

האגף הביטחוני-חברתי

תקציר

ב-1998 קבע משרד הביטחון (להלן - המשרד) בהוראותיו (להלן - המ"ב ארגון) כי ייעודו של האגף האחראי בו לנושאי חינוך, חברה ונוער הוא, בין השאר: "לבצע את מדיניות שר הביטחון במתן דגשים ועדיפויות למשימות הלאומיות המתאימות לתקופה, בקרב החברה ובני הנוער, על מנת לחזק את הנכונות לשירות משמעותי בצה"ל ולהתנדבות למשימות לאומיות"; ו"לשמש כגורם הנחייה, בקרה ותיאום לגבי פעולות צה"ל הנעשות למימוש מדיניות שר הביטחון בנושאי נוער, גנ"ע, נח"ל ומשימות לאומיות".

ב-2003 שינה מי ששימש באותה עת שר הביטחון, רא"ל (מיל') שאול מופז, את שמו של האגף מ"אגף הנוער, הנח"ל ומשימות לאומיות" ל"אגף הביטחוני חברתי"; וב-2004 הוא מינה את תא"ל (מיל') אביגדור קהלני לעמוד בראשו. בהמשך למינוי זה הטיל המשרד משימה נוספת על האגף ועשה שינויים במבנהו הארגוני.

פעולות הביקורת

בין אפריל 2006 לינואר 2007 עשה משרד מבקר המדינה בדיקה באגף, במסגרתה נבחנו היבטים שונים של פעילותו, ובהם: מידת ההתאמה של פעילותו להוראות חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 ולתקנות שהותקנו מכוחו ולהמ"ב ארגון; הבקרה על האפקטיביות של פעילויותיו; והאפשרות לאחדו עם יחידה אחרת במשרד, תוך כפיפות שונה מהקיימת. בדיקות השלמה נעשו באגף ארגון, בקרה ומינהל (אב"ם) שבמשרד; ובצה"ל: באגף משאבי אנוש (אמ"ש), ובמפקדת חיל החינוך והנוער (מקח"ר).

עיקרי הממצאים

1. ביצוע מדיניות שר הביטחון

בדיקת פעילות האגף בשנים 2005-2006 העלתה, שעל אף האמור בהגדרת ייעודו, עיקר המטלות שביצע האגף, בין אם במישרין בנוגע למשימות הלאומיות, ובין אם על דרך הנחיה, בקרה ותיאום בנוגע לפעולות צה"ל בנושאי נוער, גנ"ע, נח"ל ומשימות לאומיות לא היו בגדר מימוש מדיניותם והחלטותיהם של שרי הביטחון בנושאים המצוינים בהגדרת הייעוד, אלא התבססו למעשה על יזמת ראש האגף, אשר מצאה את ביטוייה בתכניות העבודה השנתיות.

2. ביצוע משימות לאומיות

א. על פי הגדרת הייעוד שבהמ"ב ארגון, מעורבות האגף בביצוע משימות לאומיות מותנית בקיומה של מדיניות שר הביטחון. בפועל, ראשי האגף הם שהחליטו אם להציג פעילויות מסוימות של האגף כמשימות לאומיות. משנת 2006 אין האגף מציג עוד פעילויות כלשהן כמשימות לאומיות.

ב. האגף משמש גורם מתאם, מאשר, מרכז ומבקר בנוגע לביצוען של המשימות הלאומיות על ידי גרעיני הנח"ל, במסגרת פרק המשימה הלאומית שבמסלול שירות זה (להלן - משימות הנח"ל), ועל ידי מתנדבי שנת השירות (להלן - משימות מתנדבי שנת השירות):

(1) משימות הנח"ל - (א) בבדיקת תהליך הגדרת המשימות הלאומיות של הנח"ל נמצא, כי הוא בוצע שלא לפי הוראות חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 ולתקנות שהותקנו מכוחו. זאת לנוכח כך, שעל פי סעיף 21 לחוק ראשי שר הביטחון באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לקבוע, כי תקופה שלא תעלה על 12 חודשים מתוך תקופת השירות הצבאי תוקדש להכשרה חקלאית או הכשרה חלוצית אחרת. סעיף 22 לחוק מסדיר את השמירה על גרעינים התיישבותיים. בפועל, בשני העשורים האחרונים גרעיני הנח"ל אינם נשלחים להכשרות כאמור, ופעילותם מתמקדת בתחום החינוכי-חברתי ביישובי פריפריה ובשכונות מצוקה, לאמור, בעיקר פעילויות קהילתיות ביישובים עירוניים. בנושא זה העיר משרד מבקר המדינה כבר בשנים 1997 ו-2000.¹

(ב) בדיקת פעילות האגף בעניין גרעיני הנח"ל העלתה, בין השאר, שאין ברשות האגף מסמכים ובהם סיכום של דיוני אישור המשימות, שמקיים ראש האגף לפני יציאתו של כל מחזור גרעיני נח"ל לפרק המשימה הלאומית. בהיעדר המסמכים האמורים נפגעת, בין היתר, היכולת לפקח על ההחלטות ועל תהליך הבחירה והתעדוד בין יעדים דומים.

(2) משימות מתנדבי שנת שירות - כדי להעמיק את מעורבותו של האגף בנושא, החליט ראש האגף בסוף שנת 2005 להעסיק עובד בחוזה מיוחד, שירכז את הפעילות בעניין ההתנדבות לשנת שירות. בביקורת לא נמצאו מסמכים בנוגע לשיתוף הפעולה בין עובד זה לבין משרד החינוך והגופים המשגרים מתנדבים לשנת שירות ובנוגע לביקוריו של העובד באתרים שבהם בוצעו המשימות ובנוגע לפיקוח על המתנדבים. לנוכח אלה, לא ניתן לעמוד על תרומתו של העובד בנושא ההתנדבות לשנת שירות.

3. הכנה לצה"ל

א. הכנה לצה"ל במוסדות לימוד - בתחום פעילות זה, שבמרכזו הכנת בני הנוער לשירות הצבאי וטיפול נכונותם לשירות משמעותי בצה"ל, מציע האגף לבתי הספר להשתתף בשתי תכניות²: סדנת "יום סדנה לקראת שירות" לכתות י"א; ותכנית לכתות י"ב - "יום בעקבות לוחמים" - המתקיימת ברמת הגולן או בפרוודור ירושלים או בנגב לפי בחירת בית הספר. מספר תלמידי כיתות י"א וי"ב שהשתתפו בשתי התכניות בשנת 2006 הסתכם בכ-60,000.

1 ראו דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), בפרק "מסלול גרעיני הנח"ל - הישגים מול יעדים", עמ' 856; ודוח שנתי 51א של מבקר המדינה (2000), בפרק "הנח"ל - תמורות ויעדים", עמ' 65.

2 פרי יזמתו של ראש האגף בתקופת ביצוע הביקורת.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בשנה השלישית להפעלת תכניות אלה, בעת שאוכלוסיות היעד שלהן מתגייסות לצה"ל, ראוי שהמשרד וצה"ל יבצעו בעזרת גורמים מקצועיים את הבדיקות המתאימות, כדי לבחון את מידת ההשפעה שיש לתכניות אלה על נכונותו של הנוער לשרת שירות משמעותי בצה"ל, וכדי לוודא שמטרת התכניות הושגה.

ב. המכניזם הקדם צבאי (המקד"ץ) - ב-2006 פעלו 31 מכניזם, כמחציתן דתיות. בינואר 2007 היה מספר חניכיהן כ-1,600. בשנים 2005-2007 היה מספר חניכיהן הממוצע כ-1,450 בשנה. בבדיקה בעניין זה נמצא:

(1) אף שהאגף היה מעורב בפעילות מערך המקד"ץ עוד לפני שנת 1998, אין בהמ"ב ארגון אזכור של פעילות זו.

(2) ראש האגף החליט להגביר את מעורבותו של האגף במערך המקד"ץ בלא שנקבעו מדדים להערכת התועלת המהותית שמערכת הביטחון עשויה להפיק בעקבות הגברת מעורבות זו.

4. מסגרות של אוכלוסיות מיוחדות: מיעוטים, נוער בסיכון וכו'

א. המגזר הבדואי - מאוגוסט 2005 פועלת באגף יחידה של שלושה אנשים, המוגדרת בתכנית העבודה לשנת 2007 כ"מרכז הפעילות במגזר הבדואי". מטרת היחידה היא חיזוק הקשר והגברת תחושת השייכות של המגזר הבדואי למדינת ישראל ועידוד הגיוס לצה"ל. המרכז מארגן ומפעיל מגוון רחב של תכניות, ובהן פרויקט "להב" - מסלול שהמשתתפים בו משרתים שנתיים כלוחמים והשנה השלישית מיוחדת ברובה להכשרה מקצועית ולהשלמת השכלה, סדנאות העשרה לבני נוער, ימי סיור העוסקים במורשת קרב ובהקניית אהבת הארץ, סמינרים של מנהיגות נוער, חוג תעופה, הפעלת קבוצות נשים ועוד.

