

אירועים חגיגיים בצה"ל

ריכוז ממצאים

קיום אירועים חגיגיים נועד לחזק את הקשר בין חיילים ליחידותיהם, לבטא את מורשת היחידה ולחזק את הזדהות החייל עם המסגרת הצבאית. עצרות וימי חיל הינם אירועים חגיגיים מרכזיים.

א. הנחיות אכ"א, שכוונתן הייתה להביא בשנת העבודה 1989 לצמצום ניכר באירועים מרכזיים, מומשו על ידי יחידות צה"ל חלקית בלבד; גרמו לכך בעיקר הגדרות בלתי ברורות של האירועים המותרים, ופיקוח תקציבי ואחר בלתי מספקים.

ב. תרומות של אמצעים על ידי גורמים אזרחיים, כגון העמדת אולמות לרשות יחידות, לא הובאו לעתים לאישור אכ"א, כנדרש.

ג. אמצעים לאירועים, כגון ימי הובלה, מזון ואמצעי הגברת קול, הוקצו מתקציבים שונים בלא שליטה מרכזית, ואין אף לגורם אחד בצה"ל מידע על העלות הכוללת של האירועים השונים.

ד. בפקודות מטכ"ל נקבע, כי על מסיבות, הנערכות על ידי יחידות, להיות בעלות אופי צנוע. בשל חוסר הגבלה תקציבית בנוגע למסיבות פרידה ממפקדים בכירים, נתון המונח "בעל אופי צנוע" לפירושה הסובייקטיבי של הגורמים המבצעים.

ה. חלק מהאמנים הופיעו באירועים השונים במסגרת שירות המילואים שלהם. מפקדת קצין חינוך ראשי הנהיגה הסדרים שונים, שעל פיהם ניתנו לאמנים אישורים על ימי מילואים מעבר לאלה שבהם שירתו בפועל.



מנובמבר 1989 עד אפריל 1990, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את סדרי האישור של עצרות ושל ימי חיל בשנת העבודה 1989, ואת סדרי הקצאת האמצעים לקיומם. עוד נבדקו סדרי עריכתם של אירועי פרידה ממפקדים בכירים. הביקורת נערכה באכ"א, באג"א, במפקדת קצין חינוך ראשי (להלן - מקח"ר), במינהל התשלומים, במפקדות פיקוד הצפון ופיקוד המרכז, אצל היועץ הכספי לרמטכ"ל ובשמונה מהיחידות, שקיימו אירועים בשנת העבודה 1989. בדיקות השלמה בוצעו במפקדת חיל האויר, במפקדת פיקוד הדרום, במפקדת חילות השדה (להלן - מפח"ש), במרכז מזון ובמרכז הובלה, הכפופים לאג"א.

עריכת עצרות וימי חיל

1. באפריל 1989 העביר ראש מחלקת פרט באכ"א לאגפי מטכ"ל, לזרועות, לפיקודים ולחילות את הנחיות אכ"א לביצוע עצרות וימי חיל בשנת העבודה 1989. ראש המחלקה ציין, כי בשנת ה-40 למדינת ישראל (שנת העבודה 1988) קיימו עצרות וימי חיל רבים בהיקף נרחב, תוך כדי שיתוף עצמות ורשויות ציבוריות. עוד הוא ציין, כי במשך הזמן הפכו האירועים הללו לראוותניים, יוקרתיים ויקרים. על רקע זה תהיה שנת העבודה 1989 "שנת שמיטה" בביצוע עצרות וימי חיל. הגורמים היחידים שמותר להם לקיים אירועים אלה, הם הזרועות (אויר, ים ואמ"ן), שיוכלו לקיים ימי חיל ועצרות, והחטיבות הסדירות, שיוכלו לקיים עצרות בלבד. כל הגורמים האחרים רשאים לקיים אירועים במתכונת כנס להצגת תכנית עבודה שנתית, שאמור להיות צנוע במיוחד, במסגרת האמצעים של הגוף המבצע, וללא קבלת סיוע מיוחד. מדיניות זאת לא השתנתה בשנת העבודה 1990.

בהנחיות דלעיל נקבע, כי כל תכנון של עצרת או של יום חיל טעון אישור מראש של מחלקת פרט. כמו כן נאסר על היחידות לקבל סיוע מעמותות, רשויות מקומיות או גופים וולונטריים אחרים. האירועים מיועדים לחיילים בשירות סדיר, וככלל - חיילי מילואים ואזרחים לא ישולבו בהם.

הביקורת העלתה, כי אכ"א לא הגדיר בהנחיות את המונח עצרת, ולא קבע אמות מידה להבחנה בין עצרת ויום חיל לבין אירועים אחרים. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על אירועים הקשורים למפקדות אחדות: פיקוד הצפון, פיקוד המרכז, אג"א, מפקדת קצין קשר ואלקטרוניקה ראשי (להלן - מקשר"ר) ופיקוד הגדנ"ע. מהנתונים עולה, כי מצב זה תרם לכך, שבמקרים רבים גורמים, אשר לא היו רשאים לקיים עצרות, קיימו אירועים, הדומים במהותם למאפייני עצרות, אף אם כונו על ידי הגורמים המבצעים בשמות אחרים.

אכ"א היה מודע לצורך בהגדרת הנושא ובתיחומו, אך הוא לא פעל להבהרת הנחיותיו, כך שהן תבוצענה על פי הכוונה המוצהרת בהן. מבקר המדינה העירה, כי על אכ"א היה גם להפעיל סדרי בקרה, במטרה להבטיח את קיום המדיניות שהתווה, דבר שלא נעשה.

2. בתחילת אוקטובר 1989 קבע ראש אג"א, כי יש לגבש אמות מידה אחידות לעצרות ולימי חיל של חיל החימוש ושל חיל התחזוקה, וכן למתכונת "יום המרכז" במרכזי אג"א, כל זאת על פי העקרונות שקבע אכ"א. המטלה הייתה אמורה להסתיים בתחילת דצמבר 1989, אך היא לא הסתיימה עד מועד סיום הביקורת, אפריל 1990.

הקצאת אמצעים ועלותם

1. פקודת מטכ"ל קובעת, כי מסיבות וכנסים צבאיים יהיו בעלי אופי צנוע. הביקורת העלתה, כי בידי אכ"א לא היו תחשיבי עלויות של אירועים לסוגיהם, והוא לא קבע מסגרות להקצאת אמצעים, אשר יבטאו את האופי הצנוע הנדרש.

בסוף אוגוסט 1989 העלה רמ"ח פרט באכ"א - בהתבסס על בדיקה שערך במחלקתו, במקח"ר ובאג"א - כי על פי הערכה ראשונית, עלות עצרת חטיבתית עשויה להסתכם בכ-30,000 שקלים, ועלות אירועי יום חיל עשויה להסתכם בכ-50,000 שקלים. גם לאחר בדיקה זו לא נקבעה מסגרת להקצאות.

2. הקצאת האמצעים לקיום אירועים נעשית מתוך סעיפים שונים שבתקציבי אכ"א, אג"א והזרועות.

א. בתקציב אכ"א לשנת העבודה 1989 הוקצו 212,000 שקלים עבור עצרות, כנסים, טקסים וימי חיל. אכ"א הקצה ליחידות הזכאיות לבצע עצרת כ-3,000 שקלים על פי רוב, כסיוע שלישותי לכל עצרת, לעומת כ-8,000 שקלים בשנה הקודמת. הקצאה זאת יש בה כוונה לחיסכון, אך, כאמור, היא לא התבססה על תחשיב עלויות כלשהו. בתקציב אכ"א מופיע גם סעיף תקציבי למימון "מופעים ואמנים", המיועד לפעילות מקח"ר. ההקצאה הסופית במסגרתו לשנת העבודה 1989 עמדה על כ-2.84 מיליוני שקלים. בעזרת סעיף זה מסייעת מקח"ר לממן בין היתר מרכיבים של אירועים שונים, כגון אמצעי הגברת קול ושכירת אמנים.

במסגרת תקציב אג"א קיים סעיף "שירותי חוץ". אחד היעדים שהוגדרו לסעיף זה הוא "סיוע לקיום אירועים וכנסים למערך אג"א". בשנת העבודה 1989 הקצה אג"א מסעיף זה 400,000 שקלים לאירועים שונים בעיקר באג"א. אג"א סייע, באמצעות סעיף זה, גם לאירועים שונים מחוץ למערך אג"א. מבקר המדינה העירה, כי מקור תקציבי כמפורט לעיל סייע לאג"א לקיים אירועים שונים, כולל אירועים בהיקף של עצרת, ללא ידיעת אכ"א.

על פי נתוני מפקדת חיל האויר, הוצאו בשנת העבודה 1989 כ-243,000 שקלים מסעיפים תקציביים שונים לביצוע שישה סוגי אירועים, וביניהם: עצרות ליום חיל האויר, מסדרי כנפיים, והחלפת פיקוד של מפקדים. על הוצאה זו נוספו אמצעים שונים, כגון הובלות. ההוצאה המתוכננת לשנת

העבודה 1990 הייתה קטנה יותר (כ-170,000 שקלים), משום שעל פי התכנון עמד חיל האויר לקיים עצרת אחת, במקום שתיים, ולהקטין את מספר מסדרי הכנפיים בהשוואה לשנת העבודה 1989.

הביקורת העלתה, כי אכ"א לא הפעיל כל בקרה על התכנון ועל הביצוע של אירועים מרכזיים על ידי הזרועות, במגמה לוודא, כי אירועים אלה אכן נערכו על פי הנחיותיו.

ב. מחלקת תחזוקה באג"א מסייעת באמצעים לוגיסטיים, כגון היסעים, ציוד ומזון לאירועים שונים. ההקצאה היא מתקציבו של אג"א, ואין בו סעיף תקציבי מיוחד למימון אמצעים תחזוקתיים לאירועים. אכ"א לא קבע בתיאום עם אג"א מסגרות להקצאת האמצעים הללו. מחלקת תחזוקה באג"א הקצתה, על פי שיקוליה ועל פי אישוריהם של קציני השלישות של הגורמים השונים, סכומים שונים, כסיוע לאירועים שונים, על פי הנתונים המיוחדים לכל אירוע. מצב זה איפשר לגורמים לקבל סיוע מאג"א גם לאירועים בעלי אופי של עצרת, כאשר הם כונו בשם אחר, אף אם קיומם סתר את מדיניות אכ"א; אכ"א לא גילה עירנות מספקת בעניין זה.

ג. הביקורת העלתה, כי אירועים שונים מומנו בחלקם באמצעות תקציבים שלא נועדו לכך. כך למשל: (1) מתקציב פיקוד הגרנ"ע, המיועד לממן את הפעילות השוטפת (אינו מיועד לאירועים), הוצאו למימון העצרות, שנערכו במאי 1989 ובאוקטובר 1989 כ-27,000 שקלים. (2) בכנס "בוני הצפון לדורותיהם", שערכה באוקטובר 1989 יחידת הבינוי של פיקוד הצפון, מומנה שכירת אוטובוסים בסכום של כ-4,300 שקלים מתוך התקציב הייעודי של היחידה.

3. משרד מבקר המדינה ביקש מאכ"א, מהמפקדות ומהיחידות שנבדקו נתונים בדבר העלות, על כל מרכיביה, של עצרות, ימי חיל ואירועים דומים, שהתקיימו בשנת העבודה 1989. אולם, לא היו בידיהם נתונים מרוכזים, ואלה שהומצאו למשרד מבקר המדינה היו חלקיים מאוד.

