

כוחות מג"ב תחת פיקוד צה"ל

תקציר

בהוראה של משטרת ישראל מינואר 2002 הוגדר ייעודו של משמר הגבול (להלן - מג"ב) כ"כוח רב תכליתי של המשטרה לפעולות אבטחה ושיטור וללחימה בטרור". לצד תפקידיו בתחומי הסיוע ליחידות המשטרה בלחימה בפשיעה בערים ובמגזר הכפרי וכן באבטחת יישובים במגזר הכפרי ומתקנים חיוניים שבאחריותו, הוטל על מג"ב גם "לאבטח את גבולות המדינה בשיתוף עם צה"ל".

במועד הביקורת כלל סדר הכוחות (להלן - סד"כ) של מג"ב אלפי שוטרים. כשליש ממנו פעל תחת פיקוד (להלן - ת"פ) צה"ל במסגרת פעילות הביטחון השוטף (להלן - בט"ש) של צה"ל. מדובר בשוטרים בשירות קבע ובשירות חובה המשולבים בסד"כ המיבצעי של הפיקודים המרחביים - מרכז ודרום, ופועלים על פי פקודותיהם והנחיותיהם המיבצעיות. היקף כוח האדם של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל מהווה כ-10% מסד"כ משטרת ישראל בכללותו.

מאז העימות עם הפלסטינים ברחבי אזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) ואזור חבל עזה (להלן - אזח"ע), שפרץ בספטמבר 2000, עסקו הכוחות של מג"ב ת"פ צה"ל בפיקוד המרכז ובפיקוד הדרום בפעילות מיבצעית ענפה, שבמסגרתה הוקמו במהלך השנים הללו מסגרות לחימה נוספות של מג"ב. במהלך שנת 2001 הוחלט לפרוס יחידות של מג"ב, שהיו ערוכות באזח"ע, לאורך הגבול עם מצרים. במרס 2003 קיבלה מפקדת חטיבה של מג"ב ושלוש פלוגותיה את האחריות המיבצעית לאורך גבול זה, כמפקדה משימתית, ת"פ אוגדה מרחבית של פיקוד הדרום.

בדצמבר 2000 נחתם בין צה"ל ומשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) לבין משטרת ישראל והמשרד לביטחון הפנים מסמך, שכותרתו "נוהל העבודה בין צה"ל לבין משטרת ישראל". המסמך המכונה ה"אמנה" (ויקרא כך להלן) נועד לסכם נוהלי עבודה משותפים בין שני הגופים בתחומי פעילותם המשותפת, בעיקר בהקשר להפעלת יחידות מג"ב ת"פ צה"ל.

בשנת 2005 עמד סך התקציב המיועד לפעילות יחידות מג"ב ת"פ צה"ל, המועבר מתקציב הביטחון למשטרת ישראל, על כ-218 מיליון ש"ח. התקציב כולל את עלות השכר שמשלמת משטרת ישראל לחיילי מג"ב בשירות קבע ובשירות חובה, וכן תקציב המיועד לעלויות קיום שוטפות של כוח זה ולהכשרתו.

מאוגוסט עד דצמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה בצה"ל ובמשטרת ישראל את שילובם של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש ובגזרת הגבול עם מצרים.

הבסיס החוקי להפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל

נמצא, שלהכפפת כוח משטרה - כוחות מג"ב ת"פ צה"ל - בשטחי מדינת ישראל שלא בעת מלחמה או בשעת חירום אחרת, אין מסד חוקי המעוגן בדיני מדינת ישראל (לעניין זה אין הביקורת מתייחסת לדיון החל באיו"ש). מדובר בהפעלה מיוחדת של שני גופים ביטחוניים בעלי ייעוד שונה, אשר כל אחד מהם כפוף לדינים שונים. זאת סוגיה עקרונית ומעשית אשר ראוי לעגנה ברמה החוקית באופן ברור ומפורש. מאחר

שהפעלת יחידות מג"ב ת"פ צה"ל היא דפוס קבוע בתפיסה הביטחונית-מיבצעית, והיקפה אף צפוי להתרחב בעתיד, על שני הגופים לפעול בדחיפות כדי ליצור תשתית חוקית הולמת להפעלה כזו של כוחות מג"ב במסגרת פעילות הבט"ש של צה"ל.

קביעת הצורך המיבצעי ביחידות של מג"ב ת"פ צה"ל ומשמעות המונח "תחת פיקוד" צה"ל

א. אגף המיבצעים במטכ"ל לא הוציא סיכום עקרוני ברמת המטה הכללי, שמנתח, מגדיר ומפרט את הצורך המיבצעי המיוחד בכוחות מג"ב ת"פ צה"ל בגזרות הפיקודים המרחביים - מרכז ודרום. זאת, לשם השגת התכלית המיבצעית המיטבית שלשמה הוכפף כוח מג"ב לצה"ל בגזרות אלה. גם בקובץ פקודות הקבע של חטיבת המיבצעים שבאגף המיבצעים לא נמצאה פקודה העוסקת ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל.

ב. במשטרת ישראל ובצה"ל אין מסמך משותף המסכם את מהות המונח "תחת פיקוד" צה"ל, לרבות יחסי הכפיפות ותחומי הסמכות והאחריות בין שני הגופים. כמו כן, עלתה אי-בהירות בהבנת המונח בקרב מפקדים ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל. העמימות והשוני שבהבנת המונח, עלולים לגרום לכשלים מיבצעיים בהפעלת הכוח, ולמצער - לתקלות ולמינהל לא תקין.

ג. שעה שמטה מג"ב עסק בבחינת הסוגיות הנוגעות להמשך תכנון הפעלת כוחותיו ת"פ צה"ל, אשר, כאמור, מהווים כ-10% מסד"כ משטרת ישראל בכללותו, נושא זה לא נכלל בהצעת התכנית הרב-שנתית למשטרת ישראל מיולי 2005, הממוקדת ככלל, וגם בפרק הנוגע למג"ב, לתחום הפשיעה.

ד. ברבות השנים נוצר טשטוש הולך וגובר בין תפקידי כוחות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש ובגבול עם מצרים לבין תפקידי חיילי צה"ל למשימות הבט"ש. בתהליך מתמשך שולבו כוחות מג"ב ת"פ צה"ל יותר ויותר גם למשימות בט"ש, שנוכח מאפייניהן הן מוטלות על יחידות צה"ל, שעה שיתרונם היחסי של כוחות מג"ב הוא בעיקר למשימות בתחום שבו רב המגע עם האוכלוסייה האזרחית.

תחקירים משותפים

א. ב"אמנה" שסוכמה בין צה"ל לבין משטרת ישראל בשנת 2000 נקבע, כי אירועים מיבצעיים יתחקרו בהתאם לנוהל התחקיר החל בצה"ל. נמצא, כי כוחות מג"ב ת"פ צה"ל נדרשים לבצע בתום פעילות מיבצעית בנוסף לתחקיר המיבצעי הצבאי גם תחקיר על פי הנוהל המשטרתי לאותו אירוע, השונה מבחינה מתודולוגית מהתחקיר הצבאי. שילוב המתודולוגיות הצבאית והמשטרית, כך שניתן יהיה למצות טוב יותר את התחקירים המשותפים הנוגעים לשני הארגונים, טרם הסתיים.

ב. באוקטובר 2001 קיים היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אליקים רובינשטיין, דיון במטרה ליישב את ההבדלים בין חיסיון התחקירים לפי הדינים החלים על הצבא לבין הדינים החלים על משטרת ישראל בנוגע לפעילות מיבצעית של שוטרי מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש ובאזח"ע. היועץ המשפטי לממשלה סיכם, כי חיסיון התחקיר המיבצעי על פי חוק שיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, יוחל גם על תחקירים בנוגע לפעילות מיבצעית כזאת. במכתבים מאוקטובר ומדצמבר 2003 הנחה היועץ המשפטי

לממשלה לפעול בהתאם. על פי ההנחיה, חומר התחקיר היה אמור לעבור ממשטרת ישראל לפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר) על מנת שיחליט אם יש מקום להורות על חקירת מצ"ח. נמצא, כי משטרת ישראל לא מימשה הנחיה זו בכך שלא העבירה לפצ"ר תחקירים על פעילות מיבצעית של אירועי ירי של שוטרי מג"ב באיו"ש, בפעילות שנעשתה הן בשילוב כוחות צה"ל והן בפעילות מיבצעית שביצעו שם שוטרי מג"ב בלבד.

ההסדר בין צה"ל לבין משטרת ישראל להפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל (ה"אמנה")

א. בדצמבר 2003 פג תוקף ה"אמנה". שני הגופים לא הצליחו לסכם "אמנה" חדשה בשל חילוקי דעות עקרוניים ביניהם בסוגיית האחריות לבניין הכוח של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל. ההסדרים שנקבעו ב"אמנה", שאינם נותנים מענה מספק להסדר המינהלי שבין צה"ל לבין משטרת ישראל, ממשיכים להיות בתוקף. בשל אי-חידוש ה"אמנה", נפגע המענה המשותף לצה"ל ולמשטרת ישראל בתחום בניין הכוח של מג"ב ת"פ צה"ל ובתחום הפעלתו המיבצעית.

ב. נמצא, שאין סיכום עקרוני משותף ברמת המטכ"ל להסדרת שילוב יחידות מג"ב ת"פ צה"ל בתחום הבטיחות, וקיימת התייחסות שונה בפקוד הדרום ובפקוד המרכז בנוגע למעורבותם של הפיקודים המרחביים בתחומי הבטיחות של כוחות מג"ב הכפופים להם. היעדר הנחיה משותפת לצה"ל ולמג"ב בתחום רגיש זה, עלול לגרום לתקלות בטיחותיות, שתוצאתן פגיעה בנפש וברכוש.

ג. לא נערך תיאום לנושאי הביקורות שעורכים צה"ל ומשטרת ישראל על כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, ובפועל אין ככלל העברה של סיכומי הביקורות ביניהם במישור זה.

ד. אגף התכנון (אג"ת) של משטרת ישראל, אשר ריכז במשטרה את עבודת המטה לגיבוש ה"אמנה", לא הוציא הוראה מטעמו לגורמי המטה הארצי בנוגע לתפקידים ולמשימות של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, ובנוגע לחלוקת האחריות בין גורמי המטה השונים במשטרה לטיפול השוטף בבניין הכוח במישור מיוחד זה, כמסוכם ב"אמנה". אג"ת של משטרת ישראל גם לא עדכן את פקודות הארגון של חלק ניכר מיחידות ומפקדות מג"ב ת"פ צה"ל.

ה. על אף שאחד מתפקידי מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י) נקבע כ"קביעת טכניקות הלחימה של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל", היא לא עסקה בכך וממילא היא לא בחנה נושא זה מול הפיקודים המרחביים. תהליכי העבודה וממשקי העבודה של מז"י עם בסיס ההדרכה (להלן - הבה"ד) של מג"ב בנושאי ההכשרה של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל אינם ממוסדים, ואין העברה הדדית סדורה של מידע רלוונטי להכשרת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל בין הבה"ד של מג"ב לבין מז"י.

ו. תהליך תקינת האמצעים עבור יחידות מג"ב ת"פ צה"ל נשען על צורך מיבצעי, שאינו מעודכן. יחידות צה"ל השאילו ליחידות מג"ב ת"פ צה"ל גם אמצעים אשר אינם משמשים לפעילות מיבצעית. חלק מאמצעים אלה לא הוחזרו לצה"ל בתום תקופת ההשאלה, כנדרש. לפי נתוני אגף התקציבים של משהב"ט, בדרך זו נגרעים מצה"ל אמצעים בסדר גודל של כ-10 מיליון ש"ח בשנה.

היבטים במיצוי כוח מג"ב בפקוד המרכז ובפקוד הדרום

א. במהלך השנים עברו פלוגות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש שינויים ארגוניים רבים נוכח צרכים מיבצעיים משתנים, בלי שינויים אלה מוסדו בפקודות ארגון ובתקנים. עיקר המאמץ שהשקיעו מפקדת פיקוד המרכז, מפקדת אוגדת איו"ש והמפקדה של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש בתקופת הביקורת כוון לביצוע שינויי הערכות שנקבעו נוכח צרכים צה"ליים מיבצעיים חדשים, ובד בבד נמשך המאמץ לאחזקת הקיים, כאשר הפערים באמצעים, שהולכים וגדלים, מקשים יותר ויותר על הפעלת הכוח.

ב. ארבע מפקדות של מג"ב באיו"ש פועלות לצורכי בניין הכוח של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש. לא נערך ניתוח לגודלן של המפקדות ביחס להיקף הסד"כ של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש; שלוש מהן הוקמו בלי שמשטרת ישראל פרסמה פקודות ארגון להקמתן; ובשתיים מהן היה עודף גדול במצבת כוח האדם ביחס לתקן שלהן. העודף במצבה לעומת התקן באותן מפקדות הוא על חשבון תקני כוח האדם של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל.

ג. ליחידת המסתערבים של מג"ב באיו"ש, הפועלת זה כ-15 שנים, פקודת ארגון משנת 1994, שאינה מעודכנת ואינה משקפת את השינויים הרבים והיסודיים שנעשו בה בשנים האחרונות. הצורך בקביעת תקן מעודכן ליחידה עלה שוב ושוב לאורך השנים, במיוחד נוכח חוסר באמצעי לחימה, אך עד מועד סיום הביקורת לא הושלמה עבודת התקינה; תיק היסוד להכשרת לוחם ביחידת המסתערבים אינו מאושר על ידי מז"י, ותהליך השלמת ההכשרה המבוצע ביחידה עצמה ובאחריותה אינו ממוסד. גם היחידה לליווי עצירים ביטחוניים במג"ב, הפועלת בפקוד המרכז מעל עשר שנים, טרם מוסדה וטרם נקבע לה תקן, דבר הפוגע בתפקודה השוטף.

ד. נמצאו ליקויים בכשירות המיבצעית של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל הפועלים בפקוד הדרום בגזרת הגבול עם מצרים, וביניהם: חוסר משמעותי בכוח אדם מקצועי וחוסר באמצעי לחימה; לא קיימת התאמה מספקת בין הכשרת שוטרי מג"ב לבין הצרכים המיוחדים המאפיינים את הגזרה; מערך המודיעין המשטירתי-צבאי המשולב אינו נותן מענה מספק לצורכי המשימות המודיעיניות במרחב הגבול שבו הוא פועל; על אף מרכזיותם בפעילות המיבצעית בגזרה של צוותי לחימה מיוחדים של מג"ב, טרם נקבע להם תקן כנדרש.

ניהול ומיצוי כוח האדם ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל

א. נהלים חסרים ונהלים בלתי מעודכנים בחלק מנושאי כוח האדם, הנוגעים לקשרי העבודה שבין צה"ל לבין משטרת ישראל ומג"ב ולכל גוף לעצמו, מביאים משך שנים רבות למענה לא מספק בשיתוף הפעולה וביחסי הגומלין המקצועיים ביניהם בתחום זה. היעדר נהלים מוסכמים ומחייבים מטעם צה"ל, משטרת ישראל ומג"ב לצורך פיקוח, שליטה ובקרה על כוח האדם של מג"ב ת"פ צה"ל, גורם למסד נתונים לא מעודכן ולדיווחים לא מהימנים בכל הנוגע לניהול כוח האדם של מג"ב ת"פ צה"ל הן במג"ב, הן במשטרת ישראל והן בצה"ל, ועלולות להיות לכך גם השלכות מיבצעיות.

ב. במג"ב קיימת לאורך זמן רב תופעה של הצבת שוטרים לתפקידים השונים מאלה שהם רשומים בהם על פי תקן ("פיקציות"). תופעה זו נובעת, בין היתר, משינויים תכופים במציאות המיבצעית, שבעקבותיהם עולה הצורך לאיית תפקידים שאין להם תקנים, אולם אין יכולת להביא בפרק זמן סביר לידי סיכום ומימוש את עבודה המטה הארגונית שנערכה לשם קביעת תקנים אלה ופרסומם. תופעה פסולה זו, אשר הפכה לכלי שגרתי בניהול השוטף של משק כוח האדם של מג"ב, גורמת לדיווחים מוטעים, להצגת נתונים לא מהימנים, לתמונת כוח אדם מוטעית, וכן לעיוותים ארגוניים הנמשכים לאורך זמן רב. הדבר מביא לאי-יכולת לקיים שליטה ובקרה נאותים בכוח האדם של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל הן במפקדת מג"ב, הן במשטרת ישראל והן בצה"ל.

ג. הפערים המשמעותיים והמתמשכים במפקדי מחלקות בכוחות מג"ב ת"פ צה"ל מציפים בעיה הקיימת בכלל יחידות מג"ב, שעלולה להיות בעלת השלכות מיבצעיות ולהביא לפגיעה במיצוי הכוח הלוחם.

ד. מג"ב חרג באופן משמעותי באיוש התקנים של חיילים בשירות חובה במערך המנהלה. איוש עודף זה, שנעשה ברובו על חשבון מערך הלחימה, גרם לפערי איוש במערך הלחימה של מג"ב.

ה. במג"ב קיים נוהג של העברת לוחמים ותיקים וכשירים מתפקידי לחימה לתפקידי מנהלה מסיבה שמוגדרת כ"צורכי מערכת", ואשר הפכה למקובלת במג"ב. נוהג זה הוא בלתי תקין הן בהיבט הנורמטיבי-ערכי; הן בהיבט הכשירות המיבצעית של הפלוגה והמיצוי המקצועי של הלוחם; והן בהיבט של "בזבוז" לוחם שעבר הכשרה למשימתו העיקרית והצורך להכשיר במקומו בעלות גבוהה לוחם אחר. דפוס פעולה זה אינו תואם למדיניות שנוקט צה"ל בנושא ביחידותיו הלוחמות.

היבטים תקציביים

א. קביעת התקציב להפעלת יחידות מג"ב ת"פ צה"ל מתבססת על מפתחות שאינם מעודכנים, ולא מתקיים הליך של תכנון תקציבי, המשקף את נפח הפעילות האמיתי. בפועל עובר התקציב אוטומטית משנה לשנה. כך יוצא, שסך תקציב מג"ב ת"פ צה"ל אינו תואם את מלוא עלות התשומות להפעלתו, וכתוצאה מכך חלק מהמשימות והאמצעים הנדרשים לכוחות מג"ב אינם מתוקצבים.

ב. אגף התקציבים במשהב"ט אינו מקיים חלק מהסעיפים שהוסכם עליהם בסיכום התקציבי בין צה"ל לבין משטרת ישראל, ולעתים הוא משנה את חלקם באופן חד-צדדי.

ג. למשטרת ישראל אין כלי ניהול ובקרה המאפשרים מעקב שוטף ומפורט על התקציב המועבר למג"ב, לרבות עבור כוחות מג"ב ת"פ צה"ל. מצב זה גורם לחוסר פיקוח, בקרה וידיעה של פיקוד המשטרה וגם של צה"ל על היקף ההוצאה התקציבית להפעלת כוחות אלה. היעדר ההבחנה בין התקציבים השונים שמעבירה המשטרה לאגפיה השונים לבין התקציבים המועברים למג"ב, לרבות עבור כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, אינו מאפשר למשהב"ט שקיפות לגבי התקציבים המועברים לצורכי כוחות אלו, אשר הוא משלם את אחזקתם.

ד. בהיעדר תמחור כלכלי מפורט, מלא ועדכני של אחזקת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, חסרים לצה"ל ולמשטרת ישראל מרכיבים מהותיים לתהליך קבלת ההחלטות על היקף העבודה המשותפת עם מג"ב.



לסיכום, משמר הגבול, המאורגן במסגרת משטרת ישראל, מהווה כוח משטרי חשוב ואפקטיבי במאמץ המושקע בתחומי ביטחון הפנים, הלוחמה בטרור והלחימה בפשיעה. מאז מלחמת ששת הימים ובעיקר משלהי שנות השמונים הכפיל ואף שילש משמר הגבול את כוחו, ומשימותיו ופריסתו הורחבו מאוד. בפעולותיו המיבצעיות הרבות והמגוונות, שבהן עושים במלאכה זה בצד זה בני עדות ודתות שונות, הוא תורם רבות לביטחונה של מדינת ישראל.

ממצאי הביקורת העיקריים מצביעים על כך, שאופן הפעלתם הקבועה של שוטרי מג"ב ת"פ צה"ל ושל חיילי צה"ל ת"פ מג"ב לאותן המשימות בשטחי מדינת ישראל אינה מעוגנת בתשתית חוקית הולמת. ברבות השנים נוצר טשטוש הולך וגובר בין תפקידי שוטרי מג"ב לבין תפקידי חיילי צה"ל בתחומי הלחימה הצבאיים. התברר, כי חלק מההחלטות להפעלתם ולבנייתם של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל התקבלו בעיקר נוכח צרכים מיבצעיים דחופים שעלו והשתנו ברבות השנים חדשות לבקרים, והובילו למצב התפתחותי-תוצאתי של החלטות מפקדים, שאינן נשענות על רעיון מערכתי מסודר ומעודכן. הדבר בא לידי ביטוי, בין השאר, בהיעדר סיכום עקרוני של צורך מיבצעי מעודכן ובחוסר תכנית פעולה רב-שנתית לבניין כוח זה למשימותיו הצה"ליות בתחומי כוח האדם (לרבות הכשרתו ואימונו), הארגון, האמצעים ובתחום הכלכלי. ניכר, כי הקושי לטפל ביסודיות בליקויים הקשורים בסד"כ מג"ב ת"פ צה"ל נובע ומושפע גם מבעיות הנוצרות כתוצאה מחילוקי דעות מהותיים בין צה"ל לבין משטרת ישראל בנוגע לתחומי האחריות על בניין כוח זה.

