

כשירות מערך המילואים של כוחות היבשה

תקציר

רקע כללי

עיקר הכוח הלוחם של צה"ל מבוסס על מערך המילואים. רובו של מערך המילואים של כוחות היבשה מאורגן במסגרת האוגדות של צה"ל, המהוות את עוצבות היסוד בכוחות השדה. בחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 (להלן - חוק שירות המילואים או החוק), נקבע, כי על צה"ל "מוטלת החובה והאחריות להבטיח את רמת כשירות מערך המילואים והמשרתים בו באמצעות מתן הכשרות, אימונים וציוד הולמים על פי משימות יחידותיו". נוסף על כך, מגדיר החוק את אופן הפיקוח של הדרג המדיני ושל הכנסת על מימוש אחריות זאת.

ייעודה של הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - זרוע היבשה) הוא לבנות את כוחות השדה ולקיימם בכשירות הנדרשת, לרבות כוחות המילואים. המרכז הלאומי לאימונים ביבשה (להלן - מל"י), הכפוף למפקד זרוע היבשה, מהווה מרכז לאומי לאימון מערכי המילואים והסדיר של כוחות היבשה למלחמה, בדגש על מערך המילואים.

הרמטכ"ל, רב-אלוף בנימין (בני) גנץ, אמר בפורום מטכ"ל בנושא מערך המילואים, שהתקיים ביולי 2012, כי למערך המילואים חשיבות מיוחדת "הן בשל מרכזיותו של המערך כמשלים היכולות האופרטיביות ומאפשר אימון הסד"כ [סדר הכוחות] הסדיר בשגרה, והן כנדבך משמעותי ביכולת ההכרעה של צה"ל בחירום. הדברים מקבלים משנה תוקף על רקע המצב האסטרטגי והאפשרות להגעה למלחמה רב-זירתית בעתיד" (ההדגשות במקור).

בפברואר 2013 מינה הרמטכ"ל צוות "לבחינת מערך המילואים" בראשות מפקד מל"י ואוגדה 252 דאז, תא"ל רוני נומה (להלן - צוות מערך המילואים). מסקנות סופיות של הצוות נכללו בדוח מסכם מ-15.12.13. ב-16.12.13 התקיים פורום מטכ"ל בראשות הרמטכ"ל בנושא הדוח, ובו קבע הרמטכ"ל, כי הוא מקבל את האמור בדוח, וכי על בסיסו ועל בסיס המלצותיו יגובש "מסמך יישום" שיאושר על ידי הרמטכ"ל. המלצות אלה "ילובנו וינוסו במהלך שנת העבודה 2014", ולאחר מכן, יתוקף מסמך היישום מחדש, ו"יהווה בסיס לכשירות מערך המילואים".

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2013 עד מרץ 2014, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הכשירות והמוכנות¹ למלחמה של מערך המילואים ביחידות השדה ביבשה, לרבות אימוני יחידות המילואים וחיילי המילואים ביחידות השדה ביבשה, והיבטים במוכנות יחידות מחסני החירום (להלן - הימ"חים). כן נבדקו היבטים בהגדרת כשירותו של מערך המילואים, מדידתה והדיווח עליה לדרג המדיני. הביקורת נערכה בצה"ל ובדיקות השלמה נעשו בלשכת שר הביטחון (להלן - שהב"ט). נתונים מסוימים עודכנו ביוני 2014. יצוין, כי במסגרת הביקורת על מלחמת לבנון השנייה בדק משרד מבקר המדינה בחודשים ספטמבר 2006 עד מרץ 2007 בצה"ל את המוכנות של מערך המילואים בזרוע היבשה למלחמה (להלן - הביקורת הקודמת²).

- 1 לפי "המילון למונחי צה"ל", אג"ם-תוה"ד (התשנ"ח-1998), "כשירות" הינה "הכושר הדרוש למלא משימה כלשהי או להגשים דבר-מה"; ו"מוכנות" הינה "היכולת של כוחות ושל יחידות לעמוד בהישגים נדרשים כדי למלא משימות שלשמן אומנו או להיערך לפעולה בלא עיכובים".
- 2 ראו, מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), "המוכנות של מערך המילואים בזרוע היבשה למלחמה", עמ' 495.

הליקויים העיקריים

אימוני יחידות המילואים וחיילי המילואים של כוחות היבשה

1. אי-עמידה במחזוריות האימון

א. בשנת 2010 החלה זרוע היבשה ביישום מחזוריות אימון תלת-שנתית חדשה (להלן - המודל התלת-שנתי החדש), כדי להגדיל את היקף האימונים של מערך המילואים ביחידות השדה. בביקורת עלה, כי מודל האימונים זה לשנים 2010-2012 נפגע בעיקר ככל שהדבר נוגע לביצוע תרגילי חטיבות. כן לא בוצעו מקצת מתרגילי הגדודים שתוכננו, ואחרים קוצרו או משאביהם רודדו. כמו כן עלה, כי בשנת 2013 נפגעה תכנית האימונים עוד יותר בכל הרמות, ולפי התייחסות צה"ל לממצאי הביקורת, אימוני מערך המילואים ביבשה אף נעצרו בחודש יוני 2014.

ב. כל מפקדי האוגדות, שסיימו את תפקידם בשנים 2011-2013 ו-70% מבין מפקדי חטיבות מילואים ואגדים ארטילריים במילואים, שסיימו את תפקידם בשנים האמורות, מילאו את תפקידיהם פחות משלוש שנים. נוצר אפוא מצב שבו מפקדי אוגדה ומפקדי חטיבה רבים אינם מפקדים על יחידתם לאורך מחזור אימונים שלם, והם עלולים אף להיקלע למצב שבו לא תרגלו בפועל פיקוד על תרגיל אוגדה או חטיבה, שעה שהם נדרשים לפקד על יחידתם במלחמה.

2. אי-שמירה על רצף אימונים בהתאם למודל האימונים בגדודים

מצבת כוח האדם של הלוחמים בגדודי המילואים משתנה מגדוד לגדוד, ויכולה להגיע גם לעשרות רבות של אחוזים מעל התקן של הגדוד. בביקורת עלה, כי לאימונים מקצה זרוע היבשה תקציב המאפשר לזמן ולאמן לכל היותר רק כ-80% מתוך המצבה הכוללת של לוחמי הגדודים. במצב זה לא ניתן להבטיח שחלק משמעותי מחיילי המילואים בגדוד שומר על רצף אימונים בהתאם למודל האימונים, וכי חיילי הגדוד מתאמנים במסגרת הנדרשת להם, לפי השיבוץ הקרבי שלהם, דבר הפוגע בהעמקת הכשירות המבצעית של היחידה לה מיועד האימון. במצב זה, אין ודאות כי חיילי המילואים ביחידה שיגיעו ביום פקודה, בשעת חירום, הם אלה שעברו את האימונים הנדרשים להם.

3. משך האימונים, תוכניהם ואיכותם אינם מאפשרים לתרגל את כלל הכשירויות הנדרשות

מפקדות קציני החיל הראשיים בזרוע היבשה פרסמו כשירויות לרמת הפרט ולרמת היחידה, שהן תנאי הכרחי כדי לאפשר ליחידות מערך המילואים של כוחות היבשה לבצע את משימותיהן. נמצא, כי משך האימונים, תוכניהם ואיכותם אינם מאפשרים לתרגל את כלל הכשירויות הנדרשות, ולהשיג בהם את המיומנויות הנדרשות ללחימה. בהתאם לכך, נמצאו פערים רבים בכשירות ובמוכנות יחידות במערך המילואים של כוחות היבשה, באופן שעלול לפגוע ביכולתן למלא את משימותיהן.

מוכנות הימ"חים והכשירות האחזקתית ביחידות המילואים

1. פערים משמעותיים במערך האחזקה באוגדות המילואים

ממצאי תחקיר של אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה שבמטה הכללי (להלן - אט"ל) מפברואר 2013 בנושא מערך האחזקה בימ"חים של אוגדות המילואים, מצביעים על פערים משמעותיים במערך האחזקה באוגדות המילואים, וביניהם: איוש נמוך של כוח אדם סדיר ופערי מקצועיות, לצד נשר גבוה; פערים בכשירות כלי רכב וצמיגים שפג תוקפם בכל פיקוד מרחבי; ופיגור בטיפולם תקופתיים ברכב-קרב משורייני. התחקיר הגיע למסקנה, כי קיים חוסר יכולת לקיים ברגיעה את שגרת אחזקת ציוד הלחימה המבוקר, וכי קיים "סיכון" ליכולת לתמוך במעבר מזמן רגיעה לשעת חירום. בהתייחסותו מאוקטובר 2013 לממצאי התחקיר ציין גורם בכיר בצה"ל: "התוצאה: האחזקה ביבשה מידרדרת והמוכנות למלחמה הולכת ונפגעת".

2. אי-שמירה על מתן מענה קבוע לכשירות הציוד הרפואי לשעת חירום

בפתיחת מלחמת לבנון השנייה נקלע צה"ל לפערי כשירות בתחום הציוד הרפואי. בתחקיר לאחר המלחמה קבע הרמטכ"ל דאז, רא"ל (מיל') דן חלוץ, כי אסור לצה"ל להגיע למצב שבו יהיה לו ציוד רפואי שפג תוקפו, ונדרש לתת לכך מענה קבוע. למרות זאת, לא נתן לכך צה"ל מענה קבוע, ובתחילת מבצע "עמוד ענן"³ נמצאו בצה"ל פערי כשירות בתחום הציוד הרפואי בכלל הדרגים לאחר שהוא לא רוענן חצי שנה. נכון לדצמבר 2013, ערכות הציוד הרפואי ביחידות נמצאו כשירות, ונמשך הריענון בהתאם לתכנית הריענון.

3 המבצע נערך בנובמבר 2012 ברצועת עזה. יצוין כי ביקורת זאת הסתיימה לפני מבצע "צוק איתן", והנושאים שנבדקו בה אינם מתייחסים למבצע זה.

הגדרת הכשירות של מערך המילואים של כוחות היבשה, מדידתה והדיווח עליה לדרג המדיני

1. ליקויים במערכת הכשירות והמוכנות

מערכת הכשירות והכוננות (להלן - כש"ם) היא מערכת מידע ממוכנת אשר ייעודה להיות "כלי בידי המפקד לאבחון כשירות היחידה ומוכנותה לייעודה ולמשימותיה". בביקורת עלה, כי במערכת הכש"ם עדיין קיימים פערים שונים: חלק מהפערים נוגעים להגדרות שבבסיס המערכת, חלקם נוגעים לממשקים של המערכת עם מערכות מידע אחרות, וחלקם נוגעים להיעדר מדידה ומידע על איכות ביצוע האימונים (ולא רק עצם ביצועם), ושל מצב הצידה (ולא רק עצם הימצאותו). על אף ייעודה האמור של מערכת כש"ם, מפקדים בכירים בזרוע היבשה ובפיקודים המרחביים טוענים, כי הם עושים במערכת שימוש מצומצם ביותר, והביעו חוסר אמון בנתונים המוצגים בה ובאופן שקלולם בנוגע לכשירות ולמוכנות היחידות.

2. פערים בשיקוף הכשירות המבצעית של צה"ל והבקרה עליה

מאז שנת 2011 אגף המבצעים במטכ"ל (להלן - אמ"ץ) מרכז נתונים להצגת כשירות ומוכנות צה"ל (להלן - מודל הכמ"ץ). בביקורת עלה, כי אף שהצורך במערכת לשיקוף מוכנות צה"ל למלחמה עלה כבר לפני כעשר שנים, ולמרות החשיבות שיש למערכת שכזאת, יש עדיין פערים משמעותיים במודל הכמ"ץ, וביניהם: מודל הכמ"ץ עדיין אינו ממוכן; אין שפה משותפת ואחידה בהצגת נתוני הכשירות והמוכנות לכלל גופי צה"ל; והערכת מצב הכשירות אינה מוצגת לסגן הרמטכ"ל, למטה הכללי ולרמטכ"ל. במצב עניינים זה, ספק אם מודל הכמ"ץ ממלא את ייעודו ככלי ל"הצגת תמונת מצב כשירות ומוכנות צה"ל למלחמה", ואם הוא אפקטיבי ככלי בקרה, וככזה המשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות בהכנת תכניות של צה"ל.

3. ליקויים בבקרה בצה"ל על כשירות מערך המילואים של כוחות היבשה ובדיווח עליה לדרג המדיני

בביקורת נמצא, כי מעבר להתייחסות כללית לרמת הכשירות והמוכנות הנדרשת מצה"ל, כפי שמופיעה בפקודות העבודה שלו, אין בפקודות צה"ל, ובכלל זה בפקודות מטכ"ל, התייחסות לרמת הכשירות והמוכנות הנדרשת מיחידות מערך המילואים של כוחות היבשה לצורך היערכות לשעת חירום, למדדים לבחינת רמת כשירות ומוכנות זו, או לתקופות המזעריות של שירות מילואים הנדרשות לשם שמירה על כשירות זו, כנדרש בחוק שירות מילואים.

פעולות משמעותיות הנדרשות בחוק שירות מילואים, כדי לאפשר פיקוח של הדרג המדיני ושל הכנסת על רמת הכשירות של מערך המילואים, אינן מתקיימות, ובכך נפגעת יכולתם של הדרג המדיני ושל הכנסת לממש את אחריותם זאת, כנדרש: לא נמצא, כי הרמטכ"ל ממליץ בפני שהב"ט על היקף מערך המילואים הנדרש לצורך היערכות צה"ל למשימותיו בשעת חירום; וכי השר מביא הצעתו בעניין זה בפני הממשלה. כמו כן, לא נמצא, כי שהב"ט מאשר את רמת הכשירות הנדרשת למערך המילואים, ושהוא מציג אותה לפני הממשלה או מביא אותה לידיעת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, כנדרש בחוק שירות מילואים.

ההמלצות העיקריות

1. משרד מבקר המדינה ממליץ לרמטכ"ל לקבוע "תקציב מינימום" לשמירת הכשירות של מערך המילואים, שבמרכזה האימונים; תקציב זה יוקצה ויישמר לאורך זמן, במסגרת תכניות העבודה של צה"ל, ללא תלות בהיקף התקציב הכולל. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהיקף "תקציב מינימום" זה יוצג לשר הביטחון אשר יאשר תקציב זה וכל שינוי בו.
2. נוכח פערי הכשירות והמוכנות שבהם נמצאות יחידות מערך המילואים של כוחות היבשה, פערים הצפויים להמשיך ולגדול, ונוכח המצב שבו תכנית להתכוננות ולקידום המוכנות של צה"ל למלחמה או למבצעים רחבי היקף, אינה אמורה לגשר בשעת חירום על פערים במוכנות של כוחות המילואים, ראוי שזרוע היבשה ואמ"ץ יבחנו את ההשלכות האפשריות שיש לפערי הכשירות והמוכנות של כוחות המילואים על יכולתם לבצע את משימותיהם, הן מבחינת ההישגים הנדרשים מכוחות המילואים והן מבחינת לוח הזמנים הנדרש למימוש משימות אלה.
3. על צה"ל לטפל בדחיפות במצב האחזקה באוגדות המילואים, ולתת מענה דחוף לפערים הקיימים, באופן שיבטיח שמירה על כשירות ומוכנות הימ"חים, וכשירות ומוכנות אוגדות המילואים הנובעות מכך.
4. על זרוע היבשה לוודא, כי באופן הצגת הנתונים במערכת הכש"ם יש כדי לשקף כהלכה את כשירות ומוכנות היחידות בפועל; ועל אמ"ץ לקבוע בהקדם האפשרי לוח זמנים לסיום הטיפול בפערים במודל הכמ"ץ שנמנו לעיל, כדי שיוכל לשמש ככלי לבקרה ולתמיכה בהערכת המצב המבצעית של צה"ל, ובתוכו מערך המילואים.
5. ראוי ששהב"ט והרמטכ"ל יפעלו ליישום הוראות חוק שירות המילואים בהיבטים הנוגעים לדיווח על כשירות ומוכנות מערך המילואים לדרג המדיני, ולפיקוח של הדרג המדיני על רמת הכשירות והמוכנות של המערך.

סיכום

עיקר כוחו הלוחם של צה"ל ביבשה הוא מערך המילואים. בחוק שירות מילואים נקבע, כי התבססותו של צה"ל על כוחות המילואים מטילה עליו חובה ואחריות, "להבטיח את רמת כשירות מערך המילואים והמשרתים בו באמצעות מתן הכשרות, אימונים וציוד הולמים על פי משימות יחידותיו".

בדוח זה הועלו ליקויים במספר נושאים מרכזיים, וביניהם:

1. מודל האימונים התלת-שנתי החדש לשנים 2010-2012, שנועד להגביר את נפח האימונים של יחידות המילואים של כוחות היבשה, נפגע בעיקר ככל שהדבר נוגע לביצוע תרגילי חטיבות. בשנת 2013 נפגעה תכנית האימונים עוד יותר בכל הרמות, ולפי התייחסות צה"ל לממצאי הביקורת, אימוני מערך המילואים ביבשה אף נעצרו בחודש יוני 2014. משך האימונים, תוכניהם ואופן ביצועם אינם מאפשרים לתרגל את כלל הכשירויות הנדרשות, ולהשיג בהם את המיומנויות הנדרשות ללחימה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש בכך כדי להעמיק את הפגיעה בכשירות מערך המילואים של כוחות היבשה וברמת המוכנות שלו, והדבר עלול אף לפגוע ביכולתו למלא את משימותיו.

2. קיימים פערים משמעותיים במערך האחזקה בימ"חים של אוגדות המילואים. בהתייחסו לפערים אלה ציין גורם בכיר בצה"ל, כי המוכנות של צה"ל למלחמה הולכת ונפגעת.

