחמושת בח"א:

במסגרת הדיווחים על רמות המלאי הקיימות והצפויות, העביר ח"א במחצית הראשונה של 2005 לתחום האמצעים נתונים אודות מלאי התחמושת שהיה ברשות החיל בסוף 2004, והערכה מעודכנת אשר למלאי הצפוי בסוף 2005. בדיקה השוואתית של הנתונים שביצע תחום האמצעים העלתה פערים של עשרות, מאות ולעתים אף אלפי פריטים בין המלאי שהיה צפוי לסוף 2004 לבין המלאי שעליו דיווח ח"א לסוף 2004. כמו כן נמצאו פערים בין המלאי הצפוי לסוף 2005, שח"א הציג בזמנו לאג"ת ושפורסם בפקודת העבודה לאותה שנה, לבין הצפי המעודכן. בין היתר העלתה הבדיקה, שחסרים, לכאורה, מאות פריטי תחמושת מסוג אחד בשווי של מאות אלפי ש"ח כל אחד, שעה שהמלאי של סוגי תחמושת אחרים גדל בצורה ניכרת.

ביולי 2005 קיים ראש תחום האמצעים דיון בנושא עם נציגי ח"א. בסיכום הדיון נקבע, בין היתר, כי "מהנתונים שהוצגו בדיון על ידי ח"א עולה, שנתוני התכנון והביצוע שונים מהותית מהנתונים שהוצגו על ידי ח"א בשנים האחרונות, ולכאורה ניתן להבין שלאורך כל אותם שנים המצב לא היה תקין". עוד נקבע בסיכום, כי ח"א מחויב "לבצע תחקיר מקיף ומעמיק אשר ימוצה ברמות הבכירות וזאת על מנת שניתן יהיה להבין את תמונת המצב המדיקת והגורמים לאי הדיוק בהצגת הנתונים. בסיומו של התחקיר נדרש ח"א להציג את הפעילויות שבכוונתו לבצע על מנת למנוע הישנות המקרה".

במהלך הביקורת מסרה מחלקת תכנון וארגון בח"א למשרד מבקר המדינה, כי מקור הפערים נובע, בין היתר, מטעויות אנוש טכניות, שהתגלו, בעיקר, בעקבות חילופי בעלי תפקידים המופקדים על נושא רישום המלאי בחיל. עוד מסרה המחלקה, כי ח"א ערך תחקיר אירוע והפיק ממנו לקחים מתחייבים.

בתשובתו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי הסיבות לפערים היו ביסוס תחזית המלאי של כל השנה על התחזית של השנה שקדמה לה, במקום על המלאי בסוף השנה, והיעדר מעקב שוטף אחר צריכת אימונים. עוד מסר צה"ל, כי הפערים תוחקרו ומופו, הן ברמה הטכנית של מעקב וניהול המלאי והן ברמה התפיסתית.

עם זאת, ועל אף פנייה חוזרת ונשנית של מבקר המדינה לח"א במהלך ביצוע הביקורת, בבקשה לקבל את התחקירים בנושא ואת פירוט הצעדים שנקט החיל בעקבות תהליך הפקת הלקחים - המסמכים לא הועברו לידי⁴¹.

מבקר המדינה רואה זאת בחומרה יתרה ומעיר, כי החובה של גוף העומד לביקורת להמציא למשרד מבקר המדינה מסמכים הדרושים לו לצורכי הביקורת מעוגנת בחוק יסוד: מבקר המדינה.



קביעת רמות מלאי תחמושת, שיאפשרו מענה מיבצעי נדרש בעת מלחמה, הוא תהליך חשוב ומורכב. לאג"ת תפקיד מרכזי בתהליך זה כגוף מטכ"לי מתכלל, האחראי לתכנון פעילות צה"ל במסגרת עבודת מטה של אג"ם מטכ"ל בראשות סגן הרמטכ"ל, וככזה הוא אמור לראות לנגד עיניו תמונה כוללת של הצרכים והמגבלות בטווח הקצר והארוך.

41 רק במעמד סגירת דוח הביקורת, התקבל מצה"ל דף סיכום קצר של התחקיר, אך משרד מבקר המדינה לא יכול היה להתייחס אליו בשלב זה.

על אף חשיבותו של תהליך קביעת רמות המלאי בתהליכי התכנון והתקצוב, עלו בביקורת ליקויים מהותיים בפעילות אג"ת בתחום זה. בין היתר נמצא, כי חלק גדול מיעדי ההיערכות לא עודכנו במשך שנים, אף שהדבר התחייב נוכח השינויים שעבר צה"ל; יעדי ההצטיידות לא נקבעו על ידי אג"ת מתוך ראייה כוללת בתהליך התכנון השנתי; והבקרה של אג"ת הייתה מצומצמת ולא יעילה.

