

צוות הבדיקה בנושא נתוני גיוס חרדים לצה"ל
דו"ח מסכם



תוכן העניינים

2	הרקע להקמת צוות הבדיקה.....
4	תקציר מנהלים.....
12	פרק ראשון: רקע.....
12	1. רקע היסטורי וחוקי.....
14	2. יעדי הגיוס של חרדים לצה"ל.....
15	3. מיהו "חרדי" לעניין העמידה ביעדי הגיוס והדיווח.....
17	פרק שני: ממצאים.....
17	1. מנגנון הספירה והליך הדיווח ביחס לשנים 2010 - 2013.....
18	2. מנגנון הספירה והליך הדיווח ביחס לשנים 2014 - 2015.....
21	3. מנגנון הספירה והליך הדיווח ביחס לשנים 2016 - 2017.....
23	4. נתוני שנת הגיוס 2018.....
24	5. ממצאים נוספים בנושא מנגנון הספירה והדיווח.....
27	6. ממצאים בנושאי מדיניות.....
30	פרק שלישי: מסקנות.....
35	פרק רביעי: המלצות.....
39	אחרית דבר.....

הרקע להקמת צוות הבדיקה

במהלך איסוף הנתונים בעניין מספר המתגייסים החרדים ביחס לשנת הגיוס 2018 (תהליך שמתבצע בין החודשים אפריל - יוני 2019) התעורר חשש בצה"ל כי נפלה טעות בדיווח אודות מספר המתגייסים החרדים ביחס לשנת הגיוס 2017. בעקבות זאת, נערכה באכ"א בחינה חוזרת ומעמיקה של הנתונים.

פערים אלו דווחו במהלך חודש אפריל 2019 לראש חטיבת תכנון כוח אדם הקודם באכ"א - תא"ל ערן שני, שהורה על עריכת בדיקות חוזרות של הנתונים, ובמקביל קיים מספר דיונים במטרה להגיע לנתונים מדויקים. בחודש יוני 2019 פערים אלה דווחו ע"י רח"ט תומכ"א לראש אכ"א - האלוף מוטי אלמוז.

במהלך השבועות שלאחר מכן, התנהל שיח בין לשכת ראש אכ"א ללשכת הרמטכ"ל בעניין החשש לאי-דיוקים בדיווחים, ונמסר על ידי ראש אכ"א כי הנושא בבדיקה.

בהמשך, ביום 19 לספטמבר 2019, רח"ט תומכ"א הנוכחי - תא"ל אמיר ודמני, שנכנס לתפקידו כחודש קודם לכן, הורה על מינוי קצין בכיר במילואים לבדיקת הפערים ביחס לנתוני שנת הגיוס 2017. לאחר קבלת ממצאי התחקיר ביום 23 בספטמבר 2019, ובמקביל לבדיקות נוספות של הנתונים על ידי גורמי אכ"א הרלוונטיים, הממצאים והמסקנות דווחו על ידי רח"ט תומכ"א לראש אכ"א ביום 10 באוקטובר 2019.

בהמשך, הנושא דווח לרמטכ"ל ביום 25 באוקטובר 2019 אשר הורה להכין דיווח כתוב לעדכון הדרג המדיני אודות הפערים שהתגלו בדיווח. אולם, עוד בטרם הדיווח הועבר לדרג המדיני, פורסמו מספר כתבות בכלי התקשורת ובהן טענות אודות זיוף הנתונים המדווחים על ידי צה"ל ביחס למספר החרדים המתגייסים בשנים האחרונות.

לאור כל האמור, ביום 4 בדצמבר 2019 הורה הרמטכ"ל, רא"ל אביב כוכבי, על הקמת צוות בדיקה לבחינת אופן איסוף הנתונים של גיוס חרדים לצה"ל (להלן: "צוות הבדיקה").

התפקיד של צוות הבדיקה, כפי שנקבע על ידי הרמטכ"ל בכתב המינוי, הינו לבחון את הנושאים הבאים:

1. אופן איסוף נתוני גיוסי החרדים לצה"ל בשנים 2011-2018.
2. האופן בו צה"ל חישב את מספר המתגייסים החרדים בשנים הרלוונטיות, בהירות ההגדרה של חייל חרדי על פי החוק ואופן מימושה.
3. התהליך בו נקבע מספר החרדים שהתגייסו לצה"ל.

4. מנגנוני בקרה ומעקב.

חברי צוות הבדיקה שמונו על ידי הרמטכ"ל הם:

אלוף (מיל') רוני נומה - ראש הצוות

גב' מלכה פיוטרקובסקי - חברה

מר יהודה משי זהב - חבר

תא"ל (מיל') רמי בן אפרים - חבר

אל"ם אידית אלמליח - יועצת מקצועית

אל"ם עאסם חאמד - מזכיר צוות הבדיקה

על מנת לבחון את הנושאים האמורים, הועמדו לעיון צוות הבדיקה מסמכים וחומרים רבים הרלוונטיים לנושא. בנוסף, צוות הבדיקה קיים מספר רב של פגישות בהם נשמעו עשרות גורמים מתוך צה"ל ומערכת הביטחון שעסקו בנושא בהווה ובעבר, גורמים ממשלתיים, גורמים אזרחיים, אנשי תקשורת, רבנים ואנשי ציבור נוספים.

לאחר שמיעת כלל הגורמים ובחינת הנתונים והחומרים שהונחו בפני צוות הבדיקה, שקלו חברי צוות הבדיקה את הנושאים וגיבשו ממצאים והמלצות, אשר יפורטו בהמשך.

תקציר מנהלים

מסקנות

מסקנות מרכזיות ביחס למנגנון הספירה והליך הדיווח

1. על פי הנתונים שהוצגו בפנינו, צוות הבדיקה קובע כי מספר המתגייסים החרדים לצה"ל בשנים 2014-2018 אינו תואם את יעדי הגיוס. ניתוח מעמיק של הנתונים מצביע על כך שכמות המתגייסים החרדים בין השנים 2013-2018 הינה ככלל דומה ואינה במגמת עליה, כפי שדווח למשרד הביטחון והדרג המדיני לאורך השנים.

2. צוות הבדיקה קובע כי ספירת הנתונים נערכה על ידי הגורמים המקצועיים באכ"א בפרשנות מרחיבה, שחרגה מהגדרות החוק, באופן מודע, מכוון ושיטתי. בנוסף, נמצאו תקלות בספירה שנבעו מרשלנות מקצועית חמורה. צוות הבדיקה מצביע בכך על כשל מערכתי, מקצועי ופיקודי חמור.

3. לצד האמור, יודגש כי צוות הבדיקה לא מצא שהספירה והדיווחים הוטו בשל לחצים פוליטיים או ממניעים כספיים.

4. צוות הבדיקה קובע כי הסיבות המרכזיות שהובילו לכשל מערכתי זה הן כדלקמן:

א. ההגדרה בחוק של מיהו "חרדי" לצורך הדיווח השתנתה לאורך השנים. לאחר שנקבעו בעניין זה כללים חדשים בחוק בשנת 2014, נספרו במסגרת המתגייסים החרדים גם קבוצות מסוימות שלא עמדו בכל תנאי החוק, בין היתר, על רקע קשיים הנוגעים למאגר הנתונים. בהמשך, לאורך השנים התפתחו בקרב גורמים שעסקו בנושא באכ"א שיטות של הרחבות בספירת המתגייסים החרדים מעבר להגדרות המדויקות של "חרדי" בחוק, אשר לא שוקפו בצורה נהירה בדיווחים בתוך צה"ל, בדיווחים למשרד הביטחון ולדרג המדיני.

כך, מהנתונים שהובאו בפני צוות הבדיקה עלה כי ביחס לשנים 2014-2015, ההרחבות היו בהיקף מצומצם ומוגדר, והן הוצגו באופן שקוף לבית המשפט העליון במסגרת הדיונים בעתירות לבג"ץ שנערכו בשנת 2016. בעוד שביחס לשנים 2017-2016 הוגדל היקף ההרחבות, מעבר למה שהוצג לבג"ץ ביחס לשנים 2014-2015, ולא הופץ דיווח כלשהו המפרט את האוכלוסיות הנספרות.

כמו כן, זמן קצר לפני הפצת הדיווח ביחס לשנת 2016, ניתן בחודש ספטמבר 2017 פסק דינו של בג"ץ, ממנו עולה כי אין מקום לספירה המרחיבה מעבר להגדרות הקבועות בחוק. קביעה זו לא הובאה בצורה סדורה לידיעת הגורמים הרלוונטיים באכ"א, נתוני הגיוס לא עודכנו כפי שהיה מצופה, וההרחבות נכללו גם בדיווח ביחס לשנת הגיוס 2017. בראיית הצוות, פסק הדין של בית המשפט העליון חייב הן עדכון של נתוני הגיוס ביחס לשנים 2014-2015 והן את ביטול ההרחבות ביחס לשנים 2016 ואילך.

בנוסף, הגדרת "חרדי" בחוק מייצרת מורכבות בתהליך הספירה, ואף יותר מכך בנראות הציבורית ובמהות הדיווח. בגדר החרדים אותם נדרש צה"ל לספור כמתגייסים חרדים לפי החוק ישנם גם חילונים שבאו מרקע חרדי אך אינם מנהלים אורח חיים חרדי בעת הגיוס. בד בבד, מתגייס בעל אורח חיים חרדי בעת גיוסו, שבגיל צעיר לא למד במסגרת חרדית, לא נמנה כ"מתגייס חרדי" לפי החוק. במלים אחרות, אדם שנראה חרדי ומנהל אורח חיים חרדי עשוי לא להיספר כחרדי, ואילו יוצא בשאלה שאינו מקפיד יותר על אורח חיים חרדי ייספר כחרדי. מורכבות זו הובילה גם לכך שבפועל חלק מהמתגייסים הנספרים והמדווחים כחרדים לא מקיימים אורח חיים חרדי בזמן השירות הצבאי.

ניתן לראות מורכבות זו גם במסגרת דברים של קצינים ונגדים אשר עסקו בנושא והופיעו בפנינו, אשר מסרו כי המצב שמייצרת ההגדרה בחוק היא בבחינת זיוף וחלקם אף הלינו על כך בפני מפקדיהם, אך היות וזו ההגדרה בחוק – אופן הספירה לא השתנה. להבנתנו, תחושה זו של זיוף לא תשתנה גם כאשר הדיווח יהיה שקוף ומדויק יותר לפי ההגדרה בחוק.

לדעת צוות הבדיקה, אלו פגמים מהותיים שמקורם בהגדרת "חרדי" בחוק.

ב. אי-עדכון צו שר הביטחון מאז שנת 2014 היה אחד הגורמים המרכזיים שהובילו לעיוותים ולשגיאות בספירות והדיווחים השנתיים.

ג. צוות הבדיקה התרשם כי לאורך השנים, וביתר שאת החל משנת 2014, נוצרה בקרב הגורמים שעסקו בספירה באכ"א תחושת לחץ לעמוד ביעדי הגיוס אשר תרמה לכשלים בספירות ובדיווחים. בפני צוות הבדיקה הופיעו קצינים ונגדים שעסקו בספירה לאורך השנים. חלקם מסרו בפנינו כי היטו את הנתונים במודע מתוך רצון לשרת את מה שהם חשו כ"רוח המפקד" לעמוד ביעדי הגיוס (היה קצין אחד ששירת

באכ"א בשנים 2012 – 2016 שמסר בפנינו כי בדיעבד הוא מבין ששיקר). לצד זאת, חשוב להדגיש כי מבדיקה מעמיקה ורוחבית של הנושא, **צוות הבדיקה לא מצא כי ניתנו הנחיות ישירות של מפקדים בכירים (בדרגת סא"ל ומעלה) שיש להטות נתונים או למסור דיווחים שקריים בכדי לעמוד ביעדי הגיוס.**

ד. חלק מן הגורמים בענף תכנון כ"א-סדיר ובמדור חרדים באכ"א שעסקו בספירה לאורך השנים לא היו מיומנים כנדרש לביצוע המשימה, **והספירה בוצעה ברשלנות מקצועית חמורה.** לדוגמא, בדיווח לגבי שנת הגיוס 2017 נכללו כמה מאות מתגייסים שאין להם זיקה למגזר החרדי. **היה מצופה ממערכת מקצועית לערוך ספירה ברמת דיוק גבוהה יותר ולא להגיע לשגיאות ספירה של מאות אנשים.**

5. צוות הבדיקה קובע כי הסיבות המרכזיות שתרמו לכשל מערכתי זה הן כדלקמן:

א. **רמת סמך נמוכה של מאגרי המידע והנתונים** שעליהם מתבססת הספירה. צוות הבדיקה קובע כי מהימנותם הנמוכה של מאגרי המידע והנתונים הקיימים איננה מאפשרת ביצוע מדויק של משימת הספירה והדיווח בעיתוי ובאיכות הנדרשים לכך על פי החוק.

ב. **תהליך ספירה ואימות ידני ולא ממוכן** החשוף לטעויות רבות, תרם לכך שחלק מן הנתונים שדווחו אינם מדויקים.

ג. **ממשקי עבודה ותהליכי שיתוף מידע לקויים ביותר בין משרד החינוך לבין הגורמים שעסקו בכך במדור חרדים באכ"א.** מאחר שהספירה בצה"ל נסמכת, בין היתר, על נתוני משרד החינוך, ליקויים אלה הובילו לטעויות ולפערים משמעותיים בתהליך הספירה.

