

אחרות, והיחידות מזמנות אותם, שלא על פי הוראות אכ"א, מחוסר ידיעה. צה"ל הודיע, כי בכוונתו לפנות לאגודות הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, כדי שאלה תפרסמנה לציבור הסטודנטים את הנוהל הנ"ל, ובכך תוגבר תודעת הסטודנטים על זכויותיהם. הגשת האישור ליחידות הקישור תמנע במידה רבה אי קיום הוראות הזימון של אכ"א.

3. בביקורת התברר, כי יחידות שולחות לסטודנטים צווי גיוס רבים, אשר על פי הוראות הזימון של אכ"א לא היו אמורים כלל להישלח. כך לדוגמה, אחת החטיבות זימנה, בין היתר, 22 חיילים סטודנטים לתקופות של 21 יום ומעלה, חרף הנחיות אכ"א שלפיהן ניתן היה לזמנם רק לתקופות קצרות בהרבה.



לדעת מבקר המדינה, כדי שהוועדות לתיאום משקי תמלאנה את ייעודן באופן מיטבי, על אכ"א להשלים את הפקודות ולהוציא את ההנחיות הדרושות, כך שימצאו לוועדות כל הנתונים הדרושים לקבלת החלטות שקולות ומנומקות בהתייחס לצורכי המשק מול צורכי צה"ל.

יחידת הצנזורה הצבאית לעיתונות ולתקשורת

ריכוז ממצאים

ייעודה של יחידת הצנזורה הצבאית לעיתונות ולתקשורת (להלן - הצנזורה) הוא למנוע פרסום מידע בכלי התקשורת השונים ובמכתבי חיילים, אשר עלול לפגוע בביטחון המדינה ולהביא תועלת לאויב. הצנזורה קיימת מכוח תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, ופעילותה מתבססת על תקנות אלה ועל הסכם שנחתם ב-1949 בין ועדת עורכי העיתונים העבריים היומיים לבין צה"ל, ועל שני הסכמים נוספים בין שני הצדדים, שבאו במקום ההסכם המקורי, ואשר נחתמו ב-1951 וב-1966. על פי ההסכם, הוקמה ועדת שלושה (להלן - ועדת השלושה), המוסמכת לדון בקובלנות של הצנזור (להלן - הצנזור הראשי) על עבירות צנזורה שבוצעו על ידי עיתונים, שהם צד להסכם, ולדון בתלונות של עיתונים על החלטות הצנזור הראשי. להלן עיקר הממצאים שעלו מבדיקת סדרי פעולותיה של הצנזורה. כלל הממצאים יובאו בהמשך.

ועדה, שמינתה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לבדיקת פעולות הצנזורה, המליצה במאי 1990 לצמצם את היקף פעילות הצנזורה ובד בבד להחריף את הסנקציות כלפי אלה שיפרו את כללי הצנזורה. בעקבות המלצות הוועדה, צומצמו הנושאים החייבים בצנזורה, אך תגובות הצנזורה וועדת השלושה אינן מחמירות עם העוברים על כללי הצנזורה.

מחלקת ביטחון שדה בודקת את הנזק הפוטנציאלי הנגרם מחשיפה על ידי גורמים שונים. בעבודות אלה לא בא לביטוי נפרד הנזק הפוטנציאלי של כל גורם וגורם.

התפוקות של אחד מבסיסי הצנזורה בקריאת מכתבי חיילים היו נמוכות בהשוואה לתפוקות של הבסיס השני; יחידת הצנזורה לא קבעה מדדים לכמויות המכתבים שיש לקרוא.



יחידת הצנזורה הצבאית לעיתונות ולתקשורת (הצנזורה) קיימת מכוח תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 (להלן - תקנות ההגנה). על פי תקנות ההגנה, רשאי הצנזור הראשי לאסור הדפסה או פרסום

של כל חומר, אשר הדפסתו או פרסומו יפגעו או עשויים לפגוע, לדעתו, בהגנתה של ישראל, בשלומה של הציבור או בסדר הציבורי.

הוראות הפיקוד העליון של צה"ל מגדירות את ייעודה של הצנזורה למנוע פרסום מידע בכלי התקשורת השונים ובמכתבי חיילים, אשר עלול לפגוע בביטחון המדינה או להביא תועלת לאויב.

תקנה 97 לתקנות ההגנה קובעת, כי הצנזור הראשי רשאי לדרוש בצו מבעליו, מעורכו, ממדפיסו או ממוציאו לאור של פרסום¹ כלשהו, או מבעליו או מנהלו של כל בית דפוס או עסק של דפוס, או ממחברו של כל חומר, או מכל אדם העומד להדפיס או לפרסם כל חומר, שיגיש לצנזורה לפני ההדפסה או הפרסום כל חומר שנועד להדפסה או להוצאה לאור. צו כאמור יכול להינתן בין בדרך כלל ובין בדבר נושא מיוחד או לסוג של נושאים, ובמקרה של פרסום המתפרסם לעתים קבועות או בלתי קבועות הוא יכול להינתן על כל הוצאה מיוחדת או סוג של הוצאות או על כל ההוצאות במשך תקופה נקובה. התקנות מעניקות לצנזור הראשי סמכות לערוך חיפוש במקומות ההדפסה, להחרים בהם כל חומר ואף לתפוס את המכונות ששימשו להדפסת החומר האמור. סנקציה מינהלית זו אינה מונעת גם אפשרות העמדתו לדין של אדם, שהפר צו שהוצא על ידי הצנזור הראשי, בעבירה על תקנות ההגנה.

הצנזור הראשי מתמנה על ידי שר הביטחון. הצנזור הראשי הינו איש צבא, העומד בראש יחידת הצנזורה. בפברואר 1992 היו במצבת כוח האדם של היחידה 82 איש (חיילים בשירות קבע ובשירות חובה ואזרחים עובדי צה"ל) לעומת תקן של 87. עוד היו מוצבים ביחידה 262 אנשי מילואים לעומת תקן של 362.

מנובמבר 1991 עד מארס 1992 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי פעולותיה של הצנזורה. הביקורת נערכה במפקדת יחידת הצנזורה ובשני בסיסה. בדיקות השלמה נערכו במחלקת ביטחון שדה שבאגף המודיעין (להלן - אמ"ן). נתונים מסוימים עודכנו לנובמבר 1992.

פעולת הצנזורה

1. בדצמבר 1949 נחתם הסכם בין צה"ל לבין ועדת עורכי העיתונים העבריים היומיים (להלן - ועדת העורכים) בנוגע להפעלת הצנזורה על העיתונות היומית. שני הסכמים נוספים, שבאו במקום ההסכם המקורי, נחתמו ב-1951 וב-1966. בעת הביקורת היה בתוקף ההסכם מ-1966, שעודכן פעמיים. בהסכם נקבעו העיקרונות הבאים:

(א) מטרת הצנזורה היא למנוע פרסום מידע ביטחוני העלול להועיל לאויב או להזיק להגנת המדינה. הצנזורה מבוססת על שיתוף פעולה בין שלטונות הצבא לבין העיתונות להשגת מטרה זו.

(ב) אין הצנזורה חלה על עניינים פוליטיים או על דיעות, על פרשנות, על הערכות או על כל עניין אחר, אלא אם כן יש בהם או ניתן להסיק מהם מידע ביטחוני. הצנזורה תעדין מפעם לפעם את רשימת הנושאים הטעונים ביקורת מוקדמת, בהתאם להסכם, ותודיע על כך לעיתונות.

