

מבקר המדינה

דוח ביקורת על
המועצה לביטחון לאומי



מבקר המדינה

דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי



ירושלים, תשרי התשס"ז, ספטמבר 2006

מס' קטלוגי 2006-013

ISSN 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה: דפוס כתר בע"מ

מאז קום המדינה ועד לימים אלה תופסת סוגיית הביטחון הלאומי מקום מרכזי בסדר היום הציבורי במדינה, ולה השלכות על תחומי חיים חיוניים וקיומיים, ומכך נובעת חיוניותם של תהליכים מיטביים לקבלת החלטות.

האחריות העליונה בנושאי ביטחון לאומי חלה על הממשלה ועל העומד בראשה, אך עליהם מוטל גם להבטיח את קיומה של עבודת מטה מקצועית, ראויה ושלמה טרם קבלתן של החלטות בנושאים אלה.

ממצאי הדוח מעוררים דאגה בדבר איכותם של תהליכי קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי, שהרי רעיון הקמת המועצה לביטחון לאומי ב-1999 נועד למלא חלל מהותי בעבודת המטה עבור ראש הממשלה והממשלה. עם זאת, המימוש בפועל על ידי ראשי הממשלות לא התיישב עם החלטת הממשלה והצורך הבסיסי. אי-שיתוף המועצה לביטחון לאומי וראש המועצה לביטחון לאומי כיועץ לביטחון לאומי בעקביות בחלק משמעותי של הדיונים הביטחוניים-מדיניים, והעובדה שקודם לדיונים אלה אשר עוסקים בנושאים, וביניהם מהחשובים ביותר, לא התבקשה ככלל עבודת מטה מגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה - המועצה לביטחון לאומי - עלולים לפגום בהחלטות המתקבלות. יתרה מכך, דיונים רבים "מובלים" על ידי גורמים המעורבים ומושפעים מן ההחלטות המתקבלות, וכתוצאה מכך עלולה להיווצר הטיה אצל מקבלי ההחלטות.

מצאתי לנכון לפרסם דוח זה, אשר הוכן במשך כשנה, כדוח מיוחד בימים אלה, שבהם עולה נושא תהליכי קבלת החלטות בתחום הביטחון הלאומי כסוגיה אקטואלית רבת חשיבות. אציין, כי תיקונם של מרבית הליקויים בנושאים המועלים בדוח זה, שתכליתם שיפור משמעותי לאיכות תהליך קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי, ניצבים לפתחו של ראש הממשלה בהיותו העומד בראש פירמידת מקבלי ההחלטות. גיבוי ממשי שיינתן מצד ראש הממשלה הוא המפתח להצלחת המועצה לביטחון לאומי והעומד בראשה כיועץ לביטחון לאומי, ולשיפור תהליכי קבלת ההחלטות בתחום קיומי זה.



מיכה לינדנשטראוס

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אב התשס"ו
אוגוסט 2006

תוכן עניינים

9	תקציר
15	מבוא
17	סקירה היסטורית
19	רקע השוואתי
22	הבסיס הנורמטיבי לפעילות המל"ל
25	יישום החלטת הממשלה
25	א. ייעוד המל"ל
29	ב. תפקידי המל"ל
29	1. עבודת המטה בתהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי
29	א) ביצוע עבודת המטה
38	ב) השפעת היעדר עבודת המטה על תהליך קבלת ההחלטות
40	ג) אי-מעורבות המל"ל בנושאי ביטחון לאומי
42	ד) השפעת מערכת הביטחון בתהליכי קבלת ההחלטות
43	1) גופי המטה של מערכת הביטחון
45	2) המזכיר הצבאי
48	ה) מיקום משרדי המל"ל
49	2. פורום ייעוץ בכיר לראש הממשלה ולממשלה
50	3. ראש המל"ל
50	א) יועץ לביטחון לאומי
51	ב) תחלופת ראשי המל"ל
52	4. תפקידי מל"ל אחרים שנקבעו בהחלטת הממשלה
52	א) הכנת דיונים בנושאי ביטחון לאומי
53	ב) הערכת מצב לאומית שנתית
54	ג) מעקב אחר פעילות הממשלה והחלטותיה
55	ניהול, תכנון, פיקוח ובקרה על פעולות המל"ל
61	כוח אדם
66	סיכום

המועצה לביטחון לאומי

תקציר

המועצה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) הוקמה על בסיס החלטת הממשלה מיום 7.3.99 (להלן - החלטת הממשלה), ועל פיה המל"ל אמורה לשמש גוף מטה לראש הממשלה ולממשלה בנושאי ביטחון לאומי. המל"ל שואבת את סמכותה מהממשלה, ופועלת על פי הנחיות ראש הממשלה. ראש המל"ל כפוף במישרין לראש הממשלה, והוא משמש גם כיועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי.

במדינות רבות בעולם קיימים מסגרות או גופים העונים לצורך דומה לזה של המל"ל, אשר מהווים גוף מטה מתאם וגוף מטה מקצועי הסמוך לאוזני הקברניטים, והם נמצאים במוקד תהליכי קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי. בישראל העלו פעמים רבות במשך השנים מדינאים, מומחים, חוקרים וועדות ציבוריות שונות את הצורך החיוני בייצוב קבוע לראש הממשלה ולוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בתחומי הביטחון הלאומי, במטרה לתת בידי מקבלי ההחלטות מידע שיסייע בהבנת הדילמות והסוגיות העומדות לדיון, ולאפשר להם בקרה ופיקוח טובים יותר על רשויות הביטחון השונות. במרס 1999 החליטה הממשלה על הקמת המל"ל, ותהליך הקמתה החל במאי באותה שנה.

בתקופה שבין אוגוסט 2005 לאפריל 2006 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במל"ל ובמשרד ראש הממשלה. נבדקו בעיקר המסגרת החוקית שבה פועלת המל"ל, תפקידיה של המל"ל ודרך ביצועם, מקומה בתהליכי קבלת ההחלטות ביחס לגורמים אחרים במשרד ראש הממשלה, וכן ענייני מינהל ובקרה במל"ל. בביקורת נמצא, שהחלטת הממשלה לגבי ייעוד המל"ל ותפקידיה אינה מבוצעת בפועל באופן מהותי כבר מיום הקמתה. להלן עיקרי הממצאים:

הבסיס הנורמטיבי לפעילות המל"ל

קיים פער מהותי ועמוק בין המסגרת החוקית המגדירה את דרך פעולת המל"ל לבין המציאות שבה היא פועלת. בנוסף לכך, בהחלטת הממשלה לא הוגדרו בצורה בהירה תפקידיה, סמכויותיה, תחומי אחריותה וממשקיה עם הגופים האחרים.

יישום החלטת הממשלה

א. ייעוד המל"ל

המל"ל אינה מהווה בפועל את המטה של ראש הממשלה או של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. נושא זה וכן הבעייתיות הקיימת בתחום עבודת המטה בנושאי ביטחון לאומי הוצגו מספר פעמים בפני ראשי הממשלות במהלך השנים האחרונות, אולם הנושא לא קודם.

האחריות העליונה בנושאי הביטחון הלאומי חלה על הממשלה והעומד בראשה, אך עליהם מוטל גם להבטיח את קיומה של עבודת מטה מתאימה טרם קבלתן של החלטות בנושאים אלה. מדבריהם של ראשי הממשלה לשעבר עלה, כי הם רואים במל"ל גוף בעל תפקיד חשוב בתחום עבודת המטה. גם מדברי מומחים ובעלי תפקידים לשעבר עולה חשיבות עבודת המטה, וכי קידומו של נושא עבודת המטה בענייני ביטחון לאומי תלוי בסופו של יום בראש הממשלה עצמו. מתיאור העובדות בדוח עולה, כי נקודת המפתח לצורך יישום, קידום ושיפור הנושא היא, מטבע הדברים, ראש הממשלה עצמו ולשכתו הקרובה.

ב. תפקידי המל"ל

1. עבודת המטה בתהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי

א) ביצוע עבודת המטה - מהחלטת הממשלה עולה, כי תפקידה וייעודה העיקרי והבסיסי של המל"ל הוא לשמש כגוף מטה לראש הממשלה ולממשלה בנושאי הביטחון הלאומי. מילוי תפקיד זה נועד לאפשר לממשלה ולעומד בראשה לקבל מידע מקיף על ההצעות המועלות בפניהם, על מנת שההחלטה שתתקבל תתבסס על מידע נאות, על הכרת הנושא והקשיים שהוא מעורר והעמדות השונות לגביו.

בפועל, לאחר הקמתה לא שותפה מל"ל פעמים רבות, באופן יזום ומכוון, בהכנת עבודת מטה כבסיס לקבלת החלטות בנושאי הביטחון הלאומי ברמות החשובות ביותר. חלק מפער זה בעבודת המטה לא נתמלא, בדרך כלל, על ידי גורמים אחרים. חלק ניכר מהנושאים המשמעותיים העומדים על סדר היום הביטחוני-מדיני אינם מצויים בטיפול המל"ל, והיא אינה נדרשת להכנת עבודת מטה כלשהי בנושאים אלה. ראוי לציין, כי המל"ל, למעשה, מתקשה להשפיע ולעיתים אף מנוטרלת בפועל מנגיעה בנושאים אלו, אשר בדרך כלל "מובלים" על ידי אחד מגורמי המטה האחרים במערכת הביטחון. זאת, בלא שנעשית עבודת מטה אובייקטיבית, שאינה "סקטוריאלית", עבור הממשלה וראש הממשלה, אשר באמצעותה יוצג מגוון של דעות ועמדות, אשר בחלקן יכולות להיות אף מנוגדות לעמדות הגוף אשר יוזם את אותן הפעולות ומכין את ההצעות להחלטת הממשלה.

אי-שיתופה של המל"ל בעיסוק בעבודת מטה בנושאי ביטחון לאומי מן המעלה העליונה בא לידי ביטוי בנושאים חשובים, כגון: היציאה מלבנון, ניהול המשבר עם ארה"ב בגין מכירת מערכות נשק לסין, פרויקטים ביטחוניים רחבי היקף בעלי

חשיבות לאומית, עבודת מטה טרם החלטת ראש הממשלה על תכנית ההתנתקות, תקציב הביטחון והתכנית הלאומית האסטרטגית בנושא הנגב.

אי-שיתוף המל"ל בעקביות בחלק משמעותי של הדיונים הביטחוניים-מדיניים העוסקים בנושאים החשובים העומדים על הפרק בתחומים אלה, אינו מתיישב עם מטרת הקמתה ועם עצם קיומה כגוף המטה המרכזי לעניין זה לממשלה ולראש הממשלה. כתוצאה מהעובדה, שקודם לדיונים אלה, אשר עוסקים בנושאים מן החשובים ביותר, לא התבקשה עבודת מטה מגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה - המל"ל, הרי שככלל לא באים לידי ביטוי מגוון הדעות ואפשרויות הפעולה על כל היבטיהן ומשמעויותיהן, דבר שעלול לפגום בהחלטות המתקבלות. כתוצאה מכך, שהדיונים "מובלים" על ידי גורמים המעורבים ומושפעים מן ההחלטות המתקבלות, עלולה להיווצר הטיה אצל מקבלי ההחלטות, אשר עלולה לפגום אף היא בהחלטות המתקבלות.

ב) אי-מעורבות המל"ל בנושאי ביטחון לאומי - חלק ניכר מהדיונים הביטחוניים-מדיניים הנערכים בראשות ראש הממשלה נערכים ללא עבודת מטה מקדימה של מל"ל ואף ללא השתתפות נציגיה. כמו כן, על פי רוב, ראש המל"ל אינו מוזמן להשתתף בדיונים מקדימים ובהתייעצויות אצל ראש הממשלה, אשר משתתפים בהם מספר מצומצם של יועצים קרובים וגורמים נוספים. זאת, למרות שבדיונים אלה נקבעים בדרך כלל כיווני ההחלטות, שיוצגו ובדרך כלל גם יאושרו לאחר מכן. כך ממילא, לא מובאת בהם עמדת המל"ל או עבודת מטה מקדימה, שהייתה יכולה להיות מוכנה טרם הדיון. יתר על כן, ראש המל"ל, המכהן, כאמור, גם כיועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי, אינו מוזמן לפורום ור"ש (ועדת ראשי השירותים החשאיים) באופן מוסדר כלשהו; והמל"ל, לרבות ראש המל"ל עצמו, אינה מצויה ככלל בתהליכי קבלת ההחלטות בדרג הקברניטים בנושאים הנוגעים לתחומי האמצעים הרגישים, הן בדיונים המתקיימים אצל ראש הממשלה והן בדיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בנושאים אלה.

מן הדברים עולה, שתמונת המידע הקיימת במל"ל בתחומים הביטחוניים-אסטרטגיים דלעיל הינה חלקית, כך שיכולתה לראייה כלל-מערכתית רחבה היא מוגבלת - דבר הגורם לנכות מובנית של המל"ל, הפוגעת ביכולתה למלא את ייעודה כגוף המטה העליון בנושאים אלה ליד ראש הממשלה וליד ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, וככלל, נמנעת ממנה באופן אימננטי היכולת להוות גורם בעל משקל מרכזי בתחומים אלה - כנדרש מהצורך ומהגדרת היעדים בהחלטת הממשלה.

ג) השפעת מערכת הביטחון בתהליכי קבלת ההחלטות - במשך השנים נשענו תהליכי קבלת ההחלטות על ידי הממשלה וראש הממשלה במידה רבה על עבודת המטה שהכינו והציגו גורמים במערכת הביטחון, ובעיקר צה"ל. מבקר המדינה כבר העיר בעבר¹, כי גורמי צה"ל נתפסים על ידי דרג מקבלי ההחלטות כגורם המקצועי הבלעדי, וכי ראוי שלרשות דרג מקבלי ההחלטות יעמדו הכלים לבחינה מקצועית ובלתי תלויה של תכניות ועמדות, המוצגות לפנייהם להחלטה על ידי הגורמים

1 דוח שנתי 38 של מבקר המדינה (1988), חלק ב', בפרק העוסק ב"פיתוח סד"כ חיל הים - תהליך קבלת החלטות", עמ' 872-873.

המקצועיים הצבאיים. במועד סיום הביקורת, אפריל 2006, עדיין מהווים גופי המטה של מערכת הביטחון את הגורם הדומיננטי בהכנת עבודת מטה כחלק מתהליך קבלת ההחלטות, ואילו המל"ל על פי רוב אינה משמשת בפועל כגוף המטה לראש הממשלה ולממשלה לצד גופי מערכת הביטחון, ואין לה עדיין משקל ראוי ומשמעותי כגוף אובייקטיבי מטעם ראש הממשלה והממשלה, וזאת למרות החלטת הממשלה משנת 1999.

המזכיר הצבאי - בפועל, חולש המזכיר הצבאי לראש הממשלה (להלן - המזכ"ץ), לכאורה, באופן המשמעותי ביותר על סדר היום המדיני-ביטחוני של ראש הממשלה בהיותו משמש למעשה כ"מוציא ומביא" של הנושאים הללו בפני ראש הממשלה, ובידיו מרוכז כוח רב בהשפעה על הקביעה אילו נושאים יועלו ומתי יועלו לדיון בפורומים הביטחוניים השונים אצל ראש הממשלה. בביקורת נמצא, כי לא הוגדרו תפקיד המזכ"ץ, סמכויותיו, תחומי אחריותו, ויחסי הגומלין בינו לבין הגורמים האחרים הפועלים סביב ראש הממשלה. יתרה מכך, המזכ"ץ כקצין לובש מדים, פועל מטעם הרמטכ"ל ובפועל הוא פועל בכפיפות לראש הממשלה. עניין זה עלול לעורר אי-בהירות ביחס לזיקתו של המזכ"ץ. יתר על כן, חלק מן התפקידים שממלא בפועל המזכ"ץ הם תפקידים שהטילה הממשלה על המל"ל בהחלטתה - לדוגמה, הכנת דיונים של ראש הממשלה ושל ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, או ביצוע בקרה ומעקב אחר החלטות שהתקבלו. מצב דברים זה פוגם מהותית ביכולת המל"ל למלא את ייעודה כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, והוא בעל השפעה מהותית על תפקודה של המל"ל ומיצוב מקומה בלשכת ראש הממשלה.

ד) מיקום משרדי המל"ל - הניסיון מלמד, כי בדרג העליון של קבלת ההחלטות מידת ההשפעה והעוצמה של יועצים עומדת ככלל ביחס ישיר לסמיכות הפיזית שלהם למקבלי ההחלטות. מאז הקמתה ב-1999 שוכנים משרדי המל"ל ברמת השרון, שעה שמשרדו של ראש הממשלה, שאמור להיות ה"צרכן" העיקרי של עבודת המל"ל, שוכן בקריית הממשלה בירושלים. במהלך השנים 2000-2004 העלו גורמים במל"ל ומחוצה לה מספר פעמים את הקשיים הנגרמים לעבודת המל"ל ואת הצורך בשינוי מצב זה. במועד סיום הביקורת טרם הועברה המל"ל לבניין משרד ראש הממשלה בירושלים.

2. פורום ייעוץ בכיר לראש הממשלה ולממשלה

ראש המל"ל, המכהן גם כיועץ לביטחון לאומי, אינו נמנה עם צוות ההתייעצות הקרוב של ראש הממשלה, והוא אינו מוזמן להשתתף בדיוניו. בנוסף לכך, הוא אינו מוזמן, בדרך כלל, להשתתף בדיונים הלא-פורמליים הנערכים בראשות ראש הממשלה, ואשר בהם בדרך כלל נקבעות העמדות, אשר תוצגנה ותועלנה לאישור בדיונים הפורמליים. מן הדברים עולה, כי המל"ל אינה משמשת כ"פורום ייעוץ בכיר" בנושאי ביטחון לאומי לראש הממשלה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. כמו כן, יחסי הגומלין בין המל"ל ליועצי ראש הממשלה העוסקים בנושאי ביטחון לאומי (כמו היועץ המיוחד, היועץ המדיני, המזכ"ץ והמנכ"ל) לא הוסדרו בצורה פורמלית, ולא נעשה תיחום של הנושאים שבהם יעסוק ויפעל מעיקרו כל אחד מגורמים אלה לצורך מתן ייעוץ לראש הממשלה.

משרד מבקר המדינה מצביע על כך, שהפעלת המבנה האינטימי של מספר יועצים קרובים כפורום מייעץ לראש הממשלה טומנת בחובה יתרונות, אולם יועצים אלו כבודדים, מוכשרים ככל אשר יהיו, לא יוכלו לבצע, ואינם מבצעים בפועל, הכנת עבודת מטה מעמיקה עבור ראש הממשלה והממשלה בנושאים מורכבים של ביטחון לאומי - עניין שכשלעצמו טומן בחובו חשש לקבלת החלטות ללא בסיס מספק. זאת לעומת המל"ל, שהיא גוף המאגד מספר רב יחסית של עובדים, ונעזרת במגוון מומחים מגופים אחרים ומן האקדמיה, אשר מקנים לה יכולת "עומק", ומאפשרים גם הכנת עבודות מטה מעמיקות לטווח בינוני וארוך.

3. ראש המל"ל והיועץ לביטחון לאומי

לא הוגדרו תפקידי היועץ לביטחון לאומי (הוא ראש המל"ל), סמכויותיו ותחומי אחריותו. כמו כן, בפועל היועץ לביטחון לאומי אינו מצוי בסמיכות לראש הממשלה כמו יתר יועציו, אינו חבר בפורום של צוות היועצים הקרוב לו, ואינו משתתף ברבים מהדיונים וההתייעצויות בנושאים הרלוונטיים. מכאן עולה, כי בפועל לא נוצק תוכן ממשי לתפקיד היועץ לביטחון לאומי, וראש המל"ל כיועץ לביטחון לאומי לא בא ככלל לידי ביטוי ממשי בחיי המעשה.

מאז הקמתה התאפיינה המל"ל בחוסר יציבות בכהונתם של ראשיה, ובממוצע כיהן כל אחד מהם כשנה וחצי בלבד (וזאת בהתעלם מהתקופות הארוכות שבהן מילאו את התפקיד ממלאי מקום). אף שראשי המל"ל היו בעלי מעמד, רקע וניסיון משמעותיים בתחומי הביטחון, הרי שהעובדה שמאז הקמת המל"ל משמשים ראשיה במשך תקופות קצרות אף מאלה המקובלות בתפקידי מטה אחרים, ויתרה מכך, העובדה שהתפקיד לא אויש בחלק מהתקופות במינוי קבוע, משפיעות על יכולת ההתמקצעות ועל מהות התפקיד ודימויו, ומקשות על מיצוי תהליכים ארוכי טווח והכנת עבודת מטה ארוכת טווח, וזאת דווקא בתחום הביטחון הלאומי שהוא מהחשובים והמורכבים ביותר במדינה.

4. תפקידי מל"ל אחרים שנקבעו בהחלטת הממשלה

גם תפקידים אחרים שהוטלו על המל"ל בהחלטת הממשלה אינם מבוצעים על ידיה, כמו הכנת דיונים בנושאי ביטחון לאומי ומעקב אחר הפעילות ומימוש החלטות הממשלה בנושאי הביטחון הלאומי. הערכות מצב לאומי שהכינה המל"ל פעמיים (בשנת 2002 ובשנת 2004) לא נידונו ולא זכו לתשומת הלב הראויה. זאת, למרות שלהכנת הערכת המצב הלאומית השנתית ולדיון בה עשוי להיות ערך מוסף חשוב במסגרת קיומו של הליך תקין לקבלת החלטות. יתר על כן, הדבר מתחייב מהחלטת הממשלה שבתוקף, אשר קבעה במפורש, כי על המל"ל לרכז הערכה אינטגרטיבית של תהליכים ומגמות הצפויים בתחום הביטחון הלאומי על כל רבדיו.

מינהל וכוח אדם

נמצאו מספר ליקויים בתחומי המינהל, בעיקר בנושאי מבנה ארגוני, כוח אדם, תכניות עבודה שנתיות ומחשוב.

א. בתחום המבנה הארגוני עלה, בין היתר, כי טרם הכפפת המטה ללוחמה בטרור למל"ל בשנת 2001, ואף טרם קבלת ההחלטה בשנת 2005 על כך שישמש כגורם המטה של ראש הממשלה והממשלה לענייני לוחמה בטרור, לא נשקלו שאלות מיקומו בתוך המל"ל, והאם תפקידיו עולים בקנה אחד עם המטרות שהוגדרו למל"ל בהחלטת הממשלה ממרס 1999.

ב. בתחום כוח האדם עלה, כי אף שחלפו למעלה משש שנים מאז הקמתה, טרם הוקצה למל"ל תקן כוח אדם סדור בהתאם לניתוח תפקידיה וצרכיה; מאז הקמתה לא בחנה המל"ל את סוגיית גיוס העובדים ולא קבעה תהליך שיטתי לאיתור ולגיוס עובדים - גם בתפקידים הבכירים במל"ל (סגנים לראש המל"ל וראשי אגפים). עוד נמצא, כי במל"ל התקיימו במשך השנים תחלופה בתדירות גבוהה של העובדים ואף אי-איוש משרות חשובות לאורך זמן, אשר יש בהן כדי להצביע על חוסר יציבות, חוסר המשכיות והתנהלות ארעית של מל"ל - שהינו מוסד בעל חשיבות עליונה בתחום הביטחון הלאומי בישראל.



לסיכום, לעבודת מטה מקצועית כוללת וארוכת טווח עבור ראש הממשלה והממשלה קיימת חשיבות רבה, במיוחד כשמדובר בתחום הביטחון הלאומי. ראשי ממשלות ישראל לדורותיהם העדיפו בדרך כלל את קיומו של פורום אינטימי משלהם לקבלת החלטות על פני קיומו של גוף מיוחד, שיהיה אחראי להכנתה של עבודת מטה מסודרת לצורך קבלתן של ההחלטות. ועדות ציבוריות רבות, מומחים רבים ובעלי תפקידים בכירים לשעבר ציינו לאורך השנים פעמים רבות את חסרונן של תהליך חשוב זה של עבודת מטה כאבן דרך בתהליכי קבלת ההחלטות - דווקא בנושאי הביטחון הלאומי - שהם מן המעלה הראשונה בחשיבותן. כמו כן, מן הדברים עולה חיוניות לקיומו של גוף בעל עוצמה וחשיבות בתחומי התכנון בנושאי הביטחון הלאומי, כמשקל נגד לעוצמתם הטבעית של מערכת הביטחון והגופים הביטחוניים בנושאים אלה.

החלטת הממשלה על הקמת המל"ל באה לענות על צורך חיוני זה. אכן, הקמת המל"ל בשנת 1999 ופעולותיה מאז סייעו לשפר נושא זה, ובמיוחד בשנים האחרונות - אך נוכח המציאות של תהליכי קבלת ההחלטות, נראה, כי בעיות היסוד בתחום זה נותרו עדיין בעינן. מאז הקמתה התאפיינה המל"ל גם בחוסר יציבות, שבאה לידי ביטוי בחילופים תכופים יחסית של ראשיה ושל עובדיה ובשינויים תדירים בתחומי עיסוקה ודרכי עבודתה.

מן הדוח עולה, כי נוצר מצב פרדוקסאלי, שבו מחד גיסא, קיימת חקיקה (גם אם חלקית), קיימת החלטת ממשלה, ומזוהה צורך מובהק בתחום זה על ידי מדינאים והמומחים העוסקים בנושא; ויתרה מכך, "הצרכנים הראשיים" - קרי, ראשי הממשלה - מתקפים בדבריהם את הצורך ואת חשיבותו. עניין זה אף קיבל ביטוי לאחרונה בדוח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל. מאידך גיסא, קיימת נכות מובנית ומכוונת ביכולת של המל"ל, כפי שנבנתה וכפי שהופעלה על ידי ראשי הממשלות, לענות על הצורך ולממש את ההחלטות, ומכאן במשתמע מתקיימת פגיעה באיכות תהליכי קבלת ההחלטות המיטביות בתחום חיוני זה של הביטחון הלאומי - דבר העולה הן מחוסר מעורבותה של המל"ל בחלק מתחומי המהות של פונקציית המטרה לתפקודה והן בארגונה הפנימי לצורך מיצוי תפקיד זה.

לפיכך, ראוי לפעול בדחיפות וביסודיות לשיפור משמעותי של קיום תהליכי עבודת מטה סדורה לצורך קבלת ההחלטות בנושא הביטחון הלאומי, על ידי חיזוק משמעותי, הלכה למעשה, של המל"ל באמצעות: קירובה הפיזי ללשכת ראש הממשלה - לכדי יכולת מעורבות שוטפת; מיצוב מעמדו של ראש המל"ל, הן במסגרת היועצים הקרובה לראש הממשלה והן בקרבה בלתי-אמצעית מתוקף תפקידו כיועץ לביטחון לאומי; הגדרה ותיחום של התפקידים של יועצי ראש הממשלה והמזכ"ץ, ויחסי הגומלין ביניהם לבין המל"ל; הרחבת שילובה ומעמדה כגוף המרכזי בעבודת המטה ובתהליכי קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי; בניית בסיס השתתפות ומשולבות שלה בכל מערכי קבלת ההחלטות בדרג העליון לנושאי הביטחון הלאומי - על כל נדבכיו ומרכיביו, כמשתמע מהחלטת הממשלה התקפה; ושיפור והתאמה של יכולתה הפנימית והארגונית להתמודד עם מטלותיה. מן הראוי, לעגן את קיומו של גוף המטה של ראש הממשלה והממשלה בבסיס נורמטיבי מוצק, בין בהחלטת ממשלה ובין בחקיקה, אשר יגדיר ברורות את תפקידיו, סמכויותיו ויחסי הגומלין שבינו לבין הגופים האחרים, על מנת לחזק את יציבותו ותפקודו. בכך תהיה תרומה ניכרת לקידום עבודת המטה ותהליכי קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי עבור הממשלה ועבור העומד בראשה.



מבוא

המועצה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) הוקמה על בסיס החלטת הממשלה 4889 מיום 7.3.99 (להלן - החלטת הממשלה), ועל פיה המל"ל אמורה לשמש כגוף מטה ליד ראש הממשלה והממשלה לנושאי ביטחון לאומי. המל"ל שואבת את סמכותה מהממשלה, ופועלת על פי הנחיות ראש הממשלה. ראש המל"ל כפוף במישורין לראש הממשלה, והוא משמש גם כיועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי.

סעיף 7 לחוק הממשלה, התשס"א-2001, קובע, כי "לממשלה יהיה צוות, שיקים ראש הממשלה, לייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי; ראש הממשלה רשאי להטיל על הצוות תחומי ייעוץ נוספים".

למל"ל מעמד של יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, אשר מקנה לה עצמאות בניהול כוח אדם, ועצמאות חלקית בנושאי תקציב. תקציב המל"ל בשנת 2005 היה כ-13.3 מיליון ש"ח. במועד סיום הביקורת הועסקו במל"ל כ-30 עובדים ועוד 14 חיילים בשירות סדיר.

במל"ל קיימים ארבעה אגפים:

א. האגף למדיניות ביטחון - עוסק, בין היתר, בגיבוש תפיסת הביטחון הלאומי, בהערכת מצב הביטחון הלאומי, בתהליך המדיני והעיוני עם הפלסטינים, בזיהוי תרחישים ומגמות במזרח התיכון בטווחי הזמן השונים, וכן בנושאי ביטחון לאומי שונים.

ב. האגף למדיניות חוץ - עוסק, בין היתר, בתכנון, תיאום ויישום של מדיניות בהקשר לתהליך המדיני מול הפלסטינים ומול מדינות שונות במזרח התיכון, ובדיאלוג עם המעצמות העולמיות ומול מדינות מפתח וארגונים בין-לאומיים.

