

חלק שני

פרק חמישי

משרד הביטחון

משרד הביטחון

פעולות הביקורת

בנושא מתן רישיונות ייצוא על ידי משרד הביטחון נבדקו היבטים בקידום ובפיקוח של מספר עסקאות של ייצוא ביטחוני, בדגש על התנהלות בכירים במשרד הביטחון. הביקורת נעשתה במשרד הביטחון וביקורת השלמה נעשתה במשרד החוץ.

נבדקו התנהלות משרד הביטחון והתנהלות נציבות שירות המדינה בנוגע למכרזים הפנימיים לאיוש משרות במשרד הביטחון. נבדקו כשליש מכלל המכרזים הפנימיים שפרסם משרד הביטחון בשנת 2010.

בנושא הספקת שירותי רפואה לחיילים על ידי צה"ל ומשרד הביטחון נעשתה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורות הקודמות בנושאים: רכש שירותי בריאות ממערכת הבריאות האזרחית, הצבת כוח אדם צבאי לעבודה בבתי חולים ופיגור בתשלום לספקים. הביקורת נעשתה במשרד הביטחון ובצה"ל. ביקורות השלמה נערכו במשרד הבריאות, בשירותי בריאות כללית, במרכז הרפואי על שם שיבא - תל השומר, במרכז הרפואי תל אביב על שם סוראסקי ובמרכז הרפואי הלל יפה בחדרה.

היבטים בקידום ובפיקוח על עסקאות ייצוא ביטחוני

תקציר

הייצוא הביטחוני¹ מגדיל את המכירות של התעשיות הביטחוניות, וכך מאפשר לשמר את התשתית התעשייתית, את הידע ואת ההון האנושי של התעשייה הביטחונית. אלה נחוצים כדי לאפשר קיום תעשייה ביטחונית הנמצאת בחזית הידע והטכנולוגיה, ובכך להקנות יתרון איכותי ייחודי לצה"ל. בנוסף לזאת, הייצוא הביטחוני מסייע בקידום אינטרסים מדיניים, אסטרטגיים וכלכליים של מדינת ישראל.

משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) מעודד את הייצוא הביטחוני². האגף לסיוע וייצוא ביטחוני (להלן - סיב"ט) במשהב"ט מופקד על קידום הייצוא הביטחוני. פעולת שיווק של ידע וציוד ביטחוני, כמו גם הייצוא הביטחוני עצמו, מחייבים קבלת רישיון ממשהב"ט. טרם מתן רישיון חייב משהב"ט לקיים תיאום והיוועצות עם משרד החוץ, לו שמורה הזכות להתנגד מטעמים מדיניים. אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני (להלן - אפ"י) הוא הגוף המרכזי במשהב"ט המופקד על הפיקוח של המדינה על הייצוא הביטחוני, לרבות מתן רישיונות שיווק ורישיונות ייצוא. חוק הפיקוח על ייצוא ביטחוני, התשס"ז-2007 (להלן - חוק הפיקוח) והתקנות שהתקין שר הביטחון בתוקף סמכותו לפי החוק, נועדו להסדיר את הפיקוח של המדינה על ייצוא ביטחוני.

לעסקאות ייצוא ביטחוני חשיבות עסקית ומסחרית משמעותית, במיוחד נוכח התחרות בין התעשיות הביטחוניות בשווקים בחו"ל והיקפן הכספי הניכר של העסקאות, שלעתים מסתכם במאות מיליוני דולרים. בנוסף לכך, עסקאות ייצוא ביטחוני מתנהלות, בדרך כלל, באמצעות מתווכים וסוכנים ומול גורמים צבאיים וממשלתיים זרים תחת מעטה של חשאיות. משום כך, עסקאות אלה טומנות בחובן חשש לפגיעה בטוהר המידות ובכללי מינהל תקין. הואיל וכך, נדרשת שבעתיים הקפדה על כך שתהליכי העבודה יתבצעו בכל עסקה ועסקה על פי החוק, התקנות, הוראות משהב"ט והנהלים של אגפיו.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2010 עד מאי 2011 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים בקידום ובפיקוח של חמש עסקאות של ייצוא ביטחוני. הבדיקה נערכה במשהב"ט: בסיב"ט, באפ"י, במינהל מחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת), באגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון ובלשכת מנכ"ל משהב"ט. בדיקות השלמה נערכו: באגף הביטחוני-מדיני ובאגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון שבמשהב"ט ובמשרד החוץ.

1 ייצוא ביטחוני מתייחס לייצוא של ציוד ביטחוני, להעברת ידע ביטחוני ולמתן שירות ביטחוני.
2 על פי נתוני משהב"ט, היקף חוזי הייצוא שנחתמו בשנים 2008 עד 2010 עמד על כ-7.12 מיליארד דולר לשנה. הייצוא בפועל באותן שנים הסתכם בכ-5.41 מיליארד דולר לשנה.

עיקרי הממצאים

רישיונות שיווק ורישיונות ייצוא

בשלושה מקרים פעלו מנכ"ל משהב"ט, מר אודי שני, וראש אפ"י, מר מאיר שליט, שלא בהתאם לחוק הפיקוח ותקנותיו. אין להסיק ממקרים אלה על כלל פעילות משהב"ט בנושא זה, אך קיומם מצביע על ליקוי מהותי בניהול רישיונות השיווק והייצוא הביטחוניים:

1. בניגוד לחוק הפיקוח, בשני מקרים לא הפעילו מנכ"ל משהב"ט וראש אפ"י את מנגנון ההכרעה במקרה של מחלוקות עם משרד החוץ: בנובמבר 2010 אישרו רישיון שיווק לחברה מסוימת בעבור ערכה מסוימת למדינה א', ובמרץ 2011 אישרו את המלצתה של ועדה מיעצת³ לתת לחברה אחרת רישיון שיווק למוצר מסוים למדינה ב'.
2. בניגוד לתקנות הפיקוח על יצוא ביטחוני (התייעצות עם משרד החוץ בנוגע למתן רישיון ייצוא ביטחוני), התשס"ח-2008, לא הפעילו מנכ"ל משהב"ט וראש אפ"י את מנגנון ההכרעה במקרה של מחלוקות עם משרד החוץ, ואישרו בינואר 2011 רישיון ייצוא לחברה נוספת לפריט אחר למדינה ב'.

