

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על כמה היבטים של סדרי הפעלת שירות המילואים בצה"ל. נבדקו בעיקר: תכנון שירות המילואים הפעיל וביצועו בפועל; המוטיבציה וחלוקת נטל השירות; סדרי הזימון; האימונים לקראת תעסוקה; והטיפול בנפקדים ובעריקים. הביקורת נערכה באגף כוח אדם (להלן - אכ"א) ובמפקדת קצין השלישות הראשי (מקשל"ר); בחטיבת המבצעים שבאגף המטה הכללי (להלן - אג"ם); במפקדת פיקוד המרכז; במפקדת פיקוד העורף; במפקדת קצין החימוש הראשי (מקחש"ר); בבסיס האימונים ליחידות השדה; במפקדות של שתי אוגדות וביחידות שביצעו תעסוקה מבצעית בגזרתן; ביחידות של מחוז הכפוף למפקדת פיקוד העורף; בשתי יחידות חימוש מרחביות; ובמתקן שבו נערכים האימונים לפני התעסוקה.

נבדק פרויקט להקמת מערכת לתחקור ולבקרת תרגילים. הביקורת נערכה במפקדת חילות השדה (להלן - מפח"ש), בבסיס האימונים ליחידות השדה וכן במינהלת הפרויקט. בדיקות השלמה נערכו באגף התכנון (להלן - אג"ת), באגף האפסנאות¹ (אג"א), במפקדת חיל האוויר ובמינהל ההרכשה והייצור שבמשרד הביטחון (מנה"ר).

ביקורת בנושא סדרי האחסנה והאחזקה של תחמושת בחיל האוויר נערכה במפקדת חיל האוויר; בבסיס של החיל המופקד על מצבורי התחמושת החיליים ובמצבורים חיליים; בבסיסי טיסה; במרכז לתחזוקה; ובבית הספר הטכני של חיל האוויר.

נערכה ביקורת בנושא רכישת השכלה אקדמית לחיילי צה"ל. הביקורת נערכה באג"ת; באכ"א ובמינהל הסגל; במפקדת חיל האוויר ובמכון התעופות ללימודים מתקדמים, הפועל במסגרת חיל האוויר; וכן במינהל למחקר, לפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית שבמשרד הביטחון (מפא"ת).

נבדק נושא ההסברה בצה"ל. נבדקו בעיקר: תחומי ההסברה ודרכי ביצועה בכל אחד משלבי שירותם של החיילים (בטירונות, ביחידות ובקורסים); כלי ההסברה; והבקרה על מימושה. הביקורת נערכה במפקדת קצין החינוך והגדנ"ע הראשי (מקחג"ר) ובחלק ממתקני ההסברה שלה; בבית הספר לקצינים ובחטיבת צנחנים סדירה.

¹ ביום 10.3.96 שונה שמו של אגף האפסנאות בצה"ל ל"אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה". נוכח העובדה שדוח זה הושלם והומצא לראש הממשלה, בתוקף היותו ממלא מקומו של שר הכלכלה והתכנון, לקבלת הערותיו, קודם ששונה השם, הושאר בגוף הדוח שמו הקודם של האגף.

בשני בתי סוהר צבאיים נבדקו בעיקר: סדרי קבלת כלואים ושחרורם; תנאי הכליאה; אמצעי ענישה; שמירה על זכויות הכלואים; פעולות הקשורות לרווחת הפרט; וביקורי משפחות. בדיקות השלמה נערכו במפקדת קצין המשטרה הצבאית הראשי (מקמצ"ר) ובמפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (מפצ"ר).

נבדקו היבטים בנושא האחריות והסמכות ליישום חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, על צה"ל. הבדיקה נערכה בצה"ל בפרקליטות הצבאית הראשית ובאג"ת, וכן במשרד הביטחון.

נוסף לנושאים דלעיל נערכו ביקורות בנושאים שלהלן, שהוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניחם על שולחן הכנסת ולא לפרסמם, לשם שמירה על ביטחון המדינה. כל זאת על פי סעיף 17(ב) לחוק מבקר מדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. ואלה הם הנושאים:

א. חטיבת המבצעים הינה אחד מגופי המשנה של אג"ם, שהינו האגף הבכיר מבין חמשת אגפי המטה הכללי של צה"ל (להלן - המטכ"ל). על פי פקודת הארגון שהוציא אג"ת במארכ 1995, מופקדת החטיבה על תיאום אגפי המטכ"ל, הזרועות, החילות והפיקודים המרחביים בנושאים מבצעיים בתחום הביטחון השוטף (להלן - בט"ש) ובתחום תכניות המגנה והמתקפה של צה"ל. החטיבה מהווה את גוף המטה שבאמצעותו הרמטכ"ל וסגן הרמטכ"ל/ראש אג"ם מנהלים את המאמץ הצבאי הכולל ואת מוצב הפיקוד העליון בשלמותו.

בחודשים מארכ - יולי 1995 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על חטיבת המבצעים. במהלך הביקורת נבחן אם ניתן מענה הולם למספר סוגיות מרכזיות הקשורות בדפוסי ארגונה ותפקודה במסגרת השתייכותה לאג"ם; בעניין מכלול הנושאים הקשורים בתפקידיה, במסגרת מטכ"ל המשמש גם כמפקדה עליונה של כוחות היבשה וגם כמטכ"ל-על ובין-זרועי; בתחומי ארגונה ותהליכי עבודתה הפנימיים במישור הבט"ש וההתכוננות למלחמה, בדגש על מעבר מהיר מעבודה על פי דפוסי השגרה להפעלת מכלול המבצעים המטכ"לי במוצב הפיקוד העליון בעת חירום. הביקורת נערכה בחטיבת המבצעים. בדיקות השלמה נעשו באג"ת; בחטיבת התורה וההדרכה שבאג"ם (תוה"ד); במחלקת בקרה ומעקב שבאג"ם (בו"ם); במחלקות המבצעים של פיקוד הצפון, זרוע האוויר וזרוע הים; ובמכללה הבין-זרועית לפיקוד ומטה (פז"ם).

ב. בתחום מערך האיסוף החזותי בצה"ל נבדקו נושאים הקשורים בתורת המודיעין לאיסוף החזותי, בהנחיה מקצועית, בהגדרת הצרכים האיסופיים והחזותיים, במענה המבצעי הנדרש והמתוכנן ובאופן מימושו. הביקורת נערכה במפקדת קצין המודיעין הראשי (מקמנ"ר); במפקדת חיל האוויר; במפח"ש; ביחידה של חיל המודיעין; ובשתי טייסות של חיל האוויר. בדיקות השלמה נערכו באגף המודיעין (אמ"ן), באג"ת, במפקדת פיקוד הצפון ובמפקדת חיל הים.

ג. תהליכי התכנון, התקצוב, ההתקשרות וההיערכות לקליטה של מערכת מוטסת נבדקו במשרד הביטחון ובצה"ל.

ד. נערכה בדיקת מעקב על ביקורת שנערכה בשנת 1993 בנושא מערך הסיור במילואים של כוחות היבשה, שעל קיומה דווח בדוח שנתי 44, עמ' 1052.

סדרי הפעלת שירות המילואים בצה"ל

ריכוז ממצאים

צה"ל בנוי ממערך סדיר, המורכב מחיילים בשירות חובה ובשירות קבע וממערך גדול יותר של חיילי מילואים, המהווים את עיקר הכוח המשימתי של הצבא בכל עת. בשל כך, מלבד ההכנות למלחמה אפשרית, משובצים כוחות המילואים בתכנית הפעילות השוטפת. הביקורת שערך משרד מבקר המדינה עסקה בהיבטים שונים של הפעלת מערך המילואים. להלן עיקרי הממצאים. כלל הממצאים יפורטו בהמשך.

בשנים האחרונות קיימת מגמה של ירידה בהקצאת ימי המילואים בתכנית השנתית למשימות צה"ל. בתקופה 1988 - 1995 התבטאה מגמה זו בירידה של כ-40% בהקצאה השנתית של ימי המילואים. מגמה זו הושפעה בעיקר מהמגמות של גידול כוח האדם בשירות חובה ומקיצוצי תקציב.

על פי נתוני ימי המילואים והאוכלוסייה הזמינה לשירות, ירד ממוצע ימי המילואים מ-20 יום ב-1989 ל-15 יום ב-1994; אך בהתייחס לאוכלוסיית החיילים ששירתו בפועל, ירד הממוצע מ-25 יום ל-23 יום בהתאמה. ההבדל בין הממוצעים נובע בעיקרו מגידול בשיעור החיילים שלא שירתו (מ-24% ל-40% במערך העורפי, ומ-12% ל-20% ביחידות הדרג הלוחם).

עלו תופעות של ירידה במוטיבציה בקרב חיילי מילואים, וצה"ל ער לכך. קיים קושי, שגובר והולך, בגיוס חיילי מילואים לשירות פעיל בחלק ניכר מהיחידות. הקושי גדול במיוחד ביחידות מהדרג העורפי. כדי לעמוד בתקנים שנקבעו, זומן מספר גדל והולך של חיילים, עד כדי 500% במקרים הקיצוניים.

צה"ל לא הרבה לערוך מחקרים בקשר למוטיבציה ולהתנהגות אוכלוסיית חיילי המילואים בדרג הלוחם, ולא ביצע כלל מחקרים כאלה על אוכלוסיית חיילי הדרג העורפי, שבה כאמור בולט יותר הקושי בגיוס לשירות.

נתונים לשנים 1992 עד 1995 מצביעים על עלייה של כ-54% בשיעור הנפקדים ושל 14% בשיעור העריקים. סדרי הטיפול בתופעה אינם מספקים, הן ברמת היחידות והן ברמת המטה הכללי.

רבים מהאימונים לקראת תעסוקה מבצעית שנבדקו, לא בוצעו כנדרש. הסיבות העיקריות לכך היו: ליקויי תכנון ותיאום בין היחידות והמתקנים המאמנים, אי-העברת חלק מהנושאים שנקבעו, חוסר אמצעים מתאימים לביצוע האימונים ורמת הדרכה בלתי מספקת.

פוטנציאל הרופאים והחובשים הקרביים במילואים נמוך ביחס לצורכי התעסוקה המבצעית; עקב כך קיים קושי לאייש את המשימות, והנטל על המשרתים גבוה.



חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, מטיל חובת שירות מילואים על כל יוצא צבא שנמצא כשיר לשירות ושאינו בשירות סדיר. החוק קובע, שהכללים בדבר הקריאה לשירות מילואים, ייקבעו בפקודות הצבא. המטה הכללי (להלן - המטכ"ל) קובע את תכנית שירות המילואים, ואגף כוח אדם (להלן - אכ"א) מוציא מדי שנה קובץ הוראות זימון, המפרט עקרונות והנחיות לשירות מילואים בהתאם לחוק.

בחודשים ינואר - ספטמבר 1995, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על כמה היבטים של סדרי הפעלת שירות המילואים בצה"ל. נבדקו בעיקר: מערך המילואים - פוטנציאל וצרכים; תכנון שירות המילואים הפעיל (להלן - שמ"פ) וביצועו בפועל; המוטיבציה וחלוקת נטל השירות; סדרי הזימון; האימונים לקראת התעסוקה; והטיפול בנפקדים ובעריקים. לא נבדקו במסגרת ביקורת זו ההיבטים הקשורים לאימון המערך ולכשירותו למלחמה.

הביקורת נערכה באכ"א ובמפקדת קצין השלישות הראשי (להלן - מקשל"ר), בחטיבת המבצעים באגף המטה הכללי (אג"ם), במפקדת פיקוד המרכז, במפקדת פיקוד העורף (להלן - מפקע"ר), במפקדת חילות השדה (להלן - מפח"ש), במפקדת קצין הרפואה הראשי (להלן - מקרפ"ר), במפקדת קצין החימוש הראשי (מקחש"ר) ובבסיס האימונים ליחידות השדה (להלן - באל"ש). סדרי ביצוע תעסוקה מבצעית ואחרת נבדקו במפורט במפקדת אוגדה א' וביחידות שביצעו תעסוקה מבצעית בגזרתה, במפקדת אוגדת מילואים ובשני גדודי שריון מחטיבה הכפופה לה, ביחידות של מחוז הכפוף למפקע"ר ובשתי יחידות חימוש מרחביות (להלן ביחיד - יחש"ם). כמו כן נערכה ביקורת במתקן שבו נערכים האימונים לפני התעסוקה. בדיקות השלמה נעשו באגף התכנון (להלן - אג"ת), באגף האפסנאות (אג"א), במפקדת קצין התחזוקה הראשי (מקחת"ר), במפקדת פיקוד הצפון, במפקדת פיקוד הדרום ובמפקדת חטיבת מרחב באזור יהודה והשומרון (להלן - איר"ש).

מעריך המילואים - פוטנציאל וצרכים

יחידות המילואים נושאות בנטל בשתי המשימות העיקריות המוטלות על צה"ל: הכוננות למלחמה וההוצאה לפועל של הביטחון השוטף. הגיוס השוטף של יחידות המילואים, הן למשימות ביטחון שוטף והן לאימונים, גורם לעומס רב ומתמיד על הפרט ועל המשק.

משימות שירות המילואים העיקריות הן: (א) תעסוקה מבצעית (להלן - תע"ם); (ב) אימונים והכשרות; (ג) תעסוקה מינהלתית, כגון אבטחת מתקנים והשלמת פערים בתקן כוח האדם הסדיר (להלן - תקני שמ"פ).

1. הקצאת ימי המילואים נמצאת במגמת ירידה בשנים 1988 עד 1995: מכ-9.8 מיליון ימי מילואים בשנת 1988, לכ-6 מיליון ימי מילואים בשנת 1995 - ירידה בשיעור של כ-40%.

מגמת הירידה בהקצאת ימי המילואים מתבטאת, בין השאר, בהקטנת המצבה הממוצעת של חיילי מילואים בשמ"פ (לכל המשימות). בשנים 1992 עד 1995 הסתכמה הירידה בכ-40%.

2. הירידה בהקצאת ימי המילואים בשנים 1988 עד 1995 נובעת מסיבות תקציביות ומגידול מתמשך במצבת החיילים בשירות חובה. המצבה הממוצעת של חיילים גברים בשירות חובה עלתה מ-1990 עד 1994 ב-15%; עד סוף 1996 צפויה המצבה הממוצעת לגדול בכ-5% נוספים. לאור גידול זה מינה הרמטכ"ל ב-1992 ועדה בראשותו של אלוף (מיל) הרצל שפיר (להלן -

ועדת שפיר) לבחינת ניצול מיטבי של כוח האדם בצה"ל בתכנית רב-שנתית, במגמה להמליץ על דרכי פעולה לצמצום השמ"פ וקיצור שירות החובה בעתיד.

ועדת שפיר בחנה את מקורות כוח האדם ואת צורכי צה"ל, כפי שקיבלו ביטוי בתכנית הרב-שנתית לשנים 1993 - 1997 ("מרקם 97"). הנחת יסוד בעבודתה היתה, שהקלה בנטל שירות המילואים קודמת לקיצור שירות החובה. הוועדה הגישה את מסקנותיה והמלצותיה ב-1993. הוועדה ציינה, כי מבין חיילי המילואים, חיילי דרג א'² נושאים בעיקר נטל הביטחון בתע"ם, לכן תגמולם המיוחד, ביחס לשאר חיילי המילואים (המשרתים ושאינם משרתים בשמ"פ) - הוא חובה לאומית.

3. מאופי התעסוקה נובע, שעיקר משימות התע"ם מבוצעות על ידי מסגרות חיילי המילואים בדרג א'. הן מתוגברות לפי הצורך ולפי אמות מידה שנקבעו, בחיילים בעלי מקצועות, שתפקידם העיקרי אינו תפקיד לחימה, כגון: רופאים, חובשים ונהגים. עם זאת, כדי לצמצם את הנטל על חיילי דרג א', הוגמשו חלק מאמות המידה לגיוס לתע"ם למשימות מסוימות, שבהן, סיכון ההיתקלות הקרבת קטן יותר, כך שהועברו לביצוען יחידות המורכבות מחיילים מדרג ב'. בינואר 1995 הבהיר עוזר ראש חטיבת המבצעים לצוות הביקורת, כי החלטה זו התקבלה, כדי להשוות ככל האפשר את הנטל בין חיילי דרג א' לחיילי דרג ב'.

4. בטבלה שלהלן מוצגת השוואת ממוצע ימי השירות במילואים בשנים 1989 עד 1994, לפי סוגי יחידות (לא כולל שנת העבודה 1991, שהיתה של תשעה חודשים בלבד):

שנה	דרג א'		דרג ב'		ס"ה צה"ל		
	ממוצע כללי	ממוצע משרתים	לא ביצעו 3-0	ממוצע כללי	ממוצע משרתים	ממוצע כללי	
			(ימים)				
1989	27	29	12%	20	24	24%	25
1990	27	29	13%	21	24	24%	26
1992	21	27	17%	17	24	30%	25
1993	21	26	20%	15	23	35%	24
1994	21	25	19%	13	22	40%	23

הערה:

הממוצע הכללי חושב על פי סך כל ימי המילואים שנוצלו בשנה, מחולק בסך כל החיילים שניתן היה לזמנם לשמ"פ באותה שנה.

ממוצע המשרתים חושב על פי סך כל ימי המילואים שנוצלו בשנה, מחולק בסך כל החיילים שביצעו באותה שנה שמ"פ של ארבעה ימים או יותר.

הטבלה מצביעה על ירידה עקבית בממוצע ימי השמ"פ בשני הדרגים. כמו כן, מצביעה הטבלה, שהפער בין הממוצע הכללי לממוצע המשרתים בשני הדרגים נמצא בעלייה, אם כי במידה שונה. פער זה מצביע על מידת מיצוי הפוטנציאל: ככל ששיעור החיילים הנוטלים חלק בנטל שירות המילואים גדול יותר - הפער קטן. כך נמצא, כי בדרג א' גדל הפער מיומיים ב-1989 לארבעה ימים ב-1994; ובדרג ב' - מארבעה ימים ב-1989 לתשעה ימים ב-1994, אם כי ממוצע השמ"פ

² צה"ל מבחין בין יחידות דרג א', הכוללות את היחידות שיעודן להיכנס לקרב, לבין יחידות דרג ב', הכוללות את יתר היחידות, שיעודן העיקרי לאבטח מתקנים צבאיים ולתת שירותים ואחזקה, תוך כדי סבירות נמוכה של היתקלות באויב.

לחיילי דרג ב' ששירתו יחד ביומיים בלבד. נתונים אלה מצביעים לכאורה על אפשרות קיצור והקלת המילואים עוד יותר, אילו נוצל הפוטנציאל טוב יותר.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה, כי לניצול טוב יותר של הפוטנציאל מדרג ב' קיימות מספר מגבלות: (א) היקף משימות התע"ם לדרג ב' הינו מוגבל, שכן ההחלטה בנושא זה כרוכה בנטילת סיכון מבצעי מחושב, המגביל, באופן טבעי, את היקפי כוח האדם שניתן לייעד כתחליף לדרג א'; (ב) כמות המשימות האחרות לאנשי מילואים בדרג ב' הולכת ומצטמצמת עם הגידול בהיקף חיילי החובה, עקב המרת חלק מהמשימות משמ"פ לשירות חובה כחלק מתכנית "מרקם"; (ג) אורך מחזור של שירות מילואים חייב להיות מיטבי הן בהיבט המענה למשימה והן בהיבט הקצאת המשאבים, ולפיכך לא ניתן להחליף אנשי מילואים בתעסוקות לאחר פרקי זמן קצרים, שכן אז ייפגע המענה לצורך שאליו הם נקראים.

5. **נתוני שירות המילואים ב-1994:** משרד מבקר המדינה בדק כדגם את נתוני שירות המילואים בצה"ל ב-1994. על פי נתוני אכ"א, רק חלק ממאגר חיילי המילואים היו זמינים בשנה זו. בפועל שירתו באותה שנה כשני שלישים מהמאגר הזמין.

(א) הסיבות לאי-הכללתם של אנשי מילואים במאגר הזמין ב-1994 היו: ריתוק במקצועות חיוניים (17%); שנה ראשונה לאחר שחרור משירות סדיר (16%); שנה אחרונה לפני פטור (שנתון תורן) (14%); הימצאות בחו"ל לזמן ארוך (31%); וסיבות אחרות, כגון: אזרחים עובדי צה"ל ואבות לשישה ילדים ויותר (22%). הסיבות שחיילי המילואים מתוך המאגר הזמין לא שירתו ב-1994 היו, כלהלן: סיבות רפואיות (40%); משוחררים על ידי הוועדה לתיאום מילואים (להלן - ולת"ם) (22%); שחרורים מסיבות אישיות ועל ידי מפקדים (15%); בלתי מתאימים (11%); וסיבות אחרות, כגון נפקדות או שהייה קצרה בחו"ל (12%). עוד התברר, כי כ-9% מתוכם לא שירתו גם ב-1993.

צה"ל מסר, כי בשנת 1995 ניסה להתמודד במספר דרכים עם הסיבות לאי-השירות: (1) נקבע רופא מלווה למהלך הגיוס, ובכך הודקו הפיקוח והמעקב על מתן שחרורים מסיבות רפואיות; (2) נקבעו הוראות קריאה לשירות, המאפשרות לזמן מחדש בהתראה קצרה אנשי מילואים שקיבלו שחרור; (3) נפתחו מסגרות חדשות באוגדות (מסגרות עתודה), שמטרתן לעצור את היקף יציאתם מהמערך של אנשי המילואים, שהוגדרו בעבר כבלתי מתאימים, כך שאנשי מילואים אלו יישארו במסגרת אשר תשמש מאגר לתעסוקת מילואים. עוד נקבע גיל פטור משירות לאנשי מילואים ביחידות אלו, נמוך מזה שביחידות דרג ב', כגורם להורדת המוטיבציה להיפלט מהמסגרת הרגילה (גיל 45 לחיילי דרג א' לעומת גיל 49 לחיילי דרג ב'). התוצאה הנצפית הינה בלימת היקף הנפגעים ושימור, ואפילו הגדלה, של מעגל המשרתים הפוטנציאלי; (4) בנוגע לאנשי מילואים, שאינם מבצעים שירות ברציפות שנה אחר שנה, מתבצעת פעילות לאיתורם ולזימונם. במסגרת זו צומצם במהלך שנת 1995 היקף האוכלוסייה שלא שירתה.

(ב) מנתוני אכ"א גם עולה, כי שיעור ימי המילואים, שביצעו חיילי המילואים בדרג א' בשנת 1994, היה גבוה מחלקם במצבת החיילים הזמינה לשמ"פ; שיעור ימי המילואים, שביצעו חיילי המילואים בדרג ב', היה נמוך מחלקם במצבה הזמינה.

צה"ל הצביע על כך שממצאים אלו מחויבי מציאות, מהעובדה שמשימות התע"ם והשמירה על כוננות למלחמה נופלות כמעט כולן על יחידות דרג א', ומכאן גם נובע היחס בין ימי מילואים לתע"ם ולאיומונים, המושגים בעיקרם על דרג א', לעומת היקף ימי המילואים לתעסוקה מינהלתית, המוטלת בעיקרה על דרג ב'.



מכל האמור בתת-פרק זה עולה, כי הולכת ומתרחבת המגמה של חלוקה שאינה שוויונית בעומס שירות המילואים, וכי נטל השירות על היחידות מהדרג הלוחם גדול מהנטל על היחידות האחרות.

כאמור, כבר ועדת שפיר קבעה, כי מבין חיילי המילואים, חיילי דרג א' נושאים בעיקר נטל הביטחון בתע"ם, ולכן הציעה הוועדה לתגמל חיילים אלה. מממצאי הביקורת עולה, כי חלוקה שוויונית בין דרג א' לבין דרג ב' אינה בת ביצוע. עם זאת, סבורה מבקר המדינה, כי על צה"ל לעשות מאמץ מיוחד, כדי לצמצם את שיעור חיילי המילואים שלא שירתו כלל (או שירתו עד שלושה ימים בשנה), שיעור שהגיע, כאמור, ב-1994 עד 19% מחיילי דרג א' ועד 40% מחיילי דרג ב'.

חלוקת נטל השירות והשפעתה על המוטיבציה של חיילי המילואים

אופן חלוקת נטל השירות בין המשרתים במילואים הינו בעל היבטים ציבוריים, חברתיים וכלכליים חשובים, ויש לו השלכה ישירה על מידת הנכונות לשרת בשמ"פ במשימות השונות.

המפקדים עמם נפגש צוות הביקורת הצביעו על קיום מגמה של ירידה במוטיבציה בקרב חיילי מילואים להתייצב לשמ"פ. משיחות עם גורמים שונים במטכ"ל, במפקדות וביחידות עולה, כי חוסר המוטיבציה מביא לקושי גובר והולך של יחידות לגייס חיילים לשירות מילואים, בעיקר למשימות תע"ם, באיו"ש ובגבול רצועת עזה. כתוצאה מכך, כדי לעמוד במשימה, נדרש זימון מספר גדול והולך של חיילים כעתודה. בשעה שברג א' העתודה המקובלת הינה כ-150%, מגיע זימון העתודה ביחידות דרג ב' עד כדי 500% במקרים הקיצוניים. למרות היקף העתודה הנרחב, בחלק מהמשימות אין עומדים בגיוס המספר הדרוש ונאלצים להשלים את החסר בחיילים מיחידות אחרות, ולעתים אף בחיילים בשירות סדיר.

רוב המפקדים, ממפקדי אוגדות ועד מפקדי פלוגות, השמיעו את הדעה, שהגורם המשפיע העיקרי הינו קיום תחושה של חוסר הוגנות בחלוקת נטל השירות. במקביל, מורגשת לגיטימציה חברתית הניתנת לתופעות שונות של השתמטות משירות מילואים ותחושות ה"פראייר" אצל אלה המשרתים במילואים.

צה"ל ער לבעיית המוטיבציה ולדעתו תחושת חוסר ההוגנות נוגעת בעיקר להיבט המשקי האזרחי, שכן אלה שאינם משרתים במילואים, פעילותם במשק האזרחי אינה נקטעת, ויכולתם להתחרות בתנאי השוק גוברת.

מחקרי מחלקת מדעי ההתנהגות: מחלקת מדעי ההתנהגות (להלן - ממד"ה), הכפופה לאכ"א, הינה הגוף בצה"ל החוקר את נושאים הקשורים בכוח אדם בתחום מדעי ההתנהגות. משרד מבקר המדינה בדק באיזו מידה חקרה ממד"ה נושאים הקשורים בשירות המילואים בצה"ל.

1. **עמדותיהם של מפקדי גדודים (להלן - מג"דים):** המחקר הראשון, שבו נמצאה התייחסות לסוגיות נטל השירות, המוטיבציה וסיבות ההשתמטות משירות היה "סקר עמדות מג"דים במילואים", שפורסם בשנת 1988. בממצאי הסקר צוין: המג"דים קשרו את הסיבות להשתמטות החיילים משמ"פ בגורמים הנוגעים לחייהם האזרחיים; הם ביקרו את צה"ל על

הימנעותו מנקיטת פעולה תקיפה של המערכת נגד המשתמטים; הם הזכירו תופעות של נתק וניכור בין מערך המילואים למערך הסדיר; אנשי המערך הסדיר הוערכו ככאלה שאינם נותנים גיבוי, תמיכה ותגמולים למערך המילואים. המג"דים המליצו על קבלת יתר אוטונומיה בניהול כוח האדם ביחידותיהם.

בספטמבר 1991 פרסמה ממד"ה מסמך, שסיכם את פעילותה בנוגע למערך המילואים בשנים 1970 - 1990. להלן קטע מפרק הסיכום וההמלצות של המסמך: "... לאחר מלחמת יום הכיפורים החלו להתגלות ביטויים הולכים ומחריפים של ניכור בין המערך הסדיר למערך המילואים. תחושות אלה הגיעו לשיאן במהלך האינתיפאדה. מפקדים וחיילי מילואים חזרו וביקרו חריפות את ההתייחסות כלפיהם מצד המסגרות הסדירות מולן ותחתיהן הם פועלים. להלן כמה מהתלונות השכיחות של אנשי המילואים כלפי המסגרות הסדירות: - חיילי המילואים מופלים לרעה באיכות הציוד והנשק.

- חיילי המילואים מופלים לרעה בהקצאת משימות לא רצויות.

- המערכת אינה מתייחסת לביקורות ולהמלצות של אנשי המילואים.

- מערכת ניהול השמ"פ אינה מתחשבת כראוי ברקע ובבעיות אישיות (פרנסה, משפחה, לימודים, בריאות) של אנשי המילואים.

- ניהול כוח אדם של יחידות המילואים לקוי (ביחידות רבות מרוכז שיעור גבוה של מוגבלי שמ"פ והמעמסה נופלת על החיילים הכשירים. המערך המסייע ומאגר הקצינים אינם מנוצלים לשם הקלת עומס השמ"פ).

- המערכת מעודדת חריגות והשתמשויות על ידי טיפול בהן ביד רכה".

בכנס מג"דים שערך אכ"א בסוף מארס 1995 עלו מרבית הטענות דלעיל. טיעונים זהים או דומים השמיעו בפני צוות הביקורת מג"דים, מפקדי פלוגות (מ"פים) וחיילי מילואים.

2. **מחקר עמדות הציבור כלפי צה"ל עד 1992:** מעיון במחקרים שערכה ופרסמה כאמור ממד"ה התברר, שהמחקר מצטמצם לאוכלוסיית חיילי היחידות הקרביות (דרגי א') בלבד. יוצא דופן הוא מחקר שבחן את עמדות הציבור כלפי צה"ל. חשיבות מחקר זה גדולה במיוחד משתי סיבות: ממצאי מחקר זה יכולים לשמש מדד להשוואה לסקרים פנים-צה"ליים; והממצאים מאפשרים לפיקוד צה"ל להכיר את עמדות הציבור האזרחי בנושאים שנחקרו.

ממד"ה ערכה את המחקר האמור מדי שנה בשנה, וכללה בו גם שאלות בנוגע ליחס הציבור לחלוקת נטל המילואים. החל משנת 1992 הופסקה עריכתו ולא חודשה עד מועד סיום הביקורת. לדעת משרד מבקר המדינה, מהטעמים שהועלו לעיל, מן הראוי לבחון חידוש עריכתם של מחקרים כאלה, אם באותה מתכונת ואם במתכונת דומה בתוספת שינויים מתבקשים.

מנתוני המחקר, בשנים שנערך, בנוגע לעמדות האזרחים לנושא חלוקת הנטל, עולה, כי שיעור הסבורים שנטל המילואים אינו מתחלק בצורה הוגנת אמנם עלה באחוז אחד בלבד מ-1988 עד 1992 (מ-42% ל-43%), אך לעומת זאת, שיעור הסבורים שהנטל מתחלק בדרך כלל בצורה הוגנת ירד בשמונה אחוזים (מ-33% ל-25%).

3. ביולי 1995 פרסמה ממד"ה תוצאות סקר שערכה בסוף 1993 בין חיילי מילואים המשרתים ביחידות השדה. במסגרת הסקר נבחנו סוגיות שונות הקשורות בשירות המילואים, ולהלן הממצאים העיקריים: כ-86% מחיילי המילואים שהשתתפו בסקר הביעו נכונות להתנדב לשירות מילואים אם יהפוך להתנדבותי; רק 14% מביניהם הצהירו שלא היו מתנדבים. 80% מהחיילים השיבו, שלאחר קבלת צו קריאה יתייצבו לשירות ללא כל בעיות. 20% הנותרים השיבו שינסו

להשתחרר בדרכים שונות. רוב החיילים (82%) ציינו, כי הם ערים לתופעה של השתחררות ממילואים בקרב חיילי יחידתם (על ידי ולת"ם, פטור רפואי או ריאיון מפקד).

למרות השערות קודמות, לא נמצא קשר בין מידת הנכונות של הנשאלים לשרת ועמדתם ביחס להגנות בחלוקת הנטל, לבין תקופות השירות או מספר ימי המילואים ששירתו החיילים בפועל.

התברר בסקר, כי לאהדה ולעידוד מצד הסביבה (תמיכה) השפעה חיובית על הנכונות לשרת. הקשר החזק ביותר נמצא בין תמיכת החברים בסביבה האזרחית לבין הנכונות לשרת. עוד מצביעים הממצאים על תמיכה גבוהה בתוך המשפחה (55%), תמיכה בינונית בקרב החברים (37%) ותמיכה נמוכה בהרבה מצד המעסיק (25%). תמיכת המעסיק יורדת עוד ככל שעמדת החייל במקום העבודה בכירה או מקצועית-ייחודית יותר.

ההערכה המקובלת בצה"ל היתה, שחיילי המילואים אינם מייחסים כלל חשיבות לקידום בדרגה. בסקר התברר, בניגוד להערכה זו, כי קרוב למחצית הקצינים (46%) רואים חשיבות רבה בקידום, ואילו בקרב החוגרים, פחות משליש (30%) מייחסים חשיבות לנושא.

בסקר נמצא ש-95% מהמשיבים מצדיקים את מדיניות השחרור ממילואים בגיל מוקדם יותר של חיילים קרביים (כולם עומדים באמות המידה של השחרור המוקדם), ול-71% מהם היא אף מהווה תמריץ להישארותם ביחידה קרבית.

בסקר נמצא קשר חזק בין מורל היחידה לבין נכונות החייל לשרת: כך למשל, רק 17% מהחיילים, התופסים את מורל יחידתם גבוה, השיבו כי ינסו להתחמק משירות, לעומת 42% מהחיילים, התופסים את מורל יחידתם כנמוך.

4. במהלך הביקורת התברר, שגף פסיכולוגיה בבאלי"ש עורך זה שנים סקר בין אנשי המילואים העוברים אימונים בבסיס. מאחר שרובן הגדול של יחידות השדה עוברות דרך באלי"ש כמעט מדי שנה בשנה, הרי שמדובר במצבור נתונים בעל ערך מחקרי רב, ועוד יותר בקיום מסגרת כמעט יחידה לעריכת סקרים חוזרים או נמשכים בין חיילי המילואים. אף על פי כן, התברר בביקורת, כי ממד"ה כמעט שאינה עושה שימוש בנתונים הנאספים בבאלי"ש. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שממד"ה, כגורם המקצועי הבכיר בתחום מדעי ההתנהגות, תהיה מעורבת בתכנון הסקר ותעשה שימוש בנתונים הנאספים.



לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לערוך מחקרים שוטפים על עמדות החברה הישראלית כלפי צה"ל ושירות המילואים. אכ"א כמעט שלא יזם מחקרים בכיוון זה. יתר על כן, ממד"ה לא ערכה כל מחקרים ביחס לאוכלוסייה שבה קיימת עיקר הבעיה - חיילי דרג ב'.

פעילות צה"ל להקלת נטל השמ"פ

צה"ל עושה מאמץ ניכר כדי להקל את נטל השירות על חיילי המילואים ביחידות דרג א'. להלן מספר צעדים שתוכננו למטרה זו ושהוחל בביצועם במהלך 1995:

(א) הגבלת השירות השנתי של בני 40 ויותר ל-26 יום לשנה. הגבלה זו נועדה להקל על אנשי המילואים המבוגרים יותר ולהוות תמריץ חיובי לצעירים יותר.

(ב) הקדמת גיל הפטור משירות מילואים לחיילי דרג א' לגיל 45, לעומת 49 לחיילי דרג ב'. גם פעולה זו נועדה לאותה מטרה.

