

פרק חמישי

מערכת הביטחון

דוחות הקשורים למלחמת לבנון השנייה

היבטים בהיערכות גורמי ההסברה ובתפקודם במלחמת לבנון השנייה

פעולות ההסברה של ישראל בתחומי החוץ והביטחון נועדו להציג ולהבהיר לקובעי המדיניות, למעצבי דעת הקהל ולציבור הרחב בזירות הבין-לאומית והאזורית את עמדותיה המדיניות והביטחוניות של המדינה וכן להסביר עמדות אלה בתחומים הללו לציבור בישראל. ההסברה לציבור בישראל כוללת גם מתן הנחיות בדבר צעדי ההתגוננות שעל האוכלוסייה לנקוט כהכנה למצבי חירום ובמהלכם.

לאמצעי התקשורת מקום מרכזי בעיצוב דעת הקהל העולמית, האזורית והפנימית, ולעצמת השפעתם על קביעת המדיניות משמעות אסטרטגית. מאחר שלמערכה התקשורתית השפעה משמעותית על המערכה הכוללת, דרוש להתכונן ולפעול בחזית זו באופן מקצועי.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2006 - ינואר 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על היערכות ותפקוד גורמי ההסברה הממלכתיים בתחומי החוץ והביטחון לפני מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה בלבנון, המלחמה) ועל תפקודם במהלכה. נבדקו סוגיות מרכזיות הקשורות בעיצוב תפיסת ההסברה ובהכנת תכנית הסברה לאומית נוכח הסלמה אפשרית בצפון, בתיאום פעולות ההסברה במהלך המלחמה ובהיבטי תקשורת, דוברות והסברה שהועלו בתחקירים שנעשו בעקבותיה. הביקורת הקיפה את גופי ההסברה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ), במשרד החוץ, במשרד הביטחון, בצה"ל לרבות פיקוד העורף, במשטרת ישראל וביחידת הצנזורה לעיתונות ותקשורת.

ביקורת זו מהווה גם ביקורת מעקב על תיקון הליקויים, שפורטו בדוח 53 א של מבקר המדינה (2002) בנושא "היבטים בהיערכות גורמי ההסברה בנושאי חוץ וביטחון".

עיקרי הממצאים

סוגיות יסוד בתיאום בין גורמי ההסברה ברמה הלאומית

בדוח הקודם התריע משרד מבקר המדינה על הליקויים החמורים הקיימים בפעילות ההסברה הממלכתית זה עשרות שנים; המשרד הצביע על הצורך לקבוע תפיסת הסברה כוללת בנושאי חוץ וביטחון ברמה הלאומית ולגזור ממנה את המבנה והארגון הראויים של מערך ההסברה הלאומי בנושאים אלה ואת המשאבים הדרושים לו ובראש ובראשונה - את גורם-העל שינחה אותו ויתאם את פעולותיו וייצגו ליד שולחן הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני.

למרות המלצת משרד מבקר המדינה, ולמרות הניסיון החיובי שהופק מהפעלתו הזמנית של מערך ההסברה בעת מלחמת המפרץ השנייה ובמהלך ההתנתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון, המשיכה סחבת בלתי נסבלת שבעטיה נותר הכשל של אי-הקמת מערך הסברה לאומי קבוע, בעיקר בשל אי-הסכמות של גופים הנוגעים בדבר.

על פי החלטת הממשלה מדצמבר 2003 הוקם צוות בין-משרדי בראשות מזכיר הממשלה לבחינת נושא "תגבור מערך ההסברה הישראלי". בשל מחלוקת בשאלה אם גורם-העל המתאם את המערך צריך להיות במשרד רה"מ או במשרד החוץ, לא נסתיימה עבודת הצוות ולא נתקבלו החלטות. המלצות הצוות הוצגו לממשלה לאחר למעלה משלוש שנים ורק שנה לאחר מלחמת לבנון השנייה, ביולי 2007.

חרף קיומו של איום הייחוס¹ מלבנון, לא נקבעה תכנית הסברה לאומית להתמודדות עם איום זה ולא בוצע בעניין זה מהלך הסברתי ממלכתי יזום ומתואם.

בעת המלחמה פעל משרד רה"מ לתיאום מערך ההסברה הלאומי:

1. התקופה מ-12.7.2006 עד 3.8.2006, במשך כשלושה שבועות, יועץ התקשורת לרה"מ נשא באחריות לתיאום מערך ההסברה הלאומי.

2. ב-3.8.06 העביר רה"מ את האחריות לניהול ולתיאום מערך ההסברה הלאומי למזכיר הממשלה, משום שיועצו נדרש לייחד את רוב זמנו לייעוץ התקשורתי האישי לרה"מ. מזכיר הממשלה מילא תפקיד זה עד תום המלחמה ב-16.8.06, נוסף על תפקידו הקבוע. אמנם בביקורת עלה, כי בתקופה זו חל שיפור ניכר בתיאום מערך ההסברה, שנעשה גם באמצעות פורומים נושאים שכינס מזכיר הממשלה, אולם גם עצם ביטול האחריות של יועץ התקשורת לרה"מ לתיאום מערך ההסברה בעיצומה של המלחמה, כמו גם העברת האחריות לכך למזכיר הממשלה שתחום זה אינו באחריותו, מעידים על הליקוי המתמשך באופן תיאום מערך ההסברה ברמה הלאומית.

מן הראוי שהתפקיד של מתאם מערך ההסברה הלאומי, יאוּשֵׁב בידי גורם-על אשר יקדיש את מלוא זמנו ותשומת ליבו אך ורק לתחום הייעודי עליו הוא מופקד. על כן, חשוב שתהיה הפרדה ברורה בין התפקיד של תיאום מערך ההסברה הלאומי לבין משרת יועץ התקשורת של רה"מ.

בתקופה שקדמה למלחמה ובתחילתה לא נעשה די לקביעה של אסטרטגיית הסברה אחידה ברמה הלאומית, והדבר בלט בחריפותו בעיקר בשל היעדר גורם-על מרכזי ומתאם את מערך ההסברה הלאומי. הריק שנוצר בתחום זה גרם לתהליך לא תקין שבו הדרג הצבאי, שנקודת מבטו היא בהכרח ביטחונית-צבאית, נטל את היזמה לקביעת אסטרטגיית ההסברה של המדינה, שלה פנים רבות שאינן ביטחוניות, שעה שתהליך זה אמור להתבצע ברמה המדינית, וצה"ל אמור להיות שותף בכיר בו, אולם לא להובילו.

היעדר התיאום בין ההסברה לצורכי פנים לבין הסברת החוץ בראשות משרד רה"מ בלט במיוחד בעת המלחמה בלבנון, שמתחילתה התנהלה בשתי זירות - צבאית ואזרחית. במשרד רה"מ לא נעשתה עבודת מטה טרם המלחמה לצורך קביעת מרכזי הכובד של ההסברה הלאומית כלפי חוץ וכלפי פנים, בהתחשב באיום בזירה הצפונית בנוגע ללבנון ולחזבאללה, המאופיינת בלחימה בו-זמנית בחזית ובעורף. עבודת מטה זו אף לא נעשתה בתחילת המלחמה. בפועל, שעה שבמהלך הלחימה השקיעה חטיבת דובר צה"ל מאמץ ניכר להאדיר את עצמת צה"ל לשם חיזוק החוסן

1 איום הייחוס של צה"ל שאגף התכנון מכין, הוא מסמך הקובע מה הם האיזמים העיקריים לטווח הקצר והבינוני לשנות התר"ש (תכנית העבודה הרב-שנתית), שלקראתם על צה"ל להיערך בבניין הכוח שלו. איום הייחוס מבוסס על הערכת המודיעין ועל היכולות המבצעיות הקיימות והמתוכננות ומגלם בתוכו, בין היתר, אילוצי משאבים (בהסתמך על מסמך אגף התכנון מ-17.8.03).

הלאומי ושיפור תדמית צה"ל, לא היה תיאום לשם איוון של ההסברה הזו עם הסברת החוץ, שבאחריות משרד החוץ, שהדגישה את התוצאות הקשות של התקפת חזבאללה על תושבי ישראל.

למרות הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת משנת 2002 בנוגע לאופן שילובה של לשכת העיתונות הממשלתית (להלן - לע"מ) במערך ההסברה הלאומי, משרד רה"מ לא בחן מחדש את תפקידיה של לע"מ ובראשם - הטיפול בנציגי כלי התקשורת מחו"ל (להלן - התקשורת הזרה) והקמת מרכז תקשורת בעת חירום. הליקויים במישור זה נותרו בעינם ואף החמירו במהלך המלחמה:

1. משרד רה"מ לא עשה תיקון יסודי בנוגע לריכוז הטיפול בנציגי התקשורת הזרה בארץ, שהם גורם מרכזי בעיצוב תדמיתה של ישראל בעולם. בתחילת הלחימה לא הייתה יד המכוונת את הטיפול בעיתונאים הזרים. חלק ניכר של ההסברה לנציגי התקשורת הזרה בתקופת המלחמה בוצע בידי צה"ל, על פי תפיסתו ולא בראייה לאומית כוללת.

2. הליקויים היסודיים בהיערכות המקצועית להקמה ולהפעלה של מרכז תקשורת שעליהם הוצבע בביקורת הקודמת לא תוקנו. אף שהאחריות הפורמלית להקמת מרכז תקשורת היא של לע"מ, בפועל נשא משרד החוץ באחריות זו; לא הוכנה תכנית משותפת לכל גופי ההסברה להקמת ולהפעלת מרכז תקשורת, ולא נקבע נוהל משותף מחייב בתחום זה. בהיעדר אלה, ההחלטה על עצם הקמתו ואופן הפעלתו של מרכז תקשורת לאומי בידי גופי ההסברה בעת המלחמה לא נעשו באורח מובנה וסדור, אלא התבססו בעיקר על אלתור ורצון טוב.

במהלך המלחמה לא התקיימו תדריכים תקופתיים ממלכתיים יזומים לכלי התקשורת, והתדריכים היומיים של צה"ל שימשו בפועל כתדריכים התקופתיים הממלכתיים, שבהם נמסר מידע לציבור. עקב כך העלו קציני צה"ל בתדריכים אלה לא אחת נושאים שבהם עלה גם תוכן מדיני. משרד מבקר המדינה מעיר כי התדריכים הצבאיים אינם מהווים תחליף לתדריך המדיני הממלכתי, שאמור לתת הדרג המדיני או נציג מטעמו.

אגף התקשורת וההסברה של משרד החוץ לא נערך כראוי לפעולה בעת חירום ופעל רק בתגובה לצרכים שעלו בעת המלחמה. מאז הביקורת הקודמת בשנת 2002 לא עיגן המשרד בכתובים את אופן שיתוף הפעולה שלו עם חטיבת דובר צה"ל ועם משטרת ישראל בתחום הסברת החוץ.

הליקויים בטיפול בתחום ההסברה במשרד הביטחון נותרו מאז הביקורת הקודמת בעינם. במהלך המלחמה בלבנון לא טופל תחום ההסברה במשרד באופן יסודי ושיטתי. שר הביטחון עשה בתחום זה בעיקר פעולות אד-הוק בעקבות הערכות מצב שבהן הועלה הצורך בפעולות הסברה. יצוין כי השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון, וצה"ל אמור לבקש הנחיות בנושאי הסברה בתחום המדיניות שהטיפול בהם אינו בתחום אחריותו הוא. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהשר יבחן הלכה למעשה את הצורך בהיערכות משרד הביטחון במישור ההסברה הביטחוני-מדינית בכפוף למדיניות שקבעה הממשלה ולהנחיות הגורם שימונה כמתאם מערך ההסברה הלאומי.

בסיכום חקיר המלחמה שעשה צה"ל קבע הרמטכ"ל כי "דובר צה"ל אינו דובר מדינת ישראל ולכן עליו לעסוק בדוברות צה"ל בלבד, כאשר זה גולש למקומות אחרים צריך לעצור את זה" (ההדגשה במקור). התברר כי אף שאחד מתפקידי חטיבת דובר צה"ל הוא "להשתתף במאמץ ההסברה הלאומי בסביבה הבינלאומית והאזורית", אין בחטיבה מסמך יסוד המפרט כיצד היא אמורה ליישם את תפקידה זה ובאיזה אופן היא אמורה לסייע לדרג המדיני.

על פי חוק ההתגוננות האזרחית התשי"א-1951, אחד מתפקידי פיקוד העורף של צה"ל הוא להדריך את האוכלוסייה בענייני התגוננות אזרחית. ענף התנהגות אוכלוסייה והסברה של פיקוד העורף עוסק בהדרכת האוכלוסייה כאשר להתנהגות בעת חירום. התברר כי במועד פתיחת המלחמה פיקוד העורף לא היה ערוך כראוי בכמה תחומים במישור זה ובין היתר: חומרי ההסברה של הפיקוד לרבות מודעות מוכנות מראש לעיתונים, סרטוני הדרכה בנוגע לבחירת חדר מוגן והנחיות התגוננות

- לא היו מעודכנים לתרחישים שנקבעו ואושרו, בהם האפשרות של ירי רקטות על מדינת ישראל, ולפי לקחים שהופקו ממלחמות וממצבי כוננות קודמים; על אף החשיבות של אולפן השידור של פיקוד העורף להנחיה והדרכה של האוכלוסייה בעת חירום, לא היה הפיקוד ערוך כנדרש להפעלתו בתוך זמן קצר בתרחישים שונים; גם תפקידי "מסבירים" לא אוישו בפיקוד בתחילת המלחמה, וחסרו מסבירים בשפות זרות כגון ערבית, רוסית ואמהרית; פיקוד העורף והמשטרה לא סיכמו מי אחראי להסברה לאוכלוסייה בנוגע לרקטות שלא התפוצצו, וממילא לא הוכנה מראש ואף לא בעת המלחמה תכנית הסברה לאוכלוסייה, שנועדה להזהיר ממגע עם נפלים, אלא רק לקראת סיומה.

ריבוי המנגנונים למעקב אחר הנאמר באמצעי התקשורת שהקימו גורמי ההסברה, כל אחד לעצמו, נותר בעינו מאז הביקורת הקודמת מבלי שמוסד התיאום ביניהם. מצב זה גורם לבזבז משאבים. בימי המלחמה המשיכו מרכזי התקשוב של גורמי ההסברה לפעול ללא תיאום, ושיתוף הפעולה המועט ביניהם התקיים רק על בסיס של רצון טוב.

מאז הביקורת הקודמת אמנם הוקמו גופי הסברה בערבית במשרד החוץ ובחטיבת דובר צה"ל, אולם נותר בעינו, ואף התחדד מאוד בימי המלחמה בלבנון, הכשל ההסברתי המתמשך בתחום ההסברה לעולם הערבי, לתושבי הרשות הפלסטינית, ולאוכלוסיות דוברי השפה הערבית בישראל. כשל זה מתבטא בכמה תחומים: בהיעדר מדיניות הסברה לאומית כוללת בתחום זה; בהיעדר גוף ממלכתי המוסמך לרכז את הפעולות במישור זה; בצמצום היכולות של גופי השידור של מדינת ישראל בשפה הערבית בטלוויזיה, ברדיו ובאינטרנט. בתקופת המלחמה בלט היעדר פעילות של משרד רה"מ לתיאום בין גורמי ההסברה בערבית במשרד החוץ, במשרד הביטחון, בחטיבת דובר צה"ל ובמשטרה. כל אלה פגעו ביכולתה של ישראל להציב את עצמה על מפת התקשורת הערבית ולבנות גשרים בינה לבין מיליוני צופים ומאזינים ערבים.

