

מעקב מורחב

שירות נשים בצה"ל ושירותן ביחידה צבאית הפועלת במשרד הביטחון

"שירות נשים בצה"ל", דוח 53א, עמ' 135, ו-"שירות מוכר מחוץ לצה"ל", שם, עמ' 149

תקציר

נשים מתגייסות לצה"ל מכוח חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - החוק). לפי נתוני אגף כוח אדם שבמטכ"ל (להלן - אכ"א)¹, בשנת 2004 היו הנשים כ-34% מהמשרתים בשירות חובה בצה"ל, לעומת כ-30% בשנת 2001. סעיף 26א בחוק עיגן את שירות הביטחון של חיילות וחיילים במסגרת יחידות צבאיות המצויות מחוץ לסדר הכוחות של צה"ל. החוק הגדיר "שירות מוכר", כשירות, ששר הביטחון קבע בצו באישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת, בין השאר, ביחידות צבאיות שבמסגרת משרד הביטחון וביחידות סמך של משרד הביטחון.

בשנת 2001 ערך משרד מבקר המדינה שתי ביקורות בנוגע לשירות צבאי של נשים: האחת, בנושא "שירות נשים בצה"ל", שבה נבדק בעיקר מיצוי פוטנציאל הנשים בשירות החובה, הבא לידי ביטוי בהרחבת השיבוץ במקצועות השונים, כולל מקצועות לחימה; השנייה, בנושא "שירות מוכר מחוץ לצה"ל", נערכה ביחידה הצבאית הפועלת במסגרת משרד הביטחון (להלן - משהב"ט), שבה שירתו באותו מועד 673 חיילות בשירות חובה, כ-25% מכלל המשרתים ב"שירות מוכר", ונבדקו בה תהליכי התקינה וההפעלה של חיילות אלה. ממצאי שתי ביקורות אלה פורסמו בדוח שנתי 53א של מבקר המדינה².

ממסר ועד דצמבר 2005 ערך משרד מבקר המדינה, בצה"ל ובמשהב"ט, ביקורת מעקב, שתכליתה לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים העיקריים שהועלו בשני הדוחות הנ"ל. במסגרת ביקורת מעקב זו נבדק נושא נוסף שלא נבדק בביקורת הקודמת בנושא "שירות הנשים בצה"ל" והוא: יישום המלצות בעניין קידום קצונות הנשים.

ממצאי המעקב בנושא "שירות נשים בצה"ל"

א. ממצאי ביקורת המעקב בנושא "שירות נשים בצה"ל" מצביעים על כך, שצה"ל נקט צעדים משמעותיים לתיקון ליקויים שהועלו בביקורת הקודמת ובכך לשיפור המיצוי של שירות הנשים בצה"ל. בחלק מהנושאים תוקנו הליקויים, וביניהם: קביעת התהליך הנדרש בעת פתיחת מקצוע חדש לנשים; ביצוע מחקרים פיזיולוגיים

1 בפברואר 2006 שונה שמו של אגף כוח אדם (אכ"א) לאגף משאבי אנוש (אמ"ש).

2 ראו דוח שנתי 53א של מבקר המדינה (2002) בפרקים: "שירות נשים בצה"ל" ו-"שירות מוכר מחוץ לצה"ל", עמ' 135 ו-149.

לבחינת התאמתן של הנשים לשרת במקצועות טכנולוגיסטיים ובמקצועות לחימה, ושילובן של נשים במקצועות אלה לפי הדרך שנקבעה באותם מחקרים; והסמכת נשים לרמת רובאות כלשהי בהתאם לתפקיד המיועד. בנושאים אחרים, כמו: צמצום בתקנים ובמצבות של נשים במקצוע פקידה ושיפור תהליכי המיון של נשים, ננקטו פעולות, שלדעת אכ"א אמורות לשפר את המצב.

ב. במועד ביקורת המעקב נמשכת המגמה של עלייה במספר הנשים, שאינן מגויסות לצה"ל מטעמים של הכרה דתית. בשנת 2004 עמד שיעור הפטור מטעמים של הכרה דתית על 29.9%, לעומת 27.4% בשנת 2001. לפי תחזית של מינהל הגיוס, שיעורי הפטור מטעמים אלה אף יוסיפו לעלות.

על פי נתוני מינהל הגיוס, בשנות הגיוס 2000 עד 2004 16.5% מהמיועדות לשירות ביטחון (להלן - מלש"ביות), בממוצע בכל שנה, שהצהירו, כי טעמים של הכרה דתית מונעים מהן מלשרת בשירות ביטחון, התחילו בהליכי גיוס לפני שהגישו הצהרה כזו. ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח אדם שבאכ"א מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2005, כי ההערכה היא שחלק ממלש"ביות אלה מחליטות לוותר על השירות הצבאי, כיוון שהשיבוץ המיועד להן לא תאם את רצונן, ולמעשה הן משיגות פטור באמצעות הצהרה כוזבת, שלפיה טעמים שבהכרה דתית מונעים מהן לשרת בשירות ביטחון.

נמצא, כי במצב דברים זה, שבו קיים צורך למצות את פוטנציאל הגיוס של הנשים וכאשר קיימת בעיה ערכית של השתמטות מלש"ביות באמצעות מתן הצהרות כוזבות לכאורה, עדיין לא נעשתה פעילות מהותית לצמצום התופעה. מצב זה כלל אינו מרתיע מלש"ביות אחרות מלהגיש הצהרות כוזבות, וכך עלולה להתקבע תופעה שלילית מבחינה נורמטיבית ומבחינה עניינית.

ממצאי המעקב בנושא "שירות מוכר מחוץ לצה"ל"

במעקב שנעשה בנושא "שירות מוכר מחוץ לצה"ל" נמצא, שמשלב"ט ערך בחינה של שירות החיילות מהיבטי ארגון ותקינה, ובעקבותיה קבע מחדש את תקני החיילות על פי קריטריונים מעודכנים, ובכך תיקן את הליקויים שהועלו בתחום זה בביקורת הקודמת. עם זאת, שיעור הקיצוץ שקבע צה"ל בתקן חיילות אלה בינואר 2006 (כ-10%), שתואם את הקיצוץ שהושת על יחידות צה"ל, נקבע בלי שאגף התכנון במטכ"ל (להלן - אג"ת) ערך בדיקה מחודשת של הצרכים של משלב"ט בחיילות בשירות חובה.

יישום המלצות והחלטות בעניין קידום קצונת הנשים

א. נשים מהוות כ-25% מכלל אוכלוסיית הקצינים בשירות קבע. נתונים של אכ"א, נכונים ליוני 2005, על שיעור הקצינות בשירות קבע בשנים 2000-2005, מצביעים, בין היתר, על ירידה חדה במעבר מדרגת רס"ן לדרגות בכירות יותר. ישנה ירידה של 45% במעבר מדרגת רס"ן לסא"ל וירידה של כ-60% במעבר מדרגת סא"ל לדרגת אל"ם.

ב. בשנת 2001 נקבעו יעדים כמותיים לקידום קצינות לדרגת סא"ל, ובעקבותיהם עלה שיעור הקצינות בדרגת סא"ל בהשוואה לשנת 2000. לפעולות אלה לא היה המשך, ובשנים 2002 עד 2005 שיעור הקצינות בדרגת סא"ל לא השתנה משמעותית.

ג. בשנים 2003 ו-2004 קבע הרמטכ"ל, כי במקום שבו תהיה איכות שווה של מועמדים, תינתן עדיפות לקצינה, במגמה להרחיב את שילוב הקצינות בתפקידי הקצונה הבכירה. לא נמצא, כי קביעה זאת לוותה בתכנית או תורגמה לקווי פעולה, שלפיהם תמומש הנחיה זאת במסגרת דיוני השיבוץ והקידום בצה"ל.



