

## צבא ההגנה לישראל

### פעולות הביקורת

בנושא הביקורת הפנימית בצה"ל נבדקו בעיקר סוגיות מרכזיות, כפי שהן משתקפות בגופי הביקורת באגפי המטה הכללי, בזרועות ובפיקודים המרחביים. כמו כן נבדק טיפול המטה הכללי בסוגיית הביקורת הפנימית בצה"ל. הביקורת נערכה בצה"ל; בדיקות השלמה נעשו ביחידת מבקר מערכת הביטחון שבמשרד הביטחון.

נערכה ביקורת בנושא הפעלת מערך כלי הטיס הבלתי מאוישים בעימות עם הפלסטינים ובפעילות ביטחון שוטף. נבדקו בעיקר התפיסה להפעלת מערך זה בעימות עם הפלסטינים; עדכון התכנית לבניין הכוח של המערך; וביצוע משימות של איסוף מודיעין חזותי בעימות עם הפלסטינים, לרבות באמצעות כלי טיס בלתי מאוישים אזרחיים. הביקורת נערכה בצה"ל, במשרד הביטחון ובתעשייה האווירית לישראל בע"מ.

נבדק שילוב אמצעים טכנולוגיים במעברים ובמכשול שמרחב התפר. הביקורת התמקדה בשילוב אמצעים אלה במערכים המרכזיים של המכשול במרחב התפר: הגדר, התצפית במרחב המכשול, המעברים וחדרי המלחמה (חמ"לים). כמו כן נבדק נושא הכשרת כוח האדם הייעודי להפעלת המערכות הטכנולוגיות ולאחזקתן. הביקורת נערכה בצה"ל. בדיקות השלמה נעשו במטה ללוחמה בטרור שבמועצה לביטחון לאומי, בשירות הביטחון הכללי, במשטרת ישראל, במשרד התחבורה, ברשות שדות התעופה וברפאל - הרשות לפיתוח אמצעי לחימה בע"מ.

נערכה ביקורת בנושא הטיפול של צה"ל בחיילים מאוכלוסיות חלשות. נבדקו בעיקר: יישום מדיניות סף הגיוס; סדרי המיון של מיועדים לשירות ביטחון (מלש"בים) בעלי נתונים אישיים נמוכים למתן פטור משירות ביטחון או לגיוס במסלולים השונים; והטיפול בחיילים ובחיילות במסלולי ה"מרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות" (מקא"ם), "חיילות הגיוס המיוחד" (חג"ם) ו"מרכז הקידום" (מרו"ם). הביקורת נערכה בצה"ל, ובאגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם שבמשרד התעשייה המסחר והתעסוקה.

נבדקו דרכי הטיפול של צה"ל בחיילים הזקוקים לסיוע כלכלי. הביקורת הקיפה בעיקר שלושה תחומי סיוע: מתן תשלומי משפחה למשפחת חיילים, טיפול כלכלי בחיילים בודדים וסיוע לחיילים באמצעות מתן תווי קנייה. הביקורת נערכה בצה"ל.



## הביקורת הפנימית בצה"ל

### תקציר

ביקורת פנימית הינה<sup>1</sup>, "פעילות אובייקטיבית ובלתי תלויה של בדיקה וייעוץ שנועדה להבטיח, להוסיף ערך ולשפר את הפעילות הארגונית. היא מסייעת לארגון להשיג את יעדיו באמצעות יישום גישה שיטתית ומקצועית שנועדה להעריך ולשפר את האפקטיביות של ניהול הסיכונים, הבקרה ותהליכי ההנהגה הניהולית בארגון". זאת להבדיל מבקרה, המהווה חלק מהתהליך הניהולי-ביצועי, שנועד לוודא יישום מלא ונאות של יעדי הארגון.

מחלקת הבקרה והמעקב בצה"ל (להלן - מחלקת בו"ם) מוגדרת מאז הקמתה בשנת 1976, כגוף הביקורת, הבקרה והמעקב המרכזי בצה"ל. בפקודת הארגון של מחלקת בו"ם מפברואר 1994 הוגדרו תפקידיה העיקריים כלהלן: לבצע בקרה על תהליך מימוש החלטות הרמטכ"ל ואגף המטה הכללי שבמטכ"ל (להלן - אג"ם); לבצע ביקורות כשירות וכוננות וביקורות נושאות בכלל יחידות צה"ל, ולבצע מעקב אחר תיקון הליקויים; לתאם ולתכנן ביקורות בכלל יחידות צה"ל, כולל תכנון גרף ביקורת שנתי ברמת המטה הכללי; ולרכז בצה"ל את התחומים הקשורים בתורת הביקורת.

נוסף על מחלקת בו"ם קיימים בצה"ל גופי ביקורת ובקרה באגפי המטה הכללי, בזרועות ובפיקודים המרחביים, וביניהם: ענף ביקורת ומעקב באגף המודיעין, ענף הבקרה והביקורת באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה, מבקר הזרוע לבניין הכוח ביבשה וקצין ביקורת חילי בחיל הים. לפי נתוני מחלקת בו"ם מפברואר 2003, היו בצה"ל 80 גופי ביקורת ובקרה באגפי המטכ"ל, בזרועות ובפיקודים המרחביים, ובהם כ-100 קצינים בשירות סדיר וכ-650 אנשי מילואים, שאליהם מצטרפים לצורך קיום הביקורות כ-450 קצינים ונגדים בשירות סדיר מגופי מטה שונים.

יחידת מבקר מערכת הביטחון, שהוקמה בשנת 1976, מבצעת אף היא ביקורות בצה"ל. היחידה כפופה לשר הביטחון, ולפי הוראת הפיקוד העליון, היא מהווה גוף ביקורת, פיקוח וייעוץ, שבאמצעותו עומדים שר הביטחון, הרמטכ"ל ומנכ"ל משרד הביטחון על הכשירות, הכוננות, הסבירות והחוקיות של פעילות מערכת הביטחון על כל מרכיביה.

להלן הממצאים העיקריים שעלו בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בחודשים אוגוסט 2004 - ינואר 2005 בנושא הביקורת הפנימית בצה"ל.

א. לא קיימת בצה"ל תפיסת ביקורת אחידה ומשותפת לכלל גופי הביקורת, ואף לא עקרונות מנחים, שפה משותפת ונהלים בסיסיים אחידים לביצוע ביקורת. בהיעדר תפיסה צה"לית מחייבת בתחום הביקורת, שממנה אמורים כלל גופי הביקורת בצה"ל לגזור עקרונות ונהלים לעבודתם, נפגעת יכולתה של הביקורת למלא את ייעודה. שעה שחלק מגופי הביקורת בצה"ל פועלים ללא פקודות ארגון ונהלים כתובים בתחום הביקורת, הגדירו לעצמם גופי ביקורת אחרים "תפיסות" ו"תורות" משלהם.

1 בהגדרות המקובלות במקצוע. ראו, למשל, מזרחי נסים, תורת הביקורת הפנימית, המכללה למינהל, 2000.

ב. בצה"ל אין הבחנה בין ביקורת לבין בקרה. טשטוש תחומים זה בא לידי ביטוי בשימוש שגוי במונחים אלה ובפעולות המכוונות בקרה וביקורת, שבחלקן הגדול מהוות בקרה בלבד. במצב דברים זה, נפגעת יכולת גופי הביקורת לבצע את פעילות הביקורת באופן בלתי תלוי בגוף המבוקר, ומצטמצמים המשאבים המופנים לביקורת.

ג. אין בצה"ל מדדים וסרגלי ביקורת אחידים לביקורות כוננות וכשירות, ולא נקבעו עקרונות מנחים לשקלול ממצאים ולהערכה כוללת של הגופים המבוקרים בביקורות אלה.

ד. עם הקמתה בשנת 1976 הוכפפה מחלקת בוי"ם לראש אג"ם ולא לראש הארגון - ראש המטה הכללי. במהלך השנים שונתה פעמיים כפיפותה של מחלקת בוי"ם באופן שהביא לפיחות במעמדה: בשנת 1994 היא הוכפפה לעוזר ראש אג"ם, ובשנת 1999 היא הועברה מהאג"ם - שהוא האגף הבכיר באגפי המטה הכללי, הנושא באחריות מטה לתיאום ולהכוונה של אגפי המטה הכללי, הזרועות ושאר הגופים הכפופים לרמטכ"ל - לכפיפות ראש אגף המיבצעים במטה הכללי. בדצמבר 2004 אישר הרמטכ"ל לשנות שוב את כפיפות מחלקת בוי"ם ולהכפיפה לסגן הרמטכ"ל. יוצא אפוא, שבמשך 10 שנים הוחלט שלוש פעמים על שינוי בכפיפותה של מחלקת בוי"ם, דבר המצביע על היעדר תפיסה מגובשת בנוגע למקומה של הביקורת הפנימית בצה"ל.

אין אחידות בכפיפותם של גופי הביקורת באגפי המטה הכללי, בזרועות ובפקודים המרחביים, ובמקרים רבים הם אינם כפופים, על פי פקודות הארגון של גופים אלה, במישרין לראשי הארגונים.

