

שירות חרדים בצה"ל

תקציר

שירות חובה בצה"ל נעשה מתוקף חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - חוק שירות ביטחון). חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות ש"תורתם אומנותם", התשס"ב-2002 (להלן - חוק טל), עיגן לראשונה בחקיקה ראשית את ההסדר לדחיית שירות של תלמידי ישיבות ש"תורתם אומנותם"¹, היבטים הנוגעים לגיוסם ולשירותם בצה"ל של תלמידים אלה וכן היבטים הנוגעים לשילובם בשירות אזרחי².

צה"ל מפעיל שני מסלולים מיוחדים למיועדים לשירות ביטחון (להלן - מלש"בים) מהמגזר החרדי: 1. תכנית לשילוב חרדים (להלן - שח"ר) המופעלת מאז שנת 2007 ומיועדת למלש"בים דחויי שירות גילאי 22-27 (כולל), שוויתרו על מעמד "תורתם אומנותם" או כאלה שצה"ל ביטל להם מעמד זה כיוון שלא עמדו בתנאים שנקבעו במסגרת חוק טל, ולמלש"בים דחויי שירות בני 20-21 נשואים או בעלי פרופיל רפואי המתאים לשבץ אותם בתפקידים עורפיים; 2. מסלול גדוד הנח"ל החרדי "נצח יהודה", הקיים משנת 1999, והמיועד לצעירים בני המגזר החרדי גילאי 18-21, שאינם לומדים בישיבות ושאינם לפיכך במעמד "תורתם אומנותם". נוסף על החיילים החרדים המתגייסים לשני המסלולים המרכזיים האמורים מגייס צה"ל מדי שנה בשנה, לשירות בכלל יחידות צה"ל חיילים חרדים נוספים שיצאו ממעגל "תורתם אומנותם".

בהתאם לנתונים עדכניים (ינואר 2012) של צה"ל, בשנים 2010 ו-2011 התגייסו כ-1,000 וכ-1,280 חיילים חרדים (בהתאמה). בשנת 2011 שולבו בתכנית שח"ר כ-610 חיילים, ומאז הפעלתה שולבו בה כ-1,700 חיילים. מסלולי שירות במסגרת התכנית מופעלים בעיקר בחיל האוויר והחלל (להלן - חה"א), בחיל המודיעין (להלן - חמ"ן) ובאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל). כמו כן היא מופעלת בחיל הים, באגף התקשוב, באגף כוח אדם (להלן - אכ"א) במטכ"ל, בפיקוד העורף, ברבנות הצבאית הראשית (להלן - הרבנות הצבאית), בזרוע היבשה, וחיילים מתכנית שח"ר משתלבים גם במשטרת ישראל. החיילים מתכנית שח"ר משתלבים ביחידות שבהן הם משרתים כחיילים מעל לתקן שנקבע לאותן יחידות (על-תקניים). בגדוד הנח"ל החרדי שולבו בשנת 2011 כ-380 חיילים חרדים, ומאז שנת 2007 שירתו בגדוד כ-1,600 חיילים חרדים.

שתי מטרות מרכזיות עומדות בבסיס תכנית שח"ר: השתתפות של צה"ל בתכנית לאומית אשר מטרתה שיתוף אוכלוסייה חרדית במעגל התעסוקה בישראל; ומיצוי הפוטנציאל האיכותי הגלום בכוח האדם החרדי לטובת השירות הצבאי. בתקופה

1 "תורתם אומנותם" הוא מונח המתאר אדם שלימוד תורה הוא עיסוקו העיקרי. ההסדר לדחיית שירותם של החרדים מאפשר לצעירים הלומדים בישיבה, וזהו עיסוקם היחיד, לדחות את שירותם הצבאי עד לאחר סיום לימודיהם.

2 חוק טל הגדיר שירות אזרחי כ"שירות למטרות בריאות רווחה/קליטת עלייה, שמירת הסביבה וביטחון הפנים ושירותי ההצלה".

האחרונה, ובמיוחד מאז שנת 2009, האיץ צה"ל את הפעילות הנוגעת למימושה ולהרחבתה של תכנית זאת, ובמסגרת זאת נכתבו מסמכי מדיניות הנוגעים למימושה וכן מוסדה ועדת היגוי לדון ולבחון נושאים הנוגעים אליה. כדי לשפר את התיאום בין היחידות השונות הרלוונטיות לתכנית, ננקטו פעולות להסדרה ולתיאום של פעילות השיווק המבוצעת במסגרתה; ואכ"א, המנהל את התכנית, החל לקיים ביקורות ביחידות השונות כדי לבדוק את מימושה.

במרץ 2010 קיים סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף בני גנץ, דיון בנושא "שירות חרדים בצה"ל", ובו הדגיש את חשיבות נושא שירות החרדים בצה"ל "שנובעת הן ברמת הפרט (מבחינת המשרת עצמו), הן ברמת הגופים (התרומה של כוח האדם האיכותי) ובעיקר - ברמה הלאומית, בגין יצירת תשתית לשילוב מוצלח יותר של האוכלוסייה החרדית בחברה הישראלית". בדיון זה קבע גם סגן הרמטכ"ל, כי במסגרת שירותם של החרדים בצה"ל ייש להמשיך לנהל באופן שוטף את המתחים והאיזונים גם מול מגדרים ומגזרים אחרים".

בינואר 2011 אישרה הממשלה החלטה מס' 2698, הכוללת תכנית "לקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי", ובמסגרתה היא החליטה, בין השאר, להגדיל בהדרגה את היקף המתגייסים החרדים לצה"ל מכ-1,000 מתגייסים בשנת 2010 עד ליעד של 2,400 מתגייסים בשנת 2015 ולקבוע יעדים דומים ביחס למספר המצטרפים לשירות האזרחי. הממשלה גם קבעה יעדי ביניים למימוש התכנית, ובכלל זה יעד של 1,200 מתגייסים חרדים בשנת 2011 וגידול שנתי של 300 מתגייסים חרדים לשנה בכל אחת מהשנים שלאחר מכן.

פעולות הביקורת

בתקופה מספטמבר 2010 עד אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לגיוסם של חרדים לצה"ל והיבטים הנוגעים לשילובם במסגרת תכנית שח"ר. נתונים מעודכנים מצה"ל על היקפי גיוס החרדים בשנים 2010 ו-2011 התקבלו במשרד מבקר המדינה בינואר 2012. יודגש כי הביקורת התמקדה בפעילות צה"ל ככל שהיא נוגעת לגיוס חרדים בצה"ל ולשירותם בו. לא נבחנו היבטים ביחס למגמות בחברה החרדית, שמטבע הדברים גם להן יש השלכה על היקפי הגיוס לצה"ל; ולא נבדקו היבטים הנוגעים להפעלת השירות האזרחי³. הביקורת נעשתה בצה"ל.

3 מבקר המדינה ערך בשנת 2009 ביקורת בנושא "יישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו - היבטים אחדים". ממצאי הביקורת בנושא זה נכללים בדוח שנתי 60 (2010), עמ' 975.

עיקרי הממצאים

המגמות בתחום גיוס חרדים לצה"ל

בג"ץ, אשר דן כבר בעבר מספר פעמים בעתירות שהוגשו כנגד חוקיותו של חוק טל, קבע, כי מבחנו של החוק הוא "בהגשמתו הלכה למעשה. מבחנו הוא בשינוי חברתי שיושג בפועל"⁴; והוא הצביע על כך, כי "יש לבחון את חוק דחיית שירות במבחן התוצאה"⁵. בביקורת נבדקו נתונים בנוגע לשיעורי גיוס ושיעורי אי-גיוס לצה"ל ועל מגמות בהתפתחותם. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב, כי מסלולי השירות החדשים שהוקמו בצה"ל עבור החרדים הובילו לעלייה - ואף לעלייה חשובה - בהיקף גיוסם של מלש"בים מהמגזר החרדי לצה"ל ובהיקפי הגיוס של דחויי שירות מכוח הצהרתם בדבר "תורתם אומנותם". נוסף על כך, צה"ל עמד - ואף מעבר לכך - ביעד הביניים של 1,200 מתגייסים חרדים, שקבעה הממשלה בהחלטתה מינואר 2011, ביחס למספר המתגייסים החרדים לצה"ל בשנת 2011. לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר במגמה חשובה שיש לעודד ולטפח.

עם זאת בביקורת נמצא, כי שיעור אי-הגיוס לצה"ל מושפע ממספר סיבות אשר העיקרית שבהן היא "תורתו אומנותו". בסיבה זאת נרשמה עלייה משמעותית - מכ-8.4% מכלל פוטנציאל הגיוס בשנת 2005 לכ-13% ממנו בשנת 2010. קרי: שעה שבשנת 2005 שיעורי אי-הגיוס על רקע "תורתו אומנותו" עמדו על כ-36% מכלל הגברים היהודיים באוכלוסייה שלא גויסו, הרי בשנת 2010 שיעור אי-הגיוס על רקע "תורתו אומנותו" עמד על כ-52% מכלל הלא מתגייסים. לפי נתוני אכ"א ממאי 2011, בנוגע להיקפים מצטברים של דחויי שירות ש"תורתם אומנותם", מאז שנת 2003 ועד שנת 2010 עלה היקף דחויי השירות במסגרת "תורתו אומנותו" בשיעור של כ-60% מ-39,200 ל-63,000. בהחלטתה האמורה מינואר 2011 אישרה הממשלה גם שינויים שהציע שר הביטחון (להלן - שהב"ט) בנוהלי גיוסם של דחויי שירות, וכפועל יוצא מהחלטת הממשלה פחת חד-פעמית מספרם של דחויי שירות בכ-10,000 איש ביחס למספרם בסוף שנת 2010, והוא עמד על כ-54,000 דחויי שירות. בנוסף לזאת, שיעור המתגייסים החרדים לצה"ל בשנים 2010 ו-2011, ביחס לגודל השנתון החרדי הנכנס למעמד "תורתו אומנותו" במועד הרלוונטי לשנים אלה עמד על כ-13% וכ-16% (בהתאמה). היקפי הגיוס בקרב כלל אוכלוסיית הגברים היהודיים בשנת 2010 היה כ-75%.

המדיניות לתכנית שח"ר

גיבוש המדיניות לתכנית שח"ר

במטרה לאפשר את שילובם בשירות של החרדים במסגרת תכנית שח"ר, קבע אכ"א מדיניות לתכנית. מדיניות זאת שמה דגש על מספר נושאים מרכזיים, ובכלל זה: שמירה על אופיו של השירות הצבאי ועל מודל צבא העם (לדוגמה, לא להדיר נשים מתפקידים שונים); שמירה על צביונם הייחודי של החרדים (כשרות למהדרין, שיעור

4 בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת.

5 בג"ץ 6298/07 יהודה רסלר נ' כנסת ישראל.

יומי, שירות בקבוצות); ראייה שלמה של התהליך ובכלל זה הכשרה מקדימה, הכשרות רלוונטיות וחיבור לתעסוקה בתום השירות; והתאמת מסלולי שירות לפי עיקרון הגיל והתחשבות במצב המשפחתי. היבטים הנוגעים לשירותים של החרדים בצה"ל ביחס לתכנית שח"ר ומדיניותה ובמסגרת גדוד הנח"ל החרדי הוצגו על ידי אכ"א לרמטכ"ל דאז, רא"ל גבי אשכנזי, בפברואר 2008.

מעורבות הרבנות הצבאית הראשית ויועצת הרמטכ"ל לענייני נשים

בגיבוש המדיניות לתכנית שח"ר, בוועדת ההיגוי שלה ובהפעלתה של התכנית שולבו אמנם הרבנים הצבאיים של חה"א, של אט"ל ושל חמ"ן, אולם אלה לא פעלו בהקשר זה מטעם הרב הצבאי הראשי לצה"ל (להלן - רבצ"ר). רבצ"ר או גורם כלשהו ממפקדת הרבנות הצבאית הראשית (להלן - הרבנות הצבאית) לא שולבו בגיבוש המדיניות לתכנית שח"ר ולא ביישומה של התכנית. זאת, למרות תפקידי הרבנות הצבאית, חרף הזיקה ההדוקה שיש לתכנית שח"ר עם סוגיות עקרוניות וקונקרטיים הנוגעות לנושאים המצויים בתחום אחריותה של הרבנות הצבאית, ולמרות הנחיית סגן הרמטכ"ל בנושא. יצוין, כי הרבצ"ר, הרב תא"ל רפי פרץ, מסר במאי 2011 לנציגי משרד מבקר המדינה, כי מאותו מועד בכוונתו להיות מעורב בתכנית; וסגן הרמטכ"ל האלוף יאיר נווה, סיכם בדיון שערך באוגוסט 2011, כי רבצ"ר יגביר את מעורבותו בתכנית בתחום הדתי-ההלכתי. בביקורת עלה גם, כי יועצת הרמטכ"ל לענייני נשים (להלן - יוה"ן) או מי מטעמה לא שולבו בוועדת ההיגוי של תכנית שח"ר.

אי שור המדיניות לתכנית שח"ר

שהב"ט, מר אהוד ברק, דן בסוגיות הנוגעות לגיוס חרדים במספר פגישות עבודה שקיים עם הרמטכ"ל במהלך שנת 2010. בדיונים אלו הוצגו לו נתונים בנוגע לעבודת המטה אשר עמדה בבסיס החלטת הממשלה 2698 "לקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי" והיבטים תקציביים בהקשר זה, והוצגה לו תמונת המצב בנוגע להיקפי גיוס החרדים לצה"ל, בדגש על גדוד הנח"ל החרדי. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הגידול המתמשך בהיקף החרדים המתגייסים בתכנית שח"ר, וכיוון שלשילובם של חרדים בצה"ל יש השלכות משמעותיות על סביבת השירות שלהם, על הממשק שבין חיילים אלה לבין צה"ל, על שילוב החרדים בצה"ל ועל שילובם בחברה בראייה כוללת - ראוי היה שצה"ל היה מעלה בפני שהב"ט גם את המדיניות ביחס למאפייני השירות של החיילים החרדים במסגרת תכנית שח"ר ומשמעותיותה, ובכלל זה היבטים הנוגעים לאיזונים הנדרשים במהלך מימושה מול מגדרים ומגזרים אחרים בצה"ל.

סוגיות במימוש המדיניות של תכנית שח"ר

מזון בכשרות מהדרין

סוגיית המזון בכשרות המתאימה לחיילים החרדים היא סוגיה חשובה ביותר בהצלחת התכנית ובהשתלבותם של החיילים החרדים בצה"ל. אכ"א והרבנות הצבאית פעלו אמנם לאפשר לחיילים החרדים שאינם צורכים את המזון המוגש

בצה"ל לקבל מזון בכשרות המותאמת עבורם, אולם בביקורת בעניין זה נמצאו תקלות בהספקת מזון בכשרות המתאימה לחיילים בתכנית שח"ר, והועלו טענות שונות של החיילים בתכנית שח"ר בעניין זה.

התאמת ההכשרות לחיילים בתכנית שח"ר לטובת הכרה ממשתלית לעסוק במקצועות שונים (קבלת "קרדיטציה")

אחת המטרות המרכזיות במסגרת חוק טל, במסגרת החלטת הממשלה האמורה מינואר 2011 ובמסגרת תכנית שח"ר נוגעת להכשרה המקצועית הניתנת לחיילים החרדים בצה"ל, ובמיוחד להכרה הממשלתית שתינתן למקצוע שרכשו בצה"ל ("קרדיטציה"), כדי לסייע להם להשתלב בשוק העבודה האזרחי. נמצא כי אף שבתכנית שח"ר השתלבו כבר כ-1,450 חיילים, הרי למרבית המקצועות שבהם משרתים החיילים בתכנית שח"ר, אין עדיין "קרדיטציה"; ולאכ"א אין עדיין תכנית סדורה ביחס למקצועות אשר מן הראוי לשלב בהם את חיילי תכנית שח"ר, ובהם מקצועות אשר ניתן לקבל במסגרתם "קרדיטציה" ומקצועות שהם בגדר מקצועות בעלי מאפיינים צבאיים.

תנאי שירות

חלק משמעותי מבין החרדים המתגייסים לצה"ל זקוקים לסיוע בתחום תנאי השירות (להלן - ת"ש), ובכלל זה לתשלומי משפחה (להלן - תשמ"ש⁶). נמצאו מקרים רבים שבהם הטיפול בבקשות תשמ"ש של חיילי תכנית שח"ר לא נעשה טרם גיוסם, אלא תוך כדי שירותם, כך שחיילים נאלצים לעתים להמתין מספר חודשים תוך כדי השירות עד שזכאותם מוסדרת. עוד נמצא, כי אף שמפקדיהם של חיילי שח"ר מחויבים לראיין אותם בעת קליטתם ביחידה ואחת לשישה חודשים במהלך שירותם, נמצא שהדבר אינו מתקיים במקרים רבים.

