

מינהלת תכנית "חומה" - ארגון וניהול כוח האדם

תקציר

מינהלת תכנית "חומה" (להלן - מינהלת "חומה" או "חומה") היא מסגרת ארגונית שהוקמה בשנת 1991 במינהל למחקר פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת) שבמשרד הביטחון (להלן - משהב"ט). מאז הקמתה הוטלה על מינהלת "חומה" האחריות על פרויקטי פיתוח וייצור של מערכות הגנה בפני טילי קרקע-קרקע, רקטות קרקע-קרקע ואיומים נוספים מהאוויר¹. פרויקטים אלה, שהם בעלי חשיבות רבה לביטחון המדינה, אמורים להימשך לפחות עד לסוף העשור השני של שנות ה-2000.

מינהלת "חומה", כמו גופי מפא"ת אחרים, היא גוף משותף למשהב"ט ולצה"ל, המורכב מתקני כוח אדם צבאיים ואזרחיים. ככזו, עליה לפעול בהתאם להוראות משהב"ט (להלן - המ"ב) ולפקודות הצבא². למימוש ייעודה הוקצה ל"חומה" כוח אדם (כ-50 עובדים) בעיקר בתחומים המבצעי-הנדסי, הכלכלי והניהולי, והיא אף מסתייעת בכוח אדם חיצוני. תקציב "חומה" לשנת 2011 עמד על כ-1.3 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה את אופן קביעת מבנה מינהלת "חומה" וארגונה, את השימוש שלה בכוח אדם חיצוני, ואת היקף ותמהיל כוח האדם בה. הביקורת נערכה במשהב"ט: במפא"ת ובאגף מינהל ומשאבי אנוש (להלן - אמ"ש)³; בצה"ל: באגף התכנון (להלן - אג"ת); ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). ביקורת השלמה נערכה באגף הכספים במשהב"ט (להלן - אכ"ס), באגף התקציבים שבמשרד האוצר, וכן ברפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ובתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התעשיות הביטחוניות).

עיקרי הממצאים

1. המבנה והארגון של מינהלת "חומה"

ב-1991 פרסם אגף ארגון, בקרה ומינהל שבמשהב"ט (להלן - אב"ס) הוראת ארגון למינהלת "חומה" (להלן - הוראת הארגון), שקבעה את הייעוד, התפקידים,

1 "חץ 2", "חץ 3", "שרביט קסמים", ומשנת 2012 גם "כיפת ברזל".

2 ראש מפא"ת כפוף למנכ"ל משהב"ט בנושאים שהם בתחומי האחריות של משהב"ט, ולרמטכ"ל - בנושאים שהם בתחומי האחריות של צה"ל, והוא מתואם על ידי סגן הרמטכ"ל.

3 אמ"ש הוקם בשנת 2011 מאיחוד של אגף ארגון, בקרה ומינהל ואגף משאבי אנוש. טרם התעדכנו כמה המ"ב הנוגעות לגופים אלה, ובהן הוראות הארגון שלהם. הביקורת מתייחסת בהערותיה להוראות הקיימות. אולם, בכל מקום בו מוזכרים בדוח אגף ארגון, בקרה ומינהל או אגף משאבי אנוש, הכוונה גם לאמ"ש.

הסמכויות והמבנה הארגוני שלה. אולם מאז פרסום הוראת הארגון ועד למועד סיום הביקורת (אוגוסט 2012) לא יזם אגף אב"ם את עדכונה או שחזורה⁴, וכך גם מפא"ת ומינהלת "חומה" עצמה. זאת, על אף שינויים מהותיים שחלו בפעילותה, וכן בהיקף ובתמהיל של כוח האדם שלה. גם פקודת הארגון הצה"לית הנוגעת ל"חומה" לא התעדכנה משנת 2007. זאת ועוד, עד למועד סיום הביקורת גם לא התקיים תיאום בכל הנוגע להוראת הארגון ולפקודת הארגון הצה"לית, זאת על אף הבדלים הקיימים ביניהן הן בתיאור מבנה מינהלת "חומה" והן בחלוקת הסמכות והאחריות בין משהב"ט ובין צה"ל.

2. שימוש מינהלת "חומה" בכוח אדם חיצוני

מינהלת "חומה" מבצעת חלק מפעילותה באמצעות רכישת שירותים של כוח אדם חיצוני בין היתר בתחומים טכנולוגיים-הנדסיים, כלכליים וחשבונאיים. בשנת 2011 הסתכמה ההוצאה של "חומה" בגין שירותי כוח אדם חיצוני בכ-34 מיליון ש"ח.

הוראת משהב"ט, שעניינה אישור צורך, בחירה והתקשרות עם יועצים וכוח אדם חיצוני - יחיד או חברה - עבור צה"ל ומשהב"ט, מטילה על ועדה באמ"ש את האחריות לפעילות זו⁵. הוראה אחרת של משהב"ט קובעת שבחירת יחיד או חברה, המבצעים "מחקר או סקר בכל תחום מדעי או טכנולוגי", תיעשה על ידי ועדה במפא"ת (להלן - ועדת מפתחים). בפועל, רוב החברות מתחומי הטכנולוגיה וההנדסה (להלן - חברות מפתחים), שאותן התקשרה מינהלת "חומה" גם לצורך קבלת כוח אדם חיצוני, נבחרו ואושרו על ידי ועדת מפתחים. חברות אלו נותנות שירותיהן ל"חומה" באמצעות עשרות עובדים (להלן - מפתחים).

א. הליך בחירת חברות מפתחים התנהל בוועדת מפתחים ובמינהלת "חומה" שלא בהתאם להמ"ב, ובלי התייחסות לחלק מהכללים וההוראות הכלולים בתקשי"ר, דבר שיש בו לפגוע בתקינות ההליך. מדובר בבחינת הצורך בהתקשרות עם חברות המפתחים, בהגבלת היקף העסקתן ומשכנה, בפיקוח על שיטת העסקתן⁶ ובאופן אישורן כ"ספק יחיד"⁷. כמו כן, ועדת מפתחים לא בחנה את סוגיית ניגוד העניינים⁸, את קיום ההסדרים למניעת ניגוד עניינים במסגרת העסקת חברות המפתחים, ואת קיום המסגרת הנורמטיבית וכללי ההעסקה שימנעו קביעה שיטתית בדיעבד בדבר קיומם של יחסי עובד ומעביד בין המפתחים ובין מינהלת "חומה"⁹.

ב. אף כי חלק מהמפתחים עוסק בפעילות שאינה עולה בקנה אחד עם הגדרת "מפתח" שבהמ"ב, הגישה "חומה" את הבקשות לרכישת השירותים שלהם

- 4 על פי המ"ב, בכל הוראה שתאריך פרסומה מעל לחמש שנים, יש להעדיף שחזור הוראה על פני תיקונה, דהיינו - מהדורה חדשה ועדכנית של הוראה.
- 5 ההוראה נכתבה בהתבסס על דינים, חוקים והנחיות הנוגעים לנושא.
- 6 לפי תכולת עבודה או לפי שעות עבודה.
- 7 ספק יחיד - הספק היחיד בישראל של טובין או שירותים או בעל היכולת הטכנולוגית או המדעית או התשתית היחיד בישראל לביצוע אותה עבודה או אותה שירות.
- 8 ניגוד עניינים הוא מצב שבו עניין אחד של בעל תפקיד עלול להתנגש עם עניין אחר שלו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא.
- 9 גורם, המועסק במשרד ממשלתי במסגרת חוזה קבלני, עלול להיות מוכר בדיעבד על ידי בית הדין כעובד מדינה בהתקיים מאפיינים מסוימים בתנאי העסקתו, אשר על פי פסיקת בתי הדין לעבודה בישראל נקבעו כמאפיינים המעידים על יחסי עובד ומעביד.

באמצעות ועדת מפתחים, וקיבלה את אישורה. כך, למעשה, מסלול אישור חברות מפתחים נוצל באופן לא ראוי גם לקבלת שירותים של מי שאינם עומדים באמות המידה הנדרשות.

ג. שלא בהתאם להוראות התקשי"ר, ישנם מפתחים העובדים עבור מינהלת "חומה" שנים רבות ברציפות; יש בהם כאלה המועסקים בהיקף קבוע מדי שנה בשנה, זה שנים; יש היושבים באופן קבוע במשרדה; וחלקם מוציאים דרך קבע ובמישרין הנחיות לגורמים בתעשיות הביטחוניות. עם זאת, לא נבחנו בשנים האחרונות, אם בכלל, הסוגיה של מניעת יחסי עובד ומעביד בכל הנוגע למפתחים בידי אף גורם במשהב"ט.

ד. מינהלת "חומה" לא פעלה בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובהתאם להוראות התקשי"ר בכל הנוגע למניעת ניגוד עניינים בינה ובין חברות המפתחים והמפתחים. טרם העסקתם לא יושם הליך לבחינת סוגיית ניגוד העניינים, ולא ננקטו צעדי מנע, לפי הצורך, למניעת מצבים שבהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים.

ה. על אף דרישת חוזר שפרסמה נש"ם במאי 2010,¹⁰ סמנכ"ל וראש אמ"ש לא העביר לידיה מיפוי של התקשרויות ואופני ההעסקה של כוח אדם חיצוני במשהב"ט, אשר אינם עומדים באמות המידה המפורטות בחוזר, לרבות לא את אלה של המפתחים. זאת, אף שיש בהם סממנים שאינם עולים בקנה אחד עם הוראות החוזר. נש"ם, מצדה, לא פעלה לאכיפת הוראות החוזר, ולא קודמו צעדים להקמת ועדה לבחינת צורות ההעסקה ולהסדרתן, כמצוין בחוזר. בפועל, אף שחלפו ארבע שנים מהחלטת הממשלה בנושא, לא ביצעה נש"ם את שהטילה עליה הממשלה.

אף שחוזר נש"ם מטיל אחריות על סמנכ"ל וראש אמ"ש לכל התקשרויות משהב"ט, שבמסגרתן מועסקים עובדים שאינם עובדי המדינה ביחידות מעהב"ט, קבע סמנכ"ל משהב"ט, אלוף (מיל') אודי שני, במרץ 2011 שהטיפול במפתחים יישאר באחריות ועדת מפתחים במפא"ת ולא יועבר לאחריות אמ"ש. כפועל יוצא מכך, סמנכ"ל וראש אמ"ש אינו מטפל בהעסקת חברות המפתחים במינהלת "חומה". מצב זה אף פוגע ביכולתו של אמ"ש לראות את מכלול כוח האדם שבמשהב"ט.

ו. על פי התקשי"ר, סמנכ"ל וראש אמ"ש וכן חשב המשרד¹¹ מופקדים על קיום ההוראות בעניין יועצים, ומוטלת עליהם החובה לבדוק בתיאום עם היועמ"ש של המשרד, בכל מקרה של התקשרות עם יועץ, אם הסכם ההעסקה תואם את העקרונות שנקבעו. למרות זאת, גם חשב משהב"ט לא עסק בסוגיות של מניעת היווצרות יחסי עובד ומעביד ומניעת ניגוד עניינים בכל הנוגע להתקשרויות מינהלת "חומה" עם חברות המפתחים.

מהאמור לעיל יוצא, כי סוגיות מהותיות בהעסקת כוח האדם החיצוני במינהלת "חומה" לא נבחנו בידי אף גורם במשהב"ט - מפא"ת, אמ"ש, אכ"ס והיועמ"ש.

10 חוזר נש"ם פורסם נוכח ממצאי דוח מבקר המדינה משנת 2005 בנושא "העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה" (דוח שנתי 255, עמ' 39) ונוכח החלטת ממשלה מס' 4263 מנובמבר 2008 בנושא "פטור ממכרז לתפקידים ויחידים שמועברים לשירות המדינה", שהטילה על נש"ם לפרסם הנחיות, במטרה להסדיר ולפקח על אופני העסקת עובדים חיצוניים המועסקים בפועל במשרדי הממשלה.

11 ראש אכ"ס משמש גם חשב משהב"ט וכפוף מקצועית לחשב הכללי במשרד האוצר.

3. תמהיל כוח האדם במינהלת "חומה"

הרכבו הנוכחי של כוח האדם במינהלת "חומה" - צבאי, אזרחי וחיצוני - הוא תולדה של נסיבות ולא פרי של ניתוח ותכנון, כלהלן:

א. מינהלת "חומה" לא ערכה בשנים האחרונות, אם בכלל, עבודה לניתוח המשמעותיות התפקודיות והכלכליות של העסקת מפתחים כנותני שירותים לעומת שימוש באנשי קבע או בעובדי משהב"ט. בין היתר, לא נבחנה המשמעות של בניית מוקדי ידע בחברות מפתחים - מוקדים הנדרשים לפעילותה השוטפת - ויצירת תלות בהם. גם גורמי מטה במפא"ת לא נדרשו לנושא.

ב. בחינה ארגונית שקיימה מחלקת ארגון באג"ת בשנת 2010 לכלל מינהלות מפא"ת, ובהן "חומה", לא כללה את כוח האדם החיצוני - היקפו והרכבו - התומך בעבודת מינהלת "חומה" ומהווה מרכיב משמעותי בקידום משימותיה. בהיעדר ניתוח של צורכי מינהלת "חומה" אל מול כל סוגי כוח האדם שיש ברשותה וללא בחינת המשמעותיות של החלופות השונות - ניתוח ארגוני זה לקה בחסר, ואינו יכול להוות בסיס מספק לצורך קביעה של היקף התקנים הצבאיים שראוי לאשר לה.

ג. אגף אב"ס, האחראי, בין היתר, ליזום, לתכנן ולבצע בדיקות ארגוניות, לשאת באחריות מטה לתכנון ולהקצאה של שיאי כוח האדם לסוגיו ולקבוע את היקף כוח האדם הדרוש במשהב"ט, לא פעל מאז הקמת מינהלת "חומה" לביצוע ניתוח ארגוני שלה; ובכלל זה צורכי כוח האדם למילוי תפקידיה - ההיקף והתמהיל הנדרשים. זאת, על אף השינויים שחלו בפעילותה ועל אף שהוקצו לה במהלך השנים תקנים נוספים - רובם ככולם צבאיים, ועל אף ההשפעות התפקודיות והכלכליות שיש לשינויים במבנה ובהרכב כוח האדם שלה - השפעות שלא נבדקו.

סיכום והמלצות

מינהלת "חומה" שבמשרד הביטחון (משהב"ט) עוסקת מתחילת שנות התשעים, מועד הקמתה, בניהול פרויקטים של פיתוח וייצור מערכות הגנה מפני טילים קרקע-קרקע, רקטות קרקע-קרקע ואיומים נוספים מן האוויר, שחלקם כבר הבשילו לידי הישגים טכנולוגיים משמעותיים, והביאו תרומה רבה לביטחון המדינה. פרויקטים אלה מהווים נדבך מרכזי בתכנון העבודה הצה"לית, ומוקצים להם משאבי תקציב וכוח אדם ניכרים. למימוש משימותיה נעזרת מינהלת "חומה" בכוח אדם שמקצים לה צה"ל ומשהב"ט וכן בכוח אדם חיצוני.

מדוח ביקורת זה עולה, כי קיימים ליקויים בתחומי הארגון והניהול של כוח האדם שברשות מינהלת "חומה"; ליקויים, הפוגעים בחלקם בכללי מינהל תקין, בניהול ובבקרה המיטביים של הפרויקטים שבאחריותה, וכפועל יוצא מכך - בעקרונות היעילות וההיסכון.