ה. על גופי ביקורת באגפי המטה הכללי, בזרועות ובפקודים המרחביים הוטלו גם תפקידים נוספים, כמו בטיחות וניהול ידע. בכך נגרמת פגיעה ביכולתם לבצע ביקורות, בראש ובראשונה בשל הפגיעה בעיקרון חוסר התלות בגורמי הביצוע ובעיקרון האובייקטיביות והן בשל הצורך לייחד קשב למשימות נוספות.

ו. מחלקת בוי"ם אינה מתכננת ואינה מבצעת ביקורות בתדירות הנדרשת על פי הוראת הקבע המחייבת בנושא.

ז. צה"ל לא קבע הגדרה לתפקידים הקשורים בביקורת פנימית ברמות השונות ולא את הדרישות מנושאי תפקידים אלה, לרבות ההכשרה הנדרשת או הרצויה. לא קיימת אחידות בתקני התפקידים של הקצינים העומדים בראש גופי הביקורת באגפי המטה הכללי, בזרועות ובפקודים המרחביים, וקיימת חוסר אחידות בתוארם של ממלאי תפקידים אלה.

ח. במחלקת בוי"ם לא קיים איסוף, תיעוד וריכוז מידע הקשור בתוצאות הביקורות שנערכות בצה"ל - לא ידני ולא ממוחשב, כך שלא ניתן לנתח את תוצאות הביקורות לפי יחידות או לפי נושאי ביקורת.

ט. למרות העיסוק המתמשך של המטה הכללי במשך 15 השנים האחרונות בבעיות הביקורת הפנימית, בין השאר, באמצעות מינוי ועדות לבחינת הבעיות המרכזיות, לא ניתן פתרון לבעיות אלה עד מועד סיום הביקורת.

י. גם סוגיית המבקר הפנימי לצה"ל לא סוכמה, למרות העיסוק המתמשך בה במשך 10 השנים האחרונות. הנחיית הרמטכ"ל מפברואר 2002 - כי הוא מאשר ביצוע עבודת מטה להגדרה מחודשת של מעמד גופי הביקורת הפנימית בצה"ל, כך שמחלקת בוי"ם תוגדר כמבקר הפנימי הפורמלי של צה"ל - לא מומשה.



1. ביקורת פנימית הינה<sup>2</sup>, "פעילות אובייקטיבית ובלתי תלויה של בדיקה וייעוץ שנועדה להבטיח, להוסיף ערך ולשפר את הפעילות הארגונית. היא מסייעת לארגון להשיג את יעדיו באמצעות יישום גישה שיטתית ומקצועית שנועדה להעריך ולשפר את האפקטיביות של ניהול הסיכונים, הבקרה ותהליכי ההנהגה הניהולית בארגון". זאת להבדיל מבקרה, המהווה חלק מהתהליך הניהולי-ביצועי, שנועד לוודא יישום מלא ונאות של יעדי הארגון.

בשנת 1992 נחקק חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, הקובע, בין היתר, כי בכל גוף ציבורי תקום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי. החוק מפרט את הדרישות מממלא המשרה; את תפקידיו וסמכויותיו של המבקר הפנימי; כפיפותו של המבקר הפנימי; הגורמים להם יגיש את דיווחיו; סדרי אישור תכנית העבודה שלו ועוד.

ביקורת פנימית כיום היא חלק בלתי נפרד ממנגנוני הניהול בארגון ציבורי, היא חלק אורגני מהארגון ותלויה בו, שואבת את סמכותה הניהולית מהנהלת הארגון, ובלתי תלויה ביחידות המשנה בארגון הנתונות לביקורתה. מעמדו של המבקר הפנימי נגזר ממיקומו בארגון. הדבר נכון במיוחד בארגונים היררכיים בעלי סממני דרגה, כמו צה"ל.

2. עד מלחמת יום הכיפורים הייתה הביקורת הפנימית בצה"ל באחריות הפיקודים המרחביים, הזרועות ואגפי המטה הכללי. לקחי מלחמת יום הכיפורים הציפו בחריפות צורך דוחק בשידוד מערכות בתחום הביקורת הפנימית בצה"ל. לנוכח זאת, התבצעה במטכ"ל בשנת 1974 עבודת מטה, שהצביעה על חשיבותה של ביקורת קבועה ושיטתית ככלי ניהולי מרכזי להבטחת פעילות תקינה של המערכת הצבאית.

יצוין, כי ועדת החקירה לענייני מלחמת יום הכיפורים (להלן - ועדת אגרנט) המליצה, בין היתר, למנות מפקח כללי לצה"ל, שתפקידיו יהיו "לקיים בקורת על יעילות פעולתה של המכונה הצבאית, על הערנות של מערכת האתרעה של צה"ל, על האפקטיביות של כתות-המשנה שלו ועל מצב המשמעת שבו". הוועדה נימקה את הצעתה בכך, שמנגנון מסועף כמו צה"ל צריך להפעיל ביקורת, במקביל ומעבר לבקרה השוטפת בתוך היחידות ולאמצעי הפיקוח הרגילים, שמפקדים בכל הדרגים חייבים להפעיל כלפי פקודיהם<sup>3</sup>.

בעקבות המלצות ועדת אגרנט, הוקמו בשנת 1976 יחידת מבקר מערכת הביטחון הכפופה לשר הביטחון, וכן מחלקת הבקרה והמעקב בצה"ל (להלן - מחלקת ב"ם). לפי הוראת הפיקוד העליון, מבקר מערכת הביטחון מתמנה על ידי שר הביטחון וכפוף לו במישורין. לפי הוראה זו, יחידת מבקר מערכת הביטחון פועלת במסגרת המנהלתית של משרד הביטחון, ומהווה גוף ביקורת, פיקוח וייעוץ, שבאמצעותו עומדים שר הביטחון, הרמטכ"ל ומנכ"ל משרד הביטחון על הכשירות, הכוננות, הסבירות והחוקיות של פעילות מערכת הביטחון על כל מרכיביה.

מחלקת ב"ם הוגדרה בהוראת הפיקוד העליון (להלן - הפ"ע), שנושאה אגף המטה הכללי, כגוף הביקורת, הבקרה והמעקב המרכזי בצה"ל. בראשה הועמד קצין בדרגת אל"ם והיא הוכפפה עם הקמתה לראש אגף המטה הכללי (להלן - אג"ם) שבמטה הכללי. ייעוד ותפקידי המחלקה על פי פקודת הארגון (להלן - פק"א) שלה מפברואר 1994: לבצע בקרה על תהליך מימוש החלטות הרמטכ"ל והאג"ם במטכ"ל; לבצע ביקורות כשירות וכוננות וביקורות נושאות (כולל בדיקת

2 בהגדרות המקובלות במקצוע, ראו, למשל, מזרחי נסים, תורת הביקורת הפנימית, המכללה למינהל, 2000.

3 ועדת חקירה - מלחמת יום הכיפורים - דין וחשבון שלישי ואחרון, כרך א', עמ' 60-61.

מוכנות צה"ל למלחמה ולפעילות ביטחון שוטף) בכלל יחידות צה"ל, וביצוע מעקב אחר תיקון הליקויים; לתאם ולתכנן ביקורות בכלל יחידות צה"ל, כולל תכנון גרף ביקורת שנתי ברמת המטה הכללי; לרכז את עבודת המטה לצורך מתן תשובה צה"לית רשמית לדוחות של מבקר המדינה ולדוחות של מבקר מערכת הביטחון, ולבצע מעקב ובקרה אחר תיקון הליקויים. לפי פק"א זו, הוכפפה המחלקה לעוזר ראש אג"ם.

בשנת 1999 הוקם אגף המיבצעים במטה הכללי (להלן - אמ"ץ) ובוטל תפקיד עוזר ראש אג"ם. לתפקיד ראש אמ"ץ מונה מי ששימש עוזר ראש אג"ם, ואליו הוכפפה גם מחלקת ב"ם. בדצמבר 2004 נערכה פגישת עבודה בין הרמטכ"ל לסגן הרמטכ"ל, ובה אישר הרמטכ"ל את הכפפת מחלקת ב"ם לסגן הרמטכ"ל, והנחה, כי סגן הרמטכ"ל יסכם את העיתוי ואת אופן הפעלתה של מחלקת ב"ם בכפיפות החדשה (ראו בהמשך).

נוסף על מחלקת ב"ם קיימים גופי ביקורת ובקרה באגפי המטה הכללי, בזרועות ובפיקודים המרחביים - שמיעוטם כפופים לראש הארגון והיתר לגורמים זוטרים יותר (בעניין זה ראו בהמשך). מדוח לבחינת המבנה הארגוני והתפעולי של מערך הפיקוח, הבקרה והביקורת הפנימית בצה"ל, שהוציאה מחלקת ב"ם בפברואר 2003, עולה, כי בצה"ל 80 גופי ביקורת ובקרה, ובהם כ-100 קצינים בשירות סדיר וכ-650 אנשי מילואים, ואליהם מצטרפים לצורך קיום הביקורות כ-450 קצינים ונגידים בשירות סדיר, מגופי מטה שונים. מספר ימי העבודה המושקעים בביקורת במשך שנה הוערך בדוח דלעיל בכ-17,000 - 18,000 ימים (נלקחו בחשבון רק הימים המושקעים ישירות בביקורת ולא מלוא התקן הסדיר של בעלי התפקידים), ומספר דוחות הביקורת מכל הסוגים המופקים בשנה הוערך בכ-4,200 דוחות.