4. ראש מחלקת פרט העביר בסוף אוגוסט 1989 מסמך אל ראש אכ"א, ובו טען, בין היתר, כי המדיניות שנקבעה בפקודה מאפריל 1989, אינה מיושמת במלואה, וכי נוצר מצב שבו היחידות הסדירות מקיימות עצרות יקרות, ואיש אינו מתעניין במקורות המימון.

הביקורת ניסתה לרכז נתונים על ההוצאות של עצרת חטיבת גולני, שנערכה באישור אכ"א באוגוסט 1989. להלן הפרטים שהועלו: מחלקת פרט באכ"א הקצתה תחילה 3,000 שקלים לצרכים שלישותיים לעצרת זו, ואחר כך הוסיפה 5,000 שקלים. לביקורת התברר, כי ההוצאה לצרכים שלישותיים בשל העצרת הסתכמה בפועל בכ-40,000 שקלים. 20,500 שקלים מסכום זה נתרמו על ידי שתי עיריות וכ-11,000 שקלים - על ידי אזרחים חברי עמותת גולני; כל זאת בניגוד למדיניות אכ"א, שלפיה, כאמור, אסור היה לממן בשנת העבודה 1989 עצרות בעזרת עמותות ועיריות. הביקורת העלתה, כי החטיבה הודיעה למחלקת פרט באכ"א על כוונתה להסתייע בעיריות ובעמותה, אך מחלקת פרט לא הסתייגה ממנה, ולא פעלה למניעת מימושה. יצוין, כי הסכומים דלעיל אינם כוללים הוצאות חזוקתיות שונות.

אירועי פרידה ממפקדים

מפקדות ויחידות נוהגות לציין את סיום תפקידו של מפקד בכיר ביחידה, או את פרישתו מצה"ל, באירועי פרידה.

על פי פקודת מטכ"ל, על כנסים או מסיבות הנערכים על ידי יחידות, להיות בעלי אופי צנוע. הביקורת העלתה, כי בפקודה או בהוראות אחרות לא נקבעו אמות מידה לאופי הצנוע. היעדר אמות מידה מקשה על הגופים המתכננים, ובמיוחד נפגעת יכולת הפיקוח על היקף האמצעים המושקעים. משרד מבקר המדינה בדק עלויות ומרכיבים נוספים של אירועי פרידה מארבעה מפקדים בכירים. בהיעדר נתונים אין אפשרות לדעת, אם אמנם אותרו כל העלויות, שהיו קשורות באירועים שנבדקו. הממצאים שהועלו מצביעים גם על חוסר אמות מידה לסדרי עריכתם של אירועי פרידה. להלן מספר פרטים על האירועים שנבדקו.

1. בינואר 1988 סיים מפקד חיל הים את תפקידו. עם סיום התפקיד נערכו מספר אירועי פרידה. על פי נתונים, שריכזה מפקדת החיל לבקשת הביקורת, עלות אירועי הפרידה המרכזיים הייתה כ-69,000 שקלים. אחד האירועים המרכזיים היה מסיבה באולם "יד למגינים" בקיבוץ יגור. לקבלת הפנים הוזמנו כ-200 איש. בהמשך התקיימה תכנית אמנותית, ובה נכחו כ-1,300 מוזמנים. עלות המסיבה הסתכמה בכ-37,000 שקלים (כ-11,500 שקלים מתוכם שימשו לתשלום עבור הופעת אמן). עלות אירוע מרכזי נוסף, שכלל משט ימי, הסתכמה בכ-30,000 שקלים.
2. בינואר 1989 סיים ראש אג"א את תפקידו. אירוע הפרידה המרכזי היה מסיבה בסוף אותו החודש בקיבוץ נצר סירני. נכחו בה כ-800 מוזמנים. על פי נתוני אג"א, עלות המסיבה הסתכמה בכ-20,000 שקלים.
3. בספטמבר 1989 התחלפו מפקד גלי צה"ל ודובר צה"ל בתפקידיהם. במסגרת אירועי הפרידה מדובר צה"ל התקיים אירוע חגיגי באתר ההנצחה לחילי קהיליית המודיעין בגלילות. האירוע כלל תכנית אמנותית. חלק מהמשתתפים בתכנית הופיעו בהתנדבות, בלי שהיחידה קיבלה אישור לכך מאכ"א, כדרוש.
- אירוע הפרידה המרכזי ממפקד גלי צה"ל התקיים במוזיאון הארץ בת"א, אשר הועמד לרשות גלי צה"ל כתרומה. באירוע השתתפו כ-400 מוזמנים. לפי גרסת גלי צה"ל, עלה האירוע כ-1,300 שקלים בלבד, משום שהתכנית האמנותית בוצעה בהתנדבות, והאולם ניתן כתרומה. אמן אורח ומשתתפים אחרים הופיעו אף הם בהתנדבות, ללא קבלת אישור אכ"א לכך, כנדרש.
4. ביולי 1989 נערך ערב פרידה מסגן ראש אג"א. האירוע התקיים במחנה תל-השומר. אג"א היקצה לצרכים שונים הקשורים באירוע זה, כגון שכירת אמן ומוזון, כ-14,000 שקלים.



מבקר המדינה הצביעה על הצורך, שאכ"א יקבע, בתיאום עם הגורמים השונים את ההיקף, המרכיבים והמסגרות התקציביות לאירועי פרידה ממפקדים. אכ"א הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1990, כי הנושא נכלל בעבודת מטה כוללת שהוא עורך בנושא אירועים חגיגיים בצה"ל.

שימוש במתקנים אזרחיים

פקודת מטכ"ל קובעת, כי מתנה הינה "הקניית נכס, זכות, או כל טובת הנאה בת ערך כלכלי מכל מין וסוג שהוא שלא בתמורה, או בתמורה שאינה שוות ערך להטבה שניתנה". בפקודה נקבע, כי יחידות אינן רשאיות לקבל מתנות, אלא אם הדבר אושר על ידי אכ"א. בנובמבר 1989 אף הנחה אכ"א, כי בכל מקרה שבו מושאל מקום האירוע לצה"ל ללא תשלום, יש לפנות אל אכ"א, כדי לקבל את אישורו לכך. הביקורת העלתה, כי יחידות קיבלו לעתים מתקנים בהשאלה ללא תשלום לצורך אירועים, ללא קבלת אישור מאכ"א, כנדרש.

הופעת אמנים באירועים

1. אמנים המוצבים במקח"ר מופיעים במסגרת שירות המילואים שלהם באירועים שונים. לעתים משתלב האמן בתכנית מיוחדת המופקת לצורך האירוע, ולעתים הוא מופיע בתכניתו הרגילה, שאותה הוא מביא לאירוע.

משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים המתמייחים לשבעה אמנים המוצבים במקח"ר. נבדקו תקופות שירותם בפועל בשנת העבודה 1989, כפי שנרשמו בכרטיסיות המילואים, בהשוואה לתקופות השירות שדווחו למחשב של מפקדת קצין שלישות ראשי. הביקורת העלתה, כי מקח"ר הנהיגה הסדרים שונים, שעל פיהם ניתנו לאמנים אישורים על ימי מילואים מעבר לאלה שבהם שירתו בפועל. להלן דוגמאות:

אמן א' הופיע בעצרת של גורם במערכת הביטחון, שאינו גוף צה"לי. מנתוני מקח"ר עולה, כי הגורם דיווח למחשב שהאמן שירת מ-27.4.89 עד-26.5.89, סך הכל 30 ימי מילואים. לאחר חליפת מכתבים קודמת בעניין זה, פנה ענף תרבות במקח"ר באוגוסט 1989 אל ענף שלישות במקח"ר וציין, כי הזנת ימי המילואים לאמן א' הייתה לא חוקית ומופרזת. במהלך בדיקת הנושא על ידי ענף שלישות במקח"ר טענו נציגי הגורם, כי ראש ענף תנועת כוח אדם מילואים באכ"א אישר את הדיווח, אך הלה טען כי הוא לא אישר אותו. הענף הינחה, כי יש לתקן את הרישום במחשב. בפועל הוזן שירות לתקופה 27.4.89 - 10.5.89. הגורם הודיע למשרד מבקר המדינה, כי התברר לו בדיעבד, שנפלה טעות במספר ימי המילואים שאושרו לאמן א'. אכ"א הודיע למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1990, כי אמנם אישר את הופעת אמן א' בעצרת, אולם הוא לא קבע ולא אישר את מספר ימי המילואים שהוזנו למחשב בעקבות ההופעה. משהובא לידעתו, כי אושרו לאמן 30 ימי מילואים, הורה למפקדת קצין שלישות ראשי לתקן את רישומי המחשב, כפי שצויין לעיל.

אמן ב' הופיע ב-4.6.89 בעצרת חטיבת צנחנים. בדוח המחשב נרשם, כי שירת 12 ימי מילואים באותו חודש.

אמן ג' הופיע ב-6.2.90 בעצרת של חטיבת שריון, וב-8.2.90 בעצרת של אגד ארטילרי. בדוח המחשב צוין, כי הוא שירת 15 ימי מילואים (29.1.90 - 5.2.90 ; 6.2.90 - 12.2.90).

אמן ד' השתתף בתקופה מאי 1989 עד ינואר 1990 בארבע עצרות ובמסיבת פרידה אחת, שהם - על פי כרטיסו בענף - חמישה ימי שירות מילואים פעיל, אך היחידות דיווחו, בתיאום עם מקח"ר, על 59 ימי שירות.

אמן ה' השתתף בעצרת מקשר"ר ב-25.5.89. דווח כי שירת עשרה ימים באותו חודש. האמן השתתף ב-3.7.89 בעצרת נגדים בפיקוד המרכז, ושוב דווח כי שירת עשרה ימים.

אמן ו' השתתף בשלוש עצרות בשנת העבודה 1989. עקב השתתפותו בעצרת נגדים בפיקוד המרכז ב-3.7.89, דווח, כי שירת במילואים 12 ימים באותו חודש. עקב השתתפותו בעצרת חיל הים ב-19.7.89 ובעצרת חטיבת גולני ב-30.8.89, דווח משום מה, כי שירת 16 ימי מילואים בפברואר 1990.

הביקורת העלתה, כי ענף תרבות במקח"ר דרש לעתים מהיחידות, אשר להן הוא היקצה אמנים להופעה בעצרות, לדווח למחשב על שישה עד עשרה ימי מילואים בדרך כלל, ולא על פי ימי השירות בפועל של האמן. האמנים קיבלו על פי הדיווח למחשב אישור המאפשר להם לתבוע תגמולים מהמוסד לביטוח לאומי גם עבור ימים, שבהם הם לא שירתו בפועל. מקח"ר הסבירה, כי היא מניחה שלאמנים דרושים באירועים מסוימים גם ימי הכנה להופעתם; לא היו בידי מקח"ר נתונים בדבר מספר הימים הדרושים, ובדבר הימים שנוצלו בפועל למטרה זו.

