

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 משרתי 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.

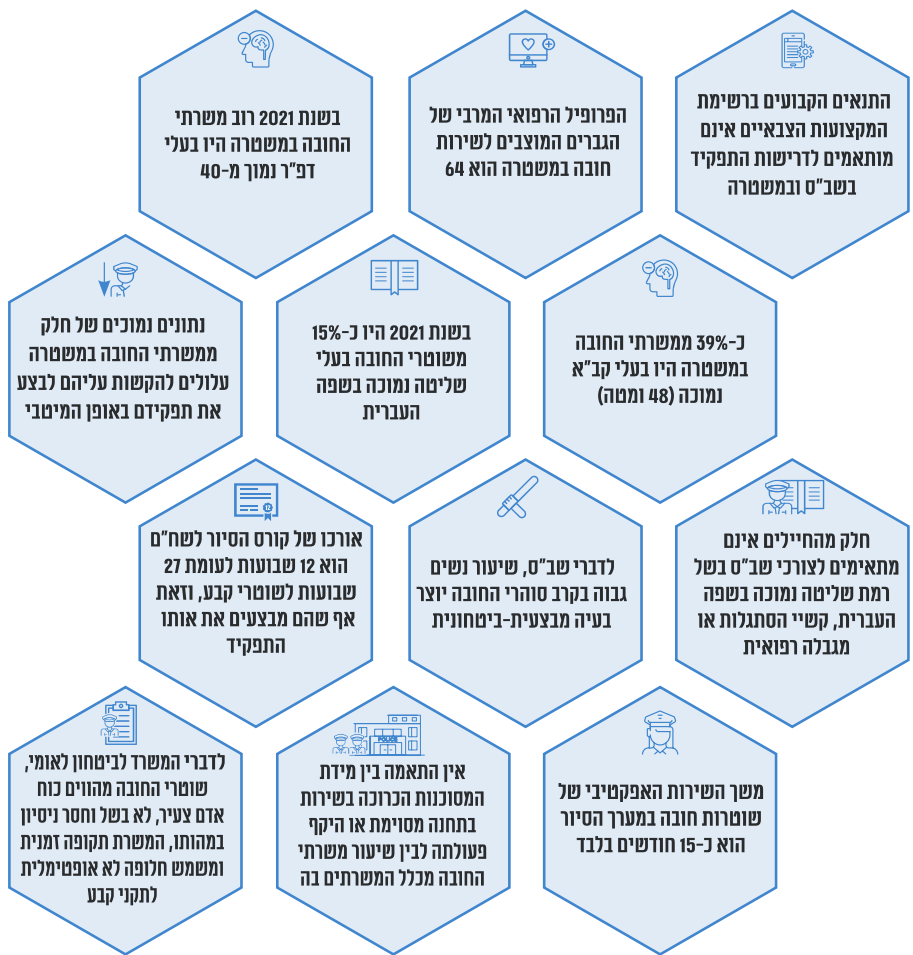
על המשטרה להימנע משיבוץ משרתי החובה בחטיבת הדוברות והתקשורת וביחידות טכנולוגיות, כל עוד הן אינן כלולות בצו שירות ביטחון. מומלץ שצה"ל יגבש עם המשטרה את רשימת התפקידים המלאה ביחידות המשטרה שבהם ניתן לשבץ את משרתי החובה, על פי צרכיה ועל פי הוראות החוק, ויפעלו לעגן את הצבתם ביחידות אלה בצו שירות ביטחון, 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.



שירותי חיילי חובה ביחידות המשדר לביטחון לאומי

מבוא

זה עשרות שנים, החל משנת 1995, מוצבים חיילים (להלן גם - משרתי חובה³) ביחידות מחוץ לצה"ל. רבים מהם, כ-5,500 חיילות וחיילים מדי שנה בשנה, משרתים ביחידות המשדר לביטחון לאומי⁴, ובהן משטרת ישראל (להלן גם - המשטרה), משמר הגבול (להלן - מג"ב) ושירותי בתי הסוהר (להלן - שב"ס).

הסדר שירות ייחודי זה, החורג ממתכונת השירות הסדיר בצה"ל⁵, מוסדר בחקיקה: סעיף 24 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - חוק שירות ביטחון או החוק), מאפשר לשר הביטחון בהתייעצות עם השר לביטחון לאומי להורות בצו על הצבתם של חיילי חובה במג"ב. סעיף 25 לחוק מסדיר את הסמכויות והחובות של משרת חובה במג"ב.

סעיף 24 לחוק מאפשר את הצבתם של חיילי חובה ביחידות של משטרת ישראל שאינן מג"ב אשר עיקר פעילותן הוא ביטחון המדינה ותושביה. הסעיף נחקק לראשונה בשנת 1995 כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, בשל המצב הביטחוני באותה עת, אשר הצריך מהמשטרה מאמצים מיוחדים לסיכול פיגועים ולשמירה על ביטחון הפנים של המדינה⁶. יחידות המשטרה שבהן ניתן להציב משרתי חובה מפורטות בצו שירות בטחון (קביעת שירותי ביחידות של משטרת ישראל שאינן משמר הגבול), התשנ"ח-1998.

סעיף 24 לחוק מאפשר את הצבתם של חיילי חובה ביחידות ביטחוניות של שב"ס בתפקידי אבטחה וליווי אסירים ביטחוניים, וכן בתפקידי מינהלה הנוגעים לארגון כוח אדם ולטיפול בפרט, שיינתנו רק למשרתי חובה המשרתים בשב"ס. הסעיף נקבע לראשונה בשנת 2005 כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, בעקבות סיכום בין משרד הביטחון וצה"ל לבין המשרד לבט"פ ושב"ס, שעל פיו הועברה האחריות למכלול הטיפול באסירים הביטחוניים מידי צה"ל לשב"ס - בהיותו הגוף הלאומי האמון על כליאת אסירים, ובעל הידע המקצועי והיכולת לנהל את מערך בתי הסוהר של המדינה, לרבות בתי הסוהר הביטחוניים. סעיף 24 לחוק מסדיר את הסמכויות והחובות של משרתי חובה בשב"ס.

3 בדוח זה משרתי חובה - לרבות משרתות חובה.

4 החל בינואר 2023 הוחלף שמו של המשרד לביטחון הפנים, והוא קרוי המשדר לביטחון לאומי. בדוח זה יוזכר להלן - המשדר לביטחון לאומי או המשדר לביטחון הפנים, לפי העניין.

5 יש הסדרים נוספים החורגים ממתכונת השירות הסדיר בצה"ל, שבמסגרתם מוצבים משרתי חובה ביחידות מחוץ לסדר הכוחות של צה"ל, לרבות המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, שירות הביטחון הכללי, מפקדה ממונה סגלים מיוחדים ומורות חיילות. הביקורת הנוכחית התמקדה בשירות חובה ביחידות המשדר לביטחון לאומי - המשטרה ושב"ס.

6 תזכיר חוק שירות ביטחון (הצבת יוצאי צבא במשטרת ישראל ובשירותי בתי הסוהר) (תיקוני חקיקה) (הוראות שעה) (תיקון), התשפ"ג-2023.



תוקף הוראות השעה הוארך פעם אחר פעם, ובמהלך הביקורת, בפברואר 2023, האריכה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן - ועדת חוץ וביטחון) את תוקפה של הוראת השעה המאפשרת הצבת משרתי חובה במשטרה בכשלוש שנים, עד ל-31.12.2025. זאת מן הטעם שהצורך הביטחוני העומד בבסיס הצבתם במשטרה עודנו קיים. באותו מועד הוארך תוקפה של הוראת השעה המאפשרת הצבה של משרתי חובה בשב"ס בחצי שנה, עד ל-15.8.2023, כשבמהלך תקופה זו ייערך המשרד לביטחון לאומי להמרת התקנים של משרתי החובה בתקנים של סוהרי קבע.

על פי החוק, מספר משרתי החובה שישרתו בשב"ס ובמשטרה ייקבע בידי שר הביטחון, בהסכמת השר לביטחון הפנים, ובאישור הממשלה ועדת חוץ וביטחון. מספר משרתי החובה המרבי הקבוע במועד הביקורת הוא 1,161 משרתי חובה במשטרה ו-760 משרתי חובה בשב"ס.

בהתאם לחוק, הצבתם של חיילי חובה במשטרה ובשב"ס נעשית בהסכמתו של החייל. לחיילים המוצבים בגופים אלה מעמד זהה לחיילי צה"ל הן מבחינת השכר, הן מבחינת החוקים הנוגעים בחיילים משוחררים והן מבחינת חוקי השיקום.⁷ יישום ההסדר הקבוע בחוק עוגן באמנת עבודה בין המשטרה לצה"ל משנת 2007, ובנוהל עבודה בין צה"ל לבין שב"ס משנת 2005, אשר הוחלף בשנת 2006. באוגוסט 2022 נחתמה אמנה בין צה"ל לגופים שבהם משרתים חיילי חובה, ובהם המשטרה ושב"ס, אשר נועדה להסדיר את ממשקי העבודה בינם לבין היועצת לענייני מגדר (להלן - יוה"ם) בצה"ל.

שירות חיילי חובה ביחידות מחוץ לצה"ל עלה לסדר היום הציבורי בעיקר על רקע חשיפת האירועים שנודעו בציבור כ"פרשת הסרסור בסוהרות בכלא גלבוע", שבמסגרתה סוהרות שובצו, לכאורה, לעבודה ללא ידיעתן, על פי בקשה של אסיר ביטחוני, כדי להשיג ידיעות מודיעיניות. על פי הפרסומים, האסיר הביטחוני ביצע, לכאורה, תקיפות מיניות של אחת מסוהרות החובה (להלן - הפרשה)⁸.

בדצמבר 2021 הודיע מבקר המדינה כי בכוונתו לבצע ביקורת בנושא הצבת משרתי החובה ביחידות המשרד לבט"פ. בחודשים פברואר עד ספטמבר 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שירות חובה ביחידות המשרד לביטחון לאומי. הביקורת העלתה ממצאים כבדי משקל בכל הקשור למוגנות החיילים שמשרתים במשטרה, במג"ב ובשב"ס, והצביעה על שלוש מגמות: יחס מטריד בעל אופי מיני מצד האסירים הביטחוניים; היעדר גיבוי מצד הדרג הפיקודי לסוהרי החובה בעבודה מול אסירים ביטחוניים; אמירות בלתי הולמות ובעלות אופי מיני מצד משרתי קבע כלפי משרתות החובה. עוד הועלה, בין היתר, כי אחת מכל ארבע משרתות חובה שהשיבה על שאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה (ראו להלן) ציינה כי חוותה במהלך שירותה פגיעה מינית אחת או יותר; שכ-70% מהפגיעות במשרתי חובה בוצעו על ידי משרת קבע או מפקד; שפחות ממחצית ממשרתי החובה במשטרה, בשב"ס ובמג"ב דיווחו על הפגיעה לגורם כלשהו בארגון שבו שירתו או מחוצה לו; ושכ-70% ממשרתי החובה שבחרו לדווח על הפגיעה המינית השיבו כי תלונה לא טופלה כלל או טופלה באופן לא מספק. אשר על כן, ומסיבות

7 בהתאם לסעיף ההגדרות בחוק, "חוקי השיקום" - חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959 [נוסח משולב], חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959, חוק החיילים המשוחררים (החזרה לעבודה), תשי"ט-1949, וכל חוק אחר ששר הביטחון יכריז עליו כעל חוק שיקום.

8 סוהרת חובה היא משרתת חובה ששירותה הצבאי מתבצע בשב"ס. בדוח זה סוהרים - לרבות סוהרות; שוטרים - לרבות שוטרות; נפגעים - לרבות נפגעות.



נוספות שפורטו בו, פרסם מבקר המדינה דוח ביניים המסכם את הממצאים בתחום המוגנות (להלן - דוח הביניים):⁹

אחד הטעמים החשובים לפרסום דוח הביניים היה תחילת פעילותו של הצוות לבחינה מחודשת של הצבת חיילי חובה בשב"ס, אשר הוקם בעקבות הפרשה בהנחיית שר הביטחון (להלן - צוות הבדיקה). הממצאים המפורטים בדוח הביניים שפורסם בנובמבר 2022 הובאו לעיונו של צוות הבדיקה בטרם גיבש המלצותיו, שפורסמו בדצמבר 2022. לפי ההמלצות, ראוי שמשמית הכליאה של האסירים הביטחוניים תבוצע על ידי סוהרים בתקני קבע בלבד (להלן - סוהרי קבע), ובהתאם לכך יש לקדם מתווה להחלפת סוהרי החובה בסוהרי קבע.

בהמשך לדוח הביניים והמלצות צוות הבדיקה החליטו שר הביטחון והשר לביטחון לאומי כי יש מקום להאריך את הוראת השעה המאפשרת את הצבת משרתי החובה בשב"ס בחצי שנה בלבד, שבמהלכה יפעל המשדר לביטחון לאומי להמרת תקני החובה בתקני קבע. בעקבות זאת, ועדת חוץ וביטחון האריכה, כאמור, את הוראת השעה עד ל-15.8.2023.

נכון ליולי 2023, מועד הנחת דוח ביקורת זה, וכדי לאפשר את המשך ההיערכות של שב"ס להמרת תקני החובה בתקני קבע, מקדם המשדר לביטחון לאומי חקיקה של הוראת מעבר שתאפשר את המשך שירותם של החיילים שהוצבו בשב"ס בשעה שהוראת השעה הייתה בתוקף (קרי עד ליום 15.8.2023) גם לאחר שזו תפקע¹⁰. בהתאם למוצע, יוכלו סוהרי החובה להמשיך בשירותם בשב"ס עד לתום תקופת שירות החובה או עד ליום 31.12.2024, לפי המוקדם. מובהר כי במהלך התקופה שממועד פקיעת הוראת השעה ועד ל-31.12.2024 לא יוצבו בשב"ס סוהרי חובה חדשים.

בתשובה שמסר שב"ס למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 (להלן - תשובת שב"ס) נכתב כי הוא נערך ליישום ההחלטה על הפסקת שירות החובה בארגון, וזו משפיעה גם על יישום חלק מהמלצות דוח זה. הוא הוסיף וציין כי הגורמים בשב"ס ממשיכים לפעול כדי לדאוג ככל הניתן לתנאים ולצרכיהם של סוהרי החובה שעודם משרתים ביחידות השונות.

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

נתוני יסוד

בשנת 2021 שירתו במשטרה כ-1,045 משרתי חובה (איוש של 90% מהתקן¹¹), רובם בתפקידי סיור, מפעילי מוקדים (בעיקר מוקד 100 ו-110) ותפקידי מינהלה. 774 (74%) מכלל משרתי החובה במשטרה היו חיילות, ו-271 (26%) היו חיילים. בשב"ס שירתו בשנת 2021 כ-570 משרתי חובה (איוש של 75% מהתקן), רובם הגדול כסוהרי חובה באגפים הביטחוניים במתקני הכליאה השונים ברחבי הארץ. 196 (35%) מכלל משרתי החובה בשב"ס היו חיילות, ו-372 (65%) מהם

9 מבקר המדינה, מוגנות משרתי החובה (חיילות וחיילים) ביחידות המשדר לביטחון הפנים (2022);

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7553-1.aspx>

10 תזכיר חוק שירות ביטחון (הצבת יוצאי צבא בשירות בתי הסוהר)(הוראת שעה)(תיקון מס' 11), התשפ"ג-2023 (להלן - הוראת המעבר).

11 תקן - מספר התפקידים לאיוש; מצבה - מספר התפקידים המאווישים בפועל בנקודת זמן מסוימת.



היו חיילים. נכון ליוני 2022, בשב"ס הוחזקו כ-14,500 אסירים ועצורים, בכלל זה כ-4,400 אסירים ועצורים ביטחוניים.

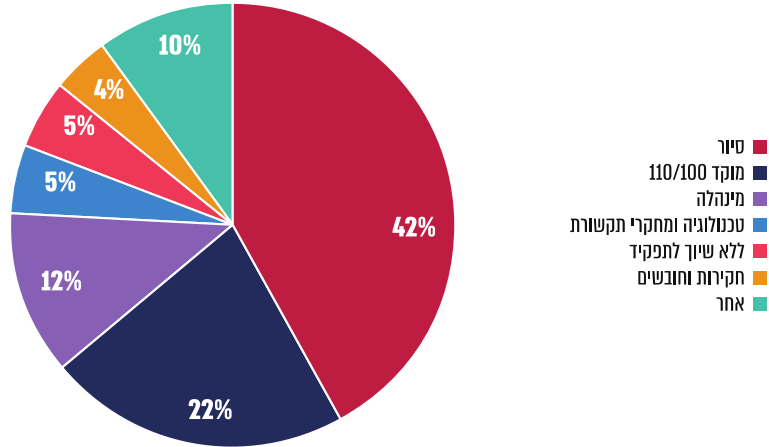
תרשים 1: התקן, המצבה והתמהיל של משרתי החובה במשטרה ובשב"ס, 2021



על פי נתוני המשטרה ושב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

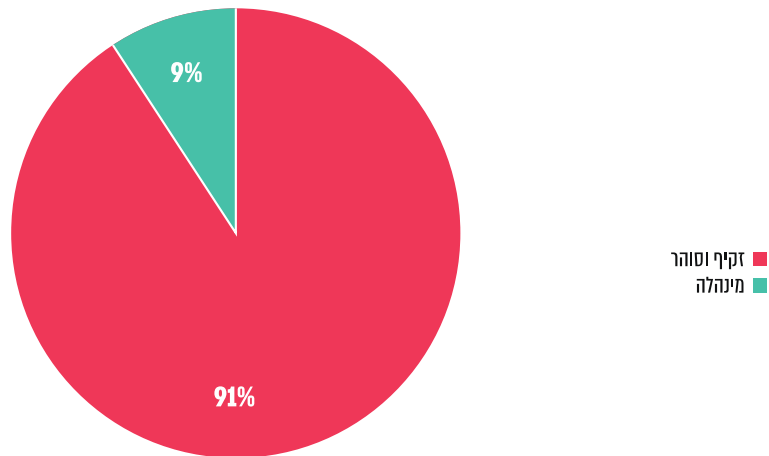


תרשים 2: התפלגות התפקידים של משרתי חובה במשטרה, 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 3: התפלגות התפקידים של משרתי חובה בשב"ס, 2021



על פי נתוני שב"ס מנובמבר 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

דוחות קודמים

סוגיית הצבת החיילים במשטרה ובשב"ס נבחנה בעבר כמה פעמים, לרבות בדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה, ולאורך השנים פורסמו עבודות מטה ודוחות רבים שעסקו בה, חלקם נעשו כחלק מיישום החלטות ממשלה. להלן אזכור תמציתי של כמה מהם: דוח בן-בסט משנת 2006, שעסק בקיצור שירות החובה בצה"ל; דוח ברודט משנת 2007, שעסק בתקציב הביטחון; דוח



מבקר המדינה 60 משנת 2010, שעסק בהצבת חיילים מחוץ לצה"ל; דוח ועדת כהן משנת 2010, שעסק בהקצאת חיילי חובה לגופים וליחידות מחוץ לסדר הכוחות (להלן - סד"כ) של צה"ל; עבודת מטה בצה"ל ובמשדר הביטחון משנת 2015, שעסקה במספר החיילים המשרתים מחוץ לסד"כ צה"ל; דוח מבקר המדינה 63 משנת 2013, שעסק במקומה ובתפקודה של התחנה במשטרה; עבודת מטה של המועצה לביטחון לאומי משנת 2016, שעסקה בהקצאת חיילי חובה לשירות במשטרה ובשב"ס; דוח ועדת קרני משנת 2021, שעסק בהצבת חיילי חובה מחוץ לסד"כ צה"ל; דוח ועדת חסון משנת 2022, שעסק במעטפת השירות של משרתי החובה מחוץ ליחידות צה"ל; וכן דוח הביניים ודוח צוות הבדיקה, שאף הם פורסמו כאמור בשנת 2022.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2022 עד מרץ 2023 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים של שירות החובה במשטרה ובשב"ס, ובהם מהותו של השירות, הסדרתו הנורמטיבית ואופן יישומו, המשימות המוטלות על משרתי החובה, המענה הרפואי הניתן להם, ההכשרה לתפקידים, תנאי השירות שהם זכאים להם, מידת התאמתם לתפקיד והמועילות של שירותם. הבדיקה נעשתה במשרד לביטחון לאומי, במשטרה ובשב"ס. בדיקות השלמה נעשו במשרד הביטחון, בצה"ל ובמשרד האוצר.

כאמור, בנובמבר 2022 פרסם מבקר המדינה דוח ביניים בנושא "מוגנות משרתי החובה (חיילות וחיילים) ביחידות המשדר לביטחון פנים", וזאת מטעמים שונים שפורטו בו.

במסגרת הבדיקה, שממצאיה פורטו בדוח הביניים, בחודשים יולי ואוגוסט 2022 ביקר צוות הביקורת בשבעה מתקני כליאה ביטחוניים של שב"ס ושוחח עם כ-150 משרתי חובה המוצבים בהם (יותר מ-25% מכלל סוהרי החובה המשרתים כיום בשב"ס)¹². המפגשים התקיימו שלא בנוכחות המפקדים, ובמהלכם התייחסו משרתי החובה לסוגיות שונות הקשורות לשירות החובה שלהם בשב"ס.

באוגוסט 2022 ערך משרד מבקר המדינה סקר במרשתת (אינטרנט) בנושא באמצעות שאלונים שהפיץ בקרב כ-13,000 משרתי חובה ומשוחררים משירות חובה במשטרה (בכלל זה במג"ב)

12 המפגשים התקיימו במתקני הכליאה: עופר; קציעות; שקמה; דמון; נפחא; מגידו; רמון.



ובשב"ס (להלן - השאלונים)¹³. 1,907 (14.4%) מהנמענים השיבו על השאלונים, ומספר המשיבים שנכללו בנייתוח הנתונים מסתכם ב-141,275.

אף שהשאלונים נענו באופן אנונימי, ניתנה בהם האפשרות לציין פרטים אישיים אם המשיבים הביעו נכונות כי צוות הביקורת ייצור קשר עימם לצורך קבלת מידע נוסף. בעקבות כך יצר משרד מבקר המדינה קשר טלפוני עם כ-70 משיבים - שהיו משרתי חובה או משוחררים משירות חובה במשטרה, במג"ב או בשב"ס בשלוש השנים האחרונות, אשר ציינו במענה לשאלונים כי חוו פגיעה מינית במהלך שירותם. כמו כן, ערך משרד מבקר המדינה סקר באמצעות שאלונים שהעביר לכ-100 מפקדים במשטרת ישראל הממונים על שוטרי חובה. בנייתוח איכותני של הנתונים נכללו תשובותיהם של 48 מפקדים.

ההסדרה הנורמטיבית של שירות החובה במשטרה ובשב"ס

על פי חוק יסוד: הצבא, החובה לשרת בצבא והגיוס אליו יהיו כפי שנקבע בחוק ומכוחו. בעניין זה קובע חוק שירות ביטחון כי שירות החובה ייערך בצה"ל, וכן קובע את הליכי הגיוס לשירות ואת משכו. בדברי ההסבר לתיקון חוק שירות ביטחון צוין כי מאז ראשית ימי המדינה הוטלו על צה"ל, בצד יעדו העיקרי - הגנת המדינה - גם שליחויות ביטחוניות-לאומיות נוספות. ואכן, החוק קובע כמה מסגרות שבהן יתאפשר שירות של משרתי חובה ביחידות שמחוץ לצבא (להלן - ימ"לים). שירות החובה בימ"לים יתאפשר כ"שירות מוכר" במסגרת מג"ב, המשטרה ושב"ס.

יצוין כי התפיסה העומדת ביסוד חוק שירות ביטחון וחוק יסוד: הצבא היא שתפקידו המובהק של הצבא הוא שמירה על ביטחון המדינה. על פי תפיסה זו, מן הראוי ששירות החובה בימ"לים יתרכז במשימות שיש להן זיקה לפעילות הביטחונית של הצבא ולתפקידו להגן על המדינה. למעט הסדר השירות במג"ב ובשירות מוכר, שירות החובה במשטרה ובשב"ס קבוע בהוראת שעה המוארכת מפעם לפעם, באישור הממשלה וועדת חוץ וביטחון.

שירות החובה במשטרה: בעקבות הצורך לתגבר את כוחות המשטרה בשמירה על שלום הציבור כחלק מהמאבק בטרור¹⁵, חוקקה בשנת 1995 הוראת שעה בחוק שירות ביטחון, אשר

13 השאלונים הופצו לפי הפירוט שלהלן: 3,529 משרתי חובה במג"ב ו-1,021 משרתי חובה במשטרה (נוסף על אלו, השיבו על השאלונים 177 משרתי חובה שלא ציינו אם הם משרתיים במג"ב או במשטרה); 5,134 משוחררים משירות חובה במג"ב ו-2,050 משוחררים משירות חובה במשטרה בשנים 2019 - 2021 (נוסף על אלו, השיבו על השאלונים 38 משוחררים שלא ציינו אם שירותו במג"ב או במשטרה); כ-550 משרתי חובה בשב"ס וכ-710 משוחררים משירות חובה בשב"ס באותן שנים.

14 חלק מהנמענים לא השלימו את מילוי השאלון, ונתוניהם לא נותחו. בסך הכול החלו במענה על השאלון 1,907 משיבים, מהם 1,156 (61%) השלימו את המענה לכל השאלון, ו-119 נוספים השיבו לפחות על שאלה אחת של מוגנות (6%) ונתוניהם נכללו בנייתוח השאלונים אף שהם לא השלימו את המענה. בסך הכול נותחו נתוניהם של 1,275 משיבים, שהם 67% מסך המשיבים שהחלו המענה על השאלון. שיעור ההיענות, הכולל את המשיבים שהשלימו את השאלונים והמשיבים שהשיבו לפחות על שאלת מוגנות אחת, היה 9.8%. גודל המדגם הנדרש עם מרווח טעות של 4.4% ורמת ביטחון של 95% הוא 500. ניתוח הנתונים בוצע כאמור על יותר מ-1,200 משיבים, כלומר יותר מפי שניים מגודל המדגם הנדרש.

15 משרד הביטחון - אגף התכנון, "סיכום עבודת המטה הבין משרדית לבחינת הצבת חיילי חובה מחוץ לסד"כ" (17.2.21) (להלן - דוח ועדת קרני).



תוקפה הוארך לאחרונה עד סוף שנת 2025¹⁶. על פי הוראת השעה, שר הביטחון, בהסכמת השר לבט"פ, רשאי להורות בצו על הצבת "יוצאי צבא"¹⁷ הכשירים לשירות חובה ביחידות של המשטרה שאינן מג"ב. יחידות המשטרה שבהן ניתן להציב חיילים קבועות בצו¹⁸. במרוצת השנים הורחבה הוראת השעה באופן שאיפשר שירות חובה בימ"לים אשר עיקר פעילותן הוא הגנה על ביטחון המדינה ותושביה מעבר לסיכול טרור. הסדר השירות ביחידות האמורות מכונה גם הסדר שירות חובה במשטרה (להלן - שח"ם). בשנת 2007 חתמו משטרת ישראל וצה"ל על אמנה המסדירה את נוהלי העבודה והממשקים ביניהם¹⁹.

שירות החובה בשב"ס: בשנת 2005 הועברה האחריות על ניהול בתי הסוהר הביטחוניים מצה"ל לשב"ס, ובמסגרת זו חתמו שני הגופים בשנת 2006 על אמנה המסדירה את נוהלי העבודה והממשקים ביניהם²⁰. בעקבות זאת, ובדומה להסדר במשטרה, נקבעה הוראת שעה בחוק שירות ביטחון המסדירה את שירות החובה בשב"ס²¹.

היחידות והתפקידים שבהם ניתן להציב חיילים בשב"ס קבועים בהוראת השעה בחוק שירות ביטחון, ואלו הם: יחידות שתפקידן אבטחה של בתי סוהר המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים בלבד, או באגפים בבתי סוהר המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים בלבד, ולצורך אבטחתם של אסירים ביטחוניים וליוויים; או ביחידות אחרות של שב"ס בתפקידים של שירותי מינהלה הנוגעים לארגון כוח אדם ולטיפול בפרט, שיינתנו רק ליוצא צבא שהוצב לשרת בשב"ס וששר הביטחון קבע בצו (להלן גם - היחידות הביטחוניות של שב"ס).

ההסדרים שנקבעו בחוק שירות ביטחון לשירות חובה ביחידות במשטרה ובשב"ס קבועים, בין היתר, כי הצבת חייל בשירות זה תיעשה בהסכמתו בלבד; כי מעמדם של חיילים המוצבים לשירות במשטרה ובשב"ס יהיה זהה למעמדם של חיילים סדירים בצה"ל בכל הקשור לחוקים הנוגעים לחיילים משוחררים ולחוקי השיקום; וכי מספר משרתי החובה ייקבע על ידי שר הביטחון, בהסכמת השר לבט"פ ובאישור הממשלה וועדת חוץ וביטחון. עוד נקבע כי השר לבט"פ ימסור לוועדת חוץ וביטחון דיווח שנתי על מספר החיילים המשרתים בכל יחידה של שב"ס, התפקידים שהם ממלאים והמשימות שהם מבצעים.

בהתאם להסדרים האמורים, בכל שנה כ-5,500 חיילות וחיילים מוצבים לשירות חובה במג"ב וביחידות במשטרה ובשב"ס.

-
- 16 בפברואר 2023 הוארך תוקפה של הוראת השעה עד 31.12.2025.
- 17 "יוצא צבא" הוא אזרח ישראלי או תושב קבוע שמלאו לו 18 שנים וטרם קיבל פטור משירות ביטחון מחמת גיל ואשר עדיין לא התייצב לשירות ביטחון. לפי סעיף 24 לחוק, יוצא צבא יוצב לשירות במשטרה אם גילו הוא בין 18 ל-29.
- 18 צו שירות ביטחון (קביעת שירות ביחידות של משטרת ישראל שאינן משמר הגבול), התשנ"ח-1998 (להלן - צו שירות ביטחון).
- 19 אמנת עבודה, משטרת ישראל - צבא הגנה לישראל (נובמבר 2007). אמנת העבודה נועדה להסדיר את יחסי העבודה בין המשטרה וצה"ל, ובה מפורטים עקרונות הטיפול ונוהלי העבודה בתחומים שונים, בהם סיוע הדדי ככוח אדם ובמשאבים.
- 20 נוהל עבודה בין צבא הגנה לישראל לבין שירות בתי הסוהר (קציעות, מגידו, עופר) ומתקני השהיה סאלם ובנימין (2006). האמנה נועדה להתוות את מסגרת שיתוף הפעולה בין שב"ס וצה"ל ואת יחסי העבודה והגומלין בין שני הגופים.
- 21 בדומה למשטרה, שר הביטחון, בהסכמת השר לבט"פ, רשאי להורות בצו על הצבת "יוצא צבא" שגילו הוא מ-18 עד 29 הכשיר לשירות חובה ביחידות ובתפקידים בשב"ס שפורטו בחוק.



סוגיית הצבת חיילים ביחידות מחוץ לצה"ל

נושא הצבתם של חיילי חובה בימ"לים משפיע על כמה סוגיות בלתי נפרדות ומושפע מהן - בהן כוח האדם העומד לרשות הימ"לים ומשך תקופות השירות של חיילים בצה"ל. כפי שיפורט להלן, היבטים שונים של הסוגיות הללו, השפעותיהן והזיקה ביניהן עלו לעיתים לדיון במהלך השנים.

הצבת חיילים ביחידות שמחוץ לצבא - הסדרה בחקיקה

ועדת חוץ וביטחון דנה בהארכת תוקפן של הוראות השעה בחוק שירות ביטחון ומאשרת אותה לתקופה קצובה, ולכן כל עוד הסדר השירות בימ"לים קבוע בהוראת שעה ולא בחקיקה ראשית, מפעם לפעם נדרשת הארכתה המחודשת בכפוף לאישור של ועדת חוץ וביטחון.

שאלת מודל שירות החובה בימ"לים והצבת חיילים לשירות חובה בהן נדונה לאורך השנים בוועדות ציבוריות שונות ובדוחות משרד מבקר המדינה. במסגרת העיסוק בשאלה זו נבחנה שאלת השימוש בחיילי חובה למשימות שאינן עוסקות באופן מובהק בהגנה על ביטחון המדינה, ובאפשרויות למיצוי טוב יותר של כוח האדם בתוך הצבא, באופן שיאפשר את קיצור שירות החובה עבור כלל חיילי צה"ל. המסקנות שהתגבשו לאורך השנים לגבי הסדר שירות זה לא היו אחידות, אך חלקן המליצו לצמצם באופן משמעותי את מספר החיילים המוצבים במשטרה ובשב"ס.