לסיכום, ממצאי ביקורת המעקב בנושא שירות נשים בצה"ל מצביעים על כך ששירות הנשים בצה"ל נמצא על סדר היום של הגורמים המחליטים בצה"ל, ועל כך שצה"ל נקט צעדים משמעותיים לתיקון ליקויים שהועלו בביקורת הקודמת ובכך לשיפור המיצוי של שירות הנשים בצה"ל.

עם זאת, הירידה הצפויה בהיקפי הגיוס של גברים ונשים בשנים 2005 עד 2009, לפי התחזית של אגף משאבי אנוש, היכולת המוכחת של שילוב מספר גדול יותר של נשים בצה"ל ובמקצועות רבים יותר, והקיצור של משך השירות של הגברים כפי שהוחלט עליו בתקופת הביקורת, מחזקים את הצורך למצות טוב יותר את שירות הנשים בצה"ל, הן במיון טרם גיוסן והן במהלך שירותן הצבאי. מקורות אפשריים לכך הם:

א. צמצום דרסטי במספר המלש"ביות המנצלות לרעה את התנאים שנקבעו בחוק לקבלת פטור משירות ביטחון באמצעות מתן הצהרות כוזבות, כי טעמים שבהכרה דתית מונעים אותן מלשרת בשירות ביטחון. במועד ביקורת המעקב החל צה"ל בפעילות לתיקון החוק בעניין זה. לצד המשך פעילות זו, ראוי שצה"ל יגביר את פעילותו לאיתור מלש"ביות, שקיים חשש שקיבלו פטור משירות ביטחון עקב הצהרות כוזבות. כמו כן, ראוי להביא פעילות זאת לידיעת הציבור, כדי שתשמש גורם מרתיע.

ב. המשך צמצום המצבות של הנשים המשרתות במקצוע פקידה, כדי להפנות כוח אדם איכותי למקצועות אחרים.

ממצאי ביקורת המעקב בנושא שירות חיילות במשהב"ט עולה, כי משהב"ט קבע מחדש את תקני החיילות על פי קריטריונים מעודכנים, ובכך תיקן את הליקויים שהועלו בתחום חשוב זה בביקורת הקודמת. עם זאת, נוכח הסיבות דלעיל, ראוי שצה"ל יבחן באופן מקיף ויסודי את כלל הצרכים בחיילות המשרתות ב"שירות מוכר" מחוץ לצה"ל, כ-3,500 במספר, לרבות הצרכים של משרד הביטחון בחיילות, ועל בסיס תוצאות בחינה זאת יקבע, יחד עם הגופים שבהם משרתות חיילות אלה, את התקנים שלהן, לרבות הרכבם המקצועי של תקנים אלה.

אשר ליישום המלצות והחלטות בעניין קידום קצונות נשים בשירות קבע, ראוי שצה"ל ישקול נקיטת פעולות בדומה לאלו שנעשו בשנת 2001 ושהביאו לעלייה בשיעור הקצינות בדרגת סא"ל בשנת 2001. זאת, כדי לאפשר שילובן של יותר קצינות בדרגות ובתפקידים בכירים, ובכך לממש את קביעת הרמטכ"ל.



רקע

1. נשים מתגייסות לצה"ל מכוח חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - החוק). לפי נתוני אגף כוח אדם שבמטכ"ל (להלן - אכ"א)³, בשנת 2004 היוו הנשים כ-34% מהמשרתים בשירות חובה בצה"ל, לעומת כ-30% בשנת 2001. שיעורן של המתגייסות מתוך שנתון לידה 1986, שגיוסו העיקרי היה בשנת 2004, עמד על כ-60% (לעומת כ-62% בשנת 2000).

סעיף 26א בחוק עיגן את שירות הביטחון של חיילות וחיילים במסגרת יחידות צבאיות המצויות מחוץ לסדר הכוחות של צה"ל (להלן - ימ"ל). החוק הגדיר "שירות מוכר", כשירות, ששר הביטחון קבע בצו באישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת:

א. "שירות ביחידות צבאיות במסגרת משרד הביטחון ויחידות סמך של משרד הביטחון ומשרד ראש הממשלה שתכלית פעילותן היא ביטחון המדינה ותושביה";

ב. "שירות ביחידות צבאיות במסגרת משרד ממשלתי או במסגרת הארגונית של גוף ציבורי ובפיקוח משרד ממשלתי, שתכליתו להשיג יעד ביטחוני-לאומי באחד התחומים הבאים: עלייה וקליטה, חינוך, בריאות, הגנת העורף או פעולות התנדבות למען חיילי צה"ל, והכל אם שוכנע שר הביטחון, בשים לב לנסיבות העניין באותה עת, ובהתייעצות, לפי העניין, עם השר לקליטת עלייה, שר החינוך, הבריאות והספורט או שר הבריאות וכן עם שר המשפטים, כי אם לא תיעשה הפעילות בידי יוצא צבא בשירות סדיר לא יושג היעד כנדרש".

בתוקף סמכותו על פי החוק, התקין שר הביטחון ב-1996 את צו שירות ביטחון (קביעת שירות מוכר לפי סעיף 26א לחוק), התשנ"ו-1996. ב-1996 נקבע צו זה לתוקף של שלוש שנים, ומאז בכל שנה נקבע צו חדש, שתוקפו לשנה אחת. הצו האחרון נקבע באפריל 2005.

בשנת 2001 ערך משרד מבקר המדינה שתי ביקורות בנוגע לשירות צבאי של נשים: האחת, בנושא "שירות נשים בצה"ל", שבה נבדק בעיקר מיצוי פוטנציאל הנשים בשירות החובה, שבא לידי ביטוי בהרחבת השיבוץ במקצועות השונים, כולל מקצועות לחימה; השנייה, בנושא "שירות מוכר מחוץ לצה"ל", נערכה ביחידה הצבאית הפועלת במסגרת משרד הביטחון (להלן - משהב"ט), שבה שירתו באותו מועד 673 חיילות בשירות חובה, כ-25% מכלל המשרתים ב"שירות מוכר", ונבדקו בה תהליכי התקנה וההפעלה של חיילות אלה. ממצאי שתי ביקורות אלה פורסמו בדוח שנתי 53א של מבקר המדינה⁴.

2. ממרס ועד דצמבר 2005 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב, שתכליתה לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים העיקריים שהועלו בשני הדוחות הנ"ל. כמו כן, נבדק במסגרת ביקורת מעקב זו נושא נוסף, והוא יישום המלצות והחלטות בעניין קידום קצונות הנשים בצה"ל.

במסגרת הבדיקה של תיקון הליקויים, נבדקו גם הדיווחים על תיקון הליקויים, כלהלן: דיווחי צה"ל ומשרד הביטחון למשרד מבקר המדינה בתשובותיהם לדוחות הביקורת; הערות ראש הממשלה מאוקטובר 2002 לדוח שנתי 53א; דברי ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח אדם שבאכ"א בדיון שנערך באוקטובר 2002 על הדוח בנושא שירות נשים בצה"ל בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בשיתוף עם הוועדה לקידום מעמד האישה; דיווחי שר הביטחון דאז, מר שאול מופז, למבקר המדינה, מספטמבר ומנובמבר 2002, על תיקון הליקויים שדווחו בדוח שנתי 53א.

3 ראו הערת שוליים מס' 1.

4 ראו הערת שוליים מס' 2.

