

## מערך משרתי הקבע במימון גופים אזרחיים (תקני קבע ייחודיים)

### תקציר

חיילי צה"ל בשירות קבע ממלאים משימות ותפקידים ביטחוניים-לאומיים, בין היתר, במסגרות שמחוץ לסדר הכוחות הצה"לי (להלן - גופים חיצוניים), וזאת בעיקר במקרים שלצה"ל יש עניין שתפקידים אלה יאושו על ידי חייליו. לשם כך, מקצה צה"ל תקני קבע ייחודיים (להלן - תק"י)<sup>1</sup> מתוך מאגר שיאי כוח האדם<sup>2</sup> העומד לרשותו. תקנים אלה מאושרים על ידי אגף התכנון שבמטכ"ל (להלן - אג"ת) וממומנים על ידי הגופים החיצוניים.

בסוף שנת 2008 היו בצה"ל כ-1,400 תק"י<sup>3</sup>, וביניהם אלוף אחד, חמישה תתי-אלופים, 19 אלופי-משנה, 155 סגני-אלופים ומאות רבי-סרנים וסרנים. חלק מהתקנים הוקצו לטובת ארגונים או פרויקטים מסוימים, וחלק אחר למילוי תפקידים ולמשימות מוגדרות. בשנת 2008 חייב משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) את הגופים החיצוניים בגין כלל התק"י בכ-295 מיליון ש"ח.

### פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2008 עד ינואר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הניהול והתקצוב של מערך התק"י בצה"ל, בין היתר, בהיבטים של מדיניות הקצאתם ותהליכי אישורם בצה"ל ובמשהב"ט (להלן - מערכת הביטחון), ההתחשבות בין מערכת הביטחון לבין הגופים החיצוניים, וכן מנגנוני הבקרה שמקיימת מערכת הביטחון על התק"י. הביקורת נערכה במשהב"ט: באגף התקציבים (להלן - את"ק)<sup>4</sup>, באגף הכספים, במינהל למחקר, פיתוח אמל"ח ותשתית לייצור (להלן - מפא"ת); בצה"ל: באג"ת, בחיל האוויר והחלל ובזרוע היבשה. ביקורות השלמה נערכו במשרד האוצר, במשרד הפנים, בשירות הביטחון הכללי, במוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים וביחידת מתאם הפעולות בשטחים.

- 1 בדוח זה ההתייחסות למונח תק"י היא הן לתקנים והן למשרתי הקבע המוצבים בהם, בהתאם לנסיבות.
- 2 על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, "שיא כוח אדם" - מספר מרבי של משרות שבהן ניתן להעסיק עובדים קבועים, זמניים וארעיים, למעט עובדים ארעיים למשימה חולפת המועסקים עד 120 ימים.
- 3 בסוף 2008 היוו התק"י אחוזים בודדים מכלל משרתי הקבע.
- 4 ראש את"ק במשהב"ט הוא קצין בכיר בצה"ל, המשמש גם כיועץ הכספי לרמטכ"ל. כראש אגף התקציבים הוא כפוף למנכ"ל משהב"ט, וכיועץ הכספי לרמטכ"ל הוא כפוף לרמטכ"ל. בדוח זה מתייחסת הביקורת לפעילות יחידת היועץ הכלכלי כאל פעילות את"ק.

## עיקרי הממצאים

### תהליך אישור תק"י

צה"ל לא קבע נהלים המפרטים את הכללים בנוגע לאישור הצורך בתק"י. מצב זה מאפשר אישור תק"י שלא לצורך, תוך דלדול מאגר שיאי כוח אדם העומד לרשות צה"ל, או לחלופין, יש בו כדי להביא לדחייה לא מוצדקת של בקשות גופי צה"ל וגופים חיצוניים<sup>5</sup> לאישור תק"י, תוך פגיעה בפעילותם ובבקרה של אג"ת על תהליך אישורם.

חלק מהתק"י ממלאים תפקידים בעלי מאפיינים אזרחיים מובהקים, כגון תפקידים במערך הכספי, בתחום המינהלי ובתפקידי מטה. לא נמצא כי אג"ת בחן את החלופה של אישור תפקידים על ידי תק"י, אל מול החלופה לאישורם על ידי אזרחים.

### הקצאת תק"י ממאגר שיאי כוח האדם של צה"ל

ככלל, צה"ל אינו מקבל שיאי כוח אדם תמורת אלה שהקצה כתק"י לגופים חיצוניים. זאת, גם כאשר מדובר בתק"י שמפעילים גופים חיצוניים המתקצבים בתקציב המדינה, דוגמת משרדי ממשלה.

משרד האוצר ונציבות שירות המדינה לא קבעו מדיניות ולא פרסמו כללים בנושא, ובכלל זה את האפשרויות: להקפיא שיאי כוח אדם בגופים המתקצבים כנגד קבלת תק"י, כך שלא ניתן יהיה לעשות בהם שימוש; לאייש שיאים של גופים אלה בתק"י; להפעיל בהם תק"י מעבר לשיאים העומדים לרשותם; או להעביר מהגופים המתקצבים לצה"ל את שיאי כוח האדם בגין התק"י שקיבלו. בהיעדר כללים בנושא, יש גופים חיצוניים שמקפויאים שיאים כנגד קבלת תק"י ויש כאלה שאינם עושים כך.

### קביעת שיא כוח אדם קבע מובהק בצה"ל

שיא כוח אדם קבע מובהק<sup>6</sup> בצה"ל נקבע בהתאם לסיכום בין אגף התקציבים במשרד האוצר לבין את"ק מאוקטובר 2003, ומנוהל על ידי אג"ת. משך שנים מחלקות התכנון והארגון באג"ת, העוסקות בתכנון ובהקצאת כוח האדם בצה"ל, לרבות תק"י, לא היו מודעות למסגרות שיאי כוח אדם קבע מובהק שעמדו לרשות צה"ל על פי הסיכום האמור. בפועל, העמיד את"ק לאג"ת מסגרות שיאי כוח האדם קבע מובהק, שהיו נמוכות מהמסגרות שבסיכום. מנתוני את"ק עולה, כי בשנים 2007 ו-2008 הוא הותיר בידי עתודות של מאות שיאי קבע מובהק ללא ידיעת המחלקות האמורות באג"ת.

קביעת מסגרת חלקית של שיאי כוח אדם, ללא ידיעת הגורמים הנוגעים באג"ת, העוסקים בתכנון ובהקצאת כוח אדם, יש בה כדי להשפיע על שיקוליהם בשגרה,

5 בקשות הגופים החיצוניים להקצאת תק"י מועברות לאישור אג"ת באמצעות גופי צה"ל, או בצורה בלתי אמצעית, לפי העניין.

6 השיא מתייחס לנגדים בדרגות רס"ר ומעלה, לקצינים בדרגות רס"ן ומעלה ולאזרחים עובדי צה"ל תקינים.

בבואם להחליט על אישור או על דחייה של בקשות גופי צה"ל להקצאת תקנים, לרבות תק"י, וזאת נוכח יתרת כוח האדם המצומצמת שבידיהם.

### קביעת תעריף להתחשבות עם גופים חיצוניים

1. על אף העיקרון העולה מהוראות משהב"ט, ולפיו גוף חיצוני ישלם לצה"ל את מלוא עלות התק"י, התעריף להתחשבות עם גופים חיצוניים שקובע את"ק אינו מגלם את כלל העלויות שחלות על צה"ל.

בעת חיוב גופים חיצוניים בגין תק"י השתתפות<sup>7</sup> את"ק עושה שימוש בתעריפי התחשבות לא אחידים, שלעתים כוללים מרכיב גמלה ולעתים לא. כמו כן, אין באת"ק נוהלי עבודה בדבר אופן קביעת התעריף להתחשבות עם הגופים החיצוניים המתוקצבים בתקציב המדינה, המפעילים את התק"י.

2. התעריף להתחשבות, שאת"ק גובה מגופים חיצוניים שאינם מתוקצבים בתקציב הביטחון, כולל מרכיב גמלה. בשנת 2008 תמחר את"ק מחדש מרכיב זה. התברר, כי משך שנים גבה משהב"ט מהגופים החיצוניים בגין עלות תק"י סכומים הנמוכים משמעותית מאלו המתחייבים, המסתכמים במיליוני ש"ח.

עד סוף 2007, תשלום הגמלאות לפורשי צה"ל שולם ברובו המוחלט על ידי משרד האוצר. למרות זאת, את"ק לא דיווח לו אודות ההכנסות שגבה מהגופים החיצוניים בגין מרכיב הגמלה, וממילא לא העביר הכנסות אלה לרשותו. בכך הגדיל את"ק בצורה לא תקינה את תקציב הביטחון בעשרות מיליוני ש"ח בשנים האחרונות, על חשבון תקציב המדינה. הדבר התאפשר נוכח ליקויים בבקרה מצד אגף התקציבים במשרד האוצר על התנהלות את"ק. על כן, ראוי שמשרד האוצר יפעל מול משהב"ט להחזרת הכנסות אלה לאוצר המדינה.

### תק"י בפרויקטים ביטחוניים של שיתוף פעולה עם מדינות זרות

חלק מהתק"י עוסקים בפרויקטים של שיתוף פעולה ביטחוני בין מדינת ישראל למדינות זרות, המתבצעים בתעשיות הביטחוניות. במפא"ת, העוסק בייזום ובקידום של פרויקטים אלה, אין נהלים בנושא קביעת גובה תשלום התעשיות למשהב"ט בגין תק"י בהתחשב במכלול הנתונים הרלוונטיים, ובכלל זה העלות שמשלם מפא"ת לצה"ל בגינם והתועלת שיש לצה"ל מביצוע הפרויקט.

בתקציב הביטחון מנוהל סעיף הכנסה אחד, המרכז את כלל הכנסות מפא"ת בגין התקורות הניהוליות בפרויקטים של שיתוף פעולה עם מדינות זרות, ובכלל זה ההכנסות בגין תק"י. שיטת רישום זו של הכנסות בגין תק"י אינה מאפשרת קיום בקרה תקציבית ראויה - לא מצד מפא"ת ולא מצד את"ק.

7 תקנים, שההוצאה עבורם ממומנת על ידי גופים המתוקצבים בתקציב המדינה, פרט לאלה המתוקצבים בתקציב הביטחון.

## סיכום והמלצות

המשאב האנושי בצה"ל הוא חשוב ויקר ביותר. לכן, נדרשת בחינה מעמיקה והגדרה מחייבת של אמות המידה לניהול מערך ייחודי של חיילי צה"ל בשירות קבע, הממלאים משימות ותפקידים ביטחוניים-לאומיים, בין היתר, במסגרות שמחוץ לסדר הכוחות הצה"לי. במקרים אלה, נדרשות בחינות יסודיות של הוכחת האינטרס הצה"לי בביצוע המשימות, כנגזר מייעודו, שבהן יעסקו החיילים, ושל כללי ההתחשבות עם הגופים החיצוניים, הנושאים בעלותם; כל זאת, כדי להבטיח כי צה"ל לא ייפגע עניינית וכלכלית מהצבתם של החיילים, אלא אף יפיק תועלת מהעסקתם. בהקשר זה, ראוי גם שמשרד האוצר ייתן דעתו להבטחת האינטרס המשקי בנוסף לזה הצה"לי.

