

צבא ההגנה לישראל

בית הספר למודיעין וארגון ההדרכה בחיל המודיעין

תקציר

רקע כללי

לפי הוראת הפיקוד העליון (להלן - הפ"ע) העוסקת באגף המודיעין שבמטה הכללי (להלן - אמו"ן), בין תפקידיו המרכזיים של אמו"ן: לספק ולוודא את נגישות המודיעין הרלוונטי לרמות השונות; לאסוף ולחקור מודיעין עבור צה"ל ומערכת הביטחון; לקיים תהליכי בניין כוח על פי חמשת המרכיבים המרכזיים: תורה, ארגון, כוח אדם, הדרכה¹ ואמצעים; ולהיות סמכות מקצועית כוללת לתורת המודיעין בצה"ל. קצין המודיעין הראשי (להלן - קמנ"ר) הוא קצין החיל הראשי של חיל המודיעין (להלן - חמ"ן). הוא עומד בראש מפקדת קצין המודיעין הראשי (להלן - מקמנ"ר). קמנ"ר כפוף לראש אמו"ן, ופעילויותיו מתואמות על ידיו. קמנ"ר נושא באחריות לכל התפקידים של קצין חיל ראשי הנוגעים לנושאי המודיעין וליחידות חמ"ן, וביניהם: גיבוש ופיתוח תורת המודיעין ושילובה בתורת הלחימה של צה"ל; תכנון וארגון אימונן של היחידות החיליות או המקצועיות; והדרכת המקצועות הייעודיים בצה"ל.

ההכשרה וההדרכה בחמ"ן נעשות בעיקרן בבית הספר למודיעין, הנקרא גם בסיס הדרכה 15 (ייקרא להלן - בה"ד 15 או בית הספר למודיעין). בבית הספר למודיעין מקבלים חיילי חמ"ן, במסגרת קורסי היסוד השונים, הכשרה בסיסית למקצוע, בין היתר, בתחומי המחשבים, האלקטרוניקה, הערבית, ביטחון המידע, התרגום, המחקר וההאזנות. רוב החיילים מגיעים לבית ספר למודיעין לאחר שהוסמכו בטירונות המתקיימת בבסיס טירונים, המהווה חלק מבית הספר למודיעין. בנוסף לכך, נעשות בבית הספר למודיעין ההשלמות החיליות של קורסי קציני המודיעין (להלן - קמ"נים), הכשרות מתקדמות² וכן קורסי פיקוד והדרכה לסגל ההדרכה. בשנת 2014 הוכשרו בבית הספר למודיעין כמה עשרות אלפי חיילים וקצינים. במרץ 2015 מנתה מצבת אנשי הסגל של בית הספר למודיעין (לא כולל חניכים) מאות רבות של אנשים.

- 1 לפי מסמך של חטיבת התורה וההדרכה באגף המבצעים במטכ"ל בנושא תפיסת ההדרכה הצבאית מדצמבר 2014, הדרכה צבאית היא מכלול הפעילויות הנעשות כדי להקנות ידע, מיומנות, ערכים ותפיסות ולשמרם, המתבצעות בהכשרות ובאימונים בצה"ל, כדי להשיג את ייעודם ואת מטרותיהם.
- 2 הכשרות מתקדמות הן הכשרות שאינן הכשרה בסיסית למקצוע. למשל, הכשרות המקנות שלב מקצועי, השתלמויות או הכשרות למפקדים.

פעולות הביקורת

מיולי 2014 עד יוני 2015 בדק משרד מבקר המדינה בצה"ל את בית הספר למודיעין ואת ארגון ההדרכה בחמ"ן (נתונים מסוימים עודכנו באוגוסט 2015). בתחום ארגון ההדרכה בחמ"ן נבדקו, בין השאר, קיום תורות למערכים השונים באמ"ן כבסיס לתוכני ההכשרה; קביעת מדדי כשירות של מקצועות המודיעין השונים; וארגון גורמי המטה במקמנ"ר העוסקים בתחומי ההדרכה וההכשרה. בתחום בית הספר למודיעין נבדקו, בין השאר, המבנה הארגוני של בית הספר וניהול הסגל שלו; פיתוח ההדרכה והבקרה ההדרכתית; הכשרת הקצונה הזוטרה; והכשרת טירוני חמ"ן.

הליקויים העיקריים

ארגון ההדרכה בחמ"ן

אי-קיום תורות צבאיות למערכים השונים בחמ"ן כבסיס לתוכני ההכשרה

1. זה שנים רבות לא קיימת "תורה בסיסית: מודיעין", שכתבתה היא באחריות חטיבת התורה וההדרכה באגף המבצעים במטכ"ל (להלן - חטיבת תוה"ד), אשר אמורה להגדיר, בראייה המטכ"לית, את העקרונות הכלליים למענה המודיעיני בראיית הגורם המבצעי. כתוצאה מפער זה, תורת היסוד והתורות התחומיות הקיימות, שכתבתן היא באחריות אמ"ן, המהוות את הבסיס לתוכני ההכשרה וההדרכה, עלולות שלא לענות מיטבית על צורכי ההכשרה וההדרכה בראייה המטכ"לית, כאמור לעיל.
2. לחמישה מבין 12 הנושאים המרכזיים בחמ"ן אין תורה תחומית כתובה, סדורה ומעודכנת כנדרש. שלוש תורות תחומיות נוספות או חלקים מהן אינן מעודכנות זה שנים רבות. במצב זה, גורמי המטה של מקמנ"ר ובית הספר למודיעין עצמו, הנדרשים לתורות אלו לצורך פיתוח ההכשרות ועדכון, אינם מקבלים בצורה סדורה ומקיפה את התכנים התורתיים של מערכי אמ"ן השונים, הדרושים לצורך הכנת פעילויות ההכשרה וההדרכה בתחומים השונים בבית ספר למודיעין.

אי-קביעת מדדי כשירות של מקצועות המודיעין השונים

מדדי הכשירות בחמ"ן, שעל פיהם מוגדרים מרכיבי התפקיד בתיקי היסוד³ של הקורסים בבית הספר למודיעין, נקבעים על ידי המנחים המקצועיים באמ"ן לפי המערך שעליו הם מופקדים, ללא קיום בקרה של מטה מקמנ"ר, במטרה לבחון מדדי כשירות אלה בראייה כלל-מערכתית. היעדרו של גורם מטה במקמנ"ר המרכז את תהליך קביעת מדדי הכשירות, אישורם והבקרה עליהם בראייה כלל-חילונית, עלול להביא לפגיעה בתהליכי ההכשרה וההסמכה בחיל.

ליקויים בארגון גורמי המטה במקמנ"ר העוסקים בתחומי ההדרכה וההכשרה

1. מפקד בית הספר למודיעין משמש ראש מחלקת (להלן - רמ"ח) ההדרכה במקמנ"ר (להלן - רמ"ח ההדרכה החילי), והוא ממלא תפקיד מטה זה שנים רבות בנוסף לתפקידו הביצועי כמפקד בית הספר למודיעין. במצב ארגוני זה של כפל תפקידים, עלולה להיגרם פגיעה ביכולתו של רמ"ח ההדרכה החילי להנחות את בית הספר למודיעין ולפקח על פעילותו, ועלולה להיגרם גם פגיעה מובנית ביכולתה של מקמנ"ר לטפל בצורכי ההכשרה וההדרכה האחרים של חמ"ן.
2. ענף ההדרכה במקמנ"ר (להלן - ענף ההדרכה החילי) הוקם במרץ 2013 במסגרת בית הספר למודיעין, והוא כפוף פיקודית למפקד בית הספר למודיעין בתפקידו הנוסף כרמ"ח ההדרכה החילי. מצב ארגוני זה יוצר קושי מהותי של ענף ההדרכה החילי להנחות את בית הספר למודיעין, שהוא הגוף העיקרי של חמ"ן בתחום ההכשרה וההדרכה, ונפגעת היכולת לקיים בקרה מקצועית נאותה על פעילותו, והיכולת לטפל בצורכי ההדרכה וההכשרה האחרים בחמ"ן.

אי-מעורבות חמ"ן בהכשרת המודיעין בצה"ל

ענף ההדרכה החילי ובית הספר למודיעין אינם מעורבים בגיבוש התכנים המודיעיניים של כלל הכשרות המודיעין בצה"ל כנדרש, למעט מספר קורסי פיקוד והכשרות בתחום מודיעין השדה (להלן - מוד"ש). בכך עלולים להיפגע תהליכי השילוביות הבין-זרועית וממשקי העבודה המשותפים המתקיימים בתחום המודיעיני ברמת המפקדות והיחידות.

ליקויים בהיערכות בסיס הטירונים כמחנה רב-יחידתי בשעת חירום

בסיס הטירונים, המהווה בשעת חירום מחנה רב-יחידתי לביה"ס למודיעין וליחידות נוספות של אמ"ן, אינו ערוך מבחינת התשתיות הנדרשות לקליטת כוח האדם המתוכנן לעבור לשם בשעת חירום. הדבר עלול לפגוע משמעותית הן ביכולת ההכשרה של מקצועות המודיעין השונים במתכונת חירום והן ביכולת המבצעית ובשמירת הרציפות התפקודית של יחידות מודיעין נוספות המתוכננות להתפרס בבסיס בשעת חירום.

3 על פי הגדרה של חטיבת תוה"ד מספטמבר 2012, "תיק יסוד הוא הבסיס המחייב לתכנון, להעברה ולהערכה של קורס ושל השתלמות". בנושא אישור תיקי יסוד לקורסים ולהשתלמויות בבית הספר למודיעין ותיקופם, ראו בהמשך.

בית הספר למודיעין

ליקויים במבנה הארגוני של בית הספר למודיעין ובניהול הסגל שלו

1. אף על פי שמשנת 2008 - המועד שבו פורסם העדכון האחרון לפקודת הארגון (להלן - פק"א) של בית הספר למודיעין - חלו בו שינויים ארגוניים מהותיים, אשר להם השלכות מבניות, תקציביות ומשאביות רבות, אג"ת ומקמנ"ר לא פעלו מאז, כל אחד בתחומו, למימוש סמכותם כנדרש מהם לעדכון הפק"א של בית הספר למודיעין.
2. מצבת כוח האדם של סגל בית הספר למודיעין גדולה מתקן כוח האדם בכ- 58%. איוש עודף משמעותי זה נובע, בין היתר, מהצבות של כוח אדם מעבר לתקנים הקיימים ("על-תקנים"); מהצבות של כוח אדם לתפקידים ביחידה על בסיס או על חשבון תקנים אחרים ("פיקציות"); והן מסיפוח כוח אדם מיחידות אחרות לבה"ד 15 לתקופות ארוכות החורגות מהנקבע בפקודות הצבא. מצב זה קיים כבר משנת 2010, אך הנושא בעיקרו לא טופל בעבודת מטה כוללת, סדורה ורצופה על ידי מקמנ"ר ובה"ד 15. הדבר מביא לידי עיוותים ארגוניים, וגורם לליקויים חמורים ומהותיים, המקשים על הניהול והשליטה על סגל בית הספר למודיעין.

ליקויים בפיתוח ההדרכה ובבקרה הדרכתית

1. חלק גדול מנוהלי תקן לאיכות בהדרכה (להלן - תל"ב) של בית הספר למודיעין אינם מתוקפים, אינם מעודכנים ואינם מותאמים לצורכי ההדרכה הנוכחיים ולסביבה ההדרכתית המתקיימת בפועל.
2. ל-17 מתוך 77 הכשרות יסוד (22%) שהתקיימו בבית הספר למודיעין לא היו תיקי יסוד מתוקפים. כמו כן, גם ל-64 מתוך 320 הכשרות מתקדמות (כ-20%) המתקיימות בבית הספר למודיעין ובכלל יחידות אמ"ן, לא היו תיקי יסוד מתוקפים.
3. תחום פיתוח הדרכה בבית הספר למודיעין אינו עורך ביקורות מטה לכלל תחומי ההדרכה ברמת המדורים והענפים המקצועיים השונים, ואין תכנית שנתית לביצוע ביקורות כאלה; תחום פיתוח הדרכה גם לא ערך כלל תצפיות הדרכתיות לסגל ההדרכה שנמצא בתקופת ההדרכה הראשונה שלו בשנים 2013 ו-2014, כנדרש.
4. משוב השטח הוא אחד הכלים המרכזיים להערכת אפקטיביות ההכשרה. מתוך 90 קורסי היסוד שנערכו בשנת 2014 (כולל קורסי מבואות וקורסי המשך) בבית הספר למודיעין, לא נערכו משובי שטח ל-45 קורסים (50%), כנדרש; כמו כן, גם לכל 155 ההכשרות המתקדמות שנערכו בבית הספר למודיעין בשנת 2014 לא נערכו כלל משובי שטח. אי-ביצוע משובי השטח כסדרם והיעדרה של בקרה מרכזית בבית הספר למודיעין עלולים לפגוע ביכולתו לקיים תהליך מלא ושלם של הפקת לקחים (מקצועיים, הדרכתיים, ארגוניים ותשתיתיים), ויישומם והטמעתם כחלק ממעגל הלמידה וההדרכה המלא.

ליקויים בהכשרת הקצונה הזוטרה

תהליך פיתוח המתכונת החדשה של קורס קמ"נים, המהווה את קורס הדגל של הכשרת הקצונה של כלל מערכי חמ"ן, נעשה מתחילתו ללא עבודת מטה מתואמת, כוללת ורציפה. התנהלות זו הביאה לכך שגיבוש מתכונתו החדשה של קורס הקמ"נים נמשך זמן רב, ונותרו פערים תורתיים ומקצועיים שנגרמו בשל חוסר מעורבות של גורמים רלוונטיים שונים בעבודת המטה.

הכשרת טירוני חמ"ן

הטירונות של חיילי חמ"ן נעשית בבסיס הטירונים בשיתוף מערך "מגל" של הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - זרוע היבשה). בבסיס הטירונים לא התקיימה הכנה סדורה של סגל הטירונים, והנחיית ראש אמ"ן מנובמבר 2013, ולפיה יש לשפר את יחס מפקד-חניך הקיים כדי לאפשר חניכה והדרכה אישיים יותר, לא מומשה.

ההמלצות העיקריות**ארגון ההדרכה במקמנ"ר**

1. על חטיבת תוה"ד לגבש ולסכם בהקדם האפשרי את "תורה בסיסית: מודיעין", ולאחר מכן לבחון בשיתוף עם מקמנ"ר את התאמתן של תורת היסוד והתורות התחומיות הקיימות של אמ"ן אליה.
2. על קמנ"ר לקבוע תכנית עבודה לסיום הכנתן של התורות התחומיות הדרושות ואישורן בהקדם האפשרי, תוך חלוקת הפעילות בין מחלקת מוד"ש ובין המערכים השונים, ולאכוף את ביצועה.
3. על קמנ"ר לקבוע את גורם המטה המתאים שבתוקף תפקידו יהיה אחראי לתחום קביעת מדדי כשירות של מקצועות המודיעין השונים, לרבות כתיבת נוהל חילי בנושא, וריכוז כלל מדדי הכשירות ומרכיבי התפקיד של המקצועות והתפקידים באמ"ן בספר כשירויות חילי.
4. על מקמנ"ר, בשיתוף אג"ת ובשיתוף חטיבת תוה"ד, לבחון את ההשלכות של המצב הארגוני הקיים של הגופים במקמנ"ר המופקדים על בניין הכוח בתחומי התורה וההדרכה, על יכולתם למלא את ייעודם ואת תפקידיהם; כמו גם את ההשלכות שיש למצב ארגוני זה על יכולתו של גוף ההכשרה וההדרכה המרכזי של חמ"ן - בית הספר למודיעין - למלא היטב את ייעודו ואת תפקידיו.
5. על קמנ"ר לוודא את מימוש הנחיותיו לגיבוש תכנית חילית להובלת כלל הכשרות המודיעין בצה"ל, זאת בתיאום ובשיתוף עם הגופים החיליים והזרועיים בכלל צה"ל העוסקים בהכשרה ובהדרכה של נושאים בתחום המודיעין.
6. על קמנ"ר לפעול בהקדם לקידומה ולמימושה של התכנית החילית החיונית להיערכות בשעת חירום בבסיס הטירונים.