ג. האגף למדיניות חברה ותשתיות - עוסק, בין היתר, ביחסי רוב-מיעוט באוכלוסייה, באוכלוסיית המגזרים, בנושא ירושלים, בשירות לאומי אזרחי, בנושאי דמוגרפיה ובנושאי תשתית שונים.

ד. המטה ללוחמה בטרור - עוסק, בין היתר, בהסדרת האחריות בתחומי ההגנה מפני טרור, בנושאי אבטחה (בישראל ובחו"ל), בטיפול בתשתיות הפיננסיות של הטרור, באבטחת מערכות ממוחשבות, בעריכת אינטגרציה של תמונת המודיעין השבועית, וביחסי גומלין עם גופים שונים בעולם בנושאי לחימה בטרור.

בנוסף לאגפים פועלים במל"ל יועץ משפטי ויועץ כלכלי, אשר מרכזים גם הם נושאים, כל אחד בתחומו.

בתקופה שבין אוגוסט 2005 לאפריל 2006 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במל"ל ובמשרד ראש הממשלה. בביקורת נבדקו בעיקר המסגרת החוקית שבה פועלת המל"ל, תפקידיה ודרך ביצועם, מקומה בתהליכי קבלת ההחלטות ביחס לגורמים אחרים במשרד ראש הממשלה, תכניות עבודה, תקציב, כוח אדם ונושאים ארגוניים. מאז הקמתה עסקה המל"ל במגוון רחב של נושאים בתחום הביטחון הלאומי - עיסוק שהלך והתרחב במשך השנים, ואף זכה להערכה במספר תחומי פעילות. אולם, הביקורת עוסקת וחושפת בדוח את המרכיבים הנוגעים לחולשות ולליקויים בפעילות המל"ל ומשרד ראש הממשלה, שבעטיים נבצר ממנה למלא במלואו את תפקידה בהתאם להחלטת הממשלה. במסגרת הביקורת נפגש צוות משרד מבקר המדינה גם עם בעלי תפקידים בכירים בהווה ובעבר, ובהם ראשי ממשלה, מדינאים, ראשי מל"ל, מזכירים צבאיים לראש הממשלה ובעלי תפקידים רלוונטיים אחרים. כמו כן, טיוטת הדוח הועברה גם לעיונו של ראש הממשלה הנכנס, מר א' אולמרט.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים אחדים מדוח זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

סקירה היסטורית

במשך השנים העלו פעמים רבות מדינאים, מומחים, חוקרים וועדות ציבוריות שונות, את הצורך בייעוץ קבוע לראש הממשלה ולוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בתחומי הביטחון הלאומי, בעיקר באמצעות הכנת דיונים המבוססת על כתיבת מסמכי יסוד ומחקרים ועל ידי הכנה רצופה של חומר רקע לדיוני הממשלה בנושאים השוטפים שעל סדר היום. כל זאת במטרה לתת בידי מקבלי ההחלטות מידע שיסייע בהכנת הדילמות והסוגיות העומדות לדיון, ויאפשר להם בקרה ופיקוח טובים יותר על רשויות הביטחון השונות. בראשונה הושם דגש על הצורך בתיאום וייעוץ בענייני מודיעין, ובהמשך הועלה הצורך בהכנת עבודת מטה לממשלה ולעומד בראשה.

כבר בשנת 1963 המליצה ועדת ידן-שרף², בין היתר, על מינוי יועץ מיוחד לראש הממשלה לענייני מודיעין, אשר יתאם בין זרועות הביטחון ויורשה לאסוף מידע באופן בלתי אמצעי מכל אחת מהן. יועץ זה מונה רק בשנת 1965 והתפטר מתפקידו לאחר תקופה לא ארוכה. ועדת אגרנט, שמונתה בשנת 1973 לחקור את האירועים שקדמו למלחמת יום הכיפורים, המליצה אף היא, בין היתר, על מינוי יועץ מיוחד לראש הממשלה לענייני מודיעין.

בשנת 1974 המליץ צוות שעסק בשיפור עבודת הממשלה, בראשות אלוף (מיל') א' יריב וג' יעקבי, בין היתר, על הקמת יחידה מיוחדת לניתוח מדיניות, אולם ראש הממשלה דאז התנגד להקמתה.

בשנת 1975, בעקבות לקחי ועדת אגרנט, מונה יועץ לענייני מודיעין ויועץ כללי לענייני ביטחון לראש הממשלה והוקם צוות הערכה מודיעיני מדיני-אסטרטגי. לאחר זמן מה, בעקבות התפטרות היועצים, לא אוישו תפקידיהם שוב, והצוות פורק.

בשנת 1979 הוקמה במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) היחידה לביטחון לאומי בראשות אלוף (מיל') א' טמיר, שמונה ליועץ לביטחון לאומי לשר הביטחון. כשהתמנה שר ביטחון חדש בשנת 1981 הורחבו תחומי עיסוקה, היא פעלה באמצעות קבוצות עבודה וצוותים בין-משרדיים, והפכה למעין מטה מקצועי לביטחון לאומי.

כשנכנס לתפקידו שר ביטחון חדש בשנת 1983, הוא הורה על פירוק היחידה לביטחון לאומי במשהב"ט והמליץ להקימה במשרד ראש הממשלה. בשנת 1984 מונה אלוף (מיל') א' טמיר ליועץ לביטחון לאומי לראש הממשלה דאז, אולם עם חילופי ראשי הממשלה בשנת 1986 סיים היועץ את תפקידו, ולא מונה לו מחליף.

באמצע שנות השמונים החל לפעול פורום מנכ"לים של משרדי הממשלה בראשות מזכיר הממשלה. על פי החלטת ממשלה מאוגוסט 1987, היה הפורום אמור לשמש בתפקידי ייעוץ ועבודת מטה להכנת המלצות לממשלה בנושאים שיתבקש לדון בהם על ידי ראש הממשלה, ועדות שרים או שרים, וכן לעסוק בנושאים של תיאום בין-משרדי לשם שיפור הפעולה הממשלתית. פורום זה עסק מעט בנושאים הנוגעים לתהליך קבלת ההחלטות של הממשלה, ופעל באופן שוטף עד לשנת 1992, אז קטנה פעילותו באורח משמעותי.

בשנת 1987 הציע מזכיר הממשלה דאז להקים מטה קטן של ייעוץ קבוע בתחום הביטחון הלאומי ובתחומים נוספים, שיסייע בהכנת ניירות עמדה לממשלה ולוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. עקב התנגדות מספר שרים, ובהם שר הביטחון, לא קודמה הצעה זו.

2 ועדה שבה היו חברים י' ידן וז' שרף, אשר מונתה ב-1963 על ידי ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, ד' בן-גוריון, על מנת לבדוק ולהגדיר את תפקידי הגורמים השונים בקהיליית המודיעין ואת כפיפותם.

באותה שנה דנה ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, בראשות ח"כ ד' מרידור, בתפיסת הביטחון הלאומי, והמליצה, בין היתר, על שיפור תהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי על ידי הקמת צוות מקצועי בין-תחומי לאיסוף נתונים, קביעת ממצאים, הסקת מסקנות והצעה לממשלה לגבי תפיסת ביטחון מגובשת; הממשלה תיעזר בצוות זה לבחינה, דיון ואישור התכנית הרב-שנתית שתוגש על ידי מערכת הביטחון על פי תפיסת הביטחון, ולמעקב אחר ביצועה.

בשנה זו פרסם ד"ר י' בן-מאיר, לשעבר סגן שר החוץ, תוצאות מחקר שערך בנושא קבלת החלטות בענייני ביטחון לאומי. תוצאות המחקר המליצו, בין היתר, על הקמת מטה מקצועי, שייעץ לראש הממשלה בכל הנושאים של הביטחון הלאומי, ויעסוק, בין השאר, בניחות ובהערכת מדיניות, יציג חלופות בפני הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ינהל בחינה שוטפת של עיקרי המדיניות לטווח קצר וארוך במטרה לאתר מראש סוגיות קריטיות וינהל את התהליך הבין-משרדי.³

בשנת 1989 פורסם דוח הוועדה הציבורית-מקצועית, שמונתה בשנת 1986, לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה בראשות מנכ"ל משרד הפנים דאז, ח' קוברסקי (להלן - ועדת קוברסקי). בדוח הוועדה צוין, כי "מזדקרת לעין חולשה בולטת: מערכת קביעת המדיניות ומערכת קבלת ההחלטות נעדרות שיטתיות והן נשענות על תשומה מועטת בלבד של נתונים, ידע, ניתוחי מדיניות ובחירת חלופות. כל הוועדות, דו"חות מבקר המדינה והמחקרים שעסקו בנושא גילו תמימות דעים במסקנתם, שחסר לממשלה מטה מיוחד משלה, להכנה הולמת של חומר הדרוש להחלטותיה". בדוח ועדת המשנה של ועדת קוברסקי לעניין עבודת מטה והכנת חומר לשיפור דיוני הממשלה צוין, בין היתר, כי "לממשלה דרוש תהליך הולם של הכנת חומר לדיונים בצד עבודת מטה לארגון ישיבותיה ולייעולן. כתוצאה ממחסור זה, נעדרים דיונים ראייה כלל-לאומית וארוכת טווח, הצעות המשרדים אינן נבדקות כהלכה בידי גורם בלתי תלוי וחסרות לה חלופות, מנותחות מקצועית, כבסיס להחלטותיה".

ועדת קוברסקי המליצה, בין היתר, על הקמת יחידה מרכזית לניתוחי מדיניות ליד הממשלה, אשר תכין עבורה חוות דעת וניירות עמדה ביחס להחלטות העיקריות העומדות על הפרק, תוך כדי בדיקת הנתונים והבהרתם, שימת דגש על ראייה כלל-ממשלתית וכלל-לאומית, הבאה בחשבון של שיקולים ארוכי-טווח, תשומת לב לצורכי סדר קדימה לאומי והעלאת חלופות. היחידה תתרכז בנושאים בין-משרדיים ובין-תחומיים ובסוגיות בעלות חשיבות לאומית, ותתמקד בעבודתה בהחלטות קריטיות, בדיונים אסטרטגיים ובדיונים לעומק בישיבות ממשלה.

בשנת 1990 החליטה הממשלה לאשר עקרונית את דוח ועדת קוברסקי, אולם החלטה זאת לא מומשה.

בינואר 1990 התקבלה במליאת הכנסת החלטה, שקבעה, כי "לרשות דרג מקבלי ההחלטות, הרמטכ"ל, שר הביטחון וראש הממשלה, צריך שיעמדו הכלים לבחינה מקצועית ובלתי תלויה של תכניות ועמדות המוצגות לפניהם להחלטה על ידי גורמים מקצועיים".

בפברואר 1991 אישרה הכנסת תיקון לחוק יסוד: הממשלה, בנוסחו דאז, אשר קבע, כי "לממשלה יהיה צוות, שיקים ויפעיל ראש הממשלה, לייעוץ קבוע בתחומי הביטחון הלאומי; ראש הממשלה רשאי להטיל על הצוות תחומי ייעוץ נוספים". יש לציין, כי ב-1992 בוטל חוק יסוד: הממשלה, בנוסחו הקיים, ובמקומו חוקק חוק יסוד: הממשלה חדש. גם חוק זה בוטל, וכיום קיים חוק יסוד:

3 בן-מאיר יהודה, קבלת החלטות בסוגיות הביטחון הלאומי: היבט ישראלי, הוצאת הקיבוץ המאוחד, המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת ת"א, 1987.

ממשלה חדש משנת התשס"א, וכן חוק הממשלה, התשס"א-2001, אשר התיקון האמור מ-1991 מופיע בו כסעיף 7.

בשנת 1991 הוקם במשרד ראש הממשלה צוות לביטחון לאומי בראשות ד"ר י' רביד, שמנה מספר מצומצם של חברים ויועצים, והכין מספר עבודות מטה בנושאים מרכזיים שהוגדרו לו, ובהם תקציב הביטחון ונושאים אסטרטגיים, אולם הוא חדל להתקיים לאחר חילופי השלטון ב-1992. בדצמבר 1992 החליטה הממשלה על הקמת צוות מקצועי שיכין נייר עמדה בעניין הקמתה של יחידה מקצועית לניתוח מדיניות בהתאם להמלצות ועדת קוברסקי, אולם העניין לא התממש. ראש הממשלה דאז, י' רבין ז"ל, הסתפק במינוי יועץ לענייני אסטרטגיה ומדיניות הביטחון, אשר התפטר מתפקידו ב-1994, ותפקידו לא אויש שוב.

ביוני 1996 כתב מזכיר הממשלה דאז, מר ש' הולנדר, מזכר בנושא עבודת מטה, ובו ציין, בין היתר, כי רצוי להקים צוות לביטחון לאומי בהתאם לחוק, שישמש מטה מקצועי ליד ראש הממשלה והוועדה לענייני ביטחון לאומי, אם לצורך הערכות מודיעיניות נוספות ואם למטרות אחרות, כפי שקיימים גופים דומים בארצות אחרות. באותו חודש הגיש אלוף (מיל') ר' ורדי חוות דעת בנושא זה לראש הממשלה, על פי בקשתו, ובה, בין היתר, המלצה להקמת צוות לביטחון לאומי, שתפקידו לייעץ לראש הממשלה ולממשלה בתחומי הביטחון הלאומי השונים לפי דרישתם; לחוות דעה על הצעות שמוגשות לממשלה ולוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, בעיקר בתחומי הביטחון, צה"ל, מדיניות חוץ, כלכלה, חברה, תשתית, פיתוח ותקציבים, ולהציע חלופות; ולזום חוות דעת והתייחסויות לנושאים אקטואליים שעשויים לעלות בפני ראש הממשלה והממשלה. עוד הומלץ, כי לצוות יוקצו חדרי עבודה במשרד ראש הממשלה בירושלים. בסופו של דבר המלצות אלו לא קרמו עור וגידים באותה עת.

בשנים 1996-1999 היו מספר ניסיונות ליזום הקמתו של גוף מטה לענייני ביטחון לאומי, אולם הם נקטעו באיבם. היוזמה לרפורמה בתחום זה התחדשה בשנת 1999 ביוזמתו של ראש הממשלה דאז, מר ב' נתניהו. לצורך כך, הוקמה ועדה בהשתתפות בעלי תפקידים בכירים ממשרד ראש הממשלה, משהב"ט ומשרד החוץ, שתפקידה היה לגבש הצעה להקמת מועצה לביטחון לאומי, אשר על בסיסה הוכנה הצעה להחלטת ממשלה בנושא. בחודש מרס באותה שנה החליטה, כאמור, הממשלה על הקמת המל"ל, ותהליך הקמתה החל במאי באותה שנה.

רקע השוואתי

במדינות רבות בעולם קיימים מסגרות או גופים שיעדיהם דומים לאלה של המל"ל⁴. בדרג העליון של הממשל קיים גוף, שייעודו העיקרי הוא הסדרת עבודת המטה בנושאי ביטחון לאומי עבור הקברניטים העומדים בראש הזרוע המבצעת של המדינה, ראש ממשלה או נשיא, והפורום המיניסטריאלי המופקד על נושאי הביטחון הלאומי. כיוון שתהליכי קבלת החלטות בנושאים אלה על ידי דרג הקברניטים אינם ייחודיים לישראל, ניתן ללמוד רבות באמצעות בחינה השוואתית של גופים דומים בעולם על מספר עקרונות בסיסיים המקובלים בתחום זה. להלן בקצרה דוגמאות

4 הנתונים בפרק זה - מקורם באתרי האינטרנט הרשמיים של הגופים וממשלותיהם; וכן במסמכים נוספים, וביניהם "מסמך עבודה" של המכון למדיניות ואסטרטגיה, "מטה לביטחון לאומי - לקחים השוואתיים לישראל מבריטניה ומארה"ב", דצמבר 2004.

לפעילות גופים אלה בשתי מדינות חשובות ומרכזיות בעולם המערבי, האחת בעלת משטר פרלמנטרי והשנייה בעלת משטר נשיאותי.

א. בריטניה

כבר לאחר מלחמת העולם השנייה החל להתגבש בבריטניה המנגנון לכיצוע עבודת המטה בנושאי הביטחון הלאומי, אשר פועל עם שינויים עד היום. הזרוע המבצעת בבריטניה היא הממשלה (Cabinet) ובראשה עומד ראש הממשלה. מליאת הממשלה מחלקת את עבודתה עם ועדות שרים נושאות, ובהן ועדת השרים לענייני הגנה וחוק, אשר חברים בה ראש הממשלה וסגנו, שר ההגנה, שר החוץ, שר האוצר, שר התעשייה וסחר החוץ והשר לפיתוח הבין-לאומי. בצד הממשלה פועלת מזכירות הממשלה (Cabinet Secretariat), אשר כוללת גם שש מזכירות ייעודיות, התומכות בוועדות השרים השונות. ביניהן פועלת המזכירות הייעודית לענייני הגנה ומדיניות חוץ (- DOS Defence and Overseas Secretariat), שתפקידה הוא לשרת את ועדת השרים לענייני הגנה וחוק. מזכירות הממשלה והמזכירות הייעודיות הפועלות במסגרתה מהוות חלק ממשרד הממשלה הבריטי (Cabinet Office), והן שוכנות במבנה הסמוך והמחובר פיזית למבנה שבו נמצא מעון ראש הממשלה ולשכתו.

תפקידה של DOS הוא לתאם בין משרדי הממשלה וסוכנויותיה בענייני הגנה, ביטחון ומדיניות חוץ, ובכלל זאת: פיקוח על המדיניות בין כל מחלקות הממשלה וסוכנויותיה בנושאי יחסי חוץ, ביטחון והגנה; יישום סדרי העדיפויות של משרד ראש הממשלה ומשרד הממשלה ותיאום בין-משרדי בכל הנוגע למדיניות החוץ; קידום סדר היום של הממשלה בתחומי החוץ והביטחון ופיתוח אסטרטגיות ארוכות טווח; וייעוץ לראש הממשלה ולצוותו במגוון נושאי מדיניות הגנה וחוק. DOS עוסקת גם, בין היתר, בהכנת סדר היום של ועדת השרים לענייני הגנה וחוק, הכנת חומר וכתבת מסמכי מדיניות, תיאום ומעקב אחר פעולות ובקרה על קידום המדיניות.

ב. ארה"ב

לאחר מלחמת העולם השנייה הוקמה בארה"ב מכוח חוק מיוחד המועצה לביטחון לאומי (- NSC National Security Council), והיא פועלת עד היום, לאחר שחלו בה שינויים שונים. NSC הינה מועצה, אשר בראשה עומד נשיא ארה"ב, וחברים בה: היועץ לביטחון לאומי, סגן הנשיא, שר החוץ, שר ההגנה, שר האוצר, ראש ה-CIA, ראש המטות המאוחדים (הרמטכ"ל), פרקליט המדינה, ראש לשכת הנשיא, עוזר הנשיא למדיניות כלכלית, וכן פקידים בכירים נוספים. זהו הפורום המוביל של נשיא ארה"ב לדיון בנושאי ביטחון לאומי ומדיניות חוץ בשיתוף יועציו הבכירים לביטחון לאומי ופקידי הממשל, והוא מהווה את הזרוע המרכזית לתיאום מדיניות הביטחון הלאומי בקרב זרועות הממשלה השונות. ל-NSC יש צוות עבודה (Staff), אשר תפקידו לבצע את עבודת המטה עבור ה-NSC, ובראשו עומד היועץ לביטחון לאומי. ה-NSC שוכנת בבית הלבן עצמו ובמבנה הסמוך לו.

המליאה הרשמית של NSC אינה הפורום המרכזי לדיון במדיניות כיום, והיא מתכנסת לעתים לא תכופות - בעיקר לצורך אשרור החלטות שנתקבלו כבר על ידי אחרים. מרבית העבודה נעשית בפועל על ידי שתי ועדות:

1. ועדת הבכירים (The Principals Committee), שייעודה לשמש כפורום בין-משרדי בכיר לקבלת החלטות בנושאי מדיניות חוץ. בראשה עומד היועץ לביטחון לאומי, ובין חבריה שר החוץ, שר ההגנה, שר האוצר, ראש ה-CIA, ראש המטות המאוחדים (הרמטכ"ל), פרקליט המדינה, נציג ארה"ב באו"ם ועוזר הנשיא למדיניות כלכלית.

2. ועדת הסגנים (The Deputies Committee), המתכנסת לעתים תדירות יותר, על מנת לדון ולפקח על ביצוע מדיניות הביטחון הלאומי. בראשה עומד סגן היועץ לביטחון לאומי, ובין חבריה סגן שר ההגנה, סגן שר החוץ, סגן ראש ה-CIA וסגן ראש המטות המאוחדים (סגן הרמטכ"ל).

תפקידי ה-NSC הם: להוות פורום מייעץ עליון לנשיא, לסייע באינטגרציה של כל היבטי מדיניות הביטחון הלאומי - פנים, חוץ, צבא, מודיעין וכלכלה; לשמש כמטה הנשיאותי לתכנון מדיניות הביטחון הלאומי באופן עצמאי ובלתי תלוי באינטרסים של המשרדים השונים; לתאם את תהליך קביעת מדיניות החוץ והביטחון הלאומי בין זרועות הממשל; לנהל את תהליך קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי בין זרועות הממשל; לזהות נושאים לפיתוח מדיניות לטווח הארוך; לעקוב אחר ביצוע החלטות; לנהל משברים ולהכין תכניות מגירה לטיפול במשברים עתידיים; ולוודא אינטגרציה ותיאום בתכנון ובביצוע קווי המדיניות.

על עבודת המטה השוטפת מופקד צוות ה-NSC (NSC Staff), אשר תפקידיו הם, בין היתר: הכנת סדר היום לשייכות וקביעת הנושאים שיועלו בפני הנשיא; הכנת ניירות העבודה לדיונים; ניהול פעילותו היומיומית של הנשיא בתחום מדיניות החוץ, כולל קשריו עם מנהיגים זרים והכנת נסיעותיו לחו"ל וניהולם; פיתוח אסטרטגיה לביטחון לאומי וניתוח אסטרטגי-מדיני ללא תלות ביתר סוכנויות הממשל; סיוע לנשיא בעיצוב ראייה ארוכת טווח המשקללת את האינטרסים של ארה"ב בסיוע של שאר הסוכנויות, וגיבוש הערכת הביטחון הלאומי; תיאום תהליך קביעת המדיניות בנושאי חוץ וביטחון לאומי לאחר שקלול כל אפשרויות הפעולה, כולל אלו שנדחו בידי סוכנויות אחרות, וניתוחן טרם הצגתן לנשיא; מעקב ופיקוח אחר יישום החלטות; והעלאת בפני הנשיא של הזדמנויות מרכזיות בתחומי מדיניות החוץ, אשר לא זכו לתשומת לב מספקת מצד סוכנויות אחרות.



בשולי הדברים, מן הראוי להצביע על טשטוש מושגי הנובע ממשמעותם של מונחים שונים בעברית ובאנגלית. ההגדרה המילונית המקובלת ל"מועצה" הינה: "חבר אנשים שנבחרו או נתמנו כדי להיוועד לעתים מזומנות, להתייעץ ולהחליט בעניינים הנתונים לסמכותם"; בעוד הגדרת "מטה" הינה: "מפקדה, חבר קצינים העוזרים למפקד בביצוע תפקידו ופועלים בשמו בתחומים מוגדרים (Staff)".⁵ ממסמכים שונים, שנכתבו טרם קבלת התיקון לחוק יסוד: הממשלה, ב-1991, עולה, כי כוונת יוזמי התיקון (קבוצת חברי כנסת בראשות ח"כ דאז ב' בגין) הייתה להקים "מטה" לענייני ביטחון לאומי שיפעל עבור הממשלה וראש הממשלה, בהתאם להצעות השונות ולדוחות הוועדות השונות שקדמו לכך. כמו כן, ממסמכים שונים, שנכתבו טרם קבלת החלטת הממשלה ב-1999, עולה, כי גם כוונת יוזמי החלטה זאת הייתה להקמת "מטה". אולם, בהחלטה שנתקבלה הוחלט על הקמת "מועצה", בהשפעת תרגום המונח האמריקני Council. מינוח זה עלול להטעות, כיוון שבארה"ב המועצה לביטחון לאומי היא אכן מועצה, המקיימת פורום שבו חברים, בין היתר,

5 ראו אברהם אבן-שושן, מילון אבן-שושן, מחדש ומעודכן לשנות האלפיים, המילון החדש בע"מ, 2003, עמ' 913 ו-947.

הנשיא וסגנו, שר ההגנה ושר החוץ. לצדה של המועצה פועל המטה (staff), אשר אמון על הכנת עבודת המטה. לפיכך, המקבילה הישראלית למועצה לביטחון לאומי בארה"ב היא ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ואילו המל"ל אמורה להיות, למעשה, המטה לביטחון לאומי.

מטבע הדברים, קיימים הבדלים בין המודלים השונים במדינות השונות, אולם ניתן לקבוע, כי בכולן "המועצה לביטחון לאומי" או מקבילתה מהווה גוף מטה מתאם וגוף מטה מקצועי (ברמות שונות של דגשים ביניהם) הסמוך לאוזני הקברניטים, והן נמצאות במוקד תהליכי קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי, כאשר הן נדרשות גם "להגיב" לאירועים השוטפים, וגם לזום ולהעלות נושאים לטווח ארוך יותר המשפיעים על הביטחון הלאומי.

הבסיס הנורמטיבי לפעילות המל"ל

הבסיס לפעילות המל"ל מעוגן, כאמור, בסעיף 7 לחוק הממשלה, התשס"א-2001, שקובע, כי "לממשלה יהיה צוות, שיקים ראש הממשלה, לייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי; ראש הממשלה רשאי להטיל על הצוות תחומי ייעוץ נוספים; ובהחלטת הממשלה, אשר עיקריה הם כלהלן:

- א. הקמת המל"ל, שתתחיל את פעולתה במסגרת ארגונית של משרד ראש הממשלה.
- ב. ייעוד המל"ל לשמש גוף מטה לראש הממשלה ולממשלה בנושאי ביטחון לאומי.
- ג. המל"ל תשאב סמכותה מהממשלה ותפעל לפי הנחיות ראש הממשלה. ראש המל"ל יהיה כפוף במישורין לראש הממשלה והינו גם היועץ לביטחון לאומי.
- ד. מובהר, כי נושאי הביטחון הלאומי הינם נושאים מגוונים ורב-מימדים הכוללים, בין היתר, היבטים ביטחוניים, מדיניים, כלכליים וחברתיים.
- ה. כעיקרון, אין כוונה בהקמת המל"ל לפגוע בסמכויותיהם או במעמדם של משרדי הממשלה והגופים השונים, אלא לשמש גוף תיאום, אינטגרציה, חשיבה ומעקב בתחום המדיניות הלאומית.
- ו. הצוות לייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי, על פי סעיף 39(ה) לחוק יסוד: הממשלה, יפעל במסגרת המל"ל⁶.
- ז. "לצורך התיאום והאינטגרציה עם עבודת הממשלה ומשרד ראש הממשלה ישתתפו בכל דיוני המועצה לביטחון לאומי, מזכיר הממשלה, המזכיר הצבאי לראש הממשלה והיועץ המדיני של ראש הממשלה. עניין זה יעוגן בנהלים פנימיים שיקבעו".

כמו כן, הוגדרו בהחלטת הממשלה תפקידי המל"ל, כלהלן:

- א. לקיים פורום ייעוץ בכיר לראש הממשלה ולממשלה בנושאי ביטחון לאומי.
- ב. לרכז הערכה אינטגרטיבית של תהליכים ומגמות הצפויים בתחום הביטחון הלאומי על כל רבדיו.
- ג. לאכוון עבודת מטה אינטגרטיבית בין המשרדים והגופים העוסקים בביטחון לאומי במטרה להגביר את התיאום והאינטגרציה ביניהם.
- ד. להכין דיונים של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל ראש הממשלה.

6 מאז החלטת הממשלה ב-1999 תוקן חוק יסוד: הממשלה, כך שסעיף זה הושמט ממנו, והוא מופיע כיום כסעיף 7 לחוק הממשלה, התשס"א-2001.

