

אחסנת תחמושת בכוחות היבשה

ריכוז ממצאים

תחמושת לכוחות היבשה, המיועדת הן לאימונים והן למיבצעים, מאוחסנת בצה"ל בדרג השדה, בדרג הפיקוד המרחבי ובדרג המטכ"ל. קצין החימוש הראשי נקבע כסמכות מקצועית ראשית בצה"ל בתחום אחסנת התחמושת של כוחות היבשה והשימוש בה. להלן עיקר ממצאי הביקורת. כלל הממצאים יפורטו בהמשך.

באחד מבסיסי מרכז תחמושת אוחסנו מספר סוגי תחמושת במעורב בניגוד להוראות קצין החימוש הראשי ובניגוד להתירם שהוצאו מטעם מפקדתו; בבסיס תחמושת אחר אוחסנה כמות גדולה של תחמושת במחפורות, שמרחקי הפרדה ביניהן היו קטנים באופן ניכר מהמותר.

בשלוש עוצבות שנבדקו לא הוקפד על קיום הוראות אחסנת תחמושת, כדי להגן עליה מפגעי מזג האוויר, ולא הוקפד על אחסנת חלק מפריטי התחמושת עם אביזרי הבטיחות שלהם; ביחידות בדרג השדה נמצאו אלפי פריטים של תחמושת מסוגים שונים, שחל עליהם איסור שימוש מסיבות בטיחותיות, ולמרות זאת הם לא פונו למרכז תחמושת כנדרש.

בבסיסי מרכז תחמושת הצטברו בעשר השנים האחרונות כ-5,500 טונות של תחמושת שנפסלה והיא מיועדת להשמדה. קצב השמדת התחמושת הפסולה אינו עונה על ממדי ההצטברות של תחמושת כזו. עד מועד סיום הביקורת טרם הסתיימה הקמתו של אתר להטמנת תחמושת פסולה וטרם נמצא אתר קבוע לפיצוץ תחמושת כזו.

הועלו ליקויים בסדרי הפעלת מערך הבטיחות והגיהות במרכז תחמושת, כשהעיקריים בהם: הממונה על הבטיחות במרכז תחמושת אינו עוסק בהיבטים בטיחותיים הנוגעים לאחסנת תחמושת, להצטברות תחמושת פסולה ולהיבטים בטיחותיים הנוגעים להשמדתה; חלק מגורמי הסיכון, שאותרו על ידי מרכז תחמושת בסקרי סיכונים, לא טופלו כלל.



מאגרי תחמושת בכוחות היבשה של צה"ל קיימים בדרג היחידה, בדרג העוצבה, בדרג הפיקוד המרחבי ובדרג המטכ"ל.

בתקופה דצמבר 1991 - אוגוסט 1992 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על אחסנת תחמושת בכוחות היבשה. נבדקו סדרי האחסנה, סדרי השמדת התחמושת הפסולה, סדרי ביצוע בדיקות מחזוריות לתחמושת וסדרי בטיחות וגיהות. הביקורת נערכה באגף האפסנאות שבמטכ"ל (להלן - אג"א); במפקדת קצין החימוש הראשי (להלן - מקחש"ר); במרכז תחמושת הכפוף לאג"א (להלן - מרת"ח) ובבסיסיו; במפקדת פיקוד הצפון ובאוגדת שריון סדירה הכפופה לה; בחטיבת שריון סדירה ובבית הספר לתותחנים.

סדרי אחסנה

אחסנת תחמושת בצה"ל נעשית על פי פקודת מטכ"ל, אשר הסמיכה את קצין החימוש הראשי (להלן - קחש"ר) כסמכות מקצועית ראשית בצה"ל (למעט זרועות האוויר והים) בתחום האחסנה והשימוש בתחמושת. קחש"ר הוציא מספר הוראות העוסקות באחסנת תחמושת, וביניהן הוראה העוסקת

בכללי אחסנת תחמושת; הוראה העוסקת באחסנת פריטי תחמושת על פי רמות הסיכון שלהם (קבוצות סיכון¹), ומגדירה קבוצות של פריטי תחמושת שניתן לאחסנם ביחד (קבוצות אחסנה²) על פי קבוצות התאמה³; והוראה המגדירה מרחקים מזעריים מותרים בין מחסני תחמושת לסוגיהם לבין תשתיות ומתקנים. ביסוד ההוראות עומדים מספר עקרונות מנחים, וביניהם: שמירה על איכות התחמושת, הגנה מפני הפעלה מקרית של תחמושת וצמצום הסיכון של היפגעות הסביבה עקב הפעלה מקרית של תחמושת מאוחסנת. פקודת מטכ"ל מסמיכה את ראש אג"א לאשר חריגות מההוראות הנוגעות לאחסנת תחמושת שבשימוש כוחות היבשה (להלן - תחמושת אג"אית), אשר קבע קחש"ר.

ניתן לאחסן תחמושת במחפורות, בסככות, במבנים סגורים וכן במבני בטון מזוין, המכוסים שכבת עפר (להלן - מחסנים כבדים). האחסנה במחפורות מקנה את ההגנה המזערית הנדרשת לסביבה, כתוצאה מפיצוץ התחמושת וכן את ההגנה המזערית על התחמושת המאוחסנת בהן מפני פיצוץ המתרחש בערום תחמושת סמוך. אחסנה במחסנים כבדים מקנה בדרך כלל הגנה טובה יותר לסביבה ולתחמושת המאוחסנת בתוכם.

אחסנת תחמושת בבסיסי מרת"ח

מערך האחסנה של התחמושת במרת"ח מתבסס על בסיסי אחסנה המפוזרים בכל הארץ. הביקורת בדקה את סדרי האחסנה של תחמושת בשלושה בסיסים (להלן - בסיסים א', ב' וג') - בסיס בכל מרחב.

1. **סדרי אחסנה במחסנים כבדים:** (א) אחסנה מעורבת: הוראת קחש"ר קובעת, שפריטי תחמושת מקבוצת אחסנה אחת לא יאוחסנו עם פריטים השייכים לקבוצת אחסנה אחרת. למרות זאת, ההוראה מתירה לאחסן תחמושת מקבוצות אחסנה שונות הנגזרות מקבוצת התאמה אחת כאשר הדבר הכרחי. כך למשל ניתן לאחסן חומרי נפץ הודפים מקבוצת אחסנה מסוימת עם כאלה מקבוצה אחרת. ההוראה מתירה גם אחסנה של מרעומים עם פריטי התחמושת שעליהם הם צריכים להיות מורכבים. הוראת קחש"ר אינה מתירה, בין השאר, אחסנת פגזי ארטילריה נפצים עם מטענים ארטילריים הודפים, או אחסנת מרעומים עם מטענים ארטילריים הודפים.

בבדיקה מדגמית של תכולת 13 מחסנים כבדים בבסיס א' ו-15 מחסנים בבסיס ב', שבהם מאוחסנת תחמושת ארטילרית, התברר, כי בכולם, למעט אחד, מאוחסנים פריטי תחמושת ארטילרית במעורב, קרי פגזים (נפצים או תאורה ועשן) ביחד עם המטענים ההודפים והמרעומים. לאחסנה זו ניתן היתר על ידי מקחש"ר כבר ב-1980, כדי לענות לצורך המיבצעי של ניפוק מהיר של כל פריטי התחמושת הדרושים לאותו סוג של תותח, אולם הוראת קחש"ר דלעיל לא עודכנה בהתאם עד מועד סיום הביקורת.

הביקורת העלתה, כי בשלושה מבין 13 המחסנים הכבדים, שנבדקו בבסיס א', אוחסנו פריטי תחמושת במעורב בניגוד להוראות קחש"ר ובניגוד לאישור מקחש"ר דלעיל. כך למשל אוחסנו במחסן אחד פריטי תחמושת שונים מסוג מסוים ביחד עם מרעומים שאינם שייכים להם. במחסן זה אוחסנו גם רימוני יד, פצצות מרגמה, פצצות עשן ופצצות מטול. במחסן שני אוחסנו, בנוסף לפריטי תחמושת ארטילרית של תותח מסוים, גם פריטי תחמושת ארטילרית של תותח אחר. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1992, כי ליקויי האחסנה תוקנו.

¹ פריטי תחמושת וחומרי נפץ מסוגים לתשע קבוצות סיכון בהתאם למהות הסכנה הצפויה מהם לסביבה בעת הפעלה.

² קובץ של פריטי תחמושת מקבוצת התאמה אחת ומקבוצות סיכון מתאימות, שניתן לאחסנם ביחד, כדי לנצל את שטחי האחסנה בצורה מירבית.

³ קבוצות תחמושת הנקבעות על פי מספר אמות מידה, וביניהן רגישות לחיכוך ולאש, תכולת חומר הנפץ וקצב ההתבלות של הפריט.

(ב) **מרחקי הפרדה בין מחסנים כבדים**: הוראת קחש"ר מפרטת את מרחקי ההפרדה בין מחסני התחמושת, כתלות בקבוצת הסיכון של התחמושת, באופי המחסן שבו היא מאוחסנת, ובתשתיות שאליה היא מקרינה סיכון. ההוראה מגדירה מרחקי הפרדה לתחמושת המאוחסנת במחסנים כבדים במשקל של עד 150 טונות חומר נפץ נטו. בנוגע למחסנים שבהם מאוחסנת תחמושת במשקל גדול יותר, מרחקי ההפרדה אינם מוגדרים בהוראה. בבדיקת סדרי האחסנה ב-28 המחסנים הכבדים בבסיסים א' וב' נמצאו שבעה מחסנים (חמישה בבסיס א' ושניים בבסיס ב'), שאוחסנו בהם מ-159 עד 189 טונות חומר נפץ נטו, אף שכאמור, מרחקי הפרדה בין מחסנים כאלה למחסנים הסמוכים להם לא הוגדרו בהוראה.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי מרחקי ההפרדה למחסנים, שבהם אוחסנו מעל 150 טונות חומר נפץ נטו, אושרו על ידי מקחש"ר ב-1983. הביקורת עיינה באישור של מקחש"ר, שהומצא לה על ידי אג"א, והעלתה, כי האישור מוגבל למחסנים שבהם מאוחסנת תחמושת משתי קבוצות סיכון מסוימות בלבד, ולמחסנים בגודל של עד 300 מ"ר. בכל שבעת המחסנים שצוינו לעיל, אוחסנו גם פריטי תחמושת משתי קבוצות סיכון אחרות וארבעה מהמחסנים היו בגודל של 360 מ"ר, כל זאת בניגוד לאישור של מקחש"ר. מבקר המדינה סבורה, כי לנוכח עובדות אלה, על מקחש"ר לבדוק מחדש נושא זה. עוד מעירה מבקר המדינה, כי גם במקרה זה מן הראוי היה לעדכן את הוראת קחש"ר העוסקת במרחקי ההפרדה שבין מחסני התחמושת.

2. **סדרי האחסנה בסככות**: משרד מבקר המדינה בדק את סדרי האחסנה של תחמושת באחד מאזורי האחסנה בבסיס ג'. באזור זה מאוחסנת תחמושת בעשרות מחסנים, שהם מחפורות מקורות בסככות, ובהן כמה מאות טונות של תחמושת. מהשוואת מרחקי ההפרדה הנדרשים על פי הוראת קחש"ר לכ-70% ממחסנים דלעיל, למרחקי ההפרדה בפועל, עולה, כי מרחקי ההפרדה היו פחותים מהנדרש, ובחלקם אף באופן ניכר. כך למשל, על פי הוראת קחש"ר, מרחק ההפרדה הנדרש ל-19 מהמחסנים הוא בין 60 ל-90 מטרים ולתשעה מחסנים נוספים - 110 מטרים. בפועל, המרחק בין כל מחסן לזה הסמוך לו בשורה הוא 25 מטרים, והמרחק בין כל שורת מחסנים לבין זו הסמוכה לה הוא 60 מטרים. במקרה של התפוצצות התחמושת באחד מהמחסנים, הרי שרובם מסכנים מחסן אחד או מספר מחסנים הסמוכים להם בשורה, וחלקם אף מסכנים מחסנים משורה סמוכה.

המשמעות היא שפיצוץ מקרי של התחמושת במחסן אחד מסיבה כלשהי, עלול לגרום לשרשרת של פיצוץ ושריפה של מחסנים אחרים באזור האחסנה, תוך כדי פיזור מסיבי של רסיסים וזיהום הסביבה בנפלים. עלול להיווצר סיכון לאזורי אחסנת תחמושת אחרים בבסיס ולתשתיות אזרחיות וצבאיות באזור, כולל קטע כביש ציבורי הסמוך לבסיס האחסנה. לדברי מפקד המרחב, שהבסיס כפוף לו, ביולי 1992 אושר להתחיל בפינוי חלקי של תחמושת בכושר נמוך ושל פריטי תחמושת משני סוגים לבסיסי תחמושת אחרים. מבקר המדינה סבורה, שאין די בכך, ושעל אג"א ומרת"ח לפעול בדחיפות לדילול כמויות התחמושת במחפורות, כדי למנוע, ככל האפשר, את הנזק הפוטנציאלי הטמון במאות טונות של תחמושת המאוחסנת במחסנים שמרחקי ההפרדה ביניהם קטנים מהנדרש.

3. **הבקרה של בסיסי מרת"ח על חריגי אחסנה במחסנים**: הביקורת העלתה, כי במרת"ח אין כלי בקרה ממוסד לאיתור חריגים באחסנת תחמושת במחסנים, כגון: אחסנה מעורבת של פריטי תחמושת בניגוד להוראות ואחסנת תחמושת במשקל החורג מהמותר. לצורך זה משתמשים בסיסי מרת"ח בכלי בקרה מאולתר, שהוא דוח מחשב חודשי שמפורטת בו התפלגות משקל התחמושת ברוטו, ומשקל הנטו של חומר הנפץ המרסק (להלן - חנ"ם) וחומר הנפץ ההודף (להלן - חנ"ה) עבור כל מחסן, בחתך קבוצות האחסנה של התחמושת המאוחסנת בו (להלן - הדוח). מעיון במספר דוחות כאלה, שהופקו במהלך יוני 1992, ומהשוואתם לדוחות מלאי במחסנים מאותו חודש, העלתה הביקורת, כי בדוח קיימים ליקויים המעמידים בספק את יכולתו לשמש ככלי בקרה. כך למשל נמצאו ליקויים בדיווח על החומר המסוכן הממלא את פריטי התחמושת; וקבוצות אחסנה בדוח נמצאו שגויות בהשוואה לדוחות מלאי תחמושת במחסנים.