3. בתקופה מאוגוסט 2004 עד ינואר 2005 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הביקורת הפנימית בצה"ל. נבדקו בעיקר סוגיות מרכזיות בביקורת הפנימית בצה"ל, כפי שהן משתקפות בגופי הביקורת באגפי המטה הכללי, בזרועות ובפיקודים המרחביים, וטיפול המטה הכללי בסוגיית הביקורת הפנימית בצה"ל. הביקורת נערכה בעיקר: במחלקת ב"ם; במפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י); בזרוע האוויר, בזרוע הים; במפקדות הפיקודים המרחביים; ובאגפי המטה הכללי: אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל), אגף המודיעין (להלן - אמ"ץ) ואגף כוח אדם (להלן - אכ"א). בדיקות השלמה נערכו באגף התכנון (להלן - אג"ת), במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי, בחטיבת תורה והדרכה שבאמ"ץ (להלן - חטיבת תוה"ד) וביחידת מבקר מערכת הביטחון שבמשרד הביטחון.

## סוגיות מרכזיות בביקורת הפנימית בצה"ל

### 1. היעדר תפיסת ביקורת

בהוראה של חטיבת תוה"ד בנושא "תורה צבאית" מאוקטובר 1998, נאמר, כי ייעוד התורה בצבא הוא לכוון את החשיבה ואת תהליכי קבלת ההחלטות ואת הפעולות של כל גוף וכל ממלא תפקיד במילוי תפקידיהם בצבא, לפתח ולהטמיע שפת מושגים ומונחים צבאית אחידה, שתהיה משותפת לכל מי שמשותף בעשייה הצבאית, לאפשר הפקת לקחים ויישומם ולמזער את הצורך בפקודות ובהוראות שונות. לפי הוראה זו, "תפיסה" היא בבחינת רעיון מרכזי, המוגדר כעיקרים או כרעיונות מרכזיים תורתיים, המהווים שלב מקדים בתהליך שסופו גיבוש תורה. בפק"א של מחלקת ב"ם מפברואר 1994 נאמר, כי בין יתר תפקידיה, לרכז בצה"ל את התחומים הקשורים בתורת הביקורת.

בביקורת נמצא, כי פעילויות שנועדו ליצור תפיסת ביקורת אחידה בצה"ל בתחום זה לא בוצעו או שלא הניבו תוצאה. להלן פירוט: (א) במרס 1997 הוקמה במחלקת ב"ם ועדה לכתיבת תורת

ביקורת, לפי הנחיית עוזר ראש אג"ם. באפריל 1998 הודיע ראש מחלקת (להלן - רמ"ח) בו"ם לחברי הוועדה, כי עבודתה הסתיימה בכך שביצעה מיפוי של המצב הקיים בשטח וכתבת ראשי פרקים לתורת הביקורת; (ב) בשנים 1999 ו-2000 הכינה מחלקת בו"ם חוברת בנושא תורת הביקורת הפנימית בצה"ל, אך היא לא אושרה על ידי ראש אמ"ץ; (ג) מטלה של פרסום תורת ביקורת נכללה בכל שנה בכל אחת מתכניות העבודה של מחלקת בו"ם לשנים 2002-2004, אולם היא לא בוצעה מנימוקים שונים, ובכלל זה - כיוון שהיא מותנית בפרסום פקודה בנושא ביקורת פנימית בצבא או שהיא מותנית באישור מבקר פנימי לצבא (בנושא זה ראו בהמשך). במועד סיום הביקורת לא קיימת בצה"ל תפיסת ביקורת אחידה ומשותפת לכלל גופי הביקורת, ואף לא עקרונות מנחים, שפה משותפת ונהלים בסיסיים אחידים לביצוע ביקורת.

בהיעדר תפיסה זה"לית מחייבת בתחום הביקורת, שממנה אמורים כלל גופי הביקורת בצה"ל לגזור עקרונות ונהלים לעבודתם, פועלים חלק מגופי הביקורת בצה"ל ללא פקודות ארגון ונהלים כתובים. בתחום הביקורת, שעה שגופי ביקורת אחרים הגדירו לעצמם "תפיסות" ו"תורות" ביקורת משלהם. כך, למשל, לגופי הביקורת בפקודים המרחביים אין פקודות ארגון ואין נהלים כתובים בתחום הביקורת, והם מבססים את פעילותם על תורה שבעל פה ועל רשימות תיוג אשר קובצו מכלל גופי המטה הפיקודיים. בניגוד למצב זה, לענף ביקורת במפקדת חיל האוויר ולקצין הביקורת של חיל הים יש פק"א ונהלים סדורים המגדירים את דפוסי פעילותם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב זה פוגע מהותית ביכולת הביקורת הפנימית בצה"ל למלא את ייעודה. תפיסת ביקורת אחידה, עקרונות מנחים משותפים, שפה משותפת, ונהלים בסיסיים משותפים לכל גופי הביקורת הפנימית בצה"ל נדרשים לייעילותו ולאחידות פעולתו של המנגנון המורכב של הביקורת הפנימית בצה"ל. הכרחי שתוכן תפיסה כזו בעבודת מטה משולבת, בה יטלו חלק הגורמים הנוגעים בדבר, ובכללם מחלקת בו"ם וחטיבת תוה"ד.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מפברואר ומאפריל 2005 מסר צה"ל, בין השאר, כי הצעה לתפיסת הביקורת גובשה על ידי מחלקת בו"ם, והיא ממתינה לדיון אצל סגן הרמטכ"ל והרמטכ"ל. צה"ל הוסיף, כי אוגדן מקצועי לביקורת בצה"ל נמצא בתהליכי כתיבה במחלקת בו"ם וצפוי להתפרסם עד מאי 2005. תהליך זה, המתואם עם חטיבת תוה"ד ועם הגורמים הנוגעים בצה"ל, ייצור את החיבור עם מה שכוונה בתשובת צה"ל "תורת הביקורת האוניברסלית" ויהווה את תורת הביקורת בצה"ל. עוד מסר צה"ל, כי הוכנו נהלים פנימיים כחלק מתכנית העבודה של מחלקת בו"ם לשנת 2004, ועד יוני 2005 יופצו הנהלים לכל קציני הביקורת והבקרה בצה"ל.

לעומת זאת, בתשובתו מפברואר 2005 מסר מבקר מערכת הביטחון למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי אין לחטיבת תוה"ד ולא כלום עם תורת הביקורת שצריכה להתגבש ולהיכתב על ידי גופי ביקורת. הוא הוסיף, כי במקרה זה האחריות הכוללת בנושא היא של מבקר מערכת הביטחון לפי הפ"ע בנושא מבקר מערכת הביטחון מפברואר 1985, המטילה עליו את האחריות לקביעת מדיניות הביקורת במערכת הביטחון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף טענתו של מבקר מערכת הביטחון בדבר אחריותו הכוללת לנושא גיבוש תורת הביקורת בצה"ל, אין בצה"ל תפיסת ביקורת שנים רבות - ובכך קיים בסיס בתחום הביקורת הפנימית בצה"ל. לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל ועל משרד הביטחון לגשר על הבדלי הגישות ביניהם ולהביא לגיבוש התפיסה ותורת הביקורת בצה"ל.

## 2. מינוי מבקר פנימי לצה"ל

מאז חקיקת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, שבו נקבע, בין היתר, כי בכל גוף ציבורי תקום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי, התעוררה שאלת מינויו של מבקר פנימי לצה"ל.

סגן הרמטכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2005, כי בראייתו, ראש מחלקת (להלן - רמ"ח) בו"ם הוא המבקר הפנימי של צה"ל, וכי כל שאר גופי הביקורת, לרבות מבקר מערכת הביטחון, הם חיצוניים לצה"ל. לעומתו, מבקר מערכת הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2005, כי "עמדת העקרונית הינה כי מבקר מערכת הביטחון, הינו המבקר הפנימי גם של צה"ל (כמו של משרד הביטחון ויח' סמך)" (ההדגשה במקור).

יצוין, כי בחוות דעתו מאוקטובר 1997 כתב הפרקליט הצבאי הראשי, בין השאר, כי "קיימת אפשרות חוקית למנות מבקר פנימי נפרד לצה"ל והדבר צריך שיעשה על ידי שר הביטחון... לגישתנו לנוכח מטרת החוק, הקובע כי לכל גוף ציבורי תקום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי, ולנוכח מבנה צה"ל וצרכיו, מורכבותה של המערכת... כמו גם הצורך במתן כלים נאותים לדרג הפיקודי הבכיר או למי מטעמו - כל אלה מצביעים על צורך במינוי מבקר פנימי נפרד לצה"ל, שדעתו תהיה נתונה לביקורת הפנימית של צה"ל, בלבד. זו אף, לדעתי, הייתה כוונת המחוקק בחוק הביקורת הפנימית". בנובמבר 2004 כתב קצין ייעוץ בפרקליטות הצבאית הראשית בעניין זה למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי "צה"ל כפוף לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, ולפיכך יש לקיים בצה"ל ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי... השאלה מי ישמש כמבקר הפנימי של צה"ל, האם יהיה זה מבקר מערכת הביטחון (אשר משמש כיום כמבקר פנימי כמשמעו בחוק) או שמא גורם אחר בצדו או בנוסף לו, היא בעיקרה שאלה של מדיניות, ולא לנו (המשפטנים) להכריע בה".

