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

# תהליכי עבודה וממשקים במערכת הביטחון בארץ ובחו"ל

### פעולות הביקורת

בתקופה שבין דצמבר 2022 לאוגוסט 2023[[1]](#footnote-1) בדק משרד מבקר המדינה את פעילות מעהב"ט בתחום מסוים, ובכלל זה - את המדיניות לגבי הפעילות האמורה ואת אופן גיבושה; את הממשק שבין צה"ל למשהב"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: התעשייה האווירית לישראל בע"מ ורפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

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].

## המדיניות בנוגע לתחום פעילות מסוים

### המטרות והיעדים של משהב"ט בתחום מסוים

בהוראת משהב"ט בנושא "משרד הביטחון - ייעוד ותפקידים" נכתב כי בין תפקידיו הרב-שנתיים של משהב"ט לגבש את מדיניותו בנושאים ביטחוניים-אסטרטגיים.

מדי שנה בשנה קובע מנכ"ל משהב"ט מטרות ויעדים שנתיים למימוש המשרד, ועל בסיסם נקבעות תוכניות העבודה של אגפי המשרד. אחת ממטרותיו של משהב"ט לכל אחת מהשנים 2018 - 2023 הייתה חיזוק מעמדה האסטרטגי של מדינת ישראל, עוצמתה הביטחונית הכוללת וחופש הפעולה הביטחוני-צבאי באמצעות קשרים ביטחוניים.

במאי 2021 המליץ צוות שהוקם במשהב"ט[[2]](#footnote-2) (להלן - צוות תעשיות ביטחוניות), בין היתר, כי על משהב"ט להגדיר יעד בתחום מסוים. בדיון שקיים מנכ"ל משהב"ט ביוני 2021 לגבי הממצאים הסופיים של הצוות סיכם המנכ"ל כי הוא מקבל את המלצות הצוות; כי "הפיכת תוצר עבודת הצוות לתהליך שיביא שינוי - מורכבת"; וכי "נדרש לנהל את תהליך העבודה והמשימות כתוכנית עבודה מוגדרת בהובלת ראש אגף תכנון ותוך בקרה של המנכ"ל".

**בביקורת עלה כי 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.**

**נוכח מטרות משהב"ט - לחזק את מעמדה האסטרטגי של מדינת ישראל ואת עוצמתה הביטחונית הכוללת ולהרחיב את חופש הפעולה הביטחוני-צבאי שלה - מומלץ כי אגף התכנון שבמשהב"ט יבחן הגדרת יעדים כמותיים בתחום האמור, ובכלל זה יבחן חלופות שונות להגעה ליעדים אלה; ויביא את המלצותיו לאישור מנכ"ל משהב"ט. קביעת יעדים כאמור עשויה להכווין את הקצאת המשאבים הנדרשים לקידומם, לרבות את היקף כוח האדם הנדרש, תוך שיקוף סדרי העדיפויות של מעהב"ט.**

### תהליך גיבוש מדיניות בתחום מסוים

#### פורום מסוים במשהב"ט

**פורום מסוים במשהב"ט מורכב מגורמים בכירים במשרד. ממסמכי משהב"ט עולה כי הפורום מאפשר שילוביות בין אגפי המשרד לקבלת תמונה ביטחונית-מדינית שלמה. יצוין כי פורום זה דן בין היתר בעבודות מטה** שמתבצעות מפעם לפעם במשהב"ט בנושאים ספציפיים הנוגעים לתחום שנבדק, ועליהן מתבססת המדיניות בנושאים האמורים.

סגן ראש אגף התכנון במשהב"ט מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי אין הוראת משהב"ט או נוהל המגדירים את מהות הפורום האמור ואת תפקידיו, וכי בכוונת משהב"ט לגבש מסמך המגדיר זאת.

**בביקורת עלה כי 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.**

**נוכח התפקיד המשמעותי שממלא פורום זה, מומלץ כי משהב"ט יגדיר את מהות הפורום, את תפקידיו ואת דרכי פעולתו ויעגנם בהוראותיו.**

משהב"ט ציין בתשובתו כי הוא מקבל את ההמלצה לגבש נוהל לפורום האמור.

