



חשיבותו של מערך לביקורת פנימית, הפועל על פי דרישות החוק וביעילות ראויה, אינה מוטלת בספק. יש לראות בתגובותיהם של מבקר מערכת הביטחון ושל הנהלת משרד הביטחון להערות ולהמלצות משרד מבקר המדינה, צעדים נכונים לכיוון קידום חוקיותו, אי תלותו ויעילותו של מערך הביקורת הפנימית שבמשרד.

ממצאי מעקב

הנח"ל - תמורות ויעדים

דוח שנתי 47, עמ' 856

הנח"ל - נוער חלוצי לוחם - הוקם בשנת 1948 כמסגרת ייחודית בצה"ל, שבה ישרתו גרעיני נח"ל התיישבותיים במסלול מיוחד, תוך כדי שמירה על מסגרת הגרעין, וישלבו שירות צבאי עם הכשרה חקלאית. ייעודו המקורי של הנח"ל היה, קליטת חברי גרעינים לאחר שירותם הצבאי ביישובים חדשים ובהתיישבות הוותיקה. שר הביטחון הסמיך את אגף הנוער, הנח"ל ומשימות לאומיות שבמשרד הביטחון (להלן - האגף)¹, בין השאר, לאשר גרעינים התיישבותיים.

ביקורת על מסלול גרעיני הנח"ל, במטרה לבחון, בין השאר, כיצד ממלא הנח"ל את הייעוד שנקבע לו, נערכה בשנת 1996, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 47 (עמ' 856). בביקורת עלה, כי הנח"ל במתכונתו דאז, לא ענה עוד על מטרתו המקורית, והאגף ניסה למצוא לו ייעודים וסדרי עדיפות חדשים במסגרת מסלולים שאינם ייעודו המסורתי - התיישבות חקלאית. בדוח צוין, כי לדעת משרד מבקר המדינה, אין עוד מקום למסלולי הנח"ל כפי שהיו אז, וכי יש צורך במדיניות ממשלתית ברורה, שתקבע, בין היתר, את המשימות הלאומיות לנוער, את המסגרות שבהן תבוצענה משימות אלה, וכיצד יש לשלבן עם השירות בצה"ל, אם בכלל.

בחדשים אוגוסט 1999 עד פברואר 2000 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב מורחבת במטרה לבחון, בין היתר, את אופן יישום המלצות הדוח הקודם על מסלול גרעיני הנח"ל ועל יעדי הנח"ל החדשים שהם משימות לאומיות; את אופן הביצוע, הפיקוח והבקרה על המשימות; את ייעוד היאחזויות הנח"ל והפעילות המתבצעת בהן, ואת יחסי הגומלין בין האגף, מרכז הנח"ל, שבמפקדת קצין החינוך והנוער הראשי (להלן - המרכז)² ותנועות הנוער.

הביקורת נערכה באגף ובמרכז. ביקורת השלמה נערכה בצה"ל - בחטיבת הנח"ל, באגף כוח אדם שבמטה הכללי (להלן - אכ"א), באגף התכנון (להלן - אג"ת) ובפרקליטות

¹ עד אוגוסט 1998 היה שם האגף - "אגף הנוער והנח"ל".

² מרכז נח"ל מהווה אחד מחמישה מרכזים, הכפופים למפקדת קצין החינוך והנוער הראשי.

הצבאית הראשית; ובמשרד החינוך. כמו כן, ערכו נציגי משרד מבקר המדינה סיורים בהיאחזויות נח"ל וביישובים ברחבי הארץ, שבהם פועלים חברי גרעינים של הנח"ל. נציגי משרד מבקר המדינה גם ערכו שיחות רקע עם חלק מראשי תנועות הנוער, שחניכיהן מתגייסים לנח"ל.

השינויים במסלול הנח"ל וביעדין

בביקורת הקודמת צוין, כי במסלול הנח"ל נקטע רצף השירות בחטיבת הנח"ל. זאת, מאחר שחברי הגרעינים שירתו בחטיבה 14 חודש, ולאחר פרק התיישבותי של שמונה חודשים, הם שבו לחטיבה לשמונה חודשים נוספים, טרם יציאתם לפרק האחרון במסלול הנח"ל. קטיעת רצף השירות גרמה, כאמור בדוח שנתי 47, לירידה ברמת המוטיבציה, ברמת הכושר הגופני ובכשירותם הקרבית של חברי הגרעינים בחטיבת הנח"ל, ולפיכך נוצר קושי בשילוב פלוגות הכוללות חיילים אלה, בפעילות מיבצעית.

בפברואר 1998, על פי הצעת דסק נח"ל³, אישרו האגף וצה"ל מסלול חדש לנח"ל. על פי הצעה זו, המסלול החדש אמור להיות משמעותי יותר ואפקטיבי, הן לצבא והן למשימות לאומיות (פירוט בנוגע למשימות לאומיות, ראו בהמשך). ראש האגף קבע, כי המסלול החדש אחיד לכלל חברי הגרעינים המשרתים בנח"ל. להלן פרקי המסלול לבנים, המסתכמים ב-40 חודש:

א. **מחנה הכנה - שמונה או 12 חודש - נועד להוות מסגרת מגבשת לשירות בנח"ל; תקופת זו אינה נמנית במניין השירות בצה"ל.**

ב. **פרק צבאי - 18 חודש - חברי הגרעינים משרתים בגדוד מסוים בחטיבת הנח"ל, או בתפקידי מטה במרכז ובחטיבת הנח"ל, על פי הפרופיל הצבאי שלהם.**

ג. **פרק המשימה הלאומית - 12 חודש - בפרק זמן זה מבצעים חברי הגרעינים משימות לאומיות, הן אלה המוצבים ביישובים ברחבי הארץ, והן אלה המוצבים בהיאחזויות, המשמשות להם נקודת מוצא לביצוע משימות לאומיות ביישובים שבסביבת ההיאחזויות⁴.**

ד. **פרק הביטחון השוטף (להלן - הבט"ש) - שישה חודשים - חברי הגרעינים מבצעים משימות של ביטחון שוטף במסגרת גדוד היאחזויות הכפוף למרכז.**

ה. **שירות ללא תשלום (להלן - של"ת) - ארבעה חודשים - נמנה במניין השירות בצה"ל, ובמסגרתו ממשיכים חברי הגרעינים לביצוע משימות לאומיות.**

1. בביקורת עלה, כי אף שמסלול הנח"ל החדש אושר, כאמור, בפברואר 1998, לא היה קיים באגף נוהל המתייחס, בין היתר, לנושאים הבאים: חלוקת האחריות בין כל אחד מהגורמים המטפלים בנח"ל על כל אחד מפרקי המסלול, ושיתוף הפעולה

³ במהלך שנת 1997 הורה סגן הרמטכ"ל על ביצוע שינוי במבנה חטיבת הנח"ל, שבמרכזו עמד ריכוז אוכלוסיית חברי הגרעינים בגדוד אחד בחטיבה. בעקבות הוראה זו, הוקם "דסק נח"ל" בראשות ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח אדם באכ"א. סיכומי דסק נח"ל כוללים, בין היתר, מסלול חדש לנח"ל.