ביקורת מעקב זו נערכה בצה"ל: באכ"א, באגף התכנון (להלן - אג"ת), באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל)⁵, במפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י), ובמפקדה של יועצת הרמטכ"ל לענייני נשים (להלן - יוה"ל). במשהב"ט: באגף משאבי אנוש ובאגף ארגון, בקרה ומינהל.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים אחדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

ממצאי המעקב בנושא "שירות נשים בצה"ל"

בנובמבר 2003, בדיון שהתקיים בראשות סגן הרמטכ"ל דאז, האלוף גבי אשכנזי, בנושא מיצוי שירות הנשים בצה"ל, עלו לדיון גם הנושאים שבהם הועלו ליקויים בדוח הביקורת בנושא "שירות נשים בצה"ל" משנת 2001. בדיון סיכם סגן הרמטכ"ל את הפעולות שיש לבצע החל משנת 2004 להגברת מיצוי שירות הנשים בצה"ל, ובין היתר, להגדיר בתכנית רב-שנתית יעדים ריאליים למיצוי אוכלוסיית הנשים בצה"ל; ולהרחיב את שיבוץן של הנשים במערך הלחימה ובמערך הטכני. ביולי 2004, במסגרת דיון שהתקיים בראשות סגן הרמטכ"ל בנושאי כוח אדם, הוא סיכם מגמות ותחומים למיצוי שירות נשים בתכנית רב-שנתית, ובין היתר, שיפור המיון לנשים, וצמצום שיאי⁶ פקידות ועודפים במצבות הממוצעות לשנה.

להלן ממצאי ביקורת המעקב:

מיצוי פוטנציאל הנשים בשירות הצבאי

1. הרחבת השיבוץ של נשים לתפקידים

א. בביקורת הקודמת נאמר, כי בשנת 1999 היו ברשימת המקצועות הצבאיים 738 מקצועות: בכ-403 מתוכם (כ-55%) היו משובצים בעיקר גברים; 187 מקצועות נוספים (כ-25%) היו סגורים בפני נשים (בעיקר מקצועות באוגדן לחימה ובאוגדן דת); כ-107 מקצועות (כ-14%) הוגדרו כמקצועות משובצות בהן בעיקר נשים; ויתר 41 המקצועות היו מעורבים לנשים ולגברים. עוד צוין בביקורת הקודמת, כי בשנים 2000 ו-2001 שולבו, לפי נתוני אכ"א, 2,325 נשים במקצועות צבאיים, שלא שולבו בהם קודם לכן. למשל, מקצועות בתחום התחזוקה, במערך הטכני וכן במקצועות לחימה.

במועד ביקורת המעקב, יוני 2005, חל שיפור בהשוואה למצב בביקורת הקודמת: רק 12% מתוך רשימת המקצועות הצבאיים (שכללה 728 מקצועות) היו סגורים בפני נשים (בעיקר מקצועות החי"ר ומקצועות בתחום הדת).

5 ב-1.1.06 שונה שמו של אט"ל לאגף הלוגיסטיקה, הרפואה והמרכזים (אלר"ם).

6 על פי הגדרה של אכ"א, "שיא" הוא נתון תכנוני המבטא את סך כל הצרכים בכוח אדם ליחידה. על בסיס השיא מתוכננות תגבורות בכוח אדם והמצבה לאיוש. השיא הינו ההיקף המירבי של תקנים לשנה נתונה.

ב. בביקורת הקודמת נאמר, כי הנשים שהיו משובצות בשנת 2001 במקצוע "פקידה" היו כ-70% מהנשים שהיו משובצות במערך המנהלה וכ-20% מהנשים המשרות בשירות חובה בצה"ל. משרד מבקר המדינה העיר, כי נוכח הרחבת שילובן של נשים במקצועות חדשים, וכיוון שמספר הנשים שהיו משובצות במקצוע "פקידה" גבוה משמעותית ממספר הנשים שהיו משובצות בכל מקצוע אחר, ראוי לבחון את הצרכים הממשיים במקצוע פקידה.

בביקורת המעקב התברר, כי בנובמבר 2003, במסגרת דיון שקיים סגן הרמטכ"ל בנושא שירות נשים בצה"ל, הוא סיכם, בין היתר, כי יש להקטין את היקף הנשים המשובצות בתפקידי פקידות ומנהלה. ביולי 2004, במסגרת דיון על תכנית העבודה לשנת 2005 ולתכנית הרב-שנתית, סיכם סגן הרמטכ"ל, בין השאר, כי תבוצע ירידה ב-600 שיאי פקידות בינואר 2006 ואג"ת יקיים עבודת מטה לקביעת מפתח להיקף השיאים הנדרש במערך הפקידות.

במהלך שנת 2004 נערכו באג"ת ובאכ"א עבודות מטה למימוש הנחיות סגן הרמטכ"ל דלעיל, ואג"ת קבע מפתח לתקן כוח האדם במקצוע פקידה. היקף הצרכים בפקידות על פי מפתחות אלה עמד על כ-6,500. באפריל 2005 סיכם ראש אכ"א, האלוף אלעזר שטרן, עבודת מטה שנערכה בנושא זה, וקבע, בין היתר, כי יש לפעול לצמצום מערך הפקידות ביחס לשיא בעיקר בדרך של הסטה של כוח אדם עודף במקצועות הפקידות לתפקידים איכותיים אחרים. מאז פועל אכ"א במספר מישורים לצמצום בהדרגה את מצבת הפקידות: נערכת עבודת מטה, הכוללת ניתוח עיסוקים והגדרת מרכיבי תפקיד של מקצוע פקידה; הורחב היקף הגברים המשרתים במקצוע זה; כמו כן ניתנת הזדמנות נוספת לנשים הנושרות מהכשרות מקצועיות, לצאת שוב להכשרה מקצועית אחרת, והן אינן משובצות במקצוע פקידה.

על פי נתוני אג"ת, במהלך השנים 2003 עד 2005 ירדו השיא והתקן של הפקידות. במהלך התקופה מינואר 2005 עד נובמבר 2005 הצטמצמה מצבת הפקידות בכ-16%. עם זאת, עדיין היה במצבה עודף גדול של כ-28% מעל לשיא שהיה קיים בנובמבר 2005, ושל כ-42% מעל לתקן מאוגוסט 2005. כמו כן, במועד ביקורת המעקב, כ-18% מהנשים בשירות חובה היו עדיין משובצות במקצוע פקידה, כלומר כמעט אחת מכל חמש חיילות משרתת בתפקיד זה, בדומה למצב בביקורת הקודמת (כ-20%).

בהתייחסותו מאפריל 2006 לממצאי המעקב מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי יושמה החלטת סגן הרמטכ"ל בעניין הצמצום הנוסף של 600 שיאי פקידות החל מינואר 2006; כי שיעור החיילות ששירתו בתפקיד פקידה מקרב החיילות בשירות חובה בצה"ל ירד בינואר 2006 ל-14.5%; וכי מיצוי הנשים ממשיך לקבל מקום מרכזי בעבודת המטה לגיבוש התכנית הרב-שנתית הקרובה של צה"ל, בייחוד נוכח קיצור משך השירות של הגברים, כפי שהוחלט עליו בתקופת הביקורת, ותינתן ירידה נוספת בשיאי הפקידות לטובת הפניית מקורות למערכים אחרים.

ג. בביקורת הקודמת נמצא, כי פתיחת רוב המקצועות החדשים לנשים ושילובן בהם החל בלי שתהליך זה לווה בניתוח המאפיינים של כל אחד מהמקצועות. בין היתר, לא נבחנו היבטים שונים שיש להם השלכה על שילובן של הנשים בכל אחד ממקצועות אלה, כמו: ההיקף המירבי של נשים שיכולים החילות השונים לקלוט, ההיערכות הנדרשת לפני פתיחת כל מקצוע לשילובן של נשים, וההשלכות של שילוב זה על מערך המילואים.