אחסנת תחמושת במערך השדה

1. **סדרי האחסנה בנקודות מצבור תחמושת:** ברמות העוצבה והפיקוד המרחבי מאוחסן חלק מהתחמושת בנקודות מצבור תחמושת (להלן - נמ"תים). הביקורת התייחסה לשתי נמ"תים (א' ו-ב') הנמצאות באחריות אוגדת שריון סדירה, הכפופה למפקדת פיקוד הצפון, ושמואחסנת בהן תחמושת ארטילרית ותחמושת לטנקים המיועדות לשעת חירום. בשתי הנמ"תים מאוחסנת התחמושת במחפורות בלתי מקורות, וערומי התחמושת במחפורות מכוסים בכיסויים חסיני אש למניעת השפעות אקלימיות מזיקות.

מבדיקת סדרי האחסנה בשתי הנמ"תים העלתה הביקורת ליקויים העלולים לפגוע בכשירות התחמושת, וליקויים העלולים לגרום נזק לסביבה במקרה של הפעלה מקרית של התחמושת המאוחסנת: בשתי הנמ"תים אוחסנו מטענים ארטילריים הודפים ומרעומים בניגוד להוראת קחש"ר הקובעת, כי פריטי תחמושת אלה יאוחסנו במבנה סגור, כדי להגן עליהם מפגעי מזג האוויר; לא היתה הקפדה על השארת מרווח בין הכיסויים לבין ערומי התחמושת כנדרש, כדי להפחית את הטמפרטורה מתחת לכיסויים; באחת מהמחפורות שבנמ"ת ב' אוחסנו מטענים הודפים, המהווים חריגה של כ-8% מהמותר על פי הוראות קחש"ר; במחפורת אחרת בנמ"ת זה אוחסנה, בנוסף לתחמושת המיועדת לחירום, גם תחמושת המיועדת לשימוש שוטף. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי ליקויים אלה תוקנו.

נמ"ת א' נמצאת בסמוך לדרך ציבורית. על פי הוראת קחש"ר, מרחק ההפרדה בין שתיים מהמחפורות שבנמ"ת לבין הדרך הציבורית צריך להיות 250 ו-325 מטר, בשעה שבפועל המחפורות, שבכל אחת מהן מאוחסנות מספר טונות של חומר נפץ, מרוחקות פחות מ-100 מטרים מהכביש. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הכביש שבו מדובר משמש לצרכים צבאיים, פרט לתנועה מצומצמת של אזרחים מיישובים באזור לצורכי הגעה לשטחי מרעה. לדעת מבקר המדינה, גם במצב זה נדרש אישור חריג של ראש אג"א למרחקי ההפרדה הקיימים בפועל, כנדרש בפקודת מטכ"ל.

2. **סדרי האחסנה בחטיבת שריון סדירה ובבית הספר לתותחנים:** פריטי התחמושת הן בחטיבת השריון הסדירה והן בבית הספר לתותחנים, מאוחסנים בחוות תחמושת הכוללות מחסנים, שחלקם הם מבנים סגורים וחלקם מחפורות בלתי מקורות. בבדיקת סדרי אחסנת התחמושת בשתי היחידות העלתה הביקורת - בעיקר בנוגע לתחמושת המאוחסנת במחפורות - ליקויים בעניין תנאי האחסנה ובעניין אמצעי הבטיחות הדרושים למנוע הפעלה מקרית של התחמושת. כך למשל בשתי היחידות לא הוקפד על כיסוי התחמושת בכיסויים חסיני אש כנדרש; בבית הספר לתותחנים לא אוחסנו פריטי תחמושת מסוימים במבנים סגורים כנדרש, כיוון שלא ניתן לשנעם למחסנים במלגזות, הן בשל גודל פתחי המחסנים והן בשל דרכי הגישה למחסנים, שאינן מאפשרות תנועת מלגזות; בחטיבת השריון נמצאו פגזי טנקים מתכונות שונות ובכשרים שונים ללא כל אביזרי הבטיחות כנדרש, ובבית הספר לתותחנים נמצאו מרעומים לתחמושת ארטילרית כשהם מאובטחים בנצרות מאולתרות. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי ליקויי האחסנה בשתי היחידות תוקנו, וכי נושא שינוע התחמושת למחסנים של בית הספר לתותחנים נמצא בבדיקה במגמה לשפרו.

3. **פינוי תחמושת אסורה בשימוש:** בפקודות מטכ"ל נקבע, שיחידות השדה חייבות לדווח למרת"ח על הימצאות תחמושת שחל עליה איסור שימוש מסיבות בטיחותיות, ועל פינויה מהיחידה בתוך 30 יום מקבלת אישור של מרת"ח על היותה אסורה בשימוש. הביקורת העלתה, כי במהלך ההכנות לביצוע בדיקות מחזוריות לתחמושת בדרג השדה בשנת העבודה 1992 (פירוט בנושא זה ראה בהמשך) איתר מרת"ח ביחידות עשרה סוגי פריטי תחמושת שונים, הכוללים 18,615 יחידות פריט, השייכים לסדרות תחמושת האסורות בשימוש מסיבות בטיחותיות, ואשר לא פונו מהיחידות כנדרש. פריטי תחמושת אלה נמצאו בכל דרגי האחסנה ביחידות השדה, לרבות יחידות שבהן נמצאת התחמושת ברכב קרבי משוריין, שנמצא באחסנה יבשה. בין סוגי התחמושת האסורה

בשימוש היו פצצות מרגמה, פגזי 105 מ"מ לטנקים, מטענים ארטילריים הודפים, פגזים ארטילריים ורימוני יד. לדעת מבקר המדינה, ממצאים אלה מעידים על הצורך להדק את הבקרה על משק התחמושת בדרג השדה.

ביטול תחמושת

הוראת קחש"ר מדרגת את רמת השמישות של פריטי תחמושת לפי כשרים. כשרים מ-0 עד 4 ניתנים לתחמושת שאין מגבלות על השימוש בה, או שניתן להשתמש בה במגבלות מסוימות; כשרים 5 - 8 ניתנים לתחמושת בכושר נמוך, ששמישותה מחייבת בירור טכני או תיקון; תחמושת בכושר 9 אינה שמישה והיא מיועדת לביטול. ביטול תחמושת נעשה על ידי מכירתה, הן לשימוש והן להנצלה, על ידי השמדתה באמצעות פיצוץ או שריפה ועל ידי סילוקה באמצעות הטמנה. פריטי תחמושת הופכים לבני השמדה או סילוק כאשר מנגנוני הפעלה שלהם דרוכים או שהם במצב לא ידוע עקב קורוזיה; כאשר חסרים בהם אביזרי בטיחות שונים, או כאשר חומרי הנפץ שבהם מאבדים את יציבותם הכימית, וכאשר הם נפסלים סופית לשימוש על ידי בוחן מוסמך; עוד מיועדים להשמדה פריטי תחמושת מיושנת, שיצאה משימוש בצה"ל ושלא ניתן למכרם או לנצלם לשימוש אחר.

קצב ההצטברות של תחמושת פסולה גדל מאד מאז פינוי סיני. במהלך שנת 1991 הושמדו במרת"ח כ-60% מהכמות השנתית המצטברת של התחמושת הפסולה.

הוועדה העליונה לסילוק ולהשמדה של תחמושת

ב-1977 הוקמה, לפי הוראת מנכ"ל משרד הביטחון, ועדה עליונה לסילוק ולהשמדה של תחמושת בצה"ל ובתעשיות הביטחוניות (להלן - הוועדה). בראש הוועדה עומד מפקד מרת"ח, וחבריה הם נציגי הזרועות בצה"ל ונציגי התעשיות הביטחוניות. הוועדה משמשת כסמכות עליונה לסילוק ולהשמדה של תחמושת, ותפקידיה הם, בין היתר, לפרסם הוראות והנחיות לגורמי מערכת הביטחון בדבר דרכי השמדת תחמושת וסילוקה, דרכי שינועה לאתרי ההשמדה, וכן אישור אתרים להשמדת תחמושת. הוועדה התכנסה לראשונה באוקטובר 1977, וב-1979 היא סיימה להכין הוראה בנושא, אשר פורסמה כהוראת משרד הביטחון (להלן - המ"ב). ההוראה קובעת מסגרת מחייבת ואחידה לגורמי מערכת הביטחון ולגורמים אחרים הקשורים עם מערכת הביטחון בכל הקשור לשיטות השמדה וסילוק של תחמושת ופסולת מוצרי תחמושת. בהתאם להוראה, פרסמה מקחש"ר הוראה העוסקת בשיטות לסילוק ולהשמדה של תחמושת אג"אית.

המ"ב מחייבת את נציגי צה"ל ואת נציגי מערכת הביטחון בוועדה לדווח לה אחת לחצי שנה על התקדמות ביצוע השמדות תחמושת שאושרו ועל הצטברות תחמושת פסולה המיועדת להשמדה. בשנותיה הראשונות הקפידה אמנם הוועדה לקבל דיווחים אלה, אולם בשנתיים האחרונות לא עמדה על קבלתם. עוד התברר, כי בשנותיה הראשונות נהגה הוועדה להעביר דיווחים אלה ללשכת מנכ"ל משרד הביטחון. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי למסד העברת דיווחים בנוגע לפעילות הוועדה ללשכת מנכ"ל משרד הביטחון. לא נמצא גם שהוועדה הפנתה את תשומת לב המשרד והתריעה על היקפה ועל חומרתה של בעיית הצטברות התחמושת הפסולה במערכת הביטחון.

עוד התברר, כי הוועדה לא עדכנה את ההוראה מיום פרסומה, למרות השינויים והתפתחויות שחלו בנושא השמדת תחמושת. כך למשל עסקה הוועדה החל משנת 1983 בנושא הטמנת תחמושת (ראה להלן). למרות זאת ולמרות שבמהדורה של הוראת קחש"ר המעודכנת למארס 1987 נכלל נושא זה, אין הוא כלול בהוראת משרד הביטחון. דבר דומה אירע בנוגע למשמעויות הנובעות מחוזר שפורסם על ידי מזכירות הפיקוד העליון במארס 1990, ואשר עוסק בהובלת חומרים מסוכנים. משמעויות אלה, הנוגעות לשינוע תחמושת פסולה להשמדה, לא נבחנו כדי לשלבן בהוראה.

סדרי השמדת תחמושת וסילוקה

1. **הטמנת תחמושת:** בשיטה זו מוטמנת התחמושת בקרקע באתר המיועד לכך. יתרונותיה של השיטה הם במהירות התהליך (ניתן להטמין כ-1,000 טונות תחמושת בשבוע), והיא מהווה פתרון לסילוק תחמושת כאשר לא ניתן להשמדה בדרכים אחרות. חסרונותיה העיקריים של השיטה הם תכולה מוגבלת וסופית של אתר ההטמנה, ועלות שהיא גבוהה, יחסית לשיטות ההשמדה האחרות (כ-1,000 ש"ח לטונה לעומת 500 ש"ח לטונה בתהליך פיצוץ או שריפה, על פי תחשיבי מרת"ח מינואר 1992).

הוועדה דנה בהטמנת תחמושת כבר באוקטובר 1983. באוקטובר 1987 הוצגו בוועדה שלוש חלופות למקום ההטמנה. ביוני 1989 הוחל בהקמת האתר שנבחר, שהוא בעל קיבולת מתוכננת של כ-20,000 טונות תחמושת. הטמנת התחמושת מתוכננת להיעשות בחלקות שיכוסו בעפר, כשבכל חלקה תוטמן כמות מדודה של תחמושת ובין החלקות יישמרו מרחקי הפרדה, שנקבעו על ידי מקחש"ר. גמר העבודה באתר תוכנן ליולי 1991, והוא נדחה לספטמבר 1991. בנובמבר 1991 דיווח נציג מרת"ח למשרד הביטחון, כי גמר העבודות באתר מתעכב בשל פיגור בעבודת הקבלן האזרחי, וכי דרוש תקציב נוסף של 150,000 ש"ח להשלמת עבודות שילוט וגידור, שהם תנאי הכרחי לקבלת האתר על ידי הוועדה. עד למועד סיום הביקורת טרם הושלם האתר וטרם נמסר לוועדה. על פי נתוני מרת"ח, היתה עלות הקמת האתר 2.25 מיליוני ש"ח, במחירי תקציב 1992.

2. **פיצוץ תחמושת:** השמדת תחמושת באמצעות פיצוזה מאפשרת את חיסולם המוחלט של פריטי התחמושת. שיטה זו מאפשרת פעילות בלתי מוגבלת בהיקפה והיא זולה יותר בהשוואה להטמנת תחמושת. חסרונותיה העיקריים הם הצורך בשטח או בשטחים בעלי רדיוס בטיחות מתאים ואיטיות התהליך לעומת ההטמנה. לדעת מרת"ח, יש להעדיף שיטה זו על הטמנת תחמושת, במידת האפשר.

הצורך באתרים לפיצוץ תחמושת עלה כבר בישיבותיה הראשונות של הוועדה בסוף שנות ה-70. הוועדה בחנה אפשרויות להשתמש בשטחי האש של צה"ל כאתרי השמדה מזדמנים, ובינואר 1979 היא אף השלימה סקר מקיף של כל שטחי האש שבשימוש צה"ל. בסקר פורטו נקודות הציון של מוקדי הפיצוץ וכמויות התחמושת המותרות לפיצוץ בכל אתר ואתר. למרות זאת, טרם נמצא עד מועד סיום הביקורת פתרון ממוסד וקבוע לנושא פיצוץ תחמושת, והשמדת תחמושת בשיטה זו נעשית באתרים מזדמנים ובכמות קטנה. רק במארס 1992, לאחר שנושא השימוש בשטח אש מסוים הועלה על ידי מפקד מרת"ח לטיפול סגן ראש אג"ת, אושר השימוש בשטח אש זה להשמדת תחמושת בחודשים נובמבר ודצמבר 1992, אולם טרם נקבע אם שטח האש ישמש כאתר קבוע לפיצוץ תחמושת.

3. **שריפת תחמושת:** על פי נתוני מרת"ח, היו באוגוסט 1991 במלאי מרת"ח כ-940 טונות של תחמושת זעירה, שאינה ניתנת לשיקום ומיועדת להשמדה. בשנת 1992 חזויה תוספת של כ-53 טונות, ובשנים 1993 ו-1994 חזויה תוספת תחמושת זעירה להשמדה בכמות של כ-85 טונות בכל שנה. על פי הוראת קחש"ר ניתן להשמיד פריטי תחמושת, ובעיקר תחמושת זעירה, על ידי שריפתם בתנור מיוחד. בשיטה זאת מוכנסות כמויות מדודות של פריטי תחמושת לתנור. חומר הנפץ ההודף נשרף או מתפוצץ בחום, וחלקי המתכת הנותרים נאספים ומועברים להנצלה.