⁴ שיבוץ חיילי הנח"ל בפרק זה מתבצע בעדיפות ראשונה להיאחזויות.

והתיאום הנדרשים מהם בעת הצורך; אופן הפיקוח והבקרה של הגורמים השונים על חברי הגרעינים בשלבים השונים של המסלול; ותדירות הביקורים הנדרשת מן הגורמים באתרי פעילותם של חברי הגרעינים.

עוד עלה, כי גם בצה"ל לא היה קיים קובץ נהלים ופקודות בכל הנוגע לשירות הצבאי במסגרת הנח"ל, שבו מפורטים, בין השאר, הפרקים השונים במסלול הנח"ל, הנהלים והפקודות הייחודיים למסלול זה על פרקיו השונים, וחובותיהם וזכויותיהם של חיילי הנח"ל בפרקי המסלול השונים. יצוין, כי פרסום קובץ כזה יכול לשמש "מורה נבוכים" לחברי גרעין גם טרם הצטרפותם לנח"ל וכן לגורמים המעורבים בטיפול בהם.

2. עוד עלה בביקורת, כי למרות קביעת ראש האגף, שמסלול הנח"ל החדש הוא אחיד לכלל חברי הגרעינים המשרתים בנח"ל, הרי שבפועל, סיכם ראש האגף עם מספר ארגונים על מסלול שונה. כך למשל, הוא סיכם עם מנכ"ל החברה למתנ"סים ועם ארגון "מחשבה"⁵ על הקמת גרעיני נח"ל קהילתיים, שחבריהם לא יהיו בהיאחזויות בפרק המשימה הלאומית. זאת, למורת רוחם של תנועות הנוער והארגונים האחרים, שגם הם היו מעדיפים שחברי גרעיניהם יהיו בפרק המשימה הלאומית באתרי פעילותם, ולא בהיאחזויות המרוחקות מאוד ממקום פעילות הגרעין. יתר על כן, חברי גרעינים אלו אינם עוברים תקופת גיבוש במחנה הכנה - תקופה, שלדברי נציגי האגף, חשובה מאוד לגיבוש, לצורך המשך שירותם בנח"ל, ולצורך מילוי משימתם הלאומית בצורה המיטבית.

משימות לאומיות - יעדי הנח"ל החדשים

הרקע למשימות לאומיות

מסלול הנח"ל בעבר, שבו שילבו חברי הגרעינים שירות צבאי עם הכשרה חקלאית, הביא לידי ביטוי את ייעודו המקורי של הנח"ל, שהיה - קליטת חברי הגרעינים לאחר שירותם הצבאי כמגשימים ביישובים חדשים ובהתיישבות הוותיקה. ייעוד זה, כפי שכבר צוין בדוח הקודם, הלך ודעך משך השנים נוכח המשבר המתמשך בהתיישבות העובדת.

בעקבות המלצות ועדת ירון⁶, קבע שר הביטחון, כי האגף יתמקד במספר משימות מרכזיות, וביניהן, הובלת משימות לאומיות; וכי תוקם מועצה ציבורית מייצגת שתתכנס אחת לשנה, ושמתפקידה לייעץ לשר הביטחון במתן דגשים ועדיפויות למשימות לאומיות המתאימות לתקופה. התברר, כי המועצה האמורה התכנסה במהלך שנת 1998 בלבד, והיא דנה רק בנושאי חינוך ומוטיבציה לשירות בצה"ל, ולא בנושא הנח"ל. יוצא אפוא, כי מכלול ההיבטים הקשורים למשימות לאומיות לא לובנו על ידי משרד הביטחון (להלן - המשרד).

⁵ גרעיני נח"ל של ארגון זה מדריכים ומנחים בני נוער ומבוגרים, שעלו מחבר העמים, כדי שישתלבו בחברה הישראלית.

⁶ ועדה שמינה שר הביטחון בספטמבר 1996, במטרה לגבש המלצות בדבר ההיערכות הנדרשת במשרד הביטחון ובצה"ל בנושאי חינוך הנוער, הנח"ל והגדנ"ע, ובתחומי אחריותו של האגף בנושאים אלה.

על פי סקירה של ראש האגף לסגן שר הביטחון מיולי 1999, יעדיו החדשים של הנח"ל הם משימות לאומיות, אותן מבצעים חברי הגרעינים בעיקר במהלך פרק המשימה הלאומית. יעדים אלה אמורים להביא לידי ביטוי את מדיניות שר הביטחון במתן דגשים ועדיפות למשימות לאומיות המתאימות לתקופה, כדי לחזק בקרב בני הנוער את הנכונות לשירות משמעותי בצה"ל ולהתנדבות למשימות לאומיות. בעת ביקורת המעקב כללו המשימות הלאומיות, בין השאר, הדרכה של בני נוער העומדים להתגייס לצה"ל, הוראה בבתי ספר (מורות חיילות), סיוע בקליטת עולים חדשים מאתיופיה ומחבר העמים, השוכנים במרכזי קליטה ובאתרי קראוונים, ושילוב חיילי נח"ל בפעילות חינוכית וציונית בתפוצות.

קביעת משימות לאומיות ואישורן

בעקבות יעדיו החדשים של הנח"ל, צוין בהוראת המשרד בנושא אגף הנוער, הנח"ל ומשימות לאומיות, מאוגוסט 1998 (להלן - המ"ב), כי תפקידי האגף הם, בין השאר, "קביעת משימות ויעדים אזרחיים בתיאום עם משרד החינוך, הרשות המקומית ומרכז נח"ל". וכן, "הכוונת מסגרות נח"ל להשגת יעדים לאומיים או קהילתיים או אחרים, שאושרו על ידי שר הביטחון".

בביקורת עלה, כי האגף לא הגדיר את מכלול ההיבטים הקשורים למשימות הלאומיות, וביניהם: הגדרת משימות לאומיות, מי הגורמים הרשאים להציען, מה התהליך להגשת הצעות למשימות לאומיות ולאישורן על ידי שר הביטחון, באילו יישובים הן תבוצענה, ומה המשאבים והמקורות התקציביים למימון כל הדרוש לביצוען המיטבי.

עוד עלה, כי כתוצאה מכך, ארגונים שונים⁷ שחניכיהם משרתים בנח"ל, או שחפצו לגבש חברי גרעינים לשירות בנח"ל, הציעו לראש האגף, כל אחד על פי השקפת עולמו, משימות לאומיות בעלות נטיות מגוונות, שאינן תואמות את יעדיו החדשים של הנח"ל⁸, ושקהל היעד שלהם לא היה נוער העומד להתגייס לצה"ל. יתרה מזאת, במקרים בהם אישר ראש האגף את ביצוען, הדבר נעשה על דעתו וללא הבאתן לאישור שר הביטחון, כנדרש בהמ"ב.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בהיעדר הגדרות, יעדים, תכנים והיקפים למשימות לאומיות, נוצר מצב, שגורמים שונים העלו הצעות למשימות, שלדעתם ראויות להגדרה "משימה לאומית", וראש האגף היה הגורם הבלעדי שאישר אותן, ללא אמות מידה כלשהן, והנחה את המרכז לבצען באמצעות גרעיני הנח"ל.