נוכח המשך הפעלת סד"כ גדול של כוחות מג"ב למשימות צה"ל במרחב איו"ש, בגבול עם מצרים וייתכן שגם בגזרות אחרות בעתיד, מצביע משרד מבקר המדינה על הצורך לקיים בחינה מערכתית על אופן הפעלת כוח משטרי במישור זה, ובמסגרתה:

א. על משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, צה"ל, משטרת ישראל ומג"ב לפעול במשותף בדחיפות, ביחד עם הגורמים המקצועיים המופקדים על כך, כדי ליצור תשתית חוקית הולמת להפעלת כוחות של מג"ב ת"פ צה"ל ולהפעלת כוחות צה"ל, שאותם מפעיל מג"ב תחת פיקודו בשטחי מדינת ישראל.

ב. לסכם בצה"ל בשיתוף עם משטרת ישראל ומג"ב צורך מיבצעי מעודכן ומפורט להפעלת כוחות מג"ב לצורכי צה"ל, שיביא לידי ביטוי את היתרון היחסי שבהפעלת כוחות מג"ב לעומת יחידות צה"ל, ולבטא הפעלה זאת באופן בהיר ומדויק. ראוי, שהצורך המיבצעי המשותף שיגובש יובא לאישורם של שר הביטחון והשר לביטחון הפנים.

ג. כנגזרת מסיכום הצורך המיבצעי המעודכן, יש להגיע בהקדם למערכת נהלים מוסכמים, בדרך של "אמנה" חדשה או באופן אחר שייקבע, שבה יסוכמו דרכי הפעלתם ובניינם של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל בתחומי תורת הלחימה, כוח האדם, הארגון, ההכשרה, האימונים, אמצעי הלחימה, הבטיחות, הביקורת, התחקירים,

הפיקוח והבקרה - ולתרגום לנהלים פנימיים בהתאמה. על מנת שניתן יהיה לפעול במהימנות גבוהה לאור נוהל משותף כזה לאורך זמן, מן הראוי לקבוע מנגנון מעשי מוסכם ליישוב חילוקי דעות אפשריים בין צה"ל לבין משטרת ישראל ומג"ב.

ד. במצב שבו לא הצליחו צה"ל ומשטרת ישראל משך שנים להגיע ליישוב ה"אמנה" ביניהם, ראוי כי הנושא יעלה בפני שר הביטחון והשר לביטחון הפנים לצורך יישוב המחלוקת, כדי להגיע לפתרון בזמן קצר, על מנת למנוע נזק מיבצעי.

ה. לסכם את המשמעויות התקציביות הנוגעות לסד"כ מג"ב ת"פ צה"ל הנובעות מכל האמור לעיל, וכן את עקרונות הניהול, הפיקוח והבקרה המשותפים על התקציב.

ו. לקבוע במשטרת ישראל תהליך רב-שנתי לבניין הכוח של כוחות מג"ב המופעלים למשימות צה"ל. בד בבד, לסכם את ההשלמות הדרושות לכך גם בתכנית הרב-שנתית של צה"ל, ולקיים תהליכי מעקב ובקרה הדוקים על אופן מימושו של תכניות אלה ועל איכותן.



מבוא

בהוראה של משטרת ישראל מינואר 2002 הוגדר ייעודו של משמר הגבול (להלן - מג"ב) כ"כוח רב תכליתי של המשטרה לפעולות אבטחה ושיטור וללחימה בטרור". לצד תפקידיו בתחומי הסיוע ליחידות המשטרה בלחימה בפשיעה בערים ובמגזר הכפרי וכן באבטחת יישובים במגזר הכפרי ומתקנים חיוניים שבאחריותו, הוטל על מג"ב גם "לאבטח את גבולות המדינה בשיתוף עם צה"ל".

במועד הביקורת כלל סדר הכוחות (להלן - סד"כ) של מג"ב אלפי שוטרים. כשליש מסד"כ זה פעל תחת פיקוד (להלן - ת"פ) צה"ל במסגרת פעילות הביטחון השוטף (להלן - בט"ש) של צה"ל בפיקודים המרחביים - מרכז ודרום, ועל פי פקודותיהם והנחיותיהם המיבצעיות בחלוקה הבאה: בפיקוד המרכז - 16 פלוגות, מפקדה חטיבתית, יחידת מסתערבים, יחידת חבלה ויחידה לליווי עצורים; בפיקוד הדרום - שלוש פלוגות, מפקדה חטיבתית, יחידת מסתערבים ויחידת אבטחה. מדובר בשוטרים בשירות קבע ובשירות חובה, המהווים כ-10% מסד"כ משטרת ישראל בכללותו.

יחידות של מג"ב הוכפפו לצה"ל מפעם לפעם¹. במבצע "קדש" הוכפפו לראשונה יחידות מג"ב ת"פ צה"ל, ומאז הן פעלו ת"פ צה"ל במלחמת ששת הימים באזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) ובאזור חבל עזה (להלן - אזח"ע); במלחמת יום הכיפורים (הן לא עסקו אז בפעילות מלחמתית); בגבול עם לבנון בשנים 1973-1982; ובמלחמת שלום הגליל; אירועי האינתיפאדה מדצמבר 1987 ואילך הביאו להגדלה משמעותית בכוחות של מג"ב ת"פ צה"ל שפעלו באיו"ש ובאזח"ע. כך למשל, בתוך שנתיים גדל סד"כ מג"ב באזורים אלה מחמש לתשע פלוגות, ואחר כך ל-12 פלוגות (שמונה באיו"ש וארבע באזח"ע), אשר הועמדו ת"פ צה"ל.

מאז העימות עם הפלסטינים ברחבי איו"ש ואזח"ע, שפרץ בספטמבר 2000, עסקו הכוחות של מג"ב ת"פ צה"ל בפיקוד המרכז ובפיקוד הדרום בפעילות מיבצעית ענפה, שבמסגרתה הוקמו במהלך השנים הללו מסגרות לחימה נוספות של מג"ב. במהלך שנת 2001 הוחלט לפרוס יחידות של מג"ב,

1 בנוגע ל"אבני דרך" בהפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל ראו גם בסיכומי משטרת ישראל ומג"ב, כלהלן:
א. תקופות בהתפתחות משטרת ישראל 1984-2002, תשס"ה-2004, בהוצאת יחידת ההיסטוריה של משטרת ישראל, ובמיוחד בפרק על מג"ב (עמ' 203-224). דפוס יובל, ירושלים-ההוצאה לאור.
ב. "הגבול - פרשיות בתולדות מג"ב", תשנ"ו-1996, ההוצאה לאור של משהב"ט.
ג. ההיסטוריה של משמר הגבול - באתר של משטרת ישראל באינטרנט.

שהיו ערוכות באזח"ע, לאורך הגבול עם מצרים. במרס 2003 קיבלה מפקדת חטיבה של מג"ב על פלוגותיה את האחריות המיבצעית לאורך גבול זה, כמפקדה משימתית, ת"פ אוגדה מרחבית של פיקוד הדרום.

בדצמבר 2000 נחתם בין צה"ל ומשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) לבין משטרת ישראל והמשרד לביטחון הפנים מסמך, שכותרתו "נוהל העבודה בין צה"ל לבין משטרת ישראל", המכונה ה"אמנה" (ויקרא כך להלן). ה"אמנה" עוסקת בעיקר במישור בניין הכוח של מג"ב למשימות ת"פ צה"ל. באוקטובר 2003 הוגדרה ה"אמנה" כנספח להוראת קבע של אגף המטה הכללי (אג"ם) בצה"ל (להלן - הק"ם), והיא מהווה למעשה חלק מהוראת קבע המחייבת בצה"ל. בדצמבר 2003 פג תוקף "אמנה" זו, ומאז היא לא חודשה, נוכח חילוקי דעות בין צה"ל לבין משטרת ישראל ובראשם האחריות על בניין הכוח של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל. בעניין זה הוסכם בין הגופים, כי עד לחתימה על "אמנה" חדשה, ההסדרים העקרוניים שנקבעו ב"אמנה" משנת 2000 ימשיכו להיות בתוקף.

בשנת 2005 עמד סך התקציב המיועד לפעילות יחידות מג"ב ת"פ צה"ל, המועבר מתקציב הביטחון למשטרת ישראל, על כ-218 מיליון ש"ח. התקציב כולל את עלות השכר שמשלמת משטרת ישראל לחיילי מג"ב בשירות קבע ובשירות חובה, וכן תקציב המיועד לכסות את עלויות הקיום השוטפות של כוח זה ואת הכשרתו.

מאוגוסט עד דצמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את שילובם של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש (להלן - מג"ב איו"ש) ובגזרת הגבול עם מצרים (להלן - מג"ב רמון). נבדקו סוגיות הנוגעות להכפפה זו ובהן: הבסיס החוקי להכפפה קבועה של כוח משטרי לצה"ל; קביעת הצורך המיבצעי ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל ומשמעות המונח "ת"פ" בהקשר להכפפה זו; נוהל העבודה המשותף לצה"ל ולמשטרת ישראל ("האמנה") בנוגע ליחידות מג"ב ת"פ צה"ל; היבטים במיצוי המיבצעי ובבניין של כוח זה בפיקוד המרכז ובפיקוד הדרום; וכן סוגיות הקשורות בכוח האדם ובתחום התקציב. הביקורת נערכה בצה"ל - באגף המטה הכללי; באגף המיבצעים (להלן - אמ"ץ), באגף התכנון (להלן - אג"ת) ובאגף כוח האדם (להלן - אכ"א²); במפקדת הורע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י); בפיקודים המרחביים - מרכז ודרום ובאוגדות המרחביות הכפופות להן. במשטרת ישראל - באגף התכנון במטה הארצי; במפקדת מג"ב; במפקדות מג"ב איו"ש ומג"ב רמון ובחלק מיחידותיהן. בדיקות השלמה נערכו באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה של צה"ל (להלן - אט"ל³); במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר); באגף התקציבים שבמשהב"ט; ואצל החשב במשטרת ישראל.

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

הבסיס החוקי להפעלת כוחות מג"ב תחת פיקוד צה"ל

צה"ל מפקד על כוחות מג"ב שהוקצו לו למשימות מיבצעיות מגוונות, שרובן מאופיינות כמשימות בט"ש מובהקות, הן באיו"ש והן לאורך הגבול עם מצרים. כך, למשל, בפיקוד המרכז מפעיל צה"ל חלק מכוחות מג"ב בדומה לכוחות צבאיים למשימות בט"ש, כגון: פעילות מיבצעית כנגד חדירת גורמים עוינים דרך גדר הביטחון באמצעות "פלוגות גדר"; ביצוע סיורים ממונעים ורגליים והקמת מחסומים באמצעות "פלוגות עומק"; יחידת המסתערבים של מג"ב בשומרון פועלת בדפוסי פעולה

2 החל מ-1.2.06 שונה השם של אכ"א לאגף משאבי אנוש (אמ"ש).

3 החל מ-1.1.06 שונה השם של אט"ל לאגף לוגיסטיקה, רפואה ומרכזים (אלר"ם).

מיבצעיים דומים לאלה של יחידת "דובדבן" הצה"לית ביהודה. לאחרונה, עם סיום ההתנתקות מחבל עזה, הצטרפה יחידת מסתערבים של מג"ב לכוחות מג"ב הפועלים ת"פ צה"ל בגזרת הגבול עם מצרים. שם היא אמורה לפעול ת"פ צה"ל במרחב הנגב גם כנגד מברייחים, שחלקם הם אזרחי מדינת ישראל. מדובר, כאמור, בהפעלת כשליש מסדר"כ מג"ב של משטרת ישראל בכפיפות לצה"ל, בתהליך קבוע ומתמשך לאורך שנים, אשר צפוי אף לגדול עוד בעתיד, נוכח האפשרות להרחיב את הפעלתו באותה המתכונת גם בגזרות נוספות.

בביקורת נמצא, כי בצה"ל מתקיים בפועל מצב כפיפות נוסף, שבו גורמי מטה וכוחות של צה"ל פועלים ת"פ שוטרי מג"ב. כך, למשל, בפיקוד הדרום פעלו חיילים וקצינים של צה"ל אשר סופחו למפקדת כוחות מג"ב ת"פ מפקד מג"ב, שנשא באחריות הגזרתית; בפיקוד המרכז, במוצב שליטה (משל"ט) של מג"ב, אשר מוקם באזור דרום הר חברון, מתוכננת הפעלתם של חיילי צה"ל ת"פ מפקד המשל"ט, שהוא קצין מג"ב; גם בגזרת "עוטף ירושלים", שבה פועלים כוחות מג"ב ת"פ משטרת ישראל, מופעלים חיילי צה"ל בכפיפות למפקדי מג"ב.

בביקורת נבחן המסד הנורמטיבי להסדרת שילוב הפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל. נמצא, שלהכפפת הכוחות כמתואר, בשטחי מדינת ישראל, שלא בשעת מלחמה או בשעת חירום אחרת, אין מסד חוקי המעוגן בדיני מדינת ישראל (לעניין זה אין הביקורת מתייחסת לדין החל באיו"ש) - לא נמצאו חוקים ייעודיים המאפשרים במפורש שילוב כוחות כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מושכלות יסוד בפעולת הרשויות הוא עיקרון החוקיות, המכונה גם חוקיות המינהל, ולפיו, שעה שלפרט מותר כל מה שלא נאסר עליו במפורש, לרשות אסור כל מה שלא הותר לה במפורש, בחוק או על פיו. עיקרון זה מחייב את הרשות בכל פעולה - נוכח הכוח העצום שבידיה והחשש לפגיעה בזכויות הפרט. מממצאי דוח זה עולה, ששוטרי מג"ב פועלים בתוך יחידות צבאיות במסגרת כוח צבאי ובכפוף למפקדים צבאיים, כשלמעשה תכלית הדבר היא להקנות לכוח הצבאי כולו סמכויות שיטור. דה פקטו, הופך הכוח הצבאי או היחידה הצבאית ליחידה בעלת סמכויות מעצר, חיפוש ואפילו שימוש בכוח, כמו של יחידת משטרה. סמכויות השיטור מופעלות, טכנית, על ידי שוטר מג"ב, אך שיקול הדעת מתי וכיצד להפעילן ופקודות ההפעלה ניתנות בפועל על ידי המפקד מצה"ל. דה יורה, החייל וסמכויותיו, והשוטר וסמכויותיו, כשאין הסדר חוקי המאפשר במפורש שילוב זה, להבדיל ממספר הסדרים חוקיים, המאפשרים במפורש הפעלת כוחות משטרה לתפקידים צבאיים ולהיפך.

הפעלת כוחות מג"ב של משטרת ישראל בתפקידים צבאיים ומשטריים ת"פ צה"ל, כמתואר לעיל, היא הפעלה מיוחדת של שני גופים ביטחוניים בעלי ייעוד שונה, אשר כל אחד מהם כפוף לדינים שונים. כתוצאה ממנה נוצר בשנים האחרונות טשטוש מסוים בין צה"ל לבין כוחות מג"ב של משטרת ישראל, שאינו עולה בקנה אחד עם עיקרון החוקיות ועם ההפרדה הנדרשת בין גופים כאלה במשטר דמוקרטי. לפיכך, על שני הגופים לפעול בדחיפות, ביחד עם הגורמים המקצועיים המופקדים על כך, כדי ליצור תשתית חוקית הולמת להפעלת כוחות של מג"ב במסגרת פעילות הבט"ש של צה"ל וכן להפעלת כוחות של צה"ל בכפיפות למג"ב לפי הדין החל בשטחי מדינת ישראל (להבדיל מאיו"ש).

בהתייחסות לממצאי הביקורת מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה ביולי 2006, כי עמדתה היא, שקיימת תשתית משפטית מספקת להפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל ואין צורך בהסדרת הנושא בחקיקה ראשית, אך בכל מקרה תתבקש עמדת משרד המשפטים בנושא זה. משטרת ישראל הוסיפה, כי ככלל, מג"ב, אף שהוא פועל בכפיפות לצה"ל, מופעל למשימות שהן נכללות במסגרת

תפקידה של המשטרה ואינן בתחום טיפולו הבלעדי של צה"ל; וכי תפקידי מג"ב בתחומי שמירת הגבולות והשמירה על ביטחון הפנים, הם תפקידים משיקים לתפקידי הצבא.

בתשובת צה"ל למשרד מבקר המדינה מיוני 2006 הובאה התייחסות של מפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר) בסוגיה זאת, שבה נאמר, בין השאר, כי במתכונת ההפעלה של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל אין מדובר בשינוי הסטטוס של השוטרים המשרתים ת"פ צה"ל, אלא בשימוש במעמדם ובסמכויותיהם כשוטרים, וממילא אין צורך בתיקון חקיקה. לא כל קשר בין רשויות השלטון מצריך בסיס מפורש בחקיקה ראשית, ובלבד שבשיתוף הפעולה אין חריגה מסמכויותיהן הענייניות של כל אחת מהרשויות. עוד נטען, כי גישת משרד מבקר המדינה עלולה לסגור את הדלת בפני כל צורת שיתוף פעולה בין כוחות צה"ל לבין גופי הביטחון האחרים במדינה, וברור כי תוצאה זו אינה רצויה.

משרד מבקר המדינה מעיר בהתייחס לטענות העיקריות של מפצ"ר, כי הטענה, ולפיה לא חל שינוי בסטטוס של השוטרים המשרתים ת"פ צה"ל, איננה מדויקת. כאשר במקום להיות כפוף לכוח מג"ב, כפוף השוטר לכוח צבאי, כפיפותו משתנה ומפקדיו משתנים. מפקד צבאי, שאינו בעל סמכויות שיטור, נותן לו פקודות שלפיהן הוא מפעיל סמכויות מעצר וחירוף. כך הדבר גם במצב הפוך, כאשר חייל מוכפף לשוטר או לקצין משטרה. לדעת משרד מבקר המדינה, לא ראוי לחולל שינוי כזה באופן שיטתי, לאורך זמן ובהיקפים נכבדים ללא בסיס מפורש בדין. מצב זה דורש תשתית משפטית הולמת והסדרה חוקית.

אשר לחשש, כי גישת משרד מבקר המדינה תמנע כל צורת שיתוף פעולה בין כוחות צה"ל לבין גופי ביטחון אחרים, סבור משרד מבקר המדינה, כי הסדר חקיקתי מתאים יוכל לספק תשתית משפטית הולמת לכל סוגי שיתוף הפעולה.

לאחר דיון נוסף בין נציגי משרד מבקר המדינה ונציגי צה"ל, הודיע צה"ל, באוגוסט 2006, כי לדעת מפצ"ר, שיתוף הפעולה בין המשטרה וצה"ל על דרך של הכפפת הכוחות של המשטרה לפיקוד צה"ל ולהיפך עולה בקנה אחד עם הסמכויות השיוריות המוקנות לרשות המבצעת בדין. "יחד עם זאת, לאור העובדה שמדובר בהסדר של קבע, הנוגה שנים רבות, והמהווה דרך פעולה שגרתית, נראה כי ראוי הדבר להסדרה חוקית כך שהחוק ינקוב באפשרות הסיוע של הגופים אחד לשני, ופרטיו יוסדרו בהסדרים מינהליים בין הגופים... הדבר צריך להיעשות בעיצה אחת עם הייעוץ המשפטי למשטרת ישראל ולמשרד לביטחון פנים". הודגש, כי "אין בכך כדי להשליך על שיתוף פעולה של צה"ל עם גופים אחרים". בעקבות הדברים הללו, השיבה משטרת ישראל באוגוסט 2006, כי לעמדת משטרת ישראל קיימת תשתית משפטית מספקת לשיתוף הפעולה, כאמור. עם זאת, נוכח עמדת מפצ"ר, שלפיה ראוי להסדיר את הנושא בחקיקה מפורשת, הם סבורים "כי השאלה באשר למהות התיקון, אם בכלל, כמו גם השאלה איזה חוק יתוקן תלובן במשרד המשפטים כמקובל בהשתתפות כלל הגורמים הרלוונטיים".

משרד מבקר המדינה סבור, כי מאחר שהפעלת יחידות מג"ב ת"פ צה"ל, כמו גם הפעלת חיילי צה"ל בכפיפות למשטרה, הם דפוס קבוע בתפיסה הביטחונית-מבצעית, ומאחר שהפעלות כאלה צפויות להתבצע באופן דומה גם בעתיד, יש צורך בתשתית הולמת להסדרה חוקית של המצב הקיים. זוהי סוגיה עקרונית ומעשית, אשר ראוי לעגנה ברמה החוקית באופן ברור ומפורש. על שני הגופים לפעול בדחיפות, ביחד עם הגורמים המקצועיים המופקדים על כך במשרד המשפטים, כדי ליצור תשתית חוקית הולמת להפעלת כוחות של מג"ב במסגרת פעילות הבט"ש של צה"ל וכן להפעלת כוחות של צה"ל בכפיפות למג"ב. מן הראוי, שבמסגרת זו ייבחן גם הבסיס המשפטי לסוגי שיתוף פעולה נוספים.

קביעת הצורך המיבצעי ביחידות של מג"ב ת"פ צה"ל ומשמעות המונח "תחת פיקוד" צה"ל

1. קביעת הצורך המיבצעי ברמת המטה הכללי של צה"ל

לפי הוראת הפיקוד העליון הנוגעת לאמ"ץ מספטמבר 1999, ייעודו "לשאת באחריות מטה לתכנון ולהפעלת כוחות של צה"ל באמצעות מפקדות הפיקודים המרחביים, מפקדת זרוע האוויר, מפקדת זרוע הים ואגפי המטכ"ל". בין תפקידיו, "לתאם את עבודת המטה בתחום הפעלת הכוח עם זרועות הביטחון האחרות, וכן להורות את מפקדות הפיקודים המרחביים... מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה ואגפי המטכ"ל בנוגע להפעלת הכוח ותיאומה". נוסף לכך, בהק"ם מאוקטובר 2003, המגדירה את "האחריות והסמכות בין גופי צה"ל בתחום הפעלת כוח מג"ב תחת פיקוד צה"ל", נאמר, כי "מתפקיד אמ"ץ מול אג"ם משטרת ישראל וגופי צה"ל לקבוע את המדיניות להפעלת הכוח של סד"כ מג"ב ת"פ צה"ל".