על אף החשיבות והמרכזיות של פעילות מינהלת "חומה", במהלך 20 השנה שחלפו מהקמתה, לא נעשתה במערכת הביטחון עבודה מקיפה לבחינת המבנה ותמהיל כוח האדם הדרושים לה, ובפועל הם תולדה של אילוצים ונסיבות ולא דווקא פרי של ניתוח ותכנון. כמו כן, העסקת רוב המפתחים בידי מינהלת "חומה" נעשתה שלא

בהתאם לחלק מהוראות התקשי"ר, להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולהוראות משהב"ט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמינהלת "חומה", המינהל למחקר פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) ואגף מינהל ומשאבי אנוש (אמ"ש) יבחנו את התמהיל הקיים של המפתחים המועסקים בה, כדי לאתר ולמפות את אלה שאינם עונים על הגדרת "מפתח", ויעבירו את הבקשות להעסקתם במסלול המיועד לכך. כמו כן, על מנת להגביר את הפיקוח והבקרה על העסקתם של המפתחים, מן הראוי, כי ועדת מפתחים במפא"ת תפעל, בתיאום עם מינהלת "חומה" ובשיתוף אמ"ש, לריכוז המידע הנוגע לכל אחד מהם, ותאשרם מכאן ואילך באופן פרטני. יתרה מכך, יש מקום שמנכ"ל משהב"ט יבחן אם העסקת המפתחים, המועסקים בקביעות על בסיס שעות עבודה במינהלת "חומה", צריכה להמשיך ולהיות מאושרת באמצעות ועדת מפתחים, או שמוטב לאשרה באמצעות ועדת היועצים שבאמ"ש.

נוסף על כך, על מינהלת "חומה" לרכז ללא דיחוי את המידע הנדרש על חברות המפתחים ועובדיהן, כדי לפעול למניעת ניגוד עניינים, וכן לנקוט צעדים שמטרתם למנוע העברת מידע עסקי בין התעשיות הביטחוניות באמצעות חברות המפתחים ועובדיהן. אשר לסוגיית מניעת הכרה שיפוטית בדעיבד ביחסי עובד ומעביד, על משהב"ט לבחון מול נציבות שירות המדינה (נש"ם) את הסדרי העסקת כוח האדם החיצוני שבמינהלת "חומה", ולפעול להסדרתם התקינה.

עוד לדעת משרד מבקר המדינה, באחריות אמ"ש ובסמכותו לערוך, בתיאום עם מפא"ת ואגף התכנון בצה"ל (אג"ת), בחינה מקיפה לצורכי מינהלת "חומה" נוכח משימותיה ובהתחשב בממשקי עבודתה מול התעשיות הביטחוניות, מול הממשל האמריקני ומול הגורמים השונים בצה"ל ובמשהב"ט, ולהמליץ על מבנה ארגוני ותמהיל כוח אדם מיטביים. זאת, בהתחשב בשיקולים מבצעיים ותפעוליים, ובשיקולי כדאיות כלכלית בביצוע משימותיה. כמו כן, מן הראוי, כי נש"ם ומשרד האוצר יבחנו את המלצת משהב"ט, לכשתוגש, במטרה לאפשר תמהיל כוח אדם מיטבי במינהלת "חומה".

נוסף לאמור לעיל, נוכח הממצאים שעלו בדוח ביקורת זה, בנוגע לארגון ולניהול כוח האדם במינהלת "חומה", שהיא אחת מיחידות מפא"ת, מן ראוי שראש מפא"ת, סמנכ"ל וראש אמ"ש ומנכ"ל משהב"ט בראשם, יבחנו, בשיתוף עם אג"ת, את הלקחים הנדרשים גם בהקשר ליתר יחידות מפא"ת, הפועלות אף הן באמצעות תקני כוח אדם צבאיים, אזרחיים וכוח אדם חיצוני. מעבר לכך ראוי, כי אמ"ש, בשיתוף אג"ת, יבדוק באיזו מידה הליקויים שעלו בדוח נוגעים ליתר יחידות משהב"ט, וזאת בעיקר בתחומי הארגון, התקינה הצבאית והעסקת כוח האדם החיצוני, ויפעל לתיקונם, במידת הצורך.



מבוא

מינהלת תכנית "חומה" (להלן - מינהלת "חומה" או "חומה") היא מסגרת ארגונית שהוקמה בשנת 1991 במינהל למחקר פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת) שבמשרד

הביטחון (להלן - משהב"ט), והופקדה על כל הפעילות הקשורה בפיתוח ובייצור של מערכות ליירוט טילי קרקע-קרקע (להלן - טק"ק). עם הקמתה הוטלה על מינהלת "חומה" אחריות לפיתוח מערכת ליירוט טק"ק המבוססת על טילי ה"חץ". באמצע העשור הראשון של שנות ה-2000, הוטלה עליה האחריות לפיתוח של מערכות נוספות להגנה מפני טק"ק, מפני רקטות קרקע-קרקע ומפני איומים אוויריים - מערכת "חץ" משופרת ("חץ 3") ומערכת "שרביט קסמים"; מערכות שהממשל האמריקני משתתף בניהולן ובמימון, והן בפיתוח ובייצור משותפים עם חברות אמריקניות. במאי 2012 הועברו לאחריות "חומה" גם המשך הפיתוח והייצור של מערכת "כיפת ברזל"¹². פרויקטים אלה, שהם בעלי חשיבות רבה לביטחון המדינה, אמורים להימשך לפחות עד לסוף העשור השני של שנות ה-2000. תקציב "חומה" לשנת 2011 עמד על כ-1.3 מיליארד ש"ח.

מינהלת "חומה", כמו גופי מפא"ת אחרים, היא גוף משותף למשהב"ט ולצה"ל, המורכב מתקני כוח אדם צבאיים ואזרחיים ופועל כמסגרת ארגונית אחודה, המשלבת את האחריות והסמכות של משהב"ט עם האחריות והסמכות של צה"ל בתחומי המחקר והפיתוח של אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית¹³. ככזו, על מינהלת "חומה" לפעול הן בהתאם להוראות משהב"ט (המ"ב) והן בהתאם לפקודות הצבא¹⁴.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, הייתה מינהלת "חומה" אחראית על כל שלבי הפרויקטים שבניהולה: פיתוח, ייצור, וכן היערכות לקליטה ולהצטיידות. למימוש ייעודה הוקצה למינהלת "חומה" כוח אדם (כ-50 עובדים)¹⁵ בעיקר בתחומים מבצעי-הנדסי, כלכלי וניהולי, ובהם עובדי משהב"ט וקציני צה"ל. בנוסף לכך, היא מסתייעת בכוח אדם חיצוני.

בחודשים מאי עד אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה את אופן קביעת מבנה מינהלת "חומה" וארגונה, את השימוש שלה בכוח אדם חיצוני, ואת היקף ותמהיל כוח האדם בה. הביקורת נערכה במשהב"ט: במפא"ת ובאגף מינהל ומשאבי אנוש (להלן - אמ"ש)¹⁶; בצה"ל: באגף התכנון (להלן - אג"ת); ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). ביקורת השלמה נערכה באגף הכספים שבמשהב"ט (להלן - אכ"ס), באגף התקציבים שבמשרד האוצר, וכן ברפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ובתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התעשיות הביטחוניות).

המבנה והארגון של מינהלת "חומה"

בין יתר הוראותיו, מפרסם משהב"ט הוראות ארגון, המגדירות את הייעוד, התפקידים, הסמכויות והמבנה הארגוני של אגפיו ויחידותיו. ב-1991 פרסם משהב"ט הוראת ארגון למינהלת "חומה".

- 12 הפרויקט התנהל קודם לכן באחריות היחידה לפיתוח אמצעי לחימה במפא"ת.
- 13 ראש מפא"ת כפוף למנכ"ל משהב"ט בנושאים שהם בתחומי האחריות של משהב"ט, ולרמטכ"ל - בנושאים שהם בתחומי האחריות של צה"ל, והוא מתואם על ידי סגן הרמטכ"ל.
- 14 כך על פי הוראת הארגון של מפא"ת, שהתפרסמה במרץ 2012, וההוראה שקדמה לה.
- 15 נכון לאוגוסט 2012.
- 16 אמ"ש הוקם בשנת 2011 מאיחוד של אגף ארגון, בקרה ומינהל ואגף משאבי אנוש. טרם התעדכנו כמה מהמ"ב הנוגעות לגופים אלה, ובהן הוראות הארגון. הביקורת מתייחסת בהערותיה להוראות הקיימות. אולם, בכל מקום בו מוזכרים בדוח אגף ארגון, בקרה ומינהל או אגף משאבי אנוש, הכוונה גם לאמ"ש.

בהיות "חומה" גוף משותף לצה"ל ולמשהב"ט, מוגדרים ייעודה, תפקידיה, מעמדה ומסגרת הפעילות שלה גם בפקודת ארגון (להלן - פק"א או פקודה) צה"לית.¹⁷

על פי הוראת הארגון, מינהלת "חומה" הורכבה משלוש יחידות משנה, והקצאת תקני כוח האדם שלה הותאמה לקצב התקדמות התכנית, ונעשתה בשני שלבים. בסך הכל הוקצו לה 23 תקנים - שמונה תקנים אזרחיים (א), חמישה אזרחיים/צבאיים (א/צ)¹⁸ ועשרה צבאיים (צ). במהלך השנים תוגבר ושונה הרכב כוח האדם ב"חומה", ונכון ל-1.1.12 הוקצו לה, על פי רישומיה, שישה תקנים אזרחיים ו-34 תקנים צבאיים¹⁹, לא כולל חיילים בשירות חובה.

משרד מבקר המדינה בדק את עדכניות הוראת הארגון והפק"א הנוגעות למינהלת "חומה" ואת התיאום ביניהן. כמו כן נבדק באיזו מידה תואם ארגון מינהלת "חומה" למסגרות שנקבעו בהן. בביקורת עלו אי-התאמות מהותיות בין שתי ההוראות ובין לבין ארגון "חומה" בפועל, כלהלן:

א. על פי הוראות משהב"ט, הוטלה על אגף ארגון, בקרה ומינהל שבמשרד (להלן - אב"ם) אחריות מטה לכל הוראות הארגון²⁰ של גופים במשהב"ט, כאשר מצוין כי ראוי שגם הגופים הנוגעים להוראת הארגון יציעו ביזמתם הצעות לשינוי.

בשנים 1996-2000 עלה באגף אב"ם הצורך בעדכון הוראת הארגון של "חומה" נוכח בחינה שנעשתה לגבי שינוי סיווג הביטחוני, ונוכח שינויים ארגוניים שהיו בה. אולם לבסוף ירד העניין מסדר היום של האגף, כיוון ש"ההוראה אינה רשומה בתכנית העבודה ואינה מטופלת" (ההדגשה במקור). פרט לכך, בכל פרק הזמן מאז פרסום הוראת הארגון ב-1991 ועד למועד סיום הביקורת (אוגוסט 2012) לא יזם אגף אב"ם את עדכונה או את שחזור²¹, וכך גם מפא"ת ומינהלת "חומה" עצמה. יצוין כי בעת סיום הביקורת, נושאי תפקידים בכירים במפא"ת²² ובמינהלת "חומה" אף לא ידעו על קיום ההוראה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח השינויים המהותיים שחלו בפעילות מינהלת "חומה", וכן בהיקף, בתמהיל ובתפקידים של כוח האדם שלה מאז שהוקמה לפני למעלה מ-20 שנה, המצב שבו אגף אב"ם ומפא"ת לא פעלו לעדכון הוראת הארגון שלה בכל משך זמן זה, הוא לקוי. התנהלות זו הביאה לכך שההוראה חדלה להיות רלוונטית, ולא מילאה את ייעודה.

ב. בשנת 2007 עדכן אג"ת את הפק"א הנוגעת למינהלת "חומה"²³. לפי הוראות אג"ת, יש לעדכן פק"א, בין היתר, בכל שינוי של ייעוד, תפקידים או שינוי תקנים מרמת סא"ל ומעלה.

- 17 על פי הוראות אג"ת, פק"א היא מסמך ארגוני הקובע ייעוד, תפקידים, עקרונות תפיסת הפעלה, כפיפות ומבנה ארגוני של יחידה בצה"ל. הפק"א מהווה אסמכתה חוקית, הכפופה להוראות הפיקוד העליון ולפקודות מטכ"ל לפעילותה של המסגרת מרגע הקמתה ועד לביטולה.
- 18 תקנים שניתן לאייש באמצעות אנשי צבא או באמצעות עובדי משהב"ט.
- 19 בשנת 2012, עם העברת ניהול "כיפת ברזל" ל"חומה", הועברו אליה עוד שישה תקנים צבאיים.
- 20 אחריות מטה להוראת ארגון - אחריות ליזום הצעות לעדכון הוראה נוכח שינויים שחלים בתהליכי העבודה המפורטים בה.
- 21 על פי המ"ב, בכל הוראה שתאריך פרסומה מעל לחמש שנים, יש להעדיף שחזור הוראה על פני תיקונה, דהיינו - מהדורה חדשה ועדכנית של הוראה.
- 22 דוגמת ראש היחידה לשירותי מינהל וראש מחלקת תכנון כלכלה ונהלים (תוכ"ן).
- 23 בהתאם להוראת הפיקוד העליון בעניין "מטכ"ל - אגף התכנון (אג"ת)", אג"ת אחראי, בין היתר, לקבוע ייעוד, תפקידים, עיקרי הפעלה ומבנה ארגוני לכל יחידה צבאית או מערך, ולממש בהפקודה. מחלקת ארגון באג"ת אמונה על ביצוע תפקיד זה.

נמצא, כי בפועל פעלה מינהלת "חומה" בשנים האחרונות במבנה ובהיקף כוח אדם שונים גם מאלה שנקבעו בשנת 2007 בפק"א:

מאז שנת 2007 (מועד עדכונה האחרון של הפק"א), נוכח התווספות פרויקט "שרביט קסמים" ופרויקט "חץ 3" לאחריות מינהלת "חומה", אישר לה אג"ת תוספת תקני כוח אדם²⁴. כך, למשל, בדצמבר 2007 אושרה תוספת של שני סא"לים וחמישה רס"נים. כמו כן השתנה מבנה "חומה". לדוגמה, ענף במחלקת תקציבים ובקרה, שטיפל בייצור, הפך למחלקה ובה שלושה ענפים. בנוסף לכך, השתנו בה תחומי האחריות הפנימיים. שינויים אלה לא באו לידי ביטוי בפק"א.

ג. על פי הוראת משהב"ט בעניין "תיאום הדדי בין משהב"ט לבין צה"ל לקראת פרסום הוראות", יש לקיים עבודת מטה (להלן - עמ"ט) משותפת לגבי הוראות משהב"ט ופקודות הצבא העוסקות בנושאים משותפים הנוגעים לשני הגופים; עמ"ט שבמהלכה יתאם כל גוף את הוראותיו עם הגוף האחר, טרם הפרסום. אגף אב"ם הוא הגורם הנושא באחריות מטה ובאחריות ביצוע להוראה זו. מטרת ההוראה היא להבטיח פרסום מתואם, ולפי הצורך - מקביל, של ההוראות במשהב"ט ובצה"ל.

נמצא, כי עדכון הפק"א נעשה ללא תיאום בין צה"ל ובין אגף אב"ם - לא לקראת עדכונה בשנת 2007 ולא לאחר מכן - כדי להביא להלימה בין הוראת הארגון ובין הפק"א. במצב זה, במועד סיום הביקורת קיימות בה בעת הוראה ופקודה שונות ולא מתואמות לארגון ולמבנה מינהלת "חומה", הפק"א כבר אינה מעודכנת (ראו בהמשך), וההוראה, כאמור, כלל אינה רלוונטית.

כך לדוגמה, על פי הפק"א, מחלקת תכנון ובקרה הנדסית ומבצעית (להלן - תיבה"ס) שב"חומה" מורכבת מארבעה ענפים ועוד יחידת משנה (תחום), שעה שעל פי הוראת הארגון היא מורכבת משלושה ענפים. עוד לדוגמה, הפק"א מגדירה את כל התפקידים ב"חומה" כ"אזרחיים" או כ"צבאיים", שעה שעל פי פקודת הארגון ישנם תפקידים שניתן לאיישם הן באמצעות אזרחים והן באמצעות אנשי צבא.

