

מתן פטור משירות חובה לפני תום השירות

תקציר

צה"ל משחרר לעתים ובנסיבות מיוחדות חיילים משירות חובה לפני תום שירות זה. הסיבות העיקריות לשחרור חיילים מהמשך שירות החובה הן סיבה רפואית-נפשית וסיבת אי-התאמה. חיילים משוחררים מצה"ל מסיבה רפואית-נפשית על ידי ועדה רפואית של צה"ל לאחר שקציני בריאות נפש (להלן - קב"ן או קב"נים) ממליצים בפני רופאים פסיכיאטרים בעניין הטיפול הנדרש בחיילים והמשך שירותם בצה"ל. במסגרת מתן פטור מסיבת אי-התאמה יחידות מפנות חיילים שאינם מתאימים לשרת בצה"ל אל ועדות התאמה לשירות (להלן - ועדות התאמה), הפועלות באגפי המטה הכללי ובזרועות (להלן - סמכויות¹). ועדות ההתאמה בוחנות כל מקרה וממליצות בפני מפקד יחידת מיטב² אם לשחרר את החייל משירות צבאי, והוא מחליט בנושא. סיבות נוספות למתן פטור לחיילים לפני תום שירות חובה הן סיבה רפואית-גופנית וטעמי פרט.

לפי נתונים של אגף כוח אדם בצה"ל (להלן - אכ"א) בנוגע לשחרורים לפני תום שירות חובה של חיילים גברים בשנים 2005 ו-2006, השיעור הכולל של פטור זה בשנת 2005 הגיע ל-17.4% (מדובר באלפי חיילים) מתוך סך כל החיילים שהשתחררו משירות חובה בצה"ל באותה שנה, והוא עלה בשנת 2006 ל-17.7%. הסיבות העיקריות לשיעורי הפטור בשנת 2006 היו: סיבה רפואית-נפשית - 10.3%; ואי-התאמה - 3.9%.

נוכח שיעורי הפטור לפני תום השירות בשנת 2006, החל צה"ל בשנת 2007 בפעילויות שונות במגמה לצמצם שיעורי פטור אלה. במסגרת פעילות זאת הגדיר הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, יעד של הורדת הפטור לפני תום שירות חובה בשיעור 3% בתכנית הרב-שנתית של צה"ל לשנים 2008-2012 (להלן - תר"ש "תפן"), ובשיעור של 1% בשנת 2008. סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף דן הראל, עמד בראש עבודת מטה שמטרתה לצמצם את שיעור הפטור לפני תום שירות חובה, לפי היעד שקבע הרמטכ"ל. לפי נתוני אכ"א ממאי 2009, השיעור הכולל של הפטור לפני תום שירות חובה בשנת 2008 הגיע ל-13.8% (מדובר באלפי חיילים) מתוך סך כל החיילים שהשתחררו משירות חובה בצה"ל באותה שנה - ירידה של כ-4% בהשוואה לשנת 2006 ושל 2.6% בהשוואה לשנת 2007; הירידה הבולטת היא בשיעורי הפטור מסיבה הרפואית-נפשית: 3.8% בהשוואה לשנת 2006 ו-2.5% בהשוואה לשנת 2007.

1 המונח "סמכויות" הוא מונח שבו משתמש צה"ל, ומשמעותו, לפי המילון למונחי צה"ל, אג"ם-תוה"ד, התשנ"ח-1998, מסגרת ארגונית, כגון פיקוד מרחבי, מתקני מטכ"ל או כל גוף אחר שהוחלט להגדירו כך. תפקידי הסמכויות הם, בין היתר, לקלוט כוח אדם, לקדמו ולווסתו, וכן לטפל בבעיות פרט.
2 יחידת מיטב מאחדת שני גופים שפעלו בעבר בנפרד באכ"א ועסקו במיון ובגיוס: מינהל הגיוס ובסיס קליטה ומיון.

פעולות הביקורת

בתקופה מאוגוסט 2008 עד מאי 2009 בדק משרד מבקר המדינה שני נושאים בנוגע למתן פטור לפני תום שירות חובה: האחד, מאפייני השירות הצבאי של חיילים שהמשיכו לשרת לאחר שהיו מועמדים לפטור משירות; והשני, סוגיות בנושא אישור פטור בשל אי-התאמה או אי-התאמה בשל התנהגות רעה וחמורה³, באמצעות ועדות התאמה. הביקורת נערכה בצה"ל.

עיקרי הממצאים

מאפייני השירות הצבאי של חיילים שהמשיכו לשרת לאחר שהיו מועמדים לפטור

1. בספטמבר 2008 קבע סגן הרמטכ"ל, במסגרת עבודת המטה למיצוי כוח אדם ולצמצום הפטור לפני תום שירות חובה, בין השאר, שאכ"א יציג בינואר 2009 תחקיר למיצוי כוח אדם, שבו ייבדק לאן הופנו החיילים שנותרו בשירות ומהי האפקטיביות של העמקת הגיוס וצמצום הפטור האמור. במועד סיום הביקורת, אכ"א עדיין לא הציג תחקיר כזה, כיוון שלא היו עדיין בידי תבחינים מוגדרים לבחינת יעילות השירות הצבאי של החיילים שנותרו בשירות.

2. משרד מבקר המדינה בדק את מאפייני השירות של חיילים שהמשיכו לשרת לאחר שהיו מועמדים לפטור משירות, בהתייחס לשלוש קבוצות של חיילים:

א. חיילים שלא אושר להם פטור מסיבה רפואית-נפשית ומסיבה של אי-התאמה - לפי נתוני מחלקת בריאות הנפש בצה"ל (להלן - ברה"ן), בשנת 2008, 2,809 חיילים (בעיקר גברים) פנו בבקשה לפטור מסיבה רפואית-נפשית ונענו בשלילה. מנתונים של אכ"א לגבי 163 חיילים, שנבחרו אקראית מבין החיילים שבקשתם נענתה בשלילה, עולה, כי 48 מהם (כ-30%) נעדרו מהשירות לאחר שנקבע שימשיכו לשרת, כתוצאה מנפקדות, מעריקות או מריצוי עונשי מאסר. 26 מהם נעדרו מהשירות 50 עד 379 ימים, והיתר - עד 50 ימים.

בדיקה דומה נעשתה לגבי המשך השירות הצבאי של 105 מבין 346 חיילים (בעיקר גברים) שמפקד יחידת מיטב החליט, בשנת 2007 ועד נובמבר 2008, שלא לפטור משירות צבאי. הבדיקה העלתה, כי לאחר שנקבע שימשיכו לשרת, כשליש מהם נעדרו מהשירות עשרות ועד מאות ימים, כתוצאה מנפקדות, מעריקות או מריצוי עונשי מאסר.

ב. הקבוצה השנייה שנבדקה כוללת חיילים שצברו ימים רבים כתקופה בלתי נמנית שלילית בשל בעיות משמעת (להלן - תב"ן שלילית⁴). על פי הנחיה של אכ"א על המפקדים לראיין חיילים שצברו לפחות 90 ימים של תב"ן שלילית, טרם קבלת

3 במאי 2007 קבע אכ"א סיבה נוספת לשחרור חיילים לפני תום שירות חובה והיא אי-התאמה בשל התנהגות רעה וחמורה. סיבה זאת נועדה להיות אחד האמצעים לצמצום שיעורי הפטור משירות בנתיב הפטור מסיבה רפואית-נפשית ובנתיב אי-התאמה, ובגינה משוחררים חיילים מצה"ל עקב חוסר מוטיבציה לשרת, הבא לידי ביטוי בהתנהגות בעייתית של החיילים.

4 תב"ן שלילית מתווספת לתקופה שעל החייל לשרת מעבר למועד השחרור המתוכנן שלו, עד שישלים את תקופת השרות הנוספת הנובעת מהתב"ן השלילית.

החלטה אם להביאם בפני ועדת התאמה. בסוף שנת 2008 שירתו בזרוע היבשה, בחיל האוויר והחלל ובאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל) בסך הכול 1,545 חיילים שצברו תב"ן שלילית של 120 ימים לפחות, ורובם לא הובאו בפני ועדות התאמה לבדיקת התאמתם להמשך השירות. בבדיקה שנעשתה לגבי 97 חיילים מהם שנבחרו אקראית, נמצא, כי כ-60% מהם לא רואיינו על ידי מפקדיהם כנדרש, כדי לעמוד על ההשלכות של המשך שירותם בצה"ל, עליהם ועל סביבתם, ובהתאם לכך לקבל החלטה אם יש להביאם בפני ועדת התאמה. במצב זה לא מתקיימת הבדיקה הנדרשת בנוגע להתאמת חיילים אלה להמשך שירותם הצבאי.