להלן המסקנות המרכזיות שהועלו בשני העשורים האחרונים בוועדות ציבוריות שעסקו בשאלה העקרונית של הצבת חיילים לשירות חובה במשטרה ובשב"ס ובדוחות ביקורת שעסקו בנושא:

- 2006 - ועדת בן בסט:** הוועדה בחנה את סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל. במסקנותיה נקבע כי יש להימנע משימוש בחיילי חובה להספקת שירותים ציבוריים-אזרחיים כמו שירותי המשטרה, וכי שירותים ציבוריים שאינם עוסקים בהגנה על ביטחון המדינה יש לממן באמצעות גביית מיסי המדינה. בשנת 2006 החליטה הממשלה לאמץ באופן חלקי את מסקנות דוח הוועדה, והטילה על שר הביטחון לקיים עבודת מטה בין-משרדית שבסופה יוגשו לממשלה המלצות בעניינים אלה.
- 2007 - ועדת ברודט:** הוועדה בחנה את תקציב הביטחון והמליצה להגביל את השימוש בחיילי חובה לצרכים שאינם ביטחוניים מובהקים.
- 2010 - ועדת כהן:** הוועדה בחנה את הקצאת חיילי החובה מחוץ לסד"כ צה"ל²², והמליצה להימנע משימוש בחיילי חובה להספקת שירותים ציבוריים שאינם עוסקים בהגנה על ביטחון המדינה, ולצמצם או אף לבטל את הצבת החיילים בחלק מהיחידות. הוועדה הצביעה על הבעייתיות שבהצבת חיילים בשב"ס גם אם מדובר בעבודה עם אסירים ביטחוניים בלבד, אולם המליצה לשמר את המצב הקיים ולבחון אותו מחדש כעבור חמש שנים. בדצמבר 2010 אישרה הממשלה את המלצות הוועדה לצמצום כוח האדם ביחידות, למעט במשטרה.
- 2015 - ועדת לוקר לבחינת תקציב הביטחון:** הוועדה המליצה לצמצם את כוח האדם בצה"ל ולקצר את שירות החובה תוך העדפת מסגרות לוחמות. היא הוסיפה כי משך שירות

22 עבודת המטה שביצעה ועדת כהן נעשתה בעקבות המלצות ועדת בן-בסט.



החובה גורר עלויות חלופיות למשק, לרבות בשל דחיית גיל הכניסה למערכת ההשכלה הגבוהה.

5. **2016 - עבודת מטה בין-משרדית בהובלת המטה לביטחון לאומי**²³: העבודה של המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) בחנה את הסדר שירות החובה במשטרה ובשב"ס²⁴. בסיכום עבודת המטה נקבע שמשרתי חובה אינם יכולים למלא את צורכי הליבה של גופי ביטחון הפנים, וכי צה"ל "אינו ואסור שימשש' כחברת כוח אדם זול" כפי שנתפס לעתים על ידי גופים אחרים". בעקבות המסקנות אישרה הממשלה לצמצם את מספר משרתי החובה במשטרה ובשב"ס²⁵, ובמקומם נוספו לשני הגופים הללו תקני כוח אדם למשרתי קבע²⁶. בסיכום עבודת המטה הומלץ כי עד שנת 2019 תתקיים עבודת מטה נוספת ברמה הלאומית, אשר תבחן את ביטול הקצאת תקני משרתי החובה לגופי ביטחון הפנים, ומתן פתרונות חלופיים לגופים אלה בתקצוב של משרד האוצר.

6. **2010; 2012 - דוחות משרד מבקר המדינה**: דוחות המבקר מהשנים הללו עסקו, בין היתר, בשירות החובה בימ"לים, והעלו ממצאים דומים. על פי הדוחות, חלק ממשרתי החובה במשטרה אינם באים לידי מיצוי בתפקידיהם, ותרומתם לעיתים היא ב"מילוי שורות" עקב מחסור בכוח אדם מקצועי. ממצאי הביקורת העלו שאלה ערכית לגבי השגת יעדי החוק - אם הצבת משרתי חובה במסגרות מחוץ לצה"ל במתכונת הקיימת מהווה שליחות ביטחונית-לאומית, או שהינה תחליף לכוח עבודה אזרחי. הביקורת הצביעה על תחלופה גבוהה של משרתי החובה ביחידות הסיור במשטרה עקב תקופת שירותם הקצרה, על בעיות תנאי שירות (להלן - ת"ש) רבות של משרתי החובה ועל היעדר בשלות מספקת שלהם לתפקיד שוטרי סיור. הביקורת המליצה לממשלה לפעול לגיבוש פתרונות חלופיים לשח"ם באמצעות צוות שמינתה לכך.

7. **2021 - ועדת קרני**: הוועדה בחנה את הצבת משרתי החובה בימ"לים, לרבות מספר המשרתים, סוגי התפקידים שהם ממלאים ומספר התקנים הנדרשים בכל גוף שבו הם מוצבים. ועדת קרני אימצה את העקרונות שהובילו את הוועדות שקדמו לה, ולפיהם שירות החובה צריך להתבצע בצה"ל, ובמקרים חריגים ניתן לקבל הצדקה להצבת חיילים לביצוע משימות הקשורות לפעילות הצבא. אשר לשירות החובה במשטרה ובשב"ס, נקבע כי יש לאשר את המשך הצבתם של משרתי החובה במשטרה ובשב"ס ומפעם לפעם לבחון את מספר המשרתים. כמו כן המליצה ועדת קרני לבחון את קיבועה בחקיקה של הוראת השעה לגבי משרתי החובה במשטרה ובשב"ס.

23 בעבודת המטה השתתפו נציגים ממשרד הביטחון, צה"ל, המשרד לבט"פ, המשטרה, שב"ס ונציגי אגף התקציבים במשרד האוצר. מסקנותיה של הוועדה פורסמו ב-21.1.16 והועברו למזכיר הממשלה ולשרים במשרדי הממשלה הרלוונטיים.

24 עבודת המטה נעשתה בראשות סגן ראש המל"ל ובהשתתפות נציגי משרד הביטחון, צה"ל, המשרד לבט"פ ומשטרת ישראל, שב"ס ונציגי האוצר - אגף התקציבים.

25 בהחלטת הממשלה 1253, "שירות חיילים בשירות חובה במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר" (11.3.2016) נקבע כי בשנים 2016 - 2018 תצומצם מצבת משרתי החובה בשב"ס ב-12% (מ-860 ל-760) ומצבת משרתי החובה במשטרה תצומצם ב-21% (מ-1,474 ל-1,161).

26 ב-6.3.2016, בעקבות צמצום מספר משרתי החובה, אושרה הקצאת משרות נוספות בתקן.



8. **2022 - צוות לבחינת הצבת חיילים בשירות חובה בשב"ס:** על פי מסקנות צוות הבדיקה, "בעולם נטול מגבלות משאביות ותקציביות נכון היה שמשירות בבת"י הכלל הביטחוניים יבוצעו על ידי סוהרי קבע", והמצב שבו שב"ס תלוי בכוח אדם חיצוני מצה"ל אינו נכון, בפרט לאור היעדר יציבות של מספר המשרתים שמעוניינים בכך בכל שנה. צוות הבדיקה המליץ לבטל את הסדר שירות החובה בשב"ס באופן הדרגתי בתוך שלוש שנים, ולקיים בתוך שנה עבודת מטה בשיתוף משרד האוצר לקידום מתווה הקצאת תקנים לסוהרי קבע והפחתת מספר חיילי החובה בשב"ס.

במרץ 2023 נדונה בוועדת חוץ וביטחון הארכת תוקפה של הוראת השעה בחוק שירות ביטחון, והוחלט כי הצבת משרתי החובה במשטרה תאושר עד סוף שנת 2025. בעניין שב"ס הוחלט כי הצבת משרתי החובה בו תאושר לחצי שנה בלבד, עד אוגוסט 2023, וכי הסדר שירות זה יופסק החל מאוגוסט 2023 בכפוף לעבודת מטה שתקדם הקצאת תקנים לסוהרי קבע במקום משרתי החובה.

בפברואר 2023 גיבש שב"ס תוכנית ל"איתור וגיוס סוהרים - שחלוף חיילי החובה", הכוללת אבני דרך, יעדים ותקצוב נדרש לצורך המרת תקני סוהרי החובה בסוהרי קבע. עם זאת, עד מועד סיום הביקורת יישומה של תוכנית זו טרם הושלם. על פי משרד האוצר, יינתן לתוכנית מענה תקציבי במסגרת אישור תקציב המדינה.

בתשובת שב"ס נכתב כי לאחר בחינה של הסיכום התקציבי מדיוני התקציב לשנים 2023 - 2024, יפעל שב"ס בהתאם לתוכנית שגובשה. הוא הוסיף כי גובשה תוכנית לגיוס סוהרי קבע ויישומה יושלם בכפוף לתקינה ולתקצוב. שב"ס ציין בתשובתו כי סוהרי החובה הם משמעותיים בארגון, וכי מדובר באוכלוסייה המשרתת בתפקידי ליבה והיא בעלת פוטנציאל ניכר להמשך השירות בקבע.

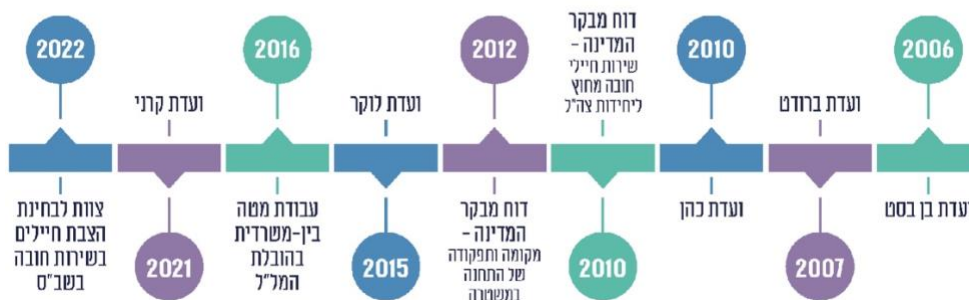
כאמור, נכון ליולי 2023, מקדם המשדר לביטחון לאומי חקיקה של הוראת מעבר שתאפשר לסוהרי החובה, שהוצבו בשב"ס לפני פקיעת הוראת השעה באוגוסט 2023, להמשיך בשירותם בשב"ס עד לתום תקופת שירות החובה או עד ליום 31.12.2024, לפי המוקדם.



בתרשים שלהלן סיכום העיסוק בסוגיית הצבת חיילים במשטרה ובשב"ס בשנים 2006 - 2022:

תרשים 4: אבני הדרך בסוגיית הצבת חיילים במשטרה ובשב"ס, 2006 - 2022

פירוט הגופים שעסקו בשאלת ההסדר



סוגיית הצבת משרתי חובה בימ"לים נדונה ונבחנה לאורך השנים בכמה עבודות מטה, ולא אחת הועלו לגביה ספקות רבים. על אף שהמסקנה העיקרית ששבה ועלתה מעבודתן של כל הוועדות שעסקו בנושא הייתה שהצבת חיילים בימ"לים צריכה להיעשות רק במקרים חריגים, ובתנאי שיש זיקה הדוקה בין המשימות שהם מבצעים לבין ביטחון המדינה - שכן משרתי החובה במשטרה ובשב"ס לא נועדו להיות כוח עבודה זול המשמש תחליף להקצאת תקני קבע. לגבי שב"ס הוחלט, כאמור, על הפסקת הצבתם של משרתי חובה בארגון החל מ-15.8.2023, אך הסוגיה המהותית אם נכון להציב משרתי חובה במשטרה לא הוכרעה, ובפועל הסדר שירות החובה מחוץ לצה"ל נמשך מזה 28 שנים באמצעות הוראת שעה זמנית בחוק שירות ביטחון, שתוקפה מוארך מפעם לפעם.

בתשובת המשטרה מיוני 2023 (להלן - תשובת המשטרה) נאמר כי שוטרי החובה הם מכפיל כוח משמעותי, וכי כלל השוטרים (קבע וחובה) עומדים בקו החזית ואמונים על ביטחון המדינה ואזרחיה. המשטרה הוסיפה כי מסקנות ועדת קרני מלמדות ששוטרי החובה משרתי שירות משמעותי, ניהולם נעשה בהתאם לפקודות צה"ל, הם משובצים בתפקידי ליבה במשטרה, והמשטרה עומדת בהנחיית ועדת החוץ והביטחון בדבר המקצועות שבהם ישובצו משרתי החובה.

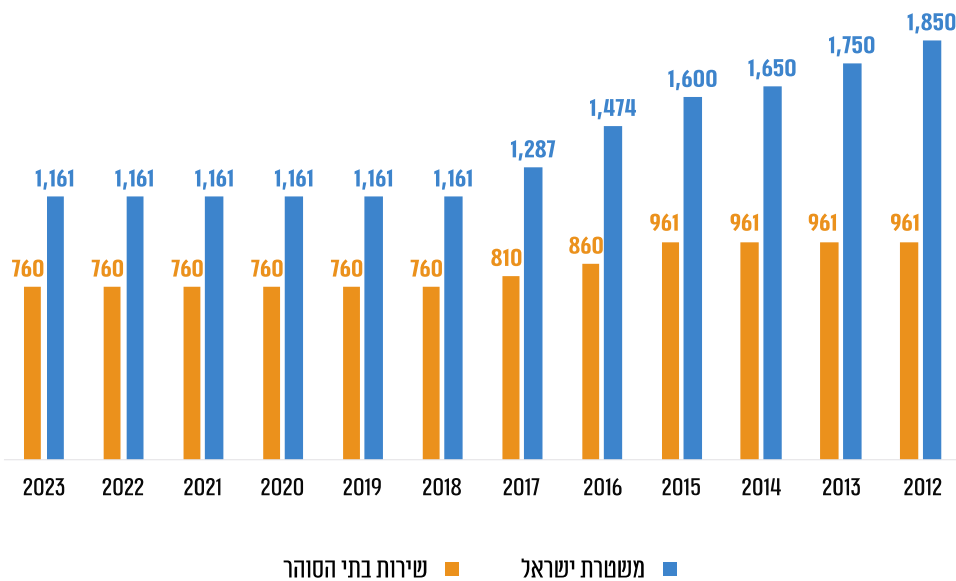
משרד מבקר המדינה ממליץ לשר הביטחון ולשר לביטחון לאומי, האחראים ליישום הוראת השעה, להכריע גם בשאלה העקרונית של עצם הצבת משרתי חובה במשטרה ובמידת הצורך לפעול להסדרת הנושא באופן קבוע ולא זמני, בהתאמות הנדרשות.



צמצום מספר משרתי החובה במשטרה ובשב"ס

בעקבות המלצות הוועדות השונות, לאורך השנים אישרה ועדת חוץ וביטחון לצמצם באופן הדרגתי את מספר משרתי החובה במשטרה ובשב"ס. מגמה זו נבלמה בשנת 2018, כמתואר בתרשים להלן.

תרשים 5: תקן משרתי החובה במשטרה ובשב"ס, 2012 - 2023



החלטות ועדת חוץ וביטחון והארכת הוראות השעה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנים 2012 - 2021 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).

בביקורת עלה כי צמצום התקן כאמור לווה בהמרה של תקן משרתי החובה בתקן משרתי קבע, אשר יושמה לאורך השנים²⁷. מאחר שצמצום מספר משרתי החובה במשטרה ובשב"ס משפיע באופן ישיר על יכולתם לעמוד במשימותיהם המבצעיות, נושא המרת תקן משרתי החובה בתקן משרתי קבע עלה בכמה הזדמנויות, כמפורט להלן.

בדיון שהתקיים ב-2018 במשרד לבט"פ בהשתתפות המשטרה ובשב"ס צוין כי המרת התקן כאמור תצמצם את פערי כוח האדם, אך היא אינה אפשרית ללא גיבוי תקציבי של משרד הביטחון או משרד האוצר. ב-2019 הציגה המשטרה בפני ועדת קרני את הצורך במשרות תקניות

²⁷ בעקבות עבודת המטה של המל"ל ב-2016 וצמצום מספר משרתי החובה במשטרה ובשב"ס, אושרה הקצאת משרות תקניות למשרתי קבע שיושמה במשך שלוש שנים: 200 סוהרי קבע, 100 שוטרי קבע ו-300 סטודנטים למשטרה. יצוין כי כנגד צמצום התקן של משרתי החובה הוקצה מספר קטן יותר של משרות בתקן קבע.



נוספות למערך החקירות והמודיעין שלה, וציינה כי אם יימשך צמצום מספר משרתי החובה ללא חלופה ראויה - הדבר עלול לגרום לפגיעה ישירה ומשמעותית ביכולתה לבצע את משימותיה, כולל צמצום כושר התגובה והשירות לציבור במענה לאירועים המתקבלים במוקדי המשטרה, ופגיעה בתחום איסוף המידע. בדיונים שערכה ועדת קרני ביקשו שב"ס והמשטרה שכל הפחתה במספר משרתי החובה תיעשה אל מול הקצאת משרות תקניות לסוהרי קבע ביחס של 1:1. המשטרה ושב"ס ציינו כי הם אינם רואים במשרתי השירות הלאומי או האזרחי חלופה משמעותית, בין היתר על רקע שעות העבודה המוגבלות שלהם. עמדת המשרד לבט"פ הייתה כי הפחתה בתקן תיעשה אל מול הקצאת משרות קבע תקניות ותקן נוסף למשרתי שירות לאומי, שירות אזרחי וסטודנטיים.

ממסמכי המשרד לבט"פ מ-2019 עולה כי עמדתו בעניין ביטול הסדר שירות החובה במשטרה ובשב"ס הייתה שללא מענה ראוי, תיפגע משמעותית יכולתם של שני הגופים לעמוד במשימותיהם המבצעיות. לפיכך, המשרד הטיל על הגופים לתכנן, כחלק מהשיח עם משרדי הביטחון והאוצר, חלופות לצמצום מספר משרתי החובה כדי למנוע פגיעה כאמור.

בפברואר 2023 הוחלט, כאמור, שהסדר שירות החובה בשב"ס יימשך עוד שישה חודשים בלבד, עד לאמצע אוגוסט 2023, וכי על המשרד לביטחון לאומי להיערך להמרת תקן משרתי החובה בתקן סוהרי קבע. כאמור, נכון ליולי 2023 ועל פי הוראת המעבר, תקופת השירות של סוהרי החובה בשב"ס תימשך עד לתום תקופת השירות בה הם חייבים או עד ליום 31.12.2024, לפי המוקדם. עוד הוחלט להאריך את ההסדר במשטרת ישראל בשלוש שנים נוספות, עד לסוף שנת 2025. בתקופה זו לא צפוי שינוי במספר משרתי החובה במשטרה.

הביקורת העלתה כי על אף המלצותיהן של הוועדות לאורך השנים לבחון חלופות לשירות החובה במשטרה ובשב"ס ואת צמצום התקנים של משרתי החובה בגופים אלו, המשרד לביטחון לאומי, המשטרה ושב"ס, בשיתוף משרד האוצר, לא ערכו בחינה כוללת של החלופה הטובה ביותר לצמצום תקן משרתי החובה, בין באמצעות המרת התקן למשרתי קבע, ובין בבחינת חלופות אפשריות כמו קליטת משרתי שירות לאומי, שירות אזרחי, סטודנטיים ועובדי מיקור חוץ. לא נקבעו אמות מידה ואבני דרך לביצוע המהלכים הדרושים לשם כך, לצד העלויות הכלכליות הכרוכות בכך וההיערכות התקציבית והמבצעית הנדרשת.

בתשובת שב"ס נכתב כי ההיערכות ליישום החלטת ועדת חוץ וביטחון משותפת לגורמים הרלוונטיים האמורים, והפעולות יינקטו בהתאם להחלטת השר לסיים את שירות החובה בשב"ס. עוד נכתב, כי צמצום תקני החובה מחייב להמירם במלואם לתקני קבע, וכי העסקת האוכלוסיות שהוצגו כתחליף לסוהרי החובה, אינה ישימה בשל מאפייני התפקידים שבהם משובצים סוהרי החובה.

בתשובת המשרד לביטחון לאומי מיוני 2023 (להלן - תשובת המשרד לביטחון לאומי) נכתב כי בסיכום התקציבי לשנים 2023 - 2024 הוקצו תקציבים ותקנים להמרת כלל תקני החובה לתקני קבע, ומספר משרתי החובה בשב"ס צפוי להצטמצם בהדרגה.

המשטרה ציינה בתשובתה כי היא סובלת ממשבר כוח אדם חמור, וצמצום או ביטול של תקני שוטרי החובה יחריף את הבעיה ויפגע בפעילות המשטרה ובציבור שנוקק לשירותיה. בתשובת



המשרד לביטחון לאומי נכתב כי שוטרי החובה הם משאב אנושי חיוני, בייחוד נוכח הקושי שחווה המשטרה באיוש משרות בתקופה זו. המרת תקני חובה בתקני קבע תטיל נטל תקציבי כבד על המשטרה וגם עשויה להביא לקיטון בסדר הכוחות של השוטרים המבצעיים, הכוללים היום גם את שוטרי החובה.

בתשובה לביקורת שמסר אגף התקציבים במשרד האוצר ביוני 2023 (להלן - תשובת אגף התקציבים) נכתב שהחלפת משרתי החובה במשרתי קבע כרוכה בעלות תקציבית משמעותית, ואם הנושא מצוי במקום גבוה בסדר העדיפויות של המשרד לביטחון לאומי, הוא יכול להקצות לכך תקציב במסגרת התקציב השנתי שהועמד לרשותו, כפי שנעשה לגבי החלפת משרתי החובה בשב"ס במשרתי קבע. לדברי משרד האוצר, תקציב המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל לשנים 2023 - 2024 הוגדל משמעותית לעומת התקציב הקודם, והדבר מגדיל את הגמישות ומאפשר להקצות משאבים לנושאים רבים יותר.

עוד נכתב בתשובת אגף התקציבים, כי כבר כיום תקני קבע רבים במשטרה אינם מאוישים, וכי הוספת תקנים באמצעות המרת תקני החובה לתקני קבע תוביל להחרפת הבעיה. חוסר האיוש של משרות בתחנות המשטרה מוביל לירידה בנוכחות המשטרה בשטח וביכולתה להיענות לקריאות אזרחים ולפגיעה ביכולתה לתת תחושת ביטחון לאזרחי ישראל.

כל שינוי בהסדר שירות החובה במשטרה ובשב"ס מחייב היערכות מקדימה, במיוחד נוכח החלטתה של ועדת חוץ וביטחון מפברואר 2023 על הארכת הוראת השעה המאפשרת הצבת משרתי חובה בשב"ס בחצי שנה בלבד. יישום החלטתה של ועדת הביטחון מחייב תכנית פעולה מפורטת ומתואמת בין כלל הגורמים הרלוונטיים: צה"ל, המשרד לביטחון לאומי, שב"ס ומשרד האוצר.

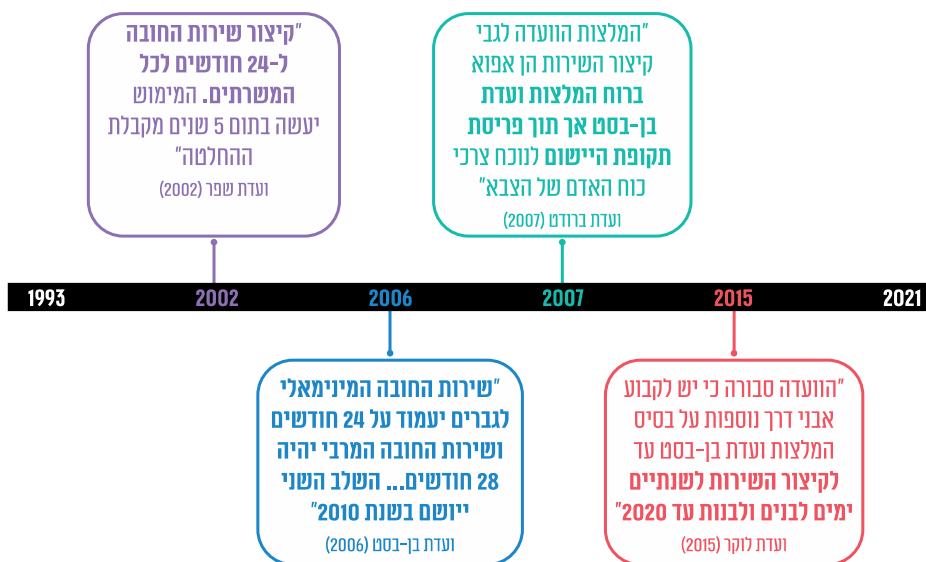
משרד מבקר המדינה ממליץ לשר הביטחון ולשר לביטחון לאומי לבחון, בשיתוף משרד האוצר וכלל הגורמים הרלוונטיים, מענה חלופי קבוע להצבת משרתי החובה, לרבות בחינת העלויות התקציביות הכרוכות בכך, הפעולות שיש לבצע לאיוש כלל התקנים במשטרה והשפעת החלופות על היכולת לבצע את המשימות המבצעיות של המשטרה ושב"ס. בחינה זו תסייע גם להוציא לפועל את ההחלטה של ועדת חוץ וביטחון מפברואר 2023 להמרת תקן משרתי החובה בשב"ס בתקן משרתי קבע.

קיצור תקופת שירות החובה בצה"ל

1. כאמור, סוגיית הצבתם של חיילים לשירות חובה בימ"לים כרוכה גם בסוגיית משך שירות החובה בצה"ל. לאור המלצותיהן של כמה ועדות שעסקו בנושא, שירות החובה קוצר לאורך השנים, והוא עומד היום על 32 חודשים לגברים ו-24 חודשים לנשים. גם ועדות בן-בסט וברודט המליצו כאמור לצמצם באופן משמעותי את מספר החיילים המוצבים בימ"לים, ואף לבטל את הצבת החיילים בחלק מיחידות אלה, במטרה לאפשר מיצוי טוב יותר של כוח האדם בתוך הצבא, אשר יאפשר גם את קיצור שירות החובה לכלל החיילים.



תרשים 6: העיסוק בסוגיית משך שירות החובה בצה"ל, 2002 - 2021



על פי משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2. בסיכום עבודת המטה הבין-משרדית של ועדת כהן, שהוגשה למשרד הביטחון בשנת 2010, הומלץ כאמור "להימנע משימוש בחיילי חובה להספקת שירותים ציבוריים אחרים". מסקנות אלה נדונו מפעם לפעם בוועדת חוץ וביטחון, אך קיצור שירות החובה ל-30 חודשים כפי שהוצע נדחה לקיץ 2024, בין היתר בשל מורכבות המשימות המוטלות על צה"ל וההשפעה על כשירותו ומוכנותו של הצבא - לצד הצורך לתת מענה למחסור בכוח אדם בתפקידי לחימה, תומכי לחימה, המערך הטכנולוגי ומקצועות חיוניים מקרב משרתי החובה בצה"ל.
3. למשך שירות החובה בצה"ל יש גם היבטים כלכליים. בין היתר הוא גורר עלויות עקיפות למשק:
 - א. על פי עמדת משרד האוצר משנת 2021, המבוססת על מחקר בנושא²⁸, אובדן התוצר הלאומי הגולמי של מדינת ישראל בשל אי-קיצור שירות החובה (מ-32 חודשים ל-30 חודשים), מוערך בכ-5.4 מיליארד ש"ח בשנה.
 - ב. אובדן התוצר כתוצאה משירות החובה נגרם בין היתר, על ידי כך, שמשרתי החובה מגיעים למסלול העבודה באיחור משמעותי. כתוצאה מהעיכוב, משרתי החובה מתחילים לצבור הון אנושי במועד מאוחר יותר ועל כן, הפיריון של משרתי החובה נמוך יותר בכל שנה לאחר כניסתם למסלול העבודה. המחקר העריך כי נכון לשנת 2011, אובדן התוצר כתוצאה מהפסד ההון האנושי הנובע משירות החובה (36 חודשים כפי

28 נכון לשנת 2011, לפי מחקר של פרופסור יוסף זעירא, **כלכלת ישראל** (2018) (להלן - המחקר), עמ' 124.



שהיה אז לעומת 32 חודשים במועד הביקורת), הוא כ-18.5 מיליארד ש"ח מדי שנה. אגף התקציבים במשרד האוצר ביקש להבהיר בתשובתו כי תחשיב זה לוקח בחשבון את תשלומי השכר בלבד, וכי לפי המחקר שיעור אובדן התוצר מוערך ב-5.7% כתוצאה משירות החובה.

גם בדברי ההסבר של הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 24), התשפ"א-2021 נרשם כי קיצור שירות החובה (מ-32 חודשים ל-30 חודשים) נחוץ בין היתר, משיקולי תקציב כיוון שישפיע על מספר המועסקים במשק, וכתוצאה מכך יגדל התוצר.

4. לעמדת צה"ל, קיצור משך שירות החובה ותפיסת הפעלת הכוחות הסדירים מצריכים הגדלה של סד"כ חיילי החובה. במרץ 2022 דנה ועדת חוץ וביטחון בשאלת קיצור השירות בצה"ל. בדיון זה הודיע ראש אגף תכנון כוח אדם בצה"ל שלפחות עד שנת 2025, לצה"ל דרושים עוד אלפי חיילים. נוסף על כך, ביוני 2021 אישרה ועדת חוץ וביטחון את בקשת הממשלה להעלות את גיל הפטור של חיילי המילואים בתפקידים מסוימים ל-45 או 49, במקום 40 ו-45 כיום, בשל מחסור בכוח אדם בתפקידים שונים, הנובע מלכתחילה במחסור במשרתי חובה.

למול עמדת צה"ל האמורה טען משרד האוצר בדיון בוועדת חוץ וביטחון: "נראה כי חלק בלתי מבוטל מהחיילים בימ"לים השונים יכול לסייע בהתמודדות עם צרכים אלו המוצגים על ידי ראשי צה"ל". יש לציין שמשרתי החובה שמועברים לשירות במשטרה ובשב"ס נגרעים ממצבת כוח האדם בצה"ל, ואינם נקראים לשירות מילואים או לשירות דומה במשטרה ובשב"ס.

5. בדצמבר 2021, לקראת דיון בוועדת חוץ וביטחון בבקשת הממשלה לקיצור משך שירות החובה, הכין הצוות המשפטי של הוועדה מסמך ובו הובאה טענת צה"ל על מחסור בכוח אדם באופן המשפיע על כשירותו ומוכנותו המבצעית - לצד הבקשה לאשר הצבת חיילים בימ"לים. במסמך נוסף הצביע הצוות המשפטי על ההשלכות של הצבת אלפי חיילים במשטרה ובשב"ס עבור צה"ל, והמליץ לחברי הוועדה לבחון אם חלק ממשרתי החובה בימ"לים היו יכולים למלא את התפקידים החסרים במערך הסדיר ולעבות את מערך המילואים. כמו כן, הומלץ לקבוע חובת דיווח לוועדת חוץ וביטחון, בין היתר, לגבי מספר משרתי החובה בכל יחידה, התפקידים שבהם הם משרתים והמשימות שהם מבצעים, וכן מספר יוצאי הצבא שהוצבו לשירות בגופי הבט"פ וביקשו להשיבם לצה"ל²⁹.

יצוין כי בדיון שהתקיים בפברואר 2023 בוועדת חוץ וביטחון בשאלת הארכת הסדר שירות החובה במשטרה ובשב"ס, הודיע ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח אדם בצה"ל (להלן - רח"ט תומכ"א) כי משרתי החובה בארגונים אלו היו יכולים לשמש את צה"ל למטרות אחרות, ובפרט לתפקידים תומכי לחימה ביחידות שונות. לדבריו, אם ניתן לשבץ את החיילים האלה בצה"ל, עדיף לעשות זאת.

29 הצוות המשפטי של הוועדה חזר על עיקרי הדברים בחוות דעתו מפברואר 2023, והביע תמיהה כיצד מצד אחד הממשלה מבקשת להאריך את שירות החובה לגברים בנימוק שצמצום כוח האדם יביא לפגיעה בכשירות ובמוכנות הצבא, ומצד שני מציע לוותר על אלפי חיילים.



מחד גיסא, לקיצור משך שירות החובה מ-32 חודשים ל-30 חודשים יש השלכות כלכליות נרחבות על המשק הנאמדות בכ-5.4 מיליארד ש"ח לשנה. מאידך גיסא, לקיצור משך שירות החובה השפעה גם על יכולתו של צה"ל לשמור על כשירות מבצעית, מבחינת כוח האדם הדרוש לו לביצוע משימותיו. הביקורת העלתה כי בדיוני עבר של ועדת חוץ וביטחון נדונו היבטים שונים של הנושא, ובהם הצבת משרתי חובה בימ"לים והשלכותיה על המחסור בחיילים בצה"ל. עם זאת, בוועדה לא הוצגו ולא נדונו באופן ייעודי ההשפעות הכלכליות של קיצור משך שירות החובה על המשק.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי בדיונים של ועדת חוץ וביטחון על האפשרות לקצר את משך שירות החובה יציגו משרד האוצר, משרד הביטחון והמשדר לביטחון לאומי את ההיבטים הכלכליים הכרוכים בהצבת משרתי החובה בימ"לים וכן חלופות להצבתם בהן לאור עלויות אלו, לרבות האפשרות לצמצם בהדרגה את מספרם. עוד מומלץ כי גורמים אלו יקיימו בחינה משותפת של סוגיית הצבת משרתי החובה בימ"לים, בשים לב להשלכות האמורות. במסגרת בחינה זו, מומלץ שצה"ל ומשרד הביטחון יבדקו את הנתונים של משרתי החובה המיועדים להצבה בימ"לים, ויבחנו אם חלקם יכולים למלא את התפקידים הלא מאוישים במערך הסדיר או לעבות את מערך המילואים.

