

אזרוח תפקידים בצה"ל

החל מאמצע שנות ה-90 בוחן צה"ל את האפשרות להעסיק אזרחים בחלק מהתפקידים המאוישים על ידי קצינים בשירות קבע (להלן - אזרוח), במטרה לייעל את מערך כוח האדם ולהקטין את עלות החזקתו. בינואר 1998 החליט סגן הרמטכ"ל להתחיל בתכנית אזרוח רחבת היקף, שבמהלכה יאוזרוחו במשך חמש שנים 500 משרות של קצינים, מכל החילות. במאוס 1999, נוכח קשיים ביישום תהליך האזרוח ונוכח התנגדות גורמים מקצועיים בצה"ל, הורה סגן הרמטכ"ל להפסיק את התהליך.

בתקופה מאי 1999 עד דצמבר 1999 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך קבלת ההחלטות בנושא האזרוח. הביקורת נערכה בצה"ל: באגף התכנון (להלן - אג"ת), ביחידת היועץ הכספי לרמטכ"ל (להלן - היועכ"ל)¹ ובמרכז תעסוקת עובדי צה"ל (להלן - מרכז תע"ץ). ביקורת השלמה נערכה באגף משאבי אנוש שבמשרד הביטחון (להלן - המשרד) ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

העסקת אזרחים

צה"ל מפעיל אזרחים בחלק מיחידותיו (אזרחים עובדי צה"ל; להלן - אע"צים) בתפקידים שונים, רובם המכריע במשימות בעלות אופי מנהלי ולוגיסטי, שאינן מחייבות הכשרה אקדמית ודרגות קצונה. בסוף 1999 הפעיל צה"ל כ-10,000 אע"צים. תנאי העסקה של רוב האע"צים מוסדרים בהסכם קיבוצי מיוחד (להלן - ההסכם הקיבוצי), שנחתם ב-1972 בין מדינת ישראל, המיוצגת על ידי המשרד, לבין "ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל" והארגון הארצי לעובדי צה"ל (להלן - ארגון העובדים). בסוף 1999 העסיק המשרד את רוב האע"צים על פי התנאים שבהסכם הקיבוצי; כ-350 אע"צים נוספים הועסקו באמצעות הסכמים אישיים.

הוראת המשרד בנושא "מדיניות השכר ויחסי עבודה - אזרחים עובדי צה"ל" (להלן - הוראת המשרד), קובעת, בין היתר, את תחומי האחריות, הסמכויות והנהלים ביחסי הגומלין שבין המשרד לבין צה"ל בנושא העסקה והפעלה של האע"צים. על פי הוראה זו, המשרד אחראי, בין היתר, לקביעת מדיניות בנושא שכר האע"צים, לטיפול בהסכמי עבודה וקביעת שינויים ותוספות בהם, ולאישור וחתימה על הסכמים אישיים להעסקת עובדים בתנאים מיוחדים; כמו כן, אחראי המשרד לניהול משא ומתן עם ארגון העובדים ברמה הארצית, בשיתוף מרכז תע"ץ. בהתאם להוראת המשרד, מרכז תע"ץ אחראי, בין היתר, להגשת הצעותיו והמלצותיו למשרד בנוגע לשינויים במדיניות השכר וביחסי העבודה.

תהליך האזרוח - סקירת אירועים

1. בשנים 1996 ו-1997, במסגרת תכנית התייעלות כלל-צה"לית ("אביב נעורים"), ערך אג"ת בחינה ראשונית של כדאיות תהליך אזרוח, ככלי לייעול מערך כוח האדם בצה"ל ולחיסכון בעלויות. הבחינה כללה התקשרות עם יועץ חיצוני (להלן - היועץ) לבחינת נושא האזרוח, ובשלב הסופיים שותפו בה מרכז תע"ץ והיועכ"ל. להלן המסקנות העיקריות של בחינת אג"ת:

¹ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון משמש גם כיועץ הכספי לרמטכ"ל. בהמשך דוח זה ההתייחסות הינה לתפקידו השני.