סיכום והמלצות

הסדר דחיית שירות הביטחון של תלמידי הישיבות ש"תורתם אומנותם" נמצא במרכזו של דיון ציבורי מתמשך. חוק טל אשר התקבל בכנסת בשנת 2002 ואשר תוקפו הוארך בחמש שנים נוספות בשנת 2007, מעגן בחקיקה ראשית את ההסדר לדחיית השירות של תלמידי ישיבות ש"תורתם אומנותם", וכן היבטים הנוגעים לגיוסם ולשירותם בצה"ל של תלמידים אלה. צה"ל מפעיל שני מסלולים מיוחדים המיועדים לאוכלוסייה החרדית: תכנית שח"ר, שהיא התכנית המרכזית שמפעיל צה"ל בשנים האחרונות לגיוס תלמידי ישיבות ש"תורתם אומנותם"; וכן מסלול של שירות בגודל הנח"ל החרדי "נצח יהודה", הקיים משנת 1999, המיועד לצעירים בני המגזר החרדי גילאי 18-21 שאינם לומדים בישיבות, ולפיכך אינם במעמד "תורתם אומנותם". נוסף

6 חייל שהוכר כזכאי לתשמ"ש הוא חייל הזכאי להשלמת שכר למשפחתו, בהתאם למספר הנפשות בה, ועל פי קריטריונים קבועים אחרים.

על החיילים החרדים המתגייסים לשני המסלולים המרכזיים האמורים מגייס צה"ל מדי שנה בשנה לשירות בכלל יחידות צה"ל חיילים חרדים נוספים שיצאו ממעגל "תורתו אומנותו".

מאז שנת 2009 האיץ צה"ל את הפעילות הנוגעת למימושה ולהרחבתה של תכנית שח"ר אשר נועדה לאפשר את השתלבותם של חרדים בשירות הצבאי ולסייע להם לרכוש מקצוע שיאפשר להם להשתלב במעגל התעסוקה. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב, כי התכנית מופעלת במספר חילות וגופים בצה"ל. בשנת 2011 הצטרפו אליה כ-610 חיילים ומאז הפעלתה בשנת 2007 לקחו בה חלק כ-1,700 חיילים חרדים. בגדוד הנח"ל החרדי שולבו בשנת 2011 כ-380 חיילים חרדים, ומאז שנת 2007 שירתו בגדוד כ-1,600 חיילים חרדים. בתחילת שנת 2011 אישרה הממשלה תכנית "לקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי", אשר במסגרתה היא החליטה להגדיל את מספר החרדים המתגייסים לצה"ל עד ל-2,400 בשנת 2015, וכן להגדיל להיקף דומה את מספר החרדים שיצטרפו לשירות האזרחי. הממשלה גם קבעה יעדי ביניים למימוש התכנית, ובכלל זה יעד של 1,200 מתגייסים חרדים בשנת 2011, וגידול של 300 מתגייסים חרדים לשנה בכל אחת מהשנים שלאחר מכן. בשנים 2010 ו-2011 התגייסו לצה"ל כ-1,000 וכ-1,280 חיילים חרדים (בהתאמה), ולפיכך צה"ל עמד - ואף מעבר לכך - ביעד הגיוס שקבעה לו הממשלה.

עם זאת, משרד מבקר המדינה מצביע על כך שבהתייחס להיקפם הכולל של החרדים המצויים בדחיית שירות, נוכח שיעורם של דחויי השירות על רקע "תורתם אומנותם" מקרב הבלתי מתגייסים ונוכח היקפם של החרדים הנוספים המצהירים מדי שנה בשנה כי "תורתם אומנותם" - שיעור המתגייסים הוא עדיין נמוך ומספרם של דחויי השירות ש"תורתם אומנותם" הולך וגדל.

חרף הפעילות המבורכת הנעשית בצה"ל לגייס את החרדים ולהעניק להם ככל שהדבר ניתן סביבה שבה יקל עליהם להשתלב בשירות הצבאי, נמצאו בביקורת מספר ליקויים בגיבוש המדיניות לתכנית שח"ר ולמימושה: בגיבוש המדיניות לא שולבו הרבצ"ר, כגורם מרכזי בתהליך, ויוהל"ן, אף על פי שבמדיניות עצמה ובעצם מימושה ישנם נושאים מרכזיים הנוגעים לשירותי דת ולימודי קודש של החיילים בתכנית, ואף על פי שמימוש התכנית חייב בפועל הדרה מסוימת של חיילות מסויבותן ומביצוע תפקידן.

כמו כן, אף על פי שתכנית שח"ר כבר מופעלת מאז שנת 2007 וכבר כ-1,700 חיילים לקחו בה חלק, נמצאו ליקויים הנוגעים להתאמת ההכשרות לחיילי שח"ר לטובת קבלת "קרדיטציה". נמצאו גם עיכובים בהתאמת מדיניות הת"ש למאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה החרדית.

תכנית שח"ר הפכה להיות לתכנית המרכזית והמובילה לשילובם של חרדים בצה"ל על בסיס חוק טל. לשילובם של חרדים בצה"ל בהתאם לתכנית זאת יש השלכות משמעותיות על סביבת השירות שלהם, על הממשק שבין חיילים אלה לבין צה"ל ועל קליטתם בצה"ל. להצלחת התכנית יש גם חשיבות ברמה הלאומית ככל שהדברים נוגעים ליצירת תשתית לשילוב מוצלח יותר של האוכלוסייה החרדית בחברה הישראלית בכלל ובתחום התעסוקה בפרט. מעבר לכך, החלטת הממשלה מינואר 2011 בנוגע "לקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי", צפויה להגדיל בהדרגה עוד יותר את מספרם של החרדים המשרתים בצה"ל, ובכלל זה במסגרת תכנית שח"ר.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב דברים זה יש חשיבות רבה להבטיח כי המדיניות של תכנית שח"ר תגובש על בסיס ראייה כוללת של התכנית עצמה ושל צורכי צה"ל והמדינה, תוך מתן אפשרות - במקומות ובמקרים שבהם הדבר נדרש וניתן - של גמישות וחופש פעולה פנימיים. לפיכך, על ראש אכ"א לפעול כך שהמדיניות של תכנית שח"ר תגובש ותמומש על בסיס ראייה כוללת של התכנית עצמה ושל צורכי צה"ל והמדינה, ובכלל זה בתחומים ההלכתיים הנוגעים אליה, בהשתתפות הגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובפרט הרבצ"ר, ובמקומות שבהם הדבר נדרש, הכרח שתשותף היהל"ן.

מן הראוי, שהרמטכ"ל והמטכ"ל יבחנו את עקרונות המדיניות הנוגעת לשילובם של חרדים בצה"ל במסגרת תכנית שח"ר, כדי להבטיח כי התכנית משקפת ומביאה לידי ביטוי את האיזונים הנדרשים, ובכלל זה מול מגדרים ומגזרים אחרים, ובין מסלולי הגיוס הקיימים; וכי יש בה לתת מענה לצורכי צה"ל, החרדים והחברה בכלל. כמו כן, מן הראוי שנושא זה, בשל חשיבותו הלאומית והשפעתו האזרחית ומשמעויותיה, וכן על רקע מעורבותם של גורמים אזרחיים אחרים, בין בקרב משרדי ממשלה ובין במגזר החרדי, יידון גם אצל שהב"ט, ועקרונות תכנית שח"ר, במיוחד ככל שאלה נוגעים למאפייני שירותם של החרדים בצה"ל ולאיזונים השונים הנדרשים בהקשר זה אל מול ערכי יסוד הנוגעים בשירות בצה"ל כ"צבא העם", יאושרו על ידיו. נוסף על כך ראוי, כי שהב"ט ישקול במידת הצורך, ובשל מורכבות העניין, להביא את הנושא בפני פורום ממשלתי מתאים.



מבוא

1. שירות חובה בצה"ל נעשה מתוקף חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - חוק שירות ביטחון). על פי חוק זה, כל אזרח ישראלי או תושב קבוע שמלאו לו 18 שנים ולא קיבל פטור, חייב בשירות צבאי. מאז שנותיה הראשונות של המדינה נדחה שירותם הצבאי של תלמידי ישיבות ש"תורתם אומנותם"⁷ כדי לאפשר להם להמשיך בלימודיהם⁸ (להלן - ההסדר לדחיית שירות). בסוף שנת 2010 עמד מספרם הכולל של דחויי השירות ש"תורתם אומנותם" על כ-63,000.

7 "תורתם אומנותם" הוא מונח המתאר אדם שלימוד תורה הוא עיסוקן העיקרי. ההסדר לדחיית שירותם של החרדים מאפשר לצעירים הלומדים בישיבה, וזהו עיסוקם היחידי, לדחות את שירותם הצבאי עד לאחר סיום לימודיהם.

8 הטעם להסדר זה הוא שמירת "גחלת התורה", כדי שלא תכבה לאחר השואה. התייחסות לנימוקים העומדים בבסיס ההסדר, ראו לדוגמה בבג"ץ 6427/02 - התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, המוזכר בהמשך.

חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן - חוק טל⁹), עיגן לראשונה בחקיקה ראשית את ההסדר לדחיית שירות. בהתאם לחוק, שר הביטחון (להלן - שהב"ט) רשאי לדחות את שירותו של מיועד לשירות ביטחון (להלן - מלש"ב) אשר מקיים תנאים מסוימים¹⁰ שנקבעו בחוק טל ובתקנותיו; שהב"ט רשאי לחזור ולתת מדי שנה בשנה - במשך ארבע שנים - צו להמשך דחיית השירות בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק; מלש"ב ששירותו נדחה במשך ארבע שנים רצופות ומלאו לו 22 שנה זכאי לקבל צו לדחיית גיוס למשך שנה אחת נוספת, גם אם לא מתקיים לגביו התנאי כי הוא אינו עוסק בכל עיסוק אחר. בתום שנה זאת - המכונה בחוק "שנת הכרעה" - בסמכות שהב"ט להמשיך ולדחות את שירותו של המלש"ב, בהנחה שהמלש"ב חזר למעמד "תורתו אומנותו", או שהמלש"ב יוכל - אם יבחר לעשות זאת - להשתלב, בהתאם לצורכי הצבא, בשירות צבאי או בשירות אזרחי¹¹.

כנגד חוקיותו של חוק טל וכנגד החלטת הכנסת להאריך את תוקפו הוגשו מספר עתירות לבית המשפט העליון. בית המשפט העליון בבג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת דן בהרחבה בתכליות העומדות בבסיס חוק טל. הוא הצביע על כך שהחוק הינו פרי פשרה חברתית: "תכליתו הינה לאזן ולפשר בין מגמות נוגדות. ביסוד ההסדר מונחות ארבע תכליות המשולבות זו בזו. התכלית הראשונה הינה לעגן בחוק הסדר של דחיית שירות לתלמידי ישיבות אשר תורתם אומנותם והמבקשים ללמוד בישיבות. התכלית השנייה הינה להביא ליתר שוויון בחלוקת נטל השירות הצבאי בחברה הישראלית במובן זה שיותר גברים בני הקהילה החרדית ישרתו בסופו של יום בשירות צבאי (רגיל או מיוחד), או לכל הפחות ישרתו שירות אזרחי. התכלית השלישית הינה הגברת השתתפותו של הציבור החרדי במעגל העבודה, בכך שיותר גברים בני הציבור החרדי ישתלבו בשוק העבודה בישראל... התכלית הרביעית הינה להביא לפתרון הדרגתי של הקשיים שהיו קיימים בהסדר דחיית השירות של תלמידי ישיבות, וזאת בדרך הדרגתית ובזהירות, ועל יסוד הסכמה רחבה וללא כפייה (שאינה אפקטיבית) של הגיוס". בית המשפט העליון דחה את העתירה וקבע, כי באותו שלב¹² טרם הבשילה העת להכריע בנושא; וכי נכון לאותה עת לא נוצרו מסלולים צבאיים המתאימים למי שביקשו לבחור בשירות הצבאי בתום "שנת הכרעה".

9 באוגוסט 1999 מינה ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, מר אהוד ברק, ועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס תלמידי ישיבות ש"תורתם אומנותם" לצה"ל. בראש הוועדה עמד שופט בית המשפט העליון (בדימוס) צבי טל (להלן - ועדת טל). באפריל 2000 הגישה ועדת טל לשר הביטחון את המלצותיה. על בסיס המלצות אלה חוקקה הכנסת את חוק טל. החוק פורסם ברשומות ב-1.8.02 ונכנס לתוקפו ב-1.2.03. תוקף חוק טל נקבע לחמש שנים מיום פרסומו - עד 1.8.07. ב-18.7.07 החליטה הכנסת להאריך את תוקף החוק בחמש שנים נוספות עד ל-1.8.12. יצוין, כי יושב ראש ועדת החוץ והביטחון לשעבר, ח"כ צחי הנגבי, מינה ב-1.6.09 את ח"כ יוחנן פלסנר לעמוד בראש צוות לבחינת יישום "חוק טל". הצוות פרסם דוח ביניים ב-16.1.11. הדוח כלל ממצאים והמלצות אשר לפי האמור בו "ישמשו בסיס להערכת ההצלחה ביישום החוק ויסייעו לכנסת להכריע אם להאריך בחמש שנים נוספות את תוקפו לקראת פקיעתו באוגוסט 2012".

10 התנאים בחוק כוללים: מכסה מיזערית של שעות לימוד בישיבה, איסור עבודה בהתאם לכללים שנקבעו בחוק, תצהיר של תלמיד הישיבה ואישור מראש הישיבה.

11 חוק טל מגדיר שירות אזרחי כ"שירות למטרות בריאות, רווחה, קליטת עליה, שמירת הסביבה ובטחון הפנים ושירותי הצלה", בהתאם לתקנות שייקבעו מכוח החוק. במאי 2007 התקין שר הרווחה את התקנות המאפשרות את תחילת השירות האזרחי לפי חוק טל. במאי 2007 החליטה הממשלה על הקמת מינהלת שירות אזרחי לאומי, ובינואר 2008 הוקמה המינהלת במשרד ראש הממשלה. באפריל 2009 הוכפפה המינהלת למשרד המדע והטכנולוגיה. יצוין, כי מבקר המדינה ערך בשנת 2009 ביקורת בנושא "יישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו - היבטים אחדים". ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2010), עמ' 975.

12 ההחלטה ניתנה ב-11.5.06.

העתירה בג"ץ 6298/07 יהודה רסלר נ' כנסת ישראל, הוגשה בעקבות הארכת תוקפו של חוק טל בחמש שנים נוספות. בבג"ץ זה קבע בית המשפט העליון כי לאותה עת¹³ "קצב יישום החוק והפעלת המנגנונים שנועדו ליישום, רחוקים ממה שניתן היה לצפות לו בנסיבות העניין"¹⁴.

2. בהתאם לנתונים עדכניים (ינואר 2012) של החטיבה לתכנון ומינהל כוח אדם (להלן - תומכ"א) שבאגף כוח אדם (להלן - אכ"א) שבמטכ"ל, כ-7,500 וכ-7,840 מלש"בים חרדים - מחזורי החרדים ילידי שנת 1992 ו-1993, בהתאמה¹⁵ (כל מחזור שכזה - להלן שנתון חרדי) - הצהירו, כי "תורתם אומנותם". בכל אחד משנתונים אלה קיבלו כ-870 מהמלש"בים פטור משירות על רקע סיבות אישיות¹⁶. קרי, פוטנציאל הגיוס, בניכוי המלש"בים שקיבלו פטור מגיוס על רקע סיבות אישיות, עומד על כ-6,630 ועל כ-6,970 מלש"בים חרדים ביחס לשנתון 1992 ולשנתון 1993 (בהתאמה).

במרץ 2010 קיים סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף בני גנץ, דיון בנושא "שירות חרדים בצה"ל", ובו הדגיש את חשיבות שירות החרדים בצה"ל "שנובעת הן ברמת הפרט (מבחינת המשרת עצמו), הן ברמת הגופים (התרומה של כוח האדם האיכותי) ובעיקר - ברמה הלאומית, בגין יצירת תשתית לשילוב מוצלח יותר של האוכלוסייה החרדית בחברה הישראלית" (ההדגשה במקור).

צה"ל מפעיל שני מסלולים מיוחדים (נוסף על תכנית טרום-צבאית המיועדת לנוער מהמגזר החרדי¹⁷) למלש"בים מהמגזר החרדי: א. תכנית שילוב חרדים (להלן - שח"ר), המיועדת לגילאי 22-27 שוויתרו על מעמד "תורתו אומנותו" או כאלה שצה"ל ביטל להם מעמד זה כיוון שלא עמדו בתנאים שנקבעו במסגרת חוק טל, ולמלש"בים דחויי שירות גילאי 20 ו-21, נשואים או בעלי פרופיל רפואי המתאים לשבץ אותם בתפקידים עורפיים; ב. מסלול גודר הנח"ל החרדי "נצח יהודה", המיועד לצעירים בני המגזר החרדי, גילאי 18-21 שאינם לומדים בישיבות ולפיכך אינם במעמד "תורתו אומנותו". יצוין, כי בנוסף לחיילים החרדים המתגייסים לשני המסלולים המרכזיים האמורים, מגייס צה"ל מדי שנה בשנה מספר עשרות חיילים חרדים נוספים לשירות בכלל יחידות צה"ל, ובתקופת הביקורת החל גם להפנות מלש"בים במאפיינים של חיילי הנח"ל החרדי (קרי עוזבי ישיבות בגיל 18-21, שאינם במסלול "תורתו אומנותו") ולא התאימו מבחינה רפואית להשתלב בגודר, לתפקידים חלופיים, ובכלל זה בחיל התותחנים ובחיל האוויר והחלל (להלן - חה"א). להלן פרטים מרכזיים ביחס למסלולי השירות במסגרת תכנית שח"ר ובמסגרת מסלול הנח"ל החרדי:

א. תכנית שח"ר החלה לפעול לראשונה בשנת 2007 בכה"א, ובהמשך הרחיב אותה צה"ל לחילות ולגופים נוספים בו. בהתאם לנתוני אכ"א, מאז הפעלתה ועד סוף שנת 2011 שירתו במסגרתה כ-1,700 חיילים. המצבה הממוצעת של מספר המשרתים בתכנית זאת בשנת 2010 עמדה על כ-690. משך השירות הצבאי במסגרת התכנית הוא 16-24 חודשים. החיילים הנכללים במסגרת התכנית משובצים ביחידות השונות מעל לתקנים שלהן (על-תקניים) והיא מופעלת בעיקר בכה"א, בחיל המודיעין (להלן - חמ"ן), ובאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל). כמו כן היא מופעלת בחיל הים (להלן - חה"י), באגף התקשוב, באכ"א, בפיקוד העורף, ברבנות הצבאית הראשית (להלן - הרבנות הצבאית) ובזרוע היבשה. חיילים מהתכנית משולבים גם במשרת ישראל.

