

צבא הגנה לישראל

הטיפול בחיילים הבודדים במהלך שירותם הצבאי
ולאחר שחרורם מצה"ל

תקציר

רקע כללי

חייל בודד בצה"ל הוא קצין או חוגר בשירות חובה שמצבו האישי הוא כפי שנקבע בפקודת מטכ"ל "חיילים בודדים - עקרונות זכויות ונהלים - שירות חובה" (להלן - פ"מ החיילים הבודדים):

1. חייל בודד מובהק: "חייל שהתייתם משני הוריו, או חייל שהוריו מתגוררים בחו"ל [מחוץ לישראל] דרך קבע, בין אם עלה לארץ בגפו, ובין אם הוריו היגרו לחו"ל, או שיצאו לשליחות בחו"ל לתקופה של חצי שנה ויותר".

2. חייל בודד מסיבות חריגות (להלן - חסר עורף משפחתי) שעונה על אחד מהתבחינים האלה:

א. "חייל אשר אינו מקיים כל קשר עם הוריו".

ב. "חייל הנמצא בקשר עם הוריו, או אחד מהם, אולם אין לו כל אפשרות להתגורר עימם, והוא אינו נתמך על ידם, והם אינם מהווים עבורו תא משפחתי מתפקד".

ג. "חייל שעד הגיעו לגיל 18 התגורר אצל משפחת אומנה".

במועד תחילת הביקורת, נובמבר 2016, שירתו בצה"ל כ-6,500 חיילים בודדים, כ-54% מהם חיילים בודדים מובהקים וכ-46% מהם חסרי עורף משפחתי.

חיילים בודדים זכאים להטבות בתנאי שירותם, לפי פ"מ החיילים הבודדים ובהן לסיוע בדיוור בהתאם לאחד מפתרונות הדיוור הצה"ליים (דיוור בבית החייל, מגורים בדירת חיילים בודדים או הלנה בקיבוץ), ולחילופין להשתתפות כספית של צה"ל בהוצאות שכר דירה ובהוצאות החזקת הדירה.

ענף תנאי שירות (להלן - ת"ש) שבאגף כוח האדם בצה"ל (להלן - אכ"א) אחראי לקביעת מעטפת הטיפול בחייל הבודד בצה"ל ולהובלת מימושה. ענף ת"ש מפעיל מוקד טלפוני לחיילים בודדים (להלן - מוקד הבודדים); סגלי הת"ש ביחידות צה"ל, המטפלים בתחום הת"ש בקרב כלל החיילים, אחראים גם לטיפול בתנאי שירותם של החיילים הבודדים.

עם השחרור מצה"ל, נפסקת זכאותם של החיילים הבודדים להטבות ייחודיות מצה"ל. ביולי 2017, לקראת סיום הביקורת, התקבל בכנסת חוק קליטת חיילים משוחררים (תיקון מס' 19), התשע"ז-2017 (להלן - תיקון מס' 19) המתקן את חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק חיילים משוחררים). בתיקון זה לחוק נקבע כי "הקרן לסיוע נוסף תעניק סיוע בשכר דירה לחיילים משוחררים בודדים". משרד הביטחון הודיע באוקטובר 2017 למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות תיקון מס' 19 צפויה הקרן לסיוע נוסף,

שהוקמה מכוח חוק חיילים משוחררים, להעניק סיוע בשכר דירה לחיילים בודדים משוחררים בסך 1,000 ש"ח בחודש למשך 12 חודשים מיום שחרורם.

צה"ל ומשרד הביטחון משקיעים משאבים ומאמצים על מנת לסייע לחיילים הבודדים במהלך שירותם הצבאי ולאחר שחרורם מצה"ל. מתגובותיהם לטיוטת הביקורת עולה, כי הן משרד הביטחון והן צה"ל החלו בתיקון הליקויים שעלו בביקורת ומשרד מבקר המדינה מוצא לנכון לציין זאת בחיוב.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2016 עד יולי 2017 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בחיילים הבודדים במהלך שירותם הצבאי ולאחר שחרורם מצה"ל. בין היתר נבדקו, פתרונות הדיור הניתנים לחיילים בודדים, תרומות לצה"ל לטובת חיילים בודדים, קשרי צה"ל עם עמותות המסייעות לחיילים הבודדים, והסיוע הניתן לחיילים בודדים לאחר שחרורם מצה"ל. הביקורת נערכה באכ"א ובאגף לחיילים משוחררים במשרד הביטחון (להלן - חיימ"ש), וכן בזרוע היבשה ואגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - ז"י-אט"ל), בחטיבת גולני, בחטיבת כפיר וב"יחד למען החייל".

במסגרת הביקורת התקיימו פגישות עם נציגי עמותות, ארגונים וגורמים נוספים המסייעים לחיילים בודדים במהלך שירותם הצבאי ולאחר שחרורם מצה"ל.

במהלך הביקורת הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון לחיילים הבודדים המשרתים בצה"ל. השאלון הופץ בסיוע אכ"א ביולי 2017 ל-6,562 חיילים בודדים באמצעות מסרונים ובהם קישור לדף השאלון באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה. על השאלון השיבו 893 חיילים.

הליקויים העיקריים

אכ"א לא בחן את צורכי הקיום הנדרשים לחיילים הבודדים

במאי 2010 ערכה מחלקת מדעי ההתנהגות בצה"ל (להלן - ממד"ה) מחקר מקיף בקרב חיילים בודדים, מפקדים וסגלי ת"ש, בנושא "חיילים בודדים בצה"ל: בין צורכי הפרט להבנת המערכת". בסיכומו של המחקר צוין כי "מומלץ לקיים בחינה כלכלית מקיפה של צרכים סבירים המספיקים לקיום של החייל הבודד, ומתוך כך לגזור מדיניות פעולה". למרות זאת, אכ"א לא מימש את המלצת ממד"ה מ-2010 ולא ביצע בחינה מקיפה של צורכי הקיום הנדרשים לחייל הבודד. מהתשובות לשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה

לחיילים הבודדים בנושא שביעות רצונם מהסיוע שצה"ל מעניק להם עלה כי 43% מהחיילים שהשיבו לשאלון דיווחו על שביעות רצון גבוהה וגבוהה מאוד; 32% מהם דיווחו על שביעות רצון בינונית; ו-25% מהם דיווחו על שביעות רצון נמוכה ונמוכה מאוד.

פתרונות הדיור הצה"ליים לחיילים הבודדים אינם מספקים

רוב החיילים הבודדים אינם בוחרים בפתרונות הדיור הצה"ליים אלא מעדיפים קבלת השתתפות בשכר דירה, בשל הצורך שלהם בפרטיות במקום מגוריהם.

הפער שנוצר בין העדפות המגורים של החיילים הבודדים לפתרונות הדיור הצה"ליים המוצעים להם הביא לכניסת עמותות למרחב זה, המספקות לחיילים הבודדים, בעידוד צה"ל, פתרונות דיור המספקים את צורכיהם באופן טוב יותר. אולם בשל מספרן הנמוך של הדירות המצויות ברשות העמותות, בשילוב תנאי הסף שהעמותות מציבות כתנאי למגורים בדירותיהן (חיילים לוחמים, חיילים המשרתים ביחידה מסוימת, חיילים המגיעים מרקע מסוים), לא ניתן לספק לכלל החיילים הבודדים המעוניינים בכך פתרון דיור כזה.

על אף שהפערים בין צורכי הדיור של חיילים בודדים לבין הפתרונות הצה"ליים המוצעים היו ידועים ומוכרים לו, לא נערכה באכ"א עד מועד סיום הביקורת עבודת מטה סדורה הבוחנת את הפערים, את הצרכים התקציביים ואת איכותם של פתרונות הדיור שמספק צה"ל לחיילים הבודדים.

הקשר בין צה"ל לבין עמותות וארגונים המסייעים לחיילים בודדים מתקיים בניגוד לפקודות

עמותות וארגונים מעניקים סיוע במישרין לחיילים בודדים בדרך של "קבלת שירות, זכות או כל טובת הנאה בעלת ערך כלכלי מכל מין וסוג", כדוגמת סיוע בדיור, בחונכות אישית (מנטורינג) ובמזון. גורמים בצה"ל ובהם מפקדים וסגלי ת"ש, מנהלים שיח ושיתוף פעולה ישיר עם עמותות וארגונים המסייעים לחיילים בודדים ואף מפנים חיילים בודדים לטיפולם. סיוע זה ניתן לחיילים הבודדים במישרין מאותם עמותות וארגונים ומשום כך מנוגד לפקודות ולהנחיות הרלוונטיות בצה"ל.

הסיוע שמקבלים חיילים בודדים מעמותות הוא בעיקר בדרך של "קבלת שירות" או "טובת הנאה בעלת ערך כלכלי". מטבע הדברים תרומות מסוג זה מממשות ביצירת קשר ישיר בין העמותה לבין החיילים. משכך, ההנחיה שמורה כי כלל התרומות עבור צה"ל יתקבלו באמצעות "יחד למען החייל", שהינו הגוף היחיד באמצעותו ניתן לקבל תרומות בצה"ל, למעשה אינה ניתנת

ליישום גורף על כל צורות ההענקה של הטבה או טובת הנאה בעלת ערך כלכלי.

שיעורי השתתפות נמוכים בסדנאות הכנה לשחרור

סדנת הכנה לשחרור היא סדנה בת חמישה ימים המיועדת לחיילים בודדים העומדים לפני שחרור וניתנת על ידי צה"ל, בה מפורטות מגוון הזכאויות שלהם לקראת השחרור ולאחריו, וכן ניתנים בה ייעוץ והכוונה תעסוקתיים ואקדמאיים. אף שסדנה זו נתפסת אצל חיילים בודדים כמקור מידע יעיל מאוד, בשנים 2014-2016 כ-46% מהחיילים הבודדים לא השתתפו בה, ולמרות זאת אכ"א לא בחן את הסיבות לכך.

הדרכה אישית (מנטורינג) לחיילים בודדים אינה מוסדרת

חיילים בודדים מוצאים עצמם לעתים חסרי יכולת להתמודד הן מול המערכת הצבאית והן מול המערכת האזרחית. בקשר לכך עלה בביקורת, כי בקרב חיילים בודדים עולה צורך בהדרכה אישית, אשר אף מתעצם עם השחרור מצה"ל. אולם, הדרכה כאמור אינה ניתנת להם באופן סדור על ידי צה"ל.

סיוע לא מספק לחיילים בודדים ששחררו מצה"ל זמנית בשל סיבות רפואיות

על חייל בודד שמשחרר מצה"ל זמנית בשל סיבה בריאותית (פרופיל 24) להתמודד עם שני קשיים בעת ובעונה אחת: הקושי הבריאותי, הכרוך לעתים בהוצאות מוגדלות, והקושי החברתי-כלכלי הצפוי לחייל בודד שעוזב את המסגרת הצה"לית העוטפת והתומכת. חיילים בודדים נתקלים בקושי להתמודד בעצמם עם מצבם הרפואי והכלכלי, נקלעים למצוקה ונזקקים לסיוע, אך הסיוע שמספק צה"ל אינו עונה לעיתים על צורכיהם.

מוקד הבודדים נדרש להביא לידיעתם של החיילים הבודדים הצפויים להשתחרר באופן זמני את המידע הנדרש להם ובכך לסייע להם להתמודד עם הקשיים הכלכליים והרפואיים הנלווים לשחרור הלא צפוי תוך מיצוי זכויותיהם. אולם, המוקד לא ניהל רשימה של החיילים הבודדים הצפויים לקבל פרופיל 24, ובהיעדר רשימה כזו, לא ניתן לדעת אם מוקד הבודדים פנה לכל החיילים הללו.

אף על פי שהקושי האמור של חיילים בודדים מוכר וידוע לאכ"א, עד ספטמבר 2017 הוא לא הגדיר את הסיוע הנדרש לחייל בודד המשתחרר זמנית מסיבות רפואיות, למעט פתרון דיור לתקופה שמוגבלת לשלושה חודשים. לפיכך נאלצו החיילים הבודדים לפנות לקבלת סיוע מגורמים חיצוניים.

סיוע משרד הביטחון לחיילים בודדים לאחר שחרורם מצה"ל אינו עונה על צורכיהם

סקר שערך אגף חיימ"ש העלה כי רק כ-15% מהחיילים הבודדים המשוחררים משתמשים בהטבת הלינה בבית החייל, וכי "ההטבה אינה עונה לצורכי המשוחררים הבודדים כיום".

בהיעדר תקציב שהוקצה לסיוע לחיילים בודדים משוחררים בשכר דירה וברכישת ציוד לדירה, ונוכח הצורך של החיילים הבודדים המשוחררים בסיוע כאמור, נאלץ משרד הביטחון לגייס עבור מטרה זו תקציבים מועדת העיזבונות. הסיוע התבסס על כספי ועדת העיזבונות שאינם קבועים ומובטחים. זאת ועוד, אגף חיימ"ש חילק בשנת 2016 את הסיוע בשיטת "כל הקודם זוכה" ולכן הסיוע לא הספיק לכלל החיילים הבודדים שהיו זכאים לקבלו, ומשכך חלקם לא קיבל אותו.

מצבם הייחודי של חיילים בודדים חסרי עורף משפחתי

בעוד שבצה"ל מעמדם של החיילים הבודדים זהה, ואינו תלוי בסיבת הכרתם כחיילים בודדים, הרי שההטבות הניתנות מגופים מחוץ לצה"ל לחיילים בודדים חסרי עורף משפחתי בעת שירותם ולאחר שחרורם פחותות באופן מובהק מאלו הניתנות לחיילים בודדים מחו"ל. משום כך, הם נאלצים לפנות בתדירות גבוהה יותר לגורמי צה"ל על מנת לקבל סיוע כלכלי נוסף.

העדר תכנית עבודה בין-משרדית לקליטת חיילים בודדים משוחררים בחברה הישראלית

לא קיימת תכנית אסטרטגית מקיפה, בין-משרדית, המגדירה את מטרות המדינה, הן ביחס לשילובם בחברה הישראלית של חיילים בודדים משוחררים חסרי עורף משפחתי; והן ביחס לשמירת הקשר של החיילים הבודדים מחו"ל עם המדינה לאחר שובם לארצות מוצאם. כמו כן, לא קיים מאגר נתונים ייעודי המרכז את הנתונים על חיילים אלה לאחר שחרורם; לא מתקיים מעקב אחר

קליטתם בארץ; לא מתקיים אתם קשר יזום; ואין גורם לאומי המרכז את נושא החיילים הבודדים המשוחררים ודואג לשילובם המיטבי בחברה הישראלית.

ההמלצות העיקריות

על אכ"א לערוך בחינה כלכלית מקיפה של צורכי הקיום של חיילים בודדים, כפי שהמליצה ממד"ה בשנת 2010, לנתח ולבחון את ממצאיה ולהמליץ על פתרונות לגישור על פערים בין צורכי הקיום שלהם לבין הסיוע שניתן להם, ככל שיעלו ממנה.

על אכ"א להשלים את עבודת המטה שעל אודותיה עדכן צה"ל בתגובתו לביקורת, ולמצות את הדרכים העומדות לרשות צה"ל על מנת להעניק לכלל החיילים הבודדים פתרונות דיור איכותיים יותר ככל שניתן, שיענו באופן מיטבי על צורכיהם האישיים.

על אכ"א לממש בהקדם את עבודת המטה שהתבצעה בצה"ל בנושא פעילות העמותות בצה"ל; לקבוע אמות מידה ברורות לנושאים שבהם ישתף הצבא פעולה עם עמותות וארגונים; לקבוע את דרך ההתקשרות בין צה"ל לביןם; ולהסדיר את תהליך מתן האישורים לשיתוף פעולה עמם. בד בבד, על צה"ל להשלים את עדכון פקודות המטכ"ל בנושא תרומות והטמעתן בצה"ל.

על אכ"א להשלים בהקדם את עבודת המטה בנושא סדנאות הכנה לשחרור עבור חיילים בודדים ולמצות את הדרכים לעודד חיילים בודדים העומדים לפני שחרור להשתתף בסדנאות אלו. כמו כן על אכ"א לקיים פיקוח ובקרה על התייצבותם של חיילים בודדים בסדנאות ולהבטיח שתינתן להם האפשרות להשתתף בהן, וזאת על מנת שיקבלו מידע וכלים שיסייעו להם להשתלב בחברה לאחר שחרורם.

על אכ"א ואגף חיימ"ש להסדיר מתן הדרכה אישית לכלל החיילים הבודדים והחיילים הבודדים המשוחררים החפצים בכך; ולעודד אותם לקבל הדרכה כזו.

על אכ"א לוודא כי הסיוע שהוסדר לחיילים בודדים ששוחררו מצה"ל זמנית עקב סיבות רפואיות עונה על צורכיהם. כמו כן על אכ"א לוודא את רציפות הסיוע לחיילים בודדים גם בתקופת שחרור זמני מסיבות רפואיות; להבטיח מתן סיוע אחיד לכלל החיילים הבודדים במצב זה; ולהפחית את הזדקקותם לגורמים חיצוניים. כל זאת על מנת לאפשר להם לצלוח את תקופת שחרורם עד לחזרתם לשירות.

על אגף חיימ"ש לבחון את התמונה הכוללת של אפשרויות הסיוע בדיור לחיילים בודדים משוחררים, לרבות הלנה בבתי החייל, ניצול כספים המוקצים למטרה זו מכוח תיקון 19 לחוק חיילים משוחררים כפי שסוכם בעבודת המטה שנערכה במשרד הביטחון, ניצול כספים המוקצים על ידי ועדת העיזבונות לצורך סיוע בדיור לחיילים בודדים, ושימוש ביתרת הכספים הלא מנוצלת

שהקצתה ועדת העיזבונות למשרד הביטחון למטרות אחרות. זאת בפרט משום שמתגובת צה"ל לטיטת דוח הביקורת עולה, כי הסיוע בדיור הצפוי להינתן מכוח תיקון 19 לחוק חיילים משוחררים יינתן לחיילים הבודדים רק במהלך השנה הראשונה שלאחר שחרורם מצה"ל, ולא ביתר ארבע השנים שבהן הם עדין נחשבים חיילים משוחררים לפי חוק חיילים משוחררים. על ראש אגף חיימ"ש להביא את תוצאות הבחינה לידיעת מנכ"ל משרד הביטחון על מנת לספק מענה מיטבי כולל לנושא.

על אכ"א לבחון את צורכיהם של החיילים חסרי העורף המשפחתי, בנפרד מצורכי החיילים הבודדים מחו"ל, ולגבש בעבורם חבילת סיוע ייחודית הנדרשת על פי מאפייניהם.