(ג) תורכב ועדת שלושה, ובה ישתתפו נציג הצבא, נציג העיתונות ונציג ציבור, אשר ייבחר על ידי שני הצדדים וישמש כיו"ר הוועדה. כל ההשגות על חומר שנפסל על ידי הצנזורה וקובלנות של הצנזורה נגד עיתון שהוא צד להסכם זה, יובאו אך ורק בפני ועדה זו. לפני שהצנזור הראשי יחליט על הגשת קובלנה, יברר תחילה את טענותיו עם עורך העיתון, או עם בא כוחו. הוועדה תהיה מוסמכת לדון בקובלנות של הצנזור הראשי על עיתונים שפרסמו חומר שנפסל על ידיו, על אי הגשת חומר לביקורת מוקדמת של הצנזורה או על אי קיום הוראות הצנזורה. החליטה הוועדה כי יש יסוד לקובלנה, תמליץ בפני הרמטכ"ל, בכל מקרה, על העונש אשר יושת על העיתון. כמו כן

¹ "פרסום" כהגדרתו בתקנות ההגנה, פירושו כל עיתון, כתב עת, קובץ או ספר וכל תעודה שנתפרסמו, או שהם מכוונים לפרסום.

מוסמכת הוועדה לדון בתלונה של עורך עיתון או נציגו על פסילת חומר על ידי הצנזור הראשי ולאשר את הפסילה, או לבטל את כולה או חלקה.

(ד) כל החלטה של הוועדה תובא לאישור הרמטכ"ל. החלטה שהתקבלה פה אחד על ידי הוועדה אינה ניתנת לשינוי על ידי הרמטכ"ל; התקבלה החלטה ברוב קולות והרמטכ"ל אומר לשנותה, יש לתת לנציג העיתון אפשרות להשיע את דבריו בפני הרמטכ"ל לפני שתיפול החלטה על השינוי (בנושא זה, ראה בהמשך).

רשימת הנושאים הטעונים ביקורת מוקדמת של הצנזורה, כאמור בהסכם, כוללת נושאים שקבע הצנזור, כגון: פרטים הקשורים בהיערכות מיבצעית של כוחות הביטחון למלחמה או למאבק בטרור ופרטים הנוגעים לקהיליית המודיעין. כמו כן כוללת הרשימה נושאים שהוכרזו על ידי הממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, כסודיים, כגון: דיונים, החלטות וקיום ישיבות של ועדת השרים לענייני ביטחון וידיעות הנוגעות לצינור הנפט אילת - אשקלון. הרשימה נמסרת לכל כלי התקשורת, לרבות אלה שאינם צד להסכם, בצו שהוציא הצנזור הראשי לכל אחד מהם בתוקף סמכותו. הרשימה עודכנה לאחרונה באוקטובר 1990, בעקבות המלצות ועדה שמינתה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לבדיקת פעולות הצנזורה (ראה בהמשך).

ההסכם בין ועדת העורכים לבין צה"ל חל רק על אותם עיתונים יומיים שעורכיהם חברים בוועדת העורכים, לרבות רשות השידור וגלי צה"ל. ההסכם נועד לכאורה להשתיית את יחסי הגומלין בין הצדדים לו, על בסיס של הבנה ושיתוף פעולה, בלי להיזקק לנקיטה של צעדים מינהליים או משפטיים.

אותם כללים והוראות, שמפעילה הצנזורה בנוגע לכלי התקשורת שהם צד להסכם, מופעלים גם כלפי כלי התקשורת שאינם כלולים בהסכם, שהם בין היתר, נציגי כלי התקשורת הזרים וכן שבועונים, עיתונים מקומיים וירחונים. אלה יכולים לערער על החלטות הצנזור הראשי באמצעות המערכת המשפטית. בנוגע לכלי התקשורת שאינם צד להסכם, ובעיקר בנוגע לנציגי כלי התקשורת הזרים, פרסם הצנזור הראשי ב-1988 צו כללי², ולפיו "כל אדם המדפיס או המפרסם דבר דפוס או פרסום הנוגע לביטחון המדינה, בין שהוא מיועד לפרסום בארץ ובין שהוא מיועד לפרסום בחוץ לארץ, חייב להגישו לצנזור לפני הדפסתו או פרסומו". המונח "פרסום הנוגע לביטחון המדינה" מוגדר בצו כ"כל פרסום או דפוס של חומר הנוגע לביטחון המדינה, שלום הציבור והסדר הציבורי בישראל או באזורי יהודה, שומרון וחבל עזה, או ליחסי ישראל-ערב, אף אם המידע שבפרסום כבר פורסם".

2. בדצמבר 1988 נידונה בבית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, עתירה של עיתון מקומי יומי שאינו צד להסכם בין צה"ל לבין ועדת העורכים, נגד הצנזור הראשי ושר הביטחון³, שעניינה פסילת כתבה המותחת ביקורת על תפקודו של ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, תוך כדי ציון העובדה שהדבר בא לרגל חילופים קרובים בראשות המוסד. בפסק הדין קבע בית המשפט, מפי השופט ברק, בין היתר: "הדרך להשיג איזון זה בין ביטחון לחופש ביטוי היא לקיים את חופש הביטוי ולהגבילו רק למקרים שקיימת ודאות קרובה של פגיעה ממשית בביטחון, ושאינן כל דרך חלופית למניעת הסיכון בלא למנוע פגיעה בחופש הביטוי. על הצנזור הצבאי לקבל את החלטותיו הקשות על רקע תפיסה עקרונית זו". בית המשפט עשה את הצו על תנאי למוחלט במובן זה, שאין לאסור פרסום חלקי הכתבה עד כמה שיש בהם ביקורת על ראש המוסד או התייחסות למועד החילופים.

בעקבות פסק הדין, כתב הצנזור הראשי לשר הביטחון ולרמטכ"ל בינואר 1989 את מסקנותיו מפסק הדין ואת ההשלכות העוללות להיות, על פי ראייתו, על עבודת הצנזור. הוא טען, בין היתר, כי פסק

² צו שעת חירום (הגשת דברי דפוס ופרסומים לביקורת מוקדמת ואיסור דפוס ופרסום), התשמ"ט-1989.

³ בג"ץ 680/88 שניצר ואח' נ' הצנזור הצבאי הראשי ואח', פד"י מב(4) 617.

הדין מגביל ומצמצם את מרחב שיקול הדעת שלו ועלול להביא את כלי התקשורת, שאינם חברים בוועדת העורכים, לנסות להתמודד עם הצנזורה באמצעות הגשת עתירות נוספות, ואת ועדת העורכים - ללחוץ בכיוון הכנסת שינויים בהסכם שנחתם בינם לבין צה"ל, או ברשימת הנושאים הטעונים הגשה לצנזורה.

במאסר 1989 פנתה ועדת העורכים אל שר הביטחון, וביקשה להוסיף להסכם פסקה, ולפיה הצנזורה תפעל על פי העיקרון שנקבע בבג"ץ, כי לא ייאסר פרסום, אלא אם קיימת ודאות קרובה שהפרסום יפגע פגיעה ממשית בביטחון המדינה. במאי 1989 נענה שר הביטחון לביקשה, וההסכם תוקן על פיה.

יצוין, כי באותה פנייה ביקשה ועדת העורכים גם לבטל את הסעיף בהסכם העוסק בסמכות הרמטכ"ל כפוסק אחרון בהחלטות ועדת השלושה, שלא התקבלו פה אחד. שר הביטחון דחה בקשה זו. יצוין, כי ועדה שמינתה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לבדיקת פעולות הצנזורה (על ועדה זו, ראה פירוט בהמשך), המליצה במאי 1990, בין היתר, כי ערעור על החלטות ועדת השלושה יהיה בידי שופט בדימוס. שר הביטחון קיבל את ההמלצה; ובנואר 1991 הודיע היועץ המשפטי למערכת הביטחון לשר, כי בא בדברים עם נשיא בית המשפט העליון, אשר הודיע לו, כי השופט מ' בייסקי נאות לקבל עליו את תפקיד ערכאת הערעור על החלטות ועדת השלושה. ב-15 השנים האחרונות, תקופת כהונתו של הצנזור הראשי הנוכחי, לא ערער אף צד להסכם על החלטות ועדת השלושה.

