

## צבא ההגנה לישראל

### פעולות הביקורת

נבדקו היבטים בהתמודדות של גורמי הביטחון ושל המערכות האזרחיות הנוגעות בדבר למניעת הברחת אמצעי לחימה לגורמים עוינים: סוגיות הקשורות בהתמודדות גורמי המודיעין עם איום זה; סוגיות במענה המיבצעי להברחת אמצעי לחימה דרך הגבולות היבשתיים ולהברחת אמצעי לחימה במטענים דרך המעברים היבשתיים והימיים של מדינת ישראל. עוד נבדקו, אופן הטיפול למניעת החדרתם או הברחתם של חומרים מסוכנים, ודרכי אבטחתם של מאגרים של אמצעי לחימה בצה"ל ושל מאגרי נשק ותחמושת במגזר האזרחי מפני גניבה. הביקורת נערכה במשרד ראש הממשלה - במועצה לביטחון לאומי ובשירות הביטחון הכללי; בצה"ל - במטה הכללי ובשלושת הפיקודים המרחביים; במשטרת ישראל; במשרד האוצר - באגף המכס ומע"מ; במשרד התחבורה, ברשות שדות התעופה וברשות הנמלים והרכבות; במשרד לאיכות הסביבה - באגף חומרים מסוכנים; במשרד הפנים - באגף לרישוי ופיקוח; ובמשרד הביטחון - באגף לסיוע ביטחוני.

בצה"ל ובמשרד הביטחון נערכה ביקורת בנושא נשק פחות קטלני. הביקורת התייחסה לנושאים הבאים: ההצטיידות והשימוש בנשק פחות קטלני המצוי ברשות צה"ל במהלך פעילות כוחותינו באזור יהודה והשומרון ופעילות הפיתוח והרכש של נשק פחות קטלני שיענה לצרכים מיבצעיים חדשים.

בנושא רמות מלאי של תחמושת כבדה עבור כוחות היבשה לשעת חירום נבדקו בעיקר: אופן קביעת היקף המלאי הדרוש, והמצאי ביחס ליעדי היערכות המתוכננים. הביקורת נערכה במטה הכללי - באגף התכנון, באגף המיבצעים ובאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה; במפקדת הזרוע לבניין הכוח היבשה; במפקדות של שלושת הפיקודים המרחביים; במפקדת קצין הרפואה הראשי; במפקדות של שתי אוגדות במילואים בפיקוד הצפון ובמפקדת אוגדה במילואים בפיקוד הדרום.

נערכה ביקורת על סדרי הטיפול בנושא דירוג עובדי מחקר בצה"ל ובגופים ממשלתיים במערכת הביטחון העוסקים במחקר ובפיתוח. נבדקו, בין היתר: עבודות הוועדה לדירוג עובדי מחקר בצה"ל והוועדה העליונה לדירוג עובדי מחקר במערכת הביטחון, הפועלת בנציבות שירות המדינה; והטיפול בנושא דירוג עובדי המחקר בזרועות ובחילות צה"ל ובגופים הממשלתיים שבמערכת הביטחון, העוסקים במחקר ובפיתוח. הביקורת נערכה בצה"ל - בוועדה לדירוג עובדי מחקר בצה"ל, באגף התכנון, באגף כוח אדם, באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה, באגף המודיעין, בחיל האוויר ובחיל הים; במשרד הביטחון -

באגף התקציבים, במינהל למחקר ופיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת), ובאגף משאבי אנוש; בנציבות שירות המדינה ובוועדה העליונה לדירוג עובדי מחקר במערכת הביטחון, הפועלת בנציבות שירות המדינה. בדיקות השלמה נעשו באגף הממונה על השכר במשרד האוצר.

בנושא גיוס תרומות עבור צה"ל והשימוש בהן נבדקו בעיקר: הפקודות וההוראות הקיימות בנושא קבלת התרומות, וקיומן הלכה למעשה; תיאום הפעולות בין הגורמים העוסקים בנושא; סדרי העבודה של האגודה למען החייל והקרן למען ביטחון ישראל מול צה"ל; הפיקוח של צה"ל על קבלת תרומות מגורמים אזרחיים; קבלת תרומות מחו"ל, וסוגיות נוספות הנוגעות לפעילותן של האגודה למען החייל והקרן למען ביטחון ישראל. הביקורת נערכה בצה"ל - באגף כוח אדם, באגף התכנון, בפיקוד הצפון, בפיקוד המרכז, בפיקוד הדרום, בחיל האוויר, בחיל הים וביחידות נוספות; באגודה למען החייל ובקרן למען ביטחון ישראל; ובמשרד הביטחון - באגף הכספים ובאגף התקציבים. בדיקות השלמה נעשו אצל רשם העמותות שבמשרד הפנים.

## היבטים בהתמודדות עם הברחת אמצעי לחימה לגורמים עוינים

פעולות ההתחמשות של ארגוני הטרור כוללות שלושה רכיבים משולבים - הברחות אמצעי לחימה (להלן - אמל"ח), ייצור עצמי של אמל"ח ומקורות כספיים. מתוך שלושת הרכיבים בדק משרד מבקר המדינה בחודשים אוגוסט 2002 - ינואר 2003 היבטים בהתמודדות של גורמי הביטחון והמערכות האזרחיות הנוגעות בדבר למניעת הברחת אמל"ח לגורמים עוינים: סוגיות הקשורות בהתמודדות גורמי המודיעין עם איום זה; ובמענה המיבצעי להברחת אמל"ח דרך הגבולות היבשתיים ולהברחת אמל"ח במטענים במעברים היבשתיים והימיים. עוד נבדקו אופן הטיפול למניעת החדרתם או הברחתם של חומרים מסוכנים, ודרכי אבטחתם של מאגרי אמל"ח בצה"ל ומאגרי נשק ותחמושת במגזר האזרחי מפני גניבת אמל"ח.

הביקורת נערכה במשרד ראש הממשלה - במטה ללוחמה בטרור שבמועצה לביטחון לאומי ובשב"כ; בצה"ל - במטה הכללי ובשלושת הפיקודים המרחביים; במשטרת ישראל; במשרד האוצר - באגף המכס ומע"מ; ברשות שדות התעופה; ברשות הנמלים והרכבות; במשרד לאיכות הסביבה - באגף חומרים מסוכנים; במשרד הפנים - באגף לרישוי ופיקוח; ובמשרד הביטחון - באגף לסיוע ביטחוני. המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים לא נבדק בביקורת זו.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק את עיקרי התקציר ואת עיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

### תקציר

טיפול גורמי המודיעין בצה"ל, בשב"כ ובמשטרת ישראל, המופקדים על התמודדות עם הברחות אמצעי לחימה (אמל"ח), שבהן משולבים גורמי פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) וגורמים פוליטיים, התאפיין בהיעדר שיתוף פעולה מספיק. בולט במיוחד אופן שילובם הלקוי של גורמי המודיעין של משטרת ישראל במאמץ המודיעיני המשולב הדרוש בנושא זה, ובכך שהפצת הידיעות בין גורמי המודיעין לוקה בזרימת המידע, בהיזון החוזר, בעדכון השוטף, ובחוסר בניהולי הפצה ראויים.

אשר להתמודדות עם הברחות אמל"ח דרך גבולות היבשה נמצא, כי שיתוף הפעולה בין גורמי הביטחון שבמרחבי פיקוד הצפון ופיקוד המרכז הינו חלקי, ועלו שם נקודות תורפה בפעילות הביטחון השוטף מול הברחות דרך הגבולות שבמרחבם. בפיקוד הדרום פותחה תפיסה מיבצעית משולבת לצה"ל, לשב"כ ולמשטרת ישראל בנושא הברחות דרך הגבולות, ואף הוחל ביישומה.

המעברים היבשתיים לסוגיהם משמשים את ארגוני הטרור להברחת אמל"ח. תהליך העברת המידע המודיעיני משב"כ למשטרת ישראל, עיבוד המידע במשטרת ישראל והעברתו ממנה לגורמים האחראים לביצוע הבדיקות במעברים לסוגיהם, לקוי. למשטרת ישראל יכולת מוגבלת לממש כראוי את תפקידיה כמנחה מקצועית במישור מניעת הברחת אמל"ח במטענים ובכלי רכב דרך המעברים היבשתיים.

אמנם מושקע מאמץ מצד הגופים האחראים לבידוק הביטחוני במעברים היבשתיים והימיים, אולם עדיין נותרו בעיות הפוגמות ביכולת הכוללת למנוע החדרת אמל"ח דרכם. טרם נפתרה סוגיית הקמת המעברים הפנימיים לאורך הגדר המוקמת במרחב התפר, הן בהיבט התכנוני והן בהיבט התקציבי, וממילא טרם ניתן מלוא המענה הדרוש להברחת אמל"ח לארגוני הטרור מישראל לאזור יהודה והשומרון. צה"ל מתקשה בהפעלת המעברים שבאחריותו, נוכח הרמה המקצועית הנדרשת בתחום מורכב שכזה.

גורמים עוינים עושים שימוש בחומרים מסוכנים (חמ"סים) לצורך פיגועי טרור. משרד מבקר המדינה העיר בחומרה על כשל מערכתי מתמשך בפיקוח על מניעת החדרתם והברחתם של חמ"סים לגורמים עוינים.

מאז תחילת המאבק המזוין בספטמבר 2000, נגנב מיחידות צה"ל אמל"ח רב. ברבעון האחרון של שנת 2002 חלה עלייה חדה בהיקף תופעת גניבות אמל"ח מצה"ל, במיוחד עלייה בגניבות של אמל"ח איכותי, ונמצאו ליקויים בהגנת מחנות צה"ל ומתקני צה"ל מפני גניבת אמל"ח. גם חלק ממחסני הנשק ביישובים האזרחיים לא אובטחו כראוי.

שעה שמשנת 1996 ואילך שיפר משרד הפנים את מערך הפיקוח על כלי הנשק הפרטיים, לא חל שיפור בניהול הפיקוח על התחמושת לכלי נשק אלה. במשרד הפנים גם אין פיקוח על הסחר בחלקי חילוף ובאביזרים לכלי נשק. אין פיקוח על נשק קל ותחמושת קלה מעודפי צה"ל, שמאוחסנים על ידי סוחרים מורשים בארץ לפני ייצואם לחו"ל.

\*\*\*

הברחות אמל"ח מהוות מאז הסכם "אוסלו", וביתר שאת מאז פרוץ העימות המזוין בספטמבר 2000, נדבך מרכזי בדרכי ההתחמשות של הפלסטינים. בהברחות אמל"ח, המתבצעות לאורך גבולות היבשה, דרך המעברים ובמרחב הימי, נעשה שימוש נרחב בנתיבי הברחה פליליים, בדגש על דרכי החדרת הסמים. גם מאגרי הנשק והתחמושת של מערכת הביטחון ואלו שברשות המגזר האזרחי מהווים עבור ארגוני הטרור מקור לגניבת אמל"ח.

מממצאי הביקורת עולות חולשות בהתמודדות של גורמי מערכת הביטחון והמערכות האזרחיות הנוגעות בדבר עם הברחות אמל"ח, אשר באות לידי ביטוי בפיצול במאמצים ובליקויים בשיתוף הפעולה ביניהם. זאת, במיוחד נוכח הקשר של גורמי הטרור עם גורמים פליליים בהברחת אמל"ח.

קיים ליקוי השזור כחוט השני ביכולת ובדרך ההתמודדות של משטרת ישראל עם האיום, ובאופן שילובה במעגלי שיתוף הפעולה עם הגופים האחריים המתמודדים עימו. נוכח התפקיד המרכזי המוטל על המשטרה, נוכח ההשפעה והקרבה בין תחומי הטרור לבין התחומים הפליליים בהברחות אמל"ח, ראוי עניין זה לבחינה יסודית ומהירה בהיבטי המודיעין והמיבצעים ובאופן שילובה של משטרת ישראל בהתמודדות הכוללת עם הברחות אמל"ח.

נמצאו ליקויים במישורי הפעילות שנבדקו: שיתוף הפעולה המודיעיני בהתמודדות עם הברחות אמל"ח; ההתמודדות עם הברחות אלה בחלק מהגבולות היבשתיים ודרך המעברים היבשתיים והימיים; הפיקוח על מניעת החדרתם והברחתם של חומרים מסוכנים לגורמים עוינים; ואבטחת מאגרי הנשק והתחמושת במדינה. משרד מבקר המדינה מצביע על הצורך הדחוף בתיקון הליקויים במסגרת כל אחד מהגורמים המתמודדים עם האיום עצמו ועל נחיצות שילוב זרועות ביניהם בטיפול מערכתי, לאמור:

א. המישור המודיעיני - מומלץ שסוגיית שיתוף הפעולה המודיעיני והטיפול בו בראייה כוללת, ככל הקשור להתמודדות עם הברחות אמל"ח, תובא לבחינה כוללת.

ב. מעברים יבשתיים וימיים - הצורך בבחינת ההצעה ששבה ועלתה במהלך השנים לטפל במכלול הנושאים במעברים בראייה כוללת, מקבל משנה תוקף בדחיפותו. זאת, נוכח היקף הבעיות, והעצמתן בשל התכנית להקמתם של המעברים הממוסדים במרחב התפר.

ג. חומרים מסוכנים המשמשים לייצור אמל"ח - נוכח הכשל המערכתי המתמשך בפיקוח על מניעת החדרתם והברחתם לגורמים עוינים, מומלץ לבחון את הצורך לקבוע גורם, שירכז את הטיפול בנושא בהיבט הביטחוני, לרבות פיקוח על ייצור, ייבוא ושיווק חומרים מסוכנים, שבהם יכולים ארגוני הטרור לעשות שימוש כאמצעי לחימה.

ד. אמל"ח במגזר האזרחי - מן הראוי, שהמשרד לביטחון פנים יקיים בחינה כוללת של אבטחת אמל"ח במגזר האזרחי, ונוכח ממצאיה יבחן את הצורך לגבש תכנית כוללת למניעת גניבה והברחה ממקור זה לארגוני הטרור.

## נשק פחות קטלני

### תקציר

בעקבות הפרות הסדר מצד תושבי אזור יהודה והשומרון ואזור חבל עזה, ובעיקר עם פרוץ האירועים ב-1987, עלה הצורך בצה"ל באמצעי לחימה המתאימים להתמודדות עמן.

לפיכך, מאז שנת 1988 החל צה"ל להצטייד ולהשתמש באופן מוגבר בנשק פחות קטלני (נפ"ק), לאמור, אמצעי לחימה, שהסבירות שהם יגרמו מוות או נזק פיזי בלתי הפיך היא נמוכה. עם אמצעי לחימה אלה נמנו, בין השאר, תחמושת גומי וגז ורימוני הלם.

בשנת 2000, כתוצאה מהאירועים שליוו את יציאת צה"ל מלבנון, נקבע בצה"ל, כי קיים צורך מיבצעי בנפ"ק משופר, בעל יכולות טובות יותר מבחינת הדיוק, הטווחים והיעילות הגזרתית, לעומת האמצעים שהיו ברשותו באותו מועד. זאת נוכח העובדה, שחיילי צה"ל נאלצו להתמודד עם המון של מפירי סדר, כשבעומק ההמון או מאחוריו פעלו אנשים חמושים. צורך מיבצעי זה התגבר לנוכח אירועי ה"נכבה" והר הבית שהתחוללו: האחד - במאי, והשני - בספטמבר 2000, והמשכם.

בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בנושא הנפ"ק נבדקו מספר היבטים של הנושאים הבאים:

א. ההצטיידות והשימוש בנפ"ק המצוי ברשות צה"ל במהלך פעילות כוחותיו באזור יהודה והשומרון.

ב. פעילות הפיתוח והרכש מאז אמצע שנת 2000 של נפ"ק משופר.

בדיקת ההצטיידות והשימוש בנפ"ק הקיים בצה"ל העלתה, כי קיים מחסור ניכר באמצעי לחימה אלה לעומת התקן שנקבע. מחסור זה נובע, בנוסף על אילוצי תקציב, גם מניהול לקוי של המלאי, הגורם לבסיס נתונים לא אמין.

תכנון המלאים של הנפ"ק ותכנית ההצטיידות בו אינם עונים על הצרכים הכרוכים בעימות מתמשך.

בדיקת הפעולות, שנקטה מערכת הביטחון לשיפור מערך הנפ"ק העומד לרשותה, העלתה, כי למרות הגדרת הצורך בשיפור מערך זה כ"בהול", השינויים שחלו בו, יחסית למצב שהיה קיים ערב תחילתה של הפעילות שנבדקה, היו קטנים, ובעתיד הנראה לעין ימשיך צה"ל להשתמש באמצעים שהיו ברשותו עוד בטרם החליט על הצורך בשיפורם. מצב דברים זה נובע, בעיקר, מהיעדר ראייה מקיפה ומגובשת בנוגע למכלול ההיבטים שיש להצטיידות ולשימוש בנפ"ק משופר ומאופן הנחיית הגורמים המעורבים בתהליך השיפורים.



1. בעקבות התגברותן של הפרות הסדר (להלן - הפס"ד) מצד תושבי אזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) ואזור חבל עזה (להלן - אזח"ע) הגביר צה"ל החל מ-1988 את ההצטיידות והשימוש המוגברים באמצעי לחימה (להלן - אמל"ח), שהסבירות שהם יגרמו מוות או נזק פיזי בלתי הפיך הינה נמוכה יחסית לנשק רגיל, לאמור נשק פחות קטלני (להלן - נפ"ק)<sup>1</sup>.

ההצטיידות והשימוש המוגברים בנפ"ק היו תוצאה של לקחי ההפס"ד הנ"ל ושל לקחי מלחמות אחרות, שהתנהלו בסביבה עירונית. לקחים אלה הובילו את צה"ל לכלל מסקנה, שהלוחמה בסביבה עירונית, שעה שהאויב מתחבר עם האוכלוסייה המקומית ופועל בקרבתה, מחייבת את קיומם של אמל"ח המתאימים לסוג מיוחד זה של לוחמה.

הנפ"ק שברשות צה"ל מורכב בעיקרו מתחמושת גומי וגז ומרימוני הלם.

במהלך התקופה שבין שנת 1994, שבה נחתמו הסכמי אוסלו, לאמצע שנת 2000, פחתה התעניינותה של מערכת הביטחון בפיתוח ורכיש של סוגי נפ"ק חדשים. עם זאת, המינהל למחקר פיתוח אמל"ח ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ח) שבמשרד הביטחון, המשיך לחפש כיוונים חדשים. לשם כך, הוא קיים קשר עם המוסדות להשכלה גבוהה ועם התעשיות בארץ בנוגע לאפשרויות הפיתוח של סוגי נפ"ק חדשים, ובחן דרכים לקיים שיתוף פעולה בנושא זה עם אנשים שונים בחו"ל. על פי תשובת צה"ל לממצאי הביקורת ממאי 2003, מפא"ח השקיע בנושא זה במהלך השנים הנ"ל סכום של כ-3 מיליון ש"ח.

2. בשנת 2000, במהלך יציאתו מלבנון, עלה בצה"ל צורך מיבצעי בנפ"ק בעל יכולות טובות יותר מבחינת הטווחים, הדיוק והיעילות הגזרתית, לעומת אלה שהיו ברשותו (להלן - נפ"ק משופר). זאת, בין היתר, עקב כך, שהחזיבאללה הניע המון אדם, שחזותו תמימה, ואשר מקרבו או מאחוריו פעלו אנשים חמושים. צורך מיבצעי זה חזר ועלה באירועי ה"נכבה"<sup>2</sup>, שהתחוללו במאי 2000, ויותר מכך באירועים, שהתחוללו בספטמבר 2000 ובהמשך העימות. גם בלבנון וגם בגזרות איו"ש ואזח"ע מצאו חיילי צה"ל את עצמם מול מציאות חדשה, שבה נאלצו להתמודד עם הפס"ד, שמתוכנן כבצע ירי לעבר החיילים, לעתים ממרחקים של מאות מטרים. זאת, שעה שהחיילים היו מצוידים בנפ"ק, שהיה יעיל בעיקר לטווחים קצרים. לדברי ראש אגף מיבצעים (להלן - אמ"ץ), הצורך בנפ"ק משופר נבע גם מהרצון לענות על האמור בדוח ועדת מיטשל מאפריל 2001<sup>3</sup> בעניין הגברת השימוש בנפ"ק בהתמודדות עם הפס"ד.

לנוכח האירועים, הנחה הרמטכ"ל את צה"ל להתכונן לעימות נמוך-עצימות, בין השאר, על ידי הצטיידות באמל"ח מתאים. כך, בסוף שנת 2000, במסגרת הנחיותיו לתכנון העבודה הרב-שנתי "עידן 2005" ולשנת עבודה 2001, הנחה הרמטכ"ל ליתן עדיפות גבוהה למתן מענה רצוף ומיטבי לצורכי הלחימה באזורים שבהם נמצא צה"ל בעימות מוגבל, וביניהם אמצעים לפיזור הפס"ד. גם בשנים 2001 ו-2002 חזר הרמטכ"ל והנחה את צה"ל להמשיך את ההיערכות להתמודדות עם אירועי הפס"ד, לרבות הצטיידות באמל"ח מתאים.

עקב דחיפות הצורך בסגירת הפער המיבצעי, שהיה קיים באותו מועד בין האמל"ח שעמד לרשות צה"ל לצורך טיפול במיתארי הפס"ד לבין אלה הנדרשים, נקבע בצה"ל במחצית השנייה של שנת 2000, כי פורום של תתי-אלופים (להלן - פורום תא"לים) בראשותו של ראש מטה (להלן - רמ"ט)

1 קבוצת אמל"ח זו מכונה במסמכים ובכללי הפתיחה באש הצה"ליים: "אמצעים לפיזור התפרעויות" (להלן - אלפ"ח). בעניין זה ראו בהמשך.

2 אירועים אלה התאפיינו בהפגנות והפס"ד, שלוו בזריקת אבנים ובהתנגשות עם כוחות הביטחון. בעניין זה ראו גם בהמשך.

3 ג'ורג' ג' מיטשל, לשעבר חבר הסנט האמריקני, עמד בראש הוועדה, שמינה נשיא ארצות הברית, לביור עובדותיהם של האירועים, שהתרחשו באזורנו בשבועות שחלפו מאז ספטמבר 2000. זאת, בהמשך להחלטות שהתקבלו בוועידת הפסגה לשלום במזרח התיכון, שהתקיימה בשארם א-שייח באוקטובר 2000, ובהתייעצות עם הצדדים שנטלו בה חלק.

מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י), שהוקם לצורך התמודדות עם האירועים באיו"ש ובאזח"ע, יטפל גם בנושא הנפ"ק, ובין השאר: יגדיר את הפערים המיבצעיים אל מול האיום; יבחן את פעילות מפא"ת בנושא; ויתווה הליך חירום למימוש פרויקטים שיתנו מענה לפערים. פורום התא"לים סיים את פעילותו בעניין זה באמצע שנת 2001, שאז החליף אותו ראש אמ"ץ כגורם המתווה והמרכז את הפעילות לשיפור הנפ"ק.

במהלך החודשים אפריל 2002 - פברואר 2003 בדק משרד מבקר המדינה מספר היבטים במסגרת הנושאים הבאים:

1. ההצטיידות והשימוש בנפ"ק המצוי ברשות צה"ל במהלך פעילות כוחותיו באיו"ש.
2. פעילות הפיתוח והרכש מאז אמצע שנת 2000 של נפ"ק משופר.

הביקורת נערכה במשרד הביטחון - במפא"ת. בצה"ל - באמ"ץ, במז"י, באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל), באגף התכנון (להלן - אג"ת), באגף המודיעין, במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר), במפקדת פיקוד המרכז (להלן - מפקדת פקמ"ז), במפקדות של אוגדות איו"ש ו"יהודה", בשתי חטיבות מרחביות (להלן - חטמ"ר א' וחטמ"ר ב') הכפופות לאוגדת איו"ש, בחטמ"ר ג' הכפופה לאוגדת "יהודה", בגדוד א' הכפוף לחטמ"ר א', בגדודים ב' ו-ג', שהיו כפופים בינואר 2003 לחטמ"ר ב' לצורך הפעילות באיו"ש, בפלוגת מילואים ובפלוגת משמר הגבול (להלן - מג"ב) הכפופות לחטמ"ר ב'. בדיקות השלמה נערכו בלשכת הרמטכ"ל, בלשכת סגן הרמטכ"ל, במטה מג"ב, בחטמ"ר מג"ב מרכז ובמשרת ישראל.

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

## הגדרות

1. עקב היעדר הגדרה ברורה וממצה של אמל"ח הנופלים לקטגוריה זו, הם מכונים בספרות המקצועית ובמסמכי צה"ל הן כ"אמצעים לפיזור התפרעויות" (אלפ"ה); הן כ"נשק אל-הרג" (Non lethal weapon - נא"ה); והן כ"נשק פחות קטלני" (Less than lethal weapon - נפ"ק). בנובמבר 2001 קבע ראש אמ"ץ, כי הכינוי בצה"ל יהיה נפ"ק. זאת בין היתר, עקב חוסר יכולת לערוך לכך, שהנשק הנכלל בקטגוריה זו לא יגרום, בנסיבות מסוימות, למוות.

2. בדרישה המיבצעית (להלן - דמ"ץ) מנובמבר 2000 ובאופיון המיבצעי מאותו מועד הגדירה מז"י את האמצעים המסווגים בקטגוריית "פחות קטלני/אל-הרג" באופן הבא: "נשק אשר מתוכנן באופן ייעודי לפעול כנגד אדם תוך יצירת אפקט אשר לא בהכרח גורם מוות, נכות או נזק בלתי הפיך"<sup>4</sup>. לעומת זאת, חוות דעת של מפצ"ר מספטמבר 2001 הציעה לאמץ את ההגדרה הבאה: "אמל"ח אל-הרג הוא אמל"ח שעל פי ייעודו גורם באופן זמני להוצאה מכלל פעילות או לשלילת

4 בהסתמך על מקור אמריקני המצוטט באופיון המיבצעי:

"Non-lethal weapons - weapons that are explicitly and primarily employed so as to incapacitate personnel or material, while minimizing fatalities, permanent injury to personnel, and undesired damage to property and environment."



יכולות של אנשים, ושהסתברות לגרימת מוות, חבלה חמורה או פגיעה בלתי הפיכה כתוצאה מהשימוש בו היא נמוכה<sup>5</sup>.

להגדרות של מהות הנפ"ק יש חשיבות רבה לעניין קביעת מדיניות הפיתוח, ההצטיידות, תורת הלחימה והוראות הצבא לעניין השימוש באמצעים לפיזור התפרעויות. בהקשר זה ראוי להדגיש, כי ההבדל בין שתי ההגדרות שהובאו לעיל - זו של מז"י וזו של מפצ"ר - אינו לשוני גרידא. הוא מייצג פער מהותי בתפיסת הייעוד של נפ"ק, שיש לה השלכות על ההצטיידות ועל השימוש באמצעים השונים הנכללים בקטגוריית הנפ"ק. הדבר מודגם היטב בהחלטתו של הרמטכ"ל בסוף 2001 לפסול את ההצעה של גורמים שונים בצה"ל להגדיר את הירי של תחמושת מסוימת כהפעלת נפ"ק. הרמטכ"ל קבע, כי יש להתייחס לשימוש בתחמושת זו כאל שימוש בנשק חם לכל דבר ועניין, וזאת, למרות שתחמושת זו היא פחות קטלנית מהתחמושת הסטנדרטית בצה"ל. עם זאת, בעבודת המטה, שנערכה ביולי 2002, על פי הנחיית הרמטכ"ל, על ידי אמ"ץ ובהשתתפות חיל האוויר, מז"י ומפא"ת, נכללת תחמושת זו ברשימת האמל"ח הקיימים בצה"ל לטיפול בהפס"ד, אשר עליהם יש להמשיך ולבסס את "ערכות התגובה" להפס"ד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2003 מסר צה"ל, כי קיימים קשיים בהגדרת תחום העיסוק בנפ"ק.

לדעת משרד מבקר המדינה, דווקא משום הקושי בהגדרת נפ"ק, חשוב לקבוע בצה"ל הגדרה אחת מתואמת על ידי כל הגורמים הרלוונטיים, אשר תכוון באופן מיטבי את מאמצי הפיתוח, הרכש, ההצטיידות וההפעלה של נפ"ק משופר.

## היבטים של ההצטיידות והשימוש בנפ"ק במהלך פעילות צה"ל באיו"ש

משרד מבקר המדינה בדק מספר היבטים של ההצטיידות והשימוש בנפ"ק במהלך פעילות צה"ל באיו"ש. הביקורת התמקדה רק בתחמושת הנמנית עם קבוצת אמצעים זו, שמכונה עדיין במסמכים ובכללי הפתיחה באש הצה"ליים כ"אמצעים לפיזור התפרעויות" (להלן - אלפ"ה). בביקורת נבדקו בעיקר הוראות השימוש באלפ"ה; מצאי פריטי אלפ"ה, שהשימוש בהם שכיח, בהשוואה לתקנים; וההשלכות של הפערים על הפעילות של יחידות צה"ל באיו"ש.

### 1. הוראות השימוש וביצוע תדריכים

א. בקובץ פקודות הקבע של אמ"ץ נקבעו כללי פתיחה באש לחיילים באיו"ש ובאזח"ע. הפקודה, בנוסחה מספטמבר 2002, מפרטת, בין השאר, את המצבים שבהם ייעשה שימוש באלפ"ה על ידי חיילי צה"ל ועל ידי כוחות מג"ב הכפופים למפקדות של צה"ל באיו"ש ובאזח"ע, ואת מדרג השימוש באמצעים השונים. לפי הפקודה, בעת התפרעות אלימה<sup>6</sup> יופעלו אלפ"ה, בהתחשב בחומרת ההתפרעות ובנסיבות האירוע, בסדר הבא: גז מדמיע, חזיזים, רימוני הלם, ירי אזהרה באוויר, ירי תחמושת גומי וירי קליעי פלסטיק<sup>7</sup>. על פי הפקודה, המעבר משלב לשלב יבוצע רק אם

5 המסמך מפנה לשתי הגדרות, שהאחת לקוחה ממסמך של נאט"ו והאחרת של משרד ההגנה האמריקני.  
6 התפרעות אלימה מוגדרת בפקודה, כ"התקהלות אנשים המלווה ביידוי אבנים או אמצעים קרים אחרים, שאין נשקפת ממנה סכנת חיים מיידית, לרבות הנחת מחסומים והבערת צמיגים בדרכי תחבורה".  
7 הואיל ובמועד עריכת הביקורת חל בצה"ל איסור על השימוש בקליעי פלסטיק (בעניין זה ראו בהמשך), דוח זה אינו עוסק בהם.

האמצעי הקודם שהופעל לא הביא להפסקת ההתפרעות האלימה, או שהוא אינו ישים בניסיונות האירוע, ורק על פי הוראת מפקד.

הפקודה מדגישה, שאין להשתמש באש חיה אלא כאמצעי אחרון, לאחר שלא הועילו אמצעים אחרים להסרת האיום; שאין לירות באש חיה על זורקי אבנים; שאסור לירות ללא הבחנה, ושיש להימנע מפגיעה בחפים מפשע.

בביקורת נמצא, כי במפקדת פקמ"ז, במפקדות האוגדות שנבדקו ובחטמ"רים א', ב' ו-ג' הוחלה הפקודה כלשוונה. מפקדות הגדודים א' ו-ג' החילו את הפקודות בנוסח שהוציאו החטמ"רים. במקרים מסוימים הוסיפו אלוף פקמ"ז, מפקדי האוגדות וחלק מהמח"טים לפקודה, כנספח, עוד החמרות וסייגים (בתחומים המותרים בפקודה) על אלו שנקבעו בפקודה.

ב. בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בגדוד א' ובשלוש פלוגותיו, במפקדת גדוד ג', בפלוגת החוד של גדוד ב', בפלוגת מג"ב ובפלוגת המילואים נמצא, שעל פי פקודות שהוציאו יחידות אלה, יש לקיים תדריך, ובו יש לשנן את ההוראות ולסקור את המקרים שבהם יש להשתמש באלפ"ה. ביחידות שנבדקו התדריכים בוצעו כנדרש.

## 2. יעד ההיערכות לאלפ"ה והמצאי שלהם בפועל

### א. בניית המודל ליעד ההיערכות

עד שנת 2000 נקבע תקן אלפ"ה ביחידות על בסיס הצריכה בהיקף שהיה מוכר עד אז מפעילות הכוחות באיו"ש ובאזח"ע. בשנת 2000, במסגרת ההכנות של צה"ל לעימות אפשרי עם הרשות הפלסטינית, הכין המרכז לניתוח מערכות באג"ת (להלן - מנת"ם), לבקשת חטיבת המיבצעים שבאמ"ץ, מודל ליעד היערכות באלפ"ה. המודל שהופץ בתחילת ספטמבר 2000 קובע, כי המלאי הנדרש של אלפ"ה יורכב משני מרכיבים: תקני היחידות - מלאי המוחזק ביחידות ונועד להתמודדות שלהן עם רצף של אירועים קשים בפרק זמן קצר; והמלאי המטכ"לי, אשר מאוחסן במרכז התחמושת שבאט"ל (להלן - מרת"ח)<sup>8</sup> ונועד לתת מענה לצריכת אלפ"ה של היחידות במהלך "משבר", דהיינו, צריכה מוגברת של אלפ"ה בהשוואה לצריכה שוטפת במשך עימות ארוך יותר שנמשך 30 ימים. כדי לאמוד את צריכת האלפ"ה, ניתח מנת"ם את אירועי ה"נכבה" וברק את הצריכה במהלכם.<sup>9</sup>

המלצת מנת"ם הייתה לקבוע את יעד ההיערכות של תקני היחידות כשווה לצריכה של מספר יממות, על פי היום הקשה ביותר באירועי ה"נכבה"; ואת המלאי המטכ"לי לקבוע עבור סדר כוחות (להלן - סד"כ) מלא למספר "משברים" אינטנסיביים בני 30 יום כל אחד. המודל התייחס לסד"כ שהיה באותה תקופה באיו"ש ובאזח"ע, והביא בחשבון צורכי אלפ"ה עבור כוחות תגבור בעת "משבר" אחד (דהיינו, עבור 30 ימי פעילות), על פי התכניות האופרטיביות שהיו תקפות אז. כמו כן, לצורך קביעת יעד ההיערכות, נלקחו בחשבון פרקי זמן מסוימים בין ההזמנה של פריטי אלפ"ה ועד למועד הספקתם.

המודל של מנת"ם הוצג לסגן הרמטכ"ל בפגישת עבודה עם ראש אג"ת בסוף נובמבר 2000. סגן הרמטכ"ל קיבל את עמדת אג"ת וקבע, כי המודל יותאם לניסיון המצטבר בשטח, ויתורגם על ידי אט"ל והפיקודים המרחביים למפתחות צריכה ולאחזקת מלאים מתאימים של אלפ"ה.

8 מרת"ח מופקד על אחזקתם של כל סוגי התחמושת ואביזריה, למעט תחמושת ייעודית של חיל האוויר ושל חיל הים.

9 אירועי ה"נכבה" (ראו הערת שוליים מס' 2 לעיל) נמשכו כשבועיים בעוצמה משתנה, שנמדדה במספר המשתתפים באירוע ובמשכו של האירוע בשעות.

לצורך בניית המודל ליעד ההיערכות לאלפ"ה הניח מנת"ם הנחות משלו לגבי משך האירועים ועוצמתם, שעבורם הוצע המודל. בסוף שנת 2000, מספר שבועות אחרי תחילת האירועים באיו"ש ובאזח"ע, ערך מנת"ם בחינה של צריכת אלפ"ה על ידי כוחות צה"ל בהשוואה למודל, ואת תוצאותיה הוא פרסם בסוף ינואר 2001. הנחת מנת"ם בבחינה זו הייתה, שעוצמת האירועים, משכם והסד"כ שהופעל היו שקולים לחזוי על ידי בתקופת "משבר" אחת במודל. המסקנות העיקריות של מנת"ם היו, שהמודל ליעד ההיערכות תקף.

מאז בחינת מנת"ם האמורה בסוף שנת 2000 ועד מועד סיום הביקורת בינואר 2003 השתנו ההנחות שהיו בבסיס המודל של מנת"ם כמו מאפייני הפס"ד, היקף המשתתפים בהן, משך "משבר" וכמות ה"משברים". למרות השינויים, כאמור, מנת"ם לא בחן שוב את התאמת ההנחות, שעליהן מבוסס המודל, למאפייני העימות עם הפלסטינים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי לחוסר ההתאמה של ההנחות שעליהן התבסס המודל המשמש לקביעת המלאי של אלפ"ה, למאפייני העימות עם הפלסטינים, עלולה להיות השלכה על התקנים של אלפ"ה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2003 מסר צה"ל, כי מקובל עליו, שיש כיום מקום לבחינה מחודשת של מאפייני ה"משבר", העומדים בבסיס קביעת יעד ההיערכות הנוכחי.

## ב. תקנים ומצאי של אלפ"ה

בספטמבר 2000, מועד הפצת המודל ליעד ההיערכות באלפ"ה, היה סך כל המלאי של רוב סוגי האלפ"ה בצה"ל נמוך מאוד בהשוואה ליעד ההיערכות (סך כל תקני היחידות ומלאי מטכ"ל לתקופת "משבר"). למשל, ברומה רימוני גומי היה סך כל המלאי בצה"ל כ-36% מיעד ההיערכות. בארבעת סוגי האלפ"ה הנותרים היה פער של 42% עד 83% בין סך כל המלאי שהיה בצה"ל בספטמבר 2000 לבין יעד ההיערכות; ובסוג נוסף (רימון יד 400) היה המלאי בצה"ל במועד זה גדול בכ-80% מיעד ההיערכות.

בתוקף אחריותה למשק התחמושת בצה"ל, קבעה מז"י תקני יחידות לאלפ"ה עבור פקמ"ז ופיקוד הדרום, שהיו נמוכים ברוב סוגי האלפ"ה ב-7% עד 70% מתקני היחידות שנקבעו ליעד ההיערכות. מז"י גם החליטה, לפי סדרי עדיפויות שקבעה, שלא לרכוש את מלוא כמות האלפ"ה הדרושה לתקני היחידות, והחליטה לצבור מנת "משבר" אחת בלבד.

מעיון במסמכים התברר, כי במחצית השנייה של שנת 2002 החל להסתמן מחסור קשה באלפ"ה. כך, למשל, ב-10.9.02 כתב הרמ"ט במפקדת פקמ"ז לרמ"ט של מז"י, לחטיבת המיבצעים שבאמ"ץ ולראש חטיבת לוגיסטיקה באט"ל, בין השאר, כי לאחרונה מתפתחת מחדש תופעת הפס"ד בתוך הערים באיו"ש, וכי מצאי האלפ"ה ביחידות הפיקוד מצומצם מאוד ומחייב היערכות להשלמתו באופן מידי.

בעקבות פנייה זו נעשתה ב-22.9.02 בחטיבת המיבצעים שבאמ"ץ הערכת מצב בנוגע לאלפ"ה, בהשתתפות נציגי מז"י ואט"ל. בסיכום הערכת המצב צויין, בין השאר, כי לצה"ל יש מענה חלקי בלבד להתממשות תרחיש קיצון, דוגמת האירועים שהתחוללו באוקטובר ובנובמבר 2000. באותו סיכום נקבע גם אופן הקצאת פריטי אלפ"ה לפיקודים המרחביים, תוך שמירת "מנת ברזל" מטכ"לית מזערית במספר פריטים. יצוין, כי החלטה דומה התקבלה כבר ביולי 2002 במז"י בעקבות ירידה חריפה ברמת המלאי של אלפ"ה שאותרה כבר אז.

חוסר קריטי באלפ"ה הוצג על ידי מספר יחידות לראש אמ"ץ בסיוורים שערך בנובמבר 2002 בפקמ"ז. בתשובה של לשכת ראש אט"ל מ-19.11.02 ללשכת ראש אמ"ץ, צוינו פערים שנועו בין

16% לכ-90% בין המצאי של פריטי אלפ"ה, כפי שדווח על ידי פקמ"ז, לבין תקני היחידות של פקמ"ז. עוד צוין בתשובה, כי אט"ל מודע לפערים, אך נושא תקצוב התחמושת הינו באחריות מז"י.

### ג. השליטה במלאי של אלפ"ה

(1) **דיווחי צריכה** - לאחר שימוש באלפ"ה מדווחות היחידות על הכמות שנצרכה על ידיהן: כל גודל מרכז את דיווחי הצריכה (המכונים דיווחי "שצריך לדווח". להלן - דיווחי השצ"ל) של פלוגותיו ומדווח לחטיבה; החטיבה מרכזת את דיווחי הגדודים, מאשרת אותם ומדווחת לאוגדה, אשר מעבירה את הדיווח למפקדת הפיקוד. דיווחי השצ"ל מועברים באחריות ובאמצעות הגורמים המיבצעיים בכל הדרגים ומועברים במקביל לידיעת גורמי התחזוקה. בהתאם לשיטה המקובלת בצה"ל להקצאת פריטי תחמושת בשעת לחימה, הגורם המטכ"לי מקצה אלפ"ה מתוך המלאי המטכ"לי על פי צורכי הלחימה, על פי דיווחי השצ"ל ועל פי מצב המלאי. הקצאות האלפ"ה מהמטכ"ל לפיקודים המרחביים היו נמוכות מהכמות שדווחו בדיווחי השצ"ל בשל מגבלות המלאי, כאמור לעיל.

