

פעולות ביקורת

במינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) נבדק נושא הקמה ושימור של מוקדי ידע ותשתית טכנולוגיים קריטיים.

באגף ארגון בקרה ומידע ובאגף משאבי אנוש נערכה ביקורת על ההגדרה של הדרישות המקצועיות מממלאי תפקידים.

תהליך הטיפול בתלונות הציבור נבדק בלשכת מנכ"ל המשרד, בלשכת המשנה למנכ"ל ועוזר שר הביטחון, ביחידת מבקר מערכת הביטחון, ביחידת האחראי להסברה ולפניות הציבור, במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר), באגף הבינוי, באגף אמרכלות משק ונכסים ובאגף הכספים.

הקמה ושימור של מוקדי ידע ותשתית

טכנולוגיים קריטיים

ריכוז ממצאים

פיתוח מערכות אמצעי לחימה (להלן - אמל"ח) ייחודיות כרוך בזיהוי, בהקמה ובטיפול של תחומי הידע המדעי, התשתיות והטכנולוגיות הדרושים לכך. פעילות זו מכוונת ויוצאת אל הפועל במערכת הביטחון בעיקר באמצעות התקציב המרכזי למחקר ופיתוח (להלן - מו"פ). משרד מבקר המדינה בדק תחום פעילות זה במערכת הביטחון. פירוט הממצאים מובא בהמשך, ולהלן עיקריהם:

התקציב המרכזי המיועד למו"פ עבור צה"ל הולך ומצטמצם בהתמדה. משנת 1986 ועד 1994 ירד תקציב זה בכ-43%.

מערכת הביטחון לא קבעה את מוקדי הידע והתשתיות שאותם יש לשמר ולטפח.

בתקופה שבה מדינות מתקדמות מגבילות העברת ידע טכנולוגי, חייב המו"פ הבטחוני בארץ להישען בעיקר על תשתית טכנולוגית עצמית; אולם מצבן הכלכלי הקשה של התעשיות הבטחוניות עלול לפגוע ברמת האחזקה של מתקני תשתית שבאחריותן ואף בקיומן.



מדיניות הביטחון של ישראל מושתתת על הערכת המצב האסטרטגי בנוגע לסיכוני מלחמה. אחת המסקנות המתחייבות מניתוח הערכת המצב האסטרטגי במכלול יחסי ישראל עם מדינות העולם הינה הצורך בזיהוי נושאים בתחומי ידע, תשתיות, תהליכים ורכיבים, שיש להבטיח את פיתוחם וקיומם בארץ (להלן - נושאים קריטיים). פעילות כאמור מהווה חלק מהמענה לצרכים הנוכחיים והעתידיים של מערכת הביטחון. הדבר יביא להקטנת התלות במדינות זרות ולחיזוק התשתית המקומית העצמאית של המדינה. הפעילות בנושאים הקריטיים תרומתה גם בקידום ובמימוש הפוטנציאל המדעי-הטכנולוגי, המהווה אף מרכיב בתדמית המרתיעה שמקרינה מדינה כנגד אויביה הפוטנציאליים.

מספר תהליכים משפיעים על מדיניות הטיפול של מערכת הביטחון בנושאים הקריטיים בשנים האחרונות והם:

- (א) ירידה מתמשכת בתקציב המרכזי, שייעודו השקעה במחקר ופיתוח (מו"פ) לטווח ארוך.
- (ב) מדיניות של מניעת העברת טכנולוגיות וידע, שנוקטות ארה"ב ומדינות מפותחות אחרות. דוגמה בולטת לכך הינה מדיניות ה-MTCR - משטר הפיקוח על ציוד וטכנולוגיות טילים.
- (ג) צמצום פעילות התעשייה הבטחונית, בכלל, וירידה בפעילות המו"פ המוזמן על ידי משרד הביטחון, בפרט.

בחודשים מארס - ספטמבר 1993 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בנושא הקמה ושימור של מוקדי ידע ותשתית טכנולוגיים קריטיים. הביקורת נערכה במינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) שבמשרד הביטחון. בדיקות השלמה נערכו במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) של משרד הביטחון, באגף התכנון של צה"ל (אג"ת), בתעשייה האווירית לישראל בע"מ (תע"א) וברשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל).

התקציב המרכזי למו"פ

תקציבי מערכת הביטחון המיועדים למו"פ בטחוני מבוססים על תקציבי הזרועות ותקציבי מינהלות פרויקטים שונים, ועל התקציב המרכזי למו"פ, שמפא"ת אחראי לו. ייעודו של התקציב המרכזי למו"פ, המרוכז בתחום פעולה נפרד¹ בתקציב הביטחון, כולל זיהוי תחומים טכנולוגיים קריטיים, פיתוח ותמיכה בהקמת תשתיות בתחומים אלה; זיהוי נושאים טכנולוגיים המשותפים למערכות אמל"ח עתידיות; וביצוע בדיקות היתכנות וקדמי פיתוח של נושאים טכנולוגיים ומערכות האמורים לתת מענה לצרכים מיבצעיים, כדי לאפשר קבלת החלטות מבוססות בנושאי פיתוח עתידיים. הפעילויות העיקריות בתקציב המרכזי למו"פ אינן ייחודיות לפרויקט או לנושא מסוים, אלא קשורות לתחומים ולצרכים המשותפים לכלל צה"ל. לעומת זאת, תקציבי הזרועות ומינהלות הפרויקטים מיועדים להוציא לפועל פרויקטים לפיתוח, אשר יש להם דרישה מיבצעית או משימת פיתוח ואשר צפויה בהם הצטיידות בהמשך.