(א) שעה שהחיילים בשירות קבע פורשים לגמלאות בגיל ממוצע 45, פורשים האע"צים בגיל 65 ; עקב זאת, ועקב רוטציה של תפקידים הנהוגה בצה"ל, החיילים בשירות קבע ממלאים תפקידים משך תקופות קצרות בהרבה, בהשוואה לאע"צים. על כן, העסקת אע"צים במקום חיילים בתפקידים המחייבים התמחות, התמקצעות וצבירת ניסיון, עשויה לשפר את הרמה ואת האיכות של ממלאי התפקידים.

(ב) כתוצאה מגיל הפרישה לגמלאות של האע"צים, ייחסכו למשק, עקב תהליך האזרוח, תשלומי פנסיה שהיה הכרח לשלם לגמלאי שירות הקבע במשך כ-20 שנים. מכאן, ששנת עבודתו של אע"ץ עולה למשק², בממוצע, פחות משנת עבודתו של חייל קבע באותו תפקיד.

(ג) השפעת האזרוח על היקף העלויות השוטפות של החזקת מערך כוח האדם איננה חד-משמעית: מצד אחד, העלויות השוטפות של העסקת האע"צים צפויות להיות נמוכות מאלה של העסקת חיילים בשירות קבע, זאת משום שהאע"צים אינם נהנים ממלוא ההטבות המוענקות לחיילים בשירות קבע, כגון: רכב צמוד לקצינים בכירים, מימון לימודים אקדמיים, תשלום עבור גני ילדים, סבסוד נופש, הספקת מזון ושירותי רפואה; לכך יש להוסיף חיסכון צפוי נוסף עקב האפשרות להעסיק אע"צים במשרות חלקיות או במשרות זמניות, בהתאם לצורך. מצד שני, צפוי גידול בעלויות השוטפות, עקב הצורך להפריש מקורות כספיים להבטחת הזכויות הסוציאליות של האע"צים, עלויות שאינן משולמות על ידי מערכת הביטחון בגין העסקת חיילים בשירות קבע³.

(ד) בהעסקת חיילים בשירות קבע קיימת גמישות, שאינה קיימת לגבי אע"צים, בכל הקשור לקביעת מקום שירותם והפסקת העסקתם.

הבחינה שערך אג"ת אמנם הצביעה על הכדאיות של תהליך האזרוח, אך מסקנותיה היו ראשוניות בלבד, מאחר שלא התבססו על ניתוח שלם של סוגיות הקשורות לתהליך. כך לדוגמה, לא נעשה ניתוח כלכלי מפורט של היקף החיסכון הצפוי למשק ולמערכת הביטחון כתוצאה מיישום התהליך ופריסת חיסכון זה על ציר הזמן. כמו כן, לא התייחסה הבחינה לסוגיית המבנה המשפטי להעסקת אע"צים, דהיינו, לאפשרות העסקתם במסגרת ההסכם הקיבוצי או בהסכמים אישיים. בבחינה גם לא הייתה התייחסות לשאלת החשיבות שישנה למערכת הביטחון להקניית גמישות בהעסקת האע"צים, בדומה לזו שקיימת בהעסקת חיילים בשירות קבע, בעיקר בכל הקשור לאפשרות להעבירם מתפקיד ולסיים את העסקתם.

2. בינואר 1998, נוכח מסקנות הבחינה של אג"ת, קיבל סגן הרמטכ"ל שורה של החלטות בנושא האזרוח. להלן עיקריהן:

(א) במשך חמש שנים יאזרח צה"ל 500 תפקידים בטווח דרגות רס"ן - אל"ם (100 תפקידים בשנה, החל משנת 1998);

(ב) האע"צים שיחליפו את החיילים בשירות הקבע יועסקו בחוזה אישי גמיש, שיאפשר הפסקת העסקתם בתום החוזה, בהתאם לצרכים; החוזים יחתמו בתיאום עם מרכז תע"ץ;

²תשלומי הפנסיה לגמלאי צה"ל משולמים מתקציב המדינה, באמצעות מערכת הביטחון.
³ החיילים בשירות קבע נהנים מפנסיה תקציבית, שבגינה המעסיק והחייל אינם נדרשים להפריש מקורות כספיים לקרנות פנסיוניות בתקופת שירותם בצה"ל; לעומתם, האע"צים זכאים לפנסיה צוברת, בגינה נדרשים המעסיק והאזרח להפריש תשלומים שוטפים לקרנות הנ"ל.