אמ"ש הודיע למשרד מבקר המדינה, כי אין תיאום הדדי בין צה"ל ובין משהב"ט, וכי יש כוונה משותפת לשנות מצב זה. לדבריו, הדבר יעודכן בהקדם הן בפקודות הצבא והן בהוראות משהב"ט.

ד. הפק"א והוראת הארגון מגדירות גם את ייעוד מינהלת "חומה" ותפקידיה וכן את ממשקי עבודתה עם גופים אחרים במערכת הביטחון (להלן - מעהב"ט).

בביקורת נמצא, כי גם בכל הקשור לתפקידי "חומה" ולחלוקת הסמכויות והאחריות בינה לבין צה"ל, אין התאמה בין הפק"א להוראת הארגון.

כך לדוגמה, לפי הפק"א, על מינהלת "חומה" להציג לצה"ל ולמשהב"ט את אפשרויות הביצוע והתקציב הנדרש, לצורך אישור החלופות הנבחרות בצה"ל ובמשהב"ט; ו"שינויים באבני הדרך שנקבעו והקשורים בפרויקט יתואמו עם צה"ל ומשהב"ט, לרבות בעיות תקציב ולו"ז" - נושאים שאליהם אין כלל התייחסות בהוראת הארגון. עוד לדוגמה, שעה שבהוראת הארגון נקבע, כי "התקציב... יהיה מרכזי ויוצג בפני צה"ל", קובעת הפק"א כי התקציב ינוהל על ידי "חומה" ויוצג

24 על פי הוראת קבע אג"ת בעניין "סמכויות ארגון ותקינת כוח אדם בצה"ל", בידי אג"ת הסמכות לתקן תקנים צבאיים במפא"ת.

לאישור צה"ל ומשרד הביטחון". בביקורת עלה, כי בפועל ישנה אי-בהירות אשר לתכלית הצגת תכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות של "חומה" בפני אג"ת - האם לצורך קבלת אישורו או לידיעתו בלבד.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע מפא"ת בנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי תכניות העבודה של מינהלות מפא"ת מאושרות על ידי משהב"ט משחר הקמתן, ועם זאת, נכון להציגן לאישור כל הדרגים הצבאיים על מנת להגיע לתיאום מלא ולמימוש אופטימאלי של הצרכים המבצעיים והתפוקות הפרויקטאליות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חוסר התיאום בין הוראת הארגון לפק"א, בעניין מרכזי ומהותי כמו תהליך אישור תקציב "חומה", מדגיש את הצורך בהגדרה מתואמת של חלוקת הסמכויות והאחריות בין משהב"ט לצה"ל בנושא זה, ובעדכון ההוראה והפק"א בהתאם.



הוראת הארגון והפק"א הן שתי הוראות יסוד, שנועדו להגדיר את ייעוד מינהלת "חומה", את המבנה הארגוני שלה ואת חלוקת התפקידים והסמכויות בה, מתוך מטרה לאפשר את פעילותה המיטבית. ככאלו, עליהן להיות מעודכנות, תואמות זו לזו ומותאמות לנסיבות המשתנות. משרד מבקר המדינה מעיר לאמ"ש ולאג"ת, כי אי-עדכון ההוראה והפקודה, על אף השינויים המהותיים שחלו בפעילות "חומה", והיעדר התיאום ביניהן הביאו להתעלמות מהן, וגרמו לעמימות בשאלת הסמכויות, התפקידים וקשרי הגומלין של "חומה" עם גורמים אחרים במעב"ט.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל בנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי מפא"ת החל במהלך שנת 2012 בעמ"ט לעדכון הפק"א, שתוצריה ייבחנו באג"ת במסגרת תכנית העבודה לשנת 2013.

עוזר לתפקידים מיוחדים של סמנכ"ל וראש אמ"ש מסר למשרד מבקר המדינה, כי אין צורך בהוראת ארגון למינהלת "חומה", מאחר שבאמ"ש קיים "דוח תקן"²⁵, ובו נתונים לגבי כלל יחידות משהב"ט, לרבות מינהלת "חומה", המפרטים את התקנים, המשרות וממלאי המשרות.

משרד מבקר המדינה מעיר על כך, כי דוח תקן אינו תחליף להוראת ארגון המגדירה את ייעוד מינהלת "חומה", על יחידות המשנה שלה, וקובעת את תחומי הסמכות והאחריות של בעלי התפקידים בה ואת קשרי הגומלין שלה עם גופים אחרים בצה"ל ובמשהב"ט.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע אמ"ש בנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי הוראות ארגון במשהב"ט נכתבות עבור מבנים ארגוניים המצויים בכפיפות ישירה למנכ"ל; כי בעבר נוצר מספר מצומצם של חריגים וביניהם מינהלת "חומה"; וכי הוראת ארגון "חומה" מיועדת לביטול, לאחר שהוראת הארגון של מפא"ת תוקנה והותאמה במרץ 2012 למציאות הקיימת. מפא"ת הודיע

25 על פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (סעיף 13), תקן הוא רשימת משרות בשירות המדינה, על הדרגות הצמודות להן, לכל יחידה מיחידות המשרד.

למשרד מבקר המדינה, כי בהיות מינהלת "חומה" חלק ממפא"ת אין צורך בהוראת ארגון נפרדת עבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הוראת הארגון המעודכנת של מפא"ת אינה מתייחסת למבנה, לייעוד ולמאפייני מינהלת "חומה"²⁶, כך שביטול הוראת הארגון של "חומה" יביא למצב שבו אלה יוגדרו רק כפק"א של צה"ל. זאת, על אף היות "חומה" גוף משותף למשהב"ט ולצה"ל, המורכב, כאמור, מתקני כוח אדם צבאיים ואזרחיים. במצב זה יש כדי לפגוע באחריות ובסמכות של משהב"ט בכלל ושל אמ"ש בפרט, וכדי להביא לחוסר איזון בראייה כוללת של פעילות מינהלת "חומה".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי אפוא, שאמ"ש, בשיתוף מפא"ת ובתיאום עם אג"ת, יפעל לעדכון הוראת הארגון של מינהלת "חומה", או לחלופין, ישלב את תכולתה המעודכנת במסגרת הוראת הארגון של מפא"ת. כן ראוי, שאג"ת יעדכן בהתאמה את הפק"א הנוגעת ל"חומה".

הסתייעות מינהלת "חומה" בכוח אדם חיצוני

מינהלת "חומה" מבצעת חלק מפעילותה באמצעות רכישת שירותים של כוח אדם חיצוני, בין היתר בתחומים טכנולוגיים-הנדסיים, כלכליים וחשבונאיים. "חומה" מתקשרת מדי שנה בשנה עם כ-20 חברות מתחומים אלה, הנותנות לה שירותים באמצעות עשרות עובדים. בשנת 2011 הסתכמה הוצאתה בגין שירותי כוח אדם חיצוני בכ-34 מיליון ש"ח.

תקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר²⁷) מגדיר בעלי תפקידים המועסקים במשרדי הממשלה שלא במעמד של עובדי מדינה, ושעימם נעשית התקשרות על ידי חוזה קבלני, כיועצים. בתקשי"ר ניתנות הנחיות הנוגעות להעסקת יועצים בשירות המדינה. בהתבסס על דינים, חוקים והנחיות הנוגעים לנושא²⁸, כמו גם על התקשי"ר, נכתבה המ"ב²⁹, שעניינה אישור צורך, בחירה והתקשרות עם יועצים וכוח אדם חיצוני³⁰ - יחיד או חברה - עבור צה"ל ומשהב"ט (להלן - ההוראה בעניין יועצים). על פי ההוראה, אמ"ש אחראי לבחינת הצורך בהתקשרות עם יועצים וכוח אדם חיצוני, כיחידים או באמצעות חברות, ולבחירתם עבור אגפי משהב"ט ויחידותיו, וכן לבחירת יועצים וכוח אדם חיצוני עבור צה"ל ואישור ההתקשרות איתם; זאת, באמצעות ועדה הפועלת באמ"ש (להלן - ועדת יועצים).

על פי ההוראה בעניין יועצים, יועץ הוא גורם חיצוני, שיש צורך להעסיקו מעת לעת למטלות מיוחדות בתחום הדורש ידע, מומחיות או כישורים מיוחדים, התמחות אקדמית, או התמחות אחרת שאינה נלמדת במוסד אקדמי. ההוראה בעניין יועצים קובעת בין היתר כללים לבחינה ולאישור

- 26 ההוראה מציגת רק את קיום מינהלת "חומה" ואת ייעוד מינהלת מפא"ת בכללותו.
- 27 התקשי"ר הוא קובץ הוראות וכללים המסדיר, בין היתר, את ניהולו של שירות המדינה בתחום משאבי האנוש.
- 28 דיני העבודה; חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992; תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993; חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996; חוזרי נש"ם; תקנון כספים ומשק (תכ"ם) והנחיות החשב הכללי במשרד האוצר.
- 29 ההוראה פורסמה באוגוסט 2011 במקום הוראה מיולי 2008.
- 30 כוח אדם חיצוני מוגדר על פי ההוראה כעובדים המועסקים לתקופה קצובה באמצעות חברות כוח אדם או חברות שעיסוקן מתן שירות מקצועי ייעודי.

הצורך ביועצים, כיחידים או באמצעות חברות; את שיטות הבחירה שלהם ואת העקרונות להתקשרות איתם. היא אף מגדירה את תפקידי ועדת היועצים, ומפרטת את שיטת הבקרה התקציבית על ההוצאה בגין העסקתם. כמו כן קובעת ההוראה בעניין יועצים, כי יש להחיל את כלליה בכל סוגי ההעסקה ובכל צורות ההתקשרות - לפי שעות עבודה על בסיס קבלני, במכרז או בפטור ממכרז.

עם זאת, בשונה מההליך לטיפול ביועצים, בו עוסקת ההוראה האמורה, הוגדר במשהב"ט הליך אחר לבחירה ולאישור של יחיד או חברה המבצעים "מחקר או סקר בכל תחום מדעי או טכנולוגי" עבור מפא"ת; זאת, בהוראה העוסקת בנושא³¹ (להלן - ההוראה בעניין מפתחים). בהוראה בעניין מפתחים נכתב, בין היתר, כי היא "אינה חלה על התקשרויות עם יועצים וכוח אדם חיצוני", וכי התקשרויות אלו ייעשו על פי ההוראה בעניין יועצים.

מינהלת "חומה" מתקשרת, כאמור, עם חברות מתחומי הטכנולוגיה וההנדסה לצורך קבלת כוח אדם חיצוני ייחודי (להלן - חברות מפתחים); חברות הנותנות לה את שירותיהן באמצעות עשרות עובדים (להלן - מפתחים). חברות המפתחים מאושרות על ידי ועדה במפא"ת, אשר על פי ההוראה בעניין מפתחים, משמשת כוועדת מכרזים מיוחדים לבחירת מפתחים לעבודות מחקר ופיתוח וכוועדת פטור ממכרז (להלן - ועדת מפתחים)³².

בהקשר זה יצוין, כי במרץ 2011 קיים מנכ"ל משהב"ט, אלוף (מיל') אודי שני, דיון בנושא העסקת יועצים במשהב"ט ובצה"ל. בסיכום לדיון קבע המנכ"ל, בין היתר, כי בחירתם של כל היועצים במשהב"ט ואישור ההתקשרות איתם יהיו באחריות אמ"ש, ונושא העסקת מפתחים במפא"ת ימשיך להיות מטופל על ידי ועדת מפתחים "בהיבט הצורך המקצועי" (להלן - סיכום מנכ"ל).

על פי ההוראה בעניין מפתחים ובהתבסס על תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993, בחירת חברות המפתחים במפא"ת אמורה להיעשות בשיטת מכרז סגור מיוחד³³ או באישור פטור ממכרז. ממסמכי מפא"ת עלה, כי על פי רוב ועדת מפתחים אישרה ל"חומה" להתקשר עם חברות מפתחים בדרך של פטור ממכרז³⁴. האישור ניתן בדרך כלל לתקופה של שלוש שנים³⁵, להיקף השעות ולתקציב שביקשה "חומה". רוב הפטורים ממכרז שאישרה ועדת מפתחים בשנים האחרונות היו בבחינת עסקות המשך להתקשרויות שנעשו עם אותן חברות מפתחים בעבר.

1. אופן בחירת מפתחים ואישורם

כאמור, משהב"ט הבדיל בין הטיפול במפתחים ובין הטיפול ביועצים, והפריד ביניהם. עם זאת, בהוראה בעניין מפתחים נקבע, כי יש להחיל את כללי ההוראה בעניין יועצים בהיבטים של "יחס עובד ומעביד" ו"ניגוד עניינים" גם בהתקשרויות עם מפתחים.

- 31 המ"ב בנושא: "בחירת מפתחים ואישורם לביצוע עבודות מפא"ת", שפורסמה במאי 1993 ותוקנה במאי 2009.
- 32 חברות בודדות, הנותנות שירותים למינהלת בתחום כספי-חשבונאי ובאבטחה, מטופלות באמצעות ועדת יועצים.
- 33 במכרז סגור מיוחד נעשית פנייה להזמנת הצעות למספר מוגבל של ספקים, הנבחרים על פי אמות מידה שנקבעו מראש.
- 34 בשנת 2011 אישרה ועדת מפתחים ל"חומה" פטור ממכרזים לכל בקשותיה להתקשרות עם חברות מפתחים.
- 35 על פי תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993, ועדת פטור מוסמכת להחליט או להמליץ על פטור מחובת מכרז ביחס לעסקה בודדת או ביחס לפרויקט מסוים לתקופה מסוימת שלא תעלה על שלוש שנים.

נמצא, כי בהשוואה למסלול בחירת יועצים במעלה"ט, הליך בחירת חברות מפתחים ומפתחים למינהלת "חומה" נעשה בוועדת מפתחים וב"חומה" בלי התייחסות לחלק מהכללים וההוראות, לרבות ההוראה בעניין מפתחים, דבר שיש בו כדי לפגוע בתקינות ההליך, כלהלן:

א. אישור הצורך בהתקשרות

ההוראה בעניין יועצים קובעת, כי אמ"ש, האחראי על ניהול כלל משאבי האנוש במעלה"ט, יבחן פרטנית את הצורך בהתקשרות עם יועצים וכוח אדם חיצוני עבור אנפי המשרד ויחידותיו.

נמצא, כי הצורך במפתחים נבחן ואושר על ידי ראש מינהלת "חומה" ולא על ידי ועדת מפתחים, וכי כאשר הגיעה לוועדה בקשה לאישור חברת מפתחים, לא התקיים לגביה דיון שנועד לבחון את הצורך שהביא להגשתה, אלא רק את הצורך בקיום מכרז.

ב. היקף ההעסקה ומשכה

(1) ועדת היועצים בוחנת את הבקשות המובאות בפניה בהתאם למכלול פרמטרים שנקבעו בהוראה בעניין יועצים, ובהם: היקף ההעסקה ומשכה. על פי ההוראה, יש לשאוף ככלל להעסקת יועץ בהיקף העסקה חלקי ומצומצם ככל הניתן, שאינו עולה על 1,800 שעות עבודה בשנה (150 שעות עבודה בחודש). זאת, בין היתר, כדי למנוע קביעה שיפוטית בדיעבד בדבר יחסי עובד ומעביד בין היועץ ובין מעלה"ט³⁶ (בנושא זה ראו גם בהמשך). עוד על פי ההוראה, בקביעת היקף העסקה בפועל יש להחשיב את כלל השעות שבהן מועסק יועץ במעלה"ט ובצה"ל בכל צורות ההעסקה ובכל דרכי אישורן (גם על ידי ועדת פטור אחרת, לרבות ועדת מפתחים).