הוועדה דנה באפשרות לשרוף תחמושת זעירה בתנור ב-1987 וב-1989. התברר, כי אף על פי שכבר באוקטובר 1987 הודיע נציג התעש לוועדה על קיומם של תנורים לשריפת תחמושת בשני מפעלים של התעש, לא נבחנה אפשרות זו על ידי הוועדה, אלא סוכם על בדיקת האפשרות לרכוש בחו"ל תנור לשריפת תחמושת. במרת"ח הובהר לביקורת, שהאפשרויות לרכוש תנור בחו"ל או אפשרות ייצורו בארץ נבחנו ונפסלו בעיקר עקב אי כדאיות כלכלית, ושהכיוון המסתמן להשמדת תחמושת זעירה הוא מכירתה לתעש או הטמנתה. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1992, כי פניותיו לתעש בנוגע למכירת התחמושת נענו בשלילה.

פירוק והנצלה של תחמושת

בשיטה זאת מפרקים את התחמושת לרכיביה וממחזרים רכיבים, חומרים ומתכות שמהם מורכבים פריטי התחמושת. הביקורת העלתה, כי לא נעשתה פעילות כלשהי בעניין זה. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי ניסיונותיו לעניין את התעש בתחום זה נענו בשלילה.

בחינות מחזוריות לתחמושת

פריטי תחמושת המאוחסנים במרת"ח נבדקים במשך מחזור החיים שלהם בבחינות מחזוריות (להלן - במ"ח). בחינה מחזורית כוללת שלושה סוגי תהליכי בדיקה: בדיקה חיצונית, בדיקת פעולה ובדיקת יציבות. יחידת הבחינה של מקחש"ר עורכת את הבחינות על מדגם המייצג סדרת ייצור אחת או מספר סדרות ייצור מאותה שנת ייצור. הוראות קחש"ר מפרטות את הנוהל הכללי לבחינות המחזוריות.

מבדיקת נתונים בדבר ביצוע במ"ח לתחמושת המאוחסנת במרת"ח בשנת העבודה 1991 התברר, כי נערכו בחינות מחזוריות ל-96% מהסדרות שתוכננו לבחינה: בדיקות חיצוניות נערכו כמתוכנן; בדיקות פעולה נערכו ל-96% מהסדרות שתוכננו; ובדיקות יציבות ל-85% מהסדרות שתוכננו לבחינה זו. הסיבות העיקריות לפער בביצוע בדיקות היציבות היו קושי טכני לפרק את פריטי המדגם וכן חילוקי דעות בין אג"א לבין מפקדת חילות השדה בעניין העברות תקציביות הנדרשות לביצוע הפירוק. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1992, כי קשיים אלו נפתרו, וכי הבחינות מושלמות.

סדרי הבטיחות במרת"ח

ארגון הבטיחות והגיהות בעבודה במרכזי אג"א ובחילות הכפופים לו נעשה על פי פקודת קבע של אג"א, שפורסמה בינואר 1991. פקודה זאת מסתמכת על חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, ועל פקודת מטכ"ל בנושא. פקודת הקבע של אג"א מפרטת את הגופים האחראיים במערך אג"א בתחום הבטיחות והגיהות בעבודה, והיא מגדירה את כפיפותם, סמכויותיהם, תפקידיהם ודרכי המינוי שלהם. כמו כן מחייבת הפקודה הכנת תכנית עבודה שנתית בתחומי הבטיחות והגיהות בעבודה ומפרטת את תכולתה. בפקודת קבע אחרת של אג"א, שפורסמה במארס 1990, נקבע כי בכל אחד ממרכזי אג"א ימונה ממונה על הבטיחות. הפקודה מפרטת את כישוריו הנדרשים, את תחומי הסמכות שלו ואת אחריותו. באוגוסט 1991 הוקם באג"א מינהל בטיחות, המהווה את גורם המטה בתחום הבטיחות לכל מערך אג"א.

1. בפקודת הארגון להקמת מינהל הבטיחות באג"א נקבע במסגרת הגדרת תפקידיו, כי הוא יעסוק גם בבטיחות בתחמושת ובחומרים מסוכנים, ואף נקבע במינהל מדור שיעסוק בנושאים אלה. הביקורת העלתה, כי מינהל הבטיחות באג"א אינו מפקח על היבטים בטיחותיים הנוגעים לאחסנת תחמושת במרת"ח, להצטברות תחמושת פסולה המיועדת להשמדה ולנושא השמדת תחמושת. צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה, שבפועל לא מוטל על המינהל לעסוק בפיקוח על היבטים בטיחותיים הנוגעים לאחסנת תחמושת ולטיפול בה במרת"ח. לדעת מבקר המדינה, בשל חשיבות העניין יש הכרח לקבוע את גוף המטה המתאים, שהפיקוח על נושאים אלה יהיה בתחום אחריותו.

2. מערך הבטיחות במרת"ח משולב במפקדת המרכז, במרחבים ובבסיסים. במפקדת המרכז מכהן ממונה על הבטיחות וקיימת ועדת בטיחות עליונה; במרחבים מכהנים קציני בטיחות מרחביים, במשרה חלקית כנדרש, וכן קיימות ועדות בטיחות מרחביות; בכל בסיס קיים נאמן בטיחות.

על פי הוראת הקבע של אג"א, תפקידו של הממונה על הבטיחות בכל מרכז של אג"א הוא לייעץ למפקד המרכז בקשר לבטיחות ולגיהות בעבודה ובקשר לבטיחות אש במרכז, וכן לקדם את תודעת הבטיחות של העובדים. הממונה על הבטיחות במרת"ח עוסק בעיקר בבטיחות וגיהות בעבודה

בסדנאות, בבתי מלאכה ובמכוני שיקום תחמושת, וכן במניעת שריפות ובבטיחות בנהיגה. היבטים בטיחותיים, הנוגעים לחריגים באחסנת תחמושת ולטיפול בתחמושת בכושר נמוך, מטופלים על ידי ענף הפעלה ועל ידי ענף טכני במפקדת מרת"ח. מבקר המדינה סבורה, כי כיוון שבסיסי מרת"ח מאחסנים, משנעים ומתחזקים פריטים המכילים חומרי נפץ וחומרים מסוכנים, נודעת לנושא הבטיחות במרת"ח חשיבות מיוחדת. לפיכך, גם היבטים בטיחותיים הנוגעים לטיפול בתחמושת ולאחסנתה צריכים להיות בתחום עיסוקן של הממונה על הבטיחות במרת"ח, שאמור להיות גורם מקצועי ובלתי תלוי.

הביקורת העלתה, כי הממונה על הבטיחות במרת"ח כפוף לראש ענף ניהול הייצור שבמפקדת מרת"ח, וזאת בניגוד לפקודת הקבע של אג"א, שבה נאמר שהממונה על הבטיחות יהיה כפוף ישירות למפקד המרכז או לסגנו.

3. על פי הוראת הקבע של אג"א, תפקידיה של ועדת הבטיחות העליונה, שקיימת בכל מרכז של אג"א, הם, בין היתר, לשמש כגוף המייצג את האזרחים עובדי צה"ל כלפי מפקד היחידה בכל הנוגע לבטיחות ולגיהות בעבודה; לקדם את תנאי הבטיחות והגיהות; לברר את סיבותיהן ונסיבותיהן של תאונות עבודה ביחידה; ולבקר ולתאם את פעולותיו של הממונה על הבטיחות. על פי פקודת הקבע דלעיל, מחצית מחברי ועדת הבטיחות העליונה יהיו אנשי צבא ומחציתה תאויש על ידי נציגי האזרחים עובדי צה"ל, שייבחרו על ידי ועד האזרחים עובדי צה"ל. יור"ד הוועדה אמור להיבחר על ידי חברי הוועדה. הביקורת העלתה, כי שלושה מביין ארבעת חברי ועדת הבטיחות העליונה במרת"ח הינם אנשי צבא, שמונו על ידי מפקד מרת"ח. גם בוועדות הבטיחות המרחביות קיים מצב דומה. החבר הרביעי בוועדת הבטיחות העליונה הינו אזרח עובד צה"ל, המכהן כממונה על הבטיחות במרת"ח. מצב זה הינו בניגוד להוראת הקבע של אג"א, שבה נקבע, כי הממונה על הבטיחות ישתתף בדיוני הוועדה כמשקיף בלבד, כדי שהוועדה תוכל לפקח על פעילותו.

מבדיקת סדרי עבודתה של ועדת הבטיחות העליונה נמצא, כי תדירות התכנסויותיה היתה כנדרש. עם זאת, התברר שהפרוטוקולים של דיוני הוועדה אינם נשלחים למינהל הבטיחות באג"א, ושחלקי הפרוטוקול, שאינם מסווגים מבחינת ביטחון שדה, אינם נשלחים למפקח עבודה אזרחי במשרד העבודה והרווחה, כנדרש. מבדיקת הפרוטוקולים של ועדת הבטיחות העליונה בתקופה מאי עד דצמבר 1991 העלתה הביקורת, כי הוועדה כמעט שלא עסקה במעקב אחר ביצוע תכנית הבטיחות השנתית בכלל, ואחר טיפול בסקר הסיכונים בפרט (על נושאים אלה, ראה להלן).

4. הצורך בהכנת תכנית בטיחות, שתעודכן מדי שנה, מעוגן בחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954. מבנה התכנית, מטרתה, היקפה ותחולתה מפורטים הן בחוק והן בהוראת הקבע של אג"א. על פי הוראת הקבע אמורה התכנית לכלול נושאים, כמו סקירת מגוון העיסוקים ביחידה והמפגעים הדומיננטיים; סקירת כוח האדם ביחידה בכל מגוון העיסוקים; סקירת עיקרי המערך הארגוני בבטיחות, בגיהות ובבטיחות אש. כמו כן נקבע, כי תכנית הבטיחות תכלול נספחים שונים, כמו תכנית הסברה והדרכה לעובדים; תכנית לבדיקות רפואיות לעובדים החייבים בכך; תכנית אב להכנת הוראות ונוהלי בטיחות וגיהות בעבודה; וכן סיכום עיקרי ההמלצות של ועדת הבטיחות העליונה לשנה הקודמת.

הביקורת העלתה, כי תכנית הבטיחות של מרת"ח לשנת 1992 לא תאמה את הנדרש. כך למשל היא לא כללה סקירה בנוגע למגוון העיסוקים ביחידה וסקירת כוח האדם בכל מגוון העיסוקים; לא פורטו בה כל הגורמים עמם על היחידה להיות בקשר בנוגע לקידום הבטיחות והגיהות, כמו מדור רפואה תעסוקתית במפקדת קצין הרפואה הראשי (להלן - מקרפ"ר), המשמש כגורם המקצועי בצה"ל בתחום הגיהות בעבודה; לתכנית לא צורף סיכום עיקרי המלצות ועדת הבטיחות העליונה לשנת 1991; כמו כן לא קיימת בה תכנית אב להכנת הוראות ונוהלי בטיחות. מראשית שנת 1992 ועד למועד סיום הביקורת, לא נכתבו נוהלי בטיחות בתחומים חדשים במרת"ח. לפחות במקרה אחד - שריפת מטענים ארטילריים הודפים המיועדים להשמדה - התחייבה כתיבת נוהל בטיחות. בעקבות הביקורת נכתב נוהל בטיחות.

5. חוברת העזר להכנת תכנית בטיחות שנתית, בהוצאת המוסד לבטיחות ולגיהות, מדגישה את חשיבות ההכנה המדוקדקת של סקר סיכונים: "סקר הסיכונים הינו הבסיס לכל התכנית ובו יושקע עיקר המאמץ ... תכנית הבטיחות כולה היא פועל יוצא של הסקר וקיומו של סיכון במפעל שלא אותר בסקר לא תאפשר התמודדות עמו גם בשאר הסעיפים של התכנית". גם הוראת הקבע של אג"א מציינת, כי תכנית הבטיחות תושבת על סקר סיכונים והיא מפרטת את תכולתו. מהשוואת סקרי הסיכונים, שהכין מרת"ח לשנים 1991 ו-1992, נמצא אמנם כי בסקר הסיכונים לשנת 1992 פורטו יותר גורמי סיכון לעומת הסקר של 1991, אולם הוא כולל בעיקר גורמי סיכון כלליים האופייניים לסדנאות, לבתי מלאכה ולמחסנים, וכלולים בו מעט גורמי סיכון הנגזרים מחומרי נפץ וחומרים מסוכנים, שהם ייחודיים למרת"ח. בסקר לא נמצאו סיכונים הנובעים מאחסנת תחמושת בכמויות ובתנאים חריגים או בכושר נמוך. כך למשל לא נכלל בסקר אחד המחסנים בבסיס ב', שמאוחסנים בו מנגנונים רבים פסולים לשימוש של רימוני יד, אשר מצבם הטכני אינו ידוע וקיים סיכון רב בהכנתם להשמדה ובשינועם. ראש מדור בריאות תעסוקתית במקרפ"ר מסר לביקורת, כי ראוי היה שגורמי מקרפ"ר יקיימו סקר סיכונים גיהותי מקיף במתקני מרת"ח, שיאתר גורמי סיכון אופייניים למתקני מרת"ח וימליץ על אופן הטיפול בהם.

התברר שקיים פער גדול בין הדרישות התקציביות של מרת"ח לטיפול בנושאים בטיחותיים לבין התקציבים שאג"א העמיד לרשותו בפועל, הגם שמרת"ח כלל בדרישות התקציב שלו רק חלק מסעיפי סקר הסיכונים. בעת הכנת תכנית עבודה לשנת 1991 דרש מרת"ח לנושאים אלה לשנים 1991 ו-1992 סך של כ-4.7 מיליון ש"ח. בפועל היקפה אג"א למרת"ח מיליון ש"ח לשנים אלה.

בדיקת הטיפול בגורמי הסיכון, שפורטו בסקר הסיכונים לשנת 1991, העלתה, כי במהלך שנת עבודה זו לא טופלו כלל עשרה גורמי סיכון (כ-33%) ותשעה גורמי סיכון (30%) טופלו חלקית; בשבעה גורמי סיכון (כ-23%) הסתיים הטיפול, וארבעה גורמי סיכון נוספים (כ-13%) מטופלים באופן שוטף. בדיקה פרטנית של גורמי הסיכון שטופלו מצביעה על כך שבדרך כלל טופלו נושאים שאינם עתירי תקציב ולא דווקא נושאים שהם בעלי עדיפות גבוהה. כך למשל, בסקר הסיכונים לשנת 1991 אותרה באחד מבסיסי מרת"ח צנרת מים ישנה לכיבוי, שאמינותה מפוקפקת, אולם גורם סיכון זה לא טופל ב-1991 ובסקר הסיכונים לשנת 1992 קיבלה החלפת צנרת זו עדיפות ג' לטיפול בשנים 1992 - 1993; גם הרחקתו של מצבור דלק ממגרש קליטת התחמושת בבסיס אחר של מרת"ח קיבלה בסקר הסיכונים עדיפות ג' לטיפול לשנת 1992. לשם השוואה, מניעת קינון יונים במבנים של אותו בסיס קיבלה עדיפות א' לטיפול.



