

צבא ההגנה לישראל

פעולות ביקורת

ביקורת בנושא הבטיחות באימונים נערכה באג"ת ובמחלקת הבטיחות המטכ"לית; במפקדת חילות השדה (מפח"ש); במפקדות חיל האוויר וחיל הים; ובמפקדות הפיקודים המרחביים. כמו כן נערכה ביקורת במסגרות הכשרה שונות, בשני בסיסים של חיל האוויר ובחטיבת חי"ר.

בתחום משחקי המלחמה בצה"ל נערכה ביקורת על הגדרתם, מהותם, מטרותיהם, הטמעתם בקרב הקצונה הבכירה, השימוש בהם והתועלת המופקת מהם. הביקורת נערכה בחטיבת תורה והדרכה ובחטיבת המיבצעים שבאג"ם, באג"ת, במפקדת חיל האוויר, במפח"ש, במפקדת פיקוד הדרום, במפקדת פיקוד הצפון ובמפקדת פיקוד העורף.

סדרי הכשרת הצוערים לקצונה נבדקו בבית הספר לקצינים ובבית הספר שבו נערכת ההשלמה החילית של חיל השריון - קורס קציני שריון. הביקורת נערכה במפח"ש, במפקדת קצין החי"ר והצנחנים הראשי; במפקדת קצין השריון הראשי, בבית הספר לקצינים ובבית הספר שבו מתקיים קורס קציני השריון. בדיקות השלמה נעשו באג"ת, באכ"א, במפקדת קצין החינוך הראשי ובבית הספר למנהיגות הכפוף לה.

סדרי ההקצאה של שטחי אימונים והשימוש בהם נבדקו בהיבטים שונים. הביקורת נערכה באג"ת, במחלקת הבטיחות המטכ"לית, במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי, במפח"ש ובשלושת הפיקודים המרחביים. כמו כן נבדקו יחידות שונות, שהתאמנו בשטחי האימונים בעת הביקורת. בדיקות השלמה נעשו במשרד הביטחון, במינהל מקרקעי ישראל, ברשות שמורות הטבע וביחידה לפיקוח על שטחים פתוחים שבאחריותה.

בחיל האוויר נבדקו מספר היבטים בתחום האימונים של מערך מטוסי הקרב. נבדקו בעיקר: תורת הלחימה, כשירות צוותי האוויר, תכנון האימונים וביצועם. הביקורת נערכה בלהק אוויר שבמפקדת חיל האוויר, ובארבע טייסות.

סדרי הביצוע, הפיקוח והבקרה בנושא האזנות סתר בצה"ל נבדקו במחלקת ביטחון שדה (מחב"ש) וביחידה לפיקוח על ביטחון קשר; במפקדת קצין הקשר, האלקטרוניקה והמחשבים הראשי וביחידה לתקשורת מרחבית; ובמשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח).

נוסף לנושאים דלעיל נערכו ביקורות בנושאים שלהלן, שבהתאם להצעת מבקר המדינה, החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שלא להניחם על שולחן הכנסת ולא לפרסמם, לשם שמירה על ביטחון המדינה. כל זאת על פי סעיף

17(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. ואלה הם הפרקים:

א. נבדק מערך הסיור במילואים של כוחות היבשה. נבדקו בין היתר נושאי איוש כוח אדם והכשרתו, ביצוע אימונים והישגים בהם ואמצעים הדרושים לפעילות מערך הסיור. הבדיקה נערכה במפח"ש, בבסיס האימונים ליחידות השדה, במפקדת פיקוד הדרום ובאוגדת מילואים שבמרחבו. בדיקות השלמה נעשו באג"ת, באג"א, במפקדת אוגדה סדירה, ובשלוש פלוגות סיור סדירות.

ב. נבדקו נושאים הקשורים בפרויקט מסוים: גיבוש הצורך המיבצעי, וההחלטות הקשורות בנושאי הפיתוח וההצטיידות. הביקורת נערכה בין היתר במפח"ש, במפקדת קצין החימוש הראשי ובמינהל לפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) שבמשרד הביטחון.

ג. בחיל האוויר נבדקה קליטת מסוקי האפאצ'י. הביקורת התייחסה לנושאי כוח אדם, כשירות מיבצעית, אימונים ותחזוקה. הביקורת נערכה במפקדת חיל האוויר, בטייסת המפעילה את המסוקים ובבסיס האם שלה. בדיקות השלמה נעשו במינהלת פריטי אוויר, במרכז אחסנת חימוש אווירי, ביחידה לשיתוף פעולה עם כוחות הקרקע, במרכז ניסויי טיסה; במפקדת קצין הקשר, האלקטרוניקה והמחשבים הראשי; וכן במינהל ההרכשה והייצור שבמשרד הביטחון.

ד. נערכה בדיקת מעקב על ביקורת שנערכה בספטמבר 1991 בנושא "מערך הקשתות" שעל קיומה דווח בדוח שנתי 42, עמ' 990.

בטיחות באימונים

ריכוז ממצאים

"בטיחות" מוגדרת בצה"ל כמכלול פעילויות ואמצעים שמטרתם מניעת תאונות. מבחינים בצה"ל בתחומי בטיחות שונים: בטיחות באימונים; בטיחות במיבצעים; בטיחות בעבודה, לרבות בטיחות בפני אש; בטיחות בדרכים; בטיחות בנשיאת נשק אישי ובהחזקתו; ובטיחות בנושאים חיליים ייעודיים. משרד מבקר המדינה ערך ביקורת בנוגע להתפתחות בתחום הבטיחות באימונים. להלן עיקרי הממצאים, שיפורטו במלואם בהמשך:

בשנתיים האחרונות מפעיל צה"ל סדרה של פעילויות בתחום הארגוני, הפיקודי והחינוכי, כדי להפחית ככל האפשר את מספר מאורעות הבטיחות באימונים.