במעקב נמצא, כי הליקוי תוקן. ביוני 2003 פרסמה יוה"ל, תא"ל דבורה חסיד, מסמך המפרט את התהליך הנדרש בעת פתיחת מקצוע חדש לנשים. המסמך מודגיש את התנאים והפעולות שצריכים להתקיים טרם פתיחת מקצוע חדש לנשים, זאת על מנת לאפשר הצלחת שילוב הנשים בו. מסמך זה משמש בסיס לעבודה של מפקדת יוה"ל עם הגופים השונים בעת פתיחת מקצוע חדש לנשים.

2. שילוב נשים במערך הטכני ובתחום התחזוקה

בביקורת הקודמת עלה, כי שילובן של נשים במקצועות אחזקה ומקצועות בתחום התחזוקה נתקל בקשיים. בבדיקות שערכו אכ"א ואט"ל בשנת 2001 צוין, בין השאר, כי חלק ממקצועות האחזקה כרוכים בעבודה פיזית קשה, והנשים אינן מחזיקות מעמד לאורך זמן; וכי כ-90% מהמקרים משובצות נשים לעבודה עם גברים, כשרוב עיסוקן הוא לסייע לגברים בביצוע העבודות.

בביקורת המעקב נמצא, כי במהלך שנת 2002 ערך ענף פיזיולוגיה במפקדת קצין הרפואה הראשי סקר פיזיולוגי בנוגע לשישה מקצועות טכנולוגיסטיים, הכרוכים במאמץ גופני גבוה לנשים (מכונאי טנק מג"ח, מאחזק נגמ"ש, מכונאי רכב, מסגר, מאחזק ציוד ייעודי ומכונאי תותח מתנייע). במסקנות הסקר נקבע, בין השאר, שניתן לשלב חיילות בכל ששת התפקידים שנבחנו, אולם הצלחת שילוב זה מותנית בקיום תנאים מסוימים שפורטו, וביניהם: ביצוע הליך מיון בבחירת החיילות למקצועות הנבדקים, שיכלול מיון אנתרופומטרי⁷ ומבחני מאמץ פיזיים ייחודיים לכל מקצוע; ושילוב נשים בצוותי עבודה מעורבים עם חיילים, תוך הגדרת תפקידים ברורה וחלוקת העומסים הפיזיים בצורה המותאמת ליכולתן הגופנית. המלצות הסקר הפיזיולוגי אומצו על ידי ראש אט"ל דאז, האלוף אורי אדם, והפרמטרים האנתרופומטריים שנכללו בו אף עוגנו ברשימת המקצועות הצבאיים, כנתונים בסיסיים לשיבוץ נשים במקצועות.

עוד התברר בביקורת המעקב, כי במהלך שלוש השנים האחרונות נפתחו 20 מקצועות טכנולוגיסטיים חדשים, שבהם היו משובצות בספטמבר 2005 כ-2,600 נשים. מתוך המקצועות שבחן ענף פיזיולוגיה, שובצו נשים בשלושה מקצועות: מאחזק נגמ"ש, מאחזק ציוד ייעודי וציוד הידראולי, ומכונאי רכב. שיבוץ הנשים במקצועות החדשים נעשה כבר לפי תקנים, בניגוד למצב בביקורת הקודמת שבו שובצו נשים במקצועות טכניים מעל לתקנים. בשיבוץ הנשים במקצועות חדשים פעל אט"ל בהתאם לתהליך שקבעה יוה"ל⁸ בעניין פתיחת מקצוע חדש, כאמור לעיל.

3. שילוב נשים במקצועות לחימה

בינואר 2002, בסיום הביקורת הקודמת, היוו הלוחמות כ-1% מכלל הנשים בשירות חובה. בנובמבר 2005, במועד סיום ביקורת המעקב, הן היוו כ-2.6% מכלל הנשים בשירות חובה. להלן עיקרי הליקויים שעלו בביקורת הקודמת:

- א. מיועדות לשירות ביטחון (להלן - מלש"ביות) רבות המביעות רצון להשתלב במקצועות הלחימה, אינן מתייצבות בסופו של דבר למיונים הנערכים למקצועות אלה.
- ב. בשלב המיון לגיוס נערך למלש"בים גברים ריאיון "ציון דירוג ראשוני כללי" (להלן - צד"כ), הבוחן היבטים אישיותיים והתנהגותיים, והציון המופק ממנו מהווה אומדן למידת ההתאמה של המלש"ב לשרת בחיל קרבי. משרד מבקר המדינה המליץ לאכ"א לבחון את השימוש בריאיון זה גם במיון הנעשה לנשים טרום-גיוסן, ובשלב הראשון לנשים המיועדות לתפקידי לחימה.
- ג. בתהליך שילוב נשים במקצועות לחימה לא שולבו גורמי הרפואה בצה"ל ולא גורמי תורה ומחקר במחלקת כושר קרבי בצה"ל.
- ד. שילוב הנשים בתפקידי לחימה הוגדר כניסוי; הנשים שולבו ברוב מקצועות אלה מעל לתקנים, כתוספת לתקני כוח האדם של הלוחמים. גם במקצועות הלחימה לא הוגדרו מודים להצלחה או לכישלון של שילוב הנשים.

7 לפי המחקר דלעיל, במיון אנתרופומטרי נבדקים מדדים, כמו גובה ומשקל.

להלן ממצאי ביקורת המעקב:

א. חל שיפור מסוים בשיעור ההתייצבות של נשים למיונים הנערכים למקצועות לחימה. לפי נתוני מינהל הגיוס, שיעור ההתייצבות לגיבוש לוחמות, מקרב המלש"ביות שקיבלו זימון למיונים, עומד על 60% לעומת כ-55% בביקורת הקודמת. מתוך אלה שהתייצבו למיונים, ועברו אותם בהצלחה, 27% ויתרו וחזרו בהן מרצונן לשרת כלוחמות. להערכת מינהל הגיוס, שיעור המוות נובע בעיקר עקב ההתחייבות ל-36 חודשי שירות הנדרשת ממלש"ביות במקצוע לחימה. עוד עלה במעקב, כי בדומה למצב בשנים 2000 ו-2001, גם בשנת 2004 לא הצליח מינהל הגיוס למלא את המכסה לגיוס הלוחמות שקבע אכ"א: עקב ויתור של מלש"ביות, הגיע שיעור המועמדות לכ-86% מהמכסה. המכסה הנדרשת הושלמה מגיוסים שונים של אותה שנה, אולם חיילות אלה לא עברו את המיון הנוסף המיועד למערך הלחימה, הנערך במז"י, ואשר נועד לבחון את מוכנותן הפיזית של נשים לתפקידי לחימה.

ב. בנובמבר 2003 פרסם ענף תכנון ומקורות שבאכ"א עבודת מטה בנושא "פרופיל הלוחמת", שבמסגרתה נבנה ריאיון אישיתי שיערך למלש"ביות לפני גיוסן, ומטרתו לקבוע את מידת התאמתן לשירות במערך הלחימה. נוסף לכך, במהלך 2005 החל צוות מאכ"א, בשיתוף מחלקת מדעי ההתנהגות שבאכ"א, לבחון שינוי בכלי המיון עבור כלל המלש"בים. הכוונה, שלצד תהליכי המיון הקיימים יתווסף רובד של מיון תעסוקתי, שיהיה בנוי על היגיון תעסוקתי לצד מאפייני שירות אחרים. בדצמבר 2005 הוצג מודל המיון בפני ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח אדם באכ"א (להלן - רח"ט תומכ"א), והוא סיכם, כי יש לבנות גאנט פעילות לפיילוט שיתקיים ביולי 2006, זאת כדי להשפיע כבר על מגויסי שנת 2007, כולל המלש"ביות.