פריטי תחמושת מכילים חומרי נפץ וחומרים מסוכנים, ואחסנתם שלא בהתאם להוראות הסמכות המקצועית, מהווה סיכון רב לסביבה במקרה של פיצוץ התחמושת. בעקבות חקירה של נסיבות פיצוץ תחמושת, שאירע באחד מבסיסי מרת"ח ב-1982 ואשר גרם לנזקים כבדים, כתב הפרקליט הצבאי הראשי לרמטכ"ל ב-1983, כי חקירת המקרה גילתה שהעבודה בבסיס התחמושת התנהלה תוך כדי הפרה מתמשכת של הוראות הבטיחות הבסיסיות. החריגות התבטאו בין השאר באי שמירה על מרחקי ביטחון, באי הקפדה על מיון תחמושת והפרדתה לקבוצות אחסנה וכן באחסנת תחמושת בכמות העולה על המותר. הפרקליט הצבאי הראשי הוסיף, כי רק הקפדה חמורה ובלתי מתפשרת על קיום הוראות הבטיחות, ובקרה נאותה על העוסקים בנושא תבטיח אי הישנותם של מקרים כגון אלה בעתיד, או תפחית נזקם ככל האפשר.

מן הממצאים עולה, כי עדיין קיימות חריגות מהוראות האחסנה, הן בבסיסי מרת"ח והן בדרג השדה. מבקר המדינה מדגישה במיוחד את הסכנה שבאי ההקפדה על שמירת מרחקי הפרדה הנדרשים בין מחפורות שמאוחסנות בהן מאות טונות של תחמושת באחד מבסיסי מרת"ח,

ומצביעה על הצורך הדחוף לדלל את כמויות התחמושת במחפורות אלה, כדי להקטין ככל הניתן את פוטנציאל הנזק לתשתיות צבאיות ואזרחיות באזור; מבקר המדינה גם סבורה, שנדרש טיפול דחוף ונמרץ יותר להשמדת אלפי טונות של תחמושת שנפסלה לשימוש בעיקר עקב מגבלות בטיחותיות, ושהצטברה בבסיסי מרת"ח בשנים האחרונות; בהקשר לסכנה הכרוכה באחסנת תחמושת ובטיפול בה, נודעת חשיבות מיוחדת לניהול תקין של מערך הבטיחות והגיהות במפקדת מרת"ח ובבסיסה ולתיקון הליקויים בתחום זה, שמשרד מבקר המדינה הצביע עליהם.

מערך החינוך בצה"ל

ריכוז ממצאים

על פי פקודת ארגון שהוציא אגף התכנון במטה הכללי (להלן - אג"ת), ייעודה של מפקדת קצין החינוך והגדנ"ע הראשי (להלן - מקח"ר) הוא להכין את בני הנוער לקראת השירות בצה"ל; לארגנם, לאמנם ולהפעילם למשימות ביטחון ולמשימות לאומיות; לטפח בצה"ל את מורשת הקרב, את ערכי המנהיגות ואת רוח החיילים, ולהקנות כלים לחנך את החיילים להזדהות עם העם, המדינה והצבא; וכן להקנות השכלה ולקדם אוכלוסיות חלשות בצה"ל. להלן עיקר ממצאי הביקורת. כלל הממצאים יפורטו בהמשך.

התכנית החינוכית, המופעלת ברוב היחידות העיקריות הכפופות לשלושת הפיקודים המרחביים ולמפקדת חילות השדה, אינה מתבססת על שלבים שהוגדרו על ידי מקח"ר כבר ב-1988.

בשל אילוצים תקציביים, הקצאות האמצעים ליחידות היו נמוכות בהרבה מאלה שנדרשו לפי הוראות מקח"ר, המהוות תקן מחייב לפעילות חינוכית ביחידות.

ביחידות אוגדה מסוימת, המופקדת על חיסול פעילות חבלנית עוינת באזור יהודה והשומרון ועל סיכולה, המפקדים לא ביצעו פעילויות חינוך שיש להן זיקה ישירה להבנת חשיבות המשימה ולביצועה, כנדרש לפי תכנית העבודה של מקח"ר.

פעילות חינוך, הנעשית במסגרת הכנה לתעסוקה מיבצעית באזורי יהודה, שומרון וחבל עזה, בוצעה ליחידות סדירות בלבד.

בביקורות בתחום החינוך, שערכה מקח"ר בשנת 1991, הוערך הציון של כ-20% מהיחידות כלא תקין; היחידות לא דיווחו, בדרך כלל, למקח"ר על תיקון הליקויים, וזו מצדה לא ניהלה מעקב סדיר אחר תיקון הליקויים.

בקורסים להקניית השכלת יסוד לחיילים, שנערכו בשנת 1991, השתתפו רק 54% מהחיילים הזכאים לכך, ובמחצית הראשונה של 1992 - רק 58% מהם. יתר החיילים השתחררו מצה"ל בלא שהוקנתה להם השכלת יסוד.

מערך החינוך בצה"ל אחראי לאימון ההתנסות לתלמידי כיתות י"א ו-י"ב, המהווה חלק מהכנתם לשירות בצה"ל. היקף הפעילות צומצם בשנת הלימודים התשנ"ב, בהשוואה לשנת הלימודים הקודמת, עקב צמצום במספר בסיסי הגדנ"ע. ההתייצבות של התלמידים לאימון בשנת התשנ"ב, שהינה באחריות משרד החינוך והתרבות, היתה נמוכה מהמתוכנן, לעתים עד כדי 60%.



קצין החינוך והגדנ"ע הראשי (להלן - קח"ר) כפוף לראש אגף כוח אדם במטכ"ל (להלן - אכ"א), ומהווה סמכות מקצועית ראשית בצה"ל בתחום החינוך, ההשכלה והגדנ"ע. ייעודה של מקח"ר הוא להכין את בני הנוער לקראת השירות בצה"ל; לארגנם, לאמנם ולהפעילם למשימות ביטחון ולמשימות לאומיות; לטפח בצה"ל את מורשת הקרב, את ערכי המנהיגות ואת רוח החיילים, ולהקנות כלים לחנך את החיילים להזדהות עם העם, המדינה והצבא; וכן להקנות השכלה ולקדם אוכלוסיות חלשות בצה"ל. בשנתיים האחרונות עוסק חיל החינוך והגדנ"ע גם בסיוע לקליטת העלייה. החיל כולל מפקדה ויחידות ביצוע הפרוסות על פני הארץ וכן את סגלי החינוך במפקדות וביחידות. מקח"ר כוללת בעיקר שתי מחלקות: מחלקת חינוך והכנה לשירות, ומחלקה לקידום נוער ולקידום אוכלוסיות מיוחדות (מקא"ם) והשכלה. יחידות הביצוע של מקח"ר הם סגלי החינוך ביחידות, המופקדים על ביצוע פעולות החינוך לחיילים ולבני נוער.

בתקופה יוני עד ספטמבר 1992 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במערך החינוך בצה"ל. הביקורת התייחסה בעיקר לפעולות החינוך המתבצעות בכלל יחידות צה"ל; לפעולות בית הספר המרכזי לחינוך, השכלה וגדנ"ע; לפעולות מקא"ם וכן להיבטים אחדים בהכנת בני נוער לשירות בצה"ל. הביקורת נערכה במקח"ר, בבסיס להכשרת חיילים מאוכלוסיות מיוחדות בחוות השומר, ובבית הספר המרכזי לחינוך. בדיקות השלמה נעשו באכ"א, במינהל הגיוס ובבסיס קליטה ומיון (להלן - בקו"ם).

ארגון וכוח אדם

1. במסגרת התכנית הרב שנתית של צה"ל הנחה הרמטכ"ל באפריל 1991 לבצע בחינה פרטנית של המבנה והארגון של מפקדת קצין החינוך הראשי דאז, של המרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות (להלן - מקא"ם) ושל הגדנ"ע. על בסיס הנחיה זו נערכה עבודת מטה בשיתוף אכ"א לצמצום פעילויות החינוך והגדנ"ע ולאיחוד גופי החינוך, המקא"ם והגדנ"ע תחת ראשות אחת. ביוני 1991 אישר הרמטכ"ל את המלצות אג"ת, שסוכם על בסיס עבודת מטה עם אכ"א, מפקדת קח"ר והגדנ"ע. באוגוסט 1991 אישר שר הביטחון את ההמלצות והדגיש, בין היתר, שיש לשמר את מערך מקא"ם ואת אימון ההתנסות לנוער (כמפורט בהמשך).

על פי ההמלצות דלעיל, אוחדו מערך החינוך, המקא"ם והגדנ"ע תחת ראשות אחת - קצין החינוך והגדנ"ע הראשי. כתוצאה מכך בוטלה מפקדת פיקוד הגדנ"ע והוטמעה בארגון החדש של מפקדת קצין החינוך והגדנ"ע הראשי (מקח"ר); גם המקא"ם בוטל כמסגרת נפרדת. בסיס ההדרכה של חיל החינוך בוטל והוטמעה בבית הספר המרכזי לחינוך ע"ש י" אלון, שאורגן כבסיס מרכזי לפעילות חינוך וגדנ"ע. כמו כן נסגרו שש יחידות ביצוע (שלושה מתקני גדנ"ע ושלושה מתקני חינוך). עקב השינויים דלעיל בוטלו 100 תקני קבע (מתוכם 33 תקני קצינים) וכן 565 תקני חובה.

2. בפקודת הארגון החדשה לחיל החינוך והגדנ"ע, שפורסמה בנובמבר 1991, נקבע, כי אחד הענפים במחלקת חינוך והכנה לשירות, שבראשו יעמוד קצין בדרגת סא"ל, יטפל בנושאי הכנת נוער לשירות בצה"ל. בין יתר תפקידיו של הענף, לפתח, לתאם ולהפעיל תכניות הכנה לגיוס ותכניות הסברה לנוער לקראת שירות בצה"ל, לתאם ולהנחות את השירות הלאומי ואת אימון ההתנסות בבסיסי הגדנ"ע, וכן לפעול להעלאת הכושר הגופני ומיומנות הקליעה של הנוער לפני גיוסו ולהכין בני נוער לקראת שירות ביחידות נבחרות. התברר בביקורת, כי במקום ענף זה פועלים במקח"ר שלושה גופים אחרים, אשר ממלאים את תפקידיו של הענף, ובראש כל אחד מהם עומד קצין בדרגת סא"ל. שינויים אלה יצרו מצב, שבמקום ענף אחד המרכז את כל הנושאים האלה והכפוף לגורם אחד, עוסקים בכך שלושה גופים, שכל אחד מהם כפוף לגורם אחר. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1992, כי קח"ר סיכם שבשנת העבודה 1993 יאוחדו גופים אלה לענף אחד, כפי שנקבע בפקודת הארגון.

3. בספטמבר 1992 היו במצבת כוח האדם של החיל 125 קצינים וחוגרים בשירות חובה, מעל לתקן. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי אג"ת ומקח"ר מקיימים עבודת מטה לבחינת התקנים ולהתאמת המצבות לתקנים.

פעולות החינוך ביחידות

החינוך בצה"ל מתבסס על הנחת יסוד מרכזית הקובעת, כי עיקרו של תהליך החינוך מתבצע ביחידות, כשהוא משולב בתכנית האימונים והפעילות של החיילים. החינוך ברמת היחידה נועד לטפח ולחזק את נכונות הפרט לבצע את משימותיו, ולצמצם פער אפשרי בין צורכי המסגרת הצבאית לבין רצונות החיל כפרט, וכן לחזק את דמות המפקד כמחנך וכמנהיג. מערכת החינוך בצה"ל על שלוחותיה פועלת בששה תחומי עשייה מרכזיים: מורשת קרב ומורשת צה"ל; הסברה; ידיעת הארץ; תרבות בידור והווי ביחידה; השכלה; ומנהיגות.

תכניות החינוך מתבססות על הוראות הקח"ר, הקובעות את התקן לפעילויות החינוך החייבות להתבצע בכל יחידה. תהליך העבודה לגיבוש תכנית חינוכית הינו מורכב ובנוי משלבים שונים. שלבים אלה הוגדרו ופורטו כבר ב-1988 על ידי מקח"ר. התהליך כולל, בין היתר, הערכת מצב חינוכית והגדרת צרכים ויעדים חינוכיים, שעל פיהם קובעים תכניות מסגרת לקבוצות יעד, וכן תכניות פעולה המתבססות על גרף התעסוקה של יחידה. התכנית מוצגת בפני הרמות הממונות לאישור ולצורך הפיכתה לפקודה מחייבת. הכנת התכנית הינה באחריות קצין החינוך של היחידה, תוך כדי קבלת ייעוץ שוטף בהכנתה ממקח"ר. מקח"ר גם מקצה אמצעים לביצוע תכניות החינוך ביחידות, כגון הקצאת מרצים או ניידות הסברה והופעות הווי ובידור.

1. לבקשת משרד מבקר המדינה, רוכזו על ידי מקח"ר נתונים על מצב תכניות החינוך בשלושת הפיקודים המרחביים ובמפקדת חילות השדה בספטמבר 1992. עיון בנתונים מראה, כי ברוב היחידות העיקריות עדיין אינה מופעלת תכנית חינוכית, המתבססת על התהליך שנקבע. בחלק מהיחידות התכנית היתה בשלבי אישור שונים, ובחלק אחר - בשלבי הכנה או כתיבה מחדש. כך למשל, באותה עת, באוגדת שריון סדירה הכפופה למפקדת פיקוד הצפון, רק החלו לכתוב תכניות לכלל יחידות האוגדה; בחטיבת חי"ר סדירה, הכפופה לפיקוד, קיימת תכנית שאיננה מופעלת בשל חילופי קצין חינוך. ביחידות אחרות, שהוגדרו על ידי הפיקודים כיחידות בעדיפות נמוכה, לא היו כלל תכניות.

2. (א) משרד מבקר המדינה בדק את פעילות החינוך לשנת 1992 בחלק מהיחידות של פיקוד המרכז. התברר, כי בשל אילוצים תקציביים, צמצמה מקח"ר את האמצעים שהיא מקצה לביצוע התכנית החינוכית של הפיקוד; אמצעים אלה לא הספיקו כדי לבצע את התכנית כמתחייב מהוראות מקח"ר, המהוות תקן מחייב לפעילות חינוכית. בשל האילוצים התקציביים קבעה מקח"ר סדר עדיפות להקצאת אמצעים לפיקודים, ולפיו הם יוקצו בעדיפות ראשונה ליחידות קרבות, ועל יתר היחידות להסתמך על אמצעיהן.

מבקר המדינה העירה, שסדרי עדיפות אלה, שעל פיהם תצמצם מאוד, עד כדי הפסקתה, פעילות חינוך ביחידות רבות של צה"ל שאינן בעדיפות ראשונה, לא עוגנו בהוראות מקח"ר, ולא קיבלו את אישור המפקדות הממונות. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הושלמה עבודת מטה לעדכון הוראות מקח"ר בהתאם לקיצוץ בסל האמצעים, וכי פעילויות החינוך שתוכננו לשנת העבודה 1993 מותאמות לסל האמצעים הקיים.

