

## שירות ביטחון מוכר מחוץ לצה"ל

### תקציר

בשנת 1995 הוסף לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, סעיף 26א (להלן - החוק), אשר עיגן בחוק את שירות הביטחון של חיילות וחיילים במסגרת יחידות צבאיות המצויות מחוץ לסדר הכוחות הצבאי (ימ"ל). הסעיף הגדיר "שירות מוכר", כשירות, ששר הביטחון קבע בצו באישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת:

א. "...ביחידות צבאיות במסגרת משרד הביטחון ויחידות סמך של משרד הביטחון ומשרד ראש הממשלה שתכלית פעילותן היא ביטחון המדינה ותושביה" (קטגוריה א');  
 ב. "...ביחידות צבאיות במסגרת משרד ממשלתי או במסגרת הארגונית של גוף ציבורי ובפיקוח משרד ממשלתי, שתכליתו להשיג יעד ביטחוני-לאומי באחד התחומים הבאים: עלייה וקליטה, חינוך, בריאות, הגנת העורף או פעולות התנדבות למען חיילי צה"ל..." (קטגוריה ב').

ב. תוקף סמכותו על פי החוק, התקין שר הביטחון ב-1996 את צו שירות ביטחון (קביעת שירות מוכר לפי סעיף 26א לחוק), התשנ"ו-1996. תוקפו של הצו פג ב-1999, והוא הוארך מספר פעמים: לאחרונה - מראשית נובמבר 2001 - עד לספטמבר 2002.

בשנת 2001 שירתו במסגרת "שירות מוכר" מכוחם של החוק והצו 2,670 חיילות וחיילים בשבע יחידות כאלו, וביניהן ימ"ל הפועלת במסגרת משרד הביטחון (להלן - היחידה). ביחידה זו שירתו באותה שנה כ-670 חיילות בשירות חובה, והן היוו כ-25% מכלל המשרתים ב"שירות מוכר". 624 (93%) חיילות שירתו ביחידות השונות של משרד הביטחון (קטגוריה א') ו-49 (7%) חיילות שירתו במשרד החוץ, במשרד העבודה והרווחה, ב"צוות" - אגודת גמלאי שירות הקבע בצה"ל, ובאגודה למען החייל (קטגוריה ב'). תקציב שירות החובה ביחידה לשנת 2001 עמד על סכום של כ-15 מיליון ש"ח.

משרד הביטחון וצה"ל לא הגדירו מדיניות משותפת וכוללת בנוגע להעסקת חיילות ביחידות המשרד: מטרותיה של העסקת החיילות במשרד, אמות המידה להשגתן ושיטת הבקרה על מימושן.

המקורות התקציביים לכיסוי עלויות הפעלתה של היחידה פזורים על פני מספר סעיפים בתקציב הביטחון. פיזור זה מקשה על האפשרות לאתר את המקורות, לעמוד על עלות הפעלתה של היחידה ולפקח על ביצוע תקציבה.

הגורמים האחראים להפעלת היחידה קיבלו את ההחלטות בנוגע ליחידה על סמך הגדרות ונתונים של תקן ומצבה (בפועל וממוצעת) שלא היו אחידים ולא היו מעודכנים.

התקינה של היחידה, הן זו של התקן הכללי וחלוקתו המקצועית לפי תפקידים שצה"ל קובע בתיאום עם משרד הביטחון, והן זו הפנים-משרדית שקובע משרד הביטחון, נקבעה שלא על בסיס בחינה מקיפה ויסודית של צורכי המשרד וצה"ל.

למרות נתוני האיכות הגבוהים של חלק גדול מהחילות המשרות במשרד, למעלה ממחציתן ממלאות תפקידים המוגדרים גם על ידי המשרד כ"מזכירות". כתוצאה מכך, המשאב האנושי, שמעמיד צה"ל לרשות המשרד, אינו ממוצה כראוי.

בשל העובדה, שעד כה לא נערכו בדיקות יסודיות של צורכי המשרד התומכים בהעסקת חיילות במסגרתו, ושל גודל הפגיעה בצה"ל עקב הצבת חיילות במשרד, אין למערכת הביטחון אפשרות לאמוד את גודל החיסכון בתקציב הביטחון הנובע מהעסקת חיילות ביחידה במקום כוח אדם אזרחי.

תפקידי החילות ב"צוות" - אגודת גמלאי שירות הקבע בצה"ל ובאגודה למען החייל (קטגוריה ב') אינם עומדים בדרישות החוק והצו.



בשנת 1995 הוסף לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 סעיף 26א (להלן - החוק), אשר עיגן בחוק את השירות הנמשך, מאז קום המדינה, של חיילים וחיילות במשימות ובתפקידים ביטחוניים-לאומיים מחוץ לצה"ל, לאמור, ב"שירות מוכר". החיילים והחיילות המוצבים ל"שירות מוכר" משרתים ביחידות צבאיות המצויות מחוץ לסדר הכוחות בצה"ל (להלן - ימ"ל).

החוק הגדיר "שירות מוכר" כשירות, אשר שר הביטחון קבע בצו באישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת:

א. "...ביחידות צבאיות במסגרת משרד הביטחון ויחידות סמך של משרד הביטחון ומשרד ראש הממשלה שתכלית פעילותן היא ביטחון המדינה ותושביה" (להלן - קטגוריה א');<sup>1</sup>

ב. "...ביחידות צבאיות במסגרת משרד ממשלתי או במסגרת הארגונית של גוף ציבורי ובפיקוח משרד ממשלתי, שתכליתו להשיג יעד ביטחוני-לאומי באחד התחומים הבאים: עלייה וקליטה, חינוך, בריאות, הגנת העורף או פעולות התנדבות למען חיילי צה"ל..." (להלן - קטגוריה ב').

לפי החוק, בעוד ש"שירות מוכר" במשרד הביטחון (קטגוריה א') אינו מותנה בתנאים נוספים, השירות המוכר בקטגוריה ב' מותנה במספר תנאים נוספים (לפירוט התנאים ראו להלן).

עוד קובע החוק, שתוקפו של הצו לא יעלה על תקופה של שלוש שנים, עם אפשרות להאריכו לתקופות נוספות, שלא יעלו על שלוש שנים כל אחת. החוק גם מחייב את שר הביטחון לדווח אחת לשנה לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן - הוועדה) על שירותם של יוצאי צבא ב"שירות מוכר".

בתוקף סמכותו על פי החוק, התקין שר הביטחון בשנת 1996, לאחר התייעצות עם השרים המנויים בחוק ובאישור הממשלה והוועדה, את צו שירות ביטחון (קביעת "שירות מוכר" לפי סעיף 26א לחוק), התשמ"ו-1996 (להלן - הצו). תוקפו של הצו פג ב-1999, והוא הוארך באישור הממשלה והוועדה מספר פעמים: לאחרונה - בנובמבר 2001 - עד לספטמבר 2002.

לפי הדיווח השנתי של שר הביטחון לוועדה מיולי 2001, שירתו באותו מועד במסגרת "שירות מוכר" מכוחם של החוק והצו 2,670<sup>1</sup> חיילות וחיילים במספר יחידות כאלו, וביניהן היחידה

1 נתון זה אינו כולל חיילים וחיילות המשרתים במשמר הגבול וביחידות אחרות של משטרת ישראל מכוח סעיפים 24 ו-24א לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986.

הצבאית הפועלת במסגרת משרד הביטחון<sup>2</sup> (להלן - היחידה). ביחידה זו שירתו באותו מועד 673 חיילות בשירות חובה, והן היוו כ-25% מכלל המשרתים ב"שירות מוכר". תקציב שירות החובה ביחידה לשנת 2001 עמד על כ-15 מיליון ש"ח.

בחודשים אפריל - נובמבר 2001 בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי ההפעלה והתקינה של היחידה בשנים 1999-2001. הביקורת נערכה במשרד הביטחון (להלן - המשרד): באגף ארגון, בקרה ומינהל (להלן - אגף אב"ם); במפקדת היחידה שבאגף משאבי אנוש (להלן - אמ"א); באגף התקציבים (להלן - את"ק); באגף הכספים (להלן - אכ"ס); באגף הנוער והנח"ל ומשימות לאומיות (להלן - אגף הנוער והנח"ל); וביחידת היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - היועמ"ש). בצה"ל: ביחידת התקינה שבאגף התכנון (להלן - אג"ת); ובענף תכנון כוח אדם סדיר שבאגף כוח אדם (להלן - עתכ"א/סדיר).

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

## האחריות להפעלת היחידה

בסוף שנת 1995, סמוך לתיקון החוק, קבע מנכ"ל המשרד, כי יש לקבוע גוף מטה במשרד, שיטפל בנושא היחידה, וכי אגף הנוער והנח"ל הוא הגוף המתאים למטרה זו. לפיכך, בהוראת משרד הביטחון הרלוונטית (להלן - המ"ב) נקבע, כי: "אגף הנוער והנח"ל הוא גורם המטה במשרד המרכז את הטיפול בנושא זה ואחראי אחריות מטה להוראה זו".