ראש ענף תחזוקה של אוגדת איו"ש, קצין הנשק והתחמושת של אוגדת "יהודה" וקצין התחזוקה של חטמ"ר ג' מסרו לצוות הביקורת, שדיווחי השצ"ל גבוהים בדרך כלל מהצריכה בפועל של אלפ"ה. משרד מבקר המדינה העיר, כי מצב זה עלול לגרום לעיוותים באומדן הצריכה של אלפ"ה, וממילא לעיוותים בהקצאתה. בתשובתו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה במאי 2003, כי הנושא טופל במסגרת ריענון ההנחיות בנוגע לנוהל דיווחי השצ"ל לאוגדות.

(2) **תמונת המצב של מצאי אלפ"ה** - על פי פקודות הקבע לקרב (פק"ל) של היחידות, מאוחסנים האלפ"ה של כל יחידה במקומות רבים, כגון ברכבי חבורת פיקוד קדמית (חפ"ק), ברכבי סיור, בעמדות, במחסומים ובבונקרים יחידתיים. יתרה מכך, עקב הפעילות הרבה של היחידות, כגון הקמה ופירוק של מחסומים על פי הצרכים המשתנים וקבלת האחריות של יחידות על גזרות חדשות, מנוידים האלפ"ה לעתים תכופות.

בביקורת באוגדת איו"ש נמצא, כי הדיווח של גורמי התחזוקה ביחידות האוגדה על מצאי האלפ"ה מתבסס בעיקרו על הרישום ביחידות ולא על ספירה פיזית. חלק מדוחות המצאי של האלפ"ה באוגדת איו"ש כללו רק את מצאי האלפ"ה בבונקרים. עוד נמצא, שיחידות סדירות, שחזרו לפעילות באיו"ש, הביאו עמן אלפ"ה שנשארו ברשותן עוד מפעילות קודמת, וגרמו בכך לשיבוש תמונת המלאי של האלפ"ה בפועל.

מנתונים על מלאי האלפ"ה באוגדת איו"ש, נכונים ל-7.12.02, כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה על ידי גורמי המיבצעיים ועל ידי גורמי התחזוקה באוגדה עולה, כי קיימת אי-התאמה בנתונים הגורמת לאי-בהירות בנוגע לתמונת המצב של מצאי האלפ"ה באוגדה. לדוגמה, המצאי של רימוני הלם מס' 30 לפי נתוני גורמי המיבצעיים באוגדה היה 892, ואילו לפי נתוני גורמי התחזוקה באוגדה היו ברשותה 178 רימונים כאלה (פער של כ-80% בין הנתונים). פער של כ-73% בין הנתונים היה לגבי רימוני יד 400. בשלושת סוגי האלפ"ה הנותרים היה פער של 5% עד 35% בין הנתונים.

אי-התאמה בנתוני המצאי של אלפ"ה נמצאה גם בדרגים שמעל לאוגדה. בהשוואת נתוני מצאי אלפ"ה של מפקדת פקמ"ז מ-8.1.03 לנתוני מרת"ח מ-7.1.03 נמצאו פערים ניכרים בין הנתונים. למשל, לפי נתוני מפקדת פקמ"ז היו במצאי אלפי רימוני יד 400, שעה שלפי נתוני מרת"ח לא היו כלל במצאי רימונים כאלה; לפי נתוני מרת"ח היו במלאי אלפי רימוני הלם מס' 30, שעה שלפי נתוני מפקדת פקמ"ז היה המצאי נמוך בכ-65%. בארבעת סוגי האלפ"ה הנותרים היו פערים בין הנתונים של כ-35% עד 40%.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אי-הבהירות בנוגע לתמונת המצב של מלאי האלפ"ה עלולה לגרום לקבלת החלטות שגויות בנוגע לרכש אמצעים אלה ולהקצאתם ליחידות.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו לממצאי הביקורת ממאי 2003, בין השאר, כי אי-הבהירות בנוגע לתמונת המצב של מלאי האלפ"ה נובעת מהפיזור הרב של אמצעים אלה במהלך העימות עם הפלסטינים, מאי-העברת דיווחי השצ"ל באופן שוטף על ידי היחידות, ומכך שנתוני המלאי של גורמי התחזוקה באוגדת איו"ש התבססו על רישום, ואילו נתוני גורמי המיבצעים באוגדה כללו את דיווחי השצ"ל בתוך המלאי הקיים. עוד מסר צה"ל, כי דיווחי האוגדות כיום בנוגע למלאי האלפ"ה בגזרתן מתנהלים על בסיס ספירה פיזית בלבד, ובכך יש שיפור של הבקרה ושל השליטה על מלאי האלפ"ה.

עוד נמצא, כי למרות אי-הבהירות בנוגע לתמונת המצב של מלאי האלפ"ה, כנאמר לעיל, רק ב-5.1.03 הנחה אט"ל לבצע ספירה מיוחדת של אלפ"ה בכל היחידות בפקודים המרחביים. מועד סיום הספירה נקבע ל-15.1.03. מתשובת צה"ל לממצאי הביקורת ממאי 2003 עולה, כי הספירה שהחלה בינואר 2003 טרם הסתיימה עד מאי 2003.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לסיים ספירה זו בהקדם האפשרי, כדי שיהיה בצה"ל בסיס נתונים אמין על מצאי האלפ"ה.

#### ד. ההשלכות של מחסור באלפ"ה

בביקורת נמצא, כי למחסור הניכר באלפ"ה, בעיקר ברימוני הלם, רימוני גז וכדורי גז, יש משמעות מיבצעיות, כלהלן:

(1) שימוש באש חיה - היו מקרים שעקב מחסור באלפ"ה באוגדה, נעשה שימוש חלופי בתחמושת חיה.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי במאי 2003 סוכם בחטיבת המיבצעים שבאמ"ץ להוסיף להוראות הפתיחה באש שלב ביניים בין ירי של אלפ"ה לבין ירי של אש חיה.

(2) אילוצים מיבצעים - לדברי מפקדים ביחידות שנבדקו, הפעילות באיו"ש כוללת לאחרונה, בין השאר, חיפוש ומעצר של חשודים בפעילות חבלנית עוינת (פח"ע) או מבוקשים לחקירות. פעילות זו מבוצעת על סמך מודיעין זמין ונקודתי, ומחייבת כניסה לתוך ריכוזי אוכלוסייה. הדבר מעורר תסיסה בקרב האוכלוסייה, שבאה לידי ביטוי, בין השאר, בהתקהלויות מאיימות, בהשלכת אבנים ובהשלכת חפצים כבדים מן הגגות השולטים על הסמטאות. מפקדים שעמם נפגש צוות הביקורת פירטו מספר השלכות שיש לפגיעה ביכולת לטפל בהפס"ד עקב מחסור באלפ"ה ודרכי הפעולה אותן נקטו בשל זאת:

(א) מח"ט ג', מג"ד א', מג"ד ג', סמג"ד ב' ומפקדים נוספים ציינו, כי בשל המחסור באלפ"ה ומתוך ידיעה, שהפעולות לחיפוש מבוקשים יהיו מלוות בהתפרעויות של האוכלוסייה, נדחות לעתים פעולות אלה לשעות הלילה, שבהן קטן הסיכון לעימות עם האוכלוסייה. לדבריהם, המחסור באלפ"ה מהווה לעתים שיקול או אילוץ לדרגי התכנון ולמפקדים, ולפיכך, עלול לפגוע בניצול המיטבי של המידע המודיעיני אודות המבוקשים. במסמך של האג"ם בחטמ"ר ב', נאמר בהקשר לכך, כי עקב המחסור באלפ"ה, "במיבצעים מיוחדים - נלקח מרכיב הלו"ז, ע"מ שלא להגיע לשעות עלות השחר בהן האוכלוסייה המקומית נמצאת במסגדים וקיים חשש להפס"דים".

(ב) ב-9.1.03 סוכל פיגוע התאבדות בירושלים על ידי מעצר המחבל לפני שקיבל את חגורת הנפץ. בחטמ"ר ג' התקבל מידע על מקום חגורת הנפץ במרכז העיר בית לחם, והיה צורך להגיע למקום בדחיפות כדי לסלקה. בפגישה עם צוות הביקורת ציין מח"ט ג', בין השאר, שהנחת העבודה שלו הייתה, שיהיו הפס"ד והתפרעויות עם הכניסה לאזור הפעולה. עקב הנחת העבודה האמורה ועקב מחסור באלפ"ה מתאימים, הוא החליט להשתמש בסד"כ פלוגתי ובשלושה גיפים של מג"ב, אף שלדבריו, לביצוע הפעולה עצמה די היה בצוות קטן של לוחמים וחבלנים. גם מג"ד א' ציין בפני צוות הביקורת, שהמחסור באלפ"ה מתאימים - בעיקר רימוני הלם - מביא לכך, שכאשר יש צורך דחוף להיכנס לריכוזי אוכלוסייה בשעות היום, הגדוד משתמש בכוחות רבים מהנחוץ, אך ורק כדי שישמשו להתרעת האוכלוסייה.

(ג) בביקורת של משרד מבקר המדינה בגדוד ג' ציין המג"ד, שלפי הנחייתו, אם מתפתחות הפס"ד בכפר שבו פועל כוח של הגדוד, ואין ברשותו אלפ"ה, הכוח יוצא מהכפר כדי למנוע שימוש באש חיה ונפגעים מיותרים בקרב הפלסטינים. מ"פ מג"ב הוציא הוראה ללוחמיו לסגת מעימות עם מתפרעים במקרה שאין ברשותם אלפ"ה. לדבריו, מטרת הפקודה היא למנוע מצב של הסתבכות הכוח וגביית מחיר נפגעים בקרב האוכלוסייה.

(ד) מג"ד ג' ציין בפני צוות הביקורת, כי בגלל המחסור באלפ"ה יש מקרים, שבהם כוחות של הגדוד נאלצו להפסיק פעילות יום בכפרים בשל יידוי אבנים על ידי האוכלוסייה, ולבצע פעילות תגובתית באותם כפרים בלילה.

בתשובה לממצאי הביקורת מיוני 2003 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי:

"א. החוסר באלפ"ה עדיין לא משפיע מיבצעית, באופן משמעותי, על האירועים מחד ומאידך כן השפיע על שינוי התכניות המיבצעיות כגון: פעילות לילית במקום בשעות היום.

ב. בנוסף הפער מחייב לעתים מעבר לירי הרתעה באש חיה".



קיים פער ניכר בין התקן של אלפ"ה, שנקבע ליחידות הפועלות באיו"ש בעימות עם הפלסטינים, לבין מצאי האלפ"ה ביחידות אלו. המחסור באלפ"ה נובע, בנוסף לאילוצי תקציב, גם מליקויים בשליטה על המלאי הקיים, הגורמים לבסיס נתונים לא אמין. לשליטה נאותה על מלאי האלפ"ה הקיים חשיבות יתר בתנאים של מצוקה תקציבית, שכן היא מאפשרת למצות בעילות מרבית את המצאי הקיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לבחון מחדש ובהקדם את ההנחות שעליהן התבסס המודל ליעד ההיערכות לאלפ"ה, שעל בסיסו נקבעו תקני היחידות ונקבעה רמת המלאי המטכ"לית של אמצעים אלה. כמו כן, יש לערוך בדחיפות ספירת מלאי של אלפ"ה בכל יחידות צה"ל, ולשפר את דיווחי הצריכה, כדי שיהיה מסד נתונים אמין אודות אמל"ח אלה שיהווה בסיס לקבלת החלטות על הקצאתם ליחידות ועל רכישתם.

למחסור באלפ"ה השלכות על הפעילות המיבצעית, שעיקרן פגיעה ביכולת לטפל בהפס"ד, ובמקרים מסוימים אף נעשה ירי של אש חיה. להשלכות אלה עלול להיות מחיר מיבצעי, ערכי והסברתי, שלדעת משרד מבקר המדינה ראוי לשקול אותו שוב בהחלטה הכוללת על סדר העדיפויות של נושא פערי התחמושת והאמצעים.

## היבטים בפעילות הפיתוח והרכש של נפ"ק משופר

כפי שיתואר בהמשך, לאחר למעלה משנתיים של פעילות פיתוח ורכש בנוהל חירום, שמטרתה הייתה לשפר את הנפ"ק שברשות צה"ל, מצב הדברים בראשית 2003 היה, שמבין כלל האמל"ח שנבדקו ושנמצאו מתאימים להצטיידות ונרכשו, סופקו לשטח רק אמצעי אחד ודגמים של שניים אחרים; אף לא אחד מבין האמצעים של נפ"ק משופר, שבהם החליט צה"ל להצטייד, עונה על כלל הדרישות המיבצעיות, כפי שהגדירה אותן מז"י במסמכיה: רק אמצעי אחד מקיים את הדרישה בעניין הטווח, ורק אחד מבין אותם האמצעים שהגיעו לשלב ההצטיידות - אף ששלב זה עדיין מוטל בספק - הינו חדשני מבחינת האפקט שלו.

### 1. הגדרת הצורך המיבצעי בנפ"ק משופר ותכונותיו המיבצעיות

הצורך המיבצעי בנפ"ק משופר והדרישות המיבצעיות מהאמל"ח השונים הוגדרו בצה"ל הן על ידי פורום תא"לים והן על ידי מז"י<sup>10</sup> במספר מסמכים:

א. בספטמבר 2000 הגדיר פורום תא"לים את חמש הדרישות המיבצעיות הבסיסיות, שעליהן יתבסס הפיתוח של הנפ"ק המשופר. בנובמבר 2000 הציגה מז"י את הדמ"ץ לנפ"ק משופר ואת האופיון המיבצעי שלו בכנס תעשיות שקיימו מפא"ת ומז"י (פירוט ראו בהמשך). בנובמבר 2000 חזר פורום תא"לים והתווה את הפרמטרים לבחינת הפתרונות השונים המתאימים לפיתוח ולהצטיידות. לאורם אכן נבחנו בינואר 2001 הצעות הספקים, שהתקבלו בעקבות כנס התעשיות הנ"ל. הואיל והמסמכים הללו לא אפיינו אמצעי מסוים או סוג מסוים של אמצעים, ניסוח הדרישות המיבצעיות בהם היה ראשוני וכוללני. עם זאת, לא הייתה זהות בין הדרישות המיבצעיות שפורטו בכל אחד ממסמכים אלה.

ב. נוסף לדמ"ץ, הפיצה מז"י מספר מסמכים נוספים, שנגעו לאותם אמצעים, שמימון רכישתם או פיתוחם היה מתקציבה, וביניהם:

(1) מסמך ממרס 2001 - משימת פרויקט לפיתוח אמצעים לפיזור הפגנות טווח מוגדל (להלן - משימה א'), שנועדה להסדיר רכש דגמים של חמישה אמצעים לצורך אישור מוצר מדף ולכתיבת הוראות לחימה ופיתוח של שני אמצעים. למשימה צורף כנספת האופיון המיבצעי מנובמבר 2000, אשר אינו מרחיב את פירוט הדרישות המיבצעיות לעומת זה שבדמ"ץ.

(2) מסמך ממאי 2002 - משימת פרויקט-אב לנשק פחות קטלני (להלן - משימה ב'), שהיוותה משימת עדכון למשימה א', ושנועדה להסדיר בהיבט של תקציב וכמויות את ההצטיידות בארבעה מבין שבעת האמצעים שנמנו במשימה א' ופעילות פיתוח של שלושה אמצעים נוספים. בנספחיה אפיינה המשימה באופיונים מיבצעיים רק חלק מהאמצעים המפורטים בה.

במסמכים הנ"ל הגדירה מז"י את האיום שעליו אמור הנפ"ק המשופר לענות, כלהלן: תהלוכת המוניים להשתלטות על יישוב או מאחז צבאי; התפרעויות המוניות המכוונות כנגד כוחות צה"ל והמשטרה בצמתים מרכזיים, במפקדות צה"ל ובמוצבים ועמדות של צה"ל; קיומם של אנשים חמושים בתוך ההמון; וירי מנשק קל רגיל ועל ידי צלפים המלווה את האירוע.

מהדמ"ץ, כמו גם מהמסמכים האחרים של מז"י עולה, כי האמצעים לפיזור הפס"ד, שעמדו לרשות מז"י באותו מועד, חדלו מלתת מענה הולם לאיום, שכן: הם מוגבלים לטווחים קצרים שאינם עולים על 150 מטרים בהתאם לסוג האמל"ח; הם יוצרים אפקט נקודתי בלבד בהפעלה בודדת; הם נמצאים בשימוש שנים רבות, ולכן הם מוכרים היטב ליריב ואינם מהווים גורם מרתיע או הפתעתי.

10 בפרק זה של הדוח, אלא אם כן צוין אחרת, הכוונה היא למחלקת אמל"ח שבמז"י.

בהתאם לאותו תיעוד, המענה לכך הוא אמצעי נייד המסווג בקטגוריה של "פחות קטלני/אל-הרג" לעצירה ולפיזור של המון מתקהל תוך שימוש באפקט מוגבר, גזרתי ומרתיע.

בביקורת עלה, כי פרט לכך שהמסמכים שמז"י הפיצה לא אפיינו באופן מיבצעי את כל האמצעים הרלוונטיים, הם כללו אי-התאמות הן בפירוט האמצעים, והן בהגדרת הדרישות המיבצעיות מהאמצעים. הם גם לא תאמו במלואם את הדרישות המיבצעיות כפי שהגדירן פורום תא"לים. כך, למשל, אין זהות בין הדרישות המיבצעיות לעניין הטווחים, כפי שהן מפורטות במשימה א', לבין אלו המפורטות באופיון המיבצעי שצורף אליה; רדיוס האפקט בהפעלה בודדת, שנדרש על פי האופיון המיבצעי, גדול יותר מזה שנדרש בדמ"ץ שהציגה מז"י באותו מועד. בחלק מהמסמכים יש דרישה לטווח מזערי להפעלה, ובחלק חסרה דרישה זו.

ג. יתרה מכך, על אף שצפוי היה כי הגדרת הדרישות המיבצעיות במשימות א' וב' תהיה תואמת לידוע על האמצעים שנכללו בהן בעת ניסוחן, הרי בפועל, על פי המצוין במשימות הפרויקט גופן, לא כך הדבר. למשל, אמצעים אלה, למעט אחד, אינם מקיימים את הדרישות בעניין הטווח.

לא זו בלבד. בדמ"ץ ובמשימות הפרויקט מפורטות דרישות כלליות נוספות מהנפ"ק המשופר, כגון מתן דגש מרכזי על חדשנות, הפתעה והרתעה. גם דרישות נוספות אלה לא היו רלוונטיות ביחס לכל האמצעים שנכללו במשימות הפרויקט. זאת, מאחר שהמענה שנבחר במשימות הפרויקט לצורך המיבצעי היה בעיקרו שיפור הטווחים והאפקט של האמצעים הקיימים, ולפיכך, במרבית האמצעים המפורטים בהן לא ניתן דגש על חידוש לעומת האמצעים הקיימים.

ראוי היה, כי מז"י תגרום לכך, שכל האמל"ח שבפיתוח וברכש דגמים יאופיינו מראש במשימות פרויקט ובאופיונים מיבצעיים, המכילים פירוט של כל הדרישות המיבצעיות הרלוונטיות לאמל"ח, שאת פיתוחם או רכישתם הן מיועדות להסדיר, וכן שתהיה התאמה בין ההוראות המפורטות במסמכיה השונים, לרבות הדרישות המיבצעיות מהאמצעים השונים.

ד. כאמור, פורום תא"לים קבע בנובמבר 2000 את אמות המידה לבחינת הפיתוח של הפתרונות השונים וההצטיידות בהם. אמות מידה אלו, שתורגמו בהמשך לטבלת השקלול, שעל פיה נבחנו הצעותיהם של הספקים שהתקבלו בעקבות כנס התעשיות האמור, נתנו גם ביטוי לדרישה שלא פורטה מאוחר יותר במשימות הפרויקט: התאמה לאפשרות של נוכחות התקשורת במקום האירוע שבו ייעשה שימוש בנפ"ק משופר.

בנוגע לאמת מידה זו, שפורום תא"לים הגדירה כ"נזק החימוש במשמעות התקשורת", יצוין, כי ביולי 2001<sup>11</sup> הגדיר הרמטכ"ל את ההישג הנדרש בהתמודדות עם הפלסטינים, כמניעה יומיומית מהפלסטינים מלהשיג כדרכים אלימות את מטרותיהם האסטרטגיות. לפי התיעוד, מניעת הישגים תקשורתיים מן הפלסטינים מהווה אחת הדרכים למימוש ההישג הנדרש על פי הגדרת הרמטכ"ל.

## 2. תהליכי הבחירה והמימוש של האמל"ח הראויים לבחינה, לפיתוח ולהצטיידות

בהמשך להחלטות שהתקבלו במסגרת דיוני פורום תא"לים שהתקיימו בחודשים יולי-ספטמבר 2000, ערכו מפא"ת ומז"י בנובמבר 2000 כנס תעשיות, אשר בעקבותיו קיבל מפא"ת כ-80 הצעות שונות של נפ"ק. כמחצית מהן נופו כבר בסיון ראשוני בשל אי-עמידה בתנאי סף. יתרתן הועברו למיון על ידי ועדה מיוחדת בראשות מפא"ת, שבה השתתפו נציגים ממז"י, מהיחידה הטכנולוגית

11 בכנס המערך הטכנולוגי, שנערך באחת מיחידות צה"ל ב-24.7.01.



שבאט"ל (להלן - יחט"ל), מהפיקודים המרחביים בצה"ל, וממשטרת ישראל (להלן - הוועדה). הוועדה סיימה לבחון ולמיין הצעות אלה בינואר 2001, כשבנוגע ל-14 מביניהן היא המליצה להמשיך את בדיקת היתכנותן וישימותן.

באותו חודש החליטו מפא"ת ומז"י על אופן חלוקת האחריות ביניהם לפיתוח ולמימון של האמצעים השונים: תשעה אמצעים - באחריות ובמימון מפא"ת<sup>12</sup>; שני אמצעים - באחריות מפא"ת ובמימון מז"י; שני אמצעים - באחריות ובמימון מז"י; ואמצעי אחד - באחריות ובמימון מז"י וחיל האוויר<sup>13</sup>.

מהמסמכים עולה, כי לפי הערכת מפא"ת ומז"י בראשית 2001, ניתן היה לסיים את בדיקות ההיתכנות או את בדיקות הישימות האג"מית של מרבית האמצעים שנבחרו להמשך פעילות במשך תקופה שבין חודש לחצי שנה (תלוי באמצעי).

כאמור, במרס 2001 פרסמה מז"י את משימה א', שתכליתה הייתה, כפי שצוין בה, להגדיר אך ורק את נתח הפעילויות שבאחריותה. מתכולת הפרויקט המפורטת במשימה עולה, כי שבעת האמצעים שאליהם התייחסה, מהם: חמישה - רכש דגמים לבחינה בחו"ל, ושניים - פיתוח, שונים ברובם מאלה שקיבלה מז"י על עצמה לממש, בהמשך להחלטות הוועדה ולחלוקת העבודה בינה לבין מפא"ת. עוד עולה, כי המועד שתוכנן לקבלת אישור דגם לכל האמצעים שפורטו במשימה, היה סוף אוקטובר 2001.

במאי 2002, כחצי שנה לאחר שערכה ניסוי אג"מי למספר אמצעים, הפיצה מז"י את משימה ב', שהיוותה, על פי האמור בה, משימת עדכון למשימה א'. בהתאם לכך, היא הסדירה בהיבט של תקציב, כמויות ולוחות זמנים, את ההצטיידות באותם האמצעים שנמנו במשימה א', אשר לאחר הניסויים נמצאו מתאימים. סיום ביצוע חלק זה של הפעילות היה צפוי לאוגוסט 2002. כאמור, משימה ב' כללה גם פעילות פיתוח, אך היא לא פורטה הערכה בנוגע למועד הצפוי לסימה.

יצוין, כי רשימת האמצעים - הן של אלה שעליהם המליצה הוועדה להמשך פעילות והן של אלה שפורטו במשימות הפרויקט - לא הייתה סגורה. מהתיעוד עולה, כי מפא"ת, מז"י ויחט"ל בחנו במהלך 2001 ו-2002 אמצעים נוספים.

במועד סיומה של הביקורת הסתכמה עלותה של הפעילות שננקטה במשך למעלה משנתיים בכ-12.5 מיליון ש"ח ו-1.1 מיליון דולר. צה"ל החליט להצטייד בחמישה (כ-20%) מבין למעלה מ-20 האמצעים, שמפא"ת, מז"י ויחט"ל בחנו עד אז. אחד מבין האמצעים הללו סופק ומאמצעי אחר סופקו דגמים; מקור שניים מבין האמצעים הנ"ל הוא בפעילות מפא"ת, ושלושה - בפעילות מז"י; על פי מסמכי מז"י, אף לא אחד מהם עונה על מלוא הדרישות המיבצעיות המפורטות במשימות הפרויקט; הכמויות המתוכננות להצטיידות הן קטנות. עוד ראוי לציין, כי אמצעי נוסף, שמקורו בפעילות מפא"ת, ואשר גם ממנו סופקו דגמים - אף שההצטיידות בו עדיין מוטלת בספק<sup>14</sup> - הינו חדשני מבחינת האפקט שלו ודרך הפעלתו, לאמור - אינו אמצעי ירי. פירוש הדבר הוא, כי במועד סיום הביקורת הנפ"ק שבו הצטייד צה"ל לא היה שונה בעיקרו מזה שהיה ברשותו בנקודת המוצא של התהליך באמצע שנת 2000.

- 12 עד לשלב השלמת בנייתו של אב-טיפוס או דגם המשמשים לגיבוש התפיסה ולהוכחת היתכנות. משלב זה ואילך עוברת האחריות לפרויקט, לרבות מימון המשך פיתוח במידה שהדבר נדרש.
- 13 בנוגע למערכת זו הוחלט, כי מז"י תברר את עמדת חיל האוויר, ובהתאם לכך יוחלט על המשך הטיפול ועל אופן מימונו.
- 14 מאמצעי זה נרכשו חמש יחידות, אך המשך ההצטיידות מותנה בתוצאות ניסויים שבמועד סיום הביקורת עדיין לא הסתיימו.

ביטוי לכך, ניתן במסקנותיה ובהמלצותיה של עבודת מטה, שעשה אמ"ץ ביולי 2002 בהשתתפות חיל האוויר, מז"י ומפא"ת, בהמשך להנחיית הרמטכ"ל להיערך להפגנות המונים של פלסטינים על ידי הכנתה של ערכת תגובה מתאימה, ולפיהן, על הפיקודים להתבסס על האמצעים הקיימים, לאמור - על אותם אמצעים אשר צה"ל הגדירם ככאלה שאינם עונים עוד על צרכיו.

בביקורת עלה, כי מעבר לכך, שחלק מהאמצעים, מבין אלה שבחרו הגורמים השונים שהיו מעורבים בתהליך שיפור הנפ"ק להמשך פעילות, נמצאו לא מתאימים בסופן של הבדיקות, נבעה התוצאה הנ"ל גם מהסיבות הבאות:

א. אופן ההנחיה של הגורמים המעורבים בתהליך שיפור הנפ"ק.

ב. תהליכים ממושכים לבדיקת ההיבטים הרפואיים והחוקיים של האמל"ח ושל השימוש בהם.

להלן פירוט סיבות אלו:

### 3. שיטת ההנחיה של הגורמים המעורבים בתהליך

א. בשנת הפעילות הראשונה (מאמצע 2000 עד אמצע 2001) הוטל על פורום תא"לים להגדיר את הפערים המיבצעיים מול האיום והמענה הקיים; לגבש את העקרונות ואת כיווני הפעולה לדרגי העבודה המעורבים בתהליך השיפור של הנפ"ק; ולהתוות תהליך מואץ למימוש הפרויקטים.

מהתיעוד עלה, כי הלכה למעשה לא התווה פורום תא"לים תהליך מואץ למימוש הפרויקטים הרלוונטיים עם תכנית פעולה מוגדרת לדרגי העבודה, שבמסגרתה הוגדרו חלוקת האחריות בין הגורמים השונים המעורבים בתהליך, דרך עבודתם ולוח הזמנים. כך, בסיכום דיון של פורום תא"לים שהתקיים בנובמבר 2000 - כחצי שנה לאחר שהפורום החל את פעילותו בנושא - ציין רמ"ט מז"י, כי "לאור הפער המבצעי וחשיבות הנושא יש להמשיך ולפתח בקשת רחבה את מכלי המימוש הכיוונים אשר הוצגו בפורום. לאחר הגעה לבשלות ביצועית ייבחנו הפתרונות בשטח אל מול הדמ"צ ויסוכמו הכיוונים להצטיידות". אשר לאופן הפעולה של הגורמים השונים קבע הפורום במועד זה, כי ככלל, כל הפעילות תבוצע בצוות משותף לאט"ל, מפא"ת, מז"י והפיקודים כשחלוקת העבודה מביניהם תהיה על פי היתרון היחסי של כל גוף. על פי הנספח לסיכום הדיון, לוח הזמנים לביצוע מרבית הפעולות הפרטניות שהתקבלו הוא "שוטף". בסיכום הדיון האחרון בנושא, שקיים הפורום ביוני 2001 - כשנה לאחר שהחל את פעילותו בנושא - חזר רמ"ט מז"י וציין, בין השאר, כי "הרעיון המרכזי הוא ליצור 'קוקטיל' של פתרונות ובכך להגדיל את יכולת המענה מחד וגורם ההפתעה מאידך". אשר להחלטותיו הפרטניות של הפורום בדיון זה, כגון ביצוע הפעילות הכרוכה בהצטיידות באמצעים הבשלים לכך, מרביתן לא לוו בקביעת לוח הזמנים להשלמתן.

ב. ביוני 2001, לאחר שפורום תא"לים סיים את פעילותו בנושא, החליף אותו ראש אמ"ץ כגורם המתווה והמרכז את הפעילות לשיפור הנפ"ק. הדיונים שקיים ראש אמ"ץ נסבו גם הם בעיקרם על סטטוס המערכות ועל הפעילות הנדרשת בהמשך בנוגע להן. בדומה לדיוני פורום תא"לים, גם מסמכי הסיכום של הדיונים שקיים ראש אמ"ץ אינם מלמדים על קיום תכנית עבודה מוגדרת מלווה בדרכי פעולה ולוח זמנים מוגדרים למימושה.

מהסיכומים של דיוני הסטטוס, שהתקיימו אצל ראש אמ"ץ בין יוני 2001 לספטמבר 2002, ואשר בהם הציגו מפא"ת ומז"י את סטטוס האמל"ח, שהיו אחראים לפיתוחו ולרכישתו, עולה, שראש אמ"ץ הציב במהלך תקופה זו על שורת ליקויים בעבודתם של הגורמים המעורבים בנושא, ובין היתר: למרות המאמצים הרבים שהושקעו, עקב עבודה לא מתואמת בין הגורמים השונים, קצב

הפיתוח של הרעיונות והאמצעים לכלים מיבצעיים היה אטי; קיימות מספר רשימות מקבילות ובלתי מתואמות של אמל"ח; זמן התגובה לאירועים בשטח "חורג מכל פרק זמן סביר"; האמצעים אשר מזו"מ התחייבה לספק לא הגיעו לשטח, ויש צורך להאיץ את קצב ההצטיידות באמצעים שכבר פותחו; הואיל והעיונות משנה פניו כמעט מדי יום ביומו מטרור לעיונות עממי וחוזר חלילה, התוצאה מהיעדר אמצעים בשטח היא ירי באמצעי הרג. עוד ציין, כי לנוכח העיסוק הממושך באמצעים שכבר נבחרו והוצאתם מהכוח אל הפועל, על הגופים המעורבים ליצור על סמך הניסיון שהצטבר רעיונות חדשים לפיתוח, שכן לנוכח המציאות של התגברות ההפס"ד בגזרות הלחימה, התגבר הצורך בנפ"ק. אולם, גם הנחיותיו של ראש אמ"ץ במהלך תקופה של למעלה משנה לא הועילו לתקן את מצב הדברים שתואר לעיל ולקדם את קצב הגעתם של האמצעים לשטח.

לא למותר להוסיף, כי גם שינויים בסדר העדיפויות התקציבי של מז"מ השפיעו על קצב ההתקדמות של פרויקט השיפורים של הנפ"ק, שכן, הם הכתיבו בשנת 2002 גם מספר שינויים בהחלטותיה של מז"מ בנוגע למימוש הנפ"ק המשופר. כך למשל, מז"מ הוציאה דרישה לרכש אמצעי מסוים, ביטלה אותה ושבה והוציאה דרישת רכש חדשה לאמצעי זה; היא עיכבה דיגום מערכות שונות על גבי רכב ממוגן; ודחתה לזמן בלתי מוגבל ביצוע המלצה בדבר פיתוח והצטיידות באמצעי נוסף, שנמצא ראוי אחרי ניסוי דגמים.

#### 4. בדיקת ההיבט הרפואי והחוקי של האמל"ח ושל השימוש בהם

היבטים רפואיים וחוקיים של האמצעים השונים העסיקו רבות את הגורמים שהיו מעורבים בפיתוח וברכש של נפ"ק משופר. כך, באוגוסט 2001, בהמשך ההחלטות של פורום תא"לים מיוני 2001, ביקש ראש אמ"ץ ממפצ"ר לחוות דעתה עד לתחילת ספטמבר 2001 בעניין חוקיות השימוש לפיזור הפס"ד בתשעה אמל"ח, שהיו מבוססים על מספר חומרים ואפקטים. נמצא, שהצורך לקבל מראש עבור כל אמצעי המיועד לשמש כנפ"ק את אישורה של מפצ"ר בדבר חוקיות השימוש בו, העמיד את מערכת הביטחון בפני קושי. הקושי עלה מכך, שחוות הדעת המשפטית של מפצ"ר התבססה על מידע טכני בדבר אופן הפעלתו של האמצעי ועל חוות דעת רפואית מאת מפקדת קצין הרפואה הראשי (להלן - מקרפ"ר) בנוגע לתוצאות הרפואיות הצפויות מהשימוש בו. זאת לשם בחינת התאמתו של השימוש באמצעי לעקרונות יסוד במשפט הבין-לאומי המגבילים את השימוש באמל"ח. ברם, הליך בדיקת ההיבטים הרפואיים של השימוש באמל"ח הוא מטבעו ארוך, זאת כיוון, שהוא כרוך באיסוף המידע הרפואי הקיים בנוגע לנזק שעלול להיגרם לבני אדם כתוצאה מהשימוש בחומרים (דוגמת גז מדמיע, דבק או חומר בואש) או באפקטים (דוגמת רעש או מטען חשמלי), שעליהם מתבססת הפעלת האמצעי ועל טכניקת הפעלתו (דוגמת הכיוון והמרחק של ירי כדורי גומי, פיזור גז מדמיע בחללים סגורים ורדיוס האפקט של רעש כיווני רב-עוצמה).

כתוצאה מכך, חוות הדעת האמורה, שאותה ביקש ראש אמ"ץ באוגוסט 2001 לקבל ממפצ"ר בתוך חודש בנוגע לתשעה אמצעים, ניתנה בינואר 2002 בנוגע לחמישה מהם בלבד. זאת לאחר, שעל פי החלטת ראש אמ"ץ שהתקבלה בדצמבר 2001, התבקשה מפצ"ר להתמקד באלה שהכנסתם לשימוש בצה"ל עמדה על הפרק בזמן הקרוב. בחוות דעתה מינואר 2002 ציינה מפצ"ר, כי על בסיס הנתונים שהוצגו בפניה על ידי מז"מ ומקרפ"ר: "להבנתנו עצם השימוש באמצעים האמורים אינו פסול. עם זאת, הכנסת האמצעים הנ"ל לשימוש מחייבת גיבוש כללי פתיחה באש ותו"ל הפעלה מתאימים, אותם יש לגבש בהתייעצות עם הפרקליטות הראשית ועם גורמי מקרפ"ר". אשר לארבעה האמצעים האחרים ציינה מפצ"ר, ש"עם השלמת ההתייחסות הרפואית והתייחסות יחט"ל, נוכל להציג את חוות דעתנו המשפטית". בנוגע לאחד מבין אותם האמצעים, שעליהם מפצ"ר לא חיוותה את דעתה, יצוין, כי בדיקתו על ידי מקרפ"ר החלה, לבקשת מפא"ת, כבר במחצית הראשונה של שנת 2001. בספטמבר 2002 חזר ראש אמ"ץ וביקש ממפצ"ר להכין חוות דעת בנוגע לשימוש באמצעי זה. בתשובתו לממצאי הביקורת ממאי 2003 מסר צה"ל, כי בשלב זה המליצה מקרפ"ר שלא לאשרו לשימוש.

מעבר לכך נמצא, כי אין די במתן אישור מראש לכך שהשימוש באמצעי מתיישב עם המגבלות הנובעות מהמשפט הבין-לאומי. מידע עדכני - רפואי ואחר - עשוי לגרום מעת לעת להכשרה או לפסילה של אמצעי כלשהו לשמש כנפ"ק. דוגמה לכך מהווה השימוש בקליעי פלסטיק, שעשה צה"ל נגד מפירי סדר. התברר, שאמצעי זה עלול להיות קטלני. מהמסמכים עולה, כי על אף שהוראות צה"ל בנוגע לאמצעים לפיזור הפגנות מתירות, בתנאים הקבועים בהן, ירי של קליעי פלסטיק, בפועל חדלה מערכת הביטחון מהשימוש באמצעי זה לצורך פיזור הפס"ד.

כמו כן נמצא, שמפסיקת בג"ץ ובתי הדין הצבאיים לעניין השימוש בתחמושת גומי ופלסטיק עולה, כי חוקיות השימוש באמצעי ירייה נבחנת להלכה ולמעשה בהתאם לנסיבות הקונקרטיות של הזמן, המקום והתנאים המיבצעיים והביטחוניים, שבהן נעשה השימוש<sup>15</sup>.



על אף שהשינויים במציאות שבה פועל צה"ל הכתיבו את הצורך במציאת פתרונות חדשים - דבר שקיבל ביטוי גם בהנחיית הרמטכ"ל ליתן לו עדיפות גבוהה וגם בכך, שצה"ל הגדיר את הפרויקט של שיפורי הנפ"ק כ"בהול" ונקט לעניין זה הליך חירום - הרי שבעתיד הנראה לעין ימשיך צה"ל להישען על האמצעים הקיימים, שאותם הוא הגדיר כבר בשנת 2000 ככאלה שאינם עונים על הצרכים כפי שהגדירם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2003 מסר צה"ל, כי אכן "הנפ"ק, גם כיום, הינו כפער מיבצעי... האמצעים אשר נבחרו... יכולים להקנות מענה חלקי לבעיה. עדיין קיים פער בהדיפת המון".

עיקר הסיבות למצב זה, מעבר לקשיים טכנולוגיים, היו: היעדר שיטה מקיפה ומגובשת בנוגע למכלול ההיבטים שיש להצטיידות ולשימוש כנפ"ק משופר; ניהול והנחיה לקויים של הגורמים המעורבים בתהליך הרכש והפיתוח של אמצעים אלה; והתמשכות הבדיקות השונות של אמצעים שונים.



צה"ל ער לצורך, ליתרונות ולרגישות, שיש לנפ"ק במציאות של העימות עם הפלסטינים, וקבע בהתאם לזאת צורך מיבצעי, יעד להיערכות, דפוסי פעולה והוראות הפעלה.

אולם, תיאור המצב כפי שבא לידי ביטוי בדוח זה, מצביע על כך, שלאחר כשנתיים וחצי של טרור, אלימות והפרות סדר בנוכחות ובמעורבות של אוכלוסייה אזרחית, קיים פער משמעותי בין הגדרת הצורך לבין יישומה בשלושה תחומים, כל אחד לחוד ובמצטבר:

1. על פי אבחנת צה"ל, הנפ"ק הנוכחי, בהתאם ליכולותיו הטכניות, אינו נתן מענה מיבצעי הולם לאיום.

15 בג"ץ 66/89, הליגה לזכויות האדם והאזרח בישראל נ' שר הביטחון, פ"ד מד (2) 221, 222; בג"ץ 873/89, יואב הס נ' שר הביטחון ואח' (לא פורסם); לעניין חובת הזהירות החלה על חיילי צה"ל המבצעים פעילות בקרב אוכלוסייה אזרחית ראו גם ע"א 3889/00, יצחק לרנר נ' מדינת ישראל, פ"ד נו (4) 304.

2. קיים חוסר ניכר במצאי הנפ"ק הנוכחי (אלפ"ה) מול הצרכים והתקנים שהוגדרו. לחוסר זה השלכות על דפוסי הפעולה של הכוחות באירועים שבהם נדרש השימוש בנפ"ק.
3. לא נוצרו פתרונות חלופיים בנפ"ק משופר, שיענו על הפער העמוק מול הגדרת הצורך המיבצעי.

לנוכח הפער המתמשך בין הגדרת הצורך לבין יישומה, ראוי לדעת משרד מבקר המדינה, שצה"ל יבחן מחדש את הסוגיה בראייה כוללת, ויגדיר שוב את יעדיו בתחום הנפ"ק, הרגיל והמשופר כאחד, לרבות בחינת סדרי העדיפויות, וינקוט את הצעדים המתחייבים למימוש המעשי.

## רמות מלאי של תחמושת כבדה עבור כוחות היבשה לשעת חירום

רמות מלאי של תחמושת תותחים בטנקים ובארטילריה (להלן - תחמושת כבדה) וזמינותן לכוחות הלוחמים הן אחד המרכיבים החשובים של מוכנות הצבא לשעת חירום וחיוניות להשגת יעדי המלחמה.