במקביל להתרחבות תכנית שח"ר, החלו אכ"א והגופים שבהם משרתים חיילים ממסגרת תכנית שח"ר לגבש את המדיניות הנוגעת למימושה, לבנות תכניות שונות הנוגעות אליה ולקבוע נהלים,

13 בדיון שנערך ב-8.9.09.

14 עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2011, טרם ניתן פסק דין בבג"ץ זה.

15 השנתונים שאמורים היו להתגייס החל מהשנים 2010 ו-2011 בהתאמה.

16 פטור מסיבות אישיות הוא פטור מהסיבות הבאות: פרופיל רפואי, מגורים בחו"ל, רישום פלילי, סטאטוס אישי וכדומה.

17 מסלול טרום-צבאי הנקרא "שוחר טוב", המיועד לכוון נערים מהמגזר החרדי גילאי 15-17, אשר נשרו מהלימודים, לטובת הכשרה מקצועית טכנולוגית כדי להכניסם לשירות בצה"ל.

הנחיות והוראות בנושא. במסגרת זאת: נכתבו על ידי חטיבת תומכ"א מסמכי מדיניות, שהאחרון שבהם מפברואר 2011 (להלן - מסמך המדיניות) כולל התייחסות לסוגיות מרכזיות, ובכלל זה לתחום הרישום והשיבוץ של החיילים החרדים, למדיניות אורכי השירות שלהם, לדרך השיווק מולם ולמאפייני ההכשרות הצבאיות לאוכלוסייה זאת. בענף תכנון כוח אדם סדיר (להלן - עתכ"א סדיר) שבחטיבת תומכ"א שבאכ"א הוקם ביולי 2009 מדור שילוב חרדים במטרה לנהל את תכנית שח"ר; הופעלה ועדת היגוי (בראשות ראש חטיבת תומכ"א או ראש עתכ"א סדיר, ובהשתתפותם, בין היתר, של נציגי הגופים שבהם משרתים חיילים בתכנית שח"ר) כדי לאפשר למידה הדדית בין הגופים השונים העוסקים בתחום, כדי לבחון נושאים ייחודיים לנושא, וכדי לבחון דרכים להגדיל את היקף המשתתפים בתכנית שח"ר. כמו כן ננקטו צעדים במטרה לטפל בהכשרה המקצועית הניתנת לחרדים, ובכלל זה במטרה להתאים את ההכשרות המקצועיות הניתנות להם בצה"ל כך שהם יהיו זכאים לתעודה ממשלתית המכירה במקצוע אליו הם הוסמכו (להלן - "קריטיציה"¹⁸).

ב. גודד הנח"ל החרדי "נצח יהודה" הוא גודד קרבי הקיים משנת 1999. הוא הוקם תוך שיתוף פעולה של צה"ל, משרד הביטחון¹⁹, ועמותת רבנים מהציבור החרדי. הוא מיועד, כאמור, לצעירים חרדים שאינם לומדים בישיבות, ולפיכך אינם בגדר "תורתו אומנותו". החיילים במסלול זה משרתים שנתיים בגדוד והשנה השלישית המכונה "שנת משימה" מיועדת להכנת החיילים החרדים לקראת השחרור. על פי נתוני צה"ל, מאז שנת 2007 ועד סוף שנת 2011 שירתו במסגרת הגדוד כ-1,600 חיילים חרדים. יצוין, כי הגדוד אינו יחידה צבאית חרדית הומוגנית, והחרדים מהווים כ-70% מחיילי הגדוד, 30% הנותרים אינם מגיעים מהמגזר החרדי אלא ממגזרים דתיים אחרים, בין השאר, כדי להשלים את מצבת כוח האדם הדרושה לקיומו.

להלן בטבלה נתונים עדכניים (ינואר 2012) של חטיבת תומכ"א בנוגע להיקף גיוס חרדים לצה"ל בשנים 2010 ו-2011:

שנה	מסלול גיוס		
	שח"ר	גדוד הנח"ל החרדי "נצח יהודה"	ס"ה גיוס חרדים
2010	כ-530	כ-370	כ-1,000
2011	כ-610	כ-380	כ-1,280

מדיניות צה"ל בכל הנוגע לשילובם של החרדים במסלולים המיועדים עבורם שמה דגש על מספר נושאים מרכזיים, ובכלל זה: "שמירה על אופיו של השירות הצבאי ועל מודל צבא העם (לדוגמה לא להדיר נשים מתפקידים שונים)"; "שמירה על צביונם הייחודי של החרדים (כשרות למהדרין, שיעור יומי, שירות בקבוצות)"; "ראייה שלמה של התהליך ובכלל זה הכשרה מקדימה, הכשרות רלוונטיות וחיבור לתעסוקה בתום השירות"; ו"התאמת מסלולי שירות ע"פ עיקרון הגיל והתחשבות במצב המשפחתי".

שני המסלולים - תכנית שח"ר וגדוד הנח"ל החרדי - כוללים תנאי שירות מיוחדים האמורים להתאים לאוכלוסייה החרדית בהיבט השמירה על אורחות חייה, ובכלל זה הפרדה מתאימה מנשים, מזון בכשרות מהדרין ולימוד תורני. גם כך, קיימים בין המסלולים הבדלים הנובעים מתנאי השירות

18 עיסוק במקצועות שונים מחייב רישוי או הרשאה או תעודה או רישיון מצד רשות ציבורית מוסמכת (דוגמת משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה או משרד הרישוי). הכרות רשמיות אלה מכונות במסמכי צה"ל "קריטיציה".

19 האגף הביטחוני-חברתי במשהב"ט פועל לאיתור מועמדים לגדוד, ומעביר רשימת מועמדים פוטנציאליים לצה"ל לבחינה ולאישור לגיוס.

וממאפייניו. כך לדוגמה, בגדוד הנח"ל החרדי, בשל היותו גדוד מיוחד, השירות הוא בבסיס ללא נשים, ואילו בתכנית שח"ר, שבמסגרתה חרדים משולבים ביחידות קיימות, מדובר על שירות שבו סביבת העבודה הקרובה היא ללא נשים. באותו אופן, בשל העובדה שבתכנית שח"ר מדובר בחיילים אשר לרוב הם מבוגרים יחסית ואף נשואים ואבות לילדים, תנאי השירות אינם כוללים שירות בשבתות ובימי ו', ולא נכללת בהם לינה בבסיס.

3. בינואר 2011 אישרה הממשלה, לאחר עבודת מטה בין-משרדית שהובילו מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר אייל גבאי, והמועצה הלאומית לכלכלה, את החלטה מס' 2698, הכוללת תכנית "לקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי". ההחלטה קובעת מטרות ויעדים להיקף הגיוס, וכן כוללת נספח ובו מסלולי שירות בצה"ל (ובשירות האזרחי) לפי גיל וסטטוס אישי.

בהחלטת הממשלה נקבע: להגדיל את מספר המתגייסים החרדים לצה"ל בחמש השנים הקרובות מכ-1,000 בשנת 2010 עד ל-2,400 בשנת 2015, תוך שהיא קובעת יעדי ביניים של 1,200 מתגייסים חרדים בשנת 2011 וגידול שנתי של 300 מתגייסים חרדים בכל אחת מהשנים שלאחר מכן; לקבוע יעדים דומים ביחס למספר המצטרפים לשירות האזרחי; לאפשר לחרדים להצטרף גם ל"שירות לאומי ביטחוני" - שירות במסגרות, כגון משטרה, שירות בתי הסוהר ובגופים נוספים במשרד לביטחון הפנים, כיבוי, פינוי רפואי; למסד שירות המכונה "שלב ב" (שירות סדיר מסגרות גיוס לשלושה חודשים, המיועד לדחויי שירות גילאי 26-27; ולהקצות תקציבים לפיתוח מסגרות גיוס למגזר החרדי ולמסגרות חדשות בשירות האזרחי. בהתאם לנתוני חטיבת תומכ"א, יעדי הגיוס לשנת 2015 לחיילים חרדים צפויים לעמוד על 1,500 מתגייסים לתכנית שח"ר, 600 לגדוד נצח יהודה וכ-300 ל"שלב ב".

כמו כן נקבע בהחלטת הממשלה לאמץ שינויים שהציע שהב"ט בנוהלי גיוסם של דחויי שירות, ובכלל זה הפניה של גילאי 28 ומעלה מקרב דחויי השירות למאגר המילואים; הפניה של גילאי 35 ומעלה לפטור משירות ביטחון; ולהפנות באופן חד-פעמי למאגר המילואים את כל דחויי השירות שלהם שלושה ילדים או יותר. כפועל יוצא מהחלטת הממשלה, פחת מספרם של דחויי השירות בכ-10,000 איש ביחס למספרם בראשית שנת 2011, והוא עמד על כ-54,000 דחויי שירות.

פעולות הביקורת

בתקופה מספטמבר 2010 עד אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לגיוסם של חרדים לצה"ל והיבטים הנוגעים לשילובם בשירות צבאי במסגרת תכנית שח"ר. נתונים מעודכנים מאכ"א על היקפי גיוס החרדים בצה"ל בשנים 2010 ו-2011 התקבלו במשרד מבקר המדינה בינואר 2012. נבדקו בעיקר: המגמות בתחום גיוס חרדים לצה"ל; המדיניות לתכנית שח"ר - גיבושה, אישורה, וסוגיות במימושה בתחומים הנוגעים למזון בכשרות מהדרין, בהתאמת ההכשרות לחיילים החרדים לטובת קבלת "קרדיטציה", ולתנאי השירות שלהם. יודגש, כי הביקורת התמקדה בפעילות צה"ל ככל שהיא נוגעת לגיוס חרדים לצה"ל ולשירותם בו, ולא נבדקו היבטים ביחס למגמות בחברה החרדית, שמטבע הדברים גם להן יש השלכה על היקפי הגיוס לצה"ל; כמו כן לא נבדקו בביקורת היבטים הנוגעים בהפעלת השירות האזרחי לפי חוק טל, אשר נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה בשנת 2009.²⁰

20 מבקר המדינה ערך בשנת 2009 ביקורת בנושא "יישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו - היבטים אחדים". ממצאי הביקורת בנושא זה נכללים בדוח שנתי 60 (2010), עמ' 975.

הביקורת נעשתה בצה"ל: באכ"א; בחה"א; בחמ"ן; באט"ל; אצל יועצת הרמטכ"ל לענייני נשים (להלן - יוה"ל); במפקדת הרב הצבאי הראשי; במפקדת קצין החינוך והנוער הראשי (להלן - מקח"ר). בדיקות השלמה נערכו באגף התקשוב, בחה"י ובגודוד הנחל החרדי.

1. המגמות בתחום גיוס חרדים לצה"ל

א. מאז החלת חוק טל הוגשו כאמור לבית המשפט העליון מספר עתירות אשר תקפו את חוקיותו בטענה שהוא פוגע בעיקרון השוויון, וכי הוא יוצר אפליה בין תלמידי ישיבות הזכאים להסדר של דחיית שירות ובין מי שאינם תלמידי ישיבות, המתגייסים לצה"ל. בעתירות אלה קבע בית המשפט, כי מבחנו של חוק דחיית השירות הוא "בהגשתו הלכה למעשה. מבחנו הוא בשינוי החברתי שיושג בפועל"²¹; והוא הצביע על כך, כי "יש לבחון את חוק דחיית השירות במבחן התוצאה"²².

ב. להלן נתונים הנוגעים לשיעורי הגיוס לצה"ל ככל שהדברים נוגעים לכלל אוכלוסיית הגברים היהודיים:

שנת גיוס	שיעורי הגיוס (באחוזים)
1980	87.7
1990	82.9
2000	78.5
2001	78.0
2002	77.4
2003	74.0
2004	77.1
2005	76.8
2006	74.9
2007	72.5
2008	74.3
2009	75.6
2010	74.8
הערכת צה"ל ביחס לשנת 2020	73.5

מניתוח הנתונים בטבלה עולה, כי לאורך שלושת העשורים האחרונים נרשמה ירידה של כ-13% בשיעור המתגייסים לצה"ל מקרב אוכלוסיית הגברים היהודיים; לאורך העשור האחרון נרשמה ירידה של כ-3.7% בשיעור המתגייסים; ומשנת 2002, השנה שקדמה לכניסתו לתוקף של חוק טל, נרשמו לסירוגין עליות וירידות בשיעורי הגיוס, אך בסך הכול לאורך תקופה זאת ירד שיעור המתגייסים מקרב אוכלוסיית הגברים היהודיים בכ-2.6%.

21 בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת.

22 בג"ץ 6298/07 יהודה רסלר נ' כנסת ישראל.

להלן פירוט הסיבות לאי-גיוס באוכלוסיית הגברים היהודית (באחוזים):

שנת גיוס	סיבה			
	פטור רפואי	"תורתו" אמנותו"	שהייה בחור"ל	רישום פלילי, סך גיוס* וסיבות נוספות
2005	6.6	8.4	4.1	4.1
2006	7.4	9.6	3.9	4.2
2007	7.3	11.2	4.2	4.8
2008	6.3	10.9	4.2	4.3
2009	5.0	13.0	3.0	3.4
2010	6.0	13.0	3.0	3.2

* סך גיוס נקבע לפי מדדים איכותיים ורפואיים ומטרתו לאתר מוקדם את בעלי הנתונים האישיים הנמוכים אשר סיכוייהם להשתלב בשירות צבאי נמוכים מאוד.

מניתוח נתוני הטבלה עולה, כי שיעור אי-הגיוס מושפע ממספר סיבות אשר העיקרית שבהן היא "תורתו ואמנותו". בקבוצה זו נרשמה עלייה משמעותית בשיעור אי-הגיוס - מכ-8.4% מכלל פוטנציאל הגיוס בשנת 2005 לכ-13% ממנו בשנת 2010. קרי: שעה שבשנת 2005 שיעורי אי-הגיוס על רקע "תורתו ואמנותו" עמדו על כ-36% מכלל הגברים היהודיים שלא גויסו, הרי בשנת 2010 שיעורם עמד על כ-52% מכלל הלא מתגייסים.

חוק טל קבע כאמור הסדר מיוחד של דחיית שירות הביטחון לתלמידי ישיבות ש"תורתם ואמנותם". בשנת 2003, השנה שבה נכנס החוק לתוקפו, עמד היקף החרדים בדחיית שירות שהיו רשומים במעמד של "תורתו ואמנותו" על כ-39,200. להלן נתוני אכ"א²³ ביחס להיקפים מצטברים²⁴ של דחויי שירות ש"תורתם ואמנותם":

היקף	שנה
כ-39,200	2003
כ-41,900	2004
כ-45,500	2005
כ-48,500	2006
כ-52,000	2007
כ-54,000	2008
כ-58,000	2009
כ-63,000	2010
כ-54,000	בעקבות החלטת הממשלה מינואר 2011

23 נתונים מ-3.5.11 של יחידת "מיטב" באכ"א, המופקדת על ביצוע הליכי המיון של המלש"בים ועל שיבוצם של החיילים בצה"ל.

24 הנתון משקף את כלל דחויי השירות ש"תורתם ואמנותם" לשנה הרלוונטית.

מניתוח הנתונים עולה, כי משנת 2003 ועד שנת 2010 (קודם להחלטת הממשלה מינואר 2011) עלה היקף דחויי השירות במסגרת "תורתו אומנותו" בשיעור של כ-60%.

ג. צה"ל מגייס, כאמור, חרדים לשני מסלולי שירות מרכזיים: גרוד הנח"ל החרדי (מאז שנת 1999) ולתכנית שח"ר (מאז שנת 2007). להלן נתונים על מספר החרדים שהתגייסו בשני מסלולים אלה בשנים האחרונות²⁵:

שנת גיוס	מסלול גיוס		
	גרוד הנח"ל החרדי*	תכנית שח"ר	ס"ה מתגייסים
2007	כ-250	כ-40	כ-290
2008	כ-260	כ-130	כ-390
2009	כ-350	כ-380	כ-730
2010	כ-370	כ-530	כ-900
2011	כ-380	כ-610	כ-990
ס"ה	כ-1,600	כ-1,700	כ-3,300

* החל משנת 2011 כוללים הנתונים גם חיילים חרדים ששולבו במסלולים החלופיים, שנפתחו לחיילים שלא התאימו מבחינה רפואית להשתלב בגרוד "נצח יהודה".