לפי המ"ב, אמור תהליך תקינת היחידה להתנהל באופן הבא: לקראת כל שנת תקציב יקיים אגף הנוער והנח"ל עבודת מטה, שבמסגרתה הוא יפנה לגופים הנהנים מ"שירות מוכר"; יפרסם את אמות המידה ל"שירות מוכר" ואת מגבלות ההקצאה; וירכז את המידע בנוגע למספר החיילות והחיילים הנדרשים בשנת התקציב, לפי פירוט (חיילים וחיילות, מקצועות צבאיים וכו'). את עבודת המטה הנ"ל יש לבצע בשיתוף פעולה עם אג"ת, אשר יספק נתונים על המקורות שצה"ל יעמיד. הצעת התקינה לשנת התקציב תוצג לאישור מנכ"ל המשרד. עוד קובעת המ"ב, כי יחידת התקינה שבאגף אב"ם תטפל באמצעות אגף הנוער והנח"ל בקבלת תוספת תקנים ליחידה, וכן היא תטפל מול אג"ת בשינויים במקצועות ובתפקידי החיילות.

התקינה וההצבה של החיילות לתפקידן ביחידה נעשות בעיקרן על ידי הגורמים הבאים:

בצה"ל: אג"ת קובע את הקצאת התקנים והתפלגות הכשירויות. עתכ"א/סדיר קובע את רמת ההצבה (רמת איוש התקנים בפועל) ואת המועמדות לשרת ביחידה.

במשרד: אגף אב"ם מגדיר, בתיאום עם אג"ת, את התפקידים והמקצועות המיועדים לחיילות המשרתות במשרד, ואת החלוקה הפנים-משרדית של החיילות. מפקדת היחידה מציבה את החיילות לתפקידים.

2 יחידות אחרות פועלות מכוח סעיף 26א במסגרות הבאות: במשרד הביטחון - ברשות לפיתוח אמצעי לחימה; במשרד החינוך - ביחידת המורות; במשרד הבריאות - ביחידת סיוע בבתי חולים; ובמספר גופי מודיעין שמחוץ לצה"ל.

בנוסף לנ"ל, את"ק ואכ"ס אחראים לתקציב היחידה ולחייבים הכספיים הנובעים מהפעלתה; היועמ"ש ואגף אב"ם אחראים במשרד לעבודות מטה שונות הקשורות ביחידה, ומייצגים אותה כלפי הגורמים שמחוץ למשרד.

בנוגע למעורבותו של אגף הנוער והנח"ל בתקינת היחידה נמצא כלהלן:

א. הליכי התקינה, שהתקיימו במהלך שנת 1999 לקראת שנת 2000, התנהלו בראשיתם בהתאם להמ"ב, והיקף קיצוץ התקנים נקבע בהליך מתואם בין אגף הנוער והנח"ל לבין אג"ת, ואושר על ידי מנכ"ל המשרד. ברם, בדצמבר 1999, סיכמו אגף אב"ם ואג"ת, ללא מעורבות אגף הנוער והנח"ל, להעמיד את ההפחתה לשנת 2000 רק על כמחצית מזו שנקבעה ואושרה קודם לכן.

ב. בחודשים מאי ויוני 2001 הודיע אג"ת לגורמים הנוגעים בדבר, כי בשנת 2002 יופחת תקן היחידה ב-15%. בהמשך, סוכם בין מנכ"ל המשרד לבין הרמטכ"ל על הקטנת ההפחתה המתוכננת לשנת 2002 ל-5% בלבד. בשנה זו אגף הנוער והנח"ל לא היה מעורב כלל בהליכי התקינה של היחידה.

ריבוי הגורמים המעורבים בהפעלת היחידה מכביד על יעילותו של הטיפול בה. מן הראוי, שהמשרד יטיל את אחריות המטה להפעלת היחידה על הגורם המתאים ביותר לכך, ויעדכן את המ"ב בהתאם לצורך. בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי במהלך שנת 2002 יפעל אג"ת ליישום נוהלי עבודה בינו לבין אגף הנוער והנח"ל, אשר יגבירו את מעורבותו של האגף בעבודת התקינה של היחידה.

## תקציב, תקן ומצבה

לפי הדיווח השנתי של המשרד וצה"ל לוועדה מיולי 2001, שירתו ביחידה באותו מועד 673 חיילות; 624 (93%) מהן ביחידות השונות של המשרד (קטגוריה א'); ו-49 (7%) שירתו בשני משרדי ממשלה: החוץ והעבודה והרווחה, ובשני גופים ציבוריים שבפיקוח המשרד: "צוות" - אגודת גמלאי שירות הקבע בצה"ל (להלן - "צוות") והאגודה למען החייל (להלן - אל"ח) (קטגוריה ב'), כמוצג בטבלה שלהלן:

| יחידה               | קטגוריה | מספר המשרתות | אחוז המשרתות |
|---------------------|---------|--------------|--------------|
| משרד הביטחון        | א'      | 624          | 93.0         |
| משרד העבודה והרווחה | ב'      | 11           | 1.5          |
| משרד החוץ           | ב'      | 13           | 2.0          |
| "צוות"              | ב'      | 10           | 1.5          |
| אל"ח                | ב'      | 15           | 2.0          |
| ס"ה                 |         | 673 (*)      | 100.0        |

(\*) בתגובתו לממצאי הביקורת מדצמבר 2001 ציין אגף אב"ם, כי לאחר ההפחתה של שנת 2002 במספר החיילות בשירות חובה המשרתות ביחידה, עומד מספרן על 634 בחלוקה הבאה: במשרד - 595 (קטגוריה א'); במשרד החוץ - 12; במשרד העבודה והרווחה - 10; ב"צוות" - 9; ובאל"ח - 8 (קטגוריה ב').

**1. תקציב**

בדברי ההסבר מדצמבר 2000 לסעיף התקציבי המשותף של אגף אמרכלות משק ונכסים (אמו"ן) ואמ"א שבתקציב הביטחון לשנת 2001 צוין, כי שיא התקנים של חיילות חובה בהיחידה הינו 692. עם זאת, לפי דברי ההסבר, התקציב בסכום של כ-13 מיליון ש"ח, אשר נכלל ופורט בסעיף תקציבי זה, יועד לתשלום עבור העסקת 591 חיילות ביחידות המשרד בשנת 2001. לפיכך, כפי שגם צוין בדברי ההסבר, תקציב זה אינו כולל עלות נוספת של כמיליון ש"ח לשנה בגין כ-50 החיילות המשרתות ביחידות המשרד הפועלות כמשקים סגורים, דוגמת האגף לסיוע ביטחוני (סיב"ט) והקרן להכוונת חיילים משוחררים (קרן חיימ"ש). זאת, משום שיחידות אלו משלמות מתקציבן הנפרד את הוצאות העסקתן של החיילות.

בביקורת נמצא, כי תקציב אמו"ן ואמ"א אינו כולל עלויות נוספות כלהלן:

א. עלויות בגין העסקתן של החיילות המשרתות בגופים שבקטגוריה ב'. חלק מהחיובים הכספיים בגין העסקתן של חיילות אלו, בסכום של כ-400,000 ש"ח, נעשה במימון צה"ל, על ידי חיוב הסעיף התקציבי המיועד לאחזקת חיילי החובה (כגון עלות אחזקתן של החיילות המשרתות במשרד העבודה והרווחה); וחלק אחר של החיובים הכספיים, אף הוא בסכום של כ-400,000 ש"ח, מכוסה על ידי תשלומים של הגופים המעסיקים את החיילות, הנזקקים לזכות הסעיף התקציבי המיועד לאחזקת חיילי חובה (כגון התשלומים עבור החיילות המשרתות באל"ח).

ב. עלויות בגין העסקתן (במימון צה"ל) של שתי קצינות המאיישות את תקני הקבע של היחידה.

פיזור המקורות התקציביים לכיסוי עלויות הפעלתה של היחידה בין מספר סעיפים תקציביים מקשה על האפשרות לאתרם, לעמוד על עלותה הכללית של הפעלת היחידה, ולפקח על ביצוע התקציב (בעניין זה ראו גם להלן).

**2. תקן**

הגורמים השונים המעורבים בהפעלת היחידה דיווחו באותם מועדים וביססו את החלטותיהם הקשורות לתקן היחידה על נתונים שונים ובלתי מעודכנים. וכך, בסוף שנת 1999 תכננו אג"ת ואגף הנוער והנח"ל, באישור מנכ"ל המשרד, להפחית בשנת 2000 6% מתקן היחידה. תקן היחידה על פי מסמכיהם של אג"ת ושל אגף הנוער והנח"ל עמד על 694, מהם 687 תקני חוגרים בחובה. הואיל וקביעת היקף הקיצוץ התבססה רק על תקני החובה של היחידה, דובר בהפחתה של 41 תקנים. בהמשך, קטנה ההפחתה שבוצעה בראשית 2000 לכמחצית מהמתוכנן.

נמצא, שהנתונים בנוגע לתקן היחידה בשנים 1999 - 2001 לא היו אחידים, ולא באה לידי ביטוי ההפחתה שבוצעה בפועל בשנת 2000:

א. לעומת הנתונים המפורטים במסמכים הנ"ל, על פי דוח נתונים אחר של אג"ת המפורט, בין היתר, את תקן היחידה, עמד תקן זה ב-1.1.99 על 695, מהם 693 תקני חוגרים בחובה.

