

קבע עוזר ראש אג"מ כי בכל שלב ובכל מצב יהיה קצין הממונה על כיבוי אש ביחידה. בהעדרו, ימלא סגן מפקד היחידה את התפקיד.

היבטים של המשמעת בצה"ל

"משמעת"⁽¹⁾ היא סדר וציות בקרב חיילים, הנובעים מהכרתם כחובות המוטלים עליהם, מנכונותם לפעול לפי אמות מידה שנקבעו להם, ומדבקותם במערכת הכללים המוסריים וההתנהגותיים המקובלים בחברה, כפי שהכרה, נכונות ודבקות אלה הוקנו להם על ידי חינוך, אימון ודוגמה אישית.

בחודשים מארס - אוקטובר 1986 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על היבטים שונים של המשמעת בצה"ל. נבדקו: קיום מודדים (אינדיקטורים) לרמת המשמעת בצה"ל, השלכות שליליות של חוסר משמעת בתחום פעילות מיבצעית, תאונות למיניהן, ואבטחת נשק ותחמושת. עוד נבדקו סדרי עבודת מטה בהיבט של משמעת, סדרי ביצוע פקודות ואכיפתן.

הביקורת נערכה בלשכת הרמטכ"ל, באגפי המטה הכללי (אג"מ/מיבצעים, אג"מ/מה"ד, אכ"א ואג"א), במפקדת חילות השדה (להלן - מפח"ש) ובמפקדות קצין צנחנים וחיל רגלים ראשי (להלן - מקחצ"ר) וקצין שריון ראשי (להלן - מקשנ"ר), במפקדות פיקוד הצפון והמרכז וכן בעוצבות וביחידות שונות.

כל תחומי הפעילות הצבאית מושתתים על מתן פקודות, על קבלתן ועל ביצוען. חוק השיפוט הצבאי התש"ט-1955 קובע עונשים שיוטלו על חיילים המפירים פקודות, או העושים מעשים בניגוד למשטר, למשמעת או לסדר הטוב בצבא.

הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון, מוציא את הוראות הפיקוד העליון, שהן הוראות כלליות, הקובעות עקרונות הנוגעים לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת בו ולהבטחת פעולתו התקינה. על פי הוראות הפיקוד העליון המפקד הינו אחראי למשמעת פיקודיו. לשם כך עליו להביא לידיעתם את הפקודות החלות עליהם, בדרך המוודאת כי הן הובנו; עליו לפקח על קיום פקודות, ולוודא את ביצוען; עליו להחזיר בפיקודיו נכונות לבצע את המוטל עליהם ולנקוט ללא דיחוי תגובה משמעתית, במקרי עבירה.

בנוסף לאחריות המפקד דרושה גם אחריות מטה לעניין קביעת עקרונות ונהלים, מעקב אחר חריגות ומימדיהן, הוצאת מסקנות וגיבוש דרכי פעולה. על פי הוראות הפיקוד העליון אכ"א נושא, בין השאר, באחריות מטה לטיפוח רמת המשמעת בצבא. מחלקת פרט שבאכ"א אמורה לממש, באמצעות ענף משטר ומשמעת, את אחריות המטה לטיפוח רמת המשמעת. תפקידי הענף פורטו בהוראות הפיקוד העליון, ובכללים: קביעת סדרי המשטר והמשמעת בצה"ל, כולל נוהג צבאי ושגרת מחנה; ייזום פעולות להחדרת משמעת ולטיפוחה, ולמניעת עבירות; ייזום ותיקון פקודות בנושאים שבאחריות הענף. עוד עוסקים בנושא המשמעת, בין יתר תפקידיהם, מחלקת מדעי ההתנהגות, מחלקת נפגעים, מפקדת קצין חינוך ראשי, מפקדת קצין משטרה צבאית ראשי (להלן - מקמצ"ר) והפרקליטות הצבאית הראשית. גם ראשי אגפים ומחלקות במטכ"ל, מפקדי זרועות וקציני חיל ראשיים, מוציאים הוראות מקצועיות בתחום אחריותם, ואמורים לפקח על ביצוען.

מודדים (אינדיקטורים) לרמת המשמעת בצה"ל

הרשעות בעקבות העמדה לדין משמעתית

כאמור, אחריות מפקדים למשמעת פקודיהם מחייבת אותם לנקוט, ללא דיחוי, תגובה משמעתית במקרי עבירה. לצבא יש מיגוון של דרכי תגובה משמעתית, וביניהן העמדה לדין משמעתית בפני קצין שיפוט.

(1) על פי הגדרתה במילון למונחים צבאיים של צה"ל, התש"מ-1980.

הביקורת בדקה, על פי דו"חות שנתיים של הפרקליטות הצבאית הראשית, את מספר ההרשעות בשנים 1976 עד 1985 בעקבות העמדה לדין משמעתי, ביחס למצבה השנתית הממוצעת של חיילים בשירות סדיר, ושל חיילים ששירתו כאותן שנים בשירות מילואים. הנתונים המובאים בדו"חות האמורים של הפרקליטות לא מבחינים בין הרשעות בדין משמעתי של חיילים בשירות סדיר לבין של חיילים בשירות מילואים. סוגי העבירות העיקריים בגינם הועמדו חיילים לדין משמעתי היו: פגיעה במשמעת ואי-קיום הוראות, היעדר מן השירות, אי-שמירת רכוש צבאי, סירוב ואי-קיום פקודה, עבירות תנועה.

הנתונים המתייחסים לשנים 1976 עד 1981 מצביעים על מגמה של גידול במספר ההרשעות. להוציא חריג אחד, שנת 1977, עלה בתקופה זו מספר ההרשעות מכ-152,000 ב-1976 לכ-289,000 ב-1981, דהיינו עלייה של כ-90%. כאותה תקופה הגידול של מצבת החיילים בשירות סדיר היה של כ-28% בלבד. בידי צה"ל אין נתונים על ק"ה ימי המילואים בשנים אלה. כהנחה שהמצבה השנתית הממוצעת של חיילים בשירות מילואים בשנים אלה הייתה יציבה יתן, לכאורה, להסיק שקיימת מגמת גידול במספר הממוצע של ההרשעות לשנה לחייל.

הנתונים שהומצאו לגבי השנים 1982 עד 1985 אפשרו לצרף את המספר השנתי הממוצע של המשרתים במילואים למספר השנתי הממוצע של חיילים בשירות סדיר. הביקורת העלתה, כי בעוד שהמצבה השנתית הממוצעת של כוח האדם בשנים אלה ירדה בכ-6% עלה מספר ההרשעות בעקבות העמדה לדין משמעתי בכ-12% (מכ-284,200 לכ-318,700).

מעיון בנתונים על התפלגות פסקים שנתנו קציני שיפוט בדין משמעתי (הרשעות וזיכויים), עולה כי במספרים מוחלטים ניתנו בשנת 1985 פסקים, בגין כמה סוגים של עבירות, במספר גבוה למדי, בלא קשר להתפתחות הרב-שנתית. כך למשל, ניתנו כ-154,000 פסקים בגין פגיעה במשמעת ואי-קיום הוראות, כ-22,000 בגין סירוב ואי-קיום פקודות, כ-44,000 בגין היעדר מן השירות, וכ-38,000 בגין אי-שמירה על רכוש צבאי. בידי מפקדים יש דרכים נוספות לתגובה משמעטית, גם ללא העמדה לדין, לכן אפשר להניח שמספר הפרות המשמעת היה גבוה אף יותר.

לדעת הביקורת ניתן לראות בהרשעות בדין משמעתי אחד המודדים להערכת רמת המשמעת בצבא. אכ"א העיר ששינוי במספר ההרשעות עלול להיות מושפע גם משינויים במדיניות האכיפה. הביקורת העירה, כי בידי אכ"א לא היו נתונים על שינויים כאלה. לדעת הביקורת כל שנה על אכ"א לנתח את כמות ההרשעות השנתית בהשוואה לשנים קודמות, לבודד השפעות חיצוניות, לעמוד על המגמות ולהתוות על פיהן דרכי פעולה.

התבטאויות של הפיקוד הבכיר על המשמעת בצה"ל

במסמכים משנת 1985, הנמצאים בלשכת הרמטכ"ל ובלשכות ראש אכ"א וסגן ראש אכ"א, יש סימנים המעידים על רפיון מסוים שחל במשמעת הצבא. להלן דוגמאות אחדות:

בסיכום דיון של המטה הכללי מיולי 1985, נאמר: "מסתמנת עלייה במספר הנפגעים בעת אימונים. הרמטכ"ל שוקל נקיטת צעדים חריפים יותר משהיו עד כה. לדעת הרמטכ"ל המכנה המשותף הגורם לעלייה זו הינו נושא המשמעת, שאינו מתמלא ב-100%". בספטמבר 1985 כתב מפקד חיל האוויר לרמטכ"ל ולראש אכ"א כי "הופעה מרושלת ואי-קיום פקודות של קצינים וחיילים הפכו לדבר שבשיגרה.... אנו עדים לתופעה של שחיקה אשר חלה במכלול נושא המשמעת בצבא". בינואר 1986 בפורום דיון מטה כללי אמר הרמטכ"ל ש"בכל פעם עולים נושאים שונים הקשורים בתחום המשמעת, שאין מקפידים עליה. אין אנו יכולים לעשות הנחות לעצמנו בביצוע פקודות. אנו מצווים להקפיד ולשמור על ביצוע הפקודות בכל התחומים. גם אם הפגיעה כתוצאה מכך תהיה בפעילות כלשהי, וגם אם עומס העבודה גדול, יש להקפיד על המשמעת ולקיימה". הרמטכ"ל הינחה והתריע שלא יקבל שום תירוץ או טיעון להצדיק אי-הקפדה או אי-ביצוע הפקודות כלשונן.

במהלך הביקורת קיימו עובדי משרד מבקר המדינה פגישות עבודה עם כ-20 מפקדים בכירים בדרגות אלוף משנה עד אלוף. רובם הצביעו על בעיות שונות בתחום המשמעת בצה"ל. אחדים אמרו שאין מתייחסים ברצינות להוראות ושיש הוראות שאינן מבוצעות; אחדים טענו שחסרה הדוגמה האישית; אחדים הצביעו שלא תמיד נשקלים הדברים כראוי, כטרם הוצאת פקודה, וקיימות פקודות לצורך "כיסוי"; אחדים ציינו, כי לא תמיד ניתנים האמצעים הדרושים לעמידה במשימות שנקבעו בפקודות; אחדים עמדו על היעדר אכיפה: "מוותרים למרות אי-ביצוע, ולמדו לחיות עם הוויתורים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1986 המציא אג"מ נתונים על מגמת שיפור, שחלה במספר תחומים של פעילות צה"ל, ואשר לדעת אג"מ יש בה כדי להצביע על שיפור ברמת המשמעת. כך למשל, הצביע אג"מ על מגמת ירידה במספר כלי הנשק שנגנבו מצה"ל בשנים 1983 עד 1985 (מ-391 ל-356); על ירידה במספר הנפקדים בשנים 1984 עד 1985 (מ-827 ל-741); ועל ירידה ניכרת במצבת העריקים (מ-9,900 ל-5,500), שהושגה הודות למיבצע אכיפה מיוחד שנערך באוקטובר 1985.

הביקורת ציינה, כי ממצאי הביקורת ותשובת אג"מ מצביעים על הצורך ועל האפשרות למסד אינדיקטורים למדידה ולמעקב אחר רמת המשמעת בצה"ל.

אחריות מטה

כאמור, על פי הוראות הפיקוד העליון אכ"א נושא באחריות מטה לטיפול רמת המשמעת בצבא. אכ"א הודיע למשרד מבקר המדינה באמצע ספטמבר 1986, כי אחריות המטה שלו לטיפול רמת המשמעת הינה רק בתחומים ספציפיים של משמעת: 1. הגדרת כללים של משמעת לבוש והופעה, ופרסומם בפקודות; 2. הנחייה מקצועית של נגדי המשמעת בצבא וקידום רמתם המקצועית; 3. אכיפת המשמעת (באמצעות המשטרה הצבאית) מחוץ לתחומי המחנות, בנושאי לבוש והופעה ובטיחות בדרכים.

לדעת הביקורת מוטלת על המטה הכללי אחריות המטה לנושא המשמעת בכל התחומים, ועליו לממשה באמצעות אכ"א או באמצעות גורם אחר במטה הכללי. הגורם שייקבע ייצטרך לטפל בניכוש ובפרסום עקרונות המשמעת בצה"ל; להנחות בנושא הקנייה של ערכי משמעת, לעקוב אחר חריגות מהמשמעת ועל ממדיהן; לקבוע דרכי התמודדות עם תופעות כלליות של חוסר משמעת ולפתח כלים ושיטות לשיפור המשמעת.

השלכות שליליות של חוסר משמעת

על פי נתוני השלישות הראשית מהחיילים, שנפגעו בשנת 1985, 7.5% נפגעו בדרגת חומרה גבוהה (מ"פצוע בינוני" עד "חלל"). כ-79% מהנפגעים בדרגת חומרה גבוהה נפגעו במסגרת צבאית, והיתר במסגרת אזרחית. הביקורת התייחסה ל-82% מבין הנפגעים בדרגת חומרה גבוהה במסגרת צבאית: 85% שנפגעו בתאונות מסוגים שונים (בתאונות דרכים, בתאונות אימונים, בתאונות נשק ובתאונות אחרות, כגון טביעה, התחשמלות, נפילה), וכ-15% שנפגעו בפעילות מיבצעית. המקרים הנוספים שלא נבדקו קשורים במעשי או נסיונות רצח והתאבדות ובתאונות אוויר.