- ה. להמליץ לממשלה על מדיניות בנושאי הביטחון הלאומי.
- ו. לתכנן בראייה ארוכת טווח את מרכיבי הביטחון הלאומי בהסתייע גם בגורמי התכנון הקיימים במשרדים ובגופים הממלכתיים העוסקים בביטחון הלאומי.
- ז. לעקוב ולעדכן אחר הפעילות ומימוש ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי.
- ח. לקיים קשרי תיאום ושיתוף פעולה עם גורמי ביטחון לאומי מקבילים במדינות נבחרות.
- ההחלטה קבעה עוד, כי יו"ר המל"ל יכהן גם כיועץ לביטחון לאומי (להלן - ראש המל"ל) (בעניין זה - ראו גם בהמשך).
- משרד מבקר המדינה בחן את החלטת הממשלה על הקמת המל"ל, ייעודה ותפקידיה וכן את יישומה בפועל של החלטה זו בשנים 1999-2005, והעלה כלהלן:

1. המושג "ביטחון לאומי" הוא דינמי ועבר שינויים במהלך התקופות. בספרות המקצועית מקובלות הגדרות שונות למונח זה, כשהן נעות מהגישה הקלאסית המצמצמת, המתרכזת באספקטים צבאיים כנגד איום צבאי חיצוני, ועד לגישה מרחיבה, הכוללת כמשפיעים על הביטחון הלאומי כמעט את כל תחומי החיים, ובכלל זאת אף חינוך, בריאות ואיכות הסביבה. יש לציין, כי החלטת הממשלה לא הגדירה במפורש מהו ביטחון לאומי, והסתפקה בציון, שנושאי הביטחון הלאומי הם נושאים מגוונים ורב-מימדיים הכוללים, בין היתר, היבטים ביטחוניים, מדיניים, כלכליים וחברתיים. לשם השוואה, תפקידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי שנקבעו בהחלטת הממשלה מאוגוסט 1999, שהחליטה על הקמת ועדת שרים זו, אמנם כלליים למדי, אולם יש בהם נושאים מסוימים שהוגדרו בפירוט רב יותר בכל הנוגע לסמכויות ולתחומי העיסוק של הוועדה. לדוגמה, נקבע, בין היתר, כי הוועדה האמורה תעסוק ביעדי מערכת הביטחון ומדיניותה, במבנה הצבא, בהיערכותו והצטיידותו, בקבלת הערכת המודיעין הלאומית השנתית, בנושאים מדיניים, במיבצעים צבאיים וביטחוניים, בנושאים הקשורים לשירות ביטחון כללי ולמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, ובתיאום פעולות הממשלה בדרום לבנון ובאזורי יהודה, שומרון ועזה.
2. החלטת הממשלה היא כללית מאוד, והיא אינה מגדירה בבירור את תחומי פעולת המל"ל ואת יחסי הגומלין בינה לבין הגורמים האחרים בלשכת ראש הממשלה. יתר על כן, ייעוד המל"ל ותפקידיה הוגדרו בהחלטת הממשלה באופן חלקי בלבד, ותפקידי המל"ל נוסחו באופן כללי ועמום.
3. כמו כן, בהחלטת הממשלה לא ניתנו למל"ל סמכויות ייחודיות, ונקבע בה, שהמל"ל תשאב את סמכותה מהממשלה ותפעל לפי הנחיות ראש הממשלה. יתר על כן, בהחלטה נקבע, שהקמת המל"ל לא תגרום לפגיעה בסמכויות או במעמד של גופים קיימים אחרים העוסקים בביטחון הלאומי.
4. חלקים מן ההחלטה אינם רלוונטיים כלל למציאות שבה פועלת המל"ל. לדוגמה, החלטת הממשלה מתייחסת למל"ל כמועצה המאגדת חברים ואמורה לקיים פורום דיונים פורמלי קבוע. אף נקבע בהחלטה, כי בדיונים אלה ישתתפו דרך קבע מזכיר הממשלה, המזכיר הצבאי לראש הממשלה והיועץ המדיני לראש הממשלה. בפועל, דרך עבודת המל"ל שונה לחלוטין, שכן היא פועלת כמסגרת לעבודת מטה, והיא אינה מקיימת כל פורום דיונים מסוג זה, וממילא לא משתתפים בו בעלי התפקידים שפורטו, ואף לא עוגנו נהלים להסדרת עניין זה.

5. החלטת הממשלה קובעת, כי במל"ל יפעל צוות לייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי, כפי שנקבע בחוק הממשלה, התשס"א-2001, אולם בפועל לא מתקיים כל צוות כזה.⁷

6. על פי החלטות הממשלה שקבעו את חילופי ראשי המל"ל עד כה, מתמנה ראש המל"ל על ידי ראש הממשלה לתפקידו זה וכן לתפקיד היועץ לביטחון לאומי. נמצא, כי אין בהחלטת הממשלה כל התייחסות לתפקיד היועץ לביטחון לאומי - מהות תפקידו, היקף אחריותו ותחומי סמכויותיו.

7. דרך פעולתה של המל"ל, כפי שתוארה לעיל, אינה תואמת להוראת חוק הממשלה, התשס"א-2001, אשר קובעת, כי לממשלה יהיה צוות לייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי. יתר על כן, קיים פער בין חוק זה, אשר מייעד ל"צוות" תפקידי ייעוץ בלבד, לבין החלטת הממשלה, אשר קבעה למל"ל תפקידים נוספים. בעניין זה, יש לציין, כי בחוק יסוד: הממשלה, התשס"א-2001, וחוק הממשלה, התשס"א-2001, אין כל אזכור למל"ל, אשר הוקמה כבר שנתיים קודם לכן.

הצורך בהסדרת מעמדה החוקי של המל"ל עלה מספר פעמים במהלך השנים במל"ל ובמשרד ראש הממשלה. כך, לדוגמה, בפברואר 2004 הפיצה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה למשרדי הממשלה ולגופים שלטוניים ואקדמיים תזכיר הצעת חוק, העוסק בתיקון לחוק הממשלה, התשס"א-2001, לצורך עיגון מעמדה של המל"ל. מעיון בה עולה, כי הצעת חוק זאת מעתיקה, למעשה, את העקרונות שנקבעו בהחלטת הממשלה לתבנית של חוק. עד למועד סיום הביקורת, אפריל 2006, טרם הושלמו הליכי החקיקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסח הצעת החוק במתכונתו המוזכרת לעיל חוזר על הגדרות התפקידים של המל"ל, כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה, והוא מקבע, למעשה, את המצב הקיים. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, עיגון מעמדה של המל"ל בחקיקה באמצעות הגדרות וניסוחים ברורים ומפורטים היטב בנוגע לתפקידי המל"ל, סמכויותיה וקשרי הגומלין שלה עם הגופים האחרים, יסייע לקדם את תפקודה של המל"ל בעתיד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מתוך מכלול הדברים עולה, כי קיים פער מהותי ועמוק בין המסגרת החוקית לפעולת המל"ל לבין המציאות שבה היא פועלת - ובנוסף לכך, לא הוגדרו בצורה בהירה תפקידיה, סמכויותיה, תחומי אחריותה וממשקיה עם הגופים האחרים. לכן, כתנאי הכרחי ומקדים לצורך קיום תקין של דפוסי עבודת המל"ל, מן הראוי להסדיר נושא זה באמצעות מסגרת מחייבת, שבה ייקבעו בבירור תפקידי המל"ל, סמכויותיה ויחסי הגומלין בינה לבין הגופים הרלוונטיים האחרים - עניין זה ראוי שיידון הן כעדכון החלטת הממשלה והן כתיקון חקיקה.

7 ראו גם הערת שוליים 6.

יישום החלטת הממשלה

א. ייעוד המל"ל

בהחלטת הממשלה נקבע, כאמור, כי ייעודה של המל"ל הוא לשמש גוף מטה לראש הממשלה ולממשלה בנושאי ביטחון לאומי. מנתונים שעולים במחקרים⁸, שעסקו בבחינת דרך פעולתם של גופים דומים בחו"ל, ניתן לבחון את פונקציית התפקוד של מטה הפועל בצד הקברניט על פי מספר מבחנים פרקטיים, וביניהם: קרבה פיזית לקברניט; נגישות לחומר; מיון והצגת חומר לקברניט; רישום ודיווח לקברניט; מעורבות בקביעת סדר היום של הקברניט או הפורום העוסק בביטחון לאומי; תדריך וייעוץ לקברניט; תיאום ופיקוח על גופי המערכת הביטחונית; פסיקה במחלוקות בין גופי המערכת; ליווי וייצוג הקברניט. תפקיד המטה הוא לקיים פונקציות אלה.

בעניין זה כתב ראש המל"ל באוגוסט 2004 לראש הממשלה דאז, מר א' שרון, כי על מנת לבחון אם גוף מסוים הוא המטה המדיני של ראש הממשלה, יש לבדוק מי אחראי לשמירת הנושאים הבאים: (א) קובע אילו דיונים יהיו אצל ראש המל"ל; (ב) קובע את סדר היום של הקבינט המדיני בטחוני; (ג) עושה את עבודת המטה, כולל דיונים מכינים לפני דיון אצל ראש המל"ל; (ד) מייצג לראש המל"ל בנושאים מדיניים באופן שוטף; (ה) משתתף בפגישות מדיניות של ראש המל"ל (ואחראי להכנה לפגישות אלו); (ו) נלווה לראש המל"ל בנסיעות לחו"ל; (ז) מבצע שליחויות לחו"ל מטעם ראש המל"ל; (ח) פוסק כאשר ישנן מחלוקות בין משרדי הממשלה. ראש המל"ל ציין, כי "ברור, כי המל"ל כיום, למרות שמו היומרי, הוא לא המטה המדיני-בטחוני".

גם מממצאי הביקורת עולה, כי המל"ל אינה מהווה בפועל את המטה של ראש הממשלה או של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. עוד עולה, כי נושא זה וכן הבעייתיות הקיימת בתחום עבודת המטה בנושאי ביטחון לאומי הוצגו מספר פעמים בפני ראשי הממשלות במהלך השנים האחרונות, אולם הנושא לא קודם. להלן הפרטים:

1. בינואר 2001 הכין ממלא מקום ראש המל"ל דאז, אלוף (מיל') ג' שפר, בשיתוף המזכיר הצבאי לראש הממשלה (להלן - המזכ"ץ) דאז, אלוף ג' איזנקוט, ופרופ' י' דרור, מסמך: "הצעה למתכונת פעולת משרד ראש הממשלה בתחום האסטרטגי והביטחוני הלאומי", אשר הוגש לראש הממשלה. במסמך צוין, בין היתר, כי נדרש "מיסוד עבודת המטה המכין נושאים ככלי חינוכי לראש הממשלה, ממשלת ישראל והקבינט המדיני ביטחוני ולפי הנחיות ראש הממשלה". במסמך הובאו מספר המלצות, ובהן, שראש המל"ל ירכז באמצעות המל"ל את עבודת המטה, וכי רצוי מאוד שראש המל"ל ימוקם בלשכת ראש הממשלה והמל"ל תמוקם בקרבת מקום.

2. ביולי 2001 סיים המזכ"ץ דאז את תפקידו, ובשיחת הסיכום האישית שקיים עם ראש הממשלה דאז הצביע בפניו על הבעייתיות הקיימת בתחום עבודת המטה בנושאי ביטחון לאומי. במסמך שהגיש לראש הממשלה בפגישה זאת נאמר, כי "נקודת התורפה המרכזית במבנה הארגוני/שלטוני [היא] חוסר מרכזיות של גוף שיעסוק מטעם ראש הממשלה בגיבוש אסטרטגיה רבת, הצגת חלופות והמלצות לפעולה. ממליץ לחזק ולשדרג את המל"ל על מנת שיפעל על פי ייעודו".

8 ראו, למשל: בן-מאיר, שם; "מסמך עבודה" של המכון למדיניות ואסטרטגיה, "מטה לביטחון לאומי - לקחים השוואתיים לישראל מבריטניה ומארה"ב", שם; Shoemaker C. Christopher, *The NSC Staff, Counseling the Council*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford, 1991 או Lord Carnes, *The Presidency and the Management of National Security*, The Free Press, A Division of Macmillan, Inc. New York, 1988.

3. בדצמבר 2002 קיבלה הממשלה החלטה (מספר תמ/67), אשר, בין היתר, הוטל במסגרתה על המל"ל להגיש בתוך שלושה חודשים לוועדת השרים הצעה לנהלים לשיפור חילופי מידע בין גופי התכנון האסטרטגי העיקריים של מדינת ישראל בתחום הביטחון הלאומי, אשר תגובש בשיתוף עם משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים.

ההחלטה לא בוצעה, ובינואר 2005 כתב ראש המל"ל, אלוף (מיל') ג' אילנד, אל משרד ראש הממשלה שפנה אליו בעניין זה, כלהלן:

"1. המל"ל לא יכול לקדם את עבודת המטה בתחום התכנון האסטרטגי; 2. הנושא תלוי באופן מוחלט באופן בו לשכת ראש הממשלה מעדיפה לנהל את הנושא. כל עוד אין נכונות (ואין נכונות!) לדון בעניין, להגדיר תחומי אחריות ולבנות נהלים מחייבים, אין טעם לעסוק בנושא".

4. תמצית של הליקויים הקיימים בעבודת המטה בנושאי הביטחון הלאומי, ואשר תוארו לעיל, הועלו כבר באוגוסט 2004 על ידי ראש המל"ל, אלוף (מיל') ג' אילנד, במסמך, שכתב לראש הממשלה אישית על פי בקשתו בנושא "המל"ל ועבודת המטה במשרד ראה"ם [ראש הממשלה]", ובו נטען, בין היתר, בעניין "הבעייתיות בעבודת המטה במצב הקיים", כלהלן:

"1. במשרד ראה"ם ובמל"ל יושבים מספר שחקנים על אותה משבצת. לא ברור מי אחראי למה.

2. לאנשי לשכת ראה"ם אין יכולת (טכנית - במונחי כוח אדם וזמן) לבצע עבודת מטה מלאה ושיטתית. למל"ל יש יכולת כזו, אך יכולת זו חסרת משמעות כאשר גורם אחר הוא בעל הסמכות.

3. אין תהליך שיטתי של הערכת מצב תקופתית (שבועית).

4. אין שום חיבור בין עבודות תשתית יותר יסודיות להחלטות קונקרטיות. התוצאה: אנו עוסקים בד"כ בתגובות לחוצות אחרי 'שנתקלנו בבעיה, נפלנו על הפנים והאף בכו'.

5. אין 'פורום חשיבה' שתפקידו לזהות שינויים במגמות. להוציא אירועים מיוחדים כמו 11/9 רוב השינויים הם אבולוציוניים. אם אין תשומת לב שיטתית - 'האסימון לא נופל בזמן'.

6. דיוני קבינט - הנושאים העולים בקבינט לא בהכרח משקפים סדר חשיבות מדיני-ביטחוני. הם מוטים בבירור לכיוון שחשוב לצה"ל או לשירות ביטחון כללי.

7. אין תכנית ארוכת טווח לדיוני ראה"ם. הדיונים החשובים ביותר מזומנים בדרך כלל בהתראה מקסימלית של שבוע.

8. בדרך כלל אין הכנה אמיתית לדיוני ראה"ם. הגורמים השונים נפגשים בדיון, מתחילים בסקירות מודיעין ארוכות וטרחניות ומגיעים למה שמגיעים...

9. אין תהליך של תיאום ובקרה על החלטות משרד החוץ או משרד הביטחון. שני משרדים אלה מחליטים דרך שגרה החלטות שבשום אופן אסור שייעשו ללא תיאום.

10. אין כמעט שום מסמך עמדה רשמי ומחייב של ממשלת ישראל בשום נושא מדיני [ההדגשות במקור].

בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים על כך, שהנושאים והבעיות שהועלו במסמך האמור של ראש המל"ל מאוגוסט 2004, נידונו בפורום כלשהו, וכי ננקטו צעדים כלשהם בעניין זה.

5. מדבריהם של ראשי הממשלה לשעבר עלה, כי הם רואים במל"ל כמי שלה תפקיד חשוב בתחום עבודת המטה. להלן מספר דוגמאות:

בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת במאי 2005 נידונו, בין היתר, נושאים הקשורים לעבודת המטה במשרד ראש הממשלה ובמזכירות הממשלה. בישיבה זאת הופיע ראש הממשלה דאז, מר א' שרון, והתייחס בדבריו, בין היתר, לעבודת המטה במשרדו, כלהלן:

"למשרד ראש הממשלה כמה זרועות הפועלות לפי הנחייתי, ומבצעות עבודת מטה הכוללת תכנון, מעקב ובקרה של משימות הנגזרות ממדיניות הממשלה. הזרוע הראשונה היא מנכ"ל משרד ראש הממשלה וצוותו הכוללת יועצי ועוזרי ראש הממשלה בתחומים מקצועיים שונים, את האגף הכלכלי חברתי במשרד ראש הממשלה, ואת האגף לתיאום מעקב ובקרה. זרוע זאת עוסקת בביצוע מטלות ממשלתיות רוחביות בתחום הכלכלי חברתי, תחום התשתיות, ההתיישבות ועוד...

הזרוע השנייה היא המועצה לביטחון לאומי הפועלת מכוחו של סעיף 7 לחוק הממשלה התשס"א-2001. המועצה מהווה גוף תכנון מהמדרגה הראשונה. היא מעבדת את מדיניות ראש הממשלה והממשלה, ומציעה תוכנית לפעולה בתחומים בעלי חשיבות לאומית במישור מדיני-בטחוני, עם ממשק לתחום החברתי-כלכלי".

ראש הממשלה לשעבר, מר א' ברק, מסר בפברואר 2006 לצוות משרד מבקר המדינה, כי המל"ל הוא גוף חשוב, אשר במהותו הוא גוף ייעוץ לראש הממשלה. עוד מסר מר ברק, כי המל"ל כגוף ייעוץ לראש הממשלה, לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ולממשלה, שמונחה על ידי ראש הממשלה, מכין עבודות, או הצעות או התייחסויות לעבודות של הגופים האחרים, כך שכשתבוא הממשלה להחליט, יהיה לה מרחב גדול יותר של אפשרויות ואופציות לפעולה. לדבריו, המל"ל הוא גוף נחוץ, אולם הוא יקבל משמעות רק אם ראש הממשלה ישתמש בו. מר ברק ציין עוד, כי המל"ל הוא גוף חשוב, אולם מעולם לא הסתיר את דעתו שהוא רק גוף ייעוץ.

ראש הממשלה לשעבר, ח"כ ב' נתניהו, מסר באפריל 2006 לצוות משרד מבקר המדינה, כי המל"ל הוקם על מנת לשמש כגוף מטה לראש הממשלה, וכי הוא כראש ממשלה נזקק לגוף כזה על מנת לקבל עבודת מטה מסודרת ונבדלת מהעבודה שנעשית על ידי מערכת הביטחון. לדבריו, ראש הממשלה צריך כלים שיסייעו לו לגבש מדיניות ללא הישענות מוחלטת על מערכת הביטחון ועל משרד האוצר, וזאת באמצעות גופים שיאזנו אותם, דוגמת המל"ל. אולם, מעמדו של גוף זה תלוי בראייתו של ראש הממשלה. אם ישתמש במידע שמספקת המל"ל או בעבודות המטה שלה, אז היא תהפוך לגוף רלוונטי.

6. גם מדברי מומחים ובעלי תפקידים לשעבר עולה, כי קידומו של נושא עבודת המטה בענייני ביטחון לאומי תלוי בסופו של יום בראש הממשלה עצמו. לדוגמה, בנייר עמדה של מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים בנושא "הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל" מאוקטובר 2004 נאמר, כי "דרוש ביקוש לעבודתה [של המל"ל] - לא יחס סתמי אוהד לרעיון של גוף ייעוץ על יד הממשלה וראש הממשלה, אלא ביקוש במלוא מובן המילה... ראשי הממשלה והשרים אינם מגלים עניין מעשי רצוף בקיומה של המועצה. קברניטים ושרים לדורותיהם התרגלו להשתמש בכושרו העדיף של הצבא לדווח ולהציג את החומר בסוגיות העומדות על הפרק... דרוש שלראש המועצה יהיה מעמד קרוב לראש הממשלה וללשכתו, ושראש הממשלה ישאל בעצתו דרך קבע... גם אם יתמלאו

כל התנאים שנמנו לעיל, הם אינם נותנים למועצה מעמד 'על יד שולחן הממשלה' כל עוד לא ישתמש ראש הממשלה בשירותה של המועצה באופן מלא".⁹

בכנס הרצליה השנתי החמישי (להלן - כנס הרצליה) שנערך בדצמבר 2004, ועסק בנושא מאזן החוסן והביטחון הלאומי, ואשר השתתפו בו מומחים ובעלי תפקידים בכירים בממשל הישראלי, נערך דיון בנושא "שיפור עבודת המטה והמודיעין הלאומי בדרג העליון", ובו אמר בנושא זה ד"ר י' בן-מאיר, כי "הכל מתחיל ונגמר, באמת, בהחלטתו הנחושה של ראש הממשלה. תלוי בו. אם הוא אכן יבין את החסר הזה... שבתנאי מדינת ישראל הוא מאוד מאוד מסוכן עבורנו, והוא יחליט שצריך גוף כזה, אז הוא יקום ויוכל למלא את תפקידו".

בפברואר 2006 מסר מר ד' מרידור, שכהן בתפקידים בכירים שונים בעבר, לצוות משרד מבקר המדינה בעניין זה, כי קיימת חשיבות רבה לקיומו של גוף מטה בנושאי הביטחון הלאומי לצד ראש הממשלה והממשלה, וכי הדבר תלוי ברצונו של ראש הממשלה.

הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל, שמינה ביוני 2004 שר הביטחון דאז, מר ש' מופז, הגישה לו באפריל 2006 את הדוח שהכינה¹⁰. בדוח זה נאמר, בין היתר, בנושא קבלת החלטות בסוגיות הביטחון הלאומי, כלהלן:

"מערכת קבלת החלטות לאומית מחייבת מיומנויות רבות שאינן קיימות אצל אדם אחד. מערכת כזו נשענת על מידע מגוון ורב שאין אדם אחד או אפילו צוות מצומצם מסוגלים לפענח במקצוענות את כל מרכיביו ולעבדם. יתר על כן, תהליך קבלת החלטות לאומי מחייב עבודה מקבילה על מספר רב של בעיות במספר רב של התמחויות וכן תיאום ואינטגרציה לפי הצורך..."

חשיבותה של מערכת קבלת ההחלטות בתחומי הביטחון הלאומי מתעצמת, הן בשל החיוניות והמורכבות הגוברת של ההתנהלות הלאומית בנושאים אלה ומחיר השגיאה האפשרי, והן משום השליטה הממודרת במקורות המידע, סגירות וחשאיות הדיונים ואי-שקיפות המערכת..."

לדעתנו, אין מקום להקמת גופי תמיכה וייעוץ חדשים בתחום קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי. מומלץ להישען על גוף קיים שנועד לתמוך בתהליכי קבלת ההחלטות בתחומי הביטחון הלאומי ולחזק אותו בהתאם לקווים המנחים וליעדים שפורטו לעיל..."

אנו בדעה כי המועצה לביטחון לאומי (המל"ל) מתאימה למלא תפקיד זה. המל"ל אמנם הוקמה כמטה לביטחון לאומי וכגוף תומך החלטה ליד הקברניט, אך איננה ממלאת כיום כיאות את הייעוד העיקרי הראוי לה. זאת בעיקר משום שאיננה נתפשת בעיני הקברניטים והגורמים הרלוונטיים האחראים במערכות הביטחון הלאומי כגוף האמור למלא את היעודים המנויים לעיל, איננה משולבת באופן אורגני ופיסי במוקד קבלת ההחלטות, אין מאפשרים לה למלא הלכה למעשה את יעודה, וכפועל יוצא איננה בנויה כיום כיאות למימוש היעדים הללו".

9 יערי אביעזר, הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל, מזכר 72, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, אוקטובר 2004, עמ' 39.

10 דוח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל, אפריל 2006, ניסן תשס"ו. יש לציין, כי עד מועד פרסום דוח ביקורת זה, טרם נידונו מסקנות הוועדה, ולפיכך גם לא אושרו על ידי שר הביטחון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי האחריות העליונה בנושאי הביטחון הלאומי חלה על הממשלה ועל העומד בראשה, אך עליהם מוטל גם להבטיח את קיומה של עבודת מטה מתאימה טרם קבלתן של החלטות בנושאים אלה. מתיאור העובדות לעיל עולה, כי נקודת המפתח לצורך קידום ושיפור נושא זה הינה, מטבע הדברים, ראש הממשלה עצמו ולשכתו הקרובה. לפיכך, מן הראוי, כי ראש הממשלה והממשלה יפעלו בהתאם לעולה מן החוק ומהחלטת הממשלה לקידום עבודת המטה בנושאי ביטחון לאומי באמצעות המל"ל, אשר נחיצותה עולה ממכלול הנתונים והצרכים שפורטו לעיל, ואשר הוכרו על ידי ראשי הממשלה לשעבר, בעלי תפקידים בכירים אחרים היום ולשעבר ומומחים נוספים במשך השנים שחלפו מאז הקמתה¹¹.

ב. תפקידי המל"ל

1. עבודת המטה בתהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי

(א) ביצוע עבודת המטה

כאמור, החלטת הממשלה קבעה, בין היתר, כי המל"ל תשמש כגוף מטה לראש הממשלה ולממשלה בנושאי הביטחון הלאומי. מן ההחלטה עולה, כי זהו למעשה תפקידה ויעודה העיקרי והבסיסי של המל"ל.

עבודת מטה לממשלה ולראש הממשלה נועדה לאפשר לממשלה ולעומד בראשה לקבל מידע מקיף על ההצעות המועלות בפניה, על מנת שההחלטה שתתקבל תתבסס על מידע נאות, על הכרת הנושא והקשיים שהוא מעורר והעמדות השונות לגביו. מטרתה של עבודת המטה הוא לאפשר להציג בפני דרג מקבלי ההחלטות מגוון של הצעות בצירוף ניתוח משמעותי והן, שנעשה על ידי גורם אוניברסיטאי, ובכך להימנע ממצב שבו בפני מקבלי ההחלטות מוצגות ההצעות על ידי גורם אשר מעורב או מושפע מתוצאותיה של ההחלטה. בספרות המקצועית מקובלים מספר עקרונות יסוד לתהליך תקין של קבלת החלטות, וביניהם¹²:

- (1) איסוף מידע מספיק וניתוחו.
- (2) סקירת המטרות שיש להשיגן, תוך לקיחה בחשבון ושקילה של כל האינטרסים והערכים הלאומיים המושפעים מהמדיניות הנשקלת.
- (3) איסוף ובדיקה יסודית של מגוון רחב ככל האפשר של קווי פעולה אפשריים ובחינת ההשלכות הנובעות מהם.
- (4) שקילת המחירים, הסיכונים וההזדמנויות הנובעים מכל חלופה.
- (5) חיפוש והטמעה של מידע רלוונטי חדש, שיסייע לניתוח החלופות תוך שמירה על פתיחות מירבית כלפי סימנים המעידים שהמדיניות הנוכחית אינה עולה יפה.

11 סעיף 7 בחוק הממשלה, התשס"א-2001, עוסק בצוות לייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי, שהחלטת הממשלה מתייחסת אליו. בעניין הפער בין החוק לבין החלטת הממשלה ולבין המצב בפועל, ראו בפרק העוסק בבסיס הנורמטיבי לפעילות המל"ל שלעיל.

12 ראו לדוגמה: ג'ניס ל' אירווינג, מאן ליאון, תהליך קבלת החלטות, משרד הביטחון - ההוצאה לאור, 1986, עמ' 10-13; או George L. Alexander, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980), p. 10.

כפי שצוין לעיל, ועדות שונות כבר עמדו בעבר על חשיבותה של עבודת המטה טרם קבלת החלטות, דבר שמצא את ביטוי גם בפסיקת בית המשפט העליון בנוגע לדרך קבלת החלטה מינהלית.¹³ גם מבקר המדינה עמד בעבר על חשיבותה של עבודת המטה במשרדי הממשלה, וציין¹⁴: "הממשלה ובעלי תפקידים במשרדי הממשלה נזקקים בעבודתם השוטפת לקבל החלטות בתחומים שונים, רבות מהן בעלות השפעה מהותית על תפקוד המשק וסדרי עדיפות בהקצאת משאבים, על זכויות וחובות הציבור, ועל אופן התארגנות והתנהלות גופים רבים במשק. ביסודם של הנושאים העומדים להחלטה עשויים לעמוד עמדות מקצועיות שונות, שיקולי מדיניות מנוגדים, וחלופות שונות להגשמת המדיניות המועדפת בידי מקבלי ההחלטות. אשר על כן, כדי להבטיח תהליך תקין של קבלת החלטות, הנסמך על מיטב המידע והשיקולים הרלוונטיים, נדרשת עבודת מטה לפני קבלת ההחלטה, הכוללת איסוף מידע ונתונים שיהיו התשתית העובדתית הנחוצה לקבלת ההחלטה, פיתוח ובחינת חלופות, ובחירה מנומקת בחלופה המועדפת".

במסמך, שכתב ראש המל"ל, אלוף (מיל') ג' אילנד, לראש הממשלה באוגוסט 2004 בנושא "המל"ל ועבודת המטה במשרד ראה"ם" על פי בקשתו צוין, בין היתר, כי "מתודולוגיה נכונה לעיסוק בנושאים אלו [של ביטחון לאומי] מחייבת 5 שלבים:

- א. ניתוח הנחות יסוד (כולל גילוי הנחות סמויות שנובעות מקונספציה שגויה).
- ב. ניתוח האינטרסים הישראליים ותעדופם.
- ג. ניתוח מפת האינטרסים של כל השחקנים, זיהוי קונפליקטים ונקודות מפגש.
- ד. הגדרת מרחב חלופות.
- ה. ביצוע סימולציה בעיקר ביחס לעתיד היותר רחוק".