ד. צוות הבדיקה מצא כי בכל הנוגע למנגנון הספירה והליך הדיווח התפתחה באכ"א לאורך השנים **תרבות ארגונית ומקצועית לקויה**, אשר באה לידי ביטוי בחוסר מקצועיות; אי-בהירות בקרב מפקדים, עד לרמת תא"ל, בכל הקשור לאחריות על תהליך ושיטת הספירה; העדר הסדרה בפקודות ובנהלים של מנגנון הספירה והכללים; העדר מנגנוני בקרה ומעקב; העדר עיסוק וחוסר עניין בנושא ברמות בכירות; העדר מנגנוני שימור ידע והעדר מנגנוני חניכה מסודרים.

6. צוות הבדיקה קובע כי האחריות הכוללת לכשלים בספירה ובדיווח על נתוני המתגייסים **החרדים ביחס לשנים 2016-2017 מוטלת על כתפי הגורמים השונים באכ"א**, החל

מהרמות הבכירות ועד לרמות הזוטורות. בראיית צוות הבדיקה, הכשל האישי והמקצועי ממוקד במדור שילוב חרדים באכ"א (שלימים יהפוך להיות מנהלת חרדים באכ"א) והקצין שעמד בראשו עד לשנת 2018. הכשל האישי והמקצועי ממוקד ברשלנות מקצועית חמורה ורצון לעמוד ביעדי הגיוס. לעומת זאת, הכשל הפיקודי מצוי בעיקר ברמות הממונות קרי ראש ענף תכנון כ"א-סדיר, ראש חטיבת תכנון כ"א וראש אכ"א. הכשל הפיקודי ממוקד בהעדר בקרה על התהליכים וברמת קשב נמוכה לנושא רגיש זה.

7. צוות הבדיקה התמקד בעבודתו בגורמי צה"ל, אך בזהירות הראויה ניתן לומר כי התרשמנו שגורמי משרד הביטחון לא מילאו תפקיד פעיל באופן מספק בנושא זה. לדעתנו, בשל הרגישות הציבורית, הפוליטית והמשפטית לנושא, היה מצופה מגורמי משרד הביטחון לגלות אחריות מרחיבה ופעילה יותר, בדגש לממשקים הבין-משרדיים ומול גופים אזרחיים שונים. כך לדוגמא, צו שר הביטחון לא עודכן במשך כ-5 שנים, הקשר עם חלק מהעמותות האזרחיות לא הוסדר באופן יזום ולא הייתה מעורבות בהליך בירור הנתונים והדיווחים (למעט השנים בהם התקיימו הדיונים בבג"ץ).

8. בהתייחס לטענות שנשמעו הן בפני הצוות והן בציבור בנושא זיוף נתונים בשל מניעים כספיים, **צוות הבדיקה בחן סוגיה זו בכלים שעמדו לרשותו ולא מצא כל קשר או השפעה של מניעים כספיים על תהליך הספירה והדיווח בתוך צה"ל**. כמו כן, **בפני צוות הבדיקה לא התעורר חשד לפלילים בכל הקשור לתהליך הספירה והדיווח בשנים שנבחנו**.

9. בנוסף, צוות הבדיקה קובע כי **לא נמצא כל קשר בין לחצים פוליטיים לבין תהליך הספירה והדיווח בשנים שנבחנו על ידי הצוות**. יחד עם זאת, ראוי לציין כי הצוות נחשף לאמירות של קצינים ונגדים באכ"א, ובעלי עניין נוספים, המצביע על מעורבות בלתי קבילה של גורמים פוליטיים בצה"ל בנושא רשימות הפטור משירות צבאי לתלמידי ישיבות, ביטולי מעמד לדחיית שירות ושחרור ממעצר של תלמידי ישיבה.

מסקנות מרכזיות ביחס לנושאי מדיניות

10. צוות הבדיקה מצא כי למרות שגיוס החרדים לצה"ל הינו בעל חשיבות לאומית, חברתית וצבאית, לאורך השנים צה"ל לא הגדיר אסטרטגיה כוללת לעיסוק בנושא. בנוסף, לדעת צוות הבדיקה, התוכנית הרב-שנתית שגובשה ואושרה באכ"א בנושא גיוס חרדים (אך טרם אושרה על ידי הרמטכ"ל) מצריכה ניתוח בראייה רחבה יותר מאשר זה שבוצע, משום שלתוכנית המוצעת עשויות להיות השלכות רבות ומגוונות על צה"ל ועל החברה הישראלית, אשר בראייתנו לא הובאו בחשבון ולא נותחו. לדוגמא, לא נותחו לעומק

המשמעויות של הפערים שיווצרו בין תנאי השירות של בני המגזר החרדי שיגויסו בהתאם לתוכנית לבין יתר חיילי צה"ל שמתגייסים במסלולים הרגילים.

11. צוות הבדיקה נחשף למערכת קשרי גומלין לא תקינה, לא מוסדרת ולא מפוקחת בין צה"ל לבין עמותות וגופים אזרחיים ובין האגף בטחוני-חברתי במשרד הביטחון. קשרי גומלין אלה מחייבים הסדרה כמקובל בפקודות ובנהלים. זאת ועוד, מאחר שקשרי גומלין אלה כוללים הקצאת תקציבים, יש להסדירם ולקיימם דרך הגורמים האמונים על כך במשרד הביטחון.

12. צוות הבדיקה מצא כי האופן שבו בוצע השינוי הארגוני של הקמת מנהלת חרדים באכ"א היה לקוי. התהליך, שראשיתו בשנת 2017, היה ארוך יתר על המידה, העברת הידע ממדור שילוב חרדים באכ"א למנהלת היה לקוי ותחומי האחריות של המנהלת, כגון תהליך הספירה והדיווח לא הוגדרו בצורה ברורה. התהליך הלקוי תרם אף הוא ליצירת כשלים ופערים במנגנוני הספירה והדיווח. בנוסף, מצאנו כי שינוי ארגוני זה, במסגרתו הועבר חלק ניכר מהתקנים של גיוס ושילוב חרדים בתוך הזרועות למנהלת, תרם לירידה בשילוב חרדים במסלולי השח"ר הטכנולוגיים.

המלצות

המלצות מרכזיות ביחס לתהליך הספירה והדיווח

13. לאור המסקנות המפורטות לעיל, צוות הבדיקה קובע כי בהתבסס על מסדי הנתונים הקיימים היום, לא ניתן למלא את משימת הספירה והדיווח בדיוק ובעיתוי הנדרשים לכך בחוק. לכן, צוות הבדיקה ממליץ לא לדווח על נתוני המתגייסים החרדים עד למימוש ההמלצות בנושא הספירה והדיווח, כפי שיפורט להלן.

14. בהינתן הצורך החוקי להמשיך ולדווח בשנים הבאות על נתוני המתגייסים החרדים מתוך הנחה שמנגנון הספירה יוותר זהה לזה שהיה בחוק השוויון בנטל (כפי שאף הוצע בהצעת החוק הממשלתית), מומלץ להקים באכ"א מנגנון ספירה מקצועי ושיטתי, לקבוע כללי ספירה ברורים, לקבוע את זהות הגורמים המשתתפים בספירה ולבצע את ההכשרה הנדרשת לכך. אנו ממליצים כי האחריות על הספירה תועבר ממונהלת חרדים לענף כ"א-סדיר באכ"א.

15. צוות הבדיקה מצביע על צורך דחוף בהקמת מאגר מידע דיגיטלי אחוד במשרד הביטחון, בו ירוכז המידע מצה"ל וממשרדי הממשלה הרלוונטיים (בדגש על משרד החינוך ומשרד

הכלכלה), ביחס לנתוני המתגייסים בני המגזר החרדי, עליו יתבסס תהליך ספירת המתגייסים החרדים.

16. מאחר שתהליך הספירה והדיווח הינו תהליך בין-משרדי, צוות הבדיקה רואה צורך בהקמת ועדה מקצועית משותפת של משרד הביטחון, צה"ל ומשרדי הממשלה הרלוונטיים (בדגש על משרד החינוך), שתפקידה יהיה להכין את הדיווחים הנדרשים בהתאם לחוק ולבצע בקרה על התהליך.

17. בנוסף, צוות הבדיקה קובע כי יש להסדיר ולממש מנגנוני בקרה ומעקב פנימיים באכ"א ביחס להליך הספירה והדיווח. זאת, באמצעות קיום בקרה קבועה, עריכת ספירה חצי-שנתית וקיום דיוני מעקב רבעוניים בראשות רח"ט תומכ"א. כמו כן, צוות הבדיקה ממליץ להסדיר באופן מיידי בפקודות ובנהלים כתובים, שיאושרו על ידי הפרקליטות הצבאית, את מנגנוני הספירה והדיווח על נתוני גיוס חרדים לצה"ל.

18. צוות הבדיקה סבור כי יש לפעול לעדכון מוסדות החינוך החרדיים הכלולים בצו שר הביטחון, וכן להמליץ לדרג המדיני לתקן את הקריטריונים להגדרת "חרדי" שתיכלל בהצעת חוק הגיוס החדש. צוות הבדיקה ממליץ לכלול, בנוסף להגדרה פורמלית העוסקת ברקע החינוכי של המלש"ב, גם קריטריונים מהותיים ביחס לאורח חייו של המלש"ב בעת הגיוס.

19. בכפוף לאמור בסעיף הקודם, וכל עוד הגדרת מיהו "חרדי" בחוק לא משתנה, צוות הבדיקה סבור כי על צה"ל לערוך את הספירה של מספר המתגייסים המוגדרים כתלמידי הישיבות הגבוהות החרדיות ובוגרי מוסדות החינוך החרדיים לפי מסדי הנתונים הקיימים בצה"ל בלבד, ובמקביל לקבל ממשרד החינוך פלט של המתגייסים העומדים בהגדרת "חרדי" בהתאם להגדרת החוק. אנו ממליצים לצה"ל להקפיד את הספירה לפי המנגנון הקיים עד ליישום ההמלצות שפורטו לעיל לעניין מנגנון הספירה. כמו כן, ככל שצה"ל מבקש לדווח או לפרסם נתונים על אוכלוסיות נוספות מרקע חרדי שהתגייסו לצה"ל שאינן כלולות בהגדרה המדויקת של "חרדי" בחוק, יש לעשות כן תוך הפרדה ברורה, בשקיפות ותוך פירוט הקריטריונים לכך.

המלצות מרכזיות בנושאי מדיניות

20. צוות הבדיקה סבור כי על הדרג המדיני מוטלת החובה לגבש אסטרטגיה לאומית-חברתית בנושא גיוס ושירות בני המגזר החרדי בצה"ל. בראיית הצוות, על אסטרטגיה זו לעסוק בין היתר בסוגיית השוויון בנטל ושירות חובה לכולם בין אם הוא בטחוני או

חברתי בהתייחס לאוכלוסייה החרדית. יש לעסוק ביעדי הגיוס, משך השירות, הגדרת "חרדי" ובהיקפי דחיית השירות (העומדים כיום על מצבה ממוצעת של כ-50,000 תלמידי ישיבות, מספר שיכפיל את עצמו לאורך השנים). בנוסף, במסגרת דיוני צוות הבדיקה, עלתה סוגיית גיל הפטור שעומד כיום על 24, ומידת השפעתו על היקפי הגיוס ועל שילוב בני המגזר החרדי בשוק התעסוקה. בפנינו נשמעו דעות שונות ומגוונות בסוגיה זו והתרשמנו שמדובר בסוגיה מהותית בגיבוש האסטרטגיה. **אנו ממליצים להוריד באופן הדרגתי את גיל הפטור, כך שישרת את האסטרטגיה הלאומית שתסוכם.** בנוסף, לאור הממצא המצביע על כך שהצבת יעדים לא הובילה בהכרח להגדלת היקפי הגיוס, יש להגדיר מנגנונים אחרים לכך.

21. על צה"ל מוטלת החובה למצות את הכישורים המצויים בקרב בני הנוער לטובת מימוש ייעודו. צוות הבדיקה סבור כי על צה"ל מוטלת האחריות להגדיר, **כנגזרת** מהאסטרטגיה הלאומית שתקבע, **אסטרטגיה עדכנית בנושא צבא העם ובתוך כך בנושא גיוס ושילוב חרדים**, ולקבוע את מנגנוני הביצוע הנדרשים למימושה. צוות הבדיקה סבור כי נכון יהיה להפנות משאבים לליבה של צה"ל ולא לטובת מימון של מודלי שירות אזרחי בתוך צה"ל.

22. צוות הבדיקה **מוצא חשיבות בהקמת ועדה מייעצת לראש אכ"א** שתעסוק באופן שוטף בנושא אוכלוסיות מיוחדות, ובתוך כך בנושא גיוס ושילוב בני המגזר החרדי בצה"ל. זאת, משום שתהליך גיוס חרדים דורש טיפול מערכתי ושיטתי המתבסס על היכרות מעמיקה עם החברה החרדית על מגוון הקבוצות הקיימות בתוכה, היכרות שכיום חסרה בצה"ל. במסגרת זו, צוות הבדיקה ממליץ לגבש עמדה בין היתר בשאלות והסוגיות הבאות:

- א. בראיית צוות הבדיקה, ראוי שגיוס חרדים לצה"ל יבחן ויתוכנן כחלק מאסטרטגיית כוח האדם במודל העדכני של צבא העם, לצד ניתוח יחסי הגומלין עם מודלים מתפתחים של שירות אזרחי. על צה"ל מוטלת החובה למצות את מגוון הכישורים הגלומים בקרב בני הנוער לצרכי מימוש ייעודו.
- ב. צוות הבדיקה סבור כי יש להגדיר מה הם היקפי הגיוס הרצויים לצה"ל מקרב בני המגזר החרדי ובאיזה קבוצות יש למקד את מירב המאמצים. התכנית שהוצגה לצוות הבדיקה על ידי אכ"א, אשר במסגרתה יגויסו היקף של אלפי חרדים בגילאים מעל גיל 21 (ועל פי רוב נשואים ובעלי משפחות) עלולה ליצור חוסר-שוויון בין תנאי השירות של מרבית המשרתים החרדים לבין אלו שאינם כאלה. בנוסף, תכנית כזו תשית על צה"ל צורך בביצוע שינויים שספק אם נותחו באופן מעמיק.
- ג. צוות הבדיקה סבור כי יש מקום להגדיר באלו מסלולי שירות שקיימים כיום יש לשלב את בני המגזר החרדי, ובמקביל להנחות על פיתוח מסלולי שירות חדשים שיאפשרו הרחבת שירותם בצה"ל.