ג. במהלך שנת 2003 ערך חיל הרפואה סקר ראשוני שבחן את התאמתן של נשים לשרת ב-14 מקצועות לחימה, הכרוכים במאמץ גופני גבוה, במטרה לבחון ולהבטיח את שילובן המיטבי של נשים ואת שרידותן במקצועות לחימה. בסיכום הסקר נקבעו, בין השאר, מקצועות המאפשרים שילוב על פי יכולות פיזיולוגיות לאחר קיום תנאים מסוימים, כמו: ביצוע הליך מיון יסודי, שיבחן נתונים אנתרופומטריים מינימליים, ומוכנות פיזית בסיסית לביצוע התפקידים. במעקב נמצא, כי תנאים אלה מיושמים בפועל. עוד נקבע בהמלצות הסקר, כי יש לתקף את תוצאות הסקר על ידי מעקב אחר החיילות במקצועות אלו בהמשך תקופת שירותן הצבאי, ובמיוחד בדיקה והערכה נפרדת של כל שלב בשירות: משלב המיון, דרך ההכשרה והשירות בתפקיד ועד לשחרור מצה"ל.

ד. נקבעו תקנים לנשים בכל מקצועות הלחימה.

צה"ל מסר בהתייחסותו מאפריל 2006 לממצאי המעקב, בין השאר, כי הצורך בהעמקת שילוב הלוחמות בצה"ל הוכר ברמה המטכ"לית; כי בשנת 2006 נפתחו מקצועות לחימה חדשים לנשים: לוחמת מודיעין שדה, לוחמת חילוץ והצלה, לוחמת תקשוב מיבצעי ולוחמת בחיל הים; וכי חיל הרפואה ממשיך בביצוע מחקר כדי לתקף את תוצאות הסקר הראשוני, המועד המשוער לסיום המחקר הוא דצמבר 2007.

טירונות לנשים

1. "טירונות בסמכות"

במסגרת הרחבת שיבוץ נשים לתפקידים חדשים בשנת 2001 הוחלט, בין השאר, לשנות את שיטת הטירונות לחלק מהנשים, ולשלב במסגרת בסיסי ההדרכה שבסמכות החילות השונים, ובהם מקבלות נשים הכשרה למקצוע צבאי (להלן - "טירונות בסמכות"). אג"ת קבע, כי יהיה מודל

הדרכתי אחיד בכל בסיסי ההדרכה, ובו הפיקוד על הטירונות יהיה בידי הסגל המקצועי של בסיס ההדרכה. המעבר ל"טירונות בסמכות" נועד, בין היתר, לאפשר קליטה רכה יותר של הנשים בצה"ל, לחזק את זיקתן לחיל שאליו ישובצו כבר בתחילת השירות ולשפר את איכות ההכשרה. בביקורת הקודמת נמצא, כי מודל ההפעלה של "הטירונות בסמכות" יושם במלואו רק בבסיס הדרכה אחד ובשניים נוספים הוא הופעל רק בחלק מהקורסים, ואילו ברוב בסיסי ההדרכה נהגו לפי המודל שהיה קיים במתכונת הטירונות הקודמת.

בביקורת המעקב התברר, כי הליקוי לא תוקן. "טירונות בסמכות" מתבצעת אמנם בכל 13 בסיסי ההדרכה (בה"דים) שנקבעו לכך. אולם גם לאחר המעבר לבה"דים החיליים, רק בארבעה מהם מתבצעת הטירונות על פי המודל של המתכונת החדשה שקבע אג"ת.

2. רמת רובאות לנשים

בביקורת הקודמת נמצא, כי משך שנים רבות לא הוסמכו נשים בטירונות אף לרמת הרובאות הנמוכה ביותר שקיימת בצה"ל (רמת רובאות 01). גם המעבר ל"טירונות בסמכות" לא שינה מצב זה, כך שכ-95% מהנשים סיימו טירונות ללא רמת רובאות כלל. כתוצאה מכך, כמעט כל הנשים לא היו יכולות לבצע תורנויות שמירה, כיוון שהתנאי לכך הוא רמת רובאות 02 לפחות.

בביקורת המעקב נמצא, כי הליקוי תוקן. בנובמבר 2003 החליט סגן הרמטכ"ל, בין היתר, כי "רמת הרובאות תקבע לנשים וגברים כאחד על פי שיבוץ וסוג מקצוע ותבוטל ההפרדה המגדרית". במועד המעקב, יוני 2005, כל הנשים הוסמכו לרמת רובאות כלשהי: 55% מהנשים היו מוסמכות לרמת רובאות 01, ו-40% מהן - לרמת רובאות 02 (5% הנותרות היו מוסמכות אף לרמת רובאות 03).

פטור משירות מטעמים של הכרה דתית

מתן פטור משירות ביטחון לנשים מטעמים של הכרה דתית מעוגן בחוק. סעיף 40 לחוק קובע: "מיועדת לשירות ביטחון שהצהירה בכתב לפי סעיף 15 לפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971, בפני שופט או דיין בבית דין רבני, שלושה אלה: (1) טעמים שבהכרה דתית מונעים אותה מלשרת בשירות ביטחון; (2) היא שומרת על כשרות בבית ומחוצה לו; (3) היא אינה נוסעת בשבת - תהא פטורה מחובת שירות ביטחון, לאחר שתמסור תצהיר באופן ובמועד שייקבעו בתקנות, לפוקד שהוסמך לכך". עוד נקבע בחוק, כי השגת פטור משירות מטעמים שבהכרה דתית על ידי כך שמלש"בית מסרה ביודעין ידיעה כוזבת בפרט חשוב - מהווה עבירה פלילית לפי חוק שירות ביטחון. הורשעה מלש"בית בפסק דין סופי על עבירה כאמור, או על עבירה של שבועת שקר לפי סעיף 239 לחוק העונשין, התשל"ז-1999, בטל מעיקרו הפטור שניתן לה לפי חוק שירות ביטחון.

1. בביקורת הקודמת צוין, כי שיעורן הכולל של הנשים שקיבלו פטור משירות ביטחון בשנת 2001 היה 37.8% משנתון הלידה, כשהסיבה העיקרית למתן הפטור הייתה מטעמים של הכרה דתית - 27.4%. עוד נאמר, כי מספרן של הנשים שאינן מגויסות לצה"ל מטעמים של הכרה דתית נמצא בעלייה מתמשכת זה מספר שנים. בביקורת המעקב נמצא שמגמה זאת אף התחזקה: בשנת 2004 עמד שיעור הפטור משירות ביטחון על 39.6%, כשהפטור מטעמים של הכרה דתית עמד על 29.9%. לפי תחזית של מינהל הגיוס, שיעורי הפטור מטעמים אלה אף יוסיפו לעלות.

בביקורת המעקב התברר, כי ישנן מלש"ביות המצהירות כי טעמים של הכרה דתית מונעים מהן מלשרת בשירות ביטחון, לאחר שכבר התחילו את תהליכי המיון בלשכות הגיוס. על פי נתוני מינהל הגיוס, בשנות הגיוס 2000 עד 2004 16.5% מהמלש"ביות, בממוצע בכל שנה, שהצהירו, כי טעמים

של הכרה דתית מונעים מהן מלשרת בשירות ביטחון, התחילו בהליכי הגיוס לפני שהגישו הצהרה כזו. רח"ט תומכ"א מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2005, כי ההערכה היא שחלק ממלש"ביות אלה מחליטות לוותר על השירות הצבאי, כיוון שהשיבוץ המיועד להן לא תאם את רצונן, ולמעשה משיגות פטור באמצעות הצהרה כוזבת, שלפיה טעמים שבהכרה דתית מונעים מהן לשרת בשירות ביטחון. עוד מסר רח"ט תומכ"א, כי צה"ל מעוניין בגיוס מלש"ביות אלה, הן בהיבט המוסרי-ערכי והן בשל ירידה מצטברת בהיקף הגיוס של כ-5,000 גברים ונשים במהלך חמש השנים מ-2005 עד 2009.