כפי שעלה בדוח ביקורת זה, אישור תקני הקבע הייחודיים, הקצאתם וההתחשבות בגינם בצה"ל ובמשרד הביטחון התנהלו משמעותית בצורה בלתי תקינה, תוך פגיעה בכללי המינהל התקין, ללא מסגרת ברורה של אמות מידה וללא שיתוף משרד האוצר בתחומים הנוגעים לו. הדבר מקבל משנה חשיבות נוכח מאות אנשי הקבע שהוצבו כתקני קבע ייחודיים, ונוכח עלותו הגבוהה של מערך זה, המסתכמת במאות מיליוני ש"ח בשנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מכלול הליקויים שעלו בביקורת, על צה"ל לערוך בחינה מקיפה בנושא מערך תקני הקבע הייחודיים, יעדיו ומטרותיו, ובכלל זה: ניתוח הצרכים בתקנים אלה והתאמתם לאינטרס הצה"לי, בין היתר, בהשוואה לחלופות אחרות; בדיקת אופן קביעת העלויות והתועלות שיש לצה"ל מהצבת משרתי קבע לפעילות בגופים חיצוניים מסוגים שונים; וקביעת מדיניות וכללים להתחשבות עם הגופים החיצוניים השונים. כמו כן, על משרד האוצר לבחון את המשמעויות המשקיות שיש להצבת תקני קבע ייחודיים בתפקידים שבהם ניתן להעסיק אזרחים, בעיקר בהתייחס להתחייבות המדינה לתשלום הגמלאות של משרתי הקבע בהשוואה לעובדים אזרחיים.



## מבוא

חיילי צה"ל בשירות קבע ממלאים משימות ותפקידים ביטחוניים-לאומיים, בין היתר, במסגרות שמחוץ לסדר הכוחות הצה"לי (להלן - גופים חיצוניים)<sup>8</sup>, וזאת בעיקר במקרים של צה"ל יש עניין שתפקידים אלה יאושו על ידי חייליו. לשם כך, מקצה צה"ל תקני קבע ייחודיים (להלן - תק"י)<sup>9</sup> מתוך מאגר שיאי כוח האדם<sup>10</sup> העומד לרשותו. תקנים אלה מאושרים על ידי אגף התכנון שבמטכ"ל (להלן - אג"ת) וממומנים על ידי הגופים החיצוניים.

8 חיילים אלה יכולים להיות מוצבים הן בגופים חיצוניים והן בגופי צה"ל, הכול כנדרש מאופי המשימה שמוטלת עליהם.  
9 ברוח זה ההתייחסות למונח תק"י היא הן לתקנים והן למשרתי הקבע המוצבים בהם, בהתאם לנסיבות.  
10 על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, "שיא כוח אדם" - מספר מרבי של משרות שבהן ניתן להעסיק עובדים קבועים, זמניים וארעיים, למעט עובדים ארעיים למשימה חולפת המועסקים עד 120 ימים.

בסוף שנת 2008 היו בצה"ל כ-1,400 תק"י<sup>11</sup>, וביניהם אלוף אחד, חמישה תתי-אלופים, 19 אלופי-משנה, 155 סגני-אלופים ומאות רבי-סרנים וסרנים. חלק מהתקנים הוקצו לטובת ארגונים או פרויקטים מסוימים, כגון: מתאם הפעולות בשטחים (להלן - מתפ"ש) ומינהלת "חומה"<sup>12</sup>, וחלק אחר למילוי תפקידים ולמשימות מוגדרות, דוגמת ראש מטה שר הביטחון ומשימות אחריות שמבצע פיקוד העורף. בשנת 2008 חייב משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) את הגופים החיצוניים בגין כלל התק"י בכ-295 מיליון ש"ח.

בתקופה מיוני 2008 עד ינואר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הניהול והתקצוב של מערך התק"י בצה"ל, בין היתר, בהיבטים של מדיניות הקצאתם ותהליכי אישורם בצה"ל ובמשהב"ט (להלן - מערכת הביטחון), ההתחשבות בין מערכת הביטחון לבין הגופים החיצוניים, וכן את מנגנוני הבקרה שמקיימת מערכת הביטחון על התק"י. הביקורת נערכה במשהב"ט: באגף התקציבים (להלן - את"ק)<sup>13</sup>, באגף הכספים (להלן - אכ"ס), במינהל למחקר פיתוח אמל"ח ותשתית לייצור (להלן - מפא"ת); בצה"ל: באג"ת, בחיל האוויר והחלל ובזרוע היבשה. ביקורות השלמה נערכו במשרד האוצר, במשרד הפנים, בשירות הביטחון הכללי, במוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים ובמתפ"ש.

## תהליך אישור תק"י

1. תהליך אישור התק"י והקצאתם לגופים חיצוניים מוסדר בפקודת מטכ"ל "תקנים ייחודיים" ממרס 2000 (להלן - פ"מ) ובהוראת משהב"ט מיולי 2001 בדבר תקני קבע ייחודיים (להלן - המ"ב). בהתייחס לסוגי התק"י נקבע בהמ"ב, כי בצה"ל נהוגים, בין היתר, תק"י כלהלן: (א) תקנים שהגופים שמחוץ לתקציב המדינה מממנים את ההוצאה עבורם (להלן - תק"י הכנסה); (ב) תקנים, שההוצאה עבורם ממומנת על ידי גופים המתוקצבים בתקציב המדינה, פרט לאלה המתוקצבים בתקציב הביטחון (להלן - תק"י השתתפות); (ג) תקנים, שההוצאה עבורם ממומנת על ידי גופים המתוקצבים בתקציב הביטחון, אך המקור התקציבי הוא מחוץ לתקציב צה"ל (להלן - תק"י הפחתה). נוסף לכך, מבדילה המ"ב בין התק"י השונים בהתאם לסוגי פעילות שהם מבצעים, וביניהם תקנים הקשורים למבנה הארגוני או לפרויקט של הגוף שאליו סופחו (להלן - תק"י מובנים)<sup>14</sup>.

אשר לתהליך אישור תק"י בצה"ל נקבע בפ"מ, בין היתר, כי הגופים הדורשים<sup>15</sup> יעבירו לאג"ת ולאת"ק את הבקשות לתק"י, בין היתר, בצירוף ניתוח התפקידים שבגינם הם נדרשים והנמקת האינטרסים הצבאיים שבאישורם. עוד נקבע בפ"מ, כי אג"ת יאשר בקשות לתק"י "רק כשיש לצה"ל אינטרס של ממש בקיום התפקיד, ולאחר שיבחן את ניתוח התפקיד עבורו נדרש התק"י", וכי יבחן

11 בסוף 2008 היוו התק"י אחוזים בודדים מכלל משרתי הקבע.  
 12 מינהלת במשרד הביטחון העוסקת בפרויקט ה"חץ" (מערכת ליירוט טילי קרקע-קרקע).  
 13 ראש את"ק במשהב"ט הוא קצין בכיר בצה"ל, המשמש גם כיועץ הכספי לרמטכ"ל. כראש אגף התקציבים הוא כפוף למנכ"ל משהב"ט; וכיועץ הכספי לרמטכ"ל הוא כפוף לרמטכ"ל. ברוח זה מתייחסת הביקורת לפעילות יחידת היועץ הכספי כאל פעילות את"ק.  
 14 תק"י מובנים עוסקים בעיקר בתפקידי מטה בתחומים שונים, כגון כספים, מינהלה ופקרה.  
 15 גוף דורש - יחידה במערכת הביטחון, אשר הועמדה לרשותה מסגרת תקציבית, לפי אישור תקציבי של את"ק, והיא רשאית, בין היתר, להגיש דרישות לביצוע רכש במסגרת תקציבית זו. בין הגופים הדורשים: חיל האוויר והחלל, זרוע היבשה ומפא"ת.

"איכותית" תק"י מובנים אחת לשנתיים<sup>16</sup>. לאחר מתן אישור עקרוני יעביר אג"ת את הבקשות המאושרות לאת"ק לצורך השלמת כל הכרוך במימוש התחייבות הגוף החיצוני למימון התק"י<sup>17</sup>.

2. ניהול כל מערך כוח אדם אמור להתבצע על פי כללים ברורים במסגרת נורמטיבית מפורטת, המתייחסת, בין היתר, לשני תחומים עיקריים: א. חלוקת האחריות והסמכויות בין כלל הגופים העוסקים בנושאים של קביעת הצרכים, התקינה, האיוש והניהול השוטף של כוח האדם; ב. קביעת אמות מידה ענייניות ושיקולים מפורטים, שעל פיהם יש לאשר ולנהל סוגים שונים של עובדים, ובכלל זה קבלתם לתפקיד, הארכת משך העסקתם, קידומם, פיטורם ועוד.

בהמ"ב ובפ"מ נקבעו עיקר הסמכויות של אג"ת ושל את"ק וחלוקת האחריות ביניהם בתהליך אישור התק"י. אולם, בביקורת עלה, כי צה"ל לא קבע נהלים המפרטים אמות מידה בנוגע לאופן אישור הצורך בהם. בהיעדרם, לא נקבעו הנחיות לבחינת ההכרחיות שפורטו בפ"מ וביניהן: "ניתוח תפקיד" עבורו נדרש תק"י, אופן קביעת האינטרס הצה"לי בעצם קיום התפקיד ואופן ביצוע בחינה "איכותית" לצורך החלטה, אם יש מקום להאריך את תוקף התק"י המובנים לתקופה נוספת, אם לאו.

נוסף על כך, בהיעדר הנהלים האמורים: א. לא נקבעו כללים לבחינת התועלת שיש לצה"ל מאישור תק"י לתפקיד מסוים לעומת העלות הכרוכה בכך; ב. לא נקבעו אמות מידה לבחינת המשמעות של איוש תפקיד מסוים על ידי תק"י, לעומת חלופות אפשריות, כגון איושו על ידי קצין בתקן צבאי רגיל<sup>18</sup>, או על ידי אזרח; זאת כאמור, בהתחשב בשיקולי עלות מול תועלת שבכל חלופה, למערכת הביטחון בכלל ולצה"ל בפרט.

בביקורת עלה, כי באג"ת אין מסמכים המצביעים על בחינות שערך בנוגע לצורך לאישי תפקידים בעלי מאפיינים אזרחיים בתק"י. הדבר בולט במיוחד באישורי אג"ת של תק"י מובנים<sup>19</sup>, שכאמור, מועסקים לרוב בתפקידי מטה מסוגים שונים.

להלן מספר דוגמאות לאישורי אג"ת של תק"י מובנים לתפקידים בעלי מאפיינים אזרחיים:

א. קצין בדרגת רס"ן בתפקיד ראש מדור פנסייה צוברת באת"ק. תפקידו הם, בין היתר, "עריכה של הליכי תמחור בתחום הפנסיוני, ריכוז עבודת יועצים מקצועיים והנחייתם, הובלת צוות עבודה לחיילים ואזרחים, עבודה מול חברות אזרחיות (שעוסקות בתחום הפנסיוני)".