ד. צוות הבדיקה קובע כי יש צורך להגדיר מה הם תנאי השירות שיוענקו למתגייסים החרדים בעידן שבו ידובר באלפי חיילים. בראייתנו, ראוי שניתוח זה יביא בחשבון את עיקרון השוויון ביחס לאוכלוסיות הנוספות המשרתות בצה"ל.
ה. לאור האמור לעיל, ישנו צורך להגדיר אלו מנגנוני יישום יש לפתח ומהן המשמעויות התקציביות של יישום האסטרטגיה שתקבע.

23. צוות הבדיקה סבור כי על ראש אכ"א להגדיר בצורה ברורה את תחומי האחריות של מנהלת חרדים, כך שתהווה גוף מטכ"לי שאחראי על מדיניות הגיוס והשילוב של חרדים בצה"ל, ולנתק אותה מהאחריות על הספירה והדיווח. במקביל, מומלץ לארגן באופן שונה את האחריות והסמכות הניתנת לזרועות אל מול המנהלת, כך שלזרועות תהיה יכולת לעסוק בנושא באופן עצמאי, בכפוף למסגרת הנחיות שיתקבלו מהמנהלת.

24. צוות הבדיקה מזהה כי ישנו צורך מובהק להגדיר את שיתופי הפעולה עם עמותות אזרחיות העוסקות בסוגיית עידוד גיוס וליווי חיילים חרדים, ובמקביל להסדיר את פעילותן בפקודות ובנהלים. צוות הבדיקה ממליץ להגדיר כי העיסוק בעידוד גיוס בקרב האוכלוסייה החרדית לא ייעשה על ידי חיילים אלא על ידי גורמים אזרחיים המופעלים על ידי משרד הביטחון בלבד.

25. צוות הבדיקה נחשף במהלך עבודתו למערכת קשרי גומלין מורכבת ורגישה בין אנשי צבא לגורמים אזרחיים ופוליטיים. יחד עם זאת, ומתוך הכרה והבנה כי לא ניתן למנוע לחלוטין "חיכוך" של אנשי צבא עם גורמים אזרחיים ופוליטיים בעלי עניין, אנו ממליצים כי עיקר העיסוק בסוגיה זו יהיה באחריות משרד הביטחון. לאור המאפיינים הייחודיים והמורכבים של סוגיית גיוס החרדים, יש לוודא כי מערכות קשרים אלו מתקיימות ברמות בכירות ביותר בצה"ל ומדווחות על פי נהלים ברורים וקשיחים.

הערות אחרונות

26. צוות הבדיקה מבקש להדגיש כי במסגרת העבודה נחשפנו לכך שעם גילוי הפערים בדיווחים, גורמי צה"ל הם אלה שיזמו את הבדיקה המעמיקה והחוזרת של הנתונים והדיווחים עוד טרם הפרסומים בתקשורת, תוך ביצוע צעדים במטרה לשפר את תהליך הספירה והדיווח.

27. לצד הכשלים בסוגיית הספירה והדיווח, במהלך עבודתנו מצאנו נקודות אור ועשייה ערכית ואיכותית בתחום גיוס חרדים, הן בצה"ל והן בגופים אזרחיים, הרואים בנושא זה חשיבות רבה לאופי החברה הישראלית ולשימור עוצמתו של צה"ל כצבא עם ממלכתי.

28. בנוסף לאמור, צוות הבדיקה נחשף במהלך עבודתו לקצינים ונגדים אשר הביעו את דעתם והצביעו על כשלים אשר בחלקם תוקנו. בראייתנו, ראוי שצה"ל ימשיך לחזק חשיבה ביקורתית ונקיטת עמדה מקצועית בכל הדרגים בארגון.

פרק 1

רקע

1.1. רקע היסטורי וחוקי

מראשית ימי המדינה, סוגיית גיוס תלמידי ישיבות "שתורתם אומנותם" לצה"ל הינה מורכבת ורגישה במישור החברתי-ציבורי, הפוליטי והמשפטי. סוגיה זו מגלמת את המתח בין עקרונות השוויון בגיוס לצה"ל שמהווה ערך עליון לשמירה על צה"ל וחיזוקו כצבא עם ממלכתי לבין ערך לימוד התורה המהווה אחד מערכיה של מדינת ישראל כמדינה "יהודית ודמוקרטית".

ההסדרים בעניין דחיית גיוסם של תלמידי הישיבות "שתורתם אומנותם" קיימים מאז קום המדינה וצה"ל, אך לאורך השנים עברו שינויים רבים שנדונו בבית המשפט העליון במספר הזדמנויות.

ראשיתו של הסדר דחיית השירות של התלמידים שתורתם אומנותם היה סמוך להקמת המדינה. ראש הממשלה דאז, דוד בן-גוריון, קבע כי תינתן דחיית גיוס לכ-400 תלמידי ישיבה שתורתם אומנותם.

בהמשך לכך הוקמו מספר ועדות שרים לבחינת הנושא ומכסת תלמידי הישיבה הפטורים מגיוס לצה"ל, הוגדלה לכ-800. בשנת 1977 המכסה בוטלה כליל, כך שכל תלמיד ישיבה "שתורתו אומנותו" היה זכאי לקבל דחיית גיוס לצורך המשך לימודיו בישיבה. בתקופה זו הסדרי דחיית הגיוס של חרדים הוסדרו אך ורק בהוראות פנימיות בתוך צה"ל, על בסיס העקרונות שקבע הדרג המדיני.

במשך השנים שלאחר מכן, הוקמו מספר ועדות ציבוריות לבחינת הסדר דחיית השירות, והסוגיה נבחנה בבית המשפט העליון במסגרת עתירות שהוגשו בעניין, עד שנקבע על ידי בג"ץ בשלהי שנת 1998 כי יש להסדיר את הסוגיה במסגרת חקיקה ראשית של הכנסת (בג"ץ 715/98 רובינשטיין נ' שר הביטחון).

בעקבות זאת, בחודש אוגוסט 2002 נחקק חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002, המכונה "חוק טל" (על שם שופט בית המשפט העליון בדימוס צבי טל שעמד בראש הוועדה שגיבשה את החוק).

בפברואר 2012 ניתן פסק דין של בית המשפט העליון בעתירות שהוגשו נגד חוקתיות חוק טל (בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל). בג"ץ קבע כי חוק טל יבוטל בשל מספר עילות, ובכלל זה מאחר שבמבחן המעשה החוק לא הביא להגדלה משמעותית בהיקפי הגיוס של בני המגזר החרדי לצה"ל (פסקה 56):

"המסקנה המתבקשת, לאחר הבחינה המקיפה של הנתונים ביחס למסלולים השונים שהותוו בחוק – כל אחד בפני עצמו וכולם במצטבר – כי האמצעים שנקבעו בחוק לא הגשימו ואינם עשויים להגשים את תכליותיו... בחלוף תשע שנים היה על המדינה להצביע על הגשמה ניכרת של כל תכליות החוק במשולב, ואין להסתפק עוד במגמות או בתהליכים לשינוי, חשובים ככל שיהיו".

על רקע האמור, ולאחר מספר ועדות שהוקמו בנושא (ועדת "פלסנר", ועדת "פרי" וועדת "שקד"), **במרץ 2014** נחקק ההסדר החוקי האחרון והתקף עד היום בנושא - תיקון מספר 19 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, המכונה "**חוק השוויון בנטל**". בהמשך, בנובמבר 2015 נערך תיקון נוסף בחוק ביחס לסוגיית גיוסם של תלמידי ישיבה - תיקון מספר 21, אשר כלל מספר תיקונים מהותיים נוספים בהסדרי הגיוס. התיקונים לחוק הגדירו את תלמידי הישיבות שנכללים בהסדר הגיוס החדש, את המנגנונים לגיוסם ולמתן דחיית שירות ופטור משירות.

תיקון מספר 19 לחוק קבע לראשונה הסדרי גיוס בהתאם ל**יעדי גיוס** לשירות בצה"ל ולשירות הלאומי-אזרחי, שייקבעו ע"י הממשלה, כאשר מטרת הסדרי הגיוס החדשים היא הגדלה הדרגתית של מספר המתגייסים החרדים (סעיף 26טו(ב) לחוק):

"הממשלה תפעל, בתקופת ההסתגלות הראשונה ובתקופת ההסתגלות השנייה, להגדלה הדרגתית של מספר המתגייסים בפועל לשירות סדיר ולשירות לאומי-אזרחי (בסעיף זה – גיוס לשירות) מקרב תלמידי הישיבות ובוגרי מוסדות החינוך החרדים".

בנוסף, במסגרת התיקונים לחוק, נקבעה **חובת דיווח של שר הביטחון לממשלה** ביחס למספר המתגייסים החרדים בכל שנת גיוס, וזאת במטרה לעקוב אחר היקף העמידה ביעדי הגיוס שנקבעו על ידי הממשלה (סעיף 26טז לחוק):

"שר הביטחון יודיע לממשלה בתום כל שנת גיוס על מספר המתגייסים לשירות סדיר מקרב תלמידי הישיבות ובוגרי מוסדות החינוך החרדיים באותה שנת גיוס, ויפרסם על כך הודעה ברשומות לא יאוחר מ-5 ביולי".

בהתאם לאמור, בשנים האחרונות העביר צה"ל למשרד הביטחון ולוועדת חוץ וביטחון של הכנסת דיווחים שנתיים ביחס למספר המתגייסים החרדים לצה"ל בכל שנה ושנה, וזאת כדי שנתונים אלה ישמשו את משרד הביטחון לצורך הדיווח לממשלה, כפי שמתחייב מהחוק.

יצוין, כי בחודש ספטמבר 2017 פסק בית המשפט העליון כי יש לבטל את הסדר הגיוס שנקבע במסגרת תיקונים מס' 19 ו-21 לחוק שירות ביטחון (בג"ץ 1877/14 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת). יחד עם זאת, ההסדר ממשיך להיות בתוקף לאחר שבג"ץ דחה מספר פעמים את מועד פקיעת תוקפו, לבקשת הממשלה, בעקבות התפזרות הכנסת ומערכות הבחירות שבעקבותיה.

1.2. יעדי הגיוס של חרדים לצה"ל

בשנת 2011, בתקופה טרם חוק השוויון בנטל, נקבעו בהחלטת ממשלה מס' 2698 מיום 9.1.2011, בנושא "קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי", "מטרות גיוס" לשירות הצבאי והאזרחי לבני המגזר החרדי שחוק טל חל עליהם (תלמידי ישיבה שלמדו מספר שעות מינימאלי בישיבה ולא עסקו בכל עיסוק נוסף). כך לדוגמא, נקבע כי בשנת 2011 יגויסו 1200 מתגייסים חדשים; בשנת 2012 יגויסו 1500 מתגייסים חדשים ובשנת 2013 יגויסו 1800 מתגייסים חדשים.

בהמשך, לאחר ביטול חוק טל על ידי בג"ץ, נקבעה לראשונה במסגרת תיקון מספר 19 הסמכות שהוקנתה לממשלה לקבוע "יעדי גיוס" עבור כלל תלמידי הישיבות.

דרך קביעת יעדי הגיוס על ידי הממשלה הוסדרה בסעיף 26טו לחוק הקובע:

"(ב) הממשלה תפעל, בתקופת ההסתגלות הראשונה ובתקופת ההסתגלות השנייה, להגדלה הדרגתית של מספר המתגייסים בפועל לשירות סדיר ולשירות לאומי-אזרחי (בסעיף זה – גיוס לשירות) מקרב תלמידי הישיבות ובוגרי מוסדות החינוך החרדים.

(ג) לשם הגדלה הדרגתית של מספר המתגייסים, תחליט הממשלה, בין השאר, על יעדים שנתיים של גיוס לשירות, בתקופת ההסתגלות הראשונה ובתקופת ההסתגלות השנייה, ועל אופן השגתם; היעדים השנתיים יכללו –

(1) יעד שנתי לגיוס לשירות סדיר שייקבע בשים לב להמלצת שר הביטחון;

(2) יעד שנתי לגיוס שירותי לאומי-אזרחי, בחלוקה לשירות אזרחי-ביטחוני ושירות אזרחי-חברתי שייקבע בשים לב להמלצת השר הממונה על חוק שירות לאומי-אזרחי (בפרק זה – השר הממונה);

(3) יעד שנתי מצטבר, הכולל את היעדים השנתיים
המפורטים בפסקאות (1) ו-(2) (בסעיף זה – יעד
שנתי כולל)..."

הממשלה אכן קבעה יעדי גיוס לגבי השנים הראשונות של יישום החוק. ביום 28.7.2013 נתקבלה החלטת ממשלה (החלטה מס' 638 "שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי").

בסעיף 14 להחלטת הממשלה נקבעו יעדי הגיוס של בני המגזר החרדי עד לשנת הגיוס 2016:

שנת גיוס	היעד לעניין מספר המתגייסים לצה"ל (לא כולל שירות לאומי-אזרחי)
2013	2000
2014	2300
2015	2700
2016	3200

במקביל לקביעת יעדי גיוס שנתיים, נקבעו בחוק הגדרות ביחס למי ייחשב "חרדי" לעניין העמידה ביעדים, וזאת כפי שיפורט להלן.