(ג) היועכ"ל יבחן מול משרד האוצר את סוגיית הפיזיו התקציבי לצה"ל בשל האזרוח (בהנחה שתחול תוספת עלויות שוטפות, נוכח הצורך בהפרשת סכומי כסף להבטחת זכויות סוציאליות של האע"צים);

(ד) יוקם צוות בראשות אג"ת ובשיתוף אכ"א, היועכ"ל ומרכז תע"ץ (להלן - צוות אזרוח), שיפעל לאיתור תפקידים המתאימים לאזרוח, בשיתוף עם גופי צה"ל⁴; הצוות יהיה אחראי לבקרה וליישום החלטות סגן הרמטכ"ל.

בהחלטתו הנחה סגן הרמטכ"ל את צה"ל להיכנס לתהליך מקיף של אזרוח. לצורך יישום החלטה זו, היה על צה"ל להשלים את הבחינה של הסוגיות שלא נבחנו לעומק בבחינה שערך אג"ת, ובכלל זה הערכת היקף החיסכון (או הגירעון) הצפוי בשל האזרוח בטווח הקצר ובטווח הארוך; הצגת הנושא למשרד האוצר במטרה לקבל את הסכמתו למימון פערים בתקציב; ובחינה, בשיתוף המשרד, שהינו המעסיק של האע"צים, של הדרכים להעסקתם במסגרת חוזה אישי גמיש.

3. בינואר 1999 הציג אג"ת לסגן הרמטכ"ל את מסקנות עבודת המטה שערך צוות אזרוח בשנת 1998, נוכח הנחייתו להיכנס לתהליך האזרוח. מסקנות עבודת המטה הצביעו על קשיים ביישום התהליך, על כן המליץ אג"ת להפסיק את הפעילות בנושא. להלן פירוט המסקנות בעבודת המטה:

(א) גופי צה"ל הביעו התנגדות לתהליך האזרוח, הנובעת בחלקה מחוסר הבנה של התועלות הכרוכות בתהליך וכן מאי רצון לשנות מצב קיים. בשנת 1998 ערך אג"ת מפגשים עם הגופים במטרה לאתר תפקידים הרלוונטים לאזרוח; בתהליך מיפוי ראשוני אותו כ-55 תפקידים כאלה בלבד.

(ב) כל גופי צה"ל התנו את תהליך האזרוח במימון העלות הנוספת הנדרשת, לטענתם, למימון העסקת אע"צים בתפקידים בהם הועסקו חיילים בשירות קבע. בירור שערך היועכ"ל, לטענתו, עם גורמים במשרד האוצר, העלה, כי משרד האוצר לא ישתתף במימון תהליך האזרוח כל עוד צה"ל לא יסכים לבטל את התקנים הצבאיים המיועדים לאזרוח, ולפרסם תחתם תקנים אזרחיים. לפיכך, כל עוד לא הושגה הבנה עם משרד האוצר, שלפיה הוא יעניק מימון לתהליך (הלוואות גישור או כל הסדר אחר) על חשבון החיסכון התקציבי הצפוי בעתיד, קשה להניע את הגופים לאזרוח מספר רב של תפקידים, למרות התועלות שבתהליך, כולל התועלות הכלכליות.

(ג) נושא החיסכון התקציבי בהעסקת אע"צים בהשוואה לחיילים בשירות קבע, הנובע מהחיסכון בתשלומי פנסיה בטווח הארוך, מירידה בעלויות עקיפות (אחזקת רכב, מימון לימודים וכו') ומהעסקת אע"צים במשרות חלקיות, "שנוי במחלוקת וטרם נבחן באורח שיטתי".

(ד) אחד העקרונות שעמדו בבסיס תהליך האזרוח קבע, שהעסקת אע"צים תיעשה בחוזה אישי במסגרת ההסכם הקיבוצי; "מסגרת זו איננה מאפשרת אזרוח רב-היקף בו-זמנית (100 תפקידים בשנה) של תפקידים בכירים (רס"ן - אל"ם). מסגרת זו מוגבלת מטבעה ואינה מאפשרת מרחב גמישות לתפירת חליפה אישית".

במארס 1999 אישר סגן הרמטכ"ל את המלצת אג"ת להפסקת הפעילות בתחום אזרוח התפקידים.

⁴ גופים שמפעילים אע"צים.

ממצאי ביקורת

משרד מבקר המדינה בדק את תהליך קבלת ההחלטות שהתקיים בצה"ל בנושא האזרח בשנים 1998 ו-1999. הביקורת התייחסה בעיקר למכלול עבודת המטה שערכו אג"ת, היועכ"ל ומרכז תע"ץ ולהמלצותיהם לסגן הרמטכ"ל בעקבותיה. להלן הממצאים שעלו בביקורת:

1. צוות אזרוח: אג"ת, על אף היותו ראש צוות אזרוח, לא פעל לקיום בקרה על עבודת המטה של שאר חברי הצוות. כתוצאה מכך נוצר מצב, שעבודת המטה של היועכ"ל ושל מרכז תע"ץ לא נבחנה על ידי שום גורם בטרם הצגת תוצאותיה לסגן הרמטכ"ל לקראת החלטתו להפסיק את תהליך האזרוח במאוס 1999. כפי שיוצג בהמשך, בהיעדר בקרה נאותה על עבודת מטה של שני גופים אלה, נתאפשרה הצגת עבודת מטה חלקית ולקויה בפני סגן הרמטכ"ל.

2. הערכת חיסכון פנסיוני: בבחינה של נושא האזרוח שקדמה להחלטת סגן הרמטכ"ל מינואר 1998 להתניע את התהליך האזרוח, הוצג נושא החיסכון הצפוי במרכיב העלות הפנסיונית כמרכזי בבחינת כדאיות התהליך בכללותו בטווח הארוך. כיוון שהחיסכון הצפוי הנו למשק בכללותו ולא לתקציב הביטחון, ניצולו לטובת מערכת הביטחון חייב תיאום עם גורמים במשרד האוצר. על כן, לקראת החלטת סגן הרמטכ"ל היה הכרח להציג בפניו את היקף החיסכון הצפוי, את פריסתו על ציר הזמן ואת האפשרות לנצלו לטובת מערכת הביטחון.

בביקורת עלה, כי היועכ"ל לא ערך חישוב כלשהו של היקף החיסכון הפנסיוני הצפוי ושל פריסתו על ציר הזמן; וממילא לא הוצג הנושא לגורמים במשרד האוצר ועל כן לא נבדקה האפשרות לניצול החיסכון, כולו או מקצתו, לטובת מערכת הביטחון. הנושא גם לא הוצג לסגן הרמטכ"ל, כך שהחלטתו להפסיק את תהליך האזרוח לא התחשבה באחד הגורמים המהותיים שתמכו ביישומו.

3. עלות העסקת אע"צים: אחד השיקולים המרכזיים, שהיה בהם כדי להשפיע על ההחלטה בנושא האזרוח, היה החיסכון (או הגידול) בעלויות שוטפות של החזקת מערך כוח האדם, עקב החלפת חיילים בשירות קבע באע"צים. לקראת ההחלטות שקיבל סגן הרמטכ"ל בינואר 1998 ובמאוס 1999, הציג היועכ"ל עמדה, ולפיה צפוי גידול בעלויות החזקת כוח האדם, עקב הצורך בהפרשת סכומי כסף להבטחת זכויות סוציאליות של האע"צים.

בביקורת עלה, שהיועכ"ל לא ערך בחינה כלכלית להשפעת האזרוח על העלויות השוטפות של החזקת מערך כוח האדם, לרבות בחינת היקף החיסכון הצפוי בעלויות אלה עקב ירידה בתשלומים הנלווים לשכר ובתנאי השירות. יתר על כן, היועכ"ל גם לא בדק את הטענות של גופי צה"ל בדבר הגידול הצפוי בעלויות השוטפות עקב תהליך האזרוח, וטענות אלו הוצגו לסגן הרמטכ"ל לקראת החלטתו במאוס 1999 כלשונו, ללא בחינה כלכלית כלשהי. על כן, עמדת היועכ"ל בנושא האזרוח, שהוצגה לסגן הרמטכ"ל, לא הייתה מבוססת.

4. סיוע משרד האוצר לתהליך האזרוח: בהסתמך על העמדות הנ"ל של היועכ"ל בדבר הגידול הצפוי בעלויות החזקת כוח האדם, החליט סגן הרמטכ"ל בינואר 1998 להטיל עליו לבחון מול משרד האוצר את סוגיית הפיצוי התקציבי לצה"ל בשל האזרוח. בביקורת לא נמצא תיעוד המצביע על כך, שהיועכ"ל אכן פנה למשרד האוצר בבקשה לקבל סיוע לתהליך האזרוח.

(א) בדצמבר 1999 מסר היועכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי הנושא נבדק בפגישת עבודה שוטפת בין ראש ענף תקציבי כוח אדם ושכר ביחידת היועכ"ל לבין רכז העוסק בנושאי המשרד באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - נציג משרד האוצר). לטענת היועכ"ל, בפגישה זו הבהיר נציג משרד האוצר, כי לא ניתן לדון בפיוצי למערכת הביטחון בלי שזו תתחייב להחליף לצמיתות תקני "קבע" בתקנים "אזרחים"; דרישה זו לא הייתה מקובלת על היועכ"ל, מאחר שלא תאמה להנחת עבודה של תהליך האזרוח, שלפיה יישמר לצה"ל החופש להציב למשרות חיילים בשירות קבע או אע"צים, בהתאם לצורך.

במארס 1999 ציין אג"ת בפני סגן הרמטכ"ל, כי "בבירור שביצע יועכ"ל מול משרד האוצר עלה, כי משרד האוצר לא ישתתף במימון תהליך האזרוח כל עוד צה"ל לא יסכים לבטל את התקנים הצבאיים המיועדים לאזרוח"; ובהמשך: "לאור תמונת המצב הנוכחית - קיפאון התהליך, למרות החלטת סגן הרמטכ"ל, בעיקר בשל התנגדות משרד האוצר, מוצע לקבל החלטה עקרונית של ויתור על היוזמה בשלב הזה".

(ב) כנגד דברים אלה, הסבירו הגורמים הנוגעים באגף התקציבים שבמשרד האוצר⁵ למשרד מבקר המדינה, כי היועכ"ל לא פנה, בעל פה או בכתב, למשרד האוצר בבקשה לקבל סיוע במימון תהליך האזרוח; ממילא לא התנה משרד האוצר מתן הסיוע בביטול תקני "קבע". עוד הבהירו, כי בפגישה בין נציג משרד האוצר לבין ראש ענף תקציבי כוח אדם ושכר ביחידת היועכ"ל, ציין נציג היועכ"ל, שבצה"ל נשקלת האפשרות לאייש באזרחים מספר בודד של משרות בכירות, דוגמת מפקד תחנת רדיו "גלי צה"ל", תפקידי מתכנתים וכו', באמצעות הסכמים אישיים; בשום שלב בעת הפגישה לא דיבר נציג היועכ"ל על האפשרות של אזרוח רחב היקף, שאמור להקיף רובד שלם של קצינים בדרגות שונות, ולא ביקש לקבל סיוע לכך.

בתגובה לממצאי הביקורת, הודיע סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה במארס 2000, כי עד מועד עריכת הביקורת לא הוצג למשרד האוצר, כי בצה"ל נבחנה האפשרות להעסיק באופן גורף אזרחים בחלק מהתפקידים המאושים על ידי קצינים בשירות קבע; עוד הודיע, כי לא הובא לידיעת משרד האוצר, כי התקבלו החלטות בנושא על ידי סגן הרמטכ"ל, ולא הייתה כל פנייה לקבלת סיוע לתהליך אזרוח רחב היקף; להערכת משרד האוצר, פנייה מסודרת של המשרד בנושא האזרוח הייתה מובילה לדיון ענייני בסוגיה, במטרה ליישם תהליך שיוביל הן לשיפור התפוקות בצה"ל והן לחיסכון תקציבי.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר פנייה כתובה מצד היועכ"ל, וללא תשובה מוסמכת של משרד האוצר, לא ניתן לראות את הבירור שערך היועכ"ל, לטענתו, מול נציג משרד האוצר, כבירור מספק, שניתן על בסיסו לנמק המלצה על הפסקת תהליך האזרוח.

נוכח השתלשלות האירועים כמתואר לעיל - היעדר בחינות כלכליות ראויות של תהליך האזרוח ואי בירור סוגיית הסיוע לתהליך מול משרד האוצר - לקה טיפולו של היועכ"ל בנושא בפגם מהותי.

5. **שיתוף המשרד:** יישום תהליך האזרוח בצה"ל היה אמור להשפיע על פעילות המשרד בשני מישורים עיקריים:

⁵ הרכז הנוכחי לנושאי המשרד באגף התקציבים והרכז שכינה בתפקיד בשנת 1998.

(א) על פי הוראת המשרד, הוא נושא באחריות לניהול משא ומתן עם ארגון העובדים בכל הקשור לתנאי העסקת אע"צים, ועל כן, הוא אמור היה להוביל את המגעים עם ארגון העובדים בכל הנוגע לקביעת תנאי העסקה של העובדים שייקלטו בתהליך האזרוח ולהכנה של הסכמים אישיים עמם.

(ב) החיסכון (או הגידול) בעלויות החזקת מערך כוח האדם ובמרכיבי העלות הפנסיונית בשל תהליך האזרוח, היה אמור להשפיע על חלוקת המקורות בתקציב הביטחון, שניהולו נמצא באחריות המשרד. על כן, פעולות צה"ל בנושא זה, מן הראוי שהיו מובאות לידיעת הנהלת המשרד.

בביקורת עלה, שצה"ל לא שיתף את גורמי המשרד הרלוונטיים בעבודת מטה בנושא האזרוח: הנושא לא הוצג למנכ"ל המשרד, ואף לא הובא לידיעתה ולטיפוליה של הממונה על תעסוקת עובדים אזרחיים באגף משאבי אנוש שבמשרד, הנושאת, על פי הוראת המשרד, באחריות לניהול משא ומתן עם ארגון העובדים.

6. **בחינת תנאים להעסקת אע"צים:** (א) בהחלטתו מינואר 1998 קבע סגן הרמטכ"ל, שהאע"צים יועסקו בחוזה אישי גמיש, שייחתם בתיאום עם מרכז תע"ץ. בינואר 1999 דיווח אג"ת לסגן הרמטכ"ל, לקראת החלטתו במאוס 1999, כדלהלן: "העסקה על פי חוזה אישי נעשית באמצעות מרכז תע"ץ בהליכים המקובלים במסגרת ההסכם הקיבוצי. מסגרת זו אינה מאפשרת אזרוח רב-היקף (100 תפקידים בשנה), של תפקידים בכירים (רס"ן - אל"ם). מסגרת זו מוגבלת מטבעה ואינה מאפשרת מרחב גמישות ל'תפירת חליפה אישית'".

בביקורת לא נמצא תיעוד על כך שמרכז תע"ץ קיים מגעים עם נציגי ארגון העובדים במטרה לבחון אפשרות לשנות את מסגרת ההעסקה של האע"צים שייקלטו בתהליך האזרוח ולהתאימה לדרישות סגן הרמטכ"ל. יצוין, שעל פי פקודת ארגון של מרכז תע"ץ, קיום מגעים כאלה נופלים במסגרת סמכויותיו. נוכח היעדר בחינה כזו, מסקנת אג"ת דלעיל, שהתבססה על דיווח מרכז תע"ץ, לא הייתה מבוססת.

נוסף לכך מן הראוי לציין, שאג"ת ומרכז תע"ץ לא בחנו באיזו מידה קיימת חשיבות לעצם הקניית גמישות בהעסקת אע"צים, כאשר מדובר בתפקידי מטה בעלי מאפיינים "אזרחיים" (כלכלנים, עורכי דין וכו'), המחייבים העסקה לטווח ארוך, התמחות והתמקצעות; ממילא תוצאות בחינה כזו לא הוצגו לסגן הרמטכ"ל.

(ב) יישום החלטת סגן הרמטכ"ל לכניסה לתהליך האזרוח חייב בחינת שוק העבודה האזרחי במטרה לבדוק את פוטנציאל כוח האדם לאיוש משרות צבאיות שיתפנו; הבחינה הייתה אמורה להתייחס, בין היתר, למוכנות אזרחים במקצועות שונים לעבוד בתנאים שמציע צה"ל, לכמותם ולאיכותם. בביקורת עלה, שמרכז תע"ץ ואג"ת לא ערכו בחינה כזו.

7. **איתור תפקידים שמתאימים לאזרוח:** נוכח החלטת סגן הרמטכ"ל לאתר תפקידים המתאימים לאזרוח בשיתוף עם גופי צה"ל, פנה אג"ת במחצית הראשונה של 1998 לשורה של גופים בצה"ל בבקשה להציג מיפוי ראשוני לאזרוח תפקידים והצעות לקווי פעולה ליישום. תגובות הגופים הצביעו על פוטנציאל קטן של תפקידים שניתן לאזרוחם - כאמור, כ-55 בסך הכל.

ממסמכי אג"ת עולה, שחלק מגופי צה"ל טענו למיעוט תפקידים שניתן לאזרח, חלק מהם התנגדו לתהליך האזרח מטעמים עקרוניים ואחרים לא ענו כלל לפניית אג"ת. להלן מספר דוגמאות לפוטנציאל האזרח שאיתרו הגופים:

חיל האוויר: כ-10 עד 20 תפקידים, מתוכם אל"ם אחד, שני סא"ל והיתר רס"ן; חיל הקשר: שלושה תפקידים, מתוכם סא"ל אחד ושני רס"ן; פיקוד העורף: תפקיד רס"ן אחד; חטיבת תורה והדרכה שבמטכ"ל: שלושה תפקידים, מהם סא"ל אחד, רס"ן אחד ורס"ג אחד; יחידת דובר צה"ל: שני תפקידים בדרגת רס"ן; הרבנות הצבאית הראשית: מתנגדת עקרונית לאזרח תפקידים; הפרקליטות הצבאית הראשית: מתנגדת עקרונית לאזרח תפקידים; מינהל פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת): לא ענה לפניית אג"ת.

בביקורת לא נמצאה רשימה מסכמת של גופי צה"ל אליהם פנה אג"ת בבקשה לקבל פוטנציאל האזרח ונימוקיהם למיעוט התפקידים שאיתרו, לרבות הסיבות להתנגדות עקרונית של חלקם.

בביקורת עלה, שאג"ת נמנע מלגבש עמדה עצמאית בדבר פוטנציאל האזרח בכל אחד מהגופים ולקבוע להם מכסות אזרח מחייבות. לקראת החלטת סגן הרמטכ"ל להפסיק את תהליך האזרח, הציג אג"ת את פוטנציאל האזרח שקיבל מהגופים, בלי שהציג עמדתו לגבי פוטנציאל זה בכל גוף וגוף.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח היותו של אג"ת ראש צוות האזרח, שעליו הוטלה האחריות ליישום החלטת סגן הרמטכ"ל, היה עליו לפעול למיצוי פוטנציאל האזרח בגופי צה"ל תוך הקפדה על קיום עבודת מטה יסודית של שאר חברי הצוות, זאת טרם הצגתה לסגן הרמטכ"ל.



החל מאמצע שנות ה-90 בוחן צה"ל את אפשרות להעסיק אזרחים בחלק מהתפקידים המאוישים על ידי קצינים בשירות קבע, במטרה לייעל את מערך כוח האדם ולהקטין את עלות החזקתו. בינואר 1998 החליט סגן הרמטכ"ל להתחיל בתכנית אזרח רחבת היקף, שבמהלכה יאזרחו במשך חמש שנים 500 משרות של קצינים, מכל החילות. במאוס 1999, נוכח קשיים ביישום תהליך האזרח ונוכח התנגדות גורמים מקצועיים בצה"ל, הורה סגן הרמטכ"ל להפסיק את התהליך.