ב. על פי אותו דוח נתונים של אג"ת, ב-1.1.00 עמד מספר התקנים על 670, מהם 668 תקני חובה. בשנת 2001 לא חל שינוי בתקן היחידה, ולפיכך, על פי נתונים שמסר אג"ת, היה מספר התקנים של היחידה זהה לזה של שנת 2000. לעומת זאת, התקן לשנים 2000 ו-2001 המפורט במסמכי עבודה של אגף אב"ם מספטמבר 2000, ובאלה שמסר האגף למשרד מבקר המדינה ביוני 2001, עמד על 673.

ג. להפחתה של שנת 2000 לא ניתן ביטוי בסיכומי עבודת מטה מיולי ומאוגוסט 2000, שנערכה לפי דרישת הוועדה ושנבחנה בה האפשרות לקצץ בתקני היחידה. התקן המפורט בסיכומי עבודת מטה זו הוא 700.

ד. ההפחתה הנ"ל גם לא מצאה את ביטויה כלל בתכנון התקציב לשנת 2001. כאמור, על פי דברי ההסבר מדצמבר 2000 לתקציב הביטחון לשנת 2001, שיא תקני החובה ביחידה, לצורך קביעת תקציב היחידה לאותה שנה, היה 692 (במקום 668 על פי דוח אג"ת<sup>3</sup>).

בתגובותיו לממצאי הביקורת מדצמבר 2001, מינואר 2002 ומפברואר 2002 (להלן - תגובות אג"ת אב"ם), מסר אג"ת אב"ם למשרד מבקר המדינה, כי הפער בין הנתונים השונים בדוחות השונים נובע מכך, שחלק מהגופים התייחסו בדיווחיהם לנתוני מצבה כאל תקן. עם זאת, לפי תגובות אג"ת אב"ם, אמורה הייתה להיות התאמה בין נתוני אג"ת לבין נתוני אג"ת אב"ם.

משרד מבקר המדינה העיר, כי לחוסר הבהירות בנוגע לנתוני התקן יש משמעות בתהליכי קבלת ההחלטות והבקרה על המתרחש ביחידה. על כן, על המשרד ועל צה"ל להקפיד על כך, שלמושג "תקן" תהיה הגדרה אחת עבור כל המטרות וכל השימושים; וכן על כך, שההחלטות והבקרה על ביצוען יתבססו על נתוני תקן אחידים ומעודכנים אצל כל הגורמים המעורבים בהפעלת היחידה.

### 3. מצבת היחידה

א. **מצבה - (1)** בדיווח השנתי של שר הביטחון לוועדה מספטמבר 2000 בנוגע לשירותם של החיילים ב"שירות מוכר", שהתבסס על נתונים שסיפק עתכ"א/סדיר נמסר, כי ביחידה שירתו באותו מועד 670 חיילות. לעומת זאת, בדיווח לסגן ראש אמ"א מאותו חודש, מסרה מפקדת היחידה, כי מספר החיילות ביחידה, כולל אלו שבקטגוריה ב', עמד על כ-585 (פער של כ-13%).

בתגובותיו לממצאי הביקורת מדצמבר 2001 ומפברואר 2002 מסר אמ"א למשרד מבקר המדינה, כי המספר הנמוך של החיילות המשרתות, שעליו דיווחה מפקדת היחידה באותו מועד, נבע מכך, שבחודשים אוגוסט וספטמבר יורדת המצבה ביחידה כתוצאה מפער בין מספר החיילות המשתחררות ממנה לבין מספר החיילות הנקלטות בה. עם זאת, הואיל ולפי תגובות אב"ם גם מפקדת היחידה וגם עתכ"א/סדיר מוסרים נתונים על המצבה בפועל (להבדיל מנתוני התקן), אזי חייבת להיות התאמה בנתונים הנמסרים על ידיהם.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מהמתואר לעיל עולה, שבאותו מועד מסרו גורמים שונים המעורבים בהפעלת היחידה נתונים שונים אודות מצבת היחידה - עובדה המטילה ספק באמינות הדיווחים. על המשרד להקפיד על כך, שדיווחיו לוועדה ישקפו נאמנה את המצבה בפועל במועד הדיווח.

(2) נמצאו מקרים של חריגה הן מתקני התפקידים של החיילות, כפי שקבעו אג"ת אב"ם ואג"ת וכפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה במאי ובדצמבר 2001 (לפירוט בעניין תפקידי החיילות ראו להלן), והן מהמצבה בפועל בתפקידים אלה, כפי שדיווחו המשרד וצה"ל ביולי אותה שנה לוועדה. כך לדוגמה: הצבת 31 חיילות בספטמבר 2001 לתפקיד של מדריכות מוזיאונים, שעה שלוועדה דווח על 24 חיילות, ושעה שהתקן שקבעו אג"ת אב"ם ואג"ת עמד על 26 חיילות. אמ"א בתגובותיו מסר, כי המצבה בפועל של 31 מדריכות המוזיאונים נבעה מהקדמת גיוסן של חיילות לצורך השתתפותן בקורס מדריכות מוזיאונים המתקיים אחת לשנה, ושכשנת 2001 הוא התקיים מסוף יוני ועד אמצע יולי 2001; וכן לשם הכשרה מיוחדת נוספת במוזיאון שאליו הן שובצו. לדברי אמ"א,

3 על נתון זה התבססה גם ההפחתה הנוספת של 5% בתקן היחידה בשנת 2002.

בסוף ספטמבר השתחררו מצה"ל שמונה מדריכות מוזיאונים עקב תום שירות. אגף אב"ם בתגובותיו מסר, כי למשרד נתונה הסמכות לווסת את הקצאת החיילות על פי צרכים פנימיים. עם זאת, לנוכח הערת משרד מבקר המדינה, מסר אגף אב"ם, כי הוא יקפיד לתאם מראש עם אג"ת את השינויים המוכנסים בחלוקה הפנימית של החיילות במשרד, ויקבל את אישורו.

ב. **מצבה שנתית ממוצעת** - מעדכון הנתונים בדוח חיובי כוח אדם חובה מחוץ לסד"כ לשנת עבודה 2000, שהפיק את"ק באוגוסט אותה השנה עבור אכ"ס<sup>4</sup>, ומפירוט של החיובים הכספיים לשנת 2000 ושל צפי החיובים הכספיים לשנת 2001, שמסרו את"ק ואכ"ס בספטמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, עלה, שהמצבה הממוצעת השנתית של היחידה לצורך החיובים הכספיים בשנת 2000 עמדה על כ-535 חיילות בלבד (בעלות של כ-12 מיליון ש"ח), כולל חיילות המשרתות ביחידות הפועלות כמשקים סגורים, וכן חיילות המשרתות בגופים שבקטגוריה ב', המשלמים בפועל עבור העסקתן (פירוט ראו לעיל ולהלן). הנתונים בנוגע לצפי החיובים הכספיים לשנת 2001 היו קרובים ביותר לאלה של שנת 2000. על פי נתונים אלה, המצבה הממוצעת בשנת 2000 הייתה נמוכה מהמצבה בפועל בחודשים אוגוסט וספטמבר, שבהם, כאמור, היא נמצאה בנקודת השפל שלה (585 חיילות). לא זו בלבד, היא הייתה נמוכה בכ-157 חיילות (כ-23%) מהתקן שעליו התבסס התכנון התקציבי (692 חיילות).

בתגובתו לממצאי הביקורת מדצמבר 2001 מסר את"ק, כי רק החל משנת 2001 הוא הטמיע נוהל של העברת נתוני מצבה ממוצעת מהיחידה אליו. לפיכך, בשעה שבשנת 2000 נמצאו בדיעבד פערים בין מצבה ממוצעת ביחידה לבין מספר החיילות שבגינן נערכה ההתחשבות, הרי שבשנת 2001 קיימת התאמה מלאה בין נתוני את"ק לנתוני מצבה ממוצעת של מפקדת היחידה. עוד מסר את"ק בתגובתו, כי לפי דיווח היחידה בספטמבר 2001, עמדה המצבה הממוצעת על 628 חיילות, אם כי ההתחשבות בפועל שנעשתה בנובמבר 2001 הייתה עבור 612 בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על אף שנתוני המצבה הממוצעת השנתית, לצורך ביסוס החיובים הכספיים לשנת 2001, צפויים להיות מדויקים יותר מאלה שמסר את"ק בתקופת הביקורת, עדיין בולט הפער בין תקן היחידה, שעליו ביסס את"ק את התכנון התקציבי לשנת 2001 - 692 - לבין המצבה הממוצעת, שעליה הוא ביסס את החיובים הכספיים בגין פעילות היחידה לשנה זו - 628<sup>5</sup>. מן הראוי שהמשרד וצה"ל יבחנו את המשמעויות של פער זה בהיבט התקצוב של הפעלת היחידה, מחד, ובהיבט של שיטת החיוב הכספי בגין עלויות הפעלת היחידה, מאידך.