ההסברה בצה"ל

חטיבת דובר צה"ל היא אחד מגופי המשנה של אגף המבצעים במטה הכללי, והיא נועדה לדרווח על הנעשה בצה"ל לציבור בארץ ובחור"ל, לטפח את אמון הציבור בצה"ל ולשמש סמכות מקצועית בצה"ל בנושא הדוברות וההסברה. לחטיבה נציגויות בפיקודים המרחביים, והיא מתאמת את פעילותם של גופי התקשורת והדוברות בזרועות האוויר והים, במפקדת זרוע היבשה ובאגפי המטה הכללי.

בעת המלחמה בלבנון נמצאה חטיבת דובר צה"ל במצב ארגוני לא יציב, נוכח שני שינויים ארגוניים משמעותיים שנעשו בה בתוך פרק זמן קצר וטרם הוטמעו ומוסדו דיים. כתוצאה מכך למועד תחילת המלחמה חסרו בחטיבה מסמכי יסוד מעודכנים, שהיו אמורים לשמש בסיס מוכר ומחייב לכלל קציני החטיבה, כגון תפיסת הפעלה חטיבתית מעודכנת לעת שגרה ולעת חירום וסיכום תורתי מעודכן לתחומי התקשורת, הדוברות וההסברה בצה"ל. גם לא נמצא שבחטיבת דובר צה"ל נותחו תפקידיה הנוספים בתחום הדוברות, ההסברה והתקשורת בעת חירום, והמשמעות הנובעת מכך, לרבות בנוגע לשילובה בפעילות ההסברה ברמה הלאומית בעת שכזו.

המשך הזנחת הטיפול בתחום התיעוד המבצעי המצולם עליה הצביעה הביקורת הקודמת בשנת 2002 גרמה בעת המלחמה לחוסר מוכנות וכשירות של צה"ל בתחום חשוב זה. כתוצאה מכך, צה"ל לא הצליח לספק את התיעוד המבצעי המצולם הדרוש, שבחלקו נועד גם לשמש לצורכי ההסברה ברמה הלאומית, ובכך נפגע מאמץ ההסברה בכללותו. זאת, בעיקר בשל הטיפול הכושל של מפקדת זרוע היבשה, שהוטלה עליה האחריות לנושא, וכן בשל הטיפול הלקוי של חטיבת דובר צה"ל בתחום אחריותה המקצועי. הניסיון לתת מענה לצורכי התיעוד המבצעי המצולם במהלך המלחמה היה מאוחר מדי ובלתי מספק.

אין בצה"ל הוראות כתובות המסדירות את צירופם של כתבים ליחידות צה"ל בשטחי לחימה, לרבות חלוקת האחזיות, הסמכויות ודרכי שיתוף הפעולה בתחום זה בין גורמי צה"ל החל מרמת המטה הכללי ועד היחידה המבצעית. התברר כי חלק מבקשות חטיבת דובר צה"ל בעת המלחמה לצרף כתבים לכוחות הלוחמים נתקלו בהתנגדות של מפקדים, וחלק מהם אף לא מילאו את הנחיות הרמטכ"ל ומפקד פיקוד הצפון לצרף כתבים לכוחות הלוחמים.

ראוי שהמינוי לתפקיד דובר צה"ל, שהוא תפקיד מטה מקצועי בכיר במטה הכללי, ייעשה על פי אמות מידה ברורות וידועות שייקבעו מראש על ידי צה"ל.

חשיפת מידע מסווג במלחמה

במהלך המלחמה בלבנון היקף חשיפת המידע המסווג היה רב ומשמעותי ונמשך עד לסיומה. יש לראות בחומרה את אי-ההקפדה בצה"ל בתחום החשוב והרגיש של שמירת ביטחון המידע המעידה על חוסר משמעת. משרד מבקר המדינה מעיר על היקף חשיפת המידע המסווג ועל אי-הפעלת הסמכות באופן תקין וחד-משמעי בעת המלחמה לצמצם את היקף החשיפה, הן של הגורמים הפיקודיים ובראשם הרמטכ"ל וראש אגף המבצעים והן של הגורמים המקצועיים האחראים בצה"ל לביטחון המידע, ובראשם ראש אגף המודיעין, באמצעות ראש מחלקת ביטחון המידע.

בביקורת נמצא כי ראש אגף המבצעים דאז לא בחן עם דוברת צה"ל את המשמעות הנובעת מהנחיות הרמטכ"ל לקיים מדיניות תקשורתית של "פתיחות מרבית אך מבוקרת", תוך תיאום קביעת גבולות הפתיחות עם מחלקת ביטחון מידע לצורך ביצוע האיזונים הדרושים ותרגומם לנהלים מתאימים. זאת, כדי להתאים את המדיניות האמורה לאופייה של המלחמה בלבנון. התברר כי במהלך המלחמה בלבנון שררה אי-בהירות בקרב קציני צה"ל בנוגע למידת הפתיחות התקשורתית המותרת, גבולותיה ואופן הפיקוח והבקרה מצד המפקדים והגורמים המקצועיים הנדרשים למדיניות זו במהלך הלחימה כדי להבטיח את יישומה, דבר אשר גרם בין היתר לחשיפת מידע מסווג.

חלק מנושאים מסווגים שנקבע שאסור לחשוף מידע בעניינם (המוגדרים בצה"ל "יעדי ההסתרה") נחשפו באמצעות כלי התקשורת במהלך המלחמה בלבנון, בין היתר, משום שחלק מהמפקדים שקיימו תדריכים כללי התקשורת לא הכירו דיים את יעדי ההסתרה. בביקורת עלה, שאין נוהל המסדיר את הטיפול ביעדי ההסתרה וקובע, בין היתר, את תהליך ריכוזם, גיבושם ואישורם; את תדירות בחינת תקפותם ועדכוןם; את פעולות הפיקוח והבקרה שעל מחלקת ביטחון מידע לעשות בשיתוף יחידת הצנזורה לעיתונות ותקשורת (הצנזורה) כדי להבטיח את אי-חשיפתם; את הסמכות לחשוף אותם ואת שיטת חשיפתם כאשר הדבר נדרש.

יחידת הצנזורה לעיתונות ולתקשורת לא הייתה ערוכה כראוי - מההיבט הארגוני והתשתיתי - להתמודד בעת המלחמה עם "מדיניות הפתיחות התקשורתית המבוקרת" של צה"ל ועם "הסביבה התקשורתית-טכנולוגית המתפתחת".



היעדר תפיסת הסברה (קונספציה) ממלכתית כוללת וחוסר תיאום נאות בין גורמי ההסברה - הנובע מהיעדר הכוונה ממשלתית באמצעות גורם-על קבוע המנחה והמתאם - גורמים לכשל הסברתי מתמשך של ממשלות ישראל. כשל זה בלט בחריפות גם בעת מלחמת לבנון השנייה. מדובר בליקוי יסודי, שבמועד סיום הביקורת, בינואר 2007, טרם תוקן, בין היתר, בשל סחבת בלתי נסבלת לאורך שנים של מקבלי החלטות. במאמץ ההסברתי ההכרחי בימי מלחמה אין די ברצון הטוב של גורמי הביצוע, באלתור מוצלח ובגמישות. במצב זה נכנס צה"ל לתחומי הסברה שבאחריות הדרג המדיני ואף הכתיב במידה מסוימת כיווני הסברה לאומיים. אשר על כן, נדרשים דפוסי עבודה מתוכננים וסדורים, וחלוקת אחריות ברורה בין כל הגורמים הנוגעים בדבר, שיאפשרו להתמודד כראוי עם מצבים משתנים, בעת שגרה ובעיקר בעתות חירום. יתר על כן, משרד מבקר המדינה סבור כי כפי שקיים צורך מובהק בריכוז המאמץ להשגת הישגים המיטביים בחזית הלחימה, נדרש ריכוז מאמץ מקביל כפן משלים בחזית ההסברה. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמשרד רה"מ הוא היחיד בעל הראייה הכוללת של צורכי ההסברה לציבור בישראל והסברת החוץ, מן ההכרח, שהוא ירכז את פעילות מערך ההסברה הלאומי בעת חירום ויכין אותו לשם כך בעת רגיעה.

מוטל אפוא על משרד רה"מ לסכם ללא דיחוי - בשיתוף עם משרד החוץ, משרד הביטחון, צה"ל, המשרד לביטחון הפנים ומשרד ישראל ומשרדי הממשלה הנוספים הנוגעים בדבר, את תפיסת ההסברה; לקבוע את הסמכות והאחריות לתיאום פעילות ההסברה ברמה הלאומית לצורכי החוץ והפנים ואת עקרונות הוצאתה אל הפועל; ולעגנם בהחלטת ממשלה, וכן לשקול את הצורך לעגנם בחוק.²

כמו כן, מעיר מבקר המדינה על הטיפול הכושל בליקויים שהועלו בביקורת בשנת 2002, שתיקונם היה מונע חלק ניכר מהבעיות שהועלו בדוח זה, ומצביע שוב על הצורך הדחוף לתיקון ליקויים אלה הנוגעים להפעלת המערכת הפנימית של כל אחד מגורמי ההסברה, כעניין העומד בפני עצמו, הדרוש לשיפור יכולת ההסברה.

2 בהודעת ממלא מקום מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה ביום 8.7.07 נמסר, בין השאר, כי הממשלה החליטה להקים מטה הסברה לאומי במשרד רה"מ, אשר "ינחה ויתאם את כלל גורמי ההסברה במדינת ישראל, על מנת להציג מדיניות הסברה אמינה, אחידה ועקבית". עוד החליטה הממשלה על הקמת "פורום הסברה לאומי קבוע (בתחום המדיני-ביטחוני)", שיקבע את מדיניות ההסברה של מדינת ישראל בהתאם להחלטות ראש הממשלה והממשלה ועל פי הנחיות ראש מטה ההסברה הלאומי.

המוכנות של מערך המילואים בזרוע היבשה למלחמה

מערך המילואים הוא מרכיב מרכזי בעצמתו של צה"ל ובחוסנה של מדינת ישראל. מערך זה הוא אבן יסוד ביכולת צה"ל לבצע את משימותיו המבצעיות, בייחוד במצבי עימות גבוהי עצימות. מוכנותו של מערך המילואים למצבי חירום תלויה בשני מרכיבים עיקריים: אימונו והכשרתו בעתות שגרה והמוכנות של יחידות מחסני החירום (להלן - ימ"חים), שבהן מאוחסן ציודו.

פעולות הביקורת

במסגרת הביקורת על מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) בדק משרד מבקר המדינה בחודשים ספטמבר 2006 עד מרס 2007 בצה"ל את המוכנות של מערך המילואים בזרוע היבשה למלחמה. נבדקו בעיקר אימון יחידות המילואים בשנים 2002 עד 2006, ובכלל זה ביצוע אימונים לקראת המלחמה; קביעת הכשירויות הנדרשות לכוחות היבשה ומדדים לבדיקתן והמוכנות של הימ"חים.

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 הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 [נוסח משולב].

עיקרי הממצאים

אימון מערך המילואים בזרוע היבשה

1. בשנת 2000 פרסמה חטיבת התורה וההדרכה באגף המבצעים שבמטה הכללי של צה"ל טיוטה של ספר תורת האימונים, והוא שימש תורה ארעית מחייבת עד חודש אוקטובר 2006, שבו פרסמה את תורת האימונים. משנת 2000 ועד מועד סיום הביקורת מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - זרוע היבשה), שייעודה הוא, בין היתר, לבנות את כוחות השדה של צה"ל ולהכניס למלחמה, טרם גיבשה תורת אימונים זרועית מחייבת, אף שהדבר נדרש בתורת האימונים.

2. למערך המילואים ביבשה נקבע מודל אימונים המבוסס על מחזור אימונים שנתי שנועד לשמר את מוכנותו למלחמה. בשנת 1989 שונה המודל למודל המבוסס על מחזור אימונים דו-שנתי, בעיקר בשל אילוצים תקציביים, ובשנת 2004 הוחל באימון במחזוריות תלת-שנתית. למרות הירידה הניכרת בתדירות ובהיקף של האימונים, מפקדת זרוע היבשה לא בחנה את ההשפעות האפשריות של המודל החדש על יכולתם של החיילים והמפקדים לשמר את הכשירויות הבסיסיות שרכשו בעבר, ואת השפעתו על כשירותם לבצע את משימותיהם בעת מלחמה. מתחקירי צה"ל שנעשו בעקבות המלחמה עלה כי לחלק מהיחידות לא הייתה הכשירות הבסיסית הנדרשת, וכי מודל האימונים התלת-שנתי לא הספיק לשמירת כשירות זו.

3. בשנים 2003 עד 2005 דיווח צה"ל לדרג המדיני כי קיימת פגיעה מתמשכת באימוני מערך המילואים בכוחות היבשה עקב קיצוצים בתקציב אך לא הציג את המשמעות המבצעיות של פגיעה זו ואת השפעתה על כשירות מערך המילואים למלחמה, כגון: פגיעה ביכולת לממש תכניות מבצעיות, בין השאר, מבחינת משך הזמן הנדרש לביצוען; או הפגיעה ביכולת של החיילים להפעיל אמצעי לחימה שונים. בדיון על תקציב מערכת הביטחון לשנת 2006, שהתקיים באוגוסט 2005 בראשות ראש הממשלה דאז מר אריאל שרון, ציין שר הביטחון דאז, מר שאול מופז, כי מערך

המילואים של צה"ל איננו כשיר עקב הפגיעה באימוניו. מעיון בפרוטוקול הדיון עולה כי המשתתפים בדיון, לרבות ראש הממשלה, לא הגיבו על דבריו אלה. כמו כן, לא נמצא כי הממשלה דנה בנושא חיוני זה בעקבות דבריו המהותיים של שר הביטחון, וניתחה את המשמעות הנובעת מהם.

4. יום לפני פרוץ המלחמה, ב-11.7.06, נפגש ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, עם פורום המטה הכללי. כמה מחברי המטה הכללי השמיעו דעות סותרות לכאורה על כשירות הצבא בכלל ומערך המילואים בפרט, ובהן דעה נחרצת שלפיה מערך המילואים אינו כשיר. בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה לראש הממשלה בנוגע להשפעה של דברים אלה על החלטותיו בעניין המלחמה, השיבה לשכתו, בין השאר, כי בישיבת הממשלה שהתקיימה למחרת היום, ב-12.7.06, לא הוצג קושי ביכולת הצבא להתמודד במספר חזיתות. בפגישה עם מבקר המדינה בנובמבר 2006 ציין שר הביטחון דאז, מר עמיר פרץ, שלא הוצגה לו תמונה של חוסר כשירות מבחינת היערכות של היחידות או מבחינת הצטיידותן. אמירה זו מלמדת על הבעייתיות בדרך שבה הציג צה"ל לשר פרץ את ההשפעה של הפגיעה באימוני מערך המילואים על כשירותו. בעייתיות זו בדרך הצגת ההשלכות של הפגיעה באימוני מערך המילואים על כשירותו, מתחזקת נוכח דברי שר הביטחון הקודם, מר שאול מופז, לראש הממשלה באוגוסט 2005 בדבר אי-כשירות מערך המילואים בשל הפגיעה באימוניו.

5. היקף האימונים של יחידות השדה במילואים בשנים 2002 עד 2006 היה קטן מהמתוכנן. בשנת 2002, כתוצאה ממבצע "חומת מגן", היקף האימונים שבוצעו היה קטן בכ-20% בממוצע מהיקף האימונים המתוכננים. בשנת 2003 התקיימו אימונים בהיקף מצומצם במידה ניכרת לעומת השנה שקדמה לה, בעיקר בשל קיצוץ בתקציב. בשנים 2004 עד 2006, שבהן תוכנן שיחידות המילואים יתאמנו על פי המודל התלת-שנתי, לא עמדה מפקדת זרוע היבשה בהיקף האימונים המתחייבים ממודל זה. בסופו של דבר היו גודלים שלא ביצעו תרגיל מלא באש במשך ארבע או חמש שנים.

