

# משרד הביטחון

פעילות משרד הביטחון  
לחיזוק הקשר בין הנוער לצה"ל  
ועם המיועדים לגיוס



# תקציר

## רקע כללי

אחד מתפקידיו של משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) הוא לטפח את החוסן החברתי העוטף את השירות בצה"ל, משלב טרום-גיוס ועד בכלל. על פי הוראת הארגון של האגף הביטחוני-חברתי במשהב"ט (להלן - האגף) ייעודו הוא, בין היתר, "לעצב את שיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון והחברה הישראלית, על מנת להגביר את המוטיבציה והמוכנות של הנוער לשירות משמעותי וקרבי בצה"ל". וכן "לתאם את פעולות מערכת הביטחון בעלות אופי ביטחוני-חברתי" מול משרדי ממשלה, תנועות נוער וארגוני נוער וכן גופים חברתיים.

לפי הוראת הארגון האמורה, תפקידיו העיקריים של האגף נחלקים לשלושה תחומים: (א) תחום ההכנה לצה"ל, לרבות טיפוח הנכונות לשירות משמעותי בצה"ל, וזאת בתיאום עם משרד החינוך ועם גורמי צה"ל. (ב) תחום הנח"ל<sup>1</sup>, ובכלל זה "חיזוק ערכי ההתנדבות והתרומה לחברה", באמצעות "הכוונת מסגרות נח"ל להשגת יעדים לאומיים או קהילתיים". (ג) פרויקטים מרכזיים, כגון: טיפוח הזיקה בין בני הנוער הדרוזים, הצ'רקסים, הבדואים והנוצרים המתגייסים לצה"ל ובכלל זה המתנדבים לשירות משמעותי בצה"ל ובין הצבא; ופעילות לעידוד בני נוער חרדים, המשתייכים להסדר "תורתו אומנותו" ואינם לומדים בישיבות, להתגייס לשירות איכותי וקרבי בצה"ל.

## פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 עד יוני 2017 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על היבטים בפעילות הביטחוני-חברתית של משהב"ט, בדגש על הפעילות להגברת הרצון והמוכנות של בני הנוער להתגייס לשירות משמעותי בצה"ל. בדיקת השלמה נעשתה באוגוסט 2017. משרד מבקר המדינה בדק את אופן מימוש תפקידיו של האגף בתחום הכנת בני הנוער לשירות בצה"ל ובתחום הפעילות להגדלת היקף בני הנוער הבדואים המתנדבים לשירות בצה"ל, ואת מידת האפקטיביות של פעילויות אלה. כמו כן בחן משרד מבקר המדינה את ייעוד מסלול הנח"ל במסגרת השירות הצבאי ואת פעולות משהב"ט וצה"ל לקידום העמידה ביעדים שקבעה הממשלה לעניין גיוס תלמידי ישיבות ש"תורתם אומנותם" (להלן - תלמידי ישיבות).

1 נוער חלוצי לוחם. השירות בנח"ל הוא מסלול המשלב שירות ביחידות צבאיות וביצוע משימות לאומיות-חברתיות במסגרת הקהילה.

הביקורת בוצעה במשהב"ט: בלשכת שר הביטחון, בלשכת מנכ"ל משהב"ט, באגף, ובגית"ם (גוף ייעודי לתכנון משולב) - ביחידה לארגון, תקינה והנדסת ייצור; ובצה"ל: בלשכת הרמטכ"ל, באגף כוח אדם (להלן - אכ"א) - בחטיבת תכנון ומינהל כוח אדם, במינהל אוכלוסיות וביחידת מיטב. ביקורת השלמה בוצעה במשרד החינוך: במינהל חברה ונוער ובמחוז דרום; במשרד החקלאות ופיתוח הכפר: ברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב; ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). כמו כן סיירו נציגי משרד מבקר המדינה בכמה רשויות מקומיות שבהן פועלים גרעיני נח"ל, וכן נערכו שני סיורים במגזר הבדואי.

## הליקויים העיקריים

### אי-ביצוע הערכה של הפעילות להכנת נוער חייב גיוס לשירות בצה"ל

על אף פעילותו הענפה של האגף - המתבצעת בקרב עשרות אלפי בני נוער מדי שנה והכוללת, בין היתר, סדנאות וימי סיור "בעקבות לוחמים" - הוא אינו מבצע הערכה מעמיקה ומשוב על פעילותו האמורה. בהיעדר הערכה ומשוב כאמור, אין בידי ראש האגף מידע שאפשר ללמוד ממנו אם עליו לבצע שיפורים בפעילויות האגף בתחום ההכנה לצה"ל, ואם כן - אילו שיפורים עליו לבצע. כמו כן, האגף אינו בוחן את האפקטיביות של פעילותו, דהיינו - הוא אינו מברר אם הושגו יעדי הפעילות של ההכנה לצה"ל. עקב כך נבצר מראש האגף לדעת אם פעילות האגף תורמת להגברה של נכונות הנוער להתגייס ושל מוכנותו לשרת בצה"ל.

### חסמים בעידוד המגזר הבדואי להתנדב לשירות בצה"ל

מערכת הביטחון פועלת רבות לעידוד האוכלוסייה הבדואית להתנדב לצה"ל ולהגדלת שיעור המתנדבים, ובכלל זה מקיים האגף ימי מורשת וסמינרים. ברם, סוגיות משמעותיות נוספות שהטיפול בהן חיוני להגדלת שיעור ההתנדבות לגיוס לצה"ל במגזר הבדואי (כגון: פערים בחינוך, אי-הסדרת סוגיית ההתיישבות, תחושת קיפוח והיעדר תחושת שייכות, אי-תגמול של מתגייסים, והקושי להשתלב בחברה הישראלית) אינן נמצאות בתחום אחריותה של מערכת הביטחון ואף אינן בשליטתה. סוגיות אלה משפיעות על נכונותם של בני המגזר הבדואי להתנדב לשירות בצה"ל.

נציגי האגף ונציגי צה"ל לא העלו לפני נציגי משרד החינוך, במסגרת פורום משותף ("שולחן העגול"), סוגיות חשובות שאי-טיפול בהן עלול לגרום להקטנת שיעור ההתנדבות של בני הנוער הבדואי להתגייס לצבא, כגון: פערי

ההשכלה בין תלמידי הטיכון הבדואים ובין כלל תלמידי הטיכון בארץ ומדיניותם של חלק מבתי הספר הבדואים למנוע את כניסתם של נציגי משהב"ט אל הכיתות.

אף שמשרד החינוך פועל בשטח לקידום בני נוער בדואים - לחיזוק הזיקה בינם ובין מדינת ישראל ולעידוד התנדבותם לצה"ל באמצעות פעילות חברתית-ערכית, הרי שבחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "נכונות לשירות ומוכנות לצה"ל", שהאגף וצה"ל היו שותפים בכתיבתו, בסעיף "עידוד הגיוס בקרב בני נוער ש'חוק שירות ביטחון' אינו חל עליהם"<sup>2</sup>, יש התייחסות הצהרתית בלבד לעידוד בני מיעוטים - ובכלל זה הבדואים - להתגייס כמתנדבים לצה"ל, ומעבר לאמירה כללית, כי יש "לטפח בתלמידים אלה את תחושת הקשר למדינת ישראל... [ו]לעודד את בני הנוער האלה לגלות נכונות להתנדב לצה"ל", החוזר לא מפרט דבר בנוגע לפעילות הנדרשת לעידוד התנדבות לגיוס של בני הנוער הבדואים.

## עיכובים בפעילות מערכת הביטחון בקידום העמידה ביעדי הגיוס של תלמידי ישיבות לצה"ל

### פעילויות לעידוד הגיוס בשנים 2013-2016

בשנים 2013-2016 לא עמדה מערכת הביטחון ביעדי הגיוס שקבעה הממשלה, והפער בין היקפי הגיוס בפועל של תלמידי ישיבות לצה"ל ובין יעדי הגיוס גדל פי שמונה בערך במהלך שלוש שנים, מפער של 1.4% בשנת 2013 לפער של 11% בשנת 2016.<sup>3</sup>

בינואר 2016 הקימה הממשלה צוות בין-משרדי לנושא קידום העמידה ביעדי הגיוס של תלמידי ישיבות (להלן - הצוות הבין-משרדי). בתיקון מס' 21 לחוק שירות הביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - החוק), נקבע כי שר הביטחון יגבש הצעת החלטה לתכנית לקידום העמידה ביעדי גיוס תלמידי ישיבות על פי תכנית שיגיש לו הצוות, ויביאה לאישור הממשלה בתוך 40 ימים מיום הגשת התכנית. על אף קביעה זו, שר הביטחון הביא הצעת החלטה לאישור הממשלה רק בפברואר 2017 אף שהצוות הבין-משרדי הגיש לשר הביטחון תכנית רב-שנתית בנושא כבר באפריל 2016.<sup>4</sup> אף על פי כן, במועד סיום הביקורת הממשלה טרם דנה בתכנית, ויש בכך כדי לפגוע בעמידה ביעדי הגיוס שהיא עצמה קבעה.<sup>5</sup>

2 חוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986.

3 שנת גיוס מתחילה באחד ביולי ומסתיימת ב-30 ביוני.

4 עד מאי 2016 כיהן בתפקיד שר הביטחון מר משה (בוגי) יעלון, ומסוף החודש האמור מכהן בתפקיד מר אביגדור ליברמן.

5 בספטמבר 2017, לאחר סיום עבודת הביקורת, התקבל פסק דינו של בית המשפט העליון, ובו נקבע כי תיקון מס' 21 לחוק בטל. בג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, (פורסם במאגר ממוחשב, 12.9.17).

אף שכבר בשנת 2015 החל צה"ל לקיים דיונים בדבר הקמת מינהלת תלמידי ישיבות באכ"א, שתשמש כגורם המטכ"לי המתכלל בנושא שילוב תלמידי ישיבות בצה"ל, המתווה את המדיניות בנושא האמור והמנחה בנושא, ועל אף החלטת ראש אכ"א כי מינהלה זו תקום בינואר 2017, במועד סיום הביקורת היא טרם הוקמה.

#### מנגנוני הכרה, פיקוח ואכיפה על תלמידי הישיבות

בינואר 2015 החליט מנכ"ל משהב"ט להקים במשהב"ט מערך הכרה, פיקוח ואכיפה על תלמידי הישיבות. תהליך הקמת המערך נעשה בעצלותיים. במשך כשנתיים התקיימו מחלוקות בין משהב"ט למשרד האוצר, בין היתר, בענייני תקינה ורק במאי 2017, לאחר עיכוב נוסף מצד נש"ם, אושרה הקמתו, אולם הוא טרם החל לפעול בשטח. מכאן שדיווחו של הצוות הבין-משרדי בדבר המצב הלקוי, דהיינו: "חסר משמעותי במנגנוני אכיפה יעילים ומשמעותיים, שיאפשרו מעקב ראוי אחר תלמידי ישיבות דחויי השירות והבאתם של מי שאינו נושא בנטל הלימוד בישיבה, באופן שמחייב החוק לגיוס", עדיין שריר וקיים.

### אי-הלימה בין פעילות הנח"ל להוראות החוק

הפעילות הנוכחית בפרק המשימה האזרחית שבמסגרת מסלול הנח"ל אינה מתיישבת עם הוראות החוק והתקנות שהוצאו מכוחו. זאת כיוון שחברי הגרעינים מבצעים פעילות חינוכית-חברתית בבתי הספר ובמסגרות אחרות ברשויות מקומיות ברחבי הארץ, והם אינם פעילים עוד בנושאי התיישבות ובהקמת היאחזויות ואינם יוצאים להכשרות שנקבעו בחוק.

### אי-בחינה של ייעוד מסלול הנח"ל

מסלול השירות בנח"ל משלב כיום שירות ביחידות צבאיות וביצוע משימות לאומיות-חברתיות במסגרת הקהילה. השינויים שחלו במסלול הנח"ל כמעט מאז הקמתו, והשינויים שחלו במשימותיו מדי פעם בפעם, היו במתכונת של מעין טלאי על טלאי בלא שנבחנה מהות קיומו של המסלול. דיון יסודי על קיומו של פרק המשימה האזרחית שבמסלול הנח"ל תוך כדי השירות הצבאי, שהרמטכ"ל אף סבור שאין לו מקום, לא התקיים מאז הקמתו של המסלול.

## ההמלצות העיקריות

על ראש האגף הביטחוני-חברתי להמשיך לבצע מדידה והערכה בתחום ההכנה לצה"ל, כפי שהודיע משהב"ט בהתייחסותו לממצאי הביקורת. כמו כן, עליו לקבל משוב על כלל פעילויות האגף בתחום ההכנה לצה"ל, זאת כדי ללמוד מה נדרש לשנות או לשפר. כמו כן, עליו לבדוק באילו דרכים ניתן לבחון את האפקטיביות של הפעילויות, כדי לברר אם מטרותיהן הושגו.

כדי לממש את היעד הלאומי של הגדלת שיעור הבדואים המתגייסים לצה"ל, נדרש שילוב כוחות בדרג המיניסטריאלי הבכיר ביותר ובהם שר החינוך, שר הבינוי והשיכון ושר האוצר ומעקב שוטף בנושא, למשל באמצעות ועדת שרים רלוונטית.