ג. מעיון ב-103 תיקים של חיילים שעניינם נדון בוועדות התאמה בשנת 2008 והועבר להחלטה של מפקד יחידת מיטב, נמצאו 12 מקרים שבהם קבעו מפקדים הסדרי שירות שלפיהם חיילים שירתו מספר שעות ביום, תוך חריגה משמעותית משעות העבודה המקובלות לפי פקודת מטכ"ל העוסקת בנושא זה. ראוי שפקודות הצבא הן אלה שיאפשרו למפקדים את הגמישות ואת היכולת לקבל החלטות, כדי שיהיה בכך מענה מתאים הן לצורך לסייע לחיילים לסיים את שירותם הצבאי והן לצורך לשמר מסגרת שירות נאותה.

שחרור חיילים מסיבות אי-התאמה

1. א. הפעילות בצה"ל בתחום מתן פטור תוך כדי שירות מסיבות אי-התאמה מתבססת על הוראת קבע של אכ"א משנת 1998 (להלן - הוראת הקבע בנושא ועדות התאמה). חל עיכוב ממושך בעדכון ההוראה והוא לא הסתיים עד מועד סיום הביקורת במאי 2009, כך שהפעילות למתן פטור לפני תום שירות חובה מסיבות אי-התאמה אינה נשענת על מסד נורמטיבי אחיד וברור.

ב. קיים הבדל מהותי בין שיטת הפעלת ועדות ההתאמה והרכבן בחיל האוויר והחלל לבין הוראת הקבע של אכ"א העוסקת בנושא ועדות ההתאמה ושיטת הפעלתן באט"ל ובזרוע היבשה. כך, למשל, לפי הוראת הקבע תפעל ועדת התאמה אחת בכל אגף במטה הכללי או בזרוע. בחיל האוויר והחלל פועלת ועדה בכל כנף ובכל בסיס; בראשות כל ועדת התאמה אמור לעמוד, לפי ההוראה האמורה, קצין שלישות בדרגת סא"ל. בחיל האוויר והחלל עומדים בראשות ועדות ההתאמה מפקדי הכנפות והבסיסים - קצינים בדרגות אל"ם ותא"ל.

סגן הרמטכ"ל קבע באפריל 2008, בין השאר, כי לא יהיה שחרור של חייל מיחידתו בלי שעמד בפני ועדה בראשות קצין בדרגת אל"ם לפחות, שהוא מפקדו של החייל, ואכ"א יפרסם נוהל בנושא עד תחילת מאי 2008. נמצא, כי הנחיה זאת, שקבעה למעשה עיקרון מנחה, ולפיו האחראיות והסמכות בכל הנוגע להמלצה לשחרור חיילים מסיבות אי-התאמה תהיה של מפקדיהם, בדומה לתפיסת הפעלת ועדות ההתאמה בחיל האוויר, לא בוצעה: אכ"א לא פרסם נוהל בנושא, והפעילות בזרוע היבשה ובאט"ל המשיכה להתבצע בהתאם להוראת הקבע בנושא ועדות התאמה ולא לפי הנחיית סגן הרמטכ"ל.

2. אין אחידות בוועדות ההתאמה של שלוש הסמכויות שנבדקו (זרוע היבשה, חיל האוויר והחלל ואט"ל), באופן הטיפול במידע שעליו מבוססות הבקשות לפטור חיילים מהשירות. אין גם העברת מידע ביניהן על היבטים שונים בפעילותן.

3. בהודעות של יחידת מיטב לסמכויות בהתייחס להחלטות של מפקד יחידת מיטב בעניין המלצותיהן, כאשר מדובר בהחלטה השונה מהותית מההמלצה של ועדות ההתאמה - בדרך כלל אין מופיעות ההנמקות של מפקד יחידת מיטב להחלטותיו. גם ההחלטות של מפקד יחידת מיטב בבקשות של חיילים לעיון חוזר בהחלטותיו, לא נומקו.

סיכום והמלצות

לשירות החובה בצה"ל, הנעשה מתוקף חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, יש ערך חיוני מבחינה ביטחונית, ויש לו חשיבות רבה הן לחברה בישראל והן לחיילים עצמם. נוכח ממדי הפטור לפני תום שירות חובה בשנת 2006, ובעקבות יעד שקבע הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, להורדת שיעור פטור זה, נקט צה"ל פעולות שונות שהביאו לירידה ניכרת בשיעורי הפטור לפני תום השירות, בעיקר מהסיבה הרפואית-נפשית. מעבר לתועלת שצה"ל יכול להפיק משירותם של חיילים אלה, יש בצמצום שיעורי הפטור גם מסר ברור לחיילים ולחברה בישראל, שלפיו צה"ל אינו משחרר בקלות חיילים לפני תום שירות חובה.

צה"ל הגיע להישג משמעותי בצמצום את שיעור הפטור תוך כדי שירות חובה בשנת 2008. לצד ההישג הכמותי המרשים בצמצום שיעורי הפטור, הועלו בדוח זה ממצאים שונים בנוגע למאפייני השירות הצבאי של חיילים שהמשיכו לשרת, לאחר שהיו מועמדים להשתחרר לפני תום השירות, הפוגעים במיצויים של חיילים אלה בשירות הצבאי. הדבר מתבטא בעיקר בהיעדרות מהשירות הצבאי, כתוצאה מנפקדות, מעריקות או מריצוי עונשי מאסר; ובחיילים רבים שצברו תב"ן שלילית של 90 ימים לפחות ולא רואיינו על ידי מפקדיהם כדי לקבל החלטה אם יש להביאם בפני ועדת התאמה. ראוי שאכ"א יבחן את מאפייני השירות של החיילים האמורים כדי לברר אם ניתן למצות טוב יותר את שירותם הצבאי, תוך ליבון גבול ההשקעה בחיילים אלה מול יכולת מיצויים בצה"ל, או בלית ברירה לשחררם מצה"ל.

במסגרת הבחינה האמורה, על אכ"א לקיים פיקוח ובקרה הדוקים אחר הטיפול של היחידות בחיילים בעלי תב"ן שלילית מעל ל-90 ימים, כדי לוודא שננקטות כל הפעולות לבדיקת התאמתם להמשך השירות בצה"ל. נוסף לכך, על אכ"א לבחון את הסדרי השירות המיוחדים שנעשים כדי להשאיר בשירות הצבאי חיילים עם בעיות קשות ולהקל עליהם ככל הניתן בשירותם הצבאי. פעולות אלה הן ראויות כשלעצמן, אולם צריך שתהיינה מעוגנות בפקודות הצבא ובהתאם למאפייני השירות שיקבע צה"ל.

הליקוי העיקרי שעלה מבדיקת הפעילות בתחום מתן פטור משירות חובה עקב אי-התאמה הוא, שפעילות זאת נעשית תקופה ארוכה ללא מסד נורמטיבי ברור, מתוקן ומעודכן, כאשר בפועל מתנהלת פעילות זאת לפי שתי תפיסות שונות לחלוטין: האחת, שנקבעה בהוראת הקבע בנושא ועדות התאמה, שלפיה בראש הוועדות עומדים קציני שלישות, והשנייה, הקיימת בחיל האוויר, ושאותה הנחה למעשה סגן הרמטכ"ל ליישם בכל צה"ל, ולפיה בראש הוועדות עומדים מפקדיהם של החיילים. על אכ"א לסיים את תהליך עדכון הוראת הקבע בנושא ועדות ההתאמה, ולקבוע בה את אופן הפעלת הוועדות ואת הרכבן בכל צה"ל, כדי שהפעילות למתן פטור לפני תום שירות חובה מסיבות אי-התאמה תישען על מסד נורמטיבי אחיד וברור.



מבוא

שירות חובה בצה"ל נעשה מתוקף חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - חוק שירות ביטחון). למעט יוצאים מהכלל, תקופת שירות החובה נמשכת 36 חודשים לגבר ו-24 חודשים לאישה. על פי החוק, שר הביטחון⁵ רשאי בצו, אם ראה לעשות כן, מטעמים הקשורים בהיקף הכוחות הסדירים או כוחות המילואים של צה"ל, או מטעמים הקשורים בצורכי החינוך, ההתיישבות הביטחונית או המשק הלאומי, או מטעמי משפחה או מטעמים אחרים - לפטור יוצאי צבא מחובת שירות סדיר⁶, או להפחית את תקופת שירותם.