6. חלק גדול ממפקדי החטיבות (להלן - מח"טים), בחטיבות סדירות ובחטיבות מילואים שמילאו תפקיד זה בשנים 2001 - 2006, ורוב המח"טים שמילאו תפקיד זה בינואר 2007, לא השתתפו בהשתלמות למח"טים, אף על פי שעל פי פקודת המטכ"ל בעניין זה, ההשתתפות בה היא תנאי למינוי לתפקיד. עוד נמצא, כי חלק מהמח"טים בשנים 2001 עד 2006 שרובם פיקדו על חטיבות מילואים שימשו בתפקידים פחות מ-24 חודשים, שהם פרק הזמן המזערי למילוי תפקיד זה לפי פקודות הצבא. במצב זה, יהיו מח"טים שסיימו את תפקידם בלי שביצעו תרגיל חטיבתי מלא, בשל מחזוריות האימונים התלת-שנתית הנהוגה כאמור בזרוע היבשה משנת 2004. כמו כן נמצא כי 13% מהקצינים ששימשו בדצמבר 2006 מפקדי גדודים ביחידות מילואים בחילות השדה, לא השתתפו בקורס מפקדי גדודים כנדרש, וכי 29% עד 39% ממפקדי הפלוגות במספר אוגדות לא השתתפו בקורס מפקדי פלוגות כנדרש¹.

7. יחידות המערך הסדיר ביבשה הן המקור לכוח האדם של יחידות מערך המילואים. לפיכך מטען הידע והניסיון שנרכשים באימונים ובפעילות המבצעית מועברים מהמערך הסדיר למערך המילואים ומשמשים נדבך בכשירות של מערך המילואים ללחימה. מאז שנת 2002 צומצמו באופן ניכר גם אימוני המערך הסדיר ביבשה ונפגעו כשירות היחידות ומוכנותן ללחימה. הפגיעה בהכשרות ובאימונים של היחידות הלוחמות במערך הסדיר פוגעת אפוא גם היא בכשירות מערך המילואים.

1 בעניין זה ראו גם בדוח שנתי 57 א של מבקר המדינה (2006), בפרק על "הכשרת הקצונה הבכירה", עמ' 43.

קביעת הכשירויות הנדרשות לזרוע היבשה ומדדים לבדיקתן

1. אף על פי שהפעילות לקביעת הכשירויות הנדרשות לחילות השדה ולקביעת מדדים לבדיקתן החלה כבר בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, עד מועד סיום הביקורת במרס 2007 לא נקבעו הכשירויות הנדרשות לכלל חילות השדה, במערך הסדיר ובמערך המילואים, ולא נקבעו מדדים אחידים לבדיקת כשירויות אלה. כתוצאה מכך לא הייתה בידי המטה הכללי כל השנים הללו תמונת מצב של כשירות כלל חילות השדה, וממילא היא לא הוצגה לדרג המדיני. התמשכות הטיפול בנושא חשוב זה, גם אם הוא מורכב, וחוסר הנחישות של הדרג הצבאי העליון בהבאת הטיפול בו לכדי סיום היו מהסיבות המרכזיות שגרמו לכך שלפני הדרג הבכיר של צה"ל ולפני הדרג המדיני לא הייתה ערב המלחמה תמונת מצב מהימנה של הכשירות של חילות השדה, בסדיר ובמילואים, שהיה בה כדי לסייע להם בקבלת ההחלטות.

2. ביולי 2000 אישר הרמטכ"ל דאז, רב-אלוף שאול מופז, לפתח מערכת כשירויות ומדדים (להלן - כש"מ), שבאמצעותה ניתן יהיה לבחון את הכשירויות של היחידות על פי מדדים אחידים. פיתוח המערכת היה אמור להסתיים באמצע שנת 2003. ביוני 2001 הוצגו בפורום המטה הכללי נתונים על כשירות כלל הגדודים בחילות השדה, לפי אבחון שהתבסס על אמות מידה שנקבעו למערכת הכש"מ. באבחון עלו פערים משמעותיים בכשירות הגדודים שנבחנו. לא נמצא שגורמי מפקדת זרוע היבשה וגורמי המטה הכללי דנו בתכנית להבאתם לרמת הכשירות הנדרשת. בתקופת שבהן כיהנו הרמטכ"לים הבאים - רב-אלוף משה יעלון ורב-אלוף דן חלוץ - לא התקיים דיון המשך על מערכת הכש"מ ויישומה בזרוע היבשה. רק ביוני 2006, בסיכום דיון על עבודת מטה בנושא יעדי המוכנות בתכנית הרב-שנתית החדשה של צה"ל, קבע סגן הרמטכ"ל, האלוף משה קפלינסקי, כי מפקדת זרוע היבשה מחויבת להאיץ את עבודת המטה לקביעת הכשירות הנדרשת מחיילי המילואים ולתקצבה בקביעות בתכנית הרב-שנתית. בעת הביקורת בדצמבר 2006 טרם הסתיים פיתוחה של מערכת הכש"מ.

3. בדצמבר 2006 הציג מפקד זרוע היבשה, האלוף בני גנץ, את תמונת המצב של כשירות זרוע היבשה לרמטכ"ל דאז, רב-אלוף דן חלוץ. תמונת המצב לא התבססה על מערכת הכש"מ אלא על מודל שהוכן שבועות מספר קודם לכן, ומפקד זרוע היבשה הציג אותו ככלי מדעי ואובייקטיבי. המידע שהציג נגע לחלק מהאוגדות של צה"ל והצביע על כשירות בינונית ולמטה מכך. נמצא כי תמונת המצב שהוצגה התבססה בעיקר על מרכיבים כמותיים, כגון היקף האימונים המתוכננים שבוצעו ומעט על מרכיבים איכותיים, כגון רמת ההישגים באימונים. מחד גיסא, הכנת מערכת להצגת תמונת מצב של כשירות הכוחות בזרוע היבשה בתוך שבועות מספר מצביעה על סחבת הנמשכת שנים רבות בפיתוח מערכת הכש"מ; מאידך גיסא, אי-כלילתם של נתונים איכותיים במערכת זו מצביעה על איכות לא מספיקה של המערכת, שהוצגה כאמור ככלי מדעי ואובייקטיבי.

אימון כוחות המילואים בעת חירום

1. תכנית א' היא תכנית להכנה מואצת למלחמה בתחומים שונים, לרבות ביצוע אימונים במשך מספר ימים למערך המילואים. בתכנית א' הראשונה שגובשה ב-1988 נאמר כי היא נועדה לביצוע אימוני רענון של מערך המילואים. בתכניות העבודה של צה"ל לשנים 2003 עד 2005 נקבע, כי מפקדת זרוע היבשה תתבסס על תכנית א' כדי להחזיר לכשירות את גדודי המילואים בזמן חירום. לא נמצא כי חטיבת המבצעים באגף המבצעים שבמטה הכללי ומפקדת זרוע היבשה בדקו אם ניתן להחזיר לכשירות את יחידות המילואים באמצעות התכנית ללא שינוי של מתכונת האימון שנקבעה בתכנית המקורית ובפרק הזמן שנקבע בה, קרי במספר ימי אימון. שינוי המטרה של תכנית א' בלא שינוי של מתכונת האימון שנקבעה, הפך את השגת המטרה להחזיר לכשירות את יחידות המילואים לבלתי ריאלי, לנוכח הצמצום בהיקף האימונים משנת 1989, ועוד יותר משנת 2004, וגרם לכך

שהשתרשה בצה"ל תפיסה מוטעית ולפיה ביצוע התכנית יאפשר להחזיר את גדודי המילואים לכשירות בזמן חירום.

2. מכיוון שהמטה הכללי לא החליט לגייס את יחידות המילואים מיד עם תחילת המלחמה, לא בוצעה תכנית א' לאימון יחידות המילואים. למרות האפשרות שיבוצע מהלך קרקעי במלחמה, לא הוצגה במטה הכללי תמונת המצב של כשירות יחידות המילואים ושל אימוני היחידות, כדי לבחון אם יש מקום לגייס כוחות מילואים ולאמנם לפי תכנית א' כבר בשלבים הראשונים של הלחימה. הכוחות שגויסו אומנו לקראת הלחימה במתכונת מצומצמת מזו שנקבעה בתכנית א'.

3. 114 יחידות אומנו לקראת הלחימה בלבנון: כ-70% מהן במרכז הלאומי לאימונים ביבשה בצאלים (להלן - מל"י), הכפוף למפקדת זרוע היבשה, והיתר בבסיס האימונים של פיקוד הצפון באליקים (להלן - בא"פ צפון). במל"י לא היו סיכומים כתובים של האימונים שבוצעו, ולכן לא ניתן לדעת מה תוכנן לעשות בהם ומה נעשה בפועל. כמו כן לא ניתן לדעת מה הייתה האפקטיביות של האימונים שבוצעו. האימונים בבא"פ צפון נמשכו יום עד יומיים, ומשכם נקבע לרוב לפי פרק הזמן שעמד לרשות היחידות עד להצטרפותן ללחימה. מסיבה זו, חלק מהיחידות לא ביצעו את כל האימונים שתוכננו להם.

4. מפקדת פיקוד הצפון ואחת מהאוגדות הכפופות לה, בשיתוף בא"פ צפון, פיתחו בשנת 2005 מודל מבצעי לתרגול גדודי חיל רגלים בשירות סדיר ובשירות מילואים להשתלטות על מרחב צבאי של חזבאללה, המכונה "שמורת טבע", לסריקתו ולטיהורו. תרגול מודל זה נעשה בשטחי האימונים של בא"פ צפון, המדמים "שמורת טבע". מודל זה פותח בלי שמפקדת זרוע היבשה ומל"י השתתפו בגיבושו. מפקדת זרוע היבשה גם לא הכינה תכנית אימונים סדורה שתאפשר לאמן בבא"פ צפון לפי מודל זה את כלל יחידות המילואים האמורות לפעול בלבנון.

המוכנות של יחידות מחסני החירום (ימ"חים)

1. תחזוקת האפסניה בימ"חים מתבצעת על ידי חיילים בשירות סדיר, העוסקים בעיקר במקצועות הלוגיסטיקה והחיתום. במשך השנים צומצמו תקן כוח האדם ומצבת כוח האדם בתחום תחזוקת האפסניה בימ"חים. לדוגמה, תקן כוח האדם לתחזוקת האפסניה בימ"חים של אחת מהאוגדות שנבדקו בביקורת זו צומצם בשנים 2000 עד 2006 בכ-58%. בכל ארבע האוגדות שנבדקו לא אוישו רבים מתקני החיילים בשירות חובה ובקבע בימ"חים. נמצא שלא נבחנה ההשפעה של צמצום תקן כוח האדם על תחזוקת הימ"חים.

2. הציוד המאוחסן בימ"חים כולל, בין היתר, רכב קרב משוריין (להלן - רק"מ); כלי רכב לסוגיהם; ציוד לוחמה מבוקר (להלן - צל"מ) לסוגיו, ובכללו כלי נשק ואמצעים אופטיים לסוגיהם; ואפסניה כללית. לפריטי הצל"מ לסוגיהם נקבעו שני סוגי תקנים: תקני תקינה, שנקבעו לכל יחידה לפי ייעודה וארגונה ובהתאם לתורת הפעלתה, ומבטאים את צרכיה; ותקני הקצאה, שנקבעו בשל אילוצי מצאי ותקציב. בביקורת נמצא כי בימ"חים שנבדקו יש פערים ניכרים בין המצאי של חלק מסוגי הצל"מ, שתאם על פי רוב את תקני ההקצאה, לבין תקני התקינה, המבטאים כאמור את הצורך. לדוגמה, בחטיבת טנקים של אוגדה מסוימת תקן ההקצאה של אמצעי ראיית לילה למפקדי טנקים היה כ-66% מתקן התקינה, ובמצאי היו אמצעי ראיית לילה ששיעורם 52% מתקן התקינה.

3. ערב המלחמה ובמהלכה קיבלו יחידות מילואים, באמצעות תרומות של חיילי מילואים ושל גורמים אזרחיים, צל"מ, ציוד לסיוע ללחימה וציוד אישי, בניגוד להסדרים בנושא זה שנקבעו בפקודות מטכ"ל. הציוד שנתרם כלל, בין היתר, אפודי מגן, ערכות רפואיות, כוונות טלסקופיות, נעליים צבאיות, משקפי הגנה מרסיסים ומזון². הציוד רוכז אחרי המלחמה בבתי חיילים או

2 ראו גם דוח מבקר המדינה על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, (2007), עמ' 555.

במחסנים נעולים בשטח הימ"ח, שמפתחותיהם נמצאים בידי אנשי המילואים, והוא אינו רשום במצאי של היחידות.

4. תכנית ב' היא תכנית מטכ"לית להשאלת ציוד מימ"חים ליחידות סדירות בעת רגיעה ולהשבתו לימ"חים בעת חירום. ארבע האוגדות שנבדקו השאילו לפני המלחמה בסך הכול אלפי פריטי צל"מ ממגוון גדול של סוגים לכ-100 יחידות המפוזרות באזורים גאוגרפיים מרוחקים זה מזה. תכנית ב' לא הופעלה במהלך המלחמה. עם זאת, מפקדים באוגדות שנבדקו הטילו ספק באפשרות לקבל בעת חירום את האמצעים מהיחידות השואלות לכשיוחלט על הפעלת התכנית, נוכח העובדה שהיחידות השואלות כבר יהיו בעיצומה של הלחימה.

5. צה"ל מחזיק מלאי של ציוד רפואי (להלן - צר"פ) מסוגים שונים. בהתחשב באורך חייהם של פריטים שונים בערכות הצר"פ קבעה מפקדת קצין הרפואה הראשי מודל לרענון ערכות אלה. בשנים 2004 ו-2005 החליט ראש אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה³ במטה הכללי דאז, האלוף אודי אדם, שלא לתקצב רענון של ערכות הצר"פ לעת חירום. החלטות אלה אושרו בשנת 2004 על ידי סגן הרמטכ"ל דאז, האלוף גבי אשכנזי, ובשנת 2005 על ידי הרמטכ"ל דאז, רב-אלוף משה יעלון. כתוצאה מכך, בסוף שנת 2005 כל ערכות הצר"פ לעת חירום של יחידות המילואים לא היו בתוקף. ראש אגף הלוגיסטיקה, הרפואה והמרכזים הלוגיסטיים, האלוף אבי מזרחי, הורה להקצות 5 מיליון ש"ח לרענון הערכות בשנת 2006. הצר"פ המיועד לרענון נרכש בתחילת השנה והתקבל בצה"ל ערב המלחמה, והדבר אפשר לרענן רק את ערכות הצר"פ של יחידות המילואים שהשתתפו במלחמה, ימים מספר לאחר שגויסו ולקראת הצטרפותן לחימה. אילו היה צורך בגיוס כוחות מילואים נוספים, היה עלול להיווצר מצב שבו לא היו להם ערכות צר"פ בנות תוקף.

6. ציוד להתגוננות מפני לוחמה כימית כולל פריטים שונים, כגון בגדי מגן פחמיים, מסכות, ערדליים, מגפיים וחומרי טיהור (להלן - פריטי אב"כ⁴). מבדיקת המלאי לעת חירום של פריטי אב"כ שתוקפם מוגבל עלה שבסוף שנת 2006 שיעורי הפריטים שהיו בתוקף בכלל צה"ל היו כ-65% מהתקנים בממוצע. באותה עת לא היו בארבע האוגדות שנבדקו תכניות מטעם מפקדת זרוע היבשה הקובעות מועדים לרענון הציוד שפג תוקפו.