3. בספטמבר 1989 מינתה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ועדה לבדיקת פעולות הצנזורה, שכראשה עמד חבר הכנסת יוסי שריד (להלן - ועדת שריד). ועדת שריד קיימה פגישות עם גורמים רבים, וביניהם: שר הביטחון, הרמטכ"ל, והצנזור הראשי; נציגים של מועצת העיתונות, איגוד העיתונאים, וועדת העורכים; מומחים מן האקדמיה ואחרים. הוועדה התרכזה בשלושה תחומים: מעמדה הסטטוטורי של הצנזורה וסמכויותיה, היקף פעילותה ויעילותה.

במאי 1990 פרסמה ועדת שריד דוח על ממצאיה ועל המלצותיה. הוועדה קבעה, בין היתר, כי ההסכם בין ועדת העורכים לבין צה"ל הינו פגום מכמה בחינות. עם זאת, לדעתה אפשר לתקן את רוב הליקויים של ההסכם על ידי שינויים משמעותיים בהסכם עצמו; בהקשר זה היא גם המליצה, שההסכם יחול על כל כלי התקשורת בישראל, לרבות כתבי החוץ ולא רק על אלה שנציגיהם חברים בוועדת העורכים.

אשר להיקף פעולות הצנזורה, ציינה ועדת שריד, כי במרוצת השנים אמנם הצטמצם היקף פעילותה של הצנזורה ומספר הנושאים המחייבים צנזורה פחת; אולם היא המליצה לצמצם עוד יותר, ובאופן ניכר, את רשימת הנושאים שעליהם תחול צנזורה, ופירטה ששה נושאים עיקריים לעניין זה.

הוועדה התרשמה, כי יעילות הצנזורה התרופפה בשנים האחרונות במידה ניכרת, לפעמים אפילו במידה מסוכנת: סודות מדינה מובהקים של ישראל מצאו את דרכם אל כלי התקשורת המקומיים ובעיקר אל כלי התקשורת הבינלאומיים. הוועדה רואה התפתחות זו כדאגה עמוקה. היא סבורה, אפוא, שבצד ההקלות מרחיקות הלכת שהיא ממליצה עליהן, יש מקום להמליץ על חרפת הסנקציות כלפי אלה שיפרו בעתיד את כללי הצנזורה, לאחר שהצנזורה תתחום את עצמה בתחום המוגדר של הנושאים שהוועדה קבעה. הוועדה ביקשה ממערכת הביטחון להגיש לה בהקדם הצעות מפורטות לסנקציות מחמירות ולאמצעי אכיפה נוספים. בסיכום ציינה הוועדה, כי יחסית שמעה מעט תלונות משמעותיות על עבודת הצנזורה בשנים האחרונות, וכי היא מתרשמת, כי הצנזור הראשי עושה את עבודתו נאמנה במסגרת החוק.

באוגוסט 1991 הופיע הצנזור הראשי בפני ועדת שריד בעניין ביצוע המלצות הוועדה. הצנזור מסר, בין היתר, שהאחריות להצטרפות גורמים חדשים להסכם בין ועדת העורכים לבין צה"ל מוטלת על ועדת העורכים, וכי רק עיתון אחד ("חדשות") הצטרף להסכם, ואילו האחרים, לרבות כתבי החוץ, לא הראו נכונות להצטרף להסכם. הוא מסר, כי קיימת רשימה חדשה, המפרטת את הנושאים העיקריים שצוינו על ידי הוועדה. הרשימה כוללת כ-40 נושאים במקום 60 שהיו ברשימה קודמת; בהתייחסו להמלצה להחרפת הסנקציות, הזכיר הצנזור הראשי, כי במלחמת המפרץ

מספר סנקציות נגד N.N.C ו-N.B.C הוא לא התייחס לבקשת הוועדה שמערכת הביטחון תגיש לה הצעות מפורטות לסנקציות ולאמצעי אכיפה נוספים.

מבקר המדינה סבורה, שקביעות ועדת שריד ביטאו נכונה את האיוון בין ההגנה על זכות הציבור לדעת, על ידי צמצום מירבי של הנושאים החייבים בצנזורה, לבין הצורך להגן על ביטחון המדינה במסגרתם, בעזרת פעולות הצנזורה, תוך כדי החרפת הסנקציות. כשם שראוי לצמצם את הנושאים החייבים בצנזורה, כך ראוי גם להנהיג הקפדת יתר נגד מי שעובר על הוראות הצנזורה ומפרסם חומר מזיק, לעתים אף סודות מדינה.

סדרי עבודת הצנזורה

1. סדרי עבודתה של יחידת הצנזורה הוגדרו בהוראות היחידה. כתבות המוגשות לצנזורה נבדקות על פי הוראות אלה ועל פי תקדימי פרסום המוזנים למחשב. הצנזורה מוסמכת להחליט על אישור הכתבה במלואה, פסילתה, או פסילת חלקים ממנה. כל חומר שמוגש לצנזורה נבדק שנית לאחר פרסומו, כדי לוודא שאכן בוצעו הוראות הצנזורה בנוגע אליו; כן נבדק אם מתפרסמות ידיעות או מודעות שחובה להגישן לצנזורה, ולא הוגשו לה. ככלל, הטיפול בכתבות נעשה ללא עיכוב. במקרים שיש צורך להתייעץ עם גורמים אחרים בקשר לכתבה (בדרך כלל - גורמי מודיעין) והכתבה עלולה להתעכב בשל כך, מועברת הודעה מתאימה לעיתון. הבדיקה העלתה שסדרי העבודה של היחידה תואמים את הוראותיה.

2. על פי נוהלי יחידת הצנזורה, אם נעברה עבירת צנזורה בכלי תקשורת שהם צד להסכם בין ועדת העורכים לבין צה"ל, יכולה היחידה לנקוט דרכי תגובה שונות, כגון: בקשת הסבר, פנייה לעורך לנקוט אמצעים למניעת הישנותם של מקרים, או הגשת קובלנה לוועדת השלושה. דרך התגובה מושפעת מחומרת הנזק שנגרם כתוצאה מהעבירה ומתכיפות העבירות. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הטיפול בעבירות צנזורה שהתייחסו לששה עיתונים ולתחנת גלי צה"ל, שהם צד להסכם בין ועדת העורכים לבין צה"ל. התברר, כי בתקופה אפריל 1991 - מארס 1992 ביצעו כלי פרסום אלה 166 עבירות על כללי הצנזורה, מתוכן 106 עבירות של אי הגשת כתבות לצנזורה ו-60 עבירות של אי ביצוע הוראות הצנזורה בנוגע לאי פרסום כתבות, כולן או חלקן.

התברר, כי בדרך כלל פנתה היחידה לעורכי העיתונים, ביקשה הסברים לביצוע העבירה וכן דרשה נקיטת צעדים נגד האחראים לה. התשובות שהתקבלו מהעיתונים נימקו את הגורם לעבירה, בדרך כלל, בטעות אנוש או בחוסר תשומת לב שנבע מעומס בעבודה; כמו כן ניתנו בהן הבטחות שימנעו הישנותם של מקרים כאלה. עוד התברר, כי ב-67 מקרים (43 בגין עבירה של אי הגשה ו-24 בשל אי ביצוע), מתוך 166 שאותרו, הוסיפה היחידה במכתביה, כי היא רואה בחומרה או בחומרה רבה את העבירה. רק ב-15 מהם נרשמה גם אזהרה, כי במקרה של עבירה חמורה נוספת היא תיאלץ להמליץ על נקיטת צעדים נוספים ולשקול הגשת קובלנה לוועדת השלושה. 13 מקרים אחרים הוגדרו על ידי היחידה כחמורים ונרשם ברישומי המחשב כי אין לפרסם כמותם בעתיד, משום שהם עלולים לגרום נזק; חרף כל אלה לא נרשמה כל אזהרה במכתבים שנשלחו לעיתונים.