נפגעים בתאונות

לצורך בירור קיומו של קשר בין מקרי ההיפגעות בתאונות מסוגים שונים לבין אי-מילוי פקודות או רשלנות במילוי, בדק משרד מבקר המדינה תיקי חקירה שנפתחו במקרים אלה, ומסקנות הפרקליטים הפיקודיים לגביהם (במקרים שבהם המליצו פרקליטים פיקודיים על סגירת תיקים, מחוסר עניין ציבורי ומנימוקים אחרים, הסתמכה הביקורת על מסקנות החקירה של המשטרה הצבאית).

הביקורת בדקה תיקים הנוגעים לכ-50% מתוך הנפגעים כתאונות מסוגים שונים בדרגת חומרה נכונה המוזכרים לעיל. התברר, כי 76% מכין הנפגעים נפגעו כתאונות, שנגרמו עקב אי-מילוי הוראות או עקב התרשלות.

1. תאונות דרכים: בשנת 1985 היו 287 תאונות דרכים עם נפגעים, שבהן היה מעורב רכב צבאי. מספר זה הוא הנמוך ביותר מאז 1978⁽²⁾, בה היו 492 תאונות דרכים עם נפגעים. מאז הייתה מגמה של ירידה רצופה בשנים 1978 עד 1981, עלייה חדה ב-1982, ושוב ירידה רצופה בשנים 1982 עד 1985.

הבדיקה של תיקי חקירה, הנוגעים ל-22 מבין הנפגעים בדרגת חומרה גבוהה העלתה, כי בתיקים הנוגעים ל-17 נפגעים (שבעה חללים, שני פצועים קשה ושמונה פצועים בינוני) הגיעו הפרקליט הפיקודי או המשטרה הצבאית למסקנה, כי התאונות נגרמו בגין אי-קיום הוראות של חיילים, או נסתייעו בגין התרשלות.

2. תאונות אימונים: על פי נתוני אג"מ/מה"ד מספר תאונות האימונים בשנת 1985 פחת בכ-15% לעומת מספר תאונות האימונים ב-1983, והיה זהה למספר תאונות האימונים ב-1984, אך מספר הנפגעים גדל בכ-7% לעומת 1983, ובכ-13% לעומת 1984.

משרד מבקר המדינה בדק את תיקי החקירה הנוגעים לכ-83% מהנפגעים בדרגת חומרה גבוהה. ב-68% מהמקרים שנבדקו הייתה המסקנה כי הפגיעה באימון נגרמה או נסתייעה בגין אי-קיום הוראות, התרשלות של חיילים, מעשים בלתי חוקיים (שימוש בלתי חוקי בנשק), או מעשים בניגוד להוראות.

3. תאונות נשק (היפגעות מנשק שלא באימונים ושלא כתוצאה מניסיון לאיבוד לדעת): בתיקים הנוגעים לכ-73% מהנפגעים הייתה המסקנה, כי תאונת הנשק נגרמה או נסתייעה בגין התרשלות של חיילים, מעשה בלתי חוקי (שימוש בלתי חוקי בנשק) או מעשה בניגוד להוראות.

4. "תאונות אחרות": לגבי 75% מהנפגעים שתיקי החקירה של התאונות בהן הם נפגעו נבדקו הייתה המסקנה, כי הפגיעה נגרמה או נסתייעה בגין התרשלות של חיילים או אי-קיום הוראות על ידיהם, או בגין מעשה בלתי חוקי (שימוש בסמים).

מן הממצאים עולה, כי חוסר המשמעת הינו גורם עיקרי לתאונות למיניהן. לדעת אכ"א, יש במקרים אלה חשיבות לענישה קשה של העבריינים עצמם, ולמיצוי הדין גם עם מפקדים, שלא הקפידו על מימוש ועל קיום נהלי זהירות. לדעת הביקורת התוצאות הקטלניות של חוסר המשמעת מחייבות היערכות כוללת להתמודדות בתופעה, ולא רק טיפול בכעיות הספציפיות של בטיחות בדרכים או של בטיחות באימונים. כשים לב לירידה שחלה בשנים האחרונות במספר תאונות הדרכים הודות לפעולות בהם נקט צה"ל נראה לביקורת, כי עם רצון ועם נחישות ניתן לשפר, ויש להמשיך בכך.

נפגעים בפעילות מיבצעית

מסוף מארס 1985 עד אמצע יוני 1986, היו לצה"ל 57 אירועים עם נפגעים, ואירוע אחד בו נגרם נזק חמור לרכוש. הביקורת התייחסה ל-53 אירועים שהיו בגיזרת פיקוד הצפון (46) ופיקוד המרכז (7).

1. תחקור לאחר מעשה של אירוע מיבצעי, שעורכת מפקדה הממונה על הכוחות שנטלו חלק באירוע, הוא כלי בקרה שנועד, בין היתר, לבדוק ביצוען של פקודות. פקודת קבע של אג"מ, הדנה ב"נוהל תחקירים מיבצעיים בעת רגיעה" קובעת, כי ייערך תחקיר מיבצעי בדרג פיקודי לסיכום כל מגע אש בין כוחותינו לבין כוחות האויב, ואשר כתוצאה ממנו נגרמו לכוחותינו אבידות בנפש או נזקים חמורים לרכוש. ב-10 מבין 46 אירועים, שארעו בפיקוד הצפון נגרמו אבידות בנפש לכוחותינו, ובאירוע נוסף נגרם נזק חמור לרכוש. בהתייחס לכל 11 אירועים אלה לא נמצא במפקדת

(2). שנת 1978 נקבעה כשנת בסיס על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

פיקוד הצפון עד תום הביקורת בספטמבר 1986, דו"ח תחקיר פיקודי. (לגבי מיקצתם אותרו דו"חות אירוע חטיבתי, אוגדתי או אף פיקודי, שהם דו"חות תמציתיים ביותר, והכוללים נתונים עובדתיים בעיקר). בשניים מבין שבעה אירועים שארעו בפיקוד המרכז נגרמו לכוחותינו אבידות בנפש. רק לגבי אחד מהם הומצא לביקורת דו"ח תחקיר פיקודי; לגבי השני היה דו"ח תחקיר חטיבתי בלבד.

בפעילות מיבצעית, היפגעות קלה יחסית או היפגעות קטלנית, אינה נובעת בהכרח מהבדל מהותי בפעולה או בהתנהגות של הלוחמים, והיא עשויה להיות תוצאה של מקריות. הביקורת העירה שמן הראוי, לשקול הרחבת תחום החלות של התחקיר הפיקודי לכל המקרים בהם נגרמו לכוחותינו נפגעים מכל סוג שהוא. כיוון שדרגת הפיקוד הם היחידים הבודקים אירועים מיבצעיים, יש לכלול בכל תחקיר את ההיבט המשמעותי, גם אם האירוע הסתיים ללא נפגעים.

עוד נקבע בפקודות קבע של אג"מ, כי על מפקדת פיקוד להעביר לאג"מ/מיבצעים דו"ח מיבצעי מסכם על אירוע מיבצעי המתרחש במלחמה או בפעילות ביטחון שוטף, שיכלול גם תחקיר ראשוני, אם ניתן היה לבצעו תוך 12 שעות מסיום האירוע. במועד הביקורת לא ניתן היה לקבל ממפקדת פיקוד הצפון וממפקדת פיקוד המרכז דו"ח מיבצעי מסכם לגבי אף אחד מ-58 האירועים האמורים.

במפקדת פיקוד הצפון לא הייתה פקודה פיקודית המחייבת, בעקבות פקודת אג"מ, ביצוע תחקירים לסיכום אירועים מיבצעיים, והקובעת את סוגי האירועים שיתוחקרו, את הרמה המתחקרת, את נושאי התיחקור, את מתכונת דו"ח תחקיר ואת תפוצתו. מפקדת פיקוד המרכז הוציאה באוגוסט 1984 נוהל דיווח על אירועים חריגים בביטחון שוטף. הנוהל לא קבע את מתכונת הדיווח ואת תפוצתו. קצין האג"מ הפיקודי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת יעודכן הנוהל.

2. משרד מבקר המדינה בדק, אם ובאיו מידה, אי-מילוי פקודות או התרשלות גרמו לנפגעים בפעילות המיבצעית. הביקורת הסתמכה על שבעה דו"חות תחקיר: דו"ח מטכ"לי אחד, דו"ח פיקודי אחד וחמישה דו"חות שתוחקרו על ידי מקצ"ר, ועל סיכום אלוף שהתבסס על מסקנות קצין בודק שמינה. מעיון בדו"חות עולה כי בשישה מבין שמונת האירועים חוסר משמעת, התרשלות, חריגה מפקודות או מתרגולות. היו גורם מסייע להיפגעות כוחותינו, לנזק לצידוד ולכשולן של פעולה מיבצעית.

3. סיכומי דו"חות התחקיר של שישה אירועים מיבצעיים הצביעו כאמור, על חוסר משמעת, על התרשלות, ועל חריגה מפקודות או מתרגולות כגורם מסייע להיפגעות כוחותינו, לנזק לצידוד ולכשל משימות. הביקורת בדקה אם ננקטה תגובה משמעותית, ואם הוצאו מסקנות אישיות כנגד מפקדים וחיילים, שעל פי סיכומי דו"חות התחקיר הוחזקו אחראים לחריגות שהיו.

התברר, כי בשלושה מקרים לא ננקטו צעדים משמעותיים כלל; במקרה אחד מהם הסבירה מפקדת פיקוד המרכז למשרד מבקר המדינה, כי אלוף הפיקוד קיבל את נימוקיו של מפקד אוגדה לא לנקוט צעדים משמעותיים, אך היא לא הביאה את הנימוקים עצמם לידיעת משרד מבקר המדינה. במקרה נוסף - בו הועלה חשד שנמסר מידע בלתי נכון, שנרם לביצוע מהלך מיבצעי ללא אישור - לא ננקטו צעדים לאימות החשד ולהסקת מסקנות נגד האחראים למעשה; במקרה חמישי, לא ננקטו כל צעדים נגד שניים מבין ארבעה קצינים שנקבע שהיו אחראים לכשל. במקרה השישי, לא ננקטה פעולה שעליה המליץ אלוף פיקוד נגד אחד משני קצינים, שנקבע שהיו אחראים לכשל.

4. על פי פקודות מטכ"ל, אם נפגע חייל, ויש חשד סביר כי היפגעותו היא תוצאה של עברה, לרבות עברה של רשלנות, חייב מפקד יחידה לדווח על המקרה למשטרה צבאית חוקרת (מצ"ח) כדי שתערוך בדיקה. מצ"ח מעבירה את דו"ח החקירה לחוות דעת הפרקליטות הצבאית, והפרקליטות בוחנת אם נעברו עברות על החוק ועל פקודות הצבא, ומחליטה אם לנקוט הליכים משפטיים.

מפקדת פרקליט צבאי ראשי מסרה למשרד מבקר המדינה כי ככלל הלכה זו אינה חלה על אירועים משדה הקרב, כי היפגעות בשדה הקרב היא תוצאה של הפעולה הקרבית עצמה. לכן אירועים כאלה אמורים להיחקר על ידי גורמים פיקודיים ומקצועיים, למעט אירועים משדה הקרב, שבהם היו

נפגעים, ושהיה חשש למעשה רשלנות מובהק מההיבט המשפטי. במקרים אלה אמורים המפקדים לדווח למצ"ח לשם עריכת בדיקה. הביקורת העלתה, כי הכללים דלעיל לא פורטו בפקודות הצבא: לא צוינה עצם החובה לדווח על מקרים כאמור למצ"ח; לא הובהרה חומרת ההתרשלות הדורשת העברת אירוע לחקירת מצ"ח ולא נקבע הדרג הפיקודי, שמשמכותו לשקול ולקבוע את חומרת ההתרשלות.

הביקורת העירה, כי כהיות התחקיר הכתוב כלי הדיווח והניתוח העיקרי של אירועים מובצעיים, יש לקבוע שייכללו בו חובת התייחסות להיבט המשמעותי, וההחלטות של הדרג שייקבע בדבר אופן הטיפול במקרים של התרשלות.

אובדני נשק והוצאת נשק ותחמושת מרשות הצבא

אחת התופעות החמורות הפוקדות את צה"ל בשנים האחרונות היא הוצאת נשק ותחמושת מרשות הצבא. בשנים 1983 עד 1985 אבדו מאות כלי נשק, וכמויות שונות של תחמושת לסוגיה, ככללם רימוני-יד (באותה תקופה נמצאו והוחזרו למחסני צה"ל כמה מאות כלי נשק ורימוני-יד, שרובם אבדו בשנים קודמות). חומרת התופעה אינה מתמצית רק בנזק הכספי הנגרם לצה"ל, אלא גם, ובעיקר, באפשרות שכלי הנשק והתחמושת ימצאו את דרכם אל מחבלים למיניהם, ואל גורמים פליליים. לנוכח המצב מינה סגן הרמטכ"ל ביולי 1985 ועדה בראשות אלוף, עליה הוטל לבדוק את הסיבות ואת הגורמים לתופעות אלה, ולהמליץ על צעדים לצמצומן.