מבקר המדינה העירה, שההסדר דלעיל נראה על פניו בלתי סביר, וביקשה את הסברי אכ"א לקיומו. אכ"א הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1990, כי מקח"ר החליטה לחשב את מספר ימי המילואים, שאמן יכול לקבל עבור הופעתו בעצרת, לשלושה עד שמונה ימים, וכי בתחילת ספטמבר 1990 נכנס במקח"ר לשימוש דף הכנה לעצרת, ובו תגדיר מקח"ר לפני תחילת העצרת את מספר ימי המילואים שיידרשו לפי הערכתה, ובדף מסכם בתום העצרת - את מספר הימים שנוצלו בפועל. עוד העירה מבקר המדינה, כי קיים חשש שהדיווח, שהיה נהוג כאמור, לא שיקף תמיד את העובדות לאמיתן, וייתכן שהיה בו כדי להוות גם בסיס לקבלת תגמולים מהמוסד לביטוח לאומי, בניגוד לחוק. נוכח חשש זה, הועברו ממצאי הביקורת למפקדת פרקליט צבאי ראשי, לבחינת הצעדים שיש לנקוט עקב הממצאים שהועלו. מפקדת פרקליט צבאי ראשי הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1991, כי הורתה על קיום בדיקה בנושא.

2. היחידות היקצו את ימי מילואים תמורת השתתפות אמנים בעצרות מתוך ימי מילואים שהן קיבלו למטרות שונות. לדעת ראש מדור הפקות במקח"ר, הקצאה שנתיית של ימי מילואים למקח"ר

לצרכים אלה, תאפשר לה הפעלה יעילה יותר של האמנים במילואים. משרד מבקר המדינה הציע לאכ"א לבחון הצעה זו. אכ"א הודיע, כי ההצעה מקובלת על מקח"ר, והיא תידון במסגרת עבודת מטה בנושא.

3. לאירועים מוזמנים לעתים גם אזרחים. מקח"ר הסבירה, כי חלק מהאמנים מתנגדים להופיע בפני קהל אזרחי במסגרת שירות המילואים שלהם, משום שאותו קהל מהווה יעד להופעותיהם האזרחיות, ופרנסתם עלולה להיפגע.

הפרקליטות הצבאית הראשית התייחסה לנושא זה ב-1984 וב-1988. לדעת הפרקליטות, הכלל המנחה הוא, כי בהופעה למען צה"ל, בהתאם לצרכיו ולמטרותיו, ותוך כדי שמירה על האופי והמסגרת הצבאיים של האירוע, מותרת נוכחות אזרחים. אם מדובר בעצרת בהיקף גדול, כאשר מספר האזרחים המשתתפים בה גדול בהשוואה למספר החיילים, ראוי לדעתה כי צה"ל יעדיף מטעמים ציבוריים לשלם לאמנים, במקום לזמן אותם במסגרת שירות מילואים. במקרה כזה מתעורר ספק בדבר צביונו הצבאי של האירוע, שיקול שגם בו יש להתחשב.

מקח"ר מקיימת הסדר לא כתוב עם האמנים, ועל פיו זכאים אמנים לסרב להופיע, במסגרת שירות המילואים, באירוע שחלק מהמשתתפים בו הם אזרחים. מבקר המדינה העירה, שלדעתה ההסדר אינו תואם באורח מלא את חוות הדעת של הפרקליטות הצבאית הראשית שצוינה לעיל, ומן הראוי להוציא בתיאום עמה נוהל בנושא, משום שהיעדר נוהל עלול לגרום לתקלות.



מן הממצאים עולה, כי מדיניות אכ"א לעריכת אירועים חגיגיים מרכזיים לא קוימה במקרים רבים. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בכך שגורמים, אשר לא היו רשאים לקיים עצרות, קיימו אירועים כאלה; בקבלת תרומות של אמצעים לעריכת אירועים מגורמים אזרחיים בלי אישור; באי-קביעת מסגרות תקציביות ובהיעדר פיקוח נאות על התכנים ועל העלויות. לדעת מבקר המדינה, על אכ"א להבהיר את הנחיותיו בנושא, לקבוע מסגרת תכניתית ותקציבית ברורה לאירועים שונים, ולהפעיל כלי בקרה נאותים להבטחת מימוש המדיניות.

עוד דרוש לקבוע כללים לזימון אמנים להופעה באירועים חגיגיים, במסגרת שירות המילואים שלהם, כך שיעלו בקנה אחד עם המתחייב משמירה על אמות מידה ראויות וסדרי מינהל תקין.

בעקבות הביקורת החל אכ"א בעבודת מטה בנושא אירועים חגיגיים בצה"ל. בפברואר 1991 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי גובשה הצעת נוהל המתייחס לכל הנושאים, שבהם העלתה הביקורת ליקויים. הנוהל נמצא בשלב ראשוני של עבודת מטה, והוא צריך לקבל את אישורם של הגורמים המוסמכים.

היערכות צה"ל נוכח הגידול במחזורי הגיוס

ריכוז ממצאים

לשנים 1988-1994 נחזה גידול כולל של כ-13% במספר המתגייסים. גידול נוסף צפוי החל ב-1991, כתוצאה מהעלייה הגדולה.

א. בדיקת תחזיות הגיוס לשנים 1988-1990, מול הגיוס בפועל, הצביעה על הצורך בבחינת מודל החיזוי.

ב. צה"ל בוחן את האפשרות לקיצור שירות החובה של גברים ושל נשים. עד מועד סיום הביקורת נבחנו רק חלק מההשלכות של קיצור השירות של גברים הנוגעות לצה"ל ולמערכת הביטחון, וטרם נבחנו ההשלכות הכלכליות והחברתיות של קיצור השירות בהיבט הלאומי.

ג. צה"ל ערך עבודת מטה על היקף גיוס העולים בשנים הבאות ובחן את המשמעויות בתחום תכניות כוח האדם, אמצעי הקליטה וסדרי ההכשרה.

ד. מינהל הגיוס ובסיס קליטה ומיון נערכו לטיפול במספר גדול יותר של מתגייסים. חלק מהפתרונות הם ארעיים, ופתרונות קבע נמצאים בשלבי מימוש שונים.



אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) מצביעים על גידול בשנים 1988-1994 בשנתונים של מועמדים לשירות ביטחון (להלן - מלש"ב). על פי תחזיות אגף כוח אדם שבמטה הכללי (להלן - אכ"א), עקב הגידול בשנתונים, יגדל מספר המתגייסים מ-1988 עד 1994 ב-13% ומספר המתגייסות ב-12.6%.

בתקופה מארס עד ספטמבר 1990 בדק משרד מבקר המדינה את השפעת הגידול במחזורי הגיוס על תכניות כוח האדם, על סדרי הגיוס ועל סדרי הקליטה. הביקורת נערכה באגף התכנון (להלן - אג"ת) ובאכ"א, במינהל הגיוס ובבסיס קליטה ומיון. נבדקו: בסיס הנתונים, שעל פיו נקבעות תחזיות הגיוס; היעדים שהוצבו נוכח הגידול ומימושם; ההתארגנות של מינהל גיוס ושל בסיס קליטה ומיון לקליטה מוגדלת; וכן השלכות אפשריות מהגידול על אורך שירות החובה ועל גיוס מועמדים בעלי נתוני השכלה נמוכים או קשיי הסתגלות. עוד נבדקה עבודת המטה, שבה בחן צה"ל את השפעת העלייה על תכניות כוח האדם ועל סדרי הגיוס ועדכונם, בהתאם.

תחזיות גיוס

1. לביצוע תחזיות הגיוס דרושים לאכ"א נתונים על שנתוני לידה של גברים ונשים. אכ"א מקבל מדי שנה מלמ"ס אומדן של סך כל תושבי מדינת ישראל, שנולדו בשנה גריגוריאנית נתונה (ילידי הארץ או עולים חדשים, שלא מלאו להם 16 שנים בעת עלייתם ארצה). כמו כן מקבל אכ"א מרשם התושבים של משרד הפנים קובץ הממוין לפי שמות, שממנו הוא מאתר את אוכלוסיית המלש"בים. קיימת סטייה בין אומדני למ"ס לבין נתוני מרשם התושבים, בין היתר, כיוון שבאומדן של למ"ס לא מופיעים חייבי גיוס שהיגרו מהארץ; ולעומת זאת מופיעים באומדן זה חייבי גיוס שהם תושבים ארעיים. על פי נתוני אכ"א, היחס במוצע בין נתוני מרשם התושבים לבין אומדני למ"ס עומד, בשנים 1979-1988, על 1.03. על כן מעדכן אכ"א את אומדני למ"ס על ידי הגדלתם בשיעור של 3%, כדי להגיע לשנתון בסיסי, שעליו תתבסס תחזית הגיוס הרב שנתית. בשנת 1988 היו נתוני מרשם תושבים על העתידים להתגייס ב-1989 גבוהים בכ-1,000 גברים לעומת תחזית הגיוס על פי נתוני למ"ס, וזאת בנוסף לשיעור המתוקן של 3%. גם לגבי תחזית הגיוס לשנת העבודה 1990 התגלו הפרשים.

תחזית הגיוס מתבססת על גודל השנתון העומד להתגייס בניכוי מלשבי"ם שאינם מתגייסים, ששיעורם נקבע על פי אומדן. בשנת 1988, לדוגמה, לא גויסו 14.5% מהגברים (5.1% - דחיית גיוסם של תלמידי ישיבות; 5% - שהייה בחו"ל; 2.8% - סיבות רפואיות; 1.6% - נתוני איכות נמוכים). מקרב הנשים לא גויסו כ-32% (22% - נשים דתיות; 4% - שהייה בחו"ל; 3% - נתוני איכות נמוכים; 2% - נשים נשואות; 1% - סיבות רפואיות).

השוואת הגיוס בפועל בשנים 1988 ו-1989 לתחזיות הגיוס, כפי שבאו לידי ביטוי בתכניות הרב-שנתיות (התכנית לשנים 1986-1995 והתכנית לשנים 1988-1997, שבאה במקומה) העלתה, כי התחזיות בתכנית הרב-שנתית הראשונה היו נמוכות בארבעה עד חמישה אחוזים לעומת הגיוס בפועל. גם התחזיות בתכנית הרב-שנתית השנייה, שנערכו סמוך למועד הגיוס בפועל, היו עדיין נמוכות בכ-1.5% ו-2.3% לעומת הגיוס בפועל.

הפערים שנוצרו בין הגיוס בפועל לבין התחזיות, כמפורט לעיל, נובעים בחלקם מדרך העיבוד של נתוני למ"ס, ובחלקם מגורמים בלתי ברורים. כתוצאה מכך הצביע מבקר המדינה, שמן הראוי שאכ"א יבחן את תקפות המודלים, שעל פיהם הוא עורך את תחזיותיו. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1991, כי המודל נבחן ונמצא תקף. עם זאת, התקבלה ההמלצה לצבור נתונים על שיעורם של אלה שאינם מתגייסים אחת לחצי שנה, במקום אחת לשנה, כפי שהיה מקובל עד לבחינת המודל. צבירת הנתונים אחת לחצי שנה עשויה לשפר את התחזיות.

2. תחזית המספר הממוצע של חיילים בשנה (להלן - המצבה הממוצעת) מתבססת על היקף הגיוס השנתי החזוי ועל תחזית שיעור הנפגעים מצה"ל במהלך שירותם. פילוג המצבה הממוצעת לפי מערכים (מערך איכות¹, מערך טכני ומערך מינהלה) הוא תהליך המושפע מהכמות ומהאיכות של מקורות כוח האדם העומדים לרשות צה"ל, מהגדרת הצרכים ומקביעת סדרי עדיפות לאיזון התקנים במערכים השונים. השילוב בין גורמים אלה קובע את היקפו של כל מערך.