רמות המלאי של התחמושת הכבדה נקבעות בהתבסס על יעדי ההיערכות לשעת חירום. יעדי היערכות בפריט תחמושת מסוים מוגדר, ככמות תחמושת המהווה מענה מלא למלחמה המתנהלת על פי תרחיש הייחוס. תרחיש הייחוס הוא הנחיה פיקודית בנוגע למתאר המלחמה, שאליו הצבא צריך לבנות את הכוח. תרחיש הייחוס, שהיה תקף בצה"ל בתקופת הביקורת, אושר על ידי הרמטכ"ל ב-1996. יעדי ההיערכות לתחמושת כבדה אושרו על ידי סגן הרמטכ"ל ב-1998.

בתקופה שבין יוני 2002 לינואר 2003 בדק משרד מבקר המדינה מספר היבטים הקשורים לרמות המלאי של התחמושת הכבדה לשעת חירום עבור המערך הלוחם ביבשה. נבדקו בעיקר: אופן קביעת היקף המלאי הדרוש, והמצאי ביחס ליעדי ההיערכות המתוכננים. הביקורת נערכה באג"ת - במחלקת תכנון, במרכז לניתוח מערכות ובחטיבה לתכנון אסטרטגי; בחטיבת המיבצעים שבאגף המיבצעים; באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה - בחטיבת הלוגיסטיקה, ביחידה הטכנולוגית ובמרכז תחמושת; במפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה; במפקדות הפיקודים המרחביים - פיקוד הצפון, פיקוד המרכז ופיקוד הדרום; במפקדת קצין הרפואה הראשי; במפקדות של שתי אוגדות במילואים הכפופות לפיקוד הצפון; ובמפקדת אוגדה במילואים הכפופה לפיקוד הדרום.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק את עיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

\*\*\*

מן הממצאים עולה, כי הכמויות שנקבעו בהנחיות להצטיידות ברוב סוגי הפריטים של תחמושת כבדה, בכל תכניות העבודה השנתיות של צה"ל שאושרו מאז 1998, היו נמוכות מיעדי ההיערכות לתחמושת כבדה שאושרו אף הם ב-1998. כתוצאה מכך, קיים חוסר ברוב סוגי הפריטים בהשוואה ליעדי ההיערכות. עם זאת, אין כל ודאות שחוסר זה הינו אמיתי בהשוואה לצרכים הריאליים, כיוון שתרחיש הייחוס שבתוקף, שעל פיו נקבעו ביעדי ההיערכות המרכיבים הקשורים לצריכת תחמושת כבדה במלחמה, אינו תואם עוד את המציאות האסטרטגית ואת התפיסה המיבצעית העדכנית.

ראוי לסיים בהקדם את עבודת המטה לגיבוש תרחיש ייחוס חדש ולאישורו, לקבוע על פיו יעדי היערכות מעודכנים לתחמושת כבדה, כדי שניתן יהיה לתכנן את ההצטיידות בתחמושת כבדה לשעת חירום על פי הצרכים הריאליים ותוך ניצול יעיל של המשאבים.

## דירוג עובדי המחקר בצה"ל ובמערכת הביטחון

### תקציר

דירוג עובדי המחקר הוא דירוג שכר ייחודי בשירות הציבורי, והוא נועד, בין היתר, לעובדים העוסקים במחקר או בפיתוח בתחום מדעי הטבע והטכנולוגיה. בביקורת נבדקו סדרי הטיפול בנושא דירוג המחקר בצה"ל ובגופים ממשלתיים במערכת הביטחון העוסקים במחקר ובפיתוח (להלן - גופי המחקר).

### דירוג המחקר בצה"ל

לפי פקודת מטכ"ל העוסקת בנושא דירוג המחקר בצה"ל (להלן - הפקודה), זכאים לדירוג המחקר קצינים בשירות קבע העוסקים בביצוע או בניהול של מחקר או של פיתוח במדעי הטבע והטכנולוגיה, ואשר משרתים ביחידה שהוכרה, על פי המצב עד סיום הביקורת, כיחידת מחקר על ידי הוועדה לדירוג עובדי מחקר (להלן - הוועדה העליונה בצה"ל). הזכות להיכלל בדירוג המחקר נקבעת בנפרד לכל קצין על ידי הוועדה העליונה בצה"ל. התהליך לקבלת דירוג מחקר בצה"ל כולל שלושה שלבים עיקריים: הגשת בקשה לדירוג מחקר על ידי מפקדו של הקצין הממלא תפקיד מחקר; בחינת הבקשה ואישורה בחיל שאליו משתייך הקצין; ובחינה ואישור של הבקשה על ידי הוועדה העליונה בצה"ל. בדצמבר 2002 שירתו בצה"ל כ-1,200 קצינים בעלי דירוג מחקר; ההוצאה השוטפת לתשלום שכרם הסתכמה באותה שנה בכ-390 מיליון ש"ח.

להלן הממצאים העיקריים בתחום זה:

א. צה"ל לא קבע תקנים ואף לא קבע שיא תקן לעובדי המחקר, וזאת חרף העובדה שבשנים האחרונות חל גידול חד ובלתי מבוקר במספר בעלי הדירוג בצבא, ולמרות שסוכם בין צה"ל לאגף הממונה על השכר במשרד האוצר בשנת 2002, שצה"ל יקבע רשימת תקנים לעובדי המחקר.

ב. במועד סיום הביקורת טרם יושמה החלטתו של סגן הרמטכ"ל מפברואר 2002 בדבר ביצוע סריקה מחודשת של היחידות שהוכרו כיחידות מחקר בצבא, וסימון התפקידים שהוכרו כתפקידים מזכים לדירוג מחקר.

ג. במרס 2003 ערך צה"ל שינויים בפקודה, לרבות בחלק מהדרישות לקבלת זכאות לדירוג מחקר, בלי שערך בדיקה כלכלית באמצעות היועץ הכלכלי לרמטכ"ל, במטרה לנתח כיצד השינויים שנערכו בפקודה עשויים להשפיע בעתיד על העלויות הכרוכות בהעסקת עובדי המחקר בצבא.

ד. הוועדה העליונה בצה"ל פעלה משך שנים ללא שקבעה נהלים לסדרי עבודתה.

ה. צה"ל והוועדה העליונה בצה"ל לא קבעו נוהל המסדיר את תהליך האישור של יחידה כיחידת מחקר.

ו. נמצא, כי ראשי אכ"א בעבר החליטו על שינוי הקריטריונים שנקבעו בפקודה בנושא דרישות ההשכלה, בלי שנערכה קודם לכן עבודת מטה לבחינת השלכות התקציביות. החלטותיהם אף יושמו על ידי הוועדה העליונה בצה"ל בלי שבוצעו התיקונים המתאימים בפקודה.

ז. הוועדה העליונה בצה"ל העניקה לקצינים, בהתאם לסמכותה, דרגות מחקר הגבוהות מהדרגה המירבית הקבועה בפקודה, בלי שפירטה את הנימוקים שעמדו בבסיס החלטותיה.

ח. הוועדה העליונה בצה"ל נהגה לאשר תוספת תפקיד<sup>1</sup> לקצינים בעלי דירוג מחקר, אף שאלו לא עמדו בקריטריונים שנקבעו בנושא זה בפקודה.

ט. לא קיים בצה"ל תהליך סדור לטיפול בבקשות בטרם העברתן לוועדה העליונה בצה"ל. בפועל, נמצא שוני בין תהליכי הבחינה והאישור של בקשות של קצינים בחילות השונים, ולעתים אף במסגרת אותו חיל.

י. צה"ל לא קבע הסדר אחיד בנוגע לפניות של קצינים לגורמים בתעשיות הביטחוניות ובחברות אזרחיות העוסקות במו"פ לשם קבלת מכתבי המלצה. פניות אלה עלולות לעורר חשש ממשני לניגוד עניינים, שכן בשל הקשר העסקי בין צה"ל לבין התעשיות הביטחוניות והחברות האזרחיות האמורות, להחלטותיהם של אותם קצינים יש השלכות כספיות ועסקיות ישירות.

יא. במרבית החילות והזרועות שנבדקו לא נשמרו עבודות המחקר באופן שיטתי, ונתונים אודותיהן לא רוכזו במאגר מידע אשר היה יכול לשמש גורמים שונים העוסקים במחקר ובפיתוח (להלן - מו"פ) בצה"ל. בפועל היו העבודות פזורות בין הקצינים השונים שהיו שותפים לכתבתן.

### דירוג המחקר בגופי המחקר שבמערכת הביטחון

עובדי המחקר בגופי המחקר שבמערכת הביטחון שייכים לדירוג המחקר בשירות המדינה. הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) מסדירות את הטיפול בנושא זה. גופי המחקר שנבדקו הם: יחידות א' ו-ב', מפעלים ג' ו-ד', מוסד מחקר ומשרד הביטחון. הטיפול בנושא מתנהל בשתי רמות עיקריות: ועדות פנימיות הפועלות בגופי המחקר (להלן - הוועדות הפנימיות), וועדה עליונה לדירוג עובדי מחקר במערכת הביטחון הפועלת בנציבות שירות המדינה (להלן - הוועדה העליונה בנש"ם). במרס 2003 עבדו בגופי המחקר שנבדקו כ-630 עובדי מדינה בעלי דירוג מחקר. עלות השכר של עובדי המחקר במשרד הביטחון, ביחידה ב' ובמפעלים ג' ו-ד' הסתכמה בדצמבר 2002 בכ-190 מיליון ש"ח.

1 תוספת התפקיד היא תוספת אחוזה לשכר המשולב של קצין בדירוג המחקר המשמש כמפקד של חוקרים או טכנאים.



**להלן הממצאים העיקריים בתחום זה:**

- א. ההרכב הקיים של הוועדה העליונה בנש"ם, המושתת ברובו על נציגי גופי המחקר, שונה מהותית מההרכב האמור בתקשי"ר, שנועד להבטיח בחינה אובייקטיבית ומקצועית של בקשות לאישורי הזכאות לדרגות המחקר הגבוהות.
- ב. הבקרה של הוועדה העליונה בנש"ם על עבודתן השוטפת של הוועדות הפנימיות הפועלות בגופי המחקר, הייתה מצומצמת ביותר.
- ג. טיפול הוועדה העליונה בנש"ם בבקשות להעלאת עובדי מחקר לשתי הדרגות הגבוהות בדירוג לא נעשה לפי הנוהל המקובל בנושא דירוג עובדי מחקר במוסדות האקדמיים בארץ, כנדרש בהוראות התקשי"ר.
- ד. נמצא פער בין הקריטריונים שנקבעו בתקשי"ר לאישור דירוג מחקר לעובדי מטה, לבין הקריטריונים שנקבעו בתקנון הוועדה העליונה בנש"ם.
- ה. נציבות שירות המדינה אישרה לגופי המחקר, כי הרכב הוועדות הפנימיות יושתת על עובדים של גוף המחקר. המדובר בשינוי משמעותי בהשוואה להרכב שנקבע בתקשי"ר (שכלל גם נציג נש"ם ונציג ממוסדות מחקר או מוסדות אקדמיים בארץ), העלול לפגוע בתהליך הבחינה הניטרלי של הבקשות.
- ו. נמצא, כי עובדים של גופי המחקר הזכאים לדירוג המחקר אינם משובצים בתפקידים שאושר לגביהם תקן של עובדי מחקר.
- ז. חלק מגופי המחקר העניקו לעובדים תוספת תפקיד שלא על פי הקריטריונים שנקבעו בנושא זה בתקשי"ר.



דירוג עובדי המחקר (להלן - דירוג המחקר) הוא דירוג שכר ייחודי בשירות הציבורי, והוא נועד, בדרך כלל, לעובדים העוסקים במחקר או בפיתוח בתחום מדעי הטבע והטכנולוגיה.

דירוג המחקר הוא דירוג ייחודי בצה"ל גם מבחינת השכר המשולם עבורו. בפועל, שכרו של קצין בדירוג המחקר גבוה באלפי ש"ח משכרו של קצין בדירוג המהנדסים. לפי נתוני אגף התקציבים במשרד הביטחון (להלן - את"ק), הסתכמה בשנת 2002 העלות הכוללת של שכר העובדים בדירוג המחקר בצה"ל בכ-390 מיליון ש"ח. הוצאות אלו אינן כוללות את תשלומי הגמלאות המשולמים לכ-1,800 קצינים בעלי דירוג מחקר מתקציב המדינה. לפי נתוני את"ק, בדצמבר 2002 שירתו בצה"ל כ-1,200 קצינים בעלי דירוג מחקר. בסוף שנת 2002 הסתכם השכר השנתי הממוצע של קצין בדירוג המחקר בכ-270,000 ש"ח.

דירוג עובדי המחקר הונהג בצה"ל בשנות השבעים, והוא ניתן בהתאם לפקודת מטכ"ל "דירוג שכר אקדמי - עובדי מחקר" מספטמבר 1992 (להלן - הפקודה). במרס 2003 אישר צה"ל תיקונים שנערכו בפקודה. על פי הפקודה מספטמבר 1992, שהייתה בתוקף במועד הביקורת, יהיו זכאים לדירוג המחקר קצינים בשירות קבע העוסקים בביצוע או בניהול של מחקר או של פיתוח במדעי הטבע והטכנולוגיה, ואשר משרתים ביחידה שהוכרה, על פי המצב עד סיום הביקורת, כיחידת מחקר על ידי הוועדה לדירוג עובדי מחקר (להלן - הוועדה העליונה בצה"ל).

התהליך לקבלת דירוג המחקר בצה"ל כולל שלושה שלבים עיקריים: הגשת בקשה על ידי מפקדו של הקצין הממלא תפקיד מחקר; בחינת הבקשה ואישורה בחיל שאליו משתייך הקצין; ובחינה ואישור של הבקשה על ידי הוועדה העליונה בצה"ל.

על פי הפקודה, נקבעו לעובדים בדירוג המחקר בצה"ל ארבע דרגות שכר - דרגה ג' שהינה דרגת המחקר ההתחלתית, דרגה ב', דרגה א', ודרגה א'+. דרגות המחקר מאושרות בהתאם לרקע המדעי של הקצין, מטלות העבודה והאחריות המחקרית הנדרשות ממנו. זכותו של קצין לדירוג מחקר נקבעת על פי רשימת קריטריונים המפורטים בפקודה, והיא פגה בהתקיים תנאים מסוימים המפורטים בפקודה. עם זאת, מי שקיבל שכרו על פי דירוג המחקר במשך תקופה מצטברת של שלוש שנים, וזכותו פגה בשל אחד מהתנאים המפורטים כאמור בפקודה - ימשיך לקבל שכרו לפי דירוג המחקר. החלטות הוועדה העליונה בצה"ל לקביעת זכאותם של קצינים מתבססות, בין היתר, על עבודות המחקר והפיתוח שמצדדן הקצין לבקשתו.

עובדי המחקר בגופים ממשלתיים במערכת הביטחון העוסקים במחקר ובפיתוח (להלן - גופי המחקר), שייכים לדירוג המחקר בשירות המדינה. גופי המחקר העיקריים שיש בהם עובדי מחקר במערכת הביטחון הם: יחידות א' ו-ב', מפעלים ג' ו-ד', מוסד מחקר ומשרד הביטחון. הטיפול בנושא מוסדר בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) ומתנהל באמצעות ועדות פנימיות הפועלות בגופי המחקר (להלן - הוועדות הפנימיות), וועדה עליונה לדירוג עובדי מחקר במערכת הביטחון הפועלת בנציבות שירות המדינה. סולם דרגות המחקר בשירות המדינה כולל שש דרגות - ה', ד', ג', ב', א', ו-א'. על פי נתונים של אגף הממונה על השכר במשרד האוצר, במרס 2003 עבדו בגופי המחקר 636 עובדי מדינה בעלי דירוג מחקר ו-234 גמלאים. כמו כן, על פי נתוני אגף הממונה על השכר, הסתכמה בשנת 2002 עלות השכר על עובדי המחקר, לא כולל גמלאים, במשרד הביטחון, ביחידה ב' ובמפעלים ג' ו-ד', בכ-190 מיליון ש"ח (במועד סיום הביקורת טרם קיבל משרד מבקר המדינה את נתוני השכר של יחידה א' ושל מוסד המחקר).

בתקופה ספטמבר 2002 עד מרס 2003 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הטיפול בנושא דירוג המחקר בצה"ל ובגופי המחקר שבמערכת הביטחון. נבדקו, בין היתר, עבודות הוועדות העליונות לדירוג מחקר בצה"ל ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) והטיפול בנושא דירוג המחקר בזרועות ובחילות בצה"ל ובגופי המחקר. הביקורת נערכה בצה"ל - בוועדה העליונה בצה"ל, באגף תכנון (להלן - אג"ת), באגף כוח אדם (להלן - אכ"א), באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל), באגף המודיעין (להלן - אמ"ן), בחיל האוויר ובחיל הים; במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) - באת"ק, במינהל למחקר ופיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת), ובאגף משאבי אנוש; בנש"ם ובוועדה העליונה לדירוג מחקר בנש"ם. בדיקות השלמה נעשו באגף הממונה על השכר שבמשרד האוצר.

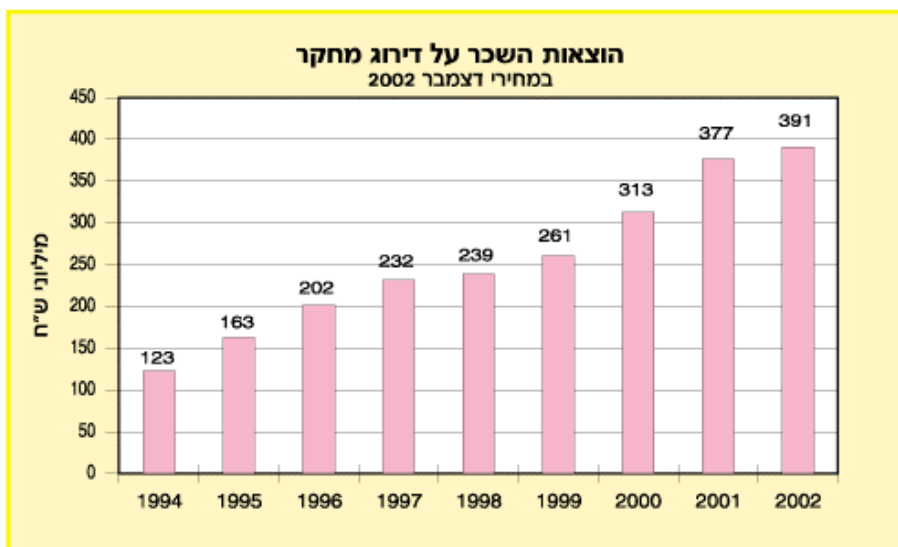
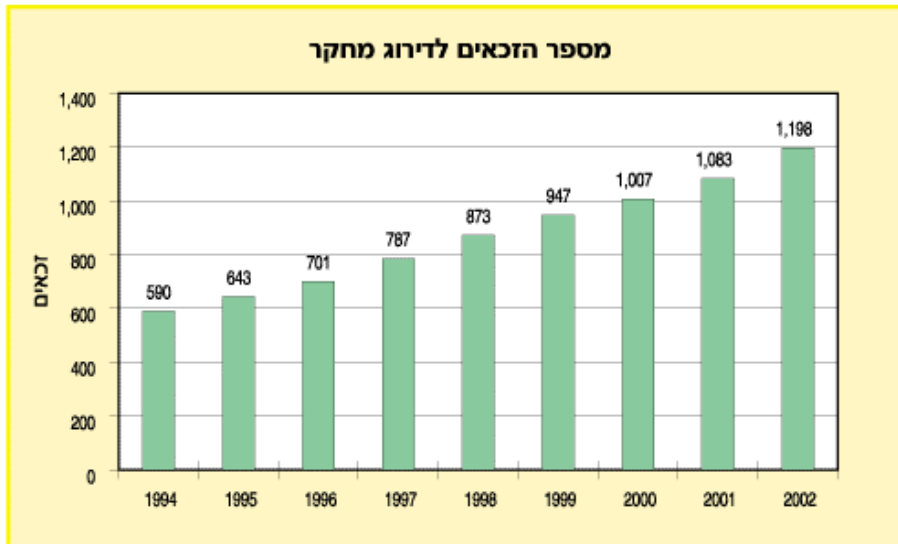
הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

## דירוג המחקר בצה"ל

### הגידול במספר בעלי דירוג מחקר בצה"ל

#### 1. מגמת הגידול במספר בעלי הדירוג בצה"ל

להלן נתונים שמסר את"ק למשרד מבקר המדינה ביוני 2003 על מספר הזכאים לדירוג מחקר בצה"ל בשנים 1994-2002 ועל עלות שכרם באותן שנים:



מנתוני הטבלאות עולה, כי מספר הזכאים לדירוג מחקר בצה"ל עלה בין השנים 1994 ל-2002 בלמעלה מ-100%, ועלות השכר עלתה באותן שנים בכ-220%. בשנים אלו היה השכר הממוצע של עובדי המחקר בצה"ל גבוה בכ-30% בממוצע מהשכר הממוצע של המהנדסים בצה"ל. מנתונים שריכוזו באג"ת במצגת שהוצגה לראש אג"ת בתחילת שנת 2002 עולה, כי בשנים 1994-2001 חל במספר זרועות בצה"ל גידול חד במיוחד במספר הקצינים השייכים לדירוג מחקר. כך, למשל, באמ"ן גדל מספרם בשיעור של 482% (מ-45 קצינים ב-1994 ל-262 קצינים בסוף 2001); בחיל האוויר גדל מספר הקצינים בשיעור של 230% (מ-81 קצינים ב-1994 ל-267 בסוף 2001).

באוקטובר 2002 מסר ראש מחלקת תכנון באג"ת לצוות הביקורת, כי הגידול שחל במספר עובדי המחקר בצבא, אינו נובע מגידול בפעילות המחקר והפיתוח של הצבא. בתשובתו ממאי 2003 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי הגורם העיקרי לעלייה במספר בעלי דירוג המחקר בצה"ל הוא השינוי שחל במהלך השנים ביחס שבין שכר המהנדסים לשכר עובדי המחקר בצבא; בעבר שכר דירוג המהנדסים היה גבוה יותר, ובשל כך לא הייתה סיבה לזכאים הפוטנציאליים להגיש בקשות להכרה בדירוג מחקר; עם עליית שכר עובדי המחקר בשנות ה-90 החלו הזכאים הפוטנציאליים להגיש בקשות להכרה בזכותם.

כ-27% מבעלי דירוג מחקר הם קציני חיל האוויר. בדיון "פורום תתי-אלופים (תא"לים)" בחיל האוויר שהתקיים בדצמבר 2002 נדון נושא דירוג מחקר בחיל. מפקד חיל האוויר סיכם, בין השאר, כי התהליך הקיים בנושא דירוג המחקר נעשה "ללא בקרה על כל התוצאות, המציב אותנו [חיל האוויר] בפני מציאות תוצאתית ולא מנוהלת ונשלטת במלואה על ידינו [על ידי חיל האוויר]". מפקד חיל האוויר הוסיף, כי התהליך הקיים מעודד עיוותים כתוצאה מהרצון ליהנות מתפקיד המזכה בדירוג מחקר; הגידול שחל במספר הקצינים בדירוג המחקר לא נגזר מהחלטות על צורך, אלא מעצם מתן האפשרות ליהנות מהזכות לדירוג מחקר על בסיס הצבה לתפקיד מזכה.

מהאמור לעיל עולה, כי הגידול המשמעותי שחל בשנים האחרונות במספר הקצינים העוסקים במחקר בצה"ל לא נבע בעיקרו משינוי בצורכי המחקר והפיתוח של הצבא. גידול זה מחייב ניתוח פרטני בדבר מכלול היחידות והתפקידים שהוכרו כמזכים בדירוג מחקר, מול הצרכים הממשיים ושיקולי עלות-תועלת, כך שהזכאויות לדירוג מחקר ייגזרו מהצרכים ומהמשאבים שייקבעו, ולא להיפך.

## 2. זכאות של יחידות ותפקידים לדירוג המחקר

על פי הפקודה, קצין יהיה זכאי לדירוג מחקר אם הוא מתכנן, מנהל או משתתף באחד מאלה: א. בביצוע עבודות מחקר, אשר נועדו לגלות, לפתח או ליישם סוג מסוים של מחקר שימושי, מתוך כוונה לשכלל מוצרים, שיטות ביצוע, שיטות חקירה ותהליכים קיימים; ב. בביצוע ניסויים לפיתוח מוצרים, מכשירים, מערכות, שיטות, תהליכים חדשים או תהליך המשנה תהליך קיים; ג. בניית תוצאות מחקרים ומשמעותם במטרה לחייב, לשלול או לשנות תיאוריות קודמות.

בפגישה שערך צוות הביקורת עם יו"ר הוועדה העליונה בצה"ל באוקטובר 2002, סקר יו"ר הוועדה את תחומי הפעילות העיקריים של קציני הצבא בעלי דירוג מחקר, ופירט ארבע קבוצות פעילות עיקריות: בקבוצה הראשונה נכללים רוב קציני הצבא בעלי דירוג המחקר. קצינים אלה עוסקים בתיאום מקצועי שבין יחידות הצבא ובין גופי התעשייה הביטחונית. עליהם לקבל דרישה מיבצעית לפיתוח אמצעי לחימה, לבחון באמצעות איזו טכנולוגיה ניתן ליישם את הפיתוח הדרוש, ולפעול להוצאת אופן לוגי התעשייה. הקבוצה השנייה כוללת קצינים השייכים לגופים טכניים, ותפקידם לנהל פרויקטים של מחקר ופיתוח (להלן - מו"פ) מול התעשיות הביטחוניות. במסגרת זו עוסקים הקצינים בעריכת בדיקות היתכנות, בגיבוש פקודות עבודה לתעשיות, ובתיאום הפעילות המתקיימת

בגופי התעשייה הביטחונית במהלך הפרויקט. הקבוצה השלישית כוללת קצינים הפועלים בגופים המקבלים החלטות לגבי המו"פ הצבאי, כגון: איזה טכנולוגיות יפותחו עבור הצבא, מול אילו תעשיות יעבוד הצבא, וגיבוש תכניות העבודה השנתיות לפעילות המחקר והפיתוח. בקבוצה הרביעית נכללים מיעוט של קציני הצבא בעלי דירוג המחקר. קצינים אלה עוסקים בפעילות של מו"פ ממשי, בדומה לפעילות המתקיימת בתעשיות העוסקות במחקר ובפיתוח.

במסמך שהוציא ראש מחלקת תכנון באג"ת באוקטובר 2001 לראש אג"ת, לראש מפא"ת, לראש אכ"א ולאחרים, בנושא זכאותם של ממלאי תפקידי שדה הנדסיים לדירוג מחקר, נכתב, בין השאר: "במקומות רבים המזכים בדירוג מחקר אין קשר למחקר כפשוטו והכוונה הטובה בעבר לתגמול כוכבים העוסקים במחקר טהור התמססה לחלוטין".

במסגרת הדיונים על תכנית כוח האדם של צה"ל לשנת 2002, סיכם סגן הרמטכ"ל בפברואר 2002, כי אג"ת יבצע בחינה שבמסגרתה יסמן את התפקידים שהוכרו כתפקידים מזכים לדירוג מחקר, יבצע סריקה מחודשת של היחידות המזכות בדירוג זה, וידווח על פעולתו עד 1.5.02. נמצא, כי חל עיכוב ניכר במימוש החלטת סגן הרמטכ"ל, ורק בדצמבר 2002 הוציא ראש ענף תכנון כוח אדם באג"ת מסמך, שבו מפורטים עקרונות האמורים להנחות את הצוות שיערוך את הסריקה של היחידות והתפקידים. במועד סיום הביקורת טרם יושמה החלטת סגן הרמטכ"ל. יצוין, כי בהיעדר סריקה כוללת בצה"ל, בוצעה בחיל האוויר, על פי החלטת מפקד החיל, בחינה מחודשת של כל התפקידים המחקריים בחיל האוויר.

### 3. שינוי הפקודה וטבלת השכר

בפברואר 2002 קיים סגן הרמטכ"ל שני דיונים בנושא תכניות כוח אדם לשנת העבודה 2002, ובהם נדון, בין היתר, נושא דירוג המחקר בצבא. בדיונים אלה אישר סגן הרמטכ"ל, בין השאר, לעדכן את פקודת המטכ"ל בנושא דירוג המחקר על מנת לבלום את הגידול בהוצאה על דירוג המחקר בצה"ל, ולעדכן את טבלת השכר של עובדי המחקר על מנת להקטין את הפער שבין שכר עובדי המחקר לבין שכר הלוחמים.

בדיון נוסף שנערך באוקטובר 2002 בנושא דירוג עובדי המחקר בצה"ל סיכם סגן הרמטכ"ל, כי עקב גידול בלתי מרוסן שחל בעשור האחרון בהוצאה עבור שכר עובדי מחקר בצה"ל (גידול של כ-500%), יש צורך בעדכון ובהחמרה של העקרונות והכללים להענקת דירוג המחקר. סגן הרמטכ"ל קבע, כי יש לאזן בין שני אינטרסים: מחד גיסא, מתן תגמול הולם לעוסקים במחקר ובפיתוח צבאי, ומאידך גיסא קביעת מגבלות וריסונים על הענקת הדירוג ותנאי השירות במסגרתו על מנת לשמור את העדיפות לאוכלוסיית הלוחמים.

א. במרס 2003 עדכן צה"ל את פקודת המטכ"ל בנושא דירוג המחקר<sup>2</sup>. בפקודה נערכו מספר שינויים, וביניהם: שינוי פרק הזמן הנדרש לצורך הפיכת הזכאות לקבועה, שינויים בדרישות הוותק לקבלת הזכאות, ושינוי בדרישות ההשכלה<sup>3</sup>.

2 ב-26.3.03 פרסמה מזכירות הפיקוד העליון חוזר בנושא "דירוג שכר אקדמי - עובדי מחקר צבאי" המתקן את הפקודה.

3 בפקודה המעודכנת נקבעה הוראת מעבר, ולפיה הפקודה המקורית מ-1992 תמשיך להיות בתוקף ביחס למשרתי הקבע אשר החלו את שירות הקבע שלהם לפני 1.1.02 וזכאותם לדירוג מחקר אושרה על ידי הוועדה העליונה בצה"ל עד 31.12.04, וכן ביחס למשרתי הקבע שקיבלו את דירוג המחקר עד ל-31.12.03, ללא תלות ביום כניסתם לשירות הקבע.

פקודת מטכ"ל העוסקת בתפקיד היועץ הכספי לרמטכ"ל קובעת, בין היתר, כי תפקידו של היועץ הכספי לבחון משמעויות כלכליות ותקציביות בתחומי כוח אדם, ולבחון הצעות לפקודות צבא חדשות, לרבות עדכון ושינוי פקודות קיימות מההיבט של השפעה או השלכה על התקציב.

נמצא, כי לא נערכה בדיקה כלכלית באמצעות היועץ הכספי לרמטכ"ל במטרה לנתח כיצד השינויים שנערכו בפקודה המעודכנת ממרס 2003, עשויים להשפיע בעתיד על העלויות הכרוכות בהעסקת עובדי המחקר בצבא. כמו כן, צה"ל לא בחן ולא ניתח כיצד אמורה הפקודה החדשה להשפיע על מגמת ההצטרפות של קצינים לדירוג במהלך השנים הבאות, ועד כמה השינויים שנערכו בה עשויים לצמצם את מספר הקצינים שיהיו זכאים בכל שנה להיכלל בדירוג. בדיקה כזו הייתה נחוצה כדי להעריך את היכולת להשיג באמצעות שינוי הפקודה את היעד שקבע סגן הרמטכ"ל בדבר בלימת הגידול בהוצאה על דירוג מחקר בצה"ל.

ב. בעקבות החלטת סגן הרמטכ"ל לעדכן גם את טבלת השכר של עובדי המחקר בצה"ל, שינה צה"ל החל מינואר 2003 את טבלת השכר לעובדי המחקר. במסגרת שינוי זה הורדו רמות השכר של קצינים בדרגות הנמוכות - קצינים בדרגת סרן ורס"ן בעלי דרגות מחקר ג', והועלו בשיעור מתון רמות השכר של קצינים בעלי הדרגות הגבוהות - קצינים בדרגת סא"ל, אל"ם ותא"ל, שהם בעלי דרגות מחקר א' ו-א'+.

באמצע שנת 2002 ערך ענף תכנון שכר וגמלאות באכ"א (להלן - תשו"ג) בדיקה בדבר החיסכון הצפוי לצה"ל משינוי טבלת השכר של עובדי המחקר. בדיקה זו נעשתה על סמך ההנחה, כי מספר עובדי המחקר בצה"ל לא יגדל בעתיד. על פי בדיקה זו, צפוי להסתכם החיסכון השנתי הממוצע במהלך עשר השנים הבאות בכ-19 מיליון ש"ח בשנה.

כאמור, אחת הסיבות המרכזיות לגידול החד שחל בהוצאות על שכר דירוג המחקר בצה"ל הייתה מגמת הגידול הניכר במספר הזכאים הקיימת מאז אמצע שנות ה-90. משרד מבקר המדינה העיר, כי ההנחה שעליה התבסס התחשיב של אכ"א בדבר אי-גידול במספר עובדי המחקר בעתיד, הייתה מלאכותית, והתחשיב לא התבסס על הערכה וניתוח של השינויים הצפויים במספר המצטרפים לדירוג בשנים הבאות. ניתוח זה נחוץ, שכן לפיו ניתן גם להעריך באיזו מידה שינוי טבלת השכר ישפיע על היכולת לבלום את הגידול בהוצאות השכר על דירוג המחקר בצה"ל, ועל היכולת להפנות בעתיד מקורות מההוצאה על שכר עובדי המחקר לשכר של המערך הלוחם. למעשה, אם בשנים הבאות לא יקטן שיעור הגידול במספר עובדי המחקר בצבא, הרי שלא יהיה בחיסכון האמור כדי להוביל לבלימת הגידול בהוצאות (כך למשל, על פי נתונים שהעביר את"ק למשרד מבקר המדינה במרס 2003, גדלה ההוצאה השוטפת על דירוג מחקר בשנת 2002 בכ-47 מיליון ש"ח).

#### 4. קביעת תקנים לעובדי המחקר

לצורך ההחלטה על אימוץ טבלת השכר החדשה לעובדי המחקר בצה"ל חתם ראש ענף תשו"ג באכ"א במאי 2002 על סיכום בין-משרדי עם סגנית בכירה לממונה על השכר באגף הממונה על השכר במשרד האוצר בנושא "פתיחת דירוג עובדי מחקר ופיתוח צה"ל" בצה"ל. בסיכום נקבע, בין היתר, כי דירוג עובדי מחקר ופיתוח צה"ל יוגבל לרשימת תקנים מזכים, אשר תסוכם בצה"ל ותועבר לעיון משרד האוצר לפי דרישה מעת לעת. עוד סוכם, כי התפקידים שיוגדרו כ"תקן מחקר ופיתוח", ייקבעו בהתאם לפקודה.

ביוני 2002 הוציא עוזר בכיר ליועץ וחקיקה במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר), בשם עוזר הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר) ליועץ וחקיקה, חוות דעת בנושא "דירוג שכר

אקדמאי - דירוג מחקר", שבה התייחס, בין היתר, לשאלה האם ניתן לקבוע מכסה למספר הקצינים הזכאים לקבל את דירוג המחקר. בחוות הדעת נכתב, בין היתר, כי קביעת מכסה הינה בעייתית מבחינה משפטית, וכי הדרך הנכונה לנסות ולשלוט בהיקף הזכאים לדירוג מחקר, הינה באמצעות מיפוי כלל התפקידים הצבאיים הרלוונטיים המזכים בדירוג מחקר וקבלת החלטה בדבר שיא התקנים הנגזר מהמיפוי האמור.

בביקורת נמצא, כי צה"ל לא קבע תקנים ואף לא קבע שיא תקן לעובדי המחקר. במסגרת עבודת מטה, שמתכנן הצבא לערוך לצורך סימון תפקידים מזכים, נקבע, כי ימופו התפקידים עד לרמת רס"ן, וכי אין כוונה במסגרת עבודה זו לקבוע תקנים מזכים ולהגדיר שיא לתקן של עובדי המחקר בכלל הצבא.

משרד מבקר המדינה העיר, כי קביעת תקן היא כלי מרכזי לניהול משאב כוח האדם בכל ארגון. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הגידול החד והבלתי מבוקר שחל במספר בעלי דירוג המחקר בצבא, ונוכח התחייבותו של הצבא לקבוע רשימת תקנים לעובדי המחקר, על צה"ל לפעול לקביעת שיא התקן ורשימת התקנים של עובדי המחקר.

## עבודת הוועדה העליונה בצה"ל

### 1. סדרי העבודה

הוועדה העליונה בצה"ל מונה תשעה חברים אשר הינם אזרחים. ראש אכ"א ממנה את יו"ר הוועדה. בראש הוועדה עמד כחמש שנים ראש מפא"ת, שמילא תפקיד זה גם בהיותו מנכ"ל התעש (לאחר סיום הביקורת מונה לוועדה יו"ר חדש). על פי הפקודה, מקבלת הוועדה החלטות במספר תחומים וביניהם: זכאות קצינים לדירוג מחקר; קידום קצינים בדרגות המחקר; אישור "תוספת תפקיד"<sup>4</sup>; אישור יחידות מחקר בצה"ל; וחידוש זכאות של קצינים לדירוג מחקר. בפקודה נקבע, כי בקשה של קצין לדירוג מחקר מועברת לוועדה העליונה בצה"ל באמצעות מפקדו של הקצין המועמד, ועל פי החלטתו של המפקד הממונה בחיל בדרגת תא"ל לפחות. הבקשות כוללות, בין היתר, פרטים אודות פעילותו המקצועית של הקצין, פירוט עבודות המחקר או הניסויים שבהם עסק, ומכתבי המלצה.

תהליך העבודה של הוועדה לצורך אישור זכאות לדירוג מחקר וקידום בדירוג המחקר כולל מספר שלבים עיקריים: קבלת הבקשה מהחיל או מהזרוע, קבלת סקירה אודות הקצין מנציג החיל או הזרוע המייצג את הקצין בוועדה, עיון בעבודות המחקר של הקצין, קבלת החלטה בנוגע לבקשה ודיווח למינהל התשלומים באכ"א (להלן - מת"ש) על הענקת אישור לדירוג מחקר. בבקשות שמפאת סודיותן לא ניתן להביאן לדיון בפני הוועדה כולה, מטפלת, על פי הפקודה, ועדת משנה המורכבת משלושה חברים לפחות מביין חברי הוועדה העליונה. בשנים 2001 ו-2002 דנה הוועדה בלמעלה מ-200 בקשות של קצינים להצטרף לדירוג מחקר, ואישרה למעלה מ-90% מהבקשות.

4 תוספת תפקיד היא תוספת אחויות לשכר המשולב של קצין בדירוג המחקר המשמש כמפקד של חוקרים או טכנאים.

### א. נציגי אכ"א בוועדה העליונה בצה"ל

בפקודה נקבע, כי ראש ענף סיווג וקידום באכ"א<sup>5</sup> ישתתף כחבר בוועדה העליונה בצה"ל. בביקורת התברר, כי משך שנים לא שימש נציג אכ"א כחבר בוועדה, וממילא אף לא השתתף בדיוניה. יצוין, כי בהיעדר נציג אכ"א בדיוני הוועדה, צומצמה יכולתו של אכ"א לקיים פיקוח שוטף ומשמעותי על סדרי הטיפול של הוועדה בנושא דירוג המחקר. אכ"א אף לא ערך במהלך השנים ביקורות על עבודת הוועדה העליונה בצה"ל, ובכלל זה לא בדק את סדרי עבודתה ואת דרכי הטיפול המינהלי בבקשות.

בפקודה גם נקבע, כי ראש מדור תוספות כספיות במפקדת קצין השלישות הראשי ישמש כמזכיר הוועדה. בביקורת נמצא, כי קצין בדרגת סגן, הממלא תפקיד של ראש חוליה במת"ש, שימש כמזכיר הוועדה העליונה בצה"ל. בעקבות הביקורת, החל מת"ש לפעול על מנת לאשר את האצלת הסמכות ולהגדיר את תפקידיו וסמכויותיו והקשר בינו לבין חברי הוועדה.

בתשובתו ממאי 2003 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי עם הזמן התברר, כי לנציג אכ"א בוועדה אין כל תפקיד של ממש מעבר לעזרה טכנית למזכיר הוועדה. אשר למזכיר הוועדה מסר צה"ל בתשובתו, כי כדי להתאים את נוהל העבודה לפקודה, תועבר בקשה לאכ"א לאישור האצלת הסמכות לראש החוליה במת"ש.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על צה"ל להקפיד על מילוי הוראות הפקודה בנושא זה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי לאור ההשלכות הניכרות שיש להחלטות הוועדה על התקציב, ונוכח העובדה שהוועדה נדרשת לבחון ולהחליט גם בסוגיות החורגות מהתחום המקצועי-מדעי, כגון חישובי ותק, הכרה בהשכלה, יתרות שירות ומעבר בין תפקידים, על צה"ל לבחון מחדש את ההחלטה בדבר אי-השתתפותו של נציג אכ"א בוועדה כפונקציית בקרה.

### ב. נוהלי עבודה של הוועדה העליונה בצה"ל

הביקורת העלתה, כי הוועדה העליונה בצה"ל פועלת משך שנים בלי שקבעה נהלים לסדרי עבודתה. נמצא, כי לא נקבעו כללים בוועדה, בין היתר, בעניינים של תיעוד, סדרי הצבעה ונוכחות. לדוגמה, לא הוגדרו בכתב הדרישות בנוגע לקווים מזערי הדרוש להתכנסות הוועדה. מזכיר הוועדה מסר לצוות הביקורת, כי יו"ר הוועדה נתן בעבר הנחיה בעל-פה, ולפיה הוועדה לא תדון בבקשות אם מספר החברים בדיון יהיה קטן משלושה; לא נקבעו גם כללים בנוגע להצבעה של חברי הוועדה, כגון הרוב הדרוש להחלטות, והחלטה במקרה שמספר התומכים זהה למספר המתנגדים. בתשובתו מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הנוהג של הוועדה הוא לקבל החלטה ברוב קולות; הוועדה אף לא ניהלה פרוטוקולים של דיוניה לציון העמדה המסכמת של כל אחד מחבריה. בפועל, נהג מזכיר הוועדה לרכז בתום כל דיון במסמך אחד את ההחלטות הסופיות שנרשמו בטופסי הבקשה של כל קצין. יצוין, לשם השוואה, כי הוועדה העליונה לדירוג מחקר במערכת הביטחון פועלת על בסיס תקנון מפורט הקובע את סדרי עבודתה (בנושא זה ראו בהמשך).