הביקורת העלתה, שגם במקרים שהיחידה הזהירה את עורכי העיתונים כי על עבירה נוספת היא תיאלץ להגיש קובלנה, היא לא עשתה כן בפועל ממש. כך למשל, בתקופה שנבדקה הוזרה עיתון אחד ארבע פעמים: שלוש אזהרות בהפרש של שלושה שבועות בין אחת לרעותה, ואחת - בהפרש של שלושה ימים; חרף זאת לא הוגשה כל קובלנה. עיתון שני הוזרה במהלך מארס 1992 פעמיים; קובלנה לא הוגשה.

הביקורת העלתה, כי בתקופה שנבדקה הוגשו על ידי היחידה רק שתי קובלנות לוועדת השלושה על עבירות של עיתונים: קובלנה אחת התייחסה לחמישה נושאים שונים שבנוגע להם הדגישה הצנזורה, בהודעה מיוחדת למערכות העיתונים, כי נושאים אלה חייבים בהגשה מוקדמת. בניגוד להודעה הנ"ל פרסמו ארבעה מהם ידיעות באותם נושאים שלא הוגשו לצנזורה; רק נגד אחד מהם,

שפרסם שלוש ידיעות כאלה הוגשה קובלנה. קובלנה שנייה הוגשה נגד עיתון אחר, לאחר שבארבעה מקרים פורסמו בו קטעים שנפסלו לפרסום ולאחר שבקשות לביטול הפסילה נדחו גם הן. בעקבות הקובלנה הראשונה, ננוף העיתון ונקנס ב-1,000 ש"ח. הוא גם חויב בפרסום פנימי בקרב העובדים ובקביעת נהלים להבטחת אי הישנותם של מקרים כאלה בעתיד. בנוגע לעיתון השני הסתפקה הצנזורה בהגשת קובלנה אחת בלבד; העיתון ננוף ונקנס ב-2,500 ש"ח.

הצנזורה הראשי הצביע על כך שמדיניותו להרבות באזהרה ובשיחה מבוססת על ההשקפה, כי בדרך זו ניתן להגיע להישגים ממשיים. הוא מתחזק בדעתו זו לאור העובדה, שוועדת השלושה אף היא אינה נוהגת להחמיר בעונשם של כלי התקשורת שבעניינם היא דנה מכוח ההסכם של צה"ל עם ועדת העורכים. לדעת מבקר המדינה, נודעת חשיבות מיוחדת לגורם ההרתעה, וניתן היה לצמצם את מספר עבירות הצנזורה, אילו הוגשו יותר קובלנות לוועדת השלושה וזו מצדה היתה מחמירה יותר עם העבריינים.

יצוין, כי בתקופה אפריל 1991 - מארס 1992 הוגשו לוועדת השלושה גם שתי תלונות על ידי עיתונים נגד החלטות הצנזורה הראשי. במקרה אחד נדחתה התלונה ובמקרה השני הושגה פשרה בין הצדדים.

3. לאחר סיום הביקורת חלו התפתחויות שראוי לאזכרן. ב-5.11.92, בעת תרגיל מיבצעי של יחידה מובחרת בצה"ל, אירעה תאונת אימונים, שנספו בה חמישה חיילים ונפצעו ששה. איסור של הצנזורה הראשי לפרסם ידיעה על נוכחותם בשעת התרחשות האסון של הרמטכ"ל וסגנו וראש אמ"ן, עורר ויכוח ציבורי, שהתייחס גם לפעולתה של הצנזורה מכוח תקנות ההגנה בדרך כלל. ב-12.11.92 הודיע עורך עיתון "הארץ" לצנזורה הראשי על פרישת העיתון מהסדר בין ועדת העורכים לבין צה"ל, מחמת הצטברות של עניינים השנויים במחלוקת בינו לבין הצנזורה, ואשר לא נמצא להם פתרון סביר; הודגש במיוחד נושא מנגנון הברור, כאמור בסעיף 5 להסדר ועדת העורכים ומערכת הביטחון בענייני צנזורה. במכתבו הודיע עורך "הארץ", כי מעתה יראה עצמו העיתון חופשי לבקש סעד מבית המשפט, כדי לבחון את סבירותן של החלטות הצנזורה לפי המבחנים שנקבעו בהלכה הפסוקה; העיתון ימשיך לכבד את החוק ויגיש לצנזורה כל חומר שיונחה להגישו ויבצע את הוראותיו.

בסוף נובמבר 1992 הודיע יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת - בדיון מסכם של הוועדה בנושא "מדיניות הצנזורה הצבאית ועמדת ועדת העורכים על רקע פרישת עיתון 'הארץ' מהסדר הצנזורה" - על הקמת צוות מומחים, שיגיש הצעה לחוק צנזורה, שימיר את תקנות ההגנה לשעת חירום.

בסוף נובמבר 1992 פורסמו בכלי תקשורת בחו"ל ידיעות בנוגע לתרגיל המיבצעי האמור. מן המסמכים עולה, כי ידיעות אלה הועברו אליהם על ידי נציגיהם הפועלים בארץ בלי שהוגשו תחילה לצנזורה, כמתחייב בתקנות ההגנה; על פני הדברים היתה זו פגיעה חמורה בביטחון המדינה. ב-30.11.92 נערך דיון בנושא אצל ראש הממשלה ושר הביטחון וסוכם בו, בין היתר, כי מנהל לשכת העיתונות הממשלתית ישלול את תעודות העיתונאי משני כתבים זרים לזמן בלתי מוגבל. בתחילת דצמבר 1992 הוא שלל את תעודות העיתונאי משני הכתבים. בראשית ינואר 1993 הוחזרו להם תעודות העיתונאי. זאת, בעקבות חוות דעת שקיבל מנהל לשכת העיתונות הממשלתית מהצנזורה הראשי בדבר ההשפעה החיובית שהיתה לשלילת תעודות העיתונאי על הכתבים הזרים בכלל, ועל שני הכתבים הזרים בפרט.

קשרי גומלין עם מחלקת ביטחון שדה

1. על פי נוהלי אמ"ן, אחראית מחלקת ביטחון שדה לייעוץ מקצועי לצנזורה בנושאים צבאיים ולקביעת מגבלות ביטחון שדה בנושאים שוטפים שונים, כגון: מידע על תרגילים, וחשיפת אמצעי לחימה ויחידות. המחלקה הוציאה הנחיות קבע, שעוגנו בנוהלי הצנזורה, והיא מוציאה הנחיות

שוטפות המועברות לצנזורה לקראת אירועים מיוחדים. מבקר המדינה מעירה, כי בעבודות שעשתה המחלקה, העוסקות בחשיפה המצטברת מגורמים שונים, אין הפרדה בין גורם לגורם. מן הראוי שתיערך עבודת מחקר גם בכיוון זה.

2. החומר העובר מהעיתונים לצנזורה וממנה לעיתונים הוא בחלקו מסווג ורגיש. הביקורת העלתה ליקויים באבטחת החומר תוך כדי העברתו.