אג"ת בשיתוף עם אכ"א קבעו במאי 1988 את שלבי התכנון הראשונים של התכנית הרב-שנתית לשנים 1988-1997, ובהם פורטה ההתפלגות לפי מערכים לשנים 1988-1992. שלושה חודשים לאחר מכן, באוגוסט 1988, הגיש אכ"א תחזית חדשה של התפלגות המצבה הממוצעת, שכולט בה גידול בחלקו היחסי של מערך המינהלה מ-25% ל-28.8%. מקובל לראות בגידול במערך המינהלה מיצוי פחות טוב של מחזורי הגיוס. בפברואר 1989 פרסם אג"ת תחזית מתוקנת, ובה הוקטן חלקו של מערך המינהלה וגדל במקצת חלקו של המערך האיכותי. התפלגות המצבות בפועל בשנת 1989 קרובה מאוד לתחזית מפברואר 1989. תכנון אג"ת לשנת העבודה 1990 קובע את חלקו של מערך המינהלה ל-25.4%; ובכך יש שיפור נוסף.

תכניות רב-שנתיות

על בסיס תחזיות הגיוס והמצבות הממוצעות החזויות, נבנתה תכנית רב-שנתית, שנגזרה ממשיות צה"ל ומפוטנציאל כוח האדם, שיעמוד לרשות צה"ל בתקופת התכנון. התכנית הרב-שנתית קבעה יעדים והנחות יסוד, כדלקמן:

1. הגידול החזוי במצבות ממוצעות בתקופת התכנון יאפשר צמצום הפער לתקנים הקיימים במערך הסדיר (סגירת כל הפערים אינה צפויה, נוכח הגידול בצרכים החזויים).
2. יבוטלו חלק מתקני שירות מילואים פעיל (להלן - תקני שמ"פ), שנועדו למלא פערים בשירות חובה, וכפועל יוצא - יצומצם מספר ימי המילואים.
3. ייעשה מאמץ לשילוב נשים במקצועות רבים ככל האפשר, לרבות מקצועות טכניים.
4. משך שירות החובה של גברים ונשים בצה"ל לא ישתנה לאורך שנות התכנון (לפחות עד שנת 1992).

משרד מבקר המדינה בחן את אופן מימוש היעדים, שהוצבו לניצול המקורות הנוספים, כמפורט להלן:

1. **צמצום פערים**: הפער בין המצבות לתקנים הסתכם ב-1988 - בתחילת התכנית הרב-שנתית - באלפי גברים. בחמש השנים הראשונות של התכנית (עד 1992) נחזתה תוספת של כוח אדם, אך במקביל תוכננה גם תוספת של תקנים. תוספת התקנים נועדה למשימות הבאות: המרת תקני שמ"פ לסדיר; היערכות ביהודה, שומרון וחבל עזה; וקליטת אמצעי לחימה חדשים. שתי המשימות העיקריות היו: המרת התקנים והיערכות ביהודה, שומרון וחבל עזה.

¹ מערך איכותי כולל מקצועות לחימה, קצונה וכן מקצועות אחרים, כמו התרעה ובקרה.

מעיון בנתוני איוש התקנים במערכים השונים בשנים 1988-1990 מתברר, כי אמנם חל בהם שיפור: במערך הלחימה מ-97% ל-100% ובמערך הטכני מ-81% ל-89%. מערך המינהלה היה מאויש במלואו, ולא חל שינוי בעניין זה. עם זאת התברר, כי היחס בין המערכים אינו משתנה משמעותית, וכי חלקו של מערך המינהלה לא ירד יחסית למצב שהיה. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1991, כי הגידול במערך המינהלה הינו תוצאה מחלקם של החיילים בעלי נתונים נמוכים בגידול השנתונים, ונובע בין היתר מההחלטה שלא להעלות את סף הגיוס (בעניין זה ראה להלן).

2. **ימי מילואים:** הגידול במצבה הממוצעת איפשר צמצום תקני שמ"פ וצמצום בימי מילואים לתעסוקה מיבצעית. בתכנית הרב-שנתית תוכנן חיטון של כמיליון ימי מילואים. עם זאת עקב ההתקוממות ביהודה, שומרון וחבל עזה, נאלץ צה"ל להגדיל באופן ניכר את הקצאת ימי המילואים. בכל אחת מהשנים 1988-1990 הוקצו עבור ההתמודדות בהתקוממות כ-2.4 מיליון ימי מילואים. התוצאה הסופית היא, שאף על פי שחלה ירידה בהקצאה למשימות הקודמות אף מעבר למתוכנן, סך כל ההקצאה גדל בצורה ניכרת.

3. **חיילות בשירות חובה:** א. הגידול במצבה הממוצעת של נשים, והפוטנציאל האיכותי הגבוה של החיילות, חייב התארגנות מתאימה, כדי שניתן יהיה להפיק מכך תועלת מירבית. בשנים 1988-1990 גדלה המצבה הממוצעת. בתכנית הרב-שנתית נקבעו היעדים להחלפת תקני קבע, תקני חובה של גברים ותקני שמ"פ בתקני חיילות.

על פי נתונים שריכזו אג"ת, לבקשת משרד מבקר המדינה, אמנם הופנו חיילות ליעדים הבאים: החלפת תקני חיילים, החלפת תקני שמ"פ והמרות של תקני קבע. כך, לדוגמה, במסגרת ההיערכות ביהודה, שומרון וחבל עזה התקיימה פעילות עניפה להרחבת מסגרות קיימות ולהקמת גופים חדשים: מאות חיילות שובצו לתפקידים שונים במפקדות, במתקני כליאה, בפרקליטות הצבאית ובדובר צה"ל; שיבוץ זה בא במקום תקני קבע, תקני שמ"פ ותקני חיילים. חלק נוסף של הגידול נועד לכסות את תקופת השהייה של החיילות הנוספות בקורסים למיניהם.

ב. צה"ל מקצה חיילות, על פי הסדרים שונים, למשרד הביטחון, למשטרת ישראל, למשרד החינוך והתרבות ולמשרד הבריאות. בשנים 1988-1990 היקפה צה"ל תוספת של מאות חיילות, רבע מהן ליחידת המורות של משרד החינוך והתרבות במשימות הקשורות בקליטת העלייה. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1991, כי סוכם על הקצאת מאות חיילות נוספות לסיוע במשימות הקשורות בקליטת העלייה.

פטור בשל נתונים אישיים בלתי מספיקים

על פי חוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986, (להלן - החוק) רשאי שר הביטחון בצו, אם ראה לעשות כן מטעמים הקשורים בהיקף הכוחות הסדירים או כוחות המילואים של צבא ההגנה לישראל, או מטעמים הקשורים בצורכי החינוך, ההתיישבות הביטחונית או המשק הלאומי או מטעמי משפחה או מטעמים אחרים, לפטור, בין היתר, יוצא צבא מחובת שירות סדיר, או להפחית את תקופת שירותו.

צה"ל נוהג לפטור מגיוס מועמדים לשירות ביטחון, שנתונייהם מתחת לרמה שנקבעה על ידיו, כגון: בעלי השכלה נמוכה או בעלי קשיי הסתגלות (להלן - סף גיוס).

צה"ל ער לצדדים החיוביים והשליליים בקביעת סף גיוס. מחד גיסא, קיים הרצון לממש את זכותו ואת חובתו של כל אזרח לשרת בצה"ל, כפי שביטא זאת שר הביטחון, בתשובה להצעה לסדר היום, שהגיש חבר הכנסת רענן כהן במאוס 1989: "... כל מי שנמצא כשיר לשירות, למעט אלה שסיכוייהם להשתלב בשירות הצבאי נמוכים מאוד, מגויסים. במדיניות זו לא חלו שינויים בשנה האחרונה ... הנחיתי את צה"ל, להקפיד על כך, שכל מי שמתאים ורוצה לשרת, יגויס לצבא. הנחיה זו נשמרת על ידי צה"ל". מאידך גיסא, קיים בצה"ל קושי להתמודד עם אוכלוסיות, שסיכויי השתלבותן בצה"ל נמוכים.

כאמור לעיל, שיעור הבלתי מתגייסים בשל סף הגיוס הינו נמוך. בשנים 1988 ו-1989 לא גויסו מועמדים לשירות ביטחון, בשל היותם מתחת לסף הגיוס, כמפורט להלן:

שנת עבודה	גברים	נשים	ס"ה
1988	741	1,012	1,753
1989	1,068	1,353	2,421

בדצמבר 1988 החליט ראש אכ"א על החמרה מסוימת באמות המידה, שהיו קיימות בעניין אי גיוסם של גברים בשל נתונים אישיים בלתי מספיקים. עוד החליט ראש אכ"א על איתור חיילים בשירות חובה, שתפקודם ברמה נמוכה, במגמה לשחררם לפני תום השירות. ב-1989 אותרו 4,553 חיילים כאלה, ומהם פוטרו במהלך השירות 797 חיילים, לאחר דיונים בוועדות העוסקות בכך.

בינואר 1990 החליט הרמטכ"ל על אי העלאת סף הגיוס, ועל המשך הפעילות לפליטה משירות של חיילים בלתי מועילים, על פי אמות מידה של עריקות, נפקדות ותקופות מחבוש, כפי שייקבעו על ידי אכ"א. ב-1990 אותרו 2,701 חיילים, שתפקדו ברמה נמוכה, ועד נובמבר 1990 פוטרו מהשירות 199 חיילים.

קיצור משך השירות

החוק קובע, כי יוצא צבא, גבר, שנקרא להתייצב לשירות סדיר, חייב בשירות סדיר של 30 חודשים - אם הוא נקרא להתייצב לשירות סדיר, כשהוא באחד הגילים שמשמונה עשרה עד עשרים ושש; יוצא צבא, אשה, חייבת בשירות סדיר של 24 חודשים, בין היתר, אם היא נקראה להתייצב לשירות סדיר, כשהיא באחד הגילים שמשמונה עשרה עד עשרים ושש. לאחר מלחמת ששת הימים הוארך משך השירות הסדיר של גברים בשישה חודשים.

1. בתחילת 1989 בחן אכ"א את השפעת קיצור שירות החובה של הגברים. נבחנו אפשרויות קיצור השירות בשנים 1992 עד 1994 והשפעתן על המצבה הממוצעת עד שנת 2005. המסקנות היו, כדלהלן:

א. בהנחת יסוד, שרוצים לשמור על הרמה התפעולית של שנת העבודה 1987, ניתן לקצר את השירות בשישה חודשים החל משנת העבודה 1992.

ב. אם רוצים לשמור על רמה תפעולית של שנת העבודה 1988, שהיא גבוהה יותר עקב אירועי ההתקוממות ביהודה, שומרון וחבל עזה, ניתן לקצר את אורך השירות בשלושה חודשים החל משנת 1992.

ג. לדעת עורכי הבחינה, קיצור השירות מבטל את היעדים, שעל פי התכנית הרב שנתית אמורה הייתה לתרום התוספת בכוח אדם, כמו צמצום הפער לתקנים הקיימים במערך הסדיר.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1991, כי אג"ת, בתיאום עם אכ"א, מקיים עבודת מטה לבחינת השפעת קיצור שירות החובה של החיילים, בהנחה שרוצים לשמור על הרמה התפעולית של שנת העבודה 1990.