(ג) ניסוי לשנות את מספר מחזורי התע"ם בתכנית העבודה השנתית מ-12 מחזורים של 31 יום כל אחד ל-18 מחזורים של 21 יום, החל מיוני 1995. כך יושג קיצור התע"ם הרצוף בשליש בקירוב (מ-34 ל-24 יום).

(ד) הקצאת תוספת של כ-200 ימי מילואים לגדוד לשימוש המג"ד, כדי לאפשר לו גמישות תפעולית ולהקנות לו את היכולת לטפל בבעיות חיילי הגדוד בתע"ם.

(ה) הקצאת רכב שכור ומתן החזר כספי עבור שיחות טלפון למג"דים.

(ו) צמצום מספר פלוגות המילואים בתע"ם, עקב הקמת סד"כ סדיר נוסף.

(ז) מתן יתר עצמאות למג"ד לניהול משק כוח האדם בגדוד.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה, כי החל מינואר 1996 יוחל קיצור משך התע"ם ל-24 יום על כל מסגרות צה"ל, והוראות הקריאה לשמ"פ תוקנו בהתאם.

אימונים לקראת תע"ם

חיילים הנקראים למשימות תע"ם צריכים להתייבב במתקן אימונים שנקבע, כדי לעבור אימון לקראת התעסוקה (להלן - אל"ת). ביצוע האל"ת הינו באחריות הפיקוד שבגזרתו מבוצעת התעסוקה; מפח"ש אחראית למתווה האימונים ולתוכנם. ככלל, האימונים נערכים במתקני האימון הפיקודיים. ניתן לבצע אל"ת גם בגזרות התעסוקה, באחריות היחידות המרחביות.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי ביצוע האל"ת במתקני אימון אחדים. בבדיקה שהתייחסה לתקופה ינואר - יולי 1995 עלו ליקויים רבים בתחומים הבאים: תיאום האל"ת וביצועו; נושאי ההדרכה; רמת ההדרכה; ואמצעי ההדרכה. להלן הפירוט:

1. **תיאום האל"ת וביצועו:** בביקורת נמצא, כי לפני חלק מהאימונים לא נעשו תכנון ותיאום מוקדם כדרוש; עקב כך נפגע האימון.

2. **נושאי הדרכה:** מפח"ש הסיקה מפעילות הביטחון השוטף (להלן - בט"ש), שיש להקפיד על ביצוע אל"ת בהתאם למשימה הצפויה, וקבעה בהוראת אימון מאוקטובר 1994 את הצורך בשמירה על קשר וזיקה רצופים בין גזרת התעסוקה לבין מתקן האימונים. כך נקבע בפקודת האל"ת של אוגדת אזור חבל עזה (להלן - אזח"ע), כי באחריות החטיבות המרחביות למנות קצין, שילווה את אימון יחידות המילואים שבגזרתן, לצורך חניכה וסיוע בהכנת הכוח לתעסוקה. בביקורת עלה, כי חלק מהאימונים בוצע ללא ליווי של קצינים מהחטיבה שבגזרתם בוצעה התעסוקה. עוד עלה בביקורת, כי אוגדת אזח"ע לא העבירה כדרוש לבאל"ש ניתוחי אירועים שהיו בגזרתה, לצורך הדרכת החיילים.

בהוראת אימונים שהוציאה מפח"ש לקראת תע"ם לשנת 1995, נקבעו נושאי ההדרכה באל"ת. בביקורת עלה, כי באימונים רבים, נושאים שונים הועברו חלקית או לא הועברו כלל, וביניהם שיעורי עזרה ראשונה, ריענון בחלק מכלי הנשק, כגון מרגמה 52 מ"מ ואמצעי ראיית לילה, וכן לימוד ותרגול הצבת מחסומים, ביצוע מעצרים, מארבים וליווי אוטובוסים.

3. **רמת ההדרכה ואמצעי הדרכה:** בדרך כלל הביעו החיילים שביעו רצון בכל הנוגע לרמת ההדרכה. עם זאת, עלו בביקורת ליקויים לא מעטים בתחום זה באחד המתקנים (מתקן זיקים), שהפסיק פעילותו בביצוע אל"ת באוגוסט 1995. בביקורת עלה, כי האימון במתקן לא התבצע כנדרש בשל חוסר באמצעי אימון ובמדריכים, ומשום שמדריכי המתקן לא הכירו את

אופי הפעילות של היחידות, שיועדו למשימות ליזום ומחסומים; חלק גדול מסגל ההדרכה לא היה כלל בגזרות התעסוקה של הפלוגות המתאמנות. לדברי מפקד המתקן, לקראת האימונים שהחלו בינואר 1995, ואף לאחריהם, לא הוקצתה לו כמות מספקת של אמצעים, כגון תחמושת, עזרי אימון, מכשירי קשר וערכות מחסום. עוד ציין מפקד המתקן, שבמתקן התאמנו יחידות שלא תוכננו בגרף הפעילות, מאחר שהוחלט להפעיל פלוגות עתודה; תוספת אימונים זו לא גובתה בתוספת אמצעים להדרכה.

גם במתקני אימון אחרים חסרו אמצעים הדרושים לאל"ת. כך למשל, בפברואר 1995 ציין מפקד מתקן אל"ת בבאלי"ש, כי אין מספיק ערכות מחסום לתרגול; וכי תרגול היתקלות מג"פ אינו מבוצע כנדרש, היות שהדיגום של הג"פ שעליו מתאמנים במתקן, שונה מהדיגום של הג"פים שבגזרות הפעילות. מפקד בסיס אימונים של פיקוד המרכז ציין במסמך מיוני 1995, כי קיים פער לתקן של תשעה נ"נים ועשרה ג"פים, מצב המונע אפשרות להעביר את האימונים בצורה הראויה. צה"ל הודיע בינואר 1996, כי קיימים כבר ערכות מחסום וג"פים מדוגמים כך שניתן לבצע הדרכה ברמה נאותה.

4. **מסגרת לסיכום אל"ת:** בבדיקת סיכומי אל"ת, שהוציאו מתקני האימון השונים, התברר, כי מתכונת הסיכומים שונה וחלקם אינו מכיל את כל המידע הרלוונטי. משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי שתקבע מתכונת מוגדרת בכל הנוגע לסיכום אופן ביצוע האימון, רמת ההישגים והלקחים שהופקו.

סדרי זימון והתייצבות לשירות מילואים פעיל

סדרי זימון

הזימון לשמ"פ נעשה באמצעות צווי קריאה הנשלחים לחיילים עד 60 יום לפני מועד תחילת התעסוקה. על החייל לאשר את קבלת הצו על גבי ספח המצורף לצו הקריאה, ולהתייצב ביום שנקבע. אם החייל לא אישר את קבלת הצו, על היחידה לשלוח צו תזכורת בדואר רשום עד 30 יום לפני מועד התעסוקה, ועל החייל לאשר את קבלת הצו. שיטה זו נועדה לספק ליחידה המזמנת מידע ראשוני על צפי ההתייצבות.

בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בפיקוד העורף בעניין אישור הצווים עלה, כי 68% מהחיילים שזומנו לשמ"פ בתקופה ינואר - יוני 1995 לא אישרו את קבלת הצו. כתוצאה מכך, ליחידות חסר מידע הדרוש לתכנון הגיוס.

החיילים שזומנו, למעט אלה שפנו ושוחררו מסיבות משקיות או אישיות, צריכים להתייצב ביום שנקבע כמועד הגיוס לשמ"פ, ואם לא עשו כך - ייחשבו כנפקדים.

התייצבות יחידות דרג א' לתע"ם

חטיבת המבצעים במטכ"ל קבעה נוהל, ולפיו באחריות הפיקודים לדווח על התייצבות יחידות המילואים בגזרתן לאחר ביצוע האל"ת, בתוך 24 שעות מקבלת האחריות הפיקודית על הגזרה. מדי שבוע מפרסמת חטיבת המבצעים דוח התייצבות לתע"ם, המופץ לידיעת סגן הרמטכ"ל, ראש אכ"א, הפיקודים המרחביים וגורמים שונים בחטיבת המבצעים, ומשמש להם בסיס לבקרה על שיעור ההתייצבות לתעסוקה בהתאם לתקנים שהגדירה חטיבת המבצעים. בביקורת עלו מקרים אחדים, שהפיקודים לא דיווחו כלל, או שמסרו דיווח חלקי לחטיבת המבצעים על התייצבות יחידות.

משרד מבקר המדינה בדק את דוחות ההתייצבות מינואר עד יולי 1995, שהתייחסו ל-364 מחזורי גיוס לתע"ם בגזרות השונות. ברוב המחזורים (64%) תאם האיוש את תקן התעסוקה; 20% מהמחזורים אוישו מתחת לתקן ו-16% מהמחזורים אוישו מעל התקן. הגיוס מתחת לתקן פוגע בביצוע המשימה; ולעומתו - האיוש מעל התקן יוצר חריגה מהקצאת ימי המילואים.

להלן דוגמאות: גודר מפקוד הצפון התייצב לתעסוקה בגזרה אחת במאי 1995 עם 83% מהחיילים; גודר אחר מפקוד הצפון התייצב לתעסוקה בגזרה שנייה עם כ-88% מהחיילים; גודר מפקוד הדרום התייצב לתעסוקה בגזרה שלישית עם 88% מהחיילים, ואילו גודר אחר מפקוד המרכז התייצב לתעסוקה עם 116% מהחיילים, וניצל באותה תעסוקה 7,184 ימי מילואים לעומת הקצאה של 6,700 ימי מילואים.

ההתייצבות חיילי מילואים מדרג ב' בפיקוד המרכז

על פי הנחיות אכ"א, חיילי המילואים המוצבים ביחידות דרג ב' במקצועות נהיגה, חובשים, קשר, חימוש ורבנות צבאית, מיועדים לביצוע שמ"פ במקצועם בלבד. זאת עקב מחסור בחיילים במקצועות אלה לעומת הצרכים. הפיקוד תכנן ריכוז בעלי מקצועות אלה במסגרות מיוחדות כדי לאפשר מחזורי גיוס מסודרים בהתאם לסוג המקצוע, וכדי לנצל בצורה מושכלת את העתודות, תוך כדי קביעת סדרי עדיפות לאיוש.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה, כי שיטת הריכוזיות בגיוס חיילי דרג ב' מאפשרת לגייס חיילים במקצועות דלעיל במסגרות, במגמה לחזק את הגיבוש המסגרותי, כולל הצמדת מפקדים לליווי המסגרת בשמ"פ, ומאפשרת התמודדות טובה יותר עם תופעת ההשתמטות משמ"פ.

משרד מבקר המדינה בדק את סיכומי הגיוס של הפיקוד במקצועות אלה בתום היום הראשון להתייצבות. הנתונים מצביעים על שיעורי גיוס נמוכים. להלן דוגמאות: (א) בשמונה מחזורי גיוס של חיילים מחיל הקשר (60 חייל למחזור) בתקופה ינואר - יולי 1995 גויסו בממוצע רק 79% מהדרוש; (ב) בשמונה מחזורי הגיוס של נהגים (בממוצע כ-160 נהגים בכל מחזור) בתקופה 26.12.94 - 8.5.95 גויסו בממוצע 84%. במיוחד בולט לרעה המחזור של 10.4.95, שבו גויסו רק 38 חיילים (24%) מבין 158 שזומנו לשמ"פ.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ממצאים אלה מתקיימים למרות שיטת הריכוזיות בגיוס חיילי דרג ב' במחזורים פיקודיים, ולמרות שלכל מחזור תוכננה וזומנה עתודה. אמנם בהמשך התעסוקה מתבצעת בדרך כלל השלמה לתקן, אך נפגע בביצוע המשימות.

נפקדים ועריקים

פקודת מטכ"ל הדנה בנפקדים ובעריקים מגדירה, בין היתר, שנפקד הוא חייל מילואים, אשר נקרא להתייצב לשירות ולא התייצב במועד שנקבע; וכי עריק הוא חייל מילואים, שלא התייצב לשמ"פ ונפקד משך יותר מ-30 יום רצופים.

נפקדים

1. מעיון בנתוני מקשל"ר עולה, כי מספר ההכרזות על נפקדים חיילי מילואים גדל משנת 1992 לשנת 1995 בכמה אלפים - גידול של כ-54%.

משרד מבקר המדינה בדק במפורט את שיעור הנפקדים במחזורי הגיוס שהיו ביחש"ם א' מ-8.1.95 עד 30.7.95, ומצא, כי הוא הגיע לכ-19%.

2. על פי פקודת המטכ"ל, על היחידות להפעיל חוליות חיפוש (להלן - חפשים), שתפקידן לנסות לאתר את החיילים שלא התייצבו לשמ"פ. בביקורת התברר, כי הפעלת החפשים, כאחד

האמצעים להתמודדות עם תופעת הנפקדות, הינה לקויה בכל הרמות, החל ברמת יחידת הרישום הקובעת את החיילים החפשים, וכלה באופן הפעלתם ובסדרי הבקרה ברמת היחידות וברמת המפקדות הממונות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש למצוא דרכים יעילות יותר להפעלת החפשים.

3. פקודות המטכ"ל קובעות, כי מפקד יחידה של חייל נפקד יוודא, מיד עם שובו של החייל או החזרתו מנפקדות, שהחייל ייעצר, תוגש נגדו תלונה וינקטו כל הצעדים להעמידו לדין משמעתי. משרד מבקר המדינה בדק אם אמנם כל חיילי המילואים שדווחו כנפקדים בשנים 1992 עד 1994, נשפטו בדין משמעתי (פסק הדין יכול להיות גם זיכוי של הנפקד), והעלה, כי בנוגע ל-7% מהם לא דווח על העמדה לדין משמעתי.

עריקים

מנתוני מקשל"ר עולה, כי במספר ההכרזות על עריקות של אנשי מילואים היתה עלייה של כ-14% משנת 1992 לשנת 1995. במאי 1995, מועד הביקורת, 25% מבין העריקים אנשי המילואים נמנו עם מקצועות השירותים והמינהלה, 24% - עם מקצועות הנהיגה, ו-21% - עם מקצועות הלחימה.

סדרי בקרה

1. מעיון בסיכומי הפעילות של ענף ביקורת במקשל"ר ביחידות צה"ל בשנים 1993 ו-1994, עלה, כי הטיפול בנפקדים ובעריקים בקרב חיילי המילואים לקוי.

2. הוראת קבע אכ"א קובעת, כי לצורך סדרי פיקוח ובקרה, יפוצו מדי חודש קציני השלישות הפיקודיים למקשל"ר דוח על מצבת הנפקדים ועל היקף הכרזות העריקות בחודש החולף. עוד הוגדר בהוראה, כי סגן קצין השלישות הפיקודי יפיץ אחת לרבעון, לידיעת ראש אכ"א, קצין השלישות הראשי (הקשל"ר), אלוף הפיקוד וגורמים נוספים, דוח על מצבת הנפקדים בעוצבות. בביקורת עלה, כי האמור לעיל אינו מתבצע.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש צורך בהיערכות טובה יותר בכל הנוגע לסדרי הטיפול בבעיית הנפקדים והעריקים, ובבקרה על סדרים אלה.

רופאים וחובשים קרביים

במהלך הביקורת התברר, שקיים קושי רב באיוש תקני התע"ם של רופאים ושל חובשים קרביים. למצב זה שתי סיבות עיקריות: תקן הרופאים והחובשים הקרביים של יחידות המילואים הינו התקן שנקבע למלחמה, ואילו לצורכי פעילות יחידות אלה בתע"ם, דרוש מספר רופאים וחובשים קרביים גדול יותר. הכשרת חובשים קרביים בקורסים במסגרת שירות המילואים בעייתית, בשל משכם הארוך, ובשל נכונות נמוכה מצד חיילי המילואים להתנדב למקצוע.

רופאים

רופאי יחידות דרג א' שייכים אורגנית ליחידותיהם, ולמעט הרופאים המומחים, הם מבצעים שמ"פ במסגרתן. לעומתם, הרופאים ביחידות דרג ב' נמצאים במאגר של מקרפ"ר. בשנת 1994 נדרשה מקרפ"ר לאייש ברופאים 2,510 משימות (חלקם לתע"ם וחלקם כתקני שמ"פ), בשעה שפוטנציאל הרופאים באותה שנה היה קטן יותר.

כתוצאה מכך,	עומס	השירות	של	הרופאים	גבוה
-------------	------	--------	----	---------	------

משמעותית מהעומס במקצועות אחרים. בשנת 1994 ממוצע השמ"פ הכללי היה 15 ימים וממוצע המשרתים היה 23 ימים; אולם ממוצעי השירות של הרופאים היו, בהתאמה, בדרג א' 31 ו-33 ימים ובדרג ב' 26 ו-29 ימים. ההפרש הקטן מאוד בין ממוצע השירות של רופאים שביצעו שמ"פ, לבין הממוצע הכללי (יומיים ביחידות דרג א' ושלושה ימים ביחידות דרג ב') מצביע על מיצוי גבוה של הפוטנציאל ועל חלוקת נטל מילואים כמעט שוויונית בין הרופאים. עוד יצוין, כי 27% מהרופאים ביחידות דרג א' ו-17% מהרופאים ביחידות דרג ב' ביצעו שמ"פ של 41 יום ויותר - זאת לעומת 4% בכלל צה"ל.

בינואר 1996 מסר צה"ל, שכדי להפחית את עומס השמ"פ הגבוה המוטל על רופאים, ננקטו צעדים שונים, וביניהם: הכשרת 66 רופאים עולים בהכשרה מיוחדת, כאשר חלקם כבר ביצעו שמ"פ ב-1995; הפעלת סטאז'רים בגזרת הצפון תחת מגבלות מסוימות; הפעלת רופאים סדירים, נוסף על תפקידם, כתגבור לפעילות הביטחון השוטף בצפון; בחינה שוטפת בדבר נחיצותם של כלל תקני התע"ם והשמ"פ.

חובשים קרביים

בשנת 1995 היה קושי באיוש משימות התע"ם בחובשים קרביים, ולדעת אכ"א, קושי זה יגבר בשנת 1996. צה"ל ניסה להתמודד בדרכים שונות עם בעיית המחסור בחובשים במערך המילואים, וביניהן הכשרת אנשי מילואים במסגרת קורסים לחובשים קרביים. לשנת 1995 תוכננו שני קורסים כאלה, אך הם לא נפתחו בשל העדר מועמדים. כמו כן נערכו ב-1994 שלושה קורסי חובשים לחיילי שלב ב', ועד סוף 1995, ייערכו שני קורסים נוספים, ובהם יוכשרו כ-120 חובשים.

סגן קצין הרפואה הראשי (להלן - סגן הקרפ"ר) הצביע בפני צוות הביקורת על ירידה במוטיבציה של החובשים לשרת במילואים. הבעיה חמורה במיוחד אצל חובשי דרג ב', המגויסים כתגבור שלא במסגרת יחידותיהם האורגניות; כדי להתמודד עם בעיה זו, החל פיקוד הדרום לגייס מסוף 1994 פלוגות רפואה אורגניות; ולדברי סגן הקרפ"ר, גישה זו שיפרה את הנכונות לשרת. צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה, כי נקבע שהחל מינואר 1995 יגויסו חובשים מיחידות דרג ב' במסגרות עם ליווי צמוד של מפקד במהלך התעסוקה. משרד מבקר המדינה העיר, כי אין בתכנון כוח האדם הנוכחי של צה"ל פתרון לבעיית המחסור בחובשים קרביים לתע"ם.

ממצאים מביקורת ביחידות

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הפעלת השמ"פ ביחידות שונות: (א) יחידות דרג א' במשימות תע"ם; (ב) יחידות דרג ב' מפיקוד העורף ומפיקוד המרכז במשימות תע"ם; (ג) יחידות חימוש מרחביות במשימות השלמת תקנים למשימות שוטפות. להלן הממצאים העיקריים או הייחודיים שעלו.

אוגדה א'

1. אוגדה א' אחראית גם לבט"ש. האל"ת מבוצע באחריות האוגדה. בביקורת התברר, כי חלק מנושאי האימון שקבעה מפח"ש לא התבצעו.

סגן מפקד גזרה א' מסר, כי לא נעשה מעקב שיוודא שכל החיילים בתע"ם אמנם ביצעו את האל"ת כמתחייב; הדבר חשוב נוכח הצטרפות חיילים תוך כדי התעסוקה.

2. בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בפלוגה שבגזרה א' באמצע מאי 1995 התברר, כי התקן שקבעה חטיבת המבצעים לתעסוקה זו כלל 63 חיילים, בשעה שהתקן שקבעה האוגדה והאיוש בפועל היה של 50 חייל בלבד.

3. בנספח הרפואה לפקודת התע"ם, נקבע, כי בגזרת אוגדה א' יהיו שלושה צוותים של תחנת איסוף נפגעים גדודית (להלן - תאג"ד) בכוונות של 24 שעות ביממה. מפקד הגזרה מסר לצוות הביקורת, כי במחזור התעסוקה של מאי 1995 לא הופעל אחד התאג"דים בשל חוסר בכוח אדם.

אחד התאג"דים אחראי, בין היתר, לפינוי הרפואי בקטע אחר, כולל טיפול ראשוני בנפגעי תאונות דרכים עד לפינויים לבית חולים. על פי תקן אוגדה א', אמורים לאייש את התאג"ד רופא וחובשים אחדים: חלקם מאיישים את האמבולנס לפינוי וחלקם משתתפים בסיורים. בפועל היו בדרך כלל במקום חובשים במספר נמוך מהנקבע בתקן.

4. על פי הוראת אכ"א לתכנון השמ"פ לשנת 1995, לחייל מילואים המבצע תע"ם שמשכה 30 יום ומעלה, מגיעות שתי חופשות של 48 שעות כל אחת במשך השירות. מפתחות כוח האדם לתע"ם מגלמים בתוכם תוספת מצבה של 15% עבור חופשות אלה.

מהדוחות השבועיים של גזרה ב' לתקופה ינואר - מאי 1995 עולה, כי לאורך כל התקופה שיעור החיילים בחופשה היה מעל 20%. משרד מבקר המדינה העיר, כי שיעור גבוה מהמתוכנן של חיילים בחופשה עלול לפגוע בביצוע המשימות.

גדוד שריון

1. גדוד שריון מאחת החטיבות של אוגדה מפקוד המרכז גויס במאסר 1994 לשמ"פ לשבועיים ימים לצורך אימון גדודי ולאיומן חטיבתי. מ-7.11.94 עד 7.12.94 גויסו חיילי הגדוד שוב, והפעם למשימת תע"ם במרחב פיקוד הדרום, חלקה במרחב אוגדה א'. ביום הגיוס נמסרה לחיילים הודעה על תע"ם נוספת ל-31 יום בגזרה אחרת, שתוכננה להתחיל ב-29.3.95, דהיינו - כעבור שלושה חודשים וחצי בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הפרש של שלושה חודשים וחצי בין זימון לזימון מהווה ליקוי חמור בתכנון, ועל צה"ל למנוע הישנות מקרים כאלה.

2. במהלך התע"ם ב-1994 התגלו ליקויים שונים בסדרי התעסוקה, ובמיוחד בפלוגה שבגזרה א', שעוררו גל של תלונות מצד חיילי המילואים. תלונות אלה הופנו לכל הדרגים עד אלוף הפיקוד ואף לנציב קבילות החיילים. התלונות נגעו לסדרי מינהלה, לאל"ת ולחוסר באמצעים. משרד מבקר המדינה עיין בחלק מהתלונות והעלה, כי מברריהן מצאו אותן מוצדקות. הגדוד גויס ללא פלוגת מפקדה, וייתכן שחלק מהתלונות נבעו מכך.

מפקד הגדוד מסר לצוות הביקורת, כי גם בגזרות האחרות שאליהן נשלחו פלוגות מהגדוד, תנאי השירות היו קשים. לדבריו, ההודעה על התע"ם הצפויה כעבור שלושה חודשים וחצי, יחד עם התנאים הקשים, גרמו להתמרמרות קשה אצל חיילי הגדוד. נוכח כל אלה החליט אלוף הפיקוד, שבמרץ 1995 ישרת כל הגדוד 23 יום בלבד במקום 31 יום כמתוכנן.

3. ההתמרמרות מהתעסוקה הקודמת והעומס על הפרט שיצר התכנון הלקוי, גרמו לריבוי בקשות לשחרור לקראת התע"ם במאסר 1995, וגדל גם מספר הנפקדים. הגדוד עמד בכל משימות התעסוקה של מאסר 1995. עם זאת מסרו חיילי הגדוד לצוות הביקורת, כי נותרו בקרבם משקעים כבדים, עקב קשיי התע"ם ב-1994, וכי הם מגלים יחס חשדני מאוד כלפי צה"ל, אף כי הביעו אמון מלא במפקדיהם בגדוד והזדהות עם יחידתם.

פיקוד העורף

1. כ-62% ממאגר אנשי המילואים של פיקוד העורף היו זמינים באותה שנה לשמ"פ. כ-31% מתוך האוכלוסייה הזמינה לשמ"פ לא היו מיועדים לבצע תע"ם באותה שנה מסיבות שונות, כגון המתנה להעמדה בפני ועדות בלתי מתאימים.

ממסמך של קצין השלישות של הפיקוד מיולי 1995 עולה, שגם בקבוצת החיילים הזמינה לתע"ם, קיים קושי רב בגיוס.

משרד מבקר המדינה בדק את הזימון לשמ"פ ואת שיעורי הגיוס של יחידות מפיקוד העורף בתקופה ינואר - יולי 1995. מחזורי הגיוס שנבדקו כללו גיוסים של הגדודים והמחוזות לתע"ם באיו"ש ובאזח"ע וכן לתעסוקות מינהליות. מחזורי הגיוס לתע"ם הסתכמו ב-60 עד 156 חיילים למחזור. מנתוני הגיוס עולה, כי המחוזות עמדו במשימה זו, אך מקדמי הביטחון בזימון היו כ-4:1, שהוא יחס גבוה מאוד גם במערך העורף. במספר תעסוקות מינהליות, כגון כוח אדם לחדר פיקוד קדמי (חפ"ק) של אלוף הפיקוד, גיוס קצינים למשימות של מינהל הסגל וסיוע בנהגים לפיקודים המרחביים, לא הצליחו המחוזות, בחלק מהמחזורים, לגייס את מספר החיילים הדרוש.

2. מחלקת מבצעים של פיקוד העורף פרסמה באוקטובר 1994 פקודה לביצוע תע"ם על ידי היחידות של הפיקוד; בינואר 1995 הוצא עדכון לפקודה. בפקודה נקבע, בין היתר, כי באחריות המחוזות להגיש באופן שוטף למפקדת הפיקוד דוחות שונים, אשר נועדו לאפשר לפיקוד מעקב, בקרה ושליטה בתהליך הגיוס ובביצוע השמ"פ בתע"ם.

מבדיקת הדוחות של המחוזות, שהתקבלו במחלקת מבצעים של פיקוד העורף, עולה, כי לא הוגשו דיווחים רבים על התעסוקות שבוצעו. משרד מבקר המדינה העיר, כי לצורך תכנון יעיל בעתיד, דרוש ניהול מעקב ובקרה על תהליך הגיוס, האל"ת והתעסוקה. לשם כך, על הפיקוד להקפיד על קבלת הדוחות, כמתחייב מההוראות שהוציא.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 1996, כי יחס הזימון העומד על 4:1 עד 5:1 נובע מאיכות כוח האדם ומהמשימה המוטלת על הפיקוד. בשנת 1996 מתחיל הפיקוד בבדיקה ניסיונית של שתי פלוגות, מתוך מגמה לצמצם את היקף המוזמנים ולשנות את סדרי הגיוס לשמ"פ.

3. בביקורת התברר, שבתקופה ינואר - יולי 1995 חרגו יחידות פיקוד העורף בכ-6,800 ימי מילואים מההקצאה לתע"ם. צה"ל הודיע, כי המעקב אחר ניצול ימי המילואים שונה, מתוך כוונה שלא תהיה חריגה בשנת 1996.

יחידת חימוש מרחבית (יחש"ם)

אופי היחידה מחייב מתן מענה אחזקתי שוטף, ביצוע תכנית עבודה חודשית ועמידה בתפוקות מתוכננות מול תשומות קיימות. כוח האדם ביחש"ם מורכב מחיילי קבע, חיילים בשירות חובה וחיילי מילואים, שנועדו לאייש תקני שמ"פ. לדברי מפקד היחש"ם, בשנת 1994 הוגדל מספר תקני השמ"פ ולעומתו צומצם מספר תקני הקבע והחובה.

בתחילת מארס 1995 32% ממצבת חיילי המילואים במקצועות החימוש לא היו זמינים. השיעור הגבוה של הבלתי זמינים מקשה על היחידה לאייש את תקני השמ"פ.

תקן שמ"פ מבטא צורך המוכר על ידי אג"ת באנשי מילואים לאיוש תפקידים שונים מעבר לתקן הסדיר. חייל הנקרא לשירות למילוי צורך זה, חייב על כן להתאים על פי הכשרתו למשימה המתוכננת, כמוגדר בתקן השמ"פ של היחידה.

בביקורת התברר, כי בין אלה שגויסו היו בעלי מקצוע שלא נקבעו עבורם תקני שמ"פ. במקצועות אחדים גויסו חיילים במספר העולה על תקני השמ"פ הרלוונטיים, אך במקצועות אחרים לא הצליחו כלל לאייש את תקני השמ"פ או שההצלחה היתה חלקית בלבד.

עוד עלה בבדיקת רישום השירות החד-יומי בתקופה ינואר - יולי 1995, שלא קוימה הוראת אכ"א, ולפיה יש להזין למחשב יום מילואים לאותם חיילים אשר התייצבו ושוחררו באותו יום.



בשנים האחרונות נקט צה"ל פעולות רבות, שנועדו להקל על נטל שירות המילואים, ובמיוחד של החיילים בדרג הלוחם, ולהקל על מפקדי הגדודים ומפקדי הפלוגות, הנושאים בנטל כבד במיוחד, את מילוי תפקידיהם.

עם זאת, עולות מהממצאים שתי בעיות יסוד, ששירות המילואים לוקה בהן, והן אף הולכות ומחריפות:

(א) אי-השוויוניות בחלוקת עומס שירות המילואים.

(ב) חלק ניכר ממאגר המילואים הפעיל סובל מקשיים למלא את מצבת היחידות לתעסוקה מבצעית ולמשימות אחרות. הקשיים מוסברים בסיבות שונות, וביניהן ירידה במוטיבציה.

מבקר המדינה מצביעה על בעיות אלה כבעיות החייבות עיון ותשובה, הן בצה"ל והן בגופים הממונים והמופקדים על צה"ל ועל מדיניות הביטחון.

נוסף לכך, תיקונים רבים נדרשים מצה"ל בתחומים שונים של סדרי הפעלת שירות המילואים, כפי שהם מוצאים לפועל לאורך השנה, כמצוין בדוח זה. לדעת מבקר המדינה, אף אם הם לא יפתרו את בעיות היסוד, הם ישפרו באופן ניכר את המצב.

מערכת לתחקור ולבקרת תרגילים

ריכוז ממצאים

בעטיין של בעיות מתודיות ושל בעיות חסכון ויעילות במתכונת האימונים הקיימת בכוחות היבשה, עלה הצורך בהפעלת מערכת לתחקור ולבקרת תרגילים (להלן - מתב"ת). זוהי מערכת מתקדמת ומשוכללת, ומשרד מבקר המדינה בדק את הפרויקט בכל הקשור לסדרי ההצטיידות במערכת וההיערכות לקליטתה בצה"ל. להלן ריכוז הממצאים שעלו בביקורת. הפירוט מובא בהמשך.

בעת התכנון ב-1991 לא הוערכו נכונה משאבי כוח האדם הנדרשים לשלבי הקליטה של המערכת ולתקופה הראשונה של ההפעלה. במועד סיום הביקורת עדיין לא הושלמה הבחינה הארגונית ולא נקבעו תקני כוח האדם הדרוש להיערכות לקליטת המערכת החל מתחילת 1996.

על פי קביעת הרמטכ"ל מ-1992, היה צריך חיל האוויר להשתלב בפרויקט. בפועל טרם מימש החיל הנחיה זו, משום שעל פי ראייתו, רק לאחרונה בשלו התנאים לכך. התוצאה היא, שיעברו כשנתיים מעת הפעלת המתב"ת עד שיתקיים השילוב הדרוש של חיל האוויר.

מינהל ההרכשה והייצור שבמשרד הביטחון (מנה"ר) ניסה לגרום לכך שצה"ל ירכוש לצורך הפרויקט רכב מסוג "אביר" המיוצר בארץ; זאת, למרות אי-התאמתו לדרישות המבצעיות. בסופו של דבר הוחלט על רכש הרכב המתאים, מתוצרת ארה"ב, מסוג "האמר".

במועד סיום הביקורת, ביולי 1995, טרם הושלם תכנון הבינוי המינהלתי, ולכן הוא לא יושלם במהלך 1996 כנדרש.

בעת אישור הפרויקט ב-1992 לא הוצגה בפני מקבלי ההחלטות הערכת עלויות של מלוא מרכיבי הפרויקט, ובמיוחד אלה הקשורים בתפעול השוטף בארץ, כגון כוח אדם ובינוי מינהלתי. עלויות אלה מסתכמות בעשרות מיליוני ש"ח.



הצורך במערכת לתחקור ולבקרת תרגילים עלה בעקבות המגבלות במימון יעילותם של האימונים, שעיקריהן: מגבלה ביכולת לדמות שדה קרב ממשי ולהמחיש בו את האויב; מגבלה ביכולת לאסוף נתונים אמינים על המתורגל ופעולותיו; ומגבלה עקב העלות הגבוהה של האמצעים לאימונים.

מערכות יבשתיות לבקרה ולתחקור תרגילים קיימות אך ורק בצבא האמריקני. הגדולה והמפורסמת שבהן היא המערכת הפרוסה ב-(national trauma center N.T.C). בדומה לכך, אך בהבדלים מסוימים, צה"ל מתכנן להפעיל גם הוא בבסיס האימונים ליחידות השדה (להלן - באל"ש) החל מאוגוסט 1996 מערכת לתחקור ולבקרת תרגילים (מתב"ת) שהוזמנה בחו"ל. המתב"ת תשמש לאימון יחידות צה"ל, הן בסדיר והן במילואים, וכן תשמש את קורסי הפיקוד הבכירים של חילות השדה באימונים דו-צדדיים.

בתקופה מארס עד יולי 1995 בדק משרד מבקר המדינה את הפרויקט להקמת המתב"ת. הבדיקה נערכה במפקדת חילות השדה (להלן - מפח"ש), בבאל"ש ובמינהלת פרויקט המתב"ת. בדיקות השלמה נערכו באגף התכנון (להלן - אג"ת), באגף האפסנאות (להלן - אג"א), במטה חיל האוויר ובמינהל ההרכשה והייצור שבמשרד הביטחון (להלן - מנה"ר).

