

אבדני אפסניה בצה"ל

תקציר

אפסניית צה"ל (להלן - אפסניה) היא כל הנמצא ברשות הצבא או בשימוש או מוחזק על ידיו - שאינו כוח אדם וכספים. יש כמה סוגים של אפסניה: אפסניה הנמצאת באחריות אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל) והמשמשת את כל יחידות צה"ל (להלן - אפסניה אט"לית); ואפסניה ייעודית של חילות ושל גופים אחרים¹ - הדרושה למשימותיהם הייעודיות (להלן - אפסניה ייעודית). ציוד לחימה מבוקר (להלן - צל"ם) הוא אפסניה אט"לית החיונית לחימה, שהמטה הכללי קובע את אופן רכישתה וחלוקתה.

אבדן אפסניה בכלל, ואבדן צל"ם ופריטים חיוניים מהאפסניה הייעודית בפרט, יוצרים בעיות בכמה מישורים מרכזיים: ציוד ואמצעי לחימה מגיעים לגורמי טרור ולגורמים פליליים, ובכך יוצרים בעיה ביטחונית וחברתית; בגין האבדן עצמו נגרם לצה"ל הפסד כספי ניכר; ואבדנים בהיקפים גדולים עלולים לפגוע בכשירות ובכוננות של יחידות צה"ל.

משנת 2008 נוקט צה"ל פעילות נרחבת לצמצום אבדני אפסניה בכלל ואבדני צל"ם בפרט. בהתאם לנתונים שציינה חטיבת הלוגיסטיקה באט"ל בדוחות אבדני אפסניה לשנים 2008 ו-2009, בשנים 2007-2009 פחת במידה ניכרת השווי הכספי הכולל של פריטי האפסניה האט"לית שאבדו בצה"ל, וכן נרשמה בדרך כלל ירידה גם באבדן פריטי צל"ם מרכזיים. להלן הנתונים שדיווח אט"ל לגבי שווי כלל האבדנים ולגבי פריטי צל"ם מרכזיים:

2009	2008	2007	סוג הנתונים
כ-45.5	כ-83	כ-150	שווי כלל האבדנים (במיליוני ש"ח)
84	95	95	המדווחים בדוחות האבדנים של אט"ל מס' כלי הנשק שאבדו

פעולות הביקורת

מדצמבר 2009 ועד יולי 2010 בדק משרד מבקר המדינה בצה"ל את נושא אבדני האפסניה. נבדקו בעיקר היבטים הנוגעים לנתוני אט"ל לגבי מגמות בתחום אבדני האפסניה בצה"ל ולגבי היבטים בתחום ניהול המלאי שיש להם השפעה על היקף האבדנים ועל הדיווח עליהם; הטיפול בנתונים העולים בספירות מצאי המתבצעות ביחידות צה"ל השונות; פעולות הננקטות להקטנת שוויים של החוסרים המתגלים ביחידות (להלן - איזוני רישומים); הדיווח על נתוני האבדן של אפסניה ייעודית במרכזי אט"ל; והצגת נתונים בנוגע לאבדני נשק ולאמצעי לחימה מסוג מסוים. כמו כן נבדקו היבטים הנוגעים להליך שבמסגרתו צה"ל מאשר הקצאת כלי נשק צבאיים לאזרחים ולאופן שבו צה"ל מפקח על כלי נשק אלה.

1 כגון חיל האוויר והחלל, חיל הים וחיל המודיעין.

עיקרי הממצאים

עדכון פקודות והוראות

עשרות פקודות מטכ"ל שונות ועשרות הוראות קבע אגפיות (להלן - הק"א) של אט"ל עוסקות בהיבטים שונים הנוגעים לטיפול במלאי אפסניה ובייחוד אפסניה אט"לית, ובכלל זה להיבטים שונים הרלוונטיים למניעת אבדן ולטיפול בו לאחר שהוא נוצר. בשנים 2006 ו-2007 נעשתה באט"ל עבודת מטה לבחינת הצורך בעדכון הפקודות וההוראות בתחום זה אשר אט"ל אחראי להן. נמצא כי בינואר 2010 כ-52% מפקודות מטכ"ל וכ-14% מהוראות הקבע של אט"ל, שיש להן נגיעה לניהול המלאי ונכללו בין ההוראות והפקודות שעדכון נבחן בעבודת המטה, לא היו מעודכנות, אף על פי שחלק ניכר מהן אמורות היו להתעדכן במסגרת תכנית העבודה באט"ל כבר בשנים 2006 ו-2007.

ניתוח נתוני אט"ל על היקף אבדן האפסניה בצה"ל

משנת 2008 פועל צה"ל, בהובלת אט"ל, לצמצום היקף אבדני האפסניה. במסגרת זו נקבעו יעדים מטכ"ליים שנתיים לצמצום היקף החוסר, וכאמור לפי נתוני אט"ל נרשמה בשנים 2007-2009 ירידה משמעותית בשווי הכולל של פריטי האפסניה האט"לית שאבדו בצה"ל, וכן נרשמה בדרך כלל ירידה גם באבדן פריטי צל"ם מרכזיים. בביקורת התברר כי ספק אם הנתונים הנכללים בדוחות האבדנים של אט"ל מציגים תמונה נכונה בעניין האבדנים. זאת, בין השאר, נוכח הליקויים שנמצאו בניהול האפסניה בצה"ל, אי-הכללת נתוני ספירות מצאי, ואי-הכללה, הלכה למעשה, של כלל האירועים אשר במסגרתם אבדו כלי נשק ואמצעי לחימה מסוג מסוים. להלן הליקויים המרכזיים שהועלו בהקשר זה.

1. ניהול המלאי: א. נמצאו ליקויים בתחום ניהול המלאי ביחידות צה"ל, ובכלל זה בתחום ביצוע ספירות המצאי, באופן הטיפול באבדן לאחר גילוי ובמידת מעורבותם של מפקדים בשליטה על המלאי.

ב. במרכזי אט"ל² יש ליקויים חמורים זה שנים רבות (חלקם התגלו כבר בראשית שנות התשעים של המאה העשרים ובתחילת המאה העשרים ואחת) באופן שבו מנוהל מלאי האפסניה הייעודית³ שלהם, ובכלל זה: היעדר תורה אחידה לניהול מלאי ולביצוע ספירות מצאי לכלל המרכזים, היעדר שליטה על עודפים וחוסרים, ליקויים בביצוע ספירות מצאי, היעדר בקורות ניהוליות לספירת פריטי צל"ם ואי-הגשה מסודרת של טפסים לדיווח על חוסר. ליקויים אלה משפיעים על גיבוש נתונים מהימנים ביחס לאבדני אפסניה בכלל צה"ל, על הטיפול באבדנים אלה ועל אופן הצגתם.

2 אט"ל מפעיל בדרג המטכ"לי מרכזים לוגיסטיים העוסקים בתחום ההספקה, האחזקה, התנועה וההיסעים ובתחום הבינוי. מרכזים אלה מנהלים אפסניה ייעודית ואפסניה אט"לית בהיקף של עשרות מיליארדי ש"ח.

3 הכוונה למלאי שמספקים (משבירים) מרכזי אט"ל ליחידות וכן לציוד ייעודי שלהם הנחנך לפעילות הייעודית.

ג. לכ-78% מנגדי הלוגיסטיקה ששירתו ביחידות היבשה ובאט"ל בתקופת השירות הראשונה שלהם בשירות קבע⁴ והעוסקים בתחום ניהול המלאי אין כל ניסיון קודם בתחום זה. למשל חסרים להם הידע והניסיון המקצועיים הנחוצים לשם הטיפול הנדרש בפריטי המלאי לסוגיהם השונים.

2. איזוני רישומים: בהתאם להוראות צה"ל אפשר להפחית את שווי החוסר, בין היתר, באמצעות איזוני רישומים הכוללים בין השאר ביטול חיוב עצמי⁵ והמרות⁶. נמצא כי היקפם של איזוני הרישומים באט"ל וביחידות צה"ל גדול ביותר ביחס להיקף האבדנים המדווחים; וכי יחידות צה"ל פועלות, הלכה למעשה, להקטין חוסרים באמצעות פעולות לאיזוני רישומים בלי שמתנהל כל מעקב אחר היקפם, הסיבות להיווצרותם ותדירות היווצרותם. לדוגמה, שווי כלל האבדנים שעליהם דיווח אט"ל לשנת 2009 הסתכם בכ-45.5 מיליון ש"ח, אף שבאותה שנה נעשו בכלל יחידות צה"ל איזוני רישומים בהיקפים של כמה מיליארדי ש"ח. במצב דברים זה היחידות וגורמי הלוגיסטיקה ביחידות ובמטה אט"ל מסיטים במידה רבה את תשומת הלב שלהם מטיפול מעשי לצמצום האבדנים לפעולות רישומיות שכל תכליתן איזון הרישומים.

3. אי-הכללת תוצאות ספירות מצאי בדוחות אט"ל: לפי הנחיית מחלקת הלוגיסטיקה שבחטיבת הלוגיסטיקה באט"ל, יחידות אינן רשאיות להשלים את הטיפול הנדרש בהתאם להוראות צה"ל בנתוני אבדן בהיקף של למעלה מ-100,000 ש"ח קודם שהן מיצו פעולות להפחתת החוסר. כפועל יוצא מכך לא נכללו בדוחות האבדנים של אט"ל לשנת 2009 נתונים על כ-10% מהאבדנים שדווחו בפועל בשנה זו. בהנחיה האמורה נכתב כי היא מחייבת, וכן כי היא מעדכנת את פקודת מטכ"ל ואת הוראות אט"ל בנושא זה, אולם אופן עדכון זה אינו עולה בקנה אחד עם הדרך המתחייבת לעדכון פקודות הצבא.

4. נתונים חסרים לגבי אבדן נשק ולגבי אמצעי לחימה מסוג מסוים: אט"ל אינו כולל בדיווחי האבדנים שלו נתונים על כלי נשק ועל אמצעי לחימה מסוג מסוים שאבדו ובסופו של דבר נמצאו. ניתוח נתוני האבדנים שבמסגרתו מובאים בחשבון גם הפריטים שאבדו ונמצאו בסופו של דבר מלמד כי שלא לפי המגמה המסתמנת לנוכח נתוני אט"ל, הרי שבין שנת 2008 לשנת 2009 חלה עלייה של כ-4% במקרי האבדן של כלי נשק, ולא ירידה של כ-12% בהיקף זה.

מסירת נשק צבאי לאזרחים

בהתאם להוראות הצבא, ניתן למסור נשק צבאי לאזרחים הנמנים עם תושבי יישובים המשתתפים בהגנה מרחבית (להלן - הגמ"ר) ביישובם. נמצא כי מאז שנת 2006 ועד סוף שנת 2009, במשך למעלה משלוש שנים, לא מימשה מפקדת קצין המשטרה הצבאית הראשי (להלן - מקמצ"ר) את אחריותה בנוגע לטיפול בבקשות אזרחים לנשיאת נשק צבאי; כי חטיבת המבצעים אפשרה את התנערות מקמצ"ר ממימוש

4 במהלך "הקבע הזוטר" - שבע השנים הראשונות שלאחר שירות החובה.

5 ביטול עורך שהתגלה בפריט מסוים כנגד ביטול חוסר שהתגלה בפריט מאותו סוג ובכלל זה במועדים שונים, במחסנים שונים או ביחידות שונות.

6 ביטול עורך שהתגלה בפריט מסוג אחד כנגד ביטול חוסר שהתגלה בפריט מסוג אחר. אט"ל רשאי לבצע המרה בין פריטים רק אם הדבר מתאפשר בשל דמיון ביניהם, לדוגמה מבחינת השימוש בהם.

אחריותה זו; וכי באט"ל היו ליקויים בבקרה המרכזית על נשק צבאי בידי אזרחים. בפרק הזמן האמור ובמהלך הביקורת היו ליקויים חמורים בהליך ההרשאה, שגרמו לעיכובים ממושכים במתן האישורים, ונפגע הפיקוח על כלי הנשק הצבאיים שהוקצו לאזרחים. בסוף שנת 2009 החלה מקמצ"ר לפעול לשיפור הטיפול בתחום זה.

סיכום והמלצות

א. משנת 2008 נוקט צה"ל, בהובלת אט"ל, פעילות נמרצת לצמצום היקף אבדני האפסניה. פעילות זאת כוללת, בין השאר, הגברת הבקרה והפיקוח על ספירות מצאי ביחידות, ביצוע בירורים בנושא אבדנים ובכלל זה בראשות סגן הרמטכ"ל, הגברת המודעות לנושא בקרב מפקדים וחיילים והפצת דוחות תקופתיים לסיכום תמונת המצב בנושא.

הביקורת העלתה כי יש ליקויים בניהול המלאי ביחידות צה"ל ובמרכזי אט"ל באופן המשפיע על גיבוש נתונים מהימנים על אבדני אפסניה; כי הנתונים המדווחים בנוגע להיקף האבדנים מושפעים מפעולות בהיקף כספי גדול של איזוני רישומים המבטלים, הלכה למעשה, רישומי חוסר; כי הנתונים אינם כוללים נתונים על חוסר בציוד הייעודי ממרכזי אט"ל ומהזרועות; וכי דיווחי אט"ל אינם משקפים את כלל האירועים שבהם אבדו כלי נשק ואמצעי לחימה מסוג מסוים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הליקויים האמורים משפיעים על הנתונים לגבי היקף אבדני האפסניה בצה"ל שעליהם מדווח אט"ל, והשפעתם המצטברת של הליקויים גורמת לפגיעה במהימנות הנתונים המדווחים עד כדי סטייה בין נתוני האבדנים המדווחים להיקף האבדנים הלכה למעשה. כמו כן, הליקויים בניהול המלאי, היקפם הגדול של איזוני הרישומים והליקויים במעקב אחר חוסרי אפסניה ובדיווח עליהם פוגעים ביכולת לשלוט על המלאי, באופן שעלול לגרום מצד אחד למחסור בפריטים שלא ניתן לו מענה, ומצד אחר לרכש מיותר של פריטים שנמצאים במלאי. לדעת משרד מבקר המדינה, הקפדה על דיווחים המציגים את מלוא היקף האבדנים בפועל חיונית כדי לנתח כהלכה את המגמות שבתחום ניהול המלאי בצה"ל ואת ההיבטים הנוגעים לצמצום תופעת אבדני האפסניה, כדי להבטיח טיפול הולם בחוסר כאשר הוא נוצר, וכדי לקבל החלטות נכונות בתחום ניהול המלאי, הטיפול באבדנים והשלמת החוסר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אט"ל לבחון כיצד ניתן להבטיח שהמאמץ בנוגע לצמצום אבדני אפסניה בצה"ל ינותב בעיקרו לשיפור ניהול המלאי ולשיפור השליטה והפיקוח עליו, ולא דווקא לביצוע איזוני רישומים, שגם אם הם לגיטימיים כשלעצמם, הרי שביצועם בהיקפים חריגים עלול ללמד דווקא על ליקויים בדרך ניהול המלאי.

ב. אשר למסירת נשק צבאי לאזרחים התברר כי בין שנת 2006 לסוף שנת 2009 לא מימשה מקמצ"ר את אחריותה בנוגע להליך ההרשאה של מתן כלי נשק צבאיים לאזרחים ולמעקב אחר נשק צבאי זה. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למקמצ"ר, לחטיבת המבצעים באמ"ץ ולאט"ל על שאפשרו לתחום כה רגיש להתנהל ללא יד מכוונת, אף שהיו ערים לליקויים הרבים בתחום זה. החל מסוף שנת 2009 ננקטת בצה"ל פעילות שמטרתה התמודדות עם הליקויים בתחום זה, ומן הראוי שראש

אמ"ץ, ראש אט"ל וקצין המשטרה הצבאית הראשי יוודאו שהתכניות אשר הוחל בגיבושן בראשית שנת 2010 כדי להתמודד עם הליקויים הרבים בתחום זה אכן מיושמות ומאפשרות לטפל בליקויים אלה.



מבוא

1. אפסניית צה"ל (להלן - אפסניה) מוגדרת בפקודת מטכ"ל העוסקת בנושא זה כ"כל המצוי ברשות הצבא, בשימוש או מוחזק על ידו - שאינו כוח אדם וכספים - כולל מקרקעין, ציוד, מזון, דלק, תחמושת וחומרים". אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה⁷ (להלן - אט"ל) הוא אגף במטה הכללי (להלן - המטכ"ל) של צה"ל הנושא באחריות למתן המענה הלוגיסטי לקיומו של הצבא ולמילוי משימותיו.

יש כמה סוגי אפסניה: אפסניה המשמשת את כל יחידות צה"ל אשר אט"ל אחראי לה ומופקד על ניהולה, על תכנון ההצטיידות בה, על ההצטיידות בה בפועל ועל קליטתה (להלן - אפסניה אט"לית), ואפסניה ייעודית של חילות ושל גופים אחרים⁸ הדרושה למשימותיהם הייעודיות (להלן - אפסניה ייעודית), אשר לרכישתה, לאספקתה ולניהולה אחראים אותם גופים וחילות ולא אט"ל.

אפסניה אט"לית נחלקת, מבחינת הפיקוח עליה, בין השאר, לסוגים אלה: ציוד לחימה מבוקר (להלן - צל"ם) - אפסניה חיונית ללחימה שאופן רכישתה וחלוקתה נקבעים על ידי המטכ"ל; ואפסניה חופשית - אפסניה שחלוקתה חופשית במסגרת תקנים, רמות מלאי ושיעורי צריכה. במסגרת האפסניה הייעודית אין פריטים העונים להגדרת צל"ם, אך יש בה פריטים שהגופים המנהלים אותם מגדירים כחיוניים, וככאלה הם מחייבים רמת פיקוח מוגברת. במסגרת הצל"ם ובמסגרת הפריטים החיוניים באפסניה הייעודית נכללים אלפי פריטי מלאי, ובהם כלי נשק, תחמושת, רימונים, כלי רכב ומכשירי קשר.

פקודת מטכ"ל בנושא "אחריות לאפסניה" מפרטת את אופן חלוקת האחריות לאפסניה בין בעלי תפקידים שונים. נקבע בה, בין השאר, כי האחריות לשלמות האפסניה שברשות יחידה צבאית מוטלת על מפקד היחידה, אשר אחראי לארגון יעיל של הטיפול באפסניה, להכוונת הפעולות האפסנאיות על ידי מתן הוראות והבטחת ניהול רישומים ולעדכון נתונים הנוגעים לאפסניה בהתאם להוראות הצבא. בפקודה נקבע גם כי קצין הלוגיסטיקה העוצבתי נושא, בין השאר, באחריות לארגון ולפעולה אפסנאיים תקינים, לכשירות אפסנאית כוללת ביחידות העוצבה וניהול הרישום של האפסניה ביחידות אלה; וכי מפקד פלוגת המפקדה בכל גדוד אחראי, בין השאר, לפיקוח על תקינותה ושלמותה של האפסניה ולמניעת חוסר בה, וכן על הבטחת שימוש נכון, יעיל וחסכוני באפסניה אשר ברשות היחידה. עוד נקבע בפקודה כי קצין הלוגיסטיקה היחידתי או נגד הלוגיסטיקה היחידתי אחראיים, בין היתר, לביצוע החלטות המפקד בשטח האפסנאי, לנקיטת האמצעים הסבירים כדי לשמור על האפסניה ביחידתם, שהם מופקדים על שמירתה, מפני חוסר או נזק, ולטיפול בחוסר או בנזק בהתאם לפקודות; וכי החייל שיש בידיו אפסניה צבאית אחראי

7 לוגיסטיקה היא "האומנות המעשית של הנעת הגייסות וקיום יכולותיהם החומריות" (המילון למונחי צה"ל, אג"ם-תוה"ד, התשנ"ח-1988). קצין הלוגיסטיקה הראשי, הכפוף לראש אט"ל, אחראי, בין השאר, לגיבוש התורה בתחום הלוגיסטיקה, לרבות בנוגע לניהול מלאי האפסניה ביחידות צה"ל ולפיתוח והכשרה של כוח האדם העוסק בתחום הלוגיסטי.

8 כגון חיל האוויר והחלל, חיל הים, חיל המודיעין.

"לנקיטת כל האמצעים הסבירים, במועד הנכון, כדי לשמור כל אפסניה שהגיעה לידו או לרשותו או שהוא מופקד על שמירתה".

2. ניהול מלאי האפסניה האט"לית מתבצע בשתי רמות: ניהול מלאי הנעשה בחטיבת הלוגיסטיקה באט"ל⁹ (ניהול המלאי המרכזי) וניהול מלאי הנעשה במרכזים הלוגיסטיים של אט"ל (להלן - מרכזי אט"ל¹⁰) וביחידות צה"ל (ניהול מלאי מקומי). ניהול המלאי נעשה באמצעות מערכות המידע התומכות בשתי הרמות: ניהול המלאי המרכזי מתבצע באמצעות מערכת מידע מסויימת - שהנתונים בה הם המחייבים והקובעים לגבי כלל צה"ל; וניהול המלאי הלוגיסטי ביחידות - באמצעות מערכת מידע נוספת, שבאמצעותה מנהלות היחידות השונות, בין השאר, את המלאי שברשותן, ומטפלות בניפוק וקבלה, בניהול הזמנות ובצריכת אפסניה. במרכזי אט"ל מופעלות מערכות ייעודיות לניהול המלאי במרכזים אלה.

פקודת מטכ"ל בנושא "חוסר או נזק לאפסניה ומציאת אפסניה" (להלן - הפקודה בנושא חוסר באפסניה) עוסקת "בחוסר או בנזק לכל סוגי אפסניה, למעט לאפסניה ייעודית של חיל-האוויר [והחלל], של חיל-הים ושל חיל-המודיעין". על פי הפקודה בנושא חוסר באפסניה, "חוסר" הוא "ההפרש שבין הרשום ברישומת צה"ל לבין המצוי בפועל". לצד המונח הרשמי לחוסר, הנכלל בפקודת המטכ"ל האמורה, נעשה בצה"ל שימוש במונח "אבדן"¹¹, ובכלל זה להצגת נתונים מסכמים על היקף החוסר שנוצר בנסיבות שונות - בין ברשלנות ובין בכוונה תחילה (ובכלל זה בגין גנבה). אבדן אפסניה בכלל, ואבדן צל"ם ופריטים חיוניים מהציוד הייעודי בפרט, יוצרים בעיות בכמה מישורים מרכזיים: ציוד ואמצעי לחימה מגיעים לגורמי טרור ולגורמים פליליים, ובכך יוצרים בעיה ביטחונית וחברתית; בגין האבדן עצמו נגרם לצה"ל הפסד כספי ניכר; ואבדנים בהיקפים גדולים עלולים לפגוע בכשירות ובכוונות של יחידות צה"ל.

3. משנת 2008 פועל צה"ל, בהובלת אט"ל, לצמצום בהיקף אבדני האפסניה. ראש אט"ל, אלוף דן ביטון, קבע באיגרת מינואר 2008 כי במסגרת יעדי אט"ל לשנת 2008 הוגדר יעד מרכזי של "צמצום האבדנים וחזוק השליטה על רמות המלאי בצה"ל". במסגרת זו נקבע לשנת 2008 יעד מטכ"לי לצמצום היקף החוסר בשליש לעומת שנת 2007 (קרי, להגיע להיקפי חוסר שלא יעלו על 100 מיליון ש"ח). אשר לשנת 2009 נקבע יעד מטכ"לי ולפיו "ערך האבדנים והגניבות הכולל לא יעלה על 54 מיליון ש"ח". בנובמבר 2009 אישר סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף בני גנץ, את תכנית העבודה השנתית של אט"ל לשנת 2010 ובכלל זה את היעד של ראש אט"ל בתחום זה - שווי היקף האבדנים לא יעלה על 35 מיליון ש"ח.

יעדים אלה נקבעו, בין השאר, לנוכח היקפם הגדול של אבדני האפסניה בשנת 2007 (ששוויים הסתכם, לפי נתוני אט"ל לאותה עת, בכ-150 מיליון ש"ח), וכן לנוכח כוונת צה"ל להתמודד עם ההיבטים המבצעיים הנוגעים לאבדן פריטי צל"ם.

הפעילות שנקט צה"ל לצמצום אבדני אפסניה בכלל ואבדני צל"ם בפרט כוללת, בין השאר, שימת דגש מיוחד על נושא ספירות המצאי ביחידות השונות והגברת הבקרה והפיקוח על ספירות אלה;

9 חטיבת הלוגיסטיקה באט"ל אחראית, בין השאר, באמצעות מחלקת הלוגיסטיקה שלה, לגבש את תמונת המצב הלוגיסטית הצה"לית, לתכנן ולבצע בקרה בתחום הלוגיסטיקה ולנהל את המלאי, ולרכז את הטיפול בנזקים ובאבדני אפסניה בכלל יחידות צה"ל, למעט באפסניה ייעודית. חטיבת הלוגיסטיקה הוקמה מחדש באט"ל בשנת 2007 - לאחר שבשנת 2005 הועברה למפקדת זרוע היבשה - בעקבות לקחי מלחמת "לבנון השנייה".

10 אט"ל מפעיל בדרג המטכ"לי מרכזים לוגיסטיים העוסקים בתחום ההספקה, האחזקה, התנועה וההיסעים ובתחום הבינוי. ראש המטה של אט"ל אחראי, בין יתר תפקידיו, לתיאום ולפיקוח בנושא פעילות מרכזי אט"ל ולתפעולם השוטף. בנושא ניהול המלאי במרכזי אט"ל - ראו בהמשך.

11 אבדן ציוד מוגדר בהוראת קבע של אט"ל ובספר ניהול המלאי, שהוציאה מפקדת קצין הלוגיסטיקה הראשי, כ"חוסר של פריטי ציוד (אישי או יחידתי) המצריך אחד מאלה: העמדה לדין, זיכוי רישומי היחידה, מינוי קצין בודק, חקירת המשטרה הצבאית החוקרת".

בירורים בנושא אבדנים, לרבות בראשות סגן הרמטכ"ל, וקיום כנסים להגברת מודעותם ומעורבותם של מפקדים בנושא; ביצוע ביקורות פיקודיות ומטכ"ליות לבדיקת נושא ניהול המלאי; שינוי במדיניות הנוגעת לנשיאת נשק אישי בחופשה, שהובילה להחמרה בכללים בנוגע לאבטחת הנשק האישי על ידי החיילים בחופשה; הגברת האבטחה בנשקיות ובמחסני תחמושת, לרבות שימוש באמצעי אבטחה טכנולוגיים; הפחתת כמותם של כלי נשק צבאיים הנמצאים בידי אזרחים הרשאים לשאת אותם; והגברת שיתוף הפעולה עם רכבת ישראל כדי לאתר אמצעי לחימה בחפצים שנושאים חיילים העוברים בתחנות רכבת מרכזיות.

במסגרת תהליך הבקרה והמעקב המתנהל בדרג המטכ"ל בנושא אבדני אפסניה בכלל ואבדני פריטי צל"ם בפרט, מגבשת ומפיצה חטיבת הלוגיסטיקה באט"ל מדי חודש בחודשו ובסיכומה של כל שנה דוחות המסכמים אבדני אפסניה בצה"ל (להלן - דוחות האבדנים), המפרטים את נתוני שווי האבדנים לאותה שנה וכן את נתוני ההשוואה לעומת תקופות מקבילות קודמות. דוחות האבדנים כוללים, בין השאר, פירוט - עד רמת הפריט הבודד - של אבדן של פריטי צל"ם, וכן סיכומים כספיים בנושא שווי של אבדנים ביחידות השונות.

מטרת דוחות האבדנים היא, בין היתר, להגביר את המודעות, המעורבות והעיסוק של המפקדים בדרגים השונים בנושא צמצום אבדני אפסניה; להקנות תרבות ארגונית ביחידות אשר תוביל להתייעלות ולחסכון; ולהגביר - בין השאר באמצעות השוואה בין הנתונים על אבדנים ביחידות שונות - את התחרות בין היחידות. נוסף על כך, הנתונים המוצגים בדוחות משמשים הלכה למעשה כבסיס לגיבוש מדיניות והחלטות, ובכלל זה עד דרג סגן הרמטכ"ל, בכל הנוגע לניהול מלאי האפסניה בצה"ל, לפיקוח עליו ולקביעת יעדים בכל הנוגע לצמצום היקף החוסר.

בהתאם לנתוני חטיבת הלוגיסטיקה באט"ל בדוח "אבדנים/גניבות ציוד צל"ם ותחמושת" לסיכום שנת 2009 (להלן - דוח אבדני אפסניה של אט"ל לשנת 2009) ובדוח "סיכום אבדנים/גניבות אפסניה וצל"ם" לשנת 2008 (להלן - דוח אבדני אפסניה של אט"ל לשנת 2008) - נרשמה בשנים 2007-2009 ירידה ניכרת בשווי הכספי הכולל של פריטי האפסניה¹² שאבדו בצה"ל, וכן נרשמה בדרך כלל ירידה גם במספר פריטי צל"ם מרכזיים שאבדו. בטבלה שלהלן יפורטו הנתונים שמסר אט"ל על שווי האבדנים ועל מספר פריטי צל"ם מרכזיים שאבדו:

סוג הנתונים	2007	2008	2009
שווי כלל האבדנים (במיליוני ש"ח) המדווחים בדוחות האבדנים של אט"ל	כ-150	כ-83	כ-45.5
מס' כלי הנשק שאבדו	95	95	84

מנתוני אט"ל עולה כי הושגה מגמת הירידה שעליה הכריז ראש אט"ל והושג היעד הכספי - ואף מעבר לכך - שנקבע כשווי האבדנים המרבי לשנת 2009. נוסף על כך, נתוני אט"ל מלמדים, בדרך כלל, גם על מגמה של ירידה, ואף ירידה חדה, באבדן פריטי צל"ם ובייחוד באבדן אמצעי לחימה מסוג מסוים. בפועל, מתעדכנים באט"ל נתונים על אבדן פריטים משנים קודמות בעקבות סיבות שונות, לרבות מציאת פריטים שאבדו או תיקון טעויות ברישומי המלאי. לפיכך, בידי אט"ל גם נתונים מעודכנים, שאינם נכללים בדיווחים הרשמיים על שווי כלל האבדנים בפועל. בנושא זה ראו בהמשך.

4. מדצמבר 2009 ועד יולי 2010 בדק משרד מבקר המדינה את נושא אבדני האפסניה בצה"ל. נבדקו בעיקר היבטים הנוגעים לנתוני אט"ל לגבי מגמות בתחום אבדני האפסניה בצה"ל ולגבי

היבטים בתחום ניהול המלאי שיש להם השפעה על היקף האבדנים ועל הדיווח עליהם; הטיפול בנתונים העולים מספירות מצאי המתבצעות ביחידות צה"ל; איזוני רישומים הננקטים להקטנת שווי החוסרים המתגלים ביחידות; הדיווח על נתוני האבדן של אפסניה ייעודית במרכזי אט"ל; והצגת נתונים על אבדני נשק ואמצעי לחימה מסוג מסוים. כמו כן נבדקו היבטים הנוגעים להליך שבמסגרתו צה"ל מאשר הקצאת כלי נשק צבאיים לאזרחים ולאופן שבו צה"ל מפקח על כלי נשק אלה. הביקורת נעשתה באט"ל: במטה אט"ל, בחטיבת הלוגיסטיקה, במפקדת קצין הלוגיסטיקה הראשי (להלן - מקל"ר), במרכז צל"ם וחלפים (להלן - מצל"ח) ובמחלקת תקשוב; במפקדת פיקוד הצפון; במפקדת פיקוד המרכז; במפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה; באגף כוח אדם שבמטכ"ל (להלן - אכ"א); באגף המבצעים במטכ"ל (להלן - אמ"ץ); ובמפקדת קצין המשטרה הצבאית הראשי (להלן - מקמצ"ר). בדיקות השלמה נעשו בחיל המודיעין (להלן - חמ"ן); בחיל האוויר והחלל (להלן - חה"א); באוגדת שריון במילואים; בחטיבת הצנחנים הסדירה; בחטיבת גולני; ובחטיבה מרחבית באזור יהודה ושומרון.

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

עדכון פקודות והוראות

עשרות פקודות מטכ"ל שונות ועשרות הוראות קבע (להלן - הק"א) של אט"ל עוסקות בהיבטים שונים הנוגעים לטיפול במלאי אפסניה, ובעיקר אפסניה אט"לית, לרבות היבטים שונים הרלוונטיים לצעדים שיש לנקוט למניעת אבדן ולטיפול באבדן שכבר נוצר. בד בבד, ספר ניהול המלאי ביחידה (להלן - ספר ניהול המלאי) שהוציאה מקל"ר מתאר את עקרונות ניהול המלאי ואת הפרקטיקה הנהוגה בפועל. משנת 2006 מובילה מחלקת תכנון וארגון (להלן - תוא"ר) באט"ל עבודת מטה לעדכון פקודות והוראות שיש להן נגיעה לענייני ניהול מלאי האפסניה ולביטול אלה מהן שאינן נדרשות עוד.

בינואר 2010 נמצא כי 41 (כ-52%) מ-78 פקודות מטכ"ל שבאחריות אט"ל ותשע (כ-14%) מ-63 הוראות קבע של אט"ל שנכללו באותה עבודת מטה לא היו מעודכנות, אף ששיעור ניכר מהפקודות וההוראות אמורות היו להתעדכן, במסגרת תכנית העבודה באט"ל, כבר בשנים 2006 ו-2007.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תחום ניהול המלאי, ובכלל זה תחום הטיפול באבדני אפסניה, מחייב טיפול שוטף ורציף והוא משפיע במישורין על פעילותו השוטפת של צה"ל ועל מוכנותו לשעת חירום. לפיכך על אט"ל לפעול לעדכון הפקודות וההוראות הרלוונטיות ולהבטיח מסד נורמטיבי תקף ורלוונטי.

בהתייחסותו מאוקטובר 2010 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי נכתבה תכנית עבודה מעודכנת לשנים 2010-2012 ובה שולב עדכון של כלל הפקודות וההוראות האמורות.

ניתוח נתוני אט"ל על היקף אבדן האפסניה בצה"ל

1. ניהול המלאי

נוכח הקשר ההדוק בין אופן ניהול האפסניה ביחידות והשליטה בפרטי האפסניה ובין היכולת להפחית, הלכה למעשה, את היקף אבדני האפסניה בצה"ל ולדווח דיווחים מהימנים על היקפם; ועל רקע הטמעת נושא שמירת האפסניה כערך בסיסי בכל דרגי הפיקוד, בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בניהול המלאי ביחידות צה"ל ובמרכזי אט"ל שיש להם זיקה ישירה למניעת אבדנים ולדיווח על היקפם.

א. ניהול מלאי ביחידות צה"ל¹³

בביקורת התברר כי קיימים ליקויים, המשפיעים על אופן ניהול המלאי, על מניעת חוסר ועל הדיווחים בנוגע לחוסר, לכשזה נוצר, ברמת היחידות. ביקורות שעשתה מקל"ר בשנים האחרונות ביחידות צה"ל לימדו על ליקויים - ובכלל זה ליקויים חוזרים ונשנים - בתחום הארגון הלוגיסטי, בתחום ניהול האפסניה ביחידה והטיפול באבדנים ובמניעתם, ובכלל זה: "אין הלימה בין הרישום למצאי"; "ליקויים מהותיים (לעיתים ערכיים) בספירות", "חוסר תרבות של ניהול המלאי/פער מקצועיים/ עבודה לא מקצועית", לרבות טיפול בדוחות אבדן שלא על פי הנהלים; ליקויים בניהול הנשקיות, ואי-ביצוע נהל בנושא ספירת מצאי כפי שמחויב; ו"מפקדים לא מעורבים מספיק בשליטה במלאי".

הממצאים של 47 ביקורות שעשתה מקל"ר בשנת 2009 ביחידות שונות, ובהן נבחנו נושאים לוגיסטיים שונים, לרבות ניהול המלאי, הצביעו, בין השאר, כי בתשע (כ-19%) מהביקורות היה הציון "נכשל" ובשבע (כ-15%) מהביקורות היה הציון "מתחת לבינוני". יתרה מזו, ב-37 (כ-78%) מהביקורות (ובכללן אלה שבהן הציון היה גבוה מבינוני) עלו ליקויים משמעותיים בתחום ניהול המלאי, ובהם ליקויים הנוגעים לחוסר שליטה על המלאי, לסטייה חמורה בין הרישום למצאי, לניהול המלאי שלא בהתאם לפקודות וכדומה. בשמונה (כ-17%) מהביקורות עלו ליקויים שנגעו לאמינות הרישומים של נתוני האפסניה; וב-26 (כ-55%) מהביקורות עלו ליקויים הנוגעים להליך ביצוע ספירות המצאי.

יש לציין כי קצין הלוגיסטיקה הראשי (להלן - קל"ר) הגדיר את שנת 2010 כ"שנת ניהול המלאי". במסגרת זו פועלים צוותי עבודה שונים באט"ל לבחון דרכים לשיפור ניהול המלאי, להגביר את מודעותם של המפקדים לאחריותם לנושא ולשפר את מערך ההכשרה בתחום.

לדעת משרד מבקר המדינה, הליקויים בתחום ניהול המלאי בדרג היחידה, כפי שעולה מהנתונים שהוצגו, משפיעים במישורין על יכולתן של היחידות לשלוט באפסניה העומדת לרשותן, למנוע אבדנים במסגרתה ולהציג תמונה אמינה של המצאי. מצב זה עלול לגרום מצד אחד לחוסר בפרטים שלא ניתן לו מענה, ומצד אחר לרכש מיותר של פריטים הנמצאים במלאי. על אט"ל להשלים את מיפוי תמונת המצב בתחום ניהול המלאי ביחידות צה"ל, לאתר את נקודות הכשל ולהוביל בהקדם מהלך שיוביל לתיקון הליקויים.

13 למעט במרכזי אט"ל, אשר היבטים בניהול המלאי בהם יידונו להלן.

ב. ניהול המלאי במרכזי אט"ל

מרכזי אט"ל הם עשרה מרכזים לוגיסטיים, אשר כל אחד מהם ממונה על ניהול סוג אפסניה מסוים או על מתן שירות מסוים. חלק מהמרכזים מוגדרים כ"משבירי ציוד" - הם מאחסנים ציוד במחסניהם ומנפקים אותו (להלן - השברה) ליחידות צה"ל; האחרים עוסקים בפעילות אחזקה, תנועה והיסעים, ובתחום הבינוי. מרכזי אט"ל אחראים לניהול ולהשברה של אפסניה בהיקף של עשרות מיליארדי ש"ח: רוב המלאי שברשותם מיועד לניפוק ליחידות צה"ל (להלן - מלאי להשברה), או משמש ציוד ייעודי הנחוץ לפעילותם הייעודית של מרכזי אט"ל (שניהם יחד יכוננו להלן - אפסניה ייעודית של מרכזי אט"ל); ויתרת המלאי שברשותם מיועדת לשימוש העצמי ככל יחידה בצה"ל, במסגרת האפסניה האט"לית.

הפקודה בנושא חוסר באפסניה והק"א שעניינה "חוסר או נזק באפסניה - סמכויות הטיפול והבירור" (להלן - ההוראה בנושא סמכויות הטיפול בחוסר באפסניה); ופקודת מטכ"ל אחרת, שעניינה "גניבת אפסניה - דיווח", עוסקות בדרך הטיפול במקרה שבו מתגלה חוסר באפסניה. בהתאם לפקודה בנושא חוסר באפסניה, תהליך הטיפול עקב גילוי חוסר נפתח בהגשת טופס לדיווח ומעקב לגבי אפסניה חסרה (להלן - טופס 1065¹⁴). בפקודה זו נקבע כי "ראש אט"ל רשאי להורות, כי במרכזי אט"ל ייקבעו הסדרים לאיתור אפסניה שהתגלה בה חוסר, בטרם יוגש טופס 1065, ובלבד שטופס 1065 ימולא תוך שישה חודשים, לכל היותר, מיום גילוי החוסר". בהוראת קבע אחרת של אט"ל¹⁵ בנושא "ספירות מצאי של אפסניה למעט מקרקעין במתקנים לוגיסטיים" (להלן - ההוראה בנושא ספירות במרכזי אט"ל) נקבע כי ספירת המצאי והטיפול הנדרש בתוצאותיה, כולל המרות, חיוב או זיכוי של אפסניה, טיפול בטופס 1065 וכיו"ב - יסתיים תוך חודשיים. הצורך בקביעת הסדרים ייחודיים למרכזי אט"ל מושפע, בין היתר, מסוגיות הנוגעות להיקפם ולמורכבותם של המרכזים ובכלל זה להיקפה הגדול ולמגוון של האפסניה לסוגיה שהם מנהלים, וכן לקושי להשביט את פעילותם לפרק זמן ארוך לצורך ביצוע ספירות כלליות.

1) בביקורת עלה כי זה שנים יש ליקויים חמורים¹⁶ באופן שבו מנוהלת האפסניה הייעודית של מרכזי אט"ל; וכי הדבר משפיע על גיבוש נתונים מהימנים על אבדני אפסניה זו, על הטיפול באבדנים אלה ועל אופן הצגתם. להלן דוגמאות:

א) כבר בדצמבר 2007 הציגה מחלקת תוא"ר באט"ל לראש מטה (להלן - רמ"ט) אט"ל סיכום עבודת מטה בנושא "מודל הספירה במרכזי אלר"ם"¹⁷, ובו הוצגו כמה ליקויים מרכזיים בניהול המלאי במרכזי אט"ל, ובהם: אין לכלל המרכזים תורה אחודה לניהול מלאי ולביצוע ספירות; אין במטה אט"ל גוף הנושא באחריות לניהול המלאי, לאחסנה ולספירות במרכזים; ואין במרכזים מדדים המאפשרים לעמוד על ליקוי המוגדר כ"אי-הילום", דהיינו: "חוסר התאמה בין נתוני המלאי הרשומים במחשב לנתוני המלאי הפיסי הקיים בפועל ביחידה".

ב) ביולי 2008 החליט ראש מחלקת תוא"ר באט"ל על הקמת מדור ייעודי לניהול המלאי בעבור מרכזי אט"ל, אשר יעסוק בכתיבת תורת ניהול המלאי, בגיבוש תכנית עבודה בתחום ניהול המלאי והספירות וכן באישור התכנית ובביצוע בקרה בעניינה, ובגיבוש יעדים ומדדים בתחום ניהול המלאי ופילווח. במועד סיום הביקורת - כשנתיים לאחר שהתקבלה ההחלטה - טרם מומשה החלטה זו.

ג) בדצמבר 2009 קבע ראש מטה אט"ל, תא"ל עופר וולף, כאשר סיכם דיון בממצאי ביקורת מעקב שעשה ענף הבקרה והביקורת באט"ל במרכז ציוד בנושא ניהול מלאי ומחסנים כי "רמת מימוש ההחלטות, כפי שנמצאה בביקורת המעקב, מעידה על מצב חמור ומערכתי של אי מימוש

14 או טופס 3042 - טופס תשלום ערך חוסר בלא משפט למקרה של חוסר בהיקפים קטנים שנקבעו בפקודות.

15 בשמו דאז אגף אפסנאות (אג"א).

16 כבר באוגוסט 2002 קבע היועץ המשפטי של אט"ל כי הטיפול בחוסרים המתגלים במצל"ח נוהל זה שנים רבות "באופן שאינו עולה בקנה אחד עם פקודות מטכ"ל לטיפול בחוסר".

17 באותה שנה נקרא אט"ל בשם "אלר"ם" - אגף לוגיסטיקה, רפואה ומרכזים.

פקודות בתואנות והסברים שונים" (ההדגשה במקור). בסיכום הדיון צוינו צעדים שונים שיש לנקוט במסגרת הטיפול בניהול המלאי ובאבדני אפסניה במרכזי אט"ל, ובהם גיבוש תכנית ספירות מפורטת, מיסוד תורת ניהול המלאי, טיפול באי-התאמה ובפערי הנתונים בין מערכות המחשב במרכזי אט"ל ובין מערכת קדם"ה, אופן ביצוע המרות¹⁸, תהליכי טיפול באי-הילום וסיום תהליך הטיפול באי-הילום באמצעות הכרזת אבדנים והגשת טופסי 1065 לגבי החוסרים. צוות מערכתי של אט"ל שעסק בפברואר 2010 בנושא שיפור ניהול המלאי במרכזי אט"ל עמד גם הוא על פערים רבים הנוגעים לניהול המלאי במרכזים אלה.

2) בדוח אבדני אפסניה של אט"ל לשנת 2009 נכללים גם אבדנים המיוחסים לאט"ל עצמו, אשר שויים מסתכם לפי המדווח בכ-1.87 מיליון ש"ח, ובכלל זה אבדנים המיוחסים למרכזי אט"ל בסך כ-1.1 מיליון ש"ח. אבדנים אלה אינם מתייחסים לאפסניה הייעודית של מרכזי אט"ל - שהיא, כאמור, המרכיב העיקרי של האפסניה שמנהלים מרכזי אט"ל - אלא רק לאפסניה האט"לית המצויה בהם. ראש ענף הבקרה והביקורת באט"ל הסבירה לנציג משרד מבקר המדינה כי "נתונים אלה הינם חלקיים ואינם מצביעים על סך האבדנים הכולל היות ולא מתבצעת במרכזי אט"ל ספירה שנתית מלאה שבעקבותיה מוגש טופס 1065 - לטיפול בחסרים... ובימים אלה מבוצעת עבודת מטה לטיפול בליקויים".

מצל"ח הוא המרכז האפסנאי הגדול ביותר בצה"ל, ומנוהלים בו 182,000 פריטים בשווי כספי של כ-21 מיליארד ש"ח. בשנים האחרונות ננקטו במצל"ח שיטות ספירה שונות כדי לאפשר הליך אפקטיבי שיבטיח הילום מלאי מיטבי. במסגרת זו הוגדרה "מסגרת ניהולית" המכונה "סימול בנק", ובה נרשמו כלל העודפים והחוסרים שהתגלו בספירות השונות¹⁹. בהיעדר נתונים סדורים באט"ל בנוגע להיקף החוסרים בציוד הייעודי במרכזי אט"ל הפיקה מחלקת תקשוב באט"ל, לבקשת משרד מבקר המדינה, נתונים בנוגע להיקפי החוסר במצל"ח בשנים 2005-2009. להלן הנתונים (מעוגלים, במיליוני ש"ח):

שנת העברה לסימול "בנק"	שווי כספי (חוסר)
2005	6.9
2006	13.7
2007	40.7
2008	43.5
2009	44.4
ס"ה	149.2

מהנתונים האמורים עולה כי באפסניה הייעודית של מצל"ח - שהוא רק אחד ממרכזי אט"ל - נוצר בשנת 2009 חוסר בפריטים בשווי כולל של כ-44.4 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה מעיר כי חוסר זה, שלא נכלל בדיווחי האבדנים של אט"ל, דומה בהיקפו לזה שעליו דיווחה חטיבת הלוגיסטיקה באט"ל בדוח אבדני אפסניה של אט"ל לשנת 2009 הנוגע לכלל האפסניה האט"לית ככל צה"ל. לדעת משרד מבקר המדינה, היקפי החוסר הניכרים בציוד הייעודי במצל"ח, שאינם באים לידי ביטוי בדוחות האבדנים של אט"ל, מלמדים שדוחות האבדנים של אט"ל מביאים לידי ביטוי באופן חלקי בלבד את היקף אבדני האפסניה בכלל צה"ל, ובייחוד את אבדני האפסניה הייעודית המנוהלת במרכזי אט"ל.

18 המרות - אחת השיטות לביצוע איזון ברישומים. הרחבה בנושא ראו בהמשך.

19 לפי ספר ניהול המלאי, "עודף" הוא יתרת המצאי לעומת הרשום במלאי ברישום האפסנאי. ייתכן מצב שבו יש במצאי עודף של פריטים מסוימים וחוסר בפריטים אחרים.

3) במכתבו של רמ"ט אט"ל למשרד מבקר המדינה מיוני 2010, בנושא אבדני ציוד במרכזי אט"ל, נכתב, בין השאר, כי בביקורות פנימיות שעשה אט"ל בשנים 2007-2009 נמצא כי מרכזי אט"ל אינם מדווחים על אבדני ציוד ייעודי באמצעות טופסי 1065, "וכנגזרת מכך, לא קיימת יכולת להצגת נתוני אבדני ציוד ייעודי" שלא כנהוג ביחידות תחזוקה בצה"ל. זאת, למרות ש"מרכזי אט"ל (כמו כל יחידות צה"ל) מחויבים לדווח על חוסר באפסניה" בהתאם לפקודה בנושא חוסר באפסניה; ואף על פי שפקודה זו מאפשרת לבצע במרכזי אט"ל הסדרים לאיתור אפסניה חסרה קודם להגשת טופס 1065, ובלבד שהטופס ימולא בתוך שישה חודשים מיום גילוי החוסר. "למרות האמור, מרכזי אט"ל לא דיווחו לאורך השנים על אבדני ציוד באמצעות טופסי 1065, למעט אבדנים שנגרמו כתוצאה מאירועים חריגים" (ההדגשה במקור).

רמ"ט אט"ל הוסיף במכתבו האמור כי בדצמבר 2009 הוא החליט שנושא ניהול המלאי במרכזי אט"ל יטופל באופן מערכתי. בטווח הקצר "הושלם הטיפול במרכיבים שאינם כרוכים בשינוי סמכות ואחריות"; ו"בטווח הארוך מונה צוות מערכתי לגיבוש פעולה רב-שנתית בנושא הטיפול בניהול מלאי במרכזי אט"ל, כולל הסדרת תחומי האחריות הרלוונטיים". לפי הכתוב במכתב, בשלב זה מופו התהליכים ותחומי האחריות במצב הקיים, הוגדרה חלוקת האחריות באט"ל, ובמסגרתה נקבע כי חטיבת הלוגיסטיקה תהיה אחראית לתכנית הספירות, ליישומה ולבקרה על הטיפול באי-הילום, וגובש תהליך לבקרה על אי-הילום ולטיפול בנושא. עוד צוין במכתב כי "לאחר אישור התהליך על ידי ראש אט"ל (עד סוף 2010), תבנה תכנית למימושו והטמעתו כנדרש".

משרד מבקר המדינה מעיר לאט"ל כי במשך שנים התקיימו במרכזיו ליקויים חמורים בניהול המלאי, שמנעו פיקוח יעיל ואפקטיבי על מלאי הציוד הייעודי המנוהל בהם ולא אפשרו, הלכה למעשה, מעקב סדור אחר אבדנים של פריטי המלאי השונים. כפועל יוצא מכך כוללים האבדנים של חטיבת הלוגיסטיקה נתונים חסרים שאינם מביאים בחשבון את אבדני האפסניה הייעודית של מרכזי אט"ל. ראוי לכלול בדיווחי האבדנים של אט"ל נתונים המשקפים את היקף כל האבדנים בפועל במרכזי אט"ל, כדי לאפשר מעקב מהימן אחר המגמות בתחום זה ולבדוק אם מבחינה זו אט"ל עומד ביעדים שקבעו סגן הרמטכ"ל וראש אט"ל.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין היתר, על הקמת הצוות לטיפול בנושא הבקרה על המלאי במרכזי אט"ל, כאמור לעיל. מטרת הצוות היו: (א) ניתוח המצב הקיים והנחת הבסיס לכתיבת תורת ניהול המלאי; (ב) גיבוש עקרונות לניהול המלאי במרכזי אט"ל והסדרת תהליכי בקרת המטה; (ג) גיבוש תהליך לתכנון תכנית עבודה לניהול המלאי במרכזים והבקרה עליה; (ד) גיבוש נושאים ופערים מרכזיים נוספים בתחום ניהול המלאי וקביעת תכנית עבודה לטיפול בהם. עוד נמסר כי עבודת המטה בנושא הסדרת ניהול המלאי במרכזי אט"ל כוללת את תהליכי ניהול המלאי החל משלב קליטת הפריטים ועד שלב הגריטה שלהם. סיום עבודת הצוות מתוכנן לסוף שנת 2010, ובשנת 2011 יחלו פעילויות ליישום ולהטמעה של כלל התהליכים שגובשו.

משרד מבקר המדינה מציין כי הפעולות האמורות שנוקט צה"ל הן אכן הכרחיות. מבחנן הוא ביישום מהיר של תיקון הליקויים והטמעת תהליכי עבודה לניהול המלאי במרכזי אט"ל שיאפשרו הצגה מהימנה של מצב המלאים ומעקב אחר אבדנים.

ג. הרמה המקצועית של נגדי לוגיסטיקה

קציני הלוגיסטיקה ונגדי הלוגיסטיקה ביחידות, העוסקים בתחום ניהול המלאי, אחראים לביצוע המינהלה והארגון האפסנאיים של היחידה. במסגרת זו נגדי הלוגיסטיקה האמורים הם האחראים לניהול מחסני המלאי השונים, לניפוק פריטי מלאי, לניהול המעקב אחריהם ולטיפול הראשוני והישיר במניעת אבדנים. אט"ל וחיל הלוגיסטיקה אחראים לפיתוח כוח האדם המקצועי בתחום הלוגיסטיקה המשרת ביחידות היבשה בצה"ל ובמרכזי אט"ל. במאי 2010 שירתו בשירות קבע ביחידות היבשה בצה"ל ובמרכזי אט"ל מעל ל-1,000 נגדי לוגיסטיקה העוסקים בתחום ניהול המלאי, כמחציתם שירתו בשירות המוגדר "קבע ראשוני"²⁰ וכמחציתם בשירות קבע המוגדר "קבע מובהק"²¹.

בין הליקויים החוזרים והנשנים בתחום ניהול המלאי שעליהם עמדה מקל"ר, כאמור לעיל, עלו גם ליקויים שמקורם בפערים בידע המקצועי ובעבודה לא מקצועית בתחום ניהול המלאי. בפגישות בין נציגי משרד מבקר המדינה ובין קציני לוגיסטיקה ונגדי לוגיסטיקה שבה ועלתה טענה ולפיה נגדי הלוגיסטיקה בשירות קבע ראשוני העוסקים בתחום ניהול המלאי חסרים את הידע והניסיון המקצועי הנחוצים לשם הטיפול הנדרש בפריטי המלאי לסוגיהם השונים, ובכלל זה הידע והניסיון הדרושים לזיהוי הפריטים השונים ולניהולם. גם צוות ייעודי של אט"ל אשר בדק, במסגרת עבודת המטה לשיפור ניהול המלאי בצה"ל²², את נושא "תחום ההכשרה המקצועית", עמד על כך שנגידים המתחילים את תפקידם כנגדי לוגיסטיקה הם "חסרי ניסיון מקצועי או בעלי ניסיון מקצועי חלקי דבר המקשה על הטמעת נושא ניהול המלאי בקורס"²³.

בביקורת התברר כי כ-78% מכלל נגדי הלוגיסטיקה בשירות קבע ראשוני במאי 2010 ביחידות היבשה ובמרכזי אט"ל כאמור לעיל, לא שירתו בשירות החובה שלהם בתחום הלוגיסטיקה בהיבטים הנוגעים לניהול מלאי, וכי לפני שהחלו לעסוק בתחום הלוגיסטיקה הם עסקו במקצועות אחרים, כגון נהג, לוחם חי"ר או פקיד כללי. 22% מכלל נגדי הלוגיסטיקה הנ"ל בשירות קבע ראשוני העוסקים בניהול מלאי שירתו בתפקידים הקשורים לניהול מלאי בשירות החובה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התפקיד המיועד לנגדי הלוגיסטיקה בתחום ניהול המלאי, נוכח הליקויים בתחום ניהול המלאי ונוכח הדגש המושם בצה"ל על צמצום אבדני האפסניה, ראוי שאט"ל ומקל"ר יוודאו שמערכי ההכשרה המיועדים לנגדי הלוגיסטיקה חסרי הניסיון המקצועי נותנים את המענה המתאים לבסיס הידע שיש לנגדים אלו ולידע המקצועי הנדרש מהם בפועל.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי רוב הנגדים המתגייסים לחיל הלוגיסטיקה לא שירתו בחיל זה בשירות חובה, כלומר הם חסרי ידע וניסיון רלוונטיים. עוד מסר צה"ל כי מבוצעת עבודת מטה שמטרתה להעלות את רמת המקצועיות של אנשי הלוגיסטיקה ביחידות בנושא ניהול המלאי, הכוללת, בין היתר, הקמת מדור ניהול המלאי במקל"ר, בחינת היקף שעות הלימוד בנושא ניהול המלאי במסגרת הכשרות קצינים ונגדים, שיפור ממשקי עבודה עם מערכות מידע העוסקות בניהול המלאי, הגברת מעורבות המפקדים בנושא ניהול

20 תקופת שירות של עד שבע שנים בשירות קבע שבסופה רשאי צה"ל לשחרר ביזמתו את הנגד אם לא נמצא עבורו תפקיד הולם בדרגת רב-סמל ראשון לפחות.

21 תקופת השירות שלאחר תקופת הקבע הראשוני שבה משרת הנגד בתפקידים מדרגת רב-סמל ראשון ומעלה.

22 מדובר באחד מצוותי העבודה הפועלים באט"ל מתחילת שנת 2010 שתפקידו לבחון דרכים לשיפור ניהול המלאי ביחידות צה"ל ובמרכזי אט"ל.

23 קורס בסיסי (שלב 09) שהוא הקורס הראשון במסלול ההכשרה של נגד הלוגיסטיקה.

המלאי, בחינת מרכיבי התפקיד של נגדים העוסקים בנושא והגדרת בעל תפקיד בכיר שיעסוק בתחום במישור הגדוד, החטיבה הסדירה, האוגדה והפיקוד המרחבי.

2. הטיפול בתוצאות של ספירות מצאי באמצעות איזוני רישומים

א. ספירות מצאי - המסד הנורמטיבי

(1) פקודת מטכ"ל בנושא "ספירת מצאי אפסניה, למעט מקרקעין, ביחידות תחזוקה"²⁴ (להלן - הפקודה בנושא ספירת אפסניה) מגדירה מהן ספירות מצאי האפסניה שעל היחידות השונות לבצע ואת תדירות הספירות. ספירת מצאי היא כלי עזר מרכזי המאפשר למפקד היחידה לפקח על האפסניה שבאחריותו, לספק מידע מהימן על המצאי ביחידה, ללמוד על דרך ניהול האפסניה ביחידה ולגלות אבדן.

ספירות המצאי בכל יחידות הצבא בשגרה מתבצעות במסגרת ארבע-שנתית: ספירה כללית מלאה של כל פריטי האפסניה אשר היחידה מחויבת עליהם ברישומיה תתבצע אחת לארבע שנים; ובכל אחת משלוש השנים האחרות יבוצעו ספירות חלקיות או מדגמיות. נוסף על כך, כלל היחידות מחויבות לבצע גם ספירות אחרות ובהן ספירות צל"ם ותחמושת בעת החלפת מפקדים והחלפת בעלי תפקידים בתחום הלוגיסטיקה ביחידה, או ספירות אשר חטיבת הלוגיסטיקה באט"ל או המפקדות הממונות על אותן יחידות הורו לבצען. לשנת 2009 תוכננו בסך הכול 4,235 ספירות מצאי, וכ-95% מהן בוצעו בפועל באותה שנה²⁵.

(2) תהליכי הטיפול המתבצעים בעקבות גילוי חוסר בספירת מצאי נקבעים על פי סוג הפריטים החסרים, היקפם הכספי והנסיבות שבהן נוצר החוסר. ככלל, קצין הלוגיסטיקה היחידתי שקיבל דיווח על חוסר יורד בעזרת רישומיו את אמינות הדיווח, ואם יתברר כי אכן יש חוסר באפסניה הוא ימלא טופס 1065 וירשום בו את הפריטים החסרים ואת ערכם. את המשך הטיפול יבצעו בעלי תפקידים שונים שנקבעו בפקודות הצבא.

בהתאם לכתוב בספר ניהול המלאי, אם החוסר התגלה במסגרת ספירה, הרי במהלך חודש ימים מיום תחילת הספירה יש למסור את תוצאותיה לפיקוד המרחבי; במהלך החודש שלאחר מכן על הפיקוד המרחבי לאשר את העברת הטיפול בטופס 1065 לסטטוס המוגדר "טיפול משמעותי"; במהלך החודש שלאחר מכן יועבר טופס 1065 לאט"ל כדי לקבל אישור לחוסר בדרג המטכ"ל. אישור זה, משמעו הכרה בכך שאכן יש חוסר והוא יאפשר, הלכה למעשה, להניע תהליך של הצטיידות מחודשת של היחידה בפריטים שהוכר בהם החוסר.

ב. איזוני רישומים

זיכוי רישומי היחידה שדיווחה על חוסר - קרי הכרה בחוסר באופן שיאפשר לה לפעול לשם הצטיידות מחדש בפריטים החסרים - אפשרי, כאמור לעיל, רק לאחר השלמת הטיפול בטופס 1065, לאחר ביצוע ההליכים שעליהם החליטה בהקשר זה הרשות המחליטה, ולאחר שניתן אישור אט"ל בדבר החוסר עצמו.

הקטנה של שווי החוסר, ובכלל זה גם הקטנה של שווי החוסר הנכלל בטופס 1065, ניתן לעשות, בין השאר, באמצעות איזוני רישומים כגון: (1) ביטול חיוב עצמי - פעולה המאפשרת קיזוז עודף

24 יחידה בעלת מנגנון מינהלה אפסנאי ואמצעי תחזוקה עצמאיים, המנהלת את רישומי האפסניה שברשותה. היחידה קשורה לצורכי תחזוקתה למתקני הספקה ותחזוקה והיא רשאית להזמין ממתקנים אלה את האפסניה והשירותים הנדרשים לה.

25 190 ספירות לא בוצעו מסיבות שונות, כגון אילוצים מבצעיים.

שהתגלה במלאי ביחידה מסוימת כנגד חוסר שנוצר באותו המלאי, ובכלל זה גם ביחידה אחרת באותה מפקדה; (2) המרות - פעולות שבאמצעותן ניתן לבטל חוסר בפריט (המונח המקצועי - "פריט לזיכוי") כנגד פריט שונה הנמצא בעודף במלאי (המונח המקצועי - "פריט לחיוב"). כאמור לעיל, העיקרון המנחה בהמרה הוא שהיא אמורה להתבצע בין פריטים שניתן להמירם בשל קרבתם (לדוגמה דמיון בשימוש שניתן לעשות בהם) על פי הגדרות שקבע אט"ל.

לבקשת משרד מבקר המדינה הפיקה מחלקת תקשוב באט"ל נתונים לשנים 2007-2009 בנוגע להיקף החיובים העצמיים, לביטולי חיובים עצמיים ולהמרות - הכול בנוגע לאפסניה האט"לית ולאפסניה הייעודית שבמרכזי אט"ל²⁶. להלן הנתונים שנמסרו בהקשר זה ביחס לכלל האפסניה לשנים 2007-2009. לשם השוואה מוצגים לכל שנה הנתונים שדווחו בדוחות האבדנים של אט"ל כאבדני אפסניה בפועל.

(1) חיובים עצמיים וביטול חיובים עצמיים - נתונים על כלל יחידות צה"ל (מעוגל למיליוני ש"ח):

השנה	חיובים עצמיים	ביטול חיובים עצמיים	אבדני האפסניה המדווחים בפועל
2007	2,510	1,490	150.0
2008	2,650	1,770	83.0
2009	3,140	2,250	45.5

(2) נתוני המרות על כלל יחידות צה"ל (מעוגל למיליוני ש"ח):

השנה	המרות - ערך לזיכוי	המרות - ערך לחיוב	היקף האבדנים המדווח בפועל
2007	6,490	4,100	150.0
2008	1,650	3,860	83.0
2009	6,300	3,660	45.5

מהנתונים המוצגים לעיל עולה כי השווי הכספי של כל אחת מהפעולות לאיזוני רישומים גדול בשיעור ניכר (של מאות ואלפי אחוזים) מהיקף האבדנים המדווח בפועל. למרות זאת, באט"ל וביחידות צה"ל לא מתבצע ניתוח שיטתי של איזוני רישומים אלה, ולכן נפגעת במידה רבה יכולת המפקדים וגורמי הלוגיסטיקה לעקוב אחרי המגמות בתחום האבדנים, ונפגעת יכולתם להסיק מסקנות מנתוני האבדן המדווחים בפועל.

נתונים הנוגעים לתוצאות ספירה כללית שבוצעה בשנת 2009 באחד מגדודי חטיבת גולני ממחשימים אף הם את השימוש הנעשה באיזוני רישומים ואת היקפם. בספירה כללית שהתקיימה במאי 2009, במסגרת תכנית הספירות השנתית המתוכננת, אמנם התגלו באחד מגדודי החטיבה חוסרים רבים

26 נציגי מחלקת תקשוב הבהירו לנציג משרד מבקר המדינה כי כיוון שלא מתבצע מעקב סדור ורציף בנושא, כיוון שמדובר בנתונים הנוגעים לפריטי אפסניה בהיקפים גדולים וממספר רב של יחידות, וכיוון שלא אומת ונבדק כל נתון מול היחידה שדיווחה עליו, יש להתייחס לנתונים ככאלה המשקפים את התרשומת בנושא במחלקת תקשוב בלבד.

בהיקף של למעלה משני מיליון ש"ח, אולם לאחר מכן בוצעו איזונים וקיצוצים בנוגע לרוב החוסר. בסופו של דבר דיווחי החוסר של הגדוד לשנת 2009, כפי שהשתקפו בדיווחי אט"ל, הסתכמו בכ- 213,000 ש"ח בלבד. לשם השוואה יצוין כי כלל דיווחי החוסר של חטיבת גולני (על מפקדת החטיבה ויחידותיה השונות) לאותה שנה הסתכמו בכ- 1.4 מיליון ש"ח; וכלל דיווחי החוסר לשנת 2009 של האוגדה שאליה משתייכת החטיבה היו כ- 2.4 מיליון ש"ח - בדומה לחוסר המקורי שהתגלה בגדוד האמור.

ג. אי-הכללת נתונים של ספירות מצאי

(1) בנובמבר 2009 פרסמה מחלקת לוגיסטיקה באט"ל הנחיה לכלל היחידות ולפיה בכל אירוע שיש ביחידה חוסר באפסניה שערכו עולה על 100,000 ש"ח, הוא לא ייכלל בדוח האבדנים המטכ"לי "ללא מיצוי הפעילות המקצועית" בפיקוד המרחבי או בזרוע שאליהם משתייכת היחידה. קונקרטית, הכוונה למיצוי פעולות בדרג היחידה ובדרגים הממונים על היחידה להקטנת היקף החוסר, ובכלל זה באמצעות פעולות לאיזוני רישומים.

הנחת העבודה שעליה מבוססת הנחייה של מחלקת לוגיסטיקה היא שלא ייתכן כי בפועל יהיה ביחידות חוסר בהיקף כזה, ואם הליך הספירה מלמד על חוסר שכזה, הרי שהדבר מקורו בליקויים בניהול המלאי או בניהול הספירה ולא בחוסר פיזי ממשי. כמו כן ההנחה נועדה, בין השאר, למנוע הכרה בחוסר של פריטי אפסניה, במקרים שבהם מחלקת הלוגיסטיקה מעריכה כי בפועל אין חוסר כאמור, כדי להימנע מרכישה שלא לצורך של פריטי אפסניה במקום אלו שלכאורה חסרים.

בביקורת התברר כי בפועל יוצא מההנחה האמורה, בחודשים ספטמבר-נובמבר 2009 לא אישר אט"ל 12 ספירות אשר בכל אחת מהן נמצא חוסר בשווי של מעל 100,000 ש"ח, ולא כלל את ממצאיהן בדוח האבדנים. יודגש כי מדובר בספירות מועטות בלבד יחסית לכ- 4,000 הספירות של פריטי אפסניה אט"לית שנעשו ביחידות צה"ל בשנת 2009, אך שווי החוסר שהתגלה בספירות אלה, שכאמור ממצאיהן לא נכללו בדוח האבדנים, גדול מ- 4.1 מיליון ש"ח, שהם כ- 10% מכלל האבדנים שאט"ל דיווח עליהם בשנת 2009.

מנתונים שמסרה מחלקת לוגיסטיקה באט"ל למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 נמצא כי נתוני החוסר עודכנו באמצעות פעולות שבוצעו ביחידות במסגרת שש²⁷ מהספירות האמורות: בארבעה מקרים ביטלה היחידה את החוסר באופן מלא או כמעט מלא; ובשני מקרים אחרים היה שוויו הכולל של החוסר המעודכן 100,000 ש"ח - בדיוק בגבול העליון שאליה ניתן להגיע לפי ההנחה האמורה. בעקבות כך צומצם היקף החוסר שנכלל בדיווחי שש יחידות אלה בכ- 2 מיליון ש"ח, שהם כ- 90% מהיקף החוסר שעליו דיווחו במקור אותן שש יחידות.

לדעת משרד מבקר המדינה הקטנה כה משמעותית של היקף החוסר שעלה בספירות - אם באמצעות תיקונים של ליקויים שנגרמו בהליך הספירה ואם באמצעות פעולות לאיזוני רישומים - מלמדת על ליקויים בכיצוע ספירות המצאי באופן המשפיע על גיבוש נתונים מהימנים בנושא אבדני אפסניה.

(2) בהנחיה האמורה נכתב כי היא "מחייבת ומעדכנת את הוראות אט"ל ופקודת מטכ"ל בנושא". יודגש כי הליך עדכון פקודות הצבא מעוגן בהוראת פיקוד עליון בנושא "תהליך העדכון של פקודות המחייבות את כלל הצבא". בהתאם להוראה זו תהליך העדכון כולל ארבעה שלבים מרכזיים: ייזום ותיאום ראשוני, סבב הערות, סבב חתימות ופרסום.

27 אשר לשש הספירות האחרות, במועד סיום הביקורת, עדיין לא התקבלו נתונים עדכניים מהיחידות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עדכון לפקודות מטכ"ל ואף להוראות אט"ל במכתב מחלקת לוגיסטיקה כאמור אינו עולה בקנה אחד עם הדרך המתחייבת לעדכון הפקודות.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל כי על מנת לגשר על הפער האמור ולהעניק תוקף משפטי מחייב להנחיות, נעשתה פעילות להטמעה מידית של התיקון המוצע בפקודת מטכ"ל ובהוראת קבע אט"ל המתמקדות בנושא. פרסומן צפוי עד פברואר 2011.



משרד מבקר המדינה מעיר כי השימוש הנרחב בפעולות לאיזון רישומים מסיט במידה רבה את תשומת הלב של היחידות ושל גורמי הלוגיסטיקה ביחידות ובמטה אט"ל מטיפול מעשי לצמצום האבדנים לפעולות רישומיות שכל תכליתן איזון הרישומים. פעולות רישומיות אלה גורמות להפחתת נתוני החוסר באמצעות המרות או ביטול חיוב עצמי, ולא מתבצע ביטול ממשי של החוסר בעקבות ספירה חוזרת או בעקבות מציאת הפריט החסר.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מאוקטובר 2010 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי במסגרת עבודת מטה בנושא ניהול המלאי נותח תהליך המרות המלאים כפי שמתבצע במרכזי אט"ל; כי גובשו המלצות אשר יוצגו לאישור רמ"ט אט"ל והן ייושמו בעתיד בהתאם לסיכום של רמ"ט אט"ל; כי משנת 2009 מתקיימת בקרה פיקודית על חיוב עצמי של צל"ם; וכי הנחת היסוד של צה"ל היא כי רוב האבדנים מקורם אינו באבדן פיזי אלא בפערי שליטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שאיזוני הרישומים מבטלים, הלכה למעשה, רישומי חוסר, ולנוכח ההיקף הגדול יחסית של איזוני הרישומים, ראוי שאט"ל יבצע ניתוח שיטתי של איזוני הרישומים כדי לעמוד על היקפם ולהסיק מכך מסקנות על אופן ניהול מלאי האפסניה בצה"ל. הדבר נועד להבטיח שאיזוני הרישומים אינם משמשים אמצעי מלאכותי לצמצום אבדני אפסניה ולמזעור ליקויים הנוגעים לדרך ניהול המלאי.

3. נתונים חסרים בנוגע לאבדני נשק ואמצעי לחימה מסוג מסוים

א. אבדן כלי נשק ואמצעי לחימה (להלן - אמל"ח) מחיילי צה"ל ומיחידות הצבא - ובעיקר גנבה שלהם הוא בעיה מבצעית וחברתית קשה, המאפשרת הגעת אמל"ח לידי גורמים פליליים ולגורמי טרור המשתמשים באמצעים אלה. בדוחות האבדנים של חטיבת הלוגיסטיקה באט"ל נכללים נתונים בנוגע לכלי נשק שאבדו בשנים 2007-2009. לצד דוחות אלה מכינה יחידת המשטרה הצבאית החוקרת²⁸ (להלן - מצ"ח) ומפיצה²⁹ דוחות בנושא חוסר ומציאת נשק בצה"ל (להלן - דוחות

28 נתוני מצ"ח שבהתבסס עליהם עושה מבקר המדינה את ההשוואה עם נתוני אט"ל כוללים פירוט של מכלול האירועים שבהם נגרם החוסר, ובכלל זה תאריך האירוע, מספרים טבועים של כלי הנשק החסרים, ופרטי החייל אשר הנשק אבד לו או נגנב ממנו.

29 בתפוצה רחבה הכוללת, בין השאר, את הרמטכ"ל, סגן הרמטכ"ל, ראשי האגפים במטה הכללי של צה"ל, מפקדי הפיקודים המרחבים ומפקדי אוגדות.

מצ"ח), המסכמים ומנתחים נתונים בתחומים אלה. להלן תוצג השוואה בין הנתונים המוצגים בדוחות אלה בנוגע למספר כלי הנשק שאבדו:

מקור הנתונים	2007	2008	2009
נתוני אבדנים בדוחות אבדנים של חטיבת הלוגיסטיקה	95	95	84
נתוני אבדנים בדוחות מצ"ח*	156 (59)	139 (53)	145 (61)

* בסוגריים - מספר כלי נשק שנמצאו בשנה שבה הם אבדו.

נמצא כי חטיבת הלוגיסטיקה באט"ל אינה כוללת בדוחותיה מקרים שבהם כלי הנשק שאבדו נמצאו בסופו של דבר³⁰. הלכה למעשה, מספר האירועים שבהם אבדו כלי נשק גדול בשיעור של עד כ-76% ממספרם לפי נתוני אט"ל. עוד נמצא כי בין השנים 2008 ו-2009 נרשם גידול של כ-4% במספר המקרים של אבדני נשק בצה"ל, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם המגמה המוצגת בדוחות חטיבת הלוגיסטיקה ולפיה היקף אבדן כלי הנשק בשנת 2009 פחת בכ-12% לעומת היקפו בשנת 2008.

לדעת משרד מבקר המדינה, הצגת נתוני אבדנים של כלי נשק בדוחות האבדנים של אט"ל תוך השמטת המקרים שבהם נמצאו בסופו של דבר (בעקבות פעולות כגון חקירת מצ"ח או בעקבות פעילות חיפוש אחרת) כלי נשק שאבדו, פוגעת ביכולת להשיג את מטרות הדוח, ויוצרת מצג חלקי בנוגע להיקף התופעה של אירועי אבדן כלי נשק מיחידות צה"ל ומחילי צה"ל ובנוגע למגמה הכללית הקיימת בתחום זה.

ראוי שאט"ל יציג בדוחות האבדנים את תמונת אירועי האבדנים בכללותה כדי שניתן יהיה ללמוד על מידת הצלחתן של היחידות השונות למנוע אבדן נשק, כדי שניתן יהיה להשוות בין יחידות צה"ל על בסיס נתונים אובייקטיביים ועקביים של אירועי הגנבה וכדי שניתן יהיה לבחון את מידת הצלחתם של מפקדי היחידות השונות להתמודד עם התופעה של אבדן כלי נשק.

ב. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות הרבה שמייחס צה"ל לשמירה ולדיווח על כל פריט של אמצעי לחימה מסוג מסוים, חיוני שאט"ל יכלול בדוח האבדנים את הנתונים המלאים הנוגעים לאירועי אבדן של אמצעי לחימה מסוג מסוים, ובכלל זה גם את מספר הפריטים שאבדו ובסופו של דבר נמצאו. ניתוח כזה יסייע להשיג באופן מיטבי יותר, את המטרות המוצהרות של דוח האבדנים.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מאוקטובר 2010 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי במסגרת התכנית לתיקון הליקויים שנמצאו בדוח זה יוצגו "בדוח האבדנים החודשי גם אירועי חוסר הצל"ם שבהם הפריטים נמצאו לאחר שדווחו כחוסר/אובדן".

30 אין התאמה בין הנתונים "נטו" - מספר כלי הנשק שאבדו פחות אלה שנמצאו - ובין נתוני אט"ל ונתוני מצ"ח לשנים 2007 ו-2008.

4. הדיווח על אבדן ציוד ייעודי

אפסניה ייעודית היא כאמור אפסניה של חילות ושל גופים אחרים³¹ הדרושה למשימותיהם הייעודיות, ורכישתה, אספקתה ואחזקתה הם באחריות הגופים והחילות ולא באחריות אט"ל. מנתונים שמסרו חה"א וחמ"ן למשרד מבקר המדינה עולה כי שוויים הכולל של אבדני הציוד הייעודי בחה"א בשנה הוא כמה מיליוני ש"ח, וכי שוויים הכולל בחמ"ן הוא כמה מאות אלפי ש"ח.

נמצא כי דיווחי אט"ל בנוגע להיקף אבדני האפסניה בצה"ל אמנם כוללים נתונים הנוגעים להיקף אבדני האפסניה האט"לית בגופים כמו חה"א וחמ"ן, אך הם אינם כוללים את המידע על אבדני הציוד הייעודי באותם גופים.

אמנם האחריות לניהול האפסניה הייעודית אינה מוטלת על אט"ל אלא על הגופים הרוכשים אותה והמפקחים עליה, אולם לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המדיניות שעליה הכריז סגן הרמטכ"ל בנושא צמצום אבדני האפסניה בצה"ל - מדיניות החלה גם על הזרועות ועל הגופים המנהלים אפסניה ייעודית - ראוי שבדוחות האבדנים יכללו גם נתונים על אבדני הציוד הייעודי שימסרו אותם גופים, כדי להציג תמונה כלל-צה"לית בתחום אבדני האפסניה. כך ניתן יהיה להציג למקבלי ההחלטות בצבא מידע מלא ומסכם על היקף האבדנים באפסניית צה"ל בכללותה, ועל מגמות המסתמנות בתחום האבדנים.

5. מספרי השוואה

דוחות האבדנים של אט"ל לסיכום האבדנים בשנה השוטפת כוללים הן את הנתונים המסכמים על שוויים הכולל של האבדנים בשנה השוטפת והן את הנתונים המסכמים על שוויים הכולל בשנה הקודמת (להלן - מספרי השוואה). בהתבסס על הנתונים המסכמים המקוריים בנוגע לשנה השוטפת נקבעת המדיניות בתחום צמצום האבדנים וכן נקבעים היעדים לשנה שלאחר מכן. מספרי השוואה מאפשרים לנתח ולהציג את המגמה הכללית בתחום אבדן האפסניה בצה"ל, וניתן ללמוד מהם אם הושגו היעדים שנקבעו בכל הנוגע לצמצום היקף האבדנים.

נמצא כי בפועל מתעדכנים נתוני האבדן של שנים קודמות הנמצאים בידי אט"ל בעקבות מציאת פריטים או תיקון טעויות. למרות זאת, הנתונים החדשים אינם נכללים בדוחות האבדנים במסגרת ההשוואה, והדוחות כוללים את הנתונים הישנים הלא מעודכנים.

להלן ריכוז הנתונים המסכמים על שוויים הכולל של אבדני אפסניה בשנים 2007-2009, הנכללים בדוחות האבדנים של אט"ל, וכן הנתונים המעודכנים לגבי שוויים הכולל באותן שנים הנמצאים בידי חטיבת הלוגיסטיקה באט"ל (הנתונים מעוגלים למיליוני ש"ח):

2009	2008	2007	סוג הנתונים
45.5	83.2	150	נתון מדוח מקורי
45	77	81	נתון מעודכן הנמצא בידי אט"ל

מהאמור לעיל ניתן ללמוד כי בהתאם לנתונים העדכניים, הירידה בהיקף האבדנים משנת 2007 לשנת 2008 שיעורה פחות מ-5% לעומת הירידה המוצגת בדוחות אט"ל ששיעורה כ-45% ולעומת

31 כגון חה"א, חיל הים וחמ"ן.

היעד המטכ"לי שנקבע לשנה זאת ששיעורו ירידה של כשליש. באותו אופן הירידה בהיקף האבדנים בין שנת 2008 ל-2009 שיעורה כ-41% לעומת ירידה המדווחת בדוחות אט"ל ששיעורה כ-46%.

לדעת משרד מבקר המדינה, פערים גדולים בנוגע לנתוני האבדן בשנה השוטפת (דהיינו פערים בין נתוני האבדן המדווחים בפועל ובין נתוני האבדן המתבררים בדיעבד - ובייחוד פערים שנרשמו בנוגע לנתוני שנת 2007) מעוותים משמעותית את נתוני הבסיס שעל פיהם מגובשת המדיניות ונקבעים היעדים לשנה שלאחר מכן. כמו כן, הנתונים המעודכנים מלמדים כי צה"ל עמד באופן חלקי בלבד ביעד שקבע לעצמו לצמצום היקפי האבדן לשנת 2008, וכי שיעור הירידה בהיקף האבדנים בין שנת 2008 לשנת 2009 קטן מהמדווח בפועל.



לסיכום הפרק בנושא ניתוח נתוני אט"ל על היקף אבדני אפסניה בצה"ל, מעיר משרד מבקר המדינה כי הנתונים המוצגים בדוחות אט"ל מציגים תמונה חלקית בלבד של האבדנים השנתיים. זאת, בין השאר, נוכח ליקויים בניהול האפסניה בצה"ל, אי-הכללה של נתוני חוסר מספירות מצאי ושל נתוני אבדנים של אפסניה ייעודית במרכזי אט"ל ובזרועות במסגרת הנתונים המדווחים; שימוש נרחב מאוד באיזוני רישומים המבטלים הלכה למעשה רישומי חוסר, בלי שנעשה ניתוח שיטתי של איזוני רישומים אלו; ואי-הכללה של כלל האירועים אשר במסגרתם אבדו כלי נשק ואמצעי לחימה מסוג מסוים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי ראש אט"ל יבחן כיצד ניתן להבטיח שעיקר המאמץ הנוגע לצמצום אבדני אפסניה בצה"ל ינותב לטובת שיפור ניהול המלאי ושיפור השליטה והפיקוח בנושא, ולא דווקא למסלול של ביצוע איזוני רישומים, שגם אם הם לגיטימיים לכשעצמם, הם עלולים, בהיקפים חריגים וללא בקרה נאותה, ללמד דווקא על ליקויים בדרך ניהול המלאי. הצגה מלאה של נתוני אבדני האפסניה, תוך מתן ביטוי להתאמות שנעשו בהיקף האבדנים בעקבות איזוני רישומים ולמכלול האירועים והנסיבות שיצרו את החוסר המקורי, קודם להתאמתו ולעדכונו, יש בה כדי לשמש בסיס אמין יותר לניתוח המגמות בתחום אבדני אפסניה בצה"ל ולגיבוש דרך הפעולה הראויה להתמודדות עם תופעת האבדנים בכללותה.

מסירת נשק צבאי לאזרחים

נשיאת כלי ירייה בישראל היא זכות המתאפשרת רק לאחר קבלת רישיון מאת הרשות המוסמכת כהגדרתה בחוק כלי ירייה, התש"ט-1949³² (להלן - חוק כלי ירייה). קבלת הרישיון מותנית בעמידה בתנאי חוק כלי ירייה ובדרישות סף ותבחינים שונים שקבע משרד הפנים.

מסירת נשק צבאי לאזרח ונשיאת נשק צבאי על ידי אזרח מותנית בקבלת הרשאה מטעם צה"ל ובעמידה בדרישות בהתאם להוראות שבפקודת מטכ"ל בנושא "מסירת נשק צבאי לאזרחים" ובהתאם לנהלים שנקבעו בפקודה של חטיבת המבצעים באמ"ץ בנושא "מסירת נשק צבאי לאזרחים" (שתי הפקודות יחד ייקראו להלן - הוראות הצבא בנושא מסירת נשק צבאי).

בהתאם להוראות הצבא בנושא מסירת נשק צבאי, ניתן למסור נשק צבאי לאזרחים הנמנים, בין השאר, עם תושבי יישובים המשתתפים בהגנה המרחבית (להלן - הגמ"ר) ביישובם; לאזרח הנמנה עם כוחות המילואים או שירת במילואים בעבר והמתגורר ביישוב הגמ"ר; ולאוכלוסיות מיוחדות אחרות.³³ ענף אבטחה בחטיבת המבצעים שבאמ"ץ אחראי, בין השאר, לקביעת הדרך שבה תמומש המדיניות בצה"ל בנושא מסירת נשק צבאי לאזרחים; מקמצי"ר משמשת בעלת הסמכות לעניין רישוי נשק צבאי לאזרחים ומדור רישוי נשק (להלן - מדור רישוי) בענף שיטור ומבצעים (להלן - ענף שיטור) במקמצי"ר אחראי ליישום המדיניות ולמימושה בפועל.

בהתאם לפקודת אמ"ץ בנושא מסירת נשק צבאי, על מקמצי"ר לבדוק, לאחר שהוכר הצורך המבצעי המחייב מתן נשק לאזרח, אם ניתן לעשות כן. מקמצי"ר אמורה לקיים בדיקה בעניין זה עם גורמים שונים, ובהם: משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ), משרד הבריאות, מפקדת קצין הרפואה הראשי ויחידת "מיטב".³⁴ הלכה למעשה, כלל הבקשות מועברות למערכת ממוכנת הנקראת מערכת "מנשק" המנוהלת באכ"א. אכ"א מעביר את פרטי האנשים המבקשים הרשאה לשאת נשק צבאי ממערכת "מנשק" לגורמים האמורים אשר מולם מתבצעת בדיקה לצורך ביורור מצבם הביטחוני והרפואי. בהתאם לנתוני ענף שיטור במקמצי"ר למאי 2010, כ-19,100³⁵ בקשות הרשאה אושרו במערכת "מנשק". רוב הבקשות המגיעות למערכת ורוב הבקשות שאושרו מוגשות על-ידי אזרחים מיישובי ההגמ"ר.