ב. קצין בדרגת רס"ן בתפקיד היועץ המשפטי לחבר משרתי הקבע והגמלאים בע"מ<sup>20</sup>, העוסק במתן ייעוץ משפטי לחברה האמורה ולצה"ל במכלול הסוגיות המשפטיות הנוגעות לפעילותה.

ג. בקרן למען ביטחון ישראל (להלן - קרן לבי"י)<sup>21</sup> מוצבים חמישה קצינים במעמד תק"י, בתפקידים הבאים: ראש ענף הפעלה ותקציבים בדרגת סא"ל, ראש ענף הפעלה חו"ל בדרגת סא"ל,

16 או עם פקיעת מועד זמניות התק"י, או אם חל שינוי בנסיבות העסקתם.

17 על פי פ"מ, תק"י לא יאושר ללא התחייבות הגוף החיצוני לתשלום מלוא עלותו.

18 קצינים, המוצבים במסגרת תקנים צבאיים רגילים, מבצעים משימות צבאיות שנדרשו על ידי צה"ל ועלותם ממומנת מתקציב צה"ל. לעומתם, תק"י נדרשים כאמור על ידי גופים חיצוניים, המממנים את פעילותם.

19 על פי נתוני אג"ת, אושרו בשנת 2008 בצה"ל 701 תק"י מובנים מתוך כ-1,400 (לרבות 138 רופאים המוצבים במוסדות רפואה אזרחיים לצורך התמחות והשתלמות).

20 חבר משרתי הקבע והגמלאים בע"מ היא חברה עסקית, הפועלת כדי לסייע למשרתים בשירות קבע בצה"ל, לגמלאי צה"ל ובני משפחותיהם בעניינים הקשורים ברווחת הפרט והמשפחה.

21 קרן לבי"י היא שם כולל לעמותה אזרחית וליחידה צבאית. העמותה האזרחית רשומה ברשם העמותות, והיחידה הצבאית פועלת על פי הוראות משהב"ט ופקודות צה"ל. מטרות קרן לבי"י - לאסוף תרומות עבור מערכת הביטחון שתשמשנה, בין היתר, לצורכי חינוך, תרבות, ציוד רפואי וכל מטרות אחרות התורמת לביטחון ישראל. עוד בנושא קרן לבי"י, ראו בדוח שנתי זה בפרק "פעילות הקרן למען ביטחון ישראל (לבי"י)".

ראש מדור הפעלה בדרגת רס"ן, ראש מדור הפעלה אירועים בדרגת רס"ן וקצינת ניהול תקציבים בדרגת סרן.

להלן לדוגמה תיאור תפקידיהם של שלושה מהקצינים האמורים:

- 1) ראש ענף הפעלה ותקציבים: "ממונה על הנהלת החשבונות ומערכות המידע בקרן, מופקד על כלל הכספים המנוהלים בקרן, אחראי כולל על אירועי הקרן ואחראי על מבצעי דיוור ישיר בארץ";
- 2) ראש ענף הפעלה חו"ל: "מהווה חוליית קישור בין ידידי קרן לב"י בעולם, אחראי על אירוח תורמי לב"י מחו"ל המגיעים לארץ ואחראי על מבצעי דיוור ישיר ברחבי העולם";
- 3) ראש מדור הפעלה אירועים: "ממונה על כל נושאי הפרסום ויחסי הציבור, אחראית על הפקת אירועים בארץ, מהווה חוליית הקשר עם אגודת הידידים בארץ ואחראית על פעילות הקרן בקרב תורמי הארץ".

בנוסף למקרים כגון אלה שהובאו לעיל, עלה בביקורת, כי זה שנים מאשר אג"ת להציב במפא"ת קציני צה"ל כתק"י - בין היתר, כמובנים<sup>22</sup> ולצרכים ניהוליים של פרויקטים, לרבות פרויקטים של שיתוף פעולה עם מדינות זרות (בנושא זה ראו בהמשך). זאת, אף כי מדובר בגוף משותף לצה"ל ולמשהב"ט, שבו מוצבים קצינים ומועסקים אזרחים; ועל כן, אפשר היה להציב את הקצינים במסגרת תקנים צבאיים רגילים, או לחלופין להעסיק בו אזרחים (בנושא זה ראו גם בהמשך).

בהקשר לכך ראוי לציין, שכבר במרס 2002 קבע ראש אג"ת בנוגע לאישור תק"י למפא"ת, כי כוח האדם הנדרש לצרכים כלליים הנובעים משיתוף פעולה עם מדינות זרות, ימומש על ידי אזרחים.

במאי 2007 אף קבעה ראש מדור כוח אדם באג"ת, בהתייחס לבקשת מפא"ת לאשר תק"י לפרויקט מסוים: "ככלל, נמליץ כי התקנים נדרשים במשרד הביטחון עבור המעטפת הניהולית של הפרויקטים, ימומשו על ידי תקנים אזרחיים, בהתאם לסיכום ראש אג"ת... יחד עם זאת, לאור איתור קצין מתאים לתפקיד מתוך המחלקה, ונוכח קושי באיזושהי התקן על ידי אזרח, מומלץ לאשר בקשת מפא"ת..., בדומה לאופן בו מומש ראש מדור... ביחידת היועץ הכספי לרמטכ"ל (כתק"י ולא כאזרח)". עוד העירה, "כי מסתמנת מגמה במשרד הביטחון בכלל בקושי במימוש תקני אזרחים, לאור הגבלות נציבות המדינה והאוצר על הגדילה בהוצאה על שכר, אותה נוטה משהב"ט לפתור על ידי פניה לצה"ל למימוש באמצעות תקנים צבאיים (תק"י)".

בהתייחסותו ממאי 2009 לממצאי הביקורת הודיע מפא"ת למשרד מבקר המדינה, כי "למפא"ת, כגוף מעורב של קצינים ואזרחים, גם תקנים צבאיים וגם תקנים אזרחיים", וכי "הסיבה היחידה לכך, שחלק מהתקנים הצבאיים הרגילים [ההדגשה במקור] במפא"ת נקראים תק"י, היא ביורוקרטיה רישומית וחשבונאית, המאפשרת לוודא שהשכר בגין תקנים אלו משולם מתקציב מפא"ת". עוד הודיע, כי תק"י "לא יכולים להיות מוחלפים על ידי אזרחים, אלא רק על ידי תקנים צבאיים רגילים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח ייחודיות המבנה הארגוני של מפא"ת כמתואר לעיל, נוכח היעדר צרכים ארגוניים ענייניים המחייבים דווקא הצבת תק"י ונוכח קביעת ראש אג"ת דלעיל, אישור אג"ת להציב תק"י במפא"ת במקום תקנים צבאיים רגילים או במקום עובדים אזרחיים, דורש הנמקה מפורטת, שכאמור אינה קיימת (בנושא זה ראו בהמשך), וזאת במיוחד בנוגע לתפקידים שאוישו על ידי תק"י במשך שנים רבות. בנוגע לטענת מפא"ת דלעיל, כי תק"י שפועלים במסגרתו צריכים להיות מוחלפים בתקנים צבאיים רגילים בלבד, יש לציין, כי בצה"ל ובמשהב"ט אין כל עבודת מטה התומכת בה.

22 בין התפקידים שממלאים הקצינים: ראש ענף טכנולוגיות בדרגת סא"ל, ראש ענף מערכות משולבות ולוט"ר בדרגת סא"ל וראש מדור הנעה בדרגת רס"ן.

3. אשר לכלל תהליך אישור תק"י, מסרה ראש מחלקת ארגון באג"ת (להלן - רמ"ח ארגון) למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008, כי הגורמים המאשרים תק"י באג"ת פועלים בעיקר על סמך הידע המקצועי בנושא וניסיונם במתן אישורים מסוג זה. ראש ענף מפקדות וזרועות באג"ת הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2009, בין היתר, כי ככלל, תק"י "מאשרים כאשר מהות המשימה היא צבאית ונובעת מייעוד הצבא, או כאשר נדרשת התמחות צבאית ייחודית לביצוע המשימה".

בהקשר לתהליך הארכת תוקף אישור של תק"י מובנים באג"ת, מסרה ראש מדור תקינה באג"ת למשרד מבקר המדינה במרס 2009, כי באופן עקרוני, בכל שנה במסגרת דיון בנושא תכניות העבודה, אג"ת עובר על תקנים אלה, ואם אין שינויים במשימותיהם, הוא מאשר אותם.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל ביוני 2009 למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי "אופן בחינת האינטרס הצבאי אינו מוגדר בהוראה מחייבת. עם זאת, ... השיקולים המובאים בתהליך האישור הם: מענה למשימות שהוטלו על צה"ל לפי חוק, או לפי החלטת ממשלה... מענה ניהולי למשימות המוגדרות בחוק שירות הביטחון... שיתוף פעולה עם גופים ביטחוניים מקבילים במערכת הביטחון... מענה לפיתוח והצטיידות באמל"ח... שיתוף פעולה ביטחוני בפיתוח אמל"ח עם מדינות זרות". עוד הודיע צה"ל, כי הקצאת תק"י עוברת בחינה פרטנית באג"ת, וכי לאור הערות משרד מבקר המדינה, הוא יפעל להטמיע את השיקולים דלעיל בהוראות הצבא.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אין לקבל מצב שבו תהליך אישור תק"י באג"ת מתבסס בעיקר על ניסיונם המקצועי של הגורמים המאשרים ומתקיים ללא תיעוד מספק, כגון הבחינה ה"איכותית" שנדרשת בפ"מ כדי לבחון אם יש מקום להאריך את תוקף התק"י המובנים לתקופות נוספות. על תהליך זה להתבסס, בראש ובראשונה, על מדיניות ברורה ונהלים כתובים, שיפרטו שיקולים ואמות מידה לאישור תק"י ולניהולם, וכן יחייבו תיעוד מתאים.

היעדר נהלים כאמור, מאפשר מצב של אישור תק"י שלא לצורך, תוך דלדול מאגר שיאי כוח אדם העומד לרשות צה"ל (בעניין זה ראו בהמשך), או לחלופין, יש בו כדי להביא לדחייה לא מוצדקת של בקשות גופים דורשים לאישור תק"י, תוך פגיעה בפעילותם ובבקרה של אג"ת על תהליך אישורם.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי חלק מהתק"י ובעיקר תק"י מובנים, ממלאים תפקידים בעלי מאפיינים אזרחיים מובהקים, כגון תפקידים במערך הכספי, בתחום המינהלי ובתפקידי מטה. נוכח זאת, ראוי היה שאג"ת יבחן את החלופה של איש תפקידים על ידי תק"י, אל מול החלופה לאישורם על ידי אזרחים<sup>23</sup>, דבר שלא נעשה.