מערכת מסוימת למדינה ג'

חשיבותו של הייצוא הביטחוני אינה פוטרת את בעלי התפקידים במשהב"ט מלפעול על פי הכללים המסדירים את הקידום והפיקוח על ייצוא ביטחוני. בעסקה לייצוא מערכת מסוימת למדינה ג' נפלו פגמים מהותיים, כשחלקם אף מהווים פגיעה בכללי מינהל תקין. משהב"ט פעל שלא בהתאם לכללים שנקבעו בחוק הפיקוח ובהוראות משהב"ט. אי-קיום הכללים מנע ממערכת הביטחון את בחינת סוגיית הייצוא של המערכת למדינה ג' בראייה מערכתית כוללת:

1. בקשתה של מדינה ג' להצטייד במערכות המסוימות לא נבחנה בעבודת מטה סדורה, דבר המהווה עקיפת הכללים שנקבעו בהוראות משהב"ט.
2. חרף המלצות גורמים שונים במשהב"ט שלא להתערב בתהליכי הבחירה המתבצעים במדינה ג' בנוגע לספק של מערכת מסוימת, ולמרות אי-הוודאות בנוגע לספק המועדף על ידי אותה מדינה, קידם משהב"ט את המערכת של תעשייה מסוימת, ובכך חרג מהכללים ומהנורמות לשמירה על ניטרליות בין תעשיות בקידום עסקאות ייצוא ביטחוניות. יתרה מזאת, משהב"ט לא ערך תחקירים כדי להפיק לקחים מהשתלשלות האירועים בעסקה זו.

מערכת מסוימת למדינה ד'

1. על אף שממדיניות הייצוא למערכות מסוג זה עולה, כי המדינה הרוכשת היא זו הבוחרת את הספק המועדף עליה, בדצמבר 2010 קבע מנכ"ל משהב"ט, כי ראש מפא"ת, מר אופיר שוהם, יחליט על זהות הספק שהמערכת שלו תוצג למדינה ד'.

3 ועדה שממנה שר הביטחון לצורך המלצה בדבר מתן רישיונות שיווק ביטחוני.

2. נימוקיו של ראש מפא"ת, בדבר אינטרס צה"לי ויכולת הספקה, לבחירה במערכת של אחת התעשיות, היו רלוונטיים גם למערכת של תעשייה אחרת.

סיכום והמלצות

דוח זה מצביע על ליקויים, חלקם מהותיים, שנפלו בחמש עסקאות ייצוא ביטחוני⁴ שבהן התנהלות בכירים במשהב"ט, ובראשם מנכ"ל משהב"ט, מר אודי שני⁵, לא נעשתה בהתאם לדפוס מנהל תקין. התנהלות מנכ"ל משהב"ט באה לידי ביטוי בנקיטת פעולות המצריכות סמכויות חוקיות, ללא סמכויות כאלה; באי-קיום חוק הפיקוח ותקנותיו, והוראות משהב"ט; בקבלת החלטות שאינה מבוססת על עבודת מטה סדורה; ובאי-התייעצות עם שר הביטחון בנושאים בעלי השלכה מהותית על מדיניות הייצוא הביטחוני.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה, כי נוכח הרגישות המדינית שבייצוא הביטחוני, המצב של אי-מילוי הוראות חוק הפיקוח ותקנותיו ביחס לתיאום ולהתייעצות עם משרד החוץ, מעלה חשש לפגיעה באינטרסים המדיניים של מדינת ישראל. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי על משהב"ט להפיק את הלקחים העולים מדוח זה, ולוודא שליפוים כאלה בתהליכי העבודה לא יישנו.

מבקר המדינה רשם לפניו את הודעת שר הביטחון מפברואר 2012, כי בעקבות ממצאי הביקורת "בכוונתו לפעול בהמשך על פי המתבקש מדוח הביקורת".



מבוא

הייצוא הביטחוני⁶ מגדיל את המכירות של התעשיות הביטחוניות, וכך מאפשר לשמר את התשתית התעשייתית, את הידע ואת ההון האנושי של התעשייה הביטחונית. אלה נחוצים כדי לאפשר קיום תעשייה ביטחונית הנמצאת בחזית הידע והטכנולוגיה, ובכך להקנות יתרון איכותי ייחודי לצה"ל. בנוסף לזאת, הייצוא הביטחוני מסייע בקידום אינטרסים מדיניים, אסטרטגיים וכלכליים של מדינת ישראל. על פי נתוני משרד הביטחון (להלן - משהב"ט), היקף חוזי הייצוא שנחתמו בשנים 2008 עד 2010 עמד על כ-7.12 מיליארד דולר לשנה⁷.

משהב"ט מעודד את הייצוא הביטחוני. האגף לסיוע וייצוא ביטחוני (להלן - סיב"ט) מופקד במשהב"ט על קידום הייצוא הביטחוני בהתאם למדיניות מערכת הביטחון, ועל סיוע לתעשיות הביטחוניות בקידום הייצוא הביטחוני. סיב"ט נושא באחריות לריכוז עבודת המטה ולטיפול בקידום הייצוא הביטחוני על ידי ביצוע פעולות לקידום השיווק, מתן שירותים מסייעים ליצואנים, ניהול עסקאות ייצוא בין ממשלת ישראל לבין ממשלות זרות וכן ליווי עסקאות ייצוא ביטחוניות.

4 מהן שלוש לא מומשו.

5 מר אודי שני כיהן עד אמצע ינואר 2010 כראש סיב"ט, ומאז הוא מכהן כמנכ"ל משהב"ט.

6 ייצוא ביטחוני מתייחס לייצוא של ציוד ביטחוני, להעברת ידע ביטחוני ולמתן שירות ביטחוני.

7 הייצוא בפועל באותן שנים הסתכם בכ-5.41 מיליארד דולר לשנה.