כבר בשנת 2003 הנחה סגן הרמטכ"ל "ליזום פעילויות לשינוי מודל הצהרת הדת מול המחוקק ולהרחבת מסגרות לגיוס דתיות במסלולים ייחודיים". אולם, רק במהלך ביקורת המעקב, ביוני 2005, גיבש צה"ל הצעה לתיקון חוק שירות ביטחון, שנועדה להקשות על ניצול לרעה של הזכות לפטור על ידי מיועדת לשירות ביטחון, שאין מתקיימים לגביה התנאים שנקבעו בחוק. בהצעה נאמר, בין השאר, כי לפי החוק הקיים לא ניתן לבטל את הפטור גם במקרים שבהם קיימות ראיות חד-משמעיות לכך שהושג במרמה, כל עוד לא מוצה ההליך הפלילי. הוצע בה לקבוע, כי על פטור לפי סעיף 40 יחולו ההסדרים של עיון חוזר בפטור בדומה לכל פטור אחר שניתן לפי החוק. הובהר, כי ההצעה איננה מבקשת לשנות מהתנאים המהותיים או הפרוצדורליים לקבלת פטור משירות עבור מיועדות לשירות ביטחון אשר מתקיימים לגביה התנאים הקבועים בסעיף 40, ובראשם כי "טעמים שבהכרה דתית מונעים אותה מלשרת בשירות בטחון". בדצמבר 2005 העבירה היועצת המשפטית למערכת הביטחון, עו"ד צביה גרוס, תזכיר חוק שירות בטחון (עיון חוזר בפטור שהושג במרמה), התשס"ו-2005, לקבלת הערות לפני הגשתו לממשלה.

בהתייחסותו לממצאי המעקב מסר צה"ל, כי הוא שוקל אפשרות להרחיב את התיקון המוצע, בין השאר, בקביעה שכאשר במועד הגשת התצהיר קיימות ראיות לכך שתוכנו אינו אמת, יוענק לפוקד שיקול דעת להימנע ממתן הפטור, אם היה לו יסוד סביר להניח כי הפטור מתבקש על יסוד ידיעות כוזבות בתצהיר, אך זאת לאחר שנתן למלש"ביות בית הנוגעת בדבר הזדמנות להשמיע את דבריה.

2. בביקורת הקודמת צוין, כי לפי הוראות מינהל הגיוס, אם קיים חשש שמלש"ביות, אשר מסרה תצהיר לפי סעיף 40 לחוק שירות ביטחון, אינה מקיימת את אחד התנאים או יותר שעליהם הצהירה, רשאי מינהל הגיוס להורות על פתיחה בחקירה, על ידי חברת חקירות אזרחית, בעניינה של המלש"ביות. תקציב החקירות שעמד לרשות מינהל הגיוס מיולי 2000 עד סוף שנת 2001 היה 98,000 ש"ח, והוא נוצל במלואו (תקציב החקירות לשנת 2002 עמד על כ-58,000 ש"ח). בשנת 2001 (בדומה לשנת 2000) נפתחו 77 חקירות נגד מלש"ביות בחשד של מסירת פרטים כוזבים - כ-1% ממספר המלש"ביות, שקיבלו פטור משירות ביטחון מטעמים של הכרה דתית בשנה זאת. ב-56 מקרים לא העלתה החקירה ממצאים מחשידים.

בביקורת המעקב נמצא, כי תקציב החקירות לכל אחת מהשנים 2003 ו-2004 עמד על כ-60,000 ש"ח לשנה, והוא נוצל במלואו. בשנים אלה בוצעו בסך הכל 238 חקירות ובעקבותיהן גויסו לצה"ל 34 מלש"ביות, ושני מקרים הועברו לטיפול של משטרת ישראל - באפריל 2004 ובספטמבר 2004.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במצב שבו קיים צורך בסיסי למצות את פוטנציאל הגיוס של נשים ובעיקר נוכח הרחבת השיבוץ של נשים לתפקידים חדשים בצה"ל, וכאשר קיימת בעיה ערכית של השתמטות מלש"ביות באמצעות מתן הצהרות כוזבות לכאורה, עדיין לא נעשתה פעילות מהותית לצמצום התופעה. מצב זה כלל אינו מרתיע מלש"ביות אחרות מלהגיש הצהרות כוזבות, וכך עלולה להתקבע תופעה שלילית מבחינה נורמטיבית ומבחינה עניינית.

ממצאי המעקב בנושא "שירות ביטחון מוכר מחוץ לצה"ל"

לפי נתונים של אג"ת, נכונים למאי 2005, תקן הנשים בשירות חובה שנכללו "בשירות מוכר" עמד על 3,009 : 2,980 חוגרות ו-29 קצינות. לפי הדיווח השנתי של שר הביטחון לוועדת חוץ וביטחון מינואר 2005, שירתו במועד זה במסגרת "שירות מוכר", מכוחם של החוק והצו, 2,389 חיילים וחיילות במספר יחידות (לא כולל מג"ב ומשטרת ישראל) וביניהן היחידה הצבאית הפועלת במסגרת משהב"ט (להלן - היחידה). ביחידה זו שירתו באותו מועד 583 חיילות בשירות חובה - 24.4% מכלל המשרתים ב"שירות מוכר". זאת, לעומת 673 חיילות ששירתו ביחידה במועד הביקורת הקודמת (כ-25% מכלל אלה ששירתו אז ב"שירות מוכר").

להלן ממצאי ביקורת המעקב:

1. שיטת התקינה

בביקורת הקודמת נמצא, כי התקינה של היחידה, הן זו של המסגרת הכללית והן זו של הרכבה המקצועי, לא נערכה על בסיס בחינה מקיפה ויסודית של כלל הצרכים, הן של משהב"ט והן של צה"ל.

במעקב נמצא, כי במהלך שנת 2002 ותחילת שנת 2003 נערכה באגף ארגון, בקרה ומינהל שבמשהב"ט בחינה בנושא שירות החיילות ביחידה מהיבטי ארגון ותקינה, ובמסגרתה נקבעה מחדש הקצאת תקני החיילות לגופי משהב"ט על פי קריטריונים מעודכנים. במסמך ממרס 2003 של האגף פורטו המדיניות, העקרונות המנחים והקריטריונים שנקבעו להעסקת חיילות במשהב"ט, והוגדרו תפקידיהן ושיטות הבקרה של עבודתן. הקריטריונים שקבע משהב"ט להקצאת חיילות מתייחסים לשני סוגי תפקידים: א. מקצועות צבאיים מוגדרים, כפי שהוכרו על ידי אג"ת; ומקצועות ייחודיים למשהב"ט, שהחיילות מקבלות הכשרה לבצעם במסגרת משהב"ט (כמו פקידות רכש, פקידות שיווק באגף לסיוע ביטחוני [סיב"ט] ומנהלות חשבונות באגף הכספים). ב. תפקידי מזכירות בלשכות שונות. משהב"ט קבע תקנים לתפקידי מזכירות לפי מפתח שקבע. על פי קריטריונים אלה, הצביע משהב"ט במרס 2003 על צורך ב-597 תקנים. תקנים אלו אושרו על ידי אג"ת באותו חודש.