עבודת מטה אמינה, ממצה ומסודרת, המתייחסת למכלול הסוגיות הנוגעות לנושא שעומד להחלטה, מהווה את אחד המאפיינים המרכזיים של תהליך תקין לקבלת

החלטות. ליקויים בעבודת המטה פוגמים בתהליך קבלת ההחלטות, ועלולים להביא להחלטה שאינה מיטבית.

כפי שעלה בביקורת, עבודת המטה שקיים צה"ל בנושא האזרח הייתה לקויה: לא נערכו כל הבחינות והבירורים ההכרחיים, לא התקיים שיתוף פעולה עם הגורמים הנוגעים במשרד הביטחון ובמשרד האוצר, ולא התקיימה בקרה על איכות העבודה של גופים, שהוטל עליהם לבצע את עבודת המטה. כתוצאה מאלה, הוראת סגן הרמטכ"ל מינואר 1998 לבצע תהליך אזרח רחב היקף לא בוצעה; המסקנות וההמלצות שהוצגו לסגן הרמטכ"ל בתחילת 1999, ושתמכו בהפסקת תהליך האזרח, לא היו שלמות ומבוססות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח פגמים מהותיים בעבודת המטה בצה"ל בנושא האזרח, יש מקום לסברה שההחלטה להפסיק את תהליך האזרח, שקיבל סגן הרמטכ"ל במאוס 1999 על בסיס עבודת מטה זו, לא הייתה מבוססת על מכלול הנתונים והשיקולים שהיו אמורים להיות בפניו.

קורסים קדם-צבאיים

צה"ל מקיים קורסים למלש"בים (מועמדים לשירות ביטחון) המתנדבים לאימון וללימוד קדם-צבאי למקצועות צבאיים שונים. במהלך הקורס מוגדרים החניכים על פי פקודות צה"ל - "שוחרים". תקופת הקורס אינה נמנית עם תקופת השירות הסדיר, והיא נמשכת (על פי הקורסים השונים) בין ארבעה שבועות לשישה חודשים (למעט קורס אחיות הנמשך שנה וחצי).

בשנת 1999 התקיימו קורסים לכ-40 מקצועות, והשתתפו בהם כ-2,290 איש. מרבית הקורסים מיועדים לבנות בלבד, אך במקצתם משתתפים גם בנים (בחיל האוויר, בחיל המודיעין ועוד) למרבית המקצועות בהם מתקיימים קורסים קדם-צבאיים מתקיימים גם קורסים צבאיים המיועדים לחיילים בשירות חובה לאחר תקופת הטירונות; כמעט כל החילות מקיימים קורסים קדם-צבאיים (להלן - קד"ץ).

מדור איתור קד"ץ שבמינהל הגיוס, מרכז את השליטה, הפיקוח והתיאום, קובע את היקפי המיון בחתכים שונים ומקיים קשר עם הסמכויות השונות¹, המבצעות את המיונים וההכשרות. לשכות הגיוס מרכזות את הקשר עם המלש"בים בכל התהליכים הקשורים למיון המוקדם, כולל זימונים למיונים ולקורסים.

בתקופה מפרואר 1999 עד דצמבר 1999, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הקד"ץ. נבדקו תהליכי המיון, הקליטה ותנאי השירות. במסגרת ביקורת זו לא נבדקו פנימיות צבאיות למיניהן, וקד"ץ נהיגה. הביקורת בצה"ל נערכה במינהל הגיוס, במפקדות החילות השונים ובבסיסי ההדרכה שלהם. בדיקות השלמה נערכו באחת מלשכות הגיוס (תל-השומר), בפרקליטות הצבאית הראשית ובמחלקה למדעי ההתנהגות שבאכ"א, ובמשרד הביטחון - בלשכה המשפטית ואצל היועץ הכספי לרמטכ"ל.

¹ סמכות הינה בדרך כלל חיל, כגון חיל הרפואה או חיל המודיעין.