א. בביקורת נמצא, שאמ"ץ לא הוציא סיכום עקרוני ברמת המטה הכללי, שמנתח, מגדיר ומפרט את הצורך המיבצעי המיוחד בכוחות מג"ב ת"פ צה"ל בגזרות הפיקודים המרחביים - מרכז ודרום. זאת, לשם השגת התכלית המיבצעית המיטבית שלשמה מוכפף כוח מג"ב לצה"ל בגזרות אלה. גם בקובץ פקודות הקבע של חטיבת המיבצעים באמ"ץ אין פקודה העוסקת ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל.

ב. במועד הביקורת, אוקטובר 2005, עסקה חטיבת המיבצעים של אמ"ץ בבחינת היערכותם העתידית של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל לאורך גבולות של שלום עם מצרים וירדן והשינויים בהיערכות כוחות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש. בחינה זו, במסגרת תכנון תכנית העבודה המיבצעית לשנת 2006, נערכה גם בהמשך לסיכום ראש אמ"ץ, האלוף ישראל זיו, מ-1.3.05, לפגישת עבודה עם מפקד מג"ב, ניצב חסין פארס, בנושא ההיערכות העתידית של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל. לגבי המשך עבודת המטה סיכמו שניהם את השלבים הבאים: א. הגדרה משותפת של רעיון מרכזי והצגתו לאישור הרמטכ"ל בתוך חודש; ב. ביצוע עבודת מטה משותפת מואצת שתסתיים בתוך ארבעה עד חמישה חודשים, על מנת להשפיע על תכנית העבודה של שנת 2006.

במהלך החודשים יוני ויולי 2005 נבחנו בחטיבת המיבצעים באמ"ץ כיווני הפעולה להמשך הפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, ובסיכום של רמ"ח מיבצעים לבחינה זו נמנו היתרונות היחסיים של מג"ב בהפעלה מיבצעית ת"פ צה"ל: "פעילות מול אורחים (בדגש על התחום הפלילי); מקצועיות בהפס"ד [הפרות סדר]; יחסי גומלין עם משטרת ישראל וקביעות בגזרות לאורך זמן". כחסרונות צוינו שם: "משאב יקר יחסית לסד"כ צה"ל ואפקטיביות נמוכה במעט מהאפקטיביות של סד"כ צה"ל". בהקשר זה נאמר שם גם, כי "בשנה הבאה אנחנו נדרשים להתייעל ולראות היכן נכון לרכז את פעולות מג"ב לאור היתרון היחסי".

מהאמור לעיל ומחומר הביקורת עולה כיוון עתידי - להפנות את כוחות מג"ב ת"פ צה"ל ככל הניתן למשימות שבהן המגע עם אוכלוסייה אזרחית גבוה יותר, ושבהן יש להם יתרונות יחסיים. זאת, מאחר שחלק מכוחות מג"ב ת"פ צה"ל הופעלו באותה העת יותר ויותר במשימות זהות לאלה של צה"ל. מצב זה נוצר בעיקר נוכח אי-יכולתו של צה"ל לתת למשימות אלה מענה, בשל חוסר שנוצר בסד"כ של צה"ל נוכח צמצום סד"כ המילואים והוצאת כוחות סדירים לאימונים (ראו בעניין זה בהמשך בפרקים על הפעלת כוחות מג"ב באיו"ש ובגבול עם מצרים).

במועד הביקורת, אוקטובר 2005, לא נמצא שרעיון מרכזי של כלל המשימות העתידיות של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל הוצג בפני הרמטכ"ל, כאמור בסיכום של ראש אמ"ץ ממרס 2005 דלעיל.

2. משמעות המונח "תחת פיקוד" צה"ל

בביקורת נמצא, כי במשטרת ישראל ובצה"ל אין מסמך שקובע הגדרה מדויקת וברורה, המפרטת את כל המשתמע מהמונח "ת"פ", לרבות יחסי הכפיפות ותחומי הסמכות והאחריות בין שני הגופים הביטחוניים במצב שכזה. חטיבת המיבצעים בצה"ל הוציאה ביולי 2003 פקודת קבע, ובה "עקרונות השת"פ בין צה"ל למ"י [משטרת ישראל] בתחום המיבצעי ברגיעה, במצבי חירום שונים ובמלחמה". נאמר שם, כי "כפיפותן של יחידות במסגרת השת"פ המיבצעי בין צה"ל ומ"י תהיה תמיד כפיפות מוגבלת למשימה, זמן וגזירה... כל גוף יהא מופקד על ביצוע המשימות המיבצעיות שבתחום ייעודו ואחריותו. אולם, עם זאת, לעתים קיים צורך של אחד הגופים להסתייע לצרכים מיבצעיים בגוף השני על מנת לבצע את משימותיו". האמור בפקודה זו אינו תואם את אופן הפעלת שוטרי מג"ב ת"פ צה"ל, שהיא גם בכפיפות קבועה (ללא מגבלת זמן).

במילון למונחי צה"ל⁵ מוגדר המונח "תחת פיקוד", כ"מצב שבו כוח צבאי מוכפף זמנית ליחידה או לעוצבה אחרת, והוא מקבל מהן פקודות בתחום המיבצעי. היחידה או העוצבה הן האחראיות למנהלה של הכוח ולמיקומו". במילון למונחי צה"ל גם הוגדרו שני מצבי פיקוד: "כפיפות פיקודית מלאה" ו"כפיפות פיקודית מוגבלת". המצב הראשון - מוגדר כ"כפיפות פיקודית שבה הדרג הפיקודי הממונה נושא באחריות לכל תחומי פעילותה של היחידה, העוצבה או המסגרת הארגונית הכפופה לו. לדרג הפיקודי יש סמכות מלאה הנובעת מאחריות זו, חוץ מאותם תחומים ונושאים שבאחריות הגורמים המקצועיים השונים". המצב השני - מוגדר כ"כפיפות פיקודית של גוף צבאי לדרג פיקודי ממונה למטרה מסוימת. בכפיפות זו אין הדרג הפיקודי הממונה נושא באחריות לכל תחומי פעילותם של הכפופים לו וסמכויותיו כלפיהם (המוגדרות על ידי המפקד המכפף) מוגבלות לתחום המטרה שבעבורה הכפיפו אותם אליו". יצוין, כי אף לא אחת מההגדרות מתאימה להכפפה קבועה שאינה מוגבלת בזמן של כוח משטרי לצה"ל, כגון שוטרי מג"ב, המהווה למעשה צירוף של הגוף המוכפף כחלק אורגני לגוף שאליו הוא הוכפף.

בחוות הדעת של מפצ"ר ושל הייעוץ המשפטי של משטרת ישראל שנמסרו למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, נאמרו על המונח "תחת פיקוד" דברים שונים, הגם שבשתי חוות הדעת קביעה דומה, שלפיה למונח זה מודלים שונים או משמעויות משתנות. כך, לדעת הייעוץ המשפטי של משטרת ישראל, מדובר ב"מונח עממי", הכולל בחובו מודלים שונים שבהם מופעלים כוחות מג"ב בזיקה לצה"ל, ולדעת מפצ"ר - "אין לייחס למונח תחת פיקוד את משמעו המילונית דווקא, או כל משמעות קבועה אחרת. המונח תחת פיקוד הוא מונח השואב את משמעו מפרטי ההסדר אליו הוא מתייחס".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי האמור לעיל אינו מתיישב עם ההגדרה המקצועית-צבאית של מונח זה במילון למונחי צה"ל המחייבת את צה"ל (לרבות מפצ"ר), ועם הצורך המעשי בשפה משותפת ובהבנה בסיסית של מפקדי צה"ל את מהות המונח "ת"פ" בתוך צה"ל.

עדות לחוסר הבהירות בהבנת המושג "ת"פ" בהקשר לאופן מימוש הכפפת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, עלה מחומר הביקורת. כך, למשל, עולה מדבריו של מפקד מג"ב איו"ש בסיכום ישיבת מפקדים מאפריל 2005, כי קיים חוסר בהירות של מפקדי פלוגות מג"ב באיו"ש בכל האמור לביצוע פקודות ממפקדם - מפקד יחידות מג"ב באיו"ש, וממפקדי החטיבות המרחביות של צה"ל, שלהם הם כפופים.

5 המילון למונחי צה"ל, התשנ"ח-1998, בהוצאת אג"ס-תוה"ד. בתחילתו נאמר: "ספר זה מחייב את צה"ל בהתאם להוראת הפיקוד העליון 1.0105 ולפקודת מטכ"ל 14.0108". בעיקרי מטרותיו גם נאמר שם: "להשליט אחידות במינוח" ו"מתן הגדרות מוסמכות למושגים שונים בתחומים מיבצעיים ומקצועיים".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להגדיר במדויק ובבהירות את המונח המקצועי המבטא את שיתוף הפעולה בין צה"ל לבין מג"ב, כך שתתקיים הבנה ובהירות מוחלטת בנוגע לו, בין הגופים ובתוכם. העמימות והשוני שבהבנתו עלולים לגרום לכשלים מיבצעיים, ולמצער - לתקלות ולשיבוש בפעילות המינהלית התקינה.

3. בחינת הצורך המיבצעי ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל במטה הארצי של משטרת ישראל

ביוני 2005 הנחה ראש המטה של מג"ב דאז, תת-ניצב בנצי סאו, את המטה של מג"ב לבצע עבודת מטה במקביל לזו המתנהלת בצה"ל, בנושא המשך הפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל בשנת 2006. אשר למעורבות המטה הארצי של משטרת ישראל בבחינת סוגיה זו התברר, כי בהצעה לעיקרי תכנית העבודה הרב-שנתית למשטרת ישראל מיולי 2005, הממוקדת במלחמה בפשיעה, מוצג הסד"כ של מג"ב ללא הסד"כ של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל. בהצעת תכנית רב-שנתית זו, בפרק על מג"ב, נאמר, כי חלה "ירידה ברמת האיום הביטחוני יחסית לשנים 2001-2004 כהשפעות מהקמת גדר ההפרדה"; יושם דגש במסגרת המיקוד האסטרטגי לנושאי פשיעה ובמישור זה "יבחנו דילמות לגבי האיוון בין 'כחול לירוק' [קרי - בין שוטרי משטרת ישראל, שאינם נמנים עם מג"ב לבין שוטרי מג"ב] ושיטות ההפעלה הרצויות". כ"סוגיות לבחינה" צוינו שם בהקשר למג"ב הנושאים, כלהלן: "א. בחינה כוללת של ייעודו ותפקידיו של מג"ב (תיקוף) וההפרדה הקיימת בין מג"ב לבין המשטרה הכחולה. ב. סוגיות ארגוניות - בחינת ארגון חטיבות/מפקדות מג"ב אל מול מחוזות משטרה כחולה... ארגון המגזר הכפרי [של מג"ב] מול תחנות משטרה; גבולות של שלום".

נוכח האמור לעיל סבור משרד מבקר המדינה, כי בנוסף למעורבות מפקדת מג"ב עצמה בבחינת הצורך המיבצעי של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל, מן הראוי שהמטה הארצי של משטרת ישראל יהיה מעורב בבחינת הסוגיה המהותית למידה ולאופן של המשך ההפעלה הקבועה של כ-10% מסד"כ משטרת ישראל בכללותו - כוחות מג"ב במשימות מיבצעיות של צה"ל. מעורבות זו נחוצה כעת שבעתיים נוכח המצב שבו כוחות מג"ב אלה פועלים, כאמור, יותר ויותר במשימות זהות לאלה של צה"ל.



נוכח ממצאי הביקורת הנוגעים להפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש ובגבול עם מצרים (ראו גם בפירוט בהמשך), מצביע משרד מבקר המדינה על כך, כי ברבות השנים נוצר טשטוש הולך וגובר בין תפקידי כוחות מג"ב לבין תפקידי חיילי צה"ל למשימות הבט"ש. בתהליך מתמשך שולבו כוחות מג"ב ת"פ צה"ל למשימות בט"ש, שנוכח מאפייניהן הן מוטלות על יחידות צה"ל, לרבות כתחליף לכוחות המילואים נוכח המחסור בכוחות צה"ל סדירים. השאלה המרכזית שטרם ניתן לה מענה בסיכום של הצורך המיבצעי ביחידות אלה היא: האם יש להפעיל את שוטרי מג"ב ת"פ צה"ל במרחב פעילותו של צה"ל רק למשימות שבהן יש להם יתרון יחסי בתחום שבו המגע עם אוכלוסייה אזרחית גבוהה יותר ושלחן הם הוכשרו, או שנכון להפעילם במקום או לצד יחידות צה"ל גם במשימות שעל פי מאפייניהן הן מוטלות על יחידות צה"ל. להגדרה מיבצעית מסוכמת זו חשיבות מרכזית לשם הגדרת צורכי בניין הכוח הדרושים להם, בהתאמה להפעלה המיבצעית הנגזרת ממענה זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שצה"ל ומשטרת ישראל (המטה הארצי ומטה מג"ב) יבחנו במשותף את הצורך המיבצעי בהמשך שיתוף הפעולה בין כוחות מג"ב לבין צה"ל, הן בנוגע למשימות שבהן הם יופעלו והן בנוגע לכמות הכוחות, ויבטאו הפעלה זו באופן בהיר ומדויק. במסגרת זאת, המשטרה יכולה לבחון את צרכיה הכוללים ואת האיוון בין צורכי הביטחון בבט"ש ובלחימה כנגד הטרור לבין הלחימה בפשיעה. ראוי, שהצורך המיבצעי המשותף שיגובש יובא לאישור שר הביטחון והשר לביטחון הפנים.

בהתייחסותו מיוני 2006 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי סגן הרמטכ"ל, האלוף משה קפלינסקי, הנחה את מז"י לבחון מחדש את כלל סוגיית מג"ב ת"פ צה"ל נוכח קיצור משך השירות הסדיר והיכולת הקיימת להקים פלוגות קבע בצה"ל, ולהציג את ממצאיה עד ינואר 2007. ביולי 2006 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה, כי המלצת משרד מבקר המדינה לבחון את הצורך המיבצעי ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל, תיבחן בנפרד.

תחקירים משותפים

1. אופן ביצוע תחקירים מיבצעיים משותפים לצה"ל ולכוחות מג"ב ת"פ צה"ל

ב"אמנה" שסוכמה בין צה"ל לבין משטרת ישראל בשנת 2000, נאמר גם, כי "אירועים מיבצעיים יתוחקרו בהתאם לנוהל התחקיר החל בצה"ל". בנוהל תחקירים של משטרת ישראל מאוקטובר 2002 נקבעה מסגרת אחידה לביצוע תחקירים לכלל יחידות משטרת ישראל, המחייבת גם את כוחות מג"ב. התברר, כי כוחות מג"ב ת"פ צה"ל בפיקודים המרחביים - מרכז ודרום - נדרשים בתום פעילות מיבצעית לבצע בנוסף לתחקיר המיבצעי הצבאי גם תחקיר על פי הנוהל המשטרתי, השונה מבחינה מתודולוגית מהתחקיר הצבאי.

בסיכום דיון בנושא "טופס התחקיר המשטרתי במג"ב" בראשות רמ"ח מיבצעים של מג"ב מיוני 2005 נאמר, כי קיימים הבדלים בין תוכן טופס התחקיר הצה"לי לבין תוכן טופס התחקיר המשטרתי, וכי תוכן הטופס המשטרתי מסורבל ומפורט יותר מזה הצה"לי. עוד צוין שם, כי על פי הנחיית מפקד מג"ב, יש לבחון מחדש את תוכן טופס התחקיר המשטרתי ולהתאימו למג"ב. עד מועד סיום הביקורת נושא זה לא קודם.

בהתייחסותה מיולי 2006 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה, כי הטיפול בנושא המורכב של התחקירים המשותפים החל לפני כשנה אך טרם הסתיים. הכוונה לשלב בין המתודולוגיה הצה"לית לבין המתודולוגיה המשטרית באופן שניתן יהיה לתת מענה מיטבי למיצוי התחקירים בהיבטים הנוגעים לשני הארגונים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח חשיבות הנושא, על מפקדת מג"ב ומשטרת ישראל, בשיתוף עם צה"ל, לקבוע לוח זמנים לסיום הטיפול בבחינת מתודולוגיית התחקיר המשטרית בהשוואה לזו הצבאית ומשמעויותיה מוקדם ככל הניתן. זאת, כדי למצות טוב יותר את התחקירים המיבצעיים, שבהם נוטלים חלק כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, לשם הפקת לקחים.

2. חיסיון התחקיר - העברת תחקירים מיבצעיים לפרקליט הצבאי הראשי

בסיכום דיון בראשות היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אליקים רובינשטיין, מאוקטובר 2001, שכותרתו "ניתוח תחקיר מיבצעי - שוטרי מג"ב", צוין, כי "אין ספק, כי שילוב שוטרי מג"ב בפעילות מיבצעית של צה"ל מהווה עירוב בין גופים היוצר אנדרוגינוס, מעורר קשיים בין היתר כאשר מתחקרים אירוע צבאי ומבקשים לנקוט בהליכים חקירתיים ובפני ערכאות שיפוטיות. מצב בו כל גוף חוקר בנפרד, מסיק מסקנות העשויות להיות שונות, על פי דינים שונים, ומעמיד לדין בערכאות שונות". אשר על כן, סיכם היועץ המשפטי לממשלה סיכום ראשוני כבסיס להסדר מיוחד בנוגע לתחקירים מיבצעיים שבהם משולבים כוחות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש ובאזח"ע.

לפי הסיכום הראשוני דלעיל, הצורך בהסדר מיוחד עלה נוכח תחקירים צבאיים, שבהם מתחקרים גורמי הפיקוד בצה"ל גם פעילויות שבהן שולבו שוטרי מג"ב. נאמר שם, כי על התחקירים הצבאיים חל חיסיון על חומר התחקיר לפי סעיף 539 א' לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (להלן - חוק השיפוט הצבאי). חומר התחקיר בנוגע לאירוע מסוים או לסוג אירועים נמסר לפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר) לפי בקשתו. כאשר עולה בתחקיר חשד לביצוע עבירה פלילית, רשאי הפצ"ר להורות לגוף חוקר על ביצוע חקירה. ואולם חומר התחקיר אינו נמסר לגוף החוקר. לעומת זאת, קיימת במשטרה הנחיה הפוכה, אשר בהתאם לה מועבר התחקיר לגוף החוקר, אם נפתחת חקירה פלילית או משמעתית.

לאחר קבלת ההתייחסויות של הגורמים השונים לתוכנו של הסיכום דלעיל, הנחה היועץ המשפטי לממשלה דאז, במכתב מאוקטובר 2003 ובמכתב נוסף מדצמבר 2003, לנהוג בהתאם לנאמר בו, לאמור: "חיסיון התחקיר המיבצעי על פי חוק השיפוט הצבאי יוחל גם על תחקירים בנוגע לפעילות מיבצעית של שוטרי מג"ב. חיסיון זה יוחל רק בהליכים לא פליליים, ובדומה להנחיה שנקבעה בשעתו ביחס לחיסיון תחקירים בשב"כ". על פי ההנחיה, חומר התחקיר היה אמור לעבור ממשטרת ישראל לפצ"ר, על מנת שיחליט אם יש מקום להורות על חקירת המשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח).

בביקורת נמצא, כי נתגלעה מחלוקת בנוגע ליישום הנחייתו האמורה של היועץ המשפטי לממשלה. משטרת ישראל לא צירפה תחקירים מיבצעיים לתיקים שהועברו לפצ"ר בשנים 2004 ו-2005, שבהם מעורבים שוטרי מג"ב באיו"ש באירועי ירי, ושהם נפצעו או נהרגו פלסטינים. במכתב של מפצ"ר בעניין זה מיוני 2005 צוין, כי ניסיונות רבים לקבל את התחקירים לא הועילו. בתשובה לבקשתם לצרף את התחקירים המיבצעיים החסרים לתיקים, השיב קצין אגף חקירות ומודיעין במחוז שומרון ויהודה (להלן - ש"י), כי "גורמי אגף החקירות אינם יכולים לדרוש לקבל את התחקירים המיבצעיים, מכיוון שהם נשמרים תחת חיסיון ואין הסכמה מצד גורמי מג"ב להעבירם אליהם".

משטרת ישראל וצה"ל מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה, כי באפריל 2006 נכנס לתוקפו חוק המשטרה (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות), התשס"ו-2006, אשר קובע בנוגע לתחקירים הנערכים במשטרת ישראל הסדרים דומים לאלה הקבועים בחוק השיפוט הצבאי לגבי תחקירים הנערכים בצה"ל. כן נקבע בחוק המשטרה, כי הסמכות אשר נתונה בידי הפצ"ר על פי חוק השיפוט הצבאי לגבי חקירות הנערכים בצבא, תהיה נתונה, לגבי התחקירים הנערכים במשטרה, ליועץ המשפטי לממשלה או למי שהוא הסמיך לכך. משטרת ישראל הוסיפה, כי היא מודעת לאי-מימושה של הנחיית היועץ המשפטי לממשלה דלעיל ופועלת לתיקון מצב זה.

בתשובה לבקשת משרד מבקר המדינה להודיעו אם הפצ"ר העלה סוגיה זאת בפני היועץ המשפטי לממשלה, מסר צה"ל, כי מפצ"ר אמנם לא הביאה את הנושא בפני היועץ המשפטי לממשלה, אך גורמי מפצ"ר, וביניהם אף התובע הצבאי הראשי, פנו לא אחת לגורמים שונים במשטרת ישראל (לרבות, למפקד מג"ב, ליועצת המשפטית של המטה הארצי ולקצין אגף החקירות במחוז ש"י וכן לראש המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים) על מנת לקבל תחקירים בהתאם לנהל שקבע

היועץ המשפטי לממשלה. כך, שהגורמים אשר היו אמונים על הנושא בפני הפיקודי, המשפטי והחקירתי היו מודעים להנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולעבודה שבפועל ישנם קשיים ביישומה. בתגובה לטיטוט הדוח שהועברה אליהם, הודיעו היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, כי אין בכוונתם להעביר הערות לדוח בעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשטרת ישראל על אי-מימושה של הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בכך שלא העבירה לפצ"ר תחקירים על פעילות מיבצעית של אירועי ירי של שוטרי מג"ב באיו"ש, הן בפעילות שנעשתה בשילוב כוחות צה"ל והן בפעילות מיבצעית שביצעו שם שוטרי מג"ב בלבד. זאת, על מנת שהפצ"ר יחליט אם יש מקום להורות על חקירת מצ"ח.