התאמתם של משרתי החובה לביצוע תפקידים במשטרה ובשב"ס

דוח הביניים שפרסם משרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 חשף ממצאים חמורים בנוגע למוגנותם של משרתי החובה בשב"ס ובמשטרה, בין היתר לעניין שיעור הפגיעות המיניות במשטרה ובשב"ס; שיעור הדיווח על הפגיעות המיניות ושביעות הרצון מהטיפול בהן; וכן שיעור התלונות וכתבי אישום משמעותיים למול שיעור משרתי החובה בארגונים אלו. דוח הביניים עמד על שלושה מאפיינים ייחודיים של הנושא: האחד הוא אופי האוכלוסייה שבה מדובר - משרתות ומשרתים צעירים, חלקם הגדול בעלי פרופיל רפואי (להלן - פרופיל) עורפי³⁰ ובעיות ת"ש רבות, והם חסרי ניסיון, בשלות נפשית והכשרה מספקים לעבודת המשטרה והשב"ס; השני הוא אופי השירות של משרתי החובה במשטרה ובשב"ס, כמיעוט קטן³¹, צעיר וזוטר המקיים ממשק הדוק ומתמשך עם משרתי קבע מבוגרים בסביבה אזרחית, לעיתים קרובות ביחידות ובמשך שעות ארוכות; והשלישי הוא אופי המשימות המוטלות על משרתי החובה במהלך שירותם, החושפות אותם לאירועים קשים מהבחינה הנפשית, כפי שהעידו חלקם לפני צוות הביקורת. למאפיינים אלו השפעה ישירה גם על התאמתם של משרתי החובה לביצוע התפקידים המוטלים עליהם בשב"ס ובמשטרה.

30 הפרופיל הרפואי הוא סימול מספרי המייצג את כשירותו הרפואית של כל מועמד לשירות ביטחון, ויש לו השפעה על סוג השירות הצבאי ואופיו. בעלי פרופיל רפואי עורפי כשירים לשירות במערכים תומכי לחימה.

31 כ-6% בשב"ס וכ-7% מכלל מערך כוח האדם במשטרה (כולל מתנדבים ומג"ב).



סוהרי חובה

1. חוק שירות ביטחון קובע כי "שר הביטחון, בהסכמת השר לביטחון הפנים, רשאי להורות בצו כי יוצא צבא שנמצא כשיר לשירות והוא באחד הגילים משמונה עשרה עד עשרים ותשע, ישרת ביחידות של שירות בתי הסוהר שתפקידן הוא אבטחה של בתי סוהר המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים בלבד או של אגפים בבתי הסוהר, המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים בלבד, ולצורך אבטחתם של אסירים כאמור וליווים וכן ביחידות אחרות של שירות בתי הסוהר, בתפקידים של שירותי מינהלה הנוגעים לארגון כוח אדם ולטיפול בפרט שיינתנו רק ליוצא צבא שהוצב לשרת בשירות בתי הסוהר, ששר הביטחון קבע בצו".

בהתאם לכך, כאמור, בשב"ס שירתו בשנת 2021 כ-570 משרתי חובה (איוש של 75% מהתקן), רובם הגדול כסוהרי חובה באגפים הביטחוניים במתקני הכליאה השונים ברחבי הארץ. 196 (35%) מכלל משרתי החובה בשב"ס בשנה זו היו נשים, ו-372 (65%) מהם היו גברים.

מניתוח השאלונים עולה שכ-37% מסוהרי החובה (67 מתוך 179) ציינו כי בחרו לשרת בשב"ס משום שראו בכך פתיחת הזדמנות לקריירה עתידית בארגון. 31% מהמשיבים (56 מתוך 179) ציינו כי השירות בשב"ס לא היה ההעדפה הראשונה שלהם, וכ-46% ממשרתי החובה בשב"ס (83 מתוך 179) ציינו כי היו בוחרים בדיעבד שלא לשרת בארגון. 64% מהם (53 מתוך 83) ציינו כי הסיבה לכך היא הפער שבין תיאור התפקיד למציאות בשטח, 47% מהם (39 מתוך 83) בשל חוסר סיפוק ו-43% (36 מתוך 83) בשל תנאי שירות קשים³².

בתשובת שב"ס נמסר כי הארגון עושה את מרב המאמצים להעניק לסוהרי החובה שירות משמעותי ומספק בתנאים המיטביים. יותר מ-50% מהם מבקשים להמשיך ולשרת בשירות קבע ואף נמצאו מתאימים לכך על ידי גורמי הפיקוד.

2. צה"ל משתמש במדדי מיון ותכנון למועמדים לשירות ביטחון לצורך איתור ושיבוץ לתפקידים שונים. רשימת המקצועות הצבאיים (להלן - רמ"ץ) מגדירה את תנאי הסף ודרישות התפקיד של כל אחד מהמקצועות הצה"ליים, ועל פי הנתונים הקבועים בה משובצים חיילים לתפקידים השונים. העיסוק "חייל ביטחון שב"ס" מוגדר ברמ"ץ כית"א עורפי נמוך³³, ותנאי הסף להצבה בו הם: רמת עברית 5 - במדרג הנע בין 5 ל-8; רובאי 2 - הרמה הנמוכה ביותר של הכשרה בסיסית ביכולת לחימה מבין שמונה רמות; ופרופיל³⁴.

כבר בשנת 2010, כחמש שנים לאחר שנקבעה בהוראת שעה האפשרות להציב חיילי חובה ביחידות ביטחוניות של שב"ס, הצביע דוח ועדת כהן על הבעייתיות הטמונה בכך: "ראוי כי התופעה של הקצאת חיילי חובה כתחליף זול, לכאורה, להעסקת כוח אדם - תיפסק... בטווח הארוך הצבת חיילים במשימות שאינן מחייבות הצבת חיילים דווקא - תביא לזילות

32 ניתן היה לציין יותר מסיבה אחת ולכן ההתפלגות מסתכמת ליותר ממאה אחוזים.

33 ית"א - יתר איכות, קבוצה בהגדרות תקני כוח האדם בצה"ל.

34 הפרופיל הרפואי מייצג את כשירותו הרפואית של כל מועמד לשירות ביטחון. סולם הפרופילים בנוי כך שהפרופיל הגבוה ביותר הוא 97, וככל שגוברת חומרת הבעיה הרפואית כך יורד הפרופיל עד לפרופיל 21, שמשמעו היעדר כשירות מוחלט.



בערכו של השירות הצבאי, תפגע במוטיבציה לשירות ותפגע בצה"ל ובמדינה בכלל. על רקע זה - שירות חובה צריך להתבצע, ככלל, במסגרות צבאיות. שירות מחוץ לסדר"כ צה"ל הוא חריג שיש לשאוף לצמצמו". נוסף על כך, לאורך השנים הביע שב"ס שאיפה לשפר את התמהיל המגדרי ואת "נתוני האיכות" (כהגדרת צה"ל) של החיילים המוצבים לשרת בו. לדבריו, "אנו רואים פרופילים נמוכים מאוד מה שמגדיל את שיעור העזיבה על בסיס אי התאמה". כמו כן, אחוז הנשים הגבוה יוצר בעיה מבצעית-ביטחונית, ולחלק מהחיילים יש "בעיות קשות" בנושאי ת"ש וקשיי שפה.

במסמך שנשלח ממינהל משאבי אנוש לראש אגף מטה בשב"ס באוקטובר 2017 בנושא "סוהרי חובה בשב"ס - הצגת פערים מול צה"ל" נכתב כי "צה"ל כיום משבץ לשב"ס נשים וגברים שחלקם ללא 12 שנות לימוד עם קבוצת איכות (קב"א) 45 ומעלה ודפ"ר משתנה³⁵. חיילים רבים המשובצים לשב"ס הם בעלי פרופיל 45 ו-64. לשב"ס משובצת אוכלוסייה עם בעיות שונות ונתוני איכות נמוכים". בדיון במשרד לבט"פ מאוגוסט 2018, שנערך לקראת הארכת תוקפה של הוראת השעה המאפשרת הצבת משרתי חובה בשב"ס ובמשטרה, עמדו נציגי שב"ס על כך ש"יש מקרים בהם קיימת בעיה מבחינת איכות המתגייס". בדיון נוסף במשרד לבט"פ מאוקטובר 2018 ציינו נציגי שב"ס ש"מבחינת איכויות אנו רואים פרופילים נמוכים מאוד מה שמגדיל את שיעור העזיבה על בסיס אי-התאמה". בהמשך לכך, ולאור החלטת הממשלה להאריך את תוקפה של הוראה השעה, התקיים בפברואר 2019 דיון נוסף במשרד לבט"פ, שבו ציינו נציגי שב"ס כי "חלק מהמתגייסים עם בעיות קשות כמו: קשיי שפה, בעיות ת"ש וכד' - הוצים לשפר את איכות המתגייסים".

עם זאת, צה"ל לא נענה לפניית שב"ס בבקשה לשיפור הנתונים בנושאים אלו. כך, למשל, פנייה של שב"ס לצה"ל מאוגוסט 2020 בבקשה להעלות את רמת העברית ברמ"ץ מ-5 ל-6 לא אושרה.

אף שוועדת חסון מצאה כי אופי השירות בשב"ס "קשוח", מחייב חוסן מנטלי, לא כולם מתאימים - הרמ"ץ אינה כוללת מגבלה במדד קשיי ההסתגלות³⁶. ואכן, מסיכום צוות פנימי בשב"ס מדצמבר 2021 עולה כי חלק מהמתגייסים לשב"ס אינם מתאימים לדרישות הארגון, בין היתר בשל קשיי הסתגלות. הצוות ציין גם כי מגבלות רפואיות של המתגייסים וכשירות חלקית לשירות מצריכים לבחון את האפשרות להעלות את הפרופיל של המתגייסים ל-65 כתנאי סף.

בתשובת שב"ס נמסר כי בשל מורכבות התפקיד, נדרשים משרתי חובה בעלי מידה מתאימה של אחריות, עצמאות ו"ויסות", איפוק, בגרות וממלכתיות. בעקבות ממצאי ועדת חסון הוסכם עם צה"ל על העברת חלק מהמענה הנפשי לידי קציני בריאות הנפש (קב"נים) בשב"ס ונכתבו תהליכי עבודה.

עדות לחוסר ההתאמה של המוצבים בשב"ס ניתן למצוא בשיעור ההחזרה של חלקם לצה"ל. כך, בשנת 2019 לבדה הוחזרו לצה"ל 118 סוהרי חובה. בשנים 2020 - 2021 גויסו

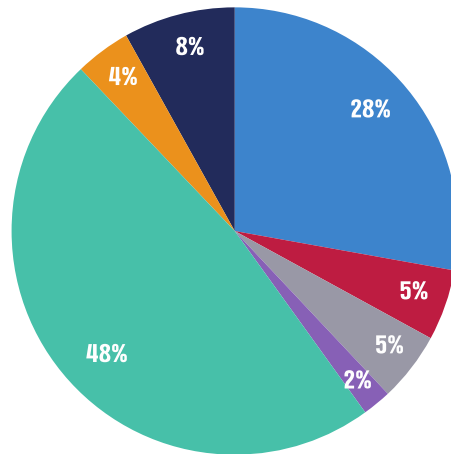
35 קב"א - קבוצת איכות, לפי מדד בטוח של 41 עד 56 (להלן - קב"א); דפ"ר - דירוג פסיכוטכני ראשוני במדרג הנע בין 10 (הציון הנמוך ביותר) ל-90 (הציון הגבוה ביותר) (להלן - דפ"ר).

36 גורמי בריאות הנפש בצה"ל יכולים לקבוע קשיי הסתגלות (קה"ס) המאפשרים הקלות שונות. הפרופיל והקה"ס משפיעים על שיבוץ בשירות בהתאם לחומרתם, ובמקרים מסוימים אף לפטור משירות צבאי.



לשב"ס 606 משרתי חובה, אך הוחזרו לצה"ל 128 (כ-21%) - כ-38% מהם על רקע אי-התאמה, קשיי הסתגלות או מגבלה רפואית, כמפורט להלן בתרשים.

תרשים 7: החזרת סוהרי חובה לצה"ל, 2020 - 2021



- בקשת הסוהר
- ביטחון מידע
- אחר
- מצב רפואי
- קשיי הסתגלות
- אי-התאמה
- בעיות התנהגות/משמעת

על פי נתוני המשדר לבט"פ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתשובת שב"ס נמסר שכדי לשרת בארגון נדרשת הסכמה של משרתי החובה. למרות הסכמה זו, לעיתים מתברר שאופי השירות אינו מתאים להם מסיבות שונות. נוסף על כך, בחלק מהמקרים ההחזרה לצה"ל נעשתה ביוזמת שב"ס בשל אי-התאמה מסיבות מגוונות. למשל, לעיתים צה"ל משבץ בשב"ס חיילים שאינם בעלי הכשירות הרפואית הנדרשת, ולאחר בדיקת רופא שב"ס שירותם בארגון אינו מאושר.

מניתוח המענה לשאלונים ששלח משרד מבקר המדינה, עולה כי 31% מהמשיבים (56 מתוך 178) ביקשו לשנות את שיבוצם, כשהסיבה העיקרית לבקשה הייתה אי-התאמה לתפקיד (20 מתוך 53, 38%).



רשימת המקצועות הצבאיים (רמ"ץ) מגדירה את תנאי הסף ודרישות התפקיד של כל אחד מהמקצועות. בשנים 2020 - 2021 גויסו לשב"ס 606 משרתי חובה, אך הוחזרו לצה"ל 128 (כ-21%) - כ-38% מהם על רקע אי-התאמה, קשיי הסתגלות או מגבלה רפואית. מניתוח השאלונים עולה כי 31% מהמשיבים ביקשו לשנות את שיבוצם, כשהסיבה העיקרית לבקשה הייתה אי-התאמה לתפקיד. על אף הצורך שהעלה שב"ס בפני אגף כוח אדם בצה"ל בשיפור "נתוני האיכות" של משרתי החובה, בהתאם לדרישות התפקיד, לרבות לעניין הפרופיל הרפואי, השליטה בשפה העברית וקשיי ההסתגלות, צה"ל לא פעל לשנות ולהתאים את תנאים אלו בהתאם לצרכי שב"ס.

בתשובת שב"ס נמסר כי במהלך השנים נעשו כמה פניות לצה"ל במטרה לטייב את התאמת כוח האדם המופנה אליו למאפייני התפקיד, בהיבטים שונים, אך הפניות לא נענו. עוד נמסר כי להחלטת ועדת חוץ וביטחון שלפיה מאוגוסט 2023 לא יוצבו עוד משרתי חובה בארגון השפעה על יישום ההמלצה.

בתשובת צה"ל למשרד מבקר המדינה מיוני 2023 (להלן - תשובת צה"ל) נכתב כי בשנה האחרונה נערכו פגישות רבות בין חטיבת כוח אדם בצה"ל לשב"ס, הן במסגרת ועדת חסון והן במסגרת מנהלת הימ"לים. עוד נכתב כי הרמ"ץ נקבעת על פי ניתוח עיסוקים ומאפייני התפקיד, וצה"ל מתכנן את כוח האדם בהתאם להגדרות אלו. אם שב"ס היה מעוניין בשינוי הגדרות הרמ"ץ לעניין המאפיינים הנדרשים לביצוע התפקיד, היה עליו לפנות לרמ"ד חקר המקצועות של צה"ל, אך "בראייה המקצועית אין מקום לשינוי הגדרות אלה". עוד נמסר כי השירות בשב"ס מותנה ברצון המשרת, ומכאן "שהאיכות, הגם שהיא מתוכננת לפי הרמ"ץ... מושפעת גם ממוטיבציית החיילים ליעד". כמו כן צוין כי באוגוסט 2023 תפוג הוראת השעה המאפשרת את הצבתם של משרתי חובה בשב"ס, ולפיכך "בחינה מסוג זה לא רלוונטית בעת הזו".

בשל ההחלטה להפסיק את הצבתם של משרתי חובה נוספים בשב"ס החל מאוגוסט 2023, הקושי האמור לעיל קיבל מענה והטיפול בליקוי זה - ככל שלא יחול שינוי בהחלטה - מתייתר. אם תמשך 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.

3. ממצאי דוח הביניים וממצאי צוות הבדיקה משקפים את המורכבות ואת הקשיים הגלומים בשירות החיילים והחיילות במסגרת האגפים הביטחוניים:

כפי שצוין בדוח הביניים, מתיאוריהם של סוהרי החובה המשרתים במתקני הכליאה הביטחוניים ניתן ללמוד על שלוש מגמות: יחס מטריד בעל אופי מיני מצד האסירים הביטחוניים; היעדר גיבוי מצד הדרג הפיקודי לסוהרי החובה בעבודה מול אסירים ביטחוניים; ואמירות בלתי הולמות ובעלות אופי מיני מצד משרתי קבע כלפי משרתות חובה. בתשובה שמסר שב"ס למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 (להלן - תשובת שב"ס לדוח הביניים) צוין כי "אופי העבודה בין כותלי הכלא כולל חיכוך יומיומי ובלתי נמנע עם



אוכלוסיית יעד שמסוכנותה הוכחה לרבות חשיפה והתמודדות עם התנהגויות פוגעניות, גם בפן המיני והמגדרי".

מדוח הביניים עלה כי 38% ממשרתות החובה בשב"ס שהשיבו על השאלון ציינו כי חוו פגיעה מינית אחת או יותר. כ-68% מהפוגעים היו משרתי קבע, כולל מפקדים שירים ועקיפים.

עוד עלה מהשאלונים שכמחצית מהנפגעות (כ-53%) דיווחו על פגיעה בהן, אך 61% מהמדווחות לא היו שבעות רצון מהטיפול בתלונתן. כמו כן, נמצא כי שיעור סוהרי החובה שהתלוננו לפני יוה"ם שב"ס בשנים 2019 - 2021 הוא 68 (כ-37%) מכלל 185 התלונות, זאת אף ששיעורם הוא 568 (כ-6% בלבד) מכלל 9,222 הסוהרים במערך כוח האדם בשב"ס. בתשובת שב"ס לדוח הביניים צוין כי פער הדורות בקרב משרתי הארגון יוצר מורכבות שבאה לידי ביטוי בקיומה של מודעות רבה יותר בקרב הסוהרים הצעירים לנושא המרחבים האישיים והגבולות, זאת לצד פערי השפה וההתנהגות בקרב סוהרי הקבע, וכי מבוצעות פעולות הסברה רבות לצמצום פערים אלו.

בהיבט אחר של ביטחון אישי, מציין דוח הביניים כי שירות החובה של משרתי החובה באגפים שבהם כלואים אסירים ועצורים ביטחוניים הוא בעל מאפיינים מורכבים במיוחד, באופן המחייב הפעלת מערך הכשרה מקצועי וקביעת נהלים והוראות ייחודיים כדי שיוכלו לבצע ללא חשש את התפקידים המקצועיים המוטלים עליהם. עם זאת, מהתשובות לשאלונים עולה כי 42% ממשרתי החובה בשב"ס המתינו יותר מחודשיים להכשרה הנדרשת לצורך מילוי תפקידם. כ-17% החלו לבצע את התפקיד שאליו יועדו בלי שעברו הכשרה מתאימה, וזאת בניגוד לנוהל בנושא, אשר קובע כי אין להעסיק סוהר חובה בתפקידים שבאחריות סוהר ביטחון קודם להסמכתו המלאה. בתשובת שב"ס לדוח הביניים צוין כי בשל מחסור בכוח אדם, מופעל שיקול דעת של פיקוד היחידה בהפעלת אנשי הסגל במשימות בהתאם ליכולותיהם ולצורכי היחידה.

דוח הביניים העלה גם כי משרתי החובה מעידים על כך שגורמים זרים פונים אליהם בשפה הערבית ברשתות החברתיות לצורך אישור חברות, או בתגובות על פרסומים של המשרתים. גם בשיחות הטלפון שערכו עובדי משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור העידו כמה משרתי חובה שהשתחררו משירות בשב"ס כי הם קיבלו פניות מאסירים ביטחוניים משוחררים, וכי "זאת תופעה מוכרת".

הביקורת העלתה גם כי שב"ס לא טיפל בשום דיווח מ-16 הדיווחים של סוהרי חובה על פניות שקיבלו מאסירים או מעצורים ביטחוניים באמצעות הרשתות החברתיות בשנים 2019 - 2022, זאת משום "שהאסיר היה משוחרר". כמו כן, אם אסירים מבצעים פנייה מאיימת לסוהרי החובה לאחר שחרורם על רקע שירות בשב"ס בעבר, הרי שנוהל שב"ס אינו חל עליהם עוד, ועליהם לפעול ככל אזרח ולהגיש תלונה למשטרת ישראל.

חלק מהמשיבים לשאלונים פירטו אילו משימות אינן מתאימות לדעתם למשרתי החובה בשב"ס, למשל, משימות פיזיות קשות ומשמרות ארוכות וכן משימות שיש בהן אינטראקציה

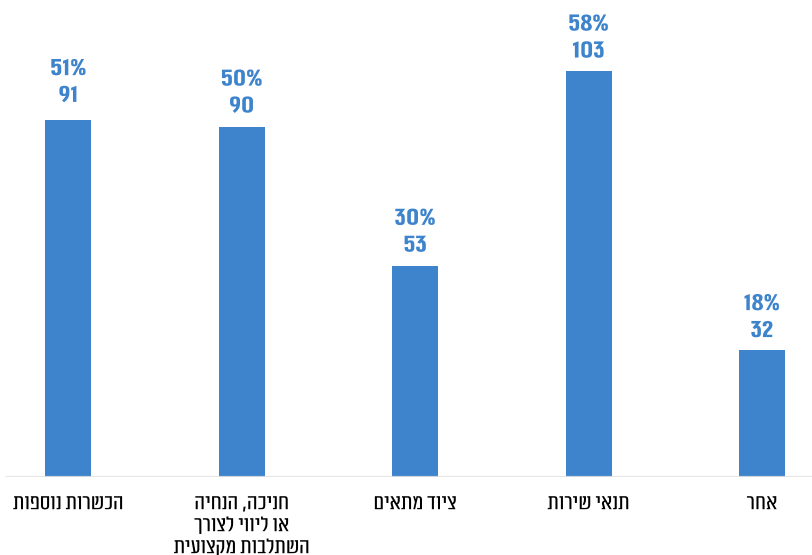


עם אנשי הקבע והאסירים היוצרת מצבי קרבה שעלולים להוביל לאירועי הטרדה או תקיפה מינית.

בתשובת שב"ס נמסר כי סוהרי החובה בבתי הסוהר הביטחוניים מבצעים מגוון משימות כמו סוהרי קבע. במידת הצורך מבוצעות התאמות ספציפיות ביחידות וניתנים להם כלים שונים במגוון תחומים לרבות בכל הקשור להטרדות מיניות.

התרשים שלהלן מפרט את הגורמים שלדעת המשיבים על השאלונים יכולים לסייע לשירות החובה בארגון.

תרשים 8: הגורמים שעשויים לסייע בשירות החובה בשב"ס



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שכמחצית מהמשיבים (90 מתוך 179) ציינו חניכה, הנחייה או ליווי לצורך השתלבות מקצועית כגורם שיכול היה לסייע להם בשירותם בשב"ס. באופן דומה כ-50% מהם (91 מתוך 179) ציינו את הצורך בהכשרות נוספות. כ-58% מהמשיבים (103 מתוך 179) ציינו את הצורך בשיפור תנאי השירות בארגון³⁷.

בתשובת שב"ס נמסר כי בשנת 2022 הוחלט על חובת מינוי חונך לסוהרי החובה, כפי שמבוצע לסוהרי קבע, מיום כניסתם לארגון. מבחינת תנאי השירות, משרתי החובה זכאים לכל ההטבות שלהם זכאים חיילים בצה"ל, ואף ניתנות להם הטבות ייחודיות כגון שי לחג ומימון של טיול יחידה.

37 ניתן היה לציין יותר מסיבה אחת ולכן ההתפלגות מסתכמת ליותר ממאה אחוזים.



דוח הביניים התייחס גם לדוח הוועדה הציבורית לביור התנאים של האסירים הביטחוניים המוחזקים בשב"ס (להלן - דוח קעטבי), שמינה השר לביטחון פנים ביוני 2018, ואשר ממצאיו מלמדים על מכלול כשלים שתוצאותיהם עשויות לפגוע בסדר ובמשמעת עד כדי פגיעה בביטחון המדינה. מדוח קעטבי עולה כי השליטה בהיבטים מרכזיים שונים של אורח החיים של האסירים הביטחוניים מצויה בידי ארגוני הטרור, וכי קיים פער בין הפקודות בקשר לאסירים הביטחוניים לבין המצב הנוהג בפועל. דוח קעטבי מלמד על הסיכון הכרוך בביצוע תפקיד סוהר ביטחון, וממליץ, בין היתר, להצר במידה ניכרת את עצמאותם של האסירים הביטחוניים ואת שליטתם באורח החיים באגף, ועל גיבוש קווי יסוד בשב"ס לגבי תנאי המאסר של האסירים הביטחוניים. במסגרת זו יש להביא בחשבון גם את הצורך בהגנה על שלומם וביטחונם של אנשי הסגל. לממצאים אלה יש משנה תוקף כשמדובר בסוהרי חובה, בשל מאפייניהם הייחודיים. המלצותיו של דוח קעטבי לא נדונו בקבינט המדיני-ביטחוני, ומשך גם לא נתקבלו החלטות בענייניו.

אחד הטעמים המרכזיים לפרסום דוח הביניים במועד שבו פורסם היה תחילת פעילותו של צוות בדיקה³⁸, אשר הונחה לבחון, בין היתר, את הצורך בהמשך הצבתם של משרתי חובה באגפים הביטחוניים בבתי הסוהר, ובפרט את הצורך במגע ישיר עם אסירים ביטחוניים; את סוגי התפקידים שימלאו משרתי החובה ואת המשימות שיוטלו עליהם, אם יוחלט להמשיך להציבם באגפים אלו; וכן את אחריותו של צה"ל למשרתי החובה מחוץ לצה"ל, בהמשך למסקנות ועדת חסון. הממצאים המפורטים בדוח הביניים שפורסם בנובמבר 2022 הובאו לעיונו של צוות הבדיקה בטרם גיבש את המלצותיו, שפורסמו בדצמבר 2022.

על פי דוח צוות הבדיקה, משימת הכליאה של האסירים הביטחוניים הינה משימה קשה ומורכבת הדורשת חוסן נפשי והכשרה מתאימה. כמו כן נדרשים הליכי מיון מתאימים, ובכלל זה בפן הפסיכולוגי, כדי לוודא את התאמתם של המועמדים למילוי תפקיד זה, בדגש על היבט החוסן הנפשי. בהמלצות הצוות נכתב כי לאור מורכבות המשימה, ובפרט בהיבטי החוסן הנפשי הנדרש, "נכון היה שמימת הכליאה של האסירים הביטחוניים תבוצע 'מקצה לקצה' על ידי סוהרי קבע".

המלצות צוות הבדיקה הובאו לפני שר הביטחון והשר לביטחון לאומי, והם החליטו כי יש מקום להאריך את תוקף הוראת השעה שמכוחה מוצבים חיילים בשב"ס בחצי שנה בלבד, קרי עד ל-15.8.2023, שבמהלכה יפעל המשדר לביטחון לאומי להמיר את תקן משרתי החובה בשב"ס בתקן סוהרי קבע. כאמור, בפברואר 2023 גיבש שב"ס תוכנית ל"איתור וגיוס סוהרים - שחלוף חיילי החובה".

בתשובת שב"ס נמסר כי התוכנית להחלפת משרתי החובה בסוהרי קבע תיושם בהתאם לקבלת תקצוב ותקינה.

עוד יצוין כי בסיכום ביקורת ת"ש בשב"ס ממרץ 2023 נקבע כי "התרבות הארגונית שונה מאוד ואינה מותאמת לחיילי החובה. מרבית המשרתים הינם סוהרים בקבע ולכן חל קושי אובייקטיבי של המפקדים לטפל בחיילי החובה והם 'אינם דוברים את השפה'".

בתשובת שב"ס נמסר כי אחד האתגרים המרכזיים בתחום זה הוא השילוב בין סוהרי החובה לבין סוהרי הקבע במשמרת אחת ויצירת משמרת מלוכדת. הגורמים הרלוונטיים בענף

38 צוות הבדיקה פועל על פי כתב מינוי מ-17.8.22.



מדעי ההתנהגות בשב"ס ביצעו פעולות מקומיות בנושא זה, לדוגמה ייעוץ לפיקוד המשמרות ומתן כלים להתמודדות עם ניהול סגל, לרבות סוהרי החובה ושילובם עם סוהרי קבע. לצד זאת השקיע הארגון מאמצים בפעילויות משותפות ייחודיות לסוהרי החובה. הייתה כוונה ליצור תוכנית ברמת הארגון בכל הקשור לשילוב סוהרי החובה וסוהרי הקבע, אך היא הוקפאה עקב החלטת ועדת חוץ וביטחון כי מאוגוסט 2023 לא יוצבו עוד משרתי חובה בארגון.

לאורך השנים הביע שב"ס שאיפה לשפר את התמהיל המגדרי ואת "נתוני האיכות" (כהגדרת צה"ל) של החיילים המוצבים בשרת בו, שכן, לדבריו, אחוז הנשים הגבוה יוצר בעיה מבצעית-ביטחונית, וחלק מהחיילים אינם מתאימים לדרישות הארגון, בין היתר בשל קשיי הסתגלות, מגבלה רפואית או קשיי שפה.

ממצאי דוח הביניים וממצאי צוות הבדיקה מצביעים על המורכבות הכרוכה בסביבת העבודה של משרתי החובה בשב"ס. אופי המשימות המוטלות עליהם חושף אותם לאירועים קשים ומסוכנים וקיים חוסר ניכר במעטפת ההגנה שדרושה להם. בעקבות המלצות צוות הבדיקה החליטו שר הביטחון והשר לביטחון לאומי כי יש מקום להאריך את הוראת השעה שמכוחה מוצבים חיילים בשב"ס בחצי שנה בלבד, עד ל-15.8.2023, שבמהלכה יפעל המשדר לביטחון לאומי להמיר את תקן משרתי החובה בשב"ס בתקן סוהרי קבע.

לאור ההחלטה האמורה של שר הביטחון והשר לביטחון לאומי, הרי שעד לסיום הצבתם של משרתי החובה בארגון על שב"ס להקפיד הקפדה יתרה על מוגנותם, ובכלל זאת לשפר את החניכה, ההנחיה והליווי לצורך השתלבות מקצועית של סוהרי החובה; לבחון את הצורך בקיום הכשרות נוספות עבורם ולהגביר את הבקרה והפיקוח על קיום נהליו וכלליו.

בתשובת שב"ס בנושא שיפור התמהיל המגדרי והתאמת החיילים לצורכי הארגון נמסר כי צה"ל לא נתן מענה לדרישות שהציג לו הארגון בנושא. לעניין ההמלצה מסר שב"ס כי הוא מעניק לסוהרי החובה מעטפת רחבה הכוללת, בין היתר, פעולות חניכה, הכשרה מקצועית ואימונים לשמירה על הכשירות המבצעית.

שוטרי חובה

חוק שירות ביטחון קובע כי "שר הביטחון, בהסכמת השר לביטחון הפנים, רשאי להורות בצו כי יוצא-צבא שנמצא כשר לשירות והוא באחד הגילים משמונה עשרה עד עשרים ותשע, ישרת ביחידות של משטרת ישראל שאינן משמר הגבול, ושעיקר פעילותן הוא בטחון המדינה ותושביה".



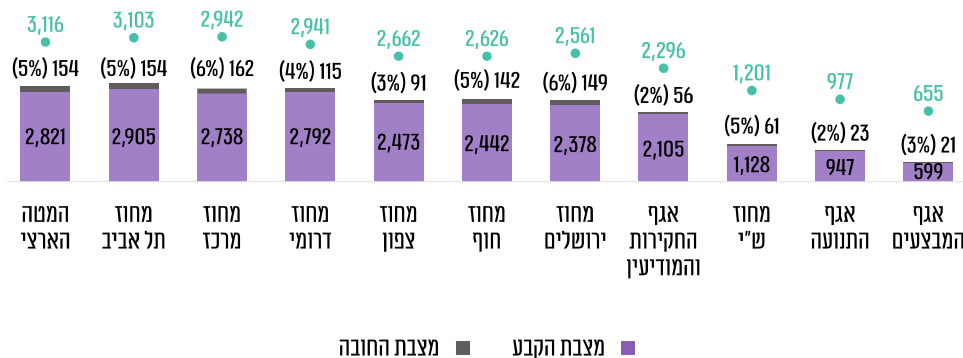
מתוקף הסמכות האמורה הוגדרו בצו היחידות במשטרת ישראל שבהן ניתן להציב יוצאי צבא, ושעיקר פעולתן הוא ביטחון המדינה ותושביה³⁹.