1.3. מיהו "חרדי" לעניין העמידה ביעדי הגיוס והדיווח

בהתאם להוראות החוק כפי שהוא תקף היום (מאז כניסת תיקון מספר 19 לתוקף בשנת 2014), במניין המתגייסים מקרב המגזר החרדי, יבואו בחשבון "תלמידי הישיבות ובוגרי מוסדות החינוך החרדים" (סעיף 26טו(ב) לחוק):

"(ב) הממשלה תפעל, בתקופת ההסתגלות הראשונה ובתקופת ההסתגלות השנייה, להגדלה הדרגתית של מספר המתגייסים בפועל לשירות סדיר ולשירות לאומי-אזרחי (בסעיף זה – גיוס לשירות) מקרב תלמידי הישיבות ובוגרי מוסדות החינוך החרדים."

מונח דומה קבוע בהוראות החוק לעניין חובת הדיווח של שר הביטחון על היקף העמידה ביעדי הגיוס השנתיים (סעיף 26טז לחוק):

"שר הביטחון יודיע לממשלה בתום כל שנת גיוס על מספר המתגייסים לשירות סדיר מקרב תלמידי הישיבות ובוגרי מוסדות החינוך החרדיים באותה

שנת גיוס, ויפרסם על כך הודעה ברשומות לא יאוחר
מ-5 ביולי".

כלומר, החוק קובע כי הדיווח השנתי של שר הביטחון לממשלה צריך לכלול את מספר המתגייסים לצה"ל מקרב: (1) "תלמידי הישיבות" ו-(2) "בוגרי מוסדות החינוך החרדיים".

המונח "תלמידי הישיבות" לא מוגדר בחוק בצורה מפורשת (למעט הגדרת המונח "ישיבה" בסעיף 26 לחוק), אולם צה"ל כלל בקבוצה זו את תלמידי הישיבות הגבוהות החרדיות, כלומר חרדים שנדחה שירותם לצורך לימוד תורה והתגייסו לצה"ל לאחר קבלת דיחוי. פרשנות זו הוצגה על ידי המדינה בפני בג"ץ במסגרת הדיונים שעסקו בנושא, ובמסגרת פסק הדין של בג"ץ נקבע כי פרשנות זו היא סבירה ומקובלת (בפסקה 89):

"לאור לשון הסעיף האמור ולנוכח הגדרת "ישיבה" בסעיף 26 לחוק, ראיתי לנכון לפרש את הנתונים לטובת המדינה ולקבל את טענתה כי במניין המתגייסים יש לכלול גם "מתגייסים שלמדו בישיבות גבוהות חרדיות". המדינה הבהירה כי הכוונה היא למי שלומדים בישיבה חרדית גבוהה ומקיימים אורח חיים חרדי אך אינם עומדים בהגדרת החוק ל"בוגר מוסד חינוך חרדי".

אשר למונח "בוגר מוסד חינוך חרדי", הרי שהוא הוגדר בסעיף 26טו(א) לחוק כדלקמן:

"בוגר מוסד חינוך חרדי" – מי שלמד בין גיל 14 לגיל 18, שנתיים לפחות, במוסד חינוך שהוא אחד מאלה:
(1) מוסד חינוך תרבותי ייחודי, כהגדרתו בחוק מוסדות תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008, המיועד לקבוצת האוכלוסייה המפורטת בפסקה (1) להגדרה 'קבוצת תרבותית ייחודית' בחוק האמור;
(2) מוסד לימודי חרדי או חלק ממוסד לימודי המיועד לתלמידים חרדים, שקבע, בצו, שר הביטחון, בהתייעצות עם שר החינוך או עם שר הכלכלה, לפי העניין, ובאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת".

לסיכום, לעניין העמידה ביעדי הגיוס והדיווח על מספר החרדים שהתגייסו לצה"ל בכל שנת גיוס, נקבע בחוק כי יש לכלול בספירה ובדיווח את שלוש הקבוצות הבאות:

- א. מי שהתגייס לאחר שלמד בין גיל 14 לגיל 18, במשך שנתיים לפחות, במוסד חינוך חרדי מוכר על ידי משרד החינוך לפי חוק מוסדות תרבותיים ייחודיים.
- ב. מי שהתגייס לאחר שלמד בין גיל 14 לגיל 18, במשך שנתיים לפחות, במוסד לימודי חרדי הכלול בצו שר הביטחון.
- ג. מי שהתגייס לאחר שלמד בישיבה חרדית גבוהה, לאחר שקיבל דחיית שירות.

נעבור כעת לסקירת הנתונים ביחס למתגייסים החרדים לצה"ל, בין השנים 2011-2017, כפי שנאספו ודווחו על ידי צה"ל.

פרק 2

ממצאים

2.1. מנגנון הספירה והליך הדיווח ביחס לשנים 2010-2013

מהנתונים שהונחו בפני צוות הבדיקה, עלה כי מספר המתגייסים החרדים לצה"ל, כפי שדווח ביחס לשנים 2010-2013, היה כדלקמן:

שנה	מספר המתגייסים החרדים שדווח על ידי צה"ל
2010	898
2011	1282
2012	1447
2013	1972

הנתונים שדווחו ביחס לשנים אלו **מתייחסים לשנים טרם כניסתו לתוקף של חוק השוויון בנטל** (תיקונים מספר 19 ו-21 לחוק שירות ביטחון).

כאמור, בשנים אלה היו "מטרות גיוס" שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 2698, והגדרת "חרדי" כללה בחובה את כל תלמידי הישיבה שהיו זכאים לקבלת דחיית שירות (בהתאם לשעות מינימליות של לימוד בישיבה).

לאור האמור, נמסר לצוות הבדיקה כי אופן הספירה והדיווח של צה"ל בשנים אלה שונים מהותית מאופן הספירה והדיווחים שהועברו על ידי צה"ל החל משנת 2014.

כך למשל, מוסדות הלימוד החרדים אשר באו במניין לצורך ספירת המתגייסים בני המגזר החרדי בין השנים 2010-2013, היו מוסדות בפיקוח חרדי על פי הגדרות משרד החינוך דאז

ושיבות שהוכרו לצורך מעמד "תורתו אומנותו". בנוסף, חלק ניכר מהספירה באותן שנים התבססה על היקפי המתגייסים למסלולי השירות המיועדים לבני המגזר החרדי.

כמו כן, הדיווח בשנים אלה התייחס למספר המתגייסים לפי **שנה קלנדרית** (מ-1 בינואר עד 31 בדצמבר) ולא לפי **שנת גיוס** (מ-1 ביולי עד 30 ביוני), כפי שנעשה החל משנת 2014 כמצוות החוק (בהתאם לסעיף 26 לחוק).

לאור השינויים המהותיים שחלו בעקבות ההסדרים שנקבעו בחוק השוויון בנטל, צוות הבדיקה מצא כי **אין צורך** לנתח את אופן הספירה והדיווח בשנים 2010-2013.

2.2. מנגנון הספירה והליך הדיווח ביחס לשנים 2014-2015

בהתאם לנתונים שהונחו בפני צוות הבדיקה, נתוני הגיוס של חרדים שדווחו על ידי צה"ל ביחס לשנות גיוס 2014-2015 היו כדלקמן (בהשוואה ליעדי הגיוס הממשלתיים):

שנת גיוס	מספר המתגייסים החרדים שדווח על ידי צה"ל	היעד שנקבע בהחלטת הממשלה
2014	2280 (2203 לפי עדכון לבג"ץ)	2300
2015	2475	2700

כפי שנמסר לצוות הבדיקה, הספירה בשנים אלה נערכה על ידי מדור שילוב חרדים, שהיה כפוף לענף תכנון כוח אדם סדיר (להלן: "ענתכ"א סדיר") בחטיבת תכנון כוח אדם באכ"א. הספירה נערכה באמצעות הצלבה **ידנית** של מספר דו"חות "אקסל". הקובץ הראשון הוא דו"ח מתגייסים ממיטב (המכונה סאפ מלש"ב); הקובץ השני הוא דו"ח ממשד החינוך בו מצוין מוסד הלימוד של המתגייסים הרלוונטיים; והקובץ השלישי הוא קובץ המתגייסים לפי מסלולים. ראש מדור שילוב חרדים ומספר חיילים ששירתו תחתיו היו מבצעים את ההצלבה באופן ידני אחת לשנה, עם סיום שנת הגיוס.

מהנתונים שהובאו בפני צוות הבדיקה, אשר מבוססים על תגובות המדינה לבג"ץ, עולה כי בשנות הגיוס 2014-2015 **מרבית** המתגייסים החרדים שנספרו על ידי צה"ל לצורך הדיווח נכללו במסגרת הגדרת "חרדי" בחוק. כלומר, מתגייסים שלמדו בין הגילאים 14-18 במשך שנתיים לפחות במוסד חרדי מוכר על ידי משרד החינוך או בצו שר הביטחון, או לחילופין כאלה שהתגייסו משיבות גבוהות חרדיות.

לצד האמור, וכפי שעולה גם מתגובות המדינה לבג"ץ, הוספו בספירה ובדיווחים לגבי שנות הגיוס 2014-2015 שלוש קבוצות, **מצומצמות יחסית**, שאינן נכללות בהגדרה הפורמלית של "חרדי" בחוק:

קבוצה ראשונה - מתגייסים שלמדו מעל שנתיים במוסדות לימוד תחת "פיקוח חרדי". מדובר במוסדות לימוד שמיועדים לאוכלוסייה החרדית בגילאי 14-18, אולם הם לא מוכרים באופן רשמי על ידי משרד החינוך ולא כלולים בצו שר הביטחון מטעמים טכניים.

קבוצה שנייה - תלמידים חרדים הלוקחים חלק במסגרות קידום נוער של **תכנית היל"ה** לנוער נושר. המדובר במסגרות נפרדות המיועדות לנער החרדי אשר בוחר להצטרף למסגרת חרדית בה מתקיימים לימודים ברמות שונות, ובהמשך לה, וככל שהוא מתגייס, הוא משרת במסלולים חרדיים. מסגרות אלה לא כלולות בצו שר הביטחון.

קבוצה שלישית - חרדים **שעלו לארץ** והם חייבים בשירות צבאי. מדובר בחרדים שעלו לארץ ושירתו במסלולי שירות חרדים, תחת האפשרות לפעול לקבלת דחיית שירות או פטור בהתאם להוראות החוק.

להלן פילוח הנתונים לפי הקטגוריות שפורטו לעיל (הנתונים מבוססים על תגובת המדינה שהוגשה לבג"ץ בחודש ספטמבר 2016 ולא על ספירה חוזרת בשל היעדר הנתונים הגולמיים לפי מה שנמסר לנו מאכ"א).

שנת גיוס 2014

מספר המתגייסים החרדים בשנת הגיוס 2014	קטגוריה
1076	שנתיים לפחות במוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים
734	שנתיים לפחות במוסדות צו שר הביטחון
69	שנה במוסד צו שר הביטחון ושנה במוסד תרבות ייחודי
197	ישיבות גבוהות חרדיות - מעמד "תורתו אומנותו"
2076	סה"כ לפי הגדרת החוק
58	מעל שנתיים במוסדות חינוך בפיקוח חרדי
60	שילוב בין כלל המוסדות ותוכנית "הילה"
9	עולים חדשים
2203	סה"כ לאחר הרחבות

שנת גיוס 2015

מספר המתגייסים החרדים בשנת הגיוס 2015	קטגוריה
1153	שנתיים לפחות במוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים
750	שנתיים לפחות במוסדות צו שר הביטחון
40	שנה במוסד צו שר הביטחון ושנה במוסד תרבות ייחודי
202	ישיבות גבוהות חרדיות - מעמד "תורתו אומנותו"
2145	סה"כ לפי הגדרת החוק
76	מעל שנתיים במוסדות חינוך בפיקוח חרדי
91	שילוב בין כלל המוסדות ותוכנית "הילה"
163	עולים חדשים
2475	סה"כ לאחר הרחבות

עמדת המדינה שהוצגה בפני בג"ץ הייתה שראוי כי הרחבות אלה תיכללנה במסגרת הדיווח על עמידה ביעדי הגיוס, שכן מבחינה מהותית מדובר במתגייסים חרדים.

אולם, במסגרת פסק הדין של בג"ץ שניתן בחודש ספטמבר 2017 נקבע כי אין מקום לכלול הרחבות אלה במסגרת הדיווחים על העמידה ביעדי הגיוס, כל עוד לא נערך תיקון חקיקה או עדכון של צו שר הביטחון (בפסקה 80):

"קיים קושי ניכר בהוספת אוכלוסיות אלה למניין המתגייסים בדרך זו. מדובר בסטייה ברורה מהוראות החוק שהגדיר במפורש בסעיף 26טו מיהן הקבוצות הרלוונטיות ליעדי הגיוס. המדינה הודתה בתגובתה האחרונה לעתירות דנא כי אוכלוסיות אלה אינן כלולות במתגייסים על פי הגדרות החוק או בצו שהוציא שר הביטחון בעניין זה לפי סעיף 26טו(א)(2) לחוק. לדבריה, בימים אלה נערכת עבודת מטה לבחינת הכללת מתגייסים אלה במסגרת העמידה ביעדי הגיוס בהתאם לחוק (ראו פסקה 15 לתגובת המדינה מיום 29.9.2016)... מכאן, שברור כי אף המדינה עצמה אינה סבורה כי אוכלוסיות אלה נכללות כבר היום ביעדי הגיוס והדבר נאמר במפורש (ראו גם פסקה 14 לתגובתה מיום 29.9.2016). חזקה על המחוקק כי בעת קביעת ההגדרות ערך את השיקולים והאיזונים הנחוצים. אם סבורים המשיבים כי יש מקום להרחיב, הרי שבאפשרותם לעשות כן באמצעות תיקון חקיקה או בצו של שר הביטחון, כאמור בסעיף 26טו(א)(2) לחוק. לא ניתן לערוך תיקונים מעין אלה בדרך שנתבקשה".