3. חובות מרכזיות המעוגנות בחוק שירות המילואים בעניין כשירות מערך המילואים של כוחות היבשה, אינן מתקיימות: כך למשל, אין בפקודות צה"ל התייחסות לרמת הכשירות והמוכנות הנדרשת מכוחות המילואים לצורך היערכות לשעת חירום, למדדים לבחינת רמת כשירות ומוכנות זאת, או לתקופות המזעריות של שירות מילואים הנדרשות לשם שמירה על כשירות זו; שהב"ט אינו מאשר את רמת הכשירות הנדרשת, והוא גם אינו מציגה לפני הממשלה או מביאה לידיעת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, כנדרש בחוק. בכך נפגעת יכולתם של הדרג המדיני ושל הכנסת לפקח על רמת הכשירות של מערך המילואים, כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על צה"ל להבטיח את רמת הכשירות של מערך המילואים והמשרתים בו באמצעות מתן הכשרות, אימונים וציוד הולמים על פי המשימות המיועדות להן. על זרוע היבשה ועל אמ"ץ לבחון את ההשלכות האפשריות שיש לפערי הכשירות והמוכנות של כוחות המילואים על יכולתם לבצע את משימותיהם, הן מבחינת ההישגים הנדרשים מכוחות המילואים והן מבחינת לוח הזמנים הנדרש למימוש משימות אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, הצגת תמונת מצב מהימנה של כשירות מערך המילואים היא חיונית ביותר לתהליכי קבלת ההחלטות, הן לדרג המדיני והן לדרג הצבאי הבכיר, ומתחייבת מכוח חוק שירות המילואים. היעדרה של תמונת מצב זאת ואי-הצגתה כמתחייב בחוק, מהווים ליקוי מהותי, שעל שהב"ט ועל הרמטכ"ל לפעול לתקנו.



מבוא

1. בסיכום הרמטכ"ל לפורום מטכ"ל בנושא מערך המילואים, שהתקיים ביולי 2012, נכתב, כי למערך המילואים חשיבות מיוחדת "הן בשל מרכזיותו של המערך כמשלים היכולת האופרטיביות ומאפשר אימון הסד"כ [סדר הכוחות] הסדיר בשגרה, והן כנדבך משמעותי ביכולת ההכרעה של צה"ל בחירום. הדברים מקבלים משנה תוקף על רקע המצב האסטרטגי והאפשרות להגעה למלחמה רב-זירתית בעתיד" (ההדגשות במקור).

באפריל 2008 נכנס לתוקפו חוק שירות המילואים. לפי החוק, מטרתו היא להגדיר את מבנה מערך המילואים של צה"ל, כשירותו ומטרותיו, וכן את המתווה לקריאה לשירות מילואים, ואת חובותיו של חייל המילואים וזכויותיו. חוק שירות המילואים מגדיר הלכה למעשה את אחריות צה"ל להבטיח את כשירות מערך המילואים: בחוק נקבע, כי "על צבא הגנה לישראל מוטלת החובה והאחריות להבטיח את רמת כשירות מערך המילואים והמשרתים בו באמצעות מתן הכשרות, אימונים וציוד הולמים על פי משימות יחידותיו".

בהתאם לחוק, על הרמטכ"ל לקבוע "בפקודות הצבא את הכשירות הנדרשת ממערך המילואים לצורך היערכות לשעת חירום וכן מדדים לבחינת רמת הכשירות הנדרשת כאמור, לרבות התקופות המזעריות של שירות מילואים הנדרשות לשם שמירה על כשירות זו". נוסף על כך, מגדיר החוק את אופן הפיקוח של הדרג המדיני ושל הכנסת על מימוש אחריות זאת. כמו כן, נקבע בחוק המספר המרבי של ימי המילואים שאליהם ניתן לקרוא לאנשי מילואים בשגרה ואת התדירות שלהם, וכזוה יש לו השפעה משמעותית על בניית תכניות האימונים של מערך המילואים ועל בניית כשירותו. החוק גם עוסק בתגמול חיילי המילואים וההוקרה הניתנת להם, וכן בזכויות המגיעות להם מכוח החוק. מבין נושאי החוק, דוח זה עוסק בעיקר בהיבטים הנוגעים לכשירות ולמוכנות של מערך המילואים של כוחות היבשה והדיווח והבקרה עליהם.

המילון למונחי צה"ל מגדיר "כשירות" כך: "הכושר הדרוש למלא משימה כלשהי או להגשים דבר-מה"; ומגדיר "מוכנות" כך: "היכולת של כוחות ושל יחידות לעמוד בהישגים נדרשים כדי למלא משימות שלשמן אומנו או להיערך לפעולה בלא עיכובים. יכולת זאת כוללת גם הפעלת מערכות נשק וציוד כדי להפיק מהם ביצועים ותפוקות שלצרכיהן נועדו ויוצרו". האחריות לכשירות היחידה ולמוכנותה לביצוע משימותיה מוטלת על מפקד היחידה.

מערך המילואים הוא מרכיב מרכזי בכוחות היבשה של צה"ל. לפי הוראת הפיקוד העליון, ייעודה של זרוע היבשה הוא לבנות את כוחות השדה עד רמת הגיס (כולל) ולקיימם בכשירות תדרשת, לרבות כוחות המילואים. בין תפקידיה של זרוע היבשה: לקבוע, לכתוב, לפרסם ולהטמיע את תפיסות היסוד ואת התורות הזרועיות להפעלת כוחות היבשה; להשתתף בתהליכי בניין הכוח המתבצעים במפקדה הכללית, ולהמליץ על צורכי בניין הכוח ליבשה; לתכנן, לפתח, להכשיר ולשבץ כוח אדם בשיוכי חילות השדה⁴ בסדיר ובמילואים, בכלל צה"ל; לקבוע את רמת הכשירות הנדרשת בכוחות השדה; ולהכשיר את כוחות השדה ולאמנם.

עיקר כוחן של רוב האוגדות של צה"ל מבוסס על מערך המילואים. האוגדה היא עוצבת היסוד בכוחות השדה של צה"ל. היא כוללת באופן אורגני מערכי תמרון, מערך סיוע קרבי ומערך סיוע מנהלתי, והיא עשויה לקבל תחת פיקודה גופים נוספים למילוי משימה מסוימת. המערך העיקרי באוגדה הוא מערך התמרון.

2. מלחמת לבנון השנייה, שהתרחשה בשנת 2006, חשפה ליקויים משמעותיים בכשירות מערך המילואים של כוחות היבשה לבצע את משימותיו. הביקורת הקודמת שערך משרד מבקר

4 חילות הכפופים למפקד זרוע היבשה: חיל השריון; חיל התותחנים; חיל הרגלים והצנחנים; חיל ההנדסה; וחיל האיסוף הקרבי.

המדינה בצה"ל לאחר המלחמה, בדקה את המוכנות למלחמה של כוחות אלה. נבדקו בה בעיקר אימון כוחות המילואים בשנים 2002-2006, ובכלל זה ביצוע אימונים לקראת מלחמה; קביעת הכשירויות הנדרשות לכוחות היבשה ומדדים לבדיקתן; והמוכנות של הימ"חים. בביקורת הקודמת התברר, כי בשנים 2002-2006 קיבל הדרג הצבאי הבכיר, באישור הדרג המדיני, בעיקר בשל אילוצים תקציביים, החלטות שהביאו לצמצום ניכר בהיקף האימונים של מערך המילואים של כוחות היבשה ושל היחידות הלוחמות במערך הסדיר, לצמצום בתקנים ובמצבת כוח האדם העוסק בתחזוקת האפסניה והציוד בימ"חים, ולמחסור ניכר בחלק מהסוגים של ציוד הלחימה המבוקר (להלן - צל"ם). החלטות אלה ואופן מימושן פגעו בכשירות מערך המילואים של כוחות היבשה ובמוכנותו למלחמה.

בשנים שחלפו מאז מלחמת לבנון השנייה השקיע צה"ל משאבים רבים ברכש ובהצטיידות בהקפים ניכרים לשיפור הציוד האישי של חיילי המילואים ורמות המלאי לחירום ולמלחמה, והוסדרה מחזוריות האימון לכלל הכוחות ביבשה (הרחבה בנושאים אלה ראו בהמשך).

שנת 2012 הייתה השנה האחרונה במסגרת תכנית העבודה הרב-שנתית (להלן - תר"ש) "תפן" לשנים 2008-2012. בתחילת שנת 2012 החל צה"ל לגבש תר"ש חדשה (תר"ש "עוז") במקביל לשיח עם ממשלת ישראל על המסגרת התקציבית לתר"ש זאת. בעקבות המסגרת התקציבית שהועמדה לתקציב הביטחון, תר"ש "עוז" לא אושרה, ובמהלך שנת 2013 החל צה"ל לגבש תר"ש חדשה הנקראת "תעוזה". לפי האמור בהנחיות לתכנון תר"ש "תעוזה" ותכנית העבודה לשנת 2014, תכנון זה הושפע "מקיצוץ [תקציב] משמעותי ודרמטי המצוי עדיין בדיאלוג ובהערכת מצב מתמשכת ועיקרה שינוי דרמטי בסדר העדיפות הלאומי". עוד נאמר שם, כי במסגרת הכנת תר"ש "תעוזה" הנחה הרמטכ"ל על פינוי מקורות תקציביים להתעצמות, המחייב צמצום משמעותי בתקציב השוטף של הגופים; וכי על רקע זה הנחה אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת), כי ימומשו בשנים של תר"ש "תעוזה" מספר צעדים שעיקרם: קיצוץ שיאי כוח אדם (בשירות קבע, בשירות חובה, במילואים ובקרב אוכלוסיית אזרחים עובדי צה"ל), ירידה בסד"כ, הפחתה במרכיבי קיום שוטף ומהלכים נוספים. על אף שת"ש "תעוזה" טרם סוכמה עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2014, צה"ל כבר החל לנקוט צעדים, אשר כללו, בין השאר, עצירת אימוני יחידות מערך המילואים ביבשה וביטול זימון לתעסוקה מבצעית (להלן - תע"ם) ולפעילות ביטחון שוטף (להלן - בט"ש).

3. בפברואר 2013 מינה הרמטכ"ל צוות "לבחינת מערך המילואים" בראשות מפקד מל"י ואוגדה 252 דאז, תא"ל רוני נומה (להלן - צוות מערך המילואים). מטרת הצוות הייתה לבחון את הנושאים הבאים: "מעריך המילואים בצה"ל והתאמתו לאתגרי העתיד"; "מבנה וארגון מערך המילואים לאור המציאות התקציבית"; "שותפות ושילוב אנשי מילואים מקצועיים בעלי רוח התנדבותית"; ו"היבטים נוספים על פי שיקול הצוות". במקביל, מינה במרץ 2013 מפקד זרוע היבשה, אלוף גיא צור, את תא"ל נומה לראש צוות בנושא "מעריך המילואים - זרוע היבשה", מינוי שהרחיב ופירט את נושאי הבחינה של הצוות מעבר למה שקבע הרמטכ"ל.

מסקנות סופיות של צוות מערך המילואים נכללו בדוח מסכם מ-15.12.13. ב-16.12.13 התקיים דיון של פורום מטכ"ל בראשות הרמטכ"ל בנושא הדוח. בסיכום הרמטכ"ל לדיון זה מ-30.1.14 נכתב, בין היתר, כי "ככלל, הרמטכ"ל מקבל את עבודתו של מפקד מל"י תא"ל רוני נומה. זו תתורגם למסמך יישום שיאושר על ידי הרמטכ"ל על בסיס ההערות שעלו במהלך הדיון"; "מסמך היישום יתבסס על ההמלצות המעשיות המפורטות בעבודה, ולאחר שאלה ילובנו וינוסו במהלך שנת העבודה 2014 הוא יתוקף מחדש. מסמך זה יהווה בסיס לכשירות מערך המילואים של כוחות היבשה אותה נדרש לקבע כחלק מחוק המילואים במהלך עדכוננו עוד השנה!" (ההדגשות במקור). עוד נקבע בסיכום זה, כי סגן הרמטכ"ל יעקוב אחר ביצוע המלצות צוות מערך המילואים וירכז את הטיפול בתחום חשוב זה. מסקנות הדוח המסכם של

צוות מערך המילואים ודגשי הרמטכ"ל מסיכום הדיון בדוח המסכם של הצוות משולבים בהמשך דוח הביקורת לפי הקשרם של הדברים.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2013 עד מרץ 2014, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הכשירות והמוכנות של מערך המילואים בכוחות היבשה למלחמה. נתונים מסוימים עודכנו ביוני 2014. נבדקו בעיקר: אימון יחידות המילואים וחיילי המילואים של כוחות היבשה; היבטים במוכנות הימ"חים והכשירות האחזקתית ביחידות המילואים; היבטים בהגדרת הכשירות של מערך המילואים, מדידתה והדיווח עליה לדרג המדינה. הביקורת נעשתה בעיקר במפקדת זרוע היבשה ובמל"י, הכפוף לה; באמ"ץ; באט"ל ובמפקדת קצין הרפואה הראשי (להלן - מקרפ"ר), הכפופה לו; במפקדות הפיקודים המרחביים - צפון, מרכז ודרום, ובאוגדות הכפופות להן; ובאכ"א. בדיקות השלמה נעשו בלשכת שהב"ט, בלשכת הרמטכ"ל ובלשכת סגן הרמטכ"ל.

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

אימוני יחידות המילואים וחיילי המילואים של כוחות היבשה

1. מבוא

א. בסיכום דיון של פורום מטכ"ל מ-16.12.13 בראשות הרמטכ"ל, שדן במסקנות צוות מערך המילואים, קבע הרמטכ"ל, כי "מבחן העל של צה"ל הוא מבחן המוכנות לכל עימות שעלול לקרות, ומערך המילואים חייב להיות חלק ממשי ממוכנות זו ואינו יכול להיות מטופל כפרויקט"; וכי "בעידן המודרני סביבת הלחימה הופכת למורכבת מבעבר, והמיומנות הנדרשת ממערך המילואים גוברת ומייצרת מצידו רף צפיות - הן ברמה המקצועית, הן ברמת התכנונים האופרטיביים והכשירות הנגזרת מהם, והן ברמת אימונים אותם הוא מבצע" (ההדגשות במקור).

בתורת האימונים ביבשה, שהוציאה זרוע היבשה, נקבע, כי מטרת האימונים של כוחות היבשה היא "לבנות, לשמר ולשפר את כשירות ומוכנות הכוחות (המרכיב האנושי) ללחימה, למימוש ייעודם המבצעי ולעמידה במשימות המוגדרות להם, בכל זמן נתון". כן נקבע בתורת האימונים ביבשה, כי התבססותו של צה"ל על כוחות המילואים "מחייבת את הצבא לשמור את מקצועיות המערך, תוך התמודדות מתמדת עם תהליכי השכחה המוגברים באוכלוסייה זאת, ותוך שמירה על עדכון מתמיד בידע ובמיומנות של המערך אל מול הדינמיות של מאפייני שדה הקרב במרכיבו השונים (תכניות, אמל"ח [אמצעי לחימה], מערכות ואמצעים, מאפייני אויב, מבנה וארגון). מענה לצרכים אלה במסגרת אימונים בהיקפים נמוכים מהותית מאלה הקיימים במערך הסדיר מחייב שילוב של מרכיבים ארגוניים, כדוגמת תמיכה של בסיסי אימון ומערכי הדרכה ביחידות, לצד התאמה של מחזור ומופעי האימון למאפיינים הייחודיים של המערך".

בהתאם לתורת האימונים ביבשה, מתוך מטרת האימון נגזרים יעדי האימון הכלליים המכוונים להשגת שימור הכשירות והמוכנות ולשיפורן, ובכלל זה: להילחם בתהליכי השכחה; להקנות, לשפר ולחזק מיומנויות וידע; ליצור תחושת מסוגלות; לעדכן את הלוחם והיחידה בשינויים וחידושים שחלו; לגבש את היחידה, להעלות את רמת הלכידות ולהבטיח את תפקודה כמערכת; ליצור ידע ביחס לכשירות הפרט והמסגרת ומצב כשירותם, וביחס לתכניות המיועדות להם; ולהקנות מיומנויות לקיום למידה מבצעית אפקטיבית שתאפשר התאמה ופיתוח מענה למצבי הלחימה הבלתי צפויים והמשתנים.

ב. להלן הגורמים העיקריים הכפופים לזרוע היבשה, אשר עוסקים באימון מערך המילואים של כוחות היבשה:

מ"מ מהווה, בהתאם לפקודת הארגון שלו, מתקן אימונים מרכזי לאימון מערכי המילואים והסדיר של יחידות היבשה. עיקר המתאמנים במל"י הם כוחות מילואים. תפקידו כוללים: אימון באש לגדודי המילואים, אימון טקטי לדרג המפקדים לצורך שיפור הכשירות הטקטית⁵ (להלן - אימון טקטי או אימון מפקדים), ביצוע תרגילים חטיבתיים לחטיבות המילואים, ותכנון וניהול תרגילי אוגדה.

המרכז לאימוני מפקדות (להלן - המרא"ם) מיועד לאמן ולתרגל את מפקדות החטיבה, האוגדה והגיס, בשירות סדיר ובמילואים, ולשמר את כשירותן למלחמה; ולהסב את המפקדות מרמת מפקדת הגדוד (להלן - מפג"ד) ועד מפקדת הגיס למערכת השליטה והבקרה (להלן - שו"ב) "צבא יבשה דיגיטלי"⁶ (להלן - צי"ד). עיקר המפקדות המתאמנות במרא"ם הן מפקדות של יחידות מילואים.