נמצא, כי ועדת מפתחים אישרה למינהלת "חומה" את היקף השעות הכולל להתקשרות עם חברת מפתחים, ולא את היקף שעות ההעסקה הפרטני לכל אחד מהמפתחים. עוד נמצא, כי העסקת מפתחים בהיקף של 160 שעות עבודה חודשיות ויותר - היא מצב שכיח ב"חומה". בנוסף לזאת, חברות המפתחים אינן נדרשות לדווח לוועדת מפתחים או למינהלת "חומה" על ייעוץ שמעניקים עובדיהן לגופים אחרים במעלה"ט. מאחר שהמפתחים יכולים להיות מועסקים גם כיועצים, ונוכח היעדר ממשק עבודה בין ועדת מפתחים ובין ועדת יועצים - אין במעלה"ט ראייה שלמה של סך השעות שבהן מועסק בה כל אחד מהם.

(2) על פי ההוראה בעניין יועצים, העסקת יועץ בכל תחומי העסקתו במעלה"ט תהיה ככלל לתקופות קצרות ככל הניתן. זאת, כדי לאפשר תחרות הוגנת בהתאם לכללי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, וכדי לצמצם ככל האפשר את התלות של מעלה"ט ביועץ. עוד נקבע על פי ההוראה, כי ועדת יועצים רשאית לאשר בקשה לתקופה שלא תעלה על שנה אחת. אם יש צורך בהמשך העסקה לאחר שנה - יש לפנות מחדש לוועדה. הוועדה מוסמכת לאשר העסקה מצטברת לתקופה מוגבלת של מספר שנים³⁷, כאשר בתום העסקה רצופה של יועץ נדרשת תקופת צינון של שנתיים לפחות.

36 יועץ, המועסק במשרד ממשלתי במסגרת חוזה קבלני, עלול להיות מוכר בדיעבד על ידי בית הדין כעובד מדינה בהתקיים מאפיינים מסוימים בתנאי העסקתו, אשר על פי פסיקת בתי הדין לעבודה בישראל נקבעו כמאפיינים המעידים על יחסי עובד ומעביד.

37 עד לעשר שנים, כאשר היקף ההעסקה הוא עד 30 שעות עבודה במוצע לחודש, או עד לשמונה שנים, כאשר מדובר בתחום התקשוב והיקף ההעסקה הוא עד ל-180 שעות עבודה במוצע לחודש. במקרים מיוחדים על פי המלצת סמנכ"ל וראש אמ"ש, תתאפשר חריגה מכך.

על פי ההוראה בעניין מפתחים, ועדת מפתחים יכולה, כאמור, לאשר פטור ממכרז להתקשרות עם חברת מפתחים עד לשלוש שנים, ולאחר מכן לאשר עסקאות המשך במסגרת פרויקט עד לסיומו, כאשר אין כל מגבלה לגבי משך תקופת העסקת אותה חברת מפתחים והמפתחים מטעמה.

בביקורת עלה, כי בשונה מהכללים לגבי יועצים, ישנם חברות מפתחים ומפתחים העובדים עבור מינהלת "חומה" תקופות ממושכות, ואף מסמוך למועד הקמתה.

ג. שיטת העסקה

על פי ההוראה בעניין יועצים, על הגופים המבצעים את ההתקשרויות החוזיות עם היועצים לשאוף, ככל הניתן, לקבוע תשלומים ליועצים על פי תפוקות מדודות. בנוסף לכך, חל איסור להעסיק יועץ בשתי שיטות העסקה שונות, הן על פי תפוקות או אבני דרך והן כתשלום לפי שעות העסקה³⁸. רק במקרים חריגים ניתן לפנות לוועדת יועצים לאישור העסקה כזו, בכפוף לאישור היועץ המשפטי (להלן - היועמ"ש) למעב"ט.

את ההתקשרויות עם חברות המפתחים עושה מינהלת "חומה", המהווה לעניין זה גם גוף המגדיר את הצרכים (גוף דורש) וגם גוף המבצע את ההתקשרויות (גוף רוכש). הזמנות "חומה" לחברות המפתחים נחלקות להזמנות של "יועצים", כלשון ההזמנה³⁹, ובהן פירוט שמי של עובדים לפי היקף שעות ותעריפים מוסכמים מראש, ולהזמנות של "חבילות עבודה"⁴⁰. גם תכנית העבודה השנתית שלה בנושא מפתחים נחלקת ל"יועצים" ול"חבילות עבודה" (68%-32% מסך היקף השעות השנתי המתוכנן ל-2012, בהתאמה).

נמצא, כי שלא כמו ההליך בוועדת יועצים, "חומה" אינה מציגה בפני ועדת מפתחים את שיטות העסקה של המפתחים, אשר כאמור מועסקים בחלקם הגדול דווקא לפי שעות ולא על פי תפוקות מדודות. בנוסף לכך, נמצאו מקרים שבהם מפתחים, המועסקים עבור "חומה" בהיקף שעות לא מלא, עבדו גם במסגרת "חבילות העבודה"; בניגוד לעיקרון שנקבע בהוראה בעניין היועצים.

מפא"ת הודיע למשרד מבקר המדינה, כי מינהלת "חומה" אינה נוהגת לשלם לכוח אדם על בסיס שעות עבודה וכו-זמנית על בסיס חבילות עבודה, ובמידה שנמצאו מקרים בודדים כאלה, הם מקרים חריגים שיתוקנו בהתאם.

ד. אישור חברות מפתחים כ"ספק יחיד"

1) לפי ההוראה בעניין יועצים, בחירת ספק יחיד⁴¹ מותנית במשהב"ט בקבלת חוות דעת בכתב של ראש אגף או של ראש מינהלת תכנית הכפופה למנכ"ל משהב"ט, ובצה"ל - של קצין בדרגת

38 אופן ההתקשרות מוצג לוועדת יועצים ב"טופס להעסקת יועץ והגשת בקשה לדיון בוועדה", המצורף להוראה בעניין יועצים.

39 מפא"ת מסר למשרד מבקר המדינה, כי השימוש במונח "יועצים" על ידי המינהלת נעשה רק לצורך הגדרות תוכנה, ולא הייתה כוונה למונח המשפטי של "יועץ" לעומת "מפתח".

40 תכולת עבודה מוגדרת, בהיקף שעות ובתעריף מוסכמים מראש.

41 ספק יחיד, על פי תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993, הוא הספק היחיד בישראל של טובין או שירותים או בעל היכולת הטכנולוגית או המדעית או התשתית היחיד בישראל לביצוע אותה עבודה או אותה שירות, וכאשר אין מקום לעריכת מכרז בהשתתפות מציעים ממדינת חוץ.

תא"ל. לעומת זאת, ועדת מפתחים מאשרת מעמד של ספק יחיד לחברות מפתחים על בסיס חוות דעת של ראש מינהלת "חומה", אשר כפופה, כאמור, לראש מפא"ת.

(2) גורמים בכירים במינהלת "חומה"⁴² מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי חברות ספורות בארץ עוסקות בתחומים הנוגעים לפעילותה. עוד מסרו, כי אף שחלק מעבודתן של חברות מפתחים יכול להיעשות, לדוגמה, על ידי התעשיות הביטחוניות, העבודה עם המפתחים משפרת את יכולת הניהול והבקרה של "חומה" בפרויקטים שבאחריותה. גם גורמים מהתעשיות הביטחוניות מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי ביכולתן לעשות את רוב המשימות שעושות חברות המפתחים במסגרת "חבילות העבודה".

בביקורת עלה, כי בפניות מינהלת "חומה" לוועדת מפתחים בבקשה לאשר חברה מסוימת כ"ספק יחיד", אין התייחסות לחברות נוספות העוסקות בתחום הנוגע, אף שלעיתים קיימות חברות כאלו.

מפא"ת הודיע למשרד מבקר המדינה, כי ישנן פעולות שמינהלת "חומה" עושה באמצעות המפתחים, גם כיוון שהם, "גורם ניהולי (ללא אינטרסים עסקיים) וכדי שהמידע יישמר במשרדה". עוד הודיע, כי "לגבי כל הבקשות המגיעות לוועדת מפתחים בטענת ספק יחיד מקפידה הוועדה לקבל הסבר על ייחוד הספק ובמקרים הרלוונטיים - גם מי עוד בחשבון ומדוע נפסל".

על כך מעיר משרד מבקר המדינה, כי חברות המפתחים אינן חפות מאינטרסים עסקיים; וכי ניתן לוודא שהמידע, הנוגע לעבודות שמזמינה מינהלת "חומה", יישאר בבעלותה, גם אם הן תתבצעה בידי גורמים אחרים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי לא נמצאו אסמכתות התומכות בטענת מפא"ת לגבי הבקרה המתקיימת במקרים של בקשות לאשר ספק יחיד.

ה. פרטי הבקשה להתקשרות

על פי ההוראה בעניין יועצים, על הגוף הדורש לכלול בטופס הבקשה להעסקת יועץ, שהוא מגיש לוועדת יועצים, נתונים הנוגעים לעבודת היועץ, לרבות מקום עבודתו ואופן שילובו בפעילות המשרד. בנוסף לזאת, עליו לצרף "טופס להעסקת יועץ והגשת בקשה לדיון בוועדה"; קורות חיים של היועץ המבוקש ותעודות ההשכלה שלו; הצהרה חתומה על ידי היועץ המועמד למתן ייעוץ, בדבר פרטיו האישיים, אי-קיום יחסי עובד ומעביד בינו ובין משהב"ט ושאלון לבחינת ניגוד עניינים⁴³.

נמצא, כי ההוראה בעניין מפתחים אינה מחייבת הגשת נתונים, טפסים והצהרות כנהוג לגבי יועצים, וכי הבקשות להעסקת חברות מפתחים, שמינהלת "חומה" מגישה לוועדת מפתחים, אינן כוללות כל אלה. יתרה מכך, ועדת מפתחים מאשרת התקשרות עם חברות מפתחים בלי להידרש לנתונים האישיים והמקצועיים של כל אחד מעובדיה.

42 ראש המינהלת או ראשי מחלקות המינהלת.

43 ניגוד עניינים הוא מצב שבו עניין אחד של בעל תפקיד עלול להתנגש עם עניין אחר שלו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא. השאלון הנדון מצורף כנספח בהוראת היועצים, והוא כולל, בין היתר, פירוט זיקות לכפופים או לממונים בתפקיד קודם ופירוט הליכים משפטיים כנגד המועמד.

ממלא מקום קבוע ליושב ראש ועדת מפתחים⁴⁴ (להלן - יו"ר הוועדה) מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי אין לוועדה מאגר נתונים אודות מפתחים, וממילא אין לה נתונים על הרקע המקצועי והתעסוקתי של כל אחד מהם. עוד מסר, כי ועדת מפתחים אינה עוסקת בסוגיית יחסי עובד ומעביד, העלולים להיווצר בין עובדי המפתחים ובין משהב"ט נוכח מאפייני פעילותם במסגרת מינהלת "חומה". היועצת המשפטית מאגף היועץ המשפטי למעב"ט, החברה בוועדת מפתחים, מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה, כי במסגרת פעילותה מול "חומה", הוועדה גם אינה מפעילה את הכללים למניעת ניגוד עניינים. זאת, בשונה מוועדת יועצים.

בביקורת עלה, כי גם במינהלת "חומה" אין למעשה גורם המטפל בסוגיות אלו (על כך ראו בהמשך).

בנוגע לאופן בחירת מפתחים ואישורם מעיר משרד מבקר המדינה, כי על ועדת מפתחים לשלב אמצעי בקרה ופיקוח בדרכי פעולתה בכל הנוגע לבחירת חברות המפתחים ולאופן ההתקשרות איתן, בהתאם לדינים הרלוונטיים ובדומה לכללים שבהוראה בעניין יועצים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי בפניותיה לוועדת מפתחים על מינהלת "חומה" להציג את המידע המלא הנוגע לתחום עיסוקה של חברת המפתחים נשוא בקשתה, לרבות פירוט כל החברות הפועלות בתחום זה, ולרבות נימוקה להעדפת חברה זו או אחרת, ועל הוועדה, מתוקף אחריותה וסמכותה, להחליט אם לקיים מכרז סגור מיוחד בין החברות הרלוונטיות או להעניק פטור ממכרז לחברה מסוימת.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע המשנה ליועמ"ש למעב"ט בנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי לדעת היועמ"ש, על ועדת המפתחים לבחון את הרקע המקצועי והתעסוקתי של כל אחד מהמפתחים, לבחון היבטים של יחסי עובד ומעביד, לחייבם למלא שאלונים והצהרות כמקובל בהעסקת יועצים, וכן לבדוק את סוגיית ניגוד העניינים. עוד הודיע, כי היועמ"ש למעב"ט ינקוט את הצעדים המתבקשים למימוש האמור לעיל.

2. אופי עבודת המפתחים

א. הבעלים של חברות המפתחים, כמו גם העובדים שלהן, הם על פי רוב פורשי צה"ל או פורשי התעשיות הביטחוניות, ויש ביניהם גם כאלה שמילאו בעבר תפקידים במינהלת "חומה". חלק מהמפתחים מסייעים לבעלי התפקידים ב"חומה" לממש ולבצע את תפקידיהם במגוון של משימות ופעילויות בתחומי בקרה הנדסית, בדיקת עלויות, תמיכה טכנית, תמיכה בממשק מול הממשל האמריקני ועוד. גם מהוראת הארגון, מהפק"א ומפירוט התפקידים של תקנים שאישר אג"ת ל"חומה"⁴⁵ עולה, כי ישנה חפיפה בין הגדרת תכולות עבודתם, אחריותם וסמכותם של בעלי תפקידים ב"חומה" ובין חלק מפעילויות המפתחים.

ב. נמצא, כי ישנן חברות מפתחים שאושרו בוועדת מפתחים אף שתוצריהן לכאורה אינם בבחינת "מחקר או סקר בכל תחום מדעי או טכנולוגי", כמוגדר בהוראה בעניין מפתחים. כך למשל, הוגדרה אחת ממשימותיה של חברת מפתחים מסוימת - למסור למינהלת "חומה" דוחות שוטפים, דוגמת דוח בדיקה הנדסית וכלכלית.

44 בעת עריכת הביקורת, שימש ראש היחידה לקשרי חו"ל ושיתוף פעולה טכנולוגי (קש"ט) במפא"ת כממלא מקום קבוע של יושב ראש הוועדה.

45 עם אישור תוספת תקן צבאי חדש מפרסמת מחלקת ארגון באג"ת הנחיה ארגונית, ובה פירוט התפקיד.

מפא"ת הודיע למשרד מבקר המדינה, כי "בדיקה הנדסית" היא בדיקה טכנו-כלכלית מקצועית ביותר "תוך התייחסות לכל מרכיבי המערכת והעבודה המושקעת, תפקוד המרכיבים והמכלולים ועלותם".

על כך מעיר משרד מבקר המדינה, כי אף שבדיקה זו דורשת מומחיות בתחום הנוגע, על אמ"ש ומפא"ת לבחון עד כמה מדובר בפעילות העונה על הגדרת "מפתח".

ג. נמצא, כי ועדת מפתחים אישרה ל"חומה" להתקשר גם עם חברות המתמחות בייצור ובתשתיות, אף שההוראה בעניין מפתחים חלה רק על עסקות בנושאי מחקר ופיתוח. יו"ר ועדת מפתחים מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, שהדבר נובע מכך שהמינהלות במפא"ת אחראיות גם על שלבי הייצור, הקליטה ובניית התשתיות, בפרויקטים שבאחריותן.

משרד מבקר המדינה מעיר על כך, כי תפקידיה של ועדת מפתחים, כפי שאלה מוגדרים בהוראה בעניין מפתחים, אינם עולים בקנה אחד עם המצב, שבו היא מאשרת את התקשרויות מינהלת "חומה" עם חברות העוסקות בייצור ובתשתיות.