כמו כן, על משרד החינוך, בשיתוף האגף וצה"ל, להתוות בחוזר מנכ"ל תכנית לעידוד בני הנוער הבדואים להתנדב לשירות בצה"ל.

על הממשלה לקיים בהקדם דיון בנושא התכנית הרב-שנתית לקידום העמידה ביעדי גיוס תלמידי ישיבות, שהגיש שר הביטחון בפברואר 2017, על אף ביטול תיקון מס' 21 לחוק.

על משהב"ט לסיים בהקדם את התהליכים הנדרשים כדי שמערך ההכרה, הפיקוח והאכיפה על תלמידי הישיבות באגף יחל לפעול בשטח.

על ראש אכ"א בשיתוף הגורמים הרלוונטיים לפעול להקמתה בהקדם של מינהלת תלמידי ישיבות בצה"ל, כשם שהחליט אכ"א בעבר. זאת, נוכח חשיבותה הרבה ויכולתה לתרום להשגת היעדים שקבעה הממשלה לעניין גיוס תלמידי ישיבות.

על שר הביטחון לוודא כי סוגיית מסלול הנח"ל תיבחן מחדש, בעקבות הודעתו של צה"ל על הקמת צוות לבחינת מסלול הנח"ל, ובכלל זה לבחון את מהות פרק המשימה האזרחית, ובכל מקרה לוודא שתתקיים הלימה להוראות החוק. על ממצאי הבחינה לאפשר מתן מענה לשאלה, אם יש הצדקה לקיומו של פרק המשימה האזרחית בתקופת השירות הצבאי.

## סיכום

משרד הביטחון, באמצעות האגף הביטחוני-חברתי, מקיים פעילות לאומית מרכזית בשיתוף פעולה עם משרד החינוך ועם צה"ל בקרב כלל בני הנוער בארץ בכל הנוגע לשירות בצה"ל. פעילות זו אמורה להקנות ערכים שונים לבני הנוער, כגון התנדבות ותרומה לצבא ולחברה ולהשפיע על הגברת נכונותם ומוכנותם לשירות משמעותי בצה"ל.

בדיון בדצמבר 2016 בנושא תכנית העבודה של האגף הביטחוני-חברתי, הדגיש מנכ"ל משרד הביטחון את חשיבות עבודתו של האגף, בהיותו "עוסק

בבניין הכוח האנושי של צה"ל וכנגזרת מכך, באיתנות המדינה", והוסיף כי עידוד הגיוס לצה"ל הוא "לבנה חשובה וערכית בחוסנה של המדינה". על כן, כדי לטפח את החוסן החברתי לפני הגיוס לצה"ל, על משרד הביטחון לבחון את הסוגיות שהועלו בדוח זה ולפעול לתיקונן.

נוסף על כך, על הדרג המיניסטריאלי לתת את מלוא תשומת הלב לסוגיית עידוד בני המיעוטים בכלל, ובני הנוער הבדואים בפרט, להתנדב לשירות צבאי. בתחום זה לא נעשה די, ורק שילוב כוחות בתחומים השונים, כמפורט בדוח, יאפשר להתגבר על החסמים שעדיין מונעים מבני נוער בדואים להתנדב לצה"ל.

הפער בין היעדים שקבעה הממשלה לגיוס תלמידי ישיבות לצה"ל ובין הגיוס בפועל הולך וגדל עם השנים. בהיעדר דיון בממשלה בנוגע לתכנית הרב-שנתית לקידום העמידה ביעדי גיוס של תלמידי ישיבות לצה"ל שהגיש שר הביטחון, יש כדי לפגוע ביעדים שהיא עצמה קבעה.

כמו כן, זה שנים רבות לא נבחנו לעומק סוגיות הנוגעות למהותו ולהצדקת קיומו של מסלול הנח"ל, ובייחוד סוגיית פרק המשימה האזרחית, שמתבצע במסגרת השירות הצבאי, שהרמטכ"ל אף סבור שאין לו מקום. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הודעת צה"ל ולפיה יוקם צוות בשיתוף נציגי משרד הביטחון לבחינת מסלול הנח"ל. נוכח היותה של סוגיה זו אזרחית במהותה ובאחריותו של שר הביטחון, עליו לוודא את ביצוע הבחינה האמורה ולהכריע בסוגיה.



## מבוא

בהוראת משרד הביטחון מספטמבר 2016 בנושא ייעודו ותפקידיו של משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) נקבע כי אחד מתפקידיו של משהב"ט הוא "לשמר ולטפח את החוסן החברתי העוטף את השירות בצה"ל, מטרום גיוס ועד בכלל". על פי הוראת הארגון של האגף הביטחוני-חברתי במשהב"ט (להלן - האגף), ייעודו של האגף הוא, בין היתר, "לתאם ולחבר בין משהב"ט וצה"ל לבין מוקדי החברה הישראלית, לעצב את שיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון והחברה הישראלית, על מנת להגביר את המוטיבציה והמוכנות של הנוער לשירות משמעותי וקרבי בצה"ל". כמו כן תפקידו "לתאם את פעולות מערכת הביטחון בעלות אופי ביטחוני-חברתי" מול משרדי ממשלה, תנועות נוער וארגוני נוער וגופים חברתיים וקהילתיים ו"לרכז המשאבים והאמצעים לשותפות פעילה ולחזוק הקשר בין החברה, הנוער והצבא".

לפי הוראת הארגון האמורה (להלן - הוראת הארגון), תפקידיו העיקריים של האגף נחלקים לשלושה תחומים: (א) תחום ההכנה לצה"ל, לרבות טיפוח הנכונות לשירות משמעותי בצה"ל, וזאת בתיאום עם משרד החינוך ועם גורמי צה"ל. (ב) תחום הנח"ל<sup>6</sup>, ובכלל זה "חיזוק ערכי ההתנדבות והתרומה לחברה באמצעות הכוונת תנועות הנוער להשתתפות במשימות לאומיות, הכוונת מסגרות נח"ל להשגת יעדים לאומיים או קהילתיים", העצמת מסלול הנח"ל והכוונתו לקידום "משימות לאומיות וחינוכיות בפריפריה החברתית והגיאוגרפית". (ג) פרויקטים מרכזיים, כגון: "טיפוח זיקת בני הנוער הדרוזים, הצ'רקסים, הבדואים והנוצרים המתגייסים לצה"ל, ואלה מתוכם המתנדבים לשירות משמעותי בצה"ל" ובין הצבא, ו"פעילות בקרב בני נוער חרדים המשתייכים להסדר 'תורתו אומנותו', ושאנם לומדים בישיבות, לגיוס לשירות איכותי וקרבי בצה"ל".

## פעולות הביקורת

בחדשים ספטמבר 2016 עד יוני 2017 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא היבטים בפעילות הביטחוני-חברתית של משהב"ט, בדגש על הפעילות להגברת המוטיבציה והמוכנות של בני הנוער להתגייס לשירות משמעותי וקרבי בצה"ל. בדיקת השלמה נעשתה באוגוסט 2017. משרד מבקר המדינה בדק את אופן מימוש תפקידיו של האגף בתחום הכנת בני הנוער לשירות בצה"ל ובתחום הפעילות להגדלת היקף בני הנוער הבדואים המתנדבים לשירות בצה"ל, ואת מידת האפקטיביות של פעילויות אלה. כמו כן, בחן משרד מבקר המדינה את ייעוד מסלול הנח"ל במסגרת השירות הצבאי, ואת פעולות משהב"ט וצה"ל לקידום העמידה ביעדים שקבעה הממשלה לעניין גיוס תלמידי ישיבות.

6 נוער חלוצי לוחם. השירות בנח"ל הוא מסלול המשלב שירות ביחידות צבאיות וביצוע משימות לאומיות-חברתיות במסגרת הקהילה.

הביקורת נעשתה במשהב"ט: בלשכת שר הביטחון, בלשכת מנכ"ל משהב"ט, באגף - בלשכת ראש האגף, ביחידה להכנה לצה"ל וגדנ"ע, ביחידת מיעוטים ותיאום פעולות משותפות, ביחידת נח"ל ומכילות, ובחטיבה לגיוס למסלולים ייחודיים ותורניים, וכן בגית"ם (גוף ייעודי לתכנון משולב) - ביחידה לארגון, תקינה והנדסת ייצור; ובצה"ל: בלשכת הרמטכ"ל, באגף כוח אדם - בחטיבת תכנון ומינהל כוח אדם (להלן - תומכ"א), במינהל אוכלוסיות וביחידת מיטב. ביקורת השלמה בוצעה במשרד החינוך: במינהל חברה ונוער ובמחוז דרום; במשרד החקלאות ופיתוח הכפר: ברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב; ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). כמו כן סיירו נציגי משרד מבקר המדינה בכמה רשויות מקומיות שבהן פועלים גרעיני נח"ל. נוסף על כך קיימו נציגי משרד מבקר המדינה שני סיורים במגזר הבדואי.

## אי-ביצוע הערכה של הפעילות להכנת נוער חייב גיוס לשירות בצה"ל<sup>7</sup>

פעילות האגף בתחום הכנת בני הנוער לשירות בצה"ל מתבצעת בשיתוף צה"ל ומשרד החינוך. בהוראת הארגון נקבעו כמה מתפקידיו העיקריים של האגף בתחום "הכנה לצה"ל/גדנ"ע", ובהם: "תיאום עם משרד החינוך והשתתפות בפעולותיו יחד עם גורמי צה"ל הנוגעים לעניין, בנושאי ההסברה וחינוך לערכים של אהבת העם, המדינה והארץ, מורשת צה"ל וטיפוח המוכנות לשירות משמעותי בצה"ל"; וחיוק הקשר בין צה"ל לבתי ספר, לרשויות המקומיות ולגורמים נוספים, בשיתוף פעולה עם משרד החינוך ועם צה"ל.

בחזר מנכ"ל משרד החינוך בדבר נכונות לשירות ומוכנות לצה"ל (להלן - חוזר מנכ"ל), שנכתב בשיתוף האגף וצה"ל ופורסם בנובמבר 2007, צוין בין היתר כי "משרד החינוך מחייב להפעיל תכנית חינוכית רב-שלבית המיועדת להכין את בני הנוער לקראת שירותם בצה"ל. האחריות הכוללת להפעלת התכנית מוטלת על מינהל החברה והנוער במטה ובמחוזות, בשיתוף עם... האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון ומפקדת קצין חינוך ונוער ראשי בצה"ל". עוד נקבע בחזר מנכ"ל כלהלן: **"היעד המרכזי המשותף למשרד החינוך, למשרד הביטחון ולצה"ל הוא הכנת כלל בני הנוער לצה"ל, על ידי חיוק נכונות ומוכנותם לשירות משמעותי ותורם, תוך הדגשת חשיבותו של המערך הלוחם"** (ההדגשה במקור).

עוד מפורטים בחזר מנכ"ל תכניות הפעולה להכנת בני הנוער לצה"ל והגורמים האחראים לביצוען. למשל, נקבע כי משהב"ט יהיה אחראי, בין היתר, לנושאים כגון: חיוק תפיסת השירות בצה"ל כביטוי לחובה אזרחית, הגברת המחויבות לשירות בצה"ל, והבנת מקומו של צה"ל בחברה הישראלית, באמצעות סדנאות

לתלמידי כיתות י"א ו-י"ב<sup>8</sup>; הכרת מורשת צה"ל באמצעות הסיור "יום בעקבות לוחמים"; והכרת שגרת החיים במערכת הצבאית באמצעות שבוע גדנ"ע.

פעילויות האגף בקרב תלמידי בתי ספר העומדים להתגייס לצה"ל הן מגוונות ונחלקות לתחומי פעילות רבים שמטרתן להכין את בני הנוער לגיוסם לצה"ל ולטפח את הנכונות שלהם לשרת שירות משמעותי. על פי נתוני האגף, התקציב לכלל הפעילויות בתחום הכנה לצה"ל וגדנ"ע בשנים 2015 ו-2016 הסתכם בכ- 16.7 וכ-17.6 מיליון ש"ח, בהתאמה. להלן בלוח 1 יפורטו הפעילויות העיקריות שביצע האגף בקרב תלמידי כיתות י"א ו-י"ב<sup>9</sup> בשנים 2015 ו-2016, במסגרת הכנתם לגיוס לצה"ל:

**לוח 1: הפעילויות העיקריות שביצע האגף בתחום ההכנה לצה"ל וגדנ"ע, בשנים 2015 ו-2016**

מספר בני הנוער שהשתתפו בשנת 2016	היקף הפעילות בשנת 2016	מספר בני הנוער שהשתתפו בשנת 2015	היקף הפעילות בשנת 2015	המשימה
62,128	2,117 כיתות	51,000	1,920 כיתות	סדנה "לקראת שירות" לתלמידי כיתות י"א
13,758	623 כיתות	11,550	490 כיתות	סדנה "לפני גיוס" לתלמידי כיתות י"ב
9,890	358 הרצאות	9,000	273 הרצאות	הרצאת "הכנה לצו התייצבות"
41,500	10 ימים	36,000	9 ימים	יום "בעקבות לוחמים" ברמת הגולן
24,985	35 שבועות	21,240	33 שבועות	גדנ"ע לתלמידי כיתות י"א

המקור: נתוני האגף ומסמכי סיכום תכנית העבודה של האגף לשנים 2015 ו-2016.