הכנת תכנית העבודה השנתית של מפא"ת נעשית תוך כדי תיאום עם כל הגורמים הקשורים למו"פ הבטחוני, הן הזרועות בצה"ל ומינהלות פרויקטים במשרד הביטחון והן התעשיות

¹ "תחום פעולה" הינו איגוד סעיפים תקציביים בעלי ייעוד משותף.

הבטחונות והאזרחיות. תיאום זה מתבסס, בין השאר, על הצרכים המיבצעיים שהתגבשו ועל סדרי העדיפויות שנקבעו. בעת קביעת תכניות העבודה השנתיות של מפא"ת נקבע גם נתח המימון העצמי של התעשיות, שאותו יעמידו לנושאי העבודה המשותפים בתחום המו"פ. לאחר אישור התכנית על ידי ראש מפא"ת ותיאומה עם גורמי צה"ל הרלוונטיים, היא מוצגת לאישורם של מנכ"ל משרד הביטחון והרמטכ"ל.

1. בהתאם לנתוני מפא"ת מאוקטובר 1993, התקציב המרכזי למו"פ, במטבע מקומי בלבד במחירי תקציב מקורי 1993, ירד בשנים 1986 - 1993 בכ-30%. ב-1994 מתוכננת עבורו ירידה נוספת, ובסך הכל ירידה של כ-43%.

לדעת מפא"ת, לצמצום המתמשך של התקציב המרכזי למו"פ השלכות שליליות. להלן עיקריהן²:

(א) אי-כניסה או כניסה מוגבלת בלבד, לתחומים חדשניים בעלי פוטנציאל גבוה לפיתוח מערכות מתקדמות.

(ב) בנושאים שונים נוצרים קשיים בשמירה על פעילויות ועל כוח אדם ברמה הנדרשת.

(ג) תקצוב חסר של פרויקטים, המביא לדחייה במימושם ובכניסה לפיתוח מלא בנושאים הדורשים עדיין השלמה, דבר שעלול לגרום להוצאות מיותרות רבות היקף.

(ד) פיגור מצטבר ביכולת הטכנולוגית בארץ גורם להגדלת התלות בגורמי חוץ, וזאת דווקא בתקופה של צמצום היקף המידע המתקבל מחו"ל.

מלוא המשמעות של התוצאות השליליות של תהליכים אלה עלולה להתרחש בעיקר בשנים הבאות.

2. בספטמבר 1987 מינה שר הביטחון ועדה מייעצת בנושאי מו"פ בטחוני (להלן - הוועדה) לעבודה שוטפת במשך שנתיים. בין תפקידי הוועדה צוינו: בחינת רעיונות כלליים של כיווני מחקר רצויים למערכת הביטחון, המלצה על מדיניות המו"פ הבטחוני, ובחינת תכניות המו"פ של מערכת הביטחון. בדוח על פעילותה שהגישה לשר הביטחון בנובמבר 1989 התריעה הוועדה, בין היתר, על ירידה בתקציב המרכזי למו"פ משנת הכספים 1977 לשנת הכספים 1988 בכשני שלישים. הוועדה קבעה, שירידה זו גרמה להתרחקות מאופטימיזציה ביחס שבין התקציב המרכזי לבין תקציבי הפיתוח הזרועיים, וכי כתוצאה מכך נפגעת, לדעתה, הראייה הכוללת של פעילות הפיתוח המתקדם בנושאים בין-זרועיים וכלל-מערכתיים, ומושם דגש על פעילות במו"פ לטווח קצר, ללא שיקולים כלל-מערכתיים לטווח ארוך. משום כך המליצה הוועדה להרחיב את היקף פעילות המו"פ במסגרת התקציב המרכזי, ולהעמידו על 20% - 25% מכלל תקציב המו"פ של מערכת הביטחון. בפועל, בהתאם למסמך של ראש היחידה למו"פ במפא"ת שהופנה לראש אג"ת בספטמבר 1992, מהווה התקציב המרכזי למו"פ רק כ-11% מסך כל תקציב המו"פ הבטחוני.

בדיון שנערך בדצמבר 1989 על סיכומיה והמלצותיה של הוועדה ציין מנכ"ל משרד הביטחון, בין היתר, את חשיבותו של התקציב המרכזי למו"פ בטחוני, וכי התקציב הנדרש אינו רב. עם זאת קבע, שביצוע שינויים, במובן של הגדלה אפשרית של התקציב, ניתן להיעשות רק בהדרגה. גם שר הביטחון קיבל בעיקרון את הצורך להגדיל את חלקו של התקציב המרכזי ביחס לתקציב הפיתוח הזרועי, אך הוא לא קצב זמן לשינוי זה.

² על הירידה בתקציב המו"פ ומשמעויותיה הצביעה מבקר המדינה כבר בדוח שנתי 40, עמ' 795.

במאוס 1990 מינה שר הביטחון שנית את הוועדה לתקופה של שנתיים נוספות. בדוח על פעילות הוועדה שהוגש לשר הביטחון במאוס 1992 צוין, בין היתר, כי מתוך התכנית הרב-שנתית למו"פ הבטחוני לשנים 1991 - 1995 עולה, שהאילוצים התקציביים החמורים, הגורמים להיעדר התחלות חדשות, מעמידים את המדינה בפני סכנה ממשית של שחיקת התשתית הטכנולוגית (ראה דוגמה בעניין זה בהמשך) ויצירת פערי ידע, העלולים להחמיר בעתיד. נוכח כל זאת סיכם יו"ר הוועדה, שיש משנה חשיבות לתקציב המרכזי למו"פ אשר מאפשר לוודא פיתוח תשתית טכנולוגית.