בהתאם לכך, כאמור, בשנת 2021 שירתו במשטרה כ-1,045 שוטרי חובה (איוש של 90% מהתקן), רובם ביחידות סיור - יחידות שטח מבצעיות (כ-440, 42%); במוקדים ובמרכזי שליטה (כ-230, 22%); ובתפקידי מינהלה, כגון רווחה וניהול כוח אדם (כ-125, 12%).

בשנת 2021, 774 (74%) מכלל משרתי החובה במשטרה היו נשים, ו-271 (26%) היו גברים. יצוין כי בהתאם לעמדת המשטרה, יש מקום לשינוי התמהיל ליחס של 60% נשים ו-40% גברים, בין היתר בשל הצרכים המבצעיים במערך הסיור.

שוטרי החובה במשטרה משרתים כמיעוט קטן, צעיר וזוטר. שיעורם מכלל מערך כוח האדם במשטרה (ללא מג"ב) הוא כ-3%. התרשים להלן מתאר את ההתפלגות בין שוטרי קבע לשוטרי חובה בחלוקה למחוזות.

תרשים 9: התפלגות שוטרי קבע, שוטרי חובה ושוטרים במעמד אחר, לפי מחוזות, 2021⁴⁰



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

39 צו שירות ביטחון (קביעת שירות ביחידות של משטרת ישראל שאינן משמר הגבול), התשנ"ו-1995, פירט 12 יחידות במשטרה שבהן יוצבו חיילים, שתכלית פעילותן היא ביטחון המדינה ותושביה. בשנת 1998 תוקן נוסח הסעיף בחוק, ונקבע כי ניתן להציב חיילי חובה ביחידות שעיקר פעילותן הוא ביטחון המדינה ותושביה. בעקבות התיקון הותקן צו שירות ביטחון (קביעת שירות ביחידות של משטרת ישראל שאינן משמר הגבול), התשנ"ח-1998, אשר ביטל את הצו הקודם, ופירט 17 יחידות במשטרה שבהן ניתן להציב חיילים. צו שירות ביטחון (קביעת שירות ביחידות של משטרת ישראל שאינן משמר הגבול) (תיקון מס' 2), התשס"ב-2002, הוסיף יחידה נוספת - "יחידות התנועה העוסקות בביטחון שוטף", כך שכיום מונה הצו 18 יחידות.

40 משטרת ישראל, השנתון הסטטיסטי 2021, בעמ' 103; "במעמד אחר" כולל שירות לאומי, שירות אזרחי, שוטר גמלאי מוסף זמני (שמ"ז).



בשונה מאופיו של השירות הצבאי ומייעודו של צה"ל, משטרת ישראל אמונה על אכיפת החוק ושמירה על הסדר הציבורי. ההתמודדות עם אירועים שבהם מעורבים אזרחים, כגון טיפול במכורים לסם או בשותים לשוכרה, בתאונות דרכים קטלניות, באירועי אלימות במשפחה, באירועים פליליים קשים ובאירועי פעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע), שונה במהותה מההתמודדות של חיילים עם צבא אויב, מחבלים וגורמים עוינים. התמודדות כזו מחייבת בשלות נפשית, הכשרה מקצועית נרחבת בתחום אכיפת החוק, ומעטפת שתיתן מענה לקשיים הכרוכים בביצוע המשימות הייחודיות לשירות במשטרה. הביקורת בחנה את מאפייני המתגייסים לשירות חובה במשטרה ואופי המשימות שכרוך בשירות זה, ואת השפעתם על מידת ההתאמה של משרתי החובה לביצוע התפקידים המוטלים עליהם. להלן יפורטו ממצאי הביקורת בכל אחד מהתחומים שנבדקו.

הניסיון המקצועי הנצבר במהלך השירות

משך שירות החובה לפי חוק שירות ביטחון עומד היום על 32 חודשים לגברים ו-24 חודשים לנשים.

הביקורת העלתה כי משרתי החובה במשטרה משמשים כוח אדם זמני שאין ביכולתו לצבור ניסיון מקצועי, ואת לנוכח מגבלת תקופת שירותם הצבאי.

התרשים להלן מתאר את מהלך השירות של משרתות חובה במשטרה:

תרשים 10: משך השירות של שוטרות חובה ביחידת הסיוור





מהתרשים עולה כי משך השירות האפקטיבי הממוצע של שוטרות חובה ביחידת הסיוור (שירות בתפקיד בפועל) הוא כ-15 חודשים בלבד. משמעות הדבר היא שלהבדיל מהאופק התעסוקתי הארוך של משרתי הקבע במשטרה, המאפשר צבירת ניסיון מקצועי, לרשות המשטרה עומד פרק זמן קצר מאוד כדי למצות את השירות של משרתי החובה, וזאת על אף המשאבים הרבים הכרוכים בקליטתם ובהכשרתם של כ-500 חיילים מדי שנה.

בתשובת המשטרה נמסר כי שוטרי החובה משרתים שירות מלא בהתאם לאורך השירות בצה"ל, ומשך ההכשרה שלהם קצר בהרבה משל חייל קרבי. כמו כן, בשנים 2018 עד 2021 גויסו 729 שוטרי חובה לשירות קבע. בשנת 2022 גויסו לשירות קבע 29 שוטרי חובה, ובמחצית הראשונה של 2023 גויסו 13 שוטרי חובה לשירות קבע. הניסיון שרכשו במהלך שירות החובה משמש אותם בשירות הקבע ואף חוסך בהכשרה נוספת.

מומלץ למשרד לביטחון לאומי ולמשטרה, בשיתוף משרד האוצר, לנתח את היעילות והמועילות שבהצבת משרתי החובה במשטרה, בפרט בתפקידי הסיוור שמשך ההכשרה עבורם הוא הארוך ביותר, לאור פרק הזמן הקצר שבו הם משרתים בפועל בתפקידם, אל מול חלופות של משרתי קבע. מוצע כי תוצרי עבודה זו יוצגו בפני כלל הגורמים העוסקים בנושא שירות חיילי חובה במשטרה, לרבות שר הביטחון, השר לביטחון לאומי וועדת חוץ וביטחון.

נתוני "קבוצת האיכות" של המתגייסים לשירות חובה במשטרה

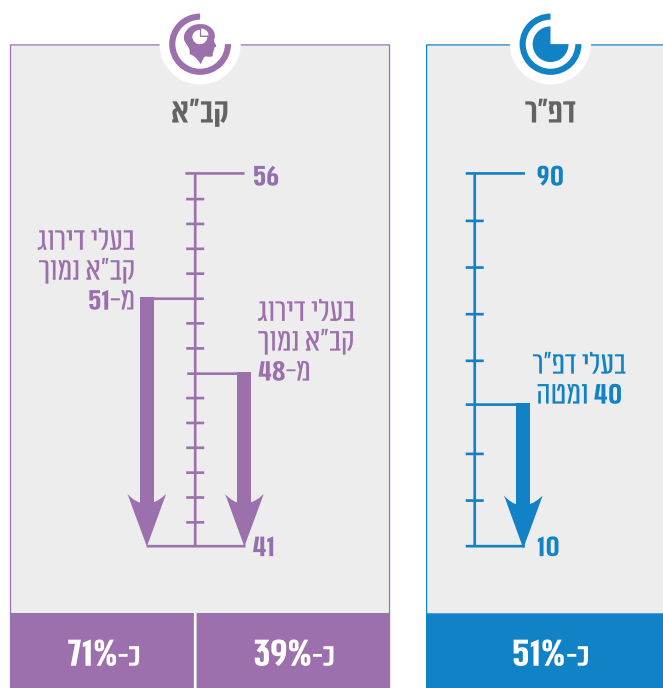
על פי הרמ"ץ, העיסוק "חייל משטרה" מוגדר כית"א עורפי נמוך, ותנאי הסף לשיבוץ אליו הם: דפ"ר 30; רמת עברית 5; רובאי 2; ופרופיל 25 - פרופיל הניתן למתנדבים לשירות הביטחון שהחליטו להתגייס לאחר שנמצאו בלתי כשירים לשירות.

בפועל, בשנת 2021 רוב משרתי החובה במשטרה (525 מתוך 1,025, 51%) היו בעלי דפ"ר של 40 ומטה. בפילוח של "קבוצת איכות" (קב"א), כ-71% (738 מתוך 1038) משוטרי החובה היו בעלי קב"א בינונית (51) ומטה. כ-39% (401 מתוך 1038) היו בעלי קב"א נמוכה (48 ומטה).

למעשה, צה"ל מייעד למשטרה שוטרי חובה בעלי קב"א 48 (בסטייה של +/- 2). על פי מדיניות השיבוץ ו"תמהיל איכות", התמהיל הרצוי במשטרה מנקודת מבטו של הצבא הוא 45% נמוך ו-25% בינוני. כשמדובר על משרתות חובה במשטרה, התמהיל בהנחיית הצבא הוא 34% נמוך ו-47% בינוני. עולה מכך ש-81% מהנשים, שהן כאמור כ-74% מכלל משרתי החובה במשטרה, הן ב"תמהיל איכות" בינוני ומטה. באוקטובר 2018 ציינה המשטרה כי מבחינת "איכויות" אין עמידה ביעדים, ולדבריה "הייתה התחייבות שכ-30% לפחות, מהמתגייסים יהיו מתאימים לקצונה אך בפועל מדובר על פחות מ-20%". עוד עולה כי צה"ל מסרב להעביר למשטרה חיילים בעלי פוטנציאל לחימה, למרות בקשות חוזרות מצידה, וזאת בשל צרכיו שלו.



תרשים 11: "נתוני האיכות" של שוטרי חובה



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הביקורת העלתה כי ברמ"ץ מוגדר שירות החובה במשטרה כמקצוע אחד באופן שאינו מתחשב בשונות הגדולה בתפקידים שמבצעים משרתי חובה במשטרה - לרבות סיוור, מרכזי שליטה, מינהלה, מודיעין, זיהוי פלילי, חקירות, סייבר ועוד - ובצרכים השונים לביצוע כל אחד מתפקידים אלו בהצלחה. עוד עלה כי תנאי הסף הקבועים ברמ"ץ אינם עונים על צרכי המשטרה. ההחלטה בעניין שינוי נתוני הסף של החיילים לצורך השירות במשטרה נתונה באופן בלעדי לצה"ל, אך הוא לא פעל לשנות ולהתאים את התנאים הקבועים ברמ"ץ בהתאם לצרכי המשטרה.

בתשובת המשטרה נמסר כי חלק משוטרי החובה אכן אינם מתאימים לצורכי הארגון. המשטרה מסכימה עם הערת הביקורת וסבורה שיש מקום לבחון עם צה"ל את שינוי הרמ"ץ בהתאם לצרכיה ולתפקידים השונים שמבצעים שוטרי החובה וכן את העלאת איכותם. עוד נמסר כי בשנת 2021 נעשה במשטרה ניסיון להגדיר מחדש את התפקידים המשטרתיים של שוטרי החובה, וכי בצה"ל עולה קושי להגדיר מנעד של מקצועות משטרתיים.



רמת השליטה בשפה העברית

בשנת 2021, כ-15% ממשרתי החובה במשטרה (159 מתוך 1024) היו בעלי סימול 6 ומטה (במדרג הנע בין 5 ל-8), נתון המצביע על שליטה נמוכה בשפה העברית.

בדוא"ל ללשכות הגיוס בצה"ל ששלחה בדצמבר 2019 מיטב, היחידה הצבאית המופקדת על ביצוע הליכי המיון והשיבוץ של כלל המיועדים לשירות ביטחון, נכתב ש"עלה כי מועמדים לשירות ביטחון (להלן - מלש"בים) רבים בעלי סימול עברית 6 ומעלה אשר מגיעים לראיונות התאמה ליעד לא יודעים לדבר עברית ברמה תקינה לניהול ראיון. הדבר גוזל זמן רב מהמראיינים והמלש"בים וכן לבסוף מביא לפסילתם". ממסמכי מדור הסיור במשטרה עלה כי בין שוטרי החובה יש עולים חדשים ובני מיעוטים בעלי קשיים רבים בשפה העברית, אשר באים לידי ביטוי בקריאה, בכתיבה ובדיבור. רבים מהם מתקשים לגשר על הפער המקצועי, ואף שצוין כי מדובר לרוב בחניכים טובים, הם אינם צולחים את המבחנים של הכשרות המשטרה.

רמת העברית של "חיייל משטרתי" הנדרשת ברמ"ץ היא 5. בהתאם לסיכום בין המשטרה לצה"ל מיולי 2016, רמת העברית הייתה צריכה לעלות ל-6. נמצא כי הסיכום בדבר העלאת הרמ"ץ לא יושם, ומאז 2016 עד למועד סיום הביקורת הרמ"ץ לא עודכנה, כך שהסימול נותר ברמה 5.

מטבע הדברים, רמה נמוכה של עברית פוגעת בתפקוד שוטרי החובה, כמו גם בתפקודן של היחידות עצמן. על קושי מהותי זה עמד המשדר לביטחון הפנים כבר בשנת 2007. בדוח ביקורת פנימית שערך בנושא "בחינת תפקודם של השח"ם במשטרת ישראל" צוין כי "נטען ע"י המפקדים וקציני אגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש) ביחידות שנבדקו כי למספר בלתי מבוטל מבין השח"מים קיימת בעיה בשליטה בשפה העברית: דיבור, קריאה, כתיבה והבנה, דבר המקשה על יכולת ההתמודדות מול אזרחים ומשימות, ומתן שירות מיטבי לאזרח".

אף לעמדת המשטרה, שוטר אינו יכול לבצע את תפקידו ללא רמת עברית מספקת - "חייילים בעלי רמת עברית נמוכה (5) לא מצליחים להשתלב בארגון". מעבר לכך, קשיי השפה עלולים לחבל בפעולות האכיפה, העומדות בבסיס תכליתה של המשטרה. כך ציינה המשטרה כי "אם למשל ממלא השוטר דו"ח בעברית לא תקינה, אזי תקפות הדו"ח עלולה להיתקל בקשיים בהמשך שרשרת האכיפה".

מכל האמור עולה כי בעיית השליטה בשפה העברית שקיימת אצל חלק ממשרתי החובה במשטרה מקשה על ביצוע המשימות המוטלות עליהם בצורה מיטבית, ואף עלולה לפגוע בתוקף פעולתם לאכיפת החוק.

בתשובת המשטרה נמסר שיש צורך לבחון את הנשוא עם צה"ל, וכי ראוי להעלות את רמת העברית הנדרשת ברמ"ץ. המשטרה עושה כל שביכולתה כדי לשבץ את שוטרי החובה באופן המיטבי, ומועמדים לשירות ביטחון ששליטתם בשפה העברית אינה מספקת - אינם נקלטים במשטרה. שוטרי חובה עם קשיי שפה אשר מתקשים להשתלב בתפקיד ונמצאים לא מתאימים לתפקיד שבו שובצו - מוחזרים לצה"ל. עוד צוין כי שוטרים המשובצים בסיור, במקודים ובמרכזי השליטה (להלן - משל"ט) מקיימים את המוטל עליהם כנדרש.



מומלץ כי המשטרה וצה"ל יקבעו במשותף את רמת העברית הנדרשת לביצוע התפקידים השונים של שוטרי החובה במשטרה, וכי זו תעוגן ברמ"ץ.

יצוין כי ברשימת המקצועות המשטרתיים מוגדרות דרישות הכניסה לתפקידים שמבצעים שוטרי קבע, הכוללות גם דפ"ר ורמת שליטה בעברית. עם זאת, אלו נמדדות לפי סרגלים שונים מאלו הנהוגים בצה"ל ולפיכך, לא ניתן להשוות בין תנאי הסף ולבחון את מידת ההתאמה של משרתי החובה לדרישות הכניסה שקבעה המשטרה.

פרופיל וכושר גופני

1. הגברים המשובצים לשירות חובה במשטרה הם בעלי פרופיל 64 ומטה. בסך הכול, קרוב ל-40% ממשרתי החובה במשטרה - גברים ונשים (395 מתוך 1027) - הם בעלי פרופיל 64 ומטה.

בהתכתבויות ממאי 2021 בנושא מדיניות השיבוץ של שוטרי חובה במשטרה עלה כי המשטרה אומנם משבצת במערך הסיוור גם גברים בעלי פרופיל 64 ומטה, אך לשיטתה לא כל גבר בעל פרופיל 64 מתאים לשיבוץ זה. כאשר הועלה העניין בדיונים עם צה"ל, לא ניתנה התחייבות מצידו להצבה של משרתי חובה גברים בעלי פרופיל גבוה יותר במשטרה.

2. עוד יצוין בהקשר זה כי בשל כושר גופני ירוד, חלק ממשרתי החובה אינם מצליחים להשלים את ההכשרה הייעודית במשטרה, ואינם מוסמכים בשל כך במסגרתה. כך למשל, בקורס שח"ם פברואר 2022, רוב החניכים (15 מתוך 28) נכשלו במבחן כושר גופני (בוחרן בר-אור).

ממסמכי המשטרה עולה כי גברים המשובצים לשירות במסגרתה, לרבות במערך הסיוור, הם בעלי פרופיל 64 ומטה וחלקם בעלי כושר גופני ירוד בניגוד לדרוש לה.

בתשובת המשטרה נמסר כי גברים המשובצים בשירות חובה בארגון הם בעלי פרופיל 64 ומטה, בהתאם לאמנה בין הארגון לצה"ל. כאשר שוטר עם פרופיל הנמוך מ-64 מבקש להשתבץ במערך הסיוור נדרש אישור רופא משטרה. ככלל, שוטר שלא יעבור בוחרן בר-אור בהכשרה לא יוסמך לסייר.

מומלץ כי המשטרה וצה"ל יקבעו במשותף את הפרופיל הרפואי המזערי הנדרש לביצוע התפקידים השונים של שוטרי החובה במשטרה, וכי הוא יעוגן ברמ"ץ.

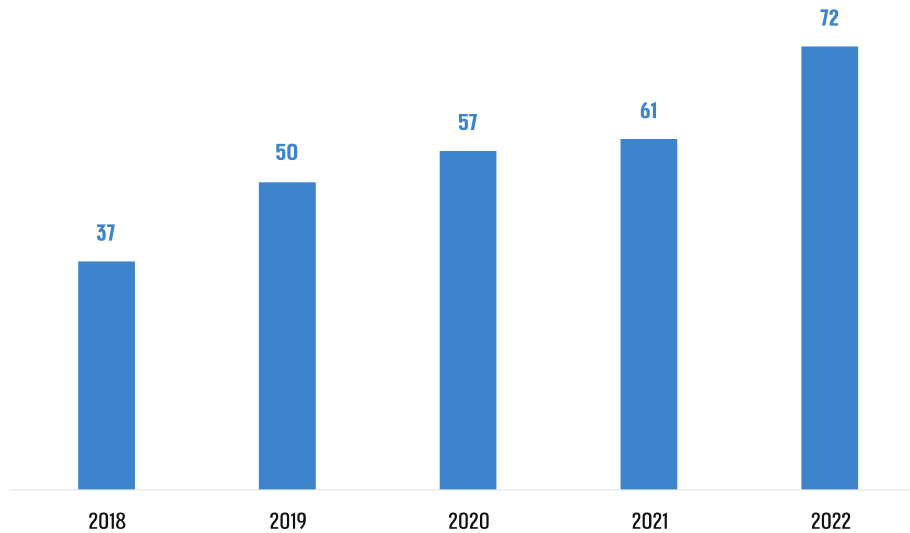
נשירה מקורסי הכשרה

על פי נתוני המשטרה, 277 שוטרי חובה לא השלימו את קורסי ההכשרה המקצועית שנפתחו בשנים 2018 - 2022⁴¹. מתוכם, 74 בשל הליך משמעותי או הרחקה; 77 נמצאו לא כשירים, נכשלו או נפסלו; 76 בשל מחלה או סיבות אישיות.

41 מדובר בקורסי שיטור, קורס מוקדנים והשתלמות תפקידי משטרה לשוטרי חובה.



תרשים 12: מספר שוטרי החובה שלא השלימו את ההכשרות בשנים 2022 - 2018



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד המדינה.

מהתרשים עולה כי יש מגמה של גידול במספר הנושרים, ומשנת 2018 ועד לשנת 2022 מספרם כמעט הוכפל.

מהאמור לעיל עולה כי יש חיילים המוצבים על ידי צה"ל לשירות חובה במשטרה אשר אינם מתאימים לצרכי המשטרה ולכוח האדם המיועד לשירות מבצעי במסגרתה. נמצא כי נתונייהם של חלק ממשרתי החובה, ובהם רמת השליטה בשפה העברית, הפרופיל ורמת הכושר הגופני, נמוכים באופן שעלול להקשות עליהם לבצע את תפקידם במשטרה בצורה מיטבית. עוד נמצא כי אף שהמשטרה חזרה והעלתה את הקשיים האמורים מול צה"ל, לא נעשה כל שינוי בדרישות הסף הקבועות ברמ"ץ, והפערים המקצועיים נותרו ללא מענה.

בתשובת המשטרה נמסר כי הגידול במספר הנושרים אינו נובע משינוי בקריטריונים להסמכת שוטרי חובה, ולמעשה דווקא נעשו הקלות מסוימות בתנאי ההסמכה. לעומת זאת, יש שינוי באיכות כוח האדם שמתקבל מצה"ל. נשירת שוטרי החובה נובעת מבעיות משמעת, התנהגות שאינה עולה בקנה אחד עם ערכי המשטרה; חוסר כשירות מבצעית; אי-עמידה במדדים עיוניים או מקצועיים; וכן בעיות רפואיות. לאורך השנים נעשו ניסיונות לעדכן עם צה"ל את הרמ"ץ, בדגש על העלאת הפרופיל הנדרש, אך רובם לא יצאו לפועל. כשירותו המבצעית של שוטר חובה נגזרת ממשיך שירותו הסדיר. עדיף שכוח האדם בניידות יתבסס על שוטרי קבע ולא על שוטרי חובה.



מומלץ כי המשטרה וצה"ל ייצרו מדרג הולם של התפקידים השונים במשטרה ויגבשו במשותף את תנאי הסף הדרושים לביצועם. מומלץ כי תנאים אלו יעוגנו ברמ"ץ, כדי להבטיח התאמה מרבית של החיילים המוצבים במשטרה לביצוע התפקידים המוטלים עליהם במהלך שירותם בארגון.

החזרה לצה"ל בשל חוסר התאמה

על פי חוק שירות ביטחון, חייל שהוצב לשרת במשטרה רשאי להביע את התנגדותו לכך לא יאחר מחודשיים מיום הצבתו, ומשעשה כן - יוצב לשירות בצה"ל. במקרים שבהם המשטרה סבורה כי המועמדים לשירות חובה שצה"ל העביר אליה אינם מתאימים לצורכי המשימות והתפקידים שלה, היא מעבירה אותם חזרה לצה"ל. עם הסיבות העיקריות להחזרה לצה"ל נמנות הסיבות הללו: אי-התאמה על רקע רמה אישית או מקצועית נמוכה; חוסר מוטיבציה; חוסר שליטה מספקת בשפה העברית; היעדר שיבוץ מתאים; מגבלה רפואית; בעיות ת"ש; וסיבות הנובעות מהמרקם החברתי במשטרה, לרבות פער הגילים בין משרתי החובה למשרתי הקבע. נתוני החזרה לצה"ל (להלן גם - נשר), כפי שיובאו להלן, מלמדים אף הם על חוסר ההתאמה בין חלק מהמועמדים לצורכי המשטרה.

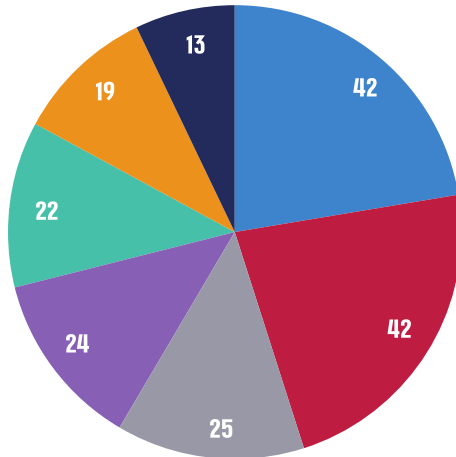
הביקורת העלתה כי בשנים 2018 - 2020 החזירה המשטרה לצה"ל כ-28% במוצע ממשרתי החובה מדי שנה. בשנת 2021 חלה עלייה משמעותית בשיעורי הנשירה, והוא עמד על כ-43% (245 מתוך 574)⁴². מטבע הדברים, ההכשרה המשטרית שניתנה לאותם חיילים שהוחזרו לצה"ל לאחריה, ירדה לטמיון. נתון זה בעל חשיבות מיוחדת על רקע השיעור הגבוה של נתוני החזרות לצה"ל.

בתשובת המשטרה נמסר כי 87 משוטרי החובה שהוחזרו לצה"ל בשנת 2021 (35% מכלל שוטרי החובה שהוחזרו לצה"ל באותה שנה) היו במהלך ההכשרה או לאחריה. גם בשנת 2022 רוב שוטרי החובה שהוחזרו לצה"ל (114, 61% מכלל שוטרי החובה שהוחזרו לצה"ל באותה שנה), חזרו לפני שעברו הכשרה במשטרה.

42 129 מתוך 574 שוטרי חובה התגייסו באותה שנה (22%). היתר - 116 שוטרי חובה - התגייסו קודם לכן.



תרשים 13: הסיבות להחזרת שוטרי חובה לצה"ל, 2020



- חוסר שביעות רצון מהשיבוץ
- הפסקת סיפוח מקורס
- בקשת השומר
- ביטחון מידע
- אי-התאמה
- משמעת
- רפואי

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שכ-45% (84 מתוך 187) מההחזרות לצה"ל נבעו מבקשת משרתי החובה, וכ-26% (49 מתוך 187) נבעו מאי-התאמה או מטעמים רפואיים.

מניתוח השאלונים עולה שכרבע מהמשרתים במשטרה (135 מתוך 559, כ-24%) דיווחו כי ביקשו לשנות את שיבוצם, כשהסיבה העיקרית לבקשה הייתה אי-התאמה לתפקיד (36 מתוך 118, 31%).

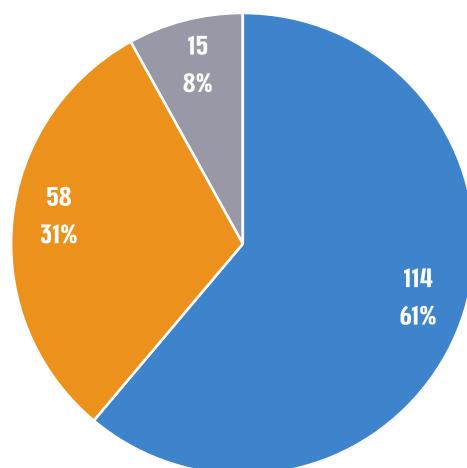
משרד מבקר המדינה מצא כי בחלוף כשלושים שנים מאז תחילת יישום ההסדר לשילוב משרתי חובה במשטרה, בשנת 1995, ניכר חוסר התאמה בין תנאי הסף לשיבוץ שוטרי החובה במשטרה, כפי שקבע הצבא, לבין צרכי המשטרה. מומלץ כי צה"ל והמשטרה יקיימו עבודת מטה משותפת, שבסיומה תותאם הרמ"ץ לתפקידים שאותם החיילים נדרשים לבצע במסגרת שירותם במשטרה.

בתשובת המשטרה נמסר כי הנסיבות שבגינן יושם ההסדר לשילוב משרתי חובה בארגון השתנו, וכך גם צרכיו. המשטרה מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה לקיום עבודת מטה משותפת עם צה"ל להתאמת הרמ"ץ לתפקידים בארגון.



כפי שעולה מהתרשים שלהלן, מרבית הנשר חל בתוך שלושה חודשים ממועד ההצבה במשטרה, אך יש משרתי חובה המוחזרים לצה"ל גם כעבור יותר משנה, כשפרק הזמן שנותר למיצוי שירותם במסגרת הצבאית קצר מאוד.

תרשים 14: מועד ההחזרה של שוטרי חובה לצה"ל, 2020



■ עד שלושה חודשים ■ שלושה חודשים עד שנה ■ מעל שנה

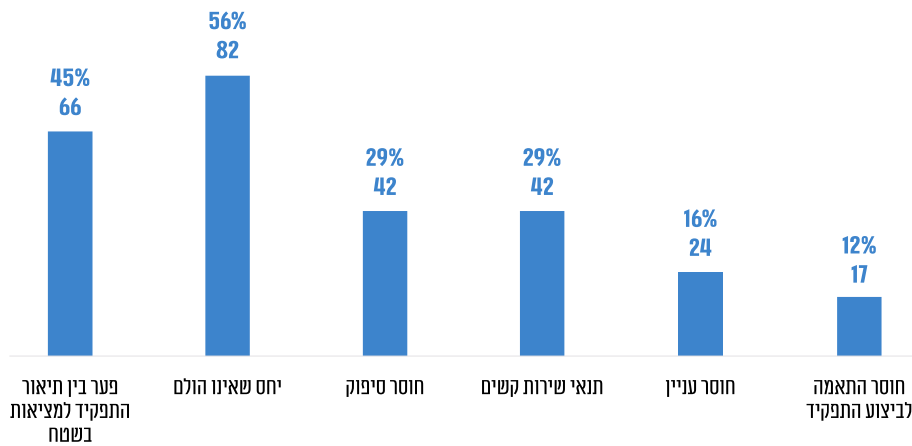
על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בהקשר זה ראוי לציין כי בשנים 2018 - 2020 חלה ירידה של 16% בהעדפה של מועמדים לשירות צבאי לשרת במשטרה. למעשה, על אף שהשירות במשטרה הוא התנדבותי, על פי ממצאי השאלונים כרבע משוטרי החובה (147 מתוך 555, 26%) דיווחו כי לא היו בוחרים בדיעבד לשרת בה. התרשים להלן מתאר את התפלגות הסיבות לכך⁴³.

43 ניתן היה לציין יותר מסיבה אחת ולכן ההתפלגות מסתכמת ליותר ממאה אחוזים.



תרשים 15: הסיבות שבעטיין שוטרי חובה לא היו בוחרים בדיעבד לשרת במשטרה על פי ממצאי השאלונים



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן הצד השני, על אף שבמשטרת ישראל יש משרות תקניות פתוחות רבות ביחידות שבהן משרתים שוטרי חובה שאותן היא אינה מצליחה לאייש, מניתוח השאלונים עולה שכ-67% מכלל שוטרי החובה (211 מתוך 317) השיבו כי רצו בתום שירות החובה להתגייס לשירות קבע במשטרה, אך לא התגייסו אליו בסופו של דבר. כ-35% מהם (45 מתוך 130) לא התגייסו כיוון שלא עמדו בתנאי הסף לגיוס למשטרה, או שמפקדיהם לא המליצו על המשך שירותם.

בתשובת המשטרה נמסר כי לעיתים שוטרי חובה בוחרים להתגייס לתפקידים אחרים מאלו שמילאו בשירות הסדיר, ועל כן הגיוס נבחן בהתאם לתנאי הסף ולדרישות התפקיד הרלוונטי.

הכשרות למשרתי החובה

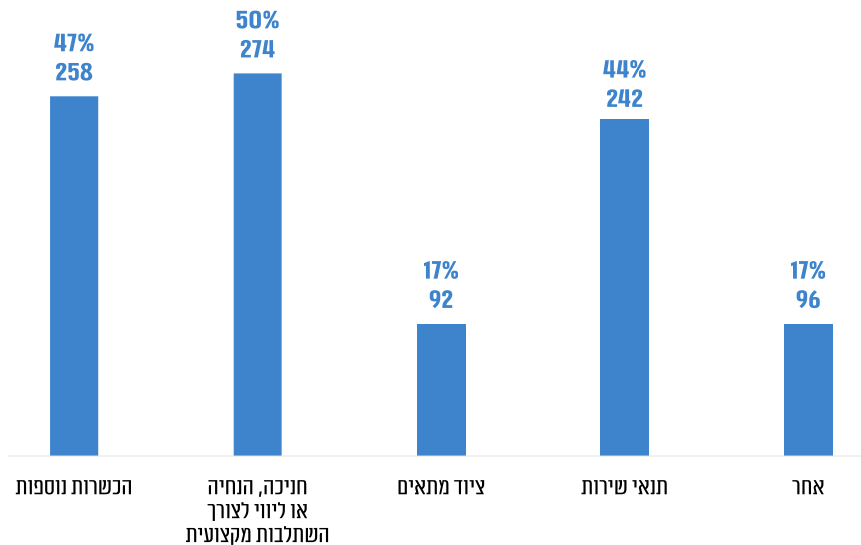
הביקורת העלתה כי משך ההכשרות של משרתי חובה במשטרה קצר מזה של שוטרי הקבע. כך, אורכו של קורס "שיטור שח"ם סיוור" הוא 12 שבועות, לאחר שקוצר בנובמבר 2022 מ-19 שבועות, ואילו אורכו של הקורס המקביל לשוטרי קבע הוא 27 שבועות, זאת על אף שהם מבצעים את אותו התפקיד.

בתשובת המשטרה נמסר כי שוטר קבע מוסמך ל"מספר אחת" בניידת (מפקד הניידת), ואילו שוטרי חובה מוסמכים ל"מספר שתיים". לאחרונה אושר קורס הכשרה שמשכו שבוע נוסף לשוטרי חובה שיוסמכו למפקדי ניידת לאחר ותק של תשעה חודשים.