משימות לאומיות וחוק שירות ביטחון

בביקורת הקודמת צוין, כי האגף קבע ואישר מסלולי נח"ל נוספים שאינם מעוגנים בתקנות לפי חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - החוק), וכי כל עוד לא הותקנו תקנות מתאימות, אין עיגון חוקי להפעלתם. בעקבות זאת, העלתה

⁷ כמו "חוגי סיירות על שם אורי מימון", "החברה להגנת הטבע" ו"החברה למתנ"סים".

⁸ כמו: פעילות עם ילדים בגני ילדים ובצהרונים, מתן ייעוץ לנוער בגיל ההתבגרות, עיסוק בפרויקט היי-טק, לימוד נושא איכות הסביבה, הקמת גרעין נח"ל צופי-ים וגרעין נח"ל קהילתי-משטרה.

היועצת המשפטית למערכת הביטחון במארכ 1999 את הצורך בהתקנת תקנות הנדרשות על פי החוק, וכן את תיקונו של החוק לעניין הפעלת הנח"ל והעסקתם של חיילי הנח"ל במשימותיהם השונות, והנחתה את הפרקליטות הצבאית הראשית לפעול, בשיתוף עם אכ"א והאגף, לתקן את התיקונים הנדרשים בהקדם.

בחוות דעתו ממארכ 1999 קבע הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר), בין השאר, כי "תקנות שירות ביטחון מסדירות את שירותם של יוצאי צבא בשירות סדיר למטרות של התיישבות והכשרה חקלאית, ואין הן חלות על שירותם של יוצאי צבא במסגרת הנח"ל למטרות ביטחוניות לאומיות". למרות זאת, ועל אף האמור לעיל, עד למועד סיום ביקורת המעקב לא יזמה מערכת הביטחון את שינוי החוק ולא תוקנו התקנות הנדרשות. כתוצאה ממצב זה, פעילותם של חברי הגרעינים במסגרת המשימות הלאומיות החדשות אינה מעוגנת בחוק.

בהתייחסותה ממאי 2000 לממצאי הביקורת הודיעה היועצת המשפטית למערכת הביטחון, כי היא מסכימה עם עמדת משרד מבקר המדינה בדבר הצורך בעיגון חקיקתי חדש של מסלולי הנח"ל החדשים.

הביצוע, הפיקוח והבקרה על המשימות הלאומיות

יחסי הגומלין בין הגורמים המעורבים בביצוע משימות לאומיות

מספר גורמים מעורבים בביצוע, בפיקוח ובבקרה על משימות לאומיות שמבצעים גרעיני הנח"ל: האגף, המרכז, גדוד ההיאחזויות, משרד החינוך, המשרד לקליטת העלייה, רשויות מקומיות ותנועות הנוער. מורכבותו של מסלול הנח"ל, ריבוי הגורמים המטפלים בו, מספרם הרב של הגרעינים ומספר האנשים הקטן יחסית בכל גרעין, הפריסה הארצית הרחבה שבה פועלים גרעיני הנח"ל, התיאומים הרבים הדרושים לצורך ההיערכות במעבר מפרק אחד במסלול הנח"ל למשנהו, כל אלה ועוד, דורשים מהאגף שיתוף פעולה הדוק בינו לבין כלל הגורמים.

להלן פירוט קצר על הגורמים המעורבים:

1. האגף: על פי ההמ"ב, ייעוד האגף הוא, בין היתר, "לתאם את כלל פעולות מערכת הביטחון מול משרדי הממשלה, התנועות ההתיישבותיות, גופי תנועות הנוער, גופי מתנדבים, גופי חברה וקהילה ...". תפקידי האגף הם, בין השאר, הכוונת חברי הגרעינים ושיבוצם בהתאם ליעדים לאומיים, התיישבותיים, קהילתיים ועוד; שיבוץ גרעיני נח"ל ליעדים ולמשימות, בתיאום עם הגופים האזרחיים והצבאיים, ובכלל זה, תיאום הטיפול בנושא היאחזויות עם הסוכנות היהודית; ליווי, פיקוח ומעקב על גרעיני הנח"ל המשובצים בקיבוצים וברשויות המקומיות בפרקי המסלול השונים; בקרה ומעקב על הגורמים האזרחיים שמסתייעים בגרעינים; וכן, קביעת משימות ויעדים אזרחיים בתיאום עם משרד החינוך, הרשות המקומית והמרכז.

2. המרכז: בעקבות הביקורת הקודמת ובעקבות מסקנות ועדת ירון, אורגן מחדש פיקוד הנח"ל במהלך 1997, והוכפף למפקדת קצין החינוך והנוער הראשי (להלן - מקח"ר) כמרכז נח"ל בפיקודו של מפקד בדרגת אל"ם. בעקבות הארגון מחדש, הוציא אג"ת במארכ 1998 פקודת ארגון מעודכנת למקח"ר (להלן - פקודת הארגון). בפקודה צוינו ייעוד המרכז ותפקידיו. תפקידי המרכז הם, בין השאר, לבצע משימות לאומיות והתיישבות ביטחוניות על פי החלטת הדרג המדיני, באמצעות גרעיני הנח"ל,

וכן, להנחות ולהפעיל את גדוד ההיאחזויות לביצוע משימותיו, בהתאם לייעודו ולתפקידיו.

בביקורת עלה, כי ייעוד המרכז ותפקידיו, כפי שהוגדרו בפקודת הארגון - אינם עולים בקנה אחד עם פעולותיו בפועל. הם אינם כוללים את כל הפעילות שהמרכז מבצע בפועל, וכוללים תפקידים שאינם באחריותו. כך למשל, ייעוד המרכז על פי פקודת הארגון הוא, "מימוש יעדים התיישבותיים ביטחוניים" בלבד, שעה שבפועל, הנתח ההתיישבותי בייעוד המרכז הוא זניח ביותר; כמו כן, בין תפקידי המרכז צוין, כי עליו "לארגן, לשלוט, לפקד ולפקח על חיילים בשל"ת" בלבד, שעה שבפועל הוא עושה זאת גם, ובעיקר, בפרקי משימה לאומית ובט"ש. לעומת זאת, על פי פקודת הארגון, בין תפקידי המרכז, "לרכז הפעילות מול הרשויות האזרחיות בכל הקשור להכשרת ולהפעלת חברי הגרעין במחוזותיהם", וכן, "לתאם את עבודת החטיבה להתיישבות במשרד הביטחון, גופי הקהילה, תנועות הנוער והתנועות המיישבות..." שעה שתפקידים אלה של תיאום מול הגופים האזרחיים, הינם באחריות האגף, הן על פי ההמ"ב והן כפועל יוצא מיחסי הגומלין בין המשרד לבין צה"ל.

עוד עלה, כי אף שחלפו למעלה משנתיים מאז ארגונו מחדש של פיקוד הנח"ל, לא עדכנה מקח"ר את אג"ת בנוגע לצורך בעדכון פקודת הארגון של גדוד ההיאחזויות הכפוף למרכז.