8 את הסדנאות מעבירים קציני צה"ל במילואים, שהאגף הכשירם לכך.  
 9 נוסף על אלה, האגף פועל בקרב נוער בכפרי נוער, בקרב נוער בסיכון בקרב נוער מהעדה האתיופית ועוד. בנושא ההכנה לגיוס של יוצאי אתיופיה. ראו בדוח מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), "היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה - פגמים מהותיים בניהול תכנית לאומית", עמ' 3.

על אף פעילותו  
הענפה של האגף,  
המקיפה עשרות אלפי  
בני נוער מדי שנה,  
הוא אינו בוחן את  
תוצאותיה באמצעות  
הערכה מעמיקה  
ומשוב

ככלל, כל ארגון נדרש לבחון את אופן פעילותו בהתאם למטרות שלשמן הוקם. דהיינו, עליו לבחון מה נדרש לשפר בפעילויות וכן האם הן אפקטיביות, כלומר האם השיגו את מטרותיהן, ונוכח ממצאי בדיקות אלה, עליו לשקול את המשך צעדיו. היה מצופה כי גם האגף, שפועל שנים רבות להגברת הנכונות והמוכנות של הנוער לשירות משמעותי בצה"ל, יבחן אם עליו לבצע שינויים ושיפורים בפעילויותיו, אילו שינויים ושיפורים עליו לבצע וכיצד הם יתרמו להשגת היעדים, ובהתאם לכך לשקול את המשך צעדיו. יצוין שכבר בשנת 2007 העיר מבקר המדינה בנוגע לאפקטיביות של פעילויות האגף כי ראוי שמשב"ט וצה"ל "יבצעו בעזרת גורמים מקצועיים את הבדיקות המתאימות, כדי לבחון את מידת ההשפעה שיש לתכניות... על נכונותו של הנוער לשירות משמעותי בצה"ל", ולוודא שהן משיגות את מטרותיהן"<sup>10</sup>.

בביקורת עלה כי על אף פעילותו הענפה של האגף, המקיפה עשרות אלפי בני נוער מדי שנה, הוא אינו בוחן את תוצאותיה באמצעות הערכה מעמיקה ומשוב. כמו כן, האגף עדיין אינו בוחן את האפקטיביות של פעילותו, דהיינו הוא אינו מברר אם הושגו יעדי הפעילות של ההכנה לצה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש האגף כי בהיעדר הערכה מעמיקה של פעילויות האגף ומשוב בעניינן, אין בידיו מידע שאפשר ללמוד ממנו אם עליו לבצע שיפורים בפעילויות האגף בתחום ההכנה לצה"ל, ואם כן - אילו שיפורים נדרשים. כמו כן, מאחר שלא נבחנה האפקטיביות של פעילות האגף, נבצר מראש האגף לדעת אם הושגו יעדי האגף ואם פעילות האגף תורמת להגברת של נכונות הנוער להתגייס ושל מוכנותו לשירות בצה"ל.

סגנית ראש האגף וראשת היחידה להכנה לצה"ל וגדנ"ע באגף וראש חטיבת (רח"ט) תומכ"א באגף כוח אדם (להלן - אכ"א) מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, בפגישות שהתקיימו בנובמבר 2016 ובדצמבר 2016, כי קשה לבדוק את האפקטיביות של פעילות ההכנה לצה"ל ולזהות במדויק את הישגיה ואת חסרונותיה. בפועל, מדי שנה מנתחים האגף ואכ"א נתונים על שיעור הגיוס לצה"ל לפי בתי ספר ורשויות מקומיות, וכן נתונים על מיצוי השירות ועל שיעורי הנשירה ממנו, ובהסתמך על נתונים אלה הם בוחנים היכן יש לשים דגש בנושאי ההכנה לצה"ל וכיצד לדעתם הפעילות של האגף תסייע להגדלת שיעורי הגיוס ולהגברת מיצוי השירות.

יצוין כי משרד החינוך, שלא כמשב"ט, הזמין בשנת 2016 מחקר מהרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך לצורך הערכת תכניתו "נכונות לשירות ומוכנות לצה"ל", וזאת "במטרה לסייע בשיפור הפעלת התכנית ולאפשר יישום טוב יותר שלה בעתיד". במחקר נעשה שימוש בכלים כמותיים כמו שאלונים בקרב מדגם של תלמידי כיתות י"ב וראיונות טלפוניים עם מחנכים, וכן שימוש בכלים איכותניים כמו ראיונות עומק עם מנהלי בתי ספר וקבוצת מיקוד עם תלמידי



מדי שנה מתקצב  
האגף פעילויות  
ההכנה לצה"ל בהיקף  
של יותר מ-16 מיליון  
ש"ח, אף שאין בידיו  
מידע אם הנכונות  
והמוכנות של הנוער  
לשירות משמעותי עלו  
בעקבות פעילויות  
אלה

כיתות י"א ו-י"ב. מחקר ההערכה האמור כלל שאלות מרכזיות כגון: אילו גורמים מעכבים הפעלה מוצלחת של התכנית "נכונות לשירות ומוכנות לצה"ל" בבתי הספר, מהן העמדות של גורמים שונים כלפי מרכיבי התכנית (אילו גורמים נתפסים כיעילים יותר או כיעילים פחות ומדוע), וכיצד תרמה התכנית - על פי תפיסתם של התלמידים וצוות בית הספר - לשיפור תחושת המוכנות והנכונות להתגייס לצה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף כי גם הוא יכול להשתמש בכלי מחקר כגון ראיונות, קבוצות מיקוד ושאלונים, לקבלת משוב מעמיק על פעילותו, כדי שיוכל לעמוד על השיפורים הנדרשים בהוצאתן לפועל של תכניות העבודה שלו בתחום ההכנה לצה"ל.

יצוין כי מדי שנה האגף מקיים משוב מצומצם בקרב תלמידים שהשתתפו בפעילות של יום "בעקבות לוחמים". למשל, בספטמבר 2016 התבקשו התלמידים, בין היתר, לדרג באיזו מידה הגבירה הפעילות האמורה את נכונותם להתגייס לשירות משמעותי בצה"ל. טווח הציונים שהוגדר היה בין 1 (כלל לא) לבין 5 (במידה רבה מאוד). כ-41% מ-396 התלמידים שענו לשאלה זו<sup>11</sup> בחרו בציון 3 ומטה בנושא זה. דהיינו לדעתם ההשתתפות ביום "בעקבות לוחמים" אינה משפיעה על רצונם להתגייס לשירות משמעותי בצה"ל. יוער כי אף שמדובר במשוב מצומצם, עמדה זו של בני הנוער מעידה כמה חשוב שהאגף יבצע הערכה מעמיקה של כלל פעילויותיו ויבחן את ערכן המוסף.

יוצא אפוא כי מדי שנה מתקצב האגף את פעילויות ההכנה לצה"ל דלעיל בהיקף של יותר מ-16 מיליון ש"ח, אף שאין בידיו מידע שאפשר ללמוד ממנו אם הנכונות והמוכנות של הנוער לשירות משמעותי בצה"ל עלו בעקבות פעילות זו, ובאיזו מידה הוא מצליח למלא את תפקידו בתחום ההכנה לשירות בצה"ל. לכן מעיר משרד מבקר המדינה לראש האגף כי עליו לפעול לביצוע הערכה מעמיקה ומשוב בנושא כלל פעילויות האגף בתחום ההכנה לצה"ל בבתי הספר שבהם בחר להתמקד, כדי ללמוד מה נדרש לשנות או לשפר. כמו כן, עליו לבדוק באילו דרכים ניתן לבחון את האפקטיביות של הפעילויות, כדי לברר אם מטרותיהן אכן הושגו.

בתגובתו מספטמבר 2017 על ממצאי הביקורת הודיע משהב"ט, כי האגף החל לבצע מדידה והערכה בתחום ההכנה לצה"ל.

## חסמים בעידוד המגזר הבדואי להתנדב לשירות בצה"ל

כ-6%-7% בלבד מבני  
הנוער הבדואי בגיל  
גיוס מתנדבים לשירות  
בצה"ל

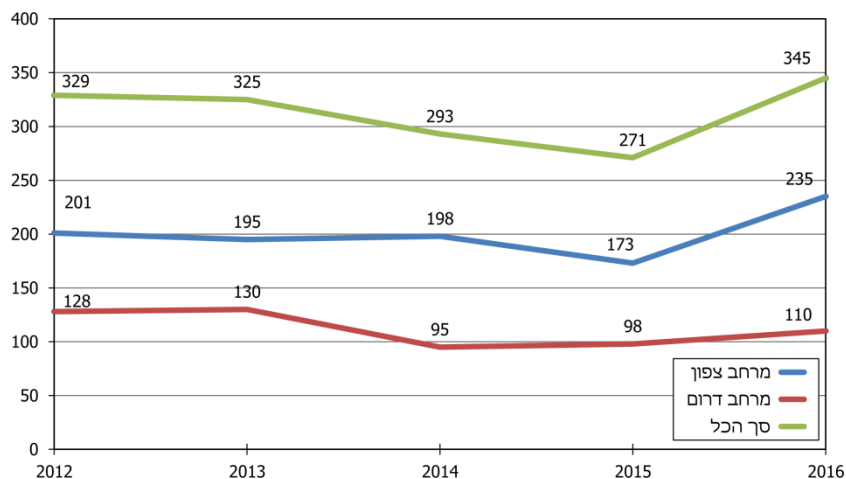
האוכלוסייה הבדואית בישראל מתגוררת בצפון המדינה ובדרומה. לפי נתוני האגף מספטמבר 2016, בצפון מתגוררים כ-85,000 מבני האוכלוסייה הבדואית ובנגב מתגוררים כ-230,000. כשני שלישים מהבדואים בנגב מתגוררים ביישובים מוכרים, והיתר מתגוררים מחוץ ליישובים אלה, בשטחים שהמדינה טרם הסדירה את מעמדם<sup>12</sup>. האוכלוסייה הבדואית משרתת בצה"ל על בסיס התנדבותי. כמה גורמים מטפלים בנושא עידוד ההתנדבות לגיוס של הבדואים לצה"ל, בשילובם בשירות ובטיפול בהם לקראת השחרור מצה"ל ואחרי<sup>13</sup>: מינהל אוכלוסיות שבאכ"א פועל, בין היתר, לשילובם של החיילים הבדואים בשירות הצבאי; תפקידי האגף הם, בין היתר: להפעיל "תכניות חינוכיות ופעילויות חינוכיות וחברתיות בקרב בני הנוער הבדואים, לחיזוק הקשר והזיקה שלהם למדינת ישראל ולחברה הישראלית, ובכלל זה התנדבות לשירות בצה"ל ובזרועות הביטחון"; והאגף להכוונת חיילים משוחררים במשהב"ט עוסק בייעוץ ובסיוע לחיילים הבדואים, בין היתר בכל הנוגע ללימודים ולהכשרה מקצועית לאחר שחרורם מהשירות הצבאי.

על פי סיכומי תכניות העבודה של האגף לשנים 2015 ו-2016, האגף קיים בקרב בני הנוער הבדואים, בין היתר, סדנאות לשילובם בחברה הישראלית, ימי סיור ומורשת, ימי גדנ"ע וימי עיון ב"מרכז יצחק רבין"<sup>14</sup>. כמו כן, האגף טיפל בנושאים אזרחיים הנוגעים לבדואים מול משרדי ממשלה, בשיתוף עם אגפים רלוונטיים נוספים במשהב"ט. את הפעילויות הללו באגף מרכז ראש תחום הפעילות במגזר הבדואי והנוצרי (להלן - רת"ח בדואים).

רת"ח בדואים וראש מינהל אוכלוסיות בצה"ל מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, בפגישות שהתקיימו עמם בנובמבר ובדצמבר 2016, כי כ-6%-7% בלבד מבני הנוער<sup>15</sup> הבדואי בגיל גיוס מתנדבים לשירות בצה"ל. נתוני הגיוס מצפון המדינה ומהדרום מלמדים כי היחס בין שיעורי הגיוס של בדואים המתגוררים באזורים אלה ובין היקף האוכלוסייה המתגוררת בהם הוא הפוך: כשליש מהבדואים המתגייסים לצה"ל (כ-100 בני נוער) מגיעים מהדרום, וכשני שלישים מהצפון (כ-200 בני נוער). בתרשים 1 להלן יוצגו נתוני גיוס בדואים לצה"ל מהמרחב הצפוני ומהמרחב הדרומי, כפי שהתקבלו מראש מינהל אוכלוסיות בצה"ל:

- 12 יישובים בלתי מוכרים הוא כינוי רווח ליישובים לא חוקיים בישראל שהוקמו ללא היתר מהרשות המוסמכת. בנוגע לסוגיית ההתיישבות בשטחי הנגב, שהמדינה לא הסדירה ולא הכירה בה, ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2016** (2016), "היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב", עמ' 917-984.
- 13 שר הביטחון רשאי לפטור מיועד לשירות ביטחון מחובת שירות סדיר, מטעמים הקשורים בהיקף הכוחות הסדירים או מטעמים אחרים, על פי שיקול דעתו.
- 14 חוק המרכז להנצחת זכרו של יצחק רבין, התשנ"ז-1997 הקים מרכז שהנציח את פועלו ומורשתו של יצחק רבין.
- 15 בנים בלבד.

