ממצאי מעקב

הכשרת הקצונה הבכירה בצה״ל

״הכשרת הקצונה הבכירה בצה״ל״, דוח שנתי 57א (2006), עמ׳ 43.

תקציר

מאפריל 2005 עד ינואר 2006 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הכשרת הקצונה הבכירה בצה״ל (להלן - הביקורת הקודמת)[1]. בביקורת הקודמת נבדקו שלוש מסגרות ההכשרה המרכזיות שהכשירו את הקצונה הבכירה[2] באותה עת, כלהלן:

א. המכללה לביטחון לאומי (להלן - מב״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. המב״ל היא חלק מיחידת המכללות, שיש בה גם את המכללה הבין-זרועית לפיקוד ומטה (להלן - פו״ם) וגם את המכללה לפיקוד טקטי. בראש יחידת המכללות עומד קצין בדרגת אלוף, חבר המטה הכללי של צה״ל, שהוא גם מפקד המב״ל.

ב. תכנית בתחום הניהול הבכיר והמנהיגות, המכונה ״מפנה״, שנערכה באחריות יחידת המכללות, והייתה מיועדת להקנות לחניכיה כלים וידע להתמודדות עם בעיות ניהוליות האופייניות לסביבת הפעולה של הקצונה הבכירה.

ג. עד שנת 2002 התקיימה מסגרת הכשרה נוספת והיא הקורס המערכתי המתקדם (להלן - קומ״ם), שמטרתה הייתה להכשיר את חניכי הקורס בתחומים של חשיבה מערכתית ושל אמנות המערכה. הקורס הועבר על ידי המכון לחקר תורת המערכה (להלן - המלת״ם), שהיה כפוף לחטיבת התורה וההדרכה (להלן - תוה״ד) שבאגף המבצעים במטה הכללי.

הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת נגעו למדיניות ההכשרה של הקצונה הבכירה בצה״ל; להכשרת הקצונה הבכירה במב״ל, ובין השאר, לתוכני ההכשרה בה, לסגל ההדרכה שלה ולפיקוח ולבקרה על עבודת המרצים והיועצים במב״ל ובפו״ם; למלת״ם, בכל הנוגע לכתיבת תורת המערכה, להוראת אמנות המערכה לקצונה הבכירה, ולהיבטים מינהליים בהעסקת החוקרים במלת״ם; לתכנית ״מפנה״, בכל הנוגע לסדרי הפעלתה; ולהתקשרויות של מב״ל ושל פו״ם עם גופים אזרחיים.

---

1 מבקר המדינה, **דוח שנתי 57א** (2006), הפרק על ״הכשרת הקצונה הבכירה בצה״ל״, עמ׳ 43.

2 ועדה שמינה הרמטכ״ל דאז, רא״ל משה יעלון, בסוף שנת 2002, לבחון את הקידום, הפיתוח וההכשרה של הקצונה הבכירה בצה״ל, הגדירה כקצונה בכירה קצינים מדרגת סא״ל ומעלה. ההתייחסות בביקורת הקודמת ובדוח זה ל״קצונה בכירה״ היא על פי אותה הגדרה.

פעולות הביקורת

בתקופה מאוגוסט עד דצמבר 2007, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - המעקב), ובמסגרתה נבדק אם תוקנו ליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. המעקב נעשה בצה"ל, בעיקר ביחידת המכללות. בדיקות השלמה נעשו במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ובמשרד האוצר. נתונים אחדים עודכנו לאוגוסט 2008.

עיקרי הממצאים

מדיניות ההכשרה של הקצונה הבכירה ויישומה

בביקורת הקודמת צוין, כי בפברואר 2003 קבע הרמטכ"ל דאז, רא"ל משה יעלון, שהכשרתם של קצינים בדרגות סא"ל ואל"ם, המזוהים כפוטנציאל לקידום לדרגת תא"ל, תכלול, בנוסף להשכלה אקדמית, גם הכשרות בתחום אמנות המערכה, בתחום המנהיגות והניהול ובתחום הביטחון הלאומי. בביקורת הקודמת עלה, כי מרבית קביעות הרמטכ"ל, כפי שפורטו לעיל, לא מולאו. בהערות ראש הממשלה מדצמבר 2006 לדוח שנתי 57א של מבקר המדינה נמסרה תגובת צה"ל בנושא זה, ובה נאמר, בין השאר, כי ראש חטיבת תוה"ד מוביל עבודת מטה לקביעת מסלול הכשרה של הקצין בצה"ל.

במעקב נמצא, כי תפיסה של מסלול הכשרת הקצין, שקבע ראש חטיבת תוה"ד, אושרה על ידי המטה הכללי ועובדה להוראה של חטיבת תוה"ד. הוראה זו נמצאה בעת סיום המעקב, בדצמבר 2007, בסבב של אישורים וטרם פורסמה כהוראה מחייבת. התפיסה דלעיל מחלקת את מסלול השירות של הקצין מדרגת סג"ם ועד דרגת תא"ל לארבעה שלבים, שפרקי הלימוד השלישי והרביעי מהווים את שלבי ההכשרה של הקצונה הבכירה.

הכשרת הקצונה הבכירה במב"ל

1. תוכני ההכשרות במב"ל - בביקורת הקודמת נמצא, בין היתר, כי תכניות הלימודים במב"ל, לרבות הנושאים המרכזיים שנלמדים בתחום הביטחון הלאומי, נקבעות על ידי מפקדי יחידת המכללות, שהם כאמור אלופים בצה"ל. משרד מבקר המדינה העיר, כי יש להקים גוף מקצועי המורכב מאנשי אקדמיה ואנשי ממשל בכירים, שישמש ועדת הוראה לצדו של מפקד המב"ל.

במעקב נמצא בנושא זה, כי הוקמה ועדה מייעצת למפקד יחידת המכללות, המונה עשרה חברים מעולם האקדמיה, מעולם העשייה הכלכלית ומוותיקי מערכת הביטחון. כמו כן, המב"ל הוציאה באוגוסט 2007 נוהל המפרט את דרכי פעולת הוועדה המייעצת.

2. הרכב החניכים במב"ל - בביקורת הקודמת נמצא, כי רוב החניכים שאינם קציני צה"ל מגיעים מגופי מערכת הביטחון וביטחון הפנים, ורק שיעור נמוך מאוד מהם מגיע ממשרדי הממשלה האחרים. משרד מבקר המדינה העיר, כי במצב

המתואר לעיל, לא מושג היעד של יצירת שפה משותפת לגבי נושאי הביטחון הלאומי בין העוסקים בו, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה על הקמת המב"ל.

במעקב נמצא, כי לא חל שינוי מהותי במספר החניכים ממשרדי ממשלה במב"ל. למשל, במחזור ל"ד (שנת הלימודים 2006-2007) השתתפו במב"ל רק שני נציגים ממשרדי הממשלה מבין 32 חניכים, ושניהם היו ממשרד החוץ.

במאי 2008 הנחה סגן בכיר לחשב הכללי שבמשרד האוצר את החשבים במשרדי הממשלה, כי על פי הוראות של רשות המסים, תשלום השתתפות המעסיק בקורס או בהשתלמות המקנים יתרון מתמיד בידי העובד, חייבים במס. בהתאם לכך, יש לחייב במס עובדים הלומדים במב"ל, שבמסגרת לימודיהם זכאים לתואר אקדמי מטעם אוניברסיטת חיפה. חיוב זה הוא על סך עלות הלימודים - הן עבור הלימודים לתואר השני והן עבור הלימודים בתחום הביטחון הלאומי במב"ל. במסגרת התכתבות עם מפקד יחידת המכללות, ציין הסגן הבכיר לחשב הכללי, כי חובת המסוי חלה על קצינים הלומדים במב"ל ועל עובדי מדינה הלומדים שם. בתחילת אוגוסט 2008 אישרר מנהל רשות המסים, מר יהודה נסרדישי, את ההנחיה לחייב במס את מימון הלימודים במב"ל, מאחר שאלה מהווים יתרון מתמיד בידי העובד.