מכל המתואר לעיל עולה, שהמחלוקת בשאלה מיהו המבקר הפנימי של צה"ל משליכה ומזינה את המחלוקת בשאלת האחריות לגיבוש תורת הביקורת בצה"ל ומקשה על גיבוש תפיסת ביקורת. על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, חיוני להכריע בשאלה מיהו המבקר הפנימי של צה"ל, על מנת לבצע שינוי מהותי בתחום הביקורת הפנימית בצה"ל. בהקשר זה יש לתת משקל, בין היתר, לייחודיותו, גודלו ומורכבותו של צה"ל, ולמעמדו הציבורי כמוסד של המדינה, בדומה לשירות הביטחון הכללי, למוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ולמשרת ישראל, שבהם מונו מבקרים פנימיים - שיקולים התומכים במינוי מבקר פנימי נפרד לצה"ל.

## 3. היעדר הבחנה בין ביקורת לבין בקרה והשלכותיו

במילון למונחי צה"ל בהוצאת חטיבת תוה"ד משנת 1998, ביקורת מוגדרת כ"בדיקת פעילות של ממלאי תפקיד או מסגרת ארגונית, שנוקט גוף חיצוני לגוף מבוקר בתחומים כגון: רמת ביצוע, תפעול, לוגיסטיקה, מערכות ותקציבים. הביקורת נועדה לבחון אם פעילות זו תואמת חוקים, נהלים כלליים של מינהל תקין, יעילות, נוהגי הצבא, חסכון וטוהר מידות - הכל כדי להמליץ לרמה הממונה על המבקר בדבר התמדה או שינוי בפעילות המבוקר או הפסקתה". בקרה מוגדרת במילון האמור, כ"מעקב שמבצע גוף אחר עצמו (כלומר אחר פעילות ממלא תפקיד, מכשיר, מערכת וכיו"ב שהם במסגרתו) כחלק מתהליך העשייה, כדי לוודא שפעילות זו תואמת את התכנון וכדי לעדכן את התכנון במידת הצורך". הגדרות אלה תואמות בעיקרן להגדרות המקובלות במקצוע, כפי שתוארו לעיל.

בפועל, קיים בצה"ל שנים רבות טשטוש תחומים משמעותי בין הביקורת לבין הבקרה, והוא בא לידי ביטוי בשימוש שגוי במונחים אלה; בפעולות המכוונות בקרה וביקורת, שבחלקן הגדול מהוות בקרה בלבד, וכתוצאה מכך נפגעת הביקורת הפנימית (בעניין זה ראו להלן); וכן בהגדרות ובמבנה

של הגופים המופקדים על ביצוע ביקורת ובקרה בצה"ל. ליקוי זה עובר כחוט השני בגופים אלו, ברמות השונות. להלן דוגמאות הממחישות ליקוי זה:

א. מחלקת בו"ם - בהפ"ע בנושא האג"ם מיולי 1996 ובהפ"ע בנושא אגף המיבצעים מספטמבר 1999, נקבע, כי ייעוד מחלקת בו"ם הינו להוות את גוף הבקרה, הביקורת והמעקב המרכזי בצה"ל ולרכז את עבודת המטה בצה"ל כלפי גופי בקרה, מעקב וביקורת חיצוניים. בפק"א של מחלקת בו"ם מפברואר 1994 נקבע, כאמור, בין היתר, כי בין תפקידיה לבצע בקרה על תהליך מימוש החלטות הרמטכ"ל והאג"ם במטכ"ל, ולבצע ביקורות כשירות וכוננות וביקורות נושאות (כולל בדיקת מוכנות צה"ל למלחמה ולביטחון שוטף) בכלל יחידות צה"ל. במחלקת בו"ם היו במועד הביקורת שני ענפים לביקורת כשירות וכוננות (להלן - כו"כ), שאין ביניהם חלוקת תפקידים ברורה בכל הנוגע לביצוע ביקורת ומשימות בקרה. בין יעדי המחלקה לשנת העבודה 2005, שפרסם רמ"ח בו"ם ביולי 2004, הוגדר ארגון המחלקה מחדש. לפי רעיון זה, תכלול מחלקת בו"ם: ענף בקרה, ענף לביקורת כשירות וכוננות ומדור לביקורת נושאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, שינויים ארגוניים בתוך מחלקת בו"ם, כשלעצמם, לא יבטיחו כי תושג במלואה ההפרדה הנדרשת בין ביקורת לבין בקרה, כל עוד לא יישענו על בסיס תפיסה מחייבת והגדרות ברורות המבחינות ביניהם, ושמהם ייגזרו הנהלים ודפוסי העבודה הרלוונטיים, בהתאמה.

ב. הפיקודים המרחביים - הביקורות שעורכים גופי הביקורת ביחידות של הפיקודים המרחביים, מתבצעות, ככלל, על ידי קציני המטה של מפקדות פיקודים אלה, המופקדים על ההנחיה המקצועית ליחידות הכפופות לפיקודים ועל הבקרה המקצועית ביחידות אלה. תמונה דומה קיימת גם באמ"ן ובחיל הים: לפי תכניות העבודה של גופי הביקורת, נעשות הביקורות על ידי גופי המטה המשמשים כמנחים מקצועיים וכגורמי בקרה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי גורמי מטה המעורבים בעשייה ובבקרה שוטפת, אינם יכולים להיות גופים אובייקטיביים לחלוטין, חיצוניים ובלתי תלויים בעשייה, כנדרש ממבצעי ביקורת.

הבלבול במושגים "ביקורת" ו"בקרה" בא לידי ביטוי, למשל, בפקודת העבודה של ענף בו"ם ובטיחות בפיקוד הצפון (פצ"ן) מינואר 2004 שם נאמר, בין היתר, כי "הביקורות בפצ"ן תערכנה ע"י גופי הבקרה הבאים: מטה פיקוד, אג"ם, [אמ"ן] בו"ם, אגפי המטכ"ל, החילות המקצועיים, מבקר מערכת הביטחון, מבקר המדינה, ומחלקת בו"ם".

לדעת משרד מבקר המדינה, חוסר ההבחנה בין ביקורת לבקרה בצה"ל הביא לעירוב מבני-ארגוני של רוב גופי הביקורת, שבהם מצויים בכפיפה אחת גורמי הבקרה והביקורת. זאת ועוד, רוב הפעולות המכוננות ביקורת הינן למעשה בקרה. במצב דברים זה נפגעת יכולת גופי הביקורת לבצע את פעילות הביקורת באופן בלתי תלוי בגוף המבוקר ומצטמצמים המשאבים המופנים לביקורת.

בתשובתו מפברואר 2005 בעניין היעדר ההבחנה בין ביקורת לבין בקרה, מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כלהלן:

א. ההבחנה בין גורמי ביקורת לבין גורמי בקרה תבוצע במספר מישורים: (1) הדבר יקבל ביטוי בתפיסת הביקורת והבקרה מבחינת העקרונות, ההגדרות וקביעת הגורמים העוסקים בכל אחד מהתחומים; (2) עקרונות ארגוניים ותחומי עיסוק יוגדרו בעבודת מטה בנוגע לארגון הגופים, אשר תסתיים עד אמצע שנת 2006.

ב. בטיטה הראשונה של תפיסת הביקורת והבקרה בצה"ל נקבע, כי בפקודים המרחביים יהיו גופי בקרה, ונושא זה יוסדר בעבודה המטה בנוגע לארגון הגופים.

ג. הכפפתה של מחלקת בו"ם לסגן הרמטכ"ל וביטול כפיפותה לאגף המיבצעים, כאמור בהפ"ע בנושא אגף המיבצעים, יביאו לפתרון הבעיה של חוסר העקביות בין הוראות הפיקוד העליון השונות בנוגע למחלקת בו"ם.

#### 4. הטלת תפקידי מטה ביצועיים על גופי ביקורת

מילוי תפקיד ביצועי על ידי מבקר פנימי, בנוסף על תפקידו הייעודי כמבקר, מכניס את המבקר הפנימי למצב מובנה של ניגוד עניינים, פוגע ביכולתו לבקר באופן אובייקטיבי ובלתי תלוי, ומצמצם את המשאבים המוקדשים לביקורת.