משרד מבקר המדינה בחן את יישומה של החלטת הממשלה הנוגעת לתפקודה של המל"ל כגוף המטה המופקד על עבודת המטה כבסיס לתהליך קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי. הבדיקה העלתה, כי למרות הקמת המל"ל כגוף שאמור לסייע בייעוץ ובהכנת עבודת מטה בנושאי הביטחון הלאומי, הרי שבפועל לאחר הקמתה לא שותפה המל"ל פעמים רבות, באופן יזום ומכוון, בהכנת עבודת מטה כבסיס לקבלת החלטות בנושאי הביטחון הלאומי ברמות החשובות ביותר. זאת שעה, שחלק מהעבודות שהכניסה המל"ל בשנים האחרונות נעשו כיוזמתו של ראש המל"ל. עוד נמצא, כי חלק מפערי זה בעבודת המטה לא נתמלא, בדרך כלל, על ידי גורמים אחרים. חלק ניכר מהנושאים המשמעותיים העומדים על סדר היום הביטחוני-מדיני אינם מצויים בטיפול המל"ל, והיא אינה נדרשת להכנת עבודת מטה כלשהי בנושאים אלה. בביקורת עלה, כי המל"ל, למעשה, מתקשה להשפיע ולעיתים אף מנוטרלת בפועל מנגיעה בנושאים אלו, אשר בדרך כלל "מובלים" על ידי אחד מגורמי המטה האחרים במערכת הביטחון (ראו גם בהמשך). זאת, בלא שנעשית עבודת מטה אובייקטיבית עבור הממשלה וראש הממשלה, אשר באמצעותה יוצג מגוון של דעות ועמדות, אשר בחלקן יכולות להיות אף מנוגדות לעמדות הגוף אשר יוזם את אותן פעולות ומכין הצעות להחלטת הממשלה. להלן, מספר דוגמאות למידת אי-שיתופה של המל"ל בעיסוק בעבודת מטה בנושאי ביטחון לאומי מן המעלה העליונה:

- 13 ראו פסק דינו של נשיא בית המשפט העליון דאז השופט שמגר בבג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לו (3) 29, 48.
- 14 דוח שנתי 53 של מבקר המדינה (2002), בפרק על "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 5.

1) **היציאה מלבנון** - בפברואר 2000 כתב ממלא מקום ראש המל"ל, אלוף (מיל') ג' שפר, לראש הממשלה דאז, מר א' ברק, כי בדיונים שנערכו באותה עת בנושא היציאה מלבנון והמשא ומתן מול סוריה, לא שותפה המל"ל למרות בקשותיו, זאת על אף ששילוב המל"ל בהכנת חומר רקע או מצע לדיון היה, לדעתו, מועיל, והתחייב מכוח החלטת הממשלה על הקמת המל"ל והיה יכול אף לתרום למיצוב המל"ל ועבודתה. עוד כתב, כי במצב זה הוא מתקשה להפעיל כראות את המל"ל, וכי מצב זה מציב קושי ניכר בהמשך פיתוח המל"ל כגוף המביא תפוקות חיוביות לממשלה ולראש הממשלה.

2) **משבר עם ארה"ב בגין מכירת מערכות נשק לסין** - בשנים 2004 ו-2005 פרץ משבר ביחסים בין ישראל לארצות הברית על רקע מכירת מערכות נשק לסין. נושא זה הינו בעל מאפיינים מובהקים הנוגעים לביטחון הלאומי של ישראל, והוא כולל בחובו היבטים מדיניים וביטחוניים בעלי השלכות נרחבות.

משבר זה וכל מכלול היחסים עם ארצות הברית בעניינינו נוחלו באופן בלעדי על ידי משרד הביטחון, בהנחיית ראש הממשלה דאז, מר א' שרון. מל"ל והעומד בראשה, המשמש, כאמור, גם כיועץ לביטחון לאומי, לא השתתפו בתהליכי קבלת ההחלטות ולא נדרשו לעבודת מטה כלשהי בעניין זה, שהוא בעל היבטים מובהקים של ביטחון לאומי. יש לציין, כי בעניין זה היה משרד הביטחון בעל אינטרסים מסוימים שנבעו מדרך השתלשלות הפרשה, דבר שהחריף את הצורך בקיומה של עבודת מטה אובייקטיבית מסודרת. בעניין זה ניתן להוסיף, כי ראש המל"ל מסר לצוות מבקר המדינה בספטמבר 2005, כי לא השתתף אף בדיון אחד בנושא זה.

3) **פרויקטים ביטחוניים** - מעת לעת מאשר הדרג המדיני את ביצועם של פרויקטים ביטחוניים לאומיים רחבי היקף, אשר נושאים בחובם משמעויות נרחבות בתחומים רבים, מעבר לפן הביטחוני, כמו השלכות מדיניות, כלכליות וחברתיות. החלטת הממשלה מאוגוסט 1999, אשר קבעה, כאמור, את תפקידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, הגדירה, בין יתר הסמכויות ותחומי העיסוק של הוועדה, את הנושאים הנוגעים לצה"ל, לרבות מבנה הצבא, היערכותו, כוונותיו והצטיידותו, המחקר והפיתוח במערכת הביטחון, וכן את המעקב אחר ההתפתחויות בתחומים אלה.

בביקורת נמצא, כי למרות החשיבות הנרחבת של פרויקטים ביטחוניים מרכזיים אלה בכלל היבטי הביטחון הלאומי, לא נערכה בדרך כלל בנושאים אלה עבודת מטה חיצונית "אובייקטיבית", שלא מתוך מערכת הביטחון, עבור ראש הממשלה והממשלה, על מנת לשפר את יכולת קבלת ההחלטות המיטבית בתחום זה. להלן מספר דוגמאות:

(א) **תכנית א'** - היא תכנית רב-שנתית, שאושרה בשנת 2001 על ידי הרמטכ"ל דאז כתכנית מרכזית, שהיקפה הכספי נאמד במאות מיליוני ש"ח בכל אחת מהשנים 2002-2006. בביקורת שערך מבקר המדינה בנושא זה נמצא, כי אישור התכנית על ידי הרמטכ"ל דאז נעשה בלי שנערכה עבודת מטה לבחינת מיקומה במכלול סדר העדיפויות בין התכניות בצה"ל. מבקר המדינה העיר

בעניין זה, כי מרכזיותה של התכנית כשלעצמה מחייבת שתעלה לאישור סדור של הדרג המדיני, תוך הסתכלות על מכלול המענה לאיום הרלוונטי, כמו גם של ההשלכות על התקציב הרב-שנתי.¹⁵

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הפרויקט לא הובא באותה עת לדיון בפני הדרג המדיני, וממילא לא הוכנה עבודת מטה בנושא זה על ידי המל"ל.

(ב) פרויקט "אופק" - הוא פרויקט רב-שנתי לפיתוח, ייצור ושיגור לווייני תצפית, ולאוסוף מידע מודיעיני באמצעותם. מדובר בפרויקט לאומי בעל ערך הרותעתי ואסטרטגי הממומש באמצעות טכנולוגיות מתקדמות, אשר הינו בעל תרומה לאומית כוללת בהיבטים שונים, לרבות השפעה על התעסוקה במשק, קידום טכנולוגי של התעשיות ושמירה על מוקדי ידע חיוניים. בראשית שנות התשעים החלה פעילות הפיתוח להוכחת היכולת המבצעית של הלוויין והתאמתו לצורכי צה"ל. בסוף שנת 1999 אישר ראש הממשלה ושר הביטחון דאז את תכנית העבודה והתקציב הרב-שנתיים של הפרויקט לשנים 2000-2010. מבקר המדינה העיר בעניין פרויקט זה, כי נוכח חשיבותו של הפרויקט והעלות הכספית הניכרת שלו (מיום תחילתו ועד לשנת 2010), ראוי היה שהפרויקט יוצג בפני הממשלה ובפני ועדות הכנסת המתאימות תוך יצירת שיתוף פעולה בין-משרדי כולל, דבר שלא נעשה. שיתוף כזה, במיוחד בעריכת בדיקות של עלות מול תועלת, הן מבחינה כמותית והן מבחינה ערכית, תוך בדיקת השפעת תכנית הפרויקט על תקציב הביטחון ועל משק המדינה, היה מאפשר לגורמים האחראים להחליט על צורת הטיפול המיטבית בקידום הפרויקט. מבקר המדינה העיר עוד, כי היה מחויב שתיעשה בחינה, מטעם הממשלה ובפיקוח של ועדות הכנסת המתאימות, בנוגע למקומו של הפרויקט במכלול הפרויקטים והצרכים של מערכת הביטחון ובהיבט הלאומי של משק המדינה.¹⁶

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המל"ל לא שותפה בנושא זה וממילא לא הכינה עבור הדרג המדיני עבודת מטה בנושא.

(ג) פרויקטים בתחום האמצעים הרגישים - בביקורות קודמות¹⁷ של מבקר המדינה עלה, כי ראש המל"ל אינו מצוי בתהליכי קבלת ההחלטות בדרג הקברניטים הנוגעים לתחומי האמצעים הרגישים, גם כאשר מדובר בדיונים שמקיימים ראש הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, המתכנסת לפרקים לאחר תכניות רב-שנתיות בתחומים אלה. בעניין זה ניתן לציין, כי בנושאי העיסוק של הצוות לביטחון לאומי, שפעל, כאמור, במשרד ראש הממשלה בשנים 1991 ו-1992, נכללו, בין היתר, גם נושאים אלה. כמו כן, בהצעות שהוכנו, כאמור, בשנת 1996 בעניין הקמת צוות מייעץ לביטחון לאומי, הומלץ, כי בין תחומי העיסוק של הצוות המיועד יכללו נושאים אלה.

15 מתוך הדוח הגלוי - דוח שנתי 54 א של מבקר המדינה (2003) בפרק על "תכנית א'", עמ' 167-168. הדוח המלא סווג כ"סודי ביותר" ובהתאם לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], פורסמו רק חלקים ממנו עקב חסיון.

16 דוח שנתי 52 א של מבקר המדינה (2001) בפרק על "פרויקט 'אופק'", עמ' 247, 249 ו-256.

17 דוחות מסווגים שלא פורסמו בהתאם לסעיף 17 (ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

(ד) פרויקט "צ"ד" (צבא יבשה דיגיטלי) - פרויקט צ"ד הוא תכנית רב-שנתית לפיתוח והצטיידות במגוון רחב של תחומים לצורך שדרוגו של המערך היבשתי בצה"ל. יש לציין, כי ביצועו של פרויקט זה כרוך בהשקעות כספיות בהיקפים של מיליוני דולרים לאורך של כעשור שנים. על פי החלטת הממשלה ממרס 2003, כל תכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכות נשק, מערכות תומכות לחימה וכיוצא בזה בסכום העולה על 700 מיליון ש"ח (בתקציב רב-שנתי) או 300 מיליון ש"ח (בתקציב שנתי) במטבע מקומי כולל המרות, או הגדלת תכנית בשיעור העולה על 30%, יהיו טעונים אישור מראש של ועדת משנה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בראשות ראש הממשלה. בספטמבר 2004 אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי את ביצועו של הפרויקט. בביקורת נמצא, כי ראש המל"ל הוזמן להשתתף בדיון זה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, אשר בו הציגו נציגי צה"ל בקצרה את הנושא, ולאחר מכן היא אישרה אותו. עוד עלה, כי המל"ל לא נדרשה להכין כל עבודת מטה בנושא, וכי עבודת מטה כזו לא נערכה על ידי אף גורם אחר שהוא חיצוני לצה"ל. כך, למשל, לוועדת השרים לא הוצגו כל חלופות אחרות או המשמעות הרחבות של הפרויקט. יש לציין עוד, כי הפרויקט הובא לקבלת האישור כשנתיים לאחר שצה"ל החל בפעילויות שונות לביצועו ואף נחתמו כבר מספר חוזים לשם כך.

בעניין זה, יש לציין לצורך ההשוואה, כי על פי תהליכי העבודה המקובלים בצה"ל, לדיון שנערך במטכ"ל לצורך קבלת החלטה מסוג זה, העוסקת ברכישת מערכות נשק עבור זרוע מסוימת (לדוגמה, רכישת מטוסים לחיל האוויר), נערכת עבודת מטה על ידי אגף התכנון, אשר אחראי לתכנון בניין הכוח והתכנון ארוך הטווח, והוא זה שמציג בפני הפורום המחליט את החלופות השונות ואת משמעותיהן - הוא, ולא רק הזרוע שעבורה אמורה להירכש מערכת זאת. על ידי כך, מוצגות בפני הדרג המחליט בצה"ל מגוון חלופות הפעולה ומשמעותיהן לאחר שנותחו עבורו על ידי גורם מטה אובייקטיבי. לעומת זאת, מהשתלשלות העניינים שתוארה לעיל, עלה, כי בעת קבלת ההחלטה על ידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בנוגע לפרויקט האמור לא הוצגו חלופות שונות על ידי צה"ל או עבודת מטה אובייקטיבית של המל"ל, שיכלו לסייע לוועדה לממש את סמכותה לפקח ולבקר פרויקטים מסוג זה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה על הקמת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וכן בהחלטתה ממרס 2003 שלעיל.

(4) **תכנית ההתנתקות** - בדצמבר 2003 הודיע ראש הממשלה דאז, מר א' שרון, בפומבי על תכנית ההתנתקות מרצועת עזה. ביוני 2004 החליטה הממשלה על תכנית ההתנתקות, ובה נקבע, בין היתר, כי מדינת ישראל תפנה את רצועת עזה, לרבות היישובים בה, ותיערך מחדש מחוץ לשטח הרצועה, וכי הכוונה להשלים את תהליך הפינוי עד סוף שנת 2005.

(א) עבודת מטה טרם ההודעה - בביקורת עלה, כי מל"ל, כמי שאמורה להיות גוף המטה לענייני ביטחון לאומי, לא שותפה בתהליך שקדם להודעת ראש הממשלה על ההתנתקות, לרבות במגעים שהיו בעניין זה עם גורמים חיצוניים ובתהליך גיבוש הרעיון על ידי ראש הממשלה וצוות עוזריו הקרובים. רק בינואר 2004 החלה מעורבותה של המל"ל בנושא זה. לא נמצא, כי טרם קבלת ההחלטה על ההתנתקות על ידי ראש הממשלה התקיימה עבודת מטה סדורה, אשר בחנה ודנה בכל החלופות האפשריות והמשמעותיות העולות מהן.

(1) היועץ המדיני לראש הממשלה, מר ש' תורג'מן, מסר לצוות משרד מבקר המדינה בפברואר 2006, כי טרם קבלת החלטה זו הוא והיועץ המיוחד לראש הממשלה, מר ד' וייסגלס, ערכו עבודת הכנה, וכי ראש הממשלה נועץ בעניין זה בראשי הגופים הביטחוניים השונים בעת פגישות

העבודה השוטפות עימם. בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שטרם קבלת ההחלטה נערכה על ידי יועצי ראש הממשלה עבודת מטה לצורך קבלת ההחלטה.

(2) במסמך מאוגוסט 2004 בנושא "המל"ל ועבודת המטה במשרד ראה"ם", שכתב ראש המל"ל לראש הממשלה אישית על פי בקשתו, נטען, כאמור, בין היתר, כי לתכנית ההתנתקות לא קדמה "עבודת מטה יסודית".

(3) בדיון בנושא תכנית ההתנתקות, שנערך במאי 2005 בראשות שר הביטחון דאז, א' מופז, ואשר השתתפו בו בין היתר, שרת המשפטים, השר לביטחון הפנים, הרמטכ"ל, מנכ"ל משרד הביטחון ואחרים, ציין שר הביטחון, בין היתר, כי לא קדמה עבודת מטה לעניין זה.

(ב) עבודת מטה לאחר ההודעה על ההתנתקות - בינואר 2004 הטיל ראש הממשלה על המל"ל להכין תכנית לשם הוצאתה לפועל של ההתנתקות. בתקופה שמינואר לאפריל 2004 הכינה המל"ל את התכנית, אשר היוותה עבודת מטה אינטגרטיבית לביצועה בפועל של ההתנתקות על ידי כל הגורמים המשתתפים בביצועה, ובכלל זאת מבנה ארגוני, תכנית ביצוע ולוחות זמנים. ביוני 2004 החליטה הממשלה על ביצוע התכנית. יש לציין, כי עבודת המטה שהכינה המל"ל היוותה את הבסיס העקרוני והממשי ליישום התכנית, והיא צוינה על ידי גורמים שונים כדוגמה לעבודת מטה אינטגרטיבית בעלת תרומה משמעותית.

(ג) סוגיות משלימות להתנתקות - לאחר החלטת הממשלה הוחל בתהליך ביצוע התכנית ובהקמת מנגנונים לביצועה. במהלך התקופה שלאחר הכנת התכנית על ידי המל"ל, בין יוני 2004 לאוגוסט 2005, המועד שבו החל בפועל פינוי רצועת עזה, העלתה המל"ל מספר סוגיות עקרוניות וחשובות הקשורות בהתנתקות, ואשר דרשו התייחסות וקבלת החלטות מצד הדרג המדיני. המדובר בסוגיות, כמו פינוי או המשך הנוכחות הישראלית ב"ציר פילדלפי", סוגיית המעברים בין רצועת עזה למצרים, סוגיית המעבר בין אי"ש לרצועת עזה, הנמל הימי בעזה, ומעמדם המשפטי של השטחים המפונים. יש לציין, כי סוגיות משלימות אלו לתכנית ההתנתקות הן בעלות משמעויות ביטחוניות ומדיניות חשובות ביותר, והן בעלות השלכות ארוכות טווח עבור מדינת ישראל, כך שלהעלאתן ולטיפול מוקדם בהן ככל האפשר הייתה משמעות רבה.

בביקורת עלה, כי מל"ל הכינה עבודה בנושא הסוגיות המשלימות הללו לתכנית ההתנתקות וניסתה להעלותן לדיון בפני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החל מתחילת שנת 2005. למרות מאמצים אלה, הנושא לא הועלה בפני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי במשך תקופה ארוכה, ורק ביולי 2005, בסמוך לביצוע פינוי רצועת עזה בפועל, התקיים הדיון בנושא זה, ובחלק מהסוגיות התקבלו החלטות.

(5) תקציב הביטחון - לקראת אישור תקציב המדינה בממשלה, מקיים ראש הממשלה דיונים מקדימים בנושא תקציב הביטחון עם שר האוצר, עם שר הביטחון ועם הרמטכ"ל, בהשתתפות גורמים בכירים שונים ממשרדיהם. בסיכום הדיונים מחליט ראש הממשלה על מסגרת תקציבית שתוגש לאישור הממשלה והכנסת, או מנחה את הצדדים כדי להגיע להסכמה ביניהם.

בביקורת קודמת שערך משרד מבקר המדינה נמצא, כי הדיונים בראשות ראש הממשלה בנושא תקציב הביטחון שהתקיימו בשנים 2003-2005, התבססו בעיקר על הנתונים והניתוחים שהציגה מערכת הביטחון, וכי למשרד האוצר לא הייתה יכולת לבדוק נתונים וניתוחים אלה ולא היה גורם

אחר שהוסמך לעשות זאת, תוך ביצוע עבודת מטה שלובה בין כל הגורמים. בשל כך נוצר מצב של התבססות יתר על הנתונים והניתוחים שמערכת הביטחון הציגה¹⁸.

משרד מבקר המדינה העיר בעניין זה, כי קיימים פגמים מהותיים בתהליך קביעת תקציב הביטחון, וכי למשרד ראש הממשלה, לרבות המל"ל, אין למעשה תפקיד של ממש בעבודת המטה המתקיימת לקראת אישור המסגרת לתקציב הביטחון על ידי ראש הממשלה. זאת, אף לא כגוף העוסק בבחינה ובבקרה של הנתונים, הניתוחים והצעות התקציב המוגשות על ידי משרד האוצר, משרד הביטחון וצה"ל, ומגבש עמדה בנוגע לתקפותם¹⁹.

כמו כן צוין, כי לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לבנות יכולות של בקרה חיצונית על פעילות מערכת הביטחון, הן במשרד האוצר, בעיקר בתחום בקרת העלויות שבתקציב הביטחון והמעקב אחר צבר התחייבויותיה של מערכת הביטחון, והן במשרד ראש הממשלה, כמו המל"ל, כגורם מערכתי האמור להכריע בתהליך קביעת סל שירותי הביטחון וגודל תקציב הביטחון²⁰.

ביוני 2004 סיימה המל"ל הכנת עבודה שערכה בשיתוף יועצים חיצוניים בנושא תקציב הביטחון הרב-שנתי, שהמלצותיה תמכו בקיום תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון. עבודה זו הוצגה ביוזמת המל"ל בפני הממשלה במסגרת דיוני התקציב לשנת 2005, אך לא נידונה. באוגוסט 2004 סיכם ראש הממשלה, כי תכנית רב-שנתית לתקציב הביטחון תעובד בהקדם על ידי מערכת הביטחון, משרד האוצר והמועצה לביטחון לאומי, ותוצג לאישור.

עד למועד סיום הביקורת, אפריל 2006, לא הוטל על המל"ל כל תפקיד בתחום זה של בחינה חיצונית של תהליכי קביעת תקציב הביטחון. יש לציין, כי בעניין זה של חילוקי הדעות בין שני המשרדים, הביטחון והאוצר, על גודל התקציב הנדרש, בולטת אי-מעורבותה של המל"ל, שאחד מתפקידיה כעולה מהחלטת הממשלה הוא: "לאכוון עבודת מטה אינטגרטיבית בין המשרדים והגופים העוסקים בביטחון לאומי לצורך קבלת תשומותיהם בתחומי אחריותם ובמטרה להגביר את התיאום והאינטגרציה ביניהם".

בעניין זה מסר לצוות משרד מבקר המדינה באפריל 2006 ח"כ ב' נתניהו, שכיהן כראש הממשלה בשנים 1996-1999 וכשר האוצר בשנים 2003-2005, כי המל"ל הוא גוף חשוב, וזאת, בין היתר, על מנת לקיים מערכת עצמאית וחזקה מול משהב"ט. דבר זה חשוב במיוחד בתחום תקציב הביטחון, אשר כל המידע בו מגיע ממערכת הביטחון, ולכן קשה לאתר מידע אחר ולהתמודד מול מערכת הביטחון בעניין זה. לדבריו, קיים נזק שנובע מאי-התייעלות של מערכת הביטחון ומשהב"ט, שהוא הגוף היחיד שאינו מבוקר חיצונית מבחינת שימושי התקציב. אמנם, הוכנס למשהב"ט חשב חיצוני, אולם זה אינו מספיק, וגם הפיקוח של הכנסת בנושא זה אינו מספק. לפיכך, צריך שיהיו לראש הממשלה כלים עצמאיים לבקרת משהב"ט ומערכת הביטחון.

18 דוח שנתי 56א של מבקר המדינה (2005), בפרק על "תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון", עמ' 6.

19 שם, עמ' 7 ועמ' 31.

20 שם, עמ' 32.

ראש המל"ל לשעבר וראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים לשעבר, מר א' הלוי, מסר לצוות משרד מבקר המדינה במאי 2006, כי יש מקום, לדעתו, למעורבות המל"ל בנושא תקציב הביטחון. על המל"ל לעסוק במדיניות הכוללת בנושא תקציב הביטחון ולא בפרטים הקטנים, לנתח ולהציע לראש הממשלה אופציות שונות בתחום זה, כמו, לדוגמה, בחינת חלופות השקעה ברכש מטוסים או ברכש צוללות. לדבריו, במבנה הממשל הנוכחי בישראל הדבר אינו בר-ביצוע עקב ריכוז הכוח בשני מוקדים, משהב"ט ואגף התקציבים במשרד האוצר, אשר אינם מעוניינים בקיום מוקד כוח אחר.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדה שבנושא זה קריטי וחשוב כמו ההחלטה על היקף תקציב הביטחון של ישראל, שבבסיסה עומדת המדיניות הביטחונית של ישראל וקביעת סדרי העדיפויות בתחום זה, לא שותפה המל"ל ולא ניתן ביטוי לחשיבתה ולדרך ראייתה הכוללת, הינה בין הגורמים לכך שלמעשה לא קיים גורם נוסף ומאזן שיעיג חלופות שונות מאלו של המערכת הביטחונית אל מול שר הביטחון, הרמטכ"ל ואנשי משרדיהם. כך יוצא, שמשהב"ט וצה"ל מהווים את הסמכות המקצועית היחידה הקיימת בדיונים בנושא תקציב הביטחון.

6) עבודת מטה בנושא הנגב - בנובמבר 2002 הודיעה מזכירות הממשלה למשרד מבקר המדינה, כי המל"ל משמשת בפועל כיחידת מטה לניתוחי מדיניות לא רק בתחום הביטחוני הטהור, והיא עוסקת גם במרכיבים "אזרחיים", וכי אין מקום לכונן גוף נוסף שיעסוק בניתוחי מדיניות²¹. משרד מבקר המדינה אמנם סבר, כי ראוי שהחלטת הממשלה לבחון הצורך בהקמת יחידה שתתמקד בניתוח מדיניות אזרחית תיבחן, אך כל עוד לא הוקמה יחידה כזו, הרי שלשיטת מזכירות הממשלה, היה על המל"ל לעשות זאת.

בביקורת נמצא, כי לעיתים המל"ל אינה שותפה בתכנון ובהכנת עבודת מטה של נושאים עקרוניים, שיש בהם מרכיבים אזרחיים והם רלוונטיים לביטחון הלאומי. להלן דוגמה:

ביולי 2004 סוכם בפגישת עבודה בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבין רל"ש ראש המל"ל, כי נושא הבדואים בנגב יהפוך לפרויקט משותף בטיפול המל"ל ומשרד ראש הממשלה.

באוגוסט 2004 הנחה ראש הממשלה את המל"ל לגבש הצעה כוללת לקידום הסדר בין המדינה לבין אוכלוסיית הבדואים בנגב בסוגיית קרקעות והתיישבות, בהמשך לתכנית הממשלה שאושרה בספטמבר 2003. לעבודת המטה, שאמורה הייתה להיות מרוכזת בידי המל"ל, נקבע תאריך יעד לסיום הכנתה בסוף דצמבר 2004. בפועל, סיימה המל"ל את הכנת התכנית רק באוגוסט 2005 והציגה אותה אז בפני ראש הממשלה.

חברה "דרומה - עידן הנגב" (להלן - החברה) היא חברה פרטית מוגבלת במניות, אשר הוקמה בספטמבר 2004. הון המניות של החברה מוחזק בנאמנות ומתחלק בין הסוכנות היהודית ובין אדם פרטי. מנכ"ל החברה מסר לצוות משרד מבקר המדינה בפברואר 2006, כי החברה פועלת כמוסד ללא כוונת רווח (מלכ"ר) ומטרתה לפעול לקידום פיתוח הנגב, וכי היא ממומנת בכספי תרומות מישראל ומחו"ל ומכספי הסוכנות היהודית.

במהלך 2004 החלה החברה לפעול להכנת תכנית ליישוב ולפיתוח הנגב. לאחר שהחברה סיימה להכין את הרעיון העקרוני של התכנית, ניסו ראשיה לעניין את משרד ראש הממשלה בתכנית שהכינו. לצורך כך, נפגשו ראשי החברה ביוזמתם עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה והציגו לו את

21 במסגרת תשובה לדוח הביקורת בנושא "עבודת המטה במשרדי הממשלה" - ראו דוח שנתי 53 של מבקר המדינה (2002), בפרק על "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 24.

תפיסתם בנושא זה. לאחר מספר דיונים הוצג הנושא בפני ראש הממשלה, אשר נתן לכך את ברכתו. בעקבות זאת, נחתם בדצמבר 2004 חוזה לשירותי ייעוץ תמורת תשלום בין החברה לבין משרד ראש הממשלה, שבמסגרתו הייתה החברה אמורה להוביל את ההכנה והתכנון של תכנית לאומית לפיתוח הנגב, ובכלל זאת ריכוז עבודת המטה הכוללת לגיבוש התכנית, תיאום מול הגופים והגורמים המקצועיים הרלוונטיים, ביצוע אינטגרציה של תכניות משנה בתחומים שונים לכדי תכנית אסטרטגית לאומית כוללת והצגת המלצות לביצוע פרויקטים מרכזיים וסיוע בקידומם.

במרס 2005 הציג מנכ"ל החברה בישיבת ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל את עקרונות התכנית האסטרטגית לפיתוח הנגב ואת לוחות הזמנים ליישום התכנית, כפי שהכינה החברה. יש לציין, כי לדיון זה הוזמנו בעלי תפקידים בכירים, מנכ"לים ונציגים רבים של משרדי ממשלה, ובהם משרד ראש הממשלה, וגופים אחרים, ובהם צה"ל, מינהל מקרקעי ישראל, רכבת ישראל, עיריית באר שבע וההסתדרות הציונית. אולם, בדיון זה לא השתתף נציג המל"ל.

בעקבות הדיון, החליטה הממשלה במרס 2005 על גיבוש תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב. עוד הוחלט על הקמת ועדת היגוי לעניין פיתוח הנגב והגליל, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד המשנה לראש הממשלה. על הוועדה הוטל, בין היתר, להכין ולהביא לאישור ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל תכנית לאומית אסטרטגית לעשר השנים הבאות (2006-2015) לפיתוח הנגב והגליל, וזאת לאור החשיבות הרבה שהממשלה רואה בפיתוח הנגב והגליל, ולאור מחויבותה להקצות משאבים בסדר עדיפות גבוה לפיתוח הנגב והגליל.

החברה הובילה את הכנת התכנית באמצעות שישה צוותי תכנון, שבהם השתתפו גורמים רבים ממשרדי ממשלה, רשויות מקומיות, אקדמיה ואחרים. יש לציין, כי בראש הצוות שעסק בנושא הברואים עמדה עובדת המל"ל. העבודה, שהחברה הובילה את הכנתה, הסתיימה וסוכמה על דעת מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ועובדה למסמך "נגב 2015 - תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב" (להלן - התכנית).

התכנית עובדה ללא שינויים משמעותיים להצעת החלטה שהוגשה לממשלה, והתקבלה על ידיה כהחלטת ממשלה בנובמבר 2005. משרד מבקר המדינה מציין, כי נושא פיתוח הנגב והגליל הינו גם בעל משמעויות מובהקות של ביטחון לאומי, וכן בעל חשיבות רבה מהיות התכנית הלאומית האסטרטגית נוגעת לנושאי חברה, כלכלה, אוכלוסייה, גבולות, יחסים עם מיעוטים וכיוצא באלה.