תרשים 1: מספר הבדואים ממרחב צפון וממרחב דרום שהתגייסו לצה"ל בשנים 2012-2016



1. בשנים האחרונות התקיימו במערכת הביטחון דיונים בנוגע להגדלת שיעור ההתנדבות של הבדואים המתגייסים לצה"ל. למשל, ב-2.5.16 קיים שר הביטחון<sup>16</sup> דיון בנושא עידוד הגיוס בקרב אוכלוסיות המיעוטים, בהשתתפות ראש המטה (רמ"ט) שלו, היועץ המשפטי (יועמ"ש) למערכת הביטחון דאז, ראש האגף דאז, רח"ט תומכ"א דאז ועוד. רח"ט תומכ"א ציינה כי "נקבע יעד **להכפלת** גיוס הבדואים לצה"ל עד שנת 2018" (ההדגשה במקור). רמ"ט שר הביטחון התייחס, בין היתר, ל"לימוד עברית - לא יתכן שיתגייסו לצה"ל חיילים שלא יודעים קרוא וכתוב", ולנושא הדיור, שיש בו חסמים שצריך לנסות לפרוץ אותם (עוד בנושא זה ראו בהמשך).

שר הביטחון סיכם את הדיון וציין, בין היתר, "כי לתפישתנו הרחבת הגיוס לצה"ל מקרב בני המיעוטים, הינו **יעד לאומי**", ואשר לאוכלוסייה הבדואית הוא ציין כי יעלה לפני שר החינוך, בין השאר, את נושא לימוד העברית. עוד ציין שר הביטחון בנוגע לאוכלוסייה הבדואית "כי הנתונים מצביעים על **חוסר שביעות רצון**, המצב הנוכחי המתואר אינו טוב ונדרשת פעילות במספר מישורים", וכי "**יעד הכפלת הגיוס** - הוא יעד נכון ויש לדבוק בו" (ההדגשות במקור). שר הביטחון התייחס גם לנושא הדיור במגזר הבדואי והבהיר "כי נושא זה הינו **סוגיית מפתח** ובעניין זה נדרש לעלות מדרגה בטיפול" (ההדגשה במקור). בתוך כך הנחה שר הביטחון כי האגף יוביל את הנושא בשיתוף אגפים רלוונטיים נוספים במשהב"ט ובצה"ל וציין כי "יפעל בנושא במקביל ובאופן אישי מול שר הבינוי והשיכון".

ביולי 2016 קיים שר הביטחון דיון בנושא כוח אדם במערכת הביטחון ובצה"ל בהשתתפות הרמטכ"ל, מנכ"ל משהב"ט, ראש האגף דאז, ראש

16 עד מאי 2016 כיהן בתפקיד שר הביטחון מר משה (בוגי) יעלון, ומסוף החודש האמור מכהן בתפקיד מר אביגדור ליברמן.

אכ"א דאז ועוד. בנוגע לגיוס הבדואים והנוצרים לצה"ל חזר השר והדגיש כי חשיבותו של הנושא רבה, וכן "כי מגזרים אלו חשובים למדינת ישראל, לחברה הישראלית ולדימויו של צה"ל. **שר הביטחון הנחה להציב יעד שאפתני להכפלת כמות הגיוס הנוכחית של מגזרים אלו לצה"ל תוך כשנה, והנחה לבנות תכנית מפורטת לכך, שתובא לאישורו בעוד כחודש**" (ההדגשה במקור).

לנוכח ההנחיה האמורה של שר הביטחון ולצורך הסדרת חלוקת תחומי האחריות ליישום הנחיות השר במסגרת תכנית דו-שנתית, קיים מנכ"ל משהב"ט באוגוסט 2016 דיון בהשתתפות המשנה למנכ"ל משהב"ט, היועמ"ש למערכת הביטחון דאז, ראש האגף דאז, רח"ט תומכ"א ועוד, ובו הציגו המשתתפים את התובנות שלהם בנושא יישום הנחיות שר הביטחון. בסיכום הדיון קבע מנכ"ל משהב"ט, בין היתר, כי **"מוביל היישום הוא רח"ט תומכ"א (מהטעם שכור ההיתוך היה ונשאר צה"ל), ומשרד הביטחון מסייע ומגבה"**, ו"כי רח"ט תומכ"א ירכז טבלה אחידה שתכלול את כל המשימות הנדרשות כדי להגיע למטרות וליעדים שקבע השר" (ההדגשות במקור). עוד ציין מנכ"ל משהב"ט, כי הוא **"ימליץ לשר להקים ועדה בינמשרדית (לרבות החלטת ממשלה בנושא), בראשות מנכ"ל משרד הביטחון, ובהשתתפות משרדי החינוך והכלכלה, שמטרתה עידוד גיוס בני מיעוטים לצה"ל"** (ההדגשה במקור).

בנובמבר 2016 קיים שר הביטחון דיון מעקב בהשתתפות מנכ"ל משהב"ט, ראש אכ"א דאז, רח"ט תומכ"א, ראש האגף דאז ועוד, ובו נסקר סטטוס משימות התכנית דלעיל והנחיות השר לגביהן, לרבות: (א) בנושא הוצאת צווים להריסת בתי בדואים המשרתים בצה"ל בשל עבירות בנייה: השר הנחה "לחזק את השיח הישיר בין הגורמים הפועלים בנושא, וכן לגבש **הנחיות מוסכמות** בשיתוף פרקליטות המדינה" (ההדגשה במקור). (ב) הקצאת מגרשים לחיילים בדואים משוחררים: ראש אכ"א דאז ציין כי המטרה היא שכל חייל בדואי שישלים שירות משמעותי בצה"ל יזכה לקבלת קרקע לבנייה. שר הביטחון הנחה לקיים פגישה מקצועית עם מנהל רשות מקרקעי ישראל ועם מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, **"שמטרתה לגבש מסמך המפרט את הרצון והמרכיבים הנדרשים ליישם הטבה זו"** (ההדגשה במקור). שר הביטחון ציין כי בד בבד הוא ישוחח על נושא זה עם שר האוצר.

בדצמבר 2016, בעקבות דיון המעקב האמור, פנה רת"ח בדואים לראש אכ"א ופרש לפניו את תמונת המצב בנושא מצוקת הדיור לחיילים ולחיילות משוחררים מקרב בני המיעוטים וכן את שאר הנושאים הדורשים טיפול, וזאת כדי לקיים דיון בנושאים אלה לצורך גיבוש המלצות בעניינם.

על פי הודעה של הכנסת, בינואר 2017 קיימה ועדת המשנה<sup>17</sup> של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת דיון בנושא "מיצוי פוטנציאל הגיוס לצה"ל". בדיון האמור פירט רת"ח בדואים את החסמים שמונעים מהצעירים הבדואים





טיפול בסוגיות  
משמעותיות נוספות,  
שאינן נמצאות בתחום  
אחריותה של מערכת  
הביטחון, יאפשר  
להגדיל את שיעור  
ההתנדבות לגיוס  
לצה"ל במגזר הבדואי

להתגייס לצה"ל. בין היתר הוא ציין כלהלן: "חסם נוסף הוא היחס מהחברה לאחר השחרור, שיכול לעודד או לדכא הבאת בני משפחה אחרים להתגייס. בצבא הם עטופים ובחממה, אבל לאחר השחרור, היחס ממשרדי הממשלה ומהחברה פועלים לרעתנו".

יוצא אפוא כי מערכת הביטחון פועלת רבות להגדלת שיעורי ההתנדבות לצה"ל של האוכלוסייה הבדואית. רכזים מטעמה פועלים בקרב אוכלוסייה זו, והאגף מקיים סדנאות, ימי עיון, ימי מורשת, סמינרים להכנה לשירות צבאי, שבועות גדנ"ע ועוד. גם שר הביטחון ער לחשיבות הנושא וקיים כמה דיונים בעניינו, בהשתתפות בכירי מערכת הביטחון, לרבות הרמטכ"ל, ראש אכ"א ומנכ"ל משהב"ט. בעקבות דיונים אלה תוגברה פעילות מערכת הביטחון במגזר הבדואי, ובכלל זה נפתח קורס למתגייסים חדשים בדגש על הוראת השפה העברית כדי לשלבם טוב יותר ביחידות השונות. כמו כן הנחה שר הביטחון על ביצוע פעולות להכפלת שיעור המתגייסים מקרב האוכלוסייה הבדואית.

אולם במסמך של האגף מספטמבר 2016 בנוגע ליישום החלטות שר הביטחון להכפלת שיעור המתגייסים הבדואים בתוך שנה צוין, כי לפי הצפי, הפעילות המוצאת של מערכת הביטחון עשויה אמנם להכפיל את שיעור הגיוס (מ-8% ל-16%), אך קיימות סוגיות משמעותיות נוספות (כגון: פערים בחינוך, אי-הסדרת סוגיית ההתיישבות, תחושת קיפוח והיעדר תחושת שייכות, אי-תגמול של מתגייסים, והקושי להשתלב בחברה הישראלית), שאם יטופלו יהיה אפשר אף להגדיל את שיעור ההתנדבות לגיוס לצה"ל במגזר הבדואי מעבר לשיעור האמור, אלא שהן אינן נמצאות בתחום אחריותה של מערכת הביטחון ואף אין לה שליטה עליהן. בתרשים 2 להלן יסוכמו הגורמים המשפיעים על שיעור ההתנדבות לצה"ל בקרב בני נוער בדואים, כמתואר במסמך האמור:

## תרשים 2: הגורמים המשפיעים על התנדבותם של בני נוער בדואים לשירות בצה"ל



המקור: על פי מסמך של האגף מספטמבר 2016 בנוגע ליישום החלטות שר הביטחון.

גם בשני סיוורים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בצפון המדינה ובדרומה, ובהם פגשו נכבדים מהמגזר הבדואי וקצינים בדואים ששירתו בצה"ל, העלו הדוברים טענות קשות בדבר יחס מפלה ומשפיל של המדינה למגזר זה, בדבר תחושת חוסר השוויון בין המגזר הבדואי ובין המגזר היהודי, ובדבר פערים ביניהם בתחומי החינוך, התעסוקה, התשתיות והתרבות, ובייחוד נשמעו טענות קשות בכל הנוגע לסוגיית ההריסות של מבנים בלתי חוקיים של בתי חיילים בדואים משוחררים בנגב, דבר הפוגע במוטיבציה להתנדב לשירות צבאי.

בינואר 2017 קבוצה של כ-30 לוחמים בדואים ששירתו בצה"ל פנו בכתב לשר הביטחון והודיעו לו על "הפסקת שירות מילואים פעיל". לטענתם, במשך שנים רבות הם תרמו למדינה בכך ששירתו ביחידות קרביות בצה"ל וחירפו נפשם למען המדינה, אולם לאחר שחרורם מצה"ל, בבואם להקים משפחות ולפרנסן, הרגישו "תחושת בגידה" מצד המדינה. במכתבם ציינו, בין היתר, כי במהלך שירותם בצה"ל הם נשאו נשק שבו הגנו על אזרחי ישראל, וכעת כשהם מבקשים לעסוק לפרנסתם במשרות הדורשות נשיאת נשק, אין מאפשרים להם לעשות כן. לכן הם החליטו על "הפסקת שירות מילואים פעיל" והוסיפו "לא נתייצב לשירות עד שלא נרגיש כי המדינה מתייחסת אלינו כשווים בין שווים".

יודגש כי במשך השנים הוקמו ועדות, התקבלו החלטות והתקיימו דיונים רבים<sup>18</sup> בנוגע לסוגיה של קידום האוכלוסייה הבדואית במדינה, בנוגע להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, וכן בנוגע לסוגיות נוספות שרלוונטיות לאוכלוסייה זו ושיש בהן כדי להשפיע על המוטיבציה להתנדב ולשרת בצה"ל. אולם בפועל המצב בשטח נותר ברובו ללא שינוי, וכפי שהגדירו זאת משתתפי הפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה - קיים משבר אמון בין האוכלוסייה הבדואית ובין המדינה.

כאמור, כדי להביא לגידול בשיעור ההתנדבות לגיוס לצה"ל בקרב המגזר הבדואי, נדרש לפתור את הסוגיות האמורות, שאינן נמצאות בתחום אחריותה של מערכת הביטחון ואף אין לה שליטה עליהן. שר הביטחון הזכיר, במסגרת הדיונים השונים שקיים בנושא, כמה גורמים שיש לדון עמם בנושא ולרתמם למשימה זו, ובהם שר החינוך, שר הבינוי והשיכון ושר האוצר.

בהתייחסותו מספטמבר 2017 לממצאי הביקורת ציין משהב"ט כי ביולי 2017 כינס מנכ"ל משהב"ט צוות בין-משרדי לעידוד שילוב הבדואים בחברה הישראלית, וזה הקים ארבעה צוותי עבודה בין-משרדיים בנושא זה.