בהקשר זה יצוין, כי להעסקת אזרחים קיים גם יתרון מבחינת המשק הישראלי נוכח גיל פרישתם לגמלאות, העולה בכ-20 שנה בממוצע על זה של קצינים בשירות קבע, דבר שיש בו כדי להביא לחיסכון כספי ניכר למשק. זאת, בהתחשב בתקופת תשלום גמלאות ממוצעת לאזרחים, שקצרה משמעותית מזו של גמלאי צה"ל.

במרס 2009 הודיע אג"ת למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת החל צה"ל בעבודת מטה לעדכון הפ"מ, שפורסמה, כאמור, תשע שנים לפני כן. משרד מבקר המדינה מעיר, כי במסגרת עבודת מטה זו על צה"ל להטמיע, בין היתר, את הערות הביקורת, כפי שקיבלו ביטוי ברור זה.

23 בנוגע לאזרחות של מקצועות בעלי מאפיינים אזרחיים בצבא, ראו המלצות בדוח ועדה בראשות מר דוד ברודט (להלן - ועדת ברודט), שמינו ראש הממשלה דאז מר אהוד אולמרט, סגן ראש הממשלה ושר הביטחון דאז מר עמיר פרץ ושר האוצר דאז, מר אברהם הירשזון, בשנת 2006 לבחינת תקציב הביטחון. הוועדה הגישה את מסקנותיה במאי 2007.

אשר למשמעויות המשקיות שיש להצבת תק"י בתפקידים שבהם ניתן להעסיק אזרחים מעיר משרד מבקר המדינה, כי על משרד האוצר לבחון אותן, בעיקר בהתייחס להתחייבות המדינה לתשלום הגמלאות של משרתי הקבע בהשוואה לעובדים אזרחיים.

### הקצאת תק"י מתוך מאגר שיאי כוח האדם של צה"ל

1. במסגרת תפקידיו, אג"ת מקצה לגופי צה"ל תקנים של נגדים בדרגות רס"ר ומעלה ושל קצינים בדרגות רס"ן ומעלה (להלן - קבע מובהק) מתוך מאגר מוגבל של שיאי כוח האדם הצה"לי, כפי שסוכם בין את"ק לבין אגף התקציבים במשרד האוצר<sup>24</sup> (בנושא זה ראו בהמשך). מדובר במאגר של שיאים, שכלל בתחילת 2008 אלפי שיאים, וממנו מאשר אג"ת הקצאה של תקני קבע מובהק, לרבות תק"י. כל חריגה ממספר השיאים שבמאגר מחייבת פנייה למשרד האוצר<sup>25</sup> לקבלת אישור מראש. אשר לבקשות גופי צה"ל<sup>26</sup> להקצאת תק"י, באפשרות אג"ת לאשרם בשני אופנים: א. מתן תוספת תקנים לגופים מתוך מאגר שיאי כוח האדם הצה"לי; ב. אי-מתן תוספת תקנים מהמאגר האמור, אלא חיוב הגופים לתקן את התק"י, מתוך מסגרת התקנים שאג"ת אישר להם בעבר.

בנוגע לתקנון תק"י עבור גוף חיצוני נקבע בהמ"ב, כי אם התק"י מיועד לפרויקט שצה"ל משקיע, או מתוכנן להשקיע בו משאבי תקציב, יאושר התקן (לאחר בחינת הצורך על ידי אג"ת ואישור את"ק) מתוך מסגרת תקני כוח האדם שהועמדה לרשות הגוף הצה"לי. אם התק"י מיועד לפרויקט שצה"ל אינו משקיע בו משאבי תקציב משמעותיים, או שצה"ל סיים מבחינתו את הפרויקט, יאושר התק"י, לאחר בחינת הצורך ואישור את"ק, מתוך מאגר שיאי כוח האדם הצה"לי.

בביקורת עלה, כי למרות הכתוב בהמ"ב, את"ק אינו ממלא את תפקידו בנושא זה, ובפועל הוא מאפשר לאג"ת להקצות תק"י לגופי צה"ל, גם לפרויקטים שצה"ל משקיע בהם, מתוך מאגר שיאי כוח האדם הצה"לי שבניהול אג"ת, ולא מתוך מסגרת-תקני כוח האדם שהוא כבר הקצה לגופים בעבר. כתוצאה מכך נוצר מצב, שבו כל תוספת של תק"י גורמת לדלדול שיא כוח האדם העומד לרשות צה"ל למילוי כלל משימותיו.

בפברואר 2009 הודיע ראש ענף תקציבי כוח אדם, שכר ופנסיה שבאת"ק למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת התניע את"ק תהליך לתיקון ההמ"ב, באופן שלא תתחייב הקצאת תק"י לגופי צה"ל על חשבון התקנים שכבר הוקצו להם בעבר.

נוכח זאת, משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי לבחון עניינית את סוגיית המקור להקצאת תק"י, בהתחשב במכלול הנושאים הרלוונטיים, ובכלל זה: יתרת השיאים במאגר כוח האדם הצה"לי, היקף התקנים העומד לרשות גופי צה"ל, הצרכים הקיימים והצפויים של הגופים לכוח אדם, ואופי המשימה שעבורה נדרש תק"י וחשיבותה.

24 סיכום בין אגף התקציבים במשרד האוצר לבין את"ק מאוקטובר 2003, בנושא "פורשים לגמלאות/משחררים בגילאי הביניים" הקובע, בין היתר, מכסות משרתי קבע שיפרשו מצה"ל עד שנת 2008.

25 על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הממשלה רשאית, בין היתר, למלא את שיא כוח האדם בשנת כספים פלונית ולחלק את המשרות לסעיפי תקציב ולתחומי פעולה. חלוקת המשרות תהיה כמפורט בחוק התקציב השנתי.

26 בקשות הגופים החיצוניים להקצאת תק"י מועברות לאישור אג"ת באמצעות גופי צה"ל, או בצורה בלתי אמצעית, לפי העניין.

2. ממסמכים שצה"ל העביר למשרד מבקר המדינה עולה, כי הוא מאשר חלק מהתק"י נוכח משימות שהוטלו על צה"ל על פי חוק, או על פי החלטות ממשלה. בין משימות אלה: מימוש הגדרת פיקוד העורף כשירות התגוננות אזרחית, הקמת קו התפר, מענה ניהולי למשימות המוגדרות בחוק שירות ביטחון, שיתוף פעולה עם גופים ביטחוניים במערכת הביטחון (שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים) ומענה לפיתוח ולהצטיידות באמצעי לחימה.

יצוין, כי הקצאת התק"י למשימות אלה נעשית על חשבון מאגר של שיאי כוח האדם הצה"לי, שנועד לביצוע משימות צבאיות.

בביקורת עלה, כי צה"ל ככלל אינו מקבל שיאים תמורת אלה שהקצה כתק"י לגופים חיצוניים; זאת, גם כאשר מדובר בתק"י השתתפות שמפעילים גופים חיצוניים, דוגמת משרדי ממשלה<sup>27</sup>. כן עלה, כי משרד האוצר ונציבות שירות המדינה<sup>28</sup> לא קבעו מדיניות ולא פרסמו כללים בנושא, ובכלל זה האפשרויות: להקפיא שיאי כוח אדם בגופים מתוקצבים כנגד קבלת תק"י, כך שלא ניתן יהיה לעשות בהם שימוש; לאייש תקנים של גופים אלה בתק"י; להפעיל בהם תק"י מעבר לשיא כוח אדם העומד לרשותם בתקציב; או להעביר מהגופים המתוקצבים לצה"ל את שיאי כוח אדם בגין התק"י שקיבלו.

משרד מבקר המדינה פנה לשירות הביטחון הכללי, למוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים ולמשרד הפנים בבקשה להסביר, אם הם נוהגים להקפיא שיאים מתוך מסגרות השיאים שאושרו להם בתקציב המדינה כנגד קבלת תק"י מצה"ל. בתגובה הודיעו שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים, כי הם מקפיאים שיאים כנגד קבלת תק"י. לעומתם הודיע משרד הפנים, כי הוא אינו מקפיא תקנים לצורך טיפול בנושאי החירום והביטחון של הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במקרה שגוף מתוקצב אינו מקפיא שיאי כוח אדם כנגד קבלת תק"י, הוא נהנה למעשה מתוספת כוח אדם על חשבון צה"ל. לעומת זאת, במקרה שהגוף אכן מקפיא שיאים כנגד קבלת תק"י, נוצר מצב שבו בגין תפקיד אחד שממלא קצין המוצב כתק"י נגרעים, רישומית, שני שיאים מתקציב המדינה - שיא של צה"ל ושיא של גוף מתוקצב שקיבל תק"י.

3. רמ"ח ארגון באג"ת הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי בשנים האחרונות קיימת מגמה של ירידה ביתרה הלא מנוצלת של שיאי כוח אדם העומדת לרשות אג"ת<sup>29</sup>, בין היתר נוכח הקצאת תק"י למשימות שאינן צבאיות. על פי נתוני אג"ת, יתרה זו משתנה מעת לעת נוכח הקצאה או ביטול תקנים; באג"ת אין נתונים מפורטים אודות השינויים השוטפים ביתרה זו על ציר הזמן, אלא נתונים ברמה שנתיית בלבד. מנתונים אלה עולה, כי בסוף 2007 הסתכמה יתרה זו במאות שיאים, בתחילת 2008 ירדה לעשרות שיאים בלבד ובתחילת 2009 עמדה שוב על מאות שיאים.

27 גופים אלה פועלים במסגרת שיא כוח האדם שנקבע בחוק התקציב השנתי.  
28 נציבות שירות המדינה, מופקדת, בין היתר, על ניהול העסקתם של עובדי המדינה. בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, נקבע, כי בסמכותה של נציבות שירות המדינה, יחידת המטה המרכזית לניהול משאבי האנוש של הממשלה, לאשר, בין היתר, את תקן משרדי הממשלה, להגדיר את המשרות ולקבוע את דרגותיהן, לפרסם מכרזים לשירות המדינה ולקיים פיקוח ובקרה על קליטת עובדים לשירות המדינה (בנושא "העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי ממשלה", ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2005), עמ' 39).

29 ההפרש שבין מסגרת שיאי כוח האדם קבע מובהק שעומדת לרשות אג"ת, לבין הניצול שלה.

ביולי 2008 פנה אג"ת לאת"ק בבקשה לפעול מול משרד האוצר להגדלת מאגר שיאי כוח האדם העומד לרשות צה"ל; זאת, נוכח מאות שיאים שהוקצו לטענתו כתק"י לביצוע משימות שאינן צבאיות, וביניהן: שיתוף פעולה עם רוכשי ציוד ביטחוני בחו"ל, פעילות מתפ"ש וביצוע הפרויקט בקו התפר<sup>30</sup>. בפברואר 2009 מסרו נציגי אג"ת ונציגי את"ק למשרד מבקר המדינה, כי במענה לפניית אג"ת, הודיע את"ק שמסגרת שיאי כוח האדם העומדת לרשות צה"ל בשנת 2009 תוגדל בעשרות רבות של שיאים.