2. באוגוסט 1990, במהלך הביקורת, הינחה הרמטכ"ל את אג"ת לבחון גם את המשמעויות של קיצור שירות החובה של נשים. אג"ת החל בעבודת המטה בספטמבר 1990 והמליץ, כהמלצת ביניים עד סיום עבודת המטה בנושא, על קיצור שירות מינהלי (קיצור שבו לכל חיילת יוקדם מינהלית השחרור לשבוע האחרון של החודש, שקודם לתאריך השחרור המקורי) החל מפברואר 1991. בסוף דצמבר 1990 אישר הרמטכ"ל המלצה זו. נמשכת עבודת המטה לגיבוש המלצות נוספות.

3. לקיצור משך השירות השלכות רבות, מבחינת אופן מילוי משימות צה"ל, ומבחינת תקציב הביטחון, וכן השלכות חברתיות וכלכליות ברמה הלאומית. לדוגמה: השפעה על אורך שירות

המילואים ועל בניית מערך המילואים; השפעה על זמני הכשרה במקצועות צבאיים שונים; השפעה על היקף שירות הקבע, שיגדל בחלק מהמקצועות, כדי למלא מקומם של חיילי הסדיר, ולכך השלכות תקציביות; והשפעה על המשק האזרחי וכלכלת המדינה.

הביקורת העלתה, כי עד מועד סיום הביקורת, בספטמבר 1990, בחן צה"ל את השלכות של קיצור השירות של גברים בנוגע לתקנים חלופיים של חיילים בשירות קבע וחיילי מילואים ובנוגע לתוספת הכשרת כוח אדם בשירות חובה. צה"ל טרם בחן את ההשפעה של קיצור השירות על אורך שירות המילואים ועל בניית מערך המילואים, ובמיוחד טרם נבחנו ההשלכות הכלכליות והחברתיות בהיבט הלאומי. לדעת מבקר המדינה, יש להשלים את הבחינה על כל היבטיה ולהביא את ממצאיה להחלטת ראשי מערכת הביטחון ולהחלטת הממשלה.

היערכות מינהלית

משרד מבקר המדינה בדק את היערכות מינהל הגיוס ובסיס הקליטה והמיון לגידול במחזורי הגיוס. להלן הממצאים:

1. **מינהל הגיוס**: מינהל הגיוס אחראי לביצוע חוק שירות הביטחון בכל הקשור להליכי הגיוס. ועדה פנימית, שמינה אכ"א לבחינת המשמעויות הנובעות מגידול השנתונים, הגישה את המלצותיה במאי 1986. עיקרי ההמלצות נגעו לבינוי, למיכון ולתוספת כוח אדם.

א. הוועדה קבעה, כי לשכות הגיוס בירושלים, בתל השומר ובחיפה אינן נותנות מענה לצרכים הגדלים. בעקבות המלצות הוועדה, הורחב כושר הקליטה של לשכות הגיוס בתל-השומר ובחיפה. בנוגע ללשכת הגיוס שבירושלים, הומלץ לבנות לשכת גיוס חדשה. בנובמבר 1987 הוחל בטיפול בנושא ונערכו דיונים. נבחנו בהם אפשרויות שונות למציאת פתרונות (בנייה או השכרה). עד מועד סיום הביקורת, בספטמבר 1990, לא חלה התקדמות משמעותית, שתביא לפתרון בטווח הנראה לעין. במצב הקיים לשכת הגיוס בירושלים אינה קולטת את האוכלוסייה בצורה הולמת, ואינה מסוגלת לבצע חלק מהתהליכים המתבצעים בלשכות אחרות. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1991, כי אג"א עוסק בתכנון קומה נוספת על המבנה הקיים.

ב. הוועדה המליצה להשלים עד 1988 פרויקט מיכון, שהחל כבר בשנת 1984 והתעכב בגין בעיות תקציב וכוח אדם מקצועי. הביקורת העלתה, כי מאוגוסט 1989 הוכנסו בהדרגה ללשכות הגיוס מערכות המחשוב הדרושות, ועד סוף שנת העבודה 1990 אמורות המערכות העיקריות להיות מוכנות להפעלה. בספטמבר 1990 הוחל בפעילות למחשוב הלשכה בירושלים. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1991, כי מערכת המחשוב פועלת בלשכה שבירושלים החל מדצמבר 1990.

ג. החל מאוקטובר 1989 בחן צוות של אג"ת את המשמעויות בתחום תקני כוח אדם, הנובעות מהגידול במחזורי הגיוס. הגידול הנוסף הצפוי עקב העלייה חייב את הצוות לערוך בחינה נוספת. ההמלצות הוגשו באוקטובר 1990, ובעקבותיהן נוספו 272 תקנים למינהל הגיוס.

2. **בסיס קליטה ומיון**: צוותים של אג"ת ושל אכ"א בחנו בשנים 1986-1990 את המשמעויות הנובעות מהגידול במחזורי הגיוס, והנוגעות למערכת הקליטה והמיון. נקבעו תקני כוח אדם, צורכי מיכון ושיטות עבודה, שיאפשרו פעולת קליטה בקיבולת הנדרשת. הוחלט להתחיל במימוש התכנית בתחילת שנת העבודה 1990; ולבסיס קליטה ומיון נוספו 134 תקני כוח אדם.

אג"א, בשיתוף עם מפקדת בסיס קליטה ומיון, גיבשו תכניות למתן פתרונות בתחומי המגורים, המטבחים והאפסנאות. השלב הראשון של מימוש פתרונות אלה אמור להסתיים בסוף 1990; בדצמבר 1990 אמורה להסתיים הרחבת חדרי האוכל, ובמהלך שנת העבודה 1990 נעשית הגדלה הדרגתית של מספר מקומות הלינה. פתרונות אלה אמורים לתת מענה על הצרכים הצפויים עד 1994. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1991, כי נעשות פעולות להרחבת חדרי האוכל ולהקמת מאהל נוסף.

אג"א גם גיבש תכנית לתוספת של בינוי לחדרי מיון, לסככות המתנה ולמחסנים. עד מועד סיום הביקורת עדיין לא נמצא מקור תקציבי למימוש תכנית זו.

השפעת העלייה

בהתאם להנחיות הגיוס, שהיו תקפות במועד הביקורת במאי 1990, יגויס עולה חדש לשירות חובה לא מוקדם מ-12 חודשים מיום הגיעו לארץ. עולה חדש, אשר בהתאם לגילו ולמצבו המשפחתי חייב בשירות מילואים בלבד, יגויס לצה"ל לא מוקדם מ-24 חודשים מיום הגיעו ארצה, ואילו בני 39 עד 44 ישרתו בהג"א. עולה שהגיע ארצה בגיל 45 עד 53, יגויס להג"א רק אם יבקש זאת ויימצא כשיר לשירות ביטחון. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1991, כי יגויסו לשירות מילואים רק עולים, אשר עלו ארצה עד גיל 39.

1. ביולי 1989 החל המטה הכללי בעבודת מטה להיערכות מבחינת קליטה, הכשרה ויעדי שיבוץ.

תחזיות גיוס פורסמו על ידי אכ"א החל מדצמבר 1989 ועודכנו מספר פעמים, בשל הקושי בחיזוי הנובע משינויים בתחזיות העלייה. תחזית ממאי 1990 התייחסה למספר חלופות על פי מספר העולים הצפוי.

יצוין, כי על פי התחזיות לשנים 1992-1995, כ-87% עד 93% מהגברים המתגייסים לשירות חובה ישרתו בין 24 ל-36 חודשים. השאר יתגייסו לתקופות שירות של 12 עד 18 חודשים.

2. אג"ת, בשיתוף עם אכ"א, בחן את המשמעויות מבחינת סד"כ צה"ל והתפלגות השיבוץ בחובה ובמילואים, וגיבש עקרונות לתכנון לשנים 1991-1995. במקביל מתבצעת, כאמור, עבודת המטה לבחינת קיצור השירות של חיילים וחיילות עקב הגידול המצטבר הן כתוצאה מהריבוי הטבעי והן כתוצאה מהעלייה.

3. עבודת צוות הבדיקה של אג"ת, שנערכה במינהל הגיוס בנוגע למשמעויות בתחום תקני כוח אדם, הנובעות מהגידול במחזורי הגיוס, ושהסתיימה כאמור באוקטובר 1990, נותנת מענה גם לנושא העלייה. בנוגע לבסיס קליטה ומיון - מימוש סיכומים ותכניות, שהתגבשו בנושא הגידול במחזורי הגיוס, יהווה מענה גם לחלק גדול מצורכי גיוס העולים לשירות חובה.

4. ביוני וביולי 1990 נערכה באג"ת עבודת מטה, במטרה לאתר את ההשפעה החזויה של העלייה על צורכי ההכשרה. נמצא, כי דרושה הגדלת קיבולת בהדרגה, עד 1994, באלפי מקומות אימון והכשרות המשך ובמסגרות פלוגתיות לטירונות. גובשו הצעות הנוגעות להעתקה ולהרחבה של בסיסים קיימים וכן להקמת בסיס טירונות מרכזי נוסף לחיילים העוברים טירונות בשלב המקצועי הנמוך ביותר.



צה"ל קבע יעדים לשימוש בתוספת כוח האדם נוכח גידול במחזורי הגיוס, ובעיקר צמצום הפער בין מצבות לתקנים, וכתוצאה מכך גם צמצום ימי המילואים, שנדרשו לכיסוי פער זה. הממצאים מצביעים על כך, שהיעדים הושגו במידה ניכרת.

לדעת מבקר המדינה, יש להשלים את בחינת עניין קיצור השירות על כל השלכותיו, נוכח צורכי הביטחון, מחד גיסא, ונוכח צורכי המשק, מאידך גיסא, ולהביא את הממצאים לדיון ולהחלטה בממשלה.

מתקן כליאה "קציעות"

נוכח מספרם הרב של כלואים (אסירים ועצירים) מפירי סדר, תושבי האזורים יהודה ושומרון וחבל עזה, הקים צה"ל מתקני כליאה המיועדים להחזקתם, בנוסף לאלו הנמצאים באחריות שירות בתי הסוהר. בתחום מדינת ישראל מפעיל צה"ל שני מתקני כליאה להחזקת כלואים מאזורים אלה; באזור יהודה ושומרון (איו"ש) (להלן - האזור) חמישה מתקנים; ובחבל עזה (אזח"ע) שני מתקנים.

בתקופה שבין החודשים מאי עד יולי 1990 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את מתקן הכליאה "קציעות" (להלן - קציעות), המצוי בתחום מדינת ישראל. נבדקו נוהלי קליטתם, תנאי כליאתם של הכלואים במתקן וכן סדרי אבטחת המתקן. בדיקה זו היא המשך לבדיקה במתקני כליאה לעצירים מאזור יהודה ושומרון, שנערכה בשנת 1989 ושמצאיה פורסמו בדוח 40 (עמ' 835).

על מתקן הכליאה קציעות חלות "הוראות קצין משטרה צבאית ראשי להחזקת כלואים מאיו"ש ואזח"ע במתקני כליאה של צה"ל" (להלן - ההוראות). לעניין מתקני הכליאה בתחום מדינת ישראל מחייבות ההוראות המבוססות על החוק ועל התקנות בעניין זה, ועל תקנות השיפוט הצבאי (בתי סוהר צבאיים), התשמ"ז - 1987, בשינויים המחויבים.