7. באוגוסט 2006 הוציאה מפקדת זרוע היבשה פקודה להחזרת רק"מ וכלי רכב לכוננות ולכשירות, ולפיה ההחזרה של רק"מ לכוננות תסתיים בתוך 40 ימים ממועד חזרת היחידות לימ"חים, והחזרתו לכשירות תסתיים בתוך שנתיים. על פי הפקודה, לצורך ההחזרה של רק"מ לכוננות יעשו היחידות טיפול מונע הכרחי ויתקנו תקלות "משביתות מלחמה"⁵ וליקויים בטיחותיים. נמצא כי בשתי חטיבות טנקים שנבדקו בשתי אוגדות, בטנקים שהוחזרו לכוננות תוקנו אמנם תקלות "משביתות מלחמה" ותקלות בטיחותיות, אך לא תוקנו תקלות אחרות שהתגלו בהם, ששיעורן הגיע לכ-50% מכלל התקלות. ביצוע תיקונים אלה מתוכנן במסגרת הפעולות להחזרת הטנקים לכשירות, שאמורות להסתיים עד סוף שנת 2008. עקב כך יש חשש לכאורה שאם תפרוץ מלחמה בטרם יסתיים שלב ההחזרה לכשירות, שיעור הרק"מ הלא כשיר יהיה גדול מזה שהיה ערב המלחמה.



3 בינואר 2006 שונה שמו של האגף ל"אגף הלוגיסטיקה, הרפואה והמרכזים הלוגיסטיים" (אלר"מ).
 4 בצה"ל רווח השימוש במונח אב"כ במשמעויות שונות. בדוח זה המונח מציין התגוננות מפני חומרי לחימה כימיים.
 5 על פי אוגדן חומרת ליקויים של חיל החימוש, תקלה "משביתת מלחמה" היא תקלה שבגינה הרק"מ מושבת בעת שגרה ובזמן חירום.

בתורת האימונים של צה"ל נכתב כי "הצבא נוצר וקיים כדי להילחם. לפיכך, לחימה או יצירת יכולות לחימה - הן העשייה הצבאית הנכונה... ומסימני ההיכר היותר מובהקים של צבאות וגופי צבא טובים ויעילים".

בשנים 2000 עד 2006 קיבל הדרג הצבאי הבכיר, באישור הדרג המדיני, בעיקר בשל אילוצים תקציביים, החלטות שהביאו לצמצום ניכר בהיקף האימונים של יחידות השדה במערך המילואים ושל היחידות הלוחמות במערך הסדיר, לצמצום בתקנים ובמצבת כוח האדם העוסק בתחזוקת האפסניה והציוד בימ"חים ולמחסור ניכר בחלק מסוגי הצל"מ. תחקירים שעשה צה"ל אחרי המלחמה העלו שחלק מהחלטות אלה פגעו במוכנות מערך המילואים למלחמה.

משרד מבקר המדינה מצביע על שני ליקויים מהותיים בקבלת אותן החלטות על ידי צה"ל ועל ידי הדרג המדיני:

1. אף שהחלטות שהתקבלו כרוכות בסיכונים, קודם קבלתן לא נותחו בצה"ל במפורט ההשלכות האפשריות של אותן החלטות על יכולתו של מערך המילואים לבצע את משימותיו בזמן חירום. לדוגמה, לא נבחנו ההשלכות האפשריות של מודל האימונים התלת-שנתי בכל הנוגע לכשירות ולמוכנות של החיילים ושל היחידות במערך המילואים לבצע את משימותיהם בעת מלחמה. ממילא צה"ל לא הציג לדרג המדיני את המשמעויות המבצעיות של פגיעה באימוני מערך המילואים ואת השלכותיה על כשירותו של מערך זה למלחמה. דוגמה נוספת היא ההחלטה שלא לרענן את ערכות הצר"פ בימ"חים, שרק במקרה לא גרמה לכך שמערך המילואים שלחם בלבנון ניצב בפני "שוקת שבורה" מבחינת ציודו הרפואי. באשרה את הפגיעה באימוני מערך המילואים מדי שנה בשנה, ללא ניתוח המשמעויות המבצעיות שלה וללא דיון בהן, בייחוד לנוכח קביעתו של שר הביטחון באוגוסט 2005 בדבר אי-כשירות מערך המילואים, קיבלה עליה הממשלה סיכון גבוה שמערך זה לא יפעל כנדרש אם תפרוץ מלחמה כוללת.

2. למרות פעילות הנעשית בצה"ל שנים רבות, צה"ל טרם קבע את הכשירויות הנדרשות מהיחידות הלוחמות ביבשה, במערך הסדיר ובמערך המילואים, וכן מדדים למדידת הכשירות והמוכנות של חיילים ושל יחידות למלא בהצלחה את משימותיהם במלחמה. עקב כך אין בפני הדרג הצבאי הבכיר ובפני הדרג המדיני, בכל עת, ולא הייתה ערב המלחמה, תמונת מצב מהימנה של כשירותן ומוכנותן של יחידות המילואים ביבשה למלחמה, שיש בה כדי לסייע להם בקבלת ההחלטות. ההערכה של מפקדים באשר לכשירות יחידותיהם אינה יכולה לשמש תחליף לתמונת מצב המבוססת על מערכת של כשירויות ומדדים לבדיקתן, כיוון שיש חשש שמפקדים לא יאמרו שיחידותיהם אינן כשירות לבצע משימות.

ליקוי בסיסי נוסף שראוי להדגישו נוגע לאימוני המפקדים ביחידות המילואים. איכות המפקדים מושגת באמצעות שלושה מרכיבים עיקריים: הכשרה, אימונים והניסיון הקרבי הנרכש במלחמות. ממצאי הביקורת מלמדים שנוסף על הפגיעה באימונים, כמתואר בדוח זה, גם הכשרת המפקדים נפגעה כתוצאה מאי-ביצוע פקודות המחייבות לבצע הכשרות שונות למפקדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל בכלל, ועל מפקדת זרוע היבשה בפרט, לפעול לשיפור כשירותו ומוכנותו של מערך המילואים ביבשה למלחמה, בין היתר על ידי תיקון הליקויים שהועלו בדוח זה, ובעיקר לנקוט את הצעדים האלה:

1. על מפקדת זרוע היבשה לכתוב את תורת האימונים של זרוע היבשה, על פי תורת האימונים שהוציא המטה הכללי, כדי שתשמש בסיס לכל פעילות האימונים בזרוע היבשה.

2. (א) על צה"ל לקבוע בדחיפות את הכשירויות הנדרשות מחילות השדה, במערך הסדיר ובמערך המילואים, ולקבוע מדדים שיאפשרו לבדוק את העמידה בכשירויות אלה. עוד יש לקבוע את התשומות הנדרשות להשגת אותן כשירויות, כמו סוגי האימונים הדרושים לשם כך, משכם והאמצעים הדרושים לביצועם. יש להקפיד על הקצאת תשומות אלה לאורך זמן ולקבוע שאין לבטל את הקצאתן, אלא באישור הדרג המדיני (קביעת תקציב מינימום לאימונים).

(ב) יש לעגן את הקביעות בדבר הכשירויות והמדדים לבדיקתן במסד נורמטיבי מחייב בצה"ל, כמו הוראות הפיקוד העליון ופקודות מטכ"ל. כמו כן, יש לקבוע סדרי פיקוח ובקרה בתוך צה"ל, שיאפשרו לוודא את קיומם של הכשירויות והמדדים שייקבעו ואת קיומם של המשאבים הדרושים לקיים כשירויות אלה. נוכח חשיבות קיומו של מידע מהימן על מידת הכשירות של היחידות בתהליך קבלת החלטות של הדרג המדיני, ראוי לשקול לעגן בחוק את חובתו של צה"ל לקבוע אמות מידה מפורטות לכשירות הנדרשת של יחידות במערך הסדיר ובמערך המילואים. כמו כן ראוי לשקול לעגן בחוק את חובתו של צה"ל למסור לדרג המדיני דיווח עתי בעניין זה, כדי שיקומו פיקוח ובקרה חיצוניים על צה"ל בנושא חיוני זה.

3. יש לאכוף את ביצוע פקודות הצבא בכל הקשור להכשרת מפקדי היחידות והעוצבות הלוחמות ולאימונם כדי לצמצם באופן ניכר את מספר המפקדים שלא הוכשרו ואומנו כנדרש. זאת, כדי להביא לכך שההכשרה והאימונים יתרמו תרומה מהותית לאיכות תפקודם של המפקדים.

4. על צה"ל לבחון אם במתכונת האימונים שנקבעה בתכנית א' המעודכנת לאימון חיילי המילואים ניתן לממש את המטרות שנקבעו בה, כדי למנוע את המצב שהתברר רק בעקבות המלחמה, שבו השתרשה בצה"ל תפיסה מוטעית שניתן להחזיר לכשירות את יחידות המילואים באמצעות תכנית א'.

5. יש לבחון את היקף כוח האדם הדרוש לתחזוקת ימ"חים בעת רגיעה ולקבוע לפיו תקן שישמש בסיס קבוע לאיוש התפקידים בתחום זה.

6. (א) על צה"ל לבחון את כמות הצל"מ והציוד הנוסף הדרוש ליחידות המילואים לעת חירום. בהתבסס על תוצאות בחינה זו יש לקבוע תקן אחד לצל"מ ולהשוות את המצאי אליו. כמו כן יש לבחון את השפעת המחסור בצל"מ ובציוד אחר על היכולת של היחידות לבצע את משימותיהן בעתות חירום.

(ב) על צה"ל לפעול לשירוש התופעה שנפוצה במלחמת לבנון השנייה - פניות של מפקדים וחיילים אל גופים אזרחיים בבקשה לקבל תרומות של צל"מ, ציוד אישי ומזון, בניגוד להסדרים שנקבעו בנושא זה בפקודות הצבא. נוסף על החשש שציוד כזה אינו עומד בדרישות של צה"ל, תופעה זו עלולה לגרום לאי-אמון במערכת הצבאית.

(ג) יש לבחון את תועלתה של תכנית ב' נוכח הספקות שהעלו מפקדים בדבר האפשרות להחזרת הצל"מ והציוד המושאל בזמן חירום לימ"חים.

(ד) ראוי לשמור בתקציב השנתי נתח תקציבי קבוע לרענון צר"פ, על מנת להבטיח את הימצאותו של צר"פ בר-תוקף בימ"חיים בכל עת.

7. על מפקדת זרוע היבשה לקיים בקרה הדוקה על ביצוע התכניות שקבעה להחזרת הציוד בימ"חיים לכוונות ולכשירות בעקבות המלחמה במגמה לעמוד במועד ביעדים שנקבעו.

מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת

מידת כושרו של צה"ל לבצע כל משימה מבצעית נגזרת במידה רבה מכמויות המלאי של פריטי הצידוד הנדרשים לביצוע המשימה, לרבות מלאי התחמושת. במלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) היה מחסור בחלק מסוגי התחמושת. ביטוי לכך ניתן בדברי הרמטכ"ל דאז, רב-אלוף דן חלוץ, בדיון שהתקיים בלשכת שר הביטחון ב-6.8.06, במהלך המלחמה, שבו אמר, בין השאר: "אנחנו על הבנקט, כתוצאה של עיוורון מערכתי לאורך שנים. אנחנו הנחנו שהמלחמות הן מאיתנו והלאה".

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 עד מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת. הביקורת נעשתה בצה"ל, במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ובתעשיות הביטחוניות הממשלתיות (להלן - התעשיות הביטחוניות): התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש), הרשות לפיתוח אמצעי לחימה בע"מ (להלן - רפאל), והתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - תע"א).

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

עיקרי הממצאים

קביעת יעדי היערכות ויעדי הצטיידות בתחום התחמושת והספקתה במלחמה

1. יעדי ההיערכות בתחום התחמושת הם תקנים לתחמושת לזמן חירום, שמציינים את הכמות הדרושה מכל פריט, כמענה מלא למלחמה המתנהלת על פי תרחיש הייחוס¹. יעדי ההיערכות הם הבסיס לתכנון הצטיידות בתחמושת. בדוח שנתי 57 א של מבקר המדינה², שפורסם לפני המלחמה, נקבע כי יעדי ההיערכות הנוגעים לחלק ניכר מסוגי התחמושת בצה"ל לא עורכנו במשך שנים, וכי חלקם נקבעו קביעות פיקודיות, ללא ניתוח מעמיק של משמעויותיהם מבחינה מבצעית ותקציבית, ואין ודאות שהם מבטאים בצורה מיטבית את כמויות התחמושת הדרושות לצה"ל לזמן חירום ואת התקציב שיש להקצות למטרה זו. הממצאים והמסקנות של תחקירים שעשו גופים שונים בצה"ל בעקבות המלחמה הצביעו אף הם על הצורך בבחינת יעדי ההיערכות בתחום התחמושת.
2. מגבלות תקציב הובילו את אגף התכנון שבמטה הכללי ואת זרועות צה"ל בשנים האחרונות לקבוע יעדי הצטיידות בסוגי התחמושת העיקריים לעת חירום, שהכמויות שנקבעו בחלקם קטנות

1 במסמך "תרחיש הייחוס" של אג"ת מאוגוסט 2003 מוגדר תרחיש הייחוס כתיאור התפתחות עתידית של מלחמה, והוא בגדר קביעה פיקודית של האתגרים המבצעיים העיקריים, שצה"ל צריך להיערך להם בבניין כוחו. תרחיש הייחוס אמור לשמש בסיס לתכנון כוח האדם, כמויות המלאי והאמצעים התומכים ולהוות בסיס משותף למודלים של תכנון בגופים ובזרועות בצה"ל.

2 ראו דוח שנתי 57 א של מבקר המדינה (2006) בפרק "סוגיות נבחרות בממשק שבין תהליכי התכנון והתקצוב בצה"ל", עמ' 5.

במידה ניכרת מאלה שנקבעו ביעדי ההיערכות. למשל, הכמות שנקבעה ביעד ההצטיידות בתחמושת מסוג אחד הייתה כ-36% מהכמות שנקבעה ביעד ההיערכות (להלן גם: התקן), וביעד ההצטיידות בתחמושת מסוג שני כ-50% מהדרוש לפי התקן. אף שההצטיידות בפועל היא שקובעת את מידת המוכנות בתחום התחמושת לעת חירום, אין במטה הכללי נוהל לניתוח המשמעויות המבצעיות של הצטיידות בחסר לעומת יעדי ההיערכות, לרבות ניתוח השפעתו של מחסור זה על היכולת לממש את התכניות האופרטיביות.

3. על אגף המבצעים במטה הכללי מוטלת האחריות להתאמת המלאים הקיימים לתכניות האופרטיביות לעת חירום במסגרת תכנית התחמושת המטכ"לית³. נמצא כי לאגף אין מנגנון שמתפקידו לנהל בעת רגיעה את משאבי התחמושת בראייה כוללת של כמויות התחמושת הדרושות הן למשימות השוטפות והן למימוש התכניות האופרטיביות לעת חירום.

4. נוכח מחסור בחלק מסוגי התחמושת בעת המלחמה, נקט משהב"ט תהליכי רכש מזורזים. מתקיר של צה"ל עולה כי פריטי תחמושת שנרכשו לא סופקו במועד רלוונטי לחימה או שהכמות שסופקה לא היה בה כדי להשפיע משמעותית על מהלך המלחמה.

היערכות צה"ל ומשהב"ט להשלמת מלאי התחמושת בעת חירום בייצור מקומי

1. הוראת משהב"ט מפברואר 2001 עוסקת בפעילויות שעליו לבצע בשיתוף עם צה"ל להגברת המוכנות למלחמה ולהשלמת המלאים הדרושים, לרבות מלאי התחמושת, כאשר תינתן התראה בדבר מלחמה, בין היתר, באמצעות ייצור המלאים בתעשיות הביטחוניות בארץ, בתוך פרקי זמן של שבועות מספר עד חודשים מספר שיקבע צה"ל. צה"ל קבע לעניין זה פרקי זמן מסוימים (להלן - התכנית הלוגיסטית). בשנים 2002 ו-2003 פעלו צה"ל ומשהב"ט בהיבטים מסוימים בלבד של התכנית הלוגיסטית, ובשנים 2004 ו-2005 לא פעלו בעניין זה כלל. לטענת אגף התכנון בצה"ל, מימוש התכנית נבחן בצה"ל בשנים האחרונות והמסקנה הייתה שלא ניתן לייצר מלאים בטווח הזמן הקצר שבו מדובר. רק בתרגיל שעשה משהב"ט בפברואר ובמרס 2006 הוא קיבל מצה"ל לראשונה מידע על הפערים במלאים, כנדרש בהוראת משהב"ט האמורה.