מניתוח היקף המתגייסים למסלולי השירות המיועדים לחרדים עולה, כי בשנים האחרונות נרשמה עלייה משמעותית בהיקף המתגייסים, ומספרם גדל בין השנים 2007 ל-2010 ביותר מפי שלושה. גידול משמעותי במיוחד נרשם במסגרת כמות המתגייסים במסלול של תכנית שח"ר. כאמור, היקף המתגייסים החרדים לצה"ל (כולל החיילים שגויסו לשירות שלא במסגרת המסלולים המיוחדים לאוכלוסיה החרדית) עמד על כ-1,000 חיילים בשנת 2010 ועל כ-1,280 חיילים בשנת 2011. כלומר צה"ל עמד - ואף מעבר לכך - ביעד הביניים של 1,200 מתגייסים חרדים, שקבעה הממשלה בהחלטתה מינואר 2011 בנוגע למספר המתגייסים החרדים לצה"ל בשנת 2011.

עם זאת, מצביעים הנתונים דלעיל כי היקפם הכולל של סך המתגייסים מקרב החרדים ושיעורם ביחס למי שאינו מתגייס וביחס לפוטנציאל המתגייסים מקרב אוכלוסייה זאת נותר נמוך: א. היקף החיילים החרדים שהתגייסו לצה"ל בשנת 2011 עמד על כ-2% מכלל האוכלוסייה שהייתה בדחיית שירות במסגרת "תורתו אומנותו" בראשית שנת 2011 (קודם להחלטת הממשלה מינואר 2011); ב. חלקן של אי-הגיוס עקב "תורתו אומנותו" מתוך כלל היקף הבלתי מתגייסים עמד ב-2010 על כ-52% לעומת כ-36% ב-2005; ג. שיעור המתגייסים החרדים לצה"ל בשנים 2010 ו-2011 (כולל לשח"ר, לגרוד הנח"ל ולמסלולי שירות אחרים בצה"ל) ביחס לגודל השנתון החרדי הנכנס למעמד "תורתו אומנותו" במועד הרלוונטי לשנים הנ"ל עומד על כ-13% וכ-16% (בהתאמה); ד. שיעורם ביחס לגודל השנתון בקיוזו מספר החרדים שקיבלו פטור משירות על רקע סיבות אישיות עומד על כ-15% ו-18% (בהתאמה). היקף הגיוס בקרב אוכלוסיית הגברים היהודים בשנת 2010 עמד על כ-75% (נתונים מפורטים הנוגעים לשיעורי הגיוס לצה"ל בקרב כלל אוכלוסיית הגברים היהודיים ראה בטבלה לעיל).

ד. סוגיות הנוגעות לגיוס חרדים לצה"ל נדונו בשנת 2010 בשלוש פגישות עבודה שנערכו בין שהב"ט, מר אהוד ברק, לבין הרמטכ"ל דאז, רא"ל גבי אשכנזי, ובהשתתפות ראש חטיבת (להלן - רח"ט) תומכ"א שבאכ"א, תא"ל אמיר רוגובסקי. בפגישה שנערכה במאי 2010 ציין רח"ט תומכ"א כי "עמדת צה"ל הינה - חובת שירות לכל אזרח והתנגדות לכרסום וצמצום בחובה זו" (ההדגשה במקור). שהב"ט סיכם את הדיון וקבע, כי לדעתו "הפתרון לנושא גיוס החרדים הינו באמצעות קביעת מכסה לתלמידים מצטיינים... וכל היתר יהיו חייבים בגיוס". בפגישה שנערכה באוגוסט 2010 ציין רח"ט תומכ"א, בין השאר, כי "לא נראה לגיטימי בעיני הציבור שרווק בן 21 - 23 (לא משנה מאיזה שכבה) לא ישרת". בפגישה מאוקטובר 2010 ציין רח"ט תומכ"א, כי נושא הגיוס הינו ערך מוביל, ועמדת צה"ל אינה מושפעת מפערי כוח אדם, וכי מדובר בעמדה עקרונית הבאה למנוע מצב של אי-שוויון והפליה בין המשרתים חייבי הגיוס לבין אוכלוסיות אחרות. כמו כן הציג רח"ט תומכ"א היבטים הנוגעים לתקצוב הפרויקט ולפערים הקיימים בהקשר זה מול משרד האוצר; הרמטכ"ל הדגיש את חשיבות ערך השירות, וציין לחיוב את האופן שבו מתבצע שילוב החרדים בצה"ל. שר הביטחון הנחה על המשך העבודה בנושא בדרגים המקצועיים מול משרד האוצר.



חוק טל נועד להביא, בין השאר, לפתרון הדרגתי של הקשיים שהיו קיימים בהסדר דחיית השירות של תלמידי ישיבות, וזאת "בדרך הדרגתית ובזהירות ועל יסוד הסכמה רחבה וללא כפייה (שאינה אפקטיבית) של הגיוס". משרד מבקר המדינה מודע לכך, כי כפועל יוצא מכך ועל רקע מאפייניה הייחודיים של הקהילה החרדית, התהליכים שמוכיל צה"ל לגיוסם של תלמידי הישיבות מתבצעים באופן הדרגתי, מתוך הכרה ורגישות לגישת ראשי הקהילה החרדית, תוך מטרה לשמור על אופיו של השירות הצבאי בצה"ל לצד מתן אפשרות סבירה לחיילים החרדים המתגייסים לצה"ל לשמור על צביונם הייחודי.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי מסלולי השירות החדשים שהוקמו בצה"ל עבור החרדים הובילו לעלייה - ואף לעלייה חשובה - בהיקף גיוסם של מלש"בים מהמגזר החרדי לצה"ל ובהיקפי הגיוס של דחויי שירות מכוח הצהרתם בדבר "תורתם אומנותם"; מגמה זאת נמשכה גם במהלך שנת 2011, כחלק ממדיניות צה"ל וכפועל יוצא מהחלטת הממשלה מראשית שנת 2011; במסגרת זאת עמד צה"ל, ואף מעבר לכך, ביעד הביניים שקבעה לו הממשלה ביחס למספר החרדים שעליו לגייס בשנת 2011. לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר במגמה חשובה שיש לעודד ולטפח.

עם זאת, הנתונים על היקפי הגיוס ושיעורי הגיוס של החרדים, בדבר הגידול בהיקף החרדים המצויים בדחיית שירות, ובדבר הגידול בשיעורם של דחויי השירות על רקע של "תורתם אומנותם" מקרב הבלתי מתגייסים, מצביעים על כך כי שיעור המתגייסים החרדים והיקפם נותר נמוך.

בהתייחסותו מאוקטובר 2011 לטיוטת ממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי היקפי גיוס החרדים נקבעו בהחלטת הממשלה מינואר 2011, וכי צה"ל פועל לממש את ההחלטה; דחויי השירות כוללים גם "נתח נכבד של גילאי 18-21 שאינו רלוונטי למסלולים החדשים" (שכן תכנית שח"ר מיועדת כאמור בעיקרה לגילאי 22-27); החלטת הממשלה מכוונת לשירות הן במסלול הצבאי והן לשירות במסלול האזרחי ומדידת תמונת המצב צריכה להיות למול המצרך של שני המסלולים; היעד שנקבע בהחלטת הממשלה של 4,800 מתגייסים לשנה (הן למסלול השירות הצבאי והן למסלול השירות האזרחי) עד לשנת 2015 מהווה כשני שלישים מתוך השנתון

הפוטנציאלי; והעיסוק בגיוס חרדים מחייב יצירת הדרגתיות ועלייה מתונה בהיקפי הגיוס. בהתאם לכך פועל צה"ל במדיניות גיוס מדורגת, הנגזרת ממדיניות הממשלה המביאה לגידול מתמיד במספר המתגייסים.

בהתייחס לתשובת צה"ל לטיוטת ממצאי הביקורת מציין משרד מבקר המדינה כי בג"ץ כבר קבע, כי מבחנו של חוק טל הוא "בהגשמתו הלכה למעשה"; "בשינוי החברתי שיושג בפועל"; ו"מבחן התוצאה". בפועל, כאמור לעיל, במועד הביקורת גדלו אמנם שיעור המתגייסים החרדים ומספרם הכולל של המתגייסים, אך עם זאת הלך וגדל היקפם של דחויי השירות ש"תורתם אומנותם". מימוש החלטת הממשלה "לקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי" והגדלת מספר המתגייסים החרדים עד לכ-2,400 בשנה בשנת 2015 והגעה ליעדים דומים ביחס למספר המצטרפים לשירות האזרחי, יש בהם כדי לתרום תרומה משמעותית להשגת התכלית שעמדה בבסיס חוק טל ובמסגרת זאת גם להפחתת אי-השוויון בחלוקת נטל השירות הצבאי בחברה הישראלית.

2. גיבוש המדיניות לתכנית שח"ר

תכנית שח"ר החלה לפעול, כאמור, לראשונה בשנת 2007 בצה"א - במה שהוגדר ה"פיילוט הראשוני לשילוב החרדים בצה"ל" - ובהמשך היא הורחבה לחילות ולגופים נוספים בצה"ל. לתכנית שתי מטרות מרכזיות: השתתפות של צה"ל ב"תכנית לאומית אשר מטרתה שיתוף אוכלוסייה חרדית במעגל התעסוקה בישראל"; ומיצוי "הפוטנציאל האיכותי הגלום בכוח האדם החרדי לטובת השירות הצבאי". המדיניות אשר עומדת בבסיס התכנית נועדה להבטיח סביבת שירות המתאימה לחייל החרדי, תוך מתן מענה לצרכיו הייחודיים, ותוך שימת דגש על ביצוע פעילות לשימור "הרמה הרוחנית-חרדית" שלו.

א. ועדת ההיגוי

עם תחילת הפעלת תכנית שח"ר בשנת 2007 ריכזה את הטיפול בנושא חטיבת תומכ"א שבאכ"א. במהלך שנת 2009 החליט ראש אכ"א דאז להקים בחטיבת תומכ"א, במסגרת עתכ"א סדיר, מדור ייעודי בשם "מדור שילוב חרדים" שינהל את תכנית שח"ר. כמו כן החלה לפעול בצה"ל ביולי 2009 ועדת היגוי לתכנית שח"ר בראשות רח"ט תומכ"א או ראש עתכ"א סדיר ובהשתתפות גורמים רלוונטיים שונים מצה"ל ומחוץ לו, הנוגעים לגיוסם ולשירותם של החרדים, ובכלל זה גורמי כוח אדם מאכ"א, מאט"ל, מחמ"ן ומאגף התקשוב; הרבנים הצבאיים של צה"א, מפקדת פיקוד המרכז ואט"ל וכן גורמים רלוונטיים ממשרדי הממשלה, ובהם ממועד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - תמ"ת), ממועד הפנים וממשרד הביטחון. החל מיולי 2009, מועד כינוס ועדת ההיגוי לראשונה, ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2011 נערכו שישה כינוסים של ועדת ההיגוי.

מטרת ועדת ההיגוי הוגדרה בשלב הראשון כ"למידה הדדית בין הגופים השונים שעוסקים בתחום שילוב חרדים בצה"ל"; ו"בחינת נושאים ספציפיים בתחום גיוס ושילוב חרדים". בהמשך נוספה לוועדת ההיגוי מטרה נוספת: "בחינת היעדים ואפשרות העצמת תכנית שח"ר במטרה להגדיל את תכנית שח"ר". כבר בכינוס הראשון של ועדת ההיגוי קבע רח"ט תומכ"א, כי "יש לבנות תכנית אסטרטגית בנושא שילוב חרדים בצה"ל".

ועדת ההיגוי לקחה חלק בעיצובה ובעדכונה של המדיניות הנוגעת לשילובם של החרדים בצה"ל. מדיניות הכוללת התייחסות לנושאים מרכזיים הנוגעים לשילובם של החרדים בצה"ל ובכלל זה: סוגיות הנוגעות לקשר של החיילים החרדים עם מגדרים ומגזרים אחרים ובמיוחד ככל שהדבר נוגע

לממשק של החיילים החרדים עם חיילות ולמאפייני שירות נשים בסביבתם של החרדים; מאפייני שירותם של החיילים החרדים עצמם, ובכלל זה בסוגיות הנוגעות למזון הכשר הנדרש עבורם ולסדר היום שלהם, להיבטים הנוגעים ללימודי קודש ושירותי דת; לתפקידיהם של המפקדים בקליטת החרדים ולהשתלבותם של החרדים בפעילות הווי ותרבות ביחידה; והיבטים ארגוניים הנוגעים בתהליכי האיתור והגיוס שלהם, תנאי המסלולים השונים ודרך שילובם בשירות.

למרות מרכזיותן של הסוגיות האמורות בכל הקשור לשירותם של החרדים בצה"ל ועל אף ההשלכה שיש לסוגיות אלה גם על נושאים משמעותיים בתחום הדת ועל נושאים בעלי משמעות הנוגעים לעקרונות יסוד העומדים בבסיס שירות הנשים בצה"ל, בכיקורת נמצא, כי בגיבוש המדיניות ובוועדת ההיגוי לא היו מעורבים הרב הצבאי הראשי לצה"ל (להלן - רבצ"ר), כגורם מרכזי רב חשיבות בתהליך והיחולתו. להלן מפורטים הממצאים בהקשר זה וכן משמעויות מרכזיות שנבעו מכך.

ב. מעורבות הרבנות הצבאית בגיבוש המדיניות במסגרת תכנית שח"ר

תכנית שח"ר מיועדת אמנם לאוכלוסייה של מלש"בים חרדים, אך אין מדובר באוכלוסייה הומוגנית לחלוטין, והחיילים המשרתים בה עשויים להגיע ממגזרים בעלי מאפיינים שונים (כגון בוגרי ישיבות תורניות, תיכוניות או מקצועיות, בוגרי בתי ספר תיכון ממלכתי-דתי במגמות מסוימות, מי שלמד בישיבה בחו"ל וכן חוזרים בתשובה).

במסמך המדיניות מפרברואר 2011 של תומכ"א ישנה התייחסות לנושא שילובם של חיילי תכנית שח"ר בשירות הצבאי, שירותי הדת הנדרשים עבורם ולימודי הקודש שיש לבצע כחלק מהתכנית. במסגרת זאת נקבע כי ביחידות שבהן משובצים החרדים יועבר שיעור יומי, וכי באחריות היחידה לארגן את השיעורים מול הרבנות הזרועית; וכי במסגרת לימודי העשרה יצא כל חייל לשלושה ימי העשרה או לימוד ב"זיקה מובהקת לעולם החרדי" כל שלושה חודשים. כמו כן, נכללת במסמך המדיניות התייחסות לנושא המזון, ובכלל זה קביעה, כי החיילים החרדים יקבלו מזון גלאט (מהדרין) בהכשרים המתאימים לאוכלוסייה. ברקע לכללים אלה עמדה כוונת צה"ל "ליצור סביבת שירות המתאימה לחייל החרדי תוך מתן מענה לצרכיו הייחודיים ומתן דגש על ביצוע פעילות לשימור הרמה הרוחנית-חרדית" שלו.

רב חה"א, סא"ל הרב ראב"ד, היה מיוזמי ומקדמי המסלול הראשון של תכנית שח"ר - "שח"ר כחול", שהופעלה בצה"ל; וכבר בסיכום ועדת ההיגוי הראשונה שנערכה ביולי 2009 קבע רח"ט תומכ"א, בין השאר, כי "מעמדו של הרב ראב"ד בתכנית מתפרס מעבר לתפקיד רב חיילי והרב הינו מעין יועץ לתכנית ברמה המטכ"לית". כמו כן היו משולבים בוועדת ההיגוי הרבנים הצבאיים של אט"ל, חמ"ן ופיקוד המרכז.

על פי הוראת הפיקוד העליון בנושא "המטה המקצועי במטה הכללי" (להלן - ההוראה בנושא המטה המקצועי), ייעוד ותפקידי הרבצ"ר הם, בין היתר, לייעץ לרמטכ"ל ולהוציא הנחיות והוראות מקצועיות לגבי ענייני דת בצבא. הרבצ"ר כפוף פיקודית לרמטכ"ל והוא מתואם ומכוון בפעולותיו על ידי ראש אכ"א. על פי פקודת הארגון של הרבנות הצבאית מיולי 2010, ייעודה הוא: "א. להוות סמכות מקצועית ראשית בנושאים תורניים ובנושאים הקשורים לענייני הדתות בצבא; ב. להוות סמכות בלעדית לפסיקה הלכתית בנושאים הקשורים בשירות צבאי ובמשימות צבאיות". בין תפקידיה: "לייעץ לרמטכ"ל ולגורמי המטכ"ל לגבי כל ענייני הדת בצבא"; וכן "להוציא הנחיות והוראות מקצועיות בענייני דת בצבא בשגרה ולשעת חירום".