### קריטריונים לביצוע פעילות בתחום מסוים

בדיון בפורום בכיר במשהב"ט בדצמבר 2021 מנכ"ל משהב"ט הנחה כי באחריות שני אגפים לעגן את השימוש במנגנון המשמש לפעילות בתחום מסוים בנוהלי משהב"ט עד לפברואר 2022.

ביוני 2022 קבע המנכ"ל כי יש לבצע עמ"ט "מהירה" בנושא ולבצע שינויים נדרשים, וכי באחריות ראש אגף תכנון לעגן זאת בהוראה של משהב"ט עד ל-30.8.22.

סגן ראש אגף תכנון במשהב"ט מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי בעקבות סיכום המנכ"ל מיוני 2022 ובמסגרת כתיבתה של הוראת משהב"ט בנושא האמור בוצעה עמ"ט פנימית בראשות אגף מסוים עם כלל הגורמים הנוגעים בדבר, וכי טיוטת ההוראה אמורה להיות מסוכמת בעתיד הקרוב (בנושא גיבוש ההוראה - ראו בהמשך בפרק "הסדרה נורמטיבית של תחום פעילות מסוים").

**בביקורת עלה כי 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 האמור.**

**מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט יקבע מהם הקריטריונים לקידום פעילות זו מתוך התחשבות בכל השיקולים הרלוונטיים למעהב"ט ולתעשיות, תוך היוועצות איתן. עוד מומלץ כי משהב"ט יפעל לעיגון נושא זה במסגרת הוראותיו.**

משהב"ט מסר בתשובתו כי ההמלצה לקביעת קריטריונים לקידום הפעילות האמורה מקובלת, וכי נושא זה יבוא לידי ביטוי בהוראת משהב"ט (להלן - המ"ב) בנושא.

## אישור פעילות בתחום מסוים על ידי וועדת שרים הנוגעת לעניין

בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל), נקבע כי לממשלה יהיה מטה לביטחון לאומי שישמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל. עוד נקבע בחוק כי בין תפקידי המל"ל לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון; להכין את דיוני הממשלה וועדותיה בענייני החוץ והביטחון; להציג את החלופות לגבי נושאי הדיון, נוסף על הצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר; ולהציג את ההבדלים בין החלופות ואת משמעותם, כפי שהעלתה הבחינה שביצע בנושא, וכן את המלצתו המנומקת לחלופה הנבחרת.

בינואר 2023 כתב המשנה למזכיר הממשלה לנציגי משרד מבקר המדינה כי חלק ניכר מהחלטותיה של ועדת השרים הנוגעת לעניין בשנים 2018 - 2022 התקבלו "בהחלטה שלא בישיבה"[[3]](#footnote-3), זאת בהתאם לסעיף 38(א) בתקנון לעבודת הממשלה[[4]](#footnote-4).

עיון בסטנוגרמות מישיבות ועדת השרים מעלה כי התקיים בהן שיח בין חברי הוועדה, כי חברי הוועדה הפנו שאלות הבהרה לגורמים המציגים, וכי מהלך הישיבות תועד, לרבות התייחסויות השרים, אם היו התייחסויות כאמור. לעומת זאת, כאשר החלטות ועדת השרים התקבלו שלא בישיבה, לא התקיים שיח בין כל חברי הוועדה והנושא הוכרע על פי משאל בעל פה; לא בכל המקרים נמצא תיעוד לגבי חברי הוועדה שהמל"ל הציג להם את הנושא שנדון; ונוסף על כך לא תועדו התייחסויות השרים לגבי הנושא שהובא לאישורם.