מפא"ת הודיע למשרד מבקר המדינה, כי נראה שתחום הייצור, שעליו אחראית "חומה", לא הוגדר בהוראה בעניין מפתחים תחת אחריותה של ועדת מפתחים בשוגג, וכי הוא יפעל מיידית לעדכון ההוראה.

על כך מעיר משרד מבקר המדינה, כי תחום הייצור והתשתיות אינו נוגע לפעילות מחקר ופיתוח שבטיפול ועדת המפתחים, וכי אין לוועדה זו יתרון בו על פני ועדת יועצים. אשר על כן, מן הראוי שפניית מפא"ת לעדכון ההוראה, כאמור, תישקל במשהב"ט בהתחשב בתחומי ההתמחות, האחריות והסמכות של כל אחת מהוועדות האמורות.

ד. נמצא, כי מינהלת "חומה" עושה שימוש בחברות מפתחים גם כדי לגייס כוח אדם שיסייע לה בעבודות טכניות. כך לדוגמה, אחת מחברות המפתחים מעסיקה ארבע עובדות המסייעות במחלקת תקציבים, בקרה והתקשרויות של "חומה".

יצוין, כי שלוש מהעובדות שירתו כחיילות ב"חומה", ולאחר סיום שירותן הצבאי הן המשיכו להיות מועסקות בה באמצעות חברת מפתחים. עוד יצוין, כי תכולת עבודתן של עובדות אלו נכללה בהזמנות הנושאות שמות שאינם תואמים את אופי עבודתן: "בדיקות הנדסיות שרביט קסמים"; "בדיקות הנדסיות פרויקטי חץ"; "פיתוח מערכת מעקב ובקרה פרויקטאלית".

יו"ר ועדת מפתחים מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי לדעתו, על פי הגדרת "מפתח" בהוראה בעניין מפתחים, "מי שעוסק במעקב שמבוסס על ידע מוכן מהתעשייה (כמו בדיקת חשבונות) או בבדיקת ידע שבתעשייה הוא יועץ".

משרד מבקר המדינה מעיר למפא"ת, כי המצב, שבו מסלול אישור חברות מפתחים נוצל גם לקבלת שירותים של מי שאינם עומדים באמות המידה הנדרשות - הוא פסול מן היסוד.



לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי הביקורת, יש מקום שמנכ"ל משהב"ט יבחן אם העסקת המפתחים, המועסקים בקביעות על בסיס שעות עבודה, צריכה להמשיך ולהיות מאושרת באמצעות ועדת מפתחים, או שמוטב לאשרה באמצעות ועדת היועצים שבאמ"ש.

מכל מקום, כל עוד מתקיים הליך אישורם באמצעות ועדת מפתחים, מן הראוי, שמפא"ת ואמ"ש יבחנו את מאפייני העבודה של כל המפתחים המועסקים במינהלת "חומה", ויודאו שזו תפנה את בקשותיה להעסקת כל אותם שאינם עורכים "מחקר או סקר בכל תחום מדעי או טכנולוגי", כהגדרת ההוראה בעניין מפתחים, לוועדת היועצים. זאת, תוך שימת דגש מיוחד על המפתחים העובדים בה בהיקף עבודה קבוע. בנוסף לכך, על ועדת מפתחים לקבוע, בשיתוף אמ"ש וללא דיחוי, מנגנוני בקרה על אופי השירותים, שמספקות חברות המפתחים והמפתחים ל"חומה". כמו כן, על סמנכ"ל וראש אמ"ש, מתוקף האחריות שהטילו עליו התקשי"ר ונש"ם, לקיים בקרה על הליך אישור המפתחים, כדי לוודא שהוא תואם את הכללים והעקרונות המחייבים.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע אכ"ס באוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי הוא סבור שיש לכלול בוועדת המפתחים גורמי מקצוע חיצוניים, שיהיו משקל נגד לגורמים המקצועיים במפא"ת, בעיקר בשל מורכבות הנושאים הטכנולוגיים הנדונים ואי-הבקיאות של חברי הוועדה בקיום הצורך הטכנולוגי.

מפא"ת הודיע למשרד מבקר המדינה, כי עיקר עיסוקה של ועדת מפתחים הוא בבחירת חברות, תעשיות, מכונים ומוסדות אקדמיים לביצוע פרויקטי מחקר ופיתוח מלאים, ומיעוט עיסוקה הוא בבחירת מפתחים - מומחים ספציפיים - כגון אלה המשולבים בפרויקטי "חומה".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח עיסוקה העיקרי של ועדת מפתחים בבחירת ספקים (על פי רוב - התעשיות הביטחוניות) לביצוע פרויקטים של מחקר ופיתוח, ולא בבחירת "מומחים ספציפיים", הפועלים ככוח אדם הנדסי חיצוני ומסייעים ל"חומה" בעבודתה, מתחדד הצורך לבחון את העברת בחירתם של מומחים אלה למסלול שבאחריות ועדת יועצים.

אמ"ש מצדו הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בחינה ואישור של מפתחים דורשים בקיאות וידע בנושאים מורכבים הנוגעים לפיתוח, וכי הוא סבור שבידי הגורמים הרלוונטיים במפא"ת המומחיות לכך.

על כך מעיר משרד מבקר המדינה, כי בכל הנוגע למומחים - עובדי חברות המפתחים - המסייעים למינהלת "חומה" בעבודתה השוטפת, על פניו אין יתרון לוועדת מפתחים על פני ועדת יועצים; מה גם שאין בידיה הכלים והמנגנונים הנדרשים לבחינה ולאישור העסקתם בהתאם לכללי התקשי"ר ולהוראות נש"ם.

3. סוגיית "יחסי עובד ומעביד"

כאמור, יועץ, המועסק במשרד ממשלתי במסגרת חוזה קבלני, עלול להיות מוכר בדיעבד על ידי בית הדין כעובד מדינה, בהתקיים מאפיינים מסוימים בתנאי העסקתו, אשר על פי פסיקת בתי הדין לעבודה בישראל נקבעו כמאפיינים המעידים על יחסי עובד ומעביד. על כן קובע התקשי"ר הנחיות לגבי אופן העסקתו, על מנת ליצור אבחנה ברורה בין מעמדו של עובד ובין מעמדו של יועץ. על פי

התקשי"ר, משרד ממשלתי המבקש להעסיק יועץ יבדוק אם אין מדובר בעבודה שלפי טיבה ומהותה צריכה להיעשות על ידי עובד המשרד ולא על ידי מי שאינו עובד המשרד. כשמדובר בעבודה השלובה באופן אינטגרלי בעבודת המשרד והמבצע אותה שייך למערך הארגוני והפונקציונאלי של המשרד, אין מקום להעסיק יועץ למילוי אותו תפקיד.

כבר בשנת 1992 פרסם נציב שירות המדינה נוהל לגבי העסקת גורמים חיצוניים במשרדי הממשלה⁴⁶ (להלן - הנוהל). הנוהל קבע, כי לא יועסק אדם במשרד בחוזה קבלני אלא אם הוא "גורם חיצוני למשרד שהינו בעל עסק עצמאי והמבצע עבודות או מספק שירותים למשרד בנושא מוגדר ולתקופה קצובה, שאינו משולב במערך הפונקציונאלי השגרתי והקובע של המשרד ואינו נהנה משירותים מנהליים של המשרד... ואמצעים אחרים לביצוע העבודה הניתנים לעובדים מן המניין". עוד קבע הנוהל, כי משרד המבקש להעסיק אדם בתחומים ובמקרים שאינם מאפשרים, על פי הנוהל, העסקה בחוזה קבלני או באמצעות חברת כוח אדם - יעסיק אותו כעובד מן המניין⁴⁷ או בחוזה מיוחד⁴⁸.

התקשי"ר והנוהל מעמידים סייגים להעסקת גורמים חיצוניים בשירות המדינה. בהתאם להם פרסם, כאמור, משהב"ט את ההוראה בעניין יועצים. על פי ההוראה, בכל העסקת אדם בחוזה קבלני⁴⁹ וכדי להפחית את הסיכון שבטשטוש מעמדו של היועץ כמועסק על בסיס קבלני, יש להקפיד על ביצוע כל המתחייב מהתקשי"ר. כאמור, בהוראה בעניין מפתחים נקבע, כי בהתקשרות עם מפתחים יש להחיל את כללי ההוראה בעניין יועצים לגבי סוגיית יחסי עובד ומעביד. להלן פירוט כללי ההוראה בעניין יועצים אל מול המצב הקיים במינהלת "חומה" בהקשרים אלה:

א. על פי ההוראה, מועסק בחוזה קבלני יועסק, ככל הניתן, למשך תקופות זמן קצרות בלבד; יש להשתמש בשירותים שהוא נותן, ככל הניתן, בהיקפים משתנים על פי הצורך, ולהימנע מהעסקה בהיקף קבוע לאורך תקופת ההעסקה; יש להימנע מהעסקתו במשימות הרגילות של בעלי תפקידים קבועים בשירות המדינה, ומשילובו בפעילות הביצוע הייעודיות של היחידה שבה הוא מועסק ובמערך הפונקציונאלי השגרתי שלה; הוא לא ייצג את משהב"ט כלפי גורמים חיצוניים, לא ישתמש בנייר רשמי של היחידה ולא יחתום על ניירות בשם היחידה.

נמצא, כי שלא בהתאם לכללים אלה - ישנם מפתחים העובדים, כאמור, עבור מינהלת "חומה" שנים רבות ברציפות; יש בהם כאלה המועסקים בהיקף קבוע מדי שנה בשנה, זה שנים; ישנם מפתחים העובדים בזיקה ישירה למחלקות ולענפים מסוימים ב"חומה", והם שלובים בעבודתה, כמתואר לעיל; מפתחים מוציאים דרך קבע ובמישרין הנחיות לגורמים בתעשיות הביטחוניות, ואף משתמשים בשגרה בנייר רשמי של מינהלת "חומה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי טשטוש הגבולות בין עובדי "חומה" ובין המפתחים גם עלול ליצור מראית עין של השתייכות המפתחים ל"חומה", כך שגורמים חיצוניים, ובהם התעשיות הביטחוניות, יקבלו רושם מוטעה, כי הם עובדיה.

מפאת הודיע למשרד מבקר המדינה, כי מינהלת "חומה" תוציא הנחיה לכל המפתחים האוסרת עליהם באיסור חמור להוציא הנחיות לגורמים בתעשיות הביטחוניות ולחתום על מסמכים.

46 הודעת נש"ם בנושא: "נוהל העסקת עובדים בעבודה בלתי צמיתה בשירות המדינה".

47 לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

48 בהתאם לתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960. הנוהל קובע, כי עקרונות רמות השכר בחוזים המיוחדים ייקבעו על ידי נש"ם על דעת הממונה על השכר על פי רמת התפקיד וכישורי המועמד.

49 לעניין זה בהוראה, חוזה קבלני - הסכם עם יחיד או עם חברה למתן שירותים, ללא כוונה ליצירת יחסי עובד ומעביד.

ב. עוד על פי ההוראה, מועסק בחוזה קבלני לא ישתמש בשירותי המשרד (מזכירות, טלפון, דואר וכדומה) של היחידה; יש להימנע, ככל הניתן, מהעסקתו בשטחי היחידה או באמצעות מכשירים של היחידה, אך אם העסקתו מחייבת זאת - ישולם לו "שכר ללא משרד"⁵⁰. אולם, אם לא ניתן לבצע כללים אלה במלואם, ואין מנוס מהפעלת היועץ בשל ייחודיותו, מומחיותו, או סיווג ביטחוני - יובא הנושא להתייעצות נוספת עם היועמ"ש למעב"ט. יצוין, כי גם על פי המ"ב בנושא תעריפי יועצים, קיימת הבחנה בתעריפים בהתאם לקבלה או אי-קבלה של שירותי משרד על ידי היועץ. אולם במקרים חריגים, שבהם נדרש היועץ לבצע עבודות ברמת סיווג ביטחוני שעל פי קביעת המלמ"ב, גם התקנת אמצעי ביטחון נוספים במשרדו לא תיתן מענה לדרישות הביטחון ונדרשת רמת אבטחה סביבתית הקיימת רק במתקני מעב"ט, ניתן יהיה לאשר תעריף "עם משרד" ליועץ העובד במתקני מעב"ט. אישור חריג זה יינתן על ידי ראש האגף הדורש (ראש מפא"ת במקרה הנדון) ויחידת היועץ הכלכלי למעב"ט⁵¹.

נמצא, כי בשונה מההוראות, 27 מפתחים עובדים במשרדי מינהלת "חומה" בקביעות, שם מוקצים להם שירותים ואמצעים לצורך ביצוע העבודה; ואף שמינהלת "חומה" נושאת בהוצאות בגין אחזקתם במשרדיה, היא אינה מקזזת הוצאות אלו מתשלומיה לחברות המפתחים.

גורמים בכירים ב"חומה" מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי דרישות העבודה מאלצות לעתים את נוכחות המפתחים במשרדי "חומה", בגלל שילובם בעבודה השוטפת. אולם, לא היו בידיהם האישורים הנדרשים על פי הוראות משהב"ט להעסקתם של מפתחים במשרדיה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אם בכוונת מינהלת "חומה" להמשיך ולהעסיק מפתחים במשרדיה, עליה לפנות לגורמים הנוגעים ולקבל את אישוריהם, כנדרש.

ג. ההוראה בעניין יועצים קובעת, כי על הגוף הדורש לקיים מעקב ולפקח על מבצעי העבודה תוך הקפדה על אי-יצירת יחסי עובד ומעביד. כמו כן מצורף להוראה הסכם מתן שירותי ייעוץ לדוגמה, ובו הסכמת הקבלן לכך, כי היחסים בינו לבין משהב"ט אינם יוצרים יחסי עובד ומעביד, על כל המשתמע מכך.

בביקורת עלה, כי סוגיית החשש להיווצרות יחסי עובד ומעביד בין מינהלת "חומה" ובין המפתחים לא נבחנה על ידיה, כגוף דורש, וממילא היא לא טיפלה בה. עוד עלה, כי בהתקשרויות שהיא עושה עם חברות המפתחים אין היא כוללת סעיפים המבהירים, כי הזמנת השירות אינה יוצרת יחסי עובד ומעביד בינה ובין עובדיהן, כנדרש בהמ"ב.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מכלל האמור לעיל עולה, שבכל הנוגע להעסקת מפתחים במינהלת "חומה", אף לא גורם אחד במשהב"ט בחן בשנים האחרונות, אם בכלל, את סוגיית יחסי עובד ומעביד (על כך ראו גם בהמשך). הנושא מקבל משנה חשיבות נוכח מאפייני עבודתם של חלק ניכר מהמפתחים, כמפורט לעיל.

50 תעריף מופחת.

51 יחידת היועץ הכלכלי למעב"ט השתלבה באגף התקציבים במשהב"ט, כיחידת סגן ראש אגף התקציבים לכלכלה.

4. סוגיית ניגוד עניינים בהעסקת מפתחים

במסגרת התקשרות עם יועץ עלול להיווצר מצב של ניגוד עניינים בין פעולות או עבודות שהוא מבצע במסגרת עבודתו עם משהב"ט ובין עיסוקיו האחרים; מצב, שעלול לגרום לכך, שפעילות היועץ לא תתבסס על שיקולים ענייניים ומקצועיים גרידא, לטובת ענייניו של משהב"ט.⁵²

על פי התקשי"ר, יש לקבוע הליך שבאמצעותו יובטח כי טרם העסקת יועצים חיצוניים במשרדי הממשלה או ביחידות הסמך תיבחן סוגיית ניגוד העניינים, וינקטו צעדי מנע, לפי הצורך, שימנעו מצבים שבהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים. התקשי"ר קובע, כי ככלל, בחינת שאלת ניגוד העניינים וגיבוש פתרונה ייעשו בהתאם להנחיות היועמ"ש לממשלה⁵³. בהתאם להנחיות אלו, הסדר למניעת ניגוד עניינים הוא מסמך שבו חושף מועמד לתפקיד את ענייניו האחרים או תפקידיו האחרים, שעלולים לגרום לו להיות במצב של חשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו, ומתחייב לקבל על עצמו מגבלות מסוימות שימנעו את ניגוד העניינים האמור.