במתקן מוחזקים כלואים מאזור יהודה ושומרון - אסירים ועצירים מינהליים, ומאזור חבל עזה - אסירים, עצירים ועצירים מינהליים¹. החזקתם של עצירים מינהליים במעצר בישראל היא על פי תקנות סמכויות שעת חירום (מעצרים) (תנאי החזקה במעצר מינהלי), התשמ"א - 1981. תנאי החזקתם של עצירים אלה שונים מתנאי החזקתם של שאר הכלואים, וזאת כמתחייב ממעמד המיוחד.

מתקן הכליאה קציעות, המצוי בשטח מדינת ישראל, שימש בעבר כמתקן כליאה לחיילי צה"ל (בית סוהר צבאי 397). במאוס 1988 קבע הרמטכ"ל, כי בית סוהר זה ובתי הסוהר הסמוכים לו (בתי הסוהר הצבאיים קציעות א' וקציעות ב') "ישמשו כמקום בו יכלאו אסירים תושבי יו"ש ואזח"ע, אשר נידונו בבית משפט צבאי והוטל עליהם עונש מאסר, ואשר הובאו לישראל לשם ריצוי העונש, וכן עצירים ועצירים מינהליים תושבי יו"ש ואזח"ע, הנמצאים במשמורת צה"ל, ואשר הובאו לישראל לצורך החזקתם במעצר".

המתקן מופעל באחריות פיקוד הדרום המונחה מקצועית על ידי מפקדת קצין משטרה צבאית ראשי (להלן - מקמצ"ר). המתקן מחולק לחמישה גושים המהווים, כל אחד בפני עצמו, יחידת כליאה עצמאית, וכל גוש מחולק לחלקות. ביוני 1990 הוחזקו במתקן כ-6,200 כלואים, כמחציתם מאזור יהודה ושומרון, וכמחציתם מאזור חבל עזה.

1. קליטה ורישום של כלואים

עם הגעת כלוא למתקן נבדקות אסמכתאות כליאתו, והוא נדרש להפקיד כספים וחפצי ערך הנמצאים ברשותו. רשם הקליטה מפרט על גבי טופס ההפקדה את החפצים שהופקדו, ומכניסם לשקית מיוחדת לכך הנסגרת על ידי רוכסן. הכלוא נדרש לחתום על טופס ההפקדה לראיה, כי הרשום מוסכם עליו. השקיות מוחזקות בארון נעול עד לשחרור בעלי התכולה. בדוח שנתי 40 העירה מבקר המדינה, כי טופס ההפקדה כתוב בשפה העברית בלבד, ולפיכך עלול הכלוא לחתום על מסמך, שתוכנו אינו נהיר לו. בעקבות הביקורת, הופק טופס הפקדה חדש, ובו מפורטים כל החפצים שברשות הכלוא בעברית

¹ אסירים - אלה שנידונו למאסר בבית משפט צבאי באזור; עצירים - אלה שהוצאו נגדם פקודות מעצר או צווי מעצר באזור, למעט עצירים מינהליים; עצירים מינהליים - אלה שנעצרו במעצר מינהלי לפי הוראות חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט - 1979, או לפי הוראות הצו בדבר הוראות ביטחון, (יהודה ושומרון) (מס' 378), תשל"ל - 1970, או לפי הוראות הצו בדבר מעצרים מינהליים (הוראת שעה) (יהודה ושומרון) (מס' 1229), התשמ"ח - 1988.

ובערבית. בעת עריכת הביקורת הנוכחית בקציעות היה עדיין בשימוש הטופס הישן. בדצמבר 1990 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי נופק למתקן קציעות טופס פיקודן בשפה העברית ועם תרגום לערבית.

בזמן הקליטה בודק רופא את הכלוא, כדי לעמוד על מצבו הבריאותי ועל כשירותו לשהות במתקן, וכעדות על מצבו הפיזי של הכלוא אותה שעה. הרופא הבודק רושם את תוצאות הבדיקה על גבי טופס המיועד לכך, והמתוּיֵק בתיקו האישי של הכלוא. בעת הביקורת שערך משרד מבקר המדינה רושם הרופא, שקלט את הכלואים, את הערותיו על מצבו הבריאותי של הכלוא על גבי הטופס, אולם לא רושם במשבצות המיועדות לכך את שמו ואת פרטיו של הכלוא, ואת הפרטים המזהים שלו עצמו. בשלב מאוחר יותר, עם קליטתו באחד הגושים, נבדק הכלוא ביסודיות על ידי רופא במרפאת הגוש. רופא זה אמור לטפל בכלוא בכלוא במשך שהותו בגוש. בדצמבר 1990 הודיע צה"ל, כי רישום פרטי הכלוא והרופא מתנהל לפי ההוראות.

עם קליטתו במתקן מקבל הכלוא מערכת בגדים, ציוד שינה, כלי אוכל וכלי רחצה. בשלב זה מפקיד הכלוא את פריטי הלבוש, שאיתם הגיע, למשמורת במפקדת הכלא. בעת שהותו במתקן ניתנת לכלוא אפשרות לכבס את הבגדים שנופקו לו.

בהתאם להוראות, על הכלוא לקבל "תעודת זיהוי עציר", והוא חייב לשאתה כל זמן שהותו במתקן. הביקורת העלתה, כי לכלואים בקציעות לא הונפקה תעודה זו, כנדרש. בעקבות הביקורת הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי החל מספטמבר 1990 מבוצעת ההנחיה הלכה למעשה.

2. דיווח על מעצר ועל מקום מעצר

באוגוסט 1989 הוגשה לבית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, עתירה² בעניין אי מתן הודעות לקרובי משפחה על המעצר ועל מקום המעצר של עצירים תושבי האזורים. בפסק הדין, שניתן ב-21.11.89 קבע בית המשפט העליון, כי "חובת הודעה זו הינה פועל יוצא מזכות יסוד הנתונה לאדם שנעצר כדת וכדין, על ידי השלטונות המוסמכים, שאלה יביאו את דבר מעצרו ומקום מעצרו לידיעת קרוביו, זכות זו טבעית היא ונגזרת היא מכבוד האדם ומעקרונות הצדק הכלליים, ונתונה היא הן לעציר עצמו והן לקרוביו". בספטמבר 1989, במסגרת דיון בעתירה, מסרה מנהלת מחלקת הבגצ"ים בפרקליטות המדינה לבית המשפט, כי הוצא נוהל בכל אחד מן האזורים שעניינו "הודעה על מעצר למשפחות העציר ולצלב האדום".

בעקבות הודעת הפרקליטות, קבע בית המשפט העליון בהחלטתו, כי נחה דעתו שמכלול הוראות הנוהל האמורות יש בהן כדי לייעל את דרכי ההודעה לקרובי העצירים בדרך ראויה וסבירה.

בין יתר ההוראות של הנוהל, הנוגעות למתקן הכליאה קציעות: א. מתן גלויה לכל כלוא בעת קליטתו במתקן, שבאמצעותה הוא יכול להודיע לבני משפחתו על מקום הימצאו; ב. דיווח יומי על מצבת העצירים למושלים הצבאיים בנפות המינהל האזרחי ולצלב האדום, באמצעות המינהל האזרחי. ביוני 1990 בדקה הביקורת את יישום הוראות הנוהל על ידי המתקן ומצאה שהן מתבצעות, כנדרש.

3. ביקורים

א. ביקורי משפחות: ביוני 1989 תוקנו פקודות מטכ"ל הדנות בתדירות ביקורי משפחות אצל כלואים בבתי סוהר צבאיים; נקבעה תדירות ביקורים של אחת לחודש לכל כלוא, במקום אחת לשבועיים, כפי שהיה קודם לכן. דא עקא שביקורים אלה אינם מתממשים במתקן קציעות. צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה, כי ביקור משפחות כלואים במתקן חייב להתבצע בתיאום עם המינהל האזרחי במקום מגוריו של הכלוא עקב היותו של המתקן בשטח צבאי, וכי משפחות הכלואים

² בג"ץ מס' 670/89, מוסא יונס מוחמד עודא ואח' נגד מפקד כוחות צה"ל באזור יו"ש ואח'.

מסרבות לתאם את הביקורים עם המינהל האזרחי. זו הסיבה שביקורי משפחה אינם נערכים במתקן. בפברואר 1991 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הוחלט כשלב ראשון עד למיסוד הביקורים, שהם יתקיימו אחת לחודשיים.

ב. **ביקור הצלב האדום:** אחת לשבוע נוהג הצלב האדום לבקר במתקן. מפקדת המתקן מאפשרת לנציגי הצלב האדום לבקר בכל מקום במתקן, להיפגש ולשוחח עם הכלואים ביחידות וללא פיקוח. לנציגי הצלב האדום ניתנת אפשרות לשהות במתקן מ-09:00 עד 15:45. הצלב האדום מספק לכלואים מתקני ספורט, משחקים, פריטי לבוש וסיגירות. יש לו גם אפשרות לקנות ולהעביר לכלואים פריטי מזון שונים, הנרכשים בחנות השקם של היחידה. כמו כן מספק הצלב האדום ספרים, שקיבלו את אישורה של הצנזורה. מדי יום מגיעים למתקן עיתונים, שנשלחו על ידי הצלב האדום, והם נמסרים לכלואים עם הגעתם.

ג. **ביקור עורכי דין:** בעתירה לבית המשפט העליון³, שעניינה, בין היתר, תנאי המעצר במתקן "קציעות", הפנה בית המשפט את תשומת לבו של שר הביטחון לצורך לקבוע דרכים יעילות למעקב ולפיקוח על המתקן. הצעת בית המשפט הייתה, כי שר הביטחון ישקול מינויה של ועדה מייעצת קבועה (להלן - הוועדה), אשר תקיים מעקב מתמיד, ואשר תדווח ותייעץ לשר הביטחון בעניין תנאי הכליאה במתקן כליאה זה. במאי 1989 אכן מינה הרמטכ"ל ועדה מייעצת, כפי שהומלץ על ידי בית המשפט.

באוגוסט 1989 קיימה הוועדה סיור בקציעות ובדקה, בין היתר, את נושא ביקור עורכי הדין אצל כלואים במתקן. בעקבות הסיור ציינה הוועדה, כי תנאי המפגש בקציעות בין עורך דין לכלוא אינם הולמים. הוועדה ציינה, בין היתר, כי לא ניתן לקיים את המפגש בתנאי פרטיות נאותים, וכי עורך הדין נאלץ להמתין זמן רב עד להבאת הכלוא למקום המפגש. עוד ציינה הוועדה, כי אסור שהמצב הקיים יימשך.

באוגוסט 1989 הוגשה לבית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק עתירה⁴, שבית המשפט יחייב את מפקד מתקן הכליאה "קציעות", בין היתר, לאפשר לבא כוח העותר לראותו ולראיינו לאלתר, בלא מחיצה כפולה של רשת וללא מגבלה של זמן. מן המסמכים עולה, כי באת כוח העותר ביקשה למחוק את העתירה לאחר שאפשרו לה להיפגש עם הכלוא, וכן לאחר שנמסר לה, כי נעשית עבודת מטה בנושא פגישות בין עורכי דין לכלואים במתקן קציעות. העתירה נמחקה.

