

דוח מבקר המדינה | אדר התשפ"ג | פברואר 2023



צבא ההגנה לישראל

היבטים בבניין הכוח של מערך השריון



היבטים בבניין הכוח של מערך השריון

רקע

מערך השריון הוא מרכיב מרכזי במאמץ התמרון של צה"ל בשדה הקרב, בהביאו לידי ביטוי את השילוב בין ניידות לכוח האש של טנקי המרכבה, שהם מהמתקדמים בעולם מהבחינה הטכנולוגית. ההסתמכות על הטנק כמרכיב מרכזי בלחימה מצריכה הן רמת כושר מבצעי¹ גבוה של הלוחמים והמפקדים - מבחינת ההכשרות והאימונים, והן רמת כשירות² גבוהה של הטנק, מהבחינה הטכנית, בדגש על זמינות החלפים. במסגרת התוכנית הרב-שנתית (תר"ש) "תנופה" של צה"ל לשנים 2020 - 2024 הוחלט על היקף סדר כוחות (סד"כ) הטנקים. בהתאמה, נסגרו יחידות שריון מסוימות. בד בבד מתחדש סד"כ הטנקים שנתר בצה"ל.

נתוני מפתח

זה כ-6 שנים

לא הציגו שרי הביטחון לממשלה את נושא כשירות מערך המילואים, ובכלל זה את נושא מערך השריון במילואים (משנת 2016 ועד שנת 2022)

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד יוני 2022 (מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה היבטים בבניין הכוח של מערך השריון. בביקורת נבדקו נושאים אלה: הצגה לממשלה של סד"כ הטנקים במערך השריון במילואים וכשירותו; חלפים לחירום לטנקים; מאמן צוות טנק. הביקורת נעשתה בעיקר בצה"ל - בזרוע היבשה (ז"י), במפקדת קצין שריון ראשי (מקשנ"ר), בחטיבה הטכנולוגית ליבשה (חט"ל), במרכז הלאומי לאימונים ביבשה (מל"י), בחטיבות טנקים; באגף המבצעים; באגף תכנון ובניין כוח רב-זרועי (אג"ת); באגף המודיעין, בזרוע האוויר והחלל; במשרד הביטחון - במנת"ק ובמינהל למחקר, לפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת); ובמטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה (מל"ל).

- 1 כושר מבצעי - כושרם ומוכנותם של גוף צבאי, של כלי ירייה וכיו"ב למלא ביעילות מטלות מבצעיות. המילון למונחי צה"ל.
- 2 כשירות - הכושר הדרוש למלא משימה כלשהיא או להגשים דבר מה. לדוגמה: ימי מילואים, שעות מנוע, מקדמי תחמושת והפשרות כלי רכב הם רכיבי תשומה עיקריים לשמירת כשירות במילואים. המילון למונחי צה"ל.



ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הצגת היקף סד"כ הטנקים בחטיבות המילואים לממשלה - במהלך שנת 2020 החלה לצאת לפועל התוכנית לקביעת היקף סד"כ הטנקים, בלא ששר הביטחון הציג זאת מראש לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כדי שתבחן את הצורך בכך, ושלא בהתאם לנקבע בחוק שירות המילואים ולסיכום הדיון של ראש הממשלה מינואר 2020. בישיבת ועדת השרים בנובמבר 2020, שבה הוצג היקף הסד"כ לאחר שהשינוי בוצע, לא נתבקשו השרים לאשר זאת.



הצגת כשירות מערך השריון במילואים לממשלה - הגם שחוק שירות המילואים מחייב את שר הביטחון להציג את רמת הכשירות של מערך המילואים לממשלה אחת לשנה, משנת 2016 עד שנת 2022 לא הוצגה לממשלה רמת הכשירות של מערך השריון במילואים.



עיקרי המלצות הביקורת

על שר הביטחון לוודא כי כל קביעה בהיקף מערך המילואים, ובכלל זה במערך השריון, מובאת לאישור הממשלה קודם שהיא מבוצעת בפועל, וכמו כן, מדי שנה עליו להציג לממשלה את רמת הכשירות הנדרשת של מערך המילואים, ובכלל זה של מערך השריון. על המל"ל לוודא שנושא זה נכלל בסדר יומה של הממשלה מדי שנה. זאת, על מנת להבטיח כי רמת המוכנות של צה"ל למלחמה הובאה לידיעת הממשלה וכי היא תוכל להביאה בחשבון במסגרת קבלת החלטות בעניין מהלכים צבאיים ובעניין אישור תוכניות רב-שנתיות ותקצובן.