בית הספר למודיעין

1. על אג"ת בשיתוף מקמנ"ר לפעול כדי לפרסם בהקדם פק"א לבית הספר למודיעין, אשר תשקף את ייעודו, תפקידיו והמבנה הארגוני שלו בעת שגרה ובשעת חירום. על בסיס פקודת ארגון כזאת ועל בסיס תחזית ההדרכה וגרף ההכשרות של בית הספר למודיעין, יש לקבוע את תקן כוח האדם של הסגל הנדרש למילוי משימותיו של בית הספר למודיעין, שעל בסיסו ייקבע האיוש של סגל ההדרכה.
2. על מקמנ"ר להתאים את נוהל חמ"ן בנושא "אישור תיק יסוד" להוראה של חטיבת תוה"ד שבמטכ"ל בנושא זה. בנוסף לכך, על בית הספר למודיעין ועל ענף ההדרכה החילי לתקף את כלל תיקי היסוד של הקורסים וההכשרות השונות בבית הספר למודיעין ובכלל יחידות אמ"ן.
3. על מפקד בית הספר למודיעין לקיים את תהליכי הערכת ההדרכה, כדי לאפשר פיתוח וטיפול של סגל ההדרכה, ובכך לתרום לשיפור איכות ההדרכה. כמו כן, עליו לאכוף את קיום הוראות הנוהל בדבר העברת משובי השטח, כדי להביא למיצוי טוב יותר של תהליכי ההערכה, כחלק מבחינת רצף ההכשרה.
4. על מקמנ"ר לערוך תחקיר להפקת לקחים מתהליך פיתוח המתכונת החדשה של קורס קמ"נים, כדי לבחון אם יש צורך בהמשך פיתוח מתכונת הקורס הנוכחית, והן בהקשר להפקה וליישום לקחים הנוגעים לפיתוח קורסים עתידיים אחרים באמ"ן.

סיכום

ההכשרה וההדרכה של חיילי חמ"ן הם מרכיבים מרכזיים בבניין כוחו של החיל, ויש להן חשיבות רבה להשגת היכולות לעמוד בתפקידים המוטלים על אמ"ן. במרכז של פעילות ההכשרה וההדרכה בחיל עומד בית הספר למודיעין, שהוא אחד מבסיסי ההדרכה הגדולים בצה"ל, ושותפים לו מספר גופי מטה במקמנ"ר העוסקים בתחומים אלה. בית הספר למודיעין ומקמנ"ר מתכננים ומקיימים פעילות הכשרה והדרכה ענפה ומורכבת, המושפעת ונגזרת מהשינויים המשמעותיים החלים בכלל המרכיבים המבצעיים בחמ"ן בשנים האחרונות, ובכך הם תורמים תרומה חשובה לבניין כוחו של אמ"ן.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים, חלקם מהותיים, בתחומי ההכשרה וההדרכה בחמ"ן. חלק מהליקויים שנמצאו במקמנ"ר הם ברמה כלל-חילית. ליקויים נוספים שנמצאו בבית הספר למודיעין עצמו נוגעים לנושאי הליבה הקשורים להכשרה ולהדרכה. הצטברותם של ליקויים אלה פוגעת הן ביכולתה של מקמנ"ר למלא את ייעודה ואת תפקידיה בקביעת המדיניות בתחום ההדרכה ובקיום פיקוח ובקרה על מימושם, ופוגעת ביכולתו של גוף ההכשרה וההדרכה המרכזי של חמ"ן - בית הספר למודיעין - למלא היטב את ייעודו ואת תפקידיו.

על מקמנ"ר לטפל בתיקון הליקויים הנוגעים לכתיבת התורות הצבאיות, לקביעת מדדי הכשירות ולארגון גורמי המטה שלה העוסקים בתחום ההדרכה וההכשרה, ולטפל בתיקון הליקויים הנוגעים למבנה הארגוני של בית הספר למודיעין וניהול כוח האדם של הסגל שלו. במקביל, על בית הספר למודיעין לתקן את הליקויים הנוגעים לנושאי הליבה הקשורים להכשרה ולהדרכה. פעילות משולבת של מקמנ"ר ושל בית הספר למודיעין לתיקון הליקויים תביא לשיפור ולמיצוי טוב יותר של פעולות ההכשרה וההדרכה בבית הספר למודיעין ובחמ"ן.



מבוא

1. לפי הפ"ע העוסקת באמ"ן שבמטה הכללי, ייעודו של אמ"ן הוא, בין השאר, "להתריע על מלחמה, על מעשה איבה, על פעילות עוינת, על איום או על מהלך, העלולים לסכן את מדינת ישראל". בין תפקידיו המרכזיים של אמ"ן: לספק ולוודא את נגישות המודיעין הרלוונטי לרמות השונות; לאסוף ולחקור מודיעין עבור צה"ל ומערכת הביטחון; לקיים תהליכי בניין כוח על פי חמשת המרכיבים המרכזיים: תורה, ארגון, כוח אדם, הדרכה⁴ ואמצעים; ולהיות סמכות מקצועית כוללת לתורת המודיעין בצה"ל.

בנספח לבניין הכוח בהפ"ע האמורה נקבע, בין היתר, כי בתחום התורה יהווה אמ"ן סמכות מקצועית ראשית בצה"ל לתורת המודיעין, והוא אחראי לגיבושה, החל מרמת הפיקוד המרחבי ועד לרמת הגדוד. בתחום כוח האדם נקבע, כי אמ"ן יאתר, יכשיר ויאמן כוח אדם לצורכי עבודת המודיעין ביחידות אמ"ן, במטכ"ל ובזרוע היבשה. בתחום ההדרכה נקבע שם, כי אמ"ן יקיים הכשרות יסוד והכשרות מתקדמות לכוח אדם שבשיוך חמ"ן; אמ"ן ישתתף בגיבוש התכנים המודיעיניים להכשרות הפיקודיות והמקצועיות בצה"ל, מחוץ לאגף המודיעין; ויגבש ספרות מודיעינית מקצועית לצורכי ההדרכה.

2. לפי הפ"ע העוסקת בקצתי חיל ראשיים בצה"ל, קצין חיל ראשי הוא קצין במטה המקצועי של המטה הכללי אשר משמש, בין היתר, כסמכות מקצועית ראשית בשם מפקדו (הרמטכ"ל, מפקד הזרוע וראש אגף במטכ"ל), כלפי כלל יחידות צה"ל, בנושאים שבאחריותו. קצין חיל ראשי עומד בראש מפקדת קצין חיל ראשי. בהפ"ע האמורה צוין, כי ככלל, מפקדת קצין חיל ראשי בונה את הכוח הצבאי. קצין החיל הראשי של חמ"ן הוא קמנ"ר. קמנ"ר כפוף לראש אמ"ן ופעילויותיו מתואמות על ידי. קמנ"ר נושא באחריות לכל התפקידים של קצין חיל ראשי הנוגעים לנושאי המודיעין וליחידות חמ"ן, וביניהם: גיבוש ופיתוח תורת המודיעין ושילובה בתורת הלחימה של צה"ל; תכנון וארגון אימונים של היחידות החיליות או המקצועיות; והדרכת המקצועות הייעודיים בצה"ל. קמנ"ר עומד בראש מקמנ"ר. הפק"א של מקמנ"ר מינואר 2014 קובעת, כי מקמנ"ר נושאת בין יתר תפקידיה באחריות לתכנון, ניהול ובקרה על תהליכי בניין הכוח של חמ"ן, הנוגעים למערכים השונים של אמ"ן, לרבות להוות סמכות תורתית באמ"ן ולגבש ולהטמיע את התורה החילית, וכן לשאת באחריות מטה לנושא ההדרכה באמ"ן.

גופי המטה המרכזיים במקמנ"ר, שמתפקידם לממש את אחריות המטה בנושאים אלה הם: בתחום התורה - מחלקת מוד"ש של מקמנ"ר; ובתחום ההכשרה וההדרכה - בית הספר למודיעין. מפקד בית הספר ממלא גם את תפקיד המטה של רמ"ח ההדרכה החילי. בעקבות סיכום של ראש אמ"ן מדצמבר 2012 לתפיסת ההדרכה של חמ"ן⁵ (להלן - תפיסת ההדרכה החילית) הוקם בחמ"ן במרץ 2013, במסגרת בית הספר למודיעין, ענף ההדרכה החילי, הכפוף פיקודית למפקד בית הספר למודיעין בתפקידו הנוסף כרמ"ח ההדרכה החילי (פירוט בנוגע לתפקידים של גורמי מטה אלה - ראו בהמשך).

3. ההכשרה בחמ"ן נעשית בעיקרה בבסיס ההדרכה שלו - בית הספר למודיעין. על פי הפק"א שלו מיולי 2005 (בנושא הפק"א - ראו בהמשך), ייעודו הוא להוות בסיס ההדרכה של חמ"ן ללימוד מקצועות המודיעין ותומכיו. בין יתר תפקידיו, להכשיר ולהסמיק כוח אדם במגוון המקצועות ותפקידי המודיעין ותומכיו בחמ"ן, בחיל הים וביחידות המודיעין הפיקודיות; ליזום, לתכנן ולבצע קורסים והשתלמויות בנושאי מודיעין; לאמן את הפרט, המכלול והמסגרת

4 ראו הערת שוליים 1.

5 תפיסת ההדרכה של חמ"ן היא מתווה של עקרונות המכוונים את שיקולי ההדרכה של הארגון, שתכליתם השגה מיטבית של יעדיו. מטרתה להוות גורם מכוון בכל הקשור לשיקולי ההדרכה, לדרכי ההתנהגות של הארגון, לנורמות ולסדרי עדיפויות.

בראייה של השילוב בין המערכים השונים בחמ"ן; ולהוות מרכז פיתוח הדרכה לכלל יחידות חמ"ן. במרץ 2015 מנתה מצבת אנשי בית הספר למודיעין (לא כולל חניכים) מאות רבות של אנשים, כרבע מתוכם קצינים, כחמישית מהם נגדים, קצת יותר ממחציתם חוגרים בשירות חובה.

בבית הספר למודיעין מקבלים חיילי חמ"ן במסגרת קורסי היסוד השונים הכשרה בסיסית למקצוע, בין היתר, בתחומי המחשבים, האלקטרוניקה, הערבית, ביטחון המידע, התרגום, המחקר וההאזנות. רוב החיילים המגיעים לבית ספר למודיעין מאותרים במיונים קדם-צבאיים מקיפים לחמ"ן, ולאחר מכן הם מוסמכים בטירונות המתקיימת בבסיס הטיירוני, המהווה חלק מבית הספר למודיעין. בנוסף לכך, נעשות בבית הספר למודיעין ההשלמות החיליות של קורסי קמ"נים, הכשרות מתקדמות והכשרות מפקדים, וכן קורסי פיקוד והדרכה לסגל ההדרכה. בראש בית הספר למודיעין עומד קצין בדרגת אלוף משנה הכפוף לקמנ"ר. בתקופת הביקורת היו מתקניו המרכזיים של בית ספר למודיעין במחנה "גלילות", שבו נעשית עיקר פעילות ההכשרה.

לפי נתוני מקמנ"ר מינואר 2015, נערכים בבית הספר למודיעין 77 קורסי יסוד מתוך 82 קורסים כאלה הקיימים בחמ"ן. הכשרות אלה מורכבות משלב ההסמכה למקצוע, אשר מתקיים במסגרת הקורס בבית הספר למודיעין, ושלב ההסמכה לתפקיד אשר מתקיים באחריות היחידה שאליה שובץ בוגר הקורס. משכן של ההכשרות הנערכות בבית הספר למודיעין נע בין ארבעה ל-28 שבועות. בחמ"ן מתקיימות גם כ-320 הכשרות מתקדמות, כמחציתן נערכות בבית הספר למודיעין והשאר ביחידות חמ"ן השונות. הכשרות אלה כוללות הכשרות של שלב מקצועי, הכשרות מקצועיות תחומיות והכשרות של מפקדים.

על פי נתוני בית הספר למודיעין, בשנת 2014 הוכשרו בו בהכשרות השונות כמה עשרות אלפי חיילים וקצינים, לפי הפירוט הבא: כ-2% שוחרים⁶; כ-21% טירונים; כ-16% חניכים בהכשרות יסוד; כ-12% צוערים; וכ-48% חיילים וקצינים בהכשרות מתקדמות. על פי נתונים אלה, הנשר של החניכים בשנת 2014 עמד על 0.4%.

פעולות הביקורת

מיולי 2014 עד יוני 2015 בדק משרד מבקר המדינה את בית הספר למודיעין ואת ארגון ההדרכה בחמ"ן (נתונים מסוימים עודכנו באוגוסט 2015). בתחום ארגון ההדרכה בחמ"ן נבדקו: קיום תורות למערכים השונים באמ"ן כבסיס לתוכני ההכשרה; קביעת מדדי כשירות של מקצועות המודיעין השונים; ארגון גורמי המטה במקמנ"ר העוסקים בתחומי ההדרכה וההכשרה; מעורבות חמ"ן בהכשרת המודיעין בצה"ל; והיערכות בסיס הטיירוני כמחנה רב-יחידתי בשעת חירום. בתחום בית הספר למודיעין נבדקו: המבנה הארגוני של בית הספר וניהול הסגל שלו; פיתוח ההדרכה והבקרה ההדרכתית; הכשרת הקצונה הזוטרה; הדרכת תחום המחקר; והכשרת טירוני חמ"ן. הביקורת נערכה בבית הספר למודיעין, במקמנ"ר ובחטיבת תוה"ד. כמו כן, נערכו בדיקות השלמה באג"ת.

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

6 נער או נערה המתנדבים לאימון וללימוד קדם-צבאיים קודם שהתגייסו לשירות ביטחון.

ארגון ההדרכה בחמ"ן

אי-קיום תורות צבאיות למערכים השונים בחמ"ן כבסיס לתוכני ההכשרה

1. חטיבת תוה"ד במטכ"ל הגדירה תורה צבאית (להלן - תורה) כמכלול העקרונות והכללים, המושגים והמונחים, התהליכים והמתודולוגיות המחייבים, הנוגעים לחשיבה ולהחלטה על ייצור הידע ותוצרי הידע הצבאיים על ידי ממלאי התפקידים בצבא. התורה מגלמת ומבטאת את לקחי הניסיון הצבאי בהתאמה למאפיינים ולדרישות של ההווה והעתיד. חטיבת תוה"ד קבעה גם את מדרג התורות בהתאם למדרגיות הארגון והפעולה הצבאיים. לפי קביעה זאת, "כל תוצר ידע תורתי מושפע או נובע מן הגבוה ממנו, מתואם עם המקבילים לו ומהווה מקור לנמוכים ממנו". להלן מדרג התורות: התורות הבסיסיות של המפקדה הכללית (להלן - התורות הבסיסיות או התורה הבסיסית); תורות יסוד תחומיות ברמת המפקדה הכללית; תורות יסוד אגפיות או זרועיות (להלן - תורות יסוד או תורת יסוד); ותורות תחומיות אגפיות או זרועיות (להלן - תורות תחומיות או תורה תחומית).

התורה הבסיסית, שכתבתה היא באחריות חטיבת תוה"ד במטכ"ל, היא המסד העקרוני והמכנה המשותף לתורות הלחימה של הרמות, הדרגים, ומערכי הסיוע השונים. לפי ההגדרה של חטיבת תוה"ד, התורות הבסיסיות הן "האבן הראשה והיסוד של כלל התורות בצה"ל". תורת היסוד אמורה להיגזר, בין היתר, מהתורה הבסיסית, והיא פיתוח ופירוט של התורות ברמת המפקדה הכללית בכל אחד מתחומי העשייה הצבאיים. האגף או הזרוע כותבים את תורת היסוד, תוך בחינה של חטיבת תוה"ד. התורות התחומיות נגזרות מתורות היסוד, מתבססות עליהן ומהוות את פיתוחן והרחבתן בתחומיהן, ואף הן נכתבות על ידי האגף או הזרוע.

2. במסמך של חטיבת תוה"ד בנושא "תפיסת ההדרכה הצבאית - טיוטה רשמית" מדצמבר 2014⁷ (להלן - תפיסת ההדרכה הצבאית של חטיבת תוה"ד) נאמר כי "למפקדות הזרועות והחילות אחריות על בניין הכוח, לרבות גיבוש התורה החילית והזרועית והקניית הכשירות לכוחות". בין יתר תחומי אחריותן המפורטים במסמך זה: "הגדרת כשירויות; אישור תיקי יסוד להקניית הכשירות, לרבות אישור תורתי לתכנים הנלמדים; הכנת תוכנית הערכת הדרכה חילית או זרועית".