ההסדר הארגוני בין צה"ל לבין משטרת ישראל במישור בניין הכוח

כאמור, בדצמבר 2000 חתמו צה"ל ומשהב"ט, משטרת ישראל והמשרד לביטחון הפנים על מסמך שכונה ה"אמנה", אשר נועד לסכם נוהלי עבודה משותפים והסדרים תקציביים בין שני הגופים בתחומי פעילותם המשותפת, בעיקר בהקשר להפעלת יחידות מג"ב ת"פ צה"ל. על המסמך היו חתומים: מטעם צה"ל - הרמטכ"ל דאז, רב אלוף שאול מופז, וראש אג"ת דאז, האלוף שלמה ינאי; מטעם משטרת ישראל - המפקח הכללי דאז, רב-ניצב יהודה וילק, וראש אג"ת דאז, ניצב יעקב בורובסקי. כמו כן חתומים עליו מטעם משהב"ט המנכ"ל דאז, מר עמוס ירון, ומטעם המשרד לביטחון הפנים המנכ"ל דאז, מר אריה רמות. ב"אמנה" נקבע, כי מחלקת ארגון באג"ת של צה"ל ומחלקת תכנון וארגון (תוא"ר) באג"ת של משטרת ישראל הם הגורמים המייצגים והמקשרים בין הגופים המוסמכים לקיום בקרה על מימושה, בכל הנוגע לגוף שהם מייצגים. באחריות כל גוף להשלים הנחיות פנימיות כנדרש למימוש "אמנה" זו. עוד סוכם שם, כי המסמך יהיה תקף למשך שלוש שנים; אך קודם לכן, בתום שנתיים, תתקיים בחינה מחודשת לשם הארכתו.

1. חלוקת האחריות בין גופי צה"ל לטיפול בתחום כוחות מג"ב ת"פ צה"ל

באוקטובר 2003, כשלוש שנים לאחר פרסום ה"אמנה", הוציא צה"ל הק"ם, המגדירה את חלוקת האחריות והסמכות בין גופי צה"ל בתחום כוחות מג"ב תחת פיקוד צה"ל. עוד צוין שם, כי "גופי צה"ל ינהלו, כל אחד בתחום אחריותו, קשרי עבודה שוטפים מול הגורמים המקבילים להם במשטרת ישראל ויפרסמו את ההוראות המשלימות הנדרשות לצורך מימוש הוראה זו ובקרה על מימושה". להלן ממצאי ביקורת הנוגעים לתפקידי גופי צה"ל בהקשר לכוחות מג"ב ת"פ צה"ל.

א. העברת האחריות לטיפול בנושאי בניין הכוח של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל מאג"ת למז"י. בהק"ם נקבע, כי אג"ת אחראי לנושאים הבאים, וביניהם: "קביעת עקרונות ומדיניות לשיתוף פעולה בין גופי צה"ל לבין גופי משטרת ישראל, בהיוועצות עם אמ"ן; תכלול עבודת מטה לשיתוף פעולה זה; ייצוג צה"ל בפני גורמי משטרת ישראל; קיום בקרה על מימוש הוראה זו בצה"ל; וקביעת הארגון ותקינת כוח האדם, בשיתוף מז"י והפיקודים המרחביים". במחצית השנייה של שנת 2005 הוחלט בצה"ל, כי יש להעביר את האחריות לטיפול בנושא בניין הכוח של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל מאג"ת למז"י, וראש אג"ת של צה"ל קבע אז, כי "בניין כוח מג"ב ת"פ צה"ל יעבור לסמכות מז"י עד 1.11.05". במועד סיום הביקורת, בדצמבר 2005, טרם הועברה הסמכות בנושא זה למז"י.

ביוני 2006 מסר צה"ל בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי העברת האחריות לטיפול בנושא בניין הכוח של פלוגות מג"ב ת"פ צה"ל מאג"ת למז"י נועדה לייעל ולשפר את תהליכי בניין כוחות אלה, תוך שמירה על הזהות והמאפיינים של כוחות מג"ב. עוד מסר צה"ל, כי העברת האחריות למז"י נדחתה עקב עומס משימות על זרוע היבשה בשנת העבודה 2006. על כן, בהתאם לסיכום של סגן הרמטכ"ל בדיון שקיים במאי 2006 בעקבות טיוטת דוח זה, תועבר האחריות בנושא זה מאג"ת למז"י החל מתחילת שנת 2007.

ב. תפקידי מז"י הנוגעים למג"ב ת"פ צה"ל. להלן פירוט תפקידי מז"י הנוגעים ליחידות מג"ב ת"פ צה"ל, אשר הוגדרו לה כבר בהק"ם מאוקטובר 2003: הגדרת האימונים, ההכשרות והכשירויות הנגזרות מהפעילות המיבצעית; קביעת טכניקות הלחימה של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל; איפיון אמצעי לחימה (להלן - אמל"ח), אמצעי סיוע ללחימה ורכב מיבצעי (רכב "חום"); קביעת תקן, רכש והספקת פריטי אמל"ח, אמצעי סיוע ללחימה, רכב "חום" וציוד ממוכן, ציוד מיגון אישי, מחשוב ניהולי, הספקת תחמושת לאימונים, ואחזקה בדרג א' של כלי רכב של צה"ל הנמצאים בשימוש מג"ב.

הממצאים העיקריים שעלו בביקורת בנוגע למימוש תחומי האחריות של מז"י, כמוגדר בהוראה דלעיל, הם:

(1) תחום תורת הלחימה (להלן - תו"ל). בביקורת נמצא, כי על אף שאחד מתפקידי מחלקת תו"ל במז"י נקבע כ"קביעת טכניקות הלחימה של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל", מחלקת תו"ל לא עסקה בכך, וממילא נושא זה לא נבחן במסגרתה מול הפיקודים המרחביים. התברר, כי מחלקת תו"ל אינה מטפלת בתו"ל יבשה ברמה הטכנו-טקטית, וכי תפקיד זה בנוגע למג"ב ת"פ צה"ל הוא בתחום אחריותה של מפקדת קצין החי"ר והצנחנים ראשי. אולם בביקורת נמצא, כי גם שם אין עוסקים בכך.

(2) תחום ההכשרות והאימונים. בסיס ההדרכה (להלן - בה"ד) של מג"ב שבבית חורון משמש כמרכז הדרכה ואימונים של משמר הגבול, ללימוד, הכשרה ואימון מקצועות מג"ב. בנוסף לכך, מקיים הבה"ד גם הכשרות מקצועיות למג"ב בתחום ביטחון הפנים, מרכז את ביצוע ההכשרות והאימון בתחום הפרות סדר ומשמש כמרכז לפיתוח הדרכה לכלל מג"ב. צה"ל מממן חלק מסוים מהכשרת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל מדי שנה בשנה, והוצאה זו נכללת בתקציב השנתי הכולל להפעלת מג"ב ת"פ צה"ל (ראו בעניין זה בפרק על התקציב שבהמשך).

בביקורת עלו הממצאים הבאים:

(א) קצין החי"ר והצנחנים הראשי אמנם מאשר את הכשרות היסוד לטירונים ולמפקדי כיתות של שוטרי מג"ב, אולם הוא אינו מבצע בקרה על אופן ביצוע ההכשרות והאימונים הללו.

(ב) תהליכי העבודה וממשקי העבודה של הבה"ד עם מז"י בנושאי ההכשרה לצורכי כוחות מג"ב ת"פ צה"ל אינם ממוסדים, ואין העברה סדורה של מידע וידע רלוונטי להכשרת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל בין הבה"ד לבין מז"י.

(ג) מז"י, המופקדת גם על המסגרות להכשרת מקצועות החי"ר בצה"ל שבהם מתפתח ידע הכשרתי חשוב, כלל אינה מעורבת בקורסים ובהשתלמויות הנערכים בבה"ד של מג"ב, שחלקם נועדו גם לשיפור תפקודם של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל.

(ד) מז"י אינה מעורבת בתחום אימוני פלוגות מג"ב ת"פ צה"ל ואימוני היחידות המיוחדות של מג"ב הפועלות ת"פ צה"ל, אף שעל פי ההק"ם דלעיל היא אמורה להגדירם. בעניין זה התברר, כי מפקדת מג"ב מתנגדת ככלל למעורבות של מז"י באימוני הקבע של פלוגות מג"ב הפועלות ת"פ צה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על מז"י ומג"ב לסכם ביניהם את דרכי שיתוף הפעולה בנוגע להכשרה ולאיומים לכוחות מג"ב ת"פ צה"ל, את דרכי הבקרה והפיקוח על כך ואת המנגנון המשותף לביצוע עדכונים בהם, בהתאם לצורך.

ביולי 2006 מסרה משטרת ישראל בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי אף שממשקי העבודה אינם ממוסדים, יש תיאום שוטף בתחומי ההכשרות בין מז"י לבין מג"ב, וקיים חילוף ידע בתחום ההדרכה. עם זאת, המלצת משרד מבקר המדינה מקובלת, ומג"ב יפעל בתיאום עם מז"י לסיכום ולמיסוד דרכי שיתוף הפעולה בכלל ההכשרות.

ג. אופן הטיפול המשותף באירועי בטיחות של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל. בהוראת הפיקוד העליון הנוגעת לאמ"ץ גם נאמר, כי מתפקידו של אמ"ץ לגבש את תפיסת הבטיחות בצה"ל ולהנחות על מימושה. בביקורת לא נמצא סיכום עקרוני משותף ברמת המטכ"ל להסדרת שילוב יחידות מג"ב ת"פ צה"ל בתחום הבטיחות בשני הפיקודים המרחביים שבהם הם פועלים.

התברר, כי בפיקוד הדרום עלתה אי-בהירות בין צה"ל לבין מפקדת מג"ב בנוגע לאחריות לביצוע תחקור אירוע הקשור בבטיחות, שאירע במהלך הפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, כאשר כל צד סבר שהוא זה שצריך לתחקר את האירוע; בפיקוד המרכז אין מקיימים תחקירים לכוחות מג"ב הכפופים להם על אירועים הקשורים בבטיחות, מאחר שנקבע שם, כי נושא הבטיחות הוא תחום אחריות בלעדי של מג"ב.

ביוני 2006 מסר צה"ל בהתייחסותו לממצאי הביקורת, בין השאר, כי על אף שלא קיימת הנחיה ברורה בנושא הבטיחות לכוחות מג"ב ת"פ צה"ל, מוצאת מז"י לנכון לטפל בנושאי הבטיחות באופן שוטף, וכי "יש לחייב את מג"ב לכל הוראות הבטיחות הנהוגות ביחידות היבשה". בנוגע לתחקירי בטיחות משותפים לצה"ל ולמג"ב הוסיף צה"ל, כי מקור הבעיה במישור זה היה חוקי-משפטי: שוטרי מג"ב, שלא בדומה לחיילי צה"ל, לא "נהנו" מחיסיון התחקיר. אולם, מאחר שבראשית אפריל 2006 נכנס, כאמור, לתוקפו חוק המשטרה (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות), התשס"ו-2006, אשר קובע לגבי תחקירים הנערכים במשטרת ישראל הסדרים דומים לאלה הקבועים בחוק השיפוט הצבאי לגבי תחקירים הנערכים בצה"ל, אין מניעה לקיים תחקירים משותפים למג"ב ולצה"ל. על כן יפעל צה"ל להטמיע שינוי זה בתחקירים המשותפים. ביולי 2006 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה, כי היא מודעת לסוגיית הבטיחות, שתקבל מענה מפורט במסגרת ה"אמנה" החדשה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נדרשת הנחיה משותפת ברורה לצה"ל ולמג"ב בתחום רגיש זה. היעדר הנחיה כזו עלול לגרום לתקלות בטיחותיות, שתוצאתן פגיעה בנפש וברכוש. לכן על צה"ל ומג"ב לפעול לאלתר לסיכום עקרוני משותף, אשר יגדיר ויסכם את העקרונות והפרטים של כל תחומי שיתוף הפעולה ביניהם בתחום הבטיחות.

ד. תיאום הביקורות על כוחות מג"ב ת"פ צה"ל ועדכון הדדי על תוצאותיהן. לכוחות מג"ב ת"פ צה"ל בפיקוד המרכז ובפיקוד הדרום נערכות זה שנים רבות ביקורות תקופתיות וביקורות פתע. הביקורות נערכות הן על ידי משהב"ט וצה"ל והן על ידי המשרד לביטחון פנים, המטה הארצי של משטרת ישראל ומטה מג"ב. בביקורת נמצא, כי לא נערך תיאום משותף לנושאי הביקורות של צה"ל והמשטרה שהם עורכים לכוחות מג"ב ת"פ צה"ל ולמועדיהן; לא נקבעה רשימת תפוצה הדדית להעברת סיכומי הביקורות הללו ביניהם, ובפועל אין, ככלל, העברה של סיכומי הביקורות ביניהם בתחום זה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי, שמחלקת הבקרה של צה"ל, בשיתוף עם הגורמים המופקדים על הביקורת במשטרת ישראל ובמפקדת מג"ב, יקבעו את אופן התיאום בתחום ביקורות אלה, ויפיצו את סיכומיהם באופן הדדי וקבוע, כך שהמאמץ החשוב הזה יועיל הן להפעלת כוח זה והן לבניינו.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי המלצת משרד מבקר המדינה לגבי מיסוד מנגנון של תיאום מוקדם לביקורת, מקובלת, ותתרום הן בהיבט הלמידה מממצאי הביקורות של הגופים השונים והן להקטנת היקף הביקורות ומיקודן בנושאים הנכונים. צה"ל יבחן הנושא בשיתוף משטרת ישראל ומג"ב ויבצע את השינויים הנדרשים. צה"ל הוסיף, כי לאור המלצת משרד מבקר המדינה, יישלחו ממצאי הביקורת הצה"לית בעתיד גם למפקדות מג"ב הרלוונטיות. משטרת ישראל מסרה למשרד מבקר המדינה, כי היא מודעת לסוגיית הביקורת, שתקבל מענה מפורט במסגרת ה"אמנה" החדשה.

2. הטיפול בתחום תקינת אמל"ח וכלי רכב וההצטיידות בהם

א. קביעת תקן לאמל"ח ולכלי רכב, המצאי שלהם ואחזקתם. כאמור בהק"ם, תפקידו של מז"י לקבוע תקן, ולרכוש, בשיתוף עם הפיקודים המרחביים, אמל"ח עבור כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, על בסיס המסוכס ב"אמנה". במרס 2005 הוציא ענף תקינת אמצעים במז"י מסמך המפרט את תהליך תקינת האמצעים עבור יחידות מג"ב ת"פ צה"ל, שאינו נשען על צורך מיבצעי מעודכן.

ב"אמנה" גם סוכם, כי משטרת ישראל תמשיך לתחזק את הסד"כ של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל בנושאים שונים, וביניהם: ציוד מיבצעי, הצטיידות אישית, אחזקת הבינוי ובינוי חדש, ציוד מחנה והובלות. בביקורת נמצא, כי קיים חוסר במצאי אמצעי לחימה רבים וביצוד מיגון של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, חלקם במצב כשירות נמוך, וכי הצורך בפועל גדול מהתקן (שאף אינו מעודכן ביחס לשינויים הארגוניים). כך, למשל, בבדיקה שנערכה בנובמבר 2005 בפלוגות מג"ב בקלקיליה ובשכם נמצאו חוסרים ופערים באמל"ח ובכלי רכב. התברר, כי משטרת ישראל האמורה לספק ציוד זה ולהשלים את הבלאי באופן שוטף, אינה מבצעת זאת.

להלן מספר דוגמאות לפערים מיבצעיים בציוד של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל, שהספקתו ותחזוקתו הם באחריות משטרת ישראל, לפי נתוני מטה מג"ב מינואר 2005: חוסר בשיעור של כ-80% באפודים מודגמים אישיים ללוחמים; חוסר בשיעור של כ-55% באקדחי 0.22 מ"מ; וחוסר בשיעור של כ-43% ברובי צלפים.

ב"אמנה" נקבע, כי צה"ל ירכוש בתהליך תלת-שנתי כלי רכב מיבצעיים עבור יחידות מג"ב ת"פ צה"ל ויתחזק אותם. תהליך זה אמור היה להתבצע עד סוף שנת 2003. בביקורת נמצא, כי עד סוף שנת 2004 לא הוחלפו כנדרש 26 כלי רכב מסוג "טרנזיט", שמונה רכבי חבלה ו-40 ג'יפים ממוגנים. מפקד משמר הגבול ציין במסמך מספטמבר 2004, כי משמעות הפערים הם "רכב ישן יותר על כל הכרוך בכך, מחסור ברכב... ובסה"כ פגיעה ממשית בכושר הפעילות המיבצעית". במועד הביקורת, נובמבר 2005, חסרו בהשוואה לתקן מספר סוגי כלי רכב מיבצעיים.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה, כי ראוי שצה"ל ומג"ב יבחנו כיצד לגשר על הפערים באמל"ח ובכלי רכב, הפוגעים ביכולת המיבצעית.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי בהתאם להנחיית סגן הרמטכ"ל ממאי 2006, יבוצע מהלך כולל להגדרת התקינה במג"ב על כל משמעויותיה, וכי במסגרת ה"אמנה"

החדשה יינתן מענה גם בקביעת התקנים לכלי רכב והקצאתם ליחידות מג"ב ת"פ צה"ל. משטרת ישראל מסרה, כי הטיפול בנושא הפערים הקיימים באמצעים מיבצעיים וכן בעדכון התקינה על בסיס הצורך המיבצעי המשתנה, נמצאים בעבודת מטה ויקבלו מענה ב"אמנה" החדשה.

ב. השאלת אמל"ח מצה"ל לכוחות מג"ב. במסגרת הפעילות השוטפת של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, מועברים להם אמצעי לחימה רבים מצה"ל. הוראת קבע של אט"ל בנושא "העברת אפסניה בין יחידות צה"ל לפלוגות מג"ב ת"פ צה"ל בצו השעה" מתייחסת לפעילות מיבצעית שהיא ייחודית ולא קבועה באותה הגזרה, ומחייבת שיתוף פעולה בין צה"ל לבין פלוגות מג"ב הכפופות לו. בהוראה זו נקבע, כי העברת אפסניה בין יחידות צה"ל לבין פלוגות מג"ב ת"פ צה"ל תבצע באישור ובהנחיה של מפקד חטיבה של צה"ל בלבד, וכי היא תועבר בהשאלה לתקופה של עד חודש ימים בלבד.

התברר, כי יחידות צה"ל השאילו למג"ב גם אמצעים אשר אינם משמשים לפעילות מיבצעית. עוד עלה, כי חלק מהציוד שעבר במסגרת זו לפלוגות מג"ב ת"פ צה"ל, לא הוחזר לצה"ל בתום תקופת ההשאלה, כנדרש. במסמך שהוציאה בפברואר 2005 מחלקת תקציבי יבשה באגף התקציבים של משרד הביטחון נאמר, בין השאר, כי "בדרך זו נגרעים מצה"ל אמצעים בסדר גודל של כ-10 מיליון ש"ח בשנה, שהופכים לשרת את פעילויות משטרת ישראל".

צה"ל מסר בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי נושא השאלת האמצעים הוא בעיה חמורה. צה"ל מעוניין, כי תחול שקיפות מלאה בין פלוגות מג"ב לבין אלר"ם (שמו החדש של אט"ל, כמצוין לעיל) האחראי לנושא זה בצה"ל; וכי בפגישה שהתקיימה במאי 2006 בין סגן הרמטכ"ל לבין סגן המפקד של משטרת ישראל הוסכם, כי תהיה שקיפות נתונים בין הגופים, לרבות פריסת האמצעים. צה"ל הצביע גם על צעדים שבכוונתו לנקוט כדי לטפל בפריטים שטרם הוחזרו או בציוד שנופק ואינו מיועד לפעילות מיבצעית.

3. חלוקת האחריות במטה הארצי של משטרת ישראל לטיפול בכוחות מג"ב ת"פ צה"ל

בהוראה של משטרת ישראל העוסקת בהגדרת ייעוד ותפקידי אג"ת במשטרת ישראל נקבעו תפקידיו, וביניהם: תכנון, תקנון והקצאה של משאבי משטרת ישראל; גיבוש עקרונות לארגון והקמה של יחידות במשטרת ישראל; קביעת ייעוד ומבנה היחידות, ופרסומם במסגרת פקודות ארגון.

בביקורת נמצא, כי בניגוד למסוכם ב"אמנה", אג"ת של משטרת ישראל, אשר ריכז במשטרה את עבודת המטה לגיבושה, לא הוציא הוראה מטעמו לגורמי המטה הארצי בנוגע לתפקידים ולמשימות של כוחות מג"ב תחת פיקוד צה"ל, ובנוגע לחלוקת האחריות בין גורמי המטה השונים במשטרה לטיפול השוטף בבניין הכוח בתחום מיוחד זה. עוד התברר, כי אג"ת של משטרת ישראל לא עדכן פקודות ארגון למרבית יחידות ומפקדות מג"ב ת"פ צה"ל, הכוללות את ייעודן, המבנה, הארגון ותקן כוח האדם שלהן, וכן את תקינת האמצעים הנדרשים לביצוע המשימות שהוטלו עליהן. בפועל, מרבית יחידות מג"ב ת"פ צה"ל אינן מתוקננות ולא ניתן לבצע בקרה ופיקוח על תנועות כוח האדם והאמצעים המסופקים להן.

ביוני 2006 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה, כי עם סיום עבודת המטה לכתיבת "אמנה" חדשה, יפיץ אג"ת של משטרת ישראל מסמך שבו יפורטו תחומי האחריות ותהליכי העבודה של אגפי המטה הארצי בכל הנוגע ליחידות מג"ב ת"פ צה"ל. עוד מסרה משטרת ישראל,

כי במג"ב ובאג"ת נערך מיפוי של כלל השינויים הארגוניים במג"ב, ועם סיומו יפ"ן אג"ת של משטרת ישראל פקודות ארגון כנדרש.