**עולה כי רק בשנת 2022 התכנסה ועדת השרים הנוגעת לעניין לדיונים בישיבה; וכי בשנים 2018 - 2022 אושרו כ-65% מכלל הפעילות שהובאה לפניה בהחלטה שלא בישיבה, קרי - בלי שהוועדה התכנסה לדיון ובלי שהתקיים שיח בין כלל חברי הוועדה.**

יצוין בעניין זה כי בדיון שהתקיים בוועדת השרים באפריל 2022 ציין ראש המל"ל דאז לפני הוועדה כי "בצדק אנחנו קיבלנו מהשרים,... התייחסויות לכך שאת הוועדה הקודמת עשינו בנוהל טלפוני... ולא בדיון, גם שר המשפטים וגם שר החוץ"; וכי המל"ל יקפיד ככל יכולתו "לעשות את זה בהתכנסויות כאלה", למעט מקרים דחופים.

**מומלץ כי המל"ל יפעל להביא פעילות בתחום מסוים לאישור ועדת השרים הנוגעת לעניין בדרך של התכנסות, המאפשרת שיח בין הגורמים המשתתפים בה.**

המל"ל מסר בתשובתו כי הוא מקבל עקרונית את המלצת הביקורת; כי ככלל הוא מעדיף שהוועדה תכונס והאישור יובא בדרך של דיון סדור בוועדה; וכי זו המדיניות שלפיה הוא פועל. עוד מסר בתשובתו כי לנוכח אילוצים שקיימים לעיתים מאשרת הוועדה חלק מהפעילות שלא בכינוס; וכי עם זאת לנוכח הבנת החשיבות בכינוסה הפיזי של הוועדה חלה לאורך השנים האחרונות הפחתה משמעותית בהיקף החלטות הוועדה המתקבלות ללא התכנסות, ובשנת 2023 כל החלטותיה התקבלו בכינוס.

## מעורבות צה"ל בתחום פעילות מסוים

### היבטים בבניין הכוח - הממשק בין צה"ל לבין משהב"ט בתחום פעילות מסוים

**בביקורת עלה כי השגרות שנקבעו לממשקי העבודה שבין אגף התכנון ובניין הכוח הרב-זרועי בצה"ל (להלן - אג"ת) למשהב"ט בתחום פעילות שנבדק לא התקיימו באופן סדיר. חרף השגרה הרבעונית שנקבעה, בשנת 2022 התקיימו שני מפגשים כאלה, ובשנת 2023 התקיים מפגש אחד עד לסיום מועד הביקורת (אוגוסט 2023). עוד עלה כי לא נקבעה מתכונת סדורה למפגשים אלה, וכי רמת שיתוף המידע והשקיפות השתנתה מפגישה לפגישה. כמו כן עלה כי על אף סיכום רח"ט תכנון באג"ת מיולי 2020 כי יש לקיים מפגש שנתי של ועדת היגוי להכוונת מאמצים בנושא זה**, **למועד סיום הביקורת ובחלוף שלוש שנים ממועד הסיכום האמור התקיים מפגש** **אחד בלבד של ועדת ההיגוי. אי-קיום השגרות שסוכמו עלול לפגוע בתיאום שבין משהב"ט לצה"ל בכל הנוגע לקביעת סדרי העדיפויות בקידום תחום פעילות זה.**

**בביקורת נמצא כי אף שקיימת הערכה מצד גורמי צה"ל לפועלו של משהב"ט בהקשר לפעילות בתחום שנבדק, יש לדעתם צורך בשיפור ובמיסוד של הממשק עם משהב"ט בהקשרים אלה, לרבות צורך בקביעת נוהל שיבטיח כי יקוימו קשרי עבודה סדורים ומיטביים. יצוין כי בהיעדר מסגרת נורמטיבית ומנגנון מוסדר המגדירים את הממשק בין משהב"ט לצה"ל, שיתוף הפעולה עלול להשתנות בהתאם לזהותם של בעלי התפקידים בגופים אלה והקשר הפרסונלי ביניהם.**

**מומלץ כי אג"ת ומשהב"ט יפעלו במשותף למיסוד ממשקי העבודה ביניהם בנוגע לפעילות בתחום שנבדק 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.**

בתשובה שמסר צה"ל למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 נכתב כי קיימת חשיבות לשיפור ולמיסוד של הממשק עם משהב"ט בנושא האמור.