פעולת שיווק של ידע וציוד ביטחוני, כמו גם הייצוא הביטחוני עצמו, מחייבים קבלת רישיון מ"משהב"ט. בתהליך בחינת הבקשות לרישיונות מעורבים גופים רבים במשהב"ט. טרם מתן רישיון חייב משהב"ט לקיים תיאום והיוועצות עם משרד החוץ, לו שמורה הזכות להתנגד מטעמים מדיניים. אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני (להלן - אפ"י) הוא הגוף המרכזי במשהב"ט המופקד על הפיקוח על הייצוא הביטחוני, לרבות מתן רישיונות שיווק ורישיונות ייצוא, אכיפת חוקים ותנאי רישיונות, בקרה על הייצוא והדרכת יצואנים. חוק הפיקוח על ייצוא ביטחוני, התשס"ז-2007 (להלן - חוק הפיקוח או החוק) והתקנות שהתקין שר הביטחון בתוקף סמכותו לפי החוק, נועדו להסדיר את הפיקוח של המדינה על ייצוא ביטחוני. נוסף על החוקים והתקנות, מוסדרים תהליכי העבודה במשהב"ט לקידום הייצוא הביטחוני ולפיקוח על הייצוא הביטחוני בהוראות משהב"ט ובנהלים של אגפיו.

לעסקאות ייצוא ביטחוני חשיבות עסקית ומסחרית משמעותית, במיוחד נוכח התחרות בין התעשיות הביטחוניות בשווקים בחו"ל והיקפן הכספי הניכר של העסקאות, שלעתים מסתכם במאות מיליוני דולרים. נוסף על כך, עסקאות ייצוא ביטחוני מתנהלות, בדרך כלל, באמצעות מתווכים וסוכנים ומול גורמים צבאיים וממשלתיים זרים תחת מעטה של חשאי. משום כך, עסקאות אלה טומנות בחובן חשש לפגיעה בטוהר המידות ובכללי מינהל תקין. הואיל וכך, נדרשת שבעתיים הקפדה על כך שתהליכי העבודה יתבצעו בכל עסקה ועסקה על פי החוק, התקנות, הוראות משהב"ט והנהלים של אגפיו.

בחודשים אוגוסט 2010 עד מאי 2011 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים בקידום חמש עסקאות של ייצוא ביטחוני. הבדיקה נערכה במשהב"ט: בסיב"ט, באפ"י, במינהל מחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת), באגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - יועמ"ש למשהב"ט) ובלשכת מנכ"ל משהב"ט. בדיקות השלמה נערכו: באגף הביטחוני-מדיני (להלן - אבט"ם) ובאגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - מלמ"ב) שבמשהב"ט ובמשרד החוץ.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, וכדי למנוע פגיעה בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

תשתית נורמטיבית

הכללים ותהליכי העבודה לקידום ולפיקוח על הייצוא הביטחוני הוסדרו בחקיקה, בהוראות משהב"ט ובמסמכי מדיניות שמערכין משהב"ט מעת לעת, כלהלן:

1. חקיקה והוראות משהב"ט

א. חוק הפיקוח מסדיר את הפיקוח של המדינה על ייצוא ביטחוני מטעמים של ביטחון לאומי, יחסי החוץ של המדינה והתחייבויותיה הבין-לאומיות ולשם שמירה על אינטרסים חיוניים אחרים של המדינה. החוק קובע, כי הרשות המוסמכת (מנכ"ל משהב"ט, או ראש אפ"י שהמנכ"ל הסמיכו) תפקח על הייצוא הביטחוני, וכי שר הביטחון ימנה ועדות מייעצות לצורך המלצה לרשות המוסמכת

בדבר מתן רישיונות שיווק ביטחוני. בוועדות המייעצות חברים נציגי משהב"ט ונציגי משרד החוץ, ובהתאם לצורך גם נציגים של כוחות הביטחון.⁸

הוראת משהב"ט שעניינה "הפיקוח על הייצוא הביטחוני" עוסקת בתהליכי הפיקוח על הייצוא הביטחוני על כל שלביו (להלן - הוראת היסוד). הוראה זו מפרטת, בין היתר, את ההרכב, את התפקידים ואת הסמכויות של שבע ועדות מייעצות, וביניהן הוועדה הטכנולוגית לייצוא ביטחוני (להלן - וטמ"ח)⁹ בראשות ראש מפא"ת. חלוקת הנושאים בין הוועדות השונות מוכתבת על פי אופי הבקשה, דהיינו סיווג המוצר, מדינת היעד וכדומה. בהוראת היסוד נקבע, כי השיקולים המנחים את הוועדות המייעצות לצורך מימוש ייעודן הם: חשיפה מבוקרת של ידע וציוד ביטחוני רגיש, סיוע לקידום הייצוא הישראלי, סיוע לשיתוף הפעולה הבין-לאומי של מערכת הביטחון בנושאי מחקר ופיתוח, מניעת תפוצת נשק וטרור, הבטחת קיום התחייבויות בין-לאומיות ותמיכה באינטרסים האסטרטגיים והמדיניים של מדינת ישראל. על פי הוראת היסוד, ליד הווטמ"ח פועלות ועדות משנה טכנולוגיות¹⁰ שתפקידן, בין היתר, להמליץ בפני הווטמ"ח על רמת החשיפה של ידע וציוד ביטחוני רגיש ועל המדיניות שאליהן ניתן לחשוף אותם.

ב. על פי הוראת משהב"ט שעניינה "עסקות יצוא ביטחוני - תהליכי עבודה", ככלל יש לשאוף שההתקשרות לביצוע הייצוא תיעשה במישרין בין ספק לבין לקוח בחו"ל, וכי משהב"ט יערוך בעצמו או יהיה מעורב בהתקשרות עם לקוח במקרים חריגים, וביניהם במקרה שהלקוח (כגון ממשלה) דורש מעורבות של משהב"ט לצורך ביצוע העסקה. מקרים כאלה דורשים את אישור מנכ"ל משהב"ט. התקשרויות מעין אלו מוגדרות כ"עסקאות ממשלה-ממשלה": ההתקשרות נעשית בין ממשלת ישראל לבין ממשלה זרה, וההתחייבות כלפי הממשלה הזרה לביצוע העסקה היא של ממשלת ישראל. על פי ההוראה, יחתום משהב"ט על הסכם עם הממשלה הזרה רק לאחר שחתם על חוזה "גב-אל-גב" עם הספק, הכולל התחייבות של הספק לספק את הטובין במחיר ובתנאים שיקבלו ביטוי גם בהסכם עם הממשלה הזרה.