צה"ל משחרר בנסיבות מיוחדות חיילים משירות חובה לפני תום שירות זה. הסיבות העיקריות לשחרור חיילים מהמשך שירות החובה הן, כלהלן:

סיבה רפואית-נפשית: קציני בריאות נפש בצה"ל (להלן - קב"ן או קב"נים) מטפלים בפניות של חיילים ובפניות של מפקדים בנוגע לחייליהם וממליצים בפני רופאים פסיכיאטרים בעניין הטיפול הנדרש בחיילים והמשך שירותם בצה"ל. רופאים פסיכיאטרים אלה ממליצים לוועדה רפואית של צה"ל לשחרר מהמשך שירות את אותם חיילים שטיפול רפואי לא יסייע להתגבר על בעיותיהם. הוועדה הרפואית מחליטה אם לשחררם מצה"ל.

סיבה רפואית-גופנית: שחרור חיילים על ידי ועדה רפואית של צה"ל, לאחר שרופאים קובעים, כי מצבו הבריאותי-גופני של החייל אינו מאפשר לו להמשיך לשרת בצה"ל.

אי-התאמה: במסגרת מנגנון פטור זה פונות יחידות אל ועדות התאמה לשירות (להלן - ועדות התאמה), הפועלות בעיקר באגפי המטה הכללי ובזרועות (להלן - סמכויות⁷). ועדות התאמה בוחנות את התאמת החייל להמשך ולשרת בשירות חובה, ויכולות להחליט על המשך שירותו של החייל בצה"ל או להמליץ בפני מפקד יחידת מיטב⁸ לשחררו משירות. מפקד יחידת מיטב, קצין בדרגת אל"ם, דן בכל מקרה ומחליט בתוקף סמכותו כפוקד, שנקבעה בחוק שירות ביטחון, אם החייל ימשיך לשרת או אם יוקדם שחרורו משירות חובה.

שחרור מטעמי פרט: שחרור חיילים מטעמי פרט, כגון קשיים כלכליים ומשפחתיים, עקב פניות של חיילים. הטיפול בפניות אלה נעשה דרך סגלי הטיפול בתנאי השירות (להלן - ת"ש) שביחידות, הבודקים את מידת הצורך בשחרור מסיבה זאת ומעבירים את הפנייה עם המלצתם להחלטת מפקד יחידת מיטב.

חטיבת תכנון ומינהל כוח אדם שבאכ"א (להלן - תומכ"א) מוציאה לסמכויות הנחיות והוראות בנוגע למתן פטור לחיילים לפני תום שירות חובה. היא עושה זאת באמצעות המינהל לכוח אדם טכנולוגי ומחקר (להלן - מנט"ם) ובאמצעות ענף תכנון כוח אדם סדיר (להלן - עתכ"א סדיר), הכפופים לה. חטיבת תומכ"א מפעילה גם את יחידת מיטב העוסקת, כאמור, בין יתר תפקידיה, ביישום ההנחיות הנוגעות לאפיקי הפטור: אי-התאמה וטעמי פרט. מפקדת קצין הרפואה הראשי (להלן - מקרפ"ר), הפועלת במסגרת אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה במטכ"ל (להלן - אט"ל), קובעת את ההוראות בנוגע למתן פטור מהסיבות הרפואיות: גופנית ונפשית. במסגרת מקרפ"ר

5 סמכות זאת הואצלה למספר בעלי תפקידים במשרד הביטחון ובצה"ל.

6 שירות סדיר הוא שירות בכוחות הסדירים של צה"ל הכולל שירות חובה ושירות קבע.

7 ראו הערת שוליים מספר 1.

8 ראו הערת שוליים מספר 2.

פועלת מחלקת בריאות הנפש (להלן - ברה"ן), הקובעת את ההוראות בתחום השחרור משירות מסיבה רפואית-נפשית.

להלן נתונים של אכ"א (באחוזים) בנוגע לשחרורים לפני תום שירות חובה של חיילים גברים⁹ בשנים 2005 ו-2006 (מדובר באלפי חיילים) מתוך סך כל החיילים שהשתחררו משירות חובה בצה"ל באותה שנה:

שנה	סיבות פטור				ס"ה
	רפואית נפשית	רפואית גופנית	אי-התאמה	פרט	
2005	10.5%	3.3%	3.2%	0.4%	17.4%
2006	10.3%	3.0%	3.9%	0.5%	17.7%

נוכח שיעורי הפטור לפני תום השירות בשנת 2006, החל צה"ל בשנת 2007 בפעילויות שונות במגמה לצמצם שיעורי פטור אלה. כך, למשל, החיל אכ"א את המושג "קשיי הסתגלות בשירות", שעד אז היה קיים רק לגבי מועמדים לשירות ביטחון, גם על חיילים בשירות חובה. זאת, במטרה להקל בתנאי השירות של החייל, במקום לתת לו פרופיל רפואי-נפשי, המוביל לעתים לפטור לפני תום השירות הצבאי מסיבה רפואית-נפשית. כמו כן, קבע אכ"א במאי 2007 סיבת פטור חדשה - שחרור בשל התנהגות רעה וחמורה, שבגינה משוחררים חיילים עקב חוסר מוטיבציה לשרת. סיבת שחרור זאת נרשמת בתעודת השחרור של החייל, וועדת התאמה יכולה גם להמליץ למפקד יחידת מיטב לשלול מהחייל משוחרר בעיקר מסיבה זאת זכויות של חייל משוחרר שהוא היה זכאי להן אם היה משתחרר לאחר שירות צבאי מלא. נוסף לכך, עודכן ספר הפרופילים הרפואיים בסעיפים הנפשיים. המשמעות של פעולה זאת היא חידוד ההנחיות בתחום הכשירות ואי-הכשירות בתחום הרפואי-נפשי, כדי לאפשר מיצוי טוב יותר בשירות ולהקטין את שיעורי הפטור לפני תום השירות מסיבה רפואית-נפשית.

בתכנית הרב-שנתית של צה"ל לשנים 2008-2012 (להלן - תר"ש "תפן") הגדיר הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, יעד של הורדת הפטור משירות חובה בשיעור 3% בתר"ש "תפן" (מ-17.7% ל-14.7%, המתבטאת במאות רבות של חיילים בשירות חובה) ובשיעור של 1% (מספר מאות של חיילים בשירות חובה) בשנת 2008. סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף דן הראל, עמד מתחילת שנת 2008 בראש עבודת מטה שמטרתה לצמצם את שיעור הפטור משירות חובה, לפי היעד שקבע הרמטכ"ל. במסגרת עבודת מטה זו הוא קיים מספר דיונים, קבע לגופים השונים משימות לביצוע, וקיבל נתונים על הפעילות שנעשתה בגופים אלה.

להלן נתונים של אכ"א ממאי 2009 בנוגע לשיעורי הפטור לפני תום שירות חובה בשנים 2006-2008 (מדובר באלפי חיילים גברים) מתוך סך כל החיילים שהשתחררו משירות חובה בצה"ל באותה שנה:

9 שיעורי הפטור תוך כדי שירות אצל נשים נמוכים הרבה יותר מאלה של הגברים. למשל, השיעור המסכם בשנת 2006 היה 8.1%.

סיבות פטור							שנה
ס"ה שיעור הירידה בהשוואה לשנה קודמת	ס"ה	פרט	התנהגות רעה וחמורה	אי-התאמה	רפואית גופנית	רפואית נפשית	
	17.7%	0.5%	-----	3.9%	3.0%	10.3%	2006
1.3%	16.4%	1.0%	1.1%	2.6%	2.8%	9.0%	2007
2.6%	*13.8%	0.6%	2.8%	0.8%	3.0%	6.5%	2008

* כאן, כמו לגבי שנת 2007, יש פער קטן בין סיכום האחוזים בסיבות הפטור השונות לבין סך כל שיעור הפטור. מאכ"א נמסר, כי הפער נובע מאופן חישוב חלקי האחוזים ("שאריות החישוב") ואינו מהותי.

נתונים אלה מצביעים על כך, כי בסוף שנת 2008 הושגה ירידה ניכרת בשיעורי הפטור לפני תום שירות חובה: ירידה של 3.9% בהשוואה לשנת 2006 ושל 2.6% בהשוואה לשנת 2007. הירידה הבולטת היא בשיעורי הפטור מסיבה הרפואית-נפשית: 3.8% בהשוואה לשנת 2006 ו-2.5% בהשוואה לשנת 2007. מהנתונים עולה גם, כי כבר בסוף שנת 2008 עמד צה"ל ביעד שקבע הרמטכ"ל, והשיג ירידה בשיעור גדול יותר מזה שנדרש להשיג בסוף תר"ש "תפן" בשנת 2012.