## התקינה וההצבה לתפקיד

### 1. הגדרת מדיניות

האחראים להפעלתה של היחידה - צה"ל, בתוקף היות החיילות בשירות חובה, והמשרד, שביחידותיו הן משרתות - לא הגדירו במשותף מדיניות אחידה, אשר קבעה את עקרונות ההעסקה של החיילות ביחידות המשרד, את מטרותיה ואת אמות המידה להשגתן. בהיעדר מדיניות שכזו, מתאים המשרד את עצמו לפעילות העקבית של צה"ל המכוונת לצמצום מספר המשרתים ביחידה.

4 אשר, לפי המצוין בו, הכיל את כמויות כוח האדם הידועות לאת"ק בעקבות עדכון נתוני התכנון של אג"ת ונתוני הביצוע של עתכ"א/סדיר.

5 בתגובותיו ציין אגף אב"ם, כי האיוש הממוצע בשנת 2001 עמד על 89.2%.

שכן, לצה"ל יש עניין בכך, ששירות הביטחון יהיה במסגרת יחידותיו ולא במוסדות אזרחיים שמחוץ לצה"ל. בהיעדר מדיניות כזו, נפגמת יעילותם של הניהול והבקרה על הפעלת היחידה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי שהמשרד וצה"ל יבצעו עבודת מטה משותפת, אשר בה יבחנו ויגדירו את מדיניותם בנושא הצבת חיילות ל"שירות מוכר" ביחידה ואת יעדיה, וכן את השיטה להגדרת הצרכים ולביצוע הבקרה על מימושם.

## 2. שיטת התקינה

בהיעדר הגדרת מדיניות אחידה למשרד ולצה"ל בכל הנוגע למטרות ולצרכים של שירותן של החיילות ביחידה, התקינה של היחידה - הן זו של המסגרת הכללית והן זו של הרכבה המקצועי - לא נערכה על בסיס בחינה מקיפה ויסודית של כלל הצרכים, הן של המשרד והן של צה"ל, שעבורם יש הצדקה להעסקת חיילות בשירות חובה ביחידות המשרד.

א. המשרד - (1) כפי שהציג המשרד למשרד מבקר המדינה ביולי 2001, מספר החיילות המשרות בו נקבע באופן הבא:

331 (כ-53%) מהחיילות מיועדות לתפקידים, שהמשרד מגדיר כ"מזכירות", בחלוקה הבאה:

- לשכות של ראשי אגפים, של סמנכ"לים ושל מקביליהם - שתי חיילות בלשכה (כ-60 חיילות);
- לשכות של ראשי חטיבות ושל סגני ראש אגף - חיילת אחת בלשכה (כ-140 חיילות);
- ליחידות שבהן יש בין שישה לעשרה עובדים - חיילת אחת ביחידה (כ-131 חיילות).

293 חיילות (כ-47%) מיועדות לתפקידים שהמשרד מגדיר כ"מקצועיים"<sup>6</sup>. לעניין זה, לדברי המשרד, נבחנת דרישה לכל חיילת לגופה, לפי המשימות, הצרכים, העומס ושיקולים ענייניים של הצורך בתפקיד.

מהשוואת אמות המידה הנ"ל עם נתונים נוספים שמסרו המשרד וצה"ל, נמצאו מקרים, שההצבה בפועל לא תאמה את אמות המידה שהציג אגף אב"ם. כך למשל, הצבתן של ארבע חיילות מקבוצת ה"מזכירות" דובר המשרד המונה שני עובדים במשרה וחצי; והצבתן של שלוש חיילות מקבוצת ה"מזכירות" אצל יועץ שר הביטחון לענייני תקשורת והסברה.

בתגובות אגף אב"ם צוין, כי החיילות ביחידת דובר המשרד "מתפקדות בפועל כפקידות מקצועיות בתחום העיתונות הכתובה (גזרי עיתונות)", דהיינו, בגזירת קטעי עיתונות לשם הפצתם להנהלת המשרד. עקב שינויים בהליכי העבודה ביחידה זו, הוחלט באוגוסט 2001 להפחית את מספר החיילות באחת. אשר ליחידת היועץ לתקשורת - אחת משלוש החיילות מועסקת כ"מזכירה" ואילו השתיים האחרות משמשות כפקידות "מקצועיות", אשר לאחרונה שונה מקצוען הצבאי ל"משקיות עיתונות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי: (א) הגדרתן של חיילות המועסקות בגזירת קטעי עיתונות כ"מקצועיות" חורגת ממתחם הפרשנות הסבירה למונח "מקצועי"; (ב) במועד סיום הביקורת לא בוצעה עדיין הגריעה מיחידת דובר המשרד; (ג) ה"מקצועיות" שמתחום העיתונות לא פורטו ברשימת המקצועות, שעליה דיווח המשרד לוועדה ולמשרד מבקר המדינה. במידה שלרשימת

6 הגדרת המקצועות במשרד שונה מהגדרת המקצועות של צה"ל. בנוגע לרשימת המקצועות ולחלוקה המקצועית של החיילות במשרד ראו בהמשך.



המקצועות של החיילות נוספו מקצועות חדשים, מן הראוי לעדכן בהתאם את דיווחי המשרד לוועדה (פירוט בעניין רשימת המקצועות ראו להלן).

(2) המשרד לא בדק בשנים האחרונות באופן מקיף ויסודי את שיטת ההעסקה של החיילות ביחידותיו ואת יעילותה, אלא ערך רק בדיקות נקודתיות, לנוכח דרישות להכניס שינויים במצב הקיים. וכך, חלק מהבדיקות נעשה רק כאשר אג"ת דרש מהמשרד לצמצם את מספר החיילות המשרתות ביחידה בשנים 2000 ו-2002. בדיקות אחרות נעשו למשל, כאשר יחידה מסוימת ביקשה תוספת חיילות בשל עומס עבודה גבוה, או כאשר חיילות התלוננו על עומס עבודה נמוך מדי ביחידה שבה הן הועסקו, או כאשר חלה ירידה של שכר העידוד של עובדי יחידה מסוימת, ואז נבדקו היקף פעילותה אל מול כוח האדם, כולל החיילות, שבה. את הבדיקות בנוגע לאופן ביצוע השינויים עורך המשרד בדרך כלל בכוחות עצמו.

בתגובות אב"ם צוין, כי מאז שנת 1996 עברו כמעט כל אגפי המשרד בחינה ארגונית מקפת, שכללה בין היתר, גם ניתוח וערכון תיאורי תפקיד. במסגרת בחינה זו הייתה התייחסות גם לחיילות כאל חלק אינטגרלי של כוח האדם ביחידה. זאת, לנוכח הייעוד של המשרד לסייע ישירות ובצמידות לצה"ל. משרד מבקר המדינה העיר, כי בחינות ארגוניות של יחידות המשרד, אשר בהן מתייחס המשרד אל החיילות כאל פקידות אזוריות העובדות במשרד, אינן תחליף לבחינה עצמאית, יסודית ומקיפה של המטרות והצרכים, אשר מצדיקים העסקת חיילות בשירות חובה ואשר ההתייחסות אליהן חייבת להיות שונה מיסודה.

(3) הבדיקות והמסמכים, שערך המשרד לנוכח דרישות חוזרות של הוועדה (האחת באוקטובר 1999 והשנייה באוקטובר 2000), לקראת הדיונים בוועדה בנוגע לאישור הארכת הצו, לא כללו בחינה של גודל היחידה ושל הצרכים הפרטניים מול התקנים הדרושים להשגתם. נבדקו והוצגו רק התוקף המשפטי וההצדקה המהותית של העסקת החיילות במסגרת היחידה. וכך, במסמך הסיכום של עבודת מטה שנעשתה במשרד, אשר הוגש ליו"ר הוועדה במאי 2001 על פי דרישתו וכהכנה לדיונים על הארכת הצו בספטמבר 2001, אף לא אחד מהגורמים מבין אלה הנהנים מ"שירות מוכר" הוכיח את הצורך במונחים של מספר החיילות שהוא מעסיק. זאת, למרות דרישה מפורשת של הוועדה. עמדת המשרד, כפי שבאה לידי ביטוי במסמך הסיכום הנ"ל היא, שניתוח ההיבט המספרי חורג מגדר הדיון בחוק ובצו.

(4) מסקר פנימי, שערכה באוגוסט 2000 מפקדת היחידה בסיוע גורמים לייעוץ ארגוני שבמשרד במטרה לעמוד על שביעות הרצון של החיילות המשרתות ביחידה (להלן - הסקר), עלה, כי חיילות התלוננו על חוסר תעסוקה. במסגרת הסקר, לא ביצעו עורכיו מדידה של העומס על החיילות. עם זאת, הסקר איתר מוקדים של תעסוקה נמוכה, וביניהם במינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) ובסיב"ט.<sup>7</sup>

משרד מבקר המדינה העיר, כי להימנעות המשרד מבדיקה יסודית של כלל צרכיו הממשיים התומכים בהיקפיו הנוכחיים של השירות ביחידותיו, ומהתייחסות להיבט המספרי בעבודת המטה שערך לקראת הדיונים בנוגע להארכת הצו, יש משמעות כפולה: (א) אי-מילוי דרישה של הוועדה והתחייבות שנתנה מערכת הביטחון לוועדה באוקטובר 2000 להביא בפניה ניתוח של כל אחד מהתפקידים המנויים בצו, חשיבותו של התפקיד, מספר יוצאי הצבא המוצבים בו וכדומה; (ב) התעלמות מהצורך הענייני לבדוק מדי פעם בפעם את צורכי מערכת הביטחון התומכים בשירות במסגרת היחידה ובהיקפה.