(ב) חלק מהאמצעים שהוקצו על ידי מקח"ר ליחידות פיקוד המרכז, היו הופעות של מרצים וכן ניידות הסברה. התברר, כי בשל תקלות שונות בהתייצבות המרצים וניידות הסברה, לא תמיד יכלו יחידות הפיקוד לממש את האמצעים שהיו אמורים לעמוד לרשותן. כך למשל, 18% מהקצאות המרצים שניתנו ליחידות הפיקוד בחודשים יוני ויולי 1992 לא מומשו מסיבות שונות, כגון: הרצאות שבוטלו על ידי המרצים, כיוון שהם לא קיבלו שוברי נסיעה ממקח"ר. על תקלות בהתייצבות

מרצים הצביע גם קצין החינוך של הפיקוד בסיכום חצי שנתי ל-1992 של פעילות החינוך בפיקוד. משרד מבקר המדינה העביר למקח"ר פרטים על המקרים שהעלה, וביקש לדעת על הבירורים שנעשו ועל הצעדים שנקטו בעקבותיהם. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הופקו לקחים בנוגע להפעלת המרצים, מתוך מגמה לצמצם את התקלות, וכי לקחים אלה ייושמו בשנת העבודה 1993.

3. **תכנית חינוכית לאוגדה:** אחת ממשימותיה של האוגדה שנבדקה, הכפופה לפיקוד המרכז, היא לסכל ולחסל פעילות חבלנית עוינת באזור יהודה ושומרון, לשמור על שלטון החוק, לסייע למינהל האזרחי במשימותיו וכן לשמור על ביטחונם של תושבי האזור, היהודים והערבים. בתכנית החינוך, שהוצאה בדצמבר 1991, נקבעו יעדים הקשורים במשימות המיבצעיות של האוגדה, וביניהם: הגברת הנחישות בביצוע המשימה, תוך כדי שמירה על ערכי צה"ל, הבנת חשיבות ביצוע המשימה בהקשריה הרחבים - שורשי ההתקוממות בשטחים, מוקדי הסכסוך הערבי-הישראלי ובעיית הפליטים; חיזוק המודעות; וההכנה לגבולות החוקיים והמוסריים של המשימה. יצוין, כי בתכנית העבודה השנתית של מקח"ר נקבעו השירות בשטחים כנושא שיש לרכז בו מאמץ הסברה מתמשך לאורך השנה.

(א) תכנית חינוך של האוגדה נכתבה לפני כשנה וחצי, ובדצמבר 1991 הופעלה לניסיון במספר יחידות של האוגדה. בדיון שהתקיים בספטמבר 1992 לצורך הפקת לקחים מהתכנית, שבו השתתפו, בנוסף לקצין החינוך החדש של האוגדה, גם קצין החינוך של פיקוד המרכז וקציני חינוך של יחידות האוגדה, עלה, כי התכנית החדשה נכתבה שלא על פי הערכת מצב חינוכית, המבוססת על בחינה מעמיקה ועל פי הנדרש בהוראות מקח"ר, והיא איננה נותנת מענה לצרכים הייחודיים של כל יחידה.

(ב) בדיקה פרטנית של תכנון מול ביצוע, שערך משרד מבקר המדינה בנוגע לשני גדודים ששהו בתעסוקה מיבצעית באזור, העלתה, כי אמנם התבצעה פעילות חינוכית מגוונת, אולם הטיפול בנושאים שיש להם זיקה ישירה להבנת חשיבות המשימה ולביצועה, היה לקוי. כך למשל, לא הועברו לחיילים הרצאות הסברה רלוונטיות לביצוע המשימה, כמו: "פקודה בלתי חוקית", "בקלחת הסכסוך" ואחרות. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי שינויים מיבצעיים ואחרים חייבו פיתוח תכנית חינוך חדשה לאוגדה. פיתוח התכנית מצוי לקראת סיומו, והתכנית תוטמע ביחידות האוגדה בשנת העבודה 1993.

(ג) בתכנית העבודה של מקח"ר לשנת 1992 נקבע, כי לפני כל תעסוקה מיבצעית בשטחים תינתן הכנה ליחידות סדירות וליחידות מילואים. הכנה זו נועדה לסייע לחייליהן בהבנת ייחודיות המשימה, מורכבותה, גבולותיה החוקיים והמוסריים, ומתן כלים להתמודדות עם לחצים, שיש להם השפעה על אופן ביצוע המשימה. לצורך כך הוכשרו קצינים מכינים, שהינם קציני מילואים בעלי רקע מתאים. נמצא, כי ההכנה לתעסוקה מיבצעית מתבצעת רק ליחידות הסדירות. לדעת מבקר המדינה, מטרות ההכנה וחשיבות ההכנה לביצוע המשימה המיבצעית מחייבות לבחון דרכים לביצועה גם לאנשי המילואים.

4. **סדרי בקרה:** תפקידיו של מדור בקרה במקח"ר הם: לבקר את פעילות מקח"ר, את גופי הביצוע, את המפקדות ואת היחידות בתחומי החינוך והגדנ"ע; לעקוב אחר תיקון ליקויים שהתגלו בביקורות ולרכז הפקת לקחים מהביקורות. בהתאם לפקודת הארגון החדשה של מקח"ר, שהוציא אג"ת בנובמבר 1991, אמור מדור בקרה להיות כפוף ישירות לקח"ר. בפועל המדור כפוף לאחד הענפים במפקדת החיל, ובכך עלולה להיפגע אי תלותו.

(א) בתקופה אפריל - דצמבר 1991 נערכו על ידי מדור בקרה 116 ביקורות. על פי דוח סיכום של המדור, הוערכו 22% מהיחידות בציון 78 ומטה, ציון המוגדר על ידי מקח"ר כלא תקין. מעיון בדוח עולה, כי בכל תחומי העשייה החינוכית - מורשת קרב, הסברה, ידיעת הארץ ומעורבות מפקדים - נמצאו ליקויים ביחידות שנבדקו. במחצית הראשונה של שנת העבודה 1992 (ינואר - יוני) נערכו על ידי המדור 66 ביקורות. 17% מהיחידות קיבלו ציון מתחת ל-78. גם ביחידות שבהן היה הציון גבוה יותר, נמצאו ליקויים לא מעטים בתחומי עשייה חינוכית שונים.

מן הממצאים עולה, כי קיים פער ניכר בין המאמץ של מקח"ר לשפר תכניות ולפתח אמצעי הרכה, הצגה והמחשה, שנועדו לקדם את פעולות החינוך בדרג היחידות, לבין המאמץ המושקע על ידי היחידות עצמן לעמוד במשימות החינוך המתוכננות ולעשות שימוש יעיל באמצעים.

(ב) על פי הנחיות מקח"ר, על מפקדי היחידות להורות על תיקון הליקויים שנמצאו בביקורת של מדור בקרה, ולדווח על תיקונם בתוך חודש מיום הוצאת דוח הביקורת. בדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה, כי בדרך כלל היחידות אינן מדווחות למדור בקרה על תיקון הליקויים; נמצאו תשובות רק של יחידות אחדות. עוד התברר, כי המדור אינו מנהל מעקב סדיר אחר התייחסות היחידות לתיקון הליקויים, ואין לו מידע אם הליקויים אכן תוקנו. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי שופרו הנהלים בנוגע להגשת דוחות על תיקון הליקויים.

על פי ההנחיות של מקח"ר, על כל פיקוד לשלוח למדור בקרה, אחת לחודש, דוח על הפעילות החינוכית ביחידות הפיקוד בחודש הקודם. התברר במהלך הביקורת, כי פיקוד הצפון, חיל האוויר וחיל הים אינם מגישים דוחות כאלה, וכי המדור לא עמד על קבלתם. עוד התברר, כי הדוחות שהוגשו אינם נותנים תמונה של הביצוע לעומת התכנון, ולכן הדוחות אינם יכולים לשמש כלי בקרה. בפועל לא נעשה בהם שימוש. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי שיטת הדיווח על הפעילות החינוכית מחייבת בדיקה ושינוי, וכי נושא זה נקבע כיעד לטיפול ולמיסוד בשנת העבודה 1993.

בית הספר המרכזי לחינוך, השכלה וגדנ"ע

בין תפקידי בית הספר המרכזי לחינוך, השכלה וגדנ"ע ע"ש י' אלון (להלן - בית הספר), כלולים ההכשרה הצבאית של חיילים לרמת רובאי 02 (טירונות); הכנת החייל לתפקוד חיובי בצה"ל; העלאת רמת העברית וההשכלה; סיוע בהקניית מקצוע אזרחי והשתלבות בחיים האזרחיים; ולימוד השפה העברית לעולים חדשים. בבית הספר מגמות אחדות: מגמה לטירונות והכנה לשירות, מגמה להשכלה, מגמה לעולים ומגמה להכשרת סגלי חינוך. לבית הספר מגיעות אוכלוסיות מגוונות, בהתאם לנתוני המיון האכ"א שלהם, ובשלבם שונים במהלך שירותם. כדי לתת לכל חייל הכשרה ההולמת את צרכיו ואת יכולתו, מקיים בית הספר מספר רב של מסגרות הכשרה שונות ותכניות הלימודים, אשר מותאמות לסוגי האוכלוסייה השונים. הביקורת בבית הספר נערכה על פעילותן של מגמת הטירונות וההכנה לשירות ושל מגמת ההשכלה.

מגמת טירונות והכנה לשירות

לבית הספר מגיעים חיילים מקבוצות איכות נמוכות, המיועדים לשרת בצה"ל בתפקידי מינהלה. המגמה כוללת בעיקר את המסלולים הבאים: (א) טירונות כלל צה"לית (רובאי 02), הנמשכת כחודש ימים, שבסיומה עוברים הבוגרים למגמת השכלה למשך שלושה חודשים נוספים לרכישת השכלת יסוד; (ב) טירונות משולבת בקורס מקצועי.

1. במהלך הביקורת נערכה בדיקה בנוגע לששה מחזורי גיוס שהתקיימו בתקופה ינואר עד אוגוסט 1992. התברר, כי קיימים פערים גדולים בין מספר החיילים האמורים להגיע על פי התכנון לבין מספר החיילים המגיעים בפועל מבקו"ם. כך למשל, במחזור מאי 1992 התייצבו ונקלטו רק 36% ממספר החיילים שתוכנן (89 במקום 250); בסך הכל תוכננו להתחיל טירונות בתקופה שנבדקה 1,130 חיילים; בפועל נקלטו 806 בלבד - 71% מהמתוכנן. אי מימוש התכנון משבש את פעילות המגמה, משום שלקראת קליטת כל מחזור חדש נעשים מאמצים להרכיב סגלים בהתאם לצרכים החזויים, ולצורך כך אף מצמצמים ומשלבבים כיתות, העומדות בפני סיום קורסים. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הפער בין התכנון לביצוע נובע מכך שחלק מהחיילים שגויסו נשלחים ליחידות שדה על פי בקשתם והם מוזמנים לקורסי השכלת יסוד במהלך שירותם. מבקר המדינה מעירה, כי נוכח הפערים הניכרים בין התכנון לביצוע, החוזרים ונשנים, על בקו"ם לתכנן את הקצאת החיילים לטירונות בבית הספר, תוך כדי מודעות לקיום הפערים ולסיבותיהם.

2. נמצא, כי הגורמים המקצועיים השונים (מפח"ש ואכ"א) אינם מנחים את בית הספר בכל הקשור לתוכני הקורסים המועברים במסגרת הטירונות, אינם דואגים לעדכון ולהקצאת העזרים המתאימים לקיום ההכשרה ואינם עוקבים אחר סדרי הביצוע. כך למשל, התברר שתיק קורס טירונות, המשולבת עם קורסים מקצועיים, הוכן לפני כשנתיים ואושר על ידי מפקד בית הספר בלבד, ולא על ידי הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר. עוד התברר, כי בשני מחזורי טירונות משולבת, שנערכו בחודשים ינואר עד יוני 1992, בוצעו בפועל פחות שעות מהמתוכנן. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי במהלך שנת העבודה 1993 יועברו תיקי הקורסים של בית הספר לבדיקה ולאישור של מפח"ש - בכל הנוגע לטירונות רובאי 02, ולאכ"א - בכל הקשור לתכנים המקצועיים.

3. בספטמבר 1992 היה פער ניכר בין מצבת סגל ההדרכה של המגמה (קצינים ומ"כים) לתקנים (מצבה של 32 לעומת תקן של 39). האיוש החסר גורם לכך שמחלקות כוללות לעתים 50 - 60 חייל וכיתות כוללות 12 - 18 חייל, מספרים שלדעת בית הספר הם גדולים מאוד, ופוגעים ברמת הטיפול בפרט ומקשים על המפקדים.

כדי למלא את היעד של סיוע לחיילים להשתלב בחיים האזרחיים, מכשיר בית הספר חיילים בארבעה מקצועות, וביניהם נהיגה ואחזקה. משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך לבחון את אפשרות הכשרתם של חיילים גם בקורסים נוספים, כגון: מפעילי ציוד מכני הנדסי ומחסנאים-פקידים טכניים, הניתנים לחיילי אוכלוסיות מיוחדות (ראה בהמשך).

מגמת השכלה

במגמה זו מתקיימים קורסי השכלת יסוד לחיילים בעלי סימול השכלה נמוך, שחלקם לא השלימו שמונה שנות לימוד במסגרות אזרחיות מוכרות, ולאחרים - שאמנם השלימו שמונה שנות לימוד, אך בצה"ל נקבע להם סימול השכלה נמוך. עוד מפעילה המגמה קורס עברית המיועד לחיילים בשירות סדיר, המתקשים במיומנויות הבסיסיות של השפה העברית (הבנת הנקרא והנשמע והבעה בכתב); וכן קורסי עברית לעולים חדשים.

1. לפי חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - החוק), חייל המשרת בשירות סדיר ורמת השכלתו נמוכה מרמה של השכלה יסודית שנקבעה בתקנות, שלושה חודשים משירותו הסדיר יוקצו להקניית השכלה, באופן ובתנאים שנקבעו בתקנות; את התקנות מוסמך להתקין שר הביטחון, בהסכמת שר החינוך והתרבות, לאחר התייעצות עם ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. בפועל לא הותקנו תקנות בעניין זה, וצה"ל מקנה לחיילים השכלה על פי אבחון את רמת השכלתם.

הביקורת העלתה, כי בתחילת 1992 הוכנה טיוטה של תקנות שירות ביטחון (הקניית השכלה יסודית), התשנ"ב-1992, ובה הוגדרה השכלה יסודית כ"השכלה ברמה של לפחות שמונה שנות לימודים במוסד מוכר או השכלה יסודית מקבילה בחו"ל בצירוף לימודים במוסד חינוך מוכר בישראל". באפריל 1992 הועברה הטיוטה על ידי הלשכה המשפטית של משרד הביטחון אל הממונה על חקיקת המשנה במשרד המשפטים.