3. התקציב המרכזי למו"פ נחלק לשני תחומים עיקריים: מחקרים, תשתיות וטכנולוגיות; ובדיקות היתכנות וקדמי פיתוח. לפי נתוני מפא"ת מאוגוסט 1992, התקציב המיועד למחקרים, תשתיות וטכנולוגיות (להלן - מת"ט) מהווה כ-30% מתקציב המו"פ המרכזי להתקשרויות בכל אחת מהשנים 1993 - 1997. עמדת מפא"ת, כפי שקיבלה ביטוי בהצעת מפא"ת למדיניות המחקר והפיתוח הבטחוני מספטמבר 1992³, הינה, שיש צורך להגדיל תקציב זה פי שלושה, לצורך השגת הרמה המיטבית בתחום זה. בתכנית העבודה לשנת 1993 כולל תחום המת"ט כ-120 נושאי עבודה.

התקציב המיועד לבדיקות היתכנות ולקדמי פיתוח מהווה כ-63% מהתקציב המרכזי למו"פ להתקשרויות בכל אחת משנות התקציב הרב-שנתי בשנים 1993 - 1997. עמדת מפא"ת בהצעתה מספטמבר 1992 (כאמור לעיל) הינה, שיש להרחיב את היקף ההשקעות בתחום זה ביותר מפי שניים לשנה לצורך תמיכה בפיתוח בחזית הידע, לפיתוח אמל"ח בעל השפעה סגולית גבוהה בשדה הקרב ולקידום הטכנולוגי של התעשייה. בתכנית העבודה לשנת 1993 צוינו שמונה נושאים בתחום בדיקות היתכנות וקדמי פיתוח כבעלי פערים טכנולוגיים הנובעים מהעדר תקציב מתאים.

לעומת זאת, עמדת צה"ל הינה, כי טבעי הוא, שמפא"ת יגרוס שחשוב להגדיל את תקציב המו"פ המרכזי על חשבון תקציב של גורם כל שהוא, אך תחום המו"פ המרכזי לא הופלה לרעה, ויחסית קוצץ תקציבו באותה מידה כמו תקציבי הגופים בצה"ל. עוד ציין צה"ל, כי נושא גודל תקציב המו"פ הינו עניין ערכי, שיש לדון בו ברמת מקבלי ההחלטות כמתחייב מראייה כוללת של הצרכים בצה"ל. התייחסות בתחום זה חייבת להינתן במנותק מגופים המופקדים ישירות על המו"פ.

הרמטכ"ל ציין את הקשיים בהתחלות חדשות כפועל יוצא מהמצוקה התקציבית. עם זאת ציין, שאם יופיע נושא מו"פ חדשני, סביר שיימצאו לו המקורות התקציביים הדרושים לקידומו.

נוכח עמדות אלו העיר משרד מבקר המדינה, כי בהתחשב באופיו המיוחד, ובחשיבותו הערכית הרבה לטווח הארוך של התקציב המרכזי למו"פ, יש מקום לקבוע את גודלו של תקציב זה בהתחשב במטרותיו, ולבחון אם הקיצוץ בו צריך להיות ביחס זהה לקיצוץ בתקציב של גופי צה"ל האחרים.

מדיניות ההשקעות בתשתיות פיזיות

ההשקעות בתשתיות הפיזיות - כמו שדות ניסויים, סימולטורים ואמצעי ניסוי אחרים - מיועדות להבטחת קיומם התקין והיעיל של מתקני תשתית הדרושים לפיתוח אמל"ח, לשיפור ושכלול מתקנים קיימים והקמת חדשים במידת הצורך. משרד מבקר המדינה העלה, כי מערכת הביטחון לא קבעה אלו הן התשתיות הלאומיות שקיומן הכרחי, לרבות

הכרחי, לרבות אלו שדרוש לקיימן, גם

³ ההצעה הוגשה לרמטכ"ל, למנכ"ל משרד הביטחון ולעוזר שר הביטחון, אולם עד מועד סיום הביקורת לא אושרה.

אם אינן כלכליות (התשתיות הקריטיות). לדעת משרד מבקר המדינה, על מערכת הביטחון לקבוע אמות מידה לקביעת התשתיות הקריטיות.

כאשר אין ביכולת מפעל לשאת בעלות הגבוהה של אחזקת מתקן שהינו בגדר תשתית פיזית לאומית, שואף מפא"ת להשתתף במימון אחזקתו ואף לשתף במימונו את הזרועות, ובכך להרחיב את היקף התקציב המיועד להקמתם, שיפורם וחידושם של מתקנים אלה. רפא"ל ותע"א הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי בפועל מדיניות המימון המשותף אינה מתבצעת, כך שהן לבדן נושאות בנטל האחזקה השוטפת של מתקני התשתית ובמימון ההוצאות הקבועות הנדרשות.