ג. מהוראת היסוד עולה חשיבותה של עבודת מטה (להלן - עמ"ט) הנדרשת בטרם אישור רישיון שיווק. כך למשל, בעקרונות הטיפול בבקשות לקבלת רישיון שיווק ביטחוני צוין, כי הגורמים באפ"י המטפלים בבקשות לרישיונות יעבירו אותן במסגרת עמ"ט לדיון בוועדות המייעצות, וכי תפקידן של הוועדות המייעצות הוא "לבחון בראייה מערכתית כוללת" את הבקשות. עוד צוין, שבהינתן הייצוג הנרחב של גופי משהב"ט וכוחות הביטחון בוועדות המייעצות, בסמכותן לגבש את עמדת מערכת הביטחון ולהמליץ לראש אפ"י בהתאם. יתרה מכך, בהוראת היסוד נקבע שגם "עסקאות ממשלה-ממשלה" הנחתמות על ידי משהב"ט יידונו וייבחנו במסגרת הוועדות המייעצות. זאת ועוד, הווטמ"ח אחראית, בין היתר, לדון ולהמליץ למנכ"ל משהב"ט בכל הקשור להיבטים טכנולוגיים של מדיניות הייצוא הביטחוני.

ד. כאמור, אף הייצוא הביטחוני עצמו כרוך בקבלת רישיון. על פי חוק הפיקוח, קיום רישיון שיווק הוא תנאי לקבלת רישיון ייצוא ביטחוני. בחוק גם נקבע, כי טרם מתן רישיון ייצוא ביטחוני תתייעץ הרשות המוסמכת עם נציגי משרד החוץ (פירוט בנושא זה ראו בהמשך).

-
- 8 "כוחות הביטחון" - כל אחד מאלה: צה"ל, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר.
- 9 וטמ"ח - ועדה טכנולוגית למגעי חו"ל.
- 10 בנושאים כגון: טילים, אופטרוניקה, מטוסים ללא-טייס (להלן - מל"טים), לוויינים, מערכות אלקטרוניקה ולוחמה אלקטרונית, ואווירונאוטיקה.

2. מדיניות הייצוא

ממסמכי מדיניות הייצוא עולה העיקרון, שלפיו משהב"ט נוקט ניטרליות ביחס לתחרות בין תעשיות ישראליות בשווקים בחו"ל. עיקרון זה נקבע גם בנוהל סיב"ט העוסק בתפקידים של נציגי משהב"ט הפועלים בחו"ל בקידום הייצוא הביטחוני. בנוהל האמור צוין, בין היתר, כי נציג משהב"ט יקפיד וישמור על מעמדו כנציג ממלכתי של מדינת ישראל ולא כמייצג את התעשיות או את היצואנים, וכי הנציג ישמור על ניטרליות ועל אי-התערבות אצל הלקוח הזר לגבי השיקולים לבחירת יצואן או יצרן ישראלי, כאשר יותר מאחד מהם פועלים באותם תחומים ומוצרים במדינות האמנות.

עמדת מנכ"ל משהב"ט הנוכחי, מר אודי שני, השונה מהנורמה שהייתה נהוגה ושהדגלה בניטרליות ביחס לתחרות בין תעשיות ישראליות בחו"ל, באה לידי ביטוי במסמך רשמי ממאי 2010 שכתרתו "מדיניות הייצוא הביטחוני". מסמך זה פורסם ברבים, ולפיו משהב"ט "עשוי לסרב לתת לחברה רישיון שיווק או רישיון יצוא, במקרה שהיא תבקש להתחרות בחו"ל בחברה ישראלית אחרת שהיא ספק של מוצר דומה שנמצא בשימוש צה"ל".

השינוי שעליו החליט מנכ"ל משהב"ט הוא שינוי עקרוני של מדיניות הייצוא הביטחוני, ויש לו השלכות בנושאים משמעותיים, כגון היבטים של תחרותיות בין תעשיות במשק וגם משמעויות משפטיות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי נוכח זאת, היה על מנכ"ל משהב"ט לגבש את מסמך המדיניות בשיטות גורמים ממשלתיים מחוץ למערכת הביטחון, לאשרו על ידי היועמ"ש למעב"ט ולהציגו לאישור שר הביטחון, דברים שלא נעשו. כמו כן, שינוי המדיניות לא לווה במתן הנחיות לגופים במשהב"ט הקשורים לייצוא ביטחוני, ולא נעשו בעקבותיו שינויים בהוראות או בנהלים של משהב"ט.

בהתייחסות משהב"ט מינואר 2012 לממצאי הביקורת צוין, כי שינוי מדיניות הייצוא הביטחוני יכול שיעשה על ידי מנכ"ל משהב"ט ללא הודעה או אישור של שר הביטחון. עוד צוין, כי מסמך מדיניות הייצוא הביטחוני הועבר טרם הפצתו לפורום מקס"ם¹¹ אשר העירו עליו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כיוון שבשינוי מדיניות זה יש כדי להשפיע על כלל המשק, חשוב היה לקבל את אישורו של היועמ"ש למעב"ט לתוכנו, ולהציגו לאישור שר הביטחון טרם פרסום המסמך במאי 2010.

רישיונות שיווק ורישיונות ייצוא

הרגישות המדינית הכרוכה בייצוא הביטחוני מחייבת כי במקרים שבהם נשקלת המלצה או החלטה העומדת בניגוד לדעתו של נציג משרד החוץ בוועדה מייעצת, יתאפשר קיום של דיון נוסף והכרעה בעניין. לכן, נקבע בחוק הפיקוח מנגנון לתיאום בין משהב"ט למשרד החוץ בנוגע למתן רישיונות שיווק. על פי החוק, אם הסתייג נציג משרד החוץ מהמלצתה של ועדה מייעצת והרשות המוסמכת בחרה שלא לקבל את הסתייגותו, תובא ההסתייגות לדיון משותף של ראש אפי"י יחד עם ראש האגף

11 פורום בראשות מנכ"ל משהב"ט שבו נוטלים חלק כמה ראשי אגפים במשהב"ט ובו דנים ומתקבלות החלטות בנושאי מקס"ם - מכירות, קשרי חוץ, סיוע וייצוא ביטחוני ומלמ"ב.

לעניינים אסטרטגיים במשרד החוץ. אם לא התקבלה החלטה בדיון המשותף, יכריעו בעניין מנכ"ל משהב"ט יחד עם מנכ"ל משרד החוץ. באין הסכמה ביניהם, תכריע בעניין ועדת המשנה של ועדת השרים לביטחון לאומי שבראשה יעמוד ראש הממשלה וחבריה יהיו שר הביטחון, שר החוץ, שר המשפטים ושר האוצר.