2. מחזוריות האימון

א. השינויים במחזוריות האימון והשפעתם

בחוק שירות המילואים נקבע, כי חייל מילואים ייקרא לשירות מילואים, בין השאר, להכשרה, לאימון ולתע"ם, וכן למטרת ארגון וניהול כוח אדם (להלן - כ"א). בחוק נקבע, כאמור, גם המספר המרבי של ימי המילואים שאליהם ניתן לקרוא לאנשי מילואים בשגרה ואת תדירות הקריאה למילואים. כך למשל, נקבע בחוק, כי "מספר הימים המרבי שבהם ישרת חייל מילואים בשירות מילואים לא יעלה, במהלך תקופה של שלוש שנים רצופות על 54 ימים - לגבי חייל מילואים שאינו קצין וממלא תפקיד שאינו פיקודי". הכללים בחוק שירות המילואים ביחס למספר הימים המרבי שבהם ישרת חייל מילואים במהלך תקופה של שלוש שנים רצופות, השפיעו על עיצוב מודל האימונים למערך המילואים, על משך האימונים והתע"ם של חיילי המילואים, ועל תדירותם.

מודל האימונים למערך המילואים ביבשה עבר לאורך השנים שינויים רבים: עד שנת 1989 התאמנו גדודי חיל הרגלים (להלן - חי"ר) וגדודי חיל השריון (להלן - חש"ן) במערך המילואים ביבשה מדי שנה בשנה במשך שבועיים: בשבוע הראשון התאמנו המפקדים, ובשבוע השני נערך אימון מלא באש של כל היחידה (להלן - המודל

5 לפי הגדרה של זרוע היבשה, אימון טקטי הוא אימון שבו מתאמנים מפקדי יחידות ומטותיהם בשטח האימון ללא חייליהם. האימון מאפשר למפקד לאמן את מטהו ואת המפקדים הכפופים לו בניתוח השטח, בהתאמת התכניות לשטח ובמתן פתרונות מקצועיים למצבים שונים. בשריון, למשל, הדבר נעשה כאשר את הטנקים מדמים גיפים.

6 מערך של מערכות פיקוד ושליטה מבצעיות המקושרות באמצעות רשת נתונים משותפת, המסוגלות לשותף מידע ולממש תהליך פיקוד ושליטה שלם, אינטגרטיבי ורציף.

החד-שנית). בשנת 1989 השתנה מודל האימונים למודל דו-שנתי, בעיקר בשל אילוצים תקציביים: אימון מפקדים במשך שבוע בשנה הראשונה ואימון מלא באש של כל היחידה במשך שבוע בשנה השנייה. מודל זה, שצמצם את היקף האימונים בכ-50%, ננקט עד שנת 2002, למעט בשנים 1994 ו-1995, שבהן נערכו אימונים על פי המודל החד-שנתי.

במאי 2004 הציג מפקד זרוע היבשה דאז למטה הכללי תכנית עבודה, שבין מרכיביה היה אימון מערך המילואים במחזוריות תלת-שנתית. העיקרון המנחה במודל התלת-שנתי הוא ביצוע אימונים במחזוריות. לדוגמה, ברמת הגדוד - תרגיל מלא באש בשנה הראשונה, אימון טקטי למפקדים בשנה השנייה והשתתפות של מפקדים בתרגיל חטיבתי בשנה השלישית; ברמת החטיבה - השתתפות מפקדת החטיבה באימון מפקדת האוגדה בשנה הראשונה, אימון מפקדת החטיבה בשנה השנייה ואימון מפקדת החטיבה ותרגיל חטיבתי בשנה השלישית. במודל התלת-שנתי יש ירידה ניכרת בתדירות אימוני החיילים והמסגרות היחידות, אך נשמרת רציפות באימוני המפקדים בסוגי האימון השונים.⁷

מלחמת לבנון השנייה (יולי 2006) חשפה כאמור ליקויים בכשירות ובכוננות של מערך המילואים של כוחות היבשה, ותחקירים של צה"ל וכן הביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה שנעשו לאחר המלחמה, הצביעו על כך שצמצום האימונים פגע בכשירות היחידות. תחקירים של צה"ל שנעשו בעקבות מבצע "עופרת יצוקה"⁸ הצביעו על פערים בכשירות יחידות המילואים, בעיקר בכשירות בסיסית⁹ ובכשירות מבצעית¹⁰ למתארים מורכבים, ופערים במאפייני האימונים. תחקירים אלה הובילו למסקנה, כי על צה"ל להגביר משמעותית ומיידית את "נפח האימונים בכלל, ובזרוע היבשה בפרט". הדבר הביא את זרוע היבשה לגבש מחזוריות אימון חדשה (להלן - המודל התלת-שנתי החדש) שהוחל במימושה בשנת 2010, מחזוריות המותאמת גם לדרישות חוק שירות המילואים.

המודל התלת-שנתי החדש מפרט את מחזוריות האימון של מערך המילואים של כוחות היבשה מרמת הגדוד ועד רמת הגיס. כך, למשל, חיילי גדוד שריון אמורים להתאמן בשנה הראשונה אימון מלא באש¹¹; בשנה השנייה - אימון טקטי; ובשנה השלישית - אימון מלא באש או אימון טקטי.

כן נקבע במודל האימונים התלת-שנתי החדש, כי גדודי החי"ר הממוכן, גדודי החש"ן וגדודי הסיור (להלן - גדס"רים) יתאמנו אחת לשש שנים בגזרה האופרטיבית שלהם (גדודי החי"ר הגדס"רים אימון מלא ללא אש חיה או אימון מלא באש; גדוד חש"ן - אימון טקטי); משך כל אימון הוא חמישה ימים. לגדודי הסיור, גדודי ההנדסה ויחידות המודיעין האוגדתיות נקבע שיתאמנו אחת לשלוש שנים אימון מורחב (כשבוע וחצי עד שבועיים), וזאת בשל הכשירויות הרבות הנדרשות מיחידות אלה.

נוסף לכך, לפי מודל האימונים התלת-שנתי החדש, אחת לשלוש שנים אמורות לבצע מרבית היחידות פעילות בט"ש במסגרת תע"ם במשך כ-25 ימים. לפעילות זאת, גם אם אינה תואמת במקרים רבים את מאפייני המשימות שיבצעו היחידות בחירום, יש לדעת

7 ראו הערת שוליים מס' 2.

8 מבצע שהתקיים ברצועת עזה מ-27.12.08 ועד 18.1.09.

9 לפי תורת האימונים, "כשירות בסיסית" מתייחסת לתפקידים התקניים הבסיסיים של הגורם הנוגע - הפרט והמסגרת - והמגדירה את עמידתו בהם. הגדרת הכשירות הבסיסית היא כללית ואינה מאופיינת על פי נסיבות מבצעיות.

10 לפי תורת האימונים, "כשירות מבצעית" מתייחסת לתפקידים התקניים המבצעיים המסוימים של הגורם הנוגע והמגדירה את מידת עמידתו בהם. תפקידים אלה הם פיתוח תפקידיו הבסיסיים והתאמתם לסביבת מבצעים מסוימת, כמו מרחב פיקוד הצפון.

11 באימון מלא או מלא באש אמורים להתאמן כלל לוחמי הגדוד. אימון מלא הוא ללא אש חיה. אימון מורחב הוא אימון ממושך מהרגיל.

מפקדים בכירים בעוצבות השדה, במערך המאמן את אנשי המילואים ובמטה זרוע היבשה, שאיתם נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה, תרומה רבה לשיפור כשירותן, בייחוד נוכח משך הפעילות: לתע"ם מגיעים מרבית חיילי היחידה, והדבר תורם ללכידותה; המפקדים והחיילים צוברים ניסיון בפעילות מבצעית; ולקראת תחילת התע"ם ובמהלכה היחידות מתאמנות בעיקר בנושאים הרלוונטיים לפעילות הבט"ש ולכשירות הבסיסיות.

ב. מימוש המודל התלת-שנתי החדש

מנתוני מחלקת אימונים בזרוע היבשה מדצמבר 2013 עולה, כי ככלל עמדו כוחות היבשה בחילות השדה בתכנית האימונים שנועדה למפקדות האוגדה ולמפקדות החטיבה או לאגד הארטילרי לשנים 2010-2012, בהתאם למודל האימונים התלת-שנתי החדש. הפער המשמעותי ביותר בין התכנון לביצוע בשנים אלה היה בשנת 2012, שבה לא נערכו שני תרגילי אגד ארטילרי (להלן - א"א) מתוך שלושה מתוכננים (האחד בשל השתתפות האגד במבצע "עמוד ענן" והשני בשל אירוע בטיחות) ושני תרגילי חטיבות (להלן - תרח"טים) מתוך עשרה מתוכננים (האחד בשל מבצע "עמוד ענן" והשני בשל תחלופת מפקד החטיבה (להלן - מח"ט)).

פערים בין התכנון של אימוני הגדודים ובין ביצועם התגלו באימונים שנערכו בשנים 2010-2012: בשנת 2010 נערכו כ-93% מהאימונים בהשוואה לתכנון; בשנת 2012 - כ-82% בהשוואה לתכנון, וכ-46% מאימוני המפקדים בהשוואה לתכנון. בנתוני מחלקת אימונים בזרוע היבשה נכתב, כי הסיבות העיקריות לפער בין התכנון לביצוע בשנת 2012 היו "תקציביות", וכן עקב מבצע "עמוד ענן".

כאמור, במהלך שנת 2013, במסגרת הכנת תר"ש "תעוזה", הנחה הרמטכ"ל על פינוי מקורות תקציביים להתעצמות, המחייב קיצוץ משמעותי בתקציב השוטף של הגופים. כבר באמצע שנת 2013 החל צה"ל בצעדים אשר כללו, בין השאר, קיצוץ בתקציב האימונים לשנת 2013.

מנתוני מחלקת אימונים בזרוע היבשה מדצמבר 2013 ומנתונים שנכללו בהתייחסות צה"ל מאוגוסט 2014 לממצאי הביקורת עלה, כי עקב הקיצוץ שחל בתקציב האימונים של שנת 2013, בוטלו או צומצמו אימונים רבים של יחידות המילואים, ביחס לתכנון. הירידה המשמעותית באימונים התבטאה בכך שנערכו רק כמחצית מהתרח"טים. כמו כן, נערכו כ-75% מתרגילי הגדוד (להלן - תרג"דים) המלאים או המורחבים - 20% מתוכם נערכו תוך צמצום משך האימון או משאביו; וכמחצית מאימוני המפקדים ברמת הגדוד. נוסף על כך, בוטל זימונן של יחידות מילואים לביצוע פעילות בט"ש במסגרת תע"ם.

בהתייחסותו מאוגוסט 2014 לטיטת דוח הביקורת מסר צה"ל, בין השאר, כי רבים מאימוני הגדודים והמפקדים אשר בוטלו שייכים למערך החי"ר-קל¹², אשר נמצא בסדר עדיפות נמוך. עוד מסר צה"ל, כי "בימים אלה [יוני 2014] אימוני היבשה (כמו גם האוויר והים) נעצרו עקב היעדר תקציב".

מודל האימונים התלת-שנתי החדש לשנים 2010-2012 נועד להגביר את "נפח האימונים" של יחידות המילואים ביבשה. מהממצאים עולה, כי מודל האימונים זה נפגע בעיקר ככל שהדבר נוגע לביצוע תרח"טים. כמו כן, לא נערכו מקצת מהתרג"דים שתוכננו, ואחרים קוצרו או משאביהם רודדו. כמו כן עולה, כי בשנת 2013 נפגעה תכנית האימונים עוד יותר בכל הרמות, ולפי התייחסות צה"ל האמורה, אימוני מערך המילואים ביבשה אף נעצרו בחודש יוני 2014. פער משמעותי זה בתרגילים ובאימונים, שהינם מרכיב משמעותי בכשירות מערך המילואים של כוחות היבשה, עלול להביא, לדעת משרד מבקר המדינה, לפגיעה בכשירותו.

ג. ההתאמה בין המודל התלת-שנתי החדש ובין משך השירות של מפקדים בכירים

נמצא, כי במודל האימונים התלת-שנתי החדש של צה"ל, ובהתחשב בהיקף האימונים בפועל ובמשך זמן מילוי התפקיד של מפקדי אוגדות ומפקדי חטיבות המילואים, נוצר מצב שבו מפקדים בכירים רבים בתפקידי מפקדי אוגדות מילואים ומפקדי חטיבות מילואים אינם מפקדים על יחידתם לאורך מחזור אימונים שלם, והם עלולים אף להיקלע למצב שבו לא תרגלו בפועל פיקוד על תרגיל אוגדה או חטיבה, בהתאמה, שעה שהם נדרשים לפקד על יחידתם במלחמה. בכך נפגעים הידע והניסיון הנדרשים להם למילוי תפקידם, דבר העלול לפגוע בתפקוד היחידות בלחימה.

3. היקף המתאמנים בפועל באימון המוגדר כ"מלא"

מקום מרכזי במסגרת תכנית האימונים ברמת הגדוד תופס האימון המוגדר כ"אימון מלא" או "אימון מלא באש". מעבר להיבטי התרגול שיש במסגרתו, הוא מהווה הזדמנות לשפר את לכידות היחידה ואת ההיכרות האישית של המפקדים עם חייליהם ויכולותיהם. נמצא, כי אימון המוגדר כ"אימון מלא" או "אימון מלא באש" אינו כולל בפועל את כלל חיילי המילואים של הגדוד. מצבת כ"א של הלוחמים בגדודי המילואים משתנה מגדוד לגדוד, ויכולה להגיע גם לעשרות רבות של אחוזים מעל לתקן של הגדוד. בביקורת עלה, כי לאימונים אלה מקצה זרוע

12 מערך החי"ר בצה"ל נחלק לשלושה מערכי משנה: חי"ר מעולה (חיר"ם) הכולל, בין השאר, חי"ר ממוכן (הנע ברכב-קרב משוריין (רק"ם)), ומיועד להשתלב במערכי התמרון של צה"ל, וחי"ר רכוב, מוסק, מוצנח, מוטס או מונחת המיועד לפעול במרחב הלחימה ובעומקו; חי"ר קל, אשר עיקר ניוודו ברגל או בכלי רכב קלים והכולל, בין השאר, יחידות המיועדות לבצע בדרך כלל משימות לאורך גבולות המדינה, במרחבי העורף ובמרחבי אזור יהודה והשומרון, משימות לחימה כנגד כוחות בלתי סדירים (כגון כוחות טרור), ולמשימות אבטחה, סיוע וקישור לאוכלוסייה; וחי"ר מיוחד, הכולל כוחות שיש להם הכשרה ייעודית, כדוגמת לחימה בטרור, יחידת כלבים, וכדומה (ההגדרה על בסיס הכתוב בכרך הראשון בספר "מבצעי כוחות היבשה" של זרוע היבשה מינואר 2012).

היבשה תקציב לכל מרכיבי האימון, המאפשר לזמן ולאמן לכל היותר רק כ-80% מתוך המצבה של לוחמי הגדוד.

יצוין, כי נוכח העובדה שאין מזמנים לאימון את כלל מצבת חיילי הגדוד, לכל אימון עשויים להתייצב חיילים שונים. מצב זה מביא לכך, שתדירות האימון לגבי חלק מחיילי הגדוד נמוכה אף יותר. זאת ועוד, לכל יחידה בצה"ל יש שיבוץ קרבי¹³, ולחיילים השונים ביחידות הלוחמות מיועדים מקצועות ותפקידים בהתאם לשיבוץם הקרבי, ולכן נפגע גם אימון המסגרת. לדעת משרד מבקר המדינה, במצב הדברים האמור לא ניתן להבטיח, כי כלל חיילי המילואים בגדוד מתאמנים במסגרת הנדרשת להם, לפי השיבוץ הקרבי שלהם, ונפגעת העמקת הכשירות המבצעית של היחידה, אשר לה מיועד האימון המלא. כמו כן, יש לכך השלכה גם על אימון המסגרת החטיבתית.

קצין המילואים הראשי (להלן - קמל"ר) משמש כיועץ לרמטכ"ל ולשהב"ט בנושאים הרלוונטיים למערך המילואים. קמל"ר דאז, תא"ל (מיל) שוקי בן ענת, העלה את הנושא האמור במכתב לרמטכ"ל ממרץ 2012, ובו ציין, בין השאר, כי "היות שבמרבית היחידות לא ניתן לזמן את כל תקן היחידה לאימון ולא כל היחידה מגיעה לתע"ם ובכמות הזימונים במודל התלת-שנתי" - נוצר חלק "חלש" ביחידה, "לא מאומן" ו"לא מחובר"; וכי "בדילמה של המפקד אם לזמן את מי שלא היה באימון הקודם על מנת לחזק ולהחליש את החזק, הפיתרון ברור למדי והחלש יחלש וידהה לאיטו אל מחוץ למסגרת המאומנת, שבגודלה קטנה מגודל היחידה".

צוות מערך המילואים המליץ בדוח המסכם שלו, בין היתר, לצמצם את סד"כ המילואים (בכלל זה"ל) בהשוואה לתקינה הקיימת; לצמצם סד"כ במערכים עם עודפי איוש, כך שמצבת כ"א תעמוד על 120% ביחס לתקן, לכל היותר; ולהעביר חלק מהסד"כ שייגרע "למאגר לא פעיל של אנשי מילואים שיוחזק בכוננות... [ש]ישרת את צה"ל ומערכת הביטחון במצבי קיצון, בהם יידרש להגדיל סד"כ לאור התפתחות שחרגה מתרחיש הייחוס". בסיוכם הרמטכ"ל לצוות מערך המילואים קבע הרמטכ"ל, כי הוא "שב ומנחה להעמיד את כל היחידות על 120% איוש לכל היותר" (ההדגשה במקור).