### הממשק בין אג"ת לבין הזרועות בצה"ל ותהליכי העבודה ביניהם

**בביקורת נמצא כי שלא בהתאם לפקודת העבודה של צה"ל לשנת 2022, שבה נקבע כי על גופי צה"ל לוודא כי תוצג לאג"ת כל פעילות בתחום מסוים - אג"ת לא שולב בשלב הייזום של פעילות זו**.

**בביקורת עלה כי אג"ת, שהוא גוף התכנון המטכ"לי, טרם השלים את הצעדים הנדרשים למיצוי מעורבותו בפעילות בתחום מסוים המתקיימת בין משהב"ט לזרועות ולגופי צה"ל, לרבות בהיבט הבקרה עליה; וכי לא מתקיימת באופן קבוע וסדור שגרה המסנכרנת את המאמצים בתחום זה בין אג"ת לגופים, ולפיכך - אין ניהול מתכלל בצה"ל לפעילות האמורה.**

**מומלץ כי אג"ת, כגורם האחראי לתכנון בניין הכוח, יקיים עם זרועות וגופי צה"ל שגרות עבודה בהקשרי פעילות בתחום שנבדק לצורך גיבוש תפיסה מתואמת בנוגע לסדרי העדיפויות לקידום הפעילות; ולצורך גיבוש תוכניות פעולה מסונכרנות בנושא זה ומעקב משותף אחר מימושן. עוד מומלץ כי אג"ת ימסד את תהליך השת"פ הפנים-צה"לי לגבי הפעילות האמורה, לרבות את מנגנוני הבקרה המטכ"לית (בעניין זה ראו גם בפרק "הסדרה נורמטיבית בצה"ל של תחום פעילות מסוים").**

## סוגיות מסוימות בהקשר לפעילות בתחום מסוים

בשנת 2009 ביצע מבקר המדינה ביקורת בנושא "התנהלות משרד הביטחון בתחום מסוים". משרד מבקר המדינה שב והעיר כי נדרשים כללים ואמות מידה ברורים ושקופים. בסיכום הדוח כתב מבקר המדינה בין היתר כי המתואר בדוח הביקורת הוא תולדה של רעיון חיובי, אולם בהיעדר כללים, נהלים ואמות מידה, ותחת עמימות מובנית, נגרמת פגיעה חמורה בכללי המינהל התקין.

משהב"ט ממלא תפקידים שונים במכלול קשריו עם התעשיות הביטחוניות הממשלתיות: כבעל השליטה בהן**[[5]](#footnote-5)**; כלקוח מהותי; וכריבון[[6]](#footnote-6).

בדוח מבקר המדינה האמור משנת 2009 נכתב כי תפקידיו השונים של משהב"ט מול התעשיות הביטחוניות יוצרים לא אחת טשטושי גבולות מובנים מולן.

**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.**

✰

**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.**

**עד להקמת ועדה מקצועית שתבחן את הנושא, מומלץ כי שר הביטחון גם ינחה את מנכ"ל משהב"ט ואת סגן הרמטכ"ל לגבי אופן ההתנהלות במסגרת זו בין צה"ל למשהב"ט.**

### הרישום החשבונאי והתקציבי של הפעילות בתחום

מעהב"ט פועלת במסגרת תקציב שקובעת הכנסת בחוק התקציב, וזאת בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה ולחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב). בהתבסס על התקציב השנתי קובע אגף התקציבים במשהב"ט מסגרות תקציב להתקשרויות שנתיות ורב-שנתיות לגופים במעהב"ט.

יצוין בהקשר זה כי בדוח הביקורת האמור בנושא "התנהלות משרד הביטחון בתחום מסוים" צוין כי יש לפעול לכך שהדוחות הכספיים של משהב"ט ותקציב הביטחון ייתנו ביטוי מלא לכלל הפעולות המתבצעות בתחום זה, זאת כדי להבטיח פעולה נאותה בתחום התקציבי והחשבונאי.