מאחר שבשלב מתן רישיון ייצוא ביטחוני הרשות המוסמכת אינה נעזרת בוועדות המייעצות, שבהן חבר נציג משרד החוץ, נקבעה חובת התייעצות עם משרד החוץ גם טרם מתן רישיון ייצוא. בתקנות הפיקוח על ייצוא ביטחוני (התייעצות עם משרד החוץ בנוגע למתן רישיון ייצוא ביטחוני), התשס"ח-2008 (להלן - התקנות), נקבע מנגנון הכרעה בדומה לזה שתואר לעיל ביחס לרישיונות שיווק במקרה של מחלוקות.

1. בביקורת עלה, כי בניגוד לעמדת משרד החוץ ובלי להפעיל את מנגנון ההכרעה במקרה של מחלוקות שנקבע בחוק הפיקוח, במקרה אחד אישרו מנכ"ל משהב"ט וראש אפי" רישיון שיווק ובמקרה שני הם אישרו את המלצתה של ועדה מייעצת לאשר בקשה לרישיון שיווק; במקרה נוסף, הם אישרו רישיון ייצוא בניגוד לעמדת משרד החוץ ובלי שהופעל מנגנון ההכרעה במקרה של מחלוקות שנקבע בתקנות. אין להסיק ממקרים אלה על כלל פעילות משהב"ט בנושא זה, אך קיומם מצביע על לקוי מהותי בניהול רישיונות השיווק והייצוא הביטחוניים. להלן פירוט:

א. חברה א' החזיקה ברישיון שיווק לערכה מסוימת למדינה א'. על פי מסמכי אפי", שונתה בספטמבר 2009 מדיניות הייצוא הביטחוני לאותה מדינה, ובעקבות זאת בוטלו כל רישיונות השיווק למדינה זו.

באוקטובר 2009 פנתה חברה א' לאפי" בבקשה לחדש את רישיון השיווק. בדצמבר 2009 נדונה בקשתה בווט"מ, שהמליצה לא לאשר את הבקשה "בשל רגישות מדינית". ראש אפי" דאז, מר אלי פינקו¹², הנחה להעלות את הנושא לוועדת פיקוח עליונה¹³. גם ועדת פיקוח עליונה מאפריל 2010 לא אישרה את הבקשה לחידוש רישיון השיווק.

באוגוסט 2010 פנתה שוב חברה א' לראש אפי" בבקשה לחדש את רישיון השיווק נוכח צפי לקבל פנייה למכרז המוצע לה ולתעשייה נוספת בנושא הערכה. בעקבות כך, בספטמבר 2010 ביקש אפי" את עמדתם של גורמים במשהב"ט ובמשרד החוץ לגבי שיווק הערכה. על פי המסמכים, נציגי משרד החוץ התייעצו עם שגרירות ישראל במדינה א', נפגשו עם נציגי חברה א' וקיימו דיון מדיניות בנושא, ולבסוף דחה משרד החוץ את הבקשה לרישיון שיווק משום ש"לא חל שום שינוי בשטח שיצדיק שינוי המדיניות". בעקבות פרסום המכרז האמור שבה ופנתה חברה א' לראש אפי" בנובמבר 2010 בבקשה לחדש את רישיון השיווק.

בביקורת נמצא, כי בניגוד למדיניות הייצוא הביטחוני למדינה א' ובניגוד לעמדת משרד החוץ האמורה ובלי שהפעיל את מנגנון ההכרעה שנקבע בחוק למקרה של מחלוקות, אישר ראש אפי", מר מאיר שליט, בהסכמת מנכ"ל משהב"ט, בנובמבר 2010, מתן רישיון שיווק לחברה א'. יצוין, כי תעשייה נוספת קיבלה אף היא בנובמבר 2010 בקשה מאותה מדינה להגיש הצעה לערכה, אלא שעל פי מסמכיה, ראש אפי" מסר באוקטובר 2010 לממונה על הרישיונות באותה תעשייה, ש"אין שום סיכוי לקבל רישיונות ולכן אין טעם להגיש". בעקבות זאת, הפסיקה אותה תעשייה את הטיפול בנושא.

12 מר אלי פינקו כיהן כראש אפי" עד יולי 2010 ומר מאיר שליט החליפו.

13 ועדה עליונה לפיקוח על הייצוא הביטחוני. בין תפקידיה וסמכויותיה: לשמש גוף ייעודי לדיון בבקשות לרישיונות, אשר יועלו לדיון בפניה על פי החלטת ראש אפי". תפקיד הוועדה בעניין זה, לגבש המלצה לראש אפי" בדבר ההיענות לבקשת היצואנים.

ראש אפי" מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במרץ 2011, כי הוא מודע שנתן רישיון שיווק שלא בהתאם לחוק הפיקוח, אך קיבל את אישורו של מנכ"ל משהב"ט. הוא נימק את מתן רישיון השיווק בכך, שמדובר ברישיון שיווק למוצר שהוא ערכה ולא נשק התקפי, שרצוי לשמור על רמת קשרים מינימלית עם מדינה א', ושממילא לא אושר באותו שלב רישיון ייצוא. מנכ"ל משהב"ט, מר אורי שני, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2011, כי הוא לוקח על עצמו את כל האחריות בנוגע לאישור מתן רישיון שיווק לחברה א', על אף התנגדות משרד החוץ ובלי להפעיל את מנגנון ההכרעה במקרה של מחלוקת שנקבע בחוק. לאחר ששמע על התנגדות משרד החוץ לייצוא הביטחוני למדינה א' התייעץ בנושא גם עם ראש אבט"ס, ובסוף "לא ראה שום סיבה בעולם למה להתנגד".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראש אבט"ס לא נקבע בחוק הפיקוח כסמכות להתייעצות מדינית. מכאן, שהתייעצות עימו אינה תחליף לתיאום עם משרד החוץ. לכן, מנכ"ל משהב"ט, כמו גם ראש אפי", חרגו מסמכויותיהם ופעלו שלא על פי דין.