בהתייחסותו מאוגוסט 2014 לטיוטת דוח הביקורת מסר צה"ל, בין השאר, כי זרוע היבשה מקצה לאימון מלא ימי מילואים (להלן - ימ"ם) ל-95% מתקן הלוחמים ולכ-70% מתקן הדרג הלוגיסטי; ולאימון מפקדים ימ"ם ל-85% מתקן המפקדים. צה"ל הוסיף, כי המפקדים אחראיים לאמן את יחידותיהם על פי מקדמים אלה ולפי שיקול דעתם. זאת, נוכח הנחיית הרמטכ"ל דלעיל. עוד מסר צה"ל בהתייחסותו האמורה, כי מפקדי היחידות מקפידים לאמן בצורה שיטתית את המפקדים ובעלי התפקידים העיקריים ביחידותיהם על פני מחזוריות האימון. צה"ל הוסיף, כי בזרוע היבשה פותחו מודלים לשמירת כשירות שנועדו "לשימור כשירותם של החיילים והמפקדים במקצועות הליבה ולגבי אמל"ח ספציפי הדורש תרגול נוסף (לדוגמה - נהיגה מבצעית או צלפים בחי"ר)"; אימונים אלה הם "בנוסף למסגרת המשאבים והתקציב המשולמים ליחידה"; נושא זה צפוי להתממש בשנת העבודה 2015, "בהתאם לאילוצי התקציב".

13 "שיבוץ" הוא קביעת חייל מסוים לתפקיד בתקן; "שיבוץ קרבי" הוא כינוי לרישום חיילים לפני תנועה כשהם יוצאים לקרב; מתוך מילון מונחי צה"ל, עמ' 608.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במודל האימונים התלת-שנתי החדש - בהקצאת ימי מילואים למימוש, ובהתחשב במצבת כוח האדם העודפת הקיימת בגדודים, גם אם תעמוד על 120% בכלל הגדודים - לא ניתן לאמן חלק משמעותי מהמצבה של הגדודים; ולא ניתן להבטיח שכלל לוחמי הגדוד שומרים על רצף אימונים בהתאם למודל האימונים, וכי הם מתאמנים במסגרת היחידתית שלהם ובתפקיד הייעודי שלהם, כנדרש לצורך העמקת הכשירות המבצעית של היחידה. במצב זה, אין ודאות כי חיילי המילואים ביחידה שיגיעו ביום פקודה, בשעת חירום, הם אלה שעברו את האימונים הנדרשים להם.

4. משך האימונים, תוכניהם ואיכותם

אימון של גודד מילואים ביחידות השדה נמשך חמישה ימים (מיום ראשון עד יום חמישי). לעתים, מזומנים מפקדים מהיחידה שצפויה להתאמן כבר בשבוע שקודם לאימון (ביום רביעי) כדי להכין טוב יותר את האימון. באימונים המוגדרים כאימונים "מורחבים" המפקדים גם מבצעים אימון מפקדים, והאימון שלהם נמשך כשבועיים. חלק מהיום הראשון והאחרון בכל אימון מוקדש לקליטת החיילים או לשחרורם, תהליכים הנמשכים לכשעצמם מספר שעות, כך שהאימון עצמו נמשך פחות מחמישה ימים.

אוגדנים וספרי כשירויות שפרסמו מפקדות קציני החיל הראשיים בורוע היבשה מאגדים את הכשירויות מרמת הפרט ועד רמת הגדוד, שהן תנאי הכרחי כדי לאפשר ליחידה לבצע את משימותיה. הכשירויות מוגדרות על פי ביצוע סוגי לחימה שונים, בהתאם לגודל המסגרת (מרמת הכיתה ועד רמת הגדוד), בהתאם לבעלי התפקידים מרמת איש הצוות והלוחם ועד רמת מפקד הגדוד (להלן - מג"ד), ובהסתמך על התורות החליות. בשל כך, סך הכשירויות הנדרשות מהגדוד, ממפקדיו ומלוחמיו מגיע לעשרות רבות.

הכשירויות המבצעיות של הגדודים נגזרות מתפקידם בתכניות האופרטיביות ומגזרות הפעולה שבהן הם מיועדים לפעול. ביחידות המילואים צבירת הכשירויות האמורות נעשית בעיקרה במהלך האימונים והתע"ס. לפי תורת האימונים ביבשה, האחוריות לכשירות היחידה ולמוכנותה לביצוע משימותיה מוטלת על מפקד היחידה, ולפיכך המפקד הוא שקובע אילו כשירויות תתרגל היחידה בכל אחד מאימוניה, בהתאם לתכניות המבצעיות שלהן היא מחויבת, לאפיון היחידה ולנושאים שנדרש לחזק בה, ונוכח המשאבים העומדים לרשותו.

משרד מבקר המדינה בדק את האופן שבו משך האימונים ליחידות המילואים השונות, תוכניהם ואופן ביצועם מאפשרים לתרגל את הכשירויות הנדרשות ואת ההשפעה על איכותם. הבדיקה התבססה על פגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם סגל ההדרכה במל"י ובמרא"ם, עם בעלי תפקידים מרכזיים בפיקודים המרחביים ועם מפקדים בכירים של יחידות מילואים בצה"ל. להלן הממצאים שהועלו בנושא זה:

א. אימוני כוחות המילואים במל"י

מרכז האימונים העיקרי לאימון כוחות המילואים ביבשה הוא כאמור מל"י. בפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם בעלי תפקידים במל"י עלה, כי משך האימונים, תוכניהם ואופן ביצועם אינם מאפשרים לתרגל את כלל הכשירויות הנדרשות, ולהשיג בהם את המיומנויות הנדרשות ללחימה.

ב. אימוני המפקדות והמפקדים של יחידות המילואים במרא"ם

המרא"ם מאמן, כאמור, את כלל המפקדות בסדיר ובמילואים - מרמת החטיבה ועד רמת הגיס, אך עיקר המפקדות המתאמנות בו הן מפקדות של יחידות מילואים ביבשה. בפגישה מינואר 2014 של נציגי משרד מבקר המדינה עם סגן מפקד המרא"ם וממסמכים שנמסרו בפגישה ובעקבותיה עלו, בין השאר, גורמים הפוגעים באיכות אימוני המפקדות, התורמים לפערים בכשירותן, וכן הפערים המרכזיים בכשירות המפקדות והמפקדים, כפי שעולים באימוניהם במרא"ם.

ג. עמדותיהם של בעלי תפקידים בכירים במטות הפיקודים המרחביים ובעוצבות השדה של צה"ל ביחס למצב הכשירות של יחידות המילואים

נציגי משרד מבקר המדינה נפגשו עם בעלי תפקיד אלה, וככלל, גם הם הצביעו על הפערים בכשירות ובמוכנות יחידות המילואים שתחת פיקודם, הנובעים ממודל האימונים, ועל חששם מהרחבת הפערים במידה שיצומצם היקף האימונים והיקף התע"ם.

ד. מסקנות צוות מערך המילואים

צוות מערך המילואים קבע בדוח המסכם שלו בעניין זה, בין היתר, כי "יחידות צה"ל יגיעו למלחמה הבאה עם פערי כשירות..."; "חלק מפערי הכשירות ניתן לצמצם במסגרת תכניות עבודה..."; "חוסר יציבות תקציבית וצמצום היקף האימונים (כמערך הסדיר ובמערך המילואים), התע"ם ומופעי המילואים בשנים הקרובות יעמיקו את הפער בכשירות היחידות למצבי החירום והמלחמה" (ההדגשות במקור).

נוכח כך, המליץ צוות מערך המילואים, בין היתר, על "צמצום סד"כ המילואים" אל מול התקינה הקיימת; "הכנת מודל כשירות מבדיל (דיפרנציאלי)" נוכח המשימות המיועדות ליחידות המילואים; הצורך "לשפר את איכות האימונים בהיבטים שונים ובכלל זה בהיבטים הנוגעים לדימוי טוב יותר של שדה הקרב הצפוי (תבליט, תכסית, אימוני לילה, ביום אויב איכותי ומאתגר), יצירת מצבי קיצון, התגברות על משברים והפתעות, שימוש במאמנים [סימולטורים], ביצוע אימונים משולבים, [ן]הרחבת מסגרות האימון". בנוגע לביצוע תע"ם המליץ הצוות, כי "ביחידות המתמרנות... המרכיב המרכזי לבניית כשירות היחידה למלחמה יהיה האימון, והתע"ם יהיה מרכיב 'משלים' כשירות נדרשת"; ו"ביחידות מרחביות, בהן יש התאמה גבוהה בין יעוד היחידה לבין הפעילות המתבצעת בגזרת התעסוקה, התע"ם יהיה המרכיב המרכזי בבניין הכוח, והאימון יהיה מרכיב 'משלים' כשירות מבצעית" (ההדגשות במקור).

בסיכום הרמטכ"ל לצוות מערך המילואים קבע הרמטכ"ל, כי "נדרש לעדכן את המודל [של האימונים], לצאת לדרך עם מימושו"; "בכל דרך נדרשת הקפדה כי איכות האימון תהיה ללא דופי"; כי נדרשת "ההבחנה בין יחידות מתמרנות בקו הקדמי שהן 'חוד החנית' [לבין יחידות אחרות]... ואליהן צריכות להיות פעולותינו מכוונות" (ההדגשה במקור).

מהאמור לעיל בתת-פרק זה בנושא משך האימונים, תוכניהם ואיכותם, במסגרת המודל התלת-שנתי החדש, עולה, כי כל אלה אינם מאפשרים לתרגל את כלל הכשירויות הנדרשות, ולהשיג בהם את המיומנות הנדרשות ללחימה. לכן, קיימים פערים בכשירותן ובמוכנותן של יחידות השדה של מערך המילואים.

בהתייחסותו מאוגוסט 2014 לטיטת דוח הביקורת מסר צה"ל, בין השאר, כי מודל האימונים מאפשר השגת כשירויות בסיס וכשירויות אופרטיביות בביצוע מלא של מחזור האימונים התלת-שנתי, ולא במופע אימון אחד בלבד; כי החלטה באילו כשירויות להתמקד ובאילו כשירויות לשמר רמה מופחתת, היא החלטה המצויה בידי מפקד היחידה, בתיאום עם הרמה הממונה ובהתאם לאפיון היחידה והתכנית האופרטיביות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי דבריהם של קציני סגל ההדרכה במל"י ובמרא"ם, בעלי תפקידים מרכזיים בפיקודים המרחביים ומפקדים בכירים של יחידות במערך המילואים של כוחות היבשה, ומסקנות צוות מערך המילואים שהובאו לעיל, מתייחסים לפערים הקיימים בכשירויות הנדרשות לאחר אימון אנשי המילואים במודל האימונים התלת-שנתי החדש כולו, ולא ל"מופע אימון אחד בלבד". על כן, יש לממש את קביעת הרמטכ"ל האמורה בהתייחס למסקנות צוות מערך המילואים בעניין זה, ובין היתר, לעדכן את מודל האימונים, ולהקפיד שאיכותם תהיה ללא דופי.

ה. תכנית להתכוננות ולקידום המוכנות של צה"ל למלחמה או למבצעים רחבי היקף

בצה"ל קיימת תכנית להתכוננות ולקידום המוכנות של צה"ל למלחמה או למבצעים רחבי היקף (להלן - התכנית). בתכנית נכתב, בין היתר, כי היא "מהווה אימון כשירות בסיסי ומספקת יכולות לשיפור מוכנות בסיסית בלבד ללא יכולות להשלמת פערים מצטברים נרחבים", וכי "מימוש [ה]תכנית... אינו מהווה תנאי לביצוע משימות צה"ל במסגרת הפעלת כל תכנית אופרטיבית" (ההדגשה במקור).

בסיכום של חטיבת המבצעים שבאמ"ץ לקבוצת פקודות (קפ"ק) לתכנית מינואר 2014 נכתב, כי השנים 2014 ו-2015 מאופיינות "בקיצוץ תקציב האימונים באופן משמעותי, וכפועל יוצא מכך עשויה לרדת הכשירות והמוכנות של מערך המילואים ומערך הסדיר, הן בשל עומס תע"ם על המערך הסדיר והן בשל קיצוץ נוסף במרכיבי המילואים, כגון ימי ימ"ח⁴]. הדבר נותן משנה תוקף לתכנית זאת". עוד נכתב, שהתכנית מהווה תשתית והיערכות מקדימה בהובלת זרוע היבשה, תוך סנכרון הגופים השונים האמורים לפעול במסגרת תכנית זאת.

בהתייחסותו מאוגוסט 2014 לטיטת דוח הביקורת מסר צה"ל, כי התכנית איננה אמורה לגשר על פערים למוכנות אופרטיבית, כי "כוחות היבשה נדרשים להיות מוכנים למלחמה עם הכשירות הקיימת", וכי במידה שהתכנית תתממש, היא "תאפשר לכוחות לשפר את רמת המוכנות שלהם".

14 תרגול גיוס היחידה ובדיקת האמצעים של היחידה בימ"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח פערי הכשירות והמוכנות שבהם נמצאים כוחות המילואים ביבשה, פערים הצפויים להמשיך ולגדול, ונוכח האמור בתכנית זאת, שאיננה אמורה לגשר על פערים למוכנות של כוחות המילואים, ראוי שזרוע היבשה ואמ"ץ יבחנו את ההשלכות האפשריות שיש לפערי כשירות אלה על יכולתם של כוחות המילואים לבצע את משימותיהם, הן מבחינת ההישגים הנדרשים מכוחות המילואים והן מבחינת לוח הזמנים הנדרש למימוש משימות אלה.

1. התקציב המיועד לאימון מערך המילואים

בתכנית האימונים לשנת 2013 עמד התקציב המיועד לאימון מערך המילואים של כוחות היבשה על כ-581 מיליון ש"ח מתוך כ-1.5 מיליארד ש"ח, שהם סך כול התקציב שתוכנן לאימונים ולהכשרות של כוחות היבשה לאותה שנה. לפי דוח צוות מערך המילואים מדצמבר 2013, בפועל קוצץ במהלך השנה תקציב האימונים לשנת 2013, ועמד בסופו של דבר על 1.213 מיליארד ש"ח בלבד (קיצוץ של כ-290 מיליון ש"ח). אשר לשנת 2014, צוין ברוח של צוות מערך המילואים מדצמבר 2013, כי התקציב המיועד לאימונים של כוחות היבשה עומד על כ-1.3 מיליארד ש"ח (מתוכם כ-376 מיליון ש"ח לאימון מערך המילואים), לעומת כ-1.56 מיליארד ש"ח (מתוכם כ-600 מיליון ש"ח לאימון מערך המילואים), הנדרשים לפי דעת הצוות כדי לעמוד ב"כשירות מזערית" של מערך המילואים.

בביקורת הקודמת, שפורסמה כאמור בשנת 2007, ציין משרד מבקר המדינה, כי על צה"ל לקבוע את התשומות הנחוצות לשם השגת הכשירויות הנדרשות מחילות השדה בסדיר ובמילואים, "להקפיד על הקצאת תשומות אלה לאורך זמן ולקבוע שאין לבטל את הקצאתן, אלא באישור הדרג המדיני (קביעת תקציב מינימום לאימונים)".

צוות מערך המילואים המליץ בדוח המסכם שלו מדצמבר 2013, על "שמירת יציבות בתקציב מערך המילואים והגנה עליו משינויים תכופים, על ידי גידור פנימי או חיצוני, הפניית משאבים מהתעצמות באמל"ח להעלאת כשירות מערך המילואים" (ההדגשות במקור). הצוות הדגיש, כי "לאימונים במערך המילואים תפקיד מרכזי בבניית הכשירות וחיזוק תחושת המסוגלות של המפקדים והחיילים".

בסיכום הרמטכ"ל לדוח של צוות מערך המילואים בנושא זה קבע הרמטכ"ל, כי "נדרש להגדיר רף קבוע שיאפשר הגעה לרמת כשירות רצויה ולשמרה באופן יציב לפרק זמן ארוך. מרכיב משאבי זה של כשירות צריך להיות בעדיפות על כל נושא אחר ואם נדרש להקשיחו תקציבית - כך ייעשה" (ההדגשה במקור).

ביוני 2014 קיים שהב"ט דיון על הדוח של צוות מערך המילואים. בסיכום הדיון נכתב, בין היתר: שהב"ט עמד על "חומרת המשבר התקציבי אשר מוביל לפגיעה חריפה ומשברית במערך המילואים ובכשירותו. פגיעה זאת בכשירות נגרמת מהכשרה מרוודת ופגיעה באימוני הסדיר אשר מזינים את מערך המילואים, מביטול אימוני מערך המילואים, ומא-קיום מודל המילואים התלת-שנתי, דבר אשר מוביל לרף נמוך של לכידות וכשירות". שהב"ט ציין עוד, כי "אנו נמצאים במציאות תקציבית משברית אשר אילצה אותנו לקצץ באופן חד במשאבים הזמינים... לנוכח העובדה שמרבית מרכיבי

הביטחון כיום הינם קשיחים... לא קיימת בעת הנוכחית אפשרות להקשחת תקציב לצורכי כשירות המילואים. השר הוסיף, כי במידה ותיקבע מסגרת תקציבית ראויה לתור"ש... ניתן יהיה לשוב ולדון על הקשחת מרכיב מסוים ממסגרת זו, לטובת שמירה על כשירות מערך המילואים. שר הביטחון ציין, כי במידה ותימשך מצוקה תקציבית זו גם בש"ע [שנת עבודה] 2015, עלינו לגבש מתווה חלופי אשר יפנה מקור תקציבי למטרת שמירת כשירות חיונית של המערך" (ההדגשות במקור).