הגדרת הפרויקט וההתקשרות למימון

1. הצורך במערכת הוצג למטה הכללי בתחילת 1989. בשנת 1990 תקצבה מפח"ש סקרי היתכנות, שעשו שלוש חברות אמריקניות בשיתוף חברות ישראליות. מפח"ש ניתחה עבודות אלה וגיבשה ב-1991 את מסמך הדרישה המבצעית. הרכיבים העיקריים שבאמצעותם תפעל מתב"ת יהיו מערכות "מיילס 2" לדימוי ירי ופגיעה באמצעות קרני לייזר, מערכות G.P.S. שיציגו נתונים מדויקים על מיקום הכוחות, מחשבים ומערכות תקשורת נתונים לניהול ולהצגה של תמונת מצב שוטפת לחישוב תוצאות ירי, וכן לאיסוף ולאגירת נתונים עבור התחקירים והסיכומים. נתונים נוספים ייאספו באמצעות הקלטת רשתות הקשר וצילומי וידאו של הפעילות

בשטח ושל מהלך התחקיר. אמצעי חשוב נוסף במתב"ת הם כלי רכב (להלן - רכב ייצוגי), אשר לאחר דיגום מתאים ייצגו על פי מראם ותנועתם בשטח כלי רכב קרבי משוריין (להלן - רק"ם), כגון טנקים ונגמ"שים.

תפיסת מפח"ש היתה של פיתוח המערכת בשלושה שלבים. כל שלב נוסף יאפשר למתב"ת לשלוט במסגרות ברמה גבוהה יותר בתרגילים דו-צדדיים.

2. בינואר 1992 התקיים דיון בראשות הרמטכ"ל בנושא פרויקט מתב"ת. הרמטכ"ל אישר את מימוש שלב א' של הפרויקט על פי התכולה והערכת העלויות שהציגה מפח"ש. הרמטכ"ל אישר השקעה של עשרות אחדות של מיליוני דולרים (בכל סוגי המטבע) למימוש שלב א'. במהלך שנת 1992 המשיכה הפעילות בנושא, ובספטמבר 1992 אישר ראש הממשלה ושר הביטחון את הפרויקט.

3. במארס 1993 ערך משרד הביטחון תחרות לבחירת היצרן, והשתתפו בה שלוש החברות האמריקניות שהשתתפו בסקר ההיתכנות, כמפורט לעיל. החוזה עם החברה שזכתה בתחרות (להלן - החברה) נחתם בינואר 1994. החברה אחראית לאינטגרציה של כל המכלולים ולפיתוח תחנות העבודה של המערכת. קבלני המשנה העיקריים הם: חברת מוטורולה בארה"ב, האחראית לפיתוח התוכנה ולתקשורת, והרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל), האחראית לבינוי הייעודי, לדיגום כלי הרכב הייצוגיים, לפירוטכניקה (המחשת שדה הקרב) ולאחזקת המערכת.

היערכות ארגונית לניהול ולבקרת הפרויקט

בצה"ל הוקמה מינהלת פרויקט מתב"ת הכפופה פיקודית למפח"ש. המינהלת היא בראשות קצין בדרגת אל"ם בעל רקע אג"מי, והיא מורכבת מנציגי אג"א, מפקדת קצין החימוש הראשי (מקחש"ר) ומפקדת קצין הקשר, האלקטרוניקה והמחשבים הראשי (מקשר"ר), הכפופים פיקודית לראש המינהלת. ייעוד המינהלת, כפי שנקבע בפקודת ארגון שהוציא אג"ת במארס 1992, הוא לאפיין את המתב"ת, ללוות את פיתוחה והתקנתה ולפעול להטמעתה בצה"ל. נוסף למינהלת הפרויקט הוקמה במארס 1993 ועדת היגוי בראשות מפקד באל"ש, והיא אחראית לניווט ההכנות לקליטת המערכת. בטיפולה של המינהלת נושאים כמו: קביעת מתכונת האימונים, מבנה וארגון באל"ש, והכנת אוכלוסיית המתאמנים.

גוף נוסף הנושא באחריות למימוש הפרויקט הוא מטה תכנית הפועל במנה"ר. מטה זה נושא באחריות מטה כוללת לתכנית, לרבות מעקב ובקרה על ביצוע הפרויקט, ומסייע למשלחת משרד הביטחון בניו יורק (להלן - מש"ן) בנושאים המתבצעים בארץ.

בביקורת התברר, כי מאז חתימת החוזה מתקדם הפרויקט אצל החברה בכללותו על פי התכנון, הן מבחינת לוחות הזמנים והן מבחינת עלותו. עם זאת, נמסר על עיכובים במספר נושאים, כמו למשל פיגור של כחודשיים בבינוי הייעודי בבאל"ש, ושל כשלושה חודשים - בבניית קרונות ממסר וקרונות תחקור. החברה התחייבה להתגבר על הפערים ולעמוד בלוח הזמנים להתקנת המתב"ת.

המבנה הארגוני בבאל"ש

במסמך הדרישה המבצעית, שערכה מפח"ש ב-1991, הוצגה דרישה להקמת ענף מתב"ת בבאל"ש בהיקף של 82 איש, שיחל לפעול לקראת סיום הפיתוח; ועם התקנת המערכת יתפקד הענף במלוא היקפו.

במאי 1994 גיבש מפקד באל"ש הצעה לשינוי המבנה הארגוני של באל"ש לקראת הפעלת המתב"ת, ועל פיה יוקם בבאל"ש מרכז מתב"ת שיהיה נוסף על המרכזים הקיימים. הדרישה הכוללת לתקני כוח אדם עבור מרכז מתב"ת עומדת על 224 תקנים, מהם 38 תקני קבע. באוגוסט 1994 קבע מפקד מפח"ש, כי המבנה הארגוני המוצע מאושר לשנתיים הראשונות להפעלת המתב"ת, ובשנת 1999 ייעשה שינוי במרכזים הקיימים, זאת לאחר צבירת ניסיון בהפעלת המתב"ת משך כשנתיים לפחות. הצורך בהקמת מרכז מתב"ת בבאל"ש נדון בדיונים שערך עוזר ראש אג"ת לתכנון באפריל ובמאי 1995, ואף הועלה בפני סגן הרמטכ"ל ביולי 1995. לסיכום קבע סגן הרמטכ"ל, כי כל התקנים הנדרשים לטובת פרויקט המתב"ת יהיו ממקורות מפח"ש ולא משום גוף אחר.

בינואר 1995 הציגה מפח"ש לאג"ת דרישה ארגונית נוספת להקמת גרעין מתב"ת בבאל"ש נוסף למינהלת הפרויקט. ייעוד הגרעין הינו לרכז את הנושאים הנוגעים להקמת המתב"ת בתחום התשתיות, להניח את המסד התורתי וההדרכתי להפעלת המתב"ת, ולקלוט את כוח האדם והמערכות. לגרעין נדרשו שלושה תקני קצונה בקבע ושבעה תקני חוגרים בחובה. לדעת מפקד באל"ש, הקמת הגרעין במועד ואיושו כנדרש הם קריטיים להצלחת הפרויקט.

על פי לוח הזמנים, יחלו בניסוי תת-מערכות בבאל"ש בינואר 1996, והמערכת תתחיל בפעילות מלאה באוגוסט 1996, ולכן דרישת מפח"ש הינה, שכבר בינואר 1996 יוחל בצבירת סגל למרכז מתב"ת, ובאוגוסט 1996 תתחיל פעולתו. משרד מבקר המדינה העיר, כי עמידה בלוח זמנים כזה תתאפשר רק אם תסתיים בהקדם הבחינה הארגונית, שתאפשר תקנון ואיוש בהתאם להתקדמות הפרויקט.

לאחר מועד סיום הביקורת, ביום 4.12.95, נערך באג"ת דיון בעניין התקנים למרכז מתב"ת ולגרעין המתב"ת. נקבע, כי מחלקת ארגון באג"ת תוציא פקודת ארגון לבאל"ש, שתכלול את הקמת גרעין המתב"ת עד יום 15.1.96 ואת הקמת מרכז המתב"ת עד יום 20.6.96.

סוגיית השתתפות חיל האוויר בפרויקט

מסוקי הקרב (להלן - המסק"רים) הינם גורם תמרון ותקיפה בלוחמת היבשה, ומהווים נדבך חשוב בקרב המשולב. באישור העקרוני של פרויקט המתב"ת מינואר 1992 קבע הרמטכ"ל, כי "המערכת אמורה לכלול את כל האלמנטים של יחידות השדה ואת מסוקי הקרב".

ביולי 1992 דן ראש מינהלת פרויקט המתב"ת עם נציגי חיל האוויר על השתלבות החיל בפרויקט. מסיכום הדיון שהוציאה מחלקת ההדרכה של החיל עולה, כי לטענת החיל, למערכות ה"מילס" שברשותו ("מילס 1") בעיות טווח ואמינות, ועם פתרון במסגרת "מילס 2" או בדרך אחרת הוא רואה את עצמו שותף לפרויקט. החיל גם ביקש להכניס את דרישותיו בבקשה להצעת מחיר (R.F.P), שאמורה היתה להוציא מינהלת הפרויקט.

בינואר 1993 הבהיר מפקד מפח"ש למפקד חיל האוויר את מהות המתב"ת ואת חשיבותה למערך ההדרכה של כוחות היבשה, והדגיש את החשיבות בשילוב מערך המסק"רים, מטוסי הקרב ומערך הנ"מ במערכת זו. מפקד החיל קיבל את עמדת מפקד מפח"ש, וסיכם, כי "חיל האוויר יקבע את הדרך המתאימה להשתתף באפיון החלקים בפרויקט, אשר יאפשרו בעתיד שיתוף מטוסים, מסוקים ונ"מ במערכת".

על אף הסיכומים דלעיל, לא מימש חיל האוויר את הדרישה להשתתפותו; ובחווה שנחתם עם החברה בינואר 1994 לא נכלל שילוב המסק"רים וכוחות הנ"מ בפרויקט.

בדיון שקיים אג"ת באפריל 1995 על מצבו של הפרויקט, משהתברר לו שחיל האוויר איננו שותף, יזם אג"ת עבודת מטה מהירה, כדי להביא להתקדמות במימוש שיתוף הפעולה בתחום זה.

סמוך למועד סיום הביקורת, ביולי 1995, הציג לראשונה חיל האוויר הערכת עלויות, שנעה בין שבעה ל-15 מיליון דולר, ולוח זמנים של שנה עד שנתיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1995 מסכם צה"ל את עמדת חיל האוויר בנושא, כלהלן:

(א) קיים צורך ורצון מצד חיל האוויר להשתלב בפרויקט.

(ב) האמצעים הטכניים הדרושים לא היו בשלים עד עתה, ולכן נמנע חיל האוויר מלהחליט על דרך השתלבותו.

(ג) בפרויקט, האמור לשרת את צה"ל במהלך שני העשורים הקרובים לפחות, "מותר" לשלם בפיגור בהשתלבות במהלך הראשוני. זאת לטובת השתלבות נכונה ובדוקה, שתאפשר אימון ראוי לאורך כל המשך הדרך.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חיל האוויר לא עשה כל אשר ניתן היה לעשות באופן סביר, כדי לבחון וליזום פתרונות, שייתכן שעשויים היו להביאו להשתלבות מעשית בפרויקט במועד מוקדם יותר.

עוד סבור משרד מבקר המדינה, כי כאשר מדובר בפרויקט בעל מרכיבים בין-זרועיים, חייבים להתקיים סדרי תיאום ובקרה, כדי להבטיח השתתפות הזרועות שעליהן מדובר. בשנים 1992 - 1995, שבהן נבנה הפרויקט, חיל האוויר לא השתתף בו, חרף החלטת הרמטכ"ל, והחיל אף לא הודיע לרמטכ"ל, כי הוא אינו יכול לקיים את החלטתו.

סוגיית הרכב הייצוגי

בטרם היציאה לקבלת הצעות מחיר בחנו מפח"ש ואג"א חלופות שונות, ובהן האפשרות להשתמש ברק"ם מסוגים שונים וברכב גלגלי ("אביר", "האמר", ג'יפים). בשלבי האישור העקרוני לפרויקט נתן צה"ל עדיפות ברורה לרכב מסוג "האמר" מתוצרת ארה"ב.

באוקטובר 1992 קבע מנה"ר, שהרכב הייצוגי בפרויקט מתב"ת יהיה ה"אביר" - הרכב שמתוצרת הארץ¹. קביעה זו אושרה בתחילת נובמבר 1992 על ידי ראש הממשלה ושר הביטחון. בעקבות ערעור הרמטכ"ל בפני ראש הממשלה ושר הביטחון סוכם, כי תבוצע תחרות חופשית בין ה"האמר" ל"אביר". עניין זה קיבל ביטוי בהנחיות שהוציא מנה"ר לחברות המתחרות².

שלוש החברות שהשתתפו בתחרות על ייצור המתב"ת ממארס 1993 התייחסו גם לנושא הרכב ובחרו ב"האמר". בנובמבר 1993, לאחר שכבר הוכן החוזה לחתימה עם החברה הזוכה, שבחרה ב"האמר", העבירה החברה המייצרת את ה"אביר" למנה"ר הצעת מחיר מתוקנת להספקה של 143 כלי רכב מסוג "אביר". כתוצאה מכך השתנו תוצאות חישוב עלות מחזור החיים. באמצע דצמבר 1993 פנה ראש מטה התכנית במנה"ר לראש מנה"ר והמליץ על רכב ה"אביר", בהתבססו על שקלול של יתרון כלכלי ל"אביר" בשיעור 8.8%, לעומת יתרון טכני של 4.3% ל"האמר" על

¹ ה"אביר" מיוצר בחברה תעשייתית להרכבת רכב, הנמצאת באזור עדיפות לאומית (להלן - החברה התעשייתית בארץ).

² בעניין רכש מתוצרת הארץ, ראה בדוח זה, בפרק "עסקות לרכש ולהרכבת כלי רכב", עמ' 821.

ה"אביר". מהמסמכים עולה, כי הנתון של 4.3% אינו כולל את נושא עבירות הרכב, שחשיבותו בהפעלת המתב"ת גדולה במיוחד, ובו יש, על פי תוצאות הבדיקה הטכנית-המבצעית שערך צה"ל ביולי 1993, יתרון טכני של עשרות אחוזים ל"האמר" על ה"אביר".

בסוף דצמבר 1993, במסגרת פגישת עבודה אצל ראש הממשלה ושר הביטחון בהשתתפות מנכ"ל משרד הביטחון והרמטכ"ל, נידונה סוגיית הרכב למתב"ת. ראש הממשלה ושר הביטחון הנחה, כי מנה"ר יפנה לחברה שמייצרת את ה"האמר", ויבקש הצעת מחיר חדשה לאור ההצעה החדשה של החברה התעשייתית בארץ. כמו כן הנחה, שצה"ל יכין ויגיש למנכ"ל משרד הביטחון נייר עמדה מנומק, המסביר מדוע ה"אביר" אינו מתאים למתב"ת. צה"ל העביר מסמך זה למנכ"ל משרד הביטחון ביום 10.1.94. במסמך שהכינו מפח"ש נקבע, כי "לדעת צה"ל, אין רכב ה'אביר' כשיר למשימת ייצוג רק"ם במתב"ת". ביום 11.1.94 אישר ראש מנה"ר למש"ן לחתום על החוזה עם החברה, כולל רכב "האמר".

בתשובתו מדצמבר 1995 הודיע מנה"ר למשרד מבקר המדינה, כי בשעתו החליט, ש"למרות העדיפות הביצועית לרכב מארה"ב, ניתן היה להגיע לביצועים הדרושים גם על ידי ה'אביר' מתוצרת הארץ, ובכך ליצור תעסוקה במפעל מאזור עדיפות לאומית מוכה אבטלה". משרד מבקר המדינה מציין, כי ניתן להבין את השאיפה לעודד קניית מוצרים ישראליים, וודאי מוצרים המיוצרים באזורי עדיפות לאומית; אך דרוש היה כאן לוודא, כי הם עומדים בצרכים ובדרישות המבצעיות של צה"ל. במקרה זה ההחלטה של מנה"ר לא עלתה בקנה אחד עם התוצאות המובהקות של הניסויים שביצע צה"ל.

סוגיית הבינוי המינהלתי

הבינוי בבאלי"ש הנדרש לצורכי הפעלת המתב"ת נועד לשרת שני תחומי פעילות: הדרכתית ומינהלתית. הבינוי ההדרכתי כלול בחוזה עם החברה, ובמסגרת זו החברה בונה באמצעות קבלן משנה ישראלי את המבנים הנדרשים לשמש את הפעילות הייעודית של המתב"ת. הבינוי המינהלתי אמור לתת מענה לצרכים של הצוות המתאמן במתב"ת, כמו מגורי סגל, מאהלי מתאמנים, מטבח וחדרי אוכל. על פי התכנון, מדובר בכ- 600 איש (סגל המתב"ת ואוכלוסיית המתאמנים), שיתוספו לבאלי"ש עם הפעלת המתב"ת. מפקד באלי"ש הציג בפני משרד מבקר המדינה את נושא הבינוי המינהלתי כהכרחי להפעלת המתב"ת. על פי לוח הזמנים המתוכנן לקליטת המתב"ת בבאלי"ש, יש להשלימו עד אוגוסט 1996.

בביקורת התברר, כי הבינוי המינהלתי לא הוזכר בשלבי התכנון והאישור של הפרויקט. הצורך בו הועלה לראשונה בפני מפקד מפח"ש רק ביולי 1994. בינואר 1995 נערך דיון בנושא בראשות ראש חטיבת התחזוקה באג"א. בדיון פירט ראש מינהלת פרויקט מתב"ת את הדרישות לבינוי המינהלתי, את מיקומו המוצע בבאלי"ש, ואת הדרישה לסיום הבינוי עד אוגוסט 1996. מרכז בינוי הציג את אומדני העלות הראשוניים ואת לוח הזמנים המשווער לביצוע, שיושלם עד לדצמבר 1996. יצוין, כי לוחות הזמנים להשלמת הבינוי בדצמבר 1996 התבססו על התחלת התכנון בפברואר 1995.

נכון למועד סיום הביקורת, ביולי 1995, טרם הושלם שלב התכנון. כאמור, מרכז בינוי העריך את משך הפרויקט בשנתיים, ולכן העיר משרד מבקר המדינה, כי נראה לו שאין אפשרות מעשית להשלים את פרויקט הבינוי במועד הנדרש. מנתונים שהתקבלו ממרכז בינוי בינואר 1996 עולה, כי הכנת תכנית האב הסתיימה באוגוסט 1995, ותקציב בסך 15.8 מיליון ש"ח הועבר למרכז בינוי בנובמבר 1995. גמר הקמת משטחי אוהלים, לרבות שירותים ומקלחות, צפוי באוקטובר 1996; הקמתם של מבני המשרדים - באפריל 1997, ושל המטבח וחדרי האוכל - באוגוסט 1997.

עלות המתב"ת

כאמור, אישר ראש הממשלה ושר הביטחון בספטמבר 1992 את התנעת שלב א' של הפרויקט על פי המלצת הרמטכ"ל. עלויות שלב א' של הפרויקט, שאושרו באותו מועד, הסתכמו בעשרות אחדות של מיליוני דולרים (עלות המערכת, הפעלתה ואחזקתה לשלוש שנים), ועוד עשרות אחדות של מיליוני ש"ח מיועדים למימון פעילויות בארץ. הסכומים הנ"ל אינם כוללים את העלויות הנוספות של הבינוי המינהלתי (כ-16 מיליון ש"ח), של שילוב חיל האוויר (כ-7 עד 15 מיליון דולר), ושל עלויות כוח האדם שיתוסף לבאלי"ש.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כבר ב-1992 קבע אג"ת, כי יש להציג את סך העלויות הנוספות לפרויקט, על פי הנתונים הידועים; בין היתר, עבור תפעול ואחזקה שוטפים, ימי מילואים וכוח אדם נלווה, אך הן לא הוצגו באותה עת במפורט למקבלי ההחלטות, וחלקן לא הוצגו כלל. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי הערכת העלות הכוללת של פרויקט מהווה מרכיב חשוב מאוד בקבלת ההחלטה על ביצועו, ויש להציג בפני מקבלי ההחלטות את מלוא העלויות.



שיטת האימון, שאותה אמורה לאפשר המערכת לתחקור ולבקרת תרגילים (מתב"ת), עשויה להעלות את איכות אימון המפקדים בבאלי"ש בצורה משמעותית. נוכח הממצאים שהועלו בדוח זה, ראוי להבטיח בקרה מלאה מצד המטה הכללי על התקדמות הפרויקט לכל מרכיביו, כדי למנוע את האפשרות שלא יושגו במלואם ובמועדם כל היעדים שנקבעו.

אחסנה ואחזקה של תחמושת בחיל האוויר

בחודשים פברואר - אוגוסט 1995 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא סדרי האחסנה והאחזקה של תחמושת בחיל האוויר.

דוח הביקורת מצביע על ליקויים בתחום הבטיחות, בתחום תשתיות האחסנה ובתחום האחזקה של חלק מפריטי התחמושת. עוד עולה מן הדוח, שהכשרת כוח האדם המטפל בתחמושת בחיל האוויר טעונה שיפור וייעול.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מפקדת חיל האוויר לנקוט את כל האמצעים הדרושים כדי לתקן את הליקויים שהועלו, ובמיוחד אלה הנוגעים לבטיחות, ואלה העלולים לפגוע בשמישות התחמושת.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח את פירוט ממצאי הביקורת על שולחן הכנסת ולא לפרסמם, לשם שמירה על ביטחון המדינה. כל זאת על פי סעיף 17(ב) לחוק מבקר מדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

השכלה אקדמית לחיילי צה"ל

ריכוז ממצאים

מטרות הלימודים האקדמיים לחיילי צה"ל, כפי שקבע אגף כוח אדם (אכ"א) הן: (א) קידום הפרט ברמת השכלתו, על מנת להכשירו לביצוע תפקידים באיכות גבוהה יותר, ועל ידי כך לשפר את איכות הפיקוד ואיכות המערכת הצה"לית; (ב) תמריץ להישארותם של קצינים נדרשים וחיוניים בצה"ל; (ג) הגשמה ופיתוח אישי של הפרט כחלק מהחברה הישראלית. להלן עיקרי הממצאים מבקורת שערך משרד מבקר המדינה בנושא. כלל הממצאים יפורטו בהמשך.

תקני אקדמאים בשירות קבע נקבעו במקרים לא מעטים שלא על פי צורך מוכח, אלא כדי לאפשר הענקת דירוג מהנדסים למוצבים בהם.

צה"ל כלל בין תחומי ההשכלה המזכים בדירוג מהנדסים, המעניק שכר גבוה מזה של דירוג מדעים שונים, גם תחומים שאינם מופיעים בפקודת המטכ"ל בנושא.

צה"ל מבקש לעודד לימודי חיילים בשירות קבע בתחום המדעים המדויקים. עבודת המטה בנושא, שהחלה כבר ב-1992, טרם סוכמה.

88 חיילי מילואים הוצבו במינהל הסגל (מנה"ס) כחונכים למשתלמים, שלא על פי התקנים.

סדרי הבקרה על הלימודים האקדמיים תוך כדי שירות, היו לקויים.

המכון התעופתי ללימודים מתקדמים (להלן - מתל"ם) הופעל בהיקף שונה מזה שנקבע בפקודת הארגון שהוציא אגף התכנון (אג"ת). גם סגל המכון בסדיר ובמילואים היה גדול מזה שנקבע בתקנים. המכון פעל ללא פיקוח מספיק של מפקדת חיל האוויר.

בפקודת הארגון של מתל"ם לא הוגדרה במידה מספקת, בנוגע לתכנית "תלפיות", חלוקת הסמכויות בין המינהל למחקר, לפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת), שנקבע כמנחה מקצועי לתכנית, לבין חיל האוויר הממונה על מתל"ם.



מטרות הלימודים האקדמיים לחיילי צה"ל, כפי שקבע אגף כוח אדם (להלן - אכ"א) הן: (א) קידום הפרט ברמת השכלתו, על מנת להכשירו לביצוע תפקידים באיכות גבוהה יותר, ועל ידי כך לשפר את איכות הפיקוד ואיכות המערכת הצה"לית; (ב) תמריץ להישארותם של קצינים נדרשים וחיוניים בצה"ל; (ג) הגשמה ופיתוח אישי של הפרט כחלק מהחברה הישראלית.

המסגרות העיקריות לרכישת השכלה אקדמית לחיילי צה"ל הינן:

(א) **משתלמים:** חיילים בשירות קבע, ברובם קצינים, הלומדים לימודים מלאים בתקופה של כשנתיים עד ארבע שנים על חשבון צה"ל. בתקופה זו הם ממשיכים לקבל

משכורת ותנאי שירות, אך הם נגרעים ממצבות יחידותיהם ומוצבים ליחידות מיוחדות (להלן - יחידות השתלמויות).

(ב) **לומדים תוך כדי שירות:** חיילים אשר לומדים תוך כדי שירותם ביחידותיהם. צה"ל מאשר להם שעות היעדרות מהתפקיד לצורך לימודים, ובמקרים רבים גם משתתף במימונם.

(ג) **חיילי עתודה אקדמית** הלומדים על פי הסדר מיוחד במוסדות להשכלה גבוהה לפני תחילת שירות החובה.

(ד) **בתכניות הלימוד של המכללה לביטחון לאומי** (להלן - מב"ל) ו**של המכללה הבין-זרועית לפיקוד ומטה** (להלן - פו"ם) **משולבים לימודים אקדמיים**.

(ה) **במכון התעופות ללימודים מתקדמים** (מתל"ם) הפועל במסגרת חיל האוויר לומדים תוך כדי שירותם קצינים ונגדים, בעיקר מחיל האוויר, לתואר ראשון בלוגיסטיקה ולתואר שני בתעשייה וניהול.

(ו) **תכנית "תלפיות"**: צה"ל מפעיל באמצעות מתל"ם באוניברסיטה העברית בירושלים תכנית לימודים לתואר ראשון, בעיקר בלימודי מתמטיקה ופיזיקה, המיועדת למחוננים במדעים מדויקים מבין מסיימי בתי הספר התיכוניים.

(ז) **קצינים מעטים בשירות קבע הלומדים בחו"ל, בעיקר לתארים אקדמיים מתקדמים**.

על פי נתוני מינהל הסגל, למדו במאוס 1995 מטעם צה"ל 1,016 משתלמים. עוד 1,586 חיילים למדו תוך כדי שירות. במסגרת מתל"ם למדו ביולי 1995 לתואר אקדמי כ-330 חיילים, ובמסגרת תכנית "תלפיות" - כ-70 חייל.

ממאוס עד ספטמבר 1995 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא רכישת השכלה אקדמית לחיילי צה"ל, למעט המסגרת של העתודה האקדמית, הלימודים במסגרת מב"ל ופו"ם והלימודים בחו"ל. הביקורת נערכה באגף התכנון (להלן - אג"ת), באכ"א ובמינהל הסגל (להלן - מנה"ס), במפקדת חיל האוויר ובמתל"ם וכן במפא"ת. בדיקות השלמה נעשו אצל היועץ הכספי לרמטכ"ל, במפקדת חילות השדה, בחיל המודיעין ובמפקדת קצין השלישות הראשי.

תקנים ודירוגי שכר אקדמיים

אג"ת מגדיר את תקני כוח האדם ביחידות המיועדים לאיוש על ידי בעלי השכלה אקדמית, וגם קובע את המקצוע האקדמי המוגדר (כגון רופא או מהנדס) או את תחום ההשכלה האקדמית הנדרשת.

חלק ניכר מהאקדמאים בצה"ל נכללים בשתי קבוצות דירוג שכר: (א) דירוג מדעים שונים, המתייחס בעיקר לתארים בתחום מדעי החברה והרוח (מח"ר); (ב) דירוג מהנדסים, המעניק למשובצים בו שכר גבוה יותר מדירוג המדעים השונים. ההבדל מוערך על ידי מחלקת פרט באכ"א, בכ-7%.

על פי פקודת המטכ"ל, העוסקת בדירוגי השכר האקדמיים בשירות קבע, קצין בשירות קבע זכאי להיות מדורג בדירוג שכר אקדמי לפי מקצועו, אם הוא ממלא אחר שני התנאים הבאים גם יחד: (א) נושא מינוי מלא או מינוי ממלא מקום, ומועסק בפועל בתפקיד המחייב לפי תקן את ההשכלה האקדמית שרכש; (ב) הוא בעל תואר והסמכה מתאימים, כמפורט בפקודה. בפקודה הוגדרו גם מקרים חריגים, שבהם לא חייב להתקיים התנאי הראשון.

ללא מינוי והעסקה בפועל בתפקיד כנדרש, קצין בעל תואר אקדמי מהמפורטים בפקודה, לא יהיה זכאי לדירוג שכר לפי מקצועו, אלא בכל מקרה - לדירוג מדעים שונים בלבד.

1. לפני קביעת תקני אקדמאים בשירות חובה עושה בדרך כלל מחלקת התקינה באג"ת בדיקה מקצועית על מהות התפקיד (להלן - חקר תקינה). התברר, שתקני אקדמאים בשירות קבע נקבעים, בדרך כלל, ללא חקר תקינה. במקרים לא מעטים נענה אג"ת לפניות מפקדות להגדיר תקן כאקדמאי בתחום מסוים, משום שהציבו בו קצין שרכש השכלה אקדמית בתחום המזכה לדירוג מהנדסים, ולא בשל הצורך.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לשינוי תקן רק כאשר הדבר נובע משינויים בדרישות התפקיד.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בתחילת פברואר 1996, כי החלה עבודת מטה באג"ת בשיתוף עם אכ"א לשינוי המצב שבו נקבעו תקני אקדמאים בשירות קבע כדי לאפשר הענקת דירוג מהנדסים למוצבים בהם. במסגרת עבודת המטה ייבחן גם הצורך בקשר שבין סוגי ההשכלה לבין התקנים המזכים.

2. בהגדרת התקנים על ידי אג"ת אין התייחסות לצורך בתואר שני ולא נחקר הצורך ברמת השכלה אקדמית של תואר שני בתפקידים שונים. לדעת משרד מבקר המדינה, ניתן להפיק תועלת מיצירת קשר בין תפקיד הדורש תואר שני לבין סימון מתאים בתקן, שיאפשר מתן עדיפות בהצבה של בעלי תואר שני - כך תופק תועלת ישירה יותר מרמת השכלה זו.

3. עיון בפקודת המטכ"ל, המתייחסת לדירוגי השכר של האקדמאים בשירות קבע, העלה, כי צה"ל כולל בדירוג מהנדסים גם תארים שאינם בתחום ההנדסה, כגון: תואר אקדמי במזרחנות, ראיית חשבון, פסיכולוגיה (תואר שני לפחות), כלכלה, מינהל עסקים והסמכה לרבנות. עוד עלה בביקורת, כי אכ"א הרחיב את רשימת התארים האקדמיים הקשורים לדירוג מהנדסים, אף מעבר לתחומים המוזכרים בפקודת המטכ"ל דלעיל. כך לדוגמה כלל אכ"א בדירוג זה גם בוגרי לוגיסטיקה, משאבי אנוש, סוציולוגיה (תואר שני), עבודה סוציאלית (תואר שני) ומינהל רפואי. יצוין, כי תחומים אלה, הקרובים יותר למדעי החברה מאשר למדעי ההנדסה, מזכים בדרך כלל בשירות המדינה את נושאייהם בדירוג המח"ר בלבד.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בתחילת פברואר 1996, כי מתבצעת עבודת מטה באכ"א לקביעת התארים האקדמיים המזכים בדירוג מהנדסים; הפקודות העוסקות בנושא יעודכנו בהתאם לסיכום עבודת המטה.

4. בביקורת התברר, כי אג"ת ואכ"א לא ריכזו מידע בעניין איש תקני אקדמאים הן מבחינת מידת אישום של תקנים אלה והן מבחינת התאמת ההכשרה האקדמית של הקצינים הממלאים תפקידים אלה בפועל, לדרישות התפקיד. משרד מבקר המדינה העיר, כי מידע זה עשוי לשמש לבקרה על אישום התקנים ולתכנון צורכי צה"ל באקדמאים. לעניין זה התייחס גם מבקר מערכת הביטחון בדוח משנת 1991.

הגדרת הצרכים ומימושם

היועץ הכספי לרמטכ"ל, בתיאום עם אכ"א ועם אג"ת, קובע מדי שנה בשנה את המסגרת התקציבית בסעיף "לימודים אקדמיים ולימודי עזר", המהווה מקור למימון לימוד המשתלמים על חשבון צה"ל ולמימון השתתפות צה"ל בלימודים תוך כדי שירות. בשנת 1994 הסתכמה מסגרת זו בכ-18 מיליון ש"ח.

מדי שנה בשנה מתקיימת עבודת מטה בהשתתפות אג"ת, אכ"א, מנה"ס והמפקדות הנוגעות לעניין, שנועדה לקבוע את מספר המשתלמים (שיא לומדים). ממספר זה גוזר מנה"ס את מספר המשתלמים שיחלו את לימודיהם באותה שנה, ומתאם עם המפקדות את הקצאתן. לשנת 1994 אושר שיא של 1,007 לומדים.

1. ראש המרכז לניתוח מערכות באג"ת מסר, כי מאז 1989 קיימת שיטה (מודל) בנושא הגדרת שיא הלומדים, המתבססת, בין היתר, על הקביעה שכל הקצינים בדרגת אל"ם צריכים להיות אקדמאים בעת כניסתם לתפקיד, וגוזרת את שיא הלומדים מתוך יחסי הקידום מדרגת סרן לדרגת אל"ם. השיטה מתייחסת גם לקביעה, ש-80% מהקצינים בדרגת סא"ל צריכים להיות אקדמאים בעת פרישתם.

לדעת אג"ת ולדעת אכ"א, המודל אינו מקיף את כל היבטי הנושא, וקיימים קשיים ביישומו. מתקיימת עבודת מטה בנושא, שסוכמה באוקטובר 1995 על דעת אכ"א ואג"ת וממתינה לאישור סגן הרמטכ"ל. בתחילת פברואר 1996 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי עבודת המטה סוכמה על ידי סגן הרמטכ"ל בסוף ינואר 1996.

2. על פי הכוונת הרמטכ"ל מיולי 1992, על צה"ל לעודד לימודי חיילים בתחום המדעים המדויקים, כגון: הנדסה, מתמטיקה, פיזיקה ומחשבים. בתחומים אלה יש להשקיע כשלוש עד ארבע שנות לימוד. על פי פקודת המטכ"ל בעניין המשתלמים, עליהם להיות בעלי יתרת שירות בקבע של שנתיים בעבור כל שנת לימודים; יתרת שירות זו מחושבת מסיום הלימודים. מהלומדים לימודים מדויקים נדרשת התחייבות לשנות שירות רבות יותר בהשוואה ללומדים שנתיים במגמות אחרות, כגון מדעי החברה, לוגיסטיקה, משאבי אנוש ומזרחנות. כתוצאה מאורכה של תקופת הלימוד, גם מתאחרת זכותם לתוספות הכספיות הנובעות ממעבר לדירוג שכר אקדמאי. כל אלה יש בהם כדי להשפיע על בחירת תחום הלימודים על ידי המשתלמים - לימודים במדעים מדויקים לעומת לימודים במדעי החברה והרוח, שחלקם כאמור אף מקנה דירוג מהנדסים, כמו לימודים במדעים מדויקים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הצביע צה"ל על דרכים שונות שהוא בוחן או שכבר נקט, כדי לעודד יציאה ללימוד מדעים מדויקים. עם זאת ראוי לדעת משרד מבקר המדינה לסכם בהקדם את עבודת המטה לעידוד הנושא, שהוחל בה כבר ב-1992.

