

הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל

תקציר

הכשרה היא חלק מאימונו של הקצין, שבו הוא רוכש ידע, שפה משותפת, הבנה ומיומנות החסרים לו וההכרחיים למילוי נאות של כל המטלות הצפויות לו. הקצונה בצה"ל היא התשתית שעליה נשענים איכותו וכושרו של צה"ל. קצינים בעלי יכולות מנהיגות וניהול, בעלי ניסיון מקצועי וקרבי, בעלי השכלה רחבה ובעלי סולם ערכים איתן, מהווים מכפיל כוח ואחד המרכיבים האיכותיים הקובעים את עוצמתו של הצבא. הדברים נכונים לכלל הקצונה, אך הם משמעותיים במיוחד אצל הקצונה הבכירה¹, הממונה על פיקוד על מסגרות צבאיות גדולות ומערכותיות. פיקוד זה דורש מיומנויות, שאינן נקנות רק מכוח הניסיון המיבצעי והניהולי, ולכן הקים צה"ל מערכת הכשרה לקצונה הבכירה.

ההכשרה של הקצונה הבכירה כוללת שלושה נדבכים, שכל אחד עומד בפני עצמו: א. המכללה לביטחון לאומי (להלן - המב"ל), המשמשת כמוסד ללימוד ולמחקר בתחום הביטחון הלאומי של ישראל. ב. תכנית "מפנה", שהיא תכנית הכשרה לקצונה הבכירה ומטרתה להקנות ידע, מיומנויות וכלים נדרשים למפקדים בכירים, לשם ניהול ופיקוד על מערכות צבאיות גדולות. ג. עד שנת 2002 התקיימה מסגרת הכשרה לקצונה הבכירה והיא הקורס המערכתי המתקדם (להלן - קומ"ם), שהכשיר את חניכיו בתחומים של חשיבה מערכתית ושל אמנות המערכה. הקורס הועבר על ידי המכון לחקר תורת המערכה (להלן - המלת"ם), הכפוף לחטיבת תורה והדרכה (להלן - תוה"ד) שבאגף המיבצעים (להלן - אמ"ץ), וממוקם באגד מחנות גלילות. המב"ל ותכנית "מפנה" כפופות ליחידת המכללות, שלה כפופות גם המכללה לפיקוד ומטה (להלן - פו"ם) והמכללה לפיקוד טקטי (להלן - מלט"ק). בראש יחידת המכללות עומד קצין בדרגת אלוף שהוא גם מפקד המב"ל. יחידת המכללות ממוקמת באגד מחנות גלילות, ומונה כ-350 אנשי סגל. תקציבה הישיר עמד בשנת 2005 על כ-18 מיליון ש"ח, מתוכם 4.3 מיליון ש"ח יועדו למב"ל. במועד הביקורת שימש בתפקיד מפקד יחידת המכללות, האלוף אייל בן ראובן, שהחל בתפקיד באפריל 2004 וסיים אותו במרס 2006.

מאפריל 2005 עד ינואר 2006 ערך משרד מבקר המדינה בצה"ל ובמשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ביקורת בנושא הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל. בדיקות השלמה נערכו באוניברסיטת חיפה ובאוניברסיטה העברית בירושלים.

1 ועדה בראשות האלוף אייל בן ראובן, שמינה הרמטכ"ל, רב-אלוף משה יעלון, לבחון את הקידום, הפיתוח וההכשרה של הקצונה הבכירה (ראו בהמשך), הגדירה כקצונה בכירה קצינים בדרגת סא"ל ומעלה. ההתייחסות בדוח זה למונח "קצונה בכירה" היא על פי הגדרת הוועדה.

בעיות מרכזיות בתפיסת ההכשרה של הקצונה הבכירה וביישומה

1. מדיניות ההכשרה של הקצונה הבכירה ויישומה במוסדות ההכשרה

א. עד שנת 2002 ההכשרות שניתנו לקצונה הבכירה בתחום הביטחון הלאומי, באמנות המערכה ובניהול בכיר, לא עוגנו בפקודות, לא היו תנאי מחייב לקידום בדרגה, וההשתתפות בהן הייתה נתונה לשיקול דעת החילות. בפברואר 2003 אישר הרמטכ"ל דאז, רב-אלוף משה יעלון, מסקנות של ועדה שמינה לבחון את נושא הקידום, הפיתוח וההכשרה של הקצונה הבכירה. הרמטכ"ל קבע, בין השאר, כי קצינים המזוהים כפוטנציאל לקידום עד דרגת תא"ל (להלן - קצינים מקבוצת "אופק רחוק") יעברו שלוש הכשרות מרכזיות - מב"ל, קומ"ם ותכנית "מפנה". נמצא, כי קביעה זו של הרמטכ"ל לא עובדה לפקודה או להוראה של אכ"א², שתפרט את דרך מימושה. כמו כן, לא הוכנה תכנית רב-שנתית, הכוללת הקצאת מקומות בהכשרות השונות עבור הקצינים מהזרועות והחילות השונים, והקובעת קדימויות לקצינים, על מנת שניתן יהיה ליישם את קביעת הרמטכ"ל.

ב. כתוצאה מכך שקביעת הרמטכ"ל לא עובדה לפקודות שיפרטו את דרך ביצועה, מומשה קביעתו דלעיל באופן לקוי. כך, למשל, הקומ"ם לא נערך יותר מאז 2003. מבין שלושת מחזורי מב"ל שנערכו בשנים 2003-2006, עמד שיעור הקצינים מקבוצת "אופק רחוק" על 28%-50% מבין קציני צה"ל שלמדו במב"ל. בשלושת המחזורים של תכנית "מפנה", שנערכו בשנים 2004 ו-2005, רק 24%-44% מהמשתתפים השתייכו לקבוצה לה יועד הקורס.

ג. מנתוני מחלקת הסגל באכ"א מדצמבר 2005, הנוגעים לקצונה הבכירה בשירות סדיר עולה, כי שיעור של 82% מהקצינים בדרגת אלוף, 68% מהקצינים בדרגת תא"ל ו-76% מהקצינים בדרגת אל"ם לא היו בוגרי המב"ל. מהשוואת הנתונים המתייחסים לשנים 2001 ו-2005 עולה, כי בין שנת 2001 - טרם קביעת מדיניות הרמטכ"ל כאמור - לבין שנת 2005 - עת נערכה הביקורת - חלה עלייה בשיעור הקצינים שאינם בוגרי המב"ל, בוגרי תכנית "מפנה" ובוגרי הקומ"ם בקרב הקצונה הבכירה בכלל, ובקרב קבוצת "אופק רחוק" בפרט. יוצא אפוא, שמרבית הקצונה הבכירה בצה"ל לא עברה את מסגרות ההכשרה לסגל הפיקוד הבכיר, בשלושת הנדבכים שצוינו לעיל.

2. הכשרת הקצונה הבכירה במב"ל

א. תכניות הלימודים במב"ל, לרבות בחירת הנושאים המרכזיים שיילמדו בתחום הביטחון הלאומי, נקבעות על ידי מפקדי יחידת המכללות, שהם כאמור אלופים בצה"ל, כל אחד בעת כהונתו ועל פי תפיסתו והשקפתו. במצב זה, הנושאים המרכזיים בתחום הביטחון הלאומי בישראל, הנלמדים במב"ל, שמעצם טבעם אינם רק בתחום הצבאי, נקבעים ללא שיתוף כלשהו של הגורמים הממלכתיים מחוץ לצה"ל, העוסקים בתחום זה בישראל, כגון המועצה לביטחון לאומי.

ב. זאת ועוד, לתכנית הלימודים של מב"ל אין מתכונת בסיסית מחייבת. הסמכות לקביעת תכנית הלימודים, למעט תוכני התכנית האקדמית שלגביה נדרש אישור

2 בפברואר 2006 שונה שמו של אגף כוח אדם (אכ"א) לאגף משאבי אנוש (אמ"ש).

האוניברסיטה, היא בידי מפקד המב"ל בלבד. בתוכני הלימודים לתואר השני ובהיקפם ערכה מב"ל בשנים 2003-2005 שינויים ניכרים, וכל זאת שעה שדרישת אוניברסיטת חיפה לזכאות לקבלת תואר שני לא השתנתה באותן שנים.

ג. לא נקבעו מאפייני התפקיד של המדריכים במב"ל ולא נקבעו אמות מידה למינויים בכל הנוגע לכישורים נדרשים, להכשרה ולניסיון. רוב מדריכי המב"ל חסרים את ההשכלה ואת הניסיון להוראת מקצועות בתחום הביטחון הלאומי ברמה אקדמית, כנדרש בתכנית הלימודים של המב"ל, ומבצעים בפועל בעיקר תפקידי תיאום בתחומי הלימוד שעליהם הם אחראים.

ד. בהחלטת הממשלה על הקמת המב"ל נקבע, כי החניכים במב"ל יהיו "קציני צה"ל בכירים ועובדים בכירים של מערכת הבטחון, המשרדים הכלכליים ומשרדי החוץ והחינוך והתרבות". התברר, כי רוב החניכים שאינם קציני צה"ל מגיעים מגופי מערכת הביטחון וביטחון הפנים (כמו, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, שירות הביטחון הכללי, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר); ורק מיעוטם מגיע ממשרדי הממשלה האחרים. במצב המתואר לעיל, לא מושג היעד של יצירת שפה משותפת לגבי נושאי הביטחון הלאומי בין העוסקים בו, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

3. המכון לחקר תורת המערכה (המלת"ם)

א. הצורך בכתיבת תורה לרמה המערכתית היווה את אחד הטעמים המרכזיים להקמת צוות חשיבה שהפך מאוחר יותר למלת"ם, הכפוף לחטיבת תוה"ד. בראש המלת"ם עמד בתקופת הביקורת תא"ל (במיל') דב תמרי, שהועסק כאזרח עובד צה"ל. בביקורת נמצא, כי במשך כ-12 שנים צוות החשיבה ומאוחר יותר המלת"ם לא פרסמו אף ספר או חוברת רשמיים של תורה ברמה המערכתית. זאת, אף על פי שלאורך השנים מופיעה המשימה של כתיבת תורה זו בתכניות העבודה השנתיות של חטיבת תוה"ד. צוות החשיבה או המלת"ם גם לא פרסמו מחקרים בנושאים אופרטיביים-אסטרטגיים ולא הוציאו מילון מונחים לרמה המערכתית, כפי שנקבע בין תפקידיו. יוצא מכך, שידע זה קיים אצל חלק מסגל הפיקוד הבכיר של צה"ל כתורה שבעל פה. במצב זה, קיימת סכנה של פרשנויות שונות והיעדר שפה משותפת מחייבת וברורה בקרב סגל הפיקוד הבכיר בכל הנוגע לתחום המערכתי.

ב. המחזור האחרון של הקומ"ם, שאותו העביר המלת"ם לקצונה הבכירה, ואשר נועד להכשירה בתחומים של אמנות המערכה, נערך בשנת 2002. מסגרת חלופית לקומ"ם, המערכת ללמידה אופרטיבית שפיתח המלת"ם, הייתה במועד סיום הביקורת, ינואר 2006, רק בתחילתה. במצב זה לא ממומשת במלואה החלטת הרמטכ"ל מפברואר 2003 בנוגע להכשרת הקצינים מקבוצת "אופק רחוק" בתחום המערכתי.

4. תכנית "מפנה"

תכנית "מפנה" היא, כאמור, תכנית הכשרה לקצונה הבכירה, ומטרתה להקנות ידע, מיומנויות וכלים נדרשים למפקדים בכירים, לשם ניהול ופיקוד על מערכות צבאיות גדולות. התכנית מתקיימת מאז שנת 2001 וכפופה ליחידת המכללות מאז שנת 2003. על התכנית פיקד מאז שהחלה, האלוף א' בן ראובן, בתחילה בנוסף לתפקידו כמפקד

גיס ואחר כך כמפקד יחידת המכללות. נמצא, כי לא קיימת כמעט כל מעורבות של הגורמים המקצועיים וגורמי המטה של יחידת המכללות בניהול התכנית ובפיקוח על הנעשה בה, למעט תמיכה טכנית מצומצמת; אין בקרה על נוכחות החניכים בקורס במשך התכנית; חלוקת התפקידים בין הגורמים השונים המתפעלים את תכנית "מפנה" אינה תמיד ברורה. לדעת משרד מבקר המדינה, תכנית "מפנה" מתנהלת על פי דפוסי עבודה לקויים באופן מהותי, המקשים על המעורבות, הפיקוח והבקרה של יחידת המכללות. לפיכך, מן הראוי כי צה"ל יבחן מחדש את כל סדרי התפעול של תכנית זו.

בעיות מנהלתיות מרכזיות במוסדות ההכשרה של הקצונה הבכירה

1. יחידת המכללות שוכרת, באמצעות משהב"ט, את שירותיהם של מרצים ויועצים. נמצא, כי הפיקוח והבקרה של יחידת המכללות על עבודתם של מרצים ויועצים אלה רופפים ביותר. כך למשל, מרצים המשמשים גם כיועצים וגם כמרצים דיווחו במספר מקרים פעמיים עבור אותה שעת עבודה - פעם אחת דיווחו על השעה כעבודת ייעוץ ופעם שנייה כהרצאה או כעבודת ייעוץ אחרת. הגורמים המאשרים את הדיווחים ביחידת המכללות אישרו דיווחים אלה, והיועצים תוגמלו פעמיים עבור אותן שעות.
2. רוב היועצים במב"ל ובפו"ם אינם נוהגים לפרט בטופס הדיווח מהי עבודת הייעוץ היומית שעשו, ודיווחיהם כללים בלבד. מתכונת כזו של דיווחים כללים אינה מאפשרת לבדוק כיאות אם בוצעה העבודה שבגינה נדרש התשלום.
3. ביחידת המכללות לא קיימים תיאורי תפקיד ליועצים השונים והגדרות של תכולות העבודה הנדרשות מהם. בהיעדר הגדרת תכולת עבודה הנדרשת מכל יועץ, לא ניתן לעשות בקרה נאותה על דיווחיו, וממילא לא ניתן להבטיח, כי צה"ל מקבל תמורה מלאה לתשלומים שהוא מאשר ליועצים.
4. ביולי 2004 החל אזרח לשמש כמדריך ראשי בהתנדבות במב"ל. על מנת לפתור בעיות שונות שהתעוררו בדרך העסקתו של המדריך הראשי, נחתם עמו הסכם בפברואר 2005, שלפיו יועסק כיועץ במוקד המחקר של המב"ל, בהיקף כספי, אשר יכסה, בהתבסס על תחשיביו של המדריך הראשי, את הוצאותיו על שימוש ברכב. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מתן תנאים נלווים כאמור, אינו עולה בקנה אחד עם פקודות הצבא, ואילו הסכם היועצים שחתם משרד הביטחון עם המדריך הראשי אינו עומד בכללי המינהל התקין, כיוון שהבקשה שהעבירה מב"ל להעסיק אותו כיועץ במוקד המחקר של המב"ל לא שיקפה את התפקיד שמילא בפועל - מדריך ראשי.
5. משרד מבקר המדינה בדק את דיווחי החוקרים במלת"ם על שעות עבודתם בשנים 2004 ו-2005, והעלה ליקויים רבים בדיווחים אלה, וכי הפיקוח והבקרה של ראש המלת"ם עליהם היו רופפים ביותר. למשל, נמצאו שישה מקרים שבהם ארבעה חוקרים דיווחו, כי היו בעבודה אף שבאותה עת שהו בחו"ל בנסיעות פרטיות. חוקרים שהם אזרחים עובדי צה"ל דיווחו על נוכחותם בעבודה באופן קבוע בצורה כוללת, וניכר בדיווחים אלה שנעשו בדיעבד בסוף החודש ולא מדי יום ביומו על פי שעות העבודה בפועל. ראש המלת"ם אישר דיווחים אלה ללא כל בדיקה ואימות של הנתונים המופיעים בהם. התנהלות כזו אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

בעקבות ממצאי הביקורת הורה הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר) על פתיחתה של חקירת מצ"ח במלת"ס.

6. תכנית הלימודים במב"ל כוללת לימודי תואר שני במדעי המדינה במגמת התמחות בביטחון לאומי (לימודים חד-שנתיים). התכנית מתקיימת באוניברסיטת חיפה מאז 1987, ומשהב"ט מאשר, לבקשת יחידת המכללות, מדי שנה בשנה התקשרות עם האוניברסיטה בפטור ממכרז, בנימוק של תכנית לימודים ייחודית, לפי תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993. בנובמבר 2003 החליט מפקד יחידת המכללות דאז, האלוף עמוס ידלין, לפרסם מכרז ללימודי תואר שני למב"ל, לשנת הלימודים תשס"ה, שהתחילה בספטמבר 2004. את כוונתו לערוך מכרז הציג מפקד יחידת המכללות בנובמבר 2003 לשר הביטחון, מר שאול מופז, שאישר אותה. בחודשים נובמבר ודצמבר 2003 נערכו דיונים בין נציגי המב"ל לבין נציגי משהב"ט לצורך ההיערכות לפרסום מכרז כאמור. התברר, כי באפריל 2004, כחמישה חודשים לאחר שהחל הליך היציאה למכרז, חתם מפקד יחידת המכללות עם היועץ האקדמי של תכנית הלימודים של המב"ל באוניברסיטת חיפה על "נייר הבנות", אשר מעגן את ההתקשרות בין המב"ל לבין האוניברסיטה לחמש השנים הבאות. הנימוק של מפקד יחידת המכללות דאז לצעד זה היה חוסר היכולת של האוניברסיטאות בארץ להיערך לאפשרות של מכרז לשנת הלימודים תשס"ה והנחיית המועצה להשכלה גבוהה בדבר היקף הלימודים מחוץ לאוניברסיטה. באוגוסט 2004 ביקשה יחידת המכללות ממשהב"ט לאשר התקשרות עם אוניברסיטת חיפה לשנת הלימודים תשס"ה, וגם הפעם בפטור ממכרז. משהב"ט אישר זאת, אך קבע שלא יינתן יותר פטור כזה. למרות זאת, אישר משהב"ט שוב, לבקשת יחידת המכללות, התקשרות נוספת עם אוניברסיטת חיפה בפטור ממכרז לשנת הלימודים תשס"ו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חתימתו של מפקד יחידת המכללות דאז על נייר ההבנות עם אוניברסיטת חיפה היא בניגוד להוראת הפיקוד העליון בנושא המגבלות החלות על נציגי צה"ל בהתקשרות עם ספקים, האוסרת ניהול משא ומתן ויצירת התחייבות בפני ספקים על ידי אנשי צבא, אלא אם קיבלו לכך אישור מראש ובכתב מגוף מוסמך במשהב"ט. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי משהתקבלה החלטה לערוך מכרז ללימודי תואר שני במב"ל, מן הראוי היה שמשהב"ט יממש החלטה זו, במיוחד נוכח העובדה שההתקשרות עם אוניברסיטת חיפה נמשכת, באופן בלעדי, כמעט שני עשורים.

7. יחידת המכללות רוכשת מדי שנה בשנה באמצעות משהב"ט סדנאות, קורסים וימי עיון רבים מגורמים אזרחיים. נמצא, כי יחידת המכללות אינה מקיימת תכנון שנתי מקיף לגבי כלל הסדנאות, הקורסים וימי העיון המועברים במסגרת המכללות השונות. המכללות גם אינן מגישות לקראת תחילת שנת לימודים חדשה במרוכז את בקשותיהן לאישור ההתקשרויות למשהב"ט, לרבות בקשות לפטור מחובת פרסום מכרז, אלא מעבירות אותן לשיעורין במשך שנת הלימודים. לעתים מוגשות בקשות לסדנאות דומות, אפילו עבור אותם מסלולי לימוד (שבהם לומדים מספר מחזוריים בכל שנה), או בביצוע של אותם ספקים, אך במועדים שונים. היעדר תכנון שנתי כולל ומקיף לסדנאות, לקורסים ולימי העיון פוגע בהיערכות לקראתם במכללות, ופוגע בבחירת הספקים ובתהליכי אישור הבקשות במשהב"ט. לעתים לא מותירות המכללות זמן מספיק לקיום הליכי מכרז. כתוצאה מכך גם כאשר משהב"ט סבור, כי אין לאשר פטור ממכרז להתקשרות המבוקשת ונדרש פרסום מכרז, הוא נאלץ לאשר פטור מחשש לפגיעה בהכשרות.