בדיון שנערך במרץ 2010 בראשות סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף בני גנץ, בנושא "שירות חרדים בצה"ל" הדגיש סגן הרמטכ"ל את "הצורך בחיזוק מעורבות רבצ"ר בנושא". (ההדגשה במקור).

ראש מחלקת משאבי אנוש (להלן - משא"ן) בחמ"ן, אל"ם אשר פוגלר, פנה במרץ 2011 אל ראש עתכ"א סדיר וציין כי הוא מציע ש"האחריות ההלכתית על שילוב חרדים בצבא תעבור לגוף שזה תפקידו - הרבנות הצבאית". ברקע לכך עמדו מחלוקות בין אכ"א לחמ"ן בכל הקשור לגיבוש המדיניות של תכנית שח"ר ובנוגע ליישומה. בהקשר למחלוקות אלה יצוין, כי רמ"ח משא"ן בחמ"ן, וכן הרב של חמ"ן, רס"ן הרב נתנאל דורוני, אשר במועד הביקורת ריכז בחמ"ן את המסלול המיועד לחיילים החרדים (תכנית שנקראת בחמ"ן "בינה בירוק") ציינו בפני נציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי לדעתם הדרישות שנכללו במסגרת מדיניות אכ"א בנוגע לתכנית שח"ר - הן מחיילי תכנית שח"ר עצמם, הן ממפקדיהם והן מהיחידות - כללו דרישות מחמירות ומוגזמות בתחום הדת. לעניין זה יצוין, כי צה"ל, בהתייחסותו מאוקטובר 2011 לטיוטת ממצאי הביקורת מסר למשרד מבקר המדינה, כי המחלוקות בין אכ"א וחמ"ן יושבו באופן המאפשר לחמ"ן לעמוד במדיניות שילוב החרדים בצה"ל על פי כללי שח"ר.

באפריל 2011 התקיים בלשכת רבצ"ר, תא"ל הרב רפי פרץ, דיון בהשתתפות רבני חיל האוויר, חמ"ן, אט"ל ואכ"א בקשר לתכנית שח"ר, אשר עסק, בין השאר, ב"נושא שילוב חרדים בצה"ל - אחריות הרבנות הצבאית". בדיון הוצגו דעות שונות ביחס לאופן ההשתלבות הראוי של הרבנות הצבאית בפרויקט. רבצ"ר בסכמו את הדיון קבע, כי "הגיע הזמן שנבחן את שילוב הרבנות הצבאית בגיוס החרדים ושילובם בצה"ל לעומק"; וכי "על הרבנות הצבאית להוות גורם מתאם, מתכלל ואחראי על הסביבה התומכת והתנאים המאפשרים את גיוס החרדים. רק כאשר מטה הרבנות ילווה, יחבר וייקח אחריות על צרכי התהליך לחייל החרדי, יהיה ניתן להניע תהליכים משמעותיים בכשרות, שילוב ראוי, הלכה ושיעורי תורה" (ההדגשות במקור).

בפגישה ממאי 2011 עם נציגי משרד מבקר המדינה מסר רבצ"ר, כי מכאן ואילך כוונתו להיות מעורב בתכנית שח"ר, ולסייע במתן מענה לשאלות בתחום הדת העולות בהקשרה.

בביקורת נמצא, כי בגיבוש המדיניות, בוועדת ההיגוי ובהפעלתה בפועל של תכנית שח"ר שולבו אמנם הרבנים הצבאיים של חה"א, אט"ל וחמ"ן, אולם אלה לא פעלו בהקשר זה מטעם רבצ"ר, וכי רבצ"ר או גורם כלשהו ממפקדת הרבנות הצבאית לא שולב בגיבוש המדיניות לתכנית שח"ר ולא ביישומה של התכנית. זאת, למרות תפקידי הרבנות הצבאית, חרף הזיקה ההדוקה שיש לתכנית שח"ר עם סוגיות עקרוניות וקונקרטיים הנוגעות לנושאים המצויים בתחום אחריותה של הרבנות הצבאית, ולמרות הנחיית סגן הרמטכ"ל האמורה בנושא.

בהתייחסותו מאוקטובר 2011 לטיוטת ממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הרבנות הצבאית שולבה לאורך כל הדרך בתהליך שילוב החרדים במקומות בהם החלטות נגעו לסוגיות הלכתיות מובהקות, כגון בנושא הכשרות, שמירת שבת, זמני תפילות וטקסים ואירועים. עם זאת, "במקומות בהם צרכי האוכלוסייה החרדית אינם נגזרים מהלכה ברורה, אלא ממנהגים ייחודיים, בוצעה התייעצות למול הרבנים החיילים שהוגדרו כ'מומחי תוכן' לנושא החרדים כדוגמת רב חה"א שהוגדר כ'רב התוכנית' - כך שהמענה עבור האוכלוסייה יהיה מותאם". נוסף על כך מציין צה"ל בתשובתו, כי סגן הרמטכ"ל, אלוף יאיר נווה, סיכם בדיון שערך באוגוסט 2011, כי "המדיניות הכוללת תקבע ע"י אכ"א כאשר רבצ"ר יגביר את מעורבותו בתכנית בתחום הדתי-הלכתי".

בהתייחס לתשובת צה"ל לטיטוט ממצאי הביקורת מציין משרד מבקר המדינה, כי מהדיונים האמורים שנערכו בראשות סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף בני גנץ (מרץ 2010), ובראשות סגן הרמטכ"ל, אלוף יאיר נווה (אוגוסט 2011), וכן מהדיון שנערך בראשות הרבצ"ר, תא"ל הרב רפי פרץ (אפריל 2011), עולה, כי נדרש היה חיזוק המעורבות של הרבנות הצבאית בתכנית שח"ר. לדעת משרד מבקר המדינה, חיזוק מעורבות זאת נדרש במיוחד שעה שתכנית שח"ר הולכת והופכת, הלכה למעשה, לתכנית מרכזית בכל הנוגע לשילובם של חרדים בצה"ל על בסיס חוק טל. לדעת משרד מבקר המדינה, מימוש החלטת סגן הרמטכ"ל מאוגוסט 2011 להגברת מעורבות הרבנות הצבאית בתכנית בתחום הדתי-הלכתי יש בה כדי לסייע בגיבוש המדיניות על בסיס ראייה כוללת של התכנית עצמה ושל צורכי צה"ל והמדינה.

ג. סוגיות בתחום המגדר - סביבת עבודה ללא נשים

1) במסמך המדיניות נכללת התייחסות "לסביבת השירות המתאימה לחייל החרדי, תוך מתן מענה לצרכיו הייחודיים ודגש על ביצוע פעילות לשימור הרמה הרוחנית-חרדית". במסגרת זאת נכתב כי סביבת העבודה של החיילים החרדים "תהיה ללא נשים לכל אורך השירות" בפירוט הבא: "החיילים לא יישבו על בסיס קבוע בחדר/מעבדה עם נשים"; לחיילים לא תהיה מפקדת ישירה אישה ולא ישרתו באותו צוות עם חיילת"; "החיילים לא ישרתו במסגרת בה יהיה להם קשר עין קבוע עם חיילות" ו"לחיילים לא יהיו קשרי עבודה עם חיילות".

יוה"ל אמורה, על פי ייעודה בפקודת הארגון שלה, בין היתר: "א. לייעץ לרמטכ"ל ולמטכ"ל במיציא פוטנציאל הנשים תוך קידום שוויון הזדמנויות לנשים כנגזרת מיעוד צה"ל, צרכיו ומדיניות המטה הכללי; ב. להתוות מדיניות ולהוות יועץ מקצועי בנושאים ייחודיים הקשורים לשירות הנשים בצה"ל"; ובין תפקידיה: "להשתתף בעבודת המטה לגיבוש מדיניות בנושאים הנוגעים לשירות הנשים בצה"ל: גיוסן, תפקידן, אימונן, הכשרתן, תעסוקתן, אופי שירותן וקידומן, ולקיים בקרה על מימושה" וכן: "לקבוע מדיניות ולהוות מנחה מקצועי לטיפול בחיילות בסוגיות ייחודיות הנובעות משירותן, להטמיעה בקרב המפקדים ולבצע בקרה על מימושה".

בינואר 2010 התקיים דיון בראשות ראש אכ"א דאז, אלוף אבי זמיר, ובהשתתפות יוה"ל, תא"ל גילה כליפי, בנושא "השתלבות חרדים". בדיון זה קבע ראש אכ"א, כי "על אף חוסר שביעות הרצון משירות מגזרי ישנם חיילים שאינם יכולים להשתלב במסגרת הטרוגנית. צה"ל משקיע משאבים רבים במתן אפשרות למגוון רחב של אוכלוסיות לשרת בצבא (נשים דתיות, בני ישיבות הסדר, חרדים, בני מיעוטים ועוד)". (ההדגשות במקור).

גם כך, תא"ל כליפי טענה בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה (ביוני 2011), כי היא או כל אחד אחר מטעמה לא היו מעורבים בגיבוש המדיניות ככל שהיא נוגעת לממשק שבין החיילים החרדים ובין נשים בצה"ל, וכי היא לא שולבה בתהליך למרות הנגיעה הישירה שיש לו ביחס למאפייני השירות של נשים בצה"ל. תא"ל כליפי ציינה כי היא מקבלת את הצורך לכבד את רגשותיהם של חיילי תכנית שח"ר, אך בה בעת מתנגדת להקצנה בהפרדה הנדרשת בין חיילים חרדים ובין חיילות; היא רואה בה הגזמה מיותרת הגורמת לפגיעה בחיילות: הן באפשרויותיהן לשוויון הזדמנויות והן

ברגשותיהן. לגישתה של תא"ל כליפי, המדיניות של תכנית שח"ר בהקשר האמור יוצרת הדרה²⁶ חברתית כלפי חיילות ופוגעת בשילובן.

2) מטבע הדברים, סוגיות הנוגעות לממשק שבין חיילים חרדים ובין חיילות ודילמות הנוגעות לכך - המחייבות הכרעות קונקרטיות - מתגלות בחיי היום-יום. להלן דוגמאות המצביעות על האופן שבו משליכה המדיניות בנושא על ההתנהלות בחיי היום-יום וכן על הכרעות שהתקבלו באותם המקרים:

א) באוקטובר 2010 ובפברואר 2011 הצביעו קצינים מחטיבת תומכ"א שבאכ"א על מספר יחידות מודיעין הפועלות בניגוד למדיניות הנוהגת לקשר שבין חיילים חרדים ובין חיילות. הם הצביעו על שורה של מקרים - ובכלל זה ביחידות מודיעין המצויות באזור אגד גלילות, במפקדת פיקוד המרכז ובמפקדת פיקוד הצפון - שבהם חיילים חרדים משרתים בכפיפה אחת עם חיילות או שאישה משמשת כמפקדת של חיילים בתכנית שח"ר.

ב) מסמך של ראש ענף מוקד ידע מגדר (מימ"ד) במטה של יוה"ל, בנושא "צבא משותף: בין פקודה חזון ומציאות" מנובמבר 2010, אשר נכתב בעקבות מחקר שנערך באותו נושא בשנת 2010 ביזמת יוה"ל, מציג גם הוא שורה של דוגמאות הממחישה את הדילמה הנוגעת לממשק שבין חיילים חרדים ובין חיילות; ובאיוון בהקשר בין הרצון בהרחבת שירותם של החרדים לבין עקרונות יסוד בצה"ל ולפיהם "שירות החובה חל על נשים וגברים כאחד מיומו הראשון של צה"ל", והתפיסה שלפיה "השירות המשותף לחיילים ולחיילות מושתת על ההכרה בעיקרון השוויון ללא קשר למינם או לנטייתם המינית של החיילים"²⁷.

בין הדוגמאות הנכללות במסמך האמור: במסלול מקצועי אליו גויסו חרדים, ניצבה בראש קורס ההכשרה הבסיסית קצינה כמפקדת הקורס. בבסיס ההדרכה הוחלט, כי במהלך כל הקורס לא ייפגשו החניכים באופן ישיר עם המפקדת, והדיאלוג ביניהם יתנהל בתיווך המדריך; במסגרת ההיערכות ביחידת מיטב לגיוסם הצפוי של חיילי שח"ר ו"במטרה לתת מענה למה שנתפס כמענה הולם לצרכי המתגייסים הורה מפקד מיטב, כי שרשרת החיול תורכב באותו יום מגברים בלבד וכל החיילות המאיישות דרך קבע את העמדות נתבקשו לבחור בין 'עמידה מאחורי דלפק' לבין יום חופש".

ג) ענף כוח אדם לחובה באט"ל מסר לנציג משרד מבקר המדינה, כי כחלק מהיערכות היחידות באט"ל לקליטת חיילי תכנית שח"ר, היחידות יצרו שטחים ואזורים "סטריילים" מנשים. אחת הדוגמאות שהובאו היא פינוי חיילות ממחסן ביחידת חימוש במקצוע אחראי ניהול מלאי - מקצוע אשר שולבו בו נשים כחלק משילוב נשים במערך הטכני - כדי לעמוד בתנאי תכנית שח"ר בכל הנוגע לבידודם של החיילים מנשים.

יוה"ל התייחסה לעמדתה בקשר לדילמות הנוגעות לעניין זה בתגובה שהעבירה בנובמבר 2010 לפנייה שהתקבלה בלשכת הרמטכ"ל ואשר עסקה במה שנתפס לפיה כ"הדרת נשים מצוותים טכנולוגיים בהם משרתים חרדים". בהקשר זה השיבה יוה"ל, כי "נדרשת תשומת לב יתרה במדיניות אכ"א ובהנחיותיו לשטח למפקדיו לכך שמיזם זה לא ידיר או יצור אפליה כלפי נשים בסביבות התפקוד ולא יפגע בשילובן ביחידות הטכנולוגיות בפרט ובמערך צה"ל האחרים בכלל" (ההדגשה במקור).

26 לפי מילון רב מילים: יעקב שויקה - ביטוי שמשמעו "הרחקה, דחיקה, אי-הכללה של משהו במסגרת כלשהי ומניעת הצטרפותו אליה".

27 סעיף 6 לפקודת מטכ"ל בנושא "שירות משותף לחיילים ולחיילות בהיבט השילוב הראוי".

בפגישתה עם נציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2011 טענה יוה"ל, כי דוגמאות כמו הדוגמאות האמורות, ממחישות את הבעיות העולות מהמדיניות הנוהגת כפועל יוצא מתכנית שח"ר, ושיש בה, אף אם אינה מכוונת לכך, כדי לפגוע בשילובן של נשים בצה"ל.

משרד מבקר המדינה מודע לצרכים המיוחדים של החיילים החרדים, ככל שהדבר נוגע לנוכחות של נשים בסביבת העבודה, ולחשיבות הרבה של שירותם בצה"ל. אולם, נוכח ההשלכות שיש לשירותם הצבאי על סוגיות עקרוניות הנוגעות למאפייני השירות של נשים בצה"ל ובמיוחד בסביבה הקרובה לסביבת השירות של החרדים עצמם, ועל רקע הצפי לגידול בהיקף המתגייסים החרדים במסגרת תכנית שח"ר - חיוני כי אכ"א יבחן את מלוא המשמעות והאיוונים בין ערכי יסוד שונים הנוגעים לצורך ולחשיבות בגיוסם של חרדים לצה"ל ובחשיבות שיש בכך לשילובם בחברה, ובין עקרונות יסוד הנוגעים לשירות החובה של נשים בצה"ל ולעיקרון השוויון בכל הנוגע לשירותן של נשים בצה"ל ולמאפייניו של שירות זה. חיוני גם כי יוה"ל תהא מעורבת בהליך בחינה זה. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח רגישותו הרבה של הנושא וההשלכות הנובעות ממנו על שירות החרדים ושירות הנשים בצה"ל, מן הראוי שנושא זה יועלה לדיון במטה הכללי, ובמידת הצורך גם בפני שר הביטחון.

בהתייחסותו מאוקטובר 2011 לטיטוט ממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי שירות שוויוני של נשים בצה"ל הינו מאבני היסוד של עיקרון "צבא העם" בצה"ל ותכניות שילוב החרדים בצה"ל נבנו כך שלא יפגעו בו; הציבור החרדי משתלב בצה"ל בצורה שאינה מופרדת לגמרי מנשים; וכי בעקבות הביקורת הוחלט לשלב את נציגת יוה"ל בוועדת ההיגוי ובתהליכי קביעת המדיניות.