נמצא, כי על גופי הביקורת באגפי המטה הכללי, בזרועות ובפקודים המרחביים מוטלים תפקידים ביצועיים נוספים. בכך יש פגיעה בביקורת הפנימית נוסף על הנזק שנגרם בהיעדר הבחנה בין ביקורת לבקרה. להלן דוגמאות:

א. ייעודו של מינהל בטיחות וביקורת איכות בחיל האוויר (להלן - מבק"א), לפי הפק"א שלו ממאי 1991, להנחות את חיל האוויר במניעת תאונות אוויריות וקרקעיות ולבצע ביקורת מינהלתיות. לפי הוראת זרוע האוויר (להלן - הו"א), מבק"א הינו המבקר הפנימי של חיל האוויר. קיימת אפוא סתירה בהיותו של מבק"א גוף מטה ביצועי בחיל האוויר, העוסק בבטיחות טיסה, לבין עיסוקו בביקורת. ביצוע הביקורת ביחידות החיל נעשה על ידי אחד מהענפים של מבק"א - ענף ביקורת, שהעומד בראשו כפוף לראש מבק"א. בשל כפיפותו של ענף ביקורת לראש מבק"א, הענף אינו מבצע ככלל ביקורת על מבק"א.

ב. על גופי הביקורת בפקודים המרחביים מוטלים תפקידים נוספים בתחומי עבודת המטה בפקודים, ובכלל זה בנושאים ביצועיים. כך, למשל, ראש ענף (רע"ן) בו"ם ובטיחות בפקוד הצפון מופקד על נושא הבטיחות בפקוד, ויש לו גם אחריות מטה על הטיפול במעברי הגבול בגזרת הפיקוד. ענף איכות, בקרה ומעקב (איבו"ם) במפקדת פיקוד הדרום אחראי, נוסף על עיסוקו בביקורת ובקרה, גם על נושאים נוספים, ובהם ניהול ידע בפקוד. מצב דומה קיים גם בפקוד המרכז.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטלת תפקידים ביצועיים נוספים על גופי הביקורת בפקודים המרחביים ובזרוע האוויר, המביאה לשילובם בעבודת המטה בזיקה לתפקידים אלה, פוגעת ביכולתם לבצע ביקורות, בראש ובראשונה בשל הפגיעה בעיקרון חוסר התלות בגורמי הביצוע ובעיקרון האובייקטיביות וכן בשל הצורך לייחד קשב למשימות נוספות.

#### 5. כפיפות גופי ביקורת לגורמי מטה והשלכותיה

א. מחלקת בו"ם, המוגדרת בהפ"ע בנושא האג"ם כגוף הביקורת, הבקרה והמעקב המרכזי בצה"ל, הוקמה כאמור בשנת 1976 והוכפפה לראש אג"ם ולא לראש הארגון - ראש המטה הכללי. במהלך השנים שונתה כאמור פעמיים כפיפותה של מחלקת בו"ם באופן שהיא התרחקה מראש הארגון וחל פחות במעמדה: בשנת 1994 היא הועברה מראש אג"ם לעוזר ראש אג"ם; בשנת 1999 שונה שוב הכפיפות והמיקום, והיא הועברה מהאג"ם - האגף הבכיר במטכ"ל, הנושא באחריות מטה לתיאום ולהכוונה של אגפי המטה הכללי, הזרועות ושאר הגופים הכפופים לרמטכ"ל - לאגף

המיבצעים (אמ"ץ), שהינו אחד מאגפי המטכ"ל. במצב בו הביקורת הפנימית אינה כפופה לראש הארגון, קיימת בעייתיות בביצוע ביקורות של מחלקת בו"ם על האגף אליו היא כפופה.

בפגישת עבודה של הרמטכ"ל עם סגן הרמטכ"ל מדצמבר 2004, אישר הרמטכ"ל לשנות שוב את כפיפותה של מחלקת בו"ם ולהכפיפה לסגן הרמטכ"ל, המשמש גם כראש אג"ם. הרמטכ"ל הנחה, כי סגן הרמטכ"ל יסכם את העיתוי ואת אופן הפעלתה של מחלקת בו"ם בכפיפות החדשה. בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מפברואר ומאפריל 2005 מסר צה"ל, כי סגן הרמטכ"ל החליט, שמחלקת בו"ם תוכפף אליו באפריל 2005, וכי מועד ביצוע הכפפה זו נדחה לחודש ספטמבר 2005. יוצא אפוא, שבמשך 10 שנים הוחלט שלוש פעמים על שינוי בכפיפותה של מחלקת בו"ם, עניין הנובע מהיעדר תפיסה מגובשת וברורה בנוגע למקומה של הביקורת הפנימית בצה"ל.

ב. נמצא, כי לא קיימת אחידות בכפיפותם של גופי הביקורת בצה"ל באגפי המטה הכללי, בזרועות ובפיקודים המרחביים. להלן דוגמאות: כאמור לעיל, מבק"א המוגדר בהו"א כמבקר הפנימי של חיל האוויר, כפוף אמנם, על פי הפק"א שלו ממאי 1991, למפקד חיל האוויר, אולם הביקורות ביחידות החיל נעשות על ידי ענף ביקורת במבק"א, שהעומד בראשו כפוף לראש מבק"א. יוצא אפוא, שהגורם המבצע ביקורות בחיל האוויר כפוף לדרג שלישי בסולם ההיררכיה הפיקודית. בפיקודים המרחביים כפופים קציני הביקורת לקצין האג"ם, על פי פק"א ממאי 1986. לעומת זאת, בפק"א של מז"י, שהוציא אג"ת ביוני 2004, נקבע, כי במז"י יהיה בעל תפקיד שהגדרתו הינה מבקר מז"י, שיעסוק בתחום הביקורת בלבד, ויהיה כפוף ישירות למפקד הזרוע.

לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל לבחון, במסגרת גיבוש תפיסת הביקורת, את הכפפתם של גופי הביקורת הפנימית בכל הרמות לראשי הארגון בכל רמה, כמקובל בתפיסת הביקורת הפנימית.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מפברואר ומאפריל 2005 מסר צה"ל:

א. ההחלטה על דחיית ההכפפה של מחלקת בו"ם לסגן הרמטכ"ל לספטמבר 2005, התקבלה משום שסגן הרמטכ"ל היוצא (שמונה לרמטכ"ל הבא) ביקש לשקול פעם נוספת את סוגיית כפיפות מחלקת בו"ם ולבחון את האפשרות להכפיפה ישירות לרמטכ"ל.

ב. בתפיסת הביקורת יוחלט באילו גופים בצה"ל יהיו גופי ביקורת ובאילו גופי בקרה; ובעבודת המטה שתתקיים לאחר מכן, ואשר אמורה להסתיים באמצע 2006, ייקבעו כפיפות גופים אלו ועקרונות הפעלה.

## 6. תדירות והיקף הביקורת

הוראת קבע של אגף המטה הכללי ממאי 2001 קובעת את השיטה ואת הכללים להכנת תכנית העבודה של מחלקת בו"ם. בהוראה נקבע, כי תכנית העבודה השנתית של מחלקת בו"ם נגזרת מתכנית העבודה השנתית של צה"ל ומושפעת מפעילות צבאית מתוכננת (כגון אימונים ותרגילים), מאירועים (כגון פיגועים ומתיחות בגבולות) ועוד. בהוראה נקבעה תדירות הביקורות ביחידות, כלהלן: ביקורת כשירות וכוננות באוגדות סדירות ובבסיסי הדרכה, וביקורת בנוגע לפעילות ביטחון שוטף יבוצעו אחת לשנתיים; ביקורת כשירות וכוננות באוגדות מילואים תבוצע אחת לשלוש שנים; ביקורת ביחידות תומכות לחימה תבוצע אחת לארבע שנים; יתר היחידות יבוקרו אחת לשנתיים.

א. מהוראת הקבע דלעיל עולה, כי היא אינה מתייחסת כלל לביצוע ביקורות על אגפי המטה הכללי, הזרועות והפיקודים המרחביים. מעיון בתכניות העבודה של מחלקת בו"ם לשנים 2002-2004 התברר, כי הביקורות של מחלקת בו"ם מתמקדות ברמת האוגדה ובתחומים נושאים. יוצא

אפוא, כי גוף שהוגדר בהפ"ע כגוף הביקורת המרכזי בצה"ל, אינו עורך ביקורות על אגפי המטה הכללי, הזרועות ומפקדות הפיקודים המרחביים.

הביקורת העלתה, כי מחלקת ב"ם אינה מתכננת ואינה מבצעת ביקורות בתדירות הנדרשת על פי הוראת הקבע האמורה. כך, לדוגמה, בשתי אוגדות סדירות של צה"ל נערכו לאחרונה ביקורות כאלו על ידי מחלקת ב"ם בשנים 2000 ו-2001, דהיינו לפני שלוש וארבע שנים. בדצמבר 2004 העבירה מחלקת ב"ם למשרד מבקר המדינה את רשימת הגופים שהיא מבקרת ואת מועדי הביקורות שנערכו בהם. על פי המסמך, ב-34 מבין 50 היחידות שברשימה לא נערכו ביקורות, לפחות מאז 1998, שהוא המועד המוקדם ביותר המצוין במסמך, שבו נערכה ביקורת ביחידה כלשהי. בתשובתו מפברואר 2005 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי עד סוף שנת 2005 תעודכן הוראת הקבע האמורה בהתאם לתפיסת הביקורת ולהחלטות שיתקבלו בנושא.