משמעת לקויה יחד עם חוסר ידע מקצועי הינם לדעת צה"ל גורם עיקרי להתרחשות מאורעות בטיחות באימונים. בשנים 1978 - 1993 היו ירידות ועליות במספר הנפגעים באימונים בסיווג חומרה בינוני ומעלה; המספר הגבוה ביותר היה ב-1980 וב-1984 (50) והנמוך ביותר ב-1993 (16). בתוך קבוצה זו מספר החללים הגבוה ביותר היה אף הוא ב-1980 (24) ואילו בשנת 1993 לא היו חללים כלל.

נתוני מחלקת הבטיחות במטכ"ל (להלן - מבט"ם), מפקדת חילות השדה (להלן - מפח"ש) ואכ"א היו שונים במידה ניכרת אלו מאלו בכל הנוגע למספר הפצועים קל. צה"ל עדיין לא פעל ליצירת בסיס נתונים אחיד בתחום זה, ולעת עתה לא קיים בסיס מתאים להשוואת תאונות אלה על פני השנים.

בצה"ל אין עדיין ניתוח של תאונות אימונים ביבשה על פי אופיין וחומרתן הפוטנציאלית, לרבות מקרים של "כמעט תאונה" שהם כבר מתועדים. לכן תמונת המצב ולימוד הלקחים ממנה בתחום התאונות עדיין לוקה בחסר.

חלוקת הסמכויות בין מבט"ם לבין יתר גופי הבטיחות המרכזיים, ובמיוחד מחלקת הבטיחות באימונים שבמפח"ש, אינה בהירה די הצורך וגורמת לקשיים בעבודת המטה המשותפת.

הפעולות שהחלו במחצית השנייה של שנת 1992, כדי להגביר את ההכשרה בנושא הבטיחות באימונים בקורסים השונים, הן מבחינת היקפן והן מבחינת תוכנן, היו בעת הביקורת בשלבי ביצוע שונים.

הוראת המטה הכללי למסד, לעדכן ולחדש תיקי תרגיל, ביחידות השונות, הכוללים את הוראות וסדרי הבטיחות לפי מתכונת שהופצה על ידי המפח"ש, לא יושמה במלואה.



"בטיחות" מוגדרת בצה"ל כמכלול פעילויות ואמצעים שמטרתם מניעת תאונות. מבחינים בצה"ל בתחומי בטיחות שונים: בטיחות באימונים; בטיחות במיבצעים; בטיחות בעבודה, לרבות בטיחות בפני אש; בטיחות בדרכים; בטיחות בנשיאת נשק אישי ובהחזקתו; ובטיחות בנושאים חיליים ייעודיים.

הגורמים העיקריים הקשורים לנושאי בטיחות באימונים הם: מחלקת הבטיחות המטכ"לית (מבט"ם), מפקדות חיל האוויר וחיל הים האחראיות לבטיחות באימונים בתחומי פעילותן ומפח"ש האחראית לבטיחות באימוני היבשה, לרבות בטיחות באימוני שיתוף פעולה (להלן - שת"פ) בין כוחות היבשה, כוחות האוויר וכוחות הים, וכן לבטיחות בנשיאת נשק אישי ובהחזקתו בכלל צה"ל.

כל מפקד יחידה בצה"ל אחראי לכל נושאי הבטיחות והגהות ביחידתו, ומחובתו לפרסם פקודות בנושא, להנחות את פיקודיו ולהטמיע נושאים אלה ביחידתו.

בחדשים אוגוסט עד נובמבר 1993 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא בטיחות באימונים. הביקורת נערכה באג"ת; במבט"ם; במפח"ש (במחלקת אימונים ומחלקת בטיחות באימונים); במפקדת חיל האוויר במינהל ביקורת איכות (מבק"א) ובמפקדת כוחות הנ"מ; במפקדת חיל הים; ובמפקדות הפיקודים המרחביים. כן נערכה ביקורת במסגרות הכשרה שונות (בית הספר לטיסה; בית הספר לקצינים (בה"ד 1); בסיס האימונים ליחידות שדה (באלי"ש); בית הספר לשריון (ביסל"ש); בית הספר המכשיר מפקדי טנקים וקציני שריון; בית הספר לחי"ר (ביסל"ח); בית הספר לתותחנות (ביסל"ת); בית הספר להנדסה צבאית (בהל"ץ) ובסיס אימונים חטיבתי של חטיבת צנחנים) ובמספר יחידות מיבצעות: שני בסיסים של חיל האוויר, יחידה של חיל הים וחטיבת חי"ר. נציגי משרד מבקר המדינה נכחו גם בתרגיל שנערך באוקטובר 1993 ובכנסי בטיחות. הנתונים על תאונות ונפגעים בצה"ל בשנת 1993 עורכנו לסוף השנה.

דוח "צוות לפידות"

בינואר 1990 מינה הרמטכ"ל את האלוף י' לפידות, אז מפקד המכללה לביטחון לאומי, לשמש כראש צוות שחבריו ייקבעו על ידיו (להלן - צוות לפידות), לבחינת דרכי הטיפול בתאונות בצה"ל ולמתן המלצות לשיפור דרכי הטיפול בתאונות בהיבט הארגוני ובהיבט התפעולי. באפריל 1990 הגיש הצוות את ממצאיו ואת המלצותיו לרמטכ"ל.