בדצמבר 2010, לאחר קבלת רישיון השיווק, חתמה חברה א' על חוזה למכירת הערכות ובינואר 2011 פנתה לאפי" בבקשה לקבל רישיון ייצוא. על פי התקנות, על אפי" להעביר לנציג משרד החוץ בקשות לרישיון ייצוא ביטחוני במקביל להעברתן לגורמי משהב"ט הנוגעים לעניין, ועל נציג משרד החוץ להודיע לאפי" בתוך חמישה ימי עבודה אם יש מקום להתנגד מטעמים של יחסי חוץ. אם לא הודיע נציג משרד החוץ על התנגדות כאמור, רואים זאת כהסכמת משרד החוץ לאפי" לתת רישיון ייצוא. בינואר 2011 העביר אפי" למשרד החוץ את בקשת חברה א' לרישיון ייצוא. עם קבלתה פנה מנהל המחלקה לפיקוח על הייצוא הביטחוני במשרד החוץ לראש אפי" וציין, בין היתר, כי הופתע לקבל את הבקשה האמורה לרישיון ייצוא אף על פי שבעבר סירב משרד החוץ לאשר רישיון שיווק¹⁴, וכי משרד החוץ מסרב לבקשה לרישיון ייצוא. בשל התנגדות משרד החוץ ופניית ממלא מקום מנכ"ל משרד החוץ למנכ"ל משהב"ט (ראו להלן) לא ניתן לחברה א' רישיון ייצוא. בהמשך, לאחר שהנהלת חברה א' העלתה את הנושא למנכ"ל משהב"ט במרץ ובמאי 2011, ובעקבות חילופי מכתבים בין משרד החוץ למשהב"ט בחודשים פברואר-אפריל 2011 (ראו להלן) כמו גם פגישת עבודה בין מנכ"ל משהב"ט למנכ"ל משרד החוץ במאי 2011, הסיר מנכ"ל משרד החוץ, מר רפי ברק¹⁵, ביוני 2011 את התנגדות משרדו לעסקה ואישר אותה בדיעבד, בין היתר, מהטעמים הבאים: לאחר שניתן רישיון שיווק, אי-מתן רישיון ייצוא היה מגביר את הנזק המדיני למדינת ישראל; והתחייבות מנכ"ל משהב"ט לעבודה משותפת עם משרד החוץ במסגרת החוק.

בהתייחסויות משהב"ט מנובמבר 2011 ומינואר 2012 לממצאי הביקורת צוין, כי שיקוליו של מנכ"ל משהב"ט באישור רישיון שיווק התבססו, בין היתר, על נזק שעלול להיגרם לתעשייה ולמוניטין של ממשלת ישראל, במקרה של סירוב רישיון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט, כי בחינת קיומו של נזק מדיני היא בסמכותו של משרד החוץ. מתן רישיון שיווק לחברה א', שלא בהתאם לחוק הפיקוח, מנע ממשרד החוץ לממש את תפקידו והעמיד את מנכ"ל משרד החוץ במצב שבו התבקש לאשר רישיון בדיעבד. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי מאחר שמדינה א' פנתה כאמור גם לתעשייה נוספת, מתן רישיון שיווק לחברה א' הפלה לרעה את התעשייה הנוספת שפעלה על פי הנחיות ראש אפי" והפסיקה את טיפולה בנושא.

14 כאמור, על פי חוק הפיקוח, קיום רישיון שיווק הוא תנאי לקבלת רישיון ייצוא ביטחוני.
15 מר רפי ברק כיהן מספר חודשים כממלא מקום מנכ"ל משרד החוץ, וביוני 2011 מונה לתפקיד מנכ"ל המשרד.

ב. חברה ב' החזיקה ברישיון שיווק לפריט מסוים למדינה ב'. באוקטובר 2010 קיבלה חברה ב' הזמנה לפריט זה, ובאותו חודש הגישה בקשה לרישיון ייצוא. בנובמבר 2010 השיב נציג משרד החוץ שמשרדו מתנגד לאישור הבקשה "על בסיס מדיני".

בעקבות כך, בדצמבר 2010 פנה מנכ"ל חברה ב' למנהל המחלקה לפיקוח על הייצוא הביטחוני במשרד החוץ בבקשה "לשקול פעם נוספת את האיסור שניתן לייצוא" בהדגישו, כי אין מדובר במוצר אסטרטגי אלא במוצר שניתן בקלות לרוכשו אצל המתחרים, כי איסור הייצוא יפסיק רצף של שנים של שיתוף פעולה עם מדינה ב' שנבנה בעמל רב, ובעיקר כי איסור הייצוא יפגע קשות בחוסנה הכלכלי של החברה. במענה לפנייה זו ציין סגן מנהל המחלקה לפיקוח על הייצוא הביטחוני, כי שר החוץ, מר אביגדור ליברמן, לאחר "שיקול מעמיק נוסף החליט, כי במקרה הנדון, גוברים השיקולים המדיניים הכוללים על טיעוני החברה", ולכן השר לא מצא מקום לשנות את ההחלטה.

למרות התנגדותו המפורשת של משרד החוץ, חתם ראש אפ"י בינואר 2011, בהסכמת מנכ"ל משהב"ט, על רישיון הייצוא המבוקש. יצוין, כי על פי התקנות, באין הסכמה בין שר הביטחון לשר החוץ בנוגע למחלוקת בין משהב"ט למשרד החוץ על מתן רישיון ייצוא, תכריע בעניין ועדת המשנה של ועדת השרים לביטחון לאומי. במקרה זה הדבר לא נעשה.

בהתייחסות משהב"ט מנובמבר 2011 לממצאי הביקורת צוין, כי בפני מנכ"ל משהב"ט עמד הנזק הבלתי משמעותי לביטחון ולמדיניות החוץ, אל מול נזק קשה ומשמעותי לתעשייה קטנה, כמו גם נזק תדמיתי פוטנציאלי למדינה בעקבות ביטול העסקה, וזאת בהתאם למדיניות הייצוא הביטחוני למדינה ב' כפי שגובשה בין הדרגים הבכירים במשהב"ט.

בחוק הפיקוח נקבעה חובת התייעצות עם משרד החוץ, בין היתר, כדי לאזן בין השיקולים הביטחוניים והכלכליים לבין השיקולים המדיניים. מכאן, שאין זה בסמכות הדרגים הבכירים במשהב"ט לקבוע ללא שיתוף משרד החוץ, שאין לפסול עסקאות ביטחוניות מסיבות מדיניות. מעבר לכך, כאמור לעיל, על פי התקנות, מחלוקת בין המשרדים נפתרת על פי סדר עולה של מקבלי ההחלטות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי אין זה בסמכות מנכ"ל משהב"ט להחליט כי הנזק לתעשייה גדול מהנזק למדיניות החוץ של המדינה.