השילוב הנחוץ בין שני מרכיבי בניין הכוח הללו השזורים זה בזה - קיום תורות ופעילויות הכשרה והדרכה - עולה גם על פי תפיסת ההדרכה של אמ"ן מדצמבר 2012, שם נאמר כי "בה"ד 15 יכשיר לאור התו"ל [תורת הלחימה] המקצועי שנקבעו לכל מקצוע/תפקיד". שילוב זה עולה גם בסיכום דיון של ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, לפרוורם היגוי של אמ"ן מפברואר 2014, שבו הצביע על חשיבות הזיקה בין התורה ובין ההכשרה, ועמד על החשיבות של "הנגשת התורות המערכיות [התחומיות] בקורסים הבסיסיים, המתקדמים וכמובן בהשלמת [קורס] קמ"נים, כחלק מחומר הלימוד, וככלי עזר למשימות השונות הניתנות לחניכים" (ההדגשה במקור).

7 ביולי 2015 פורסמה תפיסת ההדרכה הצבאית של חטיבת תוה"ד במעמד קבע.

"תורה בסיסית: מודיעין" ותורת היסוד של אמ"ן

"תורה בסיסית: מודיעין" היא אחת מהתורות הבסיסיות⁸ של המפקדה הכללית שנקבעו בעקד של חטיבת תוה"ד בנושא מסמכי היסוד הביטחוניים והצבאיים מפברואר 2011. תורה בסיסית זאת "מגדירה את העקרונות הכלליים לדרישות למענה [המודיעיני] בראייה של המסתייע (גורם מבצעי)". תורה זו אמורה להוות את הבסיס לתורת היסוד של אמ"ן, שממנה אמורות להיגזר כאמור התורות התחומיות ברמת אמ"ן של מערכי המודיעין השונים. לפי העקד האמור, לכל תורה בכל דרג יש טכניקות, נהלים, הוראות ותרגולות (להלן - טנ"ה), המסבירים את אופן יישומה של התורה בעשייה הצבאית הרלוונטית, כגון טכניקות לחימה, הוראות מקצועיות, הוראות תורתיות ונהלים.

בביקורת נמצא, כי לא קיימת זה שנים רבות "תורה בסיסית: מודיעין", שכתבתה היא כאמור באחריות חטיבת תוה"ד במטכ"ל. על אף היעדרה של תורה זו, שאמורה הייתה להיות בסיס לתורת היסוד של אמ"ן, גובשה ונכתבה בשנים 2013-2015 באמ"ן תורת יסוד, שאושרה על ידי ראש אמ"ן ועל ידי קמנ"ר והופצה באפריל 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כתוצאה מאי-קיומה של "תורה בסיסית: מודיעין", תורת היסוד הקיימת של אמ"ן אינה נגזרת כנדרש מתורה בסיסית זו, אשר אמורה להגדיר בראיית המטכ"ל את העקרונות הכלליים למענה המודיעיני בראייה של הגורם המבצעי. בנוסף לכך, קיים חשש שהתורות התחומיות הקיימות של מערכי אמ"ן השונים (בנושא התורות התחומיות ראו להלן), שכאמור נגזרות מתורת היסוד, ואשר מהוות את הבסיס לתוכני ההכשרה וההדרכה למקצועות המודיעין - גם הן אינן עונות כנדרש על ראיית המטכ"ל בתחום המודיעין. על חטיבת תוה"ד לגבש ולסכם בהקדם האפשרי את "תורה בסיסית: מודיעין", ולאחר מכן לבחון בשיתוף עם מקמנ"ר את התאמתן של תורת היסוד והתורות התחומיות של אמ"ן אליה. זאת, כדי לוודא את קיום המדרג הנדרש בכתובת התורות, ובכך להשיג עבודה מתואמת ומשולבת בין המטכ"ל לבין זרועותיו השונות.

תורות תחומיות באמ"ן

על פי הפק"א של מחלקת מוד"ש במקמנ"ר ממרץ 2013, למחלקה זאת שני ייעודים מרכזיים: היא מנחה מקצועית ואחראית לבניין הכוח של מערך מוד"ש בצה"ל, וכד בכד היא גוף המטה מטעם קמנ"ר, אשר מופקד על עבודת המטה ואחראי לריכוז ולגיבוש תורות המודיעין השונות באמ"ן. על פי הפק"א האמורה, בין יתר תפקידיה של מחלקת מוד"ש "לגבש ולהטמיע את התורה הבסיסית האגפית [תורת היסוד של אמ"ן] ולפעול לשילובה במסגרת התו"ל הרב חילי ביבשה; לגבש תורות יסוד מודיעיניות תחומיות [תורות תחומיות]... לשאת באחריות להכשרת ולהסמכת כוח אדם (חוגרים וקצינים) מהפקמ"ר [פיקוד מרחבי] ועד הגדוד בסדיר ובמילואים באמצעות בה"ד 15".

מלאכת כתיבת התכנים של התורות התחומיות של אמ"ן היא באחריותם המקצועית של מערכי אמ"ן ויחידותיו, שכל אחד מהם הוא "מומחה תוכן" לתחומו הוא.

בסיכום של ראש אמ"ן ל"תפיסת ההכשרה והאימונים" מפברואר 2012 נכתב, כי ראש אמ"ן עמד על כך "שהכרחי שתהיה לאמ"ן תורה כללית, ותורות נושאות לכל תחום ... התורה היא הבסיס שבאמצעותו אמ"ן מתפתח והיא מאפשרת יצירת שפה משותפת בין המערכים ובמסגרת אמ"נית".

8 יתר התורות הבסיסיות הן: מבצעים, מידע, לוגיסטיקה, מינהל כוח אדם צבאי, ארגון ובניין הכוח, אימונים, פיקוד ושליטה.

בביקורת עלה, כי לשמונה מבין 12 הנושאים המרכזיים שנבקעו באמ"ן, אשר אמורה להיות להם תורה תחומית, אין כלל תורה תחומית כתובה או שהתורה הקיימת אינה מעודכנת. לחמישה נושאים אין תורה כתובה, שלוש תורות תחומיות נוספות או חלקים מהן אינם מעודכנים זה שנים רבות, ועבודת המטה לעדכון לא הסתיימה..

נמצא, כי הפער של היעדר תורות תחומיות בחמ"ן נמשך כבר מספר שנים. בסיכום של ראש אמ"ן מאוגוסט 2012 הוא הנחה, בין היתר, על כתיבת תורות תחומיות של המערכים, וציין כי "על אף שמדובר בתהליך ארוך טווח יש להתחיל ולעסוק בנושא באופן מיידי וככלל, תוך חצי שנה לכל המאוחר יש לסיימו". עוד ציין ראש אמ"ן, כי "התורה היא הבסיס המקצועי לכל נדבכי העשייה בחיל"; וכי האחריות להצגת סטאטוס כתיבת התורות של המערכים עוד במהלך שנת העבודה היא של קמנ"ר.

כשנה לאחר מכן לא חל שינוי במצב. בספטמבר 2013 ציין קמנ"ר כי "אנו לא עומדים בהנחיית ראש אמ"ן שניתנה לפני יותר משנה... צריך להגיד ביושר כי אין באמ"ן עיסוק שיטתי וסדור בסוגיית התורה... וכי הפער בנושא זה נמשך". בסיכום דיון מנובמבר 2013 נכתב, כי "ראש אמ"ן ציין כי היעדר התקדמות בכתיבת התורה במרבית המערכים הינה תעודת עניות והדגיש שמעבר לכך שמשמעות הדבר שהנחייתו בנושא, אשר ניתנה מספר פעמים בשנה וחצי החולפות, לא מומשה", הרי שהדבר מהווה עדות מהדהדת למידת החשיבות שמערכי ומפקדי אמ"ן מייחסים לתחום זה". בנוסף לזאת, סיכם ראש אמ"ן לוח זמנים של עד ארבעה חודשים ממועד הדיון, ועל פיו "תוצג לעיונו תורה כתובה בכל מערך" (ההדגשות במקור). נמצא, כי גם הנחיה זאת לא מומשה. בסיכום דיון נוסף בראשות קמנ"ר מספטמבר 2014 נאמר, כי "קמנ"ר מתרשם מהתקדמות מועטה ולא מספקת... וכי נדרש ממפקדי היחידות והמערכים להשקיע ולהתקדם בנושא". כאמור, ליקוי זה לא תוקן עד מועד סיום הביקורת, כשנה לאחר מכן.

רמ"ח מוד"ש מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2014, כי בנושא התורות התחומיות שבאמ"ן קיימת "לקונה" גדולה. עוד הוסיף, כי חוסר בתורה סדורה וכתובה בתחומים שונים מביא לכך שבמקרים רבים ההכשרה בקורסים הרלוונטיים בבית הספר למודיעין נערכת תוך הסתמכות על "תורה שבעל פה", או על פי מה שכתבו המדריכים עצמם בבית הספר למודיעין; וכי אין בקרה של מחלקת מוד"ש על התכנים התורתיים הנלמדים בקורסים השונים, למעט קורסים בתחום מוד"ש, שהוא המנחה המקצועי שלהם.

ראש ענף (להלן - רע"ן) ההדרכה החילי מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2014, כי קיימת חשיבות מרכזית לקיומה של תורה סדורה ברמה של חמ"ן, המנוהלת ומבוקרת על ידי גוף מקצועי אחד שזה תפקידו - דבר שלעת הזו אינו מתקיים. עוד הוסיפה בעניין זה, כי בשל המחסור הקיים בתורות תחומיות כתובות, נבנות ההכשרות על פי צורך מקומי של גוף כזה או אחר בתוך המערכים ולא מתוך ראייה כוללת הנגזרת מהתורות. המחסור בתורות באמ"ן גורר את בית הספר למודיעין למלא את הריק הקיים ולעסוק בתחומי התורה; וכי בשל הפערים התורתיים הקיימים, ענף ההדרכה החילי יונק את תוכני התורות מהמערכים המקצועיים עצמם שענף ההדרכה החילי עובד בצמוד אליהם, ולא ממחלקת מוד"ש, האחראית לגיבוש התורות התחומיות של חמ"ן.

מפקד בית ספר למודיעין מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2014, כי לדעתו צריך רמ"ח נפרד לנושא התורה וההדרכה, וההדרכה צריכה לשכון עם התורה כפי שמתקיים בגופים אחרים בצה"ל; זהו המבנה הרצוי והנכון אשר ישביח את שני התחומים הללו, ושיוכלו לקבל את הקשב הראוי של גופי המטה (בנושא זה ראו בהמשך). עוד הוסיף, כי אחד המאפיינים של אמ"ן הוא חדשנות ודינמיקה, ולכן החיבור בין תורה מעודכנת ובין תוכני ההכשרות והקורסים הוא קריטי.

בסיכום דיון של קמנ"ר, תא"ל משה שנייד, בנושא "תפיסת ההדרכה הכוללת בעידן מעבר אמ"ן לנגב" מאפריל 2015 נאמר, כי "קמנ"ר ציין כי בראייתו בעידן המעבר לנגב נכון יהיה לאחד בין תחום התורה לתחום ההדרכה. התחומים קשורים זה בזה ולא ניתן להפריד ביניהם".



משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף הנחיות ראש אמ"ן מאוגוסט 2012 ומנובמבר 2013 לסיים את כתיבת התורות התחומיות לסוגיהן, ואף שקמנ"ר היה מודע להתקדמות המועטה בחלק מכתובת התורות השונות כבר בספטמבר 2013, במועד סיום הביקורת לחלק משמעותי מהמערכים באמ"ן אין תורות תחומיות כתובות, שלמות ומעודכנות, שעל בסיסן אמורים להיבנות תיקי היסוד של הקורסים ותיקי היסוד של ההשתלמויות של בית ספר למודיעין. במצב זה, גורמי המטה של מקמנ"ר ובית הספר למודיעין עצמו, הנדרשים לתורות אלו לצורך פיתוח ההכשרות ועדכון, אינם מקבלים בצורה סדורה ומקיפה את התכנים התורתיים של מערכי אמ"ן השונים, הדרושים לצורך הכנת פעילויות ההכשרה וההדרכה בתחומים השונים בבית הספר למודיעין.

בפועל, התכנים התורתיים הנדרשים לצורך ההכשרות בחמ"ן מועברים ישירות לגורמי ההדרכה על ידי המערכים המקצועיים שבאמ"ן, או נכתבים על ידי המדריכים של בית הספר למודיעין עצמו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי במצב זה אין מתקיימים מעקב ובקרה של גורם המטה התורתי במקמנ"ר על התכנים התורתיים המשמשים בסיס לפעילויות ההכשרה השונות. דבר זה עלול להביא לראייה נושאת-מערכת צרה, ולא לראייה חלית כוללת ומקיפה, האמורה לרכז ולגבש את כלל התורות התחומיות של אמ"ן, לרבות בהיבטים של התאמת התכנים, האחידות והשילוביות בין המערכים המקצועיים השונים.

נוכח מרכזיותן של התורות התחומיות כבסיס לפעילויות ההכשרה וההדרכה, על קמנ"ר לקבוע בהקדם האפשרי תכנית עבודה לסיום הכנת התורות הדרושות, תוך כדי חלוקת הפעילות בין מחלקת מוד"ש ובין המערכים השונים, ולאכופ את ביצועה.

אי-קביעת מדדי כשירות של מקצועות המודיעין השונים

במסמך בנושא תפיסת ההדרכה הצבאית של חטיבת תוה"ד מוגדרת "כשירות בסיסית" (להלן - כשירות) ככשירות המתייחסת לתפקידים התקניים של הגורם הנוגע, והמגדירה את מידת יכולתו לעמוד בהם. השגת כשירות זו היא מטרת תהליך ההכשרה של הגוף הצבאי. עוד נאמר במסמך האמור, כי בין יתר תחומי אחריותן של המפקדות הזרועיות והחיליות נכללים הגדרת כשירויות ואישור תיקי יסוד להקניית הכשירויות. על פי תפיסת ההדרכה באמ"ן, המערכים המקצועיים באמ"ן משמשים, בין היתר, "כמנחה מקצועי לצורך הגדרת מדדי הכשירות המקצועית בכל הרמות"; הבה"ד "כמרכז ההדרכה החילי אחראי על הקניית כשירויות"; ובאחריות מקמנ"ר "לרכז את כלל התו"ל המקצועי, ולהגדיר את רף הכשירות הנדרש מכל בעל כשירות בחיל". בנוהל של מקמנ"ר "לאישור תיק יסוד" ממאי 2014 נקבע, בין היתר, כי אישור תיק היסוד של הקורסים יתבצע בהתאם למרכיבי התפקיד.

בביקורת לא נמצא נוהל של מקמנ"ר לנושא קביעת הכשירויות במקצועות אמ"ן השונים. נמצא, כי מדדי הכשירויות בחמ"ן, שעל פיהם מוגדרים מרכיבי התפקיד בתיקי היסוד של הקורסים בבית הספר למודיעין, נקבעים על ידי המנחים המקצועיים באמ"ן לפי המערך שעליו הם מופקדים, ללא קיום בקרה של מטה מקמנ"ר, במטרה לבחון מדדי כשירות אלה בראייה כלל-מערכתית, תוך יישום עיקרון השילוביות בין המערכים המקצועיים השונים בחיל ועל פי סטנדרטים אחידים - חיליים וצה"ליים.

רע"ן ההדרכה החילי מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2014, כי בנושא הגדרה ועדכון של מדדי הכשירויות קיים במקמנ"ר פער ארגוני ומקצועי. לדעתה, נחוץ נוהל חילי להגדרת כשירויות, לעדכון ולשמירה עליהן. רמ"ח מוד"ש מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2014, כי מחלקת מוד"ש אינה שותפה לקביעת מדדי הכשירויות ברמת חמ"ן, אישורם והבקרה עליהם, על אף שהיא גוף המטה האחראי על נושא תורות המודיעין התחומיות שמהן נגזרים מדדי הכשירות למקצועות השונים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדרו של גורם מטה במקמנ"ר המרכז את תהליך קביעת מדדי הכשירות, אישורם והבקרה עליהם בראייה כלל-חילית, עלול להביא לפגיעה בתהליכי ההכשרה וההסמכה בחיל. על קמנ"ר לקבוע את גורם המטה המתאים שבתוקף תפקידו יהיה אחראי לתחום זה, לרבות כתיבת נוהל חילי בנושא, וריכוז כלל מדדי הכשירות ומרכיבי התפקיד של המקצועות והתפקידים באמ"ן בספר כשירויות חילי. דבר זה יתרום, לדעת משרד מבקר המדינה, להשגת אחידות (מקצועית ותוכנית) ברמה החילית, יכולת ביצוע מעקב ובקרה נאותים על ידי כל הגופים הרלוונטיים באמ"ן; וכן ישמש כלי עזר מקצועי, מוסמך וזמין בידי גורמי ההכשרה וההדרכה.