בהתאם לאמור, הקביעה של בית המשפט העליון בפסק הדין ברורה - בדיווח לצורך העמידה ביעדי הגיוס של גיוס חרדים לצה"ל - יש להיצמד להגדרת "חרדי" בחוק. קביעה זו לא הובאה בצורה סדורה לידיעת הגורמים הרלוונטיים באכ"א, קרי מדור חרדים, רח"ט תומכ"א וראש אכ"א. חשוב להדגיש שפסק הדין ניתן רק בשלהי שנת 2017, סמוך לפרסום הדיווח של צה"ל על נתוני שנת הגיוס 2016.

ראוי לחדד בנקודה זו, כי בהחלט ניתן להבחין בין הדיווח לצורך עמידה ביעדי הגיוס לבין האפשרות למסור גם פרטים נוספים אם צה"ל חושב שהם רלוונטיים. כלומר, אין איסור לדווח על כך שיש עוד מתגייסים שהם מהותית חרדים, לפי גישת צה"ל, אך אינם נמנים לצורך הדיווח על העמידה ביעדי הגיוס. זאת, כל עוד הדבר נעשה בצורה שקופה וברורה.

2.3. מנגנון הספירה והליך הדיווח ביחס לשנים 2016-2017

בהתאם לנתונים שהובאו בפני צוות הבדיקה, נתוני הגיוס של מתגייסים חרדים שדווחו על ידי צה"ל ביחס לשנות הגיוס 2016-2017 היו כדלקמן:

שנת גיוס	מספר המתגייסים החרדים שדווח על ידי צה"ל	היעד שנקבע בהחלטת הממשלה
2016	2850	3200
2017	3070	לא נקבע יעד ממשלתי

כפי שנמסר לצוות הבדיקה, מנגנון הספירה בשנים אלה היה זהה לשנים הקודמות. דהיינו, ספירה ידנית שנערכה על ידי מדור שילוב חרדים באכ"א באמצעות הצלבה של מספר קבצי נתונים שהופקו בצה"ל ובמשרד החינוך.

במקביל לעבודת צוות הבדיקה, נערכה ספירה חוזרת של מסדי הנתונים ביחס לשנות הגיוס 2016 ו-2017 על ידי ענף תכנון כ"א-סדיר באכ"א. הספירה החוזרת, כפי שהוצגה בפני צוות הבדיקה, העלתה כי את הממצאים הבאים:

ראשית, נמצא כי נפלו שגיאות חמורות בספירה - נספרו חיילים שאין להם זיקה למגזר החרדי (למשל, בוגרי חינוך חילוני או דתי לאומי), נספרו חיילים משנות גיוס לא רלוונטיות, נערכו ספירות כפולות ועוד. **מדובר בשגיאות שעומדות על כמה מאות.** ממה שנמסר לצוות הבדיקה, מדובר בטעויות שנפלו, ככל הנראה, כתוצאה משיטת הספירה המסורבלת והמיושנת או לחלופין מחוסר מקצועיות של הגורמים שביצעו בשעתו את הספירה בתוך מדור שילוב חרדים. בכלים שעמדו לרשות צוות הבדיקה, אין ביכולתנו לקבוע קביעות חד משמעיות ביחס לסיבות

שהובילו לשגיאות חמורות אלו בספירה. אולם, לכל הפחות, מדובר ברשלנות מקצועית חמורה.

שנית, בספירה החוזרת שנערכה נמצא כי נכללו בספירות ובדיווחים המקוריים קבוצות הרחבה משמעותיות שאינן עונות במדויק על ההגדרה של "חרדי" בחוק, שחורגות מקבוצות ההרחבה המצומצמות שהוצגו בבג"ץ ביחס לשנות הגיוס 2014 ו-2015. כך לדוגמא, נספרו חיילים שלמדו שנה אחת בלבד במוסד חינוך חרדי (ולא שנתיים כמתחייב בחוק), נספרו חיילים אך ורק בגלל ששירתו במסלולים חרדיים ועוד.

להלן פילוח נתוני גיוס חרדים לצה"ל ביחס לשנות הגיוס 2016 ו-2017 בהתאם לספירה החוזרת שהוצגה בפנינו ע"י אכ"א:

שנת גיוס 2016

מספר המתגייסים החרדים בשנת הגיוס 2016	קטגוריה
1575	מתגייסים שלמדו שנתיים לפחות במוסדות חינוך חרדי
331	מתגייסים שלמדו בישיבות גבוהות חרדיות
1906	סה"כ לפי הגדרת החוק
13	מתגייסים שלמדו במוסדות במסגרת תכנית היל"ה
28	עולים חדשים
36	מתגייסים שלמדו שנה אחת במוסד חרדי + "קרן ישראל"
32	מתגייסים שלמדו שנה אחת במוסד חרדי + מסלול חרדי
133	מתגייסים שלמדו שנה אחת במוסד חרדי
123	מתגייסים מתכנית "קרן ישראל"
92	מתגייסים ששולבו במסלולים חרדיים
96	מתגייסים שלמדו במוסד חרדי ע"ב הצהרה בלשכת גיוס
2459	סה"כ לאחר הרחבות

שנת גיוס 2017

מספר המתגייסים החרדים בשנת הגיוס 2017	קטגוריה
---------------------------------------	---------

1315	מתגייסים שלמדו שנתיים לפחות במוסדות חינוך חרדי
59	מתגייסים שלמדו בישיבות גבוהות חרדיות
1374	סה"כ לפי הגדרת החוק
18	מתגייסים שלמדו במוסדות במסגרת תכנית היל"ה
7	עולים חדשים
88	מתגייסים שלמדו שנה אחת במוסד חרדי + "קרן ישראל"
103	מתגייסים שלמדו שנה אחת במוסד חרדי + מסלול חרדי
99	מתגייסים שלמדו שנה אחת במוסד חרדי + סאפ מלש"ב
743	מתגייסים שלמדו שנה אחת במוסד חרדי
33	מתגייסים מתכנית "קרן ישראל"
183	מתגייסים ששולבו במסלולים חרדיים
96	מתגייסים שלמדו במוסד חרדי ע"ב הצהרה בלשכת גיוס
2744	סה"כ לאחר הרחבות

כפי שניתן לראות בטבלאות לעיל, בספירה החוזרת נמצא כי הדיווחים ביחס לשנות הגיוס 2016 ו-2017 כללו קבוצות הרחבה משמעותיות מעבר לקבוצות ההרחבה שהוצגו בבג"ץ. הצגנו את ממצאי הספירות החוזרות בפני רמ"ד שילוב חרדים ורח"ט תומכ"א, שכיהנו בתפקידים בשנים 2016-2017, במטרה לקבל הסברים אודות השינויים שחלו עם השנים. הללו טענו בפנינו כי שיטת הספירה וקבוצות ההרחבה לא השתנו לאורך השנים.

בכלים הקיימים בידי צוות הבדיקה, ומאחר שהנתונים הגולמיים ביחס לשנות הגיוס 2015-2014 לא הובאו בפנינו (מאחר שגורמי אכ"א מסרו בפנינו כי לא ניתן היום להתחקות אחר הנתונים הגולמיים), לא ניתן היה לברר את הטענה עד תום. עם זאת נדגיש, כי משמעות הטענה שהועלתה היא כי הדיווח לבג"ץ לא שיקף בצורה נכונה את הנתונים שבבסיסו. **בפני הוועדה לא הובא כל נתון, המלמד על מסירת מידע מוטעה לבג"ץ. כמו כן, הוועדה התרשמה, על פי הנתונים שעמדו בפניה, כי תהליך בדיקת הנתונים שהועברו לבג"ץ (שכלל דיונים עתיים ותכופים בפני גורמים בכירים באכ"א ותהליך טיוב נתונים) היה מקיף ויסודי.**

2.4. נתוני שנת הגיוס 2018

במקביל לעבודת צוות הבדיקה, נערכה על ידי ענף תכנון כוח אדם סדיר באכ"א ספירה ביחס לנתוני גיוס חרדים בשנת הגיוס 2018.

להלן פילוח הנתונים והספירה כפי שנמסרו לצוות הבדיקה על ידי גורמי אכ"א:

שנת גיוס 2018

מספר המתגייסים החרדים בשנת הגיוס 2017	קטגוריה
1766	מתגייסים שלמדו שנתיים לפחות במוסדות חינוך חרדי
152	מתגייסים שלמדו שנתיים במוסד חרדי לפי צו שר הביטחון
70	מתגייסים שלמדו בישיבות גבוהות חרדיות
1988	סה"כ לפי הגדרת החוק
9	מתגייסים שלמדו שנה אחת במוסד חרדי + "קרן ישראל"
27	מתגייסים שלמדו שנה אחת במוסד חרדי + מסלול חרדי
1	מתגייסים שלמדו שנה אחת במוסד חרדי + סאפ מלש"ב
326	מתגייסים שלמדו שנה אחת במוסד חרדי
10	מתגייסים מתכנית "קרן ישראל"
65	מתגייסים ששולבו במסלולים חרדיים
18	עולים חדשים
2444	סה"כ לאחר הרחבות

כפי שניתן לראות, הקטגוריות הנכללות בהגדרה הפורמלית בחוק של מיהו "חרדי" הן 3 הקטגוריות הראשונות אשר מונות יחדיו כ-1900 מתגייסים, וקיימות קבוצות הרחבה שאינן עונות במדויק על ההגדרה בחוק בהיקף של כ-500 מתגייסים.

2.5. ממצאים נוספים בנושא מנגנון הספירה והדיווח

מאגרי המידע ומסדי הנתונים

צוות הבדיקה מצא כי מאגרי המידע ומסדי הנתונים העומדים בבסיס הספירה הם ברמת סמך נמוכה.

כך לדוגמא, קובץ הנתונים ממשרד החינוך מצביע על שנות הרשמה ללימודים במוסדות החינוך החרדי ואינו מצביע בהכרח על משך הלימודים בפועל; וחלק מהמוסדות הרשומים כחרדיים בקובץ הנתונים של משרד החינוך אינם מוסדות חרדיים במהות אלא לעיתים הם מוסדות לימוד דתיים-לאומיים.

בנוסף, מצאנו כי מסד הנתונים בתוך צה"ל הוא גם ברמת סמך נמוכה. לדוגמא, הרשומת במאגרי צה"ל ביחס לשנות הלימוד במוסדות החינוך החרדיים מתבססת על הצהרת המתגייסים ללא שנערכת בדיקת אימות.

כמו כן, מצאנו כי אין סנכרון ממוחשב בין נתוני צה"ל לבין נתוני משרד החינוך בכל הקשור למוסדות הלימוד של המתגייסים, וכי במקרים רבים קיימים פערים וסתירות שקשה מאוד ליישב ביניהם.

מנגנוני הבקרה והמעקב באכ"א

צוות הבדיקה מצא כי בשנות הגיוס 2014-2015, בין היתר בשל הדיונים בבג"ץ ביחס לעתירה שהוגשה נגד החוק, התקיימו תהליכי בקרה ומעקב תכופים על ידי הגורמים השונים באכ"א על אופן הספירה, תוך ניסיון לדייק את הנתונים בצורה מרבית. מעבר לאמור, מצאנו כי בשנים 2014-2015 התקיימו באכ"א באופן עתי הערכות-מצב חרדים, בהשתתפות גורמי משהב"ט, גורמי הפרקליטות הצבאית, נציגי לשכות גיוס ואחרים. ראוי לציין כי במהלך אותן שנים נפתחה ביוזמת אכ"א חקירת מצ"ח בחשד לאי-סדרים פליליים במדור שילוב חרדים. תיק החקירה נסגר ללא נקיטת צעדים משפטיים נגד גורם כלשהו בשל העדר ביסוס החשדות, לצד המלצה לקבוע הוראות ברורות להסדרת הממשק בין המדור לבין העמותות האזרחיות.

בנוסף, מצאנו כי החל משנת הגיוס 2016 לא התקיימו תהליכי בקרה ומעקב ביחס לשיטת ומנגנון הספירה. הספירה נערכה באופן מלא ועצמאי על ידי ראש מדור שילוב חרדים ואנשיו, ללא כל פיקוח או בקרה מצד מפקדיו. החל משנת 2016 ראש המדור היה זה שמנהל את הספירה, מדווח על מספר המתגייסים למפקדיו, והדיווח היה מועבר מצה"ל למשרד הביטחון ללא כל מנגנון בקרה ומעקב.

כמו כן, הובא בפני צוות הבדיקה כי במהלך שנת 2018 נערך תחקיר ראשוני בתוך ענף תכנון כ"א-סדיר ביחס לדיווחי שנות הגיוס 2014-2016. התחקיר הראשוני העלה כי קיים ספק ביחס למהימנות הדיווחים. אחת ההמלצות של התחקיר הראשוני הייתה שנדרשת בקרה צה"לית על מסד הנתונים. ממה שנמסר לנו, ממצאי התחקיר הוצגו בפני ראש עתכ"א סדיר באותה עת אך לא נעשה דבר מעבר לכך. מבירור עם הרע"ן נמסר, כי להבנתו התחקיר לא היה מספיק מקצועי ומהימן, ולכן לא מצא מקום להעביר את ממצאיו לממונים עליו.