ההוראה בעניין יועצים מבוססת על הוראות התקשי"ר ועל הנחיות היועמ"ש לממשלה בנושא. על פיה, הגופים הדורשים והגופים הרוכשים נושאים באחריות למניעת ניגוד עניינים. לשם כך על הגופים הדורשים לוודא כי יועץ, המבקש לתת שירותי ייעוץ למשרד, ימלא שאלון לאיתור הנושאים שבהם עלול להיווצר ניגוד עניינים, ויחתום על תצהיר כי לא קיימים ניגודי עניינים בין עבודתו עבור משהב"ט ובין עיסוקיו האחרים בעבר או בהווה, וכי אם יעמוד במצב העשוי ליצור ניגוד עניינים - יודיע על כך מיד למשהב"ט. בהסתמך על הנתונים שמסר היועץ ועל מידע נוסף המצוי בידי הגוף הדורש, על האחרון לבדוק את הפעילות העסקית והמקצועית של היועץ ואת קשריו העסקיים והאחרים עם גופים שונים, לרבות משהב"ט. אם עולה חשש לניגוד עניינים - יציג הגוף הדורש את תוצאות הבדיקה בפני היועמ"ש למעב"ט לקבלת חוות דעתו. כל זאת, עוד קודם להצגת היועץ כמועמד בפני הוועדה, אם במסגרת מכרז ואם בפטור ממכרז.

בביקורת עלה, כי מינהלת "חומה" לא חייבה את חברות המפתחים למלא שאלונים ותצהירים, לגביהן ולגבי עובדיהן, כנדרש בהוראה בעניין יועצים וכמתחייב מהוראות התקשי"ר ומהנחיות היועמ"ש לממשלה. כפועל יוצא מכך, לא היה בידיה מידע אודות עיסוקיהן של החברות ופעילות עובדיהן עבור גורמים אחרים במעב"ט ומחוצה לה.

יתרה מכך, גורמים בכירים במינהלת "חומה" מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי אין מניעה שמפתח שפרש מאחת התעשיות הביטחוניות יעבוד בשביל "חומה" מול אותה תעשייה; וכן אין מניעה שמפתח שעובד בשבילה אל מול התעשיות הביטחוניות יעבוד גם בשביל תעשייה ביטחונית זו או אחרת, או עבור גופים אחרים במעב"ט.

יו"ר ועדת מפתחים מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי חברת מפתחים יכולה לעבוד עבור משהב"ט ועבור התעשיות במקביל, וכי במקרים אלה יש ציפייה כי היא תעשה הפרדה גמורה בין הפעילויות השונות, כדי למנוע מצב של ניגוד עניינים. לדבריו, ועדת מפתחים אינה מקיימת בדיקה בנושא, אך על הגורמים הנוגעים במינהלת "חומה" לבדוק זאת. עוד מסר, כי "ייתכנו מקרים שבהם יתגלה שעובד מסוים מבצע עבודה הן עבור משהב"ט והן עבור התעשייה", וכי "זה נחשב לעבירה חמורה".

52 בנושא זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, 59א (2008), בנושא "היבטים בהעסקת קצינים פורשי צה"ל בתעשיות הביטחוניות ובמשרד הביטחון", עמ' 93.

53 הנחיה בנושא: "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה". ההנחיה פורסמה ביוני 2006, ועודכנה במאי 2008.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מצבים כאלה עלולים ליצור ניגוד עניינים בעבודת המפתחים, אשר מצד אחד מהווים גורם פיקוח ובקרה של "חומה" אל מול התעשיות הביטחוניות, ומצד שני - אין מניעה שיהיו מועסקים באמצעותן.

בנוסף לכך, מינהלת "חומה" מתקשרת, כאמור, עם חברות המפתחים הן לפי שעות עבודה והן לביצוע "חבילות עבודה". נמצא, כי ישנם מפתחים מסוימים העובדים גם לפי היקף שעות מוסכם מראש וגם לפי "חבילות עבודה". מצב זה עלול להביא לידי הימצאות בניגוד עניינים, בהיות המפתחים, מן הצד האחד, נדרשים לנאמנות לענייני "חומה" במסגרת עבודתם בה, ומן הצד השני, נדרשים לנאמנות למעסיקהם, קרי - חברות המפתחים, המתוגמלות גם על בסיס ביצוע "חבילות העבודה".

זאת ועוד, גורמים מהתעשיות הביטחוניות מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי המצב, בו עובדי חברות המפתחים, שמעסיקה מינהלת "חומה", פועלים במקביל מול כמה תעשיות ביטחוניות, הוא בעייתי, ועלול להביא לזליגה של מידע עסקי רגיש ביניהן. יצוין, כי עניין זה מקבל משנה חשיבות נוכח החשש שחלק מהמפתחים עלולים, כאמור, להיחשב כעובדי "חומה" בעיני בעלי תפקידים בתעשיות הביטחוניות.

נוסף לאמור לעיל, בביקורת עלו פרטים מסוימים הנוגעים לחלק מחברות המפתחים ולעובדיהן, שעלולים להעלות חשש לקיום ניגוד עניינים או לכל הפחות מחייבים בירור ובדיקה של משהב"ט. כך למשל, עלה כי בשתי חברות מפתחים משמש אותו אדם כמנכ"ל, עובדה שלא הייתה ידועה לגורמים בכירים ב"חומה"; וכי בין עובדת בחברת מפתחים לבין ראש פרויקט בתעשייה ביטחונית, שמולה עובדת "חומה", היו קשרי משפחה. נתונים אלה ואחרים היו יכולים להימצא ברשות מינהלת "חומה", לו הייתה מחייבת את חברות המפתחים להציג לה את פירוט הקשרים העסקיים והאחרים שלהן ושל עובדיהן, כנדרש; דבר שכאמור לא נעשה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על מינהלת "חומה" לרכז ללא דיחוי את המידע הנדרש על חברות המפתחים ועובדיהן, כמתחייב מהנחיות היועמ"ש לממשלה, מהתקש"ר ומהמ"ב, על מנת לאתר זיקות שעלולות לפגוע בפעילותם עבודה, לקבוע הסדרים למניעת חשש לניגוד עניינים במידת הצורך, ולהקפיד על קיום הנחיות אלו מעתה ואילך. כמו כן, עליה לנקוט צעדים שתכליתם למנוע העברת מידע עסקי בין התעשיות הביטחוניות באמצעות חברות המפתחים ועובדיהן.

מפאת הודיע למשרד מבקר המדינה, כי מינהלת "חומה" תפעל לתיקון הפגמים שעלו בביקורת בכל הנודע לסוגיית ניגוד העניינים, ובכלל זה תרכז את המידע הנדרש על המפתחים במקרים שבהם הם משמשים כ"כוח אדם הנדסי שכור", כדי לשלול קיומו של ניגוד עניינים. בנוגע למניעה של העברת מידע עסקי בין התעשיות הביטחוניות באמצעות חברות המפתחים ועובדיהן הודיע מפא"ת, כי מינהלת "חומה" תנסח הצהרת התחייבות ותחתים את המפתחים על "אי-העברת ידע בין התעשיות".

5. הגברת הפיקוח על העסקת כוח אדם חיצוני במשהב"ט

א. במאי 2010 פרסמה נש"ם חוזר לעדכון ולרענון הכללים וההנחיות בנוגע להתקשרות ולהעסקת כוח אדם שאינו עובד מדינה בתוך יחידות מעהב"ט (להלן - חוזר נש"ם או החוזר). זאת, כדי למנוע מקרים של העסקה שאינה תקינה ושעלולה להביא ליצירת יחסי עובד ומעביד עם המדינה ולקליטת עובדים לשירות המדינה, תוך עקיפת הוראות חוק שירות המדינה (מינויים),

התשי"ט-1959. חוזר נש"ם פורסם נוכח ממצאי דוח מבקר המדינה משנת 2005,⁵⁴ והחלטת ממשלה משנת 2008,⁵⁵ שהטילה על נש"ם לפרסם הנחיות בנושא, במטרה להסדיר ולפקח על אופני העסקת עובדים חיצוניים המועסקים בפועל במשרדי הממשלה.

נש"ם כללה בחוזר את הכללים מהתקשי"ר ומהודעותיה הקודמות בנוגע להעסקת עובדים בשירות המדינה, כמפורט לעיל. בחוזר נקבע, כי הוראותיו "יחולו על כל סוגי ההתקשרות הקיימות ביחידות מעהב"ט בשירות המדינה במסגרתם מועסקים עובדים שאינם עובדי מדינה בתוך יחידות מעהב"ט" (ההדגשה במקור). עוד נקבע, כי האחריות לביצוע הוראות החוזר מוטלת על סמנכ"ל וראש אמ"ש במשהב"ט (להלן - האחראי), וכי עליו לבצע מדי שנה בשנה מעקב על אופן ניהול וביצוע ההתקשרויות בהתאם לתנאים ולסייגים המפורטים בחוזר. כמו כן נקבע, כי בכל מקרה של ספק או לצורך התייעצות בדבר אופן יישום הוראות החוזר, ניתן לפנות ליחידת הממונה על מעהב"ט בנש"ם, בצירוף חוות דעת הלשכה המשפטית במשהב"ט בנוגע להתקשרות המבוקשת. על פי החוזר, אי-ביצוע הוראותיו מהווה עברת משמעת.

החוזר כלל גם הוראות מעבר, ולפיהן באחריות האחראי למפות את כל ההתקשרויות ואופני ההעסקה הקיימים במשרד, אשר אינם עומדים בקריטריונים המפורטים בחוזר, ולהביאם בפני הממונה על מעהב"ט (בפועל)⁵⁶ בנש"ם עד לסוף החודש שבו פורסם (מאי 2010). בחוזר נקבע, כי לאחר קבלת הנתונים אמורה לקום ועדה משותפת לנש"ם, ולאגף התקציבים והחשב הכללי שבמשרד האוצר לבחינת צורות ההעסקה ולהסדרתן באופן תקין.

בביקורת עלה, כי סמנכ"ל וראש אמ"ש לא העביר לנש"ם מיפוי התקשרויות ואופני ההעסקה במשהב"ט כנדרש בחוזר, לרבות לא את אלו עם המפתחים העובדים במינהלת "חומה" זה שנים בהיקף שעות קבוע, אף שיש בהם סממנים שאינם עולים בקנה אחד עם הוראות החוזר. עוד עלה, כי נש"ם, מצדה, לא פעלה לאכיפת הוראות החוזר, ולא קידמה הצעדים להקמת הוועדה לבחינת צורות ההעסקה ולהסדרתן⁵⁷. בפועל, אף שחלפו ארבע שנים מהחלטת הממשלה בנושא, לא ביצעה נש"ם את שהטילה עליה הממשלה.

הממונה על מעהב"ט (בפועל) בנש"ם מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה, כי בסמכות נש"ם לבדוק את השימוש של משהב"ט בכוח אדם חיצוני, כדי למנוע, בין היתר, יצירת יחסי עובד ומעביד, אך עד כה נש"ם טרם אכפה במשהב"ט את הנחיותיה. כמו כן מסרה, כי בפגישת עבודה שקיימה באוגוסט 2012 (לאחר סיום הביקורת) עם סמנכ"ל וראש אמ"ש במשהב"ט נודע לה לראשונה על מערך המפתחים במפא"ת ועל החרגת הטיפול בהם מזה של שאר היועצים במשהב"ט. עוד מסרה, כי מי שאחראי על ביצוע הוראות נש"ם הוא סמנכ"ל וראש אמ"ש, כאשר אצילת סמכות זו לגורם אחר צריכה להיבחן בנש"ם.

54 מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, בנושא "העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה", עמ' 39.
55 החלטה מס' 4263 מנובמבר 2008 בנושא: "פטור ממכרו לתפקידים ויחידים שמועברים לשירות המדינה".
56 תפקיד הממונה על מעהב"ט בנש"ם אינו מאויש, וממלאת אותו סגנית הממונה על מעהב"ט בנש"ם.
57 באוגוסט 2012, לאחר סיום הביקורת, פרסמה הממונה על מעהב"ט מכתב רענון לחוזר, בבקשה לקבל את פירוט ההעסקות החורגות מהוראות החוזר עד לסוף ספטמבר 2012.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הסיכום האמור של מנכ"ל משהב"ט ממרץ 2011, ולפיו, הטיפול במפתחים, לרבות חברות המפתחים, יישאר באחריות ועדת מפתחים ולא יועבר לאחריות אמ"ש, אינו תואם את הנחיות נש"ם, המטילות אחריות לכל התקשרויות משהב"ט, שבמסגרתן מועסקים ביחידות מעהב"ט עובדים שאינם עובדי המדינה, על סמנכ"ל וראש אמ"ש. אף על פי כן, נאצלה הסמכות של סמנכ"ל וראש אמ"ש, ללא אישור נש"ם.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי על נש"ם לממש את סמכותה ואחריותה, ולוודא קבלת נתוני כוח האדם החיצוני המועסק במשהב"ט, והחורג מאמות המידה המצוינות בחוזר שפרסמה, לרבות נתוני המפתחים. על בסיס מידע זה, עליה לבחון את אופני ההעסקה של כוח אדם זה, ולקבוע דרכים להסדרתם, כנדרש בהחלטת הממשלה משנת 2008.

אמ"ש הודיע למשרד מבקר המדינה, כי אכן לא העביר את הנתונים, וכי סיכם עם נש"ם על העברתם עד לפברואר 2013. עוד הודיע, כי הוא ממליץ על ביצוע עמ"ט עם נש"ם לגיבוש מערכת כללים ייחודית התואמת את צורכי המפתחים, השונה מכללי נש"ם לגבי העסקת כוח אדם חיצוני במשרדי הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנוסף לעמ"ט האמורה, ראוי כי ייעשה ניתוח ארגוני להגדרת תמהיל כוח האדם הרצוי למינהלת "חומה", לרבות המפתחים, ובחינת אופן ההעסקה המיטבי שלהם (על כך ראו גם בהמשך).

ב. על פי התקשי"ר, האחראי וחשב המשרד⁵⁸ מופקדים על קיום ההוראות בעניין יועצים, ומוטלת עליהם החובה לבדוק בתיאום עם היועמ"ש של המשרד, בכל מקרה של התקשרות עם יועץ, אם הסכם ההעסקה תואם את העקרונות שנקבעו. במקרים חריגים, או כאשר מתעורר ספק, יש לפנות לנש"ם לקבלת אישור להסכם ההעסקה המוצע.

נמצא, כי בניגוד למתחייב מהתקשי"ר, גם ראש אכ"ס וחשב משהב"ט אינו עוסק בסוגיות של מניעת היווצרות יחסי עובד ומעביד ומניעת ניגוד עניינים בכל הנוגע להתקשרויות מינהלת "חומה" עם חברות המפתחים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על ראש אכ"ס וחשב משהב"ט לוודא את קיום ההוראות בעניין יועצים גם לגבי מפתחים, כמתחייב בתקשי"ר.



כוח האדם החיצוני, אשר בו מסתייעת מינהלת "חומה", ובעיקר המפתחים - מהווה מרכיב חשוב בכוח עבודתה. מינהלת "חומה" נשענת עליו בחלק גדול מתחומי עשייתה - מביצוע מטלות ייעודיות, הדורשות מומחיות וידע הנדסי ייחודי, דרך ליווי פרויקטים בתחומי הפיקוח והבקרה, ועד לביצוע פעילות שגרתית, הכרוכה בניהול השוטף של העבודה.