ניתוח השאלונים מלמד על הגורמים אשר עשויים לסייע למשרתי החובה במהלך שירותם במשטרה. התרשים שלהלן מפרט אותם⁴⁴.

תרשים 16: הגורמים שעשויים לסייע בשירות חובה במשטרה



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שכמחצית מהמשיבים (274 מתוך 551) ציינו חניכה, הנחיה או ליווי לצורך השתלבות מקצועית כגורם העשוי לסייע להם בשירותם במשטרה. כ-47% מהמשיבים (258 מתוך 551) ציינו את הצורך בהכשרות נוספות.

בתשובת המשטרה נמסר שאם יידרשו שינויים או עדכונים בתוכני ההכשרות, תדירותן והיקפן - אגף ההדרכה עורך לעדכון תיקי היסוד וההכשרות בהתאם.

עוד עלה בביקורת כי מחזורי ההכשרה במשטרה אינם מתוזמנים היטב עם מחזורי הגיוס. עקב כך נוצר לעיתים עיכוב משמעותי ממועד הגיוס למשטרה עד למועד ההכשרה לתפקיד. במהלך תקופה זו, אשר עלולה להימשך כמה חודשים, משרתי החובה הם נטולי נשק וסמכויות, ואינם יכולים לבצע את התפקיד שאליו שובצו.

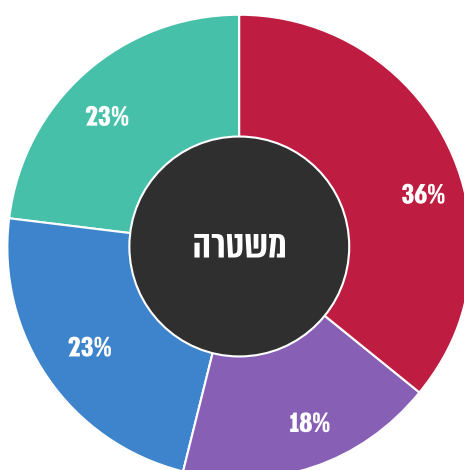
עמדת אגף ההדרכה במשטרה היא כי פרק הזמן המיטבי שבו על שוטרי החובה לעבור את ההכשרה הוא עד שלושה חודשים ממועד גיוסם למשטרה, אך יש מקרים שבהם עלולה להיות חריגה מכך.

44 ניתן היה לציין יותר מסיבה אחת ולכן ההתפלגות מסתכמת ליותר ממאה אחוזים.



מהממצאים המפורטים בדוח הביניים עולה כי 36% ממשרתי החובה במשטרה שהשיבו לשאלונים ציינו כי הם המתינו יותר משלושה חודשים להכשרה הנדרשת לצורך מילוי תפקידם.

תרשים 17: הזמן שחלף ממועד הגיוס ועד למועד ההכשרה לתפקיד



עד חודש ■ בין חודש לחודשיים ■ בין חודשיים לשלושה חודשים ■ יותר משלושה חודשים

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ואכן, על פי נתוני המשטרה פרק הזמן הממוצע שחלף ממועד הגיוס למשטרה ועד למועד תחילת ההכשרה הוא כשלושה חודשים (כ-87 ימים).

לוח 1: מספר הימים הממוצע ממועד הגיוס למשטרה עד למועד תחילת ההכשרה, 2019 - 2022

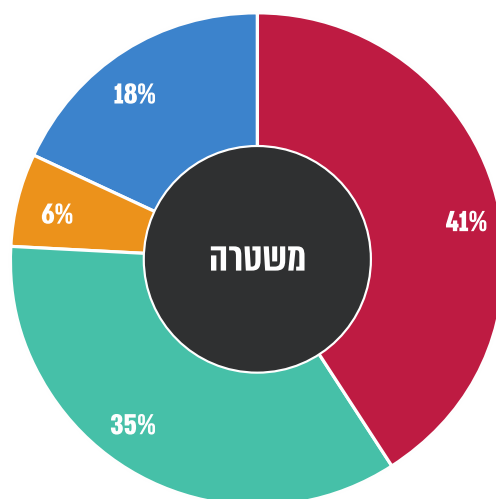
השנה	מספר שוטרי החובה	מספר ימי ההמתנה לקורס הכשרה (ממוצע)
2019	501	76.16
2020	594	100.37
2021	568	89.27
2022	419	81.01
ממוצע	521	86.7

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בתשובה שמסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 (תשובת המשטרה על דוח הביניים) צוין, בין היתר, כי בהיעדר מספר השוטרים המזערי הנדרש לביצוע הכשרה, ההכשרה נדחית, ועקב כך משרתי חובה נאלצים להמתין להשלמת מכסת המינימום לפתיחתה. בתשובת המשטרה מיוני 2023 נמסר כי גאנט ההכשרות תלוי רובו ככולו במחזורי הגיוס לצה"ל. לא אחת נדרשת המשטרה לדחות הכשרה בשל דחייה של מועד הגיוס. לפיכך, ייתכנו מקרים שבהם שוטרי חובה ימתינו להכשרה יותר משלושה חודשים. עם זאת, עד למועד ההכשרה שוטרי הסיוור משמשים "מספר 3" בניידת; שוטרי המשל"ט עוברים חניכה ובחינה של התאמתם למשל"ט; ושוטרי המינהלה עוברים חניכה ביחידות השונות. ההכשרה של שוטרי המנהלה היא לשם הסמכתם לשוטרים ולא לתפקיד שהם נדרשים לבצע.

תרשים 18: התפלגות המשימות עד להשלמת ההכשרה



- ביצעתי את התפקיד שבנו שובצתי
- התלוייתי לשוטרים/משרתי חובה אחרים שביצעו את התפקיד ("צל")
- לא ביצעתי כל משימה
- לא הוטלו עליי משימות שקשורות לתפקיד שבנו שובצתי ובצעתי משימות אחרות

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדוח הביניים עלה כי חלק ניכר (41%) משוטרי החובה מתחילים לבצע את התפקיד שאליהם יועדו בלי שעברו הכשרה מתאימה. שוטרי חובה המבצעים את תפקידם בלי שעברו הכשרה עלולים לעכב את ביצוע המשימות, לא רק בשל חוסר יכולתם לתרום לביצוען אלא גם בשל הצורך להדריכם. הדבר עלול לפגוע באפשרות שהמשימות תבוצענה כהלכה, ולסכן את שוטרי החובה ואת הסובבים אותם - שוטרים ואזרחים גם יחד.

על המשטרה להבטיח את השלמת ההכשרות של משרתי החובה בסמוך למועד הצבתם במשטרה, ולוודא כי יבצעו את משימותיהם רק לאחר שהוסמכו לכך.



ההתאמה לתפקיד על פי מאפייני המשימות

כאמור, מרבית שוטרי החובה (כ-66%) משרתים ביחידות הסיור ובמרכזי השליטה, לרבות מוקד 100 ובמוקד 110. אחריותם של השוטרים במוקדים היא לתת שירות ומענה מהיר, איכותי ומקצועי לאזרחים הפונים אליהם, להעביר את קריאות הציבור לניידות הפועלות בשטח ולספק להן את הסיוע המקצועי הנדרש בניהול אירועי תגובה. עם המיומנויות החיוניות לתפקיד נמנות, בין היתר, מיומנות לזיהוי אירוע חריג ולטיפול בו; זיהוי עבירות; ביצוע תחקור באופן מיטבי; ועבודה תחת לחץ.

תפקידם של שוטרי סיור הוא להגן על הציבור ולתת לו שירות בהיבטים הקשורים לביטחון ולאיכות חייו. שוטר הסיור הוא מי שעומו האזרח בא במגע ראשוני בעת פנייתו למשטרה, וכן עליו לבצע פעילות יזומה שמטרתה מניעת פשיעה והפרת הסדר הציבורי. מענה הסייר לאירועים בשטח כרוך באופן מתמיד בקבלת החלטות לעניין המצבים שבהם נדרשת התערבות, סוג ההתערבות הנדרשת ודרך יישומה. לפיכך, לאופן תפקודו יש השפעה מכרעת על האפקטיביות של פעילות המשטרה ועל האמון הציבורי בה.

בהתאם לנוהל המשטרה, מערך הסיור ימלא את תפקידיו ושיג את יעדי משטרת ישראל בין היתר באמצעות פריסה רחבה של ניידות סיור לביצוע פעילות יזומה ומתן תגובה מהירה לקריאות הציבור; הפעלת תאי מעצר, לרבות טיפול בעצורים וליוויים; סיוע למערך ההוצאה לפועל; סיוע לגופים שהוענקו להם סמכויות על פי החוק; ושיתופי פעולה עם מערכים נוספים של מודיעין וחקירות. מימוש אחריותו של מערך הסיור בא לידי ביטוי בביצוע המשימות שלהלן:

1. מענה לקריאות 100 וטיפול בהן.
2. ליווי עצורים ושמירה עליהם.
3. ביצוע מחסומים - פח"ע/פלילי.
4. זקיפויות בבתי חולים.
5. ביצוע צוים, לרבות צווי הבאה, צווי הגנה, צווי אשפוז וצווי הוצאה לפועל.
6. ביקורות מאוימים.
7. תגבורים.
8. איוש יומן התחנה.
9. ביקורות מוסדות חינוך.
10. איסופים ופזורים של שוטרים ובעלי תפקידים בתחנה.
11. הרחקת שוהים בלתי חוקיים (שב"חים) למחסומי קו התפר.
12. מינהלות - הובלה של ניידת למוסך והוצאתה ממנו, התקנות וכו'.



ביוני 2005 החליטה הממשלה שהמל"ל יבחן, בשיתוף עם משרד ראש הממשלה, המשטרה וצה"ל, "את היקף כח האדם ואיכות כח-האדם שמן הראוי שצה"ל יעביר למשטרת ישראל, אל מול משימותיה". במסמך מאוגוסט 2005, שעניינו "המלצות המל"ל בנוגע להעברת כוח אדם חובה מהצבא למשטרה", צוין כי הצו שהוצא מכוח סעיף 24 לחוק שירות ביטחון "הוא בעצם 'הרע מכל העולמות' משום שמכוחו נעשה ניצול בלתי יעיל של כוח אדם חובה במסגרת שח"ם, הן מבחינת היכולות של הצבא להקצות כוח אדם והן מבחינת הניצול האופטימלי של כוח אדם מבחינת המשטרה". בהמשך לכך, בישיבת הממשלה מינואר 2006 הוחלט, בין היתר, כי "משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים ומשרד המשפטים יפעלו לתיקון חוק שירות ביטחון, באופן שניתן יהיה לשבץ מלש"בים בכלל יחידות המשטרה, לרבות אלו שעוסקות במאבק בפשיעה ובאכיפת חוקי התנועה".

עלה כי מאז 2002 לא תוקן הצו הקובע את רשימת יחידות המשטרה שבהן ישובצו משרתי החובה.

בדוח ביקורת פנימית של המשרד לביטחון לאומי בנושא "בחינת תפקודם של השח"ם במשטרת ישראל" (להלן - דוח 2007), צוין כי מרבית שוטרי החובה אינם מתאימים לשירות מבצעי או ייעודי במשטרה, ותרומתם ליחידות הסיוור שולית ולעיתים אף שלילית. עם הסיבות לכך נמנו פרופיל עורפי של הגברים, אחוז נשים גבוה מאוד, שירות קצר, קושי לפעול בתנאי לחץ ויכולת התמודדות נמוכה עם המשימות הקשות והמורכבות של המשטרה עקב גילם הצעיר, חוסר ניסיון, חוסר בשלות נפשית, הכשרה בלתי מספקת ובעיות ת"ש רבות. על פי הדוח, שוטרי החובה מספקים מענה טכני למילוי השורות עקב המחסור החמור והמתמשך בכוח אדם מבצעי במשטרה. כתוצאה מכך, לדעת המפקדים, "נפגעים באורח חמור השירות לאזרח, כושר ההרתעה של המשטרה, תדמיתה ואמון הציבור בה". ישנם אירועים שבהם שוטרי הקבע אינם חשים בטוחים כשהם יוצאים למשימה עם שוטר חובה, ובשל כך אינם מטפלים בחלק מהאירועים כנדרש ונסוגים מהזירה. לטענת המפקדים, שוטרי חובה מפעילים לעתים שיקול דעת שגוי ולא מקצועי ויש מצבים שבהם הם מפוחדים, אינם מסוגלים לתפקד ולא ניתן לסמוך עליהם. במקרים אלו שוטרי החובה הופכים להיות נטל על שוטר הקבע, אשר צריך להגן עליהם או לטפל בהם, במקום לקבל מהם סיוע ותמיכה. לפיכך, לדעת מפקדי היחידות, לא ראוי לקלוט שוטרי חובה לתפקידי שטח.

לעניין השילוב של חיילות צעירות עם משרתי קבע מבוגרים בסביבה אזרחית, לעיתים קרובות ביחידות ובמשך שעות ארוכות, צוין בדוח 2007 כי "לאור גילן הצעיר של החיילות קיים מתח מיני גבוה בין השוטרים לביניהן. בפני הביקורת הוזכרו מקרים של התנהגות שאינה הולמת ואף פירוק משפחות. אין להתעלם מהעובדה כי שוטר קבע וש"חמית שוהים יחדיו בניידת סיוור שעות ארוכות ברציפות יום וליל, מצב המקשה ללא ספק על התפקוד".

עוד עולה מדוח 2007 כי תגבור המשטרה בשוטרי חובה במתכונת הנוכחית אינו פותר את הבעיות שעיימן היא מתמודדת, ואף מחריף אותן. בסיכום המסקנות קובע הדוח כי "החלטות הממשלה לפתור את בעיית המחסור בכוח האדם והתקציב של משטרת ישראל על ידי תגבור של שח"ם במתכונתו הנוכחית... מהווה כשל מערכת".



דוח 2007 של הביקורת הפנימית של המשרד לביטחון לאומי העלה ממצאים חמורים על מידת היכולת והכשירות של משרתי החובה לבצע את המשימות שהוצבו אליהן במשטרה, ועל הבעייתיות הטבועה בנסיבות העסקתם. בהתאם לדוח מירב התפקידים שבהם משובצים שוטרי החובה במשטרה אינם מתאימים לתמהיל ולאיוכות כוח אדם המופנה מצה"ל, תרומתם במערך הסיוור נמוכה, וכתוצאה מכך נפגעים באורח חמור השירות לאזרח, כושר ההרתעה של המשטרה, תדמיתה ואמון הציבור בה. מסקנות הדוח מלמדות כי תגבור המשטרה בשוטרי חובה כדי לפתור את בעיית המחסור בכוח האדם והתקציב שלה מהווה כשל מערכתי.

אף על פי כן ההסדר החקיקתי לא שונה, ואף תמהיל החיילים ו"איכותם" - כפי שמתבטאת ב"נתוני איכות" ובפרופיל נמוכים - נותר בעינו. כך, שוטרי החובה עדיין משובצים לתפקידים שאינם תואמים ליכולותיהם ולמאפייניהם, באופן אשר עלול לפגוע משמעותית במשרתי החובה עצמם ובכשירות המשטרה לטפל במשימותיה הרגישות. בשל כך עלולים להיפגע בהתאמה גם השירות הניתן לאזרחים, כושר ההרתעה של המשטרה ומידת האמון הציבורי בה.

בתשובת המשטרה נמסר כי שוטרי החובה הם חלק בלתי נפרד מכוח האדם בארגון ומכפיל כוח משמעותי. הם צוברים ידע וניסיון לאורך שירותם והכשרתם המקצועית ומהווים תוספת על תקני הקבע ולא חלופה להם. שוטרי חובה רבים ממלאים את תפקידם באופן המיטיב זוכים להערכה מקצועית רבה. חלק בלתי מבוטל מהם אף מתגייס לקבע בתום השירות הסדיר. המשטרה עושה כל מאמץ כדי לשבצם בתפקידים המתאימים בהתאם לנתוניהם. מי שנמצא לא מתאים מועבר מתפקידו. מקצוע הסייר הוא מקצוע רגיש, והמשטרה הייתה מעדיפה שכל הניידות יאוישו בשוטרי קבע בלבד. מאחר שהדבר אינו מתאפשר, המשטרה נותנת לשוטרי החובה הכשרות מסוגים רבים. על רקע משבר כוח האדם החמור במשטרה, שוטרי החובה מהווים נדבך חשוב במצבת שוטרי הסיוור בפועל. במיוחד בעת הנוכחית, שוטרי משטרת ישראל, בשירות חובה וקבע כאחד, עומדים בקו החזית מול אירועי פח"ע ואמונים על ביטחון המדינה ואזרחיה.

הסיבות לחוסר התאמתם של שוטרי החובה לביצוע התפקידים המוטלים עליהם, כפי שפורטו לעיל, נכונות גם כיום ואף ביתר שאת - בין היתר נוכח קיצור שירות החובה לגברים מ-36 חודשים ל-32 חודשים⁴⁵ וקיצור משך ההכשרות כאמור.

1. בשנת 2010 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא שירות חיילי חובה מחוץ ליחידות צה"ל (להלן - דוח 60א). מדוח 60א עולים ממצאים דומים לאלו שפורסמו בדוח 2007, וצוין בו כי:

"הפעלת שוטרי החובה במשטרת ישראל (להלן - שח"ם) במתכונת הנוכחית אינה משיגה ככלל את ייעודה. הסיבות העיקריות לכך הן: גילם הצעיר של שוטרי השח"ם והיעדר ניסיונם, שפוגעים באופן קשה הן בתפקודם הם והן בתפקודם של שוטרי הקבע שאליהם הם מתלווים; קיום קושי בהפעלתם מאחר שהרוב המכריע של שוטרי השח"ם הן נשים, דבר המקשה לדבריהם על יכולתה של משטרת ישראל לפעול. בשל תקופת השירות הקצרה יחסית של נשים בצה"ל בהשוואה לגברים, והצורך בהכשרה ובצבירת ניסיון כדי להתמודד עם המשימות המוטלות עליהן, פרק הזמן שנותר למיצוי יכולתן של שוטרות השח"ם הוא קצר ביותר - ומתמצה בעיקר בחודשים האחרונים לשירותן; משך השירות

45 שירות החובה לגברים צפוי להתקצר ל-30 חודשים בשנת 2024.



הקצר של שוטרות השח"ם גורם גם לתחלופה גדולה של כוח אדם, על כל המשתמע מכך... חלק מהחיילים המשרתים במשטרת ישראל אינם באים לידי מיצוי בתפקידיהם, ותרומתם לעתים היא ב"מילוי שורות" עקב מחסור בכוח אדם מקצועי.

עוד צוין בדוח 60א כי "סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי הצבת משרתי חובה בגופים מחוץ לצה"ל כדוגמת משטרת ישראל היא בעיקרה פתרון תקציבי, שנועד להקל על המצוקה התקציבית של גופים אלה". לעניין תיקון החוק צוין בדוח זה כי במאי 2007 פנה השר לביטחון הפנים לראש הממשלה וציין כי "בפועל, שביעות הרצון המקצועית של משטרת ישראל מאופן הפעלת השח"ם במשטרת ישראל אינה גבוהה. שוטרי השח"ם מיועדים לפעול ביחידות ספציפיות כפי שמפורט בחוק, אולם עקב איכות החיילים הנשלחים למשטרה והרכבם המגדרי לא ניתן להפעילם ביחידות אלה ולכן תרומתם אינה רבה".

נוסף על כך, מדוח 60א עולה כי ביולי 2007 פנה השר לביטחון הפנים לשר הביטחון וכתב כי אחוז גבוה של נשים משרתות חובה מהתמהיל שסוכם "יוצר בעייתיות בהפעלת הכוח המבצעי, כיוון שהיכולת לשלב נשים בתפקידים מבצעיים ובכללם בתפקידי סיור הינה מוגבלת". עוד צוין, כי לדעתו "צריך להרחיב את מגוון התפקידים בהם ישובצו השח"ם... שיבוץ שכזה יאפשר להוציא לשטח שוטרים מקצועיים להשגת יעדי המשטרה טוב יותר". בהמשך מכתבו הדגיש השר כי "רובם המוחלט של השח"ם אינם מתאימים לשירות הייעודי מבצעי במשטרת ישראל אשר נקבע על פי הצו".

מהדוח עולה כי עמדת המשטרה והמשדר לביטחון הפנים הייתה כי ראוי לראות במשטרה כולה גוף ביטחוני, ולהרחיב את הצו לכלל היחידות והתפקידים במסגרתה - דבר שיאפשר להציב ביחידות מבצעיות את שוטרי הקבע שהוצבו עד כה ביחידות אחרות, ובכך למצות טוב יותר הן את שירותם של שוטרי החובה והן את שירותם של שוטרי הקבע, ולהעניק שירות טוב יותר לאזרחים. צה"ל, לעומת זאת, התנגד להרחבת מגוון היחידות והתפקידים שבהם ניתן לשבץ חיילי חובה, בין היתר "בשל הירידה המתמשכת בהיקף מצבת החובה ולאור המדיניות הנהוגה בצה"ל בשנים האחרונות של צמצום חיילי החובה המוצבים בתפקידי מינהלה ופקידות בצה"ל וביחידות מחוץ לסד"כ".

בסיכומו של דבר ציין מבקר המדינה בדוח 60א כי "שירות חיילי חובה במסגרות שנבדקו מעלה שאלות ערכיות בנוגע להשגת יעדי החוק: אם הצבתם של חיילים בשירות חובה במסגרות אלה במתכונת הנוכחית אכן מהווה שליחות ביטחונית-לאומית, או שהיא תחליף זול לכוח עבודה אזרחי. עמדת משרד האוצר, ולפיה המניע להצבת חיילים בגופים מחוץ לצה"ל הוא תקציבי, רק מתווספת לשאלות אלה". ממצאים דומים והמלצה לצמצם את מספר החיילים המשרתים במשטרה נכללו, כאמור, גם בדוח ועדת כהן ממרץ 2010.



במאי 2022 המשטרה עדיין ביקשה לבחון את האפשרות לשבץ שוטרי חובה בתפקידים נוספים, לרבות תפקידי חקירות ואבטחה של תחנות משטרה⁴⁶. בניגוד לעמדתה, ולעמדת המשדר לביטחון לאומי, שלפיה ראוי להרחיב את הצו הקובע את רשימת יחידות המשטרה שבהן ישובצו משרתי החובה לכלל היחידות והתפקידים במסגרת המשטרה, וזאת כדי למצות טוב יותר את שירותם של שוטרי החובה והקבע גם יחד ולהעניק שירות טוב יותר לאזרחים, היקפו של הצו לא השתנה.

בתשובת המשטרה נמסר כי על רקע השינוי באתגרים שעימם היא מתמודדת, לרבות חידושי הטכנולוגיה והשינויים במאפייני הפשיעה, יש מקום לעדכון הצו הקובע באילו יחידות משטרה ישובצו משרתי החובה בהתאם לתפקידים הנדרשים כיום. הדבר יאפשר השמה מיטבית של שוטרי החובה בהתאם לכישוריהם, ובהתאם לכך ביצוע שירות משמעותי ומתן שירות טוב יותר לאזרחים.

על אף ההמלצות לבטל את שירות החובה במשטרה, ההסדר נותר בתוקף, ולא גובש תחליף למשרתי החובה שייתן מענה לצורכי המשטרה כנדרש בהחלטת הממשלה 3377 מיוני 2011. זאת, למרות שנקבע בהחלטה זו שאם בתוך 90 יום הצוות שגובש לשם כך לא יגיע להסכמה, יובא הנושא להכרעת ראש הממשלה.

הסיבות לחוסר התאמתם של שוטרי החובה לביצוע התפקידים המוטלים עליהם, נכונות גם כיום ואף ביתר שאת - בין היתר נוכח קיצור שירות החובה לגברים מ-36 חודשים ל-32 חודשים וקיצור משך ההכשרות.

2. חוסר ההתאמה לתפקיד של משרתי החובה במשטרה עלה גם בדוח מבקר המדינה בנושא המשדר לביטחון פנים (דוח 63ג), שלפיו "לאורך שנים קיימות בעיות מהותיות בתפקוד שוטרי שח"ם, ובעיות אלו שרירות וקיימות גם במועד ביצוע הביקורת הזאת בשנת 2012". המבקר הביע את חששו כי שיעור ניכר של שוטרי חובה במערך הסיור (שבמועד הרלוונטי לביקורת - יולי 2012 - עמד על 19.3%) עלול להשפיע על איכות תפקודו של מערך הסיור בתחנה.

עלה כי המלצות ביקורת המדינה משנת 2012, "לדאוג לגיבוש פתרונות חלופיים לשח"ם", לא יושמו.

בתשובת המשטרה נמסר כי עמדתה היא שאין מקום לבטל את שירות החובה בארגון. בחינת השיבוץ וקביעת התפקיד שימלאו שוטרי החובה נעשים באופן פרטני בהתאם לנתונים של כל אחד מהם.

3. מדוח ביקורת פנימית של המשדר לביטחון לאומי משנת 2013 בנושא הפעלת מוקד 100 עלו טענות "באשר לפגיעה בשירות לציבור עקב העסקת שח"מים במוקד (בשל חוסר ניסיונם בעבודת המשטרה, גילם הצעיר, זמן ההכשרה והסתגלות ארוך, תדירות תחלופתם,

46 יצוין כי עמדת המשטרה בנושא אינה עקבית, ובפברואר 2019 מסרה כי "לא קיים צורך להרחיב את תחומי העיסוק של משרתי השח"ם".



דברים שעלו גם בעמ"ט בראשות הסמפכ"ל הקודם), וממצאי הדוח מביאים את הביקורת למסקנה גורפת שאין מקום להעסקת שח"מים במוקדים כלל⁴⁷.

4. בדצמבר 2015 הורתה הממשלה שוב על ביצוע עבודת מטה לבחינת הקצאת חיילים בשירות חובה לשירות במשטרה ושב"ס. עבודת המטה נערכה בראשותו של סגן ראש המל"ל, וקדמה לה עבודת משותפת של צה"ל, משטרת ישראל ושב"ס. מסיכום עבודת המטה עלתה ההנחה כי משימה הקבועה בהוראת שעה זמנית הנמשכת על פני עשרים שנים הופכת למשימת ליבה של המשטרה, ולכן יש להפעילה באמצעות שוטרים מקצועיים. כן הוצגו תובנות מהותיות שעלו במהלך הדיונים ועבודת המטה ו"נבחנו שוב ושוב": "צה"ל אינו ואסור שישמש 'כחברת כ"א זול'... שיטור זה מקצוע, מקצוע נלמד וחייב בניסיון ועל כן חיילים אינם יכולים למלא מקומם של שוטרים בתפקיד שיטור - חיילי שח"ם הם לא המענה לצורכי המשטרה... נושא השח"ם/והשירות בשב"ס אינו עניין בטחוני משטרתי או שב"ס - זה עניין תקציבי/אוצרי". בהמשך לכך הומלץ לבצע צמצום משמעותי במספר החיילים המוקצה למשטרה ולשב"ס, ולקיים בתוך שלוש שנים עבודת מטה ברמה הלאומית "לבחינת ביטול הקצאת כוח אדם חיילים למשטרה ולשב"ס, והעמדת פתרונות חלופיים במקביל".

מסקנות עבודת המטה בראשותו של סגן ראש המל"ל מ-2016 לעניין צמצום היקף התקן של שוטרי חובה במשטרת ישראל ובשב"ס בהתאם למספרים שצוינו בה אומצו על ידי הממשלה במרץ 2016, כך שמספר שוטרי החובה צומצם מ-1,600 ל-1,161, ומספר סוהרי החובה צומצם מ-961 ל-760. עם זאת, הממשלה לא פעלה לבחינה וליישום של ההמלצה החוזרת לביטול ההסדר של שירות חובה במשטרה.

5. באותה שנה - 2016 - במסגרת ביקורת פתע פנימית שערך המשרד לבט"פ בנושא מערך הסיור בתחנת המשטרה בבאר שבע, ציין קצין השיטור הקהילתי (קש"ק) של התחנה כי הכשרתם של שוטרי החובה אינה מקיפה, והדגיש שבשל שירותם הקצר הם אינם מספיקים להתמקצע בתחום השיטור. אחד מחיילי החובה ציין כי צוות (לעתים רחוקות) כשוטר שני בניידת טרם ביצע הכשרתו, וזאת בניגוד לנוהל עקרונות הפעלת הסיור. בהמלצות הביקורת נכתב כי מכיוון שהכשרת שוטרי החובה אינה מקיפה, כמו גם נוכח שירותם הקצר, "יש לשקול האם נכון להמשיך בהכשרת שוטרי השח"ם בתפקידי סייר".

גם במסמך של אשכול תכנון, תקצוב ובקרה במשרד לביטחון פנים ממאי 2022 צוין כי להפעלת מערך שוטרי החובה יש חסרונות מובנים בהיותם כוח אדם צעיר, לא בשל וחסר ניסיון במהותו, המשרת תקופה זמנית, משמש חלופה לחוסר בתקן קבע ואינו מהווה תחליף אופטימלי לו.

47 בינואר 2022 ציין מפקד משל"ט מחוז ירושלים כי "השחמים במשלטים נחשפים ללחצים שונים משחמים בסיור. הם הקו הראשון מול האזרח, עונים על כמות של 100 - 120 שיחות במשמרת, בלי שום סינון. יש שיחות שבחלקן קשות והם לוקחים את זה איתם. קושי ביכולת הנפשית. משקית הת"ש מגיעה אבל זה לא מספיק".



עלה כי הביקורת החריפה על חוסר התאמתם של שוטרי חובה לביצוע המשימות העיקריות המוטלות עליהם במשטרת ישראל, והקריאות לבחון את המשך שירותם במסגרת זו ואף להפסיקו כליל, חוזרות ונשמעות פעם אחר פעם מפי גורמים שונים ועל פני שנים ארוכות. על אף חשיבותה הרבה והשלכותיה הקשות, ואף שהממצאים החמורים פורסמו והובאו לידיעת מקבלי ההחלטות, סוגיה זו לא זכתה למענה אופרטיבי.

בתשובת המשטרה נמסר כי היא רואה בשוטרי החובה כוח אדם איכותי והם משמשים שוטרים מן המניין. שוטרי החובה עוברים הכשרה המותאמת לתפקידם וכן חניכה תוך כדי ביצוע. רבים מהם מצטיינים בתפקידם, ממלאים אותו במסירות ותורמים תרומה ממשית לפעילות המשטרה לאכיפת החוק ולשמירה על ביטחון הציבור והמדינה. המשטרה צירפה לתשובתה תעודות הערכה והוקרה שהעניקה לשוטרי חובה. המשטרה ציינה כי מממצאי הצוות הבין-משרדי לעניין שירות חיילים מחוץ לסד"כ הצה"לי (ועדת קרני) שהוצגו באוקטובר 2021, עולה כי שוטרי החובה משובצים בתפקידי ליבה ותומכי ליבה והם משרתים שירות משמעותי במשטרה. יו"ר הוועדה המליץ לאשר את המשך הצבתם בארגון בתפקידים המפורטים בצו ולקבע את הוראה השעה הזמנית.

6. הצוות הבין-משרדי בראשות המשנה למנכ"ל משרד הביטחון, שהוקם לצורך ביצוע עבודת מטה לבחינה מחודשת של מספר יוצאי הצבא שיוצבו במשטרה ובשב"ס ושל התפקידים שבהם יוצבו, בהתאם להחלטת הממשלה מדצמבר 2018⁴⁸ - קבע בסיכום עבודת המטה מפברואר 2021 כי שוטרי החובה משרתים שירות משמעותי במשטרת ישראל, והמליץ לאשר את המשך הצבתם בתפקידים שפורטו ובכמות כוח האדם המוצבת בהם, בד בבד עם בחינת קיבוע הוראת השעה. כל זאת בלי להתייחס לסוגיית ההתאמה של משרתי החובה לביצוע התפקידים המוטלים עליהם, ולעמדת המשטרה בדיונים שלפיה "מגיעים למשטרה משרתים רבים עם קשיי שפה, בעיות ת"ש וכד", ועל אף שנקבע כעיקרון יסוד כי "יש להימנע מלהציב חיילים במסגרות ובמשימות, שנראה כי הסיבה העיקרית לדרישה להצבת החיילים בהן היא כתחליף לכוח אדם אזרחי".

עלה כי גם צוות הבדיקה ציין בהמלצותיו מדצמבר 2022 כי "הצבת חיילי חובה מחוץ לצה"ל צריכה להיעשות רק במקרים חריגים ובתנאי שיש זיקה הדוקה בין המשימה לבין ביטחון המדינה במובן הצר". הגם שצוות הבדיקה עסק בשירות חובה בשב"ס, לאור האמור לעיל ספק אם גם השירות של שוטרי החובה עונה על תנאי עקרוני זה.