צנזורה לדואר חיילים

הצנזורה לדואר חיילים חלה על כל דברי הדואר הנשלחים על ידי חיילים בארץ, בחו"ל ובתוך הצבא. מטרתה העיקרית היא למנוע דליפת ידיעות ביטחוניות במכתבי החיילים. הטיפול של הצנזורה בדואר חיילים נערך על ידי שני בסיסים של יחידת הצנזורה: בסיס א' המטפל בדואר חיילים של יחידות החונות מאילת ועד חדרה, ובסיס ב' המטפל בדואר חיילים של יחידות החונות צפונה מחדרה. בינואר 1992 היו בבסיס א' עשרה חיילים ובבסיס ב', הכפוף לבסיס א', היו שלושה חיילים.

1. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה, בהתבסס על נתוני תפוקה של היחידה, לחודשים מאי - אוקטובר 1991 עלה, כי התפוקות של בסיס א' היו נמוכות בהשוואה לתפוקה של בסיס ב'. ממוצע הקריאה היומי של מכתבים על ידי כל בוחן בבסיס א' נע מ-112 מכתבים לחודש ל-133, ובבסיס ב' - מ-254 מכתבים ל-308. שיעור המכתבים שנבדקו בכל חודש נע בבסיס א' מ-34% ל-76%, ובבסיס ב' - מ-68% ל-100%. נוכח הפערים בתפוקות בין שני הבסיסים, סבורה מבקר המדינה, כי יש לחזור ולבחון את שיעורי התפוקה בשני הבסיסים וכן את התפוקה הממוצעת של כל בוחן.

2. בנוהלי העבודה של היחידה נקבע, בין היתר, כי יש לקרוא את כל המכתבים הנשלחים על ידי חיילים המשרתים ביחידות שהוגדרו בעדיפות ראשונה, דהיינו - ביחידות מסווגות שבהן ניתן להיתקל בעבירות ביטחון מרובות. בנוסף לכך יש לקרוא, ככל הניתן, גם מכתבים הנשלחים על ידי חיילים המשרתים ביחידות שהוגדרו בעדיפות נמוכה יותר. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה הנוגעת ל-150 יום בחודשים אפריל - אוגוסט 1991 נמצא, כי ברוב הימים לא קראו בבסיס א' את כל המכתבים שהגיעו מיחידות שהוגדרו בעדיפות ראשונה; לעומת זאת, נקראו באותם ימים עצמם מכתבים לא מעטים מיחידות שהוגדרו בעדיפות נמוכה יותר.

התארגנות לשעת חירום

עד מלחמת המפרץ היו בתקן היחידה 243 חיילי מילואים ובמצבה - 198. הפיקוח על כלי התקשורת במלחמת המפרץ התפרס על פני כ-11 אתרים, שבהם נמצאו כתבי חוץ. על פי דרישות שהוגשו לאחר המלחמה על ידי הצנזור הראשי, גדל תקן חיילי המילואים של היחידה בפברואר 1992 ל-362 והמצבה - מ-198 ל-262 חייל. הפער הגדול הקיים בין התקן למצבה נובע מכך, שביחידה אין כוח אדם סדיר הממשיך לשרת במילואים (עיקר הצנזורים הינם אזרחים עובדי צה"ל) ותהליך איתורם של חיילי מילואים מתאימים הינו ממושך.



מבקר המדינה התרשמה, כי הצנזורה שוקדת על תפקידה באמונה. עם זאת, מן הממצאים עולה, כי תגובות הצנזורה וועדת השלושה על עבירות צנזורה של כלי התקשורת הינן מתוננות עד כדי לעורר ספק אם הן משיגות את האפקט ההרתעתי הראוי, הדרוש כדי לבלום את הנטייה לפרסם ידיעות שהן "סקופ", גם על חשבון פגיעה בביטחון המדינה.

לדעת מבקר המדינה, עם הצמצום בהיקף פעילות הצנזורה, בעקבות המלצות ועדת שריד, דרושה שמירה קפדנית על כללי הצנזורה בנושאים החייבים בצנזורה ועל דרכי אכיפה וענישה יעילות. בכך יובטח האיזון הנכון בין זכות הציבור לדעת לבין חובת הצנזורה להבטיח שמירה נאותה על הסודות, אשר גילויים עשוי לפגוע בביטחון המדינה.

ממצאי מעקב

היערכות צה"ל נוכח הגידול במחזורי הגיוס

דוח שנתי 41, עמ' 833

הביקורת על היערכות צה"ל נוכח הגידול במחזורי הגיוס נערכה בחודשים מארס עד ספטמבר 1990 ופורסמה בדוח שנתי 41, עמ' 833. הביקורת התייחסה בעיקר לממצאים הבאים: בדיקת תחזיות הגיוס בשנים 1988 - 1990 מול הגיוס בפועל הצביעה על הצורך בבחינת מודל החיזוי; צה"ל בחן רק חלק מההשלכות של קיצור השירות של הגברים - נבחנו רק ההשלכות הנוגעות לצה"ל ולמערכת הביטחון ולא נבחנו ההשלכות הכלכליות והחברתיות בהיבט הלאומי; צה"ל ערך עבודת מטה על גיוס העולים ובחן את המשמעויות בתחום תכניות כוח האדם, אמצעי הקליטה וסדרי ההכשרה; ומינהל הגיוס החל בהיערכות לטיפול במספר גדול יותר של מתגייסים.

באוקטובר ובנובמבר 1992 ערך משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב בנושא, שתכליתה לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת, ואת תוצאות עבודות המטה שהתקיימו באותו מועד. כמו כן נבדקה מידת מימוש התחזיות שנעשו בתקופת הביקורת. בדיקת המעקב נערכה באגף התכנון (להלן - אג"ת) ובאגף כוח אדם (להלן - אכ"א) שבמטה הכללי; במינהל הגיוס ובבסיס קליטה ומיון, הכפופים לאכ"א.

אלה ממצאי המעקב:

תחזיות גיוס

1. הביקורת הקודמת ציינה, כי על פי התחזיות של אכ"א יגדל מספר המתגייסים מ-1988 עד 1994 ב-13% ומספר המתגייסות ב-12.6%. על פי נתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה בינואר 1993 התברר, כי בשנים 1988 עד 1991 אכן חל גידול בשנתונים של המועמדים לשירות ביטחון (להלן - מלש"ב), שהיה קצת נמוך מהצפוי, אך גם הוא הביא לגידול בהיקף המתגייסים. גידול זה צפוי להימשך גם בשנים הבאות. על פי התחזיות של אכ"א יגדל מספר המתגייסים מ-1992 עד 1997 בכ-10% ומספר המתגייסות בכ-9%.

2. לביצוע תחזיות הגיוס דרושים לאכ"א נתונים על שנתוני לידה של גברים ונשים. אכ"א מקבל מדי שנה מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) אומדן של סך כל תושבי מדינת ישראל, שנולדו בשנה גריגוריונית נתונה. כמו כן הוא מקבל ממרשם התושבים של משרד הפנים קובץ, שממנו הוא מאתר את אוכלוסיית המלש"בים. בשנים 1979 - 1988 היו נתוני מרשם התושבים גבוהים מנתוני הלמ"ס בשיעור של 3%. על כן עדכן אכ"א את אומדני הלמ"ס בתכנית הגיוס הרב-שנתית בשיעור זה. הביקורת מצאה, כי בשנת 1988 נתוני מרשם התושבים על העתידים להתגייס ב-1989 היו גבוהים מנתוני תחזית הגיוס שנערכה על פי נתוני הלמ"ס, מעבר לשיעור המתוקן של 3%.