בתקופה שבה הולכות ומתגברות המגבלות בהעברת ידע טכנולוגי ממדינות מתקדמות, המו"פ הבטחוני בארץ חייב אפוא להישען יותר ויותר על תשתית טכנולוגית עצמית. דווקא בתקופה זו מצבן הכלכלי הקשה של התעשיות הבטחוניות עלול לפגוע ברמת האחזקה של מתקני תשתית שבאחריותן. על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, על מערכת הביטחון לקבוע את התשתיות שיוגדרו כקריטיות, ולתכנן את אופן ניצולן ומימון אחזקתן ושימורן לטווח הארוך. לשם כך יש לשקול האפשרויות שהתקציב המרכזי למו"פ ישתתף בהוצאות הקבועות הנחוצות לשימור תשתיות אלו כדי להבטיח קיומן, דבר שלא ניתן לביצוע בהיקפו הנוכחי של תקציב זה.

שימור מוקדי ידע ופיתוח

1. בדומה לתשתיות הפיזיות, לא נקבעו במערכת הביטחון מוקדי הידע והפיתוח הקריטיים מהבחינה הלאומית שיש לשמורם, גם אם הדבר אינו מוצדק מבחינה כלכלית.

על פי הנחיית מנכ"ל משרד הביטחון, הוכנה בספטמבר 1991 הצעה להוראת משרד הביטחון בנושא שימור קווי ייצור ומוקדי ידע, שייקבעו כתשתית לאומית. ההצעה התבססה בעיקרה על כך, שאותם קווי ייצור ומוקדי ידע, שיש לשמורם כתשתית לאומית, יאושרו כל שנה על ידי שר הביטחון, לאחר שיוזהו ככאלה על ידי ועדת קווי ייצור במנה"ר וועדת מוקדי ידע במפא"ת. התקצוב השנתי לשם כך יופרש מבסיס תקציב הביטחון לפני חלוקתו לגופים השונים וינהל כתקציב מרכזי. בנובמבר 1991 הודיע הרמטכ"ל למנכ"ל משרד הביטחון, כי צה"ל מתנגד להצעה זו. התנגדות צה"ל התבססה, בין השאר, על הטענה ששימור מוקדי ידע בעלי חשיבות לאומית נעשה ממילא על ידי מפא"ת במסגרת תפקידיו, וכן על כך שההוראה תאפשר פגיעה בניצול התקציבים על פי סדר עדיפות שקובע צה"ל. מנגד, ציין היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, שההצעה מקובלת בעיקרון, והמליץ להוסיף ש"ייקבע נתח רב-שנתי לשימור תשתיות (כחלק מהתכנית הרב-שנתית של מערכת הביטחון)". נוכח התנגדות צה"ל, הופסק הטיפול בהוראה, והיא לא הגיעה לכלל מימוש.

2. להלן דוגמה הממחישה את הצורך בזיהוי ובקביעה שמוקדי ידע ופיתוח מסוימים הם קריטיים, כדי שניתן יהיה לשמורם ולטפחם כראוי:

חטיבת הטילים ברפא"ל

חטיבת הטילים ברפא"ל הינה מוקד ידע ופיתוח שנקלע לקשיים, בהיעדר תכנית ארוכת טווח לשימורו ולקידומו. בתשובתו לממצאי הביקורת מדצמבר 1993 ציין מנכ"ל משרד הביטחון, כי מוקד זה הינו בבחינת תשתית לאומית. ב-1992 נקלעה רפא"ל למצב שבו לא היו לה פרויקטים חדשים המיועדים לפיתוח בחטיבת הטילים. אמנם לחטיבה היו הזמנות לייצור פריטים שפותחו בעבר, אך לא היו לה הזמנות לפיתוח מלא של מוצר, דבר שסיכן את קיומה של החטיבה בכלל וכמוקד ידע בפרט.

נוכח מצב זה, התקיימו במערכת הביטחון דיונים לאיתור פתרון. בתחילת 1993 התמקדו הדיונים בפרויקט מסוים. הפעילות בפרויקט זה החלה ברפא"ל כבר ב-1990.

עד לשנת 1992 נכלל הפרויקט בתכנית הרב-שנתית (להלן - תר"ש) של צה"ל, והוקצב לו סך של 24.5 מיליון ש"ח למימון תכנית העבודה ב-1992; אך במהלך 1992 הוא הוצא מתר"ש של צה"ל.

בדיון שנערך באפריל 1993 ציין הרמטכ"ל, כי צה"ל אינו פועל אך ורק לפי שיקולים צבאיים ומקצועיים, וכי יש לו עניין בהמשך שמירת התשתית האנושית בחטיבת הטילים ברפא"ל בהיקף סביר.

הרמטכ"ל הוסיף, כי כדי למנוע מצב של חוסר תעסוקה בחטיבת הטילים ברפא"ל, על צה"ל לזהות תחומי פעולה שיספקו עבודה בהיקף מזערי שנדרש להעסקת כוח אדם בחטיבת הטילים, אולי על ידי זירוז פרויקטים אחרים. בעקבות סיכום זה, הועבר למפא"ת עבור הפרויקט תקציב של 41 מיליון ש"ח.

בפגישה שנערכה באפריל 1993 לאחר סיכום הרמטכ"ל, הוחלט על דעת מנכ"ל משרד הביטחון ועל דעת שר הביטחון, כי המשך הפניית משאבים לפרויקט מ-1994 במשך חמש שנים יתאפשר על ידי שריון סכום של כ-10 מיליון דולר לשנה על חשבון המרות מרכש דס"ל במט"ח סיוע.

מהאמור לעיל עולה, כלהלן:

1. מערכת הביטחון רואה בחטיבת הטילים של רפא"ל מוקד ידע חיוני; חטיבת הטילים האמורה נקלעה ב-1992 למצב שסיכן את המשך קיומה.