מנתונים שרוכזו במת"ש על נוכחות חברי הוועדה בישיבות שערכה בשנת 2002 עולה, כי בלמעלה מ-60% מדיוני הוועדה העליונה בצה"ל (לא כולל ועדת המשנה) נכחו מבין תשעת חברי הוועדה שלושה עד חמישה חברים בלבד. יצוין, כי שיעור ההשתתפות של תשעת חברי הוועדה העליונה לדירוג עובדי מחקר במערכת הביטחון עומד על למעלה מ-80%.

5 ענף סיווג וקידום באכ"א בוטל בשנת 1996, והתחומים שהיו בטיפולו הועברו, בין היתר, למחלקת הסגל ולענף תכנון ומחקר באכ"א.



משרד מבקר המדינה המליץ, שאכ"א והוועדה העליונה בצה"ל יקבעו נהלים לסדרי העבודה שעל פיהם מחויבת הוועדה למלא את תפקידיה. בתשובתו ממאי 2003 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה לעגן בנוהל כתוב את שגרת העבודה של הוועדה.

### ג. הכרה ביחידות צה"ל כיחידות מחקר

בפקודה נקבע, כי קצין בדירוג מחקר יידרש להיות מוצב ביחידה, אשר הוכרה כיחידת מחקר. לפי הפקודה, כיחידות מחקר יוכרו יחידה, ענף או מדור, שבהם מתבצעים בפועל עבודות מחקר, ניסויים או ניתוח תוצאות מחקרים; הוועדה העליונה בצה"ל, תקבע לצורך עבודתה, את היחידות שיוכרו כיחידות מחקר<sup>6</sup>; רשימת יחידות המחקר תפורסם בהוראות קבע של אכ"א.

בנושא זה עלו הממצאים הבאים:

1) צה"ל והוועדה העליונה בצה"ל לא קבעו נוהל המסדיר את התהליך של אישור יחידה כיחידת מחקר. לא נקבע מי הגורם הרשאי להגיש בקשה - הענף או המדור או החיל; מי הגורם שאמור לבחון ולאשר את הבקשה בחיל; מה צריכה לכלול בקשה וכיו"ב.

2) למעט הדרישה הקבועה בפקודה בדבר ביצוע עבודות מחקר, ניסויים או ניתוח תוצאות מחקרים, לא נקבעו קריטריונים שעל פיהם אמורה הוועדה לבחון ולאשר בקשות להכרה ביחידות כיחידות מחקר. בהיעדר קריטריונים מוגדרים, נהגה הוועדה לבחון בקשות על פי הערכתה את הפעילות שמקיימת היחידה, לעתים תוך שימוש בקריטריונים שאינם מפורטים בפקודה. כך למשל, בישיבתה מה-24.4.02 החליטה הוועדה לאשר ענף העוסק במערכות אלקטרוניות משולבות, "מאחר ונראית מסה קריטית ורצינית של עבודות מו"פ", ולא לאשר מדור העוסק בשימור אנרגיה, מאחר שאין מסה קריטית של עבודות מו"פ על מנת להגדיר את המדור כמזכה לדירוג עובדי מחקר".

3) בהוראת קבע של אכ"א בנושא יחידות מחקר, מפורטת רשימת היחידות אשר הוכרו על ידי הוועדה העליונה בצה"ל כיחידות מחקר. רשימת היחידות המפורטת בהוראת הקבע של אכ"א היא כללית, ואין בה פירוט של היחידות המוכרות ברמה של מדורים וענפים, כנדרש בפקודה. הוראה זו נקבעה בפברואר 1982, לפני כ-20 שנה, ומאז לא עודכנה. מאז קיבלה הוועדה העליונה בצה"ל החלטות בנוגע ליחידות נוספות שהוכרו כיחידות מחקר, שאינן נכללות בהוראת הקבע.

בתשובתו ממאי 2003 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי הקריטריון היחיד להגדרת יחידה כיחידת מחקר הוא, אם מתבצעות ביחידה עבודות מחקר ופיתוח והאם עבודות אלו הן חלק מהותי ועיקרי בעבודות היחידה.

משרד מבקר המדינה מציין, כי הקריטריון האחרון והמרכיבים שיש לשקול במסגרתו, לא עוגנו בפקודה או בנוהל. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לקבוע נוהל המסדיר את תהליך האישור של יחידה כיחידת מחקר; מהו המידע שצריכה יחידה להגיש בעת הגשת בקשה להכרה בה כיחידת מחקר; ומהם הקווים המנחים להכרה ביחידה כיחידת מחקר. כמו כן, על אכ"א לעדכן את הוראת הקבע בנושא יחידות המחקר על מנת שהוראה זו תיתן תמונה מפורטת ומדויקת בנוגע ליחידות המוכרות בצה"ל כיחידות מחקר.

6 על פי הפקודה המעודכנת ממרס 2003 אג"ת יקבע את רשימת יחידות המחקר ותפקידי המחקר ביחידות אלה, בהמלצת ראש מפא"ת.

### ד. בחינת בקשות הקצינים בוועדה העליונה בצה"ל

בפקודה נקבעו קריטריונים שעל פיהם אמורים חברי הוועדה לקבל החלטותיהם, כגון: השגת הישגים עצמאיים במחקר עיוני ומעשי, רמת תכנון גבוהה, התוויית דרכי פתרון, התוויית שיטות עבודה, הוכחות להישגים מקצועיים בפיתוח מגמות חדשות במחקר ובפיתוח, ותרומה משמעותית לידע הכללי בשטח פעילותו של הקצין. כמו כן, מאחר שחלק ניכר של העבודות נעשו על ידי צוות של חוקרים, נדרשת הוועדה להעריך את "טביעת האצבע" של הקצין המועמד בעבודות השונות.

בקשה של קצין המוגשת לוועדה העליונה בצה"ל כוללת ארבעה חלקים עיקריים: טופס הבקשה; הנספחים שצורפו לבקשה, הכוללים מידע הנוגע לפעילות הקצין ועבודותיו; מכתבי המלצה; ותיקים המכילים את עבודות המחקר עצמן. בדרך כלל נוהגת הוועדה להתכנס אחת לשבוע למשך כארבע שעות, ובמהלכן היא דנה במספר בקשות של קצינים. בשלב ראשון נותן נציג החיל רקע כללי על מחקריו של הקצין. לאחר מכן מונחות על שולחן הוועדה עבודות המחקר של הקצין. בדרך כלל מדובר בעשרות עבודות הכוללות לעתים מאות עמודים. חברי הוועדה בוחרים מן העבודות שהונחו בפניהם ומעיינים בהן. לעתים הם נעזרים בנציגי החילות בנוגע לשאלות המתעוררות לגבי העבודות. לאחר מכן מקבלת הוועדה את החלטתה.

מבדיקה של סיכומי דיונים של הוועדה עולה, כי בכל דיון דנה הוועדה בכעשר עד כ-15 בקשות. על פי הערכת מזכיר הוועדה, משכי הדיונים שמקיימת הוועדה בבקשות הם: כרבע שעה לדיון בבקשה לדרגה ג'; כחצי שעה לדיון בבקשה לדרגה ב'; כ-50 דקות לדיון בבקשה לדרגה א'; כ-50 דקות ויותר לבקשה לדרגה א'+. יו"ר הוועדה העליונה בצה"ל מסר לצוות הביקורת, כי ניסיונם הרב של חברי הוועדה ובקיאותם בתחומי המחקר והפיתוח מאפשרים להם לקבל החלטות ללא צורך בעיון יסודי בעבודות המובאות בפני הוועדה.

מעיון בתיקי הבקשות נמצא, כי בחלק מהבקשות לא נהגו החילות לסמן בעבודות עצמן קטעים מרכזיים המלמדים על חשיבותו ותרומו של המחקר; לא בכל הבקשות נהגו החילות לסמן בעבודות שנכתבו על ידי צוות של חוקרים את "טביעת האצבע" המסוימת של הקצין בעבודה; ולא בכל הבקשות הוגש ריכוז מתומצת של החומר המוגש לעיון הוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהוועדה תבחן שיטות וסדרי עבודה, שיוגדרו לכל החילות, אשר יהיה בהם כדי לסייע לה להעריך את עבודותיו וכישוריו המקצועיים של הקצין. למשל, ראוי לבחון שימוש במסמך שיצורף לכל בקשה, שירכז באופן שיטתי את המידע הנוגע לעבודות המוגשות לוועדה, כגון: תיאור מתומצת של כל עבודת מחקר, ציון עבודות המחקר העצמאיות של הקצין; ציון חלקו של הקצין בכל עבודה; הכוונה למספר עבודות מרכזיות; ופירוט התרומה המחקרית של כל אחת מהעבודות המרכזיות. מסמך זה וכלים נוספים עשויים לסייע לוועדה בבחינת החומר הרב המובא לפניה.

### ה. "אישורי רצף"

בפקודה נקבע, כי זכותו של ממלא תפקיד לדירוג עובדי מחקר תפוג בהתקיים אחד מהתנאים הבאים: פסק מלעסוק במחקר; עבר לביצוע תפקידי מחקר אחרים, שלא הוכרו כמזכים לדירוג עובדי מחקר; או הוצב מיחידתו ליחידה אחרת. עובד מחקר, שפג תוקפה של זכאותו לדירוג מחקר, והוא מבקש לחדש את ההכרה בו כעובד מחקר, חייב להגיש בקשה על פי הנוהל הרגיל לטיפול בבקשה להכרה בקצין כעובד מחקר (להלן - אישור רצף), אלא אם קבעה הוועדה אחרת; הבקשות, כאמור, יועברו בצינורות הפיקוד וטעונות המלצות כנדרש לגבי קביעת הזכאות לראשונה; אם התקבלה בוועדה בקשה בצירוף המלצות, תקבע הוועדה אם לאשר את הבקשה או לדחותה על פי הנתונים הכלולים בה, והיא רשאית לזמן את המבקש או אף את הממונים עליו, הכל בהתאם לצורך.

במרס 1992 הוציא אכ"א נוהל עבודה בנושא אישורי הרצף. הנוהל קובע, בין השאר, כי על נציג החיל להודיע לחבר הוועדה המשמש כאיש קשר של הוועדה עם החיל (להלן - הרפרנט החילי) את פרטי התפקיד החדש. אם שוכנע הרפרנט החילי, כי התפקיד החדש הינו תפקיד מחקר, יודיע למת"ש על המשך זכאותו של הקצין לדירוג מחקר. עוד קובע הנוהל, כי במידה שהרפרנט החילי שוכנע, כי הקצין זכאי גם לתוספת תפקיד בתפקידו החדש (בנושא תוספת תפקיד ראו בהמשך), על החיל להגיש לראש מדור תוספות כספיות במפקדת קצין השלישות הראשי רשימה של שמות הכפופים לו, דרגתם, תוארם המקצועי, ולפרט את רמת תוספת התפקיד הנדרשת בתפקיד החדש. הבקשה לאישור תשלום תוספת התפקיד תועבר, על פי הנוהל, לאישור הוועדה.

להלן הממצאים שעלו בנושא זה:

1) בפועל, במקרה שמאשר הרפרנט החילי בקשה, הוא מעביר הודעה למת"ש לאשר את זכאותו של הקצין לדירוג מחקר. כמו כן מאשר הרפרנט החילי את תוספת התפקיד שלה זכאי הקצין, בניגוד להוראות הנוהל האמור.

2) ראש מדור תוספות, דיווח ובקרה במת"ש (להלן - ראש המדור) מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2003, כי בידי מת"ש כלל לא היה הנוהל האמור משנת 1992.

3) רובם המכריע של הקצינים הזכאים לדירוג מחקר זכאים גם לתוספת תפקיד. לכן לפי הוראות הנוהל האמור בדבר אישור תוספת התפקיד, היו צריכות רוב הבקשות לאישור רצף לעבור לאישור הוועדה לצורך אישור תוספת התפקיד. במאי וביוני 2003 מסר ראש המדור למשרד מבקר המדינה, כי הוראות הנוהל בנושא אישור תוספת התפקיד לא מומשו הלכה למעשה, וכי הבקשות לאישור התוספת לא הובאו לאישור הוועדה.

4) ראש המדור מסר במאי 2003 למשרד מבקר המדינה, כי לא קיים טופס בקשה רשמי לאישורי רצף, וכי פניות כאלה מצד החיל יכולות להיעשות גם בעל-פה.

5) בחיל האוויר קיים טופס המשמש להגשת בקשות לאישור רצף, שבו נדרש מפקדו של הקצין למלא את הפרטים על מעבר מתפקיד מזכה אחד לתפקיד מזכה אחר. משרד מבקר המדינה העיר, כי לא קיימת בצה"ל רשימת תפקידים המזכים בדירוג מחקר, ולפי הפקודה, הוועדה העליונה בצה"ל מאשרת רק יחידות המוכרות כיחידות מחקר. לכן הליכי אישור, כדוגמת זה המתקיים בחיל האוויר, המתבססים על קביעות בדבר תפקיד מזכה - שכאמור, אינן קיימות - אינם יכולים לשמש כבסיס לקבלת החלטה בנושא.

#### 1. תיעוד החומר הנוגע לעבודת הוועדה העליונה בצה"ל

לכל קצין שאושר כזכאי לדירוג מחקר נפתח תיק אישי, שנשמר במת"ש, ובו מתויק חומר הנוגע לנושא, ובכלל זה החומר הנוגע לעבודת הוועדה העליונה בצה"ל.

1) מבדיקה אקראית של תיקים עלה, כי אין אחידות בין התיקים בכל הנוגע למסמכים שתויקו בהם. בחלק מהתיקים תויק טופס הבקשה בלבד, בחלקם תויקו גם נספחי הבקשה. עוד נמצא, כי בארכיון הוועדה לא נמצאו עשרות תיקים של קצינים בעלי דירוג המחקר.

משרד מבקר המדינה העיר לצה"ל ולוועדה, כי בהיעדר תיעוד של החומר שהוגש לוועדה, לא ניתן לברר על סמך איזה מידע קיבלה הוועדה את החלטתה, והאם החלטה זו התקבלה על פי ההוראות והקריטריונים שנקבעו בפקודה. תיעוד מלא של הבקשות נדרש אף לצורך טיפול בפניות של קצינים לבירור פרטים או להגשת ערעורים.

2) בחדר הארכיון של הוועדה במת"ש מתויק גם החומר הנוגע לקצינים השייכים ליחידות שפעילותן סווגה כ"סודית ביותר", שבו מטפלת ועדת המשנה. התיקים של קצינים אלו ואף של קצינים אחרים שבקשותיהם נדונו בפני הוועדה העליונה בצה"ל, מכילים גם מסמכים המסווגים כ"סודי" או כ"סודי ביותר". החומר נשמר באופן שאינו הולם את הדרישה בפקודות: בחדר שהגישה אליו לא הייתה מוגבלת במהלך שעות היום והמגירות שבהן תויקו התיקים לא היו נעולות. כמו כן, חלק מהפקידים במת"ש המטפלים בתיקים אלו, לא היו בעלי סיווג ביטחוני מתאים.

בתשובתו מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת בוצעו מספר פעולות בנושא שמירת החומר המסווג. בין היתר, הוצא כל החומר המסווג מהתיקים ונמסר לקציני ביטחון מידע הרלוונטיים. כמו כן מסר צה"ל, כי לנושא זה תהיה התייחסות בנוהל העבודה של הוועדה העליונה בצה"ל, שנכתב בימים אלו, וכי נושא שמירת חומר בתיקי עובדי המחקר יעוגן בנוהלי העבודה.

## 2. החלטות הוועדה העליונה בצה"ל

בנובמבר 2002 קיבל משרד מבקר המדינה, לפי בקשתו, את מאגר הנתונים הממוחשב של מת"ש, המעודכן לאוקטובר 2002, בנוגע לבעלי דירוג המחקר (להלן - מאגר הנתונים). מאגר הנתונים מתעדכן באופן שוטף על פי החלטות הוועדה העליונה בצה"ל, והוא כולל בין היתר את הנתונים הבאים: פרטים אישיים, דרגת המחקר, נתוני השכלה, זכאות לתוספת התפקיד, ועוד. משרד מבקר המדינה ניתח את הנתונים בהשוואה לקריטריונים שנקבעו בפקודה. להלן הממצאים שהועלו:

### א. השכלה

בפקודה נקבע, כי "קצין בשירות קבע בעל תואר מוסמך למדעי הטבע או תואר גבוה ממנו, שניתן על ידי מוסד אקדמי מוכר, או בעל תואר ראשון במדעי הטבע או ההנדסה, הניתן לאחר ארבע שנות לימוד במוסד אקדמי מוכר, זכאי לדירוג עובדי מחקר".

מניתוח מאגר הנתונים עלה, כי בשנים 1996 עד אוקטובר 2002 קיבלו כ-100 קצינים זכאות לדירוג מחקר, חרף העובדה שהיו בעלי תואר ראשון תלת-שנתי במדעי הטבע, ולא בעלי תואר ארבע-שנתי כנדרש בפקודה. בכ-60 מהמקרים דלעיל אושרו הקצינים כזכאים לדירוג מחקר מינואר 2000 ועד אוקטובר 2002.

התברר, כי ברובם המכריע של המקרים הכירה הוועדה העליונה בצה"ל בזכאותם של הקצינים בעקבות שתי החלטות של ראשי אכ"א. על פי האחת, הוכרה זכאותם של בוגרי תכנית "תלפיות" שהינם בעלי תואר ראשון תלת-שנתי<sup>7</sup> ("בוגר") במדעי הטבע. במאי 2003 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בשנת 1996 סיכמו יו"ר הוועדה, דאז, וראש אכ"א, דאז, כי קצינים שהינם בוגרים של תכנית "תלפיות" יוכרו לצורך דירוג מחקר. בעקבות החלטה נוספת, הוכרה זכאותם של קצינים בעלי תואר ראשון תלת-שנתי שהיו במהלך לימודי התואר השני. ראש אכ"א דאז קבע ביוני 2000, שצריך לשלב במערך המחקר של צה"ל גם קצינים בעלי תואר ראשון במדעי המחשב, פיזיקה ומתמטיקה, בוגרי שלוש שנות לימוד בלבד, שסיימו שנה ראשונה מלימודי התואר השני. במספר מקרים נוספים הכירה הוועדה בזכאותם של קצינים אשר היו בעלי השכלה תלת-שנתית ותואר שני שאינו במדעי הטבע או ההנדסה.

7 תכנית "תלפיות" אורכת 40 חודשים שבמהלכם לומדים החניכים לקראת תואר ראשון בפיזיקה ובמתמטיקה, וכן עוברים הכשרות צבאיות שונות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההחלטות של ראשי אכ"א, המשנות את הקריטריונים שנקבעו בנוגע לדרישות ההשכלה, חורגות מהפקודה ומערערות את בסיסה. על אכ"א היה לבחון, בעבודת מטה מסודרת שבה ישתתפו גורמים נוספים בצה"ל, כגון אג"ת והיועץ הכלכלי לרמטכ"ל, שינויים המשפיעים במידה ניכרת על מספר הזכאים לדירוג מחקר. בעבודה זו היה מקום לבחון את כלל ההיבטים וההשלכות של השינויים ובכלל זה את ההשפעות התקציביות, ונוכח תוצאותיה לקבל החלטה בנושא. בכל מקרה, החלטות על סטייה מהוראות של פקודות מטכ"ל, בעיקר כאשר מדובר על שינוי קריטריונים בתחום של דירוגי שכר, צריך שיתקבלו רק לאחר תיקון הפקודה, ובדרך זו אף ניתן יהיה להבטיח קיום בחינה רחבה המושתתת על עבודת המטה הדרושה.

## ב. ותק מדעי

בפקודה נקבע, כי דרגות השכר של עובדי מחקר ייקבעו לפי ההכשרה, הוותק ומטלות התפקיד. עוד נקבע בפקודה, כי הרקע המדעי והוותק הנדרשים מעובד המחקר בדרגה ג' הוא תואר שלישי (דוקטור), או ניסיון מדעי טכנולוגי שווה ערך במוסד בעל רמה מקצועית מוכרת, או ניסיון מדעי טכנולוגי של שלוש שנים וחצי, לפחות, בעבודת מחקר.

מניתוח מאגר הנתונים בנוגע לנתונייהם של קצינים, בעלי תואר ראשון בלבד, שאושרו כזכאים לדירוג מחקר מינואר 1993 עד אוקטובר 2002, נמצאו עשרות רבות של מקרים, שבהם הזמן שחלף בין מועד הזכאות הרשמי של הקצינים לתואר האקדמי הראשון בתחום מדעי הטבע או ההנדסה, לבין מועד זכאותם לדירוג המחקר, היה קטן משלוש שנים וחצי.

בתשובתו ממאי 2003 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין השאר:

- (1) אין הפקודה קובעת מפורשות, כי נדרשות שלוש שנים וחצי ממועד הזכאות לתואר ראשון.
- (2) הוועדה נוהגת לבדוק את משך הניסיון בעבודת מחקר מאז סיום הלימודים של הקצין ולא ממועד קבלת הזכאות לתואר.
- (3) במקרים יוצאי דופן, כאשר הקצין עסק במשך שנים בעבודת מחקר כהנדסאי או כטכנאי לפני לימודיו האקדמיים, מקצרת הוועדה את פרק הזמן מאז סיום לימודיו האקדמיים במספר חודשים.
- (4) במקרים יוצאי דופן שבהם הקצין סיים את לימודיו, למעט עבודה או בחינה אחת והחל בעבודתו המחקרית ביחידה, והשלים לאחר זמן את העבודה או הבחינה לצורך קבלת התואר, הוועדה מאשרת את התקופה מיום תחילת עבודתו ביחידה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל להגדיר באופן ברור ורשמי מה הם העקרונות שעל פיהם צריכה לפעול הוועדה בבואה לחשב את תקופת הוותק המדעי של קצינים המועמדים לקבלת דירוג המחקר. בהיות ההשכלה המדעית הבסיסית מדד מקובל ורלוונטי לחישוב תקופת הוותק, הרי שיש להתחשב במועד הזכאות הרשמי לתואר, ולהבטיח על ידי כך שימוש בקריטריון ברור ואחיד. יצוין, כי בהוראות התקשי"ר בנושא ותק עובדי מחקר נקבע, שתוספת הוותק לעובדי מחקר המדורגים בדרגות המחקר התחיליות תחושב מיום זכאות העובד לקבלת תואר אקדמי ראשון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החלטות הוועדה במספר מקרים להכיר בתקופת העיסוק של קצינים בתפקידים של טכנאים והנדסאים כתקופות הנלקחות בחשבון לצורך חישוב ה"וותק מדעי" אינן עולות בקנה אחד עם הוראות שונות הקיימות בפקודה, והמדגישות את הזיקה שבין הזכאות לבין ביצוע או ניהול של מחקרים.

### ג. דרגות מחקר מירביות

הפקודה קובעת, כי לא תיקבע לעובד מחקר דרגת מחקר הגבוהה מהמפורט להלן: לאלוף ולתא"ל דרגה א'+; לאל"ם ולסא"ל דרגה א'; לרס"ן דרגה ב' ולסרן דרגה ג'. עוד נקבע בפקודה, כי במקרים מיוחדים, כאשר השיג הקצין הישגים מדעיים מיוחדים, תאושר העלאה לדרגת מחקר הגבוהה מהדרגה המירבית. בקשה להעלאה מיוחדת בדרגת מחקר, כאמור, תוגש ותובא לדיון בהתאם לנהלים הקבועים לגבי בקשות רגילות.

בתקופה מינואר 2000 עד אוקטובר 2002 אישרה הוועדה העליונה ל-24 קצינים דרגות מחקר הגבוהות מהדרגה המירבית שנקבעה בפקודה. מתוך המקרים דלעיל, אותרו במזכירות הוועדה העליונה בצה"ל תשעה תיקי בקשות. נמצא, כי בשישה מקרים הוועדה לא הצביעה בהחלטותיה על תרומה ייחודית של הקצין למחקר הצבאי; לא ציינה, כי המדובר בבקשה מיוחדת; לא פירטה הישגים מדעיים מיוחדים של המועמד; ולא הצביעה על הנימוקים שהובילו אותה לקבל החלטה חריגה ומיוחדת.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטות הוועדה לגבי מקרים מיוחדים חייבות לכלול נימוקים מפורטים, שיוכלו ללמד על השיקולים שהביאו אותה לקבל את החלטתה בהתאם לפקודה.

בתשובתו מיוני 2003 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בנוהל החדש הנכתב בימים אלו תיקבע הדרישה לכתיבת הסבר ונימוק לכל אישור מיוחד וחריג שתיתן הוועדה.

### ד. יתרת שירות

בפקודה נקבע, כי "קצין, המבקש להכיר בו כזכאי לדירוג עובדי מחקר, וכן מי שמועמד לקידום בדרגת מחקר יידרש להיות בעל יתרת שירות של שנתיים, לפחות, ממועד תחילת זכותו או ממועד עלייתו בדרגה. אין סעיף זה אמור לגבי קצין המקודם בדירוג מחקר לקראת פרישתו מצה"ל".

בבדיקת מאגר הנתונים, עלו מקרים ספורים שבהם בשנים 2000 עד אוקטובר 2002 העניקה הוועדה העליונה בצה"ל לקצינים זכאות לדירוג מחקר, אף על פי שהתקופה שבין מועד הענקת הזכאות לבין תאריך שחרורם בפועל הייתה קטנה משנתיים.

בתשובתו ממאי 2003 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי בשנת 2002 נקבעו פעולות בקרה לנושא זה, וכי רמת הבקרה הקיימת כיום נותנת מענה למניעת הישנות מקרים כדוגמת אלו שהועלו בממצאי משרד מבקר המדינה.

## ה. תוספת תפקיד

בפקודה נקבע, כי קצין בדירוג עובדי מחקר זכאי לתוספת תפקיד אם הוא מפקדם של חוקרים או טכנאים. התוספת תשולם בחמישה שיעורים שונים בהתאם לאופי תפקידו של הקצין, כמפורט להלן: ראש מדור, שהוא מפקדם של שני חוקרים או חוקר אחד ושלושה טכנאים, לפחות; ראש תחום, שהוא מפקדם של שישה חוקרים או ארבעה חוקרים ושישה טכנאים, לפחות; ראש מחלקה, שהוא מפקדם של 14 חוקרים או 10 חוקרים ו-12 טכנאים, לפחות; ראש שטח, המשמש כממונה על שטח או פרויקט מדעי גדול ומפקדם של 150 חוקרים וטכנאים, לפחות; ראש חטיבה, הממונה על מספר שטחים או מספר פרויקטים מדעיים גדולים, או מפקד חיל טכני או זרוע או גוף טכני בכיר במטה הכללי ובזרועות.

תוספת התפקיד היא תוספת אחוזה לשכר המשולב של הקצין בדירוג המחקר הכולל את תוספת הוותק שלו כעובד מחקר. שיעורי התוספת נעו במועד סיום הביקורת בין 8% לראש מדור ועד 17% לראש חטיבה.

**בביקורת עלה, כי הוועדה העליונה בצה"ל נהגה לאשר תוספות תפקיד לקצינים, אף שאלו לא עמדו בקריטריונים שנקבעו בפקודה. הוועדה אישרה לקצינים תוספות תפקיד ברמה של ראש תחום וראש מחלקה, בזמן שאלו אף לא עמדו בקריטריונים המזעריים שנקבעו בפקודה לאישור תוספת תפקיד ברמה של ראש מדור.**

יו"ר הוועדה העליונה בצה"ל אישר בפגישה שערך עם צוות הביקורת במרס 2003, כי הוועדה נהגה לאשר תוספות תפקיד לקצינים, גם אם אלו לא עמדו בקריטריונים שנקבעו בפקודה, ובלבד שניהלו וריכוז פרויקטים גדולים ורבים של מו"פ מול התעשיות הביטחוניות. בתשובותיו ממאי ומיוני 2003 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה אכן נהגה להתחשב במוטת השליטה של הקצין, במספר המונחים על ידיו בתעשייה, ובהיקף התקציבי של הפרויקטים שניהל; וכי הקריטריונים בנושא זה כפי שהם מופיעים בפקודה, הועתקו לפני למעלה מ-20 שנה מתוך הקריטריונים של הוועדה העליונה לדירוג עובדי מחקר שפעלה בשירות המדינה; כיוון שחלק גדול מפרויקטי המו"פ הגדולים המנוהלים על ידי קציני פרויקטים בצה"ל מבוצעים בתעשייה, ברור היה כבר לפני שנים רבות, כי הקריטריון היחיד של מספר הכפופים אינו רלוונטי. עוד מסר צה"ל בתשובתו, כי בפקודת המטכ"ל החדשה עודכנו הקריטריונים בנושא תוספת התפקיד, וכי תוספת זו תיקבע על פי דרגתו של הקצין.

**משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אכ"א והוועדה העליונה בצה"ל היה לפעול כבר לפני שנים לשינוי הקריטריונים שבפקודה בנושא תוספת התפקיד. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי הוועדה חרגה מכללי המינהל התקין כאשר התבססה משך שנים על קריטריונים השונים מאלו שנקבעו בפקודה.**

## ו. קיצור פרק הזמן המזערי (פז"ם)

**במקרים שבהם הצביעו קצינים בבקשותיהם לדירוג מחקר על ותק גבוה מהוותק המזערי הדרוש לדרגת המחקר שהם מבקשים, קיצרה הוועדה העליונה את פרק הזמן המזערי (פז"ם) שיידרש מהם להגשת בקשה לקידום נוסף בדירוג. הטבה זו כונתה על ידי הוועדה הכרה בשנים "ראשוניות" לדרגה הבאה. נמצא, כי האישורים לקיצור הפז"ם שקבעה הוועדה העליונה בצה"ל לקצינים ניתנו שלא על סמך הפקודה.**

בתשובתו ממאי 2003 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הנוהג של הכרה בשנים "ראשוניות" הינו נוהג ותיק ומתאים לרוח הפקודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום שהוועדה העליונה תאמץ הסדרים שלא נקבעו בפקודה, ואשר יש להם השלכה מעשית על אופן קבלת החלטות בנושא אישור של דרגות שכר בצבא. החלטות בנושא זה ראוי שייבחנו על ידי הגורמים הרלוונטיים בצבא, ויאומצו רק לאחר שנערכו התיקונים הדרושים בפקודה.

## זכויות פרישה

### 1. מענק שחרור

בפקודה נקבע, כי מי שקיבל שכרו לפי דירוג עובדי מחקר במשך תקופה מצטברת של שלוש שנים, וזכותו פגה בגלל אחת מהסיבות הנמנות בה - ימשיך לקבל שכרו לפי דירוג המחקר. עוד נקבע בפקודה, כי "לצורך מניין שלוש השנים תימנה כל תקופה, שאחת מהן שמונה עשר חודשים רצופים, לפחות, ושבהלכה קיבל שכר לפי דירוג עובדי מחקר".

בפקודה גם נקבע, כי המשכורת הקובעת לקצין הפורש לגמלאות, תחושב לפי הכללים האלה: אם הקצין עונה על התנאים המפורטים לעיל, תחושב משכורתו הקובעת לפי דירוג עובדי מחקר; אם אינו עונה על התנאים המפורטים לעיל, יועבר לדירוג מהנדסים, ומשכורתו הקובעת תחושב לפי דירוג זה. בפברואר 2002 כתבה עוזרת הפצ"ר לייעוץ וחקיקה, כי התברר, שקיים נוהג שאינו מעוגן בפקודת הצבא הרלוונטיות, ולפיו הקיבוע (לצורך חישוב מענק השחרור) מתבצע לאחר שנתיים בלבד ולא לאחר שלוש שנים, כנדרש על פי הפקודות.

בבדיקת מאגר הנתונים העלתה הביקורת, כי בשנים 2000 עד אוקטובר 2002 הכיר אכ"א בזכאותם של תשעה קצינים לדירוג מחקר ביום השחרור שלהם משירות הקבע או בסמוך לו, וזאת לצורך הגדלת מענק השחרור. קצינים אלה צברו ותק של שנתיים בלבד בדירוג המחקר. יצוין, כי צה"ל הכיר בזכאותם של ארבעה מהקצינים הנ"ל לאחר הוצאת חוות הדעת הנ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההחלטות של אכ"א בנושא זה, אשר התקבלו על בסיס קריטריונים מקלים ביחס לאלו שנקבעו בפקודה, אינן עולות בקנה אחד עם דפוסי המינהל התקין.

### 2. קיבוע תוספת תפקיד לפרישה

חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985, מגדיר את המונח "תוספת קבועה", כלהלן: תוספת המשתלמת על משכורתו היסודית של חייל, שהממשלה הכירה בה כתוספת קבועה לעניין חוק זה, או לעניין הוראה מסוימת שבחוק זה או לפיו. ב-1.9.81 הודיעה הממשלה, כלהלן:



”בתוקף סמכותה לפי סעיף 10 לחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות), התשי”ד-1954, הכירה הממשלה בתוספת תפקיד המשולמת לחיילים בדירוג עובדי מחקר, כתוספת קבועה לעניין החוק האמור. הכרה זו תחול מיום א’ בניסן התשל”ו (1 באפריל 1976) על מי שהיה זכאי לתוספת ערב פרישתו, אם קיבל את התוספת בהתאם לאמור להלן:

- א. מילא תפקיד שבעדו קיבל תוספת תפקיד במשך שלוש שנים רצופות לפחות;
- ב. מילא תפקיד שזיכה אותו בעבור תוספת תפקיד תשע שנים לפחות, אף אם אינן רצופות;
- ג. שירת בצה”ל בדירוג עובדי מחקר חמש עשרה שנים לפחות.”

בפקודה נקבע, כלהלן: תוספת תפקיד תיכלל בין מרכיבי השכר לצורך חישוב המשכורת הקובעת למענק השחרור וגמלאות אם מילא הקצין את כל שלושת התנאים האלה:

- א. מילא תפקיד שזיכהו בתוספת תפקיד במשך שש שנים לפחות.
- ב. קיבל שכרו לפי דירוג עובדי מחקר במשך 12 שנים, לפחות.
- ג. מילא תפקיד, שבעבורו קיבל בפועל תוספת תפקיד במשך שלוש שנים, מהן 18 חודשים רצופים לפחות.

בחוות דעת שהוציא באפריל 2002 קצין ייעוץ בכיר במפצ”ר, בשם עוזר הפצ”ר לייעוץ וחקיקה, בנושא הקריטריונים לקיבוע תוספת תפקיד לפרישה, נכתב, כי ההסדרים שהוחלו בפקודה מקלים ביחס להחלטת הממשלה שניתנה בעניין זה, וכי רשויות הצבא הקלו עם משרתי הקבע בהכרה בתוספת התפקיד כתוספת קבועה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על צה”ל להתאים את הקריטריונים לקבלת הזכאות לקיבוע תוספת תפקיד לפרישה לקריטריונים שקבעה הממשלה בהחלטתה האמורה משנת 1981.

## הטיפול בבקשות לדירוג מחקר בחילות ובזרועות

בפקודה נקבע, כי בקשה לדירוג מחקר תוגש בידי מפקדו של קצין הממלא תפקיד מחקר. עוד נקבע, כי הבקשה תוגש בצינורות הפיקוד למפקד הממונה בדרגת תא”ל, לפחות, וזה יחליט על העברת הבקשה לוועדה העליונה בצה”ל או החזרתה לשולח לשם השלמתה או גניזתה. על פי הפקודה, גם בקשות לקידום בדירוג מחקר ואישור תוספת תפקיד יטופלו באופן זה.

### 1. תהליך הבחינה והאישור של בקשות

בביקורת עלה, כי תהליכי הבחינה והאישור של בקשות לדירוג מחקר נעשו באופן שונה בחילות ובזרועות השונים (להלן - הסמכויות). השוני התבטא בעיקר בפורום שנקבע כמוסמך לבחון את הבקשות והעבודות של הקצינים. נמצא, כי בחלק מהחילות בחנו את הבקשות ועדות חיליות קבועות, לעומת חילות אחרים, שבהם בחן את הבקשות ממלא תפקיד בכיר בחיל. נמצאו הבדלים בתהליכי הבדיקה והאישור אף במסגרת אותו חיל. להלן הפירוט:

בחיל האוויר נבחנות הבקשות לדירוג מחקר על ידי ועדה חילונית המורכבת משישה חברים, שרובם הם קצינים בכירים בלהק ציוד בחיל האוויר. בקשות של קציני חיל האוויר בדרגת סא"ל ומעלה אינן מופנות לוועדה החילונית, אלא נדונות בפני ראש מחלקת מערכות בלהק ציוד בלבד. הוועדה החילונית מהווה גוף ממליץ לראש להק ציוד שבחיל האוויר, והוא המאשר את העברת הבקשה של הקצין לוועדה העליונה בצה"ל.

בחיל הים אין ועדה חילונית. כל בקשות הקצינים מועברות לאישור ראש מחלקה במספן ציוד, המוסמך להחליט על העברתן לוועדה העליונה בצה"ל.

הטיפול בבקשות של קצינים באט"ל אינו אחיד, ותלוי בחיל שאליו משתייך הקצין. בקשותיהם של קצינים מחיל החימוש ומחיל התחזוקה מועברות לבחינה של ועדה, שבה חברים שלושה קצינים מאט"ל בדרגת אל"ם. לעומת זאת, את בקשותיהם של קצינים השייכים לחיל הקשר בחן קצין מהחיל בדרגת אל"ם.

את ההיבטים המקצועיים של הבקשות של קציני צה"ל המשרתים במפא"ת בדק קצין בדרגת אל"ם ממפא"ת, ואילו את ההיבטים המינהליים הנוגעים לבקשות בדקה אזורית עוברת צה"ל.

גם בחיל המודיעין מתקיימים תהליכי בדיקה ואישור שונים ביחידות השונות שבחיל. למשל, בקשות של קצינים השייכים ליחידה מסוימת נבחנו על ידי ועדה פנימית, שבה חברים מפקד היחידה וקצינים נוספים. המלצות הוועדה הועברו לאישור קצין המודיעין הראשי, שהחליט על העברתן לוועדה העליונה בצה"ל. ביחידה אחרת כלל לא פעלה ועדה פנימית. בקשות של הקצינים ביחידה זו נבחנו על ידי קצין מסוים בחיל, שהחליט על העברתן לוועדה העליונה בצה"ל. ביחידה נוספת הוצגו הבקשות של הקצינים בפני קציני מחקר ביחידה, שהעירו את הערותיהם, ולאחר מכן הן הועברו לבחינה ואישור של קצין המודיעין הראשי.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הטיפול בבקשות הקצינים בחילות מהווה חלק מהתהליך המינהלי שמקיים הצבא לצורך קביעת הזכאות של קצינים לדירוג מחקר. על תהליך זה להתבצע בחילות בהתאם לכללים שיאשר אכ"א, אשר יתוו תהליך סדור של טיפול בבקשות השונות.

## 2. מכתבי המלצה

קצינים המגישים בקשות לוועדה העליונה בצה"ל נוהגים לצרף לבקשותיהם מכתבי המלצה של ממלאי תפקידים בתעשיות הביטחוניות ובחברות אזוריות העוסקות במו"פ. קצינים פונים לממליצים על רקע קשרי עבודה שוטפים שהם מקיימים עימם במסגרת פרויקטים שמבצעות החברות עבור צה"ל. בין היתר, עוסקים אותם קצינים בקיום פיקוח ובקרה על ביצוע הפרויקט על ידי החברות, בהוצאת פקודות עבודה, באישור אופיונים, בהנחיה מקצועית ועוד. יצוין, כי הוועדה העליונה בצה"ל דורשת ממועמדים להציג המלצות ולעתים אף דחתה בקשות של קצינים וביקשה שיועברו לעיונה המלצות עליהם. הוראות הפקודה אינן מחייבות המצאת מכתבי המלצה כתנאי להכרה בקצין כעובד מחקר.

על הבעייתיות שיש במצב הקיים ניתן ללמוד מההסדרים השונים שאימצו הסמכויות בתחום זה: בחיל החימוש ובחיל התחזוקה לא הוטלה עד ינואר 2003 מגבלה פורמלית על קצינים לפנות ישירות לממלאי תפקידים בחברות אזוריות לשם קבלת המלצות. בינואר 2003 פורסם נוהל לחילות החימוש והתחזוקה, שעל פיו, בין היתר, הקצין יפנה למפקדיו או לקצין המרכז את עבודת הוועדה הפנימית, על מנת להשיג עבורו המלצות מהתעשייה או מהאקדמיה. במפא"ת אסרו על קצינים לפנות ישירות לממליצים בחברות אזוריות, וחייבו כי פניות מעין אלו ייעשו רק באמצעות נציג של

מפא"ת. בחיל הים נקבע, כי על הקצינים להימנע מקבלת המלצות מגורמים בתעשיות הביטחוניות, אשר יש להם קשרי גומלין עימם בתהליך הפיתוח או העבודה. מן המסמכים עולה, כי בפועל לא הקפידו בחיל הים על מילוי הנחיה זו.