ב. נוער בסיכון - פעילות האגף במגזר זה נעשית באמצעות עמותות העוסקות בנושא זה. האגף נותן חסות או סיוע כספי למוסדות, קהילות או יישובים שפנו אליו ונבדקו על ידי. רשימת הפרויקטים שבהם השקיע האגף ממשאביו כוללת, בין השאר, את פרויקט "בגובה העיניים", שמטרתו למנוע מבני הנוער לצרוך סמים ואלכוהול ולהפחית את האלימות בקרב בני נוער; פרויקט כפר הנוער "נירים" לטיפול בבני נוער בסיכון שבבוסתן הגליל; ופרויקט "נצחון הרוח" המיועד לנכים הזקוקים לכסאות גלגלים.

הבדיקה העלתה, כי אין בידי האגף נתונים על מידת השפעתן של הפעילויות הנ"ל על מספר המתגייסים לצה"ל.

משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי שהאגף יפעל למדידה שיטתית של הצלחת פעילותו על פי פרמטרים כמותיים ואיכותיים כאחד.

5. שינויים ארגוניים באגף

א. במשרד פועלת הקרן לקליטת חיילים משוחררים. מבחינה ארגונית פעולתה של הקרן משולבת עם זו של היחידה להכוונת חיילים משוחררים (להלן - היחידה), שבין

תפקידה: הכוונה למקומות תעסוקה, ייעוץ והפניית חיילים למכונות קדם-אקדמיות, להכשרה מקצועית או לרכישת השכלה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי שהמשרד יבדוק אם יש יתרונות באיחוד האגף עם היחידה, כדי לאפשר ראייה מתכללת של הקשר בין המשרד לבין האוכלוסייה האזרחית, וייעול התהליכים.

ב. הכפיפות לשרי הביטחון אפשרה להם להעמיד בראש האגף מועמדים שנבחרו, שלא באמצעות מכרזים. נוסף על כך, ההגדרה הרחבה של ייעוד האגף ואופן מימוש הייעוד בפועל, מאפשרים לראשי האגף להפעיל שיקול דעת רחב בבחירת הנושאים לתכניות העבודה השנתיות דווקא בתחום רגיש - חברה ונוער.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שהמשרד יבדוק אם המשך מצב זה ראוי, או שיש לפעול לכך שהאגף יהיה כפוף למנכ"ל כיתר אגפי המשרד. יצוין, שאף אם יוחלט להכפיף את האגף למנכ"ל, השר יהיה רשאי להוסיף ולקבוע מדיניות בנושאים חברתיים ולהנחות את האגף באשר לביצועה, כשם שהוא רשאי להנחות אגפים אחרים במשרד.

סיכום

לנוכח ממצאי הבדיקה משרד מבקר המדינה סבור, כי פעילות האגף טעונה בחינה והסדרה מחדש בהיבטים הבאים: הגדרת ייעודו של האגף, ככזה שאמור לממש את מדיניות שר הביטחון ולבצע משימות לאומיות; והגדרת ייעודו בכל הנוגע לפעילות ההכנה של הנוער לשירות משמעותי בצה"ל: הפעילות המתקיימת בבתי הספר, במקד"ץ ובקרבת הנוער שבמגזרי האוכלוסיות המיוחדות.

הואיל ואין באגף נתונים על מידת השפעתן של פעילויותיו על המתגייסים לצה"ל ומספרם, סבור משרד מבקר המדינה שמן הראוי שהאגף יפעל למדידה שיטתית של הצלחת פעילותו על פי פרמטרים כמותיים ואיכותיים כאחד.

למדידה שיטתית כזו יש חשיבות רבה לנוכח העובדה שפעילות האגף - חיובית ככל שתהא - אינה נכללת בין עיסוקי הליבה של המשרד; ובמישור העקרוני, מתעוררת השאלה האם על מערכת הביטחון להגדיר ולבצע מדיניות המכוונת לטפל בנושאים ובבעיות חברתיים של הנוער ושל מגזרים אחרים בחברה הישראלית. לצורך כך קיימים, לכאורה, משרדי ממשלה ומוסדות מדינה אחרים. לדבר יש משנה חשיבות נוכח כך, שכניסת האגף לתחומי הפעולה השונים נעשתה ללא בדיקת ההשפעה הכוללת, הלאומית, של פעילויות אלה, שעה שלעתים אין מכנה משותף ביניהן והן תלויות במידה רבה במי שמשמש ראש האגף.

משרד מבקר המדינה סבור, שזוהי סוגיה עקרונית, אשר ראוי שתיבחן במישור הלאומי הן על ידי המשרד והן על ידי גורם מחוץ למערכת הביטחון, כמו המועצה לביטחון לאומי, ושתובא להכרעת הדרג המדיני.



מבוא

1. בעקבות המלצותיה של ועדה שמינה ב-1996 שר הביטחון דאז, אלוף (מיל') יצחק מרדכי, לצורך בחינת ההיערכות הנדרשת במשרד הביטחון (להלן - המשרד) ובצה"ל בנושאי חינוך הנוער, הנח"ל והגדנ"ע³, קבע שר הביטחון דאז, כי האגף שבמשרדו העוסק בנושאים אלה (להלן - האגף) יתמקד בכמה משימות מרכזיות, וביניהן הובלת משימות לאומיות.

לפיכך, ב-1998 תיקן המשרד בהוראה, שמגדירה את ייעודו של האגף, את תחומי פעילותו, תפקידי יחידותיו ומבנהו הארגוני⁴ (להלן - המ"ב ארגון) ושינה בה הן את שם האגף ל"אגף הנוער, הנח"ל ומשימות לאומיות" והן את הגדרת ייעודו כלהלן:

א. לבצע את מדיניות שר הביטחון במתן דגשים ועדיפויות למשימות הלאומיות המתאימות לתקופה, בקרב החברה ובני הנוער, על מנת לחזק את הנכונות לשירות משמעותי בצה"ל ולהתנדבות למשימות לאומיות.

ב. לשמש כגורם הנחייה, בקרה ותיאום לגבי פעולות צה"ל הנעשות למימוש מדיניות שר הביטחון בנושאי נוער, גדנ"ע, נח"ל ומשימות לאומיות.

ג. לתאם את כלל פעולות מעה"ט מול משרדי הממשלה, התנועות ההתיישבותיות, גופי תנועות הנוער, גופי מתנדבים, גופי חברה וקהילה, לרכז המשאבים והאמצעים לשותפות פעילה ולחיזוק הקשר בין החברה, הנוער והצבא.

ד. לשמש מסגרת מתאמת ליצירת שיתוף פעולה בין משרד החינוך וכלל הגופים האזרחיים שלהם קשר וזיקה לנוער, לבין משה"ט וצה"ל⁵.

לפי המ"ב ארגון, תפקידי האגף נחלקים לשלושה תחומי פעולה: תיאום והסברה; גדנ"ע ונוער; ונח"ל. ההוראה כוללת גם פירוט של תפקידי יחידות האגף.

2. ב-2003 שינה שר הביטחון דאז, רא"ל (מיל') שאול מופז, את שמו של האגף ל"האגף הביטחוני-חברתי"; וב-2004 הוא מינה את תא"ל (מיל') אביגדור קהלני לעמוד בראשו (להלן - ראש האגף). בהמשך למינוי זה הוסיף המשרד לייעוד האגף את המשימה "לתאם ולחבר בין משרד הביטחון וצה"ל לבין מוקדי החברה הישראלית... על מנת להגביר את המוטיבציה והמוכנות של דור המחר לשירות משמעותי בצה"ל". כמו כן, חלו שינויים במבנה האגף ובממלאי התפקידים בו.

השינויים בשמו של האגף, בהגדרת ייעודו ובמבנהו, על כל המשתמע מהם, לא לוו בתיקונים ובעדכונים מתאימים של ההוראות והמסמכים הרלוונטיים האחרים, ובהם: המ"ב ארגון, תאורי המשרות של ממלאי התפקידים ונוהלי הנח"ל⁶ (להלן - נוהלי הנח"ל).

בתגובתו מיולי 2007 על ממצאי הביקורת מסר המשרד, כי בעת שבוצעה הביקורת על האגף החל המשרד בתהליכים לעדכונה של המ"ב ארגון.

3. בשנים 2005-2007 היה התקציב השנתי המקורי של האגף כ-16 מיליון ש"ח. על פי נתוני האגף לינואר 2007, התקציב המעודכן לשנת 2006 הסתכם בכ-21 מיליון ש"ח. הסכום האמור כלל הכנסות בסכום של כ-2.7 מיליון ש"ח מפעילות גדנ"עית וכ-2.6 מיליון ש"ח, שמקורם בהעברת

3 ראו דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), בפרק "מסלול גרעיני הנח"ל - הישגים מול יעדים", עמ' 856; וכן דוח שנתי 51א של מבקר המדינה (2000), בפרק "הנח"ל - תמורות ויעדים", עמ' 65.