8. בשישה מקרים מהשנים 2004 ו-2005 שנבדקו, קבע משהב"ט בעת אישור התקשרות בפטור ממכרז, כי במקרה שתידרש התקשרות נוספת כזאת יש להיערך למכרז. נמצא, כי משהב"ט התעלם מקביעות אלה, ואישר שוב, לבקשת יחידת המכללות, התקשרויות בפטור ממכרז, ובכך הוא נתן למעשה יד לאי-הסדר בהתנהלות של יחידת המכללות בתחום זה.



לסיכום, הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל מתבצעת בעיקרה באחריותה של יחידת המכללות, שלה כפופה, בין היתר, המב"ל, המשמשת כמוסד ללימוד ולמחקר בתחום הביטחון הלאומי של ישראל. יחידה כזאת, כמו יתר גופי ההכשרה של סגל הפיקוד הבכיר של צה"ל, אמורה להיות דוגמה ומופת לחניכים הלומדים בה גם בכל הנוגע לסדרי ניהול וארגון ההכשרה.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים, חלקם חמורים, בשלושת הגופים והמסגרות המרכזיים המכשירים את הקצונה הבכירה - המב"ל, המלת"ם ותכנית "מפנה". במב"ל נמצאו ליקויים חמורים, וביניהם בעיות בתפיסה, הנוגעות לכפיפותה, לייעודה ולסגל המדריכים שבה; היעדר סדרי פיקוח ובקרה נאותים וסדרי מינהל לא תקינים; ודפוסי התנהלות אתית וערכית מדאיגים. גם במלת"ם נמצאו ליקויים בנוגע למימוש תפקידיו בכל הקשור להכשרת הקצונה הבכירה, וליקויים חמורים, שאינם עולים בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין בכל הנוגע לדיווחי החוקרים על שעות עבודתם ובנוגע לפיקוח ולבקרה על דיווחים אלה. תכנית "מפנה" מתנהלת אף היא על פי דפוסי עבודה לקויים. יתרה מזו, ממצאי הביקורת מצביעים גם על אי-מימוש הנחיות הרמטכ"ל מפברואר 2003 בנוגע להכשרת הקצונה הבכירה בשלושה גופים אלה.

מהדוח עולה, כי שיעור ניכר מסגל הפיקוד הבכיר בצה"ל אינו עובר את ההכשרות המחייבות. גם הכשרתה של הקצונה הבכירה, העוברת הכשרות אלה, נפגעת בשל הליקויים הבסיסיים שפורטו בדוח זה. מצב מדאיג זה טומן בחובו סכנה של היעדר שפה מקצועית משותפת וברורה, שהיא הכרחית לבנייה, לניהול ולפיקוד על המסגרות הגדולות של צה"ל, בשגרה ובחירום.

נוכח כל אלה נדרשת מצה"ל וממשהב"ט, כל אחד בתחום אחריותו, בחינה יסודית בשלושה גופים אלה בהיבטים של תפיסה וארגון ובהיבטים הנוגעים לקיום הנורמות שנקבעו בחקיקה, בפקודות ובנהלים. לתיקון המצב יש לנקוט את הפעולות העיקריות הבאות:

א. לקבוע מדיניות צה"לית כוללת ומחייבת בנוגע להכשרת הקצונה הבכירה, לעגן אותה בפקודות הצבא, לעבדה לתכנית עבודה מפורטת ומחייבת, ולהקפיד על ביצועה בתהליך ארוך טווח, כדי לחזק את המכנה המשותף המקצועי ההכרחי לקצונה הבכירה בצה"ל.

ב. ראוי ששר הביטחון בשיתוף עם המועצה לביטחון לאומי יבחנו את ייעוד המב"ל והתאמתו להחלטת הממשלה, לרבות בחינת הצורך לעדכון ההחלטה והבאת העניין להחלטת הממשלה; במסגרת זאת ראוי לבחון גם את היחס הרצוי במב"ל בין קציני

צה"ל לבין נציגי שאר גופי הממשל, ואת נושאי הלימוד המרכזיים בתחום הביטחון הלאומי בישראל.

ג. להקים גוף מקצועי המורכב מאנשי אקדמיה ואנשי ממשל בכירים, שישמש ועדת הוראה לצדו של מפקד המב"ל. גוף שיקבע, בין היתר, מתכונת בסיסית מחייבת לתכנית הלימודים של המב"ל על היבטיה האקדמיים והלא אקדמיים.

ד. לקבוע אמות מידה, שעל פיהן יופעלו סדרי המיון והאיוש לתפקידי המדריכים במב"ל. כמו כן, ראוי לקבוע פרקי זמן הנדרשים למיצוי יכולותיו של המדריך בתפקידו. במסגרת זאת יש גם להסדיר עם הגורמים שמחוץ לצה"ל את נושא הצבתם של המדריכים הבאים מחוץ לצה"ל בסגל ההדרכה של המב"ל.

ה. לבחון מחדש את יישום הייעוד והתפקידים של מל"ם בהיבטים הנוגעים להכשרת הקצונה הבכירה, את דרך ניהולו ואת סדרי הפיקוח והבקרה עליו. כמו כן יש לנקוט צעדים דחופים לפרסום ספרות מחייבת בתחום תורת המערכה.

ו. לבחון מחדש את כל סדרי התפעול של תכנית "מפנה".

ז. לקיים בחינה כוללת של ההתקשרות עם היועצים ביחידת המכללות, ולקבוע מתכונת הולמת להגדרת תפקידם, שתאפשר פיקוח ובקרה נאותים על עבודתם. כמו כן, נדרש בדק בית בכל הנוגע להעסקת חוקרים במל"ם ולדרכי הפיקוח והבקרה על שעות עבודתם.

ח. לבחון את סדרי ההתקשרות של משהב"ט עם גורמים אזוריים לצורכי מסגרות ההכשרה של הקצונה הבכירה, ובפרט את ההיערכות של יחידת המכללות להגשת כל הבקשות להתקשרות עם גופים אזוריים מבעוד מועד. כמו כן, יש להרחיב את היקף ההתקשרויות בדרך של מכרז, ולצמצם ככל הניתן את היקף ההתקשרויות בפטור ממכרז.



מבוא

לפי פקודות הצבא³, הקצונה בצה"ל היא התשתית שעליה נשענים איכותו וכושרו של צה"ל. קצינים בעלי יכולות מנהיגות וניהול, בעלי ניסיון מקצועי וקרבי, בעלי השכלה רחבה ובעלי סולם ערכים איתן, מהווים מכפיל כוח ואחד המרכיבים האיכותיים הקובעים את עוצמתו של הצבא. הדברים נכונים לכלל הקצונה, אך הם משמעותיים במיוחד אצל הקצונה הבכירה⁴. על מנת להבטיח יצירת סגל קצינים בכירים, שלרובם הגדול הסגולות הנזכרות לעיל, מפתחים צבאות מודרניים מערכי מיון, קידום, פיתוח והכשרה, שיקנו להם את מטען הניסיון, הידע והערכים הדרושים למילוי נאות של תפקידם.

3 הוראת הפיקוד העליון ופקודת מטכ"ל.

4 ועדה בראשות האלוף א' בן ראובן, שמינה הרמטכ"ל בסוף שנת 2002 לבחון את הקידום, הפיתוח וההכשרה של הקצונה הבכירה בצה"ל (ראו בהמשך), הגדירה כקצונה בכירה קצינים מדרגת סא"ל ומעלה. ההתייחסות בדוח זה למונח "קצונה בכירה" היא על פי הגדרה זו של הוועדה.

ההכשרה של הקצונה הבכירה בצה"ל כוללת תכניות הכשרה והשתלמויות בתחום המקצועי הצבאי, ולצדן לימודים אקדמיים ותכניות העשרה בתחומי הניהול והמנהיגות. היא מתבצעת בחלקה באחריות הזרועות ועל ידיהן, ובחלקה מדובר בהכשרות על-זרועיות, הנערכות באחריות המטה הכללי או גופים בדרג המטה הכללי.

עם מסגרות ההכשרה העל-זרועיות נמנות: א. המכללה לביטחון לאומי (להלן - המב"ל), המשמשת כמוסד ללימוד ולמחקר בתחום הביטחון הלאומי של ישראל, ומכשירה קצינים ועובדי מדינה בכירים במכלול התחומים הנוגעים לביטחון הלאומי של ישראל. בתכנית הלימודים משולבים גם לימודים באוניברסיטה, המקנים לבוגריהם תואר שני; ב. תכנית בתחום הניהול הבכיר והמנהיגות, המכונה "מפנה", הנערכת באחריות יחידת המכללות והמיועדת להקנות לחניכיה כלים וידע להתמודדות עם בעיות האופייניות לסביבת הפעולה של הקצונה הבכירה. ג. עד שנת 2002 התקיימה מסגרת הכשרה נוספת והיא הקורס המערכתי המתקדם (להלן - קומ"ם), שמטרתו הייתה להכשיר את חניכיו בתחומים של חשיבה מערכתית ושל אמנות המערכה. הקורס הועבר על ידי המכון לחקר תורת המערכה (להלן - המלת"ם), הכפוף לחטיבת תורה והדרכה (להלן - תוה"ד) שבאגף המיבצעים (להלן - אמ"ץ).

המב"ל היא חלק מיחידת המכללות, שנכללות בה גם המכללה הבין-זרועית לפיקוד ומטה (להלן - פו"ם), שיועדה להכשיר את הקצונה בדרגות רס"ן לביצוע תפקידי פיקוד על גדודים ויחידות מקבילות, ולעבודת מטה ברמת המטכ"ל ומפקדות הזרועות והחילות; והמכללה לפיקוד טקטי (להלן - מלט"ק), שיועדה להקנות לקצונת הליבה הזוטרה בזרוע היבשה תשתית של תחומי ידע הנדרשים לביצוע תפקידי פיקוד ברמה הטקטית. בראש יחידת המכללות עומד קצין בדרגת אלוף, חבר המטה הכללי של צה"ל, שהוא גם מפקד המב"ל. יחידת המכללות ממוקמת באגד מחנות גלילות, ומונה כ-350 אנשי סגל. תקציבה הישיר של יחידת המכללות עמד בשנת 2005 על כ-18 מיליון ש"ח, מתוכם 4.3 מיליון ש"ח יועדו למב"ל. עלותה הכוללת של יחידת המכללות (לרבות הוצאות שכר, ארנונה וכיוב') עמדה באותה שנה על כ-64 מיליון ש"ח. גם המלת"ם ממוקם באגד מחנות גלילות. במועד הביקורת שימש בתפקיד מפקד יחידת המכללות האלוף אייל בן ראובן, שהחל בתפקיד באפריל 2004 וסיים אותו במרס 2006.

מאפריל 2005 עד ינואר 2006 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל. נבדקו בעיקר: מדיניות ההכשרה של הקצונה הבכירה ויישומה; כפיפותה של המב"ל; תוכני ההכשרות במב"ל; סגל ההדרכה במב"ל; היבטים בפעילות המלת"ם; תכנית "מפנה"; התקשרויות עם גופים אזרחיים והעסקת מרצים ויועצים. הביקורת נערכה בצה"ל, בעיקר: במפקדת יחידת המכללות, במב"ל, בפו"ם, בחטיבת תוה"ד שבאמ"ץ, במלת"ם, ובאגף כוח אדם; במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט); בחטיבה להרכשת שירותים שבאגף למיבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אמו"ץ), באגף משאבי אנוש ובאגף הכספים. בדיקות השלמה נערכו באוניברסיטת חיפה ובאוניברסיטה העברית בירושלים.

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

מדיניות ההכשרה של הקצונה הבכירה ויישומה

הכשרה היא חלק מאימונו של חייל, שבו הוא רוכש ידע, הבנה ומיומנות החסרים לו וההכרחיים למילוי נאות של כל המטלות הצפויות לו⁶. בצה"ל מקובל לראות את ההכשרה כמרכיב, שיחד עם פיתוח הקצין מהווים תנאי לקידומו. בהוראת הפיקוד העליון (להלן - הפ"ע), "הקצונה בצה"ל - עקרונות קידום - שירות סדיר", מדצמבר 1992, נאמר, בין היתר, כי "יש לוודא שהקצין יוכשר, ישובץ ויקודם באופן שיקנה לו מטען הניסיון, הידע והערכים הדרושים למילוי נאות של תפקידו... הוראה זו קובעת את מסגרת העקרונות לקידום הקצונה בצה"ל על פי הידע והניסיון הנדרש לכל דרגה ורמת תפקיד". בין התנאים לאישור מינוי ולהעלאה בדרגה נמנים בהפ"ע ההשכלה, הקורסים וההכשרות והעמידה במבחנים.

התנאים הנדרשים לקידום הקצונה בשירות סדיר בצה"ל מפורטים בפקודת מטכ"ל, מפברואר 1993, שבה נקבע, בין היתר, כי עקרונות קידום הקצונה בשירות סדיר "מהווים תנאים מחייבים, היוצרים אחדות ושוויון הזדמנויות לקידום כלל הקצונה, ומעצבים את דמות הקצין בצה"ל לפי אמות מידה, שנקבעו במטה הכללי. על בסיס עקרונות אלה, מוטל על כל חיל להתוות את מסלולי הקידום הייחודיים לכל מגזר, תחום התפקידים שבו, ולהתאים לו את מערכת ההכשרות הצבאיות והכלליות, את המבחנים, את הקורסים, את מועדי היציאה ללימודים אקדמיים ואת שאר הדרישות בהן נדרש לעמוד הקצין".

עד לסוף שנת 2002, ההכשרות שניתנו לקצונה הבכירה בתחום הביטחון הלאומי, באמנות המערכה ובניהול בכיר, לא עוגנו בפקודות, הן לא היוו תנאי מחייב לקידום בדרגה, וההשתתפות בהן הייתה נתונה לשיקול דעת החילות, ולא הייתה סמכות אחת בדרג המטכ"ל שתיאמה את מכלול ההכשרות לקצונה הבכירה. בסוף שנת 2002 מינה הרמטכ"ל, רב-אלוף מ' יעלון, ועדה בראשות האלוף א' בן ראובן, ששימש באותה עת כמפקד גיס, שתבחן את נושא הקידום, הפיתוח וההכשרה של הקצונה הבכירה.

בינואר 2003 הגישה הוועדה את המלצותיה לרמטכ"ל, ובפברואר 2003 הוא אימץ את המלצותיה וקבע, בין היתר, כי אוכלוסיית הקצונה הבכירה בצה"ל תסווג לצורכי פיתוח, קידום והכשרות לשלוש קבוצות: "אופק רחוק" - הקצינים בדרגות סא"ל ואל"ם, המזוהים כפוטנציאל לקידום עד דרגת תא"ל, לפחות; "אופק פתוח" - הקצינים בדרגות אל"ם, שקידומם בדרגה מותנה בהערכה נוספת של אופן תפקודם; "אופק בדרגה" - הקצינים בדרגת סא"ל שלא יקודמו בדרגה; הכשרת הקצינים בקבוצת "אופק רחוק" תכלול, בנוסף להשכלה אקדמית, גם הכשרות בתחום אמנות המערכה, בתחום המנהיגות והניהול, ובתחום הביטחון הלאומי, ולקצינים מקבוצת "אופק רחוק" תינתן קדימות בכניסה אליהן; קצינים בקבוצת "אופק פתוח" יוכלו לעבור הכשרות אלה. עוד קבע הרמטכ"ל, כי צריך לאחד תחת מסגרת גג של המכללות את הקומ"ם, "מפנה" ומב"ל, תוך שמירת האוטונומיה והחופש האקדמי שלהן; צירופן, תחת פיקוד מפקד יחידת המכללות יבטיח ראייה כוללת, ויהווה את מערכת ההכשרה ופיתוח הידע הצה"לית, שתשרת את הקצונה הבכירה.

משרד מבקר המדינה בדק את יישום המדיניות להכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל, שקבע הרמטכ"ל בפברואר 2003. בבדיקה עלה, כי מרכיבי ההכשרה של הקצונה הבכירה שנקבעו לא עוגנו בפקודת המטכ"ל הקיימת בנושא התנאים הנדרשים לקידום הקצונה בשירות סדיר, וכי מרבית קביעות הרמטכ"ל, כפי שפורטו לעיל, לא מולאו, כמפורט להלן:

1. ועדת האלוף א' בן ראובן קבעה את המלצותיה על יסוד הנחות שהציגה בעבודתה, וביניהן הוגבלה קבוצת "אופק רחוק" לכ-100 קצינים בשנה. בדיון שבו נידונו במטכ"ל המלצות ועדת האלוף א' בן ראובן, החליט הרמטכ"ל להרחיב את קבוצת "אופק רחוק" ולכלול בה גם קצינים שנשארו כבר דרגות אל"ם, ולתת אפשרות לקצינים בקבוצת "אופק פתוח" לעבור את שלוש ההכשרות המרכזיות. החלטות אלה של הרמטכ"ל הכפילו כמעט פי שלוש את היקף הקצינים שלהם יועדו ההכשרות. נמצא, שלא נבחנו ההשלכות של שינויים אלה על יכולת הקליטה הנתונה של גופי ההכשרה (בכל מחזור במב"ל, הנערך אחת לשנה, משתתפים כ-20-25 קציני צה"ל; בתכנית "מפנה" שקיימה עד מועד הביקורת שני מחזורי לימוד בשנה, השתתפו כ-20-35 קצינים, בכל מחזור; בקומ"ם, שכאמור נערך עד שנת 2002, השתתפו 13-20 קצינים במחזור).

2. קביעת הרמטכ"ל, שלפיה הקצינים מקבוצת "אופק רחוק" יעברו את שלוש ההכשרות המרכזיות, לא עובדה לפקודה או להוראה של אכ"א, שתבדיר ותפרט את דרך מימושה. כמו כן, לא הוכנה תכנית רב-שנתית, הכוללת הקצאת מקומות בהכשרות השונות עבור הקצינים בורעות ובחילות השונים, והקובעת קדימויות לקצינים, כדי שניתן יהיה ליישם את קביעת הרמטכ"ל.

כתוצאה מכך שקביעת הרמטכ"ל לא עובדה לפקודות שיפרטו את דרך ביצועה, מומשה קביעתו דלעיל באופן לקוי, כמפורט להלן:

א. הקומ"ם לא נערך יותר מאז 2003. שילוב תוכני הקומ"ם בלימודים במב"ל נבחן על ידי האלוף עמוס ידלין, מפקד יחידת המכללות דאז, ותכנים מסוימים ממנו שולבו אמנם בתכנית הלימודים במב"ל במסגרת קורס חשיבה מערכתית, אולם לדעת מפקד יחידת המכללות, שניהן במועד הביקורת, האלוף א' בן ראובן, ולדעת ראש המלת"ם, קורס זה אינו מהווה תחליף לקומ"ם.

ב. בשלושת המחזורים של תכנית "מפנה", שנערכו בשנים 2004 ו-2005, רק 24%-44% מהמשתתפים השתייכו לקבוצה שלה יועד הקורס, דהיינו: קצינים מקבוצת "אופק רחוק" וקצינים בדרגת סא"ל שאושר קידום לדרגת אל"ם.

ג. בשלושת מחזורי המב"ל, שנערכו בשנים 2003-2006, שיעור הקצינים מקבוצת "אופק רחוק" עמד על 28%-50%. בעניין איש קצינים מקבוצת "אופק רחוק" במב"ל התריע מפקד יחידת המכללות בפגישה עם הרמטכ"ל במאי 2003 באומרו, כי להערכתו הרכב הכיתה אינו משקף את מגמת הרמטכ"ל.