אמנם מנכ"ל משהב"ט הקים צוות בין-משרדי לעידוד שילוב הבדואים בחברה הישראלית, כשנה לאחר שזם את הקמתו, אולם כדי ליישם את היעד הלאומי של הגדלת שיעור הבדואים המתגייסים לצה"ל, נדרש שילוב כוחות גם במישור המיניסטרילי. ללא מעקב שוטף של דרג זה אחר ביצוען של החלטות שהתקבלו ושל החלטות עתידיות, אם יתקבלו החלטות כאלה, למשל באמצעות ועדת שרים רלוונטית, יהיה קושי להגדיל באופן משמעותי את שיעור הבדואים המתגייסים לצה"ל.

2. במסגרת אחריותו של משרד החינוך להפעיל - בשיתוף משהב"ט וצה"ל - תכנית חינוכית להכנת בני הנוער לשירות בצה"ל, הקים משרד החינוך פורום ושמו "שולחן עגול", שמתכנס באופן עתי כדי לדון בנושאי הנכונות והמוכנות לשירות, בהשתתפות סגנית ראש האגף ורנ"ט תומכ"א או נציגים מטעמם.

בדיון האמור מינואר 2017 שקיימה ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בנושא "מיצוי פוטנציאל הגיוס לצה"ל" ציין רת"ח בדואים שמנהלי בתי הספר אשר מסרבים לאפשר לנציגי משהב"ט להיכנס ולשוחח עם הצעירים הם בגדר חסם נוסף לגיוס בני נוער בדואים. הוא הוסיף כי "יש 38 תיכונים בדואים ואני נכנס רק ל-19". סוגיה זו וסוגיות נוספות הנוגעות לבני הנוער הבדואים, כגון הפערים בתחום החינוך בינם ובין כלל בני הנוער בארץ, אף עלו לדיון בראשות שר הביטחון במאי 2016.

לרבות ועדת גולדברג משנת 2008, ועדת פראוור משנת 2011, דוח בגין משנת 2013, והחלטות ממשלה מס' 3956 מ-22.7.05, מס' 4411 מ-18.1.09, מס' 3708 מ-11.9.11 ומס' 5345 מ-27.1.13.

הביקורת העלתה כי על אף החסמים האמורים נציגי האגף ונציגי צה"ל לא העלו לפני נציגי משרד החינוך במסגרת פורום ה"שולחן העגול" את הסוגיות החשובות בנוגע לבדואים, כגון פערי ההשכלה בין תלמידי התיכון הבדואים לבין כלל תלמידי התיכון בארץ ומדיניותם של חלק מבתי הספר הבדואים למנוע את כניסתם של נציגי משהב"ט אל הכיתות. זאת אף שמדובר בסוגיות הנוגעות לגורמים המקטינים את שיעור הגיוס של בני הנוער הבדואי לצה"ל. נוסף על כך, רת"ח בדואים לא נקט יוזמה ולא ביקש להשתתף בדיונים אלה על מנת להעלות בהם את הסוגיות האמורות, וראש האגף אף לא פעל כדי שרת"ח בדואים ישתתף בדיוני פורום ה"שולחן העגול". גם סגנית ראש האגף מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה במרץ 2017 כי סוגיית המיעוט הבדואי לא עלתה לדיון בפורום. משרד מבקר המדינה מעיר כי השתתפותו של רת"ח בדואים בפורום האמור והעלאת הסוגיות האמורות, היה בהן כדי ללבן את הסוגיות ולאפשר את הסדרתן.

בספטמבר 2017 מסר משהב"ט בתגובה על ממצאי הביקורת כי "שילוב נושא הבדואים בשולחן עגול עם משרד החינוך" יחל ברבעון האחרון של שנת 2017.

גם משרד החינוך ציין בספטמבר 2017 בתגובתו על ממצאי הביקורת כי ישקיע מאמץ בשילוב רת"ח בדואים בפורום ה"שולחן העגול". עוד ציין, כי ההתנדבות לשירות של המגזר הבדואי הוגדרה כמשימה "חשובה ובמיקוד". עוד הודיע משרד החינוך בתגובתו האמורה, כי "נושא הקושי של נציגי משרד הביטחון להיכנס לבתי הספר במגזר הבדואי עם פעילויות והרצאות, הועלה לאחרונה למינהל חברה ונוער ויטופל על דיו".

3. עוד העלתה הביקורת, כי אף שמשרד החינוך פועל בשטח - באמצעות פעילות חברתית-ערכית - לקידום בני נוער בדואים להגברת זיקתם למדינת ישראל ולעידודם לשרת בצה"ל, הרי שבחזר מנכ"ל שהאגף וצה"ל היו שותפים לכתיבתו, בסעיף "עידוד הגיוס בקרב בני נוער ש'חוק שירות ביטחון' אינו חל עליהם", אין התייחסות עניינית לעידוד ההתנדבות לגיוס של בני מיעוטים ובכלל זה הבדואים, ומעבר לאמירה כללית כי יש "לטפח בתלמידים אלה את תחושת הקשר למדינת ישראל... [ו]לעודד את בני הנוער האלה לגלות נכונות להתנדב לצה"ל", החזר לא מפרט דבר בנוגע לפעילות הנדרשת לעידוד בני הנוער הבדואים להתגייס כמתנדבים.

נוכח העובדה שהתנדבות בני הנוער הבדואים לשירות בצה"ל חשובה במישור הלאומי ונוכח העובדה כי מינהל חברה ונוער במשרד החינוך הגדיר משימה זו כ"חשובה ובמיקוד", על משרד החינוך, בשיתוף האגף וצה"ל, להתוות בחוזר מנכ"ל תכנית לעידוד בני הנוער הבדואים להתנדב לשירות בצה"ל. יצוין כי עיגון נושא ההתנדבות לגיוס הבדואים בחוזר מנכ"ל, העלאת הבעיות של מגזר זה בפורום ה"שולחן העגול", כאמור לעיל, והפתרונות שיינתנו בשטח - בכל אלה יש כדי לעודד פעילות להגדלת שיעור המתנדבים בקרב בני הנוער הבדואים לגיוס לצה"ל.

## עיכובים בפעילות מערכת הביטחון בקידום העמידה ביעדי הגיוס של תלמידי ישיבות לצה"ל

### המסד הנורמטיבי לעידוד הגיוס

סוגיית גיוסם של תלמידי ישיבות לצה"ל עולה שוב ושוב מאז קום המדינה ומדי פעם מתקיימים דיונים ציבוריים בעניינה ומעוררים חילוקי דעות בחברה הישראלית. סוגיית "תורתו אומנותו"<sup>19</sup> והשפעותיה, דהיינו האפשרות לדחות את גיוסם לצה"ל של אברכים שלומדים בישיבות, נדונה במשך השנים בוועדות שונות, בכנסת, בממשלה ואף בבית המשפט העליון.

באוגוסט 2002 נחקק חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן - חוק טל<sup>20</sup>), שעיגן לראשונה בחקיקה ראשית הן את ההסדר לדחיית שירותם של תלמידי ישיבות ש"תורתם אומנותם", והן היבטים הנוגעים לגיוסם ולשירותם בצה"ל של תלמידים אלה. נוכח הארכת תוקפו של חוק טל עד אוגוסט 2012 הוגשה עתירה לבג"ץ<sup>21</sup>. בית המשפט העליון קבע כי חוק טל, שנמצא בעבר כי הוא פוגע בזכות לשוויון - הנכללת במסגרת הזכות לכבוד האדם - אינו חוקתי, ובעקבות כך בוטל החוק.

מאז ביטולו של חוק טל נעשו ניסיונות לחוקק חוק חדש, אולם הם לא צלחו. נוסף על כך בשנים 2012-2014 הוקמו ועדות שעסקו בגיבוש מתווה חדש לגיוס תלמידי ישיבות, למתן תמריצים לעידוד הגיוס ולקביעת מכסות גיוס. במרץ 2014 התקבל בכנסת "חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 19)", התשע"ד-2014 (להלן - תיקון מס' 19) ובו נקבע, בין היתר, כי לשם הגדלה הדרגתית של מספר תלמידי הישיבות המתגייסים, תקבע הממשלה יעדים שנתיים של גיוס

19 מונח המתאר אדם שלימוד תורה הוא עיסוקו העיקרי.

20 החוק נחקק בהמשך להמלצות ועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס תלמידי ישיבות בצה"ל, בראשותו של שופט בית המשפט העליון (בדימוס) צבי טל.

21 בג"ץ 6298/07 **רסלר נ' כנסת ישראל**, פ"ד סח(3)1.

לשירות בצה"ל, וכי בתקופת ההסתגלות ייבחן אם הושגו יעדים אלה. עוד נקבע בתיקון מס' 19 כי לשם פיקוח על הוראות החוק, רשאי שר הביטחון להסמיק מפקחים ובודקים.

בנובמבר 2015 התקבל בכנסת "חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 21), התשע"ו-2015" (להלן - תיקון מס' 21), המבוסס על הנחת היסוד כי תהליך קידום הגיוס של תלמידי ישיבות לצה"ל ועידודם להתגייס צריכים להתבצע במסגרת תהליך חברתי מדורג ומוסכם, וכי גיוס על פי יעדים שקבעה הממשלה לעניין גיוס תלמידי ישיבות, אינו תורם לתהליך זה. בתיקון מס' 21 הוארכה תקופת ההסתגלות ונקבע, בין היתר, כי הממשלה תקים צוות בין-משרדי, בראשות מנכ"ל משהב"ט, שיגבש תכנית רב-שנתית "הכוללת" המציעים שיקדמו את העמידה ביעדי הגיוס לשירות סדיר ולשירות לאומי-אזרחי".

עוד נקבע בתיקון מס' 21 כי ניתן לדחות את השירות של חלק מתלמידי הישיבה, ובשלב מאוחר יותר לפטור אותם כליל משירות, ובלבד שקבוצה אחרת של תלמידי ישיבות, בהיקף שקבעה הממשלה, תתגייס לצבא או לשירות הלאומי-אזרחי. נוסף על כך, שר הביטחון רשאי יהיה להמשיך לדחות מדי שנה את שירותם של כלל תלמידי הישיבות עד הגיעם לגיל 21, גם אם לא הושגו יעדי הגיוס שקבעה הממשלה. ההסדר שנקבע לא כלל הטלת סנקציות פליליות על תלמידי הישיבות עד לשנת 2023.

כנגד תיקון מס' 21 לחוק הוגשו ארבע עתירות לבג"ץ, שהעלו את שאלת חוקיותם של תיקונים מס' 19 ו-21 לחוק. בספטמבר 2017, לאחר סיום עבודת הביקורת, התקבל פסק דינו של בית המשפט העליון<sup>22</sup>, ובו נקבע כי תיקון מס' 21 לחוק בטל בהיותו פוגע בשוויון באופן המאפשר פגיעה בזכות החוקתית לכבוד האדם. עוד קבע בית המשפט כי ההסדר נכשל במסגרת מבחן המידתיות הראשון - מבחן הקשר הרציונאלי בין ההסדרים בחוק לבין תכליתו; וכי יש כשל עמוק ביכולתו של הסדר הגיוס החדש לממש את תכליתו המרכזית - צמצום ניכר של אי-השוויון בחלוקה בנטל השירות הצבאי.

בית המשפט העיר, ש"הסדר הדחייה", שהוחל לראשונה בשנת 1949 על 400 תלמידי ישיבות תפח לממדים שלא נראו כמותם ושלא ניתן היה לצפותם. עקב כך, "הקיטוב החברתי גדל והלך, פערי הגיוס בחברה התרחבו ותחושות ההפליה התעצמו". על כן קבע, כי "כל הסדר שיקבע המחוקק בסוגיה זו, חייב להציב מטרה ברורה של קידום השוויון בנטל הגיוס ולהתוות מסלול ברור בקביעתם של הסדרים הדוחים את הקץ". בפסק דין נקבע כי בטלות הפרק שהוסף בתיקון מס' 21 תיכנס לתוקף כעבור שנה.

## פעילויות לעידוד הגיוס בשנים 2013-2016

בינואר 2016 החליטה הממשלה, מכוח תיקון מס' 21, להקים צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משהב"ט (דאז) לקידום העמידה ביעדי הגיוס שקבעה

על אף פעילותם של  
האגף ושל אכ"א,  
מערכת הביטחון לא  
עמדה ביעדי גיוס  
תלמידי ישיבות  
שקבעה הממשלה

הממשלה<sup>23</sup> (להלן - הצוות הבין-משרדי). חברי הצוות הבין-משרדי היו: מנכ"לית משרד החינוך דאז, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה דאז, מנכ"ל הרשות לשירות הלאומי אזרחי, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ) וראש אכ"א דאז. באפריל 2016 הגיש מנכ"ל משהב"ט דאז לשר הביטחון דאז ולשר החקלאות<sup>24</sup> דוח, שכלל בין היתר "תכנית רב שנתית, הכוללת אמצעים שיקדמו את העמידה ביעדי הגיוס לשירות הסדיר ולשירות הלאומי-אזרחי". בדוח הצוות הבין-משרדי צוין כי מטרתו הייתה לאגם את המשאבים של משרדי הממשלה השונים "לשם תמיכה בעליה מתמדת של המתגייסים... מקרב בני החברה החרדית". עוד צוין כי הצוות המליץ תמהיל של המלצות "המכוונות לתהליך משמעותי, מקצועי, ישים ומפורט, ועם זאת הדרגתי, המאפשר הסתגלות של כלל הגורמים המעורבים".