4. תהליך עבודת המטה לכתיבת "אמנה" חדשה

מאחר שתוקפה של ה"אמנה" שנקבעה בדצמבר 2000 עמד לפוג בדצמבר 2003, הכין אג"ת של צה"ל ביוני 2003 הצעה ל"אמנה" חדשה בין צה"ל לבין משטרת ישראל. ראש אג"ת במשטרת ישראל דחה את ההצעה, בעיקר עקב מחלוקת עקרונית בין משטרת ישראל לבין צה"ל בנוגע להגדרת האחריות על בניין הכוח: על פי עמדת משטרת ישראל, בניין הכוח צריך להיות באחריות משטרת ישראל וצה"ל יהיה אחראי רק על ההפעלה המיבצעית של כוחות מג"ב שיוקצו לו. על פי עמדת צה"ל, כפי שעלתה במסמך של אג"ת מפברואר 2005, האחריות על מרכיבי בניין הכוח של מג"ב ת"פ צה"ל תחולק בין צה"ל לבין משטרת ישראל, כלהלן: משטרת ישראל תהיה אחראית לכוח האדם ובתחומי התו"ל, האימונים וההכשרות עד לרמת הצוות הבודד. לנושאי הארגון והאמצעים, ובתחומי התו"ל, האימונים וההכשרות יהיה צה"ל אחראי בכל הרמות שמעל רמת הצוות, כנגזרת מתפיסת הפעלת הכוח.

במהלך שנת 2004 לא הצליחו צה"ל ומשטרת ישראל לחתום על "אמנה" חדשה בגלל המחלוקת האמורה. במרס 2005 הוציא אג"ת של צה"ל מסמך לאג"ת של משטרת ישראל, ובו הצעה המפרטת את העקרונות לנוהל עבודה בין צה"ל למשטרת ישראל. ביולי 2005 הציג מפקד מג"ב למפקד צה"ל את מצב התקדמות עבודת המטה בהקשר ל"אמנה" החדשה, שבמהלכה הציע לפתור את הבעיות במספר שלבים. אולם במועד תום הביקורת, דצמבר 2005, הטיפול בנוגע ל"אמנה" לא הסתיים בשל הוויכוח שנותר בין הצדדים בנוגע לאחריות על מרכיבי בניין הכוח. ביקורת של משרד מבקר המדינה בכוחות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש ובגבול עם מצרים (ראו בהמשך) העלתה, כי בשל אי-חידוש ה"אמנה", נפגע המענה המשותף לצה"ל ולמשטרת ישראל בתחום בניין הכוח של מג"ב ת"פ צה"ל והפעלתו המיבצעית.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההסדרים העקרוניים שנקבעו ב"אמנה" משנת 2000, אשר ממשיכים להיות בתוקף, אינם נותנים מענה מספק, המאפשר למפקדים בצה"ל ובמג"ב להפעיל את כוחות מג"ב ת"פ צה"ל בצורה מיטבית. זאת, כאמור, נוכח חוסר בהגדרת צורך מיבצעי מעורבן שאמור להיות לה בסיס; חוסר בחלק מהנהלים המגדירים כיצד לממש את העקרונות שנקבעו בה; וחוסר בהירות בנוגע לאחריות למימון כוח האדם ואמצעי הלחימה הנדרשים לכוחות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, שבמצב בו לא הצליחו צה"ל ומשטרת ישראל משך שנים להגיע ליישוב ה"אמנה" ביניהם, ראוי כי הנושא יעלה בפני שר הביטחון והשר לביטחון הפנים לצורך יישוב המחלוקת, כדי להגיע לפתרון בזמן הקצר, על מנת למנוע נזק מיבצעי.

ביוני 2006 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי סגן הרמטכ"ל הנחה, ש"השלמת עבודת המטה לסיכום ה"אמנה" הינו תנאי בסיסי להמשך העבודה המשותפת עם משטרת ישראל ומג"ב. במסגרת ה"אמנה" המחודשת יינתן מענה לממצאי דוח מבקר המדינה, תוך דגש לסגירת מלאה בתחומי כוח האדם והאמצעים". עוד מסר צה"ל, כי במאי 2006 סוכמו במפגש בין סגן הרמטכ"ל לסגן המפקד של משטרת ישראל נושאים עקרוניים ועקרונות העבודה ב"אמנה" הנוגעים לתקציב ולבניין הכוח (כוח אדם, ארגון, ציוד, אמל"ח ותורת לחימה).

ביולי 2006 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת את העקרונות שסיכם צוות היגוי משותף לצה"ל ולמשטרת ישראל ומג"ב, אשר הופקד על קידום החלטות סגן הרמטכ"ל וסגן המפקד דלעיל, שיהיו את התשתית ל"אמנה" החדשה. עוד מסרה משטרת ישראל,

כי בהמשך לעבודת צוות ההיגוי, מוקמים צוותי עבודה משימתיים משותפים לטיפול בנושאים שונים הקשורים ב"אמנה". משטרת ישראל הדגישה בתגובתה, כי עדיין נותרה מחלוקת בין צה"ל לבין משטרת ישראל לגבי האחריות לבניין הכוח של מג"ב ת"פ צה"ל, שלה השפעה משמעותית על קידום ה"אמנה", וכי הנושא יידון בפגישה בין סגן המפקד ללבין סגן הרמטכ"ל ביולי 2006.

ראש מטה שר הביטחון מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2006, כי לאור ההתקדמות בעבודת המטה, אין משרד הביטחון מוצא מקום לקיים פגישה בין שר הביטחון לבין השר לביטחון הפנים בנושא ה"אמנה". עם זאת, סוגיית החתימה על ה"אמנה" המשותפת תעלה באחת מפגישות העבודה שיקיימו ביניהם השרים בעתיד הקרוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חיוניות ה"אמנה" לבניין הכוח והפעלתם של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל בלחימה בטרור, ומאחר שבמשך שנים נושא זה טרם בא על תיקונו, מן הראוי להעלותו בפני שר הביטחון והשר לביטחון הפנים.

היבטים במיצוי הכוח בפיקוד המרכז ובפיקוד הדרום

1. כוחות מג"ב תחת פיקוד אוגדת איו"ש

באוגדת איו"ש 22 יחידות מג"ב ת"פ צה"ל המבצעות שלוש משימות עיקריות, בחלוקה הבאה: פלוגות המוגדרות כ"יחידות גדר" - כפופות מיבצעית לחטיבות מרחביות של צה"ל ומוצבות ביישובים שונים, כמו: ג'נין, טול כרם, קלקיליה, מכבים ובית לחם; פלוגות המוגדרות כ"יחידות עומק" - כפופות מיבצעית לחטיבות מרחביות של צה"ל ופועלות במקומות, כמו: שכם ורמאללה; יחידות ייעודיות - כמו יחידת המסתערבים, יחידה ליווי עצורים ביטחוניים ויחידת חבלה, הכפופות מיבצעית לאוגדת איו"ש.

כוחות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש כפופים פיקודית למפקדת מג"ב איו"ש (להלן - מחט"ב איו"ש), שבראשה עומד קצין בדרגת תת-ניצב. תפקידיה העיקריים של מחט"ב איו"ש הם: "פיקוד ושליטה על יחידות מג"ב; בנייה, הכשרת הכוח ושמירה על כשירותו המיבצעית; קישור בין יחידות מג"ב, צה"ל ומפקדת מג"ב; שיפור ושימור שיתוף הפעולה עם כלל הגורמים הפועלים במרחב, ולהוות מפקדה משימתית למשימות ייחודיות שהוגדרו על ידי פיקוד המרכז ואוגדת איו"ש". במועד הביקורת מנה כלל סד"כ כוח האדם של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש כ-80% מכלל סד"כ יחידות מג"ב ת"פ צה"ל (כשליש מהם בשירות קבע).

א. הפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש בהתאמה ליעודם ולתפקידיהם. בפקודת התעסוקה המיבצעית למג"ב לשנת 2006, שהוציא אג"ם פיקוד המרכז, הוגדרו יתרונותיהם היחסיים של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש, כלהלן: "סמכויות שיטור; הכרת השטח והיסטוריה גזרתית; קביעות בשטח; הכרת המנטליות הפלסטינית-ערבית; תמהיל אנשי קבע; שפה משותפת עם משטרת ישראל ומג"ב (קרי - עם כוחות מג"ב הפועלים בכפיפות למשטרת ישראל); טיפול בהפרות סדר (מקומי, יהודי); יכולת עבודת הצוות הבודד וניודו בכל איו"ש; ורסטיליות בשינוי המשימה ויכולת הרתעה שנשמרת לאורך שנים". בפקודה הוגדרו אילוצים בסד"כ של צה"ל המשפיעים על המשימות של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש, והם "העברת חוק המילואים והחזרת החטיבות הסדירות למתכונת אימונים".

בביקורת בחלק מיחידות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש נמצא, כי שעה שיתרונם היחסי של כוחות מג"ב איו"ש הוא בעיקר למשימות בתחום שבו רב המגע עם האוכלוסייה האזרחית, חלק מהסדר"כ שלהם מופעל יותר ויותר גם למשימות בט"ש שלאור מאפייניהן הן מוטלות על יחידות צה"ל, ובהן באים לידי ביטוי במידה פחותה יתרונותיהם היחסיים.

ב. תהליך רה-ארגון מג"ב איו"ש. במהלך שנת 2003 בחן צוות קצינים מפקוד המרכז וממחט"ב איו"ש, על פי הנחיית אלוף פיקוד המרכז, מכלול נושאים הנוגעים להפעלת יחידות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש. בסיכום שהגיש הצוות בנובמבר 2003 לראש המטה (להלן - רמ"ט) של מפקדת פיקוד המרכז צוינו, בין השאר, נקודות חולשה בהפעלה זו וביניהן: קושי במימוש אחריות על שטח; היחס בין תקני לחימה ומנהלה אינם סבירים ביחס לצה"ל; ותמהיל אנשי הקבע בפלוגה גבוה (היחס הוא שליש בשירות קבע ושני שלישים בשירות חובה). הרמ"ט של מפקדת פיקוד המרכז סיכם בנובמבר 2003, בין השאר, כי צמצום החולשות מחייב טיפול מערכתי בכל הרמות, בלוח זמנים קצר, ברמת האוגדה והחטיבה; צריך לפשט את נוהלי הפעילות של פלוגת מג"ב, בדומה לפלוגה צה"לית; ויש לארגן ולמסד את מחט"ב איו"ש. בביקורת נמצא, כי מטה מפקדת פיקוד המרכז לא ערך במשותף עם מטה מג"ב מעקב אחר מימוש החלטות הרמ"ט. כמו כן, עד מועד סיום הביקורת נותרו במג"ב איו"ש בעיות יסוד, שטרם באו על פתרון, כגון: בתחום תקינת אמל"ח לפלוגות.

נמצא, כי במהלך השנים עברו פלוגות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש שינויים ארגוניים רבים נוכח צרכים מיבצעיים משתנים, בלי שהם מוסדו בפקודות ארגון ובתקנים. בביקורת עלה, כי הפערים באמצעים שהולכים וגדלים, מקשים יותר על הפעלת הכוח. לצד המאמצים דלעיל, שוב עלו חדשות לבקרים בעיות נמשכות שלא נפתרו זה מכבר, הקשורות למסגרות לחימה ולמסגרות תומכי לחימה של מג"ב, אשר עברו שינויים יסודיים ופקודות הארגון שלהן לא עודכנו (ראו להלן).

הרמ"ט של מפקדת פיקוד המרכז מסר בנובמבר 2005 לנציגי משרד מבקר המדינה, בין השאר, כי השינויים היסודיים ביחידות של מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש הם תוצאה שנובעת ממענה מהיר שניתן באמצעותן לצורכי שעה דחופים, וכי השינויים המיבצעיים המהירים גורמים לכך, שלא ניתן למסד את ארגונו של כוח זה בפקודות ארגון מסודרות.

צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת תכנית העבודה לשנת 2006 הוגדרה משימה ארגונית לבחינת מבנה וארגון הסדר"כ של יחידות מג"ב בפיקוד המרכז, כך שיתאים למשימותיו, וכי עבודת המטה לרה-ארגון מג"ב באיו"ש תושלם בהובלת פיקוד המרכז עד סוף שנת 2006.

ג. המפקדות של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש. לצורכי בניין הכוח של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל והפעלתן בפיקוד המרכז, מפעיל מג"ב ארבע מפקדות שונות וברמות שונות. נמצא, כי מצבת כוח האדם המוצב בשתיים ממפקדות אלה גדולה מאוד ביחס לתקן: במפקדת שליטה (משל"ט) של מערת המכפלה הייתה המצבה גדולה בכ-145% מהתקן ובמחט"ב איו"ש המצבה הייתה גדולה בכ-70% מהתקן. העודף במצבה לעומת התקן באותן המפקדות הוא על חשבון תקני כוח האדם של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל (ראו בהמשך בפרק על ניהול ומיצוי כוח אדם ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל). עוד נמצא, כי שלוש מהמפקדות הוקמו בלי שמשטרת ישראל פרסמה פקודת ארגון להקמתן. בנוסף לכך, לא נמצא שנערך ניתוח לגודל המפקדות ביחס להיקף של סדר"כ יחידות מג"ב באיו"ש ת"פ צה"ל בכללותו. בדיקה זאת דרושה גם כדי לוודא, שכמות כוח האדם בהן לא תעלה על הדרוש ביחס לתפקידים ולהיקף הכוחות שבפיקודן.

משטרת ישראל מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה, כי הגדרת ייעוד, תפקידים ותקנית המפקדות באיו"ש נמצאת בעבודת מטה, ומוערך כי תופץ פקודת ארגון עד סוף שנת 2006. עוד מסרה משטרת ישראל, כי עם סיום עבודת המטה בנוגע לכלל היחידות של מג"ב איו"ש, יופץ מסמך ארגוני מסכם.

ד. מערכות קשר ותקשוב ליחידות מג"ב באיו"ש. כפיפות יחידות מג"ב ת"פ צה"ל מחייבת התאמה והקצאה של מערכות קשר ותקשוב לצורכי פיקוד ושליטה הן עם צה"ל והן עם משטרת ישראל. בביקורת נמצא, כי למערכות הקשר והתקשוב ביחידות מג"ב איו"ש לא נקבע תקן, ובפועל נוצר חוסר באמצעי התקשוב בהשוואה לצורך המיבצעי. במסמך מפברואר 2005 פירט קצין הקשר של מג"ב איו"ש את המצב הקיים וכתב, כי נוכח כניסת מערכות קשר ושליטה חדשות בצה"ל, נדרשת התאמה ויצירת נוהלי עבודה חדשים במערכות אלה עם יחידות מג"ב.

צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה, כי על פי ה"אמנה", האחריות לצידוד הקשר המנהלתי והמחשוב היא באחריות משטרת ישראל. משטרת ישראל מסרה בתגובתה, כי גם נושאי הקשר, התקשוב והמחשוב נמצאים בעבודת מטה ויקבלו מענה במסגרת ה"אמנה" החדשה.

ה. יחידת המסתערבים של מג"ב באיו"ש. יחידת המסתערבים (להלן - ימ"ס) הוקמה בשנת 1990 במסגרת הסד"כ של מג"ב באיו"ש. בראש היחידה עומד קצין מג"ב בדרגת ניצב משנה ולו מטה מצומצם. על פי דוח מסכם של הימ"ס באיו"ש לשנים 2000-2005, היא ביצעה מאז פרוץ העימות עם הפלסטינים, בספטמבר 2000, 1,035 מיבצעים שונים ועצרה 488 חשודים בפעילות חבלנית עוינת. במהלך מיבצעים אלה נהרגו 103 מחבלים ונפצעו 77. ליחידה עצמה נהרג לוחם אחד ועשרה מלוחמיה נפצעו.

1) תקן ליחידה. נמצא, כי לימ"ס איו"ש, הפועלת זה כ-15 שנים, פקודת ארגון של משטרת ישראל מינואר 1994, שאינה מעודכנת ואינה משקפת את השינויים הרבים והיסודיים שנעשו בה בשנים האחרונות. הצורך בקביעת תקן מעודכן לימ"ס וביטוי בפקודת ארגון מעודכנת עלה שוב ושוב לאורך השנים, במיוחד נוכח חוסר באמל"ח, אך עד למועד סיום הביקורת לא הושלמה עבודת התקינה, ממילא לא עודכנה פקודת הארגון ונותר חוסר באמל"ח, וביניהם כלי נשק וציוד אופטי לנשק.

2) הכשרה ואימונים. לוחם ימ"ס עובר תהליך של מיון מיוחד והכשרה ייעודית הנמשכת 24 שבועות, ומוכשר על פי תיק יסוד שאישר מפקד מג"ב. בביקורת נמצא, כי תיק היסוד להכשרת לוחם ימ"ס אינו מאושר על ידי מז"י, בניגוד לאמור בהק"ם. עוד נמצא, כי תהליך השלמת ההכשרה, המבוצע באחריות היחידה וביחידה עצמה, אינו ממוסד.

3) הפצה ויישום לקחים מפעילות מיבצעית. בנובמבר 2005 ריכזה ימ"ס איו"ש רשימת לקחים מפעילות המיבצעית לאותו המועד והפיצה אותם בפורום פנימי בתוך היחידה בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה, כי מן הראוי להפיץ ריכוז לקחים מיבצעיים רלוונטיים מפעילות המיבצעית של ימ"ס איו"ש, שנאגרו במהלך השנים, לימ"ס של מג"ב בפקוד הדרום וליחידות בצה"ל המבצעות פעילות דומה.

משטרת ישראל מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה, כי טרם הסתיים הטיפול בתקינת האמצעים לימ"ס והדבר יטופל בהמשך. צה"ל מסר בתגובתו, כי תיק יסוד להכשרת לוחם בימ"ס לא הוצג לאישור מז"י בארבע השנים האחרונות ולכן לא אושר על ידיה, וכי תיקיים עבודת מטה עם מג"ב והימ"ס על מנת להסדיר את האישורים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על משטרת ישראל ומג"ב בתיאום עם צה"ל למסד את פעילות הימ"ס באיו"ש, שהיא יחידה מיבצעית מובילה בפיקוד המרכז ושהגיעה להישגים מיבצעיים ניכרים, בכל הנוגע לתקינת האמל"ח, להכשרה ולאיומונים. התנהלות ללא מיסוד בתחומים אלה משך כ-15 שנים אינה תקינה בכל אמת מידה ארגונית ופוגעת בכשירות וביכולת המיבצעית.

1. יחידה לליווי עצורים ביטחוניים במג"ב איו"ש. בשנת 1995 הוקמה יחידה מיוחדת במג"ב איו"ש לליווי עצורים ביטחוניים במרחב פיקוד המרכז. על פי נוהלי משטרת ישראל, תפקידי היחידה הם ללוות עצורים ביטחוניים לבתי משפט, לבתי סוהר ולמתקני כליאה; לבצע שחזורים וחקירות; ולאבטח ולמנוע בריחתם של העצורים בתחומי פיקוד המרכז ובתוך תחומי "הקו הירוק". בביקורת נמצא, כי על אף פעילותה של היחידה מעל עשר שנים, היא טרם מוסדה וטרם נקבע לה תקן, דבר הפוגע באופן חמור בתפקודה השוטף. למשל, קיימים פערים בכניין הכוח בעיקר בתחומי כוח האדם והאמל"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל ועל משטרת ישראל למסד את נושא המערך לליווי עצורים ביטחוניים באיו"ש.

משטרת ישראל מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה, כי היא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה, והיא תיבחן במסגרת בחינת כלל המשימות והצרכים המיבצעיים. צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה, כי מיסוד יחידת הליוויים באיו"ש ייבחן במסגרת רה-ארגון מערך הכליאה בשנת 2006.

2. כוחות מג"ב ת"פ צה"ל בגזרת הגבול עם מצרים

בתקופת הביקורת הלך וגבר קצב התפתחות האיום במרחב הגבול עם מצרים, שבמרכזו הברחות אמל"ח לארגוני הטרור, המשולבות כתשתית ההברחות המקצועיות והפיליות במרחב הנגב, תוך ניצול של מרחב גדול זה והפרצות שבו. בסיכום התפיסה המיבצעית לשנת 2005 של אוגדה מרחבית של פיקוד הדרום, המופקדת על אותה הגזרה (להלן - האוגמ"ר), הוגדר האיום שם כ"התפתחות תווח מיבצעי ייחודי, פח"ע ופילי, רב מימדי... להברחות וכניסה בלתי מבוקרת לעורף שטח מדינת ישראל, המציב איום אסטרטגי על מדינת ישראל".

במרס 2003, לאחר עבודת מטה והכנות ארוכות שנעשו בצה"ל ובמשטרת ישראל מאז תחילת שנת 2002, קיבלה מפקדת חטיבה של מג"ב (להלן - מחט"ב רמון) וכוחותיה שהועברו מאזח"ע את האחריות המיבצעית כמפקדה משימתית על הגזרה המערבית בגבול עם מצרים, תחת פיקוד האוגמ"ר. במועד הביקורת, ספטמבר 2005, פיקדה מחט"ב רמון על פלוגות מג"ב הפרוסות במספר אתרים לאורך גזרה של כ-320 ק"מ. בנוסף לכך, פיקדה מחט"ב רמון גם על יחידת מג"ב המופקדת על אבטחת "חוות השקמים", כך שגם יחידת מג"ב זו כפופה לאוגמ"ר.

במועד הביקורת מנה הסד"כ של מחט"ב רמון וכוחותיה מספר מאות של שוטרים המהווים כ-20% מסד"כ מג"ב ת"פ צה"ל (מהם כ-30% בשירות קבע). כמו כן סופחו למחט"ב במועד הביקורת 136 חיילי צה"ל, והוכפפה אליה מיבצעית גם פלוגת איסוף צה"לית הפרוסה בצפון הגזרה, ומפעם לפעם הוכפפו לה יחידות מיוחדות של צה"ל להפעלה מיבצעית בגזרה שעליה היא מופקדת.