1. להלן חלק מממצאי צוות לפידות, הקשורים בנושא הבטיחות באימונים:

- (א) **בתחום הארגוני:** (1) אין גוף מרכזי לבטיחות במטכ"ל או במקום אחר; (2) קיים עירוב סמכויות בין הגופים השונים; (3) דרג גופי הבטיחות השונים נמוך מדי; (4) חסרים גופי חקירה ייחודיים; (5) אין גוף מחקר להפקת לקחים של מאורעות בטיחות.
 - (ב) **בתחום הדיווח:** (1) אין נהלים קבועים בנוגע לדיווח על מאורעות בטיחות; (2) מאורעות בטיחות ללא נפגעים אינם מדווחים כראוי ולעתים אינם מדווחים כלל.
 - (ג) **בתחום חקירות ותחקירים:** (1) אין מתודולוגיה של תחקירים; (2) אין הגדרה אילו מאורעות בטיחות יש לתחקר.
 - (ד) **בתחום הכשרה והדרכה:** (1) לא קיים מערך הדרכה, הכשרה והתמחות בתחום הבטיחות; (2) אין הכשרה למפקדים מעבר לנלמד בבית הספר לקצונה.
2. דוח צוות לפידות כלל 47 המלצות. ביוני 1990 הנחה הרמטכ"ל את אג"ת לבצע עבודת מטה מזורזת לאישור דוח צוות לפידות ודרכי יישומו. סיכום עבודת המטה, כפי שהכין אג"ת, נידון בפורום מטכ"ל בסוף יולי 1990. להלן עיקרי סיכום הרמטכ"ל:
- (א) הבטיחות הינה חלק ממהות תפקידי המפקד; אין בהקמת גופי הבטיחות או במינוי קציני הבטיחות כדי לגרום מאחוריות המפקד לנושאי בטיחות.
 - (ב) נקודת המוצא העיקרית הינה הפעילות המחקרית והמקצועית בזרועות ובמפח"ש. הארגון העקרוני ברמה זו הינו של מרכזי הבטיחות.
 - (ג) ברמת המטכ"ל יוקם אגף בטיחות והדרכה, ובראשו יעמוד האלוף ד' רובין. עיקרי תפקידיו בנושאי הבטיחות - לקיים מעקב בקרה וביקורת, להוות גוף היגוי לנושאי הבטיחות, לקיים הפריה הדדית, ליעץ לרמטכ"ל ולמטכ"ל, לגבש נהלים ולפרסמם.
 - (ד) במפח"ש תוקם מחלקת בטיחות בהרכב ענף מידע ומחקר וענף בקרה וביקורת.
 - (ה) במפקדות ברמות השונות וביחידות השדה ימונו קציני בטיחות, חלקם קצינים ייעודיים וחלקם יטפלו בנושא נוסף לתפקידם הקבוע (להלן - נע"ת).
 - (ו) הרמטכ"ל הנחה, כי חלה חובת דיווח על כל אירוע "כמעט ונפגע"; קציני הבטיחות יחויבו, כחלק מתפקידם, לדווח על אירועים אלה. על אג"ת הוטל לסכם את פרטי עבודת המטה ואת לוח הזמנים להפעלת הארגון החדש.

מן המסמכים עולה, כי במהלך הזמן אומצו כל המלצות צוות לפידות, למעט שלוש: (1) בעניין הקמת מינהל בטיחות במטכ"ל בראשות אלוף, יש לציין, כי עם הפיכת אגף הבטיחות וההדרכה לחטיבת תורה והדרכה, התארגנה מחלקת בטיחות מטכ"לית (מבט"ם), כמפורט להלן; (2) בעניין הכרת הבטיחות כמקצוע ומינוי קציני בטיחות מקצועיים ביחידות; (3) ובעניין ההחמרות בחוק השיפוט הצבאי הנוגעות לעבירות בטיחות.

ארגון מערך הבטיחות בצה"ל

בהסתמך על סיכום הרמטכ"ל מסוף יולי 1990, קבע ראש אג"ת, בתיאום עם ראש מה"ד, כי מחלקת הדרכה באג"ם (מה"ד) תיקרא החל מדצמבר 1990 אגף בטיחות והדרכה (אגה"ב), ותוקם בה מחלקת בטיחות בהרכב שני ענפים: ענף בקרה ומעקב וענף ביקורת ובטיחות. מבנה ארגוני זה נקבע כזמני לשנה. בספטמבר 1992, לאחר עבודת מטה שערך בנושא, פרסם אג"ת פקודת ארגון חדשה, ולפיה מחלקת הבטיחות שהייתה כפופה לאגה"ב ולאחר מכן לראש חטיבת תוה"ד באג"ם (שבאה ב-1991 במקום אגה"ב), תהיה לה זיקה ישירה לרמטכ"ל ותתואם על ידי עוזר ראש אג"ם.

במפח"ש הוקמה בסוף נובמבר 1990 מחלקת בטיחות באימונים בראשות אל"ם, שהתבססה על ענף בטיחות באימונים שהיה קיים קודם לכן.

במטה חיל האוויר קיים מינהל ביקורת ובטיחות אווירית (להלן - מבק"א), המרכז את הטיפול בבטיחות בחיל האוויר. למבק"א מעמד של מחלקה במטה חיל האוויר, וראש מבק"א כפוף פיקודית למפקד חיל האוויר.