פקודות ונהלים

צוות הבדיקה מצא כי על אף שחלפו שנים רבות מאז החלו הספירות והדיווחים של צה"ל בהתאם לחוק, לא עוצבה כל דרך ספירה ולא נכתבה כנוהל פנימי כתוב באכ"א. כל תהליך הספירה מתבצע בהתאם למעין תורה שבע"פ המגובשת בפועל על ידי מי שעליו הוטלה משימת הספירה.

כן מצאנו כי לא נקבעו פקודות ונהלים כתובים באכ"א ביחס לשאלה מה הן הקבוצות שניתן לכלול בספירה ובדיווח על עמידה ביעדי הגיוס.

הגדרה מורכבת בחוק של מיהו "חרדי"

צוות הבדיקה מצא כי הגדרת "חרדי" בחוק היא הגדרה מורכבת שמובילה לעיתים למצבים בהם תלמיד ישיבה חרדי שלמד שנתיים במוסד חרדי מוכר בין הגילאים 14-18, חזר בשאלה והתגייס לצה"ל בגיל 18 כחייל חילוני. הוא אמנם ייכנס בשערי צה"ל כחייל חילוני ולא דתי, אולם הוא ייחשב חייל חרדי לצורך הספירה והעמידה ביעדי הגיוס, שכן הוא מתאים להגדרת "חרדי" בחוק.

ההגדרה בחוק היא מורכבת ולא מדויקת גם מהכיוון השני. שכן, לא כל מי שמנהל אורח חיים חרדי בפועל או שזכאי לדחיית שירות לפי התנאים הקבועים בחוק ובתקנות נכנס בגדרן של ההגדרות של מיהו "חרדי" לעניין העמידה ביעדי הגיוס. כך לדוגמא, צעיר חילוני שלמד במוסדות חינוך חילוניים וחזר בתשובה סמוך לגיל 18, לא ייחשב "חרדי" לצורך העמידה ביעדי הגיוס (כי לא למד שנתיים במוסד חינוך חרדי), גם אם הוא התגייס לצה"ל בהיותו מקיים אורח חיים חרדי מלא.

עמד על כך בית המשפט העליון בפסק דינו (פסקה 87 לפסק הדין):

"מתעורר חשש כי ההגדרה שנקבעה בחוק לעניין השאלה מיהו "בוגר מוסד חינוך חרדי" לצורך בדיקת השגת יעדי הגיוס, ובקיצור – מיהו "חרדי" לצורך החוק – הינה מרחיבה יתר על המידה. כזכור, על פי סעיף 26טו(א) די בכך שמתגייס לצבא למד במשך שנתיים לפחות, בין הגילאים 14-18, באחד המוסדות המוגדרים שם, על מנת שייכלל ביעדי הגיוס. הגדרה זו יכולה להוביל לכך שגם מתגייס שאינו חרדי ביום גיוסו, ייחשב כחרדי לצורך בדיקת העמידה ביעדי הגיוס. לצורך הדוגמה, אדם שלמד בישיבה במשך שנתיים בלבד, עד גיל 16 ולאחר מכן פרש ממנה, ייחשב עם גיוסו כמתגייס חרדי לכל דבר ועניין, ללא כל קשר לאורחות חייו העכשוויים. יוער כי מהנתונים שהציגה המדינה בפנינו עולה כי מבין תלמידי הישיבות שהתגייסו לצבא, חלקם של מי

שלמדו במשך שנתיים בלבד במוסד חינוך חרדי הוא גדול ומתקרב לשליש מהמתגייסים. זאת ועוד, במוסדות החינוך החרדים לומדים גם תלמידים שאינם חרדים (למשל, חלק מבני הציונות הדתית), שכנראה היו מתגייסים לצבא בכל מקרה. עובדה זו מעוררת קושי הן במישור של מספר המתגייסים הן במישור של התאמתן של ההוראות הרלוונטיות בחוק להשגת תכליותיו".

צוות הבדיקה מצא כי ההגדרה המורכבת של "חרדי" בחוק תרמה לסרבול ולמורכבות בספירה. מורכבות זו מובילה לכך שבפועל, להתרשמות צוות הבדיקה ועל בסיס העדויות שנשמעו, אחוזים ניכרים מהמתגייסים הנספרים והמדווחים כחרדים לא מקיימים אורח חיים חרדי מלא בזמן השירות הצבאי.

צו שר הביטחון

צוות הבדיקה מצא כי צו שר הביטחון שכולל רשימת מוסדות לימוד חרדיים מוכרים לצורך עמידה ביעדי הגיוס נחתם לראשונה בדצמבר 2014 ולא עודכן מאז ועד היום.

למעשה, הרשימה הכלולה בצו אינה נותנת מענה לשינויים הרבים שחלו במשך חמש שנים בתמונת מוסדות הלימוד החרדיים בתוך החברה החרדית. הצו לא עודכן גם לאחר הקביעה בפסק הדין של בג"ץ מחודש ספטמבר 2017 כי לא ניתן להכליל בספירה מתגייסים שלמדו במוסדות חינוך חרדיים מובהקים שאינם כלולים בצו שר הביטחון.

לצוות הבדיקה נמסר כי הצו לא עודכן לאחר פסק הדין מאחר שבג"ץ הורה על ביטול החוק והוא היה אמור לפקוע תוך מספר חודשים ממועד פסק הדין. כן נמסר כי מאחר שלא ניתן היה לדעת שהחוק ימשיך להיות בתוקף תקופה יותר ארוכה (דה פקטו מספר שנים בשל התפזרות הכנסת ומערכות הבחירות שבעקבותיה), לא היה צורך באותה עת בעדכון צו שר הביטחון שמהווה חקיקת משנה מכוח החוק שעומד לפקוע.

לחץ לעמוד ביעדי הגיוס ו"רוח המפקד"

בפני צוות הבדיקה הופיעו מספר קצינים ונגדים שעסקו בספירה לאורך השנים. חלקם מסרו בפנינו כי היטו את הנתונים במודע מתוך רצון לשרת את "רוח המפקד" שחשו שצריך לעמוד ביעדי הגיוס (היה אף קצין ששירת באכ"א בין השנים 2012-2016, אשר מסר בפנינו כי בדיעבד הוא מבין ששיקר).

יודגש, כי מבדיקה מעמיקה ורוחבית של הנושא, צוות הבדיקה לא מצא כי ניתנו הנחיות ישירות של מפקדים בכירים (בדרגת סא"ל ומעלה) שיש להטות נתונים או למסור דיווחים שקריים בכדי לעמוד ביעדי הגיוס.

2.6. ממצאים בנושאי מדיניות

במהלך עבודת צוות הבדיקה עלו נושאים נוספים בתחום מדיניות גיוס ושילוב חרדים אשר אנו מוצאים לנכון להתייחס אליהם בתמצית.

אסטרטגיה לאומית-חברתית

על אף חשיבות ומרכזיות הנושא בחברה הישראלית לא מצאנו מסמך המגדיר מהי האסטרטגיה הלאומית הדין בנושאים כגון שירות חובה לכולם, שוויון בנטל וגיוס חרדים לשירות צבאי בצה"ל.

אסטרטגית צה"ל בנוגע לגיוס ושילוב חרדים

צוות הבדיקה מצא כי למרות שגיוס החרדים לצה"ל הינו בעל חשיבות לאומית, חברתית וצבאית, לאורך השנים צה"ל לא הגדיר אסטרטגיה צבאית כוללת לעיסוק בנושא. הצבא לא התייחס באופן ממוקד לשאלות כגון: את מי מגייסים ומדוע? ובהתאם לתשובה לשאלה זו - לאלו אפיקי שירות צבאי יופנו החרדים המתגייסים? ניכר כי הדברים היו נתונים בעיקר ליוזמות של מפקדים וקציני-מטה שראו חשיבות בנושא.

בנוסף, מצאנו כי בחודשים האחרונים גובשה באכ"א תכנית רב-שנתית בנושא שילוב חרדים בצה"ל, וגם לתהליך זה לא התרשמו שקדם דיון מהותי. בהתאם לתכנית, צה"ל יפעל לפתיחת מסלולי שירות חדשים לבני המגזר החרדי ולהגדלה משמעותית של מספר המתגייסים החרדים לצה"ל (לדוגמא, הוצב יעד לגיוס של מספר אלפי חרדים תוך חמש שנים מהיום). במהלך עבודת צוות הבדיקה, נחשפנו למחלוקת מקצועית וחברתית עמוקה ביחס ליכולת לממש את התכנית. מהנתונים שהונחו בפני צוות הבדיקה, עולה כי ישנו קושי רב בגיוס חרדים (המקיימים אורח חיים חרדי) לצה"ל, וניתן לראות בבירור כי לאורך השנים היקפי גיוס חרדים במגמת ירידה ביחס ליעדים שהוצבו.

בנוסף, מצאנו כי נתוני הגיוס מראים שיש ירידה בשנים האחרונות במספר המתגייסים למסלולי השח"ר הטכנולוגיים (מסלולי שירות לא קרביים המיועדים לבני המגזר החרדי), ובמקביל לכך לא ניכרת בשנים האחרונות עלייה משמעותית בהיקפי המתגייסים החרדים, שמקיימים אורח חיים חרדי מלא, למסלולי הלחימה.

תהליך הקמת מנהלת חרדים

לצוות הבדיקה נמסר כי בשנת 2016 התקבלה החלטה באכ"א להקים מנהלת חרדים (שתחליף את מדור שילוב חרדים), במטרה להסדיר את תחומי הגיוס, השיבוץ והשחרור של חיילים חרדים, וזאת בעקבות פערים שהתגלו בתחום גיוס החרדים. הוחלט שהמנהלת תהיה כפופה ישירות לרח"ט תומכ"א והיא תוקם באמצעות התקנים של מדור שילוב חרדים ותקנים נוספים מתוך הזרועות שאוישו על ידי בעלי תפקידים שהובילו את הנושא בזרועות.

בפועל, המנהלת הוקמה רק בחודש אוקטובר 2017 ורמ"ד שילוב חרדים מונה למ"מ ראש המנהלת במשך כשנה, עד חודש אוקטובר 2018, או אז מונה ראש מנהלת קבוע (נמסר כי העיכוב נבע מאילוץ שקשור ללוח זמנים במעבר בין תפקידים של ראש המנהלת שמונה).

צוות הבדיקה מצא כי הייתה אי-בהירות בעבודת המטה ביחס לסמכויות ואחריות המנהלת, אשר נמשכה גם לאחר הקמת המנהלת. כך לדוגמא, לא היה ברור בעבודת המטה האם משימת הספירה והדיווח נותרת באחריות ענף תכנון כ"א-סדיר או שעוברת לאחריות המנהלת.

מעורבות עמותות אזרחיות

צוות הבדיקה מצא כי מזה שנים ארוכות קיימת מעורבות של עמותות אזרחיות בעידוד גיוס ובליויי חיילים חרדים בשירות הצבאי. רוב הגורמים שהופיעו בפני צוות הבדיקה סברו כי מעורבות זו חיובית במישור העקרוני, שכן היא מועילה ביצירת המגע הראשוני והישיר עם בני המגזר החרדי לצורך עידוד הגיוס של צעירים חרדים, ומועילה בגישור על הפערים בכל הקשור לצרכי האוכלוסייה החרדית בתוך צה"ל.

לצד האמור, מהדברים שהובאו בפני צוות הבדיקה עלה כי קיימים חיכוכים משמעותיים בין העמותות האזרחיות העוסקות בנושא לאורך השנים האחרונות, דבר היוצר התנהלות בעייתית, הן בתהליך גיוס החרדים לצה"ל והן בתהליך ליווי המתגייסים במהלך שירותם הצבאי.

בנוסף, צוות הבדיקה מצא כי הפעילות של עמותות שח"ר האזרחית מול צה"ל ומשרד הביטחון איננה מוסדרת בשום דרך, עניין היוצר אי-סדרים בתפקודה של העמותה מול צה"ל.

כמו כן, צוות הבדיקה נחשף לכך שהאגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון מבצע עבודה שוטפת רק מול עמותת "נצח יהודה", מודע לעבודה הישירה של גורמים בצה"ל מול עמותת שח"ר, אך לא יוזם שום פעולה להסדירה.

פרק 3

מסקנות

מסקנות בנושא מנגנון הספירה והליך הדיווח

על פי הנתונים שהוצגו בפנינו, צוות הבדיקה קובע כי מספר המתגייסים החרדים לצה"ל בשנים 2014-2018 אינו תואם את יעדי הגיוס. ניתוח מעמיק של הנתונים מצביע על כך שכמות המתגייסים החרדים בין השנים 2013-2018 הינה ככלל דומה ואינה במגמת עליה, כפי שדווח למשרד הביטחון והדרג המדיני לאורך השנים.

צוות הבדיקה קובע כי ספירת הנתונים נערכה על ידי הגורמים המקצועיים באכ"א בפרשנות מרחיבה, שחרגה מהגדרות החוק, באופן מודע, מכוון ושיטתי. בנוסף, נמצאו אי-דיוקים תקלות בספירה שנבעו מרשלנות מקצועית חמורה. צוות הבדיקה מצביע בכך על כשל מערכתי, מקצועי ופיקודי חמור.

לצד האמור, יודגש כי צוות הבדיקה לא מצא שהספירה והדיווחים הוטו בשל לחצים פוליטיים או ממניעים כספיים

צוות הבדיקה קובע כי הסיבות המרכזיות שהובילו לכשל מערכתי זה הן כדלקמן:

א. ההגדרה בחוק של מיהו "חרדי" לצורך הדיווח השתנתה לאורך השנים. לאחר שנקבעו בעניין זה כללים חדשים בחוק בשנת 2014, נספרו במסגרת המתגייסים החרדים גם קבוצות מסוימות שלא עמדו בכל תנאי החוק, בין היתר, על רקע קשיים הנוגעים למאגר הנתונים. בהמשך, לאורך השנים התפתחו בקרב גורמים שעסקו בנושא באכ"א שיטות של הרחבות בספירת המתגייסים החרדים מעבר להגדרות המדויקות של "חרדי" בחוק,

אשר לא שוקפו בצורה נהירה בדיווחים בתוך צה"ל, בדיווחים למשרד הביטחון ולדרג המדיני.