7. סוגיית חוסר ההתאמה של משרתי החובה לשירות במשטרה שבה ועלתה גם במהלך הביקורת הנוכחית. כך, למשל, בדברים שמסרה המשטרה לביקורת ביום 18.5.2022, נכתב כדלהלן:

"במסגרת עמ"טים בנושא 'עולם המשל"ט' התקיימו דיונים רבים בנושא כוח אדם בין היתר גם בנושא שח"ם... עיקר התובנות לגבי העסקתם במשטרת ישראל בכלל ובמשל"ט בפרט מסתכמות באותם נושאים: קשיים בתפקוד במצבי לחץ; חוסר בגרות ובשלות; קב"א נמוכה;

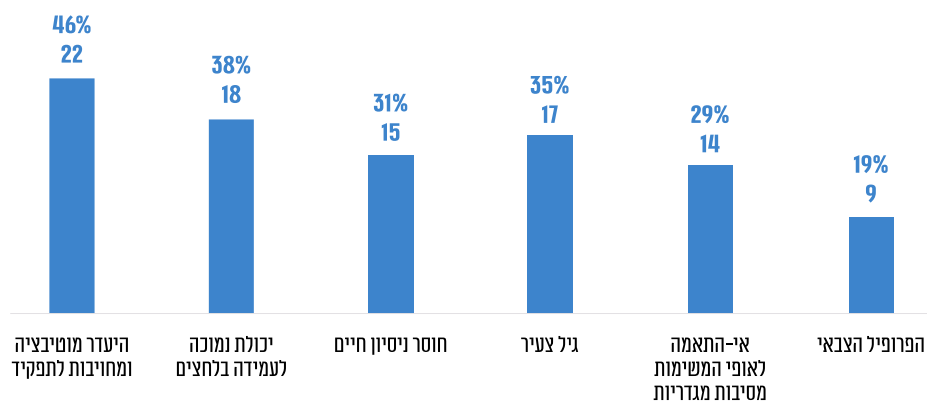
48 החלטת הממשלה 4366 (16.12.2018).



בעיות ת"ש ובעיות רפואיות; שרות זמני במקצוע הדורש מיומנות וניסיון נרכש; חוסר רצון לשרת בתפקיד מוקדן. כל הדברים שציינתי לעיל מובילים לעיסוק מוגבר של המפקדים בניהול כוח האדם, בעיות משמעת, שיחות חיזוק ותמיכה, פיקוח ובקרה מוגבר, גזל זמן רב בבניין הכוח והפעלתו, ימי היעדרות מרובים ביחס לשוטרי קבע. יחד עם זאת יש אחוז מסוים (קטן אומנם) מבין משרתי השח"ם במשל"טים המחוזיים אשר משתלבים בצורה טובה מאוד. לאור מצוקת כוח אדם (חוסר בתקינת קבע) במשל"טים המחוזיים השח"ם ממלאים את השורות ומבצעים את התפקיד, במידה והייתה אפשרות תקציבית או ארגונית לשנות את התקינה ביחידות לשוטרי קבע כולם היו תמימי דעים לעשות כן".

8. מסקנות אלו עולות בקנה אחד עם ממצאי שאלון שהעביר צוות הביקורת לכ-100 מפקדים במשטרת ישראל הממונים על שוטרי חובה. במסגרת ניתוח איכותני של שאלוני המפקדים במשטרה, 48 מפקדים השיבו לשאלה מה הסיבות לכך שמשרתי החובה אינם מסוגלים לבצע את המשימות המוטלות עליהם בצורה מיטבית. בין הסיבות שצינו בשכיחות גבוהה בקרב המפקדים היו: היעדר מוטיבציה ומחויבות לתפקיד, יכולת נמוכה לעמידה בלחצים, גילם הצעיר וחוסר ניסיון חיים. כשליש מהמפקדים ציינו אי-התאמה לאופי המשימות מסיבות מגדריות⁴⁹. להלן בתרשים התפלגות הסיבור לחוסר התאמה על פי מענה המפקדים:

תרשים 19: הסיבות לחוסר התאמה של שוטרי חובה לביצוע תפקידם



על פי ממצאי שאלון מפקדים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ההשלכות הקשות הנובעות מחוסר ההתאמה של משרתי החובה לביצוע תפקידיהם בתחומי הסיור ומרכזי השליטה מתחדדות לנוכח העובדה כי משרתי החובה במשטרה מהווים כ-20% מהסד"כ בסיורים, וכ-25% מהסד"כ במרכזי השליטה (בעיקר מוקדי 100 ו-110). הביקורת העלתה כי ב-25 מתוך 82 תחנות (כ-30%), התקן של משרתי החובה היה יותר מ-15% מהתקן הכולל ביחידות הסיור. ב-13 מהן (כ-16% מכלל התחנות) היה התקן שלהם יותר מ-20% מהתקן הכולל. המצבה הפעילה ביחידות הסיור מלמדת כי בשלוש

49 ניתן היה לציין יותר מסיבה אחת ולכן ההתפלגות מסתכמת ליותר ממאה אחוזים.



תחנות⁵⁰ (כ-4%) שוטרי החובה היו יותר מרבע (25%) מסד"כ המגיבים, ובאחת מהן שיעורם ביחידת הסיור אף עלה על 30%.

השלכות אלו באות לידי ביטוי ביתר שאת נוכח קיומו של פער גדול ומתמשך בין התקן של מערך הסיור, הכולל כ-3,800 שוטרים כולל שוטרי חובה, לבין המצבה הפעילה. משמעות הפער, העומד על כ-700 שוטרים, היא חוסר תמידי של כ-70 ניידות בשטח.

לאורך השנים נבחן תפקודם של שוטרי החובה במשטרה על ידי גופים שונים, לרבות בדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה⁵¹. הממצאים מעלים באופן מתמשך ושיטתי חוסר התאמה מובנה ומשמעותי של שוטרי החובה לביצוע המשימות המוטלות עליהם.

עלה כי גם במועד הביקורת הנוכחית מצביעה המשטרה על קשיים בתפקוד שוטרי החובה במצבי לחץ; חוסר בגרות, בשלות, מיומנות, ניסיון ומוטיבציה מצדם; "נתוני איכות" נמוכים; וכן בעיות ת"ש ומגבלות רפואיות. אלו מובילים לעיסוק מוגבר של המפקדים בניהול כוח האדם, לבעיות משמעת, לצורך בקיום שיחות חיזוק ותמיכה וכן פיקוח ובקרה מוגברים - דבר הגוזל זמן רב בבניין הכוח ובהפעלתו. ניתוח שאלון שהעביר משרד מבקר המדינה למפקדים הממונים על שוטרי חובה העלה, לצד סיבות אלו, שכשליש מהמפקדים ציינו אי-התאמה של שוטרי החובה לאופי המשימות מסיבות מגדריות.

ההשלכות הקשות הנובעות מחוסר ההתאמה של משרתי החובה לביצוע תפקידיהם בתחומי הסיור ומרכזי השליטה מתחדדות לנוכח העובדה שהם מהווים כ-20% מסדר הכוחות בסיורים, וכ-25% מסדר הכוחות במרכזי השליטה. הן באות לידי ביטוי ביתר שאת נוכח קיומו של פער גדול ומתמשך בין התקן של מערך הסיור לבין המצבה הפעילה, העומד על כ-700 שוטרים.

בשל הממצאים בדבר היעדר ההתאמה של משרתי החובה לביצוע תפקידם במשטרה, מומלץ כי השר לביטחון לאומי יזום דיון בממשלה בנושא על מנת לבחון את השלכותיו, כמו גם את ההמלצות הקודמות לביטול ההסדר, ולמצער את הצעדים שיש לנקוט כדי להבטיח ששילוב החיילים במשטרה יגשים את תכליתו ויהלום את צורכי המשטרה.

שיעור משרתי החובה ביחס למידת המסוכנות בתחנה

דירוג מידת המסוכנות של תחנה מושפע מהיקף הפעילות בה ומהאתגרים שאיתם היא מתמודדת. מאפייני האוכלוסייה בגזרה משפיעים על האתגרים הניצבים בפני התחנה. נתונים אלו באים לידי ביטוי, למשל, במספר האירועים שעימם היא מתמודדת, סוגי התיקים שנפתחים, מאפייני הפשיעה וסוגי העבירות. מידת המסוכנות של כל תחנה מחייבת העמדת כוח אדם מתאים ומספיק לשם מתן מענה מספק לאתגרים שבפניה.

50 תחנת הראל ציון; תחנת בית שאן עמקים צפון; תחנת מעלה אדומים והבקעה יהודה.

51 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2016**, "שירות חיילי חובה מוחץ ליחידות צה"ל" (2010); מבקר המדינה, **דוח שנתי 2013**, "המשרד לביטחון פנים" (2012).



עלה כי, על פי חטיבת השיטור במשטרה, תקינת שוטרי החובה בתחנות ביישובי החברה הערבית או בערים מעורבות אינה מותאמת לאתגרים שעומדים מתמודדות תחנות אלו. רוב שוטרי החובה שמוצבים במחוז אינם עונים על הקריטריונים המבצעיים הנדרשים לטיפול באירועים שבאחריות התחנות, בשל פרופיל נמוך וכושר מבצעי נמוך. במסגרת ההצעות לשיפור ציינה חטיבת השיטור כי נדרשת התאמה בין הנתונים האישיים והמבצעיים של השוטרים לבין מאפייני האירועים בתחנה.

נוסף על כך, בבקרה שערכה המשטרה בשנת 2022 בנושא שיטור ואכיפת חוק בערים המעורבות - תחנת עכו, צוין כי מחלקת שח"ם היא "כוח שאינו מבצעי ולא מיומן ולעתים מהווה טרחה יותר מאשר עזרה". הלקח שהופק ממסקנה זו הוא כי "מחלקת שח"ם פחות יעילה באירועים של הפרות סדר ויש עדיפות לשוטרי קבע".

במשטרה מוגדרות 48 תחנות כ"יהודיות", 18 תחנות כ"ערביות" ו-17 תחנות כ"מעורבות"⁵². כלומר, כ-42% מכלל התחנות במשטרה מוגדרות תחנות "ערביות" או "מעורבות", הנדרשות לתת מענה לאתגרים ולמשימות שונים בחלקם מאלו של תחנות "יהודיות". כ-22% מכלל שוטרי החובה ביחידות הסיוור מוצבים בתחנות אלו (115 תקנים מתוך 516).

הביקורת העלתה כי שיעור התקנים של שוטרי החובה משתנה מתחנה לתחנה ואינו אחיד. עולה כי השיבוץ של שוטרי חובה בתחנות אינו מושפע ממידת המסוכנות של התחנה או מהיקף פעילותה. כך נמצא שכ-22% מכלל שוטרי החובה ביחידות הסיוור מוצבים בתחנות המוגדרות כתחנות "ערביות" או "מעורבות" (115 תקנים מתוך 516).

נוסף על כך, אין התאמה בין מידת המסוכנות הכרוכה בשירות בתחנה מסוימת או היקף פעילותה, לבין שיעור משרתי החובה מכלל המשרתים ביחידת הסיוור בתחנה. למשטרה גם אין מפתח לתקנון שוטרי חובה וקריטריון לחלוקת התקנים. מצב זה בעייתי בייחוד נוכח חוסר ההתאמה המקצועית של משרתי החובה לביצוע משימות השיטור המוטלות עליהם.

בתשובת המשטרה נמסר כי בשנים האחרונות לא נקבעו מפתחות לסד"כ שוטרי החובה בתחנות, והקצאתם נקבעת על ידי המחוזות, בהמלצה של אגף המבצעים במטה הארצי. ההקצאה נעשית על פי הצורך המבצעי והמחסור בכוח אדם בתחנות. שיבוץ שוטרי חובה בתפקידים השונים בכלל, ובתפקידי סיוור בפרט, נעשה ככלל בהתאם לנתוניהם, לרבות הנתונים הרפואיים. בימים אלה מתקיימת עבודת מטה בעניין התאמת משרתי החובה לתחנות ביישובי החברה הערבית וביישובים המעורבים, הכוללת תיאום עם צה"ל לגבי הקצאת חיילים בעלי כשירות מבצעית גבוהה ותמהיל מגדרי שונה. בהמשך לכך ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח אדם בצה"ל אישר לאיש את התחנות ביישובים הערביים והמעורבים בשוטרי חובה בעלי נתונים גבוהים יחסית. חטיבת השיטור פועלת להמשך ההסדרה עם צה"ל, ובמסגרת זו יפורסם למתגייסים באתר מיטב עלון המותאם לשוטרי חובה בתחנות ביישובים הערביים והמעורבים.

52 תחנה ערבית - תחנה שבה אוכלוסיית המגור הערבי בגזרת התחנה היא בשיעור של 75% ומעלה. תחנה מעורבת - תחנה שבה אוכלוסיית המגור הערבי בגזרת התחנה היא בשיעור של 21% עד 75% (לא כולל). מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד בנושא ערים מעורבות: השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי שומר החומות ובעת שגרה** (2022), בעמ' 46 - 47.



כאשר שוטרי החובה נעדרים מהיחידה בשל בעיות בריאות, בעיות ת"ש, או השתתפות באולפן ללימוד עברית - צרכים אשר מאפיינים את חלקם, כפי שצוין לעיל - הדבר משפיע על המצבה הפעילה של התחנה ומעמיק את פערי האיוש ביחס לתקן, העומדים בממוצע על כ-77% (3,229 מתוך 4,168). בחלק מהתחנות אחוזי האיוש נמוכים עד כדי 52% מהתקן.

בתשובת המשטרה נמסר שכל שוטר (קבע או חובה) הנעדר מפאת מחלה, חופשה, לימודים, הכשרה וכיו"ב, משפיע על המצבה הפעילה ביחידה. המשטרה פועלת כל העת כדי לשמור על זכויותיהם של שוטרי החובה, בדומה לאלו של חיילי צה"ל, על כל המשתמע מכך, לרבות השתתפות באולפן ללימוד עברית.

בדוח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה בנושא ערים מעורבות מיולי 2022 נעשתה בדיקת מדגם בהפעלה של ניידות בתחנות המשטרה בשלוש ערים מעורבות - לוד, עכו ויפו - ונמצא כי בשלוש התחנות חל מחסור בצוותים מלאים המורכבים משני שוטרי קבע בניידת. מקרב הצוותים הפועלים בתחנות, כ-74% בממוצע הם צוותים המוגדרים "חסרים", כלומר שהצוות בניידת מורכב משוטר קבע ושוטר חובה או מתנדב. מספרם של הצוותים החסרים הללו מגיע ל-169, ובהם פועלים 338 שוטרי קבע, שוטרי שח"ם ומתנדבים.

על אף חוסר ההתאמה של משרתי החובה לביצוע תפקידיהם בתחומי הסיוע, ולמרות המחיר הכבד של שילובם ביחידות אלה, באוקטובר 2022 החליט אגף המבצעים במשטרה כי ניתן לאייש את תפקיד הפיקוד על ניידת סיוע על ידי שוטרי חובה, בתנאים שנקבעו, על מנת לשפר את יכולת המענה המבצעי. משמעות הדבר היא שכיום ניתן להפעיל ניידות סיוע גם באמצעות צוות הכולל שוטרי חובה בלבד. החלטה זו תאפשר אומנם להפעיל מספר גדול יותר של ניידות, אך תחריף מאוד את המורכבות והקשיים הרבים שעולים מהפעלת הכוח באמצעות חיילים שאינם מתאימים לכך.

בתשובת המשטרה נמסר כי הפעלת שוטר חובה כמפקד ניידת מתאפשרת בתנאים מחמירים הכוללים ותק של תשעה חודשים, המלצת מפקדים, אישור של ועדה בראשות מפקד התחנה והכשרה ייעודית לכך. תנאים אלו מספקים כדי שמשרת החובה שנבחר לשמש כמפקד ניידת יוכל לבצע את המטלה.

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

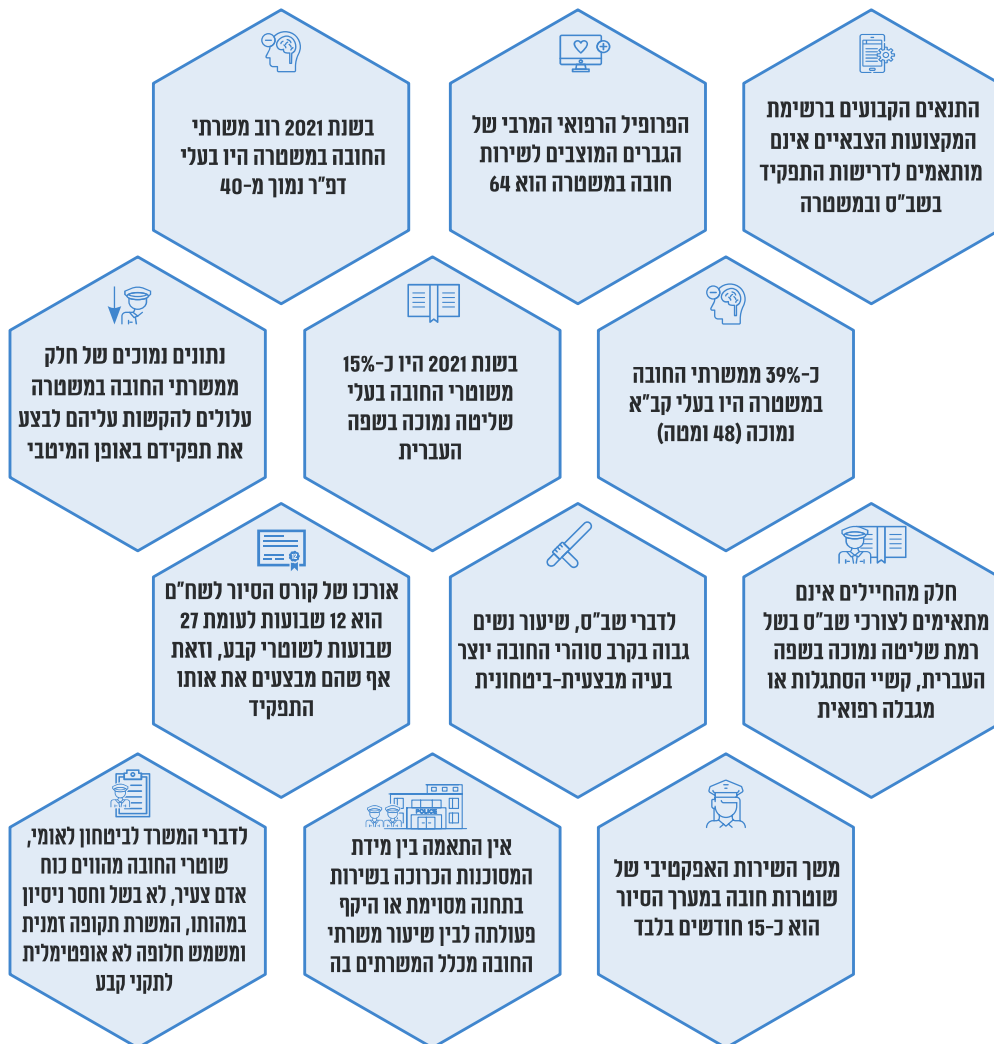


למאפייניהם של משרתי החובה יש השפעה ישירה על התאמתם לביצוע התפקידים המוטלים עליהם בשב"ס ובמשטרה. חוסר ההתאמה נובע הן מהמאפיינים האובייקטיביים של פלח זה באוכלוסייה, כגון גילם הצעיר, הן מהיעדר ניסיון מקצועי בשל משך שירותם הקצר, הן מהתרבות הארגונית ואופי השירות בארגונים אלה, הן ממורכבות המשימות המוטלות עליהם באותם גופים ומידת ההכשרה לבצען, והן מנתוני החיילים המוצבים בהם - לרבות לעניין "קבוצת איכות", פרופיל וכושר גופני נמוכים, רמת השליטה בשפה העברית ובעיות ת"ש המשותפות לרבים מהם.



מומלץ כי המשטרה ושב"ס יפעלו בשיתוף צה"ל להתאים את התפקידים המוטלים על משרתי החובה, לרבות סוגי המשימות המוטלות עליהם, ולנתח - לאור הקשיים שהועלו לאורך השנים - מהם השינויים שיש לבצע במעטפת ההכשרה והתמיכה הניתנת למשרתי החובה, כך שהתאמתם לתפקידים ולמשימות תגדל. עוד מומלץ כי צה"ל יבחן בשיתוף המשטרה את האפשרות ליצור מדרג בהתאם לדרישות התפקידים השונים ולעדכן את תנאי הסף של המועמדים לשירות במשטרה ברשימת המקצועות הצבאיים, כדי לתת מענה גם בהיבטים אלו.

תרשים 20: עיקרי הממצאים בנושא התאמתם של משרתי החובה לתפקידיהם במשטרה ובשב"ס





שירות החובה במשטרה ובשב"ס - יישום ההסדר

האמנות עם צה"ל

ממשקי העבודה בין צה"ל לבין המשטרה ושב"ס מחייבים הסדרה בתחומים שונים, בהם הסדרי תשלום, כוח אדם, ת"ש, לוגיסטיקה, הכשרות, הסדרי רפואה ועוד. בשנים 2005 - 2007 חתמו הצדדים על אמנות עבודה המסדירות את עקרונות הטיפול במשרתי החובה המוצבים בגופים, כפי שיפורט להלן:

1. בשנת 2007 חתמו משטרת ישראל וצה"ל על אמנה המסדירה את נוהלי העבודה, הממשקים ויחסי הגומלין ביניהם. באמנה נקבע כי שיא התקן של משרתי החובה במשטרת ישראל יהיה 2,055 משרתים, ובהם 688 גברים ו-1,367 נשים. באמנה לא נקבע מהו התמהיל המגדרי של משרתי החובה, אולם צה"ל והמשטרה פעלו בהתאם להבנה שלפיה התמהיל המגדרי יהיה 60% נשים ו-40% גברים.

2. בשנים 2005 - 2006 הועברו מתקני הכליאה של האסירים הביטחוניים מצה"ל לאחריות שב"ס, בצירוף כל מערך הכליאה הביטחוני. במסגרת זו חתמו שני הגופים על אמנה המסדירה את נוהלי העבודה, הממשקים ויחסי הגומלין ביניהם, ותוכן האמנה עוגן בהוראת שעה בחוק שירות ביטחון. באמנה נקבע, בין היתר, כי הצבת משרתי החובה בשב"ס תיעשה בהסכמתם, וכי מצבת כוח האדם עומדת על 975 תקנים - מהם 25% נשים (244) ו-75% גברים (731). עוד נקבע כי "איכות" כוח האדם תיקבע בהתאם ליכולות צה"ל בכל מחזור גיוס בכפוף להגדרות ולאפיון של המקצוע "משרת חובה בשב"ס" ברשימת המקצועות הצה"ליים.

3. באוגוסט 2022, בעקבות המלצתה של ועדת חסון, נחתמה אמנה נוספת בין צה"ל לגופים שבהם משרתי חיילי חובה, ובהם המשטרה ושב"ס, אשר נועדה להסדיר את ממשקי העבודה בעניין פגיעות על רקע מיני או מגדרי בינם לבין יוהל"ם צה"ל. באמנה נקבע, בין היתר, הוראות לעניין עדכון של יוהל"ם צה"ל על כל דיווח בדבר פגיעה על רקע מיני; קיום פורום לשיח משותף; ומנגנון בקרה ומעקב ליישום האמנה.

לאורך השנים העלו כמה גורמים את הצורך לעדכן את האמנות, כפי שיפורט להלן:

בסיכום עבודתה של ועדת קרני מ-2021 נכתב כי בחלוף השנים, האמנה שנחתמה עם שב"ס אינה משקפת את השינויים שחלו בתנאי השירות, ולכן יש לבחון את האמור בה ולתקן את הנדרש; בדיוניה של ועדת קרני התייחס נציג אגף כוח אדם (להלן - אכ"א) בצה"ל לפערי האיוש בשב"ס ולחלוקה המגדרית, וציין כי אמנת שב"ס שנחתמה בשנת 2005 אינה נותנת מענה לפערים הללו, וכי יש לשקול את פתיחת האמנה והסדרתה לצורך סגירת הפערים; בשנת 2021 קבעה ועדת חסון במסקנותיה כי קיומן של האמנות ומסמכי הבנות הכרחיים ליצירת שותפות ומימוש האחריות של הצדדים, ונמצא כי אלו חסרים ואינם מעודכנים; בדצמבר 2021 פרסם צוות שהקים שב"ס לבחינת האמנה עם צה"ל (להלן - צוות הבחינה בשב"ס) את מסקנותיו, ולפיהן זוהו כמה פערים שנוצרו לאורך השנים. במסקנותיו המליץ הצוות לבצע שינויים באמנה נוכח פערים אלו: לחלק מהמגויסים "נתוני איכות" ופרופיל שאינם מתאימים לדרישות שב"ס, חלק



מהמגויסים אינם כשירים רפואית לתפקיד, ונדרשת העלאה של פרופיל המתגייסים; גם בהמלצות צוות הבדיקה מדצמבר 2022 חזרה ההמלצה לבחון את הצורך בעדכון נוהל העבודה שנחתם מול שב"ס, בשים לב לשנים הרבות שחלפו מאז נחתם הנוהל הקיים.

המשטרה הודיעה כי במועד הביקורת פועל צוות פנימי באגף התכנון במשטרה, בראשות ראש מחלקת תכנון, ובו נציגים מיחידות המשטרה השונות, לרבות אג"ת, את"ל, יעמ"ש ומג"ב. מטרת הצוות היא לתקף את האמנה שנחתמה מול צה"ל בהיבט הארגוני והמשאבי. על פי עדכון שהעבירה המשטרה למשרד מבקר המדינה הצוות טרם ניהל שיח עם צה"ל בנושא.

הביקורת העלתה כי אף שהצורך בעדכון והתאמה של האמנות בין צה"ל, המשטרה ושב"ס עלה לאורך השנים, למעט נושא מוגנות, שלגביו נחתמה אמנה באוגוסט 2022, 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.

עד מועד סיום הביקורת, לא יושמו המלצות הוועדות שעסקו בנושא - ועדות קרני וחסון וצוות הבחינה בשב"ס - לעדכן את האמנות בתחומים שונים, כגון תקן משרתי החובה והתמהיל המגדרי שלהם, "נתוני איכות" ופרופיל צבאי של משרתי החובה, התפקידים שמשרתי החובה רשאים לבצע בימ"לים והמענה הרפואי שיש לתת למשרתי החובה. בנושא התקן של משרתי החובה שישרתו במשטרה, נכתב באמנה כי למשטרה יוקצה תקן של 2,055 משרתי חובה, אך בפועל עומד התקן של משרתי החובה על 1,161⁵³.

בתשובת שב"ס נכתב כי נערכו פגישות שונות לעדכון האמנות, וכי בחטיבת כוח האדם בשב"ס מיפו את הסוגיות שיש להסדיר כדי לעדכן את האמנה. פניות של שב"ס בנושא לצה"ל לא נענו.

המשטרה אישרה בתשובתה שיש לשקול את הצורך בעבודת מטה שתמפה את הנושאים הדורשים הסדרה ועדכון ולבצע את ההתאמות הנדרשות באמנה בהתאם לצורכי השעה ולשינויים שנעשו לאורך השנים. המשטרה ציינה בתשובתה עבודת צוות פנים-ארגוני שמתבצעת בראשות רמ"ח תכנון ומתקפת את האמנה של המשרתים במג"ב תחת פיקוד צה"ל.

על צה"ל, המשדר לביטחון לאומי, משטרת ישראל ושב"ס (ככל שיימשך שירות החובה בארגון) לבצע עבודת מטה למיפוי הנושאים הדורשים הסדרה ועדכון, ולבצע את ההתאמות הנדרשות באמנות באופן שיינתן מענה מיטבי לכלל משרתי החובה שבהסדר, כל עוד ההסדר מתקיים.

53 התקן נקבע לאורך השנים בהחלטותיה של ועדת חוץ וביטחון.



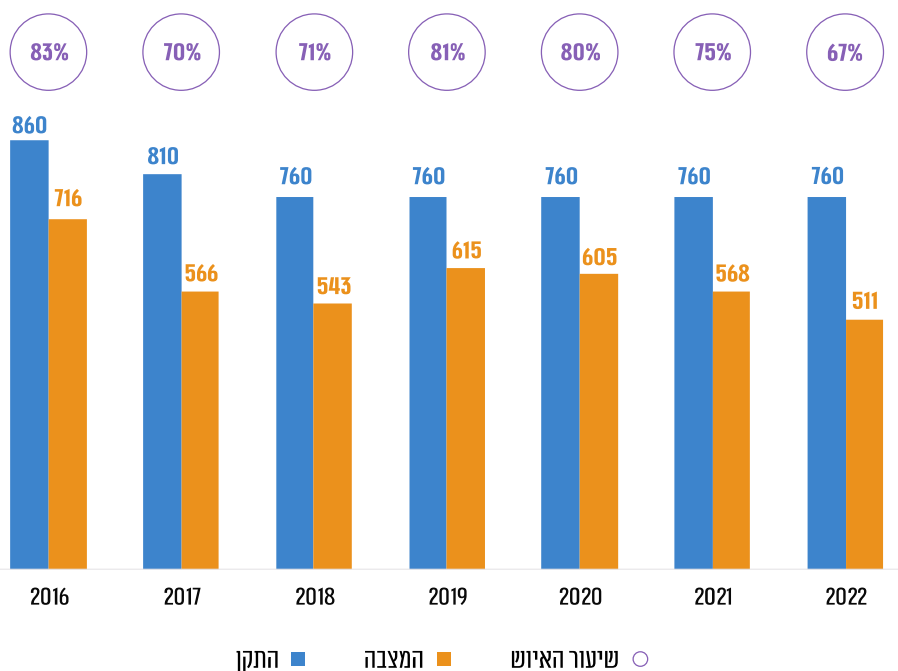
פערי האיוש של משרתי החובה בתפקידים במשטרה ובשב"ס

התקן של משרתי החובה במשטרה ובשב"ס נקבע, כאמור, בהחלטות העיתיות של ועדת חוץ וביטחון. במועד סיום הביקורת עמד התקן המרבי בשב"ס על 760 סוהרי חובה, ובמשטרה על 1,161 שוטרי חובה.

המועמדים לשירות חובה במשטרה ובשב"ס מגויסים, כאמור, על ידי צה"ל בהתאם לקריטריונים שונים הקובעים את התאמתם לתפקידים המוצעים בכל אחד מהגופים. קריטריונים אלה כוללים, בין היתר, נתונים אישיים, פרופיל, רמת שליטה בשפה העברית, נתוני קב"א של צה"ל ועוד. תנאים אלה נקבעו ברמ"ץ, אך לא מופיעים באמנות שנחתמו בין שב"ס והמשטרה לבין צה"ל⁵⁴.

בתרשימים שלהלן נתוני תקן ומצבה של משרתי החובה במשטרה ובשב"ס:

תרשים 21: פערי תקן ומצבה של משרתי החובה בשב"ס, 2016 - 2022

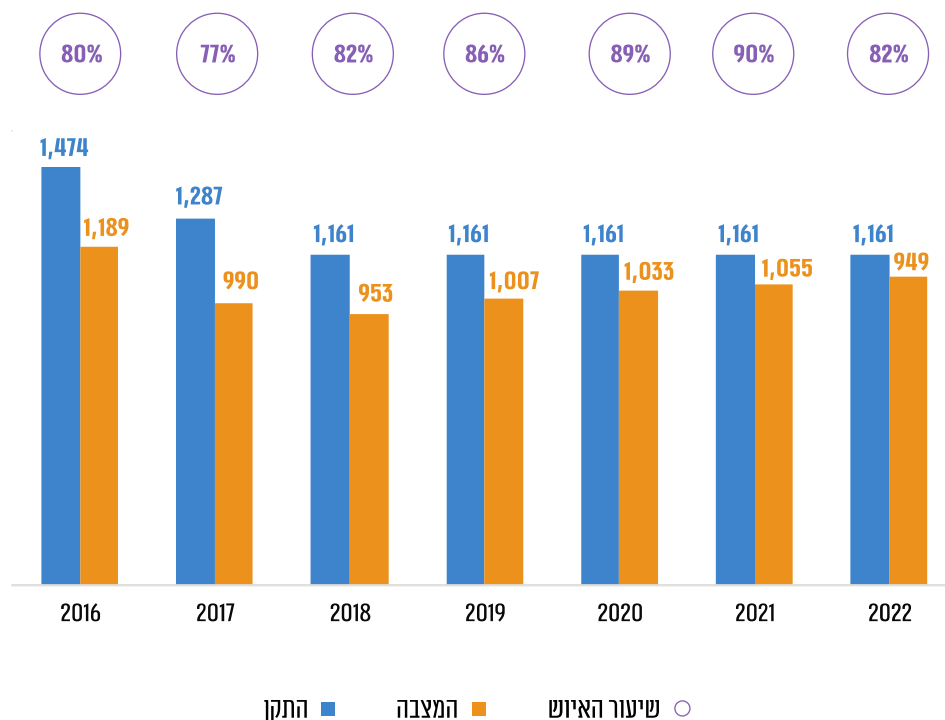


על פי נתוני שב"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

54 באמנת שב"ס הוסכם כי "איכות" כוח האדם תיקבע בהתאם ליכולות צה"ל בכל מחזור גיוס, בכפוף להגדרות ולאפיון של המקצוע ברמ"ץ.