בספטמבר 2005, כחודשיים לפני החלטת הממשלה כאמור, ביקש ממלא מקום ראש הממשלה ושר התעשייה המסחר והתיירות באמצעות מנכ"ל משרדו מהמל"ל להכין עבודה, אשר תבדוק מהם סדרי העדיפויות הרצויים לממשלת ישראל טרם בואה להשקיע בקידום אזורים מסוימים במדינה. זאת, מתוך הנחה, כי הממשלה שואפת לקדם מספר אזורים חיוניים, כמו הנגב, הגליל ירושלים, שעה שהמשאבים הקיימים לצורך כך הם מוגבלים. ראש המל"ל העריך, כי ניתן יהיה להכין עבודת מטה כזאת בתוך כחודשיים, אך ביקש שהעניין יובא לאישורו של ראש הממשלה. העניין הובא באוקטובר 2005 בפני ראש הממשלה בדיון, שבו הביע מנכ"ל משרד ראש הממשלה את התנגדותו לעריכת עבודה זאת. בסיכומו של הדיון סיכם ראש הממשלה, כי "בשלב זה לא תתבצע על ידי המל"ל עבודת מטה בנושא תערוף הנגב, הגליל וירושלים". עד למועד סיום הביקורת, אפריל 2006, לא נערכה עבודה זאת.

העובדות המתוארות לעיל מצביעות על כך, שהמל"ל, אשר אמורה להיות גוף המטה של הממשלה לנושאי ביטחון לאומי, לא רק שלא ריכזה את עבודת המטה בנושא המתואר, אלא אף לא שותפה בחלק ניכר מן העבודה על התכנית (למעט בנושא הבדואים), אשר הוכנה כאמור על ידי גוף פרטי. כמו כן, משרד ראש הממשלה ניגש להכנתה של תכנית אסטרטגית ארוכת טווח, ואשר דורשת השקעות כספיות ניכרות, בטרם ערך עבודת מטה לתעדוף האזורים הראויים לתמיכה מיוחדת ממין זה.

(ב) השפעת היעדר עבודת המטה על תהליך קבלת ההחלטות

העובדות שתוארו לעיל הצביעו על פערים משמעותיים בהכנת עבודת מטה בלתי-אמצעית ומאוזנת וכוללת בהסתכלותה כחלק מובנה בתהליך קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי, העולים מפעם לפעם על שולחנה של ממשלת ישראל. הדבר עלה גם בדברי בכירים לשעבר ואנשי אקדמיה שחקרו עניין זה והעלו אותו בכתב ובפני פורומים כאלה ואחרים, לרבות בפני שרי הממשלה וראש הממשלה. להלן מספר דוגמאות:

1) בדיון בנושא המעמד הסטטוטורי של המל"ל בראשות ראש המל"ל שנערך בפברואר 2002 השתתפו שרים, קצינים בכירים ומומחים מהאקדמיה. מסיכום הדיון עלו דבריו של השר דאז ד' מרידור, כלהלן: "אנו במצב כאוטי. אין ניהול מסודר במדינה ובממשלה, בעיקר בנושאי ביטחון בהם אין דיון ציבורי. כ-20 שנותיו במערכת רואה מקרוב את הידרדרות המצב בתחום זה. אין דיונים מסודרים ואין תשומות מקצועיות בנושאי הביטחון. למערכת הביטחון יש מונופול. יש לחזק הדרג המקצועי ותשומותיו לדרג הפוליטי. נושא הביטחון הלאומי הוא קריטי, והדיון בו הכי פחות מסודר. לממשלה אין מטה, אין הכנות דיונים, ניירות בקרה וכו'. יש צורך בשינוי דפוסי עבודה ופסיכולוגית עבודה, וזה קשה. יש להביא להסדרת צעדים ובהם חקיקה, כדי להכריח את ראשי הממשלה לקבל תשומות הדרג המקצועי (חלופות, עלויות וכו'). המל"ל צריכה לכן להיות מקצועית ככל האפשר... היום החלטות קרדינליות מתקבלות בקבינט ללא מידע מספק". ד"ר י' בן-מאיר, לשעבר סגן שר החוץ, ציין בדיון זה, כי הוא "מסכים לחלוטין לתיאור של מרידור".

עוד ציין בדיון זה השר דאז ד' נווה, שכיהן בעבר גם כמזכיר הממשלה, כלהלן: "עבודת המטה של כל ראש ממשלה ושל כל ממשלה - לקויה. יש לנסות ולהבטיח עבודת מטה טובה יותר גם בממשלה כולה".

2) באוגוסט 2004 כתב, כאמור, ראש המל"ל לראש הממשלה, על פי בקשתו, מסמך בנושא "המל"ל ועבודת המטה במשרד ראה"ם", שתכליתו הייתה "להאיר נושאים בעייתיים באופן שבו פועל משרד ראה"ם (ובתוכו המל"ל) בתחום המדיני-בטחוני, ולהציע מספר שיפורים חשובים". במסמך נטען, בין היתר, כי "רוב היוזמות המדיניות-ביטחוניות של ישראל נעשו ללא עבודת מטה יסודית. אם נתייחס ל-25 שנה האחרונות הרי שאמירה זו נכונה ביחס להסכם השלום עם מצרים, למלחמת לבנון, ליוזמת אוסלו, להליכה לקמפ דייויד (יולי 2000) ולתכנית ההנחיות... היעדר עבודת מטה יסודית לא אומר שלא הושקעה מחשבה ושלא התקיימו דיונים כולל ירידה לפרטים. העדר עבודת מטה יסודית אומר שהדברים לא נעשו במתודולוגיה נכונה".

3) בדיון בנושא "שיפור עבודת המטה והמודיעין הלאומי בדרג העליון", שנערך בכנס הרצליה בדצמבר 2004, אמר פרופ' ע' ארד, שכיהן בעבר כיועץ המדיני לראש הממשלה, כלהלן:

"הדבר שעולה, אפילו זועק, היא העובדה שבפשטות אפשר לומר אותה כך. הדבר שקוראים לו בארצות הברית מודיעין לאומי... הדבר הזה בישראל לא קיים בכלל במובנו התפקודי והמבני כפי שהוא מובן אצל הגורמים המקצועיים. וגם הדבר השני, מטה שמבצע את אותן משימות...: ייעוץ, עבודת מטה ואינטגרציה - אינטגרציה היא מילת המפתח לשני הדברים - ושנמצאת ליד הקברניט... מטה כזה גם אין אצלנו...

התמונה מחריפה שבעתיים כאשר מסתכלים לגבי הנושא של מטה למדיניות, מטה שיעשה אינטגרציה אופרטיבית, ביצועית, ייעוצית ליד הקברניט... אפשר לראות עד כמה מה שיש בצורה כל כך אינטגרלית במדינות אחרות, אצלנו לא קיים בכלל... בישראל ליד ראש הממשלה פיזית, בכלל אין מטה כזה. יש מזכיר צבאי עם לשכה קטנה משלו, והוא בוודאי לא מהווה מטה. יש מזכיר מדיני או יועץ מדיני, עם איש עוד [אין] שניים לצידו. אין להם מטה, הם לא מתפקדים כמטה...

מסיבות שונות... המל"ל לא תפסה כשהוקמה, לא תפסה את הפונקציה הזאת והיא עושה דברים אחרים בשיעורים שונים, בתקופות שונות, בדרגות של מעורבות שונות ועדיין לא הכתה שורשים... האנומליה הגדולה מכולם: מדינה שברור לכל שנמצאת בחזיתות של נושא חוץ וביטחון בדרגות של בעייתיות עד כדי איומים קיומיים... מדינה שמכל בחינה אחרת היתה צריכה להיערך על פי המיטב שהידע הניהולי והתפקודי היה מאפשר, מדינה שיש לה מנגנונים מפוארים ויכולות ביצוע מהמעלה הראשונה, בשני הקטעים הללו, מרשה לעצמה לקונות גדולות".

4) במסמך מפברואר 2005 המסכם את מסקנות כנס הרצליה נכתב בעניין הצורך בשיפור עבודת המטה והמודיעין הלאומי בדרג העליון, כלהלן: "פעולת הממשל בישראל לקויה גם בגלל בעיות מבניות בטיפול בתחומי הביטחון הלאומי בדרג העליון: לראש הממשלה אין מטה מקצועי הכפוף לו, מטה שיבצע את האינטגרציה של נושאי הביטחון הלאומי, שיעץ לראש הממשלה בכל הנוגע להם, שיכין את הדיונים של הקבינט המדיני-ביטחוני ושל הממשלה בנושאים אלה, ושיתאם ויוודא את ביצוע החלטותיהם: המזכיר הצבאי והיועץ המדיני של ראש הממשלה אינם מהווים מטה כזה; הניסיון להקים מטה ביטחוני-מדיני נכשל, בין היתר משום שלא נוצר מבנה מדרגי מעוגן בחוק; 'המועצה לביטחון לאומי' (המל"ל) הוקמה בזמנו כדי לפעול כקבוצת מטה בלשכת ראש הממשלה, קבוצת מטה שתמלא את שלל התפקידים הללו, אך היא לא עשתה זאת".

עוד נכתב במסמך זה, כי "מיקומה הפיזי של המל"ל, הרחק מלשכת ראש הממשלה, והעובדה שחלק מתפקידי התיאום עדיין נתונים בידי נושאי תפקידים שמילאו משימות אלה לפני הקמת המל"ל, פגעו ביכולתה למלא את תפקידה כמטה האמון על האינטגרציה והתיאום של נושאי הביטחון הלאומי".

5) בהצאה בנושאי ביטחון שנשא ראש המל"ל ביוני 2005 נאמר, בין היתר, כלהלן:

"נשאלת השאלה מדוע זה קורה ? התשובה היא זו - משום מבנה משרד ראש הממשלה והאופן שבו הוא פועל. החולשה האמיתית במדינת ישראל לא קיימת לא במערכת הביטחון ולא במשרד החוץ, אלא באופן שבו משרד ראש הממשלה מתפקד. שרי הממשלה אחראים על תחומי עשייה מאוד חשובים, עם זיקה מסוימת ועם לויאליות מסוימת לדפוס המרכזי של ראש הממשלה. אך הם לא גורמי המטה שלו, בטח לא בתחומים הרגישים, המדיניים. לכן ישנה בעיה באופן שבו משרד ראש הממשלה מתנהל. לראש הממשלה מצד אחד יש מועצה לביטחון לאומי, שהיא גוף שיש לו יכולות ויש לה עומק, אבל היא מרוחקת ממעגל מקבלי ההחלטות, לפחות חלקית. ויש ליד ראש הממשלה קבוצה של יועצים מאוד קרובה, מזכיר צבאי, יועץ מדיני ואחרים, שאין להם שום יכולת לעשות עבודה רצינית.

כשמתקיים דיון אצל ראש הממשלה, כמעט בכל נושא, המשרד שמגיע לדיון הוא המשרד שמנהל את הדיון, והוא היחיד, בדרך כלל, שעושה את עבודת המטה לפני הדיון. ואכן, הבעיה העיקרית בתהליכי קבלת ההחלטות, היא דווקא סביב האופן שבו משרד ראש הממשלה מתנהל".

(ג) אי-מעורבות המל"ל בנושאי ביטחון לאומי

(1) השתתפות בדיונים בנושאי ביטחון לאומי

(א) בביקורת נמצא, כי חלק ניכר מהדיונים הביטחוניים-מדיניים הנערכים בראשות ראש הממשלה נערכים ללא עבודת מטה מקדימה של המל"ל ואף ללא השתתפות נציגיה.

לדוגמה, מנתוני המזכירות הצבאית שליד ראש הממשלה עולה, כי בתקופה שבין נובמבר 2003 לאוגוסט 2005 נערכו 36 דיונים והתייעצויות בנושאי ביטחון לאומי בראשות ראש הממשלה (דיונים רשמיים, אשר משתתפים מוזמנים אליהם פורמלית מראש, ושאינם דיוני ממשלה או ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי). מן הנתונים עלה, כי לכ-47% מדיונים אלה לא הוזמן, וממילא גם לא השתתף, ראש המל"ל או נציג מטעמו.

דוגמה נוספת לכך עולה מלוח הזמנים לחודשים דצמבר 2005 וינואר 2006, אשר הוכן במזכירות הצבאית ב-4.12.05. על פי לוח זמנים זה, היו אמורים להתקיים בתקופה זאת 26 דיונים ביטחוניים בראשות ראש הממשלה, ובהם דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, דיוני ועדת ראשי השירותים החשאיים (להלן - ור"ש), פגישות עבודה עם ראשי גופים ביטחוניים, סיור במתקן, דיוני הכנה והתייעצויות ביטחוניות בנושאים שונים. מן הנתונים עולה, כי ראש המל"ל או נציג אחר מהמל"ל הוזמנו להשתתף רק בשלושה מדיונים אלה, המהווים כ-12% מתוך סך הדיונים בתקופה האמורה.

(ב) בביקורת עלה, כי לפני דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או דיונים אחרים בנושאי ביטחון לאומי נערכת התייעצות מקדימה בראשות ראש הממשלה, אשר משתתפים בה מספר מצומצם של יועצים קרובים וגורמים נוספים. בהתייעצויות אלה נקבעים בדרך כלל כיווני ההחלטות, אשר יוצגו, ובדרך כלל גם יאושרו, בדיון הרשמי שיתקיים לאחר מכן. עוד עלה, כי על פי רוב ראש המל"ל אינו מוזמן להשתתף בדיונים מקדימים אלה, וממילא, לא מובאת בהם עמדת המל"ל או עבודת מטה מקדימה, שהייתה יכולה להיות מוכנת טרם הדיון.

(2) פורום ור"ש

ור"ש היא פורום בכיר לענייני מודיעין, שבו חברים ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד), ראש שירות ביטחון כללי (להלן - השב"כ), ראש אגף המודיעין בצה"ל (אמ"ץ), וכן המזכ"ץ, אשר משמש כנציגו של ראש הממשלה בפורום זה. הור"ש מתכנסת מעת לעת, ומטרתה היא בעיקר לתאם את שיתוף הפעולה וחילופי המידע בין הארגונים, ולתאם את ביצועם של מיבצעים משותפים של קהיליית המודיעין. לעיתים מוזמנים גורמים שונים, בהתאם לנושאים שעומדים על הפרק, להשתתף בישיבות פורום ור"ש.

בביקורת עלה, כי ראש המל"ל, אשר הוא, כאמור, גם יועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי, אינו מזומן לפורום ור"ש באופן מוסדר כלשהו. יתרה מזו, בביקורת עלה, כי בנובמבר 2004 הגיע ראש המל"ל לדיון והתייעצות אצל ראש הממשלה בנושא הערכת המצב וקביעת עמדת ישראל בעקבות האירועים שלאחר מותו של יאסר ערפאת. אולם, השתתפותו של ראש המל"ל בדיון חשוב זה נמנעה, לאחר שההתייעצות הוכרזה כפורום ור"ש.

ראש המל"ל מסר לצוות משרד מבקר המדינה במרס 2006, כי הוא אינו חושב שעליו להשתתף בכל ישיבות ור"ש העוסקות במיבצעים חשאיים נקודתיים, אולם השתתפותו נחוצה בדיונים העוסקים בנושאים מדיניים-ביטחוניים.

ראש המל"ל לשעבר וראש המוסד לשעבר, מר א' הלוי, מסר לצוות משרד מבקר המדינה במאי 2006, כי לדעתו, נכון שראש המל"ל ישתתף בדיונים הנערכים בראשות ראש הממשלה בהשתתפות ראשי השירותים החשאיים והמזכ"ץ.

במאי 2006 מסר השב"כ למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי ראש השב"כ אינו רואה צורך בהשתתפותו של ראש המל"ל בדיונים של ור"ש בסוגיות מיבצעיות שוטפות, אולם הוא צריך להיות משולב באישור מיבצעים אצל ראש הממשלה, שלהם עלולות להיות השלכות מדיניות. עוד צוין, כי "אין לראש שב"כ הערות" לכך שראש המל"ל ישתתף בדיוני ור"ש בסוגיות מדיניות, גיבוש מדיניות או סיכול מדיני.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי שראש הממשלה ייתן את הדעת על הסדרת שילובו של ראש המל"ל, ובמיוחד לאור מעמדו המיוחד כיועץ לביטחון לאומי, בפורום ור"ש, באופן שיאפשר את תרומתו בנושאים בעלי חשיבות לביטחון הלאומי.

(3) תחום האמצעים הרגישים

בנושא זה עלה, כי המל"ל, ובכלל זאת ראש המל"ל עצמו, אינה מצויה בתהליכי קבלת ההחלטות בדרג הקברניטים בנושאים הנוגעים לתחומי האמצעים הרגישים, הן בדיונים המתקיימים אצל ראש הממשלה והן בדיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (בעניין זה - ראו קודם לכן).



לדעת משרד מבקר המדינה, מניעת שילובו של ראש המל"ל בנושאים שפורטו לעיל עשויה להוות חסם ממשי ותודעתי, בהיותה מסמנת מניעה ממעורבות בתחומים שלעתים הם משמעותיים מאוד בענייני הביטחון הלאומי. נוכח זאת, ראוי, כי ראש הממשלה ייתן את הדעת למערכת יחסי הגומלין של המל"ל עם מכלולים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הדברים עולה, שהמל"ל, אשר אמורה לשמש כגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה לענייני ביטחון לאומי, אינה מעורבת ואינה חשופה למידע משמעותי בחלק מתחומי העניין והעיסוק של נושאי הביטחון הלאומי. כתוצאה מכך, תמונת המידע הקיימת במל"ל בתחומים הביטחוניים-אסטרטגיים דלעיל היא חלקית, כך שיכולתה לראייה כלל-מערכתית רחבה היא מוגבלת - דבר הגורם לנכות מובנית של המל"ל, הפוגעת ביכולתה למלא את ייעודה כגוף המטה העליון בנושאים אלה ליד ראש הממשלה וליד ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, וככלל, נמנעת ממנה באופן אימננטי היכולת להוות גורם בעל משקל מרכזי בתחומים אלה - כנדרש מהצורך ומהגדרת היעדים בהחלטת הממשלה.

ד) השפעת מערכת הביטחון בתהליכי קבלת ההחלטות

במשך השנים נשענו תהליכי קבלת ההחלטות על ידי הממשלה וראש הממשלה במידה רבה על עבודת המטה שהכינו והציגו גורמים במערכת הביטחון, ובעיקר צה"ל - זאת, בין היתר, עקב אי-יישום החלטת הממשלה בנוגע לביצוע עבודת מטה על ידי המל"ל, כפי שתואר לעיל. לעובדה זו משמעות רבה בהשפעתה על טיבן של ההחלטות המתקבלות, זאת כפי שכבר עלה לעיל. להלן מספר דוגמאות:

מבקר המדינה כבר העיר בעבר²², כי גורמי צה"ל נתפסים על ידי דרג מקבלי ההחלטות כגורם המקצועי הבלעדי, וכי ראוי שלרשות דרג מקבלי ההחלטות (רמטכ"ל, שר ביטחון וממשלה) יעמדו הכלים לבחינה מקצועית ובלתי תלויה של תכניות ועמדות, המוצגות לפניהם להחלטה על ידי הגורמים המקצועיים הצבאיים. על דרג זה חלה החובה לקבוע את ייעודם של החילות ושל הזרועות ואת הכישורים הנדרשים מהם לצורך ביצוע משימותיהם, ואף לקבוע את המשאבים שיוקצו לכך. מכאן, שהגורם המקצועי אינו יכול להיות במעמד של יועץ בלעדי. על דרג מקבלי ההחלטות להנחות את הדרג המקצועי בהתייחס לשאלת המכלול של הייעוד, הכישורים והמשאבים, ומתוך ראייה כוללת של סוגיות הביטחון של ישראל.

בדוח בעניין תהליך קבלת ההחלטות בעניין פרויקט מטוס ה"לביא" העיר מבקר המדינה, כלהלן²³: "איכות ההחלטות המתקבלות תלויה במידה רבה בנתונים ובניתוחים המוצגים בפני מקבלי ההחלטות. מבחינה זו חשוב, שלמקבלי ההחלטות יהיו מספר צינורות מידע, לעיתים מנוגדים, כדי שלא יהיו תלויים במקור אחד, שהינו לעיתים בעל עניין ומייצג ראייה צרה". עוד נאמר בעניין תהליך קבלת ההחלטות, כי "חשוב לאפשר לגורמים שמחוץ למערכת הביטחון להשתתף בכל ההליכים, ולהציג את הערכותיהם. עצם השוני בין הערכות שונות, והבהרה של חילוקי דעות, עשויים לאפשר למקבלי ההחלטות, לקבל החלטות תוך ראייה של מרווחי הטעות

22 דוח שנתי 38 של מבקר המדינה (1988), חלק ב', בפרק העוסק ב"פיתוח סד"כ חיל הים - תהליך קבלת החלטות", עמ' 872-873.

23 דוח שנתי 37 של מבקר המדינה (1987), בעניין "פרויקט ה'לביא' - תהליך קבלת ההחלטות", עמ' 1,323-1,291.

האפשריים". בעניין הפרויקט נקבע, כי לעתים הוזנו מקבלי ההחלטות באופן חד-צדדי בנתונים של גורמים הנוגעים בדבר, וללא בקרה נאותה, וכי "בפרויקט רחב היקף ובעל משמעות לאומית כ'לביא', היה מקום למסגרת של כלי דיווח, שתאפשר בקרה, מעקב ומעורבות גם של גורמים מחוץ למערכת הביטחון". עוד נאמר, כי "בנוסף לכך לא גילתה מערכת הביטחון פתיחות ונכונות לאפשר למשרד האוצר להשתתף בהליכי קבלת ההחלטות, ולבנות הערכה בלתי תלויה של עלות. גם בתוך מערכת הביטחון לא תמיד הייתה התמודדות מקצועית נאותה על תפיסות מיבצעיות ועל חלופות ל'לביא'. כתוצאה מכך, הוזנו מקבלי ההחלטות בנתונים שהיו לעיתים מגמתיים, או הוצגו באופן מגמתי, דבר שפגע בהליך קבלת ההחלטות".

בדיון שנערך בכנסת ביולי 1990 טרם אישור התיקון לחוק יסוד: הממשלה, בעניין הקמת צוות קבוע לייעוץ בנושאי ביטחון לאומי, אמר שר המשפטים דאז, מר ד' מרידור, כלהלן: "אני חושב שאנחנו מרגישים בחיסרון של גוף ייעוץ מקצועי בתחומים שונים, ובעיקר בתחומי הביטחון, לא רק מהיום... אני חושב שצריך לזכור שכאשר הממשלה מקבלת החלטות, או ועדת השרים לענייני ביטחון מקבלת החלטות, הנושא הביטחוני שונה מכל נושא אחר. כל נושא אחר פתוח לדיון ציבורי. הציבור מביע את דעתו עליו, על העובדות, על ההשקפות ועל ההצעות המפורטות בו... לעומת זאת, העניין הביטחוני מופקד - כך אני מאמין - הרבה שנים בידיים טובות של שרי ביטחון, ומתחתם בידי רשויות הצבא ורשויות ביטחון אחרות. העניין הזה נדון כאשר האינפורמציה וחוות הדעת והאלטרנטיבות כולן נבחנות על-ידי גורמים שמחוץ לממשלה. לכן, הממשלה עשויה להתקשות לתפקד כמטה מול הצעות של זרוע כזאת - נכבדה, חשובה, משפיעה וקובעת כזו של הביטחון"²⁴.

במועד סיום הביקורת, אפריל 2006, עדיין מהווים גופי המטה של מערכת הביטחון את הגורם הדומיננטי בהכנת עבודת מטה כחלק מתהליך קבלת ההחלטות, ואילו המל"ל על פי רוב אינה משמשת בפועל כגוף המטה לראש הממשלה ולממשלה לצד גופי מערכת הביטחון, ואין לה עדיין משקל ראוי ומשמעותי כגוף אובייקטיבי מטעם ראש הממשלה והממשלה, וזאת למרות החלטת הממשלה משנת 1999.

באפריל 2006 מסר ראש הממשלה לשעבר, ח"כ ב' נתניהו, למשרד מבקר המדינה, כי על פי תפיסתו יש ריכוז מידע רב מדי במשהב"ט, ועל מנת לקבל הערכות מאוזנות יותר הוא נזקק כראש ממשלה לגוף אחר דוגמת המל"ל. לדבריו, את החלל בעבודת המטה בתחום הביטחון הלאומי ממלאת מערכת הביטחון, אולם הרעיון שמשהב"ט ישמש כ-staff של הממשלה אינו נכון.

(1) גופי המטה של מערכת הביטחון

בחוברת התורתית של צה"ל הדנה ב"מסמכי היסוד הביטחוניים והצבאיים - מהותם, ייעודם וארגונם" (אמ"ץ - תוה"ד, התשס"א, 2000) נאמר, כי "בדרג המדיני בישראל חסרים גופים ייעודיים לביצוע עבודת מטה בתחומי הביטחון הלאומי, ובפועל עבודת המטה מתבצעת בעיקר על ידי גופי צה"ל"; וכי "בפועל, גם מטרות מלחמה מדיניות, תורת הביטחון הלאומית ואף תפיסת הביטחון ומדיניות הביטחון הלאומי מגובשים ומנוסחים בדרך כלל על ידי גורמי צה"ל ובמסגרתו,

24 דברי הכנסת, הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון - ועדת שרים לענייני ביטחון), התש"ן-1990, דיון מיום 25.7.90, חוברת ל"ו, ישיבה ר"ה, עמ' 4887-4889.

אולם בעשותם מלאכות אלו, גורמי צה"ל מתפקדים כגורמי מטה של הדרג המדיני - אשר רק החלטתו או אישורו של האחרון (בין במפורש ובין בשתיקה, כלומר באי-שלילה) הם ההופכים את המסמכים הללו למחייבים" [ההדגשה במקור].

במערכת הביטחון פועלים מספר גופי מטה, אשר שניים מהמרכזיים שבהם הם אגף התכנון בצה"ל והאגף הביטחוני-מדיני שבמשרד הביטחון:

(א) אגף התכנון בצה"ל

אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת) הוקם ב-1975 בעקבות מלחמת יום הכיפורים כגוף תכנון משותף לצה"ל ולמשהב"ט, ועסק בתכנון אסטרטגי-מדיני, בתכנון אסטרטגי-צבאי, בבניין צה"ל ובניתוח מערכות וחקר ביצועים. ב-1981 החליט, כאמור, שר הביטחון דאז על הרחבת תחומי עיסוקה של היחידה לביטחון לאומי במשרד הביטחון, והתכנון הלאומי-ביטחוני הועבר אליה. ב-1983, בעקבות ביטולה של היחידה לביטחון לאומי, הושבו תפקידיה לאג"ת, והוא אורגן מחדש.

הוראת הפיקוד העליון "מטכ"ל - אגף התכנון (אג"ת)" מיולי 1998 קובעת, כי ייעודו של אג"ת הוא, בין היתר, להוות את גוף התכנון והארגון המרכזי במטה הכללי; לגבש מדיניות כוללת לקשרי החוץ הצבאיים ותשתית ביטחונית ולאומית; ולהוות גוף תכנון עבור משהב"ט בתחומים שיוגדרו בין הרמטכ"ל לשר הביטחון, ובידיעה מראש של מנכ"ל משהב"ט.

משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר²⁵, כי באג"ת הלכה וגברה ההשקעה במענה הדרוש לדרג המדיני לצורכי התהליך המדיני, וכי תפקידו הכפול של אג"ת עלול ליצור שניות הנובעת מכך, שגוף ניתוח אסטרטגי מטכ"לי, המאויש באנשי צבא שנקודת מבטם היא בעיקרה צבאית, אמור לבצע ניתוח אסטרטגי בנושאים מדיניים ואזרחיים עבור הרמה המדינית. עוד הוער, כי הפעלתה של המל"ל בתחומי התכנון הממלכתי-האסטרטגי עשויה לתרום בהדרגה לתיקון האיזונים הדרושים בפעולות אג"ת; זאת בדרך של צמצום טיפול אג"ת בצורכי הדרג המדיני ככל שמל"ל תבצע זאת.

בעקבות ביקורת זאת, מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה ביוני 2001, כי בישראל לא קיים גוף בנוסף לצה"ל המסוגל לספק ניתוח הכולל את מלוא המשמעות של מציאות נתונה, החל מהרמה המערכתית (האופרטיבית), דרך הרמה האסטרטגית-צבאית וכלה ברמתה המדינית, וכי לאג"ת יכולת ייחודית לשלב את כל התחומים לשורה של תובנות, הקושרות בין סוגיות של הפעלת כוח ובניינו לבין משמעות מדיניות²⁶.

(ב) האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון

בשנת 2004 הוקם במשהב"ט האגף הביטחוני-מדיני, אשר ייעודו להוות את גוף המטה המרכזי הבכיר והמוביל במערכת הביטחון, המופקד על תכנון, תיאום והנחיה של מכלול הנושאים הביטחוניים-מדיניים. במסמך של סמנכ"ל וראש אגף ארגון בקרה ומינהל במשהב"ט מדצמבר 2004 (להלן - המסמך²⁷), מפורטים תחומי העיסוק של האגף, ובהם: תכנון וניתוח מדיניות, הערכות מצב אסטרטגיות, הצבעה על איומים והזדמנויות בסוגיות אזוריות וגלובליות והמלצה

25 דוח שנתי 52 של מבקר המדינה (2001), בפרק על אגף התכנון של האג"ם במטה הכללי, עמ' 77.