משרד מבקר המדינה העיר, כי קבלת המלצות על קצינים מממלאי תפקידים בתעשיות הביטחוניות ובחברות האזרחיות כאמור, עלולה לעורר חשש לניגוד עניינים. הדבר נובע מן העובדה שמהות הקשר בין צה"ל לבין החברות הוא עסקי, ולהחלטות שמקבלים אותם קצינים, העובדים מול התעשיות הביטחוניות והחברות האזרחיות כאמור, יש השלכות כספיות ועסקיות ישירות. לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל לקבוע מנגנון, שמחד גיסא ינטרל את ניגוד העניינים האמור, ומאידך גיסא יאפשר לוועדה לקבל המלצות. למשל, שהקצין אשר ההמלצה מתייחסת אליו לא יהיה הגורם שמבקש אותה בפועל, או שיהיה בידי הקצין לפנות לקבלת המלצה, אולם זו לא תימסר לידי, אלא ישירות לוועדה בלי שיהא בידי לעיין בה. כמו כן יש מקום להגדיר נורמות שעל פיהן יפעלו בכל החילות והזרועות.

### 3. שימור עבודות המחקר

במסגרת הבקשות לדירוג מחקר, מוגשות מדי שנה בשנה מאות עבודות מחקר ופיתוח, ניסויים לפיתוח מוצרים וניתוח תוצאות של מחקרים. בעבודות אלה מושקעים משאבים רבים של צה"ל. בביקורת שנערכה באמ"ן, באט"ל ובחיל האוויר עלה, כי בגופים אלו עבודות המחקר שנעשו בתחומים השונים לא נשמרו באופן שיטתי, כדי שקצינים אחרים העוסקים במחקר יוכלו להסתייע בהן לצורך פעילויות מחקר אחרות. בפועל, עבודות המחקר פזורות בין הקצינים השונים שהיו שותפים לכתיבתן, בלי שקיים מאגר מידע אודותיהן שבו יכולים להשתמש גורמים אחרים העוסקים במחקר ביחידות.

מבקר המדינה העיר, כי ראוי שהזרועות והחילות, שבהם מתבצעות עבודות מחקר, יקיימו מאגר מידע שירכז את המידע הנוגע לכלל עבודות המחקר והפיתוח שנעשו בזרוע או בחיל. מאגר זה צריך לעמוד לרשות העוסקים במחקר ובפיתוח המעוניינים לבדוק אם קיים חומר הנוגע לפעילותם.

בתשובתו ממאי 2003 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בפקודה המעודכנת ממרס 2003 הוכנסה הוראה הקובעת, כי פרטי הניסויים או המחקרים שהוגשו במסגרת בקשות לדירוג מחקר שהוגשו לוועדה, יישמרו במאגר נתונים מרכזי.

## דירוג המחקר בגופי המחקר והפיתוח במערכת הביטחון

### הוועדה העליונה בנש"ם

הפסקה בתקשי"ר, העוסקת בנושא משרות בדירוג עובדי מחקר, מסדירה את עבודתה של הוועדה העליונה לדירוג עובדי מחקר במערכת הביטחון (להלן - הוועדה העליונה בנש"ם), ושל הוועדות הפנימיות הפועלות בגופי המחקר (להלן - הוועדות הפנימיות). הוועדה העליונה בנש"ם דנה ומחליטה בבקשות של עובדים בגופי המחקר לזכאות לשתי דרגות המחקר הבכירות - א' ו-א'1, ואילו הוועדות הפנימיות דנות ומחליטות בבקשות של עובדים לזכאות לשאר דרגות המחקר - ה' עד ב'. על פי התקשי"ר, תהווה הוועדה העליונה בנש"ם גוף בוחן לעבודת הוועדות הפנימיות הפועלות בגופי המחקר. באוקטובר 1996 אישרה הוועדה העליונה בנש"ם מסמך "עקרונות וקריטריונים לדירוג עובדי מחקר בכירים" כתקנון מחייב של הוועדה (להלן - התקנון). נציב שירות המדינה (להלן - הנציב) אישר את התקנון.

מהוראות התקשי"ר בנושא עבודת הוועדה העליונה בנש"ם ניתן ללמוד, כי העקרונות העומדים ביסודן הם שמירה על רמה מחקרית גבוהה במגזר הציבורי מחד גיסא, ושמירה על עקרונות המחייבים גופים ציבוריים מאידך גיסא. בהיבט המקצועי-מדעי קיימת זיקה בין הוראות התקשי"ר לדרישות מקובלות באקדמיה, כמו הקפדה על פרסומים, ביקורת עמיתים וכיו"ב. בהיבט הציבורי, כולל התקשי"ר הוראות שנועדו להבטיח שאנשי מחקר ייבחנו ככל הניתן על פי אמות מידה אובייקטיביות, ובהן הוראות בנוגע להרכב הוועדה העליונה בנש"ם, להרכב הוועדות הפנימיות ולקיומה של בקרה על עבודת הוועדות הפנימיות.

להלן הממצאים שעלו בקשר לעבודתה של הוועדה העליונה בנש"ם:

#### 1. חברי הוועדה העליונה בנש"ם

על פי התקשי"ר, את הוועדה העליונה בנש"ם ממנה הנציב; חברי הוועדה העליונה הם שני מדענים בכירים<sup>8</sup> ובא-כוח הנציב; הוועדה העליונה מתמנית לתקופה של שלוש שנים.

בביקורת נמצא, כי בתקנון נקבעו הוראות בנוגע להרכב הוועדה העליונה בנש"ם ובנוגע למשך הכהונה של חבריה, השונות מהוראות התקשי"ר. התקנון קובע, כי הרכב הוועדה העליונה בנש"ם יכלול 11 חברים, כלהלן: נציג נש"ם המשמש כיו"ר הוועדה; שישה נציגים של גופי המחקר; שני נציגי ציבור שיבואו מחוץ לגופי המחקר; המשנה לנציב שירות המדינה (להלן - המשנה לנציב) המשמש כחבר ומרכז עבודת הוועדה; וראש אגף משאבי אנוש במשרד הביטחון המשמש כחבר הוועדה. עוד קובע התקנון, כי חברי הוועדה העליונה בנש"ם יתמנו לתקופה של שלוש שנים, וניתן יהיה להאריך את כהונתו של חבר ועדה לתקופה נוספת (ס"ה שש שנים); הרוטציה של חברי הוועדה תתבצע בהדרגה ובמחזוריות של החלפת שלישי מחברי הוועדה כל שנה. כמו כן נקבע בתקנון, כי חבר ועדה לא ישתתף בהצבעה על מועמד המשתתף ליחידתו - אגף או חטיבה.

בפועל, היו במועד הביקורת תשעה חברים בוועדה ולא שלושה כפי שנקבע בתקשי"ר. כמו כן, לא היו בוועדה שני נציגי הציבור כנקבע בתקנון. רק במרס 2003 הוספה הוראה לתקשי"ר הקובעת, כי הנציב רשאי לחרוג מדרך המינוי הקבועה בתקשי"ר לוועדה העליונה בנש"ם ולוועדות הפנימיות, ורשאי לקבוע הרכב ועדה ומשך תקופת כהונת הוועדה שלא בהתאם לתקשי"ר.

8 יצוין, כי בפועל חברי הוועדה העליונה לדירוג מחקר של עובדי מדינה שלא במערכת הביטחון, הינם מדענים חיצוניים לגופי המחקר הממשלתיים.

בנושא זה העיר משרד מבקר המדינה:

א. השתתפותם של נציגי גופי המחקר בדיוני הוועדה, שבהם נדונות בקשות של עובדים בכירים בגוף שאליו הם שייכים, עלולה להיות בעייתית מכמה סיבות: האחת, חברים בוועדה דנים ומחליטים לעתים בנוגע לעמיתיהם לעבודה, המשמשים אף הם על פי רוב כעובדים בכירים בגופי המחקר. יצוין, כי חלק מחברי הוועדה ממלאים במוסד המחקר תפקידי מטה בכירים, כגון מדען ראשי או ראש אגף משאבי אנוש, ולגביהם ההגבלה של התקנון על השתתפות בהצבעה של מועמד המשתתף לאותה יחידה אינה רלוונטית. השנייה, חברי הוועדה דנים ומחליטים בנוגע להמלצות שנכחו ושהוגשו על ידי מנהל או חברי ההנהלה הבכירה של הגוף שבו הם עובדים.

נש"ם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2003, כי העובדה שאחד מתשעת חברי הוועדה הינו מקרב גוף המחקר אשר ממנו מוצגת מועמדותו של חוקר לקידום, אין בה כדי לפגוע בתהליך, בדרך ההתייחסות והדיון המאוד מקצועי הנערך לגבי כל מועמד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הבחינה של הבעייתיות הנובעת מהשתתפות של נציג של גוף מחקר בהחלטות לגבי בקשות שהגישו הממונים עליו, צריכה להיעשות במישור העקרוני. הזיקה של חבר ועדה לגוף המחקר אשר הגיש את הבקשה, עלולה להשפיע על החלטותיו בנושא. מעבר לכך, בחינה זו אינה יכולה להתבסס רק על המשקל היחסי שיש לנציג בוועדה. על כן, ראוי שנש"ם תבחן סוגיה זו, גם בשים לב לכך שנציגי גופי המחקר מהווים רוב גדול בוועדה, ובין חלק מגופי המחקר מתקיימת זיקה בתחומי קביעת המדיניות, תכניות עבודה, כוח אדם, תקציב וקשרים מקצועיים בתחום המו"פ. כך, למשל, קיימת זיקה בין יחידה ב' לבין מפעלים ג' ו-ד' בתחומי קביעת מדיניות, תכניות עבודה, תקציב וכוח אדם, וקיימת זיקה בין משהב"ט לבין מוסד המחקר ומפעלים ג' ו-ד', המהווים יחידות סמך של המשרד.

ב. הרכב הוועדה, כפי שנקבע בתקשי"ר, נועד להבטיח בראש ובראשונה, בחינה אובייקטיבית ומקצועית של הבקשות לאישור הזכאות לדרגות המחקר הגבוהות, ולמנוע השפעות ושיקולים שאינם בתחום המקצועי המובהק. ההרכב הקיים של הוועדה, המושתת ברובו על נציגי גופי המחקר בעלי העניין בהחלטות הוועדה, שונה מהותית מההרכב האמור בתקשי"ר, ומן הראוי שנש"ם תבחן אם קיימת הצדקה להנהגת מודל מינהלי אחר, כששיקול מרכזי לעניין זה צריך להיות, אם יש בו להבטיח שמירה על העיקרון שהוצג לעיל.

יצוין גם, כי במצב שבו רוב חברי הוועדה הם עובדים של הגופים שבמסגרתם פועלות הוועדות הפנימיות, נפגעת גם יכולתה של הוועדה למלא את תפקידה בכלל הקשור לפיקוח על עבודתן של הוועדות הפנימיות (בנושא זה ראו בהמשך). למעשה, נדרשים חברי הוועדה לפקח על הארגון שבו הם עובדים, על החלטות שנתקבלו בו ולעתים אף על הממונה עליהם - ראש הארגון - שחותם על החלטות הוועדות הפנימיות.

## 2. הבקרה על עבודת הוועדות הפנימיות

על פי התקשי"ר, תהווה כאמור הוועדה העליונה בנש"ם גוף בוחן לעבודת הוועדות הפנימיות, הפועלות בגופי המחקר השונים. התקנון קובע, כי על מנת לאפשר לחברי הוועדה העליונה בנש"ם

הבנה ותחושה ישירה של הנעשה בשטח בכל הקשור לתחום פעילותה, תקיים הוועדה, לפי קביעת היו"ר, סיורים בגופי המחקר השונים. כמו כן, תקיים הוועדה פגישות עם הנהלות גופי המחקר, ובהן יימסרו סקירות כלליות על תכניות העבודה ועל מגמות התפתחות בעתיד. יימסרו גם נתונים לגבי מגזר עובדי המחקר, תוך כדי התייחסות מיוחדת לנושאי ההדרכה, ההשתלמויות, השבתונים ותכניות הקידום מבחינה מקצועית. עוד קובע התקנון, כי חבר הוועדה העליונה בנש"ם לא יכהן כחבר בוועדה פנימית.

בביקורת עלה, כי הבקרה של הוועדה העליונה בנש"ם על עבודתן השוטפת של הוועדות הפנימיות הפועלות בגופים השונים במערכת הביטחון הייתה מצומצמת ביותר. נמצא, כי לוועדה העליונה בנש"ם אין בסיס נתונים של כל בעלי דירוג מחקר בגופי המחקר במערכת הביטחון, שאינם בדרגות א' ו-א', לרבות מידע על השכלתם ועל התפקידים שהם ממלאים. הוועדה העליונה בנש"ם גם לא נהגה בשנים האחרונות לערוך סיורים ביחידות המחקר השונות של גופי המחקר. חברי הוועדה לא קיבלו סקירות מגורמי המו"פ ומשאבי האנוש של גופי המחקר על תכניות העבודה, על המגמות המסתמנות בעבודת המו"פ ועוד, כנדרש בתקנון. במצב זה מוגבלת יכולתה של הוועדה לבחון מגמות או חריגים בנוגע לטיפול של הגופים בנושא דירוג מחקר.

עוד התברר, כי עד לספטמבר 2002, המועד שבו קיים המשנה לנציב, המשמש כמזכיר הוועדה העליונה בנש"ם, דיון עם נציגי גופי המחקר בנוגע לעבודת הוועדות הפנימיות (בעניין זה ראו בהמשך), לוועדה לא היה מידע בקשר לסדרי עבודתן של הוועדות הפנימיות. משך שנים לא התעדכנה הוועדה בכל הנוגע להרכבי הוועדות הפנימיות, לתקופת כהונתן, לסדרי עבודתן (פרוטוקולים, אופן קבלת ההחלטות וכיו"ב), לסדרי הערעור על החלטותיהן ועוד. בעקבות הדיון האמור, פרסם המשנה לנציב בפברואר 2003 הנחיות להפעלת הוועדות הפנימיות לעניין דירוג המחקר, שייכנסו לתוקף החל בספטמבר 2003. בהנחיות נקבעו דרכי דיווח מהוועדות הפנימיות לנש"ם. כן נקבע, כי החל מהרבעון הרביעי של שנת 2003 תתחיל הוועדה לקיים הליכי בקרה וביקורת מטעם נציבות שירות המדינה לגבי מימוש ההנחיות הלכה למעשה.

### 3. טיפול במועמדים לדרגה ב'

בתקשי"ר נקבע, כי מנהל מדעי של גוף מחקר יציע לוועדה הפנימית את הצעותיו בדבר דירוג עובדי המחקר בארגונו בדרגות ה' עד ב' ועד בכלל. הוועדה הפנימית תחליט בעניין ותמציא את החלטותיה לנש"ם לביצוע. הצעות להעלאת עובד מחקר לדרגה א' או לדרגה א'1 מועברות על ידי מנהל מדעי של גוף מחקר לוועדה העליונה בנש"ם, שתטפל בהצעות אלו.

מסיכומי החלטות הוועדה העליונה בנש"ם עולה, כי במקרים מסוימים העבירו גופי מחקר בקשות של מועמדים לדרגה ב' בדירוג המחקר לדיון הוועדה העליונה בנש"ם ולא להחלטה של הוועדה הפנימית כנקבע בתקשי"ר. על פי רוב מדובר בשתי קבוצות של עובדים: האחת, עובדים של משהב"ט ושל גוף ביטחוני נוסף אשר לא פעלו במסגרתם ועדות פנימיות; השנייה, עובדים חדשים של גופי המחקר, שהיו זכאים בעבר לדירוג מחקר מצה"ל או מתעשיות ביטחוניות אחרות. הוועדה העליונה בנש"ם לא ידעה למסור למשרד מבקר המדינה, האם נדונו בקשותיהם של כל העובדים החדשים כאמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם לקבוע את סדרי הדיון וההחלטה בנוגע לבקשותיהם של עובדים חדשים שהיו זכאים בעבר לדירוג מחקר. יש להקפיד, כי סדרים אלו ייושמו ביחס לכל העובדים האמורים המגישים בקשות לדרגות המחקר ה' עד ב'. כמו כן יש לוודא, כי כל גופי המחקר יפעלו כנקבע בהוראות התקשי"ר, וימנו ועדה פנימית שתדון בבקשות של עובדים לזכאות לדרגות המחקר ה' עד ב'.

#### 4. הטיפול בבקשות לדרגות א' ו-א'1

על פי התקשי"ר, הצעות לקידום עובד מחקר לדרגה א' או לדרגה א'1 יועברו על ידי המנהל המדעי של גוף המחקר לוועדה העליונה בנש"ם, במישרין, ולא באמצעות ועדה פנימית. נבדקו דרכי הטיפול של ארבעה גופי מחקר בבקשות עובדים לקידום לדרגות א' ו-א'1, ונמצא, כי הוועדות הפנימיות מעורבות בתהליך זה בניגוד להוראת התקשי"ר. כך, למשל, הוועדה הפנימית של מוסד המחקר דנה בקידומם של עובדי המחקר לדרגות א' ו-א'1, והחלטותיה בנושא מהוות המלצות המועברות לדיון ולאישור הוועדה העליונה בנש"ם. בדיוני הוועדה הפנימית מתקבלת החלטה אם להתחיל את הטיפול בתהליך קידומו של החוקר; על פי נוהלי מפעל ג', מוסמכת הוועדה הפנימית שבמפעל (ועדת דירוג א') לקבוע אם תוגש בשם המפעל בקשה לוועדה העליונה בנש"ם להעלאה בדרגה לעובד מחקר.

בהנחיות להפעלת הוועדות הפנימיות שפרסם המשנה לנציב בפברואר 2003, ואשר ייכנסו לתוקף בספטמבר 2003, נקבע, כי הוועדה הפנימית תדון בגיבוש המלצות גוף המחקר אשר יובאו לדיון ולאישור הוועדה העליונה בנש"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על נציבות שירות המדינה להסדיר את הפער הקיים בין הוראת התקשי"ר הקובעת, כי בקשות של עובדים לדרגות א' ו-א'1 יוגשו במישרין לוועדה העליונה, לבין הנהגה הקיים וההנחיות האמורות, ולפיו הוועדות הפנימיות דנות בבקשות העובדים ומאשרות את העברתן לדיון בוועדה העליונה.

#### 5. טיפול בבקשות על פי הנוהל המקובל במוסדות אקדמיים בארץ

בתקשי"ר נקבע, כי הוועדה העליונה בנש"ם תטפל בהצעות להעלאת עובד מחקר לדרגה א' או א'1 לפי הנוהל המקובל בנושא דירוג עובדי מחקר במוסדות האקדמיים בארץ. בביקורת עלה, כי נש"ם והוועדה העליונה בנש"ם לא קבעו את נוהלי העבודה ואת הליכי הבחינה של מועמדים לדירוג מחקר בהתאם לנהלים ולהליכי הבחינה הנהוגים באוניברסיטאות.

במאי 2003 מסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה, כי קיים שוני של ממש בין עבודת עובדי המחקר בגופי המחקר שבמערכת הביטחון לבין עבודת עובדי המחקר במוסדות האקדמיים, ומכאן שקיים צורך בנהלים שונים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הוראת התקשי"ר המורה לוועדה העליונה בנש"ם לטפל בהצעות להעלאת עובדי מחקר לדרגות א' ו-א'1 על פי הנוהל המקובל במוסדות אקדמיים בארץ, משקפת את ההכרה בהוצאה הנכבדת הכרוכה בהענקת דירוג המחקר ואת הרצון להבטיח, כי היכולת המדעית והמחקרית של בעלי דירוג המחקר במגזר הציבורי תהיה בסטנדרטים מקצועיים גבוהים. אשר על כן, ראוי, כי תהליכי הטיפול, הבחינה והאישור של דירוג המחקר בגופי המחקר שבמערכת הביטחון יושתתו בעיקרם על ההסדרים המרכזיים הקיימים במוסדות האקדמיים וחריגה מהן תאושר, בכפוף לשינוי ההוראה בתקשי"ר, רק מסיבות הנובעות מאופיה של הפעילות המחקרית בגופי המחקר.

#### 6. יו"ר הוועדה העליונה בנש"ם

בפברואר 2003 מסר יו"ר הוועדה העליונה בנש"ם לנציג משרד מבקר המדינה, כי במקביל לתפקידו כיו"ר הוועדה הוא מבצע עבודות ייעוץ פרטיות בשכר עבור יחידה ב' ורפא"ל. עוד מסר, כי

במסגרת עבודותיו הפרטיות הוא משמש כיועץ למטה ההנדסי של היחידה, כמרכז עבודת מחקר היסטורית על גופי היחידה וכאוצר מוזיאון רפא"ל.

במרס 2003 כתב יו"ר הוועדה למשרד מבקר המדינה, כי עבודות הייעוץ שלו נוגעות כמעט לכל הגופים שמועמדיהם מוצגים בוועדה העליונה בנש"ם, ולכן הוא יכול להיחשב כיו"ר ניטרלי. עוד ציין, כי היכרותו עם מרבית הגופים ונושאי העבודה שלהם, היא יתרון משמעותי, וכי מעולם לא הועלתה על ידי גופי המחקר כנגדו טענה של משוא פנים או ניגוד עניינים.

במאי 2003 מסר המשנה לנציב לנציג משרד מבקר המדינה, כי בשנת 1997 העביר יו"ר הוועדה לנש"ם, טרם מינויו לתפקיד, קורות חיים שבהם צוין, כי הוא שימש מאז 1994 כיועץ טכני בכיר במשהב"ט. למעט מסמך זה לא הועבר לנש"ם חומר מפורט אחר בנוגע לקשריו הפרטיים עם גופי המחקר. עוד מסר המשנה לנציב, כי לא נעשתה בחינה משפטית בנש"ם בנוגע לסוגיה זו.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי שנציבות שירות המדינה תבחן אם בביצוע העבודות הפרטיות של יו"ר הוועדה בגופי המחקר, במקביל לכהונתו כיו"ר הוועדה העליונה בנש"ם, לא מתעורר חשש לניגוד עניינים.

## קריטריונים לאישור דירוג מחקר לעובדי מטה

1. הקריטריונים לאישור דירוג מחקר נקבעו בתקשי"ר ובתקנון. לפי הקריטריונים שנקבעו בתקשי"ר, בדירוג עובדי המחקר מדורגים העובדים העוסקים בביצוע או בניהול של מחקר ושל פיתוח במדעי הטבע והטכנולוגיה; העוסקים בניהול מחקר ופיתוח ייחשבו רק עובדים בעלי הכשרה אקדמית ורקע מחקרי, אשר תפקידם להנחות מחקר ופיתוח. לא ידורגו בדירוג המחקר עובדים שעיקר עבודתם הוא בדיקות שגרתיות, ייעוץ, הדרכה, חינוך, ביקורת טיב או ביקורת תקן, אף אם הם מועסקים במוסד מחקר.

לעומת זאת נקבע בתקנון, כי עובדי הנהלת המוסד הממלאים תפקידי מטה לתכנון, לשיווק, לבטיחות, להבטחת איכות וכיו"ב הינם אנשי מחקר ופיתוח הנכללים בדירוג המחקר. בתקנון הוסבר, כי התפתחותם המתמדת של גופי המחקר והפיתוח וכניסתם לנושאים מתקדמים ומורכבים יותר, מביאים גם לשינויים בשיטות הניהול הטכני של העבודה, ולאחרונה גם בניהול הכללי והכלכלי של הגופים (לדוגמה השיווק המקצועי). התפתחות טבעית זו מכניסה באופן הדרגתי תפקידים חדשים למערך המו"פ, המאוישים לרוב על ידי אנשי המחקר הבכירים הקיימים בו. הכוונה היא לתפקידי ניהול וסיוע רוחביים הן ברמת הפרויקט (ניהול, תיאום, בקרה, קשר עם גורמי חוץ וכיו"ב), והן ברמת הנהלת המוסד (תפקידי המטה לתכנון, לשיווק, לבטיחות, להבטחת איכות וכיו"ב). חלק מתפקידים אלו, החיוניים להשגת המטרה, מחייבים הרחבת הפירוש של הקריטריונים שנקבעו בעבר לדירוג עובדי המחקר ה"קלאסיים" והתאמתם למהות עבודת המו"פ כיום.

2. בדצמבר 1997 המליצה ועדת משנה שהקימה הוועדה העליונה בנש"ם על קריטריונים להענקת דירוג מחקר לעובדי מטה. לפי המלצות ועדת המשנה, תנאי לקידום עובד מטה לדירוג מחקר מתקדם, היא הוכחת פעילות מו"פ מעשית במשך מספר שנים. לצורך סעיף זה מוגדרת פעילות מו"פ כעבודת מו"פ במסגרת מערכות מו"פ ממשלתיות, עבודות מו"פ באקדמיה, עבודות מו"פ במסגרת צבאית, עבודות מו"פ בתעשייה. עוד הוצע, כי "פעילות מערכתית מוכחת בעלת אופי טכני תחשב כפעילות מו"פ". בפברואר 2003 מסר יו"ר הוועדה העליונה בנש"ם לנציג משרד מבקר המדינה, כי הנציב אישר את המלצות הוועדה. יצוין, כי המלצות אלה עוסקות בעיקר בפעילות שביצע המועמד בעבר, ואינן מתייחסות לתפקידי המטה של המועמד. בנוסף לכך, ההכרה



"בפעילות מערכתית בעלת אופי טכני" לצורך אישור דירוג מחקר חורגת אף היא מהכללים שנקבעו בתקשי"ר, שלפיהם נדרש ביצוע של מחקר ופיתוח או הנחיה של מחקר ופיתוח.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הפער המסתמן בין הוראות התקשי"ר לבין התקנון, עלול להוביל לכך שעובדים שאינם זכאים לדירוג מחקר על פי הוראות התקשי"ר, ייכללו על פי הקריטריונים שנקבעו בתקנון באוכלוסיית הזכאים. לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם ועל הוועדה העליונה בנש"ם לפעול להתאמה בין הקריטריונים שנקבעו בתקשי"ר לבין תפקידי המטה שהוכרו כמזכים לפי התקנון, וזאת לאחר בחינה של המשמעויות התקניות והכלכליות הכרוכות באימוצן של הוראות נוספות אשר יש בהן כדי להרחיב את אוכלוסיית הזכאים לדירוג המחקר. בבחינה זו ראוי לשתף את נציגי הממונה על השכר במשרד האוצר.

במאי 2003 ציין הממונה על השכר במשרד האוצר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי יש מקום להתייחס לבעיה הכלל-מערכתית הנובעת מכך שעובדים בעלי תפקידים שאינם עוסקים במישרין במחקר, כגון מנהלים, אנשי מטה ואנשי מינהלה, זוכים לדירוג מחקר ולכל הטבות השכר והתנאים הנלווים לדירוג. הממונה על השכר הוסיף, כי על מנת להתמודד עם התופעה, יש מקום בשלב ראשון למנוע מאותם בעלי תפקידים את הטבות השכר הנלוות לדירוג המחקר, כגון ה"קרן דולרית" והשבתון.

## עבודת הוועדות הפנימיות בגופי המחקר

### 1. מינוי הוועדות הפנימיות והרכבן

בתקשי"ר נקבע, כי הנציב ימנה, לאחר התייעצות עם הוועדה העליונה בנש"ם, בכל גוף מחקר או קבוצה של גופי מחקר, ועדה פנימית לענייני דירוג מחקר, אשר תעזור לוועדה העליונה בנש"ם; כל ועדה פנימית תורכב משלושה עד חמישה חברים כלהלן: חוקר בכיר מבין החוקרים של גוף המחקר או של גופי המחקר שבהם תטפל הוועדה, חוקר בכיר אחד, או יותר, מאחד ממוסדות המחקר או ממוסדות אקדמיים אחרים בארץ, ובא כוח נציב שירות המדינה; יו"ר הוועדה הפנימית לא יהיה עובד גוף המחקר או אחד הגופים, שבהם מטפלת הוועדה הפנימית, והוא ימונה על ידי הנציב; הוועדה הפנימית מתמנית לתקופה של שלוש שנים.

בביקורת עלה, כי חברי רוב הוועדות הפנימיות בגופי המחקר מונו על ידי מנהל הגוף שבו פעלה הוועדה, ולא על ידי הנציב, כנדרש.

מעיון בהרכבי הוועדות בגופי המחקר העלה משרד מבקר המדינה, כי כל הוועדות הפנימיות, למעט הוועדה ביחידה א', לא כללו חוקר בכיר אחד לפחות ממוסדות מחקר או ממוסדות אקדמיים אחרים בארץ. יושבי הראש של כל הוועדות הפנימיות, הם מנהלים או עובדים של גופי המחקר, בניגוד להוראות התקשי"ר. בכל הוועדות הפנימיות, למעט הוועדה ביחידה א', לא השתתף בא-כוח נציב שירות המדינה, כנדרש בתקשי"ר.

בספטמבר 2002 כתב המשנה לנציב לגופי המחקר, כי נש"ם למדה, שקיים שוני בין אופן הפעלת הוועדות הפנימיות לבין ההנחיות המפורטות בנושא זה בתקשי"ר; עם זאת, הואיל ודרך הפעלת הוועדות הפנימיות מושרשת ומבוססת על מסורת רבת-שנים והואיל וסדרי העבודה הנהוגים עונים

על הדרישות הכלליות, אישר הנציב את דרך הפעלת הוועדות הפנימיות, אף על פי שהיא שונה מהקבוע בתקשי"ר. במרס 2003 הוסף סעיף לתקשי"ר, ולפיו הנציב רשאי לחרוג מדרך המינוי לוועדות הפנימיות, ורשאי לקבוע הרכב ועדה ומשך תקופת כהונה שלא בהתאם לקבוע בתקשי"ר.

בפברואר 2003 הפיץ המשנה לנציב לגופי המחקר הנחיות להפעלת הוועדות הפנימיות. נאמר בהן, בין היתר, כי הוועדה תורכב מיו"ר, שיהיה עובד מחקר של גוף המחקר ועוד שניים עד ארבעה חברים נוספים מקרב עובדי המחקר של הגוף. הנחיות אלו אמורות להיכנס לתוקף בספטמבר 2003, ונש"ם אמורה לקיים הליכי בקרה וביקורת לגבי מימושן הלכה למעשה מהרבעון הרביעי של שנת העבודה 2003.

עוד נמצא, כי ראש אגף משאבי אנוש במשהב"ט והמשנה לנציב, שהם חברי הוועדה העליונה בנש"ם, שימשו גם כחברים בוועדה הפנימית של יחידה א'. גם הסגנית של המשנה לנציב כיהנה במהלך התקופה שבין מרס 1997 לבין פברואר 2002 כחברה בוועדה הפנימית של יחידה א', בשעה שכינה כחברה בוועדה העליונה בנש"ם. משרד מבקר המדינה העיר, כי החברות בשתי הוועדות עומדת בניגוד לתקנון הקובע, כי חבר בוועדה העליונה בנש"ם לא ישמש כחבר בוועדה פנימית.

ההנחיות החדשות שהוצאו בשנת 2003 קבעו כללים חדשים בכל הנוגע להרכבי הוועדות הפנימיות, ואישרו למעשה, כי הרכב ועדות אלו יושבת על מנהלים של גופי המחקר, ולא על ועדה המורכבת ברובה מחברים שאינם עובדים של גוף המחקר, האמורים להבטיח תהליך בחינה ניטרלי של הבקשות. שינוי זה הינו מהותי בכל הנוגע לדרך הבחינה והאישור של בקשות לדירוג מחקר. משרד מבקר המדינה מעיר, כי אמנם בסמכותו של הנציב לערוך שינויים בהוראות מינהל ונוהל בתקשי"ר, אולם כאשר נערכים שינויים מהותיים העלולים להשפיע על החלטות בנושא שכר, ראוי היה לבחון כיצד שינויים אלו משפיעים על אופי ההחלטות והוצאות השכר. בבחינה זו היה אף מקום לשתף את נציגי הממונה על השכר במשרד האוצר.

נוכח הבקרה הלקויה שקיימו במשך שנים נש"ם והוועדה העליונה בנש"ם על אופן יישום הוראות התקשי"ר בכל הנוגע למינוין והרכבן של הוועדות הפנימיות בגופי המחקר, ראוי שנש"ם והוועדה העליונה יגדירו את סדרי הבקרה על עבודתן של הוועדות הפנימיות, ויקפידו בעתיד על קיום מעקב שוטף אחר יישומן של ההנחיות החדשות שאמורות להיכנס לתוקף לקראת סוף שנת 2003. יצוין, כי הצורך בקיום בקרה נאותה מקבל משנה תוקף עקב כך שעל פי ההנחיות החדשות, יו"ר ועדה פנימית אינו גורם מחוץ לגופי המחקר; בוטלה הדרישה להשתתפות של חוקר ממוסדות מחקר או מהאקדמיה; ובוטלה השתתפותו של נציג נש"ם.

## 2. נוהלי עבודה

בהוראת משהב"ט בנושא הוועדה העליונה לדירוג עובדי מחקר במערכת הביטחון (להלן - הוראת משהב"ט) נקבע, כי הוועדה העליונה בנש"ם תוודא הכנת נוהלי עבודה על ידי הוועדות הפנימיות. בביקורת עלה, כי הוועדה הפנימית במוסד המחקר פעלה משך שנים ללא נוהל פנימי הקובע את סדרי הטיפול והאישור של דירוג המחקר לעובדים. בכלל זה, לא הוגדרו באופן פורמלי סדרי העבודה בנוגע לבחירת חברי הוועדה, לסדרי הדיון וההחלטה, לאופן הגשת הבקשות, לתדירות ההתכנסות, לסדרי ערעור ועוד. בפועל טיפל מוסד המחקר בנושא זה בהתאם להסדר שרווח משך שנים. עוזר הסמנכ"ל לענייני משאבי אנוש במשהב"ט העביר למשרד מבקר המדינה בינואר 2003 נוהל של מוסד המחקר בנושא דירוג המחקר, שגובש, לדבריו, בעקבות הביקורת. עם פרסומן של ההנחיות להפעלת הוועדות הפנימיות בפברואר 2002 בידי המשנה לנציב, נתבקשו גופי המחקר לפרסם נוהל פנימי מחייב בנדון.

## סוגיות של ניהול כוח אדם ושכר

### 1. התקנים לתפקידי דירוג מחקר

בתקשי"ר נקבעו ההוראות בנושא תקני כוח אדם בשירות המדינה. נקבע, כי תקן של משרד ממשלתי על כל יחידותיו טעון אישור של הנציב. אישור תקן נעשה על פי הצעת תקן שמגיש כל משרד.

נוכח הוראות התקשי"ר, נקבע בהוראת משהב"ט, החלה על יחידות המשרד, אגפיו ויחידות הסמך שלו, כי עובד מחקר הוא "עובד העוסק בכיצוע או בניהול של מחקר ושל פיתוח במדעי הטבע והטכנולוגיה והמועסק במוסד מחקר, כהגדרתו לעיל, בתפקיד תקני של דירוג מחקר".

ביולי 2002 מינו הנציב, מנכ"ל משהב"ט והממונה על השכר במשרד האוצר צוות לבחינת המחקר בשירות המדינה (להלן - צוות הבדיקה). על הצוות הוטל לגבש בתוך שישה חודשים המלצות בדבר קריטריונים שיסדירו את מספר המשרות הזכאיות לדירוג מחקר. במועד סיום הביקורת הייתה עבודת צוות הבדיקה בשלביה הראשונים. בדיון של צוות הבדיקה האמור שנערך בפברואר 2003 אמר המשנה לנציב (כעולה מסיכום הדיון), כי כל עובדי המחקר אמורים להיות משובצים בתקנים של דירוג מחקר. לדבריו, ישנם עובדים שאינם משובצים בתקנים של דירוג מחקר וממשיכים לקבל את הטבות הדירוג. עוד ציין בדיון, כי ישנם מקרים שבהם בתחילה התקן של עובד המחקר אינו תקן מחקר, אולם בהמשך הוא הופך לזוה, אם העובד בתפקיד אכן עוסק בפעילות מחקרית. לדבריו, על נש"ם לאכוף את הנהלים בנושא התקנים בצורה קשיחה.

מנתונים שהעביר המשנה לנציב למשרד מבקר המדינה במאי 2003 עולה, כי בארבעה מבין גופי המחקר נמצאו 18 עובדי מחקר שלא אושר להם תקן של עובד מחקר. המשנה לנציב מסר למשרד מבקר המדינה, כי נש"ם נמצאת כעת בשלב של טיפול ממוסד על מנת לפתור בעיות השיבוץ העל-תקני כפי שנוצרו בעבר.

### 2. זכאות צמיחה לדירוג מחקר

בפקודות המסדירות את נושא דירוג המחקר בצה"ל מחויב קצין המשתייך לדירוג המחקר לעסוק בפעילות מחקר משך מספר שנים, כדי שזכאותו תהפוך לצמיחה. הזכאות של עובדים בגופי המחקר לדירוג מחקר הופכת לצמיחה מרגע קבלת הדירוג.

יו"ר הוועדה העליונה בנש"ם מסר לנציב משרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי לא ידוע לו על מקרים שבהם ניטלה מעובד הזכאות לדירוג מחקר עקב מעבר לתפקיד אחר בתוך הארגון או מכל סיבה אחרת. בדיון האמור של צוות הבדיקה מפברואר 2003 אמר המשנה לנציב, כי בגופי המחקר שבמערכת הביטחון התגבש נוהל של "קיבוע" דירוג המחקר.

באפריל 2003 מסר המשנה לנציב למשרד מבקר המדינה, כי אין מקום להפוך את הזכאות לדירוג מחקר לקבועה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי שנש"ם תבחן את ההסדרים הדרושים על מנת לממש את תפיסתה בנושא כפי שנמסרה למשרד מבקר המדינה. יצוין, כי הצורך בהגדרת תנאים להפיכת הזכאות לדירוג מחקר לצמיחה מתעורר, בין היתר, על רקע מעבר של עובדים מיחידות המחקר בארגון ליחידות המטה, שבהם מילוי חלק מהתפקידים אינו מזכה בדירוג מחקר לפי הקריטריונים שנקבעו בתקשי"ר (ראו פירוט לעיל).

### 3. סולם הדרגות

כאמור, סולם דרגות המחקר בשירות המדינה כולל שש דרגות - ה', ד', ג', ב', א', ו-א'. בבדיקת הנתונים אודות בעלי דירוג המחקר בגופי המחקר לא נמצאו עובדי מחקר המדרגים בדרגות ה' ו-ד' (למעט עובדים בודדים במפעל ד'); הוועדות הפנימיות כלל לא דנו בבקשות לדרגות מחקר אלו, ובפועל הפכו דרגות אלו לדרגות בלתי רלוונטיות מבחינת העובדים באותם גופים. במשהב"ט אף לא נהגו להגיש בקשות לדרגה ג'.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על נש"ם, על הממונה על השכר במשרד האוצר ועל גופי המחקר לבחון את התאמתו של סולם הדרגות של דירוג המחקר בשירות המדינה למערך כוח האדם העוסק במו"פ בגופי המחקר. בהתאם לתוצאות הבחינה, יש לפעול כדי שהגופים יבחנו את שיבוץ של עובדי מחקר גם בדרגות המחקר ה' ו-ד'.

### 4. תוספת תפקיד

תוספת תפקיד מוגדרת בתקשי"ר כ"אחוז מן המשכורת המשולבת הכוללת קידום ותק או תוספת ותק ותוספת בורות". בתקשי"ר נקבעו גם הקריטריונים להענקת תוספת התפקיד לדירוג מחקר, כלהלן: "עובד מחקר, הממונה על שני חוקרים או על חוקר אחד ועל שלושה טכנאים, מקבל תוספת תפקיד א'... עובד כנ"ל הממונה על שישה חוקרים או על ארבעה חוקרים ועל שישה טכנאים, מקבל תוספת תפקיד ב'... עובד כנ"ל הממונה על 14 חוקרים או על 10 חוקרים ועל 12 טכנאים, מקבל תוספת תפקיד ג'... עובד מחקר המכהן בתפקיד מנהל מכון מחקר או סגן מנהל מינהל מקבל תוספת תפקיד ד'... עובד מחקר המכהן בתפקיד מנהל מינהל מחקר או מדען ראשי במשרד או במינהל מקבל תוספת תפקיד ה'".

שיעורי תוספת התפקיד בדרגות השונות מהשכר המשולב הן, כלהלן: 8% לתוספת תפקיד ברמה א', 10% לרמה ב', 12% לרמה ג', 14% לרמה ד' ו-17% לרמה ה'.

בביקורת עלה, כי חלק מגופי המחקר העניקו לעובדים תוספת תפקיד שלא על פי הקריטריונים שנקבעו כאמור בתקשי"ר. למשל, במשהב"ט, שבו עובדים 30 בעלי דירוג מחקר, ניתנה תוספת תפקיד ברמה ה' לשבעה מביניהם, אף שלפי התקשי"ר ניתנת תוספת זו רק לעובד מחקר המכהן בתפקיד של מנהל מינהל מחקר או מדען ראשי במשרד או במינהל; לעשרה עובדים נוספים הוענקה תוספת תפקיד ברמה ד' המיועדת לעובד מחקר המכהן בתפקיד מנהל מכון מחקר או סגן מנהל מינהל; לשישה עובדים נוספים הוענקה תוספת תפקיד ברמה ג', כאשר על פי הקריטריונים היה צריך כל אחד מהם להיות ממונה על בין עשרה ל-14 חוקרים. סגן מנהל האגף למשאבי אנוש במשהב"ט מסר בפברואר 2003 לנציג משרד מבקר המדינה, כי מרבית בעלי דירוג המחקר במשהב"ט אינם ממונים על חוקרים או טכנאים, אולם הם מתאמים פרויקטים מול התעשיות הביטחוניות, ובכלל זה מנחים בעלי תפקידים רבים שם. אישור התוספת נעשה במסגרת הליך מינהלי בתוך האגף למשאבי אנוש במשהב"ט. במוסד המחקר נהגו להעניק תוספת תפקיד לעובדים ששובצו בתפקידים של ראשי מחלקות, לעובדים שהובילו נושאים, ולעובדים שנחשבו כ"מוקדי ידע". ההחלטות בנושא זה נתקבלו במוסד המחקר על פי המינוי של העובד או על פי החלטה של הוועדה הפנימית. יצוין, כי ההחלטות בנושא תוספת תפקיד בצה"ל הן בסמכותה הבלעדית של הוועדה העליונה בצה"ל.