במאי 1992 העירה הממונה על חקיקת המשנה את הערותיה להצעת התקנות, והצביעה על הצורך בהשלמתן. ראש ענף ייעוץ וחקיקה במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי הודיע לאכ"א ולמקח"ר, כי יש מקום להוסיף לתקנות מספר הוראות בדבר המקצועות אשר יילמדו, עיתוי הלימודים ועוד. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 1992, נושאים אלה עדיין לא הגיעו לידי סיכום בצה"ל. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי באכ"א נערכת עבודת מטה להגדרת ההוראות שיעוגנו בתקנות. עבודת המטה צפויה להסתיים באפריל 1993, ובסיומה תציע מפקדת הפרקליט הצבאי הראשי נוסח מתוקן לתקנות.

בפברואר 1992 נערך באכ"א דיון בדבר מעבר למיון לקורסים להשכלת יסוד לפי מספר שנות הלימוד, ולא על פי סימול ההשכלה שקבע צה"ל על פי מבחניו. מנתונים שהוצגו בדיון עולה, כי המעבר למיון לפי שמונה שנות לימוד עלול לגרום לכך שכ-70% מהחיילים, שאובחנו על ידי צה"ל

כבעלי השכלה נמוכה, לא יזכו בהשלמת השכלתם. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי מתקיימת עבודת מטה לקביעת אמות מידה למיון לקורסים להשכלת יסוד; עד לסיומה לא תשונה השיטה הקיימת למיון לקורסים אלה.

2. פקודת מטכ"ל קובעת את אופן הטיפול והזימון לקורסים להשכלת יסוד. כן קובעת הפקודה, כי עם סיום הלימודים בקורס, חייב החניך לעמוד בהצלחה בכל בחינות הגמר במקצועות שלמד; אם עמד החניך בהצלחה בבחינות הגמר נותנת לו מקח"ר תעודה מוכרת על ידי משרד החינוך והתרבות. בקורסים של המגמה שהסתיימו במחצית הראשונה של שנת 1992 השתתפו 616 חיילים: 460 (74%) מתוכם קיבלו תעודה, 109 (18%) סיימו, אך לא קיבלו תעודה, ו-47 (8%) הורחקו במהלך הקורסים.

בקור"ם מוזמן לקורסים להשכלת יסוד חיילים הנמצאים בשנת השירות האחרונה. חודשיים עד שלושה חודשים לפני מועד פתיחת כל קורס מפיק הענף דוח מחשב על חיילים שיתרת שירותם שלושה עד ששה חודשים, ושזו ההזדמנות האחרונה שלהם לרכוש השכלת יסוד במסגרת צה"ל. לקראת כל קורס מתקיימת בבקור"ם ועדה הדנה בבעיות חיילים המתוכננים לצאת לקורס (כהזדמנות אחרונה), והיא הסמכות הבלעדית לשחרור חיילים מהקורס (בפיקודים מתקיימות ועדות פיקודיות שהמלצותיהן מובאות לאישור הוועדה בבקור"ם).

מנתונים שריכזו בקור"ם לבקשת משרד מבקר המדינה עולה, כי לקורסים להקניית השכלת יסוד במהלך השירות, שהתקיימו ב-1991, אותר פוטנציאל של 281 חיילים (לאחר שחרורי הוועדה ופטור מסיבות אחרות), אולם רק 150 חיילים (53%) מהם השתתפו בקורסים; היתר השתחררו מצה"ל ללא קורס.

במחצית הראשונה של 1992 נפתחו שני קורסים. היו אמורים להשתתף בהם 115 חיילים, אך השתתפו רק 67 חיילים (58%). בדיקת הסיבות לאי התייצבותם של 48 חיילים העלתה, כי 23 מהם לא שוחררו על ידי מפקדיהם; אי התייצבותם של 17 מהם היתה באשמת החיילים, וננקטו נגדם צעדים משמעתיים. השאר לא התייצבו מסיבות אחרות, כגון מחלה. הוסבר למשרד מבקר המדינה שמפקדים לא תמיד מוכנים לשחרר חיילים לתקופה של שלושה חודשים, כאשר אינם מקבלים אחרים במקומם. לדעת מבקר המדינה, יש לנקוט צעדים משמעתיים נגד מפקדים, שמונעים מחיילים השתתפות בקורס להשכלת יסוד, כיוון שבכך הם פוגעים בזכות שהוקנתה לחיילים. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בקור"ם מבצע בירור פרטני על אי התייצבות חיילים, וכי נגד מפקדים אשמים ננקטים צעדים משמעתיים.

3. בדיקת ביצוע תכנית הלימודים, תוך כדי התייחסות להיקף השעות ולתכנית של מחזורי קורסים של השכלת יסוד, העלתה, כי קיימים פערים בין התכנון של היקף השעות לבין השעות שבוצעו בפועל, זאת כיוון שחניכים בקורס להשכלת יסוד נדרשים לבצע מטלות שונות המונעות את השתתפותם בחלק מהקורס. כך למשל, על פי החלטת מקח"ר נדרשים עשרה חניכים מכל מחזור לבצע תעסוקה מיבצעית במשך שבוע ימים; בנוסף לכך חמש פעמים במשך הקורס מוטלות עליהם עבודות ניקיון בבסיס, הנמשכות יום שלם, וכן משימות נוספות. ימי ההיעדרות מגיעים לעתים ל-20% ממספר ימי הלימוד.

בשל הסיבות דלעיל, הופחתו במקרים מסוימים מספר שעות הלימוד במקצועות שונים, ובעקבות כך נבחנו חניכים רק על החלק שלמדו, ולא על פי התכנית המקנה את תעודת הסיום. למשל, בקורס להשכלת יסוד שנפתח במאוס 1992, בוצעו 441 שעות מתוך היקף נדרש של 495 שעות. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי באכ"א מתקיימת עבודת מטה בנוגע להפחתת היקף משימות תעסוקה מיבצעית המוטלות על החניכים, וכי מפקד בית הספר יטפל בהפחתת היקף מטלות הניקיון המוטלות על החניכים.

אוכלוסיות מיוחדות

משך שנים רבות בעבר נמנע צה"ל מגיוס מועמדים לשירות, שאובחנו על ידי לשכות הגיוס כבעלי רמת מוטיבציה והשכלה נמוכים, ואשר נמצאו אצלם קשיי הסתגלות חמורים. זה כ-12 שנה נוקט

צה"ל גישה שונה ומגייס חלק מצעירים אלה במסגרת מיוחדת, מכינה, תומכת ומסייעת בהסתגלות לצבא. מסגרת זו מעניקה כלים להשתלבות (השכלה והכשרה מקצועית), ועוקבת אחר תפקוד החייל ביחידה ששובץ. בכך פועל צה"ל לקידום מטרה לאומית - שילוב נוער טעון טיפוח בחברה הישראלית. לצורך הטיפול בחיילים אלה הוקם, כאמור, בתחילת 1980 המרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות (מקא"ם).

ייעודו הבסיסי של מקא"ם הוא קידום מירבי של כל פרט מן האוכלוסיות המיוחדות ושילובו, ככל שניתן, במילוי תפקידים משמעותיים ומביאי תועלת בצבא ובמשק האזרחי. כלומר, נקבע, כי הכלי המרכזי לקידום הפרט ושילובו בחברה הוא רכישת מקצוע ועיסוק בו. המקצוע חייב להיות כזה שהחייל יוכל לעסוק בו גם בחייו האזרחיים. מקא"ם, הכפוף מאוגוסט 1991 למקח"ר, מפעיל גופי מטה העוסקים בהכוונה של חיילי מקא"ם, לצד מתקני הכשרה, שבהם מקבלים החיילים הכשרה במהלך שירותם, ובהם בסיס הטריונות הייחודי - חוות השומר, ובית הספר למקצועות האחזקה.

1. לאחר הקורס המקצועי משובצים חיילי מקא"ם בכלל יחידות צה"ל. באוקטובר 1992 כללה מצבת חיילי מקא"ם 1,067 חיילים. על פי נתונים שרוכזו לבקשת משרד מבקר המדינה על ידי מינהל הגיוס עולה, כי בשנת 1991 גויסו במסגרת מקא"ם 574 מועמדים לשירות: 280 מתוכם גויסו בהתאם לאמות המידה שנקבעו לגיוס במסגרת מקא"ם, ול-294 חיילים ניתנה האפשרות להתגייס למסגרת זו, גם אם לא ענו לאמות המידה שקבע צה"ל. עוד התברר, כי חיילים, שעל פי הנחיות הגיוס היו צריכים להיות מגויסים במסגרת מקא"ם, הופנו ליעדים אחרים. כך למשל, 69 מועמדים לשירות גויסו כנהגים לאחר שהוכשרו לכך טרם גיוסם (נהגי קד"ץ). אכ"א הנחה את מינהל הגיוס, שהחל בשנת העבודה 1993 לא יוכשרו נהגי קד"ץ בעלי נתונים מתאימים לגיוס במסגרת מקא"ם.

2. שיבוצם של חיילי מקא"ם ביחידות, בסוף הטריונות, מהווה צומת חשוב ביותר במסלול שירותם. לשם כך מופעל בחוות השומר פרויקט שיבוץ פעיל, ובמסגרתו מכיר החייל את המקצועות הפתוחים בפניו, והוא משתתף בקבלת ההחלטות על עתידו. במהלך השנה האחרונה נרכשה על ידי מקא"ם מערכת אבחון ממוחשבת, שאמורה לשפר ולייעל את תהליך האבחון של כל חייל בהשוואה לתהליך האבחון הקודם. המערכת מוקמה במפקדת החיל השוכנת במרכז הארץ, ולצורך האבחון שוגרו לשם חניכי מחזור הטריונות, שבמועד הביקורת היו בפני סיום הקורס, בקבוצות של חמישה ביום. משמעות הדבר היתה בזבז מספר לא קטן של ימים בנסיעות ובהמתנה לסיום האבחון לכל חניכי הקבוצה. משרד מבקר המדינה הצביע על כך, כי לקראת סיום מחזור טריונות ובתקופת המיון והאבחון ניתן היה להעתיק את המערכת יחד עם הצוות המקצועי לביצוע האבחונים במקום הימצאותם של החיילים - בחוות השומר. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי שילוב חיילי חוות השומר בתהליך אבחון זה הינו ניסיוני, ואם הוא יצליח - תיבדק האפשרות להעתיק את המערכת, לפי הצורך, לחוות השומר.

3. משרד מבקר המדינה בדק נתונים בנוגע לשירות של מחזור טריונות של מקא"ם, שהתגייס בינואר 1991 וסיים את הטריונות בחוות השומר ביוני 1991. התברר, כי מבין 112 חיילים שהחלו טריונות, לא סיימו אותה (22%): 20 קיבלו פטור משירות צבאי (תשעה - מחמת אי התאמה; חמישה - מסיבות משמעת; וששה - מסיבות רפואיות); חמישה חיילים נוספים קיבלו דחיית שירות, ויבצעו טריונות חוזרת במועד אחר. מבין 87 חיילים שסיימו טריונות במחזור שנבדק, 57 שובצו לקורסים לרכישת מקצוע (האחרים שובצו ישירות כתגבורת לפיקודים). 31 חיילים (54%) לא סיימו את הקורס שאליו שובצו, ולא רכשו מקצוע (ששה מהם לא התחילו את הקורס, 19 סיימו את שלב ההכנה בלבד וששה הודחו). משרד מבקר המדינה העיר, כי יש מקום לבחון את הסיבות למספר הקטן של חיילים המצליחים לרכוש מקצוע.

4. לבקשת משרד מבקר המדינה ריכזה מקח"ר נתונים על תקופות שירותם של חיילי מקא"ם. מהנתונים עולה, כי 313 (61%) חיילים, מבין 510 שהתגייסו למסגרת מקא"ם בשנת העבודה 1986, סיימו תקופת שירות סדיר מלאה, וכ-90% מהמסיימים המשיכו לשרת בשירות מילואים. 308 (57%) חיילים, מבין 541 שגויסו למקא"ם בשנת העבודה 1987, סיימו תקופת שירות מלאה. כ-80%

מהפטורים המתייחסים למגויסי 1986 וכ-90% מהפטורים למגויסי 1987 נבעו מסיבות של אי התאמה. עוד עולה מהנתונים, כי 255 (81%) מגויסים מבין 313 מגויסי 1986, ו-259 (84%) מגויסים מבין 308 מגויסי 1987, ששירתו את מלוא תקופת השירות, רכשו מקצוע התואם את יעדי מקא"ם.

הכנת בני נוער לשירות בצה"ל

1. (א) על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך והתרבות מאוקטובר 1990, על בתי הספר העל-יסודיים להכין את תלמידי כיתות י"א ו-י"ב לקראת שירותם בצה"ל. תכנית שהוכנה על ידי המשרד ועל ידי צה"ל עוסקת בנושאים, כמו: היכרות עם חילות צה"ל ובסיסיו, בעיות הסתגלות לשירות וכן חשיבות הכושר הגופני והדרכים להשגתו. בחזור הוגדרו גם השלבים להפעלתה של התכנית, הגורם המבצע והיקף השעות שיוקדש לכל נושא. מדוח של מקח"ר עולה, כי ביצוע התכנית בשנת הלימודים התשנ"ב תאם בדרך כלל את התכנון, והוא אף עלה ברוב התחומים, בהשוואה לשנת התשנ"א (הדוח איננו כולל נתונים על אימון התנסות - ראה להלן).

(ב) תכנית ההכנה כוללת שבוע של אימון התנסות. האימון מתקיים בבסיסי הגדנ"ע ומשמש מסגרת להכנת החניכים לשירות, תוך כדי הקניית ידע על המסגרת הצבאית, באמצעות התנסות בחיי הצבא ברמת הפרט והקבוצה, ובכלל זה שגרת מחנה, הכרת מאפייני המשמעת הצבאית ורכישת מיומנויות בסיסיות בנושאים צבאיים, כגון: תפעול נשק אישי. הביקורת העלתה, כי בשל צמצום, כאמור, במספר בסיסי הגדנ"ע, צומצם היקף אימון ההתנסות וירד מכ-24,000 מתאמנים בשנת התשנ"א לכ-16,000 בשנת התשנ"ב. כתוצאה מכך, ניתן אימון התנסות רק לאותם בתי ספר שמשדר החינוך שיבץ אותם לפעילות זו. לאחר סגירת בסיסי האימונים של הגדנ"ע (באפריל 1992), יכולת קיום האימון בשנת התשנ"ג ירדה לכ-12,500 חניכים בלבד.

משרד החינוך והתרבות אחראי להתייצבות התלמידים לאימון. בשנת הלימודים התשנ"ב נמצא פער גדול בין התכנון בגרף האימונים של מקח"ר לבין הביצוע בפועל במתקנים שנשארו, שהגיע לעתים קרובות רק לכ-60% מהמתוכנן. מבקר המדינה העירה, כי הירידה בהקצאת מקומות האימון מחייבת את משרד החינוך ואת צה"ל להקפדת יתר על ניצול מיטבי של המקומות שהוקצו.