בתקנים אלו חלו שני שינויים עד ינואר 2006: באוגוסט 2004 אישר אג"ת למשהב"ט תוספת של 25 תקנים עבור אגף חדש, "אגף המשפחות"; בעקבות עבודה של אג"ת שנועדה לבחון את כלל מקורות כוח האדם בצה"ל וביחידות מחוץ לסד"כ ולהצביע על מקורות לצמצום, בוצע בינואר 2006 קיצוץ של 65 חיילות בתקן היחידה. בעקבות שני שינויים אלה עמד תקן היחידה על 557 חיילות ושתי קצינות.

נמצא, כי שיעור הקיצוץ שנקבע ליחידה תאם את שיעור הקיצוץ שהושת על יחידות צה"ל, בלי שאג"ת ערך בדיקה מחודשת של הצרכים של משהב"ט בחיילות בשירות חובה, על אף שעברו כשלוש שנים מאז אישר את הצרכים של משהב"ט בחיילות אלה.

2. תפקידים שממלאות החיילות במשהב"ט

בביקורת הקודמת עלה, כי מסקר פנימי שערכה מפקדת היחידה באוגוסט 2000 בסיוע גורמים לייעוץ ארגוני שבמשהב"ט, במטרה לעמוד על שביעות הרצון של החיילות המשרתות ביחידה, עלה, כי חיילות התלוננו על חוסר תעסוקה. הסקר איתר מקרים של תעסוקה נמוכה, וביניהם במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) ובסיב"ט.

בבדיקת המעקב נמצא, כי במסגרת ביקורים בגופי משהב"ט שבהם משובצות חיילות, שערכה מפקדת היחידה בתקופה מספטמבר עד דצמבר 2004 וממאי עד יולי 2005, אותרו מקרים שחיילות התלוננו על כך שהם מחוסרות תעסוקה. יצוין, כי מסיכומי ביקורים אלה לא ברור כמה חיילות רואיינו, ומה שיעורן של המתלוננות על חוסר תעסוקה. חוסר התעסוקה של החיילות נמצא בעיקר במנה"ר ובסיב"ט.

האגף למשאבי אנוש במשהב"ט מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2006, בין היתר, כי המקרים שבהם חיילות נמצאות ללא תעסוקה מלאה הם נדירים ביותר; וכי מדיניות משהב"ט היא שהחיילות תקבלנה במשרד את סביבת העבודה ההולמת וההוגנת על פי כל מבחן שהוא, ומשהב"ט עושה את המירב כדי שמדיניות זאת תיושם כלשונה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החיילות המוקצות למשהב"ט הן משאב כוח אדם יקר ואיכותי. לכן, ראוי שמשהב"ט וצה"ל יקבעו מתכונת לעריכת סקרים על אופי עבודת החיילות במשהב"ט, לרבות היקף החיילות שייכללו בסקרים ועיתוים של סקרים אלה, כדי שניתן יהיה ללמוד על היקף המקרים של החיילות ללא תעסוקה מלאה, ולנתח משמעותית מסקרים אלה בנוגע להעסקת חיילות חיוניות בלבד במקצועות הדרושים.



ביקורת המעקב בנושא שירות חיילות במשהב"ט התמקדה בבחינת הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בשני תחומים חשובים: התקינה של היחידה והתפקידים שממלאות החיילות במשהב"ט. נמצא, שמשהב"ט ערך בחינה של שירות החיילות מהיבטי ארגון ותקינה, ובעקבותיה קבע מחדש את תקני החיילות על פי קריטריונים מעודכנים, ובכך תיקן ליקויים שהועלו בתחום זה בביקורת הקודמת. עם זאת, שיעור הקיצוץ שקבע צה"ל בתקן חיילות אלה (כ-10%), שתואם את הקיצוץ שהושת על יחידות צה"ל, נקבע בלי שאג"ת ערך בדיקה מסודרת של הצרכים של משהב"ט בחיילות בשירות חובה.

בתגובתו לממצאי המעקב מסר צה"ל, כי הוא מבצע עבודת מטה לבחינת המשמעויות של קיצור שירות החובה, כפי שהוחלט עליו בתקופת הביקורת, ובמסגרתה יסוכמו היקפי כוח האדם בשירות חובה המשרת מחוץ לצה"ל.

יישום המלצות והחלטות בעניין קידום קצונות הנשים

1. לפי נתוני יוהל"ן מיוני 2005, נשים מהוות כ-25% מכלל אוכלוסיית הקצינים בשירות קבע. להלן בטבלה נתונים של מחלקת הסגל שבאכ"א, נכונים ליוני 2005, על שיעור הקצינות בשירות קבע בשנים 2000-2005 (מצבות ממוצעות):

שנה	2000	2001	2002	2003	2004	2005
דרגה						
תא"ל	1.9%	1.7%	2.5%	3.4%	3.7%	3.6%
אל"ם	2.3%	2.6%	2.9%	3.7%	4.5%	4.5%
סא"ל	7.1%	9.1%	10.1%	10.1%	10.3%	10.9%
רס"ן	18.0%	18.8%	19.2%	19.6%	19.5%	19.3%

מן הטבלה עולה, בין היתר:

א. בשנים 2002-2005 לא חל שינוי משמעותי בשיעור הקצינות בדרגת רס"ן, ובשנת 2005 הוא עומד עדיין על פחות מ-20%.

ב. ישנה ירידה חדה במעבר מדרגת רס"ן לדרגות בכירות יותר. ישנה ירידה של כ-45% במעבר מדרגת רס"ן לדרגת סא"ל, וירידה של כ-60% במעבר מדרגת סא"ל לדרגת אל"ם.

תמונת מצב דומה קיימת בחיל השלישות, שם משרתות מספר רב יחסית של נשים ומספרן של הקצינות גבוה. מנתונים שהתקבלו מחיל השלישות, נכונים לדצמבר 2005, עולה, כי שעה שבדרגת רס"ן מהוות הנשים כ-70% מכלל הקצינים בחיל השלישות, הרי שבדרגת סא"ל פוחת חלקן לכ-40% ובדרגת אל"ם חלקן מגיע לכשליש.

במחלקת מדעי ההתנהגות שבאכ"א (להלן - ממד"ה) פועל מרכז הערכה לקצינים⁸ לדרגות סא"ל ואל"ם. על פי נתונים שהתקבלו מממד"ה, התפלגות ציוני מרכז ההערכה של קצינים (ממד"ה ערכה השוואה של ממוצעים לאורך תקופה של עשר שנים, מ-1994 עד 2003) מראה, כי ציוני הנשים גבוהים יותר בהשוואה לציוני הגברים, והם באים לביטוי בכל אחת מהדרגות. יוצא אפוא, כי הציונים במרכז ההערכה אינם הסיבה לשיעור הנמוך של קצינות בשירות קבע בהשוואה לקצינים. עם זאת, על פי נתוני יוהל"ן, שיעור הגברים שהיו במרכז הערכה בשנת 2004 עמד על כ-31% מתוך הפוטנציאל⁹, ואילו שיעור הנשים עמד על 11.5% בלבד.

ראוי שצה"ל יבחן את הסיבות לשיעור הנמוך של קצינות שנשלחו למרכז ההערכה לעומת שיעורם של הקצינים.

8 מרכז הערכה לקצינים הוא כלי נוסף, שבאמצעותו מוערכת יכולתו של מועמד בדרגת רס"ן למלא תפקידים המחייבים לפי תקן דרגת סא"ל, ויכולתו של מועמד בדרגת סא"ל למלא תפקידים בכירים בדרג בכיר. חוות דעת שניתנת למוערך נבנית על בסיס מגוון רחב של כלי הערכה, וביניהם מבחנים או שאלונים פסיכולוגיים, מברקי הדמיה אישיים או קבוצתיים וראיונות אישיים.

9 הפוטנציאל הוגדר כמספר הקצינים והקצינות בדרגת רס"ן בעלי ותק של שלוש וחצי עד תשע שנים, שטרם היו במרכז הערכה.