באפריל 2003 מסר המשנה לנציב למשרד מבקר המדינה, כי מבחינת נש"ם יש להפסיק את תשלום תוספת התפקיד שניתנה לכל עובד אשר קיבל תוספת זו בניגוד למצוין בתקשי"ר. עוד מסר, כי נוכח ממצאי משרד מבקר המדינה, בכוונת נש"ם לבחון מחדש את הקריטריונים להענקת תוספת התפקיד לעובדי דירוג מחקר.

## 5. ותק עובדי המחקר

בביקורת עלה, כי תוספת הוותק לעובדי המחקר בגופי המחקר מחושבת שלא על פי הוראות התקשי"ר, אלא על פי הסדרים שונים שנקבעו בנושא זה בהסכמים הקיבוציים שנחתמו בין מדינת ישראל לבין ארגון סגל המחקר במערכת הביטחון ובמשרד ראש הממשלה.

כך, למשל, נקבע בתקשי"ר, כי עובד מחקר המדורג בדרגות ג' עד א'1 זכאי לשיעור קידום ותק באחוזים ממשכורתו התחילית המשולבת החל משנת הוותק המוכרת השנייה. בעד שנה זו יקבל 7.5%, והחל מראשית שנת הוותק השלישית ואילך - תוספת של 2.5% לכל שנת ותק עד לשיעור המרבי שנקבע לדרגתו. לעומת זאת, על פי ההסכם הקיבוצי שנחתם ב-8.8.00, התקף לתקופה שבין אפריל 1996 לדצמבר 2005, יוכרו לעובדי המחקר שיעורי קידום ותק תחיליים למן השנה הראשונה בעבודתם כעובדי מחקר, כמפורט להלן: 7.5% לדרגה ג', 12.5% לדרגה ב', 20% לדרגה א' ו-27.5% לדרגה א'1.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על נש"ם לעדכן את התקשי"ר בנושא זה בהתאם לקבוע בהסכמים הקיבוציים.



דירוג המחקר במגזר הציבורי הינו דירוג שכר ייחודי, שאימוצו כרוך בעלויות גבוהות לקופת הציבור. הצדקה לקיומו של דירוג זה היא שמירה על כוחות מחקרניים מצוינים בתוך המערכת הציבורית, ושמירה על רמה מחקרית גבוהה במגזר הציבורי.

בדוח זה פורטו מקרים שבהם נתקבלו החלטות שונות בדבר התנאים, הקריטריונים וההסדרים המינהליים בנושא, אשר הקלו בהשוואה לנורמות ולהוראות שהיו תקפים באותה עת. משרד מבקר המדינה מעיר, כי יישום קפדני של מכלול התנאים וההסדרים שנקבעו להענקת הזכאות לדירוג המחקר הוא חובה המוטלת על כלל הגורמים העוסקים בקבלת ההחלטות בנושא זה בצה"ל ובמערכת הביטחון. סטייה מההוראות ומהקריטריונים הינה בעלת משמעות לא רק במישור הנוהלי המחייב תיקון של הנורמות הרלוונטיות, אלא גם במישור המהותי הנוגע למכלול ההיבטים הרלוונטיים, כגון: שמירה על תנאי סף אשר יצדיקו את הענקת הזכאות; בחינת השיקולים והמשמעותיות התקציביות; שמירה על זיקה לדרישות המקובלות באקדמיה; ושמירה על רמה מחקרית גבוהה של עובדי המחקר.

מאז אמצע שנות ה-90 חל בצה"ל גידול חד במספר הקצינים הזכאים לדירוג מחקר. אמנם צה"ל נקט פעולות בנושא זה, אולם מציאות זו מחייבת את הצבא בראש ובראשונה לקיים ניתוח פרטני בדבר מכלול היחידות והתפקידים שהוכרו כמזכים בדירוג מחקר אל מול הצרכים הממשיים. ניתוח זה צריך להוות את הבסיס להגדרת התקנים של עובדי המחקר בצבא וקביעת שיא התקן. פעולות אלה, אשר טרם יושמו על ידי הצבא, הן בגדר פעולות מתחייבות לנוכח מגמת הגידול הקיימת.

ההסדרים שאומצו על ידי נציבות שירות המדינה בכל הנוגע לדירוג המחקר מנוגדים בחלקם להוראות התקשי"ר. במקרים נוספים נתקבלו החלטות על עריכת שינויים בתקשי"ר, וזאת לאחר שהתגלו הפערים בין ההסדרים הנהוגים לבין ההוראות הקיימות. על נציבות שירות המדינה לבחון אם כלל השינויים שאושרו תוך סטייה מהותית מהוראות התקשי"ר, אינם פוגעים בעקרונות שביסודן, שנועדו להציב קריטריונים גבוהים שישומו במסגרת תהליך מינהלי אובייקטיבי ומקצועי.

## גיוס תרומות עבור צה"ל והשימוש בהן

### תקציר

צה"ל קיבל בשנים 2000-2002 תרומות כספיות ותרומות טובין מגורמים שונים בארץ ובחו"ל בהיקף כספי של כ-150 מיליון ש"ח בממוצע בשנה. בגיוס התרומות עוסקות בעיקר שתי עמותות: האגודה למען החייל (אל"ח) והקרן למען ביטחון ישראל (קרן לב"י). הגורמים המרכזים בצה"ל את הטיפול בנושא התרומות הם אגף כוח אדם (אכ"א) המרכז בעיקר את פעילותה של אל"ח, ואגף התכנון (אג"ת) המרכז בעיקר את פעילות קרן לב"י. כמו כן, במשרד הביטחון (משהב"ט) פועלת ועדה מיוחדת הדנה ומחליטה בנוגע לתרומות המיועדות לצה"ל.

### תיאום הפעילות:

א. קיימת סתירה בין ההסדרים הקיימים שקבעו צה"ל מחד גיסא ומשרד הביטחון מאידך גיסא בנוגע לגורם המוסמך לבחון ולאשר בקשות של יחידות בצה"ל לקבל תרומות מגורמים אזרחיים.

ב. בנושא התרומות לצה"ל עוסקים במערכת הביטחון, על פי רוב ללא תיאום ביניהם, מספר גורמים כלהלן: אכ"א, אג"ת, משהב"ט, אל"ח, קרן לב"י, ויחידות בצה"ל. מידע, כגון תכניות עבודה, תכניות לגיוס תרומות ופרטים בדבר התרומות שהתקבלו, מפוזר בין הגופים, ולמעשה לא קיים מידע מלא ומרוכז, שבאמצעותו ניתן יהיה לקבוע סדרי עדיפויות בנוגע לחלוקת תרומות בחתך של חילות בסיסים ויחידות. במצב זה נפגעת היכולת לבחון בראייה כוללת, תוך התחשבות בצורכי הצבא ובצורכי היחידות, את חלוקת התרומות בין יחידות צה"ל.

### הפיקוח של צה"ל על קבלת תרומות:

הפיקוח והבקרה שקיים צה"ל על תרומות שקיבלו יחידות וחיילים מגורמים אזרחיים היו לקויים ביותר. למעשה, עיקר הפעילות שנעשתה בנושא זה ביחידות לא הייתה ידועה לגורמים המוסמכים באכ"א, אשר על פי פקודות מטכ"ל היו אמורים לבחון אותה ולאשרה. כתוצאה מכך, הפעילות שהתקיימה בפועל ביחידות צה"ל סתתה באופן משמעותי מן הפקודות. להלן פירוט הממצאים העיקריים בתחום זה:

א. נמצאו עשרות מקרים שבהם יחידות קיבלו תרומות שכללו אלפי פריטי טובין ותרומות כספיות בהיקף כספי של מאות אלפי ש"ח, בלי שדיווחו על כך לאכ"א ובלי שקיבלו את האישורים הדרושים על פי הפקודות. במקרים כאלה לא נערכו הבדיקות הנדרשות על פי הפקודות באשר לזהות התורם, לקשר שבינו לבין היחידה, לסוג התרומה, לאופיה ועוד.

ב. עשרות עמותות המאמצות יחידות בצה"ל, לא קיבלו אישור לפעילותן, כנדרש בפקודות הצבא. חלק מעמותות אלו אף העבירו תרומות ליחידות אשר לא קיבלו את האישור לכך כנדרש בפקודות.

ג. עמותות העבירו ליחידות באמצעות אל"ח תרומות בהיקף של מיליוני ש"ח בלי שאל"ח קיבלה מידע על היחידות שאליהן הופנו התרומות, על מטרת התרומות ועוד. תרומות אלו ממילא אף לא הובאו לאישור הגורמים המוסמכים בצה"ל.

ד. במקרים שבהם קיבלו יחידות תרומות בלי לדווח ובלי לקבל את האישורים הדרושים, לא ניתן היה לדעת כיצד מומשו התרומות. מצב זה בעייתי במיוחד בכל הנוגע לתרומות שמיושן מחייב החלטה על הקצאת התרומה בין חיילי היחידה (שזורים לנופשים, כרטיסי טיסה ותרומות כספיות).

ה. אכ"א לא קבע אמות מידה שעל פיהן עליו לבחון ולאשר תרומות המתקבלות מגורמים אזרחיים.

### גיוס תרומות בחו"ל:

א. בשנת 1994 אישר ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, מר יצחק רבין ז"ל, דוח של האלוף (במיל') ר' ורדי, שבו נקבעו כללים לפעילות אל"ח וקרן לב"י בחו"ל, ובעיקר בצרפת. נמצא, כי אל"ח וקרן לב"י פעלו לעתים שלא על פי הכללים שנקבעו בדוח האמור, ואף בניגוד לאמור בדוח.

ב. אל"ח מגייסת כספים במספר מדינות בחו"ל באמצעות אגודות ידידים. נמצא, כי אל"ח לא הסדירה בהסכמים את הקשרים בינה לבין אגודות הידידים שלה, ובפועל הדיווחים של אגודות הידידים לאל"ח והבקרה של אל"ח על פעולותיהן לא התנהלו כהלכה. זה מספר שנים מתאפיינת מערכת היחסים של אל"ח עם אגודות הידידים שלה בארה"ב בחוסר אמון, בהיעדר שיתוף פעולה, ובקושי להגיע להסכמות בנושאים מהותיים הנוגעים לפעילות לגיוס התרומות.

ג. הטיפול של אל"ח בנושא גיוס התרומות בחו"ל טעון שיפור: אל"ח לא גיבשה תכניות לשיפור פעילותה במדינות שבהן פוטנציאל ההתרמה מומש באופן חלקי; מאגר המידע בנושא התרומות בחו"ל אינו ממוחשב, וההיקף הנרחב של הנתונים מגביל את יכולתה לבצע טיפול ומעקב מקצועיים בנושא; אל"ח לא עשתה שימוש במערכת מידע שרכשה לפני מספר שנים לניהול הפעילות בחו"ל; אל"ח מקיימת את כלל פעילותה בארץ ובחו"ל ללא אתר אינטרנט; נמצאו ליקויים בסדרי הטיפול של אל"ח בתרומות מחו"ל שהועברו באמצעות הדואר או שנמסרו ישירות במשרדי האגודה, והסדרי הבקרה על דרך הטיפול בהם.

### היבטים בפעילות של קרן לב"י ואל"ח:

א. נמצאו ליקויים בטיפול של צה"ל בתהליך הגיבוש של תכנית יעדי התרומות של קרן לב"י המוצגת לתורמים פוטנציאליים מדי שנה בשנה.

ב. תרומות של מלגות ללימודים, שגייסה קרן לב"י בשנים 1999 ו-2000, היוו חלק משמעותי מסך ההכנסות של הקרן באותן שנים. בפועל מומשו רק כ-16% משווי המלגות שנתרמו, וזאת כתוצאה מכשלים בתהליך הטיפול בתחום זה.

ג. משרד הביטחון וקרן לב"י לא נהגו להצמיד לכל תרומה את התשואה המסוימת שנצברה מהשקעתה, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק הנאמנות, התשל"ט-1979.

ד. משך שנים מנהלת אל"ח את מערך הפעילות שלה בנושא גיוס תרומות, לרבות דרכי הטיפול בהן, ללא נהלים.

ה. למעלה משמונה שנים מפעילה אל"ח, באמצעות חברה פרטית, מרכז התרמה טלפוני לגיוס תרומות מהציבור הרחב, בלי שערכה בדיקה כלכלית מקיפה לניתוח החלופות להפעלת המרכז. כמו כן, ההחלטה שקיבלה אל"ח ב-1999 בדבר חידוש ההסכם עם החברה התקבלה שלא על בסיס נתונים מלאים ומדויקים באשר להוצאות מרכז ההתרמה וההכנסות ממנו.

ו. אל"ח לא הקפידה לשמור את מסמכי היסוד של קרנות, שבאמצעותן ניהלה כספי תרומות בהיקף של כ-2 מיליון ש"ח.



צה"ל קיבל בשנים 2000-2002 תרומות כספיות ותרומות טובין מגורמים שונים בארץ ובחו"ל בהיקף כספי של כ-150 מיליון ש"ח בממוצע בשנה. תרומות אלו מופנות למספר מטרות עיקריות: רווחת החייל, חינוך ותרבות, רכישת ציוד ללחימה ורכישת ציוד רפואי. בגיוס התרומות לצה"ל עוסקות בעיקר שתי עמותות (להלן - העמותות): הראשונה, האגודה למען החייל (להלן - אל"ח או האגודה), שהינה עמותה המוסמכת על פי התקנון שלה לקבל תרומות, מתנות ועיזבונות במדינת ישראל ומחוצה לה, ואשר על פי האמנה שנחתמה בינה לבין משרד הביטחון (להלן - האמנה)<sup>1</sup>, היא פועלת עם צה"ל ובתיאום עם משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) לרווחת החיילים; והשנייה, הקרן למען ביטחון ישראל (להלן - קרן לב"י או הקרן), שהינה עמותה הפועלת תחת הנחיה מקצועית ופיקוח של משהב"ט בתחום המשקי והכספי, ומטרתה על פי התקנון שלה היא לאסוף תרומות עבור מערכת הביטחון. בנושא קבלת תרומות והשימוש בהן מטפלים בצה"ל בעיקר שני אגפים במטכ"ל - אגף התכנון (להלן - אג"ת), המרכז בעיקר את הפעילות של הקרן; ואגף כוח אדם (להלן - אכ"א), המרכז בעיקר את הפעילות של האגודה. ההוראות הקשורות לנושא קבלת תרומות בצה"ל קבועות בהוראות משהב"ט, בפקודות המטכ"ל, בתקנונים של שתי העמותות ובאמנה.

בחודשים ספטמבר 2002 עד מרס 2003 בדק משרד מבקר המדינה את נושא גיוס התרומות עבור צה"ל והשימוש בהן. בביקורת נבדקו בעיקר הנושאים הבאים: הפקודות וההוראות הקיימות בנושא קבלת התרומות, וקיומן הלכה למעשה; תיאום הפעילות בין הגורמים העוסקים בנושא; סדרי העבודה של אל"ח וקרן לב"י מול צה"ל; הפיקוח של צה"ל על קבלת תרומות מגורמים אזרחיים; קבלת תרומות מחו"ל; וסוגיות נוספות הנוגעות לפעילותן של אל"ח וקרן לב"י. הביקורת נערכה באל"ח ובקרן לב"י; בצה"ל - באכ"א, באג"ת, בפיקוד הצפון, בפיקוד המרכז, בפיקוד הדרום, בחיל

1 במאי 1992 נחתמה אמנה בין משרד הביטחון לבין אל"ח. האמנה ממסדת את יחסי הגומלין בין גופים אלה ומפרטת את פעולותיהם המשותפות למען חיילי צה"ל.



האוור, בחיל הים, וביחידות נוספות: "דובדבן", שייטת 13, חטיבה 35, בסיס חיל האוויר בפלמחים ושתי חטיבות מילואים בפיקוד המרכז; במשהב"ט - באגף הכספים (להלן - אכ"ס), ובאגף התקציבים (להלן - את"ק); בדיקות השלמה נעשו אצל רשם העמותות שבמשרד הפנים.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם קטע מפרק זה כדי למנוע פגיעה ביחסי החוץ של המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

## תיאום הטיפול בנושא התרומות

### 1. ההסדרים הקיימים לקבלת תרומות בצה"ל

בהוראת משהב"ט בנושא קבלת מתנות על ידי מערכת הביטחון (להלן - הוראת משהב"ט בנושא המתנות) מוגדר המונח "מתנה" כתרומה כספית, או טובין, או נכסי דלא נידי (מחוץ למחנות צה"ל), או ציוד רפואי ותרופות. בהוראה נקבע, בין השאר, כי כל תרומה כספית המתקבלת במערכת הביטחון (יחידות צה"ל, אגפי משהב"ט ויחידותיו), תופנה לוועדה המייעצת לקביעת ייעודן של עיזבונות/תרומות במשהב"ט<sup>2</sup> (להלן - ועדת תרומות במשהב"ט). לפי ההוראה, היא חלה גם על יחידות צה"ל.

בצה"ל קיימות מספר פקודות מטכ"ל העוסקות בנושא התרומות. פקודת מטכ"ל בנושא מתנות, טובות הנאה, תרומות מגביות וקנסות (להלן - פקודת מטכ"ל א'), קובעת, כי חייל לא יקבל מתנה, תרומה או טובת הנאה מאדם או ממוסדות שאינם צבאיים, עבור יחידה צבאית כלשהי, למעט במקרים שאושרו כמפורט בפקודת מטכ"ל אחרת, העוסקת באימוץ יחידות צה"ל על ידי גופים אזרחיים (להלן - פקודת מטכ"ל ב'). עוד נקבע בפקודת מטכ"ל א', כי אם הוצעה לחייל מתנה עבור יחידה צבאית כלשהי - יודיע על כך לראש מחלקת הפרט באכ"א (להלן - רמ"ח הפרט), ובפנייתו יציין החייל את פרטי התורם, את מהות קשריו של התורם עם היחידה, את סוג התרומה ואת כמותה. החייל יפעל בהתאם להנחיות רמ"ח הפרט.

בפקודת מטכ"ל ב' נאמר, בין השאר, כי יחידה המבקשת להיות מאומצת על ידי גורם אזרחי, תעביר בקשה מפורטת למחלקת פרט באכ"א באמצעות מפקדת הזרוע, מפקדת הפיקוד או מפקדת החיל; יחידה, לרבות כל חייל בה, לא תפעל בשיתוף עם עמותה, לא תקבל ממנה כל תרומה או טובת הנאה ככסף או בשווה כסף, אלא אם כן הדבר נעשה במסגרת פעולות האימוץ ובאישור רמ"ח הפרט.

פקודת מטכ"ל נוספת, שעניינה "קרן לבי" - ייעוד ונהלים" (להלן - פקודת מטכ"ל ג'), קובעת, בין השאר, כי חייל או יחידה, שפנו אליהם בדבר תרומה, יוכלו להפנות את התורם לקרן לבי". בפקודת מטכ"ל זו ובפקודת הארגון של קרן לבי נקבע, כי בעלי הסמכות לבחון ולאשר תרומות אלו הם הרמטכ"ל ורמ"ח התכנון באג"ת. במקרים מסוימים נדרש בפקודות מטכ"ל גם תיאום עם אכ"א.

א. נמצא, כי קיימת סתירה בין הוראת משהב"ט בנושא המתנות לבין פקודות המטכ"ל דלעיל בנוגע לבעלי הסמכות לאשר תרומות: על פי הוראת משהב"ט, הסמכות האמורה לבחון ולאשר את התרומה היא ועדת תרומות במשהב"ט, ואילו על פי פקודות המטכ"ל, הסמכויות לאשר תרומות ליחידות צה"ל מסורות לרמ"ח הפרט, ולגבי תרומות הניתנות לצה"ל באמצעות קרן לבי - לרמטכ"ל או לרמ"ח התכנון באג"ת.

2 הרכב ועדת תרומות במשהב"ט הוא כלהלן: יו"ר הוועדה - המשנה למנכ"ל משהב"ט; נציגי משהב"ט - ראש אכ"ס, נציג את"ק, נציג היועץ המשפטי, נציג היועץ הכלכלי ונציג אגף משק ונכסים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משהב"ט במאי 2003, כי פקודת הצבא אמורות להסדיר את קבלת התרומות בתוך הצבא, ואילו ועדת התרומות במשהב"ט היא הגוף המוסמך לאשר קבלתן, הן לצורך בדיקתן לגופן והן לצורך המעקב אחר מימושן. צה"ל מסר בתשובתו מיוני 2003 למשרד מבקר המדינה, כי אכן אין התאמה בין הנהלים בנושא, אולם צה"ל אינו כפוף להוראות משהב"ט ואין צורך להביא תרומות המתקבלות באמצעות אל"ח או קרן לב"י לדיון בוועדת תרומות במשהב"ט.

כפועל, ועדת התרומות במשהב"ט דנה ואישרה חלק מהתרומות שניתנו ליחידות שונות בצה"ל.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על משהב"ט וצה"ל לפעול בהקדם לקביעת הסדר נורמטיבי אחיד ומוסכם בנושא. עד לכינונו של הסדר כזה, יש להבהיר מהו ההסדר הנורמטיבי הגובר.**

ב. פקודת מטכ"ל א' קובעת, בין היתר, כי חייל לא יקבל תרומה מאדם או ממוסדות שאינם צבאיים, עבור יחידה צבאית כלשהי, ואם הוצעה לחייל תרומה עבור יחידה צבאית כלשהי, יודיע על כך לרמ"ח הפרט, ויפעל על פי הנחיותיו. פקודת מטכ"ל ג' קובעת, כי חייל או יחידה צבאית יוכלו להפנות תורמים המעוניינים לתרום לקרן לב"י, שתפעל לקבלת אישור הרמטכ"ל לתרומה. מן הראוי, שהסדרי הטיפול בתרומות יוצגו בכפיפה אחת, באופן שלחיילים ולמפקדים יובהר מהם ההסדרים הקיימים לקבלת תרומה ומהו היחס ביניהם.

ג. על פי הוראת זרוע האוויר, שעניינה קבלת מתנות ותרומות ביחידות זרוע האוויר, רמ"ח הפרט בחיל האוויר הוא המוסמך לאשר, לפי שיקול דעתו, קבלת תרומות כסף ותרומות נדל"ן המיועדות לזרוע האוויר, או לאחד מבסיסה או יחידותיה, למעט תרומות אשר הינן תרומות יעד, שלגביהן הגורם המוסמך לקבוע את היעד הוא ראש המטה בחיל האוויר. הוראה זו עומדת בניגוד לפקודת מטכ"ל א', המחייבת אישור רמ"ח הפרט באכ"א.

כפועל, במקרים בהם נתבקש אישור לקבלת תרומה, פעל חיל האוויר, לפי תשובת צה"ל למשרד מבקר המדינה, על פי פקודת מטכ"ל א'. עוד מסר צה"ל בתשובתו, כי הוראת זרוע האוויר תואמת לפקודת המטכ"ל.

## 2. ניהול המידע ותיאום הפעילות בין הגורמים השונים המטפלים בתרומות לצה"ל

גוף המטה בצה"ל המתאם ומרכז את הטיפול בתרומות של קרן לב"י הוא אג"ת (רק במקרים בודדים מתקיים תיאום עם אכ"א)<sup>3</sup>. את הטיפול בצה"ל בתרומות של אל"ח מתאם ומרכז אכ"א. ההפרדה בין הגורמים המרכזים את ממשקי העבודה בעניין התרומות מול אל"ח וקרן לב"י קיימת גם בתוך הזרועות והחילות עצמם. כך למשל, מחלקות התכנון והארגון בחיל האוויר ובחיל הים מרכזות את הפעילות מול קרן לב"י, ואילו מחלקת פרט בחיל האוויר וענף פרט בחיל הים הם שמרכזים את הפעילות מול אל"ח. גורמים אלו - אג"ת, אכ"א וגורמי המטה בזרועות ובחילות - אינם נוהגים לשתף זה את זה במידע בנושא.

תרומות מועברות ליחידות צה"ל ולחייליו מגורמים שונים שמחוץ לצבא במספר דרכים:

א. תרומות כספיות, תרומות טובין ועיזבונות, שנתרמו לאל"ח. באמצעות התרומות הכספיות פועלת אל"ח למתן שירותי רווחה ולהקמת פרויקטים לרווחת החיילים, כגון מועדונים וחדרי כושר.

3 המדובר בתרומות שמימושן מחייב הקצאה בין חיילים, כגון חלוקת שוברי קנייה או קורסים לקראת שחרור.

תרומות הטובין שלא יועדו ליחידה מסוימת מועברות ליחידות על פי החלטת אל"ח. המידע לגבי תרומות אלו (זהות התורם, סכום התרומה, ייעודה ולאיוזו יחידה הועברה) מצוי באל"ח, ורק חלקו (בדרך כלל לגבי תרומות בהיקף כספי גדול) מועבר גם לאכ"א.

ב. תרומות שנתרמו ישירות ליחידות, אשר קבלתן הוסדרה באמצעות אל"ח.

ג. תרומות שנתרמו על ידי גוף מאמץ במסגרת פעילות אימוץ, ואושרו על ידי רמ"ח הפרט. תרומות אלו מועברות ליחידה על פי רוב באמצעות אל"ח, והמידע עליהן מצוי במחלקת פרט באכ"א ובאל"ח.

ד. תרומות ועזבונו שנתרמו לקרן לב"י והועברו ליחידות צה"ל. התרומות מיועדות בעיקר לרכישת ציוד רפואי, למחקר ופיתוח של אמצעי לחימה ולרווחת הפרט. המידע על תרומות אלו מצוי בקרן לב"י ובמחלקת תכנון באג"ת. מידע על חלק מהתרומות מועבר גם למחלקת פרט באכ"א.

ה. תרומות שהועברו ליחידות צה"ל ואושרו על ידי ועדת התרומות במשהב"ט. המידע על תרומות אלו מצוי במשהב"ט. באותם מקרים שבהם הופנו התרומות למימוש באמצעות קרן לב"י או באמצעות אל"ח, הועבר המידע גם לגורמים אלו.

ו. תרומה כספית שיועדה למטרה מסוימת המנוהלת באמצעות קרן במשהב"ט (קרן מטלה)<sup>4</sup>. הקרן מעבירה פירוטיה מדי שנה בשנה, בהיקף של מיליוני ש"ח, למימוש מטרותיה המיועדות. המידע לגבי אופן השימוש בכספי הקרן ולגבי זהות היחידה שמקבלת את התרומה מצוי במשהב"ט.

ז. תרומות של עמותות, חברות או אנשים פרטיים, שהועברו ישירות לחילות וליחידות, מבלי שקבלתן אושרה על ידי רמ"ח הפרט. המידע על תרומות אלו מצוי אך ורק בחילות וביחידות שקיבלו את התרומה.

מהפירוט הנ"ל עולה, כי המידע בנושא התרומות, כגון: תכניות עבודה, תכניות לגיוס תרומות ופרטים בדבר תרומות שמקבלות יחידות בצה"ל מדי שנה בשנה, מפורז בין מספר גופים: משהב"ט, אל"ח, קרן לב"י, אג"ת, אכ"א, חילות ויחידות צה"ל.

בתשובתו מיוני 2003 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בכוונת אכ"א להסדיר את בסיס הנתונים מול אל"ח, כך שכל המידע בנושא התרומות אשר מצוי באל"ח יהיה ברשות צה"ל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההסדר שבכוונת אכ"א ליישם אמנם אמור לקדם את העברת המידע בין שני הגופים האמורים, אולם אין בו כדי לספק מענה מלא לבעיה.

בביקורת התברר, כי גורמים שונים במערכת הביטחון מטפלים בתרומות המיועדות לענות לצרכים של יחידות צה"ל וחייליו בתחומים חופפים. כך, למשל, בשנים 2000-2002 תרומות בנושא פרויקטים לרווחת החייל, כגון שיפוץ והקמה של מועדונים, מרכזי רווחה ואולמות קולנוע, הועברו ליחידות צה"ל באמצעות אל"ח, קרן לב"י וועדת התרומות במשהב"ט; תרומות בתחום ההדרכה, כגון הקמת חדרים תדריכים ואולמות להדרכה מקצועית, הועברו באמצעות אל"ח, קרן לב"י וועדת התרומות במשהב"ט; תרומות בנושא חינוך, כגון חלוקת מלגות ללימודים לחיילים משוחררים הועברו באמצעות אל"ח, קרן לב"י וועדת התרומות במשהב"ט.

תיאום נדרש גם בשל העובדה, שהאבחנה הקיימת בין תחומי הפעילות של אל"ח לבין אלו של קרן לב"י אינה ברורה דיה על פי ההוראות הקיימות, ואינה מתקיימת הלכה למעשה. כל אחת משתי העמותות מרכזת בנפרד מידע בכל שנה בנוגע לצורכי היחידות, בלי שתהיה מודעת לצרכים אשר רוכזו על ידי העמותה האחרת, על אף שבמקרים רבים מדובר בצרכים הנוגעים לתחומים דומים

4 קרן מטלה - כספי תרומה מחו"ל המנוהלים בהתאם לרצון התורם על ידי משהב"ט בקרן, ומיועדים למטרות רפואה בצה"ל ולאגף השיקום במשהב"ט.

שבהם מטפלות שתי העמותות, ולעתים באותן יחידות. פרויקטים בתחום רווחת החייל שולבו בתכניות העבודה של קרן לב"י ושל אל"ח בשנים 2000-2002 ואף מומשו על ידיהן, בלי שהנושא נבחן במרוכז על ידי גורם אחד מוסמך בצבא. בפועל הקימו לעתים שתי העמותות, כל אחת בנפרד, פרויקטים באותם תחומים ולעתים באותן יחידות.

בפועל, צה"ל ומשהב"ט לא אספו מהגורמים השונים ולא ריכזו את כלל המידע בנושא התרומות, כדי שניתן יהיה לקבוע, על סמך ראייה כוללת, את סדרי העדיפויות בנוגע לחלוקת תרומות, בחתך של חילות, בסיסים ויחידות, ולמנוע היווצרות פערים הנובעים מחוסר מידע. כמו כן, חרף העובדה שגורמים שונים במערכת הביטחון מטפלים בתרומות המיועדות לתחומים חופפים, פעילותם של כלל הגורמים בנושא התרומות אינה נעשית בתיאום ביניהם.

### 3. תיאום הפעילות של אל"ח עם גורמי הצבא

הוראת משהב"ט בנושא האגודה למען החייל - ייעוד, מבנה ארגוני וזיקה למשהב"ט (להלן - הוראת משהב"ט בנושא אל"ח) קובעת, בין השאר, כי כל פעולות אל"ח בצה"ל תעשינה בתיאום ובאישור צה"ל. פקודת מטכ"ל העוסקת באל"ח, קובעת, בין השאר, כי אכ"א ינחה את קשרי האגודה עם יחידות צה"ל, וכן יגדיר ויתאם את קווי הפעילות של אל"ח ביחידות צה"ל מנקודת ראותו של צה"ל.

נמצא, כי אכ"א לא העביר הנחיות ליחידות צה"ל ולא"ח בנוגע לקשרי הגומלין שביניהן, כפי שנדרש בפקודה שלעיל. עוד נמצא, כי במקרים רבים תכננו מנהלי המרחבים באל"ח, יזמו ופעלו ישירות עם מפקדים ביחידות, ללא תיאום עם מחלקת פרט באכ"א, ולעתים אף ללא תיאום עם גורמי הפרט בפיקודים המרחביים ובורעות. כך למשל, בעת הביקורת הייתה נהוגה בחיל הים מתכונת של קשר ישיר של יחידות עם נציגי אל"ח במרחב צפון, ללא מעורבות של ענף פרט, למעט מקרים שבהם ראש ענף פרט ייעץ מקצועית בנוגע לסוגיות מיוחדות. באופן דומה פעלו יחידות בפיקוד המרכז.

בתשובתו מיוני 2003 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי למנהלי המרחבים באל"ח קיימת גמישות תפעולית המאפשרת להם לתת פתרון מיידית לבעיות בשטח וכן לחזק את הקשר האישי בין התורמים, פעילי אל"ח והשטח. עם זאת, מסר צה"ל, כי רמ"ח הפרט יבחן את נושא חיווק הקשר בין הנהלות המרחבים באל"ח לבין גורמי הפרט בפיקודים המרחביים ובורעות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי דפוסי העבודה של מנהלי המרחבים באל"ח ישירות מול היחידות, והממצאים אשר יפורטו בהמשכו של דוח זה, מצביעים על צורך בהגברת המעורבות של אכ"א בפעילות שאל"ח מקיימת בתוך יחידות הצבא, וזאת תוך בחינת הצורך בעדכון ההוראות הקיימות כך שישקפו את המדיניות שתיקבע. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי גורמי הפרט במפקדות הממונות הם אלה המרכזים את הטיפול ברווחת חיילי צה"ל, ובכלל זה ריכוז הצרכים וטיפול בחלוקת האמצעים בתחום זה, ולכן ראוי להגביר את מעורבותם בכל הנוגע לפעילות אל"ח ביחידות.



משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי שצה"ל יקבע את סדרי התיאום בין גורמי המטה במטכ"ל העוסקים בנושא תרומות. תיאום בין הגופים וריכוז כלל המידע בנושא עשויים לסייע בהכוונת התרומות ליחידות השונות תוך בחינה והתחשבות במספר שיקולים כגון: צורכי הצבא; צורכי היחידות בתחומים השונים; ואופן חלוקת התרומות בין היחידות השונות. הדבר אף יסייע לתורם המעוניין לייעד את תרומתו לקבל הכוונה לצורך כך. כמו כן, התיאום בין הגורמים עשוי להביא לחיסכון בהקצאת המשאבים ולסייע בחלוקה של התרומות בין יחידות בעלות צרכים דומים על פי אמות מידה שוויוניות.

## הפיקוח של צה"ל על קבלת תרומות מגורמים אזרחיים

פקודות מטכ"ל א' ו-ב' מחייבות, כאמור, כי כל תרומה המוצעת לחיילים וליחידות תדווח לרמ"ח הפרט באכ"א, שאמור לבחון את פרטי התורם, את מהות קשריו של התורם עם היחידה, את סוג התרומה ואת כמותה, ולהנחות את היחידה לאור בחינה זו. לאחר אישור התרומה על ידי רמ"ח הפרט באכ"א, היא מועברת ליחידה באמצעות אל"ח (ברוב המקרים) או באמצעות קרן לב"י.

בנושא קבלת תרומות מגורמים אזרחיים קבע סגן ראש אכ"א בדיון שערך באוקטובר 2002, את הרציונל העומד בבסיס המנגנון של ניתוב התרומות לצה"ל דרך אל"ח וקרן לב"י, ודרכן בלבד. לדבריו, מנגנון זה מבטיח, בין השאר, כי תיעשה בחינה נורמטיבית של התרומה; ייבחן אם הצורך ראוי ונמצא בסדר עדיפות סביר; יובטח, כי השימוש בתרומה ייעשה אך ורק על ידי יחידות צה"ל, וכי התרומה לא תנותב לשימוש פרטי; יובטח, כי אין ניגוד אינטרסים וקשר שלילי בין התורם ובין מקבל התרומה. סגן ראש אכ"א הנחה, כי גורמי הפרט בפיקודים ובזרועות יפרסמו בדחיפות הנחיה כללית לכל המפקדים בפיקוד ובזרוע, האוסרות לחלוטין כל פעילות לגיוס תרומות שלא בהתאם לפקודות (פעילות "שנור"). בהמשך אף הפיץ סגן ראש אכ"א איגרת לכלל צה"ל הכוללת הנחיות כיצד לפעול בנושא התרומות.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הטיפול והפיקוח של גורמי הצבא בנושא התרומות. הבדיקה נערכה בענפי הפרט בפיקוד המרכז, בפיקוד הצפון ובפיקוד הדרום, בחיל הים ובמחלקת הפרט בחיל האוויר. כמו כן נאספו נתונים משש יחידות: "דובדבן", שייטת 13, חטיבה 35, בסיס חיל האוויר בפלמחים, ושתי חטיבות מילואים בפיקוד המרכז. הבדיקה התייחסה בעיקר לשנים 2001 ו-2002. להלן הממצאים שהועלו:

### 1. קבלת תרומות ללא דיווח ואישור

עלו עשרות מקרים, שיחידות בצה"ל קיבלו תרומות טובין ותרומות כספיות, בלי שדיווחו על כך לאכ"א ובלי שקיבלו את האישורים הדרושים על פי הפקודות. במקרים אלה מדובר בתרומות כספיות בהיקף כולל של מאות אלפי ש"ח ובתרומות של טובין הכוללות אלפי פריטים, ובהן מוצרים חשמליים, ביגוד, מזון, טלפונים סלולאריים, כרטיסי טיסה לחו"ל, ריהוט ועוד. תרומות אלו הועברו ליחידות שלא באמצעות אל"ח או קרן לב"י.

## 2. קבלת תרומות באמצעות אל"ח

נמצא, כי יחידות בצה"ל קיבלו בשנים האחרונות מאות תרומות טובין ותרומות כספיות מאזרחים, מחברות ומעמותות, לאחר שהסתפקו בדיווח על קבלת התרומה לנציגי אל"ח, וקיבלו ממנה אישור על רישום התרומה. במקרים אלו היחידות לא העבירו דיווח לאכ"א וממילא אף לא קיבלו את אישורו של רמ"ח הפרט לתרומה. יצוין, כי בשנים 2001 ו-2002 העבירו יחידות רק כ-50 בקשות לקבלת תרומות לאישורו של רמ"ח הפרט, כאשר בפועל קיבלו יחידות צה"ל באותן שנים מאות תרומות.

יצוין, כי ההליך של רישום התרומה באל"ח, שעל פיו נהגו היחידות לפעול, נושא אופי מינהלי והוא אינו כולל בדיקה של היבטים נורמטיביים הקשורים להענקת התרומה. אכ"א גם לא דרש מאל"ח לדווח על כל תרומה בטרם רישומה ואישורה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בפועל, אכ"א לא בחן משך שנים את רוב התרומות שקיבלו יחידות באמצעות אל"ח, ובכלל זה לא נבדקו פרטי התורם, הקשר בין התורם ליחידה שמקבלת את התרומה, סוג התרומה, כמותה ואופיה.

בתשובתו מיוני 2003 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי ישנן הנחיות חד-משמעיות ליחידות צה"ל ולא"ח בנושא זה, וכי צה"ל מתכוון לטפל בנושא על ידי אכיפה והענשה. כמו כן, מסר צה"ל, כי הנושא ישולב בביקורות אכ"א שעורכת מפקדת קצין השלישות הראשי.

## 3. אמות מידה לבחינת תרומות

בביקורת עלה, כי אכ"א לא קבע אמות מידה שעל פיהן יש לבחון את התרומות מגורמים אזרחיים, לצורך ההחלטה אם לאשרן. בפועל מתקבלת ההחלטה אם לאשר או לא לאשר תרומה על פי שיקול הדעת של רמ"ח הפרט.

להלן דוגמה הממחישה את הבעייתיות שבמצב הקיים:

ביוני 2002 תרמה חברת עסקית ליחידה של חיל האוויר 4,000 ש"ח לרכישת תיקי גב לחיילי היחידה. רמ"ח הפרט דאז אישר את קבלת התרומה. לעומת זאת, רמ"ח הפרט שהחליפו בתפקיד לא אישר קבלת תרומה זוהי מאותה חברה עבור יחידה אחרת בחיל האוויר, בנימוק ש"לא מאושרת תרומה של גופים עסקיים ישירות ליחידות. יש כאן טעם לפגם וניגוד עניינים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בגיבוש אמות מידה ראוי לבחון התייחסות למצבים שונים, כגון זיקה בין תורם שהינו בעל קרבה משפחתית לחייל או למפקד ביחידה, ותרומה של חייל מילואים ליחידה שבה הוא משרת.

## 4. מימוש תרומות

במקרים שבהם מתקבלות תרומות ללא בחינה ואישור של אכ"א, לא מתאפשרת בקרה על אופן השימוש שעושות יחידות בתרומות אלה. מצב זה בעייתי במיוחד בשני סוגים של תרומות:

א. תרומות כספיות - בעלי תפקידים שטיפלו בנושא התרומות ביחידות שנבדקו מסרו לנציגת משרד מבקר המדינה, כי תורמים המבקשים לייחד תרומה כספית ליחידה, מופנים להעברתה באמצעות אל"ח. כספי התרומה משמשים לרכישות שונות לרווחת חיילי היחידה. בביקורת עלה, כי תרומות בהיקף כולל של מאות אלפי ש"ח הועברו על ידי תורמים פרטיים ישירות ליחידות שונות בצה"ל. התברר, כי היחידות ואל"ח לא דיווחו לאכ"א על תרומות אלו, וממילא הן לא אושרו על ידי רמ"ח הפרט ולא נעשתה כל בקרה על השימוש בהן.