על פי דו"ח הוועדה שהוגש באפריל 1986, היא הגיעה למסקנה כי "ההוראות הקיימות עונות על הדרישות בתחום המניעה והאבטחה של אמצעי הלחימה בצה"ל". בכל הנוגע למילוי החובות הקבועות בהוראות אלה קיים, לדעת הוועדה, קשר ברור בין התרשלות ואי-נקיטת אמצעים נאותים לשמירת אמצעי הלחימה, ובין תופעה של הוצאתם מרשות הצבא. ברוב המקרים הוצאת אמצעי הלחימה מרשות הצבא בוצעה בשל היעדר שמירה או אמצעי מיגון נאותים בנשקיות או במחסנים. אובדני הנשק נובעים לדעת הוועדה בעיקר מהתנהגות רשלנית, המתבטאת בהפרת כללי משמעת, ובאי-קיום ההוראות הנוגעות לשמירה על נשק ועל תחמושת. התנהגות רשלנית זו ניתן לייחס הן לפרט, שנשקו אבד בנסיבות כאלה או אחרות, והן למפקדים, שבתוקף תפקידם אחראים וממונים על שמירה ועל מילוי ההוראות בעניין אמצעי הלחימה שביחידותיהם.

הוועדה המליצה, בין היתר, להקפיד על מילוי נאות של ההוראות המחייבות בצבא בנושא שמירה על אמצעי לחימה בכל הרמות, ועל נקיטת אמצעים חמורים כנגד אלה שלא ימלאו את ההוראות. כבר בשנת 1985 קבע מבקר המדינה שלא ננקטו כל הצעדים לאכיפת ההוראות לאבטחת נשק ותחמושת, וכי הגברת המודעות לעניין, תוך נקיטת אמצעים משמעותיים חריפים בעת הצורך, יכולה להביא לשיפור המצב.

עבודת-מטה מהיבט של משמעת

ההתייחסות להוראות הרמטכ"ל בנושאי משמעת

משרד מבקר המדינה ביקש מלשכת הרמטכ"ל סיכומים מדיוני פורום מטכ"ל, שנגעו לענייני משמעת בצה"ל. התברר כי ב-16 דיונים שבועיים ב-1985 נסקרו, בין השאר, היבטים שונים של המשמעת בצבא; כגון הקפדה על כללי בטיחות באימונים, בנשיאת נשק והשימוש בו, והקפדה על הופעה חיצונית נאותה. בסיכומי הדיונים, שהפיצה לשכת הרמטכ"ל לחברי פורום המטה הכללי, נסקרו בתמצית הנושאים שנדונו, והובאו הוראות הרמטכ"ל שניתנו בעקבות הדיונים.

משרד מבקר המדינה בדק את ההתייחסות של ארבע לשכות של מפקדים, חברי פורום המטה הכללי (לשכת ראש אג"א, לשכת מפקד מפח"ש, לשכת אלוף פיקוד הצפון ולשכת אלוף פיקוד המרכז) לתשע מההוראות דלעיל שהן הוראות דרג פיקודי מוסמך, ואת מילויין.

נמצא, כי רק שלוש מתשע הוראות הרמטכ"ל נכללו בסיכום דיון של קציני חיל ראשיים, שנערך בלשכת מפקד מפח"ש, ואף אחת מהן לא נכללה בסיכומי דיון מטה בכיר באג"א, או בסיכומי דיון מערכון אלוף במפקדות של פיקודי הצפון והמרכז.

אג"א, מפכ"ש והפיקודים מסרו לביקורת כי בנושאים רלוונטיים מדיוני פורום מטכ"ל נהנו האלופים לערכן ולהורות מפקדים וקציני מטה בעל פה. הביקורת העירה כי יש להעביר בכתב הוראות שהתקבלו מלשכת הרמטכ"ל, כדי שגם לאחר זמן יידעו המפקדים שהעבירו אותן לפיקודיהם, למי הן הועברו ומה הייתה מהותן.

ההופעה החיצונית של חיילי סיירות

בסיכום דיון מטכ"ל מ-22.4.85 בעניין "הופעת חיילי סיירות" נקבע כי "החל מתחילת מאי 1985 חייל מאחת הסיירות שייתפש כשהופעתו מרושלת, ואינה בהתאם לפקודות, יעזוב את הסיירת בנוסף להעמדתו לדין משמעתי. ההופעה המרושלת ואי-הסדר בדברים הקטנים עלולים לפגוע גם בהפעלה המיבצעית."

הנוהל, שהוציא אכ"א ביוני 1985, התייחס לכל הסיירות. באוגוסט 1985 הודיעה לשכת ראש אכ"א לקמצ"ר ולמפקד בסיס קליטה ומיון כי הכוונה הייתה להתחיל קודם כל בסיירות מסוימות. אלופי הפיקודים יודאו הופעה מסודרת של חיילי הסיירות שתחת פיקודם.

מפקדת בסיס קליטה ומיון נתנה פרשנות לפקודת הרמטכ"ל אשר צמצמה את היקף תחולתה ולא תאמה את נוסח דברי הפקודה, כלהלן:

1. היא לא טיפלה בחיילים של חלק מהסיירות המסוימות.

2. היא נמנעה מלהורות לגרוע 32 חיילי סיירת שפרטיהם הועברו אליה על ידי מקמצ"ר בתקופה יולי עד דצמבר 1985: חלקם - בגלל היותם קצינים, חלקם - בגלל היותם בשירות קבע, וחלקם - משום שהיה מדובר בעבירה ראשונה, שלהערכת מפקדת בסיס קליטה ומיון הייתה קלה יחסית.

בנוהל אכ"א מיוני 1985 נקבע, כי נגד חייל סיירת, שעבר עבירה של הופעה מרושלת, יגישו הגורמים המוסמכים תלונה, והוא יועמד בהקדם לדין משמעתי. מעיון בנתוני מקמצ"ר עולה כי עד מועד סיום הביקורת, ביוני 1986, טרם נתקבלו אצלה כנדרש תוצאות הדיון המשמעתי בעניין 34 מבין 78 לוחמי סיירות, נגדם הוגשו בחודשים ינואר עד מאי 1986 דו"חות עבירה. בדיקת השלמה שנערכה בדצמבר 1986 העלתה, כי לגבי 15 מהם עדיין לא התקבלו התוצאות.

עוד נקבע בנוהל, כי מדי חודש תעביר מקמצ"ר לבסיס קליטה ומיון רשימה של חיילי סיירות, שהורשו בעבירות בגין הופעה מרושלת, כדי שיוציא לגביהם פקודות גריעה מהסיירות. התברר כי מקמצ"ר לא העבירה רשימה כאמור, אלא רק רשימה של חיילי סיירות שהוגשו נגדם דו"חות עבירה. במקרים ספורים בהם הורתה מפקדת בסיס קליטה ומיון על גריעת חייל סיירת מיחידתו, היא הורתה לעשות כן "ללא קשר לשפיטות". הביקורת העירה כי הן מקמצ"ר והן מפקדת בסיס קליטה ומיון חרגו בכך מפקודה מפורשת.

ביולי 1985 הורה אכ"א את האלופים הנוגעים בדבר, כי קצינים וחיילים בסיירות, שהינם בשירות קבע, שעברו עבירה של הופעה מרושלת ושהוגשה נגדם תלונה, יישפטו על ידי אלוף. הביקורת בדקה מספר סיירות, והעלתה כי קצינים ומשרתי קבע לא הועמדו למשפט בפני אלוף, כי אם נשפטו ביחידותיהם, כרגיל.

יישום הוראות הנוהל לפיו ידחו חיילי הסיירות שיועמדו לדין משמעתי בגין עבירה של הופעה מרושלת דעך לאחר זמן קצר ביותר, וס"ה הודחו על פיו שני לוחמים בלבד.

מטרת הרמטכ"ל, כפי שהסביר אותה לנציגי משרד מבקר המדינה, הייתה להחזיר את ההכרה שאין מקום לאבחנה בין משמעת מיבצעית לבין משמעת מנהלתית; לדעתו יש לראות את המשמעת כמכלול אחד, על כן יש להקפיד גם על כללי הלבוש ועל ההופעה החיצונית. כיעד ראשון נבחרו הסיירות, כדוגמה ליחידות אחרות, ובהמשך - אמורה הייתה הפעולה להתרחב לעבר שאר היחידות.

עד מועד הביקורת ביולי 1986, כשנה לאחר פרסום הנוהל האמור, לא הפעיל אכ"א בקרה לבדיקת ההשגים מהפעלת הנוהל, בהשוואה ליעדים שהוצבו, ולשם הסקת מסקנות והפקת לקחים. עקב כך גם לא בחן אכ"א, נחיצותה של תכנית אופרטיבית להרחבת הפעולה, שהוחל בה לגבי חיילי סיירות.

מראיונות שערך משרד מבקר המדינה עם מפקדים וחיילים בשתי סיירות עולה, כי האיום שיודחו לוחמים מסיירת לא הביא לתפנית משמעותית בהופעתם החיצונית של חיילי סיירות: הוא עורר התמרמרות והסתייגות, משום שהוצאת לוחמים מסיירת, בנוסף להעמדתם לדין, נתפסה כגזרה "דרקונית" ובלתי צודקת, המפלה לרעה חיילי סיירת לעומת חיילים אחרים. הוא גם נתפס כבלתי-אמין, משום שהוצאת לוחמים מסיירת, לאחר שעברו מסלול הכשרה ארוך ביותר, אינה בת-ביצוע לאורך זמן, כי היא פוגעת בצבא עצמו.

מן הממצאים בפרק משנה זה עולה, כי הוראת הרמטכ"ל התמוססה במהלך ביצועה, ולא שימשה כמנוף לשיפור ההופעה החיצונית של חיילי הסיירות בפרט, ושל חיילי צה"ל בכלל.

עבודת מטה באכ"א לשיפור המשמעת

ביוני 1985 הטיל ראש אכ"א על סגנו להכין עבודת מטה במגמה לשפר את המשמעת. סגן ראש אכ"א גיבש תכנית לעריכת מיבצעי אכיפה בתוך מחנות צה"ל, בסיוע המשטרה הצבאית, לרבות זימון מפקדים לאלופי הפיקודים ולראש אכ"א למתן הסברים, ולליוויים בפעילות הסברתית. נקבע כי התכנית הכוללת תוצג לראש אכ"א ולרמטכ"ל, במגמה להפעילה באוגוסט 1985. הביקורת העלתה שעבודת המטה הופסקה ללא סיבה ידועה, ושהתכנית לא הוצאה אל הפועל.

מעקב אחר ביצוע הוראות מפקדים

כאמור, הוראת הפיקוד העליון קובעת כי המפקד אחראי למשמעת פיקודיו, ולשם כך עליו, בין השאר, לפקח על קיום פקודות ולוודא את ביצוען. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי המעקב אחר ביצוע ההוראות, שהיו נהוגים בלשכות של מספר מפקדים בכירים: לשכת הרמטכ"ל, לשכת מפקד מפח"ש, לשכת ראש אג"א ולשכת אלוף פיקוד המרכז. הביקורת העלתה כי בלשכות שנבדקו לא היו נהלים בכתב, הממסדים את סדרי המעקב ואת הפיקוח על ביצוען של הוראות המפקד.

לדברי אג"מ/מה"ד אין בצה"ל נורמות כתובות בעניין שיטת מעקב ובקרה אחר ביצוע פקודות של מפקדים. הביקורת העלתה כי בהיעדר דפוס ברור ואחיד של מעקב ופיקוח על ביצוע הוראות, שהוצאו על ידי מפקדים בכירים לנורמים הנתונים לפיקודם, הנהיגו הלשכות שנבדקו סדרי מעקב, על פי תפישתם וניסיונם האישי של ראשי לשכות, שכיחנה בזמנים שונים.

הביקורת בדקה 80 הוראות לביצוע, שניתנו בשנת העבודה 1985, כדלהלן: 34 הוראות שנתן הרמטכ"ל, 23 הוראות שנתן מפקד המפח"ש, 14 - שנתן ראש אג"א, ותשע - שנתן מפקד פיקוד המרכז. הביקורת בחרה את ההוראות האמורות מתוך סיכומים של דיונים, של פגישות עבודה, של ביקורים, סיורים ותחקירים, ומתוך הוראות אחרות שניתנו בכתב. התברר, כי עד מועד הביקורת (מיולי עד ספטמבר 1986) לגבי 54 מתוך 80 ההוראות לא היה בלשכות של נתן ההוראה היוון-חוזר על ביצוע ההוראות, אם על ידי דיווח ישיר של הגורם לו ניתנה ההוראה, או בדרך עקיפה ממסמכי עבודה אחרים של אותו גורם, שהעידו על גמר הביצוע או על התקדמות, ושהופנו גם ליריעת הלשכה (מדובר ב-24 הוראות של הרמטכ"ל, 18 - של מפקד המפח"ש, שש - של ראש אג"א ושש הוראות של אלוף פיקוד המרכז).

מעיון ב-26 הוראות הביצוע שנתנו המפקדים, ושכנינו היה בלשכות האמורות מידע על מצב ביצוען, וב-54 ההוראות שבגינן לא היה מידע כזה, לא מצאה הביקורת סיבה לקיומו של ההיוון החוזר בחלק מהן ולא-קיומו באחרות: לא על פי מרווחי הזמן מאז מתן ההוראה, לא על פי תחומי הנושאים, ולהערכת הביקורת - גם לא על פי משקלם היחסי או רגישותם.