26 שם, במסגרת תשובה לדוח הביקורת.

27 בינואר 2006 מסר משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, כי מסמך זה מהווה תחליף זמני להוראת ארגון לאגף הביטחוני-מדיני, ובעתיד תפורסם הוראה כזו.

המועצה לביטחון לאומי

למדיניות של כלל מערכת הביטחון, תפיסת הביטחון והביטחון הלאומי (מהיבט של מערכת הביטחון), תהליכים מדיניים, המשא ומתן עם מדינות ערב, המשא ומתן עם הפלסטינים, וקשרי החוץ של מערכת הביטחון, בדגש על מערכות הקשרים בעלי משמעות אסטרטגית.

משרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2006, כי האגף פועל עדיין ללא איוש מלא של כל התפקידים בו. על פי המסמך, מתוכנן האגף לכלול כ-50 עובדים, מתוכם 28 תקנים אזרחיים, תשעה תקנים צבאיים ו-12 תקנים צבאיים בשירות חובה, כאשר סך העובדים המקצועיים (ללא עובדים מינהליים) הוא 31. לשם השוואה, במועד סיום הביקורת הועסקו במל"ל כ-25 עובדים מקצועיים.

ממכלול הדברים עולה, כי במערכת הביטחון פועלים לפחות שני גופי מטה משמעותיים ורבי עוצמה, אשר אחראים להכנת עבודת המטה בתוך מערכת הביטחון. משמעותם של גופים אלה אף גוברת לאור העובדה, שבדיונים ביטחוניים-מדיניים בדרג הקברניטים - דיוני ממשלה ודיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ודיונים בנושאים אלה המתקיימים בראשות ראש הממשלה - לא מוצגות על פי רוב עבודות מטה, שהכינו גורמים שווי משקל החיצוניים למערכת הביטחון.



משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח יכולותיהם וחוזקם של גופי התכנון הביטחוניים, ובעיקר אג"ת והאגף הביטחוני-מדיני, וכן עוצמתם של מערכת הביטחון ושל גופי הביטחון האחרים, גוברת ביתר שאת חשיבות קיומו של מטה חזק בנושאי ביטחון לאומי עבור ראש הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. מטה כזה יוכל, בין היתר, להוות משקל נגד הולם לעוצמת מערכת הביטחון וגופי הביטחון האחרים, תוך מתן משקל ראוי לראייה כלל-מערכתית ובחינת שיקולים חוץ-ביטחוניים כלליים. משרד מבקר המדינה מעיר עוד, כי נוכח מצב דברים זה, מן הראוי, כי הממשלה תפעל על פי החלטתה בדבר הקמת המל"ל משנת 1999, כך שלצד הממשלה וראש הממשלה יופעל גוף מטה מטעמם, אשר יוכל לבחון ללא חסמים את עבודות המטה שמכונים גופים אחרים ולהצביע על המשמעויות השונות הגלומות בהן, ואף להכין עבודות מטה בעצמו על פי הנחייתם.

במאי 2006 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי אג"ת אינו משמש כגוף המטה של הדרג המדיני ואינו עובד עבורו באופן ישיר, אלא על פי הנחיות הרמטכ"ל בלבד. עוד מסר צה"ל, כי הערת הביקורת מקובלת, וכי יש צורך בקיומו של מטה חזק בנושאי ביטחון לאומי עבור ראש הממשלה, וכי ראוי שהמל"ל כגוף מתכלל תרכז את העבודה הלאומית בתחום המדיני-ביטחוני, ותיעזר לצורך כך בארגונים השונים תוך ניצול יתרונותיהם היחסיים.

(2) המזכיר הצבאי

מאז שנותיה הראשונות של המדינה פועל לצד ראש הממשלה קצין במדים המתמנה על ידי הרמטכ"ל, והוא משמש כמזכירו הצבאי של ראש הממשלה, שתפקידו לקשר בינו לבין צה"ל וגופי הביטחון האחרים. בעשורים הראשונים של המדינה היו המזכירים הצבאיים בדרגות סגן-

אלוף ואלוף-משנה, אולם במשך השנים הועלו דרגותיהם של המכהנים בתפקיד, ומאז אמצע שנות התשעים מכהן בדרך כלל בתפקיד המזכ"ץ קצין בדרגת אלוף.²⁸

המזכ"ץ פועל מתוך לשכת ראש הממשלה, והוא מעוזרי ראש הממשלה הבודדים אשר ממוקם בתוך מתחם הלשכה המצומצם שבו עובד ראש הממשלה. לצד המזכ"ץ פועלים עוזר לענייני מודיעין, ראש לשכה ומספר מזכירות.

המזכ"ץ עוסק גם בקריאת חומר מודיעיני וביטחוני שוטף עבור ראש הממשלה, ומשמש כאיש הקשר עם כלל הגופים הביטחוניים. המזכ"ץ הוא גם המשתתף היחיד בפגישות העבודה האישיות של ראשי הגופים הביטחוניים עם ראש הממשלה, וכן משמש כנציג ראש הממשלה בור"ש. מאז אמצע שנות התשעים עוסק המזכ"ץ גם בקביעת סדר היום של הדיונים הביטחוניים-מדיניים המתקיימים אצל ראש הממשלה ובוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, בהזמנת הגורמים השונים לדיונים ובהפצת סיכומי הדיונים בנושאים אלה.

בביקורת עלה, כי בפועל, חולש המזכ"ץ, לכאורה, באופן המשמעותי ביותר על סדר היום המדיני-ביטחוני של ראש הממשלה בהיותו משמש למעשה כ"מוציא ומביא" של הנושאים הללו בפני ראש הממשלה - כלומר, בידי מרוכז כוח רב בהשפעה על הקביעה אילו נושאים יועלו ומתי יועלו לדיון בפורומים השונים אצל ראש הממשלה.

בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים על הגדרת תפקיד המזכ"ץ, סמכויותיו ותחומי אחריותו. התברר, כי תפקיד המזכ"ץ לא הוגדר בצורה רשמית במשך השנים, לא בידי משרד ראש הממשלה ולא בידי צה"ל. מכאן, שגם לא הוגדרו רשמית תחומי אחריותו וסמכויותיו, ויחסי הגומלין בינו לבין הגורמים האחרים הפועלים סביב ראש הממשלה. יתרה מכך, המזכ"ץ כקצין לובש מדים פועל מטעם הרמטכ"ל ובפועל הוא פועל בכפיפות לראש הממשלה. נמצא, כי לא הוגדרו בצורה פורמלית תחומי אחריותו בנוגע לראש הממשלה ולרמטכ"ל - נושא שעלול לעורר, בין היתר, אי-בהירות בנוגע לזיקתו של המזכ"ץ. באפריל 2006 מסר אלוף י' גלנט, שכיהן כמזכ"ץ בשנים 2002-2005, לצוות משרד מבקר המדינה, כי הוא ראה את תפקידו כיועץ לראש הממשלה לענייני ביטחון. עוד מסר, כי הוא פעל בתפקידו זה כקצין מטה של ראש הממשלה וייצג אותו, אולם בעת שעסק בענייני תקציב הביטחון הוא הבהיר בדיונים שהוא מייצג את עמדת מערכת הביטחון. במאי 2006 מסר אלוף י' גלנט למשרד מבקר המדינה, כי המזכ"ץ הוא יועצו הקרוב של ראש הממשלה לנושאי ביטחון ומודיעין והוא נמנה עם מעגל העוזרים והיועצים הקרוב ביותר לראש הממשלה. עוד מסר, כי יתרונו של המזכ"ץ בביצוע תפקידו נובע, בין היתר, מקיום מערכת יחסים לויאלית ודיסקרטיות מוחלטת בינו לבין ראש הממשלה, אך "חסרונו המובהק של המזכ"ץ הינו חוסר במערכת מטה מגבה - בסופו של דבר מדובר במערכת של איש אחד (בתוספת עוזר למודיעין ולשכה)".

בביקורת עלה, כי בשנת 2001, עת סיים המזכ"ץ דאז, אלוף ג' איזנקוט, את תפקידו, הוא הכין מסמך "תיק נהלי עבודה - מזכ"צ ראה"מ", אשר לא נקבע כמסמך רשמי²⁹, אולם בהיעדר כל מסמך אחר, ניתן ללמוד ממנו על הדרך שבה נתפס התפקיד על ידי האישים שמילאו אותו. מן המסמך עלה, כי על המזכ"ץ מוטל, בין היתר, לעדכן את ראש הממשלה באופן אישי בנושאים

28 למעט שתי כהונות, שבהן כיהנו בתפקיד קצינים בדרגת תת-אלוף.
29 יש לציין, כי במסמך עצמו נאמר, כי ההגדרות בו הן פנימיות ואינן מהוות פקודת ארגון (פק"א) רשמית.

ביטחוניים, מודיעיניים ומיבצעיים ולהעביר את הוראותיו לגורמי ביטחון; הוא משתתף בדיונים ביטחוניים, בדיוני משא ומתן ובדיונים נוספים בראשות ראש הממשלה, אחראי לסכם את הדיונים, ולוודא ביצוע הנחיותיו; אחראי לתיאום ולביצוע הדיונים הביטחוניים בראשות ראש הממשלה; לריכוז ולהכנת החומר הרלוונטי לדיונים, הכנת דגשים לדיונים, ובקרה על ביצוע הסיכומים; תיאום והכנת דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי - קביעת נושאי הדיון, הכנת חומר רקע לדיון, ובקרה על ביצוע הסיכום; ליווי ראש הממשלה בסיוריו בארץ ובכל נסיעותיו לחו"ל; השתתפות בפורום ור"ש; וכן ביצוע בקרה ומעקב על החלטות שנתקבלו. עוד צוינו במסמך זה ייעודיו של תפקיד המזכ"ץ, ובהם, בין היתר, "להוות גוף מקשר בין מטות במשרד ראש הממשלה לגופים ביטחוניים (הוועדה לאנרגיה אטומית, מל"ל)".

בתקופה 2001-1999 כיהן בלשכת ראש הממשלה ראש מטה מדיני-ביטחוני, אשר פעל עם צוות מצומצם של עוזר ומזכירות. תפקידו היה לרכז את הטיפול בנושאים המדיניים-ביטחוניים, ובכלל זאת הוכפף אליו היועץ המדיני של ראש הממשלה, ובנוסף לכך הוא היה אחראי לתאם את פעילות המזכ"ץ ואת פעילות המל"ל. באותה עת היה ראש המטה המדיני-ביטחוני אחראי, בין היתר, לקביעת סדר היום המדיני-ביטחוני של ראש הממשלה ושל ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי; הוא הוציא את זימוני הדיונים לגורמים המשתתפים והיה אחראי שיוכן המצע לדיון, שהוכן בדרך כלל על ידי הגוף ש"הוביל" את הנושא; וכן השתתף באופן קבוע בפגישות העבודה השוטפות של ראש הממשלה עם ראשי הגופים הביטחוניים בנוסף למזכ"ץ. יש לציין, כי כיום ממלא בפועל המזכ"ץ את התפקידים הללו (בעניין דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי - ראו גם בהמשך).

בעניין זה יצוין, כי המזכ"ץ המכהן, אלוף ג' שמני, מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2006, כי בהיעדר מסמך רשמי המגדיר את תפקידי המזכ"ץ, הוא יעביר למשרד מבקר המדינה את תפיסתו ביחס להגדרת תפקידו, סמכותו ותחומי אחריותו, אך עד למועד סיום הביקורת, אפריל 2006, לא התקבל המסמך.

ראש המל"ל לשעבר וראש המוסד לשעבר, מר א' הלוי, מסר לצוות משרד מבקר המדינה במאי 2006, כי המזכ"ץ הוא "הצינור של מערכת הביטחון לראש הממשלה", מתוקף היותו איש צבא בשירות פעיל. לדבריו, כיוון שבדרך כלל מכהן בתפקיד קצין מן המערך המיבצעי, הרי שהבנתו המודיעינית לוקה בחסר. לדעתו, המזכ"ץ צריך לשמש כמזכיר צבאי גרידא, ולא לשמש כמתאם-העל של מערכת הביטחון, כמו שהדבר מתקיים כיום. יתר על כן, לדבריו, לא נכון היה שכאשר כיהן כראש המוסד היה עליו לפנות לראש הממשלה באמצעות המזכ"ץ.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה, כי אי-הגדרת תפקידי המזכ"ץ על ידי משרד ראש הממשלה וצה"ל במשך השנים, ודרך תפיסת התפקיד על ידי ראשי ממשלה מחד ועל ידי המזכ"צים מאידך, גרמה לאי-בהירות ביחס לתחומי אחריותו, אשר התרחבו או הצטמצמו על דרך המעשה במשך השנים. יתר על כן, חלק מן התפקידים שממלא בפועל המזכ"ץ, הם תפקידים שהטילה הממשלה על המל"ל בהחלטתה - לדוגמה, הכנת דיונים של ראש הממשלה ושל ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, או ביצוע בקרה ומעקב אחר החלטות שנתקבלו. מצב דברים זה פוגם מהותית ביכולת המל"ל למלא את ייעודה כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, והוא בעל השפעה מהותית על תפקודה של המל"ל ומיצוב מקומה בלשכת ראש הממשלה. מן הראוי, שמשרד ראש הממשלה וראש הממשלה ישקלו במשותף עם צה"ל ויגדירו בבירור את תפקידיו של המזכ"ץ, את מעמדו ואת יחסי הגומלין בינו לבין הגורמים השונים, ובעיקר את הגדרת תפקידו מול צה"ל ומול המל"ל, ואת תפקידי המטה שראוי שתמלא המל"ל ולא המזכ"ץ.

(ה) מיקום משרדי המל"ל

הניסיון מלמד, כי בדרג העליון של קבלת ההחלטות מידת ההשפעה והעוצמה של יועצים עומדת ככלל ביחס ישיר לסמיכות הפיזית שלהם למקבלי ההחלטות. מאז הקמתה ב-1999 שוכנים משרדי המל"ל בבניין משרדים שכור הממוקם במתחם ביטחוני ברמת השרון, שעה שמשרדו של ראש הממשלה, שאמור להיות ה"צרכן" העיקרי של שירותי המל"ל, שוכן בקריית הממשלה בירושלים. יש לציין, כי בשנים האחרונות הוקצה לראש המל"ל חדר בבניין משרד ראש הממשלה בירושלים, אשר אינו ממוקם בתוך מתחם הלשכה של ראש הממשלה, במטרה לשמש אותו בהיותו בירושלים, אולם בפועל לשכתו של ראש המל"ל שוכנת ברמת השרון, ובה נעשית עיקר פעילותו.

מן המסמכים עלה, כי במהלך השנים 2000-2004 העלו גורמים שונים במל"ל ומחוצה לה מספר פעמים את הקשיים הנגרמים לעבודת המל"ל, ובהם יכולת השפעה מוגבלת, עקב הריחוק הפיזי ממוקדי קבלת ההחלטות בירושלים, ואת הצורך בשינוי מצב זה.

במסמך "הצעה למתכונת פעולת משרד ראש הממשלה בתחום האסטרטגי והביטחוני הלאומי" מינואר 2001, שהגיש לראש הממשלה ממלא מקום ראש המל"ל דאז, אלוף (מיל') ג' שפר, בשיתוף המזכ"ל דאז, אלוף ג' איזנקוט, ופרופ' י' דרור, נכתב, בין יתר ההמלצות, כי נדרשת "הכרה שהיועץ לביטחון לאומי ימוקם בלשכת ראש הממשלה בירושלים ורצוי מאוד שהמל"ל ימוקם בקרבת מקום".

דוח ועדת החקירה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעירק ממרס 2004 קובע, בין היתר, כי "הוועדה סבורה שאחד התנאים ההכרחיים לכך [הענקת משקל למל"ל] הוא העברת משרדי המל"ל לתוך המתחם של משרד ראש הממשלה, ונוכחותה הפיזית שם".

ראש המל"ל לשעבר וראש המוסד לשעבר, מר א' הלוי, מסר לצוות משרד מבקר המדינה במאי 2006, כי הריחוק הגיאוגרפי של משרדי המל"ל מראש הממשלה הפריע לעבודתו בתקופת כהונתו כראש המל"ל. לדבריו, בתקופה מסוימת היה משוחח טלפונית באופן אינטנסיבי עם ראש הממשלה, אולם כאשר ראש הממשלה היה מבקש לשוחח עימו אישית בלשכתו, לא ניתן היה לעשות זאת.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי במועד סיום הביקורת, אפריל 2006, שכנו משרדי המל"ל ולשכת ראש המל"ל ברמת השרון ולא בבניין משרד ראש הממשלה בירושלים. יתרה מזאת, באותה עת כמחצית משטח בניין משרד ראש הממשלה בירושלים נתפסה על ידי יחידות אחרות, שאינן חלק ממשרד זה, כמו נציבות שירות המדינה ורשות החברות הממשלתיות, אשר על פי החלטת ממשלה ממרס 2003 הועברו לאחריות משרד האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה, כי הקרבה הפיזית הינה תנאי הכרחי למימוש יעדי המל"ל, ועל כן חיוני למצוא פתרון למיקומה הפיזי של מל"ל ולקרבתה לראש הממשלה, וזאת כחלק ממגמה של העלאת משקלה בתחומי עבודת המטה והיעוץ בנושאי ביטחון לאומי.



משרד מבקר המדינה מעיר לסיכום פרק זה בנושא עבודת המטה בנושאי ביטחון לאומי, כלהלן:

א. אי-שיתוף המל"ל בעקביות בחלק משמעותי של הדיונים הביטחוניים-מדיניים העוסקים בנושאים החשובים העומדים על הפרק בתחומים אלה, אינו מתיישב עם מטרות הקמתה ועם עצם קיומה כגוף המטה המרכזי לעניין זה לממשלה ולראש הממשלה.

ב. כתוצאה מהעובדה, שקודם לדיונים אלה, אשר עוסקים בנושאים מן החשובים ביותר, לא התבקשה עבודת מטה על ידי גוף המטה של ראש הממשלה והממשלה - המל"ל, הרי שככלל לא באים לידי ביטוי מגוון הדעות ואפשרויות הפעולה על כל היבטיהן ומשמעויותיהן, דבר שעלול לפגום בהחלטות המתקבלות.

ג. כתוצאה מכך, שהדיונים "מובלים" על ידי גורמים המעורבים ומושפעים מן ההחלטות המתקבלות, עלולה להיווצר הטיה אצל מקבלי ההחלטות, אשר עלולה לפגום אף היא בהחלטות המתקבלות.

לדעת משרד מבקר המדינה, טרם קבלת החלטות בנושאי הביטחון הלאומי, שמעצם טבען הן לעתים אף הוות גורל, חיוני לקיים הליך מעמיק של בחינת אפשרויות הפעולה ושל כל משמעויותיהן, אשר תוצגנה על ידי גוף המטה של משרד ראש הממשלה והממשלה - כלומר, המל"ל. עניין זה מחייב מעורבות עמוקה בהשפעה ובעיצוב סדר היום המדיני-ביטחוני, נוכחות בדיונים, התייעצויות ומפגשים, ובקיומו של בסיס ידע רלוונטי בכל תחומי הביטחון הלאומי העליונים.

2. פורום ייעוץ בכיר לראש הממשלה ולממשלה

בהחלטת הממשלה נקבע בין יתר תפקידי המל"ל, כי היא תקיים פורום ייעוץ בכיר לראש הממשלה ולממשלה בנושאי ביטחון לאומי. במקביל, במשרד ראש הממשלה בירושלים פועל מעין מטה של ראש הממשלה, שבמסגרתו פועלים יועצים ועוזרים של ראש הממשלה הנמצאים בסביבתו הקרובה: מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנהל לשכתו (משרה שלא אוישה בשנתיים האחרונות); המזכ"ץ, שתפקידו לקשר בינו לבין צה"ל וגופי הביטחון האחרים; ויועצים נוספים, ובהם יועץ מיוחד, יועץ מדיני, יועץ לתפוצות, יועץ לתפקידים מיוחדים, יועצי תקשורת ויועץ כלכלי.

היועצים והעוזרים של ראש הממשלה משמשים, בין היתר, כצוות ייעוץ לראש הממשלה, אשר בדרך כלל מתכנס בראשותו מדי יום ביומו, ודן עימו בכלל הנושאים העומדים על סדר היום, בין היתר גם בנושאים מדיניים-ביטחוניים. בנוסף לכך, מתקיימים דיונים ממספר סוגים בנושאים מדיניים-ביטחוניים בראשות ראש הממשלה: דיונים פורמליים של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי; דיונים פורמליים הנערכים בראשות ראש הממשלה, אשר אליהם מוזמנים הגורמים הרלוונטיים; וכן דיונים בפורום מצומצם יותר של היועצים הקרובים לראש הממשלה וגורמים רלוונטיים נוספים, אשר פעמים רבות משמשים כדיוני הכנה לקראת הדיונים הפורמליים הנערכים בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. מרבית יועצי ראש הממשלה, שאת רובם ממנה ראש הממשלה אישית, ועליהם הוא נסמך בעבודתו השוטפת, פורשים בדרך כלל מתפקידם בהתחלף השלטון, והידע והניסיון שצברו אינם נשמרים במשרד.

מבקר המדינה כבר העיר בעבר, כי משרד ראש הממשלה ונציבות שירות המדינה טרם החלו בבחינה ארגונית של המשרד, שמטרתה לבחון את התפקידים, המבנה והארגון של המשרד, ובכלל זה את תפקידיהם ומעמדם של העובדים הקבועים במשרד ותקני כוח האדם שבו, וטרם נעשתה הבחנה בין צוות מקצועי קבוע ובין יועצים במשרות אמון המועסקים במשרד³⁰.

בביקורת הנוכחית נמצא, כי יחסי הגומלין בין המל"ל ליועצי ראש הממשלה העוסקים בנושאי ביטחון לאומי (כמו היועץ המיוחד, היועץ המדיני, המזכ"ץ והמנכ"ל) לא הוסדרו בצורה פורמלית, ולא נעשה תיחום של הנושאים שבהם יעסוק ויפעל מעיקרו כל אחד מגורמים אלה לצורך מתן ייעוץ לראש הממשלה. כתוצאה מכך, נוצר מצב אשר תואר במסמך מדצמבר 2004, שבו הוצגה תכנית העבודה של המל"ל לשנת 2005 לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ובו נטען, כי לראש הממשלה "ישנם שני 'מטות' הפועלים במקביל ללא הסדרה מתאימה ביניהם".

בביקורת עלה, כי ראש המל"ל, המכהן גם כיועץ לביטחון לאומי, אינו נמנה עם צוות ההתייעצות הקרוב של ראש הממשלה, והוא אינו מוזמן להשתתף בדיוניו (בעניין תפקידו כיועץ לביטחון לאומי - ראו בהמשך). כמו כן, הוא אינו מוזמן, בדרך כלל, להשתתף בדיונים הלא-פורמליים שנערכים בראשות ראש הממשלה, ואשר בהם בדרך כלל נקבעות העמדות, אשר תוצגנה ותועלנה לאישור בדיונים הפורמליים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הדברים עולה, כי המל"ל אינה משמשת כ"פורום ייעוץ בכיר" בנושאי ביטחון לאומי לראש הממשלה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

משרד מבקר המדינה מצביע על כך, שהפעלת המבנה האינטימי של מספר יועצים קרובים כפורום מייעץ לראש הממשלה טומנת בחובה יתרונות, אולם יועצים אלו כבודדים, מוכשרים ככל אשר יהיו, לא יוכלו לבצע, ואינם מבצעים בפועל, הכנת עבודות מטה מעמיקה עבור ראש הממשלה והממשלה בנושאים מורכבים של ביטחון לאומי - עניין שכשלעצמו טומן בחובו חשש לקבלת החלטות ללא בסיס מספק. זאת לעומת המל"ל, שהיא גוף המאגד מספר רב יחסית של עובדים, ונעזרת במגוון מומחים מגופים אחרים ומן האקדמיה, אשר מקנים לה יכולת "עומק", ומאפשרים גם הכנת עבודות מטה מעמיקות לטווח בינוני וארוך.

3. ראש המל"ל

(א) יועץ לביטחון לאומי

ראש המל"ל מתמנה, כאמור, לתפקידו על ידי ראש הממשלה, והוא משמש גם כיועץ לביטחון לאומי בהתאם להחלטת הממשלה. אולם, החלטת הממשלה לא הגדירה את תפקידי היועץ לביטחון לאומי, סמכויותיו ותחומי אחריותו, ואף לא נמצאו בביקורת מסמכים המעידים כי תפקידו הוגדרו בדרך אחרת.

בביקורת נמצא, כי בפועל היועץ לביטחון לאומי (הוא ראש המל"ל) אינו מצוי בסמיכות לראש הממשלה כמו יתר יועציו, אינו חבר בפורום של צוות היועצים הקרוב לו, ואינו משתתף ברבים

30 ראו דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), בפרק על "עבודת המטה של משרדי הממשלה" - ממצאי מעקב, עמ' 192.

מהדיננים וההתייעצויות בנושאים הרלוונטיים. מכאן עולה, כי בפועל לא נוצק תוכן ממשי לתפקיד היועץ לביטחון לאומי.

ראש המל"ל לשעבר וראש המוסד לשעבר, מר א' הלוי, מסר לצוות משרד מבקר המדינה במאי 2006, כי לקראת סיום תפקידו כראש המוסד הציע לו ראש הממשלה דאז, מר א' שרון, להמשיך בפעילויות שמילא קודם לכן כשליח מיוחד שלו ברחבי העולם, ועל מנת להעניק לו מעמד מתאים לצורך כך רצה למנותו כראש המל"ל. כוונת ראש הממשלה דאז הייתה, שמר הלוי ינהל את המל"ל, אך הדבר שהיה חשוב במיוחד לראש הממשלה דאז היה ביצוע המגעים הבין-לאומיים המיוחדים והמשימות המיוחדות שהוא ביקש להטיל עליו, ולשם כך מינה אותו לתפקיד ראש המל"ל.

משיחות שקיים צוות משרד מבקר המדינה עם דרגי מעצבי המדיניות עלה, כי קיימת חשיבות מרכזית למידת האמון שרוכש ראש הממשלה ליועץ לביטחון לאומי - ראש המל"ל - כמפתח לטיב מערכת היחסים ביניהם, לקרבתו הבלתי-אמצעית ולשילובו בנושאים שעל סדר היום, ולמיצוב מקומו של היועץ בין כלל היועצים בלשכת ראש הממשלה. לסוגיה זאת יש השפעה רבה על הבחירה בראש המל"ל לתפקידו ועל מקומו במשרד ראש הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תפקידו של ראש המל"ל כיועץ לביטחון לאומי לא בא כלל לידי ביטוי ממשי בחיי המעשה. מן הראוי, לצקת תוכן הולם לתפקיד חשוב זה, וזאת על ידי הגדרת התפקיד, סמכויותיו ותחומי אחריותו, ועל ידי שיתופו המלא של היועץ לביטחון לאומי בכל המסגרות הרלוונטיות לצורך מילוי תפקידו.

(ב) תחלופת ראשי המל"ל

מאז הקמתה התאפיינה המל"ל בחוסר יציבות בכהונתם של ראשיה. כראש המל"ל הראשון נתמנה במרס 1999 אלוף (מיל') ד' עברי, שכהן בתפקידו כ-11 חודשים עד לינואר 2000. מיד עם סיום תפקידו לא נתמנה ראש מל"ל חדש, והתפקיד מולא על ידי ממלא מקום, אלוף (מיל') ג' שפר, עד לספטמבר 2000, שאז מונה ראש מל"ל השני, אלוף (מיל') ע' דיין, אשר כיהן בתפקידו עד ספטמבר 2002. לאחריו נתמנה באוקטובר 2002 ראש מל"ל השלישי, מר א' הלוי, שכהן בתפקיד עד לאוגוסט 2003. עם פרישתו לא מונה מיד ראש מל"ל חדש אלא ממלא מקום, מר י' מיכאלי, ורק בינואר 2004 מונה לתפקידו ראש המל"ל הרביעי, אלוף (מיל') ג' אילנד. מן הדברים עולה, כי בממוצע כיהן כל אחד מראשי מל"ל כשנה וחצי בלבד (וזאת בהתעלם מהתקופות הארוכות שבהן מילאו את התפקיד ממלאי מקום).

ניתן להניח, כי בראשית תקופת כהונתו לומד ראש המל"ל להכיר את תחומי עיסוקו, ורק לאחר מכן הוא מתפנה לפעולות, שמשמעותן ארוכת טווח. משום כך, ספק אם ראש מל"ל, שמכהן בתפקידו תקופה קצרה, יכול לבצע פעולות כאלה בצורה המיטבית. אכן, ראש מל"ל נתפס כאיש אמונו של ראש הממשלה. אולם, חילופים תכופים בתפקיד זה קוטעים את הרצף הניהולי, עלולים לפגוע בפעולות ארוכות טווח, ואין בהם כדי להבטיח רצף של אחריות ניהולית.