להלן שתי דוגמאות: (1) גרוד בחטיבת הצנחנים קיבל באוקטובר 2002 תרומה על סך 47,000 ש"ח ממשלחת שהגיעה לישראל מקנדה. על פי דיווחי הגרוד, הם ניצלו עד מועד סיום הביקורת 15,000 ש"ח, ששימשו את הגרוד לרכישות שונות במסגרת "סוף מסלול"; (2) חטיבת "גבעתי" קיבלה בשנת 2002 תרומה על סך 140,000 ש"ח, מתורמים פרטיים. לפי דיווחי החטיבה, הכספים הופנו לטיפול בחיילים בודדים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש מקום שאכ"א יקפיד להיות מעורב בבדיקה ובאישור של התרומות.

ב. תרומות שמימושן מחייב החלטה על הקצאתן בין חיילי היחידה ומפקדיה - חלק מהתרומות שמקבלות יחידות מחייב את מפקדיהן לקבל החלטה מי מבין חיילי היחידה יזכו ליהנות מהתרומה. המימוש של תרומה מסוג זה ללא אמות מידה מנחות שהוגדרו ליחידה, עלול להוביל להחלטות שיפלו לטובה לחיילים מסוימים בהשוואה לחיילים אחרים.

הביקורת העלתה מקרים, שבהן יחידות חילקו תרומות שקיבלו על פי שיקול דעתם של מפקדי היחידות. אכ"א לא קבע עקרונות מנחים בנושא זה אשר ינחו את מפקדי היחידות בבואם לקבל החלטות במקרים כאלו. להלן דוגמה: לאחר מיבצע "חומת מגן" קיבל גרוד מחטיבת מילואים, ישירות מתורם, עשרות כרטיסי טיסה ללונדון. את כרטיסי הטיסה חילק מפקד הגרוד. קצינת השלישות של החטיבה מסרה לנציגת משרד מבקר המדינה, כי רוב הכרטיסים חולקו לחיילים (ולא לקצינים), אולם אין היא יודעת על פי אילו אמות מידה.

## 5. פניות יזומות לקבלת תרומות

בביקורת עלה, כי חיילים ומפקדים בצה"ל נהגו לפנות ישירות לגורמים אזרחיים לקבלת תרומות, ולמעשה פעלו כמגייסי תרומות. להלן דוגמאות: נציגי רפואה ביחידות השונות יזמו פניות לתורמים, במטרה לרכוש מכשירים רפואיים שחסרים במרפאות של יחידותיהן; מש"קית חינוך באחת הסיירות פנתה בספטמבר 2002 למנכ"לים של שני בתי מלון בארץ בבקשה לתרום ימי נופש לחיילי היחידה; יחידות רבות פנו לגורמים אזרחיים שונים במטרה לגייס תרומה להקצאת מקום (אולמות, בריכות) שבו יוכלו לקיים אירועים (בנושא זה ראו בהמשך).

בתשובתו מסר צה"ל ביוני 2003 למשרד מבקר המדינה, כי ההוראות בנושא זה רועננו, וכי קבלת תרומות באופן ישיר הינה חריגה מהפקודות ותטופל משמעתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל לקיים פעילות הסברתית בקרב היחידות עצמן, שתכליתה להגביר את מודעות המפקדים והחיילים בכל הנוגע למגבלות שנקבעו בפקודות מטכ"ל בקשר לפנייה לגורמים פרטיים במטרה לקבל תרומות.

## 6. קבלת תרומות מגופים מאמצים

לפי פקודת מטכ"ל ב' העוסקת, בין היתר, בנושא אימוץ יחידות צה"ל על ידי גופים אזרחיים (להלן - הגופים המאמצים), מטרת האימוץ הן הידוק הקשר בין הציבור לבין יחידות צה"ל, סיוע בהתערותם של חיילים בחיי הארץ וקירוב אזרחי הארץ לצה"ל. על פי הפקודה, הגופים העיקריים המאושרים לאימוץ הם: חילות, יחידות בייעוד קדמי, כנפות וטייסות בחיל האוויר, שייטות בחיל הים ובסיסי הדרכה; כגופים מאמצים ייחשבו רשויות מקומיות, חברות, מפעלים, ארגוני עובדים, עמותות וכל גורם אחר שייקבע מעת לעת על ידי אל"ח לאחר תיאום עם רמ"ח הפרט ואישורו. הפקודה קובעת, כי כל הצעה לאימוץ תועבר לבחינה של מחלקת פרט באכ"א וכרוכה באישור של רמ"ח הפרט.

בנוגע לאימוץ יחידות צה"ל על ידי עמותות<sup>5</sup> נקבע, כי לעניין פקודת מטכ"ל ב' תיחשב כגוף מאמץ עמותה שאושרה לכך על ידי רמ"ח הפרט בתיאום עם אל"ח. עוד נקבע, כי יחידה, לרבות כל חייל בה, לא תפעל בשיתוף עם עמותה, לא תקבל ממנה כל תרומה או טובת הנאה בכסף או בשווה כסף ולא תשתתף בפעולות המאורגנות על ידי העמותה, אלא אם כן הדבר נעשה במסגרת פעולות האימוץ ובאישור רמ"ח הפרט. אישור של רמ"ח הפרט נדרש גם לכל פעולה במסגרת פעולות האימוץ של העמותה, לרבות העברת כספים, תרומות או כל טובת הנאה אחרת מן העמותה ליחידה.

בנובמבר 2002 העבירה מחלקת פרט באכ"א למשרד מבקר המדינה רשימה של 160 גופים, שאושרו על ידיה כגופים מאמצים עד לספטמבר 2002. רשימה זו כללה רק עמותות ספורות שאימצו יחידות בצה"ל.

להלן הממצאים שעלו מבדיקת הטיפול והפיקוח של אכ"א על פעילותם של הגופים המאמצים, בכל הנוגע לקבלת תרומות והעברתן ליחידות:

### א. פעילותן של עמותות בלתי מאושרות

בבדיקה שנערכה בנובמבר 2002 אצל רשם העמותות במשרד הפנים אותרו למעלה מ-30 עמותות, שבמטרתיהן נכללו פעולות אימוץ של יחידות בצה"ל, ואשר לא היו כלולות ברשימת הגופים המאמצים שאישר אכ"א (להלן - העמותות הבלתי מאושרות). מבדיקת הדוחות הכספיים של שבע מהעמותות הבלתי מאושרות, ממסמכים הנוגעים לפעילותן של שלוש עמותות נוספות, ומבדיקות שנערכו במספר יחידות מאומצות עלה, כי עשר העמותות אף העבירו תרומות ליחידות המאומצות, בלי שהתרומות נבחנו ואושרו כנדרש בפקודה.

### ב. קבלת תרומות מגופים מאמצים ללא אישור

בביקורת עלה, כי גם עמותות וגופים מאמצים שאישר אכ"א כגופים מאמצים, תרמו לעתים ליחידות כספים וטובין בלי שדווח על כך לרמ"ח הפרט ובלי שקיבלו את אישורו להעברת התרומה. לדוגמה, במהלך שנת 2002 תרמה עמותה המאמצת את אחת מחטיבות החי"ר בצה"ל 30,000 ש"ח לחטיבה; באוקטובר 2002 תרמה עמותה המאמצת את אחת מהיחידות המובחרות בצה"ל 200 מעילי פליז לחיילי היחידה; עירייה המאמצת גודד מפיקוד המרכז תרמה בתחילת שנת 2002 אולם אירועים

5 עמותה על פי פקודת מטכ"ל ב' היא עמותה, שנרשמה לפי חוק העמותות, התש"ם-1980, שאחת ממטרותיה היא לסייע ליחידה צבאית בנושאי רווחת הפרט, לפעול לשיפור תנאי השירות ביחידה, או ליוזם פעילויות תרבותיות, ספורטיביות, אומנותיות וכד' למען חיילי היחידה.



ובריכת שחייה לערב פרידה מקצינים ונגדים של הגדוד. פעולות אלה נעשו לעתים אף ללא תיאום עם אל"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במקרים אלו לא היה באפשרות אכ"א לקיים פיקוח על השימוש בכספים שהתקבלו.

#### ג. העברת תרומות באמצעות אל"ח ללא אישור אכ"א

נמצא, כי עמותות, חלקן בלתי מאושרות, העבירו ליחידות תרומות בהיקף של מיליוני ש"ח באמצעות אל"ח, בלי שזו דיווחה לאכ"א על העברתן, וממילא בלי שנעשו בקשר לתרומות אלו הבדיקות הנדרשות בפקודת מטכ"ל א'. כספים אלו הועברו ליחידות באמצעות אל"ח, מאחר שאל"ח מאושרת כמוסד ציבורי לעניין תרומות לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], ובהתאם לכך התרומות לה יזכו את התורם ממס לפי התנאים שנקבעו בפקודה. כספי התרומות נרשמו כהכנסה בדוחות הכספיים של אל"ח, ששימשה בפועל כ"צינור" להעברת כספי העמותות ליחידות. בדצמבר 2002 מסר מנהל מחלקת כספים של אל"ח למשרד מבקר המדינה, כי לאל"ח לא הייתה כל ידיעה לאילו יחידות התכוונו העמותות להעביר את הכספים, לאילו מטרות מועברים הכספים, ואיזה תכנית נקבעה למימוש התרומה.

#### 7. תרומות לאירועים

פקודת מטכ"ל הדנה בקיום אירועים בצה"ל (להלן - פקודת האירועים), קובעת כללים לעריכת אירועים מסוגים שונים, כגון: כנס, ערב יחידה, יום חיל ויום חטיבה. בפקודה נקבע גם, כי האירועים יתקיימו במתקנים צבאיים או במתקנים של אל"ח, ורק בהיעדר אפשרות לקיים אירוע באחד ממתקנים אלה, ניתן לקיימו בכל מתקן אחר, אם אישר זאת רמ"ח הפרט.

בביקורת נמצא, כי יחידות קיימו אירועים במתקנים אזרחיים, בלי שקיבלו לכך אישור מאכ"א כנדרש בפקודת האירועים. בחלק מאירועים אלה קיבלו היחידות תרומות שונות לקיום האירוע, כגון קבלת מקום לעריכת האירוע ללא תמורה, וזאת ללא אישור רמ"ח הפרט. באותם מקרים שבהם העבירו יחידות לאכ"א בקשה לעריכת האירוע, שבה ציינו, כי בכוונתם לקבל תרומה שתועבר ליחידה באמצעות אל"ח (על פי רוב המדובר היה באולם או מקום לעריכת האירוע), אישר אכ"א את הבקשה, ללא שבחן את הפרטים הנוגעים לתרומה. בפועל, תרומות אלה נתקבלו מבלי שנעשו הבדיקות הנדרשות בפקודת מטכ"ל א'.

אשר לממצאים שהועלו בפרק זה מסר צה"ל בתשובתו מיוני 2003, כי משרד מבקר המדינה חשף פער בהתנהגות הצבא אל מול ההנחיות הקיימות, ולפיכך כלל המקרים החריפים אשר צוינו בממצאי הביקורת יובאו לעיון ראש אכ"א ויטופלו משמעתית. כמו כן מסר צה"ל, כי הוא יפעל להסברה ולאכיפה של ההוראות והנהלים, וכן ישלב נושא זה בביקורות אכ"א שעורכת מפקדת קצין השלישות הראשי.



הפיקוח שקיים צה"ל בנושא קבלת תרומות מגורמים אזרחיים היה לקוי, ופעולות שביצעו יחידותיו סטו באופן משמעותי מן הפקודות שנקבעו בתחום זה. בפועל, רוב התרומות שקיבלו היחידות לא נבחנו ולא אושרו על ידי רמ"ח הפרט כנדרש בפקודות; תרומות רבות אושרו על ידי גורמים שונים באל"ח בלי שאכ"א ידע על כך; צה"ל לא קבע אמות מידה שעל פיהן יש לבחון בקשות של יחידות לקבלת תרומות; יחידות בצה"ל היו בקשר עם גופים מאמצים וקיבלו מהם תרומות, בלי שקשרי האימוץ הללו אושרו על ידי אכ"א; יחידות רבות קיימו אירועים במתקנים אזרחיים בלי שדיווחו על כך כנדרש ובלי שקיבלו את האישורים הדרושים.

קבלת התרומות והטיפול בהן בצה"ל חייב להיעשות תוך הקפדה על נורמות וכללים הנוגעים לקשר שבין התורם לנתרם, למהות התרומה ולאופן השימוש בה. הקפדה על העברת בקשה לקבלת התרומה תוך דיווח בדבר פרטי התרומה, וקבלת אישור לקבלתה על ידי הגורם המוסמך לכך חיוניים לקיום הנורמות האמורות. לצורך כך, על אכ"א לקבוע את אמות המידה שעל בסיסן יהיה מושגת הטיפול בנושא, ולהגביר באופן משמעותי את הפיקוח והבקרה על הנעשה ביחידות צה"ל בתחום זה. כמו כן, על גורמי הפיקוח הבכירים בצה"ל לפעול להגברת המודעות של מפקדים וחיילים בכל הנוגע לפקודות ולנורמות שלפיהן יש לנהוג, ובכלל זה הקפדה על כך שיחידות צה"ל יימנעו מפנייה ישירה לגורמים שונים באל"ח לצורך אישור תרומות.

## גיוס תרומות בחו"ל

אל"ח מגייסת תרומות בחו"ל עבור צה"ל מאז שנתיה הראשונות של המדינה. ב-1983 החלה קרן לב"י לאסוף בצרפת תרומות עבור צה"ל. להלן נתונים על התרומות שהתקבלו מחו"ל באל"ח ובקרן לב"י בשנים 2000 עד 2002 (במיליוני ש"ח):<sup>6</sup>

הגוף המתרים	השנה	ס"ה הכנסות מתרומות	ס"ה תרומות מחו"ל	שיעור התרומות מחו"ל מסך ההכנסות מתרומות
אל"ח	2000	96.5	22.8	24.0%
	2001	111.0	36.6	33.0%
	2002	126.0	50.5	40.0%
קרן לב"י *	2000	36.0	4.1	11.4%
	2001	18.8	4.4	23.4%
	2002	37.2	20.0	53.8%

\* בהיעדר נתונים על הכנסות מחו"ל בדוחות הכספיים של קרן לב"י, מבוססים הנתונים שבטבלה על מסמך פירוט הכנסות מחו"ל שמסרה קרן לב"י למשרד מבקר המדינה במרס 2003.

6 הנתונים מבוססים על הדוחות הכספיים של אל"ח וקרן לב"י; הנתונים הנוגעים לשנת 2002 אינם סופיים.

## 1. אישורים לגיוס תרומות בחו"ל על פי החלטת הממשלה

ב-19.8.73 קיבלה ממשלת ישראל החלטה מס' 985, הקובעת, כי אישורם של אוספי הכספים השונים בחו"ל יידונו ויתואמו בוועדה העליונה למגבית חירום, שהיא ועדת תיאום המורכבת מנציגי ממשלת ישראל והסוכנות היהודית. ביוני 1985 קבע שר האוצר את רשימת הגופים המורשים לעסוק במגבית בחו"ל למען צרכיה של מדינת ישראל. אל"ח וקרן לב"י לא נכללו ברשימה זו.

ביולי 1985 כתב עוזר שר האוצר ליו"ר קרן לב"י, כי קרן לב"י אינה נכללת ברשימת הגופים המוסמכים לעסוק במגבית בחו"ל. בחוות דעת של לשכת היועץ המשפטי למערכת הביטחון מאוקטובר 1985 נעשתה הבחנה בין שני סוגי תרומות: האחד, תרומה של אנשים פרטיים בחו"ל לקרן לב"י, ללא כל פעולה יזומה מצד קרן לב"י לקבלת התרומה - שאותה ניתן לקבל. השני, פעולה יזומה של הקרן לגיוס כספים, שהיא אסורה, בהיותה מנוגדת להחלטת הממשלה. בדצמבר 1987 כתב יועץ משפטי מלשכת היועץ המשפטי למערכת הביטחון לעוזר שר הביטחון, כי על פי קביעתו של שר האוצר מיוני 1985, אין אל"ח מופיעה כמי שמורשית לגבות כספים ותרומות בחו"ל, ויש לפעול ללא דיחוי לקבלת אישור מתאים, שאחרת פעילותה של אל"ח עומדת בסתירה להחלטת הממשלה.

עד למועד סיום הביקורת לא המציאה אל"ח למשרד מבקר המדינה את האישור הדרוש לפעילותה בחו"ל על פי החלטת הממשלה מ-19.8.73. גם לקרן לב"י לא היה אישור כזה. מכאן, שגם אל"ח וגם קרן לב"י פועלות לגיוס תרומות בחו"ל בלי שקיבלו את האישור הדרוש על פי החלטת הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשב"ט יפעל כדי לקבל את האישורים הנדרשים לגופים הפועלים מטעמו לגיוס תרומות בחו"ל עבור מערכת הביטחון.

## 2. הפעילות של אל"ח וקרן לב"י בחו"ל

במהלך שנות הפעילות של אל"ח וקרן לב"י בצרפת גברה ביניהן התחרות על גיוס התרומות, דבר אשר גרם לחיכוכים ביניהן. בעקבות כך, בדצמבר 1993 מינה ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, יצחק רבין ז"ל, את האלוף (במיל') רפאל ורדי, לבדוק את סדרי הפעילות של האגודה והקרן בצרפת ולהגיש מסקנותיו. במאי 1994 אישר ראש הממשלה את הדוח שהגיש האלוף ורדי, שבו נקבעו כללים לפעילות קרן לב"י ואל"ח בצרפת ולפעילות קרן לב"י במדינות נוספות (להלן - דוח ורדי).

בדוח ורדי נקבע, בין השאר:

א. קרן לב"י תהא רשאית להמשיך בפעולות מסוימות הקשורות להתרומות בחו"ל אך לא תנקוט שום יוזמה מצדה למיבצעי התרומות בחו"ל ולא תקים סניפים נוספים בחו"ל (מעבר לסניף הקיים בצרפת); ב. אין מקום להפסיק את פעילותו של אחד מהגופים בצרפת, אך יש לקיים את הפעילות לפי כללי פעולה והסדרי עבודה ברורים ומחייבים, כך שלא תהיה חפיפה והתנגשות במועדי הפעילות. כמו כן, ייקבעו סדרי תיאום מוקדמים לגבי אירועים מזדמנים במשך השנה; ג. נציגות אל"ח בצרפת תעסוק בהתרומות למען אל"ח בלבד, בלי לערב בכך התרומות למען מטרות שאינן לרווחת חיילי צה"ל; ד. אל"ח וקרן לב"י יקבעו יחד עם הגופים הפועלים מטעמם בחו"ל נוהלי בקרה כספיים על גיוס התרומות וההוצאות הכרוכות בכך.

בביקורת נמצא, כי אל"ח וקרן לב"י פעלו שלא על פי הכללים שנקבעו בדוח ורדי, כמפורט להלן:

א. נציגות אל"ח בצרפת - נמצא, כי אל"ח לא הקפידה על הפרדה בין הפעילות של נציגותה בצרפת לבין פעילותם של גופים אחרים במדינה זו הפועלים למען מטרות חברתיות, וזאת שלא כפי שנקבע ברוח ורדי. כך למשל, בשנת 2000 חתמה אגודת הידידים של אל"ח בצרפת על מסמכי הבנה עם ארגון אחר הפועל בצרפת. מאז קיימו שני הארגונים, שבראשם עומד יו"ר אחד, פעילויות משותפות לגיוס כספים בצרפת, ובין היתר, עבור ילדי המתיישבים באזורי יהודה, השומרון וחבל עזה.

ב. תיאום הפעילות של קרן לב"י ושל אל"ח בצרפת - בשנת 1996 קבעו אל"ח וקרן לב"י הסדר, ולפיו האירוע השנתי של אל"ח בצרפת יתקיים באופן קבוע בראשית השנה, ואילו האירוע השנתי של קרן לב"י בצרפת (להלן - לב"י צרפת) יתקיים בסוף השנה. פרט לסיכום דברים זה, לא קבעו אל"ח וקרן לב"י כללי פעולה והסדרי עבודה מתואמים לגבי כלל פעילותן של נציגויותיהן בצרפת, כפי שנקבע ברוח ורדי. תיאומים בין שתי העמותות נערכו רק לגבי חלק מהאירועים, ובמשך השנים הועלו בפני עוזר שר הביטחון תלונות של העמותות - זו כנגד זו - על היעדר תיאום.

ג. פעילות יזומה של קרן לב"י לגיוס תרומות בחו"ל - בביקורת עלה, כי קרן לב"י פעלה בניגוד לכללים שנקבעו ברוח ורדי, שלפיהם נאסר עליה לזיגס גיוס תרומות בחו"ל: הקרן פעלה באמצעות מתרימים אשר גייסו עבורה תרומות בחו"ל, ובשנת 2001 אף פנתה בדיוור ישיר לקרנות הרשומות בארה"ב הפועלות בתחומי החינוך והרפואה כדי שיתרמו כספים עבורה. כך, למשל, במהלך שנת 2002 פעל בלוס אנג'לס מתרים עבור הקרן ובאישורה, וגייס למעלה מ-65,000 דולר לרכישת אפודי מגן. על פי בקשתו, אשר נתמכה בבקשת קרן לב"י, קיבל מתרים זה ממשב"ט החזר על הוצאותיו אשר פורטו בתצהיר שמסר לקרן.

### 3. נוהלי דיווח ובקרה בקרן לב"י

בנוגע לדיווח הכנסות של לב"י צרפת קובעים נוהלי קרן לב"י, כי בסוף כל שנה תקציבית תדווח לב"י צרפת לקרן לב"י על סך הכספים שנאספו והועברו לישראל, ותציין את הוצאותיה.

בביקורת נמצא, כי קרן לב"י לא דאגה ליישום הנוהל שקבעה בעניין קבלת דיווחים כספיים שנתיים מלב"י צרפת, אותו קבעה בעקבות דוח ורדי.

עוד נמצא, כי בדוחות השנתיים של קרן לב"י לא מוצגים בנפרד נתונים על סך התרומות שהתקבלו מכלל המדינות בחו"ל וההוצאות שהיו כרוכות בכך. משרד מבקר המדינה מעיר, כי היקף התרומות שמקבלת קרן לב"י מחו"ל ביחס לכלל הכנסותיה, והעובדה שקיום הפעילות לגיוס כספים אלו כרוך גם בהוצאות נפרדות, מצדיקים שהקרן תבחן אם אין מקום לפרט בנפרד בדוחות הכספיים של הקרן את הנתונים הכספיים הנוגעים לפעילותה בחו"ל.

בתשובתה מסרה קרן לב"י, כי החל מהדוח הכספי המבוקר של הקרן המתייחס לשנת 2002 יוצגו בנפרד הכנסות הקרן והוצאותיה, אשר מקורן בחו"ל.

### 4. מיצוי פוטנציאל ההתרמה של אל"ח בחו"ל

אל"ח מקבלת מדי שנה בשנה תרומות מחו"ל בעיקר ממדינות אמריקה ואירופה, תוך שימוש בשתי שיטות התרמה עיקריות - האחת, גיוס תרומות באמצעות אגודות ידידים הרשומות כעמותות בחו"ל ופועלות שם לגיוס כספים עבור אל"ח; השנייה, הקמת סניפים של אל"ח בחו"ל, המנוהלים על ידי

עובדים ומתנדבים שאל"ח גייסה לשם כך. מחלקת קשרי חו"ל באל"ח (להלן - מחלקת חו"ל) אחראית לגיוס כלל התרומות בחו"ל.

בביקורת שערך משרד מבקר המדינה באל"ח בשנת 2000<sup>7</sup> נבדק, בין היתר, נושא גיוס הכספים בחו"ל. בעניין זה נכתב, כי אל"ח לא פעלה במדינות רבות, אף שבהן ריכוזים גדולים של יהודים מקומיים וישראלים לשעבר, המהווים פוטנציאל גבוה לאיסוף כספים למען מטרות האגודה. בדוח צוין, בין השאר, כי כבר בדצמבר 1999 התריעו חברי הוועדה הציבורית לקשרי חו"ל באל"ח (להלן - ועדת חו"ל) על כך שהאגודה צריכה להרחיב את פעילותה במדינות נוספות ברחבי אירופה, ביבשת אוסטרליה ובמדינות אמריקה הלטינית. בנושא זה כתב מבקר המדינה, כי מן הראוי שאל"ח תבחן את מיצוי פוטנציאל ההתרמה הקיים במדינות שונות.

נתונים על תרומות שגייסה אל"ח בחו"ל בשנים 2000-2002 באירופה (למעט אנגליה וצרפת) וברום אמריקה, מצביעים על כך שלא חל גידול משמעותי בהיקף התרומות שגויסו במדינות אלו. כמו כן, כפי שעולה ממסמכי אל"ח, סך התרומות שגויסו באותן שנים במדינות אלו ובאוסטרליה קטן אל מול פוטנציאל ההתרמה הקיים להערכת אל"ח בקרב הקהילות היהודיות במדינות אלו. עם זאת, במדינות שבהן נקטה אל"ח בשנים האחרונות פעולות להרחבת היקף גיוס התרומות ולשינוי דפוסי ההתרמה, על ידי הקמת אגודת ידידים (אנגליה) או העמקת הקשרים עם מנהיגי הקהילה היהודית (קנדה), הוביל הדבר לעלייה משמעותית בהיקף התרומות שגויסו.

מהמסמכים עולה, כי בשנים 2001 ו-2002 הציגו גורמים באל"ח מספר פעמים את הצורך בדבר שינוי דרכי הפעולה של אל"ח בחלק מהמדינות בחו"ל, שבהן גיוס התרומות היה קטן, לשם הגדלת היקפן. כך, למשל, בסיכום ישיבת הוועד המנהל של אל"ח ממרס 2001 נכתב, כי פוטנציאל ההתרמה באירופה גדול, וכי בחלק מהמדינות יש צורך לפעול להעמקת דרכי ההתרמה תוך גיוס אנשי שיווק מקצועיים. בדצמבר 2002 מסר מנהל מחלקת חו"ל, כי הפעילות של אל"ח בחלק ממדינות אירופה הולכת וגוועת עם הזמן, וכי ישנן הרבה ארצות חשובות בתחום גיוס הכספים, שאל"ח אינה פעילה בהן.

הביקורת העלתה, כי למרות האמור לעיל, אל"ח לא גיבשה תכניות לשיפור הפעילות במדינות שבהן לא מומש פוטנציאל ההתרמה, וממילא אף לא ניתחה והעריכה את כדאיות הפעלתן. בניתוח זה יש לכלול, בין היתר, נתונים על העלויות הכרוכות בהרחבת הפעילות, בחינת פוטנציאל הגיוס ובחינת כדאיות ההשקעה לאורך שנים לאור הנחות עבודה שונות בנוגע להיקפי ההתרמה. אל"ח גם לא נקטה במהלך השנים 2001 ו-2002 פעולות ממשיות לשיפור פעילות ההתרמה ולהרחבתה במדינות שבהן הסתמן כי פוטנציאל הגיוס בלתי ממומש. בתוך כך, לא גויסו מתנדבים ופעילים חדשים במקרים שבהם נדרש היה לעשות כן. עוד התברר, כי באוגוסט 2001 מינה יו"ר אל"ח ועדה ציבורית על מנת שתבחן, בין היתר, את הדרכים להרחבת גיוס המשאבים בארה"ב. ועדה זו כלל לא הגישה את המלצותיה.

בתשובתה ממאי 2003 מסרה אל"ח למשרד מבקר המדינה, כי לאור ממצאי הדוח תבוצע פעילות במטרה להגביר את גיוס התרומות בחו"ל.

7 ראו דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 52א, עמ' 203.

## 5. קשרי הגומלין בין אל"ח לבין אגודות הידידים שלה

באמנה נקבע, כי "האגודה מקיימת חוגי ידידים בארצות חוץ, אשר עיקר עיסוקם גיוס כספים לפרויקטים חדשים וסיוע לתקציב השוטף". אל"ח פועלת במספר מדינות באמצעות אגודות ידידים המגייסות תרומות למען צה"ל ולמען מערכת הביטחון. בדוח שפרסם מבקר המדינה בנושא גיוס תרומות במוסדות להשכלה גבוהה משנת 1995<sup>8</sup> נכתב, בין השאר, כי "ראוי שהמוסדות [המתרימים] יסדירו בהסכמים את הקשרים בינם לבין אגודות הידידים שלהם ... מחויב ההיגיון הוא שההסכמים יחייבו, בין היתר, דיווח של האגודות והתחשבנות מלאה בינן לבין המוסדות ... ראוי גם שהמוסדות שנבדקו יפעלו לשיפור מערכות המידע כדי לאפשר בקרה נאותה על הפעולות לגיוס תרומות; ינקטו פעולות של ייעול וחיסכון; וידרשו מעובדיהם דוחות תקופתיים בכתב על פעילותם והישגיהם בתחום גיוס התרומות, כדי שיהיה אפשר לעמוד על הכדאיות ועל התועלת המופקת מהפעולות של המוסדות ושל האגודות, ואם יהיה צורך בכך - לשנות את דרכי הפעולה כדי לשפר את גיוס התרומות".

בעקבות הדוח האמור של מבקר המדינה, כתבה היועצת המשפטית של אל"ח במרס 1996 ליו"ר אל"ח, בין השאר, כי הקשר שבין אל"ח לבין אגודות הידידים בחו"ל צריך להיות מעוגן בהסכם, שיבטיח את זכויות אל"ח, ובו יפורטו כל הכללים כפי שנקבע בדוח האמור.

הביקורת העלתה, כי אל"ח לא עיגנה את יחסיה עם אגודות הידידים שלה בחו"ל (בארה"ב, בקנדה, באנגליה ובצרפת) בהסכמים המסדירים, בין היתר, את כללי הדיווח והבקרה על פעילותן. כמו כן, אל"ח לא קבעה נהלים פנימיים המסדירים את הדיווח והבקרה על הפעילות של הסניפים שהקימה בחו"ל, כנדרש בדוח ורדי. בכלל זה לא הוסדרו נושאים כגון: העברת דוחות כספיים; דיווח שוטף על גיוס הכספים; עדכון בדבר הוצאות התפעול; פירוט נכסים; דיווח על הכנסות והוצאות לאירועים מסוימים, כגון כנסים וערבי התרמה; ותיאום דפוסי הפעילות הן בהיבט ייצוג מערכת הביטחון וצה"ל והן בהיבט חוקי המדינה שבה מתקיימת פעילות ההתרמה. לדעת משרד מבקר המדינה, על אל"ח לפעול לאלתר לעיגון מערכות היחסים עם אגודות הידידים שלה בהסכמים כדי להבטיח בקרה יעילה יותר מצד אל"ח על פעולות אגודות הידידים.

בשנת 2000 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באל"ח<sup>9</sup>, ובה נבדק, בין היתר, הקשר בין אל"ח לבין אגודות הידידים בארה"ב (להלן - אגודות הידידים). בנושא זה נאמר בדוח מבקר המדינה, בין השאר, כי במהלך השנים חלה הרעה ניכרת ביחסים בין אגודות הידידים לבין הנהלת אל"ח, וכי בשנים 1999 ו-2000 פעלה אגודת הידידים מתוך קשר רופף עם אל"ח; לאל"ח לא היה, למעשה, מידע עדכני על הוצאות אגודת הידידים ועל סך כל התרומות וההתחייבויות שהתקבלו שם; יחסי הגומלין בין אל"ח לבין אגודות הידידים לא היו מעוגנים בהסכם כלשהו. עוד נאמר בדוח מבקר המדינה, כי מן הראוי לשקם את היחסים בין אל"ח לבין אגודות הידידים ולעגן בהסכם את היחסים ביניהן.

בביקורת הנוכחית נבדקו יחסי הגומלין שהיו בין אל"ח לבין אגודות הידידים בארה"ב בשנים 2001 ו-2002. במסגרת בדיקה זו נבחנו שלוש סוגיות מרכזיות הקשורות במערכת היחסים שבין שתי האגודות: תיאום הפעילות בין שתי האגודות; עיגון דרכי העבודה שבין האגודות בהסכם או באמנה; וההחלטה על מינוי מנהל ארצי לאגודות הידידים. להלן הממצאים שעלו בנושא זה:

8 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה, דצמבר 1995, בפרק "גיוס תרומות", עמ' 42.

9 ראו דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 52א, עמ' 204.

א. תיאום הפעילות בין שתי האגודות - באוגוסט 2001 כתב יו"ר אל"ח לראש אכ"א, כי זמן רב קיימים חילוקי דעות בין אל"ח לאגודת הידידים, אשר פוגעים בפעילות ובעבודה המשותפת. עוד כתב, כי אל"ח נתקלת באופן קבוע "באי-רצון, השתמטות והתעלמות [של אגודת הידידים] מהצורך לתאם את הצרכים על מנת להשיג שיפור וקידום". מסיכומי ועדת חו"ל בשנים 2000-2002 ומדיוני ועדת הביקורת הציבורית של אל"ח בשנים 2001-2003 עולה, כי התיאום ושיתוף הפעולה בין אל"ח לבין אגודת הידידים המשיכו להיות לקויים. הדבר התבטא, בין היתר, בחוסר אמון בין האגודות ובקושי להגיע להסכמות בנושאים מהותיים הנוגעים לפעילות לגיוס התרומות בארה"ב.

בסוף שנת 2002 החלה, ביוזמת אל"ח, פעילות להקמת ארגון עצמאי חדש לגיוס תרומות בארה"ב, שיפעל בחוף המערבי, ואשר ידווח ויונחה ישירות על ידי הנהלת אל"ח בישראל. אל"ח תכננה פעילות זו ובחזרה באותו שלב שלא ליידע על כך את הנהלת אגודת הידידים ושלא לתאם זאת עימה.

ב. עיגון היחסים בין האגודות בהסכם - במהלך שנת 2002 ניסו נציגי שתי האגודות לסכם נוסח של אמנה, שיהיה בה כדי להסדיר ולמסד את מערכת היחסים וקשרי הגומלין ביניהן, אולם עד מועד סיום הביקורת לא הצליחו האגודות להגיע להסכמה על נוסח אמנה, אשר תפרט את דרכי הפיקוח והבקרה ואת הדיווחים הכספיים הנדרשים, וזאת בשל אי-הסכמות עקרוניות בין הגופים.

ג. מינוי מנהל ארצי לאגודת הידידים - המנהל הארצי של אגודת הידידים (להלן - מנהל אגודת הידידים) התמנה לתפקידו בשנת 1994 ונמנה עם עובדי אל"ח. החל מספטמבר 1998 הפך לעובד אגודת הידידים, שמאז משלמת את שכרו. ביולי 2001 סיכמה סגנית שר הביטחון עם מנהל אגודת הידידים, כי הוא יסיים את תפקידו לא יאוחר מ-1.7.02, לאחר שישלים את העברת התפקיד למחליפו. באוגוסט 2001 מינה יו"ר אל"ח ועדה ציבורית לבדיקת תיאום הפעילות בין אל"ח לבין אגודת הידידים, וכן לבחינת מועמדים מתאימים לתפקיד מנהל אגודת הידידים. בספטמבר 2001 סיכמה סגנית שר הביטחון עם יו"ר אל"ח ועם יו"ר אגודת הידידים, כי יו"ר אל"ח יציע מועמדים לתפקיד מנהל אגודת הידידים בארה"ב בהתייעצות עם יו"ר אגודת הידידים. עוד ציינה סגנית השר, כי באופן זה היא מקווה שיימנע קרע בין אל"ח לבין אגודת הידידים.

הוועדה הציבורית קבעה, כי יוצגו לאגודת הידידים ארבעה מועמדים שנמצאו ראויים על ידיה, אולם ועדה מטעם אגודת הידידים פסלה את כולם. עד מועד סיום הביקורת טרם מונה מנהל חדש לאגודת הידידים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי למערכת היחסים שבין אל"ח ואגודת הידידים עשויה להיות השפעה על שלושה תחומים עיקריים: היקף הכספים שיגויסו בארה"ב לרווחת היילי צה"ל; הסכמה בנוגע למדיניות גיוס הכספים וחלוקתם בין יחידות צה"ל, וקיום הפעילות תוך הקפדה על סדרי רישום, דיווח ובקרה נאותים. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הנזק המצטבר הנובע ממערכת היחסים שבין האגודות, ומתוקף אחריותו של משהב"ט, נדרשת מעורבותם של הדרגים הבכירים ביותר במשהב"ט על מנת שיפעלו ליישוב המחלוקות בין האגודות. יצוין, כי על פי האמנה שבין משהב"ט לאל"ח, שר הביטחון נושא באחריות מיניסטריאלית לגבי האגודה ופעולותיה.

## 6. פעילות בחו"ל של גופים נוספים לגיוס תרומות לצה"ל

בביקורת עלה, כי בחלק ממדינות אירופה פעלו ארגונים, שפנו לקהילות יהודיות בחו"ל במטרה לגייס תרומות לצה"ל, כשחלקם הציגו את עצמם כמייצגים את צה"ל, ואף ציינו, כי הם פועלים בעידוד ובתמיכה של מערכת הביטחון.

בפברואר 2003 העלתה היועצת המשפטית של אל"ח בפני סגן ראש אכ"א את הבעיה וטענה, כי פעילותם של גורמים אלו גורמת לפיזור האמצעים והכוחות ולקושי בהשגת המטרה, לפגיעה קשה בתורמים המסורתיים ולהפרעה לפעילות של נציגי אל"ח בחו"ל. מרכזת פעילות אל"ח בצרפת מסרה לנציג משרד מבקר המדינה, כי הדבר גורם לבלבול בין התורמים, אשר לא מבינים מדוע קיימים ארגונים רבים הפועלים בחו"ל למען צה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משהב"ט לבחון אם קיים קשר בין פעילותם של גופים אלה לבין גורמים במערכת הביטחון, ואם אכן קיים קשר כזה, לתת דעתו על כך שבמצב הקיים נוצר חוסר בהירות הגורם לבלבול התורמים ופוגע בפעילות השוטפת של נציגי אל"ח בחו"ל.

## 7. מאגר מידע במחלקת חו"ל באל"ח

בדוח סיכום הפעילות של ועדת חו"ל מדצמבר 1998 נכתב, כי מחלקת חו"ל פועלת ללא תשתית מתאימה למעקב אחר תורמים ותרומות, וכי בפועל נעשים המעקבים באופן ידני שאינו ממצה. ההיקף הנרחב של הנתונים מגביל את יכולתה של אל"ח לבצע טיפול ומעקב מקצועיים בנושא. בעקבות כך רכשה אל"ח באפריל 1999 תוכנה ייעודית, זאת במטרה לסייע במעקב, בשליטה ובבקרה על הפעילות הנעשית לגיוס תרומות בחו"ל.

בביקורת עלה, כי במועד סיום הביקורת, כארבע שנים לאחר שנרכשה התוכנה, טרם הוזנו למערכת נתוני התורמים והתרומות, ולמעשה המערכת עומדת "כאבן שאין לה הופכין", ואין כיום במחלקה מאגר מידע ונתונים ממוחשב. משרד מבקר המדינה מעיר, כי ניהול יעיל של פעילות התרמה מחייב ריכוז מידע מפורט בנוגע לתורמים וכן שימוש שוטף במידע זה.

בתשובתה ממאי 2003 מסרה אל"ח למשרד מבקר המדינה, כי היא מכירה בחשיבות קיומו של מאגר מידע, וכי הניסיונות להקמתו נקטעו מטעמים תקציביים, וכי היא תחדש את הפעילות בתחום זה.

## 8. אתר אינטרנט באל"ח

כבר בדצמבר 1998 כתב יו"ר ועדת חו"ל בדוח סיכום פעילות הוועדה לשנת 1998, כי "מחלקת חו"ל החלה לטפל בהקמת אתר אינטרנט מודרני שיביא למעורבות ידדים חדשים ויעסוק בגיוס כספים באמצעי זה". מנהל מחלקת חו"ל ציין במסמך מדצמבר 2002, כי לא ניתן להעלות על הדעת פעילות של ארגון התרמה כמו אל"ח ללא אתר אינטרנט; כיום ניתן להגיע לתורמים רבים באמצעות אתר כזה, ואין ספק שהוא יכניס כסף רב בעתיד.



במועד סיום הביקורת, למעלה מארבע שנים מאז שדיווחה ועדת חו"ל, כי מחלקת חו"ל החלה לפעול להקמת אתר אינטרנט, טרם הוקם אתר אינטרנט של אל"ח, המיועד לציבור התורמים בארץ וחו"ל.

בתשובתה ממאי 2003 מסרה אל"ח למשרד מבקר המדינה, כי היא מודעת לחשיבות הקמת אתר אינטרנט, וכי החלה לפעול בנושא מתוך כוונה להקימו כבר בשנת 2003. בנוסף לכך, בכוונת אל"ח להקים אתר אינטרנט נוסף בשפה האנגלית כדי להרחיב את פעילותה מול אוכלוסיית התורמים בחו"ל.

#### 9. הטיפול בתרומות מחו"ל המגיעות ישירות לאל"ח

בכל אחת מהשנים 2001 ו-2002 קיבלה אל"ח תרומות מחו"ל בסך של כ-4.6 מיליון ש"ח, אשר הועברו באמצעות הדואר או נמסרו על ידי התורם או נציג מטעמו ישירות במשרדי האגודה. תרומות אלו ניתנו בכסף מזומן או בהמחאות בנקאיות. מבדיקת הטיפול בתרומות אלה במחלקה לקשרי חו"ל עלו הממצאים הבאים:

א. דברי הדואר של אל"ח, ובכלל זה של מחלקת חו"ל והמחלקה לגיוס משאבים בארץ, אשר כוללים גם תרומות הנשלחות בדואר ישירות למשרדי האגודה, בכסף מזומן או בהמחאות, מחולקים לתאים אשר אינם נעולים והגישה אליהם חופשית לכל העובדים והאורחים במשרדי אל"ח בת"א.

ב. במחלקת חו"ל אין הקפדה על נוכחות של יותר מעובד אחד בעת פתיחת מעטפות המכילות כספי תרומות. כמו כן לא נעשה רישום של כספים אלה מיד עם פתיחת המעטפות (הסכום שהתקבל, צורת התשלום, פרטי ההמחאות, העובדים שנכחו בעת פתיחת המעטפות וכיו"ב).