מבין 54 ההוראות, שלגביהן לא היה בלשכות היוון-חוזר, 25 ניתנו כשנה עד כ-16 חודש לפני מועד הביקורת, 23 ניתנו כחצי שנה עד כ-11 חודש לפני מועד הביקורת, ושש ניתנו שניים עד חמישה חודשים לפני מועד הביקורת. כפי שעולה מביקורים שערכו הלשכות

בעקבות הביקורת עם גורמי מטה שונים, ועם יחידות שתחת פיקודן, 13 מבין 54 ההוראות
בוצעו, 13 - בוצעו באופן חלקי, 14 - לא נודע אם בוצעו ו-14 - לא בוצעו עד מועד
הביקורת.

להלן דוגמאות להוראות של מפקד המפח"ש ושל ראש אג"א, לגביהן לא היה כלשכותיהם היוון
חוזר על ביצוען, ושמבדיקה שערך הלשכות בעקבות הביקורת התברר כי הן לא בוצעו:

1. בעקבות תחקיר שנערך בלשכת מפקד המפח"ש על נסיבות מותו של קצין בתאונת אימונים,
הוטל על ראש מחלקת תורת לחימה ופיתוח במפח"ש לבדוק אפשרות ביצוע שינוי בקנה מקלע
מפקד בטנק. בבדיקה שנערכה בעקבות הביקורת לא אותר מידע במחלקה בעניין זה: לפיכך יש
להניח כי ההוראה של מפקד מפח"ש לא בוצעה.

2. בביקור של ראש אג"א ביוני 1985 במרכז שיקום ואחזקה הוא הורה לשני ראשי מחלקות
כדלקמן: "להשגת היעד של צמצום ההיעדרות בכל מערך אג"א תוקם ועדה שתבחן את הנושא
ותחליט על שיטות ועקרונות למתן פרמיות עידוד לעובדים, שאחוז ההיעדרות שלהם נמוך
מהמותר". במועד הביקורת ביולי 1986, התברר כי מזה כשנה שהטיפול בנושא קפא "עקב עומס רב
בתחומים אחרים ודחופים". דחיית הטיפול לא הובאה לאישור ראש אג"א.

להלן דוגמאות להוראות של הרמטכ"ל ושל מפקד המפח"ש, לגביהן לא היה כלשכותיהם היוון חוזר
אם בוצעו, וגם לאחר בדיקה שערך הלשכות בעקבות הביקורת לא נודע אם בוצעו:

1. הרמטכ"ל הורה לפרק אמצעי מסוים מכלי רכב של מפקדים. בסוף נובמבר 1985 הוא הורה, כי
עוזר ראש אג"מ יטפל משמעתית בכל אלה שלא ביצעו את ההוראה בדבר הורדת האמצעים.
בדצמבר 1985, בסיכום פגישת עבודה של הרמטכ"ל עם סגנו נאמר: "פקודת הרמטכ"ל לא בוצעה
במלואה. כך גם לגבי הפקודה להעמיד לדין את הקצינים שלא פירקו את האמצעים כנדרש.
הרמטכ"ל כבר הבהיר שלא יאושרו ערעורים, ולא היה מקום להמתין. סגן הרמטכ"ל יטפל אישית
בתקיפות במימוש הפקודה כלשונה". במועד הביקורת, בסוף אוגוסט 1986, לא היה בלשכת
הרמטכ"ל מידע אם הפקודות האמורות בוצעו.

2. בהמשך לסיכום פגישת עבודה של הרמטכ"ל עם אלוף, מיוני 1985, הורה הרמטכ"ל כי סגן
הרמטכ"ל ינחה את אג"מ/מ/מיבצעים להוציא הנחיות בנושא מיבצעי. במועד הביקורת בסוף אוגוסט
1986, לא היה בלשכת הרמטכ"ל מידע אם אג"מ/מ/מיבצעים הוציא הנחיות בנושא.

3. ביוני 1985 בסיכום ביקור של מפקד מפח"ש בבית הספר לתותחנות הורה המפקד, בין השאר,
לשלב אימונים מסוג מסוים לכל המתאמנים, הן סדירים והן מילואים. במועד הביקורת באוגוסט
1986, לא היה בלשכת המפקד מידע אם הוראה זו בוצעה, וגם לבקשת נציג משרד מבקר המדינה לא
עלה בידי הלשכה להמציא מסמכים שיצביעו על ביצועה.

4. בפברואר 1986 היפנתה לשכת מפקד מפח"ש את תשומת ליבו של קצת"ר לבעייה של שתיית
אלכוהול באחת היחידות הנתונות לפיקודו, וביקשה את טיפולו. במועד הביקורת בספטמבר 1986,
לא היה בלשכת מפקד מפח"ש מידע אם הנחייה זו בוצעה.

אג"מ הודיע למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1986, כי על כסים יחסי האמון השוררים בין
מפקדים, ועל פי נורמות העבודה, נהוג כצה"ל לרווח דיווח חוזר רק על תקלות, ואי-דיווח
משמעו שדברים מבוצעים. לדעת הביקורת נוהג זה אינו עולה בקנה אחד עם החובה
המוטלת על מפקדים על פי הוראות הפיקוד העליון לפקח על קיום פקודות, ולוודא את
ביצוען. בפועל אין אחידות בנוהגי הדיווח.

הביקורת העלתה מקרים בהם היה היוון חוזר גם כשלא היו תקלות בביצוע ההוראות. לפיכך יש
לקבוע כללים בעניין. בעקבות הביקורת הודיעה מפקדת חילות השדה למשרד מבקר המדינה, כי
מפקד מפח"ש הינחה את קציני מטה מפח"ש לדווח על ביצוע הנחיות שניתנו במהלך דיוני-מטה או
בפקודות כתובות.

אכיפת של ביצוע הוראות

התגובה המשמעותית שיש לנקוט במקרה של אי-קיום הוראה או אם כווצעה ברשלנות, הינה לבקש הסבר, לברר עובדות, ולהטיל עונש כמירת הצורך. ויתור על אכיפת הוראות מסייע להתפשטות נורמות שליליות בעניין החובה לקיימן. ביקורת שערך משרד מבקר המדינה בשתי מחלקות של אג"א, כמחלקת אג"מ במפח"ש ובמחלקת אג"מ כמפקדת פיקוד הצפון הצביעה על כמה ליקויים מהיבט של אכיפת הוראות.

פיקוח אג"א על ניצול ימי מילואים

פקודות מטכ"ל קובעות את השיטה לתכנון ולהקצאת ימי מילואים, ולפיקוח על ניצולם. אם נתגלתה חריגה בניצול ימי מילואים, על סמכות ההקצאה להורות על פתיחת חקירה לגילוי נסיבות החריגה. אם התברר בחקירה שקיים חשד לאי-תקינות הקריאה למילואים, על סמכות ההקצאה לדרוש מהמפקדה הממונה על היחידה, שביצעה את החריגה, לנקוט אמצעים משמעותיים נגד מפקד היחידה.

מפקדת אג"א היא אחת מסמכויות ההקצאה, והיא נושאת באחריות לפיקוח על ניצול ימי מילואים, שנועדו למשימות אג"א. הביקורת העלתה כי בשנת העבודה 1985 חדל אג"א בהדרגה להפעיל את סמכות הפיקוח שלו, ונמנע מלהורות על פתיחת חקירה. משרד מבקר המדינה העלה 77 מקרים חריגים בניצול ימי מילואים, שארעו מאמצע ינואר לאמצע אפריל 1986, והסתכמו בכ-13,500 ימי מילואים. בכל מקרים אלה אג"א לא הורה על פתיחת חקירה.

אג"א הודיע למשרד מבקר המדינה באמצע דצמבר 1986, כי פעל לשינוי שיטת החיוב של סמכויות ההקצאה בימי מילואים חריגים, וגם היה שותף ליוזמה ולביצוע של עבודת מטה, שרוכזה על ידי אכ"א, לצמצום החריגים בימי מילואים. כתוצאה פחת מספר החריגים, הן בכלל זה"ל, והן אלו שבסמכות אג"א, במידה רבה בשנת 1985 לעומת 1984. לדעת הביקורת, יש לברך על עבודת מטה, שתרמה לשיפור שיטות ותהליכים, אך אין היא באה במקום עמידה על משמר קיומן של פקודות שהיו תקפות, ועל אכיפתן.

על פי פקודת מטכ"ל; אכ"א אחראי שמפקד היחידה שביצעה את החריגה יועמד לדין, אם סמכות ההקצאה לא דאגה לכך. אכ"א הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1986, כי הפקודה לא מומשה בגין אי-בהירות בנהלים, ושהוא פנה לאג"ת לבחון תיקון של הפקודה, באופן שתחייב כל סמכות הקצאה לוודא בלעדית את ביצוע הוראותיה בדבר העמדה לדין.

הפיקוח על סדרות תחמושת האסורות לשימוש

אג"א מחליט, על פי המלצה של מפקדת קצין חימוש ראשי, לאסור שימוש בסדרות מסוימות של פריטי תחמושת, עקב גילוי פגם. על מחלקת תחזוקה של אג"א להוציא הוראות איסור שימוש לפיקודים ולחילות, ולנהל מעקב אחר הביצוע. על הפיקודים להורות את יחידותיהם להחזיר תחמושת כזו לבסיסי מרכז תחמושת, ולדווח על ביצוע תוך זמן נקוב. ביחידות אמור להתנהל מעקב אחר סדרות תחמושת, שנועד לאפשר, בין היתר, תגובה מהירה של היחידות על הוראות איסור שימוש. בחלק מהמקרים שימוש בתחמושת פגומה מהווה סיכון בטיחותי לחיי אדם ולציוד.

משרד מבקר המדינה בדק את הסדרים לאישור הביצוע של 12 הוראות איסור שימוש, שהיפנתה מחלקת תחזוקה באג"א למפקדת פיקוד הצפון, בתקופה מאי 1985 עד מארס 1986. מפקדת הפיקוד הייתה צריכה לאשר ביצוע תוך כ-45 ימים. מפקדת הפיקוד אישרה ביצוע של כל ההוראות רק בתחילת ספטמבר 1986, דהיינו באיחור של ארבעה עד 14 חודשים לעומת המועד שנקבע.

מפקדת פיקוד הצפון אמורה להעביר את הוראות איסור השימוש, שהוציא אג"א, לטיפולן של עוד מפקדות משנה ויחידות הנתונות לפיקודה. התברר כי מפקדת הפיקוד לא דיווחה על הביצוע לאג"א, הואיל וכמה מהיחידות הכפופות לה לא אישרו במועד את ביצוען של אחת או של יותר מהוראות איסור השימוש דלעיל. אחת היחידות - מפקדת אוגדה - לא אישרה ביצוע של אף אחת מ-12 הוראות איסור השימוש. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה כמפקדת האוגדה העלתה, כי היא

הוציאה באיחור ליחידות הכפופות תשע מבין 12 הוראות איסור שימוש שקיבלה ממפקדת הפיקוד. בדרך כלל הפיגור היה של יותר מחודשיים מתאריך ההוצאה של הוראות מפקדת הפיקוד, ובמקרה אחד ההוראה הוצאה כחודש וחצי לאחר המועד שבג היה על מפקדת הפיקוד לאשר ביצוע לאג"א. לא נערכו בירורים לבדיקת נסיבות האיחורים, ולא ננקטו תגובות משמעותיות.

מפח"ש העבירה את הוראות איסור השימוש, שהוציא אג"א, לטיפולן של עשר מפקדות משנה ויחידות הנתונות לפיקודה. די היה שאחת מהן לא תאשר ביצוע עד למועד שנקבע, כדי שמפח"ש לא תאשר ביצוע לאג"א. בדיקת סדרי אישור הביצוע של שמונה מ-13 הוראות איסור שימוש, שהוצאו ממאסר 1985 עד מארס 1986, ולגביהן עד מועד הביקורת (אמצע יולי 1986) טרם נתקבל אישור מפח"ש לביצוע, העלתה: שתי יחידות לא אישרו ביצוע עד המועד שנקבע לכל שמונה ההוראות, שתיים - לא אישרו ביצוע של כמחצית ההוראות, ארבע יחידות אישרו ביצוע של רוב ההוראות, ושתיים - של כולן. בדיקת הסיבות לחלק מהפיגורים בדיווחי הביצוע העלתה מיגוון של סיבות, שהמכנה המשותף להן הוא אי-הקפדה על ביצוע הוראות.

הטיפול בממצאי בדיקות מהיימנות של ספירות מצאי

פקודות מטכ"ל מחייבות יחידות תחזוקה לערוך ספירות מצאי של אפסנייה, ומפרטות את סדרי עריכת הספירות. בין תפקידיה של מחלקת הדרכה וביקורת באג"א לגבש את עקרונות הביקורת האפסנאית, להפעיל ביקורות אפסנאיות ביחידות צה"ל, ולרכז את עבודת המטה הקשורה בטיפול במקרים שמתגלה חוסר באפסנייה. במסגרת תפקידיה אלה מבצעת המחלקה בדיקות מהיימנות הספירה של ספירות מצאי שערכו יחידות, ושנתגלו בהן חוסרים, שהוגדרו כחריגים על פי קני-מידה שקבע אג"א.

