

חלק ראשון

יישום חוק המל"ל

יישום חוק המל"ל

מעקב מורחב

תקציר

ב-7.3.99 החליטה הממשלה להקים את המועצה לביטחון לאומי, שייעודה לשמש כגוף מטה של ראש הממשלה והממשלה לנושאי ביטחון לאומי. ב-29.7.08 חוקקה הכנסת את "חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008" (להלן - חוק המל"ל או החוק), שבו נקבעו, בין היתר, תפקידי המל"ל. בחוק נקבע שראש המל"ל ישמש כיועץ לביטחון לאומי ושראש הממשלה ממונה על ביצוע החוק.

מאז חקיקת החוק ועד למועד סיום הביקורת ביוני 2011, בכל הנוגע ליישום חוק המל"ל, חלה התקדמות משמעותית אשר הגבירה באופן ניכר את מעורבותו של המל"ל בתהליכי קבלת החלטות בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה. התקדמות זו התבטאה, בין היתר, בהעברת משרדי המל"ל לירושלים, סמוך לבניין משרד ראש הממשלה; העברת לשכת ראש המל"ל לתוך מתחם הלשכה של ראש הממשלה ויצירת נגישות שוטפת של ראש המל"ל לראש הממשלה; העברת האחריות לריכוז¹ דיוני ועדות שרים העוסקות בענייני חוץ וביטחון לידי המל"ל, ובכלל זה הוועדה לענייני ביטחון לאומי; המל"ל ריכז את עבודת המטה הבין-ארגונית לפני הפגישות המדיניות של ראש הממשלה ושיחות הטלפון שלו עם מנהיגים זרים; המל"ל בחן מיזמים ביטחוניים; וריכז מספר מצומצם של נושאים אסטרטגיים. המל"ל הקים ומפעיל את המרכז הלאומי לניהול משברים (מנ"ל), המשמש את ראש הממשלה והממשלה בעת משבר, ובעת שגרה משמש כחדר מצב האחראי להפצת מידע לראש הממשלה.

פעולות הביקורת

בתקופה יולי 2010 עד יוני 2011 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על יישום חוק המל"ל וביקורת מעקב על תיקון הממצאים שעלו בביקורת הקודמת שפרסם מבקר המדינה בספטמבר 2006 על המועצה לביטחון לאומי². בביקורת נבדקו בעיקר הנושאים כלהלן: יישום חוק המל"ל, ובכלל זה תפקידי המל"ל כפי שהוגדרו בחוק ואופן מימושם; השפעת המל"ל על תהליכי קבלת ההחלטות של ראש הממשלה,

1 על פי מילון אבן שושן, המונח "לרכז" משמעו כינוס ואיסוף למרכז אחד.
2 מבקר המדינה, "דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי", ספטמבר 2006.

הממשלה וועדותיה. הביקורת נערכה במל"ל ובמשרד ראש הממשלה. בדיקות השלמה נערכו בשירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ) ובמוסד לתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד). להלן הממצאים שעלו בביקורת:

עיקרי הממצאים

יישום חוק המל"ל

בתקופה אפריל 2009 - ינואר 2011 מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון, שעל פי חוק המל"ל אמורים להיות מרוכזים על ידי המל"ל, רוכזו על ידי גופים אחרים מלבד המל"ל. בנוסף לכך, הטיפול בחלק מהנושאים בתחומי חוץ וביטחון, שלעתים משיקים וקשורים זה לזה, מפוצל בין מספר גורמים. המל"ל לא ריכז את עבודת הרכבי השרים של הממשלה, ובכלל זה "השביעייה"³, ולכן לא מומש עדיין ייעוד המל"ל לרכז את עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון.

חלק מהגופים במערכת הביטחון ובגופים הכפופים לראש הממשלה לא שיתפו פעולה עם המל"ל, דבר שהתבטא, בין היתר, באי-מסירת מידע למל"ל, אי-התייצבות לדיונים בנושאי חוץ וביטחון והתנגדות לקיום דיונים שאותם רצה המל"ל לקיים בקבינט⁴.

העברת מידע למל"ל

ראש הממשלה קבע, כי חלק מהמידע בנושאי חוץ וביטחון המגיע לידיעתו לא יועבר לראש המל"ל, בניגוד למה שנקבע בחוק המל"ל.

ועדת ראשי שירותים (ור"ש)⁵

ראש המל"ל אינו מוזמן לדיוני הור"ש בניגוד למה שנקבע בחוק המל"ל.

3 "השביעייה" הינו הרכב שרים (פורום של שרים, שלא הוכרו כוועדת שרים, המתכנס בקביעות כדי לדון בנושאים שנקבעו) המשמש כפורום התייעצות של ראש הממשלה.

4 חוק הממשלה התשס"א קובע בסעיף 6 שבממשלה תפעל ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי. החוק מצוין מה יהיה הרכב הוועדה, אך אינו מתייחס לסמכויותיה.

5 מאז 1949 פועלת בישראל ועדת ראשי שירותים (להלן - ור"ש). יו"ר הוועדה הוא ראש המוסד, וחברים בה ראש השב"כ וראש אמ"ן. המזכיר הצבאי לראש הממשלה צורף לור"ש כמשקיף ב-1986, והוא משמש כנציגו של ראש הממשלה בוועדה. לעתים דנים בור"ש בפעילות מבצעית אשר קשורה למערכת הביטחון. החלטות הור"ש מתקבלות בהסכמה, ומחלוקות אמורות להיות מובאות להכרעת ראש הממשלה.

קביעת נהלים במשרד ראש הממשלה

רק ביוני 2011, כשלוש שנים לאחר חקיקת החוק וכשנתיים לאחר כינון הממשלה הנוכחית, אישר ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, את "נוהל ליישום הוראות חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008" אשר נועד "להסדיר את אופן הפעולה של המטה לביטחון לאומי בתוך משרד ראש הממשלה, לרבות לעניין יחסי הגומלין בין ראש המל"ל לבין בעלי תפקידים אחרים במשרד ראש הממשלה, וזאת בהתאם לקבוע בסעיף 8 לחוק המל"ל". ב-28.12.11 אישר ראש הממשלה מר בנימין נתניהו תיקון לנוהל האמור. נוהל זה מעביר סמכות ואחריות שנקבעו למל"ל בחוק לגופים ביטחוניים אחרים, במקביל לסמכות ולאחריות של המל"ל, באופן המנוגד לחוק המל"ל ולתכליתו, ואשר עלולות למנוע מהמל"ל לבצע את תפקידו כנדרש.

תחומי העיסוק של המל"ל

1. דיונים בקבינט

בתקופת הביקורת חלק מהדיונים בקבינט שהמל"ל יזם בנושאי חוץ וביטחון, ובכלל זה דיון בתכנית הרב-שנתית של צה"ל, נדחו בהחלטת ראש הממשלה לתקופות ארוכות או לא התקיימו בשל התנגדות מערכת הביטחון.

2. מעקב אחר החלטות השרים בנושאי חוץ וביטחון

מינואר 2008 ועד מועד סיום הביקורת, יוני 2011, עקב המל"ל אחר החלטות הקבינט באמצעות טבלת מעקב. הנתונים שהופיעו בטבלת המעקב לא אפשרו לקבל מידע מלא על יישום החלטות שהתקבלו בקבינט.

המל"ל אינו עורך מעקב על ביצוע החלטות המתקבלות בדיונים שאין הוא מרכז אותם. כיוון שהמל"ל אינו מרכז דיונים רבים, הוא אינו מקיים בקרה על נושאים רבים בנושאי חוץ וביטחון, ומשכך נפגעת אחריותו על פי החוק.

המל"ל אינו מקיים מעקב אחר החלטות ממשלה בנושאי חוץ וביטחון שהתקבלו לפני שנת 2008 (טרם חקיקת חוק המל"ל) ואשר נמצאות עדיין בשלבי ביצוע.

3. מיזמים ביטחוניים

על פי הגדרות המל"ל, "מיזם ביטחוני" הינו "תכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק, מערכת תומכת לחימה וכיו"ב" המובאת לאישור הממשלה. הגדרה זו אינה כוללת את כל הפרויקטים הביטחוניים של מערכת הביטחון שהם בעלי השפעות משמעותיות בתחום המדיני-ביטחוני, ולכן המל"ל אינו רואה חובה לעצמו לבחון אותם.

המל"ל בוחן את המיזמים הביטחוניים בשלב המתקדם של הגשתם לאישור הממשלה, דבר הפוגע ביכולתו להיות גורם משפיע על כיווני ההתפתחות והחלופות במיזמים הביטחוניים, ומשכך מפחית מיכולתם של מקבלי ההחלטות להשפיע על המיזם הביטחוני מבעוד זמן.

המל"ל לא בחן כלל מיזמים ביטחוניים של שאר הגופים הכפופים למשרד ראש הממשלה, כדוגמת המוסד, השב"כ והוועדה לאנרגיה אטומית. גופים אלה מתנגדים עקרונית לבדיקת מיזמים שלהם על ידי המל"ל.

4. תקציב הביטחון

עד מועד סיום הביקורת המל"ל לא עשה עבודת מטה בנושא תקציב הביטחון, כפי שנדרש בחוק המל"ל, דבר הפוגע ביכולת הממשלה לקיים בקרה על תקציב הביטחון.

5. תפיסת הביטחון

המל"ל לא בחן את תפיסת הביטחון כמוגדר בחוק, אלא עשה מספר עבודות מטה במספר סוגיות ממוקדות ברמת הביטחון הלאומי.

6. העמקת בסיס הידע של שרי הממשלה בנושאים מדיניים-ביטחוניים

ראש המל"ל מופקד על יישום החלטת הממשלה בדבר העמקת הידע של שרי הקבינט בענייני החוץ והביטחון; בפועל לא נערכו דיונים בקבינט להעמקת בסיס הידע של שרי הממשלה בנושאים מדיניים-ביטחוניים במתכונת שנקבעה בהחלטת הממשלה מנובמבר 2007, וכפי שקבעה ועדת וינוגרד במסקנותיה כלקח ממלחמת לבנון השנייה.

התנהלות המל"ל

1. תקני כוח אדם

מאז חקיקת חוק המל"ל לא הצליחה הנהלת המל"ל לאייש חלק מתקני כוח האדם במשך חודשים רבים. עניין זה והתחלופה הגדולה בחלק מהמשרות, שחלקן משרות בכירות, פוגע ביכולת המל"ל לבצע את תפקידיו כפי שנקבע בחוק.

2. תכניות עבודה

עד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, למל"ל לא הייתה תכנית עבודה מאושרת. משכך, לא הוגדר סדר העדיפויות של פעילותו אשר תואם לדרישות החוק ולסדר עדיפויות שקבע ראש הממשלה.

3. נהלים

נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2011, אין למל"ל אוגדן נהלים מאושר על ידי ראש המל"ל המנחה את עובדי הארגון בביצוע פעולותיהם.

סיכום והמלצות

לאורך שנות קיומה של מדינת ישראל הצביעו גורמים שונים על הצורך החיוני בייעוץ חיצוני קבוע לראש הממשלה ולממשלה בתחומי הביטחון הלאומי, באמצעות גוף מטה חזק ובעל יכולות שיאפשר קבלת החלטות על בסיס עבודת מטה והצגת חלופות לבחירה. במרץ 1999 החליטה הממשלה בראשותו של מר בנימין נתניהו להקים את המועצה לביטחון לאומי, במטרה שתשמש כגוף מטה של ראש הממשלה והממשלה לנושאי ביטחון לאומי. בעקבות מלחמת לבנון השנייה ביולי 2006 ופרסום המלצות ועדת וינוגרד שמונתה סמוך לאחריה לבדיקת אירועי המלחמה, ולאחר פרסום הביקורת של משרד מבקר המדינה על המל"ל בספטמבר 2006 והמלצות ועדת ליפקין-שחק ביוני 2007 כיצד לממש את המלצות ועדת וינוגרד, נחקק חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, אשר קובע, בין היתר, את תפקידי המל"ל. החוק קובע במפורש, כי האחריות ליישום החוק מוטלת על ראש הממשלה.

חוק המל"ל אמור לשנות משמעותית את עבודת המטה המכונה לתהליך קבלת ההחלטות על ידי ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה בנושאי חוץ וביטחון באמצעות יצירת גורם מקצועי, מאזן ואובייקטיבי אשר ירכז את עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון, יראה ראייה כוללת של תחומים אלה, ויוכל להציג בפני הפרוס המחליט "דעה שנייה" מטעמו ובחינה של חלופות לפעולה, וזאת מול הדומיננטיות הרבה של מערכת הביטחון בתהליכי קבלת ההחלטות. לחוק אמורה להיות השפעה על המידע המועבר למקבלי ההחלטות ועל שימור הזיכרון הארגוני הסדור והרציף בנושאים חיוניים אלה.

כאמור, מאז חקיקת חוק המל"ל ועד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, בכל הנוגע ליישום חוק המל"ל, חלה התקדמות משמעותית אשר הגבירה באופן ניכר את מעורבותו של המל"ל בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה. עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת, ובחלוף כשלוש שנים מיום חקיקת חוק המל"ל, עדיין קיימים פערים מהותיים בין הוראות חוק המל"ל ותכלית החוק לבין יישומו בפועל. מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה רוכזו על ידי המזכיר הצבאי לראש הממשלה (להלן - המזכ"ץ) ולא על ידי המל"ל, המל"ל לא הכין את עבודת המטה עבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, לא הכין הערכת מצב שנתית ורב-שנתית של המצב

המדיני-ביטחוני כנדרש בחוק, לא בחן חלק מהפרויקטים של מערכת הביטחון בעלי השפעות משמעותיות בתחום המדיני-ביטחוני, לא בחן כלל מיזמים ביטחוניים של הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, ולא בחן את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל כנדרש בחוק, אלא בחן מספר סוגיות מהותיות הקשורות לתפיסת הביטחון.

מבקר המדינה מעיר לראש הממשלה, כי במצב זה המל"ל איננו ממלא את ייעודו כפי שביקש המחוקק להשיג וכפי שעולה מהמלצות ועדת וינוגרד ומהמלצות ועדת ליפקין-שחק, ועדיין אינו מהווה את גוף המטה המרכזי לענייני חוץ וביטחון היכול להשיג את הערך המוסף הנדרש בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאים שהם מהחשובים ביותר למדינת ישראל. עקב כך, בנושאים רבים לא מבוצעת עבודת מטה מתכללת, על ידי גורם שאינו הגוף המבצע, המביאה בחשבון את כל ההיבטים הכרוכים בפעילות המדוברת ולכן תהליך קבלת החלטות בדרג העליון של מדינת ישראל בחלק מהנושאים החיוניים אשר בדרך כלל אינם גלויים לעין הציבורית, אינו מיטבי. בנוסף לכך, עקב יישום חלקי של חוק המל"ל עלולים להיפגע הראייה הכוללת בנושאי החוץ והביטחון, התאימות בין הגופים השונים במערכת הביטחון והזיכרון הארגוני בנושאים אלה.

הביקורת עמדה על שני גורמים עיקריים שהיה בהם כדי לפגוע במימוש החוק ובהשגת תכליתו כלהלן: האחד - ליקויים הקשורים לדרך ההפעלה של המל"ל על ידי ראש הממשלה, כמו: (א) ראש הממשלה לא הטיל על המל"ל את ריכוז מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון, ותחת זאת הטיל משימה זו על המזכיר הצבאי שלו (המזכ"ץ); (ב) ראש הממשלה הטיל מגבלות על העברת מידע למל"ל והחליט על אי-שיתוף ראש המל"ל בדיוני ועדת ראשי השירותים (ור"ש). השני - ליקויים הקשורים בתפקוד הארגוני ובהתנהלות הפנימית של המל"ל, כמו: (א) תחלופה תכופה של עובדים, חלקם בתפקידים בכירים; (ב) אי-איוש של תפקידים רבים וחשובים לאורך תקופות ממושכות; (ג) פעילות שוטפת ללא נהלים, וליקויים במעקב אחר החלטות הממשלה.

השנתיים שחלפו, נכון למועד סיום הביקורת, מאז כינון הממשלה בראשות מר בנימין נתניהו וכינון המל"ל בתצורת פעילותו הנוכחית, אפשרו לראש הממשלה, האחראי ליישום החוק, ולראש המל"ל לבחון מהם התהליכים הנדרשים ליישום החוק, להצביע על הקשיים ביישום החוק הלכה למעשה ולהציע באופן סדור שינויים לביצוע, ככול שיידרשו. ראוי היה, כי תגובת תכנית שתביא ליישום החוק בהקדם ותעמיד את המל"ל כגוף המטה המרכזי את עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון. יש לציין, כי נכון למועד סיום הביקורת לא נדונה, וממילא גם לא אושרה, תכנית כזו.

נוכח השינויים הרבים שעברו על המל"ל מאז חקיקת החוק, ראוי, כי יאוישו כל התפקידים במל"ל כדי שהמל"ל יוכל לתת מענה בהיבט הארגוני לנדרש ממנו על פי חוק המל"ל ותכלית החקיקה. ראוי שראש הממשלה, כמי שנושא באחריות ליישום חוק המל"ל, יוודא שהכללים שנקבעו במשרד ראש הממשלה להסדרת הסמכויות בתוך משרד ראש הממשלה יתאימו לסעיפי החוק, וראש הממשלה ינחה את ראש המל"ל ואת שאר הגורמים בלשכתו להכין תכנית לסגירת הפערים בין הוראות חוק

המל"ל ותכליתו לבין יישומו, למיצוב המל"ל כגוף המטה המרכזי שלו, של הממשלה וועדותיה בנושאי החוץ והביטחון, ולאפשר למל"ל לממש בהקדם את התפקידים שהוטלו עליו בחוק.



מבוא

ב-7.3.99 החליטה הממשלה (החלטה מס' 4889) להקים את המועצה לביטחון לאומי, שאמורה הייתה לשמש כגוף מטה של ראש הממשלה והממשלה לנושאי ביטחון לאומי. בשנת 2001 החליטה הממשלה להכפיף את המטה ללוחמה בטרור (להלן - הלוט"ר⁶) למל"ל⁷.

בספטמבר 2006 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי⁸ (להלן - הביקורת הקודמת). בדוח נקבע, בין היתר, כלהלן: "המל"ל אינה מהווה בפועל את המטה של ראש הממשלה... בפועל, לאחר הקמתה לא שותפה המל"ל פעמים רבות... בהכנת עבודת מטה כבסיס לקבלת החלטות בנושאי הביטחון הלאומי ברמות החשובות ביותר... כתוצאה מהעובדה, שקודם לדיונים אלה [הדיונים הביטחוניים-מדיניים], 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... תמונת 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".

עוד נקבע בסיכום הביקורת הקודמת, כי "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".

באפריל 2007 פרסמה הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, ועדת וינוגרד⁹, דוח חלקי. בדוח זה נכתב, כי "נוכח עובדות אלה קבעה הוועדה כי ראש הממשלה כשל בכך שלא נתן משקל

6 הלוט"ר משמש כגוף המטה של ראש הממשלה ושל הממשלה בענייני טרור, והוא 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. הלוט"ר הוקם ב-1996, ועד שנת 2001 היה יחידת סמך במשרד ראש הממשלה.

7 המל"ל - בעת הקמתו נקרא המל"ל "המועצה לביטחון לאומי". לאחר חקיקת חוק המל"ל בשנת 2008 שנה שמו ל"מטה לביטחון לאומי".

8 מבקר המדינה, "דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי", ספטמבר 2006.

9 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, ועדת וינוגרד, מלחמת לבנון השנייה, דין וחשבון חלקי, אפריל 2007.

מספיק להיעדר מטה עצמאי שייעץ לו"¹⁰, וכי יש "לעגן את המל"ל בחוק, שיקבע את משימותיה, סמכויותיה ודרך המינוי של בכיריה"¹¹. עוד נקבע בהחלטות ועדת וינוגרד, כי "בנושאים הקשורים לביטחון הלאומי, כולל הפעלת כוח צבאי, חיוני שהחלטות תתקבלנה מתוך ראייה אסטרטגית רחבה של מכלול שיקולים ביטחוניים, יחד עם מדיניים ודיפלומטיים... יש להגדיר את משימות המל"ל בצורה מפורשת כך שתכלולנה, בין השאר... הבעת דעה בכל נושא מדיני בטחוני העומד לדיון אצל ראש הממשלה"¹².

ב-2.5.07 החליטה הממשלה (החלטה מס' 1609) להקים ועדת שרים ייעודית, בראשות ראש הממשלה, אשר תעקוב אחר תהליך יישום המלצות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד. עוד החליטה הממשלה להקים צוות היגוי ליישום המלצות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד, ונקבע כי בראש צוות ההיגוי יעמוד רב-אלוף (מיל') אמנון ליפקין-שחק (להלן - ועדת ליפקין-שחק).

ועדת ליפקין-שחק קבעה בהחלטותיה מיוני 2007, כי "ליד הממשלה ורה"מ [ראש הממשלה] יפעל גוף מטה קבוע בתחומי הביטחון הלאומי של מדינת ישראל, אשר יעסוק בענייני החוץ והביטחון ובעניינים המשיקים להם. גוף המטה ייקרא המטה לביטחון לאומי (להלן: 'המל"ל') שייבנה על בסיס המועצה לביטחון לאומי הקיימת. המל"ל יהיה גוף המטה היחיד של רה"מ והממשלה בתחומים אלו"¹³ (ההדגשה במקור).