7 שיטת ביצוע הסקר, ניתוח הממצאים והסקת המסקנות לא נבדקו על ידי עורכי הביקורת, אך אמ"א משתמש בממצאי הסקר להפקת לקחים.

יודגש, כי אין בהכרח שנתן המחוקק לאפשרות של שירות צבאי במשרד כדי לפטור את המשרד מהחובה לבחון ולהעריך בנקודות זמן שונות - ומועדי הדיון בהארכת תוקפו של הצו ביניהן - את הצרכים בפועל המצדיקים את המשך מימושה של אפשרות זו ואת היקפו של המימוש. שהרי לא בכדי מותנה שירות החיילות במשרד בצו, שתוקפו מוגבל. לפיכך, מן הראוי שהמשרד יציג בפני הממשלה ובפני הוועדה, שללא אישור לא ניתן לגייס חיילות ליחידה, מידע מלא ואמין.

ב. צה"ל - צה"ל נדרש מדי שנה בשנה לתכנן את היקפי השירות ביחידה, ומדי שנה בשנה הוא מתריע על כוונתו לצמצם את מספר החיילות והחיילים המשרתים ביחידה. לצה"ל יש עניין מתמשך להחזיר אליו את תקני היחידה. זאת בעיקר עקב הצורך לתת מענה חלקי לפערים במערך כוח האדם הטכני והאיכותי. הכוונה היא לשבץ, עד כמה שניתן, את החיילות, אשר יופנו מהיחידה, במקום תפקידי חיילים בשירות חובה ולהסיט חיילים אלה למקצועות טכניים.

ביולי 2000 בחן אג"ת את המסגרות, שבהן משרתים חיילים ב"שירות מוכר" לנוכח דרישתה מאוקטובר 1999 של הוועדה לצורך דיוניה בנוגע להארכת תוקפו של הצו. גם בבחינת הנושא לצורך זה חזר אג"ת והדגיש את העובדה, כי "הנחת היסוד של צה"ל היא, שצה"ל מעוניין כי חיילים ישרתו ביחידות הצבא".

עם זאת, בדומה למשרד, גם אג"ת לא ערך בשנים האחרונות בדיקה שיטתית ומסודרת של הצרכים מול התקנים. נקודת המוצא להמלצות בנוגע לצמצומים היא קיומו של צורך להקטין את ההיקפים הקיימים בפועל, בלי לבדוק את רמת ההתאמה שלהם לצרכים. כך, למשל, בסיכום עבודת המטה של בחינת השירות המוכר מיולי 2000 נבחנו שתי אפשרויות: קיצוץ אחוזי שוויוני של התקנים בכל הימ"לים, ללא קשר לתפקידים השונים שממלאים החיילים ביחידות השונות; או קיצוץ דיפרנציאלי, על בסיס הערכת מצב נקודתית של כל ימ"ל וימ"ל ותפקידיו אל מול הצורך הצה"לי. על פי האמור בסיכום עבודת המטה, הוחלט על האפשרות השנייה. ברם, בעבודת המטה לא זו בלבד שלא נבדקה ההצדקה להיקפים הכמותיים של השירות המוכר שהתקיימו במועד עריכתה, אלא אף אין בה המלצות בנוגע לאופן מימוש הצמצומים הלכה למעשה.

וכך, במאי 2001 דיווח ראש אג"ת לרמטכ"ל על כוונת אג"ת לצמצם בשנת 2002 את תקני היחידה ב-350 תקנים, כדי להפנותם לכיסוי חלקי של הפער של 1,500 חיילים במערך כוח האדם האיכותי והטכני של צה"ל. על פי התכנון, 100 מתוך התקנים הנ"ל יקוצצו מהיחידה: 50 תקנים ביוני 2001 ו-50 בינואר 2002. פירוש הדבר היה קיצוץ של 15% מהיחידה. לדיווח זה לא צורפו נתונים או פירוט של אמות המידה שלפיהן נקבעו ממדי הצמצומים. ביוני 2001 הוחלט לצמצם את קיצוץ התקנים המתוכנן ליחידה ב-2002 ל-34 תקנים (5%). זאת, לא בעקבות מדידה ובחינה של עבודת החיילות, אלא בעקבות סיכום דברים שהושג בין מנכ"ל המשרד לבין הרמטכ"ל. יצוין, כי גם ההחלטות בנוגע להפחתת תקן היחידה בשנת 2000 התקבלו ללא בדיקה יסודית של הצרכים.

משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי כי אג"ת והמשרד יקבעו את תקן היחידה ואת אופן חלוקתו בין יחידות המשרד לאחר בדיקה יסודית, ויבצעו את השינויים הנדרשים במצב הקיים לאחר ניתוח פרטני של הצרכים. אגף אב"ם וצה"ל מסרו בתגובותיהם לממצאי הביקורת, כי בעקבות הביקורת הם החלו לבצע עבודת מטה משותפת, במטרה לגבש במהלך הרבעון הראשון של שנת 2002, בין היתר, את עקרונות התקינה של חיילות היחידה. לדברי צה"ל, בשונה מהעבר, במסגרת עבודת מטה זו ייבדק כל אחד מהתפקידים שממלאות החיילות ביחידה. לדברי אגף אב"ם, לנוכח הערות משרד מבקר המדינה ובמטרה לבחון את התקינה מול הצרכים הוא יבצע בדיקת עומס ותפקוד מקיפה של חיילות היחידה.

### 3. התפקידים שהחילות ממלאות במשרד

במסמכים, שהכין המשרד במאי 2001, על פי דרישתה של הוועדה לקראת הדיונים על הארכת הצו בספטמבר 2001, נאמר, כי "החיילים מבצעים במשהב"ט תפקידים רגישים המחייבים יכולת ופוטנציאל, כפי שיש היום לבוגרי תיכון צעירים. זהו כוח אדם רציני ואיכותי, אשר יתרונו הגדול הוא דווקא בזמניותו. דהיינו: החיילים תורמים את יכולתם האינטלקטואלית, את המוטיבציה שלהם ואת כישוריהם במשך תקופת זמן מוגדרת ומוגבלת, לארגון המשרת את צה"ל ישירות, שטבעי שיסתייע במשאב אנוש מעולה זה..." (ההדגשות במקור). אפיון זה המפורט במסמכי המשרד של שירות החילות ביחידותיו אינו מתאר את המציאות לאשורה, כפי שיפורט להלן.

א. חלוקת התקנים של חיילות היחידה לפי מקצועות<sup>8</sup> כפי שפורטה במסמכי המשרד, לרבות הדיווח לוועדה מיולי 2001, מוצגת בטבלה הבאה:

| תפקיד                        | תקן        | באחוזים מתפקידים מקצועיים | באחוזים מס"ה |
|------------------------------|------------|---------------------------|--------------|
| מזכירות בכירים               | 24         |                           | 4.0          |
| מזכירות                      | 307        |                           | 49.0         |
| <b>ס"ה בתפקידי מזכירות</b>   | <b>331</b> |                           | <b>53.0</b>  |
| רווחה והטבות (שיקום) (*)     | 50         | 17.0                      | 8.0          |
| רכש (מנה"ר) (*)              | 50         | 17.0                      | 8.0          |
| כ"א ובנא"ם (אגף אמו"ן) (*)   | 40         | 14.0                      | 6.0          |
| צפ"ט (צופן, פיענוח טלגרפיה)  | 25         | 8.5                       | 4.0          |
| ארכיון צה"ל (*)              | 25         | 8.5                       | 4.0          |
| הדרכה במוזיאונים             | 24         | 8.0                       | 4.0          |
| הנהלת חשבונות (אכ"ס) (*)     | 20         | 7.0                       | 3.0          |
| שיווק ומכירות (סיב"ט) (*)    | 20         | 7.0                       | 3.0          |
| מפקדת היחידה (כולל 2 קצינות) | 11         | 4.0                       | 2.0          |
| הכוונת חיילים משוחררים (*)   | 10         | 3.0                       | 2.0          |
| חדר מיבצעים (*)              | 8          | 3.0                       | 1.5          |
| הפעלת מחשב ויישומים          | 7          | 2.0                       | 1.0          |
| צילום                        | 2          | 1.0                       | 0.5          |
| בקרת קשר קווי                | 1          | 0.0                       | 0.0          |
| <b>ס"ה בתפקידים מקצועיים</b> | <b>293</b> | <b>100.0</b>              | <b>47.0</b>  |
| <b>ס"ה כללי</b>              | <b>624</b> |                           | <b>100.0</b> |

(\*) מוגדר כ"מקצוע" רק על ידי המשרד.

8 כאמור לעיל, הגדרת "מקצוע" על ידי המשרד שונה מזו של צה"ל.

לס"ה הכללי שבטבלה יש להוסיף את 49 החיילות שבקטגוריה ב', אשר הדיווח לוועדה פירט רק את מספרן ולא את מקצוען. מן הראוי, שהמשרד יפרט בדיווחיו לוועדה גם את התפקידים שממלאות החיילות בקטגוריה ב' ולא רק את מספרן. בתגובות אב"ם צוין, כי פירוט כאמור ייכלל בדיווחי המשרד לוועדה.