**על אף הערות בדוחות ביקורת קודמים של מבקר המדינה, הפעילות בתחום שנבדק אינה מקבלת ביטוי נאות בתקציב הביטחון ואינה נרשמת כראוי בדוחות הכספיים של משהב"ט.** **היעדר הרישום התקציבי כראוי הוא בגדר אי-תקינות מנהלית.**

**על אגף התקציבים ואגף הכספים** **שבמשהב"ט לתת ביטוי בתקציב הביטחון לפעילות זו וכן לרשום באופן נאות את השפעותיה בדוחות הכספיים של משהב"ט. כמו כן על אגף התקציבים ואגף הכספים לגבש מנגנון לפיקוח ולבקרה בנושא זה.**

## הסדרה נורמטיבית של תחום פעילות מסוים

### הסדרה נורמטיבית במשהב"ט של תחום פעילות מסוים

**בביקורת עלה כי בשונה מהנדרש בהוראת משהב"ט בעניין בחינה ועדכון של הוראות המשרד, שני אגפים לא עדכנו את ההוראה הנוגעת לאחד מתחומי פעילות המשרד זה שש שנים וחצי, משנת 2017 ועד למועד סיום הביקורת.**

אגף התכנון מסר לצוות הביקורת כי ההוראה נמצאת בתהליך עדכון, ונוכח מורכבותה הרבה חל עיכוב בעדכונה.

**עוד עלה בביקורת כי פעילות משהב"ט לקידום תחום הפעילות שנבדק נעשתה לאורך השנים בלי שהוסדרה במלואה בהוראותיו; וכי תהליך הגיבוש של הוראה בנושא זה, שהתחיל במשהב"ט בשנת 2016 על ידי שלושה אגפים במשהב"ט, לא הסתיים במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2023). היעדר מסגרת נורמטיבית המסדירה את תהליכי העבודה לביצוע הפעילות האמורה, את ממשקי העבודה בין כל הגורמים המעורבים בפעילות זו ואת קביעת האחריות והסמכויות של כל אחד מהם עלול לפגוע באפקטיביות תהליכי העבודה ולהביא לחוסר יעילות, לחוסר שקיפות ולחוסר אחידות בניהול פעילות זו.**

**על אגפי משהב"ט הרלוונטיים לפעול בהקדם ולהשלים את הסדרת המסגרת הנורמטיבית לניהול הפעילות האמורה, לרבות את עדכון ההוראות הנוגעות לנושא זה. על ראש אגף התכנון במשהב"ט לוודא את השלמתן של הפעולות האמורות.**

משהב"ט מסר בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה למיסוד תשתית נורמטיבית המבוססת על הוראה משרדית בנושא; כי הוא נמצא בישורת האחרונה לגיבושה של ההוראה שתעסוק בכלל ההיבטים של הנושא, לרבות באלה אשר עלו בדוח הביקורת, וכי הוא רואה חשיבות רבה בהשלמתה בהקדם.

#### הוראות ונהלים אגפיים

על פי הוראת משהב"ט, ככלל, הוראות ונהלים אגפיים מתפרסמים מטעם ראש האגף הנוגע בדבר, הם מחייבים את עובדי האגף הנוגע להם בלבד ומטרתם להנחות את עובדיו לגבי תהליכים ושיטות עבודה פנימיים הרלוונטיים עבורם ושאינם מפורטים בהוראות משהב"ט. אם קיימת סתירה בין הוראות משהב"ט לבין הוראה או נוהל אגפי, הוראת משהב"ט גוברת. עוד על פי ההוראה, הוראות ונהלים יתעדכנו מעת לעת באופן שישקפו את תהליכי העבודה העדכניים ביותר באגף ובאופן העולה בקנה אחד עם הוראות המשרד.