מעיון ב-11 דו"חות סיכום של בדיקות מהיימנות ספירה שערכה המחלקה ביחידות שונות, מאמצע מארס עד סוף יוני 1986 עולה, כי המחלקה הצביעה בפני היחידות שנבדקו ובפני המפקדות הממונות עליהן על עיקרי הממצאים, שהעלתה בבדיקות מהיימנות הספירה. לפי בקשת משרד מבקר המדינה כתנה המחלקה את עיקרי הממצאים והצביעה על אלה המשקפים לדעתה חוסר משמעת, כגון: אי-הוצאה של פקודת ספירה, אי-מינוי קצינים סופרים, ביצוע ספירה ללא נוכחות קצין סופר, היעדר רישום מכין, אי-הגשה של טופסי אובדן בגין ציוד חסר, אי-ביצוע ביקורות מפקדים בנשקיות. בדרך כלל המחלקה לא היפנתה, בסיכומיה, את תשומת ליבן של המפקדות להיבט של חוסר משמעת בביצוע הספירות, ולא תבעה מהן להורות על נקיטת תגובות משמעותיות.

על מחלקת הדרכה וביקורת באג"א מוטלת אחריות מטה לטיפול בליקויים שהועלו בבדיקות מהיימנות הספירה. האחריות הישירה לטיפול בליקויים כאלה מוטלת על מפקדים. הביקורת בדקה את טיפולה של מפקדת פיקוד המרכז בממצאי בדיקות מהיימנות הספירה שערכה המחלקה באחת מחטיבותיה.

בסיכום בדיקת מהיימנות ממאסר 1986 הצביעה המחלקה בפני מפקדות הפיקוד, האוגדה והחטיבה על ממצאים חמורים, בעלי אופי משמעותי, והציעה לשקול מינוי קצין בודק לברור אי-ביצוע ספירות משך כארבע שנים.

בסיכום בדיקת מהיימנות חוזרת, שערכה המחלקה ביוני 1986, היא הצביעה שוב בפני מפקדות הפיקוד, האוגדה והחטיבה על ממצאים חמורים, רבים מהם בעלי אופי משמעותי. מפקדת הפיקוד פנתה ביוני 1986 לאג"א וביקשה לעכב מינוי קצין בודק עד לאחר גמר ביצוע של ספירה כללית חדשה; הפנייה נדחתה על ידי אג"א, אך עד מועד תום הביקורת בסוף ספטמבר 1986, לא מונה קצין בודק. מפקדת הפיקוד הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בנובמבר 1986 מונה קצין בודק.

היערכות לביצוע הדרכה בעת חירום

ביוני 1985 הוציא אג"ת פקודת ארגון עדכנית לארגון מערך ההדרכה בעת חירום. על פי הפקודה הוטל על המפח"ש להשתלב בביצוע עבודת המטה, שנדרשה למימוש פקודת הארגון. האחריות

לביצוע עבודת המטה הוטלה על מחלקת אג"מ במפח"ש. המחלקה הוציאה הוראות פעולה למפקדות קציני החיל הראשיים של חילות השדה.

הביקורת העלתה, כי מקצח"ר לא ביצעה עד מועד הביקורת, בספטמבר 1986, שלוש הוראות פעולה שהוציאה מחלקת אג"מ במפח"ש למקצח"ר ולמקשנ"ר ביולי 1985, ושהיו אמורות להתבצע עד תחילת ספטמבר, והוראה נוספת שהוצאה בנובמבר 1985, ושהייתה אמורה להתבצע עד סוף פברואר 1986. מקשנ"ר הציגה בדצמבר 1985 למחלקת אג"מ במפח"ש שאלות להבהרה, ועל אף שהשאלות הובהרו בפגישה עם סגן מפקד המפח"ש בינואר 1986, לא בוצעו מרבית ההוראות עד מועד הביקורת.

הסברים שנתנו מקצח"ר ומקשנ"ר למשרד מבקר המדינה בסוף אוגוסט 1986, התמקדו בעיקר בחוסר כוח אדם מיומן לריכוז הטיפול בנושאים אלה, כתוצאה מצמצום תקנים במפקדות קציני החיל הראשיים עם הקמת המפח"ש, וכתוצאה מנטל של משימות אחרות. הביקורת רואה ליקוי כאי-ביצוע פקודות במועד שנקבע, ללא קבלת אישור לדחיית הביצוע. גם פעולת המפח"ש לקויה כי היא השלימה זמן רב עם ההתעלמות מפקודותיה, ואיפשרה המשכו של המצב ללא תגובה משמעותית.

קליטה של פלוגת סיור

בפברואר 1986 הורה אג"ת שפלוגת סיור, שהייתה שייכת לחטיבת חי"ר במילואים, תועבר לחטיבה אחרת עד 1.5.86. האחראיות לקליטת הפלוגה בחטיבה החדשה הוטלה על המפח"ש, והיה עליה לדווח על גמר קליטת כוח אדם וההצטיידות עד 11.5.86. הפקודה לקליטת פלוגת הסיור בנושא ההצטיידות לא בוצעה במועד שנקבע בפקודה ועד מועד הביקורת בספטמבר 1986 – יותר מארבעה חודשים לאחר מכן. הגורמים שנקבעו כאחראים וכשותפים לביצוע הפקודה, גורמים הכפופים למפח"ש ומחלקת הדרכה וביקורת באג"א, לא הקפידו להתריע בפני מוציא הפקודה על קשיי הביצוע, ולא דאגו לקבל אישור לדחיית הביצוע. מחלקת אג"מ במפח"ש לא עקבה כראוי אחר ביצועה של הפקודה.

אג"א הצביע בפני משרד מבקר המדינה באמצע דצמבר 1986, כי סדרי הצטיידות של יחידה בהקמה, לרבות מסגרת הזמן הדרושה לכך, הינם בסמכות קביעה של אג"א ושל אג"ת. הביקורת העירה כי פקודת הארגון של אג"ת מחייבת את אג"א בלא קשר למעורבותו בגיבושה. שינוי פקודה, לרבות מתן ארכה נוספת לביצועה, הינם בסמכותו הבלעדית של מוציא הפקודה.

אי-ביצוע פקודות

1. על פי סמכותה ועל פי תפקידה אמורה מפח"ש לקבוע מהם האמצעים הדרושים לתרגילים ולאיימונים של חילות השדה. דרישת המפח"ש, לאחר שנדונה ואושרה על ידי אג"מ, מוצאת כפקודה, למפקדות הפיקודים. לקראת תרגיל, מוציאה מחלקת אג"מ במפח"ש פקודת ארגון והקצאת אמצעים, המהווה פקודת יסוד לפיקודים, לחילות ולאגפי המטכ"ל, לעריכת ההכנות הדרושות לתרגיל, להקצאת האמצעים ולביצוע התרגיל.

בתחילת אפריל 1986 הוציאה מחלקת אג"מ במפח"ש פקודה לקראת קורס מפקדי פלוגות. במסגרת הקצאת אמצעים לקורס הורתה הפקודה למפקדת פיקוד הצפון להקצות עד 18.6.86, מחטיבה שבפיקודה, גדוד חי"ר עם נגמ"שים על פי התקן. בפועל התייצב הגדוד עם שני שלישים מהנגמ"שים בלבד. בעקבות פניות אג"מ/מפח"ש התייצבו באיחור כמה נגמ"שים נוספים, לאחר שסדרת האימון כבר החלה.

ב-23.6.86, בהוראת מפקד מפח"ש, מונה קצין בדרגת-אלוף משנה כוועדת חקירה של יחיד כדי לחקור את אי-קיום הפקודה, לפיה היה על גדוד החי"ר להתייצב עם מלוא כמות הנגמ"שים. הוטל עליו להשלים את החקירה עד ה-20.7.86. עד תום מועד הביקורת באמצע אוקטובר 1986, טרם הוגשו מסקנות החקירה.

2. ב-12.6.86, במסגרת הצגת התכנית להשתלמות בנושא הגנה לאישורו של מפקד המפח"ש, הוא אישר, בין היתר, הקצאת פלוגת הנדסה של חטיבה מפקוד הצפון. הפלוגה הייתה אמורה להתייצב עד 24.6.86 בערב. בפועל קיבלה הפלוגה רק ב-26.6.86 פקודה להתייצב. עם התייצבותה באיחור היא שוחררה על ידי מפקד האוגדה, שהיה אחראי להשתלמות ההגנה. ועדת החקירה דלעיל, שמונתה בעניין הנגמ"שים נדרשה לחקור גם את אי-התייצבותה של פלוגת ההנדסה.

3. לקראת אימון אחת מחטיבות הטנקים ביוני 1986 הורתה מפח"ש להקצות לאימון גדוד ארטילריה. ערעור של המפקדה הנוגעת לדבר על ההוראה נדחה על ידי מפקד המפח"ש. הגדוד שאמור היה להתייצב ב-22.6.86 לא התייצב, ושיתוף הפעולה לא בוצע. ב-25.6.86 בהוראת מפקד מפח"ש, מונה קצין בדרגת אלוף משנה כוועדת חקירה של יחיד.

דו"ח הסיכום של ועדת החקירה הועבר לחוות דעתו של פרקליט מפח"ש. הפרקליט ציין במסקנותיו מ-29.10.86 כי היו ליקויים בהעברת הפקודה של מפקד המפח"ש לגורמים השונים, שעליהם היה לספל בביצועה. עוד ציין הפרקליט כי נמנע מלהמליץ על נקיטת צעדים משמעותיים כנגד מאן דהוא, הואיל ואי-ביצועה של הפקודה נגרם "מחוסר תיאום מספיק שלא כמזיד".

4. בפגישת עבודה בין הרמטכ"ל לבין ראש אג"ת, שקוימה בתחילת נובמבר 1985 הורה הרמטכ"ל, בין השאר, לבטל תקני קבע של ראשי לשכות של תתי-אלופים בצה"ל. סגן הרמטכ"ל קבע שעל ההוראה להתבצע עד 1.3.86. ב-3.3.86 העבירה לשכת ראש אג"ת לעוזר הרמטכ"ל וללשכת סגן הרמטכ"ל דו"ח בו נאמר כי טרם בוצעה הפקודה כלשכות קצין רפואה ראשי, קצין חיל ראשי להג"א ולהגמ"ר, קצין מודיעין ראשי, ראש מחלקת מיבצעים באג"מ, ראש המינהל האזרחי באזור חבל עזה, וראש המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון. בחיל האוויר סוכם כי התקנים בשני בסיסים וביחידה במפקדת החיל יומרו מקבע לחובה וישובצו בהם קצינות בשירות חובה, אך ההנחייה טרם בוצעה, וגם לא בוטלו תקני הקבע והאיוש כלשכות ראש להק אויר, ראש להק ציוד וראש להק כוח אדם; חיל הים טרם ביצע את הוראת הרמטכ"ל. ב-6.3.86 הודיעה לשכת הרמטכ"ל לאכ"א כי הרמטכ"ל מורה לספל בתקיפות ולדווח.

ב-28.3.86, בפגישת עבודה בין הרמטכ"ל לבין מפקד חיל האוויר, נקבע כדלקמן: "הרמטכ"ל מוכן לקבל את העיקרון שיש מספר תפקידי ראשי לשכות לתתי-אלופים שהם חיוניים. הרמטכ"ל מאשר לסגן הרמטכ"ל לקיים בחינה פורטנית עניינית בנושא רל"שים לתא"לים". לשכת ראש אג"ת נתבקשה לערוך את הבחינה העניינית ולהגיש את המלצותיה בהקדם. הבחינה העלתה את הצורך בתקן ראש לשכה בקבע לשבעה תתי-אלופים. באפריל 1986 אישר הרמטכ"ל את ההמלצה, והורה לממשה לאלתר. ביולי 1986 דיווחה לשכת ראש אג"ת כי בחיל האוויר נשאר שלושה תקנים בקבע שלא אושרו, וכי בחיל הים נשאר שלושה תקנים שלא אושרו. הלשכה ציינה, כי הזרועות מודעות לכך שזו הנחיית רמטכ"ל, ולמרות זאת לא בוצעה גריעת התקנים כנדרש.



המשמעת היא מרכיב חשוב ביותר בפעולות הצבא ככל התחומים. דו"ח הביקורת דן בכמה היבטים - מהיסודיים ביותר - של המשמעת בצה"ל, ובהשלכותיהם.

בניגוד לתפישה רווחת, לפיה משמעת מזוהה בעיקר עם הקפדה על כללי לבוש ועל הופעה חיצונית של חיילים, פירושה האמיתי הוא ציות לפקודות בכל תחומי פעילות הצבא. מכאן מתבקש כי אחריות המטה לטיפול המשמעת בצבא תהיה בכל תחומי פעילות הצבא.

האחריות לקיומה של משמעת בצה"ל מורכבת מאחריות ישירה של המפקד בכל דרג שהוא, ומאחריות מטה עקיפה. בעוד שמפקדים מכירים באחריותם להטמעת משמעת ולאכיפתה, ומממשים אותה במידה זו או אחרת, ממומשת אחריות המטה לטיפול רמת המשמעת בצבא, במידה מוגבלת ביותר. בדרג המטה הכללי אין אחריות מרוכזת מתוך ראייה כלל-צה"לית, להתמודדות עם עניינים מתחום המשמעת, ששורשיהם והשלכותיהם חורגים אל מחוץ לתחומי

האחריות של יחידות. עניינים כאלה מתפצלים בין גורמי מטה אחרים (לדוגמה: משמעת תעבורה בדרכים היא באחריות אכ"א, ומשמעת כטיחות כאימונים היא באחריות מה"ד/מפח"ש) או מושארים לטיפול מפקדים. טיפול של מפקדים מושפע מהבדלים בידע, בגישה, ביכולת הניתוח והאיבחון של כל אחד מהם, וכתוצאה מכך קיימים הבדלים בתגובה הננקטת.