במעקב התברר, כי בעקבות עבודה, שעשתה מחלקת תכנון באכ"א, הועלה שיעור התיקון והוא עומד על 6% החל משנת 1989. שנה זו הייתה השנה האחרונה שהעלייה עדיין לא השפיעה משמעותית על היקף הגיוס. משנת 1990 חל גידול משמעותי בעלייה, ולכן גם במספר המועמדים לשירות ביטחון. בשל כך פיתחה מחלקת תכנון באכ"א נוסחה, שבעזרתה מחשבים את התוספת החזויה של מתגייסים מקרב העולים החדשים, עבור כל שנה בנפרד, ומוסיפים אותה לתחזית השנתית הרגילה. בשל הירידה במספר העולים לעומת התחזית לשנים 1991 ו-1992, ובשל הקושי בקביעת היקף העלייה בשנים הבאות, מחלקת תכנון באכ"א מחשבת עבור כל שנת גיוס מספר תחזיות, על פי היקפים שונים של עלייה חזויה (150,000, 100,000, 60,000).

3. תחזית הגיוס מתבססת על גודל השנתון העומד להתגייס בניכוי מלש"בים שאינם מתגייסים, וששיעורם נקבע על פי אומדן. במעקב התברר, כי בשנת 1991 חלה עלייה בשיעור הבלתי מגויסים לעומת שנת 1988, שעליה דיווחה הביקורת הקודמת. בשנת 1991 עמד שיעור הגברים שלא גויסו על 18.1% (לעומת 14.5%) לפי הפירוט הבא: 6% - דחיית גיוס של תלמידי ישיבות (לעומת 5.1%); 5.5% - שהייה בחו"ל (לעומת 5%); 3.3% - סיבות רפואיות (לעומת 2.8%); 3.2% - נתוני איכות נמוכים (לעומת 1.6%); 0.1% - נפטרים (כפי שהיה בעבר).

אצל הנשים כמעט שלא היה שינוי בשיעור הכללי של הבלתי מגויסות, אף שנמצא שינוי בחלוקה לפי סיבות אי הגיוס. מקרב הנשים לא גויסו בשנת 1991 31.4% (לעומת 32% בשנת 1988) מהטעמים הבאים: 20.3% - נשים דתיות (לעומת 22%); 4.4% - שהייה בחו"ל (לעומת 4%); 4.2% - נתוני איכות נמוכים (לעומת 3%); 1.2% - נשים נשואות (לעומת 2%); 1.2% - מסיבות רפואיות (לעומת 1%); 0.1% - נפטרות (כפי שהיה בעבר).

4. בביקורת הקודמת נאמר, כי הגיוס בפועל בשנים 1988 ו-1989 היה גבוה מתחזיות הגיוס, כפי שבאו לידי ביטוי בתכניות הרב-שנתיות (התכנית לשנים 1986 - 1995 והתכנית לשנים 1988 - 1997, שבאה במקומה).

במעקב נמצא, כי התחזיות תאמו כמעט לביצוע בפועל: ב-1990 הן היו גבוהות בכ-1% מהגיוס בפועל וב-1991 נמוכות בכ-2%.

5. תחזית המספר הממוצע של חיילים בשנה (להלן - המצבה הממוצעת) מתבססת על היקף הגיוס השנתי החזוי ועל תחזית שיעור הנפלטים מצה"ל במהלך שירותם. פילוג המצבה הממוצעת לפי מערכים (מערך איכותי, מערך טכני ומערך מינהלה¹) הוא תהליך המושפע מהכמות ומהאיכות של מקורות כוח האדם העומדים לרשות צה"ל, מהגדרת הצרכים ומקביעת סדרי עדיפות לאיוש התקנים במערכים השונים. השילוב בין גורמים אלה קובע את היקפו של כל מערך. מקובל לראות בגידול במערך המינהלה מיצוי פחות טוב של מחזורי הגיוס. תכנון אג"ת לשנת העבודה 1990 קבע את חלקו של מערך המינהלה ל-25.4%; ובכך היה צפוי שיפור קטן לעומת שנת 1989.

במעקב התברר, כי בשנת העבודה 1991 חלקו של מערך המינהלה נשאר כמעט כפי שהיה - כרבע מכלל צה"ל; גם ב-1992 נשמר יחס זה. גם חלקם היחסי של המערכים האחרים לא השתנה.

תכניות רב-שנתיות

בביקורת הקודמת נאמר, כי על בסיס תחזיות הגיוס והמצבות הממוצעות החזויות נבנתה תכנית רב-שנתית, שנגזרה ממשימות צה"ל ומפוטנציאל כוח האדם, שיעמוד לרשות צה"ל

¹ מערך איכותי כולל מקצועות לחימה, קצונה וכן מקצועות אחרים, כמו התרעה ובקרה. במערך המינהלה גם מקצועות הנהיגה.

בתקופת התכנון. התכנית הרב-שנתית קבעה מספר יעדים והנחות יסוד. במעקב נבדק אופן מימוש היעדים, שהוצבו לניצול המקורות הנוספים, בהשוואה לביקורת הקודמת, כמפורט להלן:

1. צמצום פערים: (א) בביקורת הקודמת צוין, כי בתחילת התכנית הרב-שנתית, ב-1988, היו כמה אלפי תקנים לא מאוישים. בחמש השנים הראשונות של התכנית (עד 1992) היתה תוספת חזויה של כמה אלפי גברים, אך במקביל תוכננה תוספת של תקנים, כך שעדיין נותר בסוף התכנית פער ניכר של תקנים לא מאוישים.

במעקב התברר, כי הגידול במחזורי הגיוס איפשר עלייה בשיא התקינה ב-3.5%. עם זאת בשנת העבודה 1992 הצטמצם הפער שבין שיא התקינה לבין המצבה הממוצעת של הגברים.

עוד התברר במעקב, כי תוספת של תקני חובה יועדה להקמת פלוגות סדירות לביטחון שוטף בשנים 1992 עד 1995, שיחליפו את פלוגות המילואים. כך ייחסכו בשנות העבודה 1993 עד 1997 ימי מילואים רבים.

כמו כן, נוספו מאז שנת 1990 תקנים לשירות החובה במקום תקני שירות מילואים פעיל (להלן - שמ"פ) ועוד כניסוי נוספו ב-1992 תקנים לאבטחת מתקנים.

על פי התכנון לשנים 1994 - 1997, נותרו יתרות בכוח אדם, שעדיין לא נקבע ייעודם במפורט. צה"ל הודיע, כי שני שלישים מהם ייועדו לשיבוץ במערך הלוחם ובמערך הטכני במטרה לחסוך ימי מילואים, וכשליש יהוו עתודה תכנונית.

(ב) בביקורת הקודמת נאמר, כי בשנים 1988 - 1990 חל שיפור באיוש התקנים במערכים שונים: במערך הלחימה מ-97% ל-100% ובמערך הטכני מ-81% ל-89%. מערך המינהלה היה מאויש במלואו.

בבדיקת המעקב התברר, כי גם בשנים 1991 ו-1992 אויש מערך הלחימה במלואו, אך שיעור האיוש במערך הטכני נשאר כמעט כפי שהיה - 89.5%. מערך המינהלה מאויש במלואו, כפי שהיה בעבר.

(ג) צה"ל הסביר, כי אי הקטנתו של מערך המינהלה והיתרות בכוח האדם חסרי ייעוד מוגדר, כפי שפורטו לעיל, הינם תוצאה, בין השאר, של בעיות פרט שאינן מאפשרות שיבוץ במערכים המועדפים.

2. ימי מילואים: הביקורת הקודמת ציינה, כי הגידול במצבה הממוצעת איפשר צמצום תקני שמ"פ וצמצום בימי מילואים לתעסוקה מיבצעית. בתכנית הרב-שנתית תוכננה ירידה בימי מילואים מ-1988 ל-1992.