לדעת משרד מבקר המדינה, הלימודים במב"ל, הן של קציני צה"ל והן של עובדי מדינה בכירים, הם אינטרס לאומי חשוב של מדינת ישראל. ליישום הוראות רשות המסים עלולה להיות השלכה מרחיקת לכת על עצם קיום הלימודים במב"ל. משרד מבקר המדינה סבור, כי ראוי שסוגיה זאת, על כל היבטיה והשלכותיה, תיבחן על ידי שר האוצר ועל ידי שר הביטחון במגמה למצוא פתרונות שיאפשרו את קיום הלימודים במב"ל לבכירי השירות הציבורי. זאת, כדי להשיג את היעד של יצירת שפה משותפת לגבי נושאי הביטחון הלאומי בין העוסקים בו, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה על הקמת המב"ל[3].

3. הפיקוח והבקרה על עבודת המרצים והיועצים במב"ל ובפו"ם - בביקורת הקודמת נמצאו ליקויים בדיווחי מרצים ויועצים על שעות עבודתם ובפיקוח ובבקרה של המב"ל ושל פו"ם על דיווחים אלה. כן נמצא, כי ביחידת המכללות לא קיימים תיאורי תפקיד ליועצים השונים והגדרות של היקף העבודה הנדרש מהם, דבר המקשה על ביצוע בקרה נאותה על דיווחי היועצים.

במעקב נמצא, כי באוקטובר 2006 וביולי 2007 הופצו נוהלי עבודה בנושא דיווח על עבודת מרצים ויועצים ובדיקת החשבוניות של מרצים ויועצים ביחידת המכללות, וכי ככלל, המרצים והיועצים אכן מפרטים מהי העבודה שעשו. אשר לפו"ם נמצא, כי ליועצים, המועסקים כיועצים אישיים למפקדים, לא מוגדרים מדדים ותפוקות ואלו נתונים להחלטתו של המפקד המעסיק אותם.

המכון לחקר תורת המערכה (המלת"ם) ותכנית "מפנה"

א. הביקורת הקודמת העלתה במלת"ם את הליקויים העיקריים הבאים: המלת"ם לא פרסם אף ספר או חוברת רשמיים של תורה ברמה המערכתית אף על פי שלאורך השנים הופיעה המשימה של כתיבת תורה זאת בתכניות העבודה השנתיות של

---

3 למען הגילוי הנאות יצוין, כי משרד מבקר המדינה שולח מעת לעת עובדים ללמוד במב"ל.

חטיבת תוה"ד, לה היה כפוף המכון; המחזור האחרון של הקורס המערכתי המתקדם (קומ"ם), שאותו העביר המלת"ם לקצונה הבכירה, ואשר נועד להכשירה בתחום של אמנות המערכה, נערך בשנת 2000; נמצאו ליקויים רבים בדיווחי החוקרים במלת"ם הנוגעים לשעות עבודתם בשנים 2004 ו-2005; כן נמצאו ליקויים רבים בסדרי הפיקוח והבקרה של ראש המלת"ם, שהיה אזרח עובד צה"ל, על דיווחים אלה. משרד מבקר המדינה העיר, בין השאר, כי נדרש בדק בית בכל הנוגע להעסקת חוקרים במלת"ם, ולדרכי הפיקוח והבקרה על שעות עבודתם, במטרה שלא יישנו המקרים החמורים שעלו בביקורת הקודמת.

במעקב נמצא, כי בתחילת שנת 2007 הוקם במקום המלת"ם "מרכז דדו לחשיבה צבאית בין-תחומית" (להלן - מרכז דדו). בדצמבר 2006 עזבו מרבית החוקרים אשר עבדו במלת"ם בתקופת הביקורת הקודמת, ומרכז דדו גייס במהלך מרס 2007 חוקרים חדשים במתכונת העסקה של אזרחים עובדי צה"ל.

אשר להוראת אמנות המערכה לקצונה הבכירה נמצא במעקב, כי כחלק מתפיסת מסלול הקצין שקבע ראש חטיבת תוה"ד, גובש במרכז דדו קורס חדש: הקורס לפיקוד ומטה לדרג הבכיר, המיועד לקצינים בדרגות אל"ם ותא"ל. בנוגע לדיווחי החוקרים על שעות עבודתם נמצא במעקב, כי סדרי הפיקוח והבקרה על דיווחי שעות העבודה של החוקרים במרכז דדו שופרו באופן ניכר.

ב. בביקורת הקודמת נמצאו מספר ליקויים בנוגע לתכנית "מפנה", בעיקרם ליקויים בעלי אופי מינהלי וארגוני. במעקב נמצא, כי התכנית הופסקה באמצע שנת 2007.

ההתקשרויות עם גופים אזרחיים

בביקורת הקודמת צוין, כי במשך שנים רבות נערכה ההתקשרות ללימודים אקדמיים במב"ל עם אוניברסיטת חיפה ללא מכרז, לאחר שניתן מדי שנה בשנה פטור מחובת עריכת מכרז על ידי ועדות המוסמכות לכך במשהב"ט, בנימוק של תכנית לימודים ייחודית; ואף לאחר שוועדת פטור עליונה במשהב"ט החליטה כי על מב"ל לפרסם מכרז ללימודים אקדמיים במב"ל בשנת הלימודים תשס"ו (2005-2006). עוד צוין בביקורת הקודמת, כי התקשרויות של יחידת המכללות להעברת סדנאות, קורסים וימי עיון בשנים 2004 ו-2005 נעשו, כדבר שבשגרה, ללא מכרז, בדרך של הגשת בקשה לאישור ספק יחיד במשהב"ט, גם כאשר מדובר בהתקשרויות בעלות היקף כספי ניכר. כמו כן העלתה הביקורת הקודמת, כי לא קיים תיאום בין שני הגורמים המטפלים בהתקשרויות אלו במב"ל ובפו"ם מול הגורמים העוסקים בכך במשהב"ט.

במעקב נמצא, כי לקראת שנת הלימודים תשס"ז (2006-2007) פורסם מכרז ללימודי תואר שני למב"ל, ובו זכתה אוניברסיטת חיפה. ההתקשרות עם אוניברסיטת חיפה הוארכה גם לשנת הלימודים תשס"ח (2007-2008), על פי אופציה הקבועה בתנאי המכרז. כמו כן, ביחידת המכללות צומצם במידה ניכרת ההיקף הכספי של ההתקשרויות ללא מכרז עם גופים אזרחיים להעברת קורסים וסדנאות.

במעקב נמצא גם, כי ביחידת המכללות פועל באופן קבוע וסדיר פורום פעילות, הכולל נציגים מהמב"ל ומפו"ם, שמטרתו תיאום בין הנציגים, ובין היתר, גם לגבי התקשרויות בעלות מאפיינים משותפים.

סיכום והמלצות

בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה, כי נדרשת מצה"ל וממשהב"ט, כל אחד בתחום אחריותו, בחינה יסודית בשלוש מסגרות ההכשרה של הקצונה הבכירה בצה"ל - המב"ל, המלת"ם ותכנית "מפנה" - בהיבטים של תפיסה וארגון ובהיבטים הנוגעים לקיום הנורמות שנקבעו בחקיקה, בפקודות ובנהלים. ממצאי המעקב עולה, כי כשנתיים לאחר סיום הביקורת הקודמת, צה"ל ומשהב"ט תיקנו את רוב הליקויים שהועלו בה. במסגרת זאת בוצעו שינויים יסודיים במסגרות ההכשרה המרכזיות להכשרת הקצונה הבכירה, שתרמו לתיקון ליקויים מהותיים הקשורים להכשרה זו.