2. לא נמצא כי משהב"ט וצה"ל בחנו עם התעשיות הביטחוניות אם ניתן להגדיל את כושר הייצור של פריטי תחמושת בארץ כדי לספק את הפריטים הדרושים בפרקי הזמן שנקבעו בתכנית הלוגיסטית, לרבות מיפוי שלבים בתהליך הייצור שיש בהם כדי לעכב את הייצור (להלן - "צווארי בקבוק"). כמו כן לא נמצא כי משהב"ט וצה"ל עשו בדיקה כלכלית כדי לבחון אם כדאי לצה"ל להחזיק מלאי מוצרים מוגמרים שתוקפם עלול לפוג עם התיישנותם, ולחלופין לייצר או לקנות מלאי מוצרים חלקיים שבעת חירום ניתן להופכם בזמן קצר למוצרים מוגמרים.

3. בשנים 1997 עד 2006 אמנם ביצעו משהב"ט וצה"ל כמה עבודות מטה למיפוי קווי ייצור בתעש שהם חיוניים לעת חירום, אולם עבודות אלה נעשו במסגרת תהליכי הפרטתה בלבד, ותוצאותיהן לא הניבו כל החלטה אופרטיבית על שמירת קווי ייצור חיוניים לזמן חירום, על היקפם ועל המימון הדרוש לשם כך. משהב"ט, בשיתוף צה"ל, גם לא קבע אילו קווי ייצור חיוניים לזמן חירום ברפאל ובתע"א יש לשמר.

4. במלחמה היה מחסור באמצעי הגנה מסוימים, והוא השית מגבלות כבדות על הפעלת הכוח. למרות המחסור הניכר והבעייתיות לרכוש אמצעים אלה, לא נערכה הזרוע האחראית בצה"ל במידה מספקת בתכנית מתקצבת להצטיידות במלאי אמצעי הגנה אלה לעת חירום. משהב"ט אף הוא לא

3 תכנית התחמושת המטכ"לית קובעת את העקרונות לתכנון הקצאת התחמושת ולצריכתה, ונועדה לספק לפיקודים המרחביים ולזרועות את המידע הדרוש כדי שיוכלו לבנות את יכולתם לפי התכניות האופרטיביות.

נערך מראש כראוי להגדלת כושר הייצור של אמצעי הגנה אלה בעת חירום באמצעות מימון של הרחבת התשתיות של התעשייה הביטחונית הנוגעת לדבר, בייחוד תשתיות המהוות "צוואר בקבוק", והכשרת כוח אדם לייצור אמצעי הגנה אלה.



לקביעת יעדי היערכות עדכניים בתחום התחמושת ובעיקר להצטיידות לפי יעדי הצטיידות חשיבות רבה להבטחת המוכנות של צה"ל לעת חירום.

מבקר המדינה קבע עוד לפני המלחמה כי יעדי ההיערכות הנוגעים לחלק ניכר מסוגי התחמושת בצה"ל אינם מעודכנים, וכי אין ודאות שהם מבטאים בצורה מיטבית את כמויות התחמושת הדרושות לצה"ל לעת חירום. בביקורת זו נמצא כי אין בצה"ל ניהול לניתוח המשמעות המבצעית של הצטיידות בחסר לפי יעדי הצטיידות לעומת יעדי ההיערכות והסיכונים הכרוכים בכך.

אחת המסקנות שהעלה משהב"ט לאחר המלחמה הייתה כי יש לשמר בארץ קווים לייצור תחמושת בזמן חירום, כיוון שיש קושי לרכוש תחמושת בתוך זמן קצר בזמן חירום. נמצא כי במשך שנים לא נערכו צה"ל ומשהב"ט לאפשרות של הגדלת מלאי התחמושת בזמן חירום באמצעות הגדלת כושר הייצור של התעשיות הביטחונית. לדעת משרד מבקר המדינה, הפעילות בנוגע לשמירתם של קווי ייצור חיוניים של תחמושת בארץ לזמן חירום היא ליקוי מהותי, שהתבטא בעבודת מטה ארוכת שנים שנעשתה בנושא ולא הניבה כל תוצאה ממשית. רק בעקבות המלחמה, שחשפה את הקשיים ברכישת תחמושת בתוך זמן קצר, חודשה בדיקת היכולת לייצר תחמושת בישראל בזמן חירום.

מאחר שהתחמושת היא אחד המשאבים הקריטיים ללחימה, ראוי שמשלהב"ט וצה"ל ינקטו בצעדים לתיקון הליקויים, וביניהם:

1. בתחום קביעת יעדי ההיערכות ויעדי הצטיידות בתחמושת לזמן חירום - על המטה הכללי לבחון בדחופות את יעדי ההיערכות בנוגע לסוגי התחמושת העיקריים המשמשים אותו, כדי להיטיב לבסס את החלטות על הצטיידות במלאי התחמושת להבטחת מוכנות מיטבית למלחמה לפי תרחיש הייחוס. כמו כן, יש לקבוע ניהול לניתוח המשמעות המבצעית של הצטיידות לפי יעדי הצטיידות בחסר לעומת יעדי ההיערכות שנקבעו, לרבות ניתוח ההשפעה של המחסור בתחמושת על היכולת לבצע את התכניות האופרטיביות במלואן.

2. בתחום הספקת התחמושת בזמן חירום - על צה"ל ומשהב"ט לבחון כיצד ניתן להקטין את התלות בהספקת תחמושת מחו"ל בזמן חירום באמצעות היערכות לשימור קווי ייצור שיאפשרו לייצר בארץ בעת חירום את פריטי התחמושת העיקריים הדרושים לצה"ל. בעקבות המלחמה הוקמה ועדה משותפת למשהב"ט ולצה"ל לבדיקת יכולת הייצור הנדרשת של תחמושת בזמן חירום. נוכח ניסיון העבר, שבו בדיקות רבות בעניין זה לא הביאו לקבלת החלטות מחייבות, ראוי כי הפעם יועלה הנושא בתוך זמן קצר לפני שר הביטחון ויתקבלו במהרה החלטות המתחייבות.

דוחות הקשורים למערכת הביטחון

שילוב חיילי העתודה האקדמית בצה"ל

חיילי העתודה האקדמית (להלן - עתודאי או עתודאים) הם יוצאי צבא החייבים בשירות סדיר או המתנדבים לשירות כאמור על פי חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, ושירותם הצבאי נדחה בדרך כלל לתקופה של שלוש או ארבע שנים לצורך לימודים אקדמיים באחד מהמוסדות להשכלה גבוהה בארץ. בתום לימודיו העתודאי אמור לחזור לשירות צבאי ולשרת כשש שנים: שלוש שנים במסגרת שירות החובה, שנדחה בשל לימודיו, ושלוש שנים נוספות במסגרת התחייבותו לשרת בשירות קבע (מסיימי הלימודים בתחום הרפואה - שנתיים).

אגף משאבי אנוש שבמטה הכללי (להלן - אמ"ש), מגבש ומגדיר את מדיניות צה"ל בנושא העתודה האקדמית. אגף התכנון שבמטה הכללי (להלן - אג"ת), קובע את הצורך בעתודאים במגמות הלימוד השונות, ולפיו מתכנן אמ"ש את איוש העתודאים בצה"ל. מפקדות ממונות (להלן - סמכויות), כגון חיל האוויר והחלל והזרוע לבניין הכוח ביבשה, מגדירות את הדרישות להצבת עתודאים בתפקידים במסגרותיהן לפי מגמות הלימוד ומעבירות אותן לאמ"ש ולאג"ת, וכן אחראיות להפעלת העתודאים בתפקידיהם.

בשנים 1997 עד 2006 התחילו לימודיהם כ-900 עתודאים, בממוצע, בכל שנה. בינואר 2007 שירתו בצה"ל כ-4,200 קצינים וחיילים בשירות חובה ובשלוש השנים הראשונות לשירות הקבע, לאחר שלמדו במסגרת העתודה האקדמית.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2006 עד מאי 2007 בדק משרד מבקר המדינה את שילוב בוגרי העתודה האקדמית בצה"ל.

עיקרי הממצאים

תכנית רב-שנתית לעתודאים

בשנת 2002 אושרה תכנית רב-שנתית (להלן - תר"ש) בנושא העתודה האקדמית (להלן - תר"ש עתודאים 2002), שקבעה את שיא¹ העתודאים בשירות חובה בכל סמכות, ושימשה עד לתקופת הביקורת כלי עבודה מרכזי באג"ת ובאמ"ש בכל הנוגע לתכנון איושם של עתודאים בצה"ל. נמצא, כי בשנים 2005 ו-2006 היו עודפים ניכרים בעתודאים בהשוואה לשיאים שנקבעו בתר"ש עתודאים

1 לפי הגדרת אג"ת, שיא כוח אדם הוא ההיקף המרבי (תקרה) של כוח אדם שניתן להעסיק בשנה נתונה. השיא יכול להיות גדול מהתקן או שווה לו.

2002 שפגעו במיזמים המקצועי המיטבי. יוצא אפוא, שתר"ש עתודאים 2002 אינה ממלאת את ייעודה כתכנית לאיוש עתודאים בהתאם לצרכים.

מיזוי העתודאים בשירות הצבאי

1. הצורך במיפוי של התפקידים שבהם יוצבו העתודאים הועלה כבר משנת 2000 על ידי נציב קבילות החיילים ובמחקרים שנערכו בצה"ל; כמו כן, במהלך הכנת תר"ש עתודאים 2002 מופו התפקידים שבהם יוצבו העתודאים. למרות זאת, לא עוגנו תפקידים אלה ככלל בתקנים, כדי להבטיח את מיזוי המקצועי המיטבי של העתודאים בשירות בצה"ל. נמצא גם, כי בשנתיים האחרונות הוצבו עתודאים לא תמיד לפי תוצאות מיפוי התפקידים שנעשה במהלך הכנת תר"ש עתודאים 2002.

2. משרד מבקר המדינה ערך השוואה במספר סמכויות בין התפקידים של כ-240 עתודאים, שנבחרו באופן מקרי, לבין התקנים שבהם הם הוצבו, ונמצא, כי 58 מהם (כ-24%) ממלאים תפקידים שלא נקבעו להם תקנים. מצב כזה עלול לפגוע במיזוי המקצועי של עתודאים אלה.

3. חוסר שביעות רצון של עתודאים משירותם הצבאי על רקע מיזוי המקצועי צוין בדוח השנתי של נציב קבילות החיילים משנת 2000, שהוזכר לעיל, ובמחקרים שערך המרכז למדעי ההתנהגות באמ"ש בשנים 2004 ו-2005. נמצא, כי הסמכויות, שעליהן מוטלת האחריות למיזוי המקצועי של העתודאים, אינן מקיימות פיקוח ראוי בעניין שיבוץ עתודאים בתפקידים ובתקנים בהתאם להשכלתם. אמ"ש עצמו אינו מקיים בעניין זה מטעמו פיקוח יזום עליהן.

4. לפי מדיניות אמ"ש, על כ-80% עד כ-90% מהעתודאים לעבור קורס קצינים. כ-1,700 מבין כ-4,200 העתודאים (כ-40%), ששירתו בצה"ל בינואר 2007 בשירות חובה או בשלוש השנים הראשונות לשירות הקבע, לא הוסמכו לקצונה. כך, לא מומשה במלואה המדיניות שנקבעה, ונפגע המיזוי הפוטנציאלי מהשילוב של תרומתו המקצועית של העתודאי, בעקבות רכישת ההשכלה האקדמית, ושל תרומתו בעקבות הכשרתו והסמכתו כקצין.

5. לפי נתוני מחלקת הסגל באמ"ש מנובמבר 2006, כ-30% מכלל העתודאים ששירתו בצה"ל לא השלימו תואר ראשון או שלא העבירו את פרטיו כדי שיוזנו לרישומי המחשב של צה"ל. מספר זה ניכר של עתודאים, הרשומים כחסרי תעודה, מחייב את אמ"ש והסמכויות לבדוק את הסיבות לכך ולפעול לצמצום התופעה. יתר על כן, לעתודאים כנ"ל, שסיימו קורס קצינים, הוענקה משנת 2005 דרגת סגן, בניגוד לאמור בפקודת מטכ"ל ובחוות דעת של מפקדת הפרקליט הצבאי הראשי, שלפיה ניתן להעניק לעתודאים אלה רק דרגת סג"מ.

6. לשמונה (כ-23%) מבין 34 עתודאים שהם מהנדסי חשמל במפקדת חיל האוויר ובמפקדת חיל הים לא היו רישיונות, כנדרש בחוק החשמל, התשי"ד-1954 (שבעה מבין 15 בחיל הים ומהנדס אחד מבין 19 בחיל האוויר) - מצב שאינו מאפשר להם לבצע עבודות חשמל מכל סוג שהוא.

7. אמ"ש קבע, כי בכל אחת מהשנתיים הראשונות לשירות הקבע הראשון של העתודאים ניתן יהיה לשחרר, מסיבות חריגות, עד 10% מהם. בשנת 2005 היה שיעור המימוש של שירות הקבע הראשון של העתודאים בסמכויות, בממוצע, כ-86%. היו הבדלים ניכרים בשיעור מימוש זה בין הסמכויות השונות, שחלקן אף חרגו ב-14% וב-8% מיעד השחרורים. כך למשל, בזרוע לבניין הכוח ביבשה היה שיעור המימוש 75.7%; באמ"ש כ-82%.

8. אמ"ש קבע יעד שלפיו מספר הנשים בעתודה האקדמית יהיה 30% מבין העתודאים המתחילים ללמוד בכל שנת לימודים. בשנים 2000 עד 2007 שיעור הנשים בעתודה האקדמית היה נמוך מהיעד שנקבע ונע בין 11% ל-26%.

היבטים בהפעלת תכנית "עתידיים" במסגרת העתודה האקדמית

תכנית "עתידיים" מיועדת לצמצם פערים בחברה בישראל באמצעות הקניית השכלה אקדמית בקרב תלמידים מוכשרים החיים ביישובי הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית של מדינת ישראל. התכנית מאתרת בני נוער בעלי פוטנציאל מהפריפריה ומלווה אותם מגיל חטיבת הביניים וביה"ס התיכון, דרך השירות הצבאי והלימודים באוניברסיטה, ועד להשתלבותם בשוק העבודה. חלק מתכנית זאת מופעל בצה"ל במסגרת העתודה האקדמית, באמצעות מינהלת מיוחדת בחיל המודיעין (להלן - המינהלת) ובפיקוח ובקרה של אמ"ש. המינהלת מעניקה סיוע כלכלי לעתודאים הזקוקים לכך.

המינהלת קבעה תבחינים להענקת סיוע כלכלי לעתודאים על בסיס מצבם הסוציאקונומי ומדרג של יישובים בסדר עדיפות יורד: יישובים המדרגים בדירוג א+, שתושביהם הם הזקוקים ביותר לסיוע כלכלי; יישובים בדירוג א, שתושביהם זקוקים במידה פחותה לסיוע כלכלי; ויישובים בדירוג ב, שתושביהם זקוקים במידה הפחותה משתי הדרגות הקודמות לסיוע זה. בתחילת שנת הלימודים תשס"ז (אוקטובר 2006) צורפו העתודאים לתכנית "עתידיים" במדרג שונה מזה שנקבע: כ-48% מהם היו מיישובים בדירוג ב, שעה שרק 30% היו מיישובים בדירוג א+ ובדירוג א, שהעתודאים מקרב תושביהם הם הזקוקים ביותר לסיוע כלכלי.