ביולי 2007 הגישו 26 חברי כנסת הצעת חוק בנושא "המטה לביטחון לאומי, התשס"ז-2007". בהצעת החוק נכתב, בין היתר, כי "מטרת הצעת החוק... הינה להעמיד את ראש המל"ל ואת המל"ל במוקד קבלת ההחלטות". ב-14.10.07 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2438) לבטל את החלטת הממשלה (מס' 4889) ממרץ 1999 וקבעה, כי ליד הממשלה תפעל המועצה לביטחון לאומי שתשמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בתחומי הביטחון הלאומי, וכי ראש הממשלה יפעיל את המל"ל, ינחה אותה ויהיה רשאי להטיל עליה תפקידים בתחום הביטחון הלאומי. בנובמבר 2007 הגישה הממשלה את "הצעת חוק הממשלה (תיקון מספר 5) (המועצה לביטחון לאומי, התשס"ח-2007)". עוד נכתב בהצעת החוק, כי נוסח החוק המוצע מבטא את המלצות ועדת ליפקין-שחק, וביניהן שהמל"ל אמורה להיות גוף המטה היחיד של ראש הממשלה והממשלה בתחומי חוץ וביטחון. מכאן עולה שעל המל"ל להיות במוקד קבלת ההחלטות בנושאי החוץ והביטחון, להביע עמדתה בנושאים אלה העומדים לדיון אצל ראש הממשלה, ולרכז באופן בלעדי את עבודות המטה הממשלתיות בנושאי חוץ וביטחון.

ב-29.7.08 חוקקה הכנסת את "חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008" (להלן - חוק המל"ל או החוק). בחוק המל"ל נקבע, בין היתר, כלהלן: לממשלה יהיה מטה לביטחון לאומי שיפעל במשרד ראש הממשלה בירושלים; המל"ל ישמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל; מרגע כניסת החוק לתוקף ישתנה שם המל"ל ובמקום המועצה לביטחון לאומי הוא ייקרא "המטה לביטחון לאומי"; תפקידי המל"ל כוללים, בין היתר, את ריכוז עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט)¹⁴ וכל ועדת שרים אחרת בענייני חוץ וביטחון; הכנת דיוני הממשלה וועדותיה והצגת חלופות בנוגע לנושאי הדיון; מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה בענייני חוץ וביטחון; ניהול של המרכז לניהול

10 שם, עמ' 133.

11 שם, עמ' 148.

12 שם, עמ' 147-148.

13 שם, עמ' 11.

14 חוק הממשלה התשס"א קובע בסעיף 6 שבממשלה תפעל ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי. החוק מצייין מה יהיה הרכב הוועדה אך אינו מתייחס לסמכויותיה.

חלק ראשון: יישום חוק המל"ל

משברים. בנוסף לכך, נקבעה למל"ל אחריות לביצוע עבודת מטה בארבעה נושאים: (1) הכנה והגשה של הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב הביטחוני לקבינט אחת לשנה לפחות; (2) הכנת עבודת מטה עבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון; (3) בחינה של תפיסת הביטחון של מדינת ישראל והצעת עדכונים נדרשים לתפיסה זו; (4) בחינת מיוזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני והצגת עמדתו המקצועית של המל"ל בפני הממשלה, לרבות גיבוש חלופות על פי סדרי עדיפויות מנומקים. ראש הממשלה נקבע בחוק המל"ל כממונה על ביצועו.

על פי חוק המל"ל, ראש המל"ל והמשנה לראש המל"ל ימונו בידי ראש הממשלה באישור הממשלה. מאפריל 2009 ועד מרץ 2011 כיהן בתפקיד ראש המל"ל פרופ' עוזי ארד. במועד סיום הביקורת, יוני 2011, כיהן בתפקיד ראש המל"ל אלוף (מיל') יעקב עמידור, שהחל לכהן בתפקיד באפריל 2011, ובתפקיד המשנה לראש המל"ל כיהן תא"ל (מיל') אביראל בר-יוסף, שמונה ביולי 2009.

למל"ל מעמד של יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, אשר מקנה לו עצמאות מסוימת בניהול כוח אדם ובניהול התקציב. תקציב המל"ל לשנים 2010 ו-2011 היה כ-31 מיליון ש"ח וכ-33 מיליון ש"ח, בהתאמה.

בנוגע ליישום חוק המל"ל יש לציין, כי מאז חקיקת החוק ועד למועד סיום הביקורת ביוני 2011, חלה התקדמות משמעותית, אשר הגבירה באופן ניכר את מעורבותו של המל"ל בתהליכי קבלת החלטות בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה. בכלל זה ניתן למנות, בין היתר, את העברת האחריות להכנת דיוני הקבינט לידי המל"ל והכנת דיונים ביטחוניים-מדיניים אחרים בשנים 2009 ו-2010, דבר אשר הגדיל משמעותית את כמות הדיונים שטופלו באחריות המל"ל; המל"ל ריכז את עבודת המטה הבין-ארגונית לפני הפגישות המדיניות של ראש הממשלה ושיחות הטלפון שלו עם מנהיגים זרים; הוקם מרכז לאומי לניהול משברים (להלן - המנ"ל) אשר אמור לשרת את ראש הממשלה והממשלה בעת משבר, ובעת שגרה משמש כחדר מצב אשר אחראי לאיסוף מידע ולהפצתו לראש הממשלה ולאנשי לשכתו. בנוסף לכך, הועברו משרדי המל"ל ממרכז הארץ לקריית הממשלה בירושלים, סמוך לבניין משרד ראש הממשלה, ולשכת ראש המל"ל הועתקה לתוך מתחם הלשכה של ראש הממשלה. בנובמבר 2011 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה, כי ראש המל"ל מזומן דרך קבע לדיונים בנושאי חוץ וביטחון בראשות ראש הממשלה, וכי ראש המל"ל, ולעתים גם נציגים נוספים מהמל"ל, נכחו בפגישות המדיניות של ראש הממשלה בארץ ובחו"ל.

בתקופה יולי 2010 עד יוני 2011 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על יישום חוק המל"ל וביקורת מעקב על תיקון הממצאים שעלו בביקורת הקודמת. בביקורת נבדקו בעיקר הנושאים הבאים: יישום חוק המל"ל, ובכלל זה תפקידי המל"ל כפי שהוגדרו בחוק ואופן מימוש תפקידים אלה; השפעת המל"ל כגוף המטה על תהליכי קבלת ההחלטות של ראש הממשלה והממשלה בתחומי החוץ והביטחון; יחסי הגומלין בין המל"ל לבין גורמים נוספים במשרד ראש הממשלה המשפיעים על תהליכי קבלת ההחלטות של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה. הביקורת נערכה במל"ל ובמשרד ראש הממשלה: במזכירות הצבאית ובמזכירות הממשלה. בדיקות השלמה נערכו בשירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ) ובמוסד לתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד). להלן הממצאים שעלו בביקורת:

יישום חוק המל"ל

1. בחוק המל"ל נקבע, כי על המל"ל "לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני חוץ וביטחון... להיות אחראי מטעם ראש הממשלה על עבודת המטה הבין-ארגונית והבין-משרדית בענייני החוץ והביטחון". עוד נקבע בחוק, שהמל"ל יציג את החלופות השונות בנוגע לנושאי הדיון, נוסף על הצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר, יציג את ההבדלים בין החלופות, את משמעותם ואת המלצתו המנומקת לחלופה הנבחרת¹⁵.

הדיונים של ראש הממשלה והממשלה בנושאי החוץ והביטחון מתקיימים במספר פורומים: בקבינט, בוועדות שרים אחרות, בהרכבי שרים¹⁶ ובדיונים המתנהלים בראשות ראש הממשלה (לעתים בהשתתפות מספר שרים). בביקורת עלה, כי המל"ל ריכז את עבודת המטה של דיוני הקבינט ושל דיוני ועדות השרים וחלק מעבודתו, כמפורט בהמשך. עם זאת, מנתוני המל"ל עולה, כי בתקופה אפריל 2009 - ינואר 2011 לא ריכז המל"ל את מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון, ודיונים אלה רוכזו על ידי גורמים אחרים. באותה תקופה התקיימו 291 דיונים בראשות ראש הממשלה בנושאי חוץ וביטחון: מתוכם 113 דיונים בלבד (כ-39%) רוכזו באחריות המל"ל, 127 דיונים (כ-44% מכל הדיונים) רוכזו על ידי המזכיר הצבאי של ראש הממשלה¹⁷ (להלן - המזכ"ץ), 10 דיונים זומנו על ידי מזכירות הממשלה (כ-3% מכל הדיונים) ולשכת ראש הממשלה זימנה 44 דיונים (כ-15% מכל הדיונים).

כמפורט בהמשך, המזכ"ץ ריכז בתקופת הביקורת דיונים בנושאים חשובים לביטחון המדינה ובכלל זה דיוני "השביעיה הביטחונית"; האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני; ומפת האינטרסים הביטחוניים של ישראל. כפי שיובהר להלן, למזכ"ץ אין מטה מקצועי המסוגל לקיים עבודת מטה רציפה ומתכללת בנושאי חוץ וביטחון, ומשכך עלולים להיפגע הראייה הכוללת בתחומי חוץ וביטחון והזיכרון הארגוני. בנוסף לכך, עלולים להיפגע תהליכי קבלת ההחלטות בדיונים שמרכז המזכ"ץ, משום שאין לרשותו מטה המסוגל לבחון את המלצות הגופים המציגים, כפי שנדרש המל"ל לעשות בדיונים אותם הוא מרכז.

2. ועדת וינוגרד ציינה בדוח החלקי¹⁸, כי "כדי לקיים דיון משמעותי בנושאים מדיניים ביטחוניים דרושה הצגה מלאה שלהם... הצגה כזו צריכה לכלול גם התייחסות לעובדה כי יש בין הגורמים המעריכים חילוקי דעות לגבי מרכיבים של ההצגה... כאשר קביעת המדיניות בדרג המדיני מבוססת על המלצות של גוף אחד (כגון צה"ל או המערכת הביטחונית) יש לדאוג כי תהיה בפני הפורום המחליט גם 'דעה שנייה' מטעמו של גוף אחר וכי יתבצע בפני הגוף המחליט תהליך מסודר של אתגור הגופים המציגים לגבי המלצותיהם. הצגת עמדות שונות בנושאים מורכבים,

15 בחוק המל"ל נקבע שהמל"ל ירכז את כלל הנושאים הנדונים בענייני החוץ והביטחון. המונח "ריכוז עבודת מטה" אינו מוגדר בחוק המל"ל. בנוהל ליישום חוק המל"ל (ראו פירוט בהמשך) נערכה הפרדה בין המושג "ריכוז עבודת מטה", שאינו מוגדר, לבין המונח "ריכוז טכני", שמהותו טיפול בעניינים טכניים, כמו הוצאת זימונים למשתתפי הדיונים.

16 דיון הנערך בפני ראש הממשלה בהשתתפות מספר שרים. להתכנסות זו אין מעמד משפטי של ועדת שרים היות שלא הממשלה החליטה על הקמתה. במידה שמתקבלות החלטות בפורום שכזה הן מוגדרות כהחלטות ראש הממשלה (דוגמה להרכבי שרים: "השביעיה").

17 המזכ"ץ עד דצמבר 2009 היה אלוף (מיל') מאיר כליפי; החל מינואר 2010 מכהן בתפקיד אלוף יוחנן לוקר.

18 שם, עמ' 146.

תורמת הבנה חיונית לבחינה עמוקה של חלופות הפעולה ומבטיחה כי שיקול הדעת יהיה מעמיק יותר, וכי יצומצם החשש לכשלים של 'מחשבה קבוצתית'."

בחוק המל"ל נקבע, שעל המל"ל להכין את דיוני הממשלה וועדותיה, להציג את החלופות בנוגע לנושאי הדיון, בנוסף להצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר, להציג את ההבדלים בין החלופות ואת משמעותם, כפי שנבחנו על ידי, וכן את המלצתו המנומקת בנוגע לחלופה הנבחרת. יש לציין, כי גופים אחרים, המרכזים דיונים עבור ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה בתחומי חוץ וביטחון ובכללם המזכ"ן ומזכירות הממשלה, אינם מחויבים לאותם עקרונות בנוגע לסדרי עבודת המטה שקבע החוק למל"ל בדבר אופן הכנת הדיונים.

במסמך של המל"ל "חוק המטה לביטחון לאומי - דוח התקדמות"¹⁹ (להלן - דוח ההתקדמות) מפברואר 2011 נכתב, כי "כאשר המל"ל אחראי לנושא המובא לדיון בפניו רה"מ, מבצע המל"ל את כלל עבודת המטה הרלוונטית (מחזור עמ"ט), הכולל, בין היתר, גיבוש מוקדם של הנתונים, זימון דיון הכנה, כתיבת מסמך רקע ומדיניות, מיפוי החלופות והמלצה על חלופה מועדפת... לעומת זאת, כאשר הדיונים נמצאים באחריות גורם אחר, מחזור עבודת המטה שתואר לעיל, ככלל, אינו מבוצע". עוד נכתב בדוח ההתקדמות, כי "קיימות פונקציות אחרות הכפופות לרה"מ ועוסקות בנושאי חוץ וביטחון, אך בניגוד למל"ל אינן מבצעות תכלול כלל-משרדי בעבודתם: שליחו האישי של רה"מ מטפל בתהליך המדיני; מזכיר הממשלה טיפל בדו"ח גולדסטון²⁰ ובבנייה בירושלים; מנכ"ל רה"מ מטפל בנושאי תקציב הביטחון, הקמת הגדר הדרומית ואזור מעברים בעוטף ירושלים".

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי "אין צורך לחייב את הגופים האחרים לבצע את עבודת המטה בהתאם לכללים האמורים בחוק המל"ל... לעמדתנו, יש לאפשר לכל גוף לבצע את עבודת המטה שלו בהתאם לתפישתו המקצועית ודפוסי עבודתו, לשם עידוד ריבוי הדעות וגיוון התוצרים. לא בכדי הכללים בדבר עבודת המטה הוחלו על המל"ל בלבד ואין בהם כדי לחייב גופים אחרים".

לדעת מבקר המדינה, העקרונות שנקבעו בחוק המל"ל מבוססים על הפקת לקחים מכישלונות העבר, ומשכך הם עשויים לשפר את עבודת המטה. לכן, כל עוד עבודת המטה אינה מרוכזת על ידי המל"ל, יש מקום לבסס את סדרי עבודת המטה המרוכזת על ידי גוף אחר על העקרונות שנקבעו בחוק המל"ל, ובכלל זה הצגת החלופות בנוגע לנושא הדיון, ניתוח החלופות ומשמעותן.

19 דוח ההתקדמות הוא מסמך שהועבר למשרד מבקר המדינה ב-8.2.11 על ידי ראש המל"ל הקודם, פרופ' עוזי ארד. בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי המסמך הועבר למשרד מבקר המדינה בלי שראש הממשלה עיין בו.

20 צוות הבדיקה של האו"ם בנושא העימות בעזה, שמונה לתפקידו ב-3.4.09, ובראשו עמד ריצ'ארד גולדסטון. תפקיד הוועדה היה לבדוק את פעילות צה"ל במבצע "עופרת יצוקה" ואת פעולות החמאס שהובילו למבצע. ממצאי הוועדה פורסמו בדוח המוכר בשם דוח גולדסטון.

מבקר המדינה מעיר, כי כיוון שהמזכ"ץ ומזכירות הממשלה אינם מקיימים באופן שוטף עבודת מטה, החלטת ראש הממשלה להטיל על גופים אחרים לרכז את מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון במהלך התקופה אפריל 2009 - ינואר 2011 ללא עבודת מטה מקדימה של המל"ל, מעלה חשש, כי באותם דיונים לא הובאה בפני הפורום המחליט ראייה כוללת, רחבה ומתכללת של הנושאים הנדונים, ובכלל זה "דעה שנייה" מטעמו של גוף במשרד ראש הממשלה, כפי שנקבע בהמלצות ועדת וינוגרד, ולא הובטחה הדרך הראויה לקבלת החלטות מיטביות. כל אלה עומדים בניגוד לתכלית החקיקה ולהמלצות ועדת ליפקין-שחק.

3. בעניין גישתו ליישום חוק המל"ל הסביר ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, בפגישתו עם מבקר המדינה ביוני 2011, כי "אני מעולם לא חשבתי, אף על פי שזה נקבע בחוק, שגוף אחד עולה ונותן לך... אדם אחד נותן לך את ההמלצות, כי זה מתכון לצרות... זאת אומרת הוא [המל"ל] יהיה גוף מרכזי, אבל לא גוף בלבד... אני ממש חושב שזה מסוכן לראש הממשלה להיות במצב שהוא מקבל כמעט בכל אחד מהנושאים שאמרתי דעה אחת או אחד שמרכז לו את הדעות".

בנוגע לחלוקת העבודה בין המזכ"ץ למל"ל, טען ראש הממשלה באותה פגישה עם מבקר המדינה, כי "[המל"ל] צריך לרכז קודם כל את ישיבות הקבינט ואת ישיבות השרים המובנות בנושאי ביטחון... המזכ"ץ מטפל במודיעין שוטף והוא מטפל במיכצעים... יש קטבים מאד ברורים... קשה מאד לארגן מראש ולהגיד מתי המיכצע הופך לדבר שגולש למשהו שצריך לטפל בו ברמה של המל"ל". ראש הממשלה הסביר עוד, כי הוא מחליט לחלק את הנושאים שבתווך האמור בין המזכ"ץ למל"ל, בין היתר בהתאם "ליכולת שלהם [של המל"ל] בתחומים מסוימים".

יצוין, כי ב-5.4.09 החליטה הממשלה (החלטה מס' 9) על הרכב הקבינט וסמכויותיו. בהחלטה נקבע, בין היתר, כי סמכויות הקבינט הן לעסוק ב"קבלת מידע בנושאי מודיעין" וב"מבצעים צבאיים וביטחוניים".

בנוגע לריכוז דיונים בפורומים שאינם ועדות שרים טען ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, בפגישתו עם מבקר המדינה כי "חייבים להשאיר זאת לשיקול הדעת של ראש הממשלה, כי אחרת אי אפשר לעבוד"; "יש הרכבי שרים, יכול להיות שצריך להגדיר חלק מהם כוועדות שרים [אותם אמור לרכז המל"ל]. לשים שם עוגן ברור".

ראש המל"ל, אלוף (מיל') יעקב עמידרור, מסר בתגובה לממצאי הביקורת בדצמבר 2011 כי "ריכוז עבודת מטה לקראת הדיונים המתנהלים בהרכבי שרים בראשותו של רה"מ הינה משימה חשובה, שנגזרת לתפיסת המל"ל, מעצם היותו גוף המטה של ראש הממשלה בנושאי חוץ וביטחון. במהלך 2009 החל המל"ל לרכז דיונים בראשות רה"מ בנושאים בהם התבקשו... המל"ל הכין את עצמו עוד במהלך 2009 לביצוע משימה זו, ומוכן מערכתית לרכז נושאים נוספים המתנהלים בהרכבי שרים נוספים ככל שאלה יוטלו עליו".

4. בתגובתו מנובמבר 2011 לממצאי הביקורת טען משרד ראש הממשלה, כי "[ב]חוק המל"ל... המחוקק כפה על ראש הממשלה אמצעי שחובה עליו להסתייע בו ולעבוד באמצעותו... נוכח אופיו החריג של החוק, יש לנהוג לדעתנו בזהירות בפרשנותו וביישומו, לבל יקום הגולם על יוצרו ולבל תפגע יכולתו של ראש הממשלה לממש את אחריותו העליונה, לפעול לטובת ביטחון מדינת ישראל... החוק הוא... חוק רגולטיבי, שנועד להסדיר דרכי עבודה במטרה לכוון גוף מטה מרכזי בתחום החוץ והביטחון... יש אפוא לפרש וליישם את החוק באופן המתיישב עם תכליתו ומטרתו ועם אחריותו של ראש הממשלה לדאוג לביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה ויש להימנע מפרשנות המובילה לכך שעל ראש הממשלה לוותר על כלים כלשהם שהוא סבור כי הם חיוניים

לשם קבלת החלטותיו". עוד הוסיף משרד ראש הממשלה בתגובתו, כי "הפרשנות הנכונה לחוק, שהיא לעמדתנו ביסוסו של המל"ל כגוף מרכזי, מחד גיסא, אך באופן שאינו מונע מראש הממשלה להטיל תפקידים שונים על גורמים נוספים, מאידך גיסא" (ההדגשות במקור).

עוד מסר משרד ראש הממשלה בתגובתו, כי "בהיבט תכלית החוק אין בסיס להרחבת סמכויות המל"ל מעבר לאמור בחוק ולהקניית סמכויות למל"ל בנוגע להרכבי שרים, כשל אלו המוקנות לו לגבי וועדות שרים... מדובר בהרחבת סמכויותיו של המל"ל, באופן שעומד בניגוד להוראותיו המפורשות של החוק" (ההדגשה במקור).