ראוי להדגיש, שעלות מלאי התחמושת של צה"ל מגיעה לעשרות מיליארדי ש"ח. תכנון לקוי של רמות המלאי, המתבסס על הערכת יתר של הצרכים, עלול להביא לבזבוז של תקציב, תוך פגיעה שלא לצורך בתחומי פעילות אחרים; לחלופין, תכנון מלאים, המתבסס על הערכת חסר של הצרכים, עשוי לכאורה לחסוך בתקציב, אך להביא לפגיעה במיבצעים כוחות צה"ל ובמוכנותם למלחמה. בשני המקרים מדובר בניצול לא יעיל של מקורות התקציב ובפגיעה במענה המיבצעי של צה"ל.

המתואר לעיל מעמיד בספק אם לאג"ת ולסגן הרמטכ"ל יש תמונה כוללת ומהימנה של צורכי מלאי התחמושת בצה"ל, לרבות התשובה לשאלה - האם במסגרת האילוצים הקיימים, צה"ל מפנה לנושא זה את המשאבים האופטימאליים, או שיש בהם מחסור או פוטנציאל לחיסכון. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ממצאים אלה, ראוי שסגן הרמטכ"ל ינחה לבחון מחדש את פעולותיו של אג"ת בקביעת רמות מלאי התחמושת בצה"ל ובבקרה עליהן, במטרה לשפר את תהליכי תכנון תכניות העבודה הקיימות בנושא.



תהליך תכנון תכניות העבודה של צה"ל ותקצובן - השנתיות והרב-שנתיות - מושתת על עבודת מטה מורכבת ורב-היקף, שתכליתה, בין היתר, לבחון ולהציג למקבלי ההחלטות מידע, המאפשר להם להגיע להחלטות מיטביות בנוגע לבניין הכוח של צה"ל ולפעולותיו בטווח הקצר והארוך. עבודת מטה זו אמורה לקדם את הראייה הכוללת של הרמטכ"ל לגבי היעדים שנקבעו והצרכים שזוהו, נוכח תרחיש הייחוס והערכות המצב המעודכנות. זאת, תוך ניתוח החלופות השונות בהתחשב במגבלות הקיימות, ובהן - מגבלת התקציב. פגמים בעבודה זו עלולים להביא לפגיעה במענה המיבצעי ולניצול לא יעיל של מקורות התקציב.

הליקויים שעלו בדוח זה מצביעים על מציאות, שבה תהליך התכנון בצה"ל מתנהל באופן ובכלים שאינם מבטיחים מיצוי מיטבי של המשאבים העומדים לרשות צה"ל. כך נמצא, בין היתר, כי לא קיימות מתודולוגיית תכנון מעודכנת והוראת תכנון כלל-צה"לית מלאה ומקיפה; כי בסיס המידע החלקי, המחסור בכלי הניתוח והתמחר שבידי אג"ת, והיכרותו החלקית עם כלי התכנון שבידי הגופים, מקשים על ניתוח המשמעויות הנובעות מצעדי התכנון המוצעים, כמו גם על ניסוח הנחיות ריאליות לתכנון; וכי הבקרה שאג"ת מקיים על תהליכי התכנון של הגופים ועל התוצרים שהם מציגים לו, רופפת.

כפועל יוצא מהחולשות שבתכנון ובתקצוב תהליכי בניין הכוח והבקרה עליהם, דרישות התקציב של מערכת הביטחון לא נשענו על תשתית מספקת, וחלק מדיווחי צה"ל לגורמים שמחוץ למערכת הביטחון לקו בהצגה חלקית או מחמירה של משמעויות הקיצוצים התקציביים בתקציב הביטחון.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שעלו בביקורת, מן הראוי שהמטכ"ל יפעל לעדכון מתודולוגית התכנון של צה"ל ולהסדרת תהליך התכנון, המתקיים במטכ"ל ובגופים, בהוראה כלל-צה"לית. זאת, באופן שיביא להלימה בין תהליך התכנון שמקיימים גורמי המטכ"ל, מעגל התכנון בגופים, ותהליך אישור תקציב הביטחון בממשלה ובכנסת. כמו כן, ראוי לחזק את יכולות הניתוח, התמחור והבקרה שבידי אג"ת להבטחת תכנון וביצוע מיטביים של בניין כוחו של צה"ל והפעלתו בשוטף, במגבלת מקורות התקציב. בתוך כך יש להרחיב את כלי הדיווח ונגישות המידע לאג"ת, ואת השימוש ביעדים, במדדים ובמודלים תומכי החלטה, כדי לאפשר לו לבחון חלופות מיבצעיות שונות; לבצע ניתוחי עלות-תועלת ולקדם צעדי התייעלות בגופים, תוך מיצוי מיטבי של מקורות התקציב בטווח הקצר והארוך.