ראש ענף כוח אדם, שכר ופנסיה באת"ק מסר למשרד מבקר המדינה, כי את"ק הקצה שיאים אלה מתוך עתודה של שיאי כוח אדם שברשותו, ללא צורך לפנות למשרד האוצר בבקשה להקצות שיאים נוספים לצה"ל (בנושא התפקיד שממלא את"ק בהקצאת שיאי כוח אדם ראו בהמשך).

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המצב, שבו בנוסף למשימותיו הצבאיות צה"ל מקצה תק"י גם למשימות שאינן צבאיות, מתוך מסגרת מוגבלת של שיאי כוח אדם שברשותו, ראוי שצה"ל, משהב"ט ומשרד האוצר יפעלו לבדיקת אותן המשימות המחייבות הקצאת תק"י, ויגדירו את אלה שבגינן יקבל צה"ל פיצוי למסגרת שיאי כוח האדם. כמו כן, ראוי שמשרד האוצר ונציבות שירות המדינה יקבעו מדיניות ופרסמו כללים בנושא ניהול שיאי כוח אדם בגופים מתוקצבים נוכח קבלת תק"י.

לאחר מועד סיום הביקורת, באוקטובר 2009, הודיע סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת, פועל משרד האוצר לגיבוש מדיניות וכללים בנושא.

## קביעת שיאי כוח אדם קבע מובהק בצה"ל

על פי הוראת משהב"ט שעניינה "אגף התקציבים - יעוד, ארגון והגדרת תפקידים", ייעוד את"ק הוא "תכנון, ניהול ובקרת תקציב הביטחון". תפקידיו הם, בין היתר, פרסום הנחיות למסגרת התקציב של הגופים התקציביים<sup>31</sup> ו"הכנת המשמעויות הכלכליות והתקציביות והצגתן בפני מקבלי החלטות בכל התחומים, סד"כ, כוח אדם, הצטיידות וכו".

במילוי תפקיד היועץ הכספי לרמטכ"ל פועל ראש את"ק בהתאם להוראות צה"ל. על פי הוראת הפיקוד העליון, שעניינה "היועץ הכספי לרמטכ"ל" (להלן - הפ"ע), תפקידיו הם, בין היתר, הכנת מחקרים, נתונים וניירות עמדה בכל הקשור לתקציב הנוגע לצה"ל וייעוץ בהכנת מתארים למטכ"ל לתקציב השנתי והרב-שנתי, הנוגעים לצה"ל. בין תפקידיו בתחום בקרת התקציב בצה"ל: "קביעה ובקרה של שיאי כוח אדם תקציביים בצה"ל<sup>32</sup>: בשירות חובה, בשירות קבע, בשירות עובדי צה"ל וימי מילואים, והכול כנגזר משיאי כוח אדם המפורסמים על ידי אג"ת, במסגרת שיאי כללי המאושר על ידי הרמטכ"ל ובכפוף לחוק התקציב".

- 30 פרויקט "דרך אחרת" הוא פרויקט לבניית "הגדר הביטחוננית" (מרחב התפר) שבין ישראל לבין הרשות הפלסטינית.
- 31 גוף תקציבי - זרוע, חיל, או כל גוף, שאת"ק העמיד לרשותו תקציב להוצאת דרישות לביצוע רכש.
- 32 על פי פקודת מטכ"ל "יישום חוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 בצה"ל", שיאי כוח אדם תקציבי - "המספר המרבי של כוח אדם (המחושב בשנות אדם ממוצעות), שניתן להעסיק במשך שנת תקציב ואשר ניתן לו כיסוי תקציבי".

בפקודת הארגון של אג"ת נקבע, כי תפקידיו הם, בין היתר, "להנחות, לרכז, לתאם, להכין ולבקר את התכניות השנתיות והרב-שנתיות לבניין צה"ל והפעלתו בשוטף, ובכלל זה קביעת מסגרות המשאבים בתחום התקציב, כוח האדם והאמצעים, ולגבשן לכדי תכנית מתוכננת על כלל מרכיבי בניין הכוח. לרכז את עבודת המטה לגיבוש מדיניות ארגון ותקינת צה"ל... לתכנן שיאי כוח אדם לסוגיו ולפלהם לסמכויות... לפרסם תכנית כוח אדם שנתית ורב שנתית".

כחלק מתהליך ההכנה של תכניות העבודה השנתית והרב-שנתית של צה"ל, ממליץ אג"ת למטכ"ל על "נקודת עבודה צה"לית", קרי - על אופן הקצאת התקציב בין גופי צה"ל<sup>33</sup>. נקודת עבודה זו אמורה לבטא את הראייה הכוללת של המטכ"ל, מתוך מטרה למקסם את ערך התפוקה המיבצעית של כלל צה"ל ביחס למענה הנדרש, בטווח הקצר והארוך. המלצה על נקודת העבודה הצה"לית מגובשת באג"ת נוכח כלל סוגי המשאבים העומדים לרשות צה"ל: תקציב שמעמיד לרשותו את"ק, ומשאבי כוח אדם, לרבות שיאי כוח האדם קבע מובהק. בהקשר לכך יודגש, כי לפי תפיסת אג"ת, כפי שבאה לביטוי בדברי ראש חטיבת התכנון באג"ת בינואר 2008, "משאב כוח האדם הינו משאב מרכזי, המאפשר לצה"ל לעמוד במשימותיו".

כדי שאג"ת יוכל למלא את תפקידו ולהמליץ על נקודת העבודה הצה"לית המיטבית, ובכלל זה בתחום הקצאת כוח אדם, עליו להתבסס על מסגרת שיאים מדויקת. על אף זאת, עלה בביקורת, כי משך שנים מחלקות התכנון והארגון באג"ת, העוסקות בתכנון ובהקצאת כוח האדם בצה"ל, לרבות תק"י, לא היו מודעות למסגרות שיאי כוח אדם קבע מובהק שעמדו לרשות צה"ל על פי הסיכום האמור בין את"ק לבין אגף התקציבים שבמשרד האוצר. בפועל, העמיד את"ק משך שנים לרשות אג"ת מסגרות שיאי כוח האדם קבע מובהק, שהיו נמוכות מהמסגרות שבסיכום.

כך עולה מנתונים שאת"ק העביר למשרד מבקר המדינה, כי בשנים 2007 ו-2008 הוא הותיר בידי עתודות של מאות שיאי קבע מובהק, ללא ידיעת המחלקות האמורות באג"ת.

אשר למשמעות המיידית של קביעת מסגרת חלקית של שיאי כוח אדם לגורמי אג"ת העוסקים בתכנון ובהקצאת כוח אדם יצוין, כי יש בה כדי להשפיע על שיקוליהם בשגרה בבואם להחליט על אישור או על דחייה של בקשות גופי צה"ל להקצאת תקנים, לרבות תק"י, וזאת נוכח יתרת כוח האדם המצומצמת שבידיהם.

ראש ענף כוח אדם, שכר ופנסיה באת"ק מסר למשרד מבקר המדינה, כי יצירת עתודה של שיאים ברשות את"ק נעשתה מתוך כוונה לשמור על היקף ההוצאה על כוח האדם בתקציב הביטחון, בין היתר, נוכח הנחיית הרמטכ"ל מספטמבר 2006, שלפיה "אין לגדול בהוצאה על כוח אדם ובוודאי שלא להעביר משאבים מבניין הכוח להוצאה על כוח אדם".

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע את"ק ביוני 2009 למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי פעל בהתאם לפקודת מטכ"ל בנושא "יישום חוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 בצה"ל", אשר יוצרת, לדבריו, הבחנה ברורה בין שיאי כוח אדם תקציבי המוגדר בחוק התקציב השנתי, לבין שיאי כוח אדם תקציבי שמגדיר את"ק לאג"ת במכתב העמדת שיאי כוח אדם; עוד הוסיף, כי הבחנה זו נדרשת לראש את"ק, מתוך אחריותו לעמידה בחוק התקציב, כדי לוודא, בין היתר, מניעת חריגות מחוק התקציב ולאפשר ניהול תוספות ושינויים של שיאים באופן רציף.

33 בנושא זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57א (2006), בפרק על "סוגיות נבחרות בממשק שבין תהליכי התכנון והתקצוב בצה"ל", עמ' 5.

בהתייחס לכך מעיר משרד מבקר המדינה, כי האחריות לאי-חריגה משיאי כוח האדם בצה"ל בכלל ולביצועה של הנחיית הרמטכ"ל דלעיל בפרט חלה בראש ובראשונה על אג"ת - הן על פי פקודת המטכ"ל האמורה<sup>34</sup> והן בתוקף אחריותו וסמכותו כגוף המכין את תכניות העבודה הכלל-צה"ליות, ובכלל זה: המלצה למטכ"ל בנושא חלוקת המשאבים התקציביים בין תחומי הפעילות השונים, לרבות בין כוח האדם לבין ההתעצמות, ויצירת עתודות משאבים וגמישויות מטכ"ליות, הנדרשות בתכניות אלה. בהקשר לחשיבות הדבר, ראוי להביא את דבריו של ראש חטיבת התכנון באג"ת, שקבע בינואר 2008, כי "יש ליצור גמישות מטכ"לית בכוח אדם אשר תאפשר לנו לחזק את הגופים כנדרש מעת לעת".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תפקידי אג"ת כמתואר לעיל ונוכח העיקרון שנקבע בהפ"ע, ולפיו אג"ת מפרסם את שיא כוח האדם בצה"ל, ראוי שאת"ק יעדכן את הגורמים הנוגעים באג"ת בנוגע לשיא כוח אדם קבע מובהק העומד לרשות צה"ל בהתאם לסיכום עם משרד האוצר.

### תקצוב, פיקוח תקציבי וגבייה

בהמ"ב נקבע, בין היתר, אופן קבלת התחייבות מגופים חיצוניים להבטחת ביצוע תשלום בגין הפעלת תק"י מסוגים שונים<sup>35</sup> (להלן - התחייבות כספית), ואופן ביצוע התשלום על ידיהם למשהב"ט. לפי המ"ב, את"ק יעביר לאג"ת אישור להקצאת תק"י השתתפות ותק"י הכנסה רק במקרים שבהם קיימת התחייבות כספית, או הסכם עם גוף חיצוני הנושא במימון עלות התק"י, העונים על דרישות את"ק והיחידה לפיקוח תקציבי באכ"ס (להלן - פת"ק); הסכום הכספי הנדרש להתחייבות יתבסס על ההוצאה בפועל בגין כוח האדם המוצב כתק"י, בהתאם לנתונים האישיים, בתוספת העמסה על פי כללי התמחיר שקבע היועץ הכלכלי למערכת הביטחון.

לגבי תק"י הפחתה נקבע בהמ"ב, כי את"ק יסכם עם אגף ארגון, בקרה ומינהל במשהב"ט, את ההסדרים לחיוב ולזיכוי תקציבי של הגופים הנוגעים בתקציב הביטחון, ויעביר הנחיה לפת"ק לבצע העברה תקציבית בהתאם.

עוד צוין בהמ"ב, כי מדי שנה בשנה יבצע את"ק בקרה תקציבית על תק"י, וכי הארכת תוקפם תיעשה לאחר שפת"ק אישרה, שההתחייבויות הכספיות בגינם הוארכו כנדרש.