מבקר המדינה מעיר, כי גם בנושאים שמגדיר ראש הממשלה כ"מבצעיים" וגם בנושאים הנדונים בהרכבי שרים עלולות להיות השפעות משמעותיות בתחום הביטחון הלאומי של מדינת ישראל, ולכן נדרש בהם תהליך קבלת החלטות מיטבי ובכלל זה עבודת מטה מתכללת, שתנהל על ידי גורם שאינו הגוף המבצע, ואשר תביא בחשבון את כל ההיבטים הכרוכים בפעילות המדוברת. אי-ריכוז של נושאים אלה על ידי המל"ל עומד בניגוד להמלצות ועדת וינוגרד ולתכלית החקיקה, והוא פוגע בהשגת תכלול כלל-מערכתי, בתאימות המרבית בין הגופים השונים, בזיכרון הארגוני, בראייה הכוללת בנושאי החוץ והביטחון, ביכולת ליצור שפה משותפת של כל הגורמים המעורבים בטיפול בנושאים אלה, וביכולת לבחון את הצעת הגופים המעורבים בעניין.

5. בתגובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011 טען משרד ראש הממשלה, כי "לעתים לאור מגבלות הזמן של ראש הממשלה, מוחלט להעביר נושאים מסוימים מפורום הקבינט לפורומים אחרים... ההחלטה האם נושא מסוים יידון בקבינט, בהרכב שרים בראשות ראש הממשלה או בפורום השביעייה²¹] היא החלטה שמסורה בראש ובראשונה לידי ראש הממשלה בהתאם לשיקול דעתו הרחב, וכך ראוי שיהיה".

מבקר המדינה מציין, כי מדברי ראש הממשלה ומתגובת משרד ראש הממשלה עולה, כי לדעת ראש הממשלה, בכל אותם דיונים שלא נקבע בחוק מפורשות שעל המל"ל לרכזם (ובכלל זה דיונים בהרכבי שרים ודיונים שבהם נדונים עניינים שמגדיר ראש הממשלה כ"מבצעיים"²²), יש לראש הממשלה "חופש בחירה" בדבר הצורך בביצוע עבודת מטה מקדימה ובדבר העקרונות שעל פיהם תבוצע עבודת המטה וזהות הגורם שיבצע את עבודת המטה. בנוסף לכך, לדעת משרד ראש הממשלה, בשל אילוצים של לוח זמנים, מותר לראש הממשלה להעביר נושאים המיועדים לדיון בקבינט, ומשכך חלים עליהם הכללים שנקבעו בחוק המל"ל, לפורומים אחרים שעליהם לא חלים הכללים שנקבעו בחוק המל"ל. בהתאם לגישה זו, החליט ראש הממשלה, שלא להטיל את האחריות לריכוז מרבית הדיונים על המל"ל, אלא על גורמים אחרים, אשר אינם מחויבים לפעול על פי עקרונות שנקבעו בחוק המל"ל בנוגע לסדרי עבודת המטה.

21 "השביעייה" הינו הרכב שרים (פורום של שרים, שלא הוכרו כוועדת שרים, המתכנס בקביעות כדי לדון בנושאים שנקבעו) המשמש כפורום התייעצות של ראש הממשלה. לאחר מועד סיום הביקורת, ביוני 2011, צורף שר נוסף ל"שביעייה" וכינויו של הרכב שרים זה השתנה ל"שמינייה".

22 לדוגמה, השינויים במדיניות הישראלית בנוגע לסגר על רצועת עזה ובנוגע ליחסים הדיפלומטיים עם טורקיה בעקבות תוצאותיו של המשט הטורקי; ניסיון ההתנקשות בחאלד משעל והשפעתו על מערכת היחסים בין ישראל וירדן.

מבקר המדינה מעיר כלהלן: חוק המל"ל אמור לשנות מהותית את עבודת המטה המכונה לתהליך קבלת ההחלטות על ידי ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה בנושאי חוץ וביטחון. זאת באמצעות יצירת גורם אחד אשר ירכז את עבודת המטה בתחומי חוץ וביטחון, ושיפעל במוקד קבלת ההחלטות כגורם שראייתו כלל-מערכתית והוא עצמאי להביע דעה בלתי תלויה בכל נושא מדיני-ביטחוני העומד לדיון אצל ראש הממשלה או הממשלה. כל זאת כלקח מכשלי העבר, כדי לקיים עבודת מטה טובה ומתואמת וליצור זיכרון ארגוני מובנה במשרד ראש הממשלה בנושאי חוץ וביטחון. מצב שבו חלק ניכר מהדיונים בוועדות ובהרכבי שרים בנושאי חוץ וביטחון אינם מרוכזים בידי המל"ל, אינו מאפשר למל"ל לממש את ייעודו, ואינו עולה בקנה אחד עם תכלית החקיקה ועם המלצות ועדת וינוגרד, שבהן נקבע, כי נכון שהמל"ל יביע דעתו בכל נושא מדיני-ביטחוני העומד לדיון אצל ראש הממשלה. בראייה כוללת לא מתקיים תהליך קבלת החלטות מיטבי בדרג העליון של מדינת ישראל בנושאים חיוניים אשר בדרך כלל אינם גלויים לעין הציבורית.

עוד מעיר מבקר המדינה, כי אמנם החוק אינו מונע מראש הממשלה להטיל גם על גופים אחרים להכין עבודת מטה בנושאי חוץ וביטחון, אך בהתחשב בייעוד המל"ל ובתכלית החקיקה, הטלת עבודת מטה על גופים אחרים צריכה להיות במקרים חריגים ומשיקולים מיוחדים, ולהתבצע בתיאום עם המל"ל וברכוזו, ובאופן שיאפשר למל"ל להציג את ההבדלים בין החלופות הקיימות ואת משמעותן, כנדרש בחוק.



מבקר המדינה מדגיש, כי במועד סיום הביקורת, בחלוף כשלוש שנים מיום חקיקת חוק המל"ל מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה, ובכלל זה דיונים בהרכבי שרים ובנושאים המוגדרים מבצעיים, רוכזו על ידי גורמים אחרים, דבר הפוגע במימוש ייעודו של המל"ל ובמימוש המלצות וינוגרד וההמלצות של ועדת ליפקין-שחק.

לוח זמנים למימוש חוק המל"ל

בביקורת נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת, יוני 2011, כשלוש שנים לאחר שנחקק חוק המל"ל, עדיין לא ביצע המל"ל את כל התפקידים שנקבעו לו בחוק, כפי שיפורט בהמשך.

בתגובתו מנובמבר 2011 לממצאי הביקורת טען משרד ראש הממשלה כלהלן: "יישום חוק המל"ל הוא תהליך ארוך טווח שכרוך בשינויים תרבותיים וארגונים עמוקים... לכן נבנתה תכנית רב שנתית שהמל"ל פועל בהתאם להוראותיה"; "תכנית עבודה לפיתוח המל"ל שאושרה בינואר 2009 על ידי ראש המל"ל דאז, תא"ל דני ארדיטי, קבעה כי חוק המל"ל ייושם באופן הדרגתי על פני תקופה של שלוש שנים. תכנית זו תוקפה ועודכנה על ידי פרופ' עוזי ארד והוצגה בוועדה לביקורת המדינה בכנסת בתחילת יולי 2009 ובסוף ספטמבר 2009 ובישיבת הממשלה בספטמבר

2009. מכאן שלאור אישורה נפרש ביצועה על פני שלוש שנים נוספות ולפיכך מועד סיום ביצועה צפוי להיות בשלהי 2012; "ראש הממשלה הנוכחי, מר בנימין נתניהו, אימץ את התפיסה המדורגת ליישום ולאור זאת מתבצעים תהליכים מדרגיים שונים לבניית המל"ל".

מבקר המדינה מעיר, כי נכון לנובמבר 2011, המועד שבו התקבלה תשובת משרד ראש הממשלה לממצאי הביקורת, חלפו יותר משלוש שנים מיום חקיקת חוק המל"ל, וכשלוש שנים ממועד גיבושה של התכנית התלת-שנתית למימוש חוק המל"ל, שאותה הכין ראש המל"ל דאז, מר דני ארדיטי, ועדיין המל"ל אינו מבצע את כל התפקידים שנקבעו לו בחוק. הדחיות במועד סיום יישום החוק - מחד, והחלטותיו של ראש הממשלה שהמל"ל לא ירכז חלק ניכר מהדיונים בנושאי חוץ וביטחון ושלא כל המידע בענייני החוץ והביטחון שמגיע אליו יועבר למל"ל - מאידך, מעלות חשש שחוק המל"ל לא ימומש במלואו במהלך כהונתו של ראש הממשלה הנוכחי, מר בנימין נתניהו. מן הראוי אפוא, כי ראש הממשלה יקבל את ההחלטות הנדרשות ליישום מלא של חוק המל"ל, ויחיש את התהליכים הקשורים למימוש החוק כדי לסיים בהקדם.

אחריותו של ראש הממשלה לביצוע החוק

1. בביקורת עלה, כי חלק מהגופים במערכת הביטחון ובגופים הביטחוניים הכפופים לראש הממשלה לא שיתפו פעולה עם המל"ל, דבר שהתבטא, בין היתר, באי-מסירת מידע למל"ל, אי-התייצבות לדיונים בנושאי חוץ וביטחון והתנגדות לקיום דיונים שאותם רצה המל"ל לקיים בקבינט.

בתגובתו מנובמבר 2011 לממצאי הביקורת טען משרד ראש הממשלה, כי "יש לקחת בחשבון כי המל"ל הוא גוף בהתהוות ובבניה... יש לזכור כי מפת הגופים הביטחוניים הסובבים את ראש הממשלה מאד צפופה. כל הגופים נאבקים על תשומת לבו של ראש הממשלה. הקמת המל"ל כרוכה הייתה - ועדיין - במאבק מובנה, הנלווה לכיבוש שטח של תשומת לב ועשייה, במקום שבו הצפיפות גדולה ממילא. על מנת שיוכל לבצע את תפקידיו, על המל"ל... ולבסס את מעמדו על מנת שכל גורמי הביטחון ישתפו עימו פעולה ויכירו במעמדו הייחודי לא רק מכוח חוק המל"ל... בד בבד עם יישום החוק, על המל"ל להשקיע מאמצים ביצירת ממשקי עבודה משופרים ובניית סביבת עבודה כזו שתאפשר ותעודד את יישום החוק בדרך של הטמעתו ולא בבחינת 'כופה הר כגיגית'. כך, הצגת יכולות מקצועיות מעולות של המל"ל, שיש בהן כדי לתרום לתהליך קבלת החלטות לצד עבודת הגופים האחרים, תסייע ליישום החוק ולהשגת שיתוף הפעולה מלא של כל גורמי החוץ והביטחון... מכל מקום, משרד ראש הממשלה נרתם לסייע למל"ל, לשמור על סמכויותיו ולקדם את מעמדו".

מבקר המדינה מעיר, כי חוק המל"ל נועד, בין היתר, לבסס את מעמדו של המל"ל כגוף מטה חזק בקרב דרג מקבלי ההחלטות ובסביבת ראש הממשלה, ולמנוע מהמל"ל מאבק הישרדות מתמיד על מעמדו בהתייחס לענייני חוץ וביטחון, וכן לוודא קיומו של שיתוף פעולה בין הגופים הביטחוניים לבין המל"ל על פי החוק. אם נוכח ראש הממשלה לדעת, כי המל"ל אינו מצליח "לבסס את מעמדו כדי שכל גורמי הביטחון ישתפו עמו פעולה ויכירו במעמדו הייחודי", מחובתו, כמי שממונה על יישום חוק המל"ל, לנקוט צעדים בעניין זה ולא להסכין למצב המתואר, שפירושו המעשי שחיקת מעמדו של המל"ל ואי-יישום חוק המל"ל; לכן, עליו להפעיל את סמכותו, ועל פי הצורך לחייב את כל הגופים הביטחוניים הנוגעים בדבר ליישם את החוק.

2. בביקורת עלה, כי ראש הממשלה לא הנחה את הגופים הנוגעים בדבר בלשכת ראש הממשלה, ובהם המזכ"ץ ומזכירות הממשלה, לגבש תכנית עבודה להשלמת הפערים בין פעילות המל"ל ובין דרישות החוק בזמן קצוב. בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע משרד ראש הממשלה בנובמבר 2011, כי "אנו מסתייגים מהטלת אחריות לגיבוש תכנית עבודה למל"ל לפתחו של ראש הממשלה. המשימה לגבש תכנית עבודה לשם מילוי תפקידיו של המל"ל ולהשלמת פערים בין החוק לבין יישומו מוטלת על ראש המל"ל עצמו" (ההדגשה במקור).

בינואר 2011 מסר משרד ראש הממשלה בתגובתו, כי "אין זה מתפקידם של גופים אלה [המזכ"ץ ומזכירות הממשלה] לטפל בהשלמת הפערים בפעילות המל"ל. הדבר מסור לראש המל"ל ולשם כך הוקנו לו סמכויות בחוק... ראש הממשלה פועל רבות על מנת לבסס את מעמדו של המל"ל ולבצר אותו כגוף ייחודי, חשוב ומשמעותי במפת הגופים הביטחוניים שפועלים עבורו".

מבקר המדינה מעיר, כי ראש הממשלה החליט להטיל את האחריות לריכוז מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון על גורמים אחרים, כאמור. כיוון שמציאות זו אינה עולה בקנה אחד עם ייעוד המל"ל, יש מקום לתכנית משותפת של גורמים אלה ושל המל"ל אשר מטרתה להעביר את ריכוז כל הדיונים בנושאי החוץ והביטחון לידי המל"ל. בנוסף לכך, מעיר מבקר המדינה בנוגע לשאר התפקידים שהוטלו על המל"ל בחוק, כי מאחר שראש הממשלה מופקד על המל"ל, עליו לוודא שהמל"ל ממלא את כל התפקידים שהוטלו עליו על פי החוק, על כל המשמעות הנובעות מכך, לרבות הכנת תכנית עבודה בקשר לטיפול בנושאי החוץ והביטחון של מדינת ישראל.

עוד מעיר מבקר המדינה, כי מטרת החוק היא, כאמור, הקמת גוף מטה חזק לשירותו של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה, ועל כן המל"ל וראש המל"ל אינם אמורים להיאבק על מקומם ועל תשומת לבו של ראש הממשלה. אם ראש הממשלה, הממונה על ביצוע חוק המל"ל, לא יבסס למל"ל מקום בסביבתו ולא יטפל בפערים הקיימים בין הוראות החוק לבין יישומו בפועל, יתקשה המל"ל ליישם את החוק בכוחות עצמו. שומה אפוא על ראש הממשלה לפעול בנושא זה בהקדם, לבסס את מעמד המל"ל במקומו הראוי בסביבת העבודה של ראש הממשלה ושל דרג מקבלי ההחלטות בתחומי החוץ והביטחון - הממשלה וועדותיה - ובכך יאפשר לממש את תכלית החוק בנוגע לתהליך תקין של קבלת החלטות בתחומי החוץ והביטחון ולקיים את חוק המל"ל כנדרש.

קביעת נהלים במשרד ראש הממשלה

1. בחוק המל"ל נקבע, כי "ראש הממשלה יקבע נהלים לעניין אופן הפעולה של המל"ל בתוך משרד ראש הממשלה, לרבות לעניין יחסי הגומלין בין ראש המטה לביטחון לאומי לבין בעלי תפקידים אחרים במשרד ראש הממשלה".

בביקורת הקודמת²³ צוין בעניין זה, כי "יחסי הגומלין בין המל"ל ליועצי ראש הממשלה העוסקים בנושאי ביטחון לאומי (כמו יועץ מיוחד, יועץ מדיני, מזכ"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". בעניין יחסי הגומלין בין יועצי ראש הממשלה השונים העוסקים בנושאי הביטחון הלאומי, ציינה ועדת ליפקין-שחק²⁴, כי "בלשכת רה"מ [ראש הממשלה] יועצים ומזכירים שתפקידם לסייע בידי רה"מ בניהול ענייני המדינה... בתחומי הביטחון הלאומי, מתחייבת הסדרה ברורה של התחומים, התפקידים והאחריות של גוף המטה המקצועי של רה"מ, וליחסי הגומלין של גוף מטה זה עם גורמים אחרים בלשכה". עוד ציינה הוועדה, כי "רה"מ יקבע תוך 90 יום כללים שיגדירו את חלוקת התפקידים בתוך לשכת רה"מ בין בעלי התפקידים השונים".

ביוני 2011, רק בחלוף כשלוש שנים מחקיקת חוק המל"ל, ובחלוף כשנתיים מכינון הממשלה בראשות מר בנימין נתניהו, אישר ראש הממשלה "נוהל ליישום הוראות חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008" (להלן - נהל יישום החוק או הנוהל). בנוהל נקבע, בין היתר, כלהלן: ראש הממשלה רשאי להטיל ביצוע עבודת מטה על גורמים נוספים ובלבד שתוצרי עבודתם יועברו למל"ל, אלא אם כן החליט ראש הממשלה אחרת; ראש הממשלה רשאי להטיל על גורם אחר, מלבד המל"ל, את הריכוז הטכני של עבודת המטה של הממשלה או של ועדה העוסקת בענייני חוץ וביטחון; המל"ל יבצע מעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה, הקבינט וכל ועדת שרים אחרת בענייני חוץ וביטחון, אלא אם כן נקבע אחרת על ידי ראש הממשלה.

בסוף דצמבר 2011, בעקבות ממצאי הביקורת, אישר ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, תיקון לנוהל יישום החוק (להלן - הנוהל המתוקן). הנוהל המתוקן אמנם מאפשר לראש הממשלה להטיל עבודת מטה על גורמים נוספים, אבל הסייג המאפשר לראש הממשלה לא להעביר את תוצרי עבודת המטה למל"ל, בוטל. כמו כן, בתיקון לנוהל נקבע, כי ראש הממשלה רשאי להטיל על גורמים נוספים את התפקידים הבאים: מעקב אחרי החלטות הממשלה או ועדותיה; תפקיד מטה בנושא חוץ וביטחון; בחינה של תפיסת הביטחון והצעת עדכונים לה, ובחינה של מיזמים ביטחוניים. בנוגע למיזמים הביטחוניים נקבע בתיקון לנוהל, כי כל גורם שתוטל עליו בחינה כאמור, יעביר למל"ל את תוצרי עבודתו, אלא אם כן קבע ראש הממשלה אחרת. עוד נקבע בנוהל המתוקן, כי ראש המל"ל בתיאום עם המזכ"ץ יציע אפיון של החלטות שבסמכות המל"ל לעקוב אחר ביצוען ואפיון של החלטות שהוסכם שהמזכ"ץ יעקוב אחר ביצוען.

בנוהל המתוקן נקבע בנוסף לכך, כי המל"ל יציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים לדיון לקבינט ולכל ועדת שרים אחרת או הרכב שרים אחר, וימליץ על זימון המשתתפים ועל דרג המוזמנים לדיוניהן. ככל שיתעוררו חילוקי דעות בין המל"ל למזכ"ץ בנוגע להצעה, כאמור, יגיש המל"ל הצעה במקביל להצעה שיגיש המזכ"ץ, וראש הממשלה יבחר בין ההצעות כהבנתו.

23 שם, עמ' 50.

24 שם, עמ' 14.

עוד נקבע בנוהל המתוקן כי "ראש הממשלה יקבע בכללים, ככל שימצא לנכון, סוג עניינים ו/או סוגי פגישות שמידע בעניינם יועבר לראש המל"ל". בתגובתו לממצאי הביקורת מינואר 2012 מסר משרד ראש הממשלה, כי כוונת המילים "ככל שימצא לנכון" היא "שראש הממשלה יגבש את הכללים בהתאם לסוג המידע הנוגע לעניינים ו/או פגישות שלדעתו יש להעביר למל"ל", וכי "כל מידע מודיעיני בענייני חוץ וביטחון שמעביר גורם במשרד לעיונו של ראש הממשלה יעבירו גם לעיונו של ראש המל"ל וזאת בסמוך לאחר העברתו לראש הממשלה". בנוהל המתוקן מוגדר "מידע מבצעי": "כל מידע הנוגע לביצועו של מבצע העומד לדיון ואינו בעל השלכה ישירה על נושאים שבתחום טיפולו של המל"ל באותה עת". לעומת זאת, "מידע מודיעיני" הוגדר: "כל מידע שאינו מבצעי".

יצוין, כי הנוהל המתוקן מאפשר לראש הממשלה שלא להעביר למל"ל מידע מבצעי, מידע בדבר עבודת מטה שהטיל על גורם אחר בתחומי החוץ והביטחון ומידע בדבר פגישות עם גורמי חוץ.

מבקר המדינה מעיר, כי האבחנה הקיימת בנוהל המתוקן בין מידע מודיעיני ומידע מבצעי והקביעה המאפשרת אי-העברת מידע למל"ל בדבר פגישות עם גורמים זרים אינה עולה בקנה אחד עם החוק, המחייב את העברת כל המידע למל"ל, והיא עלולה לפגוע ביכולתו של המל"ל לבצע את תפקידיו. עוד מעיר מבקר המדינה, כי עיכוב בהעברת מידע למל"ל לאחר מסירתו לראש הממשלה עלול להשפיע על יכולת המל"ל לקיים עבודת מטה מקדימה לפני דיונים אצל ראש הממשלה והממשלה.

2. מבקר המדינה מציין, כי על פי נוהל יישום החוק קיימת אפשרות שגורם אחר ירכז באופן טכני דיונים, אך בנוהל המתוקן לא הוגדר, בהתייחס להכנת דיונים, המונח של "ריכוז טכני" כדי להבדילו מ"ריכוז" אחר.

מבקר המדינה מעיר, כי כל זמן שהמונח "ריכוז טכני" קיים בנוהל המתוקן, יש מקום להגדירו באופן שאינו סותר את הקבוע בחוק המל"ל. זאת כדי למנוע מצב שבו עלול הגוף שעליו הוטלה משימת ריכוז זו, לפרש אותה באופן המסייג את הסמכויות שנקבעו למל"ל בחוק.