עם זאת, ראוי שההוראה של חטיבת תוה"ד, שבה באה לידי ביטוי תכנית הכשרת הקצין לפי התפיסה שאישר המטכ"ל, והוראת הפיקוד העליון החדשה בנושא קידום הקצונה בשירות סדיר, תפורסמנה בהקדם כדי שתהוונה בסיס למימוש תפיסת הכשרת הקצין, ובכלל זה הכשרת הקצונה הבכירה.

♦

מבוא

לפי פקודות הצבא[4], 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 הבכירה. 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. ההכשרה של הקצונה הבכירה בצה"ל כוללת תכניות הכשרה והשתלמויות בתחום המקצועי הצבאי, שלצדן לימודים אקדמיים ותכניות העשרה. היא מתבצעת בחלקה באחריות הזרועות ועל ידיהן, ובחלקה בהכשרות על-זרועיות, הנערכות באחריות המטה הכללי או גופים בדרג המטה הכללי.

מאפריל 2005 עד ינואר 2006 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל (להלן - הביקורת הקודמת)[5]. בביקורת הקודמת נבדקו שלוש מסגרות ההכשרה המרכזיות שהכשירו את הקצונה הבכירה[6] באותה עת, כלהלן:

א. המכללה לביטחון לאומי (להלן - מב"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. המב"ל היא חלק מיחידת המכללות, יחידה שיש בה גם את המכללה הבין-זרועית לפיקוד ומטה (להלן - פו"ם), שייעודה להכשיר את הקצונה בדרגות רס"ן לביצוע תפקידי פיקוד על גדודים

---

4 הוראת הפיקוד העליון ופקודת מטכ"ל.

5 מבקר המדינה, **דוח שנתי 57א** (2006), הפרק על "הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל", עמוד 43.

6 ועדה שמינה הרמטכ"ל דאז, רא"ל משה יעלון, בסוף שנת 2002, לבחון את הקידום, הפיתוח וההכשרה של הקצונה הבכירה בצה"ל, הגדירה כקצונה בכירה קצינים מדרגת סא"ל ומעלה. ההתייחסות בביקורת הקודמת ובדוח זה למונח "קצונה בכירה" היא על פי אותה הגדרה אותה הגדרה.

ויחידות מקבילות, ולעבודת מטה ברמת המטכ"ל ומפקדות הזרועות והחילות; וגם את המכללה לפיקוד טקטי, שייעודה 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.

ב. תכנית בתחום הניהול הבכיר והמנהיגות, המכונה "מפנה", שנערכה באחריות יחידת המכללות, והייתה מיועדת להקנות לחניכיה כלים וידע להתמודדות עם בעיות בתחום הניהול 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), שהיה כפוף לחטיבת התורה וההדרכה (להלן - תוה"ד) שבאגף המבצעים במטה הכללי.

הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת נגעו למדיניות ההכשרה של הקצונה הבכירה בצה"ל; להכשרת הקצונה הבכירה במב"ל, וביו השאר, לתוכני ההכשרה בה, לסגל ההדרכה שלה ולפיקוח ולבקרה על עבודת המרצים והיועצים במב"ל ובפו"ם; למלת"ם, בכל הנוגע לכתיבת תורת המערכה, להוראת אמנות המערכה לקצונה הבכירה, ולהיבטים מינהליים בהעסקת החוקרים במלת"ם; לתכנית "מפנה", בכל הנוגע לסדרי הפעלתה; ולהתקשרויות של מב"ל ושל פו"ם עם גופים אזרחיים.

בתקופה מאוגוסט עד דצמבר 2007, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - המעקב), ובמסגרתה נבדק אם תוקנו ליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. המעקב נעשה בצה"ל, בעיקר ביחידת המכללות. בדיקות השלמה נעשו במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ובמשרד האוצר. נתונים אחדים עודכנו לאוגוסט 2008.

מדיניות ההכשרה של הקצונה הבכירה ויישומה

בביקורת הקודמת צוין, כי בפברואר 2003 קבע הרמטכ"ל דאז, רא"ל משה יעלון, שהכשרתה של הקצונה הבכירה מקבוצת "אופק רחוק" - קצינים בדרגות סא"ל ואל"ם המזוהים כפוטנציאל לקידום לדרגת תא"ל - תכלול, בנוסף להשכלה אקדמית, גם הכשרות בתחום אמנות המערכה, בתחום המנהיגות והניהול, ובתחום הביטחון הלאומי, וכי לקצינים מקבוצת "אופק רחוק" תינתן קדימות בכניסה למסגרות הכשרה שבהן נלמדים תחומים אלה (המלת"ם, תכנית "מפנה" והמב"ל). בביקורת הקודמת עלה, כי מרכיבי ההכשרה דלעיל 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. מנתוני מחלקת הסגל באגף משאבי אנוש במטה הכללי מדצמבר 2005, הנוגעים לקצונה הבכירה בשירות סדיר, עלה, כי בין שנת 2001 - טרם קביעת מדיניות הרמטכ"ל כאמור - לשנת 2005 - עת נערכה הביקורת הקודמת - חלה עלייה בשיעור הקצינים שאינם בוגרי המב"ל, תכנית "מפנה" והקומ"ם, בקרב הקצונה הבכירה בכלל, ובקרב קבוצת "אופק רחוק" בפרט. יוצא אפוא, שבמועד הביקורת הקודמת מרבית הקצונה הבכירה בצה"ל לא עברה את מסגרות ההכשרה לסגל הפיקוד הבכיר בשלושת הנדבכים שצוינו לעיל.

בהערות ראש הממשלה מדצמבר 2006 לדוח שנתי 57א של מבקר המדינה נמסרה תגובת צה"ל בנושא זה, ולפיה ראש חטיבת תוה"ד מוביל עבודת מטה לקביעת מסלול הכשרה של הקצין בצה"ל, ומונה לעמוד בראש ועדה המגבשת את התכנים. במסגרת עבודתה של הוועדה כבר התקבלו החלטות בנוגע לתוכני ההכשרה הנדרשים עבור כל דרגה ועבור סוגי התפקידים השונים. עם אישור התכנית, במהלך שנת 2007, יחל צה"ל ליישם את התכנית של חטיבת תוה"ד. עוד מסר צה"ל, כי

הוראת הפיקוד העליון בנושא "קידום הקצונה בשירות הסדיר" מצויה בתהליך לעדכונה, וכי הטיפול בעדכון הפקודה יסתיים במחצית שנת העבודה 2007.

במעקב נבדק מימוש התייחסות זאת של צה"ל. להלן הממצאים:

1. תפיסה של מסלול הכשרת הקצין, שקבע ראש חטיבת תוה"ד, הוצגה לפורום מטכ"ל במאי 2007, אושרה לאחר תיקונים והשלמות, ועובדה להוראה של חטיבת תוה"ד באוגוסט 2007. הוראה זו נמצאה בעת סיום המעקב, בדצמבר 2007, בסבב של אישורים וטרם פורסמה כהוראה מחייבת.

מסלול הכשרת הקצין, לפי התפיסה שאישר המטכ"ל, מבחין בין שני סוגי הכשרה: הכשרה אחודה - המעניקה תכנים משותפים הנחוצים לכלל הקצונה בצה"ל (בכל הזרועות), ותכליתה לתת את הבסיס הנדרש לתפקידי הקצין בדרגים השונים וברמות השונות; והכשרה ייעודית - שהיא משלימה להכשרה האחודה ומטרתה להכין את הקצין לעיסוק בתפקיד או בתחום מקצועי מסוים. לפי תפיסה זו, מסלול השירות של הקצין מדרגת סג"ם ועד דרגת תא"ל כולל ארבעה שלבים, ולכל שלב מותאם פרק הכשרות - הכשרה אחודה והכשרה ייעודית - אשר יוצרות מדרג ורציפות בין שלב אחד לבין הבא אחריו.