3. **גדוד ההיאחזויות:** על פי סקירה של מפקד גדוד ההיאחזויות (להלן - הגדוד) מנובמבר 1999, ייעודו המקורי של הגדוד שבמרכז הוא לקיים את ההיאחזויות הנח"ל לצורך אזרוח והתיישבות. המבנה הארגוני של הגדוד נקבע בעבר בהתאם לייעודו המקורי. אולם, בעקבות השינוי האמור במסלול הנח"ל ובעקבות יעדי הנח"ל החדשים, הוטלו על הגדוד, נוסף לייעודו המקורי, גם המשימות הבאות: לקיים משימות לאומיות באמצעות גרעיני נח"ל, להיות אחראי על חיילי הנח"ל בפרק הבט"ש ועל שתי פלוגות חיילים מהמגזר החרדי שהוכפפו לו, עם כל המשתמע מכך מבחינה לוגיסטית. בפועל, פרוסות המשימות הלאומיות של חיילי הגדוד ב-25 אתרים⁹ מצפון המדינה ועד לדרומה, ועל מפקדת הגדוד לתת מענה בכל אחד מאתרים אלה למכלול נושאים, החל מליווי משימות וחניכת מפקדים וכלה בנושאים שלישותיים. עקב מוטת השליטה הרחבה של הגדוד, הוקמה פלוגת קהילה בענף נח"ל שבמרכז, שתפקידיה בנוגע לפרק המשימה הלאומית זהים לתפקידיו של הגדוד.

4. **משרד החינוך:** למשרד החינוך סמכות בלעדית להכשרת מורות חיילות, כולל חברות גרעיני נח"ל, ולהקצותן לבתי ספר ברחבי הארץ על פי אמות מידה וסדרי עדיפויות הנקבעים על ידיו בלבד. על כן, מתבקש תיאום שוטף והדוק בין האגף למשרד החינוך, כפי שנקבע כאמור גם בהמ"ב.

5. **המשרד לקליטת העלייה:** מאחר שחברי הגרעינים פועלים גם במרכזי קליטה ובשכונות שבהם קיימים ריכוזים של עולים חדשים, מעורב גם המשרד לקליטת העלייה בפעילות זו, החל מאיתור מגורים לחיילים וכלה בתיאום פעילויותיהם השונות בקרב המרכזים והשכונות שבהם מתגוררים עולים חדשים.

⁹ נכון לאוגוסט 1999 - מועד סקירתו של מפקד הגדוד.

6. **רשויות מקומיות:** עקב פעילותם של חברי גרעינים ברשויות מקומיות במסגרת ביצוע משימות לאומיות, יש צורך בתיאומים שונים, וביניהם איתור מקום מגורים וקביעת איש קשר מהרשות המקומית, שילווה את פעילות חברי הגרעינים.

7. **תנועות הנוער:** תפקידן של תנועות הנוער, בין היתר, לגבש ולחנך את הגרעין, לקבוע את גודלו, ללוות אותו משך כל תקופת השירות בנח"ל ולהעניק לו את התפיסה החלוצית.

נוכח מעורבותם של גורמים רבים בביצוע משימות לאומיות, יש צורך בתיאום ביניהם. כבר בדצמבר 1996 הנחה שר הביטחון את ראש האגף, בעקבות הצגת דוח ועדת ירון לשר הביטחון, בין השאר, "לבחון את כלל התקציבים והפעילות המושקעים על ידי הגופים הממלכתיים והחוץ ממלכתיים המופנים לפעילות בקרב הנוער, ולהציג את הצעתו ל'סינכרון' נכון של כלל המערכות". כמו כן, הנחה שר הביטחון את ראש האגף להכין תכניות פעילות שנתית ורב-שנתית אשר תתבססנה על מטרות, שיטה, דרך הארגון והמשאבים, תוך כינוס כלל הגורמים. במסגרת התכניות ייבנו מדדים להצלחה של כל גורם מטפל, והם ייבדקו בתום שנת פעילות. בביקורת עלה, כי הנחיותיו האמורות של שר הביטחון לא בוצעו.

עלה, כי לא היה קיים שיתוף פעולה ותיאום בין הגורמים האמורים, ובכלל זה, לא התקיימו פגישות עבודה מסודרות ביניהם. כך למשל, לא נמצא תיעוד כלשהו בנוגע לסיכומים של פגישות עבודה בין ראש האגף למפקד המרכז בשנים 1998 ו-1999. כמו כן, לא היה קיים תיאום מראש ולא הייתה עבודת מטה משותפת בין אותם גורמים בנוגע לשיבוצם של גרעיני הנח"ל בפרקי המסלול השונים, ובפועל החליט ראש האגף על דעת עצמו, על שיבוצם, לעתים אף בניגוד לעמדתם של קצין החינוך והנוער הראשי ושל מפקד המרכז. כתוצאה מכך, העמיד ראש האגף את המרכז – הגורם המבצע – בפני עובדה מוגמרת, והועלו האשמות הדדיות על ביצוע דברים שלא סוכמו, או על אי קיום הבטחות שניתנו. משיחות עם חברי גרעינים התברר, כי עקב חילוקי דעות בין הגורמים השונים, לא ידעו חברי גרעינים רבים היכן ישובצו בהמשך מסלולם בנח"ל, אף שמועד תחילתו של הפרק הבא במסלולם היה קרוב מאוד.

עוד התברר, כי האגף לא מילא את תפקידיו בנוגע לבקרה ולמעקב על הגורמים האזרחיים המסתייעים בגרעינים, כנדרש בהמ"ב. כמו כן, האגף, בשיתוף הגורמים המעורבים, לא קבע סדר עדיפויות לפעילות חברי גרעינים, למשל ביישובי ספר, או ביישובים שהממשלה קבעה שהם בסדר עדיפות לאומית. לכן, לא ניתן היה לדעת את סיבת פעילותם של חברי הגרעינים דווקא באתרים בהם נמצאו ולא באחרים. האמור לעיל מצביע על הצורך בתיאום הדוק ובעבודת מטה מסודרת בין האגף לבין יתר הגורמים המעורבים.

ביצוע משימות לאומיות ביישובים ומתוך היאחזויות

נציגי משרד מבקר המדינה סיירו במהלך החודשים פברואר ומארס 2000 בהיאחזויות נח"ל ובחלק מהיישובים שבהם פעלו חברי גרעיני נח"ל.

מהסיוורים ומהשיחות עם הסגלים ועם חברי הגרעינים ביישובים ובהיאחזויות התברר, כי היעדר התיאום ושיתוף הפעולה הנדרשים, נתן את אותותיו בשטח והקשה על

העשייה. בין הטענות העיקריות שהועלו היו: הכנה לא נאותה של חברי הגרעינים לפרק המשימה הלאומית, שבאה לידי ביטוי בהכשרה לא מקצועית ולא מספיקה; היעדר תיאום עם הגורמים הרלוונטיים כמו רשויות מקומיות, המשרד לקליטת העלייה ומשרד החינוך, בנוגע למשימות שאמורים חברי הגרעינים לבצע - דבר שאילץ חלק מהחייילים לחפש משימות בכוחות עצמם וחלק אחר שהה בהיאחזויות בבטלה; היעדר הכוונה וליווי מקצועי על ידי הסגל; היעדר הסדר רפואי לחברי הגרעינים לעת הצורך; ובעיות בהספקת ארוחות למקומות פעילותם של חברי הגרעין. כתוצאה מכך, עלו קשיים ובעיות רבות בביצוע המשימות הלאומיות.