ב. בפק"א ממאי 1991 נקבע בתחום הביקורת תפקידו של מבק"א - לבצע ביקורות מינהלתיות בחיל האוויר. בנוהלי ענף הביקורת בחיל האוויר, הכפוף למבק"א, נקבע, כי באחריותו לבצע ביקורות פנימיות בזרוע האוויר בכלל התחומים. הגדרה זו אינה עולה בקנה אחד עם תפקידי מבק"א בתחום הביקורת, כעולה מהפק"א, שלפיה בסמכותו לבצע רק ביקורות מינהלתיות.

בחנית תכניות העבודה של ענף הביקורת במבק"א לשנים 2003 ו-2004 העלתה, כי הענף אינו עורך ביקורות כשירות וכוננות בתחומי המיבצעים וההדרכה (כאמור הענף אינו עורך ככלל ביקורות על מבק"א). בתשובתו מפברואר 2005 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי ביקורות כשירות וכוננות בנושאי מיבצעים והדרכה נעשות על ידי מחלקת המיבצעים ומחלקת ההדרכה. לדעת משרד מבקר המדינה, מעצם היותן של מחלקות אלה גופי המטה המנחים מקצועית את יחידות חיל האוויר בתחומיהן, הן עורכות למעשה בקרה ולא ביקורת.

## 7. עומס וכפילויות בביקורות

בעקבות דוח של מבקר מערכת הביטחון מאפריל 1988, אשר התריע על עומס ביקורות המכביד על יחידות, בעיקר בדרג הנפרס, בביצוע פעילותן השגרתית, נעשה בצה"ל מאמץ לצמצום עומס זה. במסגרת זו, הונהגה בצה"ל מאז שנת 1993 מדיניות ביקורות, שהתבססה על שיטה של קביעת "חלונות זמן", שבהם יבוצעו ביקורות ביחידות שבהן הוחלט לערוך ביקורת, בפרק זמן של עד שבועיים בכל חצי שנה. כמו כן, נקבעה מאז שיטת "צבר שנתי", קרי - רשימה כללית של יחידות שבהן מתוכננות להתקיים (על פי חלוקה רב-שנתית) ביקורות של מחלקת ב"ם או של גופי הביקורת של אגפי המטכ"ל.

הבדיקה העלתה, כי הצעדים שננקטו לא פתרו את בעיית עומס הביקורות על יחידות צה"ל. כך, למשל, בסיכום של מחלקת ב"ם לשנת 2003 טען סגן מפקד אוגדת יהודה ושומרון, כי כמות הביקורות שבוצעה באוגדה בשנה זו אינה מאפשרת לאוגדה לבצע תהליך סדור של למידה והפקת לקחים מהביקורות. עוד עולה מסיכום זה, כי בשנת 2003 היה כפל ביקורות של מבקר מערכת הביטחון ושל מחלקת ב"ם בחטיבות המרחביות "עציון" ו"אפרים" של אוגדת יהודה ושומרון וביחידות נוספות. כך, למשל, במהלך ינואר ופברואר 2003 ערכה מחלקת ב"ם ביקורת באוגדה מרחבית של פיקוד הדרום, ואילו בנובמבר 2003 החלה ביקורת של מבקר מערכת הביטחון באוגדה זו; שעה שמבקר מערכת הביטחון ערך ביקורות כשירות וכוננות בנושא אבטחת הקריה למחקר גרעיני בדצמבר 2003, ערכה מחלקת ב"ם ביקורת באותו נושא ארבעה חודשים מאוחר יותר, במרס 2004. על כך יש להוסיף, כי לקראת ביקורות, שלגביהן מקבלות יחידות התראה מבעוד מועד, נערכות הכנות, לעתים במשך מספר חודשים, הכוללות ביקורות מכינות של כל דרגי הפיקוד.

חלק מהביקורות שעורכת מחלקת ב"ם הינן ביקורות משולבות, שאליהן מצטרפים צוותי ביקורת סדירים מגופי הביקורת של אכ"א, אט"ל ועוד (להלן - צוותי הביקורת של גופי הביקורת

המטכ"ליים). בעקבות כל ביקורת משולבת מקבלת כל יחידה מבוקרת לתגובתה כמה דוחות בעלי אותו תוכן: האחד מגיע ממחלקת בו"ם, המעבירה את עיקרי הממצאים שמצאו צוותי הביקורת של גופי הביקורת המטכ"ליים, שהשתתפו בביקורת המשולבת, והאחרים מגיעים ישירות מצוותי הביקורת של גופי הביקורת המטכ"ליים, כל אחד בתחומו, המעבירים את ממצאי הביקורת הפרטניים. משרד מבקר המדינה העיר לצה"ל, כי במתכונת זו נגרם עומס על היחידה, שנדרשת להתייחס לאותם ממצאים, לגופים שונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמחלקת בו"ם, כגוף הביקורת המרכזי של צה"ל, תבחן את בעיות התיאום בינה לבין מבקר מערכת הביטחון, את כמות הביקורות המכילות לקראת ביקורות משולבות ואת סוגיית עומס ההתייחסויות לביקורות המשולבות, ותמליץ על דרכים לתיקון המצב הקיים.

בתשובתו מפברואר 2005 למשרד מבקר המדינה מסר צה"ל, בין השאר, כי:

- א. התקיים מפגש בין מחלקת בו"ם לבין יחידת מבקר מערכת הביטחון, ובו סוכם על הגברת התיאום ביניהם, כדי להימנע ככל האפשר מכפילויות בביקורות.
- ב. עם ביצוע הפרדה והבחנה בין ביקורת לבין בקרה, וראיית הבקרה כחלק מובנה מתהליכי הניהול המקצועי והפיקודי, עומס הביקורת לא יתרחש או יהיה נדיר.
- ג. בסיום כל ביקורת משולבת, תבצע מחלקת בו"ם סיכום עם כלל הגופים שהשתתפו בביקורת, ולאחריו יופץ דוח להתייחסות רק על ידי מחלקת בו"ם.

#### 8. היעדר מזדים אחידים לשקלול ולהערכת ממצאי ביקורות כשירות וכוונות

א. גופי מטה של פיקוד הצפון עורכים ביחידות הפיקוד ביקורות, המכונות "ביקורת אלוף", בתכנון והודעה מראש או במתכונת פתע, במטרה לבדוק את מוכנות יחידות הפיקוד בנושאי שגרה וכוונות, כמוגדר במסמך "רשימת תיוג לביקורות שגרה וכוונות ביחידות - ביקורת פתע אלוף" מיולי 2001. ענף בו"ם ובטיחות בפיקוד הצפון מתאם ומנהל ביקורות אלה, ובראש צוות הביקורת עומד קצין מטה בכיר מפיקוד הצפון. דוחות הביקורת מופצים כקובץ המאגד את ביקורות המשנה של גופי המטה, בצירוף סיכום הקצין הבכיר המופקד על צוות הביקורת.

התברר, כי בביקורות אלה יש לכל גוף מטה בפיקוד הצפון שיטת הערכה משלו. כך, למשל, המטה של מפקד הקשר הפיקודי נוהג להעריך את הנושאים שהוא מבקר על פי רשימת תיוג ובשיטה מספרית. לעומת זאת, האג"ם במטה של מפקד התותחנים הפיקודי מעריך את הנושאים המבוקרים, על פי רשימת תיוג, בציון מילולי, על פי מפתח של "בוצע/לא בוצע", בצירוף עמודה המאפשרת תוספת הערות. למחלקת המודיעין הפיקודית סולם הערכה מילולי, ובו מוגדרים הממצאים לפי מפתח של "תקין/לא תקין", עם אפשרות לתוספת הערות.

לדעת משרד מבקר המדינה, סיכום של ביקורות העמוסות בממצאים המשוקלים על פי מדדים וסרגלי ביקורת שאינם אחידים, מקשה על צרכני הדוחות להתמקד בנושאים המרכזיים, אינו מאפשר להם לעמוד על תמונת המצב הכוללת ביחידות המבוקרות, ומקשה על השוואה בין יחידות.

בתשובתו מפברואר 2005 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מחלקת בו"ם מובילה עבודת מטה לקבוע סרגלים אחידים לביקורת ולבקרה בכל תחום מקצועי.

ב. מבדיקת שמונה ביקורות שביצעו המטות של פיקוד הצפון ושל פיקוד המרכז בשנת 2004 - ארבע מתוכן "ביקורת אלוף" בפיקוד הצפון וארבע של מטה פיקוד המרכז - עולה, כי לביקורות אלה אין עקרונות מנחים ולא נהלים סדורים, מעבר לרשימות תיגו של גופי המטה, שעל פיהן מתבצעות הביקורות. כמו כן לא נמצאה התאמה בין מטרות הביקורת לבין הנושאים שנבדקו ובין ממצאי הביקורות לבין ההערות המסכמות שבסיומן. להלן דוגמאות:

במרס 2004 נערכה ביקורת "פתח אלוף" באוגדה של פיקוד הצפון, בראשות מפקד הרפואה הפיקודי (להלן - מר"פ). ביקורת זו נועדה לבחון את מוכנות היחידה בנושאי שגרה וכוונות ובסיכומה קבע המר"פ, שעמד בראש צוות הביקורת, כי המצב הכללי, כפי שסקרו צוותי הביקורת, משיע רצון. קביעה זו הייתה למרות שבתחום המיבצעי נבדק רק נושא אבטחת המחנה, ולא נבדקו כלל פקודות אופרטיביות ונוהלי מעבר משגרה לחירום. בתחום המודיעין נבדקה היערכות מחלקת המודיעין האוגדתית לביצוע תכניות אופרטיביות, ובכלל זה תכניות איסוף, בלי שנבדקו, כאמור, הפקודות האופרטיביות שבהן אמור המודיעין להשתלב. באותה ביקורת נמצא, שמחלקות המודיעין של חטיבות האוגדה לא ביצעו אימונים מקצועיים ייעודיים במהלך השנים האחרונות.