לדעת מבקר המדינה, בנוהל המתוקן שזורות הוראות המעניקות סמכות ואחריות לגופים אחרים, מקבילות לזו של המל"ל, באופן העומד בניגוד לחוק ולתכליתו, ואשר עלולות למנוע מהמל"ל לבצע את תפקידו כנדרש. הנוהל המתוקן מקנה למזכ"ץ, בין היתר, מעמד זהה למל"ל בכל הקשור להצעת נושאים לדיון בקבינט ובוועדות השרים, מעמד שהוקנה רק למל"ל בחוק המל"ל, ומכאן שמדובר במעשה שהוא בגדר "כרסום" בבלעדיות שרצה המחוקק להקנות למל"ל כגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה בענייני חוץ וביטחון.

בתגובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011 מסר משרד ראש הממשלה, כי הוא חולק על פרשנותו של מבקר המדינה, שלפיה נוהל יישום החוק אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק. משרד ראש הממשלה טען, כי כלל בסיסי של תורת המינהל הוא שיש להפקיד בידי המנהל הנושא באחריות ליחידה המינהלית את האחריות כיצד לארגן את היחידה ועל מי להטיל תפקיד זה או אחר, וחשיבות זו עולה "כשאנו עוסקים בראש הממשלה ובענייני חוץ וביטחון".

מבקר המדינה מעיר, כי הוראות מינהל ונוהל אמורות לעסוק בעניינים בעלי אופי ביצועי-טכני גרידא, ואינן יכולות לעמוד בסתירה לדרישות החוק, להתנות עליו, לצמצם את תכליתו, או לקבוע הסדרים העומדים בניגוד לחוק ולתכליתו, בהיעדר סמכות מפורשת בחוק. בחוק המל"ל נקבע בכירור תפקידו של המל"ל כגוף המטה של הממשלה בתחומי החוץ והביטחון, ולכן חלוקת תפקידיו והעברתם, כולם או חלקם, לגורמים אחרים כפי שנעשה בנוהל, עומדת בסתירה לחוק.



לדעת מבקר המדינה, קביעת נוהל להסדרת קשרי הגומלין בין הגורמים השונים הפועלים בלשכת ראש הממשלה, היא בעלת חשיבות רבה להתנהלות השוטפת של לשכת ראש הממשלה בנושאי חוץ וביטחון, במיוחד בהתחשב בקשיים שהתגלו ובמחלוקות שנתגלו מאז נחקק החוק. מן הראוי אפוא, כי הנוהל המתוקן ייבחן שוב ביסודיות, ויתוקן באופן שכל סעיפיו יעלו בקנה אחד עם הוראות חוק המל"ל ותכליתו.

המזכ"ץ ותפקידיו

המזכ"ץ הוא קצין שממנה הרמטכ"ל, שתפקידו, בין היתר, לקשר בין ראש הממשלה 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 ועד מועד סיום הביקורת כיהן בדרך כלל בתפקיד המזכ"ץ קצין בדרגת אלוף²⁵. יצוין, כי תקופת כהונתם של המזכ"צים בשנים 2001-2010 הייתה בין שנה לשלוש שנים. המזכירות הצבאית שבראשה עמד המזכ"ץ, אלוף יוחנן לוקר, כללה במועד סיום הביקורת, יוני 2011, קצין בדרגת אלוף-משנה, המשמש כעוזר המזכ"ץ לענייני מודיעין, קצין בדרגת רב-סרן, המשמש כראש הלשכה, קצין בדרגת סרן, המשמש כמנהל הלשכה, ועוד מספר חיילים בשירות חובה.

המסמך המסדיר את עבודת המזכ"ץ הינו פק"ל²⁶ המזכ"ץ, שכתב המזכ"ץ לשעבר, אלוף (מיל') מאיר כליפי, בשנת 2009. בפק"ל המזכ"ץ צוין, כי "הסמכויות ותחומי האחריות הוגדרו והוסכמו לאורך השנים על ידי ראשי הממשלות וגובשו במעין 'מסורת' וב'תורה שבעל-פה' באשר לאופי התפקיד וייעודו של המזכ"ץ". באפריל 2011 מסר המזכ"ץ לצוות הביקורת, כי פק"ל זה משמש "כבסיס מצוין לעבודה מול המל"ל". המזכ"ץ ציין עוד, כי "הבין מקודמו בתפקיד [אלוף (מיל') מאיר כליפי], שהפק"ל מקובל ומאושר על ידי ראש הממשלה".

25 למעט שתי כהונות, שבהן כיהנו בתפקיד קצינים בדרגת תת-אלוף.
26 פק"ל - פקודת קבע לקרב, המילון למונחי צה"ל, אג"ס-תוה"ד, התשנ"ח-1998.

בביקורת הקודמת הועלה בנושא זה, כי "בפועל, חולש המזכיר הצבאי לראש הממשלה, 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 הקודמת נמצא, כי לא הוגדרו תפקיד המזכ"ץ, סמכויותיו, תחומי אחריותו, ויחסי הגומלין בינו לבין הגורמים האחרים הפועלים סביב ראש הממשלה. דרך תפיסת התפקיד על ידי ראש הממשלה מחד ועל ידי המזכ"צים מאידך, גרמה לאי-בהירות ביחס לתחומי אחריותו, אשר התרחבו או הצטמצמו על דרך המעשה במשך השנים".

במסקנות של ועדת ליפקין-שחק נכתב, בין היתר, בעניין המזכ"ץ²⁷ כלהלן: "המזכיר הצבאי של רה"מ הוא איש הקשר של רה"מ למערכת הביטחון ובעיקר צה"ל... אחריותו מתמצת בתיאום, קישור ועדכון בין רה"מ ומערכת הביטחון. עם השנים, גדל תפקיד המזכ"ץ והיו כאלו שראו בו כיועץ רה"מ בתחומי הביטחון. במקביל אף הועלה המזכ"ץ בדרגה, ובשנים האחרונות הוא נושא דרגת אלוף. לתפיסתנו, המזכ"ץ לא אמור להיות היועץ לביטחון לאומי של רה"מ, אין למזכ"ץ אחריות על עבודת מטה בתחומי חוץ וביטחון, ואף אין לו היכולת הארגונית לעשותה... המזכ"ץ צריך להיות מתואם עם ר' המל"ל".

בדוח מבקר המדינה מאוגוסט 2010, הדין בנושא מינויים בצה"ל²⁸, ציינו שר הביטחון, מר אהוד ברק, והרמטכ"ל דאז, רא"ל (מיל') גבי אשכנזי, כי לדעתם המזכ"ץ לא צריך להיות בדרגת אלוף. שר הביטחון ציין שמינוי לתפקיד זה של קצין בדרגת אלוף ממסלול הפיקוד הוא בעל "השפעה שלילית על הקצינים עצמם וכן נזק לצה"ל". באותו דוח הובאה התייחסותו של ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, מיולי 2010, שבה קבע, כי "פעילותו של המזכיר הצבאי היא בצומת ההכרעות הרגיש ביותר לביטחון ישראל... המזכיר הצבאי מנחה בשם ראש הממשלה את ראשי המערכות הביטחוניות ומשרדי הממשלה ומקיים איתם דיאלוג רציף ומתמשך ומעקב אחרי מימוש הנחיות".

באותה ביקורת נכתב בעניין המזכ"ץ כלהלן: "מן הראוי שמשרד ראש הממשלה וראש הממשלה ישקלו במשותף עם צה"ל להגדיר בבירור את תפקידו של המזכ"ץ, את מעמדו ואת יחסי הגומלין בינו לבין הגורמים השונים, ובעיקר את הגדרת תפקידו מול צה"ל ומול המועצה לביטחון לאומי ואת תפקידי המטה שראוי שתמלא המועצה לביטחון לאומי ולא המזכ"ץ... נוכח תפקידו של המזכ"ץ, ובמיוחד נוכח חילוקי הדעות הקיימים בקשר לדרגתו ומעמדו, חשוב כי הרמטכ"ל ושר הביטחון, בתיאום עם ראש הממשלה, יחליטו, יגדירו ויעגנו בכתב ובפקודות את דרגתו, מעמדו ותפקידו של המזכ"ץ לראש הממשלה".

נוכח ממצאי הביקורת הקודמת והמלצות ועדת ליפקין-שחק, בדק משרד מבקר המדינה בביקורת הנוכחית את התפקידים שהוטלו על המזכ"ץ ואת הגדרת תפקידיו. להלן הממצאים שהועלו:

1. עד מועד סיום הביקורת הנוכחית, יוני 2011, הרמטכ"ל ושר הביטחון טרם הגדירו ועיגנו בכתב ובפקודות את דרגתו, מעמדו ותפקידו של המזכ"ץ. בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע משרד ראש הממשלה בעניין זה, כי "בצה"ל ובמערכת הביטחון מתבצעת עבודת מטה לכתיבת פקודת ארגון (פק"א) למזכ"ץ וכי עבודה זו תקבע את ייעוד המזכ"ץ ותפקידיו, והפק"ל הקיים יסדיר את עבודת המזכירות הצבאית בשאר ההיבטים".

27 שם, עמ' 15.

28 מבקר המדינה, "דוח ביקורת על תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל", אוגוסט 2010 (עמ' 51).

מבקר המדינה מעיר, כי בעת גיבוש הפק"א על צה"ל ומשרד הביטחון לוודא, כי הגדרת תפקידו של המזכ"ץ בפק"א אינה עומדת בסתירה לתפקידים שהוטלו על המל"ל בחוק המל"ל.

2. בפק"ל המזכ"ץ נקבעו, בין היתר, תפקידי המזכ"ץ כלהלן: ממליץ לראש הממשלה על סדר היום הביטחוני, ובהנחיית ראש הממשלה מתאם אותו מול גופי הביטחון וגורמים רלוונטיים נוספים; משתתף בפורומים ביטחוניים שונים ומעדכן את ראש הממשלה בהתאם לכך; יוזם ומתניע עבודת מטה שתיעשה על ידי גופים שונים, בתיאום עם המל"ל, בנושאים ביטחוניים שעל סדר היום, מכין את חומר הרקע הרלוונטי לדיונים בתחומים הביטחוניים-צבאיים, בתיאום עם ראש המל"ל. עוד נקבע בפק"ל, כי המזכ"ץ אחראי בתיאום עם ראש המל"ל, לדיונים הביטחוניים בראשות ראש הממשלה, ובכלל זה קביעת סדר יום לדיונים, זימון המשתתפים, סיכום הדיונים וניהול בקרה על סטטוס ההחלטות שנתקבלו, ומתן המלצה לראש הממשלה בנושאים מבצעיים המצריכים את מעורבותו האישית.

ברוח ההתקדמות של המל"ל מפברואר 2011 נכתב, כי "פעילות המזכ"ץ אינה מוסדרת על פי חוק או תקנות ומתבססת על מסמך המכונה 'פק"ל המזכ"ץ'. למסמך זה אין כל נפקות משפטית או מעשית, בהיותו סותר לחלוטין את חוק המטה לביטחון לאומי... עבודה המתבססת על פק"ל המזכ"ץ נוגדת את כל המסד הנורמטיבי הרחב יותר עליו נסמך חוק המל"ל, לרבות... הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (דו"ח וינוגרד) והמלצות צוות ההיגוי ליישום המלצות ועדת וינוגרד (ועדת ליפקין-שחק 2007). נדרש להכריע בין עמדתנו... לגישת המזכ"ץ כפי שבאה לידי ביטוי בפק"ל המזכ"ץ".

מבקר המדינה מעיר, כי במועד סיום הביקורת, יוני 2011, אכן מבצע המזכ"ץ על פי פק"ל המזכ"ץ (שכפי שנכתב בו הוא משקף את המציאות שקדמה לחקיקת חוק המל"ל) ובהנחיית ראש הממשלה ובאישורו תפקידים שהוטלו על המל"ל בחוק, או הנובעים ממנו. בכלל זה קביעת סדר יום לדיונים, מעקב על ביצוע החלטות המתקבלות בדיונים שעורך ראש הממשלה, וריכוז עבודתם של הרכבי שרים העוסקים בנושאים המרכזיים בתחומי החוץ והביטחון של מדינת ישראל. על כן ראוי, כי ראש הממשלה ינחה את המל"ל והמזכ"ץ לגבש תכנית הכוללת לוח זמנים מוגדר להעברת תחומי אחריות אלה מהמזכ"ץ לידי המל"ל, בהתאם לייעוד המל"ל ולהוראות החוק ותכליתו.

3. בתגובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011 טען משרד ראש הממשלה, כי "יחסי הגומלין במשרד ראש הממשלה מוסדרים כיום באמצעות שני מסמכים משמעותיים - נוהל יישום חוק המל"ל ופק"ל המזכ"ץ. הנוהל מפרט ומגדיר את תחומי העיסוק של המל"ל ומתייחס גם לביצוע משימות שונות על ידי גורמים נוספים במשרד ראש הממשלה, בעוד שהפק"ל מפרט ומגדיר את תחומי העיסוק והסמכויות של המזכ"ץ, כאשר בכל מסמך יש התייחסות מפורטת לגורם האחר. בפק"ל אף נקבע שפגישת עבודה בין ראש המל"ל למזכ"ץ תתקיים על בסיס שבועי... עמדתנו היא כי הפק"ל מהווה הסדרה של יחסי הגומלין, בכל הקשור ליחסי מזכ"ץ וראש המל"ל, הגם שמדובר בנוהל עבודה פנימי של המזכירות הצבאית, שאינו מטעמו של ראש הממשלה, וזאת בשל כך שמדובר בנוסח שמוסכם על המזכ"ץ ועל ראש המל"ל. כמוכן שהפק"ל אינו מחייב את ראש המל"ל" (ההדגשה במקור).

מבקר המדינה מעיר, כי שני המסמכים המוזכרים בתשובת משרד ראש הממשלה - הנוהל ופק"ל המזכ"ץ - מכילים סעיפים המנוגדים לחוק המל"ל ולתכליתו, ועל כן ראוי לתקן מסמכים אלה כדי שיהיו תואמים את הוראות החוק. מצב שבו קיימת חפיפה ואי-בהירות בחלוקת הסמכויות עלול להנציח מאבקי סמכות בין המל"ל למזכ"ץ, ולפגוע ביכולת של כל אחד מהגורמים לממש את תפקידו באופן מיטבי. על כן, נוכח הליקויים המתמשכים בתחום זה, יש להסדיר את יחסי הגומלין בין המל"ל לבין שאר הגופים הפועלים במשרד ראש הממשלה.

דיונים שהמל"ל אינו מכין להם את עבודת מטה

כאמור, בתקופה אפריל 2009 - ינואר 2011 התקיימו מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון של הממשלה וועדותיה ללא עבודת מטה מקדימה של המל"ל. להלן פירוט דיונים אלה:

1. "השביעיה" - משמשת פורום התייעצות של ראש הממשלה. ממסמכי המל"ל עולה, כי דיוני "השביעיה" מתחלקים לשני סוגים:

האחד - דיונים בנושאים ביטחוניים - שבהם משתתפים, מלבד ראש הממשלה והשרים, ראש המל"ל, המזכ"ץ ועל פי הצורך גם נציגים של מערכת הביטחון ומשרד החוץ. אחרי כל דיון מפיץ המזכ"ץ מסמך של "סיכום ראש הממשלה". המזכ"ץ מסר לצוות הביקורת, כי הוא ריכז דיון אחד בלבד של "השביעיה" מאז נכנס לתפקידו בינואר 2010 ועד סוף מרץ 2011. בתגובתו לממצאי הביקורת מינואר 2012 מסר ראש המל"ל לשעבר, פרופ' עוזי ארד, כי נערכו דיונים נוספים במסגרת "השביעיה הביטחונית" בנושא מסווג, שאותם ריכז המזכ"ץ.

השני - דיונים בנושאים מדיניים (להלן - "השביעיה המדינית") - בתקופה אפריל 2009 - ינואר 2011 התקיימו 57 דיונים ב"שביעיה המדינית" (כ-19% מכלל הדיונים שהתנהלו בראשות ראש הממשלה בתקופה זו) לעומת 34 דיונים בקבינט. יוצא אפוא, כי מספר הדיונים ב"שביעיה המדינית" היה גדול משמעותית ממספר הדיונים בקבינט. בביקורת עלה, כי בחלק מהנושאים שימשו הדיונים ב"שביעיה המדינית" כ"פורום התייעצות" לראש הממשלה לדיונים ולהחלטות שקיבלו הקבינט או ראש הממשלה בפורומים אחרים. על פי מסמכי המל"ל, דיונים ב"שביעיה המדינית" התנהלו ללא קביעה של סדר יום, ללא הכנת חומר רקע וללא תיעוד של הנאמר בהם.

בתגובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011 מסר משרד ראש הממשלה, כי "בהתאם לשיקול הדעת הרחב המוקנה לו, החליט ראש הממשלה להטיל על המל"ל את ריכוז עבודת המטה של דיוני השביעיה המדינית, בעוד שאת דיוני השביעיה הביטחונית ירכז המזכ"ץ".

מבקר המדינה מעיר, כי המשמעות של ריכוז עבודת המטה בכל תחומי החוץ והביטחון של מדינת ישראל באחריות המל"ל נעוצה ברצונו של המחוקק להבטיח, כי החלטות בנושאי חוץ וביטחון תתקבלנה מתוך ראייה רחבה של מגוון השיקולים הביטחוניים לצד ההיבטים המדיניים, וכי גוף אחד עצמאי - המל"ל - יישא באחריות לרכז את עבודת המטה באופן הנועד להבטיח תהליך קבלת החלטות מיטבי. הטלת החובה של ריכוז עבודת המטה של "השביעייה הביטחונית" על המזכ"ץ עלולה לגרום לכך שנושאים בעלי חשיבות עליונה יידונו בפורום זה, בלי שעבודת המטה לקראת הדיון תתייחס למגוון השיקולים כאמור. עוד מעיר מבקר המדינה, כי נוכח החשיבות הרבה הנודעת לנושאים המדיניים-ביטחוניים שבהם דנות "השביעייה הביטחונית" ו"השביעייה המדינית", וכפי שעולה מהמלצות ועדת וינוגרד, מהכללים שנקבעו בהמלצות ועדת ליפקין-שחק ומתכלית החקיקה, ראוי שהמל"ל ירכז גם את עבודת המטה של דיונים אלה.

2. דיונים בנושאים נוספים שריכוז המזכ"ץ - המזכ"ץ, אלוף יוחנן לוקר, מסר לצוות הביקורת באפריל 2011, כי החל מינואר 2010, מועד כניסתו לתפקיד, הוא ריכוז 57 דיונים שנסבו על נושא מסווג (המטופל על ידי המזכ"ץ בהנחיית ראש הממשלה) ובפעילות מבצעית של הגופים הביטחוניים.

יצוין, כי לעתים חילק ראש הממשלה את האחריות לריכוז עבודת המטה בנושאים ביטחוניים שונים, חלקם קשורים זה בזה, בין המל"ל לבין המזכ"ץ. לדוגמה: המל"ל ביצע עבודת מטה בנוגע למדיניות הסגר על רצועת עזה, ובפועל, כאשר נערך דיון על המדיניות מול רצועת עזה במאי 2010, המזכ"ץ הוא שריכוז את הדיון.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי "המזכ"ץ אינו משמש כיועץ לראש הממשלה, ואף לא מבצע באופן שוטף עבודת מטה, שהרי אין זה תפקידו באופן טבעי. על פי החוק, ראש המל"ל, שהוא יועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי, הוא האחראי על עבודת מטה בתחומי החוץ והביטחון, ועל כך אין חולק" (ההדגשה במקור).

מבקר המדינה מעיר, כי לרשות המזכ"ץ עומד צוות קצינים מצומצם מאוד, אשר איננו יכול להוות מטה מקצועי המסוגל לשמר זיכרון ארגוני ולקיים עבודת מטה רציפה ומתכללת בנושאי חוץ וביטחון, כולל ייעוץ והבעת עמדות עצמאיות. כיוון שהמזכ"ץ אינו מבצע באופן שוטף עבודת מטה, כפי שנמסר בתשובת משרד ראש הממשלה, הרי שבמרבית הדיונים אשר נערכו בראשות ראש הממשלה בתקופת הביקורת, לא נערך ריכוז של עבודת מטה בידי גוף חיצוני למערכת הביטחון. דבר שאינו עולה בקנה אחד עם המלצות ועדת וינוגרד והמלצות ועדת ליפקין-שחק בנוגע לשיפור תהליך קבלת ההחלטות בתחומי החוץ והביטחון.

ועדות שרים שאינן מרוכזות על ידי המל"ל

בביקורת עלה, כי המל"ל לא ריכוז במשך תקופות ארוכות את עבודתן של שתי ועדות שרים העוסקות בנושאי חוץ וביטחון, כמתחייב מחוק המל"ל כלהלן:

1. "ועדת השרים לענייני שב"כ" - הוקמה בהחלטת הממשלה (מס' 7) מ-5.4.09. הוועדה פועלת בכל הנושאים שהממשלה נדרשת להם על פי חוק שירות ביטחון כללי, התשס"ב-2002. את דיוני הוועדה ריכזה מזכירות הממשלה עד מאי 2011. בתגובתו לממצאי הביקורת הבהיר משרד ראש הממשלה, כי החל מחודש מאי 2011 מרכז המל"ל את דיוניה של ועדה זו.
 2. "ועדת המשנה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי להכנת העורך לשעת חירום" - הוקמה בהחלטת הקבינט הביטחוני (מס' 53/ב) מ-6.10.10. בתגובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011 ציין משרד ראש הממשלה, כי הוועדה הועברה לאחריות המל"ל באפריל 2011. יוצא אפוא, כי במשך חצי שנה לא היה המל"ל אחראי לריכוז דיוניה של ועדה זו.
- בינואר 2012 מסר ראש המל"ל, אלוף (מיל') יעקב עמידור, בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "במהלך 2012... אנו נבחן יחד עם מזכירות הממשלה את האפשרות להעביר לחזקת המל"ל אחריות על ועדות נוספות העוסקות בענייני חוץ וביטחון".