משרד מבקר המדינה מעיר, כי אף שראשי המל"ל היו בעלי מעמד, רקע וניסיון משמעותיים בתחומי הביטחון, הרי שהעובדה שמאז הקמת המל"ל משמשים ראשיה במשך תקופות קצרות אף מאלה המקובלות בתפקידי מטה אחרים, ויתרה מכך, העובדה שהתפקיד לא אויש בחלק מהתקופות במינוי קבוע, משפיעות על יכולת ההתמקצעות ועל מהות התפקיד ודימויו, ומקשות על מיצוי תהליכים ארוכי טווח והכנת עבודת מטה ארוכת טווח - וזאת דווקא בתחום הביטחון הלאומי, שהוא מהמורכבים ומהחשובים ביותר. לדעת משרד מבקר המדינה, מצב דברים זה עלול לפגוע ביכולת ניהול תקינה ובהתוויית דרכה של המל"ל כגוף יציב בעל חשיבות ויכולת השפעה כנדרש מתפקידו המפורטים בהחלטת הממשלה. זאת, תוך כדי שמירת האיזון בין מהות התפקיד של ראש המל"ל כמשרת ציבור מקצועי ברמה העליונה לבין הצורך בכך שממלא המשרה יהיה גם איש אמונו של ראש הממשלה.

4. תפקידי מל"ל אחרים שנקבעו בהחלטת הממשלה

(א) הכנת דיונים בנושאי ביטחון לאומי

החלטת הממשלה קובעת, כאמור, כי על המל"ל להכין דיונים של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל ראש הממשלה.

סעיף 6 לחוק הממשלה, התשס"א-2001, קובע, כי משנתכוננה ממשלה תפעל בה ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי, שהרכבה: ראש הממשלה - יושב ראש, ממלא מקום ראש הממשלה, אם מונה, שר הביטחון, שר המשפטים, שר החוץ, השר לביטחון הפנים, שר האוצר וחברים נוספים, אם נוספו בהתאם להוראות חוק זה.

בינואר 2005 החליטה הממשלה על אישור הרכב חדש של שרים לוועדה לענייני ביטחון לאומי, וכי המוזמנים הקבועים לדיוניה הם המשנה לראש הממשלה, היועץ המשפטי לממשלה וראש המל"ל.

סעיף 42(ב) לתקנון לעבודת הממשלה - הממשלה ה-30 בראשות אריאל שרון ממרס 2003 קובע, כי ראש הממשלה רשאי להביא לדיון בממשלה נושאים של ענייני ביטחון לאומי. סעיף 43 לתקנון זה קובע, כי ראש הממשלה יקבע את הנושאים שהוועדה תדון בהם, בין ביוזמתו ובין על פי פניית חבר הוועדה, וכי חומר בכתב לקראת דיוני הוועדה לא יופץ אלא לפי החלטת ראש הממשלה.

בביקורת עלה, כי סדר היום של דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מרוכז על ידי המזכ"ץ, אשר קובע את נושאי הדיון ואחראי להזמנת הגורמים השונים. הנושאים העולים לדיון מוצגים על ידי הגורמים המטפלים בהם באופן שוטף, בדרך כלל גורמי הביטחון, ובדרך כלל לא נערכת עבודת מטה מקדימה של המל"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה, כי פועל יוצא ממצב הדברים הקיים הוא, שהחלטת הממשלה, המטילה על המל"ל את הכנתם של הדיונים בנושאי הביטחון הלאומי אצל ראש הממשלה ושל ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, אינה מקוימת. מן הראוי, להסדיר את הכנתם של דיונים אלה וקביעת סדר היום המדיני-ביטחוני של ראש הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בידי גוף המטה של ראש הממשלה והממשלה בנושאי ביטחון לאומי.

(ב) הערכת מצב לאומית שנתית

החלטת הממשלה הטילה, כאמור, על המל"ל לרכז הערכה אינטגרטיבית של תהליכים ומגמות הצפויים בתחום הביטחון הלאומי על כל רבדיו.

בשנת 2001 החלה המל"ל בהכנת הערכה שנתית של מצב הביטחון הלאומי, שבמרכזה אפיון וניתוח של מרכיבי הביטחון הלאומי במצב הנוכחי, זיהוי המגמות להמשך וגיבוש המלצות למדיניות הממשלה בנושאים אלה מתוך ראייה כוללת של הביטחון הלאומי.

במרס 2006 מסר אלוף ג' איזנקוט לצוות משרד מבקר המדינה, כי בעת שכינה כמזכ"ץ ביוני 2001 הוא הטיל על המל"ל להכין את הערכת מצב הביטחון הלאומי והביא את העניין לידיעת ראש הממשלה, אשר לא התנגד לכך.

בהערכת המצב שהכינה המל"ל נותחו היבטים מדיניים, ביטחוניים, כלכליים וחברתיים, והוצבע בה על מגמות וגורמים משפיעים ומשמעותם, ואף הובאו מסקנות והמלצות המל"ל. בהכנתה של הערכת מצב זו הושקעו משאבים רבים, והיא גובשה לאחר שיתוף פעולה של משרדי ממשלה (משרד החוץ, משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים ומשרד האוצר), גופים ביטחוניים (אגף התכנון, אגף המודיעין ופיקוד העורף בצה"ל, משטרת ישראל, השב"כ והמוסד), בנק ישראל ומוסדות ומומחים חיצוניים.

בפתח הערכת המצב ציין ראש המל"ל דאז, כי מטרת העבודה לפרוס את תמונת המצב של הביטחון הלאומי בעת הזו על כל היבטיו על מנת לאפשר למקבלי ההחלטות לקבוע את סדר היום של הביטחון הלאומי, לקבל החלטות מדיניות ותכנון, ולהנחות את תכנית העבודה של המשרדים והגופים הממשלתיים לשנים הבאות. הוא הוסיף, כי "אסור שהערכת מצב הביטחון הלאומי תהיה מופע בודד ומבודד - יש לגבשה ולדון בה מדי שנה תוך הפקת לקחים לשיפורה, ולהשתמש בה לקביעת סדר היום ותכניות העבודה בתחום הביטחון הלאומי".

באוגוסט 2002 הוגשה הערכת המצב לראש הממשלה, אולם היא לא נידונה בפורום רשמי של הממשלה או בפורום אחר בראשות ראש הממשלה או בפורום כלשהו של הכנסת, ובפועל היא נגנזה ללא כל שימוש.

בשנת 2003 לא הוכנה הערכת מצב, אולם בשנת 2004 הכינה המל"ל הערכת מצב ביטחון לאומי שנתית מעודכנת, אשר אושרה על ידי ראש המל"ל ביוני 2004. עבודה זאת הוצגה בפני ראש הממשלה ואנשי לשכתו, אך בהתאם להחלטתם, לא קודם הנושא. בביקורת נמצא, כי הערכת המצב הלאומית שהוכנה אף לא הופצה לכלל הגופים הרלוונטיים, אשר מהווים חלק ממכלול גורמי הבקרה והפיקוח על הרשות המבצעת, כמו לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

דוח ועדת החקירה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעירק ממרס 2004 מציין, בין היתר, כי "נושא אחר שנדון בוועדה הוא המועצה לביטחון לאומי, שחרף נחיצותה טרם הסתייעו הניסיונות לכוננה על בסיס יציב ולהעניק לה את המשקל ואת מידת ההשפעה המקווים, לרבות בתחום המודיעיני ובנושא גיבוש הערכת המצב הלאומית". בין המלצות הדוח נכתב, בין היתר, כי נדרש שהמל"ל תהיה "אמונה על גיבוש הערכת המצב הלאומית לאור תמונת המודיעין הכולל, והכנת דפ"אות מדיניות וביטחוניות כמענה".

מן הדברים עולה, כי לא קיים הליך סדור להכנתה של הערכת מצב לאומית שנתית ודיון בה ובמשמעויותיה, כמו שמקובל, למשל, ביחס להערכת המודיעין הלאומית השנתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, המצב, שבו הוכנו הערכות המצב הלאומיות אך לא נעשה בהן כל שימוש על ידי הדרגים הבכירים, מעיד על ליקויים בסיסיים בתהליכי קבלת ההחלטות על ידי דרגים אלה, וזאת בנוסף לבזבוז המשאבים הרבים שהושקעו בהכנת הערכות אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי להכנת הערכת המצב הלאומית השנתית ולדיון בה עשוי להיות ערך מוסף חשוב במסגרת קיומו של הליך תקין לקבלת החלטות. יתר על כן, הדבר מתחייב, כאמור, על פי החלטת הממשלה שבתוקף, אשר קבעה במפורש, כי על המל"ל לרכז הערכה אינטגרטיבית של תהליכים ומגמות הצפויים בתחום הביטחון הלאומי על כל רבדיו. לפיכך, מן הראוי להביא לידי ביטוי את השימוש בהערכה כזו ככלי עזר לצורך קבלת החלטות על ידי הקברניטים. לצורך כך, ראוי להסדיר הליך שנתי קבוע של הכנת הערכה זאת על ידי המל"ל, הפצתה לגורמים הרלוונטיים, הצגתה וקיום הדיון בעניינה בפורומים המתאימים של מקבלי ההחלטות, אשר ניתן לשקול את עיגונו בחוק או בבסיס נורמטיבי אחר.

(ג) מעקב אחר פעילות הממשלה והחלטותיה

החלטת הממשלה הטילה, כאמור, על המל"ל לעקוב ולעדכן אחר הפעילות ומימוש ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי.

בביקורת נמצא, כי המל"ל עוקבת אחר פעילות הממשלה ומימוש ההחלטות אך ורק בנושאים בודדים ומסוימים, אשר הוטל עליה לטפל בהם. אולם, המל"ל אינה מקיימת מעקב שיטתי וסדור אחר כלל הפעילות וההחלטות שמתקבלות בנושאי הביטחון הלאומי על ידי ראש הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. עוד נמצא, כי ניהול סדר היום של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל ההתייעצויות הביטחוניות האחרות הנערכות בראשות ראש הממשלה, מצוי בפועל בידי המזכ"ץ. המזכ"ץ ומזכיר הממשלה מפיצים את החלטות ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וסיכומי התייעצויות ביטחוניות אחרות. כמו כן, בחלק מדיונים והתייעצויות אלה אף לא משתתף ראש המל"ל או נציג מטעמו.

כפועל יוצא מכך, בידי המל"ל אין כלל את הכלים ואת היכולת לממש את התפקיד שהוטל עליה בתחום המעקב אחר הפעילות ומימוש ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי.

ניהול, תכנון, פיקוח ובקרה על פעולות המל"ל

סעיף 03.22 להוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) מגדיר יחידת סמך כיחידה, שהוענקו לה סמכויות מינהליות מהסמכויות של משרד ממשלתי, ובכלל זה הסמכות לעמוד בקשר ישיר עם נציבות שירות המדינה.

בעקבות החלטת הממשלה, התקיים במרס 1999 דיון בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ובו סוכם, כי המל"ל תוגדר כיחידת סמך עצמאית במסגרת משרד ראש הממשלה, על מנת לשקף את מעמדה המיוחד על פי קביעת ראש הממשלה; וכי תנאי השכר של עובדי המל"ל יהיו על פי מעמדם: מושאלים ממשרדים אחרים³¹, חוזי בכירים, מומחים או יועצים. באפריל 1999 החליטה ועדת שירות המדינה להקנות למל"ל מעמד של יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, וזאת בהתבסס על הצורך להקנות לה מעמד ייחודי ועצמאי, ובאותו חודש אישרה הממשלה מתן פטור ממכרז למשרות במל"ל.

א. תכנית עבודה שנתית

1. מדי שנה בשנה מכינה המל"ל תכנית עבודה שנתית, המאושרת על ידי ראש המל"ל. בתכנית העבודה השנתית מפורטות המטלות השונות שהן עבודות בנושאי ביטחון לאומי, ובהן מוצגים היבטים שונים של הנושא, ניתוח והמלצות מל"ל לגבי המדיניות הדרושה לטיפול בנושאים אלה. חלק מהנושאים נקבעים על פי דרישת ראש הממשלה, והשאר בהתאם לשיקול דעתו וסדר העדיפויות של ראש המל"ל.

ממסמך "המועצה לביטחון לאומי - מעמד נורמטיבי", שכתב סגן היועץ המשפטי (מדיני-ביטחוני) במשרד ראש הממשלה בנובמבר 2000, עולה, כי "ראש הממשלה הוא השר הממונה על המועצה לביטחון לאומי, ובתוקף תפקידו הוא מאשר את תכנית העבודה של המועצה. תכנית העבודה (למשל, שנתית), שאושרה על ידי ראש הממשלה, הופכת להחלטתו ויש לה תוקף מחייב בתור שכזו, גם כלפי גופים אחרים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא נמצאו מסמכים המצביעים על כך, שתכנית העבודה השנתית של המל"ל בשנים 1999-2006 הוצגו בפני ראש הממשלה ואושרו על ידיו.

2. בתחילת שנת 2001 פרסם ראש המל"ל תכנית עבודה לשנת 2001. תכנית זו הייתה כללית מאוד, וכללה פירוט של נושאים שתוכננו להיות מטופלים על ידי אגפי המל"ל במהלך שנת העבודה. לעומת זאת, לא נכללו בתכנית העבודה לוחות זמנים ואבני דרך לביצוע המטלות השונות וכן דרכים לפיקוח ובקרה על ביצוען.

ביוני 2004 פרסם ראש המל"ל תכנית עבודה לשנת 2004. תכנית זאת כללה רשימה של נושאים שתוכננו להיות מטופלים על ידי המל"ל באותה שנה, תוך ציון הגורם במל"ל האחראי לכל נושא, ורשימה כללית של תחומי העבודה השוטפים במל"ל על פי האגפים השונים. אולם, תכנית זאת לא כללה לוחות זמנים ואבני דרך לביצוע המטלות השונות.

31 המונח "מושאלים" בפרק זה ובפרק הבא מתייחס לעובדים אשר הושאלו למל"ל מגופים אחרים או אשר מועסקים במל"ל ב"מינוי בפועל במשרד אחר", כמשמעותם בתקשי"ר.

באוקטובר 2005 הוכנה במל"ל "תכנית עבודה של המל"ל - ריכוז הנחיות ר' המל"ל", אשר כללה רשימת נושאים לטיפול המל"ל, אשר לגבי כל אחד מהם צוינו מספר הנחיות ראש המל"ל ומועד כללי לטיפול.

בשיחה שערך צוות הביקורת עם ראש תחום באגף תשתיות לגבי מטלות המבוצעות באגף זה עלה, כי לא נקבע למטלות לוח זמנים, וזמן הגשתן הוא גמיש בהתאם להתקדמות ולעומק הנדרש כפי שמתגבש בדיונים הפנימיים באגף. סיכומי דיונים אלה אינם מפורטים בפרוטוקולים כלשהם. כך, לדוגמה, שתי עבודות שנעשו באגף זה בדרך זו בשנה האחרונה היו בנושא הבדואים ובנושא חוק השבות.

בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים על תהליכים סדורים של הפקת לקחים או על סיכומי עבודה שנתיים או בקרה בדיעבד על ביצוע תכנית העבודה השנתית בסיום כל שנה.

מהאמור לעיל עולה, כי בתכניות העבודה השנתיות של המל"ל חסרו במקרים רבים לוחות זמנים, אבני דרך לביצוע ומדדים לפיקוח, העשויים לשמש כלי אפקטיבי לניהול ולבקרה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בנסיבות אלה קיים קושי לקיים פיקוח ומעקב אפקטיביים על התקדמות המטלות, ועל כך שהמשאבים והיכולות שמשקיעה מל"ל בפעילותה באים לידי מיצוי בתהליכי העבודה.

במאי 2006 מסרה המל"ל למשרד מבקר המדינה בתשובתה לממצאי הדוח, כי לאחרונה הוכנסה לשימוש במל"ל תוכנת מחשב מיוחדת למעקב אחר מימוש תכנית העבודה. ביולי 2006 מסרה המל"ל עוד, כי תכנית העבודה של שנת 2005 הוצגה בפני ראש הממשלה, ואף הועברה ליועציו הקרובים.

ב. תקציב וכספים

1. תקציב מל"ל מאושר מדי שנה בשנה על ידי משרד ראש הממשלה. בשנת 2004 עמד התקציב על כ-13.2 מיליון ש"ח, מתוך זה סך של כ-7.6 מיליון ש"ח (כ-58%) הוקצה להוצאות שכר כולל הוצאות עבור אחזקת רכב, ו-1.3 מיליון ש"ח (כ-10%) הוקצו לשכר דירה. בשנת 2005 נקבע למל"ל תקציב של כ-13.3 מיליון ש"ח.

2. בביקורת עלה, כי זה מספר שנים מתקצב משרד ראש הממשלה את המל"ל בתקציב חסר, אשר אינו כולל את כל צרכיה בתחום כוח האדם, וזאת על ידי קיצוץ משמעותי בסעיף כוח אדם עבור "עבודה בלתי צמיתה", אשר מבוססת בתשלום עבור חודשי עבודה. רק לאחר דין ודברים של המל"ל עם הגורמים המתאימים במשרד ראש הממשלה, אשר נמשך מספר חודשים, מוגדל התקציב לרמתו הסופית. לדוגמה, במהלך 2005 הכין משרד ראש הממשלה את תקציב המל"ל לשנת 2006, ותקצב עבור כוח אדם כ-2.68 מיליון ש"ח, אף על פי שבשנים 2004-2005 עמד סעיף זה על כ-7.4 מיליון ש"ח.

שיטת התקצוב החסר חזרה ונשנתה, על אף פניות של ראשי המל"ל אל גורמי משרד ראש הממשלה, שבהן הציגו בפניהם את הבעייתיות שבשיטה זו, אשר משמעותה המעשית, כפי שתיארה, מגיעה לכדי "הפסקת פעילות המל"ל".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי תקציבה של המל"ל יאושר בהתאם לצרכיה כבר לפני תחילת שנת העבודה, כמתחייב מכללי מינהל תקין.

3. בעת הביקורת הועסקו במל"ל, כאמור, כ-30 עובדים ועוד 14 חיילים בשירות סדיר. חלק מעובדי המל"ל (כ-40%) הינם מושאלים מגופים אחרים או שהם חיילים בשירות סדיר - משכורותיהם של כל אלה משולמות ישירות על ידי הגוף המשאיל או על ידי צה"ל. בביקורת נמצא, כי בתקציב שמגישה מל"ל מדי שנה בשנה לא באה לביטוי העובדה, שעלות העסקתם של עובדים כה רבים ממומנת על ידי גורמים חיצוניים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במצב זה, התקציב שנקבע מדי שנה בשנה אינו מבטא נכונה את עלות הפעלתה של המל"ל, ובפועל היא גבוהה מכפי שמופיע בתקציב השנתי. משרד מבקר המדינה מעיר עוד, כי לצורך השקיפות המלאה ולגילוי נאות של התקציב, ראוי להביא נתונים אלה לידי ביטוי בתקציב השנתי של המל"ל.

4. בביקורת נמצא, כי המל"ל העבירה כספים למספר גופים העוסקים בנושאי ביטחון לאומי. לדוגמה, מדי שנה בשנה מעבירה המל"ל כספים לכנס הרצליה, ובשנת 2005 העבירה ל"מרכז הבינתחומי בהרצליה", אשר ארגן את הכנס בנושא "מאזן החוסן הלאומי וביטחון לאומי", סכום של 50,000 ש"ח. באוגוסט 2005 העבירה המל"ל סכום של 50,000 ש"ח (כאשר 25,000 ש"ח הוקצו מתקציב המל"ל ו-25,000 ש"ח נוספים מתקציב משרד ראש הממשלה) למכון הבין-לאומי למדיניות נגד טרור אשר ארגן "כנס בינלאומי נגד טרור".

יש לציין, כי העברות הכספים הללו נעשו לאחר שוועדת המכרזים של המל"ל, שתפקידה לדון ולאשר רכישות שונות שעושה המל"ל, אישרה את העברתן בדרך של התקשרות בביצוע מיזם משותף, ללא כוונת רווח, הפטורה ממכרז מכוח תקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זו הדרך להעברת כספים, שהם במהותם תמיכה. אם ברצון המל"ל לתמוך בכנסים העוסקים בנושאים ביטחוניים, עליה לפעול בדרך המקובלת בנסיבות כאלה להעברת כספים, היינו - באמצעות מתן תמיכות, אשר תחולקנה באופן שוויוני לכל גוף שיעמוד בקריטריונים שייקבעו³². זאת, באמצעות ועדת תמיכות שלה או של משרד ראש הממשלה, אשר תוכל לקבל את החלטותיה לאחר שתוצג בפניה התמונה המלאה של כלל הבקשות לתמיכות הכספיות באותה שנה, ולא על ידי ועדת מכרזים.

במאי 2006 מסרה המל"ל למשרד מבקר המדינה בתשובה לממצאי הדוח, כי ראש המל"ל החליט בשנת 2005, כי המל"ל לא תמשיך בהתקשרות עם כנסים אלה.

ג. מבנה ארגוני

1. כללי

בעת הקמת המל"ל הוקצו לה מספר תקנים ונקבע מבנה ארגוני זמני לפעולתה. במשך השנים נוספו למבנה ארגוני זה משרות נוספות על פי צרכים נקודתיים.

32 בהתאם לסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1995, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה.

בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים, כי המל"ל ערכה בחינה של המבנה הארגוני ביחס לצורכי כוח האדם על מנת להתאימם לתפקידיה של המל"ל המפורטים בהחלטת הממשלה על הקמתה. בפועל, נקבע תקציב המל"ל בנושא כוח אדם מדי שנה בשנה על סמך התקציב בשנה הקודמת עם העדכונים הנדרשים, ולא על פי צורכי כוח האדם הדרוש הנגזר מהמבנה הארגוני ומתכניות עבודה עדכניות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על המל"ל לקיים בחינה של המבנה הארגוני בהתאם לצרכיה ולדרישות הנובעות מתפקידיה, דבר שעשוי להביא לשיפור במעמדה של מל"ל, כמוסד האמור, בין היתר, לספק שירותי ייעוץ ברמה בכירה לראש הממשלה ולחברי הממשלה, ולאכוון את עבודת המטה בין משרדי הממשלה בנושאי ביטחון לאומי. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי בנסיבות אלה לא ניתן להבטיח כי ביכולתה למלא את תפקידיה כמפורט בהחלטת הממשלה.

במאי 2006 מסרה המל"ל למשרד מבקר המדינה בתשובה לממצאי הדוח, כי מאז הקמת המל"ל נבחן המבנה הארגוני שלה פעמיים, לאחרונה ב-2004, ואף נעשו מספר שינויים על מנת להתאים במידת האפשר את המצב הקיים למצב הרצוי. עוד ציינה המל"ל בתשובתה, כי הערת הביקורת מקובלת בכל הנוגע לבחינת צורכי כוח האדם.

2. מטה לוט"ר

המטה ללוחמה בטרור (להלן - מטה לוט"ר) הוקם על בסיס החלטת ממשלה מס' 608 ממרס 1996. באותה החלטה נקבע, כי יוקם מטה מיוחד למלחמה בטרור תוך דגש מיוחד על טרור של מתאבדים, אשר יודרך על ידי הצורך למנוע, להעניש ולפגוע בכל מרכזי הטרור של החמאס והג'יהאד האיסלאמי, באשר הם שם, ולרשותו יועמדו כל האמצעים הדרושים לביצוע המשימה.

בהמשך להחלטת הממשלה מספר 608, החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי באפריל 1996, בין היתר, כי מטה לוט"ר יפעל כמטה ייעודי קבוע, שתפקידו לייעל את הלחימה בטרור על ידי גיבוש המלצות, קביעת יעדים וייזום תכניות פעולה; הגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין הגופים הביטחוניים, המודיעיניים והאחרים; מיצוי וחזוק יכולות ומשאבים; קביעת סדרי עדיפויות; ומעקב אחר ביצוע החלטות. עוד הוחלט, כי ראש המטה יהיה כפוף לראש הממשלה וימונה על ידיו, וחבריו יהיו נציגי זרועות הביטחון ומשרדי ממשלה. עוד נקבע, כי כל הגופים העוסקים במלחמה בטרור ימשיכו לפעול על פי סמכותם ואחריותם, וכי הקמת המטה אינה באה להחליף גופים אלה או לשנות את חלוקת האחריות ביניהם ואת סמכויותיהם.

בתחילת הקמתו פעל מטה לוט"ר במסגרת השב"כ בכפופות לראש השב"כ דאז, ולאחר תקופה קצרה עבר לפעול כיחידת סמך במשרד ראש הממשלה עם כפיפות ישירה לראש הממשלה.

בספטמבר 2001 קיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החלטה מספר ב/31 בהמשך להחלטת הממשלה ממרס 1999 (ההחלטה על הקמת המל"ל), אשר קבעה, כי מטה לוט"ר יועבר למל"ל ויהיה חלק ממנה; הוא ישמש גוף מטה של הממשלה ושל ראש הממשלה בנושאי לוחמה בטרור כאגף במסגרת המל"ל; וכי ראש מטה לוט"ר ישמש סגן ראש המל"ל לנושאים שבתחום טיפול המטה.

בדצמבר 2005 קיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בהמשך להחלטות הקודמות את החלטה ב/44, הקובעת, בין היתר, כלהלן:

(א) המטה ללוחמה בטרור, הפועל במסגרת המועצה לביטחון לאומי, ישמש כגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה וועדותיה לנושאי הלוחמה בטרור.

(ב) תפקידי המטה ללוחמה בטרור הם:

- (1) לרכז את עבודת המטה של הממשלה וועדותיה בתחום הלוחמה בטרור, להכין את דיוניהם ולעקוב אחר החלטותיהם;
- (2) להוציא, ככל שהדבר יידרש, לכלל הגופים הרלוונטיים הנחיות משלימות הנגזרות מהחלטות הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי שהתקבלו בתחום הלוחמה בטרור;
- (3) להוות גורם מסדיר בתחומי הלוחמה בטרור;
- (4) להגביר את התיאום ושיתוף הפעולה בין הגופים הביטחוניים, המודיעיניים והאחרים;
- (5) לגבש המלצות לממשלה על סדר הקדימויות הרצוי לחלוקת המשאבים המוקצים ללוחמה בטרור ולאבטחה. בקשות הגופים לתוספת תקציב לצרכים אלה יונחו על שולחן הממשלה רק לאחר קבלת המלצת המטה לגבי מידת השתלבות המשימה בלוחמה בטרור ובאשר למיקומה בסדר הקדימויות הכולל.

(ג) "גורם מסדיר" הוא גורם אשר בסמכותו לקבוע בידי מי האחריות לנושא מסוים, מה תכולתה של האחריות ומהם קשרי הגומלין בין הגורמים השונים. גורם מסדיר יפעל רק באותם מקרים שבהם התגלה, כי אין גורם אחראי לתחום מסוים, או שקיים חוסר תיאום בין ריבוי גורמים העוסקים בתחום.

(ד) אין בהחלטה זו כדי לפגוע בסמכויותיהם ובתפקידיהם של משרדי הממשלה או הגופים הממלכתיים השונים, לפי כל דין, או בסמכויות קיימות ומופעלות להסדרה ובעיקרן של משהב"ט וור"ש.

בביקורת עלה כלהלן:

(א) תחומי העיסוק של המל"ל ושל מטה לוטר"ר הם גם בעלי מאפיינים שונים לא מעטים. שעה שהמל"ל עוסקת בהכנת עבודת מטה וגיבוש המלצות לצורך קבלת החלטות בנושאי הביטחון הלאומי הרחבים (נושאים ביטחוניים, מדיניים ואזרחיים ברמה האסטרטגית ונושאי יסוד לאומיים), אשר הלוחמה בטרור היא רק פן אחד שלהם, עוסק המטה ללוטר"ר בתיאום, הסדרה וגיבוש נהלים בתחומים נקודתיים של לוחמה בטרור: אבטחה, טרור בלתי קונבנציונאלי וטרור-על, שיתוף פעולה בין-לאומי, אבטחת המעברים היבשתיים, תשתיות פיננסיות, נושאי מודיעין וטכנולוגיה. שעה שלמל"ל לא הוקנו כלל סמכויות ביצועיות, הרי שבמרוצת הזמן קנה לעצמו המטה ללוטר"ר סמכויות מעין ביצועיות בתחומים הנוגעים להסדרה ולתיאום בנושאי הלוחמה בטרור. יתר על כן, החלטת הממשלה מסוף 2005 מקנה לו רשמית סמכויות מעין ביצועיות כ"גוף מסדיר". מההחלטה עולה, כי האחריות לנושאים המצוינים בה מוטלת ישירות על מטה לוטר"ר ולא על המל"ל או העומד בראשה. עוד עולה מהחלטה זו, כי הממשלה קבעה את מטה לוטר"ר כגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה לענייני לוחמה בטרור ואף הוקנו לו בלעדית במפורש סמכויות הכנת עבודת המטה בתחום זה, דבר שלא נקבע בצורה דומה ביחס למל"ל, שהוגדרה בהחלטת הממשלה מ-1999 רק כ"גוף מטה" לענייני ביטחון לאומי.

(ב) ראש מטה לוטר"ר מתמנה לתפקידו אישית על ידי ראש הממשלה. בביקורת נמצא, כי במסגרת עבודתו השוטפת נמצא ראש מטה לוטר"ר בקשרי עבודה ישירים עם דרג השרים. יתר על כן, ראש המטה ללוטר"ר משמש, בין היתר, גם כיועץ מיוחד לשר התחבורה בנושאי אבטחה.

מן הדברים עולה, כי מחד - כפוף מטה לוט"ר והעומד בראשו לראש המל"ל כחלק מהמסגרת הארגונית של המל"ל, ומאידך - כפוף ראש מטה לוט"ר ישירות לראש הממשלה ומשמש כיועצו לענייני לוחמה בטרור, ומטה לוט"ר אף משמש כגוף מטה של ראש הממשלה והממשלה. מבנה יחסי הכפיפות שתואר לעיל הוא מבנה חריג הטומן בחובו פוטנציאל לחיכוכים ולבעיות ניהוליות.