בחיל הים מפוצל נושא הבטיחות בין שני גופים: האחד - ענף בטיחות במסגרת מחלקת כלי שיט, הכפוף לראש מספן ציוד, והשני - מחלקת תורה והדרכה (תוה"ד) שבמספן ים, הכפופה לסגן מפקד חיל הים. במהלך הביקורת, באוגוסט 1993, החליטה מפקדת החיל לבחון את הצורך בהקמת גוף אחד, שלו הסמכות והאחריות הכוללת בתחום הבטיחות בחיל. בתחילת אוקטובר 1993 מינה ראש מספן ים קצין מילואים בדרגת סא"ל לבדיקת מערך הבטיחות בחיל ולהציע במידת הצורך שינויים ארגוניים. צה"ל הודיע, כי הפעילות בנושא אמורה להסתיים בסוף אפריל 1994.

חלוקת סמכויות בין גופי הבטיחות

הגדרת הסמכויות של מבט"ם ושל מחלקת הבטיחות במפח"ש קבעה, בין היתר, כי מתפקיד מבט"ם לגבש את מדיניות הבטיחות בצה"ל כולו ולרכז את עבודת המטה הקשורה בה, ואילו על מפח"ש לרכז את עבודת המטה בתחומי הבטיחות באימוני יבשה, לרבות שת"פ יבשה - זרועות ובנוגע להפעלת נשק אישי והחזקתו.

בדיון שנערך בלשכת הרמטכ"ל בתחילת יולי 1993 נאמר, בין היתר, כי "הרמטכ"ל מבחין כי לא נקבעו גזרות אחריות ותחומי הפעולה השונים בהם עוסקים מחלקת הבטיחות במפח"ש ומינהל הבטיחות המטכ"לי", וקבע, שעוזר ראש אג"ם יכין הצעה ובה יפורטו גזרות אחריות ותחומי הפעולה המפרידים בין הגופים.

עוזר ראש אג"ם הנחה את אג"ת להגדיר את יחסי הגומלין בין מבט"ם לבין כל שאר גופי הבטיחות בצה"ל, ולחדד את חלוקת הסמכויות ואחריות המטה בתחום הבטיחות. בעקבות עבודת מטה, הוציא אג"ת באוגוסט 1993 טיוטה לפקודת ארגון מתוקנת, שנועדה להבהיר בצורה טובה יותר את תחומי האחריות ולמזער את מספר נקודות החיכוך בקידום נושא הבטיחות. במקום ההגדרה הקודמת, שלפיה על מבט"ם "לגבש את מדיניות הבטיחות בצה"ל ולרכז את עבודת המטה הקשורה בה", הוגדר שמבט"ם תעסוק בייעוץ לרמטכ"ל לצורך גיבוש מדיניות כלל צה"לית בתחום הבטיחות.

במסגרת עבודת המטה שביצע, הגיע אג"ת למסקנה, שגם השינוי דלעיל אינו נותן את הפתרונות המלאים לבעיות הקיימות בארגון של מערך הבטיחות, ויהיה צורך לבחון ולדון פעם נוספת במבנה מבט"ם ובתחומי עיסוקה.

קציני בטיחות

בסיכום יישום המלצות צוות לפידות ב-1990 הנחה הרמטכ"ל, כאמור, למנות ביחידות קציני בטיחות, חלקם כקצינים ייעודיים וחלקם בנע"ת. בשלב ראשון מונה קציני בטיחות בתקן מלא בבה"ד 1 ובבאלי"ש.

קציני בטיחות בתקן מלא

פקודת ארגון בעניין קציני בטיחות בתקן מלא, ייעודם ותפקידיהם פורסמה על ידי אג"ת רק בספטמבר 1992. תפקידיו העיקריים של קצין הבטיחות הם: (א) לסייע למפקד לפתח תודעה לבטיחות ביחידה; (ב) לרכז ולתאם את הפעילות בתחומי הבטיחות; (ג) לסייע למפקד בפעילות מונעת; (ד) לסייע למפקד בקיום בקרה ומעקב אחר פעילות הבטיחות ביחידה.

1. בפקודה דלעיל נקבע, כי קציני הבטיחות יהיו כפופים למפקד היחידה וכי תהיה להם זיקה מקצועית ישירה למחלקת הבטיחות או לגוף הבטיחות הרלוונטי, כגון: מפח"ש, זרועות האוויר והים ואכ"א.

משרד מבקר המדינה העיר, כי לא נקבעו אלו קשרים פיקודיים ומקצועיים צריכים להתקיים בין קציני הבטיחות בתקן מלא ברמות השונות, כגון בין קצין בטיחות פיקודי לבין קצין בטיחות אוגדתי או קצין בטיחות חטיבתי.

2. פקודת הארגון קבעה את היחידות שבהן ימונה קצין בטיחות בתקן מלא: במפקדות שלושת הפיקודים המרחביים ובמפח"ש - קצינים בתקן סא"ל; וביחידות אחרות קצינים בתקן רס"ן וסרן.

בביקורת נמצא, כי רק כ-31% מתוך התפקידים בתקן רב סרן אוישו על ידי קצינים בדרגת רב סרן, כ-53% אוישו על ידי קצינים בדרגת סרן וכ-16% מהתקנים אוישו על ידי קצינים בדרגת סגן. יצוין במיוחד איש תכן רב סרן בבאלי"ש על ידי קצין בדרגת סגן, בשעה שהמפח"ש דרשה עבור תפקיד זה תכן של סא"ל. העובדה שקצין זוטא צריך ליעץ לקצינים בדרגות אל"ם ותא"ל ביחידה מורכבת בבאלי"ש יש בה כדי לפגוע במילוי התפקיד.