פרקי הלימוד השלישי והרביעי מהווים את שלבי ההכשרה של הקצונה הבכירה. בפרק השלישי ההכשרה האחודה היא קורס חדש: הקורס לפיקוד ומטה בדרג הבכיר, המיועד לקצינים בדרגות אל"ם ותא"ל. קורס זה נועד להקנות ידע צבאי רלוונטי, מיומנויות, שפה משותפת, תהליכי עבודה ודפוסי חשיבה הרלוונטיים לרמות הפיקוד הבכירות (ההכשרות הייעודיות בפרק זה הן השתלמות מפקדי חטיבות, לימודים אקדמיים ועוד). בפרק הרביעי ההכשרה האחודה היא לימודי ביטחון לאומי המועברים במב"ל, שמטרותיהם: לימוד ומחקר של המרכיבים הביטחוניים, המדיניים, הכלכליים והטכנולוגיים של מדינת ישראל ושל קשרי הגומלין שביניהם; פיתוח ידע יישומי באמצעות חקר סוגיות הביטחון הלאומי; פיתוח חשיבה ודרכי פעולה מערכתיות בקרב ההנהגה הבכירה במערכת הביטחון הלאומי בישראל (ההכשרות הייעודיות בפרק זה הן השתלמות מפקדי אוגדות ולימודים אקדמיים).

2. לפי ההוראה של חטיבת תוה"ד בדבר מסלול הכשרת הקצין, שכאמור טרם פורסמה כהוראה מחייבת, כל תכנית לימודים חייבת לקבל ביטוי ב"תיק יסוד". תיק היסוד לקורס הוא מסמך הקובע את מאפייני הקורס, מטרותיו, מתכונתו, ההסמכה שהוא מקנה וכן את מאפייני כוח האדם של החניכים המשתתפים בו והמשאבים הנדרשים לביצוע הקורס. הסמכות לאישור תיקי היסוד של ההכשרות האחודות היא של חטיבת תוה"ד, והסמכות לאישור תיקי יסוד של ההכשרות הייעודיות היא של הזרוע הרלוונטית.

בעת הצגת תכנית הלימודים של המב"ל לאישור הרמטכ"ל, ראי"ל גבי אשכנזי, באוגוסט 2007, העיר הרמטכ"ל על כך שתיק היסוד הקיים ללימודים במב"ל הוא משנת 1982, והנחה על כתיבת תיק יסוד המפרט את תוכני ההכשרה. בעת אישור תכנית הלימודים למחזור ל"ה של המב"ל על ידי הרמטכ"ל, בספטמבר 2007, הציגה המב"ל את המידעון של המחזור כחליף לתיק יסוד. הרמטכ"ל פסל חליף זה והבהיר, כי הנחייתו הקודמת בתוקף. במועד סיום המעקב, דצמבר 2007, תיק היסוד ללימודים במב"ל היה בתהליך כתיבה.

בתשובתו ממרס 2008 לממצאי המעקב מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי העבודה לכתיבה מחודשת של תיק היסוד נעשית על ידי המב"ל בשיתוף חברה אזרחית שנשכרה לשם כך, וצפויה להסתיים במאי 2008. בבירור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בתחילת יוני 2008, מסר המדריך הראשי של המב"ל, כי במועד זה טרם הסתיימה העבודה, כיוון שאישור ההעסקה של החברה האזרחית על ידי משהב"ט התעכב זמן רב.

3. אשר לעדכון הוראת הפיקוד העליון בנושא "קידום הקצונה בשירות הסדיר" נמצא במעקב, כי הוראות הפיקוד העליון העוסקות בפיתוח ובקידום הקצונה רוכזו להוראה מקובצת אחת, אך במועד

סיום המעקב, דצמבר 2007, הוראה זו טרם אושרה וטרם פורסמה. מעיון בטיוטה של הוראה זו התברר, כי אין היא שונה מן ההוראה הקודמת בכל הנוגע להכשרת הקצונה, ואינה כוללת את התפיסה של מסלול הכשרת הקצין שקבע ראש חטיבת תוה"ד.

מן האמור עולה, כי צה"ל גיבש מדיניות להכשרת הקצין בצה"ל, לרבות זאת של הקצונה הבכירה. עם זאת, מן הראוי שההוראה של חטיבת תוה"ד, שבה באה לידי ביטוי תכנית הכשרת הקצין לפי אותה מדיניות, תפורסם בהקדם כדי שתהווה בסיס למימוש תפיסת הכשרת הקצין, וכן שהוראת הפיקוד העליון תכלול התייחסות לפרקי ההכשרות לקצינים בדרגות השונות, כפי שנקבע בהוראת חטיבת תוה"ד האמורה.

הכשרת הקצונה הבכירה במב"ל

בביקורת הקודמת נאמר, כי בהחלטת ממשלה מיולי 1962 בדבר הקמת המב"ל, שלא שונתה מאז, נקבע, כי "מטרת המוסד: גיבוש תורת ביטחון לאומי כוללת ויצירת שפה משותפת לגבי נושאי הביטחון הלאומי בין כל אלה הנושאים בעולו של הביטחון הלאומי במדינה", וכי משתתפי התכנית יהיו "קציני צה"ל בכירים ועובדים בכירים של מערכת הביטחון, המשרדים הכלכליים ומשרדי החוץ והחינוך והתרבות".

בביקורת הקודמת הועלו בפרק על הכשרת הקצונה הבכירה במב"ל ממצאים בכמה נושאים, מביניהם נבדק במעקב תיקון הליקויים שנמצאו בתחומים: תוכני ההכשרות במב"ל, הרכב החניכים בה והפיקוח והבקרה על עבודת המרצים במב"ל ובפו"ם.

1. תוכני ההכשרות במב"ל

בביקורת הקודמת נמצא, בין היתר, כי תכניות הלימודים במב"ל, לרבות הנושאים המרכזיים שיילמדו בתחום הביטחון הלאומי, נקבעות על ידי מפקדי יחידת המכללות, שהם אלופים בצה"ל. 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. משרד מבקר המדינה העיר, כי יש להקים גוף מקצועי המורכב מאנשי אקדמיה ואנשי ממשל בכירים, שישמש ועדת הוראה לצדו של מפקד המב"ל.

בהערות ראש הממשלה מדצמבר 2006 לדוח שנתי 57א של מבקר המדינה נמסרה תגובת צה"ל בנושא זה, ולפיה לאור המלצת משרד מבקר המדינה תוקם ועדה מייעצת לתכנית הלימודים ליד מפקד יחידת המכללות, וכי תכנית הלימודים הפרטנית מובאת לאישור הרמטכ"ל ומוצגת בפני המטה הכללי.

במעקב נמצא בנושא זה, כי הוקמה ועדה מייעצת למפקד יחידת המכללות, המכונה חבר הנאמנים למב"ל (להלן - חבר הנאמנים). עשרת חבריה באים מעולם האקדמיה, מעולם העשייה הכלכלית ומוותיקי מערכת הביטחון, והם מונו לתקופה של ארבע שנים על ידי הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי. באוגוסט 2007 הוציאה המב"ל נוהל המפרט את דרכי פעולת חבר הנאמנים, ובו נקבעו, בין היתר, תפקידיו, חובותיו כלפי מפקד יחידת המכללות וכלפי הרמטכ"ל, תדירות מפגשי חבר הנאמנים (לפחות שלוש פעמים במהלך שנת הלימודים) והנושאים שעל סדר יומו. על פי הנוהל, חבר

הנאמנים - שמעמד חבריו הוא של מתנדבים - מיועד לייעץ בתחום תוכני הלימודים, לעקוב אחרי השגת יעדי תכנית הלימודים ולהשתתף בפעילויות המב"ל. בתחילת אוגוסט 2007 נערך המפגש הראשון של חבר הנאמנים, ובינואר 2008 - המפגש השני.