לדעת הביקורת יש לשקוד על טיפוח תנאים שיבטיחו את מילויו התקין של פקודות. תחום "הפקודה וביצועה" שעומד בכספים תפישת המשמעת (חובותיו של נותן פקודה, חובותיו של מקבל פקודה ויחסי הגומלין ביניהם) הוא, לכאורה, מובן מאליו ופשוט ליישום. ממצאי הביקורת מצביעים כי ראוי לקבץ ולשנן מחדש כללים בעניין חובותיהם של נותן הפקודה ושל מקבל הפקודה שהם כמו מובנים מאליהם.

אבחון נכון של מצב הוא תנאי מוקדם לתיקונו. צה"ל לא מיסד אינדיקטורים שיסייעו לאבחן את רמת המשמעת, על כן לוקה יכולת הצבא לאבחן את מצב המשמעת. יכולת זו חשובה לצורך פעולת מטה בראיה מקיפה של ניתוח תופעות והצעת שיפור באמצעים ובדרכי פעולה.

התופעה של חוסר משמעת חודרת אל כל תחומי פעילות הצבא, ותוצאותיה חמורות. דו"ח הביקורת מצביע כי חוסר המשמעת הוא גורם עיקרי ומכנה משותף לתוצאות החמורות שהיו בכמה תחומים שנבדקו: אי-ביצוע הוראות, אי-ביצוע במועד, ביצוע חלקי, חוסר מעקב על ביצוע, חוסר תגובה משמעתית גם נוכח תופעות מתמשכות של אי-ביצוע. לדעת הביקורת אכיפה תמידית של המשמעת עשויה להיות המנוף לתיקון המצב.

שלא כעניינים אחרים כגון ציוד, שאפשר להכינם מראש ולאחסנם במחסני חירום – לגבי משמעת לא ניתן, על ידי מאמץ חד פעמי, להכין עתודות ולהסתפק בכך. משמעת היא עניין תמידי, שיש לשקוד עליו ולאכוף אותו ברציפות וללא ליאות. הרפיית העשייה למען המשמעת תגרום לרעיוכה.

המודעות בצה"ל לחיוניות המשמעת היא רבה ביותר. עם זאת רווחת הכרה, גם בקרב מפקדים בכירים ביותר בצבא, שרמת המשמעת אינה מניחת את הדעת. יש לפעול לקידום המשמעת בכל תחומי פעילות הצבא, ובראש ובראשונה חשובה כאן דוגמה אישית של מפקדים לציאת לפקודות, ומעורבותם האישית באכיפת פקודות של כל דרגי הפיקוד, החל מהדרג הכביר ביותר.

צמצום כוח אדם בצה"ל

ריכוז ממצאים

א. מאפריל 1984 עד יוני 1986 צומצם מספר המשרתים בשירות קבע בכ-9.5%, ומספר האזרחים עובדי צה"ל קטן בכ-12%. תכנית הצמצומים לשנים 1984 ו-1985 בוצעה כמתוכנן.

ב. המגמה להשיג שיפור איכותי, בעת הצמצומים, לא הושגה במלואה. תהליך צמצום כוח האדם הושפע מחוסר הגוונות של קצינים צעירים, של מהנדסים ושל חוגרים בעלי מקצוע טכני, ובאיכות מקצועית גבוהה, להמשיך בשירות הקבע. גדל גם מספר המתירים ביוזמתם התחייבויות לשירות קבע.

ג. קיצוצי התקציב, שהתבטאו בחלקם בצמצום כוח האדם, גרמו להקטנת סדר הכוחות ולביטול משימות. לדוגמה בחיל האויר נסגרו יחידות, ובמרכזי שיקום ואחזקה של אג"א בוטל או הוקטן ביצוען של משימות, ונגרמה השבתה חלקית של גשתית ושל אמצעי ייצור.

בחדשים מארס עד יוני 1986 בדק משרד מבקר המדינה את הסדרים לצמצום כוח האדם בצה"ל בשנים 1984 עד 1986, ובמיוחד בשנת העבודה 1985. הביקורת נערכה באג"ת, באכ"א, במינהל הסגל, במפקדת קצין שלישות ראשי ובמרכז תעסוקת עובדי צה"ל. בדיקות השלמה נערכו במפקדת חיל האוויר, באג"א ואצל היועץ הכספי לרמטכ"ל.

היקף הצמצומים

1. עקב מגבלות תקציביות הוחלט שבשנים 1981 - 1983 יצומצם שיא כוח אדם בצה"ל באלפי תקנים של חיילים בשירות קבע ושל אזרחים עובדי צה"ל משימתיים (להלן - אע"צים). השיא משקף את המספר המירבי של תקנים שמותר לפרסם. מימוש התכנית נקטע בשנת 1982 בגין מבצע שלום הגליל. אחרי המבצע אף נוספו מאות תקני קבע ושיאי אע"צים.

בסוף 1983 חודש צמצום התקנים, ועד סוף שנת העבודה בוטלו מאות תקני קבע. לשנים 1984 עד 1986 תוכננה השלמת התכנית המקורית של הצמצומים. על פי החלטות שהתקבלו לאחר מכן צומצמו בתקופה אפריל 1984 עד יוני 1986 תקנים רבים יותר מהתכנון המקורי. בתקופה דלעיל חל צמצום של כ-9.5% במצבה של אנשי קבע ושל כ-12% במצבת האע"צים. בס"ה הוקטנה מצבת הצבא בכ-10%.

2. שנת 1984. שנת 1984 אופיינה על ידי צמצום תקנים בשיעורים קבועים (מכסות) כדלהלן: 15% מהתקנים באגפי המטכ"ל, במתקניו וביחידותיו, ובמפקדות של קציני חיל ראשיים וביחידותיהן; 10% - במפקדות הפיקודים, ביחידות הפיקודיות ובבסיסי הדרכה; 5% - במפקדות של אוגדות סדירות ובתקני קבע שבאוגדות מילואים.

מעיון בנתוני אג"ת עולה, כי תכנית הצמצומים, שנקבעה לשנת העבודה 1984, מומשה, ושיא הקבע ירד בהתאמה לתכנון. כדי שאפשר יהיה להתחיל ככל המוקדם בצמצום המצבה בשנת העבודה 1985, הופחתו תקנים אף מעבר לירידה שהתחייבה על פי השיא. במהלך שנת העבודה 1984 קטנה מצבת החיילים בשירות קבע; מצבת האע"צים קטנה ב-1984 ובסוף השנה הייתה קטנה מהשיא.

3. שנת 1985. עקב מגבלות תקציב ובהתחשב ביציאת צה"ל מלבנון החליט המטה הכללי שהצמצומים יהיו גדולים מאלו שגובשו בתכנית 1983.

את הצמצומים בשנת העבודה 1985 הוחלט לבצע על פי מכסות, כפי שנעשה בשנה הקודמת, ובאמצעים נוספים. האמצעים הנוספים היו: ביטול מסגרות, איחוד מסגרות ארגוניות, ביטול משימות, ביטול תקנים שנוספו במלחמת שלום הגליל, ביטול תקנים לאחר בחינות ארגוניות ובדיקת תקנים באמצעות צוותים שהוקמו לצורך זה. נקבע כי במהלך הצמצומים יישמרו מספר עקרונות כגון: אי פגיעה ביחידות לוחמות, אי פגיעה במערך הטכני, אי פגיעה בתקנים שנקבעו על פי בדיקה של מהנדסי ייצור, שמירה על תשתית הנגדים על ידי קביעה של מכסות צמצום גם לקצונה. כמו כן הודגשה השאיפה לשחרר מהשירות משרתי קבע, שהינם טובים פחות.

אג"ת הכין תכנית צמצומים של תקני קבע בחילות היבשה. תכנית צמצום התקנים בזרועות האוויר והים הוכנה על ידי הזרועות.

אג"ת עמד בתכנית צמצום התקנים של כוחות היבשה. הצמצום נעשה בעיקר על ידי: ביטול לפי מכסות; ביטול מסגרות; ביטול חלק גדול מהתקנים שנוספו במלחמת שלום הגליל; וביטול תקנים בעקבות בחינתם מחדש של מסגרות ארגוניות ושל תקנים.

במגמה לזרוז את תהליך הקטנת המצבה של כוח האדם, וכדי להשיג חסכון מירבי בתקציב, החל אכ"א עוד לפני ביטול התקנים בפועל, לשחרר אנשי קבע, על פי מסמך מנחה שהוציא אג"ת.

תכנית הצמצומים בקבע לשנת 1985 בוצעה כמתוכנן. יצוין, כי מצבת אנשי קבע הייתה גבוהה ב-69 מהתקן, משום שבעוד שבזרועות האוויר והים ירדה המצבה ב-83 איש מתחת לתקן, הרי

שבחילות היבשה היא הייתה גבוהה ב-152. הסיבה לכך הייתה שתהליך פיטוריהם של אזרחים שאיישו תקני קבע שבוטלו, טרם הסתיים.

פיטורי אזרחים מבוצעים על פי הליכים המתחייבים מהסכמי העבודה: לביצועם דרוש שיתוף פעולה בין היחידה, לבין העובד המועמד לפיטורין, ולבין ועד העובדים, מועצת הפועלים, ארגון עובדי צה"ל ומרכז תעסוקת עובדי צה"ל. לפיכך היה קשה לפטרם.

מתוך מצבת האע"צים בסוף שנת העבודה 1984 - כ-80%, היו באג"א וכ-10% בחיל האויר. בסוף שנת העבודה 1985 הייתה מצבת האע"צים נמוכה ב-169 מהשיא המאושר. בעוד שבחילות היבשה פוטרו 209 אזרחים מעל למכסה ובחיל הים - 37, לא הצליח חיל האויר לפטר 77 אזרחים, מתוך המכסה שהוטלה עליו. הפיגור בפיטורי אזרחים בחיל האויר נמשך כבר מאז שנתיים.

4. שנת 1986. תכנית הצמצומים המעודכנת לשנת העבודה 1986 כללה הקטנת השיא של תקני הקבע ושל האע"צים. הקטנת שיא הקבע תוכננה לארבעה מועדים.

מבדיקת ביצוע התכנית עד יוני 1986 עולה, כי צה"ל עמד בתכנית הצמצום של משרתי הקבע. עד יוני 1986 צומצמה מצבת האע"צים ב-6% בלבד מהתכנית השנתית.

סגל פיקוד בכיר

בשנת העבודה 1985 קבע הרמטכ"ל, לאחר דיונים עם שר הביטחון, את השיא לקצינים בדרגות תת-אלוף ואלוף-משנה. במסגרת השיא נכללים תפקידים תקינים וכן מכסות ללומדים, דרגות אישיות, ומכסות לקצינים בחופשה ללא תשלום ולקצינים שהושאלו מצה"ל. מצבת הקצינים שנמצאים בחופשת פרישה אינה נכללת מול השיא.

בסוף 1985 החליט הרמטכ"ל שעד יוני 1987 יקטן שיא הקצינים בדרגות תת-אלוף ובדרגות אלוף-משנה, כאשר הירידה תתבטא בתפקידים התקינים בלבד, ולא במסגרות אחרות.

באפריל 1986 הצביעה המצבה של תתי-אלופים ושל אלופי משנה, הנכללת במסגרת השיא, כי ההחלטה על הקטנת המצבה אכן מתבצעת.

הקטנת המצבה של כוח האדם

השינוי במצבת כוח האדם בקבע מושפע מגיוס ומשחרור. כוח האדם המתגייס לשירות קבע מקורו ממסיומי שירות חובה; מבעלי התחייבות מוקדמת לשירות בקבע בגין קורס קצינים או לימודים מטעם צה"ל ומגיוס חייבי שירות מילואים. שחרור אנשי קבע מתבצע עם גמר ההתחייבות המוקדמת; בתום התחייבות רגילה לשירות בקבע; עם התרת התחייבות, לשירות קבע ביזמת צה"ל או ביזמת הפרט, או כתוצאה מיציאה לקיצבה.

בשנת העבודה 1985 הייתה תחלופה גבוהה של אנשי קבע.

כדי לבצע את תכנית הצמצומים, ובמגמה להשיג תוך כדי כך שיפור איכותי, קבע צה"ל מדיניות גיוס ושחרור. השאיפה הייתה לשפר את איכות הצבא על ידי שחרורם של אנשי הקבע הפחות מתאימים; על ידי קליטת אנשי קבע מתאימים יותר. נקבעו קריטריונים לאי הארכת שירות לאנשי קבע, כגון: מי שקבל חוות דעת נמוכה, מי שקשה לשבצו, ואלו שאינם צפויים לקידום. צה"ל עודד פרישה לגמלאות של קצינים מבוגרים, שהיו מתאימים פחות, והגביר את השימוש בהתרות התחייבות ביזמתו. למשל, שיעור הקצינים שהשתחררו בשנת 1985, ושחוות הדעת עליהם הייתה למטה מבינוני עד טוב, היה גדול משיעורם באוכלוסיית הקצינים.

בשנת 1985 התגייסו פחות קצינים בהשוואה לשנת 1984, רובם החל בשירות קבע בעקבות התחייבות מוקדמת. מינהל הסגל הקפיד לגייס רק קציני מילואים נבחרים. כמו כן הוקטן הגיוס בהתנדבות משירות חובה לקבע.