בתקופה מאוגוסט 2008 עד מאי 2009 בדק משרד מבקר המדינה שני נושאים הקשורים לפעילות של צה"ל לצמצום שיעורי הפטור לפני תום שירות חובה: האחד, מאפייני השירות הצבאי של חיילים שהמשיכו לשרת לאחר שהיו מועמדים לשחרור לפני תום שירות; והשני, סוגיות בנושא אישור פטור בשל אי-התאמה או בשל התנהגות רעה וחמורה, באמצעות ועדת התאמה. הביקורת נערכה באכ"א; בחטיבת תומכ"א ובגופיה; באט"ל ובמקפ"ר; בחיל האוויר והחלל (להלן - חיל האוויר) ובזרוע היבשה. הביקורת התמקדה באוכלוסיית החיילים הגברים.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

מאפייני השירות הצבאי של חיילים שהמשיכו לשרת לאחר שהיו מועמדים לפטור

בסיכום של סגן הרמטכ"ל מספטמבר 2008 לדיון שערך במסגרת עבודת המטה למיצוי כוח אדם ולצמצום הפטור משירות חובה, שהוזכרה לעיל, הוא קבע, בין השאר, שאכ"א יציג באמצע ינואר 2009 "את תחקיר מיצוי כוח אדם: לאן הופנו החיילים שנותרו בשירות ומהי האפקטיביות של העמקת הגיוס וצמצום הנשר". במועד הביקורת, מרס 2009, אכ"א עדיין לא הציג תחקיר כזה. ראש חטיבת תומכ"א, תא"ל אמיר רוגובסקי, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במרס 2009, כי לאכ"א אין עדיין תבחינים מוגדרים לבחינת יעילות השירות הצבאי של חיילים.

משרד מבקר המדינה בדק את מאפייני השירות הצבאי של חיילים שהמשיכו לשרת לאחר שהיו מועמדים לשחרור לפני תום השירות. הבדיקה התמקדה בשלוש קבוצות של חיילים: א. חיילים אשר פנו למערך ברה"ן בבקשה להשתחרר מהשירות הצבאי בשל בעיה רפואית-נפשית, אך אנשי המקצוע החליטו שלא לשחררם; וכן חיילים שעניינם נדון בוועדות התאמה, ואלו המליצו לשחררם מהשירות הצבאי בשל אי-התאמה או בשל התנהגות רעה וחמורה, אך מפקד יחידת מיטב החליט להשאירם בשירות הצבאי. השאלה שנבדקה היא האם לאחר שחיילים אלה נשארו בשירות הם נעדרו ממנו בלי רשות מסיבות משמעותיות, בשל נפקדות, עריקות, או בשל תקופות ריצוי עונשים בכלא צבאי; ב. חיילים שהמשיכו בשירות הצבאי לאחר שצברו ימים רבים כתקופה בלתי נמנית שלילית בשל בעיות משמעת: נפקדות, עריקות ותקופות ריצוי עונשי כליאה בבתי כלא צבאיים (להלן - תב"ן שלילית). תב"ן שלילית מתווספת לתקופה שעל החייל לשרת מעבר למועד השחרור המתוכנן שלו, עד שישלים את תקופת השירות הנוספת הנובעת ממנה; ג. חיילים שנקבעו לגביהם הסדרי שירות חוזרים מפקודות הצבא בניסיון להשאירם בשירות. להלן הממצאים שהועלו:

1. המשך השירות של חיילים שלא אושר להם פטור מסיבה רפואית-נפשית ומסיבה של אי-התאמה

א. פטור משירות מסיבה רפואית-נפשית

כאמור, בשנת 2008 חלה ירידה ניכרת בשיעור החיילים שקיבלו פטור לפני תום השירות מסיבה רפואית-נפשית בהשוואה לשנים 2006 ו-2007. לפי נתוני מחלקת ברה"ן, בשנת 2008, 2,809 חיילים (בעיקר גברים) פנו בבקשה לפטור מסיבה רפואית-נפשית, נענו בשלילה והמשיכו לשרת בצה"ל. לבקשת משרד מבקר המדינה, הפיק אכ"א דוח לגבי 163 חיילים, שנבחרו אקראית, מבין 2,809 חיילים שבקשתם לקבל פטור מסיבה רפואית-נפשית נדחתה. בין היתר, התקבלו פתרונות גם לגבי היעדרויות מהשירות, בשל נפקדות או בשל עריקות או עקב תקופות כליאה, מאז ההחלטה שלא לאשר להם פטור משירות. יוזכר, כי נפקדות נמשכת 45 ימים ולאחר מכן הופכת לעריקות.

מנתוני דוח זה עולה, כי 48 מבין 163 החיילים שנבדקו (כ-29%) נעדרו מהשירות, עקב נפקדות או עריקות, לפחות פעם אחת לאחר שהוחלט שלא יקבלו פטור מהשירות. ב-24 מקרים מבין 48 החיילים האמורים (50%) מדובר בעריקות אחת לפחות; ב-15 מקרים נוספים (כ-31%) מדובר בנפקדות אחת לפחות; וביתר המקרים - גם בנפקדות וגם בעריקות או ריצוי עונש מאסר. עוד עולה מנתונים אלה, בין השאר, כי 17 חיילים (כ-35%) נעדרו מהשירות בין 201 ל-379 ימים; תשעה חיילים נוספים (כ-19%) - בין 51 ל-200 ימים; ו-14 חיילים (כ-29%) - בין 11 ל-50 ימים. יתר החיילים נעדרו מהשירות עד 10 ימים.

ב. פטור מסיבות אי-התאמה

על פי תהליך הטיפול שנקבע בהוראת קבע של אכ"א בנושא ועדות התאמה (להלן - ההק"א בנושא ועדות התאמה), יחידה מעבירה לוועדת ההתאמה את המלצתה לפטור חייל מהמשך שירות מסיבות אי-התאמה. הוועדה דנה בהמלצת היחידה, ובמקרה שהיא מצאה כי החייל שעניינו נדון בפניה אינו מתאים לשירות במסגרת צה"ל, תמליץ הוועדה בפני מפקד יחידת מיטב לאשר פטור משירות. מפקד יחידת מיטב מחליט אם לאשר את המלצתה, או להשאיר את החייל בצה"ל (בנושא זה ראו בהמשך).

מנתונים של יחידת מיטב על המשך השירות הצבאי של 437 חיילים (בעיקר גברים), שמפקד יחידת מיטב החליט בשנת 2007 ועד נובמבר 2008, שלא לפטור משירות צבאי, עולה, כי 91 חיילים (כ-21%) שוחררו לאחר מכן מסיבה רפואית-נפשית. נתונים של אכ"א בנוגע להיעדרויות מהשירות של 105 מבין 346 החיילים הנותרים, שנבחרו אקראית, מצביעים על כך ש-34 מהם (כ-32%) נעדרו

מהשירות כתוצאה מנפקדות, עריקות או ריצוי עונש מאסר. כך, למשל, חייל אחד נעדר מהשירות 423 ימים; 15 חיילים נוספים - בין 36 ל-265 ימים; ו-12 חיילים - בין 11 ל-31 ימים. חלק מחיילים אלה ביצעו יותר מנפקדות אחת. כך, למשל, חייל אחד ביצע שש נפקדויות ועריקות אחת; שני - ביצע שבע נפקדויות; שלישי - שתי עריקות; רביעי - עריקות אחת ושתי נפקדויות; וחמישי - חמש נפקדויות. מהתייחסות צה"ל מאוגוסט 2009 לממצאי הביקורת עולה, כי כ-44% מבין החיילים שמפקד יחידת מיטב החליט שלא לאשר להם פטור משירות צבאי לפני תום שירותם בשנת 2008, קיבלו לאחר מכן פטור משירות צבאי לפני תום שירותם או ששירותם הצבאי היה מלווה בהיעדרויות מהשירות שלא ברשות.