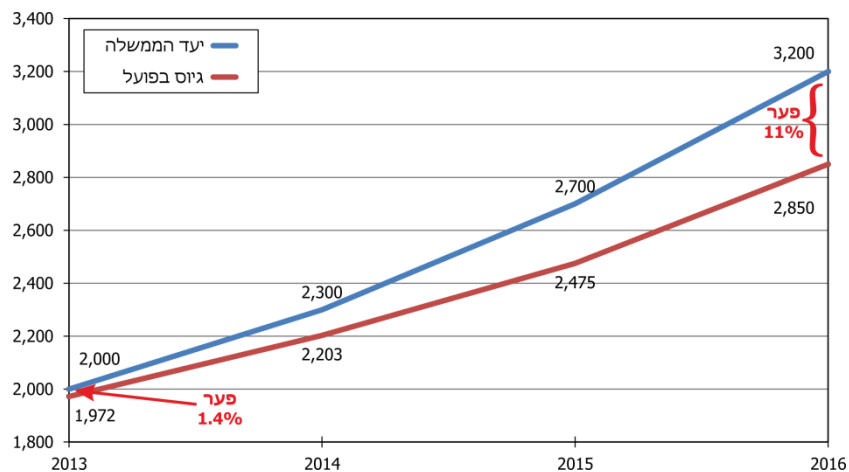
אשר לגיוס תלמידי ישיבות, תפקיד עיקרי של האגף על פי הוראת הארגון הוא "פעילות בקרב בני נוער חרדים המשתייכים להסדר 'תורתו אומנותו' ושאינם לומדים בישיבות, לגיוס לשירות איכותי וקרבי בצה"ל בתנאים שיאפשרו להם לשמור על צביונם המיוחד". במסגרת זו, האגף מפעיל רכזים בשטח לאיתור ולגיוס של תלמידי ישיבות, מרכז תכניות הכנה ייחודיות להגברת המוטיבציה לגיוס (כגון ימי חשיפה במתכונת גדנ"ע), מפעיל תכנית תקשורתית במדיה מותאמת ועוד. צה"ל, באמצעות יחידת מיטב שבאכ"א, מטפל בין היתר באוכלוסיות תלמידי הישיבות בשלבי המיון והגיוס וכן באימות הצהרות של תלמידי ישיבות. כמו כן הקים צה"ל פלוגה חרדית לוחמת בחטיבת הצנחנים ולאחרונה היא סיימה את הכשרתה והחלה בתעסוקה מבצעית.

1. ביולי 2013 לפני חקיקתו של תיקון מס' 19, התשע"ד-2014, קיבלה הממשלה החלטה בנושא שילוב תלמידי ישיבות בצה"ל<sup>25</sup> ובמסגרתה נקבעו יעדי גיוס לשנות הגיוס 2013-2016<sup>26</sup> (ראו בתרשים 3 להלן).

הביקורת העלתה כי על אף פעילותם של האגף ושל אכ"א, מערכת הביטחון לא עמדה ביעדי הגיוס שקבעה הממשלה. בתרשים 3 שלהלן יוצגו נתונים הן על יעדי הגיוס של תלמידי ישיבות לצה"ל שקבעה הממשלה והן על שיעורי הגיוס בפועל:

7.1.16-מ-933	23
החלטה מס' 7.1.16-מ-933	
הואיל דוח הצוות כלל גם המלצות בנוגע לשירות הלאומי לתלמידי ישיבות, הוא נמסר גם לשר החקלאות - השר הממונה על השירות הלאומי אזרחי.	24
החלטה 638 מ-28.7.13, "שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי".	25
שנת גיוס מתחילה באחד ביולי ומסתיימת ב-30 ביוני.	26

### תרשים 3: יעדי הממשלה לעומת שיעורי הגיוס בפועל של תלמידי ישיבות לצה"ל בשנים 2013-2016



המקור: נתוני צה"ל, כפי שהוצגו לוועדת חוץ וביטחון של הכנסת בינואר וביוני 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי היקף הגיוס בפועל גדל מדי שנה. עם זאת, כאמור מערכת הביטחון לא עמדה ביעדי הגיוס שקבעה הממשלה, והפער בין שיעור הגיוס בפועל לבין שיעורו לפי היעדים הלך וגדל עם השנים, מ-1.4% בשנת 2013 ל-11% בשנת 2016, גידול של פי שמונה בערך.

2. בתיקון מס' 21 לחוק נקבע כי "שר הביטחון יגבש הצעת החלטה"<sup>27</sup> בהתאם לתכנית שיגיש לו הצוות הבין-משרדי, "ויביאה לאישור הממשלה לא יאוחר מ-40 ימים מיום שהוגשה לו התכנית" (ההדגשה אינה במקור).



הביקורת העלתה כי רק בפברואר 2017, כתשעה חודשים לאחר שהצוות הגיש לשר הביטחון תכנית רב-שנתית "הכוללת אמצעים שיקדמו את העמידה ביעדי הגיוס לשירות הסדיר ולשירות הלאומי-אזרחי", העביר שר הביטחון הצעת החלטה לאישור הממשלה, בהתאם לתכנית שהוגשה לו. נוסף על כך, במועד סיום הביקורת נמצא כי הממשלה טרם דנה בתכנית. באי-קיומו של דיון בממשלה בנוגע לתכנית הרב-שנתית יש כדי לפגוע בעמידה ביעדי הגיוס שהיא עצמה קבעה. משרד מבקר המדינה מעיר כי על אף ביטולו של תיקון מס' 21 לחוק, על הממשלה לדון בתכנית בהקדם, שכן בין כך ובין כך יש לקדם את העמידה ביעדי הגיוס.

3. תמהיל המלצות הצוות הבין-משרדי כלל מרכיב של "פתרונות ודרכי פעולה אינטגרטיביים ורב משרדיים לעידוד הגיוס בקרב בני הישיבות". במסגרת זו המליץ הצוות, בין היתר, על הקמת מינהלת תלמידי ישיבות בצה"ל, ש"תהווה גורם מרכזי האמון על שילוב חרדים בשירות הצבאי" לרבות בתחומי תהליכי הגיוס, המיון, השיבוץ וההשמה בשירות.

כבר בשנת 2015 קיים אכ"א עבודת מטה להקמת מינהלת תלמידי ישיבות, וזאת נוכח "חוסר אחידות ותהליכי גיוס ליקויים... פער בתהליך המיון ויכולת מוגבלת לתעדף בהתאם לצרכי צה"ל", נוכח הגידול בהיקף המתגייסים ועוד. על פי עבודת המטה, המענה הנדרש הוא "גורם מטכ"לי מרכזי, המתכלל, מתווה מדיניות ומנחה את שילוב החרדים בצה"ל". בנובמבר 2015 הוצגה לראש אכ"א מצגת, שכללה סיכום של עבודת המטה להקמת מינהלת תלמידי ישיבות. על פי מצגת זו, הקמתה של מינהלת תלמידי ישיבות, שבראשה יעמוד קצין בדרגת סא"ל, נועדה להוות "גורם צבאי מרכזי, האמון על גיוס ושילוב חרדים בצה"ל... תוך קביעת מדיניות... [ו]גורם מקשר בין צה"ל לקהילה החרדית".

ביולי 2016 הציגו נציגי אכ"א לראש מחלקת ארגון באגף התכנון את נושא הקמת מינהלת תלמידי ישיבות. על פי מצגת זו, למינהלה שאמורה לקום יהיו כמה יתרונות על פני המצב הקיים כיום בצה"ל בכל הנוגע להתמודדות עם סוגיית גיוס תלמידי ישיבות, לפתרון בעיות המתעוררות במהלך שירותם הצבאי ולהכוונה לקראת שחרורם מצה"ל והשתלבותם בחברה. למשל, עם הקמת המינהלה, נושא גיוס תלמידי ישיבות לצה"ל ירוכז תחת קורת גג אחת, וגם שיבוצם לזרועות יהיה על בסיס מיון מותאם ועל פי סדר העדיפויות המטכ"לי. המינהלה אמורה לתכנן את כלל הקורסים וההכשרות, לטפל בהם ולפקד עליהם. לתלמידי ישיבות יינתן ליווי מטכ"לי במהלך השירות וכן טיפול מלא ואחיד בהכנה לשחרור. עוד פורטו במצגת זו תפקידים של כלל מרכיבי מינהלת תלמידי ישיבות. ראש מחלקת ארגון סיכם כי ימליץ לראש אגף התכנון להקים את המינהלה, ובדיון שקיים ראש אכ"א בנובמבר 2016 בהשתתפות קציני כוח אדם בכירים מגופי צה"ל שונים סוכם כי מינהלת תלמידי ישיבות תקום בינואר 2017.

בביקורת עלה כי אף שהוחל לקיים את הדיונים בנושא הקמת מינהלת תלמידי ישיבות כבר בשנת 2015, ואף שראש אכ"א החליט כי המינהלה תקום בינואר 2017, במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2017) היא טרם הוקמה. משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח חשיבות פעילותה של מינהלת תלמידי ישיבות, ונוכח תרומתה הצפויה לגיוסם של תלמידי ישיבות ולעמידה ביעדי הגיוס שקבעה הממשלה, יש צורך שהגורמים הרלוונטיים, ובראשם ראש אכ"א, יפעלו בדחיפות להקמתה.

### מנגנוני הכרה, פיקוח ואכיפה על תלמידי הישיבות

אחד המרכיבים בתמהיל המלצות הצוות הבין-משרדי מאפריל 2016 היה הקמת "מערך הכרה בישיבות ובתלמידיהן ואכיפה כלפיהם" במשהב"ט. על פי דוח הצוות, "נושא הפיקוח והאכיפה על הסדר דחיית שירותם של בני הישיבות, שלוב בד בבד עם כל הסדרי דחיית השירות שנדונו משך השנים. יש הכרח בפיקוח ואכיפה אפקטיביים, המבטיחים כי מלש"בים [מיועדים לשירות ביטחון] הזוכים לדחיית לימודים מפאת לימודיהם התורניים - אכן שוקדים בפועל על לימודיהם אלה". הצוות הבין-משרדי מצא כי יש "חסר משמעותי במנגנוני אכיפה יעילים ומשמעותיים, שיאפשרו מעקב ראוי אחר תלמידי הישיבות דחויי השירות והבאתם של מי שאינו נושא בנטל הלימוד בישיבה, באופן שמחייב החוק, לגיוס". עוד צוין בדוח הצוות "כי מאז ביטול חוק טל, ובהיעדר מנגנון מובנה של הכרה בישיבות, רשימת המוסדות המצויה במשרד הביטחון ובצה"ל, אינה מעודכנת. לפיכך נמצא, כי יש להקים במשרד הביטחון, ותחת סמכות שר הביטחון [בהתאם לתיקון מס' 19], מנגנונים להכרה בישיבות ולאכיפה... אשר יתנו מענה מיטבי, איכותי ומרתיע שיעודד גיוס<sup>28</sup>."

לעניין הפיקוח והאכיפה המליץ הצוות הבין-משרדי, בין היתר, כי מערך הכרה, פיקוח ואכיפה במשהב"ט יבצע ביקורות פיזיות בישיבות שבהן לומדים דחויי שירות, יאתר באמצעות האינטרנט מידע על דחויי שירות פרטניים שאינם מקיימים את הוראות החוק, יפעל להכרה במוסדות הלימוד שבהם לומדים דחויי שירות בהתאם לאמות מידה שייקבעו בתקנות (וינהל מעקב לצורך שלילת ההכרה במוסדות אלה, אם יהיה בכך צורך), וזאת באמצעות תמיכה ממערכת ממוחשבת בעלת ממשקים עם צה"ל, עם משרד החינוך ועם רשויות ממשלתיות שונות, כדי לאפשר זרימת מידע לטיוב עבודת הפיקוח.

יודגש כי כבר בינואר 2015 החליט מנכ"ל משהב"ט להקים מערך הכרה, פיקוח ואכיפה. באותו חודש קיים מנכ"ל משהב"ט דאז דיון בנושא: "הסדרת הטיפול בישיבות וגיוס חרדים לאור תיקון מספר 19 לחוק שירות ביטחון", בהשתתפות רמ"ט שר הביטחון דאז, היועמ"ש למערכת הביטחון דאז, ראש האגף דאז ונציג

28 משרד החינוך, שתומך בישיבות, מבצע מעקב לצורך תקצוב מדויק של הישיבות. אולם הוא מטבעו אינו ממוקד בצורכי מערכת הביטחון ואינו מיועד לעידוד הגיוס. בביקורת שעושה משרד החינוך הוא בודק את מספר התלמידים שנוכחים, אולם אינו בודק את התלמידים שרשומים כלומדים בישיבה ונעדרים מהלימודים.