**עולה כי אגף מסוים במשהב"ט לא עדכן נוהל בעניין פעילות בתחום מסוים במשך יותר מעשר שנים, אף שחלו תמורות ושינויים בתחום פעילות זה.**

**עוד עולה כי שני נהלים של אגף אחר העוסקים בנושא מסוים לא עודכנו במשך כעשר שנים, ונוהל נוסף בנושא לא עודכן במשך שבע שנים. כמו כן נמצא כי נוהלי אותו האגף מסדירים תהליכי עבודה ובכלל זה מתייחסים לפעולות שעל גורמים במשהב"ט ובצה"ל לבצע, זאת במקום להסדירם בהוראות משהב"ט ובפקודות צה"ל, כמתבקש בהוראת ההסדרה של משהב"ט.**

**תחום הפעילות שנבדק הוא תחום מורכב ודינמי המחייב בחינה עיתית וסדורה של דפוסי הפעילות, התאמתם לצרכים ועדכון ההוראות הנוגעות לו בהתאם לכך. המצב הקיים במשך שנים - שבו פועלים אגפי משהב"ט שלא על פי נוהלי עבודה עדכניים, במיוחד נוכח היעדר הוראה משרדית המסדירה פעילות זו - הוא לקוי, מנוגד לכללי מינהל תקין, ויש בו כדי לפגוע בתקינות תהליכי עבודתם ובבקרה עליהם.**

**מומלץ כי נוסף על פרסום הוראה משרדית שתגדיר את חלוקת התפקידים ואת ממשקי העבודה של כלל הגורמים המעורבים בפעילות משהב"ט בהקשרי הנושא שנבדק, יבחן כל אחד מאגפי המשרד את הצורך לעדכן את נהליו הפנימיים הנוגעים לתחומי פעילות אלה.**

משהב"ט מסר כי הוא מקבל את ההמלצה, וכי בתוכנית העבודה של אחד האגפים לשנת 2024 נכלל נושא התיקוף והעדכון של הוראות ונהלים; וכי אגף אחר יעדכן את הנחיותיו הפנימיות בנוגע לפעילות האמורה.

### הסדרה נורמטיבית בצה"ל של תחום פעילות מסוים

**בביקורת נמצא כי על אף עבודת מטה שאג"ת החל לבצע בשנת 2018 לקראת הפצת הוראת קבע אג"ת[[7]](#footnote-7) (להלן -הק"א) למיסוד תחום פעילות מסוים, לרבות אישור התהליך ברמה המטכ"לית, בחלוף חמש שנים לא גובשה הק"א בנושא.**

גורמים מאג"ת מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי טרם נכתבה הק"א בנושא, שכן אג"ת ממתין להשלמת ההמ"ב, וכי לאחר שתושלם ההמ"ב יתחיל אג"ת לכתוב הק"א בנושא.

**במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2023) לא הייתה בצה"ל הוראה המגדירה והמפרטת את תהליכי העבודה והממשקים בין אג"ת לזרועות בתחום הפעילות האמור, לרבות האחריות והסמכות שלהם בנושא זה. המצב שבו אגפי המטכ"ל וזרועות צה"ל משתתפים בפעילות האמורה ללא הסדרת פעולותיהם בפקודות הצבא ובהוראותיו, לרבות הגדרת הסמכות והאחריות של כל אחד מהם, עלול לפגוע במיצוי המיטבי של הפעילות בראיית צה"ל, לרבות בבקרה עליה.**

**✰**

**בביקורת עלה כי על אף מעורבות גורמים במטכ"ל ובזרועות בתהליכים שונים הנוגעים לפעילות בתחום מסוים - אין פקודות מטכ"ל, הוראות פיקוד עליון והוראות קבע אג"ת העוסקות בתחום. במצב זה לא קיימת למעשה הסדרה של נושאים אלה בצה"ל, לרבות של החבויות המוטלות במסגרתם על אגפי המטכ"ל הנוגעים בדבר ועל והזרועות.**

**מומלץ כי אג"ת יקדם עבודת מטה מקיפה לצורך השלמת הפקודות הנדרשות בצה"ל להסדרת הפעילות האמורה הן בנושא הממשק בינו לבין הזרועות והן בנושא שיתוף הפעולה וחלוקת הסמכות והאחריות בתחום זה בין צה"ל ובין משהב"ט. זאת, תוך תיאום עם הגורמים במשהב"ט הנוגעים לעדכונן 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 מסוים במעהב"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 תחומי האחריות והסמכויות של כל אחד מהם; בקביעת כללים ברורים לגבי סוגיות הנוגעות לפעילות זו, ברישום לא נאות בספר תקציב הביטחון ובדוחות הכספיים של משהב"ט ובהיעדר מנגנון לפיקוח ולבקרה על היבטים מסוימים הנוגעים לה.**