היאחזויות נח"ל

ייעוד היאחזויות

בפרק המשימה הלאומית שוהים חברי הגרעינים, בין השאר, גם בהיאחזויות נח"ל. צה"ל הגדיר היאחזות נח"ל כמתקן צבאי, המאויש על ידי גרעיני נח"ל, ואשר הוקם בשיתוף הסוכנות היהודית או ההסתדרות הציונית על פי החלטת הממשלה כבסיס לאזרוחו בהמשך, למטרות התיישבותיות וביטחוניות. לפי נתוני האגף, במועד ביקורת המעקב היו בפיקודו של הגדוד חמש היאחזויות¹⁰, שפרט לאחת, הוקמו לפני כ-15 שנה ויותר.

1. בשלהי 1997 התקיימה באג"ת עבודת מטה לגיבוש עקרונות לחלוקת האחריות בין צה"ל לבין המשרד בנושאים הקשורים להקמת היאחזויות נח"ל. הוחלט, כי חלוקת האחריות בין המשרד לבין הגורמים האזרחיים תפורט בהמ"ב משלימה.

בביקורת עלה, כי בעקבות עבודת המטה האמורה, פרסם צה"ל במארכס 1999 הוראת קבע, הקובעת את חלוקת האחריות בין גופי הצבא לבין עצמם, ובין צה"ל למשרד, לקראת הקמתה של היאחזות נח"ל. אולם, המשרד מצדו לא פרסם המ"ב משלימה. בהיעדר המ"ב מתאימה, לא נקבעו באופן מוסמך, בין היתר: הגורם במשרד, שתפקידו להתניע את עבודת המטה בשלב הייזום של הקמת היאחזות, ולרכז אותה עד להחלטת ממשלה; הגורם המוסמך לאשר את עמדת מערכת הביטחון בנושא; התיאומים הנדרשים עם משרדי הממשלה השונים; הגופים במשרד שתפקידם לפעול למימוש החלטת הממשלה; הגורם הקובע את מועד האזרוח; ופרק הזמן המירבי עד לאזרוחה של היאחזות נח"ל, כדי למנוע מצב לא סביר, כפי שקיים היום, בו היאחזויות נח"ל שהוקמו לפני כ-15 שנה, טרם אוזרוחו, כמתבקש מהגדרתן.

2. בדוח שנתי 47 צוין, כי בהתאם לקובץ כללים ונהלים בנושא הנח"ל, שפרסם אכ"א בפברואר 1992, להיאחזות הנח"ל יש ייעוד בשלושה תחומים: בתחום הביטחון (השתלבותה בביטחון השוטף ושיפור רמת חיילותם וכוננותם הצבאית של החיילים, לקראת המשך שירותם במסלול הנח"ל); בתחום המשק (הכשרה ופיתוח ענפי משק שלה, לקראת הפיכתה ליישוב קבע), ובתחום החברה (גיבוש רעיוני וחברתי של גרעיני נח"ל השוהים בה, לקראת ייעודם ההתיישבותי). לסיכום צוין בדוח האמור, כי היאחזויות לא מילאו במידה מספקת של הצלחה אף לא אחד מהייעודים שנקבעו להן, וכי קיים ספק אם יש מקום להמשך החזקתן על ידי חיילי הנח"ל.

¹⁰ משכיות, אלישע, יתיר, נגוהות ורותם. היאחזות סנסנה אוזרחה במהלך הביקורת (פברואר 2000).

גם ממצאי הביקורת הנוכחית מצביעים על מצב דומה: בתחום המשק – קיימת פעילות בחלק מההיאחזויות בלבד, ואף בהן היא ברמה מזערית וללא תכלית, ומקורה במניעים היסטוריים של שילוב שירות צבאי עם הכשרה חקלאית.

בנוגע לייעוד ההיאחזות בתחום הביטחון עלה, כי פרט לאבטחת ההיאחזויות עצמן, חיילי הנח"ל שבהן (למעט היאחזות אחת) אינם נוטלים חלק בפעילות ביטחון שוטף בגזרתן (כגון: סיורים, מחסומים, תצפיות וכד'). מהאמור לעיל נובע, שייעוד ההיאחזות בתחום הביטחוני אינו מושג, והפעילות הצבאית של חיילי הנח"ל השוהים בהיאחזויות בפרק המשימה הלאומית, אינה משמעותית כלל.

בנוגע לייעוד החברתי, טענו חברי גרעינים בהיאחזויות אלישע ומשכיות, כי אופי הפעילות בהיאחזויות אלו, שבהן חלק מחברי הגרעינים עוסק במשימות לאומיות מחוץ להיאחזות וחלק בפעילות משקית בתוכה, יוצר שתי קבוצות נפרדות וקרקע פורייה לחיכוכים ביניהן, עקב חלוקה בלתי שווה של הנטל. במצב זה, הגיבוש החברתי, שאמורים חברי הגרעינים לעבור בהיאחזויות, אינו מושג כלל. זאת, בין היתר, נוכח קביעת האגף, שחברי הגרעינים יצאו למשימות לאומיות גם מתוך ההיאחזויות.

היבטים אחרים בייעוד היאחזויות

בביקורת הנוכחית עלה, כי ראש האגף פעל להחיות היאחזות שננטשה, ושינה ייעוד של היאחזות אחרת, כמפורט להלן:

1. היאחזות נגוהות הוקמה ב-1982, ננטשה, ובהמשך היא הוסבה לפעול כמפקדת גדוד נח"ל, שלימים התפרק. כתוצאה מכוונת ראש האגף לאייש מחדש את ההיאחזות בדצמבר 1997, ביקש הפצ"ר באוגוסט 1997 מהיועץ המשפטי לממשלה לחוות את דעתו בנוגע לסוגיה, האם איושה מחדש של ההיאחזות טעונה החלטת ממשלה חדשה, או לא. בספטמבר 1997 סיכם היועץ המשפטי לממשלה, כי "אם עמדת שר הביטחון הינה, כי ניתן לראות ברצף הנוכחות הצבאית, שהייתה במקום לאורך שנים, כאחזקה של היאחזות, ועמדתו זו הינה גם על דעת ראש הממשלה - אין צורך בהחלטת ממשלה". היועץ המשפטי לממשלה הנחה את הפצ"ר לבדוק את עמדת שר הביטחון בסוגיה זו, ולהביאה לפניו לצורך קבלת החלטה סופית בעניין.

בנובמבר 1997 החליט ראש האגף לשלב בני ישיבות הסדר במסגרת ההיאחזות, במטרה "לסייע לנח"ל בנושא ההתיישבות כמשימה לאומית נקודתית, על מנת לאפשר לנח"ל לבצע התיישבות במקומות נוספים". בספטמבר 1998 קבע עוזר שר הביטחון להתיישבות ותשתית לאומית, כי שטח ההיאחזות מיועד למדרשה חינוכית. בעקבות זאת, פוצל שטח ההיאחזות כך, שבחלקו הגדול הוקמה מדרשה חינוכית ולגבי שטח ההיאחזות הותר קבע ראש האגף, שהוא יאוכלס על ידי בני ישיבות הסדר, שיעסקו באבטחת המתחם ובלימוד תורה כחלק ממשימתם של החיילים בהיאחזות. יצוין, שפיצול שטח ההיאחזות חייב ביצוע הליכים מסוימים מצד המשרד בנוגע להקצאת הקרקע.