באפריל 1990 הוגשה לבית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, עתירה⁵ למתן צו על תנאי, המורה למשיבים לבוא וליתן טעם, כדלקמן: מדוע לא יתירו קיומן של פגישות בין כלואים בכלא קציעות לעורכי דינם בתכיפות ולמשך הזמן הנראים לעורך הדין, על פי שיקול דעתו המקצועי, כנחוצים לייצוג סביר וראוי של לקוחו; מדוע לא יאפשרו פגישה כאמור בנסיבות המאפשרות שמירה על חשאיות השיחה והמסמכים המוחלפים בין הצדדים לפגישה; מדוע לא תבוטל ההוראה, שלפיה אין מתירים לכלוא בכלא קציעות להיפגש עם עורך דין יותר מפעם אחת בשבוע; מדוע לא תבוטל ההוראה, שלפיה נדרש תיאום של שבעה ימים מראש לצורך פגישה עם כלוא בכלא קציעות.

בתצהיר תשובה מטעם המשיבים, שהוגש לבית המשפט ביוני 1990, עונים המשיבים, כי תנאי המפגש שופרו באורח ניכר מאז הגשת העתירה. המשיבים מציינים, בין היתר, כי הותקן קו טלפון חוץ נוסף, על מנת לקצר ל-48 שעות את הזמן הנדרש לתיאום ביקור עורך הדין; ושופרה שיטת הבדיקה של החבילות שמביאים עורכי הדין לכלואים, כדי לקצר את זמן המתנתם לגמר הבדיקה.

³ בג"ץ מס' 323/88 - אברהים ע/חמיד סג'דיה ואח' נגד שר הביטחון, פסקי דין, כרך מ"ב, חלק שלישי, ע' 801.

⁴ בג"ץ 656/89 מחמד יעקב נובאני נגד מפקד קציעות.

⁵ בג"ץ 1586/90 עימאד יעיש ואח' נגד ראש המטה הכללי של צה"ל ואח' (טרם פורסם).

בספטמבר 1990 הגישו המשיבים לבית המשפט הודעה משלימה, ובה פירוט השינויים שנעשו וההחלטות שהתקבלו מאז הגשת תצהיר התשובה ועד למועד הגשת ההודעה. בהודעה צוין, בין היתר, כי באותם ימים הושלמה הצבתם של חמישה מבני קבע - אחד לכל גוש - המשמשים מקום מפגש בין עורכי הדין לכלואים. כל מבנה משמש חמישה עורכי דין, וכל אחד מהם יכול להיפגש עם כלוא, בלי שיופרע על ידי שכנו. בין עורך הדין לכלוא מפרידה מחיצה שקופה ומחוררת; שעות הביקור של עורכי הדין הוארכו משמעותית, תחילתן מ-09:00 וסיומן ב-20:00; אין הגבלה למשך המפגש בין עורך הדין לכלוא; ולחיליים ניתנו הוראות שעניינן כיבוד החסיון של מסמכים המועברים בין עורך הדין לכלוא. כן נאמר בהודעה, כי מאז הגשת העתירה ועד מתן ההודעה שופרו לאין ערוך תנאי המפגש בין עורכי הדין לכלואים, וכי לאור האמור לעיל, לא יזדקק עוד בית המשפט לעתירה, והוא מתבקש לדחותה.

במסגרת ההודעה של המשיבים הוגש תצהירו של עוזר ראש אג"ם במטה הכללי בצה"ל, שהוא הממונה על עבודת המטה בתחום מתקני הכליאה הצבאיים, שבהם כלואים תושבי יהודה שומרון וחבל עזה. בתצהיר נאמר, כי במטה הכללי מונה צוות מקצועי, כדי לבדוק את מערכת המפגשים שבין עורכי הדין לבין העצורים בכלא קציעות, החל מהתיאום המוקדם ועד לניצול הפוטנציאל של 25 התאים שנבנו למטרה זו. בעקבות הודעת המשיבים הודיע בא כוח העותרים, כי הם חוזרים בהם מן העתירה, ושומרים לעצמם את הזכות לפנות לבית המשפט אם יראו צורך בכך. נוכח הצהרת בא כוח העותרים, נמחקה העתירה.

ב-8.11.90 הגיש הצוות המקצועי את ממצאיו ואת מסקנותיו. הצוות הגיש הצעות שיפור, ובין היתר המליץ להגביל ל-20 בכל יום את מספר עורכי הדין המבקרים במתקן, וכן להקצות מחשב אישי למשרד היועץ המשפטי של המתקן, כדי לקצר את זמן תיאום הביקורים, ולהעמיד לרשותו מידע זמין על תכיפות הביקורים.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה נמצא, כי עד אפריל 1990 נערכו הפגישות במתקן מיוחד שאורכו 15 מטרים, ובו גדר כפולה שהפרידה בין עורכי הדין לבין הכלואים. במתקן לא היו מחיצות המאפשרות קיום המפגש בתנאי פרטיות סבירים. באפריל 1990 הקימה מפקדת הכלא בארבעה גושים שניים עד שלושה תאים מיוחדים, ובעת הביקורת שימשו תאים אלה כמקום מפגש בין עורכי הדין לכלואים. תאים אלה אפשרו פגישה בתנאי פרטיות יותר סבירים; הכלואים של אחד מתוך חמשת הגושים המשיכו לקיים את הפגישות עדיין במתקן הישן. בספטמבר 1990 הוצבו חמישה מבנים מיוחדים המשמשים כמקום מפגש בין עורכי הדין לכלואים. בעת סיוור שערך במתקנים אלה, התרשמו מבצעי הביקורת, כי מבנים אלה (שעלותם כ-50,000 ש"ח כל אחד) שיפרו משמעותית את תנאי המפגש; עם זאת, הרעש במבנה, בשעה ששוהים בו חמישה עורכי דין, מקשה על קיום דו השיח. בנובמבר 1990 התקיים דיון בראשות ראש ענף הדין הבין לאומי בפרקליטות הצבאית בנושא שיפור תנאי המפגש של עורכי הדין עם לקוחותיהם בכלא קציעות. במועד סיום הביקורת נמשך הטיפול בנושא, במגמה לשפר את המצב.

בעניין זה מצאה הביקורת מספר ליקויים, כדלקמן: א. היום הפנוי הקרוב ביותר, שבו ניתן היה לקבוע לעורך דין פגישה עם לקוחו, היה שבוע מיום הבקשה; ב. זמן הפגישה בין עורך דין לכלוא הוגבל לפרק זמן מירבי של חמש דקות, למעט אחד הגושים שבו זמן הפגישה נמשך כ-20 דקות. בספטמבר 1990 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כפי שצוין גם בהודעת המשיבים לעתירה כאמור, כי הגבלת זמן הפגישה הוסרה, שכן משך הפגישה נתון לשיקולו המקצועי של עורך הדין.

המתקן מאפשר לעורכי הדין להביא לכלואים חבילות בגדים, נעליים ומכתבים, הנמסרים לכלואים לאחר שעברו בבדיקה. עורכי הדין הגיעו עד לשער המתקן במונית, התרכזו במשרד היועץ המשפטי ומשם עשו את דרכם ברגל אל מרשיהם בגושים השונים, כשהם עמוסים בחבילות המיועדות לכלואים, ובמיכלי מים לשתייה בעת שהייתם במקום. הדרך לחלק מהגושים ארוכה. לכך נלווים לעתים תנאי חום קשים; במקום המפגש עם הכלואים לא עמדו לרשותם שירותים ומים לשתייה. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה להקל על עורכי הדין להגיע אל הגושים השונים שבמתקן, ולנסות לשפר את תנאי שהייתם במתקן. בעקבות הביקורת מוביל המתקן ברכב מיוחד את החבילות, שעורכי הדין מביאים לכלואים; כמו כן הוצב מיכל מים ליד כל גוש לשימושם.

4. תנאי כליאה

על פי ההוראות, שטח רצפה מזערי לכל כלוא הינו שני מטרים רבועים. הוראה זו תומכת את יסודותיה בנאמר בחוות דעת משפטית של ענף הדין הבין לאומי במפקדת פרקליט צבאי ראשי מספטמבר 1989.

בעתירה לבית המשפט העליון (ראה לעיל בג"ץ מספר 323/88) התייחס בית המשפט לסוגיית הצפיפות הרבה, ששררה בכלא קציעות עת שוכנו בו 28 איש באוהל מחובר; בית המשפט חיווה את דעתו, כי "...קמה עתה החובה ליצור תנאים, שלא תהיה בהם צפיפות כה רבה, ולדלל את מספר יושביו של כל אוהל...". לעניין הצפיפות במתקן התייחסה גם הוועדה המייעצת למתקן כליאה קציעות, שקבעה בדוח מיולי 1989, כי "... הצפיפות באוהלי הכלואים גבוהה באופן ניכר מן המינימום הרצוי ודבר זה תובע את תיקונו...".

שטחה של יחידת מגורים, המורכבת מאוהל גדול אחד או משני אוהלים הודיים מחוברים, הינו כ-50 מ"ר. הביקורת העלתה, כי האוהלים שבהם מוחזקים אסירים ועצירים מאוכלסים ב-26 איש, והאוהלים המיועדים לעצירים מינהליים מאוכלסים ב-22-24 איש. מבקר המדינה העירה, כי גם לאחר צמצום מספר הכלואים ל-26 לאוהל, קיים עדיין דוחק, ומזרוני הכלואים משיקים זה לזה ללא כל רווח ביניהם.

בהתאם להוראות, על המתקן לאפשר מקלחת חמה פעמיים בשבוע לכל כלוא; בפועל, נהנים הכלואים ממים חמים המסופקים להם מדי יום ביומו בכל שעות היום. לרשות הכלואים עומדות גם ברזיות לשתייה, לרחצה ולכיבוס בגדיהם; כמו כן עומדים לרשותם שירותים היגיינים עם מים זורמים. לא קיימת כל הגבלה של כמות המים שהכלואים יכולים לצרוך. כן קיימת באוהלים תאורה, כנדרש בהוראות.

בגדי הקיץ של כלוא שהשתחרר עוברים לכלוא חדש, בלי שהמתקן ידאג לכבסם. מבקר המדינה העירה, שמטעמים של היגיינה, על המתקן לדאוג לכיבוס הבגדים המוחזרים על ידי כלוא משתחרר, לפני מסירתם לשימוש של כלוא אחר.

באוהלים קיימת הפרדה בין עצירים מינהליים לבין עצירים ואסירים, והפרדה בין עצירים מהאזור לבין אלה מחבל עזה. במתקן לא מוחזקים קטינים.

בסיוור שערכה הביקורת נמצאו מספר ליקויים מבחינת ההיגיינה: א. באחד הגושים נמצאו במקומות שונים מי שפכים, שהצטברו בשל מערכת ניקוז לקויה. ב. במטבח של גוש אחר נמצא שההיגיינה היא ברמה ירודה במיוחד, בהשוואה למטבחים שבשאר הגושים, בשל היעדר ריצוף נאות ובשל מערכת ביוב לקויה.