כך, מהנתונים שהובאו בפני צוות הבדיקה עלה כי ביחס לשנים 2014-2015, ההרחבות היו בהיקף מצומצם ומוגדר, והן הוצגו באופן שקוף לבית המשפט העליון במסגרת הדיונים בעתירות לבג"ץ שנערכו בשנת 2016. בעוד שביחס לשנים 2017-2016 הוגדל היקף ההרחבות, מעבר למה שהוצג לבג"ץ ביחס לשנים 2014-2015, ולא הופץ דיווח כלשהו המפרט את האוכלוסיות הנספרות.

כמו כן, זמן קצר לפני הפצת הדיווח ביחס לשנת 2016, ניתן בחודש ספטמבר 2017 פסק דינו של בג"ץ, ממנו עולה כי אין מקום לספירה המרחיבה מעבר להגדרות הקבועות בחוק. קביעה זו לא הובאה בצורה סדורה לידיעת הגורמים הרלוונטיים באכ"א, נתוני הגיוס לא עודכנו כפי שהיה מצופה, וההרחבות נכללו גם בדיווח ביחס לשנת הגיוס 2017. בראיית הצוות, פסק הדין של בית המשפט העליון חייב הן עדכון של נתוני הגיוס ביחס לשנים 2014-2015 והן את ביטול ההרחבות ביחס לשנים 2016 ואילך.

בנוסף, הגדרת "חרדי" בחוק מייצרת מורכבות בתהליך הספירה, ואף יותר מכך בנראות הציבורית ובמהות הדיווח. בגדר החרדים אותם נדרש צה"ל לספור כמתגייסים חרדים לפי החוק ישנם גם חילונים שבאו מרקע חרדי אך אינם מנהלים אורח חיים חרדי בעת הגיוס. בד בבד, מתגייס בעל אורח חיים חרדי בעת גיוסו, שבגיל צעיר לא למד במסגרת חרדית, לא נמנה כ"מתגייס חרדי" לפי החוק. במלים אחרות, אדם שנראה חרדי ומנהל אורח חיים חרדי עשוי לא להיספר כחרדי, ואילו יוצא בשאלה שאינו מקפיד יותר על אורח חיים חרדי ייספר כחרדי. מורכבות זו הובילה גם לכך שבפועל חלק מהמתגייסים הנספרים והמדווחים כחרדים לא מקיימים אורח חיים חרדי בזמן השירות הצבאי.

ניתן לראות מורכבות זו גם במסגרת דברים של קצינים ונגדים אשר עסקו בנושא והופיעו בפנינו, אשר מסרו כי המצב שמייצרת ההגדרה בחוק היא בבחינת זיוף וחלקם אף הלינו על כך בפני מפקדיהם, אך היות וזו ההגדרה בחוק - אופן הספירה לא השתנה. להבנתנו, תחושה זו של זיוף לא תשתנה גם כאשר הדיווח יהיה שקוף ומדויק יותר לפי ההגדרה בחוק.

לדעת צוות הבדיקה, אלו פגמים מהותיים שמקורם בהגדרת "חרדי" בחוק.

ב. אי-עדכון צו שר הביטחון מאז שנת 2014 היה אחד הגורמים המרכזיים שהובילו לעיוותים ולשגיאות בספירות והדיווחים השנתיים.

ג. צוות הבדיקה התרשם כי לאורך השנים וביתר שאת החל משנת 2014, נוצרה בקרב הגורמים שעסקו בספירה תחושת לחץ לעמוד ביעדי הגיוס אשר תרמה לכשלים בספירות ובדיווחים. בפני צוות הבדיקה הופיעו קצינים ונגדים שעסקו בספירה לאורך השנים. חלקם מסרו בפנינו כי היטו את הנתונים במודע מתוך רצון לשרת את מה שהם חשו כ"רוח המפקד" השואף לעמוד ביעדי הגיוס (היה קצין אחד ששירת באכ"א בין השנים 2012 ועד 2016 שמסר בפנינו כי בדיעבד הוא מבין ששיקר). לצד זאת, יודגש כי מבדיקה מעמיקה ורוחבית של הנושא, צוות הבדיקה לא מצא כי ניתנו הנחיות ישירות של מפקדים בכירים (בדרגת סא"ל ומעלה) שיש להטות נתונים או למסור דיווחים שקריים בכדי לעמוד ביעדי הגיוס.

ד. חלק מן הגורמים בענף תכנון כ"א-סדיר ובמדור חרדים באכ"א שעסקו בספירה לאורך השנים לא היו מיומנים כנדרש לביצוע המשימה והספירה בוצעה ברשלנות מקצועית חמורה. כך לדוגמא, בדיווח לגבי שנת הגיוס 2017 נכללו כמה מאות מתגייסים שאין להם זיקה למגזר החרדי. היה מצופה ממערכת מקצועית לערוך ספירה ברמת דיוק גבוהה יותר ולא להגיע לשגיאות ספירה של מאות אנשים.

צוות הבדיקה קובע כי הסיבות המרכזיות שתורמו לכשל מערכתי זה הן כדלקמן:

א. רמת סמך נמוכה של מאגרי המידע והנתונים שעליהם מתבססת הספירה. צוות הבדיקה קובע כי מהימנותם הנמוכה של מאגרי המידע והנתונים הקיימים איננה מאפשרת ביצוע מדויק של משימת הספירה והדיווח בעיתוי ובאיכות שנדרש לכך על פי החוק.

ב. תהליך ספירה ואימות ידני ולא ממוכן החשוף לטעויות רבות, תרם לכך שחלק מן הנתונים שדווחו אינם מדויקים.

ג. ממשקי עבודה ותהליכי שיתוף מידע לקויים ביותר בין משרד החינוך לבין הגורמים במדור חרדים באכ"א. מכיוון שהספירה בצה"ל נסמכת, בין היתר, על נתוני משרד החינוך, קשיים אלה הובילו לטעויות ולפערים משמעותיים בתהליך הספירה.

ד. צוות הבדיקה מצא כי בכל הנוגע למנגנון הספירה והליך הדיווח התפתחה באכ"א לאורך השנים תרבות ארגונית ומקצועית לקויה, אשר באה לידי ביטוי בחוסר מקצועיות; אי-בהירות בקרב מפקדים, עד לרמת תא"ל, בכל הקשור לאחריות על תהליך ושיטת הספירה; העדר הסדרה בפקודות ובנהלים של מנגנון הספירה והכללים; העדר מנגנוני

בקרה ומעקב; העדר עיסוק וחוסר עניין בנושא ברמות בכירות; העדר מנגנוני שימור ידע וכן העדר מנגנוני חניכה מסודרים.

ה. עיתוי הדיווח כפי שמוגדר בחוק (5 ביולי) איננו מאפשר את דיוק הנתונים, שכן הוא סמוך מאוד לסיום שנת הגיוס (1 ביולי), דבר שמותיר זמן קצר ביותר לספירת הנתונים והדיווח.

צוות הבדיקה קובע כי האחריות הכוללת לכשלים בספירה ובדיווח על נתוני המתגייסים החרדים ביחס לשנים 2016-2017 מוטלת על כתפי הגורמים השונים באכ"א, החל מהרמות הבכירות ועד לרמות הזוטרות. בראיית צוות הבדיקה, הכשל האישי והמקצועי ממוקד במדור שילוב חרדים באכ"א (שלימים יהפוך להיות מנהלת חרדים באכ"א) והקצין שעמד בראשו עד לשנת 2018. הכשל האישי והמקצועי ממוקד ברשלנות מקצועית חמורה ורצון לעמוד ביעדי הגיוס. לעומת זאת, הכשל הפיקודי מצוי בעיקר ברמות הממונות קרי ראש ענף תכנון כ"א-סדר, ראש חטיבת תכנון כ"א וראש אכ"א. הכשל הפיקודי ממוקד בהעדר בקרה על התהליכים וברמת קשב נמוכה לנושא רגיש זה.

צוות הבדיקה התמקד בעבודתו ביחס לגורמי צה"ל, אך בזהירות הראויה ניתן לומר כי התרשמנו שגורמי משרד הביטחון לא מילאו תפקיד פעיל באופן מספק. לדעתנו, בשל הרגישות הציבורית, הפוליטית והמשפטית לנושא, היה מצופה מגורמי משהב"ט לגלות אחריות מרחיבה ופעילה יותר בדגש לממשקים הבין-משרדיים ומול גופים אזרחיים שונים. כך לדוגמא, צו שר הביטחון לא עודכן במשך כ-5 שנים, הקשר עם חלק מהעמותות האזרחיות לא הוסדר באופן יזום ולא הייתה מעורבות בהליך בירור הנתונים והדיווחים (למעט השנים בהם התקיימו הדיונים בבג"ץ).

הן בפני צוות הבדיקה והן בתקשורת הועלו טענות לפיהן קיים חשש לזיוף הנתונים שדווחו על ידי צה"ל בשל מניעים כספיים (כך לדוגמא, נטען כי לכאורה "מעודדי גיוס" הציעו סכומי כסף למתגייסים חדשים כדי שיתגייסו למסלולים חרדיים כדי להשפיע על הספירה). מהדברים ששמענו והכלים שיש ברשותנו, צוות הבדיקה לא מצא כל קשר או השפעה של מניעים כספיים על תהליך הספירה והדיווח בתוך צה"ל. צוות הבדיקה לא מצא שמתעורר חשד לפלילים בכל הקשור לתהליך הספירה והדיווח בשנים שנבחנו.

בנוסף, צוות הבדיקה קובע כי לא נמצא כל קשר בין לחצים פוליטיים לבין תהליך הספירה והדיווח בשנים שנבחנו על ידי הצוות. יחד עם זאת, ראוי לציין כי הצוות נחשף לאמירות של קצינים ונגדים באכ"א ובעלי עניין נוספים המצביע על מעורבות בלתי קבילה של גורמים פוליטיים בצה"ל בנושא רשימות הפטור משירות צבאי לתלמידי ישיבות, ביטולי מעמד לדחיית שירות ושחרור ממעצר של תלמידי ישיבה.

מסקנות בנושאי מדיניות

צוות הבדיקה מצא כי למרות שגיוס החרדים לצה"ל הינו בעל חשיבות לאומית, חברתית וצבאית, לאורך השנים צה"ל לא הגדיר אסטרטגיה כוללת לעיסוק בנושא. בנוסף, לדעת צוות הבדיקה, התוכנית הרב-שנתית שגובשה ואושרה באכ"א בנושא גיוס חרדים (אך טרם אושרה על ידי הרמטכ"ל) מצריכה ניתוח בראייה רחבה יותר מאשר זה שבוצע, משום שלתוכנית המוצעת עשויות להיות השלכות רבות ומגוונות על צה"ל ועל החברה הישראלית, אשר בראייתנו לא הובאו בחשבון ולא נותחו. לדוגמא, לא נותחו לעומק המשמעויות של הפערים שייווצרו בין תנאי השירות של בני המגזר החרדי שיגויסו בהתאם לתוכנית לבין יתר חיילי צה"ל שמתגייסים במסלולים הרגילים

בנוסף, מעורבות עמותות אזרחיות, להבנתנו, הינה חיובית במישור העקרוני, שכן מעורבות זו מועילה ביצירת המגע הראשוני עם בני המגזר החרדי לצורך עידוד הגיוס של צעירים חרדים, ומועילה בגישור על הפערים בכל הקשור לצרכי האוכלוסייה החרדית בתוך צה"ל. לצד האמור, צוות הבדיקה נחשף למערכת קשרי גומלין לא תקינה, לא מוסדרת ולא מפוקחת בין צה"ל, עמותות וגופים אזרחיים והאגף בטחוני-חברתי במשרד הביטחון. **קשרי גומלין אלה מחייבים הסדרה** כמקובל בפקודות ובנהלים. זאת ועוד, משום שקשרי גומלין אלה כוללים הקצאת תקציבים, יש להסדירם ולקיימם דרך הגורמים האמונים על כך במשרד הביטחון.

צוות הבדיקה מצא כי **האופן שבו בוצע השינוי הארגוני של הקמת מנהלת חרדים באכ"א היה לקוי**. התהליך היה ארוך יתר על המידה, העברת הידע ממדור שילוב חרדים באכ"א למנהלת היה לקוי ותחומי האחריות של המנהלת כגון תהליך הספירה והדיווח לא הוגדרו בצורה ברורה. התהליך הלקוי תרם אף הוא ליצירת כשלים ופערים במנגנוני הספירה והדיווח. בנוסף, מצאנו כי שינוי ארגוני זה, במסגרתו הועבר חלק ניכר מהתקנים של גיוס ושילוב חרדים בתוך הזרועות למנהלת, תרם אף הוא לירידה בשילוב חרדים במסלולי השח"ר הטכנולוגיים.

פרק 4 המלצות

לאחר שפירטנו לעיל את הממצאים והמסקנות, נפרט להלן את המלצות צוות הבדיקה.

המלצות בנושא מנגנון הספירה והליך הדיווח

כהערה מקדימה נציין כי לאור המסקנות שהגענו אליהן, צוות הבדיקה קובע כי בהתבסס על מסדי הנתונים הקיימים היום, **לא ניתן למלא את משימת הספירה והדיווח בדיוק ובעיתוי הנדרשים לכך בחוק**. לכן, צוות הבדיקה ממליץ לא לדווח על נתוני המתגייסים החרדים עד למימוש ההמלצות בנושא הספירה והדיווח, כפי שיפורט להלן.