ליקויים בארגון גורמי המטה במקמנ"ר העוסקים בתחומי ההדרכה וההכשרה

מחלקת ההדרכה במקמנ"ר

בחלק מגופי צה"ל המופקדים על בניין הכוח קיים גוף מטה הנושא בסמכות ובאחריות כוללת לנושאי התורה וההדרכה (הכשרה ואימונים) ביחד. בין יתר תפקידיו של גוף זה להנחות, לתכנן, לגבש ולנהל את תהליכי ההכשרה וההדרכה ולקיים בקרה עליהם, לפתח אמצעים ושיטות הדרכה, לעסוק בהנחיה מתודולוגית, ולתכנן ולהקצות את משאבי ההדרכה החיליים. כך למשל, חטיבת תוה"ד שבאגף המבצעים במטכ"ל; מחלקות תוה"ד בזרוע לבניין הכוח ביבשה ובזרוע הים; ענף תוה"ד באגף התקשוב; וענף תוה"ד בפיקוד העורף.

בבחינה ארגונית של מערך ההדרכה בחמ"ן משנת 2010 קבע קמנ"ר, כי "בשלב זה, לא תוקם מחלקת תוה"ד בחמ"ן וזאת למרות הפער הקיים באמ"ן בתחום התורה... וזאת, לאור סדרי העדיפויות של החיל". בפועל, נקבע כי מפקד בית הספר למודיעין ישמש כרמ"ח הדרכה של חמ"ן, והוא ממלא תפקיד מטה זה שנים רבות בנוסף לתפקידו הביצועי כמפקד בית הספר למודיעין. כאמור, תחום גיבוש התורה באמ"ן הוא בסמכות מחלקת מוד"ש במקמנ"ר, בנוסף לייעודה להוות סמכות מקצועית בתחום מודיעין השדה בצה"ל.

מינויו של מפקד בית הספר למודיעין כרמ"ח ההדרכה במקמנ"ר נקבע כחלק מתפיסת ההדרכה של חמ"ן ממרץ 2012. שם נקבע, בין השאר, כי כרמ"ח הדרכה יהיה מפקד בה"ד 15 קצין המטה מטעם קמנ"ר לריכוז ולטיפול בהדרכה בראייה החילית; מפקד בה"ד 15 בכובעו כרמ"ח הדרכה יהיה אמון על הנחלת מקצוענות הדרכתית בחיל ועל בקרה על איכות תהליכי ההדרכה; מפקד בה"ד 15 ירכז את תקציב ההדרכה החילי, יאשר את הצרכים ההדרכתיים, יאשר את ההקצאה במסגרת תכנית

עבודה של ההדרכה ויפקח על איכות המימוש. כחלק מתפקידו כרמ"ח ההדרכה החילי הוא מופקד החל משנת 2013 על "שולחן ההדרכה החילי".

מפקד בית ספר למודיעין מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2014, כי מפקד בית הספר נושא בשני תפקידים אלה משך שנים רבות, אך ליבת העשייה של מפקד בית הספר למודיעין היא ההדרכה בבית הספר, ולכן קיים קושי לעסוק בפעילות הדרכתית של חמ"ן מחוץ לבית הספר למודיעין בהיקף הראוי והרצוי. זאת, להבדיל מהמבנה הארגוני הקיים בגופים אחרים בצה"ל, שבו קיים רמ"ח הדרכה שהוא קצין מטה לכל דבר ועניין, ואילו מפקדי בסיסי ההדרכה הם מפקדים של גופי ביצוע בלבד. לדבריו, בפועל אין גוף מטה במקמנ"ר העובד מולו ומתווה מדיניות חילית; אין מתקיימים יחסי גומלין, שיתוף פעולה, דינמיקה ניהולית והפריה הדדית-מקצועית, הדרכתית ומשאבית, כפי שאמורים להתנהל בין גוף מטה ובין גוף ביצוע; וקיימת הפרדה מלאכותית ולא טובה בין תחום התורה ובין תחום ההדרכה, אשר יונק את תכניו מהתורה. גם קמנ"ר ציין בסיכום דיון מאפריל 2015 את הבעיה הקיימת באי-ההפרדה בין תפקיד מפקד בית הספר למודיעין ותפקיד רמ"ח ההדרכה החילי, באמרו: "הפער המרכזי בהיבטי ההדרכה הינו הפו"ש [הפיקוד והשליטה] והאם תתקיים הפרדה בין רמ"ח הדרכה למפקד בית הספר למודיעין".

לדעת משרד מבקר המדינה, רמ"ח ההדרכה של חמ"ן אמור לפעול כגוף מטה על פי שיקולים של כלל צורכי ההדרכה של יחידות החיל - בראייה רחבה, מאוזנת ואובייקטיבית. במבנה הארגוני הקיים בחמ"ן, שבו אותו בעל תפקיד מפקד בפועל על בית הספר למודיעין בכובעו האחד, וגם משמש בכובעו האחר כרמ"ח הדרכה במקמנ"ר וכמפקד שולחן ההדרכה החילי, אינה נשמרת ההפרדה בין גוף המטה של חמ"ן בתחום ההדרכה ובין בה"ד 15 שהוא הצרכן העיקרי של גוף מטה זה, ועלולה להיגרם פגיעה ביכולתו של רמ"ח ההדרכה להנחות את בית הספר למודיעין ולפקח על פעילותו. במצב זה עלולה להיגרם גם פגיעה מוכנית ביכולת של מקמנ"ר לטפל בצורכי ההכשרה וההדרכה האחרים של חמ"ן, וכן עלול הדבר לפגוע ביעילות ובמועילות מיטביים של תחומי פעילות אלה.

ענף ההדרכה החילי

במרץ 2013 הוקם בחמ"ן במסגרת בית הספר למודיעין ענף ההדרכה של חמ"ן הכפוף פיקודית למפקד בית הספר למודיעין בתפקידו הנוסף כרמ"ח ההדרכה החילי. בסיכום של קמנ"ר מיולי 2013 להצגת ענף ההדרכה החילי נאמר, כי "קמנ"ר חידד, כי ענף הדרכה חילי הוא חלק מבה"ד 15". עוד נאמר שם, כי ענף ההדרכה החילי מהווה גוף מטה של חמ"ן, המהווה סמכות מקצועית חילית לתחום ההדרכה ועוסק בהנחיה מתודולוגית להנחיית המודיעין באמ"ן ובצה"ל.

מיקומו הארגוני של ענף ההדרכה החילי

מפקד בית ספר למודיעין מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2014, כי הקמת ענף ההדרכה בחיל נבעה מהצורך בהסתכלות רחבה יותר ומקצועית יותר על תחום ההדרכה ומרכיביו. לדבריו, במצב הארגוני כיום קיים מתח בהגדרת תפקיד רע"ן ההדרכה החילי, היות שהענף הוא חלק מבית הספר למודיעין, אולם הרע"ן אינו חלק מסגל הפיקוד של בית הספר. מפקד בית הספר למודיעין

9 "שולחן ההדרכה החילי" הוא פורום בראשות רמ"ח ההדרכה החילי ובהשתתפות גורמי מטה במקמנ"ר, שמטרתו "התאמת עולם ההדרכה לאתגרים המבצעיים ולצרכים המשתנים בהתאם למגמות בניין הכוח באמ"ן, תוך יצירת שיח מודיעיני - הדרכת".

הגדיר את מיקומו הארגוני של ענף ההדרכה החילי כ"סידור לא נכון של ארגון", שבו גוף מטה וגוף ביצוע דרים בכפיפה אחת: בעיה ארגונית ופיקודית מובנית - מצב לא אופטימאלי ופוטנציאל לניגוד עניינים (למשל סדרי עדיפויות חיליים אל מול צורכי היחידה - תקנים, תקציבים, אמצעי הדרכה, שיבוץ כוח אדם). כמו כן, לדבריו, במצב ארגוני זה לא מתקיימת בקרה חילונית רצופה ושיטתית מטעם המטה על הפעילות המקצועית וההדרכתית של בית הספר ועל ההחלטות של הדרג המבצע.

במסמך של מחלקת תכנון וארגון שבמקמנ"ר (להלן - תוא"ר) מאוקטובר 2013 הוצגו הבעיות הנובעות מהמצב הקיים ובין היתר עירוב בין היות בה"ד 15 גוף ביצוע שמהותו ניהול תהליך ההכשרה של המשרתים באמ"ן לבין היותו גוף מטה שבמסגרתו הוקם ענף הדרכה; אחד מתפקידיו המרכזיים של גוף מטה הינו קיום בקרה על פעילותו של גוף ביצוע. בקרה שכזו אינה אפשרית כאשר ענף ההדרכה (גוף מטה) כפוף לבה"ד 15 (גוף ביצוע). מחלקת תוא"ר המליצה במסמך זה לקמנ"ר להעביר את ענף ההדרכה החילי מבית הספר למודיעין למחלקת מוד"ש במקמנ"ר, כאשר "מימוש המלצה זו יאפשר את חיזוק מטה קמנ"ר תוך הקמת מחלקת תוה"ד (ומודיעין השדה)". רמ"ח תוא"ר במקמנ"ר מסר לנציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2014, כי לדעתו לאחר שנה וחצי ממועד הקמתו של ענף ההדרכה החילי, הגיעה העת לקיים עבודת מטה לבחינת מיקומו הארגוני.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מצב ארגוני זה, שבו ענף ההדרכה החילי שהוא גוף מטה שמתפקידו להנחות את הגוף הביצועי (בית ספר למודיעין) ולקיים עליו בקרה, כפוף פיקודית למפקד הגוף הביצועי מעצם תפקידו הנוסף כרמ"ח ההדרכה החילי - יוצר קושי מהותי של ענף ההדרכה החילי להנחות את בית הספר למודיעין, לוודא את מימוש המדיניות שאותה הוא מתווה, ולקיים בקרה מקצועית נאותה על פעילותו.

שיתוף הפעולה בין מחלקת מוד"ש ובין ענף ההדרכה החילי

מפקד בית הספר למודיעין ורע"ן ההדרכה החילי הצביעו בפני נציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2014 על ליקויים בשיתוף הפעולה בין מחלקת מוד"ש ובין ענף ההדרכה החילי. לדברי מפקד בית הספר למודיעין, אין מתקיימת עבודה סדורה ושוטפת של ענף ההדרכה החילי עם מחלקת מוד"ש בתפקידה החיליים בתחום התורה. לדברי רע"ן ההדרכה החילי, הענף אמור להיות הצרכן העיקרי של מחלקת מוד"ש בנושא התורה, אך בפועל אין קשרי גומלין מספקים ביניהם, ובשל כך ענף ההדרכה נאלץ לפעול ישירות עם המערכים השונים באמ"ן בנושאים התורתיים ולשמור על קשר רציף איתם. גם רמ"ח מוד"ש מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2014, כי שיתוף הפעולה בין גופי התורה לגופי ההדרכה אינו מספק, והוא אילוצי הנובע מהמבנה הארגוני הקיים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ליקויים בשיתוף הפעולה בין שני גופי מטה אלה עלולים להביא לפערים מקצועיים בתוכני ההכשרה ולא-עדכניות של מדדי הכשרות ומרכיבי התפקיד למקצועות המודיעין השונים האמורים להיגזר, כאמור, מתורה רלוונטית ומעודכנת. על הגורמים המופקדים על תחומים אלה של התורה ושל ההדרכה, מחלקת מוד"ש וענף ההדרכה החילי, לפעול כל אחד בתחום אחריותו הישיר, מחד גיסא, ותוך שיתוף פעולה מקצועי, יחסי גומלין הדוקים והזנה הדדית ביניהם, מאידך גיסא. זאת, כדי להביא לשיפור ולמיצוי טוב יותר של כלל ההכשרות וההדרכות המקצועיות המתקיימים בבית הספר למודיעין בפרט ובחיל המודיעין בכלל.

הבקרה של ענף ההדרכה החילי על תחום ההדרכה

על פי נוהלי תקן לאיכות בהדרכה של בה"ד 15 (בנושא זה ראו בהמשך), מטת ההדרכה החילי הוא גורם מטת חילי, המבקר והמנחה בתחום ההדרכה. בתפיסת ההדרכה של אמ"ן נקבע, בין היתר, כי ענף ההדרכה החילי "יבנה ויטמיע תהליכים של בקרה, הפקת לקחים והערכת אפקטיביות הדרכתית". נמצא כי ענף ההדרכה החילי אינו מקיים בקרה על פעילות ההכשרה וההדרכה בבית הספר למודיעין וביחידות אמ"ן השונות. עוד התברר, כי במבנה הארגוני הקיים של הענף אין תקן לתפקידי בקרה בתחום ההכשרה וההדרכה, ועל כן, ענף ההדרכה החילי אינו מקיים בקרה סדורה על פעילות ההכשרה וההדרכה בבית הספר למודיעין וביחידות אמ"ן השונות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח חשיבות הבקרה של ענף ההדרכה החילי על ההכשרה וההדרכה באמ"ן בכלל, ועל פעילויות אלה בבית הספר למודיעין בפרט, על מקמנ"ר לבחון סוגיה זו בהקדם.



משרד מבקר המדינה מעיר כי ההפרדה הארגונית והפיקודית הנהוגה בין גופי המטה ובין גופי הביצוע נועדה לאפשר לגוף המטה להוות סמכות מקצועית עליונה מתוך ראייה חילוית שקולה וכוללת, תוך הפעלת מערכת של איזונים ובלמים. על פי ממצאי הביקורת, המבנה הארגוני במקמנ"ר של גופי המטה העוסקים בתחום ההכשרה וההדרכה בחמ"ן אינו תואם את כללי הארגון, הפיקוד, הניהול ויחסי הגומלין הקיימים בין גופי ביצוע לבין גופי מטה, כמקובל בצה"ל. במצב ארגוני זה קיים קושי מהותי לקיים תפקיד של גוף מטה בתוך גוף ביצוע מרכזי, ויש חשש שגוף הביצוע עלול לקבוע מדיניות חילוית בנושאים של הקצאת משאבים, הנחיות מקצועיות וסדרי עדיפויות בהתאם לאילוציו הוא.

על מקמנ"ר, בשיתוף אג"ת שהוא הגוף המטכ"לי המופקד על ארגון צה"ל ובשיתוף חטיבת תורה"ד שהיא המנחה המקצועי בצה"ל לתחומי התורה וההדרכה, לבחון את ההשלכות של המצב הארגוני המתואר לעיל על יכולתם של הגופים המופקדים במקמנ"ר על בניין הכוח בתחומי התורה וההדרכה, למלא את ייעודם ואת תפקידיהם; כמו גם את ההשלכות שיש למצב ארגוני זה על יכולתו של גוף ההכשרה וההדרכה המרכזי של חמ"ן - בית הספר למודיעין - למלא היטב את ייעודו ואת תפקידיו. במסגרת זאת ראוי גם לבחון איחוד בין תחום התורה לבין תחום ההדרכה.

בהתייחסות צה"ל מאוקטובר 2015 לממצאי הביקורת, נמסר כי במקמנ"ר נערכת עבודת מטה לבחינת שינוי ארגוני, ובמסגרתו יופרד גוף המטה של ההדרכה מבית הספר למודיעין.

אי-מעורבות חמ"ן בהכשרת המודיעין בצה"ל

הכשרות ייעודיות נוספות בנושאי מודיעין מתקיימות בגופים נוספים בצה"ל, בין היתר, ביחידות המודיעין של הפיקודים המרחביים, בזרוע לבניין הכוח ביבשה, כולל בחיל האיסוף הקרבי, בזרוע האוויר והחלל ובזרוע הים. על פי הנספח לבניין הכוח שבהפ"ע העוסקת באמ"ן, "אמ"ן ישתתף

בגיבוש התכנים המודיעיניים להכשרות הפיקודיות והמקצועיות בצה"ל, מחוץ לאגף המודיעין, לרבות הכשרות יסוד, מתקדמות ולמפקדים". בסיכום של קמנ"ר לתכנית העבודה של בית ספר למודיעין לשנת 2012 נאמר, כי באחריות בית הספר "גיבוש תכנית להובלת כלל הכשרות המודיעין בצה"ל", וזאת בהתאם להנחיית סגן הרמטכ"ל המפורטת בסיכום זה, ולפיה "כלל הכשרות המודיעין בצה"ל יובלו על ידי בה"ד 15". בסיכום של ראש אמ"ן מנובמבר 2013 נאמר, כי "ראש אמ"ן עמד על הפערים המשמעותיים בתחום המודיעין בקרב מפקדי השדה בצה"ל, ועמד על החשיבות של מעורבות רע"ן ההדרכה החילי, רמ"ח מוד"ש וקמ"ני הפיקודים בתהליכי הכשרה לדרג זה" (ההדגשה במקור).