מנתוני מחלקת הסגל באכ"א מדצמבר 2005 הנוגעים לקצונה הבכירה בשירות סדיר עולה, כי שיעור של 82% מהקצינים בדרגת אלוף, 68% מהקצינים בדרגת תא"ל ו-76% מהקצינים בדרגת אל"ם לא היו בוגרי מב"ל. מהשוואת נתונים אלה בשנים 2001 ו-2005 עולה, כי בין שנת 2001 - טרם קביעת מדיניות הרמטכ"ל כאמור - לשנת 2005 - עת נערכה הביקורת - חלה עלייה בשיעור הקצינים, שאינם בוגרי המב"ל, תכנית "מפנה" והקומ"ם, בקרב הקצונה הבכירה בכלל, ובקרב קבוצת "אופק רחוק" בפרט. יוצא אפוא, שמרבית הקצונה הבכירה בצה"ל לא עברה את מסגרות ההכשרה לסגל הפיקוד הבכיר, בשלושת הנדבכים שצוינו לעיל.

נוכח האמור לעיל מעיר משרד מבקר המדינה, כי המגמה המסתמנת של ירידה בשיעור בוגרי המב"ל מבין הקצינים מקבוצת "אופק רחוק" מצביעה על כך, שלא ניתנה קדימות בהכשרות במב"ל ובתכנית "מפנה" לקצינים מקבוצת "אופק רחוק", בהתאם להנחיות הרמטכ"ל, ובעצם לא הוגשמה מדיניותו.

הכשרת הקצונה הבכירה במב"ל

1. כפיפותה של המב"ל

המב"ל הוקמה על פי החלטת ממשלה מיולי 1962. בהחלטה זו, שלא שונתה מאז, נקבע, כי "מטרת המוסד: גיבוש תורת בטחון לאומי כוללת ויצירת שפה משותפת לגבי נושאי הביטחון הלאומי בין כל אלה הנושאים בעולו של הבטחון הלאומי במדינה", וכי משתתפי התכנית יהיו "קציני צה"ל בכירים ועובדים בכירים של מערכת הבטחון, המשרדים הכלכליים ומשרדי החוץ והחינוך והתרבות". המכללה פעלה משנת 1963 ועד 1967. פעילות המכללה חודשה ב-1977, לאחר קביעת שר הביטחון ממאי 1976, ולפיה "הלומדים במכללה זו יעסקו בלימוד יסודות הבטחון הלאומי ברמה אקדמית, וכן נושאים כלליים הדרושים להבנת הרקע המדיני, כלכלי, חברתי, וטכנולוגי של בעיות הבטחון והמדינה". מאז הקמתה של המב"ל ועד מועד סיום הביקורת סיימו את המכללה כ-1,050 חניכים ב-32 מחזורים.

מראשיתה פעלה המב"ל במסגרת צה"ל, ובראשה עמד קצין בדרגת אלוף. בהפ"ע מאוקטובר 1978, העוסקת במב"ל, נקבע כי ייעודה "לשמש כמוסד, שיאפשר לסגל הבכיר בצה"ל, במערכת הביטחון ובממשל ללמוד ולחקור את בעיות הביטחון של ישראל". עוד נקבע בהפ"ע, כי מפקד המב"ל כפוף לרמטכ"ל ומתואם על ידי ראש חטיבת תוה"ד, וכי המכללה תפעל בקשר ישיר עם אגפי המטכ"ל והזרועות; הלימודים האקדמיים יתנהלו תוך הסתייעות במוסדות הלימוד להשכלה גבוהה. ב-1991 פורסמה פקודת ארגון, אשר איחדה את מב"ל ופו"ם ליחידת המכללות, שמפקדה הוא גם מפקד המב"ל. בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל ביוני 2006, כי צה"ל עוסק ברה-ארגון המכללות, וכי פקודת הארגון המעודכנת תופץ ברבעון הרביעי של שנת 2006.

קיימות שתי הוראות פיקוד עליון: הפ"ע העוסקת במב"ל והפ"ע העוסקת בפו"ם. בנובמבר 2002 ניסחה מחלקת ארגון באג"ת טיוטה להפ"ע בנושא "המכללות הצבאיות", שתאחד את שתי הוראות הפיקוד העליון העוסקות במכללות הצבאיות; אולם נוסח זה לא התקבל על ידי יחידת המכללות וההפ"ע לא פורסמה עד מועד סיום הביקורת בינואר 2006.

בביקורת נמצא, כי תכניות הלימודים במב"ל, לרבות בחירת הנושאים המרכזיים שיילמדו בתחום הביטחון הלאומי, נקבעות על ידי מפקדי יחידת המכללות, שהם כאמור אלופים בצה"ל, כל אחד בעת כהונתו ועל פי תפיסתו והשקפתו (בעניין זה ראו בהמשך). במצב זה, הנושאים המרכזיים בתחום הביטחון הלאומי בישראל, הנלמדים במב"ל, שמעצם טבעם אינם רק בתחום הצבאי, נקבעים ללא שיתוף כלשהו של הגורמים הממלכתיים מחוץ לצה"ל העוסקים בתחום זה בישראל, כגון המועצה לביטחון לאומי.

עוד נמצא, כי היחס בין קציני צה"ל לבין נציגי שאר גופי הממשל (הן מקהילית הביטחון שמחוץ לצבא והן ממשרדי ממשלה אחרים) בשנים 2003-2005 עמד על יחס של 1:3, ונקבע אף על ידי מפקד יחידת המכללות. התברר, כי רוב החניכים שאינם קציני צה"ל מגיעים מגופי מערכת הביטחון וביטחון הפנים (כמו, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, שירות הביטחון הכללי, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר); ורק מיעוטם מגיע ממשרדי הממשלה האחרים. זאת, על אף שמב"ל פונה מדי שנה בשנה למשרדי הממשלה, באמצעות נציבות שירות המדינה, ומבקשת שישלחו מועמדים ללימודים במב"ל. רק משרד החוץ שולח באופן מסורתי מדי שנה בשנה חניכים למב"ל. במצב המתואר לעיל, לא מושג היעד של יצירת שפה משותפת לגבי נושאי הביטחון הלאומי בין העוסקים בו כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי סגן הרמטכ"ל הנחה להשלים עבודת מטה שתתאים את ייעוד המב"ל למציאות ולהביא את תוצאותיה לאישור הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי ששר הביטחון בשיתוף עם המועצה לביטחון לאומי יבחנו במשותף את ייעוד המב"ל והתאמתו להחלטת הממשלה, לרבות בחינת הצורך לעדכון ההחלטה והבאת העניין להחלטת הממשלה; במסגרת זו יש לבחון גם את הרכב החניכים הרצוי במב"ל, ואת נושאי הלימוד המרכזיים בתחום הביטחון הלאומי בישראל.

2. תוכני ההכשרות במב"ל

א. תכנית המב"ל כוללת לימודים אוניברסיטאים לתואר שני במדעי המדינה במגמה לביטחון לאומי באוניברסיטת חיפה (ראו בהמשך) וכן לימודים באחריות המב"ל בנושא הביטחון לאומי. עם סיום לימודיו מקבל בוגר מב"ל שתי תעודות: תואר שני במדע המדינה מטעם אוניברסיטת חיפה ותעודת בוגר מב"ל. נמצא, כי בתוכני הלימודים לתואר השני ובהיקפם חלו בשנים 2003-2005 שינויים ניכרים. אף שהדרישות האקדמיות של אוניברסיטת חיפה דרשו צבירת 44 שעות שבועיות סמסטריאליות לצורך זכאות לתואר שני, העלתה המב"ל בשנת הלימודים 2004-2005 את היקף הלימודים ל-56 שעות שבועיות סמסטריאליות, אולם חלק ניכר משינויים אלה בוטלו כעבור מספר חודשים, עקב תלונות על עומס מצד החניכים. כל השינויים האמורים נעשו על פי החלטת המדריך הראשי של המב"ל ובאישור מפקד יחידת המכללות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקבוע מתכונת בסיסית מחייבת לתכנית הלימודים של המב"ל על היבטיה האקדמיים. כמו כן, יש להקים גוף מקצועי המורכב מאנשי אקדמיה ואנשי ממשל בכירים, שישמש ועדת הוראה לצדו של מפקד המב"ל.

בהתייחסו לממצאי הביקורת מסר צה"ל, בין השאר, כי הרמטכ"ל אישר את המלצת משרד מבקר המדינה לקבוע גוף מקצועי אשר יקבע, לצד מפקד יחידת המכללות, את תכנית הלימודים במב"ל; וכי מפקד יחידת המכללות מגבש הצעה בנושא זה, כדי ליישמה כבר בשנת הלימודים 2006-2007. עוד מסר צה"ל, כי הרמטכ"ל הנחה גם את מפקד יחידת המכללות הנכנס, כי תכנית הלימודים במב"ל תוצג אחת לשנה לפורום מטכ"ל ותאושר על ידי הרמטכ"ל.

ב. מסיכומי לקחים במב"ל, ומדיוני סגל ההדרכה שלה עולה, כי חלק מן החניכים רואים באפשרות לסיים לימודי תואר שני במשך שנה תמריץ מרכזי ללימודיהם במב"ל, שעה שמפקדת המב"ל רואה את הלימודים כשלם אחד, ששני מרכיביו - של האוניברסיטה ושל המכללה - חיוניים להשגת מטרת התכנית. בשנת 2001 כתב האלוף יעקב עמידור, מפקד יחידת המכללות דאז, לרמטכ"ל, כי נדרש שיופסקו לימודי התואר השני במב"ל, בשל העומס המוטל על החניכים, דבר שיאפשר התמקדות והעמקה בלימודי הביטחון הלאומי, והפקת מחקרים בעלי היבט מעשי הנדרשים בצבא, מחקרים שבאותה עת לא ניתן היה לבצע עקב לחץ הלימודים. הצעה זו לא נידונה. בשיחת הסיכום עם מחזור ל"ב של המב"ל שנערכה ביולי 2005 אמר הרמטכ"ל, רב-אלוף דני חלוץ, כי לראיתו "ראוי לבחון האם הערך המוסף [של הלימודים במב"ל] הינו בהכרח תואר אקדמאי נוסף או שמא נכון לבחון זאת בהקשר הערך המוסף המקצועי בהיבטים הצבאיים-ניהוליים" (ההדגשה במקור). במועד סיום הביקורת לא נמצא שנושא זה נבחן, כהנחיית הרמטכ"ל.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר צה"ל ביוני 2006 למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי מן הראוי שהמב"ל תעניק לבוגריה תואר שני בניהול מערכות ביטחון לאומי; כך שהדרך הנכונה היא להעמיק בתהליך שכבר הוחל בו, שבמסגרתו מאוחדות תכניות הלימודים לתואר שני עם תכנית הלימודים שבאחריות המב"ל, ומוענק תואר ש"תפור" למידות ולצרכים האקדמיים. עוד מסר צה"ל, כי לפי סיכום הרמטכ"ל מיוני 2006, המב"ל אינה מחויבת להעניק תואר אקדמי. לבוגרים תוענק בסוף שנת הלימודים תעודת גמר של המכללה לביטחון לאומי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מתגובת צה"ל לא ברור מה עמדתו לגבי הסוגיה הנידונה, וראוי שסוגיה זו תלוּבן ותוכרע כך שתאפשר התאמה של תכנית הלימודים במב"ל לייעודה.

ג. נמצא, כי כל אחד מארבעת המפקדים האחרונים של יחידת המכללות הורה סמוך לכניסתו לתפקיד על תחילת בחינה של תפקוד המכללות, כאשר כל אחד מהם הוביל את כיווני הבחינה בהתאם לתפיסת היסוד שלו בנוגע להכשרת הקצונה הבכירה. כך, למשל, בתקופה שבה פיקד האלוף יצחק בריק על יחידת המכללות (1994-1998), החלה פעילות נרחבת בעיקר במגמה להקים אקדמיה צבאית במקום המכללות, מגמה שלא הושלמה, גם משום שצה"ל לא היה מסוגל לאייש במב"ל מדריכים ברמה אקדמית גבוהה וגם בשל העלויות הנוספות שהתכנית דרשה. מחליפו, האלוף י' עמידור (שפיקד על המב"ל בתקופה 1998-2002), הוביל מגמה שונה, והציע מסלול הכשרה לקצונה הבכירה, ברגש על העמקת לימודי הביטחון הלאומי במקום לימודי תואר שני. הצעתו הוגשה לרמטכ"ל, אך לא נדונה על ידיו. עבודת המטה, שבה החל האלוף י' עמידור, שנועדה לבחון דרכים ליישום נדבכים בהצעה, בתחומים שהיו בסמכותו כמפקד יחידת המכללות, נמשכה עד שנת 2002, מועד סיום כהונתו.

המפקדים הבאים של יחידת המכללות, האלוף ע' ידלין והאלוף א' בן ראובן, הורו אף הם כל אחד בתחילת תקופתו על "תהליך אסטרטגי". הנושאים שנבחנו היו דומים למדי לאלה שבחנו קודמיהם. ההמלצות שעלו בבחינה שקיים האלוף ע' ידלין ואושרו על ידיו לא מומשו ברובן הגדול. חלק מההמלצות שעלו בתהליך שביצע האלוף א' בן ראובן הוצגו לרמטכ"ל שאישר אותן, אולם חלקן עדיין לא מומשו עד מועד סיום הביקורת, כיוון שהאלוף א' בן ראובן החליט להשאיר את מימושו לשיקולו ולהחלטתו של מחליפו בתפקיד.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מיוני 2006 מסר צה"ל, בין השאר, כי "צה"ל בחר להעמיד בראש המב"ל אלוף בדרגתו. זהו דרג גבוה ביותר ואסטרטגי, שמהותו מסמלת, שלא נועד לתחזק את המערכת, אלא ליזום ולממש בה רעיונות אסטרטגיים".

בהתייחס לתשובת צה"ל מעיר משרד מבקר המדינה, כי ייזום מחדש של תהליכי בחינה ושינוי על ידי כל אחד ממפקדי המכללות, בלא למצות את תהליכי השינוי שהותנעו על ידי קודמיהם וטרם הושלמו, פוגע בהליך הסדור של ייזום שינויים, יישומם ובקרה עליהם, ומקשה מאוד על השגת היעדים שהוצבו; הדבר נכון בעיקר בנושאים מהותיים, כפי שפורטו בדוח, שהשינויים בהם אסור שיהיו בתדירות גבוהה. מה עוד, שלמיסוד וליציבות במוסדות הכשרה יש חשיבות גבוהה.

ד. במסגרת הלימודים נוסעים חניכי המב"ל לסיוורים לימודיים בחו"ל. עלות הסיוורים לצה"ל עומדת על כ-800,000 ש"ח בשנה. עלות הנסיעות ממומנת, בנוסף לצה"ל, גם על ידי ארגונים שמחוץ לצה"ל. בתמורה למימון החיצוני, משתתפים קציני צה"ל, חניכים ומדריכים במב"ל, בפעילויות של הגוף המממן, כגון כנסים ומפגשים אחרים. הבעייתיות במתן החסות הכספית לסיוורים עולה ממכתבי המדריך הראשי של המב"ל. בדצמבר 2004 הוא כתב לגורם מחוץ לצה"ל, כי "אנו מבקשים מכם השתתפות בסדר גודל של כ-30 אלף דולר, תוך שמצינו תהיה כמובן נכונות גבוהה להיעתר לצרכים הנראים לכם כחיוניים". במכתב אחר מיולי 2005, המסכם את לקחי הנסיעות באותה שנה לחו"ל, הוא כתב למפקד המב"ל, כי ראוי להימנע מתמיכת גוף מסוים במימון הנסיעה לחו"ל, נוכח תרומתו הכספית הזעירה, שצפויה אף לקטון בעתיד, בעוד שה"תשלום" הנדרש עברה בתכנית גבוהה.

מעיון ברשימות המשתתפים בסדורים הלימודיים בחו"ל התברר, כי לכל נסיעה כזו צורפו שניים עד שלושה מבין ממלאי תפקידים מיחידת המכללות. לא נמצא שנקבעו אמות מידה להשתתפות של בעלי תפקידים אלה בסדורים בחו"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יציאת משלחת רשמית של המב"ל, במימון של ארגונים חיצוניים ותוך מחויבות להם, מעלה בעיה נורמטיבית כבדת משקל. מן הראוי, שהדרג הצבאי העליון ושר הביטחון יתנו את דעתם לסוגיה זו, על כל היבטיה הנורמטיביים והציבוריים. כמו כן יש לקבוע אמות מידה להשתתפות בעלי תפקידים מיחידת המכללות בסדורים הלימודיים בחו"ל.

בתגובתו לממצאי הביקורת הצביע צה"ל על חשיבות הסדורים הלימודיים בחו"ל, הן ברמת חניכי המב"ל והן ברמה המערכתית, לחיזוק האינטרסים של מדינת ישראל. צה"ל מסר, בין השאר, כי לפי הנחיית הרמטכ"ל בסיכום הלימודים במב"ל מיוני 2005, קוצץ היקף הנסיעות בחמישה ימים, ושונתה מתכונת הסדורים: בחלקם הכיתה פוצלה לקבוצות, שכל אחת מהן נוסעת ליעד אחר. עוד מסר צה"ל, כי לקראת שנת הלימודים הבאה הורה הרמטכ"ל לממן את הסדורים מתקציב צה"ל. צה"ל הוסיף, כי בעקבות הביקורת, מפקד יחידת המכללות הורה לקבוע מדיניות ברורה ומחייבת לגבי הרכב הנוסעים לחו"ל.

3. סגל ההדרכה במב"ל

סגל ההדרכה של המב"ל, למעט המרצים מטעם האוניברסיטאות - הפועלים מכוח ההתקשרות עם מוסדות-האם שלהם, ומרצים שעיסמם התקשרה המב"ל לצורך הוראת נושאים ייחודיים - מבוסס על קציני צה"ל ועל מדריכים מגופים ממלכתיים וממשרדי ממשלה, המוצבים לתקופות שירות בתפקידים אלה. במועד הביקורת מנה תקן המדריכים במב"ל שני קצינים בדרגת אל"ם, אחד מהם הוגדר כמדריך בכיר, ובפועל משמש כמדריך ראשי. במועד הביקורת כלל סגל ההדרכה במב"ל, בנוסף לשני מדריכים בדרגת אל"ם, ארבעה מדריכים מגופים אחרים השולחים חניכים למב"ל: שניים ממשרד החוץ, אחד ממשרתת ישראל ואחד משירות בתי הסוהר.

א. בביקורת עלה, כי לא נקבעו מאפייני התפקיד של המדריכים, ולא נקבעו אמות מידה למיון מועמדים לתפקיד זה, בכל הנוגע לכישורים נדרשים, להכשרה ולניסיון.

נמצא, כי רוב מדריכי המב"ל חסרים את ההשכלה ואת הניסיון להוראת מקצועות בתחום הביטחון הלאומי ברמה אקדמית, כנדרש בתכנית הלימודים של המב"ל, ומבצעים בפועל בעיקר תפקידי ריכוז ותיאום בתחומי הלימוד שעליהם הם אחראים, הכוללים קביעת תכנים ומרצים מן החוץ, תיאומים וסיוע לחניכים. בתקופת הביקורת, המדריכים מצה"ל היו קצינים לקראת סוף שירותם בצה"ל, ואילו האזרחים שהוצבו כמדריכים היו בהמתנה לשיבוץ בארגונים ובמשרדי הממשלה שמתעמם נשלחו להדריך במב"ל.