1. בהינתן הצורך החוקי להמשיך ולדווח בשנים הבאות על נתוני המתגייסים החרדים מתוך הנחה שמנגנון הספירה יוותר זהה לזה שהיה בחוק השוויון בנטל (כפי שאף הוצע בהצעת החוק הממשלתית), מומלץ **להקים באכ"א מנגנון ספירה מקצועי ושיטתי**, לקבוע כללי ספירה ברורים, לקבוע את זהות הגורמים המשתתפים בספירה ולבצע את ההכשרה הנדרשת לכך. אנו ממליצים כי האחראיות על הספירה תועבר ממנהלת חרדים לענף כ"א-סדיר באכ"א.

2. צוות הבדיקה מצביע על **צורך דחוף בהקמת מאגר מידע דיגיטלי אחוד במשרד הביטחון**, בו ירוכז המידע מצה"ל וממשרדי הממשלה הרלוונטיים (בדגש על משרד החינוך ומשרד הכלכלה), ביחס לנתוני המתגייסים בני המגזר החרדי, עליו יתבסס תהליך ספירת המתגייסים החרדים.

3. מאחר שתהליך הספירה והדיווח הינו תהליך בין-משרדי, צוות הבדיקה רואה צורך **בהקמת ועדה מקצועית משותפת** של משרד הביטחון, צה"ל ומשרדי הממשלה הרלוונטיים (בדגש על משרד החינוך), שתפקידה יהיה להכין את הדיווחים הנדרשים בחוק ולבצע בקרה על הליך הספירה.
4. בנוסף, צוות הבדיקה קובע כי יש להסדיר ולממש מנגנוני בקרה ומעקב פנימיים באכ"א **ביחס להליך הספירה והדיווח**. זאת, באמצעות קיום בקרה קבועה, עריכת ספירה ודיווחים חצי-שנתיים וקיום דיוני מעקב רבעוניים בראשות רח"ט תומכ"א. כמו כן, צוות הבדיקה ממליץ להסדיר באופן מיידי בפקודות ובנהלים כתובים, שיאושרו על ידי הפרקליטות הצבאית, את מנגנוני הספירה והדיווח על נתוני גיוס חרדים לצה"ל.
5. צוות הבדיקה סבור כי יש לפעול לעדכון מוסדות החינוך החרדיים הכלולים בצו שר הביטחון. כמו כן, מוצע לקבוע מנגנון עדכון עתי של הצו, לאור השינויים התכופים ביחס למוסדות החינוך במגזר החרדי.
6. לאור מורכבות הגדרת "חרדי" הקיימת היום בחוק, צוות הבדיקה ממליץ לבחון גיבוש הצעה לתיקון הקריטריונים להגדרת "חרדי" שתיכלל בהצעת חוק הגיוס החדש. יש להעיר, כי צוות הבדיקה לא דן לעומק בסוגיה זו לאור העובדה שהיא חורגת מתפקידי הצוות כפי שהוגדרו, ולכן אין ביכולתנו להמליץ המלצה קונקרטית ביחס לתיקון ההגדרה הרצוי. צוות הבדיקה ממליץ לכלול, בנוסף להגדרה פורמלית העוסקת ברקע החינוכי של המלש"ב, גם קריטריונים מהותיים ביחס לאורח חייו של המלש"ב בעת הגיוס.
7. בכפוף כפוף לאמור בסעיף הקודם, וכל עוד הגדרת מיהו "חרדי" בחוק לא משתנה, צוות הבדיקה סבור כי על צה"ל לערוך את הספירה של מספר המתגייסים המוגדרים כתלמידי הישיבות הגבוהות החרדיות ובוגרי מוסדות החינוך החרדיים לפי מסדי הנתונים הקיימים בצה"ל בלבד, ובמקביל לקבל ממשרד החינוך פלט של המתגייסים העומדים בהגדרת "חרדי" בהתאם להגדרת החוק. אנו ממליצים לצה"ל להקפיד את הספירה לפי המנגנון הקיים עד ליישום ההמלצות שפורטו לעיל לעניין מנגנון הספירה. כמו כן, ככל שצה"ל מבקש לדווח או לפרסם נתונים על אוכלוסיות נוספות מרקע חרדי שהתגייסו לצה"ל שאינן כלולות בהגדרה המדויקת של "חרדי" בחוק, יש לעשות כן תוך הפרדה ברורה, בשקיפות ותוך פירוט הקריטריונים לכך.

המלצות בנושאי מדיניות

8. צוות הבדיקה סבור כי על הדרג המדיני מוטלת החובה לגבש אסטרטגיה לאומית חברתית בנושא גיוס ושירות בני המגזר החרדי בצה"ל. בראיית הצוות, על אסטרטגיה

זו לעסוק בנושאים כגון שוויון בנטל, שירות חובה לכולם בין אם הוא בטחוני או חברתי בהתייחס לאוכלוסייה החרדית. בנוסף יש לעסוק ביעדי הגיוס, משך השירות, הגדרת "מיהו חרדי" ובהיקפי דחיית השירות העומדים כיום על מצבה ממוצעת של כ-50,000 תלמידי ישיבות (מספר שיכפיל את עצמו לאורך השנים). בנוסף, במסגרת דיוני צוות הבדיקה עלתה סוגיית גיל הפטור שעומד כיום בפועל על 24, ומידת השפעתו על היקפי הגיוס ועל שילוב בני המגזר החרדי בשוק התעסוקה. בפנינו נשמעו דעות שונות ומגוונות בסוגיה זו והתרשמנו שמדובר בסוגיה מהותית בגיבוש האסטרטגיה. **אנו ממליצים להוריד באופן הדרגתי את גיל הפטור כך שישירת את האסטרטגיה הלאומית שתסוכם.** בנוסף, צוות הבדיקה ממליץ להגדיר במסגרת האסטרטגיה מה הם היקפי הגיוס הרצויים מקרב בני המגזר החרדי ובאיזה קבוצות יש למקד את מירב המאמצים. כמו כן, צוות הבדיקה ממליץ לצה"ל לשקול הפעלת מנגנונים שונים מאלה שהופעלו עד היום, בדגש על מנגנונים חלופיים למנגנון הצבת יעדי גיוס שנתיים.

9. על צה"ל מוטלת מוטלת החובה למצות את הכישורים המצויים בקרב בני הנוער לטובת מימוש ייעודו. צוות הבדיקה סבור כי על צה"ל מוטלת האחריות להגדיר, **כנגזרת** מהאסטרטגיה הלאומית-חברתית שתיקבע, **אסטרטגיה עדכנית בנושא צבא העם ובתוך כך בנושא גיוס ושילוב חרדים**, ולקבוע את מנגנוני הביצוע הנדרשים למימושה. צוות הבדיקה סבור כי נכון יהיה להפנות משאבים לליבה של צה"ל ולא לטובת מימון של מודלי שירות אזרחי בתוך צה"ל.

10. צוות הבדיקה מוצא חשיבות **בהקמת ועדה מייעצת לראש אכ"א** שתעסוק באופן שוטף בנושא אוכלוסיות מיוחדות, ובתוך כך בנושא גיוס ושילוב בני המגזר החרדי בצה"ל. זאת, משום שתהליך גיוס חרדים דורש טיפול מערכתי ושיטתי המתבסס על היכרות מעמיקה עם החברה החרדית על מגוון הקבוצות הקיימות בתוכה, שכיום חסרה בצה"ל. במסגרת זו, צוות הבדיקה ממליץ לגבש עמדה בין היתר בשאלות והסוגיות הבאות:

א. בראיית צוות הבדיקה ראוי שגיוס חרדים לצה"ל ייבחן ויתוכן כחלק מאסטרטגיית כוח האדם במודל העדכני של צבא העם, לצד ניתוח יחסי הגומלין עם מודלים מתפתחים של שירות אזרחי. על צה"ל מוטלת החובה למצות את מגוון הכישורים הגלומים בקרב בני הנוער לצרכי מימוש ייעודו.

ב. צוות הבדיקה ממליץ להגדיר מה הם היקפי הגיוס הרצויים לצה"ל מקרב בני המגזר החרדי ובאיזה קבוצות יש למקד את מירב המאמצים. התכנית שהוצגה לצוות הבדיקה על ידי אכ"א, אשר במסגרתה יגויסו היקפים של אלפי חרדים בגילאים מעל לגיל 21 (ועל פי רוב נשואים ובעלי משפחות) עשויה ליצור חוסר-שוויון בין תנאי

השירות של מרבית המשרתים החרדים לבין אלו שאינם כאלה. בנוסף, תכנית כזו תשית על צה"ל צורך בביצוע שינויים שספק אם נותחו באופן מעמיק.

ג. צוות הבדיקה ממליץ להגדיר באילו מסלולי שירות הקיימים כיום יש לשלב את בני המגזר החרדי, ובמקביל להנחות על פיתוח מסלולי שירות חדשים שיאפשרו הרחבת שירותם בצה"ל.

ד. צוות הבדיקה ממליץ להגדיר מה הם תנאי השירות שיינתנו למתגייסים החרדים בעידן שבו מדובר באלפי חיילים. בראייתנו, ראוי שניתוח זה יביא בחשבון את עיקרון השוויון ביחס לאוכלוסיות הנוספות המשרתות בצה"ל.

ה. לאור הנאמר לעיל, מומלץ להגדיר אלו מנגנוני יישום יש לפתח ומהן המשמעויות התקציביות של יישום האסטרטגיה.

11. צוות הבדיקה סבור כי על ראש אכ"א להגדיר בצורה ברורה את תחומי האחריות של מנהלת חרדים, כך שתהווה גוף מטכ"לי שאחראי על מדיניות הגיוס והשילוב של חרדים בצה"ל, ולנתק אותה מהאחריות על הספירה והדיווח. במקביל, מומלץ לארגן באופן שונה את האחריות והסמכות הניתנת לזרועות אל מול המנהלת, כך שלזרועות תהיה יכולת לעסוק בנושא באופן עצמאי בכפוף למסגרת הנחיות שיתקבלו מהמנהלת באכ"א.

12. צוות הבדיקה מוצא כי יש צורך מובהק להגדיר את שיתופי הפעולה עם עמותות אזרחיות העוסקות בסוגיית עידוד גיוס וליווי מתגייסים חרדים, ובמקביל להסדיר את פעילותן בפקודות ובנהלים. צוות הבדיקה ממליץ להגדיר כי העיסוק בעידוד גיוס בקרב האוכלוסייה החרדית לא ייעשה על ידי חיילים אלא ע"י גורמים אזרחיים המופעלים על ידי משרד הביטחון בלבד.

13. צוות הבדיקה נחשף במהלך עבודתו למערכת קשרי גומלין מורכבת ורגישה בין אנשי צבא לגורמים אזרחיים ופוליטיים. יחד עם זאת, מתוך הכרה והבנה כי לא ניתן למנוע לחלוטין "חיכוך" של אנשי צבא עם גורמים אזרחיים ופוליטיים בעלי עניין - אנו ממליצים כי עיקר העיסוק בסוגיה זו יהיה באחריות משרד הביטחון. לאור המאפיינים הייחודיים והמורכבים של סוגיית גיוס החרדים, יש לוודא כי מערכות קשרים אלו מתקיימות ברמות בכירות ביותר ומדווחות על פי נהלים ברורים וקשיחים.

אחרית דבר

ביום 4 בדצמבר 2019 מינה הרמטכ"ל, רא"ל אביב כוכבי, את צוות הבדיקה במטרה לבחון מספר נושאים הנוגעים למנגנון הספירה והליך הדיווח של צה"ל על מספר המתגייסים החרדים בין השנים 2010 - 2018.

בדקנו נושאים אלה לעומק, ואנו מתכבדים להגיש לרמטכ"ל דו"ח מסכם זה, המציג את המצב שהיה קיים בשנים האמורות ואת המלצותינו לשיפור מנגנון הספירה והדיווח של צה"ל על מספר המתגייסים החרדים. כן מצאנו לנכון להביא מספר המלצות בנושאי מדיניות בתחום גיוס ושילוב חרדים בצה"ל, אשר עלו וגובשו במסגרת עבודת צוות הבדיקה.

חשוב להדגיש, כי נחשפנו לכך שעם גילוי הפערים בדיווחים, גורמי צה"ל הם אלה שיזמו את הבדיקה המעמיקה והחוזרת של הנתונים והדיווחים עוד טרם הפרסומים בתקשורת, תוך ביצוע צעדים במטרה לשפר את תהליך הספירה והדיווח.

עוד נדגיש כי לצד הכשלים בסוגיית הספירה והדיווח, במהלך עבודתנו מצאנו נקודות אור ועשייה ערכית ואיכותית בסוגיית גיוס חרדים, הן בצה"ל והן בגופים אזרחיים, הרואים בנושא זה חשיבות רבה לאופי החברה הישראלית ולשימור עוצמתו של צה"ל כצבא עם ממלכתי.

לבסוף, ראוי לציין את העובדה שהתרשמנו מכך שקצינים ונגדים בצה"ל, בכל הדרגים, הופיעו בפנינו ומסרו דיווחים מפורטים וגלויים במטרה לסייע בידי צוות הבדיקה. צוות הבדיקה

נחשף במהלך עבודתנו לקצינים ונגדים אשר הביעו את דעתם והצביעו על כשלים שבחלקם תוקנו, בראייתנו ראוי שצה"ל ימשיך לחזק חשיבה ביקורתית ונקיטת עמדה מקצועית בכל הדרגים בארגון.

בכבוד רב,

אלוף (מיל') רוני נומה

תא"ל (מיל') רמי בן אפרים

יהודה משי זהב

מלכה פיוטרקובסקי