בבית הספר לתותחנות תקן קצין הבטיחות הוא רס"ן. בספטמבר 1993 סיים קצין הבטיחות (קצין בדרגת סגן) את תפקידו ובמקומו מונה כממלא מקום קצין ללא כל הכשרה לתפקיד, בדרגת סג"ם. המינוי לא אושר על ידי המפח"ש ובמקומו מונה קצין אחר, בדרגת סגן, אף הוא ללא כל הכשרה לתפקיד.

3. על פי פקודת הארגון דלעיל, תנאי בסיסי למינוי קצין לתפקיד קצין בטיחות בתקן מלא הוא היותו קצין מהדרג הפיקודי. בביקורת התברר, כי ארבעה מהקצינים שמונו לתפקיד קצין בטיחות בתקן מלא לא שירתו במסלול פיקודי.

4. בסיכום הרמטכ"ל מספטמבר 1992 ובפקודת הארגון של אג"ת נקבע, שקצין הבטיחות יהיה כפוף ישירות למפקד היחידה. בביקורת התברר, כי קציני הבטיחות בשתי אוגדות ובשתי חטיבות היו כפופים לקציני האג"ם; קציני הבטיחות בשני בסיסי הדרכה היו כפופים למדריך הראשי ואלה של שלוש יחידות אחרות היו כפופים לסגן מפקד היחידה.

הכשרת קציני בטיחות בתקן מלא

בפקודת הארגון מספטמבר 1992 הוטל על מבט"ם להנחות תוכני ההכשרה לתפיסת הבטיחות של צה"ל, והוטלה עליה האחריות הכוללת להכשרת קציני הבטיחות בתקן מלא. בפועל מולאו

תפקידים אלה, החל מהקורס השני להכשרת קציני בטיחות שנפתח בפברואר 1993, על ידי המפח"ש (מאז נובמבר 1992 ועד נובמבר 1993 התקיימו שלושה קורסים של קציני בטיחות בתקן מלא; משנת 1994 ואילך מתוכננים שני קורסים מדי שנה).

קציני בטיחות באימונים בנע"ת

בסוף אפריל 1992 הוציא אג"ת פקודת ארגון בעניין קציני בטיחות באימונים בנע"ת, וקבע את בעלי התפקידים האג"מיים בעשרות יחידות, שישאו במינוי קצין בטיחות באימונים בנע"ת; זאת נוסף לתקני קציני בטיחות באימונים שביחידות חיל האוויר וחיל הים. במאי 1993 עודכנה הרשימה. קצינים אלה אמורים לקבל הכשרה בקורסים בני שבעה עד עשרה ימים. הקורס הראשון לקציני בטיחות באימונים בנע"ת התקיים בדצמבר 1993 בקיבולת של 20 קצינים, ומשנת 1994 ואילך מתוכננים ארבעה קורסים מדי שנה.

קציני בטיחות בתרגילים

קציני בטיחות בתרגילים מתמנים על ידי מנהל התרגיל. קצין הבטיחות לתרגיל מרמת חטיבה ומעלה מתוורך מקצועית על ידי רמ"ח בטיחות במפח"ש, נוסף לתדריך של מנהל התרגיל, וקציני הבטיחות בתרגילים ברמת פלוגה וגדוד מתוורכים על ידי מנהלו של כל תרגיל ותרגיל. קיימת מגמה שטרם מומשה, שקצין בטיחות בכל תרגיל גדודי יתוורך גם על ידי קצין הבטיחות הפיקודי, וקציני בטיחות בתרגילים ברמת הפלוגה יתוורכו גם על ידי קציני הבטיחות האוגדתיים והחטיבתיים.

קציני בטיחות בחיל האוויר

בכל בסיס של חיל האוויר אמור להיות קצין בטיחות בסיסי הכפוף למפקד הבסיס. לקצין הבטיחות הבסיסי כפופים מקצועית (אך לא פיקודית) ומסייעים לו קציני בטיחות ייעודיים (בנע"ת) בתחומים שונים, כגון: טיסה, תעבורה, ואימוני חי"ר ונ"מ. ברמת הטייסות ויחידות המשנה קיימים קציני בטיחות יחידתיים (בנע"ת).

בביקורת נמצא, שבאחד משני הבסיסים שנבדקו לא היה קצין בטיחות בסיסי בתקן מלא. בבסיס זה קצין הבטיחות הוא סגן מפקד הבסיס, ותפקידו כקצין בטיחות בסיסי הוא בנע"ת. לנציגי משרד מבקר המדינה נמסר, שהבסיס ויתר על תקן של קצין בטיחות בסיסי במסגרת קיצוצים בכוח אדם. בשני הבסיסים דלעיל, קצין הבטיחות הבסיסי אינו מקבל באופן סדיר דיווח על אירועים בטיחותיים: בבסיס הראשון עוברים דיווחים של חלק מטייסות הטיסה דרך קצין הבטיחות הבסיסי ואילו טייסות אחרות מדווחות ישירות למבק"א. בבסיס השני מדווחות כל טייסות הטיסה ישירות למבק"א.