2. (א) בנושא הכושר הגופני נקבע בחוזר המנכ"ל, בין היתר, כי מנהל בית הספר אחראי לקיום הפעילות לטיפול הכושר הגופני בבית הספר במסגרת שיעורי החינוך הגופני, במסגרת חוגים לספורט או במסגרות אחרות. כן נדרש מנהל בית הספר למנוע ככל האפשר את הפסקת הפעילות הגופנית בכיתה י"ב. בהקשר לכך יצוין, כי החל בשנת 1984 קיימה מחלקת כושר קרבי בצה"ל, ביחד עם מוסדות משרד החינוך והתרבות, פרויקט בשם "בוא נתגייס בכושר". במסגרת הפרויקט נערכו פעולות לטיפול הכושר הגופני לתלמידי כיתות י"א ו-י"ב בעזרת מורי החינוך הגופני בבתי הספר. תכנית מוגברת מיוחדת לשיפור הנושא הגופני, מותאמת לצורכי צה"ל, אושרה להפעלה בכיתות י"ב. הפרויקט הופסק ב-1987. כתוצאה מכך החל חינוך גופני "אפור", שעיקרו בהכשרת מועמדים לשירות ביטחון (להלן - מלש"בים) לקראת שירות ביחידות קרביות בכלל ובסירות בפרט, באמצעות חוגים פרטיים ללא תכנית מקצועית בדוקה וללא כל בקרה.

(ב) בשנת הלימודים התשנ"א הוקמו במסגרת הגדנ"ע 40 קבוצות אימון שכללו כ-1,200 מלש"בים. החניכים שנכללו בקבוצות אלה היו נערים תלמידי י"ב בעלי פרופיל רפואי 82 ומעלה. הפרויקט התבצע לאחר שעות הלימודים, באמצעות מדריכים במילואים מוסמכי בית ספר לחינוך גופני. על פי נתוני מקח"ר, באוכלוסיית היעד כ-10,000 מלש"בים. בשנת הלימודים התשנ"ב החלו את פעילותם במסגרת הפרויקט 2,074 חניכים ב-90 קבוצות, הפרוסות בשבעים יישובים ברחבי הארץ. בשנת הלימודים התשנ"ג תקיף הפעילות כ-3,000 חניכים.

במקביל לפעילות דלעיל, הגישה ביוני 1991 מחלקת כושר גופני בצה"ל הצעה לחידוש פרויקט לטיפול כושר גופני של כלל תלמידי כיתות י"ב, על פי תכנית אימון מודרכת, המשולבת במסגרת הלימודים בסיועם של אנשי מילואים ממערך הכושר הקרבי. הוקם מטה מתאם המורכב מנציגי

משרד החינוך והתרבות וצה"ל לגיבוש מערכת פעולות ואירועים בנושא. בדיונים שהתקיימו בנושא הודגשה, בין היתר, החשיבות שמשרד החינוך והתרבות ינהיג את שיעורי החינוך הגופני לתלמידי י"ב עד סיום שנת הלימודים; סקרים בקרב מתגייסים הצביעו על כך, כי כ-20% מן התלמידים בכיתות י"ב לא קיבלו שיעורי חינוך גופני לאחר פברואר, 43% לאחר מארס, ו-95% מן התלמידים לא קיבלו שיעורי חינוך גופני לאחר חודש מאי.

בדצמבר 1991 פנתה רשות הספורט והחינוך הגופני במשרד החינוך והתרבות למנהלי בתי הספר העל יסודיים בנושא החינוך הגופני בכיתות י"א ו-י"ב, ודיווחה, שסוכם עם צה"ל על הקצאת חיילות מדריכות אימון גופני לטיפול הכושר הגופני לכלל תלמידי בתי הספר בכיתות אלה. בשנת התשנ"ב הוחל בניסוי שיטה זו בחמישה בתי ספר. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בשנת התשנ"ג מתקיים ניסוי מורחב ב-15 בתי ספר, וכי אם הניסוי יצליח, ישאף צה"ל להרחיבו לבתי ספר נוספים, בתיאום עם משרד החינוך והתרבות.



חיל החינוך והגדנ"ע מופקד על מגוון נושאים רחב, הכולל הכנת בני הנוער לשירות בצה"ל, פעילויות חינוך ביחידות צה"ל, הקניית השכלת יסוד לחיילים וקידום של חיילים מאוכלוסיות חלשות. נציגי משרד מבקר המדינה התרשמו, כי מפקדת החיל משקיעה מאמץ רב לקדם את כל התחומים שעליהם היא מופקדת. עם זאת, בחלק מיחידות צה"ל לא נעשית הפעילות החינוכית כנדרש על פי התקנים שקבעה מקח"ר. פעילות זו היא בעיקרה באחריות המפקדים בפיקוח ובקרה של מקח"ר. מבקר המדינה סבורה, כי יש להגביר את מודעות המפקדים לחשיבות הפעילות החינוכית ולתרומתה להשגת המשימות המוטלות עליהם, ואת הפיקוח של מקח"ר על הוצאתה לפועל. במיוחד אמור הדבר בנוגע ליחידות המבצעות תעסוקה מיבצעית באזורי יהודה, שומרון וחבל עזה.

מבקר המדינה רואה בחומרה אי הקניית השכלת יסוד לכל החיילים הזכאים לכך. על כל הגורמים הנוגעים בדבר בצה"ל לפעול בנחישות כדי לממש זכות חשובה זו.

ועדות לתיאום מועדי שירות מילואים פעיל

ריכוז ממצאים

צה"ל מפעיל ועדות לתיאום מועדי שירות מילואים פעיל (להלן - ולת"ם), במטרה לצמצם פגיעה משקית העלולה להיגרם כתוצאה משירות מילואים פעיל (להלן - שמ"פ). פירוט ממצאי הביקורת שנערכה על פעילות הוועדות יובא בהמשך, ולהלן הממצאים העיקריים:

בדיקות שנערכו לצורך ביצוע שינויים ארגוניים בוולת"ם הסתיימו כבר במחצית הראשונה של 1991, אך עד מועד הביקורת לא התקבלו החלטות.

פקודת מטכ"ל קובעת את סמכויות הוועדות ואת דרכי פעולתן. אכ"א ומפקדת קצין השלישות הראשי לא הוציאו מעבר לפקודה זו הנחיות מקצועיות מפורטות בחלק מהנושאים הנוגעים לעבודת הוועדות ולעבודת קציני הערים המפעילים אותן.

החלטות הוועדות התקבלו לעתים קרובות ללא כל הנתונים הדרושים לכך, ולא הופעלה בקרה על הנתונים שהומצאו. כך למשל, ב-21% מהפניות, שהוגשו בתקופה שנבדקה, לא

המציאו יחידות צה"ל לוועדות חוות דעת, כנדרש, על חיוניות השירות של החיילים, והחלטות התקבלו ללא נתון זה.

הוועדות לא פירטו בדרך כלל את נימוקי החלטותיהן.

חלק מקציני הערים לא אפשרו לפונים בבקשות לוועדות להופיע בפניהן ובמקרים אלה דנו הוועדות על פי הבקשות בכתב בלבד.

מצבת החיילים, שעסקו אצל קציני הערים בנושאי הוולת"ם, היתה גדולה בהרבה מהתקנים שנקבעו לצורך זה.



צה"ל מפעיל ועדות לתיאום מועדי שירות מילואים פעיל (ולת"ם), במטרה לצמצם פגיעה משקית העלולה להיגרם כתוצאה משירות מילואים פעיל (שמ"פ). פקודת מטכ"ל קובעת את סמכויות הוועדות ואת דרכי פעולתן. קיימים שלושה סוגי ולת"ם: (א) ולת"ם משקית המופעלת על ידי מפקדות הפיקודים המרחביים במשרדי ששה קציני ערים: חיפה בפיקוד הצפון; ירושלים, תל אביב, רחובות ונתניה בפיקוד המרכז; ובאר שבע בפיקוד הדרום. (ב) ולת"ם לסטודנטים, המטפלת בפניות סטודנטים ומרצים ופועלת במינהל הסגל (להלן - מנה"ס). (ג) ועדות המטפלות בפניות של מפעלים ביטחוניים ושל גופים ביטחוניים.

בספטמבר ובאוקטובר 1992 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות הוולת"ם המשקית וולת"ם הסטודנטים. הביקורת נערכה באכ"א, במנה"ס, במפקדות הפיקודים המרחביים, ואצל קציני הערים חיפה, ירושלים, תל אביב ובאר שבע. בדיקת השלמה נעשתה במפקדת קצין השלישות הראשי (להלן - מקשל"ר).

ולת"ם משקית

הרכב הוועדה וסמכויותיה

סדרי ההפעלה של הוולת"ם המשקית נקבעו בפקודת מטכ"ל. הוולת"ם מורכבת ממספר נציגים של משרדי ממשלה (משרד הביטחון, משרד החקלאות, משרד החינוך והתרבות, משרד העבודה והרווחה ומשרד התעשייה והמסחר) ומנציגי צה"ל, שמונה על ידי אלוף הפיקוד. כיושב ראש הוולת"ם משמש, בדרך כלל, אחד מנציגי משרדי הממשלה.

זכות הפנייה לוולת"ם משקית היא של מפעל או מוסד, בנוגע לעובדיו, ושל עובד עצמאי. הפנייה היא לביטול הזימון או לדחייתו, עקב הפגיעה המשקית העלולה לכאורה להיגרם מהשמ"פ המתוכנן. ואלה סמכויות הוועדה: לדחות את תחילת שירות המילואים של החייל לפרק זמן שאינו עולה על שלושה חודשים; לקצר את משך השירות; לדחות את הבקשה. הפנייה אמורה להגיע אל הוועדה בקצין העיר לא יאוחר מ-30 יום לפני תחילת השמ"פ המתוכנן, כדי שהוולת"ם תוכל לדון בה לא יאוחר מ-19 יום לפני מועד זה. זאת, כדי לאפשר לפונה וליחידת החייל לערער בתוך שבועה ימים מקבלת ההחלטה בוולת"ם בפני "הרשות הפוסקת", שהיא על פי העניין אלוף פיקוד, מפקד חיל האוויר, מפקד חיל הים, מפקד המפח"ש, ראש מנה"ס או קשל"ר.

על פי נתוני מקשל"ר, מוגשות לוולת"ם משקית כ-40,000 פניות בממוצע לשנה: כ-10,500 בחיפה, כ-2,600 בירושלים, כ-14,000 בתל אביב, כ-5,100 ברחובות, כ-4,200 בנתניה וכ-3,800 בבאר שבע.

כוח אדם

הביקורת השוותה את מצבת כוח האדם, המטפל בנושא הוולת"ם במשרדי קציני הערים חיפה, ירושלים, תל אביב ורחובות, לתקנים. התברר, כי המצבות לא תאמו לתקנים. כך למשל, בקצין העיר חיפה אמורים על פי התקן לטפל בפניות לוולת"ם שני חיילים בשירות חובה. בפועל טיפלו בכך חיילת בשירות קבע ושמונה חיילים בשירות חובה. בקצין העיר תל אביב התקן הוא של קצין בשירות קבע ושלושה חוגרים בשירות חובה ובפועל עסקו בנושא קצין ו-11 חוגרים. לקצין העיר רחובות לא נקבעו כלל תקנים לטיפול בוולת"ם. בפועל טיפלו בנושא בעת הביקורת בספטמבר 1992 שלושה חיילים, שהוגדרו "על תקנים".

צה"ל הודיע בדצמבר 1992, כי עבודת מטה לתקנון מחדש של משרדי קציני הערים נערכת על ידי אג"ת, והיא צפויה להסתיים במהלך אפריל 1993. עבודת המטה תכלול גם התייחסות לנושא הוולת"ם, ומצבת החיילים תותאם לתקנים החדשים.

שינוי ארגוני

ב-1990 הטיל ראש אכ"א על קצין בכיר בדרגת אל"ם מאכ"א לבחון את תפקוד הוולת"ם, וזאת על רקע טענותיהם של מפקדי יחידות, בעיקר ממערך השדה, כלפי מוסד הוולת"ם בכללותו. בדוח שהגיש בספטמבר 1990 המליץ הקצין הבכיר, בין היתר, על ריכוז הדיון בבעיות משקיות ובליימודים אקדמיים בוולת"ם מרכזית אחת, ורק הוולת"ם הביטחונית המיוחדת תוסיף לפעול בנפרד. הוולת"ם המרכזית אמורה לפעול במרכז הארץ, שבו מתרכז חלק גדול מאוכלוסיית המדינה ורוב רובו של המשק הכלכלי.

כדי להציע דרכים לביצוע זה-ארגון בשיטת הוולת"ם, החלה לפעול בתחילת 1991 ועדה נוספת, שמינה ראש אכ"א. המלצות הוועדה היו, בין היתר: (א) לקיים דיון רק בצווי קריאה לשמ"פ של תשעה ימים ומעלה; (ב) לחייב ייצוג יחידות בדיוני ולת"ם על ידי קצין מרמת מפקד פלוגה ומעלה במסגרות אורגניות, ועל ידי קצין קישור במקרים אחרים; (ג) לחייב את היחידות להגיש חוות דעת עניינית, מפורטת ומנומקת; אי מילוי חוות דעת על ידי יחידה, או היעדר נציג יחידה בוועדה במקום חוות הדעת או בנוסף לה, יתפרש כמתן הסכמה לבקשת הפונה; (ד) לממש את זכות היחידות לרכז דיונים בענייני חיילי המילואים שלהן בדיון אחד; (ה) לספק לקציני ערים גרף תעסוקה ואימונים שנתי, ובכך להזרים מידע מוקדם לוועדה על הקריאות הצפויות לשמ"פ.

באמצע יולי 1991, בדיון בין הרמטכ"ל לראש אכ"א, הוחלט להקפיא שינויים בנושא ולת"ם לחצי שנה. הביקורת בספטמבר 1992 העלתה, כי אף שעבר בהרבה פרק הזמן שנקבע, לא היה המשך לטיפול בשינויים. בסוף אוגוסט 1992 נידון הנושא מחדש אצל ראש אכ"א; קשל"ר הציג את העבודות שפורטו לעיל. סיכום הדיון התייחס רק לאפשרות של העברת סמכויות ולת"ם למפקדי יחידות, שיהיה עליהם לקבל את ההחלטות בראייה כוללת של צורכי היחידה והמשק. ראש אכ"א טען שתהיה זו טעות להטיל זאת על מפקדי היחידות, וסיכם כי השיטה הקיימת נכונה ולא תשונה. לשאלת משרד מבקר המדינה בהחירה באוקטובר 1992 לשכת ראש אכ"א, כי אין בסיכום ראש אכ"א כדי למנוע שינויים ושיפורים במרכיבי עבודת הוולת"ם, כמתבקש מהבדיקות השונות. משרד מבקר המדינה העיר, כי יש היגיון רב בהחלטת ראש אכ"א דלעיל; עם זאת מן הראוי שאכ"א יסכם את יתר הנושאים הנובעים מהמלצות הוועדות בהקדם, ובמיוחד נוכח התרשמות נציגי משרד מבקר המדינה, כי יש ציפייה לכך מכל הגורמים העוסקים בנושא. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1992, כי יפעל לתיקון פקודת המטכ"ל עד יוני 1993, וכי ייכללו בה גם שינויים המתחשבים בהמלצת משרד מבקר המדינה דלעיל.