במעקב עלה, כי בשנים 1990 - 1992 חלה ירידה בהיקף ימי המילואים. הסיבות לירידה הן: הגידול במצבה הממוצעת, ופעולות מינהלתיות נוספות של צה"ל לצמצום ימי המילואים.

3. חיילות בשירות חובה: (א) בביקורת הקודמת צוין, כי בשנים 1988 - 1990 גדלה המצבה הממוצעת באלפי חיילות. בתכנית הרב-שנתית נקבעו היעדים להחלפת תקני קבע, תקני חובה של גברים ותקני שמ"פ - בתקני חיילות.

במעקב התברר, כי ב-1992 עלתה המצבה הממוצעת של החיילות, ביחס ל-1990, במאות חיילות.

(ב) בביקורת הקודמת נאמר, כי צה"ל מקצה חיילות, על פי הסדרים שונים, בין השאר, למשרד הביטחון, למשטרת ישראל, למשרד החינוך והתרבות ולמשרד הבריאות. בשנים 1988 - 1990 הקצה צה"ל למשימות אלה כ-2,050 חיילות. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1991, כי סוכם על הקצאת 1,300 חיילות נוספות לסיוע במשימות הקשורות בקליטת העלייה.

במעקב התברר, כי ב-1992 הוקצו לאותם גופים כ-3,500 חיילות. עם זאת התברר, כי בשל מספר העולים, הנמוך מהמספר שהיה צפוי, הוקצו למשימת הקליטה פחות חיילות מהמתוכנן (850 במקום 1,300) והעודף שנוצר איפשר תוספת של כ-200 חיילות למשרתת ישראל. יתרת התקנים פוזרה בין חילות צה"ל במקצועות שונים (יתר איכותי, משימות התכוננות ומינהלה).

פטור בשל נתונים אישיים בלתי מספיקים

1. בביקורת הקודמת נאמר, כי צה"ל נוהג לפטור מגיוס מועמדים לשירות ביטחון, שנתונייהם מתחת לרמה שנקבעה על ידיו, כגון: בעלי השכלה נמוכה או בעלי קשיי הסתגלות (להלן - סף גיוס). מחד גיסא, קיים הרצון לממש את זכותו ואת חובתו של כל אזרח לשרת בצה"ל. מאידך גיסא, קיים בצה"ל קושי להתמודד עם אוכלוסיות, שסיכויי השתלבותן בצה"ל נמוכים. בשנים 1988 ו-1989 היה שיעור הבלתי מתגייסים, בשל סף הגיוס, נמוך.

במעקב התברר, כי אף שלא שונו אמות המידה המגדירות את סף הגיוס, חל גידול בשנים 1990 ו-1991 בשיעור המלש"בים שלא עברו את סף הגיוס, כפי שמפורט בטבלה שלהלן. בנוסף לכך, מאחר שחל גידול בשנתון הגיוס, הרי שחל גידול נומינאלי במספר המלש"בים שלא גויסו בשל אי עמידתם באמות המידה לגיוס. להלן שיעור הבלתי מתגייסים, שלא עמדו באמות המידה של סף הגיוס בשנים 1988 - 1991:

שנים	גברים	שנת עבודה
3.0%	1.6%	1988
3.3%	2.0%	1989
3.7%	2.5%	1990
4.2%	3.2%	1991

במסגרת דיון שקיים ראש אכ"א ביולי 1992, הוא הצביע על הגידול המדאיג במספרם הכולל של החיילים שאינם מתגייסים עקב אי התאמה, והנחה לבצע עבודת מטה, שבה ייבחנו דרכים לפתרון הבעיה. עד מועד סיום בדיקת המעקב נשארה בתוקף החלטת הרמטכ"ל על אי שינוי סף הגיוס.

לאחר סיום הביקורת החליט צה"ל שהוא מוריד את סף הגיוס, וכך לקלוט יותר אנשים מהאוכלוסיות המיוחדות, וזאת לתקופת שירות של שנתיים בלבד; כך מתוכנן להוריד את שיעור המלש"בים הגברים שאינם מתגייסים מ-3.2%, כמצוין בטבלה לעיל, ל-2.7%.

2. בביקורת הקודמת צוין, כי בדצמבר 1988 החליט ראש אכ"א על איתור חיילים בשירות חובה, שתפקודם ברמה נמוכה, במגמה לשחררם לפני תום השירות. ב-1989 שוחררו במהלך השירות 797 חיילים כאלה. בינואר 1990 החליט הרמטכ"ל, כאמור, על אי העלאת סף הגיוס, ועל המשך הפעילות לשחרור משירות של חיילים בלתי מועילים, וב-1990 שוחררו מהשירות 499 חיילים.

במעקב התברר, כי בשנת 1991 שוחררו מצה"ל 2,175 חיילים כאלה לפני תום שירות החובה (אי התאמה או אי חיוניות), מהם 523 מגיוס מיוחד². בהנחות היסוד לתכנית הרב-שנתית (לשנים 1993 - 1997) נמשכת המגמה של שחרור חיילים בלתי מועילים בשירות חובה.

² גיוס מיוחד - חיילים המתגייסים במסגרת המרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות (מקא"ם). בנושא זה, ראה בדוח זה בפרק "מערך החינוך בצה"ל".

קיצור משך השירות

הביקורת ציינה, כי בתחילת 1989 בחן אכ"א את השפעת קיצור שירות החובה של הגברים. בעקבות הביקורת הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה בינואר 1991, כי אג"ת, בתיאום עם אכ"א, מקיים עבודת מטה לבחינת הנושא, בהנחה שתישמר הרמה התפעולית של שנת העבודה 1990.

1. במעקב התברר, כי בדצמבר 1991 ובינואר 1992 הודיע ראש אג"ת לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, כי נערכה עבודת מטה, שמסקנתה הסופית היתה שלא לקצר את משך השירות הסדיר של הגברים.

עם זאת, בסוף ספטמבר 1992 מינה ראש אג"ת ועדה בראשות אלוף (במיל') ה' שפיר ובהשתתפות קצינים בכירים נוספים במילואים (להלן - ועדת שפיר). מטרת הוועדה לבחון מספר חלופות אפשריות להיערכות כוח האדם בצה"ל בשנים 1993 - 1997. במסגרת הנחות היסוד שנקבעו לוועדה, הובא בחשבון הגידול הצפוי במחזורי הגיוס הנובע מהגידול בשנתונים של ילידי הארץ ומהיקף עלייה חזוי של 100,000 איש בשנה. בין החלופות ייבחנו גם קיצור השירות; משך שירות משתנה; הפעלת חוק השירות הלאומי וחלופות נוספות. על הוועדה הוטל לבדוק ולהמליץ על ניצול מיטבי של כוח אדם בסדיר ובמילואים. הוועדה התבקשה להתייחס בהצעותיה למצב שבו תהיה הסכמה להפעלת חוק השירות הלאומי, התשי"ג-1953³, ולמצב של היעדר הסכמה כזו. הוועדה אמורה להשלים את עבודתה באמצע מארס 1993; ההנחה היתה, שיש לסיים את עבודת המטה לעניין קיצור השירות לחיילות במועד מוקדם יותר.

ב-15.10.92 התקיים דיון בראשות ראש הממשלה ושר הביטחון ובהשתתפות סגן השר, הרמטכ"ל, מנכ"ל משרד הביטחון, ראש אג"ת, ראש אכ"א וראש אג"א, היועץ הכספי לרמטכ"ל ועוד. מטרת הדיון היתה להציג כיוונים לצמצומים בתחום כוח האדם ומשמעויותיהם. הכיוונים שהוצגו בדיון זה ושאושרו על ידי ראש הממשלה ושר ביטחון היו, כדלקמן: צמצום משך שירותן של אוכלוסיות לא יעילות⁴, הגדלת היקף המתגייסים במסגרת המקא"ם על חשבון קיצור משך השירות שלהם, ודחיית גיוסם לשירות סדיר של חלק מהעולים החדשים או גיוסם של אחרים רק למערך המילואים לאחר תקופת אימון קצרה מאוד. ראש הממשלה ושר הביטחון הורה על השלמת עבודת המטה הנעשית במטכ"ל, ואת זו הנעשית על ידי ועדת שפיר, כאמור לעיל.