במשך שנים ניסו מפקדי המב"ל לשנות את המאפיינים של הקצינים שהוצבו לתפקידי מדריכים במב"ל, אולם לא הצליחו בכך. באוגוסט 2005 הציג מפקד יחידות המכללות, האלוף א' בן ראובן, לרמטכ"ל מאפיינים מרכזיים הראויים למדריך במב"ל, וביניהם: בוגר המב"ל ומוסמך במדעי המדינה בתחום הביטחון הלאומי, כתנאי מינימום; בעל ניסיון ויכולת להדריך, כושר דיבור להעברת הרצאות, דיון בקבוצות ויכולת הצגת נושא; משתייך לקבוצת "אופק רחוק"; במעמד מקביל או מעל לבכיר התלמידים במב"ל. עד מועד סיום הביקורת, בינואר 2006, טרם אישר הרמטכ"ל מסמך זה.

בתגובתו מיוני 2006 מסר צה"ל, כי איוש סגל המדריכים של מב"ל נקבע בדיון בראשות הרמטכ"ל, שבמסגרתו נלקחים בחשבון שיקולים רבים. עוד נמסר, כי הרמטכ"ל הצביע על הצורך לבחון שינוי "קונספציית המדריך האידאלי למב"ל", נושא שייבחן על ידי מפקד יחידת המכללות, ובהתאם יוצגו המועמדים במסגרת דיון השיבוצים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש לקבוע אמות מידה שעל פיהן יופעלו סדרי המיון והאיוש לתפקידים אלה, ויש לקבוע פרקי זמן הנדרשים למיצוי יכולותיו של המדריך בתפקידו. במסגרת זאת יש גם להסדיר עם הגורמים שמחוץ לצה"ל את נושא הצבתם של המדריכים מחוץ לצה"ל בסגל ההדרכה במב"ל.

ב. בפקודת מטכ"ל בנושא העסקת מתנדבים ישראליים בצה"ל, נקבע, כי התנדבות והעסקת מתנדבים בצה"ל יהיו אך ורק למטרות שנקבעו בה, ובהן עבודות לסוגיהן, כגון עבודות שירות, פעולות תרבות, טיפול בחיילים ומשפחותיהם, טיפול במשפחות שכולות, עזרה לקיבוצים, יישובים חקלאיים ויישובי ספר או לצורך עבודה אחרת במחנות צה"ל וביחידותיו. בפקודת המטכ"ל דלעיל נקבעו הוצאות ארגוניות שיעביר מינהל התשלומים ליחידה, שאושר לה להעסיק מתנדבים, ובהן תשלום בגין נסיעה למקום שבו מבוצעת פעולת ההתנדבות וחזרה ממנו כנגד הצגת כרטיסי נסיעה, ותשלום דמי כיס עבור כל יום של התנדבות.

בתקופה מיולי 2004 עד אוגוסט 2005 שימש אזרח (שיכונה להלן י') כמדריך ראשי במב"ל. י' פרש משירות צבאי בשנת 1991 בדרגת אל"ם, ושימש כמדריך במב"ל מטעם משרד ראש הממשלה משנת 2000 עד אפריל 2004, המועד שבו פרש לגמלאות. במהלך העסקתו כמדריך במב"ל, ובמסגרת תפקידו זה, היה י' בין יוזמי הקמת מוקד מחקר במב"ל בשם "איתור וניתוח סוגיות מרכזיות בביטחון לאומי" (אנסמב"ל). בתחילת שנת 2004 הציע האלוף ע' ידלין, מפקד יחידת המכללות דאז, ל-י' שישמש כמדריך ראשי בהתנדבות. במרס 2004 סיכם מפקד יחידת המכללות ראיון שערך עם י' בנושא העסקתו כמדריך ראשי בהתנדבות ובו נכתב, בין היתר, כי "סגירה סופית של תנאים נלווים למעמד ה'התנדבות' - טלפון, השתתפות בהוצאות רכב וכו' - ... [י'] יבחן תקדימים ויביא הצעה להחלטת האלוף". באפריל 2004 סיים האלוף ע' ידלין את תפקידו כמפקד יחידת המכללות ובמקומו מונה לתפקיד האלוף א' בן ראובן.

במאי 2004 הועלה י' לדרגת תא"ל (במיל') והחל את תפקידו כמדריך ראשי, כאמור, ביולי 2004. עם תחילת תפקידו הועמד לשימושו של י' רכב צבאי צמוד, אלא שאז התברר ליחידת המכללות, כי י' אינו ראוי לנהוג ברכב בהיותו מתנדב, בהיעדר כיסוי ביטוחי. מפקד יחידת המכללות דאז, האלוף א' בן ראובן, פנה למפקדת הפרקליטות הצבאית הראשית (להלן - מפצ"ר) בעניין, ובאוגוסט 2004 הוציאה עוזרת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר) לייעוץ וחקיקה מכתב ללשכה המשפטית של משהב"ט ובו כתבה, כי כל מבוקשו של י' הוא החזר הוצאות רכב ופלאפון, וביקשה שהנושא ייבחן על ידי משהב"ט. בהודעה ששלח בסוף ספטמבר 2004 יועץ משפטי מהמפצ"ר ל-י', נכתב, בין השאר, כי עוזרת הפצ"ר לייעוץ וחקיקה בפרקליטות הצבאית הראשית שוחחה בעניין עם היועצת המשפטית למערכת הביטחון וסיכמה ש-י' יקבל את החזר הוצאותיו במסגרת הסכם העסקת יועץ שייכרת בינו לבין משהב"ט.

בדצמבר 2004 הגישה המב"ל למשהב"ט בקשה להעסיק את י' כיועץ במוקד המחקר (אנסמב"ל) של המב"ל בהיקף של 360 שעות שנתיות. בסוף אותו חודש אישרה ועדת יועצים במשהב"ט את ההעסקה שהתבקשה בהיקף כספי כולל של 65,000 ש"ח, ובפברואר 2005 נחתם עימו הסכם. י' הסביר לצוות הביקורת, כי היקף כספי זה התבסס על תחשיב שערך בעצמו, במטרה להגיע לסכום חודשי אשר יכסה את הוצאות אחזקת הרכב שלו לצורך מילוי תפקידו, בלי שייפגע מההפרשות הנדרשות לרשויות המס (כ-5,500 ש"ח לחודש). באוגוסט 2005, כשנה לאחר ש-י' החל בתפקידו

הופסקה העסקתו במב"ל על רקע אי-הסכמות שהתגלעו בין מפקד יחידת המכללות, האלוף א' בן ראובן לבין י', בנושאים שונים.

להלן עיקרי ההתייחסויות שמסרו הגורמים המעורבים בנושא זה למשרד מבקר המדינה:

(1) בתגובתו ממאי 2006 מסר י', בין השאר, כי "התנהגותי בנושא הייתה תקינה... לא אני יזמתי או התווייתי את צורת הפתרון שסוכם, אלא קיבלתי אותו כהחלטה לביצוע של כל גורמי המערכת שהיו מעורבים בסוגיה, לרבות המערכת המשפטית המוסמכת, ופעלתי בדיוק בהתאם לכך".

(2) בתגובת צה"ל מיוני 2006 ובחוות דעת משפטית של מפצ"ר מאוגוסט 2006 נאמר, בין השאר, כי מפצ"ר הגיעה למסקנה, שלא ניתן להעסיק את י' כמתנדב כמשמעותו בפקודת המטכ"ל האמורה, וכי אין דרך העסקה המתאימה לסיכום עם י' במסגרת צה"ל. לפיכך, הוחלט לפנות ללשכת היועץ המשפטי למערכת הביטחון על מנת לבחון בשיתוף עם האם קיימת אפשרות חלופית להעסקתו. מפצ"ר סבורה, כי בנסיבות שפורטו, העסקתו של י' בהסכם יועצים העונה על העקרונות שסוכם עם י' בשעתו, הולמת את המצב העובדתי שהיה קיים ומהווה את הפתרון המשפטי המתאים בנסיבות.

(3) בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר אגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון, בין השאר, כי ראה קושי עקרוני ומהותי בהעסקתו של י' בתפקיד בכיר כמדריך ראשי של המב"ל בהתנדבות. עוד נאמר בהתייחסות, כי לא ניתן כל אישור מטעם הלשכה המשפטית לביצוע התקשרות עם י' לשם החזר הוצאותיו, ואם יצאה הזמנה למטרות אלה, לא נועצו עמם טרם חתימתה.

בהתייחסו לאמור לעיל מעיר משרד מבקר המדינה, כי מקרה זה מעורר תהיות אשר לאופן החריג של העסקת י' בתפקיד המדריך הראשי במב"ל כמתנדב. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, שהעסקתו של י' כמדריך ראשי של המב"ל, תוך מתן תנאים נלווים כאמור, אינו עולה בקנה אחד עם פקודות הצבא, ואילו הסכם היועצים שחתם משרד הביטחון עם י' אינו עומד בכללי המינהל התקין, כיוון שהבקשה שהעבירה המב"ל בדצמבר 2004 להעסיק אותו כיועץ במוקד המחקר של המב"ל לא שיקפה את התפקיד שמילא בפועל - מדריך ראשי.

4. הפיקוח והבקרה על עבודת המרצים והיועצים במב"ל ובפ"ס

המב"ל ופ"ס מתקשרות באמצעות משהב"ט בחוזים עם מרצים להעברת קורסים או הרצאות בודדות וכן עם יועצים לצורך מתן שירותי ייעוץ לסגל ולחניכים. לעתים מתקשרות המב"ל ופ"ס עם אותו אדם בשני חוזים נפרדים עבור ייעוץ ועבור הרצאה. על פי רוב אלה התקשרויות שכל מכללה מבצעת בנפרד. מדובר בהתקשרויות לביצוע עבודה מקצועית, שהן על פי תעריף ידוע מראש, ושבהן אין חובה לערוך מכרז על פי תקנה 3(35) לתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993⁷. משרד מבקר המדינה בדק את תהליכי הפיקוח והבקרה על עבודת המרצים והיועצים, ואת דיווחי המרצים והיועצים על שעות עבודתם בשנים 2004 ו-2005, והעלה ליקויים, כלהלן:

א. דיווחי מרצים והבקרה עליהם. ראש ענף הדרכה במב"ל מאשרת בחתימתה את דיווחי המרצים, כחלק מתהליך אישור התשלום בגין עבודתם. נמצא, כי היא אינה בודקת את דיווחי המרצים אל מול תכניות הלימודים המעודכנות לצורך אימות. מהשוואת 46 דיווחי מרצים על

7 בתנאי שההתקשרות תבצע לאחר בדיקת מספר הצעות, ככל הניתן בסבב מחזורי, והכל בהגיונות במטרה להבטיח את מרב היתרונות למזמין.

שעות עבודתם לתכניות הלימודים השבועיות המעודכנות של המב"ל ושל פו"ם נמצאו תשעה מקרים שבהם חמישה מרצים דיווחו ותוגמלו עבור שעות הרצאה, אף שבתכניות הלימודים לא נכללו הרצאותיהם בשעות אלה. ראש הענף הסבירה, כי אי-ההתאמות דלעיל יכולות לנבוע מהעובדה, שמב"ל מעסיקה לעתים מרצים בטרם הסתיים הטיפול בקבלת האישור להעסקתם במשהב"ט. במקרים אלה נוהגים מרצים לדווח על שעות הרצאה, שכביכול נעשו, לאחר קבלת האישור האמור, וזאת בתיאום, באישור ובשיתוף פעולה של המב"ל.

להלן עיקרי ההתייחסויות של המרצים האמורים לממצאי הביקורת: מרצה א' השיבה, כי "בתחילת ההתקשרות שלי עם [המדריכה הראשית במב"ל] נקבתי בפניה את הסכום שאני מבקשת עבור שעת הרצאה, ונענתי שהעניין יוסדר על ידה... בפועל, לאחר תום ההרצאות... הועברו אלי... הנחיות בדבר הסכום הכולל המגיע לי... מספר החשבוניות שעלי להגיש, ומועדי הגשתן של החשבוניות". עוד הוסיפה, "שמעולם לא דיווחתי בעצמי על שעות או מועדים כפי שצוין... יתכן שבתום לב, וכחלק מיומנותי האמון שנוצרו ביני ובין [המדריכה הראשית במב"ל] ... אישרתי את דיווחיה מבלי להיות מודעת בכל דרך שהיא לעיוותים מהסוג שפירטת [הליקויים שפורטו בדוח הביקורת]". מרצה ב' השיב, כי אינו יודע מאין נלקח התאריך שבדיווח, כיוון שלא דיווח על תאריך זה, וכי החשבונית שהגיש הייתה בעבור מועדים אחרים בהם הדריך את חניכי מב"ל. מרצה ג' השיב, כי מדובר בטעות טכנית ברישום בלבד, כיוון שהרצה במועד אחר מזה שנרשם בחשבונית הנוספת לזו שהעביר למב"ל, וכי כשחתם עליה לא שם לב לטעות ברישום התאריך. מרצה ד' השיב, כי במועד אחד העביר הרצאה וכי בשלושה מועדים אחרים התשלום היה עבור בדיקתן של בחינות גמר לתואר מוסמך, וכי סיכם עם מפקדת פו"ם שיתוגמל עבור בדיקתן בשעות הוראה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המתכונת שבה מועסקים מרצים במב"ל ואופן אישור דיווחי המרצים על ידי בעלי תפקיד במב"ל, כפי שעולה מממצאי הביקורת ומהתייחסויות המרצים לעיל, פסולים מיסודם, והם בניגוד לכללי המינהל התקין. גם העסקת מרצים במב"ל בטרם אישר משהב"ט את העסקתם, מנוגדת להוראות מפורשות של משהב"ט, ויש להפסיקה לאלתר.

ב. הפיקוח והבקרה על שעות ייעוץ. (1) הוראת משהב"ט בנושא תעריפי יועצים מגדירה את העקרונות והכללים לקביעת תעריפי שעות עבודה⁸ של יועצים. בהוראה נאמר, בין היתר, כי הדיווח של היועץ על שעות עבודתו לצורך קבלת שכרו ייעשה על גבי טופס, הכולל פירוט לגבי מהות העבודה שבוצעה. רוב היועצים במב"ל ובפו"ם אינם נוהגים לפרט בטופס הדיווח מהי עבודת הייעוץ היומית שעשו, וכאשר הם מדווחים, הדיווחים הם כלליים, כגון: "ייעוץ", "הכנה" ו"חניכים". כמו כן, אחד מהיועצים כלל אינו נוהג לפרט באילו שעות ביצע את העבודה.

נמצא, כי למרות שמתכונת כזו של דיווחים כלליים אינה מאפשרת לבדוק כיאות אם בוצעה העבודה שבגינה נדרש התשלום, אישרו הגורמים המופקדים על כך במב"ל ובפו"ם את התשלומים.

(2) שלושה אנשים המשמשים גם כיועצים וגם כמרצים דיווחו בשבעה מקרים פעמיים עבור אותה שעת עבודה: פעם אחת דיווחו על השעה כעבודת ייעוץ ופעם שנייה כהרצאה או כעבודת ייעוץ אחרת. יחידת המכללות אישרה דיווחים אלו, והיועצים תוגמלו פעמיים עבור אותן שעות.

8 התעריפים עצמם נקבעים על ידי היועץ הכספי לרמטכ"ל ומאושרים על ידי ועדת תעריפים הפועלת במשהב"ט.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הדבר מעיד על היעדר פיקוח ובקרה בתחום זה במב"ל.

אחד מאנשים אלה, המשמש גם כיועץ וגם כמרצה במב"ל, בפו"ם ובמלט"ק, הסביר למשרד מבקר המדינה במכתב מדצמבר 2005, ובהתייחסותו לממצאי הביקורת במאי 2006, כי הרישום הכפול נבע מזה שריכוז את שעות עבודתו בימים מסוימים, על מנת לפשט את תהליך הדיווח, שלטענתו הוא מסורבל מאוד. הוא הדגיש, כי סך כל השעות שעליהן דיווח היו פחותות מהשעות שאותן עבד בפועל. עוד הוסיף, כי ההתעסקות בניירת הביורוקרטית גוזלת זמן ותשומת לב מיותרת, נוכח הצורך במתן דיווחים נפרדים לכל אחד מהגופים והקורסים, וכי מן הראוי למצוא דרך לפשט את התהליך. שני האחרים מסרו בהתייחסותם לממצאי הביקורת, כי הדיווח הכפול באותו יום נובע מטעות בדיווח, שהיה צריך להיות לגבי ימים אחרים.

ג. מהות עבודת הייעוץ והגדרת תכולותיה. 1) נמצא, כי ביחידת המכללות לא קיימים תיאורי תפקיד ליועצים השונים והגדרות של תכולות העבודה הנדרשות מהם. נמצא גם, שתכולות העבודה שלהם, ולעתים אף של אותו יועץ, משתנות חדשות לבקרים על פי מידת היוזמה שלהם או של מפקדי קורסים, מפקד פו"ם והמדריך הראשי של המב"ל, המתחלפים מעת לעת. פעמים מתווספות מטלות לעבודת היועצים במהלך שנת הלימודים, ופעמים נפסקות מטלות שבהן החלו במהלך השנה.

בהיעדר הגדרת תכולת עבודה הנדרשת מכל יועץ, לא ניתן לעשות בקרה נאותה על דיווחיו, וממילא לא ניתן להבטיח, כי צה"ל מקבל תמורה הולמת לתשלומים שהוא מאשר ליועצים.

2) חלק מהיועצים נמצאים בקשר עם יחידת המכללות זה שנים רבות, ואף מלמדים במכללות במסגרת הלימודים האקדמיים בהן, לעתים במימון האוניברסיטה ולעתים במימון יחידת המכללות, באמצעות חוזה הרצאה עם משהב"ט. שלושה יועצים אקדמיים ותיקים מביניהם, המכונים "פרופסורי הבית", הם אנשי אקדמיה בעלי שם, המעורים היטב בנעשה במב"ל, ומשפיעים על היבטים שונים של פעילותה. נוכח כפל התפקידים, מתקשים לעתים היועצים להבחין בין עבודתם כמרצים מטעם האוניברסיטה בתכנית מב"ל, לבין עבודתם כיועצים. לדוגמה, אחד היועצים הגיש למב"ל חשבונת, במסגרת חוזה הייעוץ, בעבור תרגיל שאותו פיתח והעביר לחניכי המב"ל במסגרת הקורס שהעביר מטעם האוניברסיטה, וזאת במקום לערוך להם בחינה כמקובל באוניברסיטה. לדבריו, התרגיל דרש ממנו שעות עבודה רבות ממה שלטענתו היה נדרש ממנו לו היה מקיים את הקורס במתכונתו הרגילה. לפיכך, לדעתו, יש לשייך עבודה עודפת זו למסגרת חוזה הייעוץ עם משהב"ט.

צה"ל מסר בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי ברמה העקרונית הוא מקבל, שאין להעסיק מרצים ללא אישור של משהב"ט, והשנה נערכה המב"ל בצורה שיטתית ביותר כדי למנוע, ככל הניתן, מצבים אסורים אלה. צה"ל הדגיש, כי מבנה ההעסקה הקיים הינו אנכרוניסטי ואינו נותן מענה להעסקת חלק מהאנשים הבכירים שראוי שילמדו במב"ל. צה"ל הוסיף, כי סגן הרמטכ"ל הנחה במאי 2006, "לייצר את הכלים מול משהב"ט על מנת לאפשר לצה"ל להעסיק מרצים ויועצים ברמה הנדרשת. עד ליצירת הכלים נפעל ע"פ הנהלים הקיימים".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה על דרך הניהול, הפיקוח והבקרה על עבודת המרצים והיועצים במב"ל ובפו"ם, במיוחד כשמדובר במוסד ההכשרה המרכזי לקצונה הבכירה, שצריך להיות דוגמה גם לדרך התנהלות תקינה. על צה"ל ומשהב"ט לקיים בחינה כוללת של ההתקשרות עם היועצים ביחידת המכללות, ולקבוע מתכונת הולמת להגדרת תפקידם אשר תאפשר גם פיקוח ובקרה נאותים על עבודתם.