אגף התקציבים במשהב"ט (להלן - את"ק). בדיון זה סיכם המנכ"ל, בין היתר, כי "עלינו לבנות מנגנון לגיוס חרדים, הכרה בישיבות, בקרה ואכיפה באגף הביטחוני-חברתי. לשם כך, על גית"ם [גוף ייעודי לתכנון משולב] והמשנה למנכ"ל לבחון הנושא יחד עם האגף הביטחוני-חברתי והיועמ"ש, ולהמליץ על מבנה ארגוני, ייעוד, תפקידים, אחריות מפקחים וכיו"ב". גם שר הביטחון הדגיש במהלך דיון שקיים במאי 2015 - כי חשוב להקים באגף מערך הכרה, פיקוח ואכיפה בעניין גיוס תלמידי ישיבות.

בינואר 2015 אף התקיים דיון רב-משתתפים בלשכתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ), ובו סוכמו נושאים הנוגעים, בין השאר, להקמת מערך פיקוח במשהב"ט. בדיון זה השתתפו, בין היתר, נציגים של היועמ"ש למערכת הביטחון, של משרד החינוך ושל משרד האוצר. מטרת הדיון הייתה "לקדם את התיאום בין כלל גורמי הממשלה הנדרשים לפעול בשילוב כוחות על מנת להביא להשלמת הליכי התקנת התקנות וכינון המנגנונים הדרושים להגשמת היעדים שנקבעו בתיקון [תיקון מס' 19] ובהחלטת הממשלה". בדיון נקבעו וסוכמו לוחות הזמנים של כל אחד מהגורמים המעורבים בפעילויות השונות.

באוגוסט 2016 קיים מנכ"ל משהב"ט דיון נוסף בנוגע לגיוס בחורי ישיבות לצה"ל, ובו הנחה את המשנה למנכ"ל משהב"ט "להאיץ את הקמת יחידת האכיפה".

מאז הוחלט להקים מערך הכרה, פיקוח ואכיפה (ינואר 2015), התקיימו הן חילופי מכתבים והן דיונים בין משרד האוצר ובין את"ק, מהם בהשתתפות האגף, בנוגע ל"משמעויות המשאביות" של הקמת המערך האמור במשהב"ט, ובכלל זה המבנה הארגוני שלו ושיאי כוח האדם הנדרשים להפעלתו. משהב"ט הציג נתונים ולפיהם לצורך הקמת "חטיבה לשילוב חרדים וגיוס למסלולים ייחודיים ותורניים" - הנחלקת למטה, לתחום ההכרה בישיבות, לתחום הבקרה והאכיפה ולתחום גיוס תלמידי ישיבות - דרושים 18 תקנים. משרד האוצר ביקש להתנות את הקצאת התקנים בכך שלאחר שנתיים יבחן מחדש אם הם נדרשים, אולם ראש את"ק התנגד למהלך זה. רק לאחר שמשרד האוצר ביטל את התנאי האמור הסכים משהב"ט להתפשר על הקמת גוף כאמור ובו עשר משרות בלבד<sup>29</sup>.

בינואר 2017 פנה סגן ראש גית"ם וראש היחידה לארגון, תקינה והנדסת ייצור במשהב"ט, לממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, בבקשה לאשר הקמת חטיבה לשילוב תלמידי ישיבות וגיוס למסלולים ייחודיים ותורניים ובה תקן של עשר משרות. במאי 2017, כחצי שנה לאחר שמשרד האוצר אישר את תקני המשרות, אישרה נש"ם את הקמתה.



מגמת הגידול בפער  
בין יעדי גיוס תלמידי  
ישיבות ובין הגיוס  
בפועל עלולה  
להימשך גם בשנים  
הקרובות אם הגורמים  
הרלוונטיים לא יפעלו  
כנדרש לקידום  
העמידה ביעדי גיוס  
לצה"ל

יוצא אפוא כי על אף ההחלטה להקים מערך הכרה, פיקוח ואכיפה במשהב"ט כבר בינואר 2015, הקמתו התעכבה כמופרט לעיל, ורק במאי 2017 אישרה נש"ם את הקמתו. מכאן שדיווחו של הצוות הבין-משרדי בדבר המצב הלקוי, דהיינו: "חסר משמעותי במנגנוני אכיפה יעילים ומשמעותיים, שיאפשרו מעקב ראוי אחר תלמידי ישיבות דחויי השירות והבאתם של מי שאינו נושא בנטל הלימוד בישיבה, באופן שמחייב החוק לגיוס", עדיין שריר וקיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במשך כשנתיים (מינואר 2015 ועד ינואר 2017), טיפלו משהב"ט ומשרד האוצר בעניין בעצלתיים. לאחר עיכוב נוסף מצד נש"ם, היא אישרה במאי 2017 את הקמתו של מערך ההכרה, הפיקוח והאכיפה, אולם במועד סיום הביקורת המערך טרם החל לפעול משום שנדרשת עבודה רבה כדי להכשירו לפעולה בשטח. פעילות זו אמורה לכלול, בין היתר, גיוס מפקחים ובודקים, מיונם והכשרתם לתפקידם.

בהתייחסותו של משהב"ט מספטמבר 2017 לממצאי הביקורת הוא ציין כי היעד הוא להשלים עד סוף שנת 2017 את איוש מערך ההכרה, הפיקוח והאכיפה.



משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולצה"ל כי מגמת הגידול בפער בין יעדי גיוס תלמידי ישיבות ובין הגיוס בפועל עלולה להימשך גם בשנים הקרובות אם הגורמים הרלוונטיים לא יפעלו כנדרש לקידום העמידה ביעדי גיוס לצה"ל. כפי שתואר לעיל, אף שהממשלה וגורמים בכירים במשהב"ט ובצה"ל מקבלים החלטות בנוגע לקידום העמידה ביעדי גיוס תלמידי ישיבות, אלה אינן מתממשות. יתרה מזו, נוכח פסיקת בית המשפט העליון כאמור לעיל ניצבים עתה לפני הממשלה ומערכת הביטחון אתגרים חדשים בשל הצורך להתאים את המערכות השונות להסדר חדש שיקבע המחוקק, או להתאימן תוך פחות משנה להיקף מתגייסים מקרב תלמידי הישיבות, הצפוי לגדול משמעותית. על כן, על מערכת הביטחון לתת את הדעת על האופן שבו הפסיקה צפויה להשפיע על פעילויות משהב"ט וצה"ל לעידוד גיוסם של תלמידי ישיבות, ובין היתר, להיערך לגידול אפשרי בהיקף המתגייסים. על משהב"ט להשלים אפוא בהקדם את התהליכים הנדרשים כדי שמערך ההכרה, הפיקוח והאכיפה באגף יחל לפעול בשטח, ועל צה"ל להקים את מינהלת תלמידי ישיבות, ויפה שעה אחת קודם.

## פעילות הנח"ל הנוכחית עדיין אינה מעוגנת בחוק ובתקנות

### אי-הלימה בין פעילות הנח"ל להוראות החוק

סעיפים 21 ו-22 לחוק שירות הביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - החוק), מסדירים את פעילות הנח"ל בחקיקה הראשית. על פי סעיף 21 לחוק רשאי שר הביטחון באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לקבוע בתקנות, כי תקופה שלא תעלה על 12 חודשים מתוך תקופת השירות הצבאי תוקצה להכשרה חקלאית או להכשרה חלוצית אחרת. סעיף 22 לחוק מסדיר את השמירה על גרעינים התיישבותיים. כאמור לעיל, כבר לפני שנים רבות שינה הנח"ל את משימותיו ואינו פעיל עוד בנושאי התיישבות, אינו מקים היאחזויות, וגרעיני הנח"ל אינם יוצאים להכשרות שנקבעו בחוק. במקום שחברי גרעיני הנח"ל יקיימו פעילויות התיישבותיות וחקלאיות הם מבצעים פעילות חינוכית-חברתית בבתי הספר ובמסגרות אחרות בערים ובשכונות ברחבי הארץ. יוצא אפוא כי פעילות הנח"ל הנוכחית אינה מתיישבת עם הוראות החוק<sup>30</sup>. יצוין, כי משהב"ט אף לא תיקן את התקנות שהוצאו מכוח החוק כדי להתאימן לפעילות הנוכחית של גרעיני הנח"ל.

באפריל 2014 פנה נציג אגף היועמ"ש למערכת הביטחון אל ראש האגף דאז בנוגע ל"הסדר הנח"ל וההצעות לשינויו". הוא צירף את המסמכים הרלוונטיים לגבי "ההסדר החוקי של מסלול הנח"ל בחוק הקיים, וכן את הצעת החוק התלויה ועומדת בוועדת החוץ והביטחון וטיטוט תקנות, שהוכנו לפני כעשור". ואולם הממשלה דאז - כמו קודמותיה - לא קידמה את הצעת החוק. בעקבות כך, במועד סיום הביקורת נמצא כי פעילות הנח"ל הנוכחית עדיין אינה מעוגנת בחוק ובתקנות.

כפי שכבר העיר משרד מבקר המדינה בדוחות קודמים, אין להשלים עם מצב שבו לא קיימת הלימה בין פעילות גרעיני הנח"ל כיום ובין הוראות החוק בעניין זה.

### אי-בחינה של ייעוד מסלול הנח"ל

מסלול השירות בנח"ל הוא מסלול המשלב שירות ביחידות צבאיות וביצוע משימות לאומיות-חברתיות במסגרת הקהילה. ההצטרפות לגרעין נח"ל היא על בסיס התנדבותי. לפני גיוסם של חברי גרעיני הנח"ל הם מתנדבים ל"שנת שירות" מטעם תנועות נוער וארגוני נוער בקרב הקהילה ומשתתפים במחנה הכנה לשירות בנח"ל ("פרק הכנה"). לאחר גיוסם הם משרתים 18 חודשים ביחידות צבאיות, ובעלי פרופיל רפואי מתאים משובצים בגדודים לוחמים ("פרק צבאי ראשון"). לאחר פרק זה, החיילים, חברי הגרעינים, מבצעים במשך 12

30 בעניין זה ראו, מבקר המדינה, **דוח שנתי 47** (1997), "מסלול גרעיני הנח"ל - הישגים מול יעדים", עמ' 856; **דוח שנתי 51א** (2000), "הנח"ל - תמורות ויעדים", עמ' 65; **דוח שנתי 58א** (2007), "האגף הביטחוני-חברתי", עמ' 566.

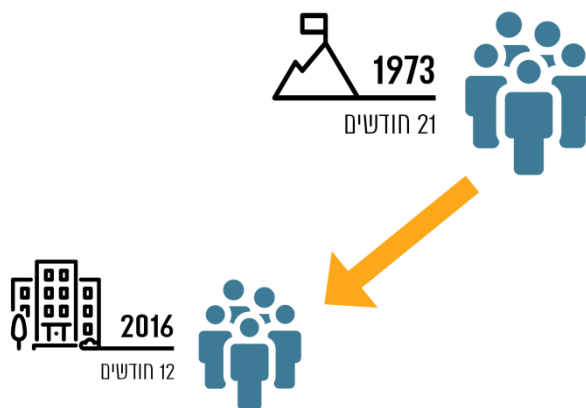
חודשים משימות לאומיות (חינוכיות-חברתיות) על פי קביעת האגף, בבתי ספר ובמסגרות אחרות בערים ובשכונות ברחבי הארץ, באמצעות תנועות וארגוני נוער ("פרק המשימה הלאומית" - להלן פרק המשימה). בתום פרק המשימה החיילים משרתים שמונה חודשים ביחידות צבאיות ("פרק ביטחון שוטף") והחיילות משתחררות מצה"ל.

לקיום פרק המשימה ולמימוש ייעודו חוברים יחדיו האגף, אכ"א, תנועות וארגוני נוער, רשויות מקומיות ומשרד החינוך (מינהל חברה ונוער). לאגף אחריות כוללת למדיניות הנוגעת לפרק זה ולאופן יישומה, ובכלל זה הוא אחראי לשיבוץ לגרעיני הנח"ל ברשויות מקומיות ולקביעת תכנים, תכניות ותפקידים של פרק המשימה. יעדי המשימות הלאומיות בפרק המשימה הם, בין היתר, פיתוח וביסוס של התשתית הערכית של הנוער לשם הגברת הנכונות שלהם לשרת שירות משמעותי בצה"ל, העצמת תנועות הנוער וארגוני הנוער בישראל, וכן פיתוח מנהיגות צעירה, מעורבת חברתית ותודעת התנדבות בקרב בני הנוער בקהילה. על פי נתוני האגף מינואר 2017, בפרק המשימה פועלים כ-450-500 חיילים, ב-35 רשויות מקומיות, באמצעות 29 תנועות וארגוני נוער.