2. המשך השירות של חיילים בעלי תב"ן שלילית ארוכה

כאמור, ההק"א בנושא ועדות התאמה עוסקת בוועדות התאמה לחוגרים בשירות חובה. בהוראה זאת נקבעו, בין השאר, התנאים להבאת חייל בפני ועדת התאמה, וביניהם: החייל צבר 90 ימי תב"ן שלילית, לפחות. עוד נאמר בה, כי ועדת התאמה רשאית שלא לדון בעניינו של חייל, גם אם עמד באחד מהתנאים שנקבעו, אם מפקדו של החייל בדרגת סא"ל לפחות, המליץ כי הוועדה לא תדון בעניינו, וזאת רק אם החייל טרם עמד בפני ועדת התאמה. במאי 2006 הודיע עתכ"א סדיר לסמכויות השונות, בין השאר, כי על פי הנחיות ראש אכ"א, מפקדים ברמת סא"ל ומעלה חייבים לראיין כל חייל שצבר 90 ימי תב"ן שלילית ויותר, ולהחליט בדבר הבאתו בפני ועדת התאמה. סיכום הראיון יתועד ביחידה, ותיעוד ההחלטות לעניין זה ייבדק במסגרת ביקורות שעורך אכ"א ביחידות.

לפי הוראת הקבע האמורה, קיימות כ-20 סמכויות שבהן פועלות ועדות התאמה. מנתונים המתייחסים לשלוש סמכויות, מהגדולות מביניהן: זרוע היבשה, חיל האוויר ואט"ל עולה, כי שירותו בהן בנובמבר ודצמבר 2008 בסך הכול 1,545 חיילים שצברו תב"ן שלילית של 120 ימים לפחות (רובם גברים); בזרוע היבשה - 813 חיילים כאלה; באט"ל - 328 חיילים כאלה; ובחיל האוויר - 404 חיילים. נתונים שמסרו נציגי ועדת התאמה בזרוע היבשה ונציגי ועדת התאמה באט"ל¹⁰ למשרד מבקר המדינה מצביעים על כך שרובם המכריע של החיילים בעלי תב"ן שלילית של 90 ימים לפחות אינם מובאים בפני ועדת התאמה. להלן הממצאים שהועלו מבדיקת סוגיית הטיפול בחיילים שצברו תב"ן שלילית של 90 יום לפחות:

א. משרד מבקר המדינה בדק בחיל האוויר, בזרוע היבשה ובאט"ל אם 97 חיילים אשר נבחרו אקראית, מבין 1,545 החיילים אשר צברו תב"ן שלילית של 120 ימים לפחות ולא הובאו בפני ועדת התאמה, רואיינו כנדרש על ידי מפקד בדרגת סא"ל לפחות בנוגע להבאתם בפני ועדת התאמה. נמצא, כי אין הקפדה על הנחיית ראש אכ"א בהקשר זה, וכי 58 חיילים מתוכם (כ-60%) לא רואיינו כנדרש. להלן דוגמאות:

1) בחיל האוויר נבדק הנושא בבסיס חיל האוויר (בח"א) 8 ובכנף 15. התברר, כי בבח"א 8 אין מראיינים חיילים שצברו תב"ן שלילית של 90 ימים לפחות על ידי מפקד בדרגת סא"ל לצורך החלטה אם להעלותם בפני ועדת התאמה. בכנף 15 לא בוצעה ההוראה האמורה בנוגע לחלק מהחיילים בעלי תב"ן שלילית של 120 ימים ומעלה שנבדקו.

2) בבדיקה בזרוע היבשה, מסרה יו"ר ועדת ההתאמה של הזרוע לנציג משרד מבקר המדינה, כי ביחידות זרוע היבשה, לחיילים שצברו מעל 90 ימי תב"ן שלילית אין מקיימים ראיון מיוחד בעניין הבאתם בפני הוועדה, כיוון שלטענתה אכ"א אינו מחייב לעשות זאת.

10 לא מובא נתון כזה לגבי חיל האוויר, כיוון שבחיל האוויר מתקיימת ועדת התאמה בכל יחידה גדולה, ולא ועדה אחת בדומה לסמכויות האחרות (בנושא זה ראו בהמשך). במטה חיל האוויר לא היו נתונים על הכמות המסכמת של חיילים שנדרשו בוועדות ההתאמה בשנת 2008.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מתקיימת עבודה לעיגון ההנחיה האמורה של אכ"א בדבר ביצוע הראיונות לחיילים שצברו 90 ימי תב"ן שלילית ויותר בפקודת מטכ"ל בנושא: "חיילים בשירות חובה - טיפול בראיונות, בבקשות ובפניות, איתור בעיות פרט ומצוקות במהלך השירות"; וכי במסגרת ביקורת של אכ"א ושל מפקדות ממונות ביחידות, ייבדק יישום הנחיה זאת, בדומה ליתר הראיונות המפורטים בפקודת מטכ"ל זאת.

ב. באפריל 2007 הנחה ראש אכ"א, כי תתבצע בקרה אחר ביצוע הראיונות של מפקדים לחיילים בעלי תב"ן שלילית של 90 ימים לפחות, על בסיס דיווח של הסמכויות והזרועות. תאריך היעד שנקבע לדיווחי הסמכויות על ביצוע הראיונות היה באמצע מאי 2007, אולם ממסמכי אכ"א עולה שהסמכויות לא דיווחו על ביצוע כל הראיונות כנדרש. כן נמצא, כי בשנת 2008 עתכ"א סדיר לא דרש מהסמכויות נתונים על ביצוע הראיונות לחיילים בעלי תב"ן שלילית של 90 ימים לפחות, ואלה ממילא לא העבירו נתונים אלה לעתכ"א סדיר, כך שלא התקיימה בקרה שוטפת של אכ"א על ביצוע הראיונות, שנועדו כאמור לבחון את התאמתם של החיילים להמשך שירותם בצה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לראיונות שעל מפקדים ברמת סא"ל ומעלה לערוך לכל חייל שצבר 90 ימי תב"ן שלילית ויותר חשיבות רבה, שכן הם נועדו לעמוד על ההשלכות של המשך השירות בצה"ל של חיילים אלה, עליהם ועל סביבתם, ובהתאם לכך לקבל החלטה אם יש להביאם בפני ועדת התאמה. במצב שבו חיילים רבים בעלי תב"ן שלילית של 90 ימים לפחות אינם מרואיינים כנדרש, כפי שנמצא בשלוש הסמכויות שנבדקו, אין מתקיימת הבדיקה הנדרשת בנוגע להתאמת חיילים אלה להמשך שירותם הצבאי, ועלול להיווצר מצב שבו חיילים שאינם מתאימים לשרת ממשיכים בשירות צבאי.

3. הסדרים מיוחדים לחיילים כדי להשאירם בשירות הצבאי

לפי פקודת מטכ"ל העוסקת בשעות הפעילות במפקדות צה"ל ובמתקניו, במצב כוננות רגיל יפעלו מפקדות צה"ל ומתקניו בהרכב המלא, בין השאר, בין השעות 08:00 ל-17:30 בימים א' עד ה', ובין השעות 08:00 עד 13:00 בערבי חגים שאינם ימי ו'. בפקודת מטכ"ל זאת נקבע גם, בין היתר, כי מפקד יחידה מוסמך לקצר את שעות הפעילות של חייל פלוני בשעה אחת או להקדים את מועד תחילת פעילותו ואת מועד סיומה בשעה אחת, וזאת אם קיבל המלצה של רופא או של קצינת ת"ש לכך, או שניתן היתר לכך בפקודות הצבא. הקיצור או ההקדמה, כאמור, ייבחנו מחדש כל שלושה חודשים. אחת מהוראות הקבע של אכ"א עוסקת בשעות פעילות ועבודה במשמרות של חיילים בשירות חובה ומתייחסת לתפקידים הנעשים במשמרות, כגון: טבחים ומאבטחי מתקנים. בהוראת קבע זאת נקבע, ככלל, כי בתום משמרת של שבוע תינתן לחייל מנוחה של שבוע ימים לכל היותר, ואם נמשכה המשמרת פחות משבוע ימים, יינתנו לחייל ימי מנוחה שמספרם לא יעלה על מספר הימים שבהם נמשכה משמרתו.

מעיון ב-103 תיקים של חיילים שעניינם נדון בוועדות התאמה בשנת 2008 והועברו להחלטה של מפקד יחידת מיטב (ראו להלן) התברר, כי ב-36 תיקים פירטו מפקדי יחידות בפני ועדות התאמה גם הסדרים מיוחדים ומקלים שניתנו לחיילים בניסיון להשאירם בשירות, תוך כדי הבאת נימוקים לוועדות, מדוע לא נותרה בידיהם ברירה, בסופו של דבר, אלא להפנות חיילים אלה לוועדות ההתאמה. ב-12 מקרים מתוכם קבעו מפקדים הסדרי שירות החורגים משמעותית משעות העבודה הקבועות בפקודת המטכ"ל האמורה, ושאינם קשורים לעבודה במשמרות. כגון: קיצור השירות עד השעה 12:00, 13:00 או 14:00; שירות למספר שעות בלבד; וקביעת שעת הגעה מאוחרת.

