

דוח מבקר המדינה | ניסן התשפ"ה | אפריל 2025



מערכת הביטחון

**תהליכי עבודה
וממשקים במערכת
הביטחון בארץ
ובחו"ל**



תהליכי עבודה וממשקים במערכת הביטחון בארץ ובחו"ל

פעולות הביקורת

בתקופה שבין דצמבר 2022 לאוגוסט 2023¹ בדק משרד מבקר המדינה את פעילות מערכת הביטחון (מעהב"ט) בתחום מסוים, ובכלל זה - את המדיניות לגבי הפעילות האמורה ואת אופן גיבושה; את הממשק שבין צה"ל למשרד הביטחון (משהב"ט) ובין גופי צה"ל בכל הנוגע לפעילות זו; את מדיניות מעהב"ט בנושא מסוים בהקשר לאותה הפעילות; ואת ההסדרה שלה בהוראות משהב"ט ובפקודות הצבא. הביקורת בוצעה במשהב"ט ובצה"ל. בדיקות השלמה בוצעו בין היתר בתעשיות הביטחוניות הממשלתיות.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תמונת המצב העולה מן הביקורת


המדיניות בנוגע לתחום מסוים

- שלא בהתאם להמלצות "צוות תעשיות ביטחוניות" ממאי 2021, אשר התקבלו על ידי מנכ"ל משהב"ט, משהב"ט לא קבע יעד לכמות שנתית בתחום מסוים; והדבר עלול לפגוע במיקוד המאמצים בנושא ובבקרה עליו.
- על אף החשיבות והמרכזיות של פעילותו של פורום בכיר במשהב"ט, שדן בסוגיות מורכבות מהבחינה הביטחונית-מדינית - אין במשהב"ט הוראה או נוהל המגדירים את ייעודו ותפקידיו של פורום זה; דבר שעלול לפגוע במיקוד עשייתו של הפורום ולגרום לאי-בהירות לגבי אחריותו וסמכויותיו.

1 השלמות ביקורת נעשו עד אוקטובר 2023.



- על אף הנחיית מנכ"ל משהב"ט דאז מדצמבר 2021 ומיוני 2022, במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2023) שני אגפים במשהב"ט עדיין לא עיגנו בהוראה את הקריטריונים לקידום הפעילות בתחום שנבדק.


אישור פעילות בתחום מסוים על ידי ועדת שרים הנוגעת לעניין - בשנים 2018 - 2022  אושרו כ-65% מכלל הפעילות שהובאה לפני ועדת השרים הנוגעת לעניין בהחלטה שלא בישיבה, קרי - בלי שהוועדה התכנסה לדיון ובלי שהתקיים שיח בין כלל חברי הוועדה.

מעורבות צה"ל בתחום פעילות מסוים - אין מנגנון סדור בין אגף התכנון ובניין הכוח הרב-זרועי בצה"ל (אג"ת) למשהב"ט בכל הנוגע לקידום ולגיבוש של פעילויות בתחום שנבדק ולבקרה עליהן; ויש בכך כדי לפגוע ביכולתו של אג"ת להשפיע על פעילויות אלו. כמו כן, אג"ת טרם השלים את הצעדים הנדרשים למיזוי מעורבותו בפעילות בתחום האמור המתקיימת בין משהב"ט לזרועות וגופי צה"ל, לרבות בהיבט הבקרה עליה; ולא מתקיימת באופן קבוע וסדור שגרה המסנכרנת את מאמצי השיתוף פעולה (שת"פ) בתחום בין אג"ת לגופים, ולפיכך - אין ניהול מתכלל בצה"ל לפעילות זו.

סוגיות מסוימות בהקשר לפעילות בתחום מסוים - משהב"ט ממלא תפקידים שונים במכלול קשריו עם התעשיות הביטחוניות הממשלתיות, לרבות כריבון, וכלקוח מהותי. בתחום פעילות מסוים קבע משהב"ט באופן חד-צדדי את אופן התנהלותו בסוגיות מסוימות.