עוד נמצא, כי תכנית הלימודים השנתית של מב"ל לשנת הלימודים 2007-2008 הוצגה לרמטכ"ל באוגוסט 2007, ואושרה על ידיו. על פי הנחיית הרמטכ"ל מאוגוסט 2007, תעוגן התכנית בתיק היסוד של הלימודים במב"ל, לרבות השיטה והסמכויות לשינוי תכניות הלימודים, תוך הדגשת המעורבות של חבר הנאמנים.

2. הרכב החניכים במב"ל

א. בביקורת הקודמת נמצא, 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. משרד מבקר המדינה העיר, כי במצב המתואר לעיל, לא מושג היעד של יצירת שפה משותפת לגבי נושאי הביטחון הלאומי בין העוסקים בו, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה על הקמת המב"ל.

בהערות ראש הממשלה מדצמבר 2006 לדוח שנתי 57א של מבקר המדינה נכתב, כי צה"ל רואה חשיבות גבוהה לקבל חניכים ממשרדי ממשלה וממוסדות ביטחוניים אחרים, וכי לקראת שנת הלימודים העוקבת בכוונת מפקד המכללות לפנות אל מנכ"לי המשרדים הממשלתיים בבקשה להפנות מועמדים ראויים.

במעקב נמצא, כי לא חל שינוי מהותי במספר החניכים ממשרדי ממשלה במב"ל בהשוואה לביקורת הקודמת. למשל, במחזור ל"ד (שנת הלימודים 2006-2007) השתתפו במב"ל רק שני נציגים ממשרדי הממשלה מבין 32 חניכים, ושניהם היו ממשרד החוץ.

ביוני 2007 פנתה המדריכה הראשית (להלן - מד"רית) של המב"ל למפקד יחידת המכללות ולראש מחלקת הסגל באגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש) שבמטה הכללי, וציינה בקשר לקבלת מועמדים מחוץ לצה"ל ללימודים במב"ל, כי יש למסד את הנושא ולשם כך על יחידת המכללות ואמ"ש לכתוב מסמך מדיניות אשר יאושר על ידי מפקד יחידת המכללות ויעבור תהליך אישור נוסף בסדרת מפגשים פורמליים שיקיים מפקד יחידת המכללות עם גורמים מחוץ לצה"ל, ובין השאר, עם נציב שירות המדינה ועם פורום מנכ"לי המשרדים הממשלתיים. מפקד יחידת המכללות, האלוף גרשון הכהן, צירף מסמך זה של המד"רית למכתבו מיוני 2007 לעוזר הרמטכ"ל, ובו ציין את הערותיו לדוח של ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בנושא הכשרת הפיקוד הבכיר בצה"ל. בינואר 2008 מסר מפקד יחידת המכללות לנציגי משרד מבקר המדינה, כי הרמטכ"ל טרם אישר את המסמך האמור. עם זאת, הוא נפגש עם מנכ"לים של מספר משרדי ממשלה בנושא הכללת מועמדים ממשרדים אלה בלימודים במב"ל, אך היענותם הייתה נמוכה, בעיקר בשל העלות הגבוהה של הלימודים, לטענתם.

בתשובתו ממרס 2008 לממצאי המעקב מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי לימודים במב"ל כוללים מגוון רחב של נושאים שבצדם עלות כספית מתאימה; וכי יש להאמין שאוכלוסיית היעד המגיעה למב"ל היא ברמה הבכירה ביותר במסגרות מהן היא מגיעה, ולכן מצדיקה את ההשקעה התקציבית המתאימה לקיום הלימודים. צה"ל הוסיף, כי ייתכן שניתן לאשר מסגרת תקציבית מתאימה לקיום הלימודים במב"ל ללא תלות בגורמים חיצוניים, אך בכל מקרה, לדעת יחידת המכללות קיים ספק אם עלות הלימודים היא הגורם המונע שילוב תלמידים נוספים ממשרדי הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הצורך בהשגת היעד של יצירת שפה משותפת בתחום נושאי הביטחון הלאומי בין העוסקים בו, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה על הקמת המב"ל, ונוכח החשיבות הגבוהה שרואה צה"ל בקבלת חניכים ממשרדי הממשלה, כאמור בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 57א של מבקר המדינה, ראוי שצה"ל יבוא בדברים עם נציב שירות המדינה ועם פורום מנכ"לי המשרדים הממשלתיים, כדי להסדיר עמם את הרחבת היקף המועמדים מחוץ לצה"ל בלימודים במב"ל. במסגרת ההידברות האמורה, ראוי גם לבחון את הטענה שהועלתה בדבר ההיענות הנמוכה ללימודים במב"ל בשל העלות הגבוהה של הלימודים שם.

ב. במאי 2008 הפיץ מר דן ג'ונה, סגן בכיר לחשב הכללי שבמשרד האוצר, לחשבים במשרדי הממשלה, מכתב שכותרתו: "השתתפות עובדים בלימודים במכללה לביטחון לאומי - הבהרה". במכתב נאמר, בין השאר, כי על פי הוראות של רשות המסים, תשלום השתתפות המעסיק בקורס או השתלמות המקנים יתרון מתמיד או אשר אינם רלוונטיים לתפקיד העובד, חייבים במס; וכי בהתאם לאמור לעיל ולאחר הבהרה של רשות המסים, יש לחייב במס עובדים הלומדים במכללה לביטחון לאומי, ובמסגרת לימודיהם זכאים לתואר מטעם אוניברסיטת חיפה, וזאת על סך עלות הלימודים - הן עבור הלימודים לתואר השני והן עבור הלימודים בתחום הביטחון הלאומי במב"ל (עלות הלימודים במב"ל, לשנת הלימודים תשס"ט (מספטמבר 2008 עד יולי 2009), לפי חוזר של נציבות שירות המדינה מינואר 2008, עומדת על סך של כ-130,000 ש"ח).

ביוני 2008 התקיימה התכתבות בנושא זה בין מפקד יחידת המכללות לבין הסגן הבכיר לחשב הכללי. במסגרת זו ציין מפקד יחידת המכללות, בין היתר, כי מעולם לא נדרש תשלום מס מסוג זה מעובדים הלומדים במב"ל, ואם הוא יידרש הוא יהווה איום מהותי על קיום הלימודים במב"ל, שההשתתפות בהם היא עניין וצורך מהותיים של המדינה ומוסדותיה. הסגן הבכיר לחשב הכללי ציין בתשובתו, בין היתר, כי החשב הכללי מבצע את מה שהוחלט על ידי רשות המסים לעניין המסוי; כי עצם העובדה שהלימודים במב"ל לא חויבו במס כנדרש אינה מעידה על תקינות הדברים; וכי חובת המסוי היא זהה הן עבור קצינים הלומדים במב"ל והן עבור עובדי מדינה הלומדים שם.