א. כשירות מיבצעית של מחט"ב רמון. בינואר 2005, כשנתיים לאחר היערכות כוח מג"ב ת"פ האוגמ"ר, נערך דיון מקיף של "מטה מול מטה - מחט"ב ואוגדה". במהלך הדיון העלה מטה המחט"ב של מג"ב למפקדת האוגמ"ר בעיות וחוסרים רבים לשם תפקודו המיטבי

ובהם: חוסר משמעותי בכוח אדם מקצועי רפואי וחימושי, וחוסר באמצעי קשר, אמצעי ציון, תיעוד ועוד. בסיכום של סגן מפקד האוגדה ציון, בין השאר, כי לא נערך סיכום מצב מול מטה פיקוד הדרום מאז כניסת יחידות מג"ב לגזרה בשנת 2003; תקנים שהוגדרו בתחילת ההיערכות של יחידות מג"ב אינם מותאמים למצב הנוכחי; חסרה המלצה לתקן בחתך של מחלקות ופלוגות; המחט"ב לא הציג פערים קריטיים לצורך לחימה מבוקר (צל"ם) וחל עיכוב בשיקום רכבי מג"ב.

בסיכום של ענף אימונים בפיקוד הדרום ממרס 2005 פורטו תחומים רבים, שבהם קיים חוסר בהכשרה ובאימון לכוחות מג"ב של מחט"ב רמון, ובהם: חוסר בהכשרת חיילים מקצועיים בהתאמה לצרכים המיוחדים המאפיינים את הגזרה (למשל, לנהגי גי'פ מסוג "האמר", לצלפים וללוחמי לוחמה זעירה), וצמצום חוסר זה נעשה באופן לא פורמאלי מול בסיסי ההדרכה השונים בצה"ל; קיים פער גדול במשך האימון התקופתי של כוח מג"ב לעומת משך האימון של כוח סדיר צה"לי בסדר גודל דומה; לא מוקצים משאבים לאימוני המחט"ב, למעט תחמושת; לוחם מג"ב מוכשר לרמת "רובאי-5", אך בפועל אינו בעל כשירות חי"ר לתפקידו במרחב; לא קיימת התאמה בין הכשרת המפקדים במג"ב לבין הצורך בגזרה; מפקדת המחט"ב ומפקדות פלוגות מג"ב מנהלות את הבט"ש ללא מתכונת ותו"ל מוסכמים וללא כל חניכה. בסיכום של מפקדת פיקוד הדרום ממרס 2005 פורטו פערים נוספים בעבודת פיקוד הדרום מול יחידות מג"ב ת"פ פיקוד הדרום בתחום הלוגיסטי, הן ביחס לסיכום שנקבע ב"אמנה" וכן בנושאים אחרים שה"אמנה" אינה מתייחסת אליהם. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בספטמבר 2005 באוגמ"ר וביחידות מג"ב לאורך הגבול עם מצרים נמצא, כי רוב הפערים דלעיל נותרו בעינם.

ביולי 2006 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי צה"ל שוקד בימים אלה על עדכון ה"אמנה", כך שכלל הפערים שיש ב"אמנה" בנושא מג"ב ת"פ צה"ל בגבול עם מצרים יטופלו במסגרת ה"אמנה" המחודשת. עוד מסר צה"ל, כי פיקוד הדרום לא ביצע עבודת מטה סדורה להתאמת ההכשרה של לוחמי מג"ב לגזרתו. הדבר נבע מכך, שבמהלך שנת העבודה 2005 עיקר הקשב בפיקוד הדרום היה להתנתקות - הכנת הכוחות והכשרתם למשימה זו. בימים אלה החל פיקוד הדרום להניע תהליך של בחינת תוכני ההכשרה לשוטרי מג"ב אשר בגזרתו.

בהתייחס לתגובת צה"ל מעיר משרד מבקר המדינה, כי מג"ב קיבל אחריות מיבצעית בגזרת הגבול עם מצרים כבר במרס 2003 והכנות לכך התבצעו בשנת 2002. לפיכך בשנת העבודה 2005 היו אמורים שוטרי מג"ב להיות מוכשרים לתפקידם זה מכבר.

ב. סוגיות בהפעלת מערך המודיעין של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל במחט"ב רמון. בסיכום דיון שנערך בראשות הרמטכ"ל במרס 2005 בנושא "סטטוס הברחות אמל"ח", בדגש על ההתפתחות החמורה במישור זה בגבול עם מצרים, פירט הרמטכ"ל את הצעדים שיש לנקוט לסיכול ההברחות, ובראשם - חיזוק יכולות המודיעין הרלוונטיות לתחום הברחות האמל"ח, ובראש ובראשונה השלמת עבודת המטה לחיזוק המודיעין באוגדות ובפיקודים והידוק התיאום המודיעיני הבין-ארגוני (משטרה, שירות הביטחון הכללי [להלן - שב"כ], צה"ל).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לצד ההצלחה של גוף המודיעין המשולב במחט"ב רמון מאז הקמתו, על גורמי המודיעין בצה"ל ובמשטרת ישראל לבחון במשותף את הצרכים התשתיתיים הדרושים לו נוכח הניסיון המצטבר מהפעלתו עד כה.

ביולי 2006 מסרה משטרת ישראל בתגובתה למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת היערכות לאומית למניעת הברחות מפגעים, אמל"ח וגורמים פליליים בגבולות הדרום, מרכז סגן הרמטכ"ל עבודת מטה משותפת עם השב"כ ומשטרת ישראל. עוד מסרה משטרת ישראל, כי הליקויים בנושא

החוסרים בתקנים ואיושם החלקי וכן בנושא החוסרים באמצעים, יטופלו במסגרת עבודת המטה הכוללת בנושא ה"אמנה".

ג. צוותים מיבצעיים מיוחדים. במחט"ב של מג"ב רמון פועלים גם צוותים מיבצעיים בעלי יכולת מיוחדת. צוותים אלה מבצעים פעילות בעומק הגזרה ובמרחב הגבול עם מצרים. הצוותים מצוידים במגוון של אמצעי לחימה, המאפשרים להם לבצע פעילות ייחודית בגזרת המחט"ב.

בביקורת נמצא, כי במועד סיום הביקורת, על אף מרכזיותם בפעילות המיבצעית בגזרתם, לצוותים אלה טרם נקבע תקן, והיה בהם חוסר באמל"ח ובכלי רכב. יתר על כן, מז"י לא כללה צוותים אלה במסגרת עבודתה בנושא תהליך תקינת האמצעים עבור יחידות מג"ב ת"פ צה"ל, שהוזכרה לעיל.

ביוני 2006 מסר צה"ל בתגובתו למשרד מבקר המדינה, כי בימים אלה מתקיימת עבודת מטה במז"י לטיפול בכלל סוגיית מג"ב - בחינת המסגרות הפועלות במסגרת התעסוקה המיבצעית והתאמת האמצעים לפעילות זאת - ובמסגרתה תיערך בחינה למבנה הסד"כ, כולל צוותים אלה.

ניהול ומיצוי כוח האדם ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל

סעיף 24⁶ בחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, קובע מסלול של שירות צבאי סדיר ביחידות מג"ב. ב"אמנה" שנחתמה בין צה"ל לבין משטרת ישראל נקבע, כי צה"ל יקצה תגבורת כוח אדם ממערך הלחימה, המיועדת לאיוש ולבניין הסד"כ של מג"ב ת"פ צה"ל ות"פ משטרת ישראל, ותהיה על פי היקף התקנים ונתוני איכות לחימה, כפי שיסוכמו בין צה"ל לבין משטרת ישראל. כמו כן נקבע שם, כי בגמר הטירונות יוצבו השוטרים באחוזי איוש זהים הן ליחידות מג"ב ת"פ צה"ל והן ליחידות מג"ב ת"פ משטרת ישראל.

כאמור, לפי נתוני כוח אדם של אגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש) במטה מג"ב, נכונים לדצמבר 2005, שירות ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל אלפי שוטרים כ-80% מהם במג"ב איו"ש והשאר במג"ב רמון. מטה מג"ב מטפל בתחומי כוח האדם (בניין הכוח, תנאי שירות ורווחה) הן של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל והן של יחידות מג"ב ת"פ משטרת ישראל כמקשה אחת, ועל פי מדיניות ועקרונות זהים.

1. המסד הנורמטיבי בנושאי כוח האדם של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל

א. "האמנה" כמסד נורמטיבי משותף לצה"ל, למשטרת ישראל ולמג"ב. ההסדר בין צה"ל לבין משטרת ישראל בתחום כוח האדם של מג"ב מפורט ב"אמנה" בפרק מיוחד העוסק בתחומי כוח האדם של מג"ב, אשר כולל גם התייחסות פרטנית במספר נושאים לשוטרי מג"ב ת"פ צה"ל. כמו כן מצוין ב"אמנה", כי הגורמים הפיקודיים וגופי המטה המקצועיים, לרבות בתחום כוח האדם - אכ"א בצה"ל ואמ"ש במג"ב - ינהלו במקביל קשרי עבודה ישירים מול

6 סעיף 24 לחוק שירות הביטחון (תיקון תשנ"ה) קובע, כי שר הביטחון רשאי להורות בצו, כי יוצא צבא שנמצא כשר לשירות ישרת במשמר הגבול שבמשטרת ישראל את כל תקופת השירות הסדיר שהוא חייב בה או חלק ממנה, ועליו להתייבב לשירות בהתאם לאמור בצו. שירות במשמר הגבול לפי חוק זה הוא כדין שירות סדיר לעניין חוקים הנוגעים לחיילים משוחררים וחוקי השיקום.

הגורמים המקבילים להם בנושאים שבתחום אחריותם, על בסיס המדיניות המוסכמת והמוסכמת ב"אמנה" בין צה"ל לבין משטרת ישראל.

התברר, כי ב"אמנה" לא נכללו היבטים מהותיים בחלק מנושאי כוח האדם הנוגעים ליחידות מג"ב ת"פ צה"ל, ובנושאים אחרים הפירוט הכלול בה אינו מפורט דיו. כך, למשל, חלק מההכשרות וההשתלמויות המקצועיות של שוטרי מג"ב הנערכות בצה"ל אינן ממוסדות ואינן מוסדרות בין הגופים, ומבוצעות על בסיס מקום פנוי וקשרי עבודה בין המפקדים. עוד התברר, כי ב"אמנה" נקבעו אמנם העקרונות לביצוע שינויים בתקינת כוח האדם של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל, אולם לא נקבעו השיטה והתהליך לביצוע שינויים אלה, ולכן היא נמשכה לעתים זמן רב מאוד. הדבר הביא לחריגות בפרסום תקנים של חיילים בשירות חובה במג"ב. כך, למשל, דוחות כוח האדם של מג"ב משנת 2005 מצביעים בפועל על חריגה של 30% במספר התקנים של מערך המנהלה בשירות חובה בכלל יחידות מג"ב, לעומת התקנים שאישר אג"ת של צה"ל ב"אמנה"; ואילו על פי נתוני משטרת ישראל מינואר 2006, כמות התקנים בשירות חובה במערך המנהלה של מג"ב חורגת ב-83% מעל ההקצאה שנקבעה ב"אמנה" (בנושא זה ראו בהמשך). עוד נמצא, כי חלק מהנושאים המפורטים באמנה, כגון: תכנון כוח אדם, גיוס כוח אדם, מיצוי כוח אדם במג"ב, והכשרות מפקדים של מג"ב במסגרת צה"ל - אינם מגובים בנוהלי הפעלה מסודרים בין משטרת ישראל ומג"ב לבין צה"ל.

ב. הוראות פנימיות במשטרת ישראל ובצה"ל. ב"אמנה" שפורסמה, כאמור, בדצמבר 2000 נכתב, כי "באחריות כל גוף להשלים הנחיות פנימיות כנדרש (פיקודיות ומקצועיות) למימושה". התברר, כי לא משטרת ישראל ומג"ב ולא צה"ל הוציאו בעקבות פרסום ה"אמנה" הוראות פנימיות המשקפות את תחומי העיסוק בנושאי כוח האדם של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל (כל אחד לתחומו), ואשר אמורות לקבוע הלכה למעשה את שיטות העבודה ואת קשרי הגומלין בין הגופים גם במגוון נושאים בתחומי כוח האדם. אמנם, בשני הגופים קיימות זה שנים רבות הוראות העוסקות בתחומי הארגון, הניהול והטיפול בכוח האדם של מג"ב, אולם הן לא מעודכנות, בחלק מהנושאים הן אינן משקפות את המציאות ובחלקן הן נותנות מענה חלקי בלבד לנדרש בתחום האמור. כך, למשל, בנושא הפסקת שירותו של לוחם מג"ב לפני תום תקופת שירות החובה שלו ההוראה אינה מעודכנת; ובנושא תגבורת כוח אדם בשירות חובה ליחידות המסתערבים של מג"ב אין כלל הוראה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי האמור לעיל מעיד על סחבת ועל התנהלות בלתי תקינה מצדם של כל הגורמים העוסקים בנושא במג"ב, במשטרת ישראל ובצה"ל. דרוש, אפוא, למסד את שיתוף הפעולה הקיים ביניהם בטיפול בתחומי כוח האדם השונים של יחידות מג"ב בכלל ושל יחידות מג"ב ת"פ צה"ל בפרט, ולהשתיתו על נהלים מוסכמים, מפורטים ומעודכנים ביחס לשינויים במישור כוח האדם של מג"ב שנערכו בשנים האחרונות.

צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה, כי טיוטת הוראת אגף משאבי אנוש בצה"ל בתחום כוח האדם של יחידות מג"ב נמצאת בתהליך עבודת מטה, וכי חילוקי הדעות העקרוניים בין צה"ל לבין משטרת ישראל מונעים בשלב זה פרסום הוראות מעודכנות בתחום כוח האדם. עוד מסר צה"ל, כי בפגישת העבודה בין סגן הרמטכ"ל לבין סגן המפכ"ל, שהוזכרה לעיל, הוסכם, כי תהיה שקיפות נתונים ותוצג תמונת מצב מלאה בין שני הגופים, לרבות מילוי דוח כוח אדם יומי. משטרת ישראל מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה, כי המענה להיעדר הוראות מפורטות ב"אמנה" ולחוסר דכניות הנתונים השונים יינתן במסגרת ה"אמנה" החדשה, וכי פקודת המטה הארצי בנושא "שירות חובה במג"ב" נמצאת בשלבי גיבוש מתקדמים.

2. שליטה ובקרה על כוח האדם במג"ב ת"פ צה"ל

ב"אמנה" נקבע, כי צה"ל יקיים מנגנון בקרה ומעקב שוטף על איוש התקנים ובשיעור שווה בין יחידות מג"ב ת"פ צה"ל לבין יחידות מג"ב ת"פ משטרת ישראל. עוד נקבעו שם בין משטרת ישראל לבין צה"ל עקרונות לבקרה ולדיווח על איוש כוח האדם במג"ב. נקבע שם, כי משטרת ישראל תעביר לצה"ל דיווח חודשי, הכולל נתונים של תקנים ומצבות בחלוקה של מקצועות לחימה ומקצועות מנהלה (בשירות קבע ובשירות חובה) עבור כלל יחידות מג"ב; וכי נתונים אלה יוצגו בפירוט יתר לגבי יחידות מג"ב ת"פ צה"ל.

א. שיבוץ ורישום כוח אדם שלא על פי התקנים - "פיקציות". על פי הוראת קבע של אכ"א בצה"ל, העוסקת בשירות חיילים בשירות סדיר במג"ב, ומשמשת בסיס לפעילות וליחסי הגומלין בין צה"ל לבין מג"ב בנושאי כוח האדם השונים, בין תפקידיה של מפקדת מג"ב לפעול לאיוש התקנים ביחידות מג"ב השונות ולנקוט צעדים לניצול ולייעול של כוח האדם ביחידות אלה. בביקורת נמצא, כי קצינים ושוטרים (בשירות קבע ובשירות חובה) מוצבים רישומית ונושאים מינוי לתפקיד על פי התקן ביחידה אחת (בעיקר תקני לחימה), אך משרתים בפועל בתפקידים אחרים באותה יחידה או ביחידה אחרת (בתפקידי לחימה ובתפקידי מנהלה), שלא פורסמו עבורם תקנים מתאימים. תופעה זו מכונה על ידי גורמי הפיקוד במג"ב "פיקציות" והיא נמשכת שנים רבות. התופעה נובעת, בין היתר, משינויים תכופים במציאות המיבצעית, שבעקבותיהם עולה הצורך לאייש תפקידים חדשים שאין להם תקנים, אולם אין יכולת להביא בפרק זמן סביר לידי סיכום ומימוש את עבודת המטה הארגונית שנערכה לשם קביעת תקנים אלה ופרסומם.

על פי "דוח פיקציות ממוחשב" של מטה מג"ב נכון לינואר 2006, היו ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל "פיקציות" מסיבה של "חוסר תקן מתאים", כלהלן: במג"ב איו"ש - 112 "פיקציות", מתוכן 76 של אנשי קבע (כ-68%); ובמג"ב רמון - 57 "פיקציות", מתוכן 27 של אנשי קבע (כ-47%).

בביקורת נמצא, כי השימוש בתופעת ה"פיקציות" גורם לשיבוץ כוח אדם עודף, בעיקר בתפקידי מטה ומנהלה במפקדות ובפלוגות, ועל חשבון תקני לוחמים בפלוגות עצמן, ובכך נפגעת התפוקה והאפקטיביות המיבצעית של הדרג הלוחם בפלוגות (ראו בהמשך). כמו כן, תופעה זו גורמת, כאמור, לדיווחי כוח אדם לא נכונים שאינם משקפים את מצבת כוח האדם האמיתית ביחידות, וכן מביאה לאי-סדר רישומי ולחוסר שליטה בכוח האדם. יצוין עוד, כי תופעת ה"פיקציות" גורמת גם לפגיעה בפרט. דואר אישי, תלושי שכר, אגרות ומנושרים הממוענים אל השוטר, מגיעים לעתים אל יחידת האם ולא אל היחידה שבה הוא משרת בפועל.

בספטמבר 2004 מינה מפקד מג"ב, ניצב חסין פארס, צוות בראשות סגנו לבדיקה ולטיפול בנושא, במטרה לצמצם את התופעה עד המינימום ההכרחי, ולפרסם תקנים במקומות שבהם תימצא הצדקה לכך. עד מועד סיום הביקורת טרם נפתר נושא זה והשימוש בתופעת ה"פיקציות" נמשך.

משטרת ישראל מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה, כי מפקד מג"ב הציב כיעד לצוות, שבוחן את נושא ההצבות החריגות על מנת להביא להסדרתו, לסיים את הטיפול בנושא עד סוף שנת 2006.

ב. שליטה ובקרה על כוח האדם ברמת אגפי המטכ"ל של צה"ל והמטה הארצי של המשטרה. על בסיס העקרונות שנקבעו ב"אמנה", אג"ת ואכ"א בצה"ל, אג"ת במשטרת ישראל ומטה מג"ב היו אמורים להוציא הנחיות מפורטות בתיאום ובהסכמה ביניהם לתהליך העדכון של מסד הנתונים הבסיסי המשמש את שני הגופים (כגון תקנים ומצבות); לתוכן ולפירוט נתוני כוח האדם שיועברו ביניהם; ולשיטת הפיקוח ולאופן הבקרה של צה"ל על כוח האדם ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל. עד מועד סיום הביקורת דבר זה לא בוצע, ולכן לא הייתה בצה"ל או במשטרת ישראל תמונת מצב כוללת ונכונה של נתוני כוח האדם (תקנים ומצבות) של יחידות מג"ב בכלל ושל יחידות מג"ב ת"פ צה"ל בפרט.

אג"ת של משטרת ישראל אמנם מעביר לאג"ת של צה"ל דיווח חודשי על נתוני כוח האדם של מג"ב, על בסיס דוח נתוני מצבות כוח אדם שמעביר אליו מטה מג"ב, אולם חלק מנתונים אלה אינם מוסכמים בין צה"ל לבין משטרת ישראל וחלקם לא היו נכונים ולא שיקפו את המצבות בפועל של כוח האדם המשרת ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל. כך, למשל, לפי דיווח של אג"ת של משטרת ישראל ממאי 2005 לאג"ת של צה"ל, מצבת כוח האדם במחט"ב איו"ש באפריל 2005 תואמת לתקן ומונה 54 שוטרים. לעומת זאת, לפי דוח כוח האדם של מג"ב איו"ש לאותו מועד, מצבת השוטרים בפועל במחט"ב איו"ש מנתה 91 איש, כמעט כפליים מהנתון שמסרה משטרת ישראל לצה"ל.

נמצא, כי על פי הגדרת משטרת ישראל, התקנים של רב סמל פלוגתי, קצין קשר וסמל מיבצעים במפקדות השונות ביחידות מג"ב, שייכים למערך הייעודי (מערך הלחימה), ואילו על פי צה"ל, תקנים אלו הם חלק ממערך המנהלה. לכך יש השלכות הן על דיווחי כוח האדם הנמסרים ממשטרת ישראל לצה"ל והן על ההתחשבות התקציבית בין משטרת ישראל לבין צה"ל (ראו בהמשך).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי דוח חודשי זה של משטרת ישראל המועבר לצה"ל הוא הצגה לא נכונה ומטעה של מצבות כוח האדם המשרת בפועל ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל. מצב זה פוגע ביכולתו של צה"ל לבצע בקרה ומעקב שוטפים על איש התקנים ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל ובין לבין יחידות מג"ב ת"פ משטרת ישראל.