5. פעילויות

א. **טיולים ומשחקים**: בהתאם להוראות זכאי כלוא לטיול של שעה אחת לפחות בכל יום תחת כיפת השמיים, ועציר מינהלי זכאי לטיול של שעתיים בכל יום. הכלואים במתקן, השוהים כולם באוהלים, חופשים לקיים טיולים במשך כל היום, למעט בזמן ספירת הכלואים. לרשות הכלואים עומדים משחקים שונים שמנפק להם הצלב האדום. הם רשאים להשתמש בהם ללא הגבלה.

ב. **הספקת ספרי קריאה**: הצלב האדום מספק לכלואים ספרי קריאה וכתבי עת שאושרו על ידי הצנזור הראשי לדואר ולתברוקה, וכן עיתונים בשפות העברית, הערבית והאנגלית. כן מושמעים להם שידורי מוסיקה וחדשות מקול ישראל בשפה הערבית. בספטמבר 1990 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בנוסף לאמור לעיל, סופקו למתקן חמישה מכשירי טלוויזיה.

6. שירותים

א. **אספקה קטנה**: המתקן מספק, כנדרש בהוראות, עשר סיגריות ליום לעציר מינהלי וחמש סיגריות לכל כלוא אחר. גם כלואים שאינם מעשנים מקבלים סיגריות. כמו כן מקבלים הכלואים סבוני רחצה, סבוני כביסה, משחות שיניים, משחות גילוח וסכיני גילוח. סכיני הגילוח מוחזרים על ידי הכלואים לאחר הגילוח. בנוסף לאמור ניתנת לכלואים אפשרות, באמצעות עורכי הדין ונציגי הצלב האדום, לקנות בחנות השקם של המתקן סיגריות, דברי מתיקה ופריטים אחרים, הנמכרים בחנות ללא כל הגבלה.

ב. **מזון**: הכלואים מקבלים מזון על פי אחד מלוחות המזון של צה"ל, שהותאם להרגלי האכילה של אוכלוסיית הכלואים; לבקשת הכלואים, מספק להם המתקן לחם מיוחד, שאינו קיים בתפריט הצבאי. הכלואים מבשלים את המזון במטבחים מרכזיים, שיועדו למטרה זו. המזון המסופק לכלואים מגוון, באיכות טובה ובכמות מספקת.

ג. **רפואה**: בכל אחד מחמשת הגושים, שפעלו במתקן בעת הביקורת, קיימת מרפאה המאוישת במשך כל שעות היממה ברופא אחד ובשלושה חובשים. כל מרפאה מספקת שירותי רפואה רגילים, ובעת הצורך נשלחים הכלואים לבית חולים או למרפאה מקצועית, לבדיקה ולטיפול על ידי רופאים מומחים. במתקן מצויה ניידת לטיפול שיניים הסובבת בין הגושים למתן שירותי עזרה ראשונה. מדי בוקר עורכים החובשים סיור מוקדם בין הגושים, מטפלים בפונים, מספקים תרופות, ומחליטים על הפניה לרופא של מקרים שאינם בסמכות טיפולם. הכלואים מקבלים תרופות תקניות של צה"ל, ובעת הצורך נקנות עבורם תרופות, שאינן כלולות בפנקס התרופות של צה"ל. הביקורת התרשמה לטובה מהטיפול הרפואי, שהכלואים זוכים לו.

7. ענישה משמעתית

בהתאם להוראות, רשאים מפקד המתקן וקצינים אחרים שהוסמכו לכך, להעניש כלוא שהפר את נוהלי המשמעת של המתקן באחד מהעונשים הבאים: שלילת הזכות למשלוח מכתבים לתקופה שלא תעלה על 15 ימים; שלילת הזכות לשני ביקורים, למעט ביקורים של סניגור; שלילת הזכות למנת הסיגריות היומית לתקופה שלא תעלה על שבעה ימים; כליאה בצינוק לתקופה שלא תעלה על 96 שעות, כשהמתקן נמצא בתחום מדינת ישראל, כגון קציעות. במתקנים הנמצאים באזורים יהודה שומרון וחבל עזה, מאפשרים הצווים כליאה בצינוק לתקופה של 14 ימים. כנגד עציר מינהלי לא יופעל עונש כליאה בצינוק.

כן קובעות ההוראות, כי לא יבודד אסיר או עציר, אלא אם כן סבור נותן ההוראה, כי הדבר הכרחי לקיום המשמעת או לטובת האסיר או העציר; בסמכותו של מפקד מתקן הכליאה להורות על בידודו של אסיר עד 10 ימים; הוראה על בידוד מעל 10 ימים תינתן על ידי מפקד הכלא באישורו של קצין משטרה צבאית ראשי; לעציר מינהלי קובעות ההוראות, כי מפקד המתקן רשאי להורות על בידודו לתקופה של עד 14 ימים כאמצעי ענישה.

בקציעות משמשים תאי הצינוק גם כתאי בידוד. התאים עשויים מבטון, גודלם הוא כ-2.5x3 מ"ר, וקיים בהם פתח אוורור.

הביקורת העלתה מקרים, שכלואים הוכנסו לתאים אלה למשך 14 ימים, כאמצעי ענישה, בהוראת מפקד המתקן, בניגוד להוראה המאפשרת לו לכלוא אותם בצינוק לארבעה ימים לכל היותר. מפקד המתקן מסר למשרד מבקר המדינה, כי בנסיונות הקיימות, שבהן אין בקציעות ביקורי משפחות ששלילתם עשויה לשמש אמצעי ענישה מרתיע, אין בידי שלטונות הכלא אמצעי ענישה מרתיעים, למעט עונש הכליאה בצינוק; ענישה בצינוק, המוגבלת לארבעה ימים בלבד, אין בה כדי להרתיע את הכלואים מביצוע עבירות חמורות, כמו חבלה בגדרות, תקיפת שוטרים והסתה. מבקר המדינה העירה, כי על המתקן לפעול לפי סמכויות הענישה שהוענקו לו; חריגה מהן מהווה הפרה של התקנות וההוראות. יש לשמור על ההבחנה הברורה המתחייבת, בין תנאי הכליאה המאפיינים כליאה בתא המיועד לבידוד לבין תנאים המאפיינים כליאה בצינוק. הצורך בהבחנה זו הינו מחויב

המציאות, גם אם יחליט צה"ל לפעול לתיקון התקנות לצורך התאמתן להוראות הצווים החלים בעניין זה על מתקני הכליאה באזורים.

בעקבות הביקורת, הבהירה מפקדת פרקליט צבאי ראשי לגורמים הנוגעים בדבר בצה"ל, כי בידוד הינו אקט מניעת ביסודו, ולכן תנאיו אינם נופלים מתנאים רגילים שבהם מוחזק כלוא, ואילו כליאה בצינוק הינה אקט ענישתי, וככזה תנאיו נופלים מתנאיהם של כלואים אחרים, ולכן משכה קצו; וכי יש לשמור על ההבחנה בין סוגי הכליאה בנוגע למשך ההחזקה, לסיבתה ולתנאיה.

בהתאם להוראות, יש לכלוא המוחזק בצינוק או בבידוד זכות לבצע תרגילי גוף ולשהות תחת כיפת השמים לפחות שעתיים ביום. הביקורת העלתה, כי הוראה זו אינה מקוימת. בעקבות הביקורת, הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי ניתנה הוראה למפקד הכלא להקפיד על קיום זכות זו של הכלואים, וכי מקמצ"ר תוודא אכיפת ביצוע ההוראה בכלא קציעות.

הביקורת העלתה, כי בחלק מתאי הצינוק אין תאורה, דבר המקשה לראות את הכלוא, במיוחד בשעות החשיכה, כדי לעמוד על מצבו.

8. טיפול בתלונות עצירים

מפקדי הגושים נוהגים לקיים שיחות עם נציגי הכלואים אחת לשבועיים - שלושה. במהלך השיחות מעלים הכלואים תלונות ובקשות הקשורות לאורח החיים במתקן, כגון מחסור בציוד, תלונות על חיפושים הנערכים על גופם ובקשות לאיחוד אחים וקרובי משפחה הנמצאים במתקן. במסגרת הפגישה נידונים הנושאים שהועלו, והם מטופלים על ידי מפקד הגוש, בהתאם לנסיבות. מפקד המתקן נוהג להצטרף לפגישות, כל פעם בגוש אחר.

9. הסעת כלואים

לעתים נדרש המתקן להסיע כלואים אל מחוץ למתקן, כגון פינוי לבתי חולים ולמרפאות מקצועיות. הסעות אלה מבוצעות ברכב צבאי רגיל של המתקן, בליווי חיילי אבטחה; כמו כן מוסעים הכלואים מקציעות למתקנים אחרים ובחזרה באוטובוסים, המאובטחים גם הם על ידי חיילים. הביקורת העלתה, כי בכלי רכב אלה אין חיץ המפריד בין הכלואים למאבטחים, ולעתים נוצר מצב של קרבה ממשית ביניהם. קרבת יתר כזאת, ללא חיץ, מהווה סכנה למאבטחים. לדעת מבקר המדינה, צריכה ההסעה להתבצע במכוניות, שיש בהן הפרדה באמצעות רשת או אמצעי אחר, כפי שהדבר נעשה, למשל, במשטרה ובשירות בתי הסוהר בישראל. בעקבות הביקורת, הודיע צה"ל בפברואר 1991, כי הותקנו מחיצות הפרדה באמבולנסים ובטיולית של המתקן.



אירועי הפרות הסדר עוררו את הצורך במתן מענה לבעיית החזקתם של אלפי אסירים, עצירים ועצירים מינהליים מאזורי יהודה, שומרון וחבל עזה. מתקן הכליאה קציעות, ששימש בעבר כמתקן כליאה לחיילי צה"ל, הוסב והורחב בהדרגה לאחזקתם של אלה שהורשעו או הוחשדו בהפרות סדר. הליקויים העיקריים, שנמצאו בנושא תנאי כליאה, מתייחסים למידת הצפיפות, שבה שרויים הכלואים ולנושא ענישה משמעתית.

בעניין מפגש כלואים עם עורכי דינם, נמצאו ליקויים המתייחסים למשך ההמתנה עד מועד הפגישה, למשך הפגישה, ולהיעדר פרטיות ראויה. ראוי להדגיש את השיפורים המשמעותיים שנעשו בנושא זה, ושבוצעו במהלך הביקורת ולאחריה. אשר לתחומים אחרים - שעניינם החזקת כלואים, כגון: ביגוד, טיפול רפואי, טיב המזון וכמותו והספקת פריטים שונים לכלוא - נמצא, כי ההוראות קוימו במלואן. הביקורת התרשמה מהיחס הנאות, שהכלואים זוכים לו, ומהנכונות והמאמצים של שלטונות הכלא לשיפור תנאיהם בכלא.

בהתייחס לתנאי ההיגיינה של הכלואים, נמצאו ליקויים הנובעים בעיקר מבעיות במערכת ניקוז המים. לעומת זאת ראוי לציין, כי הכלואים נהנים כל הזמן ממים חמים למקלחת, עומדים לרשותם ברזיות לרחצה ולכיבוס בגדיהם, ואין כל הגבלה על כמות המים שהם יכולים לצרוך.

הביקורת עמדה על ליקויים בסידורי האבטחה של המתקן, המאכלס מספר רב של כלואים. על צה"ל לפעול מייד לשיפור משמעותי של אמצעי האבטחה, כדי למנוע מצבים העלולים להוות סכנה לחיילים ולעודד ניסיונות בריחה.