ב. באפיון הנ"ל של שירות החיילות ביחידותיו הכלל המשרד והדגיש את העובדה, שכמחצית מהחיילות המשרתות ביחידה הן "מאותרות", דהיינו, כאלו שאותרו כבר בתקופת לימודיהן בבית הספר התיכון כמתאימות לשרת ביחידות המשרד; הביעו את הסכמתן לשרת במשרד לאחר שקיבלו מהמשרד הסבר על היחידה; ועברו באופן מלא או חלקי את התחקירים הביטחוניים הנדרשים, כך שיהיו מוכנות להתחיל בתפקידן במשרד מיד עם סיום הטירונות והליכי השיבוץ. יצוין, כי כמחצית מהחיילות ה"מאותרות" הינן בעלת נתוני איכות גבוהים.

על פי נתונים שמסרה מפקדת היחידה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2001, מיועדות החיילות ה"מאותרות" למלא ארבעה תפקידים: (1) מדריכת מוזיאונים; (2) רכזת שיקום; (3) צפ"טית ברמת סיווג גבוהה; (4) פקידה ברמת סיווג גבוהה.

לבקשת משרד מבקר המדינה ובהעדר מאגר נתונים ממוחשב, ריכזה מפקדת היחידה ידנית<sup>9</sup>, מתוך תיקיהן האישיים של החיילות, נתונים בנוגע למקצועות וליחידות, שאליהן מוצבות החיילות ה"מאותרות". מניתוח נתונים אלה עלה, כי בספטמבר 2001 שירתו ביחידה 316 חיילות "מאותרות" בחלוקה הבאה:

| אגף                 | תפקיד      | מספר החיילות | השיעור<br>מ"מאותרות" |
|---------------------|------------|--------------|----------------------|
| יחידת המוזיאונים    | מדריכה     | 31           | 10%                  |
| אגף השיקום          | רכזת שיקום | 10           | 3%                   |
| אגף אמר"ן           | צפ"טית     | 26           | 8%                   |
| אגפים ויחידות אחרים | פקידה      | 249          | 79%                  |
| ס"ה                 |            | 316          | 100%                 |

מהטבלה עולה, כי כ-80% מהחיילות ה"מאותרות" משרתות במשרד בתפקידי פקידות. ניתוח הנתונים בנוגע ל"מאותרות" העלה עוד:

(1) החיילות המשובצות לתפקידי פקידות פוזרות במרבית אגפיו ויחידותיו של המשרד וכן בגופים שבקטגוריה ב'.

(2) היותה של החיילת "מאותרת" ובחלק גדול מהמקרים גם בעלת נתוני איכות גבוהים, אינו מעניק לה בהכרח יתרון בהיבט התפקיד או היחידה שאליה היא מוצבת. הדבר גם מודגם היטב בכך, שכל החיילות המוצבות בסיב"ט, 24 מבין החיילות שבמנה"ר ו-14 חיילות מבין המשרתות בארכיון צה"ל, כפי שמפורט לעיל בטבלה של חלוקת תקני החיילות לפי מקצועות, הן "מאותרות". זאת אף

9 משרד מבקר המדינה העיר בהקשר זה, כי מן הראוי, שמפקדת היחידה תנהל את תיקיהן האישיים של החיילות על גבי מחשב. בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע אמ"א למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי תהליך המחשוב של היחידה כבר החל והוא יקודם ב-2002.

על פי שכאמור, מהסקר התברר שציוני ההערכה, שנתנו החיילות ששירתו בסיב"ט, במנה"ר ובארכיון צה"ל לשירות שמילאו, היו נמוכים ביותר.

יוצא אפוא, כי למעלה ממחצית החיילות, בין שהן "מאותרות" ובין אם לאו, ממלאות תפקידים המוגדרים גם על ידי המשרד כ"מזכירות"; זאת ועוד, מרבית החיילות שהמשרד הגדירן, לצרכיו הפנימיים, כ"מקצועיות" ולא כ"מזכירות" - דוגמת החיילות המועסקות במנה"ר, באכ"ס, באגף אמו"ן ובסיב"ט - ממלאות בפועל תפקידים, שהמשרד לא בחן בנוגע להם את משקלו של המרכיב "המקצועי" לעומת משקלו של המרכיב "הפקידותי" גרידא - לא בהיבט של הגדרת התפקיד ומאפייניו; ואף לא בהיבט של הזמן, שמשקיעה החיילת המוצבת לתפקיד, בביצוע המרכיב "המקצועי" לעומת הזמן המושקע בביצוע המרכיב "הפקידותי". בכל מקרה, במסמכי המשרד נאמר מפורשות, כי: "יש היום מעט מאוד אזרחים במשרד הביטחון בתפקידי מזכירות".

תימוכין לניצול לא יעיל של משאב אנושי, שבחלקו הוא איכותי, ניתן למצוא בכך, שמהסקר התברר, כי הממוצע הכללי של ציוני ההערכה, שנתנו החיילות לשירותן ביחידה היה נמוך, ללא הבדלים משמעותיים בין המקצועות השונים שהן ממלאות במשרד, וללא הבדלים בין החיילות ה"מאותרות" לאחרות. מתשובותיהן של החיילות שענו על שאלוני הסקר (כ-92% מכלל החיילות ביחידה במועד עריכת הסקר) עלה, כי התפקיד שהן ממלאות אינו מאפשר להן לנצל את כישוריהן. על אלה גם התווספה תחושת ההחמצה של שירות בסביבה הצבאית. בתגובתם לממצאי הביקורת ציינו אגף אב"ם וצה"ל, כי במסגרת עבודת המטה המשותפת שלהם בנוגע ליחידה, ילובנו, בין היתר, הסוגיות הבאות: התפקידים שממלאות החיילות, איכותן ומידת העסקתן.

#### 4. גודל החיסכון לתקציב הביטחון

השירות המוכר ביחידה מאפשר למשרד לקבל כוח אדם פקידותי, שעלותו נמוכה; הפועל בנוסף לשיא כוח האדם האזרחי המוקצב למשרד, ומהווה בפועל תחליף לכוח אדם פקידותי אזרחי, שעלותו גבוהה בהרבה.

לפי מסמכי המשרד, "שירות החיילות חוסך לתקציב הביטחון עשרות מיליוני ש"ח בשנה". בהתאם לתחשיבי אגף אב"ם, החיסכון נע בין 60 ל-70 מיליון ש"ח, זאת על בסיס ההנחה, שהעלות השנתית של חיילת היא כ-20,000 ש"ח, ואילו עלות שנתית של עובדת אזרחית היא כ-120,000 ש"ח.

ברם, בביקורת נמצא כדלהלן:

א. מאחר שלא נערכה בדיקה מקיפה של כלל הצרכים, הכישורים המקצועיים הנדרשים, עומסי עבודה וכדומה של המשרד, אין למערכת הביטחון תמונה מדויקת של ממדי החיסכון בתקציב הביטחון הנובע מהעסקת חיילות ביחידה במקום כוח אדם אזרחי. בהיעדר בדיקה מקיפה של הצרכים, לא ניתן לעמוד על מידת הצורך להחליף כל אחת מהחיילות שתיגרע ממצבת היחידה בכוח אדם אזרחי.

ב. מערכת הביטחון טרם בדקה את גודל הפגיעה בתקציב הביטחון עקב אי-צמצום הפערים האיכותיים והטכניים של צה"ל בגין הצבת החיילות ליחידה במקום לצה"ל. ללא "הערכת נזקים" זו לא ניתן לאמוד את גודל החיסכון, אם בכלל, הנובע לתקציב הביטחון מהעסקתן של חיילות.

ג. תקציב הביטחון אינו אמור לשאת בכל העלות של העסקת החיילות המשרתות ביחידה. כך לדוגמה: עבור מרבית החיילות המשרתות בגופים שבקטגוריה ב' אמורים הגורמים המעסיקים לשלם לצה"ל.

מזן הראוי, שמערכת הביטחון תבדוק ותבסס על נתונים בדוקים את הערכותיה בנוגע לגודל החיסכון הנובע לתקציב הביטחון כתוצאה מהעסקת חיילות ביחידה.

## **"שירות מוכר" במסגרות שמחוץ למשרד (קטגוריה ב')**

### **1. תקינות ההצבה של החיילות**

כאמור, 49 מתקני היחידה היו עבור החיילות ששירתו במשרד החוץ, במשרד העבודה והרווחה, ב"צוות" ובאל"ח.

כפי שצוין, בהתאם לדרישות החוק, כדי להציב חיילות ל"שירות מוכר" בקטגוריה ב' צריכים להתמלא מספר תנאים, וביניהם:

א. השירות צריך להיות ביחידה צבאית במסגרת משרד ממשלתי, שתכליתו להשיג יעד ביטחוני-לאומי באחד מהתחומים המנויים בחוק, וביניהם פעולות התנדבות למען חיילי צה"ל.

ב. "...שוכנע שר הביטחון, בשים לב לנסיבות העניין באותה העת, ובהתייעצות, לפי העניין, עם השר לקליטת העלייה, שר החינוך, התרבות והספורט, או שר הבריאות וכן עם שר המשפטים, כי אם לא תיעשה הפעילות בידי יוצא צבא בשירות סדיר לא יושג היעד הנדרש".