ג. שליטה ובקרה על כוח האדם ברמת הפיקוד והאגודה. נמצא, כי באוגמ"ר שבפיקוד הדרום ובאוגדת איו"ש שבפיקוד המרכז, שתחת פיקודן משרתות יחידות של מג"ב, חסרה תמונת מצב מפורטת ועדכנית של כוח האדם ביחידות מג"ב הכפופות להן. כך, למשל, נתונים של האוגמ"ר מספטמבר 2005 על כוח האדם של יחידות מג"ב הכפופות אליה, לא תאמו באופן מהותי לנתונים של מחט"ב רמון. כתוצאה מכך נמנעת מיחידות צה"ל אלה היכולת למעקב, לשליטה, לפיקוח ולבקרה על כוח האדם של יחידות מג"ב ברגיעה ובחירום בהיבטי מצבה פעילה, שיבוץ קרבי, פערי כוח אדם ועוד. בהקשר זה התברר, כי באוגמ"ר ובאוגדת איו"ש לא נמצאו הוראות אשר מחייבות את גורמי כוח האדם הן ברמת הפלוגות והמחט"בים של מג"ב והן ברמת החטיבות, האוגדות ומפקדות הפיקודים המרחביים שבצה"ל, לגבי השיטה והתהליך שבו ירוכזו ביחידות צה"ל הרלוונטיות נתוני כוח האדם של יחידות מג"ב הכפופות להן.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר צה"ל, כי הפערים בנתוני כוח האדם נובעים מכך שלא קיימת מערכת ממוכנת לשליטה בכוח אדם של מג"ב, וכי הנושא ייבחן במסגרת ה"אמנה" החדשה. משטרת ישראל מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה, כי על מנת ליצור שפה אחידה בין הגורמים, תשולב ב"אמנה" החדשה הגדרה משותפת למונחים השונים בתחום כוח האדם; ותבוצע עבודת מטה לבחינת שילוב המערכות הממוכנות של צה"ל ושל משטרת ישראל, באופן שיינתן מענה לצורכי השליטה והבקרה של שני הגופים; במקביל ייבחנו פתרונות מידיים לשיפור מסד נתוני כוח האדם.



משרד מבקר המדינה מעיר על אי-קיומם של נהלים מוסכמים ומחייבים מטעם צה"ל, משטרת ישראל ומג"ב לצורך פיקוח, שליטה ובקרה על כוח האדם של מג"ב ת"פ צה"ל. היעדרם של נהלים אלה גורם למסד נתונים לא מעודכן ולדיווחים לא מהימנים בכל הנוגע לניהול כוח האדם של מג"ב ת"פ צה"ל הן במג"ב, הן במשטרת ישראל והן בצה"ל וביחידותיו הרלוונטיות, ועלולות להיות לכך גם השלכות מיבצעיות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה בחומרה על קיומה במג"ב לאורך שנים של תופעת ה"פיקציות", הפסולה במהותה, אשר הפכה לעניין נורמטיבי בתפיסה הארגונית של מג"ב ולכלי שגרת בניהול השוטף של משק כוח האדם שלו. גם אם תופעה זו נובעת בחלקה מבעיית אי-מיסוד התקנים, אין לה כל הצדקה, והיא גורמת לדיווחים מוטים, להצגת נתונים לא מהימנים, לתמונת כוח אדם מוטעית, וכן לעיוותים ארגוניים הנמשכים לאורך זמן רב. הדבר מביא גם לאי-יכולת לקיים שליטה ובקרה נאותים בכוח האדם של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל הן במפקדת מג"ב עצמה, הן במשטרת ישראל והן בצה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על גורמי משטרת ישראל, מג"ב וצה"ל לפעול בהקדם לעדכון ולסיכום נוהלי העבודה המשותפים בין הגופים עצמם וכל אחד מהם לעצמו; לסכם את המבנה הארגוני בהתאם לצורכי כלל יחידות מג"ב; לפרסם פקודות ארגון בהתאם, אשר במסגרתן ייקבע ויעודכן היקף תקני כוח האדם הנדרש; וכן לבנות דוחות כוח אדם חדשים, אשר ישקפו במדויק את תמונת כוח האדם האמיתית בכלל יחידות מג"ב, לרבות מקום השירות והתפקיד בפועל.

3. מפקדי מחלקות ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל

כל פלוגה מיבצעית של מג"ב מורכבת ממספר מחלקות ובראש כל מחלקה מוצב מפקד מחלקה. במג"ב קיימים כ-250 תקני מפקדי מחלקות בדרגת פקד. תפקיד מפקד המחלקה הוא תפקיד מרכזי במערך קצונת השדה במג"ב, יש לו חשיבות רבה במיצוי הכוח הלוחם בהיבטים הפיקודיים והמיבצעיים וכן בפיתוח ובאיוש שדרת הפיקוד העתידית של מג"ב.

א. **פערים בתפקידי מחלקות** – התברר, כי זה מספר שנים קיים פער מתמשך ויציב של כ-20% בתפקידים של מפקדי המחלקות ביחידות מג"ב בכלל וביחידות מג"ב ת"פ צה"ל באיוש בפרט. זאת, בין היתר, בשל אפשרויות קידום מוגבלות יחסית ואי-קיומו של אופק שירות במג"ב, הגורמים, בין השאר, לתופעה של מעבר קצינים ממג"ב ל"משטרה הכחולה".

התברר, כי על אף שצה"ל עומד בתכנון התגבורת השנתית לגבי מספר המתגייסים למג"ב בנתוני איכות קצונה, מערכת ההכשרות במג"ב אינה מצליחה לאיידש את הפערים ברמת הקצונה, ולאורך השנים הפער הוא יציב. נמצא, כי מג"ב ממצה רק חלקית את הפוטנציאל הראשוני של המועמדים לקצונה, בכך שאינו מזמן לתהליך המיון ולמבדקי הקצונה את כל הפוטנציאל הראשוני של המועמדים המתאימים.

בביקורת נמצא עוד, כי אין במג"ב תכנית מערכתית לפיתוח הקצונה הזוטרה. תכנית הכוללת מסלול שירות וקידום של הקצונה המיבצעית במערך השדה, אשר מכילה בתוכה מרכיבים, כגון: בניית מסלול תפקידים ואופק שירות, קביעת משכי קדנציות לכל תפקיד, הכשרות פיקודיות נדרשות ולימודים אקדמיים.

ביולי 2006 מסרה משטרת ישראל בתגובתה למשרד מבקר המדינה, כי כבר במהלך הביקורת הוחל ביישומם של רעיונות שונים למיצוי מלא יותר של פוטנציאל המועמדים לקצונה, וכי במקביל, במסגרת ה"אמנה" החדשה, תיבחן מול צה"ל האפשרות להעלות שיעור המתגייסים למג"ב בנתוני איכות קצונה.

ב. **הגיל והוותק בתפקיד של מפקדי מחלקות** – על פי קביעת מפקד מג"ב, מפקד מחלקה ותיק הוא קצין אשר משמש בתפקיד זה חמש שנים ומעלה. משך השירות הזה בתפקיד מחייב רוטציה, לרבות העסקה ב"משטרה הכחולה".

מנתוני מג"ב לחודש ינואר 2006 לגבי יחידות מג"ב ת"פ צה"ל עולה: 1) כמעט מחצית מכלל מפקדי המחלקות של מג"ב איו"ש ורבע ממפקדי המחלקות במג"ב רמון היו מפקדי מחלקות ותיקים; 2) כ-43% ממפקדי המחלקות הוותיקים במג"ב איו"ש הם בוותק של עשר שנים ומעלה; 3) בשנת 2007 כ-64% מתוך כלל מפקדי המחלקות במג"ב איו"ש, וכל מפקדי המחלקות במג"ב רמון יהיו מפקדי מחלקות ותיקים; 4) כ-16% מכלל מפקדי המחלקות במג"ב איו"ש הם בגיל 40 ומעלה (שלושה מהם גילאי 47-48).

היועצת הארגונית של מג"ב איו"ש מסרה למשרד מבקר המדינה, כי במג"ב איו"ש אבחנו סוגיות מסוימות הנוגעות לתפקודם של מפקדי מחלקות המשרתים שנים רבות בתפקיד, כגון: חוסר מוטיבציה כתוצאה משחיקה בתפקיד; קושי בהובלת לוחמים צעירים; ואי-יכולת להוות דוגמה אישית ומודל לחיקוי. היא ציינה, כי אמנם נעשו מספר פעולות לטיפול בנושא, אולם לא נערכה עבודת מטה ייעודית בסוגיית מעמד מפקדי המחלקות. עוד התברר, כי הניסיונות לפעול להעברת מפקדי מחלקות ותיקים לתפקידים אחרים במשטרת ישראל, כרוטציה פנימית, לא צלחו בדרך כלל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הפערים המשמעותיים והמתמשכים של מפקדי המחלקות במג"ב מציפים בעיה מרכזית, שעלולה להיות בעלת השלכות מיבצעיות ולהביא לפגיעה במיצוי הכוח הלוחם. נוכח חשיבות הנושא, ראוי שמשטרת ישראל ומג"ב יבחנו דרכי פעולה אפשריות בנושא מפקדי המחלקות על כל היבטיו, ובתיאום המתבקש עם צה"ל. זאת, כדי למצוא דרכים להקטנת הבעיה בטווח הקצר ולפתרונה היסודי בטווח הארוך. במסגרת זאת ראוי לבחון את תהליך האיתור והמיון של המועמדים לקצונה במג"ב, ואת מסלול השירות של הקצונה המיבצעית במג"ב, לרבות קידומה.

4. מיצוי שוטרי מג"ב בשירות חובה בתפקידי לחימה

ב"אמנה" נקבע, כי תגבורת כוח האדם מצה"ל למג"ב של כלל התקנים של גברים בשירות חובה (תפקידי לחימה ותפקידי מנהלה) תהיה בנתוני איכות של מערך הלחימה, וכי איש תקני גברים בשירות חובה למקצועות המנהלה בפלוגות ובמפקדות של מג"ב יהיה על בסיס נשר של לוחמים מכלל יחידות מג"ב.

א. תקנים עודפים ואיוש עודף במערך המנהלה. תגבורת כוח האדם שתכנן צה"ל ואף גייס בפועל עבור מערך הלחימה במג"ב היא לעמידה ביעד של איוש מלא. על אף זאת, מנתוני כוח האדם של מג"ב (תקנים ומצבות) בשנת 2005 בנוגע למערך הלחימה במג"ב עולה, כי שיעור האיוש הממוצע בשנת 2005 במערך הלחימה בכלל יחידות מג"ב ביחס לתקן (גברים ונשים, לא כולל הבה"ד של מג"ב) עמד על כ-92% בלבד. עוד נמצא, כי משטרת ישראל חרגה מהמוסכם ב"אמנה", ללא הסכמה ואישור של אג"ת בצה"ל, והוסיפה לכלל יחידות מג"ב 123 תקנים עודפים במערך המנהלה, שהם חריגה בשיעור של 30% מהמוסכם ב"אמנה". עוד עולה מהנתונים, כי בשנת 2005 האיוש בתחום המנהלה שקבע אמ"ש במטה מג"ב עבור כלל יחידות מג"ב היה גבוה בשיעור של 65% ביחס לתקנים שנקבעו ב"אמנה" (וגבוה בשיעור של כ-26% ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל).

ב. שיבוץ לוחמים ותיקים מפלוגות מג"ב במקצועות המנהלה. במסמך של מטה מג"ב מדצמבר 2005, בנוגע לתהליך מיצוי הנשר של לוחמים במג"ב, פורטו התהליך והקריטריונים להעברת לוחם מג"ב מתפקידו במהלך שירותו ושיבוץו כעובד מנהלה. עם הסיבות לכך נמנו: סיבות רפואיות, אי-התאמה או בעיות משמעת, סיבות מקצועיות, סיבות הקשורות לתנאי שירות ורווחה, וסיבה המכונה בשם "צורכי המערכת". במסמך הוגדר המונח "צורכי המערכת", כלהלן: "בהיעדר בעלי תפקידים המתאימים לשמש במערך המנהלה בפלוגות או במטות המרחביים, תיעשה פניה יזומה של גורמי אמ"ש יחידתיים לבחינת העברת לוחם לתפקיד

מנהלה... [אשר] סיים לפחות 20 חודשים ללחימה" (תקופת שירות זאת מקנה זכאות לתעודת לוחם). עוד צוין במסמך דלעיל, כי תהליך זה ממוסד זה שנים. קצין האמ"ש של מג"ב איו"ש מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2005, כי סביר להניח ששוטרים אלה, שהם כאמור לוחמים כשירים ואשר שובצו במערך המנהלה מסיבת "צורכי המערכת", היו ממשיכים כלוחמים במערך הלחימה לו היו מתקבלים בעלי תפקידים למקצועות המנהלה ישירות ממטה מג"ב או מצה"ל.

מנתוני מטה מג"ב, נכונים לדצמבר 2005, עלה בביקורת, כי כמחצית מהלוחמים (65 מתוך 142) אשר הופסק שירותם בתפקידי לחימה בכלל יחידות מג"ב בשנת 2005 ואשר שובצו לתפקידי מנהלה, היו לוחמים כשירים ששובצו במערך המנהלה מסיבת "צורכי מערכת", וכי כ-68% מתוכם (44 מתוך 65) היו ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל. עוד עולה מהנתונים, כי 30% מלוחמים אלה שובצו במערך המנהלה של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל מסיבת "צורכי המערכת" אף מוקדם יותר מהמועד המוצהר על ידי מג"ב, היינו טרם צבירת תקופת זכאות לתעודת לוחם.

בדצמבר 2005 התייחס ראש ענף תכנון כוח אדם סדיר בצה"ל לתופעה של העברת לוחמים ותיקים וכשירים במג"ב לתפקידי מנהלה באופן יזום על ידי המערכת, כ"תקלה וכנורמה לא מקובלת" שאינה קיימת בצה"ל. לדבריו, בצה"ל לוחם כשיר מועבר מתפקידו רק על בסיס החלטות פיקודיות ובמצבים חריגים, הנובעים מסיבות אישיות חמורות של הלוחם ובכל מקרה לא מסיבה של "צורכי מערכת".



משרד מבקר המדינה מעיר, כי איוש עודף זה של מערך המנהלה במג"ב נעשה ברובו מתוך מערך הלחימה ועל חשבון מערך זה, וכי מג"ב פעל בניגוד לאחריות המוטלת עליו בהוראת קבע אכ"א של צה"ל, לפעול בתחום איוש כוח האדם ומיצוי ביחידות מג"ב ובניגוד לעקרונות שנקבעו ב"אמנה". פרסום תקני מנהלה במג"ב על ידי משטרת ישראל מעבר להקצאה שסוכמה עם צה"ל ב"אמנה", ושיבוץ בפועל על ידי גורמי אמ"ש במג"ב, אשר חורג משמעותית מהתקנים שסוכמו, פוגע במצבת הלוחמים ביחידות מג"ב, לרבות אלה שהן ת"פ צה"ל, וגורם לפערי איוש במערך הלחימה במג"ב.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי שיטה זו של העברת לוחמים ותיקים וכשירים מתפקידי לחימה לתפקידי מנהלה מסיבה המוגדרת כ"צורכי מערכת", ואשר הפכה למקובלת במג"ב, היא בלתי תקינה, הן בהיבט הנורמטיבי-ערכי; הן בהיבט הכשירות המיבצעית של הפלוגה והמיצוי המקצועי של הלוחם עד תום שירות החובה שלו; והן בהיבט של "בזבוז" לוחם שעבר הכשרה למשימתו העיקרית והצורך להכשיר במקומו בעלות גבוהה לוחם אחר, אשר היה ניתן להפנותו לצרכים אחרים בצה"ל. דפוס פעולה זה, כאמור, גם אינו תואם למדיניות שנוקט צה"ל בנושא ביחידותיו הלוחמות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מג"ב בתיאום עם צה"ל (שהוא הגורם המוסמך לאשר בקשות אלה), להגדיר את המקרים והסיבות שבהם יועבר לוחם מג"ב בשירות חובה לתפקיד מנהלה. ככלל, מדובר במקרים הנובעים משינוי בנתונים האישיים של הלוחם, אשר פוסלים אותו להמשיך לשרת בתפקידו, ולא מסיבות אחרות.

משרד מבקר המדינה ממליץ, כי מג"ב יבחן עם צה"ל דרכי פתרון אפשריות לאיוש מקצועות המנהלה במג"ב, כגון: קביעת מסלול לתגבורת ישירה של חיילי מנהלה מצה"ל למג"ב, וכן דרכים למיצוי גבוה יותר של נשר לחימה במג"ב (אשר חלקו מוחזר לצה"ל הן בשלב ההכשרה הראשונית והן בשלב השירות), ושיבוצו במערך המנהלה במג"ב.

משטרת ישראל מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה, כי לאחרונה התקבל אישור מצה"ל לשבץ בתפקידי מנהלה ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל שוטרים בעלי פרופיל רפואי המתאים לשרת בתפקידים אלה, ובכך יצטמצם למינימום הליך העברת לוחמים כשירים לתפקידי מנהלה.

בתחום ניהול ומיצוי כוח האדם ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל נמצאו במג"ב ליקויים מהותיים הפוגעים במינהל התקין, שעיקריהם: חוסר בנהלים סדורים ומוסכמים בתוך הגופים וביניהם; חוסר בשקיפות נתונים לגבי העברת דיווחי כוח אדם ממג"ב וממשטרת ישראל לצה"ל; פיקוח, שליטה ובקרה לוקים בחסר על תמונת מצב כוח האדם של מג"ב ת"פ צה"ל; שימוש לא ראוי במג"ב במנגנון "הפיקציות" לפתרון בעיות כוח אדם; שיבוץ לוחמים כשירים במקצועות מנהלה ואיוש עודף של מערך זה על חשבון מערך הלחימה; ופערים משמעותיים ומתמשכים של מפקדי מחלקות ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל. כל האמור לעיל מעיד על נורמות ניהול בלתי תקינות. הדבר גורם, בין היתר, לפערים במצבת כוח האדם של מג"ב ת"פ צה"ל במערך הלחימה, וגורם בפועל לפער מיבצעי.

לדעת משרד מבקר המדינה, נדרש ממשטרת ישראל וממג"ב לפעול בהקדם לתיקון המצב במכלול הנושאים שצוינו לעיל. זאת, על ידי ביצוע עבודת מטה יסודית ומקיפה בתיאום המתבקש עם צה"ל, תוך סיכום המבנה הארגוני של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל ופרסום פקודות ארגון בהתאמה.

היבטים תקציביים

ב"אמנה" שנחתמה בין צה"ל לבין משטרת ישראל נקבע, כי התקציב לאחזקת סד"כ מג"ב ת"פ צה"ל במלואו יהווה חלק מבסיס תקציב הביטחון; ו"מוסכם על צה"ל ומשטרת ישראל, כי יש לפשט את תהליכי ההתחשבות ולהביא לראיה מערכתית של כלל המשאבים המוקצים למג"ב ת"פ צה"ל, לצורך איחוד הסמכות והאחריות". ה"אמנה" היוותה בסיס לסיכום התקציבי שהושג באפריל 2001 בין משטרת ישראל לבין צה"ל, אשר נועד להסדיר את ההתחשבות בין שני הגופים. בבסיס הסיכום עומד העיקרון, כי על "כל גוף לשלם עבור השירותים אותם הוא מקבל מהגוף השני ... כל ארגון אחראי לאחזקת המערך שבאחריותו".

התקציב להפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, המועבר מתקציב הביטחון למשטרת ישראל, כולל את עלות השכר שמשלמת משטרת ישראל לשוטרי מג"ב בשירות קבע ובשירות חובה, וכן תקציב המיועד לעלויות הקיום השוטפות של פלוגות מג"ב ת"פ צה"ל, הכולל, בין היתר, הוצאות הנלוות לאחזקת כוח האדם, אחזקת כלי רכב, הוצאות הדרכה ואחזקת משק הקשר (להלן - תקציב קניות). בשנת 2005 עמד סך כל התקציב המיועד לפעילות יחידות מג"ב ת"פ צה"ל מתקציב הביטחון על כ-218 מיליון ש"ח. התקציב התפלג, כלהלן: כ-155 מיליון ש"ח (כ-71%) תשלום משכורות עבור שוטרים בשירות קבע; כ-18 מיליון ש"ח (כ-8%) - עבור שוטרים בשירות חובה; וכ-45 מיליון ש"ח (כ-21%) - עבור תקציב קניות. בשנים 2002-2004 עמד תקציב זה על סכום דומה בכל שנה.

1. תכנון התקציב

אגף התקציבים שבמשהב"ט (להלן - את"ק) מופקד, בין היתר, על תכנון תקציב הביטחון ועל ניהולו השוטף. במסגרת זו הוא קובע מדי שנה בשנה את המסגרת התקציבית עבור הפעלת סד"כ מג"ב ת"פ צה"ל, על בסיס ההסדרים התקציביים שנקבעו ב"אמנה" (כמפורט בהמשך). אג"ת בצה"ל אחראי, כאמור, לקביעת התקנים של כוח האדם בסד"כ של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל,

המהווה את הבסיס לחישוב עלויות מרכיבי השכר בתקציב. ב"אמנה" נקבע, כי צה"ל או משטרת ישראל לא יסכמו צרכים ושינויים בנושאים הכרוכים בשינוי מדיניות או במשאבים תקציביים ובכוח אדם, ללא תיאום וסיכום בין אג"ת בצה"ל לבין אג"ת במשטרת ישראל.

תכנון התקציב להפעלת יחידות מג"ב ת"פ צה"ל מתבסס על מודל של מפתחות תקציביים עבור מרכיבי העלות השונים של סד"כ מג"ב ת"פ צה"ל, שנקבעו במשותף על ידי צה"ל ומשטרת ישראל בנספח התקציבי⁷. במודל זה מחלקים את רכיבי העלות השונים לקבוצות הדומות במרכיביות, וקובעים מפתח תקציבי לכל רכיב שהוא מחיר ממוצע לרכיב עלות. המכפלה של המפתח התקציבי במספר רכיבי העלות התקניים היא ההוצאה אשר על משטרת ישראל לחייב את צה"ל עבור אחזקת סד"כ מג"ב ת"פ צה"ל. בסיכום התקציבי נקבע, כי מדי שנה בשנה יעודכנו מפתחות התקציב על פי התפתחות המחירים בפועל⁸.