בנוגע לבטיחות באימונים בבית הספר לטיסה נמצא, שבשלב המכין שבו עוברים פרחי הטיס אימוני חי"ר, הקשר בין המפח"ש, המופקדת בצה"ל על אימונים אלה, לבין בית הספר לטיסה, אינו מעוגן בנהלים, והוא תלוי במידה רבה ביזמתו של מפקד השלב המכין. צה"ל הודיע, כי הוקם במבק"א ענף בטיחות קרקעית, הממסד, בין יתר תפקידיו, את קשרי הגומלין בין חיל האוויר לבין המפח"ש, בכל הקשור ליישום הוראות מקצועיות והוראות בטיחות המתייחסות לאימונים יבשתיים בחיל האוויר.

קציני בטיחות בחיל הים

בחיל הים מונו קציני בטיחות בתקן מלא בארבע יחידות, ובשש יחידות אחרות מונו קציני בטיחות בנע"ת. קציני הבטיחות מוסמכים על ידי חיל הים לנושאי ים ועל ידי המפח"ש בנושא יבשה.

הדרכת חיילים בנושאי בטיחות

במדריך להכנת תיקי יסוד לקורסים, שהוציאה המפח"ש באוקטובר 1991, נכלל נושא בטיחות באימונים - הן במסגרת הכנת הסגלים והן בתכניות הקורסים השונים.

החל מהמחצית השנייה של שנת 1992, במגמה להגביר את תודעת הבטיחות באימונים, החל משלב הטירונות ועד לקורסי פיקוד ומטה, סוכם במפח"ש על פיתוח וייצור מארזי הדרכה בנושאי בטיחות במסגרות ההכשרה השונות. כך, למשל, לצורך ההדרכה של חניכי קורסי הקצינים השונים, הוכנה בקיץ 1993 טיוטה למארזי הדרכה, הכולל 11 מערכי שיעור בנושאים שונים, וביניהם: בטיחות בשגרה, בטיחות במיבצעים, ניהול סיכונים, הוראות בטיחות, הכנת תיק תרגיל, ושיעורי בטיחות בנושאים רפואיים.

בסוף אפריל 1993 הציג רמ"ח בטיחות באימונים בפני מפקד המפח"ש תמונת מצב של הדרכת הבטיחות ביחידות הדרכה, כדלקמן:

(א) **בבסיסי טירונות** ניתנת לסגלים סדנת בטיחות חד-יומית מדי שנה, ולחניכים - יום בטיחות, ונוסף לכך ניתוח מאורעות בטיחות כחצי שעה עד שעה בימי שישי (נוהל יום ו').

(ב) **בקורסי מש"קים ומ"כים** ניתנת לסגלים סדנת בטיחות חד-יומית מדי שנה, ולחניכים מועבר נושא הבטיחות רק בנוהל יום ו'.

(ג) **בקורסי קצינים בבה"ד 1** ניתנת לסגלים סדנת בטיחות חד-יומית לקראת כל מחזור ומחזור; לחניכים - יום בטיחות ועוד ניתוחי בטיחות בנוהל יום ו'.

(ד) **בהשלמות חיילות לקצינים** ניתנת לסגלים סדנת בטיחות חד-יומית פעמיים בשנה; ולחניכים ניתן יום בטיחות חד-יומי (ניסוי ראשוני בקורס קציני שריז).

(ה) **בקורסי מ"פים ובקורסי מג"זים** ניתנת לסגלים הרצאה של שתיים לכל מחזור; ולחניכים מעביר רמ"ח הבטיחות באימונים במפח"ש חצי יום בטיחות, הכולל תפיסת הבטיחות, ניהול סיכונים, תיקי תרגיל ודיווח.

תמונת מצב זו והצעת מבט"ם לשילוב נושא בטיחות מונעת בקורסים ובהכשרות שימשו מצע לדיון בנושא הדרכת בטיחות, שהתקיים בלשכת הרמטכ"ל בתחילת יולי 1993. בסיכום הדיון קבע הרמטכ"ל, בין היתר, שמחזור טירוני אוגוסט 1993 יהיה המחזור הראשון שבו יועבר נושא הבטיחות כחלק ממערך ההדרכה. עוד הוא קבע, שעל המפח"ש לסיים את הכנת המארזים שנועדו לכך ולהפיצם ליחידות בהקדם. כמו כן סיכם הרמטכ"ל, שעל מנת לאפשר העברת נושאי הבטיחות גם בקורסי המש"קים והמ"כים במתכונת חדשה, על מפח"ש, בתיאום עם הזרועות והחילות, לסיים את הכנת מארזי הבטיחות שנועדו לכך עד סוף 1993.

באוקטובר 1993, בעת הביקורת שערך משרד מבקר המדינה ביחידות הכשרה שונות, התקיימה, בדרך כלל, ההכשרה בנושאי בטיחות באימונים על פי המסגרת שנקבעה ב-1991 ושהוצגה בתמונת המצב דלעיל. מסגרת זו לא היתה מספקת, לדעת משרד מבקר המדינה ואף לדעת המטה הכללי, מבחינת היקפה ותוכניה. בעת הביקורת כבר החלה אמנם, בחלק מהיחידות כגון בבסיסי

הטירונים, על פי יוזמת המפח"ש והחלטות הרמטכ"ל, הכשרה מקפת, מסודרת ומעמיקה יותר, על פי מארזי הדרכה שהוכנו במיוחד לצורך זה, אך ההכשרה עדיין אינה מקיפה את רוב מסגרות ההכשרה.