בפברואר 1999 התברר באקראי לגורמים צבאיים, כי טרם הסתיימו ההליכים שהתבקשו להקצאת הקרקע; וללא אישור צה"ל, פלשו אזרחים לשטח ההיאחזות והם שוהים במתחם המדרשה החינוכית.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תהליך החיאתה מחדש של ההיאחזות כמתואר לעיל, ואופן קבלת ההחלטות על ידי הגורמים המעורבים בתהליך זה, היו פסולים מעיקרם. לא נמצא תיעוד בנוגע להצגת עמדתו של שר הביטחון בפני ראש הממשלה בקשר למעמד ההיאחזות, וממילא הנושא גם לא הובא בפני היועץ המשפטי לממשלה לצורך קבלת החלטה סופית, כפי שדרש. בפועל נוצר מצב, שהיאחזות זו אוישה על ידי בני ישיבות הסדר ולא על ידי חברי גרעיני נח"ל; בתחומה אף התגוררו, ללא אישור, אזרחים עם חיילים, על כל המשתמע מכך. יתר על כן, רובו של שטח ההיאחזות הופרד באופן מלאכותי לחלק אזרחי ולחלק צבאי, בשעה שההליכים להקצאת שטח ההיאחזות שעליו הוקמה המדרשה החינוכית לא הסתיימו עד למועד סיום הביקורת.

2. היאחזות רותם הוקמה ב-1979 על ידי גרעיני נח"ל, ננטשה, ובהמשך אוישה על ידי בני ישיבות הסדר. בפברואר 1998 הודיע ראש האגף למשרד השיכון, בהקשר מסוים, כי על פי תכנית האגף, ההיאחזות משנה את ייעודה והופכת להיאחזות תורנית. בינואר 1999 שינה שוב ראש האגף את ייעודה של ההיאחזות, ובמועד ביקורת המעקב היא שימשה מחנה צבאי, שבו ביצעו חיילים מהמגזר החרדי טירונות. יצוין, שלא נמצא כל תיעוד בנוגע לגורם שאישר את שינוי ייעוד ההיאחזות ולא היה מידע על עתידה, לאחר שבספטמבר 1999 דחה סגן שר הביטחון את בקשת ראש האגף לחבר את ההיאחזות עם יישוב סמוך, כחלק מחיזוק ההתיישבות באזור.

תנועות וארגונים המגייסים לנח"ל

תשתית הנח"ל בתקופת הקמתו וגם בהמשך פעילותו התבססה על חברי גרעינים של תנועות הנוער החלוציות. תפיסתן הרעיונית של תנועות הנוער החלוציות, אותה ביטאו בפועל חברי הגרעינים שלהן במיזוג התיישבות וביטחון - המגל והחרב - קיבלה את מלוא התמיכה והלגיטימציה משר הביטחון דאז דוד בן-גוריון ז"ל.

במהלך השירות בנח"ל נדרש כל גרעין להקצות שיעור מסוים מחבריו להדרכה בתנועה שבאמצעותה הוא משרת בנח"ל¹¹. בכך מתאפשר לתנועות הנוער להעמיד דור חדש של חברי גרעין פוטנציאליים לנח"ל מטעם תנועתם. משך השנים הלך וגדל מספר התנועות והארגונים המגייסים חברי גרעינים לנח"ל. במועד ביקורת המעקב היו קיימות 12 תנועות נוער חלוציות, החברות בעמותת מועצת תנועות הנוער בישראל¹². רובן המכריע של תנועות נוער אלה גייס חברי גרעינים לנח"ל.

בביקורת עלה, כי באגף לא היה קיים נוהל המתייחס, בין השאר, להיבטים הבאים: התנועות והארגונים שרשאים לגייס חברי גרעינים לנח"ל; אמות המידה הרעיוניות, שעל התנועות והארגונים לעמוד בהן; התשתית והאמצעים הדרושים לצורך גיבוש, חינוך וליווי הגרעין משך כל תקופת שירותו בנח"ל; ותחומי הפעילות שעל חברי הגרעין לפעול בקהילה. כמו כן, לא נקבע מהו המספר המזערי של חברי גרעין נח"ל, שמצדיק התחלת טיפול של התנועה ושל האגף בו, ושכפחות ממנו יפוזר הגרעין. על

¹¹ חברי גרעין היוצאים להדרכה בתנועה, מצטרפים לגרעין שלהם בתום תקופת ההדרכה.

¹² ביניהן: הצופים, הנוער העובד והלומד, בית"ר, בני עקיבא ומחנות העולים.

פי נתוני האגף, במקרים רבים נע גודלו של כל גרעין נח"ל בין שלושה ל-20 חברים בלבד.

בשל כל אלה נוצר המצב כדלקמן:

1. האגף אישר כאמור, לארגונים, כמו "החברה להגנת הטבע" ו"חוגי סיירות על שם אורי מימון", שלהם נטיות מגוונות, שאינן תואמות את יעדי הנח"ל החדשים - פעילות בקהילה - לגבש קבוצות נוער העומדות לקראת גיוס לצה"ל, לשירות בנח"ל. על פי נתוני האגף והמרכז, בשבעה ממחזורי גיוס של הנח"ל (ר-ר'ו, בשנים 1997-1999), מהווים חברי גרעינים מארגונים שאינם תנועות נוער, כ-35% במוצע מכלל חברי הגרעינים.

יצוין, כי פעילותם של אלה בקהילה לא התבצעה בקרב בני נוער העומדים לקראת גיוס לצה"ל, אלא, בין השאר, בגני ילדים ובבתי ספר יסודיים - חתך אוכלוסייה, שאינו כלול בקהלי היעד שקבע ראש האגף ביעדי הנח"ל החדשים. עוד יצוין, כי בפרק המשימה הלאומית, הארגונים הללו דואגים ומקדמים את האינטרסים הייחודיים שלהם בכך, שכל הגרעין מדרך במסגרת הארגון, ולא רק שיעור מסוים ממנו, כנדרש.

2. קיימות מסגרות נוספות המגייסות גרעיני נח"ל, וביניהן: גרעיני תנועת חב"ד; גרעיני מהפך (מרכז קהילתי של בית נחמיה); גרעיני קצ"ב (של עיריית בת-ים); גרעיני מחשבה (בחסות רבה הראשי של מגדל העמק); גרעיני בית-ישראל (בחסות מרכז קליטה בירושלים); וגרעיני סמינר אורנים (המשלבים לימודים לתואר אקדמאי במסגרת שירות בנח"ל). בנוגע לגרעיני מחשבה עולה מהתיעוד, כי לארגון שלהם אין התשתית והאמצעים הדרושים לצורך גיבוש, חינוך וליווי הגרעינים במהלך שירותם בנח"ל; ובנוגע לגרעיני תנועת חב"ד ציינו נציגי האגף, כי אין להם נטייה לפעילות בקהילה.