מבקר המדינה מעיר, כי אף שחוק המל"ל קובע שהמל"ל ירכז את פעילותה של כל ועדת שרים בענייני חוץ וביטחון, המל"ל לא ריכז במשך תקופות ארוכות את עבודתן של חלק מוועדות שרים העוסקות בנושאים אלה.

העברת מידע למל"ל

1. בחוק המל"ל נקבע, כי "כל מידע בענייני החוץ והביטחון המועבר לעיונו של ראש הממשלה יועבר על ידי הגורם שהעביר את המידע גם לעיונו של ראש המטה לביטחון לאומי". עוד נקבע בחוק המל"ל, כי "ראש המטה לביטחון לאומי או מי שהוא הסמיך לכך מבין עובדי המטה לביטחון לאומי רשאי לדרוש ממשרדי הממשלה ומיחידות הסמך שלהם, מצבא הגנה לישראל, מהגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם וממשטרת ישראל מידע, מסמכים ודוחות הדרושים לו למילוי תפקידו במטה לביטחון לאומי".
- בסוף דצמבר 2011 הסביר ראש המל"ל לשעבר, פרופ' עוזי ארד, לצוות הביקורת, כי "קביעותיו המקיפות של החוק בנוגע להעברת מידע נשענות על מסקנות של ועדות ציבוריות, על מסקנות ביקורת המדינה ואף תואמות את ההתפתחויות בנושא זה בעולם בשנים האחרונות... הכשלים סביב אירועי ה-11 בספטמבר 2001 וסוגיית אספקת המודיעין בנוגע לנשק השמדה המונית לקראת המלחמה בעיראק 2003 הובילו למסקנה, כי נדרשת גישה חדשה של 'דחיפת' מידע לגורמים שונים בתוך מערכת המודיעין ולקברניטים. ועדות חקירה ממלכתיות שקמו בעקבות האירועים הסיקו, כי הגישה... שצמצמה את תפוצת המידע על בסיס השאלה 'האם הגורם נדרש לדעת הדברים' בלבד... הייתה מוגבלת מדי וגרמה לתקלות אסטרטגיות בפעילות המערכות. המסקנה הייתה כי לצרכי הביטחון הלאומי הכולל מוצדק מאמץ הפצתי מושכל מצד בעל המידע, כדי לוודא כי הוא מגיע לכל הצרכנים הפוטנציאליים... בהתאם מסמכים נוספים (כולל צווים והנחיות לקהילה [קהילת המודיעין בארה"ב]) הגדירו, כי האחריות לאספקת מידע כוללת באופן מפורש מסמכי ניתוח ומידע גולמי כאחד".
- ראש הממשלה, ראש המוסד לשעבר, ראש השב"כ וצה"ל מסרו למשרד מבקר המדינה בנוגע ליישום חוק המל"ל בעניין העברת המידע כלהלן:

א. בפגישתו עם מבקר המדינה ביוני 2011 אמר ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, כי "יש מידע שלא עובר אליהם [המל"ל וראש המל"ל], זה המידע המבצעי, של מבצעי מוסד, אמ"ן... [ראש המל"ל] צריך לקבל את התוצר של הפעילות המודיעינית".

ב. ביוני 2010 אמר ראש המוסד דאז, מר מאיר דגן, לצוות הביקורת, כי הוא שולל מכל וכל את האפשרות להעברת מידע גולמי לראש המל"ל. ראש המוסד רואה סכנה לביטחון מקורות רגישים אם יועבר מידע כזה לעיון ראש המל"ל.

ג. בתגובתו לממצאי הביקורת מאוקטובר 2011 הביע את דעתו ראש השב"כ, מר יורם כהן, כי "כלל שחוק המל"ל אכן מחייב להעביר כל חומר בנושא חוץ וביטחון שמועבר לראש הממשלה גם לידי ראש המל"ל, הרי שעמדתו הנה שהחוק בניסוחו הנוכחי גורף מדי. שכן אינני רואה מקום להעביר לראש המל"ל את כל החומר הביטחוני שמועבר לראש הממשלה. לשיטתי, יש להעביר לראש המל"ל אך ורק חומר שראש הממשלה קבע שנחוץ לו לשם מילוי תפקידו. ככל שהדבר מחייב תיקון חקיקה הרי שאני תומך בחלופה זו".

ד. צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011, כי "סעיף 6 לחוק המל"ל קובע, כי 'כל מידע בענייני חוץ וביטחון [ההדגשה במקור] המועבר לעיונו של ראש הממשלה, יועבר על ידי הגורם שהעביר את המידע גם לעיונו של ראש המטה לביטחון לאומי'. בפועל, במספר אירועים שונים (וכפי שמופיע בדוח), התנגד רה"ם [ראש הממשלה] להעברת כל המידע המודיעיני לר' המל"ל... מידע מודיעיני מועבר לעיונו של רה"ם באמצעות מזכ"צ רה"ם בלבד. בנוסף, אמ"ן מקיים את הנחיות רה"ם ושהב"ט ואינו מעביר חומרים רגישים לעיון גורמים שלא אושרו לכך. גם אם יוחלט ע"י רה"ם, מכוח סמכותו על פי חוק, להעביר חומר נוסף לעיון ר' המל"ל, הרי שהדבר יבוצע ע"י לשכת מזכ"צ רה"ם... כך שממילא ההחלטה הסופית בעניין מימוש הוראות החוק אינה נתונה בידי אמ"ן".

בתגובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011 טען משרד ראש הממשלה, כי "להבנתנו, המידע שאליו מתייחס סעיף 6 לחוק הוא מידע מודיעיני [ההדגשה במקור] ולא מידע מבצעי, שלעמדת ראש הממשלה אינו רלוונטי עבור המל"ל מאחר וריכוז עבודות מטה בענייני החוץ והביטחון וביצוען אינם מצריכים חשיפה למידע מבצעי מובהק ואף אין ביכולת המל"ל כדי להפיק דבר ממידע מבצעי. באשר למידע המודיעיני, הוא עובר כולו לראש המל"ל... עמדה זו של ראש הממשלה מקובלת על ראש המל"ל דהיום... בהתאם להנחייתו המפורשת של ראש הממשלה... ראש המל"ל רואה את כל החומר שרואה ראש הממשלה [ההדגשה במקור] זולת שבירר של מידע, שהיקפו בטל בשישים".

מבקר המדינה מעיר, כי אין בחוק המל"ל אבחנה בין מידע מודיעיני ומידע מבצעי. מכאן, שגישתם של משרד ראש הממשלה, של ראש השב"כ ושל ראש המוסד דאז, כאמור לעיל, אינה נובעת מהחוק והיא עומדת בניגוד למטרות החקיקה שנועדו לרכז את כלל המידע בענייני חוץ וביטחון בידי המל"ל, ועל ידי כך לאפשר למל"ל לנהל עבודת מטה ראויה ולבצע את כל תפקידיו שנקבעו בחוק.

2. במאי 2010 מסרו ראש המל"ל דאז, פרופ' עוזי ארד, המשנה לראש המל"ל, תא"ל (מיל') אבריאלי בר-יוסף, ויועמ"ש המל"ל דאז, מר רואי קידר, לצוות הביקורת, כי מידע ביטחוני רגיש שחשיבותו רבה לגיבוש הערכה הנדרשת לצורך ביצוע עבודת מטה אינו מועבר ליועץ לביטחון לאומי, ובכך נפגעת יכולתו בתחום ההערכה ונפגעת איכות הייעוץ שהוא נותן למקבלי ההחלטות. בדוח ההתקדמות מפברואר 2011 נכתב, כי "קיימים חוסרים רבים בתחומים קריטיים הנובעים

בראש ובראשונה מאי-יישום החוק על ידי גופי הביטחון הרלוונטיים שמעבירים את המידע לרה"מ, אך אינם מעבירים את אותו מידע לעיון ראש המל"ל כמתחייב מהוראות החוק (ההדגשות במקור).

מבקר המדינה מעיר, כי מידע בתחום החוץ והביטחון נמנע מהמל"ל, ועל כן עולה חשש שהדבר עלול לפגום ביכולתו לבצע תפקידיו.

3. בחוק המל"ל סעיף (ג6) נקבע, כי ראש הממשלה יקבע בתקנות או בכללים הוראות הנוגעות להעברת מידע למל"ל בדבר פגישות בענייני חוץ וביטחון עם גורמים זרים של שרים או מי מטעמם, של הרמטכ"ל וראשי הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם. בביקורת עלה, כי ראש הממשלה לא קבע את ההוראות האמורות כפי שנקבע בחוק.

מבקר המדינה מעיר, כי חוסר מידע כזה לא רק שהוא עלול לפגוע באיכות של עבודת המטה, אלא שהוא מונע מהמל"ל תמונה כוללת בנושאי חוץ וביטחון ופוגע בשימור הזיכרון הארגוני בכל הנוגע לפגישות כאלו. משכך קיים חשש לפגיעה ביכולתו של המל"ל לבצע את תפקידיו ובכלל זה הערכת מצב אמינה. ראוי אפוא, כי ראש הממשלה ינחה את הגופים המעורבים להעביר למל"ל מידע בדבר פגישות עם גורמים זרים.



מבקר המדינה מעיר, כי העובדה שחלק מהמידע המועבר לראש הממשלה אינו נמסר לראש המל"ל עומד בניגוד לחוק המל"ל, וכי הסעיפים הנוגעים לנושא העברת מידע בנוהל המתוקן מנוגדים לחוק המל"ל ולתכליתו. ראוי אפוא שראש הממשלה יפעל על פי מה שנקבע בחוק המל"ל, וינחה את כל הנוגעים בדבר, באופן שכל המידע שמועבר אליו בנושאי חוץ וביטחון יועבר גם אל ראש המל"ל.

ועדת ראשי השירותים (ור"ש)

מאז 1949 פועלת בישראל ועדת ראשי שירותים (להלן - ור"ש). יו"ר הוועדה הוא ראש המוסד, וחברים בה ראש השב"כ וראש אמ"ן. המזכ"ץ צורף לור"ש כמשקיף ב-1986 והוא משמש כנציגו של ראש הממשלה בוועדה. לעתים דנים בור"ש בפעילות מבצעית אשר קשורה למערכת הביטחון. החלטות הור"ש מתקבלות בהסכמה, ומחלוקות אמורות להיות מובאות להכרעת ראש הממשלה.

בחוק המל"ל נקבע, כי "ראש המטה לביטחון לאומי יוזמן דרך קבע לכל דיון של ועדת ראשי השירותים החשאי". בביקורת עלה, כי ראש המל"ל אינו מוזמן לדיוני הור"ש.

מפק"ל המזכ"ץ עולה, כי קיים פורום מיוחד המכונה "ור"ש ראש הממשלה" [ור"ש מורחב], בראשות ראש הממשלה. לעתים מצטרפים לדיוני "ור"ש ראש הממשלה" משתתפים נוספים וביניהם שר הביטחון, השר המופקד על שירותי המודיעין והוועדה לאנרגיה אטומית והרמטכ"ל. ממסמכי המל"ל עולה, כי "ור"ש ראש הממשלה" כונס פעם אחת מאז הקמת הממשלה באפריל 2009 ועד מועד סיום הביקורת ביוני 2011, וראש המל"ל זומן לדיון זה.

ביוני 2011 הודיע ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, למבקר המדינה, כי "הור"ש נוגע לדברים הכי רגישים של מדינת ישראל. להשקפתי הוא [ראש המל"ל] לא צריך להיות שם, משום שזה בצד המודיעיני צבאי.... אני לא חושב שזה נחוץ לביצוע משימותיו... אני חושב שהחוק צריך להיות מתוקן אם אתם חושבים שהחוק באמת קובע את זה... בעת השתתפות ראש הממשלה בדיוני הור"ש ישתתף גם ראש המל"ל בדיון, כי זה מגיע כבר למשהו שאולי צריך להעסיק את ראש הממשלה בראייה מערכתית רחבה יותר".

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי "לאור עמדתו של ראש הממשלה בנושא זה, ובהתאם לדברים שמסר ראש הממשלה למבקר המדינה בפגישתם מיום 16.6.11, אנו סבורים, כי יש לתקן את סעיף 7 לחוק כך שיקבע שראש המל"ל יוזמן לדיוני ור"ש רק כאשר ראש הממשלה עומד בראש הדיון, ואנו פועלים לביצוע תיקוני חקיקה".

ראש השב"כ, מר יורם כהן, מסר למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "עמדתי הינה כי אין מקום לזמן את ראש המל"ל לור"ש לדיונים מבצעיים. עם זאת אין לי הערות להצטרפות ר' המל"ל לדיונים בהם ידונו סוגיות של מדיניות, כך גם בכל הדיונים שראה"מ [ראש הממשלה] יחליט כי נוכחותו של ר' המל"ל נחוצה".

מבקר המדינה מעיר, כי אין בחוק המל"ל הבחנה בין "מידע מודיעיני" ל"מידע מודיעיני-מבצעי". חוק המל"ל קבע בין היתר, שראש המל"ל יוזמן לדיוני הור"ש, כדי לאפשר למל"ל לרכז אצלו את מלוא המידע הנדרש, בהיותו גוף המטה של ראש הממשלה והממשלה בתחומי החוץ והביטחון, ובכך לתרום, בסופו של דבר, לתהליך סדור ומשופר של תהליך קבלת ההחלטות.

בינואר 2012 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בעניין העברת מידע מבצעי למל"ל, כי "משאנו נוכחים כי שפרשנות זו [ההבחנה בין מידע מודיעיני למידע מבצעי] אינה מקובלת על משרד מבקר המדינה, נפעל לתיקון החוק על מנת ליצור הבחנה בין מידע מודיעיני למידע מבצעי".

מבקר המדינה מעיר, כי כל עוד לא נעשו שינויי חקיקה שמשרד ראש הממשלה מבקש ליזום, מוטלת החובה לקיים את החוק.

תחומי העיסוק של המל"ל

1. הכנת דיונים לקבינט

ב-24.9.08 החליט הקבינט (החלטה ב/67) לאשר את נוהל הכנת ישיבותיו. בנוהל נקבע כי בתחילת כל שנה אחראי ראש המל"ל לגבש תכנית מתווה שנתית לדיוני הקבינט לאותה שנה. התכנית תכלול נושאים המחויבים על פי חוק, והם הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני וכן הערכות מצב בנוגע לעניינים המשיקים להן, לרבות חוות דעת וניתוח בתחומי המודיעין השונים, וכן נושאים נוספים אשר המל"ל סבור כי ראוי שהקבינט ידון בהם. התכנית תגובש בתיאום עם מזכיר הממשלה, המזכ"ץ, ויועצי ראש הממשלה הרלוונטיים. עוד נקבע, כי ראש המל"ל יגבש תכניות רבעוניות לדיוני הקבינט בתיאום עם אותם גורמים, והתכנית תובא לאישור ראש הממשלה.

ב-5.4.09 אישרה הממשלה בראשות מר בנימין נתניהו את התקנון לעבודת הממשלה (החלטה מס' 3). בתקנון²⁹ נקבע, כי "המל"ל תהיה אחראית להכנת דיוני הקבינט ובכלל זה: (1) ביצוע עבודת מטה מקדימה; (2) גיבוש הצעות להחלטה, בתיאום עם הגורמים הנוגעים בדבר, ככל שהדבר נדרש בנסיבות העניין; (3) הצעת סדר היום לדיוני הוועדה והכנתו בתיאום עם מזכיר הממשלה; (4) ריכוז חומר הרקע לדיוני הוועדה, כגון סקירות, דוחות, הערכות מצב וכו', והעברתן למזכירות הממשלה". עוד נקבע בתקנון, כי ככלל, הקבינט הביטחוני יתכנס אחת לשבועיים. ראש הממשלה רשאי לשנות את לוח המועדים של ישיבות הוועדה, ולהורות על זימונה בכל עת שיראה לנכון בהתאם לנסיבות.

בביקורת עלה, כי בתקופה אפריל 2009 עד מאי 2010 (כ-14 חודשים) היה הקבינט אמור להתכנס, על פי תקנון עבודת הממשלה, 27 פעמים, אך בפועל התכנס הקבינט בתקופה זו 15 פעמים בלבד (בממוצע פעם אחת בחודש - כ-55% מהנדרש). המשנה לראש המל"ל מסר בעניין זה באפריל 2010 לראש המל"ל, כי "כידוע לך, אנו נמצאים בפיגור משמעותי בסדר ישיבות הקבינט... הרגישות הביטחונית והנפיצות של התקופה בה אנו נמצאים מוכרת לך היטב, והיא מהווה שיקול נוסף להאצת תהליך הישיבות בקבינט".

ממסמכי המל"ל עלה, כי סמוך לאחר אירוע ההשתלטות של חיל הים על ספינות "המשט הטורקי" ב-31.5.10, נוכח הביקורת שהעלו חברי קבינט ובקשתם לקיים דיונים במסגרת הקבינט, החליט ראש הממשלה להגדיל את תדירות המפגשים של הקבינט הביטחוני. בביקורת עלה, כי בתקופה מיוני 2010 ועד סוף ינואר 2011 (שמונה חודשים) התכנס הקבינט 17 פעמים - גידול ניכר בהשוואה לתדירות המפגשים לפני אירוע "המשט הטורקי".

מבקר המדינה מעיר, כי מיעוט הכינוסים של הקבינט עד יוני 2010 אינו עולה בקנה אחד עם הכללים שנקבעו בתקנון עבודת הממשלה, ומן הראוי היה שראש הממשלה יפעל כדי לכנס את הקבינט באופן יותר תכוף, כפי שנדרש בתקנון עבודת הממשלה.

בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע משרד ראש הממשלה, כי "לעתים המל"ל יוזם נושאים לדיון בקבינט אשר אינם מקובלים, למשל, על מערכת הביטחון, מסיבות שונות. לפיכך במקרים בהם

29 בפרק ד' הדן בהוראות מיוחדות לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, סעיף 43 (ג).

למל"ל אין שיתוף פעולה מצד גופים כאלו ואחרים הוא אינו יכול להמליץ להעלות נושא בתחומים אלו, שכן עמדת הגורם הרלבנטי לא תשמע".

מבקר המדינה מעיר, כי נוכח אחריותו ליישום חוק המל"ל ולאישור תכנית דיוניו של הקבינט, ראוי שראש הממשלה יפעל בדחיפות כדי להביא לתיקון המצב של אי-קיום דיונים בנושאים חשובים עקב קשיים שמערימה מערכת הביטחון.

2. מעקב אחר החלטות הממשלה וועדות השרים והרכבי שרים

א. בחוק המל"ל נקבע, כי על המל"ל "לעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה וועדותיה [ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון] ולדווח על יישומן לראש הממשלה".

בעניין זה נקבע במסקנות ועדת ליפקין-שחק, כי באחריות המל"ל לעקוב אחר יישום המדיניות בתחומי חוץ וביטחון ולוודא "שהצעדים בשטח עקביים, מתואמים בין הגופים והולמים את המדיניות שנקבעה, ושהמדיניות מתאימה למציאות. באחריות ראש המל"ל להסב תשומת לב הגופים והפורומים לקבלת החלטות, לכשלים ולפערים ביישום ההחלטות והמדיניות ולזמן דיונים לקבלת החלטות בעניין".

כפי שעלה בביקורת, מינואר 2008 ועד מועד סיום הביקורת, יוני 2011, עקב המל"ל אחר החלטות הקבינט באמצעות טבלת מעקב הכוללת את פירוט החלטות הקבינט (מספרן, התאריך בהן התקבלו ועיקרי ההחלטה) ודיווח על יישום ההחלטה (סעיף בשם "סטטוס יישום"). בנוגע לחלק מהחלטות הקבינט לא נמצאו מסמכים המוכיחים כי המל"ל קיים עליהן מעקב.

ב. בביקורת עלה, כי המל"ל אינו עורך מעקב על ביצוע החלטות המתקבלות בדיונים שאין הוא מרכז אותם, ובכלל זה דיונים הנערכים בהרכבי שרים. כיוון שהמל"ל אינו מרכז דיונים רבים, הוא אינו עוקב אחרי ביצוע החלטות בנושאים רבים, ומשכך נפגעת אחריותו על פי החוק.

ג. בביקורת עלה, כי בתקופת הביקורת ערך המל"ל מעקב על ביצוע החלטות הממשלה בנושאי חוץ וביטחון שהתקבלו מתחילת 2008 ואילך בלבד. משרד מבקר המדינה מציין, כי במועד סיום הביקורת היו החלטות ממשלה בנושאי חוץ וביטחון שהתקבלו לפני 2008 ושהיו רלוונטיות לפעילותה של מערכת הביטחון, אך עדיין לא מומשו. כיוון שהמל"ל או גורם אחר לא עקב אחר יישום החלטות אלה, לא הוצג סטטוס המימוש שלהן למקבלי ההחלטות.