שחרור קצינים מקבע גדל רק במקצת ב-1985, אך השתנו שיעורי ההתפלגות לפי סיבות השחרור: חל גידול במספר היוצאים לקיצבה; גדל מספר התרות ההתחייבות ביוזמת הצבא; שוחררו קצינים בתקופת ההתחייבות המוקדמת שלהם לשירות קבע, כי נמצאו לא מתאימים; מספר מתירי ההתחייבות גדל.

בשנת 1985 השתחררו מאות רבות של קצינים ושל חוגרים מאחר שלא האריכו את שירותם. מחוסר רישום מתאים לא ניתן לדעת, כמה מהם לא האריכו שירות בגלל רצונם לעזוב את צה"ל, וכמה - משום שנכללו בתכנית הצמצומים, וצה"ל לא היה מוכן להאריך את שירותם, כי היו טובים פחות.

בין הקצינים שהשתחררו היה גבוה שיעור הצעירים, שלא היו מעוניינים להמשיך בשירות מעבר לפרק הזמן הנובע מההתחייבות המוקדמת. שיעור המשתחררים אחרי תקופת שירות קצרה היה גבוה: מבין הקצינים, שהשתחררו בתקופה פברואר 1985 עד ינואר 1986 - 44% השתחררו לאחר שירות של עד שנה בקבע, ו-23% לאחר שירות של עד שנתיים. מגמות אלה גרמו, בין היתר, להקטנת מצבת המהנדסים בשירות קבע עד רמת רב-סרן, שהיו חתומים מעבר להתחייבות המוקדמת לקבע. מבדיקה, שערך אכ"א באפריל 1986 בנושא המהנדסים עולה, כי לעומת התקן קיים חוסר של 17% עד 21%. החוסר הוא בתחומים של הנדסת אלקטרוניקה וחשמל, הנדסת מכונות, הנדסת תעשייה וניהול ומחשבים. 25% עד ל-32% תקנים נוספים של מהנדסים היו מאוישים על ידי לא אקדמאים.

בשנת העבודה 1985 השתחררו מצה"ל יותר חוגרים בקבע מאשר בשנת העבודה 1984. מהשוואת התפלגות הסיבות לשחרורם של חוגרי הקבע בשנות העבודה 1984 ו-1985 עולה, כי גדל מספר השחרורים היוזמים על ידי החוגרים: ב-1985 היו 8.5% התרות התחייבות ביוזמת החייל לעומת 7.0% בשנה הקודמת; קיימת אי נכונות לחתום לשירות קבע נוסף מעבר להתחייבות המוקדמת (ב-1985 השתחררו 33.7% חוגרים כאלה לעומת 31.6% ב-1984); מספר החוגרים היוצאים לקיצבה גדל מ-6.0% ל-12.1%.

מבדיקה שערכה מפקדת קצין שלישות ראשי עולה, כי רוב החוגרים שהשתחררו מקבע היו מקבוצת איכות גבוהה, במקצועות טכניים, ברמת השכלה גבוהה ובגיל צעיר.

כמערך הטכני מתפרסמים תקנים על פי אפשרויות האיוש (תקן הקצאה), ולא על פי הצרכים שהוכרו (תקן תקינה). לבקשת משרד מבקר המדינה ריכזו אכ"א נתונים על המצבה הממוצעת של חוגרים בקבע במקצועות האלקטרוניקה והאחזקה, לעומת תקני התקינה בשנת 1985. מבדיקת הנתונים התברר, כי במקצועות האלקטרוניקה חסרו בממוצע כ-21% אנשי קבע לעומת תקן התקינה, ובמקצועות האחזקה חסרו בממוצע כ-11% אנשי קבע.

חופשת פרישה ללא תשלום

בהתאם לאמור בחוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (גימלאות) (נוסח משולב), התשמ"ה-1985 זכאי, בין היתר, לצאת לקיצבת פרישה "מי שפוטר משירות קבע כשהוא בגיל ארבעים ויותר, לאחר תום עשר שנות שירות קבע, וכן מי שהגיע לגיל הנ"ל ושירת שמונה שנים לפחות, והרמטכ"ל הורה על יציאתו לקיצבה".

במסגרת הצמצומים הייתה כוונה לעודד אנשי קבע לפרוש, אם מיצו את יכולתם בצה"ל. לכן גם אושרו לאנשי קבע מעל גיל 38 חופשות ללא תשלום, ובסיומן - יציאה לקצבה. על פי נתונים שהופקו לבקשת משרד מבקר המדינה יצאו בתקופה אפריל 1984 עד יוני 1986 מאות קצינים לחופשה ללא תשלום לקראת פרישה.

בינואר 1986 קבע ראש מינהל הסגל, כי תכניות לצמצום המצבה של חיילי הקבע אינן צריכות להביא להורדת גיל הפרישה לגיל 38: האופציה של יציאה לחופשה ללא תשלום מגיל 38 ועד גיל הפרישה המינימלי (40), ללא אבדן זכויות הפרישה, צריכה להישמר רק למקרים חריגים.

השלכות הצמצומים

משרד מבקר המדינה בדק השלכות של צמצום כוח אדם בחיל האוויר ובמתקנים הכפופים לאג"א.

1. חיל האוויר. על פי תכנית הצמצומים, שהוציא אג"ת לשנת העבודה 1985, שיא הקבע של חיל האוויר היה צריך לקטון במאות תקנים, כולל אלה שנוספו בעקבות מלחמת שלום הגליל. השיא קטן כמתוכנן. ס"ה המצבה הייתה ב-58 איש מתחת לשיא, אך מצבת הקצינים הייתה ב-75 איש מעל השיא שנקבע לקצינים.

בשנת 1985 הייתה במערך האחזקה ירידה של 4.5% במצבת החוגרים. יצוין, כי שיא התקינה במקצועות האחזקה היה גבוה בהרבה. הצמצום במערך זה מהווה כ-46% מהצמצום בכלל חוגרי חיל האוויר. לדעת מחלקת תכנון ומקורות בחיל, נובע הצמצום מירידת הנכונות של חיילים בשירות חובה, להתחייב לשירות קבע; מאי התחייבות נוספת לאחר התחייבות מוקדמת; ומאוירת הקיצוצים. במערך האלקטרוניקה לא תוכנן צמצום, ומצבת החוגרים לא קטנה, אך שיא ההקצאה במערך זה היה נמוך לעומת שיא התקינה.

בנוסף לצמצום שנקבע על ידי אג"ת, היה על החיל לבטל עוד מאות תקנים, כדי לפנותם לביצוע משימות חדשות, עבורן לא הוספו תקנים. הצמצום נעשה, בין היתר, על ידי ביטול מסגרות ביטול משימות והורדת רמת הצרכים.

לקראת שנת העבודה 1986 תכנן אג"ת צמצום השיא במאות תקנים, אף על פי שנוספו משימות חדשות. המסתכמות אף הן במאות תקנים. בין היתר תכנן החיל צמצומי התייעלות, ביטול מסגרות וצמצומים אחרים.

2. סמכות אג"א. כ-80% מהאזרחים עובדי צה"ל מרוכזים בסמכות אג"א (מרכזי אג"א, חילות התחזוקה ויחידות הבינוי). שיא אג"א הוקטן ב-1985 במאות אע"צים; לשנת העבודה 1986 תוכננה ירידה נוספת בשיא במאות אע"צים. עיקר הצמצום המתוכנן יחול על מרכזי אג"א. לשנת 1986 נדרש צמצום נוסף.

בבדיקת נתונים המתייחסים ל-269 העובדים, שעזבו ב-1985, נמצא: 46 - יצאו לקיצבה רגילה, 53 - יצאו לקיצבה מוקדמת בהסכמתם, תשעה - נפטרו, עשרה - חלקם חלו וחלקם יצאו לחו"ל, ועוד 151 - התפטרו או פוטרו. בנוגע לאחרונים, הוגשו רשימות של כ-150 איש, שהינם יעילים פחות, והמיועדים לפיטורין, אולם רק כשליש מהם פוטר. 100 העובדים הנוספים שפוטרו לא נכללו ברשימת העובדים היעילים פחות, אך בעניין פיטוריהם הגיעו להסכמה עם ועדי העובדים; חלקם אף פוטרו ללא הסכמת המפקדים הישירים שלהם.

בשנים 1984 עד 1986 קטנה מצבת האע"צים במרכזי השיקום והאחזקה של אג"א במאות עובדים. לדעת אג"א יש פגיעה קשה בתשתית האנושית של מרכזי השיקום והאחזקה, שנכנתה במשך שנים רבות.

פעילות יחידה יצרנית מחייבת מתאם מלא בין תכניות עבודה מאושרות, לבין פוטנציאל כוח אדם ולבין מסגרות תקציב. מתכניות השיקום והייצור במרכזי השיקום והאחזקה של אג"א לשנים 1985 ו-1986 עולה, כי ההנחיות בדבר קיצוצי תקציב, לרבות צמצום כוח האדם, הקטינו את היקף העבודות הדרושות שניתן היה לבצע בתשתית הקיימת.



מן הממצאים עולה, כי צה"ל עמד בהיקף הצמצומים המתוכנן. תהליך הצמצומים תרם גם להתייעלות, כתוצאה מבחינה של מסגרות ארגוניות, שבוועה בעטיו.

למרות הפעולות לשיפור איכותי שנעשו תוך כדי ביצוע הצמצומים, לא הושגה מטרה זו במלואה. מאחר שלא ניתן היה להבטיח שהאנשים הטובים ביותר וכמספר הדרוש ישארו בשירות קבע, לא ניתן היה להפעיל בעת שחרור את הקריטריון האיכותי במלואו. חלק מתהליך הצמצומים התבצע לא עקב התכנון, אלא כתוצאה מהתחלופה המהירה ומהמגמה המתפתחת שלא לשרת בקבע.

מניעת השימוש בסמים

הטיפול בבעיית השימוש לרעה בסמים הוא בתחום תפקידיהם של כמה משרדי ממשלה וצה"ל. בדו"ח זה מובאים במרכז ממצאי ביקורת מפורטים המתייחסים למיגוון תחומי אחריותם של משרדי הממשלה.

אחריותו של צה"ל במניעת השימוש והסחר בסמים היא לגבי החיילים המשרתים בו. למניעת השימוש בסמים בצה"ל חשיבות מיוחדת, משום שהשימוש פוגע ביכולתו של החייל למלא כראוי את תפקידיו. השימוש בסמים מביא גם הזדקקות לכסף העלולה לגרום מעורבות בעבריינות פלילית אחרת. כן נחשף המשתמש לפיתויים שונים, העלולים להפוך אותו לסיכון בטחוני. קצין רפואה ראשי משמש קצין מטה בנושא סמים. הביקורת נערכה בחודשים אפריל - אוגוסט 1986. היא נערכה במפקדת קצין רפואה ראשי (מקרפ"ר), מפקדת קצין חינוך ראשי (מקח"ר), משטרה צבאית חוקרת (מצ"ח), מחלקת ביטחון שדה (מתכ"ש) והפרקליטות הצבאית הראשית (פצ"ר).

בשנת 1973 מונתה ועדת סמים בצה"ל ונקבע, כי היא תכונס על ידי קצין רפואה ראשי על פי הנסיבות, אך לא פחות מאשר אחת לשלושה חודשים. מאז שנת העבודה 1983 התכנסה ועדת הסמים שלוש פעמים בלבד.

השימוש בסמים

1. השימוש בסמים בצה"ל הוא בעיקר בנטילת חשיש. בסוף 1980 פרסמה מחלקת מדעי ההתנהגות ממצאי סקר, שערכה בקרב חיילים בשירות סדיר ושנועד לאמוד את מספר המשתמשים בסמים בקרב חיילי צה"ל ואת מאפייני התופעה. באפריל 1984 קבע ראש אכ"א, כי חסרים נתונים מפורטים על אוכלוסיית המשתמשים בסמים בצה"ל, והטיל על המחלקה להציע שיטה לאומדן היקף השימוש בסמים בקרב האוכלוסיות השונות בצה"ל. הצעת המחלקה לעריכת סקר אפידמיולוגי לא מומשה; מאז 1980 אין בידי צה"ל נתונים, המתבססים על סקר כללי בדבר היקף המשתמשים בסמים, מוקדי שימוש ומאפיינים.

2. מאז 1982 עורכת מקרפ"ר בבסיס קליטה ומיון סקר שנתי מדגמי על שימוש בסמים באמצעות שאלון למילוי בעילום שם על ידי חיילים ביום שחרורם משירות סדיר. הסקר מקיף כ-2,000 חיילים וחיילות, ובוחר את ממדי השימוש ואת הרגלי הצריכה. אין הסקר בוחן נושאים נוספים, שנבדקו ב-1980 על ידי מחלקת מדעי ההתנהגות, בייחוד מוקדי שימוש, מאפייני אוכלוסייה, סוג השירות ויעילות ההרתעה של פעולות מצ"ח.

3. המעבדה לתרעולה (טוקסיקולוגיה) בבית החולים ע"ש שיבא משמשת מעבדה ארצית לבדיקות תרעולה עבור משרד הבריאות ולצה"ל. הבדיקות לאיתור סמים נעשות במסגרת בדיקות שתן, שמצ"ח נוטל מחיילים חשודים, ובפעולות המניעה היוזמות.

להלן נתוני המעבדה על מספר דגימות השתן והדגימות החיוביות מכיניהן בשנים 1981 - 1985.