טיפול במשתלמים

1. מינהל ההשתלמויות במנה"ס מפעיל חיילי מילואים כדי לסייע למשתלמים המוצבים ביחידות ההשתלמויות במהלך לימודיהם. הסיוע ניתן בחניכה של חיילים המתקשים במקצוע זה או אחר מתחומי הלימוד. בתקופת הביקורת היו מוצבים במינהל השתלמויות 102 חיילי מילואים בתפקיד חונכים, 88 מהם ללא תקן. 84 מחיילי המילואים לא שירתו כלל מאז שנת 1991 (לפחות) ועד מועד סיום הביקורת בספטמבר 1995. עוד התברר, כי לא קיים נוהל בעניין ייעוד החונכים ובעניין סדרי הפעלתם.

בעקבות הביקורת החליט ראש מנה"ס להעביר את רוב החונכים במילואים מהיחידה, ולהשאיר בה מורים לאנגלית ולערבית המסייעים בקורסי קיץ שמתאם ענף אקדמאים במנה"ס בשיתוף האוניברסיטאות.

2. יחידות ההשתלמויות מנהלות מעקב אחר התקדמות המשתלמים בלימודיהם. בביקורת התברר, כי יחידות ההשתלמויות מפסיקות לעקוב אחר מצב לימודי של הקצין מהשלב שבו יצא מיחידת ההשתלמות ועבר לשרת ביחידה אחרת, אף על פי שלעתים נותרו לו מספר בחינות כדי להשלים את לימודי התואר.

בעקבות הערת הביקורת בנושא, הורתה ראש ענף אקדמאים למפקדי יחידות ההשתלמויות להוסיף לעקוב אחר מצב לימודיו של משתלם גם לאחר הצבתו ליחידה אחרת.

לימודים תוך כדי שירות

הכללים בנושא לימודים אקדמיים תוך כדי שירות מוגדרים בפקודת מטכ"ל. על פי הפקודה, חייל בשירות סדיר המבקש ללמוד לימודים אקדמיים, צריך לקבל את אישור מנה"ס לכך. ראש ענף אקדמאים במנה"ס רשאי לאשר לחייל בשירות קבע, שלימודיו אושרו, את ההקלות הבאות, כולן או מקצתן: (א) השתתפות של עד 50% בשכר הלימוד; (ב) שחרור מתפקיד עד שמונה שעות בשבוע. כל זאת אם הוא מקיים תנאים נוספים הנוגעים לוותק, לחוות דעת וליתרת שירות. חיילים בשירות חובה שקיבלו אישור לכך, רשאים ללמוד ללא השתתפות בשכר לימוד ולאחר שעות הפעילות המקובלות ביחידותיהם.

1. על פי הפקודה, עתודאים ובוגרי תכנית "תלפיות" המבקשים השתתפות בשכר לימוד, נדרשים להתחייב לשנת קבע על כל שנת לימודים שעבורה קיבלו השתתפות, וזאת נוסף להתחייבותם הקיימת לשירות קבע. לא הובהרה למשרד מבקר המדינה מהותה של דרישה זו, כאשר היא אינה חלה על כלל הקצינים המקבלים השתתפות. צה"ל הודיע, כי אמור לחול שינוי בעניין זה, כמפורט בהמשך.

2. פקודת מטכ"ל קובעת, שהפיקוח על קיום ההוראות בעניין הלימודים האקדמיים תוך כדי שירות, בנושא היקף שעות הלימוד ובנושא דיווח למנה"ס, ייעשה על ידי מפקד היחידה שבה משרת החייל הלומד או על ידי המפקדה הממונה. למנה"ס לא היה מידע בעניין מידת קיום פיקוח זה. מבדיקה שערך מנה"ס במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, עלה בין היתר, כי אין מעקב אישי אחר הלומד תוך כדי שירות, אין תיק אישי בעניינו, ואין מעקב אחר הציונים, תכנית הקורסים ושעות הלימוד.

בביקורת גם עלה, כי עם גמר הלימודים מזינה מפקדת קצין השלישות הראשי למחשב זכאות לדירוג שכר אקדמי. מנה"ס לא נעזר ברישום זה כדי לבדוק אם לימודים אלה אושרו כדרוש. בעקבות הביקורת מסר מנה"ס, כי יוצא נוהל שיחייב בדיקה כזו ובירור לפי הצורך.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי נושא הלימודים תוך כדי שירות נבחן מחדש. קיימת הצעה לשינויים בעניינים שונים, כגון שעות הלימוד, משך הזמן ללימודי תואר ומגבלת זמן בין תואר אחד לשני. בעניין התחייבותם לקבע של עתודאים ובוגרי "תלפיות" בגין השתתפות בשכר לימוד, הוצע לדרוש במקומה רק יתרת שירות של שנה מתום הלימודים. בעניין הבקרה מוצע, בין היתר, לחייב הגשת מערכת שעות וקבלות למבקשי מלגה; לבדוק את האישורים ולבטל אישור לימודים לחורגים משעות הלימוד שאושרו.

לימודים אקדמיים במכון התעופות ללימודים מתקדמים

ייעוד וארגון

מתל"ם כפוף למפקדת חיל האוויר. הוא החל לפעול בשנת 1977 בבסיס של חיל האוויר, ובינואר 1982 הוא הועבר לקמפוס האוניברסיטה העברית בגבעת רם שבירושלים. על פי פקודת ארגון שהוציא אג"ת ב-1984, תפקידי מתל"ם הינם: (א) להסמיך את חניכי "תלפיות" לתואר אקדמי ראשון בפיזיקה מורחבת ובמתמטיקה; (ב) לקיים מסגרת לימוד במקצועות הטכנולוגיים (מחשבים ואלקטרוניקה) לחניכי "תלפיות"; (ג) לקיים השתלמויות ייחודיות לקידום הידע,

הטכנולוגיה והניהול הדרושים לחיל האוויר, אשר אינן ניתנות לרכישה במסגרות אחרות בחיל ומחוצה לו.

במסגרת מתל"ם קיימת זה מספר שנים מגמה, המפעילה לימודים אקדמיים לתואר ראשון בלוגיסטיקה מטעם האוניברסיטה הפתוחה, בשילוב השלמות מטעם אוניברסיטת באר שבע (המעניקים תואר אקדמי ראשון במגמת לוגיסטיקה), וכן תכנית מיוחדת לתואר שני בתעשייה וניהול מטעם אוניברסיטת באר שבע; תכנית זו נועדה בתחילה לפורשים מצה"ל, אך בסיום הביקורת הופעל בצד המסלול לפורשים גם מסלול לקצינים המוסיפים לשרת בצה"ל. לימודי התואר מתקיימים בעיקר בשיטה של לימודים תוך כדי שירות. תכניות אלה אין להן קשר לתכנית "תלפיות".

בביקורת התברר, כי המגמה דלעיל לא קיבלה ביטוי בפקודת הארגון שהוצאה ב-1984. הפער בין פקודת הארגון להיקף הפעילות הרחב בהרבה של מתל"ם הורגש כבר לפני לפחות כשבע שנים, אך רק ביוני 1995 גיבשה מחלקת תכנון וארגון בחיל האוויר הצעה לשינוי ארגוני ולעדכון פקודת הארגון של מתל"ם בהתאם. עד מועד סיום הביקורת עדיין לא הסתיימה עבודת המטה של מפקדת חיל האוויר עם אג"ת בנידון.

סגל כוח האדם

הרישומים בנוגע לתנועת כוח האדם במתל"ם לא נוהלו כדרוש; היחידה גם לא ניהלה דוח על שיבוץ חיילים על פי תקן.

מהשוואת התקן למצבה התברר, כי היו מוצבים במתל"ם 12 חיילים בשירות סדיר מעל התקן (תקן 26, מצבה 38), וביניהם שלוש חיילות ששימשו כחונכות וסיעו ללומדים במקצועות האנגלית והמתמטיקה. במתל"ם היו מוצבים בתקופת הביקורת גם 200 חיילי מילואים, בשעה שהתקן הינו של 87 חיילי מילואים בלבד.

סדרי פיקוח

1. בביקורת עלה, כי לא התקיים פיקוח מצד גורמי מטה על פעילות מתל"ם. בספטמבר 1995 מסר ראש מחלקת (להלן - רמ"ח) הדרכה בחיל האוויר, כי הוא עומד לשנות מצב זה, שהיה קיים בעבר, ולפקח על תכניות העבודה השנתיות של מתל"ם. בתחילת ינואר 1996 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הוחלט על דרכי פיקוח על פעילות מתל"ם, כולל היבטי דיווח על אופן ביצוע תכניות הלימוד. תכנית פרטנית לשנת 1996 תוגש לאישור רמ"ח הדרכה.

2. בביקורת עלה, כי מפקד מתל"ם ואדם נוסף שהינו אזרח, למדו בתכנית לתואר שני בתעשייה וניהול במתל"ם ללא אישור הגורמים המוסמכים. העובדה שלימודי המפקד התקיימו במתל"ם שהוא מפקדו, יש בה לדעת משרד מבקר המדינה גם משום ניגוד עניינים בין מעמדו כמפקד למעמדו כסטודנט. עוד התברר, כי אף שהוא לא היה בתהליך פרישה, הוא קיבל סיוע כספי ממחלקת פרישה, בניגוד לנהליה. הסיוע התבטא בכ-6,000 ש"ח, והוא מומן על חשבון "סל הפרישה" שמפקד מתל"ם אמור היה לקבל כאשר יפרוש.

בעקבות הביקורת פנה באוגוסט 1995 רמ"ח קצינים בחיל האוויר במכתב אל רמ"ח הדרכה ואל לשכת ראש להק כוח אדם בחיל, הצביע על חומרת העניין וביקש את טיפולו של רמ"ח הדרכה בנושא. רמ"ח הדרכה העיר בכתב למפקד מתל"ם על כך, כי למד תוך כדי שירות לתואר שני במתל"ם, ללא קבלת אישור מהסמכות המאשרת בחיל האוויר. העתק מהמכתב תווק בתיקו האישי של הקצין.

משרד מבקר המדינה מתייחס בחומרה לשני המקרים דלעיל, המצביעים על חוסר פיקוח נאות על הנעשה במגמת לימודי תואר אקדמי במת"ל.

תכנית "תלפיות"

במסגרת הלימודים האקדמיים בצה"ל, תכנית "תלפיות" הינה מסגרת מיוחדת, המיועדת לטפח את המצטיינים בתחומי לימוד הקשורים למדעים מדויקים ולטכנולוגיות מתקדמות מבין בוגרי בתי הספר התיכוניים. בוגרים אלה צריכים להיות גם בעלי אישיות יציבה ומוטיבציה גבוהה. התכנית הופעלה ב-1979, ובין מטרותיה העיקריות לאמן קבוצת אנשים בעלי אינטליגנציה גבוהה ובעלי כישרון המצאה וידע מדעי, שיקדישו כעשר שנים לפחות לקידומו של צה"ל וליצירת מודעות גדולה יותר בצה"ל לאפשרויות המדע ולמתן פתרונות לבעיות צבאיות על ידי שימוש בידע מדעי וטכנולוגי מעודכן ביותר.

הלימודים נמשכים שלוש שנים והם מקנים לבוגרים תואר ראשון בפיזיקה מורחבת ובמתמטיקה. בתקופה זו החניכים אמורים לעבור גם קורס קצינים. תכנית הלימודים מועברת על ידי האוניברסיטה העברית בירושלים, כשהלימודים עצמם מתקיימים במת"ל השוכן כאמור בין כותלי האוניברסיטה. בתכנית יכולים להשתלב מדי שנה בשנה 25 חניכים ו-10 חניכות. על המתקבלים לתכנית לשרת מתום שירות החובה שירות סדיר נוסף למשך שנה אחת בתנאי חובה וכן חמש שנות שירות קבע.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים אחדים בהפעלת התכנית, בעיקר בתחומי הארגון והניהול. להלן הממצאים העיקריים:

1. מפקד התכנית הינו קצין בדרגת רס"ן. הכישורים הנדרשים ממפקד התכנית לא נקבעו. כך לא נקבע, למשל, אם עליו להיות בעל השכלה אקדמית בתחום המדעים המדויקים, בעל ידע בתחום הפיתוח או בעל כישורים אחרים.

2. בסיום תהליך המיון המוקדם של המועמדים לתכנית עליהם לעמוד בפני ועדה במנה"ס, אשר קובעת מי מהם מתקבל. משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי שאכ"א ומפא"ת יגבשו נוהל לעבודת הוועדה. צה"ל ומפא"ת הודיעו, כי אכ"א ומפא"ת מגבשים נוהל בנידון.

3. כאמור, העבירה ביוני 1995 מחלקת תכנון וארגון בחיל האוויר למחלקת ארגון באג"ת הצעה לעדכון פקודת הארגון של מת"ל. מחלקת ארגון ביקשה מחיל האוויר להבהיר בפקודה במפורט את סמכויות מפא"ת וחיל האוויר בנושא "תלפיות". נוצר גם פער ניכר בין פקודת הארגון מ-1984, המדגישה את המרכזיות של תכנית "תלפיות" בייעוד מת"ל, לבין המצב בפועל, שבו מת"ל משקיע משאבים רבים במגמה ללימודי תואר אקדמי שהוזכרה לעיל.

עוד התברר בביקורת, כי קיימת מחלוקת בנושא התקנים שחיל האוויר מקצה ל"תלפיות". חיל האוויר אמור לאייש, בין היתר, את התקנים של מפקד התכנית בדרגת רס"ן ושל שלושת מפקדי המחזורים (כיתות). מפא"ת נאלץ לאייש מתקניו את התפקיד של מפקד תכנית "תלפיות", מפני שחיל האוויר העביר את התקן לייעוד אחר; מפא"ת פנה פעמים רבות אל חיל האוויר בנידון.

4. ראש מפא"ת נקבע כקצין החיל הראשי לבוגרי "תלפיות". במסגרת זו עליו, כמנחה מקצועי, לטפח ולקדם את הרמה המקצועית של החניכים, להנחות מקצועית את תוכני הלימוד וההכשרה וכן לטפל ולסייע בקביעת תכנית השירות והשיבוץ במהלך שירותם הצבאי.

בביקורת התברר, כי הקשר של מפא"ת עם הבוגרים בהמשך דרכם אינו ממוסד דיו, כך שמפא"ת אינו מקיים מעקב שיטתי אחר הבוגרים בעת שירותם ביחידות השונות בצה"ל. בתשובתו למשרד

מבקר המדינה הצביע מפא"ת על כך שהוא משתדל לקיים קשר ולבצע מעקב באמצעות שיחות, סקרים וכנסים.

5. משרד מבקר המדינה לא בדק במסגרת דוח זה את יעילותה של תכנית "תלפיות" ואת מידת השגת מטרותיה. עם זאת נבדק באיזו מידה מתקיים מעקב אחר התכנית והישגיה. בביקורת עלה, שאמנם מחלקת מדעי ההתנהגות באכ"א, חיל האוויר ומפא"ת עשו עבודות הקשורות חלקית במיצוי הישגי התכנית. מפא"ת הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1995, כי קיים קושי אובייקטיבי להגדיר אמות מידה לבחינת הישגי התכנית. כך יוצא, שצה"ל טרם ערך בחינה כוללת על מידת השגת מטרות התכנית.



צה"ל מכיר בחשיבותה של ההשכלה האקדמית כתרומה לארגון ולקציניו בהתפתחותם האישית.

מממצאי דוח זה עולה, שצה"ל פועל רבות כדי לסייע לקציניו לרכוש השכלה אקדמית. עם זאת מצביע משרד מבקר המדינה על תחומים שונים הטעונים בחינה ותיקון - חלקם בתחום המדיניות וחלקם בתחום הניהול והבקרה. להלן מספר נושאים הראויים לדעת משרד מבקר המדינה לעיון מיוחד ולתיקון:

תקני כוח אדם נועדו במהותם לבטא את צורכי צה"ל בכוח אדם מבחינה כמותית ומקצועית, והם משמשים בסיס לתכנון לטווח קצר ולטווח ארוך של מילוי צרכים אלה, הן מבחינת איוש והן מבחינת תקציב. מן הממצאים עולה, כי נוצרו עיוותים בתחום תקני אקדמאים; עיוותים אלה קשורים בכך שהתקן משמש במקרים לא מעטים גם בסיס למתן גמול שכר לרוכשי השכלה אקדמית.

בתחום דירוג המהנדסים, צה"ל מקנה זכויות גם לבוגרי מגמות לימוד אקדמי שונות, שלא נכללו בפקודת המטכ"ל הדנה בנושא. משרד מבקר המדינה אינו רואה הצדקה לכך, במיוחד נוכח ההשלכות התקציביות הן בנוגע לשכר השוטף והן בנוגע לתקציב הגמלאות.

ההסברה בצה"ל

ריכוז ממצאים

על פי פקודת מטכ"ל, מטרת ההסברה בצה"ל היא טיפוח רוח היחידה (מורל) על ידי העמקת הכרתו הרעיונית של החייל, הידוק זיקתו למדינה ולערכיה הלאומיים והחלוציים, והכשרתו להבין ולהעריך נכונה את אחריותו, תפקידיו ומבצעיו כחייל בצה"ל וכאזרח במדינת ישראל. על קצין החינוך והגדנ"ע הראשי (להלן - הקחג"ר) מוטלת האחריות להכוונת ההסברה בצבא, ומפקדתו עוסקת בפיתוח ובטיפוח ההסברה בצה"ל ובהנחיית יחידות הביצוע של מערך החינוך בצה"ל בתחום זה. המפקדים, בכל שלבי הפיקוד, נקבעו כאחראים להסברה ביחידות הנתונות לפיקודם. להלן עיקרי הממצאים מביקורת שערך משרד מבקר המדינה בנושא זה. הפירוט מובא בהמשך.

מביקורות שערכה מפקדת הקחג"ר בתקופה ינואר - מאי 1995 ב-40 יחידות עולה, כי ברוב היחידות שנבדקו היה מספר פעולות ה"הסברה השבועית" (פירוט ראה להלן) קטן מהמתחייב על פי ההוראות שהוציא הקחג"ר; ממחקר שערכה מפקדת הקחג"ר ב-1993, אשר נועד לבחון את תורת החינוך בצה"ל, עלה בין היתר, כי שיעור גבוה יחסית של חיילים לא השתתף כלל בחלק מפעילויות ההסברה השונות.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בבית הספר לקצינים ובחטיבת צנחנים סדירה עלה, כי שתי היחידות מיעטו להשתמש בפרסומי ההסברה שהוציאה מפקדת הקחג"ר ושנועדו לסייע בידי המפקדים העורכים "הסברה שבועית". עקב כך נפגמה היכולת של מפקדה זו לכוון את ההסברה לפי דגשיה, ונפגעה גם יכולת הבקרה שלה על תוכני ההסברה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי במסגרת קורסים להכשרת מפקדי גדודים (מג"דים) ומפקדי פלוגות (מ"פים) לא ניתנות למפקדים השתלמויות שנועדו להקנות להם כלים להתמודד עם תפקידם כאחראים ל"הסברה השבועית" ביחידותיהם; במחקר שצוין לעיל טענו מפקדים, שאינם זוכים להכשרה מספקת בדרכי העברת חומר עיוני לחייליהם בתחום ההסברה.

במסגרת הכנת חיילי מילואים לקראת תעסוקה מבצעית באזור יהודה והשומרון לא ניתנה להם הכנה בתחום ההסברה, שנועדה לסייע להם בהבנת ייחודיות המשימה ומורכבותה.



1. אחת מפקודות המטכ"ל דנה בנושא ההסברה בצבא. בפקודה זו הוגדרה מטרת ההסברה בצה"ל, כדלקמן: "טיפוח רוח היחידה (מורל) על ידי העמקת הכרתו הרעיונית של החייל, הידוק זיקתו למדינה ולערכיה הלאומיים והחלוציים, והכשרתו להבין ולהעריך נכונה את אחריותו, תפקידיו ומבצעיו כחייל בצה"ל וכאזרח במדינת ישראל". על פי הפקודה דלעיל, משימות ההסברה בצבא הן, בין היתר: להסביר לחיילים בכל שלבי שירותם בצבא את חובותיהם, זכויותיהם, תפקידיהם וההוראות החלות עליהם; להסביר לחיילים את מדיניותם של הכנסת, הממשלה, המטה הכללי ויתר המוסדות המוסמכים של המדינה והצבא; להקנות לחיילים את ערכי היסוד של העם והמדינה ואת ערכיו החינוכיים של צה"ל; להקנות למפקדים לכל דרגותיהם את הבנת תפקידם בשטח החינוך, ולהכשירם למילוי תפקידי ההסברה המוטלים עליהם.

2. הכוונת ההסברה בצבא מוטלת על פי הוראות הפיקוד העליון על קצין החינוך והגדנ"ע הראשי (הקחג"ר). מפקדת הקחג"ר (להלן - מקחג"ר) קבעה את העקרונות והכללים לביצוע פעילות ההסברה בצבא. העקרונות לביצוע ההסברה נכללים בשלוש גישות עקרוניות, שעל פיהן פועלת מערכת החינוך בצה"ל:

(א) ההתמחות המרכזית של חיל החינוך והגדנ"ע היא באותם נושאים התורמים להכנת הצבא למימוש ייעודו ולביצוע משימותיו.

(ב) חיל החינוך והגדנ"ע הינו שלוחה של החברה הישראלית בצבא, ותפקידו להגביר את הזיקה של המפקדים והחיילים לערכים המרכזיים של החברה הישראלית.

(ג) על מערכת החינוך להתמקד בפעילויות המקלות על הפרט את השירות הצבאי ואת הסתגלותו לחיים הצבאיים.

אשר לכללים לביצוע פעילות ההסברה, קבעה מקה"ר בין היתר, כי במסגרת פעילות זו תנקוט מערכת החינוך עמדה בנושאים של נאמנות לחוקי המדינה, להחלטות הרשויות המשפטיות, לפקודות הצבא ולהוראותיו; נאמנות לערכי יסוד מקובלים במסגרת ההסכמה הלאומית הרחבה ומאבק בעמדות שמחוץ לתחום ההסכמה הציונית; הצגת מדיניות צה"ל, במטרה להבהיר לחיילים ולסייע לצבא במילוי משימותיו. עוד נקבע, כי מדיניות הממשלה, המתבצעת על ידי צה"ל, תוסבר גם כאשר היא שנויה במחלוקת ציבורית. עם זאת, במסגרת הדיון בנושאים לאומיים, שלגביהם קיימת אי-הסכמה, לא תנקוט מערכת ההסברה כל עמדה ותיתן ככל האפשר הזדמנות לביטוי כל קשת העמדות המצויות בתחום ההסכמה הציונית בישראל, תוך כדי הקפדה על איזון והגינות.

ענף חינוך והסברה במחלקת חינוך שבמקה"ר אחראי לפיתוח ולטיפוח ההסברה בצה"ל ולהנחיית יחידות הביצוע של מערך החינוך בצה"ל בתחום זה. באוגוסט 1995 היו במצבת הענף 79 קצינים וחוגרים בשירות סדיר, ומצבת אנשי המילואים מנתה כ-700 איש (כ-500 מהם עסקו בנושא ההסברה). נוסף לכך קיימים סגלי חינוך ביחידות, המופקדים על כלל פעולות החינוך לחיילים ביחידות, לרבות פעילות ההסברה. תקציב ההסברה לשנת 1995 נקבע לתשעה מיליון ש"ח, שהם 22% מכלל תקציב חיל החינוך, והוא נועד לכלל פעולות ההסברה, כולל הפקת סרטים ופרסומים שונים, תשלום למרצים ושכירת מתקנים. לרשות הענף הועמדו גם כ-5,500 ימי מילואים לצורך ביצוע משימותיו (כ-4,000 מהם לתחום ההסברה).

3. בנובמבר 1994 החל משרד מבקר המדינה בבדיקת נושא ההסברה בצה"ל. בשל העניין הציבורי שעוררה באותה תקופה הסוגיה של העסקת מרצים בצה"ל, נבדקו סדרי העסקת המרצים לביצוע משימות ההסברה. ממצאי הביקורת הובאו בדוח שנתי 45, עמ' 775. בחודשים אפריל עד אוגוסט 1995 המשיך משרד מבקר המדינה בביקורת בנושא ההסברה. נבדקו בעיקר תחומי ההסברה ודרכי ביצועה בכל אחד משלבי שירותם של החיילים (טיירות, יחידה, קורסים), כלי ההסברה, והבקרה על מימושה. הביקורת נערכה במקה"ר; בחלק ממפקדי ההסברה של מקה"ר (יחידת ההכשרה לטיירות בעכו, מרכז חינוך ירושלים, בית הספר למנהיגות ויחידת הסברה אחת); בבית הספר לקצינים ובחטיבת צנחנים סדירה.

ביצוע ההסברה בצה"ל

פקודת המטכ"ל האמורה קובעת, כי המפקד בכל שלבי הפיקוד הוא האחראי להסברה בעוצבה או ביחידה הנתונה לפיקודו; פעילות ההסברה כוללת בעיקרה: הסברה כחלק מהמגע של כל מפקד עם פיקודיו; פעולות הסברה מיוחדות, אשר קיומן וההשתתפות בהן הן בגדר חובה; ופעולות הסברה נוספות (בגדר רשות). הפקודה קובעת, כי פעולות ההסברה שבגדר חובה תבוצענה במסגרות הבאות: "הסברה שבועית"; הסברה בסיסית לטיירות; הסברה בקורסים צבאיים; וכנסי הסברה וערבי עיון לקצינים.

הוראות קה"ר קובעות את התקן המחייב לביצוע פעילות חינוך והסברה בכל יחידה צבאית. ההוראות מגדירות את מסגרות הפעילות ואת המינון הנדרש לביצוע. כל יחידה בצה"ל, מרמת חטיבה ומעלה, מכינה תכנית חינוכית (הכוללת גם את תחום ההסברה). בהתבסס על התקן דלעיל ובמסגרת תכנית זו אמורה היחידה לתת מענה הולם לצרכים החינוכיים שאותרו בה. הכנת התכנית הינה באחריות קצין החינוך של היחידה, תוך שהוא מקבל ייעוץ שוטף בהכנתה ממקה"ר. התכנית הופכת לפקודה מחייבת לאחר שהרמות הממונות מאשרות אותה.

מקה"ר מעמידה לרשות היחידות והמפקדים מגוון של כלים ואמצעים, שנועדו לשמש לעזר בנושאי חינוך והסברה: חומר הסברה ומידע בכתב; סרטי וידאו; פעילות באמצעות ניידות חינוך וידיעת הארץ (חוו"ה), המשלבות הדרכה ואמצעים אורקליים; הרצאות ואמצעים אחרים.

“הסברה שבועית”

על פי פקודת המטכ"ל דלעיל, תבוצע, ככל האפשר, הסברה אחת לשבוע בכל יחידה סדירה, וכן בכל יחידת מילואים בתקופת שירותה הפעיל (להלן - “הסברה שבועית”). בהוראות קחג"ר נקבע, כי בכל יחידה סדירה וכן בכל יחידת מילואים בתקופת שירותה הפעיל תבוצע “הסברה שבועית” לפחות אחת לשבועיים; בבסיסי הדרכה תקוים “הסברה שבועית” אחת לשבוע. פקודת המטכ"ל קובעת, כי “הסברה שבועית” זו הינה מתפקידו של מפקד היחידה, וההשתתפות בה היא חובה על כל החיילים שביחידה ועל מפקדיהם. עוד נקבע בפקודה דלעיל, כי מבין ארבע פעולות “הסברה שבועית” לחודש תוקדשנה שתיים לנושאים שוטפים מענייני היחידה, ושתיים - לנושאים שנכללו בפרסומי ההסברה שמוציאה מקחג"ר למפקדים המסבירים. בפקודה גם נקבע, כי מגמות ההסברה המודגשות בפרסומי ההסברה שמוציאה מקחג"ר, או המשתמעות מתוכנם, מחייבות את הקצינים המסבירים.

מקחג"ר מוציאה שני סוגי פרסומים למפקדים המסבירים: (א) דפי “חושבים” - דף הסברה היוצא אחת לשבועיים, מיועד למפקדים ומשמש חומר רקע ותדריך לקיום ה“הסברה השבועית”. דפים אלה עוסקים בנושאים אקטואליים או נושאים אחרים, ורובם נכתבו על ידי קצינים ומש"קים של ענף חינוך והסברה, בשיתוף עם יועצים ומומחים מתוך הצבא או מומחים מחוץ לצה"ל. (ב) “מברק עדכון”, המופץ ליחידות בכל שבוע שבו אין הפצה של דף “חושבים”, ומפרט אירועים מרכזיים אקטואליים ודגשי הסברה למפקד.

הנושאים שהיוו את תוכני דף “חושבים” שהופצו במהלך ינואר - מאי 1995 היו: ביטחון אישי, הבדואים בישראל, 50 שנה לשחרור ממחנות ההשמדה, 75 שנה לארגון “ההגנה”, “אי-סדר עולמי חדש” - בעיות בעולם, בריאות הנפש בצה"ל, “טקסי מעבר” ואלמות במשפחה.

על פי נוהל של מקחג"ר מינואר 1995, רשימת פרסומים המתוכננים על ידי המפקדה בתחומים שונים תועבר לאישור הקחג"ר, ובהתאם לשיקול דעתו יועברו חלק מהפרסומים גם לאישור ראש אגף כוח אדם (להלן - אכ"א). כאשר גורמי חינוך אחרים, כמו קציני חינוך פיקודיים או מתקני החינוך השונים, מבקשים לכתוב ולהפיק פרסומים, עליהם לציין בעת הבקשה לאישור את המקור לפרסום ואת שם הכותב; פרסומים שנכתבו על ידי איש מילואים - מומחה בתחום מסוים, יועברו לעיון איש מילואים מומחה נוסף, לבדיקה ולהערות.

1. לצורך בדיקת אופן מימוש הפעולות בתחום ה“הסברה השבועית”, עיינה הביקורת ב-40 דוחות על ביקורות שערכה מקחג"ר ב-40 יחידות בתקופה ינואר עד מאי 1995. מדוחות אלה עולה, כי ברוב היחידות שנבדקו היה מספר פעולות ה“הסברה השבועית” קטן מהמתחייב על פי הוראות קחג"ר. ל-13 יחידות ניתן ציון מבינוני ומטה בתחום ההסברה.

2. משרד מבקר המדינה בדק את תוכני ה“הסברה השבועית” שנערכה בבית הספר לקצינים ובחטיבת צנחנים סדירה (להלן - החטיבה). נמצא, כי בחטיבה כללה ה“הסברה השבועית” בדרך כלל סקירה על חדשות, או שעסקה בנושאים שבחרו מפקדים (מפקדי מחלקות), ולא בהתאם לתוכני דף “חושבים” שהתקבלו ממקחג"ר. גם בבדיקה בבית הספר לקצינים עלה, כי תוכני ה“הסברה השבועית” לא היו בנושאים שהופיעו בדפי “חושבים”. מבין 22 נושאים שהועברו שם במהלך תקופת הביקורת, רק ארבעה היו קשורים בתכנים שנכללו בדפי “חושבים”. בין הנושאים שעלו ביוזמת שתי יחידות אלה היו: תאונות דרכים ותאונות באימונים; בטיחות באימונים; שחרור מחבלים רוצחים תמורת שחרור שבויים שלנו; סובלנות דתית והפרדת דת ומדינה.

בקיץ 1995 הוטלה על חיילי החטיבה משימת פיזור מתנחלים ממקומות שונים באזור יהודה והשומרון. לדברי מפקד החטיבה, עלו בקשר למשימה זו סוגיות לא קלות, והיה צורך בקיום

שיחות עם חיילים ומפקדים. לדעתו, היה על מקהג"ר לתת מענה הסברתי לצורך שהתעורר בנושא זה, אולם מאחר שלא ניתן מענה כזה, הכינו גורמי החינוך ביחידה דף הסברה בנושא, והוא נכלל במסגרת ה"הסברה השבועית" סמוך לפעולת פיזור המתנחלים; דף הסברה זה לא הועבר לאישור מקהג"ר. גם בבית הספר לקצינים עלה צורך בהסברת נושא זה. במקרה זה יזם בית הספר הכנת מערך שיעור תוך כדי קבלת סיוע ואישור מענף חינוך והסברה במקהג"ר.

בקביעת נושאי ההסברה ישנם מסרים ודגשים שמקהג"ר מבקשת להעביר, כמי שהוטלה עליה הכוונת ההסברה בצה"ל. משרד מבקר המדינה העיר: (א) הממצאים דלעיל מעלים חשש לקשר בלתי מספיק בין מקהג"ר לבין היחידות בתחום ההסברה; (ב) בשתי היחידות שנבדקו, חלק מהנושאים שבחרו היחידות מיזמתן ל"הסברה שבועית" לא היו נושאים שניתן להגדירם כ"נושאים שוטפים מענייני היחידה". משרד מבקר המדינה לא בא לפסול יוזמה מצד היחידות בתחום נושאי ההסברה, אלא לקבוע את הצורך בבקרה מצד מקהג"ר, כדי להבטיח שתוכני ההסברה יישארו בתחום העקרונות שקבעה.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1995, כי מקהג"ר תפרסם במהלך שנת 1996 נוהלי בקרה בתחום ההסברה, שיצמצמו את האפשרות להיווצרות סטיות מהעקרונות שנקבעו בהקשר לתוכני ההסברה. אשר למשימה של פיזור מתנחלים ממקומות שונים מאזור יהודה והשומרון, הודיע צה"ל, כי לא פורסם דף "חושבים" בנושא זה: "בשל החלטת ראש אכ"א שצה"ל לא יתייחס הסברתית לפסק של מספר רבנים, שקבע כי פעולת חיילי צה"ל אינה חוקית בעליל". הסיבה להחלטה זו היא שצה"ל הינו גוף מבצע של החלטות הממשלה הנבחרת בישראל". משרד מבקר המדינה מעיר, כי דווקא מתוקף סיבה זו דרוש מסר הסברתי, שראוי היה להעבירו לחיילי צה"ל בכלל, ולחיילי החטיבה בפרט, בהקשר למשימה שהוטלה עליהם.

3. מבירורים שערך משרד מבקר המדינה במקהג"ר עלה, שלחיילי מילואים בתקופת שירות מילואים פעיל לא נערכת כלל "הסברה שבועית", בניגוד לנקבע בפקודת המטכ"ל האמורה.

הסברה בסיסית בטירונות

על פי פקודת המטכ"ל, תכנית הסברה בסיסית תיכלל באימון הטירון. הוראות קהג"ר קובעות, כי במסגרת הסברה בסיסית זו יינתנו לטירוני צה"ל, נוסף ל"הסברה שבועית", שיעורים בנושאים, כמו הפרט והמערכת, משמעת וסמים. עוד קובעות ההוראות, כי לטירוני יחידות השדה תינתן, נוסף לפעילויות ההסברה דלעיל, גם סדרת חינוך של חמישה ימים ביחידה להכשרת טירונים של חיל החינוך. הסדרה נועדה לסייע בהאצת תהליכי ההסתגלות של הטירון למערכת הצבאית, והיא כוללת שלושה נושאים עיקריים: הבנת הצורך בצבא חזק - מרכיבי הסכסוך הישראלי-הערבי, תפיסת הביטחון, וצה"ל באזורי יהודה והשומרון וחבל עזה; צבא ערכי במדינה דמוקרטית - מוסר לחימה, רעות, דבקות במשימה ופקודה בלתי חוקית בעליל; הפרט והמסגרת - כללי התנהגות בצבא, צרכי הפרט מול צרכי המערכת, ייחודו של הארגון הצבאי ומשמעת.