בראיית צה"ל, מסלול העתודה האקדמית הוא אחד המסלולים המרכזיים והחשובים בצה"ל, המגייס לשורותיו את מיטב הנוער ומכשירם באקדמיה לתפקידים מקצועיים, ובוגרי המסלול משרתים בצה"ל כמובילים מקצועיים בתחומים. העתודאים תורמים רבות לסמכויות השונות שבהן הם משובצים; ותכנית "עתידיים", שהיא חלק ממסגרת העתודה האקדמית, תורמת גם תרומה חשובה לחברה בישראל.

אמ"ש והסמכויות משקיעים מאמץ בטיפול בעתודאים במסגרת לימודיהם ובמסגרת שירותם הצבאי. עם זאת, ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בטיפול בעתודאים בשירותם הצבאי, המתבטאים בעיקר בכך שלא בוצע מיפוי מפורט של התפקידים המיועדים לעתודאים ועיגונם בתקנים; בכך שיש עתודאים המשובצים בתפקידים שלא נקבעו להם תקנים, ובכך שמאפייני התקן, בחלק מהתקנים שבהם מוצבים העתודאים, אינם משקפים את מאפייני התפקידים שאותם ממלאים העתודאים; ובהיעדר פיקוח ראוי של הסמכויות ושל אמ"ש על מיצויים המקצועי של העתודאים.

נוכח חשיבותו של מסלול העתודה האקדמית וכדי להפיק את התועלת המירבית מבוגריו, ראוי שצה"ל יערוך מיפוי מפורט של התפקידים המיועדים לעתודאים ויעגן תפקידים אלה בתקנים, שישקפו את הצרכים של צה"ל בעתודאים. מיפוי כזה כשיוכן צריך לשמש בסיס לכל שיא של עתודאים שייקבע בצה"ל. כמו כן, ראוי להנהיג סדרי פיקוח הדוקים על מיצויים המקצועי של העתודאים, הן בסמכויות והן על ידי אמ"ש, כדי למצותם מקצועית באופן מיטבי.

ממצאי מעקב

תחנת גלי צה"ל

תחנת גלי צה"ל (להלן - גלי צה"ל, התחנה) היא תחנת הרדיו של צה"ל. בשנת 1994 הוקמה במסגרת גלי צה"ל רשת שידור נוספת המכונה "גלגלצ" (להלן - גלגלצ), אשר משדרת בעיקר תכניות מוזיקה ודיווחים שוטפים על התנועה בכבישים. בנובמבר 2006 מנתה מצבת כוח האדם של גלי צה"ל 306 עובדים וחילים וכן 294 חיילי מילואים. גלי צה"ל כפופה לקצין החינוך והנוער הראשי (להלן - קח"ר), הכפוף לראש אגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש)¹; את מפקד התחנה ממנה שר הביטחון.

פעולות הביקורת

בין יולי 2003 לפברואר 2004 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בתחנה (להלן - הביקורת הקודמת)². מיולי עד נובמבר 2006, לסירוגין, עשה משרד מבקר המדינה בגלי צה"ל ביקורת מעקב (להלן - המעקב) שתכליתה לבדוק אם תוקנו הליקויים העיקריים שהועלו בביקורת הקודמת.

עיקרי הממצאים

ההוראות המסדירות את פעילות התחנה

בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה כי מאפייני הפעילות הייחודיים של גלי צה"ל, בהיותה תחנה הפועלת במסגרת הצבא, מחייבים בסיס נורמטיבי מתאים כדי להבטיח שעקרונות הפעולה של התחנה יעוגנו בהנחיות של הדרג הבכיר במערכת הביטחון. בהערות ראש הממשלה מאוקטובר 2004 לדוח שנתי 55א של מבקר המדינה נאמר, בין השאר, כי עד יולי 2005 יפרסם צה"ל פקודת מטכ"ל המסדירה את פעילות התחנה. למרות זאת המעקב העלה כי לא פורסמה פקודת המטכ"ל האמורה וכי עדיין אין בסיס נורמטיבי מתאים למאפייני הפעילות הייחודיים של גלי צה"ל.

ההתקשרויות של גלי צה"ל עם גופים אזרחיים

1. עד סיום המעקב, בנובמבר 2006, לא תוקנו רוב הליקויים בתחום ההתקשרויות של גלי צה"ל עם גופים אזרחיים שהעלתה הביקורת הקודמת: מפקד התחנה הוסיף לחתום בשם משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) על ההסכמים בדבר תשדירי השירות ותשדירי החסות ללא הרשאה כדין של משהב"ט, ועובדי המחלקת השונות בגלי צה"ל נשאו ונתנו עם גופים אזרחיים בשם גלי צה"ל ואף התחייבו לשתף אתם פעולה ללא הרשאה של משהב"ט.

מחדל זה נגרם בעיקר בשל התמשכותו היתרה של טיפול משהב"ט בגיבוש הוראה מטעמו המסדירה את התקשרויותיה של התחנה עם גופים אזרחיים. רק בפברואר 2007, לאחר סיום המעקב,

1 בפברואר 2006 שונה שמו של אגף כוח אדם במטכ"ל (אכ"א) לאגף משאבי אנוש.
2 ראו דוח שנתי 55א של מבקר המדינה (2004), בפרק "תחנת גלי צה"ל", עמ' 143.

פורסמה הוראת משהב"ט האמורה, אף על פי שבהערות ראש הממשלה לדוחות שנתיים 56א, 56ב ו-57א של מבקר המדינה, צוין שמהב"ט דיווח כי הכנת ההוראה תסתיים עד ספטמבר 2005, עד יולי 2006 ועד ספטמבר 2006, בהתאמה.

2. לא תוקנו הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת הנוגעים לשיתופי פעולה של התחנה עם שתי חברות מסחריות - חברה לטלפונים סלולריים (להלן - חברה א') וחברה למוצרי תכנה (להלן - חברה ב') לצורך ביצוע עסקאות שהיקפן הכספי ניכר. במעקב נמצא, למשל, כי במסגרת שיתוף הפעולה בין התחנה לחברה א' לא בוצעה הפרדה בין ההתקשרות בעניין דיווחי התנועה מהמטוס ובין ההתקשרות לרכישת טלפונים סלולריים לעובדי התחנה; לגבי שיתוף הפעולה בין התחנה לחברה ב' נמצא במעקב כי אף על פי שכבר בספטמבר 2005 הודיעה גלי צה"ל למשהב"ט על כוונתה לפרסם מכרז אחד לצורך הקמת שני אתרי האינטרנט, של גלי צה"ל ושל גלגלצ, לא הושלם אפיון הדרושות מהחברות המתחרות במכרז ולמותר לציין כי המכרז לא פורסם.

כוח אדם

1. בביקורת הקודמת נמצא כי במשך שנים אין מיישמים בגלי צה"ל את כללי הרישום והפיקוח בעניין שעות העבודה של העיתונאים בתחנה שהם אזרחים עובדי צה"ל. משרד מבקר המדינה העיר שם כי על משהב"ט וצה"ל לסיים בדחיפות את הטיפול בעניין האמור, לקבל החלטות באשר לכך וליישם את החלטות האמורות. המעקב העלה שהליקוי לא תוקן, אף שבתגובת משהב"ט וצה"ל על הביקורת הקודמת ובהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 57א של מבקר המדינה דווח שננקטו פעולות לתיקון ליקוי זה ושיינקטו פעולות נוספות לתיקונו.

2. בביקורת הקודמת נאמר כי רובם הגדול של עובדי חברת כוח האדם, שהם רוב מצבת העובדים המקצועיים של התחנה, מועסקים בגלי צה"ל שלא לפי הוראת משהב"ט בנושא אישור צורך והתקשרות עם יועצים וכוח אדם חיצוני, ושלא לפי הכללים המפורטים בהודעת נציבות שירות המדינה בנושא נוהל העסקת עובדים בעבודה בלתי צמיתה בשירות המדינה, החלים על העסקת עובדים אלו. המעקב העלה כי הליקוי תוקן, וכי הוסדרה העסקת מרבית העובדים האמורים.

ניהול התקליטייה והטיפול בהקלטות השידור של גלי צה"ל

1. ברשות גלי צה"ל עשרות אלפי תקליטים ותקליטורים המרוכזים בתקליטייה והמשמשים את העורכים והשדרים של גלי צה"ל וגלגלצ להשמעת מוזיקה בתכניות השונות. במעקב נמצא כי אף שהתקליטורים נרשמים כבר כאפסניה צבאית, לא מתבצעות ספירות סדירות של מלאי התקליטורים כנדרש בנהלי התחנה, והדבר מקשה להעריך את יעילות הצעדים שנקטו על מנת לשפר את הפיקוח על תנועת התקליטורים.

2. בארכיון הקלטות השידור של גלי צה"ל מאוחסנים סרטי ההקלטה וקלטות השמע של תכניות גלי צה"ל ששודרו במשך השנים. חלק מההקלטות הן נדירות. בביקורת הקודמת נאמר כי אין טיפול פיזי בסרטים ובקלטות כנדרש. משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי לסרטי ההקלטה ולקלטות השמע שבארכיון הקלטות השידור של גלי צה"ל יש ערך היסטורי רב, וכי יש להחזיקם בתנאים אשר יבטיחו את שלמותם. לכן ראוי שמהב"ט וצה"ל יגבשו תכנית רב-שנתית לתכלית זו. במעקב נמצא כי לא חל שינוי במצב ארכיון הקלטות השידור בתחנה וכי עדיין לא גובש פתרון לשימור הסרטים בארכיון.



בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה כי לצה"ל ולמשהב"ט יש תפקיד מרכזי בהסדרת התהליכים המינהליים המתקיימים בתחנה ובמיסודם, כי התהליכים האמורים נועדו לאפשר את תפקודה הנאות של התחנה בתנאים הייחודיים שבהם היא פועלת.

במעקב עלה כי עד סיומו, כשנתיים לאחר סיום הביקורת הקודמת, צה"ל - ובייחוד אמ"ש, מפקדת קצין החינוך והנוער הראשי וגלי צה"ל - ומשהב"ט - ובייחוד אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים - לא תיקנו ליקויים שהועלו בביקורת הקודמת באשר לשלושה תחומים מרכזיים: קביעת מסד נורמטיבי מתאים למאפייני הפעילות הייחודיים של תחנת שידור הפועלת במסגרת הצבא; ביצוע התקשרויות בין גלי צה"ל לגופים אזרחיים (בתחום זה הופצה רק בפברואר 2007, לאחר סיום המעקב, הוראה של משהב"ט המסדירה את תהליכי ההתקשרות בין גלי צה"ל לגופים אזרחיים); ויישום כללי הרישום והפיקוח בעניין שעות העבודה של העיתונאים בגלי צה"ל שהם אזרחים עובדי צה"ל.

עוד העלה המעקב שצה"ל ומשהב"ט לא תיקנו רבים מהליקויים שהועלו בביקורת הקודמת, אף שבתגובותיהם על הביקורת הקודמת ובהערות ראש הממשלה לדוחות מבקר המדינה צוין שהם מתחייבים לתקנם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה הן את העיכוב בטיפול בליקויים האמורים והן את אי-העמידה בהתחייבויות צה"ל ומשהב"ט לתיקונם, הגורמת לפגיעה באמינות דיווחיהם. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להבטיח כי צה"ל ומשהב"ט יתקנו את הליקויים שעדיין לא תוקנו, וכן שיבדקו אותם המקרים שבהם לא תיקנו ליקויים שהעלתה הביקורת אף שהם התחייבו לתקנם ואף שהתחייבותם האמורה צוינה בהערות ראש הממשלה לדוחות של מבקר המדינה.

האגף הביטחוני-חברתי

ב-1998 קבע משרד הביטחון (להלן - המשרד) בהוראותיו (להלן - המ"ב ארגון) כי ייעודו של האגף האחראי בו לנושאי חינוך, חברה ונוער הוא, בין השאר: "לבצע את מדיניות שר הביטחון במתן דגשים ועדיפויות למשימות הלאומיות המתאימות לתקופה, בקרב החברה ובני הנוער, על מנת לחזק את הנכונות לשירות משמעותי בצה"ל ולהתנדבות למשימות לאומיות"; ו"לשמש כגורם הנחייה, בקרה ותיאום לגבי פעולות צה"ל הנעשות למימוש מדיניות שר הביטחון בנושאי נוער, גדנ"ע, נח"ל ומשימות לאומיות".

ב-2003 שינה מי ששימש באותה עת שר הביטחון, רא"ל (מיל') שאול מופז, את שמו של האגף מ"אגף הנוער, הנח"ל ומשימות לאומיות" ל"אגף הביטחוני חברתי"; וב-2004 הוא מינה את תא"ל (מיל') אביגדור קהלני לעמוד בראשו. בהמשך למינוי זה הטיל המשרד משימה נוספת על האגף ועשה שינויים במבנהו הארגוני.

פעולות הביקורת

בין אפריל 2006 לינואר 2007 עשה משרד מבקר המדינה בדיקה באגף, במסגרתה נבחנו היבטים שונים של פעילותו, ובהם: מידת ההתאמה של פעילותו להוראות חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 ולתקנות שהותקנו מכוחו ולהמ"ב ארגון; הבקרה על האפקטיביות של פעילויותיו; והאפשרות לאחדו עם יחידה אחרת במשרד, תוך כפיפות שונה מהקיימת. בדיקות השלמה נעשו באגף ארגון, בקרה ומינהל (אב"ם) שבמשרד; ובצה"ל: באגף משאבי אנוש (אמ"ש), ובמפקדת חיל החינוך והנוער (מקח"ר).

עיקרי הממצאים

1. ביצוע מדיניות שר הביטחון

בדיקת פעילות האגף בשנים 2005-2006 העלתה, שעל אף האמור בהגדרת ייעודו, עיקר המטלות שביצע האגף, בין אם במישרין בנוגע למשימות הלאומיות, ובין אם על דרך הנחיה, בקרה ותיאום בנוגע לפעולות צה"ל בנושאי נוער, גדנ"ע, נח"ל ומשימות לאומיות לא היו בגדר מימוש מדיניותם והחלטותיהם של שרי הביטחון בנושאים המצוינים בהגדרת הייעוד, אלא התבססו למעשה על יזמת ראש האגף, אשר מצאה את ביטויה בתכניות העבודה השנתיות.

2. ביצוע משימות לאומיות

א. על פי הגדרת הייעוד שבהמ"ב ארגון, מעורבות האגף בביצוע משימות לאומיות מותנית בקיומה של מדיניות שר הביטחון. בפועל, ראשי האגף הם שהחליטו אם להציג פעילויות מסוימות של האגף כמשימות לאומיות. משנת 2006 אין האגף מציג עוד פעילויות כלשהן כמשימות לאומיות.