משנת 2007 פעל צה"ל לצמצום היקף כלי הנשק הצבאיים הנמצאים בידי אזרחים. כפועל יוצא מכך פחת מספר כלי הנשק הצבאיים הנמצאים ברשות אזרחים בשנת 2010 בכ-42% לעומת שנת 2007: מכ-14,200 לכ-8,200.³⁶

התברר כי בין שנת 2006 לסוף שנת 2009 מקמצי"ר - באמצעות מדור רישוי בענף שיטור - לא מימשה את אחרייתה הנוגעת לטיפול בבקשות ההרשאה לנשיאת נשק צבאי על ידי אזרחים. בפועל מילא מדור רישוי תפקידים בעיקר בתחום הדוברות וההסברה; לרשות המדור לא עמד כוח האדם הנדרש למילוי המשימות שהוטלו עליו בתחום הרישוי; וראש המדור ביצעה את התפקידים הנוגעים לתחום ההרשאה נוסף על תפקידיה בתחום הדוברות וההסברה.

עקב האמור לעיל נגרמו ליקויים רבים בהליך ההרשאה הנוגע למסירת נשק צבאי לידי אזרחים. למשל, חטיבת המבצעים באמ"ץ הצביעה על היעדר מערכת ממוחשבת מתכללת בין הגופים השונים העוסקים בנושא (צה"ל, שב"כ, משטרת ישראל, משרד הפנים ומשרד הבריאות), אשר באמצעותה יוכלו הגופים לנהל, לשתף ביניהם ולסנכרן את מאגר הנתונים הגדול בתחום, וכי פער זה גורם לעיכוב ניכר בהליך ההרשאה. בינואר 2010 היו כ-1,900 בקשות פתוחות של אזרחים לחידוש רישיון לנשק צבאי. עוד הצביעה חטיבת המבצעים על כך שאזרחים שבקשתם לקבל נשק צבאי לא אושרה מסיבות כלשהן עלולים היו לקבל נשק צבאי בעת שירותם במילואים. מקמצי"ר הצביעה על היעדר ממשק עם מערכות מחשב צבאיות רלוונטיות ביחידת "מיטב", במקרפ"ר ועם ענף תכנון כוח אדם מילואים באכ"א. ממסמכי אט"ל עולה כי היו מקרים שבהם אזרחים נשאו נשק צבאי ללא הרשאה בתוקף.

-
- 33 כגון אזרחים עובדי צה"ל לצורך עבודתם במסגרת צה"ל או מי שאושר לו לקבל נשק באופן חריג בהתאם לתנאים שנקבעו בהוראות צה"ל בנושא.
- 34 יחידת "מיטב" מופקדת על ביצוע הליכי המיון והשיבוץ של כלל המיועדים לשירות ביטחון.
- 35 לא כל בעל הרשאה מחזיק בנשק בפועל באופן קבוע.
- 36 הנתון לגבי שנת 2010 נכלל בתגובת צה"ל על ממצאי הביקורת מאוקטובר 2010.

בביקורת נמצאו ליקויים חמורים בנושא מסירת נשק צבאי לאזרחים בהיבטים הנוגעים לפיקוח ולמעקב בנושא כלי הנשק. לדוגמה, במסמכי חטיבת המבצעים מדצמבר 2009 הועלה חשש כי "הפערים הקיימים יכולים להוביל לניפוק נשק צבאי לבלתי מורשים (חולי נפש, עבריינים ועוד) וניפוק כפול של נשקים"; ראש ענף שיטור במקמצ"ר ציין שבאפריל 2010 היו 50 אזרחים בשלושת הפיקודים המרחביים (39 מהם במרחב פיקוד המרכז) אשר נפסלו מלהחזיק נשק - חמישה מהם נפסלו כבר בשנת 2008, 13 מהם בשנת 2009 והשאר בשנת 2010 - אשר לא התקבל מקציני ההגמ"ר בפיקודים המרחביים אישור ולפיו הם החזירו את הנשק; ומסמכי אט"ל התברר כי היו ליקויים בבקרה המרכזית של אט"ל בנושא הימצאות נשק צבאי אצל אזרחים ונבצר מהמטה הכללי לקיים בקרה על כך.

מסוף שנת 2009 החלה מקמצ"ר - באמצעות ענף שיטור ומדור רישוי - לעסוק בתחום הרשאת נשק צבאי לאזרחים, כפי שמתחייב מתוקף אחריותה. במסגרת זו סוכמו נוהלי עבודה חדשים מול משטרת ישראל; הופסק הטיפול בבקשות ישנות, כאשר הבקשות החדשות יטופלו בנוהל חדש; ונבחנו חלופות שונות למערכת "מנשק". באותו שלב כבר היו, כאמור לעיל, בתחום זה ליקויים חמורים. כך הגדיר זאת ראש ענף שיטור עצמו בדיון שנערך בנובמבר 2009 בחטיבת המבצעים: "לימוד הנושא חשף פערים גדולים יותר מאלה שהיו ידועים בצה"ל עד כה".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה כי אף שעל צה"ל מוטלת האחריות החשובה לוודא שכלי נשק לא יגיעו לידי גורמים שאינם מורשים ובפרט לידי גורמים עוינים או מסוכנים; ועל אף החשיבות הרבה שיש לניהול תקין של הליך הקצאת הנשק הצבאי לאזרחים לצורך אבטחה אישית שלהם ולצורך אבטחת היישובים שבהם הם מתגוררים, מקמצ"ר לא מימשה עד סוף שנת 2009 את אחריותה להליך ההרשאה הנוגע למסירת נשק צבאי לידי אזרחים ובכלל זה את אחריותה לניהול הליך זה ולקיום פיקוח ובקרה עליו כנדרש; חטיבת המבצעים אפשרה, הלכה למעשה, במשך כשלוש שנים את התנערות מקמצ"ר ממימוש אחריותה בנוגע ליישום מדיניות חטיבת המבצעים בנושא זה. גם באט"ל היו ליקויים בבקרה המרכזית על הימצאות נשק צבאי אצל אזרחים. ראוי שמקמצ"ר, חטיבת המבצעים ואט"ל יודאו כי הפעילות הננקטת מסוף שנת 2009 אכן נותנת מענה לליקויים האמורים לעיל בנוגע להליך ההרשאה לגבי מסירת נשק צבאי לידי אזרחים.

בהתייחסותו מאוקטובר 2010 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי בשנה האחרונה נעשו פעולות לשיפור הליכים בהיבטי הבקרה, משכי הטיפול ויחסי הגומלין עם הרשויות שמחוץ לצה"ל. במסגרת זו התקיימו דיונים ותיאומים מול הגורמים שמחוץ לצה"ל המעורבים בתהליך; נקבעו נוהלי עבודה חדשים הקובעים, בין היתר, כיצד יש לטפל בבקשות שנפסלו בגין מתן פרטים אישיים לא נכונים או טעויות טכניות, וכן לגבי הטיפול בבקשות אשר "פתוחות" מעל לשנה; שופר תהליך העברת הבקשות הממוכן ממערכת ה"מנשק" לגורמים הרלוונטיים, וקוצר זמן ההמתנה של הפיקודים המרחביים לאישורי הרשאות לתושבי ההגמ"ר; כמו כן מדור רישוי קיבל תוספת כוח אדם. עוד מסר צה"ל כי פעולות אלה הביאו לקיצור משמעותי במשכי זמן הטיפול בבקשת הרשאה ואפשרו מעקב אחר סטטוס הבקשה בכל רגע נתון. לגבי הטווח הארוך יותר, ציין צה"ל, בין היתר, כי הוא בוחן כמה חלופות להחלפת מערכת "מנשק" במערכת מתקדמת יותר; וכי "בעתיד ישתפר עוד הטיפול בבקשות וכן תתאפשר בקרה מיטבית לגבי נושאי נשק שאושרו, אך חל שינוי בסטטוס שלהם (כגון: חולי נפש, עבריינים ועוד)".

צה"ל הוסיף בתגובתו, בין היתר, כי צומצמו במידה ניכרת כמויות כלי הנשק הנמצאות בידי אזרחים, וכי ננקטו גם פעולות לשיפור הפיקוח והשליטה על כלי נשק צבאיים הנמצאים בידי אזרחים. במסגרת זו ננקטת בפיקוד הצפון פעילות הכוללת גם הגעה לבתי חיילי מילואים לצורך איסוף כלי נשק, ומפקד פיקוד דרום הנחה לעשות ביקורת בנוגע לאחסנה ואחזקה של כלי נשק בביתו של כל אזרח הנושא נשק צבאי.

סיכום והמלצות

א. משנת 2008 נוקט צה"ל, בהובלת אט"ל, פעילות נמרצת לצמצום היקף אבדני האפסניה. פעילות זאת כוללת, בין השאר, הגברת הבקרה והפיקוח על ספירות מצאי ביחידות, ביצוע כירורים בנושא אבדנים ובכלל זה בראשות סגן הרמטכ"ל, הגברת המודעות לנושא בקרב מפקדים וחיילים והפצת דוחות תקופתיים לסיכום תמונת המצב בנושא.

הביקורת העלתה כי יש ליקויים בניהול המלאי ביחידות צה"ל ובמרכזי אט"ל באופן המשפיע על גיבוש נתונים מהימנים על אבדני אפסניה; כי הנתונים המדווחים בנוגע להיקף האבדנים מושפעים מפעולות בהיקף כספי גדול של איזוני רישומים המבטלים, הלכה למעשה, רישומי חוסר; כי הנתונים אינם כוללים נתונים על חוסר בציוד הייעודי ממרכזי אט"ל ומהזרועות; וכי דיווחי אט"ל אינם משקפים את כלל האירועים שבהם אבדו כלי נשק ואמצעי לחימה מסוג מסוים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הליקויים האמורים משפיעים על הנתונים לגבי היקף אבדני האפסניה בצה"ל שעליהם מדווח אט"ל, והשפעתם המצטברת של הליקויים גורמת לפגיעה במהימנות הנתונים המדווחים עד כדי סטייה בין נתוני האבדנים המדווחים להיקף האבדנים הלכה למעשה. כמו כן, הליקויים בניהול המלאי, היקפם הגדול של איזוני הרישומים והליקויים במעקב אחר חוסרי אפסניה ובדיווח עליהם פוגעים ביכולת לשלוט על המלאי, באופן שעלול לגרום מצד אחד למחסור בפריטים שלא ניתן לו מענה, ומצד אחר לרכש מיותר של פריטים שנמצאים במלאי. לדעת משרד מבקר המדינה, הקפדה על דיווחים המציגים את מלוא היקף האבדנים בפועל חיונית כדי לנתח כהלכה את המגמות שבתחום ניהול המלאי בצה"ל ואת ההיבטים הנוגעים לצמצום תופעת אבדני האפסניה, כדי להבטיח טיפול הולם בחוסר כאשר הוא נוצר, וכדי לקבל החלטות נכונות בתחום ניהול המלאי, הטיפול באבדנים והשלמת החוסר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אט"ל לבחון כיצד ניתן להבטיח שהמאמץ בנוגע לצמצום אבדני אפסניה בצה"ל ינותב בעיקרו לשיפור ניהול המלאי ולשיפור השליטה והפיקוח עליו, ולא דווקא לביצוע איזוני רישומים, שגם אם הם לגיטימיים כשלעצמם, הרי שביצועם בהיקפים חריגים עלול ללמד דווקא על ליקויים בדרך ניהול המלאי.

ב. אשר למסירת נשק צבאי לאזרחים התברר כי בין שנת 2006 לסוף שנת 2009 לא מימשה מקמצ"ר את אחריותה בנוגע להליך ההרשאה של מתן כלי נשק צבאיים לאזרחים ולמעקב אחר נשק צבאי זה. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למקמצ"ר, לחטיבת המבצעים באמ"ץ ולאט"ל על שאפשרו לתחום כה רגיש להתנהל ללא יד מכוונת, אף שהיו ערים לליקויים הרבים בתחום זה. החל מסוף שנת 2009 ננקטת בצה"ל פעילות שמטרתה התמודדות עם הליקויים בתחום זה, ומן הראוי שראש אמ"ץ, ראש אט"ל וקצין המשטרה הצבאית הראשי יוודאו שהתכניות אשר הוחל בגיבושן בראשית שנת 2010 כדי להתמודד עם הליקויים הרבים בתחום זה אכן מיושמות ומאפשרות לטפל בליקויים אלה.