מאז הוקם מסלול הנח"ל מתבצעים בו מדי פעם שינויים והתאמות, כמתבקש מרוח התקופה. שימור שלמות הגרעינים והתאמת מסלול הנח"ל לצרכים הלאומיים ולצורכי הצבא המשתנים מפעם לפעם, היה עקרון היסוד שהנחה את מקבלי ההחלטות בכל התקופות. השינויים העתיים במסלול הנח"ל, ובכלל זה בייעודו, השפיעו גם על שמו של האגף - בתחילה הוא נקרא "אגף הנוער והנח"ל" (בשנת 1949), אחר כך הוסב שמו ל"אגף הנוער, הנח"ל והמשימות הלאומיות" (בשנת 1998), ובמועד סיום הביקורת שמו ה"אגף הביטחוני-חברתי" (משנת 2003). לרוב משכי הפרקים הצבאיים הוארכו ולעומת זאת התקצרו הפרקים האזרחיים במסלול הנח"ל (אותם פרקים שלכאורה לא היו בליבת העיסוק של צה"ל, כגון פרק המשימה כיום ופרק של"ת<sup>31</sup> בעבר), שבהם חלו התמורות הניכרות ביותר. למשל, בסוף שנות התשעים של המאה העשרים היה מעבר מפעילות התיישבותית לאורך גבולות המדינה, לפעילות התיישבותית-חינוכית בלב החברה, תוך צמצום פרקים אלה בחודשיים. יוזמות אחרות, בייחוד מתחילת שנות האלפיים, העמידו את הצורך המבצעי בראש סדר העדיפויות, והתמקדו בייעוד חיילי הנח"ל לתפקידי לחימה בלבד. בתרשים 4 להלן יתוארו השינויים שחלו במשכי הזמן של פרקי המשימה האזרחיים משנת 1973 כפי שעולה מנתוני הוועדה (מינואר 2016) לבחינת השינוי במסלול הנח"ל (ראו בהמשך):

תרשים 4: מגמת השינוי של משך פרקי המשימה האזרחיים בשנים

2016-1973:



המקור: נתוני הוועדה לבחינת שינוי מסלול הנח"ל, ינואר 2016.

בשנת 2015, בעקבות קיצור משך השירות לגברים בארבעה חודשים (ל-32 חודשי שירות)<sup>32</sup> ונוכח ההיתכנות של קיצור נוסף, נושא עדכון מסלול הנח"ל עלה שוב לדיון. בעקבות כך, באוגוסט 2015 סיכמו רח"ט תומכ"א דאז וראש האגף דאז על הקמת ועדה לבחינת שינוי מסלול הנח"ל (להלן - הוועדה). לראש הוועדה מונה ראש החטיבה לגיוס מסלולים ייחודיים ותורניים במשהב"ט, והשתתפו בה נציגים ממשהב"ט, מצה"ל, מתנועות נוער ומארגוני נוער.

בכתב המינוי לוועדה צוין כי היא הוקמה "מתוך כוונה להעצים את המסלול, למצות את יכולות המשרתים ולהיערך לאתגר קיצור שירות הגברים בצה"ל". עוד צוין כי נושא שינוי מסלול הנח"ל ייבחן בכפוף לכמה הנחות יסוד ובהן: **"שימור מעמדו של מסלול הנח"ל וייעודו"**; "שמירה על שלמות הגרעין"; ו"ביצוע פרק צבאי משמעותי ואפקטיבי" (ההדגשה אינה במקור).

בינואר 2016 הגישה הוועדה את מסקנותיה ואת המלצותיה לראש האגף דאז ולרח"ט תומכ"א דאז. הוועדה המליצה, בין היתר, להאריך בחודשיים את הפרק הצבאי האחרון (פרק ביטחון שוטף), כדי לסייע "לאתגר איתו מתמודד צה"ל עם קיצור השירות". לאחר כמה דיונים אימצו ראש האגף דאז ורח"ט תומכ"א דאז את המלצות הוועדה, ובספטמבר 2016 העביר ראש האגף דאז את המלצות הוועדה לשר הביטחון בבקשה שיבחן אם לאשרן. בנובמבר 2016 הודיע עוזר רמ"ט שר הביטחון לעוזר הרמטכ"ל ולעוזר מנכ"ל משהב"ט כי **"שר הביטחון מאשר את שינוי מסלול הנח"ל בהתאם להמלצות הוועדה"** (ההדגשה במקור).

יודגש כי בדוח מבקר המדינה משנת 2015 בנושא "תהליכי התייעלות והתכנסות למסגרת תקציב הביטחון" צוין כי בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה מסר

לא התקיים דיון יסודי  
ומעמיק בנושא ייעודו  
ומקומו של פרק  
המשימה, שאינו  
בליבת העיסוק של  
צה"ל

הרמטכ"ל, רא"ל גדי איזנקוט<sup>33</sup>, בין היתר, כי אף שייעוד צה"ל הוא להגן על המדינה, חלק מתחומי הפעילות שהוטלו עליו במשך השנים אינם קשורים במישרין לייעודו, ויש לבחון את האפשרות להוציאם מאחריות צה"ל<sup>34</sup>.

עמדתו האמורה של הרמטכ"ל באה לידי ביטוי גם בתכנית רב-שנתית (להלן - תר"ש) "גדעון" לשנים 2016-2020<sup>35</sup>, והקבינט המדיני-ביטחוני<sup>36</sup> אישר תר"ש זו באפריל 2016. לפי התר"ש האמורה, על צה"ל לתעדף את המוכנות לחירום ולמלחמה על פני מרכיבים אחרים בתר"ש, וזאת בין היתר על ידי התמקדות במשימות הליבה. עוד צוין בתר"ש כי על צה"ל לבחון כיצד ניתן לצמצם מערכים שאינם בליבת העיסוק, בין היתר, כדי לצמצם את הפגיעה במערכי ליבה.

בביקורת עלה כי אמנם מאז הקמת מסלול הנח"ל התקיימו דיונים בפרקים השונים במסלול הנח"ל, אך לא התקיים דיון יסודי ומעמיק בנושא ייעודו ומקומו של מסלול ייחודי זה במסגרת השירות הצבאי, ובעיקר לא התקיים דיון בנושא פרק המשימה שנכלל בו - שאינו בליבת העיסוק של צה"ל - ועל השפעותיו, אף לא לאחר תחילת מימושו של תר"ש "גדעון".

בתגובתו של משהב"ט מספטמבר 2017 על ממצאי הביקורת הוא פירט את הדיונים שהתקיימו בעשרים השנים האחרונות בחמש ועדות שונות שעסקו במסלול הנח"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולצה"ל כי השינויים שחלו במסלול הנח"ל כמעט מאז הקמתו, והשינויים שחלו במשימותיו מדי פעם בפעם, היו במתכונת של מעין טלאי על טלאי בלא שנבחנה מהות קיומו של המסלול, ויש בכך משום הוכחה חוזרת ונשנית לצורך לקיים דיון יסודי ומעמיק בנושא האמור. נוסף על כך, הדיונים שהתקיימו במשך השנים, כפי שציין משהב"ט בהתייחסותו דלעיל, לא עסקו במהות - ייעודו ומקומו של פרק המשימה במסגרת השירות הצבאי. לראיה, גם ראש האגף ורח"ט תומכ"א הנחו את הוועדה בכתב המינוי, כאמור, לפעול בהתאם להנחת היסוד בדבר "שימור מעמדו של מסלול הנח"ל וייעודו", בלי להרחיב את היריעה ולדון במהות, כלומר בלי לבחון אם יש הצדקה לכך שחיילים לוחמים יבצעו במשך שנה במסגרת שירותם הצבאי פעילות אזרחית שאינה בליבת העיסוק של צה"ל.

33 הפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה התקיימה כשבועיים לאחר שממשלה החליטה למנותו לתפקיד רמטכ"ל וכחודשיים לפני שנכנס לתפקיד.

34 מבקר המדינה, "תהליכי התייעלות והתכנסות למסגרת תקציב הביטחון", דוח מיוחד (אוגוסט 2015), עמ' 27.

35 צוין כי צה"ל מתכנן את בניין הכוח שלו במסגרת תר"ש, ולפיה נקבעות תכניות העבודה השנתיות שלו. התר"ש עוסקת בשאלות יסוד, כגון: הכוח ההתקפי, מאמץ ההגנה, ההגנה האווירית וסייבר, והיא מאפשרת ראייה אסטרטגית, כוללת ואינטגרטיבית לחמש שנים.

36 ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.





הרמטכ"ל הדגיש כי  
"מסלול הנח"ל סיים  
את תפקידו  
ההיסטורי... ואינו  
רלוונטי עוד. הרעיון  
שעמד ביסוד המסלול  
ופרק המשימה  
הלאומית היה טוב  
בעבר... החברה  
הישראלית השתנתה,  
האילוצים וצרכי הצבא  
השתנו, ולכן למסלול  
הנח"ל אין מקום"

בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם הרמטכ"ל באוגוסט 2017, כדי לשמוע את עמדתו בסוגיית מסלול הנח"ל הדגיש הרמטכ"ל, כי "מסלול הנח"ל סיים את תפקידו ההיסטורי במתכונתו הנוכחית ואינו רלוונטי עוד. הרעיון שעמד ביסוד המסלול ופרק המשימה הלאומית היה טוב בעבר... החברה הישראלית השתנתה, האילוצים וצרכי הצבא השתנו, ולכן למסלול הנח"ל אין מקום. יש להפסיק את פרק המשימה שבמסלול הנח"ל, ולעבור לשירות צבאי מלא של שלוש שנים". יתרה מזו, לאחר שנציגי משרד מבקר המדינה הציגו לרמטכ"ל שאלה בנוגע להנחיה שניתנה באוגוסט 2015 לוועדה משותפת של אכ"א ושל האגף לבחון את שינוי מסלול הנח"ל בכפוף ל"שימור מעמדו של מסלול הנח"ל וייעודו", טען הרמטכ"ל שמדובר ב"תקלה" במתן ההנחיה וכי נדרש היה לבחון זאת.

בתגובת צה"ל מאוקטובר 2017 על ממצאי הביקורת הוא הודיע, כי "יוקם צוות לבחינת המסלול ותוקפו, בהשתתפות נציגי צה"ל ומשהב"ט. ממצאי הצוות יוצגו לרמטכ"ל ולמנכ"ל משהב"ט".

נוכח היותה של סוגיה זו אזרחית במהותה ובאחריותו של שר הביטחון וכן נוכח עמדת הרמטכ"ל דלעיל, על שר הביטחון לוודא כי ייבחן המבנה של מסלול הנח"ל - דהיינו שילובו של הפרק האזרחי במסגרת השירות הצבאי - ולהכריע בסוגיה. זאת כדי לבחון את הנחות היסוד של מסלול הנח"ל ואת תקפותן בעת הזאת ולברר אם יש מקום שחיילים יבצעו פעילות אזרחית שאינה בליבת העיסוק של צה"ל. במסגרת בחינה זו יש לתת משקל לעמדת הרמטכ"ל שהוצגה לעיל. בחינה מחדש של מסלול הנח"ל צריכה להתבצע בשיתוף עם הרמטכ"ל ומנכ"ל משהב"ט, וכן עליה לאפשר מתן מענה לשאלה אם יש הצדקה לקיומו של פרק משימה אזרחית בתקופת השירות הצבאי.

## סיכום

משרד הביטחון, באמצעות האגף הביטחוני-חברתי, מקיים פעילות לאומית מרכזית בשיתוף פעולה עם משרד החינוך ועם צה"ל בקרב כלל בני הנוער בארץ בכלל הנוגע לשירות בצה"ל. פעילות זו אמורה להקנות ערכים שונים לבני הנוער, כגון התנדבות ותרומה לצבא ולחברה ולהשפיע על הגברת נכונותם ומוכנותם לשירות משמעותי בצה"ל.

דיון בדצמבר 2016 בנושא תכנית העבודה של האגף הביטחוני-חברתי, הדגיש מנכ"ל משרד הביטחון את חשיבות עבודתו של האגף, בהיותו "עוסק בבניין הכוח האנושי של צה"ל וכנגזרת מכך, באיתנות המדינה", והוסיף כי עידוד הגיוס לצה"ל הוא "לבנה חשובה וערכית בחוסנה של המדינה". על כן, כדי לטפח את החוסן החברתי לפני הגיוס לצה"ל, על משרד הביטחון לבחון את הסוגיות שהועלו בדוח זה ולפעול לתיקונן.

נוסף על כך, על הדרג המיניסטריאלי לתת את מלוא תשומת הלב לסוגיית עידוד בני המיעוטים בכלל, ובני הנוער הבדואים בפרט, להתנדב לשירות צבאי. בתחום זה לא נעשה די, ורק שילוב כוחות בתחומים השונים, כמפורט בדוח, יאפשר להתגבר על החסמים שעדיין מונעים מבני נוער בדואים להתנדב לצה"ל.

הפער בין היעדים שקבעה הממשלה לגיוס תלמידי ישיבות לצה"ל ובין הגיוס בפועל, הולך וגדל עם השנים. בהיעדר דיון בממשלה בנוגע לתכנית הרב-שנתית לקידום העמידה ביעדי גיוס של תלמידי ישיבות לצה"ל שהגיש שר הביטחון, יש כדי לפגוע ביעדים שהיא עצמה קבעה.

כמו כן, זה שנים רבות לא נבחנו לעומק סוגיות הנוגעות למהותו ולהצדקת קיומו של מסלול הנח"ל, ובייחוד סוגיית פרק המשימה האזרחית, שמתבצע במסגרת השירות הצבאי, שהרמטכ"ל אף סבור שאין לו מקום. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הודעת צה"ל, ולפיה יוקם צוות בשיתוף נציגי משרד הביטחון לבחינת מסלול הנח"ל. נוכח היותה של סוגיה זו אזרחית במהותה ובאחריותו של שר הביטחון, עליו לוודא את ביצוע הבחינה האמורה ולהכריע בסוגיה.