בביקורת שנערכה ביחידה של פיקוד המרכז בפברואר 2004, שבין מטרותיה הוגדר "לבדוק את רמת היערכות היחידה בכל הקשור לשגרה מבצעית ומעבר משגרה לחירום", לא נקבע התחום המיבצעי כלל כנושא לבדיקה. כך יוצא, שבביקורת שנועדה לבדוק את רמת מוכנותה המיבצעית של היחידה, לא נבדקו כלל פקודות מיבצעיות ונהלים מיבצעיים באג"ם, שהוא הציר המרכזי של הפעלת היחידה.

עוד התברר, כי במחלקת המודיעין של יחידה זו עלו ליקויים שונים, ובכלל זה חוסר שליטה של הקמ"ן באמצעי האיסוף, פערים בכוח אדם מקצועי, וחוסר בנוהלי עבודה בין מודיעין היחידה לבין מחלקות המודיעין בחטיבות המרחביות באיו"ש, שבגזרותיהן מופעלת היחידה במיבצעים. בסיכום הביקורת הוערך המודיעין ביחידה, כ"נמצא ברמת כשירות גבוהה לביצוע משימותיו". גם בתחום הלוגיסטי נמצאו ליקויים בתחום המוכנות לחירום - מחסן החירום לא עמד בכשירות וכוונות, ולא היו נשק וציוד אופטי לאנשי המילואים. בסיכום הביקורת הוערך התחום הלוגיסטי ברמה "טובה מאוד".

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר אמות מידה לשקלול ולהערכה מסכמת של הממצאים, קיים ספק אם סיכומי הביקורות שהובאו לעיל משקפים נאמנה את מצב היחידות שנבדקו, בדגש על כשירותן ומוכנותן המיבצעית. חוסר במתודולוגיה, באמות מידה ברורות ומשותפות ובנהלים אחידים לביצוע ביקורות שנועדו לבדוק כשירות וכוונות, פוגעים מהותית ביעילות ביקורות אלה. לכן, ראוי שצה"ל יבחן את המאפיינים ואת המתכונות של ביקורות אלה, כדי להפכן לכלי מועיל בידי המפקדות הממונות בכל הרמות.

## 9. הכשרות לקציני הביקורת לתפקידם והגדרת מקומם בצה"ל

א. הצורך בקביעת הגדרת תפקיד לקצינים העוסקים בביקורת פנימית בצה"ל עלה במשך השנים בעבודות מטה שנערכו בצה"ל בנושא הביקורת הפנימית. נמצא, כי צה"ל לא קבע הגדרה לתפקידי הקצינים העוסקים בביקורת פנימית ברמות השונות, וממילא לא נקבעה ההכשרה הנדרשת או הרצויה לצורך תפקודם ברמות השונות ולא נקבעו משכי שירות. הקצינים המשובצים בתפקידי ביקורת הינם בעלי מקצועות מגוונים בהתאם לתחום שממנו הגיעו לתפקיד הביקורת. החוסר בהכשרה ייעודית בולט אף יותר נוכח היעדר תפיסת ביקורת אחידה, עקרונות מנחים משותפים, שפה משותפת ונהלים בסיסיים משותפים.

צה"ל מסר בתשובתו מפברואר 2005 למשרד מבקר המדינה, כי "התפיסה בצה"ל הינה כי לא קיים מסלול והכשרה, מכיוון שהיקף העוסקים בנושא מצומצם", וכי המגמה הינה שקציני ביקורת עם יתרת שירות של שנה לאחר סיום הלימודים, ילמדו את הנושא במסגרת לימודי תואר שני. צה"ל הוסיף, כי החל מאוקטובר 2004 מתבצעת השתלמות מבקרים בסיסית שנמשכת ארבעה ימים, בהיקף מתוכנן של כ-100 משתתפים בשנה. לדעת משרד מבקר המדינה, העיסוק בביקורת מחייב רכישת ידע מקצועי רחב והטמעתו בקרב העוסקים בו באמצעות תכנית שיטתית ומקיפה.

מבדיקת משך שהייתם בתפקיד של מי ששימשו בתפקיד רמ"ח ב"ם מאז שנת 2000 עולה, כי בתפקיד שימשו שלושה קצינים: קצינה ששימשה בתפקיד כשנתיים, אחריה במשך שנתיים לא מונה רמ"ח ובתפקיד שימש ממלא מקום, ואילו רמ"ח ב"ם הנוכחי, שהחל תפקידו במאי 2004, מתוכנן לסיימו כבר באוגוסט 2005, דהיינו - הוא ישמש בתפקידו כשנה ורבע. לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שמאז שנת 2000 משמשים בתפקיד קצינים למשך תקופות קצרות, אף מאלה המקובלות בתפקיד מטה אחרים (שנתיים - שלוש), ויתרה מכך, העובדה שתפקיד רמ"ח ב"ם לא אויש במשך כשנתיים במינוי קבוע, משפיעים על יכולת ההתמקצעות ועל מהות התפקיד ודימויו, ומקשים על מיסוד תהליכים ארוכי טווח ועל תיקון יסודי של ליקויים, אם במחלקת ב"ם ואם בנוגע לשאר גורמי הביקורת בצה"ל. זאת, דווקא בצה"ל שהוא הארגון הגדול והמורכב ביותר במדינה.

ב. נמצא, כי אין אחידות בתקני התפקיד של הקצינים העומדים בראש גופי הביקורת באגפי המטכ"ל, בזרועות ובפיקודים המרחביים. שעה שהתקן של רוב הקצינים המופקדים על גופי הביקורת דלעיל הוא בדרך כלל סא"ל, בשני מקרים הורד התקן בדרגה אחת - לדרגת רס"ן, ובמקרה נוסף משמש בתפקיד זה כשלוש שנים ממלא מקום בדרגת רס"ן, ואילו בתקן התפקיד (סא"ל) נעשה שימוש לתפקיד אחר. עוד קיימת שונות וחוסר אחידות בתוארו של ממלא התפקיד. כך לדוגמה, בחיל הים נקרא הקצין הממלא את התפקיד "קצין ביקורת חילי", ואילו במוז"י נקרא הקצין הממלא את התפקיד "מבקר מז"י". בתשובתו מפברואר 2005 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הנושא יטופל בעבודת המטה בתחום הארגוני, שתסתיים עד מחצית שנת 2006.

ג. המודעות למקומה, לחשיבותה, לחיוניותה ולתרומתה של הביקורת הינה מהתנאים הבסיסיים ליצירת יחסי גומלין חיוביים בין גופי הביקורת לבין הגופים המבוקרים. אחת הדרכים להגברת המודעות לביקורת היא הטמעתה במסגרת קורסים, בעיקר לקצונה בכירה ולקצונה בדרגי הביניים. התברר, כי אף לא באחד מהקורסים במכללה הבין-זרועית לפיקוד ומטה ובמכללה לביטחון לאומי מועבר נושא הביקורת הפנימית כחלק מהלמידה. כך מוחמצת הזדמנות להטמיע מודעות לחיוניותה ולתרומתה של הביקורת בקרב הקצונה בדרגי הביניים וברגים הבכירים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שצה"ל יגדיר את תפקיד קציני הביקורת בהיבט המקצועי, ובכלל זה את דרישות התפקיד, ההכשרות הדרושות והרצויות לקצינים אלה ומאפייני השירות, ואת דרך הטמעת הביקורת בקורסי הפיקוד בצה"ל.

#### 10. היעדר ריכוז ושימור מידע שיטתי

בין התפקידים של מחלקת ב"ם נקבע בפק"א שלה התפקיד של שימור המידע הקשור בתוצאות הביקורת והבקרה בצה"ל. התברר, כי במחלקת ב"ם לא קיים איסוף, תיעוד וריכוז מידע זה, לא ידני ולא ממוחשב. בהיעדר ריכוז מידע, לא ניתן לנתח את תוצאות הביקורת בחתכים שונים, וביניהם לפי יחידות או לפי נושאי ביקורת.