המכון לחקר תורת המערכה

בשנת 1993 הציג ראש חטיבת (להלן - רח"ט) תוה"ד להקים קבוצת מחקר אופרטיבית. המטלות המרכזיות שאותן ייעד הרח"ט לקבוצת המחקר, היו: א. כתיבת תורת לחימה (להלן - תו"ל) לרמה המערכתית, חקר תורה זו, פיתוחה והטמעתה בצה"ל; ב. בחינה שיטתית של בעיות הרמה האופרטיבית-אסטרטגית וגיבוש תו"ל צה"לית לרמות אלה; ג. בניית תכניות הדרכה וביצוע הדרכות שוטפות לפיקוד הבכיר בדפוסי החשיבה האופרטיבית-האסטרטגית באמצעות מוסד הכשרה וקורס מערכתי מתקדם (קומ"ם). התוצרים שנדרשה קבוצת המחקר לספק היו, בין היתר: חוברות תו"ל והדרכה בנושאים אופרטיביים-אסטרטגיים; מחקרים בסוגיות אופרטיביות-אסטרטגיות; הכשרת סגל הוראה עבור המכללות בתחום האופרטיבי; והנחיית עבודות של חניכי המכללות. בדצמבר 1993 אישר סגן הרמטכ"ל את הצעת רח"ט תוה"ד וקבע, כי קבוצת המחקר האופרטיבית תהיה גוף בלתי נפרד מהמכללות ומפקד יחידת המכללות יבקש את פעילותה. בתחילת שנת 1994 הוקם צוות חשיבה של שלושה חוקרים בכפופות למפקד יחידת המכללות, ותקציבו היה 750,000 ש"ח. בשנת 2000, בעקבות מחלוקת בין מפקד יחידת המכללות דאז, האלוף י' עמידור, לבין צוות החשיבה, החליט הרמטכ"ל, כי הצוות יוכפף באופן מלא לחטיבת תוה"ד באמ"ץ.

בשנת 2001 פרסם אג"ת פקודת ארגון בנושא "המכון לחקר תורת המערכה (מלת"ם)". בפקודה נקבע, כי ייעוד המלת"ם לחקור, לפתח ולהורות מסד תיאורטי ומערכת מושגים בתחום הידע המערכתי בקרב הקצונה הבכירה בצה"ל. התפקידים שנקבעו למלת"ם בכל הנוגע להכשרת הקצונה הבכירה היו, בין היתר: לשאת באחריות לפיתוח, גיבוש וכתיבת תורת המערכה; לשאת באחריות לתכנים ולהדרכה של קורס הפיקוד המערכתי המתקדם (קומ"ם), כולל הכנת סגל המדריכים; לפתח את המתודות ותוכני הלימוד, את הכלים הקוגניטיביים ואת המסגרות ההתנסותיות עבור הקומ"ם; ללמד את סגל הפיקוד הבכיר את תחום הידע המערכתי (אמנות המערכה), במסגרת הקומ"ם; לספק לקצונה הבכירה מתודת חשיבה וכלים קוגניטיביים להתמודד עם בעיות מערכתיות-אסטרטגיות; ולייצר ניתוחי אירוע ומערכות משחק לניסויים אסטרטגיים אופרטיביים ללימוד המערכה.

בעת פרסום פקודת הארגון של המלת"ם בשנת 2001 גדל תקן החוקרים לארבעה והתקציב גדל ל-1.635 מיליון ש"ח. בשנת 2004 אישר סגן הרמטכ"ל הגדלה הדרגתית של מספר החוקרים במלת"ם, לפי צרכים שייציג המלת"ם. במועד הביקורת, בשנת 2005, מנה צוות המלת"ם 13 חוקרים ותקציבו השנתי עמד על 2.1 מיליון ש"ח. בראש המלת"ם עמד בתקופת הביקורת תא"ל (במיל') דב תמרי, שהועסק כאזרח עובד צה"ל. משרד מבקר המדינה בדק במלת"ם שני היבטים מרכזיים הנוגעים להכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל: פיתוח וכתיבת תורת המערכה; והוראת אמנות המערכה לקצונה הבכירה בצה"ל. כמו כן נבדקו היבטים מינהלתיים בהעסקת החוקרים במלת"ם.

1. כתיבת תורת המערכה

בביקורת נמצא, כי צוות החשיבה ומאוחר יותר המלת"ם לא פרסמו עד מועד סיום הביקורת אף ספר או חוברת רשמיים של תורה ברמה המערכתית, כגון: ספר התפיסה המיבצעית, תו"ל ברמה המערכתית או מילון מונחים לרמה האופרטיבית, כנדרש מאז הקמת צוות החשיבה בשנת 1993, אף על פי שלאורך השנים מופיעה המשימה של כתיבת תורה זאת בתכניות העבודה השנתיות של חטיבת תוה"ד.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל ביוני 2006, כי ראשי חטיבת תוה"ד לאורך השנים שקלו את הנסיבות, והחליטו על פי מיטב הבנתם לדחות את מועד מסירת החומרים ולא לבטל את משימת כתיבת התורה, שאם כך לא היו חוזרים ומשבצים זאת בתכנית העבודה.

בהתייחסותו האישית לממצאי הביקורת מסר ראש המל"ם, תא"ל (מיל') דב תמרי, למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, בין השאר, כי הביקורת על אי-כתיבתה של ספרות תורתית נובעת מחוסר הבנה של התחום, ובשל השלכה של מונחים מתחום ידע אחר על תחום המערכה. אמנות המערכה והידע המערכתי הם תחום ידע שונה מהטקטיקה, שם קיים מושג של תורת לחימה; זאת ועוד, בניגוד לידע הטקטי, המבוסס והקבוע, הידע המערכתי נמצא בתהליכי שינוי תמידיים, מה שמעורר את הבעיה של שמירת בסיס ידע יציב בארגון המשתנה כל הזמן; גם השפה, בתחום האופרטיבי, משתנה בתדירות גבוהה, מה שיוצר קושי דידיקטי להוראה, להטמעה ולכתיבה. שלא כמו בתחום הטקטי, בתחום המערכה המושג תו"ל אינו תופס, שכן אין בתפיסה המערכתית דפוסים קריינים מוסדרים מראש; בתחום המערכתי לא ניתן לכתוב ספרות רק במובנה ה"תו"לי" או רק במובנה המדעי; הייחודיות של המל"ם היא בכך, שהיא עוסקת גם בתחום התיאורטי אך גם באקספרימנטציה וגם בהכשרה. לכן, החומר הרב שנכתב על ידי חוקרי המל"ם אינו מסוג ה"תו"לי" אך יש בו ספר יסוד, שכתב אחד החוקרים במל"ם, המשמש כספר חובה במכללות צבאיות רבות בחו"ל, אך לא בקורסים ובמכללות של צה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי משהוכר הצורך בכתיבת תורת המערכה, היה על ראשי חטיבת תוה"ד לעמוד על ביצוע המשימה ולא לדחותה מדי שנה בשנה, שכן דחייה קבועה ומתמשכת זו הביאה לאי-מילוי אחד התפקידים המרכזיים שקבע צה"ל לצוות החשיבה ולמל"ם. יוצא מכך, שידע זה קיים אצל חלק מסגל הפיקוד הבכיר של צה"ל כתורה שבעל פה. במצב זה, קיימת סכנה של פרשנויות שונות והיעדר שפה משותפת מחייבת וברורה בקרב סגל הפיקוד הבכיר, בכל הנוגע לתחום המערכתי. לדעת משרד מבקר המדינה, על חטיבת תוה"ד לנקוט צעדים דחופים לפרסום ספרות תורתית כזו, שאם לא כן, עלול צה"ל להימצא במצב של תלות מוחלטת במפתחי הידע, שפיתחו אותו במימון צה"ל, בכל עת שיהיה צורך ללמד דור חדש של קצינים את אמנות המערכה או להכשיר חוקרים חדשים להמשך פיתוח ידע זה. כמו כן, עלול צה"ל להיקלע למצב שבו יאבד הידע שכבר פותח בתחום זה.

בהתייחס לתגובת ראש המל"ם מעיר משרד מבקר המדינה, כי המונחים "תו"ל" ו"ספרות תו"לית" שבהם משתמש משרד מבקר המדינה בהקשר הנידון, הם מונחים הלקוחים ממסמכי צה"ל שקבעו את התוצרים והתפוקות שנדרש לספק המל"ם, שכאמור לא סופקו; טענת ראש המל"ם, שלפיה השפה של תורת המערכה, שפיתחו ומפתחים חוקרי המל"ם, משתנה כל הזמן ויוצרת קשיים למשתמש הפוטנציאלי, רק מחזקת את הצורך בכתיבה ובפרסום של תורה ומילון מונחים, שיבארו את המונחים הנכונים בתחום האופרטיבי, בדגש על אופן השימוש בהם בהקשרים השונים בעולם תוכן זה. אשר לטענה נוספת שהעלה ראש המל"ם בהתייחסותו, ולפיה "הידע צריך להתפתח אצל וע"י הפרקטיקנים" ושכתיבת התורה צריכה להיעשות על ידיהם, מעיר משרד מבקר המדינה, כי היא אינה עולה בקנה אחד עם אחד מתפקידי המל"ם, שהוא לשאת באחריות לפיתוח, גיבוש וכתיבת תורת המערכה.

2. הוראת אמנות המערכה לקצונה הבכירה

א. בשנים 1996 עד שנת 2002 התקיימו שישה מחזורים של הקומ"ם והשתתפו בהם 105 קצינים בדרגות רס"ן ועד אלוף; כמחציתם פרשו מאז מצה"ל. בשנת 2002 נערך המחזור האחרון של הקומ"ם. התברר, כי במל"ם פותחה בשנת 2005 מסגרת הכשרה אחרת, ששמה "המערכת ללמידה אופרטיבית" (להלן - מל"א), המיועדת להחליף את הקומ"ם ככלי ההכשרה של האמנות האופרטיבית. במועד סיום הביקורת, ינואר 2006, פעילות המל"א הייתה בתחילתה.

בתגובתו מיוני 2006 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הכוונה להמשיך ולקיים את הקומ"ם, גם אם מעת לעת נכון לבחון את מתכונתו; בשל קשיי מימוש גדולים הוחלט להחליף את הקומ"ם במל"א, כך שלא מדובר על הפסקת הקורס, אלא על שינוי של מסגרת ההכשרה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי שינוי המתכונת של הכשרה זאת נמשך זמן רב, ובינתיים לא ממומשת במלואה החלטת הרמטכ"ל מפברואר 2003 בדבר הכשרת הקצינים מקבוצת "אופק רחוק" בתחום המערכתי באמצעות הקומ"ם או מתכונת הכשרה חלופית לו.

ב. נוכח הנחיית הרמטכ"ל מפברואר 2003 בדבר בחינת שילוב נושאי לימוד של הקומ"ם ושל תכנית "מפנה" בתכנית הלימודים של המב"ל, שולב בתכנית זאת בשנת הלימודים תשס"ד (2003-2004) קורס בתחום החשיבה המערכתית, שגיבש המל"ת, והועבר על ידי סגל המל"ת, שהעביר בעבר את הקומ"ם. בעקבות משוב של החניכים ומשוב של המדריכים במב"ל, קבע מפקד יחידת המכללות, האלוף א' בן ראובן, בסיום אותה שנה, כי הוראת הנושא במתכונת ובאופן שביצעו אנשי המל"ת, נכשלה. התברר, כי המב"ל לא ערכה תחקיר או בדיקה, בשיתוף עם המל"ת, בדבר הסיבות לכישלון, כעולה מקביעת מפקד יחידת המכללות, וממילא לא גיבשה דרכי פעולה לשיפור הוראת הקורס על ידי צוות המל"ת. לצורך המשך הוראת נושא החשיבה המערכתית במב"ל בשנות הלימוד תשס"ה ותשס"ו התקשרה המב"ל עם חברה אזרחית בעלות כספית של 730,000 ש"ח ו-640,000 ש"ח, בהתאמה (בנושא התקשרות זו, ראו בהמשך).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מצד אחד, המל"ת אינו מכשיר את הקצונה הבכירה בתחום אמנות המערכה באמצעות הקומ"ם, ואינו נוטל חלק בהוראת החשיבה המערכתית במב"ל; ומצד שני, רוכשת המב"ל קורס בחשיבה מערכתית בעלויות גבוהות ביותר מדי שנה בשנה. מצב זה מהווה כפילות מתמיהה ובזבוז משאבים, שיש לבחון את הדרך להימנע ממנו מוקדם ככל האפשר.

בתשובתו מיוני 2006 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הקורס שהעביר המל"ת במב"ל היה צבאי ואין מקום לפרק כזה במסגרת המב"ל, העוסקת ברמה האסטרטגית. לטענת צה"ל, החיבור שעשה משרד מבקר המדינה בין אמנות המערכה, נושא שאותו מלמד המל"ת, לבין הקורס בחשיבה מערכתית, הנלמד במב"ל, מוטעה מיסודו. צה"ל הוסיף, כי בשל היות תחום החשיבה המערכתית "תחום מומחיות מתפתח", יש מעט מאוד גופים במדינת ישראל המסוגלים ללמד אותו, ולכן נוצרה ההתקשרות עם החברה החיצונית לצורך הוראת נושא החשיבה המערכתית, על פי שיקול דעתו של מפקד יחידת המכללות דאז, האלוף א' בן ראובן. עוד מסר צה"ל, כי לקראת שנת הלימודים תשס"ז, מקיים מפקד יחידת המכללות, האלוף גרשון הכהן, שנכנס לתפקידו באפריל 2006, תהליך לשילוב מחדש של המל"ת בהדרכת הקורס במב"ל, תוך ההתאמות וההיערכויות הנדרשות.

בהתייחסותו האישית של ראש המל"ת מיוני 2006, נאמר, בין היתר, בעניין זה, כי ההכשרה הצבאית הגבוהה ביותר בצה"ל היא הקורס לפיקוד ומטה. לאור זאת, המקום הראוי ללמד את תורת המערכה הוא בפו"ם, וכך השתלב המל"ת שם בהוראת פרק אמנות המערכה. בהקשר לכישלון הוראת פרק החשיבה המערכתית במב"ל, ציין ראש המל"ת, כי הקורס הזה נכשל מסיבות שונות, וכי נכונות המל"ת לשתף פעולה בשיפור הפרק נדחתה על ידי מפקד המכללות דאז, האלוף א' בן ראובן, כשנאמר לאנשי המל"ת, כי "תכנית שנת הלימודים הבאה סוכמה ולא נותר זמן לנושא נוסף", זאת עוד בטרם הם הציגו דבר. עוד העיר בעניין זה, כי חשיבה מערכתית, כתחום אזרחי, הוא תחום שיש בו בעולם ובארץ הרבה מומחים, ספרות וקורסים, ולכן, לדעתו, לא היה יתרון מיוחד

ברכישת הקורס מהחברה ממנה היא נרכשה, ועוד במחיר מופרז (עוד בעניין עלות קורס זה ראו בהמשך).

בתגובה להתייחסויות אלה, מעיר משרד מבקר המדינה, כלהלן:

א. השימוש בהתייחסויות אלו במושגים: "אמנות המערכה", "חשיבה מערכתית", "תורת המערכה", בלא שתוגדר באופן רשמי וברור המשמעות הייחודית של כל אחד מהמושגים, מחדד את החיוניות והדחיפות בפרסום מסמך תורתי בנושא.

ב. אשר לטענת צה"ל, שהחיבור שעשה משרד מבקר המדינה של קורס אמנות המערכה שלימד המל"ם עם קורס החשיבה המערכתית הוא חיבור מוטעה מיסודו, מציין משרד מבקר המדינה, כי שילוב המל"ם בהוראת קורס החשיבה המערכתית במב"ל נעשה על פי הנחיית הרמטכ"ל משנת 2003; כמו כן, בתשובת צה"ל מוצגות שתי גישות סותרות: האחת, שאין מקום לפרק בנושא החשיבה המערכתית שמעבירה המל"ם, במסגרת המב"ל, בהיותו קורס צבאי שעה שהמב"ל עוסקת ברמה האסטרטגית; והשנייה, שלקראת שנת הלימודים תשס"ז מתקיים תהליך מחודש לשילוב המל"ם בהוראת הקורס לחשיבה מערכתית במב"ל.

3. היבטים מינהלתיים בהעסקת חוקרים במל"ם

פקודת מטכ"ל בנושא "תעסוקת אזרחים, ביקורת על נוכחות בעבודה ורישומה", קובעת, בין היתר, את אחריותו של מפקד יחידה למערכת הרישום והפיקוח של שעות עבודת אזרחים עובדי צה"ל (להלן - אע"צים) ביחידתו; מגדירה את העזרים לרישום שעות העבודה ודרכים לפיקוח על שעות העבודה; קובעת את אופן השימוש של העובדים בעזרים אלה; את הגורמים להם יש לדווח את הנתונים ואת תדירות הדיווח. במל"ם הועסקו בתקופת הביקורת 13 חוקרים: ארבעה אע"צים, שישה יועצים בחוזי ייעוץ, קצין בשירות סדיר ושני מתנדבים. משרד מבקר המדינה בדק את דיווחי החוקרים במל"ם הנוגעים לשעות עבודתם בשנים 2004 ו-2005, בדגש על החוקרים שהם אע"צים, והעלה ליקויים רבים בדיווחים אלה ובסדרי הפיקוח והבקרה של ראש המל"ם עליהם. להלן דוגמאות:

א. נמצאו שישה מקרים שבהם ארבעה חוקרים דיווחו, כי היו בעבודה בעת ששהו בחו"ל בנסיעות פרטיות. ראש המל"ם אישר דיווחים אלה בלי שבדק אותם, ובגינם תוגמלו העובדים.

הממצאים הועברו להתייחסותם של החוקרים ולהלן עיקרי התייחסויותיהם: חוקר א', שלגביו מתייחסים שלושה מבין שישה המקרים השיב, בין השאר, כי "חוקר במל"ם נדרש בתפקידו לקריאת ספרים, מאמרים ומחקרים, אשר חלקם הגדול אינו מסווג ולכן מתאפשרת העבודה בכל מקום שהוא. פעילותי במישור זה בוצעה גם מעבר לשעות המדווחות, הן בבית והן בחופשות. בדיווח השעות לא התייחסתי למקום ביצוע העבודה". חוקר א' לא התייחס לשלושה המקרים שהועברו להתייחסותו. חוקר ב' ענה, כי הוא מניח שבדיווח "פשוט נפלה טעות, כפי שקרה לי פעם נוספת אותה לא בדקתם". חוקר ג' ענה, כי הדבר נבע מ"טעות טכנית וחוסר דיוק שלי בדוח", וכי הוא משתדל לדווח במדויק על מסעותיו ופעילותו, אולם "יש ואני עושה טעויות שלא במתכוון". חוקר ד' השיב, כי עבד את השעות ביום אחר והדיווח נובע מטעות ברישום.

ב. על פי חוזר של מרכז תעסוקת עובדי צה"ל (להלן - מרכז תע"ץ) מנובמבר 2000, חל איסור על אע"צים לעבוד עבודה פרטית ללא קבלת היתר מראש ממרכז תע"ץ. נמצא, כי שני אע"צים, ראש המל"ם ואע"ץ נוסף, המשתמשים כמרצים באוניברסיטת תל אביב, לא הגישו בקשות, וממילא אף לא ניתנו להם היתרים ממרכז תע"ץ לעבודה פרטית לשנים שנבדקו (הראשון לשנים 2004 ו-2005).

והשני (לשנת 2004). בתשובתו מיוני 2006 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הליקוי נבע מתחושה שהבקשה והאישור הפכו שגורתיים.

ג. שלושה מבין החוקרים האע"צים אינם ממלאים כלל תכנית עבודה שבועית, ואינם חותמים על דיווחיהם בתום כל שבוע (טופס שבועי), כנדרש בפקודת המטכ"ל האמורה. שלושה מביניהם גם אינם מציינים בדיווחיהם היכן ביצעו את עבודתם, כנדרש בפקודת המטכ"ל זאת.