על פי נתוני מקהג"ר, ניתנה סדרה זו בשנת 1995 לכל טירוני יחידות השדה. הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי הסדרה אינה ניתנת לכלל הטירונים והטירוניות בשל מגבלות תקציב. לדעת משרד מבקר המדינה, מטרות הסדרה וחשיבות תכניה לכל חייל בצה"ל באשר הוא, מצדיקות את בחינת האפשרות לכלול לפחות חלק מתוכני סדרה זו גם במסגרת ההסברה הבסיסית שניתנת לכלל הטירונים והטירוניות בצה"ל.

הסברה בקורסים צבאיים למפקדים

1. על פי פקודת המטכ"ל, במסגרת כל קורס צבאי למפקדים תיכלל תכנית חינוך והסברה. מרכז חינוך ירושלים מהווה יחידת הסברה מרכזית למפקדים, בתחומים כמו החברה הישראלית והעם היהודי, ותפקידו לקיים השתלמויות וסדרות הסברה לקצינים, נגדים וחיילים. על פי "ספר החינוך" שהוציאה מקה"ר, המהווה את תורת החינוך שלה, אמורות להתקיים במרכז חינוך ירושלים, בין היתר, השתלמות במסגרת קורס למפקדי גדודים (להלן - מג"דים), שנועדה לתת כלים בתחום ההסברה במעבר מתפקיד מפקד זוטא לתפקיד מפקד בכיר; והשתלמות בקורס למפקדי פלוגות (להלן - מ"פים), שנועדה, בין היתר, להקנות למ"פ כלים להתמודד עם סוגיות הסברה מול חייליו, תוך כדי הדגשה של תפיסת המפקד כמחנך. כן מתקיימות במרכז סדרות ייעודיות לנגדים ולצוערים בקורסים השונים.

במרכז חינוך ירושלים התקיימו בתקופה ינואר עד יוני 1995 סדרות חינוך לכ-6,000 חיילים. כן התקיימו הכשרות חינוכיות לכ-200 קצינים בכירים בהיקף של 40 שעות, לצורך הקניית זכאות לגמול השתלמות בנושאים כמו חוק ומשפט, יהדות וציונות.

הביקורת העלתה, כי במרכז לא קיימת תכנית להשתלמות בתחום ההסברה לקורסים המתקדמים, כנדרש בהוראות, ולא התקיימו במרכז סדרות כאלה במסגרת קורסי מ"פים השונים ובמסגרת קורס מג"דים. גם במסגרת הקורסים עצמם לא נכללת תכנית שנועדה להקנות למפקדים כלים למילוי תפקיד ההסברה המוטל עליהם. משרד מבקר המדינה העיר, כי מאחר שעל המ"פים והמג"דים מוטלת על פי הפקודה האחריות ל"הסברה השבועית", ומקה"ר תובעת ממפקדים לקחת אחריות על כל נושא החינוך ביחידותיהם, חשוב במיוחד לקיים תכנית הכשרה למפקדים כפי שנקבע, שתקנה להם כלים להתמודד עם תפקידם כמחנכים וכאחראים להסברה; בכך תושג גם מעורבות גבוהה יותר של המפקדים בהגדרת צרכים בהכנת התכנית החינוכית ליחידה שעליה הם מופקדים, ותיווצר גם מחויבות שלהם לביצוע התכנית.

2. בחודשים אפריל ומאי 1993 נערך בצה"ל מחקר שנועד לבחון את תורת החינוך (בנושא זה ראה בהמשך). המחקר כלל, בין היתר, ראיונות עם 30 מפקדים בכירים, בתפקידי מג"ד ומפקד חטיבה (להלן - מח"ט) ומקביליהם, בנוגע לנושא ההסברה. ממצאי המחקר עלה, כי לעתים מפקדים חשים שאין להם שליטה מספקת בנושאים העומדים לדיון בתחום ה"הסברה השבועית", שאותה הם מעדיפים להטיל על פקודיהם. עוד עלה במחקר דלעיל, כי מפקדים אינם זוכים להכשרה מספקת בדרכי העברת חומר עיוני לחייליהם בתחום ההסברה. לדברי המפקדים, מערכת החינוך איננה נתפסת כמערכת תומכת המסייעת למפקד להיות "מפקד מחנך".

הסברת חובות החיילים וזכויותיהם

על פי פקודת המטכ"ל, אחת ממשימות ההסברה היא כאמור להסביר לחיילים בכל שלבי שירותם בצבא את חובותיהם, זכויותיהם, תפקידיהם וההוראות החלות עליהם. בביקורת עלה, כי בין תוכני ההסברה שהפיצה מקה"ר בשנתיים האחרונות, לא נכלל חומר הסברה בתחום זה. משרד מבקר המדינה העיר, כי במחקר דלעיל עלה גם שרמת התמצאות החיילים בזכויותיהם ובחובותיהם היא נמוכה, וכי יש להגביר פעילות בנושא.

פעולות הסברה לקראת תעסוקה מבצעית באזור יהודה והשומרון

על פי הוראות קה"ר, כל יחידה, בסדר ובמילואים, לפני יציאתה לתעסוקה מבצעית בשטחים, חייבת לבצע לחייליה הכנה לתעסוקה זו. ההכנה צריכה לכלול גם פרק חינוכי-ערכי, שנועד לסייע לחיילים בהכנת ייחודיות המשימה, מורכבותה ומתן כלים להתמודד עם דילמות ולחצים

שיש להם השפעה על ביצוע המשימה. ביצוע ההכנה מוטל על המפקדים בסיוע קצינים מכינים, שהם קציני מילואים של צה"ל בעלי רקע קרבי פיקודי, אשר שירתו בתקופת האינתיפאדה, והינם בעלי כושר הדרכה.

מבדיקת נתוני מקהג"ר, המתייחסים לתקופה מינואר עד יולי 1995, על ההכנות לתעסוקה מבצעית באזור יהודה והשומרון בתחום ההסברה, עולה, כי הכנה כזו לתעסוקה מתבצעת רק ליחידות הסדירות. לדעת משרד מבקר המדינה, מטרת ההכנה וחשיבותה לביצוע המשימה המבצעית מחייבות לבחון דרכים לביצוע גם לאנשי המילואים.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1995, כי במסגרת היערכות צה"ל בתכנית "קשת צבעים ב"י", נבחנת שוב תכנית האימון של אנשי המילואים לקראת תעסוקה מבצעית באזור יהודה והשומרון, וכי יתכן שסדר העדיפויות שייקבע, יאפשר פעילות הסברה גם בקרב אנשי מילואים.

עוד עלה, כי בשתי חטיבות מרחביות (טול כרם ורמאללה), שלכל אחת מהן מוצמדים שני קצינים מכינים, לא התבצעה כלל ההכנה לתעסוקה מבצעית. ההסבר שניתן לכך היה, כי למפקדי חטיבות מרחביות אלה יש התנגדות לביצוע ההכנה. משרד מבקר המדינה העיר, כי אף על פי שמקהג"ר הביאה לידיעת המפקדות הממונות את דבר אי-ביצוע ההכנה, הן לא נקטו פעולה לתיקון המצב.

בחינת תורת החינוך בצה"ל

נוכח תהליכים ושינויים המתרחשים בחברה הישראלית, הורה הקהג"ר בשנת 1992 על ביצוע מחקר שנועד לבחון את תורת החינוך. בחודשים אפריל ומאי 1993 נערך מחקר מקיף בקרב מפקדים, חיילים וסגלי חינוך. ממצאי המחקר מתבססים על תשובות של כ-2,200 מחיילי צה"ל (כשליש מתוך השאלונים שנשלחו) ועל שאלונים שנשלחו לקצינות ולמש"קיות חינוך. כמו כן נערכו ראיונות עם 30 מפקדים בכירים בתפקידי מח"ט ומג"ד ומקביליהם.

להלן מספר נקודות שעלו בסיכום המחקר, בנושא ההסברה:

(א) שיעור גבוה יחסית של חיילים לא השתתפו כלל בחלק מפעילויות ההסברה השונות. כך למשל, 25% לא השתתפו ב"הסברה שבועית" ו-46% לא עברו יום עיון במהלך שירותם. אשר ליחידות קרביות, שלהן ניתנת עדיפות בהקצאת משאבים לצורכי הסברה, נמצא, כי 11% מהחיילים לא השתתפו ב"הסברה שבועית" ו-46% לא עברו פעילות באמצעות נידות חו"ה.

(ב) הפעילויות שמציעה מערכת החינוך ביחידה נתפסות בעיני המפקדים בעיקר כפעילויות העשרה או פעילויות למילוי שעות פנאי, ולא כפעילויות הממוקדות בצורכי היחידה ומסייעות לביצוע משימותיה.

(ג) בחלק אחר של המחקר נשאלו החיילים על בעיות בתחומים שונים הקשורים למפקד, לפקודות, להבנת המשימה ולמערכת הצבאית. פעילות ההסברה ביחידות אמורה להיות קשורה במידה רבה לתחומים אלה. התקבלה תמונה שהוגדרה על ידי עורכי המחקר כ"קשה למדי". למשל, שיעור ניכר של חיילים ציינו בעיות חמורות הנוגעות לאי-הבנת פקודות ואי-הבנת משימות היחידה.

מסקנות צוות המחקר היו, כי יש צורך בהיערכות חדשה של מחלקת החינוך במקהג"ר, המופקדת על תחום הסברה, כולל הגדרת משימות ושינוי מערכות קיימות. במאי 1994 אישר הקהג"ר

¹תכנית להיערכות צה"ל באזור יהודה והשומרון במסגרת השלב השני של הסכמי אוסלו.

תכנית רב-שנתית להיערכות חדשה של מחלקה זו על פי המלצות המחקר, ובמהלך הביקורת הוחל במימושה. משרד מבקר המדינה העיר, שהבעיות שעלו במחקר הן חמורות ונוגעות לעצם מהותה של ההסברה בצה"ל. כדי לוודא טיפול מקיף ויעיל היה צורך להביא לדיון ולהחלטה על דרכי פעולה גם בפני ראש אכ"א והרמטכ"ל, דבר שלא נעשה.

הקוד האתי והטמעתו

1. בנובמבר 1991 מינה הרמטכ"ל צוות, שעליו הוטל להגדיר קוד התנהגות נורמטיבי למפקדי צה"ל ולחייליו (להלן - הקוד האתי). במאי 1992 קבע הרמטכ"ל, כי אכ"א ימשיך בטיפול בנושא. בספטמבר 1992 סיכם ראש אכ"א, כי פרופ' אסא כשר יעמוד בראש צוות לניסוח כללי התנהגות של חיילי צה"ל, בהנחיית ראש אכ"א; חברים בצוות היו הפרקליט הצבאי הראשי (הפצ"ר) והקצ"ר. פעילותו של פרופ' כשר כראש הצוות נעשתה בהתנדבות.

ביולי 1993 הוצגה ונידונה בפורום מטכ"ל עבודת הצוות. הרמטכ"ל קבע, בין היתר, כי יש להביא לכינונו של תהליך שבו ייחשפו קבוצות מפקדים וחיילים ואנשי מקצוע בצבא לתוכן ההצעה של הקוד האתי, דבר שיאפשר לגבש תמונה נכונה יותר על התכנים של הקוד. באוגוסט 1994, בסיכום דיון שהתקיים בנושא בפורום מטכ"ל, קבע הרמטכ"ל, כי: "... ההד החוזר מקרב הקצונה שנחשפה לקוד האתי מאמת את השערותיהם של האופטימיסטים, לגבי הקבילות של הקוד ולגבי ישימותו".

בדצמבר 1994, בתום כשלוש שנות עבודה, הוצג הקוד האתי הנקרא "רוח צה"ל - ערכים וכללי יסוד" במסיבת עיתונאים בנוכחות ראש אכ"א ופרופ' אסא כשר. אחד עשר הערכים הבאים בו לכלל ביטוי הם: דבקות במשימה, אחריות, אמינות, דוגמה אישית, חיי אדם, טוהר הנשק, מקצועיות, משמעת, נאמנות, נציגות ורעות. בדצמבר 1994 הוציאה מזכירות הפיקוד העליון חזר, שהופנה לפורום סגל הפיקוד הכללי ולמפקדי היחידות, ובו נקבע, כי: "הקוד האתי מהווה את עמדת הנהגת הצבא לגבי רוחו של צה"ל ולגבי הערכים וכללי היסוד האמורים לשמש נר לרגליו ולהדריכו בכל קשת הפעילויות".

עם פרסומו, ואף לפני כן, נשמעו טענות ודעות בעד ונגד הקוד האתי שכוונו לעצם נחיצותו ולתכניו, ולהיבטים חסרים בהם. הדעות היו הן מצד אנשי אקדמיה והן מקרב פוליטיקאים שונים. הקוד הפך לנושא למחלוקת פוליטית לאחר שבצה"ל החליטו להשמיט מרשימת ערכי היסוד, שהוצעה בשלבים הראשונים לגיבושו של הקוד, את הערך "אהבת הארץ". העניין אף נידון במליאת הכנסת באמצעות שאלות והצעות דחופות לסדר, שהגישו חברי כנסת מסיעות שונות. הטענה היתה, שהקוד הוא בעצם עשרת הדברות של צה"ל, והשמטת הערך של אהבת הארץ הופכת את צה"ל למצבא ציוני ויהודי, שקם בעיקר להגן על ארץ ישראל ועל יושביה, לצבא מקצועי וטכנוקרטי, כמו צבאות רבים בעולם, אבל נטול ערכים יהודיים וציוניים. הוויכוח על הקוד האתי הועלה גם בוועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה בנושא לעיון מבקר המדינה.

במסמך מינואר 1995 של מזכירות הפיקוד העליון אל לשכת שר הביטחון הועברה התייחסות אכ"א להצעה לסדר היום. נאמר בה, בין היתר, כי: "הקוד האתי לא עוסק ברגשות, ולא בדרכי וכללי התנהגות. על כן לא ניתן לדרוש מחייל אהבת המולדת, אלא נאמנות למולדת, למדינה ולאזרחיה כמצוין בקוד האתי בפרוש ... בקוד האתי מוזכרים דגשים יהודיים בולטים, כגון חיי אדם וטוהר הנשק. בעיצוב הקוד האתי השתתף הרב הצבאי הראשי, שברך על הפעילות ועל המוצר המוגמר ...".

2. לצורך הטמעת הקוד האתי קבעה מקצ"ר, כי הנושא יהיה נושא מודגש בפעילויות ההסברה בחצי השני של שנת 1995. ביוני 1995 הוציאה מקצ"ר ערכה בנושא "רוח צה"ל - ערכים וכללי

יסוד"; ניתנו גם הנחיות והוראות לקציני החינוך בפיקודים המרחביים, בזרועות ובחילות לתכנון פעילויות ההטמעה, ונקבעו שלבים לעבודה, לבקרה ולהפקת לקחים. כמו כן הוחל בביצוע פעולות שונות בבסיסי ההדרכה לחשיפת הנושא ולהצגתו בפני סגלי ההדרכה.



צה"ל מייחס חשיבות רבה לפעולות הסברה בקרב חייליו. פעילותה של מחג"ר בתחום זה הינה רבה, והיא משקיעה לשם כך כוח אדם ואמצעים אחרים במתקניה וביחידות צה"ל השונות.

מן הממצאים עולה, כי אמנם בתחומים מסוימים הורחבה הפעילות אף מעבר לנקבע בפקודות, אך חלק מהפעולות שנקבעו בהן אינו מתבצע בהיקף שנקבע. לדעת משרד מבקר המדינה, במצב של משאבים מצומצמים יש לרכז בראשונה את תשומת הלב בפעילות המתחייבת מהפקודות, הן בנוגע למסגרות החייבות בפעילות והן בהקפדה על ביצוע מלא של פעילויות המכוונות לסייע למפקדים בביצוע משימותיהם.

עוד עולה מן הממצאים, כי יש צורך להדק יותר את הקשר והפיקוח בין מחג"ר ליחידות, כך שפעולותיה יענו במידה רבה ככל הניתן לצורכי מפקדי היחידות בתחום ההסברה.

כמו כן יש צורך שההסברה תתמודד עם נושאים שעלו במחקר של מחג"ר, כגון בתחום הבנת הפקודות והמשימות ובתחום תפיסת מחג"ר כגורם מסייע למפקדים.

לבסוף, על צה"ל לשקוד על טיפוח הערכים בקרב החיילים ויצירת תחושת שייכות לארץ, המהווים מוטיבציה לשרתה ולחיות בה.

בתי סוהר צבאיים

בתי הסוהר בצה"ל הוקמו בצו שר הביטחון, והם פועלים על פי תקנות השיפוט הצבאי (בתי סוהר צבאיים), התשמ"ז-1987 (להלן - התקנות), שהתקין שר הביטחון בתוקף סמכותו לפי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (להלן - החוק).

פקודת ארגון שהוציא אגף התכנון (אג"ת) (להלן - פקודת הארגון) נוקטת במונח "בסיסי כליאה". לפי פקודת הארגון, תפקידם של בסיסי הכליאה הוא להחזיק ולטפל בכלואים הנמצאים במשמורת (עצירים, חבושים ואסירים¹) - בהתאם לתקנות. בצה"ל שלושה בסיסי כליאה: שניים לחיילים - בסיס כליאה א' (בצריפין) ובסיס כליאה ב' (בעתלית); ואחד המיועד לחיילות - בסיס כליאה ג' (בצריפין). קצין המשטרה הצבאית הראשי (להלן - הקמצ"ר) ממנה על הפעלת בסיסי הכליאה, בפיקוח ראש אגף כוח אדם (להלן - אכ"א). לכל בסיס כליאה יש מפקד. ממנה אותו ראש אכ"א, לפי המלצת הקמצ"ר.

¹ אסיר - אדם המרצה עונש מאסר, שהטיל עליו בית דין צבאי או בית משפט.

חבוש - אדם המרצה עונש מחבוש, שהטיל עליו בית דין צבאי או קצין שיפוט.

עציר - אדם הנמצא כדין במשמורת הצבא, ואינו אסיר או חבוש.

כלוא - אסיר, חבוש או עציר.

בחוודשים יוני - אוגוסט 1994 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי פעולתם של בסיסי כליאה א' ו-ב'. נבדקו סדרי קבלת כלואים ושחרורם; תנאי הכליאה; אמצעי ענישה; שמירה על זכויות כלואים; הטיפול על ידי רופא; פעולות הקשורות לרווחת הפרט - חינוך, הוראה ושיקום; וביקורי משפחות. בדיקות השלמה נעשו במפקדת הקמצ"ר (להלן - מקמצ"ר) ובמפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר). בדיקה חוזרת להשלמה ולעדכון נערכה באוקטובר 1995.

סמכויות מעצר והליכי שיפוט

1. על פי החוק, חייל שנעצר על ידי שוטר צבאי והוא מוחזק במעצר, יש לקבל פקודת מעצר נגדו בתוך זמן סביר; לא ניתנה פקודת מעצר עד תום 48 שעות ממועד מעצרו - יש לשחררו. קצין שיפוט רשאי לתת פקודת מעצר נגד חייל הנמוך ממנו בדרגה, שנחשד או נאשם בעבירה, וזאת לתקופה שלא תעלה על שבעה ימים. קצין שיפוט שהוא שוטר צבאי רשאי לתת פקודת מעצר לתקופה שלא תעלה על עשרה ימים; הוא רשאי להאריך את תקופת המעצר עוד, אם נתקיימו כל אלה: (א) תקופת המעצר הכוללת אינה עולה על 25 יום; (ב) כל הארכה לא תעלה על עשרה ימים; (ג) פרקליט צבאי נתן מראש אישור בכתב לכל הארכה.

אם סבר כי יש צורך להאריך את המעצר מעבר לתקופות דלעיל, רשאי פרקליט צבאי להורות לתובע צבאי לפנות לבית דין צבאי מחוזי בבקשה להארכת המעצר. בבקשה כאמור, שהוגשה לבית דין צבאי מחוזי, דן שופט צבאי-משפטי אחד, והוא רשאי להאריך את המעצר לתקופה נוספת שלא תעלה על 30 יום. הוא רשאי לחזור ולהתיר את ההחזקה במעצר לתקופה נוספת שלא תעלה על 15 ימים, אם הבקשה למעצר הנוסף הוגשה על פי הוראת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר). המחוקק קבע סייגים למשך תקופת המעצר במקרים שכתב אישום אינו מוגש, המשפט אינו מתחיל, או פסק הדין אינו ניתן בתוך תקופה מסוימת. אולם שופט צבאי-משפטי של בית הדין הצבאי לערעורים מוסמך להאריך את תקופת המעצר, על אף האמור לעיל.

סמכויות המעצר המוקנות למשטרה הצבאית לגבי חיילים, ולמעשה גם לפרקליטות הצבאית, שונות מהותית מאלה המוקנות למשטרת ישראל ביחס לאזרחים. על פי פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969 (להלן - פקודת סדר הדין הפלילי), יש להביא עציר לפני שופט בתוך 48 שעות לאחר שנעצר על ידי שוטר. סמכות הארכת המעצר לפרקי זמן נוספים נתונה לבתי המשפט בלבד.

והרי היבט נוסף הראוי להצביע עליו: הדיון בבקשה להארכת מעצר בבית דין צבאי נערך בנוכחות העציר, ואם יש לו סניגור - גם בנוכחות סניגורו; לעומת זאת, אישור של פרקליט צבאי להארכת מעצר ניתן ללא נוכחות העציר. לדעת משרד מבקר המדינה, יש בכך משום פגיעה בזכות היסוד של עציר להשמיע את דברו. למותר לציין, כי נוכחותו של עציר בעת דיון בהארכת מעצרו מתחייבת על פי הוראות פקודת סדר הדין הפלילי, כאמור לעיל, וממילא גם בעת הדיון בבקשה להארכת המעצר בבתי הדין הצבאיים.

בבדיקת העדכון עלה, כי ביולי 1995 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה את ההצעה שהגישה מפצ"ר לתיקון החוק בכל הנוגע לתקופת מעצרו של חשוד טרם הבאתו בפני שופט. לפי ההצעה, קצין שיפוט שהוא שוטר צבאי יהיה רשאי להוציא פקודת מעצר לתקופה שלא תעלה על תקופה כוללת של שמונה ימים, זאת למעט בעבירות של היעדרות מן השירות שלא ברשות; לגבי עבירות אלה הוצע (לפי דרישת אכ"א) להשאיר את המצב הקיים על מכוננו. ההצעה אמורה לבוא לקריאה ראשונה בכנסת ולאחריה להידון בוועדת החוק והביטחון של הכנסת.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על פי נתוני מקמצ"ר, כ-70% מהעבירות שבגינן מבוצע מעצר הינן עבירות של היעדרות מהשירות. ההבחנה המוצעת בין לבין עבירות אחרות תביא לכך שהתיקון היסודי יחול רק על כ-30% מכלל המעצרים.

בדצמבר 1995 הודיע צה"ל, כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה הוחלט, כי אין הצדקה להבחנה בין סוגי העבירות, והוגשה הצעה מתוקנת המחילה את ההגבלה של שמונה ימים על כל העבירות.

2. על מחלקת כליאה במקמצ"ר לרכז את החומר הרלוונטי הנוגע לכל עציר ולשלחו לפרקליט צבאי. על סמך החומר המונח לפניו, על הפרקליט להחליט אם העציר יועמד לדין משמעתי בפני קצין שיפוט בכיר (להלן - קש"ב) או בפני בית דין צבאי. פרקליט צבאי רשאי גם לבטל כל פקודת מעצר של קצין שיפוט ולהורות על שחרורו של העציר.

מבין אלה שהתקבלו בבסיסי הכליאה במחצית הראשונה של שנת 1994, היו כ-63% במעמד של עצירים לפני משפט. משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן העובר מעת המעצר ועד לשיפוט על ידי קש"ב. הבדיקה נערכה לגבי 67 עצירים ששהו בבסיס כליאה ב' ביום 1.8.94. בבדיקה עלה, כי 42 מהם הוחלט להעמיד לדין משמעתי בפני קש"ב: משפטם של 21 נערך והסתיים בתוך עשרה ימים ממועד מעצרו; אולם 21 הנותרים נשפטו רק כעבור 11 עד 19 יום, ופירוש הדבר שהיה צורך בהארכת מעצרו. מבדיקת תוצאות משפטם של 21 האחרונים עולה, כי שישה מהם אמנם הורשעו, אך נידונו רק למחבוש על תנאי או לקנס כספי, כך ששחרורו ממעצרו כבר ביום המשפט.

נתונים כלליים לתקופה ינואר - יולי 1994 על תוצאות משפטם של עצירים בפני קש"ב הצביעו על כך, כי כ-30% מאלה שהורשעו בדין לא נידונו למחבוש בפועל ושחררו על אתר.

נוכח הממצאים דלעיל, העיר משרד מבקר המדינה, שראוי לזרז ככל האפשר את ההעמדה לדין של העציר, כך שתקופת המעצר תהיה קצרה ככל הניתן.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקת עדכון לגבי 25 שהיו כלואים ביום 3.9.95 בבסיס כליאה א' ונשפטו על ידי קש"ב. מהבדיקה עלה, כי למעט עציר אחד שנשפט לאחר 16 יום, נשפטו כולם ארבעה עד שבעה ימים ממועד המעצר. מקמצ"ר מסרה למשרד מבקר המדינה, כי מבדיקה שערכה בנוגע לשהיית עצירים בבסיס הכליאה במחצית הראשונה של ינואר 1996 עולה, כי זמן השהייה הממוצע של עציר עד להעמדתו לדין משמעתי הוא חמישה ימים.

3. על פי הנחיית ראש אכ"א והנחיות מקמצ"ר, עצירים שהוחלט להעמידם לדין משמעתי בפני קש"ב, יישפטו על ידי מפקדיהם, וזאת, בין היתר, לשם שמירת הקשר בין חייל למפקדו; ממועד מתן החלטת הפרקליט על העמדה לדין משמעתי יש להמתין לבוא המפקד עד 96 שעות. פרקליט רשאי לקצר את משך ההמתנה למפקד הישיר, או להורות על העמדה מיידית לדין בפני מפקד אחר. בביקורת נמצא, כי לאורך תקופה של שישה חודשים, שבמהלכה נשפטו מאות רבות של חיילים, הגיעו לבסיס כליאה א' כדי לשפוט את חייליהם רק שמונה מפקדים, ולבסיס כליאה ב' לא הגיע אף מפקד אחד. בהעדר המפקדים, נשפטו החיילים על ידי קש"בים שונים.

משרד מבקר המדינה העיר, שכדי להקל על המפקדים, ראוי לקבוע נהלים שיבטיחו שמפקד היחידה יקבל את החלטת הפרקליט בדרך המהירה ביותר ויוכל לתאם את בואו עם בית הסוהר. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1995, כי הפרקליטים הונחו להעביר את הוראותיהם במברק, כדי להגדיל את סיכויי הגעתו של המפקד לשיפוט.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה לעדכון המצב, ביחס לתקופה ינואר עד ספטמבר 1995. נמצא, כי מספר המפקדים שהגיעו כדי לשפוט את חייליהם עלה: 50 לבסיס כליאה א' ו-29 לבסיס

כליאה ב'. באוקטובר 1995 הציעה מקמז"ר לסגן הפצ"ר, שפרקליט יודיע במכתב למפקדו של החייל שעליו (על המפקד) להודיע בתוך 24 שעות אם ברצונו לבוא לשפוט את החייל; בהעדר הודעה כזו בתוך 24 שעות, יועמד החייל למשפט בפני קש"ב אחר. עוד נאמר בהצעה, כי זמן ההמתנה למפקד שהביע את רצונו לבוא לשפוט את החייל, יוגבל ל-72 שעות.

תנאי כליאה

בשנת 1994 התקבלו בבסיסי הכליאה א' ו-ב' 15,011 כלואים. בעת הביקורת, ביוני 1994, היו בבסיס כליאה א' 480 כלואים (324 עצירים, 135 חבושים ו-21 אסירים) ובבסיס כליאה ב' - 487 כלואים (182 עצירים, 299 חבושים ושישה אסירים).

מינואר עד ספטמבר 1995 התקבלו בשני בסיסי הכליאה 10,618 כלואים, מהם 5,945 בבסיס כליאה א' ו-4,673 בבסיס כליאה ב'. 7,766 כלואים היו חיילים בשירות סדיר ו-2,852 חיילי מילואים.

בסיס כליאה א'

הכלואים משובצים בשלוש פלוגות: שתיים שוכנות במבנים ואחת באוהלים; באחת הפלוגות המבנים ישנים, מלפני קום המדינה, והצפיפות בהם היא מעבר למותר לפי הוראות קצין הרפואה הראשי (להלן - הקרפ"ר). על פי הוראות הקרפ"ר, שטח המגורים המזערי שנקבע למגורי חייל, לרבות כלוא, הוא 4 מ"ר. בביקורת נמצא, כי בארבעה מבין חמשת תאי הכליאה השטח לכלוא היה מ-1.9 מ"ר עד 3 מ"ר בלבד. חלונות התאים קטנים מאוד ואינם מאפשרים חדירה מספקת של אור.

מבדיקה לעדכון המצב עלה, כי באחת המחלקות של הפלוגה, המשוכנת במבנים הישנים, הורחבו חלונות המבנה, ומתוכנן להמשיך בעבודות ההרחבה של החלונות במבנים נוספים. כמו כן מתוכנן להרכיב במבנים אמצעי אוורור (ונטות). טרם הוחל בשיפוץ מתקן הקבלה, אולם הוכנסו בו שיפורים, כדי להקל על הכלואים. בנושא הצפיפות לא חל כל שינוי.

בסיס כליאה ב'

1. התקנות קובעות, כי אסירים, חבושים ועצירים ישוכנו בנפרד אלה מאלה, זולת אם החליט הקמז"ר אחרת. בבסיס כליאה ב', להבדיל מבסיס כליאה א', אין הפרדה בין סוגי הכלואים.

2. הכלואים משובצים בשתי פלוגות: פלוגה א' הינה פלוגת משמר, השוכנת באוהלים; בפלוגה ב' עשרה תאים בגדלים שונים. בתאים קבועות בצפיפות מיטות קומתיים (16 עד 36 מיטות בתא). השטח שעמד לרשות כלוא בתשעה מהתאים היה מ-1.7 מ"ר עד 3 מ"ר בלבד. האור בתאים אינו מספיק. בבדיקת העדכון עלה, כי לא חל שיפור.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1995, כי נושא תנאי המחיה של הכלואים נבחן כעת בעבודת מטה.

אמצעי משמעת

בתקנות פורטו אמצעי המשמעת ותקרת הזמן להטלתם, שבמסגרת סמכות של קצין מסגל בית הסוהר ושל מפקד בסיס הכליאה לנקוט, כל אימת שכלוא הפר את משמעת בית הסוהר: שלילת

הזכות לשליחת מכתבים או לקבלת ביקור, או למנת הסיגריות היומית; כליאה בתא הפרדה; והגבלת הזכות להפחתת העונש.²

1. בתקופה שנבדקה (יוני - אוגוסט 1994) הוטלו בעיקר אמצעי משמעת של שלילת ביקורי משפחה והגבלת הזכות להפחתת העונש (חלקם עונשים על תנאי), ואילו העונשים של שלילת הזכות לשליחת מכתבים ולמנת הסיגריות היומית לא הופעלו כלל. משרד מבקר המדינה העיר, שראוי לבחון אם יש צורך בהגדלת מגוון העונשים, כדי שניתן יהיה להתאים ביתר קלות את חומרת העונש לחומרת ההפרה.

2. המפקד או קצין מסגל בית הסוהר המוסמך לנקוט אמצעי משמעת רשאי לקבוע, כי אמצעי המשמעת, כולם או מקצתם, יהיו על תנאי ולתקופה שתיקבע, ובלבד שתקופת התנאי לא תעלה על שישה חודשים. נמצא, כי בכל המקרים שבהם ננקט בתקופה שנבדקה אמצעי משמעת על תנאי, לא נקבעה תקופת התנאי.

בדיקת העדכון התייחסה לעונשים שהוטלו בחודש ספטמבר 1995 בבסיס כליאה א' (כ-125 מקרים של הטלת אמצעי משמעת). התברר, כי הקצינים המוסמכים לנקוט אמצעי משמעת כבר קוצבים את תקופת התנאי. לא חל שינוי בעניין מגוון העונשים.

חקירות מצ"ח

1. אירוע שבו נפגע כלוא או חייל מסגל הבסיס, עקב גילוי של אלימות ביניהם, מועבר למפקד הבסיס, הרשאי להחליט על פי חומרת העניין על העברתו לחקירת המשטרה הצבאית החוקרת (להלן - מצ"ח). בתקופה ינואר - יולי 1994 נפתחו, בעקבות אירועים כאלה, 21 תיקי מצ"ח. משרד מבקר המדינה עיין באוקטובר 1994 ב-17 מתיקים אלה. התברר, כי ב-15 מהם מצא מצ"ח, כי מדריכי הכלואים מסגל הבסיס פעלו בהתאם להנחיות. בתיק נוסף החליט פרקליט צבאי להעמיד לדין משמעת חייל מסגל בסיס הכליאה ובתיק אחד טרם הסתיימה חקירת מצ"ח עד סיום הביקורת.

בדיקת העדכון מתייחסת לתקופה ינואר - ספטמבר 1995. בתקופה זו נפתחו 16 תיקי חקירה, שעניינם חשד להתעללות בכלואים במתקני הכליאה (15 מהתיקים התייחסו לבסיס כליאה א' ותיק אחד לבסיס כליאה ב'). התיקים נפתחו בעקבות תלונות שעלו ממקורות שונים, כמו ידיעות מודיעיניות ממדור מודיעין במפקדת מצ"ח, פניות כלואים משוחררים לנציב קבילות החיילים וכן מפרסום כתבות בעניין זה באמצעי התקשורת. מבדיקת כל 15 התיקים שהתייחסו לבסיס כליאה א' עולה:

(א) סיכומי חקירה בשני תיקים הוגשו לפרקליטות, אחד באפריל והשני במאי 1995; 13 האחרים הועברו ביולי 1995, כשעשרה מהם סוכמו בתיק אחד. במועד העדכון טרם התקבלו החלטות של פרקליט אף לא באחד מתיקים אלה.

(ב) בכל התיקים, למעט אחד, עולה מממצאי החקירה, כי התלונות היו מוצדקות, במלואן או בחלקן. למשל, בתיק המרוכז צוין בסיכום החקירה, בין היתר: "... תופעה בולטת בשגרת התנהגות סגל המדריכים בבסיס הכליאה הינה השימוש בכוח על ידי חיילי הסגל כנגד כלואים, שלא בהתאם להנחיות ולהוראות בנושא ... אחרים עושים שימוש במידת כוח שאינה הגיונית ואינה מחויבת לנוכח האירוע. לעתים הופעל כוח גם ללא

² בתקנות נקבע, בין היתר, כי מש"נידון כלוא למחבוש או למאסר לתקופה מצטברת רצופה העולה על עשרה ימים והקצרה ממאה ימים, רשאי המפקד להורות, אם ראה שהכלוא ראוי להפחתת עונשו, כי יופחת יום אחד מכל עשרה ימים של תקופת מחבוש או מאסר שעל הכלוא לרצות.