התברר, כי קביעת התקציב מתבססת על מפתחות שאינם מעודכנים, אשר חלקם אינם ברורים, ובפועל עובר התקציב אוטומטית משנה לשנה. לא נמצאו מסמכים המסבירים את דרך קביעתם של מפתחות אלה, ובפועל לא מתקיים הליך סדור של תכנון תקציבי, המשקף את נפח הפעילות האמיתית. כך, למשל, ההוצאות לאחזקת רכב נקבעו לפי מפתח להחלפת כלי רכב ישנים כל שלוש שנים, אך בפועל כלי רכב אלה לא הוחלפו, ולפיכך ההוצאות לאחזקתם גבוהות יותר. גם הערכת עלות אחזקת המתקנים והמערכות בבסיסי מג"ב אינה מעודכנת. יוצא אפוא, שסך התקציב של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל אינו תואם את מלוא עלות התשומות להפעלתו, וכתוצאה מכך חלק מההשומות והאמצעים הנדרשים לכוחות מג"ב אלה אינם מתוקצבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משטרת ישראל וצה"ל לסכם ביניהם מחדש את המפתחות התקציביים ולעדכן את רכיבי העלות לפי הצורך, כך ששימוש במודל זה יאפשר תכנון תקציבי המשקף את סך העלות להפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, כפונקציה של המפתחות התקציביים ומספר רכיבי העלות התקניים, הנגזרים ממודל הסד"כ.

צה"ל, משטרת ישראל ואת"ק מסרו בתגובותיהם למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת התהליך לעדכון ה"אמנה", מתקיים גם, לפי דרישת את"ק, הליך לעדכון המפתחות התקציביים.

2. ניהול התקציב

הסיכום התקציבי משנת 2001 קובע עבור גופי צה"ל ועבור משטרת ישראל את עקרונות התקציב הנדרש עבור אחזקת סד"כ מג"ב ת"פ צה"ל. בין היתר נקבע שם, כי לאחר קביעת מסגרת התקציב השנתית, ינחה את"ק את אגף הכספים במשהב"ט להעמיד למשטרת ישראל את התקציב הנדרש. בהתאם להנחיות את"ק במשהב"ט, על אגף הכספים לפרסם מסמך "התחייבות חשב"⁹, שבו מתחייב משהב"ט להעביר למשטרת ישראל את התקציב השנתי שסוכם בין משהב"ט לבין המשרד לביטחון הפנים.

עוד קובע הסיכום התקציבי דלעיל, כי העברת התשלום בין משהב"ט לבין משטרת ישראל תיעשה אחת לרבעון, והעברת התקציב תתבצע על סמך דרישות לתשלום שתעביר משטרת ישראל למשהב"ט. התשלום הראשון יבוצע כבר בתחילת שנת העבודה כמקדמה עבור תשלומי השכר, והחל מהחודש השני ישולמו מקדמות בגין מרכיבי השכר של החודש הקודם. עוד נקבע שם, כי

7 דוגמאות למפתחות תקציביים: שכר קבע בפלוגות; שכר מנהלה בפלוגות וכלכלת שוטרים; השירותים הניתנים על ידי צה"ל ומשטרת ישראל זה לזה, חלקם בתשלום וחלקם ללא תשלום.
8 עדכון המפתחות התקציביים נעשה בהתאם למדדים שנקבעו בלוחות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
9 מסמך התחייבות כספית בין גופים ממשלתיים.

בסוף השנה תתבצע התחשבות סופית בהתאם למצבות כוח האדם, הוצאות השכר בפועל וההתייקרויות. העברת התשלום עבור תקציב הקניות תתבצע אחת לרבעון, על בסיס דרישות לתשלום שתעביר משטרת ישראל למשהב"ט. הדרישות נבדקות ומאושרות על ידי את"ק ומועברות לאגף הכספים שבמשהב"ט לתשלום. החשבונות הרבעוניים שמעבירה משטרת ישראל למשהב"ט מבטאים את תשלום השכר של השוטרים וההוצאות הנלוות לאחזקתם על פי מרכיבים מתקציב הקניות. תקצוב כוחות מג"ב ת"פ צה"ל ואחזקתם מתוקצבים כתקציב השתתפות¹⁰ בתקציב המשטרה, והמשטרה משלמת עבורם באופן שוטף מתקציבה, ומקבלת ממשהב"ט את ההחזר עבור הוצאותיה.

על פי הסיכום התקציבי, נושאים שנויים במחלוקת לא יפגעו בהתחייבויות הנובעות מהסיכום התקציבי ולא ישפיעו עליו, ולא יתבצעו קיזוזים לתשלומים המחויבים מהסיכום התקציבי. בביקורת נמצא, כי את"ק במשהב"ט אינו מקיים חלק מהסעיפים שהוסכם עליהם בסיכום התקציבי משנת 2001 דלעיל, ולעתים הוא משנה באופן חד-צדדי חלק מהם. כך, למשל, את"ק לא הנחה את אגף הכספים במשהב"ט להוציא התחייבות חשב שנתית, כפי שקובע הסיכום התקציבי, אלא התחייבויות תקופתיות בלבד. משהב"ט גם מקזז מחשבונות משטרת ישראל עבור אחזקת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, בין היתר עקב חיבור מותנה בין נושאים שונים במגוון השירותים ההדדיים המתנהלים בין צה"ל לבין משטרת ישראל. לדוגמה, משהב"ט קיזז 75 מיליון ש"ח מהתחייבות החשב שלו לשנת 2005 בגין ההתנתקות מחבל עזה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מאחר שהודגש בסיכום התקציבי בין הגופים האיסור לבצע קיזוזים לתשלומים, מן הראוי שמשהב"ט יפעל לפי הסיכום התקציבי, או לחלופין - יפעל לשנותו בסיכום עם המשרד לביטחון הפנים.

3. פיקוח ובקרה על מימוש התקציב

למג"ב (לרבות כוחות מג"ב ת"פ צה"ל) אין תקציב ייחודי משל עצמו. המקורות המיועדים לבניינו ולהפעלתו מבוזרים במסגרת הנושאים המרכיבים את כלל תקציב משטרת ישראל, המחולק לכלל אגפי המשטרה ומחוזותיה, על פי נושאים, כגון: הוצאות כלי רכב, שיטור וביטחון, מודיעין, הוצאות לכוו"א, נשק וציוד לחימה מבוקר (צל"ם) ואחזקת מבנים ומשרדים. הוראת משטרת ישראל בנושא "מימוש תקציב המשטרה והפיקוח עליו" קובעת, בין היתר, כי אג"ת הוא הגוף שאחראי במשטרת ישראל על חלוקת התקציב וניהולו, וכן כי הפיקוח על אופן השימוש וניצול התקציב יבוצע על ידי החשב במסגרת הוראות החשבות.

ניהול תקציב מחייב קיום של כלי ניהול ובקרה המאפשרים, בין היתר, מעקב שוטף בחתכים שונים על עמידה ביעדי תכניות העבודה והתקציב, לרבות פילוח התקציבים המועברים לגופים בתוך משטרת ישראל. בביקורת עלה, כי על אף הוראת המשטרה דלעיל, אין למשטרת ישראל כלי ניהול ובקרה המאפשרים מעקב שוטף ומפורט על התקציב המועבר למג"ב, לרבות עבור כוחות מג"ב ת"פ צה"ל. כתוצאה מכך, אין למשטרת ישראל יכולת לבדוד נתונים תקציביים ייעודיים על היקף עלותו של מג"ב בכלל, ועל היקף ההוצאה התקציבית של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל בפרט. מצב זה גורם להיעדר פיקוח, בקרה וידיעה של פיקוד המשטרה וגם של צה"ל על היקף ההוצאה התקציבית להפעלת יחידות מג"ב ת"פ צה"ל, ואף אינו מאפשר למג"ב לתכנן את פעילותו לטווח הארוך גם בהיבטים של יעילות וחיסכון תקציבי. לדעת משרד מבקר המדינה כדי לתכנן פעילות לטווח ארוך ביעילות וחיסכון, ראוי לקיים בקרה כלכלית של התקציב.

משטרת ישראל מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה, כי תהליכי פיקוח ובקרה על מימוש התקציב ייבחנו במסגרת ה"אמנה" החדשה.

היעדר ההבחנה בין התקציבים השונים שמעבירה המשטרה לאגפיה השונים לבין התקציבים המועברים למג"ב, לרבות עבור כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, אינו מאפשר גם למשהב"ט שקיפות בנוגע לתקציבים המועברים לצורכי כוחות אלה, אשר הוא משלם את אחזקתם. להלן דוגמאות:

א. תקציב ההדרכה והאימונים בבה"ד של מג"ב. ב"אמנה" נקבע בעניין זה, כי "משטרת ישראל תממן 50% מעלות הדרכה ואימונים בבה"ד מג"ב... צה"ל יממן 50% מתקני הקבע, דהיינו 111 שיאי קבע", וכי נושא התקינה יעודכן אחת לשנה. בביקורת נמצא, כי המפתחות התקציביים שנקבעו בין צה"ל לבין משטרת ישראל להעברת מקורות ביניהם, נקבעו ללא ניתוח ופירוט של מרכיבי ההדרכה, והם לא עודכנו ביחס לשינויים בתחום ההדרכה שנערכו בשנים האחרונות בבה"ד של מג"ב. כך, למשל, התקן של הבה"ד כלל בדצמבר 2005 233 שוטרים בשירות קבע ולא 222 שוטרים, כפי שהיה בעת החתימה על ה"אמנה". במצב זה לא ניתן לדעת מהי חלוקת עלויות ההדרכה בין צה"ל לבין משטרת ישראל.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת חידוש ה"אמנה" ועדכון המפתחות התקציביים, נבחנת יחסיות הכוחות בבה"ד של מג"ב, וכי ייתכן שיהיה צורך לערוך את שיעור ההשתתפות של משטרת ישראל בעלויות ההדרכה והאימונים שבבה"ד.

ב. תקציב כוח האדם. כאמור, משטרת ישראל מעבירה בכל רבעון חשבון למשהב"ט לתשלום עבור אחזקת סד"כ מג"ב ת"פ צה"ל, המורכב מעלות שכר ששולם בפועל לשוטרים ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל וכן מעלות אחזקת כוחות אלה. החשבונות עבור משכורות השוטרים בשירות קבע ובשירות חובה, המועברים למשהב"ט לתשלום, מופנים אל את"ק במשהב"ט, אשר בודק אותם על פי ההסכמים שסוכמו עם משטרת ישראל, והוא מאשר אותם לאגף הכספים לתשלום. בביקורת עלה, כי פירוט מרכיבי החשבון בדוחות המפורטים אינו עובר בקרה של הגופים מקבלי השירות בצה"ל.

בחשבון הרבעון הראשון של שנת 2005 הוצג גם מרכיב כוח האדם לחודש מרס 2005 (להלן - הרשימה). בחשבון זה העבירה משטרת ישראל רשימה של 745 שוטרים בשירות קבע המוצבים בפלוגות מג"ב ת"פ צה"ל, ו-225 שוטרים בשירות קבע השייכים לבה"ד, אשר משהב"ט התבקש לשלם עבור עלות שכרם. בביקורת התברר, כי הרשימה כללה 38 שוטרים בשירות קבע, אשר היו מוצבים ביחידות מג"ב אחרות שאינן ת"פ צה"ל, ומשהב"ט שילם את עלות שכרם שהסתכמה בחודש מרס 2005 ב-431,426 ש"ח. מבירור נוסף שנערך ביולי 2006 עם היחידה לתכנון תקציבי במשטרת ישראל עלה, כי תשעה מהשוטרים המופיעים ברשימה הם "פיקציות", שהיו רשומים ביחידה ת"פ צה"ל, אך שירתו בפועל ביחידות שאינן ת"פ צה"ל. לטענת משטרת ישראל, שאר השוטרים שהיו מוצבים בגזרת "עוטף ירושלים", שירתו באותה תקופה בפלוגה שהייתה ת"פ צה"ל ועברה לגזרת "עוטף ירושלים" ועדיין לא הוסדר התקציב בגינם. עוד מסרה משטרת ישראל, כי בכוונתה ובכוונת צה"ל ליישר קו ולהעביר את התקציב של הפלוגות על פי מקום שירותם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על משטרת ישראל להעביר לצה"ל דיווחי כוח אדם מהימנים לצורך התחשבות תקציבית נכונה בין שני הגופים.

ביוני 2006 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי אין באפשרות של משהב"ט לבדוק את אמינות הנתונים של דיווחי המשטרה; בכוונת צה"ל לנסות ליצור מנגנון אשר ימנע את הישנות המקרה בעתיד; וכי הנושא ייבדק מול משטרת ישראל, והסכום ששולם ללא צורך יקוּזז.

ג. תקציב הקניות. תקציב הקניות מיועד כאמור למימון העלויות השוטפות של סד"כ מג"ב ת"פ צה"ל, ועמד בשנת 2005 על 45 מיליון ש"ח. התקציב כולל, בין היתר, הוצאות הנלוות

לאחזקת כוח האדם, אחזקת כלי רכב, אחזקת משק הקשר והחבלה. בסיכום התקציבי נקבע, כי 24 טיליות ומשאיות תהיינה מתוחזקות על ידי משטרת ישראל, וצה"ל ישלם עבור אחזקתן על פי מפתחות מיוחדים שנקבעו לכך. מהנתונים עולה, כי בחשבון לרבעון השני לשנת 2005 התבקש צה"ל להעביר סך של 647,000 ש"ח עבור אחזקת משק ההובלה. יצוין, כי מפאת מצבן הרעוע של מרבית הטיליות והמשאיות הללו, אשר אינן כשירות להובלה, נאלץ צה"ל להשתמש בשירותי ההובלה שלו גם להובלת סד"כ מג"ב ת"פ צה"ל. יוצא אפוא, שצה"ל משלם תשלום כפול עבור אותו שירות.

4. עלות מג"ב ת"פ צה"ל

בביקורת עלה, כי עלות אחזקת מג"ב ת"פ צה"ל היא גבוהה יותר מהעלות המוצגת בתקציב, וכוללת עלויות נוספות, כגון מזון ובינוי. עוד עלה, כי בשנת 2005 הועברו תקציבים בסך של כ-200,000 ש"ח מתקציב מפקדת פיקוד המרכז למג"ב איו"ש. התברר גם, כי פיקוד המרכז ופיקוד הדרום מקצים לכוחות מג"ב ת"פ צה"ל במרחביהם גם ציוד מחשוב, ציוד תקשורת, שירותי הובלה ועוד, שלהם משמעות תקציבית.

נמצא, כי אג"ת של צה"ל ומשהב"ט לא ערכו בדיקה כלכלית ותמחור, על פי אמות מידה אחידות, של התפוקות והתשומות, הישירות והעקיפות כאחד, הכרוכות הן בתפעול והן באחזקת הסד"כ של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל, בכל אחת מהחטיבות המרחביות, והן מתפעול הסד"כ של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל בכללותו. זאת, תוך התייחסות לעלויות הישירות והעקיפות בפועל של אחזקת המערך. בדיקה שכזאת לא נעשתה גם במשטרת ישראל.

נוכח האמור לעיל, הרי שבהיעדר תמחור כלכלי מפורט, מלא ועדכני של אחזקת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, חסרים לצה"ל ולמשטרת ישראל מרכיבים מהותיים לתהליך קבלת ההחלטות על היקף העבודה המשותפת עם מג"ב. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, שההחלטות על שילוב מג"ב בפעילות צה"ל השוטפת תתבססנה, בין היתר, גם על תמחור עדכני ומדויק של כלל רכיבי העלויות הכרוכות בהפעלתם.

ביוני 2006 מסר צה"ל בתגובתו למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת עדכון המפתחות התקציביים וחיידוש ה"אמנה" ונוכח ההחלטה על העברת האחזקה על סד"כ יחידות מג"ב ת"פ צה"ל למז"י, תבחן מז"י את כדאיות אחזקת הסד"כ, על רקע הצורך המיבצעי והתועלות, אל מול התשומות והעלויות הכרוכות באחזקת הסד"כ של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל בכל אחת מהחטיבות המרחביות, ובכלל. עוד מסר צה"ל, כי הוא יבחן את נושא העברת התקציבים והמשאבים מהפיקודים המרחביים למשטרת ישראל, ותתבצע התחשבות לגביהם.



מהאמור לעיל עולה, כי התכנון, הניהול והבקרה על התקציב של הפעלת הסד"כ של מג"ב ת"פ צה"ל, לקויים. לא מתקיים בין הגופים המופקדים על הפן התקציבי הליך סדור של תכנון תקציבי, המבוסס על תקנון וארגון של כוח האדם והאמצעים, המשקפים את נפח הפעילות האמיתית להפעלת כוחות מג"ב אלה. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה על הסחבת הארוכה בתיקון ליקוי זה, חרף המודעות של המופקדים על כך במשטרת ישראל, במג"ב ובצה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, שהתכנון התקציבי להפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל יהיה מושתת על הגדרת תפוקות מתומחרות ועל בקרה תקציבית יעילה.



משמר הגבול, המאורגן במסגרת משטרת ישראל, מהווה כוח משטרי חשוב ואפקטיבי במאמץ המושקע בתחומי ביטחון הפנים, הלוחמה בטרור והלחימה בפשיעה. מאז מלחמת ששת הימים ובעיקר משלהי שנות השמונים הכפיל ואף שילש משמר הגבול את כוחו, ומשימותיו ופריסתו הורחבו מאוד. בפעולותיו המיבצעיות הרבות והמגוונות, שבהן עושים במלאכה זה בצד זה בני עדות ודתות שונות, הוא תורם רבות לביטחונה של מדינת ישראל.

ממצאי הביקורת העיקריים מצביעים על כך, שאופן הפעלתם הקבועה של שוטרי מג"ב ת"פ צה"ל ושל חיילי צה"ל ת"פ מג"ב לאותן המשימות בשטחי מדינת ישראל אינה מעוגנת בתשתית חוקית הולמת. ברבות השנים נוצר טשטוש הולך וגובר בין תפקידי שוטרי מג"ב לבין תפקידי חיילי צה"ל בתחומי הלחימה הצבאיים. התברר, כי חלק מההחלטות להפעלתם ולבנייתם של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל התקבלו בעיקר נוכח צרכים מיבצעיים דחופים שעלו והשתנו ברבות השנים חדשות לבקרים, והובילו למצב התפתחותי-תוצאתי של החלטות מפקדים, שאינן נשענות על רעיון מערכתי מסודר ומעודכן. הדבר בא לידי ביטוי, בין השאר, בהיעדר סיכום עקרוני של צורך מיבצעי מעודכן ובחוסר תכנית פעולה רב-שנתית לבניין כוח זה למשימותיו הצה"ליות בתחומי כוח האדם (לרבות הכשרתו ואימונו), הארגון, האמצעים ובתחום הכלכלי. ניכר, כי הקושי לטפל ביסודיות בליקויים הקשורים בסד"כ מג"ב ת"פ צה"ל נובע ומושפע גם מבעיות הנוצרות כתוצאה מחילוקי דעות מהותיים בין צה"ל לבין משטרת ישראל בנוגע לתחומי האחריות על בניין כוח זה.

נוכח המשך הפעלת סד"כ גדול של כוחות מג"ב למשימות צה"ל במרחב איו"ש, בגבול עם מצרים וייתכן שגם בגזרות אחרות בעתיד, מצביע משרד מבקר המדינה על הצורך לקיים בחינה מערכתית על אופן הפעלת כוח משטרי במישור זה, ובמסגרתה:

א. על משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, צה"ל, משטרת ישראל ומג"ב לפעול במשותף בדחיפות, ביחד עם הגורמים המקצועיים המופקדים על כך, כדי ליצור תשתית חוקית הולמת להפעלת כוחות של מג"ב ת"פ צה"ל ולהפעלת כוחות צה"ל, שאותם מפעיל מג"ב תחת פיקודו בשטחי מדינת ישראל.

ב. לסכם בצה"ל בשיתוף עם משטרת ישראל ומג"ב צורך מיבצעי מעודכן ומפורט להפעלת כוחות מג"ב לצורכי צה"ל, שיביא לידי ביטוי את היתרון היחסי שבהפעלת כוחות מג"ב לעומת יחידות צה"ל, ולבטא הפעלה זאת באופן בהיר ומדויק. ראוי שהצורך המיבצעי המשותף שיגובש יובא לאישורם של שר הביטחון והשר לביטחון הפנים.

ג. כנגזרת מסיכום הצורך המיבצעי המעודכן, יש להגיע בהקדם למערכת נהלים מוסכמים, בדרך של "אמנה" חדשה או באופן אחר שייקבע, שבה יסוכמו דרכי הפעלתם ובניינם של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל בתחומי תורת הלחימה, כוח האדם, הארגון, ההכשרה, האימונים, אמצעי הלחימה, הבטיחות, הביקורות, התחקירים והפיקוח והבקרה - ולתרגמם לנהלים פנימיים בהתאמה. על מנת שניתן יהיה לפעול במהימנות גבוהה לאור נוהל משותף כזה לאורך זמן, מן הראוי לקבוע מנגנון מעשי מוסכם ליישוב חילוקי דעות אפשריים בין צה"ל לבין משטרת ישראל ומג"ב.

ד. במצב שבו לא הצליחו צה"ל ומשטרת ישראל משך שנים להגיע ליישוב ה"אמנה" ביניהם, ראוי כי הנושא יעלה בפני שר הביטחון והשר לביטחון הפנים לצורך יישוב המחלוקת, כדי להגיע לפתרון בזמן קצר, על מנת למנוע נזק מיבצעי.

ה. לסכם את המשמעויות התקציביות הנוגעות לסד"כ מג"ב ת"פ צה"ל הנובעות מכל האמור לעיל, וכן את עקרונות הניהול, הפיקוח והבקרה המשותפים על התקציב.

ו. לקבוע במשטרת ישראל תהליך רב-שנתי לבניין הכוח של כוחות מג"ב המופעלים למשימות צה"ל. בד בבד, לסכם את ההשלמות הדרושות לכך גם בתכנית הרב-שנתית של צה"ל, ולקיים תהליכי מעקב ובקרה הדוקים על אופן מימושן של תכניות אלה ועל איכותן.