נוכח הפגיעה החוזרת ונשנית באימוני מערך המילואים, ובמיוחד בשנת 2013, והפגיעה הצפויה בשנת 2014, משרד מבקר המדינה ממליץ לרמטכ"ל לקבוע "תקציב מינימום" לשמירת הכשירות של מערך המילואים, שבמרכזה האימונים; תקציב זה יוקצה ויישמר לאורך זמן, במסגרת תכניות העבודה של צה"ל, ללא תלות בהיקף התקציב הכולל. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהיקף "תקציב מינימום" זה יוצג לשהב"ט אשר יאשר תקציב זה וכל שינוי בו.

הכושר הגופני של חיילי מערך המילואים של כוחות היבשה

לפי הוראות קצין הח"ר והצנחנים הראשי (להלן - קחצ"ר), הכושר הגופני הוא "מרכיב עיקרי בכושרו הקרבי של הלוחם והוא תנאי לתפקוד כשיר באימונים, בפעילות בט"ש ובלחימה". בפגישה מנובמבר 2013 עם נציגי משרד מבקר המדינה מסר קחצ"ר דאז, בין השאר, כי חייבים להתחשב בתכניות האופרטיביות בכושר הגופני של כוחותינו.

רמ"ח כושר קרבי בורוע היבשה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2013, כי אין בצה"ל "מודל מסודר" לטיפול בכושר הקרבי של מערך המילואים, ואין נתונים עדכניים על הכושר הגופני של אנשי המילואים. עוד מסר, כי אחת הבעיות בהתמודדות עם סוגיית הכושר הקרבי של מערך המילואים היא שהפרופיל הצבאי של חיילי המילואים אינו מתעדכן במהלך שירותם במילואים, אלא אם אנשי המילואים יוזמים עדכון שכזה; אי-הידיעה על מצבו של חייל המילואים אינה מאפשרת להחיל עליו את הוראות הכושר הקרבי, או לבחון את כושרו. עוד הוסיף, כי גם במל"י אין בודקים אם החייל כשיר לבצע את המאמץ שנדרש ממנו באימונים ובתרגילים. לדבריו, לא ניתן לטפל בנושא הכושר הגופני של אנשי המילואים במהלך אימון או תע"ם, וניתן להשפיע על כך רק באמצעות השפעה על אורח חייו בשגרה מחוץ לצבא. רמ"ח כושר קרבי מסר, כי צה"ל מעודד הקמת קבוצות ריצה בקרב מפקדים מיחידות מילואים, אך מספר המתאמנים במסגרתן הוא מצומצם ביותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל לבחון את צורכי הכושר הגופני של כוחות המילואים לפי הנדרש מהם בפעילות הלחימה, ובמידת הצורך לבחון את ההשלכות הנובעות מכך על התכניות האופרטיביות שלו; וכמו כן, לקבוע כיצד ניתן להביא את חיילי המילואים לרמת הכושר הגופני הנדרשת.

בהתייחסותו מאוגוסט 2014 לטיוט דוח הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי זרוע היבשה בחנה מספר תכניות להעלאת רמת הכשירות של אנשי המילואים, אולם הן לא מומשו בשל "פער תקציבי, ביטוח, ופער בבחינה פיזית של אנשי המילואים מול הפרופיל הרפואי". עוד מסר צה"ל בהתייחסותו, כי לאחרונה נערכו תרגילי כשירות גופנית למסגרות במילואים במהלך

אימון במל"י, מתוך מטרה לתת תמונת מצב למפקדים בדבר "הכשירות הגופנית באותו אימון ולתת לחיילים את רמת הכושר הרצויה להם על פי מדדי היחידה בחירום".

מוכנות הימ"חים והכשירות האחזקתית ביחידות המילואים

אט"ל נושא באחריות למתן המענה הלוגיסטי לקיומו של הצבא ולמילוי משימותיו. הוא נושא, בין השאר, באחריות למוכנות המערך הלוגיסטי למלחמה ולמתן מענה לוגיסטי בשעת רגיעה ובשעת חירום. הציוד המיועד ליחידות המילואים מאוחסן בעת רגיעה בימ"חים, וכולל, בין היתר, רכב-קרב משוריין (להלן - רק"ם); כלי רכב לסוגיהם; ציוד לחימה מבוקר (להלן - צל"ם) לסוגיו, ובכללו כלי נשק, אמצעים אופטיים ואמצעי ראיית לילה; ואפסניה כללית.

בביקורת הקודמת, שערך משרד מבקר המדינה לאחר מלחמת לבנון השנייה, נמצאו פערים ניכרים בין המצאי של חלק מהצל"ם לבין הכמות הדרושה לפי התקינה, ובחלק מחטיבות המילואים שנבדקו היה מחסור בפריטי ציוד אישי ובאמצעי סיוע ללחימה. בדוח הסופי של ועדת וינוגרד¹⁵ נכתב, בין השאר, כי אנשי מילואים שהתייצבו בימ"חים לקבל ציוד טענו שגילו "ציוד ישן אשר לא הכירו ולא התאמנו בו, ואשר לא שימש אותם עת ביצעו תעסוקה מבצעית", וכי היה חוסר בציוד במחסנים, שגורם בין היתר, עם גיוס אנשי המילואים, "להרגשה הקשה בקרבם, ולרכש פרטי של גורמים אורחיים, על מנת לספק את צורכי היחידות הלוחמות". חלק מלקחי צה"ל בעקבות מלחמת לבנון השנייה הצביעו אף הם על פערי ציוד ביחידות המילואים הן בכמות והן באיכות.

נוכח ההבנה בצה"ל, שהציוד הבסיסי של חיילי החי"ר הוא המשפיע ביותר על יכולתם להילחם לאורך זמן, גיבשה זרוע היבשה תכנית לרכש רב-שנתי של ציוד לחימה אישי, צוותי, וחלק מהציוד הפלוגתי. תקציב התכנית, שהתפרס על פני השנים 2006-2011, עמד על כ-1.8 מיליארד ש"ח (וכן כ-40 מיליון דולר סיוע).

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המאמץ שצה"ל השקיע בחידוש מלאי הציוד בימ"חים, בעיקר ברמת הפרט והצוות, שהוביל לשיפור משמעותי בציוד הלחימה האמור של יחידות המילואים וחייליהן.

1. אחזקת הציוד והאמל"ח באוגדות המילואים

שגרת האחזקה של כלי רכב, רק"ם, צל"ם ואמצעים נוספים מחייבת טיפולים שוטפים במועדים קבועים המעוגנים בהוראות קצין החימוש הראשי (להלן - קחש"ר) ובהוראות טכניות שונות. טיפולים אלה חיוניים להבטחת תקינות הרק"ם והצל"ם וכשירותם בכל עת. לאחר מלחמת לבנון השנייה ארגן צה"ל מחדש את מערך האחזקה באוגדות המילואים, במהלך שעיקרו התרחש בשנים 2010-2012. ברקע לכך, עמדו לקחים ממלחמת לבנון השנייה, אך בעיקר תהליכי התייעלות שנעשו בצה"ל באותה עת לצורך פינוי משאבים להתעצמות, שכללו גם את מערך האחזקה.

15 הוועדה בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, ד"ר אליהו וינוגרד, אשר מינתה הממשלה בספטמבר 2006 לבדוק את אירועי המערכה בלבנון. הממשלה בישיבתה מפברואר 2008 החליטה "לאמץ את עיקרי הדוח [וינוגרד] ולפעול ליישום ההמלצות הקבועות בו" - מתוך הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מפברואר 2008.

א. "תחקיר מערך האחזקה באוגדות המילואים", כפי שבא לידי ביטוי במצגת מפברואר 2013 של אט"ל (להלן - תחקיר אט"ל), הציג תמונת מצב של כשירות הימ"חים שעיקרה: איש נמוך של כ"א סדיר ופערי מקצועיות לצד נשר גבוה; פערי איש כ"א במילואים וירידה במקצועיות; תשתיות אחזקה רעועות; שימוש גובר באמצעים המצויים בימ"ח בשל העלייה בהיקף האימונים בגזרות האופרטיביות (ראו להלן); פערים בכשירות כלי רכב ואלפי צמיגים פגי תוקף בכל פיקוד מרחבי; פיגור בטיפולים התקופתיים ברק"ם; מאות כיוסי החסנה יבשה¹⁶ פסולים; והארכת משך הזמן שידרש למעבר מזמן שגרה לשעת חירום. התחקיר הגיע למסקנה, כי יש "חוסר יכולת לקיים [את] שגרת אחזקת הצל"ם ברגיעה", וכי קיים "סיכון" ליכולת לתמוך במעבר מרגיעה לחירום.

בסיכום של ראש אט"ל מאוקטובר 2013 לדיון בנושא: "הצגת תחקיר אחזקה בימ"חים", הגדיר ראש אט"ל את מצב האחזקה בצה"ל כמגמה "מדאיגה ומחייבת טיפול מיידי"; "לקחי מלחמות העבר לתחומי כשירות צה"ל למלחמה מחייבים אותנו לעסוק בתחום זה"; "הוראות קחש"ר המקצועיות לתחום האחזקה, נבחנן, תוקפו ורודדו 'עד לקו האדום' הטכנולוגי ולכן לא ניתן להקל בהנחיות המקצועיות". ראש אט"ל עמד על הפערים המרכזיים בתחום האחזקה בימ"חים, אשר עלו בתחקיר האמור (ההדגשות במקור).

בסיכום זה המליץ ראש אט"ל לסגן הרמטכ"ל המלצות שונות, וביניהן: לקיים דיון מטכ"לי ממוקד לתחום זה; לקבוע מטכ"לית את אחוז האישוש של כוח אדם בשירות סדיר בימ"חים (אנשי צוות ואנשי אחזקה); להשקיע מיד משאבים לתמיכה הכרחית בתשתיות; לקבוע שהאימונים של יחידות המילואים בגזרות המיועדות להן בשעת חירום יתבססו רק על יכולות עצמאיות של מל"י, ללא הסתמכות על הימ"חים; וכן לפרט את סעיפי האחזקה במערכת כשירות ומוכנות (כש"ם), כך שתוצג תמונה אמיתית יותר בפני המפקדים (בנושא זה ראו בהמשך). לא נמצא, שהתקיים דיון בהמלצות האמורות.

ב. גם צוות מערך המילואים התייחס בדוח המסכם שלו לנושא האחזקה בימ"חים וקבע, בין השאר, כי בשנים האחרונות העלה צה"ל את רמת כשירות הימ"חים. עם זאת, הצביע הצוות על כך שישנו פער הולך ומתרחב בהטמעת אמל"ח ובאחזקתו ביחידות המילואים, וכי "הצורך בהוצאת ציוד מהימ"חים כדי לאפשר את אימוני היחידות [בגזרות שבהן יש ליחידות תכניות אופרטיביות, ולא במל"י שם קיים ציוד ייעודי לאימונים] וכן תהליכי צמצום כוח אדם בימ"חים, פוגעים בכשירות הציוד בראייה ארוכת טווח, ועשויים] להביא להארכת משך הזמן הנדרש במעבר משגרה לחירום" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח האמור לעיל, על צה"ל לטפל בדחיפות במצב האחזקה באוגדות המילואים, ולתת מענה דחוף לפערים האמורים באופן שיבטיח שמירה על כשירות ומוכנות הימ"חים, וכשירות ומוכנות אוגדות המילואים הנובעת מכך.

בהתייחסותו מאוגוסט 2014 לטיוטת דוח הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי "בחודש דצמבר 2013 עמד אחוז אישוי חיילי החובה ממערך האחזקה באוגדות המילואים על 79%"; כי מתקיימת עבודת מטה "לצמצום היקף הוצאת האמצעים מהימ"חים לטובת אימונים והכשרות"; ונעשה תיקוף של נוהל חדש שיסדיר את "המענה להחזרת האמצעים לימ"חים" (ראו להלן).

16 החזקת אפסניה (כגון רק"ם) בתוך מחסן או מצבור, בתוך מעטה פלסטיק אטום הרמטית לפרק זמן ממושך לשימוש בשעת חירום - מתוך מילון מונחי צה"ל.

2. תכנית העוסקת בהסדרת השאלתו והחזרתו של ציוד לחימה

היקף האמצעים המצוי בצה"ל אינו מאפשר את הקצאתם במקביל הן לשמירת כוונות היחידות בימ"חים, והן לטובת תע"ם, אימונים והכשרות. כיוון שכך, וכדי למצות ביעילות ובחיסכון את משאבי צה"ל, מושאלים בשגרה אמצעים מהימ"חים בין היחידות לטובת אימונים ותע"ם. קיימת תכנית מטכ"לית העוסקת בהסדרת השאלתו של ציוד הלחימה (להלן - האמצעים המושאלים), ובהחזרת האמצעים המושאלים ליחידות-האם בעת המעבר מזמן שגרה לשעת חירום (להלן - התכנית להחזרת האמצעים). התכנית להחזרת האמצעים מגדירה עקרונות להשאלתם, מנגנון שליטה עליהם, סמכויות בנוגע להשאלתם ולהחזרתם, תערוך ואישור להשאלת האמצעים, ונוהל השבת האמצעים בעת חירום.

התכנית להחזרת אמצעים הופעלה במהלך מבצע "עמוד ענן", שהתקיים בנובמבר 2012¹⁷. בעקבות המבצע בדקו גורמים בצה"ל את הפעלת התכנית. כך, למשל, תחקיר של מפקדת פקמ"י, שהוצג למפקד הפיקוד בדצמבר 2012, חשף מספר ליקויים מרכזיים בהפעלתה, ובהם: התכנית הופעלה בצורה גורפת, ובכלל זה גם ליחידות שלא הופעלו במבצע ולמצאי של ציוד שלא נדרש על פי פקודת אמ"ץ בנושא הפעלת התכנית; התכנית הופעלה גם כלפי אמצעים של יחידות שהיו בתוך המאמץ המבצעי; נלקחו אמצעים שהיו דרושים גם בזמן המבצע לפעילות בט"ש; יחידות שהופעלו לחימה נדרשו לעסוק במשיכת רק"ם ואמצעים; היו השאלות רבות ובפריסה גיאוגרפית רחבה, ויחידות נדרשו למספר מאמצים משמעותיים לאיסוף האמצעים; היו פערי כשירות בחלק מהאמצעים שהוחזרו מהשאלה; והיה קושי לעמוד בלוח הזמנים שמכתיבה התכנית להחזרת הציוד המושאל.

במהלך שנת 2013 הובילו אמ"ץ וזרוע היבשה עבודת מטה (להלן - עמ"ט) כדי להתמודד עם הפערים שעלו במבצע "עמוד ענן" בקשר לתכנית להחזרת אמצעים, והצורך להתמודד עם ריבוי ההשאלות. בדיון שהתקיים בספטמבר 2013 בראשות רמ"ט זרוע היבשה הוא הדגיש, בין היתר, כי התכנית "מחויבת במציאות של היעדר משאבים המאפשרת מענה לאימונים והכשרות, לתע"ם, [ו]לפיתוחי אמל"ח". עם זאת, ה"תכנית המהווה סיכון למוכנות היחידות המשאילות בחירום ו'צוואר בקבוק' במעבר משגרה לחירום". בתוך כך הנחה הרמ"ט לבחון את ההשאלות לבט"ש בראייה מצמצמת עד כמה שניתן; לבחון את סדר העדיפות להשאלת האמצעים נוכח רה-ארגון הסד"כ בצה"ל והגדרת המוכנות הנדרשת מהאוגדות; לאתר את היחידות המשאילות, המהוות מכפיל כוח בעת חירום, ולתת ליחידות אלו מענה ייחודי במעבר מזמן שגרה לשעת חירום; לייצר מנגנון בקרה זרועי על כשירות הרק"ם המושאל לאימונים והכשרות; לבחון מיצוי מיטבי של האמצעים המתפנים ברה-הארגון הצפוי של הסד"כ, והמאפשרים צמצום ההשאלות והגברת מוכנות היחידות; ולערוך בקרה על ההשאלות מתוך מגמה לצמצם משמעותית את משך ההשאלות לתקופה קצרה מחודש.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אף על פי שתכנית להחזרת אמצעים מהווה אילוף נוכח היקף האמצעים המצוי בצה"ל ונוכח מגבלת המשאבים הניצבת לפניו, התכנית במתכונתה הנוכחית עלולה לפגוע במוכנות לשעת חירום של היחידות המשאילות ציוד. נוכח זאת, ונוכח הליקויים ששבו ועלו בעקבות הפעלת התכנית במבצע "עמוד ענן", על זרוע היבשה ועל אמ"ץ לגבש בדחיפות צעדים שישפרו משמעותית את אופן החזרת הציוד המושאל, כך שהפגיעה במוכנות לשעת חירום של היחידות המשאילות ציוד במסגרת התכנית, תקטן למינימום.

17 ראו הערת שוליים מס' 3.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בהתייחסותו מאוגוסט 2014 לטייט דוח הביקורת, כי ככלל, קיומה של התכנית להחזרת אמצעים מהווה "אילוץ משאבי"; לאחר מבצע "עמוד ענן", נבחנה התכנית בזרוע היבשה ו"תוקפו העקרוני" להשאלת אמצעים; בוטלו "השאלות רכב, רק"ם ואמצעי תקשוב ככל שניתן" ממקורות שהתווספו מהארגון מחדש של סד"כ זרוע היבשה; נעשית באמ"ץ בשיתוף עם זרוע היבשה עמ"ט לעדכון התכנית כדי לצמצם פגיעה ביחידות המשאילות. גם כך ציין צה"ל בהתייחסותו, כי היות שהאימונים מהווים חלק משמעותי מכשירותו וממוכנותו של צה"ל, ונוכח היקף האמצעים בצה"ל, ימשיכו להתקיים השאלות אמצעים מהימ"חים על פי סדר עדיפויות מטכ"לי.