סיבה" ... "בולטת עובדת ריבוי התלונות על יחס שהינו מעבר לנוקשה, מזלזל, משפיל ופוגע מצד הסגל ... כל זאת למרות הריענונים הרבים שהועברו לבסיס הכליאה לעניין שמירת זכויות, כבוד, בריאות ושלמות כלואים ... בבסיס הכליאה אין הקפדה על תיעוד מתאים לפעילויות המבוצעות בשגרה כמו חתימה על טופסי העברה לאגף בודדים, דוחות אירוע והוראות כבילה באזיקים".

בנובמבר 1995 הוציא סגן הפצ"ר חוות דעת, שעניינה התעללות, שררה כלפי פקודים, אי-קיום הוראות, עבירה במסמכים צבאיים והתנהגות שאינה הולמת - בבסיס כליאה א'. בפתח חוות דעתו מציין סגן הפצ"ר, כי חלק ניכר מהתלונות נמצא מוצדק, וכי היתה שורה של חריגות מהותיות מהנהלים התקינים, מהוראות הקמ"ר ומהדין הכללי, בתפקודו של צוות בסיס הכליאה, ובכלל זה - בתפקודו של מפקד הבסיס (ששימש בתפקיד זה עד יולי 1995).

בחוות דעתו ציין סגן הפצ"ר, כי נוכח מסקנותיו ביחס למפקד בסיס כליאה א', הורה הפצ"ר על העמדתו לדין משמעתי בפני ראש אכ"א בגין העבירות הבאות: (א) התנהגות שאינה הולמת את עמדתו ודרגתו בצבא לפי סעיף 130 לחוק, שעניינה אי-טיפול בטענות שהובאו לפניו נגד פיקודיו בנושא שימוש באלימות כלפי כלואים המצויים במתקן הכליאה, התעללות בהם, השפלתם, ביזום ופגיעה בזכויותיהם; (ב) התרשלות לפי סעיף 124 לחוק, שעניינה אי-טיפול בעקירה מן השורש של נהלים פסולים, בלתי חוקיים ולעתים אף משפילים, שתפסו שביחה בין כותלי בסיס הכליאה, ואי-הקפדה על קיום הפקודות המחייבות בכל הנוגע לנושאים הקשורים קשר אמיץ בזכויות היסוד של הכלואים; (ג) התרשלות לפי סעיף 124 לחוק, בגין מתן דיווח בלתי מדויק למפקדו בנוגע לאירועים שאירעו בבסיס כליאה א'.

עוד מציין סגן הפצ"ר, כי מסקנותיו על התנהגותו של מפקד בסיס כליאה א', כפי שפורטו בחוות דעתו, מצביעות על כישלון פיקודי חמור; כישלון מסוג זה מצדיק שקילת התאמתו של מפקד הבסיס לתפקידי כליאה או פיקוד בכלל הצבא; לפיכך ממליץ הפצ"ר, כי ראש אכ"א ישקול אם יש מקום להמשך שירותו של הקצין בצה"ל, וזאת גם בהתחשב בתוצאות הדין המשמעתי שייערך לו.

נוסף לכך, קבע סגן הפצ"ר, כי 10 קצינים ו-23 חיילים מסגל בסיס כליאה א' יועמדו לדין: נגד חלקם יוגשו כתבי אישום לבית דין צבאי, וחלקם יועמדו לדין משמעתי בפני הקמ"צ"ר ועוזר הקמ"צ"ר לכליאה. העבירות העיקריות שבגין הוחלט להעמידם לדין היו, כלהלן: התעללות או התעללות בנסיבות מחמירות, לפי סעיף 65 לחוק; אי-קיום הוראות המחייבות בצבא, לפי סעיף 133 לחוק; התנהגות שאינה הולמת, לפי סעיף 130 לחוק; ושררה כלפי פיקודים, לפי סעיף 56 לחוק.

2. משרד מבקר המדינה העלה כבר ב-1994 את השאלה אם אין זה עדיף שתלונות נגד שוטרי המשטרה הצבאית ייבדקו על ידי גורם מחוץ לחיל. צה"ל הודיע בינואר 1995, כי הוא מקיים עבודת מטה בסוגיה זו, שאמורה להסתיים עד אמצע מארס 1995. כפתרון ביניים הוקמה במקמ"צ"ר, מחוץ למצ"ח, יחידה לחקירת שוטרים, ובה מוצבים עורכי דין במילואים וחוקרים בכירים. במועד העדכון, אוקטובר 1995, התברר, כי עדיין לא הסתיימה עבודת המטה בנידון.

בדצמבר 1995 הודיע צה"ל, כי בנושא חקירת תלונות כלואים נגד שוטרי המשטרה הצבאית נקבע, כי במקמ"צ"ר תופעל יחידה מיוחדת לחקירת שוטרים.

פעולות שיקום, חינוך והוראה

1. בפקודת הארגון נקבע, כי אוכלוסיית הכלואים תמוין בעת הקליטה לצורך קביעת השיבוץ בפלוגות וסוג המסלול השיקומי המתאים לכלוא, בהתאם לנתוניו האישיים, סוג העבירה ומשך

השהייה הצפוי במתקן הכליאה. בביקורת עלה, כי בשני בתי הכלא כלואים כ-80 עולים חדשים, בממוצע לחודש. לא נקבע אופי פעילות השיקום, החינוך וההוראה לאוכלוסייה מיוחדת זו. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בדצמבר 1994 הוכנה תכנית שיקומית לעולים חדשים, והיא תשולב בתכנית העבודה בשנת 1995.

בבדיקת העדכון עלה, כי באוגוסט 1995 החלה לפעול, לתקופת בחינה וניסיון, מש"קית עלייה אחת לשני בסיסי הכליאה גם יחד. עבודתה מתבטאת בעיקר באיתור העולים, בבחינת צורכיהם ובהפנייתם לגורמים רלוונטיים לטיפול - זאת במגמה לעודד אותם להמשיך בשירות. ממוצע הכלואים שהם עולים חדשים ושהתקבלו במהלך התקופה מינואר עד ספטמבר 1995 בבסיס כליאה א' בלבד, היה 70. משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי לבחון בתקופת הניסיון גם את השאלה, כלום מסוגלת מש"קית אחת לתת מענה למספר כה רב של עולים.

2. בתקן של כל בסיס כליאה יש קצינת הוראה וארבע מש"קיות. בפועל היו מוצבות בכל בסיס כליאה במועד הביקורת, יולי 1994, קצינה ומש"קית אחת בלבד.

לימודי השכלה והעשרה מתקיימים בשתי מסגרות עיקריות: הוראה בקבוצות, הכוללת בעיקר קורסי העשרה בתחומים שונים, והוראה פרטנית בתחום לימוד קרוא וכתוב, עברית וחשבון בסיסי, הניתנת לכלואים חסרים השכלת יסוד. בביקורת שנערכה ביולי 1994 עלה, כי חלק מהפעילויות לא התבצע בהתאם להוראות, בגלל חוסר כוח אדם.

בבדיקת העדכון התברר, כי בבסיס כליאה א' ו-ב' מתקיימים קורסי העשרה ולימוד פרטני, ובבסיס כליאה א' אף נפתחה כיתה מחשב. עם זאת, באוקטובר 1995 חסרו בכל בסיס כליאה שתי מש"קיות, ובבסיס כליאה ב' - גם קצינת חינוך. עקב כך, פעילות החינוך וההוראה עדיין אינה מתבצעת במלוא ההיקף.

משרד מבקר המדינה גם העיר, כי פעולות השיקום, החינוך וההוראה לכל כלוא לא נרשמו, וגם לא נבדקה השפעתם; בדיקה כזאת היתה מאפשרת לדעת אם בית הסוהר תורם תרומתו להקניית הרגלי משמעת נאותים ולחיזוק נורמות צבאיות רצויות.

3. על פי פקודת הארגון, יש לשלב הכשרות צבאיות ומקצועיות, כמו קורסים ופעילות חינוך והשכלה, בתקופת ריצוי העונש, כדי לחסוך בזמן שירות ולסייע לשיקום החיילים. נראה שהנחיה זו ישימה במיוחד כלפי חיילים המגיעים לכלא מבסיסים של מפקדת קצין החינוך והגדנ"ע הראשי (להלן - מקחג"ר). בבסיסים אלו הם שהו בקורסי יסוד והשכלה, כך שאם ימשיכו להשתתף בקורסים בתקופת ריצוי עונשם, הם לא יצטרכו להמתין לפתיחת קורסים חדשים לאחר שחרורם מהכלא. בפועל לא קיימו בסיסי הכליאה פעילות המשכית לקורסים אלה. בינואר 1995 הודיע צה"ל, כי כבר הוכנה תכנית לפעילות זו, בתיאום עם מקחג"ר. בבדיקת העדכון עלה, כי אמנם הוכנה תכנית לפעילות המשכית לקורסים אלה, אך טרם הוחל בהפעלתה.

ועדות התאמה להמשך שירות

תפקידה של ועדת התאמה בבסיסי הכליאה הוא לדון בהמשך שירותם בצה"ל של כלואים המובאים בפניה, תוך כדי התאמה מחדש של שיבוצם, או להמליץ בפני מפקד בסיס קליטה ומיון על סיום שירותם בצה"ל. בראש כל ועדה עומד קצין בדרגת סא"ל שמינה ראש אכ"א. ועדות אלה הן נוסף לוועדות התאמה הפועלות בצה"ל.

בשנת 1994 הובאו בפני הוועדה 2,780 כלואים, המהווים כ-18% מכלל הכלואים באותה תקופה; 35% פוטרו מהשירות.

בבדיקת העדכון עלה, כי בתקופה ינואר - ספטמבר 1995 הובאו בפני הוועדה 2,139 כלואים, המהווים 20% מכלל הכלואים. 1,043 מהם (50%) פוטרו מהשירות, ובנוגע לשאר - הומלץ על שינוי שיבוץ; נתונים אלה מצביעים על עלייה ניכרת בשיעור הפטור משירות לעומת נתוני 1994.

בינואר 1995 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי אכ"א מקיים עבודת מטה להגדרת התהליכים בעניין הבאת חיילים בפני ועדת התאמה בבסיסי הכליאה. עבודת המטה נועדה לבדוק שמא ההליכים הקיימים לעניין זה מנוצלים על ידי החיילים כדי להשתחרר מהשירות או לשנות את שיבוצם. בבדיקת העדכון עלה, כי בהמשך לעבודת המטה החליט ראש אכ"א לבטל את ועדות ההתאמה בבסיסי הכליאה החל מינואר 1996.

נושאים נוספים

משרד מבקר המדינה בדק נושאים נוספים: תעסוקת כלואים, טיפול רפואי וסדרי תברואה, טיפול בחפצי כלואים, טיפול בבקשות להמתקת עונש, ביקורי משפחות, ביקורת מכתבים וביקורי פיקוח. להלן פירוט הממצאים בנושאים שבהם עלו ליקויים:

1. **תעסוקת כלואים:** בבסיסי הכליאה קיימים בתי מלאכה לעבודות שונות של ייצור ושיפוץ ציוד צבאי. נוסף לכך מועסקים כלואים בעבודות אחזקה שונות בבסיסי הכליאה. מנתוני העסקת כלואים במהלך שבוע ימים ביולי 1994 עלה, כי בבסיס כליאה א' כ-30% מפוטנציאל ימי ההעסקה הוקדשו לעבודה בבתי המלאכה; כ-25% הוקדשו לעבודות אחזקה שונות וכ-45% לא נוצלו. בבסיס כליאה ב' כ-45% מפוטנציאל ימי ההעסקה בשבוע שנבדק הוקדשו לעבודה בבתי המלאכה, כ-9% הוקדשו לעבודות אחזקה שונות וכ-46% מפוטנציאל ההעסקה לא נוצל. צה"ל הצביע בפני משרד מבקר המדינה בינואר 1995 על הסיבות שלדעתו הגבילו את האפשרות לנצל את פוטנציאל ימי ההעסקה במלואו, וביניהן: ההליכים המשפטיים (פגישה עם סניגורים, מיצוי החקירה, הארכת מעצר בבתי דין ועוד); מסדרי חולים, ראיונות ופעילות חינוך ושיקום. משרד מבקר המדינה העיר, שראוי לבחון דרכים להגברת שיעור ההעסקה של הכלואים. בדצמבר 1995 הודיע צה"ל, כי נושא הגברת התעסוקה לכלואים הוצב כיעד בתכנית העבודה לשנת 1996.

2. **טיפול רפואי:** על פי התקנות, על קצין רפואה בבסיס כליאה לבדוק כל כלוא עם קבלתו לבית הסוהר, ולאחר מכן - כל אימת שהכלוא יתלונן על מחלה או מיחוש. בתקן המרפאה בבסיס כליאה א' רופא ושלושה חובשים, אשר צריכים לתת מענה רפואי לאוכלוסיית הכלואים בבסיס כליאה א', בבסיס כליאה ג' השכן, ולסגל המשטרה הצבאית המשרת במרחב צריפין. על פי הרישומים לתקופה ינואר - יוני 1994, ערך הרופא בממוצע 1,350 בדיקות לחודש (כולל בדיקות לחיילי היחידות הנוספות שאותן הוא משרת), מספר שלדברי רופא הכלא ומפקד הכלא הינו גדול מאוד. בבסיס כליאה ב' היה ממוצע הבדיקות באותה תקופה 1,020 לחודש.

בבדיקת העדכון עלה, כי העומס על הרופא בבסיס כליאה א' (המשרת גם בסיסים נוספים, כאמור לעיל) אף גדל: מינואר עד ספטמבר 1995 ערך הרופא למעלה מ-14,000 בדיקות, שהן 1,556 בדיקות בממוצע לחודש; מספר בדיקות זה גדול כמעט פי שניים מהמספר שקבעה מפקדת הקרפ"ר (להלן - מקרפ"ר) כמספר סביר (700 - 800 בדיקות בחודש).

במאי 1994 פנה מפקד בסיס כליאה א' אל מקמצ"ר בבקשה לבחון מחדש את תקן הצוות שבמרפאה. באוגוסט 1995 ביקר הקרפ"ר במתקני הכליאה. בסיכום הביקור שהוציאה מקרפ"ר נאמר, בין היתר, כי היקף הפונים בחודש אמנם מצביע על הצורך לבחון הוספת תקן רופא נוסף,

אך קיים מחסור חמור ברופאים סדירים, כך שלא ניתן יהיה לאייש תקן זה; הנושא ייבחן ברבע השני של שנת 1996.

3. **בקשות להמתקת עונש:** על פי החוק, עונש שהוטל בדין משמעתי, רשאי הרמטכ"ל לבטלו או להקל בו על ידי הפחתתו או החלפתו בעונש קל ממנו. הרמטכ"ל אצל סמכותו זו לראשי האגפים במטה הכללי (המטכ"ל), לאלופי הפיקוד, למפקדי הזרועות ולמפקד מפקדת חילות השדה (מפח"ש).

בשתיים מבין עשר בקשות להמתקת עונש שנבדקו בבסיס כליאה ב', היו עיכובים בהעברתן ללשכת האלוף. בבסיס זה עלה גם מקרה שבו כלוא שוחרר באיחור של יומיים, בעקבות מסירת הודעה לא מדויקת בעניין החלטה לשחררו. עוד עלה בביקורת, שבמקרים שבהם תשובת האלוף לבקשה הינה שלילית, אין הקפדה של הלשכות להודיע על כך. כך קרה, שחיילים השלימו את תקופת ריצוי עונשם ושוחררו, בלי שקיבלו תגובה כלשהי לבקשתם.

בבדיקת העדכון נבדקו 11 מבין 112 בקשות להמתקת עונש בבסיס כליאה א' שהוגשו בספטמבר 1995. לא נמצאו עיכובים בהעברת הבקשות ללשכת אלוף, אך הועלו שני מקרים שכלואים שוחררו באיחור של יום אחד, בשל תקלה משרדית בהעברת החלטת האלוף לבסיס הכליאה. בעניין זה העיר משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי, שתשובות אלוף על בקשות להמתקת עונש תועברנה ביום מתן ההחלטה במברק או בפקסימיליה, כך שתהיה בכל מקרה בידי בסיס הכליאה אסמכתה כתובה, בהקדם האפשרי, לשחרור החייל.

עוד התברר בבדיקת העדכון, כי כדי למנוע עיכובים בטיפול בבקשות להמתקת עונש, הכין אכ"א באוגוסט 1995 הצעה לתיקון פקודת המטכ"ל בנושא. על פי התיקון המוצע, יהיה על האלוף, שבירו הסמכות להמתיק את העונש, להשיב על הבקשה עד 48 שעות מיום קבלתה בלשכתו.

4. **ביקורי משפחות:** מתקן הביקורים של בסיס כליאה א' כולל שני תאים גדולים, ובהם מרוכזים הכלואים וממתינים לתורם, וכן חצר מקורה, שבה מתקיים הביקור בפועל. הכלואים הממתינים למפגש עומדים בצפיפות ליד החלונות וצופים לכיוון החצר. חלקם ממתינים משך זמן רב, לעתים כארבע שעות עד קיום הביקור. המפגש עצמו נעשה בקבוצות של כ-100 איש (כלואים ובני משפחותיהם), דבר המונע כל פרטיות. שטח ההמתנה של משפחות נמצא מחוץ לכותלי הכלא, והוא מקורה רק בחלקו. צה"ל מסר בינואר 1995 למשרד מבקר המדינה, כי נושא שיפור התשתית באתר ביקורי המשפחות בבסיס כליאה א' נידון עם אגף האפסנאות (אג"א), אך בשלב זה לא נמצאו מקורות תקציביים.

בבדיקת העדכון עלה, כי נעשו שיפורים, הבאים לביטוי בכך שהוארך משך הביקור ושלכל משפחה מוקצים שולחן וכיסאות. כדי להקל על המשפחות המבקרות בבסיס כליאה א', הן מוסעות משערי בסיס צריפין עד לבסיס הכליאה ובחזרה.



מבקר המדינה סבורה נוכח הממצאים שהועלו, כי יש לנקוט את כל הפעולות הדרושות, כדי למנוע פגיעה בעצירים או בזכויותיהם על ידי סגל בתי הסוהר הצבאיים. מבקר המדינה רואה בחיוב את הקמתה בעקבות הביקורת של היחידה המיוחדת לחקירת שוטרים צבאיים.

מן הראוי לבחון כעבור זמן אם היחידה עונה על הציפיות או שיש מקום להפעלתה על ידי גורם מחוץ לחיל, כגון הפרקליטות הצבאית.

בשנים האחרונות פעלה מקמצ"ר לשיפור התנאים הפיזיים בבסיסי הכליאה, ואף יצרה מסגרות לתעסוקה יצרנית של הכלואים. עם זאת עולה מממצאי הביקורת, שיש צורך בפעילות נוספת ונמשכת בתחומים אלה ובתחום החינוך וההוראה.

החלת חוק יסודות התקציב,

התשמ"ה-1985, על צה"ל

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - החוק), מסדיר, בין היתר, את סמכויות הממשלה להוציא בשנת כספים פלונית את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה. החוק גם קובע עבירות משמעת, שבגינן ניתן להעמיד עובדי מדינה ועובדי גוף מתוקצב לדין משמעתי; בתקנות יסודות התקציב (שיפוט משמעתי), התשמ"ט-1988, המפרטות את כללי השיפוט המשמעתי בגין הפרת הוראותיו של החוק, נקבע, כי הגדרת עובד מדינה ועובד גוף מתוקצב לעניין החוק אינה כוללת חייל, שוטר וסוהר. כדי שניתן יהיה להסדיר את החלת החוק, על חיילי צה"ל, היה על צה"ל לקבוע ולעגן בפקודותיו מי האחראי על יישומו בצה"ל, ואת האחריות המשמעטית של חייליו בנוגע לעבירות על הוראות החוק.

בחודשים יוני עד אוקטובר 1995 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בנושא האחריות והסמכות ליישום החוק בצה"ל. הביקורת נערכה במשרד הביטחון (להלן - המשרד): באגף התקציבים (להלן - את"ק), באגף ארגון, בקרה ומידע (להלן - אגף אב"ם) וביחידת היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - היועמ"ש); בצה"ל: באגף התכנון במטה הכללי (להלן - אג"ת) ובמפקדת הפרקליטות הצבאית הראשית (להלן - מפצ"ר).

פרק ג' של החוק מתייחס לתקציב הביטחון. צוין בו, בין היתר, כי בתקציב הביטחון יצוינו סכומי הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה, הרשאה להתחייב ושיאי כוח אדם; וכי על תקציב הביטחון יחולו הוראות החוק בתיאומים האמורים בפרק זה. בפרק ג' נקבעו גם כללים בנוגע להעסקת חיילים בשירות חובה ובשירות קבע ולאזרחים עובדי צה"ל, בהתחשב בשיא כוח האדם הנקוב בחוק התקציב השנתי. במסגרת אישור חוק התקציב השנתי מאושרים הסכום הנקוב כהוצאה בתקציב הביטחון וכן סכום ההרשאה להתחייב, המאפשרת, בין היתר, לבצע את התכניות הרב-שנתיות ולממש את התקציבים הרב-שנתיים; כן מאושר בו שיא כוח אדם.

כ-76% מתקציב הביטחון מיועדים בשנת הכספים 1996 לפעילות צה"ל, והשאר - לפעילות גופי המשרד השונים. את"ק מעמיד לרשות גופי צה"ל תכנית התקשרות למימוש תכניות העבודה שאושרו להם על ידי מקבלי ההחלטות במשרד ובצה"ל. נתח המימון המתוכנן לתשלום בשנה מסוימת בגין תכנית ההתקשרות שהועמדה לרשות אותם גופים ובגין התחייבויות משנים קודמות אמור להוות את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי באותה שנה. מימוש תכניות ההתקשרות כרוך בפעילות תקציבית ענפה של חיילי צה"ל, הכוללת, בין היתר, את הבקרה שהגופים התקציביים בצה"ל מפעילים כדי לוודא שתכניות ההתקשרות לא יחרגו מהתכניות שאושרו להם. הפעילות התקציבית שתוארה לעיל מבוקרת גם על ידי המשרד, תוך כדי התהליך, ומימושה מותנה באישורים מתאימים של המשרד.

כמו כן, מעמיד את"ק לרשות גופי צה"ל שיא כוח אדם, בהתאם לקבוע בחוק התקציב השנתי, אולם בשונה מתכנית ההתקשרות, יש לצה"ל סמכות בלעדית לגייס כוח אדם לחובה, לקבע ולמילואים, ואילו הבקרה של המשרד נעשית בדיעבד. לגיוס כוח אדם השלכות תקציביות: חריגה משיא כוח אדם הינה כשלעצמה חריגה מהחוק, וגם עלולה לגרום לחריגה מסעיפי הוצאה.

על פי הוראת משרד הביטחון (להלן - המ"ב) 11.24, ייעודו של את"ק הוא תכנון, ניהול ובקרה של תקציב הביטחון. ההוראה מציינת עוד, כי ראש את"ק כפוף למנכ"ל המשרד, וכי הוא משמש גם יועץ כספי לרמטכ"ל (להלן - יועכ"ל); ההוראה קובעת גם, כי לביצוע תפקידיו כיועכ"ל הוא כפוף לרמטכ"ל. גם על פי הוראת הפיקוד העליון (להלן - הפ"ע) 2.0602, הדנה בנושא "היועץ הכספי לרמטכ"ל", כפוף היועכ"ל לרמטכ"ל, מקבל הוראות ממנו ופועל בשמו. בין תפקידיו העיקריים: תכנון התקציב וניהול ובקרה של התקציב. חלוקת הסמכות והאחריות בין התפקיד של ראש את"ק לבין זה של היועכ"ל אינה מוגדרת באופן ברור.

החלת החוק הביאה לצורך לקבוע מי אחראי ליישום ההוראות בצה"ל. בעקבות פגישת עבודה בין שר הביטחון לרמטכ"ל בנושא החוק, מפברואר 1988, שבה נקבע כי היועכ"ל יהיה אחראי בצה"ל ליישום החוק, החל צה"ל בעבודות מטה לקראת פרסום פקודות צבא המסדירות את אחריותו וסמכויותיו של היועכ"ל בנוגע להחלת החוק על חיילי צה"ל. פקודות אלו יבהירו את תחומי האחריות של הגורמים בצה"ל בתחום הבקרה התקציבית, ויקבעו פעולות למניעת חריגות ממסגרות התקציב המאושרות לגופי צה"ל. חלקן של עבודות המטה לא הושלמו.

משרד הביטחון

פיקוח ובקרה תקציבית". מטרת ההוראה להבהיר ולהגדיר את תחומי האחריות של הגורמים במערכת הביטחון בתחום הבקרה התקציבית, ואת הפעולות שעליהם לנקוט למניעת חריגה מהתקציב המאושר, כמתחייב מהחוק. ההוראה קובעת רשימה של בעלי תפקידים במשרד האחראים לביצועה במשרד. כמו כן נאמר בה, כי בנוגע לנעשה בצה"ל, "היועכ"ל בתוקף אחריותו, יתקין הוראות בצה"ל לגבי הפעולות הנוגעות לחוק".

צה"ל

הפ"ע 2.0602 - "היועץ הכספי לרמטכ"ל"

הפ"ע 2.0602 - "היועץ הכספי לרמטכ"ל" פורסמה במאי 1981, כארבע שנים לפני פרסום החוק. לאחר החלת החוק, ולצורך יישומו בצה"ל, הוחל בתהליך עדכון של ההפ"ע, כדי לתת ביטוי לסמכותו ולאחריותו של היועכ"ל לגבי יישום החוק. בהצעה לעדכון שצה"ל גיבש צוין, כי היועכ"ל כפוף לרמטכ"ל, פועל בשמו ומשמש גם כראש את"ק במשרד. תפקידיו העיקריים: תכנון התקציב, ניהול ובקרה של התקציב, פיתוח שיטות תקציב והדרכה בנושא תקציב, ייעוץ בתחום התקציבים ויישום החוק בצה"ל. ביולי 1990 חתם הרמטכ"ל על ההצעה, והיא הועברה לחתימתו של שר הביטחון. אולם, ההצעה לא פורסמה בשל התנגדות מנכ"ל המשרד, שטען שעל פי הנוסח המוצע מועברות סמכויות מראש את"ק ליועכ"ל. נוכח עמדת המנכ"ל מצאה מערכת הביטחון שיש צורך לבדוק כיצד להגדיר בהפ"ע ובהמ"ב (שתוצא במקביל) את הסמכויות בכל אחד משני התפקידים: היועכ"ל וראש את"ק במשרד, סמכויות שכאמור, לא הוגדרו עד אז בבהירות.

בינואר 1992 התקיים דיון בנושא אצל מנכ"ל המשרד, בהשתתפות כל גורמי המשרד הרלוונטיים. בדיון גובשה עמדת המשרד המתנגדת לפרסום הצעת הפ"ע 2.0602, בין היתר, מהסיבות הבאות:

(א) ההצעה שהוגשה לרמטכ"ל כורכת תפקידי ייעוץ יחד עם תפקידי ביצוע.

(ב) לתקציב הביטחון שני ממדים. הממד האחד הוא ממד ההתקשרות (ההרשאה להתחייב), והשני הוא המימון. הניהול ומימוש הביצוע של התקציב נעשים במשרד על ידי שני אגפים: את"ק - האחראי לממד ההתקשרות, ואגף הכספים (אכ"ס) - האחראי למימון. ליועכ"ל אין אפשרות לנהל את התקציב, כיוון שהוא "אינו אינטגרטיבי" עם הגוף שבאמצעותו מתבצע ניהול תקציב המימון.

(ג) היועכ"ל, כשמו כן הוא: זהו גורם מטה מטכ"לי, המייעץ למטה הכללי בנושאי תקציב, אך אינו נושא בתפקידי ניהול וביצוע.

על פי תפיסה זו, הציע המשרד הצעה חלופית להפ"ע 2.0602. עיקר השוני בין תפיסת המשרד לבין הצעת צה"ל התבטא בהגדרת התפקידים. בהצעת המשרד הוגדרו תפקידיו העיקריים של היועכ"ל, כלהלן: ייעוץ בתחום התקציב, בקרת התקציב, יישומו בצה"ל של החוק, ופיתוח שיטות תקצוב ושיטות הדרכה בנושאי תקציב בצה"ל. אין בה זכר לסמכויות תכנון וניהול.

מהמסמכים עולה, כי מינואר 1992 עד יוני 1993 לא נעשה כל טיפול בנושא. רק ביולי 1993 נערכה פגישה בין אג"ת לבין אגף אב"ם. הובהר בה, כי התייחסות המשרד לנושא מינואר 1992 בעינה עומדת. מהתיעוד עולה, כי מאז ועד יוני 1995 שוב לא היה כל טיפול בנושא, והוא חודש רק עם תחילתה של עבודת הביקורת של משרד מבקר המדינה. באוקטובר 1995, מועד סיום הביקורת, נמצא הנושא שוב בטיפול באג"ת ובאת"ק/היועכ"ל, וזאת כאשר אג"ת הסכים לשקול את עמדת המשרד מינואר 1992, אך ביקש שאת"ק יקצר את נוסח ההצעה.

אולם, בתשובתו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל בינואר 1996, כי עדיין קיימת סתירה בין גישת המשרד, ולפיה ליועכ"ל אין סמכות ביצועית אלא הוא מהווה גורם מייעץ בלבד, לבין עמדת צה"ל, ולפיה היועכ"ל הוא הסמכות המקצועית העליונה בצה"ל בנושא תכנון התקציב, ניהול ובקרה עליו; וכי הוא רואה את היועכ"ל כגורם הביצוע האחראי לקבוע פקודות מחייבות בתחום התקציב. עוד הוסיף צה"ל, כי עבודת מטה בנושא עדכון הפ"ע 2.0602, שנועדה בין היתר ליישב סתירה זו, תסתיים עד הרבעון השני של שנת 1996.

פקודת מטכ"ל 1.0301 - "יישום חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בצה"ל"

בסוף שנות השמונים החל צה"ל בתהליך לקראת פרסום פקודת מטכ"ל 1.0301 - "יישום חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בצה"ל". היה צורך בפקודת מטכ"ל זו, כדי להבטיח פעולות למניעת חריגות ממסגרות התקציב המאושרות, שהועמדו לרשות הגופים התקציביים, ולהבהיר את תחומי האחריות של הגורמים בצה"ל בתחום הבקרה התקציבית. בהעדר פקודה מתאימה, לא ניתן להעמיד חייל צה"ל לדין משמעתי בגין הפרת הוראה מהוראות החוק. כמו כן, מעוגנת בהצעת פקודה זו האחריות האישית של ממלאי תפקידים בצה"ל.

הצעת הפקודה גובשה, סוכמה ונחתמה בידי כל דרגי העבודה בצה"ל, והוגשה לחתימת הרמטכ"ל באוקטובר 1990. מהמסמכים עולה, כי בעקבות בקשת הרמטכ"ל דאז לקבל הסברים על הצעת הפקודה, ניסה היועכ"ל פעמיים (בנובמבר ובדצמבר 1990) ליזום דיון בנושא זה, אך לא נענה. מדצמבר 1990 עד אוקטובר 1995 לא היה כל טיפול בנושא. מהתיעוד שעמד בפני הביקורת

ובדיונים שניהלו נציגי הביקורת לא התקבל הסבר להפסקת הטיפול בפרסום הפקודה. הנושא התעורר שוב עם תחילת הביקורת, ואת"ק הודיע, שבאוקטובר 1995 הוחלט בלשכת הרמטכ"ל, כי הטיפול בפרסום הפקודה יתחדש לאחר שתפורסם הפ"ע 2.0602.

החלת הוראות המשרד והנחיות ראש את"ק על חיילי צה"ל

אחד מלקחי "פרשת דותן" התייחס לצורך לתקן את המצב המשפטי, ולפיו המשרד אחראי לנושאי רכש ותקציב עבור צה"ל, אולם לא ניתן היה לחייב את חיילי צה"ל לציית לנורמות ההתנהגות הקבועות בהוראות המשרד.

לפיכך נערכה, לפי הנחיית מנכ"ל המשרד, עבודת מטה מקיפה עם צה"ל. נטלו בה חלק אג"ת, מפצ"ר, סמנכ"ל המשרד לארגון ומינהל (ארו"ם) והיועמ"ש; ובעקבותיה פורסמו שתי הפ"עות, כמפורט להלן:

(א) בפברואר 1993 פורסמה הפ"ע 1.0106, המחייבת כל חייל הממלא תפקיד במשרד או מטעם המשרד, לציית להוראות המשרד המסדירות את תחומי פעילותו.

(ב) באוגוסט 1993 פורסמה הפ"ע 2.0714, הקובעת נורמות לנציגי צה"ל בנושא ההתקשרויות עם ספקים; בהפ"ע זו צוין, כי היא אינה חלה על החיילים שצה"ל מציב במשרד לצורך מילוי תפקיד; עליהם חלה, כאמור, הפ"ע 1.0106.

ראש את"ק טען, כי לאחר שפורסמו שתי הפ"עות דלעיל, יש להשלים את התמונה על ידי מתן ביטוי בפקודת צבא למחויבותם של חיילי צה"ל שאינם מועסקים במשרד לפעול בתחום התקציב על פי הוראות המשרד הרלוונטיות והנחיות את"ק. ממכתבו של הפרקליט הצבאי הראשי (הפצ"ר) מאפריל 1993 לסגן הרמטכ"ל עולה, כי לדעתו אין קושי משפטי שגופי צה"ל העוסקים בענייני תקציב יורו לכפופים להם לפעול בנושאי תקציב לפי הוראות המשרד.

ראש את"ק הציע להסדיר את הנושא באמצעות הוספת סעיף חדש להפ"ע 2.0714, והיועמ"ש הכיר בצורך לעדכן הפ"ע זו, בהתאם להצעת את"ק. בפברואר 1994 פנה אגף אב"ם לאג"ת בבקשה לעדכן את הפ"ע 2.0714 על ידי הוספת סעיף, שיאמר בו כלהלן: "חיילי צה"ל יפעלו על פי העניין, ובהתאם להוראות המשרד והנחיות אגף התקציבים בתחום התקציבי". באפריל 1994 דחה אג"ת את ההצעה, בין היתר - בטענה שאין לכרוך בהוראה הדנה בתחומים לוגיסטיים את תחום התקציב; לדעתו, הדרך הנכונה להטמעת תחום התקציב הינה פרסום פקודת מטכ"ל 1.0301 דלעיל.

בתשובה לממצאי הביקורת, הודיע אגף אב"ם למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 1995, כי גם אם עיגון הנושא במסגרת פקודת מטכ"ל 1.0301 עשוי לפתור את הבעיה, הוא ימשיך לבקש את עדכון הפ"ע 2.0714 כאמור לעיל, ולכשתפורסם פקודת המטכ"ל החדשה, תישקל עמדתם בעניין עדכון הפ"ע.

צה"ל מצדו הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1996, כי הינו עומד על התנגדותו לכך, שגורם חיצוני - ראש את"ק - יוסמך להוציא פקודות כלליות אשר יחייבו את כלל חיילי צה"ל, שכן צה"ל הינו מערכת היררכית, אשר בראשה עומד הרמטכ"ל. כל פקודה במערכת זו (כללית או פרטנית) צריכה להגיע מגורם המהווה חלק מהמערכת ההיררכית, ולכן אין אפשרות שגורם מחוץ לצבא יוסמך לקבוע פקודות. כמו כן, גם כשמדובר בפקודות המוצאות על ידי רשויות צבאיות קיימת בעיה של פרסומן בכלל צה"ל, פרסום המהווה, כמוכן תנאי בסיסי לדרישה מחייל לציית לפקודות. בעיה זו קשה יותר כשמדובר בפקודות המוצאות על ידי גורם חוץ צבאי.