58 ראש אכ"ס שבמשהב"ט משמש גם חשב משהב"ט, וכפוף מקצועית לחשב הכללי במשרד האוצר.

בביקורת עלה, כי תהליכי הבחירה במשהב"ט של המפתחים למינהלת "חומה" היו לקויים, וחרגו משמעותית מהמסגרות הנורמטיביות שנקבעו לעניין זה בתקשי"ר, בהנחיות נש"ם ובהנחיות היועמ"ש לממשלה. כתוצאה מכך, לעתים נוצל, שלא כראוי, המסלול שיועד במפא"ת לאישור המפתחים גם כדי לאשר עובדים שאינם עומדים באמות המידה הנדרשות. בנוסף לכך, סוגיות מהותיות בהעסקת כוח האדם החיצוני במינהלת "חומה" לא נבחנו בידי אף גורם במשהב"ט - מפא"ת, אמ"ש, אכ"ס והיועמ"ש.

לדעת משרד מבקר המדינה, הליקויים שעלו בביקורת בנוגע לתהליכי בחירת המפתחים למינהלת "חומה" מהווים חריגה מכללי המינהל התקין. ראוי אפוא, שראש מפא"ת, מר אופיר שוהם; סמנכ"ל וראש אמ"ש, מר רוני מורנו; ומנכ"ל משהב"ט, אלוף (מיל') אודי שני, בראשם - יידרשו לנושא בהקדם, ויפעלו לבחינת המסלול הקיים לאישור מפתחים, ולהתאמתו, בתיאום עם נש"ם, למתחייב על פי התקנות, ההנחיות וההוראות הנוגעות.

תמהיל כוח האדם במינהלת "חומה"

כפי שתואר לעיל, מינהלת "חומה" פועלת באמצעות עובדי משהב"ט, אנשי קבע וכוח אדם חיצוני. אף שבתחילת דרכה, מספר תקני כוח האדם הצבאיים שלה היה דומה למספר התקנים האזרחיים, במהלך השנים הלך ועלה היקף תקני כוח האדם הצבאי, כמו גם השימוש בכוח אדם חיצוני, וירד היקף תקני כוח האדם האזרחי. ראש מפא"ת וגורמים בכירים במינהלת "חומה" מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי מגמה זו היא תולדה של נסיבות. להלן עיקרי הדברים:

1. תקנים אזרחיים במינהלת "חומה" - שלא כמו תוספת בתקנים צבאיים ובכוח אדם חיצוני, שאישורה נעשה בתהליכים פנימיים במשהב"ט, תוספת של תקנים אזרחיים במסגרת שיאי כוח האדם של משהב"ט⁵⁹ מחייבת את אישור נש"ם, ואם היא כרוכה בגידול בשיא כוח אדם - גם את אישור משרד האוצר⁶⁰.

במהלך השנים ניסתה מינהלת "חומה" לערוך שינויים ארגוניים ללא הצלחה, במיוחד בכל הנוגע בתוספת של תקנים אזרחיים. כך לדוגמה, בסוף שנת 2007 פנה הסגן המדעי לראש מפא"ת אל סמנכ"ל וראש אב"ם כדי לקדם אישור תקנים ושיאים אזרחיים למפא"ת, בין היתר לפרויקט "שרביט קסמים" ולפרויקט "כיפת ברזל". לדבריו, למרות הגידול בתקני הצבא ולמרות ההכרה בצורך בתגבור גם בכוח אדם אזרחי, מפא"ת לא תוגברה כלל באזרחים. עוד לדבריו: "קיימת הכרה ברורה בצורך ורצון לשמר את התמהיל בין כ"א צבאי צעיר לבין כ"א מנוסה, שישאר לאורך זמן רב יותר בפרויקטים, איזון שהופר לגמרי בשנים האחרונות".

הממונה על מעהב"ט (בפועל) בנש"ם מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה, כי פעמיים בעבר העלה מפא"ת בפני נש"ם את סוגיית תמהיל כוח האדם שלו (צבאי מול אזרחי). לפני כשנה מפא"ת שב והעלה בפני נש"ם בקשה להגדלה של היקף כוח האדם האזרחי שלו, אולם באותה עת הגיעו משהב"ט ומשרד האוצר להסכם שהסדיר מאות משרות שאוישו מעל לתקן במשהב"ט, ובעיתוי זה "לא נראה סביר שמשרד האוצר יאשר תוספת תקנים אזרחיים למפא"ת".

59 שיאי כוח אדם - המספר המרבי של המשרות שאותן רשאי משרד ממשלתי לאייש בשנת תקציב מסוימת.

60 האחריות להסדרת שיאי כוח אדם היא בידי שר האוצר, אשר אצל מסמכותו לממונה על אגף התקציבים שבמשרד האוצר.

נוכח אי-הוספת תקנים אזרחיים למינהלת "חומה", היא הפנתה בשנים האחרונות את בקשותיה לצה"ל להגדלת מספר התקנים הצבאיים. כך לדוגמה, בפגישה שקיים ראש חטיבת התכנון באג"ת בדצמבר 2007 עם גורמים ממפא"ת, מ"חומה" וממחלקת תכנון באג"ת, לגבי צורכי כוח האדם לפרויקט "שרביט קסמים", צוין, כי "צוות הפרויקט במפא"ת ייסמך על תקנים צבאיים בלבד לאור מגבלת שיאים החלה על משהב"ט".

2. **תקנים צבאיים במינהלת "חומה" - א.** לאורך השנים גדל, כאמור, היקף התקנים הצבאיים ב"חומה". אולם, על אף הגידול הניכר בהיקף פעילותה ועל אף ההכרה בצורך, לא עלה בידי "חומה" לקבל תוספת של תקינה צבאית במשך תקופה של כשנתיים, כלהלן: באוקטובר 2009, במהלך דיוני תכנית העבודה של צה"ל לשנת 2010, הציגה "חומה" פערים מהותיים בכוח אדם נוכח הגידול בנפח עבודתה בגין התוספות פרויקט "שרביט קסמים" ופרויקט "חץ 3" ועיכובים משמעותיים בפרויקט "חץ 2". בדצמבר 2009, בסיכום סגן הרמטכ"ל לתכנית העבודה של מפא"ת לשנת 2010, הוא ציין, כי "העמדת המשאבים המתאימים בזמן (בדגש על כ"א) מול האמריקאים... הינה בעלת חשיבות קריטית, שכן היא תסייע לעמוד בלוחות הזמנים ותשפיע על המשך התמיכה המשאבית מהאמריקאים" (ההדגשה במקור). באותו חודש, בדיון שקיים מנכ"ל משהב"ט בנושא, הוא ציין כי הוא "רואה כקריטי את הצורך בתגבור כ"א במינהלת 'חומה', בעקבות מודל השת"פ והבקרה מול הצוות האמריקאי..., ומנחה להעלות ולסכם את הנושא מול אג"ת".

בתחילת שנת 2010 התחילה מחלקת ארגון באג"ת בעמ"ט לבחינה ארגונית של כלל מינהלות מפא"ת. בינואר 2011 המליץ ראש מחלקת ארגון (להלן - רמ"ח ארגון) בפני ראש חטיבת התכנון באג"ת לפצל את מחלקת תיבה"ם שבמינהלת "חומה" לשתי מחלקות ולחזק את תחום התקציבים, באמצעות תוספת תקנים (אל"ם, סא"ל ורס"ן)⁶¹, ולהעביר את פרויקט "כיפת ברזל" ל"חומה", על כוח האדם העוסק בו. הליך אישור תוספת התקנים הסתיים בפברואר 2012, ומימוש השינוי, לרבות העברת פרויקט "כיפת ברזל" ל"חומה", נעשה במהלך שנת 2012. כך, למעשה, תוספת תקני כוח האדם ב"חומה" התקבלה כעבור למעלה משנתיים ממועד הצגת הצורך וממועד קביעת סגן הרמטכ"ל והנחיית מנכ"ל משהב"ט לעשות זאת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות והדחיפות שעליהן הצביעו סגן הרמטכ"ל ומנכ"ל משהב"ט, היה מקום שצה"ל יזרז את הליך אישור תוספת התקנים למינהלת "חומה", זאת על מנת לתת מענה לצרכיה כפי שהוכרו, ולתמוך באופן מיטבי בנייה ולבבוקה של הפרויקטים שבאחריותה.

ב. על פי הוראת הארגון של אגף אב"ם, היחידה לתקינה והנדסת ייצור (להלן - יחידת התקינה) באב"ם נושאת באחריות מטה לתכנון ולהקצאה של שיאי כוח אדם ותקני כוח אדם במשהב"ט, אזרחיים וצבאיים, ולקביעת היקף כוח האדם הדרוש.

(1) בביקורת עלה, כי רישומי התקנים הצבאיים של מינהלת "חומה" בדוח התקן שביחידת התקינה לא היו מעודכנים: שעה שבמאי 2012 היו ב"חומה" 34 תקנים צבאיים, דוח התקן ממאי 2012 כלל 30 תקנים צבאיים. כמו כן, פרטי בעלי התפקידים הנוגעים לתקנים אלה לא היו מעודכנים.

ראש יחידת התקינה באמ"ש מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי אג"ת אינו מעדכן את אמ"ש באופן שוטף לגבי שינויים בתקנים צבאיים ב"חומה", וכך גם לא "חומה" עצמה. סמנכ"ל וראש

61 מינהלת "חומה" הציגה צורך בתוספת של אל"ם, שלושה סא"לים, ארבעה רס"נים וסרן.

אמ"ש מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי יש כוונתו להביא לשיפור הממשק מול הצבא ולעדכון שוטף של רישומי התקינה הצבאית באמ"ש.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אמ"ש לרכז בידי מידע מלא ועדכני של כל תקני כוח האדם הצבאי ב"חומה", כדי לאפשר, בין היתר, את תכנון כוח האדם בה בהתחשב גם במשאב אנושי זה.

אמ"ש הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הוקם צוות עבודה הבוחן דרכים ליצירת מעורבות של משהב"ט בתהליך התקינה והשיבוץ של כוח האדם הצבאי המוצב במשהב"ט, באמצעות ממשק ממוחשב למערכות הצבאיות. בינתיים, ועד לסיום עבודה זו נקבעו כללים לעדכון ידני שוטף של דוח התקן בכל הנוגע לאנשי צבא.

2) עוד עלה בביקורת, כי מפא"ת פעל ישירות מול אג"ת לגבי תוספת תקנים צבאיים ל"חומה", ולא באמצעות אגף אב"ם, בהתאם להוראת הארגון של האגף; וכי גם אגף אב"ם לא הפעיל מצדו את סמכותו בנושא.

ראש יחידת התקינה באמ"ש מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי אמ"ש אינו מעורב בבחינת צורכי "חומה" בתקנים צבאיים. בנוסף לכך, בהתייחסו לממצאי הביקורת הודיע אמ"ש למשרד מבקר המדינה, כי בידי אג"ת הסמכות לקבוע את היקף התקנים הצבאיים לגופי משהב"ט, לרבות ל"חומה", ואילו בסמכותו הוא לקבוע תקני קבע ייחודיים (תק"י)⁶²; צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי אמ"ש אינו בעל סמכות לתכנון ולהקצאה של תקני כוח צבאי במינהלת "חומה" ובכלל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולצה"ל, כי נוכח האמור לעיל, עליהם להסדיר בהקדם את סוגיית סמכויות אמ"ש בכל הנוגע להקצאת תקנים צבאיים במשהב"ט, לרבות הגדרתן במתואם בהמ"ב ובפקודות הצבא.

3. השימוש בכוח אדם חיצוני במינהלת "חומה" - נוכח הגידול בהיקף פעילותה ונוכח אי-קבלת תוספת תקנים אורחיים וצבאיים, כמתואר לעיל, הסתייעה מינהלת "חומה", כאמור, במהלך שנות פעילותה בהיקפים הולכים וגדלים של כוח אדם חיצוני, על בסיס קבוע, שאותו היא מימנה מתקציבה. מצב זה התקבע ונמשך לאורך שנים, בלי שנותחו משמעויותיו.

בביקורת עלה, כי מינהלת "חומה" לא עשתה בשנים האחרונות, אם בכלל, עבודה לניתוח המשמעויות התפקודיות והכלכליות של העסקת מפתחים לעומת העסקת אנשי קבע או עובדי משהב"ט. גם גורמי מטה במפא"ת לא נדרשו לנושא, וממילא הוא לא הוצג לגורמים הנוגעים במשהב"ט ובנש"ם.

כך, בין היתר, קיים ההיבט התפקודי שבהפעלת כוח אדם חיצוני, ושיקולים הנוגעים לבניית היכולות המקצועיות הנדרשות ל"חומה". כאמור, נוכח צורכי העבודה, המשיכה "חומה" להשתמש

62 תקני קבע הממומנים על ידי גורם משלם חיצוני לתקציב צה"ל, ומשמשים למילוי תפקידים שמחוץ למסגרת תקני צה"ל הרגילים, במקרים שבהם קיים לצה"ל עניין שהתפקידים יאושו על ידי משרתי קבע. בנושא זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60א (2010), בנושא "מערך משרתי הקבע במימון גופים אורחיים (תקני קבע ייחודיים)", עמ' 85. יצוין, כי תקני הקבע במינהלת "חומה" רובם ככולם תק"י.

בכוח אדם חיצוני בהיקף רחב, ובפועל גברה חיוניותו עבורה, ועלתה תלותה בו, לרבות בביצוע משימות רגישות מהבחינה הביטחונית. גורמים בכירים ב"חומה" מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי המפתחים מהווים מוקדי ידע בתחומי הפעילות השונים שלה, מעצם עבודתם לאורך שנים מולה וצבירת ניסיון רב וידע ייחודי לפרויקטים שבאחריותה. לדבריהם, שעה שקציני הפרויקט ב"חומה" משרתים בקדנציות של כשלוש שנים במוצע, ויש להם ידע טכני מוגבל יחסית, מהווים המפתחים, המלווים את פעילות "חומה" לאורך שנים, מומחים בתחומם.

להלן דוגמאות הממחישות את היות המפתחים גורם חשוב בעבודת מינהלת "חומה":

א. בנובמבר 2011 פנתה "חומה" לוועדת מפתחים בבקשה לקבל פטור ממכרז לגבי אחת מחברות המפתחים בליווי הסבר זה: "לחברה ידע הנדסי וניסיון מצטבר בפרויקט 'חומה' שהפך לזיכרון ארגוני חיוני של המינהלת, בתחומה. לחברה מערכת קשרים ארוכת שנים וייחודית עם השותף [הממשל האמריקני], המאפשרת קידום נושאי שת"פ [שיתוף פעולה] שונים ברגישות ובמקצועיות הנדרשים, תוך הסתמכות על אמון אשר נרכש במשך שנים רבות".

ב. בדצמבר 2011 פנתה "חומה" לוועדת מפתחים לאישור פטור ממכרז לחברת מפתחים בנימוק זה: "לחברה ידע ייחודי וניסיון מצטבר רב בפרויקט חומה... ליוותה את האפיון והקמת התשתית הייצורית בארץ ובארה"ב במסגרת תכנית הייצור המשותף של חץ 2... וכן את הגדרת הדרישות לתשתית הייצורית בפרויקט שרביט קסמים ובכך צברה ידע ייחודי בעבודה עם השותף והקמת תשתיות בארה"ב" (ההדגשה במקור).

בביקורת עלה, כי המשמעות של בניית מוקדי ידע בגופים חיצוניים - מוקדים הנדרשים לפעילות השוטפת של מינהלת "חומה" - ויצירת תלות בהם, לא נבחנה.