ג. השר לא יורה על שירותו של יוצא-צבא במסגרת זו, אלא אם כן נתן יוצא-הצבא את הסכמתו לכך.

בביקורת נמצא כלהלן:

א. הפעילות הנעשית בידי החיילות - הצבת החיילות במשרד העבודה והרווחה, שבו הן עוסקות בנושא הכנת המשק לשעת חירום, ובמשרד החוץ, שבו הן משוכצות במערך המיבצעי - עונה בהיבט הזה על דרישות החוק. זאת, משום שבשני משרדים אלה מועסקות החיילות במסגרת המערך המיבצעי והריתוק המשקי לשעת חירום. לא כן בנוגע להצבת החיילות לאל"ח ול"צוות" - התפקידים, שהחיילות ממלאות בשני גופים אלה, אינם עונים להגדרה האמורה, בהיבט ש"אם לא תיעשה הפעילות בידי יוצא צבא בשירות סדיר לא יושג היעד הנדרש", כמפורט להלן:

(1) מטרות אל"ח, לפי תקנונה, הן בעיקר: לקדם את ענייני החיילים בתחומי הרווחה, החינוך והתרבות על ידי הקמה, אחזקה וניהול מפעלים, לרבות בתי חייל, קרית נופש וחינוך אכסניות ומועדונים; וכן, לקיים קשר הדוק עם מתנדבי האגודה. מטרותיה של "צוות", על פי תקנונה, הינן בין היתר: לאגד את גמלאי שירות הקבע בצה"ל; לעודד ולפתח פעילות חברתית, תרבותית והתנדבותית בקרב החברים; לפעול לרווחת החברים; לטפל במציאת עבודה לחברים; וליזום מקורות מימון לפעולות אלו. לשני הגופים הללו קשר הדוק עם מערכת הביטחון, אשר גם תומכת בהם מבחינה כספית, ושניהם מעסיקים מנהלים ועובדים בשכר מלא<sup>10</sup>.

(2) ממסמכים, שהעבירו שני גופים אלה ליועמ"ש בראשית 2001 במסגרת עבודת מטה, שנערכה על פי דרישתה של הוועדה מאוקטובר 2000, עלה, כי הסיבות העיקריות להעסקת חיילות

10 בעניין אל"ח, מטרותיה, תקציבה ועלויות ניהולה ראו גם דוח שנתי של מבקר המדינה מס' א52, עמ' 197; בעניין "צוות", מטרותיה, תקציבה ועלויות ניהולה ראו גם דוח שנתי א50, עמ' 133.

בשורותיהם הן שתיים: הקשר ההדוק, שיש לגופים אלה עם גורמים שונים בצה"ל; והחשיבות שיש למפגש של הציבור - המתנדבים, התורמים או הגמלאים - עם החיילות.

(3) שני הגופים ציינו, כי הפעילות שמבצעות החיילות - פעילות מנהלתית - ניתנת אמנם להיעשות על ידי עובדים אזרחיים, אף שבעלות גבוהה יותר, וכי החיסכון המושג עקב ההעסקה של החיילות מנוצל לטובת הציבור הנהנה משירותיהם.

משרד מבקר המדינה העיר, כי לנוכח המתואר לעיל, לא מתקיים כאן מצב דברים ההופך את הפעילות לכזו שאלמלא בוצעה בידי חיילות לא היה מושג יעדה כנדרש (לפי הגדרת החוק). ואשר לטיעון בדבר ניצול החיסכון בעלויות כוח אדם לטובת הנהלים משירותיהם של גופים אלה, מעבר לכך שהוא טעון הוכחה, הרי שהוא עשוי להצדיק העסקה גורפת של חיילות בכל הגופים האזרחיים שיש להם נגיעה למערכת הביטחון.

בנוגע להעסקת חיילות ב"צוות" יצוין עוד, כי על פי נוסח הצו, היא מותרת רק בתפקידי השמת כוח אדם של הפורשים משירות בצה"ל. זאת על שום התייחסות המשרד וצה"ל לפעילות זו כאל המשך לתפקיד, שעושה מחלקת פרישה בחטיבת הסגל שבאכ"א. יודגש, כי המגבלה הנ"ל על תפקידי החיילות ב"צוות" הייתה כלולה בין שאר התנאים שבהם הותנה אישורו של הצו המקורי ב-1996 על ידי הוועדה.

נמצא, שבניגוד לצו, עד לשנת 2000 שלוש חיילות שהוצבו ל"צוות" יועדו מלכתחילה לתפקידים מנהלתיים שאינם קשורים בהשמת כוח אדם. במסמכיה ליועמ"ש מסרה "צוות", כי בספטמבר 2000 היא עברה שינוי ארגוני ורשות התעסוקה שלה שולבה ארגונית בכלל פעילות האגודה. משרד מבקר המדינה העיר, כי הואיל ולאחר השינוי לא ניתן למנוע העסקתן של כל החיילות בפעילויות מנהלתיות אחרות של האגודה, שאינן השמת כוח אדם, הרי שאופן העסקתן באגודה כיום עלול לעמוד בניגוד לצו. תימוכין לקיומה של אפשרות זו מצוי בפירוט המטלות שעל החיילות המשרות ב"צוות" לבצע, אשר מסרה "צוות" למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת מדצמבר 2001. מפירוט זה עולה בבירור, כי פעילותן של החיילות המועסקות בה מגוונת וכוללת, בין השאר, טיפול בנושאי שלישות וכספים של הגמלאים, ואינה מוגבלת לשירותים בתחום התעסוקה של מי שזה עתה פרשו מצה"ל.

נוכח האמור לעיל, העיר משרד מבקר המדינה, כי על המשרד לשקול אם יש מקום להמשיך העסקתן של חיילות באל"ח וב"צוות". בתגובתו לממצאי הביקורת מפרוואר 2002 מסר היועמ"ש, כי לקראת תחילת ההליכים להארכת הצו בספטמבר 2002 יבחן המשרד פעם נוספת את הצבת החיילות לשני הגופים האמורים.

ב. הסכמה ל"שירות מוכר" - רק במחצית הראשונה של יוני 2001, לאחר שמשרד מבקר המדינה פנה בעניין זה לראש עתכ"א/סדיר, הוא הנחה את הגורמים האחראים בעניין זה, ובניהם ראש מדור נשים בבסיס קליטה ומיון ושלישות היחידה, להחתים את החיילות על טופס הסכמה לשרת ביחידה כנדרש בחוק. על היחידות המונחות הוטלה אחריות להחתים בדעבד, עד 15.7.01, את כל אלה שכבר משרות ביחידה בקטגוריה ב'. בעת סיום הביקורת נמצא, כי תהליך ההחתמה בדעבד על טופס ההסכמה לשירות הושלם, והחתמת החיילות המשובצות לשירות ביחידה על טופס כאמור התבצעה כסדרה. ראוי שצה"ל יקפיד להמשיך ולקבל את ההסכמה מראש ל"שירות מוכר" כדרישת החוק, לאחר שיספק ליוצאת הצבא מידע ברמה, שתאפשר לה לקבל החלטה מושכלת.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בפרוואר 2002, כי סמוך לתחילת שנתון הגיוס (יולי 2002) הוא יפיץ לגורמים המעורבים בנושא מסמך ריענון בנושא החתמת החיילות על טופסי ההסכמה ל"שירות מוכר".

## 2. הסכמים

המ"ב קובעת, כי "המשרד יערוך הסכמים בכתב עם הגופים המסתייעים", ומגדירה בנספח ב' שלה, כי מקבל סיוע הינו גוף משפטי או משרד ממשלתי, אשר המשרד התחייב חוזית לסייע לו בחיילים בשירות סדיר. נמצא, שההוראה אינה מקוימת כלשונה, וכי הסכם בכתב נחתם רק עם אל"ח. בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע היועמ"ש למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי הוא יסייע בשנת 2002 לכך, שהסכמים דומים לאלה שכבר נחתמו, ייחתמו עם גופים נוספים, שבהם מוצבות חיילות היחידה, בהתאם לפניית הגופים הדורשים במשרד.

עוד קובעת המ"ב, כי ההסכם יפרט, בין השאר, את אופן חישוב המחירים עבור השירות של החיילות, ומגדירה את התחייבות מקבל הסיוע כסכום כספי הנכלל בהסכם סיוע בין המשרד לבין מקבל הסיוע, ואשר מקבל הסיוע התחייב לשלמו כאשר יקבל את הסיוע. קביעות אלה אינן מקוימות גם במקרה שבו יש הסכם, שכן ההסכם אינו מפרט את אופן חישוב המחיר עבור השירות או את גובה הסכום הכספי שעל מקבל השירות לשלם.

משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי שהמשרד יגרום לכך, שהוראותיו בעניין ההסכמים יקוימו.