מהנתונים שמסר את"ק למשרד מבקר המדינה עולה, כי בשנת 2007 הסתכמו חיובי משהב"ט בגין כלל סוגי התק"י בכ-290 מיליון ש"ח ובשנת 2008 בכ-295 מיליון ש"ח, לעומת כ-256 מיליון ש"ח בשנת 2006<sup>36</sup>; היינו, גידול בשיעור של כ-15% בין השנים 2006 ל-2008.

34 בפקודה נקבע, כי ראש אג"ת מתוקף אחריותו לתקנון כוח אדם בצה"ל, יבטיח פרוסום תקני כוח אדם לסוגיהם, כך שתובטח אי-חריגה משיאי כוח אדם תקציביים המוגדרים בחוק התקציב השנתי ובמכתבי העמדת שיאי כוח אדם תקציביים, שהועברו אליו על ידי ראש את"ק.

35 בגין תק"י הפחתה, תק"י השתתפות ותק"י הכנסה.

36 חיובי משהב"ט בגין תק"י הפחתות הסתכמו בשנת 2006 בכ-191 מיליון ש"ח, בשנת 2007 בכ-236 מיליון ש"ח ובשנת 2008 בכ-241 מיליון ש"ח.

## 1. תעריף להתחשבנות בגין תק"י

כאמור, על פי המ"ב, הסכום הכספי שמשלמים הגופים החיצוניים לצה"ל בגין תק"י, מחושב בהתאם לתעריף שקובע את"ק (להלן - תעריף להתחשבנות), המתבסס ככלל על ההוצאה בפועל לצה"ל בהתאם לנתונים האישיים של משרת הקבע המוצב בתק"י, לרבות עלות ההפרשה לגמלאות, בתוספת העמסה בגין עלויות, כגון שימוש ברכב צבאי, ביגוד ומזון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף העיקרון שעולה מהמ"ב, שלפיו גוף חיצוני ישלם לצה"ל את מלוא עלות התק"י, התעריף להתחשבנות אינו מגלם את כלל העלויות החלות על צה"ל בגין הקצאתם. להלן פירוט העלויות שאינן כלולות בתעריף:

א. עלויות עקיפות, הקשורות לניהול ולהפעלה של כוח האדם בצה"ל לרבות תק"י, דוגמת הטיפול במשרתי הקבע באגף כוח אדם במטכ"ל ובאג"ת;

ב. עלויות החלות על צה"ל נוכח הצורך לתת מענה להמשך ביצוע תפקידיהם של משרתי הקבע שהוקצו בתק"י, אם באמצעות כוח אדם חלופי, או חלוקת עומס העבודה בין כוח האדם הקיים;

ג. עלות כלכלית הכרוכה בהקצאת תקנים צבאיים לטובת תק"י ממאגר מוגבל של שיאי קבע מובהק העומד לרשות צה"ל, כמתואר לעיל. בהקשר זה יצוין, כי ככל שמשאב כוח האדם נמצא במחסור גדול יותר, כך גדלה עלות זו בעיני צה"ל.

נוסף לאמור לעיל יש לציין, כי צה"ל אינו מגלם בתעריף להתחשבנות את מידת העניין שיש לו בהקצאת תק"י לגופים חיצוניים. כך, שתעריף של תק"י למשימה צבאית, שצה"ל מחייב את ביצועה, זהה לתעריף של תק"י למשימה שאינה צבאית, שאין לצה"ל עניין מובהק בה. כתוצאה מכך, התעריף להתחשבנות אינו משקף נכונה את התועלת שצה"ל מפיק בהקצאת התק"י למשימות ולגופים חיצוניים שונים. יצוין, כי סטייה מהותית ממדיניות זו נמצאה במקרה של התחשבנות צה"ל עם מתפ"ש, וזאת נוכח מימון חלקי של תק"י המוצבים בחלק מיחידות מתפ"ש על ידי צה"ל עצמו (עוד בעניין זה, ראו בהמשך).

עוד יצוין, כי להעסקת תק"י בגופים חיצוניים ולקביעת תעריף להתחשבנות אתם, קיימות השפעות משקיות מעבר לעניינו הישיר של צה"ל, הנוגעות לתחומי עיסוקו של משרד האוצר. כך לדוגמה, התעריף להתחשבנות שקבע את"ק, לא ביטא נכונה, אם בכלל, את המשמעויות של העסקת חלק מהתק"י בתפקידים שבהם ניתן להעסיק אזרחים, כלהלן:

א. שעה שהגופים החיצוניים מעסיקים אזרחים בהתאם לתנאי העסקה ושכר הנקבעים במשק, העלויות שהם נדרשים לשלם למשהב"ט בגין הפעלת תק"י נגזרות מעלותם של משרתי הקבע לצה"ל, שאינן זהות בהכרח לעלויות של העסקת אזרחים. לדבר עשויה להיות השפעה, בין היתר, על היקף דרישתם של הגופים החיצוניים לתק"י, לעומת דרישתם לעובדים אזרחיים;

ב. כאמור, להעסקת אזרחים קיימים יתרונות למשק נוכח גיל פרישתם לגמלאות, העולה על זה של קצינים בשירות קבע בכ-20 שנה בממוצע, והחיסכון הכספי שקיים למשק בשל כך.

**בביקורת עלה, כי על אף המשמעויות המשקיות האמורות, משרד האוצר אינו מקיים בקרה כלשהי בנושא הקצאת תק"י ועל אופן קביעת התעריף להתחשבנות.**

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי שצה"ל יבחן את המדיניות שקבע בנושא ההתחשבנות עם הגופים החיצוניים בגין הקצאת תק"י, תוך התייחסות לסוגיות שעלו בביקורת, ובכלל זה, אופן קביעת התעריף להתחשבנות בהתחשב במגבלה של שיאי הקבע המובהק העומדים לרשותו ובמידת העניין שיש לו בהפעלת התק"י. כמו כן, ראוי שגם משרד האוצר יקיים בקרה בנושא וייתן את דעתו לאופן קביעת התעריף להתחשבנות, בהתחשב במשמעויות המשקיות הנובעות מכך (בנושא זה, ראו גם בהמשך).

בהתייחסותו לממצאי הביקורת, הודיע את"ק ביוני 2009 למשרד מבקר המדינה, כי לאור הערות משרד מבקר המדינה, יפעל לבחינה נוספת של המרכיבים הנגבים עבור עלויות כוח האדם.

## 2. מרכיב גמלה בתעריף להתחשבות בגין תק"י השתתפות

מנתוני את"ק עולה, כי התעריף להתחשבות בין משהב"ט לבין הגופים החיצוניים בגין תק"י השתתפות מתבסס על ההוצאה בפועל שיש לצה"ל בהתאם לנתונים האישיים של משרתי הקבע המוצבים כתק"י, לרבות מרכיב גמלה בשיעור קבוע<sup>37</sup>. עד שנת 2008 ובכלל שיעור הגמלה בתעריף להתחשבות היה 18% משכרם של משרתי הקבע, וערכו הכספי היה עשוי להגיע לעשרות רבות של אלפי ש"ח בשנה לכל אחד מהם.

בביקורת עלה, כי בעת חיוב גופים חיצוניים בגין תק"י השתתפות, את"ק עושה שימוש בתעריפי התחשבות לא אחידים, שלעתים כוללים מרכיב גמלה ולעתים לא. כך לדוגמה, בתעריף להתחשבות שקבע את"ק למוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים ולמשרד ראש הממשלה (להלן - משרד ראה"ם) בשנים 2006-2008, נכלל מרכיב גמלה, שעה שבתעריף להתחשבות עם שירות הביטחון הכללי ועם המטה לביטחון לאומי (להלן - מל"ל)<sup>38</sup>, מרכיב זה היה חסר, אף כי גופים אלה הם חלק ממשרד ראה"ם.

עוד עלה בביקורת, כי באת"ק אין נוהלי עבודה בנוגע לאופן קביעת התעריף להתחשבות עם גופים חיצוניים בגין תק"י השתתפות. זאת ועוד, נציגי את"ק לא ידעו להסביר למשרד מבקר המדינה את השיקולים שעמדו ביסוד ההחלטה על אופן החיוב השונה של הגופים החיצוניים.

בינואר 2009 הודיע את"ק למשרד מבקר המדינה, כי בתחילת שנת 2008 החל בביצוע עבודת מטה לגיבוש כללי התחשבות עם גופים חיצוניים, וכתוצר ראשון החליט לעדכן את שיעור מרכיב הגמלה ולהכלילו בתעריף להתחשבות על כלל הגופים החיצוניים החל מינואר 2009 (בנושא זה ראו בהמשך).

## 3. התחשבות עם משרד האוצר בגין מרכיב גמלה

החל משנת 1992 שולב תקציב הגמלאות של משרתי הקבע במסגרת פרק ייעודי בתקציב הביטחון. בהסדר משנת 1999 בין משהב"ט לבין משרד האוצר בנושא תקציב הגמלאות למשרתי קבע ושאיירים לשנים 1999 ועד שנת 2001 ובכלל סוכם, בין היתר, כי משהב"ט יממן 1.5% מביצוע תקציב הגמלאות ומשרד האוצר יממן את יתרת ביצוע התקציב בשיעור 98.5%. עוד סוכם בנושא תקציב הגמלאות, כי "במסגרת ההתחשבות השנתית בין המשרדים, תיערך התחשבות בין התקציב המעודכן לבין הביצוע בפועל, הכל של השנה הקודמת".

ראש ענף כוח אדם, שכר ופנסיה באת"ק מסר למשרד מבקר המדינה, כי בפועל נהגו משהב"ט ומשרד האוצר על פי תנאי ההסדר האמור עד סוף שנת 2007. עוד מסר, כי בעקבות המלצות ועדת

37 תעריף להתחשבות בגין תק"י הכנסה כולל אף הוא מרכיב גמלה. תעריף להתחשבות בגין תק"י הפחתה אינו כולל מרכיב זה.

38 עד אוגוסט 2008 שמו של המל"ל היה "המועצה לביטחון לאומי". על פי חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, המל"ל משמש כגוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל.

ברודט<sup>39</sup>, נכלל בשנת 2008 תקציב הגמלאות בתקציב הביטחון, ומאותה שנה ואילך משלם משהב"ט את מלוא תשלומי הגמלה למשרתי הקבע שפרשו לגמלאות.

א. כאמור, התעריף להתחשבות בגין תק"י הכנסה ותק"י השתתפות כולל מרכיב גמלה, המחושב כשיעור קבוע משכרו של משרת הקבע המוצב במסגרת תק"י. כפי שתואר לעיל, מנתוני את"ק עולה, כי עד לשנת 2008 ובכלל, מרכיב גמלה זה חושב על ידי את"ק בשיעור של 18% משכרם של משרתי הקבע. נוכח הכללת תקציב הגמלאות בתקציב הביטחון בשנת 2008 כמתואר לעיל, ובמטרה לוודא, כי כלל העלויות בנושא הגמלה מתומחרות בהתאם לערכן הכלכלי המלא, תמחר את"ק במהלך שנת 2008 מחדש את מרכיב הגמלה בתעריף להתחשבות.