3. כשירות הציוד הרפואי לשעת חירום

צה"ל מחזיק מלאי של ציוד רפואי (להלן - צר"פ), הכולל: תרופות, ציוד רפואי מתכלה ומכשור רפואי. חלק מהצר"פ מוחזק בימ"חים של מערך המילואים של כוחות היבשה. למשק הצר"פ לשעת חירום כמה מאפיינים ייחודיים: הצר"פ ארוז בערכות המיועדות לטיפול בנפגעים בשטח; בערכות יש פריטים עם אורך חיים מוגבל, ריבוי אצוות¹⁸ וסדרות; מועד פגות התוקף של הערכה נגזר מהפריט עם מועד פגות התוקף הקצר ביותר; משפג תוקפו של פריט בערכה, יש להחליפו בפריט בר-תוקף. ישנן ערכות רפואיות לכל סוג של טיפול רפואי (למשל, לנפגע מנשק קונבנציונלי או מחומרי לחימה כימיים). רוב הצר"פ לחירום מתאים למתארי שעת חירום בלבד, ואינו יכול לשמש לטיפול שוטף.

קצין הרפואה הראשי (להלן - קרפ"ר) כפוף לרמטכ"ל ומתואם על ידי ראש אט"ל בנושאים הנוגעים לרכישת אפסניית חיל הרפואה, לתחזוקת הכוחות באפסניה זאת ולפינוי רפואי בשעת חירום. ענף צר"פ במקרפ"ר הוא גורם המטה המקצועי בתחום הצר"פ. הענף אחראי להבטחת איכות, לבטיחות ולזמינות הצר"פ הניתנים לחיילי צה"ל, וכן לקשר בין מקרפ"ר לאט"ל בכל הקשור בכוננות, בתקציב וברכש צר"פ.

בהתחשב באורך חייהם של פריטים שונים בערכות הצר"פ, קבעה מקרפ"ר תכנית לרענון ערכות צר"פ לעת חירום (להלן - תכנית הרענון). חודש לפני פגות התוקף שלה נשלחת ערכת הצר"פ מהימ"ח שבה היא נמצאת למכון הרענון במרכז הצר"פ (להלן - מצר"פ)¹⁹, המרענן את הערכה, מרכיב אותה ושולח אותה בחזרה לימ"ח. הקצאה שוטפת של תקציב לתכנית הרענון מאפשרת רענון שוטף שלהן בהתאם לתכנית. היקף התקציב הנדרש לעמוד בתכנית הרענון משתנה בין השנים. לפי נתוני רע"ן צר"פ מינואר 2014, התקציב הנדרש לרענון צר"פ בשנת 2014 עומד על כ-25 מיליון ש"ח.

בביקורת הקודמת, שלאחר מלחמת לבנון השנייה, העיר משרד מבקר המדינה על כך, שבשנים 2004 ו-2005 החליט צה"ל שלא לרענן את ערכות הצר"פ, ולקח בכך סיכון גדול ובלתי סביר, שכן לא היה ניתן להשלים את המחסור בצר"פ בר-תוקף אילו פרצה מלחמה ללא התראה או לאחר מתן התראה זמן קצר מראש. בשנת 2006 הקצה צה"ל תקציב לרענון חלקי של ערכות הצר"פ, שהגיעו ערב מלחמת לבנון השנייה ואפשרו לרענן בתחילתה ערכות צר"פ שפג תוקפן רק עבור היחידות שלחמו בלבנון. משרד מבקר המדינה ציין אז, כי אילו היה צורך בגיוס כוחות מילואים נוספים, לא ניתן היה לצייד אותם בערכות צר"פ בנות תוקף.

צוות תחקיר והפקת לקחים ממלחמת לבנון השנייה לנושא: "תחום הצר"פ בחיל הרפואה במלחמה", המליץ לקרפ"ר באוקטובר 2006, כי "יש לשמר את מערך הצר"פ בכשירות מלאה

18 פריטים מקבוצת ייצור מסוימת.

19 מצר"פ מהווה מתקן לוגיסטי ברמת המטכ"ל, הכפוף לאט"ל, לרכש, קליטה, אחסנה וניפוק צר"פ וערכות צר"פ לכלל צה"ל בחירום ובשגרה.

בכל נקודת זמן, בכל הדרגים". בתחקיר מדצמבר 2006 בתחום הלוגיסטיקה והרפואה בזמן מלחמת לבנון השנייה קבע הרמטכ"ל דאז, רא"ל (מיל') דני חלוץ, כי "לא יכול להתקיים מצב שבו יהיה לנו ציוד רפואי שפג תוקפו, הנושא צריך לקבל מענה מידי וקבוע".

לדברי רע"ן צר"פ לנציגי משרד מבקר המדינה בפברואר 2013, משנת 2007 ועד לשנת 2012 היה ככלל משק הצר"פ בכשירות מלאה. בביקורת עלה, כי בין ינואר 2012 ליוני 2012 לא נתן אט"ל מענה תקציבי לצורך השמירה על תכנית הרענון, וזאת נעצרה במאי 2012. התקציב למימוש תכנית הרענון ניתן ביוני 2012, אולם הואיל ותהליך האספקה נמשך חודשים מספר, והצר"פ שנרכש הגיע רק בנובמבר 2012, נפתח פער של כחצי שנה בכשירות ערכות הצר"פ בימ"חים, שהפכו פגות תוקף.

מבצע "עמוד ענן" התקיים, כאמור, בנובמבר 2012. מתחקיר שערכה מקרפ"ר בינואר 2013 בנושא הצר"פ במבצע עלה, כי לפני המבצע היה הצר"פ בפערי כשירות "בכלל הדרגים... לאחר תקופת 'אי-רענון' של חצי שנה". בתחקיר זה נקבע כלקח, כי "יש לשמור את מערך הצר"פ על כל דרגיו בכשירות מלאה בכל זמן, ולתקצב בהתאם ובזמן". יצוין, כי מדובר בלקח זהה לזה שקבעו בנושא בשנת 2006 הרמטכ"ל דאז ומקרפ"ר.

בתקופה שמנובמבר 2012 ועד ליולי 2013 פעל מצר"פ במתכונת רענון מואצת כדי לגשר על הפער. נכון לדצמבר 2013, ערכות הצר"פ ביחידות נמצאות בכשירות ונמשך הרענון בהתאם לתכנית הרענון. בינואר 2014 התקבל במקרפ"ר התקציב הנדרש להמשך תכנית הרענון של ערכות הצר"פ לשנה זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה, כי בתחום הצר"פ נקלע צה"ל בתחילת מבצע "עמוד ענן" למצב שבו היו פערי כשירות לאחר שהצר"פ לא רוענן כמשך חצי שנה. זאת, אף על פי שצה"ל נקלע לפערי כשירות בתחום הצר"פ כבר בפתחת מלחמת לבנון השנייה, כשש שנים לפני מבצע "עמוד ענן", ולמרות הקביעה של הרמטכ"ל דאז בתחקיר לאחר מלחמת לבנון השנייה, כי "לא יכול להתקיים מצב שבו יהיה לנו ציוד רפואי שפג תוקפו, הנושא צריך לקבל מענה מידי וקבוע".

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש, בדומה לאמירתו כבר בביקורת הקודמת, כי יש חשיבות ראשונה במעלה להימצאותו של צר"פ בר-תוקף בימ"חים, שיבטיח את הטיפול הרפואי המיטבי לחיילי המילואים בכל עת שהדבר יידרש. לפיכך ראוי לייחד נתח תקציבי קבוע בתקציב השנתי של צה"ל לרענון צר"פ. זאת, נוכח ניסיון העבר המלמד, כי קיים סיכון להידרדרות במצב הביטחוני עד כדי מבצע צבאי רחב היקף ואף מלחמה ללא התראה כלל או לאחר מתן התראה בזמן קצר; נוכח חיוניותו של הצר"פ בהיותו מציל חיים; ונוכח נתח התקציב השנתי, הקטן יחסית, הנדרש לרענון הצר"פ.

בהתייחסותו מאוגוסט 2014 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי החל מסוף שנת 2013 מתוכנן מענה תקציבי אשר שומר על כשירותו של מערך הצר"פ לשעת חירום.

הגדרת הכשירות של מערך המילואים, מדידתה והדיווח עליה לדרג המדיני

1. מערכת כשירות ומוכנות (כש"ם)

א. מבוא

ייעודה של זרוע היבשה הוא, בין היתר, "לקבוע את רמת הכשירות הנדרשת ליחידות השדה למלחמה, למצבי חירום ולביטחון שוטף, ולהשתתף בקביעת רמת המוכנות הנדרשת למלחמה, למצבי חירום ולביטחון שוטף שבהובלת המטכ"ל". הוראה של זרוע היבשה מדצמבר 2012 בנושא כשירות ומדדים קובעת, כי "כל חיל [מחילות השדה] נדרש להגדיר כשירות ומדדים ליחידותיו ולבעלי התפקידים בהן", וכן כי "כשירות ומדדים אלה יהוו את הבסיס לאורו תיבנה ההכשרה, וכן יהוו כלי בידי המפקד לאבחן את רמת כשירות יחידתו ולהכנתה למלחמה".

ועדת וינוגרד, במסגרת המלצותיה בעקבות מלחמת לבנון השנייה, קבעה, בין השאר, כי "צה"ל חייב להנהיג מדדי כשירות ומוכנות הכוחות בכל הגזרות. מדדים אלה ייבדקו באופן עתי ומסודר על ידי גורם שאינו רק צה"ל. זאת תוך התאמה לשינויים בתרחישי איום ומסקנות מבצעיות הנובעות מהם, ותוך אישור דרגים צבאיים ומדיניים לפי העניין".

בביקורת הקודמת הצביע משרד מבקר המדינה על כך, כי בדצמבר 2006 טרם הסתיים פיתוחה של מערכת כשירות ומדדים, שהוחל בו שבע שנים לפני כן, וכי כתוצאה מכך לא הייתה ערב מלחמת לבנון השנייה "תמונת מצב מהימנה של כשירות יחידות השדה, בסדיר ובמילואים", שהייתה אמורה לסייע לדרג הבכיר של צה"ל ולדרג המדיני בקבלת החלטותיהם. בתקופה שחלפה מאז המשיכה זרוע היבשה לפתח את המערכת, שנקראת מערכת הכשירות והמוכנות (להלן - כש"ם), והיא פועלת באופן מבצעי משנת 2007.

בהתאם לנוהל של זרוע היבשה ממאי 2011 (להלן - נוהל הכש"ם), מערכת הכש"ם היא מערכת מידע ממוכנת אשר ייעודה להיות "כלי בידי המפקד לאבחון כשירות היחידה ומוכנותה לייעודה ולמשימותיה". במסגרת מערכת הכש"ם קיימים מודלים של כשירות עבור מסגרות מרמת הגדוד עד רמת הגיס. לפי נוהל הכש"ם, מערכת הכש"ם משלבת בין נתונים ממקורות שונים ובהם: טופסי סיכום פעילויות (כגון אימונים ותרגילים) וביקורות; דוחות מפקדים; ונתונים ממערכות מידע ממוכנות אחרות (כגון מערכות של אט"ל ביחס למצאי של אמצעים). נתוני המערכת מעודכנים באופן שוטף על ידי בעלי תפקידים רלוונטיים, כגון: מפקדים וקציני מטה ביחידות, חונכים בתרגילים, גורמי ביקורת ועל ידי מדור כש"ם בחטיבת התכנון בזרוע היבשה. בעזרת נתונים אלה יוצרת המערכת את תמונת כשירות היחידה על פי מודלים ומדדים שנבנו מראש. מערכת הכש"ם מהווה בסיס לדיוני כשירות ומוכנות שעורך מפקד זרוע יבשה ביחידות השונות באופן שוטף במהלך שנת העבודה.

כשירות היחידות במערכת הכש"ם בנויה על בסיס מספר מרכיבי כשירות, שלכל אחד מהרכיבים ניתן משקל המבטא את חשיבותו: ביצוע אימונים - 40%; אמצעים (מצאי בהשוואה לתקן) - 20%; משאבי אנוש - 20%; מוכנות אופרטיבית - 15%; תשתיות²⁰ - 5%. כל אחד ממרכיבי הכשירות מורכב מרכיבי משנה שגם להם ניתן, במרבית המקרים, משקל באחוזים מתוך אותו מרכיב כשירות. כך, למשל, מרכיב ביצוע האימונים כולל את מרכיבי המשנה הבאים: תדירות ביצוע אימונים על פי מחזוריות; עמידה בכשירות

20 תשתיות הנדרשות ליחידה במעבר מעת שגרה לשעת חירום.

הנדרשות בצורות הקרב השונות; ואיכות ביצוע האימונים. דוחות מערכת הכש"ם כוללים ציון כללי באחוזים ליחידה, וציון פרטני באחוזים לכל אחד ממרכיבי הכשירות ומרכיבי המשנה. הנתונים מקבלים גם ביטוי חזותי בצבע תוך חלוקה לתחומי כשירות: בלתי מספקת (אדום), נמוכה (אדום בהיר), בינונית (צהוב), טובה (ירוק בהיר) וגבוהה (ירוק כהה). נוסף על כך, נכלל בדוחות מערכת הכש"ם גם פירוט במלל המתייחס לכשירות היחידה ולנקודות החוזק והחולשה של היחידה.

ב. הערכות של מפקדים בכירים בכוחות היבשה של צה"ל בנוגע למערכת הכש"ם

לצורך בחינת ישימות המערכת, מידת השימוש בה והשפעתה על תהליכי קבלת ההחלטות בבניין הכוח או בהפעלתו, נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם מפקדים וקציני מטה בכירים ביחידות היבשה. רובם המכריע הצביעו על מגרעות רבות של מערכת הכש"ם, עד כדי הבעת אי-אמון בנתונים המוצגים בה ובאופן שקלולם בנוגע לכשירות ולמוכנות היחידות. להלן דוגמאות:

רח"ט יבשה דאז בורוע היבשה, מסר בפגישה מאוקטובר 2013, כי במערכת הכש"ם נעשה ניסיון להכניס נתונים אל תוך טבלאות, והמערכת היא "הרע במיעוטו". רח"ט יבשה הוסיף, כי מערכת הכש"ם אינה משקפת את מצב הכשירות, וכי אי אפשר לקבוע על בסיסה אם אוגדה כשירה; המפקד הוא שצריך לדעת מה כשירות יחידתו, ואת מפקד האוגדה המערכת אינה משרתת; צריך לייצר מערכת אחרת, פשוטה יותר, שיש בה את הערכות המפקדים ומספר נתונים בסיסיים נוספים.

רמ"ט פצ"ן דאז, ציין בפגישה ממרץ 2013, כי במפקדת פצ"ן לא נעשה שימוש במערכת הכש"ם לצורך קבלת החלטות, ומפקדי היחידות אינם מציגים למפקד הפיקוד את הכשירות שלהם בעזרתה; "ניתן להגיד שבפצ"ן אין התייחסות למערכת הכש"ם". רמ"ט פצ"ן דאז הסביר, כי הבעיה במערכת הכש"ם שהיא לא מתייחסת לאיכות האימון אלא רק ל"ביצוע/לא ביצוע"; "הכש"ם לא מספיק מחובר לתכנית המשימתית". רמ"ט פקמ"ז דאז מסר בפגישה ממרץ 2013, כי הגדודים המתאמנים מציגים לפני כל אימון את האבחון שלהם על פי מערכת הכש"ם; אך למערכת מגרעות, בין היתר, בשל העובדה שהמערכת תלויה בהזנת הנתונים אליה, ולמיטב ידיעתו צה"ל אינו מסתמך עליה בגיוס ללחימה.

מפקדי אוגדות מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי מערכת הכש"ם מודדת את כשירות היחידות בתשומות ולא בתפוקות²¹, ואינה נותנת מדד אמיתי; ציוני הכשירות במערכת הכש"ם מוטים - בחלקם לחיוב ובחלקם לשלילה; היכולת של מערכת הכש"ם להביא לידי ביטוי את כשירות היחידה היא נמוכה, הואיל והרבה מאוד מהכשירויות אינן ניתנות לכימות בנושא האימונים; נתוני מערכת הכש"ם מוטים מאוד כיוון ש"המפקדים יכולים להתערב ולשנות את ההערכה על האימון", וכי לדעתם התמונה המשתקפת מהמערכת היא טובה עד טובה מאוד, והדבר אינו משקף את המצב בפועל; המפקדים אינם מאמינים במערכת והשימוש במערכת הוא כפוי.

לעומתם, היו שני מפקדי אוגדות שמסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, שלמערכת הכש"ם גם יתרונות, וכי אצלם באוגדה עושים שימוש במערכת: מדובר במערכת טובה שעושים בה שימוש באוגדה; בעבר מפקדי היחידות "דיברו באוויר" על כשירות יחידותיהם, והמערכת היא מקור מצויין לשיח מקצועי; כל יחידה שנכנסת לגזרת האוגדה או לאימון

21 למשל, אם האימון התקיים, ולא מה הייתה רמת האימון.

מציגה את כשירותה גם על פי הכש"ם; מתייחסים גם לנתוני מערכת הכש"ם, וגם לנתונים נוספים; מדובר בכלי טוב כבסיס לזיכרון ארגוני וככלי תומך החלטה, אך זה לא "האורים והתומים" של כשירות היחידה.