2. בהיעדר רשימה מוסמכת של מוקדי ידע ופיתוח לאומיים, לא קיימת תכנית רב-שנתית לשימורם ולפיתוחם. מצב זה חייב קבלת החלטה מיוחדת בנוגע למתן תעסוקה לחטיבת הטילים באמצעות הפרויקט שכלל לא בטוח שצה"ל אכן יצטייד בו.

3. לפי נתוני מפא"ת, גם לאחר שהוחלט להמשיך את הפרויקט, מאפשר הסכום שהוקצב לכך לחטיבת הטילים רמת תעסוקה בהיקף המהווה רק חלק מהדרוש כדי לשמר את החטיבה כמוקד ידע. עם זאת, בתשובתו לממצאי הביקורת, הודיע מנכ"ל משרד הביטחון, כי קיימות הזמנות נוספות של משרד הביטחון לחטיבת הטילים, המאפשרות תעסוקה נוספת בחטיבה זו.



לדעת משרד מבקר המדינה, זיהוי מוקדי הידע והפיתוח הקריטיים ושימורם, על ידי שילוב מאמצים של כלל מערכת הביטחון, הינם צעדים הכרחיים להשגת מטרות המו"פ הבטחוני, תוך כדי הקטנת התלות במדינות זרות. בלעדי זאת עלולים מוקדי ידע קריטיים להיוותר בלא תכניות תעסוקה מתוקצבות, דבר שעלול להביא לאובדן הידע שנצבר במהלך שנות פעילותם. לשם כך יש מקום, בין היתר, לחידוש ההליך של הטיפול במיסוד הסדרים לשימור מוקדי הידע והפיתוח, שייקבעו כתשתית לאומית - תהליך שבו החל משרד הביטחון ב-1991.

בצד האמור לעיל העלתה הביקורת, שבתחום פיתוח וייצור מערכות מסוימות החל כבר עתה, במועד הביקורת, טיפול בניתוח הדרוש לקבלת החלטות לקראת שימור מוקדי הידע של כוח האדם והתשתיות הפיזיות, כאשר בתחום זה עדיין מתבצעת פעילות.

בדצמבר 1993 הודיע מנכ"ל משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, כי הממצאים והמסקנות שהועלו בדוח הביקורת מקובלים על משרד הביטחון. לדעתו, מוקדי ידע קטנים יחסית העוסקים בקידום הטכנולוגי ושימור היכולת יוכלו לקבל מענה טוב יותר על ידי מפא"ת אם יוגדל התקציב המרכזי למו"פ. לעומת זאת, בעיית מוקדי הידע הגדולים יותר חייבת להיפתר

על ידי שילוב מאמצים של כלל גורמי משרד הביטחון וצה"ל. מאמצים אלו צריכים להתמקד הן בקידום היכולות הטכנולוגיות החיוניות, והן בהזמנות פיתוח וייצור של מערכות אמל"ח, אשר עונות לצרכים המיבצעיים של צה"ל ומאפשרות בתוך כך גם שימור המוקדים הדרושים להתמודדות עם האיומים העתידיים.



מן האמור לעיל בולטת התופעה של ירידה מתמשכת בתקציב המרכזי למו"פ. משום כך נפגעת היכולת לייצל את תהליך הפיתוח של התשתיות הטכנולוגיות, במטרה להגיע מהר יותר להצטיידות בכלי נשק ייחודיים. הוועדה המייעצת לשר הביטחון קבעה, שהולכת ונפגעת הראייה הכוללת של פעולות הפיתוח המתקדם לטווח ארוך, ושקיימת סכנה ממשית לשחיקת התשתית הטכנולוגית. לדעת משרד מבקר המדינה, מצב זה יחריף עוד יותר, אם תימשך המדיניות הרווחת של ארה"ב ושל מדינות אחרות למניעת העברה של טכנולוגיה וידע מחו"ל, ונוכח מצבן הכלכלי הקשה של התעשיות הבטחוניות בארץ, הפוגע ביכולתן להקצות משאבים למו"פ עצמי ולשמירת מוקדי ידע ופיתוח. לכן יש מקום לבדוק את יעילותו של התקציב המרכזי למו"פ ולבחון מחדש את העדיפות הראויה שיש ליחס לו, ואת האופטימיזציה הדרושה ביחס בין תקציב זה לבין תקציבי הפיתוח של הזרועות בצה"ל, כל זאת - נוכח המטרה להבטיח את זמינותה של ההקצאה המיטבית של המשאבים לביצוע הפעולות הדרושות לפיתוח מערכות הנשק הייחודיות, שצמיחתן אפשרית רק על בסיס של תשתיות ומוקדי ידע מתפתחים. הספקת צורכי צה"ל, גם בעתיד הרחוק, תלויה בהקמתם ובטיפוחם כיאות של מוקדי הידע שייקבעו כחיוניים.

לצורך תיקון המצב, דרושה קביעה מפורשת של הדרג המדיני, שמדיניות ההתעצמות של צה"ל אכן כוללת בתוכה קידום שוטף של יכולות המחקר והפיתוח, ומדיניות זו צריכה לכוון לפעולה משותפת של משרד הביטחון וצה"ל בעניין זה. בינואר 1994, הודיע ראש הממשלה ושר הביטחון למבקר המדינה, כי רשם לפניו המלצה זו ובמסגרת הדיונים שיתקיימו בעתיד היא תיבחן עניינית.

כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לבחון את האפשרות, שבמסגרת תכניות ההבראה לתעשיות הבטחוניות, העומדות עתה על סדר היום במערכת הביטחון ובממשלה, יועמד חלק מהמימון שנועד לטובת תכניות אלה, לרשות פיתוח המוקדים הקריטיים, באמצעות התקציב המרכזי למו"פ; דבר זה יאפשר, בעת שעוסקים בשיפור מצב המפעלים, ביסוס התשתיות ומוקדי הידע האסטרטגיים, והצמחת טכנולוגיות שישרתו את צה"ל בשדה הקרב העתידי.

ההגדרה של הדרישות המקצועיות

ממלאי תפקידים

פעילותו של משרד הביטחון (להלן - המשרד) משתרעת על פני מספר תחומים, ואלה העיקריים שבהם: הרכשה, פיתוח אמצעי לחימה ובינוי עבור צה"ל. בתחומים אלה מקשר המשרד בין צה"ל - כצרכן המגדיר דרישות והאחראי לתקצובן - לבין קשת רחבה מאוד של ספקים. בתחומים

אלה אמור המשרד להגשים מדיניות הרכשה המושתתת על העיקרון של הפרדת הגוף הדורש מהגוף הרוכש. הפעילויות בכל התחומים הללו מאופיינות בכך שהן רחבות היקף, מגוונות ודורשות בחלקן הגדול, לשם ביצוען היעיל, כוח אדם בעל מיומנות מקצועית גבוהה בתחומים שונים.

במחצית הראשונה של 1993, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הדרישות המקצועיות מממלאי תפקידים במשרד. הביקורת נערכה באגף ארגון בקרה ומידע ובאגף משאבי אנוש.

הדרישות המקצועיות מהעובדים האזרחיים

כוח האדם האזרחי של המשרד מונה כ-2,060 איש. הפעילויות השונות המבוצעות על ידי כוח אדם זה מחייבות בחלקן הגדול, כאמור לעיל, מיומנות מקצועית.

1. הדירוג המקצועי של כלל התפקידים במשרד מהווה ביטוי לדרישות ההשכלה המקצועית הפורמלית ממאיישי המשרות. בהתאם לנתוני המשרד, כמחצית מהתקנים של כוח האדם שלו מדורגים בהיבט המקצועי בדירוג האחד. פירוש הדבר הוא, כי ממלאי התפקידים האלה אינם חייבים להיות בעלי תואר אקדמאי או מקצועי כלשהו. תפקידים אלה כוללים תפקידי ניהול בכירים ביותר, כגון ראשי אגפים וראשי חטיבות.

2. תפקידים מסוימים במשרד מטילים על מי שממלאים אותם מטלות ומשימות המחייבות ידע אקדמאי בתחום פעילותם, לעתים בהתחשב בכך שמולם ניצבים אנשי מקצוע מתחום זה"ל או התעשייה. יש גם תפקידים שמבחינת תוכנם ומהותם רצוי שיאוישו על ידי בעלי השכלה גבוהה. צרכים ודרישות אלה מן הראוי שישתקפו בדרישות הפורמליות מן המועמדים למלא אותם התפקידים. בבדיקה פרטנית של תיאורי תפקיד, אשר בהם מוגדרות הדרישות הפורמליות, נמצא כי למעשה, יש חוסר התאמה בין הדרישות הפורמליות לכמה וכמה תפקידים - שאינן כוללות השכלה מקצועית ואקדמאית מלאה - לבין צורכי התפקיד במציאות. כך למשל, בנוגע לתפקידים של ראשי אגפים וראשי מינהלים, אין דרישה חד משמעית להשכלה אקדמאית - לא במקצועות רלוונטיים לפעילות האגף ולא באופן כללי.

בבדיקת איוש התקנים באפריל 1993 נמצא, כי במספר גדול והולך של מקרים בעלי השכלה אקדמאית או מקצועית מאיישים תפקידים שלגביהם אין דרישה פורמלית להשכלה כזאת; בכלל זה, מרבית ממלאי התפקידים הבכירים במשרד, וביניהם כ-70% מראשי האגפים. נתוני המשרד מצביעים על מגמה של עלייה ברמה המקצועית של כוח האדם המאייש את התפקידים, חרף הדרישות הפורמליות הנמוכות. אולם מגמה זו, שהינה חיובית ונובעת, לדברי המשרד, ממדיניות מכוונת של העדפת אקדמאים, עדיין אינה משתקפת בדרישות הפורמליות.

העובדה שבחלק מתיאורי התפקיד נאמר שרצויה השכלה אקדמאית, או כי תינתן עדיפות לבעל השכלה כזו, והעובדה שבמועד הביקורת חלק מהתפקידים אוישו בפועל על ידי בעלי השכלה כזו, אין בהן כדי להבטיח שהמגמה של איוש התפקיד על ידי בעל השכלה מקצועית מתאימה אכן תתמיד, שכן במצב הנוכחי תלוי איוש התפקיד בעובד בעל השכלה אקדמאית ברמתם המקצועית של המועמדים במכרז שנערך.