ד. הרישום לגבי נוכחות האע"צים במל"ם נעשה בדרך של דיווחים עצמיים שממלאים העובדים, וזאת על אף שאין בידי אף לא אחד מהם אישור לדיווח עצמי ממרכז תע"ץ, כנדרש בפקודת המטכ"ל האמורה. יצוין, כי שלושה מבין ארבעת האע"צים מבצעים בכל חודש שעות נוספות רבות, וגם התשלום עבור שעות אלה נעשה על סמך הדיווחים העצמיים של העובדים בלבד. ראש המל"ם מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, שהוא מאשר דיווחים אלה ללא כל בדיקה ואימות של הנתונים המופיעים בהם, מה גם שהנתונים המופיעים בהם אינם מספיקים לצורך בדיקה.

נמצא, כי אע"צית מדווחת על עבודתה, הכוללת שעות נוספות, לפי מתכונת קבועה לאורך חודשים, ולפיה עבדה בכל יום בין השעות 08.00 ל-20.00. בדיווחים של אוקטובר 2005 (חודש שכלל חגים רבים) שינתה העובדת את המתכונת הקבועה ודיווחה על 14 שעות בכל יום. דיווחים הנעשים באופן קבוע, בצורה כוללת, שגם לגביהם ניכר שנעשו בדיעבד ובסוף החודש ולא על פי שעות העבודה בפועל מדי יום, כנדרש בפקודת המטכ"ל, נמצאו גם בדוחות של אע"צים אחרים במכון. ראש המל"ם אישר את כל הדיווחים האמורים. בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר ראש המל"ם, כי אישור השעות על ידיו היה פתרון שהוא אימץ לבעייתיות של העסקה ושל תגמול החוקרים במל"ם. בעייתיות זו הועלתה על ידיו, לטענתו, לדרג הבכיר של צה"ל ושל משהב"ט, אך לא קיבלה תגובה עניינית או פתרון.

ה. על פי חוזר מרכז תע"ץ מיוני 2003, חל איסור מוחלט להתיר לאע"צים לעבוד בביתם, בהיעדר אמצעי פיקוח ורישום נאותים. התברר, כי חלק מדיווחי החוקרים, שהם אע"צים, הם על שעות עבודה בבית.

ו. מרכז תע"ץ מסר לצוות הביקורת, כי הכלל הוא, שאין מאשרים לאע"צים ביצוע שעות נוספות בחו"ל ותשלום עבורן. יצוין, כי בביקורת לא נמצאו הוראות או נהלים כתובים בנושא זה. בביקורת עלה, כי אע"צים במל"ם מדווחים, כדבר שבשגרה, על ביצוע שעות עבודה נוספות רבות בהיותם בחו"ל, בין היתר, במסגרת כנסים מקצועיים, ומקבלים תמורה על כך.

ז. פקודת המטכ"ל העוסקת בנסיעות לחו"ל קובעת, בין היתר, כי הנוסע לחו"ל או גוף מטעמו יגישו דוח סיכום מפורט בתום הנסיעה, וכי חובת הווידוא של דוח כזה חלה על הגורם השולח לחו"ל. בביקורת עלה, כי רק לגבי כרבע מהנסיעות הגישו החוקרים במל"ם דוחות סיכום, זאת בניגוד לאמור בפקודת המטכ"ל. עוד נמצא, כי הבקרה של חטיבת תוה"ד על נסיעות אלה הייתה לקויה, כיוון שהיא לא דרשה לקבל את דוחות הסיכום. למרות זאת, המשיכה חטיבת תוה"ד לאשר לחוקרים את הנסיעות לחו"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מכלול הממצאים בנושא הדיווחים על שעות עבודה של החוקרים במל"ם והפיקוח על שעות העבודה שלהם מעידים על התנהלות פסולה, שאינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. לדעת משרד מבקר המדינה, נדרש בדק בית בכל הנוגע להעסקת חוקרים במל"ם, ולדרכי הפיקוח והבקרה על שעות עבודתם, זאת במטרה שלא יישנו המקרים החמורים אשר הובאו לעיל.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל ביוני 2006 למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות ממצאי הביקורת, הורה הפצ"ר על פתיחתה של חקירת מצ"ח במל"ם; וכי ראש מרכז תע"ץ קיים הליך שימוע לעובדי המל"ם הרלוונטיים. צה"ל הוסיף, כי חטיבת תוה"ד ריעננה והפיצה הנחיות

לרישום ולמעקב אחר שעות העבודה של החוקרים במל"ס, וכי רח"ט תוה"ד הוציא הנחיות לכלל החטיבה בכל הנוגע להעסקת יועצים ופיקוח על אע"צים, וכי חטיבת תוה"ד תמשיך לעקוב באופן דקדקני יותר אחר קבלת דוחות וסיכומי נסיעות לחו"ל.



לסיכום פרק זה מעיר משרד מבקר המדינה, כי נוכח הממצאים שהועלו בנושא המל"ס, על צה"ל לבחון מחדש את יישום ייעודו ותפקידיו בהיבטים הנוגעים להכשרת הקצונה הבכירה, את דרך ניהולו ואת סדרי הפיקוח והבקרה עליו.

בתגובתו מיוני 2006 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי לפי הנחיית סגן הרמטכ"ל ממאי 2006, הוקם צוות בראשות ראש אמ"ץ לבחינת תפקידי המל"ס וייעודו, יחסי הגומלין עם בעלי תפקידים בכירים בצבא וצורכי הצבא מהמל"ס. צה"ל הוסיף, כי סגן הרמטכ"ל קבע, שהמל"ס הוא גוף חיוני אשר צריך להמשיך ולפעול במתכונתו שתיקבע ובפיקודו של מפקד בשירות סדיר.

תכנית "מפנה"

ביוני 2001 קבע הרמטכ"ל, שיש להכשיר את הקצונה הבכירה בתחומי המנהיגות והניהול. לצורך כך גובשה, כאמור, תכנית הכשרה, שמטרתה להקנות ידע, מיומנויות וכלים נדרשים למפקדים בכירים, לשם ניהול ופיקוד על מערכות צבאיות גדולות (להלן - תכנית "מפנה"). בתכנית, שהחלה בשנת 2002, נמשך מחזור לימודים כ-40 ימי לימוד, ועד שנת 2005 נערכו שישה מחזורים, ובהם השתתפו כ-20-25 איש במחזור. בנובמבר 2003 קבע הרמטכ"ל, בין השאר, שתכנית "מפנה" תמשיך להתקיים כתכנית עצמאית בכפיפות ליחידת המכללות. עוד הוא קבע, כאמור, שבאוכלוסייה שתשתתף בתכנית יש לתת עדיפות לקצינים מקבוצת "אופק רחוק". כאמור, בפועל רק חלק קטן מהקצינים שלמדו בתכנית "מפנה" בשנים 2003-2005 נמנו עם קבוצת קצינים זאת, ובשיעור הולך ופוחת. בשנים אלה שיעור ההשתתפות של הקצינים שלהם יועדה התכנית היה 30%-24%, 44% ו-24% בהתאמה.

מאז שהחלה, פיקד על התכנית האלוף א' בן ראובן, בתחילה בנוסף לתפקידו כמפקד גיס ואחר כך כמפקד יחידת המכללות. התכנית מנוהלת על ידי שלושה גורמים שונים: יועץ מקצועי, שהוא אזור עובד צה"ל המועסק ביחידת המכללות (ב-70% משרה); מרכז התכנית, שהוא אזור המעניק שירותים לפי חוזה ייעוץ; וחברת ניהול אזורית. בנוסף לכך, משתמשים בשירותי מלון במרכז הארץ, שבמתקניו מתנהלת התכנית. עלות מחזור נאמדה על ידי מפקד יחידת המכללות בכ-800,000 ש"ח, והיא כוללת את עלויות ההתקשרויות עם הגורמים האזרחיים ואת עלות העסקתו של היועץ המקצועי. להלן הממצאים שהועלו מבדיקת סדרי הניהול של תכנית "מפנה":

1. למרות העובדה שתכנית "מפנה" כפופה ליחידת המכללות, לא קיימת כמעט מעורבות של הגורמים המקצועיים וגורמי המטה של יחידת המכללות בניהול התכנית ובפיקוח על הנעשה בה, למעט תמיכה טכנית בתחום התקשוב, ההתקשרויות והעברת משובים.

נמצא, כי מפקד יחידת המכללות הנחה בינואר 2005 להקצות משרד במחנה יחידת המכללות לצורכי תכנית "מפנה", אולם הנחיה זו לא בוצעה עד מועד סיום הביקורת. בהיעדר משרד במפקדת

יחידת המכללות, מסמכי התכנית אינם מרוכזים ביחידה, אלא מפוזרים בין הגורמים השונים המתפעלים את התכנית, מחוץ למסגרת הצבאית, ואינם זמינים כמכלול. עוד נמצא, כי בשל היעדר אותו משרד, היועץ המקצועי של תכנית "מפנה" מנהל את פעילותו, הכרוכה, בין השאר, בעבודת הכנה ובמפגשים עם ממלאי תפקידים בצה"ל ובמשק, בעיקר מביתו וכן בבתי קפה שבהם הוא נפגש עם בעלי תפקידים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מצב דברים זה פוגם בשליטה ובבקרה על התכנית, ואינו מתיישב עם ההתנהלות הנדרשת במוסד הכשרה בכיר של צה"ל.

עוד נמצא, כי אין בקרה על נוכחות החניכים בכיתה במשך התכנית. מרכז התכנית הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי מתכונתה של התכנית אינה הולמת ניהול יומן נוכחות של החניכים, בהיותה מעודדת שיתוף של החניכים בעיצוב התכנית ולקחת אחריות אישית שלהם, כמפקדים בכירים לעתיד. עם זאת הוא טען, כי באופן עקרוני, על החניך לקבל אישורו של מפקד יחידת המכללות על כל היעדרות; כאשר חניך נעדר "יותר מדי", מפקד יחידת המכללות מודע על כך. מרכז התכנית לא ידע להצביע על היקף היעדרויות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות שמייחס הרמטכ"ל לתוכני תכנית "מפנה" כחלק מהכשרת הקצונה הבכירה, ונוכח העלות הגבוהה של התכנית, יש לקבוע סדרי בקרה מתועדים על נוכחות החניכים בתכנית, ולקבוע מנגנון להגשת בקשות להיעדרות ולטיפול בהן.

2. כאמור, התכנית מתנהלת בבית מלון במרכז הארץ. העלות עבור השימוש בשירותי המלון היא כ-150,000 ש"ח למחזור. בעניין זה כתב מפקד פו"ם, המשמש כסגן מפקד יחידת המכללות, למפקד יחידת המכללות בפברואר 2003, במסגרת בחינת חלופות שונות לאופן הראוי להכפפת תכנית "מפנה" ליחידת המכללות, כי הוא ממליץ על החלופה של העברת תכנית "מפנה" קבוצת לימוד ייחודית בתוך יחידת המכללות, תוך הישענות על מסגרות התמיכה - הפיזיות והאקדמיות - של יחידה זו. הוא ציין, כי חלופה זאת טומנת בחובה אפשרות לחיסכון משמעותי, יחסית לתקציב של תכנית "מפנה", וכי השארת המצב הקיים כמות שהוא, שבו התכנית מתקיימת במתקן אזרחי, עלולה להוביל למצב שהתכנית תוכפף ליחידת המכללות רק לכאורה, נוכח הריחוק הפיזי, וכך המערכת לא תצא נשכרת מעצם השינוי הארגוני. לא נמצאו מסמכים המצביעים על בחינת הנושא.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מפקד יחידת המכללות, האלוף א' בן ראובן, בדק את ההצעה לשלב את תכנית "מפנה" במתחם יחידת המכללות ופסל אותה על רקע תוספת העלויות הדרושה; וכי חלופות שנבחנו לשילוב התכנית במתקני צה"ל אחדים נמצאו כלא מספקות. עם זאת, הוסיף צה"ל, כי לפי הנחיית סגן הרמטכ"ל, לאחר שיוחלט על כיווני הכשרת הקצונה, ייבחן הנושא בשנית.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח ממצאי הביקורת, הצורך בחיסכון במשאבים והצורך לשפר את הפיקוח והבקרה של יחידת המכללות על הנעשה בתכנית "מפנה", יש לבחון חלופה של קיום התכנית בתוך יחידת המכללות או במסגרת אחרת בצה"ל.

3. בנוסף ליועץ המקצועי, שהוא אע"פ, מועסק בתכנית "מפנה" אזרח לפי חוזה להענקת שירותים, המתפקד כמרכז התכנית, ולמעשה מפקד עליה. כמו כן, מועסקת חברת ניהול, אשר אחראית, בין היתר, לביצוע ההתקשרויות עם מרצים וכן לניהול מערכת הידע של התכנית. מעיון במסמכים ומשיחות שניהל צוות הביקורת עם היועץ המקצועי ועם מרכז התכנית עולה, כי חלוקת

התפקידים בין הגורמים השונים המתפעלים את תכנית "מפנה" אינה תמיד ברורה, וקיים עירוב בין תחומי הפעולה השונים. כך, למשל, על פי המסמכים המתארים את תפקידי השניים, היועץ המקצועי קובע את פרקי הלימוד והיקפם, אך גם מרכז התכנית אחראי לעיצוב התכנים והמבנה של פרקי התכנית; הן היועץ המקצועי והן מרכז התכנית עוסקים בבחירת מרצים להעברת התכנים, ושניהם אף מנחים קבוצות דיון בתכנית.

ההתקשרות עם כל גורם תפעולי הקשור לתכנית "מפנה" נעשית במסגרת חוזית נפרדת ושונה: היועץ המקצועי, כאמור, הוא אזרח עובד צה"ל; מרכז התכנית הוא יועץ חיצוני הפועל כנותן שירותים באמצעות חברה שבבעלותו, שעמה התקשר משהב"ט כספק יחיד ובפסטר ממכרז; עם חברת הניהול התקשר משהב"ט בחוזה נפרד, בעקבות מכרז שפורסם ואשר בו זכתה החברה; עם בית המלון בו מתקיימת התכנית התקשר משהב"ט בהיותו ספק הנמנה עם רשימה של בתי מלון אשר זכו במכרז שפורסם משהב"ט עבור כלל צה"ל.

ביוני 2006 מסר צה"ל בתגובתו למשרד מבקר המדינה, כי תכנית "מפנה" מצויה בתהליך בחינה לקראת מיזוגה אל הקומ"ם או הקורס המערכתי; ההצעה עוצבה על ידי יחידת המכללות והמל"ם ונמצאת בעבודת מטה בחטיבת תוה"ד שבאמ"ץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, תכנית "מפנה" מתנהלת על פי דפוסי עבודה לקויים באופן מהותי, המקשים על המעורבות, הפיקוח והבקרה של יחידת המכללות. מן הראוי, כי צה"ל יבחן מחדש את כל סדרי התפעול של תכנית זו. אם יוחלט להמשיך לקיים את תכנית "מפנה" במתכונת הקיימת, ראוי שתיבחן האפשרות לנהל את התכנית במסגרת ארגונית אחת, אשר תרכז את כל היבטי התפעול של התכנית, דבר שעשוי להוזיל את עלות ההתקשרויות עם הגורמים השונים ולשפר את ניהול התכנית.

ההתקשרויות עם גופים אזרחיים

המכללות השונות מתקשרות עם מוסדות אקדמיים באמצעות משהב"ט, לצורך לימודים אקדמיים הנערכים במסגרתן. ההתקשרויות נערכות באמצעות החטיבה להרכשת שירותים באמ"ץ אשר במשהב"ט. על התקשרויות אלה חלות נורמות כלליות החלות על רשות ציבורית ונורמות מיוחדות לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות על פיו, לרבות תקנות מיוחדות המסדירות את ההתקשרויות של מערכת הביטחון. מדובר בתקנות חובת המכרזים (ההתקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים). על פי נורמות אלה, חובה על רשות מרשויות המדינה, הרוצה להתקשר לקבלת טובין או שירותים, לנהוג בהגינות, בתום לב, בשוויון וללא שיקולים זרים; כן עליה להשקיע את כספי הציבור בצורה נבונה ויעילה. לפי החוק קיימת חובת פרסום מכרז. תקנות חובת מכרזים מסדירות, בין היתר, את התקשרויותיהם של משהב"ט ושל צה"ל, וכן מפרטות רשימת מקרים, שבהם ניתן לפטור התקשרויות מסוימות מחובת פרסום מכרז. אחד המקרים שבהם ניתן לפטור התקשרות ממכרז על פי התקנות הוא בעיסקה לרכישת שירותי השכלה או הכשרה מקצועית לפי תכנית נותן השירות, כשלא קיימת אפשרות לקיים מכרז (תקנה 3(24)).

נורמה נוספת החלה על ההתקשרויות הנידונות היא הפ"ע בנושא מגבלות החלות על נציגי צה"ל בהתקשרויות עם ספקים (להלן - הפ"ע בנושא התקשרויות עם ספקים). על פי אותה הפ"ע, משהב"ט נושא באחריות כוללת בתחומי ההרכשה של מוצרים ושירותים שונים, ונציגי צה"ל לא ינהל משא ומתן ולא יתחייב בעל פה או בכתב בפני ספק (המוכר למשהב"ט או קונה ממנו טובין או שירותים) או בפני גוף אחר במחויבות כספית או נכסית כלשהי, אלא אם קיבל לכך אישור מראש

ובכתב מגוף מוסמך במשהב"ט. ההוראה מתירה פנייה של נציגי צה"ל לספקים בשלב טרום-הרכש בלבד, וזאת לצורך קבלת מידע כללי בלבד, ובכפוף למסירת הודעה על כך למשהב"ט. בכל מקרה, לא ייצור נציגי צה"ל בפנייתו לספק בשלב טרום-הרכש מצב בו תקינים - ולו לכאורה - מחויבות כלפי ספק פוטנציאלי, ויבהיר, כי המידע נדרש לצורך בחינה בלבד. בשלב בחירת הספק וההתקשרות חל איסור על נציגי צה"ל לבוא במגע עם תעשיות וספקים בנושאים הקשורים לבחירת הספק וההתקשרות, למעט במקרים שבהם משהב"ט דורש את השתתפותם.

בשנת הלימודים תשס"ה (2004-2005) נערכו כל ההתקשרויות של יחידת המכללות ללא פרסום מכרז, לאחר שניתן פטור מחובת עריכת מכרז על ידי ועדות המוסמכות לכך במשהב"ט, לפי תקנה (24) ה"ל. ההתקשרויות היו: לימודי תואר שני לחניכי המב"ל, שנערכו באוניברסיטת חיפה; לימודי תואר שני לחניכי תכנית "ברק" בפו"ם (להלן - פו"ם "ברק"), שנערכו באוניברסיטה העברית בירושלים; ולימודי תואר ראשון לחניכי המלט"ק, שנערכו באוניברסיטה העברית בירושלים. ההתקשרויות ללימודים אקדמיים במב"ל ובפו"ם "ברק" לשנת הלימודים תשס"ו (2005-2006) נערכו שוב בפטור ממכרז; ההתקשרות ללימודי תואר ראשון דו-חוגי במלט"ק נעשתה באותה שנה במכרז, שבו זכתה אוניברסיטת חיפה. היקפן הכספי של ההתקשרויות בנושא השכלה אקדמית ביחידת המכללות, שנערכו בפטור ממכרז בשנות הלימודים תשס"ה ותשס"ו (שנים 2004-2006), הסתכם בכ-6.4 מיליון ש"ח. להלן הממצאים אשר עלו בנושא זה:

1. ההתקשרות של המב"ל ללימודי תואר שני באוניברסיטת חיפה

תכנית הלימודים במב"ל כוללת כאמור לימודי תואר שני במדעי המדינה במגמת התמחות בביטחון לאומי (לימודים חד-שנתיים). התכנית מתקיימת באוניברסיטת חיפה 19 שנה, מאז 1987. ההתקשרות עם האוניברסיטה היא בפטור ממכרז, פטור שניתן לו אישור מדי שנה בשנה על ידי הוועדות המוסמכות במשהב"ט, בנימוק של תכנית לימודים ייחודית (לפי תקנה 3(24) לתקנות). מחיר ההתקשרות נקבע בכל שנה בדרך של משא ומתן בין החטיבה להרכשת שירותים באמון לבין אוניברסיטת חיפה, והוא עמד בשנת הלימודים תשס"ה (2004-2005) על כ-1.3 מיליון ש"ח.