## 3. תקצוב, פיקוח תקציבי וגבייה

### א. "התחייבויות חשב"

המ"ב קובעת, כי על המשרד לקבל מהגופים שמחוץ למשרד הנהנים משירות של חיילי צה"ל "התחייבויות חשב", ככיסוי להבטחת התשלומים עבור הסיוע הניתן להם<sup>11</sup>. על פי המ"ב, קבלת כתב "התחייבות חשב" על ידי המשרד, היא תנאי למתן הסיוע. בביקורת נמצא, כי המשרד קיבל בשנת 2001 "התחייבות חשב" רק מאל"ח וממשרד החוץ. כתוצאה מכך, הצבתן של חיילות ב"צוות" ללא "התחייבות חשב" הייתה בניגוד להמ"ב. בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע אכ"ס למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי הוא יפעל לקבלתה של "התחייבות חשב" מ"צוות".

### ב. גבייה

(1) משרד העבודה והרווחה - מכוח ההסדר שבין צה"ל לבין משרד העבודה והרווחה מימן צה"ל תשלומים בגין שירותן של 11 החיילות במשרד זה, בלא שדווח על כך למערכת הגבייה. בביקורת נמצא, כי לאחראים על התקצוב והגבייה באת"ק ובאכ"ס לא היה מידע על שירותן של החיילות במשרד העבודה והרווחה, והמידע בעניין זה נמסר להם על ידי משרד מבקר המדינה. מן הראוי, שאת"ק ואכ"ס יקבלו מידע על מקום שירותן של החיילות, וישקלו אפשרות לציין במערכת הגבייה את החיוב עבור שירותן של החיילות במשרד העבודה והרווחה, כדי שבידי המשרד יהיה המידע על מקורות המימון והחיוב הכספי בגין העסקתן.

(2) "צוות" - מבדיקת תשלומי "צוות" על פי נתוני את"ק ואכ"ס עלה כלהלן:

(א) עד שנת 2000 נשאה "צוות" בתשלום עבור ארבע חיילות בלבד. היא לא חויבה בתשלום בגין ההעסקה של שש החיילות הנוספות.

11 לפי ההגדרה בהמ"ב, "התחייבות חשב" היא מסמך המתקבל מאת הגוף המסתייע ואשר משמעותו בין היתר: (1) שהגוף מתחייב לשלם עבור כל סיוע שיקבל. (2) שלהתחייבות ניתן כיסוי מתקציבו של הגוף המסתייע. (3) שניתנה הסכמה מטעם הגוף המסתייע, שהמשרד יוכל לקזז, באמצעות החשב הכללי, את הסכומים שיגיעו למשרד.



(ב) בשנת 2000 הוקטן הבסיס להתחשבות בין "צוות" לבין את"ק להעסקת שלוש חיילות בלבד מתוך העשר.

(ג) עם זאת, באוגוסט 2000 המליצה ועדת התמיכות של המשרד לקזז את עלותן של ארבע החיילות בסכום של 84,000 ש"ח מהתמיכה שהמשרד מעביר מדי שנה בשנה ל"צוות". מנכ"ל המשרד אישר המליצה זו<sup>12</sup>.

(ד) ההמליצה ואישורה באו בעקבות חוב בסך של כ-151,000 ש"ח של "צוות" למשרד עבור שירותן של ארבע חיילות בשנים 1997 ו-1998. לאחר שהגורמים האחראים על הנושא במשרד החליטו להתייחס אל החוב כאל חוב אבוד, נמצאה דרך, שמחד, תגרום ל"צוות" להחזיר את החוב, ומאידך, תימנע הישנות התופעה של אי-תשלום. מהפירוט שבדוח ניצול התקציב שצירפה "צוות" לתגובתה לממצאי הביקורת עולה, כי הסכום הנ"ל אכן קוזז מהתמיכה שקיבלה מהמשרד בשנת 2000.

(ה) על פי דברי ההסבר מדצמבר 2000 לסעיף 11 לתקציב הביטחון לשנת 2001, אמורה להיזקף לזכות סעיף זה הכנסה בגין החזר עלות העסקתן של שלוש חיילות ב"צוות".

(ו) בנובמבר 2001 המליצה ועדת התמיכות של המשרד לקזז מתמיכת המשרד ב"צוות" סכום של 66,000 ש"ח, דהיינו עלות שירותן של שלוש חיילות. מתגובת "צוות" הנ"ל עולה, כי אכן סכום זה נוכח מהתמיכה ש"צוות" קיבלה מהמשרד.

יצא אפוא, כי אף ש"צוות" נהנתה משירותיהן של יותר משלוש חיילות, עדיין לא ניתן לאתר בנתוני את"ק ואכ"ס את המקור התקציבי למימון העסקתן של שבע החיילות הנותרות ואת גובהו של מימון זה.

בתגובה לממצאי הביקורת מסר את"ק, כי בשנת 2001 נוכחה מתמיכת המשרד ב"צוות" מלוא עלות העסקתן של חיילות המשרתות באגודה זו. משרד מבקר המדינה העיר, כי מעבר לכך, שאין במסמכי המשרד שנבדקו כל עדות לניכוי זה, גם ועדת התמיכות של המשרד לא התבקשה בשנת 2001 להמליץ לאשר ניכוי שכזה. על פי המ"ב המסדירה את הנושא של הענקת תמיכות מתקציב המשרד, לא ניתן לנכות מתמיכת המשרד ב"צוות" או להוסיף עליה סכומי כסף, זולת אלה שאושרו בהליך הקבוע בהמ"ב, אשר מחייב המליצה של ועדת התמיכות של המשרד, שאושרה על ידי מנכ"ל המשרד.

יצוין עוד, כי סעיף 14 להמ"ב קובע, שהחלטה על כיסוי הוצאות הסיוע בחיילים במימון חלקי מתקציב הביטחון, תובא על ידי ראש אגף הנוער והנח"ל לאישור של המנכ"ל. בפועל, הוראה זו אינה מקוימת, ואגף הנוער והנח"ל אינו מעורב בעניין המימון מתקציב הביטחון של העסקת החיילות ב"צוות".

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי שהמשרד יגרום לכך שהוראותיו יקוימו, שהטעון תשלום אכן ישולם, ושנתוני את"ק ואכ"ס ישקפו באופן בהיר את מלוא התקציב עבור שירותי החיילות בגופים שבקטגוריה ב' ואת מלוא המקורות מהם משולמים שירותים אלה.



12 בעניין התמיכה ב"צוות" ראו גם דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 50א, עמ' 133, ודוח שנתי 52א, עמ' 39.

לנושא השירות הצבאי במסגרת אזרחית של ימ"ל שני פנים:

א. הפן הערכי - לגביו ניתן לשאול האם בעיקרון ראוי להציב יוצאי צבא לשירות סדיר מחוץ לצה"ל. שכן, אל מול אלה הסבורים, כי על חיילי צה"ל למלא במסגרת שירות החובה שלהם גם משימות לאומיות חוץ-צה"ליות, יש מי שדעתם אינה נוחה מהעסקתם של חיילים וחיילות בגופים אזרחיים כתחליף זול לכוח עבודה אזרחי המועסק בשכר מלא.

ב. הפן המעשי - המדיניות והעקרונות, שעל פיהם ישרת כוח אדם צבאי בעלות נמוכה במוסדות אזרחיים.

הפן הראשון הוא עניין לממשלה ולוועדת החוץ והביטחון של הכנסת לתן דעתן עליו בבואן לשקול אישור הארכות חוזרות ונשנות של הצו, ולפיכך הוא לא נכלל בדוח זה. בפן השני אמורים המשרד והצבא לטפל.

על המשרד וצה"ל לגרום לכך, שהמשאב האנושי, שצה"ל מעמיד לרשות המשרד, אף על פי שהוא עצמו נזקק לו, ינוצל ביעילות מרבית ותוך התחשבות בעובדה, שמשאב אנושי זה הוא בחלקו הגדול גם ברמת איכות גבוהה. על כן ראוי, שהמשך העסקת החיילות במשרד ייעשה, ראשית, על בסיס מדיניות משותפת לצה"ל ולמשרד, אשר תקבע את העקרונות המנחים את העסקת החיילות במשרד, את מטרותיה של העסקה זו, ואת אמות המידה לביצוען ולפיקוח על מימושן. שנית, תוך תיקון הליקויים שתוארו בדוח זה. וכניהם:

א. קביעת מפתחות להגדרת הצרכים והתפקידים הראויים למילוי על ידי החיילות המוצבות לשירות ביחידה, שמהם ייגזרו התקינה וההצבה בפועל לשירות ביחידה זו.

ב. קביעת שיטה לביצוע בדיקות מקיפות ומועדיהן בנוגע ליעילות הפעלת החיילות המשרתות ביחידה.

ג. ביסוס החלטות הקשורות ב"תקן", וב"מצבה" של היחידה על הגדרות אחידות ועל נתונים אחידים ומעודכנים אצל כל הגורמים המטפלים ביחידה.

ד. פיקוח על כך, שהנתונים בנוגע לתקציב ולחיוכים הכספיים הרלוונטיים לניהול היחידה יהיו מלאים ומעודכנים אצל כל הגורמים המעורבים בהפעלת היחידה.

בהקשר זה ראוי לזכור, כי הקשר ההדוק בין צה"ל לבין המשרד, שהמשרד חוזר ומדגיש לצורך הצדקת שירותן של החיילות ביחידותיו השונות, אינו הופך את המשרד למסגרת צבאית לכל דבר ועניין.