ב. האגף משמש גורם מתאם, מאשר, מרכז ומבקר בנוגע לביצוען של המשימות הלאומיות על ידי גרעיני הנח"ל, במסגרת פרק המשימה הלאומית שבמסלול שירות זה (להלן - משימות הנח"ל), ועל ידי מתנדבי שנת השירות (להלן - משימות מתנדבי שנת השירות):

(1) משימות הנח"ל - (א) בבדיקת תהליך הגדרת המשימות הלאומיות של הנח"ל נמצא, כי הוא בוצע שלא לפי הוראות חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 ולתקנות שהותקנו מכוחו. זאת לנוכח כך, שעל פי סעיף 21 לחוק רשאי שר הביטחון באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לקבוע, כי תקופה שלא תעלה על 12 חודשים מתוך תקופת השירות הצבאי תוקדש להכשרה חקלאית או הכשרה חלוצית אחרת. סעיף 22 לחוק מסדיר את השמירה על גרעינים התיישבותיים. בפועל, בשני העשורים האחרונים גרעיני הנח"ל אינם נשלחים להכשרות כאמור, ופעילותם מתמקדת בתחום החינוכי-חברתי ביישובי פריפריה ובשכונות מצוקה, לאמור, בעיקר פעילויות קהילתיות ביישובים עירוניים. בנושא זה העיר משרד מבקר המדינה כבר בשנים 1997 ו-2000.¹

(ב) בדיקת פעילות האגף בעניין גרעיני הנח"ל העלתה, בין השאר, שאין ברשות האגף מסמכים ובהם סיכום של דיוני אישור המשימות, שמקיים ראש האגף לפני יציאתו של כל מחזור גרעיני נח"ל לפרק המשימה הלאומית. בהיעדר המסמכים האמורים נפגעת, בין היתר, היכולת לפקח על ההחלטות ועל תהליך הבחירה והתערוף בין יעדים דומים.

(2) משימות מתנדבי שנת שירות - כדי להעמיק את מעורבותו של האגף בנושא, החליט ראש האגף בסוף שנת 2005 להעסיק עובד בחוזה מיוחד, שירכז את הפעילות בעניין ההתנדבות לשנת שירות. בביקורת לא נמצאו מסמכים בנוגע לשיתוף הפעולה בין עובד זה לבין משרד החינוך והגופים המשגרים מתנדבים לשנת שירות ובנוגע לביקוריו של העובד באתרים שבהם בוצעו המשימות ובנוגע לפיקוח על המתנדבים. לנוכח אלה, לא ניתן לעמוד על תרומתו של העובד בנושא ההתנדבות לשנת שירות.

3. הכנה לצה"ל

א. הכנה לצה"ל במוסדות לימוד - בתחום פעילות זה, שבמרכזו הכנת בני הנוער לשירות הצבאי וטיפוח נכונותם לשירות משמעותי בצה"ל, מציע האגף לבתי הספר להשתתף בשתי תכניות²: סדנת "יום סדנה לקראת שירות" לכתות י"א; ותכנית לכתות י"ב - "יום בעקבות לוחמים" - המתקיימת ברמת הגולן או בפרודור ירושלים או בנגב לפי בחירת בית הספר. מספר תלמידי כיתות י"א וי"ב שהשתתפו בשתי התכניות בשנת 2006 הסתכם בכ-60,000.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בשנה השלישית להפעלת תכניות אלה, בעת שאוכלוסיות היעד שלהן מתגייסות לצה"ל, ראוי שהמשרד וצה"ל יבצעו בעזרת גורמים מקצועיים את הבדיקות המתאימות, כדי לבחון את מידת ההשפעה שיש לתכניות אלה על נכונותו של הנוער לשרת שירות משמעותי בצה"ל, וכדי לוודא שמטרת התכניות הושגה.

ב. המכניזם הקדם צבאיות (המקד"ץ) - ב-2006 פעלו 31 מכינות, כמחציתן דתיות. בינואר 2007 היה מספר חניכיהן כ-1,600. בשנים 2005-2007 היה מספר חניכיהן הממוצע כ-1,450. בשנה. בבדיקה בעניין זה נמצא:

(1) אף שהאגף היה מעורב בפעילות מערך המקד"ץ עוד לפני שנת 1998, אין בהמ"ב ארגון אזכור של פעילות זו.

(2) ראש האגף החליט להגביר את מעורבותו של האגף במערך המקד"ץ בלא שנקבעו מדדים להערכת התועלת המהותית שמערכת הביטחון עשויה להפיק בעקבות הגברת מעורבות זו.

1 ראו דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), בפרק "מסלול גרעיני הנח"ל - הישגים מול יעדים", עמ' 856; ודוח שנתי 51 א של מבקר המדינה (2000), בפרק "הנח"ל - תמורות ויעדים", עמ' 65.
2 פרי יזמתו של ראש האגף בתקופת ביצוע הביקורת.

4. מסגרות של אוכלוסיות מיוחדות: מיעוטים, נוער בסיכון וכו'

א. המגזר הברדואי - מאוגוסט 2005 פועלת באגף יחידה של שלושה אנשים, המוגדרת בתכנית העבודה לשנת 2007 כ"מרכז הפעילות במגזר הברדואי". מטרת היחידה היא חיזוק הקשר והגברת תחושת השייכות של המגזר הברדואי למדינת ישראל ועידוד הגיוס לצה"ל. המרכז מארגן ומפעיל מגוון רחב של תכניות, ובהן פרויקט "להב" - מסלול שהמשתתפים בו משרתים שנתיים כלוחמים והשנה השלישית מיוחדת ברובה להכשרה מקצועית ולהשלמת השכלה, סדנאות העשרה לבני נוער, ימי סיור העוסקים במורשת קרב ובהקניית אהבת הארץ, סמינרים של מנהיגות נוער, חוג תעופה, הפעלת קבוצות נשים ועוד.

ב. נוער בסיכון - פעילות האגף במגזר זה נעשית באמצעות עמותות העוסקות בנושא זה. האגף נותן חסות או סיוע כספי למוסדות, קהילות או יישובים שפנו אליו ונבדקו על ידי. רשימת הפרויקטים שבהם השקיע האגף ממשאביו כוללת, בין השאר, את פרויקט "בגובה העיניים", שמטרתו למנוע מבני הנוער לצרוך סמים ואלכוהול ולהפחית את האלימות בקרב בני נוער; פרויקט "כפר הנוער" לטיפול בבני נוער בסיכון שבבוסתן הגליל; ופרויקט "נצחון הרוח" המיועד לנכים הזקוקים לכסאות גלגלים.

הבדיקה העלתה, כי אין בידי האגף נתונים על מידת השפעתן של הפעילויות הנ"ל על מספר המתגייסים לצה"ל.

משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי שהאגף יפעל למידה שיטתית של הצלחת פעילותו על פי פרמטרים כמותיים ואיכותיים כאחד.

5. שינויים ארגוניים באגף

א. במשרד פועלת הקרן לקליטת חיילים משוחררים. מבחינה ארגונית פעולתה של הקרן משולבת עם זו של היחידה להכוונת חיילים משוחררים (להלן - היחידה), שבין תפקידיה: הכוונה למקומות תעסוקה, ייעוץ והפניית חיילים למכינות קדם-אקדמיות, להכשרה מקצועית או לרכישת השכלה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי שהמשרד יבדוק אם יש יתרוונות באיחוד האגף עם היחידה, כדי לאפשר ראייה מתכללת של הקשר בין המשרד לבין האוכלוסייה האזרחית, וייעול התהליכים.

ב. הכפיפות לשרי הביטחון אפשרה להם להעמיד בראש האגף מועמדים שנבחרו, שלא באמצעות מכרזים. נוסף על כך, ההגדרה הרחבה של ייעוד האגף ואופן מימוש הייעוד בפועל, מאפשרים לראשי האגף להפעיל שיקול דעת רחב בבחירת הנושאים לתכניות העבודה השנתיות דווקא בתחום רגיש - חברה ונוער.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שהמשרד יבדוק אם המשך מצב זה ראוי, או שיש לפעול לכך שהאגף יהיה כפוף למנכ"ל כיתר אגפי המשרד. יצוין, שאף אם יוחלט להכפיף את האגף למנכ"ל, השר יהיה רשאי להוסיף ולקבוע מדיניות בנושאים חברתיים ולהנחות את האגף באשר לביצועה, כשם שהוא רשאי להנחות אגפים אחרים במשרד.



לנוכח ממצאי הבדיקה משרד מבקר המדינה סבור, כי פעילות האגף טעונה בחינה והסדרה מחדש בהיבטים הבאים: הגדרת ייעודו של האגף, ככזה שאמור לממש את מדיניות שר הביטחון ולבצע משימות לאומיות; והגדרת ייעודו בכל הנוגע לפעילות ההכנה של הנוער לשירות משמעותי בצה"ל: הפעילות המתקיימת בבתי הספר, במקד"ץ ובקרב הנוער שבמגזרי האוכלוסיות המיוחדות.

הואיל ואין באגף נתונים על מידת השפעתן של פעילויותיו על המתגייסים לצה"ל ומספרם, סבור משרד מבקר המדינה שמן הראוי שהאגף יפעל למדידה שיטתית של הצלחת פעילותו על פי פרמטרים כמותיים ואיכותיים כאחד.

למדידה שיטתית כזו יש חשיבות רבה לנוכח העובדה שפעילות האגף - חיובית ככל שתהא - אינה נכללת בין עיסוקי הליבה של המשרד; ובמישור העקרוני, מתעוררת השאלה האם על מערכת הביטחון להגדיר ולבצע מדיניות המכוונת לטפל בנושאים ובעיות חברתיים של הנוער ושל מגזרים אחרים בחברה הישראלית. לצורך כך קיימים, לכאורה, משרדי ממשלה ומוסדות מדינה אחרים. לדבר יש משנה חשיבות נוכח כך, שכניסת האגף לתחומי הפעולה השונים נעשתה ללא בדיקת השפעה הכוללת, הלאומית, של פעילויות אלה, שעה שלעתים אין מכנה משותף ביניהן והן תלויות במידה רבה במי שמשמש ראש האגף.

משרד מבקר המדינה סבור, שזוהי סוגיה עקרונית, אשר ראוי שתיבחן במישור הלאומי הן על ידי המשרד והן על ידי גורם מחוץ למערכת הביטחון, כמו המועצה לביטחון לאומי, ושתובא להכרעת הדרג המדיני.

אגף שיקום נכים

לוחות זמנים לקביעת דרגת נכות

על פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום) התשי"ט-1959 (להלן - חוק הנכים), תהליך ההכרה בנכה צה"ל מורכב משני שלבים: שלב קביעת הקשר הסיבתי ושלב קביעת דרגת הנכות. מי שקצין תגמולים הכיר בתביעתו ונקבע קשר סיבתי בין הנכות הנטענת לבין השירות הצבאי, עובר לשלב השני, הוא שלב קביעת דרגת הנכות. קביעת דרגת הנכות היא בסמכות ועדה רפואית (להלן - וע"ר). באגף שיקום נכים שבמשרד הביטחון (להלן - אגף השיקום או האגף) פועלות וע"ר משני דרגים: ועדה רפואית (להלן - וע"ר מחוזית) וועדה רפואית עליונה (להלן - וע"ר עליונה). על פי נתוני האגף¹, בשנת 2005 התקיימו 9,433 וע"ר², מהן 7,087 וע"ר מחוזיות ו-2,346 וע"ר עליונות.

פעולות הביקורת

בתקופה אפריל 2006 עד אפריל 2007 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על לוחות הזמנים לקביעת דרגת נכות באגף. הביקורת נערכה במשרד הביטחון (להלן - המשרד): באגף ובחלק ממחוזותיו; באגף ארגון, בקרה ומינהל; באגף משאבי אנוש ובאגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון. ביקורת השלמה נערכה בנציבות שירות המדינה ובפרקליטות המדינה.

עיקרי הממצאים

1. הוראות האגף אינן מגדירות לוחות זמנים או משכי זמן מרביים לטיפול בכל אחד משלבי התביעה או לתהליך בכללותו, למעט קביעה, כי על המינהלה הרפואית³ לזמן וע"ר מחוזית או עליונה בתוך 45 יום ממועד סיום הכנת התיק לווע"ר⁴. היעדר לוחות זמנים מקשה על האגף לבחון את יעילות התהליך לקביעת דרגת נכות ולפעול לשיפורו במידת הצורך.
2. האגף אינו עומד בלוח הזמנים היחיד שנקבע, וכשליש מהנכים ממתין למעלה מ-45 יום לכינוס וע"ר. היעדר מחויבות ללוח הזמנים שבהוראות פוגע באיכות השירות.
3. בשנים 2006-2003, בממוצע כ-66% מהתביעות בווע"ר המחוזיות וכ-43% מהתביעות בווע"ר העליונות, טופלו בפרק זמן של עד שלושה חודשים וכ-90% מהתביעות בווע"ר המחוזיות וכ-78% מהתביעות בווע"ר העליונות טופלו בפרק זמן של עד שבעה חודשים. נמצא, כי קיימים פערים בין המחוזות השונים: בשנים 2005-2003, שיעור התביעות שהטיפול בהן נמשך מעל שבעה חודשים, הן בווע"ר המחוזיות והן בווע"ר העליונות, היה הנמוך ביותר במחוז ירושלים, ואילו

-
- 1 לקוחים מתוך הדוח השנתי של האגף לשנת 2005, האחרון שהיה קיים בעת הביקורת.
 - 2 מספר הווע"ר מתייחס למספר ההתכנסויות של וע"ר, כשבמסגרת התכנסותה של וע"ר נדונה, בדרך כלל, דרגת נכותם של אחד עד שלושה נכים.
 - 3 המינהלה הרפואית היא חלק מהיחידה הרפואית ותפקידה לטפל בכל העניינים המינהליים הקשורים בווע"ר מחוזיות ווע"ר עליונות.
 - 4 בסיום הכנת תיק לווע"ר הכוונה להשלמת איסוף כל החומר הרפואי הדרוש לווע"ר ולקבלת תוצאות כל הבדיקות הרפואיות שדרש יו"ר הווע"ר.

בלשכת תל אביב (שבטיפול המטה⁵) שיעור זה היה גבוה משמעותית הן ביחס למחוזות אחרים והן ביחס ללשכות אחרות המטופלות במטה. בשנת 2006 חל שיפור, ושיעור התביעות שהטיפול בהן נמשך מעל שבעה חודשים ירד בכל הלשכות המטופלות במטה ובכל המחוזות, למעט במחוז חיפה.

4. האגף לא בחן את הנתונים דלעיל, וממילא לא נתן את הדעת לפערים במשך הזמן של הטיפול בתביעות בין המחוזות השונים ובעיקר בין הלשכות השונות המטופלות במטה, המרכז כמחצית מהתביעות המטופלות בווע"ר המחוזיות ובווע"ר העליונות.

5. שיעור התביעות שהטיפול בהן נמשך שנה ומעלה בכל אחת מהשנים 2005 ו-2006 עמד על כ-4% מכלל התביעות בווע"ר המחוזיות ועל כ-10.5% מכלל התביעות בווע"ר העליונות. על אף ששיעור זה אינו גבוה במיוחד, בכל אחד מהמקרים מדובר בנכה שעוכב הטיפול בתביעתו מהווה פגיעה בו. מעבר לכך, יש במקרים אלה כדי לפגוע בתדמיתו של האגף בכל הנוגע לטיפול בנכים בווע"ר, הן בקרב הציבור בכלל והן בקרב אוכלוסיית הנכים ובני משפחותיהם בפרט.

6. על החלטת וע"ר עליונה ניתן להגיש ערעור לבית המשפט המחוזי. האגף לא בדק מהו שיעור הערעורים שהתקבלו ומאילו סיבות, האם קיימים פערים בעניין זה בין המחוזות והאם ניתן להפיק לקחים מנתונים אלה אודות סדרי עבודתן של הווע"ר.

7. מאז 2004 האגף לא ערך כנסים ייעודיים להדרכה ולהנחיית רופאי הווע"ר. במחוזות תל אביב ובאר שבע אף לא נערכו כנסים כאלה מאז 1999.

8. המשרד פעל בניגוד לדרישות שבתקנות הנכים בנוגע למינויים של ממונים על וע"ר מחוזיות, ומינה מעת לעת, לתפקיד הממונה על וע"ר, רופאים שלא נכללו לפני מינוים ברשימת הרופאים לעניין תקנות הנכים.