ג. תרומות שהגיעו למחלקת חו"ל לא הועברו באופן מיידי למחלקת הכספים לשם הפקדה בבנק. כך לדוגמה, ב-9.12.02 טרם הועברו למחלקת הכספים מספר תרומות בסכום כולל של 3,450 דולר, שהגיעו למחלקת חו"ל ב-3.12.02, וממילא אף לא הופקדו בבנק. זאת ועוד, במחלקת חו"ל אין כספת לשמירת ההמחאות והכספים שנתקבלו עד להעברתם למחלקת הכספים. התרומות נשמרות במחלקה בארון רגיל ללא נעילה מיוחדת.

ד. העברת התרומות ממחלקת חו"ל למחלקת הכספים נעשית ללא טופס אישור מסירה וקבלה, הכולל פרטים על הכספים וההמחאות שהועברו.

ה. נמצאו מקרים בשנים 2001 ו-2002, שמחלקת חו"ל שלחה לתורמים קבלות על התרומה מספר חודשים לאחר קבלת התרומה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי סדרי הטיפול בתחום קבלת תרומות חייבים להיות מפורטים וקפדניים. הליקויים שהועלו בנושא זה מחייבים את אל"ח לפעול לאלתר למיסוד הטיפול בתרומות אלו ולהסדרת בקרה שוטפת על דרך הטיפול.

בתשובתה ממאי 2003 מסרה אל"ח למשרד מבקר המדינה, כי חלק מהליקויים תוקנו באופן מיידי. כמו כן, הפעילות בנושא זה תוסדר בנוהל חדש אשר ייקח בחשבון את הערות משרד מבקר המדינה.



הממצאים שהועלו בפרק זה מצביעים על כך, שפעילותן של אל"ח ושל קרן לב"י בחו"ל נעשו ללא תיאום ביניהן, ובכלל זה הגורמים הפועלים מטעמן. הכללים שנקבעו בנושא זה בדוח ורדי לא נאכפו על ידי מערכת הביטחון, ובפועל, ניהול פעילותן של העמותות בחו"ל נעשה שלא על בסיס סדרי בקרה ופיקוח נאותים.

אל"ח פעלה בחו"ל ללא כלים חיוניים אשר יבטיחו פעילות מוסדרת ויעילה. לא מוסדו יחסיה עם אגודות הידידים הפועלות מטעמה בחו"ל; לא נבחנה כראוי הרחבת הפעילות לגיוס תרומות במדינות בחו"ל שבהן פוטנציאל ההתרמה לא מומש; לא נעשה שימוש בכלים בסיסיים שסייעו בגיוס הכספים ובניהול הפעילות, כגון מאגרי מידע ממוחשבים ואינטרנט; הועלו ליקויים בדרכי הטיפול בכספי תרומות שהגיעו מחו"ל ישירות לאל"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משהב"ט לנקוט פעולות אשר יביאו להסדרת מערכת היחסים שבין אל"ח לבין אגודות הידידים בארה"ב.

יש מקום שמשהב"ט יבחן מחדש את ההגבלות וההיתרים שנקבעו בכל הנוגע לפעילות שתי העמותות בחו"ל, וזאת בעיקר משום הפער הקיים בין ההגבלה שהוטלה על קרן לב"י לבין אופן פעילותה בחו"ל הלכה למעשה. במסגרת בחינה זו, ראוי לקבוע עקרונות מנחים בנוגע לכלל הפעילות לגיוס התרומות לצה"ל בחו"ל, תוך הערכת יכולתן של העמותות לפעול בתחום זה במדינות השונות, אל מול הנכונות של הקהילות היהודיות בחו"ל לתרום לצה"ל.

## היבטים בפעילות קרן לב"י

### 1. "סל הפרויקטים" של קרן לב"י

עד שנת 2002 פנתה קרן לב"י מדי שנה בשנה לחילות, לפיקודים המרחביים ולזרועות בצה"ל (להלן - הסמכויות), כדי שיציגו רשימה של צרכים למימוש באמצעות תרומות. הקרן ריכזה את רשימת הצרכים לרשימה אחת (להלן - סל פרויקטים), אשר הועברה לבחינה ולאישור של אג"ת ושל הרמטכ"ל. סל הפרויקטים נועד לסייע לתורם המתלבט בכל הנוגע לייעוד תרומתו, ולכוונן לייעדה בהתאם לצורכי הצבא העדכניים.

קרן לב"י קבעה נוהלי הגשת רשימות לסל הפרויקטים. בין היתר נקבע בנהלים, כי רשימה תרוכז ותוגש לקרן על ידי מפקדת החיל או הסמכות בלבד, שבאחריותן לרכז מלכתחילה את כל הפרויקטים מהיחידות הכפופות להן. עוד נקבע בנהלים, כי הצגת הפרויקטים ברשימה תכלול, בין היתר, ציון האם קיים תכנון לפרויקט (פרויקטים בנושא בינוי הדורשים תכנון יש להעביר מלכתחילה לאגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה בצה"ל). יצוין, כי לתכנון הנדסי עלויות כספיות, ולכן הוא מבוצע רק ביחס לפרויקטים בעלי היחכנות גבוהה. בפועל נהגה קרן לב"י שלא לשלב בסל פרויקטים שלא היה להם תכנון הנדסי. בשנת 2002 שינה צה"ל את הנהלים בנושא, כך שהחל משנת 2003 נעשית הפנייה לסמכויות על ידי אג"ת.

בבדיקת תהליך גיבוש סל הפרויקטים לשנים 2000-2002, נמצאו הליקויים הבאים:

א. לגבי כל אחת מן השנים 2000-2002, למעלה ממחצית מהסמכויות לא הגיבו לפנייתה של קרן לב"י בנוגע לריכוז הצרכים לגיבוש סל הפרויקטים, או שהעבירו את דרישותיהן שלא על פי ההוראות וההנחיות שקבעה הקרן; ב. רוב הדרישות שהעבירו הסמכויות לפרויקטים של בנייה בשנים 2001 ו-2002 לא נכללו בסל הפרויקטים משום שהועברו ללא תכנון הנדסי; ג. בשנים 2000-2002 חלו עיכובים ניכרים בתהליך הכנת סל הפרויקטים, הן בשלבי הטיפול בסמכויות והן בתהליך

מתן האישרים במטכ"ל. העיכובים הובילו לכך, שסלי הפרויקטים אושרו והועמדו לשימוש קרן לב"י רק לקראת אמצע שנת העבודה, ובכך נפגעה היכולת להציג לתורמים הפוטנציאליים את העדפות הצבא העדכניות; בשנת 2000 אג"ת כלל לא העביר את סל הפרויקטים לאישור הרמטכ"ל. יצוין, כי השינוי בנהלים בעניין הגורם הפונה לסמכויות לא חולל עד מועד סיום הביקורת, שינוי משמעותי.

**משרד מבקר המדינה העיר, כי עבודת ההכנה שביצעו סמכויות בצה"ל בשנים 2000-2002 לצורך גיבוש סל הפרויקטים של קרן לב"י, הייתה לקויה. בשל כך, לא ניתן היה לממש את מלוא הפוטנציאל של סל פרויקטים מעודכן ככלי עזר לתכנון נושא קבלת התרומות בצה"ל וליישומו המיטבי.**

## 2. תקציב התפעול של קרן לב"י

הוראת משהב"ט בנושא ניהול קרן לב"י כ"משק סגור" (להלן - הוראת התקציב), קובעת, בין השאר, כי התקציב השוטף יוכן על ידי הקרן בשיתוף עם את"ק בהתאם להיקף שיאושר על ידי מנכ"ל משהב"ט, ויהיה בשיעור שאינו עולה על 8% מההכנסות שנתקבלו בשנה הקודמת מתרומות ומריבית שצוברת הקרן על הכספים שהפקידה אצל החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - התקציב הרגיל). עוד קובעת הוראת התקציב, כי אם קבע מנכ"ל משהב"ט סכום אחר או שיעור אחר להיקף התקציב, תחייב קביעה זו את קרן לב"י.

בטבלה מפורטים נתונים לגבי תקציב הקרן המאושר בשנים 1999-2002 (באלפי ש"ח), במחירים שוטפים:

שנה	הכנסות השנה הקודמת*	8% מהכנסות השנה הקודמת	התקציב שאושר	שיעור התקציב שאושר מהכנסות השנה הקודמת	שיעור החריגה
1999	31,152	2,492	3,738	12%	50.0%
2000	38,915	3,113	4,300	11%	37.5%
2001	35,954	2,876	4,000	11%	37.5%
2002	18,765	1,501	3,600	19%	137.5%

\* כולל הכנסות מריבית.

להלן הממצאים שעלו בנושא זה:

א. היקף התקציב ושיטת קביעתו - בשנים 1999 עד 2002 אישר מנכ"ל משהב"ט לקרן תקציב תפעול הגבוה בממוצע בכ-65% מהתקציב הרגיל. בשנת 2002 היה התקציב שאושר גבוה באופן מיוחד (כ-140%) מהתקציב הרגיל.

ב. שיטת חישוב התקציב - במהלך השנים שונתה שיטת חישוב התקציב של הקרן מספר פעמים, כמפורט להלן: בשנת 1995 אישר מנכ"ל משהב"ט, שחישוב תקציב הקרן יפוצל לשני מרכיבים: תקציב הוצאות התקורה של הקרן (משכורות, הוצאות רכב והוצאות משרד) יעמוד על 6.5% מההכנסות, ותקציב הוצאות השיווק יעמוד על 3% מהכנסות הקרן. בשנת 1997 הוחלט במשהב"ט לחזור לצורת החישוב שנקבעה בהוראת התקציב והייתה נהוגה בעבר. בשנים 1999 ו-2000 אישר משהב"ט תקציב מוגדל לצורך חיזוק מערך השיווק, בעיקר לקראת שני מיבצעי התרמה חד-יומיים באמצעות הטלפון (להלן - מיבצעי הלב"יתרום), שנערכו באותן שנים. בשנת

2001 נקבע תקציב הקרן כממוצע של תקציבי התפעול שלה בשנים 1999 ו-2000. זאת על רקע העובדה, שגם בשנת 2001 תוכנן להתקיים מיבצע לב"יתרום, אשר לא התקיים בסופו של דבר.

משרד מבקר המדינה העיר, כי שיטת החישוב הקבועה בהוראת התקציב, ולפיה תקציב התפעול נקבע בכל שנה כשיעור מסוים מהכנסות השנה הקודמת, היא בעייתית מכמה סיבות: ראשית, הקשר בין הוצאות התפעול של הקרן לבין הכנסותיה נחלש משמעותית הן משום שחלק ניכר מעלויות התפעול הן קשיחות והן בשל השפעת גורמים "חיצוניים", כגון: המצב הכלכלי במדינה, המצב הביטחוני ופעילות הצבא. שנית, לפי השיטה הקבועה בהוראת התקציב, אין צורך לבחון בכל שנה את האפשרות להגיע להכנסות הדומות לאלו שהתקבלו בשנה החולפת תוך הקטנת הוצאות הקרן, כלומר, אין צורך לבחון את האפשרות של התייעלות. משרד מבקר המדינה המליץ למשהב"ט לבחון את השיטה לחישוב של תקציב הקרן, ולהקפיד, כי שיטת החישוב שתקבע תהווה את הבסיס לקביעת תקציב הקרן בכל שנה ושנה.

במאי 2003 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה, כי יש לקיים עבודת מטה משרדית במטרה לבחון מחדש את השיטה שלפיה מחושב תקציב התפעול של קרן לב"י.

ג. לוח הזמנים לקביעת התקציב - בביקורת נמצא, כי בשנים 2000, 2001 ו-2002 אושר תקציבה של הקרן באיחור של חצי שנה ויותר מן המועד שנקבע בנוהלי הקרן. עוד נמצא, כי קיים קושי לחשב את תקציב התפעול של הקרן כנגזרת מהכנסותיה בתחילת שנת התקציב, שכן, על פי רוב מאשרת הקרן את דוחותיה הכספיים רק במהלך המחצית השנייה של שנת הכספים, ועד למועד זה אין בידיה נתונים רשמיים סופיים לגבי היקף הכנסותיה בשנה החולפת.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הצורך לאשר את התקציב לפני תחילת שנת הכספים חשוב לא רק מתוקף ההוראות שנקבעו בנושא, אלא גם בהיות התקציב כלי ניהול ובקרה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משהב"ט לשקול גם סוגיה זו במסגרת בחינת הצורך בעריכת שינויים בהוראת התקציב.

ד. ההוצאות על מיבצעי הלב"יתרום - ההוצאות לעריכת מיבצעי הלב"יתרום הובילו להגדלה משמעותית בתקציב התפעול של קרן לב"י לשנים 1999, 2000 ו-2001. בביקורת התברר, כי הקרן ומשהב"ט לא ערכו ניתוח כלכלי של המיבצעים, ובין היתר לא נבדק היחס בין ההכנסות וההוצאות וכן היחס בין התחייבויות התורמים לבין היקף התרומות שמומשו בפועל (בנושא זה ראו להלן). הניתוח הכלכלי בנוגע למיבצעים אלו אמור לשמש את משהב"ט גם בבואו להחליט בדבר תקציבה של הקרן בשנים שבהן אמור להיערך מיבצע לב"יתרום נוסף או מיבצע שיווקי דומה.

### 3. תרומות של מלגות ללימודים

רוב התרומות שנתקבלו במיבצעי הלב"יתרום בשנים 1999 ו-2000 הוענקו בצורה של הבטחות של מוסדות לימוד להעניק מלגות ללימודים לחיילים בשירות חובה ולחיילים משוחררים. המדובר במוסדות לימוד, כגון: מכללות, מכונים להכנה לבחינות בגרות ולבחינות פסיכומטריות ובתי ספר ללימודי המחשב. את המלגות ניתן היה לממש באמצעות שוברים, אשר תוקפם הוגבל לתקופה שנרשמה בהם. בשני מיבצעי הלב"יתרום גייסה הקרן מלגות בשווי של כ-26 מיליוני שקלים, אשר היוו כ-37% מסך הכנסותיה באותן שנים.

להלן הממצאים שעלו בנושא זה:

#### א. מימוש המלגות

שיעור המימוש של המלגות שנתרמו בשני מיבצעי הלב"יתרום עד לנובמבר 2002 - למעלה משלוש שנים ממיבצע הלב"יתרום הראשון ולמעלה משנתיים ממיבצע הלב"יתרום השני - עמד בנובמבר 2002 על כ-16% בלבד. להלן כשלים שהתגלו במהלך הביקורת בנוגע למימוש המלגות:

(1) מימוש ההבטחות של המוסדות התורמים - במקרים רבים הודיעו מוסדות הלימוד על הענקת מלגה על ידי התחייבות כללית שניתנה בעל פה לנציגי קרן לב"י באמצעות הטלפון ביום בו התקיים מיבצע הלב"יתרום. בשל הדינמיקה המהירה שאפיינה את מיבצעי הלב"יתרום, לא קיבלה הקרן באותו מעמד מסמך בכתב לגבי התרומה, ואף לא סיכמה עם אותם תורמים את מרבית הפרטים הנוגעים לתרומה ולמימושה, כגון גובה המלגה ופירוט הקורסים. בביקורת עלה, כי מאוחר יותר התקשתה הקרן לקבל מחלק מהתורמים את הפרטים הנוגעים למלגות לצורך הכנת השוברים, ולעתים התעוררו ויכוחים לגבי פרטים שלא הוסדרו בעת מתן ההבטחה.

במצב שנוצר, שבו הבטחות רבות לא עוגנו, שבועות ולעתים חודשים לאחר מיבצעי הלב"יתרום, בהתחייבות מפורטת בכתב, התעוררו חילוקי דעות בין קרן לב"י לבין היחידה לחיילים משוחררים במשהב"ט, אשר אליה הועברו חלק מהשוברים לחלוקה לחיילים משוחררים, בקשר לשאלה, מיהו הגורם שאמור לברר ולרכז את הפרטים החסרים הנוגעים לתנאי המלגה. במצב זה חלו לעתים עיכובים בהכנת השוברים, וממילא עוכב גם מימושן של אותן מלגות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על קרן לב"י לבחון דרכים שבאמצעותן יסוכמו ויאושרו בכתב הפרטים הנוגעים לתרומות של מלגות סמוך ככל הניתן למועד מתן ההבטחה בעל-פה, וזאת כדי למנוע ויכוחים על פרטי המלגות, ובכך להגדיל את הסיכויים למימוש הבטחות המוסדות התורמים.

(2) שיטת השוברים - שוברים רבים שחולקו לחיילים משוחררים לא מומשו משך תקופה ארוכה מסיבות שונות, בלי שהחיילים המחזיקים בשוברים יידעו את הגורמים המטפלים בנושא בדבר החלטתם.

כדי לעודד חיילים משוחררים להשתמש בשוברים, או לחלופין, כדי שניתן יהיה להעביר שוברים אלו לחיילים אחרים, נדרשו הגורמים שטיפלו בנושא זה לקיים מעקב שוטף אחר מחזיקי השוברים. במסגרת מעקב זה התעוררו קשיים באיתור חיילים משוחררים שהחזיקו בשוברים, משום שנסעו לחו"ל, החליפו כתובת או מספר טלפון וכיו"ב.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על צה"ל, בסיועה של קרן לב"י, לפעול על מנת להביא לשיפור המנגנון שבאמצעותו נעשה הטיפול בנושא. לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר שיפור משמעותי בהיקף התרומות שימומשו יחייב את צה"ל וקרן לב"י לשקול את המשך השימוש בשיטת השוברים במתכונתה הנוכחית.

## ב. הדיווח החשבונאי של קרן לב"י

משקיבלה קרן לב"י את תרומת המלגה, נרשם ערכה הכספי הפוטנציאלי<sup>10</sup> כתוספת לרכוש הקרן בדוחות הכספיים השנתיים. במקרה שבו שוברים לא מומשו עד למועד שבו פג התוקף של הזכאות, או במקרה שלא ניתן היה לממש את השוברים מסיבה אחרת, ציינה הקרן בדוח הכספי השנתי שלה את שווי המלגות שאינן ניתנות למימוש (להלן - הפחתה). במקרים שבהם השלים החייל לפחות שנת לימודים אחת או קורס אחד - לפי אופי הלימודים - ולאחר שנתקבל אישור על כך ממוסד הלימודים, רשמה הקרן את ערך אותה מלגה כהכנסה (תרומה ממומשת).

עד סוף שנת 2001 הפחיתה קרן לב"י מרכוש הקרן כ-27% משווי המלגות שנתרמו בשני מיבצעי הלב"יתרום. בביקורת עלה, כי הקרן ביצעה את פעולות ההפחתה שלא על סמך אמות מידה כתובות ומוגדרות, אלא על פי שיקול הדעת וההערכה האישית של ממלא התפקיד הרלוונטי בקרן לב"י, כמו למשל, במצבים של חוסר היענות של חיילים ללימודים מסוימים או במוסד מסוים, והערמת קשיים רבים על מימוש המלגה על ידי המוסד התורם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה קרן לב"י במאי 2003, כי הקריטריון להפחתת מלגה הינו יכולת המימוש של המלגה, וכי ברגע שהובהר כי לא ניתן עוד לממשה מכל סיבה שהיא, היא הופחתה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משהב"ט במאי 2003, כי העקרונות שלפיהם מפחיתה קרן לב"י את המלגות נבדקו הן על ידי המשרד, כעורך מאזן הקרן, והן על ידי רואה החשבון החיצוני שלה, ונמצאו סבירים, הגם שאינם ערוכים בכתב.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיות הפחתה פעולה חשבונאית המקבלת ביטוי בדוחות הרשמיים של העמותה, ונוכח היקף השימוש שנעשה בה, על משהב"ט לקבוע בכתב את העקרונות לביצוע פעולה זו. כמו כן, על הקרן לנמק בעתיד את הסיבות לביצוע פעולות ההפחתה, וזאת לאור העקרונות שיוגדרו כאמור.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי שהתחייבות למתן מלגה תירשם בדוח הכספי השנתי של קרן לב"י כחלק מנכסיה, רק במידה שההבטחה עוגנה במסמך המפרט את תנאיה.

## 4. השקעת כספי התרומות של קרן לב"י

חוק הנאמנות, התשל"ט-1979 (להלן - חוק הנאמנות), מגדיר נאמנות כ"זיקה לנכס, שעל פיה חייב נאמן להחזיק או לפעול בו לטובת נהנה או למטרה אחרת". החוק קובע, כי "כספי הנאמנות שאינם דרושים לצרכיה השוטפים חייב הנאמן להחזיק או להשקיע כיעיל לשמירת הקרן ולעשיית פירות", וכי "פירותיהם ותמוריהם של נכסי הנאמנות יהיו אף הם לנכסי הנאמנות". עוד קובע חוק הנאמנות, כי הנאמן חייב להחזיק את נכסי הנאמנות בנפרד מנכסים אחרים או בדרך המאפשרת להבחין ביניהם.

באפריל 2002 כתבה המשנה ליועץ המשפטי למערכת הביטחון בחוות דעת בנושא השקעת כספי תרומות, כי על המדינה לנהוג בנאמנות בכספו של מי שתורם לה.

קרן לב"י ומשהב"ט, הנושא באחריות לניהול כספי הקרן, השקיעו לאורך השנים כספי תרומות בהיקף של מיליוני ש"ח, עקב הזמן שחולף (חודשים ולעתים אף שנים) ממועד קבלת התרומה ועד

10 המדובר בערך פוטנציאלי, בשל היותו תלוי במימושן המלא של המלגות בעתיד.

למועד מימושה. רוב כספי התרומות הושקעו אצל החשב הכללי במשרד האוצר ומאז אוגוסט 1998 גם אצל האפוטרופוס הכללי.

בביקורת נמצא, שהקרן לא נהגה להצמיד לכל תרומה את התשואה המסוימת שצמחה מהשקעתה, אלא נהגה, ביחד עם משהב"ט, ועל פי שיקול דעת שהפעילו, לחלק את כספי הריבית בין הפרוייקטים השונים, שהכספים המיועדים עבורם הושקעו בפיקדונות. כך גם נהגו כאשר פרויקט מומש במלואו מכספי תרומות, ונותר "עודף" שמקורו בריבית שהצטברה בגין הכספים שהושקעו עבור פרויקט זה, וה"עודף" הועבר למימון פרויקט אחר שטרם מומש במלואו.

משרד מבקר המדינה העיר, כי דרך הטיפול שאימצו משהב"ט וקרן לב"י לא עולה בקנה אחד עם הוראות חוק הנאמנות. הקרן ומשהב"ט גם לא התבססו בהחלטותיהם בנושא על אמות מידה וכללים מאושרים, שעל פיהם יש לפעול בעת החלטה על העברת כספי הריבית שנצברו בגין השקעת כספי תרומות מתרומה מסוימת לתרומה אחרת.

## היבטים בפעילות של אל"ח

### 1. נוהלי אל"ח בנושא התרומות

אל"ח מקבלת מדי שנה בשנה אלפי תרומות כספיות ותרומות טובין בשווי של למעלה מ-100 מיליון ש"ח. תרומות אלו מתקבלות בדרכים רבות, המחייבות תהליכי טיפול שונים, אשר כוללים פעולות של רישום, אישור, דיווח, בקרה ועוד. הטיפול בתרומות נוגע לתחומים רבים, כגון: כספים, בינוי ואפסנאות, וכרוך בקשר עם גורמים נוספים, כגון: התורמים, יחידות צה"ל, אכ"א, אגודות ידידים ועמותות. לצורך פעילותה הקימה אל"ח ועדות ציבוריות שונות, כמו: ועדה לגיוס אמצעים בארץ, ועדה לקשרי חו"ל וועדת שירותים לחייל.

באמנה שבין אל"ח לבין משהב"ט נקבע, כי "תרומות מיועדות תועברנה ליעדיהן בצה"ל, באמצעות האגודה, בהתאם לנוהל קבוע"; תקנון אל"ח קובע, בין השאר, כי סמכויותיהן של כל אחת מן הוועדות האמורות, הגדרת תפקידיהן, והמטלות שלהן, יאושרו על ידי הוועד המנהל ויפורטו בנוהלי האגודה; כמו כן נקבע, כי סמכויות מנהל המרחב ייקבעו על ידי הוועד המנהל של האגודה ויפורטו בהוראות האגודה.

נמצא, כי האגודה לא קבעה את הנהלים הנדרשים על פי האמנה והתקנון כמפורט לעיל, וכי במשך שנים היא ניהלה את מערך הפעילות שלה בנושא גיוס תרומות, לרבות דרכי הטיפול בהן, ללא נהלים. הצורך בעדכון ובכתיבה של נהלים הועלה כבר בסוף שנת 2000. אמנם האגודה החלה לפעול בנושא, ואף ניסחה במקרים אחדים טיוטות ראשוניות וחלקיות של נהלים שטרם אושרו, אולם תהליך זה נמשך כבר למעלה משנתיים ואינו מתקדם בקצב הראוי.

כך למשל, מבצעת האגודה את פעילותה בתחומים הבאים שלא על בסיס נהלים או ללא נהלים שאושרו על ידי הוועד המנהל והוועדות שהוקמו מטעמו: דיווח לצה"ל על קבלת תרומות והליך אישורן על ידי צה"ל; טיפול המרחבים בתרומות כספיות ובתרומות טובין המתקבלות ישירות מהתורמים; גיוס תרומות בחו"ל; רישום, מעקב ובקרה אחר תרומות מיועדות; טיפול בתרומות של כרטיסים ושל שוברים; טיפול בתרומות של מלגות לימודים; וטיפול בעיזבונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מכלול הטיפול והפעילות של האגודה בנושא גיוס תרומות חייב להיות מושתת על נהלים מעודכנים ומפורטים, ועל אל"ח לתת עדיפות לטיפול בנושא זה.

## 2. מרכז התרמה טלפוני באל"ח

מאז שנת 1995 מגייסת אל"ח תרומות באמצעות חברה פרטית (להלן - החברה), המפעילה מרכז התרמה טלפוני (להלן - מרכז התרמה) בבניין האגודה בתל-אביב. במרכז התרמה קיים מערך עמדות טלפוניות, שבאמצעותו פונים לציבור הרחב בבקשה לקבל תרומות, המשולמות בכרטיסי אשראי או באמצעות הדואר. באוגוסט 1999 חודש ההסכם עם החברה החל מינואר 2000 לשלוש שנים נוספות, עם אופציה להארכת ההתקשרות לשנתיים נוספות, ובלבד שמחזור התרומות במשך שלוש שנות ההסכם יגיע ל-25 מיליון ש"ח. החלטה על חידוש ההסכם התקבלה על ידי ועדה ציבורית מיוחדת שהקימה אל"ח (להלן - הוועדה הציבורית), אשר בתקופה שממסר ועד אוגוסט 1999 קיימה מספר ישיבות בנושא, ולטענת אל"ח החליטה הוועדה הציבורית על פטור ממכרו כדין.

בהסכם עם החברה נקבע, בין השאר, כי שיעור העמלה שתשלם אל"ח לחברה יהיה מדורג, בהתאם להיקף התרומות שתגייס החברה. בשנים 2000 עד 2002<sup>11</sup> הסתכמה העמלה ששילמה האגודה לחברה בכ-27.5 מיליוני ש"ח ששיעורה הממוצע היה כ-44% מהתרומות שגויסו. על פי הערכת מנהל מחלקת הכספים של אל"ח, לאחר ניכוי ההוצאות קיבלה אל"ח כ-50% משווייה של כל תרומה שגייסה החברה.

להלן הממצאים שהועלו בנוגע להתקשרות אל"ח עם החברה:

א. זה למעלה משמונה שנים מפעילה אל"ח את מרכז התרמה באמצעות חברה פרטית, בלי שערכה בדיקה כלכלית מקיפה באמצעות גורם מקצועי במטרה לנתח את החלופות להפעלת המרכז, ואת היקף ההוצאות שהיא משלמת עבור הפעלתו. בדיקה זו לא נערכה אף בעת חידוש ההסכם עם החברה.

ב. אל"ח חידשה את ההסכם עם החברה, בלי שקיבלה הצעות מחברות נוספות הפועלות בתחום ההתרמה הטלפונית.

ג. החלטת אל"ח בשנת 1999, לאשר את ההסכם המחודש עם החברה, לא התקבלה על בסיס נתונים מלאים ומדויקים, כמפורט להלן:

(1) ביוני 1999 הציג מנכ"ל אל"ח לוועדה הציבורית נתונים על הוצאות האגודה להפעלת מרכז התרמה ב-1998 ואת שיעור הרווח של החברה באותה שנה. נתונים אלה לא התבססו על הדוחות הכספיים המאושרים של החברה, אלא על מידע שנמסר בעל-פה מהנהלת החברה. משרד מבקר המדינה העיר, כי התבססות על נתונים הלקוחים ממסמכים שאינם חשבונאיים, אשר נתקבלו מחברה, שהינה בעלת אינטרס עסקי מובהק בכל הנוגע לחידוש ההסכם עימה, אינם יכולים לשמש כבסיס מידע נאות לקבלת החלטה כל כך משמעותית.

(2) ההערכה שהציג המנכ"ל ביוני 1999 לחברי הוועדה הציבורית, ולפיה ההכנסות ממרכז התרמה לשנת 2000 יהיו דומות לאלו שנתקבלו בשנת 1998 (13 מיליון ש"ח), הייתה הערכה חסרה. ביוני 1999, המועד שבו הציג המנכ"ל את הנתונים לוועדה הציבורית, כבר היו בידיו נתונים, אשר לא הוצגו בפני הוועדה, ולפיהם במחצית הראשונה של שנת 1999 הסתכמו ההכנסות מהפעלת

11 הנתונים לגבי שנת 2002 נתקבלו מאל"ח בפברואר 2003 ואינם סופיים.



מרכז ההתרמה בכ-7.7 מיליון ש"ח. בחישוב שנתי מדובר בהכנסות צפויות המסתכמות ב-15.4 מיליון ש"ח, שהן 18.5% מעבר להערכה שמסר המנכ"ל, ואשר מגדילות בהתאם את גובה העמלה לה זכאית החברה. בפועל הסתכמה ההכנסה מתרומות בשנת 1999 בלמעלה מ-16 מיליון ש"ח.

בתשובתה ממאי 2003 למשרד מבקר המדינה מסרה אל"ח, כי במשך השנים חל גידול משמעותי בהכנסות מרכז ההתרמה הטלפוני, וכי יש לזקוף גידול זה ליכולת המקצועית הגבוהה ולניסיון שצברה החברה המפעילה. אשר לאפשרות כי מרכז ההתרמה יופעל על ידי אל"ח נמסר, כי הדבר יביא לגידול משמעותי בהוצאות שכיום מכוסות על ידי החברה המפעילה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי ששיעור העמלות וגובה ההוצאות הכרוכות בגיוס תרומות על ידי גופים ציבוריים ייבחנו גם לאור ההערכה בדבר ציפיותיו של התורם. בהיות מרכז ההתרמה הכלי העיקרי שבאמצעותו מגייסת האגודה כספים מהציבור הרחב בארץ, עליה לבחון ולהעריך ביתר קפידה את דרך הפעלתו. ראוי שהאגודה תערוך ניתוח כלכלי מפורט של החלופות השונות להפעלת מרכז ההתרמה, תבחן הצעות נוספות של חברות העוסקות בתחום זה, ותשקול אף עריכת מכרז בנושא. כל זאת, על מנת להבטיח כי מבחינת אל"ח תתקבל ההחלטה הכדאית ביותר בנושא.

### 3. תכניות העבודה של אל"ח

באמנה שבין משהב"ט לאל"ח נקבע, כי האגודה, בהנהלה ובמרחבים, תערוך לקראת תחילתה של כל שנת עבודה תכנית עבודה שנתי. כן נקבע, כי הכנת תכנית העבודה הרב-שנתית של אל"ח תתבסס על תכנית העבודה הרב-שנתית של צה"ל, בהתייחס לתחומים שבהם פועלת האגודה.

בביקורת עלה, כי אל"ח לא גיבשה תכנית עבודה רב-שנתית. כמו כן, בכל שנה מגבשים מחלקות המטה של אל"ח וארבעת המרחבים שבה תכניות עבודה שנתי, הכוללות פירוט של הקצאת האמצעים ליחידות ותכנית הצטיידות של המרחב. נמצא, כי מרחבי האגודה ומחלקות המטה לא ערכו בסיומה של כל שנה סיכום של שנת העבודה המפורט את נתוני הביצוע אל מול תכנית העבודה המקורית.

### 4. ניהול קרנות מיועדות באל"ח

במהלך שנות ה-70 וה-80 קיבלה אל"ח תרומות, המנוהלות על ידיה על פי רצון התורמים באמצעות מספר קרנות, אשר יתרות הכספים בהן הסתכמו בנובמבר 2002 בכ-2 מיליון ש"ח.

בינואר 2003 ביקש משרד מבקר המדינה מאל"ח לקבל את מסמכי היסוד של הקרנות, כדי לבחון אם ניהולן של כספי הקרנות והשימוש בהן נעשה בהתאם לכללים ולמטרות שהגדירו התורמים. במרס 2003 מסר מנהל מחלקת הכספים של אל"ח למשרד מבקר המדינה, כי בבדיקה שערך לא נמצאו מסמכי היסוד של הקרנות. כמו כן ציין, כי בכוננת אל"ח לפעול על מנת לשנות את ייעודן של הקרנות, כדי שניתן יהיה להשתמש בהן לכלל המטרות של אל"ח.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מאחר שאל"ח מנהלת את הקרנות כנאמנה של התורמים, היה עליה להקפיד על שמירת מסמכי היסוד שלהן. לו כך נהגה, אף ניתן היה לקיים פיקוח ובקרה על אופן ניהולן של הקרנות במהלך השנים.



בשנים 2000-2002 קיבל צה"ל תרומות בהיקף כספי של כ-150 מיליון ש"ח בשנה. את התרומות ליחידות צה"ל מעניקים אזרחים וגופים בארץ ובחו"ל בעלי רצון ונכונות לסייע לחיילים הנושאים בנטל הביטחוני הכבד. קבלת תרומות אלו והטיפול בהן בצה"ל חייב להיעשות תוך הקפדה על נורמות וכללים הנוגעים לקשר שבין התורם לנתרם, למהות התרומה ולאופן השימוש בה. הקפדה על נורמות וכללים אלו דרושה אף על מנת לחזק את תחושת התורמים, כי מתקיים שימוש נאות, חוקי וראוי בתרומות שלהם, דבר שיש בו כדי לשמר את נכונותו של הציבור לתרום עבור חיילי צה"ל.

בביקורת נמצא, כי הגורמים שעסקו בתחום זה במטכ"ל לא היו ערים לפער הניכר הקיים בין דפוסי הטיפול של יחידות ומפקדים בנושא, לבין הנורמות וההוראות הקיימות. על צה"ל לפעול לצמצום פער זה תוך הגברת הפיקוח והבקרה, ובאמצעות נקיטת פעולות הסברה ואכיפה.

יש מקום לפתור את הסתירות הקיימות בין ההוראות השונות שנקבעו להסדרת הטיפול בנושא התרומות. כמו כן, יש לחזק את התיאום בין כל המסגרות הארגוניות העוסקות בנושא, על מנת להביא לכך שההחלטות המתקבלות יושתתו על שיקולים של צורכי הצבא, צורכי היחידות וחלוקה הולמת של התרומות בין היחידות. בנוגע להיבטים שונים הנוגעים לפעילות של אל"ח וקרן לב"י בארץ, נמצאו ליקויים המחייבים את העמותות לנקוט פעולות לתיקונם.

הדוח מצביע על ליקויים בדרך ניהול מערך גיוס התרומות בחו"ל. בתחום זה ראוי לפעול במספר תחומים כלהלן: בחינה מחדש של ההגבלות וההיתרים שנקבעו בנוגע לפעילות אל"ח וקרן לב"י בחו"ל; הקפדה על יישום הוראות דוח ורדי; ייעול מערך הפעילות של אל"ח בחו"ל; וקיום הפעילות תוך הקפדה על הדינים החלים במדינות בחו"ל. כמו כן, נדרש שמשב"ט ינקוט פעולות מעשיות שיובילו לשיפור מערכת היחסים בין אל"ח לאגודת הידידים שלה בארה"ב.

מכלול הליקויים שהעלה מבקר המדינה בדוח זה נוגעים לשלושה מישורים עיקריים: האחד, ההקפדה על מילוי הכללים וההוראות שנקבעו לגבי אופן קבלת התרומות, אישורן והשימוש בהן; השני, הפעילות הפנימית של כל אחד מהגופים העוסקים בנושא - משרד הביטחון, צה"ל, אל"ח וקרן לב"י; והשלישי, תיאום הפעילות שבין הארגונים והגופים בארץ ובחו"ל, והניהול המשולב של הנושא במטרה להביא למיצוי מיטבי של השימוש בתרומות, בעיקר בעידן של מחסור במשאבים. לדעת מבקר המדינה, הטיפול המשולב בשלושת המישורים עשוי לענות על הדרוש תיקון.

## תכנית א'

תכנית א' הינה תכנית רב-שנתית (להלן - תר"ש), שהיקפה הכספי נאמד בסכום כספי ניכר. בתקופה שבין יוני לדצמבר 2002, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא תכנית א' (להלן - התכנית), בדגש על תהליך קבלת ההחלטות לבחינת התכנית, לאישורה ולהיערכות לביצועה. נתונים מסוימים עודכנו עד ליוני 2003. הביקורת נערכה במשהב"ט ובצה"ל ובגופים נוספים.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק את עיקרי התקציר ואת עיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].



## תקציר

בדצמבר 2001 אישר הרמטכ"ל דאז (רא"ל ש' מופז) את תכנית א' כתכנית מרכזית ואת מיתאר תקציב צה"ל לתכנית, המהווה חלק ממקורותיה, בסכום של מאות מיליוני ש"ח בכל אחת מהשנים 2002-2006. אומדן עלויות התר"ש, כפי שהוצג למקבלי ההחלטות, נעשה ללא ביסוס מספיק, והשתנה בתקופת גיבוש התכנית כך שהעלויות הצפויות גדלו לאורך התקופה שבה נבחנו והתקבלו ההחלטות לביצועה, משנת 1999 ועד מועד סיום הביקורת.

המקורות שתוקצבו בתר"ש שאישר הרמטכ"ל בדצמבר 2001 היו חלקיים - חלקו של צה"ל הוקצה על ידי הרמטכ"ל לחמש שנים, שעה שהתכנית תוכננה לתשע שנים; מקורות נוספים למימון התכנית לא התקבלו על פי המתוכנן ובסכומים שהוצגו למקבלי ההחלטות, אך סיכון זה לא נלקח בחשבון מראש. עוד עלה, כי המקורות המתוכננים למימון התכנית, כפי שהוצגה, אינם מספיקים למימונה. זאת ועוד, מעבר להיות התכנית שאושרה גירעונית בהיבט של פער בין המקורות המוקצים לאומדן העלויות, העלויות שנאמדו אף הן היו חלקיות, שכן לא כללו מספר נתחים עיקריים הדרושים לקיום התכנית לאורך שנים ובאפיונים שהוגדרו.

אישור התכנית על ידי הרמטכ"ל דאז נעשה בלי שנערכה עבודת מטה לבחינת מיקומה במכלול סדר העדיפויות בין התכניות בצה"ל. במועד שבו אישר את התכנית, הטיל הרמטכ"ל על אג"ת לבצע בחינה מעין זו. למרות ההנחיה לבצעה בראייה ארוכת-טווח של מכלול הצרכים לאחר הגבלתם בתקציב המיועד של צה"ל לשנים הבאות, הדבר נדחה מספר פעמים. משרד מבקר המדינה לא מצא כי הדבר בא לידי בחינה מעמיקה, כפי שדרש ראש אג"ת בדיון האישור.

על פי הוראת קבע אג"ם מאפריל 2001 (להלן - ההוראה), לביצוע פרויקט בסכום הגדול מ-220 מיליון ש"ח דרוש אישור הרמטכ"ל ושר הביטחון. משרד מבקר המדינה העלה, כי הרמטכ"ל אכן אישר את התכנית, אך היא לא הועברה לאישור שר הביטחון. לנוכח החלטת הממשלה ממרס 2003, ולפיה כל תכנית חדשה העולה על 700 מיליון ש"ח (בתקציב רב-שנתי) תהיה טעונה אישור מראש של ועדת משנה של ועדת

**שרים לביטחון לאומי בראשות ראש הממשלה, יש להביא את תכנית א' לאישור ועדת המשנה, כנדרש מהחלטת הממשלה.**

\*\*\*

נוכח ההיקף הכספי הניכר של התכנית, וההשלכות הנובעות מהתווייתה למשך שנים, נדרש היה, כפי שקבעו קברניטי צה"ל, שתבצע בחינה של התכנית במסגרת העבודה על התכניות ארוכות הטווח של צה"ל והתכניות המרכזיות. במסגרת זו ראוי שייבחן מיקומה של התכנית ויוגדר סדר העדיפויות למימושה כחלק ממכלול הנושאים. משלא נעשה כך, חשוב לדעת מבקר המדינה להקדים ככל הניתן בחינה כוללת ומקיפה זו.

מבקר המדינה מציין, כי מרכזיותה של התכנית כשלעצמה מחייבת שתעלה לאישור סדור של הדרג המדיני, תוך הסתכלות על מכלול המענה לאיום הרלוונטי, כמו גם של ההשלכות על התקציב הרב-שנתי. עתה, כמתחייב מהחלטת הממשלה לאישור פרויקטים ביטחוניים, יש להביא את התכנית לדיון בוועדת השרים בראשות ראש הממשלה.