משרד מבקר המדינה מציין, כי צה"ל הגיע להישג משמעותי בצמצמו את שיעור הפטור לפני תום שירות חובה בשנת 2008 בכ-4% בהשוואה לשנת 2006 ובכ-2.6% בהשוואה לשנת 2007, ועמד כבר בסוף שנת 2008 ביעד שקבע הרמטכ"ל לסוף תר"ש "תפן". מעבר לתועלת שצה"ל יכול להפיק משירותם של חיילים אלה, יש בצמצום שיעורי הפטור גם מסר ברור לחיילים ולחברה בישראל שלפיו צה"ל אינו משחרר בקלות חיילים לפני תום שירות חובה.

עם זאת, הועלו ממצאים שונים בנוגע למאפייני השירות הצבאי של חיילים שהמשיכו לשרת לאחר שהיו מועמדים להשתחרר לפני תום השירות הצבאי. מדובר בשיעור גדול של חיילים, שלאחר שהושארו בצה"ל, נעדרו תקופות ארוכות מהשירות הצבאי; בחיילים רבים בעלי תב"ן שלילית של מעל ל-90 ימים שלא רואיינו בידי מפקדיהם כנדרש, כדי לבדוק אם יש להביאם בפני ועדת התאמה; ובמקרים שבהם מפקדים קבעו הסדרי שירות מיוחדים לחיילים כדי להשאירם בשירות הצבאי, אשר חרגו מהאמור בפקודות הצבא.

בהתייחסותו מאוגוסט 2009 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין השאר: א. ערך השירות הבא לידי ביטוי ב"גיוס לכל", צמצום הפטור לפני תום שירות חובה והמלחמה במשתמטים, מגדילים את שיעור החיילים עם בעיות ת"ש ובעיות הסתגלות למערכת. התוצר הישיר הוא גידול בתקופת התב"ן השלילית. צה"ל הוסיף, כי בחברה שבה השתמטות משירות או עריקות משירות אינן מהוות אות קלון, התופעה של היעדרות משירות מתרחבת. זאת ועוד, המצוקה הכלכלית, הגורמת לחיילים להיעדר מהשירות כדי לעבוד ולסייע בפרנסת המשפחה, מחריפה אף היא את הבעיה; ב. לא נכון, להערכת צה"ל, להיצמד להגדרות קשיחות של שעות עבודה למקרים מיוחדים. יש להגדיר את שעות העבודה המקובלות ולהשאיר את הגמישות בידי המפקדים להתאמת פתרונות פרטניים לחייל, אשר יאפשרו השארתו בשירות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כחלק מהפעילות החיובית של צה"ל לצמצום את שיעורי הפטור תוך כדי שירות, ראוי שאכ"א יבחן את מאפייני השירות של החיילים האמורים כדי לברר אם ניתן למצות טוב יותר את שירותם הצבאי של חיילים אלה. במסגרת זאת, על אכ"א לקיים פיקוח ובקרה הדוקים אחר הטיפול של היחידות בחיילים בעלי תב"ן שלילית מעל ל-90 ימים, כדי לוודא שננקטות כל הפעולות לבדיקת התאמתם להמשך שירות בצה"ל. בנוסף לכך, על אכ"א לבחון את הסדרי השירות המיוחדים שנעשים עם חיילים במטרה להשאירם בשירות צבאי. המאמצים הנעשים כדי להשאיר בשירות הצבאי חיילים עם בעיות קשות ולהקל עליהם ככל הניתן בשירותם הצבאי הם ראויים כשלעצמם, אולם יש להסדירם בפקודות הצבא כך שיאפשרו למפקדים את הגמישות ואת היכולת לקבל החלטות, כדי שיהיה בכך מענה מתאים הן לצורך לסייע לחיילים לסיים את שירותם הצבאי והן לצורך לשמר מסגרת שירות נאותה.

שחרור חיילים מסיבות אי-התאמה

מטרת ההק"א בנושא ועדות התאמה היא לקבוע את הסמכויות ואת דרכי הפעולה של ועדות ההתאמה הפועלות בסמכויות ואת הפעולות של יחידת מיטב לאחר ההחלטות של הוועדות. על פי ההוראה, בוועדות דנים בפניות של מפקדי יחידות וגורמים נוספים שהוגדרו בה לבחינת ההתאמה להמשך השירות הצבאי של חיילים שמפקדיהם הגיעו למסקנה, כי אינם מתאימים לשירות בשל

ליקויי משמעת חמורים או בשל תפקוד לקוי, שאינו מאפשר מיצוי יעיל במסגרת היחידה. לפי ההוראה, ועדות התאמה מוסמכות להמליץ בפני מפקד יחידת מיטב על אחת או יותר מאלה: שינוי מקצוע לחייל; שיבוץ מחדש; ושחרור משירות סדיר, בצירוף פטור משירות ביטחון או בלעדיו, מסיבת אי-התאמה. כאמור, במאי 2007 הגדיר אכ"א סיבה נוספת לשחרור משירות חובה בצירוף פטור משירות ביטחון, בהקשר של אי-התאמה: התנהגות רעה וחמורה.

במקרה שוועדת התאמה, הפועלת במסגרת סמכות, החליטה להמליץ על מתן פטור מהשירות, היא מעבירה את המלצתה בצירוף הפרוטוקול של הוועדה ליחידת מיטב. ביחידת מיטב מוסיפים לחומר המגיע מהוועדה מסמכים נוספים, וביניהם גם חוות דעת של גורמים ביחידת מיטב, ומעבירים את המלצת הוועדה להחלטת מפקד יחידת מיטב. האחרון, מחליט, כאמור, אם לקבל את המלצת הוועדה ולפטור את החייל מהמשך השירות הצבאי, או לדחות את המלצתה כך שהחייל ימשיך לשירות בצה"ל. חייל אשר ועדת התאמה המליצה על שחרורו משירות סדיר, בצירוף פטור משירות ביטחון, רשאי להגיש השגה בכתב למפקד יחידת מיטב על המלצת הוועדה. חייל גם רשאי להגיש למפקד יחידת מיטב בקשה לעיון חוזר בהחלטתו, לאחר שזה כבר החליט אם לקבל את המלצת הוועדה או לדחותה, אם החייל סבור, כי בידי מפקד יחידת מיטב לא היה כל המידע בנושא.

כאמור, לפי תוספת להק"א בנושא ועדות ההתאמה ממאי 2007, ועדת התאמה יכולה גם להמליץ למפקד יחידת מיטב לשלול מהחייל זכויות של חייל משוחרר שהוא היה זכאי להן אם היה משוחרר לאחר שירות צבאי מלא. בעניין זה מפקד יחידת מיטב מהווה בעצמו גורם ממליץ בפני ראש המטה של אכ"א, שהוא זה שמחליט אם לשלול זכויות אלה מהחייל במלואן, בחלקן, או להימנע משלילה בכלל.

לפי נתונים של יחידת מיטב, בשנים 2005 עד 2008 דן מפקד יחידת מיטב בכ-1,900 המלצות של ועדות התאמה לפטור משירות של חיילים (בעיקר גברים), בממוצע לשנה. בכ-83% מהן, בממוצע לשנה, הוא אישר את המלצות של ועדות ההתאמה למתן פטור מהשירות הצבאי תוך כדי שירות. להלן הממצאים שהועלו מבדיקת היבטים הנוגעים לפעילות ועדות ההתאמה:

1. הפעלת ועדות ההתאמה בפועל בהשוואה להוראת הקבע בנושא זה

א. עדכון ההק"א בנושא ועדות התאמה

ההק"א בנושא ועדות התאמה היא משנת 1998 ולא עודכנה מאז, אף על פי שחל שינוי משמעותי בתהליך מתן הפטור על ידי ועדות ההתאמה, המתבטא באפשרות למתן פטור לפני תום שירות חובה מסיבה של התנהגות רעה וחמורה ובאפשרות לשלול זכויות מחייל שקיבל פטור לפני תום השירות מסיבה זאת. כמו כן היא לא עודכנה למרות ההבדל המהותי בין שיטת הפעלת ועדות ההתאמה והרכבן בחיל האוויר לבין הנאמר בהק"א, והנעשה באט"ל ובזרוע היבשה, כמפורט להלן. נוסף לכך, חלק מהגופים המוזכרים בהק"א זאת כבר אינם קיימים. בביקורת בעתכ"א סדיר התברר, כי עדכון ההק"א בנושא ועדות התאמה עלה כבר באפריל 2003, אולם חל עיכוב ממושך בכך. לפי תכנית העבודה של עתכ"א סדיר לשנת 2008, עבודת המטה לעדכון ההק"א אמורה הייתה להתבצע ברבעון הראשון של שנת 2008, אולם היא לא הסתיימה עד מועד סיום הביקורת במאי 2009.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי עדכון ההק"א בנושא ועדות ההתאמה התעכב נוכח ריבוי הסוגיות והנושאים אשר היה צורך בבחינתם, וכי גובשה כבר טיוטה עקרונית להוראת קבע זאת.