תרשים 22: פערי תקן ומצבה של משרתי החובה במשטרה, 2016 - 2022



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים האמורים לעיל עולה כי מאז שנת 2016 ועד שנת 2022 קיים פער קבוע בין התקן (מ-1,474 ל-1,161) למצבה של משרתי החובה במשטרה (מ-1,189 ל-949) ובין התקן (מ-860 ל-760) למצבה של משרתי החובה בשב"ס (מ-716 ל-511), שהסתכם בכ-16% בממוצע במשטרה ובכ-25% בממוצע בשב"ס. במשטרה הייתה מאז 2017 ועד 2021 מגמת עלייה בשיעור האיוש של התקן, והוא עלה מ-77% בשנת 2017 ועמד בשנת 2021 על 90%. אולם, בשנת 2022 חלה ירידה בשיעור האיוש ל-82%. בשב"ס הפער נע לאורך השנים בין 17% ל-30%, ונכון לשנת 2022 הוא עמד על 29%.

לאורך השנים הפכו משרתי החובה לכוח משמעותי בשירות הציבורי והביטחוני שהם מספקים הן במשטרה והן בשב"ס. המצב שבו תקן כוח האדם אינו מאויש באופן מלא בשני הגופים משפיע באופן ישיר על השירות שהם מספקים לציבור ועל היכולת שלהם להוציא לפועל את כלל המשימות המוטלות עליהם, כפי שיפורט להלן.

1. משרתי החובה במשטרה מהווים כוח תגובה משמעותי: כ-20% מסד"כ המגיבים בסיוור וכ-25% מסד"כ המגיבים במרכזי השליטה. בעמדה שהעבירה המשטרה לוועדת קרני בשנת 2019 היא התריעה כי המשך מגמת הירידה ההדרגתית בהקצאת תקני שח"ם מהווה



פגיעה ישירה ומשמעותית ביכולתה לבצע את משימותיה, ומובילה בין היתר לצמצום כושר התגובה במתן השירות לציבור, במענה לאירועים במוקדי המשטרה ובאיסוף המידע. בשנת 2020 ניתחה המשטרה את הירידה במוטיבציה לשירות במשטרה כחלק מהירידה במוטיבציה לשירות חובה בצה"ל. גם בתשובתה ציינה המשטרה כי המחסור בכוח אדם בהכרח משפיע על יכולתה לבצע את עבודתה בצורה המיטבית, וכי צה"ל אינו "משפה" אותה על שוטרי חובה שהוחזרו אליו, גם אם נמצאו לא מתאימים כבר במועד הקליטה.

2. שב"ס התריע בשנת 2021 כי פערי איוש התקן פוגעים ביכולת המבצעית והתפקודית של היחידות שבהן משרתים סוהרי החובה, מערימים קשיים על תכנון תהליכים ארוכי-טווח, ואף תורמים לירידה במוטיבציה של המשרתים לאור חוסר מתמיד בכוח אדם. נוסף על כך, שב"ס התריע כבר בשנת 2018 שהמחסור בכוח אדם אינו מאפשר לכלל המשרתים (בשירות קבע וחובה) לנצל את ימי החופשה שלהם, ובכך אף משפיע על מספר הפורשים מהשירות.

3. גם עמדת המשרד לבט"פ במסמך מ-2019 הייתה כי ללא מענה ראוי תיפגע משמעותית יכולתם של הגופים לעמוד במשימותיהם המבצעיות. המשרד לבט"פ הטיל על המשטרה והשב"ס לתכנן חלופות השמה של כוח אדם אם יצומצם תקן המתגייסים לשירות חובה, וציין שכדי למנוע פגיעה עתידית, נדרשת חשיבה יצירתית יחד עם משרד הביטחון ומשרד האוצר לבחינת חלופות לצמצום מספר משרתי החובה.

בהתייחסות צה"ל לטענות על פערי האיוש בשב"ס צוין כי מערכים נוספים בצה"ל סובלים מפערי איוש, ויש עדיפות לטיפול בנושא זה ביחידות בצה"ל. הוא הוסיף כי ננקטים אמצעים לא מבוטלים כדי לשפר את תמונת האיוש בשב"ס; כי פערי האיוש נובעים ממחסור בכוח אדם, חוסר מוטיבציה לשרת בשב"ס וסינון משמעותי של המועמדים לגיוס על ידי שב"ס והמשטרה; וכי יש לבצע פעולות להגברת המוטיבציה לשרת בשב"ס כדי לעמוד ביעדים. הצורך בפעולות להגברת המוטיבציה למועמדים לשירות הועלה גם בדיון אחר שקיים שב"ס עם צה"ל במרץ 2022.

פערי האיוש מעמיקים במיוחד לאור מקרים שבהם משרתי החובה המוצבים בגופים חוזרים לצה"ל בשל קשיי שפה או בהיעדר התאמה רפואית, כפי שפורט לעיל.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי המשטרה ושב"ס מקיימים מפעם לפעם כנסים המיועדים לתמרץ מועמדים לשירות חובה לבקש להשתבץ באחד הגופים ולצמצם את אחוז הנשירה מהשירות בהם. בכנסים אלה מועבר מידע על השירות במשטרה ובשב"ס, בין היתר על תהליך הגיוס, חוויית השירות, תנאי השירות והרווחה.

עם זאת, עלה כי פערי האיוש של תקן משרתי החובה במשטרה ובשב"ס העומדים נכון לשנת 2022 במשטרה על 949 מ-1,161 תקנים (82%) ובשב"ס על 511 מ-760 (67%) משפיעים בהכרח על יכולתם של הגופים לבצע את משימותיהם בצורה מיטבית. אף שנמשך זה הועלה לאורך השנים גם בדיונים עם צה"ל, ועל אף הפעולות שמבצעים הגופים להגברת המוטיבציה לגיוס, קיים מחסור קבוע ומתמשך במשרתי חובה הן במשטרה והן בשב"ס.

שב"ס הסביר בתשובתו כי עד להחלטה על הפסקת גיוסם של משרתי החובה לשב"ס, ביולי 2022 מונתה קצינה בדרגת רב-כלאי לתפקיד ייעודי של איתור סוהרי חובה בשלב המועמדות



לשירות ביטחון לשם הגברת המודעות לתפקיד סוהר ביטחון בשב"ס ולהעלאת המוטיבציה לשמש בו. פעולות אלה נעשו בכנסי צה"ל, בטיהונות הכלל-צה"לית ובכנסי מלש"ב. אשר לסינון המועמדים, שב"ס הסביר כי חלקם נפסלים לשירות על רקע מודיעיני וחלקם על רקע רפואי.

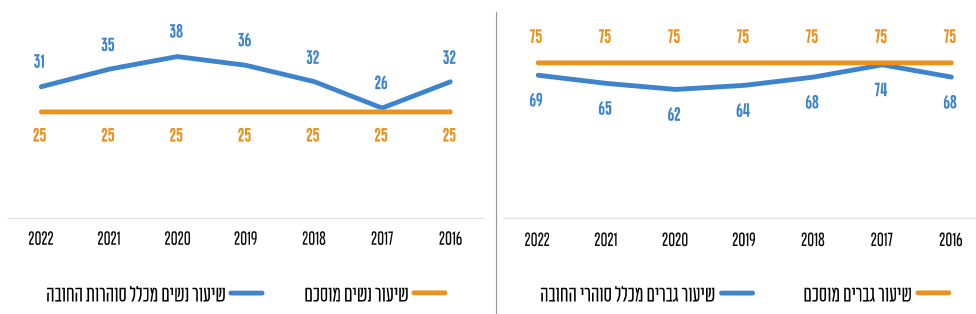
על המשטרה בשיתוף אכ"א בצה"ל לנקוט פעולות נוספות כדי להגדיל את מספר המועמדים שיהיו מעוניינים לשרת במשטרה, ולנקוט בפעולות לצמצום ההחזרות של משרתי החובה לצה"ל לאחר הצבתם - כגון פעולות לתיאום הציפיות לגבי התפקיד שמשרתי החובה עתידים למלא.

החלוקה המגדרית של משרתי החובה במשטרה ובשב"ס

באמנה שבין צה"ל לשב"ס נקבע כי התמהיל המגדרי של משרתי החובה יהיה 25% נשים ו-75% גברים. באמנה שבין צה"ל למשטרה לא נקבע תמהיל מגדרי, והחלוקה נעשתה על פי הסכמות בין הצדדים שהתמהיל יהיה 40% גברים ו-60% נשים.

אף שנקבעה חלוקה מגדרית של משרתי החובה, בשנים 2016 - 2022 לא ניתן היה לעמוד בחלוקה המגדרית המוסכמת אשר נקבעה בין הצדדים, כמפורט להלן.

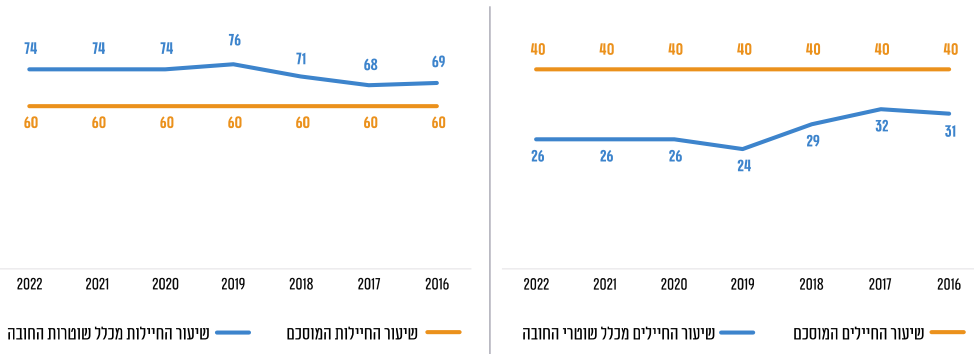
תרשים 23: פערי חלוקה מגדרית של משרתי החובה בשב"ס, 2016 - 2022



על פי נתוני שב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 24: פערי חלוקה מגדרית של משרתי החובה במשטרה, 2019 - 2022



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בתרשימים מתברר כי בשני הגופים מספר הנשים משרתות החובה גבוה מהשיעור המוסכס שנקבע עם צה"ל, ומספר הגברים משרתי החובה נמוך בהתאמה. בשב"ס הפער הממוצע בין מספר משרתות החובה המוסכס ובין מספרן בפועל היה גבוה בכ-8% מהמוסכס, ואילו במשטרה הפער הממוצע של מספר משרתות החובה היה גבוה בכ-12% מהמוסכס.

ועדת חסון התייחסה במסקנותיה לנושא התמהיל המגדרי כאמור, וציינה כי החלוקה בין שיעור הנשים והגברים המשרתים בשב"ס אינה תואמת את האמור באמנה בין צה"ל לבין שב"ס, וכי הנושא נמצא בשיח שוטף בכל עונת תכנון מול גורמי צה"ל. אשר לתמהיל המגדרי במשטרה, רח"ט תומכ"א ציין כי הוא משתנה בהתאם לרצונו של הפרט.

גם ועדת הבחינה בשב"ס ציינה שהתמהיל המגדרי הקיים מציב אתגר "יחסי עוצמה" מול אסירים ביטחוניים. פערי האיוש המגדרי יוצרים תמהיל שאינו מותאם למשימות בתי הסוהר הביטחוניים, פוגע במבצעות הארגון ואף מביא לבעיה ביטחונית במקרים שבהם שיעור הנשים גבוה מאוד. בדיון שקיימה המשטרה עם צה"ל עלה כי נשים בשח"ם משובצות בפרופיל גבוה לעומת גברים והמשמעות היא "איכות על חשבון מבצעות".

מהאמור לעיל עולה, כי החלוקה בין גברים ונשים המשרתים במשטרה ובשב"ס אינה תואמת את האמור באמנות בין הגופים, באופן שעלול להשפיע על ביצוע המשימות המבצעיות המוטלות עליהם.

בתשובתה הודיעה המשטרה כי תמשיך לפעול מול צה"ל להגדיל את שיעור הגברים משרתי החובה בהתאם לחלוקה המגדרית שנקבעה באמנה.



משדד מבקר המדינה ממליץ לצה"ל, למשדד לביטחון לאומי, למשטרה (ולשב"ס ככל שיימשך שירות החובה בארגון) לבחון את התמהיל המגדרי במסגרת הפעולות הנדרשות להקטנת פערי האיוש ואילו פעולות יש לנקוט כדי שהתכנון וההתאמה של המשימות בעבור משרתי החובה בתמהיל הנוכחי לא יפגעו בכשירותם המבצעית של המשטרה ושב"ס.

התאמת התפקידים של משרתי החובה במשטרת ישראל לצו שירות ביטחון

בהתאם לקבוע בחוק שירות ביטחון, היחידות של משטרת ישראל שבהן ניתן להציב יוצאי צבא, כהגדרתם בחוק, מפורטות בצו שירות ביטחון שהוציא שר הביטחון בהסכמת השר לביטחון הפנים, ועיקר פעילותן הוא ביטחון המדינה ותושביה.

להלן יפורטו היחידות של משטרת ישראל, כפי שהן מופיעות בצו שירות ביטחון.



תרשים 25: יחידות שבהן ניתן להעסיק את משרתי החובה במשטרה על פי צו שירות ביטחון⁵⁵



* כמשמעותם בחוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון וחבל עזה - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ח-1967.

55 מעבדת זיהוי חומרי נפץ וחבלה, מעבדת נשק, המעבדה לזיהוי טביעות אצבעות והמעבדה הביולוגית שבמחלקה לזיהוי פנימי, מדרור חירום וכוננות באגף המבצעים במטה הארצי ויחידות לטיפול בשוטרים בשירות חובה, הן יחידות שנוספו לצו שירות ביטחון בשנת 2001, בצו שירות ביטחון (קביעת שירות ביחידות של משטרת ישראל שאינן משמר הגבול) (תיקון), התשס"ב-2001; יחידות התנועה העוסקות בביטחון שוטף נוספו לצו שירות ביטחון בשנת 2002 בצו שירות ביטחון (קביעת שירות ביחידות של משטרת ישראל שאינן משמר הגבול) (תיקון מס' 2), התשס"ב-2002.



לאורך השנים ביקשה המשטרה להרחיב את רשימת היחידות שבהן מוצבים שוטרי החובה ולחזק את המערכים שבהם הם משרתים באמצעות תוספת של שוטרי חובה, כפי שיפורט להלן:

1. ביוני 2019, במסגרת עבודתה של ועדת קרני אשר בחנה, כאמור, את הצבת חיילי החובה בימ"לים, העבירה אליה המשטרה נייר עמדה ובו פירוט התפקידים שמבצעים שוטרי החובה ביחידות השונות בתחומי מודיעין, סיור וביטחון, מוקדים, הוחת השוטר, מינהל טכנולוגיות ועוד. בנייר העמדה ציינה המשטרה כי בהינתן אפשרות להגדלת מספר משרתי החובה במשטרה, היא מבקשת לחזק את מערכי השיטור, החקירות והמודיעין, הזיהוי הפלילי, המוקדים, הסייבר והסיגנט, הסיור ומוקדי השליטה.
2. בדיון מנובמבר 2020 אישר רח"ט תומכ"א את בקשת המשטרה להציב במערך הסייבר שלה כ-40 חיילים המתאימים לכך.
3. על פי מסמכי המשטרה, במאי 2021 נדונה שאלת הצבתם של שוטרי החובה בחטיבת הסייבר במשטרה ועל פי פרשנות משפטית שנתן היעוץ המשפטי במשטרה, ניתן להציב שוטרי חובה ביחידות המפורטות בצו, העוסקות במניעת פעילות חבלנית עוינת, חקירות ומודיעין וכדומה. במאי 2022 ביקשה המשטרה לשבץ את משרתי החובה בתפקידים נוספים, בהם תפקידי חקירות ואבטחת מתקנים במשטרה. רח"ט תומכ"א הבהיר כי אם אין מניעה משפטית ובהתאם לצו שירות ביטחון, ניתן לאפשר שיבוץ שוטרי חובה לתפקידי חקירות. עוד הבהיר כי בכפוף לבחינה משפטית של צו שירות ביטחון, יתווספו 100 חיילים בכמה מחזורים לטובת אבטחת מתקנים משטרתיים.

הביקורת העלתה כי חלק משוטרי החובה משרתים ביחידות המשטרה שלא מופיעות בצו שירות ביטחון, כגון בחטיבת הדוברות והתקשורת וביחידות טכנולוגיות. הצבת שוטרי חובה ביחידות שלא נכללו בצו שירות ביטחון, נעשית ללא סמכות שבדין.

על המשטרה להימנע משיבוץ משרתי החובה בחטיבת הדוברות והתקשורת וביחידות טכנולוגיות כל עוד הן אינן מופיעות בצו שירות ביטחון. מומלץ שצה"ל יחד עם המשטרה יגבשו את רשימת התפקידים המלאה שבהם ניתן לשבץ את משרתי החובה ביחידות המשטרה, על פי צרכיה ועל פי הוראות החוק, ויעגנו את הצבתם ביחידות אלה בצו שירות ביטחון, לאחר שיובא לאישור ועדת חוץ וביטחון.

המשטרה ציינה בתשובתה כי לדעתה יש לבצע בחינה מחודשת של התפקידים שפורטו בצו, לאור האתגרים המשתנים ולבצע בה התאמות. אם הדבר יתאפשר, הרי שגמישות בשיבוץ שוטרי החובה תאפשר יותר אפקטיביות בהפעלת השוטרים ובצמצום שיעור הנשר.

התאמת התפקידים של משרתי החובה בשב"ס לחוק שירות ביטחון

1. היחידות והתפקידים שבהם ניתן להציב חיילים בשב"ס קבועים בחוק שירות ביטחון, ובהן יחידות שתפקידן אבטחת בתי סוהר המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים, ולצורך אבטחת אסירים ביטחוניים וליוויים. על פי תיקון לחוק מ-2009, הותר לשב"ס לשבץ משרתי חובה גם באגפים בבתי סוהר המשמשים לאחזקת אסירים ביטחוניים בלבד, ולצורך



אבטחתם וליוויים כאמור. כמו כן על פי אותו תיקון, נוספה חובה לשר לבט"פ למסור לוועדת חוץ וביטחון דיווח שנתי על מספר משרתי החובה המוצבים בכל יחידה של שב"ס, על התפקידים שהם ממלאים ועל המשימות שהם מבצעים.

הדיווח לוועדה מאפשר לה לבצע פיקוח ובקרה על התפקידים והמשימות המוטלות על משרתי החובה בשב"ס, ובכך לוודא את העמידה בהוראות חוק שירות ביטחון ואת תכלית הצבתם של חיילים בימ"לים.

הביקורת העלתה כי נכון למועד סיום הביקורת, במשך כ-14 שנים לא נמסרו על ידי השר לביטחון לאומי דיווחים לוועדת חוץ וביטחון, כנדרש בחוק, על מספר משרתי החובה המוצבים בשב"ס, התפקידים שהם ממלאים והמשימות שהם מבצעים.

2. בנוהל גיוס, קליטה ושירות סוהרי החובה של שב"ס (להלן - נוהל גיוס וקליטה) קבועים עשרה תפקידים לסוהרי חובה: סוהר ביטחון; סוהר ליווי; סוהר קשר ובקרה; כלבן; רשם; מש"ק תנאי שירות; מש"ק חינוך; רכז כוח אדם; מש"ק מודיעין; ו"תפקידי מנהלה שיבחנו מעת לעת בכפוף לעמידתם בחוק". בדיון שהתקיים במשרד לבט"פ בפברואר 2019 ביקשו נציגי שב"ס לגוון את התפקידים שיבצעו סוהרי החובה, ולאפשר להם לעסוק בתפקידים נוספים - ברכבי סיור, במגדלים ועוד. ביוני 2022 התבקש שב"ס לגבש רשימה של התפקידים שבהם שובצו סוהרי החובה, כחלק מכוונת שר הביטחון לעגן בצו את התפקידים האלו. על פי מסמכי שב"ס, רשימת התפקידים גדלה וכללה כ-18 תפקידים נוספים על הקבוע בנוהל גיוס וקליטה⁵⁶. בדוח צוות הבדיקה מדצמבר 2022 פורטו אף תפקידים נוספים שבהם משרתים סוהרי החובה, ובסך הכול צוינו בו כ-50 סוגי תפקידים⁵⁷. יצוין כי בעניין זה העלה צוות הבדיקה ספק אם חלק מהתפקידים, כדוגמת רשם, אפסנאי, קלדנית, מחשוב ומודיעין, נחשבים לתפקידי "ליווי ואבטחה" כפי שקבע החוק.

גם רשימת המשימות הנכללות במסגרת תפקידו של סוהר ביטחון, כפי שהוגדרו במהלך השנים, גדלה באופן משמעותי. כך, בפגישת עבודה בין רח"ט תומכ"א לשב"ס ב-2015 הוצגו כ-8 משימות לסוהר חובה, לעומת כ-16 משימות שפורטו בטופס "תיאור מקצוע" של סוהר חובה בשנת 2021.

מן האמור עולה כי רשימת התפקידים והמשימות שממלאים סוהרי החובה בשב"ס, כגון רשם, יומנאי, אפסנאי, מחשוב ומודיעין (כ-70 משרתים), היא מגוונת ומשתנה, ולגבי חלקם עולה ספק אם הם עומדים בדרישות החוק. נכון למועד סיום הביקורת, שר הביטחון לא גיבש בצו את רשימת התפקידים של סוהרי החובה.

3. במהלך השנים עלתה מחלוקת בסוגיית האבטחה של שוהים בלתי חוקיים (להלן - שב"חים) שנעצרו על ידי צה"ל והמשטרה. על פי תפיסת ההפעלה בכלל דמון בנושא "תפיסת אסירי שב"ח בהיבט של העסקת סוהרי חובה", סוהרי חובה יכולים לעסוק

56 בין התפקידים העודפים: נהג, חובש, מש"ק נפגעים, מש"ק עברית, מש"ק הדרכה, משקלט, רכז ביטחון מידע, מש"ק דוברות, אפסנאי, מש"ק מחשוב ועובד בתחום המחשוב והסייבר.

57 בין התפקידים שפורטו: זקיפים באגף או במגדל שמירה, פקיד ארכיב, מטפל בכלבים, רכז ועדת שחרורים, וכן תפקידים בתחום המנהלה כגון: אפסנאי, יומנאי, גזבר ומשגיח כשרות.



בשמירה על שב"חים. בשנת 2021 פנה מחוז דרום בשב"ס לענף כוח אדם בצה"ל כדי לבדוק אם הוא מאשר את המשימה האמורה לסוהרי החובה. צה"ל התנגד. למרות עמדת צה"ל, הייעוץ המשפטי של שב"ס קבע במהלך 2021 כי מאחר ששב"חים הם תושבי שטחים או מסתננים מעזה, פרשנות סעיף 24ב לחוק שירות ביטחון כוללת גם ליווי שלהם. עוד הוסיף כי עצם הכניסה הבלתי חוקית לישראל מהווה עבירה בעלת אופי ביטחוני ויוצרת סיכון ביטחוני מובהק, ועל כן אין מניעה פורמלית שסוהרי חובה יאבטחו וילוו שב"חים. בהתאם לחוות הדעת המשפטית הוחלט בשב"ס כי סוהרי חובה רשאים ללוות גם שב"חים.

הפרשנות המשפטית של שב"ס לסוגיית האבטחה של שב"חים, שאינה עולה בקנה אחד עם עמדת צה"ל, ממחישה את החשיבות שבבחינה משותפת של התפקידים שמשרתי החובה בשב"ס רשאים לבצע, ואת התאמתם לחוק שירות ביטחון.

בהיעדר דיווח של השר לביטחון לאומי לוועדת חוץ וביטחון על התפקידים והמשימות של משרתי החובה בשב"ס, נוצרת מציאות שבה הארכת הוראת השעה בנושא הצבת החיילים בשב"ס נעשית מפעם לפעם בלי שעומדים לפני ועדת חוץ וביטחון הנתונים המלאים על התפקידים שמבצעים משרתי החובה, וכך למעשה אין באפשרותה לבחון את העמידה בהוראות החוק ובתכליתו. נוסף על כך, התפקידים שממלאים סוהרי החובה בשב"ס משתנים ואינם קבועים ברשימה סגורה, באופן שעלול לעורר פערים בפרשנות המשפטית של הוראות החוק.

בתשובתו עדכן שב"ס כי במהלך הביקורת, בחודשים ינואר ופברואר 2023, גיבשה חטיבת התכנון בשב"ס רשימה של כלל התפקידים שבהם משרתים סוהרי החובה, בהם תפקידי מינהלה, והציעה לבצע "דיוק וטיוב" של הרשימה כדי שתעמוד בתנאי החוק. המסמכים בנושא הועברו ללשכת נציבת שב"ס, ואולם התהליך טרם הושלם בצו כנדרש בחוק. שב"ס עדכן בתשובתו כי כלל הפעולות יבוצעו עד סוף שנת 2023, בכפוף להחלטה על הצבת סוהרי חובה לשירות בשב"ס.

על שב"ס להשלים את תהליך הגיבוש, הדיוק והטיוב של רשימת 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.

4. על פי תיקון לחוק משנת 2009, נוסף על תפקידי הליווי והאבטחה בבתי סוהר המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים, ניתנה אפשרות להצבת משרתי החובה ביחידות של שב"ס גם בתפקידים של שירותי מינהלה הנוגעים לארגון כוח אדם ולטיפול בפרט, שיינתנו רק למי שהוצב לשרת בשב"ס, ששר הביטחון קבע בצו.

בביקורת עלה כי על אף שעל פי חוק שירות ביטחון, על שר הביטחון לקבוע בצו את היחידות שבהן יוצבו משרתי חובה בשב"ס בתפקידים של שירותי מינהלה, שר הביטחון לא הוציא צו כנדרש בחוק. על אף האמור, בפועל - ביחידות שונות בשב"ס מוצבים משרתי חובה בתפקידי מינהלה, ונכון למרץ 2022 אויש 10.8% (61 מתוך 565) מהתקן של סוהרי החובה בתפקידי מינהלה.



יצוין כי הנושא הועלה גם בדוח צוות הבדיקה מדצמבר 2022 ובחוות הדעת של הצוות המשפטי של ועדת חוץ וביטחון מפברואר 2023, אך נכון למועד סיום הביקורת, הנושא לא נדון בוועדה והצו לא פורסם.

לאחר השלמת גיבוש רשימת התפקידים והמשימות של משרתי החובה בשב"ס, על שב"ס לפעול, בתיאום עם צה"ל ומשרד הביטחון, כדי שרשימה זו תובא בצו שיתקין שר הביטחון כנדרש בחוק. על צה"ל לבצע פיקוח ובקרה כדי לוודא שסוהרי החובה אכן מוצבים רק בתפקידים שייקבעו בצו, ובהתאם לעקרונות הקבועים בחוק.

הטיפול הרפואי במשרתי החובה בשב"ס

סעיף 75 לנוהל עבודה בין צבא הגנה לישראל לבין שירות בתי הסוהר משנת 2006 (להלן - האמנה) קובע כי "משרתים בשירות חובה בשב"ס יקבלו שירותי רפואה ראשוניים במרפאות השב"ס שבבתי הסוהר. שירותי רפואה אזורית, שירותי רפואה שניוניות, ועדות רפואיות ושירותי רפואה אשפוזית ושיקומית, יינתנו ע"י צה"ל, או מטעמו, כפי שמספק חיל הרפואה לחיילים ביחידות עורפיות. הטיפול הרפואי הניתן למשרתים האמורים על ידי השב"ס יהיה בהתאם לסטנדרט הטיפול המקובל הניתן לחיילי חובה על ידי חיל הרפואה".

האמנה קובעת אפוא כי הרפואה הראשונית לסוהרי החובה, קרי מרפאת אחיות ורפואה כללית, היא באחריות שב"ס, ואילו הרפואה השניונית והשלישונית - רפואת מומחים ושירותי רפואה דחופה - היא באחריות צה"ל. במהלך השנים התעוררו קשיים ומחלוקות בין שב"ס וצה"ל בנושא רפואת סוהרי החובה, כפי שיפורט להלן.

1. **הפערים בנושא רפואת סוהרי החובה:** הטיפול הרפואי הראשוני בסוהרי החובה ניתן על ידי רופאי שב"ס בבתי הסוהר, שתפקידם לטפל באסירים. באוקטובר 2017 הועלו על הכתב בשב"ס הפערים בנושא רפואת סוהרי החובה כדלהלן:

א. התיק הרפואי של סוהרי החובה מתנהל במערכת רפואית ממחושבת צה"לית (להלן - מערכת ה-CPR), שבה נשמר ומתועד המידע הרפואי שלהם. לרופאי היחידות בשב"ס אין גישה למידע הרפואי העדכני הנשמר במערכת ה-CPR - מידע בסיסי והכרחי לצורך ניהול הרפואה הראשונית של סוהרי החובה.

ב. כיוון שאין לרופאי שב"ס נגישות למערכת ה-CPR, הם נדרשים להפנות את סוהרי החובה לבדיקות שונות באמצעות הפניות ידניות וללא גישה לעבר הרפואי שלהם. כמו כן, לעיתים קרובות ההפניות הידניות אינן מכובדות, והסוהר נשלח לרופא צבאי רק לצורך הנפקת הפניה ממוחשבת. בהמשך לכך, גם תוצאות הבדיקות שאליהן הופנו הסוהרים אינן זמינות לרופאים לצורך החלטה על המשך בירור, טיפול ומעקב.

ג. לרופאי שב"ס אין סמכות החלטה בנושא מגבלות רפואיות, אי-כשירות לשירות וכדומה.

על פי אותו מסמך, התנהלות זו מעמידה מעמסה מיותרת הן על רופאי שב"ס, הן על רופאי צה"ל, ובעיקר על סוהרי החובה, הנאלצים לפנות לשתי המערכות לצורך קבלת הפניה



לבדיקה או טיפול רפואי. בשל הניתוק של רופאי שב"ס ממערכת ה-CPR, הדרישה להפניות ממחשבות והעובדה שהטיפול כולו אינו מתנהל בידי גורמים צבאיים - במקרים לא מעטים חל עיכוב גדול בשירות הניתן לסוהרי החובה. פניית שב"ס בבקשה לסיפוחם למרפאות צבאיות הנמצאות בקרבת מקום שירותם נענתה בשלילה על ידי גורמי הרפואה בצה"ל, בשל עומס פניות הקיים במרפאות הצבאיות, לדבריהם. במסמך הפנייה צוין כי במצב המתואר הטיפול הרפואי בסוהרי החובה אינו עומד בסטנדרטים מקובלים, ומהווה גורם סיכון לקבלת החלטות שגויות ולפגיעה בבריאותם⁵⁸. עוד עלה במסמך כי אף שניתנה לראש ענף רפואת סגל בשב"ס (להלן - רע"ן רפואת סגל) הרשאה לחיבור למערכת ה-CPR שלושה חודשים קודם לכן, טרם נמצא הגורם הצבאי שאחראי לביצוע החיבור בפועל, וגם לאחר החיבור למערכת - לא ניתן יהיה לנהל את המעקב הרפואי אחר מאות משרתי החובה המפוזרים במתקני שב"ס. על כן, הפתרון הראוי לפי המסמך הינו סיפוח משרתי החובה למרפאות צבאיות, שבהן זמינה הגישה לחומר הרפואי שלהם, ומתן סמכות החלטה לגביהם למרפאות אלה.

בתשובת שב"ס נמסר כי "צה"ל נתן פתרון של אפליקציית CPR-GO שתינתן לרופאי שב"ס על מנת שיוכלו לטפל בחיילים. החיסרון של האפליקציה הינו שהרופא אינו יכול לראות את תולדות העבר הרפואי של החייל. בימים אלו הגורמים הרלוונטיים בשב"ס, נערכים להנגשת האפליקציה לרופאי שב"ס". עוד נמסר כי מגבלות ואי-כשירות נקבעות בוועדות רפואיות צה"ליות, ששב"ס מפנה אליהן את החיילים לאחר בדיקתם בידי רופאים מומחים. רע"ן רפואת סגל חוברה למערכת ה-CPR לפני כמה שנים, אך אין לה האמצעים למעקב אחר קבלת תשובה להפניות, והדבר תלוי בכך שמשרתי החובה יציגו את התשובות ביוזמתם לגורמי הרפואה בשב"ס.

2. **הקשר עם צה"ל:** בפגישה שנערכה במאי 2018 בין נציגי שב"ס לבין קצין רפואה ראשי בצה"ל (להלן - קרפ"ר) צוין כי המענה הרפואי הראשוני לחיילי צה"ל זמין עוד פחות מהמצב המתואר לגבי סוהרי החובה בשב"ס, ולכן סיפוח סוהרי החובה למרפאות צה"ל לא בהכרח ישפר את המענה הניתן להם⁵⁹. עוד צוין כי קרפ"ר מצוי לקראת מהלך משמעותי בנושא רפואת השגרה, ובמסגרתו יבחן גם המענה הניתן לחיילים המשרתים מחוץ לצה"ל, ובכלל זה בשב"ס. בשל האמור הובעה עמדת צה"ל כי אין מקום לשינוי משמעותי בהסדר הקיים. אף על פי כן, נקבע כי ראש מחלקת שירותי בריאות בצה"ל (רמש"ב) יבחן את סיפוח סוהרי החובה בשב"ס למרפאות צה"ל כדי לייצר עבורם גורם רפואי מתכלל (case manager), גם אם הרפואה היום-יומית תמשיך להינתן על ידי שב"ס.