גם כיום, כעשר שנים לאחר פרסום חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, צה"ל לא פרסם עדיין פקודות הקובעות שפעולה בניגוד לחוק מהווה עבירת משמעת. כמו כן, לא נקבע בפקודות צה"ל מי אחראי ליישום חוק זה בצה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח העובדה שחלק הארי מתקציב הביטחון מוקצה לפעילות צה"ל, ונוכח העובדה שבתחום כוח האדם נתונה לצה"ל הסמכות הישירה לממש את שיא כוח האדם, מן הראוי להשלים את תהליך פרסום הפקודות, כדי להבטיח שחיילי צה"ל העוסקים בפעולות בתחום התקציב ישאו באחריות משפטית לביצוע פעולות הגורמות לחריגה ממסגרות של תכניות ההתקשרות שהועמדו לרשות גופי צה"ל ומשיא כוח האדם שנקבע בחוק התקציב השנתי. לפיכך, גם ברמה העקרונית וגם ברמה המעשית קיים פגם בהעדר הגדרה של אחריותם המשפטית של חיילי צה"ל העוסקים בפעילות תקציבית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מערכת הביטחון להסדיר את החלת חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, על חיילי צה"ל, ובעיקר לפעול לפרסום מהיר של פקודת מטכ"ל 1.0301, שתבהיר את תחומי האחריות של הגורמים בצה"ל בתחום הבקרה התקציבית, ותבטיח פעולות למניעת חריגות ממסגרות התקציב המאושרות, שהועמדו לרשות הגופים התקציביים.

ממצאי מעקב

משחקי מלחמה

דוח שנתי 44, עמ' 1067

משחק המלחמה בא לבחון תכניות ורעיונות מבצעיים ולגבש פתרונות שונים, ומהווה כלי להכשרה ולתרגול המפקד בחשיבה צבאית.

בתקופה יולי 1992 - יולי 1993 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בתחום משחקי המלחמה בצה"ל: הגדרתם, מהותם, מטרותיהם, הטמעתם בקרב הקצונה הבכירה, השימוש בהם והתועלת המופקת מהם. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 44, עמ' 1067, ולהלן עיקריהם: חטיבת תורה והדרכה (להלן - חטיבת תוה"ד) שבאגף המטה הכללי (להלן - אג"ם) ומחלקת ההדרכה לשעבר לא מיצו את האחריות המקצועית שהוטלה עליהן בתחום ביצוע משחקי המלחמה; מסמך שפרסמה חטיבת תוה"ד, המגדיר את משחק המלחמה ומנחה כיצד לערוך אותו, לא הוטמע בקרב הקצינים בצה"ל שאחזו בדעות שונות בנוגע למהותו, להגדרתו, לייעודו ולמטרותיו של משחק המלחמה; הנעשה בפועל בתחום משחקי המלחמה בצה"ל לא תאם במלואו למהות הבסיסית של משחקי המלחמה - תרגול החשיבה, ואף לא למתכונת שפרסמה חטיבת תוה"ד; התפוקה שהתקבלה ממשחקי המלחמה לא היתה המיטבית, בין היתר, בשל חוסר מקצועיות בנושא של חלק ניכר מהעוסקים במשחקי המלחמה, ועקב תדירותם הנמוכה של משחקי המלחמה; הכשרת הקצין בתחום משחקי המלחמה והשימוש בכלי

זה בקורסים השונים לא היו מספקים; לא היה קיים גרעין קבוע למינהלות של משחקי המלחמה - גרעין שיוכל בין היתר לשמר ידע, להגיע להתמחות מקצועית, להנחות ולפתח תפיסות.

בנובמבר 1995 ערך משרד מבקר המדינה מעקב בנושא, שנועד לבחון את התקדמות הטיפול בממצאים שעלו בביקורת הקודמת. המעקב נערך בחטיבת תוה"ד, באגף התכנון (להלן - אג"ת), במפקדת חיל האוויר ובמפקדת חילות השדה (להלן - מפח"ש).

אלה ממצאי המעקב:

תפיסת המונח "משחק מלחמה" והגדרתו

1. בסוף שנת 1992 פרסמה חטיבת תוה"ד מסמך "תורת הלחימה, האימונים והדרכה - משחקי מלחמה" (להלן - עקד-340), המחייב את כלל צה"ל בנושא משחקי מלחמה. המסמך כולל את מאפייני משחק המלחמה, את סיווגם של משחקי המלחמה, את הגורמים המשתתפים ואת השלבים בעריכת משחקי מלחמה. במסמך הוגדר משחק המלחמה, כדלהלן: "תרגיל תכנון שתכליתו תרגול חשיבה של מפקדים בבעיות מבצעיות במתארי המלחמה השונים. התרגיל נערך על גבי מפות ואמצעי עזר שונים. טכניקת משחק המלחמה משמשת גם לבחינה ו/או הטמעת תכניות מבצעיות קיימות". במסמך צוין, כי משחק המלחמה מהווה עזר משלים לתרגילים ולניסיון המעשי.

במעקב עלה, כי מאז הביקורת הקודמת המשיכה חטיבת תוה"ד לבחון את הגדרת המושג משחק מלחמה. באוקטובר 1995 אישר ראש חטיבת תוה"ד (להלן - רח"ט תוה"ד) הגדרה חדשה למשחק המלחמה, כדלהלן: "הדמיה דו-צדדית (או רב-צדדית) של פעילות צבאית, המייצגת מצבים אמיתיים או משוערים, שנועדה לבחינת רעיונות מבצעיים, להטמעת תכניות ולניתוח תפיסות ומערכות, ומתנהלת על בסיס כללים מוגדרים". ההגדרה החדשה מדגישה את מושג הדו-צדדיות שחסר בהגדרה הקודמת. כמו כן המושג החדש שהוכנס - "הדמיה דו-צדדית" - מחליף את המושג "תרגיל תכנון", ובכך מבהירה ההגדרה החדשה את קו החיתוך בין תרגיל לבין משחק מלחמה.

2. במסגרת הביקורת הקודמת נבחן אופן שילוב משחק המלחמה בעבודת המטה של צה"ל, ועלה, כי על פי ספר עבודת המטה שפרסמה חטיבת תוה"ד בשנת 1992 נקבע, כי אחד השלבים המומלצים בתהליך נוהל הקרב הוא משחק מלחמה. שלב זה נקבע כרצוי ולא כחובה; ולכן קיום משחק מלחמה והיקפו נתונים לשיקול דעתו של המפקד. במעקב נמצא, כי על פי ספר עבודת המפקד והמטה שפרסמה חטיבת תוה"ד ב-1993, נתון עדיין שילוב משחק המלחמה בנוהל הקרב לשיקול דעתו של המפקד.

בעיות בהבנת מהותו, הגדרתו וייעודו של משחק המלחמה

הביקורת הקודמת הצביעה על כך, כי אף שעברה כמחצית השנה מאז פרסום עקד-340 עדיין היו קיימות דעות שונות בקרב מפקדים בכירים, השונות מאלה שנקבעו במסמך בנוגע למהותו, להגדרתו, לייעודו ולמטרותיו של משחק מלחמה. משרד מבקר המדינה קבע, כי מן הראוי, שיינקטו פעולות להטמעתו של המסמך.

במעקב עלה, כי בשנים 1994 ו-1995 הוציאו מספר גופים, כגון מפח"ש, מפקדת פיקוד העורף (מפקע"ר), מפקדת קצין הקשר, האלקטרוניקה והמחשבים הראשי (מקשר"ר)

הנחיות בנושא משחקי מלחמה, על פי העקרונות שקבעה חטיבת תוה"ד, התואמות לרמתם ולאופי פעילותם. גופים אחרים מתבססים על עקד-340 בנושא משחקי מלחמה, שהפיצה חטיבת תוה"ד, ונעזרים בהנחייתו של מדור משחקי מלחמה שבחטיבת תוה"ד.

שיטות הנהוגות במשחקי המלחמה הנערכים בצה"ל

השיטות הנהוגות בכוחות היבשה

1. בדוח הביקורת הקודמת פורטו שיטות ידניות שונות לביצוע משחקי מלחמה, כגון: "מחשבת קרב 1", שבה המתורגלים מבצעים מהלכים בשדה קרב מדומה על גבי שולחן מפה, ותוצאותיהם מוערכות על ידי אנשי בקרה בעזרת כללים ומדדים שונים. כמו כן צוין, כי החל תהליך ההטמעה של המערכת הממוחשבת "מחשבת קרב 3", הנותנת דימוי ריאלי של שדה הקרב, כלי בקרה ושפיטה נוחים וכושר תחקור באמצעות שחזור, עיבוד וניתוח ממוחשב של הנתונים.

המעקב מצביע על התרחבות השימוש במערכת "מחשבת קרב 3". קיימים כבר ארבעה מתקנים בעלי יכולת הפעלה עצמאית של מערכת "מחשבת קרב 3": במרכז לאימון מפקדים (מרא"ם), במכללה הבין-זרועית לפיקוד ולמטה (פז"ם), בבסיס האימונים ליחידות השדה (באל"ש) ובבסיס ההדרכה של חיל התחזוקה. כמו כן שולבה המערכת בתרגילים מטכ"ליים ופיקודיים. הפעילות בנושא "מחשבת קרב 3" מתבצעת בהנחיית ועדת היגוי צה"לית בראשות רח"ט תוה"ד, שעל הקמתה דווח בדוח הביקורת הקודמת.

2. הדמיה מערכתית: בשנת 1992 הועלה צורך במערכת הדמיה מערכתית (ממוחשבת), שתתן מענה טוב יותר לתרגילים ברמות הפיקוד והמטה הכללי (להלן - המטכ"ל), בהתחשב בשדה הקרב העתידי ובצרכים העתידיים של צה"ל. לפיכך הוצע לפתח כלים חדשניים עתירי טכנולוגיה, המבוססים על דימוי שדה המלחמה המערכתי-האסטרטגי, שיהוו תחליף לשיטות התרגול הקיימות. בינואר 1994 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, שעדיין לא הסתיימה הגדרת אפיון המערכת להדמיה מערכתית, הכרוכה לטענתו בעבודת הכנה תקדימית וחדשנית. המתקן לתרגול פיקוד ושליטה, שבמסגרתו תופעל המערכת להדמיה מערכתית, נמצא בתהליך בנייה מתקדם, שיסתיים בשנת 1995.

המעקב העלה, כי רק באוגוסט 1995 החל ענף מודלים ומשחקי מלחמה שבאג"ת לעסוק באפיון המערכת להדמיה מערכתית. הקמת המתקן לתרגול פיקוד ושליטה הושלמה.

השיטות הנהוגות בחיל האוויר

בביקורת הקודמת התברר, כי לדעת מפקדת חיל האוויר מערכת "מחשבת קרב 3" אינה מתאימה לצורכי החיל. חברה אזרחית, המפתחת עבור החיל מערכות שונות, עסקה בפיתוח משחק מלחמה לאימון הפורום המבצעי של מפקדת החיל. בפברואר 1994 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי כבר החלו הרצות ניסיוניות של המערכת החדשה, ולאפריל 1994 תוכננה הרצה נוספת של המשחק בראשות מפקד החיל.

במעקב עלה, כי ביולי 1994, לאחר ניסוי המערכת החדשה, קבע מפקד חיל האוויר, כי תוספת היכולת שמקנה המערכת בנושא איכות התכנון המבצעי של חלוקת סד"כ חיל האוויר, אינה משמעותית ביחס לדרכים האחרות שעל פיהן מתרגל החיל את עצמו. לפיכך החליט מפקד החיל, כי תופסק הפעילות בנושא.

בעקבות ההחלטה להפסיק את פיתוח המערכת החדשה, החליטה מפקדת חיל האוויר באוקטובר 1995 לפתח מערכת "מחשבת קרב 3" המותאמת לצורכי חיל האוויר. הפיתוח ייעשה על ידי המרכז לניתוח מערכות באג"ת, כך שתובטח אינטגרטיביות עם המערכת הצה"לית, וניתן יהיה להיעזר במערכת גם בתרגילים משולבים. יצוין, כי המערכת "מחשבת קרב 3" הקיימת, מופעלת במפקדת חיל האוויר בעת השתתפות החיל בתרגילים עם כוחות היבשה, אך מתאפשר רק שימוש חלקי באופציות הגלומות בה, משום, שכאמור, היא אינה מתאימה לצורכי חיל האוויר.

משחקי מלחמה בצה"ל והלקחים המופקים מהם

סדרי הפקת לקחים ממשחקי מלחמה ברמת המטכ"ל והפיקוד על ידי חטיבת תוה"ד

בביקורת הקודמת עלה, כי רק במחצית השנייה של 1992 נערכה חטיבת תוה"ד למיסוד תהליך הפקת הלקחים מתרגילים וממשחקי מלחמה ולהטמעתם בצה"ל, באמצעות ענף לקחים שהוקם אצלה לצורך זה.

במעקב עלה, כי ענף לקחים בחטיבת תוה"ד לא תיעד את הלקחים שסוכם על ידי מפקדים שערכו משחקי המלחמה עד מועד ביקורת המעקב, כך שאין במאגר הלקחים שבחטיבת תוה"ד כל לקח ממשחקי מלחמה. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בספטמבר 1995 נקבע בחטיבת תוה"ד שענף לקחים ירכז את הטיפול בתייעוד הלקחים ממשחקי המלחמה ובהטמעתם.

משחקי מלחמה בצה"ל ברמות המטכ"ל והפיקוד מאז 1988

1. בתכניות העבודה השנתיות מ-1988 ואילך נקבעה התדירות לביצוע משחקי מלחמה לכל פיקוד מרחבי ולרמת המטה הכללי (להלן - המטכ"ל). בביקורת הקודמת עלה, כי לא תמיד נשמרה תדירות זו. המעקב העלה, כי בשנת 1994 לא בוצעו משחקי המלחמה ברמת המטכ"ל והפיקודים המרחביים בתדירות הנדרשת. בשנת 1995 חלה תפנית חיובית בעניין זה, שקיבלה ביטוי בביצוע מלא של משחקי המלחמה כנדרש וכן בעריכת משחקי מלחמה נוספים מעבר לכך.

2. בביקורת הקודמת התברר, כי הפיקודים המרחביים עורכים ביזמתם משחקי מלחמה בלא שחטיבת תוה"ד מעורבת בהם או מודעת לקיומם. משרד מבקר המדינה העיר, כי יש מקום שחטיבת תוה"ד תעודכן מראש על ביצוע משחקים כאלה, ובמידת הצורך אף תושיט עזרה תורתית-מקצועית בהכנת המשחקים ובניהולם.

במעקב עלה, כי גופים מטכ"ליים, כגון חטיבת המבצעים באג"ם וחטיבת המחקר באגף המודיעין (אמ"ן), ביצעו משחקי מלחמה בסיוע מדור משחקי מלחמה שבחטיבת תוה"ד. גופים אחרים שביצעו משחקי מלחמה באופן עצמאי, דיווחו על ביצועם לחטיבה במסגרת דיוני הצוות המטכ"לי למשחקי מלחמה שבראשות ראש מדור (להלן - רמ"ד) משחקי מלחמה (בנושא זה ראה להלן).

עקרונות משחקי המלחמה

בביקורת הקודמת עלה, כי במשחקי מלחמה שנערכו ברמות הפיקוד והמטכ"ל בחמש השנים האחרונות, בדרך כלל לא התקיים עיקרון הדו-צדדיות - לא נקבע גורם המשחק את האויב, וגם מינהלת המשחק לא שימשה ככזו, אלא עסקה בהיבט הארגוני בלבד. המעקב העלה, כי עיקרון הדו-צדדיות מתקיים בדרך כלל במשחקי המלחמה.

התפוקה המתקבלת ממשחקי מלחמה

1. בביקורת הקודמת הודגש, כי משחק המלחמה חשוב בפיתוח יכולות החשיבה הנדרשות ברמות השונות. לפיכך הוא צריך לתת ביטוי לחשיבה צבאית ולקבלת החלטות של מפקדים ושל קציני מטה ברמה האופרטיבית וברמה האסטרטגית. לא נעשו כלל משחקי מלחמה במתכונת של תרחיש, שאינו קשור כלל לתכנית מבצעית כלשהי של צה"ל, ושתפקידו להעלות בעיה במישור הבלתי מוכר, לצורך חידוד המחשבה.

בבדיקת המעקב הציג רמ"ד משחקי מלחמה שבחטיבת תוה"ד לעורך ביקורת המעקב משחקי מלחמה אחדים העוסקים בחשיבה חופשית, אשר נערכו בחיל הים ובחיל המודיעין, שבהם משחקים המשתתפים בחופשיות תרחישים של התנהגות האויב ותגובותיו.

2. אמות מידה לבדיקה ולשפיטה במשחק המלחמה הן עקרונות המלחמה ותורת הלחימה (להלן - תו"ל) המקובלים והמחייבים. לשם כך דרושה זמינותם והבנתם, ומחויבות כל המשתתפים אליהם. בעניין זה עלה בביקורת הקודמת ליקוי של העדר שפה צבאית מקצועית אחידה, דבר הבא לביטוי בפירושים שונים של מושגים מרכזיים הקשורים בעקרונות המלחמה ובתו"ל. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1993, כי הוצאתו לאור בשנת 1994 של מילון מונחים צבאיים חדש, תהווה מנוף משמעותי בהנחלת שפה מקצועית אחידה. מבקר המדינה הביעה את דעתה, כי גם לאחר הכנת המילון לא תיפתר הבעיה של הטמעת המושגים, אף אם הוגדרו כהלכה; הטמעה כזו אפשר להשיג רק במסגרת ההכשרות, ההשתלמויות ויתר הפעולות שבהן משתתף הקצין במהלך שירותו הצבאי בכל הרמות, ובמידה שמושגים אלה יהיו שגורים בפי המפקדים.

במעקב התברר, כי באפריל 1995 פרסמה חטיבת תוה"ד מילון מונחי תו"ל ארעי, המחייב את צה"ל ומבטל כל חומר קודם שיצא בנושא. מילון זה נמצא בתהליך של תיקונים, שינויים ותוספות; עד סוף שנת 1995 אמור היה לצאת לאור המילון העדכני. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לצורך הנחלת שפה מקצועית אחידה דרוש גם לנקוט פעולות נוספות, כפי שהעירה מבקר המדינה בביקורת הקודמת.

3. בביקורת הקודמת הצביע משרד מבקר המדינה על ליקויים בהכשרת מפקדים בתחום משחקי המלחמה:

(א) נושא השימוש במשחקי מלחמה ודרך עריכתם לא נכלל בתכנית הלימודים של בית הספר לקצינים.

(ב) נוכח העובדה שלא קיים בצה"ל כל קורס ייעודי להכשרת קציני אג"ם, אין בידיהם מלוא הידע הנדרש למעורבות בנושא משחקי מלחמה.

(ג) המרכז לאימון מפקדים (להלן - מרא"ם) נועד, בין היתר, לאמן ולתרגל מפקדים וקציני מטה של אוגדה באימון נייח, בנוהל קרב ובניהול קרב, ובתהליך קבלת החלטות. המרכז לא הכשיר את הקצינים בתחום משחקי המלחמה.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1994, כי עוזר ראש אג"ם הנחה את מפח"ש להגדיר כיצד יש ללמד את נושא משחקי המלחמה בהכשרות השונות שבאחריות מפח"ש, ולקבוע את הקורסים, את משכבם, את עקרונותיהם ואת המתודיקה שלהם.

במעקב עלה:

(א) ביוני 1995 הוציאה מפח"ש חוברת ארעית בנושא "משחקי מלחמה בדרג הנפרס", שמסבירה אפשרויות לארגונו של משחק מלחמה ולביצועו מרמת המחלקה, כולל בניית משחק מלחמה בעזרת מפות ושולחן חול.

(ב) במסגרת החומר המועבר בקורסי הקצינים בבית הספר לקצינים ובתיקי היסוד של קורסים למפקדי פלוגות (להלן - מ"פ"ם) ולמפקדי גדודים (להלן - מג"דים), אין עדיין התייחסות ייחודית לנושא. במסגרות אלה מתקיימות אמנם פעילויות, כגון עבודה על שולחן חול ושולחן מפה בתרגילים טקטיים ללא גייסות (תטל"ג) וניתוח מצבים ודרכי פעולה בעזרת שולחן חול, אך הן עדיין לא עונות לנקבע בחוברת דלעיל שהוציאה מפח"ש.

(ג) חל שינוי בתפיסת מפח"ש בנוגע לביצוע משחקי מלחמה במרא"ם. במסגרת תרגילי מרא"ם, המתבצעים בחלקם הגדול על בסיס "מחשבת קרב 3", נערכים משחקי המלחמה כחלק מנוהל הקרב.

(ד) החל ממארכ 1994 משולב משחק המלחמה באופן ממוסד בנוהל הקרב של התרגילים הנערכים בבסיס האימונים ליחידות השדה (באלי"ש).

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1996, כי בבית הספר לקצינים כבר שולב נושא משחק המלחמה בתיקי היסוד של כל הקורסים, וכי תיקי היסוד בקורסים למ"פ"ם ולמג"דים ייבחנו במהלך 1996 במגמה לשלב בהם נושא זה.

מינהלות תרגילים ומשחקי מלחמה

1. בביקורת הקודמת נאמר, כי בשנים 1987 - 1991 פעל בצה"ל צוות בראשותו של האלוף מ' בר כוכבא ז"ל, שתפקידו היה, בין היתר, לנהל משחקי מלחמה וללוות את המפקדות בבדיקת יישום הלקחים. עם פרישתו של ראש הצוות מצה"ל ב-1991, נשאר הטיפול בנושא ללא גוף ביצועי אחד קבוע. חלק מהסמכויות עברו לחטיבת תוה"ד - ביצוע משחקי המלחמה; וחלק אחר הועבר למינהלות המוקמות אד-הוק לכל תרגיל בנפרד. צה"ל הודיע, כי בינואר 1994 הוקם גרעין סדיר קבוע למינהלות לתרגילי מפקדות בכירות, כולל משחקי מלחמה, במסגרת המכללות הצבאיות לביטחון לאומי (מב"ל) ולפיקוד ומטה (פ"ם).

במעקב עלה:

(א) אף שהוקם ותוקנן הגרעין הקבוע, הוא לא אויש במלואו וברציפות, אלא בדרך כלל לקראת תרגילים. נמצא, כי קצינים אלה משובצים בחלק מהמקרים לתקופה קצרה לקראת פרישה. כך עולה, שעדיין לא הושגה המטרה של תרומת הגרעין להעלאת הרמה המקצועית וצבירת ידע בביצוע תרגילים.

(ב) נושא משחקי המלחמה לא קיבל ביטוי ממוסד בגרעין שהוקם, ולמעשה ההנחיה המקצועית בתחום משחקי המלחמה בתרגילים נעשית על ידי חטיבת תוה"ד.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1996, כי לשם מיסוד עבודת הגרעין הקבוע למינהלות התרגילים ולמשחקי מלחמה, נבחנת באג"ת הצעת חטיבת תוה"ד להכפיף גרעין זה אליה.

2. בביקורת הקודמת נאמר, כי בתחילת יוני 1993 העלה רמ"ד משחקי מלחמה בחטיבת תוה"ד הצעה להקמת צוות תיאום צה"ל בתחום משחקי המלחמה. צה"ל הודיע, כי הוקם צוות כזה (צוות מטכ"ל למשחקי מלחמה), ומועד ההתכנסות הראשונה שלו נקבעה לסוף ינואר 1994.

בבדיקת המעקב עלה, כי אכן הצוות המטכ"ל למשחקי מלחמה מתכנס בראשות רמ"ד משחקי מלחמה בחטיבת תוה"ד, ומשתתפים בו נציגים של אגפי המטכ"ל, החילות, הפיקודים והזרועות. הצוות משמש בעיקר כצוות חשיבה והטמעת תו"ל, וכקבוצת עבודה לחלופי מידע מקצועי ולתיאום ביצוע של משחקי מלחמה. יצוין, כי גם במפח"ש פועל צוות דומה בראשות ראש מחלקת (רמ"ח) תו"ל.



מממצאי בדיקת המעקב עולה, כי חלה התקדמות ניכרת בתחום משחקי המלחמה בצה"ל. עם זאת נמצא, כי הנושאים של הכשרת המפקדים, הטיפול בלקחים ממשחקי המלחמה ופעילות מינהלת קבועה עדיין לוקים בחסר. מן הראוי, שחטיבת תוה"ד תמסד את הטיפול בתיאום הלקחים ממשחקי מלחמה ברמת המטכ"ל והפיקוד המרחבי ובהטמעתם, כדי שתופק מלוא התועלת מכלי חשוב זה.

הכשרת צוערים לקצונה

דוח שנתי 44, עמ' 1078

הכשרת צוערים לקצונה נעשית בבית הספר לקצינים (להלן - הבה"ד), הכפוף למפקדת חילות השדה (להלן - מפח"ש), ובהשלמות חיליות בבסיסי הדרכה שונים. ההכשרה נערכת בשלושה מסלולים, כשבכל אחד מהם מספר גדודים: מסלול לצוערי חיל הרגלים (להלן - החי"ר); מסלול אג"ם לצוערי חיל השריון, חיל התותחנים, חיל ההנדסה והנ"מ; ומסלול בסיסי לצוערים מיתר החילות.

בשנת 1993 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי הכשרת הצוערים לקצונה. עיקרי הממצאים וסיכום הביקורת פורסמו בדוח שנתי 44, עמ' 1078.

להלן עיקרי הממצאים: במסגרת הקורסים השונים לא הוכשרו הצוערים בכל הדרוש להם, מפאת חוסר זמן ואילוצים אחרים, ולא הוגדרה תכנית להשלמת החסר במסגרת היחידות המבצעיות; בעת כניסתם לקורסים, רמת הידע של חלק מהצוערים בנושאים, כגון ניווט וקליעה, היתה נמוכה מהרמה שדרש הבה"ד; צה"ל לא קבע גורם מנחה להכשרה בנושא המנהיגות בבה"ד ובבסיסי הדרכה אחרים; תיקי הקורסים לא הובאו,

כדרוש, לאישור בעלי תפקידים במפח"ש ובאגף כוח אדם (להלן - אכ"א); מפח"ש לא הגדירה את הניסיון המקצועי והפיקודי הנדרש מהמדריכים ברמות השונות בבה"ד. הדבר התבטא, בין היתר, בדרגות נמוכות מהתקן של מפקדי קורסים ומדריכי מחלקות; הכנת הסגל נפגעה בשל אי-השתתפות מלאה של מדריכים; סדרי הבקרה של מפח"ש כמפקדה הממונה על הבה"ד וסדרי הבקרה הפנימית של הבה"ד לא היו מספקים.

בחודשים ספטמבר - נובמבר 1995 ערך משרד מבקר המדינה מעקב בנושא, שמטרתו לבחון באיזו מידה תוקנו הליקויים שהעלתה הביקורת. המעקב נערך בבה"ד, ובחטיבה סדירה (להלן - חטיבה א'), שבה מתקיים קורס קציני השריון (להלן - קק"ש). בדיקות השלמה נערכו במפח"ש, במפקדת קצין חיל הרגלים והצנחנים הראשי (להלן - מקחצ"ר), במפקדת קצין השריון הראשי (להלן - מקשנ"ר), במפקדת קצין החינוך והגדנ"ע הראשי (להלן - מקחג"ר) ובחטיבת שריון סדירה (להלן - חטיבה ב').

אלה ממצאי המעקב:

רמת הצוערים לפני תחילת הקורס

לפני התחלת הקורסים נערך לצוערים בוחן כניסה. בבדיקה הקודמת נמצא, כי ממוצעי הציונים במספר נושאים מקצועיים חשובים, ובמיוחד בנושא הניווט, היו נמוכים ולא הגיעו לרמה הנדרשת על ידי הבה"ד.

בבדיקת המעקב נדגמו ציוני בוחן הכניסה של שלושה גדודים בשלושה מחזורים שונים משנת 1995: בקורס האג"ם - באחד הגדודים של מחזור אוגוסט 1995, בכל המקצועות, למעט בניווט, הגיעו הציונים לרמה הדרושה, אך בניווט הגיע הציון הממוצע רק ל-42.7. בקורס החי"ר - באחד הגדודים במחזור יוני 1995, הגיע אמנם הציון הממוצע המשוקלל הכולל ל-77, אך בניווט הוא היה 64 בלבד, ובמודיעין - 63. גם במחזור אוקטובר 1995 בגדוד השני היה הציון בניווט נמוך - 55, כמו גם בקליעה - 61, ובמודיעין - 59 (פירוט בנושא הניווט ראה בהמשך).

בהקשר לרמת הצוערים עם כניסתם לקורס, מסר הבה"ד למשרד מבקר המדינה, כי מוקדש זמן ניכר מהקורס להשלמת החסר, ובעיקר בניווט.

עוד נמצא בבדיקת המעקב, כי שיטת ההכנה של הצוערים לקורס האג"ם השתנתה. ביוני 1995 הורה מפקד מפח"ש, כי ההכנה לקורס לא תבוצע בבה"ד עצמו אלא בחילות ובחטיבות עצמן ובאחריותן.

נושאי הכשרה בבה"ד

מנהיגות

בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה, כי צה"ל לא הגדיר מיהו הגורם האמור להוות סמכות מקצועית בנושא לימוד המנהיגות, המנחה את גורמי ההכשרה השונים, לרבות הבה"ד.

במעקב התברר, כי ביום 20.6.94 נערך דיון בראשותו של ראש אכ"א בנושא סדרות המנהיגות וערכי הפיקוד. ראש אכ"א סיכם ואמר בין היתר, כי "מקחג"ר, וכחלק ממנו בית הספר למנהיגות (להלן - ביסל"ם), הוא 'מורה ההלכה' לנושא המנהיגות, כשהאחריות היא בידי המפקדים ובית הספר לפיקוד". בתשובתו לממצאי המעקב הודיע

צה"ל בדצמבר 1995, כי ביסל"ם כ"מורה הלכה" מעצב את התורה ומעבירה למפקדי בתי הספר, האחראים לביצוע ולכתיבתה כחלק מתורת ההכשרה בבית הספר.

כן נמצא, כי בבה"ד נמצאים יועצים מטעם ביסל"ם המסייעים בנושא פיתוח המנהיגות במהלך הקורס. נוסף על כך, במסגרת קורס קציני הח"ר נערכות שתי סדרות מנהיגות.

כמו כן, על פי מתכונת חדשה, הנמצאת בהליך של ניסיון באחד הגדודים בבה"ד, מוטמע נושא המנהיגות לאורך כל הקורס במסגרת כל נושא ונושא. בפברואר 1995 פורסמה גם חוברת מיוחדת ל"פיתוח המנהיגות בקורס קציני שריון".

תורת לחימה (תו"ל)

1. המעקב העלה, כי מרבית נושאי תורת הלחימה הבסיסית (להלן - התו"ל הבסיסי) נלמדים עדיין בבה"ד בהתבסס על פרסומים שאינם מחייבים ואינם מעודכנים.

2. במעקב נמצא, כי קצין חיל הרגלים והצנחנים הראשי (להלן - הקחצ"ר) השלים בתחילת 1995 כתיבתו של מספר חוברות הדרכה העוסקות ברמה הטכנו-טקטית של לחימת חיילי הח"ר. החומר נכתב לרמה של מפקד פלוגה (להלן - מ"פ). נוסף על אלה, נמצא עדיין חומר רב בכתיבה, שאמורה להימשך, על פי תכנית העבודה של מקחצ"ר, בשנת 1996. בחומר זה מתכוונים לשפר נושאים נוספים, ולהוסיף אמצעי הדרכה שונים. כמו כן קיים תכנון להפיץ את החומר החדש עד לרמת הצוער ולפעול להטמעתו.

על אף שחלה התקדמות ונוסף חומר תורתי חדש ומעודכן, אין בבה"ד גוף שאמור להעביר חומר זה למתכונת של מערכי שיעור, שיהיו מתאימים לרמה של מפקד מחלקה (להלן - מ"מ). הליך זה נעשה בקצב איטי על ידי אנשי הסגל בהנחיה ובהדרכה של צוות פיתוח ההדרכה של הבה"ד.

3. הקחצ"ר מסר בבדיקת המעקב, כי מפקדתו תתחיל לבצע במהלך שנת 1996 ביקורות על החומר התורתי הנלמד בבה"ד. אשר למפח"ש, האחראית, כנגזר מייעודה, גם לעיצוב ההכשרה בנושאי תו"ל וטכניקות לחימה בבה"ד ולפיקוח עליה, היא עדיין אינה עורכת ביקורות הנוגעות לנושא התו"ל.

טופוגרפיה וניווט

1. המעקב העלה, כי הצוערים מגיעים עדיין לבה"ד ברמה נמוכה מאוד במקצועות הטופוגרפיה והניווט.

2. במעקב נמצא, שמשנת 1994 היו הערכות החדשות ללימוד נושא הטופוגרפיה והניווט (שפותחו בשנת 1992) זמינות כבר בבסיס במספר מספיק, וכי דרך העברת החומר שבהן הותאמה לצורכי הבה"ד ולכל אחד מהקורסים בנפרד.

כמו כן, מתחילת שנת 1994 קודם הנושא, ונכתבו מערכי שיעור חדשים לכל הקורסים: מערכי השיעור לקורס הח"ר הושלמו בצורה של מארזים. לקורס הבסיסי ולקורס האג"ם עדיין לא הושלמה כתיבת המארזים.

3. במעקב נמצא, כי במסגרת קורס קציני האג"ם, הצוערים עדיין אינם מגיעים לרמה הבסיסית הנדרשת בנושא הטופוגרפיה והניווט, ועל כן לא נלמד נושא הניווט הרכוב. בקורס קציני הח"ר הנושא נלמד.

4. ניווט משימתי מאופיין בשילוב משימות בעלות אופי מבצעי במהלך הניווט. בבדיקת המעקב נמצא, כי רק בקורס קציני הח"ר נלמד הנושא עד תומו ועל פי ארבע החוברות שהוציאה מחלקת ההדרכה של המטכ"ל בשיתוף מפח"ש ב-1990. בקורס הבסיסי ובקורס האג"ם נלמדים רק היסודות, ואילו הניווט הרכוב והניווט המשימתי, שאינם נלמדים בשל הרמה הנמוכה של הצוערים בתחום הניווט, אמורים להילמד במסגרת ההשלמות החיליות. לעניין הניווט הרכוב, מסר מפקד חטיבה א', האחראי להשלמה החילית של חיל השריון (קק"ש), כי גם שם הנושא אינו נלמד במידה מספקת.

קליעה

1. ברוב הפלוגות שנבדקו בביקורת הקודמת, הציון הממוצע בקליעה של מדריכי הכיתות היה בינוני.

בבדיקת המעקב נמצא, כי במסגרת הכנות הסגל של קורס קציני הח"ר וקורס קציני האג"ם מוקדש כבר יום ללימוד הקליעה; ולסגל הקורס הבסיסי - חצי יום. עם זאת, לא נרשמים הישגיהם של אנשי הסגל, ועל כן לא ניתן לדעת מהי רמתם בנושא.