הסגן הבכיר לחשב הכללי מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי ביולי 2008 התקיימה פגישה עם מפקד יחידת המכללות בנושא זה, שבה הוא השתתף יחד עם ראש תחום שומה ופרט ברשות המסים. בעקבות אותה פגישה ולאחר שקיבל מספר פניות מגורמים שונים בנושא זה, פנה הסגן הבכיר לחשב הכללי למנהל רשות המסים, מר יהודה נסרדישי, בבקשה שיאשרר את ההנחיה בדבר חיוב במס את הלומדים במב"ל, כדי שיוכל להנחות את משרדי הממשלה בהתאם. בתחילת אוגוסט 2008 השיב מנהל רשות המסים, כי בהתאם להוראות פקודת מס הכנסה והפסיקה הרלוונטית בנושא הנדון, יש לחייב במס את מימון הלימודים במב"ל, מאחר שאלה מהווים יתרון מתמיד בידי העובד. לפיכך, הנחיית ראש תחום שומה ופרט, המהווה את עמדתה של רשות המסים בעניין, בעינה עומדת.

לדעת משרד מבקר המדינה, הלימודים במב"ל, הן של קציני צה"ל והן של עובדי מדינה בכירים, הם אינטרס לאומי חשוב של מדינת ישראל. ליישום הוראות רשות המסים עלולה להיות השלכה מרחיקת לכת על עצם קיום הלימודים במב"ל. משרד מבקר המדינה סבור, כי ראוי שסוגיה זאת, על כל היבטיה והשלכותיה, תיבחן על ידי שר האוצר ועל ידי שר הביטחון במגמה למצוא פתרונות שיאפשרו את קיום הלימודים במב"ל לבכירי השירות הציבורי. זאת, כדי להשיג את היעד של יצירת שפה משותפת לגבי נושאי הביטחון הלאומי בין העוסקים בו, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה על הקמת המב"ל[7].

---

7 למען הגילוי הנאות יצוין, כי משרד מבקר המדינה שולח מעת לעת עובדים ללמוד במב"ל.

3. הפיקוח והבקרה על עבודת המרצים והיועצים במב"ל ובפו"ם

המב"ל ופו"ם מתקשרות באמצעות משהב"ט בחוזים עם מרצים להעברת קורסים או הרצאות בודדות וכן עם יועצים לצורך מתן שירותי ייעוץ לסגל ולחניכים. הוראות משהב"ט מגדירות הן את תהליך ההתקשרות ואת הכללים לקביעת תעריפי שעות עבודה של המרצים והיועצים, והן את אופן הדיווח על שעות העבודה לצורך קבלת השכר. בהוראת משהב"ט בנושא אישור צורך והתקשרות עם יועצים וכוח אדם חיצוני, מוגדר יועץ כגורם חיצוני, שיש צורך להעסיקו מעת לעת בנושאים מיוחדים, בתחום ייחודי של התמחות אקדמית או התמחות אחרת, שאינה נלמדת במוסד אקדמי (הגדרה זו מבוססת על התקשי"ר). על פי אותה הוראה, גופים המעסיקים יועצים אחראים להנחות מקצועית את היועצים במהלך עבודתם, לבצע מעקב ולפקח על מבצעי העבודה וכן לאשר ביצוע העבודה בפועל בהתאם לשעות העבודה שדיווח המבצע.

בביקורת הקודמת בדק משרד מבקר המדינה את דיווחי המרצים והיועצים ואת הפיקוח והבקרה עליהם. נמצאו ליקויים בדיווחי מרצים ויועצים על שעות עבודתם ובפיקוח ובבקרה של המב"ל ושל פו"ם על דיווחים אלה. כן נמצא, כי ביחידת המכללות אין תיאורי תפקיד ליועצים השונים והגדרות של היקף העבודה הנדרש מהם, דבר המקשה על ביצוע בקרה נאותה על דיווחי היועצים. משרד מבקר המדינה העיר, כי על צה"ל ומשהב"ט לקיים בחינה כוללת של ההתקשרות עם היועצים ביחידת המכללות, ולקבוע מתכונת הולמת להגדרת תפקידיהם, שתאפשר פיקוח ובקרה נאותים על עבודתם.

בהערות ראש הממשלה מדצמבר 2006 לדוח שנתי 57א של מבקר המדינה נאמר בתגובת צה"ל לעניין זה, כי הופצה הנחיה, ולפיה על יועצים לפרט בדיווח שהם מגישים על שעות עבודתם את הפעילות שהם מבצעים. בנוסף לכך, הנחה מפקד פו"ם כי טרם פתיחת כל קורס יתבצעו תהליכים שמטרתם להגדיר את עבודת היועץ, היקפה והדרכים לפיקוח עליה.

במעקב נמצא בנושא זה כלהלן:

א. באוקטובר 2006 וביולי 2007 הופצו נוהלי עבודה בנושא דיווח ובקרה ובדיקת חשבוניות מרצים ויועצים ביחידת המכללות, ולפיהם על המרצים והיועצים לפרט בדיווחיהם את מהות העבודה שביצעו. נמצא, כי ככלל המרצים והיועצים אכן מפרטים מהי העבודה שביצעו.

ב. נמצא, כי הליקוי בנושא הגדרת תפקידי היועצים והיקף עבודתם לא תוקן. לא הוגדרו תפקידי היועצים, היקף העבודה הנדרש מהם ומדדים לאיכות העבודה או לתפוקותיהם.

בתשובתו ממרס 2008 לממצאי המעקב מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי תפקידי היועצים במב"ל אופיינו והוגדרו במסמך מפורט מדצמבר 2007. אשר לפו"ם מסר צה"ל, כי כלל היועצים המועסקים שם הם בעלי תפקיד מוגדר, בקיאים במשימותיהם ובהיקף העבודה שלהם, אך ליועצים אשר מועסקים בהיבט של ייעוץ אישי למפקד כלשהו לא מוגדרים מדדים ותפוקות, ואלה נתונים להחלטתו הסובייקטיבית של המפקד המעסיק אותם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העסקת יועצים אישיים בפו"ם ללא הגדרת מדדים ותפוקות מקשה על ביצוע בקרה נאותה על עבודתם, בין היתר לשם בחינת התמורה שצה"ל מקבל בעבור התשלומים שהוא מאשר ליועצים. לכן, אופן העסקה כזה אינו עולה בקנה אחד עם הוראת משהב"ט בנושא. על יחידת המכללות להגדיר לכל היועצים בפו"ם מדדים ותפוקות ברורים, כך שאופן העסקתם וביצוע הבקרה על עבודתם יעלו בקנה אחד עם הוראת משהב"ט האמורה.

המכון לחקר תורת המערכה (המלת״ם)

הביקורת הקודמת העלתה במלת״ם את הליקויים העיקריים הבאים:

א. המלת״ם לא פרסם אף ספר או חוברת רשמיים של תורה ברמה המערכתית אף על פי שלאורך השנים הופיעה המשימה של כתיבת תורה זאת בתכניות העבודה השנתיות של חטיבת תוה״ד, לה היה כפוף המכון.

ב. המחזור האחרון של הקורס המערכתי המתקדם (קומ״ם), שאותו העביר המלת״ם לקצונה הבכירה, ואשר נועד להכשירה בתחום של אמנות המערכה, נערך בשנת 2000. מסגרת חלופית לקומ״ם, המערכת ללמידה אופרטיבית שפיתח המלת״ם, הייתה במועד הביקורת רק בתחילתה. בשנת הלימודים תשס״ד (2003-2004) העביר סגל המלת״ם (שהעביר בעבר את הקומ״ם) קורס בתחום החשיבה המערכתית במסגרת תכנית הלימודים של המב״ל. בעקבות משובי חניכים ומדריכים במב״ל קבע מפקד יחידת המכללות בסיום אותה שנה, כי הוראת הנושא במתכונת ובאופן שביצעו אנשי המלת״ם נכשלה. לצורך המשך הוראת הנושא במב״ל בשנות הלימודים תשס״ה ותשס״ו התקשרה המכללה עם חברה אזרחית בעלות כספית של 730,000 ש״ח ו-640,000 ש״ח, בהתאמה.

ג. נמצאו ליקויים רבים בדיווחי החוקרים במלת״ם הנוגעים לשעות עבודתם בשנים 2004 ו-2005; כן נמצאו ליקויים רבים בסדרי הפיקוח והבקרה של ראש המלת״ם, שהיה אזרח עובד צה״ל, על דיווחים אלה. משרד מבקר המדינה העיר אז, בין השאר, כי נדרש בדק בית בכל הנוגע להעסקת חוקרים במלת״ם, ולדרכי הפיקוח והבקרה על שעות עבודתם, במטרה שלא יישנו המקרים החמורים שעלו בביקורת.

בהערות ראש הממשלה מדצמבר 2006 לדוח שנתי 57א של מבקר המדינה נמסרה תגובת צה״ל לליקויים שהועלו במלת״ם, ולהלן עיקריה:

א. ״המלת״ם עבר לאחרונה רה-ארגון פנימי שכלל הצבת קצין [בשירות] סדיר בדרגת תא״ל, פרידה מבעלי תפקידים, הבאת חוקרים חדשים ומיצוב דרכי פעולה של הגוף. במסגרת זאת, ייבחנו גם התפוקות הנדרשות ויוגדרו מדדים לתפקוד״.

ב. באוקטובר 2007 יופעל קורס חדש אחוד להכשרה אופרטיבית שישלב בין תוכני תכנית ״מפנה״ לבין הקומ״ם, בהובלת המלת״ם ותחת פיקודו הישיר של מפקד יחידת המכללות; ובשנת הלימודים תשס״ז (המתחילה באוקטובר 2006) מלמד המלת״ם במב״ל קורס מבוא לחשיבה מערכתית וקורס בנושא אומנות המערכה.

ג. התקיימה חקירת מצ״ח בעניין דיווחי החוקרים במלת״ם ובוצעו הליכים נוספים; ראש חטיבת תוה״ד נקט מספר פעולות כדי למנוע הישנות הליקויים שפורטו בביקורת הקודמת, ובמסגרתן רוענן הפקודות והנהלים הפנימיים ונוסחו חוזי העסקה חדשים לאזרחים עובדי צה״ל במעמד חוקרים בצבא, שיתנו מענה לבעייתיות שהייתה בצורת ההעסקה הקודמת, ובצורת ההעסקה החדשה נלקח בחשבון אופי העבודה כדי שלא יהיה צורך לדווח על שעות נוספות, שכן ישולם שכר גלובאלי.

להלן ממצאי המעקב בנושא זה:

א. בתחילת שנת 2007 הוקם במקום המלת״ם ״מרכז דדו לחשיבה צבאית בין-תחומית״ (להלן - מרכז דדו). ייעוד המרכז, כפי שמופיע בטיוטה של פקודת הארגון שלו ממאי 2007, הוא: לשפר את האפקטיביות המבצעית של צה״ל באמצעות פיתוח ידע, בגישה בין-תחומית, על מאפייני הסביבה שבה פועל צה״ל, ברמה האסטרטגית וברמה המערכתית; הכשרת הקצונה הבכירה לתפקוד בסביבה זו, בהתאם לתפיסת ההפעלה המעודכנת; ובחינה ופיתוח של תפיסות ורעיונות פעולה חדשים. בראש מרכז דדו עומד קצין בדרגת תא״ל. בדצמבר 2006 עזבו מרבית החוקרים אשר עבדו במלת״ם

בתקופת הביקורת הקודמת, ומרכז דדו גייס במהלך מרס 2007 חוקרים חדשים במתכונת העסקה של אזרחים עובדי צה"ל, וצמצם באופן ניכר את כמות היועצים החיצוניים שהועסקו במלת"ם.

ב. במעקב נבחנו פרסומים שהוציא מרכז דדו בהשוואה להגדרת תפקידיו. נמצא, כי עד מועד סיום המעקב הוציא המרכז מספר פרסומים בתחום עיסוקו, והפיק חומרים כתובים להוראת נושא אמנות המערכה לחניכי פו"ם ולחניכי המב"ל, בהתאם לתפקידיו המוגדרים.

ג. אשר להוראת אמנות המערכה לקצונה הבכירה נמצא במעקב, כי כחלק מתפיסת מסלול הקצין שקבע ראש חטיבה תוה"ד גובשה במרכז דדו תכנית לקורס לפיקוד ומטה לדרג הבכיר, שהיא חלק משלבי ההכשרה של הקצונה הבכירה. מטרת הקורס, שמתכונתו הוצגה לפורום מטכ"ל וסוכמה על ידי הרמטכ"ל, היא הקניית ידע צבאי רלוונטי, מיומנויות, שפה משותפת, תהליכי עבודה ודפוסי חשיבה הרלוונטיים לרמות הפיקוד הבכירות. בנובמבר 2007 הוציאה מחלקת הסגל באמ"ש פקודה לביצוע בנושא "אומנות המערכה - הקורס העל זרועי לפיקוד ומטה לדרג הבכיר". המחזור הראשון החל בסוף דצמבר 2007 בבסיס יחידת המכללות, בפיקוד מפקד המכללות, ובביצוע מרכז דדו הכפוף לחטיבת תוה"ד.

עוד התברר, כי בשנת הלימודים תשס"ח (2007-2008) התקיים במב"ל קורס בנושא "מערכות מורכבות, חשיבה מערכתית - תיאוריה ויישום". הקורס מזכה בנקודות אקדמיות וההשתתפות בו היא חובה לצורך קבלת תואר שני, והוא נכלל במסגרת ההסכם עם אוניברסיטת חיפה שזכתה במכרז ללימודים אקדמיים במב"ל (בנושא זה ראו בהמשך). הקורס מועבר במכללה במשולב על ידי מרצה מן האקדמיה ועל ידי חוקרים ממרכז דדו. בנוסף לכך, בשנת הלימודים תשס"ח כלולים לימודי אמנות המערכה בביצוע מרכז דדו בלימודים בפו"ם.

ד. במעקב נמצא בנוגע לדיווחי החוקרים על שעות עבודתם, כי מרבית העובדים החדשים במרכז דדו חתמו על חוזה העסקה גלובלי, הנותן מענה לצורך לתגמל בשכר העבודה את העובד על כך שהוא נדרש לעתים לבצע עבודה בנוסף על שעות עבודתו הרגילות, בלי שיצטרך לדווח על ביצוע שעות נוספות.

כמו כן נמצא, כי סדרי הפיקוח והבקרה על דיווחי שעות העבודה של החוקרים במרכז דדו שופרו באופן ניכר, והליקוי הבסיסי תוקן. עם זאת, מבדיקת דיווחים חודשיים של עובדים עלה במעקב, כי חלק מהאזרחים עובדי צה"ל אינם מקפידים תמיד להחתים את כרטיס העובד שלהם בשעון שהותקן במרכז.

לסיכום פרק זה מציין משרד מבקר המדינה, כי צה"ל תיקן את הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בכל הנוגע למלת"ם. עם זאת, יש להקפיד על שימוש רצוף וקבוע בשעון הנוכחות, כדי שהשיפור במעקב ובבקרה שהוכנסו באמצעותו לא ירוקן מתוכן.

תכנית "מפנה"

תכנית "מפנה" החלה בשנת 2002, ועד לשנת 2005 נערכו שישה מחזורים. התכנית נועדה להקנות לקצונה הבכירה ידע, מיומנויות וכלים נדרשים לשם ניהול ופיקוד על מערכות צבאיות גדולות. בעת הביקורת הקודמת פיקד על התכנית מפקד יחידת המכללות והיא נוהלה על ידי שלושה גורמים שונים. עיקרי הליקויים שעלו בביקורת הקודמת היו: אינה 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 במשך התכנית; וחלוקת התפקידים בין הגורמים השונים המתפעלים את תכנית "מפנה" אינה תמיד ברורה.