בביקורת עלה, כי אין מתקיים תיאום בין ענף ההדרכה החילי ובית הספר למודיעין ובין גופי ההדרכה האחרים בצה"ל שבהם מתקיימות הכשרות והדרכות בתחומי המודיעין (לרבות קורסים), וכי הענף ובית הספר אינם מעורבים בגיבוש התכנים המודיעיניים של הכשרות אלה. זאת למעט מספר קורסי פיקוד כגון המכללה הבין-זרועית לפיקוד ומטה (פוט"ם) והמכללה לפיקוד טקטי (מלט"ק), שאיתם מתקיים שיתוף פעולה בתחום הדרכת המודיעין; ולמעט מעורבות של חמ"ן בהכשרות ובהשתלמויות בתחום מודיעין השדה בצה"ל. עוד נמצא, כי אין בבה"ד 15 תכנית להובלת כלל הכשרות המודיעין בצה"ל, כפי שקבע קמנ"ר.

לדעת משרד מבקר המדינה, קיימת חשיבות למעורבות אמ"ן בגיבוש התכנים המודיעיניים הניתנים בכלל ההכשרות בתחום המודיעין מחוץ לאמ"ן. זאת בין היתר בשל תהליכי השילוביות הבין-זרועית וממשקי העבודה המשותפים המתקיימים בתחום המודיעיני ברמת המפקדות והיחידות. לפיכך, על קמנ"ר לוודא את מימוש הנחיותיו לגיבוש תכנית חילית להובלת כלל הכשרות המודיעין בצה"ל, זאת בתיאום ובשיתוף עם הגופים החיליים והזרועיים בכלל צה"ל העוסקים בהכשרה ובהדרכה של נושאים בתחום המודיעין.

היערכות בסיס הטירונים כמחנה רב-יחידתי בשעת חירום

הכשרת טירוני חמ"ן היא באחריות בית הספר למודיעין, והיא נעשית החל משנת 2008 בבסיס הטירונים, והמהווה חלק אינטגרלי מבית הספר למודיעין (בנושא זה ראו בהמשך). על פי ייעודו, בסיס הטירונים יהווה בשעת חירום מחנה רב-יחידתי לבית הספר למודיעין וליחידות נוספות של אמ"ן. בהצגה לקמנ"ר ממרץ 2015 של תכנית המעבר של יחידות אמ"ן בשעת חירום לבסיס צוין, כי סדר הכוחות (להלן - סד"כ) הצפוי בבסיס בשעת חירום הוא גדול פי ארבעה וחצי לעומת מספר המפקדים והחיילים בזמן שגרה.

ביולי 2014 הנחה קמנ"ר "להכין תכנית מפורטת המתייחסת להיערכות התשתיתית של בסיס הטירונים לטובת אכלוס הסד"כ האמור לעיל". עוד הנחה קמנ"ר, כי "יש לבצע את התכנון והרכש כבר עכשיו ולא לחכות לניהול"ק [ניהול קרב] בו המחיר יהיה הרבה יותר גבוה והמוצרים באיכות יותר ירודה".

נמצא כי במועד הביקורת, מרץ 2015, קיימים בבסיס הטירונים פערים בהיערכות התשתיתית לשעת חירום. סגן מפקד בית הספר למודיעין מסר לנציגי משרד מבקר המדינה באותו מועד, כי התשתיות הקיימות בבסיס מסוגלות לאכלס כ-43% בלבד ממצבת כוח האדם הצפויה להיות בבסיס בשעת חירום.

במרץ 2015 הוצגו לקמנ"ר הפערים בתשתית לצורך קליטת כמה אלפי איש בשעת חירום בבסיס הטירונים, וביניהם: פערי תשתיות - כגון חוסר של 17 מכלי מים בקיבולת של 2,500 ליטר כל אחד;

פערי תשתיות בתחום החשמל - כגון צורך בהוספת עמודי תאורה במתחמי הלינה, וצורך בתשתית אל-פסק וגיבוי של גנראטור אוטומטי למתחמים שונים; פערי תקשוב - כגון צורך במערכות מידע (הקמת תשתיות ומערכות ייעודיות); פערים בתחום אבטחה והתגוננות - חוסר במיגוניות; חוסר במיגון אישי (אפודי מגן); ופערים בתחום ההדרכה - צורך בכיתות לימוד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אי-ההיערכות של בסיס הטירונים מבחינת התשתיות הדרושות לקלוט את כוח האדם המתוכנן לעבור לשם בשעת חירום, עלולה לפגוע משמעותית הן ביכולת ההכשרה של מקצועות המודיעין השונים במתכונת חירום, והן ביכולת המבצעית ובשמירת הרציפות התפקודית של יחידות מודיעין נוספות המתוכננות להיפרס בבסיס בשעת חירום. נוכח חשיבות הנושא, על קמנ"ר לפעול בהקדם לקידומה ולמימושה של התכנית החילונית להיערכות בשעת חירום בבסיס הטירונים.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מאוקטובר 2015 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי ביולי 2015 נערכו שני תרגילים בנושא ההיערכות בשעת חירום בבסיס הטירונים, ועלה בהם כפער נושא מוכנות התשתיות לשעת חירום, וכי הנושא יטופל במסגרת תכנית-אב של קמנ"ר לגבי בסיס הטירונים.

בית הספר למודיעין

ההכשרה בחמ"ן נערכת כאמור בעיקרה בבסיס ההדרכה שלו - בית הספר למודיעין. בית הספר למודיעין מחולק ככלל לענפים מקצועיים, על פי המערכים המקצועיים של אמ"ן, שבהם משובצים סגלי ההדרכה, שתפקידם לעסוק בהכשרת החניכים, אימונם והסמכתם למקצוע הצבאי אליו הם מיועדים. למפקד בית הספר כפופים סגן מפקד בדרגת סגן אלוף ומפקדי הענפים המקצועיים בדרגות של סגני אלוף. בין הענפים המרכזיים בבית הספר למודיעין: ענף מודיעין השטח (להלן - עמ"ש); ענף הכשרות מוד"ש ומחקר; וענף קמ"נים. בכל ענף מדורים שונים הנחלקים על פי תחומי ההכשרה השונים. המבנה הארגוני של בית הספר למודיעין כולל גם את בסיס הטירונים וכן את תכנית המצוינות החילונית "חבצלות". מפקדת בית הספר למודיעין כוללת גופי מטה, וביניהם: אג"ם היחידה, פלוגת מפקדה, מדור משאבי אנוש, מדור תקשוב ותחום פיתוח הדרכה. במסגרת בית הספר למודיעין פועל, כאמור, גם ענף ההדרכה החילי.

ליקויים במבנה הארגוני של בית הספר למודיעין ובניהול הסגל שלו

אי-התאמת הפק"א של בית הספר למודיעין למבנה הארגוני שלו

פק"א מוגדרת בצה"ל כ"מסמך ארגוני המפרט את ייעודה של מסגרת ארגונית, את תפקידה, את מעמדה ואת מסגרת הפעילות שלה. זוהי האסמכתה החוקית לפעילותה של המסגרת מרגע הקמתה ועד לביטולה, והיא תקפה רק לאחר אישור הגורם המוסמך". הפק"א של בית הספר למודיעין היא משנת 2005. נמצא, כי הפק"א לא עודכנה משנת 2008, ואינה מביאה לידי ביטוי את ייעוד בית הספר למודיעין ואת תפקידיו העדכניים, לא את השינויים הארגוניים המשמעותיים הרבים שנעשו בבית ספר למודיעין בשנים האחרונות ולא את הכפופות בפועל של בעלי תפקידים מרכזיים בבית הספר למודיעין. להלן דוגמאות:

1. תפקידי בית הספר למודיעין לפי תפיסת ההדרכה של אמ"ן ופעילות ההכשרה המתקיימת בו לגופים שונים בצה"ל ולגופים של קהילת המודיעין מחוץ לצה"ל, אינם עולים בקנה אחד עם ההגדרות של ייעוד בית הספר ותפקידיו כפי שנקבעו בפק"א משנת 2005, על עדכוניה הקיימים; הפק"א אינה כוללת את ייעוד בית הספר למודיעין ואת תפקידיו בשעת חירום; אף שהחל משנת 2009 מתקיימות בו הכשרות בתחום מודיעין השדה, והוקם בו לצורך הכשרות אלה ענף הכשרות מוד"ש ומחקר, לא עודכן האמור בפק"א, אשר קובעת, כי בית הספר למודיעין לא יכשיר ולא יסמך כוח אדם למקצועות מודיעין השדה.
2. במרץ 2013 הוקם כאמור במסגרת בה"ד 15 ענף ההדרכה החילי, שהוא גוף מטה של מקמנ"ר לנושא ההדרכה. הפק"א של בה"ד 15 לא עודכנה בעקבות שינוי זה, כך שתפקידים כלל-חיליים אלה המוטלים על ענף ההדרכה החילי, מופיעים עדיין באחריות תחום פיתוח הדרכה של בה"ד 15 (בנושא פעילות גוף זה ראו בהמשך).
3. שינויים ארגוניים רבים ומשמעותיים שנעשו בבית הספר למודיעין אינם באים לידי ביטוי בפק"א של בית הספר. כך למשל, הקמת בסיס הטירונים בכפיפות לבית הספר למודיעין בשנת 2008 (במתכונת מלאה); הקמת ענף הכשרות מוד"ש בשנת 2009 ואיחודו עם ענף הכשרות מחקר בשנת 2010.

התברר, כי בשנת 2009 נעשתה עבודת מטה בין מקמנ"ר ובין מחלקת ארגון באג"ת להכנת עדכון מס' 3 לפק"א של בית הספר למודיעין. בבדיקה שנעשתה במחלקת ארגון באג"ת התברר, כי עדכון זה לפק"א היה כבר במעמד טיוטה, וכי לקראת פרסומו בשנת 2009 הוחלט באג"ת להקפאוי כדי לערוך עדכון כולל בפק"א בשל השינויים הרבים שחלו בבית הספר למודיעין, אולם מאז ועד מועד סיום הביקורת הדבר לא יצא מן הכוח אל הפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי פקודת הארגון של בית הספר למודיעין אינה מבטאת את ייעודו, את תפקידיו, את מעמדו ואת מסגרת פעילותו, כפי שאמורים לבוא לידי ביטוי מהיקף הפעילות שלו בפועל, מפריסתו הגיאוגרפית ומתפקידיו בשעת חירום. אף על פי שחלו בבית הספר למודיעין שינויים ארגוניים מהותיים, אשר להם השלכות מבניות, תקציביות ומשאביות רבות, אג"ת ומקמנ"ר לא פעלו, כל אחד בתחומי, למימוש סמכותם כנדרש מהם לעדכון הפק"א של בית הספר למודיעין. על אג"ת בשיתוף מקמנ"ר לפעול כדי לפרסם פק"א לבית הספר למודיעין, אשר תשקף את ייעודו, את תפקידיו ואת המבנה הארגוני שלו בעת שגרה ובשעת חירום.

ארגון סגל בית הספר למודיעין וניהולו

סגל בית הספר למודיעין מתחלק לסגל המטה ולסגל ההדרכה. סגל המטה הוא בעל מאפיינים קבועים ורצופים, והתכנון לאיושו נעשה על בסיס התקינה הקיימת; סגל ההדרכה עוסק בהכשרת החניכים ובהדרכתם, ובפיקוד ישיר עליהם, והוא בעל מאפיינים דינמיים ומשתנים. תכנון איושו נעשה אמנם על בסיס התקינה הקיימת, אך הוא נגזר גם מגורמים נוספים של תכנון שנתי של תגבורת כוח האדם, מגרף ההכשרות והקורסים השנתי ומהצורך ההדרכתי (יחס החניכה שנקבע בתיקי היסוד של הקורסים). אחד מתפקידיו המרכזיים של מדור משאבי אנוש (להלן - משא"ן) של בית הספר למודיעין הוא ניהול, שליטה ובקרה על כוח האדם הנמצא בתחום אחריותו.

1. בביקורת נמצא כי מצבת הסגל של בית הספר למודיעין במרץ 2015 הייתה גדולה בשיעור ניכר מתקן כוח האדם. מצבת כוח האדם של כלל סגל בית הספר למודיעין מנתה כ-58% קצינים, נגדים וחיילים מעל לתקן. מצבת הקצינים והנגדים בשירות קבע חרגה ב-104% מעל לתקן, ומצבת החיילים בשירות חובה הייתה גבוהה ב-35% מעל לתקן. עודפי כוח האדם הגדולים

בהשוואה לתקן כוח האדם הם בסגל ההדרכה של בית הספר למודיעין: חריגה של 88% מעל לתקן. עיקר החריגה היא בסגל ההדרכה של שני ענפים מקצועיים: האחד - 272% קצינים, נגדים וחיללים מעל לתקן; והשני - 80% קצינים וחיללים מעל לתקן.

נמצא, כי מצב זה של עודף ניכר במצבת הסגל של בית הספר למודיעין קיים כבר מספר שנים. בסיכום בחינה ארגונית של בית הספר למודיעין, שערכה מחלקת תוא"ר של מקמנ"ר בשנת 2010, נאמר כי "תקינת הבה"ד אינה משקפת את המתקיים בפועל. קיימים פערים משמעותיים בין היקף כוח האדם מציבות היחידות בבה"ד [לצורכי הדרכה] לבין היקף התקנים הקיים בבה"ד. כתוצאה מכך נוצר פער משמעותי בין הסמכות והאחריות של מפקד הבה"ד וכן מקשות על שליטה ופיקוד על כ"א בבה"ד, ועל החלטות מקצועיות בנושאים הדורכתיים" (ההדגשה במקור). במסמך של מדור משא"ן של בית הספר למודיעין מספטמבר 2013, המציג בין היתר את הפערים המרכזיים בניהול כוח האדם של היחידה, נאמר, כי "התקן אינו בהלימה לצורך ולאיזש בפועל הן במצבת הקבע והן במצבת החובה" (ההדגשה במקור). נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת לא טיפלו מקמנ"ר ובה"ד 15 בנושא בעיקרו בעבודת מטה כוללת, סדורה ורצופה.

2. בביקורת נמצא, כי איזש עודף משמעותי זה של מצבת סגל כוח האדם של בה"ד 15 נובע, בין היתר, מהצבות של כוח אדם מעבר לתקנים הקיימים ("על-תקניים"); מהצבות של כוח אדם לתפקידים ביחידה על בסיס או על חשבון תקנים אחרים ("פיקציות"); והן מסיפוח כוח אדם מיחידות אחרות לבה"ד 15 לתקופות ארוכות החורגות מהנקבע בפקודות הצבא. להלן פירוט:

א. על פי רישומי בה"ד 15, במרץ 2015 היו מוצבים בו שלא במסגרת תקני כוח האדם שלו ומעל לתקנים, דהיינו במעמד "על-תקני", כ-55% קצינים ונגדים בשירות קבע וכ-17% קצינים וחיללים בשירות חובה.

ב. בפברואר 2015 היו מוצבים בבית הספר למודיעין אנשי קבע במינוי אחר מתפקידם בפועל ("פיקציות"), אשר היו כ-13% מכלל תקני הקבע של בית הספר למודיעין.

ג. כ-25% ממצבת אנשי הקבע של סגל בית הספר למודיעין וכ-13% ממצבת החיללים בשירות החובה הם חיללים מיחידות אחרות שסופחו אליו לצורכי הדרכה. נמצא כי חלק ניכר מסיפוחים אלה חורגים מהנחיות מחלקת הסגל באגף כוח האדם שבמטכ"ל ונעשו ללא קבלת האישורים הדרושים. כך למשל, עשרות רבות של אנשי קבע (כ-80% מבין אנשי הקבע שסופחו לבית הספר למודיעין) סופחו לתקופות החורגות מהוראת מחלקת הסגל וללא קבלת האישורים הנדרשים מגורמי המטה של מקמנ"ר או ממחלקת הסגל.