4 הוראת משרד הביטחון שעניינה אגף הנוער, הנח"ל ומשימות לאומיות - הוראת ארגון מ-28/8/98. ההוראה עודכנה לאחרונה במרס 2003.

5 על יסוד הגדרת ייעוד זו נקבע תאור התפקיד של משרת ראש האגף.

6 נוהלי הנח"ל, הגדרות כללים ונהלים במסלול השירות בנח"ל מנובמבר 2002. נהלים אלה הם פרי עבודת מטה משותפת של האגף ושל אגף כוח אדם בצה"ל, כיום אגף משאבי אנוש (אמ"ש).

יתרות ובהקטנת הזמנות מ-2005.⁷ לפי נתוני ההכנסות הצפויות מפעילות גז"ע ומיתרות, יהיה התקציב המעודכן של האגף לשנת 2007 דומה לזה של 2006.

התקציב המאושר על בסיס תכניות העבודה השנתיות של האגף אינו משקף את כלל העלויות הכרוכות בהפעלת האגף, כגון: עלות כוח האדם במשרות תקניות ודמי השכירות של המשרדים. בראשית שנת 2007 הועסקו באגף 28 ממלאי תפקידים, מהם 13 במשרות התקניות של האגף. האחרים הועסקו כעובדים לפי חוזים מיוחדים, כיועצים על בסיס קבלני וכמושאלים לאגף מזה"ל.

בין אפריל 2006 לינואר 2007 עשה משרד מבקר המדינה בדיקה באגף. במסגרתה נבחנו היבטים שונים של פעילותו, ובהם: מידת ההתאמה בין פעילות האגף להוראות חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 ולתקנות שהותקנו מכוחו, להמ"ב ולתיאורי המשרות של ממלאי התפקידים בו; הבקרה על האפקטיביות של פעילויותיו; והאפשרות לאחדו עם יחידה אחרת במשרד, תוך כפיפות שונה מהקיימת. בדיקות השלמה בוצעו באגף ארגון, בקרה ומינהל (להלן - אגף אב"ם) שבמשרד; ובצה"ל: בחטיבת תכנון ומקורות כוח אדם שבאגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש), ובמערך מג"ן, הכולל את מרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות (מקא"ם), מורות חיילות וגז"ע ונוער, שבמפקדת חיל החינוך והנוער (להלן - מקח"ר).

ביצוע מדיניות שר הביטחון

לפי ההגדרה שבהמ"ב ארגון, כולל ייעוד האגף בנוגע לביצוע מדיניות שר הביטחון כדלקמן:

א. ביצוע במישורין של מדיניות השר, שעניינה מתן דגשים ועדיפויות למשימות הלאומיות המתאימות לתקופה בקרב בני הנוער כדי לחזק את נכונותו של הנוער לשרת שירות משמעותי בצה"ל ולהתנדב למשימות לאומיות.

ב. הנחיה, בקרה ותיאום בנוגע לפעולות צה"ל שמטרתן לממש מדיניות השר בנושאי נוער, גז"ע, נח"ל ומשימות לאומיות.

בדיקת פעילות האגף בשנים 2005-2006 העלתה, שעל אף האמור בהגדרת ייעודו, עיקר המטלות שביצע האגף, בין אם במישורין בנוגע למשימות הלאומיות, ובין אם על דרך הנחיה, בקרה ותיאום בנוגע לפעולות צה"ל בנושאי נוער, גז"ע, נח"ל ומשימות לאומיות לא היו בגדר מימוש מדיניות והחלטות של שרי הביטחון בנושאים המצוינים בהגדרת הייעוד, אלא התבססו למעשה על יזמת ראש האגף, אשר מצאה את ביטוייה בתוכניות העבודה השנתיות.

בתגובתו על ממצאי הביקורת מיולי 2007 מסר האגף, כי שר הביטחון רא"ל (מיל') שאול מופז קיים פגישות עבודה עם ראש האגף אחת לחודש או חודשיים. במסגרת הפגישות הציג לפניו ראש האגף את תכניותיו. כמו כן, השר הדגיש לפני ראש האגף את התחומים הראויים לתשומת לב⁸. עוד צוין, שתדירות פגישותיו של ראש האגף עם מר עמיר פרץ, ששימש שר ביטחון מאמצע שנת 2006, הייתה נמוכה יותר.

7 התקציב המעודכן לשנת 2005, כולל הכנסות מפעילות גז"ע בסכום של כ-2 מיליון ש"ח ויתרות שהועברו מ-2004, הסתכם בכ-19.3 מיליון ש"ח.

8 דוגמה לכך, היא הנחיה שנתן שר הביטחון לראש האגף בינואר 2005, לבצע שינויים והתאמות באגף על מנת לסייע למגזר בני המיעוטים תוך מתן דגש למגזר הבדואי.

תחומי פעילות האגף והמשימות הלאומיות

המשימות הלאומיות, שמשנת 1998 נדרש האגף לפי הגדרת ייעודו להיות מעורב בביצוען, נחלקות לשתי קטגוריות הכרוכות זו בזו:

1. המשימות שהאגף אמור לבצע במישרין במסגרת ביצוע מדיניותו של שר הביטחון (להלן - משימות האגף).
2. המשימות שבנוגע אליהן הוא הגורם המנחה, המבקש והמתאם את פעולות צה"ל שמטרתן היא מימוש מדיניותו של שר הביטחון בנושא משימות לאומיות.

1. כאמור, תיאור תפקידי האגף בהמ"ב ארגון נחלק לתפקידי האגף ותפקידי היחידות. תפקידי האגף נחלקים לשלושה תחומי הפעולה: תיאום והסברה, גרעין ונוער ונח"ל. על אף שהגדרת ייעודו של האגף מדברת על ביצוע משימות לאומיות על פי מדיניות שר הביטחון, הפירוט בגוף ההוראה בנוגע למשימות הלאומיות הוא מצומצם ביותר. כך, התייחסות מפורשת למשימות הלאומיות במסגרת פירוט תפקידי האגף מצויה רק בתחום נח"ל: "חיזוק ערכי ההתנדבות לחברה באמצעות הכוונת תנועות הנוער להשתתפות במשימות לאומיות, הכוונת מסגרות נח"ל להשגת יעדים לאומיים או קהילתיים אחרים שאושרו על ידי שר הביטחון". ובמסגרת פירוט תפקידי היחידות השונות של האגף מצוינים רק שני עניינים, שהאחד עוסק בתחום יחידת גרעין ונוער (תכנון והפעלת בני נוער למשימות לאומיות בשגרה ובשעת חירום); והשני - בתחום יחידת הנח"ל (ריכוז אישור ותיאום פעילויות מתנדבים לשנת שירות נוספת לביצוע משימות לאומיות על פי מדיניות שר הביטחון).

בתגובת האגף ואגף אב"ם על ממצאי הביקורת מיולי 2007 נמסר, כי כשתעודכן המ"ב ארגון יינתן בה ביטוי למגוון המשימות הלאומיות שיטופלו במסגרת האגף.

2. מהמ"ב ארגון עולה, כי על פי הגדרת ייעוד האגף ועל פי הגדרת תחומי הפעילות והתפקידים שלו, מעורבות האגף בביצוע משימות לאומיות, בין במישרין ובין בעקיפין, כגון באמצעות גרעיני הנח"ל או מתנדבי שנת שירות, מותנית בקיומה של מדיניות שר הביטחון שעניינה המשימות הלאומיות, שעל האגף לבצע.

נמצא שבפועל, ראשי האגף הם שהחליטו להציג בתכניות העבודה השנתיות של האגף פעילויות מסוימות כמשימות לאומיות. כך למשל, בתכנית העבודה לשנת 2005 הציג האגף כביצוע משימות לאומיות את פעילותו הנוגעת למכניות הקדם-צבאיות (להלן - מקד"ץ) ואת זו המתבצעת במגזר הנוער בסיכון. בעקבות כך, במסגרת אישור תכניות העבודה של האגף לשנה זו, אישר שר הביטחון ככאלה את הפעילויות האמורות. משנת 2006 האגף אינו מציג בתכניות העבודה השנתיות שלו פעילויות כלשהן כמשימות לאומיות.

משימות הנח"ל ומתנדבי שנת שירות

האגף משמש גורם מתאם, מאשר, מרכז ומבקש בנוגע לביצוע המשימות המוטלות על גרעיני הנח"ל, במסגרת פרק המשימה הלאומית שבמסלול שירות זה⁹ (להלן - משימות הנח"ל), ועל ידי מתנדבי שנת השירות (להלן - משימות מתנדבי שנת השירות).

9 בנים - 12 חודשים; בנות - 6.5 או 8.5 חודשים בהתאם למחזור הגיוס.