ד. במאי 2009 הכין המל"ל טיוטת נוהל בנושא מעקב המל"ל אחר החלטות הממשלה. בטיוטת הנוהל נקבע שיש לבצע בקרה אחר ההחלטות שקיבלה הממשלה בנושאי חוץ וביטחון החל משנת 2002. נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2011, ראש המל"ל לא אישר את הנוהל.

ה. בתקנון לעבודת הממשלה נקבע, כי "ראש המל"ל יהיה אחראי לקיים מעקב אחר יישום המדיניות בהתאם להחלטות שהתקבלו; בכל רבעון יעביר ראש המל"ל למזכיר הממשלה דוח על המעקב שבוצע"; מזכיר הממשלה יעביר דיווח סטטוס זה לחברי הקבינט. בביקורת עלה, כי הלוטר (המהווה כאמור חלק מהמל"ל) הפיץ לראש הממשלה, למנכ"ל משרד ראש הממשלה ולמזכ"ן אחת לחצי שנה דוח מעקב אחר החלטות הממשלה בנושאים שבהם הוא מטפל. עם זאת, בתקופה אפריל 2009 - אפריל 2011 לא העביר המל"ל למזכיר הממשלה דיווחים כנדרש בכל רבעון.

בתגובתו לממצאי הביקורת הבהיר משרד ראש הממשלה בנובמבר 2011, כי "המל"ל מקבל את הערת הביקורת וב-14.9.11 [לאחר מועד סיום הביקורת] אישר ראש המל"ל נוהל לבקרה ומעקב אחר יישום החלטות הממשלה, ועדות השרים והרכבי השרים" (להלן - נוהל המעקב). נוהל המעקב יחול על כל החלטות הממשלה, הקבינט וכל ועדת שרים אחרת או הרכב שרים אחר בענייני חוץ וביטחון, אשר יוגדרו על ידי ראש המל"ל כהחלטות אשר נדרש לבצע בקרה ומעקב אחר יישומן. בכפוף להגדרת ראש המל"ל, נוהל המעקב יופעל גם בדעיכה על כל ההחלטות שהתקבלו מתחילת שנת 2000 ואשר עדיין רלוונטיות. בתגובתו מינואר 2012 מסר משרד ראש הממשלה, כי "הרכבי שרים אינם נכנסים לגדר הגדרת ועדות שרים כמשמעה בחוק יסוד: הממשלה ועל כן אין להחלטות הרכבי שרים תוקף מחייב, ועל כן אף לא ניתן לעקוב אחר ביצוען" (הדגשה במקור).

מבקר המדינה מעיר, כי המעקב שמקיים המל"ל על ביצוע החלטות בנושאי חוץ וביטחון, שהתקבלו בממשלה ובוועדותיה השונות, לוקה בחסר. בנוסף לכך, המל"ל אינו מקיים מעקב על ביצוע החלטות של ראש הממשלה המתקבלות לאחר דיונים בהרכבי שרים, שבהם נדונים נושאים מהותיים לביטחון מדינת ישראל וליחסי החוץ שלה. עקב כך לממשלה ולוועדותיה אין מידע מלא על יישום ההחלטות שקיבלו בנושאי חוץ וביטחון, וחוסר מידע זה עלול לפגוע באפקטיביות של פעולתן ובתהליך קבלת החלטות בעתיד בנושאים בעלי זיקה לנושאים שהממשלה קיבלה החלטה בנוגע אליהם.

3. מעקב אחר החלטות ועדת וינוגרד

ב-2.5.07 החליטה הממשלה (החלטה מס' 1609) להקים ועדת שרים למעקב אחר תהליך יישום הרוח החלקי של ועדת וינוגרד (להלן - ועדת השרים למעקב). ב-10.2.08 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3115) לאמץ את עיקרי הדוח הסופי של ועדת וינוגרד ולפעול ליישום ההמלצות הקבועות בו במהירות באמצעות ועדת השרים למעקב. עוד נקבע בהחלטה, כי המועצה לביטחון לאומי תשמש גוף המטה של ועדת השרים למעקב. הוועדה הוקמה ופעלה במהלך כהונתה של הממשלה ה-31 (עד מרץ 2009). ממסמכי המל"ל עולה, כי עד מועד סיום הביקורת, יוני 2011, הממשלה ה-32 לא הקימה את ועדת השרים למעקב. במאי 2011 מסר המשנה למזכיר הממשלה, מר אריה זוהר, לצוות הביקורת, כי "לא קיימת רציפות שלטונית בנושא ועדות שרים שהוקמו בממשלה קודמת ומשכך ועדות השרים הקודמות מתבטלות עם כינונה של ממשלה חדשה".

באוגוסט 2009 הכין המל"ל נייר עמדה בעניין סטטוס המעקב אחר החלטות ועדת וינוגרד. במסמך זה צוין בין היתר, כי "חלק מההמלצות של ועדת וינוגרד יישמו באופן חלקי או שלא יישמו כלל... יש לקבוע נהלים בנוגע לממשקים של המל"ל בתוך משרד רה"מ ומול הגופים הביטחוניים האחרים; יש למסד קבינט מלחמה (פורום שרים מיוחד לניהול מצבי משבר); מסמכי יסוד אסטרטגיים נכתבים מתוך יוזמות נקודתיות של הגופים ולא מתוך ראייה מדינית ביטחונית כוללת מנחה של הקברניטים; טרם נבחנה הקמת פונקציית מודיעין מתכללת במל"ל וזאת בניגוד להמלצות ועדת ליפקין-שחק; הפקת לקחים של הגופים שהיו מעורבים במלחמה לא הוצגה בקבינט הביטחוני-מדיני; אמנם נעשה תהליך הפקת לקחים מקיף בצה"ל (בחינת מאפייני פעילות, פיתוח מוכנות בזירות השונות, הכנת מדדי כשירות ומוכנות, קיום רמות מלאי ועוד) אך יישום המלצות אלו לא הוצג לקבינט הביטחוני-מדיני". מהמסמכים שנאספו במהלך הביקורת במל"ל עולה, כי המל"ל לא טיפל ביישום ההמלצות האמורות.

מבקר המדינה מעיר, כי בחלוף ארבע שנים מפרסום המלצות ועדת וינוגרד, ראוי כי ראש הממשלה יבחן את יישום המלצות הוועדה, במיוחד בתחום קבלת החלטות בנושאי ביטחון לאומי, ויפעל בהקדם למימושו.

4. העמקת בסיס הידע של שרי הממשלה בנושאים מדיניים-ביטחוניים

א. ועדת וינוגרד קבעה בהמלצותיה, כי "איכות קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בנושאים מדיניים-ביטחוניים תלויה במידה רבה בעומק וברוחב של הידע של מקבלי ההחלטות בנושאים אלה. במערכה בלבנון 2006 לחלק ממקבלי ההחלטות המרכזיים לא היה ידע כזה. סוגיה זו היא מקרה פרטי של סוגיה רחבה יותר, הקשורה בתהליכי קבלת ההחלטות ובבסיס הידע של מקבלי ההחלטות בדרג המדיני". ועדת וינוגרד המליצה "לקדם העמקת הידע של כל שרי הממשלה בנושאי הליכה האסטרטגיים של המדינה, על ידי קיום סדנאות, ימי עיון ודיוני עומק".

ב-4.11.07 החליטה הממשלה ה-31 (החלטה מס' 2535), כי במהלך ששת החודשים הראשונים ממועד כינונה של ממשלה חדשה יוצגו לקבינט סקירות מקיפות בנושאי חוץ וביטחון, תרחיש מרכזיים אפשריים ומשמעותם; ראש המל"ל ימליץ לראש הממשלה על סדר היום של הקבינט בכל הנוגע להצגות סקירות אלה ועל נושאי אסטרטגיה ומדיניות בהם הקבינט יקיים דיוני עומק; ראש המל"ל, בהתייעצות עם ראשי הגופים הרלוונטיים, ימליץ לראש הממשלה בדבר סקירות נוספות בנושאים מסוימים ורגילים, שיינתנו במקרים רלוונטיים לפורום מצומצם יותר של שרים; ראש המל"ל ימליץ לראש הממשלה בנוגע לנושאים שראוי שהקבינט ידון בהם ובקשר לביקורי שטח וסיורים שבהם ישתתפו גם חברי הקבינט.

הביקורת בדקה את פעילות המל"ל בעניין העמקת בסיס הידע של הקבינט בנושאים מדיניים-ביטחוניים כפי שמתחייב מהחלטת הממשלה ה-31 מ-4.11.07, כאמור, ומהמלצות ועדת וינוגרד, והעלתה, כי החלטת הממשלה ומסקנות ועדת וינוגרד לא יושמו במלואן. בעניין זה מסר בסוף אפריל 2010 (כשנה לאחר כינון הממשלה ה-32) המשנה לראש המל"ל, תא"ל (מיל') אבראל בר-יוסף, למזכ"ץ, אלוף יוחנן לוקר, ולראש המל"ל דאז, פרופ' עוזי ארד, כי "נכון להיום, בסיס הידע של מרבית שרי הקבינט הינו חלקי ביותר, והדבר עומד בסתירה להחלטת הממשלה... בדבר העמקת בסיס הידע של השרים בנושאים מדיניים וביטחוניים".

ב. במאי 2010 מסר ראש ענף הערכת מצב ומרכז צוות קבינטים במל"ל באותה עת, לראש המל"ל ולמשנה לראש המל"ל כלהלן: "הצגת תרחיש הייחוס של צה"ל לקבינט התבצעה בעבר באופן שוטף כחלק מאישור תקציב הביטחון. בשנה וחצי האחרונות לא הוצג תרחיש הייחוס לקבינט. הצגת סטאטוס מוכנות צה"ל למלחמה בפרמטרים הנ"ל לא נערכה בקבינט בשנה וחצי האחרונות. שני הנושאים הנ"ל מהווים נדבך יסודי ביותר בבסיס הידע הנדרש מהשרים, בהתאם להחלטות ממשלה קודמות".

בתגובתו לממצאי הביקורת הבהיר משרד ראש הממשלה, כי "המל"ל פעל להעלאת נושאים מרכזיים לדיון בקבינט, דוגמת תרחיש הייחוס הערכת המודיעין ומוכנות צה"ל. עדות להצלחתו של המל"ל בנושא זה הוא הדיון שנערך בנושא 'תר"ש תפן' בתחילת מאי 2011 לאחר דחיות רבות". עוד ציין משרד ראש הממשלה בתשובתו, כי בחודשים מאי 2011 - יולי 2011 נערכו מספר

דיונים בוועדת השרים להצטיידות³⁰, ובכלל זה דיונים באיום הייחוס, תפיסת הביטחון והערכת המצב האסטרטגית והכלכלית, וכי "בהתאם להחלטת הממשלה מס' 3065 מיום 3.4.11, הוחלט להרחיב את סמכויות ועדת השרים לעניין אישור תכניות הפיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון. הוועדה בנוסף לסמכויותיה, תעקוב ותלווה את תהליך גיבוש התכניות הרב שנתיות של מערכת הביטחון באמצעות מפגשים עתיים עם הגורמים המוסמכים במערכת הביטחון".

מבקר המדינה מציין בחיוב את פעילות המל"ל בכל הנוגע להגברת הידע של חברי ועדת השרים להצטיידות בשנת 2011. אם כי פעילות זו נעשתה יותר משנתיים לאחר כינון הממשלה. מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי היה שהמל"ל ייזום דיונים אצל ראש הממשלה להעמקת הידע של כל חברי הקבינט, כדי שתהיה להם תשתית ידע רחבה ככל האפשר, שתסייע להם בעת קבלת החלטות חשובות ומשמעותיות בתחומי חוץ וביטחון, שחלקן הוות גורל ואשר יכולות להגיע לכדי יציאה למלחמה.

עוד מעיר מבקר המדינה, כי אמנם ראש המל"ל מופקד על יישום החלטת הממשלה בדבר העמקת הידע של שרי הקבינט בענייני החוץ והביטחון, ואולם עניין זה הינו בראש ובראשונה באחריות ראש הממשלה, הנושא באחריות עליונה לסדר היום של דיוני הקבינט ולאיכות ההחלטות המתקבלות בו.

5. בחינת מיזמים ביטחוניים

בחוק המל"ל נקבע, כי על המל"ל "לבחון מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני ולהציג את עמדתו לפני הממשלה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או כל גוף אחר שיחליט עליו ראש הממשלה, לרבות גיבוש חלופות על פי סדרי עדיפויות מנומקים בראייה כוללת, אלא אם כן הורה ראש הממשלה אחרת". עוד נקבע בחוק, כי על המל"ל "להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, וכן כל סעיף אחר ששר הביטחון, או מי שהוא מינהו לכך, ממונה עליו, בתקציב ששר החוץ ממונה עליו, ובתקציב הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, לרבות גיבוש חלופות, על פי סדרי עדיפויות מנומקים בראייה כוללת".

בתקופת הביקורת בחן המל"ל את תכניות הפיתוח וההצטיידות שהוגשו לאישור ועדת השרים להצטיידות. בחלק מהמקרים הביאו בחינות אלה להחלטה של הוועדה לבדוק היבטים נוספים הקשורים לתכניות. משרד מבקר המדינה מציין, כי למרות התקדמות ניכרת של המל"ל ביישום החוק בנוגע לבחינת מיזמים ביטחוניים, עלו בביקורת הממצאים כלהלן:

א. ממסמכי המל"ל עולה, כי המונח "מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני" המופיע בחוק המל"ל אינו מוגדר במערכת הביטחון, והוא לא הוגדר על ידי הממשלה לאחר חקיקת החוק.

במרץ 2003 החליטה הממשלה (החלטה מס' 87) על הגברת הבקרה על תקציב הביטחון. בהחלטה נקבע, כי "כל תכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק, מערכת תומכת לחימה וכיוצא-בזה, בסכום העולה על 300 מיליון ש"ח בתקציב שנתי או 700 מיליון ש"ח בתקציב רב שנתי...

30 ב-1.12.09 החליטה הממשלה (החלטה 984) ה-32 להקים את "ועדת השרים לעניין אישור תכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון" (להלן - ועדת השרים להצטיידות).

יהיו טעונים אישור מראש של ועדת משנה של ועדת השרים לביטחון לאומי בראשות ראש הממשלה, וחבריה שרי הביטחון, האוצר, המשפטים והחוץ". עוד קבעה הממשלה באותה החלטה, כי יש "לפנות אל ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כי תקים ועדת משנה של שרים לעניין זה". בדצמבר 2009 החליטה הממשלה (החלטה 984) להקים את ועדת השרים להצטיידות. בהחלטה זו נקבע הרכב הוועדה ונקבעו סמכויותיה כמפורט בהחלטת הממשלה ממרץ 2003. מאז הקמת ועדת השרים להצטיידות מרכז המל"ל את עבודתה.

בתקופה ספטמבר 2009 - ינואר 2010 ביטאו גורמים שונים במל"ל את הצורך בהגדרת המושג "מיזם ביטחוני", כדי שהמל"ל יוכל להגדיר את תכולת העבודה הנדרשת ממנו בתחום בחינת "המיזמים הביטחוניים". אותם גורמים דנו בשאלה האם נוכח האחריות שהוטלה על המל"ל בנושא המיזמים, מוטל על המל"ל לבחון, מלבד הפרויקטים המחויבים באישור של ועדת השרים להצטיידות, גם מיזמים בהיקף כספי ניכר שאושרו בעבר על ידי הממשלה, והחלטות של מערכת הביטחון שלא לבצע פרויקטים מסוימים או לבצע חלק מהם, ולבחון החלטות של מערכת הביטחון שלהן משמעות תקציבית ניכרת, שאינן מובאות לאישור ועדת השרים להצטיידות, כדוגמת העברת בסיסי צה"ל לנגב, הכרוכה בעלות של מיליארדי ש"ח.

בינואר 2010 התקיים דיון במל"ל בראשות המשנה לראש המל"ל, תא"ל (מיל') אבריאל בר-יוסף, בנושא "מיזמים ביטחוניים", ובו סוכם, בין היתר, כי המל"ל ימליץ לקיים דיונים בוועדות השרים המתאימות גם בנוגע למיזמים שאינם מחויבים באישורה של ועדת השרים להצטיידות.

בתגובתו מנובמבר 2011 לממצאי הביקורת, טען משרד ראש הממשלה בנוגע לסוגיית הבחינה של מיזמים ביטחוניים, בין היתר, כלהלן: קיימת הגדרה ברורה למונח "מיזם ביטחוני" והיא "נגזרת מהחלטת הממשלה מספר 984 מיום 1.12.09 ... בנוסף, חוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007 קבע כי תוקם ועדת משנה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לעניין ייצוא ביטחוני והיא תוסמך לדון ולאשר ייצוא ביטחוני מכוח הסכם בין מדינת ישראל לבין מדינה אחרת בהיקף של למעלה מ-200 מיליון ש"ח".

מבקר המדינה מעיר, כי נוכח העובדה שהגדרת "מיזם ביטחוני" בהחלטת הממשלה מס' 984 ובחוק הפיקוח על יצוא ביטחוני הינה מצומצמת, ואינה כוללת בהכרח את כל המיזמים הביטחוניים שלהם חשיבות משמעותית בתחום המדיני-ביטחוני, יש מקום שראש הממשלה יבחן את הצורך בהפעלת המל"ל לצורך בחינת מיזמים נוספים, דבר העשוי לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות בעניינם ואת עבודת המטה לקראת הדיונים בתקציב החוץ והביטחון, כמובהר בהמשך.

בינואר 2012 מסר משרד ראש הממשלה, כי בהתאם להחלטת הממשלה מספר 4088, הגדרת מיזם ביטחוני שייבחן על ידי המל"ל הורחבה, ולפיה נבחנים כעת מיזמים ביטחוניים בסכומים נמוכים יותר מבעבר, כך שהיקפם גדל.

ב. החוק מטיל על המל"ל להכין את עבודת המטה עבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם (השב"כ, המוסד, הוועדה לאנרגיה אטומית). משרד ראש הממשלה מסר בנובמבר 2011, כי "בהביאו בפני ראש הממשלה והדרג המדיני את התייחסותו... [לגבי] המיזמים הביטחוניים, הרי שהמל"ל מקיים חלק בלתי מבוטל מהתפקיד המוטל עליו בסעיף 2(א)(7) לחוק להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לדיון בתקציב הביטחון".

בביקורת עלה, כי בשנים 2009 ו-2010 לא בדק המל"ל אף מיום ביטחוני של משרד החוץ, השב"כ, המוסד והוועדה לאנרגיה אטומית.

בתשובתו מאוקטובר 2010 לממצאי הביקורת מסר ראש השב"כ, מר יורם כהן, כי "להבנתו אין הכרח כי ריכוז עבודת מטה לקראת דיוני התקציב על ידי המל"ל תכלול גם בדיקת מיזמים של גופי הביטחון ובכללם השירות [השב"כ], ואף לא ברור מהם הכלים העומדים לרשות המל"ל לצורך מלאכה זו. על כן עמדתי היא שאין מקום לכך שהמל"ל יעסוק בבדיקת מיזמים ביטחוניים של השירות".

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי המוסד והשב"כ מאשרים את התר"ש והמיזמים הביטחוניים שלהם ישירות מול ראש הממשלה, ולא בוועדות שרים. עוד מסר משרד ראש הממשלה בתגובתו, כי "לו המחוקק היה חפץ, כי המל"ל יבחן את המיזמים הביטחוניים של כלל הגופים, לרבות הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם כמצוין בנוגע לבחינת תקציב הביטחון, חזקה עליו כי היה מציין זאת בחוק... ברי, כי הסעיף מקנה לראש הממשלה שיקול דעת וחופש פעולה בנוגע להיקף בחינת המיזמים הביטחוניים. לאור זאת, נראה כי אין לקבוע באופן נחרץ את רשימת הגופים שלגביהם על המל"ל לבחון את המיזמים הביטחוניים ויש להשאיר זאת להנחייתו המפורשת של ראש הממשלה" (ההדגשה במקור).

מבקר המדינה מציין, כי עמדת משרד ראש הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בתגובה האמורה, אינה מתייחסת לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה והרכבי השרים ולתועלת העשויה לצמוח לאוצר המדינה כתוצאה מבחינת המיזמים הביטחוניים של גופים אלה על ידי המל"ל.

לדעת מבקר המדינה, כיוון שקיימת זיקה בין בחינת תקציב הביטחון לבחינת המיזמים הביטחוניים ולנוכח ההיקף הכספי הגדול של המיזמים הביטחוניים בגופים הביטחוניים שעליהם ממונה ראש הממשלה, ראוי, שעבודת מטה לקראת דיונים על התקציב של גופים אלה תכלול גם בחינה של המיזמים הביטחוניים העיקריים שלהם בהיותם משפיעים מהותית על התקציב.

ג. על פי החלטת הממשלה משנת 2003 (החלטה 87), כל התחייבות להוצאה כספית שנקבעה, מחייבת קבלת אישור מראש של ועדת השרים להצטיידות. בעניין זה כבר קבע מבקר המדינה בשנת 2005, כי "מערכת הביטחון יצרה התחייבויות ארוכות טווח ללא מגבלה אפקטיבית וללא בקרה ראויה; בקרה, שאמורה לוודא שהיקף יצירת ההתחייבויות הרב-שנתיות לא יחרוג ממסגרת נתונה... חוסר הבקרה על היקף ההתקשרויות הרב-שנתיות של מערכת הביטחון עלול להביא ליצירת התחייבויות יתר ולהקשחה של תקציב הביטחון בשנים עתידיות"³¹.