3. משיחות עם חברי גרעינים במהלך הסיורים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עלה, כי:

(א) חברי גרעין שלא היו חברי תנועות נוער טרם שירותם בנח"ל, או חברי גרעין שקובצו במסגרות עירוניות ואחרות, ורק לפני גיוסם קיבלו את חסותה של אחת מתנועות הנוער החלוציות, לא היו מגובשים בצורה מספקת ונוצרו חיכוכים ביניהם; (ב) על פי רוב, לא היה לאותם גרעינים מלווה חברתי מטעם התנועה, שהיה אמור, בין היתר, לפתור בעיות חברתיות שעלו. יצוין, כי היעדר חוסן חברתי לגרעין וחיכוכים פנימיים בין חבריו, משליך על תפקודו במהלך השירות בנח"ל, ובעיקר במהלך פעילותו בפרק המשימה הלאומית. עוד יצוין, כי גרעיני נח"ל, שמוצאם אינו מתנועות הנוער החלוציות, דומים במהותם לגרעיני ההסברה אותם ביקרה מבקרת המדינה בדוח שנתי 47, שבעקבות זאת הופסקה פעילותה של יחידת ההסברה.

השירות בחטיבת הנח"ל

על פי מסלול הנח"ל הקודם, חברי גרעינים בחטיבת הנח"ל שירתו באימונים ובתעסוקה מיבצעית משך 22 חודש בלבד (שנקטעו לאחר 14 חודש על ידי פרק ההיאחזות), בשעה שחיילים בחטיבות הח"ר השונות, לרבות חיילי חטיבת הנח"ל שאינם חברי גרעין, שירתו 36 חודש. המשמעות הייתה, כי חייל חבר גרעין ביצע פחות מחזורי אימון ותעסוקה מיבצעית מיתר החיילים.

על פי מסלול הנח"ל החדש, חברי גרעינים שהם כשירי חי"ר, משרתים שירות רצוף בגדוד מסוים של חטיבת הנח"ל, שמשכו 18 חודש בלבד. בכך, עדיין קיים פער גדול בהכשרתו הקרבית של לוחם חבר גרעין לעומת לוחם שאינו כזה, וקביעת מבקר המדינה בדוח שנתי 47, כי "אימון ותעסוקה מיבצעית קצרים יותר, גורעים בהכרח מכושרו הקרבי של החייל, הן בשירותו הסדיר והן בהמשך - בשירות המילואים", עומדת בעינה. יצוין, כי גם מפקד חטיבת הנח"ל (שכיהן במועד ביקורת המעקב) ציין בפני נציגי משרד מבקר המדינה, כי גם מסלול הנח"ל הנוכחי פוגע בהכשרתם של חברי הגרעין כלוחמים קרביים לעומת חיילי חי"ר שאינם חברי גרעין, משום שהם מגיעים אמנם לרמה מקצועית גבוהה בהכשרתם, אך זו נקטעת לאחר 18 חודש בלבד.

מכסות חברי גרעינים לשירות בחטיבת הנח"ל

גיוס חברי גרעינים לשירות בנח"ל מתבצע פעמיים בשנה. בכל אחד ממחזורי הגיוס אמורים חברי הגרעינים לאייש שתיים מתוך ארבע פלוגות בגדוד שבחטיבת הנח"ל. תקן פלוגה בגדוד האמור נקבע ל-135 לוחמים, מהם 115 חברי גרעינים ו-20 שאינם חברי גרעינים.

לדברי גורמי אכ"א, מאחר שהיקף המתנדבים לשירות בנח"ל אינו קבוע ואינו ידוע מראש, קיים קושי בתכנון מוקדם של איוש הפלוגות האמורות בחברי גרעינים.

כשמספר חברי הגרעין פחות מ-115, יש להשלים את התקן בחיילים שאינם חברי גרעין; וכשמספר חברי הגרעין עולה על 115, יש למצוא פתרון לשיבוצם של אלה שנרשמו מעל למכסה¹³ לכן, באוגוסט 1999 הנחה הרמטכ"ל את גורמי אכ"א, כי החל מגיוס מחזור אוגוסט 2000 יוגבל היקף הגיוס של חברי גרעינים לנח"ל, והוא יותאם לצורכי הגדוד האמור שבחטיבת הנח"ל. נוכח זאת, בסיכום דיון בנושאי כוח אדם לנח"ל מפברואר 2000, הנחה ראש ענף תכנון כוח אדם סדיר (להלן - עתכ"א) את מינהל הגיוס שבצה"ל, בין השאר, כי "אין להחזיר תשובות חיוביות מעבר למכסות השנתיות שסוכמו".

בספטמבר 1999 הגיש הפצ"ר חוות דעת לרמטכ"ל בנוגע לסוגיות משפטיות הקיימות בהסדר הנח"ל. בין היתר, התייחס הפצ"ר גם לנושא הגבלת היקף המצטרפים להסדר הנח"ל. לדבריו, "עיקר הקושי בעניין זה מצוי בכך, שהסמכות המסורה לשר הביטחון בתקנות שירות ביטחון, תש"י-1949, לאשר הקמת גרעינים התיישבותיים, הואצלה לאגף הנוער והנח"ל במשרד הביטחון, ולא לידי גורם צה"לי - אכ"א". בהמשך, פירט הפצ"ר את הבעייתיות המשפטית הקיימת בסמכות האמורה שהואצלה לאגף, והמליץ להתחיל, בתיאום עם האגף, היועץ המשפטי למערכת הביטחון וגורמי אכ"א, בעבודת מטה מזורזת לתיקונו של החוק.

בביקורת עלה, כי בהמשך להנחיות הרמטכ"ל וראש עתכ"א דלעיל, לא הנחה עתכ"א את האגף, האחראי על רישום מתנדבים לנח"ל, כיצד לפעול בנוגע לרישום מתגייסים לנח"ל מעבר למכסות האמורות עד להסדרת הנושא בחוק. בפועל התנגד האגף לכל הגבלה במספר המתגייסים לנח"ל. עוד עלה, כי טרם הוחל בעבודת מטה לתיקונו של החוק.

¹³ עקב עודף במספר המתגייסים לנח"ל במחזור גיוס ר"ז (נובמבר 1999), אישר הרמטכ"ל את בקשתו של ראש האגף, להקים פלוגה חמישית בגדוד שבו משרתים חברי גרעין בחטיבת הנח"ל.

תקני כוח אדם למרכז נח"ל

התקנון האחרון של כוח אדם, שערך אג"ת למרכז בשנת 1997, מבוסס ברובו על חיילים שאינם חברי גרעינים. על פי דסק נח"ל, מפקד המרכז מהווה סמכות מקצועית ראשית למימוש פרקי מסלול הנח"ל בכל פרקי השירות, בכל הנוגע לסמכויות כוח אדם של חברי גרעיני הנח"ל ולרישומם בהתאם לפרקי השירות השונים. לכן, לדברי ראש מדור כוח אדם במרכז, קבע מפקד המרכז תקן פנימי לחברי גרעינים בלבד, המכונה "הכרה בצורך מפקד הנח"ל" (להלן - הכרה בצורך), ועל פיו משבץ מפקד המרכז חברי גרעינים בעלי כושר מוגבל (בעלי פרופיל צבאי 64 ומטה) וחיילות, לתפקידי מינהלה ושירותים במרכז ובגדוד. תקן פנימי זה עמד על 135 חיילים. כמו כן, הבהיר מפקד המרכז לנציגי משרד מבקר המדינה, כי 268 תקנים של חברי גרעינים רשומים זה זמן רב כתקנים בחטיבת הנח"ל. אולם הם לא אוישו, מאחר שתקני החטיבה מבוססים על חיילים שאינם חברי גרעין. לדבריו, למרות בקשותיו החוזרות והנשנות ולמרות פעילות מקח"ר אצל גורמי אג"ת להעברת התקנים הללו למרכז, עד למועד סיום הביקורת טרם העביר אג"ת את התקנים.