משרד מבקר המדינה מציין, כי תכנית שח"ר הפכה להיות לתכנית המרכזית והמובילה בצה"ל לשילובם של חרדים על בסיס חוק טל. לשילובם של חרדים בצה"ל בהתאם לתכנית זאת השלכות ניכרות על סביבת השירות שלהם, על הממשק שבין חיילים אלה לבין צה"ל ועל קליטתם של החיילים החרדים בצה"ל. להצלחת התכנית יש גם חשיבות ברמה הלאומית ככל שהדברים נוגעים ליצירת תשתית לשילוב מוצלח יותר של האוכלוסייה החרדית בחברה הישראלית בכלל ובתחום התעסוקה בפרט. מעבר לכך, החלטת הממשלה מינואר 2011 בנוגע "לקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי" צפויה להגדיל בהדרגה עוד יותר את מספרם של החרדים המשרתים בצה"ל ובכלל זה במסגרת תכנית שח"ר.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב דברים זה ונוכח המורכבות במימוש המדיניות של תכנית שח"ר, על ראש אכ"א לפעול לכך שמדיניות תכנית שח"ר תגובש על בסיס ראייה כוללת של התכנית עצמה ושל צורכי צה"ל והמדינה, בין היתר בתחומים ההלכתיים הנוגעים אליה ובהיבטים של התכנית שיש להם השפעה על שירות הנשים בצה"ל. זאת בהשתתפות הגורמים הרלוונטיים בצה"ל, ובפרט הרב הצבאי הראשי ובמקומות שבהם הדבר נדרש, הכרח שתשותף היוה"ל. כל זאת, תוך מתן אפשרות - במקומות ובמקרים שבהם הדבר נדרש וניתן - של גמישות וחופש פעולה פנימיים. נוכח החשיבות הרבה של נושא זה והגידול המתוכנן במספר המשתתפים בתכנית, ראוי שהרמטכ"ל והמטכ"ל יבחנו את עקרונות המדיניות הנוגעת לשילובם של חרדים בצה"ל ויאשרו אותם.

ד. היעדר מערכי הסברה למפקדים בנוגע לטיפול בחיילים חרדים ובחיילים המשרתים בסביבתם

במסמך המדיניות נקבע, כי ל"מפקדים אחריות כוללת על הטיפול בחיילים לרבות בסוגיות ייחודיות הנוגעות להיותם חיילים חרדים". נוסף על זאת המפקדים הם האחראים להובלת התהליך החינוכי ביחידותיהם וליישום התפיסה החינוכית של צה"ל בעשייה היום-יומית שלו. על פי ההוראה בנושא המטה המקצועי, ייעוד ותפקידי קח"ר כוללים בין השאר: פיתוח הערכים ואורחות ההתנהגות בצבא; ופיתוח והכוונה של הדרכה בצבא בתחומי המתרחש בצבא, בחברה, במדינה ובעם. בין תפקידי מקח"ר להעניק למפקדים כלים לבצע את תפקידם בהקשר זה. במסגרת זאת מקבלים המפקדים ממקח"ר הכשרות מיוחדות בכל הקשור בטיפול באוכלוסיות מיוחדות, כמו לדוגמה עולים חדשים.

במסמך המלצות לכיווני פעולה של מקח"ר בנושא שירות חרדים בצה"ל צוין נושא היכרות המפקדים עם אוכלוסיית החרדים כאחד הפערים המרכזיים.

עד מועד סיום הביקורת, מקח"ר לא הכינה מערכי הסברה למפקדים לגבי ההתנהלות בכל הקשור לחיילי שח"ר ולחיילים המשרתים בסביבתם.

ה. אישור המדיניות לתכנית שח"ר

נושא "צה"ל והחרדים", ובכלל זה עקרונות בפעילות הנוגעת לגיוסם, ודגשים ביחס לגדוד הנח"ל החרדי וביחס למדיניות לתכנית שח"ר הוצגו על ידי אכ"א לרמטכ"ל דאז, רא"ל גבי אשכנזי, בדצמבר 2008. בנוגע לתכנית שח"ר כללה ההצגה התייחסות לאוכלוסיית היעד הרלוונטית לתכנית ולרעיון העומד בבסיסה, פרטים בנוגע להכשרה של החיילים המשולבים בה, פעולות המבוצעות כדי לשווק אותה לקהל היעד, היבטים הנוגעים לסוגיית התקציב ופעילויות המתוכננות במסגרתה בהמשך. במרץ 2010 דן בנושא סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף בני גנץ, והדגיש, כאמור לעיל, את חשיבות נושא שירות החרדים בצה"ל הן ברמת הפרט והן ברמה הלאומית. הוא סיכם וקבע, בין השאר, כי צריך לשמור על "האיזון בין המסלולים והתכניות בין הגופים השונים"; "יש להמשיך לנהל באופן שוטף את המתחים והאיזונים גם מול מגדרים ומגזרים אחרים" (ההדגשות במקור); ו"נדרש שהיקף החרדים המשרתים בשרות סדיר (לרבות נצח יהודה) יהיה גדול יותר ממסלולי השח"ר וזאת הן בראיה כוללת של צרכי צה"ל, הן לאור העלויות המשאביות והן לאור המסר הכולל לחברה החרדית". בהתאם לכך קבע סגן הרמטכ"ל דאז, כי "נדרש לבצע באופן שוטף איזון ותיעודף".

שר הביטחון, מר אהוד ברק, דן בסוגיות הנוגעות לגיוס חרדים במאי, באוגוסט ובאוקטובר 2010. בדיונים אלה הוצגו לשר נתונים בנוגע לעבודת המטה אשר עמדה כאמור לעיל בבסיס החלטת הממשלה מינואר 2011 "לקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי"; עמדת צה"ל המתייחסת אליה והמשמעויות התקציביות הנובעות ממנה; וכן היבטים הנוגעים לתמונת המצב לגיוס חרדים בדגש על גדוד הנח"ל החרדי; עמדת צה"ל ולפיה אין מקום להקים גדוד חרדי נוסף; והיבטים הנוגעים לשילובם של חרדים במערך המילואים.

בביקורת לא נמצא כי צה"ל העלה לדיון בפני שר הביטחון את הסוגיות הנוגעות למדיניות שירות החרדים במסגרת תכנית שח"ר, למאפייני השירות הנגזרים ממנה, לסוגיות הנוגעות לשילוב שבין החיילים החרדים לכלל החיילים והחיילות בצה"ל ולאיוונים הנדרשים בהקשר זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המורכבות הרבה של שירות החרדים בצה"ל, נוכח הצורך שהמדיניות של תכנית שח"ר תגובש על בסיס ראייה כוללת כאמור לעיל, כדי להבטיח כי התכנית משקפת ומביאה לידי ביטוי את האיזונים הנדרשים בצה"ל, ובכלל זה מול מגדרים ומגזרים אחרים, ובין מסלולי הגיוס הקיימים; וכן בשל החשיבות הלאומית של שירות החרדים בצה"ל והשפעתו האזרחית ומשמעותיותה; וכן על רקע מעורבותם של גורמים אזרחיים אחרים, בין בקרב משרדי ממשלה²⁸ ובין במגזר החרדי - ראוי שעקרונות תכנית שח"ר יאושרו על ידי שר הביטחון. נוסף על כך ראוי, כי שהב"ט ישקול במידת הצורך, ובשל מורכבות העניין, להביא את הנושא בפני פורום ממשלתי מתאים.

שהב"ט, מר אהוד ברק, בהתייחסותו מספטמבר 2011 לטייטת ממצאי הביקורת מסר, כי "לאור חשיבות הנושא" הורה לרמטכ"ל להציג לו את "הסוגיה בכללותה על היבטיה ונקודות ראויים להחלטה" עד לסוף שנת 2011. צה"ל, בהתייחסותו מאוקטובר 2011 לטייטת ממצאי הביקורת מסר, כי תכניות גיוס חרדים לצה"ל ולשירות אזרחי אושרו על ידי הממשלה, ובמסגרת זאת הובא גם פירוט עבודתו של הצוות הבין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שבה נסקרו במפורט מסלולי השירות השונים של חרדים בצה"ל ובשירות האזרחי; כי הנושא הוצג גם בדריגים בכירים ובכלל זה לראש הממשלה עצמו במסגרת ביקור אותו הוא ערך בינואר 2011 בגדוד הנח"ל החרדי; כי הנושא - ובכלל זה היבטים הנוגעים לתחום המדיניות - הוצג גם לשהב"ט; וכי עזרת שהב"ט השתתפה באופן קבוע בצוות הנ"ל אותו הוביל מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

בהתייחס לתשובת צה"ל לטייטת ממצאי הביקורת מציין משרד מבקר המדינה, כי שירותם, המבורך כשלעצמו, של החרדים בצה"ל, ובכלל זה השירות בתכנית שח"ר, משליך, כאמור לעיל, על סוגיות מרכזיות הנוגעות לצביונו של צה"ל ועל מאפייני השירות בו; ולדבר יש גם השלכות חברתיות וציבוריות גם מחוץ לצה"ל. השלכות אלה עשויות להיות משמעותיות יותר עם מימושה של החלטת הממשלה מינואר 2011 להגדיל בהדרגה את היקף המתגייסים החרדים לצה"ל. משרד מבקר המדינה מדגיש, כי לשהב"ט הוצגו אמנם היבטים הנוגעים לתמונת המצב הנוגעת לגיוס חרדים לצה"ל, אולם לא הוצגו לו, כאמור לעיל, והוא לא אישר היבטים בקשר למדיניות שירות החרדים במסגרת תכנית שח"ר ובנוגע לאיזונים הנדרשים במסגרת זאת. משרד מבקר המדינה סבור כי אכן יש מקום - כפי שקבע שהב"ט בהתייחסותו למשרד מבקר המדינה - כי הסוגיה בכללותה ובכלל זה נקודות ראויים להחלטה תובא לפתחו של שהב"ט. נוסף על כך ראוי, כאמור לעיל, כי שהב"ט ישקול במידת הצורך ובשל מורכבות העניין, להביא את הנושא בפני פורום ממשלתי מתאים.

3. סוגיות במימוש המדיניות של תכנית שח"ר

א. מזון בכשרות מהדרין

סוגיית האוכל הכשר לחיילים בתכנית שח"ר היא מטבע הדברים סוגיה מרכזית ביותר. במסגרת תכנית שח"ר נקבע, כי החיילים יקבלו "מזון גלאט"²⁹ (מהדרין) בהכשרים המתאימים לאוכלוסייה,

28 כגון משרד המדע והטכנולוגיה, שבו פועלת מינהלת השירות האזרחי לאומי, ומשרד התעשייה המסחר והתעסוקה, המשולב בפעילות הרלוונטית למתן "קרדיטציה" למקצועות שרוכשים החיילים החרדים. הרחבה בעניין זה ראו בהמשך.

29 המונח "גלאט" משמש לתאר מוצר המיוצר בכשרות תוך הקפדה גבוהה במיוחד (כשר למהדרין).

ונקבעו שישה סוגי כשרות הרלוונטיים בהקשר זה³⁰. בסיכום הכינוס הראשון של ועדת ההיגוי מיולי 2009 ציין רח"ט תומכ"א כי באותה עת התקיימה עבודת מטה בנושא כשרות לחיילי תכנית שח"ר, והוא הדגיש, כי "אין כוונה לספק אוכל בהכשר המותאם לתוכניות שח"ר לכלל המשרתים בצה"ל כדי לא ליצור עלות נוספת".

הרבנות הצבאית אחראית, בין שאר תפקידיה, לרכז את התכנון וההפעלה של שירותי דת ביחידות הצבא ובהם בתחום הכשרות. בדיון שנערך באוקטובר 2009 בראשות רבצ"ר דאז, תא"ל הרב אביחי רונצקי, ובהשתתפות רח"ט תומכ"א סוכס כי יש להיערך לספק מזון בכשרות מהדרין באחת משתי האופציות הבאות: "חמגשיות מהדרין בכשרות התואמת את מה שהובטח לחיילים" ו"רכש ייעודי של פריטים בכשרות מהדרין מעבר לפריטים הנרכשים היום"; נקבעו פריטי מזון שיש לרכושם ברכש ייעודי בכשרות מהדרין; נקבעו 10 רשימות כשרויות המאושרות לרכש זה; וכן ארבע כשרויות (בד"ץ העדה החרדית, הרב רובין, הרב מחפור והרב לנדאו) המתאימות גם להספקת מוצרי בשר.

מסמך של עתכ"א סדיר מיולי 2011 מסכם את נושא "מדיניות מזון מהדרין לחייל החרדי". נכתב בו כי "חיילים המקיימים אורח חיים חרדי שומרים על נורמות קפדניות לעניין האסור והמותר במסגרת המטבח החרדי"; "במסגרת השמירה על נורמות אלו הציבור החרדי מקפיד לצרוך מזון בכשרות 'מהדרין' שנתקבלה מגוף כשרות המקובל על המגזר החרדי", וכי "הוחלט כי חיילים חרדים שאינם צורכים את המזון המוגש על ידי צה"ל בכשרויות השונות, יקבלו מזון בכשרות מותאמת" לפי המדיניות המעוגנת במסמך. כן נקבעו שם סוגי כשרות מהם ניתן לרכוש מזון לחייל החרדי.

בביקורת נמצאו תקלות בנוגע להספקת מזון כשר מהדרין, כפי שהובטח לחיילי תכנית שח"ר. כמו כן, הועלו טענות מפי חיילי תכנית שח"ר בנושא זה. להלן הפירוט:

- 1) סא"ל הרב ראב"ד, שהוא כאמור היועץ לתכנית שח"ר ברמה המטכ"לית, מסר באפריל 2011 לנציג משרד מבקר המדינה, כי לחיילים בתכנית שח"ר הבטיחו מזון "גלאט", אולם הרבנות הצבאית רוכשת מזון בכשרות שאינה מקובלת על הציבור החרדי; כי בחלק מהמקרים החיילים החרדים האוכלים את האוכל המסופק להם בצבא נאלצים לרדת ברמת הכשרות; וכי הבעיה בולטת במיוחד בבסיסים שבהם מכינים את האוכל במטבחים והוא אינו מסופק באמצעות שירותי קייטרינג.
- 2) בסיוור שערכו נציגי מדור שילוב חרדים מעתכ"א סדיר ביחידת אט"ל במחנה "נחשונים" ביולי 2011 ובמרכז שיקום ואחזקה (להלן - מש"א) של אט"ל בינואר 2011 נבחנו תלונות של חיילי תכנית שח"ר על כך שאינם אוכלים בבסיסים היות שאין כשרות מהודרת, כמובטח בנוהלי תכנית שח"ר. מסקנת נציגי אכ"א הייתה כי במחנה "נחשונים" לא הוזמנו התפריטים הרלוונטיים כמתחייב בנוהלי תכנית שח"ר; וביחס למש"א נמצא שהחיילים בתכנית שח"ר מקבלים בחלק מהימים כשרות שאינה עונה לצרכיהם. צה"ל מסר בהתייחסותו מאוקטובר 2010 למשרד מבקר המדינה, כי בבדיקה שהוא ערך בעקבות תלונות חיילים ממחנה "נחשונים" נמצא, כי מנות מזון מהדרין לא נופקו באופן סדיר ליחידה בשל תקלות שונות, כי בהמשך הבעיה נפתרה, אך גם כך המנות שנופקו לא סיפקו את החיילים נוכח דרישותיהם המחמירות בתחום הכשרות. צה"ל ציין, כי המזון מסופק בהתאם ללוחות מזון שנקבעו בצה"ל לאוכלוסייה זו, והוא אינו יכול להתאים לרמת הכשרות המבוקשת על ידי כל חייל וחייל ורמת הקפדתו בנושא.

30 סוגי הכשרות הם: בד"ץ העדה החרדית; הרב רובין; הרב לנדאו; הרב מחפור; חתם סופר בני ברק ופתח תקווה; ובעלז.

3) מבדיקת סיכומי ראיונות של חיילים מתכנית שח"ר ששירתו בבסיס חה"א בחצרים, שעשה משרד מבקר המדינה, עולה כי חיילים העלו בעיות של הספקת מזון בכשרות המתאימה להם, ולדבריהם: "ביום [הגיוס] הובטח לחייל... שהם יקבלו כשרות של העדה החרדית ודבר זה עדיין לא מתבצע".

4) בביקור של נציג משרד מבקר המדינה בבסיס חה"א בתל נוף בינואר 2011 מסרו לו חיילים מתכנית שח"ר כי הם אינם מקבלים את האוכל לפי הכשרות המתאימה להם; כי "יש בעיה עם בשר כשר"; כי "במשך כשנה ושמונה חודשים שהם בבסיס לא אכלו בשר כלל". לדבריהם, לאחר שהתלוננו על הדבר בפני מפקדם הוסדרה אמנם קבלת האוכל המתאים, אולם בפועל חיילים נוספים, שלא נכללים בתכנית שח"ר, בחרו גם הם לאכול אוכל בכשרות זאת, וכך בסופו של דבר לא ניתן מענה לבעייתם.

בהתייחסותו מאוקטובר 2011 לטיטוט ממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי המזון המסופק בצה"ל בכשרות מהדרין משרת היטב את חיילי "נצח יהודה" ויחידות נוספות, כמו גם את רוב חיילי שח"ר והחיילים הצורכים מזון מהדרין; בארץ פועלים כעשרה גופי כשרות מהדרין שחלק מהאוכלוסייה המקפידה על כשרות מהדרין אוכלת רק מוצרי מזון המקבלים כשרות מגופים אלה; רק מי מגופים אלה שעומד בקריטריונים שקובע צה"ל רשאי להשתתף בהספקת מזון בכשרות מהדרין; ולא ניתן לאפשר לכל חייל בצה"ל לאכול מזון בכשרות אחרת. צה"ל מציינ בהתייחסותו, כי נעשתה עבודה בצה"ל בנושא "הזנת כל חיילי השח"ר בחמשות וריכוז העלויות והמשמעותיות הועברו לר"ט תומכ"א שנדרש לבחון מקורות תקציב".