בביקורת עלה, כי המל"ל לא הגדיר לעצמו בנוהלי עבודה פנימיים את השלב המתאים לתחילת מעורבותו במיזמים ביטחוניים, וממילא לא פנה לראש הממשלה כדי שיאשר את ההגדרות. נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2011, המל"ל נוהג לטפל במיזם ביטחוני בשלב מתקדם, החל מהעת שבה הגוף האחראי למיזם הביטחוני מחליט כי הפרויקט הגיע לשלבים המאפשרים לגבש "הצעת מחליטים"³², שתוצג לוועדת השרים להצטיידות. בביקורת עלה, כי בעבר החלה לעתים מעורבות המל"ל במיזם ביטחוני רק לאחר שהמיזם התנהל כבר לאורך זמן רב בגוף המבצע. לעתים מדובר

31 מבקר המדינה, דוח שנתי 56א (2005), בפרק "תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון", עמ' 24.

32 "הצעת מחליטים" - הצעה המוגשת לקבינט לצורך קבלת החלטה בנושא מסוים.

במיזמים ביטחוניים שבהם מעורבים גופים נוספים, חלקם מחו"ל, ועקב כך נפגעה יכולתו של המל"ל להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות לפני נקיטת פעולות בעניין המיזמים הביטחוניים, הכרוכות בהשקעת משאבים ובקביעת עובדות בשטח. לדוגמה:

פרויקט ה-JSF³³ - החל משנת 2003 שולבה נציגות מטעם חיל האוויר הישראלי במטה התכנית של פרויקט ה-JSF (להלן - F-35) בארצות הברית. הפרויקט נכלל בתכנית הרב-שנתית של צה"ל לשנים 2008-2012 (תר"ש "תפן"). ב-15.8.10 אישר שר הביטחון עקרונית את המלצות צה"ל לרכש מטוסי F-35. ב-29.8.10 תוכננה ישיבה של ועדת השרים להצטיידות, ובמסגרתה תכנן משרד הביטחון להניח על שולחן הוועדה את "הצעת המחליטים" לאישור הפרויקט ולרכש המטוסים. כפי שעלה בביקורת, החלטה על מעורבות צה"ל בפרויקט לא הובאה לאישור הממשלה לפני התחלת מעורבות צה"ל בפרויקט והמל"ל לא היה מעורב בעבודת המטה הקשורה לפרויקט ה-F-35 עד אותו מועד. עקב התנגדות המל"ל ל"הצעת המחליטים" של משרד הביטחון, נדחתה ישיבת הוועדה עד לביצוע עבודת מטה על ידי המל"ל בנושא זה. ב-16.9.10 אישרה ועדת השרים להצטיידות רכישה של מטוסי F-35 בהיקף של 2.7 מיליארד דולר מכספי הסיוע ו-695 מיליון ש"ח.

ממסמכי המל"ל עולה, כי העסקה אושרה על ידי ועדת שרים להצטיידות אף על פי שמערכת הביטחון לא הציגה לוועדה את כל ההיבטים הקשורים לביצוע העסקה, ובכלל זה: משמעות ההשקעה הכספית הגדולה בעסקה זו מול תקציבים אחרים בתחומי הביטחון; המשמעות של הירידה הצפויה בסד"כ מטוסי הקרב של חיל האוויר; והחלופות שיאפשרו לגשר על פער צפוי זה.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי "המל"ל התייחס והעלה לדיון את הסוגיות התקציביות והאגמיות הקשורות בעסקה, ובכלל זה את סוגיית סד"כ הקרב של חיל האוויר, אלא שנושאים אלה מצאו את ביטויים בסיכום ראש הממשלה [ההדגשה במקור] והניעו עבודת מטה נוספת... המספקת בין היתר, מענה לצורך בגישור על הפער בסד"כ חיל האוויר".

מבקר המדינה מעיר, כי אף על פי שחיל האוויר היה מעורב בפרויקט משנת 2003, ועל אף ההיקף הכספי העצום של העסקה, היה המל"ל מעורב בתהליך רק לקראת אישורו בממשלה בשנת 2010, זאת על אף שחוק המל"ל נחקק, כאמור, כבר ביולי 2008. היבטים מסוימים שעליהם העיר המל"ל הניעו אמנם עבודת מטה נוספת, לאחר אישור העסקה על ידי ועדת השרים להצטיידות, ועובדה זו מעידה, כי מעורבות מוקדמת יותר של המל"ל הייתה עשויה להשפיע מבעוד מועד על היבטים של עסקת הרכש של המטוסים.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי "אין המל"ל בא להחליף את עבודת המטה המקצועית המתבצעת ע"י הגופים... תפקיד המל"ל הוא לשפר את אופן תהליך קבלת ההחלטות של הדרג המדיני, בבואו לאשר את אותם פרויקטים וזאת כפי שהחוק הגדיר. המל"ל אינו מעורב באורח שוטף בתהליכי העבודה בתוך המשרדים, ונקודת ההתערבות הטבעית שלו - והסמכות המוקנת לו בחוק - היא בממשק שבין הגופים לבין הממשלה לקראת קבלת החלטות. חוק המל"ל נועד לשלב את המל"ל בהכנה ראויה של הממשלה לקראת קבלת החלטה בענייני חוץ וביטחון. כך נוהג המל"ל (גם) בסוגיית המיזמים הביטחוניים" (ההדגשות במקור).

33 JSF (Joint Strike Fighter): מטוס קרב חמקן בפיתוח חברה אמריקנית, אשר בתכנית הפיתוח שלו שותפות כמה מדינות ובראשן ארה"ב ובריטניה.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שראש הממשלה ייתן דעתו על כך שכאשר מדובר בפרויקטים גדולים וחשובים ובעלי היקף תקציבי ניכר, יש לשלב את המל"ל כגוף המטה שלו ושל הממשלה כבר בשלבים המוקדמים שבהם ניתן להשפיע על הפרויקט, ובטרם נקבעו "עובדות בשטח" וננקטו צעדים בלתי הפיכים.

בינואר 2012 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה, כי בהחלטת הממשלה (מס' 4088) מ-8.1.12 נקבע, בין היתר, לתקן את החלטת הממשלה (מס' 3065) מ-31.3.11 בנושא "הרחבת סמכויות ועדת השרים לעניין אישור תכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון". בהחלטה זו נקבע, כי על ראש המל"ל להקים צוות בראשותו בהשתתפות נציגי משרד הביטחון הנדרשים לדיון בפרויקטים, כפי שימצא לנכון ראש המל"ל, וכן נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, וכי כתנאי להעלאת פרויקט לדיון בוועדת שרים להצטיידות, יתקיימו דיונים מקדמיים באותו צוות.

6. בחינת תקציבים

א. בחוק המל"ל נקבע, כי על המל"ל "להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, וכן כל סעיף אחר ששר הביטחון, או מי שהוא מינהו לכך, ממונה עליו, בתקציב ששר החוץ ממונה עליו ובתקציב הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, לרבות גיבוש חלופות, על פי סדרי עדיפויות מנומקים בראייה כוללת".

ברוך שני 56³⁴ של מבקר המדינה צוין, בין היתר, כי "היקף תקציב הביטחון ומכלול הנושאים הכלולים בו, יחד עם חילוקי הדעות המהותיים בין מערכת הביטחון לבין משרד האוצר, יוצרים קושי מובנה לקבלת החלטות במהלך דיון שבו שני הצדדים הללו מציגים את עמדותיהם, בלי שמתקיימת בקרה חיצונית על הנתונים שמערכת הביטחון מציגה". באותו דוח העיר משרד מבקר המדינה, כי "למשרד ראש הממשלה לרבות המל"ל, אין תפקיד של ממש בעבודת המטה המתקיימת לקראת אישור מסגרת תקציב הביטחון, אף לא כגוף העוסק בבחינה ובקרה של הנתונים והצעות התקציב, המוגשות על ידי משרד האוצר, משרד הביטחון וצה"ל והמגבש עמדה בנוגע לתקפותם".

בביקורת הנוכחית עלה, כי המל"ל אמנם בחן היבטים תקציביים מסוימים במסגרת בחינת המיזמים שביצע, אך עד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, לא הכין המל"ל את עבודת המטה לראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, בתקציב משרד החוץ ובתקציב הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם.

ביוני 2011 טען ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, בפני מבקר המדינה בנוגע לתקציב הביטחון, כי "התקציב הוא דבר קריטי וכי לא בוצעה בקרה של המל"ל על התקציב... כן נכון לתת למל"ל לחפור בזה... אני חושב שיש שם כמה מיליארדים טובים שהיינו יכולים לחסוך ואנחנו לא חוסכים אותם... אני חושב שזו לקונה אמיתית". בהתייחסו לשאלת צוות הביקורת באותה פגישה, האם הנחה את המל"ל לעסוק בנושא התקציב, השיב ראש הממשלה, כי "זו דירקטיבה קיימת... הם אומרים שאין להם את המיומנות לעשות את זה, כלומר, אין טעם להילחם איתם להיכנס לקרב הזה".

34 בפרק על "תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון", שם, עמוד 29.

בתשובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011 טען משרד ראש הממשלה בנוגע למעורבות המל"ל בבחינת תקציב הביטחון, "כי מאחר ומדובר בנושא נפרד משאר נושאי העיסוק, הוחלט להותירו לשנת הפיתוח השלישית של המל"ל כחלק מתכנית העבודה המדורגת... בהביאו בפני ראש הממשלה והדרג המדיני את התייחסותו המובנת והמומקנת לנושאי התר"ש, התייעלות והמיזמים הביטחוניים, הרי שהמל"ל מקיים חלק בלתי מבוטל מהתפקיד המוטל עליו בסעיף 2(א)(7) לחוק להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לדיון בתקציב הביטחון" (ההדגשה במקור).

עוד טען משרד ראש הממשלה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "בעת הדיונים לגיבוש תקציב המדינה לשנים 2011-2012 ובדיונים לגיבוש מתווה לקיצוץ תקציב הביטחון ערך המל"ל עבודות מטה והגיש ניירות עמדה. אולם... מופעים אלה - שבהם נקבעת מסגרת התקציב ולא נדונות המשמעות והשלכות ברמת הביטחון הלאומי - אינם מאפשרים השפעה וביצוע עבודת מטה מקצועית על ידי המל"ל" (ההדגשה במקור). עוד הוסיף משרד ראש הממשלה, כי "גם למשרד האוצר - האחראי והמומחה העליון לניהול תקציב המדינה - אין יכולת לנהל מעקב ובקרה אחרי ניהול תקציב הביטחון. אין זה ריאלי לצפות שבמצב העניינים זה יוכל המל"ל לקיים את הבקרה התקציבית שאפילו משרד האוצר אינו מסוגל לקיים. במידה וייעשו השינויים אשר יגבירו את מידת השקיפות ויקנו למשרד האוצר ולמל"ל יכולת לפקח על ההתנהלות התקציבית במערכת הביטחון, כי אז ניתן יהיה למלא את הדירקטיבה של ראש הממשלה (כפי שנמסרה למבקר המדינה בפגישתו עם ראש הממשלה ב-16.6.11)" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מציין, כי לא נמצאו סימוכין המאשרים את טענתו של משרד ראש הממשלה על החלטה בדבר דחיית הטיפול בנושא התקציב ל"שנה השלישית". בהיעדר תכנית עבודה ליישום חוק המל"ל, לא ברורה התייחסות משרד ראש הממשלה בדבר העברת נושא התקציב "לשנתה השלישית של תכנית העבודה המדורגת".

ראש חטיבת תקציבי ביטחון במל"ל מופקד על הכנת עבודות המטה בנושאי תקציב הביטחון, לרבות קביעת סדרי עדיפויות מנומקים וגיבוש סדרי עדיפויות, ובדיקת ניצול תקציב הביטחון לעומת התכנון התקציבי בהתאם לסדרי עדיפויות שנקבעו על ידי הדרג המדיני. תפקיד זה לא אויש מסוף שנת 2010 ועד אפריל 2011 - כחמישה חודשים. בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי "על מנת לבצע את העבודה כראוי, נדרש לגייס כוח אדם נוסף לנושא זה".

מבקר המדינה מעיר, כי לעבודת המטה של המל"ל בתחום התקציב חשיבות רבה ככלי בקרה על יישום תכניות העבודה של מערכת הביטחון. אי-ביצוע בקרה זו משמיט את אחד מאבני היסוד של תפקיד המל"ל בבקרה האזרחית על מערכת הביטחון. לנוכח הקשיים של המל"ל לפקח על תקציב משרד הביטחון, ולנוכח דברי ראש הממשלה, שעבודת מטה מתאימה הייתה עשויה לחסוך בתקציב הביטחון סכומים משמעותיים, ראוי שראש הממשלה ינחה את כל הגורמים הנוגעים בדבר לקיים פעילות אשר תביא להגברת השקיפות של תקציב הביטחון בפני המל"ל, ולנקוט צעדים שיאפשרו למל"ל להעסיק את כוח האדם הנדרש למשימה זו. כך יוכל המל"ל לבצע את תפקידו כפי שנקבע בחוק המל"ל, וכפי שנקבע בהמלצות ועדת וינוגרד ובהמלצות ועדת ליפקין-שחק, ואף נכתב בביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה.

ב. כאמור, בנובמבר 2006 מינו ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, שר הביטחון דאז, עמיר פרץ, ושר האוצר דאז, מר אברהם הירשזון, את ועדת ברודט לבחינת תקציב הביטחון. על הוועדה

הוטל לבחון את הגודל הרצוי של התקציב והרכבו בטווח הקצר ובטווח הארוך ואת המענה הביטחוני הנגזר מהם. מלבד נושא זה, הוטל על הוועדה להמליץ על דרכי פעולה במספר נושאים נוספים, ובהם הדרך הראויה לקבלת החלטות בתחום התקצוב בממשלה.

במאי 2007 פרסמה ועדה ברודט את המלצותיה, ובסוף יולי 2007 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2119) לאמץ את עיקרי מסקנות הוועדה. ועדת ברודט המליצה על הנהגת תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון לחמש שנים (2008-2012), שיהיה מגובה בתכנית הרב-שנתית של צה"ל ואשר תוואי התכנון שלו ישתרע על פני "חומש" נוסף (2013-2017); ויונהג מתווה התייעלות של 30 מיליארד ש"ח לעשר שנים (2008-2017); עוד המליצה ועדת ברודט, כי ראש הממשלה יטיל על המל"ל להיות הבקר של תכנית ההתייעלות, והמל"ל ידווח כל רבעון על התקדמות בתכנית, וכי על מערכת הביטחון להציג מדדי כוונות וכשירות של צה"ל לביצוע התכניות האופרטיביות, לרבות המענה לביטחון שוטף (בט"ש) והיערכות העורף למלחמה ולשגרה, ובכלל זה כשירות המפקדות, העוצבות, הטייסות והשייטות במונחים של היערכות לתכניות מבצעיות, וכי על מערכת הביטחון לשתף בשקיפות מלאה את המל"ל בהבניית המדדים והדיווח השנתי המציג את תמונת המצב, ולתאם עם המל"ל את הדברים.

ביוני 2008 החליט הקבינט לאשר תכנית רב-שנתית של צה"ל (החלטה ב/59), המתבססת על התקציב הרב-שנתי שעליו המליצה ועדת ברודט. בהחלטה נקבע, כי ימונה צוות בראשות ראש המל"ל ובהשתתפות מנכ"ל משרד הביטחון, סגן הרמטכ"ל והממונה על התקציבים באוצר (או נציגיהם), שתפקידו לבדוק הנחות היסוד בתכנית הרב-שנתית של צה"ל ולבחון את יישום תכנית ההתייעלות.

ועדת ברודט המליצה, כי יתקיים דיון של הדרג המדיני עוד בשנת 2007 במשמעות הפערים בין המצוי לנדרש, בדגש על נטילת סיכונים מחושבים במענה לתרחיש הייחוס במונחי סד"כ ופרויקטים. בעניין זה מסר באוגוסט 2008 היועץ הכלכלי של המל"ל דאז, תא"ל (מיל') מיכאל נבון, להנהלת המל"ל, כי "גם אם צה"ל יבצע את כל צעדי ההתייעלות, וגם אם צעדים אלה יניבו את כל המקורות שמצופה מהם, יישארו עדיין פערים ניכרים בין דרישות צה"ל המעורכונות, כפי שהוצגו לוועדת ברודט (בהיקף של 148 מיליארד ש"ח) לבין היקף המענים המצטבר של 87-95 מיליארד ש"ח". בביקורת עלה, כי למרות הפערים שצוינו לעיל, המל"ל לא יזם דיון בממשלה בעניין פערים אלה ומשמעותם.

בתגובתו לממצאי הביקורת הבהיר משרד ראש הממשלה, כי "בנוגע לפערים בין דרישות התקציב של מערכת הביטחון ובין התקציב הרב-שנתי שקבעה ועדת ברודט נציין כי ראש המל"ל הנחה לאחרונה [לאחר מועד סיום הביקורת] לבחון את האפשרות לבצע במל"ל עבודת מטה כוללת על כלל תקציב הביטחון. יוער, לא ניתן יהיה לבצע עבודה מעין זו ללא שקיפות מלאה מצד כל הגורמים הביטחוניים, לגבי תקציביהם".

מבקר המדינה מעיר, כי טענת משרד ראש הממשלה, שעבודת מטה כזו לא יכולה להתבצע ללא שקיפות מלאה מצד הגורמים הביטחוניים, אינה מתיישבת עם חוק המל"ל ועם האחריות המוטלת עליו. ראש הממשלה - כממונה על ביצוע חוק המל"ל, חייב לוודא, כי המל"ל יוכל לבצע בקרה זו כנדרש בחוק המל"ל.

כאמור, הקבינט החליט (החלטה ב/59) ב-25.6.08 על אישור תר"ש "תפן" ועל כך ששר הביטחון ידווח לקבינט על יישום תר"ש "תפן" כל חצי שנה. מהמסמכים עולה, כי למרות החלטת הממשלה ואף ששר הביטחון לא דיווח לקבינט על מימוש תר"ש "תפן" במשך כשלוש שנים - מיוני 2008

חלק ראשון : יישום חוק המל"ל

ועד מאי 2011 - לא התריע על כך המל"ל לראש הממשלה, שהוא יו"ר הקבינט. בתגובתו לממצאי הביקורת הבהיר משרד ראש הממשלה, כי "ביום 1.5.11 התקיים הדיון האמור בקבינט שבו ניתנה סקירה ע"י משרד הביטחון וצה"ל 'סטאטוס יישום תר"ש תפן'".

מבקר המדינה מעיר, כי במשך שלוש שנים התנהל תר"ש "תפן", שהיקפו הכספי מיליארדי ש"ח, ללא בקרה מספקת של הקבינט, כפי שזה קבע לעצמו.

ג. ממסמכי המל"ל עולה, כי ראש הממשלה הטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, מר איל גבאי, לרכז את עבודת המטה לקביעת גודלו של תקציב אמ"ם בשנת 2010: נוכח דרישת מערכת הביטחון להגדיל תקציב זה בשנים 2009 ו-2010 במיליארדי ש"ח, גיבש מנכ"ל משרד ראש הממשלה הצעה לגודל תקציב האמ"ם; המל"ל לא היה שותף לעבודת המטה בקביעת התקציב האמור.

בתגובתו לממצאי הביקורת הבהיר משרד ראש הממשלה, כי "כשעסקין בדיון במסגרת התקציב כוללת וחילוקי דעות בין משרדיים באשר ליישום החלטות ממשלה או יישום סיכומים בין משרדיים, נכון ואף רצוי שיטופל הנושא על ידי הדרג הבכיר במשרד ראש הממשלה שיש לו את הראייה הכוללת, היכולת לנהל שינויים בתקציב המדינה וניהול הרזרבה והחשיפות והיכולת להביא לסיום המחלקות בעניין, ככל שישנן... חוק המל"ל אינו מקנה למל"ל סמכות להכנת עבודת המטה לראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב המדינה שבמסגרתו נקבע תקציב הביטחון... עבודת המטה שנדרש המל"ל לעשות היא בתוך תקציבי הגופים הביטחוניים ובתוך התקציבים שעליהם ממונים שרי הביטחון והחוז" (ההדגשה במקור).

מבקר המדינה מעיר בהתייחס לתגובת משרד ראש הממשלה, כי בדוח ועדת ברודט הומלץ, שעל הדרג המדיני לדון בפערים בין המצוי לנדרש במענה לתרחיש הייחוס. מן הראוי, שהמל"ל, כגוף המטה של הממשלה בעניינים אלה, ישותף בדיונים בפערים האמורים בנושא אמ"ם, ובהצגתם בפני הקבינט.

ד. ראש המל"ל, אלוף (מיל') יעקב עמידרור, מסר בינואר 2012 בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "ב-26.11.2011 הנחה אותי ראש הממשלה לבצע עבודת מטה בין-ארגונית על מנת שאוכל להציג לו תמונת מצב כוללת, מפורטת ועדכנית על המשאבים התקציביים המופנים לנושאי ביטחון, בכלל הגופים הרלוונטיים".

משרד ראש הממשלה מסר בתגובתו לממצאי הביקורת בינואר 2012, כי במסגרת החלטת הממשלה (מס' 4088) "יוטל על מערכת הביטחון להעביר לצוות שבראשותו של ראש המל"ל כל נתון שיבקש על מנת שיוכל לגבש עמדה מקצועית ומבוססת בזמן סביר לפני הדיון בועדת השרים להצטיידות. להבנתנו... [בהחלטה זו] יש כדי לפסוע צעד משמעותי בכל הקשור בהשגת שקיפות על תקציב הביטחון ולקדם את יכולת המל"ל לממש את המוטל עליו בהתאם לחוק".