בשני העשורים האחרונים משימות הנח"ל ומשימות מתנדבי שנת שירות הנן בעיקר משימות חינוכיות המתבצעות בקהילות עירוניות, פרי יזמתם של תנועות הנוער, רשויות מקומיות וגופים חברתיים וקהילתיים אחרים. תמיכת האגף מתקציבו בביצוע המשימות מוגבלת להכנה, סמינרים, ימי עיון, הסעים וכו'. מתכניות העבודה של האגף לשנים 2005 ו-2007 עולה, כי התקציב שמקצה האגף עבור הפעולות האמורות הוא כ-270,000 ש"ח לשנה¹⁰.

1. משימות הנח"ל

א. היקף האוכלוסייה - היקפה של אוכלוסיית גרעיני הנח"ל בשנים 2005-2007 וחלוקתה לגרעינים וליישובים שבהם הם שרתו, לפי הנתונים שמסר האגף, מוצגים בטבלה שלהלן:

שנה	מחזור	מס' חיילים	מס' גרעינים	מס' יישובים
2005	ר"נ-ר"ס	535	48	32
2006	ר"ע-ר"פ	512	52	40
2007	ר"צ-ר"ק	513	49	37

ב. תהליך הגדרת המשימות - המ"ב ארגון אינה מגדירה את המשימות הלאומיות של מסלול הנח"ל. עם זאת היא קובעת, כאמור, שעל האגף לכוון את "מסגרות הנח"ל להשגת יעדים לאומיים או קהילתיים או אחרים שאושרו על ידי שר הביטחון". בפועל, ראשי האגף בשיתוף עם צה"ל הם שקבעו, שפעילויות מסוימות יוגדרו כמשימות לאומיות. משנת 2002 צה"ל והאגף מחילים על משימות אלו את נוהלי הנח"ל. בין השאר, קובעים נהלים אלה את חלוקת תחומי הסמכויות והאחריות בין הגורמים השונים הנוטלים חלק בביצוע פרק המשימה הלאומית של גרעיני הנח"ל.

בבדיקת תהליך ההגדרה של משימות אלה נמצא כלהלן:

(1) אי-הלימה להוראות החוק - ביצוע משימות הנח"ל לוקה באי-הלימה להוראות חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 ולתקנות שהותקנו מכוחו. שכן, על פי סעיף 21 לחוק ראשי שר הביטחון באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לקבוע, כי תקופה שלא תעלה על 12 חודשים מתוך תקופת השירות הצבאי תוקדש להכשרה חקלאית או הכשרה חלוצית אחרת. סעיף 22 לחוק מסדיר את השמירה על גרעינים התיישבותיים. בפועל, בשני העשורים האחרונים גרעיני הנח"ל אינם נשלחים להכשרות המצוינות בחוק, אלא מבצעים בפרק המשימה הלאומית פעילות חינוכית-חברתית במוסדות חינוך פורמליים ובחטי פורמליים, ביישובי פריפריה ובשכונות מצוקה, לאמור, בעיקר פעילויות קהילתיות ביישובים עירוניים. עניין זה לא בא על תיקונו עד היום, אף שמשרד מבקר המדינה כבר העיר בנוגע אליו במסגרת דוחות שפורסמו בשנים 1997 ו-2000¹¹. הצעת חוק, שמטרתה לגרום להתאמה בין המצב החוקי לבין המצב בפועל, עברה רק קריאה ראשונה¹².

10 לא כולל עלות שכרו של העובד בחוזה מיוחד, שאחראי למערך מתנדבי שנת שירות.
11 ראו דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), בפרק "מסלול גרעיני הנח"ל - הישגים מול יעדים", עמ' 856; ודוח שנתי 51א של מבקר המדינה (2000), בפרק "הנח"ל - תמורות ויעדים", עמ' 65.
12 הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 14) (מסלול הנוער החלוצי הלוחם), התשס"ו-2005.

בתגובתו של אגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון מיולי 2007 על ממצאי הביקורת נמסר, כי הצעת החוק מונחת על שולחנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, וכי המשרד ממתיך לוועדה שתתפנה לדון בה.

(2) אי-הלימה בין נוהלי הנח"ל והמ"ב ארגון - בנוהלי הנח"ל נקבע: "המשימות הלאומיות בפרק המשימה הלאומית, כפי שנקבעו על ידי אגף נוער, הנח"ל ומשימות לאומיות במשרד הביטחון ובשיתוף פעולה עם כלל הגורמים החוברים לפרק המשימה הלאומית...". בהמשך, לאחר פירוט יעדים ואמות מידה לאישור יישובי יעד, נקבע: "הסמכות להגדרת משימות לאומיות הנה באחריות של ראש אגף הנוער, הנח"ל ומשימות לאומיות בשיתוף עם צה"ל". יוצא אפוא, כי בנהלים אלה לא מצוין כלל הקשר בין המשימות הלאומיות של הנח"ל ובין מדיניות שר הביטחון.

ג. פעילות האגף - במרכז פעילותה של יחידת הנח"ל שבאגף הנוגעת למשימות הנח"ל עומדים ההכנה לקראת פרק המשימה הלאומית של גרעיני נח"ל ושיבוצם של גרעיני הנח"ל ביעדי המשימות. על פי המ"ב ארגון ונוהלי הנח"ל אמורה היחידה גם ללוות את גרעיני הנח"ל ולקיים פיקוח ומעקב עליהם ועל הגורמים האזרחיים המקבלים גרעינים למימוש התחייבויותיהם. פעילות האגף היא במהותה ארגונית-מינהלית, והיא נחלקת בעיקרה בין שני תחומים: האחריות לגיוס ולרישום של חברי הגרעינים, חלוקתם לעונות גיוס וליעדי שיבוץ ומעקב על חברי הגרעין ותנועות הנוער; והאחריות לתיאום בין כל הגורמים המעורבים בשיבוץ ובקליטה של גרעינים, בעיקר תנועות הנוער והרשויות המקומיות. גיבוש משימה נעשה בעיקרו במסגרת ועדות היגוי, שמתתפס בהן, בין היתר, נציגי הרשויות המקומיות ומשרד החינוך. מהותה הארגונית-מינהלית של פעילות האגף מקורה, בין השאר, בכך, שמחד, מדובר בחיילים, ולפיכך הם כפופים, גם בפרק המשימה הלאומית למסגרת הצבאית - יחידת הנח"ל שבצה"ל. מאידך, הגרעינים מתגבשים במסגרת תנועות וארגוני הנוער. לאלה יש השפעה מכרעת על המטרות של גרעיני הנח"ל ועל היישובים, שבהם פועלים גרעינים אלה. 25% מהיקף הפעילות המיועד של הגרעין מוקצה לתנועה שמשגרת אותו.

בדיקת פעילות האגף בעניין גרעיני הנח"ל העלתה את הליקויים האלה:

(1) ברשות האגף אין מסמכי סיכום של דיוני אישור המשימות, שמקיים ראש האגף לפני יציאתו של כל מחזור של גרעיני נח"ל לפרק המשימה הלאומית. בהיעדר המסמכים האמורים, נפגעת היכולת לפקח על ההחלטות של ראש האגף, על תהליך הבחירה והתעדוף בין יעדים דומים ועל רמת היישום של התנאים המוקדמים שנקבעו בהוראות, ובהן, נוהלי הנח"ל.

בתגובתו של האגף מיולי 2007 על ממצאי הדוח הוא מסר, כי עניין היעדר המסמכים האמורים יתוקן.

(2) נמצאו מקרים של אי-התאמה בין ההוראות בנוגע למספר החיילים המזערי בגרעין לבין הביצוע בפועל. על פי נוהלי הנח"ל, גרעין יכול לא פחות מ-15 מתגייסים ביום הגיוס. אולם, ראש האגף רשאי לאשר הפעלת גרעין שמספר חייליו קטן מ-15, ובלבד שמספר החיילים לא יהיה נמוך מעשרה. נמצא שבמחזור ר"פ של מרס 2006 אושרו חמישה גרעינים בני פחות מ-10 חיילים/ות, בהם גרעין אחד של שלושה חיילים/ות. גם בתשעה מ-14 הגרעינים של מחזור ר"צ שיצא למשימותיו באוקטובר 2006 היו פחות מ-10 חיילים/ות, מהם שני גרעינים מנו חמישה חיילים/ות. אישור החריגים לא נתמך בתיעוד.

בתגובה על ממצאי הביקורת מסר האגף ביולי 2007, כי מספר החיילים שבגרעין נח"ל נבחן בעת רישומו של הגרעין וגם אם הוא מצטמצם לאחר מכן, השיבוץ מאושר בשל ההתחייבות לחיילים

שבגרעין. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאגף יבחן מחדש את נושא גודלם המזערי של הגרעינים הראויים לאישור על ידיו.

(3) אף שעל פי המ"ב ארגון, על האגף לבצע פיקוח ומעקב על גרעיני הנח"ל, הוא אינו מבצע בקרה על ביצוע המשימה שלשמה אושרה הפעילות של הגרעינים. תא משימות לאומיות של יחידת הנח"ל שבצה"ל (להלן - תא המשימות הלאומיות) הוא שעושה את הבקרה על ביצוע המשימות על ידי הגרעינים.