מפקדי מרכזי האימונים במל"י התייחסו גם הם למערכת הכש"ם בפגישותיהם עם נציגי משרד מבקר המדינה: הם ציינו, כי תמוה הדבר שלמרבית יחידות המילואים ביבשה יש ציונים דומים, אף שבפועל יש פערים עצומים בין המסגרות השונות; יש במערכת משקל יתר להערכת המפקד וזה הפער העיקרי; נתוני המערכת אינם עדכניים ביחס להתפתחויות בשטח; וככלל, המערכת אינה מבטאת לגמרי את יכולת היחידה.

רע"ן ניתוח מערכות ושיטות בזרוע היבשה (להלן - רע"ן ניתוח מערכות) מנהל את מערכת הכש"ם. בפגישות עם נציגי משרד מבקר המדינה מפברואר וממאי 2013, הוא מסר, כי מערכת הכש"ם מאפשרת הצגת תמונת מצב של היחידות, וכי כל מפקד יכול לראות דוחות כשירות הנוגעים ליחידתו; המערכת כוללת נתונים אובייקטיביים, כגון מוכנות הימ"חים בהתאם לביקורות הכשירות והכוננות שעורך אט"ל; ודוחות המערכת מהווים כלי חשוב בבניין הכוח, ויש להם פוטנציאל להוות בסיס להחלטות גם בהפעלת הכוח. עוד הוא ציין, כי שימוש בנתוני מערכת הכש"ם בתהליך קבלת ההחלטות של הפעלת הכוח במבצע "עמוד ענן" היה יכול לטייב את ההחלטות שהתקבלו בעניין גיוס והפעלת כוחות המילואים.

רע"ן ניתוח מערכות הצביע גם על פערים הקיימים במערכת הכש"ם ועל הגורמים המשפיעים עליהם, ובהם: (א) ביצוע באימונים - מרכיבי "איכות האימונים" וכשירות הפרט במערכת הכש"ם אינם מוגדרים כסף²². יש מרכיבים המשפיעים על איכות האימונים אך אינם משתקפים במערכת. למשל, מספר הקילומטרים שנסעו באימונים נהגי הרק"ם, או היקף התחמושת שירו בעלי התפקידים השונים בכל יחידה; (ב) אמצעים - איכות האמצעים אינה באה לידי ביטוי; משקל כל האמצעים זהה ללא קשר לחשיבותם; אין ייצוג במערכת של מלאי התחמושת של היחידה (מרכיב שהוא בעל משמעות ל"אורך הנשימה" של היחידה בלחימה); (ג) משאבי אנוש - נתוני כוח אדם במערכת הכש"ם אינם מעודכנים; (ד) מוכנות אופרטיבית - מרכיב המוכנות האופרטיבית מורכב גם מהערכות סובייקטיביות של המפקדים; (ה) פיקוד, מנהיגות ורוח היחידה - מרכיב זה אינו מהווה משקל בכשירות היחידה בכש"ם (למרות חשיבותם לכשירות ומוכנות היחידה).

ג. מסקנות צוות מערך המילואים

צוות מערך המילואים בראשות תא"ל רוני נומה קבע בדוח המסכם שלו מדצמבר 2013, כי "קיים פער בין האופן שבו מוצגים נתוני הכשירות בכש"ם אל מול תמונת המצב בפועל, שכן מפקדים בסדיר ובמילואים נוטים, פעמים רבות, להעריך גבוה יותר את כשירות יחידתם" (ההדגשה במקור). צוות מערך המילואים הציע להגדיר את "כשירות היחידה למלחמה" כ"הערכת איכות הביצוע הצפויה אל מול ייעוד ומשימה צפויה". הצוות הצביע על מספר קטגוריות להערכת כשירות היחידה: כוח אדם ואמצעי יחידה - "עם מה ועם מי נלחמים?"; רמה מקצועית - "היכולת (המקצועית) לבצע את המשימה"; רוח היחידה - "שם כולל להיבטים שונים של מוראל היחידה", כגון מוטיבציה, לכידות,

22 נוהל הכש"ם מגדיר "סף" כ"ערך שנקבע מראש למדד ולרכיב כשירות בעל חשיבות מיוחדת, כך שאי עמידה בערך זה משפיעה על רמת הכשירות של רכיב הכשירות שאליו משתייך המדד ו/או על הכשירות הכוללת של היחידה".

תרבות ארגונית ואמון במפקדים; לאלה מתווסף בראיית הצוות "המימד של המפקדים" - המפקדים משפיעים מהותית על כל קטגוריה מהשלוש בנפרד, ועל האינטראקציה ביניהן, וכן על האפקטיביות של היחידה בהתכוננות למלחמה ובעיקר בשעת הקרב.

בסיכום הרמטכ"ל לרוח צוות מערך המילואים קבע הרמטכ"ל בהקשר זה, כי "יש בידנו היום מערכת המאפשרת לנו למדוד באופן סביר את כשירות יחידותינו (כש"ם). עלינו לדבוק במערכת הנתונה ככזו המעניקה לנו את היכולת לייצר בסיס משותף ולהשוות בין חטיבות גם אם נכון תמידית לעדכנה ולשכללה. כחלק מההערכה במערכת קיימות הערכות המפקדים - להן נדרש לתת משקל גובר".

לסיכום תת-פרק זה מציין משרד מבקר המדינה, כי מערכת הכש"ם כוללת נתונים רבים הנוגעים לכשירות ולמוכנות של יחידות היבשה מרמת הגדוד ועד רמת הגיס, חלקם אובייקטיביים, והיא מסייעת בשיפור הצגת תמונת מצב הכשירות והמוכנות של יחידות אלה ובבקרה עליהן, לעומת המצב שהיה קיים עד לכניסת המערכת לשימוש מבצעי.

עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר, כי במערכת הכש"ם עדיין קיימים פערים שונים: חלקם נוגעים להגדרות שבבסיס המערכת, חלקם נוגעים לממשקים של המערכת עם מערכות מידע אחרות וחלקם נוגעים להיעדר מדידה ומידע על איכות ביצוע האימונים (ולא רק עצם ביצועם), ושל מצב הציוד (ולא רק עצם הימצאותו). בפערים אלה יש כדי להשפיע על תמונת הכשירות והמוכנות המוצגת במערכת, להטות אותה ביחס למצב בפועל, ואף לגרום להצגת תמונת מצב מוטעית בעניין זה לדרג מקבלי ההחלטות.

פערים אלה מקבלים חיזוק על ידי מפקדים בכירים בקרב יחידות השדה, ברובם מפקדי אוגדות, וגורמי הדרכה בכירים, שטענו, כאמור לעיל, כי הם עושים במערכת שימוש מצומצם ביותר, והביעו חוסר אמון בנתונים המוצגים בה ובאופן שקלולם בנוגע לכשירות ולמוכנות היחידות. חלקם ציינו אף שאינם סומכים על המערכת, ואינם עושים בה שימוש במסגרת תהליך קבלת ההחלטות בבניין הכוח או בהפעלתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מידת האמון הנמוכה שרוכשים לה מפקדי שדה בכירים, ובשל מידת השימוש המועטה בה בפועל, קיים ספק אם מערכת הכש"ם, שאמורה להיות כלי חשוב, ולהוות, לפי האמור בנוהל הכש"ם של זרוע היבשה, "כלי בידי המפקד לאבחון כשירות היחידה ומוכנותה לייעודה ולמשימותיה", ממלאת את ייעודה.

על זרוע היבשה למפות, אפוא, את הגורמים שיש בהם כדי להשפיע על מסד הנתונים במערכת הכש"ם, להבטיח את מהימנות הנתונים, עדכניותם והרלוונטיות שלהם ליחידות השונות. כן עליה לוודא, כי באופן הצגת הנתונים יש כדי לשקף כהלכה את כשירות ומוכנות יחידות היבשה בפועל, תוך הסתמכות בעיקר על נתונים אובייקטיביים, כגון ההערכות של הגורמים המדריכים וממצאי ביקורות מטכ"ליות. כמו כן, עליה לנקוט צעדים כדי לשפר את האמון של המפקדים ושל קציני המטה ביכולת של המערכת להציג את מצב הכשירות של הכוחות, ואת הבקרה על כשירות זאת.

בהתייחסותו מאוגוסט 2014 לטיטת דוח הביקורת מסר צה"ל, בין השאר, כי מערכת הכש"ם "נבנתה על מנת לשקף ככל הניתן את רמת הכשירות והמוכנות של היבשה.

המערכת מכילה בתוכה נתונים רבים, הן כמותיים והן איכותיים... כולל זיכרון היסטורי רחב היקף; "לא ניתן לקבוע מערכת אחת שתיתן מענה לכל מפקד בכל רמה. בכל מצב יהיו נקודות בהן המערכת תהיה מתאימה לצורכי המפקדים ונקודות אחרות פחות. אנו נמצאים בתהליך בחינה מתמשך על מנת לצמצם את הפערים בתחום". צה"ל הוסיף, כי לנוכח מסקנות צוות מערך המילואים, גובשה מתודולוגיה חדשה, הנמצאת בתהליך בחינה מתקדם ותוצג למפקד זרוע היבשה עד סוף שנת 2014; בשנת 2015 תתקיים בחינה של המודל באוגדות צה"ל, ויתבצע עדכון בהתאם.

2. שיקוף הכשירות המבצעית של צה"ל והבקרה עליה

אמ"ן נושא באחריות מטה לתכנון ולהפעלת כוחו של צה"ל באמצעות מפקדות הפיקודים המרחביים, מפקדות חיל האוויר והחלל (להלן - ח"א) וחיל הים (להלן - ח"י) ואגפי המטכ"ל. בין יתר תפקידי של אמ"ן: נשיאה באחריות המטה להכנת צה"ל למלחמה, למצבי חירום ולבט"ש, ובכלל זה תיאום ועריכה של תכניות מבצעיות; השתתפות בעבודת המטכ"ל בנושא בניין הכוח, ושימור מוכנותו המתנהלת בגופי המטכ"ל, בזרועות ובפיקודים; ונשיאה באחריות המטכ"ל לכוונת צה"ל על יחידותיו. בשנת 2008 נערך ארגון מחדש בחטיבת המבצעים שבאמ"ן, ובמסגרתו הוקמה בחטיבת המבצעים מחלקת הגנה וכשירות, אשר אחראית בין השאר "לבצע בקרה על מוכנות הצבא למלחמה" ולקיים "בקרה על כשירות היחידות והמפקדות לביצוע משימותיהן".

באפריל 2010 הוציאה מחלקת הבקרה של צה"ל²³ "דוח סקר מקדים" בנושא "הערכת כשירות ומוכנות צה"ל". מחלקת הבקרה הצביעה על "פער מהותי" בתהליך הערכת המצב המטכ"לית ובתהליך גיבוש המענה המבצעי שעיקרו "תהליך הערכת המצב המתבצע ברמה המטכ"לית אינו כולל את בחינת יכולתו המבצעית של צה"ל כפי שהיא נקבעת על בסיס כשירות, מוכנות וכוונת יחידותיו השונות באוויר, בים וביבשה". נוכח ממצאי הסקר המקדים, הנחה במאי 2010 הרמטכ"ל דאז, רא"ל (מיל) גבי אשכנזי, את אמ"ן לגבש "תמונת מצב כשירות ומוכנות יחידות צה"ל לביצוע התוכניות האופרטיביות השונות".

הפעילות לגיבוש מודל להערכת הכשירות המבצעית של צה"ל החלה באמ"ן באוגוסט 2010. בסיכום דיון בראשות רמ"ח הגנה וכשירות בחטיבת המבצעים ממרץ 2011 נכתב, כי הנחות העבודה אשר עמדו בבסיס בניית מודל הכשירות המבצעית (להלן - הכמ"ן) היו "לייצר דוח כמ"ן שהינו דוח כשירות מבצעית צה"ל, הנוצר כצורך לאבחן את מוכנות הצבא למלחמה", וכי "הדוח יהיה מנגנון להערכת כשירות צה"ל בשגרה, בחירום, במצבי מתיחות וכוונות". כן נכתב במסמך לסיכום הדיון, כי בשלב הראשון בתהליך "המודל (הדוח) יוצג לדרג בכיר על בסיס מצגת מתכללת"; כי "בהמשך התהליך תיבנה מערכת ממוכנת שתהווה כלי ליצירת שפה אחידה ומשותפת בין הגופים ועל בסיסה תוצג הערכת הכשירות המבצעית הצה"לית"; וכי "רח"ט מבצעים הנחה לאפיין מערכת מבצעית ממוכנת שתייצר אינטגרציה לשיקוף כשירות ומוכנות הגופים".

השלב הראשון, גיבוש המודל, הסתיים והוצג לרח"ט מבצעים על בסיס מצגות כוללות של זרועות צה"ל²⁴, הפיקודים המרחביים ואגפי המטכ"ל בדיון שהתקיים בנובמבר 2011. בסיכום דיון זה נכתב, כי "בפעם הראשונה מוצגת תמונת מצב מבצעית צה"לית בצורה מרוכזת ועל פי פורמט אחיד, על ידי מפקדות הפעלת הכוח ואגפי המטה, המשקפת את המוכנות למלחמה בהתאם לתוכניות האופרטיביות". רח"ט מבצעים הנחה, כי עיקרי הכשירות המבצעית ומודל

23 בשנת 2012 הוקמה על בסיסה של מחלקת הבקרה יחידת מבקר צה"ל.

24 יצוין, כי מצגת זרוע היבשה נשענה על נתוני מערכת הכש"מ.

הכמ"ץ יוצגו לרמטכ"ל כבסיס להמלצות להערכת המצב השנתית לצורך קבלת החלטות על הפעלת כוח ובניין כוח, ולכן הדגיש כי "הערכת מצב כשירות צה"ל הינה חלק מתהליך מובנה ושלם להערכת מצב עיתית של הרמטכ"ל לשנה האחרת".

במרץ 2012 פרסמה חטיבת המבצעים פקודת ארגון בנושא: "כשירות מבצעית צה"לית - שנת העבודה 2012". בפקודה נקבע, שמודל הכמ"ץ יתמקד בהצגת מוכנות הגופים השונים בצה"ל לביצוע משימותיהם בתכניות מסוימות. במסגרת הפקודה נקבעו שלבי דיון והצגה, שהאחרון שבהם הוא לראש אמ"ץ. וכן, נכללה בה חזרה על קביעת רח"ט מבצעים האמורה, ולפיה, עיקרי הכשירות המבצעית (על בסיס מודל הכמ"ץ) יוצגו לרמטכ"ל.

נמצא, כי במהלך שנת 2012 לא הציגה חטיבת המבצעים את הכשירות המבצעית לראש אמ"ץ, בהתאם למודל הכמ"ץ, כאמור בפקודת הארגון. הרמה הבכירה ביותר, שלה הוצגה הכשירות המבצעית, היה רמ"ח תכנון בחטיבת המבצעים באמ"ץ במאי 2012. זאת ועוד, על אף קביעתו של רח"ט מבצעים, לא הוצגו עיקרי הכשירות המבצעית לפי מודל הכמ"ץ לרמטכ"ל.

בשנת 2013, במסגרת גיבוש תכנית העבודה של צה"ל וכחלק מהיערכותה של חטיבת המבצעים במטרה "להעריך את המענה המבצעי הנדרש לשנת 2014, ובהלימה להמליץ [על] סדר עדיפויות של צה"ל בפעולתו לשיפור מוכנותו למצבי ההסלמה או למלחמה כוללת בגזרות השונות", גיבשה חטיבת המבצעים פקודה להצגת הכשירות המבצעית לפי מודל הכמ"ץ. הפקודה כללה מועדים להצגתה לסמכויות השונות - מרמ"ח תכנון בחטיבת המבצעים באמ"ץ ועד לסגן הרמטכ"ל ולפורום מטכ"ל.

בפועל, במהלך שנת 2013, התקיימו דיונים להצגת הכשירות המבצעית לפי מודל הכמ"ץ עד לרמת ראש אמ"ץ בלבד, והיא לא הוצגה לסגן הרמטכ"ל ולפורום מטכ"ל.

במהלך הדיונים האמורים שהתקיימו בראשות ראש אמ"ץ ורח"ט מבצעים בשנת 2013, עלו פערים שונים שעדיין קיימים במודל הכמ"ץ. ראש אמ"ץ הדגיש בדיון מאוגוסט 2013, בין היתר, את "הצורך לפתח מתודולוגיה שתאפשר הערכת כשירות אינטגרטיבית לצה"ל, בחלוקה למאמצים מרכזיים, פו"ש [פיקוד ושליטה], אש, תמרון, לוגיסטיקה וכו'"; הוא הנחה לפתח "כלי משלים להערכת כשירות המפקדות להפעלת הכוח בהתייחס לאיוש התפקידים, הכשרתם, אימונם ותרגולם", וכי נדרש לבחון ולהמליץ "כיצד תשוקף סוגיית המוכנות לחימה בטרור בכמ"ץ". רח"ט מבצעים הדגיש בדיון מיולי 2013, בין היתר, את החשיבות שיש ב"מיכון הכלי (בדומה למערכת הכש"ם של זרוע היבשה) וכבסיס את הגדרתם הנכונה של המדדים ושל השפה המשותפת והאחידה בין כלל הגופים"; כן הצביע על כך, כי "היעדרותם של נציגי חטיבת התכנון באג"ת [מהדיונים בנושא הכמ"ץ באמ"ץ]²⁵ פוגעת בתהליך" (ההדגשות במקור).

בביקורת עלה, כי בדצמבר 2013, מודל הכמ"ץ עדיין איננו ממוכן, והוא עדיין כולל אוסף של מצגות שגיבשו אגפי המטכ"ל והזרועות בצה"ל; וכי יש כוונה למכן את מודל הכמ"ץ על בסיס מערכת הכש"ם. עוד עלה, כי הערכת מצב הכשירות המבצעית של צה"ל עדיין איננה משולבת כחלק מתהליך מובנה ושלם להערכת מצב עתית של הרמטכ"ל, כפי שקבע רח"ט מבצעים,

25 נציגי חטיבת התכנון באג"ת נעדרו מהדיונים לגיבוש הכשירות המבצעית לפי מודל הכמ"ץ שהתקיימו באמ"ץ הן בשנת 2012 והן בשנת 2013.