למשכי הזמן בטיפול בתביעות לקביעת דרגת נכות השלכה ישירה על מועד קבלת התגמולים וההטבות המגיעים לנכים. בהיעדר מנגנונים שנועדו להגביר את יעילותה של העבודה ביחידת הווע"ר, נוצרת פגיעה לא רק ביעילות הארגון אלא גם במועילות שלו לאוכלוסיית הנכים. זאת, כיוון שהתמשכות ההליך לקביעת דרגת נכות יש בה כדי לפגוע במימוש תפקידו העיקרי של האגף לסייע לנכים.

נוכח הודעת ראש האגף בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי הווע"ר נמצאות בשלב של ארגון מחדש מעיר משרד מבקר המדינה, כי על האגף לוודא, שבמסגרת הארגון מחדש של הווע"ר יתוקנו הליקויים שהעלה דוח זה.

מכירת מפעלי הנשק הקל של תעש (מגן)

מפעלי הנשק הקל של התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) כללו את מפעל מגן שברמת השרון (להלן - מגן) ואת מפעל קשת שבקריית שמונה (להלן - קשת). ממסמכי תעש עלה כי מכירות המפעלים האלה בשנים 2003 ו-2004 הסתכמו בכ-42 מיליון דולר¹ והפסדיהם בכ-38 מיליון דולר, בכללם כ-14 מיליון דולר בגין הפחתת ערך המלאי בתהליך מכירת מגן. סל המוצרים של מפעלי הנשק הקל כלל בעיקר רובים, מקלעים, תת-מקלעים ואקדחים. רובה התבור (להלן - התבור) נועד להיות המוצר העיקרי של מגן.

בנובמבר 2001 המליצה ועדה שהוקמה לבחינת מצבה ועתידה של תעש (להלן - ועדת ואיש) למכור או לסגור בטווח הקצר ארבעה מפעלים של תעש, בהם מפעלי הנשק הקל - מגן וקשת - וכן להפריט את תעש בטווח הארוך. ב-4.2.02 סיכמו משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) כי תעש תבצע את מכירתם של ארבעת המפעלים, ובהם מפעלי הנשק הקל - מגן וקשת.

ב-30.7.02 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה והטילה על ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר לפעול מיד ליישומן. ב-9.9.02 אימצו דירקטוריון תעש והנהלתה את המלצות ועדת ואיש. ב-5.2.03 חתמו ממשלת ישראל (באמצעות משרדי האוצר והביטחון) ותעש על הסכם (להלן - הסכם הסיוע), ולפיו התחייבה תעש, בין היתר, למכור את מגן לא כולל את קשת עד 30.3.04 או לסגור אותה לא יאוחר מ-30.6.04 בתמורה לסיוע כספי מהמדינה בסכום של עשרות מיליוני דולרים (להלן - מודל התמרון). מועדים אלה נדחו מפעם לפעם בהסכמת משרד האוצר.

ב-22.9.02 פרסמה תעש הזמנה לקבלת פניות מהמעוניינים להשתתף בתהליך מכירת מפעלים על ידי תעש. ב-8.2.04 הגישו לתעש ארבעה מציעים (להלן - המציעים) הצעות לרכישת מגן. שתי הצעות לא עמדו בתנאי הסף שקבעה תעש. את השתיים הנותרות הגישו חברה א' וחברה ב'.

ב-12.2.04 חתמה תעש עם חברה א' על שני הסכמים למכירת מגן: הסכם לשימוש במקרקעין והסכם למכירת הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שפורטו בנוגע למגן ולפעילותו (להלן - הממכר), ובכללם הרכוש הקבוע, הידע, המוניטין, הקניין הרוחני, המלאי וההתחייבויות בגין עובדים שיועברו מתעש לרוכש. בהסכמי המכירה נקבע כי בתמורה לממכר, למעט המלאי, תשלם חברה א' לתעש תמורה בסיסית בסך 6.85 מיליון דולר (להלן - התמורה הבסיסית), ועל סכום זה יתווסף במועד השלמת העסקה סכום השווה לערך המלאי במועד הקובע. ממסמך תעש מ-8.2.04 עולה כי על פי חישוב לפי מקדמים שונים עבור ערך המלאי שאינו מכוסה בהזמנות לרכישת מוצרי מגן, ערך המלאי (במחירי 30.9.03) של הצעת חברה א' לתעש היה כ-17 מיליון דולר, דהיינו סך התמורה הצפויה לפי הצעת חברה א' היה כ-23.8 מיליון דולר.

תעש וחברה א' לא השלימו את עסקת המכירה, וב-4.8.04 חתמו על הסכם פשרה, ולפיו שילמה חברה א' לתעש מיליון דולר בתמורה לביטול ההסכמים.

ב-1.9.04 חתמה תעש עם חברה ב' על שני הסכמים למכירת מגן. בישיבת דירקטוריון תעש ב-12.9.04 הציג הסמנכ"ל לכספים ולבקרה של תעש, מר זהר ינון (להלן - הסמנכ"ל), מצגת בעניין המכירה ולפיה בתמורה לנכסים ולהתחייבויות של מגן שיועברו לחברה ב', למעט המלאי, תשלם חברה ב' לתעש סך של 1.36 מיליון דולר, ולכך יתווסף במועד השלמת העסקה שווי המלאי. סך התמורה הצפויה לפי המצגת היה 9-10 מיליון דולר, בהתבסס על ערכי המלאי ל-30.6.04. דהיינו ערך המלאי הצפוי היה כ-7.6-8.6 מיליון דולר. דירקטוריון תעש אישר באותה ישיבה את מכירת מגן לחברה ב' כפי שהוצגה לו, והסמיך את הסמנכ"ל דאז, ד"ר אהוד גנני (להלן - המנכ"ל), ואת הסמנכ"ל, בין היתר, לעשות את כל הפעולות הנדרשות למימוש העסקה.

¹ ברוח זה הנתונים בשקלים שוערכו לדולרים על פי יחס המרה 1:4.6.

ב-19.10.04 חתמה תעש עם חברה ב' על תוספת להסכמים האמורים, ובה נקבע, בין היתר, כי תעש תשלם לחברה עד 3 מיליון דולר אם לא יושגו מלוא היעדים שפורטו בתוספת, ובכלל זה אם התבור בתצורת הגוף המיוצרת במפעל גבעון שבתעש (להלן - תבור תרמוסטי), לא יעמוד בניסוי תקן קבלה². הדירקטוריון אישר ב-21.10.04 לכלול בהתקשרות עם חברה ב' גם את התוספת להסכמים כפי שהוצגה בישיבה.

ב-31.12.04 חתמו מנכ"ל תעש והסמנכ"ל עם חברה ב' על מסמך, ובו נכתב, בין היתר, שתעש תקבל עבור מגן 2.5 מיליון דולר. ב-11.1.05 וב-15.2.05 דיווח הסמנכ"ל לדירקטוריון על מכירת מגן, לרבות בנושא התמורה מהמכירה. הדירקטוריון לא הביע הסתייגות מהדיווחים, ובכך אישר את השלמת העסקה. משמעות הדבר היא שהדירקטוריון אישר את מכירת מגן במחיר קבוע, אף שב-12.9.04 הוא אישר - קבלת תמורה בסיסית בתוספת ערך המלאי. ב-16.2.05 השלימו תעש וחברה ב' את העסקה, ומגן נמכר לחברה תמורת כ-2.7 מיליון דולר³.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר 2005 עד יולי 2006, לסירוגין, את תהליך מכירת מגן לחברה ב'. עדכונים והשלמות נעשו עד מאי 2007. הבריקה נעשתה בתעש, במשרד האוצר וברשות החברות.

עיקרי הממצאים

בביקורת עלו שתי בעיות מרכזיות שהשפיעו על תוצאות המכירה של מגן: בעיה בפיתוח התבור, שנועד להיות המוצר העיקרי של מגן, ובמעבר לייצור סדרתי שלו וכשל מתמשך בניהול המלאי במגן. תעש לא טיפלה כנדרש בבעיות מרכזיות אלה, ועקב כך, בין היתר, היא לא קיבלה בעד מגן את התמורה הצפויה, 9-10 מיליון דולר, שהוצגה ב-12.9.04 לדירקטוריון וב-31.12.04, ארבעה חודשים בלבד לאחר החתימה על הסכמי המכירה עם חברה ב', הסכימה תעש לקבל 2.5 מיליון דולר.

המידע שהציגה תעש למציעים בחדרי המידע⁴ על צבר ההזמנות והמלאי לא היה מדויק. ערך המלאי שהיה רשום בדוחות הניהוליים של מגן שהוצגו למציעים לא שיקף את ערכו האמתי משום שמחירי התקן ועצי המוצר במגן לא היו מעודכנים. לפני המכירה לא בדקה תעש כנדרש את נכונות הנתונים בדבר ערך המלאי במגן ולא ידעה מה היה ערכו המדויק של המלאי בממכר ב-31.12.04, ולפיכך לא ידעה מהו ערכו הנכון של הממכר.

הכשל בטיפול של תעש במלאי החל שנים לפני המכירה, ונמשך גם במהלכה ולאחריה. הדבר נבע, בין היתר, מאי-יישום מתמשך של המלצות פנימיות בתעש ומאי-יישום הנחיית מנכ"ל תעש שניתנה עוד לפני מכירת מגן ליישם במפעלי תעש מערכת לבקרת מלאי הכוללת ניהול מלאי המידע⁵. המלאי של מגן לא נוהל ביעילות ובחיסכון במשך שנים, והנהלת תעש לא הפעילה מערכי בקרה נאותים על דיווחי המלאי של מגן. תעש לא הצליחה לסכם עם חברה ב' על רשימות המלאי ועל ערכו בהתאם

² עמידת מדגם של 15 תבורים מייצור סדרתי בגבעון בניסוי.

³ ההפרש בין הסכום ששולם ובין הסכום שנקבע במסמך שנחתם בין הצדדים נבע בעיקר משינויים במלאי.

⁴ החדרים שבהם הוצגו למתעניינים ברכישת מגן מידע, ידע ונתונים לגבי מגן.

⁵ ניהול מעקב מתמיד אחר עלויות המלאי.

להגדרות שנקבעו בהסכמי המכירה, הסכימה לקבוע את ערכו כמספר משלים⁶ (plug number) וקיבלה עבור המלאי בממכר תמורה נמוכה מזו שהיה עליה לקבל על פי ספירות המלאי שעשתה במהלך המכירה.

בשל הליקויים בטיפול במלאי, תעש גם הפחיתה בתהליך המכירה של מגן כ-14 מיליון דולר מערך המלאי של מגן בספרים והגדילה את הפסדיה בהתאם לכך: כ-6 מיליון דולר הופחתו לפי מה שנקבע בנספח להסכמי המכירה על פי מקדמים שונים עבור ערך המלאי שאינו מכוסה בהזמנות; כ-5 מיליון דולר הופחתו בגלל עדכוני מחיר וכמות ובגלל מלאי "מת"⁷ בגין שנת 2003, שהוצג למציעים כמלאי לכל דבר ועניין; וכ-2.5-3 מיליון דולר הופחתו בגין קביעת ערך המלאי כמספר משלים.

לגבי התבור - תעש מסרה לחברה א' ולחברה ב' כי היא מתמודדת עם "בעיות אופייניות" לשלב המעבר לייצור סדרתי של התבור, שעה שהמנכ"ל כתב בעניין זה ש"אי אפשר [היה] לכסות על כישלונות לכל אורך הדרך". זאת ועוד, המצג בהסכמי המכירה שנחתמו עם חברה ב' בעניין התבור לא שיקף כנדרש את הבעיות הקשות שהיו כרוכות במעבר לייצור סדרתי שלו, כעולה ממצגת תעש למנכ"ל מ-16.5.04.

בתוספת להסכמי המכירה עם חברה ב' נכללו שני תנאים שהתקיימותם לא הייתה בשליטתה של תעש, אף שמסמך של תעש מ-25.8.04 עלה כי "אפסו הסיכויים" שהתנאים יתקיימו עד מועד השלמת המכירה, ולכן תיאלץ תעש להפחית לכל הפחות כ-900,000 דולר מהתמורה שתתקבל מהמכירה. הפחתה ודאית זו לא הוצגה לדיקטוריון תעש ב-21.10.04, בבואו לאשר את התוספת להסכמי המכירה.

בפברואר 2004 נכשלה תעש בניסוי תבור שנעשה אצל לקוח זר. בניסוי השתמשה תעש ברובים ישנים, בין היתר בשל לוחות זמנים (קצרים). תעש לא הפיקה לקחים מכישלון הניסוי האמור, וגם בניסוי תקן קבלה שעשתה בנובמבר 2004, במהלך מכירת מגן לחברה ב', השתמשה בתצורה ישנה של התבור ולא בדגם המתקדם שהיה בידה, ובעת הניסוי התגלה בתבור ליקוי מהותי. לטענת המנכ"ל, לא נעשה שימוש בדגם המתקדם בגלל לוחות הזמנים (הקצרים) שנקבעו לניסוי.

מדוח בדיקה שהכינה תעש ב-2.12.04 בעקבות ניסוי תקן הקבלה עלה שהיו ליקויים בתכנון התבור ובאיכות העבודה. ב-23.12.04 הציג המנכ"ל דאז, ד"ר אהוד גנני, את מסקנות הבדיקה לדיקטוריון, ויו"ר הדיקטוריון דאז, מר אריה מזרחי, ביקש לבדוק שנית את המסקנות. רק ב-25.1.07 דנה ועדת הביקורת של הדיקטוריון שנית במסקנות הדוח. באותו דיון מנכ"ל תעש, מר אבי פלדר, "הסכים כי תהליך [הניסוי] לא היה תקין".

לפי דוח המבקר הפנימי של תעש, לאחר השלמת מכירת מגן לחברה ב' צברה תעש בגין מגן הפסד לא מתוכנן בסך 16 מיליון ש"ח, בעיקר בגלל שינויים במלאי וצריכת חומרי גלם. בדוח נקבע שההפסד נבע נוכח "ממצאים חמורים בטיפול התפעולי והחשבונאי" של תעש, לרבות הקלדת נתונים במערכת המחשוב ללא בקרה וניהול הזמנות לא מסודר.



⁶ הפרש בין התמורה שנקבעה ב-31.12.04 בסך 2.5 מיליון דולר לבין ערך הנכסים וההתחייבויות המועברים לחברה ב' שהיה קבוע.

⁷ מלאי שאינו משמש לפעילות מגן.

תעש לא קיבלה את התמורה הצפויה עבור מכירת מגן. תרמו לכך, בין היתר, הכשל המתמשך בניהול המלאי בתעש והכשל במעבר לייצור סדרתי של התבור, שנועד להיות המוצר העתידי העיקרי של מגן. לכך נוסף גם הלחץ על הנהלת תעש להשלים את מכירת מגן או לסגור אותו בתוך פרק זמן קצוב, שיצרו התמריצים שנכללו בהסכם הסיוע.

לאחר השלמת מכירתו של מגן המדינה ותעש ממשיכות לשאת במישרין או בעקיפין בחלק ניכר מההתחייבויות ומההוצאות של תעש בגין מגן.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על תעש לבדוק לפני המכירה של מגן את נכונות ערך המלאי ולהפעיל כנדרש בקרה ופיקוח נאותים על המלאי במגן. כמו כן היה על תעש לבצע ניסוי פנימי מקדים לתבור לפני ביצוע ניסוי תקן הקבלה, דבר שלא נעשה.

בנסיבות שנוצרו היה על תעש לשקף למציעים נכונה הן את הבעיות בתחום המלאי והן את הבעיות הקשות במעבר לייצור סדרתי של התבור. ראוי כי תעש תפיק לקחים מהליקויים שפורטו בדוח זה ותיישם אותם בהקדם.

נוכח הפרטתה הצפויה של תעש בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני הפרטה מאוגוסט 2005 ראוי כי רשות החברות, משרד האוצר ומשרד הביטחון יפיקו לקחים מהליקויים המשמעותיים שפורטו בדוח זה ויבחנו כיצד ליישם בעתיד בעת הפרטת תעש.