ג) בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שנערכה עבודת מטה מקדימה או שנערכו בדיקות כאלה או אחרות קודם לחיבור שני גופים שונים אלה יחדיו תחת מבנה ארגוני אחד. כמו כן, לא נמצא, כי טרם הכפפת המטה ללוט"ר למל"ל ואף טרם קבלת ההחלטה על כך שישמש כגורם המטה של ראש הממשלה והממשלה לענייני לוחמה בטרור, נשקלו שאלת מיקומו בתוך המל"ל, והאם תפקידיו עולים בקנה אחד עם המטרות שהוגדרו למל"ל בהחלטת הממשלה ממרס 1999.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי לבחון מחדש את סוגיית מיקומו ומעמדו של מטה לוט"ר ביחס למל"ל, וזאת במיוחד לאור ההחלטה האחרונה האמורה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

ד. ביקורת פנימית

מטרת הביקורת הפנימית היא להוסיף ערך, לשפר את פעולות הארגון, ולסייע בהשגת מטרותיו, על ידי פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית של בדיקה וייעוץ.

במשרד ראש הממשלה פועלת מבקרת פנימית, אשר במסגרת תחומי אחריותה מצויה גם המל"ל, אשר היא, כאמור, יחידת סמך במשרד ראש הממשלה. בינואר 2006 מסרה המבקרת הפנימית לצוות משרד מבקר המדינה, כי מאז הקמתה של המל"ל לא בוצעה בה אף ביקורת אחת, וזאת עקב עומס הנובע מכמות הגופים המבוקרים על ידה. עוד מסרה, כי על פי בקשת הנהלת משרד ראש הממשלה, נכללה המל"ל במסגרת בדיקה כללית במשרד ראש הממשלה, שערכה בשנת 2003 בשני נושאים (שימוש בכלי רכב והחתמת כרטיסי נוכחות). מן הדברים עולה, אפוא, כי מאז הקמתה לא קוים על המל"ל פיקוח אפקטיבי דיו של ביקורת פנימית על ידי מבקר הפנים של משרד ראש הממשלה, כמקובל לגבי משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי לשקול לשפר את דרכי הבקרה והפיקוח על פעילותה של המל"ל על ידי קיום ביקורת פנימית אפקטיבית מפעם לפעם.

ה. מחשוב

מאופי עבודתה של המל"ל, אשר משלב איסוף חומר מגופים רבים, כתיבת עבודות ומסמכים, וצורך ביכולות גבוהות לשימור, לארגון ולאחזור מידע, צומחת חשיבות רבה לקיומה של מערכת מידע. בעת הקמת המל"ל הוקמה בה מערכת ניהול מידע ממוחשבת, אשר נרכשה כמערכת מוכנה, ולא הותאמה לצורכי המידע המיוחדים של המל"ל. במהלך השנים מאז הקמת המל"ל צצו תקלות טכניות שונות במערכת המידע, והתברר, כי היא אינה עונה לצרכים העדכניים של המל"ל בתחום זה. בעיקר אמורים הדברים בתחום אחזור המידע, ממשק עם המשתמש ותקלות טכניות שונות. יש

לציין, כי עבור תחזוקת המערכת הקיימת ורישיון השימוש התקופתי בה שילמה מל"ל לחברה חיצונית כ-210,000 ש"ח לשנה.

בקיץ 2002 אישר ראש המל"ל דאז לבצע סקירה מקיפה של צורכי המידע ולבחור פתרון מתאים, וב-2003 החלה המל"ל בתכנון מערכת מידע ממוחשבת חדשה, אשר תחליף את המערכת הקיימת. עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2006, לא הושלם תכנון מערכת המידע הנדרשת, וממילא היא טרם הוכנסה לשימוש.

במאי 2006 מסרה המל"ל למשרד מבקר המדינה בתשובה לממצאי הדוח, כי באפריל 2006 הסתיים שלב בחירת החברה הזוכה במכרז להתקנת מערכת המידע החדשה של המל"ל.

כוח אדם

קיומו של מטה לנושאי ביטחון לאומי, אשר עובד בצמידות לראש הממשלה ולממשלה, מצריך מעצם טבעו סגל עובדים ברמה גבוהה במיוחד. לאיכות כוח האדם במל"ל קיימת חשיבות רבה והשפעה מכרעת על תהליך קבלת ההחלטות הנוגע לנושאים של ביטחון לאומי; וכן נוכח העובדה, כי מועסק בה מספר מצומצם יחסית של עובדים.

משרד מבקר המדינה בחן מספר נושאים בניהול כוח האדם במל"ל והעלה בהם ליקויים, כלהלן:

א. תקינת כוח אדם

על פי התקשי"ר מוטל איסור להעסיק עובד במעמד קבוע על פי כתב מינוי אלא אם הוא משויך במשרה פנויה בתקן. בביקורת נמצא, כי אף שחלפו למעלה משש שנים מאז הקמתה, טרם הוקצה למל"ל תקן כוח אדם סדור בהתאם לניתוח תפקידיה וצרכיה, זאת על אף פניות של המל"ל אל משרד ראש הממשלה ואל נציבות שירות המדינה.

1. ביוני 2001 הגישה מל"ל למשרד ראש הממשלה ולנציבות שירות המדינה הצעה לארגון מחדש של המל"ל, שמטרתה להסדיר בצורה מתוקנת ונכונה את תקני כוח האדם ואת תנאי ההעסקה של העובדים בה, וביקשה, כי בשל אופייה המיוחד של המל"ל יוכן מבנה העסקה ייחודי, כפי שנעשה לגבי יחידות אחרות בשירות המדינה, הנהנות ממעמד מיוחד. עוד נאמר בהצעת המל"ל, כי בתנאי ההעסקה הנוכחיים אין באפשרותה לגייס לשירותיה עובדים העונים לדרישותיה, ולכן הולך וגדל מספר העובדים המושאלים, אשר מגיעים לתקופות קצרות, דבר הגורם לחוסר יציבות. על פי המסמך, באפריל 2000 נפגש נציב שירות המדינה עם ממלא מקום ראש המל"ל דאז והציע מספר פתרונות אפשריים בנושא זה.

בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שהצעה זו נדונה, וכן על השיקולים שהביאו להשאת המצב על כנו. עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2006, לא בוצע ארגון ותקנון מסודר של כוח האדם במל"ל.

2. יתר על כן, בשנת 2002 שינה משרד ראש הממשלה את מבנה תקינת כוח האדם של המל"ל, וכתוצאה מכך הוגדר שיא כוח האדם התקני של המל"ל כמשרה אחת, ואילו מרבית המשרות

שבמל"ל הוגדרו כ"עבודה בלתי צמיתה", והן תוקצבו על בסיס חודשי עבודה. משרות אלה אינן קבועות ולכן אינן מחייבות תהליך של תקנון.

בעקבות זאת, ביוני 2002 כתב ראש המל"ל למנכ"ל משרד ראש הממשלה בעניין זה: "היה זה מהלך ביוזמת משרד ראה"ם, במסגרת דיוני תקציב 2002, מבלי לתאם איתנו (ואף לא ליידענו לאחר מעשה). סבורני, כי בהתאם לכללי המינהל התקין, מן הראוי היה לבצע עבודת מטה מסודרת מול הגורמים הרלוונטים במל"ל טרם קבלת החלטה, ובוודאי - טרם ביצועה.... מל"ל מהווה יחידת סמך עצמאית וסמכויות בנוגע לתקנים, על פי התקשי"ר, הינם בידי ראש המל"ל. אזכיר, כי המל"ל הוקמה בהחלטת ממשלה... השתת העסקת אנשי המל"ל על חודשי עבודה בלבד הינה פעולה הנוגדת את נוסח ורוח הדברים הנ"ל ומשדרת ארעיות וחוסר יציבות. אבקש להחזיר את המצב לקדמותו, קרי - שיא כוח אדם ולא חודשי עבודה, ביחס לכל תקני מל"ל". כמו כן, בדצמבר 2002 פנתה סגנית ראש המל"ל לארגון ותפעול אל סמנכ"ל משרד ראש הממשלה בבקשה נוספת לשינוי הגדרת המשרות למשרות קבועות ולא משרות בלתי צמיתות.

בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שעניין זה נידון על ידי הגורמים המתאימים במשרד ראש הממשלה ועל הנימוקים להמשך קיומו של מצב זה.

3. בנייר מטה שהוכן במל"ל בנובמבר 2005, ושכלל הערות ביחס לתקציב המל"ל לשנת 2006, נאמר, כי תקן המשרות לעניין עבודה לא צמיתה הרשום בתקציב המוצע לשנת 2006 על ידי משרד ראש הממשלה הוא 28, ואילו במל"ל 34 משרות מאושרות.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2006, לא חל שינוי במצב תקנון כוח האדם במל"ל.

4. חלק מהמשרות במל"ל מאוישות על ידי עובדים ה"מושאלים" מגופים אחרים (כמו צה"ל, משרד החוץ, שב"כ והמוסד), או שתקן המשרה שלהם שייך לגופים אחרים, והמשרות ממומנות על ידיהם. כפועל יוצא מכך, מעמדן של משרות אלו הינו ארעי ותלוי בנסיבות חיצוניות שונות, ולא רק על בסיס צורכי כוח האדם במל"ל. דבר זה גורר חוסר יציבות בתחום כוח האדם, אשר עלול לפגוע בעבודת המל"ל.

כמו כן, חלק ניכר מכוח האדם במל"ל מהווים חיילים בשירות חובה, המושאלים למל"ל וממומנים על ידי צה"ל. יש לציין, כי גם העסקת חיילים אלה אינה מבוססת על תקן קבוע של כוח אדם, אלא נעשית באופן חד-צדדי על ידי צה"ל והיא תלויה בנסיבות חיצוניות, ולא בניתוח הצרכים האמיתי של המל"ל. ממסמכי המל"ל מהשנים 2003-2005 עלה, כי במהלך תקופה זאת התעוררו מספר פעמים קשיים בתפקוד השוטף של המל"ל, כתוצאה מחוסר משמעותי במספר החיילים המשרתים במל"ל, עקב שחרורם של מספר חיילים ואי-מילוי מקומם על ידי אחרים, וזאת עקב שינויים שערך צה"ל במספר החיילים שהקצה למל"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי לערוך בחינה מקיפה של צורכי כוח האדם במל"ל בהתאם לדרישות המשרות השונות, לרבות בחינה חוזרת של דרישות המשרות שהוגדרו כבר בשנת 1999 ושייתכן שיש לשנותם. על בסיס בחינה זו ראוי לקבוע תקן קבוע של כוח אדם, הכולל הגדרת תפקידים, דרישות המשרה המעודכנות ותנאי העסקה. פעולה מעין זו תאפשר לתכנן ולנהל טוב יותר את כוח האדם גם לטווח הארוך.

נציבות שירות המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2006 בתשובה לממצאי הביקורת, כי בשל התחלופה המשמעותית של ראשי המל"ל, ביקש כל אחד מהם לעצב את המבנה הארגוני

על פי תפיסתו בהתאם למטרותיו ויעדיו כפי שהוכתבו על ידי ראש הממשלה. עוד מסרה נציבות שירות המדינה, כי תמיד הייתה נכונה לסייע ולתמוך. עם זאת, גם אם היה במל"ל רצון להעסיק עובדים בתנאי שכר גבוהים יותר, הייתה הנציבות מחויבת לבדוק שהמועמד הינו בעל כישורים ומומחיות מיוחדת, שאם לא כן לא אישרה זאת. כמו כן, הנציבות תמכה ותומכת באופן עקבי באיוש משרות במל"ל על פי פנייה לוועדת חריגים.

ב. גיוס עובדים

בפרסום של נציבות שירות המדינה מאוקטובר 1999 פורטו המשרות השונות במל"ל, התפקידים העיקריים של כל משרה ומשרה, ודרישות המשרות כגון: השכלה, ניסיון, שליטה בשפות, וכישורים נדרשים אחרים.

באפריל 1999 החליטה ממשלת ישראל בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט-1959, לפטור ממכרז משרות במל"ל, שעל פי הגדרת התפקיד הצמודה להן בתקן הן בעלות מאפיינים ביטחוניים או מדיניים.

על פי "נוהל מועמדים למל"ל", שפרסמה המל"ל בפברואר 2001, מועמדים למל"ל מגיעים בעקבות יוזמה אישית שלהם, הפניה על ידי גורם שלישי או פנייה אליהם על ידי בעל תפקיד במל"ל. על פי נוהל זה, על הסגן לארגון ותפעול לקיים מיון ראשוני של המועמדים, ולאחריו מוזמנים הנבחרים בשלב הראשוני לריאיון אצל אחד מסגני ראש המל"ל. מועמד שאחד הסגנים המליץ על קליטתו במל"ל, מוזמן לריאיון אצל ראש המל"ל, אשר מאשר את קליטתו.

בביקורת נמצא, כי בפועל נוהגת המל"ל לגייס עובדים בעיקר על פי המלצות של בעלי תפקידים במל"ל או במערכת הממשלתית-ביטחונית, וכן על סמך קשרי עבודה, שהיא עצמה מקיימת במסגרת תפקידיה עם אנשי אקדמיה ומומחים במנגנון הממשלתי או בעלי תפקידים באקדמיה, אשר מצויים בקשרים עם המל"ל. דרך נוספת לגיוס היא בשיטת "חבר מביא חבר" והמלצות "מפה לאוזן". כל עובד חדש שעומד להיקלט מופנה לריאיון אצל ראש האגף המתאים ואצל ראש המל"ל, אשר מאשר את קבלתו.

עוד עלה, כי שיטת המיון היחידה היא ריאיון המועמדים על ידי סגנית לארגון ותפעול במל"ל תוך הסתייעות בהמלצות של גורמים חיצוניים. המועמדים שנמצאו מתאימים באופן זה מופנים לאחד מארבעת סגני ראש מל"ל בהתאם למהות התפקיד. המתאימים מופנים לריאיון אצל ראש המל"ל, המחליט סופית לגבי העסקתם במל"ל במשרה המבוקשת.

בביקורת נמצא, כי מאז הקמתה לא ערכה מל"ל הליך מיון מסודר לקבלת עובדים, לא הפנתה את המועמדים למבחני כישורים ולמבחני אישיות, ולא ערכה מבחני מיון כלשהם כדי לעמוד על יכולתם והתאמתם של המועמדים לתפקידים השונים, כפי שמקובל במשרדי ממשלה ובגופים ביטחוניים עמיתים. כמו כן, בביקורת עלה, כי מאז הקמתה לא קבעה המל"ל תהליך שיטתי לאיתור ולגיוס עובדים. גם גיוס העובדים לתפקידים הבכירים (סגנים לראש המל"ל וראשי אגפים) נעשה בצורה דומה ללא הליך שיטתי לאיתור, מיון ובחינה של המועמדים וללא הליך פומבי או ועדת איתור כמקובל ביחס לתפקידים דומים בגופים ציבוריים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ל להסדיר את נושא גיוס כוח האדם, ולקבוע תהליך קבוע ומסודר לאיתור, מיון ובחינה של המועמדים, על מנת להבטיח עד כמה שניתן את התאמתם למשרה בהתאם לדרישות התפקיד, ולקיים הליך שוויוני של קבלת עובדים.

ג. קליטת שני עובדים בכירים

הוראת נציב שירות המדינה מיולי 2003 (להלן - ההוראה) קובעת את עיקרי מדיניות ניהול כוח האדם במשרדי הממשלה וביחידות הסמך לשנים 2003 ו-2004 בכל הנוגע לפיטורי עובדים, ביטול משרות, הקפאת קליטת עובדים חדשים ועוד. בהוראה נקבעו, בין היתר, סמכויותיה של ועדת חריגים לעניין זה. כן נקבע, כי משרות שהתפנו תאושנה על ידי עובדים מקרב שירות המדינה, אם מתוך המשרד ואם מבין עובדים של משרדים אחרים; וכי יגובש נוהל למכרזים בין-משרדיים בשירות המדינה, למקרה שלא נמצא עובד מתאים לאיש המשרה שהתפנתה מקרב עובדי אותו משרד, בהתאם לכללי התקשיר.

ב-1.7.04 וב-1.9.04 החלה מל"ל להעסיק שני עובדים חדשים בתפקידים בכירים, יועץ כלכלי וסגן ראש המל"ל לענייני חברה ותשתית, וזאת ללא קבלת אישור על העסקתם מוועדת החריגים, אשר מאשרת את העסקת עובדים במל"ל. לפיכך, גם לא חתמה המל"ל על חוזי העסקה עם עובדים אלה. רק ב-6.9.04 דנה ועדת החריגים בבקשה להעסקת העובדים, וזאת לאחר תחילת העסקתם כאמור, והיא החליטה שלא לאשר את הבקשה. ב-12.9.04 ערער ראש המל"ל בפני נציב שירות המדינה על ההחלטה, וציין, כי שני המועמדים עזבו משרות ציבוריות שבהן הועסקו לצורך העסקתם במל"ל, וכי בעת פנייתו לנציב כבר הועסקו שני המועמדים במל"ל במשך חודשיים ללא חוזה. ראש המל"ל נימק את בקשתו, בין היתר, בכך ש"אם הם לא יאושרו ההשלכות הן אלו: א. עוול קשה לאנשים שעזבו מקום עבודה ציבורי ומסודר ועבשו יישארו 'באוויר'. ב. יקח לי חודשים למצוא מחליפים. ייווצר מבחינתי מצב בלתי נסבל". בביקורת נמצא, כי רק בסוף ספטמבר 2004 אישרה ועדת החריגים את העסקתם של שני העובדים, והמל"ל חתמה עימם חוזי העסקה רטרואקטיביים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן האמור לעיל עולה, כי גם אם הייתה חיוניות גדולה למל"ל במילוי שני תפקידים אלה ועובדים אלו היו המתאימים ביותר לתפקידם על דעת המל"ל, הרי שהעובדים התקבלו לעבודה במל"ל בניגוד להוראת נציב שירות המדינה ובניגוד לכללי מינהל תקין. הדבר מקבל משנה חומרה, בהתחשב בכך שמדובר במועמדים שעזבו מקום עבודה קודם, לאחר שהובטח להם מקום העבודה במל"ל. בעובדה זו, לכאורה, היה כדי להביא להפעלת לחץ על ועדת החריגים לאשר את המינויים בדיעבד, כדי לא לקפח את מקור פרנסתם של המועמדים. כלקח מעניין זה, על המל"ל להסדיר ולמסד נושא זה בנוהל קליטת מועמדים למל"ל, על מנת למנוע הישנותם של מקרים כאלה.

ד. עובדים מושאלים

מל"ל מעסיקה, כאמור, גם עובדים "מושאלים", אשר ממשיכים לקבל את שכרם מגופי האם שלהם. שכרם של עובדים אלה גבוה בדרך כלל מהשכר המשולם לעובדי מל"ל. במועד סיום הביקורת הועסקו במל"ל שלושה עובדים באופן זה. יוצא, שבמל"ל קיימים עובדים המבצעים תפקידים דומים, אך קיים פער בגובה שכרם.

בספטמבר 2004 כתב ראש המל"ל לנציב שירות המדינה, בין היתר, כי מאז החלטת הממשלה על מיזוג המטה ללוט"ר במל"ל מתקיימות בפועל שתי רמות העסקת עובדים במל"ל - אנשי מטה לוט"ר המועסקים במעמד מיוחד, ויתר עובדי המל"ל המועסקים בדירוגי שכר מקובלים, וכי "כך נוצר מצב המאפשר גיוס אנשים איכותיים למטה ללוט"ר, אך מקשה מאוד על גיוס אנשים ברמה הנדרשת לשאר אגפי המועצה לביטחון לאומי". עד מועד סיום הביקורת, באפריל 2006, טרם בא עניין זה על פתרונו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הפערים בין השכר של עובדים אלה לבין שכרם של עובדים אחרים במל"ל הם בעייתיים ויוצרים קושי ניהולי במערכת יחסי העבודה במל"ל. כמו כן, הדבר מקשה, בין היתר, על גיוס כוח אדם איכותי למל"ל.

ה. תחלופת עובדים

מאז הקמתה התאפיינה המל"ל בתחלופה בתדירות גבוהה של ראשיה ועובדיה כולל עובדיה הבכירים. מבדיקה שערך צוות הביקורת ב-32 תיקים אישיים של עובדים שעזבו את המל"ל, ושנמצאו בארכיון המל"ל, עלה, כי תקופת ההעסקה הממוצעת של עובדים הייתה כ-22.5 חודשים בלבד. מכאן נמצא, כי במל"ל קיימת תחלופה גבוהה של עובדים. יתר על כן, כיוון שכשליש מכוח האדם במל"ל הם חיילים בשירות חובה (בעיקר חיילות), הרי שנתח זה של כוח האדם מתחלף אף הוא מדי תקופות קצרות יחסית. כאמור לעיל, גם בתפקיד ראש המל"ל קיימת תחלופה גבוהה מאוד - דבר שהינו בעל משמעות ביחס לדרך פעולתה ולאופייה של המל"ל.

בביקורת נמצא, כי במל"ל לא מתקיים תכנון כוח אדם ארוך טווח, וכתוצאה מכך ומתחלופת העובדים הגבוהה, קיימים לא פעם פערי כוח אדם הבאים לידי ביטוי במשרות חשובות, שנותרות לא מאוישות תקופות ארוכות. יש לציין, כי כיוון שהמל"ל מתבססת, ממילא, על מספר מצומצם יחסית של עובדים, הרי שלפערים אלה עלולה להיות פגיעה משמעותית ביכולת עבודתה. יתר על כן, כתוצאה מכך שהתפקידים במל"ל מאוישים רק בחלוף זמן לאחר שהתפנו, לעיתים זמן רב, הדבר יוצר דחיפות בלתי מחויבת לפעול לאיזוש התפקידים, אשר עלולה לגרום לקבלת עובדים שהתאמתם לתפקידים אינה מלאה.

בביקורת עלה, כי במחצית הראשונה של שנת 2003 היו מאוישות במל"ל 22 משרות, כולל חמישה עובדים מושאלים, מתוך סך של 30 משרות. מכך עולה, כי באותה עת לא היו מאוישות יותר מרבע מכלל המשרות במל"ל. עוד עלה, כי ביולי 2004 לא אוישו חמש משרות, שכולן בתחומים המקצועיים של עבודת המל"ל, מתוך 33 משרות במל"ל. יש לציין, כי מספר המשרות המקצועיות (בניכוי משרות בתחומי מינהל) באותה עת במל"ל היה 24 בלבד, כלומר באותה עת לא אוישו כ-20% מהמשרות המקצועיות של המל"ל. כמו כן, באוגוסט 2005 נותרו שניים מאגפי המל"ל מאוישים בשני עובדים כל אחד (ש אחד מהם ראש האגף עצמו) ואגף נוסף נותר מאויש בראש האגף בלבד, כאשר מבנה כל אגף עומד על חמישה עובדים, וזאת בעקבות עזיבתם של מספר עובדים את המל"ל ואי-איוש התפקידים. כך למשל, במהלך 2005 אויש האגף לחברה ותשתיות במל"ל בנוסף לראש האגף בשני עובדים, דבר שהיווה חוסר של ארבעה עובדים באגף זה.

באוגוסט 2005 כתב ראש המל"ל לנציב שירות המדינה ולאחרים בעניין תנאי ההעסקה במל"ל, כי "למרות האטרקטיביות והעניין בעבודת המל"ל, אנו נתקלים בקושי רב בגיוס כוח אדם איכותי המאותר באקדמיה, בעיקר בעלי תואר שני סביב גיל ה-30, אשר רכשו ניסיון, לעתים אף ייחודי, בתחומי העיסוק הנדרשים למועצה, אך חסרים מאידך וותק בשירות המדינה, ולפיכך מוצע להם שכר נמוך ולא אטרקטיבי".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תחלופה בתדירות כה גבוהה של העובדים ואי-איוש משרות חשובות לאורך זמן, יש בהן כדי להצביע על חוסר יציבות, חוסר המשכיות והתנהלות ארעית של המל"ל - שהוא מוסד בעל חשיבות עליונה בתחום הביטחון הלאומי בישראל. נסיבות אלה עלולות לפגוע ביכולת הניהול התקינה ובהתוויית דרכה של המל"ל כמוסד יציב בעל השפעה בנושאים הביטחוניים השונים, וכבעלת מסורת נרכשת של ידע רחב ומצטבר. לדעת משרד מבקר המדינה, יש במצב זה כדי להצביע הן על ליקוי מהותי בהתנהלות המל"ל והן בהתייחסות הגורמים השלטוניים למל"ל כגוף מרכזי בתחום התכנון בנושאי הביטחון הלאומי בישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר לסיכום פרק זה העוסק בנושאי כוח אדם, כי סך הליקויים בנושאים אלה מביא לחולשה ביכולתה התפקודית של המל"ל, אשר לה ערך סינרגטי בצירוף לחולשות שהועלו קודם לכן, ואשר פוגמות ביכולתה למלא את תפקידה כגוף המטה של הממשלה וראש הממשלה בנושאי הביטחון הלאומי.



לעבודת מטה מקצועית כוללת וארוכת טווח עבור ראש הממשלה והממשלה קיימת חשיבות רבה, במיוחד כשמדובר בתחום הביטחון הלאומי. ראשי ממשלות ישראל לדורותיהם העדיפו בדרך כלל את קיומו של פורום אינטימי משלהם לקבלת החלטות על פני קיומו של גוף מיוחד, שיהיה אחראי להכנתה של עבודת מטה מסודרת לצורך קבלתן של ההחלטות. ועדות ציבוריות רבות, מומחים רבים ובעלי תפקידים בכירים לשעבר ציינו לאורך השנים פעמים רבות את חסרונו של תהליך חשוב זה של עבודת מטה כאבן דרך בתהליכי קבלת ההחלטות - דווקא בנושאי הביטחון הלאומי - שהם מן המעלה הראשונה בחשיבותן. כמו כן, מן הדברים עולה חיוניות לקיומו של גוף בעל עוצמה וחשיבות בתחומי התכנון בנושאי הביטחון הלאומי, כמשקל נגד לעוצמתם הטבעית של מערכת הביטחון והגופים הביטחוניים בנושאים אלה.

החלטת הממשלה על הקמת המל"ל באה לענות על צורך חיוני זה. אכן, הקמת המל"ל בשנת 1999 ופעולותיה מאז סייעו לשפר נושא זה, ובמיוחד בשנים האחרונות - אך נוכח המציאות של תהליכי קבלת ההחלטות, נראה, כי בעיות היסוד בתחום זה נותרו עדיין בעינן. מאז הקמתה התאפיינה המל"ל גם בחוסר יציבות, שבאה לידי ביטוי בחילופים תכופים יחסית של ראשיה ושל עובדיה ובשינויים תדירים בתחומי עיסוקה ודרכי עבודתה.

מן הדוח עולה, כי נוצר מצב פרדוקסאלי, שבו מחד גיסא, קיימת חקיקה (גם אם חלקית), קיימת החלטת ממשלה, ומזהה צורך מובהק בתחום זה על ידי מדינאים והמומחים העוסקים בנושא; ויתרה מכך, "הצרכנים הראשיים" - קרי, ראשי הממשלה - מתקפים בדבריהם את הצורך ואת חשיבותו. עניין זה אף קיבל ביטוי לאחרונה בדוח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל. מאידך גיסא, קיימת נכות מובנית ומכוונת ביכולת של המל"ל, כפי שנבנתה וכפי שהופעלה על ידי ראשי הממשלות, לענות על הצורך ולממש את ההחלטות, ומכאן במשתמע מתקיימת פגיעה באיכות תהליכי קבלת ההחלטות המיטביות בתחום חיוני זה של הביטחון הלאומי - דבר העולה הן מחוסר מעורבותה של המל"ל בחלק מתחומי המהות של פונקציית המטרה לתפקודה והן בארגונה הפנימי לצורך מיצוי תפקיד זה.

לפיכך, ראוי לפעול בדחיפות וביסודיות לשיפור משמעותי של קיום תהליכי עבודת מטה סדורה לצורך קבלת ההחלטות בנושא הביטחון הלאומי, על ידי חיזוק משמעותי, הלכה למעשה, של המל"ל באמצעות: קירובה הפיזי ללשכת ראש הממשלה - לכדי יכולת מעורבות שוטפת; מיצוב מעמדו של ראש המל"ל, הן במסגרת היועצים הקרובה לראש הממשלה והן בקרבה בלתי-אמצעית מתוקף תפקידו כיועץ לביטחון לאומי; הגדרה ותיחום של התפקידים של יועצי ראש הממשלה והמזכ"ץ, ויחסי הגומלין ביניהם לבין המל"ל; הרחבת שילובה ומעמדה כגוף המרכזי בעבודת המטה ובתהליכי קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי; בניית בסיס השתתפות ומשולבות שלה בכל מערכי קבלת ההחלטות בדרג העליון לנושאי הביטחון הלאומי - על כל נדבכיו ומרכיביו, כמשתמע מהחלטת הממשלה התקפה; ושיפור והתאמה של יכולתה הפנימית והארגונית להתמודד עם מטלותיה. מן הראוי, לעגן את קיומו של גוף המטה של ראש הממשלה והממשלה בבסיס נורמטיבי מוצק, בין בהחלטת ממשלה ובין בחקיקה, אשר יגדיר ברורות את תפקידיו, סמכויותיו ויחסי הגומלין שבינו לבין הגופים האחרים, על מנת לחזק את יציבותו ותפקודו. בכך תהיה תרומה ניכרת לקידום עבודת המטה ותהליכי קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי עבור הממשלה ועבור העומד בראשה.