הסדרה נורמטיבית של תחום פעילות שנבדק - פעילות משהב"ט בתחום שנבדק נעשתה לאורך השנים בלי שהוסדרה במלואה בהוראותיו; תהליך הגיבוש של הוראה בנושא זה, שהתחיל במשהב"ט בשנת 2016 על ידי שלושה אגפים במשהב"ט, לא הסתיים במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2023). כמו כן, אין בצה"ל פקודות מטכ"ל, הוראות פיקוד עליון והוראות קבע אג"ת העוסקות בתחום, וזאת על אף מעורבות גורמים במטכ"ל ובזרועות בתהליכים שונים הנוגעים לפעילות האמורה.

עיקרי הממצאות הביקורת

המדיניות בנוגע לתחום מסוים - מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט יקבע מהם הקריטריונים לקידום פעילות בתחום שנבדק, מתוך התחשבות בכל השיקולים הרלוונטיים למעשהב"ט ולתעשיות, תוך היוועצות איתן. 

מעורבות צה"ל בתחום פעילות מסוים - מומלץ כי אג"ת ומשהב"ט יפעלו במשותף למיסוד ממשקי העבודה ביניהם בנוגע לפעילות האמורה לצורך הבטחת האפקטיביות של מעורבות צה"ל והגברת השפעתו על תחום פעילות זה; במסגרת זו מומלץ כי אג"ת ומשהב"ט יגבשו מנגנוני פיקוח ובקרה על התהליך. עוד מומלץ כי אג"ת יקיים עם זרועות וגופי צה"ל שגרות עבודה בהקשרי פעילות זו; וימסד את תהליך השת"פ הפנים-צה"ל לגבי אותה הפעילות, לרבות את מנגנוני הבקרה המטכ"לית. 



סוגיות מסוימות בהקשר לפעילות בתחום מסוים - מומלץ כי שר הביטחון ימנה ועדה מקצועית בלתי תלויה לבחינה של סוגיות מסוימות בהקשר לפעילות בתחום שנבדק; ולגיבוש המלצה לגבי אמות מידה וכללי פעולה ברורים בנושא, בהתייחס למכלול השיקולים הרלוונטיים. זאת בשיתוף פעולה עם הגורמים הנוגעים במשהב"ט ובתעשיות הביטחוניות. עוד מומלץ כי עד להשלמת עבודתה של הוועדה האמורה ינחה שר הביטחון את האגף הרלוונטי במשהב"ט כיצד לפעול בסוגיות אלו, בהתייחס לכלל ההיבטים הנוגעים לכך; וכך ינחה את מנכ"ל משהב"ט ואת סגן הרמטכ"ל בעניין זה.

הסדרה נורמטיבית של תחום פעילות מסוים - על אגפי משהב"ט הרלוונטיים לפעול בהקדם ולהשלים את הסדרת המסגרת הנורמטיבית לניהול הפעילות בתחום שנבדק, לרבות את עדכון ההוראות הנוגעות לנושא זה. כמו כן מומלץ כי אג"ת יקדם עבודת מטה מקיפה לצורך השלמת הפקודות הנדרשות בצה"ל להסדרת הפעילות האמורה. זאת, תוך תיאום עם הגורמים במשהב"ט הנוגעים לעדכון או לכתיבתן של הוראות משהב"ט בנושאים אלה.

סיכום

לתחום פעילות מסוים יש תרומה רבה לביטחונה, לצמיחתה הכלכלית ולחוסנה הלאומי של מדינת ישראל. בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים הנוגעים לאופן הניהול של תחום זה במשהב"ט. זאת, בין היתר, בגיבוש המדיניות בנושא במשהב"ט; בקביעת קריטריונים לקידום פעילות זו; בממשקי העבודה שבין משהב"ט לאג"ת בצה"ל ובין גופי צה"ל בכל הנוגע לפעילות האמורה, ובמסגרת הנורמטיבית המסדירה את הממשקים בין הגורמים המעורבים בפעילות זו ואת קביעת האחריות והסמכויות של כל אחד מהם; בקביעת כללים ברורים לגבי סוגיה הנוגעת לפעילות זו, באופן רישום לא נאות של אותה סוגיה בספר תקציב הביטחון ובדוחות הכספיים של משהב"ט ובהיעדר מנגנון לפיקוח ולבקרה על היבטים מסוימים הנוגעים לה.

על כלל הגופים הנוגעים לפעילות זו לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח ובהתייחס להמלצותיו לשם ייעול הפעילות והשאת תועלתה למשהב"ט ולתעשיות הביטחוניות בישראל ומתוך איזון בין כלל האינטרסים הלאומיים.