א. בנובמבר 2003 כתב המדריך הראשי במב"ל אל ראש החטיבה להרכשת שירותים באמון, כי מפקד יחידת המכללות דאז, האלוף ע' ידלין, החליט לפרסם מכרז ללימודי תואר שני למב"ל לשנת הלימודים תשס"ה המתחילה בספטמבר 2004, מטעמים של "נראות ציבורית, [ו]התפתחויות מקצועיות בארץ ובעולם". נושא זה עלה באותו חודש לדיון במסגרת פגישת עבודה בין שר הביטחון, מר שאול מופז, למנכ"ל משהב"ט, מר עמוס ירון, בהשתתפות מפקד יחידת המכללות, ובסיכומה נאמר, בין השאר: "מפקד מב"ל הציג כוונתו לצאת למכרז בין האוניברסיטאות השונות לקראת שנה"ל 2005 במגמה להשביח תכנית הלימודים האקדמיים של מב"ל ו/או להוזיל עלויות ... עמדה זו מקובלת על שהב"ט [שר הביטחון]".

בדיון שנערך בנובמבר 2003 סוכם בין נציגי המב"ל לבין נציגי משהב"ט, כי על מנת לקדם במהירות את כתיבת האפיון למכרז, תוקם ועדה משותפת למב"ל ולמשהב"ט. בדיון נוסף שהתקיים בדצמבר 2003 בראשות מפקד יחידת המכללות ציינה נציגת הלשכה המשפטית של משהב"ט, כי פרסום המכרז מחויב לא רק בשל כללי מינהל תקין, אלא גם מכוח חוק חובת המכרזים.

התברר, כי באפריל 2004, כחמישה חודשים לאחר שהחל הליך היציאה למכרז, חתם האלוף ע' ידלין עם היועץ האקדמי של תכנית הלימודים של המב"ל באוניברסיטת חיפה, פרופסור גבריאל בן דור, על מסמך שנקרא "נייר הבנות", אשר מעגן את ההתקשרות בין המב"ל לבין האוניברסיטה לחמש השנים הבאות (שנים 2004-2009). נייר הבנות זה נחתם בלי שהמב"ל יידעה מראש או אף בדיעבד את החטיבה להרכשת שירותים באמון שבמשהב"ט, המטפלת בהתקשרויות ללימודים אקדמיים בצבא. הודעה ראשונה על כך נמסרה רק ביולי 2004, שלושה חודשים לאחר החתימה, גם

זאת לאחר פנייה של החטיבה לבירור בדבר המשך הליך המכרז. באוגוסט 2004 אישרה ועדת פטור עליונה במשהב"ט את ההתקשרות עם אוניברסיטת חיפה בפטור ממכרז לשנת הלימודים תשס"ה.

בהחלטת ועדת הפטור העליונה במשהב"ט על ההתקשרות עם אוניברסיטת חיפה, בפטור ממכרז לשנת הלימודים תשס"ה נקבע במפורש, כי "לשנת הלימודים הבאה היחידה תתארגן ליציאה למכרז על בסיס איפיון/מפרט", וכי היא לא תיתן פטור נוסף מעבר לפטור הנוכחי. נמצא, כי למרות האמור, גם בשנת הלימודים תשס"ו לא נערכה המב"ל לפרסום מכרז ללימודים אקדמיים, והתקשרותה עם אוניברסיטת חיפה לאותה שנת לימודים אושרה על ידי ועדת פטור עליונה במשהב"ט, פעם נוספת, בפטור ממכרז למרות ובניגוד לקביעתה בנושא בשנה הקודמת.

בהתייחס להשתלשלות עניינים זאת מעיר משרד מבקר המדינה, כלהלן:

- (1) חתימתו של מפקד יחידת המכללות דאז, האלוף ע' ידלין, על המסמך, שנקרא "נייר הבנות" עם אוניברסיטת חיפה, היא בניגוד להפ"ע בנושא מגבלות החלות על נציגי צה"ל בהתקשרות עם ספקים, האוסרת ניהול משא ומתן ויצירת התחייבות בפני ספקים על ידי אנשי צבא, למעט מי שקיבלו לכך אישור מראש ובכתב מגוף מוסמך במשהב"ט.
- (2) בהודעתה של המב"ל לחטיבה להרכשת שירותים באמו"ן על ההסכם שחתמה עם אוניברסיטת חיפה רק כשלושה חודשים אחרי חתימתו וחודשיים לפני תחילת שנת הלימודים, היא העמידה בפני החטיבה להרכשת שירותים מסגרת זמן כזו, שגם אם החטיבה להרכשת שירותים הייתה רוצה לפרסם מכרז, לא ניתן היה לעשות זאת.
- (3) אי-מימוש התהליך של המכרז, כפי שנדרש בהחלטת ועדת הפטור העליונה מאוגוסט 2004, גם בשנת הלימודים תשס"ו, מהווה ליקוי נוסף בשרשרת האירועים שהחלה בנובמבר 2003.

בהתייחסותו של האלוף ע' ידלין ממאי 2006 לממצאי הביקורת ובהתייחסות צה"ל מיוני 2006 נאמר, בין השאר, כי בתחילת הפעולות להוצאת המכרז סברו במב"ל, כי ניתן יהיה לערוך מכרז באופן שכבר בשנת הלימודים תשס"ה (2004-2005) יופעל הזוכה במכרז כנותן שירות ללימודי תואר שני. ברוח זו הוצגו הדברים בפגישה של מפקד יחידת המכללות דאז עם שר הביטחון; בבירור ראשוני שבוצע עם האוניברסיטאות השונות בארץ לבדיקת מוכנותן לאפשרות של המכרז האמור, על מאפייניהם הייחודיים של לימודי התואר השני במב"ל, נמצא, כי אף גורם לא היה מסוגל, בוודאי בלוח הזמנים שנותר עד תחילת שנת הלימודים תשס"ה במב"ל, לעמוד בתנאים שנדרשו. עוד הוסיף האלוף ע' ידלין, כי הנחיה חדשה של המועצה להשכלה גבוהה, שהגבילה את היקף הלימודים מחוץ לקמפוס האוניברסיטאות ל-1/6 מהיקף תכנית הלימודים, עיכבה את היציאה למכרז בכארבעה חודשים עד שהוסרה. כך, שבתחילת שנת 2004 התברר למב"ל שלא ניתן יהיה לפרסם מכרז לשנת הלימודים תשס"ה, והתעורר חשש שאם לא תתבצע התקשרות עם אוניברסיטת חיפה, עלולה הייתה יחידת המכללות למצוא את עצמה ללא נותן שירותים לקראת שנת הלימודים תשס"ה. לכן, סבר האלוף ע' ידלין, לאחר שנועץ עם סמנכ"ל וראש אמו"ן במשהב"ט, מר ויקטור בר-גיל, כי נדרש לחדש לשנה נוספת את הפטור ממכרז ללימודי תואר שני באוניברסיטת חיפה.

צה"ל הוסיף בהתייחסותו, כי פטור זה ממכרז, שחודש מדי שנה בשנה, גם אם יש לגביו ביקורת, הוא "הסדר מוכר, כשר ומותר", וכי לקראת שנת הלימודים תשס"ו (2006-2007) ייצא מכרז ללימודים אלה, מכרז המצוי בטיפול במשהב"ט.

בהתייחסותו לחתימתו על נייר ההבנות מסר האלוף ע' ידלין למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי במסגרת ההתקשרות בפטור ממכרז עם אוניברסיטת חיפה, ולנוכח הפערים שנתגלו בין רמת השירות שסיפקה אוניברסיטת חיפה עד אז לבין הציפיות מטעם המב"ל, הוחלט על ניסוחו של מסמך הבנות אקדמי, אשר ריכז את הדרישות המקצועיות הבסיסיות של המב"ל מהאוניברסיטה;

מסמך זה לא התכוון וגם לא יכול להחליף חוזה רשמי בין משהב"ט לבין האוניברסיטה, וברור היה גם למב"ל וגם לאוניברסיטה שמדובר במסמך שקבע עקרונות יסוד בלבד, שעל בסיסן יחל משא ומתן בין משהב"ט לבין האוניברסיטה הן בנושאים הכספיים והן לעניין פירוט הנושאים המקצועיים. עוד מסר האלוף ע' ידלין, כי חתימתו על נייר ההבנות תואמה עם סמנכ"ל וראש אמו"ן במשהב"ט. בהתייחסותה לעניין זה מסרה אוניברסיטת חיפה במאי 2006 למשרד מבקר המדינה, כי "היועץ האקדמי של לימודי המב"ל באוניברסיטה חתם על 'נייר ההבנות' בתום לב, ובהסתמך על סמכותו הנחזית של מפקד המב"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי משהוחלט על יציאה למכרז בעניין לימודי תואר שני במסגרת המב"ל, מן הראוי היה שמשהב"ט יממש החלטה זאת, במיוחד נוכח העובדה שההתקשרות עם אוניברסיטת חיפה נמשכת באופן בלעדי כמעט שני עשורים. משרד מבקר המדינה מעיר על כך, כי במהלך הביקורת במב"ל לא נמצא תיעוד בנוגע לתהליך שאותו תיאר בהרחבה האלוף ע' ידלין בנושא הבירור שנעשה עם האוניברסיטאות בארץ ותוצאותיו, שהביאו, לפי הנטען, להחלטה להתקשר שוב עם אוניברסיטת חיפה בפטור ממכרז בשנת הלימודים תשס"ה. מן הראוי, שתהליכים חשובים ומרכזיים כאלה יתועדו.

אשר לחתימתו של האלוף ע' ידלין על נייר ההבנות עם אוניברסיטת חיפה מעיר משרד מבקר המדינה, כי אף שאין מדובר בחוזה רשמי בין משהב"ט לבין האוניברסיטה, יש במסמך זה מאפיינים של חוזה כזה בכל הנוגע למשך תקופת ההסכם, לקביעת היקף השירותים שיינתנו ואופיים, ולקביעת מנגנוני הסדרה של פרטים שבהסכם; לכן, סבור משרד מבקר המדינה, כי בחתימתו על מסמך זה, פעל מפקד יחידת המכללות בניגוד להפ"ע בנושא ההתקשרות עם ספקים.

ב. נייר ההבנות משמש בפועל, מאז שהוא נחתם, כמסמך שעליו מתבססים יחסי העבודה שבין המב"ל לבין אוניברסיטת חיפה. התברר, כי נייר ההבנות נחתם בטרם הגישה אוניברסיטת חיפה הצעת תקציב ללימודי המב"ל לשנת הלימודים תשס"ה. במצב זה, הושארו נושאים פתוחים להתדיינות מאוחרות יותר בין הצדדים. כך, למשל, אחד מן העקרונות אשר נמנו בנייר ההבנות היה לימוד בקבוצות קטנות. בעניין זה צוין בנייר ההבנות, כי "אוניברסיטת חיפה תעשה כל שביכולתה כדי לבצע השיפורים בתכנית, על בסיס התקציב הקיים ... [וכן] התוספת התקציבית הנדרשת (בשל תגבור כוח אדם אקדמי, למשל - לצורכי הלימוד בקבוצות קטנות) תידון ותוחלט בין הגורמים המוסמכים והמתאימים בהנהלת האוניברסיטה ובמשרד הביטחון... ברור לצדדים כי בשנה הראשונה ניתן יהיה לממש רק חלק מהמעבר ללימוד בקבוצות קטנות, גם אם יימצא פתרון להיבט התקציבי. זאת, בשל קשיים אפשריים בגיוס והתקשרות עם אנשי סגל אקדמי המתאימים לכך".

לדעת משרד מבקר המדינה, מעבר לאי-התקינות בעצם חתימת נייר ההבנות כאמור לעיל, הרי גם לגופו של עניין לא היה מקום להפריד בין הנושאים המהותיים לבין ההיבטים התקציביים, שכן הדבר פותח פתח למחלוקות עתידיות בין הצדדים.

ואכן, נתגלעו מחלוקות בין הצדדים לגבי ההיבטים התקציביים. כך, למשל, נקבע בנייר ההבנות, כי "אוניברסיטת חיפה תאחר מנחים אקדמיים מתאימים ללווי והנחיית התלמידים לעבודות השנתיות". אוניברסיטת חיפה לא פירשה את התחייבותה לאתר מנחים אקדמיים, המעוגנת בנייר ההבנות, גם כהתחייבות לשלם למרצים אלה בגין הנחייתם. בפועל, המב"ל כמעט שאינה עושה שימוש באותה התחייבות של האוניברסיטה, כפי שעוגנה בנייר ההבנות. במקום זאת היא מעסיקה כדרך קבע אנשי אקדמיה, המשמשים גם כמרצים מטעם אוניברסיטת חיפה בתכנית המב"ל, כמנחים אקדמיים, להם היא משלמת מתקציבה. נציגי האוניברסיטה הסבירו למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי

האוניברסיטה לא הייתה מוכנה להתחייב לשלם למנחים האקדמיים, ולכן נושא התשלום למנחים לא הוסדר בנייר ההבנות וזאת באופן מכוון "על מנת למצוא פתרונות יצירתיים מבלי לריב".

ג. החל משנת הלימודים תשס"ה נכלל הקורס לחשיבה מערכתית, שהוזכר לעיל, במסגרת תכנית הלימודים האוניברסיטאית. הקורס מעניק קרדיט אקדמי לחניכי המב"ל בלימודי התואר השני (עלות הקורס הסתכמה כאמור בשנת הלימודים תשס"ה, בכ-730,000 ש"ח). נמצא, כי בעת שהגישה מב"ל לחטיבה להרכשת שירותים באמו"ן את בקשתה לפטור מחובת מכרו לגבי ההתקשרות עם אוניברסיטת חיפה, היא לא יידעה את החטיבה להרכשת שירותים על הקורס בנושא חשיבה מערכתית, שרכשה החל משנת הלימודים תשס"ה. נושא זה הובא על ידי מב"ל לראשונה לידיעת החטיבה להרכשת שירותים רק לקראת ההתקשרות עם אוניברסיטת חיפה לשנת הלימודים תשס"ו. החטיבה להרכשת שירותים באמו"ן אישרה את הוספת עלות הקורס לתשלום לאוניברסיטת חיפה, עלות שהעבירה אוניברסיטת חיפה לחברה שהעבירה את הקורס. דרך פעולה זו מנעה ממשאב"ט בחינה של העלות הכוללת של לימודי התואר ששולמו לאוניברסיטת חיפה.

2. ההתקשרות עם האוניברסיטה העברית בירושלים במסגרת תכנית "ברק" שבפ"ם

א. מאז שנת 2001 לומדים חניכי פו"ם "ברק" לימודים אקדמיים לתואר מוסמך במסלול צבא וביטחון בפקולטה למדעי הרוח באוניברסיטה העברית בירושלים. ההתקשרות ללימודים אלה אושרה במשך השנים בפטור ממכרו על פי תקנה 3(24) הנ"ל. הנימוק העיקרי של יחידת המכללות לבקשה לקבלת פטור ממכרו, שלפיו אישר משהב"ט את הבקשה היה, שהלימודים האקדמיים בתכנית פו"ם "ברק" מהווים המשך ישיר ללימודי תואר הראשון של חניכי המל"ט באוניברסיטה העברית. יצוין, כי במהלך שנת הלימודים תשס"ו החלו חניכי המל"ט לקבל פטור ממכרו ראשון באוניברסיטת חיפה בעקבות מכרו שבו זכתה אוניברסיטה זאת.

נמצא, כי אף שבשנת הלימודים תשס"ו לא מתקיים כבר הקשר בין לימודי התואר הראשון של חניכי המל"ט לבין לימודי התואר השני של חניכי פו"ם "ברק", שהיווה נימוק לפטור ממכרו, הגישה פו"ם ביולי 2005 בקשה לפטור את ההתקשרות עם האוניברסיטה העברית ממכרו ללימודי תואר שני בפו"ם "ברק" גם באותה שנה. תחילה דחתה החטיבה להרכשת שירותים באמו"ן את הבקשות למתן פטור ממכרו, אך לבסוף אישרה את הפטור, על מנת שלא לפגוע בחניכים.

ב. את התכנית האקדמית של פו"ם "ברק" מרכז יועץ אקדמי מטעם האוניברסיטה העברית (להלן - היועץ האקדמי), שריכוז גם את התכנית האקדמית לתואר ראשון של חניכי המל"ט באוניברסיטה העברית בירושלים. יועץ זה גם מלמד בתכניות אלה זה שנים רבות. בשנת הלימודים תשס"ה שהה היועץ האקדמי בשנת שבתון מטעם האוניברסיטה, ולכן לא לימד מטעמה בפו"ם "ברק". התברר, כי פו"ם התקשרה ישירות עם היועץ האקדמי - באמצעות אגף משאבי אנוש במשהב"ט - ושילמה לו על הרצאותיו במסגרת אותה התקשרות, וזאת בנוסף לתשלום אשר כבר התחייבה לשלם בגין אותן הרצאות לאוניברסיטה. מצב זה לא היה ידוע לחטיבה להרכשת שירותים באמו"ן. עוד התברר, כי בעת שהיועץ האקדמי של פו"ם "ברק" היה בשבתון, העמידה האוניברסיטה העברית בירושלים יועץ אקדמי אחר לפו"ם "ברק". למרות זאת, התקשרה פו"ם לצורך נושא הייעוץ האקדמי ישירות גם עם היועץ האקדמי ששהה בשבתון - שוב, באמצעות אגף משאבי אנוש במשהב"ט - ושילמה לו גם עבור הייעוץ וריכוז תכנית לימודים אקדמית במסגרת חוזה למתן שירותי ייעוץ.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי לקראת שנת הלימודים תשס"ז (2006-2007) נכתב אופיון למכרו לתכנית פו"ם "ברק". אשר ליועץ האקדמי, מסר צה"ל, כי העסקת יועץ אקדמי למפקד פו"ם ולמפקד פו"ם "ברק" במקביל ליועץ האקדמי שניתן מטעם האוניברסיטה העברית בירושלים נבעה מקשיים שהתעוררו מול האוניברסיטה בכל הקשור לניהול תכנית

הלימודים, ומצורך מובהק בהעסקת מומחה תוכן אקדמי, שייעץ למפקדים בפו"ם לקראת בחירתם במסלול אקדמי כזה או אחר. האוניברסיטה העברית בירושלים מסרה בהתייחסותה לעניין זה, כי היועץ האקדמי החדש שמונה במקומו של הקודם אשר יצא לשבתון, ראוי ומתאים ביותר לתפקיד ואין עוררין על רמתו וסמכותו האקדמית.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התנהלות פו"ם בכל הנוגע להעסקת היועץ האקדמי לפו"ם "ברק" מהווה בזבוז משאבים בשל תשלום כפול בתמורה לאותו שירות. התנהלות זאת מציפה גם בעיה של פיצול הטיפול בהתקשרויות הנוגעות ללימודים האקדמיים ביחידת המכללות בין אגפים שונים במשהב"ט; והן בעיה, שהמכללות מביאות בפני החטיבה להרכשת שירותים באמו"ן מידע חלקי לגבי כלל עלויותיהן הנוגעות ללימודים אקדמיים, בעת שהן מגישות בקשותיהן לקבלת פטור מחובת פרסום מכרז לגבי לימודים אלה, או שאינן מעדכנות מידע זה לאחר מכן, כשמתברר במהלך שנת הלימודים שקיימות עלויות נוספות (או שקיים צורך בהפחתת תמורה המשולמת לאוניברסיטה).