ג. בדצמבר 2010, פנתה חברה ג' לאפ"י בבקשה לקבל רישיון שיווק למוצר מסוים למדינה ב'. בפברואר 2011 נדונה בקשתה של חברה ג' בוועדה המייעצת. למרות התנגדותו של נציג משרד החוץ, המליצה הוועדה המייעצת לאשר את בקשת חברה ג', בכפוף למגבלות מסוימות.

בביקורת נמצא, כי בניגוד לחוק, מנגנון ההכרעה למקרה של מחלוקת לא הופעל על אף הסתייגות משרד החוץ; ובמרץ 2011 אישר ראש אפ"י, בהסכמת מנכ"ל משהב"ט, את המלצתה של הוועדה המייעצת לאשר את בקשת חברה ג' לרישיון שיווק.

במרץ 2011, עם היוודע למשרד החוץ, כי ראש אפ"י לא הפעיל את מנגנון ההכרעה ואישר את המלצת הוועדה המייעצת לאשר רישיון שיווק לחברה ג', כתב היועץ המשפטי (להלן - יועמ"ש) של משרד החוץ ליועמ"ש למעהב"ט. במכתבו סקר מספר עסקאות שבהן לא נשמרו הוראות החוק והתקנות, לרבות חשש לפגיעה חמורה באינטרסים מדיניים חשובים ביותר, וביקש את טיפולו של היועמ"ש למעהב"ט בשמירה על הוראות החוק והתקנות. באפריל 2011 הודיע ראש אפ"י לחברה ג', כי החליט לסרב לבקשתה לרישיון שיווק.

בהתייחסות משהב"ט מינואר 2012 לממצאי הביקורת צוין, כי ראש אפ"י הסכים עם המלצת הוועדה, ולפיכך "אישר באופן הצהרתי את החלטתה", ואין בהצהרתו כי הוא מסכים עם הוועדה כדי ללמד על הפרת החוק, כל עוד לא ניתן רישיון ליצואן.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי גם אם בסופו של דבר לא ניתן רישיון שיווק ליצואן, שעה שנוציג משרד החוץ הסתייג מהמלצתה של הוועדה המייעצת וראש אפ"י החליט שלא לקבל את הסתייגותו, על פי חוק הפיקוח הנושא חייב לבוא לדיון משותף של ראש אפ"י יחד עם ראש האגף לעניינים אסטרטגיים במשרד החוץ, הליך שבפועל לא התקיים.

2. בתחילת פברואר 2011 פנה ממלא מקום מנכ"ל משרד החוץ למנכ"ל משהב"ט וציין, כי בחודשים האחרונים אירעו מספר תקלות, שעיקרן התעלמות מהתפקיד שניתן לנציגי משרד החוץ על פי חוק הפיקוח והתקנות שהוצאו מכוחו, הן בנוגע לרישיונות שיווק והן בנוגע לרישיונות ייצוא. עוד ציין, כי התנהלות משהב"ט "עומדת בסתירה מוחלטת לחוק הפיקוח על היצוא. להזכירך, כי על פי חוק היה ונציג משרד החוץ מתנגד להענקת רישיון שיווק או רישיון יצוא, לא ניתן לאשר את הבקשה הספציפית, אלא קיים מנגנון היועצות המפורט בחוק. יש לעמוד כמובן על קיום המנגנון הזה, כמו גם על כל הוראות החוק והתקנות".

באמצע פברואר 2011 התקיימה פגישת עבודה בין מנכ"ל משהב"ט וממלא מקום מנכ"ל משרד החוץ. במסמך הסיכום של משרד החוץ לפגישה צוין, בין היתר, כי "שני [אודי שני] אמר גלויים כי הוא סבור שהמנגנון ליישוב מחלוקות אינו יעיל באשר הוא אורך זמן רב מדי ('ולרה"מ אין זמן לעסוק בנושא')". ממלא מקום מנכ"ל משרד החוץ הציע שלהבא, כשתעלה בעיה, היא תלוּבן בערוץ פתוח בין המנכ"לים, ומנכ"ל משהב"ט הסכים.

באפריל 2011 השיב היועמ"ש למעהב"ט ליועמ"ש של משרד החוץ, כי חילוקי הדעות בין המשרדים יטופלו על ידי המנגנון הקבוע בחוק, וכי לצורך כך קבע מנכ"ל משהב"ט שייפגש מפעם לפעם עם מנכ"ל משרד החוץ כדי ללבן חילוקי דעות, ככל שיתעוררו.

ביוני 2011 הסביר מנכ"ל משהב"ט, מר אודי שני, לנציגי משרד מבקר המדינה, בנוגע לאישור מתן רישיון שיווק לחברה א', כי מנגנון ההכרעה במקרה של מחלוקות אורך זמן רב, בין חצי שנה לשנה, ובמהלך הזמן משתנים פרמטרים רבים. עוד ציין, כי אכן החלטתו האמורה לא נעשתה על פי כללי מינהל תקין והחוק, אך עשה זאת ביועץ. בנוגע לאישור רישיונות למדינה ב' ציין מנכ"ל משהב"ט, כי לדעתו יש לשמור על מערכת קשרים עימה, ולכן החליט לאשר את ההמלצה לתת רישיון השיווק.

בהתייחסות משהב"ט מנובמבר 2011 לממצאי הביקורת צוין, כי המנגנונים להכרעה במקרה של מחלוקות אינם יעילים דיים, בלתי ישימים ובלתי מתאימים ללוחות הזמנים המתבקשים בעסקאות ייצוא ביטחוני, וכי הועלו מספר הצעות לתיקון המנגנונים, לרבות בוררות ביניים, בדרגים שונים, כמו בפני ראש המטה לביטחון לאומי או בהתדיינות תקופתית בין שר הביטחון לשר החוץ, ונבחן יישומן של ההצעות מול שר הביטחון ומול משרד החוץ. עוד צוין, כי במקביל לכך סיכמו מנכ"ל משהב"ט ומנכ"ל משרד החוץ כי יתקיימו פגישות תכופות בין גורמי מערכת הביטחון הרלוונטיים לבין גורמי משרד החוץ, ושיח קבוע בין מנכ"לי שני המשרדים ליישוב מחלוקות.