סוגיית המזון בכשרות המתאימה לחיילים החרדים היא סוגיה חשובה ביותר בהצלחת התכנית ובהשתלבותם של חיילים אלה בצה"ל. צה"ל פועל לאפשר לחיילים החרדים לקבל מזון בכשרות המותאמת עבורם, אולם על אכ"א בשיתוף הרבנות הצבאית למפות את תמונת המצב המלאה בנושא, ולהביא ליישומם המלא של הכללים.

ב. התאמת ההכשרות לחיילים בתכנית שח"ר לטובת הכרה ממשלית לעסוק במקצועות שונים (קבלת "קרדיטציה")

1) אחת התכליות המרכזיות אשר עמדו בבסיס חוק טל - מעבר לתכלית שנגעה ליתר שוויון בחלוקת נטל השירות הצבאי בחברה הישראלית - הייתה "הגברת השתתפותו של הציבור החרדי במעגל העבודה, בכך שיותר גברים בני הציבור החרדי ישתלבו בשוק העבודה"³¹. גם בבסיס החלטת הממשלה מס' 2698 מינואר 2011 בנושא "קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי" עמדה החשיבות הרבה אותה מייחסת הממשלה ל"קידום של השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי ובשילוב המגזר החרדי בתעסוקה"³².

בסיכום הדיון שערך במרץ 2010 בנושא "שירות חרדים בצה"ל" הדגיש סגן הרמטכ"ל דאז, האלוף בני גנץ, את חשיבות נושא שירות החרדים בצה"ל ברמה הלאומית "בגין יצירת תשתית לשילוב מוצלח של האוכלוסייה החרדית בחברה הישראלית"; רח"ט תומכ"א, תא"ל אמיר רוגובסקי, הדגיש, במסגרת ישיבת ועדת ההיגוי הראשונה שנערכה ביולי 2009, את "חשיבות המיצוי המיטבי של הפוטנציאל האיכותי הגלום בכוח האדם החרדי לטובת השירות הצבאי", אך הוא גם קבע, כי

31 בג"ץ 6427/02 הנ"ל.

32 הרחבה בנושא השתלבות חרדים בשוק העבודה ראו דוח בנושא "פעולות הממשלה לעידוד השתלבות המגזר החרדי בשוק העבודה"; ברוח שנתי 62 חלק ראשון (2012).

"המטרה המרכזית בתכנית שילוב חרדים הינה השתתפות בתכנית לאומית אשר מטרתה שיתוף אוכלוסייה חרדית במעגל התעסוקה בישראל". במסמך המדיניות לתכנית שח"ר נקבע, בין השאר, כי "ככלל חיילי תוכנית שילוב חרדים בצה"ל משרתים במקצועות בעלי זיקה לאזרחות לטובת צבירת ניסיון מקצועי ורכישת יכולת תעסוקתית לאחר השחרור", והדבר אף נקבע בדיוני ועדת ההיגוי שנערכה בינואר 2011.

כדי לעודד את החרדים להתגייס לצה"ל וכדי לסייע להם להשתלב בשוק התעסוקה לאחר שחרורם ניתן במסגרת תכנית שח"ר דגש מיוחד על נושא המקצוע שירכשו ויבצעו החיילים החרדים במהלך שירותם, על כך שהמקצוע שהם ירכשו במהלך שירותם ישמש אותם גם לאחר שחרורם, ועל כך שמקצועות אלה יקבלו "קרדיטציה" - קרי הכרה של הגורם הציבורי המוסמך. עיקר הפעילות בצה"ל בהקשר זה נעשית מול משרד התמ"ת.

להלן פירוט³³ המקצועות והתחומים העיקריים שבהם משולבים חיילים חרדים במסגרת תכנית שח"ר:

מסלול	פירוט מקצועות בתכנית שח"ר
שח"ר כחול (חה"א)	ניהול רשתות מחשב, חשמלאי, טכנאי אלקטרוניקה, אחראי ניהול מלאי.
שח"ר אט"ל	טכנאי אלקטרוניקה, חשמלאי, מכונאי רכב, אחראי ניהול מלאי, נהג משא כבד.
שח"ר ים (חה"י)	טכנאי אלקטרוניקה, חשמלאי, מפעיל מערכות ERP, בודק תוכנה, תוכניתן, טכנאי מחשבים, טכנאי נשק, שרטטים אלקטרוניים.
שח"ר במחשוב באגף התקשוב	תוכניתן, בודק תוכנה.
"בינה בירוק" (חמ"ן)	ניהול רשתות מחשב, עובד חקר מודיעין, תפעול מערכות מידע גיאוגרפיות.
שח"ר אכ"א	כלכלנים, תחום הת"ש, מקצועות בתחום הטכני.
"צוהר כתום" (פיקוד העורף)	מדריכי אוכלוסייה לשעת חירום.
שח"ר רבנות צבאית	משגיחי כשרות.

2) בדיון הראשון של ועדת ההיגוי מיולי 2009 הנחה רח"ט תומכ"א את ראש עתכ"א סדיר כי "יש לבנות תכנית אסטרטגית בנושא שילוב חרדים בצה"ל. הצעה לעקרונות התכנית תוצג במושב הבא [של ועדת ההיגוי] לכל המשתתפים ותתייחס להמשך התהליך והחזון בראיית שירות החיילים ושילובם בחיי התעסוקה באזרחות". הוא ציין כי "התכנית תעסוק גם בנושאי התעסוקה למרות שאין זה תחום פעולה צבאי".

במסגרת פגישת ועדת ההיגוי שנערכה בינואר 2011 קבע ראש עתכ"א סדיר כי "תכניות שח"ר יכוונו ככל האפשר למקצועות בעלי קרדיטציה לאזרחות או זיקה ישירה לעבודה באזרחות"; וכי מקצועות חריגים יאושרו על ידי ראש עתכ"א סדיר; כן קבע כי חיילים אשר במהלך השירות לא עסקו

33 הפירוט הוא ממצגת של עתכ"א סדיר מיולי 2011 בנושא "שילוב חרדים בצה"ל הצגה לסגן הרמטכ"ל". נוסף על האמור בטבלה זאת משולבים חיילי תכנית שח"ר בתפקידים במשרתת ישראל (כ-20 חיילים) והחל משנת 2011 משולבים חיילי שח"ר (כ-30 חיילים) גם בזרוע היבשה.

במקצוע שיש בו קרדיטציה לאזרחות יוכלו לקראת סוף שירותם (בין שלושה חודשים לחצי שנה) לבצע הכשרה מקצועית לקראת השחרור. נושא זה שב ועלה גם בדיון ועדת ההיגוי שנערכה במרץ 2011.

בביקורת נמצא, כי בראשית שנת 2011 האיצו אמנם אכ"א והחילות השונים שבהם משרתים חיילי תכנית שח"ר את הטיפול בנוגע למיפוי התפקידים שמבצעים חיילי תכנית שח"ר ובהסדרת "קרדיטציה" לתפקידים הרלוונטיים, אולם בפועל נכון לאותה עת (מרץ 2011) - לאחר שבתכנית שח"ר שולבו כבר למעלה מ-1,000 חיילים - אכ"א לא גיבש תכנית אסטרטגית ביחס לתפקידים שיבצעו חיילי תכנית שח"ר בשירות הצבאי, לא היו בפניו נתונים על מקצועות שבהם נדרשת "קרדיטציה", ולמרבית המקצועות שלהם נדרשת "קרדיטציה" לא הייתה עדיין הכרה שכזאת. להלן פרטים בנושא.

יועץ התכנית, סא"ל הרב ראב"ד, אמר בפגישתו באפריל 2011 עם נציגי משרד מבקר המדינה כי "אף קורס המתקיים כיום לא מאושר לקרדיטציה של משרד התמ"ת ואין כיום קרדיטציה לשום מקצוע מהמקצועות שחרדים משולבים בהם וכי "אלה שהשתחררו משח"ר יצאו מהפרויקט [ן]מסתובבים כיום בלי קרדיטציה". הוא גם מתח ביקורת על כך שחיילים מופנים לתפקידים ברבנות (למקצועות שהציבור החרדי יכול לרכוש מחוץ לצבא). ראש מדור "שח"ר כחול" בצה"א - המרכז את הטיפול בתכנית שח"ר בצה"א - ציין במסמך ממאי 2011 שהעביר למשרד מבקר המדינה כי בצה"א "אין קרדיטציה למרבית המקצועות בהם משובצים חיילי שח"ר"; וכי חה"א החל בפעילות מול נציגי משרד התמ"ת לקידום ההכרה בקרדיטציה של הכשרות חה"א"; ומענף כוח אדם חובה באט"ל נמסר לנציג משרד מבקר המדינה, כי הגם שחלק ממקצועות חיילי תכנית שח"ר באט"ל מזכים ב"תעודה מקצועית" רלוונטית, הרי שבפועל התנסותם המקצועית של חלק מהחיילים מוגבלת ברמתה ובהיקפה.

סטטוס תמונת המצב בנושא ה"קרדיטציה" נסקר בדיון שעסק ב"התאמת ההכשרות לחיילי שח"ר לטובת קבלת קרדיטציה אזרחית ממשרד התמ"ת", שנערך במרץ 2011 בעתכ"א סדיר. לקחו בו חלק, בין השאר, נציגים ממשרד התמ"ת ומהחילות שבהם משרתים חיילי תכנית שח"ר. בדיון הציג נציג משרד התמ"ת את התהליך הכולל שישה שלבים לקבלת הקרדיטציה; ונציגי החילות הציגו את סטטוס הטיפול בנושא. נציגי חה"א ואגף התקשוב מסרו כי יש אצלם הבנה שנדרשת מהם הארכה משמעותית של קורסים רלוונטיים; נציג חמ"ן מסר כי הם מצויים בתחילת העבודה - השלב הראשון מבין השישה שעליהם הצביע נציג משרד התמ"ת - העברת ספרי הקורסים הרלוונטיים; נציג אט"ל מסר, כי הם מצויים בשלב שהוגדר "קבלת אישורי הפעלה" שהוא השלב השלישי בתהליך; ונציג חיל הים מסר שהם מחכים לאישור הבחינות הפנימיות שלהם כבחינות חיצוניות (השלב השישי והאחרון בתהליך). בדיון לא השתתפו נציגים מגופים אחרים בצה"ל שבהם משולבים חרדים במסגרת תכנית שח"ר, ובהם פיקוד העורף או הרבנות הצבאית, ולא נמסר הסטטוס לגבי תהליך הקרדיטציה אצלם וכן לא נמסר הסטטוס לגבי תפקידי חיילי תכנית שח"ר באכ"א.

בסיכום דיון שנערך ביולי 2011 בראשות ראש עתכ"א סדיר בנושא "מדיניות שילוב חרדים" צוין, בין השאר, כי במסגרת הדיון עלתה הצעה לחלק את המקצועות בתכנית שח"ר באופן הבא: "מקצועות בעלי קרדיטציה אזרחית - כדוגמת עיבוד שבבי... חשמל... נהיגה"; "מקצועות בעלי קרדיטציה צבאית - תוכניתן, בודק תוכנה... וכו'"; "מקצועות ללא קרדיטציה" אשר ביחס אליהם יובהר לחייל "בכניסה למקצוע, כי אינו מספק קרדיטציה". בסיכום הדיון נקבע, כי ייקבע דיון נוסף כדי לסכם את הסוגיות שעלו בו מתוך מטרה לסיים את בחינת המדיניות עד אוקטובר 2011.

בהתייחסותו מאוקטובר 2011 לטיוט ממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי צה"ל לא התחייב כי חיילי שח"ר ישולבו רק במקצועות שיש בהם כדי להעניק קרדיטציה המוכרת על ידי משרד התמ"ת; חלק מחיילי שח"ר משולבים במקצועות המקנים מקצוע צבאי, שתורמתו

להשתלבות בשוק התעסוקה רבה; וישנם חיילים המקבלים הכשרה מקצועית בשנת השירות השנייה שלהם כדי לשפר את היכולת להשתלב בשוק התעסוקה לאחר שחרורם. צה"ל הוסיף וציין, כי סקר שנערך מצא, כי כ-90% מחיילי שח"ר מועסקים עם שחרורם מצה"ל.

אחת המטרות המרכזיות בחוק טל נוגעת לרצון להגביר את השתתפותם של גברים בני המגזר החרדי בשוק העבודה, ואחת המטרות המרכזיות של תכנית שח"ר היא להקנות לחרדים המשרתים בה מקצוע שיש לו את ההכרה הממשלתית הרלוונטית, ה"קרדיטציה", כדי לסייע להם להשתלב בשוק העבודה האזרחי. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב, כי בהתאם לנתונים שמסר צה"ל, רוב רובם של חיילי שח"ר המשתחררים משירות צבאי אכן מצליחים להשתלב בשוק התעסוקה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במועד הביקורת - למעלה משלוש שנים מאז תחילת הפעלתה, לאחר שלמעלה מ-1,000 חיילים חרדים כבר שולבו בה, ולאחר שחלפו כבר קרוב לשנתיים מאז החלו פעולות נרחבות להסדרתה - למרבית המקצועות שממלאים חיילי תכנית שח"ר, ובכלל זה למקצועות אשר בראיית צה"ל יש להקנות בהם "קרדיטציה", אין עדיין "קרדיטציה"; אין לאכ"א עדיין תכנית סדורה ביחס למקצועות אשר מן הראוי לשלב בהם את חיילי תכנית שח"ר, ובהם מקצועות אשר ניתן לקבל במסגרתם "קרדיטציה" ומקצועות שהם בגדר מקצועות בעלי מאפיינים צבאיים. במועד סיום הביקורת, ביולי 2011, מרבית החיילים ששולבו עד כה בתכנית שח"ר לא קיבלו במהלך שירותם הכרה ממשלתית רשמית במקצועות שבהם עבדו.

3) התייחסות לנושא התפקיד שימלאו החרדים במסגרת שירותם הצבאי ולכך שהם יעברו הכשרה ויבצעו תפקידים שיעניקו להם "קרדיטציה", נכללה בתקופת הביקורת גם במסגרת מאמצי השיווק של השירות בצה"ל בקרב האוכלוסייה החרדית. בביקורת נמצאו מקרים שבהם חיילים במסגרת תכנית שח"ר הצביעו על כך שצה"ל לא עמד בהבטחה שלטענתם ניתנה להם בכל הקשור לנושא השיבוץ המקצועי ובקשר להכשרה ביחס לתפקידים שאליהם הם מיועדים.

נוכח העובדה שגם אכ"א עצמו היה ער לטענות מצד חיילים חרדים בנוגע למידע שגוי שלכאורה נמסר להם ביחס לאפשרויות התעסוקה שלהם בצה"ל ובכלל הקשור לנושא ה"קרדיטציה", נקבע בסיכום הדיון ממרץ 2011 בנושא "התאמת ההכשרות לחיילי שח"ר לטובת קבלת קרדיטציה אזרחית ממשרד התמ"ח", כי "אין אישור לדבר על קרדיטציה אזרחית בכנסי הגיוס כיוון שאף קורס אינו מאושר סופית לקרדיטציה של משרד התמ"ח".

בהתייחסותו מאוקטובר 2011 לטיוטת ממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מדיניות השיווק של תכנית שח"ר הסתמכה בעיקר על חשיפת הפרויקט באמצעות מי שהשתתף בו. כיום מתוך הבנה שהפרויקט החל להתקבל בחברה ועבר מנקודה ראשונית של ביסוסו למצב של תכנית מובילה לשילוב חרדים, השיווק הוסדר ובכלל זה באמצעות עריכת כנסים אחודים בראשות אכ"א, העברת הנחיות מסודרות לזרועות; ובחינת הרחבת התהליך וריכוזו מול דובר צה"ל ומשרדי פרסום.

ג. תנאי שירות

1. "תנאי שירות" (להלן - ת"ש) הוא תחום פעילות בצה"ל שעניינו טובת החייל כפרט והטיפול בבכעיותיו המיוחדות - החברתיות, המשפחתיות והאישיות - המתעוררות עקב שירותו בצה"ל³⁴. במסגרת פעילות הת"ש צה"ל מסייע לחיילים בעלי משפחה, בין השאר, באמצעות תשלומים המכונים "תשלומי משפחה" (להלן - תשמ"ש). חייל שהוכר כזכאי לתשמ"ש הוא חייל הזכאי להשלמת שכר למשפחתו, בהתאם למספר הנפשות בה ועל פי קריטריונים קבועים אחרים. התשלום משולם לבן או בת הזוג, להורים או לילד. הטיפול בצה"ל משלים את טיפולו של המוסד לביטוח לאומי בנושא.

מנתוני אגף התקציבים במשהב"ט עולה, כי העלות הכוללת ליישום התכניות לגיוס חרדים לצה"ל בשנת 2011 צפויה לעמוד על כ-90 מיליון ש"ח; וכי העלויות הנוגעות לתחום התשמ"ש מרכיבות כ-40% מעלות זאת. כן נכתב במסמך, כי קיים למשהב"ט הסכם חתום עם משרד האוצר ולפיו צה"ל יקבל ממשרד האוצר פיצוי בגין עלויות תשמ"ש שייגרמו לו (כ-2,500 ש"ח לחודש עבור כל חייל חרדי).