ממסמכי את"ק עולה, כי התמחר מחדש העלה, שמרכיב הגמלה בתעריף שגבה את"ק בעבר היה נמוך מהמתחייב ויש לעדכנו בעשרות אחוזים בהתאם לדרגה של משרת הקבע המוצב כתק"י ובהתאם לסוג הפנסיה שתעמוד לזכותו בעתיד - תקציבית או צוברת. כך לדוגמה נקבע, כי בגין תק"י בדרגת סא"ל ומעלה, שנמצא במסלול של פנסיה תקציבית, את"ק יגבה מגופים חיצוניים מרכיב גמלה המחושב לפי 55% משכרו, לעומת 18% לפני כן.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מסקנות התמחר החדש מצביעות על כך, שמשך שנים גבה משהב"ט מהגופים החיצוניים בגין עלות תק"י סכומים הנמוכים משמעותית מהסכומים המתחייבים. להערכת משרד מבקר המדינה, נוכח שיעור הגמלה המעודכן, ונוכח העובדה, שהכנסות משהב"ט בפועל בגין מרכיב הגמלה הסתכמו בכ-8 מיליון ש"ח בשנה (כ-16 מיליון ש"ח בשנים 2006 ו-2007), משהב"ט גבה במשך שנים מהגופים החיצוניים מיליוני ש"ח פחות מהנדרש.

ב. כאמור, בהתאם להסדר בין משהב"ט לבין משרד האוצר, עד סוף 2007 שילם משרד האוצר מתקציב המדינה 98.5% מתשלום הגמלאות לגמלאי צה"ל. בביקורת עלה, כי על אף זאת, בין השנים 2004 עד 2007 את"ק לא דיווח למשרד האוצר אודות ההכנסות שגבה מהגופים החיצוניים בגין מרכיב הגמלה של תק"י כמתואר לעיל, וממילא לא העביר לרשותו את הסכומים שגבה, כולם או רובם, לצורך קיזוז מתשלומיו לגמלאים. כאמור, מנתוני את"ק עולה, כי רק בשנים 2006 ו-2007 הסתכמו סכומים אלה בכ-16 מיליון ש"ח, לפי הפירוט הבא: ב-2006 - כ-7 מיליון ש"ח; וב-2007 - כ-9 מיליון ש"ח.

אשר לאמור לעיל יש לציין, כי אגף התקציבים במשרד האוצר אינו בודק את התעריף שקובע משהב"ט להתחשבות עם גופים חיצוניים בגין תק"י, לרבות את הרכבו, וממילא אינו מודע לסכומים שגבה משהב"ט מגופים אלה בגין מרכיב הגמלה שבו. סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה, כי בתהליך חישוב הסכום לתשלום פנסיה לגמלאי צה"ל, משרד האוצר לא הבחין בין אלה ששירתו כתק"י לבין אלה ששירתו במסגרת תקנים צבאיים רגילים; עוד הוסיף, כי משרד האוצר מודע רק להתחייבות אקטוארית כוללת של מדינת ישראל בגין גמלאות משרתי הקבע, ללא הבחנה בין התחייבויות בגין תק"י לבין התחייבויות בגין תקנים צבאיים רגילים.

39 הוועדה הצביעה על גידול מהיר בעלויות הפנסיוניות של צבא הקבע, הגורם להגדלת משקלן בתקציב הביטחון, ובכך לפגיעה ביכולת להקצות משאבים ליעדים אחרים של מערכת הביטחון. הוועדה המליצה לכלול בבסיס תקציב הביטחון את מלוא עלות הפנסיה, על מנת לעודד את הצבא לחסוך בעלויות אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כתוצאה מאי-העברת ההכנסות שנגבו בגין מרכיב הגמלה למשרד האוצר, הגדיל את"ק בצורה לא תקינה את תקציב הביטחון בעשרות מיליוני ש"ח בשנים האחרונות על חשבון תקציב המדינה. יצוין, כי הדבר התאפשר נוכח ליקויים בבקרה מצד אגף התקציבים במשרד האוצר על התנהלות את"ק. בהקשר לכך ראוי להדגיש, כי משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר על פגמים בבקרה של משרד האוצר על פעילות מערכת הביטחון. כך לדוגמה, כבר בשנת 2005 ציין בדוח בנושא "תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון"<sup>40</sup>, כי הבקרה שמקיים אגף התקציבים במשרד האוצר על פעילות מערכת הביטחון היא רופפת ולא ממוקדת.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי משרד האוצר, שנשא בעלות תשלום הגמלאות, יפעל מול משהב"ט להחזרת הסכומים שגבה בשנים האחרונות בגין מרכיב הגמלה, לאוצר המדינה.

#### 4. התחשבות בגין הקצאת תק"י למתפ"ש

א. מתפ"ש מנהל את ענייניהם האזרחיים של תושבי אזור יהודה והשומרון הנתונים לממשל צבאי<sup>41</sup>. תקציב מתפ"ש אינו נכלל בתקציב הביטחון; הוא נקבע במסגרת דיוני התקציב הנערכים בין משרד האוצר למתפ"ש ומאושר מדי שנה בשנה על ידי הממשלה והכנסת. אג"ת מקצה תק"י ליחידות מתפ"ש, כגון מפקדת מתפ"ש ובית הספר לתיאום וקישור. מנתוני את"ק ומתפ"ש עולה, כי שעה שבגין תק"י המוצבים בחלק מיחידות מתפ"ש את"ק מחייב אותו במלוא עלותם בהתאם לתעריף להתחשבות, בגין תק"י המוצבים ביחידות אחרות את"ק משית מחצית מהעלות על צה"ל.

בביקורת עלה, כי באת"ק אין נוהלי עבודה בנוגע לאופן קביעת תעריף להתחשבות עם מתפ"ש בגין התק"י. יתרה מזו, נציגי את"ק לא ידעו להסביר למשרד מבקר המדינה את השיקולים שביסוד ההחלטה על אופן החיוב של מתפ"ש, השונה מאופן החיוב של יתר הגופים החיצוניים, ובכלל זה לקביעת שיעור חלקן של צה"ל בעלות התק"י.

בהקשר זה יצוין, כי סגן הממונה על התקציבים במשרד אוצר לא ידע אף הוא להסביר למשרד מבקר המדינה את הסיבות לחיוב חלקי של מתפ"ש בגין חלק מתק"י. לדבריו, מדובר בשיטת התחשבות היסטורית, שמשרד האוצר לא בדק אותה זה שנים רבות.

ב. כאמור, תקציב מתפ"ש הוא נפרד מתקציב הביטחון, נקבע במסגרת דיוני התקציב הנערכים בין משרד האוצר למתפ"ש ומאושר על ידי הממשלה והכנסת. במסגרת תקציב זה ממלא מתפ"ש את כלל משימותיו, ובכלל זה משלם למשהב"ט בגין תק"י. סגן ראש ענף כלכלה במתפ"ש (להלן - סגן רע"ן כלכלה) מסר למשרד מבקר המדינה, כי בתהליך קביעת תקציב שנתי למתפ"ש משרד האוצר אינו נוהג לעדכן את סעיפי תקציב כוח האדם בגין השינויים שחלו בשכר תק"י, שמקורם בשינויים בתעריף להתחשבות.

מנתוני מתפ"ש עולה, כי בשנת 2001 שינה את"ק את שיטת ההתחשבות מול גופים חיצוניים בגין תק"י, ובמקום לחייבם על בסיס ממוצע שכר תק"י, החל לחייבם פרטנית בגין משרתי הקבע

40 בנושא זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 56 א (2005), בפרק על "תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון", עמ' 25.

41 יחידת מתפ"ש מופקדת על תיאום משרדי הממשלה ומערכת הביטחון מול הפלסטינים בתחומים: האזרחי, הביטחוני ופעילות מול הארגונים הבין-לאומיים. כמו כן עוסקת בקידום נושאים הומניטאריים, פרויקטים תשתיתיים ופרויקטים כלכליים.

שהוצבו בתקנים אלה. סגן רע"ן כלכלה מסר למשרד מבקר המדינה, כי שינוי זה הביא לגידול בעלויות תק"י למתפ"ש, שלא קיבל פיצוי בתקציבים השנתיים שהעמיד לרשותו משרד האוצר, וכי הדבר גרם ליצירת חוב מתפ"ש למשהב"ט. מנתוני את"ק עולה, כי בשנת 2007 הסתכמה יתרת חוב זה בכ-7.9 מיליון ש"ח, שהם כ-9% מתקציב שנתי של מתפ"ש.

ממסמכי את"ק עולה, כי במהלך השנים 2005 ו-2006 התקיימו מספר פגישות בין גורמי את"ק לבין גורמי מתפ"ש בניסיון להביא לפתרון סוגיית החוב, אולם, ללא תוצאות. ביוני 2006 סיכם סגן הרמטכ"ל, כי מתפ"ש ממומן מתקציב חיצוני לצה"ל, וכדי לפתור את החריגה התקציבית, עליו להצטמצם או להסדיר את המימון ממשרד האוצר.

במרס 2008 הודיע ראש מחלקת תקציבי יבשה באת"ק במכתב אל סגן מתפ"ש, כי הסדרת החוב היא באחריות מתפ"ש, ללא קשר לסיכום עם משרד האוצר.

באוקטובר 2008 מסר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי משרד האוצר לא הקציב סכומים לכיסוי החוב.

מהנתונים שמסר מתפ"ש למשרד מבקר המדינה עולה, כי החל מ-2007 הוא משלם מתקציבו באופן שוטף את כלל עלויות התק"י, בהתאם לתעריפי ההתחשבות שקובע את"ק ליחידותיו השונות, לרבות תוספת תשלום המתחייבת משינוי שיטת ההתחשבות בשנת 2001 כמתואר לעיל. אשר לחוב משנים קודמות מסר מתפ"ש למשרד מבקר המדינה ביולי 2009, כי תשלומו במסגרת קיימת של תקציב "צפוי לגרום לצמצום כ-30 מתקני המתפ"ש!<sup>42</sup> - נתון בעל משמעות שלילית עצומה שתביא בהכרח לאי-עמידת הארגון במשימותיו החשובות בשגרה ובחירום והנגזרות מיישום מדיניות הממשלה בתקופות השונות" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על משרד האוצר, בתיאום עם משהב"ט וצה"ל, לתת את הדעת לגידול שחל בעלויות תק"י, בהתחשב בהיקף פעילות מתפ"ש ובמאפייניה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי שגופים אלה יבחנו את הסדר החיוב החלקי של מתפ"ש בגין תק"י המוצבים בחלק מיחידותיו, תוך בחינת הסיבות שבבסיסו, ויתייחסו לאפשרויות של צמצומו או של הרחבתו ליחידות נוספות בהתאם לצורך.