ב. הפעלת ועדות התאמה בזרועות השונות

לפי ההק"א בנושא ועדות ההתאמה, ועדת התאמה תתקיים במסגרת כל אחת מ-20 סמכויות מוגדרות, וביניהן ארבעת הפיקודים המרחביים, זרוע היבשה, חיל האוויר, אט"ל ואכ"א. לפי ההוראה האמורה, בראשות כל ועדה יעמוד "קצין שלישות או קצין בגוף שלישות מקביל, בזרוע האוויר, בזרוע היבשה, באמ"ן, אמ"ש [אכ"א] או אט"ל, שדרגתו סא"ל לפחות". נוסף לכך, ייכללו בוועדה ארבעה חברים: שלושה קציני מטה ומפקד החייל כחבר מזדמן.

נמצא, כי בחיל האוויר שיטת הפעלת ועדת ההתאמה והרכבה שונים מאלה שנקבעו בהק"א. אין מדובר בוועדה אחת הנערכת במטה חיל האוויר, בדומה למצב בזרוע היבשה ובאט"ל, אלא בוועדה הפועלת בכל בסיס גדול של חיל האוויר. יחידות משנה בבסיס, כגון טייסות טיסה, מביאות חיילים המשרתים בהן לוועדת התאמה הפועלת במפקדת הבסיס, סיכום ועדת ההתאמה עובר ללהק כוח אדם במטה חיל האוויר ומשם למפקד מיטב. גם בהרכב הוועדות הפועלות בחיל האוויר יש הבדל בהשוואה להרכב שנקבע בהק"א. בראש הוועדות בחיל האוויר עומדים מפקדי הבסיסים והכנופות בדרגות תא"ל ואל"ם. יתר חברי הוועדות בחיל האוויר הם בעלי תפקיד מהבסיסים ולא קציני מטה ממפקדת הזרוע, כנדרש בהק"א. עוד התברר, כי שעה שבהק"א לא נקבע שבין חברי הוועדה יהיה קב"ן, הרי שבכל ועדת התאמה בחיל האוויר משתתף, כחבר קבוע, גם הקב"ן של היחידה (המוגדר בחיל האוויר כקצין פסיכולוגיה).

בסיכום דיון של סגן הרמטכ"ל מאפריל 2008 בנושא הורדת שיעורי הפטור בשירות חובה הוא אימץ למעשה את תפיסת הפעלת ועדות ההתאמה בחיל האוויר, שלפיה בראשן עומדים מפקדים, וקבע, בין השאר, כי "לא יהיה שחרור של חייל מיחידתו מבלי שעמד בפני ועדה בראשות אל"ם לפחות, שהוא מפקדו של החייל. הנוהל יפורסם על ידי אמ"ש" ויכלול את הרכב הוועדה על פי בעלי התפקידים החיוניים לעיסוק בנושא". המשימה הוטלה על אכ"א, שהיה אמור לדווח על ביצועה במאי 2008.

נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת לא בוצעה הנחיית סגן הרמטכ"ל. באט"ל ובזרוע היבשה פועלים בהתאם להק"א בנושא ועדות ההתאמה, כך שבכל אחת משתי סמכויות אלה פועלת ועדת התאמה אחת ובראשה עומדת קצינת שלישות בדרגת סא"ל, ולא מפקדיהם של החיילים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיים הבדל מהותי בין שיטת הפעלת ועדות ההתאמה והרכבן בחיל האוויר לבין הנאמר בהק"א בנושא ועדות ההתאמה ולבין שיטת הפעלתן והרכבן באט"ל ובזרוע היבשה. הנחיית סגן הרמטכ"ל - שקבעה למעשה עיקרון מנחה ולפיו האחריות והסמכות בכל הנוגע להמלצה לשחרור חיילים מסיבת אי-התאמה תהיה של מפקדיהם - טרם מומשה עד מועד סיום הביקורת וטרם עוגנה בנוהל של אכ"א. על אכ"א לסיים את תהליך עדכון ההק"א בנושא ועדות ההתאמה ולקבוע בה את אופן הפעלת הוועדות והרכבן בכל צה"ל, כדי שהפעילות למתן פטור תוך כדי שירות חובה מסיבות אי-התאמה תישען על מסד נורמטיבי מעודכן.

בהתייחסותו מאוגוסט 2009 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי עם התקדמות עבודת המטה לביצוע הנחיית סגן הרמטכ"ל, הובן באכ"א כי פרסום נוהל בנושא במנותק מעדכון ההק"א בנושא ועדות ההתאמה יוביל לבלבול בקרב הגורמים העוסקים בנושא. בעדכון של ההק"א בנושא ועדות ההתאמה שונתה שיטת ההפעלה של ועדת ההתאמה, והשיטה שתונהג בכלל צה"ל דומה במידה רבה לזו הקיימת בחיל האוויר. עם פרסום ההק"א המעודכנת בנושא ועדות ההתאמה, תונהג שיטה זאת בכל צה"ל.

2. בדיקת המידע בוועדות ההתאמה הנוגע לחיילים המובאים לדיון בפניהן

בהק"א בנושא ועדות ההתאמה נאמר, בין השאר, כי יו"ר הוועדה רשאי לצרף לשיבתה גורמים נוספים ולקבל מסמכים שונים, אף שאינם מוגדרים בהוראה זו, אם לדעתו יכול הדבר לסייע לוועדה להחליט בעניין.

בביקורת התברר, כי למרות השכיחות הגדולה של בעיות ת"ש, שמדווחים עליהן חיילים ונציגי יחידות בפרוטוקולים של ועדות ההתאמה, אין אחידות באופן הטיפול בטענות אלה בוועדות של שלוש הסמכויות שנבדקו. אי-אחידות זאת באה לידי ביטוי למשל בטיפול של ועדות ההתאמה בטענה חוזרת של חיילים רבים שהם חייבים סכומי כסף גדולים, במיוחד ל"שוק האפור", והם חוששים ממעשי אלימות שיופנו כלפיהם בשל חובותיהם, ולכן הם מבקשים להשתחרר מצה"ל לפני תום שירותם כדי לעבוד במטרה להחזיר את חובותיהם ל"שוק האפור". נמצא, כי בוועדות ההתאמה באט"ל ובחיל האוויר מידע זה אינו נבדק. לעומת זאת, בוועדה של זרוע היבשה דורשים מהחיילים לפעול על פי הוראה של מחלקת פרט באכ"א מנובמבר 2007 בנושא "הצהרות חיילים בגין חובות", שבה מפורט אופן הטיפול במצב זה, לרבות מילוי הצהרה בפני מפקד יחידה בדרגת רס"ן בנושא קיום החובות. יו"ר הוועדה של זרוע היבשה הבהירה לנציג משרד מבקר המדינה, כי היא מפנה חיילים לקצין העיר, כדי שיצהירו בפני נוסריון על חובות כאלה.

עוד התברר, כי אין העברת מידע בין ועדות ההתאמה בשלוש הסמכויות שנבדקו על אופן ההתמודדות עם דפוסי התנהגות של חיילים, על שיטת הפעלת הוועדה, על בדיקת המידע המובא אליהן, ועל פתרונות שנעשו בוועדה אחת ושניתן ליישם באחרות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אכ"א להבהיר לכל ועדות ההתאמה את הדרכים לבדוק את המידע שעליו מבססים חיילים את בקשותיהם להשתחרר מצה"ל לפני תום שירותם. כמו כן ראוי שתהיה העברת מידע בין הוועדות על פעילותן. מוצע לפעול לחיזוק ערוצי התקשורת בין הוועדות לבין עצמן, כך שתוכלנה להעביר מידע שיתרום ליצירת שפה משותפת ואמות מידה בהירות, אשר יביאו לשיפור ביעילותן ולהגברת האחידות בטיפול בחיילים.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת הטיוטה להק"א המעודכנת בנושא ועדות ההתאמה, עוגן נוהל שלפיו אחת לשנה יתקיים כנס מחייב עבור כלל הסמכויות והגורמים המקיימים ועדות התאמה, ובמסגרתו יובהרו עקרונות מנחים, נהלים, סמכויות ודרכי הפעולה של ועדות ההתאמה. כמו כן, במסגרת הכנסים תתאפשר העברת מידע בין הסמכויות השונות.

3. ההנמקות של החלטות מפקד יחידת מיטב

כאמור, מפקד מיטב מחליט אם לקבל את ההמלצה של ועדות ההתאמה ולפטור את החייל מהמשך השירות הצבאי, או לדחות את ההמלצה ולפיקח ימשיך החייל לשרת בצה"ל. כך למשל, בשנת 2008 אישר מפקד יחידת מיטב פטור משירות ל-249 חיילים לפי המלצת ועדת ההתאמה של זרוע היבשה. הוועדה המליצה בפני מפקד יחידת מיטב לתת פטור ל-211 חיילים (כ-85%) בשל התנהגות רעה וחמורה, וליתר 38 החיילים - בשל אי-התאמה. מפקד יחידת מיטב החליט להחמיר את סיבת הפטור לגבי 21 מבין 38 חיילים אלה, ולהגדירה כהתנהגות רעה וחמורה.

חייל אשר ועדת התאמה המליצה על שחרורו משירות סדיר, בצירוף פטור משירות ביטחון, רשאי כאמור להגיש השגה בכתב למפקד יחידת מיטב על המלצת הוועדה. חייל גם רשאי להגיש למפקד יחידת מיטב בקשה לעיון חוזר בהחלטתו, לאחר שזה כבר החליט אם לקבל את המלצת הוועדה או

לדחותה, אם החייל סבור, כי בידי מפקד יחידת מיטב לא היה כל המידע בנושא. לפי נתונים של יחידת מיטב, מתחילת שנת 2008 ועד אמצע דצמבר 2008 דן מפקד יחידת מיטב ב-121 השגות או בקשות לעיון חוזר הקשורות לוועדות התאמה, ו-71 מהם (כ-58%) הוא דחה.

נמצא, כי בהודעות של יחידת מיטב לסמכויות על ההחלטות של מפקד יחידת מיטב בעניין המלצותיהן, כאשר מדובר בהחלטה השונה מהותית מההמלצה של ועדות ההתאמה - בדרך כלל אין מופיעות ההנמקות של מפקד יחידת מיטב להחלטתו. מבדיקת 24 תיקים מבין 121 השגות ובקשות לעיון חוזר של חיילים שהוגשו למפקד יחידת מיטב התברר, כי ב-16 מהן (כ-66%) לא הופיעה הנמקה להחלטה, בין אם שינה המפקד את החלטתו הקודמת ובין אם לאו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמפקד מיטב ינמק את החלטותיו, ובמיוחד במקרים שבהם הוא מחליט בניגוד להמלצות ועדות ההתאמה, וכן במקרים של השגות של חיילים או של בקשות חיילים לעיון חוזר על החלטותיו. העובדה שמפקד מיטב דן בבקשות לעיון חוזר על החלטותיו הוא, מדגישה את הצורך החיוני במתן הנמקות להחלטותיו, כדי שניתן יהיה להבין איזה מידע ואילו שיקולים עמדו בפניו בעת קבלת ההחלטה הראשונה, ומה היו הנימוקים לקבלת ההחלטה בשלב העיון החוזר. כבר בדוח של מבקר המדינה משנת 2005¹² צוין בהקשר להנמקת ההחלטות על ידי ראש מינהל הגיוס דאז, כי הנמקת ההחלטות משפרת את איכותן, שכן היא מחייבת את הגוף המחליט לבחון את השיקולים השונים להחלטה, היא מאפשרת את בחינת ההחלטה על ידי גוף מבקר והיא מבטיחה אחדות ומונעת שרירות.

בהתייחסותו מאוגוסט 2009 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הוא מקבל את הערת משרד מבקר המדינה ביחס לצורך של מפקד מיטב לנמק את החלטותיו, וכלל החלטות מפקד מיטב בנושא זה יועברו לגורמים המתאימים בצירוף הנימוקים להחלטה.

סיכום והמלצות

לשירות החובה בצה"ל, הנעשה מתוקף חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, יש ערך חיוני מבחינה ביטחונית, ויש לו חשיבות רבה הן לחברה בישראל והן לחיילים עצמם. נוכח ממדי הפטור לפני תום שירות חובה בשנת 2006, ובעקבות יעד שקבע הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, להורדת שיעור פטור זה, נקט צה"ל פעולות שונות שהביאו לידידה ניכרת בשיעורי הפטור לפני תום השירות, בעיקר מהסיבה הרפואית-נפשית. מעבר לתועלת שצה"ל יכול להפיק משירותם של חיילים אלה, יש בצמצום שיעורי הפטור גם מסר ברור לחיילים ולחברה בישראל, שלפיו צה"ל אינו משחרר בקלות חיילים לפני תום שירות חובה.

12 מבקר המדינה, דוח שנתי 56א (2005), "השירות בצה"ל של חיילים מאוכלוסיות חלשות", עמ' 152.

צה"ל הגיע להישג משמעותי בצמצמו את שיעור הפטור תוך כדי שירות חובה בשנת 2008. לצד ההישג הכמותי המרשים בצמצום שיעורי הפטור, הועלו בדוח זה ממצאים שונים בנוגע למאפייני השירות הצבאי של חיילים שהמשיכו לשרת, לאחר שהיו מועמדים להשתחרר לפני תום השירות, הפוגעים במיצויים של חיילים אלה בשירות הצבאי. הדבר מתבטא בעיקר בהיעדרות מהשירות הצבאי, כתוצאה מנפקדות, מעריקות או מריצוי עונשי מאסר; ובחיילים רבים שצברו תב"ן שלילית של 90 ימים לפחות ולא רואיינו על ידי מפקדיהם כדי לקבל החלטה אם יש להביאם בפני ועדת התאמה. ראוי שאכ"א יבחן את מאפייני השירות של החיילים האמורים כדי לברר אם ניתן למצות טוב יותר את שירותם הצבאי, תוך ליכון גבול ההשקעה בחיילים אלה מול יכולת מיצויים בצה"ל, או בלית ברירה לשחררם מצה"ל.

במסגרת הבחינה האמורה, על אכ"א לקיים פיקוח ובקרה הדוקים אחר הטיפול של היחידות בחיילים בעלי תב"ן שלילית מעל ל-90 ימים, כדי לוודא שננקטות כל הפעולות לבדיקת התאמתם להמשך השירות בצה"ל. נוסף לכך, על אכ"א לבחון את הנושא של קיום הסדרי שירות מיוחדים עם חיילים כדי להשאירם בשירות צבאי. פעולות הנעשות כדי להשאיר בשירות הצבאי חיילים עם בעיות קשות ולהקל עליהם ככל הניתן בשירותם הצבאי הן ראויות כשלעצמן, אולם צריך שתהיינה מעוגנות בפקודות הצבא ובהתאם למאפייני השירות שיקבע צה"ל.

הליקוי העיקרי שעלה מבדיקת הפעילות בתחום מתן פטור משירות חובה עקב אי-התאמה הוא, שפעילות זאת נעשית תקופה ארוכה ללא מסד נורמטיבי ברור, מתוקן ומעודכן, כאשר בפועל מתנהלת פעילות זאת לפי שתי תפיסות שונות לחלוטין: האחת, שנקבעה בהוראת הקבע בנושא ועדות התאמה, שלפיה בראש הוועדות עומדים קציני שלישות, והשנייה, הקיימת בחיל האוויר, ושאותה הנחה למעשה סגן הרמטכ"ל ליישם בכל צה"ל, ולפיה בראש הוועדות עומדים מפקדיהם של החיילים. על אכ"א לסיים את תהליך עדכון הוראת הקבע בנושא ועדות ההתאמה, ולקבוע בה את אופן הפעלת הוועדות ואת הרכבן בכל צה"ל, כדי שהפעילות למתן פטור לפני תום שירות חובה מסיבות אי-התאמה תישען על מסד נורמטיבי אחיד וברור.