סיכום

בביקורת נמצא כי צה"ל הציג לממשלה בדיעבד את הקביעה בנוגע להיקף סד"כ הטנקים, וכי במשך כשש שנים, בשנים 2016 עד 2022, לא הציגו שרי הביטחון לממשלה את מצב כשירות מערך המילואים, ובכלל זה את מצב כשירות מערך השריון במילואים.

על שר הביטחון לוודא כי היקף מערך המילואים מובא לאישור הממשלה, וכן עליו להציג לממשלה מדי שנה את רמת הכשירות של מערך המילואים. על המל"ל לוודא שנושא זה נכלל בסדר יומה של הממשלה.



היבטים בבניין הכוח של מערך השריון

מבוא

מערך השריון הוא מרכיב מרכזי במאמץ התמרון של צה"ל בשדה הקרב, בהביאו לידי ביטוי את השילוב של ניידות וכוח האש של טנקי המרכבה, שהם מהמתקדמים בעולם מהבחינה הטכנולוגית.

כוחות השדה ערוכים כיום ללחימה בצוותי קרב חטיבתיים, גדודיים ופולוגתיים, המשלבים טנקים, כוחות חיל רגלים, הנדסה ועוד. ההסתמכות על הטנק כמרכיב מרכזי בלחימה מצריכה הן רמת כושר מבצעי גבוה של הלוחמים והמפקדים - בהקשר של הכשרות ואימונים, והן רמת כשירות גבוהה של הטנק, מהבחינה הטכנית, בדגש על זמינות החלפים.

במסגרת התוכנית הרב-שנתית (להלן - תר"ש) "תנופה" של צה"ל לשנים 2020-2024 הוחלט על היקף סדר כוחות (להלן - סד"כ) הטנקים. בהתאמה, נסגרו יחידות שריון מסוימות.

בד בבד מתחדש סד"כ הטנקים שנותר בצה"ל. טנקי המרכבה מפותחים ומיוצרים על ידי מינהלת המרכבה והרק"ם³ (להלן - מנת"ק) במשרד הביטחון. תהליכי הייצור והאפיונים המבצעיים מבוצעים בתיאום עם זרוע היבשה (להלן - ז"י) ועם מפקדת קצין שריון ראשי (להלן - מקשנ"ר). במסגרת זאת מושקע רבות בפיתוח מערכות טכנולוגיות מתקדמות לשיפור יכולות המיגון והאש של הטנקים וכן בפיתוח אמצעי שליטה ובקרה (שו"ב).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2022 עד יוני 2022 (מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה היבטים בבניין הכוח של מערך השריון. בביקורת נבדקו נושאים אלה: הצגה לממשלה של סד"כ הטנקים במערך השריון במילואים וכשירותו; חלפים לחירום לטנקים; מאמן צוות טנק. הביקורת נעשתה בעיקר בצה"ל - בז"י, במקשנ"ר, בחטיבה הטכנולוגית ליבשה (חט"ל), במרכז הלאומי לאימונים ביבשה (מל"י), בחטיבות השריון; באגף המבצעים (אמ"ץ); באגף תכנון ובניין כוח רב-זרועי (אג"ת); באגף המודיעין (אמ"ן), בזרוע האוויר והחלל (חה"א); במשרד הביטחון - במנת"ק ובמינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת); ובמטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - המל"ל).

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

הצגה לממשלה של סד"כ הטנקים במערך השריון במילואים וכשירותו

הצגת היקף הסד"כ

הוראת סעיף 3(א) לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 (להלן - חוק שירות המילואים), קובעת כי "היקף מערך המילואים הנדרש לצורך היערכות צבא הגנה לישראל למשימותיו בשעת חירום ייקבע בידי הממשלה, לפי הצעת השר⁴ שתינתן לאחר שהובאה לפניו המלצת הרמטכ"ל לעניין זה". עוד נקבע בחוק זה כי "הממשלה תבחן לפחות אחת לשנה, לפי הצעת השר, את הצורך בשינוי היקף מערך המילואים הנדרש".