מהממצאים בפרק זה עולה, כי לאורך שנים תקינת כוח האדם של סגל ההדרכה בבית הספר למודיעין אינה משקפת כלל את גרף הפעילות וההכשרות ואינה עונה על צורכי ההדרכה שלו. תופעה זאת הפכה לעניין נורמטיבי בתפיסה הארגונית של חמ"ן ולכלי שגרתי בניהול השוטף של סגל בית הספר למודיעין. משרד מבקר המדינה מעיר, כי דבר זה מביא לידי עיוותים ארגוניים וגורם לליקויים חמורים ומהותיים, שעלו בביקורת, כמו הצבתם של בעלי תפקידים לתקן של תפקיד מסוים שעה שבפועל הם ממלאים תפקיד אחר ("פיקציה"), והשימוש בתהליך הסיפוח ארוך הטווח לאורך זמן ובהיקף רחב, בניגוד להנחיות מחלקת הסגל. ליקויים אלו מצביעים על מינהל לא תקין, חורגים מפקודות הצבא, ומקשים על הניהול והשליטה על כוח האדם של היחידה. היקף תופעות אלה, כמפורט לעיל, מעיד על כשל מתמשך של מקמנ"ר ושל בה"ד 15 להביא לסיומן של תופעות אלה, יש בו כדי לפגוע בתכנון ובאיזש כוח האדם המיועד להדרכה בהיבט הכמותי ובהיבט האיכותי.

תוצאות מצב זה גם מביאות לפער משמעותי בין הסמכות והאחריות של בית הספר למודיעין לניהול כוח האדם שלו ובין יכולותיו לעשות כן בפועל. מצב זה, שבו איזו סגלי ההדרכה נסמך בחלקו הגדול על מערכי חמ"ן השונים, מביא לתלות גבוהה של בה"ד 15 ביחידות חמ"ן השונות בנוגע להצבת סגל ההדרכה ואיכותו. מצב זה עלול לפגוע, בין היתר, בגמישות התפעולית וביכולת קבלת החלטות מיטבית ושלמה בנושאי ארגון וכוח אדם של בית הספר למודיעין, כגון קיצוצי תקנים, ניווד תקנים, הצבת מדריכים, שליטה וניוד כוח אדם בתוך בה"ד 15 ומחוצה לו, וכתוצאה מכך עלול להביא לפגיעה באיכות ההדרכה.



משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח חשיבותה של הפק"א בהיותה, לפי הגדרת צה"ל, האסמכתה החוקית לפעילותה של מסגרת צבאית, ונוכח הפער המהותי הקיים בין המבנה הארגוני והפעילות של בית הספר למודיעין ובין הפק"א שלו - על אג"ת בשיתוף מקמנ"ר לפעול בדחיפות כדי לפרסם פק"א לבית הספר למודיעין, אשר תשקף את ייעודו, תפקידיו והמבנה הארגוני שלו בעת שגרה ובשעת חירום. על בסיס פק"א כזאת ועל בסיס תחזית ההדרכה וגרף ההכשרות של בית הספר למודיעין, על אג"ת, מקמנ"ר ובית הספר למודיעין לקבוע את תקן כוח האדם של הסגל הנדרש למילוי משימותיו של בית הספר למודיעין, שעל בסיסו ייקבע האיוש של סגל ההדרכה.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מאוקטובר 2015 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הוא מקבל את הערת משרד מבקר המדינה, וכי הוא יפעל לבניית פקודת ארגון מעודכנת התואמת את הייעוד, התפקידים והמבנה הארגוני של בית הספר למודיעין. עוד מסר צה"ל, כי באוגוסט 2015 הותנע בכלל צה"ל תהליך תקנון רחב היקף שבמסגרתו פועל בית הספר למודיעין להתאמת תקן כוח האדם למבנה היחידה הנוכחי, תהליך אשר נמצא בשלבי ביצוע מתקדמים והצפי לסיומו הינו בשנת 2016; וכי נעשית בבית הספר בקרה על משכי הסיפוח של כוח אדם לפי הנחיות מחלקת הסגל שבאכ"א. עוד מסר צה"ל בהתייחסותו כי בבית הספר למודיעין הוקם מדור חדש - מדור תוא"ר, תקציבים ורכש, האמון בין היתר על טיפול בהסדרת התקינה בבית הספר, כאמור לעיל.

גרף ההכשרות - ביצוע מול תכנון

גרף ההכשרה הוא חלק מגרף הפעילות השנתי שתוכנן ליחידה, ואשר כולל בתוכו את הקורסים השונים הנערכים בה. בשנת 2014 תוכננו בבית הספר למודיעין 404 הכשרות. בביקורת עלה, כי בשנת זו בוטלו 72 הכשרות (כ-18%), רובן הכשרות מתקדמות. בין הסיבות העיקריות לביטול ההכשרות היו מבצע "צוק איתן" (25 הכשרות); אי-הקצאת ימי מילואים (13 הכשרות); בעיות במועד ההכשרה או במיקומה; היעדר פוטנציאל חניכים, ואי-היערכות (26 הכשרות). בביקורת נמצא, כי לא נעשה תחקיר פרטני לאתר ולנתח את הסיבות לביטול כל קורס, וכן לא נעשה ניתוח כולל של שיעור ביטולי הקורסים שתוכננו על פי גרף ההכשרות ברמת בית הספר למודיעין והמערכים המקצועיים שלו, וכן ברמת גורמי מקמנ"ר - כל זאת לשם הפקת הלקחים ויישומם בבניית גרף ההכשרות של היחידה בשנים הבאות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חריגה מגרף ההכשרות המתוכנן בהיקפים שפורטו לעיל (למעט במקרים שבהם החריגה נובעת מפעילות מבצעית, כמו לדוגמה מבצע "צוק איתן") עלולה לגרום לבזבז במשאבים, ולאי-מיצוי של פוטנציאל ההדרכה וההכשרה של בית הספר. על בית הספר למודיעין ועל מקמנ"ר לבחון את הסיבות לאי-העמידה בגרף הקורסים המתוכנן, כדי למזער תופעה זו בעתיד.

ליקויים בפיתוח ההדרכה ובבקרה הדרכתית

תחום פיתוח הדרכה בבסיס הדרכה הוא מסגרת ארגונית האחראית לפיתוח ההדרכה, להוראת ההדרכה ולניהולה. תחום פיתוח הדרכה בבית הספר למודיעין כפוף ישירות למפקד בית הספר, ובראשו עומד קצין בדרגת רב סרן. במסמך של תחום פיתוח הדרכה מנובמבר 2014 נאמר, כי ייעודו "להנחות, לסייע וללוות את הבה"ד במימוש יעדיו באמצעות תהליכי הדרכה אפקטיביים, רלוונטיים ויעילים". זאת, בין היתר, על ידי "פיתוח של הצוות המקצועי בתחום פיתוח הדרכה - קצינים וחילים"; "פיתוח והטמעת שיטות הדרכה באמצעי הדרכה מתקדמים בנושאים הדרכתיים ומודיעיניים"; "פיתוח חומרי הדרכה בתחום ההוראה והלמידה והפצתם".

תקן לאיכות בהדרכה בבית הספר למודיעין

תקן לאיכות בהדרכה (תל"ב) הוא מערכת איכות ייעודית שפיתחה חטיבת תוה"ד עבור יחידות שעיקר עיסוקן הוא הדרכה, כגון בה"דים. רציונל התל"ב הוא, בין היתר, הבניית תהליכים בהדרכה כדי שיהיה אפשר לנהל פעילות הדרכה באופן אחיד במסגרות השונות, למדוד את יעילותה ומועילותה של הפעילות ההדרכתית, לנתח ולהעריכה; וכן לאפשר תהליכי הפקת לקחים וקבלת החלטות המבוססים על מדידה כמותית. עוד נאמר שם, כי התל"ב אמור להיות תקן דינמי אשר מתאים עצמו לשינויים כדי להישאר רלוונטי, ומקנה כלים לבסיסי ההדרכה כדי למלא את ייעודם, ואשר יש לעדכן על פי הצורך.

בשנת 2008 פורסמו נוהלי התל"ב של בית הספר למודיעין. נאמר שם כי "הטמעת תקן לאיכות בהדרכה וכמו כן, שמירתם ותחזוקתם של הנהלים מהווים נדבך מרכזי בשמירה על רלוונטיות מערכת האיכות". וכן כי "על נוהלי תקן לאיכות בהדרכה הכתובים בבה"ד להיות מעודכנים לאור המציאות הדינאמית ושקופים לכלל סגל הבה"ד".

בביקורת עלה, כי כלל הנהלים בשניים מתוך חמשת הפרקים של נוהלי התל"ב (פרק "יישום מערכת האיכות" ופרק "פיתוח ההדרכה") לא תוקפו ולא עודכנו זה מספר שנים. בשאר הפרקים חלק מהנהלים אינם מתוקפים ואינם מעודכנים גם הם. ראש תחום פיתוח הדרכה בבית הספר למודיעין מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2015, כי חלק גדול מנוהלי התל"ב של בית הספר למודיעין עדיין אינם מתוקפים, אינם מעודכנים ואינם מותאמים לצורכי ההדרכה הנוכחיים ולסביבה ההדרכתית המתקיימת בפועל. לדבריה, נוכח שינויים ארגוניים ושינויים אחרים, כלל נוהלי התל"ב צריכים לעבור תיקוף ועדכון.

תל"ב אמור לשמש לכלל סגל ההדרכה בבית הספר למודיעין כלי עבודה בסיסי, שוטף, נגיש ומעודכן, המשקף את הסטנדרטים ואת ההנחיות המקצועיות וההדרכות השונות במעגל ההדרכה השלם, החל מרמת החניך והמדריך ועד למסגרת הקורס הבודד והענף המקצועי. משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיומם של נוהלי תל"ב שאינם מתוקפים ואינם מעודכנים זה מספר שנים, עלול לפגוע בתהליכי ההדרכה של בית הספר למודיעין. לפיכך, יש חשיבות רבה לעדכן ולתקף את כלל נוהלי התל"ב של בית הספר למודיעין בהקדם.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מאוקטובר 2015 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מפקד בית הספר למודיעין החליט להמיר את התל"ב בפקודות קבע להדרכה, המגדירות עקרונות פעולה לכל תהליך הדרכה, ומאפשרות מימוש של תהליכי ההדרכה בכלל ההכשרות וקיום בקרה עליהם, וכי במועד ההתייחסות מסתיימת כתיבת פקודות קבע אלו, אשר יועברו לבחינה ולאישור.

אישור תיקי יסוד לקורסים ולהשתלמויות ותיקופם

הוראה של חטיבת תוה"ד בנושא "תיקי יסוד לקורס או להשתלמות" (להלן - הוראת חטיבת תוה"ד בנושא תיקי יסוד) קובעת, כי "תיקי יסוד הוא הבסיס המחייב לתכנון, להעברה ולהערכה של קורס ושל השתלמות". עוד קובעת ההוראה, כי תיקי יסוד (להלן - גם תיק קורס) הוא מסמך הכולל, בין היתר, את מהלך הקורס או ההשתלמות; את מאפייני החניכים והסגל; ואת המשאבים הנדרשים לקיום הקורס. כמו כן צוין שם, כי בתהליך התיקוף¹⁰, שיערך אחת לחמש שנים לפחות, יבחן תיק היסוד ויאושר מחדש בסבב אישורים מלא, גם אם לא חל בו כל שינוי. נוהל של חמ"ן בנושא "אישור תיקי יסוד" קובע את העיתוי לתיקוף תיקי יסוד ואת סדרי כתיבתו, עדכנו, ותיקופו והגורם המאשר.

אי-תאימות בין הוראת חטיבת תוה"ד בנושא תיקי יסוד לבין נוהל חמ"ן בנושא "אישור תיקי יסוד"

בביקורת נמצא, כי נוהל חמ"ן בנושא "אישור תיקי יסוד" אינו עונה במספר נושאים על דרישות ההוראה של חטיבת תוה"ד בנושא תיקי יסוד המחייבת את כלל יחידות צה"ל. כך למשל, בהוראה האמורה של חטיבת תוה"ד נקבע, כי נדרש אישור של קצין החיל הראשי (במקרה דנן, קמנ"ר) כדי לאשר את תיקי היסוד, ואילו בנוהל חמ"ן בנושא "אישור תיקי יסוד" נקבע, כי הגורם המאשר של תיקי היסוד של כלל ההכשרות הוא רע"ן ההדרכה החילי ומפקד בה"ד 15, וקמנ"ר הוא הגורם המאשר של תיקי יסוד של "הכשרות פיקודיות חיליות" בלבד, דהיינו הכשרות כלל-חיליות למערך הקצונה ולמערך הנגדים של אמ"ן. כמו כן, פרק הדרכה בחירום בנוהל של חמ"ן אינו כולל את מטרות הקורס בחירום, סגל ההכשרה בחירום, ובטיחות ומשאבים, כפי שנקבע בהוראת חטיבת תוה"ד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על מקמנ"ר להתאים את נוהל חמ"ן בנושא "אישור תיקי יסוד" להוראה של חטיבת תוה"ד בנושא תיקי יסוד, לרבות הצורך באישור כל תיקי היסוד על ידי קמנ"ר כקצין החיל הראשי.

10 לפי קובץ נוהלי התל"ב של חטיבת תוה"ד, תיקוף תיק קורס הוא תהליך שנועד לבדוק באיזו מידה תיק היסוד של הקורס עונה על הדרישות בהיבט של רציונל, עדכניות התוכן, שיטת ההדרכה ואמצעי ההדרכה, שביעות רצון השטח מאיכות הכוגרים והשתלבותם ביחידות.

אישור תיקי יסוד

על פי נוהל חמ"ן האמור, כלל תיקי היסוד להכשרות יאושרו על ידי מפקד בית הספר למודיעין. מפקד בית הספר מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2014, כי בתוקף תפקידו הוא אמור לאשר את כלל תיקי היסוד באמ"ן, אולם בפועל חלק מתיקי הקורס של הכשרות המועברות במסגרת "הכשרה תוך כדי תפקיד" (OJT) ביחידות אינם עוברים בבית הספר למודיעין, כך שהוא אינו מאשר אותם, וכן קיימים תיקי קורס של הכשרות מסווגות שאינם מועברים לאישורו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על מקמנ"ר לפעול לאישור כלל תיקי היסוד להכשרות, לרבות אישור תיקי יסוד של הכשרות מסווגות, כדי שתתאפשר הבקרה החילית המתבקשת על תיקי היסוד.

תיקוף תיקי יסוד

נמצא כי במרץ 2015 ל-17 (22%) מתוך 77 הכשרות יסוד שהתקיימו בבית הספר למודיעין לא היו תיקי יסוד מתוקפים, כנדרש בנוהל חמ"ן ל"אישור תיק יסוד". כך למשל, בענף עמ"ש לשמונה מתוך 14 קורסים (57%) אין תיק יסוד מתוקף. ליקוי דומה נמצא גם לגבי תיקי יסוד של הכשרות מתקדמות: באפריל 2015 ל-64 (כ-20%) מתוך 320 הכשרות מתקדמות, שהתקיימו בבית הספר למודיעין ובכלל יחידות אמ"ן, לא היו תיקי יסוד מתוקפים.

תיק יסוד תקף לכל קורס אמור להוות את הבסיס המחייב למימוש תהליך ההכשרה הן לקורסי היסוד והן להכשרות המתקדמות, בין היתר, בהיבטים המקצועיים וההדרכתיים שלו. הכשרות לחניכי קורסים בבית הספר למודיעין והסמכתם, הנעשות בלי שלקורסים אלה יש תיק יסוד מתוקף פוגעת בתהליך ההכשרה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על בית הספר למודיעין ועל ענף ההדרכה החילי לפעול לתיקוף כלל תיקי היסוד של הקורסים וההכשרות השונות בבית הספר למודיעין ובכלל יחידות אמ"ן, כנדרש בנוהל חמ"ן האמור.