(4) גם תא המשימות הלאומיות אינו בודק את כל גרעיני הנח"ל, אלא כמחצית מהם. כך, על 34 גרעינים של מחזור ר"ס (2005) נעשו רק 15 דוחות בקרה. עד סוף ספטמבר 2006 נעשו דוחות בקרה רק על 19 מ-52 הגרעינים של מחזורי ר"ע + ר"פ (2006).

(5) בדוחות הבקרה שעשה תא משימות לאומיות בשנת 2006 צוינו, בין היתר, ליקויים אלה: החיילים אינם מקבלים הדרכה מספקת לפני שהם נשלחים למשימותיהם; הליווי המשימתי וההדרכה המקצועית לחיילי המשימה, החיוניים לביצוע משימה, אינם מספקים; תפקידם ומטרתם הצבתם של החיילים במשימות אינם ברורים די הצורך; וביצוע משימות שלא לפי הגדרתן בתיק המשימה. לא נמצאו מסמכים המלמדים על כך, שהליקויים נדונו ושהופקו מהם לקחים.

בתגובתו על ממצאי הביקורת מיולי 2007 מסר צה"ל, כי בשנת הלימודים התשס"ח יוחל בהפעלת תכנית בקרה חדשה, הכוללת בין יתר עיקריה, הגדרת יעדים ומשימות ומעקב אחרי ליקויים. עוד מסר צה"ל, כי בחודש אוגוסט 2007 תחל עבודת מטה בשיתוף משרד החינוך לגיבוש תכנית חדשה של הכשרה וליווי החיילים בפרק המשימה: הגדרות תפקידים וחניכה.

2. משימות מתנדבי שירות

יש דמיון רב בין המשימות שממלאים מתנדבי שנת השירות ובין אלה שממלאים גרעיני הנח"ל. עם זאת, מתנדבי שנת השירות אינם חיילים, אלא מועמדים לשירות ביטחון (להלן - מלש"בים), שצה"ל הסכים לדחות את גיוסם לשירות הצבאי לצורך ההתנדבות, במסגרת המכסות שסוכמו בינו ובין האגף.

א. **היקף האוכלוסייה** - מכסת המלש"בים, שהאגף התיר לדחות את גיוסם בגין התנדבותם לשנת שירות¹³ הייתה בשנים 2005-2007 כ-1,345 לשנה. מכסה זו נקבעה במסגרת תכנית אב ומודל דחיית שירות רב-שנתי. בפועל, על פי נתונים שמסר האגף¹⁴, היה מספר המתנדבים שביצעו שנת שירות בכל אחת מהשנים האמורות כ-1,200 בממוצע; בתחילת 2007 היה מספר המתנדבים לשנת שירות 1,245¹⁵.

חלוקת המכסה של דחויי השירות בין הגופים המשגרים מתנדבים, דוגמת תנועות הנוער, נעשית גם היא על ידי האגף. בביקורת לא נמצאו הקריטריונים, שלפיהם מתבצעת חלוקת המכסה בין גופים אלה. גם במסמך "מתנדבי שנת שירות - הגדרות כללים ונהלים", שניסח האגף בשנת 2007, כדי להגדיר את הקריטריונים לאישור ולהפעלה של מתנדבי שנת שירות, לא הוגדרו הקריטריונים לחלוקת המכסה הכללית של דחויי השירות בין הגופים המשגרים¹⁶.

13 מתוך המכסה השנתית הכוללת של המלש"בים שהותר לדחות את גיוסם בגין שירות ולימודים במכינות קדם צבאיות, מכסה שקבע צה"ל בתיאום עם האגף (בעניין המכינות הקדם צבאיות ראו בהמשך).

14 בחודשים ספטמבר 2006 ופברואר 2007.

15 לנתון זה יש להוסיף עוד כ-790 מתנדבים בשנת שירות במסגרת מחנות ההכנה של גרעיני נח"ל.

16 המסמך קובע רק את המכסה המרבית, שלה זכאים גופים המבקשים לקבל הכרה כ"גופים משגרים", בכל אחת משלוש שנות הניסיון.

בתגובתו על ממצאי הביקורת מיולי 2007 מסר האגף, כי מעורבות האגף באישור המשימות החלה רק בשנת 2004, עם כניסתו לתפקיד של תא"ל (מיל') א' קהלני, וכי עצם המשימה היא הקריטריון לקביעת מכסת המתנדבים לשנת שירות. משרד מבקר המדינה העיר, כי מצב בו טיב המשימות קובע את אופן חלוקת המכסה של דחויי השירות בין הגופים המשגרים, יכול להימשך רק כל עוד מספר המתנדבים השנתי בפועל נמוך מהמכסה השנתית הכוללת, שמעמיד צה"ל לצורך ההתנדבות לשנת שירות.

בכל מקרה, ראוי שייקבעו קריטריונים מתאימים לחלוקת המכסה הכללית של דחויי השירות בין הגופים המשגרים.

ב. הוראות חלולות - מאחר שמשרד החינוך מופקד על ההיבט החינוכי של הפעלת המתנדבים לשנת שירות, והוא נושא בעיקר נטל המימון¹⁷ חלולות על ההתנדבות לשנת שירות הוראות משרד החינוך לעניין סיוע ותמיכה באחזקת מתנדבי שנת שירות והפעלתם, כפי שעודכנו על ידי שרת החינוך ביולי 2006¹⁸. כאמור, משנת 2007 מחיל האגף על ההיבטים של הפעלת המתנדבים שבטיפולו את נוהל מתנדבי שנת שירות, שהוא ניסח.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על אף שיתוף הפעולה בין האגף לבין משרד החינוך, ראוי שהאגף יעביר את נוהל מתנדבי שנת שירות שהוא ניסח לבדיקתו של אגף היועץ המשפטי של מערכת הביטחון. כמו כן, לאחר שאגף היועץ המשפטי של מערכת הביטחון יאשר את החלטת הנוהל, ראוי לפרסמו ברבים.

בתגובתו על ממצאי הביקורת מסר האגף, כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הוא יעביר את הנהלים הנוגעים למתנדבי שנת שירות לבדיקת אגף היועץ המשפטי של מערכת הביטחון.

ג. פעילות האגף - (1) תפקידיו של האגף בנושא המתנדבים לשנת שירות כוללים: דחיית הגיוס למתנדבים; אישור משימות; מעקב אחרי נוכחותם של המתנדבים במשימות; מתן אישור, ביחד עם משרד החינוך, לגופים חדשים המעוניינים לשגר מתנדבים לשנת שירות, ובביצוע בקרה על תפקודם של הגופים שכבר שיגרו מתנדבים. פעילות האגף בנוגע למעורבות מתנדבי שנת השירות היא בעיקרה ארגונית, שכן, משרד החינוך נושא בנטל מימון ההתנדבות ואת המשימות של מתנדבי שנת השירות ומקומות ביצוען קובעים בעיקר הגופים המשגרים המגייסים את המתנדבים.

כדי להעמיק את מעורבותו של האגף בנושא שנת השירות, החליט ראש האגף בסוף שנת 2005 להעסיק עובד בחוזה מיוחד (להלן - העובד א'), שירכוז את הפעילות בנושא זה. בביקורת לא נמצאו מסמכים המתעדים את שיתוף הפעולה בין עובד א' ובין משרד החינוך והגופים המשגרים מתנדבים לשנת שירות, את ביקוריו באתרים שבהם בוצעו המשימות ואת הבקרה על המתנדבים. לנוכח אלה, לא ניתן לעמוד על תרומתו של עובד א' בנושא ההתנדבות לשנת שירות.

(2) התייעוד בנוגע לחלקו של האגף בביצוע המשימות אינו שלם: אמנם פרטים בנוגע לתוכנו של משימות מסוימות שלפי המתוכנן יבוצעו על ידי המתנדבים, מקום ביצוען המתוכנן וזהות התנועה המשגרת, מפורטים בתיקי המשימות המובאים לראש האגף, כדי שיבחן אם יש מקום לאשרן. אולם, היעדר תיעוד בנוגע לאמות המידה והשיקולים, שלפיהם קבע ראש האגף כי יש לאשר את המשימות, מונע אפשרות לבקר את התהליך.

17 בשנת 2006 עמד תקציבו לעניין זה על כ-20 מיליון ש"ח.

18 תקנה 14-15, מכוח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, המבוצעת על ידי מנהל חברה ונוער שבמשרד החינוך.

ההכנה לצה"ל

בנושא ההכנה לצה"ל מבחינה המ"ב ארגון בין שני תחומי פעולה של האגף: תחום התיאום וההסברה ותחום הגדנ"ע והנוער. על פי ההוראה, מטלותיו של האגף בתחום התיאום וההסברה הן בעיקרן תיאום בין מערכת הביטחון ובין מערכת החינוך, בין השאר, בנושאי הסברה וחינוך לערכים. המטלות בתחום הגדנ"ע והנוער נוגעות לגדנ"ע, לטיפוח הקשר עם נוער בחו"ל, להכנת אוכלוסיות מיוחדות לגיוס לצה"ל ולטיפוח זיקתם של בני נוער ממגזרים שונים, כגון הדרוזים והבדואים, לצה"ל.