3. התקשרויות לרכישת סדנאות, קורסים וימי עיון

יחידת המכללות רוכשת מדי שנה בשנה באמצעות משהב"ט סדנאות, קורסים וימי עיון רבים מגורמים אזרחיים. על התקשרויות אלה - בדומה להתקשרויות עם מוסדות אקדמיים - חלים חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המכרזים, לרבות ההוראות בדבר פטור מחובת פרסום מכרז, וביניהן תקנה 3(24) האמורה, בנוגע לעיסקה לרכישת שירותי השכלה או הכשרה מקצועית לפי תכנית נותן השירות, וכן תקנה 3(2) לגבי עיסקה הנעשית עם הספק היחיד בישראל של אותם טובין או שירותים. עוד קובעות התקנות בהקשר זה, כי לא תהיה חובה על משהב"ט לערוך מכרז לגבי עיסקה אם סכומה אינו עולה על 10,000 ש"ח, או עיסקה שסכומה עולה על 10,000 ש"ח אך אינו עולה 25,000 ש"ח (משהב"ט רשאי לחרוג עד 10 אחוזים מהסכומים האמורים), אם בשנת התקציב שבה נעשית העיסקה לא נערכה עיסקה קודמת ללא מכרז בין משהב"ט לבין אותו מתקשר בנושא זהה (תקנה 3(1)).

התקנות מורות, כי לגבי עיסקה לרכישת שירותי הדרכה או הכשרה מקצועית לפי תכנית המזמין, איו חובה על משהב"ט לערוך מכרז פומבי אלא מכרז סגור, שבו תיעשה הפנייה להזמנת הצעות לחמישה ספקים לפחות מתוך רשימות ספקים מוכרים, והספקים שאליהם תיעשה הפנייה להזמנת הצעות ייבחרו, ככל שניתן, בסבב מחזורי "כדי ליתן להם הזדמנות נאותה, והכל בהגינות ובמטרה להבטיח את מרב היתרונות לעורך המכרז". בנוסף לספקים שאליהם תיעשה הפנייה להזמנת הצעות, יהיה רשאי להשתתף במכרז סגור כל ספק מוכר, כהגדרתו בתקנה 10 לתקנות חובת המכרזים, שנמצא מתאים על פי דרישות משרד הביטחון להשתתף באותו מכרז, אם ביקש זאת והגיש את מסמכי המכרז בתוך המועד שנקבע להגשת ההצעות.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים בהתקשרויות של יחידת המכללות להעברת סדנאות, קורסים וימי עיון בשנים 2004 ו-2005, והעלה את הממצאים הבאים:

א. על פי נוהל שהוציא ענף הדרכה של פו"ם במאי 2005 בנוגע לאישור העסקת חברות בקורסים הנערכים בפו"ם, התקשרות עם חברה לעריכת קורס או סדנה תיעשה, כדבר שבשגרה, בדרך של הגשת בקשה לאישורה כספק יחיד במשהב"ט. בנוהל לא מצוינת כלל האפשרות של עריכת מכרז, פתוח או סגור, ובמקום זאת נאמר שם, כי במקרים של סדנאות וקורסים שעלותם מעל 10,000 ש"ח, הכוונה היא לאשר את החברה כספק יחיד ולשם כך יש להשוות את הפעילות בין מספר חברות העוסקות בתחום זה.

יצוין, כי כבר בדוח שנתי 43 של מבקר המדינה⁹, נאמר, בין היתר, כי "התקשרות עם ספק יחיד ככלל אינה רצויה. בהיעדר תחרות, שיטה זו מחייבת תהליכי בקרה מיוחדים, שמטרתם להבטיח שהמחיר שישולם יהיה מיטבי למזמין". עוד צוין שם, כי "כיוון שתהליך ההתקשרות עם ספק יחיד הינו בדרך כלל קצר יחסית, עשוי המחלק [הגורם] הרוכש, בלחצי הגוף הדורש או מסיבות אחרות, לפנות לספק יחיד, בלי שמוצתה דיה בדיקת השוק. יש אפוא לחזק הן את הבחינות ואת הבדיקות המקצועיות של ההתקשרויות עם ספקים יחידים והן את הבקרה בתחום זה".

ב. ביחידת המכללות קיימים שני גורמים - רע"ן הדרכה במב"ל ורע"ן ארגון ותיאום ההדרכה בפו"ם - המטפלים בהתקשרויות לביצוע סדנאות, קורסים וימי עיון מול החטיבה להרכשת שירותים במשהב"ט. בביקורת עלה, כי לא קיים תיאום בין גורמים אלה ואין ביניהם שיתוף מידע לגבי ספקים המעבירים סדנאות דומות במכללות השונות. כתוצאה מכך, לעתים קורסים בנושאים דומים נרכשים בנפרד על ידי כל אחד מן הגורמים המטפלים - פעם על ידי גורם אחד ללא מכרז ופעם על ידי הגורם האחר במכרז - מה שעלול לגרום לבזבוז משאבים.

עוד נמצא, כי המב"ל ופו"ם אינן מקיימות תכנון שנתי מקיף לגבי כלל הסדנאות, הקורסים וימי העיון שהן מעבירות במסגרתן. בהיעדר תכנון כזה, המב"ל ופו"ם גם אינן מגישות לקראת תחילת שנת לימודים חדשה במרכז את בקשותיהן לאישור ההתקשרויות למשהב"ט, לרבות הבקשות לפטור התקשרויות מסוימות מחובת פרסום מכרז, אלא מעבירות אותן לשיעורין לאורך כל שנת הלימודים. לעתים מוגשות בקשות לסדנאות דומות, אפילו עבור אותם מסלולי לימוד (שבהם לומדים מספר מחזורים בכל שנה), או בביצוע של אותם ספקים, אך במועדים שונים. האופן שבו מעבירות המכללות את בקשותיהן להתקשרויות, לשיעורין במשך השנה, גם מקשה על הגורמים המטפלים במשהב"ט על ראיית התמונה המלאה לגבי כלל ההתקשרויות בנושא מסוים או עם ספק מסוים, ומסרבל את תהליכי ההתקשרות.

היעדר תכנון שנתי כולל ומקיף לסדנאות, לקורסים ולימי העיון וקבלת החלטות בעניין סוגי הכשרות אלה בטווחי זמן קצרים מאוד לפני התחלתם, גורמים לכך, שלעתים תכופות המב"ל ופו"ם אינן מותירות זמן מספיק לקיום הליכי מכרז, במקרים שבהם ראוי לקיים מכרז. לדוגמה, הגישה פו"ם בספטמבר 2004 בקשה לאישור התקשרות עם חברה לשירותי ייעוץ ארגוני לשני מחזורים של תכנית "מפנה", בפטור ממכרז כספק יחיד, בעלות של כ-280,000 ש"ח. בסופא של הבקשה צוין, "אבקש לטפל בעניין בדחיפות, הואיל וקורס 'מפנה' מתוכנן להתחיל ב-31.10.04". משהב"ט אישר התקשרות זאת בפטור ממכרז, אולם בהחלטה צוין, כי בעתיד יש להיערך למכרז. למרות זאת, שנה מאוחר יותר הגישה שוב פו"ם, באוגוסט 2005, זמן קצר לפני תחילת הקורס, בקשה להתקשרות עם אותה חברה כספק יחיד להעברת התכנית האמורה, זאת בניגוד להנחיית משהב"ט מהשנה הקודמת, לבחור את הספק באמצעות מכרז.

דפוס פעולה דומה היה בנוגע להתקשרות נוספת: בסוף אוגוסט 2004 ביקשה המב"ל משהב"ט להתקשר עם חברה בפטור ממכרז, כספק יחיד, להעברת קורס ב"חשיבה מערכתית", לרבות רכש לומדה לחניכים ומדריכים באותו נושא (בעלות של כ-730,000 ש"ח). ועדת פטור שדנה בעניין במשהב"ט דחתה את בקשת מב"ל וקבעה, כי יש לצאת למכרז בנושא. בעקבות דיון נוסף אושרה ההתקשרות בוועדת פטור אחרת. הוועדה ציינה בנימוקיה, בין השאר, כי הופיעו בפניה מפקד יחידת המכללות וראש אמו"ן שציינו, כי "מב"ל מבקשת לרכוש את שירותיה של... [החברה] לשנת [לשנה] האקדמית הנוכחית כאשר כוונתהם [בכוונתם] בשנים הבאות ללמד את הנושא ממקורות המכללה". בהחלטת ועדת הפטור נקבע, כי "אם מפקדת מב"ל תחליט לרכוש בשנה הבאה... שירותי הרצאות עליהם להעביר אופיון/מיפרט למשהב"ט אמו"ן לא יאוחר מ-15.12.04". נמצא, כי למרות החלטתה האמורה של ועדת הפטור, גם לשנת תשס"ו הגישה המב"ל בקשה לפטור ממכרז את ההתקשרות עם החברה, ושוב סמוך למועד פתיחת שנת הלימודים. הגם שסירב בתחילה לבקשה

9 ראו בדוח שנתי 43 של מבקר המדינה (1993), בפרק על "הליכים לקביעת ספקים יחידים", עמ' 747.

ודרש לפרסם מכרז בנושא, אישר משהב"ט בסופו של דבר את ההתקשרות בנושא זה בפטור ממכרז. עלות ההתקשרות לאותה שנה הסתכמה בכ-640,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, דווקא בהתקשרויות האמורות, אשר עלויותיהן היו גבוהות במידה ניכרת מהעסקות בסכומים הפטורים מחובת פרסום מכרז, מן הראוי היה שיחידת המכללות תיערך ותגיש את בקשותיה למשהב"ט, כך שיוכל לבחון את הבקשות באופן ראוי ומקיף. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את ההתעלמות של יחידת המכללות מהחלטות משהב"ט, אשר התנו התקשרויות בפטור ממכרז בהיערכות לפרסומו שנה לאחר מכן.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדר תכנון מקיף ומרוכז והיעדר היערכות מבעוד מועד לטיפול בבקשות של יחידת המכללות מול הגורמים המטפלים במשהב"ט, ובמיוחד כאשר מדובר בקורסים החוזרים על עצמם משנה לשנה או במספר סדנאות בנושאים דומים, עלול לגרום לחוסר יעילות ובמקרים מסוימים אף לגרום לעלויות גבוהות שלא לצורך.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי הגורמים המטפלים בנושאים אלה במשהב"ט - החטיבה להרכשת שירותים באמו"ן, אגף משאבי אנוש וועדות הפטור לסוגיהן - המאשרים התקשרויות של יחידת המכללות בפטור ממכרז, מתעלמים באופן חוזר ונשנה מהנחיותיהם ליציאה למכרז, במקרה שנדרשת התקשרות נוספת, ומאפשרים חזרה על דפוס פעולה לקוי זה, ובכך נותנים למעשה יד לאי-הסדר בהתנהלות יחידת המכללות בכל הנוגע להתקשרויות אלה. היעדר המעקב של גורמי משהב"ט אחר מילוי הנחיותיהם ליחידת המכללות, מרוקן מתוכן את עצם ההנחיות ומצביע על חוסר דבקותם בסדרי מינהל תקין.

ג. מנהלה של החברה שעמה התקשרה מב"ל להוראת הקורס בחשיבה מערכתית (להלן - מנהל החברה) הועסק על ידי מערכת הביטחון לאורך מרבית שנות התשעים, בצוות החשיבה שהוקם ב-1994, שפיתח, בין היתר, ידע ותכנים בנושא החשיבה המערכתית. העלות הכוללת של התקשרויות אלה הסתכמה בכ-3.8 מיליון ש"ח.

על רקע בקשת המב"ל להתקשר עם מנהל החברה להעברת קורס בחשיבה מערכתית, התקיים באוקטובר 2004 דיון אצל סגן היועץ המשפטי למערכת הביטחון, שקבע, שיש לבחון את זכויות היוצרים שיש למערכת הביטחון על הלומדה בה יעשה שימוש בקורס, וכי יש צורך לבצע בדיקה כלשהי של הסבירות הכלכלית של דרישותיה הכספיות של החברה, לפני ביצוע ההתקשרות. עוד המליץ לבצע התקשרות ביניים למתן שירותי הדרכה בלבד, ללא רכש הלומדה. נמצא, כי משהב"ט התקשר עם החברה בשנת 2004 ובשנת 2005 בלי שבוצעו ההנחיות אשר בחוות הדעת האמורה בכל הנוגע לבדיקת הסבירות הכלכלית של דרישותיה. משהב"ט שילם לאותה חברה בשנים אלה כ-1.4 מיליון ש"ח, בלי שברר ביסודיות את סוגיית זכויות היוצרים של המשרד על הלומדה או על הידע, שאותם רכשו החברה ומנהלה במהלך תקופות קודמות, שבהן הועסקו על ידי מערכת הביטחון, ובלי שהסדיר את הנושא.

בהתייחסותו של אמו"ן במשהב"ט לממצאי הביקורת צוין, בין השאר, כי בדק את הנושא עם מנהל החברה בשיחה שבה האחרון הכחיש מכל וכל קשר כלשהו בין עבודתו שמומנה על ידי משהב"ט בעבר לבין הלומדה שאותה הוא מספק בקורס לחשיבה מערכתית.

מנהל החברה ציין בהתייחסותו לממצאי הביקורת, בין השאר, כי הלומדה שהציעה החברה למב"ל עוצבה במיוחד להעברת הקורס במב"ל, והיא שונה מהמערכת שפותחה בקבוצת החשיבה והושארה שם לאחר שהופסקה עבודתו של מנהל החברה בקבוצת החשיבה. מנהל החברה הוסיף, כי השירותים שמעניקה החברה למב"ל, כוללים בנוסף לקורס האקדמי המועבר בהרצאות

פרונטליות, גם הדרכה אישית לחניכים ואת הכשרת מדריכי המב"ל, וכי כל ההתקשרויות בוצעו לפי תעריפי משהב"ט.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אגף אמו"ן לא בחן כראוי את זכויות מערכת הביטחון בידע שצברה החברה, בכך שלא פנה לגורמים שהעסיקו את החברה לאורך השנים, ובכך שהסתפק בשיחה בלבד עם מנהל החברה עצמו, כעולה מהתייחסותו. מן הראוי, שאגף אמו"ן יבחן נושא זה מחדש עם כלל הגורמים הרלוונטיים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי העלות הגבוהה של הקורס בהשוואה לקורסים אקדמיים אחרים, חייבה בדיקה יסודית של עלות הקורס. מן הראוי, שבדיקה כזו תיעשה לגבי התקשרויות דומות בעתיד, בין היתר בכלים של בחינת עלות-תועלת כלכלית והשוואה למחירי שוק של שירותים זהים או דומים.



הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל מתבצעת בעיקרה באחריותה של יחידת המכללות, שלה כפופה, בין היתר, המב"ל, המשמשת כמוסד ללימוד ולמחקר בתחום הביטחון הלאומי של ישראל. יחידה כזאת, כמו יתר גופי ההכשרה של סגל הפיקוד הבכיר של צה"ל, אמורה להיות דוגמה ומופת לחניכים הלומדים בה גם בכל הנוגע לסדרי ניהול וארגון ההכשרה.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים, חלקם חמורים, בשלושת הגופים והמסגרות המרכזיים המכשירים את הקצונה הבכירה - המב"ל, המלח"ם ותכנית "מפנה". במב"ל נמצאו ליקויים חמורים, וביניהם בעיות בתפיסה, הנוגעות לכפיפות, לייעודה ולסגל המדריכים שבה; היעדר סדרי פיקוח ובקרה נאותים וסדרי מינהל לא תקינים; ודפוסי התנהלות אתית וערכית מדאיגים. גם במלח"ם נמצאו ליקויים בנוגע למימוש תפקידיו בכל הקשור להכשרת הקצונה הבכירה, וליקויים חמורים, שאינם עולים בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין בכל הנוגע לדיווחי החוקרים על שעות עבודתם ובנוגע לפיקוח ולבקרה על דיווחים אלה. תכנית "מפנה" מתנהלת אף היא על פי דפוסי עבודה לקויים. יתרה מזו, ממצאי הביקורת מצביעים גם על אי-מימוש הנחיות הרמטכ"ל מפברואר 2003 בנוגע להכשרת הקצונה הבכירה בשלושה גופים אלה.

מהדוח עולה, כי שיעור ניכר מסגל הפיקוד הבכיר בצה"ל אינו עובר את ההכשרות המחייבות. גם הכשרתה של הקצונה הבכירה, העוברת הכשרות אלה, נפגעת בשל הליקויים הבסיסיים שפורטו בדוח זה. מצב מדאיג זה טומן בחובו סכנה של היעדר שפה מקצועית משותפת וברורה, שהיא הכרחית לבנייה, לניהול ולפיקוד על המסגרות הגדולות של צה"ל, בשגרה ובחירום.

נוכח כל אלה נדרשת מצה"ל וממשהב"ט, כל אחד בתחום אחריותו, בחינה יסודית בשלושה גופים אלה בהיבטים של תפיסה וארגון ובהיבטים הנוגעים לקיום הנורמות שנקבעו בחקיקה, בפקודות ובנהלים. לתיקון המצב יש לנקוט את הפעולות העיקריות הבאות:

א. לקבוע מדיניות צה"לית כוללת ומחייבת בנוגע להכשרת הקצונה הבכירה, לעגן אותה בפקודות הצבא, לעבדה לתכנית עבודה מפורטת ומחייבת, ולהקפיד על ביצועה בתהליך ארוך טווח, כדי לחזק את המכנה המשותף המקצועי ההכרחי לקצונה הבכירה בצה"ל.

ב. ראוי ששר הביטחון בשיתוף עם המועצה לביטחון לאומי יבחנו את ייעוד המב"ל והתאמתו להחלטת הממשלה, לרבות בחינת הצורך לעדכון ההחלטה והבאת העניין להחלטת הממשלה; במסגרת זאת ראוי לבחון גם את היחס הרצוי במב"ל בין קציני צה"ל לבין נציגי שאר גופי הממשל, ואת נושאי הלימוד המרכזיים בתחום הביטחון הלאומי בישראל.

ג. להקים גוף מקצועי המורכב מאנשי אקדמיה ואנשי ממשל בכירים, שישמש ועדת הוראה לצדו של מפקד המב"ל. גוף שיקבע, בין היתר, מתכונת בסיסית מחייבת לתכנית הלימודים של המב"ל על היבטיה האקדמיים והלא אקדמיים.

ד. לקבוע אמות מידה, שעל פיהן יופעלו סדרי המיון והאיוש לתפקידי המדריכים במב"ל. כמו כן, ראוי לקבוע פרקי זמן הנדרשים למימון יכולותיו של המדריך בתפקידו. במסגרת זאת יש גם להסדיר עם הגורמים שמחוץ לצה"ל את נושא הצבתם של המדריכים הבאים מחוץ לצה"ל בסגל ההדרכה של המב"ל.

ה. לבחון מחדש את יישום הייעוד והתפקידים של מלת"ם בהיבטים הנוגעים להכשרת הקצונה הבכירה, את דרך ניהולו ואת סדרי הפיקוח והבקרה עליו. כמו כן יש לנקוט צעדים דחופים לפרסום ספרות מחייבת בתחום תורת המערכה.

ו. לבחון מחדש את כל סדרי התפעול של תכנית "מפנה".

ז. לקיים בחינה כוללת של ההתקשרות עם היועצים ביחידת המכללות, ולקבוע מתכונת הולמת להגדרת תפקידם, שתאפשר פיקוח ובקרה נאותים על עבודתם. כמו כן, נדרש בדק בית בכל הנוגע להעסקת חוקרים במלת"ם ולדרכי הפיקוח והבקרה על שעות עבודתם.

ח. לבחון את סדרי ההתקשרות של משהב"ט עם גורמים אזרחיים לצורכי מסגרות ההכשרה של הקצונה הבכירה, ובפרט את ההיערכות של יחידת המכללות להגשת כל הבקשות להתקשרות עם גופים אזרחיים מבעוד מועד. כמו כן, יש להרחיב את היקף ההתקשרויות בדרך של מכרז, ולצמצם ככל הניתן את היקף ההתקשרויות בפטור ממכרז.