2. חלק משמעותי מהחרדים המתגייסים לתכנית שח"ר הם חיילים נשואים³⁵ ובעלי ילדים³⁶. מימוש זכויות והטבות לחיילים בתחום הת"ש ובמיוחד מתן תשמ"ש נשענו בתקופת הביקורת על מסד נורמטיבי שהתייחס בדרך כלל לאוכלוסיית החיילים בכללותה. מאפיינים שונים הנוגעים לחיילים החרדים - שיש בהם משום חריגה מהכללים המעוגנים במדיניות הת"ש הקיימת בצה"ל - מנעו לעתים מהחיילים החרדים מלמלא אחר הכללים הנדרשים לצורך קבלת סיוע ת"ש, ולפיכך נמנעה מהם קבלת סיוע ת"ש או למצער התעכבה משמעותית קבלתו. כך לדוגמה, נפגעת זכאותם של חיילים לקבל תשמ"ש כיוון שנשותיהם לומדות במוסד חרדי גבוה שאינו מוכר על ידי המועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג) או על ידי משרד התמ"ת³⁷.

צה"ל בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת מסר, כי נערכו עשרה דיונים בנושא ת"ש לחרדים, ובמסגרת זאת ניתן מענה למגוון רחב של נושאים. הסוגיות שעדיין נמצאות בעבודת מטה: הכרה במוסדות שאינם מוכרים ללימודים לצורך בקשת תשמ"ש כאשר האיש לומדת, וכן הכרה בחיילים נשואים ללא ילדים לצורך קבלת תשמ"ש.

ממצאי הביקורת עולה כי אכ"א פעל אמנם לתת מענה לצרכים המיוחדים של האוכלוסייה החרדית, אולם עד מועד סיום הביקורת הנושא טרם הוסדר במלואו.

3. הטיפול בבקשות להכרה בתשמ"ש מורכב יחסית, ומחייב המצאה של מסמכים רבים. לאחר שהחייל מציא את האישורים הנדרשים, נדרשים גורמי הת"ש בצה"ל לקיים בדיקות לגבי המסמכים, לעתים נדרשים מסמכים נוספים להשלמה ובסופו של דבר על גורמי הת"ש ביחידה לבצע חישוב לשם בחינת זכאותו של החייל לתשמ"ש והיקפה הכספי, ולפי הצורך לאשר את הבקשה. טיפול שכזה עשוי להימשך זמן רב.

34 מבקר המדינה עסק בהרחבה בנושא "מעריך תנאי השירות של חיילים בשירות חובה בצה"ל", דוח שנתי 61 א (2011), עמ' 145.

35 כ-1,100 מחיילי תכנית שח"ר נשואים.

36 כ-950 מחיילי תכנית שח"ר הם אבות לילדים.

37 במסגרת הכללים לבחינת זכאותו של החייל לתשמ"ש נבחן גם מצבה של אשתו, ובכלל זה נבחנים היבטים הנוגעים לתעסוקתה או למקום לימודיה.

כבר בדיון הראשון של ועדת ההיגוי, ביולי 2009, קבע רח"ט תומכ"א כי: "יש לסכם את תהליכי הת"ש של כל המתגייסים לתכנית שח"ר בשלב טרום הגיוס. גיוס של חיילים ללא תיק ת"ש סגור יאושר פרטנית על ידי מדור שילוב חרדים בשיתוף מיטב". בבסיס החלטה זאת עומדת כוונה לאפשר לחיילים החרדים לקבל מוקדם ככל שניתן את הזכויות הכספיות והתשלומים המגיעים להם.

בביקורת נמצא, כי במקרים רבים הטיפול בבקשות תשמ"ש של חיילי שח"ר לא נעשה טרם גיוסם אלא תוך כדי שירותם, וכי חיילים רבים נאלצים לעתים להמתין גם מספר חודשים תוך כדי השירות עד שזכאותם מוסדרת.

צה"ל בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת מסר, כי הוא עוסק בהרחבה בנושא טיפול הת"ש טרום הגיוס, אך קיימת בעייתיות בעיתוי המאוחר שבו מחליטים המלש"בים להיכנס לתהליך הגיוס, וכתוצאה מכך לא מתאפשר סיום הטיפול עד מועד גיוסם לצה"ל.

4. פקודת מטכ"ל בנושא "קליטת חייל חדש ביחידה - עריכת ראיונות, טיפול בפניות איתור בעיות פרט ומצוקות במהלך השירות - חיילים בשירות חובה" קובעת את חובות מפקד היחידה ומפקדים אחרים בנוגע לקליטת חייל חדש ביחידה, לערוך ראיון עימו, לאתר את מצוקותיו ולטפל בבעיותיו במהלך השירות הצבאי. בפקודה נקבע, כי "הראיון נועד להעניק לחייל אוזן קשבת, לאבחן עניין חריג לשמוע את ציפיותיו, לאתר מצוקות או בעיות ביחסי אנוש ולהורות על הטיפול המתאים לכך".

בהתאם לפקודה זאת, בעת קליטת חייל חדש ביחידה הוא ירואין במספר ראיונות, וביניהם עם מפקד היחידה ועם גורמי הת"ש. בפקודה נקבע, בין השאר, כי במסגרת איתור בעיות הפרט, יראין מפקד אחת לשישה חודשים חיילים המוגדרים כ"אוכלוסייה ייחודית", אוכלוסייה הכוללת, בין השאר, חיילים הזכאים לתשמ"ש, וחיילים הזכאים להקלות בשירות על רקע בעיות בתחום הת"ש. במסמך המדיניות של אכ"א בנוגע לתכנית שח"ר נקבע, כי על המפקדים הישירים של חיילים בתכנית שח"ר לראיין את החיילים פעם בשישה חודשים; וכי הראיון הראשון יתקיים כשבועיים אחרי הקליטה ביחידה.

משרד מבקר המדינה ביקש מחה"א, מחמ"ן ומאט"ל להמציא לידיו את כל סיכומי הראיונות (הן ראיונות קליטה והן ראיונות תקופתיים הנערכים לאוכלוסייה ייחודית) שערכו מפקדים לחיילים מתכנית שח"ר ששירתו או עדיין משרתים אצלם. חה"א המציא סיכומי ראיונות המתייחסים רק לכ-60 חיילים (כ-11% מהחיילים ששובצו בחיל); אט"ל המציא סיכומי ראיונות רק לכ-120 חיילים (כ-75% מהחיילים ששובצו באגף); וחמ"ן המציא סיכומי ראיונות המתייחסים רק לכ-200 חיילים (כ-77% מהחיילים ששובצו בחיל).

הראיונות מהווים כלי חשוב בידיו של המפקד, בין היתר, כדי להקשיב לחייל, לאבחן מצוקות שלו ולהורות על הטיפול המתאים הנדרש לשם כך. כמו כן יש ביכולתם להוות אמצעי למעקב אחר אופן השתלבות חיילים בשירות, ולאיתור בעיות החוזרות על עצמן אצל חיילים רבים, לצורך מתן מענה ארגוני להן. מסיכומי הראיונות שהומצאו למשרד מבקר המדינה עולה, כי אף שמפקדיהם של חיילי שח"ר מחויבים לראיין אותם אחת לשישה חודשים ואף על פי שעל החיילים לעבור עם הגעתם ליחידותיהם ראיונות קליטה, הדבר אינו מתקיים במקרים רבים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אכ"א לוודא כי המפקדים מראיינים את חייליהם כנדרש, וכי התובנות והמסקנות מראיונות אלה ישמשו בסיס לאיתור מצבם ואופן קליטתם של חיילי שח"ר ביחידות השונות.

ד. שילוב חיילי תכנית שח"ר במילואים

בדיון שערך במרץ 2010 בנושא שירות חרדים בצה"ל ציין סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף בני גנץ, בין השאר, כי "נדרש לפעול למיצוי סביר של הסד"כ למילואים". בהתאם לנתוני אכ"א, מיולי 2011 מוצבים במאגר המילואים של צה"ל כ-290 חיילים שסיימו את שירותם במסגרת תכנית שח"ר³⁸.

במסמך המדיניות נכלל לראשונה פרק בנושא "פקודת שילוב החרדים בחירום". בדיון ועדת ההיגוי ממרץ 2011, נכתב כי נושא שירות המילואים לחיילי תכנית שח"ר נמצא בעבודת מטה, כאשר "ישנה התייחסות לנושא במדיניות שח"ר בחירום". במכתב של עתכ"א סדר מיולי 2011 אל משרד מבקר המדינה, העוסק בהיבטים שונים הנוגעים לתכנית שח"ר, נכתב, בין השאר, כי נושא השירות במילואים של חיילי תכנית שח"ר מצוי ב"תהליך כניסה לעבודת מטה", וכי בין הנושאים שידונו בעבודת המטה האמורה ייכללו בחינת היחידות המתאימות לשירות מילואים לחרדים והתמודדות עם סוגיות הנוגעות למאפייני השירות הייחודיים לחרדים.

בהתייחסותו מאוקטובר 2011 לטיטוט ממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי סוגיית המילואים של החיילים החרדים נמצאת בעבודת מטה; כי המגמה היא לשבץ את חיילי שח"ר שיבקשו זאת ביחידות שבהן הם שירתו במהלך שירותם הסדיר, ולשלב את האחרים ברבנות הצבאית הראשית בתחום הטיפול בחללים בחירום או בגדוד זיהוי חללים של פיקוד העורף.

יוצא אפוא, כי במועד סיום הביקורת נמצאת עבודת המטה בנוגע להסדרה של נושא שירות המילואים של החרדים המשולבים בתכנית שח"ר בשלביה הראשונים. לדעת משרד מבקר המדינה, שיבוצם של חיילי תכנית שח"ר במערך המילואים יהווה נדבך חשוב נוסף בשילובם של חיילים חרדים בצה"ל בכלל.

סיכום והמלצות

הסדר דחיית שירות הביטחון של תלמידי הישיבות ש"תורתם אומנותם" נמצא במרכזו של דיון ציבורי מתמשך. חוק טל אשר התקבל בכנסת בשנת 2002 ואשר תוקפו הוארך בחמש שנים נוספות בשנת 2007, מעגן בחקיקה ראשית את ההסדר לדחיית השירות של תלמידי ישיבות ש"תורתם אומנותם", וכן היבטים הנוגעים לגיוסם ולשירותם בצה"ל של תלמידים אלה. צה"ל מפעיל שני מסלולים מיוחדים המיועדים לאוכלוסייה החרדית: תכנית שח"ר, שהיא התכנית המרכזית שמפעיל צה"ל בשנים האחרונות לגיוס תלמידי ישיבות ש"תורתם אומנותם"; וכן מסלול של שירות בגדוד הנח"ל החרדי "נצח יהודה", הקיים משנת 1999, המיועד לצעירים בני המגזר החרדי גילאי 18-21 שאינם לומדים בישיבות, ולפיכך אינם במעמד "תורתם אומנותם". נוסף על החיילים החרדים המתגייסים לשני המסלולים המרכזיים האמורים, מגייס צה"ל מדי שנה בשנה לשירות בכלל יחידות צה"ל חיילים חרדים נוספים שיצאו ממעגל "תורתם אומנותם".

מאז שנת 2009 האיץ צה"ל את הפעילות הנוגעת למימושה ולהרחבתה של תכנית שח"ר, אשר נועדה לאפשר את השתלבותם של חרדים בשירות הצבאי ולסייע להם לרכוש מקצוע שיאפשר להם להשתלב במעגל התעסוקה. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב, כי התכנית מופעלת כבר במספר חילות וגופים בצה"ל. בשנת 2011 הצטרפו אליה כ-610 חיילים ומאז הפעלתה בשנת 2007 לקחו בה חלק כ-1,700 חיילים חרדים. בגדוד הנח"ל החרדי שולבו בשנת 2011 כ-380 חיילים חרדים, ומאז שנת 2007 שירתו בגדוד כ-1,600 חיילים חרדים. בתחילת שנת 2011 אישרה הממשלה תכנית "לקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי", אשר במסגרתה היא החליטה להגדיל את מספר החרדים המתגייסים לצה"ל עד ל-2,400 בשנת 2015 וכן להגדיל להיקף דומה את מספר החרדים השייכים לשירות האזרחי. הממשלה גם קבעה יעדי ביניים למימוש התכנית, ובכלל זה יעד של 1,200 מתגייסים חרדים בשנת 2010, ו-2011 התגייסו לצה"ל כ-1,000 וכ-1,280 חיילים חרדים שלאחר מכן. בשנים 2010 ו-2011 התגייסו לצה"ל כ-1,000 וכ-1,280 חיילים חרדים (בהתאמה), ולפיכך צה"ל עמד - ואף מעבר לכך - ביעד הגיוס שקבעה לו הממשלה.

עם זאת, משרד מבקר המדינה מצביע על כך שבהתייחס להיקפם הכולל של החרדים המצויים בדחיית שירות, נוכח שיעורם של דחויי השירות על רקע "תורתם אומנותם" מקרב הבלתי מתגייסים ונוכח היקפם של החרדים הנוספים המצהירים מדי שנה בשנה כי "תורתם אומנותם" - שיעור המתגייסים הוא עדיין נמוך ומספרם של דחויי השירות ש"תורתם אומנותם" הולך וגדל.

חרף הפעילות המבורכת הנעשית בצה"ל לגייס את החרדים ולהעניק להם, ככל שהדבר ניתן, סביבה שבה יקל עליהם להשתלב בשירות הצבאי, נמצאו בכיקורת מספר ליקויים בגיבוש המדיניות לתכנית שח"ר ולמימושה: בגיבוש המדיניות לא שולבו הרבצ"ר, כגורם מרכזי בתהליך, ויוה"ל"ן, אף על פי שבמדיניות עצמה ובעצם מימושה ישנם נושאים מרכזיים הנוגעים לשירותי דת ולימודי קודש של החיילים בתכנית, ואף על פי שמיומש התכנית חייב בפועל הדרה מסוימת של חיילות מסביבתן ומביצוע תפקידן.

כמו כן, אף על פי שתכנית שח"ר כבר מופעלת מאז שנת 2007, וכבר כ-1,700 חיילים לקחו בה חלק, נמצאו ליקויים הנוגעים להתאמת ההכשרות לחיילי שח"ר לטובת קבלת "קריטיקה". נמצאו גם עיכובים בהתאמת מדיניות הת"ש למאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה החרדית.

תכנית שח"ר הפכה להיות לתכנית המרכזית והמובילה לשילובם של חרדים בצה"ל על בסיס חוק טל. לשילובם של חרדים בצה"ל בהתאם לתכנית זאת יש השלכות משמעותיות על סביבת השירות שלהם, על הממשק שבין חיילים אלה לבין צה"ל ועל קליטתם בצה"ל. להצלחת התכנית יש גם חשיבות ברמה הלאומית ככל שהדברים נוגעים ליציאת תשתית לשילוב מוצלח יותר של האוכלוסייה החרדית בחברה הישראלית בכלל ובתחום התעסוקה בפרט. מעבר לכך, החלטת הממשלה מינואר 2011 בנוגע "לקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי", צפויה להגדיל בהדרגה עוד יותר את מספרם של החרדים המשרתים בצה"ל, ובכלל זה במסגרת תכנית שח"ר.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב דברים זה יש חשיבות רבה להבטיח כי המדיניות של תכנית שח"ר תגובש על בסיס ראייה כוללת של התכנית עצמה ושל צורכי צה"ל והמדינה, תוך מתן אפשרות - במקומות ובמקרים שבהם הדבר נדרש וניתן - של גמישות וחופש פעולה פנימיים. לפיכך, על ראש אכ"א לפעול כך שהמדיניות של תכנית שח"ר תגובש ותמומש על בסיס ראייה כוללת של התכנית עצמה ושל צורכי צה"ל והמדינה, ובכלל זה בתחומים ההלכתיים הנוגעים אליה, בהשתתפות הגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובפרט הרבצ"ר, ובמקומות שבהם הדבר נדרש, הכרח שתשותף היוה"ל"ן.

מן הראוי שהרמטכ"ל והמטכ"ל יבחנו את עקרונות המדיניות הנוגעת לשילובם של חרדים בצה"ל במסגרת תכנית שח"ר, כדי להבטיח כי התכנית משקפת ומביאה לידי ביטוי את האיזונים הנדרשים, ובכלל זה מול מגדרים ומגזרים אחרים, ובין מסלולי הגיוס הקיימים; וכי יש בה לתת מענה לצורכי צה"ל, החרדים והחברה בכלל. כמו כן, מן הראוי שנושא זה, בשל חשיבותו הלאומית והשפעתו האזרחית ומשמעותיה, וכן על רקע מעורבותם של גורמים אזרחיים אחרים, בין בקרב משרדי ממשלה ובין במגזר החרדי, יידון גם אצל שהב"ט, ועקרונות תכנית שח"ר, במיוחד ככל שאלה נוגעים למאפייני שירותם של החרדים בצה"ל ולאיונים השונים הנדרשים בהקשר זה אל מול ערכי יסוד הנוגעים בשירות בצה"ל כ"צבא העם", יאושרו על ידיו. נוסף על כך ראוי, כי שהב"ט ישקול במידת הצורך, ובשל מורכבות העניין, להביא את הנושא בפני פורום ממשלתי מתאים.