בשנת 2006 שינה המשרד את המבנה הארגוני של שני תחומי פעולה אלה. בין השאר, הוקמה היחידה לגדנ"ע ולהכנה לצה"ל, שחלוקת המסגרות העיקריות לפעילותה היא כלהלן:

1. מחנות צבאיים - הגדנ"ע;
 2. מוסדות לימוד;
 3. מקד"ץ;
 4. מגזרי אוכלוסייה מיוחדים, כגון: בדואים, דרוזים, נוער בסיכון ונוער בחו"ל.
- שינויים אלה לא מצאו ביטוי בהמ"ב ארגון. לפי תגובת המשרד מיולי 2007 על ממצאי הביקורת, כשתעודכן המ"ב ארגון יינתן בה ביטוי לשינויים אלה.

1. הגדנ"ע

האגף מוציא על פעילותו בתחום הגדנ"ע כ-10 מיליון ש"ח בשנה מתקציבו. עיקר פעילותו בתחום זה היא ביצוע תוכניות אימון של תלמידי כתות י"א מישראל ושל נוער מחו"ל¹⁹ ב"שבוע הגדנ"ע" - חמישה ימי אימון והתנסות הניתנים באחד משלושת בסיסי הגדנ"ע²⁰. האגף מממן מתקציבו את "שבוע הגדנ"ע" לכתות י"א וגובה תשלומים ממשותפים במסגרת נוער חו"ל.

בתחום זה האגף פועל, מחד, מול צה"ל המבצע את האימונים, ומאידך, מול משרד החינוך, בתי הספר המשגרים את התלמידים בארץ והמסגרות המשגרות את הנוער מחו"ל. על פי נתונים שמסר האגף בינואר 2007, בשנת 2006 השתתפו ב"שבוע הגדנ"ע" 27,380 בני נוער, בהם כ-4,300 בני נוער מחו"ל²¹ וכ-19,000 תלמידי כתות י"א, ששיעורם רק כשליש מאוכלוסיית התלמידים האמורה להשתתף ב"שבוע הגדנ"ע"²². בתגובתו על ממצאי הביקורת מסר האגף ביולי 2007, כי המשרד וצה"ל גיבשו תכנית אב, ולפיה בסיסי הגדנ"ע ישופצו באופן שיאפשר להגדיל את קיבולת התלמידים השבועית שלהם.

2. הכנה לצה"ל במוסדות לימוד

בתחום פעילות זה, שבמרכזו הכנת בני הנוער לשירות הצבאי וטיפוח נכונותם לשירות משמעותי בצה"ל, משנת 2006 מציע האגף לבתי הספר להשתתף בשתי פעילויות:

-
- | | |
|----|--|
| 19 | במסגרות שונות דוגמת "חץ וקשת" ו"מרווה". |
| 20 | צלמון, ג'וערה ושדה בוקר. |
| 21 | לרבות חניכי מסגרות "חץ מקשת" ו"מרווה". |
| 22 | על פי הנתונים שמסר המשרד מונה האוכלוסייה הרלוונטית כ-60,000 תלמידים. |

א. "יום סדנה לקראת שירות" המיועד לתלמידי כתות י"א - יום של הרצאות, שנותנים קצינים (בדרגות סא"ל ואל"ם) שפרשו מצה"ל²³ בבתי הספר, כשהם מצויים לצורך העניין בערכת הדרכה שהוכנה באגף. הפעילות מתבצעת על חשבון האגף ומתואמת מול כל בית ספר בנפרד.

מנתוני האגף בנוגע להשקעותיו ב"יום סדנה לקראת שירות" בשנת 2006 עולה, כי עלותו של יום הרצאה בסדנה בשנה זו הייתה כ-1,000 ש"ח; השקעותיו בשנה זו בסדנאות הסתכמו בכ-1.1 מיליון ש"ח. זאת, עבור כ-1,120 סדנאות שבהן השתתפו כ-29,000 תלמידים - כמחצית תלמידי כתות י"א²⁴. על פי תכניות העבודה של האגף, בכוונתו להגדיל את מספר התלמידים המשתתפים בסדנאות, אך הדבר מותנה בקבלת תוספת תקציבית לפעילות זו.

ב. "יום בעקבות לוחמים" המיועד לתלמידי כתות י"ב - יום פעילות ברמת הגולן או בפרוזדור ירושלים או בנגב לפי בחירת בית הספר. הפעילות, הממומנת מתקציב האגף, מתואמת עם כל בית ספר בנפרד. יצוין, כי "יום בעקבות לוחמים", שבו מושם דגש על הקרבות ברמת הגולן במלחמת יום הכיפורים, ושנועד להכין את הנוער לשירות בצה"ל, הוא פרי יזמת ראש האגף, תא"ל (מיל') אביגדור קהלני, שקיבלה את אישורו של שר הביטחון דאז, רא"ל (מיל') שאול מופז.

מנתונים שמסר האגף למשרד מבקר המדינה²⁵ עולה, כי האגף השקיע מתקציבו לשנת 2006 כ-2.9 מיליון ש"ח²⁶ במבצע "יום בעקבות לוחמים" ברמת הגולן, שהתקיים באוקטובר אותה שנה, ואשר השתתפו בו כ-32,660 תלמידים מכ-330 בתי ספר. על סכום זה יש להוסיף כ-570,000 ש"ח (עלות הכשרת האמפיתאטרון באחמדיה בשנים 2005-2006 לקליטת 6,000 תלמידים ביום). כמו כן, לצורך הביצוע הוצאו כ-285 חיילי נח"ל ממשימותיהם הלאומיות ברשויות המקומיות לכ-10 ימים - בימים שבהם התקיים המבצע ובשבוע שקדם להם.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בשנה השלישית להפעלת שתי התכניות - "יום סדנה לקראת שירות" ו"יום בעקבות לוחמים" - בעת שאוכלוסיות היעד שלהן מתגייסות לצה"ל, ראוי שהמשרד וצה"ל יבצעו בעזרת גורמים מקצועיים את הבדיקות המתאימות, כדי לבחון את מידת ההשפעה שיש לתכניות אלה על נכונותו של הנוער לשרת שירות משמעותי בצה"ל, ולוודא שהן משיגות את מטרותיהן.

בתגובתו על ממצאי הביקורת מיולי 2007 מסר האגף, כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו, וכי קיים מגעים עם הגורמים הצה"ליים הנוגעים לדבר כדי לבצע את הבדיקות האמורות, אך בינתיים ללא תוצאות. אם הדבר לא יצלח תישקל פנייה לגורמים אזרחיים לקבלת השירות.

3. המקד"ץ

המקד"ץ היא מסגרת המכינה בוגרי תיכון וישיבות תיכוניות במשך שנה עד שנה וחצי לשרת שירות משמעותי בצה"ל. זאת, באמצעות שילוב של לימודים עם הכנה פיזית הכוללת אימוני ספורט, "שבוע גדנ"ע" ושיחות עם מפקדים בצה"ל. המכינה הראשונה הוקמה ב-1988. ב-2006 פעלו 31

23 במועד סיום הביקורת - כ-80 קצינים במילואים.

24 ראה הנתונים לעיל בעניין שבוע הגדנ"ע.

25 באוגוסט ונובמבר 2006 ובינואר 2007.

26 כ-11% מהתקציב בפועל שנוצל באותה השנה.

מכילות, כמחציתן דתיות. מספר חניכיהן בינואר 2007 היה כ-1,600.²⁷ בשנים 2005-2007 למדו בהן בממוצע בשנה כ-1,450 חניכים.²⁸

אף שהאגף היה מעורב בנושא המקד"ץ עוד לפני שנת 1998, המ"ב ארגון אינה מסדירה את הפעילות הנוגעת למקד"ץ.

בתגובת האגף ואגף אב"ם על ממצאי הביקורת מיולי 2007 נמסר, כי לפי הוראת מנכ"ל המשרד דאז, רב-אלוף גבי אשכנזי, בעת הדיון על תכנית העבודה של האגף לשנת 2007 החלה עבודת מטה, שמטרתה להגדיר את יעדי המקד"ץ וכללי ההכרה בהן והסיוע להן במסגרת המ"ב מיוחדת לנושא. לעבודת מטה זו שותף גם משרד החינוך. כמו כן, כשתעודכן המ"ב ארגון יינתן ביטוי לפעילות המשרד בנושא המקד"ץ גם במסגרת הוראה זו.

כדי להגביר את מעורבותו של האגף במערך המקד"ץ החליט ראש האגף להעסיק מתחילת שנת 2005 עובד בחוזה מיוחד (להלן - עובד ב'), שירכז את הפעילות בנושא. על פי המסמכים שנבדקו, תפקידיו של עובד ב' כוללים, בין השאר, שיתוף פעולה עם משרד החינוך לצורך תיאום תכנים; ריכוז עבודת המטה המאשרת הקמת מקד"ץ חדשות (בכלל זה קביעת מספר החניכים הנדרש); פיקוח על דחיית השירות של מועמדים למקד"ץ; פיקוח על ההוצאות הכספיות בגין המקד"ץ; גישור בין דתיים לחילוניים.

בביקורת עלה, שלא נקבעו מדדים להערכת התועלת שמערכת הביטחון עשויה להפיק מהגברת מעורבותו של האגף במערך המקד"ץ. את הגידול במספר החניכים במקד"ץ או את הקמתן של מקד"ץ חדשות אי אפשר בהכרח לזקוף לזכות פעילות האגף. יצוין, כי בדיון על תכנית העבודה לשנת 2007, חזר המנכ"ל והדגיש, כי "במכילות שאנו אחראים עליהם יש...להראות את הקשר בין פעילות האגף לשירות בצה"ל" (ההדגשות במקור).

בתגובתו על ממצאי הביקורת מסר אגף אב"ם ביולי 2007, כי במסגרת הצעת המ"ב לנושא המקד"ץ נדרש האגף להגדיר את הבדיקות והמדידות שיש לבצע בתחום זה.

4. מסגרות של אוכלוסיות מיוחדות: מיעוטים, נוער בסיכון וכו'

א. המגזר הבדואי - מאז שנת 2000 מקיים האגף בקרב המגזר הבדואי בצפון פעילות לעידוד גיוסם של הבדואים לצה"ל. פעילות זו התבצעה בעיקרה באמצעות רכז מהמגזר הבדואי מושאל מצה"ל. ב-2004 הצביע משרד מבקר המדינה על כך, שהאגף לא קיים פעילות לעידוד הגיוס של הבדואים בנגב.²⁹ בתגובתו מאפריל 2004 מסר האגף, כי בכוונתו להתחיל בביצוע פעילות באזור הדרום וכי האגף פועל לגיוס פרויקטור לקידום הפעילות בקרב הבדואים בדרום. בינואר 2005 הנחה שר הביטחון דאז, רא"ל (מיל') שאול מופז, את ראש האגף לבצע שינויים באגף כדי לסייע לבני המיעוטים תוך מתן דגש למגזר הבדואי.

27 מהם 373 חניכים בשנה ב' - עד מרס. לפירוט בתכנית העבודה לשנת 2006 ולפיו "סה"כ מספר החניכים במכילות הקדם צבאיות לשנת תשס"ו - 1,700" לא היו תימוכין בנתונים שמסר האגף למשרד מבקר המדינה במהלך ביצוע הביקורת. מספר חניכים זה לא התיישב גם עם מכסת דחויי השירות, הנמוכה בכ-250 חניכים, מזו שהוקצתה לצורך לימודים במכילות. ביטול הלימודים בשנה ב' מקוצרת (עד נובמבר) ישפיע גם הוא החל משנת הלימודים 2008 על מספר החניכים.

28 מהם כ-345 בממוצע שנתי בשנה ב'.

29 ראו דוח שנתי 55א של מבקר המדינה (2004), בפרק על שירות בני המגזר הבדואי בצה"ל, עמ' 129, 134.

ביוני 2005 החלה העסקתו של רכז גיוס במגזר הברדואי בדרום; באוגוסט 2005 אישרה הוועדה המוסמכת במשרד לאשר צורך והתקשרות עם יועצים וכוח אדם חיצוני, להעסיק בחוזה מיוחד, יועץ, העומד מעל לשני הרכזים. מאז פועלת באגף יחידה של שלושה אנשים, שלפי תכנית העבודה לשנת 2007 היא "מרכז הפעילות במגזר הברדואי", ומטרתה - לחזק את הזיקה ואת תחושת השייכות של המגזר הברדואי למדינת ישראל ולעודד הגיוס לצה"ל. האגף מפעיל מגוון רחב של תכניות, ובהן: פרויקט "להב" - מסלול בו החיילים משרתים שנתיים כלוחמים והשנה השלישית מיוחדת ברובה להכשרה מקצועית ולהשלמת השכלה (בדומה לתכנית הנח"ל החרדי), סדנאות העשרה לבני נוער, ימי סיור המיועדים להנחלת מורשת קרב ואהבת הארץ, סמינרים של מנהיגות נוער, חוג תעופה, הפעלת חוגים לנשים בדואיות ועוד.

מסיכום ישיבת מטה של האגף מאוקטובר 2006 עולה, כי פרויקט "להב" לא צלח. מתוך יעד של 70 גיוס בפועל רק 15 חיילים מהמגזר הברדואי. כמו כן, בין שנת 2005 לשנת 2006 הצטמצם מספר המתגייסים מהמגזר הברדואי לצה"ל מ-160 ל-100. אמנם, מסיכום פעילות האגף לשנת 2006 ומתכנית העבודה שלו לשנת 2007 עולה, שבנושאים האחרים שצוינו לעיל נחלה פעילות האגף הצלחה והביצוע עלה על יעדי ההשתתפות שהאגף הציב. ברם, מידת השפעתן של הפעילויות האמורות על מספר המתגייסים לצה"ל ו/או על חיוזק הקשר למדינה טעונה עדיין בדיקה.

ב. **נוער בסיכון** - בתכנית העבודה של האגף לשנת 2007 נאמר: "האגף הביטחוני-חברתי מוביל מדיניות טיפוח ושילוב בני נוער בסיכון ובני נוער מיוחד, משכבות המצוקה בחברה הישראלית, פועל להכנתם לשירות, גיוסם לצה"ל ולהשתלבותם בחברה". פעילות האגף מתבצעת באמצעות עמותות העוסקות בנושא. האגף בוחר את המקומות, הקהילות והמוסדות, שבפעילותם יהיה מעורב - במתן חסות או בסיוע כספי - על בסיס בדיקת המוסדות השונים הפונים אליו. בין הנושאים שבהם השקיע האגף ממשאביו נכללים, בין השאר: פרויקט "בגובה העיניים", שמטרתו למנוע מבני הנוער לצרוך סמים ואלכוהול ולהפחית את האלימות בקרב בני נוער; פרויקט כפר הנוער "נירים" לטיפול בבני נוער בסיכון שבבוסתן הגליל; ופרויקט "נצחון הרוח" המיועד לנכים הזקוקים לכסאות גלגלים. בין הנושאים האחרים שנבחנו או שטופלו: "רוח במדבר" - פרויקט לאומי להקמת כפר שיקומי לנגמלים מסמים בנגב; ו"מפתן" - מוסד לטיפול בבני נוער בסיכון, ועוד.

יצוין, כי אין נתונים על מידת השפעתן של הפעילויות האמורות על מספר המתגייסים לצה"ל. בדיון על תכנית העבודה של האגף לשנת 2007 שהתקיים בינואר אותה שנה הדגיש מנכ"ל המשרד דאז את חשיבותו של עידוד הגיוס לצה"ל. בנוגע לנוער בסיכון קבע המנכ"ל, כי "הנושא חשוב רק בהקשרי גיוס" והנחה, ש"האגף יפעל רק בקרב המתוכננים לגיוס".



בהיעדר תיעוד מקיף על פעילות האגף בתחום מגזרי האוכלוסייה המיוחדים, ובהיעדר בדיקות ומדידות שיטתיות על פי מדדים מוגדרים של מידת ההצלחה של פעילות האגף בהשגת יעדים איכותיים, נוסף על הכמותיים, אי-אפשר למדוד את מידת הצלחתה של פעילות האגף בקרב מגזר האוכלוסייה שהפעילות יועדה עבורו.

משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי שהאגף יפעל לביצוע מדידה שיטתית של הצלחתו בהשגת היעדים שהציב. בין היעדים שלפיהם ראוי לבדוק באופן כמותי ואיכותי כאחד את מידת ההצלחה של פעילות האגף מצויים אלה הקבועים בהמ"ב ארגון, כגון הכנה לגיוס וגיוס לשירות בצה"ל, ואלה שהציב האגף לעצמו כשהתחיל בפעילות, דוגמת חיזוק תחושת השייכות של המגזר הנוגע בדבר למדינת ישראל.

למדידה שיטתית כזו יש חשיבות רבה לנוכח העובדה שפעילות האגף - חיונית ככל שתהא - אינה נכללת בין עיסוקי הליבה של המשרד; ובמישור העקרוני, מתעוררת השאלה האם על מערכת הביטחון להגדיר ולבצע מדיניות המכוונת לטיפול בנושאים ובבעיות חברתיים של הנוער ושל מגזרים אחרים בחברה הישראלית. לצורך כך קיימים, לכאורה, משרדי ממשלה ומוסדות מדינה אחרים. לדבר יש משנה חשיבות נוכח כך, שכניסת האגף לתחומי הפעולה השונים נעשתה ללא בדיקת ההשפעה הכוללת, הלאומית, של פעילויות אלה, שעה שלעיתים אין מכנה משותף ביניהן והן תלויות במידה רבה במי שמשמש ראש האגף (בנושא זה ראו גם בהמשך).

משרד מבקר המדינה סבור, שזוהי סוגיה עקרונית, אשר ראוי שתיבחן במישור הלאומי הן על ידי המשרד והן על ידי גורם מחוץ למערכת הביטחון, כמו המועצה לביטחון לאומי, ושתובא להכרעת הדרג המדיני.

בתגובתו על ממצאי הביקורת מיולי 2007 מסר אגף אב"ם, כי על האגף הוטל להגדיר, בתיאום אתו, בדיקות ומדידות שיטתיות של מידת ההצלחה של פעילות האגף בתחומי הפעילות השונים.

צה"ל מסר בתגובתו מיולי 2007, כי הוא מבצע פעילויות ומהלכים שייעלו באורח משמעותי את הטיפול באוכלוסיית המיעוטים. במסגרתם ייקבעו, בין היתר, ממשקי העבודה בין צה"ל והמשרד בנוגע לגבולות האחריות של כל אחד מהצדדים.

שינויים ארגוניים באגף

1. כאמור, בין יעדי האגף "לתאם את כלל פעילות מעהב"ט מול משרדי ממשלה, התנועות ההתיישבותיות, גופי תנועות נוער, גופי מתנדבים, גופי חברה וקהילה, לרכז המשאבים והאמצעים לשותפות פעולה ולחיזוק הקשר בין החברה, הנוער והצבא".

בין תחומי הפעילות העיקריים של האגף נכלל, כאמור, תחום ההכנה לצה"ל, שעוסק בהגברת המוטיבציה בקרב בני נוער לשירות משמעותי ותורם בצה"ל ובהכנת בני נוער לשירות צבאי. האגף מפנה תשומת לב מיוחדת לחיזוק הקשר של המגזרים הדרוזי, הצ'רקסי, הבדואי והנוצרי למדינת ישראל. כמו כן, פועל האגף בקרב בני נוער בסיכון, משכונות מצוקה. לדברי ראש האגף, ההתעניינות בגיוס בקרב אוכלוסיות אלה מקורה בעיקר באפשרויות להגדיל את הסיכוי למצוא תעסוקה בתום השירות. ניתן לדבר ביטוי גם בפגישותיו של ראש האגף עם ראשי היישובים ומנהיגי העדות. בתכנית העבודה של האגף לשנת 2007 כלולה פתיחת שתי כיתות להכשרה מקצועית לחיילים משוחררים מקרב המגזר הבדואי.

במשרד פועלת גם הקרן לקליטת חיילים משוחררים. מבחינה ארגונית היא פועלת במשולב עם היחידה להכוונת חיילים משוחררים (להלן - היחידה), שייעודה, על פי המ"ב הארגון שלה, הוא

"לסייע לחיילים המשוחררים להשתלב בחיים האזרחיים"³⁰. בין תפקידיה, על פי אותה הוראה: הכוונה למקומות תעסוקה, ייעוץ והפניית חיילים למכינות קדם-אקדמיות, להכשרה מקצועית או לרכישת השכלה.

לפי פרסומי היחידה, פעילותה מכוונת בעיקר לאוכלוסיות באזורי הפריפריה, לאוכלוסיות בעלות רקע סוציו-אקונומי או השכלתי נמוך, לבודדים, לזכאי סיוע ועולים חדשים, וכן למגורים הבדואי, הדרוזי ולבני המיעוטים האחרים. ליחידה ארבע לשכות (ת"א, ירושלים, חיפה ובאר שבע). היחידה מסייעת לחיילים הנזקקים לשירותיה כבר בשנה האחרונה של שירותם צבאי, באמצעות הסברה והן על ידי מיפוי אוכלוסיית היעד.

מהתיאור שלעיל מתברר, שהמשרד מקיים רצף של פעילות בתחום האזרחי: האגף עוסק בנוער מכיתות י"א עד לחיילים בשירות צבאי (לרבות גדנ"ע, פעילות הכנה לצה"ל, מקד"ץ, ליווי מתנדבי שנת שירות וליווי גרעיני הנח"ל בפרק המשימה הלאומית); היחידה מתחילה את פעילותה במהלך שירותם הצבאי של החיילים, לקראת הטיפול בחיילים המשוחררים. האגף והיחידה שמים דגש מיוחד באותן האוכלוסיות, כדי לסייע להשתלבותן בחברה הישראלית. נמצא, כי במשרד לא נערכה בחינה של תחומי הפעילות של האגף ביחס לתחומי הפעילות של היחידה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי שהמשרד יבדוק אם יש יתרונות ותועלת באיחוד של האגף והיחידה, במטרה לאפשר ראייה מתכללת של הקשר בין המשרד לבין האוכלוסייה האזרחית וייעול התהליכים. לכאורה, יש בצעד שכזה כדי להגביר את השפעתו של המשרד על התהליך כולו, החל מהכנת הנוער לגיוס וכלה בטיפול בחיילים משוחררים, תוך שילוב מערכות מחשוב ותכנון, ביצוע ובקרה אחודים.

בתגובתו מיולי 2007 על ממצאי הביקורת מסר האגף, כי הוא תומך בהקמת צוות לבחינת סוגיה זו; אגף אב"ם מסר, שאכן יש לבחון את הנושא; לעומת זאת, היחידה מסרה, כי אמנם האיחוד בין שתי היחידות אפשרי, אך לדעתה היתרונות שבמהלך כזה מועטים.

2. האגף הנו היחיד במשרד שהעומד בראשו כפוף לשר ולא למנכ"ל. הכפיפות לשרי הביטחון אפשרה להם להעמיד בראש האגף מועמדים שבחרו, שלא באמצעות מכרזים. נוסף על כך, ההגדרה הרחבה של ייעוד האגף ואופן מימוש הייעוד בפועל, מאפשרים לראשי האגף להפעיל שיקול דעת רחב בבחירת הנושאים לתכניות העבודה השנתיות דווקא בתחום רגיש - חברה ונוער.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יבדוק אם המשך מצב זה רצוי, או שיש לפעול לכך, שהאגף, כיתר אגפי המשרד, יהיה כפוף למנכ"ל. אין בהחלטה להכפיף את האגף למנכ"ל כדי למנוע מהשר לקבוע מדיניות בנוגע לפעילות האגף ולהנחות את האגף לבצעה, בדומה לסמכותו להנחות אגפים אחרים במשרד.

בתגובתו על ממצאי הדוח מסר אגף אב"ם, כי הסוגייה תוצג בקרוב במשרד, כדי שהיא תידון ותוכרע, וכי במסגרת הדיון וההכרעה יובאו בחשבון הערות משרד מבקר המדינה.



30 בנושא ביקורת על היחידה, ראו דוח שנתי 56א של מבקר המדינה (2005), עמ' 33.

לנוכח ממצאי הבדיקה משרד מבקר המדינה סבור, כי פעילות האגף טעונה בחינה והסדרה מחדש בהיבטים הבאים: הגדרת ייעודו של האגף, ככזה שאמור לממש את מדיניות שר הביטחון ולבצע משימות לאומיות; והגדרת ייעודו בכל הנוגע לפעילות ההכנה של הנוער לשירות משמעותי בצה"ל: הפעילות המתקיימת בבתי הספר, במקד"ץ ובקרב הנוער שבמגזרי האוכלוסיות המיוחדות.

הואיל ואין באגף נתונים על מידת השפעתן של פעילויותיו על מספר המתגייסים לצה"ל, סבור משרד מבקר המדינה שמן הראוי שהאגף יפעל למדידה שיטתית של הצלחת פעילותו על פי פרמטרים כמותיים ואיכותיים כאחד.

למדידה שיטתית כזו יש חשיבות רבה לנוכח העובדה שפעילות האגף - חיונית ככל שתהא - אינה נכללת בין עיסוקי הליבה של המשרד; ובמישור העקרוני, מתעוררת השאלה האם על מערכת הביטחון להגדיר ולבצע מדיניות המכוונת לטיפול בנושאים ובבעיות חברתיים של הנוער ושל מגזרים אחרים בחברה הישראלית. לצורך כך קיימים, לכאורה, משרדי ממשלה ומוסדות מדינה אחרים. לדבר יש משנה חשיבות נוכח כך, שכניסת האגף לתחומי הפעולה השונים נעשתה ללא בדיקת ההשפעה הכוללת, הלאומית, של פעילויות אלה, שעה לעתים אין מכנה משותף ביניהן והן תלויות במידה רבה במי שמשמש ראש האגף. זוהי סוגיה עקרונית, אשר ראוי שתיבחן במישור הלאומי הן על ידי המשרד והן על ידי גורם מחוץ למערכת הביטחון, כמו המועצה לביטחון לאומי, ותובא להכרעת הדרג המדיני.