הערכת ההדרכה על ידי תחום פיתוח ההדרכה ועל ידי סגל הפיקוד וההדרכה של בית הספר למודיעין

אי-עריכת ביקורות מטה הדרכתיות על ידי תחום פיתוח הדרכה

על פי התל"ב של בה"ד 15, בין יתר תפקידיו של תחום פיתוח ההדרכה: להוביל, ללוות ולבקר את תהליכי ההדרכה, במטרה לשפר את מועילות ויעילות ההכשרה בבה"ד, ולהיות אחראי לקיום בקרה מקצועית על תהליכי ההכשרה השוטפים. בביקורת עלה, כי תחום פיתוח ההדרכה אינו עורך ביקורות מטה לכלל תחומי ההדרכה ברמת המדורים והענפים המקצועיים השונים, וכי אין תכנית שנתית לביצוע ביקורות כאלה (זאת מעבר לביקורות מטה משולבות הנערכות למספר קורסים בשנה מטעם מטה בה"ד 15, ברמת הקורס הבודד, בראשות סגן מפקד בה"ד 15 ובהשתתפות נציגים מכלל גופי המטה של היחידה). ראש תחום פיתוח ההדרכה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה בפברואר 2015, כי תחום פיתוח ההדרכה אינו עורך מטעמו ביקורות מטה הדרכתיות חוצות - ענפים ומדורים בבית הספר למודיעין, על אף שלדבריה ביקורות אלו הן חלק אינטגרלי מתפקידי תחום פיתוח ההדרכה.

עוד עלה בביקורת, כי אין מתקיימות ביקורות הדרכה מטעם תחום פיתוח הדרכה של בית הספר למודיעין על הכשרות היסוד בתחום מודיעין השדה הנערכות בבסיס הטירונים; וכן לא נערכות למדריכים של הכשרות יסוד אלה תצפיות הדרכתיות מטעם תחום פיתוח הדרכה (ראו להלן).

בהתייחסותו מאוקטובר 2015 לממצאי הביקורת ציין צה"ל את ביקורות המטה המשולבות שנערכו החל משנת 2014 ברמת הקורס הבודד, כפי שהוזכר לעיל. צה"ל הוסיף, כי בתכנית העבודה לשנת 2016 של תחום פיתוח הדרכה של בית הספר למודיעין נכללות ביקורות הדרכה חוזות - ענפים בתחומים שונים.

אי-עריכת תצפיות הדרכתיות למדריכים על ידי תחום פיתוח הדרכה

על פי נוהלי התל"ב של בה"ד 15, תיבנה תכנית חניכה של ליווי והדרכה לסגל המדריכים הזוטר (מדריכים בתקופת ההדרכה הראשונה שלהם). התכנית מטפלת בשלושה מישורים: כשירות הדרכתית, כשירות מקצועית וכשירות פיקודית-ניהולית. על פי מרכיבי התכנית, במסגרת מופע החניכה ההדרכתי תיערך, בין היתר, תצפית אחת על ידי תחום פיתוח הדרכה של בה"ד 15, כאשר הנושאים להערכה הם, בין היתר, תצפית על שיעור פרונטאלי; ניהול תרגיל או דריך; ובסיום יתקיים שלב של סיכום ומשוב למדריך.

בביקורת עלה, כי תחום פיתוח ההדרכה בבית הספר למודיעין לא ערך כלל תצפיות הדרכתיות לסגל ההדרכה שנמצא בתקופת ההדרכה הראשונה שלו בשנים 2013 ו-2014, כנדרש. עוד עלה בביקורת, כי על אף שלקורס קמ"נים במתכונתו החדשה (בנושא זה ראו בהמשך) התקיימו בשנת 2014 שני קורסי מיסוד ("פילוט"), וגם שלאחריהם התקיים קורס ראשון במתכונת החדשה, תחום פיתוח הדרכה לא ערך כלל למפקדי הצוותים של קורסים אלה תצפיות הדרכתיות, כנדרש.

עריכת תצפיות פיקודיות והדרכתיות על ידי סגל הפיקוד וההדרכה של בית הספר למודיעין

מפקד בית הספר למודיעין הנחה בדצמבר 2013 כי בבית הספר יתקיימו שתי תקופות הדרכה בשנה, וכי בכל תקופת הדרכה בין יתר המדדים להערכת איש סגל הדרכה (מדריכים ומפקדים) יתקיימו אחת עד שתי תצפיות הדרכתיות על ידי קציני ההדרכה של הענפים המקצועיים (כשירות הדרכתית) ואחת עד שתי תצפיות פיקודיות על ידי מפקדים בסגל ההדרכה (כשירות פיקודית-ניהולית).

בביקורת עלה, כי בענפים המקצועיים כמעט ואין נעשות תצפיות פיקודיות של מפקדים בסגל ההדרכה כפי שנקבע, ולא קיימת בבית הספר למודיעין מתכונת קבועה לקיומן של תצפיות אלה. עוד עלה בביקורת, כי קיימת אמנם מתכונת שקבע תחום פיתוח הדרכה לעריכת התצפיות ההדרכתיות על ידי קציני ההדרכה, אולם בחלק מהענפים המקצועיים נעשית תצפית זו שלא על פי מתכונת זו. נמצא, כי תחום פיתוח הדרכה אינו מקיים בקרה על קיום תצפיות הדרכתיות אלה.

תהליכי הערכת ההדרכה שאמורים לקיים הן תחום פיתוח הדרכה של בית הספר למודיעין והן סגלי הפיקוד וההדרכה של הקורסים, המדורים והענפים המקצועיים - נועדו לשפר ולפתח את התהליכים והתפוקות הקשורים בין היתר לרמת ההדרכה, לאיכותה ולניהולה. אי-קיום רציף ומלא של תהליכי מעקב ובקרה כנדרש על ידי תחום פיתוח הדרכה ועל ידי סגל ההדרכה הפיקודי לגבי מרכיבי ההדרכה השונים של סגל ההדרכה, פוגם בתכנית החניכה והפיתוח של סגל ההדרכה הזוטר. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על מפקד בית הספר למודיעין ועל מקמנ"ר לקיים את תהליכי הערכת ההדרכה לסוגיהם כמפורט לעיל, זאת כדי לאפשר פיתוחו וטיפוחו של סגל ההדרכה, ובכך לתרום לשיפור איכות ההדרכה, הן ברמת הפרט-המדריך והן ברמת הקורס-המסגרת.

עריכת משובי שטח

תפיסת ההדרכה הצבאית של חטיבת תוה"ד קובעת, כי אחד השלבים להערכת ההדרכה, המבטאת את מעגל הלמידה השלם, הוא עריכת משובי שטח (היזון חוזר) לבוגרי הקורס ולמפקדיהם ביחידות שאליהן שובצו בוגרי הקורס, על ידי ראיונות ומילוי שאלונים, שבאמצעותם נעשית הערכה מסכמת מחוץ לגבולות הבה"ד תוך הסתכלות על רצף ההכשרה. בנוהל תל"ב של בית הספר למודיעין בנושא "משוב שטח - בוגרים ומפקדים" (להלן - הנוהל) נקבע, כי "המשוב מתמקד בפער שבין הנלמד בקורס לבין הצרכים בשטח על מנת לאתר פערים בין מרכיבי התפקיד עליהם הוכשרו הבוגרים לבין צורכי התפקיד בפועל... והוא חל, בין היתר, על כל קורסי היסוד ועל השלמת [קורס] קמ"נים". הנוהל מפרט את שיטת תכנון משובי השטח, כך שבאחריות ראש המדור המקצועי "לבצע משובי שטח לפחות אחת לשנה עבור כל הכשרה ולעגן זאת בתכנית עבודה שנתית, תוך ליווי מקצועי של תחום פיתוח הדרכה". משוב שטח אמור להתבצע בתדירות של בין חודשיים לשמונה חודשים לאחר סיום הקורס ובאחריות הענפים המקצועיים.

1. בביקורת עלה, כי לקורסי היסוד בבית הספר למודיעין, שהם כאמור קורסים המכשירים ומסמיכים למקצוע, לא נערכו משובי שטח כסדרם, בין אם באמצעות שאלונים ובין אם באמצעות ראיונות. בסיכום שנת עבודה 2013 של בית הספר למודיעין נאמר, כי "עדיין לא בכל קורס מבוצע משוב שטח אחת לשנה כפי שמתחייב מהנוהל"; בשנת 2014 ל-45 (כ-50%) קורסי יסוד מתוך 90 (כולל קורסי מבראות וקורסי המשך) לא נערכו משובי שטח. עוד נמצא, כי גם לכל 155 ההכשרות המתקדמות שנערכו בבית הספר למודיעין בשנת 2014 לא נערכו כלל משובי שטח.

2. בהצגת מודל קורס קמ"נים החדש (בנושא זה ראו להלן) בדצמבר 2013 סיכם ראש אמ"ן, כי יש "להגדיר את שני המחזוריים הראשונים של הקורס במתכונתו החדשה כפיילוט, ולאחריהם לקיים תהליך של למידה ותחקיר". גם בנוהל שהוזכר לעיל נקבע כאמור הצורך לקיים משוב שטח לקורס קמ"נים. בביקורת עלה, כי על אף שבשנת 2014 התקיימו שני קורסי יסוד ("פיילוט") לקורס קמ"נים במתכונתו החדשה, לא נערכו להם משובי שטח: לא לבוגרי הקורס ולא למפקדיהם ביחידות שאליהן שובצו. גם לקורס הממוסד הראשון שנערך לאחר שני קורסי המיסוד, לא נערכו משובי שטח. עוד עלה בביקורת כי גם בקורס קמ"נים גדודיים המתקיים בענף קמ"נים לא נעשו משובי שטח בשנת 2014.

3. נמצא, כי בבית הספר למודיעין אין גורם מטה המרכז את נושא משובי השטח לצורך שליטה מרכזית וריכוז הנתונים, לרבות קיום מעקב ובקרה שוטפים על שליחת משובי השטח לאוכלוסיית היעד (בוגרי הקורסים ומפקדיהם) של הקורסים ועל קבלת המשובים מהם. עוד נמצא, כי לא מתקיים בבית הספר למודיעין תהליך של הפצת לקחים חוצי-ארגון (תורתיים),

מקצועיים, הדרכתיים, מנהלתיים) מניתוח ועיבוד משובי השטח לרמת מקבלי ההחלטות - הן ראשי הענפים המקצועיים והן גורמי הפיקוד בבית הספר.

בהתייחסותו מאוקטובר 2015 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי שיעורי הביצוע של משובי השטח בקורסי היסוד נמצאים בתהליך עלייה מתמיד; וכי כל הכשרה חדשה מלווה בתהליך הערכה סדור הכולל גם משוב שטח בסיום ההכשרה.

תהליך משוב השטח הוא אחד הכלים המרכזיים להערכת יעילות ומועילות ההכשרה, ומהווה מנגנון חשוב לצורך בקרת איכות על ההדרכה המתקיימת בבית הספר למודיעין. אי-ביצוע משובי השטח כסדרם והיעדרה של בקרה מרכזית בבית הספר למודיעין עלולים לגרום לפגיעה ביכולתו לקיים תהליך מלא ושלם של הפקת לקחים (מקצועיים, הדרכתיים, ארגוניים ותשתיתיים), יישומם והטמעתם כחלק ממעגל הלמידה וההדרכה המלא. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על מפקד בית הספר למודיעין ועל מקמנ"ר לאכוף את קיום הוראות הנוהל בדבר העברת משובי השטח, כדי להביא למיצוי טוב יותר של תהליכי ההערכה כחלק מבחינת רצף ההכשרה.

ליקויים בהכשרת הקצונה הזוטרה

במסמך סיכום הכנת סגל של קורס קמ"נים בראשות קמנ"ר מאוגוסט 2014 נאמר, כי "קורס קמ"נים הינו קורס הדגל של אמ"ן. הוא מכשיר את דור המפקדים הבא". עוד נאמר שם, כי מטרת הקורס היא "הכשרה והסמכה של קציני מודיעין זוטרים לכלל מדרגי צה"ל ומערכי אמ"ן". קורס קמ"נים נערך במסגרת ענף קמ"נים שבבית הספר למודיעין, והחניכים משובצים אליו לאחר הסמכתם בקורס הקצינים הבסיסי של צה"ל. בשנת 2015 מתקיים קורס הקמ"נים בתדירות של ארבעה מחזוריים בשנה ונמשך כ-10 שבועות. הקורס מהווה את ההשלמה החילית הגדולה בצה"ל, המכשירה מאות רבות של צוערים בשנה, ובכל מחזור משתתפים כמה מאות חניכים.

תהליך עבודת המטה לגיבוש קורס קמ"נים במתכונת החדשה

באפריל 2013 החליט קמנ"ר לבחון את מתכונת קורס קמ"נים, בשל שביעות רצון נמוכה ממתכונת הקורס, כפי שעלה ממשובים ומשיחות עם מפקדים וחניכים, והן נוכח שינויים משמעותיים שחלו באמ"ן בשנים האחרונות. בדצמבר 2013 הוצג מודל קורס קמ"נים החדש לראש אמ"ן, ואושר על ידיו. מפרברואר 2014 נערכו שני קורסי מיסוד ("פיילוט"), והחל מאוגוסט 2014 מתקיים הקורס במתכונת חדשה מלאה. השינויים העיקריים שנעשו במתכונת הקורס כללו שינוי בתפיסת החניכה ("ממפקד מפקח למפקד מפתח"); שינוי בנושא הפיקוד והשליטה בקורס - חלוקה לפלוגות, הקמת צוותים קטנים (11-12 צוערים בצוות) ומפקד אחד לאורך כל ההשלמה החילית; שינוי מבנה הקורס ותכנון; למידה שילובית, חוצה מערכים, בהקשר לתפקידו העתידי של הצוער; מעורבות רבה יותר של המערכים והיחידות באמ"ן; עדכון מתמיד של תוכני הקורס להדבקות קצב ההשתנות באמ"ן; וחיבור מתמיד ליחידות אמ"ן. להלן הממצאים שעלו מבדיקת תהליך עבודת המטה (להלן - עמ"ט) לגיבוש קורס קמ"נים במתכונת החדשה:

נמצא, כי עיקר העמ"ט נעשתה בהובלת ראש ענף קמ"נים במסגרת של בית ספר למודיעין עצמו, שרתם למשימה בשלב מאוחר יותר את ראש המטה (להלן - רמ"ט) של יחידה 8200. רק לאחר מכן, בסופו של התהליך, הוקם מתוך סגל קורס הקמ"נים דאז צוות עבודה על מנת "להוביל את המודל ממחשבה למעשה". רע"ן קמ"נים מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי תהליך מרכזי ומהותי זה התנהל ללא צוות חשיבה חילי, כמעט ללא השתתפות של הגורמים המקצועיים של המערכים

השונים, וכמעט ללא מעורבות של גורמי ההדרכה המקצועיים - גורמים מתחום פיתוח ההדרכה וגורמים מתחום הייעוץ הארגוני. עוד הוסיף, כי התוצאה של התנהלות זו הביאה לכך שגיבוש מתכונתו החדשה של קורס הקמ"נים נמשך זמן רב, ונותרו פערים תורתיים ומקצועיים שנגרמו בשל חוסר מעורבות של גורמים רלוונטיים שונים בעמ"ט. לדבריו, השתתפות גורמים מקצועיים בשלב מוקדם של העמ"ט הייתה מאפשרת לחסוך זמן רב ולהתמודד בדרך מקצועית יותר עם חלק מהדברים. רע"ן ההדרכה החילי מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה בפרברואר 2015, כי לא נערכה בחמ"ן עמ"ט מסודרת לשינוי מתכונת הקורס ולפיתוחו מחדש, וכי מעורבותו של ענף ההדרכה החילי בתהליך העמ"ט הייתה מוגבלת.

בביקורת עלה, כי לא נערך במקמנ"ר תחקיר לבחינת התהליך שהתקיים לפיתוח הקורס במתכונתו החדשה, וזאת כדי להפיק תובנות ולקחים ברמה החילונית לעתיד לבוא. כאמור, גם לא נערכו משו"ב שטח לשני קורסי המיסוד ("פיילוט") לקורס הקמ"נים ולקורס הממוסד הראשון שנערך לאחר שני מחזוריים אלה: לא לבוגרי הקורס ולא למפקדיהם ביחידות שאליהן שובצו.

משרד מבקר המדינה מציין, כי ממשו"ב החניכים בקורס הקמ"נים במתכונתו החדשה ומסיכומי הקורסים עולה, שהשינוי בקורס תורם רבות להכשרת הקצינים. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר, כי תהליך פיתוח המתכונת החדשה של קורס הקמ"נים, המהווה את קורס הדגל של הכשרת הקצונה של כלל מערכי חמ"ן, נעשה מתחילתו ללא עמ"ט מתואמת, כוללת ורציפה, וללא השתתפות מלאה של גורמים רלוונטיים ממקמנ"ר. ראוי אפוא שמקמנ"ר תערוך תחקיר להפקת לקחים מהתהליך שנעשה כדי לבחון אם יש צורך בהמשך פיתוח מתכונת הקורס הנוכחית, וכן להפקה וליישום לקחים הנוגעים לתהליך פיתוח קורסים עתידיים אחרים באמ"ן. כמו כן, ראוי למסד במקמנ"ר תהליכי עמ"ט הנדרשת לפיתוח קורסים או לשינויים מהותיים במתכונתם.