עוד התברר, כי לא כל גופי הביקורת בצה"ל מעבירים את ממצאי הביקורת שערכו לידיעת מחלקת ב"ם. כך, לדוגמה, ענף הביקורת והבקרה באט"ל ומדור הביקורת והבקרה בפיקוד העורף אינם מעבירים את ממצאי ביקורתיהם למחלקת ב"ם, מתוך התפיסה שאלו הם ממצאים פנימיים של

האגף והפיקוד המרחבי. לעומתם, ענף ביקורת באכ"א מפיץ את ממצאי ביקורתיו לכלל היחידות הרלוונטיות, וביניהן יחידות בעלות מאפיינים דומים ליחידה שבוקרה, וגם מעלה את הממצאים לאתר האינטרנט של צה"ל (צה"לנט), כך שכל גורמי הצבא יוכלו לראות את הממצאים ולהפיק לקחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-העברת ממצאי הביקורות על ידי כלל גורמי הביקורת בצה"ל למחלקת ב"ם מונעת ממנה למלא את תפקידה בתחום שימור המידע אודות הביקורות שנערכו. מן הראוי, שהצורך בהעברת ממצאי הביקורות למחלקת ב"ם ימוסד ויעוגן בנהלים.

## טיפול המטה הכללי בסוגיית הביקורת הפנימית בצה"ל

1. במהלך 15 השנים האחרונות מטפל המטה הכללי בסוגיית הביקורת הפנימית בצה"ל. בעבודות מטה שונות שנערכו בנושא זה, חוזרות ועולות הבעיות שצוינו לעיל, ובין השאר: היעדר תורת ביקורת, היעדר הבחנה בין ביקורת לבין בקרה, וחוסר בהכשרה, בהתמקצעות ובקידום של המבקרים הפנימיים. כך, למשל, צוינו בעיות אלה בעבודות מטה שעשה אג"ת בנושא הביקורת הפנימית בצה"ל בספטמבר 1994 ובספטמבר 1995 וכן בדוח שהוציאה בנובמבר 1997 הוועדה לכתובת תורת הביקורת בצה"ל, שמינה עוזר ראש אג"ם. למרות העיסוק המתמשך של המטה הכללי בבעיות אלה, ועל אף מורכבותן, טרם ניתן להן פתרון עד מועד סיום הביקורת.

2. בדצמבר 2001 התקיימה פגישת עבודה בין הרמטכ"ל לבין ראש אמ"ץ בהשתתפות רמ"ח ב"ם ועוזר הפרקליט הצבאי הראשי לייעוץ ולחקיקה, ובה נדונה הצעה לכתובת הוראת פיקוד עליון בנושא הביקורת הפנימית בצה"ל. בדיון הורה הרמטכ"ל להשלים את עבודת המטה בנושא זה בשיתוף אג"ת, וכי הנושא יובא שוב לאישור בפברואר 2002. באותו מועד הנחה הרמטכ"ל פעם נוספת, כי אג"ת ימשיך בעבודת מטה להצעת עדכון של הוראת הפיקוד העליון ופקודת המטכ"ל בתחום הביקורת הפנימית.

נמצא, כי הנחיית הרמטכ"ל לא בוצעה, כיוון שאג"ת המתין למסקנות צוות ממחלקת ב"ם שעסק בסוגיית מבקר פנימי לצה"ל (ראו בהמשך), וכן למסקנות ועדה נוספת שמונתה באפריל 2003 לזהות כפילויות וחפיפות בין גופי הביקורת בצה"ל, שעבודתה לא הגיעה לכלל סיום, כמפורט להלן.

3. באפריל 2003 הטיל ראש אג"ת על מפקד המכללה הבין-זרועית לפיקוד ומטה לזהות כפילויות וחפיפות בין גופי ביקורת בצה"ל "לצורך התכנסות במשאבים". ביולי 2003 הוציא מפקד המכללה הבין-זרועית לפיקוד ומטה מכתב, ובו הודיע על הפסקת עבודת צוות הבחינה, נוכח תמונת המצב שגיבש הצוות, ולפיה יש צורך בהתמקצעות מערך הביקורת בהיבט הכשרה, מסלולי קידום, מינויים ראויים, גיבוש תורה ועוד; הצורך ביצירת סינרגיה של הידע שנוצר בכל הגופים המבקרים באמצעות מערכת ארגונית מתאימה המגובה באמצעים טכניים; וכן הצורך בהגדרות ברורות, חדות ומחייבות של תחומי העיסוק של הגופים השונים במונחים של: ביקורת, בקרה ומעקב, כפיפות פיקודית, כפיפות מקצועית, מבקר פנים, ביקורת חיצונית ועוד. המשמעות של כל אלה מתבטאת במשאבים כספיים, בתקנים ובאמצעים ממוכנים. בסיכום מכתבו כתב מפקד המכללה, כי כיוון שמגמות אלה לא תאמו את מטרת הבחינה, הופסקה העבודה.

4. בפברואר 2002 נערכה פגישת עבודה בין הרמטכ"ל לראש אג"ת, בהשתתפות ראש אמ"ץ ורמ"ח ב"ם, ובה קבע הרמטכ"ל, כי הוא "מאשר ביצוע עבודת מטה להגדרה מחודשת של מעמד גופי הביקורת כך שמחלקת ב"ם תוגדר כמבקר הפנימי הפורמלי של צה"ל" (ההדגשות במקור).

בדוח שהגיש צוות שהוקם במחלקת בו"ם לבחינת הנושא, נכתב, בין השאר, כי לרמטכ"ל אין גוף ביקורת פנימית שתפקידו לתת לו הערכה אובייקטיבית ובלתי תלויה על היעילות, הנאותות והלימותם של סדרי הפיקוח והבקרה. במאי 2003 הוצגו לרמטכ"ל ממצאי הצוות ומסקנותיו. החלופה שהומלצה כללה, בין היתר, הפרדה מוחלטת בין ביקורת לבקרה; מתן עדיפות להקמת גוף ביקורת פנימית במטכ"ל על פני בקרה; והכפפת המבקר הפנימי לראש הארגון - ראש המטה הכללי. לא נמצא, שהתקבלו החלטות בנושא זה.



ממצאי הביקורת עולה, כי למרות הפעילות הרבה בתחום הביקורת הפנימית והבקרה בצה"ל, מתאפיינת הביקורת הפנימית בצה"ל, לאורך שנים, בחולשה בסיסית. מהדוח עולה מגוון רחב של ליקויים, חלקם מהותיים, כגון: היעדר תפיסת ביקורת אחידה ומשותפת לכל גופי הביקורת; היעדר הבחנה ברורה בין ביקורת לבין בקרה; חוסר אחידות בכפיפותם של גופי הביקורת במטה הכללי, בזרועות ובפיקודים המרחביים, שחלקם אינם כפופים במישרין לראשי הארגונים; הטלת תפקידים נוספים (תפקידי ביצוע) על גופי הביקורת; חוסר במתודולוגיה, באמות מידה ברורות ומשותפות ובנהלים אחידים לביצוע ביקורות כשירות וכוננות; והיעדר התמקצעות מספקת של גורמי הביקורת.

חלק גדול מליקויים אלה עלו בעבודות מטה שונות שנערכו במטה הכללי ב-15 השנים האחרונות, וככל זאת לא תוקנו. ההשתהות הממושכת בתיוכונם גורמת לחולשה מהותית של הביקורת הפנימית בצה"ל, הן ברמת המטה הכללי והן ברמת הזרועות והפיקודיים המרחביים, וכן לתובנות שונות בנוגע למעמדה ולדרישות ממנה; ובכך נפגעת יכולתה להיות כלי יעיל בידי המפקדים לשיפור תהליכים ופעילויות, ונמנע ניצול מיטבי של המשאבים הקיימים.

היעדר הכרעה והגדרה בהירה וברורה בסוגיית המבקר הפנימי של צה"ל, אשר עומדת על הפרק במטה הכללי בעשר השנים האחרונות ועדיין לא סוכמה, מהווה ליקוי אשר גורם אף הוא לחולשת הביקורת הפנימית בצה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת לתקן את הליקויים שהועלו בביקורת, על צה"ל בתיאום עם משרד הביטחון לנקוט את הצעדים העיקריים הבאים כמכלול:

א. לגבש תפיסת ביקורת אחידה, עקרונית מנחים משותפים, שפה משותפת ונהלים בסיסיים משותפים לכל גופי הביקורת הפנימית בצה"ל, והטמעתם בקרב גופים אלה. במסגרת זאת דרוש לבצע הבחנה ברורה בין הביקורת לבין הבקרה בצה"ל, הן בכל הנוגע לעקרונות של כל תחומי הפעילות והן בכל הנוגע להפרדה ארגונית ברורה בין הגופים העוסקים בתחומים אלה; לבחון את הכפפתם של גופי הביקורת הפנימית בכל הרמות לראש הארגון בכל רמה; ולהגדיר את תפקיד קציני הביקורת, לרבות את דרישות התפקיד.

ב. להכריע בדחיפות בסוגיית המבקר הפנימי, על מנת לבצע שינוי מהותי בתחום הביקורת הפנימית בצה"ל. בהקשר זה יש לתת משקל, בין היתר, לייחודיותו, גודלו ומורכבותו של צה"ל ולמעמדו הציבורי כמוסד של המדינה, בדומה לשירות הביטחון הכללי, למוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ולמשטרת ישראל, שבהם מונח מבקר פנימיים - שיקולים התומכים במינוי מבקר פנימי נפרד לצה"ל.