כאמור לעיל. עם זאת, נתוני מודל הכמ"ץ מהווים בסיס לגיבוש ההמלצה של אמ"ץ להערכת המצב בנושא המענה המבצעי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אף שהצורך במערכת להצגת כשירות צה"ל למלחמה עלה כבר לפני שנים רבות, ולמרות החשיבות שיש למערכת שכזאת בבחינת הכשירות, המוכנות והכוננות של יחידות צה"ל השונות, כחלק מתהליך הבקרה והערכת המצב הנעשה ברמה המטכ"לית - ישנם עדיין פערים משמעותיים בתהליך הגיבוש וההצגה של הכשירות המבצעית ברמה המטכ"לית, וביניהם: מודל הכמ"ץ עדיין אינו ממוכן; בהצגת הכשירות של כוחות היבשה הוא נשען על מערכת הכש"ם על כל פעריה, כמפורט לעיל; אין שפה משותפת ואחידה בהצגת נתוני הכשירות והמוכנות לכלל גופי צה"ל; והערכת מצב הכשירות המבצעית אינה מוצגת לסגן הרמטכ"ל, למטה הכללי ולרמטכ"ל. במצב עניינים זה, ספק אם גם מודל הכמ"ץ ממלא את ייעודו ככלי להצגת תמונת מצב כשירות ומוכנות צה"ל למלחמה; ואם הוא אפקטיבי ככלי בקרה וכזוה המשיע על תהליכי קבלת ההחלטות בהכנת תכניות של צה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אמ"ץ לקבוע בהקדם האפשרי לוח זמנים לסיום הטיפול בפערים במודל הכמ"ץ שנמנו לעיל, כדי שיוכל לשמש ככלי לבקרה ולתמיכה בהערכת המצב המבצעית של צה"ל. נוסף על כך, מן הראוי שאמ"ץ יישוב בהוראה לגיבוש המענה המבצעי גם את הערכת מצב הכשירות המבצעית ואת התהליך הנגזר ממנה, לצד הערכות המצב האחרות, כבסיס לגיבוש ההמלצות למענה המבצעי.

מודל הכמ"ץ מתייחס לכלל סד"כ צה"ל - בסדיר ובמילואים - ללא הבחנה ביניהם. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שאמ"ץ יציג במסגרת הכשירות המבצעית של צה"ל באופן מובחן את כשירות מערך המילואים של כוחות היבשה, האוויר והים. החשיבות לכך נובעת בשל התהליכים השונים הקובעים את מצב כשירותם, ונוכח החשיבות של מערך המילואים בשעת חירום, והעובדה שעיקר הכוח מתבסס עליו.

3. הטיפול בכשירות מערך המילואים של כוחות היבשה בתכניות העבודה של צה"ל

א. צה"ל נוהג לגבש תר"ש לחמש שנים ועל בסיסה הוא מגבש פקודת עבודה בכל שנה, שהיא תכנית העבודה של צה"ל לאותה שנה. שנת 2012 הייתה, כאמור, השנה האחרונה במסגרת תר"ש "תפן" לשנים 2008-2012. בתחילת שנת 2012 החל צה"ל לגבש את תר"ש "עוז", ובפברואר 2013 הוא הוציא בחוברת אחת את פקודת העבודה לתר"ש "עוז" לשנים 2013-2017 ואת תכנית העבודה לשנת 2013, הנגזרת ממנה. במהלך שנת 2013, כפועל יוצא משינויים במסגרת של תקציב הביטחון, החל צה"ל לגבש תר"ש חדשה, במקום תר"ש "עוז", הנקראת "תעוזה". נכון לסוף שנת 2013, תר"ש "תעוזה" טרם אושרה.

בסיכום פורום מטכ"ל שהתקיים ביולי 2012, אשר יוחד לדיון בנושא: "מערך המילואים", נכתב, שהרמטכ"ל קבע, כי "בתר"ש 'עוז' יהיה פרק שיעסוק בטיפול במערך המילואים, כשירותו ומוכנותו... בתר"ש 'עוז' יש להקדיש פרק לתר"ש מילואים ובו יהיו וקטורים כלליים ושנתיים לחיזוק מערך המילואים" (ההדגשות במקור).

כאמור, הכנת תר"ש "עוז" הופסקה, ועד מועד סיום הביקורת גם לא פורסמה תר"ש "תעוזה", שנועדה להחליף את תר"ש "עוז". בפברואר 2013 הוציא אג"ת את תכנית העבודה של צה"ל לשנת 2013, ובאוקטובר 2013 - תכנית העבודה של צה"ל לשנת 2014. בשתי פקודות עבודה אלה, בפרקים הנוגעים לזרועות ולאגפי המטכ"ל, יש התייחסות

לכשירות ולמוכנות של מערך המילואים של כל אחת ואחד מהם. בדרך כלל מדובר באמירות כלליות בדבר הצורך לשמור ולשפר את הכשירות והמוכנות של מערך המילואים. נוסף על כך, יש התייחסות בכל פרק לרמת הכשירות, המוכנות או הזמינות²⁶ הנדרשת מכלל הסד"כ בזרוע או באגף, ללא הבחנה בין הסד"כ בשירות סדיר ובמילואים.

יוצא אפוא, כי על אף קביעתו האמורה של הרמטכ"ל, אין בפקודות עבודה אלה התייחסות כוללת בדבר כשירותו ומוכנותו של מערך המילואים והפעולות השנתיות הנדרשות לחיזוקו.

ב. בפקודות העבודה של צה"ל לכל אחת מהשנים 2011-2013 נכללה במסגרת הפרק הנוגע לזרוע היבשה התייחסות כללית למוכנות כוחות היבשה למלחמה, ובתוך כך נקבעה באחוזים רמת הכשירות שבהם יעמדו. נתון זה מתייחס לכלל כוחות היבשה, בסדיר ובמילואים, והוא נשען על מודל כשירות של הכוחות ביבשה, המשקלל נתונים שונים: נתוני הכשירות בפועל של כוחות היבשה כפי שהם משתקפים במערכת הכש"ם בעת גיבוש תכנית העבודה (משקלם בכלל רמת הכשירות עומד על 60%); נתונים הנוגעים לפיקודים המרחביים, כגון: תשתיות תקשוב ובינוי מבצעי (משקלם בכלל רמת הכשירות עומד על 20%); ומרכיבים זרועיים ומטכ"ליים, כגון: מלאי תחמושת וחלפים (משקלם בכלל הכשירות עומד על 20%).

בביקורת נמצא, כי רמת הכשירות שהוגדרה כיעד בפקודות העבודה של צה"ל בכל אחת מהשנים 2011-2013 לכוחות היבשה, הייתה למעשה חישוב טכני של נתוני הכשירות כפי שעלו ממערכת הכש"ם ביחס לשנה החולפת, בלי להגדיר מחדש את הכשירות הנדרשת לצורך עמידה ביעדיהם.

לא זו אף זו, רמת הכשירות שהוגדרה נשענת, כאמור, על נתוני מערכת הכש"ם, אף על פי שכפי שעלה בביקורת זאת, במערכת יש עדיין פערים, ומפקדים בכירים בכוחות היבשה, לרבות מפקדי אוגדות, הביעו חוסר אמון בנתונים המוצגים בה ובאופן שקלולם בנוגע לכשירות ולמוכנות היחידות.

4. **הבקרה בצה"ל על כשירות מערך המילואים של כוחות היבשה והדיווח עליה לדרג המדיני**

בחוק שירות המילואים נקבע, כי היקף מערך המילואים הנדרש לצורך היערכות צה"ל למשימותיו בשעת חירום "ייקבע בידי הממשלה, לפי הצעת השר [הביטחון] שתינתן לאחר שהובאה לפניו המלצת הרמטכ"ל לעניין זה"; "הממשלה תבחן, לפחות אחת לשנה, לפי הצעת השר, את הצורך בשינוי היקף מערך המילואים הנדרש". החוק מתייחס גם לכשירות מערך המילואים ובו נקבע בעניין זה, כי "הרמטכ"ל יקבע בפקודות הצבא את הכשירות הנדרשת ממערך המילואים לצורך היערכות לשעת חירום וכן מדדים לבחינת רמת הכשירות הנדרשת כאמור, לרבות התקופות המזעריות של שירות מילואים הנדרשות לשם שמירה על כשירות זו". עוד נקבע בחוק, כי "רמת הכשירות הנדרשת, כפי שקבע הרמטכ"ל... טעונה אישור השר [שהב"ט]; אחת לשנה יציג השר את רמת הכשירות, כפי שאושרה על ידו, לפני הממשלה ויביאה לידיעת הוועדה [ועדת החוץ והביטחון של הכנסת]".

26 בח"א ובח"י רמת המוכנות נמדדת במונחים של "זמינות".

א.

בביקורת נמצא, כי מעבר להתייחסות כללית לרמת הכשירות והמוכנות הנדרשת מצה"ל, כפי שמופיעה בפקודות העבודה השנתיות לצה"ל, ללא הפרדה בין הכוחות הסדירים וכוחות המילואים, אין בפקודות צה"ל, ובכלל זה בפקודות מטכ"ל, התייחסות לרמת הכשירות והמוכנות הנדרשת מכוחות המילואים לצורך היערכות לשעת חירום, למדדים לבחינת רמת כשירות ומוכנות זאת, או לתקופות המזעריות של שירות מילואים הנדרשות לשם שמירה על כשירות זו, כפי שנקבע בחוק שירות המילואים.

בביקורת לא נמצא, שהרמטכ"ל המליץ בשנים האחרונות בפני שהב"ט על היקף מערך המילואים הנדרש לצורך היערכות צה"ל למשימותיו בשעת חירום.

בהתייחסותו מאוגוסט 2014 לטיוטת דוח הביקורת מסר צה"ל, כי "צה"ל הציג לשר הביטחון ולקבינט את ההישג הנדרש ואת הסד"כ הנגזר ממנו (כולל סגירת סד"כ) ואלו אושרו".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי האמור בהתייחסות צה"ל נוגע לסד"כ של צה"ל כולו - בשירות סדיר ובמילואים, שעה שהאמור בחוק שירות מילואים דורש הליך הנוגע אך ורק למערך המילואים.

ב.

לא נמצא גם, כי בשנים האחרונות הביא שהב"ט, מדי שנה בשנה, את הצעתו לממשלה בדבר היקף מערך המילואים לפי המלצת הרמטכ"ל. כמו כן, לא נמצא, כי שהב"ט מאשר את רמת הכשירות הנדרשת ממערך המילואים כפי שקבע הרמטכ"ל, מציג אותה אחת לשנה לפני הממשלה, ומביא אותה לידיעת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, כנדרש בחוק.

להתייחסות לשכת שהב"ט מאוגוסט 2014 לטיוטת דוח הביקורת צורפו מספר זימונים שהופנו ללשכת שהב"ט להופיע בוועדת החוץ והביטחון ובוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בנוגע למערך המילואים; כן צורף סיכום הדיון של שהב"ט מיוני 2014 על הדוח של צוות מערך המילואים, שהוזכר לעיל. בהתייחסות של לשכת שהב"ט צוין, כי "מהמסמכים הנ"ל עולה כי לשכת השר עסקה בנושא זה, הציגה אותו בפורומים הממלכתיים השונים, מהיבטים שונים, קיבלה החלטות אפקטיביות שונות, ואף הציגה עדכונים שונים לפורומים חוץ משרדיים וממלכתיים, כמתבקש מחוק המילואים".

כאמור, בחוק שירות המילואים נקבע, כי "אחת לשנה יציג השר את רמת הכשירות, כפי שאושרה על ידו, לפני הממשלה ויביאה לידיעת הוועדה [ועדת החוץ והביטחון של הכנסת]". משרד מבקר המדינה מעיר אפוא, כי המסמכים שצורפו להתייחסות לשכת שהב"ט אינם מצביעים על כך שניתן מענה לאמור בחוק שירות המילואים.

משרד מבקר המדינה סבור, כי הוראות חוק שירות מילואים שהוזכרו לעיל נועדו להבטיח את כשירותו של מערך המילואים ואת הפיקוח עליה. לפיכך, ראוי, לדעת משרד מבקר המדינה, ששהב"ט והרמטכ"ל יפעלו ליישום הוראות חוק שירות המילואים בהיבטים הנוגעים לדיווח על כשירות ומוכנות מערך המילואים לדרג המדיני ולפיקוח של הדרג המדיני על רמת הכשירות והמוכנות של המערך.

סיכום

עיקר כוחו הלוחם של צה"ל ביבשה הוא מערך המילואים. בחוק שירות מילואים נקבע, כי התבססותו של צה"ל על כוחות המילואים מטילה עליו חובה ואחריות, "להבטיח את רמת כשירות מערך המילואים והמשרתים בו באמצעות מתן הכשרות, אימונים וציוד הולמים על פי משימות יחידותיו". בתורת האימונים שהוציאה זרוע היבשה נקבע, כי התבססותו של צה"ל על כוחות המילואים "מחייבת את הצבא לשמור את מקצועיות המערך, תוך התמודדות מתמדת עם תהליכי השכחה המוגברים באוכלוסייה זאת, ותוך שמירה על עדכון מתמיד בידע ובמיומנות של המערך אל מול הדינמיות של מאפייני שדה הקרב במרכיביו השונים".

בדוח זה הועלו ליקויים במספר נושאים מרכזיים, כלהלן:

1. אימוני יחידות המילואים וחיילי המילואים של כוחות היבשה

מודל האימונים התלת-שנתי החדש לשנים 2010-2012 נועד להגביר את נפח האימונים של יחידות המילואים של כוחות היבשה. מהממצאים עולה, כי מודל האימונים זה נפגע בעיקר ככל שהדבר נוגע לביצוע תרח"טים. בשנת 2013 נפגעה תכנית האימונים עוד יותר בכל הרמות, ולפי התייחסות צה"ל לממצאי הביקורת, אימוני מערך המילואים ביבשה אף נעצרו בחודש יוני 2014. כמן כן, משך האימונים, תוכניהם ואופן ביצועם אינם מאפשרים לתרגל את כלל הכשירויות הנדרשות, ולהשיג בהם את המיומנויות הנדרשות ללחימה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש בכך כדי להעמיק את הפגיעה בכשירות מערך המילואים של כוחות היבשה וברמת המוכנות שלו, והדבר עלול אף לפגוע ביכולתו למלא את משימותיו.

מוכנות הימ"חים והכשירות האחזקתית ביחידות המילואים

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המאמץ שצה"ל השקיע בחידוש מלאי ציוד הלחימה האישי, הצוותי וחלק מהציוד הפלוגתי בימ"חים. עם זאת, נמצא בביקורת כי קיימים פערים משמעותיים במערך האחזקה בימ"חים של אוגדות המילואים. בהתייחסו לפערים אלה ציין גורם בכיר בצה"ל, כי המוכנות של צה"ל למלחמה הולכת ונפגעת. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על צה"ל לטפל בדחיפות במצב האחזקה באוגדות המילואים, ולתת מענה דחוף לפערים האמורים באופן שיבטיח שמירה על כשירות ומוכנות הימ"חים, וכשירות ומוכנות אוגדות המילואים הנובעת מכך.

.2

הגדרת כשירות מערך המילואים של כוחות היבשה, מדידתה והדיווח עליה לדרג המדיני

חובות מרכזיות המעוגנות בחוק שירות המילואים בעניין כשירות מערך המילואים אינן מתקיימות: כך, למשל, הרמטכ"ל אינו ממליץ בפני שר הביטחון על היקף מערך המילואים הנדרש לצורך היערכות צה"ל למשימותיו בשעת חירום, והשר אינו מביא המלצתו בעניין זה בפני הממשלה; אין בפקודות צה"ל התייחסות לרמת הכשירות והמוכנות הנדרשת ממוכחות המילואים לצורך היערכות לשעת חירום, למדדים לבחינת רמת כשירות ומוכנות זאת, או לתקופות המזעריות של שירות מילואים הנדרשות לשם שמירה על כשירות זו. שר הביטחון אינו מאשר את רמת הכשירות הנדרשת, והוא גם אינו מציג אותה לפני הממשלה או מביא אותה לידיעת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, כנדרש בחוק. בכך נפגעת יכולתם של הדרג המדיני ושל הכנסת לממש את יכולתם לפקח על רמת הכשירות של מערך המילואים, כנדרש.

.3

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על צה"ל להבטיח את רמת הכשירות של מערך המילואים והמשרתים בו באמצעות מתן הכשרות, אימונים וציוד הולמים על פי משימות יחידותיו, ובהתאם לתכניות האופרטיביות המיועדות להן. על זרוע היבשה ועל אמ"ץ לבחון את ההשלכות האפשריות שיש לפערי הכשירות והמוכנות של כוחות המילואים על יכולתם לבצע את משימותיהם, הן מבחינת ההישגים הנדרשים ממוכחות המילואים והן מבחינת לוח הזמנים הנדרש למימוש משימות אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, הצגת תמונת מצב מהימנה של כשירות מערך המילואים היא חיונית ביותר לתהליכי קבלת ההחלטות, הן לדרג המדיני והן לדרג הצבאי הבכיר, ומתחייבת מכווח חוק שירות המילואים. היעדרה של תמונת מצב זאת ואי-הצגתה כמתחייב בחוק, מהווים ליקוי מהותי, שעל שהב"ט ועל והרמטכ"ל לפעול לתקנו.