מהאמור לעיל עולה, כי כדי להגשים את המטרה של העלאת הרמה המקצועית של פעילותו, מן הראוי שהמשרד יערוך בדיקה של הדירוג המקצועי ושל תיאורי התפקידים של עובדיו. בנוגע לתפקידי ניהול בכירים ברמת ראשי אגפים ומינהלים וראשי חטיבות, מן הראוי

שהמשרד ישקול אם אין להעלות את סף הדרישות, בהיבט של ההשכלה המקצועית הפורמלית הנדרשת ממועמד לתפקיד, ולשנות את הדירוג המקצועי של תפקידים אלה, כך שהשכלה אקדמאית מלאה תהווה תנאי מחייב לאיושם. בנוגע לתפקידים אחרים במשרד, הדורשים אף הם מיומנות מקצועית גבוהה, מן הראוי שהמשרד יבדוק אם אין מקום לקבוע, כי דרושה השכלה אקדמאית גם לאיושם, כדי להבטיח מתן עדיפות לבעלי השכלה כזאת. בבדיקה ייבחנו דרישות ההשכלה הפורמלית והדירוג המקצועי של התפקידים בהקשר לתוכן המהותי של המשרות, ויושם לב לצורך בהתמודדות של בעלי התפקידים האמורים עם הרמה המקצועית של הגורמים אשר מולם הם עובדים - בעיקר צה"ל והתעשייה. יצוין, שהוועדה הציבורית ללימוד לקחים מ"פרשת דותן", בראשותו של עורך דין ורואה החשבון מר יחזקאל פלומין, עמדה בדוח שלה, בין היתר, על התופעה של אי-שוויון הכוחות בפועל בין הדרג המקצועי הצבאי לבין הדרג האזרחי במשרד הביטחון, ובין המלצותיה נכלל הצורך בתגבור הצד המקצועי של עובדי המשרד בתחום הרכש.

להתאמה הדרגתית של הדרישות הפורמליות-המקצועיות לצורכי המציאות נודעת חשיבות רבה, גם אם היא כרוכה בשינויים העלולים, כהצבעת משרד הביטחון בתגובתו לביקורת, לגרום קשיים מסוימים בתחום יחסי העבודה. נציבות שירות המדינה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי מבחינתה אין קושי לבצע שינויים בדירוג המקצועי של משרות במשרד, וכי הדבר מתיישב עם העניין שיש לה בהעלאת הרמה המקצועית של עובדי השירות הציבורי.

תהליך הטיפול בתלונות הציבור

הנהלת משרד הביטחון, אגפיו ויחידותיו מקבלים מהציבור תלונות בנושאים שונים. בחודשים מארס ואפריל 1993 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על תהליך הטיפול בתלונות הציבור במשרד הביטחון (להלן - המשרד). הביקורת נערכה בלשכת עוזר שר הביטחון והמשנה למנכ"ל, בלשכת מנכ"ל המשרד, ביחידת מבקר מערכת הביטחון, ביחידת האחראי להסברה ופניות הציבור (להלן - האחראי לפניות הציבור), במינהל ההרכשה והייצור, באגף בינוי, באגף אמרכלות משק ונכסים ובאגף הכספים.

ההוראות לטיפול בתלונות הציבור

הוראת תקשי"ר, שעניינה טיפול בתלונות, קובעת, כי בכל משרד ממשלתי ובכל יחידת סמך יוטל הטיפול בתלונות על עובד אחראי או על גוף הממונה על יחסי ציבור. הוראת תקשי"ר אחרת, שעניינה הביקורת הפנימית, קובעת, שבין תפקידי הממונה על הביקורת הפנימית במשרד ממשלתי נכללת בדיקת הפעולות המתבצעות ביחידות המשרד בעקבות תלונות המתקבלות בו, כולל קיום מעקב אחר תשובות היחידות לתלונות וביקורת על נושאים הכלולים בהן.

הוראה של המשרד, שעניינה הביקורת הפנימית באגפי המשרד ויחידותיו, כלל אינה מאזכרת את נושא תלונות הציבור או את מעורבותה של הביקורת הפנימית בנושא, בניגוד לקבוע בהוראת התקשי"ר כאמור לעיל.

ביוני 1992 החליטה ועדת שרים לענייני תיאום ומינהל, בין היתר, שבכל משרד ממשלתי ימנה המנכ"ל צוות בראשותו, לצורך קיום עבודת מטה ובקרה שוטפת בכל הנוגע לשיפור השירות הניתן על ידי המשרד לציבור, וכי ימונה עובד בכיר לתפקיד נציב תלונות הציבור, שיהיה כפוף למנכ"ל. ביולי 1992 העביר נציב שירות המדינה את תוכן החלטה זו אל המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה וביקש לפעול לפיה.

באוגוסט 1992 מינה מנכ"ל המשרד את הצוות לשיפור השירות לציבור, בראשותו של המשנה למנכ"ל ועוזר שר הביטחון; האחראי לפניות הציבור מונה כנציב תלונות הציבור. במסמך ההיערכות הארגונית לנושא שיפור השירות לציבור במשרד צוין, כי האחראי לפניות הציבור מייצג בצוות את ההיבט של פניות ותלונות הציבור.

תהליכי הטיפול של גורמי המשרד בתלונות

האחראי לפניות הציבור, שכאמור מונה כנציב תלונות הציבור, עוסק בתלונות המופנות ישירות אליו; הוא משיב עליהן לאחר בירור עם היחידה הנוגעת בדבר, או מעביר אותן לטיפול הישיר, ובכל מקרה הוא עוקב אחר מתן תשובות למתלוננים. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, כי מעקב זה נעשה ידנית, ואין בידי רישומים, כמו מספר התלונות שהגיעו אליו, התפלגותן לפי נושאים ומשך הטיפול בהן. אין הוא מדווח על מצב הטיפול בתלונות, כנדרש בהוראות המשרד. תפקידיו של נציב תלונות הציבור במשרד לא הוגדרו, ומינויו של האחראי לפניות הציבור לנציב תלונות הציבור לא הביא לשינוי בסדרי עבודתו.