2. הביקורת הקודמת ציינה, כי באוגוסט 1990 הנחה הרמטכ"ל את אג"ת לבחון גם את המשמעויות של קיצור שירות החובה של חיילות. אג"ת החל בעבודת המטה בספטמבר 1990 והמליץ, כהמלצת ביניים, על קיצור שירות מינהלי החל מפברואר 1991. בסוף דצמבר 1990 אישר הרמטכ"ל המלצה זו, ונמשכה עבודת המטה לגיבוש המלצות נוספות.

במעקב התברר, כי ביוני 1992, בסיכום עבודת המטה קבע סגן הרמטכ"ל, כי לשנת העבודה 1993 ייקבע לכל החיילות משך שירות של כ-23 חודשים (קיצור של כחודש). במסגרת הקיצור המינהלי ניתן יהיה לווסת שחרורים בין שלושה לארבעה שבועות (לחיל המודיעין ולחלק מחיל האוויר) ועד לששה שבועות במקצועות שאינם חיוניים. הסדר זה הופעל במהלך שנת העבודה 1992. ב-15.10.92, בדיון שהתקיים כאמור בראשות ראש הממשלה ושר הביטחון, הוא אישר עקרונית קיצור מינהלי של שירות החיילות ל-22 חודשים, והנחה להמשיך ולהשלים את עבודת המטה בתחום משך השירות של החיילות כאמור לעיל.

³ על פי סעיף 21 לחוק, ביצועו של חוק זה לא יחל אלא לאחר שהממשלה תחליט על כך.

⁴ אוכלוסיות לא יעילות - הכוונה כאן היתה, בין היתר, לחיילים בעלי בעיות נפשיות או לכאלה שריצו עונשי מאסר.

3. במועד סיום הביקורת הקודמת, בספטמבר 1990, עסק צה"ל בבחינת ההשלכות של קיצור השירות של הגברים. צה"ל לא בחן באותה עת את ההשפעה של קיצור השירות על אורך שירות המילואים ועל בניית מערך המילואים, ובמיוחד טרם נבחנו ההשלכות הכלכליות והחברתיות בהיבט הלאומי. מבקר המדינה העירה, שיש להשלים את הבחינה על כל היבטיה ולהביא את ממצאיה להחלטת ראשי מערכת הביטחון ולהחלטת הממשלה. המעקב העלה, כי ועדת שפיר, האמורה לעיל, תבחן את הנושא רק בהיבטים הקשורים לצה"ל עצמו, אך לא הוטל עליה לבחון את ההשלכות של קיצור השירות בהיבט הלאומי.

היערכות מינהלית

מינהל גיוס

הביקורת הקודמת ציינה, כי ועדה פנימית, שמינה אכ"א לבחינת המשמעויות הנובעות מגידול השנתונים, המליצה במאי 1986 בין השאר לבנות לשכת גיוס חדשה בירושלים. עד מועד סיום הביקורת הקודמת, בספטמבר 1990, לא חלה התקדמות משמעותית בנושא.

במעקב התברר, כי נבנית קומה נוספת בלשכת הגיוס בירושלים. סיום העבודה צפוי באפריל 1993.

בסיס קליטה ומיון

הביקורת הקודמת ציינה, כי אג"א, בשיתוף עם מפקדת בסיס קליטה ומיון (להלן - בקו"ם), גיבשו תכניות למתן פתרונות בתחומי המגורים, המטבחים והאפסנאות, האמורים לתת מענה על הצרכים הצפויים עד 1994.

במעקב נמצא, כי הסתיימה עבודת הרחבת חדרי האוכל, המגורים, המטבחים והאפסנאות.

עוד נמצא במעקב, כי בנובמבר 1992 הופעלה לראשונה "שרשרת חיול" חדשה (מכלול התהליכים שעובר המלש"ב מהגיעו לבקו"ם כאזרח ועד צאתו כחייל), המתנהלת במבנה אחד שהוקם לצורך זה. כתוצאה מכך וכתוצאה מוויסות הגעת המתגייסים מלשכות הגיוס, התקצרו משכי ההמתנה בכניסה וביציאה. עם זאת עדיין נותר הצורך בסככות לממתנים.

השפעת העלייה

1. בביקורת הקודמת צוין, כי תחזיות לגיוס עולים פורסמו על ידי אכ"א החל מדצמבר 1989 ועודכנו מספר פעמים, בשל הקושי בחיזוי הנובע משינויים בתחזיות העלייה. תחזית הגיוס לשנת 1991 התבססה על חלופה של 150,000 עולים לשנה.

בבדיקת המעקב נמסר לביקורת, כי בעקבות הירידה בהיקף העלייה, שונתה התחזית לשנים 1992 - 1995, והיא מתבססת על היקף עלייה של 70,000 עולים ב-1992 ו-100,000 עולים בשנים 1993 - 1995.

בביקורת הקודמת נאמר, כי בהנחיות הגיוס נקבעו אמות מידה לגיוס העולים. אמות מידה אלה מתבססות על נתוני העולה: גיל, מצב משפחתי, שירות בצבא זר, פרופיל רפואי ועוד. חלק מהעולים אמורים לשרת בשירות חובה 12 עד 30 חודש; האחרים מקבלים הכשרה שנמשכת מ-12 יום ועד ארבעה חודשים, ולאחריה הם מוצבים לכוחות המילואים.

על פי נתוני אג"ת שנמסרו בבדיקת המעקב ושחושבו ב-1990, התגייסו בפועל כמחצית ממספר העולים שתוכנן. בנוגע ל-1992, לא נמסרו למשרד מבקר המדינה נתוני הגיוס בפועל, משום ששנת העבודה של מינהל גיוס מסתיימת רק באפריל 1993.

בנוגע לגיוס לשירות המילואים יש לציין, כי מגויס רק חלק מהפוטנציאל, שכן הגיוס מותנה בתכנית ההכשרות, במקומות הכשרה ובתקציב ימי מילואים. בינואר 1993 נמסר למשרד מבקר המדינה, כי צה"ל עוסק במועד זה בבחינת ההנחיות לגיוס העולים.

2. בביקורת הקודמת צוין, כי ביוני וביולי 1990 נערכה באג"ת עבודת מטה, במטרה לאמוד את ההשפעה החזויה של העלייה על האמצעים שיהיו דרושים להכשרתם של העולים, ונמצא, כי דרושה הגדלת הקיבולת באלפי מקומות אימון בהכשרות המשך ובפלוגות לטירונות.

במעקב התברר, כי באוגוסט 1992 הופעל חדש, שייעודו להכשיר טירונים.



מממצאי המעקב עולה, כי צה"ל נערך בדרך כלל כראוי מבחינה תכנונית ומינהלית לטפל בגידול במחזורי הגיוס.

צה"ל אמנם בחן ובוחן את שאלת משך השירות, אך אף שעברו שנתיים מאז הביקורת הקודמת, עדיין לא נבחן העניין על כל השלכותיו במישור הלאומי; בחינה כזו צריכה להיעשות בהיבט כללי גם על ידי גורמים ממשלתיים בנוסף לגורמי הביטחון, נוכח צורכי הביטחון מחד גיסא, ונוכח צורכי המשק מאידך גיסא, כפי שהמליצה מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם.