

דוח מבקר המדינה | שבט התשפ"ד | ינואר 2024



המשרד לביטחון לאומי

שירות חיילי חובה ביחידות המשרד לביטחון לאומי



שירות חיילי חובה ביחידות המשרד לביטחון לאומי

רקע

בכל שנה משרתים כ-5,500 חיילות וחיילים ביחידות המשרד לביטחון לאומי, ובהן משטרת ישראל, משמר הגבול (מג"ב) ושירות בתי הסוהר (שב"ס). בביקורת זו נבדקו היבטים שונים של שירות החובה ביחידות המשרד לביטחון לאומי, ובהם ההסדרה הנורמטיבית של שירות החובה במשטרה ובשב"ס, אופן יישום הסדר שירות מיוחד זה, המשימות המוטלות על משרתי החובה ומידת התאמתם לביצוען, המענה הרפואי הניתן למשרתים, ההכשרה לתפקידים, תנאי השירות של המשרתים, המוגנות שלהם ומידת המועילות של שירותם. מבקר המדינה החליט להכין דוח ביניים המסכם את הממצאים שהועלו בכל הקשור למוגנות החיילים המשרתים במשטרה, במג"ב ובשב"ס, נוכח חומרת הממצאים בנושא זה ומסיבות נוספות שפורטו בדוח, והוא פורסם לציבור בנובמבר 2022¹. הדוח הנוכחי מסכם את הממצאים שהועלו בביקורת בהיבטים הנוספים שנבדקו.

הסדר שירות ייחודי זה, החורג ממתכונת השירות הסדיר בצה"ל, מוסדר בחקיקה באמצעות הוראות שעה המוארכות מפעם לפעם. בפברואר 2023 האריכה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת את תוקפה של הוראת השעה המאפשרת הצבת משרתי חובה במשטרה בכשלוש שנים, עד ל-31.12.25. את תוקף הוראת השעה המאפשרת את הצבת החיילים בשב"ס החליטו שר הביטחון והשר לביטחון לאומי להאריך עד 15.8.23, דהיינו בחצי שנה בלבד, שבמהלכה יפעל המשרד לביטחון לאומי להמיר את תקן משרתי החובה בשב"ס בתקן סוהרי קבע. נכון ליולי 2023, מועד הנחת דוח ביקורת זה, וכדי לאפשר את המשך ההיערכות של שב"ס להמרת תקני החובה בתקני קבע, מקדם המשרד לביטחון לאומי חקיקה של הוראת מעבר שתאפשר את המשך שירותם של החיילים שהוצבו בשב"ס בשעה שהוראת השעה הייתה בתוקף (קרי עד ליום 15.8.23) גם לאחר שזו תפקע. בהתאם למוצע, יוכלו סוהרי החובה להמשיך בשירותם בשב"ס עד לתום תקופת שירות החובה או עד ליום 31.12.24, לפי המוקדם.

מטבע הדברים יישום התוכנית להמרת תקני החובה בתקני קבע בשב"ס נותן מענה לחלק מהליקויים וההמלצות שהעלה המבקר בדוח הביניים ובדוח זה.



נתוני מפתח

כ-20%

מסדר הכוחות במערך הסיור וכ-25% מסדר הכוחות במוקדים ובמרכזי השליטה במשטרה הם משרתי חובה, הגם שחלקם אינם מתאימים לביצוע התפקידים ביחידות אלו

28

שנים שבהן ההסדר המאפשר את הצבתם של חיילי חובה ביחידות של המשרד לביטחון לאומי מעוגן בהוראת שעה זמנית

כ-570

משרתי חובה בשב"ס, רובם הגדול כסוהרי חובה באגפים הביטחוניים במתקני הכליאה ברחבי הארץ; 35% מהם (196) נשים

1,045

משרתי חובה במשטרה, מתוכם כ-74% הן חיילות; רוב המשרתים בתפקידי סיור (42%), מפעילי מוקדים (22%) ובתפקידי מינהלה (12%)

כ-46%

ממשרתי החובה בשב"ס שהשיבו על השאלונים של משרד מבקר המדינה ציינו שהיו בוחרים בדיעבד שלא לשרת בארגון

64

הפרופיל הרפואי המרבי של הגברים המוצבים בשירות חובה במשטרה; קרוב ל-40% מהגברים והנשים המשרתים במשטרה (395 מתוך 1,027) הם בעלי פרופיל 64 ומטה, נתון העלול להקשות עליהם לבצע את תפקידם באופן מיטבי

כ-25%

הפער השנתי הממוצע בין התקן של משרתי החובה בשב"ס למצבה בפועל

כ-43%

(245 מתוך 574) שיעור הנשירה של משרתי החובה במשטרה בשנת 2021



פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2022 עד מרץ 2023 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שירות חיילי חובה במשטרה ובשב"ס. הביקורת נעשתה במשרד לביטחון לאומי, במשטרה ובשב"ס. בדיקות השלמה בוצעו במשרד הביטחון, בצה"ל ובמשרד האוצר. באוגוסט 2022 הפיץ משרד מבקר המדינה שאלונים בקרב כ-13,000 משרתי חובה ומשורררים משירות חובה במשטרה (בכלל זה במג"ב) ובשב"ס. ממצאי השאלונים קיבלו ביטוי בדוח הביניים ובדוח זה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

תנאי הסף לשירות במשטרה ובשב"ס - יש חיילים שצה"ל מציב בשירות חובה במשטרה אשר אינם מתאימים לצורכי המשטרה ולשירות מבצעי במסגרתה. נתונייהם של חלק ממשרתי החובה, ובהם רמת השליטה בשפה העברית, הפרופיל ורמת הכושר הגופני שלהם, נמוכים באופן העלול להקשות עליהם לבצע את תפקידם באופן מיטבי: בשנת 2021 רוב משרתי החובה במשטרה (525 מתוך 1,025, 51%) היו בעלי דפ"ר 40 ומטה; כ-71% (738 מתוך 1038) משוטרי החובה היו בדירוג קבוצת איכות (קב"א) בינוני (51) ומטה. כ-39% (401 מתוך 1038) היו בעלי דירוג קב"א נמוך (48 ומטה) וכ-15% מהם (159 מתוך 1024) היו בעלי סימול 6 ומטה (במדרג הנע בין 5 ל-8), נתון המצביע על שליטה נמוכה בשפה העברית. ההחלטה בדבר שינוי נתוני הסף של החיילים לצורך השירות במשטרה נתונה באופן בלעדי בידי צה"ל, ונמצא כי אף שהמשטרה חזרה והעלתה את הקשיים האמורים לפני צה"ל, הוא לא פעל לשנות את דרישות הסף הקבועות ברשימת המקצועות הצבאיים (רמ"ץ) ולהתאימן לצורכי המשטרה, והפערים המקצועיים נותרו ללא מענה. באופן דומה, על אף הצורך שהעלה שב"ס בשיפור "נתוני האיכות" של משרתי החובה ובהתאמתם לדרישות התפקיד, צה"ל לא פעל לשנות את התנאים הקבועים ברמ"ץ ולהתאימם לצורכי שב"ס.

נתוני החזרה לצה"ל מהמשטרה ומשב"ס - בשנת 2020 כ-45% (84 מתוך 187) מההחזרות של משרתי חובה מהמשטרה לצה"ל נבעו מבקשתם, וכ-26% (49 מתוך 187) נבעו מאי-התאמה או מטעמים רפואיים. בשב"ס, בשנים 2020 - 2021, גויסו 606 משרתי חובה, אך הוחזרו לצה"ל 128 (כ-21%) - כ-38% מהם עקב אי-התאמה, קשיי הסתגלות או

2 תנאי הסף להצבה במשטרה, בהתאם לרשימת המקצועות הצבאיים, כוללים, בין היתר: דירוג פסיכוכני ראשוני (דפ"ר) 30, במדרג הנע בין 10 (הציון הנמוך ביותר) ל-90 (הציון הגבוה ביותר); רמת עברית 5 - במדרג הנע בין 5 (הסימול הנמוך ביותר) ל-8 (הסימול הגבוה ביותר), ופרופיל רפואי 25, במדרג הנע בין 97 (הפרופיל הגבוה ביותר) ל-21 (הפרופיל הנמוך ביותר), שמשמעו היעדר כשירות מוחלט). תנאי הסף להצבה בשב"ס, בהתאם לרשימה זו, כוללים, בין היתר, רמת עברית 5 ופרופיל רפואי 45.



מגבלה רפואית. מטבע הדברים, ההכשרה המשטרית שניתנה לאותם חיילים שהוחזרו לצה"ל לאחר ירדה לטמיון. לנתון זה חשיבות מיוחדת לנוכח השיעור הגבוה של נתוני ההחזרות לצה"ל.

התאמת שוטרי החובה לתפקיד - לאורך השנים נבחן תפקודם של שוטרי החובה במשטרה על ידי גופים שונים. הממצאים מעלים באופן מתמשך ושיטתי כי יש חוסר התאמה מובנה ומשמעותי של משרתי החובה לביצוע המשימות המוטלות עליהם. אף על פי כן, שוטרי החובה עדיין משובצים בתפקידים שאינם תואמים את יכולותיהם ומאפייניהם, ובפרט כסיירים (כ-440, כ-42%) וכמוקדנים (כ-230, כ-22%), באופן העלול לפגוע במידה ניכרת במשרתי החובה עצמם ובכשירות המשטרה לטפל במשימותיה הרגישות. מניתוח השאלונים עולה שכרבע מהמשרתים במשטרה (135 מתוך 559, כ-24%) דיווחו כי ביקשו לשנות את שיבוצם, והסיבה העיקרית לבקשה הייתה אי-התאמה לתפקיד (36 מתוך 118, 31%). כ-47% מהמשיבים (258 מתוך 551) ציינו את הצורך בהכשרות נוספות. בשל כך עלולים להיפגע בהתאמה גם השירות הניתן לאזרחים, כושר ההרתעה של המשטרה ומידת האמון הציבורי בה.

שיעור משרתי החובה ביחס למידת המסוכנות בתחנה - אין התאמה בין מידת המסוכנות הכרוכה בשירות בתחנה מסוימת או היקף פעילותה לבין שיעור משרתי החובה מכלל המשרתים ביחידת הסיור בתחנה. כך נמצא שכ-22% משוטרי החובה ביחידות הסיור מוצבים בתחנות המוגדרות תחנות "ערביות" או "מעורבות" (115 תקנים מתוך 516). למשטרה גם אין מפתח לתקנון שוטרי חובה וקריטריון לחלוקת התקנים.

הסדר זמני - בשנים 2012 - 2018 צומצם תקן משרתי החובה בשב"ס בשיעור של כ-20% (מ-961 ל-760), ובמשטרה בשיעור של כ-40% (מ-1,850 ל-1,161). מאז לא השתנה התקן בשני הגופים. המסקנה העיקרית ששבה ועלתה מעבודתן של כל הוועדות שעסקו בנושא הייתה שהצבת חיילים ביחידות מחוץ לצה"ל (ימ"לים) צריכה להיעשות רק במקרים חריגים, שכן משרתי החובה במשטרה ובשב"ס לא נועדו להיות כוח עבודה זול המשמש תחליף להקצאה של תקני קבע. אף על פי כן, הצבת החיילים במשטרה נמשכת (בשב"ס שירות החובה צפוי, כאמור, להימשך עד לדצמבר 2024). יתרה מזאת, הסדר שירות החובה בגופים אלו קבוע בהוראת שעה זמנית בחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (החוק), שתוקפה מוארך מפעם לפעם לתקופה קצובה זה 28 שנים.

הצבה ביחידות בהתאם לצו ודיווח לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת - חלק משוטרי החובה מוצבים ביחידות המשטרה שאינן רשומות בצו שירות ביטחון, כגון חטיבת הדוברות והתקשורת ויחידות טכנולוגיות, וזאת ללא סמכות שבדין. כמו כן, ביחידות שונות בשב"ס מוצבים משרתי חובה בתפקידי מינהלה אף ששר הביטחון לא הוציא צו המתיר זאת כנדרש בחוק. נוסף על כך, נכון למועד סיום הביקורת, במשך כ-14 שנים לא מסר השר לביטחון לאומי לוועדת החוץ והביטחון, כנדרש בחוק שירות ביטחון, דיווחים על מספר משרתי החובה המוצבים בשב"ס, התפקידים שהם ממלאים והמשימות שהם מבצעים. כמו כן, במהלך השנים שבהן הוארך תוקף הוראת השעה בחוק מפעם לפעם בוועדת החוץ והביטחון לא הוצגו ולא נדונו ההשפעות הכלכליות של קיצור משך שירות החובה על המשק.

עדכון האמנות בין צה"ל לשב"ס ולמשטרה - אף שהצורך בעדכון האמנות בין צה"ל למשטרה ולשב"ס עלה לאורך השנים, ממועד החתימה של צה"ל על שתי האמנות - לפני



כ-16 שנים עם המשטרה ולפני כ-18 שנה עם שב"ס - הן לא עודכנו ולא שוננו, למעט בנושא המוגנות, שלגביו נחתמה אמנה באוגוסט 2022. בין היתר עלה הצורך בעדכון האמנות בנוגע לתקן משרתי החובה והתמהיל המגדרי שלהם, "נתוני האיכות" והפרופיל הצבאי של משרתי החובה, התפקידים שימלאו והמענה הרפואי שיינתן להם.

שיעור האיוש - מאז שנת 2016 ועד שנת 2022 קיים פער קבוע בין התקן (1,474 עד 1,161) ובין המצבה של משרתי החובה במשטרה (1,189 עד 949) - פער שנתי ממוצע של כ-12%; ופער קבוע בין התקן (860 עד 760) ובין המצבה של משרתי החובה בשב"ס (716 עד 511) - פער שנתי ממוצע של כ-25%. פערי האיוש משפיעים בהכרח על יכולתם של המשטרה ושב"ס לבצע את משימותיהם באופן המיטבי.

הטיפול הרפואי בסוהרי חובה - 54% מהמשרתים בשב"ס אשר השיבו על השאלונים ציינו כי נתקלו בקשיים כשנזקקו לטיפול רפואי. הטיפול הרפואי בסוהרי חובה לוקה בכמה היבטים: הוא אינו עומד בתקנים המקובלים; הרופאים בשב"ס פועלים בלי שעומד לפניהם מלוא המידע הרפואי הנחוץ למתן טיפול ראוי לסוהרי החובה; קיים עומס מוגבר על המערכת בשל הצורך להתאים את ההפניות הרפואיות למתכונת הנדרשת בצה"ל; יש עיכובים ניכרים במתן הטיפול; יש קושי לעקוב אחר תוצאות הבדיקות ולזהות בזמן אמת את הצורך במתן טיפול חיוני. לצד כל אלו, אין בנמצא נוהלי רפואה ברורים בסוגיות מהותיות שונות, אין הנגשה מספקת של מידע לסוהרי החובה על שירותי הרפואה וזכויותיהם הרפואיות, ולא ניתן להם שירות רפואי מרחוק. ליקויים אלו עלולים לגרום לפגיעה של ממש בבריאותם של סוהרי החובה. כך למשל, לדברי שב"ס, עקב דחיות חוזרות ונשנות של הסדרת הטיפול הרפואי במיקור חוץ, המענה הרפואי לסוהרי החובה הוא בלתי מספק והדבר אף עלול לסכן חיים ולהוביל לאסון.

מיצוי הליכי משמעת ובדיקות לגילוי סמים - כאשר מתעורר חשד לביצוע עבירה פלילית בידי משרתי חובה, המשטרה ושב"ס מחזירים את החשודים לביצוע העבירה לצה"ל בלי להעמידם לדין משמעתי, ולאחר חזרתם לצה"ל לא ננקטים נגדם צעדים משמעתיים כלשהם. כך, בשנים 2020 - 2022 החזירה המשטרה לצה"ל 84 שוטרי חובה עקב חשד לביצוע עבירה פלילית, מתוכם 68 שוטרי חובה במג"ב ו-16 שוטרי חובה במשטרה, ושב"ס החזיר לצה"ל באותה תקופה 10 סוהרי חובה עקב עבירות שהועברו לחקירת היחידה הארצית לחקירות סוהרים (יאח"ס) - זאת בטרם הוחלט אם להגיש נגדם כתב אישום לבית משפט בשל המעשים המיוחסים להם. כמו כן, על אף האמור בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, בשב"ס ובמשטרה לא מבוצעות בקרב משרתי החובה בדיקות לגילוי השימוש בסם מסוכן או החזקת סם מסוכן.



פעולות להגברת המוטיבציה לשרת במשטרה ובשב"ס - המשטרה ושב"ס מקיימים מפעם לפעם כנסים המיועדים לתמרץ מועמדים לשירות חובה לבקש להשתבץ באחד הגופים ולצמצם את שיעור הנשירה מהשירות בהם. בכנסים אלה מועבר מידע על השירות במשטרה ובשב"ס, בין היתר על תהליך הגיוס, חוויית השירות ותנאי השירות והרווחה.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי שר הביטחון והשר לביטחון לאומי יבחנו בשיתוף משרד האוצר וכלל הגורמים הנוגעים בדבר את הסדר הצבתם של משרתי החובה במשטרה ובשב"ס, לרבות בחינת העלויות התקציביות הכרוכות בכך והיעילות והמועילות שבהצבתם, לאור פרק הזמן הקצר שבו הם משרתים בפועל בתפקידם. יש לבצע בחינה זו אל מול חלופות של הצבת משרתי קבע והשפעתן על יכולת ביצוע המשימות המבצעיות של המשטרה ובשב"ס. עוד מומלץ כי צה"ל ומשרד הביטחון יבדקו את הנתונים של משרתי החובה המיועדים להצבה בימ"לים ויבחנו אם חלק מהם יכולים למלא את התפקידים הלא מאוישים במערך הסדיר או לעבות את מערך המילואים. בהתאם לתוצאות הבחינות האמורות, במידת הצורך, מומלץ כי השרים יפעלו להסדרת הנושא באופן קבוע ולא זמני, בהתאמות הנדרשות.

מומלץ כי בדיונים של ועדת החוץ והביטחון על האפשרות לקצר את משך שירות החובה יציגו משרד האוצר, משרד הביטחון והמשרד לביטחון לאומי את ההיבטים הכלכליים הכרוכים בהצבת משרתי החובה בימ"לים, וכן חלופות להצבתם בהן לאור עלויות אלו, לרבות האפשרות לצמצם בהדרגה את מספרם.

על המשטרה לפעול בשיתוף צה"ל להתאים את התפקידים וסוגי המשימות המוטלים על משרתי החובה, ולנתח - לאור הקשיים שהועלו לאורך השנים - את השינויים שיש לבצע בהכשרה ובתמיכה הניתנות למשרתי החובה, כדי שהתאמתם לתפקידים ולמשימות תגדל. עוד מומלץ כי צה"ל יבחן בשיתוף המשטרה את האפשרות ליצור מדרג של תנאי סף למועמדים לשירות במשטרה בהתאם לדרישות התפקידים השונים ולעדכן את תנאי הסף ברמ"ץ. מומלץ כי השר לביטחון לאומי יזום דיון בממשלה בנושא הצבת משרתי החובה במשטרה, אם יוחלט על המשך ההסדר, וזאת על מנת לבחון את השלכותיו ואת הצעדים שיש לנקוט כדי להבטיח ששילוב החיילים במשטרה יהלום את צרכיה ויגשים את תכליתו. אם תימשך הצבת חיילים לשירות חובה בשב"ס, ולו באופן זמני, מומלץ כי שב"ס וצה"ל יגבשו במשותף את תנאי הסף הדרושים לביצוע התפקידים השונים בארגון, והללו יעוגנו ברמ"ץ.

על המשטרה להימנע משיבוץ משרתי החובה בחטיבת הדוברות והתקשורת וביחידות טכנולוגיות, כל עוד הן אינן כלולות בצו שירות ביטחון. מומלץ שצה"ל יגבש עם המשטרה את רשימת התפקידים המלאה ביחידות המשטרה שבהם ניתן לשבץ את משרתי החובה, על פי צרכיה ועל פי הוראות החוק, ויפעלו לעגן את הצבתם ביחידות אלה בצו שירות ביטחון, לאחר שיובא לאישור ועדת חוץ וביטחון. על שב"ס להשלים את תהליך הגיבוש, הדיוק והטיוב של רשימת כלל התפקידים המיועדים לסוהרי החובה והמשימות הכלולות בכל אחד מהתפקידים. מומלץ כי לאחר גיבוש רשימת התפקידים והמשימות, הללו יועברו לשר לביטחון לאומי כדי שיפעל בהתאם לסמכותו על פי חוק וידווח לוועדה על האמור באופן שנתי ושוטף.

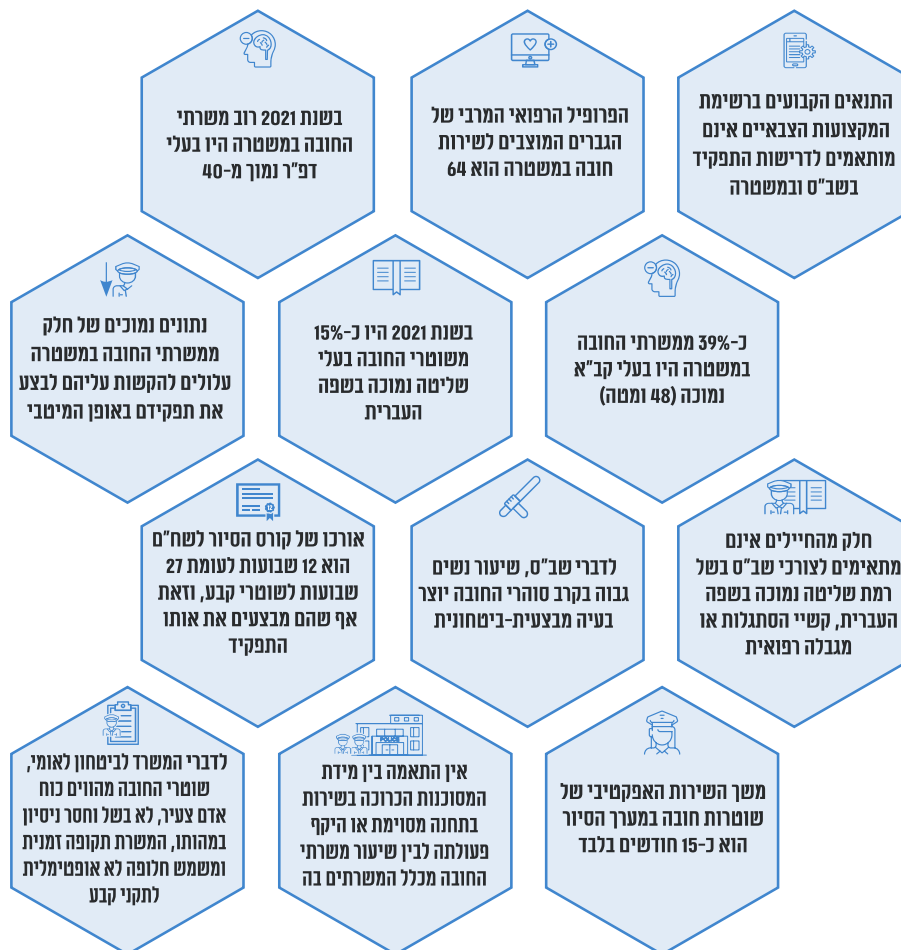
מומלץ למשרד לביטחון לאומי ולמשטרה לבחון בשיתוף משרד האוצר כיצד להתמודד עם פערי האיוש בלי להעמיק בעיות אחרות הקשורות בהפעלת הכוח, ובפרט הגדלת ההסתמכות על שוטרי חובה נטולי ניסיון בהתמודדות המשטרה עם משימותיה.



מומלץ כי צה"ל, המשטרה ושב"ס, בהתייעצות עם משרד המשפטים, יקבעו את הסדר הטיפול הראוי בעבירות משמעת של משרתי החובה במשטרה ובשב"ס באופן שיבטיח את מיצוי ההליכים המשמעתיים נגדם, קודם חזרתם לצה"ל או לאחריה. כמו כן על נציבת שב"ס למנות ממונה כנדרש בחוק שיהיה מוסמך להורות על ביצוע בדיקות לגילוי החזקת סמים מסוכנים או שימוש בהם, ולוודא כי בדיקות כאמור אכן נערכות בפועל. כמו כן, על מפכ"ל המשטרה לוודא כי הממונה שהוסמך לביצוע הבדיקות (סגן מפקד מג"ב) יבצע אותן בקרב כלל שוטרי החובה ולא רק במג"ב.



עיקרי הממצאים בנושא התאמתם של משרתי החובה לתפקידיהם במשטרה ובשב"ס





סיכום

שירות החובה במשטרה ובשב"ס הוא הסדר שירות ייחודי החורג ממתכונת השירות הסדיר בצה"ל. לאחרונה הוא עלה לסדר היום הציבורי, בין היתר עקב חשיפת האירועים שנודעו בציבור כ"פרשת הסרסור בסוהרות בכלא גלבוע". לאורך השנים גורמים שונים שבו ובחנו את סוגיית הצבתם של חיילים ביחידות מחוץ לסדר הכוחות של צה"ל, ודוחות רבים עסקו בנושא, לרבות דוחות מבקר המדינה.

בשנת 2021 החליט מבקר המדינה לבחון את שירות החובה ביחידות המשרד לביטחון לאומי, ובשנת 2022, בשל הממצאים החמורים שהעלתה הביקורת ומטעמים נוספים שפורטו בו, פרסם דוח ביניים מיוחד שעסק במוגנות משרתי החובה (חיילות וחיילים) ביחידות המשרד לביטחון לאומי.

דוח הביניים העלה קשיים רבים בכל הקשור למוגנות ולתחושת הביטחון האישי שחווים רבים ממשרתי החובה במשטרה ובשב"ס. הדוח הנוכחי עוסק בהיבטים משלימים של שירות החובה ביחידות המשרד לביטחון לאומי, והוא מעלה פערים משמעותיים בשלושה תחומים:

1. ההסדרה הנורמטיבית של הסדר השירות הייחודי של חיילי צה"ל במשטרה ובשב"ס חסרה, והיא נשענת כבר עשרות שנים על הוראות שעה זמניות המתחדשות מפעם לפעם.
2. חלק ממשרתי החובה אינם מתאימים לתפקידים שהם מבצעים במשטרה ובשב"ס.
3. יש ליקויים באופן יישום ההסדר, לרבות ממשקי עבודה חסרים עם צה"ל; חוסר הלימה בין מימוש ההסדר ובין התחייבויות הצדדים (צה"ל, המשטרה ושב"ס) בנוהלי העבודה המשותפים שנחתמו ביניהם בעניין זה; פער ניכר ומתמשך בין התקן למצבה; ליקויים חמורים במענה הרפואי הניתן לסוהרי החובה; ואי-מיצוי הליכי משמעת כלפי משרתי חובה המוחזרים לצה"ל.

ראוי כי ממצאי דוח הביניים ודוח הביקורת הזה יעמדו לפני שר הביטחון והשר לביטחון לאומי וישמשו תשומה לכל הליך בחינה והחלטה בנוגע לעצם קיומו של הסדר חוקי המאפשר הצבה של חיילים ביחידות שמחוץ לצה"ל ולאופן יישומו.