תיקי תרגיל

בהמשך לסיכום הרמטכ"ל מתחילת יוני 1992 ובמגמה להגיע למתכונת אחידה של תיק תרגיל ביחידות השונות, לרבות פרק הבטיחות, הוציא עוזר ראש אג"ם באותו חודש הוראה המורה על מיסוד תיקי תרגיל, וארגונם כך שתתאפשר השגת בטיחות מרבית; הוא גם הצביע על הנושאים החייבים להימצא בתיקים שיוכנו לכל תרגיל.

ביוני 1992 הוציאה מפח"ש הוראת אימון ובה מסגרת מפורטת להכנת תיקי תרגיל. במסגרת זו נכלל פרק הוראת בטיחות לתרגיל, שצריך להקיף את כל שלבי התרגיל, ובו יש לפרט, בין היתר, את הפקודות, שתכליתן למנוע "מאורעות בטיחות" העלולים להתרחש מעצם הפעלת הכוחות ואמצעי הלחימה (אמל"ח). באוקטובר 1993 הפיצה מחלקת הבטיחות באימונים שבמפח"ש מתכונת מעודכנת להכנת תיק תרגיל.

עובדי משרד מבקר המדינה עיינו בעשרות תיקי תרגיל או אימון ביחידות שנבדקו, ובכולם נמצאו פרקי בטיחות. עם זאת, רוב תיקי התרגיל לא נערכו על פי המתכונת שנקבעה בהוראות המפח"ש מ-1992 (חלקן הגדול של היחידות לא הכירו כלל את ההוראה בעניין עריכת התיקים), ובשל כך לא הושגה מטרתם באופן מלא. להלן עיקרי הלקויים שעלו בביקורת:

1. בתיקי תרגילים בחטיבה א', בביסל"ת ובבהל"ץ, היו הוראות מקצועיות ובטיחותיות רבות שאינן שייכות לתרגיל, והימצאותן בתיק מקשה על המשתמש להתמקד בנקודות הייחודיות של התרגיל.

2. בתיקים שנבדקו בחטיבה א' חסרו פרטים חיוניים, המשפיעים על בטיחות (לא סומנו גבולות גזרה, לא סומנו משפכי טווחים, לא סומנו גזרות ירי; חסרו הוראות בטיחות מיוחדות בנושא הפעלת לייזר ומיילס).

3. על פי הוראות המפח"ש, תרגילי אש מרמת גרוד ומעלה, שלא קדם להם תרגיל "יבש", מחייבים אישור של אלוף פיקוד, של מפקד המפח"ש או של המקבילים להם - כל אחד בנוגע ליחידות הכפופות לו. בשתי יחידות הכפופות למפח"ש לא נמצאו בתיקי התרגיל האישורים הדרושים. צה"ל הודיע, כי כל התרגילים מסוג זה אושרו אישית בשטח על ידי מפקד המפח"ש. משרד מבקר המדינה מעיר, שהאישור צריך לקבל ביטוי בתיקים, כפי שנקבע בהוראות.

4. ברוב היחידות שנבדקו, חלק ניכר מתיקי התרגיל שנבדקו לא היו חתומים על ידי מפקד שהוא בכיר בשתי דרגות מרמת המסגרת המתאמנת או המתורגלת, כנדרש.

5. את חתימות המפקדים על גבי תיקי תרגילים יש לחדש מדי חצי שנה או עם החלפת מפקד היחידה. בביקורת התברר, כי בתיקים בבה"ד 1 ובמרכז שריון בבאלי"ש לא חודשו החתימות כדרוש.

6. בתיקי תרגילים בבה"ד 1 ובענף מפקדים בבהל"ץ נמצא, כי לא היו טבלאות לניתוח נקודות תורפה בטיחותיות (נת"ב) כנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים דלעיל, מן הראוי שמפח"ש תנקוט את כל הפעולות הדרושות, כדי שכל תיק תרגיל יערוך על פי הוראותיה.

הוראות בטיחות

בשנים שבהן מחלקת ההדרכה באג"ם היתה הגורם האחראי לאימונים בצה"ל, כוסה נושא בטיחות באימונים בפקודות המטכ"ל. באוקטובר 1989 פרסמה מפח"ש, שקיבלה את האחריות לאימוני מערך היבשה, הוראות בטיחות באימונים בשישה כרכים.

חלק מהוראות אלה התיישן והן לא הותאמו במועד לתו"ל ולאמצעי לחימה חדשים. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1994, כי עד סוף השנה ייבחנו כל הוראות הבטיחות, ויפורסם קובץ חדש של הוראות בטיחות.

סדרי דיווח על מאורעות בטיחות

להלן מושגי יסוד אחרים בנושא הבטיחות, כפי שהוגדרו בצה"ל:

תאונה באימונים - כל תאונה הנגרמת בשעת אימון, לרבות בזמן ההכנה לאימון ובמשך השהייה בו.

תקרית בטיחות - מאורע שעלול היה להסתיים בתאונה ("כמעט תאונה", "כמעט ונפגע").

מאורע בטיחות - שם כולל לתאונות ותקריות בטיחות.

1. **הגדרת מונחי הפציעה:** על פי הוראת חטיבת תוה"ד שבאג"ם מדצמבר 1991, סיווג דרגת חומרת הפציעה ייעשה על ידי רופא בלבד, ובהתאם להגדרות הבאות:

חלל - פצוע שנקבע מותו.

פצוע אנוש - פצוע שסיכוייו להיותר בחיים קלושים (דרגת חומרה זו תיקבע אך ורק בבית חולים).

פציעה קשה - פציעה שבה נשקפת סכנה לחיי הנפגע.