1. בביקורת עלה, כי על אף התנודות שחלו במספר המתגייסים לנח"ל והגידול בהיקף המשימות שהוטלו על המרכז, לא עדכן אג"ת את תקני כוח האדם למרכז. מעיון בדוח תקן/מצבה של המרכז מדצמבר 1999 עולה, כי בשעה שהתקנים שקבע אג"ת לחיילים בתפקידי מינהלה ושירותים הסתכמו ב-52 חייל (37 חיילים שאינם חברי גרעין ו-15 חברי גרעין) בפועל, האיוש עמד על 149 חייל (24 חייל שאינם חברי גרעין ו-125 חברי גרעין).

2. עוד עלה בביקורת, כי מקח"ר לא עדכנה את אג"ת בנוגע לצורך לתקן את היקף כוח אדם הדרוש לביצוע משימות לאומיות, וממילא גם לא תוקנה ההיערכות הלוגיסטית הדרושה לביצוע משימות לאומיות, הן אלו שחברי הגרעינים מבצעים ביישובים והן אלו שחברי גרעינים מבצעים מההיאחזיות. כתוצאה מכך, עלו קשיים בפעילותם של חברי הגרעינים באתרים השונים, שבאו כאמור לידי ביטוי, בין השאר, באי הספקת ציוד ומזון לחיילים ובאי הנפקת כרטיסיות לנסיעה בתחבורה הציבורית.

יש מקום אפוא, שמקח"ר בשיתוף אג"ת תפעל בהקדם לתקנון כוח אדם הדרוש לביצוע משימות לאומיות באתרי פעילותם של חברי הגרעינים, וכי מקח"ר תגדיר את האמצעים הלוגיסטיים הדרושים לביצוע המשימות הלאומיות תוך הקצאת המשאבים הדרושים.

יצוין, כי נוכח מצבת כוח אדם במרכז, המשלבת תקנים של אג"ת עם תקן פנימי המכונה "הכרה בצורך", האיוש בפועל גבוה פי כשלושה מתקני אג"ת; ונוכח תקנים לא מאוישים של חברי גרעינים, הרשומים זמן רב כתקנים בחטיבת הנח"ל - מקח"ר בשיתוף אכ"א ואג"ת צריכים לבחון את מכלול ההיבטים הקשורים לניהול כוח אדם במרכז. במסגרת בחינה זו, עליהם למפות את הצרכים של המרכז נוכח הגידול בהיקף משימותיו, ולקבוע על פיהם תקני כוח אדם מוסכמים למרכז ולגדוד.



בדוח 47 ציינה מבקרת המדינה דאז, כי הנח"ל, לרבות המערכות המטפלות בו - האזרחית והצבאית - אינו עונה עוד למטרתו המקורית. עוד ציינה מבקרת המדינה, כי זה למעלה מעשור שנים נמצא הנח"ל בקיפאון, והאגף מנסה למצוא לו ייעודים וסדרי עדיפות חדשים.

בביקורת המעקב עלה, כי בשנים האחרונות נעשו שינויים מהותיים בנח"ל ונוספו לו משימות לאומיות שהן יעדיו החדשים. עם זאת, גם עתה הועלו ליקויים, שכתוצאה מהם קיימים קשיים ובעיות רבות בהמשך הפעלתו של הנח"ל, כמפורט להלן:

- בהיעדר הגדרות, תכנים והיקפים למשימות לאומיות, נוצר מצב לא תקין, שראש האגף היה הגורם הבלעדי שאישר אותן, והוא עשה זאת ללא אמות מידה כלשהן.

- מערכת הביטחון לא יזמה שינויים בחקיקה, ונמשך מצב של היעדר עיגון חוקי להפעלתם של גרעיני נח"ל במשימות לאומיות.

- למרות מורכבותו של מסלול הנח"ל על שלביו השונים, ריבוי הגורמים המטפלים בו והפריסה הארצית הרחבה שבה פועלים גרעיני הנח"ל - לא היו קיימים שיתוף פעולה ותיאום בין האגף לבין הגורמים המעורבים בפרק המשימה הלאומית.

- האגף לא מילא את תפקידו בנוגע לבקרה ולמעקב על הגורמים האזרחיים, הקולטים גרעיני נח"ל.

בדומה למצב שתואר בדוח שנתי 47, גם בביקורת המעקב התברר, כי ההיאחזויות לא מילאו אף לא אחד משלושת הייעודים שנקבעו להן - ביטחוני, משקי וחברתי. משרד מבקר המדינה חוזר על קביעתו דאז, ולפיה קיים ספק אם יש מקום להמשך החזקתן של ההיאחזויות על ידי חיילי נח"ל. קביעה זו מקבלת משנה תוקף נוכח העובדה, שההיאחזויות שימשו בעת ביקורת המעקב בעיקר כבסיס יציאה למשימות לאומיות.

עם שינוי מסלול הנח"ל, חברי גרעינים שהם כשירי חי"ר משרתים שירות רצוף בחטיבת הנח"ל, במשך 18 חודש. יתר חיילי החטיבה, שאינם חברי גרעינים, משרתים 36 חודש. מפקד חטיבת הנח"ל בעת ביקורת המעקב, כקודמיו בתפקיד, טען, שהדבר פוגע בהכשרתם של חברי הגרעינים כלוחמים.

מעל לכל, ממצאי ביקורת המעקב מצביעים על כך, כי בנוסף לבעיות הכרוכות בשילובן של משימות לאומיות בעלות היבטים אזרחיים במסגרת השירות הצבאי, כלל לא ברור אם התועלת הלאומית שהושגה מצדיקה הן את השילוב הזה והן את פעילותם של כל הגורמים המטפלים בגרעיני הנח"ל. בדוח שנתי 47 של מבקר המדינה צוין, ש"כיום נהנות תנועות הנוער מהסדר עם צה"ל, שלפיו נדחה בשנה השירות הצבאי לחלק מחניכיהן. בשנה זו מתאפשר, בין היתר, למתאימים לכך, להדריך בתנועות הנוער, או לבצע משימה לאומית אחרת". לדעת משרד מבקר המדינה, תיטיב מערכת הביטחון לעשות, אם תשקול את האפשרות שמשימות לאומיות יבוצעו רק במסגרת אותה שנה, שהיא העיתוי המיטבי לביצוען.

בהתייחסותו ממאי 2000 לממצאי הביקורת, ציין ראש האגף (שהחל את כהונתו בינואר 2000), כי המסקנות האופרטיביות של הדוח ינווטו את האגף אל יעדיו האמיתיים.