הצבת מפקדי צוותים להדרכה בקורס קמ"נים

1. בביקורת עלה, כי במועד סיום הביקורת ביוני 2015 לא עודכן המבנה הארגוני של קורס הקמ"נים על פי הצרכים שנקבעו ואושרו במתכונתו החדשה. שעה שתקן כוח האדם של הקורס במתכונתו הישנה כלל 10 תקנים של מפקדי צוותים (להלן - מפק"ן או מפק"צים), על פי המודל החדש של קורס הקמ"נים הוצבו בו להדרכה שישה מפק"צים נוספים מעבר לתקינה הקיימת.

2. בפרברואר 2014 הנחה קמנ"ר את הרמ"ט של יחידה 8200 לעמוד בהנחיות ראש אמ"ן בנושא הצבת מפק"צים לקורס קמ"נים בבית הספר למודיעין. בביקורת עלה, כי החל ממאי 2014 ובמשך חמישה מחזוריים של קורס קמ"נים, היה קיים פער של מפק"ן מיחידה 8200 להדרכה בקורס הקמ"נים, וכי רק ביוני 2015 הציבה יחידה 8200 מפק"ן מטעמה, אשר החל לפקד בפועל על צוות צוערי קורס קמ"נים באוגוסט 2015. בעקבות פער זה נאלצה מקמנ"ר שלא לשלב 13 צוערים מיחידה 8200 בהשלמה חילונית של קורס קמ"נים בפרברואר 2015 (בפועל, נוכח אי-כניסתם של צוערים אחרים מטעמים אובייקטיביים, לא שולבו רק שישה צוערים של יחידה 8200).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על מקמנ"ר לפעול למיסוד המבנה הארגוני ותקינת כוח האדם של קורס הקמ"נים, בהתאמה לעקרונות הפיקוד וההדרכה שאושרו על פי מודל קורס קמ"נים החדש. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי אי-הצבת מפק"ץ להדרכה בקורס קמ"נים לאורך זמן על ידי יחידה 8200, גרמה לדחיית הכשרתם והסמכתם של צוערים כקציני מודיעין במספר חודשים, ובכך נמנע מיצוי מיטבי של כוח אדם איכותי.

פערים במערכות מבצעיות לצורכי הדרכה בקורסי קמ"נים

במסמך של תחום פיתוח הדרכה בבית הספר למודיעין מנובמבר 2013 בנושא "מיפוי צורכי הדרכה בענפים - הצגת תוצרים", הוצבע בנוגע לענף קמ"נים על מחסור בשני סוגי מערכות מבצעיות לצורכי הדרכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, פערים במערכות מבצעיות שבהן אמורים לתרגל חניכי קורסי הקמ"נים בבית הספר למודיעין כחלק מהכשרתם והסמכתם לקראת שיבוצם כקציני מודיעין, עלולים ליצור פערי ידע עם הגעתם ליחידות שאליון שויבצו בתום ההכשרה. על מקמנ"ר לקבוע את הצרכים במערכות כאלה בקורסי הקמ"נים, ולפעול לשלבן בקורסים אלה.

הדרכת תחום המחקר

ענף מוד"ש ומחקר מכשיר בעלי תפקידים למקצועות בתחום המחקר ובתחום מוד"ש באמ"ן, הן לדרג הנפרש והן למערכי אמ"ן השונים. אחריותו המקצועית של הענף היא על הכשרות משני תחומים שונים, דבר אשר מצריך שיתוף פעולה ויחסי גומלין של הענף עם שני מערכים שונים המנחים אותו מקצועית, כל אחד בתחומו: מחלקת מוד"ש שבמקמנ"ר בתחום ההכשרות המקצועיות עבור מערך מוד"ש, וחטיבת המחקר באמ"ן עבור הכשרות בתחום המחקר. בשנת 2015 תוכננו בענף מוד"ש ומחקר הכשרות לתחום המחקר בהיקף של כמה מאות חניכים בהכשרות יסוד וכמה מאות חניכים בהשתלמויות מתקדמות. לקיום השתלמויות אלה משמש הענף כאכסנייה בלבד, והאחריות המקצועית על תוכני ההשתלמויות ועל איתור ואיוש המדריכים (סגלי ההדרכה מתחלפים לכל השתלמות על פי הנושא) היא של חטיבת המחקר.

בדוח אבחון ארגוני מסכם של רע"ן מוד"ש ומחקר בנוגע לענף זה מינואר 2014 נאמר, בין השאר, כי "הפער המרכזי... הינו מתן מענה מקצועי להכשרות המחקר הנובע ממחסור בבעל תפקיד, באיש מקצוע מהתחום המחקרי... תחום המחקר נמצא תחת אחריות הענף ללא יכולת השפעה מקצועית, מה שפוגע בהכשרות". בביקורת עלה, כי גם בפברואר 2015 לא היה בענף גורם בכיר מתחום המחקר מעבר למפקדי הקורסים עצמם שהם דרג קצונה זוטרי יחסית; רע"ן הכשרות מוד"ש ומחקר מסר בפברואר 2015 כי בשל פער זה, אין מתבצעת חניכה מספקת ובקרה מקצועית למפקדי הקורסים ולמדריכים, וכן אין בקרה של גורם מחקרי בכיר ובקיא בתחום על עדכניות ופיתוח התכנים המקצועיים שבתיקי הקורס. לדבריו, היות שאין קשר מקצועי-הדרכתי הדוק בין הענף ובין חטיבת המחקר, הדבר עלול גם להביא למיצוי לא מיטבי של תקופת ההכשרה. כך למשל, עלולים להיווצר פערים מקצועיים או כפילויות בתוכני הלימוד בין התכנים הנלמדים בקורס ובין תוכני הלימוד בתקופת הלמידה וההסמכה לתפקיד בחטיבת המחקר עצמה. רע"ן ההדרכה החילי מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה בפברואר 2015, כי פער מקצועי זה עלול לפגוע באיכות ההכשרה וההסמכה למקצוע.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על מקמנ"ר ועל חטיבת המחקר לבחון את הטענות לפער מקצועי בתחום מרכזי זה, תוך בדיקת הצורך המקצועי וההדרכתי לפרסום תקן בכיר דיו למומחה תוכן מתחום המחקר בענף הכשרות מוד"ש ומחקר. זאת כדי להביא לשיפור באיכות ההכשרות המקצועיות בתחום מודיעיני חשוב זה ולמיצוי טוב יותר שלהן.

הכשרת טירוני חמ"ן

הכשרת טירוני חמ"ן בבסיס הטירונים נעשית במסגרת המכונה בצה"ל "טירונות בסמכות", שבבסיסה שילוב הטירונות כחלק בלתי נפרד מההכשרה המקצועית. המנחה המקצועי הצה"לי לטירונות זו הינו מפקד "מגל", שבאחריותו איוש ופיתוח סגלי הטירונות. מערך "מגל" שייך לזרוע היבשה, וייעודו הוא להוות מרכז להכשרת טירונים תומכי לחימה בכלל צה"ל, ולהוות סמכות מקצועית ראשית להכשיר טירונים עד רמת רובאי 02¹¹. עיקר ההכשרה בבסיס הינה טירונות רובאי 02, והיא נמשכת כשלושה שבועות וחצי לאוכלוסייה שרובה מאותרת מראש לאמ"ן, בהיקף של כ-11 מחזורים בשנה בשתי פלוגות המתנהלות במקביל. בשנת 2014 הוכשרו אלפי חניכים בטירונות רובאי 02.

חיזוק הזהות עם חמ"ן והזיקה אליו

"טירונות בסמכות" נועדה, בין היתר, לחזק את החיבור והזהות לחיל המגייס, וזאת גם באמצעות העברת תכנים חיליים (הכרת מבנה החיל וייעודו, מורשת וכו') כבר בשלב הטירונות. בפועל כל סגל מדריכי הטירונות בבית הספר למודיעין הוא של חיילים ומפקדים השייכים למערך "מגל", ואשר הוכשרו במסגרתו להדרכת טירונות כלל-צה"לית, והם מלווים את החיילים מיום גיוסם ועד סיום הטירונות. במסגרת ביקור של ראש אמ"ן בבסיס הטירונים בנובמבר 2013 הוא התייחס לנושא סגל ההדרכה של מערך "מגל" וציין, "כי היה רוצה לראות לצידם יותר מפקדים אשר צמחו באמ"ן". וכן, כי "תמהיל מאוזן יותר של אנשי 'מגל' לצד מפקדים שצמחו באמ"ן, יתרום... לחיזוק הקשר של הטירונים לאמ"ן כבר בשלב הטירונות" (ההדגשות במקור).

נמצא, כי עד למועד סיום הביקורת במרץ 2015 לא שולבו מפקדים שצמחו באמ"ן לצד הסגל של מערך "מגל" על מנת ליצור תמהיל מאוזן בסגל ההדרכה של בסיס הטירונים, כנדרש על פי סיכום ראש אמ"ן.

הכנת סגל הטירונות ויחס חניכה

הכנת סגל הטירונות

על פי נוהל תל"ב של חטיבת תוה"ד מיולי 2013, כדי לקדם את ההדרכה ולפתח ייש לשמר את כשירויות סגל ההדרכה, הן כשירות מקצועית ויעודית והן כשירות בתחום ההדרכה, וזאת, בין היתר, על ידי עריכת השתלמויות, מבחנים ותכניות העשרה. במסגרת ביקורו בבסיס הטירונים בנובמבר 2013 התייחס ראש אמ"ן לנושא הכנת הסגל והדגיש "כי מדובר בתהליך בעל חשיבות עליונה

11 לפי הוראה של חטיבת תוה"ד שבאמ"ן ממרץ 2014 בנושא "הסדרת תחום הרובאות", המונח "רובאות" בצה"ל הוא שם כולל למיומנויות של חיל הרגלים, וכינוי לרמת הכשירויות הנדרשת בתחום הרובאות, הנקבעת למלאי תפקידים שונים בצה"ל. ככלל, הלוחם יוכשר בהתאם למקצועו רובאי 03 ומעלה, ואילו החיילים האחרים יוכשרו לרובאי 02 ומטה.

להצלחת תהליכי ההכשרה. ראש אמ"ן הוסיף, כי "הכנת סגל מקצועית ומקיפה משפיעה באופן ישיר על איכות הקורס ועל כן יש להקדיש לה זמן מספק" (ההדגשות במקור).

נמצא, כי בבסיס הטירונים לא התקיימה הכנה סדורה של סגל הטירונים. סגן מפקד בסיס הטירונים מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במרץ 2015, כי "לאור העומס, הפלוגות לא מספיקות לקיים הכנות סגלים, לאפשר למפקדים לצאת לחופשה באופן סדור, ולבצע הפק"ל [פקודות קבע] בצורה מיטבית בין מחזור למחזור".

יחס החניכה

יחס חניכה הוא היחס בין כמות המדריכים לבין כמות החניכים. במסמכי זרוע היבשה בנושא "ארגון הבה"ד" משנת 2010 צוין, כי יחס החניכה מהווה גורם מרכזי באיכות ההדרכה וכי יחס חניכה תקין יאפשר מענה פרטני לכל חניך. על פי תיק הקורס רובאי 02 של מערך "מגל" ממאי 2014, יחס מפקד-חניך בטירונות הוא מפקד כיתה אחד ל-15 טירונים; מפקד מחלקה ל-60 טירונים ומפקד פלוגה המפקד על 180 טירונים. ראש אמ"ן ציין בנושא זה בביקורו בבסיס הטירונים, כי "יחס מפקד-חניך הקיים כיום בבסיס אינו סביר בעיניי ... ויש לפעול בהקדם על מנת ליצור יחס אשר יאפשר חניכה והדרכה אישיים יותר" (ההדגשות במקור). עד מועד הביקורת במרץ 2015 לא השתנה יחס החניכה שמופיע בתיק הקורס, והוא נותר על כנו.

לדעת משרד מבקר המדינה, הכשרת טירוני חמ"ן מהווה צומת מרכזי בהשתלבותם של החיילים המתגייסים למערכת הצבאית, והיא שער הכניסה לצה"ל בכלל ולחמ"ן בפרט. על כן, נוכח פרק הזמן הקצר יחסית של הכשרת טירוני חמ"ן לרובאי 02, קיימת חשיבות לניצול מיטבי של זמן ההכשרה, כדי שתהליכי הקניית הזהות החילית באמצעות תהליך הסתגלות למערכת הצבאית ורכישת מיומנויות בסיסיות לשירות משמעותי בצה"ל יהיו בעלי יעילות ומועילות גבוהים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על מקמנ"ר ועל בית הספר למודיעין, בשיתוף מערך "מגל", לפעול לפתרון הסוגיות שהועלו לעיל, כדי להביא לשיפור של הכשרה בסיסית זו, ולהשיג את הייעוד והמטרות שנקבעו לה.

בהתייחסותו מאוקטובר 2015 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי אכן קיים פער בביצוע הכנת הסגל כנדרש, וכי על מנת להתמודד עם הפער נעשו מספר תהליכים: פותח ב"מגל" מנגנון של אישור גרף פעילות לגופים השונים, שתכליתו לוודא עמידה בפקודות ובנהלים, הן ביחס להכשרה והן ביחס לכשירות המפקדים ולטיפול בפרט; באוגוסט 2015 הוקמה פלוגת טירונים נוספת בבסיס הטירונים ונוצר גרף פעילות מאוזן המאפשר למידה והכשרת מפקדים כמתבקש; הוצבו בבסיס הטירונות מספר מפקדים גדול יותר על מנת לאפשר למפקדים גמישות בטיפול באנשים ובשמירה על כשירותם.

סיכום

ההכשרה וההדרכה של חיילי חמ"ן הם מרכיבים מרכזיים בבניין כוחו של החיל, ויש להן חשיבות רבה להשגת היכולות לעמוד בתפקידים המוטלים על אמ"ן. במרכז של פעילות ההכשרה וההדרכה בחיל עומד בית הספר למודיעין, שהוא אחד מבסיסי ההדרכה הגדולים בצה"ל, ושותפים לו מספר גופי מטה במקמנ"ר העוסקים בתחומים אלה. בית הספר למודיעין ומקמנ"ר מתכננים ומקיימים פעילות הכשרה והדרכה ענפה ומורכבת, המושפעת ונגזרת מהשינויים המשמעותיים החלים בכלל המרכיבים המבצעיים בחמ"ן בשנים האחרונות, ובכך הם תורמים תרומה חשובה לבניין כוחו של אמ"ן.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים, חלקם מהותיים, בתחומי ההכשרה וההדרכה בחמ"ן. חלק מהליקויים שנמצאו במקמנ"ר הם ברמה כלל-חילית. ליקויים נוספים שנמצאו בבית הספר למודיעין עצמו נוגעים לנושאי הליבה הקשורים להכשרה ולהדרכה. הצטברותם של ליקויים אלה פוגעת ביכולתה של מקמנ"ר למלא את ייעודה ואת תפקידיה בקביעת המדיניות בתחום ההדרכה ובקיום פיקוח ובקרה על מימושם, ופוגעת ביכולתו של גוף ההכשרה וההדרכה המרכזי של חמ"ן - בית הספר למודיעין - למלא היטב את ייעודו ואת תפקידיו.

על מקמנ"ר לטפל בתיקון הליקויים הנוגעים לכתיבת התורות הצבאיות, לקביעת מדדי הכשירות ולארגון גורמי המטה שלה העוסקים בתחום ההדרכה וההכשרה, ולטפל בתיקון הליקויים הנוגעים למבנה הארגוני של בית הספר למודיעין וניהול כוח האדם של הסגל שלו. במקביל, על בית הספר למודיעין לתקן את הליקויים הנוגעים לנושאי הליבה הקשורים להכשרה ולהדרכה. פעילות משולבת של מקמנ"ר ובית הספר למודיעין לתיקון הליקויים תביא לשיפור ולמיצוי טוב יותר של פעולות ההכשרה וההדרכה בבית הספר למודיעין ובחמ"ן.