2. בשנת 2000 ערכה ממד"ה מחקר, שכותרתו "קצינות בצה"ל משירות לקריירה". לפי המחקר, קיימת תחושת אפליה של קצינות בדרגות עד רס"ן, שמקורה בין היתר, בכך שקיימים מחסומים לקידום לדרגת סא"ל. בעקבות המחקר, ערכו בסוף שנת 2000 קצינת חיל הנשים הראשית¹⁰ ומחלקת הסגל עבודה, במטרה לגבש מדיניות התערבות ברמה המטכ"לית וברמה החילית, כדי למצות באופן מיטבי את פוטנציאל הנשים בתפקידי קצונה. העבודה בחנה מגמות ותמונת מצב של שלושה מערכים: מערך הקצונה בשירות החובה; מערך קצונת הקבע הזוטרה (עד רס"ן) ומערך קצונת הקבע הבכירה, תוך התמקדות בתפקידים שקריטריון האיכות להצלחה בהם אינו בהכרח ניסיון מיצועי או שירות ביחידות שדה, ותוך מתן אפשרות שווה לנשים בהתמודדות על תפקידים אלה.

בעקבות ההמלצות של עבודה זו, נעשו החל משנת 2000 מספר פעולות. בין השאר, בוטלו ההבחנות בכל הנוגע להכשרות, לשיטת המיון, ולדרישות ולתנאים לקידום בדרגה של קצינות בשירות חובה, שהיוו חסם בשילוב ובקידום הנשים. כמו כן ערכו חטיבת הסגל וקצינת חיל הנשים הראשית בשנת 2000, בשיתוף מפקדי הזרועות והחילות, עבודת מטה לבחינת סוגיית קידום קצינות לדרגת סא"ל. במסגרת עבודה זו הומלץ על קביעת יעדים מספריים לקידום קצינות בשנת 2001 בכל חיל, וראש אכ"א אישר יעדים אלה. בעקבות מהלך זה, שיעור הקצינות בדרגת סא"ל עלה בשנת 2001 ב-2% (מ-7.1% ל-9.1%) בהשוואה לשנת 2000.

התברר, כי לפעולות בנוגע לקידום קצינות לדרגת סא"ל לא היה המשך, ובשנים שלאחר מכן לא נקבעו יעדים כמותיים לקידומן בכל חיל. נתוני הטבלה שהוצגו לעיל מצביעים על כך, כי בשנים 2002 עד 2005 שיעור הנשים בדרגת סא"ל לא השתנה משמעותית.

3. בפגישה אישית שקיים הרמטכ"ל, רב-אלוף משה יעלון, ביולי 2003 עם המיועדת לתפקיד יועצת הרמטכ"ל לענייני נשים, הוא הדגיש בעניין שירות הקבע של נשים, בין היתר: "במקום בו תהיה איכות שווה של מועמדים, תינתן עדיפות לקצינה, זאת במגמה להרחיב את שילובן בתפקידי הקצונה הבכירה. לצורך כך יוהל"ן נדרשת לעקוב ולהכיר את הקצינות המתאימות לשיבוץ, תוך מתן דגש על כך שהראיה תיעשה רב זרועית". דברים אלה מפי הרמטכ"ל צוינו בחוזר מזכירות הפיקוד העליון ממרס 2004, שפורסם במסגרת יום האישה הבין-לאומי, המצוין מדי שנה בשנה ברחבי העולם.

לא נמצא, כי קביעת הרמטכ"ל דלעיל לוותה בתכנית או תורגמה לקווי פעולה, שלפיהם במסגרת דיוני שיבוץ וקידום בצה"ל תמומש הנחיה זו. לפי נתוני מחלקת הסגל באכ"א, בשנים 2004 ו-2005 קודמו 144 קצינים מדרגה סא"ל לדרגת אל"ם, מתוכם שבע נשים בלבד.

בתשובתו מאפריל 2006 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי קידום קצינים וקצינות בסולם הדרגות הינו תולדה של ביצוע תפקידי ליבה בכל חיל. במערך היבשה ישנן פחות קצינות בכירות, היות שתפקידי הליבה הינם מיצועיים, וכידוע מעט מאוד קצינות ביצעו תפקידים כאלו עד כה. עוד מסר צה"ל, כי נבחנת המלצת יוהל"ן לחזור ולבצע בקרה אודות מיצוי פוטנציאל הנשים האיכותיות לתפקידי סא"ל, וכי בימים אלה מתקיימת עבודת מטה לקביעת מכסות על פי מערכים.



10 תפקיד קצינת חיל הנשים הראשית בוטל באוגוסט 2001 ובמקומו מונתה יוהל"ן.

ממצאי ביקורת המעקב בנושא שירות נשים בצה"ל מצביעים על כך ששירות הנשים בצה"ל נמצא על סדר היום של הגורמים המחליטים בצה"ל, ועל כך שצה"ל נקט צעדים משמעותיים לתיקון ליקויים שהועלו בביקורת הקודמת ובכך לשיפור המיצוי של שירות הנשים בצה"ל.

עם זאת, הירידה הצפויה בהיקפי הגיוס של גברים ונשים בשנים 2005 עד 2009, לפי התחזית של אגף משאבי אנוש, היכולת המוכחת של שילוב מספר גדול יותר של נשים בצה"ל במקצועות רבים יותר, והקיצור של משך השירות של הגברים כפי שהוחלט עליו בתקופת הביקורת, מחזקים את הצורך למצות טוב יותר את שירות הנשים בצה"ל, הן במיון טרם גיוסן והן במהלך שירותן הצבאי. מקורות אפשריים לכך הם:

א. צמצום דרסטי במספר המלש"ביות המנצלות לרעה את התנאים שנקבעו בחוק לקבלת פטור משירות ביטחון באמצעות מתן הצהרות כוזבות, כי טעמים שבהכרה דתית מונעים אותן מלשרת בשירות ביטחון. במועד ביקורת המעקב החל צה"ל בפעילות לתיקון החוק בעניין זה. לצד המשך פעילות זו, ראוי שצה"ל יגביר את פעילותו לאיתור מלש"ביות, שקיים חשש שקיבלו פטור משירות ביטחון עקב הצהרות כוזבות. כמו כן, ראוי להביא פעילות זאת לידיעת הציבור, כדי שתשמש גורם מרתיע.

ב. המשך צמצום המצבות של הנשים המשרתות במקצוע פקידה, כדי להפנות כוח אדם איכותי למקצועות אחרים.

ממצאי ביקורת המעקב בנושא שירות חיילות במשהב"ט עולה, כי משהב"ט קבע מחדש את תקני החיילות על פי קריטריונים מעודכנים, ובכך תיקן את הליקויים שהועלו בתחום חשוב זה בביקורת הקודמת. עם זאת, נוכח הסיבות דלעיל, ראוי שצה"ל יבחן באופן מקיף ויסודי את כלל הצרכים בחיילות המשרתות ב"שירות מוכר" מחוץ לצה"ל, כ-3,500 במספר, לרבות הצרכים של משרד הביטחון בחיילות, ועל בסיס תוצאות בחינה זאת יקבע, יחד עם הגופים שבהם משרתות חיילות אלה, את התקנים שלהן, לרבות הרכבם המקצועי של תקנים אלה.

אשר ליישום המלצות והחלטות בעניין קידום קצונת נשים בשירות קבע, ראוי שצה"ל ישקול נקיטת פעולות בדומה לאלו שנעשו בשנת 2001 ושהביאו לעלייה בשיעור הקצינות בדרגת סא"ל בשנת 2001. זאת, כדי לאפשר שילובן של יותר קצינות בדרגות ובתפקידים בכירים, ובכך לממש את קביעת הרמטכ"ל.