2. בביקורת הקודמת עלה, כי רמת הקליעה של הצוערים לא היתה טובה. בבדיקת המעקב נבדקו תוצאות הקליעה שהושגו בבוחני "מיומנות" ובוחני ה"תגיות" (בוחנים הנערכים בשלב מתקדם של קורס הקצינים), שנערכו במחזורי 1994 ועד למועד בדיקת המעקב. לחלק מהמחזוריים חסרו נתונים, ומהנתונים הקיימים עלה, כי לא חל כל שיפור. יש לציין, כי צוער שלא עבר את הבחנים, נאלץ לבצעם שוב ושוב עד שיעבור את הבוחן, כיוון שהוא מהווה תנאי להסמכה.

עוד נמצא, כי מקחצ"ר הוציאה בתחילת שנת 1995 הוראת אימון - אוגדן קליעה במערך השדה - ובו תכנית קליעה מסודרת לבה"ד; ונושא איפוס הנשק הוכנס כחלק מבוחן הכניסה. כמו כן הופעלה בבה"ד מאוגוסט 1995 תכנית חדשה בנושא הקליעה. על פי תכנית זו נבנה הנושא בהדרגה לאורך כל קורס לפי לוח הזמנים הייחודי שלו.

מפח"ש הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1995, כי בתחום הקליעה הדגש המושם בבה"ד הוא על "ללמד איך ללמד קליעה", ואילו שיפור רמתם האישית של הצוערים הינה מטרת משנה בלבד. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, המטרה הסופית היא להגיע לתוצאה של קליעה טובה, ועל כן לימוד ה"איך ללמד" אינו יכול להיות מנותק מתוצאתו. לפיכך, יש לתת את הדגש הראוי גם לרמת הקליעה עצמה.

הפעלת מרגמות

בעת הביקורת הקודמת היה בתקן הבה"ד צוות נשק מסייע גדודי (נמ"ג), המורכב מקצין ושלושה מש"קים. צוות זה אמור לסייע, בין היתר, בהכשרה בתחום מרגמה 81 מ"מ. תקני הצוות לא היו מאוישים. בסיכומי הקורסים של הבה"ד צוינו הערות המצביעות על תקלות בשילוב מרגמה 81 מ"מ.

בבדיקת המעקב נמצא, כי התקן קוצץ לקצין אחד בלבד, והוא מאויש על ידי עוזר קצין המבצעים של הבה"ד, בתפקידי מש"קים משמשים עוד שני קצינים, נוסף על תפקידם. לדברי מפקד הבה"ד, צוות זה עונה לדרוש.

אימון גופני

צוערי הקורסים אמורים להשתתף, נוסף לפעילות בבה"ד עצמו, בסדרות לאימון גופני בבסיס ההדרכה לכושר גופני, הכפוף למפח"ש, שבהן נוסף על האימון הגופני עצמו, הצוערים אמורים לקבל גם העשרה עיונית (כגון ממומחי תזונה ופיזיולוגיה). בתשובה לביקורת הקודמת הסביר צה"ל, כי סדרת האימון הגופני בוטלה עקב פעילות מבצעית והפסד אימונים, וזאת על פי סמכות מפקד הבה"ד ובהתאם לסדר העדיפויות לאימון שקבע. משרד מבקר המדינה העיר, שמדובר בתופעה שחזרה על עצמה במחזורים רצופים, ולכן יש לפעול כדי שהיא לא תהפוך לשגרה.

במעקב נמצא, כי המצב לא השתנה - הצוערים עדיין אינם משתתפים בסדרות אימון אלה. יש לציין, כי בקורס האג"ם ובקורס הבסיסי מהווה הסדרה כשליש משעות האימון הגופני, ובקורס החי"ר - כחמישית.

עוד נמצא במעקב, כי בשל מחסור במדריכים מתאימים, נושא קרב המגע כמעט שאינו מועבר כלל, למרות הנדרש על פי הוראות מפח"ש (10 שעות לקורס האג"ם ולקורס הבסיסי ו-16 שעות לקורס החי"ר).

כמו כן עלה במעקב, כי מצבם של מספר מתקנים לאימון גופני הינו גרוע עד כדי מפגע בטיחותי, ועל כן נפסלו לשימוש. בשל כך מתבצעים חלק מהמבחנים שלא על כל מרכיביהם. הבה"ד החל לטפל בנושא כבר באוגוסט 1993. העניין הועבר גם לטיפול מרכז בינוי, שאף קיבל ממפח"ש במאי 1995 אישור לימי מילואים לצורך תיקון המתקנים; אך עד נובמבר 1995 (סיום בדיקת המעקב) לא נעשו התיקונים הנחוצים.

בטיחות

במסגרת הביקורת הקודמת נבדקו הציונים של צוערי שלושה קורסים (קורס קציני חי"ר אחד ושני קורסי קציני אג"ם): בשניים מהם הציונים היו נמוכים, ואילו בקורס השלישי הציון הממוצע היה אמנם גבוה, אך צוערים רבים לא נבחנו בנושא.

במעקב נמצא, כי מפקד הבה"ד הנחה בפברואר 1995, שציון "עובר" במבחן הבטיחות הנערך במסגרת בוחני ה"מיומנות" או ה"תגיות", מהווה תנאי בל-יעבור למעבר בבוחנים אלה, זאת נוסף להיותו מרכיב מהציון המשוקלל.

על אף הנחיות מפקד הבה"ד, נמצא במעקב, כי עדיין לא כל הצוערים ניגשים לבחינה בנושא הבטיחות במסגרת בוחן ה"מיומנות" או בוחן ה"תגיות", וגם התוצאות שהושגו לא היו משביעות רצון. כך למשל, בקורס אג"ם מחזור אפריל 1995, באחד הגדודים לא נבחנו חמישה צוותים; ובמסלול החי"ר - הגדודים שנדגמו נבחנו רובם ככולם, אך הציונים הממוצעים הגיעו ל-61 ול-67. באחד המחזורים מפברואר 1995, באחת הפלוגות הגיע הציון הממוצע ל-42 בלבד.

נוסף על כך עלה במעקב, כי מושם עתה דגש על תפקודו של הקצין כאחראי לנושא הבטיחות. הדבר מתבטא בעיקר בלימוד כתיבת נספח הבטיחות בתיקי התרגילים. כמו

כן, במסגרת דיונים הנהוגים בקורסים השונים, קיימת התייחסות למקרי תאונות אימונים, לתחקירי "כמעט ונפגע" ולתחקירי תאונות דרכים, שאירעו בבה"ד עצמו או שהתקבלו ממפח"ש; ובמסגרת תכנית הלימודים שולבו שיעורים בנושא "תפיסת הבטיחות הצבאית המונעת" ובנושא "תחקור ודיווח".

שינויים בתכנית ההכשרה

בביקורת הקודמת נמצא, כי בשל אילוצים שונים, חלו שינויים רבים בתכניות ההכשרה התקופתיות והשבועיות. עקב כך נפגע תהליך ההדרכה. במעקב נמצא, כי בשנה האחרונה לא הוצאו הצוערים לתעסוקה מבצעית, ולא היו הפרעות ברצף הלימוד.

תיקי קורסים

בבדיקת המעקב התברר, כי כבר אין עובדים לפי תיקי היסוד הקודמים של קורסי הקצינים, שהועברו לענף קידום וסיווג באכ"א ב-1993 ואף אושרו, לאחר שגם ראש מחלקת (רמ"ח) אימונים במפח"ש אישר אותם. זאת כיוון שמתנהלת עבודה למעבר למתכונת על פי "תכנון לפי מרכיבי תפקיד" (התאמה בין דרישות התפקיד המקצועי לבין תכניות ההדרכה בקורס המכשיר לאותו מקצוע; להלן - תל"ם). המתכונת החדשה מופעלת לניסיון בקורס קציני הח"ר, ותיקי הקורסים האחרים נמצאים בתהליכי כתיבה סופיים, וחלקים מהם כבר מועברים לצוערים.

בדצמבר 1995 הודיעה מפח"ש, כי על פי תכנית העבודה, הבה"ד אמור לסיים את כתיבת תיקי הקורסים עד 31.3.96.

כישורי המדריכים

מפח"ש לא הגדירה את הניסיון המקצועי והפיקודי הנדרש מהמדריכים ברמות השונות. עם זאת קבע מפקד מפח"ש כבר בדצמבר 1991, כי המדריכים בבה"ד צריכים להיות בוגרי תפקיד מ"מ, וכי יש להפעיל קביעה זו מיד. בעת הביקורת הקודמת נמצא, כי בפועל רוב המדריכים התחילו להדריך לפני שתפקדו כמ"מים, ואיכותם לא היתה מספיק טובה.

במעקב נמצא, כי מפח"ש לא הגדירה עדיין את הניסיון המקצועי והפיקודי הנדרש מהמדריכים ברמות השונות. הגדרה זו מתחייבת במיוחד נוכח השינוי המהותי שהוכנס בשנה האחרונה בקורס הח"ר - מעבר לעבודה בצוותים של 15 חיילים בחניכה צמודה של מפקד צוות (להלן - מפק"ץ). במהות שינוי זה קיימת התייחסות לסגל כאל מפקדים ולא כאל מדריכים; במתכונת זו מוטלת על המפק"ץ אחריות גדולה יותר מזו שהייתה מוטלת בעבר על המדריך, והוא אמור גם להעביר לצוערים שתחת פיקודו יותר נושאים מאלו שהעביר בעבר המדריך.

כמו כן נמצא, כי החל מקורס קציני הח"ר במחזור אוקטובר 1995, חל שיפור גם בניסיון המדריכים - שני שלישים מהמפק"צים הינם בוגרי תפקיד מ"מ ביחידות השדה; אולם בקורס הבסיסי נשאר המצב כשהיה - המפק"צים מתפקדים מיד לאחר שסיימו בעצמם את קורס הקצינים, ללא שתפקדו כמ"מים בשטח. גם בקורס האג"ם בעיקרון נשאר המצב כמו בקורס הבסיסי, למעט קציני השריון ה"מסומנים" מראש לחזור לקק"ש ולבה"ד; אלה יוצאים לתקופה קצרה לגדודים וחוזרים לבה"ד.

בדצמבר 1995 הודיעה מפח"ש, כי החל ממחזור פברואר 1996, כל המפקדים במסלול החי"ר יהיו בוגרי תפקידי מ"מ. לא נמסר דבר דומה על מדריכי הקורס הבסיסי וקורס האג"ם.

גם ברמתם של אלו המתחילים להדריך ללא שתפקדו כמ"מים חל שיפור מה. עתה נשלחים לתפקידי הדרכה בוגרי קורס קצינים בעלי איכות טובה יותר מאשר מבעבר.

אשר לרמתם של המ"פים יש לציין, כי חלק מהמ"פים בקורס זה עסקו לאורך כל שירותם בהדרכה, ולא שירתו כמפקדים בשטח. שני מפקדי גדודים (להלן - מג"דים) של קורס האג"ם מסרו, כי יש קושי בתפקודו של מ"פ שלא עשה כל תפקיד בשטח (אף אם עבר קורס מ"פים).

חוסר הניסיון המקצועי והפיקודי קיבל בעבר ביטוי גם בכך שדרגות המדריכים היו נמוכות מהתקן. במעקב נמצא שוב, כי רק אחד מבין תקני רס"ן של מ"פים (כולל סגני מג"דים (סמג"דים)) מאויש על ידי רס"ן בפועל. רובם מאוישים על ידי קצינים בדרגת סגן - המ"פים של קורס האג"ם ושל הקורס הבסיסי; ומיעוטם על ידי קצינים בדרגת סרן - המ"פים של קורס החי"ר. תקני המג"דים, שהם בדרגות סא"ל, אכן מאוישים על ידי קצינים בדרגת סא"ל.

כמו כן התברר במעקב, כי המפק"צים בקורס החי"ר אמנם מגיעים לבה"ד לאחר שתפקדו כמ"מ בשטח, אך הם חוזרים ליחידותיהם לאחר שהעבירו מחזור אחד בלבד (שלא כמדריכי קורס האג"ם והקורס הבסיסי, שמשכם כמחצית ממשכו של קורס החי"ר, המדריכים בשני מחזורים). משרד מבקר המדינה העיר כבר בביקורת הקודמת, כי מצב זה מצמצם את האפשרות לשפר את רמת ההדרכה.

הכנת הסגל

בביקורת הקודמת נמצא, שהכנת הסגל לקורס הבסיסי נמשכה שבועיים בלבד, בשעה שביתר הקורסים היא נמשכה חמישה עד שבעה שבועות. מפקד הבה"ד טען, שההכנות הקצרות לא ענו לצרכים, ולא הכינו את הסגלים באופן הרצוי להכשרת הצוערים.

בבדיקת המעקב נמצא, כי במסלול הקורס הבסיסי ובמסלול החי"ר המצב לא השתנה, אך במסלול האג"ם המצב אף החמיר - בשל הארכת משכו של קורס האג"ם בשבוע, התקצרה הכנת הסגל שלו מארבעה לשלושה שבועות.

מפח"ש הודיעה בדצמבר 1995, כי היא רואה בעיה רק בקורס הבסיסי, שההכנה הקצרה לקראתו אינה מאפשרת לימוד כל הנושאים הנדרשים. הבה"ד טען, שאמנם התקצר משכה של הכנת הסגל בקורס האג"ם, אך הזמן הנותר ממוצה טוב יותר. משרד מבקר המדינה ציין, כי בפועל אין כלים שבעזרתם ניתן לוודא שאיכות הכנת הסגל אכן לא נפגעה.

ההדרכה הצבאית

נושא ההדרכה הצבאית מכונה "ההדרכה הטובה", ומהווה חלק מתרבות הכשרת מפקדים וחניכים בקורסים בצה"ל. בבה"ד קיים צוות פיתוח הדרכה (להלן - צפ"ה), שתפקידו לכוון ולהכין את המפקדים בתחום ההדרכה הטובה.

1. התברר, כי גם הצוות שהיה בעת בדיקת המעקב לא עבר קורס לקציני צפ"ה. לדברי המדריך הראשי של הבה"ד (להלן - המד"ר) ואנשי הצוות עצמם, החומר הנלמד שם לא ענה לצורכיהם. עוד התברר במפח"ש, שהגוף האמור לבצע קורס זה נמצא בתהליכי פירוק, במסגרת שינויים ארגוניים המתבצעים במפח"ש.

2. המעקב העלה, כי עדיין אין הגדרה בעניין רמת הידע הנדרש מהמדריכים ומאנשי סגל אחרים בבה"ד בתחום ההדרכה הטובה. במסגרת הכנת הסגלים מוקדש לנושא זה בהכנת הסגל של קורס החי"ר יום עד יומיים, בקורס האג"ם חצי יום, ובהכנת הסגל של הקורס הבסיסי שיעור של שעתיים בלבד. כמו כן נמסר למשרד מבקר המדינה, שהמדריכים החדשים מקבלים בבה"ד עצמו הדרכה נוספת בדרך של חניכה מהמדריכים הוותיקים. כל זאת למרות קביעת מפקד מפח"ש, כפי שנמסרה בתשובת צה"ל לביקורת הקודמת, שיש לשלב כחובה שבוע של הדרכה טובה במסגרת הכנת המפקדים.

3. אשר לצוערים נמצא בביקורת הקודמת, כי בשנת 1992 לא הכשיר הבה"ד את הצוערים בתחום ההדרכה הצבאית בנושא מוגדר.

בבדיקת המעקב עלה, כי רק בקורס החי"ר קיים פרק בנושא בניית אימון. כמו כן, בגיליון הציונים של הצוערים עדיין אין ציון בנושא ההדרכה הטובה, למרות קביעת מפקד מפח"ש, כפי שנמסרה על ידי צה"ל בתשובתו לממצאי הביקורת הקודמת.

4. בתשובות לשאלונים שהעבירה פסיכולוגית הבה"ד לבוגרי קורס קציני האג"ם, מחזור אפריל 1995, בהתייחס לשאלה: באיזו מידה נושא ה"הדרכה הטובה" שבקורס חשוב לתהליך התפתחותו של הצוער כקצין - 84% ענו "במידה רבה" ו"במידה רבה מאוד". עם זאת, בתשובה לשאלה "באיזו מידה שיפר הקורס את רמת ידיעותיך בנושא ההדרכה הטובה", השיבו רק כ-26% "במידה רבה" ו"במידה רבה מאוד". גם לשאלה: באיזו מידה ההדרכה בקורס היתה מקצועית בנושא ההדרכה הטובה, השיבו רק כ-37% את התשובה "במידה רבה" ו"במידה רבה מאוד".

מכאן עולה, מצד אחד, החשיבות שמייחדים הצוערים לנושא, ומצד שני - הרמה המקצועית הבינונית או המועטה שבה, לדעת הצוערים, הועבר הנושא.

סדרי בקרה

במעקב עלה, כי דוחות סיכום קורסים אינם מועברים עדיין למפח"ש לצורך בקרה, וכבעבר מפח"ש אינה מקיימת בקרה שיטתית אחר פעילות הבה"ד ומסתפקת בביקורי מפקדים.

מפח"ש הודיעה בדצמבר 1995, כי הבה"ד קיבל הנחיה להפיץ למפח"ש את סיכומי הקורסים מדי מחזור; וכי קיימת כוונה שבשנת 1996 יוקם צוות פיקוח בחטיבת תורה ואימונים שבמפח"ש, שיבצע בקרה שיטתית גם בקורס הקצינים. כמו כן מספטמבר 1995 החל הבה"ד לשלוח דוחות סיכום קורסים למקחצ"ר, ותחצ"ן (הגוף במקחצ"ר האחראי לתורה) יעקוב אחר סיכומי קורסי החי"ר ממועד זה.

עוד נמצא במעקב, כי כבר קיים נוהג של דיווח תלת-שבועי למד"ר על הביצוע מול התכנון; כמו כן מתקיימים דיונים בהשתתפות קציני ההדרכה (הכפופים למד"ר ונמצאים בצמוד לגדודים), ובהם נידונים נושאים בעייתיים. לא נקבעו עדיין קווים מנחים לצוות מקצועי ממשרדו של המד"ר לביקורת בפלוגות, ולדיווח על תוצאותיה.

מגבלות ההכשרה והערכת תוצאותיה

1. בביקורת הקודמת התברר, כי כתוצאה מהזמן הקצר יחסית המתוכנן לקורסים, נושאים חשובים לתפקוד הקצין אינם נלמדים כלל, ונושאים אחרים, כגון לחימה בשטח בנוי וביעד מבוצר, אינם נלמדים בהיקף, בעומק וברמה הנדרשים לדעת סגל ההדרכה בבה"ד. משרד מבקר המדינה העיר, שעל מפח"ש לקבוע, בתיאום עם החטיבות, תכנית השלמה לנושאים אלה ולנושאים אחרים שלא נלמדו בקורסים, אם בשל חוסר זמן או בשל אילוצים שונים.

בבדיקת המעקב נבחנו הערותיהם של הצוערים בסיום קורס אג"ם, מחזור אפריל 1995, ובסיכום קורס האג"ם בסוף אוקטובר 1995. גם במקרים אלו עלו הערות הנוגעות לאיכות ההכשרה במספר מקצועות חשובים, שלדעת הצוערים הם אינם נלמדים במידה מספקת, כגון תודעת אויב ואב"ד.

לעניין זה גם מסר הקחצ"ר, כי כבעבר, עדיין קיימות שלוש התמחויות עיקריות של קציני ח"ר שאינן מגובות בתהליך מסודר של הכשרה: קציני חטיבת גולני בנגמ"ש כבד, קציני הסיוור וקציני ה"עורב". כמו כן מפח"ש לא קבעה עדיין תכנית השלמה מוסדרת לחטיבות.

2. בביקורת הקודמת דווח על דוח מחקר, שפרסם ענף פסיכולוגיה במפח"ש ביולי 1992, שנושאו "תפיסת האפקטיביות" של קורס קציני אג"ם בעיני בוגריו. מהדוח עלה, בין היתר, כי רק כמחצית מהצוערים העריכו את הבה"ד כתורם תרומה רבה לתפקודם כקצינים.

במעקב נבחנו שאלונים, שהעבירה פסיכולוגית הבה"ד לבוגרי קורס קציני אג"ם, מחזור אפריל 1995, ובהם נשאלו הבוגרים שאלות דומות (לא זהות), כמפורט להלן:

לשאלות על דמותו של המפק"ץ בהיבט המקצועי ("אפשר לפנות אליו בשאלות מקצועיות", "הפגין מקצועיות בתפקודו כקצין") השיבו בין 68% ל-72% בתשובה "במידה רבה" ו"במידה רבה מאוד". אך בהיבט ההתנהגותי והתפקודי ("אפשרות לפנות אליו בשאלות אישיות", "תורם למוטיבציה ולאווירה הטובה", "פתוח לקבלת ביקורת מהצוערים") השיבו רק בין 43% ל-59% בתשובה - "במידה רבה" ו"במידה רבה מאוד".

בנוגע לתרומת הקורס בכללותו לפיתוח המוטיבציה כקצין, לפיתוח מיומנויות פיקוד ושליטה, לפיתוח ערכים כקצין, ולהכשרה לקצונה נתקבלו הערכות חיוביות (ב"מידה רבה" ו"במידה רבה מאוד") מ-50% עד 72% מהצוערים.

הכשרת קציני שריון

קורס ההשלמה החילית של צוערי חיל השריון (כאמור - קק"ש) מתקיים בחטיבה א'. בשנת 1995 (בשני המחזורים שהיו עד בדיקת המעקב) הוסמכו 90.3% מהחניכים, דהיינו - חלה ירידה בשיעור המורחקים (16.5% בשנת 1992). לדברי ראש ענף כשירויות (להלן - רע"ן כשירויות) במחלקת תורת חיל השריון שבמקשנ"ר, ירידה זו מוסברת בשיפור בטכניקות ההכשרה ובשינוי בגישה. לדבריו הגישה הקיימת כעת היא, שיש להשקיע יותר בצוער "שאינו מוצלח או שעשה טעות", ואין למהר להדיחו.

תכנון וביצוע ההכשרה

1. המעקב העלה, שתיק קורס (תיק יסוד) לקק"ש אושר כבר על ידי מפח"ש בדצמבר 1993, כדרוש על פי המוגדר בתיק הקורס עצמו.
2. עוד העלה המעקב, שמפח"ש ומקשנ"ר אינן עורכות עדיין ביקורת שיטתית, למעט ביקורי מפקדים, כדי לעמוד על סדרי ביצוע ההכשרה ותכניה.
3. בביקורת הקודמת התברר, כי בתחילת שנת 1993 חודשה פעילות לפתח את קק"ש לפי תל"ם. בבדיקת המעקב עלה, כי חלה התקדמות בכמה נושאים; אך העבודה טרם הושלמה.

פרק ההכשרה הרב-חילית

פרק ההכשרה הרב-חילית הינו שלב שבו צוערי קורס קציני החי"ר מצטרפים אל צוערים מההשלמות החיליות של חיל השריון, חיל התותחנים וחיל ההנדסה. ההכשרה הרב-חילית מבוצעת בחטיבה א' במשך כשבועיים. במהלך ההכשרה הרב-חילית אמורים הצוערים להשתתף, בין היתר, בתרגילי אש ובתרגילים דו-צדדיים, ומשולב בהם גם טיווח ארטילרי.

בביקורת הקודמת התברר, כי חלק מצוערי קורס החי"ר, שהגיעו לחטיבה א' כדי להשתתף בפרק ההכשרה הרב-חילית, לא שולבו בו באופן מלא.

מפקד חטיבה א' מסר, כי תיק יסוד חדש להכשרה רב-חילית, המופעל זה המחזור הרביעי, נמצא עדיין בשלבי לימוד והתפתחות. על פי התיק החדש, במהלך אימון צוות פלוגתי משולב (צפ"ם) יש לבצע הצלבת תפקידים של הצוערים הבאים מהחילות השונים.

הפעלת דמיין (סימולטור) לאימון מפקדי שריון

בפברואר 1984 פרסמה מפח"ש אופיון לאמצעי הדרכה - דמיין - שמטרתו לגרום לכך שתהליך ההכשרה והאימון בניהול ובבקרת האש במסגרת המחלקה והפלוגה יבוצע באופן המאפשר דימוי תמונת שדה קרב וזיהוי פגיעות. בביקורת הקודמת עלה, כי לא הוגדרו פרקי הכשרה המחייבים שימוש במערכת, ושילובה בקורס משנת 1990 היה מותנה ברצונם של המפקדים. החל מינואר 1993 לא התאמנו כלל בעזרתה.

מפקד חטיבה א' מסר בבדיקת המעקב, כי אף שעדיין קיים מספר מוגבל של תרחישים, השימוש במערכת הוטמע והוא עתה חלק אינטגרלי מהקורס; וכאשר היא תקינה, היא מתפקדת ופעילה, וחוסכת שעות מנוע רבות. כמו כן, מתבצע מעקב אחר השימוש בה. על פי נתונים שמסרה החטיבה, באוגוסט 1995 נעשה בה שימוש במשך 31.5 שעות בלבד. רע"ן כשירות במקשנ"ר מסר, כי המליץ בפני קצין השריון הראשי (להלן - הקשנ"ר), להעביר את הדמיין לבסיס במרכז הארץ ולתרגל שם את הצוערים. בבסיס זה נמצא דמיין נוסף שהתקבל לפני למעלה משנה, והמשמש בתפוקה מלאה לאימון חיילי המילואים. בתקופת בדיקת המעקב הוכנסו בדמיין זה שינויים ושיפורים, שיוכנסו בסביבות ינואר 1996 גם בדמיין שבחטיבה א'.

כמו כן נמסר, כי קיימת בעיה חמורה באחזקתה של המערכת, ואשר על כן זמינותה נמוכה.

תוצאות ההכשרה

1. הביקורת הקודמת הצביעה על כך, שלדעת מפקדים אין מלמדים במידה מספקת מספר נושאים, שחשיבותם במכלול תפקידיו של מ"מ הינה משמעותית. בבדיקת המעקב בחטיבה א' נמצא, כי חלה התקדמות בלימוד נושאים אלה, למעט נושא הניווט הרכוב, שבו לא חל כל שינוי.

2. משרד מבקר המדינה ביקש במסגרת הביקורת הקודמת גם את חוות דעתו של אחד ממפקדי חטיבות השריון הסדירות בנוגע לרמה המקצועית של בוגרי קק"ש הנקלטים בחטיבתו. מפקד החטיבה דאז (כאמור - חטיבה ב') טען, שמידת הידע של הקצינים החדשים בנושאים מסוימים הינה מוגבלת, ועל החטיבה להשלימה. לכן החטיבה לא ראתה את המ"מ בוגר קק"ש כמפקד היכול להיכנס מיד לתפקידו, ודרושה לו הכשרה נוספת, כדי להכשירו ליעדיה המבצעיים. מצב זה אילץ את החטיבה לבנות את אימוניה במידה מסוימת כבית ספר המיועד להכשרה.

סגן המפקד דהיום של חטיבה ב' (להלן - סמח"ט ב') ואחד ממפקדי הגדודים שלה מסרו, כי לדעתם, כיוון שכיום מרבית הצוערים נשלחים לקורס לאחר שתפקדו כמפקדי טנקים, מרביתם מקצועיים יותר, ולכן אין צורך בהכשרה נוספת, אלא באימון בלבד.

לעניין זה מסר מפקד חטיבה א' דהיום, כי הקצין הצעיר, בוגר הקורס, אינו זקוק להכשרה נוספת אלא לניסיון, שאותו הוא יכול לרכוש רק בחטיבה שבה הוא מוצב.

3. בביקורת הקודמת הביעו את דעתם מפקדים בחטיבה א', שמ"מ השריון - לאחר סיום קק"ש - הינו אכן מקצועי בתחום השריון, אולם יכולתו ורמתו בפיקוד על מחלקה ובחניכת חיילים שתחת פיקודו - נמוכות. החטיבה ניסתה להתמודד עם מצב זה, בין היתר על ידי הגדרה מחדש של תפקיד המדריך בקק"ש, משום שהמדריכים נטו בעבר להכשיר בתחום המקצועי יותר מאשר בתחום המנהיגות והפיקוד.

בבדיקת המעקב מסר מפקד חטיבה א', כי מאז הוכנס נושא המנהיגות בצורה מסודרת לקק"ש (כפי שתואר לעיל), מניב השינוי תוצאות טובות גם אצל הסגל וגם אצל הצוערים. לעניין זה אמר סמח"ט ב', כי העובדה שמרבית הקצינים, שהדריכו בקק"ש בשנה האחרונה, תפקדו קודם לכן בגדודים, הפכה אותם לבעלי ניסיון פיקודי, רמתם המקצועית היתה גבוהה יותר, והם נחנו ביכולת טובה לחבר בין הידע שבשטח לבין זה הנלמד בקק"ש.

4. הביקורת הקודמת התייחסה גם לפגישת משוב, שקיים הקשנ"ר בפברואר 1993, לבוגרי קק"ש לאחר תפקיד ראשון בחטיבות. בין השאר עלתה בעיית היחס שבין ההכנה המקצועית של הקצין לבין מוכנותו לתפקד כחונך וכאחראי להכנת המחלקה.

במעקב נמצא, כי לא נעשה משוב כזה בשנתיים האחרונות, ועל כן לא ניתן לדעת את התחושות הרווחות כיום בקרב בוגרי קק"ש.

5. הביקורת הקודמת העלתה, כי התיאום בין הבה"ד לבין חטיבה א' בנוגע להכשרת הצוערים, לא היה מספק. מפקד מפח"ש הודיע אז, כי בשנת 1994 ירכז מפקד הבה"ד עבודת מטה לבחינה כוללת של הנושא ומשמעויותיו; כמו כן יבחן מיסוד פורום מפקדים קבוע עם מפקדי חטיבות וגדודים, כדי ליצור הבנה טובה יותר ושותפות בקשר לתוכני הבה"ד וההשלמות החיליות.

המעקב העלה, כי לא נערכה עבודת מטה לבחינה כוללת של הנושא. אשר לקשר בין חטיבה א' לבין הבה"ד, מפקדי ההשלמות החיליות האחרות, ומפקדי החטיבות

שבשטח, נמסר, כי הוא התהדק, ובאפריל 1994 התקיים כנס בהשתתפות המפקדים; גם באוגוסט 1995 התקיים כנס כזה. נוסף על אלה, בשנת 1995 התקיימו דיוני מפקדים לקראת כל מחזור של הכשרה רב-חילית. גם בבה"ד נמסר, כי הקשר בינם לבין חטיבה א' התהדק, ובעיקר בנוגע להכשרה רב-חילית.



מממצאי המעקב עולה, כי חל שיפור במספר תחומים שעלו בביקורת הקודמת - כגון בתחום הקניית מנהיגות וערכים, בתחום הכנת תיקי יסוד, בלימוד נושא הבטיחות, ברמתם של המדריכים בדרג הזוטור (המפק"צים) - בעיקר בקורס החי"ר - וברמתם של חלק מהצוערים; גם רמת ההכנה של המדריכים לקורס השתפרה, והשינויים התכופים שהיו בתכנית ההכשרה, כמעט שנעלמו.

עם זאת עדיין קיימות בעיות שלא זכו לפתרון מלא: בהקניית הכשרת נושאי הטופוגרפיה והניווט לסוגיו השונים חל אמנם שיפור, אך עדיין לא הושגה הרמה הנדרשת; כך גם בקליעה ובאב"ד. התו"ל הבסיסי זכה אמנם לטיפול, אם כי במידה מועטה.

תחומים נוספים הטעונים שיפור הם: ההדרכה הטובה של הסגל ושל הצוערים, הכנת מערכי השיעור והכנת הצוערים לקראת הקורס. בתחום התו"ל ובתחום סדרי הבקרה של המפקדות הממונות נותרה עדיין עבודה רבה. טיפול כהלכה בכל אלה יביא למיצוי טוב יותר של פרק הזמן הקצר יחסית, שבו מכשיר צה"ל את קציניו.

ממצאי מעקב

פיתוח והצטיידות במערכת נשק א'

דוח שנתי 41, עמ' 817

מערכת נשק א' (להלן - מערכת א') מהווה חלק מהחימוש של כוחות היבשה.

הביקורת בנושא פיתוח והצטיידות במערכת א' נערכה בשנת 1990, והממצאים פורסמו בדוח שנתי 41, עמ' 817. להלן עיקריהם: פיתוח מערכת א', שהחל בשנת 1983 כתכנית חירום של מערכת הביטחון, נוהל באיטיות, ללא השקעת מלוא המאמצים והמשאבים שנדרשו, וללא נהלים והוראות ברורים בדבר אופן הטיפול בתכנית החירום; הפיתוח וההצטיידות במרכיבי מערכת א' לא הושלמו במלואם, ולא נבנו בראייה כוללת, תוך כדי עמידה בלוח הזמנים המתוכנן. התוצאה היתה, שבעת הביקורת לא היתה אפשרות להפיק ממנה את מלוא הפוטנציאל המבצעי שתוכנן, ושצפוי היה להתקבל מההשקעות בה; מפקדת חילות השדה (להלן - מפח"ש) הוציאה אישור דגם להצטיידות, אף כי טרם קיבלה המלצה ממטה התכנית לפיתוח מערכת א' ובטרם הושלמו ניסויי דגם; בדצמבר 1990 הצטברו פיגורים של כשנה ותשעה חודשים בלוח הזמנים של הפיתוח וההצטיידות, לעומת לוח הזמנים המעודכן; לא נערך הסכם בכתב בעניין הפיצוי בסך 1.9 מיליון דולר מהמפעל, בגין הפיגורים בהספקות, אף כי היתה קיימת תכנית לביצוע שני פרויקטים על חשבון כספי הפיצוי.

בחודשים פברואר עד יוני 1995 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, בדיקת מעקב, כדי לעמוד על ההתפתחויות שחלו בנושא ממועד סיום הביקורת, בסוף שנת 1990, ולבחון

את עתיד מערכת א' בצה"ל וחלופותיה. בדיקת המעקב נערכה ביחידות משרד הביטחון: המינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת), מינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) ואגף הכספים (אכ"ס); במפעל; ובצה"ל: באגף התכנון במטה הכללי (אג"ת) ובמפח"ש. בדיקת השלמה נערכה באגף אפסנאות של צה"ל (אג"א).

*

במועד סיום בדיקת המעקב, ביוני 1995, הסתיימה הספקתם של מרבית הרכיבים של מערכת א'; עם זאת טרם הושלמו הפיתוח וההצטיידות של רכיב מסוים. ללא רכיב זה, לא ניתן להפיק את מלוא התועלת הצפויה מההשקעות, שבעת המעקב הסתכמו בכ-104 מיליון דולר, ולנצל את מלוא הפוטנציאל המבצעי הטמון במערכת.

כמו כן נמצא, כי על חשבון כספי הפיצוי, בסכום שווה ערך ל-1.9 מיליון דולר, הוציא משרד הביטחון שתי הזמנות למפעל, לביצוע שני פרויקטים נוספים. בהתקשרויות אלו נמצאו מספר ליקויים, שהובאו לידיעת המשרד.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח את פירוט ממצאי בדיקת המעקב על שולחן הכנסת ולא לפרסמם, לשם שמירה על ביטחון המדינה. כל זאת על פי סעיף 17(ב) לחוק מבקר מדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].