יש לציין כי בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "ועדות השרים וסמכויותיהן" מ-24.6.96 נקבע כי הממשלה אינה מסוגלת לעסוק במאות אלפי נושאים הטעונים החלטה, ולכן פועלות ועדות השרים כזרוע הארוכה של הממשלה. ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי היא זרועה הארוכה של הממשלה בענייני ביטחון לאומי⁵.

בביקורת עלה כי אף שלפי חוק שירות המילואים על הממשלה לבחון את היקף מערך המילואים לפחות אחת לשנה, שר הביטחון וצה"ל הציגו לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בנובמבר 2020 את היקף סד"כ הטנקים שהקביעה לגביו נעשתה בתחילת שנת 2020. עוד נמצא בביקורת כי על אף הנחיית ראש הממשלה, ראש המל"ל לא הביא לאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי את נושא שינוי היקף סד"כ הטנקים לפני שצה"ל ביצע זאת בפועל. להלן הפרטים:

בינואר 2020, במסגרת הצגת תר"ש "תנופה" לראש הממשלה, הציג צה"ל, בין היתר, תוכנית להיקף סד"כ הטנקים. בסיכום הדיון, שבו נכח גם ראש המל"ל, ציין ראש הממשלה כי הוא תומך עקרונית בתוכנית זו והדגיש כי "על הנושא לקבל את אישור הקבינט [ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי]" (ההדגשה במקור).

במרץ 2020 סיכם הרמטכ"ל את השינוי וכן שייקבע מועד למימוש החלטות אלה עוד בשנת 2020.

לאחר קביעת היקף סד"כ הטנקים באפריל 2020, הציג צה"ל בנובמבר 2020, במסגרת דיון הצגת תר"ש "תנופה" לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי: "קצת על סד"כ... זה מהלך שכבר אושר על ידי שר הביטחון וראש הממשלה".

בתגובת משרד ראש הממשלה מספטמבר 2022 על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי ב-29.11.20 התקיים דיון קבינט, בין היתר, בעניין תר"ש "תנופה" ועדכונים, ובמסגרתו הוצג לשרים היקף סד"כ הטנקים כחלק ממסגרת הצגת תר"ש "תנופה".

4 שר הביטחון.

5 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מ-24.6.96 (מס' 1.1200) בנושא "ועדות שרים וסמכויותיהן".



עלה כי במהלך שנת 2020 החלה לצאת לפועל התכנית לקביעת היקף סד"כ הטנקים, בלא ששר הביטחון הציג זאת מראש לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כדי שתבחן את הצורך בכך, ושלא בהתאם לנקבע בחוק שירות המילואים ולסיכום הדיון של ראש הממשלה מינואר 2020. עוד עלה כי בוועדת השרים שהתקיימה בנובמבר 2020 שבה הוצג שינוי היקף הסד"כ, לאחר שכבר בוצע באפריל 2020, לא נתבקשו השרים לאשר זאת.

הצגת כשירות מערך השריון במילואים

חוק שירות המילואים קובע כי שר הביטחון יציג לממשלה אחת לשנה את רמת הכשירות הנדרשת ממערך המילואים, שאותה קבע הרמטכ"ל ואישר השר⁶.

באוקטובר 2021 מסר רמ"ח תכנון באמ"ץ לצוות הביקורת כי בז"י מבוצעות באופן שוטף הערכות מצב בנוגע לרמת כשירות מערך המילואים כולל מערך השריון; וכי הערכות אלו מוצגות לרמטכ"ל פעמיים בשנה. דברים דומים נמסרו גם על ידי קשנ"ר.

בדיון שהתקיים בראשות הרמטכ"ל בשנת 2015 בנושא הצגת מוכנות כוחות צה"ל לפי חוק שירות המילואים, ציין הרמטכ"ל דאז כי אף שהחוק האמור מחייב את צה"ל להבטיח את רמת הכשירות של מערך המילואים ולהציג דין וחשבון עיתי בנושא זה לדרג המדיני, "בפועל צה"ל לא מממש את נוסח החוק ונמנע מלהציג את כשירותו".

בישיבת הממשלה ב-8.5.16 סקר שר הביטחון דאז את פעולותיה של ועדת השרים לעניין מערך המילואים שבה דיווח על תהליכים מרכזיים שבוצעו במערך המילואים, דוגמת פיתוח מודל כשירות לשירות המילואים והעלאת רמת הכשירות של מערך המילואים.