שנת עבודה	ס"ה דגימות שתן	ס"ה דגימות חיוביות לחשיש	% דגימות חיוביות
1981	2,286	223	9.7
1982	2,331	497	21.3
1983	2,930	494	16.9
1984	4,624	442	9.5
1985	7,415	464	6.3

מנתוני הבדיקות לא ניתן להסיק, לדעת מנהל המעבדה, את ממדי התופעה בקרב החיילים בכלל, משום שמדובר באוכלוסייה המורכבת בחלקה מחשודים. לדעת מנהל המעבדה, השוואת נתונים של

1981, לפני מלחמת שלום הגליל, לנתונים של 1982, שנת מלחמת שלום הגליל, מצביעה לדעתו על גידול ניכר בממדי התופעה; בשנים שלאחר מכן חלה התייצבות. ירידת שיעור הדגימות החיוביות ב-1984 וב-1985 נבעה לדעתו מגידול ניכר במספר הדגימות, שהתבסס פחות על אוכלוסיית חשודים. מספר הבדיקות החיוביות נשאר קבוע, אך למעשה היה גידול, משום שאורח הבדיקות עבר שינוי; 15% מהדגימות החיוביות כשיטה הקודמת הפכו שליליות כשיטה החדשה.

הסברה

הגורמים הממונים בצה"ל גרסו, בסוף שנות השבעים, שלא לקיים הסברה מקיפה מחשש מפני השגת מטרה הפוכה - דווקא לעורר סקרנות ולגרום התנסות בסמים. בעקבות הוראת הרמטכ"ל מראשית 1981 הכינה מקרפ"ר במהלך השנים 1981 - 1982 תכנית להכשרת סגל מקצועי, שיפעל ביחידות שבהן הייתה פעילות סמים, וגם חומר הסברה למפקדים. באפריל 1984 הטיל ראש אכ"א על קצין חינוך ראשי לעבד תכנית הסברה במסגרת קורסים למפקדים מרמת מפקדי פלוגה ומעלה. ביוני 1985 הכין קצין חינוך ראשי איגרת הסברה שנשלחה באופן חד-פעמי על ידי ראש אכ"א למפקדים - ממפקד גדוד ומעלה.

התכנית להכשרת סגל מקצועי לא יצאה לפועל; לא הוכנה תכנית הסברה ייעודית לקורסי מפקדים, כפי שנדרש. קצין רפואה ראשי מסר בנובמבר 1986 לביקורת, כי חודשה עבודת המטה באחריות מפקדת קצין חינוך ראשי, כדי לסכם את תוכן מערכי השיעור לקורסי המפקדים מרמת מפקד פלוגה ומעלה.

גיוס ושחרור נוטלי סמים

1. כל מועמד לשירות בטחון נבדק, על פי נתוני משטרת ישראל, אם יש לו רישום פלילי. מועמדים, שנשפטו על עבירות סמים קשים, אינם מגויסים לצה"ל. ההחלטה בעניין גיוס נוטלי סמים קלים מתקבלת על פי סיכום הניקוד שניתן לעבירות השונות ועל פי שיקולו של ראש מינהל גיוס. על פי אומדן של ראש מינהל גיוס, כ-300 מועמדים אינם מגויסים מדי שנה בגלל עבירות פליליות, בכללן סמים. בישיבת ועדת הסמים מדצמבר 1984 ביקש ראש מינהל גיוס לדון בקריטריונים לגיוס צרכני סמים וסוכם, שמפאת כובד הנושא הוא יידון במועד אחר. הנושא לא נדון עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 1986.

אחת מההמלצות של דו"ח, שהגישה באפריל 1986 ועדה לבדיקת התופעה של אבדני נשק, הייתה לקיים מיון ובדיקה יותר קפדניים של מועמדים לשירות בטחון, שהורשעו בעבר בעבירות רכוש או סמים, לפני גיוסם.

2. מקרפ"ר מעמידה בפני ועדה רפואית חיילים נוטלי סמים קשים המפתחים התמכרות, כדי שתיקבע להם פרופיל רפואי מתאים כדי לפטור אותם משירות בטחון. רוב החיילים שקיבלו פטור מסיבה זו מהשירות בשנים 1984 ו-1985, היו חיילי מילואים ורק מיעוטם חיילים בשירות חובה.

אין בידי רשויות הבריאות בצה"ל רשימה של כלל נוטלי אדולן, כפי שרשימה כזאת מצויה בידי משרד הבריאות. משרד הבריאות העלה הסתייגויות משפטיות באשר לזכותו למסור למערכת הצבאית מידע זה. לפיכך ניתן לאמת מידע על אוכלוסיית נוטלי סמים קשים רק באמצעות פנייה שמית פרטנית למשרד הבריאות. לדעת הביקורת, יש חשיבות בקבלת המידע האמור בייחוד לגבי אנשי מילואים המכורים לסמים, כדי למנוע בעוד מועד תופעות שליליות בצה"ל עקב שירותם של מכורים לסמים. על שני הגופים למצוא דרך להחלפת מידע ביניהם.

3. במפקדת קצין שלישות ראשי פועלת ועדה מייעצת, שתפקידה לדון בכל חייל שהובא לדיון בפני בית דין צבאי, בית דין משמעתי או בית משפט אזרחי, והורשע בגין עבירת סמים. תפקיד הוועדה להמליץ על המשך שיבוץ החייל בצה"ל או על שחרור משירות סדיר ועל המשך שירותו במערך המילואים. ב-1984 שוחררו משירות 10 חיילים ובשנת 1985 - 18.

קצין רפואה ראשי לא הוציא הנחיות או הכוונה בנושא המשך שירות של חיילים כאלה כדרוש, ולא היו קשרי עבודה בין הוועדה במפקדת שלישות ראשית לבין קצין רפואה ראשי. קצין רפואה ראשי הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1986, כי יו"ר הוועדה במפקדת שלישות ראשית הוזמנה לפגישתם ועדת הסמים של צה"ל.

מקרים רבים, שנדונו בערכאה שיפוטית, לא הובאו כנדרש לשיקול דעתה של הוועדה במפקדת שלישות ראשית. בעקבות הביקורת פנתה מפקדת קצין שלישות ראשי ביולי 1986 ליחידת בתי הדין והתריעה על כך, שחלק לא מבוטל מגורי הדין אינו מגיע לידיעת הוועדה.

צה"ל אינו מעביר את המידע על חיילים ששוחררו משירות בטחון עקב נטילת סמים, לידיעת גורמים אזרחיים כגון משרד הבריאות ומשטרת ישראל.

פעולות מניעה ואכיפה

1. מצ"ח עורכת פעולות מניעה והרתעה בכסיסים צבאיים או בסמוך להם. בהוראות קצין משטרה צבאית ראשי נקבע, כי יש לשאוף לפקוד את מרבית היחידות שבתחום יחידת מצ"ח מרחבית ולבצע פעולות יותר תכופות ביחידות, שבהן קיים מידע על פעולות עבריינות. במהלך פעולת המניעה יש לערוך חיפושים, ואם יתעורר חשד בעניין שימוש בסמים, יש לבקש מהחשודים דגימות שתן לבדיקות מעבדה.

סך כל הדגימות בארבעה מרחבים שנבדקו, היה 3,119 בשנת 1985. כ-80% מהן ניטלו במהלך ביצוע פעולות מניעה. שיעור הדגימות החיוביות מתוך הדגימות שניטלו בפעולות המניעה היה כ-5%.

2. הוראת קצין משטרה צבאית ראשי מחייבת פתיחת חקירה בכל מקרה, שמתקבל מידע על חייל החשוד בשימוש או בסחר בסמים. לדעת מפקד מצ"ח, חקירת עבירות סמים היא חקירה קשה, שכן אין בעבירה זו מתלונן, דבר המחייב פעילות יזומה של מצ"ח, ובעיקר פעילות מודיעינית. בשנת 1985 הגיעו אל מדור מודיעין ביחידה המרכזית לחקירות מיוחדות 882 ידיעות בנושא סמים, ולגבי 508 מהן הוחלט לפתוח "תיקי מידע". המידע ב-295 מן התיקים אומת על ידי מרחבי מצ"ח ונפתחו תיקי חקירה. לצורך ניהול החקירות קיים במצ"ח מערך חקירות גלויות המתנהלות על ידי המרחבים השונים, וחקירות מורכבות, שצריכות להיערך על ידי היחידה המרכזית לחקירות מיוחדות. על היחידות, עם גילוי נוסף סמים או סוחרי סמים, להודיע על כך למצ"ח ולגורמי בטחון שדה.

הביקורת ערכה השוואה של מספר החקירות שנערכו ביוני 1985 אל אלו שנערכו ב-1986 בנושא סמים והסיבות שהביאו לכך. נמצא כי חל גידול ניכר במספר התיקים שנפתחו בעקבות מידע מודיעיני: אולם רק במקרים ספורים נפתחו תיקים על פי דיווח היחידות.

על מינהל גיוס להעביר למחב"ש מידע על מועמדים לשירות בטחון שנטלו סמים והוחלט לגייסם. לא נקבע נוהל של העברת מידע למצ"ח על מתגייסים, שיש להם רישום פלילי במשטרה, בכלל זה בנושא סמים, כדי שישמש כמאגר מודיעיני.

3. בסיום החקירה על ידי מצ"ח מועברים תיקי החקירה לפצ"ר. על פי תוצאות החקירה מחליטה הפרקליטות, אם מחוסר ממצאים, לסגור את התיק, להגיש כתב אישום שיוכח בפני בית דין צבאי, או להעביר את הטיפול לדין משמעתי. התובע הצבאי הראשי בדרך כלל נוהג בעבירות סמים להגיש כתב אישום בפני בית דין צבאי.

בשנת 1984 הוגשו 405 כתבי אישום וב-1985 - 380. כתבי האישום שהוגשו בגין עבירות סמים היוו כ-10% מכלל כתבי האישום שהגיש הפרקליטות בשנים אלה.

4. ביחידה המרכזית לחקירות מיוחדות בצה"ל, פועל מדור סמים. תפקיד המדור לרכז את הפעולות הקשורות לנושא הסמים ביחידות צה"ל, ולשמש כמוקד לאגירת מידע על משתמשים בסמים בצה"ל. המדור צריך לתת פתרון לחקירות מורכבות או לגבי עבירות חמורות, הדורשות מיומנות בתחום של פשיעת סמים חמורה. לפיכך הוא צריך להפעיל אמצעים מיוחדים לחקירות סמויות, כגון השתלת

חוקרים ביחידות חשודות, ביקורות בלווית כלכי סמים, ביום קניית סמים, עיבוד מידע שברשותו, והנחית פעולות מנע.

המדור מיעט לערוך חקירות סמויות, תוך הפעלת אמצעים מיוחדים. בשנת 1985 כמעט שלא הופעלו כלכי סמים ביחידות חשודות. רוב החקירות, שניהל המדור בשנה זו היו חקירות גלויות ולא מורכבות. המדור גם לא הכין תכנית עבודה לשנת 1985 לביצוע פעולות מנע. לא נקבעו הסדרים מספיקים, שיאפשרו למדור לרכז את הפעולות ולאגור את המידע הדרוש.

ביחידה המרכזית לחקירות מיוחדות לא היה תקן של בעל תפקיד, שהתמחה בנושא מודיעין בתחום הסמים ושיוכל לכוון את הפעילות הדרושה בתחום זה, כגון קביעת תכנית איסוף, גיוס מקורות וניתוח המידע.



מן הממצאים עולה, כי יש צורך לשפר את חקר היקף השימוש בסמים בצה"ל ומאפייני המשתמשים; לשכלל את פעילות ההרתעה והאכיפה של מצ"ח, וכמיוחד את אותן הפעולות המוטלות על פי הייעוד על היחידה המרכזית לחקירות מיוחדות; וליצור כלים לבחינת האפקטיביות של פעולות המניעה.

תנאי שירות חיילות

ריכוז ממצאים

- א. בעבודת המטה לארגון מחדש של מערך הח"ן לפי הצרכים ולקביעת תקנים בהתאם הוחל עוד ב-1984, אך עד מועד סיום הביקורת באוקטובר 1986 היא טרם הסתיימה.
- ב. נוצר חוסר ניכר של קצינות ח"ן בשירות חובה, כיוון שלא היה מספר מספיק של מועמדות מתאימות לתפקיד, שהיו מוכנות להתנדב ולהאריך את תקופת שירות החובה.
- ג. ברוב היחידות משולב תפקיד קצינת ח"ן בתפקיד קצינת תנאי שירות, אולם לא ניתנה הכשרה נאותה לקצינות האמורות לבצע את שני התפקידים. כמו כן קשה לבצע את שני התפקידים בו-זמנית.
- ד. בבסיסי הדרכה אחדים הייתה הצפיפות במגורים גבוהה מן הנדרש ומספר המתקנים התברואתיים היה קטן מהתקן שנקבע.
- ה. בחלוקה ניסיונית של מרססי גז הוחל עוד ב-1984. טרם הוחלט אם יש לצייד את כל חיילות צה"ל במרססים אלה.

גיוס נשים לצה"ל נעשה בתוקף חוק שירות ביטחון, התשי"ט-1959 (נוסח משולב). שירות החיילות נועד לתגבר את הכוח הלוחם של צה"ל על ידי שחרור חיילים ממילוי תפקידים מינהלתיים ומקצועיים לתפקידי לחימה. מעמדן המיוחד של החיילות בצה"ל מוצא את ביטויו באימון הבסיסי הצבאי המתאם להן, במשטר ונוהל, בסדרי שיפוט ובתנאי שירותן. קצינת ח"ן ראשית אחראית