על מנכ"ל משרד הביטחון להוביל עבודת מטה בין-משרדית, בשיתוף צה"ל ומשרדי ממשלה רלוונטיים נוספים, על מנת לפעול לשיפור תנאיהם של החיילים הבודדים חסרי העורף המשפחתי; ולאתר בעבורם מסלולי ליווי שיתחילו לקראת גיוסם וימשיכו במהלך שירותם ולאחר שחרורם מצה"ל. זאת, על מנת לאפשר לחיילים הבודדים חסרי העורף המשפחתי את התנאים הנדרשים להם כדי להתקיים בכבוד ולהשתלב היטב בחברה הישראלית לאחר שחרורם. במסגרת עבודת מטה זו יש לקדם תכנית אסטרטגית בין-משרדית לקליטת חיילים בודדים בחברה לאחר שחרורם.

סיכום

גיוסם של חיילים בודדים לצה"ל טומן בחובו מרכיבים ייחודיים, בהם שימור הקשר בין מדינת ישראל לבין יהדות התפוצות, וכן חיזוקן של אוכלוסיות מוחלשות, הגברת תחושת השייכות שלהן וחיזוק יכולתן להשתלב בחברה.

מבקר המדינה מוקיר את התגייסותם ואת פועלם למען ביטחון מדינת ישראל ותושביה של החיילים הבודדים ובהם אלו שהגיעו מחו"ל על אף שאינם חייבים בגיוס. חיילים בודדים משרתים בצה"ל במגוון תפקידים ומקצועות, בהם תפקידים במערך הלוחם. חלקם נפצעו ואף נפלו במהלך שירותם בצה"ל ובכלל זה במערכות ובמבצעים צבאיים.

על מנת לעודד את גיוסם של חיילים בודדים ראוי כי צה"ל יבצע בחינה של צורכי הקיום שלהם וכן יבחן את האפשרות לספק להם הטבות ייחודיות שיענו על צורכיהם באופן מיטבי. בד בבד ראוי כי צה"ל יבחן את צורכיהם של החיילים חסרי העורף המשפחתי, בנפרד מצורכי החיילים הבודדים מחו"ל, ויגבש בעבורם חבילת סיוע ייחודית הנדרשת על פי מאפייניהם.

עמותות וארגונים אזרחיים פועלים למען חיילים בודדים כדי לגשר על הפער בין התנאים הניתנים להם על ידי צה"ל לבין צורכיהם בפועל. סיוע זה ניתן במקרים רבים בניגוד לפקודות ולמדיניות התרומות של צה"ל. על צה"ל לוודא כי עבודת המטה הנערכת באכ"א בנושא פעילות עמותות בצה"ל תביא

להסדרת הכללים לשיתוף פעולה עם העמותות והארגונים המסייעים לחיילים בודדים.

משרד מבקר המדינה רואה בקליטתם של חיילים בודדים בחברה הישראלית אתגר לאומי. לכן ראוי, כי תתקיים עבודת מטה לאומית בין-משרדית, בהובלת מנכ"ל משרד הביטחון, כדי לקדם תכנית אסטרטגית שמטרתה קליטת חיילים בודדים בחברה לאחר שחרורם ובחינת הפערים בין תנאיהם של החיילים הבודדים חסרי העורף המשפחתי לעומת התנאים של החיילים הבודדים מחו"ל.

משרד הביטחון וצה"ל כבר החלו לטפל בתיקון ליקויים כפי שעלו בדוח הביקורת וחשוב כי יפעלו לקדם ולהשלים זאת ללא דיחוי, כדי לתת טיפול מיטבי ומקיף בכל ההיבטים הקשורים לחיילים הבודדים.

מבוא

חייל בודד בצה"ל הוא קצין או חוגר בשירות חובה שמצבו האישי הוא כפי שנקבע בפקודת מטכ"ל "חיילים בודדים - עקרונות זכויות ונהלים - שירות חובה" (להלן - פ"מ החיילים הבודדים)¹:

1. חייל בודד מובהק: "חייל שהתייתם משני הוריו, או חייל שהוריו מתגוררים בחו"ל [מחוץ לישראל] דרך קבע, בין אם עלה לארץ בגפו, ובין אם הוריו היגרו לחו"ל, או שיצאו לשליחות בחו"ל לתקופה של חצי שנה ויותר".
2. חייל בודד מסיבות חריגות (להלן - חסר עורף משפחתי²) שעונה על אחד מהתבחינים האלה:
 - א. "חייל אשר אינו מקיים כל קשר עם הוריו".
 - ב. "חייל הנמצא בקשר עם הוריו, או אחד מהם, אולם אין לו כל אפשרות להתגורר עימם, והוא אינו נתמך על ידם, והם אינם מהווים עבורו תא משפחתי מתפקד".
 - ג. "חייל שעד הגיעו לגיל 18 התגורר אצל משפחת אומנה".

על פי נתוני צה"ל, ב-30.11.16 שירתו בצה"ל 6,470 חיילים בודדים, כ-54% מהם חיילים בודדים מובהקים וכ-46% מהם חסרי עורף משפחתי.

מבקר המדינה מוקיר את התגייסותם ואת פועלם של החיילים הבודדים למען ביטחון מדינת ישראל ותושביה. חיילים בודדים משרתים בצה"ל במגוון תפקידים ומקצועות, בהם תפקידים במערך הלוחם, וחלקם נפצעו ואף נפלו במהלך שירותם בצה"ל.

בפ"מ החיילים הבודדים מוסדרות ההטבות העיקריות אשר להן זכאי חייל בודד במהלך שירותו: מענק כספי חודשי, הטבת דיור, זכאות לחופשות לרגל ביקור הורים ועוד.

המרכז לשירותי הפרט והתשלומים (להלן - מופת) באגף כוח אדם (להלן - אכ"א) בצה"ל משמש, על פי פקודת הארגון של מופת³: "מרכז שירות אחד לפרט בכל הנוגע למתן שירות כספי וטיפול בפרט, מרגע גיוסו לצה"ל, לאורך מחזור השירות והגמלאות". אחד מתפקידי מרכז מופת, המפורטים בפקודת הארגון הוא "ליישם את זכויות הפרט [לרבות חיילים בודדים] בצה"ל בנושא ת"ש [תנאי שירות] ורווחה".

ענף תנאי שירות (להלן - ת"ש) במופת אחראי ל"קביעת והובלת מימוש מעטפת הטיפול בחייל הבודד בצה"ל ובתוך כך הפעלת מוקד חיילים בודדים הפתוח לפניות חיילים מפקדים ואזרחים" (להלן - מוקד הבודדים). כמו כן אחראי ענף

1 פ"מ מס' 35.0808 "חיילים בודדים - עקרונות זכויות ונהלים - שירות חובה" מ-4.12.75. עדכון לפקודה נערך ב-26.5.13.

2 המינוח השגור בצה"ל לחייל בודד מסיבות חריגות הוא "חייל חסר עורף משפחתי".

3 פקודת ארגון זו עברה עדכון, ובמועד סיום הביקורת, יולי 2017, טרם הסתיים תהליך אישורה.

ת"ש ל"גיבוש מדיניות צה"ל בתחום תנאי השירות והרווחה של חיילי צה"ל... בחינה של בקשות פרט חריגות... [ו]ניהול משק ההלנות במתקני אל"ח⁴."

ביחידות צה"ל מוצבים מש"קי (מפקד שאינו קצין) ת"ש וקציני ת"ש (להלן יחד - סגלי הת"ש) האחראים לתת מענה לחיילי צה"ל בכלל תחומי הת"ש, לרבות טיפול בתנאי שירותם של חיילים בודדים. בספר ניהול משרד הת"ש⁵ מפורטות כלל ההטבות אשר להן זכאים חיילים בודדים.

פרט להטבות הניתנות לחיילים בודדים על ידי צה"ל, ניתנות להם, בתנאים מסוימים, גם הטבות על ידי גופים ציבוריים נוספים כדוגמת מענקים ממשרד העלייה והקליטה וממשרד הבינוי והשיכון והנחה בתשלומי חשמל⁶.

עם שחרורם מצה"ל, נפסקת זכאותם של החיילים הבודדים להטבות המנויות בפ"מ החיילים הבודדים, אך הם זכאים להמשיך ולהתגורר בבתי החייל של "יחד למען החייל" למשך שלושה חודשים. במקרים חריגים ניתן להאריך תקופה זו לשישה חודשים.

מכוח חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק חיילים משוחררים) הוקמה הקרן לקליטת החייל המשוחרר (להלן גם הקרן לקליטת חיילים משוחררים). הקרן פותחת חשבון פיקדון על שמו של כל חייל משוחרר שסיים שירות סדיר בצה"ל. תפקיד הקרן בין היתר להחליט בבקשות של חיילים משוחררים למימוש זכויותיהם לפי החוק ולממן מתוך הפיקדונות. לענין הפיקדון לא קיים הבדל בין חיילים שהוכרו בצה"ל כחיילים בודדים לבין חיילים שלא הוכרו ככאלה. מכוחו של חוק חיילים משוחררים הוקמה גם "קרן לסיוע נוסף" המשמשת למתן סיוע נוסף על הפיקדון לחיילים משוחררים לצורך לימודים במכינה קדם-אקדמית או במוסד להכשרה מקצועית וסיוע בדמי קיום ללומדים. במבחנים למתן סיוע מהקרן לסיוע נוסף נכללים מי שהוגדרו חיילים בודדים בצה"ל ב"אוכלוסיות מיוחדות"; חיילים אלה "יהיו זכאים למלגות לימודים ומלגות קיום מוגדלות, בלא בדיקת מדרגות הכנסה לנפש⁷". פרט לכך, לא נכללות בתקנון הקרן לסיוע נוסף הטבות נוספות לחיילים בודדים.

יצוין כי ב-3.7.17, לקראת סיום הביקורת, התקבל בכנסת חוק קליטת חיילים משוחררים (תיקון מס' 19), התשע"ז-2017 (להלן - תיקון 19 לחוק חיילים משוחררים). בתיקון זה לחוק נקבע כי הקרן לסיוע נוסף תעניק סיוע בשכר דירה לחיילים משוחררים בודדים, וכי הנהלת הקרן, בהסכמת נציגי משרדי האוצר והביטחון היושבים בה, תקבע את תנאי הזכאות לקבלת הסיוע וכללים לעניין גובה הסכום שישולם והתקופה לתשלומו. משרד הביטחון הודיע באוקטובר 2017 למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות תיקון 19 לחוק חיילים משוחררים צפויה הקרן לסיוע נוסף להעניק סיוע בשכר דירה לחיילים בודדים

4 האגודה למען החייל (אל"ח) פועלת כיום בצוותא עם הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י), במסגרת "יחד למען החייל". בדוח זה ייעשה שימוש במינוח "יחד למען החייל" למעט ציטוטים שבהם נכתב אחרת.

5 ספר ניהול משרד הת"ש מופץ על ידי חיל השלישות ועודכן לאחרונה בפברואר 2017.

6 מכוח תקנות משק החשמל (תשלום מופחת לזכאים שונים), התשע"א-2011.

7 ראו בתוספת לתקנון הקרן לקליטת חיילים משוחררים, התשע"ז-2017, י"פ התשע"ז 2138.

משוחררים בסך 1,000 ש"ח בחדש למשך 12 חודשים מיום שחרורם. לפני התיקון האמור לחוק, לא עמדו לחיילים משוחררים בודדים הטבות ייחודיות מתוקף חוק חיילים משוחררים.

צה"ל ומשרד הביטחון משקיעים משאבים ומאמצים על מנת לסייע לחיילים הבודדים במהלך שירותם הצבאי ולאחר שחרורם מצה"ל. מתגובותיהם לטיטת הביקורת עולה, כי הן משרד הביטחון והן צה"ל החלו בתיקון הליקויים שעלו בביקורת ומשרד מבקר המדינה מוצא לנכון לציין זאת בחיוב.

פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2016 עד יולי 2017 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בחיילים הבודדים במהלך שירותם הצבאי ולאחר שחרורם מצה"ל. בין היתר נבדקו פתרונות הדיור הניתנים לחיילים בודדים, הקשר בין צה"ל לבין עמותות המסייעות לחיילים בודדים והסיוע הניתן לחיילים בודדים לאחר שחרורם מצה"ל. הביקורת נערכה באכ"א ובאגף לחיילים משוחררים במשרד הביטחון (להלן - חיימ"ש), וכן בזרוע היבשה ואגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - ז"י-אט"ל), בחטיבת גולני, בחטיבת כפיר וב"יחד למען החייל".

במסגרת הביקורת התקיימו פגישות עם נציגי עמותות, ארגונים וגורמים נוספים המסייעים לחיילים בודדים במהלך שירותם הצבאי ולאחר שחרורם מצה"ל.

במהלך הביקורת הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון בקרב החיילים הבודדים המשרתים בצה"ל (להלן - השאלון). השאלון הופץ בסיוע אכ"א ביולי 2017 ל-6,562 חיילים בודדים באמצעות מסרונים ובהם קישור לדף השאלון באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה. על השאלון השיבו 893 חיילים.

אכ"א לא בחן את צורכי הקיום הנדרשים לחיילים הבודדים

במאי 2010 ערכה מחלקת מדעי ההתנהגות בצה"ל (להלן - ממד"ה) מחקר מקיף בנושא "חיילים בודדים בצה"ל: בין צורכי הפרט להבנת המערכת" (להלן - מחקר ממד"ה). המחקר נערך בקרב חיילים בודדים, מפקדים וסגלי ת"ש. במחקר צוין, כי "חיילים בודדים... מלבד בני שליחים ומהגרים, מדווחים על קשיי התמודדות משמעותיים, בעיקר סביב ההיבט הכלכלי". כמו כן צוין שם, כי "להערכת רוב גדול (כ-80%) מהמפקדים [ו]סגלי הת"ש - התנאים הכלכליים (כמו גם החברתיים והרגשיים) אינם מספקים... קיימת הבנה שהסיוע שצה"ל מעניק לחיילים הבודדים אינו יכול למלא את כל הצרכים... ניכר כי סגלי הת"ש מתמודדים באופן תדיר מאוד עם מקרים שבהם קיים חוסר בצרכים בסיסיים של חיילים [כמו] לינה ומזון".

בסיכומו של מחקר ממד"ה צוין, כי "מומלץ לקיים בחינה כלכלית מקיפה של צרכים סבירים המספיקים לקיום של החייל הבודד, ומתוך כך לגזור מדיניות פעולה... שיפור המצב הכלכלי הוא הצורך הבסיסי ביותר של רוב החיילים הבודדים".

בביקורת עלה, כי אכ"א לא מימש את המלצת ממד"ה משנת 2010 ולא ביצע בחינה מקיפה של צורכי הקיום הנדרשים לחייל הבודד.

בשאלון שערך משרד מבקר המדינה בקרב החיילים הבודדים במסגרת הביקורת נבחנה שביעות רצונם מהסיוע שניתן להם על ידי צה"ל. להלן בתרשים 1 נתונים שעלו מתשובות החיילים הבודדים לשאלון:

תרשים 1: שביעות רצונם של החיילים הבודדים מהסיוע שצה"ל מעניק להם



הנתונים מתשובות החיילים שענו על השאלון; על שאלה זו השיבו 662 נשאלים.

בתגובה שמסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2017 על טיוטת הביקורת (להלן - תגובת צה"ל) צוין כי "מאז שנת 2010 חלו תמורות משמעותיות במעטפת הפרט לה זכאים החיילים הבודדים - הן בהטבות הכלכליות והן בהטבות הנוספות שאינן כלכליות". עוד צוין צה"ל כי הסכום החודשי אשר לו זכאי חייל בודד לוחם עלה בשנים 2014-2017 מ-2,884 ש"ח ל-3,998 ש"ח (עלייה של כ-39%) ואילו הסכום החודשי אשר לו זכאי חייל בודד עורפי עלה באותן שנים מ-2,032 ש"ח ל-2,770 ש"ח (עלייה של כ-36%). עוד צוין צה"ל בתגובתו כי "במקרים בהם חייל בודד שרוי במצוקה כלכלית ניתן לאפשר [לן] סיוע נוסף... [באמצעות] מתן **היתר עבודה פרטית**... [או באמצעות] **ארגז הכלים לסיוע כלכלי** - מענקים, תווים לרכישת מזון, מענה במוצרי חשמל ובריהוט בסיסי לבית ועוד" (ההדגשות במקור). צה"ל הוסיף וציין כי "תשובת חייל בודד על מידת שביעות רצונו מהתמיכה הכלכלית לה זכאי מטעם צה"ל היא סובייקטיבית ומושפעת ממספר גורמים... אנו סבורים כי התמיכה הכלכלית הניתנת לחיילים הבודדים מטעם צה"ל היא מספקת לקיום אורח חיים מכובד. ישנם מצבים בהם התנהלותו הכלכלית של החייל היא הרבה מעבר ליכולתו הכלכלית. במצבים אלו נוצרת מצוקה כלכלית".



אין בידי צה"ל מידע
באיזו מידה הסיוע
שהוא נותן לחיילים
בודדים עונה על
צורכיהם

משרד מבקר המדינה מעיר לאכ"א כי משנת 2010 לא נבחן מכלול צורכיהם של החיילים הבודדים לשם קיומם, וזאת אף שלצה"ל היה ידוע כי מרבית אוכלוסיית החיילים הבודדים מתקשה להתמודד עם מצבה הכלכלי. בהיעדר בחינה כאמור, אין בידי צה"ל מידע באיזו מידה הסיוע שהוא נותן לחיילים בודדים עונה על צורכיהם. הדבר בא לידי ביטוי בתשובות החיילים הבודדים על השאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה, אשר מצביעות על כך שבעוד ש-43% מהמשיבים דיווחו על שביעות רצון גבוהה וגבוהה מאוד מהסיוע שניתן להם על ידי צה"ל, 32% מהמשיבים דיווחו על שביעות רצון בינונית ו-25% מהמשיבים דיווחו על שביעות רצון נמוכה ונמוכה מאוד מסיוע זה. בשל כך, מתחדד הצורך כי אכ"א יערוך בחינה כלכלית מקיפה לצורכי הקיום של חיילים בודדים, ינתח ויבחן את ממצאיה וימליץ על פתרונות לגישור על פערים בין צורכי הקיום שלהם לבין הסיוע שניתן להם, ככל שיעלו ממנה.

פתרונות הדיור הצה"ליים לחיילים הבודדים אינם מספקים

חייל בודד זכאי לאחת מההטבות הללו: הלנה בבית החייל של "יחד למען החייל" (להלן - הלנה בבית החייל), דיור בדירת בודדים המנוהלת בידי "יחד למען החייל" (להלן - דירת בודדים או דירת אל"ח⁸), אימוץ בקיבוץ או השתתפות בשכר דירה. נוסף על כך זכאי החייל הבודד להחזר הוצאות החזקת דירה⁹, כמפורט בלוח מס' 1:

לוח מס' 1: הטבות דיור לחיילים בודדים

שם ההטבה	פרטי ההטבה
הלנה בבית החייל	לינה באופן קבוע באחד ממתקני "יחד למען החייל". בבתי החייל מוגשות ארוחות בוקר וערב במהלך השבוע ושלוש ארוחות בסופי שבוע. בבתי החייל החדרים מחולקים מגדריית (חדרים נפרדים לבנים ולבנות), וכל שני חיילים חולקים חדר; חל איסור לארח בחדר את בני המגדר האחר.
דיור בדירת בודדים	לינה קבועה בדירות המוחזקות בידי "יחד למען החייל" הפרוסות ברחבי הארץ. הדירות מרוהטות, ולדיירים מסופקים מזון וחומרי ניקוי באופן שוטף. דירות בודדים מחולקות מגדריית (דירות נפרדות לבנים ולבנות), וכל שני חיילים חולקים חדר בדירה; חל איסור לארח בדירה את בני המגדר האחר.
אימוץ בקיבוץ	הלנה בקיבוץ מיועדת לחיילים לוחמים ולחיילים המשרתים ביחידות סגורות. הקיבוץ אחראי לספק לחיילים מזון, שירותי כביסה, חדרים מרוהטים, מטבחון, מקלחת ושירותים.
השתתפות בשכר דירה	חייל בודד השוכר דירה באופן עצמאי זכאי להשתתפות בדמי השכירות בסך 988 ש"ח בחודש (הסכום המעודכן לינואר 2017).
הוצאות החזקת דירה	חייל שמקבל מצה"ל השתתפות בשכ"ד, או חייל שאינו מקבל השתתפות זו אך מתגורר במקום מגורים קבוע שלושה חודשים לפחות ומשלם הוצאות החזקת דירה, זכאי להחזר הוצאות החזקת דירה בסך 312 ש"ח בחודש (הסכום המעודכן לינואר 2017). הטבה זו אינה ניתנת עבור הלנה בבית החייל, דיור בדירת בודדים ואימוץ בקיבוץ.

הנתונים על פי ספר ניהול משרד הת"ש ומסמכי אכ"א.

- 8 לעתים נקראת גם "דירת יחד למען החייל".
- 9 לעתים נקרא גם "שכר חדר" שכולל הן סכום עבור השתתפות בשכר דירה והן סכום עבור הוצאות החזקת דירה.

סגלי הת"ש ביחידות ממליצים לחיילים הבוודים לבחור בפתרונות לינה "צה"ליים" ... יחד עם זאת החיילים הבוודים מעדיפים בדרך כלל את פתרון שכר הדירה בעיקר בשל הרצון לזכות בפרטיות

הביקורת העלתה כי ככלל סגלי ת"ש ביחידות צה"ל ממליצים לחיילים בוודים לבחור בפתרונות דיור צה"ליים: בית החייל, דירות אל"ח או אימוץ בקיבוץ, ולהימנע ממגורים בדירות שכורות. זאת, כיוון שפתרונות הדיור הצה"ליים מספקים לחיילים הבוודים מעטפת מלאה, הכוללת פתרון דיור ללא עלות, אספקת מזון, וכן תמיכה אישית וחברתית.

בפגישה עם צוות הביקורת שהתקיימה במאי 2017 ציינה רע"נית ת"ש במופת שבאכ"א כי "סגלי הת"ש ביחידות ממליצים לחיילים הבוודים לבחור בפתרונות לינה צה"ליים" ... שכן במסגרת פתרונות אלה אין לחייל הוצאה כלכלית כלל וכן הדיור מלווה במענה נוסף - מזון, כביסות, ליווי אישי וחברתי... זאת לצד ההבנה של סגלי הת"ש כי השכרת דירה מטילה על החיילים נטל כלכלי כבד ובנוסף דורשת מהם לדאוג לאחזקת הבית בזמן המועט העומד לרשותם... יחד עם זאת החיילים הבוודים מעדיפים בדרך כלל את פתרון שכר הדירה בעיקר בשל הרצון לזכות בפרטיות: החיילים מעדיפים ללון בחדר לבד בעוד שבדירות אל"ח ובית החייל החיילים חולקים חדר עם שותף נוסף. כמו כן בבית החייל ובדירות אל"ח מנועים החיילים מלארז את בני זוגם".

במחקר ממד"ה (מאי 2010) בוצעה "הערכת פתרונות הדיור" המוצעים לחיילים בוודים. במחקר נמצא כי 65% מהחיילים הבוודים הביעו חוסר עניין במגורים צה"ליים - הלנה בבית החייל, דיור בדירת בוודים או אימוץ בקיבוץ (אם כי ייתכן שנעזרו בפתרונות אלו). 26% מהנשאלים ציינו את "הצורך בפרטיות ובהיכרות מוקדמת" עם השותפים למגורים כסיבה לחוסר העניין שלהם בפתרון דיור צה"לי.

בתרשים 2 מפורטת התפלגות פתרונות המגורים לחיילים בוודים בצה"ל בנובמבר 2016:

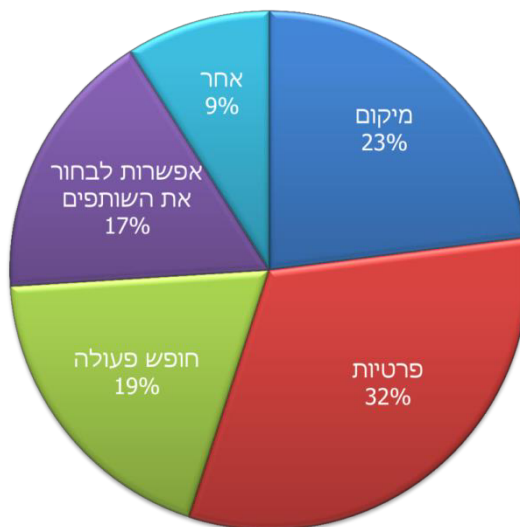
תרשים 2: התפלגות פתרונות המגורים לחיילים בוודים



הנתונים התקבלו מענף ת"ש בנובמבר 2016 ועובדו על ידי משרד מבקר המדינה. * בעיקר חיילים שיש להם פתרון דיור שאינו דורש תשלום שכר דירה (בית בבעלות החייל, לינה אצל קרובי משפחה וכו').

מהשאלון שערך משרד מבקר המדינה בקרב החיילים הבוחרים בצה"ל עלו מגוון סיבות שבגינן בחרו חיילים בוחרים להתגורר בשכירות, המפורטות בתרשים 3:

תרשים 3: הסיבות למגורים בשכירות



הנתונים מתוך תשובות החיילים שענו על השאלון; על שאלה זו השיבו 384 חיילים בוחרים ששכרו דירה.

מהשאלון עלה עוד כי החיילים הבוחרים שכרו דירה עם 1.5 שותפים **לדירה** בממוצע¹⁰; כי 76% מן החיילים הבוחרים ששכרו דירה התגוררו בה ללא שותפים **לחדר**; וכי 20% מהם התגוררו עם שותף אחד **לחדר**¹¹.

כמו כן עלה מהשאלון כי הוצאת השכירות החודשית הממוצעת של החיילים הבוחרים ששכרו דירה (ללא הוצאות החזקת דירה) הייתה 1,635 ש"ח, בעוד השתתפות צה"ל עבור הוצאות שכר דירה ועבור הוצאות ההחזקה גם יחד היא 1,300 ש"ח.

10 על שאלה זו ענו 379 חיילים בוחרים.

11 על שאלה זו ענו 373 חיילים בוחרים.

הפער שנוצר בין העדפות המגורים של החיילים לבין פתרונות הדיור הצה"ליים המוצעים להם הביא לכניסתן של עמותות למרחב של מתן פתרונות דיור לחיילים בודדים

בביקורת עלה אפוא כי אף על פי שסגלי הת"ש ביחידות ורע"נית ת"ש רואים בפתרונות הדיור הצה"ליים פתרונות עדיפים למגורים עבור חיילים בודדים, רוב החיילים הבודדים אינם בוחרים בפתרונות אלו ומעדיפים על פניהם את הפתרון של קבלת השתתפות בשכר דירה. מאז נערך מחקר ממד"ה (2010) ועד מועד סיום הביקורת (יוני 2017), כפי שעולה מהשאלון ומדברי רע"נית ת"ש במופת שבאכ"א, נותר הצורך בפרטיות הגורם המשפיע ביותר על חיילים בודדים שלא לבחור בפתרונות הדיור הצה"ליים.

הפער שנוצר בין העדפות המגורים של החיילים לבין פתרונות הדיור הצה"ליים המוצעים להם הביא לכניסתן של עמותות למרחב של מתן פתרונות דיור לחיילים בודדים. העמותות מציעות למקצת מהחיילים הבודדים, על פי אמות מידה שהן קובעות ולפי יכולותיהן, דירות בתנאי מגורים המספקים את צרכיהם באופן טוב יותר מתנאי הדיור הצה"לי, בדגש על הצורך בפרטיות.

במסגרת השאלון נשאלו החיילים הבודדים על סיוע שקיבלו מעמותות במהלך שירותם הצבאי. מתוך 211 חיילים שדיווחו בתשובותיהם על מהות הסיוע שקיבלו מהעמותות, 10% דיווחו כי קיבלו מהן סיוע במגורים ו-5% דיווחו כי קיבלו מהן סיוע בשכר דירה והחזקת דירה.

בביקורת עלה, כי גורמים בצה"ל משתפים פעולה עם עמותות המציעות פתרונות דיור לחיילים בודדים, מפנים חיילים בודדים לטיפולן ורואים בחיוב שימוש של חיילים בודדים בפתרונות הדיור שהן מציעות (בעניין הסדרת הקשר בין צה"ל לבין עמותות אלו ראו להלן את הפרק בנושא "הקשר בין צה"ל לבין עמותות וארגונים המסייעים לחיילים בודדים"). אולם, מספר הדירות שמציעות העמותות אין בו די לספק את צורכי הדיור של כלל החיילים הבודדים בצה"ל שמעוניינים בכך. להלן הפרטים:

בסיוע שערך ראש מחלקת פרט באכ"א (להלן - רמ"ח פרט) בירושלים באוגוסט 2015 הוצג לו מיזם של עמותה מסיימת שנועד "להקמת רשת של בתים חמים לחיילים בודדים המשרתים בצה"ל... במספר מוקדים בירושלים: באגף נפרד בבית גיורא, בשכונת רחביה, בבית השלום ובשכונת רמות". בעקבות הסיוע קבע רמ"ח פרט, כי "לצה"ל יש עניין בפתרונות דיור מסוג זה בעיקר באזור ירושלים. באם הפרויקט יהיה איכותי ואטרקטיבי חיילים רבים יתעניינו בפתרון לינה מסוג זה".

במסמכי צה"ל נמצא אזכור לארבע עמותות המספקות פתרונות דיור ל-105 חיילים בודדים. עמותות אלו מאפשרות לחיילים בודדים לקבל מהן פתרון דיור בכפוף לתנאים הנקבעים על ידיהן: דיור לחיילים לוחמים, דיור לחיילים המשתייכים ליחידה מסיימת או דיור לחיילים המגיעים ממגזר מסוים.

חיילים בודדים המסתייעים בעמותות אלו מתקשרים עמן בחוזה לשכירת דירה, שסכמו עומד בדרך כלל על סכום ההשתתפות של צה"ל בשכר דירה וכן בהוצאות החזקת דירה, כלומר 1,300 ש"ח (הסכום המעודכן מינואר 2017), ומקבלים בתמורה חדר לחייל יחיד בדירה של העמותה. נוסף על כך מעניקות

לא נערכה באכ"א
עבודת מטה סדורה
הבוחנת את הפערים,
את הצרכים
התקציביים ואת
איכותם של פתרונות
הדיור שמספק צה"ל
לחיילים הבוודים

העמותות לחיילים המתגוררים בדירותיהן מזון, שירותי כביסה ועוד. החיילים הבוודים אינם נדרשים לשלם הוצאות החזקה נוספות והעמותות נושאות בעלויות אלו. צה"ל מקיים קשר עם עמותות אלו. העמותות ממומנות מכספי תשלומי שכר הדירה שמשלמים להן החיילים הבוודים (שכאמור מקבלים סכומים אלה מצה"ל) ומתרומות.

לדוגמה, בתגובה על טיוטת דוח הביקורת שמסרה באוגוסט 2017 עמותה המספקת פתרון דיור ל-75 חיילים בוודים לוחמים, צוין, כי "כיום הבית מלא. הוא תמיד היה מלא מאז הפתיחה לפני 4.5 שנים... אנחנו לא רוצים שחיילים יהיו ברשימת ההמתנה יותר מכמה חודשים. במידה והיינו מראיינים כל חייל שהיה רוצה לגור בבית של [העמותה]... היינו מגיעים למאות חיילים ברשימת ההמתנה וחלק גדול מהם היו מגיעים לשחרור לפני שהיה מתפנה חדר".

דוגמה נוספת היא בתגובה על טיוטת דוח הביקורת שמסרה באוגוסט 2017 עמותה המסייעת לחיילים בוודים במציאת פתרונות דיור, בה צוין כי "אנו מסייעים לחיילים [בוודים] במציאת דירות להשכרה... [נ]אנו אוספים תרומות ריהוט במצב טוב ומרהטים את דירות החיילים מן המסד ועד הטפחות בכל סוגי הריהוט והציוד החשמלי הנדרש. עד היום ריהטנו כשמונים דירות".

פעילותן המבורכת של העמותות למען החיילים הבוודים יצרה בעבורם פתרון מגורים המקנה להם יתרונות על פני פתרונות המגורים המוצעים על ידי צה"ל; בביקורת עלה כי גורמים בצה"ל מעודדים את העמותות הללו להעניק לחיילים בוודים את פתרונות הדיור העדיפים ואף מפנים חיילים בוודים לטיפולן. אולם בשל מספרן הנמוך של הדירות המצויות ברשות העמותות, בשילוב תנאי הסף שהעמותות מציבות כתנאי למגורים בדירותיהן (חיילים לוחמים, חיילים המשרתים ביחידה מסוימת, חיילים המגיעים מרקע מסוים), לא ניתן לספק לכלל החיילים הבוודים המעוניינים בכך את פתרונות הדיור שמעניקות העמותות.

במצב דברים זה, חיילים בוודים המתגוררים בדיור הצה"לי זוכים לתנאי מגורים טובים פחות משל חיילים בוודים המתגוררים בדירות המצויות ברשות עמותות; וחיילים ששוכרים דירה באופן עצמאי נדרשים להוצאה גדולה יותר על מגוריהם לעומת אלה שזוכים לפתרון דיור במסגרת עמותות אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי על אף שהפערים בין צורכי הדיור של חיילים בוודים לבין הפתרונות הצה"ליים המוצעים היו ידועים ומוכרים לו, עד מועד סיום הביקורת לא נערכה באכ"א עבודת מטה סדורה הבוחנת את הפערים, את הצרכים התקציביים ואת איכותם של פתרונות הדיור שמספק צה"ל לחיילים הבוודים.

בתגובת צה"ל מספטמבר 2017 צוין כי "הפער הקיים בין פתרונות הדיור לבין שאיפת החיילים להתגורר בחדר פרטי אכן מוכר. מענה בפתרונות דיור בהם יש לכל חייל בווד חדר פרטי הינו בעל השלכות תקציביות דרמטיות (מוערך

במאות מיליוני ש"ח). בימים אלו מתנהלת עבודת מטה הבוחנת את פתרונות הדיור לחיילים הבודדים... צפי סיום עבודת המטה: סוף שנת 2017".

על אכ"א להשלים את עבודת המטה שעל אודותיה עדכן צה"ל בתגובתו לביקורת, ולמצות את הדרכים העומדות לרשות צה"ל על מנת להעניק לכלל החיילים הבודדים פתרונות דיור איכותיים יותר ככל שניתן, שיענו באופן מיטבי על צורכיהם האישיים.

הקשר בין צה"ל לבין עמותות וארגונים המסייעים לחיילים בודדים מתקיים בניגוד לפקודות

עמותות וארגונים רבים פועלים למען חיילים בודדים ומספקים להם סיוע בתחומים רבים, לרבות דיור, מזון, הדרכה אישית (מנטורינג) וסיוע בהתנהלות מול צה"ל. המסד הנורמטיבי העיקרי המסדיר מתן תרומות לחיילי צה"ל הוא כלהלן:

פקודת המטכ"ל: בפקודת מטכ"ל בנושא "מתנות, טובות הנאה, תרומות, מגביות וקנסות"¹² (להלן - פ"מ המתנות) מוגדרת מתנה כ"הקניית נכס, קבלת שירות, זכות או כל טובת הנאה בעלת ערך כלכלי מכל מין וסוג, לרבות פרסים, שהם לא בתמורה, או בתמורה שאינה שוות ערך להטבה שניתנה". בפ"מ המתנות נקבע כי "חייל לא יבקש ולא יקבל כל מתנה עקב היותו חייל, עקב תפקידו בשירות צבאי או תמורת מעשה שעשה במסגרת הצבא, מאדם (חייל או אזרח) או ממוסד, בארץ או בחוץ לארץ".

מסמך מדיניות התרומות¹³: מדיניות התרומות לחיילים בשירות חובה בצה"ל עודכנה בנובמבר 2016 במסמך "מדיניות התרומות בשגרה" של ענף תרומות ורווחה במופת (להלן - מסמך המדיניות). מסמך המדיניות הוא מסמך מנחה לגבי אופן קבלתן וחלוקתן של תרומות בצה"ל. במסמך המדיניות תרומה הוגדרה כך: "תרומה - לרבות טובת הנאה, מתנה ועיזבון, בכסף או בעין, אלא אם נאמר במפורש אחרת. יובהר כי תרומה יכולה להיות באמצעות נתינת רכוש, כסף או שירותים באופן וולנטרי ללא קבלת תמורה כלשהי". במסמך המדיניות נקבע כי "כלל התרומות עבור צה"ל יתקבלו באמצעות הקרן 'יחד למען החייל'" (ההדגשה במקור). יצוין כי מסמך המדיניות מוסיף על פ"מ המתנות ואינו מבטל או משנה את הנדרש בה.

קבלת סיוע מעמותות וארגונים בניגוד לפקודות

בביקורת נמצא כי צה"ל משתף פעולה באופן רשמי לאורך שנים עם כמה ארגונים המסייעים לחיילים בודדים ובפועל מאפשר להם להעניק לחיילים

12 פקודת מטכ"ל 33.0112, "מתנות, טובות הנאה, תרומות, מגביות וקנסות", 15.7.81, עדכון ב-10.3.08.

13 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 66ב** (2016), "מערכת ההתרמה לחיילי צה"ל", עמ' 151.

בודדים "שירות, זכות או כל טובת הנאה בעלת ערך כלכלי מכל מין וסוג" זאת שלא בהתאם להנחיות שנקבעו בפ"מ המתנות. בנוסף לכך, גם לאחר פרסום מסמך מדיניות התרומות לא הוסדר שיתוף פעולה זה בהתאם לכללים שנקבעו במסמך. להלן הפרטים:

1. צה"ל מקיים שיתוף פעולה עם תכנית כנפיים¹⁴ של הסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן - הסוכנות היהודית) וקרן מיראג' ישראל, תכנית ה"מספקת לחייל הבודד... מידע כללי חיוני [וכן]... מענים אישיים כגון אבחון תעסוקתי ושיחת ייעוץ אישית. התוכנית מאפשרת הדרכה מתמשכת גם לאחר שהחייל סיים את שירותו".

בתגובת הסוכנות היהודית על טיוטת דוח הביקורת מספטמבר 2017 (להלן - תגובת הסוכנות היהודית) צוין כי "תכנית כנפיים נוצרה לפני כ-14 שנה בשיתוף עם חיל החינוך בצה"ל".

2. עמותה א' היא עמותה אשר אחת ממטרותיה היא מתן בית חם ומשפחה לחיילים הבודדים המשרתים בצה"ל. בין שאר פעילויותיה העמותה מעניקה פתרון דיור לתשעה חיילים בודדים. לתגובתה של העמותה מספטמבר 2017 על טיוטת הדוח צורף "מזכר לשיתוף פעולה" בין צה"ל לבין העמותה ממרץ 2007¹⁵. במזכר נקבע, כי העמותה תעניק "שיכון חיילים בודדים בדירות מטעמה... ליווי חיילים בודדים לאורך מסלול שירותם הצבאי... [נ]חלוקת תלושי שי לחיילים הבודדים".

3. ארגון ב' מקיים תכנית לסיוע לחיילים בודדים עולים. במסמך מיולי 2012 המסדיר את שיתוף הפעולה של צה"ל עם הארגון נקבע, כי "**בשלב השירות הצבאי** - לכל חייל בודד שבתוכנית יותאם מלווה אישי מאנשי צוות הארגון שיעמוד איתו בקשר רציף, יחנך וילווה לאורך השירות" (ההדגשה במקור)¹⁶.

בביקורת נמצא כי החיילים הבודדים קיבלו במשך שנים את הסיוע מתכנית כנפיים, מעמותה א' ומארגון ב' במישרין, ומשום כך הוא היה אסור על פי פ"מ המתנות. בנוסף לכך, גם לאחר פרסום מסמך מדיניות התרומות המשיך סיוע זה להתקבל במישרין ולא באמצעות קרן "יחד למען החייל".

זאת ועוד, בביקורת נמצא, כי גם במהלך תקופת הביקורת המשיך להתקיים קשר ישיר בין חיילים בודדים לבין עמותות וארגונים המסייעים להם, ובמקרים רבים הדבר נעשה אף ביוזמת גורמים מתוך צה"ל.

14 תכנית כנפיים מיועדת לסייע לחיילים בודדים שהם עולים חדשים.

15 מזכר זה לא נמסר לצוות הביקורת על ידי צה"ל.

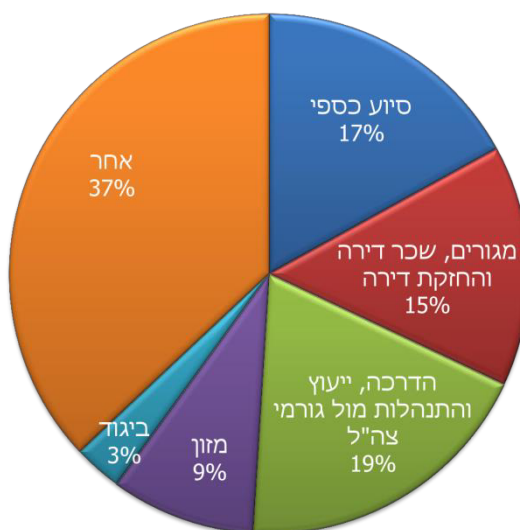
16 במסמך שיתוף הפעולה עם הארגון נקבע כי "**בשלב השירות הצבאי לא יסייע הארגון כלכלית לחייל**, אלא על פי כללי פקודות התרומות וההתרמות בצה"ל... [נ]סוכם כי סגלי הת"ש יידעו את החייל... העומד בהגדרת האוכלוסייה הזכאית על התכנית" (ההדגשות במקור).


**סגלי ת"ש ביחידות
 הפנו חיילים בודדים
 לטיפולן של עמותות
 פרטיות שהעניקו להם
 סיוע באופן ישיר, אף
 שהדבר מנוגד
 לפקודת המטכ"ל**

מתשובות החיילים הבודדים על השאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה עולה כי 267 מתוך 893 החיילים שהשיבו על השאלון (כ-30%) דיווחו כי היה להם קשר עם עמותות. עוד עולה מהשאלון כי מתוך אותם 267 חיילים בודדים שדיווחו כי קיים או היה קיים קשר בינם ובין עמותות, 17% דיווחו כי הופנו לעמותה על ידי סגלי הת"ש ביחידה, 4% דיווחו כי הופנו לעמותה על ידי מפקדם ו-6% דיווחו כי הופנו לטיפול העמותה על ידי גורם צה"לי אחר. יוצא אפוא כי 27% מהחיילים שדיווחו כי הם קיימו או מקיימים קשר עם עמותות הופנו אליהן על ידי גורם מתוך צה"ל.

במסגרת השאלון דיווחו 211 חיילים בודדים על מהות הסיוע שקיבלו מעמותות, כמפורט בתרשים 4:

תרשים 4: מהות הסיוע שהתקבל מעמותות



הנתונים מתוך תשובות החיילים הבודדים על השאלון. על שאלה זו השיבו 211 נשאלים.

עוד נמצא, כי סגלי ת"ש ביחידות הפנו חיילים בודדים לטיפולן של עמותות פרטיות שהעניקו להם סיוע באופן ישיר, אף שהדבר מנוגד לפ"מ המתנות ולמסמך המדיניות: (1) איגרת למתגייסים מהמגזר החרדי של ז"י-אט"ל מדצמבר 2016 מביאה לידיעת המתגייסים את פעילותן של עמותות המסייעות לחיילים בודדים, וכלולים בה דרכי התקשרות עמן ותחומי פעילותן. באיגרת מצוין במפורש כי "צה"ל אינו אחראי לפעילותן [של העמותות] או על החיילים בעת שהייתם במקומות ובפעילות מטעמן. על החייל מוטלת אחריות לבדוק אם רוצה ליצור קשר עמן או לא" (ההדגשה במקור); (2) באפריל 2017 נמצא כי בגדוד של חטיבת גולני חיילים מופנים לעמותה לצורך קבלת פתרון דיו;

(3) באפריל 2017 נמצא כי בגדוד נצ"ח יהודה¹⁷ חיילים בודדים מופנים לטיפול בעמותה; (4) במאי 2017 ציינה קצינת ת"ש במרכז ציוד כי הפנתה חיילת בודדה לטיפול של עמותה; (5) ביוני 2017 נמצא כי במרכז ההובלה מש"ק ת"ש הפנה חייל בודד לטיפול של עמותה לצורך קבלת פתרון דיור.

במסמך מרכז לגבי פעילות עמותות בצה"ל שהגישה רע"נית ת"ש לראשת מטה אכ"א (להלן - רמ"טית אכ"א) בינואר 2017 במסגרת עבודת מטה הנערכת בנושא, מפורטת תמונת המצב לגבי קשרי הגומלין בין צה"ל לבין עמותות שונות, שחלקן מסייעות לחיילים בודדים. בסיכום המסמך צוין כי "במהלך השנים נוצרו **שיתופי פעולה וממשקים משמעותיים עם עמותות** רווחה... **בחלק מהמקרים השת"פ** [שיתוף הפעולה] **באישור אכ"א ובחלק לא -** [בחלק] מהמקרים קיים קשר ישיר של מפקדים וסגלי משא"ן [משאבי אנוש] עם העמותות... **שיתוף הפעולה עם העמותות המאושרות חיוני לארגון ולא מומלץ לבטלו, אך יש לגדר ולנהל את האירוע**" (ההדגשות במקור). כהמלצות לדיון עתידי בנושא עם רמ"טית אכ"א צוין כי "נדרש לסכם עתיד שיתופי הפעולה הקיימים... נדרש לתקף את העקרונות לשות"פ - עם אלו עמותות צה"ל משתף פעולה, מהם תנאי הסף לאישור עמותה לעבודה עם צה"ל... קיים בשטח שיח משמעותי של מפקדים וסגלי משא"ן עם עמותות שלא בהכרח מאושרות לשות"פ עם צה"ל, נדרש לפרסם מדיניות ברורה בנושא ולבצע אכיפה (בדומה לעולם התרומות)".

במסמך פירוט רע"נית ת"ש את שמות העמותות שעמן צה"ל משתף פעולה בנושא הטיפול בחיילים הבודדים ואת תחומי עיסוקן: ליווי אישי, ייעוץ כלכלי, מתן פתרונות דיור, סיוע בהתנהלות מול גורמי צה"ל ועוד.

בתגובה על טיוטת דוח הביקורת שמסרה בספטמבר 2017 עמותה אחרת, המסייעת לחיילים בודדים במציאת משפחה מאמצת, צוין כי "אכן מפקדים בצה"ל פונים ומפנים חיילים רבים על מנת לקבל סיוע מעמותות... בזמן שהפקודה המטכ"לית אינה מאפשרת זאת, אך בפועל לצבא אין מענה לסוגיות רבות, ולכן, הצורך לסייע לחיילים בעת מצוקה גובר על הפקודה שאינה הגיונית או אינה מעשית בעליל... העמותות הרבות שנוסדו ונכנסו לפעולה... זיהו את הצורך, את ההכרח ואת החסר שחיילים רבים, ביניהם החיילים הבודדים, נמצאים בו במהלך שירותם הצבאי מתוקף חוק, ומנסות לתת מענה וסיוע ככל הניתן" (ההדגשות במקור).

17 גדוד 97 בחטיבה 900 (חטיבת כפיר), אשר כונה בעבר גדוד הנח"ל החרדי. כיום משרתים חיילים במסלול נצ"ח גם ביחידות נוספות.

עדיין לא הוסדרו
בצה"ל באופן מספק
הכללים בנושא סיוע
של עמותות וארגונים
לחיילים... ההנחיות
הקיימות אינן ישימות
במקרים רבים

יוצא אפוא כי עמותות וארגונים מעניקים סיוע במישרין לחיילים בודדים בדרך של "קבלת שירות, זכות או כל טובת הנאה בעלת ערך כלכלי מכל מין וסוג", כדוגמת סיוע בדיוור, סיוע בהתנהלות מול גורמי צה"ל וגורמים אזרחיים, חונכות אישית (מנטורינג), אירוח במועדונים של העמותות, ואירוח בסעודות. גורמים בצה"ל, ובהם מפקדים, סגלי משא"ן וסגלי ת"ש, מנהלים שיח ושיתוף פעולה ישיר עם עמותות וארגונים המסייעים לחיילים הבודדים ואף מפנים חיילים בודדים לטיפולם. סיוע זה ניתן לחיילים הבודדים במישרין מאותם עמותות וארגונים, ומשום כך מנוגד לפ"מ המתנות ולמסמך מדיניות התרומות.

הסיוע שמקבלים חיילים בודדים מעמותות הוא בעיקר בדרך של "קבלת שירות" או "טובת הנאה בעלת ערך כלכלי". מטבע הדברים תרומות מסוג זה ממומשות ביצירת קשר ישיר בין העמותה לבין החיילים. משכך, ההנחיה שמורה כי כלל התרומות עבור צה"ל יתקבלו באמצעות "יחד למען החייל" למעשה אינה ניתנת ליישום גורף על כל צורות ההענקה של הטבה או טובת הנאה בעלת ערך כלכלי.

בתגובת צה"ל צוין כי בעבודת המטה שנערכה בצה"ל בנושא פעילות העמותות הומלץ כי "במהלך התקופה הקרובה יקום גוף חוצץ בין העמותות לצה"ל אשר ייעודו להסדיר את שיתופי הפעולה בין צה"ל לעמותות ולבצע בקרה אחר מימושם... הגוף החוצץ יבחן את העמותה בהתאם לקווים מנחים שנקבעו על ידי אכ"א... [ו]יהא אחראי לבצע בקרה עיתית על פעילות העמותות". עוד צוין בתגובה כי "הסמכות להחליט על שיתוף פעולה של צה"ל עם עמותה כזו או אחרת ועל מהות שיתוף הפעולה תהייה נתונה בידי מפקד מופת". כמו כן צוין כי "לאחר הסדרת שיתוף הפעולה של צה"ל עם העמותות תפורסם מדיניות ברורה".

מכל האמור לעיל עולה כי עד מועד סיום הביקורת עדיין לא הוסדרו בצה"ל באופן מספק הכללים בנושא סיוע של עמותות וארגונים לחיילים, וכי ההנחיות הקיימות אינן ישימות במקרים רבים. משכך, על אכ"א לממש בהקדם את עבודת המטה שהתבצעה בצה"ל בנושא פעילות העמותות בצה"ל; לקבוע אמות מידה ברורות לנושאים שבהם ישתף הצבא פעולה עם עמותות וארגונים; לקבוע את דרך ההתקשרות בין צה"ל לבינם ולהסדיר את תהליך מתן האישורים לשיתוף פעולה עמם.

עדכון פקודות המטכ"ל בנושא תרומות

בדוח ביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא "מערכת ההתרמה לחיילי צה"ל" ממרץ 2016 צוין כי "משרד מבקר המדינה בחן את הפקודות ואת הנהלים הקיימים בצה"ל בנושא תרומות, והעלה, כי חלקם אינם מעודכנים". באוקטובר

2015 מסר צה"ל, בתגובתו על ממצאי ביקורת זו, כי מתקיימת עבודת מטה לעדכון פקודות הצבא בנושא תרומות, וכי גיבוש נוסחה הסופי של הפקודה ופרסומה יעשו לאחר השלמת תהליך הקמת הגוף האחד של האגודה למען החייל ועמותת לב¹⁸. אולם, במסגרת הביקורת הנוכחית, במאי 2017, מסרה רע"נית תרומות במופת שבאכ"א לצוות הביקורת כי פקודות המטכ"ל הרלוונטיות לנושא התרומות נמצאות בתהליך עדכון.

בתגובת צה"ל צוין כי "פקודת מטכ"ל בנושא תרומות נמצאת בשלבי כתיבה".

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי פקודות המטכ"ל הנוגעות לנושא התרומות בצה"ל הן המסד הנורמטיבי הקובע והמחייב בנושא התרומות בצה"ל. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי אף על פי שחלפו יותר משנה וחצי מאז מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי הפקודות האמורות לעיל נמצאות בתהליך עדכון, התהליך לא הסתיים והליקוי טרם תוקן. במצב דברים זה, הוראות צה"ל בעניין תרומות והמדיניות שאמורה להיגזר מכך אינן מוסדרות כנדרש. על צה"ל להשלים את עדכון פקודות המטכ"ל בנושא תרומות ולוודא את הטמעתן בצה"ל.

18 באוגוסט 2015 מסרה אל"ח למשרד מבקר המדינה כי ביולי 2015 החל לפעול המבנה החדש של מערך התרומות ובו ועד מנהל אחד לאל"ח וללב"י ("יחד למען החייל").

שיעורי השתתפות נמוכים בסדנאות הכנה לשחרור

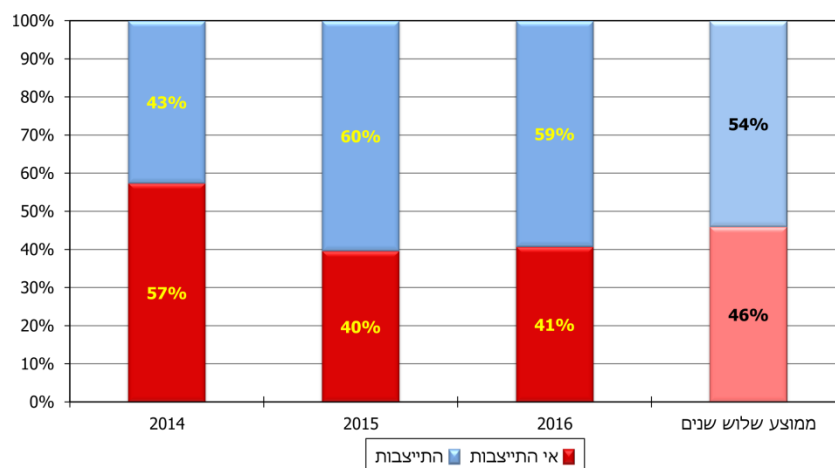
השתתפות חיילים בודדים בסדנאות

בספר ניהול משרד הת"ש נקבע כי לפני שחרורו זכאי חייל בודד להשתתף ב"סדנא בת חמישה ימים בה יפורטו מגוון הזכויות להן זכאי לקראת השחרור וכן ייעוץ והכוונה תעסוקתית ואקדמאית" (להלן - סדנת הכנה לשחרור).

מדוח מחקר איכותני שערך אגף חיימ"ש באוקטובר 2016¹⁹ (להלן - דוח המחקר האיכותני או הדוח) עולה כי סדנת ההכנה לשחרור (במחקר היא כונתה "קורס משתחררים") נתפסת אצל החיילים הבודדים "כמקור מידע **יעיל מאוד**" לקראת שחרורם. עם זאת צוין בדוח כי "במקרים לא מעטים **לא התאפשר** [לחיילים הבודדים] להשתתף [בסדנת הכנה לשחרור בשל] (אי שחרור מהצבא, מחלה) ולא ניתנה אפשרות [להשלימה], גם כשחייל ביקש זאת" (כל ההדגשות במקור). בדוח המחקר האיכותני הוצע להדגיש את חשיבות סדנת ההכנה לשחרור לחיילים הבודדים ולתת אפשרות להירשם לסדנה גם לאחר השחרור.

מנתוני אכ"א עולה, כי שיעורי ההשתתפות בסדנאות ההכנה לשחרור בשנים 2014-2016 היו כמפורט בתרשים 5:

תרשים 5: שיעורי השתתפות בסדנאות הכנה לשחרור



הנתונים התקבלו מאכ"א בינואר 2017 ועובדו על ידי משרד מבקר המדינה.

לא נמצא כי אכ"א בחן את הסיבות לאי-השתתפותם של חיילים בודדים בסדנת ההכנה לשחרור

מהתרשים עולה כי בשלוש השנים האחרונות כ-46% מהחיילים הבודדים שהוזמנו לסדנאות ההכנה לשחרור לא השתתפו בהן; בשנים 2015-2016 עומדים שיעורי אי-השתתפות בסדנאות על כ-40%. בביקורת לא נמצא כי אכ"א בחן את הסיבות לאי-השתתפותם של חיילים בודדים בסדנת ההכנה לשחרור.

בתגובת צה"ל מספטמבר 2017 צוין כי "במסגרת עבודת מטה המתקיימת בימים אלו, בנושא סדנאות הכנה לשחרור עבור אוכלוסיית החיילים הבודדים, עלו מספר גורמים המשפיעים על היקף המשתתפים הנמוך. סיבה מרכזית כפי שעלתה בסקר שנערך בקרב החיילים שזומנו ולא הגיעו לסדנה היא העובדה כי הם מממשים היתר עבודה פרטית והשתתפות בסדנה גורמת להם להפסיד ימי עבודה... מטרת העבודה היא לבחון חלופות למצב הקיים במטרה לשפר ולהרחיב את היקף המשתתפים בסדנה... צפי סיום עבודת המטה: סוף שנת 2017".

בשל חשיבות הסדנאות כהכנה לקראת השחרור מצה"ל ומאחר שהן נתפסות אצל חיילים בודדים כ"מקור מידע יעיל מאוד", על אכ"א להשלים בהקדם את עבודת המטה ולמצות את הדרכים לעודד חיילים בודדים העומדים לפני שחרור להשתתף בסדנאות. כמו כן על אכ"א לקיים פיקוח ובקרה על התייצבותם של חיילים בודדים בסדנאות ולהבטיח שתינתן להם האפשרות להשתתף בהן, וזאת על מנת שיקבלו מידע וכלים שיסייעו להם להשתלב בחברה לאחר שחרורם.

השתתפות חיילי גדוד "נצ"ח יהודה" בסדנאות

מסלול נצ"ח²⁰ הוא פרויקט לאומי-חברתי שיזמו משרד הביטחון, צה"ל ורבנים מהמגזר החרדי, ומטרתו "יצירת מסגרת צבאית שתאפשר לבחורים מהמגזר החרדי להתגייס לצה"ל בתנאים המאפשרים את אורח החיים הדתי-חרדי". בפועל משרתים במסלול נצ"ח בוגרי ישיבות מהמגזר החרדי ומהמגזר הדתי-לאומי.

השירות במסלול נצ"ח מוסדר במסמך "עיקרי מדיניות מסלול נצ"ח", הכולל את הנחיות אכ"א לקיום המסלול, סדרי ההרשמה, עקרונות השיבוץ, תנאי השירות וכללי השירות. במסמך נקבע כי לחיילי נצ"ח "לא יתאפשר כל קשר עם חיילות, לרבות: הדרכה פרונטלית... כיתות מעורבות... [נ]ימי תרבות". שירותם של בוגרי ישיבות מהזרם החרדי במסלול זה "כולל פרק שירות במסלולי נצ"ח בן 24 חודשים ופרק בן 12 חודשים המוקדש ללימודים"; שירותם של בוגרי ישיבות מהזרם הדתי-לאומי במסלול זה "הינו לפרק זמן של 36 חודשים שיבוצע כולו

נמנע מחיילים המשרתים בגדוד נצ"ח יהודה את שנת שירותם השלישית מלהשתתף בסדנאות הכנה לשחרור

במסגרת נצ"ח". בהצהרת ההתנדבות למסלול נצ"ח מצוין כי "במסגרת השירות ניתן מענה של מסגרת חרדית בתוך הצבא... [לרבות] שירות ללא נשים".

גדוד נצ"ח יהודה הוא גדוד לוחם שהוקם על מנת לאפשר לחרדים לשלב שירות צבאי קרבי עם המשך שמירה על אורח חייהם. באפריל 2017 מנה הגדוד 541 חיילים, 131 מהם חיילים בודדים (כ-24%). שיעורם הגבוה של חיילים בודדים בקרב חיילי הגדוד נובע מכך שבמקרים רבים גיוסם של חרדים לצה"ל מביא לניתוק הקשר עם משפחתם. חיילים אלה מוכרים אפוא במקרים רבים כחיילים בודדים חסרי עורף משפחתי.

בביקורת עלה, כי סדנאות ההכנה לשחרור לחיילים בודדים משותפות לחיילים ולחיילות, ומשכך ההשתתפות בהן אינה תואמת את אורח חייהם של החיילים במסלול נצ"ח ומנוגדת לכללים שנקבעו במסמך "עיקרי מדיניות מסלול נצ"ח". כפועל יוצא מכך, חיילים במסלול נצ"ח המשרתים בגדוד נצ"ח יהודה את שנת שירותם השלישית²¹, ומעוניינים להשתתף בסדנאות, מתבקשים לעזוב את מסלול נצ"ח בסמוך לסדנה; זאת, כפי שעולה מדוא"ל שנשלח משלישות גדוד נצ"ח יהודה לסגל הת"ש בגדוד ב-27.3.17 בנושא סדנת הכנה לשחרור, ובו הנחיה "להתקשר לחייל... לשאול את החייל אם הוא מעוניין לצאת לקורס [סדנת הכנה לשחרור]... אם החייל רוצה לצאת, אז אתם בודקים אם הוא בתנאי נצ"ח... אם הוא בתנאי נצ"ח, אז אתם בודקים אם החייל רוצה לבטל תנאי נצ"ח... אם כן, אז הוא חייב... לחתום על ויתור... אם לא אז הוא לא יוצא".

בתגובת צה"ל צוין כי חיילי נצ"ח משתתפים במהלך שנת שירותם השלישית בסדנה אחרת להכנה לקראת יציאה לחיים האזרחיים ("סדנת מומנטום"). עוד צוין בתגובת צה"ל, כי מפעם לפעם נערכות סדנאות ייעודיות למשתחררים חרדים המיועדות לחיילים במסלול שח"ר (שרות חרדים) - חיילים חרדים שהתגייסו לצה"ל לאחר שמלאו להם 21 שנה.

משרד מבקר המדינה מצוין, כי "סדנת מומנטום" אינה מיועדת לחיילים במסלול נצ"ח המשרתים בצה"ל בשנת שירותם השלישית אלא לחיילים הנמצאים בלימודים בשנת שירות זו.

משרד מבקר המדינה מעיר לאכ"א כי לגבי חיילים במסלול נצ"ח המשרתים גם בשנת שירותם השלישית בצה"ל, סדנאות ההכנה לשחרור אינן עולות בקנה אחד עם הכללים שנקבעו בצה"ל לגבי מסלול שירותם והן אינן מתאימות לאורח החיים שלהם. בשל כך, בביקורת נמצא, כי נמנע מחיילים המשרתים בגדוד נצ"ח יהודה את שנת שירותם השלישית מלהשתתף בסדנאות אלו. כך נפגעות זכויותיהם של חיילים אלה, נגרם אי-שוויון בינם לבין חיילים אחרים ועלולים להיפגע סיכויי השתלבותם בחברה לאחר שחרורם. הדרישה מחיילים בגדוד נצ"ח יהודה "לחתום על ויתור" ולצאת מהמסלול על מנת להשתתף בסדנת ההכנה לשחרור פוגעת בזכויותיהם ובאמונתם ואין לה מקום בצה"ל.

21 צוין, כי חיילים במסלול נצ"ח מהזרם החרדי נמצאים ככלל בשנת שירותם השלישית בלימודים ואינם משרתים בגדוד.

על אכ"א לוודא כי חיילים בודדים חרדים יוכלו לקבל את כלל המידע הנדרש להם לצורך הכנה לשחרורם, בין אם באמצעות סדנאות הכנה לשחרור ייחודיות עבורם שבהן יוכלו חיילים אלה להשתתף ובין אם בדרכים אחרות.



חיילים בודדים מוצאים עצמם לעתים חסרי יכולת להתמודד הן מול המערכת הצבאית והן מול המערכת האזרחית. בקשר לכך עלה... כי בקרב חיילים בודדים עולה צורך בהדרכה אישית

הדרכה אישית (מנטורינג) לחיילים בודדים אינה מוסדרת

במהלך הביקורת עלה, כפי שיפורט להלן, כי חיילים בודדים, הן במהלך שירותם והן לאחר שחרורם, נזקקים להדרכה אישית שתסייע להם להתגבר על חסמים, הנובעים מקשיי שפה, הכרת התרבות ועוד, בבואם להתמודד עם קשיים ואתגרים העומדים לפניהם. בדוח המחקר האיכותני צוין כי בסמוך למועד שחרורו של חייל בודד מצה"ל נדרשת לו הדרכה אישית: "**חונכות של בודדים משוחררים ותיקים לבודדים משוחררים טריים**: קשיים בהבנת השפה, קשיי התארגנות ותכנון והעדרה של דמות מבוגר מנחה מקשים על המשוחררים הבודדים במילוי משימות יומיומיות הכרחיות לכניסה לאזרחות. גם [כאשר] הם כבר קיבלו את המידע התיאורטי הנדרש (למשל בכנס משתחררים) הם עדיין צריכים מישהו שיעזור להם לתרגם זאת לשפת היומיום וגם שיהווה מקור לתשובות... חלקם הצליחו ליצור באופן בלתי פורמלי קשרי ידידות עם חיילים בודדים משוחררים ותיקים ומצהירים שקשרים אלה תרמו להם מאוד בכניסה לאזרחות" (ההדגשה במקור).

להלן דברים שעלו בראיונות שקיים צוות הביקורת עם חיילים בודדים:

1. חייל בודד ששוחרר מצה"ל באופן זמני עקב בעיות רפואיות ציין לפני צוות הביקורת במרץ 2017, בעניין הפנייתו לוועדה רפואית: "לא ידעתי למה אני הולך! אף אחד לא הסביר לי מה משמעות הוועדה הרפואית, מה השלכותיה, לא הסבירו לי למה אני הולך לשם בכלל!".
2. חייל בודד המשרת בז"י-אט"ל מסר לצוות הביקורת באפריל 2017: "לדעתי הצבא צריך להפנות חיילים בודדים בכלל, גם מובהקים וגם חריגים - חסרי עורף משפחתי, אל אדם מסוים או אנשים מסוימים, כדי שאלה ידריכו אותם איך להתנהל כלכלית ובכלל בבירוקרטיה, זה נכון לגבי תקופת השירות בצה"ל".
3. חייל בודד נוסף מז"י-אט"ל התייחס במאי 2017 לתועלת שיכול היה להפיק מליווי של אדם מבוגר במהלך שירותו וציין: "לא היה לי ליווי של מישהו שיוכל ליעץ לי. בהחלט היה עוזר לי ייעוץ של מישהו מבוגר. הייעוץ היחיד שקיבלתי הוא מגורמי הת"ש ויש צורך בליווי נוסף".

מהאמור עולה כי חיילים בודדים מוצאים עצמם לעתים חסרי יכולת להתמודד הן מול המערכת הצבאית והן מול המערכת האזרחית. בקשר לכך עלה בביקורת כי בקרב חיילים בודדים עולה צורך בהדרכה אישית, אשר אף מתעצם עם השחרור מצה"ל. אולם, בביקורת עלה כי הדרכה כאמור אינה ניתנת להם באופן סדור, כמפורט להלן:

בשל הצורך לסייע לחיילים הבודדים להתמודד עם קשיי היום יום מתקיימות ביחידות מסוימות בצה"ל יוזמות של חונכות אישית לחיילים בודדים. כמו כן עלה כי גם עמותות וארגונים רבים מעניקים מיזמתם לחיילים בודדים חניכה וליווי אישי, הן במהלך שירותם הצבאי והן לאחר שחרורם מצה"ל.

באגרת חיימ"ש צוין כי אגף חיימ"ש מבצע את "תכנית [חבר לדרך] המלווה את החייל הבודד המשוחרר על ידי קצין/ה בוגר/ת צה"ל או משרד הביטחון בצעדיו הראשונים באזרחות". תכנית זו התקיימה בשיתוף "צוות", ארגון גמלאי שירות הקבע בצה"ל, אולם בביקורת עלה כי מספר החיילים שהצטרפו אליה היה נמוך והיא הופסקה.

בתגובת צה"ל צוין כי "במסגרת הסדרת שיתוף הפעולה של צה"ל עם העמותות תבוצע הסדרה מול עמותות המספקות לחיילים בודדים ליווי וחניכה במהלך השירות הצבאי ולאחריו... בנוסף בכוונתנו לצאת בחודשים הקרובים במיזם הקורא למשרתי קבע ללוות חיילים בודדים במהלך השירות".

בתגובת משרד הביטחון צוין כי "נעשה פיילוט [בשיתוף פעולה עם] ארגון גמלאי צה"ל [של] חיבור מנטור לחייל בודד. בפועל נוצרו חיבורים חיוביים אך לא מספיק בהיקפים שהאגף הציב לעצמו ועל כן פעלנו באמצעות הוצאת 'קול קורא' לעמותות/קרנות המתמחות בליווי וחניכת [חיילים משוחררים] בודדים להציע את שרותיהן ללא עלות. מהלך שנמצא כעת בבדיקה ובהפקת לקחים... מדובר ביזמה שאיננה נתמכת ע"י החוק לקליטת חיילים משוחררים... היקף [החיילים המשוחררים] הבודדים הינו למעלה מ-13,000 וספק אם ניתן ליצור מערך ליווי פרטני לאורך זמן ללא הקצאת משאבי תקציב ו[כוח אדם] ייעודים ומלווים [על-ידי] פסיכולוגים תעסוקתיים, [עובדים סוציאליים] וכו' על מנת שניתן יהיה להתמודד עם משימה חשובה זו".

בתגובה על טיוטת דוח הביקורת שמסר אחד הארגונים שמסייעים לחיילים בודדים משוחררים באוגוסט 2017 צוין כי הוא מוצא "עניין רב במתן הכשרה אישית לחיילים בודדים. מזה כשנה וחצי פונה [הארגון]... לצה"ל [כדי]... להציג בפני חיילים בודדים, המשתתפים בסדנאות הכנה לשחרור, אפשרות של הצמדת מנטור, שיסייע לחייל הבודד עד 5 שנים לאחר שחרורו מצה"ל - והכל במימון מלא של [הארגון]... מטעמים שאינם מובנים... נדחתה [ההצעה]... שוב ושוב על ידי כל הגורמים המוסמכים בצה"ל".

בתגובה על טיוטת דוח הביקורת שמסרה עמותה המעניקה שירותי ליווי אישי והדרכה לחיילים בודדים בספטמבר 2017 צוין כי "החיילים הבודדים המשרתים זקוקים לכתובת בגובה העיניים. כל היתר הצבא יודע לספק... הצבא לא יודע לספק כתובת אישית וחוסן רגשי עבור החייל - כאן מתנדבי העמותה שלנו נכנסים לתמונה... בתחום הליווי האישי לא כל החיילים שרוצים לקבל [ליווי אישי]... יכולים לקבל... מפאת מחסור בתקציבים של העמותה" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לאכ"א כי למרות קיומו של צורך בהדרכה אישית בקרב החיילים הבודדים, צה"ל לא הסדיר מתן הדרכה אישית לחיילים אלה במהלך שירותם ולא פרסם פקודה או הוראה בנושא. רק ביחידות שבהן עלתה יוזמה למתן הדרכה כאמור ניתנת לחיילים הבודדים הדרכה ואילו חיילים בודדים המשרתים ביחידות אחרות אינם מקבלים הדרכה זו. לגבי חיילים בודדים משוחררים, לא צלחה היוזמה להענקת הדרכה אישית על ידי אגף חיימ"ש. במצב דברים זה, הן לחיילים בודדים המשרתים בצה"ל והן לכאלו שהשתחררו ניתנת הדרכה אישית באופן לא מוסדר ורק באמצעות יוזמות יחידתיות או באמצעות עמותות. בהיעדר הסדרה של חניכה אישית לכלל החיילים הבודדים, ישנם חיילים בודדים שאין להם אפשרות לקבל הדרכה אישית.

מן הראוי כי אכ"א ואגף חיימ"ש יפעלו במשותף להסדרת מתן הדרכה אישית לכלל החיילים הבודדים החפצים בכך ויעודדו אותם לקבל הדרכה כזו. במסגרת הסדרה זו יש לקבוע את אופן מימון ההדרכה; את הגורמים המוסמכים והמתאימים להדריך חיילים בודדים; את ההכשרה והפעילות הנדרשות מהם, ואת תכניו של סיוע זה. על אכ"א ועל אגף חיימ"ש לפעול ליצירת המשכיות של ההדרכה הניתנת לחיילים בודדים במהלך שירותם גם לאחר השחרור, וזאת על מנת שלחיילים תישאר כתובת יציבה שאליה הם יוכלו לפנות לצורך בקשת עצה או סיוע גם לאחר שחרורם.

ביטול הכרה בחייל בודד

על פי פ"מ החיילים הבודדים, "אם חל שינוי בסיבות שהובילו להכרה בחייל כבודד, על החייל לדווח על כך לסגל הת"ש. לעיתים השינוי בנתונים יוביל לביטול ההכרה בחייל בודד". בספר ניהול משרד הת"ש נקבע כי "במידה והחייל [הבודד] לא דיווח מיוזמתו על שינוי נסיבות הכרתו כחייל בודד או שנתגלה שינוי בנסיבות הכרתו בעקבות חקירה פרטית שהופעלה על ידי ענף ת"ש... סגל הת"ש יפתח בקשה לבחינת חיוב בהחזרים והפסקת זכאותו של החייל".

בביקורת עלה כי הוראות שניתנו לסגלי הת"ש במרכז ההובלה בנוגע לאופן ברור נכונות הכרתו של חייל כחייל בודד לא עלו בקנה אחד עם ההנחיות שבספר ניהול משרד הת"ש. להלן הפרטים:

בספר ניהול משרד הת"ש מפורטים סוגי ביקורי בית המבוצעים על ידי מפקדים וסגלי ת"ש: ביקור בית מש"קית ת"ש לבקשות ת"ש; ביקור בית מינהל אוכלוסיות; ביקור בית מש"קית ת"ש לאוכלוסיות נדרשות; וביקור בית מפקד לקראת החגים. בספר ניהול משרד הת"ש אין אזכור ל"ביקור בית פתע".

ראשת מדור פרט במרכז הובלה מסרה לצוות הביקורת ביוני 2017 כי "כשאנו מעלים אפשרות [שחייל המוכר כחייל בודד אינו זכאי להכרה כזו] מתוך מפגשנו עם חיילים בודדים אנחנו מביאים אותה לידיעת מופת אבל אין לנו הגדרת דרך פעולה כיצד לפעול. נציגי מופת דורשים מאתנו כאנשי סגל ת"ש ביחידה, דרישות שונות שאינן נובעות מהוראות או נוהל עבודה, ושאינן בהן יכולת לחשוף את המצב העובדתי"; וכי נציגי מופת דרשו מסגל הת"ש ביחידה לערוך "ביקור בית פתע" בבתיים של חיילים שעלה חשש כי מסרו מידע לא נכון שעל פיו הוכרו כחיילים בודדים, אף כי "לנו אסור לעשות ביקור פתע בבית, אלא חייבים כסגל ת"ש להודיע מראש".

בתגובת צה"ל צוין כי בספר ניהול משרד הת"ש "מפורט נוהל וסדר הפעולות בעת שעולה חשש כי חייל הוכר כבודד שלא כדין", וכי בעניין זה הופץ "חידוד" לנוהל העבודה הקיים, ולפיו "במקרה בו מתעורר חשד כי חייל הוכר להטבת בודד שלא כדין, על סגל הת"ש לפתוח תהליך של 'בחינה מחודשת'". כמו כן, לאחר מועד סיום הביקורת, העביר צה"ל למשרד מבקר המדינה נוהל עבודה חדש מספטמבר 2017 בנושא "בחינה מחודשת של הטבת בודד", שבו צוין כי בעת הצורך יבצע סגל הת"ש "ביקור בית פתע".

על רע"נית ת"ש, הממונה על מעטפת הטיפול בחיילים בודדים בצה"ל, לוודא את הטמעתו ויישומו של נוהל העבודה מספטמבר 2017 בקרב גורמי מופת ובקרב סגלי הת"ש.

סיוע לא מספק לחיילים בודדים ששוחררו מצה"ל זמנית בשל סיבות רפואיות

חיילים המשוחררים זמנית מצה"ל מסיבות רפואיות - לצורכי טיפול או החלמה, מוגדרים כבעלי "פרופיל רפואי 24" (להלן - פרופיל 24). יצוין כי תקופת השחרור הזמנית מצה"ל אורכת לעתים חודשים רבים. בספר ניהול משרד הת"ש נקבע כי חייל בודד שנקבע לו פרופיל 24 "הוא למעשה משוחרר לכל דבר באופן זמני, זאת על מנת להשלים את הטיפול הרפואי ולחזור לשירות בהמשך. חיילים אלה אינם זכאים להטבות במהלך תקופה זו... יחד עם זאת, חיילים בודדים הנמצאים בפרופיל 24 נדרשים לרגישות נוספת שכן החייל מממש פתרון הלנה באמצעות צה"ל או מקבל שכ"ד [השתתפות בהוצאות שכר דירה], כאשר השחרור הפתאומי מעורר סוגיות כגון - יכולתו של החייל למצוא מקום מגורים, לכלכל את עצמו, ובנוסף נמצא במצב רפואי לא כשיר ולעיתים אף אינו יכול לעבוד. חייל בודד שנקבע עבורו פרופיל 24 יהיה זכאי לשלושה חודשי התארגנות באחד מפתרונות הלינה הבאים: דירת אל"ח/ אימוץ בקיבוץ/בית החייל. במקרה בו החייל מממש בפועל השתתפות בשכ"ד, יבחן עבורו סיוע כלכלי חריג (תווים/מענק) במידת הצורך. הטיפול בחיילים בודדים בפרופיל 24 יתבצע על ידי ענף ת"ש במופת".

טיפול מוקד הבודדים

בעת שחרור זמני בשל סיבות רפואיות, החיילים הבודדים יוצאים ממסגרת צה"ל באופן בלתי מתוכנן. הטיפול בחיילים בודדים המועמדים לקבל פרופיל 24 מתבצע על ידי מוקד הבודדים בענף ת"ש. במסמך של מופת ממאי 2017 בנושא "טיפול בחייל בודד שמועמד לפרופיל פוסל שירות" (להלן - מסמך הטיפול בפסולי שירות) נקבע כי "טרם קביעת פרופיל פוסל שירות [לחיילים בודדים] מדור ר"מ²² יעביר את פרטי החיילים המועמדים למפקדת מוקד בודדים אשר תנהל עימם שיחה בדבר היערכותם לקראת שחרורם/שחרורם הזמני. מפקדת מוקד בודדים תערוך שיחה טלפונית עם החייל ותברר עמו לגבי הנושאים הבאים... פתרון דיור... מצב כלכלי... [ו]תהליכים פתוחים (ת"ש, קב"ן [קצין בריאות הנפש] וכדומה). מפקדת מוקד בודדים תיתן מענה לבעיות אשר החייל מציג בשיתוף יחידת האם של החייל וכן, תעמיד בפניו את הזכויות העומדות לרשותו מרגע שחרורו ותפנה את החייל ליחידה להכוונת חיילים משוחררים

22 רשימה מקובצת 2: מסגרת רישומית-ארגונית של כוח אדם שנספחים אליה או מוצבים בה חיילים חולים או פצועים, השהים במתקן רפואי.

לקבלת פרטים מלאים". ראשת מדור בודדים מסרה לצוות הביקורת ביוני 2017 כי שיטת העבודה במסמך הטיפול בפסולי שירות היא השיטה הנהוגה בענף ת"ש, "אך לא היה נוהל כתוב, בעקבות הביקורת הסדרנו את זה במסמך מובנה שאושר ע"י רע"ן ת"ש".

בביקורת עלה כי מוקד הבודדים אינו מנהל רשימה של החיילים הבודדים שדווח לו כי הם צפויים לקבל פרופיל 24.

לבקשת משרד מבקר המדינה, הכין אכ"א באפריל 2017 רשימה של חיילים בודדים ששוחררו מצה"ל זמנית בפרופיל 24 בשנים 2015-2017.²³ משרד מבקר המדינה בדק את הרישום ב-24 תיקים של חיילים אלה והעלה כי רק בשבעה מהם (כ-29%) תועדה פנייה של מוקד הבודדים לחיילים, כנדרש במסמך הטיפול בפסולי שירות. מפקדת מוקד הבודדים מסרה לצוות הביקורת במאי 2017, כי רק כאשר היא נכנסה לתפקידה כמפקדת המוקד, בתחילת נובמבר 2016, החל להתבצע הרישום של פניות לחיילים הבודדים ששוחררו בפרופיל 24 ולפיכך אין כל רישום לגבי פניות המדור לחיילים הבודדים מהתקופה שקדמה לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר לענף ת"ש כי לנוכח העובדה שרק בשבעה מתוך 24 תיקים של חיילים בודדים ששוחררו מצה"ל בפרופיל 24 מתועדת פנייה של מוקד הבודדים לחייל, לא ניתן לדעת אם המוקד פנה לשאר החיילים הבודדים שעמדו לפני שחרור זמני על מנת לברר את צרכיהם כמתחייב, וייתכן שאף לא העניק להם את הסיוע אשר לו הם נזקקו. זאת ועוד, אי-תיעוד של הפניות לחיילים הבודדים המשוחררים מצה"ל זמנית מנע מעקב אחר הטיפול בהם וכן מנע ביצוע בקרה אפקטיבית על פעילות מוקד הבודדים בנושא.

בתגובת צה"ל צוין כי "עד כה מוקד הבודדים פעל באופן תוצאתי בהתאם לדיווחים שהתקבלו... הוחלט כי מדור הבודדים יעבור לשיטת פעולה אקטיבית בכל הנוגע לחיילים בודדים בחופשות מחלה וכן בנפקדות ועריקות. לשם כך יופץ דוח יומי... [נ]מוקד הבודדים יידרש לפעול באופן אקטיבי למול חיילים אלו ולמול סגלי הת"ש והמפקדים ביחידותיהם. בהקשר הרפואי, מוקד הבודדים ילווה את החייל בתקופת המחלה, יוודא כי החייל מבוקר על ידי מפקדיו כנדרש, יאתר פערים... וכן צפי לשחרור/דחיית שירות".

על רע"נית ת"ש, הממונה על מעטפת הטיפול בחיילים הבודדים בצה"ל, לרבות על מוקד הבודדים, לוודא כי טיפול המוקד בחיילים הבודדים הצפויים לקבל פרופיל 24 יבוצע על פי ההנחיות העדכניות, הכוללות גם פעולות יזומות ואקטיביות ויתועד כנדרש.

טיפול צה"ל בקשיים כלכליים של המשוחררים זמנית מסיבות רפואיות

עם שחרורו של חייל מצה"ל באופן זמני בשל סיבות רפואיות, הוא מפסיק לקבל שכר חייל ונדרש להתקיים בכוחות עצמו. כאמור, לחיילים בודדים נשמרת הזכות למגורים על חשבון צה"ל למשך שלושה חודשים מיום שחרורם הזמני. עם זאת, היעדר עזרה ותמיכה מהמעגל המשפחתי והתמודדות עם המגבלה הרפואית שבגינה שוחרר החייל, מביאים לא אחת את החייל הבודד למצוקה כלכלית. מספר ניהול משרד הת"ש עולה, כאמור, כי חייל בודד אשר שוחרר באופן זמני מסיבות רפואיות ומימש את ההשתתפות בשכ"ד, זכאי אותו חייל שצה"ל יבחן עבורו גם סיוע כלכלי חריג במידת הצורך.

מהאסמכתאות המתעדות את פניות מוקד הבודדים לשבעת החיילים הבודדים, כאמור לעיל, עולה כי ארבעה מהם, ששכרו דירות בסיוע כספי של צה"ל, ציינו כי הם סובלים ממצוקה כלכלית. להלן רישומי השיחות עם ארבעת החיילים כפי שתועדו במסמכי המוקד:

1. "שוחחתי עם החייל, מתגורר בשכ"ד עם אחותו (חיילת בודדה), עתיד להיות בשיקום ארוך טווח ולעבור טיפולים מס' פעמים בשבוע על כן לא יוכל לעבוד, העלה מצוקה כלכלית ניכרת - גם במהלך שירותו. לאחר שיח מול היחידה אושר לחייל מענק בסך 5,000 ש"ח".
2. "החייל מעלה מצוקה כלכלית מכיוון שנמצא אחרי ניתוח ולא יכול לעבוד... [ו]מתקשה בתשלום שכ"ד. החודש לקח הלוואה מהשוק האפור. התבקש להציג אישורים כלכליים מינימאליים לשם קבלת סיוע אך לא הציג".
3. "מתגורר בשכ"ד, משלם 1,300 ש"ח בחודש. לפני הפציעה עשה יומיות [משמרות יום] ועבד על מנת לכסות חובות לאנשים. לא בטוח כיצד יסתדר במידה ויצא לר"מ ד^[24]. לחייל אושר מענק על סך 4,000 ש"ח".
4. "שוחחתי עם החייל. מודעת לכך שעתידיה להשתחרר בקרוב, מעלה שכרע לא יכולה ללכת ועל כן לא תוכל לעבוד. משכירה [הכוונה לשוכרת] חדר בבית של בן זוגה ואימו, חושבת שתתקשה מבחינה כלכלית אך לא מעוניינת בטיפול ת"ש ועל כן לא אוכל לעזור לה. ישנה בקשה לשכר דירה בתהליך שלא נבחנה".

ממסמכי התייעוד עולה עוד כי במקרה אחד הופנה חייל בודד ששוחרר זמנית לקבלת סיוע מתכנית "כנפיים" (ראו לעיל: "הקשר בין צה"ל לבין עמותות וארגונים המסייעים לחיילים בודדים"): "החייל מתגורר בדירת אל"ח יחד עם אחיו, הסברתי לו את זכויותיו לאחר השחרור. ביקש לצאת לסדנת משתחררים באופן חריג, אושרה הגעתו לחלק מהסדנא ובנוסף פרטיו הועברו להמשך ליווי של כנפיים".

24 רשימה מקובצת ד' חובה 182 - משמשת מאגר של חיילים/קצינים בשירות חובה, שנמצאו בלתי כשירים ארעית לשירות עקב פרופיל 24.

**חיילים בודדים
המשוחררים מצה"ל
זמנית בשל סיבה
בריאותית נתקלים
בקושי להתמודד
בעצמם עם מצבם
הרפואי והכלכלי**

בעניין זה, הסוכנות היהודית מסרה למשרד מבקר המדינה רשימה של שישה חיילים בודדים ששוחררו באופן זמני מסיבות רפואיות בחודשים ינואר 2015 עד יולי 2016 וקיבלו ממנה סיוע כספי, כולם חיילים בודדים מחו"ל שמוגדרים עולים חדשים. מנהלת אגף רווחה ומשאבי התמודדות בסוכנות היהודית מסרה למשרד מבקר המדינה כי הסוכנות מסייעת "באמצעות תרומה ייעודית בסכום של 5,000 ש"ח לכל אחד... [וכי לחיילים] בודדים שאינם עולים [חדשים] אין כל גורם מסייע בדומה לנו".

חייל בודד ששוחרר מצה"ל זמנית מסיבות רפואיות מסר לצוות הביקורת במרץ 2017 בעניין זה כי בטרם שחררו לא ידע "מי יטפל בי לאחר שאשתחרר מצה"ל, וגם איך אסתדר כלכלית? איך אשלם שכר דירה לדירה ששכרתי למגורים לבד (בעזרה כלכלית של הורי מחו"ל), כשבעצם כשאהיה חייל משוחרר צה"ל לא ימשיך לשלם לי משכורת של חייל פלוס תוספות של חייל בודד ולוחם... לאחר שאמרו לי שאני עומד להשתחרר מצה"ל לא ידעתי מה לעשות! לא ידעתי מי יטפל בי! נכנסתי לדיכאון! פחדתי שלא אחלים, שאיש לא יטפל בי! נציגי ר"מ 2 אמרו לי שמשחררים אותי מצה"ל ולא אמרו דבר, מה יהיה הלאה! מי ידאג לי? באותו יום שבו אמרו לי שאני משתחרר, כל כך דאגתי וחששתי שכשהגעתי הביתה פשוט הקאתי". החייל מסר עוד כי הבעיות המרכזיות שעמן נאלץ להתמודד בעת שחרורו הזמני היו היעדר משכורת מצה"ל והצורך לשלם מכיסו על הטיפולים הרפואיים שלהם הוא נזקק עקב פגיעתו.

חייל בודד שמשחרר מצה"ל זמנית בשל סיבה בריאותית מתמודד עם שני קשיים בעת ובעונה אחת: הקושי הבריאותי, הכרוך לעתים בהוצאות מוגדלות, והקושי החברתי-כלכלי הצפוי לחייל בודד שעוזב את המסגרת הצה"לית העוטפת והתומכת ונדרש לתפקד בכוחות עצמו ולכלכל את עצמו ללא סיוע ותמיכה מהמעגל המשפחתי. בביקורת עלה כי חיילים בודדים נתקלים בקושי להתמודד בעצמם עם מצבם הרפואי והכלכלי, נקלעים למצוקה ונזקקים לסיוע, אך הסיוע שמתקבל מצה"ל אינו מספק לעיתים את צורכיהם.

בתגובת צה"ל צוין, כי "על פי הנחיית רמ"ט אכ"א יש להימנע ככל הניתן משחרור חיילים בודדים [זמנית מסיבות רפואיות]... זאת מתוך הבנה כי מצב זה מייצר לחייל מציאות קשה להתמודדות". עוד צוין בתגובה כי חייל בודד שבכל זאת שוחרר באופן זמני "יוכל להמשיך להתגורר בפתרון הדיור אותו מימש" לאורך כל תקופת שחרורו הזמני, וכן יקבל "מענק כספי שווה ערך להטבות הכלכליות (למעט דמי הקיום) אשר קיבל מתוקף היותו חייל בודד". כמו כן צוין צה"ל כי "נוהל עבודה מסודר פורסם לסגלי הת"ש". לאחר מועד סיום הביקורת העביר צה"ל למשרד מבקר המדינה נוהל עבודה מספטמבר 2017 בנושא "טיפול ת"ש בחייל בודד שמועמד לפרופיל פוסל שירות (יציאה לדחיית שירות)" (להלן - הנוהל החדש) בו מוסדרת מעטפת התמיכה שייתן צה"ל לחיילים המועמדים לשחרור זמני מסיבות רפואיות.

בתגובת הסוכנות היהודית צוין כי היא "מצטרפת לביקורת כי חיילים חסרי עורף משפחתי בעלי פרופיל 24 אינם זוכים לקבל מענה כשל העולים... ההחלטה

לסייע לעולים הבודדים עם פרופיל זה התקבלה בעקבות החשיפה שלנו למצבים קשים של עולים צעירים שעלו למדינת ישראל במטרה לתרום ולהתגייס ומצאו עצמם בחוסר אונים משפיל. סיכמנו על הסיוע ביחד עם רע"ן נפגעים המפנה אלינו מי מקרב העולים הבודדים שקיבלו פרופיל 24".

משרד מבקר המדינה מעיר לאכ"א כי אף על פי שהקושי האמור של חיילים בודדים שמשחררים זמנית מצה"ל מוכר וידוע לאכ"א, עד ספטמבר 2017 הוא לא הגדיר את הסיוע הנדרש לחייל בודד המשתחרר זמנית מסיבות רפואיות, למעט פתרון דיור לתקופה שמוגבלת לשלושה חודשים. לפיכך נאלצו החיילים הבודדים לפנות לקבלת סיוע מגורמים חיצוניים, דוגמת תכנית "כנפיים". על אכ"א לוודא כי הסיוע שהוסדר בנוהל החדש עונה על צורכיהם של חיילים בודדים בעת שחרור זמני מסיבות רפואיות וכן שהנוהל החדש מובא לידיעת החיילים הבודדים.

על אכ"א לוודא את רציפות הסיוע לחיילים בודדים גם בתקופת שחרור זמני מסיבות רפואיות; להבטיח מתן סיוע אחיד לכלל החיילים הבודדים במצב זה; ולהפחית את הזדקקותם לגורמים חיצוניים. כל זאת על מנת לאפשר להם לצלוח את תקופת שחרורם עד לחזרתם לשירות.

סיוע משרד הביטחון לחיילים בודדים לאחר שחרורם מצה"ל אינו עונה על צורכיהם

חוק חיילים משוחררים הקים, כאמור, את הקרן לקליטת חיילים משוחררים. הקרן פותחת חשבון פיקדון על שמו של כל חייל משוחרר שסיים שירות סדיר בצה"ל. תפקיד הקרן להחליט בבקשות של חיילים משוחררים למימוש זכויותיהם לפי החוק ולממן מתוך הפיקדונות. לעניין הפיקדון, לא קיים הבדל בין חיילים שהוכרו בצה"ל כחיילים בודדים לבין חיילים שלא הוכרו ככאלה. מכוחו של חוק חיילים משוחררים הוקמה גם הקרן לסיוע נוסף, המשמשת למתן סיוע נוסף על הפיקדון לחיילים משוחררים לצורך לימודים במכינה קדם-אקדמית או במוסד להכשרה מקצועית ודמי קיום ללומדים. במבחנים למתן סיוע מהקרן לסיוע נוסף נכללים מי שהוגדרו חיילים בודדים בצה"ל ב"אוכלוסיות מיוחדות", והם "יהיו זכאים למלגות לימודים ומלגות קיום מוגדלות, בלא בדיקת מדרגות הכנסה לנפש"²⁵. פרט לכך, לא נכללות בתקנון הקרן לקליטת חיילים משוחררים הטבות נוספות לחיילים בודדים.

כאמור לעיל, ביולי 2017, לקראת סיום הביקורת, התקבל בכנסת תיקון מס' 19 לחוק חיילים משוחררים. בתיקון זה נקבע כאמור, כי הקרן לסיוע נוסף תעניק סיוע בשכר דירה לחיילים משוחררים בודדים. עוד נקבע כי הנהלת הקרן, בהסכמת נציגי משרדי האוצר והביטחון שבהנהלה, תקבע את תנאי הזכאות לקבלת הסיוע וכללים לעניין גובה הסכום שישולם והתקופה לתשלומו. בעקבות תיקון מס' 19 לחוק חיילים משוחררים צפויה הקרן לסיוע נוסף להעניק סיוע בשכר דירה לחיילים בודדים משוחררים בסך 1,000 ש"ח בחודש למשך 12 חודשים מיום שחרורם. לפני התיקון האמור לחוק לא עמדו לחיילים משוחררים בודדים הטבות ייחודיות מתוקף חוק חיילים משוחררים.

באיגרת לחייל הבודד המשוחרר של אגף חיימ"ש (להלן - איגרת חיימ"ש) מצוינות הטבות שמעניק משרד הביטחון לחיילים בודדים שהשתחררו מצה"ל, שאינן מכוח חוק חיילים משוחררים, ובהן:

1. "מימון מלא של הלנה בבית החייל לתקופה של שלושה חודשים ממועד השחרור". בתגובת משרד הביטחון מספטמבר 2017 על טיוטת דוח הביקורת (להלן - תגובת משרד הביטחון) צוין כי במקרים חריגים ניתן להאריך תקופה זו לשישה חודשים.
2. "מלגות הניתנות למטרת התארגנות ראשונית/ סיוע בדיוור/ השכלה גבוהה"^[26]/ מטרות אחרות".

25 ראו בתקנון הקרן לקליטת חיילים משוחררים, התשס"ז-2007, י"פ 5645.

26 סיוע זה אינו סיוע מתוך הקרן לסיוע נוסף.

מימון לינת חיילים בודדים משוחררים בבתי החייל

באיגרת חיימ"ש מצוין כי משרד הביטחון מעניק לחיילים הבודדים שהשתחררו מצה"ל "מימון מלא של הלנה בבית החייל".

בביקורת עלה כי אף על פי שבאיגרת חיימ"ש נכללת הטבת לינה בבית החייל לחיילים בודדים משוחררים כהטבה הניתנת על ידי משרד הביטחון, במשך שנים ועד תחילת שנת 2017 צה"ל הוא שנשא בעלויות הטבה זו, שסכומן הגיע למיליוני ש"ח.

לאחר שצוות הביקורת העלה עניין זה לפני רע"נית ת"ש, היא פנתה במאי 2017 לאגף חיימ"ש וציינה כי "במסגרת פתרון דיור זה צה"ל משלם עבור אוכלוסיית החיילים בשירות והמלש"בים [מיועדים לשירות ביטחון, להלן - מלש"ב] ואילו [אגף] חיימ"ש אמור לשלם עבור המשתחררים... כמידי חודש מועברות למדור בודדים וחובה [בענף ת"ש] חשבונות עבור תשלום הלינות בבתי החייל על ידי נציגה של יחד למען החייל, ללא כל הפרדה בין החשבונות של צה"ל וחיימ"ש... במסגרת תהליכי בקרה שמבוצעים במדור בודדים וחובה הובן שלאורך שנים (מעל לעשור) צה"ל משלם את החשבונות עבור כלל האוכלוסיות - מלש"בים, חיילי חובה ומשוחררים... במסגרת בדיקה שבוצעה שנה אחורה, עולה שבשנת 2016 צה"ל שילם מעל למיליון שקל עבור אוכלוסיית החיילים המשוחררים". רע"נית ת"ש הוסיפה כי "צה"ל לא אמור לממן את הלינות עבור אוכלוסיית החיילים המשוחררים".

מאז גילוי הטעות, בתחילת שנת 2017, הופרדו החשבונות בגין הלינה של החיילים הבודדים המשרתים מאלו של החיילים הבודדים המשוחררים, וצה"ל שילם רק את החשבונות בגין החיילים המשרתים; אולם עד מועד סיום הביקורת לא שולמו החשבונות בגין החיילים הבודדים המשוחררים.

צה"ל ציין בתגובתו מספטמבר 2017 לטיטות דוח הביקורת, כי "על פי הסיכום בין אכ"א לאגף חיימ"ש, החל מינואר 2018, יממן אגף חיימ"ש את הוצאות הדיור של חיילים בודדים המתגוררים בבתי החייל לאחר שחרורם מצה"ל".

מימוש הטבת הלינה המוענקת על ידי משרד הביטחון

מדוח המחקר האיכותני מאוקטובר 2016 (ראו לעיל בפרק "סדנאות הכנה לשחרור") עולה כי "**הצורך המשמעותי ביותר [של חיילים בודדים משוחררים הוא] הצורך בדיור. צורך זה עלה עם השחרור ומעט אחרי השחרור.** עם זאת לינה בבית החייל לא נתפשת כנותנת מענה לצורך זה, כי

אינה לוקחת בחשבון צרכים התפתחותיים של הגיל ותהליכים מנטליים" (ההדגשות במקור).

מהמחקר האיכותני עולה עוד כי הטבת הדיור בבית החייל "נתפשת כלא רלוונטית ולא תואמת את הצרכים של הגיל והעיתוי... [משום שבלינה בבית החייל] [1] אין פרטיות, חדרים משותפים ולינה משותפת מול צורך עקרוני בפרטיות ולעיתים גם רצון ללון עם בן/בת זוג... [2] [קיימת] אווירה צבאית... מול רצון להשתחרר ולא להשתייך למסגרת צבאית... [3] [קיימת] תדמית שלילית ש'מכתימה' את המשוחרר מבחינה חברתית... [4] [ההטבה] מוגבלת לאזור גיאוגרפי מסוים" (ההדגשה במקור).

כן עולה מדוח המחקר האיכותני כי "הוצאות המגורים נתפשות כאתגר המשמעותי ביותר עבור רבים מהחיילים הבודדים המשוחררים ובעיקר במועד השחרור עצמו... עלה במחקר שנעדרים פתרונות לדיור למשוחררים הבודדים".

ממחקר כמותי בנושא ההטבות לחיילים בודדים משוחררים שנערך על ידי אגף חיימ"ש בפברואר 2017 (להלן - דוח המחקר הכמותי) עולה כי בעוד כ-71% מהנשאלים היו מודעים להטבה של לינה בבית החייל, רק כ-15% מימשו הטבה זו. בסיכום ממצאי המחקר צוין כי "ללינה בבית החייל המימוש הנמוך ביותר - אינדיקציה לכך שההטבה אינה עונה לצורכי המשוחררים הבודדים כיום" (ההדגשה במקור).

חיילים משוחררים בודדים כבר אינם נמצאים במסגרת צבאית, ומטבע הדברים, הם מבוגרים יותר מחיילים בודדים בזמן שירותם. משכך הפערים בין צורכיהם, רצונם בפרטיות ובעצמאות לבין תנאי המגורים הניתנים להם בבית החייל מתעצמים.

בתגובת משרד הביטחון צוין כי "לאחרונה הסתיימה עבודת מטה מקיפה בהנחיית מנכ"ל [משרד הביטחון], בנושא דיור ל[חיילים] בודדים. העמ"ט בוצעה בהובלת חימ"ש בשיתוף אכ"א ושאר אגפי משהב"ט, שבמסגרתה סוכם על מתווה, שיאפשר מתן סיוע בפתרונות דיור, בדגש על שכר דירה עבור [חיילים משוחררים] בודדים שיעמדו בקריטריונים של זכאות לדיור על-ידי צה"ל עם שחרורם... יישום המתווה לאחר העברת התקציב בסך 12 מיליון ש"ח [המיועדים למימוש תיקון מס' 19 לחוק חיילים משוחררים] לקרן [לסיוע נוסף] יאושר על ידי נציג [משרד] האוצר בהנהלת הקרן ויעלה לאישור הנהלת הקרן".

על אגף חיימ"ש לוודא כי המתווה ייושם וכי הוא יאפשר מתן סיוע בפתרונות דיור לחיילים משוחררים בודדים. כמו כן על האגף לבחון את שיעור המימוש של פתרונות אלה על מנת לעמוד על האפקטיביות שלהם.

קבלת כספים מוועדת העיזבונות

הואיל ועד סיום תקופת הביקורת לא העניקו הקרן לקליטת חיילים משוחררים והקרן לסיוע נוסף לחיילים בודדים משוחררים סיוע בשכר דירה וברכישת ציוד לדירה, גייס אגף חיימ"ש כספים מתוך כספי העיזבונות לטובת המדינה²⁷ למטרות אלו. כספי העיזבונות לטובת המדינה מחולקים בידי הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה שבמשרד המשפטים (להלן - ועדת העיזבונות). ראש תחום תעסוקה, מלגות ופניות ציבור באגף חיימ"ש (להלן - מנהלת תחום מלגות) מרכזת את הטיפול במתן מלגות וסיוע לחיילים בודדים מכספי העיזבונות לטובת המדינה.

במכתב ששלחה מנהלת תחום מלגות ליועץ המשפטי של משרד הביטחון באוגוסט 2014 היא ציינה כי "לקרן וליחידה אין את האפשרות לסייע לחיימ"ש הבודדים באמצעות כספי הקרן לסיוע נוסף [לטובת סיוע בשכר דירה, רכישת ציוד לדירה וכו'] אך אין כל ספק בצורך הבסיסי והקיומי של הבודדים בעת שחרורם מצה"ל. את הצורך הזה אנו מבקשים למלא ככל האפשר, מהעיזבונות לטובת המדינה, כמקור יחידי שיכול לתת מענה". במכתב נוסף מספטמבר 2014 ציינה מנהלת תחום מלגות, כי "הקרן והיחידה נוהגת להפנות בקשות [לוועדת העיזבונות], לקבלת כספי עיזבונות לטובת חיילים בודדים משוחררים. הבקשות מיועדות למתן סיוע ברמה הבסיסית ביותר לחיילים בודדים הזקוקים למימון שכ"ד וכן, לסיוע ברכישת ציוד לדירה. לבד ממענקים אלה, אין לנו כל דרך לסייע לאוכלוסייה זו, שכן כספי הקרן לסיוע נוסף, אינם מיועדים לכך".

מהאמור לעיל עולה כי בהיעדר תקציב שהוקצה לכך, ונוכח הצורך של החיילים הבודדים המשוחררים לסיוע בשכר דירה וברכישת ציוד לדירה, נאלץ משרד הביטחון לגייס עבור מטרה זו תקציבים מוועדת העיזבונות.

הסיוע שניתן למשרד הביטחון מכספי עיזבונות לטובת המדינה לצורך מענה על צרכי חיילים משוחררים בודדים בשנים 2011-2016 היה כלהלן:

27 כספים של נפטרים שציוו את רכושם לטובת מדינת ישראל. הכספים מנוהלים בידי האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי במשרד המשפטים.

לוח 2: הקצאת סיוע לחיילים בודדים מכספי עיזבונות לטובת המדינה

השנה	הסכום שהתקבל (בש"ח)	הערות
2011	9,000,000	לטובת שכר דירה, לימודים וסידורים ראשוניים
2012	342,000	לטובת שכר דירה בלבד
2013	12,471,000	לטובת שכר דירה וסיוע ברכישת ציוד
2014	72,000	לטובת לימודים לעולים חדשים
2015	9,189,000	-
2016	151,000	סיוע בשכר דירה לטובת חיילים בודדים משוחררים במצב כלכלי קשה
ס"ה	31,225,000	

הנתונים התקבלו מאגף חיימ"ש ועובדו על ידי משרד מבקר המדינה.

מריכוז הנתונים הרב-שנתי עולה כי סכומי הסיוע שניתנו מכספי העיזבונות לצורך מענה על צורכיהם של חיילים משוחררים בודדים לא היו אחידים, והיו תלויים באמצעים שהוקצו למטרה זו על ידי ועדת העיזבונות. בהיעדר דאות לגבי סכומי הסיוע שיתקבלו, לא יכול היה אגף חיימ"ש להבטיח מראש מתן סיוע בסכומים קבועים לחיילים בודדים משוחררים.

אופן המימוש של הכספים שהתקבלו מוועדת העיזבונות נקבע על ידי הוועדה לקביעת קריטריונים לחלוקת מענקים מכספי האפטרופוס שבאגף חיימ"ש. כך לדוגמה, ב-1.2.16 החליטה הוועדה על הטבה המיועדת להשתתפות בשכר דירה עבור חיילים משוחררים בודדים המצויים ב"מצב סוציאלי וכלכלי קשה" ולזמן מוגבל, על פי הנחיית ועדת העיזבונות. במרץ 2016 הודיעה מנהלת תחום מלגות כי ההטבה תחולק, בכפוף לקריטריונים שנקבעו, "בשיטת 'כל הקודם זוכה' עד לסיום מימוש הכספים במועד הקובע".

בתגובת משרד הביטחון צוין כי "דבר הסיוע בשכ"ד [שכר דירה] פורסם בכנסים, בסדנאות לבודדים, בלשכות [משהב"ט], במרכזי הצעירים ובאתר האגף והקרן [חיימ"ש]... מי שנרשם במועד והציג מסמכים העונים לתנאי הצוואה באותה עת, קיבל הסיוע ועד למיצוי הכספים".

בתגובת משרד המשפטים על טיוטת דוח הביקורת מספטמבר 2017 צוין כי "ההקצבות לבקשות משרד הביטחון ניתנות מכספי עיזבונות... רק במידה שהוכח כי מדובר במטרות ופרויקטים שאינם מתוקצבים על ידי תקציב המדינה, ובכפוף לכך שהסיוע נדרש לחיילים מעבר לזכאות על פי חוק... אמנם סכומי ההקצבות אינם אחידים לאורך השנים, ואין בידי המשרד יכולת לדעת מראש בכל שנה מהו היקף העיזבונות העומד לחלוקה, אך... אין בכך כדי למנוע



חלוקת סכומי הסיוע...
בשיטת "כל הקודם
זוכה", כפי שהתבצעה
ב-2016, הביאה לכך
שחלק מהחיילים
הבודדים המשוחררים,
שעמדו בקריטריונים
לקבלת ההטבה, לא
קיבלו סיוע

חלוקה שיוויונית ומתוכננת מראש של הסיוע... מדיווחי משרד הביטחון לוועדה עולה כי בכל שנה נותרת יתרת כספים לא מנוצלת אשר יועדה למטרות אחרות (כלומר מטרות שאינן סיוע לחיילים משוחררים בודדים). לדעת הוועדה [וועדת העיזבונות], יש מקום לשקול שימוש ביתרות לא מנוצלות כגון אלו במקום שבו ישנו חוסר במשאבים כבמקרה דנן [סיוע לחיילים משוחררים בודדים]. במצב דברים שכזה, אין כל מניעה כי המשרד יפנה לוועדה בבקשה לשקול אישור שינוי ייעוד בקשות של שנים קודמות שנותרה בהן יתרה לא מנוצלת, וזאת במטרה להביא למימוש מיטבי ומהיר ככל האפשר של כספי המצויים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הביטחון כי חלוקת סכומי הסיוע לחיילים משוחררים בודדים על ידי משרד הביטחון בשיטת "כל הקודם זוכה", כפי שהתבצעה ב-2016, הביאה לכך שחלק מהחיילים הבודדים המשוחררים, שעמדו בקריטריונים לקבלת ההטבה, לא קיבלו סיוע.



על אגף חיימ"ש לבחון את התמונה הכוללת של אפשרויות הסיוע בדיוור לחיילים בודדים משוחררים, לרבות הלנה בבתי החייל, ניצול כספים המוקצים למטרה זו מכוח תיקון 19 לחוק חיילים משוחררים כפי שסוכם בעבודת המטה שנערכה במשרד הביטחון, ניצול כספים המוקצים על ידי ועדת העיזבונות לצורך סיוע בדיוור לחיילים בודדים, ושימוש ביתרת הכספים הלא מנוצלת שהקצתה ועדת העיזבונות למשרד הביטחון למטרות אחרות כפי שעלה מתגובת משרד המשפטים לעיל. זאת בפרט משום שמתגובת צה"ל עולה כי הסיוע בדיוור הצפוי להינתן מכוח תיקון 19 לחוק חיילים משוחררים יינתן לחיילים הבודדים רק במהלך השנה הראשונה שלאחר שחרורם מצה"ל, ולא ביתר ארבע השנים שבהן הם עדיין נחשבים חיילים משוחררים לפי חוק חיילים משוחררים. על ראש אגף חיימ"ש להביא את תוצאות הבחינה לידיעת מנכ"ל משרד הביטחון על מנת לספק מענה מיטבי כולל לנושא.

מצבם הייחודי של חיילים בודדים חסרי עורף משפחתי

כאמור, חיילים בודדים נחלקים לשתי קבוצות עיקריות: (א) חיילים בודדים "מובהקים" שברובם הגדול הם עולים חדשים או בנים למשפחות ישראליות שאינן מתגוררות בארץ (להלן - בודדים מחו"ל); (ב) חיילים שהם חסרי עורף משפחתי.

השוואה בין ההטבות הניתנות לחיילים בודדים מחו"ל על ידי המדינה ועל ידי גופים המעניקים סיוע לחיילים בודדים בשיתוף המדינה, לבין הטבות הניתנות לבודדים חסרי עורף משפחתי, הן בעת שירותם הצבאי והן לאחר שחרורם, העלתה כי חיילים בודדים מחו"ל זכאים להטבות - הן ממשרדי ממשלה והן מעמותות המשתפות פעולה עם צה"ל - אשר להן אינם זכאים חסרי עורף משפחתי, כלהלן²⁸:

מענק חודשי ממשרד העלייה והקליטה: מענק בסך 540 ש"ח בחודש הניתן לחיילים בודדים עולים חדשים או תושבים חוזרים בלבד.

סיוע בשכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון: סיוע בסך 402 ש"ח בחודש המוענק לחיילים בודדים עולים חדשים בלבד.