עד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, המל"ל לא הכין את עבודת המטה לראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, בתקציב משרד החוץ ובתקציב הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, דבר שבהכרח פוגע ביכולת הממשלה לבצע בקרה על התקציב. בכך לא מומשו המלצות ועדת ברודט וועדת וינוגרד אשר ראו חשיבות רבה במעורבות המל"ל בדיונים על תקציב הביטחון, כגורם מאזן ומתכלל מול עבודת המטה של משרד הביטחון בנושא התקציב ומול הצעת התקציב שהוא מציע.

מבקר המדינה מעיר, כי מדבריו של ראש הממשלה עולה, כי הוא מכיר בצורך החיוני שהמל"ל יטפל בעבודת המטה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון. על כן, ראוי שראש הממשלה יודא, כי המל"ל יפתח יכולות ראויות לבצע משימה זו.

7. הערכת מצב שנתית

בחוק המל"ל נקבע, כי על המל"ל להכין ולהגיש לקבינט אחת לשנה לפחות הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני.

בביקורת עלה כי בתחילת שנת 2009 גיבש המל"ל והגיש לעיונו של ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, הערכת מצב של המצב המדיני-ביטחוני. בשנים 2010 ו-2011 לא הכין המל"ל הערכת מצב מדינית-ביטחונית כהגדרתה בחוק.

בתגובתו לממצאי הביקורת מינואר 2012, מסר ראש המל"ל, אלוף (מיל') יעקב עמידרור, כי המל"ל עשה שלוש הערכות מצב לאורך שנות קיומו. האחרונה שבהן נעשתה בשנת 2009. "בהתאם לכך טבעי והגיוני שהערכת המצב הבאה תהא ב-2011... השינויים הדרמטיים בסביבה האזורית במהלך 2011... גרמו לכך [ש]חלק מהערכות המודיעין השנתיות של הגופים השונים חייב רענון ועדכון. בכוונת המל"ל לסיים את תהליך הערכת המצב ברבעון הראשון או השני של שנת 2012".

בתגובתו מינואר 2012 לממצאי הביקורת מסר ראש המל"ל לשעבר, פרופ' עוזי ארד, כי "ביצוע הערכת מצב שנתית באופן מקצועי מותנית בהיות כל המידע הרלוונטי זמין למעריכים. אי-קבלת מלוא המידע ההכרחי עד לאותה עת [הכוונה לתקופה שבה שימש פרופ' ארד כראש המל"ל] לא איפשר [למל"ל] ביצוע הדבר באופן מקצועי ואחראי".

מבקר המדינה מעיר, כי בחוק נקבע, שעל המל"ל להכין הערכת מצב אחת לשנה ולא אחת לשנתיים, כפי שמסר ראש המל"ל בתשובתו. עוד מעיר מבקר המדינה, כי על המל"ל למלא את חובתו להכין הערכת שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני כמוגדר בחוק.

8. תפיסת הביטחון

באפריל 2006 הגישה ועדה בראשות עו"ד דן מרידור³⁵, אשר מינה שר הביטחון דאז, רב-אלוף (מיל') שאול מופז, את עבודתה בנושא "תפיסת ביטחון מקיפה בראייה אינטגרטיבית ארוכת-טווח למדינת-ישראל" (להלן - תפיסת הביטחון). מסקנות העבודה הוצגו בישיבות הקבינט בנובמבר 2007 ובינואר 2008. עד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, לא אושרה עבודה זו על ידי מקבלי ההחלטות. יצוין כי תפיסת הביטחון אמורה להשפיע, בין היתר, על בניין הכוח של הצבא ועל תורת הלחימה שלו. משרד ראש הממשלה טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "המל"ל פעל רבות במהלך כהונתה של הממשלה הקודמת להביא לדיון ולאישור הקבינט את מסקנות ועדת מרידור אולם לאור התנגדות נחרצת של משרד הביטחון מסקנות הדוח לא אושרו".

בחוק המל"ל נקבע, כי על המל"ל לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה ערכונים. הביקורת העלתה, כי עד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, בחן המל"ל מכלולים אסטרטגיים חשובים בתפיסת הביטחון (תחומי אמ"ם, מכלולים מדיניים-אסטרטגיים והגנת העורף), אך הוא לא בחן את תפיסת הביטחון כמוגדר בחוק.

בתגובתו מינואר 2012 לממצאי הביקורת טען ראש המל"ל לשעבר, פרופ' עוזי ארד, כי המל"ל התרכז בתחומים האמורים (תחומי אמ"ם, מכלולים מדיניים-אסטרטגיים והגנת העורף) נוכח הגדרת ראש הממשלה בספטמבר 2009, כי תחומים אלה הינם עיקריים לעשיית המל"ל.

מבקר המדינה מעיר, כי למדינת ישראל אין תפיסת ביטחון מעוגנת ומאושרת על ידי ממשלת ישראל, אף שלקיומה של תפיסה שכזו חשיבות רבה. לכן ראוי, שראש הממשלה באמצעות המל"ל יחדש את הדיון בגיבוש תפיסת הביטחון, בין על בסיס המסמך של הוועדה בראשות דן מרידור ובין על בסיס בחינה אחרת.

התנהלות המל"ל

1. תקני כוח אדם

תקן כוח האדם של ארגון אמור לפרט את המבנה הארגוני ולכלול את הדרגה של כל משרה. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, מסדיר קבלת עובדים לשירות המדינה וקובע הליכים ליצירת תקן ולאישורו ולבחירת עובדים למשרות התקן. תקן מיועד ליצור כלי לפיקוח על מספר המשרות, על דרגותיהן ועל היחס ביניהן, תוך הפרדה בין התקן לממלא המשרה. נציב שירות המדינה, העומד בראש נציבות שירות המדינה, אחראי להגדיר ולאשר את התקנים והמשרות והדרגות בכל משרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם, ובכך גם לאשר את המבנה הארגוני שלהם. מתשובת משרד ראש הממשלה עולה, כי נכון לאוקטובר 2011 [לאחר מועד סיום הביקורת], יש במל"ל 58 משרות מאוישות (93%).

35 במועד סיום הביקורת, יוני 2011, מכהן עו"ד דן מרידור כשר לענייני מודיעין בממשלה ה-32.

בביקורת הקודמת³⁶ נכתב, כי "מאז הקמתה התאפיינה המל"ל בחוסר יציבות בכהונתם של ראשיה, ובממוצע כיהן כל אחד מהם כשנה וחצי בלבד... העובדה שמאז הקמת המל"ל משמשים ראשיה במשך תקופות קצרות אף מאלה המקובלות בתפקידי מטה אחרים... 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".

ראוי לציין, כי בפרק הזמן שחלף מאז הביקורת הקודמת כיהנו ארבעה ראשי מל"ל בתפקידם: מר אילן מזרחי - יוני 2006 עד דצמבר 2007 (כ-18 חודשים); תא"ל (מיל') דני ארדיטי - מדצמבר 2007 ועד אפריל 2009 (כ-16 חודשים); פרופ' עוזי ארד - אפריל 2009 ועד מרץ 2011 (כשנתיים); אלוף (מיל') יעקב עמידור - החל מאפריל 2011. יוצא אפוא, כי גם שלושת ראשי המל"ל האחרונים, שסיימו את תפקידם לאחר מועד הביקורת הקודמת, כיהנו תקופות קצרות יחסית.

בעניין תקני הכוח אדם במל"ל³⁷ נכתב בביקורת הקודמת, כי "כתוצאה... מתחלופת העובדים הגבוהה, קיימים לא פעם פערי כוח אדם הבאים לידי ביטוי במשרות חשובות, שנותרות לא מאוישות תקופות ארוכות... לפערים אלה עלולה להיות פגיעה משמעותית ביכולת עבודתה".

בביקורת התברר, כי במל"ל לא אוישו מספר תפקידים במשך פרקי זמן שהשפיעו על יכולת התפקוד של המל"ל. לדוגמה: במל"ל מכהנים ארבעה סגנים לראש המל"ל. תפקיד סגן ראש המל"ל למדיניות אסטרטגית אשר מופקד על גיבוש המדיניות הלאומית של ישראל בנושאים אסטרטגיים ובהם סוגיות של הפצת נשק, של פירוק ובקרת נשק, ופרויקטים בתחום הגרעין במזרח התיכון, לא אויש כשנתיים - ממאי 2009 ועד מאי 2011. תפקיד סגן ראש המל"ל למדיניות ביטחון - המופקד, בין היתר, על הכנת ניירות עמדה בנושא תפיסת הביטחון הלאומי, הגדרת מדיניות הביטחון מול מדינות מפתח וריכוז עבודות מטה עם גורמים ממלכתיים בנוגע למדיניות בקרת הנשק - לא אויש כשבעה חודשים - מאוקטובר 2009 ועד אפריל 2010.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי "פרק הזמן שחולף מיום ההחלטה על איוש המשרה על ידי אדם שנבחר, ועד שהעובד מתחיל לעבוד יכול לקחת 9 חודשים בשל תהליכי הקליטה למשרות בשירות המדינה... במציאות זאת, בה כל כך קשה לאייש את המשרות, ופרק הזמן מהווה מכשול אמיתי - הן בפני המל"ל והן בפני המועמדים... אנו סבורים שהעובדה שלמעלה מ-90 אחוזים מתקני המל"ל מאוישים (נכון לאוקטובר 2011) [93 אחוזים] מהווה הישג משמעותי למל"ל. מבחינה עובדתית, מדובר בשיפור משמעותי נוכח האמור בביקורת הקודמת" (ההדגשות במקור).

מבקר המדינה מעיר, כי אכן על פי התמונה המוצגת בתשובת משרד ראש הממשלה חל שיפור בנושא איוש תקנים במל"ל בהשוואה לביקורת הקודמת. עם זאת, התחלופה הגדולה בחלק מהמשרות, שחלקן משרות בכירות, וקשייה של הנהלת המל"ל לאייש חלק מהתקנים למשך תקופות ארוכות, פגעה ביכולת המל"ל לבצע את תפקידיו כפי שנקבע בחוק. נוכח העובדה שבמל"ל הייתה תחלופת עובדים תכופה, ראוי היה, כי הנהלת המל"ל תגבש תכנית ארוכת טווח לגיוס עובדים המותאמת לאופי השירות במל"ל.

36 שם, עמ' 51.
37 שם, עמ' 65-66.

2. תכניות עבודה

על פי מדריך התכנון הממשלתי³⁸, תכנית עבודה "מגדירה את המצב שאליו שואף המשרד הממשלתי להגיע ומתווה את הדרך למימושו". תכנית העבודה השנתית אמורה להיגזר, בין היתר, מהמטרות הרב-שנתיות, היעדים שהוצבו בכל שנת עבודה לשם מימוש מטרות אלה, ותוצרי הערכת המצב בנוגע להשגת מטרות הארגון בשנים קודמות. עוד נקבע במדריך, כי לכל מרכיב בתכנית העבודה אמור המשרד הממשלתי לקבוע מדדים מדידים, דבר המאפשר לדעת מה הושג בפועל, להעריך את מימוש מדיניות הארגון, והוא מהווה אמצעי להתאמת מדיניות לשם הצלחה גדולה יותר בעתיד.

עד מועד סיום הביקורת לא הייתה למל"ל תכנית עבודה כוללת ומאושרת על ידי ראש המל"ל, ומשכך לא נקבעו סדרי עדיפויות לטיפול בנושאים שונים, ולא נקבעו תכניות ארוכות טווח בראייה כלל-מערכתית. אמנם חלק מאגפי המל"ל גיבשו תכניות עבודה אגפיות, אך אלו לא קיבלו את אישורו של ראש המל"ל.

בתגובתו מינואר 2012 לממצאי הביקורת מסר ראש המל"ל לשעבר, פרופ' עוזי ארד, כי "גם בהיעדר מסמך 'תכנית עבודה' אחוד, בפועל שמשו את המל"ל והנהלתו תכניות פרטניות לקידום היעד הזה על פי התחומים השונים-ארגוניים ותפקידים".

מבקר המדינה מעיר, כי על המל"ל להכין בכל שנה תכנית עבודה מאושרת על ידי ראש המל"ל. תכנית זו תאפשר למל"ל לעמוד בתפקידים שהוגדרו בחוק, והיא תשלב סדרי עדיפויות שראש הממשלה יקבע.

3. נהלים

נהלים והוראות של כל ארגון נועדו לשיפור יעילות עבודתו, והם אחת מאמות המידה של מינהל תקין. בספטמבר 2009 הגיש ראש חטיבת שיטות ומתודולוגיות במל"ל קובץ נהלים לאישור ראש המל"ל. בקובץ זה נכתב, בין היתר, כי כפועל יוצא מחקיקת חוק המל"ל, עלתה רמת המחויבות של המל"ל לסטנדרטים ולנורמות עבודה, וכי עם חקיקת החוק, וכמקובל בתרבות ארגונית בריאה בארגוני ידע מודרניים, ראוי שהמל"ל יתרגם את ייעודו ומשימותיו למערכת שיטתית של נהלים, שתפרש את תהליך ביצוע המשימות, הלכה למעשה, ותקבץ את הזיכרון הארגוני הרלוונטי שנצבר במערכות הארגון.

באוקטובר 2010 מסר ראש המל"ל למשנה לראש המל"ל, לסגני ראש המל"ל וליועץ המשפטי של המל"ל, כי בתכנית העבודה לשנת 2011 יושלם אוגדן נהלים למל"ל, בין היתר תוך הישענות על נהלים שהציעו גורמים חיצוניים, כמו ועדת ליפקין-שחק, בנושא הדיונים.

עד מועד סיום הביקורת ביוני 2011 טרם גיבש המל"ל את אוגדן הנהלים האמור. משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו לממצאי הביקורת בנובמבר 2011, כי יש מספר נהלים ותהליכי עבודה שהגדיר ואישר ראש המל"ל ומהווים, הלכה למעשה, נהלי עבודה. יצוין כי רשימת הנהלים שצירף משרד ראש הממשלה לתשובתו מקיפים חלק קטן מפעילות הארגון.

38 מדריך התכנון הממשלתי השנתי - משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות מספטמבר 2010.

מבקר המדינה מעיר, כי ראוי שהמל"ל יגבש בהקדם "אוגדן נהלים", המקיף את כל תחומי הפעילות של המל"ל, ואשר יכלול הנחיות לביצוע כל פעולותיו. על ראש המל"ל לאשר "אוגדן נהלים" זה.



סיכום והמלצות

לאורך שנות קיומה של מדינת ישראל הצביעו גורמים שונים על הצורך החיוני בייצור חיצוני קבוע לראש הממשלה ולממשלה בתחומי הביטחון הלאומי, באמצעות גוף מטה חזק ובעל יכולות שיאפשר קבלת החלטות על בסיס עבודת מטה והצגת חלופות לבחירה. במרץ 1999 החליטה הממשלה בראשותו של מר בנימין נתניהו להקים את המועצה לביטחון לאומי, במטרה שתשמש כגוף מטה של ראש הממשלה והממשלה לנושאי ביטחון לאומי. בעקבות מלחמת לבנון השנייה ביולי 2006 ופרסום המלצות ועדת וינוגרד שמונתה סמוך לאחריה לבדיקת אירועי המלחמה, ולאחר פרסום הביקורת של משרד מבקר המדינה על המל"ל בספטמבר 2006 והמלצות ועדת ליפקין-שחק ביוני 2007 כיצד לממש את המלצות ועדת וינוגרד, נחקק חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, אשר קובע, בין היתר, את תפקידי המל"ל. החוק קובע במפורש, כי האחריות ליישום החוק מוטלת על ראש הממשלה.

חוק המל"ל, אמור לשנות משמעותית את עבודת המטה המכונה לתהליך קבלת ההחלטות על ידי ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה בנושאי חוץ וביטחון באמצעות יצירת גורם מקצועי, מאזן ואובייקטיבי אשר ירכז את עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון, יראה ראייה כוללת של תחומים אלה, ויוכל להציג בפני הפורום המחליט "דעה שנייה" מטעמו ובחינה של חלופות לפעולה, וזאת מול הדומיננטיות הרבה של מערכת הביטחון בתהליכי קבלת ההחלטות. לחוק אמורה להיות השפעה על המידע המועבר למקבלי ההחלטות ועל שימור הזיכרון הארגוני הסדור והרציף בנושאים חיוניים אלה.

כאמור, מאז חקיקת חוק המל"ל ועד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, בכל הנוגע ליישום חוק המל"ל, חלה התקדמות משמעותית אשר הגבירה באופן ניכר את מעורבותו של המל"ל בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה. עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת, ובחלוף כשלוש שנים מיום חקיקת חוק המל"ל, עדיין קיימים פערים מהותיים בין הוראות חוק המל"ל ותכלית החוק לבין יישומו בפועל. מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה רוכזו על ידי המזכיר הצבאי לראש הממשלה (המזכ"ץ) ולא על ידי המל"ל, המל"ל לא הכין את עבודת המטה עבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, לא הכין הערכת מצב שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני כנדרש בחוק, לא בחן חלק מהפרויקטים של מערכת הביטחון בעלי השפעות משמעותיות בתחום המדיני-ביטחוני, לא בחן כלל מיזמים ביטחוניים של הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, ולא בחן את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל כנדרש בחוק, אלא בחן מספר סוגיות מהותיות הקשורות לתפיסת הביטחון.

מבקר המדינה מעיר לראש הממשלה, כי במצב זה המל"ל איננו ממלא את ייעודו כפי שביקש המחוקק להשיג וכפי שעולה מהמלצות ועדת וינוגרד ומהמלצות ועדת ליפקין-שחק, ועדיין אינו מהווה את גוף המטה המרכזי לענייני חוץ וביטחון היכול לייצר את הערך המוסף הנדרש בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאים שהם מהחשובים ביותר למדינת ישראל. עקב כך, בנושאים רבים לא מבוצעת עבודת מטה מתכללת על ידי גורם שאינו הגוף המבצע, המביאה בחשבון את כלל ההיבטים הכרוכים בפעילות המדוברת, ולכן תהליך קבלת החלטות בדרג העליון של מדינת ישראל בחלק מהנושאים החיוניים, אשר בדרך כלל אינם גלויים לעין הציבורית, אינו מיטבי. בנוסף לכך, עקב יישום חלקי של חוק המל"ל עלולים להיפגע הראייה הכוללת בנושאי החוץ והביטחון, התאימות בין הגופים השונים במערכת הביטחון והזיכרון הארגוני בנושאים אלה.

הביקורת עמדה על שני גורמים עיקריים שהיה בהם כדי לפגוע במימוש החוק ובהשגת תכליתו כלהלן: האחד - ליקויים הקשורים לדרך ההפעלה של המל"ל על ידי ראש הממשלה כמו: (א) ראש הממשלה לא הטיל על המל"ל את ריכוז מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון ותחת זאת הטיל משימה זו על המזכ"ץ; (ב) ראש הממשלה הטיל מגבלות על העברת מידע למל"ל והחליט על אי-שיתוף ראש המל"ל בדיוני ועדת ראשי השירותים (ור"ש). השני - ליקויים הקשורים בתפקוד הארגוני ובהתנהלות הפנימית של המל"ל, כמו: (א) תחלופה תכופה של עובדים, חלקם בתפקידים בכירים; (ב) אי-איוש של תפקידים רבים וחשובים לאורך תקופות ממושכות; (ג) פעילות שוטפת ללא נהלים, וליקויים במעקב אחר החלטות הממשלה.

השנתיים שחלפו, נכון למועד סיום הביקורת, מאז כינון הממשלה בראשות מר בנימין נתניהו וכינון המל"ל בתצורת פעילותו הנוכחית, אפשרו לראש הממשלה, האחראי ליישום החוק, ולראש המל"ל לבחון מהם התהליכים הנדרשים ליישום החוק, להצביע על הקשיים ביישום החוק הלכה למעשה, ולהציע באופן סדור שינויים לביצוע, ככול שיידרשו. ראוי היה, כי תגובש תכנית שתביא ליישום החוק בהקדם ותעמיד את המל"ל כגוף המטה המרכזי את עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון. יש לציין, כי נכון למועד סיום הביקורת לא נדונה, וממילא גם לא אושרה, תכנית כזו.

נוכח השינויים הרבים שעברו על המל"ל מאז חקיקת החוק, ראוי, כי יאוישו כל התפקידים במל"ל על מנת שהמל"ל יוכל לתת מענה בהיבט הארגוני הנדרש ממנו על פי חוק המל"ל ותכלית החקיקה. ראוי שראש הממשלה, כמי שנושא באחריות ליישום חוק המל"ל, יוודא שהכללים שנקבעו במשרד ראש הממשלה להסדרת הסמכויות בתוך משרד ראש הממשלה יתאימו לסעיפי החוק, וראש הממשלה ינחה את ראש המל"ל ואת שאר הגורמים בלשכתו להכין תכנית לסגירת הפערים בין הוראות חוק המל"ל ותכליתו, לבין יישומו, למיצוב המל"ל כגוף המטה המרכזי שלו, של הממשלה וועדותיה בנושאי החוץ והביטחון, ולאפשר למל"ל לממש בהקדם את התפקידים שהוטלו עליו בחוק.