בינואר 2022 מסר המל"ל לצוות הביקורת כי למיטב ידיעתו, מעבר לדיון האמור בוועדת שרים לענייני מערך המילואים, לא דנה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בנושא מערך המילואים.

במאי 2022, במסגרת דיון של ועדת השרים לענייני מערך המילואים שהתקיים בראשות שר הביטחון, הציג רמ"ח תכנון בחטיבת המבצעים את נושא כשירות סד"כ המילואים. מסיכום הדיון לא ניתן לדעת האם הוצגה כשירות מערך השריון במילואים שכן הסיכום נוסח באופן כללי.

יצוין כי חוק המטה לביטחון לאומי⁷ קובע כי תפקידי המל"ל הם, בין היתר, להכין את דיוני הממשלה וועדותיה ולהציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים שיעלו לדיון בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

6 חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, סעיף 3 (ד).

7 חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח - 2008, סעיף 2.



בביקורת עלה כי הגם שחוק שירות המילואים מחייב את שר הביטחון להציג את רמת הכשירות של מערך המילואים לממשלה אחת לשנה, משנת 2016 עד שנת 2022 שרי הביטחון לא הציגו לממשלה את רמת הכשירות של מערך המילואים ובכלל זה את רמת הכשירות של מערך השריון במילואים.

בתגובת משרד ראש הממשלה מספטמבר 2022 על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי שר הביטחון הנחה בישיבת השרים לענייני מערך המילואים שנערכה בפברואר 2017 להציג לפניו, לוועדת חוץ וביטחון ולממשלה את נושא כשירותו והיקפו של מערך המילואים.

עוד צוין בתגובת משרד ראש הממשלה כי שר הביטחון אמון על אישור הכשירות הנדרשת של מערך המילואים כפי שקבע הרמטכ"ל, וכי לא נדרש אישור הממשלה לכך. כמו כן מסר משרד ראש הממשלה בתגובתו כי שר הביטחון צריך להציג לפני הממשלה את רמת הכשירות של מערך המילואים.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי בנוסף להצגת רמת הכשירות של מערך המילואים לממשלה, נושא היקף מערך המילואים הנדרש לצורך היערכות צה"ל למשימותיו בשעת חירום ייקבע בידי הממשלה לפי הצעת השר, זאת בהתאם להוראת סעיף 3(א) בחוק שירות המילואים.

על שר הביטחון לוודא כי כל קביעה ביחס להיקף מערך המילואים, ובכלל זה במערך השריון, מובאת לאישור הממשלה קודם שהיא מבוצעת בפועל, וכמו כן, מדי שנה עליו להציג לממשלה את רמת הכשירות הנדרשת של מערך המילואים, ובכלל זה של מערך השריון. על המל"ל לוודא שנושא זה נכלל בסדר יומה של הממשלה מדי שנה. זאת, על מנת להבטיח כי רמת המוכנות של צה"ל למלחמה הובאה לידיעת הממשלה וכי היא תוכל להביאה בחשבון במסגרת קבלת החלטות בעניין מהלכים צבאיים ואישור תוכניות רב-שנתיות ותקצובן.



סיכום

מערך השריון הוא מרכיב מרכזי במאמץ התמרון של צה"ל, בהביאו לידי ביטוי את הניידות ועוצמת האש של טנקי המרכבה. משכך נדרשת הן רמת כשירות גבוהה של צוותי הטנקים המוקנית בהכשרות ובאימונים, והן רמת כשירות טכנית גבוהה של הטנקים, בדגש על זמינות החלפים. במסגרת תר"ש "תנופה" של צה"ל לשנים 2020-2024 הוחלט על היקף סד"כ הטנקים.

בביקורת נמצא כי צה"ל הציג לממשלה בדיעבד את היקף סד"כ הטנקים, וכי במשך כשש שנים, בשנים 2016 עד 2022, לא הציגו שרי הביטחון לממשלה את מצב כשירות מערך המילואים, ובכלל זה את מצב הכשירות במערך השריון במילואים.

על שר הביטחון לוודא כי כל קביעה ביחס להיקף מערך המילואים מובאת לאישור הממשלה קודם שהיא מבוצעת בפועל, וכך עליו להציג לממשלה מדי שנה את רמת הכשירות של מערך המילואים. על המל"ל לוודא שנושא זה נכלל בסדר יומה של הממשלה.