במעקב נמצא, כי המחזור האחרון של תכנית "מפנה" התקיים בחצי הראשון של שנת 2007; לאחר מכן הופסקה התכנית ולא חודשה יותר. כאמור, לפי המסלול החדש להכשרת הקצין, ההכשרה לקצונה הבכירה נעשית בשתי מסגרות: הקורס לפיקוד ומטה לדרג הבכיר והלימודים במב"ל.

ההתקשרויות עם גופים אזרחיים

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

יחידת המכללות מתקשרת עם מוסדות אקדמיים, באמצעות משהב"ט, לצורך לימודים אקדמיים הנערכים במסגרתה. על התקשרויות אלה, הנערכות באמצעות החטיבה להרכשת שירותים באגף למיבצעים לוגיסטיים ונכסים אשר במשהב"ט, חלות נורמות כלליות החלות על רשות ציבורית ונורמות מיוחדות לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), והתקנות על פיו, לרבות תקנות מיוחדות המסדירות את ההתקשרויות של מערכת הביטחון.

בביקורת הקודמת צוין, כי במשך שנים רבות נערכה ההתקשרות ללימודים אקדמיים במב"ל עם אוניברסיטת חיפה ללא מכרז, לאחר שניתן מדי שנה בשנה פטור מחובת עריכת מכרז על ידי ועדות המוסמכות לכך במשהב"ט בנימוק של תכנית לימודים ייחודית. בביקורת הקודמת נמצא, כי אף שוועדת פטור עליונה במשהב"ט החליטה כי על מב"ל לפרסם מכרז ללימודים אקדמיים במב"ל בשנת הלימודים תשס"ו (2005-2006), גם באותה שנה לא נערכה המב"ל לפרסום מכרז כזה, ומשהב"ט אישר את התקשרותה עם אוניברסיטת חיפה שוב בוועדת פטור ממכרז, בניגוד לקביעתה האמורה של ועדת פטור עליונה מהשנה הקודמת.

במעקב נמצא, כי לקראת שנת הלימודים תשס"ז (2006-2007) פורסם מכרז ללימודי תואר שני למב"ל, וזכתה בו אוניברסיטת חיפה. ההתקשרות עם אוניברסיטת חיפה הוארכה גם לשנת הלימודים תשס"ח (2007-2008), על פי אופציה הקבועה בתנאי המכרז.

2. התקשרויות של יחידת המכללות לרכישת סדנאות, קורסים וימי עיון

יחידת המכללות רוכשת מדי שנה בשנה, באמצעות משהב"ט, סדנאות, קורסים וימי עיון רבים מגורמים אזרחיים. גם על התקשרויות אלה חלים חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים. בביקורת הקודמת בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהתקשרויות של יחידת המכללות להעברת סדנאות, קורסים וימי עיון בשנים 2004 ו-2005, והעלה, בין היתר, כי התקשרויות להעברת הקורסים והסדנאות נעשו, כדבר שבשגרה, ללא מכרז, בדרך של הגשת בקשה לאישור ספק יחיד במשהב"ט, גם כאשר מדובר בהתקשרויות בעלות היקף כספי ניכר (מאות אלפי שקלים). אחת מן ההתקשרויות היקרות ביותר הייתה התקשרות של מב"ל בשנים 2004 ו-2005 עם מנהל חברה אזרחית כספק יחיד להעברת קורס בנושא חשיבה מערכתית בעלות כוללת של כ-1.4 מיליון ש"ח. עוד העלתה הביקורת הקודמת, כי לא קיים תיאום בין שני הגורמים - ראש ענף הדרכה במב"ל וראש ענף ארגון ותיאום ההדרכה בפו"ם - המטפלים בהתקשרויות אלה מול החטיבה להרכשת שירותים במשהב"ט. כתוצאה מכך, לעתים קורסים בנושאים דומים נרכשו בנפרד על ידי כל אחד מן הגורמים המטפלים, פעם ללא מכרז ופעם במכרז, מה שעלול לגרום לבזבוז משאבים.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת, כי לצורך תיקון המצב נדרשים צה"ל ומשהב"ט, כל אחד בתחום אחריותו, לבחון את סדרי ההתקשרות של משהב"ט עם גורמים אזרחיים לצורכי מסגרות ההכשרה של הקצונה הבכירה; וכן כי יש להרחיב את היקף ההתקשרויות בדרך של מכרז, ולצמצם ככל הניתן את היקף ההתקשרויות בפטור ממכרז.

בהערות ראש הממשלה מדצמבר 2006 לדוח שנתי 57א של מבקר המדינה הובאה תגובת צה"ל לנושא ההתקשרויות לרכישת קורסים וסדנאות, ונאמר שם, בין היתר, כי ההתקשרות עם גופים אזרחיים תבוצע בשיתוף משפטנים מהפרקליטות הצבאית, שילוו כל התקשרות לרכישת סדנאות, קורסים וימי עיון. אשר לפיצול בפניות של פו"ם ושל המב"ל למשהב"ט, הנחה מפקד יחידת המכללות, כי כאשר שתי המכללות נעזרות בגורם זהה, או שאיחוד הבקשות מעניק יתרון בירוקרטי או חיסכון תקציבי, תהיה בקשת התקשרות משותפת שתנוהל על ידי מטה פו"ם.

במעקב נמצא בנושא זה כלהלן:

א. מרבית הקורסים והסדנאות של מב"ל נרכשים במסגרת ההסכם עם אוניברסיטת חיפה שזכתה במכרז ללימודים אקדמיים לחניכי המב"ל, ובכלל זה גם ההתקשרות שהייתה בעלת ההיקף הכספי הגדול ביותר, להוראת אומנות המערכה במב"ל. יוצא מכך, שצומצם ההיקף הכספי של ההתקשרויות שמבצעת יחידת המכללות ללא מכרז עם גופים אזרחיים להעברת קורסים וסדנאות.

ב. ביחידת המכללות פועל באופן קבוע וסדיר פורום פעילות, המתכנס מדי חודש בחודשו, והכולל נציגים מהמב"ל ומפו"ם, שמטרתו תיאום בין הנציגים, ובין היתר, גם לגבי התקשרויות בעלות מאפיינים משותפים.

✶

לסיכום, בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה, כי נדרשת מצה"ל וממשהב"ט, כל אחד בתחום אחריותו, בחינה יסודית בשלוש מסגרות ההכשרה של הקצונה הבכירה בצה"ל - המב"ל, המלת"ם ותכנית "מפנה" - בהיבטים של תפיסה וארגון ובהיבטים הנוגעים לקיום הנורמות שנקבעו בחקיקה, בפקודות ובנהלים. ממצאי המעקב עולה, כי כשנתיים לאחר סיום הביקורת הקודמת, צה"ל ומשהב"ט תיקנו את רוב הליקויים שהועלו בה. במסגרת זאת בוצעו שינויים יסודיים במסגרות ההכשרה המרכזיות להכשרת הקצונה הבכירה, שתרמו לתיקון ליקויים מהותיים הקשורים להכשרה זו.

עם זאת, ראוי שההוראה של חטיבת תוה"ד, שבה באה לידי ביטוי תכנית הכשרת הקצין לפי התפיסה שאישר המטכ"ל, והוראת הפיקוד העליון החדשה בנושא קידום הקצונה בשירות סדיר, תפורסמנה בהקדם כדי שתהוונה בסיס למימוש תפיסת הכשרת הקצין, ובכלל זה הכשרת הקצונה הבכירה.