שיתוף פעולה של צה"ל עם ארגון המסייע לחיילים בודדים שהם עולים חדשים: סיוע, לרבות מענק כספי, לחיילים בודדים שהם עולים חדשים (שעלו ארצה עד גיל 16) בשלב היותם מלש"ב; סיוע בהתאמת "מלווה אישי מאנשי צוות הארגון שיעמוד [עם החייל] בקשר רציף, יחונך וילווח [אותו]."

תכנית "כנפיים": תכנית כנפיים היא כאמור תכנית הממומנת בכספי תרומות ומתקיימת בשיתוף פעולה עם צה"ל ועם משרד הביטחון. התכנית הוקמה על מנת לסייע לחיילים בודדים מחו"ל להגשים את מטרותיהם ולהתגבר על הקשיים העומדים לפניהם. התכנית מסייעת לחיילים בודדים שהם עולים חדשים לממש את זכויותיהם בתחומים שונים ובהם רכישת השכלה, השתלבות בשוק העבודה ודויר. התכנית מטפלת במאות חיילים בודדים מחו"ל בשנה, ומסייעת להם לפני גיוסם לצה"ל, במהלך שירותם הצבאי ולאחר שחרורם, כמפורט להלן:

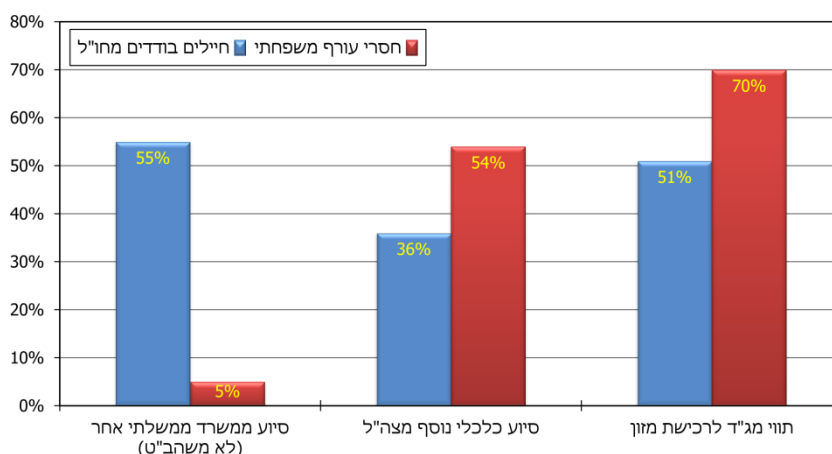
1. סיוע לפני הגיוס: התכנית מפעילה מרכז סיוע שבו מתקיימות סדנאות למלש"בים לפני גיוסם; ניתן להם ייעוץ בתחומים שונים, לרבות מידע והדרכה למטרת השתלבות מוצלחת בצה"ל.
2. סיוע במהלך השירות הצבאי: במהלך השירות מסייעת התכנית לחיילים בודדים עולים חדשים בכמה תחומים:

28 אחת ההטבות לחיילים בודדים מחו"ל היא זכאות למימון כרטיס טיסה לביקור קרובים פעם אחת בשירות. מאחר שהטבה זו אינה רלוונטית לחיילים בודדים שמשפחתם אינה מתגוררת בחו"ל, היא לא נדונה בפרק זה.

- א. סיוע כספי לחיילים בודדים ששוחררו זמנית משירות צבאי עקב מצב בריאותי (פרופיל 24).
- ב. עזרה במהלך תקופת מלחמה: ביקורים אצל חיילים בודדים פצועים ומתן סיוע כספי בעת הצורך.
- ג. סיוע בעת משבר כלכלי.
- ד. סיוע והדרכה במיצוי הזכויות המגיעות לחיילים מצה"ל ומגופים נוספים.


בשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה בקרב החיילים הבודדים נתבקשו החיילים לפרט הטבות שקיבלו מצה"ל במהלך שירותם. משרד מבקר המדינה השווה בין הטבות שקיבלו חיילים בודדים מחו"ל לבין הטבות שקיבלו חסרי עורף משפחתי. תוצאות השוואה מפורטות בתרשים 6:

תרשים 6: השוואה בין הטבות הניתנות לחיילים בודדים מחו"ל לבין אלו הניתנות לחסרי עורף משפחתי



הנתונים מתוך השאלון.

מהתרשים עולה כי 55% מהחיילים הבודדים מחו"ל דיווחו כי הם מקבלים סיוע ממשדדים ממשלתיים שאינם משרד הביטחון, ואילו רק 5% מחסרי העורף המשפחתי דיווחו על סיוע כזה. לעומת זאת, מן התרשים עולה כי חיילים בודדים חסרי עורף משפחתי דיווחו כי קיבלו תווי מג"ד לרכישת מזון וסיוע כלכלי נוסף מצה"ל יותר מאשר חיילים בודדים מחו"ל.


 חיילים בודדים חסרי
 עורף משפחתי,
 שאינם יכולים
 להסתייע בקרובי
 משפחה, הן כלכלית
 והן רגשית, מקבלים
 תמיכה בהיקף
 מצומצם בהשוואה
 לחיילים הבודדים
 מחו"ל

מהביקורת עולה, כי בעוד שבצה"ל מעמדם של החיילים הבודדים זהה, ואינו תלוי בסיבת הכרתם כחיילים בודדים, הרי שקיים פער בהטבות שלהן הם זוכים מגורמים מחוץ לצה"ל המשתפים עימו פעולה, וכן משרדי ממשלה אחרים: ההטבות הניתנות מגופים מחוץ לצה"ל לחיילים חסרי עורף משפחתי בעת שירותם ולאחר שחרורם פחותות באופן מובהק מאלו הניתנות לחיילים בודדים מחו"ל. משום כך, הם נאלצים לפנות בתדירות גבוהה יותר לגורמי צה"ל על מנת לקבל סיוע כלכלי נוסף.

בתגובת צה"ל צוין כי "השונות הקיימת במענה הניתן לחיילים בודדים חסרי עורף משפחתי לעומת חיילים בודדים מובהקים [נובעת] משני מקורות אשר שניהם אינם מצויים בתוך המערכת הצבאית... מעניקים הניתנים לחיילים בודדים עולים חדשים (מובהקים) מהמדינה... [וכן] תוכניות ליווי שונות לחיילים עולים המובלות וממומשות על ידי עמותות שונות". עוד צוין בתגובה כי לדעת צה"ל, יש להמליץ על "מתן מענה זהה לכל החיילים הבודדים ללא תלות בהיותם עולים חדשים... [וכן כי] נכון יהיה לגבש תוכניות ליווי דומות לחיילים חסרי עורף משפחתי [כמו התכניות הניתנות לחיילים בודדים עולים]".

בתגובה על טיטת דוח הביקורת שמסר משרד העלייה והקליטה בספטמבר 2017 (להלן - תגובת משרד העלייה והקליטה) צוין כי "בתקופת שירות החובה הפעיל והסדיר, מקבלים החיילים הבודדים, העולים והתושבים החוזרים הזכאים, מענק חודשי מהמשרד... לאחר השחרור (עד שנתיים מיום השחרור) המשרד מפעיל בשיתוף גורמים נוספים... סדנת ליווי ומנטורינג... בנוסף, המשרד מסייע... בהנגשה להשכלה גבוהה, לתעסוקה וליזמות".

בתגובה על טיטת דוח הביקורת שמסר ארגון המסייע לחיילים בודדים שהם עולים חדשים בספטמבר 2017 צוין כי "ישנו הבדל רב בין הצרכים של חיילים בודדים חסרי עורף משפחתי ובין הצרכים של החיילים העולים ופעילות הארגון והתוכנית מותאמת לצרכי העולים. יודגש, כי אנו רואים חשיבות רבה בסיוע לכלל החיילים הבודדים בין אם הם מובהקים או חסרי עורף משפחתי ומוקירים את פעילות צה"ל בתחום זה".

השירות בצה"ל עשוי לשמש עבור חיילים בודדים חסרי עורף משפחתי נתיב שבאמצעותו יוכלו להיחלץ ממצאות של מצוקה, בדירות ולעתים אף ניכור, ולהשתלב בחברה הישראלית ולחוש תחושת שייכות. חשיבותו של נתיב זה היא בהקניית ערכי החברה לחיילים הבודדים, כמו גם במתן כלים להשתלבות. עם זאת, דווקא חיילים בודדים חסרי עורף משפחתי, שאינם יכולים להסתייע בקרובי משפחה, הן כלכלית והן רגשית, מקבלים תמיכה בהיקף מצומצם בהשוואה לחיילים הבודדים מחו"ל, הן במהלך שירותם בצה"ל והן לאחר שחרורם מהשירות. זאת, כיוון שגורמים מחוץ לצה"ל המשתפים עימו פעולה, וכן משרדי ממשלה אחרים, מעניקים לחיילים בודדים מחו"ל הטבות שחסרי העורף המשפחתי אינם זוכים להן.

על אכ"א לבחון את צורכיהם של החיילים חסרי העורף המשפחתי, בנפרד מצורכי החיילים הבודדים מחו"ל, ולגבש בעבורם חבילת סיוע ייחודית הנדרשת על פי מאפייניהם. בנוסף, על מנכ"ל משרד הביטחון להוביל עבודת מטה, בשיתוף צה"ל ומשרדי ממשלה רלוונטיים נוספים, על מנת לפעול לשיפור תנאיהם של החיילים הבודדים חסרי העורף המשפחתי; ולאתר בעבורם מסלולי ליווי שיתחילו לקראת גיוסם וימשיכו במהלך שירותם ולאחר שחרורם מצה"ל. זאת, על מנת לאפשר לחיילים הבודדים חסרי העורף המשפחתי את התנאים הנדרשים להם כדי להתקיים בכבוד ולהשתלב היטב בחברה הישראלית לאחר שחרורם.


 אין גורם לאומי המרכז
 את נושא החיילים
 הבודדים המשוחררים
 ודואג לשילובם
 המיטבי בחברה
 הישראלית

היעדר תכנית עבודה בין-משרדית לקליטת חיילים בודדים משוחררים בחברה הישראלית

כאמור, בצה"ל משרתים יותר מ-6,000 חיילים בודדים במגוון תפקידים ויחידות. צה"ל מהווה עבור חיילים אלה שער לחברה הישראלית. החיילים הבודדים - הן אלה שהגיעו מחו"ל לישראל בגפם על מנת לשרת בצה"ל ולתרום למדינה, והן חסרי עורף משפחתי שהתגייסו לצה"ל ומצאו בו תחליף לבית ומשפחה - רואים בצה"ל את החוליה הראשונה המקשרת בינם ובין השתלבות בחברה הישראלית.

למדינת ישראל יש אינטרס ברור לסייע בקליטתם של החיילים הבודדים בחברה הישראלית: לאמץ אליה את החיילים הבודדים שעלו בגפם, ולאפשר לחיילים חסרי עורף משפחתי להיקלט בחברה באופן מיטבי. השירות בצה"ל הוא צעד ראשון בקליטה זו.

נוסף על כך, לא מן הנמנע כי חלק מהחיילים הבודדים המגיעים מחו"ל ישובו לאחר השירות הצבאי לארצות מוצאם. למדינת ישראל עניין ברור לשמור על קשר עם חיילים אלה ולהפכם לתומכי ישראל פעילים בחו"ל, כדי שיוכלו לתרום לשיפור וחיזוק דימויה ומעמדה.

בביקורת עלה, כי לא קיימת תכנית אסטרטגית מקיפה, בין-משרדית, המגדירה הן את מטרות המדינה בקליטת החיילים הבודדים המשוחררים חסרי העורף המשפחתי בחברה הישראלית, והן את שמירת הקשר של החיילים הבודדים מחו"ל עם המדינה לאחר שובם לארצות מוצאם. כמו כן, לא מתקיים מעקב אחר השתלבותם בארץ; לא מתקיים אתם קשר יזום; ואין גורם לאומי המרכז את נושא החיילים הבודדים המשוחררים ודואג לשילובם המיטבי בחברה הישראלית. נוסף על כך, לא קיים מאגר נתונים ייעודי המרכז את הנתונים על חיילים אלה לאחר שחרורם.

בתגובת הסוכנות היהודית ציינה מנהלת אגף הרווחה ומשאבי התמודדות בסוכנות כי במרץ 2016 התבקשה על ידי יו"ר ועדת העלייה והקליטה של הכנסת, ח"כ ד"ר אברהם נגוסה, "לעמוד בראש פרום הארגונים לחיילים בודדים... במטרה לסנכרן ולמקסם את הפעילות הענפה המתבצעת למען החיילים הבודדים... ואכן... הצלחנו לכנס 15 ארגונים, שלושה משרדי ממשלה וכמובן נציגים מצה"ל... אני יכולה לציין בסיפוק ששיתוף הפעולה בין הגופים... פורה ומרשים".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילותו של הפורום שהוקם לבקשת יו"ר ועדת העלייה והקליטה של הכנסת, אולם הוא אינו מהווה תחליף לקיומה של תכנית אסטרטגית מקיפה כאמור.

בתגובת משרד העלייה והקליטה צוין כי "משרד העלייה והקליטה מייחס חשיבות רבה לקליטתם של החיילים הבודדים, העולים והתושבים החוזרים, בחברה הישראלית, ולשם כך מסייע בידם במהלך השירות הצבאי ולאחריו... בתקופת השירות כאמור, המשרד פונה באופן יזום לאוכלוסייה האמורה". עוד צוין בתגובה כי "במשרד קיים מאגר נתונים על כלל החיילים העולים אשר מסתייעים על ידו".

בתגובת צה"ל צוין כי "צה"ל מייחס חשיבות רבה לקיומה של הביקורת ולמימוש המלצותיה על ידי כל הגופים הרלוונטיים - צה"ל, משהב"ט - חיימ"ש וגופי הממשלה הרלוונטיים. אוכלוסיית החיילים הבודדים הינה אוכלוסייה רגישה ביותר המחייבת מענה מיטבי ושלם על מנת לאפשר שירות מלא, משמעותי ומועיל אשר יהווה בסיס להשתלבות מלאה בחברה הישראלית גם לאחר השחרור מצה"ל".

על מנכ"ל משרד הביטחון להוביל ולתכלל עבודת מטה לאומית בין-משרדית, שבה ישותפו כל משרדי הממשלה הרלוונטיים, כדי לקדם תכנית אסטרטגית בין-משרדית לקליטת חיילים בודדים בחברה לאחר שחרורם.

על התכנית האסטרטגית לכלול התייחסות לנושאי החניכה, הדיוור, ההשכלה, הקליטה בשוק העבודה ועוד. כמו כן, מומלץ כי התכנית תכלול דרכים למינוף וחזקת הקשר של המדינה עם חיילים בודדים השבים לחו"ל. עוד ראוי כי עבודת המטה הלאומית בעניין החיילים הבודדים תעסוק גם בפערים בין תנאיהם של החיילים הבודדים חסרי העורף המשפחתי לעומת התנאים של החיילים הבודדים מחו"ל, כמפורט לעיל. נוסף על כך, מומלץ כי עבודת המטה תסדיר הקמת מאגר נתונים המאגד את כלל החיילים הבודדים המשוחררים, שיוכל להוות בסיס לניתוח ולהסקת מסקנות לגבי קליטתם של החיילים הבודדים המשוחררים בחברה הישראלית ולשמירה על קשר עם חיילים בודדים משוחררים שחזרו לחו"ל. באופן זה ניתן יהיה לאתר ביתר קלות נקודות כשל והצלחה בתהליך קליטת החיילים הבודדים המשוחררים בחברה הישראלית, ועל בסיסן ניתן יהיה לשפר את תהליך הקליטה.

משרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2017 כי "ביחס להמלצת מבקר המדינה בעניין קיום **עמ"ט לאומית בין משרדית**, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים, כדי לקדם **תכנית אסטרטגית בין משרדית** שמטרתה קליטת חיילים בודדים בחברה לאחר שחרורם, נעדכן שהמשרד מקבל את ההמלצה, והוא יוביל עמ"ט [עבודת מטה] כאמור" (ההדגשות במקור).

סיכום

גיוסם של חיילים בודדים לצה"ל טומן בחובו מרכיבים ייחודיים, בהם שימור הקשר בין מדינת ישראל לבין יהדות התפוצות, וכן חיזוקן של אוכלוסיות מוחלשות, הגברת תחושת השייכות שלהן וחיזוק יכולתן להשתלב בחברה.

מבקר המדינה מוקיר את התגייסותם ואת פועלם למען ביטחון מדינת ישראל ותושביה של החיילים הבודדים ובהם אלו שהגיעו מחו"ל על אף שאינם חייבים בגיוס. חיילים בודדים משרתים בצה"ל במגוון תפקידים ומקצועות, בהם תפקידים במערך הלוחם. חלקם נפצעו ואף נפלו במהלך שירותם בצה"ל ובכלל זה במערכות ובמבצעים צבאיים.

על מנת לעודד את גיוסם של חיילים בודדים ראוי כי צה"ל יבצע בחינה של צורכי הקיום שלהם וכן יבחן את האפשרות לספק להם הטבות ייחודיות שיענו על צורכיהם באופן מיטבי. בד בבד ראוי כי צה"ל יבחן את צורכיהם של החיילים חסרי העורף המשפחתי, בנפרד מצורכי החיילים הבודדים מחו"ל, ויגבש בעבורם חבילת סיוע ייחודית הנדרשת על פי מאפייניהם.

עמותות וארגונים אזרחיים פועלים למען חיילים בודדים כדי לגשר על הפער בין התנאים הניתנים להם על ידי צה"ל לבין צורכיהם בפועל. סיוע זה ניתן במקרים רבים בניגוד לפקודות ולמדיניות התרומות של צה"ל. על צה"ל לוודא כי עבודת המטה הנערכת באכ"א בנושא פעילות עמותות בצה"ל תביא להסדרת הכללים לשיתוף פעולה עם העמותות והארגונים המסייעים לחיילים בודדים.

משרד מבקר המדינה רואה בקליטתם של חיילים בודדים בחברה הישראלית אתגר לאומי. לכן ראוי, כי תתקיים עבודת מטה לאומית בין-משרדית, בהובלת מנכ"ל משרד הביטחון, כדי לקדם תכנית אסטרטגית שמטרתה קליטת חיילים בודדים בחברה לאחר שחרורם ובחינת הפערים בין תנאיהם של החיילים הבודדים חסרי העורף המשפחתי לעומת התנאים של החיילים הבודדים מחו"ל.

משרד הביטחון וצה"ל כבר החלו לטפל בתיקון ליקויים כפי שעלו בדוח הביקורת וחשוב כי יפעלו לקדם ולהשלים זאת ללא דיחוי, כדי לתת טיפול מיטבי ומקיף בכל ההיבטים הקשורים לחיילים הבודדים.