**נוכח החשיבות האסטרטגית של הפעילות בתחום זה ותרומתה הביטחונית והכלכלית, על כלל הגופים הנוגעים לפעילות זו לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח ובהתייחס להמלצותיו לשם ייעול הפעילות והשאת תועלתה למעהב"ט ולתעשיות הביטחוניות בישראל ומתוך איזון בין כלל האינטרסים הלאומיים.**

**אשר לסוגיות מסוימות בהקשר לפעילות בתחום שנבדק - מומלץ כי שר הביטחון ימנה ועדה מקצועית בלתי תלויה לבחינתן; וכי עד להשלמת עבודתה של הוועדה האמורה ינחה את משהב"ט כיצד לפעול בסוגיות אלו בהתייחס לכלל ההיבטים הנוגעים לכך, וינחה את מנכ"ל משהב"ט ואת סגן הרמטכ"ל בעניין זה.**

1. השלמות ביקורת נעשו עד אוקטובר 2023. [↑](#footnote-ref-1)
2. בנובמבר 2020 הקים מנכ"ל משהב"ט את הצוות במטרה לבחון את הדרכים לחיזוקן ולביסוסן של התעשיות הביטחוניות כגורם מרכזי בביטחון המדינה; וכדי להמליץ על צעדים ומדיניות ארוכת טווח במסגרת יחסי הגומלין של משהב"ט עם התעשיות. בראש הצוות עמד מר יאיר שמיר, שכיהן בעבר בין היתר כיו"ר דירקטוריון התע"א, והשתתפו בו, בין היתר, ראש מפא"ת והכלכלן הראשי למעהב"ט. [↑](#footnote-ref-2)
3. ללא התכנסות של הוועדה. [↑](#footnote-ref-3)
4. סעיף 38(א) לתקנון לעבודת הממשלה ה-36 קובע כי "ראה יושב-ראש ועדת השרים צורך בקבלת החלטה דחופה של הוועדה, הוא רשאי להורות למזכיר הממשלה להביא את נוסח ההצעה בדרך של משאל בעל-פה... לא ניתן היה להשיג שר או שרים או לא התקבלה תשובה משר או משרים במשאל בתוך 12 שעות ממועד תחילתו תאושר ההצעה אם תמכו בה רוב חברי ועדת השרים, כשהנמנעים אינם באים במניין הקולות והיא תקבל תוקף של החלטת ועדת שרים. יושב ראש ועדת השרים... רשאי לקצר או להאריך פרק זמן זה". סעיף 38(ב) לתקנון קובע כי יושב ראש ועדת השרים רשאי להורות למזכיר הממשלה לפנות בכתב אל חברי הוועדה ולבקש את תשובתם להצעת ההחלטה אם ראה צורך בקבלת החלטה שלא בישיבת הוועדה. במקרה זה אם לא השיב שר על עניין ההצעה בתוך שבוע מיום הפנייה אליו, יראו אותו כמי שהסכים להצעה. התקנון לעבודת הממשלה ה-36 היה בתוקף מ-20.6.21 וחל גם במועד סיום הביקורת. [↑](#footnote-ref-4)
5. המדינה מחזיקה במניות התעשיות הביטחוניות הממשלתיות, והיא בעלת השליטה בהן. שר הביטחון ושר האוצר אחראים לתעשיות הביטחוניות הממשלתיות. [↑](#footnote-ref-5)
6. משהב"ט מפעיל סמכויות ריבון בתחומים מסוימים, כלומר סמכויות בלעדיות לביצוע פעולות בשם המדינה. [↑](#footnote-ref-6)
7. הוראת קבע מוצאת על ידי אגף במטכ"ל בתחומים הנוגעים לייעודו או נוכח צורך בפירוט של העקרונות שנקבעו בהוראות הפיקוד העליון ובפקודות המטכ"ל. [↑](#footnote-ref-7)