אשר לחוב מתפ"ש משנים קודמות, מן הראוי, כי לאחר שנים של דיונים, יסכמו הגופים האמורים את הדרך המיטבית לסילוקו, זאת לאחר בחינת ההשלכות של ביצוע התשלום מתוך מסגרת קיימת של תקציב מתפ"ש, על פעילותו.

## תק"י בפרויקטים ביטחוניים של שיתוף פעולה עם מדינות זרות

בהתאם להוראת משהב"ט שעניינה "המינהל למחקר פיתוח אמל"ח ותשתית לייצור (מפא"ת) - יעוד, ארגון והגדרת תפקידים", מפא"ת פועל כגוף משותף למשהב"ט ולצה"ל העוסק, בין היתר, בריכוז ובתיאום של כלל פעולות מערכת הביטחון הקשורות בפיתוח ותשתית לייצור שיאפשרו פיתוח ושכלול מערכות, אמצעי לחימה ואמצעי עזר ללחימה בעלי השפעה וייחוד עבור צה"ל; מפא"ת פועל במסגרת ארגונית, המשלבת אחריות וסמכות של צה"ל עם אחריות וסמכות של משהב"ט; והמבנה הארגוני שלו מתבסס על שילוב תקני כוח אדם אזרחיים וצבאיים; ראש מפא"ת מתמנה לתפקידו על ידי שר הביטחון בתיאום עם הרמטכ"ל ועם מנכ"ל משהב"ט.

42 במתפ"ש מוצבים כ-150 תק"י.

במסגרת תפקידיו והאחריות המוטלת עליו בכל הקשור למימוש פרויקטים של פיתוח אמצעי לחימה במערכת הביטחון, עוסק מפא"ת בייזום ובקידום של פרויקטים ביטחוניים בין מדינת ישראל לבין מדינות זרות (להלן - פרויקטים של שת"פ חו"ל), לרבות בגיבוש תנאי ההתקשרות עמן, ובכלל זה נושאי התקציב וכוח האדם הצבאי, הדרוש למימושם, והמוצב בגופי צה"ל, במשהב"ט ובתעשיות. בנוסף לכך, עוסק מפא"ת בגיבוש תנאי ההתקשרות בין משהב"ט לבין התעשיות הביטחוניות, העוסקות בפיתוח ובייצור אמצעי לחימה בפרויקטים אלה (להלן - הסכמים "גב אל גב").

בהיותו גוף משותף למשהב"ט ולצה"ל, מועסקים במפא"ת אזרחים במסגרת תקני כוח האדם של משהב"ט ומוצבים בו משרתי קבע במסגרת תקנים צבאיים. נוסף לאלה, מוצבים במפא"ת, כאמור, משרתי קבע במסגרת תק"י מסוגים שונים, וביניהם תק"י מובנים ותק"י חו"ל העוסקים בפרויקטים של שת"פ חו"ל. חלק מתק"י חו"ל נמצאים במפא"ת ובזרועות צה"ל וחלק בתעשיות העוסקות בביצוע הפרויקטים. בסוף 2008 היו 96 תק"י חו"ל.

בהקשר לתשלום התעשיות למשהב"ט בגין תק"י חו"ל, מסר ראש היחידה לתקציבי תעשיות ומחקר ופיתוח (מו"פ) באת"ק<sup>43</sup> למשרד מבקר המדינה, כי הם "פועל יוצא של צורכי הפרויקט, וכוח אדם הצה"לי הנדרש לליווי הפרויקט במטרה לסיימו על פי המחויבויות החוזיות עם הלקוח בחו"ל".

עלויות תק"י חו"ל נכללות בין התקורות הניהוליות שהתעשיות הביטחוניות משלמות למשהב"ט בהתאם לקבוע בהסכמי "גב אל גב", במסגרת כלל ההתחשבות הכספית ביניהן לבין משהב"ט. התקורות הניהוליות מהוות חלק מעלות הפרויקטים בתעשיות, משפיעות על רווחיותם ועל המחירים שנקבעים בהסכמי שת"פ חו"ל.

מפא"ת מצדו מעביר לתקציב צה"ל תשלום בגין תק"י חו"ל, המחושב בהתאם לתעריף התחשבות שקובע את"ק, המבטא כאמור את העלות לצה"ל בגין העסקת הקצינים המוצבים כתק"י. יודגש, שהתעריף האמור אינו זהה לעלות תק"י המוטמעת בתשלום התעשיות הביטחוניות למפא"ת בגין התקורות הניהוליות.

מנתוני מפא"ת עולה, כי בתקציב הביטחון מנוהל סעיף הכנסה אחד, המרכז את כלל הכנסות מפא"ת בגין התקורות הניהוליות בפרויקטים של שת"פ חו"ל, ובכלל זה הכנסות בגין תק"י, תקני רכב ייחודיים (להלן - תר"י)<sup>44</sup>, כוח אדם ועלות משרדים<sup>45</sup>, כגון: סביבת עבודה (שכירות, חשמל, מים וכד'), נסיעות לחו"ל ואירוח משלחות.

בביקורת עלה, כי במפא"ת אין נהלים בנוגע לקביעת גובה תשלום התעשיות למשהב"ט בגין תק"י בהתחשב במכלול הנתונים הרלוונטיים, ובכלל זה עלות התק"י שמשלם מפא"ת לצה"ל והתועלת שיש לצה"ל מביצוע הפרויקט. יצוין, כי במפא"ת לא נמצאו נתונים מפורטים אודות התקורות הניהוליות שהתקבלו מהתעשיות, לרבות מרכיב עלות התק"י שנכלל בהן; וממילא, מפא"ת לא ערך השוואה בין מרכיב התק"י שבתקורות הניהוליות שקיבל מהתעשיות לבין תשלומיו לצה"ל בגין מרכיב זה כמו גם לגבי השיעור מהתקבולים שנתר בידיו.

בהקשר למתואר לעיל יש להעיר, כי רישום הכנסות בגין התקורות הניהוליות בסעיף סל תקציבי אחד, ללא פירוט מרכיביהן, פוגע בשקיפות ואינו מאפשר בקרה ומעקב מצד מפא"ת ואת"ק אחר עלויות התק"י המוטמעות, כאמור, בתקורות אלה.

43 היחידה לתקציבי תעשיות ומו"פ באת"ק עוסקת, בין היתר, בפיקוח על תקציבי מפא"ת והתעשיות הביטחוניות.

44 תקני רכב הממומנים על ידי גורם משלם מחוץ לצה"ל.

45 כוח אדם ומשרדים של משהב"ט המשמשים לצורכי הפרויקטים.

עוד יש לציין, כי את"ק אינו מעורב כלל בנושא תמחור עלויות התק"י שבתקורות הניהוליות, ומגביל את פעילותו לגביית עלותם הישירה של התק"י לצה"ל, ממפא"ת.

בנוגע לשיטת הרישום בתקציב מפא"ת של ההכנסות מתקורות ניהוליות בפרויקטים שת"פ חו"ל, מסרה ראש ענף תכנון שנתי במפא"ת למשרד מבקר המדינה בינואר 2009, כי "המקורות למימון התקנים מגיעים מתוך תקציבי הפרויקטים ומהווים 'סל אחד', המשמש למימון התק"י ולמימון כל התקורות הניהוליות של פרויקטי חו"ל". אשר לתמחור במפא"ת של תקורות אלה, לרבות כוח האדם, מסרה, כי הוא "מבוסס על עלות השכר עבור כל דרגה הנקבעת על ידי את"ק בתוספת תר"י וגמלאות ובתוספת תקורה ניהולית של כ-30%, בהתאם לניסיון העבר של מפא"ת".

בינואר 2009 מסר ראש היחידה לתקציבי תעשיות ומו"פ באת"ק למשרד מבקר המדינה, כי לאחרונה סיכמו ראש את"ק והנהלת מפא"ת, כי את"ק ישולב בכל הנגזרות התקציביות בפרויקטים של שת"פ חו"ל; עוד מסר, כי בימים אלה מגובש מסמך המפרט את אופן שילוב את"ק בתהליך.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדר תמחור מפורט בנוגע למרכיב עלויות התק"י שבתקורות הניהוליות, והיעדר נהלים כתובים בנושא ההתחשבות בין משהב"ט לבין התעשיות הביטחוניות בגין עלויות אלה, מהווים ליקוי. הדבר מונע, בין היתר, קיום בקרה נאותה על תהליכי ההתחשבות בין כלל הגופים הנוגעים - התעשיות הביטחוניות, מפא"ת וצה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמפא"ת ואת"ק יבחנו את הסוגיות האמורות ויפעלו במשותף לקביעת מדיניות ונהלים בנושא.

## סיכום והמלצות

המשאב האנושי בצה"ל הוא חשוב ויקר ביותר. לכן, נדרשת בחינה מעמיקה והגדרה מחייבת של אמות המידה לניהול מערך ייחודי של חיילי צה"ל בשירות קבע, הממלאים משימות ותפקידים ביטחוניים-לאומיים, בין היתר, במסגרות שמחוץ לסדר הכוחות הצה"לי. במקרים אלה, נדרשות בחינות יסודיות של הוכחת האינטרס הצה"לי בכיצוע המשימות, כנגזר מייעודו, שבהן יעסקו החיילים, ושל כללי ההתחשבות עם הגופים החיצוניים, הנושאים בעלותם; כל זאת, כדי להבטיח כי צה"ל לא ייפגע עניינית וכלכלית מהצבתם של החיילים, אלא אף יפיק תועלת מהעסקתם. בהקשר זה, ראוי גם שמשרד האוצר ייתן דעתו להבטחת האינטרס המשקי בנוסף לזה הצה"לי.

כפי שעלה בדוח ביקורת זה, אישור תקני הקבע הייחודיים, הקצאתם וההתחשבות בגינם בצה"ל ובמשרד הביטחון התנהלו משמעותית בצורה בלתי תקינה, תוך פגיעה בכללי המינהל התקין, ללא מסגרת ברורה של אמות מידה וללא שיתוף משרד האוצר בתחומים הנוגעים לו. הדבר מקבל משנה חשיבות נוכח מאות אנשי הקבע שהוצבו כתקני קבע ייחודיים, ונוכח עלותו הגבוהה של מערך זה המסתכמת במאות מיליוני ש"ח בשנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מכלול הליקויים שעלו בביקורת, על צה"ל לערוך בחינה מקיפה בנושא מערך תקני הקבע הייחודיים, יעדיו ומטרותיו, ובכלל זה: ניתוח הצרכים בתקנים אלה והתאמתם לאינטרס הצה"לי, בין היתר, בהשוואה לחלופות אחרות; בדיקת אופן קביעת העלויות והתועלות שיש לצה"ל מהצבת משרתי קבע לפעילות בגופים חיצוניים מסוגים שונים; וקביעת מדיניות וכללים להתחשבות עם הגופים החיצוניים השונים. כמו כן, על משרד האוצר לבחון את המשמעויות המשקיות שיש להצבת תקני קבע ייחודיים בתפקידים שבהם ניתן להעסיק אזרחים, בעיקר בהתייחס להתחייבות המדינה לתשלום הגמלאות של משרתי הקבע בהשוואה לעובדים אזרחיים.