במסמך של שב"ס מיולי 2018 צוין כי מאז הפגישה עם קרפ"ר לא חלה כל התקדמות. גם פניות ותזכורות לצה"ל נותרו ללא מענה. הודגש כי "אין היום טיפול רפואי מסודר בסוהרי החובה ואין כתובת ברורה למענה בתחום זה".

58 רע"ן רפואת סגל בשב"ס עמדה על האילוצים הנובעים מכך שהרופאים בארגון "מועסקים באופן מוגבל, עם חוזה ברור והגדרת עיסוקם המרכזי כרופאים לוועדות רפואיות".

59 דברים דומים עלו במסמך של רמ"ד רפואה ראשונית בשם רע"ן שירותי רפואה ממאי 2017, שבו הודיע כי בבחינה שעשה צה"ל לאפשרות שינוי האמנה ולהעברת הרפואה הראשונית לסוהרי החובה למרפאות צבאיות - לאור קיומם של פערי מטפלים בצה"ל וזמני המתנה ממושכים של חיילים סדירים לטיפול רפואי, נמצא כי העברת חיילים נוספים למרפאות הרלוונטיות עלולה לגרום להחמרת הבעיה בצה"ל, ואף לא לשפר את המענה הרפואי הניתן לסוהרי החובה לעומת המענה הניתן להם כיום במרפאות בתי הסוהר. בהתאם לכך הוחלט להותיר את ההסדר על כנו.



מהאמור לעיל עולה כי משנת 2017 לרופאים בשב"ס, המחויבים על פי האמנה בין צה"ל לשב"ס לטפל בסוהרי החובה, אין גישה למידע הרפואי החיוני הדרוש לשם כך. יתרה מזאת, הממשק בין צה"ל לשב"ס אינו יעיל, מחייב הקצאת משאבים כפולה של גורמי רפואה שונים בשני הארגונים, מאלץ את סוהרי החובה לפנות לשתיה המערכות לצורך קבלת הפניה לבדיקה או טיפול רפואי ומביא לעיכובים משמעותיים בשירות הרפואי הניתן להם - עד כדי סיכון בריאותם. אף על פי כן, צה"ל לא השלים הטיפול בנושא וסוהרי החובה אינם מסופחים למרפאות צבאיות. עוד נמצא כי אף שרע"ן רפואת סגל חוברה למערכת הרפואית הממוחשבת בצה"ל, אין לה את כל האמצעים למקב אחר קבלת תשובה להפניות הרפואיות.

3. **ועדת קרני:** בשנים 2020 - 2021, במסגרת עבודת ועדת קרני, נדונה בהרחבה גם סוגיית המענה הרפואי הניתן לסוהרי החובה, וצוין כי "לא ייתכן שחייל המשרת בשב"ס יישאר ללא מענה רפואי הולם". במקביל לעבודת הוועדה, שב ופנה שב"ס לצה"ל בניסיון למצוא מענה רפואי הולם לסוהרי החובה.

על פי עמדת צה"ל, בשנים אלו לא נמצא מקום לקדם תהליך של העברת האחריות על הטיפול הרפואי בסוהרי החובה לצה"ל, וכי הפתרון עבורם צפוי להיכלל במסגרת רפורמת אזרוח השירות הרפואי בצה"ל. עוד צוין צה"ל כי לשיטתו, על שב"ס לוודא מתן מענה רפואי ראשוני בסטנדרט הנדרש כפי שמוגדר על ידי חיל הרפואה, ו"במידה ולא תהיה עמידה בהתחייבות זו, המלצת צה"ל הינה לבטל את שירותי חיילי צה"ל במסגרות השב"ס"⁶⁰.

בעקבות זאת, באוקטובר 2020 פנה שב"ס לצה"ל ועמד על הקשיים הנובעים מהחלטתו שלא לקדם את העברת הטיפול הרפואי של סוהרי החובה לצה"ל. עוד הוא צוין כי דחיות חוזרות ונשנות של הפתרון לטיפול רפואי במיקור חוץ מעמיד את סוהרי החובה בפני מענה בלתי מספק ומסכן חיים. גם באוגוסט 2021 צוין שב"ס כי היעדר הסדרת הטיפול הרפואי בסוהרי החובה מביא לפגיעה בהם ואף עלול להוביל לאסון⁶¹.

4. **הצורך בעדכון האמנה:** בהיעדר הסכמה בין הגופים והכרעה בנושא, ציינה ועדת קרני כי בין עיקרי הנושאים שלגביהם נדרש המשך טיפול מצוי גם נושא "הסדרת המענה הרפואי לחיילי החובה בשב"ס", וכי יש לבחון את האמור באמנה, לעדכנה ולתקפה בהתאם לשינויים שחלו במהלך השנים.

באוקטובר 2021 קיבל משרד הביטחון את המלצות הוועדה כפי שהוצגו, בין היתר בדגש על כך שהמענה הרפואי לסוהרי חובה המשרתים בשב"ס לוקה בחסר ואינו זהה למענה

60 רע"ן אוכלוסייה ייחודית וקישור צה"ל בשב"ס העירה, כי עמדת צה"ל מחזירה את התהליך לתחילת הדרך, וכי מדובר בנושא שמדיר שינה מעיניה.

61 בעמדת הארגון לגופה צוין כי "מעקב אחר תוצאות הבדיקה או המלצות רפואיות שניתנות לסוהרי חובה שמופנים לרפואה יועצת אינם בידי רופאי שב"ס, ואין מעקב סדיר כנדרש של גורם רפואי מתכלל - Case Manager. למעשה כיום ישנו מצב אבסורדי שבו סוהר החובה הוא שמעדכן את הרופא, מראה לו מסמכים ואף במקרה של ועדה רפואית שפוסלת סוהרי חובה משירות או מעניקה הגבלות לאור מצבם הרפואי, לא מגיעה ישירות לגורם רפואי בשב"ס ואנו ממתנים לעדכון מסוהר החובה בעצמו"; האמירה כי "החלטות ועדה רפואית צה"לית אינן מגיעות ישירות לגורם הרפואי בשב"ס, אשר תלוי בעדכון ע"י הסוהר עצמו" חזרה גם במצגת נתונים שהציג שב"ס לוועדת חוץ וביטחון בישיבתה מ-6.6.2022.



הרפואי הניתן לחיילים המשרתים בצה"ל. נקבע כי יש לפעול למתן מענה מהיר ומקצועי, וכי באחריות אגף תכנון ובניין כוח רב-זרועי בצה"ל (להלן - אג"ת) לתכלול את התייחסות צה"ל לנושא.

מאז החלטת משרד הביטחון כי באחריות אג"ת לתכלול את נושא המענה הרפואי לסוהרי חובה המשרתים בשב"ס ועד למאי 2023 טרם התקבלה במשרד לביטחון לאומי התייחסות מתוכללת של צה"ל לנושא.

5. ועדת חסון: בדצמבר 2021 הוקמה כאמור ועדת חסון לבדיקת הליווי ותנאי השירות של משרתי חובה המוצבים מחוץ לסד"כ צה"ל. הוועדה בחנה, בין היתר, גם את סוגיית המענה הרפואי הניתן להם. במסגרת זו שב שב"ס והעלה את נושא הטיפול הרפואי כפער מרכזי.

בדוח ועדת חסון נכתב כי "הטיפול הראשוני שנעשה על ידי שב"ס הוא טיפול טוב מאוד. אשר לטיפול השניוני... נמצא כי לא מתקיימת העברת מידע בתחום הרפואי בין שירותי הרפואה של צה"ל לבין שירותי הרפואה בשירות בתי הסוהר. כך, המשרת בשב"ס מעדכן את מפקדיו בהחלטות רפואיות בעל פה, והמשרתים בשב"ס נוטים שלא להגיע לטיפול שנייים. בנוסף עלה כי מקצת המשרתים שהופיעו בפני הצוות לא הכירו כי ביכולתם להשתמש באפליקציה לקביעת תורים". במסקנות הוועדה נכתב לעניין זה כי "את המענה הרפואי הניתן למשרתים בשב"ס, אף שככלל עונה על הציפיות, ניתן לשפר. מוצע לבחון את האפשרות להתאים את המערכות הקיימות בצה"ל כיום בתחום, באופן שיאפשר להם להשתמש בשירותי הרפואה בדומה לחיילים המשרתים בתוך צה"ל".

עוד נכתב בדוח הוועדה כי "חלק מהמשרתים בימ"ל שהופיעו בפני הצוות טענו כי המענה הרפואי שניתן להם טעון שיפור. בדומה, אין גורם אחד בחיל הרפואה, ולעתים אין מרפאה אחת, שמרכזים את הטיפול בימ"ל. בשירות בתי הסוהר ובמשטרה לא מתקיימת העברת מידע רפואי בין הגורמים הרפואיים אליהם פונים המשרתים לבין צה"ל, והמידע בנושא הרפואה אינו מוגש למשרתים ולימ"לים הנ"ל". אחת מההמלצות המרכזיות של הוועדה הייתה להקים מנהלת ימ"לים (להלן - המינהלת או מינהלת הימ"לים) שתכלול גם נציג מתחום הרפואה. נוסף על כך המליצה הוועדה שצה"ל יגיש למשרתי החובה בשב"ס ובמשטרה את כלל המידע הרלוונטי בתחום מעטפת הפרט, בדגש על תחומי היוהל"ם ושירותי הרפואה.

בהמשך להמלצות ועדת חסון הוקמה בצה"ל מינהלת הימ"לים ב-2022, הכוללת גם נציג מתחום הרפואה. מינהלת הימ"לים אומנם יוצרת מנגנון של שיח שוטף ישיר בין הימ"לים, לרבות שב"ס, לבין צה"ל, אך הקמתה ותפקודה אינם מספקים מענה קונקרטי למרבית הקשיים שהועלו בקשר לטיפול הרפואי שניתן לסוהרי החובה, לרבות לעניין חיבור רופאי שב"ס למערכת הרפואית הממוחשבת של צה"ל ומתן גישה למידע הרפואי העדכני הנשמר בה.

בהמלצת ועדת חסון לבצע תיאום בין מערכות המחשוב המשמשות את הגופים טמון פוטנציאל משמעותי לשיפור המצב הקיים. עם זאת, צה"ל לא תרגם אותה לתוכנית פעולה מחייבת הכוללת לוחות זמנים ובחינת היבטים תקציביים ואחרים הכרוכים בכך. נכון למועד הביקורת, במרץ 2023, המלצה זו לא יושמה.



6. **הפערים והמחלוקות:** בסיום ביקור של מינהלת הימ"לים בכלא מגידו, דיווח נציג חיל רפואה בצה"ל ביום 25.7.2021 כי המענה הרפואי הניתן לסוהרי החובה אינו עומד בסטנדרטים מקובלים, לא מתקיימים מעקבים רפואיים כלל, לא קיים כל שירות רפואה מרחוק ולא קיימים נוהלי רפואה ברורים בסוגיות שונות, לרבות ימי מחלה, הנחיות מקצועיות וכיבוד הנחיות של רופאים מומחים. עוד דווח כי "קיים פער מובהק בהנגשת מידע לחיילים על שירותי הרפואה וזכויות רפואיות".

בישיבת ועדת חוץ וביטחון מיום 6.6.2022, שבה הוצג יישום ממצאי ועדת חסון, שוקפו שוב המחלוקות בין צה"ל לשב"ס: נציג צה"ל ציין כי בחצי השנה האחרונה פועלת מערכת חדשה של זימון תורים באמצעות יישומון (אפליקציה), המאפשרת גם צפייה בתוצאות הבדיקות הרפואיות. עוד ציין כי התקיימו פגישות עבודה בין גורמי הרפואה בצה"ל לבין גורמים בשב"ס לצורך שיפור התיאום בתחום הרפואה, וסוכם מנגנון הטיפול ברפואה הראשונית שבאחריות שב"ס וברפואה השניונית שבאחריות צה"ל.

לעומת זאת, נציגת שב"ס בדיון הצביעה על מחלוקת לגבי הטיפול הראשוני והשאלה מי הרופא המטפל של סוהרי החובה, וכך האם רפואה ראשונית בבתי הסוהר משמעה "עזרה ראשונה" או רפואת אבחון וניהול תיק רפואי. כן ציינה כי עדיין חלים קשיים בטיפול השניוני, אשר אורך זמן ממושך; שעדיין אין פלטפורמה להעברת המידע הרלוונטי; וכי סוגיית המענה הרפואי אינה זוכה למענה מספק גם בעת הזו.

בביקורים שערך צוות הביקורת במתקני הכליאה הביטחוניים של שב"ס ביולי ובאוגוסט 2022, עלתה ביקורת מצד סוהרי החובה על הטיפול הרפואי שלו הם זוכים. מניתוח השאלונים עולה כי 54% מהמשרתים בשב"ס (96 מתוך 178) ציינו כי הם נתקלו בקשיים כאשר הזדקקו לקבלת טיפול רפואי.

בתשובת שב"ס נמסר כי אף שבמהלך השנים התקיימו דיונים רבים עם צה"ל בסוגיית הטיפול הרפואי בסוהרי החובה, לא הייתה התקדמות בנושא שיפור השירות הרפואי הניתן להם.

צה"ל הוא הגורם בעל הסמכות והאחריות לגייס את משרתי החובה לשורותיו ולשבצם בימ"לים. עם שיבוץ החיילים בימ"לים לא מסתיימת אחריותו של צה"ל למשרתי החובה המוצבים בהם. החל משנת 2017 שב ומעלה שב"ס קשיים בתחום המענה הרפואי שמקבלים סוהרי החובה ומבקש את סיוע צה"ל, אשר דוחה את בקשות שב"ס בנושא. צה"ל לא יישם את הפתרון שעליו הצהיר בדבר העברת הטיפול לקופות החולים במסגרת מיקור חוץ. כיום פתרון זה כלל אינו נדון כאפשרות ישימה. הסוגיה נותרה אפוא ללא מענה, גם לאחר פרסום דוחות ועדות קרני וחסון. עלה כי נכון למועד סיום הביקורת הצדדים לא יישבו את המחלוקת ביניהם בנושא הטיפול הרפואי בסוהרי חובה, לא עדכנו את האמנה בתחום זה, ולא גיבשו מענה רפואי הולם לסוהרי החובה.



המצב הקיים אינו עומד בסטנדרטים המקובלים, גורם לרופאים בשב"ס לפעול בלי שעומד לנגד עיניהם מלוא המידע הרפואי הרלוונטי הנחוץ למתן טיפול ראוי לסוהרי החובה, יוצר עומס מוגבר על המערכת בשל הצורך להתאים את ההפניות למתכונת הנדרשת בצה"ל, מעכב משמעותית את מתן הטיפול ופוגע באפשרות לנהל מעקב 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 כל שירות רפואה מרחוק. הללו עלולים להוביל לפגיעה של ממש בבריאותם של סוהרי החובה.

7. **הסדר יישוב מחלוקות:** יצוין כי בהתאם לפרק ז' לאמנה - "הסדר ישוב מחלוקות בין הצדדים" - נקבע כי נושאים שבמחלוקת יידונו בין ראש מחלקת ארגון בצה"ל לראש מינהל תכנון בשב"ס. בהיעדר הסכמה, הסוגיה תובא בפני רמ"ט שב"ס וראש אג"ת, ובמידת הצורך תובא הסוגיה להכרעת נציבת בתי הסוהר וסגן הרמטכ"ל. לבסוף נקבע כי "אם המחלוקת לא תיפתר עד רמת השר לבט"פ או שר הביטחון, יהיה ראוי כל אחד מהשרים לבקש כי נושא המחלוקת יובא להכרעה בממשלה או לוועדת שרים מטעמה".

על אף קיומה של מחלוקת מהותית בין שב"ס לצה"ל בסוגיית הטיפול הרפואי בסוהרי חובה, שחשיבותה הרבה אינה מוטלת בספק, ועל אף שהאמנה בין צה"ל לשב"ס מסדירה את האופן שבו יש ליישב מחלוקות בין הגופים - לא הובאה המחלוקת להכרעה בהתאם להליך הקבוע באמנה.

אם שב"ס סבור, כפי שצוין, כי הטיפול הרפואי שלו זוכים סוהרי החובה פוגע בהם ואף עלול להוביל לאסון - עליו לממש את ההסדר לישוב מחלוקות הקבוע באמנה ולהביא את המחלוקת בנושא זה לפתחו של שר הביטחון והשר לביטחון לאומי, ובמידת הצורך להכרעת הממשלה.

בתשובת שב"ס נמסר כי הנושא ייבחן בהתאם להחלטה בנוגע להמשך הצבת משרתי החובה בארגון.

הטיפול בתנאי השירות של משרתי החובה

בהתאם לחוק, כאמור, לחיילים המוצבים במשטרה ובשב"ס מעמד זהה לחיילי צה"ל הן מבחינת השכר, הן מבחינת החוקים הנוגעים בחיילים משוחררים והן מבחינת חוקי השיקום.

פקודת צה"ל קובעת כי הימ"לים הם חלק בלתי נפרד מסד"כ צה"ל לכל דבר ועניין, וזכויותיהם וחובותיהם של משרתי החובה הן כשל כל חייל אחר במעמדם. באמנה שנחתמה בין צה"ל לשב"ס נקבע כי שב"ס יספק למשרתי החובה המוצבים ביחידותיו את מכלול הטיפול בהתאם לפקודות צה"ל ולנוהגיו, לרבות תנאי השירות והרווחה, המזון והאפסניה, וכן שירות רפואי ראשוני. באמנה שבין צה"ל למשטרה נקבע כי לצורך הטיפול בשוטרי החובה יקצה צה"ל למשטרה כוח אדם מקצועי הכולל תשע מש"קיות תנאי שירות.



במטה הארצי של המשטרה מוצבת קצינת ת"ש שנותנת מענה לבקשות ולצרכים שמעלות מש"קיות הת"ש. לקצינת הת"ש נגישות למערכות המידע הצה"ליות, היא חשופה לעדכונים שוטפים בענייני תנאי שירות, ולמעשה היא משמשת חוליה מקשרת בין צה"ל והמשטרה בענייני זכויות שונות של שוטרי החובה⁶².

לרשות שוטרי החובה עומדת פריסה של תשע מש"קיות ת"ש המוצבות במחוזות המשטרה⁶³. הביקורת העלתה כי בשונה ממש"קיות בצה"ל, למשקיות הת"ש הפרוסות במחוזות המשטרה אין נגישות למערכות המידע הצה"ליות והן נאלצות לעבוד ידנית, באופן שמעמיס על עבודתן.

עוד עלה בביקורת כי אף שצה"ל הקצה שמונה מש"קיות ת"ש לשירות בשב"ס והן נותנות מענה לסוהרי החובה המשרתים בבתי הכלא ברחבי הארץ, אין קצינת ת"ש המשמשת מנחה מקצועית וחוליה מקשרת לכלל משקיות הת"ש בבתי הכלא. בתנאים הקיימים נגרמים עיכובים בבקשות שמגישים משרתי החובה בנושאי תנאי שירות.

על פי מסמכי הביקורת, עוד בשנת 2015 הכיר ענף כוח אדם סדיר בצה"ל בצורך בקצינת ת"ש בשב"ס, ואף אישר תקן כזה. אולם אישור זה בוטל נוכח מחסור בכוח אדם בצה"ל, והוא הותנה במימון התקן על ידי שב"ס. הנושא נדון גם בפגישות בין נציגי שב"ס לבין נציגי צה"ל בשנים 2021 - 2022, ומהן עלה כי אף שכרבע מסוהרי החובה נזקקים לסיוע של מש"קיות ת"ש, המוטיבציה של מש"קיות ת"ש לשרת בשב"ס היא נמוכה. בהיעדר קצינת ת"ש, נוצרים עיכובים בטיפול בבקשות סוהרי החובה הנוגעות לתנאי שירותם. הנושא נדון גם בביקורת שעשתה מינהלת הימ"לים בבתי הכלא הביטחוניים בשנת 2022. המינהלת המליצה על שיבוץ קצינת ת"ש בשב"ס ועל הצבה של עמדה ממוחשבת בבתי כלא שבהם מוצבות מש"קיות ת"ש, כדי שהמידע יועבר בין כלל גורמי הת"ש.

שב"ס ציין בתשובתו כי משלא אותרה קצינה בוגרת קורס קציני ת"ש בצה"ל, הוא הקצה תקן קבע לקצינת ת"ש בדרגת כלאי. לעניין הגישה למערכות המידע הצה"ליות ציין שב"ס כי הנושא לא תוקצב, וכי כלל המידע מרוכז בענף תנאי שירות בניצבות שב"ס ומועבר לצה"ל על ידי גורם מתכלל אחד בשב"ס.

המשטרה כתבה בתשובתה כי מש"קיות הת"ש מספקות לשוטרי החובה את הנדרש לפי פקודות הצבא, והדבר בא לידי ביטוי בשביעות הרצון בבקורות שעורך צה"ל במחוזות. המשטרה אישרה שלחלק ממש"קיות הת"ש אין גישה למערכות צה"ל, ולמרות זאת הן עומדות במועדים שנקבעו בתקן של צה"ל. עוד ציינה, כי מערך הת"ש במשטרה מתפתח ומאפשר מענה ראוי לאור התמורות החברתיות ועל פי פקודות הצבא.

62 שח"מ ועדה צה"לית 2021 (משטרה).

63 יצוין כי מש"קיות הת"ש הן חיילות צה"ל המוצבות לביצוע תפקידן ביחידות שונות.



משרתי החובה במשטרה ובשב"ס הינם, בהתאם לפקודות המחייבות, חלק בלתי נפרד מסד"כ צה"ל, והם בעלי זכויות וחובות כשל כל חייל חובה אחר בצה"ל. גם המשטרה ושב"ס מחויבים לספק למשרתי החובה את מעטפת תנאי השירות המלאה בהתאם לזכויותיהם. הליקויים שהועלו בתחום זה - היעדר קצינת ת"ש בשב"ס, וחוסר נגישות למערכות מידע צה"ליות של מש"קיות הת"ש הן במשטרה והן בשב"ס - מחייבים מתן מענה לצרכים של משרתי החובה בתחום תנאי השירות, שהוא יסודי בשירות חובה של כל חייל.

על צה"ל יחד עם המשטרה ושב"ס לדון בדרכי הפעולה הנדרשות להנגשה מלאה של מערכות המידע הצה"ליות, כדי שניתן יהיה לאפשר את עבודתן השוטפת של מש"קיות הת"ש בשני הגופים. כמו כן, ובמיוחד נוכח השנים שחלפו ללא הצבת קצינת ת"ש בשב"ס, מומלץ כי נושא הצבת קצינת הת"ש ומימון התקן עבורה יוכרע, כדי שהטיפול בתנאי שירותם וזכויותיהם של סוהרי החובה לא ייפגע.

בדיקות לגילוי סמים

לפי סעיפים 24ג(א) ו-25(א) לחוק, הסמכות הנתונה בחוק השיפוט הצבאי לקצין משטרה צבאית, שהינו קצין שיפוט בכיר, להורות על ביצוע בדיקות⁶⁴ לגילוי החזקת סמים מסוכנים או שימוש בסם מסוכן, אף בהיעדר חשד שנעברה עבירה לפי פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973, תהא מסורה לסוהר בכיר או לקצין משטרה בכיר שמונה לעניין זה על ידי נציב בתי הסוהר או מפכ"ל המשטרה (בהתאמה). ביצוע הבדיקות ייוחד לגילוי שימוש בסם מסוכן או החזקת סם מסוכן בשב"ס ובמשטרה. יצוין שבצה"ל, כ-53.7% מסך כל פעילות המשטרה הצבאית החוקרת בשנת 2020 התמקדה בחקירת עבירות סמים.

הביקורת העלתה כי במאי 2021 מינה מפכ"ל המשטרה קצין משטרה בכיר שיהיה רשאי להורות על ביצוע בדיקות לגילוי שימוש בסם מסוכן או החזקתו בקרב שוטרי חובה במג"ב, אך לא במשטרה. עוד עלה כי נציבת בתי הסוהר לא מינתה סוהר בכיר שיהיה מוסמך להורות על ביצוע בדיקות כאמור. לפיכך, על אף האמור בחוק השיפוט הצבאי, לא מבוצעות בדיקות לגילוי שימוש בסם מסוכן או החזקת סם מסוכן בקרב משרתי חובה במשטרה או בשב"ס.

לשימוש בסמים במהלך שירות החובה עלולות להיות השלכות שליליות חמורות על המשרתים - בהן השלכות על בריאותם הפיזית והנפשית, על רמת הכשירות המבצעית שלהם, על רמת הביצוע של התפקיד ועל רמת המשמעת הנדרשת במסגרות אלו. שימוש בחומרים מסוכנים מצד שוטרים וסוהרים, בשירות חובה וקבע כאחד, עלול לפגוע באמון הציבור במשטרה ובשב"ס וביכולתם של גופים אלו לבצע את משימותיהם.

בתגובת שב"ס נמסר כי עבירות סמים הן עבירות פליליות שבגינן נפתח תיק פלילי. על פי נוהלי שב"ס ניתן להחזיר סוהר חובה לצה"ל בין היתר בעילה של עבירה פלילית או משמעתית, וכך נעשה על פי רוב. בדעת שב"ס לפעול למינוי פורמלי של רע"ן ביטחון מידע לממונה כנדרש

64 בדיקת שתן ובדיקת נוזל שטיפת ידיים.



בחוק, אך בהיעדר סמכויות חקירה ויכולת אכיפה כלפי מי שמסרבים לתת דגימות, לא יהיה לכך ערך של ממש בטווח הנראה לעין.

בתשובת המשטרה נמסר כי סגן מפקד מג"ב קיבל הסמכה לביצוע בדיקות סמים, וקצין המשמעת של מג"ב עורך בדיקות עיתיות במסגרת בקרות פתע זיומות או על פי דרישה, וכי כל האירועים מטופלים.

על נציבת שב"ס למנות ממונה כנדרש בחוק שלו תימסר הסמכות 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 יבצע אותן בקרב כלל שוטרי החובה ולא רק במג"ב.

מיצוי הליכי משמעת

כפי שצוין לעיל, החוק קובע כי משרתי החובה במשטרה ובשב"ס אינם חיילים לעניין חוק השיפוט הצבאי, ודינם כדין שוטר או סוהר, בהתאמה, גם לעניין הדין המשמעתי⁶⁵. כללי המשמעת מאפשרים לקיים הליך משמעתי גם נגד מי שחדל להיות שוטר או סוהר לאחר ביצוע העבירה.

הביקורת העלתה כי במקרים שבהם מתעורר חשד לביצוע עבירה פלילית בידי משרתי חובה, המשטרה ושב"ס מחזירים את החשודים בביצוע העבירה לצה"ל בלי להעמידם לדין משמעתי, זאת אף שהדבר אינו מחויב בדין.

כך, בשנים 2020 - 2022 החזירה המשטרה לצה"ל 84 שוטרי חובה על רקע עבירות שהועברו לחקירת מח"ש, מתוכם 68 שוטרי חובה במג"ב ו-16 שוטרי חובה במשטרה, ושב"ס החזיר לצה"ל באותה תקופה 10 סוהרי חובה על רקע עבירות שהועברו לחקירת יאח"ס - זאת בטרם הוחלט אם להגיש נגדם כתב אישום לבית משפט בשל המעשים המיוחסים להם. ממועד החזרתם של משרתי החובה לצה"ל, המשטרה ושב"ס אינם עוקבים אחר סטטוס החקירה הפלילית ותוצאותיה, ואינם ממצים את הדין עם החשודים בביצוע עבירה משמעטית, גם לאחר שהנתיב הפלילי הגיע לסיומו, אף שכללי הדין המשמעתי מאפשרים זאת. עוד עלה בביקורת כי לאחר החזרתם של משרתי החובה לצה"ל, לא ננקטים נגדם צעדים משמעתיים כלשהם בצה"ל⁶⁶.

חשיבותם של נתונים אלו מתחדדת נוכח העובדה כי בשנים 2020 - 2022 החליטה מח"ש ב-18 מקרים להחזיר את הטיפול בשוטרי החובה לבחינת מחלקת המשמעת במשטרה, מתוכם 12

65 שוטרי חובה כפופים לחוק המשטרה (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות), התשס"ו-2006; תקנות המשטרה (סדרי דין בדיון משמעתי), התשע"ב-2012 ולפקודות המטה הארצי (להלן - מטא"ר) העוסקות בנושא. באופן דומה, סוהרי חובה נשפטים בגין עבירות משמעת בהתאם לפקודת בתי הסוהר (נוסח חדש), התשל"ב-1971, תקנות בתי הסוהר (סדרי דין ביון משמעתי), התשע"ו-2016, ופקודת נציבות בתי הסוהר 02.08.00 "שפיטה משמעטית - סוהרים".

66 לפי מענה צה"ל לשאלת הביקורת ממרץ 2023, "לא היו חזרות בגין בעיות משמעט שחייבו טיפול צבאי".



בצירוף המלצה להעמידם לדין משמעת. סעיפי העבירה שיוחסו לשוטרים במקרים הללו כללו, בין היתר, תקיפה הגורמת חבלה ממשית בנסיבות מחמירות, הטרדה מינית והתנכלות, מעשה מגונה, גניבה בידי עובד ציבור, החזקה ושימוש בסם מסוכן, איומים, מסירת ידיעות כזבות, הפרת הוראה חוקית ושיבוש מהלכי משפט.

בתשובת שב"ס נמסר כי על פי פקודות הארגון כל עוד מתנהלת חקירה פלילית אין מעמידים לדין משמעת. כאשר מתעוררים חשדות חמורים שב"ס מבקש להחזיר את החשודים לצה"ל. בתשובת שב"ס נמסר כי על פי רוב ההחלטה בעניין התיק הפלילי מתקבלת לאחר שחולפת התקופה שבה ניתן על פי פקודות הארגון לשפוט משמעתית סוהר שחדל להיות סוהר; וכי מומלץ שעם חזרתו של סוהר החובה לצה"ל, יעקוב צה"ל אחר התיק הפלילי ויבחן אם יש מקום לדין משמעת.

בתשובת המשטרה נמסר שמדיניות מחלקת המשמעת כלפי שוטרי חובה וקבע כאחד היא שככלל אין מקום להעמיד לדין משמעת במקביל לחקירה פלילית. זאת, הן בשל החשש שהליך משמעת ישבש הליכי חקירה והן כדי לשמור על זכויותיו של החשוד בחקירה הפלילית. נוסף על כך, במקרים רבים התיק הפלילי נסגר בעילת חוסר אשמה או חוסר ראיות, ולכן ממילא אין המשך טיפול משמעת. גם כאשר התיק נגנז במישור הפלילי ומועבר לטיפול המשמעת, הרי שהאפשרות להעמיד לדין משמעת מסתיימת עם חלוף 90 יום (לדן יחיד) או 180 יום (לבית דין משמעת) מיום העברת השוטר לצה"ל, שהוא האמצעי המינהלי היחיד שחל על שוטרי החובה על פי פקודות המשטרה. בשים לב לסד הזמנים של מח"ש - 75 יום לחקירה וחצי שנה נוספת לגיבוש החלטה בתיק - תקופות שפעמים רבות מח"ש אינה עומדת בהן עקב אילוצים שונים, הרי שממילא הרוב המכריע של התיקים, אם לא כולם, יתיישנו מבחינה משמעתית. אשר למג"ב, צוין כי החזרת שוטרים לצה"ל עקב חשד לעבירות סמים מתבצעת לפי החלטה של גורמי פיקוד בכירים, ולאחר בדיקות סמים החומר מועבר למח"ש לטיפול בערוץ הפלילי. משך הטיפול של מח"ש בדיווחים על אירועים כאלה הוא רב, ואין מנוס מקבלת החלטה פיקודית לגבי המשך דרכו של השוטר. אם התיק נסגר ומועבר למחלקת משמעת במשטרה לשם טיפול במישור המשמעת לאחר החזרת משרת החובה לצה"ל - ניתן להעבירו לצה"ל להמשך טיפול.

בתגובת משרד המשפטים מיולי 2023 נכתב ביחס למשך זמן הטיפול על ידי מח"ש, כי על פי הנתונים שבידי, מח"ש עומדת בלוחות הזמנים שצוינו באחוזים גבוהים; עוד נמסר כי לא נכון יהיה לקשור בין משך הזמן שתיקי עבירות סמים מטופלים במח"ש, לבין האופן שבו פועלת מחלקת משמעת במשטרת ישראל במישור הפיקודי.

למיצוי ההליכים המשמעתיים יש חשיבות רבה להגברת ההרתעה ולהגנה על תפקודו התקין של הארגון. בהקשר הנוכחי, לדבר יש גם חשיבות עצמאית בשל החובה לקיים את עקרון השוויון. 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 החזרתם לצה"ל או לאחריה.



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 גלבע". 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 המשדר לביטחון לאומי, ובשנת 2022, בשל הממצאים החמורים שהעלתה הביקורת ומטעמים נוספים שפורטו בו, פרסם דוח ביניים מיוחד שעסק במוגנות משרתי החובה (חיילות וחיילים) ביחידות המשדר 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 המשדר 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.