לשכת שר הביטחון, לשכת המנכ"ל ומבקר מערכת הביטחון מטפלים בתלונות הממוענות אליהם בדרך כלל על ידי הפנייתן ליחידות המשרד הנוגעות בדבר. ראשי האגפים שנבדקו ומבקרי אותם אגפים מטפלים אך ורק בתלונות שמוענו אליהם, ואין בידיהם מידע מרוכז על התלונות שהופנו אל יחידות המשנה שלהם ועל דרך הטיפול בהן. ההוראות האגפיות שנבדקו אינן מחייבות ניהול בקרה ומעקב אחר כלל התלונות המגיעות לאגפים.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שאין אחידות בטיפול בתלונות הציבור ביחידות המשרד שנבדקו. הטיפול בנושא מתפצל בין גורמים שונים, ובדרך כלל נעשה בידי הגורם המקבל את התלונה, ללא דיווח לדרג אחר. כמו כן אין ריכוז של התלונות ולא לימוד המידע העולה מהן, הן ברמת היחידה והן ברמה הכלל משרדית. מצב זה אינו מבטיח טיפול נאות בכלל התלונות ובבעיות שהועלו בהן.

יצוין, כי כבר בדוח שנתי 36 (עמ' 1125), שהובאו בו ממצאי הביקורת שנערכה בשנת 1985 על הביקורת הפנימית במשרד הביטחון, צוין, כי אין במשרד גוף המרכז את כל תלונות הציבור ואת התשובות שניתנו בגינן, כפי שנקבע בתקשי"ר; דבר שיאפשר למשרד קיום בקרה עליהן, ובמידת הצורך - גם תכנון של מטלות ביקורת על הנושאים המועלים בהן. הביקורת הנוכחית העלתה, כי אף שעברו כשמונה שנים, ולמרות מינוי של נציב תלונות הציבור במשרד, לא חל שינוי ממשי במצב.

משרד מבקר המדינה גם עמד על הצורך בקביעת גורם מתאים במשרד שיעקוב אחר התלונות בצורה כוללת, עניינית וכמותית, על בסיס דיווח מהמבקרים הפנימיים והיחידתיים, יהיה אחראי לטיפול בבעיות שלא נפתרו, וידווח תקופתית להנהלת המשרד. כך יוכל המשרד לעמוד על נושאים המחייבים טיפול בדרך של שינוי או ריענון הוראות המשרד. כמו כן, לדעת מבקר המדינה, יש מקום שדוחות אלו יועברו דרך קבע גם למבקר מערכת הביטחון, כדי שיוכל לבחון את הצורך לערוך ביקורת בנושאים הכלולים בהם.

באוקטובר 1993 ובינואר 1994 הודיע משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, כי הערות הביקורת מקובלות עליו, ולתיקון המצב יפעל כך שעותק מכל תלונה המגיעה למשרד יועבר אל המבקר הפנימי של אותו אגף או יחידה לצורך בקרה וריכוז הנתונים. כמו כן יעבירו יחידות המשרד דוח שנתי, ובו נתונים כמותיים וענייניים הן לצוות לשיפור השירות לציבור, שנקבע כגוף המטה לעניין זה והן למבקר מערכת הביטחון.



הביקורת מצאה, כי אין אחדות בטיפול גופי משרד הביטחון בתלונות הציבור וכי לא נעשה תהליך של הפקת לקחים כוללת, הן ברמת האגף והיחידה והן ברמת הנהלת המשרד, דבר שמבקר המדינה עמד עליו כבר בעבר. נוכח ממצאי הביקורת, קיבל על עצמו משרד הביטחון לתקן את המצב, והדבר מחייב שינויים בהוראות של הנהלת המשרד ושל האגפים והיחידות.

ממצאי מעקב

הבטחת איכות המוצרים המסופקים לצה"ל

מייצור סדרתי בארץ

דוח שנתי 40, עמ' 745

הביקורת על הבטחת איכות המוצרים המסופקים לצה"ל מייצור סדרתי בארץ נערכה בשנת 1989 ופורסמה בדוח שנתי 40, עמ' 745. הביקורת העלתה את הממצאים העיקריים הבאים:

(א) במינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) שבמשרד הביטחון פועלת ועדה לאישור ספקים ופסילתם (להלן - הוועדה) לפי אמות מידה, שאחת מהן היא רמת הבטחת האיכות במפעל. רק כשליש מהספקים, שהיו מוכרים על ידי מנה"ר ושהיו חייבים בקיום מערכת הבטחת איכות, נמצאו בעלי מערכת ברמה מתאימה; כשליש היו חייבים בשיפורה בדרגות שונות; ולכשליש לא היתה כלל מערכת כזו או שהיא היתה לא נאותה.

(ב) לא בכל המקרים חייבו הוראות מנה"ר להוציא הזמנות ליצרנים בעלי מערכת הבטחת איכות מתאימה.

(ג) מנה"ר לא עיבד את נתוני התוצאות של בחינות הקבלה ואת שיעורי הדחייה של מנות המוצרים, שנבחנו על ידי יחידות הבחינה של צה"ל, וגם לא הפיק מהם משמעויות בנוגע לרמת האיכות של הספקים השונים, לשם ביצוע פעולות לתיקון המצב.

(ד) לא היו הוראות מחייבות המסדירות את יחסי הגומלין בין מנה"ר לבין יחידות הבחינה; לא היו הוראות הקובעות את סדרי הדיווח למנה"ר, ואת אופן הטיפול של מנה"ר ושל הוועדה בתוצאות בחינות הקבלה.