4. בחירת הרכב כוח האדם המיטבי במינהלת "חומה" - אף כי "חומה" היא גוף מעורב צבאי-אזרחי, עד למועד סיום הביקורת (אוגוסט 2012) לא היה במעבה"ט גורם שבחן את תמונת כוח האדם הכוללת בה, לרבות כוח האדם החיצוני, אל מול צרכיה, ושהמליץ על מבנה והרכב מיטביים.

א. הוראת הארגון הגדירה, כאמור, את סוג התקן לכל תפקיד במינהלת "חומה" - אזרחי, אזרחי/צבאי או צבאי - בהתאם לאופי התפקיד. כך למשל, נקבע בהוראה, שאת תפקיד ראש מחלקת תקציבים ובקרה יכול למלא אזרח או איש צבא, כאשר מתחתיו ישמשו בתחום התקציב רק אזרחים. אולם בניגוד להוראה, בענף תקציבים ובקרה משמשים אנשי צבא. בנוסף לכך, תפקידים, שהוגדרו בהוראת הארגון כאזרחיים/צבאיים, קובעו במהלך השנים לתקן אזרחי או לתקן צבאי, ובוטלה הגמישות באיושם.

בביקורת עלה, כי שינוי זה בהגדרת התפקידים לא לווה בעבודת מטה שבחנה את המשמעויות התפקודיות והכלכליות הנובעות מאיוש המשרות השונות באיש צבא או בעובד משהב"ט.

ב. לשינויים בהיקף פעילות מינהלת "חומה" ובמאפייניה בעשור הראשון של שנות ה-2000 היו משמעויות ניכרות, לרבות הצורך להתאים את המבנה הארגוני שלה למאפייני הפעילות המעודכנים.

על פי הוראת הארגון של אגף אב"ם, מוטל עליו, בין היתר, ליזום, לתכנן ולבצע בדיקות ארגוניות, לשאת באחריות מטה לתכנון ולהקצאה של שיאי כוח האדם לסוגיו ולקבוע את היקף כוח האדם הדרוש.

עם זאת עלה בביקורת, כי מאז הקמת מינהלת "חומה" לא פעל אגף אב"ם מולח ומול מפא"ת ואג"ת לביצוע ניתוח ארגוני שלה, ובכלל זה צורכי כוח האדם למילוי תפקידיה - ההיקף והתמהיל הנדרשים. זאת, על אף השינויים שחלו בפעילותה ואף שכאמור הוקצו לה תקנים נוספים במהלך השנים - רובם ככולם צבאיים, ועל אף ההשפעות התפקודיות והכלכליות העשויות להיות לשינויים במבנה ובהרכב כוח האדם שלה - השפעות שכאמור לא נבדקו.

ג. כאמור, מחלקת ארגון באג"ת ערכה בשנת 2010 בחינה ארגונית לכל מינהלות מפא"ת, ובהן ל"חומה", שמטרתה - "בחינת ייעוד, תפקידי ומבנה המינהלות ויחסי גומלין וממשקים מול הצרכנים והתאמתן לצורך העכשווי". בסיכום העמ"ט ממרץ 2011 צוין, בין היתר, כי בחינת המינהלות נעשתה ביזמת מחלקת ארגון, היות שמאז הקמת המינהלות לא נערכה בחינה ארגונית כוללת בנושא. בסיכום המליץ רמ"ח ארגון על תוספת כמה תקנים צבאיים ל"חומה" ושינוי במבנה מחלקת תיבה"ם שבה; המלצה שכאמור יושמה.

בביקורת עלה, כי בחינת מחלקת ארגון לא התייחסה להיקף ולתמהיל כוח האדם החיצוני התומך בעבודת מינהלת "חומה". בנוסף לכך, בהיות מחלקת ארגון אחראית על התקנים הצבאיים בלבד, היא ממילא גם לא נדרשה לסוגיית התקנים האזרחיים שהקצה אגף אב"ם ל"חומה", ואף לא לתמהיל הרצוי לפעילותה. רמ"ח ארגון מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, מחד, כי מחלקת ארגון בונה גוף כך שיוכל בעזרת כוח האדם שהוגדר עבורו לבצע את כל משימותיו; אך מאידך מסר, כי כוח האדם החיצוני אינו בתחום האחריות והסמכות של מחלקת ארגון באג"ת.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהיעדר ניתוח של צורכי מינהלת "חומה" אל מול כל סוגי כוח האדם שיש ברשותה, וללא בחינת המשמעויות של החלופות השונות - הניתוח הארגוני שעשתה מחלקת ארגון באג"ת לוקה בחסר, ואינו יכול להוות בסיס מספק לקביעת היקף התקנים הצבאיים שראוי לאשר לה.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי עובדת קיומו של כוח אדם חיצוני המועסק במפא"ת, וממילא גם היקפו, לא הובאו לידיעת מחלקת ארגון באג"ת, לא במסגרת העמ"ט שהתקיימה בשנים 2006 ו-2007 לכתיבת הפק"א של מפא"ת, ולא במסגרת העמ"ט שהתקיימה בשנת 2010 לבחינת מינהלות מפא"ת. כיוון שכך, לא ניתן היה להתייחס למרכיב זה בעמ"ט האמורה. עוד הודיע צה"ל, כי עם סיכום התכנית הרב-שנתית של מעהב"ט, הוא יבחן בשיתוף משהב"ט את הצורך בבחינה מחודשת של מבנה המינהלות במפא"ת.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על צה"ל ועל משהב"ט להפיק לקחים ממקרה זה, ולוודא שבעתיד כל בחינה ארגונית שתיעשה בגופי מעהב"ט תתבסס על מידע מלא בכל הנוגע לכוח האדם בגופים אלה, לרבות כוח אדם חיצוני.

ד. נש"ם מהווה את יחידת המטה המרכזית לניהול משאבי האנוש של הממשלה, ומופקדת על מדיניות הממשלה בכל הנוגע למינהל כוח אדם. כדי שנש"ם תוכל למלא את תפקידה, היא חייבת שיהיו בידה נתונים מלאים ועדכניים על העובדים המועסקים בשירות המדינה, על תפקידיהם ועל היקף העסקתם, לרבות עובדי כוח אדם וקבלנים למיניהם כתחליף להעסקתם בתקנים של עובדי מדינה.

בביקורת נמצא, כי נש"ם לא ריכזה נתונים על כוח האדם החיצוני שבמינהלת "חומה", כמו גם בשאר יחידות משהב"ט, ולא בחנה את הסדרת העסקתם או את אפשרות המרתם בתקני כוח אדם.

הממונה על מעהב"ט (בפועל) בנש"ם מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה, כי ניתוח תמהיל כוח האדם הרצוי במפא"ת הוא עבודה שניתן וצריך לעשותה; עוד מסרה, כי במפא"ת עובדים בעיקר מהנדסים ואנשי מחקר, וכי יש קושי לגייסם נוכח תנאים פחות אטרקטיביים של המשרות בשירות המדינה. עם זאת מסרה, כי ניתן למצוא הסדרי העסקה, דוגמת העסקה על פי חוזה מיוחד⁶³, שבהם היא תומכת.

יצוין בהקשר זה, כי על פי חוזר נש"ם משנת 2010, במקרים שבהם העסקה נדרשת אינה עומדת בתנאים המפורטים בו וקיימת הצדקה למתן תוספת משרות בשיא כוח אדם לצורך הפעילות הנדרשת באמצעות עובדים של המדינה, על האחראי לפנות לנש"ם ולאגף התקציבים במשרד האוצר בבקשה לתוספת משרות בשיא כוח אדם וליצירת המשרות במבנה הארגוני של המשרד, כמקובל.

בביקורת עלה, כי מינהלת "חומה" ומפא"ת לא יזמו קידום פנייה לנש"ם ולמשרד האוצר בבקשה להמיר עבודת יועצים ומפתחים לתקני כוח אדם ב"חומה", ואף סמנכ"ל וראש אמ"ש לא פעל בנושא.



לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח צורכי מינהלת "חומה" ומאפייני התפקידים בה, על משהב"ט לבחון את היקף כוח האדם שלה ואת הרכבו בהתחשב בשיקולים מבצעיים ותפעוליים, ובשיקולי כדאיות כלכלית בביצוע משימותיה. עם הקמת אמ"ש, אמורה התמונה המלאה של כל כוח האדם שברשות מינהלת "חומה" להיות מצויה בידיו. כפועל יוצא מאחריותו וסמכותו, עליו לערוך, בתיאום עם מפא"ת ואג"ת, בחינה מקיפה של צורכי מינהלת "חומה" נוכח משימותיה ובהתחשב בממשקי עבודתה מול התעשיות הביטחוניות, מול הממשל האמריקני ומול הגורמים השונים בצה"ל ובמשהב"ט. כמו כן, מן הראוי, כי נש"ם ומשרד האוצר יבחנו את המלצת משהב"ט בעניין, לכשתוגש, במטרה לאפשר תמהיל כוח אדם מיטבי במינהלת "חומה".

אמ"ש הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בסיום תהליך שבו הוחל בעקבות הביקורת, ולאחר שתהיה בידיו תמונה מלאה של התקינה והאיוש במינהלת "חומה", הוא יקיים עמ"ט בשיתוף מפא"ת ואג"ת לבחינת תמהיל כוח האדם האופטימאלי של "חומה".

בהתייחסותה לממצאי הביקורת הודיעה הממונה על מעהב"ט (בפועל) בנש"ם באוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי לשיוגשו המלצות משהב"ט תפעל נש"ם בעניין.

63 בהתאם לתקשי"ר, אדם, אשר נציב שירות המדינה קבע כי עבודתו חיונית למדינה וכי אין אפשרות מעשית להעסיקו במסגרת תנאי העבודה או השכר המקובלים בשירות, יועסק על פי חוזה מיוחד לתקופה של לא יותר מחמש שנים; חוזה מיוחד זה ניתן להארכה לתקופה של לא יותר מחמש שנים בכל פעם.

סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה, כי למשהב"ט מעל 2,200 תקני כוח אדם, וכי "עם מספר כה רב של תקני כוח אדם, בהנחה שמשהב"ט רואה בפרויקט 'חומה' נדבך מרכזי בתכנית העבודה הצה"לית... היה עליו לתעדף תקנים, במסגרת תקציב הביטחון ושיאי כוח האדם העומדים לרשותו, לפרויקט 'חומה', וזאת על חשבון תקנים באגפים ופרויקטים אחרים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר, כי על מנת להגיע ליעילות ארגונית, תפקודית וכלכלית של יחידה, יש לבחון אותה על מאפייניה, ולהעמיד את המשאבים המיטביים לתפקודה, בהתחשב בהיבטים השונים. קל וחומר כאשר מדובר בהמרת שירותי כוח אדם חיצוני בתקינה; פעולה שעשויה להשיא את התועלת הארגונית בתקציב נתון או אף בתקציב נמוך יותר, ושגם למשרד האוצר אמור להיות עניין רב בכיצועה.

סיכום והמלצות

מינהלת "חומה" שבמשרד הביטחון (משהב"ט) עוסקת מתחילת שנות התשעים, מועד הקמתה, בניהול פרויקטים של פיתוח וייצור מערכות הגנה מפני טילים קרקע-קרקע, רקטות קרקע-קרקע ואיומים נוספים מן האוויר, שחלקם כבר הבשילו לידי הישגים טכנולוגיים משמעותיים, והביאו תרומה רבה לביטחון המדינה. פרויקטים אלה מהווים נדבך מרכזי בתכנית העבודה הצה"לית, ומוקצים להם משאבי תקציב וכוח אדם ניכרים. למימוש משימותיה נעזרת מינהלת "חומה" בכוח אדם שמקצים לה צה"ל ומשהב"ט וכן בכוח אדם חיצוני.

עם זאת, כפי שעולה מדוח זה, קיימים ליקויים בתחומי הארגון והניהול של כוח האדם שברשותה; ליקויים, הפוגעים בחלקם בכללי מינהל תקין, בניהול ובבקרה המיטביים של הפרויקטים, וכפועל יוצא מכך - בעקרונות היעילות וההיסכון.

על אף החשיבות והמרכזיות של פעילות מינהלת "חומה", במהלך 20 השנה שחלפו מהקמתה, לא נעשתה במערכת הביטחון עבודה מקיפה לבחינת המבנה ותמהיל כוח האדם הדרושים לה, ובפועל הם תולדה של אילוצים ונסיבות ולא דווקא פרי של ניתוח ותכנון. כמו כן, העסקת רוב המפתחים בידי מינהלת "חומה" נעשתה שלא בהתאם לחלק מהוראות התקשי"ר, להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולהוראות משהב"ט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמינהלת "חומה", המינהל למחקר פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) ואגף מינהל ומשאבי אנוש (אמ"ש) יבחנו את התמהיל הקיים של המפתחים המועסקים ב"חומה", כדי לאתר ולמפות את אלה שאינם עונים על הגדרת "מפתח", ויעבירו את הבקשות להעסקתם במסלול המיועד לכך. כמו כן, על מנת להגביר את הפיקוח והבקרה על העסקתם של המפתחים, מן הראוי, כי ועדת מפתחים במפא"ת תפעל, בתיאום עם מינהלת "חומה" ובשיתוף אמ"ש, לריכוז המידע הנוגע לכל אחד מהם, ותאשרם מכאן ואילך באופן פרטני. יתרה מכך, יש מקום שמנכ"ל משהב"ט יבחן אם העסקת המפתחים, המועסקים בקביעות על בסיס שעות עבודה במינהלת "חומה", צריכה להמשיך ולהיות מאושרת באמצעות ועדת מפתחים, או שמוטב לאשרה באמצעות ועדת היועצים שבאמ"ש.

נוסף על כך, על מינהלת "חומה" לרכז ללא דיחוי את המידע הנדרש על חברות המפתחים ועובדיהן, כדי לפעול למניעת ניגוד עניינים, וכן לנקוט צעדים שמטרתם למנוע העברת מידע עסקי בין התעשיות הביטחוניות באמצעות חברות המפתחים ועובדיהן. אשר לסוגיית מניעת הכרה שיפוטית בדיעבד ביחסי עובד ומעביד, על משהב"ט לבחון מול נציבות שירות המדינה (נש"ם) את הסדרי העסקת כוח האדם החיצוני שבמינהלת "חומה", ולפעול להסדרתם התקינה.

עוד לדעת משרד מבקר המדינה, באחריות אמ"ש ובסמכותו לערוך, בתיאום עם מפא"ת ואגף התכנון בצה"ל (אג"ת), בחינה מקיפה לצורכי מינהלת "חומה", נוכח משימותיה ובהתחשב בממשקי עבודתה מול התעשיות הביטחוניות, מול הממשל האמריקני ומול הגורמים השונים בצה"ל ובמשהב"ט, ולהמליץ על מבנה ארגוני ותמהיל כוח אדם מיטביים. זאת, בהתחשב בשיקולים מבצעיים ותפעוליים, ובשיקולי כדאיות כלכלית בביצוע משימותיה. כמו כן, מן הראוי, כי נש"ם ומשרד האוצר יבחנו את המלצת משהב"ט, לכשתוגש, במטרה לאפשר תמהיל כוח אדם מיטבי במינהלת "חומה".

נוסף לאמור לעיל, נוכח הממצאים שעלו בדוח ביקורת זה, בנוגע לארגון ולניהול כוח האדם במינהלת "חומה", שהיא אחת מיחידות מפא"ת, מן ראוי שראש מפא"ת, סמנכ"ל וראש אמ"ש ומנכ"ל משהב"ט בראשם, יבחנו, בשיתוף עם אג"ת, את הלקחים הנדרשים גם בהקשר ליתר יחידות מפא"ת. מעבר לכך ראוי, כי אמ"ש, בשיתוף אג"ת, יבדוק באיזו מידה הליקויים שעלו בדוח נוגעים ליתר יחידות משהב"ט, וזאת בעיקר בתחומי הארגון, התקינה הצבאית והעסקת כוח האדם החיצוני, ויפעל לתיקונם, במידת הצורך.