בהתייחסותו מנובמבר 2011 לממצאי הביקורת הביע מנכ"ל משרד החוץ, מר רפי ברק, עמדה שונה, ולפיה המנגנון ליישוב מחלוקות גובש על בסיס ניתוח מנגנונים דומים במדינות אחרות, הוא יעיל ועובד בצורה טובה וללא דופי כאשר שני המשרדים פועלים לטובת העניין, וכי ניתן להפעילו בכל עת ואין מגבלה מעשית על הפעלתו. עוד ציין, כי הטענה שמדובר במנגנון בלתי יעיל "יוצרת תחושה של ניסיון לפגוע במעמד משרד החוץ במסגרת מערך הפיקוח על הייצוא [הביטחוני], ובכך להשמיט את הקרקע תחת אחד העקרונות החשובים בחוק".

משרד מבקר המדינה העיר, כי מנכ"ל משהב"ט אינו יכול לעשות דין לעצמו. אם הוא סבור שההליך הקיים בחוק הפיקוח דורש תיקון, הדרך הנאותה לטיפול בנושא היא לקבל ראשית את אישור שר הביטחון לשינוי ולאחר מכן ליזום, בשיתוף עם משרד החוץ, את תיקונו. בשום מקרה, אין הצדקה לנקיטת צעדים חד-צדדיים, שלא בהתאם לחוק. עד מועד סיום הביקורת, הנושא לא עלה לדיון עם משרד החוץ.

בהתייחסות משהב"ט מינואר 2012 לממצאי הביקורת צוין, כי בנובמבר 2011 העביר משהב"ט למשרד החוץ הצעות לתיקון נוסח חוק הפיקוח בנוגע למנגנון ההכרעה במקרה של מחלוקות.

3. שר הביטחון חבר בוועדת המשנה של ועדת השרים לביטחון לאומי, שמתפקידה כאמור להכריע במחלוקות הנוגעות למתן רישיונות שיווק ורישיונות ייצוא המתעוררות בין משהב"ט למשרד החוץ.

בביקורת עלה כי מנכ"ל משהב"ט קיבל החלטות הנוגדות את מדיניות הייצוא הביטחוני או שהיו בניגוד לעמדת משרד החוץ, בלי להתייעץ עם שר הביטחון.

בספטמבר 2011 מסר מנכ"ל משהב"ט, מר אודי שני, לנציגי משרד מבקר המדינה, כי נוכח ריבוי הנושאים שבהם מטפל מנכ"ל משהב"ט, נוכח לוחות הזמנים הקצרים שבדרך כלל דרושים לקבלת החלטותיו ונוכח חוסר היעילות של גורמים מסוימים מחוץ למערכת הביטחון, הוא כמו קודמיו, מקבלים החלטות, לרבות בסוגיות רגישות, בלי להביאן קודם לכך לאישורם של שר הביטחון ושל גורמים מחוץ למערכת הביטחון. עם זאת, הדבר נעשה לאחר עבודת מטה סדורה במשהב"ט. בהתייחסות משהב"ט מינואר 2012 לממצאי הביקורת צוין, כי מנכ"ל משהב"ט מעדכן את שר הביטחון באופן שוטף ורציף בנוגע לנושאים שונים על פי הערכתו המקצועית, וכי מאחר שבמקרים שנדונו ברוח ביקורת זה לא היה מדובר בעסקאות ייצוא משמעותיות מבחינה כספית או ביטחונית, לא היה מקום ששר הביטחון יידרש להן.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי גם אם מנכ"ל משהב"ט הוא הגורם המוביל במשהב"ט את נושא עסקאות הייצוא הביטחוני, במקרים האמורים היה עליו להתייעץ עם שר הביטחון, לא משום חשיבותן הכספית או הביטחונית של העסקאות, אלא משום משמעותן המדינית, ובמיוחד נוכח התנגדות משרד החוץ.



מנכ"ל משהב"ט, אחראי מתוקף תפקידו לניהול פעילויות משרדו על פי כללי מינהל תקין ולקבלת החלטות כדין. לכן, גם אם מנכ"ל משהב"ט מעוניין לקדם תהליכים שנראים בעיניו כחשובים למדינה, אין שום מקום להתעלמות ולאי-קיום חוקים, ובמקרה זה, חוק הפיקוח והתקנות המסדירים את הפיקוח של המדינה על ייצוא ביטחוני מטעמים של ביטחון לאומי, יחסי החוץ של המדינה והתחייבויותיה הבין-לאומיות ולשם שמירה על אינטרסים חיוניים אחרים של המדינה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה מקרים אלה, שבהם - יהיה הנימוק אשר יהיה - מנכ"ל משהב"ט, מר אודי שני, פעל שלא בהתאם לחוק הפיקוח ולתקנות כשהוא פועל כבעל סמכויות לגבי סמכויות שלא הוענקו לו בחוק.

סיכום והמלצות

דוח זה מצביע על ליקויים, חלקם מהותיים, שנפלו בחמש עסקאות ייצוא ביטחוני שבהן התנהלות בכירים במשהב"ט, ובראשם מנכ"ל משהב"ט, מר אודי שני, לא נעשתה בהתאם לדפוסי מינהל תקין. התנהלות מנכ"ל משהב"ט באה לידי ביטוי בנקיטת פעולות המצריכות סמכויות חוקיות, ללא סמכויות כאלה; באי-קיום חוק הפיקוח ותקנותיו, והוראות משהב"ט; בקבלת החלטות שאינה מבוססת על עבודת מטה סדורה; ובאי-התייעצות עם שר הביטחון בנושאים בעלי השלכה מהותית על מדיניות הייצוא הביטחוני.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה, כי נוכח הרגישות המדינית שבייצוא הביטחוני, המצב של אי-מילוי הוראות חוק הפיקוח ותקנותיו ביחס לתיאום ולהתייעצות עם משרד החוץ, מעלה חשש לפגיעה באינטרסים המדיניים של מדינת ישראל. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי על משהב"ט להפיק את הלקחים העולים מדוח זה, ולוודא שליקויים כאלה בתהליכי העבודה לא יישנו.

מבקר המדינה רשם לפניו את הודעת שר הביטחון מפברואר 2012, כי בעקבות ממצאי הביקורת "בכוונתו לפעול בהמשך על פי המתבקש מדוח הביקורת".