נוהלי עבודה

1. פרק הזמן מקבלת פנייה במשרדי קצין העיר ועד ישיבת הוולת"ם, הינו כ-15 יום. בפרק זמן זה אמורה להגיע חוות דעת מהיחידה ואמורים להתקבל אישורים שהפונה לא צירף לפנייתו, ושהצורך בהם אותר על ידי מזכירי הוולת"ם - קצינים או חיילים המשרתים במשרדי קציני הערים.

חברי הוועדה לומדים לראשונה במהלך הדיון את פרטי הפנייה ואת החומר שבתיק, ואין ביכולתם לבדוק את נכונות הפרטים המועברים על ידי הפונים ועל ידי יחידות. האפשרות של הוולת"ם לברר פרטים או לקבל פרטים משלימים בעת הצורך הינה מוגבלת מאוד. הוולת"מים אינן נוטות לדחות את הטיפול בפניות, גם אם אין לחבריהן מענה לשאלות רלוונטיות הקשורות אליהן. זאת מפני שכל דחיית טיפול בפנייה יוצרת לחץ זמן, שכן גם הפונה וגם היחידה אמורים לקבל את תוצאות הדיון בהקדם, כדי שיוכלו להגיש ערעור, אם יחליטו על כך.

2. על פי פקודת מטכ"ל, תערוך הוועדה חקירה במפעל, לפי הצורך, על ידי ביקור של כל חברי הוועדה או של נציגיה במפעל הפונה. התברר, כי חקירות כאלה אינן מתבצעות. צה"ל הודיע, כי הוא עומד לבטל את הדרישה האמורה בפקודת מטכ"ל, מאחר שלא ניתן לקיימה הן מההיבט התקציבי והן מההיבט המקצועי. לדעת מבקר המדינה, עדיין יש מקום לערוך בדיקות מדגמיות בנושא זה.

3. ועדה רשאית להזמין ולשמוע את הפונים ואת נציגי הגופים השונים הקשורים בפעילותם. ישנם גם פונים המבקשים להופיע בפני הוועדה. הביקורת העלתה, כי בשעה שוולת"ם בקצין העיר באר שבע מאפשרת לכל פונה המעוניין בכך, לשלוח נציג שיופיע בפני הוועדה ויסביר את נימוקי הפנייה, הוולת"ם בקצין העיר ירושלים אינה מאפשרת זאת; ואצל קציני העיר תל אביב וחיפה ניתנת לעתים אפשרות זו לפונים, על פי החלטת מזכירי הוועדות. משרד מבקר המדינה העיר, שעל ענף תכנון כוח אדם מילואים באכ"א (להלן - עתכ"א) להוציא נוהל בעניין זה. צה"ל הודיע בדצמבר 1992, כי פורסם נוהל שלפיו יש לאפשר לכל נציג של מפעל להופיע בפני הוועדה.

4. על פי פקודת מטכ"ל, על עתכ"א לפרסם הנחיות ואמות מידה לפעילות הוולת"ם. התברר, כי מעבר לפקודת המטכ"ל הדנה בעיקר בסדרי עבודה, לא הוציא הענף הנחיות נוספות. צה"ל הודיע בדצמבר 1992, כי ניתנה הנחיה לענף לפרסם הנחיות ואמות מידה לפעילות קציני ערים בכל אותם מקרים פרטניים, שמהם ניתן להסיק הנחיה כללית.

5. מקשל"ר לא הוציאה הוראות תורתיות מקצועיות בתחום הפעלת הוולת"ם. כך למשל קציני הערים מפנים למפקדת הפרקליטי הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר), במישרין או באמצעות עתכ"א, שאלות רבות הנוגעות לעבודת הוולת"ם. מקשל"ר לא פעלה לשילובן של חוות דעת מפצ"ר במסגרת ההוראות המקצועיות. צה"ל הודיע בינואר 1993, כי נוהלי עבודה לקציני ערים להפעלת ולת"ם יפורסמו על ידי מקשל"ר עד אפריל 1993.

חוות הדעת של יחידת החייל

על פי פקודת מטכ"ל, הפנייה לוולת"ם מועברת אל יחידת החייל, וזו חייבת להעביר לוולת"ם את חוות דעתה על האפשרות להיענות לבקשתו. בטופס חוות הדעת יש לציין פרטים ונתונים, שיש בהם כדי לסייע לוולת"ם בשיקוליה אם להיענות לפניית הפונה. על נציגי קצין העיר לקיים מעקב אחר קבלת חוות דעת מהיחידות.

הביקורת במשרד קצין העיר ירושלים העלתה, כי אין שם כלל מעקב בעניין קבלת חוות דעת הנדרשות מהיחידות, ומזכיר הוועדה אינו מדווח למפקד היחידה, למפקד המפקדה הממונה ולקשל"ר על אי קבלת חוות דעת. בירור במפקדת פיקוד המרכז העלה, כי התקבלו מקצין העיר תל אביב דיווחים על יחידות שלא הגישו חוות דעת, אך לא נעשו הברורים המתבקשים ולא ננקטו צעדים משמעותיים בעקבותיהם.

הבדיקה שנערכה בארבעה משרדי קצין עיר (חיפה, תל אביב, ירושלים ובאר שבע) העלתה, כי במקרים רבים נאלצת הוולת"ם לדרון בפניות, אף על פי שלא התקבלו חוות הדעת מהיחידות.

מנתונים שרוכזו לבקשת הביקורת על ידי קציני העיר חיפה, תל אביב ובאר שבע, בעניין מספר הפניות שהתקבלו ב-1992 ושנידונו ללא חוות דעת, עולה, כי בסך הכל נידונו בתקופה שנבדקה (שבעה חודשים ב-1992) בשלושת קציני הערים דלעיל 15,375 פניות; 3,226 מהן (כ-21%) היו ללא חוות דעת מהיחידה.

בנוסף לעובדה שאי הגשת חוות דעת הינה בניגוד לפקודות ושיש בה כדי לפגוע בשיקול דעת מאוזן של הוועדה, יש לציין שיחידה שאינה מגישה חוות דעת, אינה רשאית לערער על החלטת הוולת"ם.

צה"ל הודיע בינואר 1993, כי עתכ"א הוציא הנחיה בנושא חוות דעת והפיץ אותה ליחידות, וכי תקלות בנושא זה יחייבו טיפול בהיבט המשמעותי.

נתונים על שמ"פ קודם

אחד הנתונים החשובים המשפיעים על החלטת הוועדה, הינו מספר ימי המילואים שהחייל נשוא הפנייה שירת בעבר. נתון זה נכלל בפלט מחשב המתייחס לחייל והמופק על ידי משרד קצין העיר. נתון זה מקבל משנה חשיבות, כאשר אין לוולת"ם חוות דעת של יחידה. נציגי משרד מבקר המדינה התרשמו (ולעתים הדבר אף צוין בנימוקי ועדות), כי אם חייל לא שירת במילואים בשנים קודמות, נוטה הוועדה שלא להיענות לפנייה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי עם כל החשיבות שיש לשיקול של שירות המילואים בעבר, בהיעדר נתונים נוספים בנוגע לסיבות אי השירות של החייל או בנוגע לשירותו המועט במילואים בעבר, עלולות החלטות הוולת"ם להינתק ממידת הקשר הסביר לבעיה המשקית, שבגינה הוגשה הבקשה. לפיכך, שומה על אכ"א להנחות את היחידות לספק לוועדה נתונים אשר לסיבת אי השירות הקודם של החייל.

נימוקי הוועדה

בטופס הפנייה מוקצה מקום לרישום נימוקי הוועדה להחלטותיה. מ-44 פניות שנבדקו אקראית במשרדי ארבעת קציני הערים עולה, כי בדרך כלל נרשם נימוק כללי: "חיוני לשירות" או "חיוני לעיסוק", ללא פירוט נוסף. בהיעדר נימוקים מפורטים יקשה גם על הרשות הפוסקת להעריך את שיקול הדעת של הוועדה, בבואה לדרון בערעור שהוגש על החלטת הוולת"ם.

במהלך הביקורת פנה יו"ר ולת"ם מתל אביב אל הפרקליטות הצבאית וציין, כי לאחרונה התעוררה בוועדה סוגייה השנויה במחלוקת, אשר לרישום נימוקי ההחלטה; יש הטוענים כי צריך לפרט את נימוקי ההחלטה במלואם, ואחרים טוענים שניתן להסתפק במלים: "חיוני לעיסוק" או "חיוני לשירות". באמצע ספטמבר 1992 השיב עוזר פצ"ר לייעוץ וחקיקה, כי הפרקליטות מציעה, שהוועדה תפרט ככל הניתן את נימוקי הסירוב. המלצת הפרקליטות נשענת גם על חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, המחייב עובד ציבור המסרב לבקשה, להודיע למבקש בכתב את נימוקי סירובו.

צה"ל הודיע, כי ניתנה הנחיה לקציני הערים, ולפיה יש להנחות את חברי הוולת"ם לפרט ככל הניתן את נימוקי הסירוב לבקשה. מבקר המדינה סבורה, כי חשוב לנמק גם היענות לבקשות, במיוחד נוכח העובדה, כי אין אמות מידה ברורות להחלטות הוולת"ם.

מקדם ביטחון

בתקופת הביקורת יכלו יחידות לזמן לשמ"פ, כמקדם ביטחון, חיילים במספר העולה על זה שנקבע לביצוע המשימה, ולשחרר את העודפים בעת ההתייצבות. יצוין, כי בתחילת אוקטובר 1992 התקיים

בעתכ"א דיון שנועד לבחון את האפשרות להגדיר גבול למקדם הביטחון, ובכך להגביל יחידה בזימון חיילי מילואים מעבר לדרוש. צה"ל הודיע, כי מתנהלת עבודת מטה בנידון, וכי המועד הצפוי לפרסום ההנחיות הוא יוני 1993.

על היחידה לציין בחוות הדעת שהיא מגישה לוולת"ם, גם פרטים על מקדם הביטחון, ולציין כמה חיילים זומנו וכמה חיילים כבר שוחררו מסיבות אישיות או רפואיות, שאינן נידונות על ידי ולת"ם, אלא על ידי מפקד היחידה. בשמונה מבין עשר פניות שבדקה הביקורת, לא ציינו היחידות בחוות הדעת שהגישו, את הפרטים הקשורים במקדם הביטחון.

בסמכות ולת"ם גם להמליץ בפני היחידה לכלול את החייל כמועמד לשחרור מהשמ"פ במסגרת מקדם הביטחון. על פי פקודת מטכ"ל, מפקד היחידה יכול להתחשב בהמלצה ולשחרר את החייל בעת ההתייצבות. בידי הגורמים העוסקים בנושא לא היה כל מידע בנוגע למידת קיום ההמלצות, שיהווה היזון חוזר על התועלת שבהמלצות אלה.

טורי בקרה

בביקורת עלה, כי ענף ביקורת במקשל"ר, המבצע ביקורת מטעם אכ"א, לא ביצע ביקורות המתמקדות בפעילות הוולת"ם בקציני הערים. צה"ל הודיע, כי ב-1993 יבוצעו ביקורות כאלה על ידי מקשל"ר.

ולת"ם סטודנטים

בפקודת מטכ"ל נקבע, כי כדי לא להפריע לסטודנטים ולמרצים בתקופת לימודים ומבחנים, יחולו סייגים, במידת האפשר, על קריאתם לשמ"פ. בקובץ שנתי של הוראות זימון לשמ"פ שמוציא אכ"א, מפורטות תקופות השירות המותרות בפקולטות השונות על פי שנת הלימוד.

פנייה של סטודנט או מרצה תוגש למנה"ס. ראש ענף אקדמאים וראש מדור ולת"ם בענף מוגדרים כרשות המוסמכת לצורך טיפול בפניות אלה. החלטת הרשות המוסמכת תובא לידיעת הפונה באמצעות המוסד שבו הוא לומד, ולידיעת יחידתו. ראש מנה"ס משמש כרשות פוסקת הדנה בערעורים על החלטות הרשות המוסמכת.

1. בראשות מדור ולת"ם שבענף אקדמאים במנה"ס עמד קצין בדרגת רב סרן, והיו בו קצין מטה נוסף בדרגת סגן ושתי חוגרות. המדור בוטל באוגוסט 1992, והטיפול בנושא ולת"ם הועבר אל ענף מילואים ותגבורת במנה"ס. על פי פקודת ארגון מנה"ס, שהוציא אג"ת בסוף אוקטובר 1992, צריכים להיות בענף, בנוסף לראש הענף, שני קציני מטה בכירים שתפקידו של אחד מהם, בין היתר, לטפל בוולת"ם סטודנטים. בעת הביקורת היה בענף רק קצין מטה בכיר אחד, והוא לא עסק בוולת"ם סטודנטים, אלא עסקו בכך בנוסף לראש הענף קצינת מטה בדרגת סג"ם ושתי חוגרות. הפעלת תגבורת על ידי קציני מילואים שתוכננה על ידי הענף, טרם החלה.

משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך לעדכן את פקודת מטכ"ל הדנה בוולת"ם סטודנטים בשינויים הארגוניים שחלו בהתאם לפקודת אג"ת ובנושאים אחרים לפי הצורך. צה"ל הודיע בדצמבר 1992, כי מתקיימת עבודת מטה לעדכון פקודת המטכ"ל, וכי היא צפויה להסתיים ביוני 1993.

2. פקודת מטכ"ל מחייבת כל חייל מילואים, שהוא סטודנט מן המניין באחד מהמוסדות להשכלה גבוהה, המפורטים בפקודה, להציג בפני קציני הקישור של יחידות אישור על כך שהינו סטודנט בשנת לימודים שוטפת. על סמך אישור זה נקבעת לסטודנט מכסת ימי מילואים שאותה יידרש לבצע באותה שנה.

מינהל הסגל ציין בפני הביקורת, כי הענף נתקל בבעיות רבות בכיצוע הפקודות בנושא זימון לשמ"פ, מפני שלא כל הסטודנטים מדווחים על לימודיהם, אם מחוסר ידיעה ואם בשל סיבות

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

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



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

יחידת הצנזורה הצבאית לעיתונות ולתקשורת

ריכוז ממצאים

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

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

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

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



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