פציעה בינונית - פציעה שבה לא נשקפת סכנה לחיי הנפגע, אולם ללא טיפול הולם צפויה סכנה כזו; או פציעה שבה נשקפת סכנה לנכות תפקודית קבועה של הנפגע.

פציעה קלה - פציעה שבה לא נשקפת סכנה לחיי הנפגע או סכנה לנכות תפקודית קבועה שלו.

בביקורת התברר, כי הוראת קצין רפואה ראשי (להלן - קרפ"ר) שצריכה להגדיר מבחנים לסיווג דלעיל, הוכנה רק ביוני 1992, ולא פורסמה עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 1993. עוד התברר בביקורת, כי הגדרות מפח"ש, מבט"ם וחיל האוויר אינן זהות בכל האמור לגבי פצוע קל. נוכח ממצאי ביקורת אלה, הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הוטל על מפקדת קרפ"ר (להלן - מקרפ"ר) לקיים במהלך שנת 1994 עבודת מטה מסודרת, שתכליתה להביא להגדרה ברורה של סיווגי הפציעה.

2. בטבלה שלהלן מוצגים נתונים על תאונות עם פצועים קל באימוני יבשה לשנים 1991 - 1993, כפי שהם עולים מרישומים נפרדים של מבט"ם, מפח"ש ואכ"א:

	1993	1992	1991	
מבט"ם	384	264	120	
מפח"ש	389	174	137	
אכ"א	536	436	410	

ההבדלים הלא סבירים המוצגים בטבלה דלעיל עדיין לא נבחנו כהלכה. משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי שהמטה הכללי יבחן הבדלים אלה ויפעל לאימוץ הגדרות אחידות ולהצגת נתונים תואמים, מה עוד שהגדרות ונתונים בעניין נפגעים מוצגים לעתים קרובות בפני הציבור.

3. הדיווח לגופי הבטיחות מעוגן בהוראות זרוע האוויר, בהוראות זרוע הים, בהוראות המפח"ש ובהוראות קרפ"ר. משרד מבקר המדינה בדק את הביצוע של הוראות המפח"ש.

הוראות מפח"ש מנחות דיווח ותחקור בעקבות תאונה. האחריות לדיווח מוטלת על מפקד יחידת הרישום. הדיווח יועבר בשלבים: דיווח ראשוני (טלפוני); דיווח במברק - בתוך ארבע שעות ולאחר תחקיר ראשוני; ודוח סיכום תחקיר מפקד - בתוך 48 שעות מהתרחשות התאונה. דיווח השלמות לדיווח הראשוני יועבר על ידי המפקד בתוך 14 יום. בביקורת התברר, כי מפקדי היחידות אינם מעבירים דיווח השלמות כפי שנדרש בהוראה.

עוד התברר, כי קציני הבטיחות לא הוזכרו כגורם שיש לידע אותו בתהליך הדיווח.

4. בפברואר 1993 פרסמה מבט"ם נוהל יסוד "גופי בטיחות - דיווח אחיד בין גופי הבטיחות אודות מאורעות בטיחות". בנוהל הוגדרו, בין היתר, הטפסים שבעזרתם על גופי הבטיחות לדווח למבט"ם על מאורעות בטיחות. בביקורת התברר, כי גופי הבטיחות לא הקפידו לדווח על פי נוהל זה; במיוחד אמור הדבר לגבי מבק"א, שלא דיווח באופן סדיר למבט"ם על מאורעות בטיחות בחיל האוויר.

מערכות מידע ממוחשבות

משרד מבקר המדינה סקר את מערכות המידע הממוחשבות שבשימוש גופי הבטיחות.

1. במבט"ם פועלת מערכת ממוחשבת - מסד נתוני בטיחות (מנב"ט), שפיתח ענף מידע ומחקר של המחלקה בעצמו. המערכת פועלת לשביעות רצון אנשי המחלקה. יצוין, כי המערכת מתחזקת ומופעלת על ידי אדם אחד (רע"ן מידע ומחקר); לא הוכן עבורה תיעוד כדרוש למערכת ממוחשבת. המערכת כוללת החל מ-1991 נתונים מלאים על כלל מאורעות הבטיחות בצבא בראייה רב-תחומית, לרבות תאונות שנגרמו לחיילים מחוץ למסגרת הצבאית ותאונות צבאיות שבהן נפגעו אזרחים. למערכת יכולת אחזור של דוחות מפורטים לכל מאורע בטיחות וכן של דוחות מסכמים בחתכים שונים לפי דרישה.

2. במפח"ש פועלת מערכת ממוחשבת, שפיתחה יחידת אג"ם למחשב (להלן - יא"ם), על פי דרישה מיבצעית שהכינה מחלקת הבטיחות לאחר הקמתה. בביקורת התברר, כי המערכת אינה עונה לצורכי המחלקה, משום שהפיתוח לא ענה על כלל הצרכים שעלו בדרישה המיבצעית, וחלו שינויים בצרכים מאז הקמת המחלקה. אם כי ניתן להזין למערכת מידע מפורט על מאורעות בטיחות, מוגבלת יכולתה להפיק דוחות סטטיסטיים וחסרה לה הגמישות להפקת דוחות חתך, כמענה על דרישות שלא הוגדרו מראש.

במהלך הביקורת עסקה יא"ם בהכנת דרישה מיבצעית למערכת חדשה. על פי הנחיית עוזר ראש אג"ם, בדקה יא"ם את נושא התאמת המערכת החדשה של המפח"ש לזו של מבט"ם. בנובמבר 1993, לאחר הביקורת, אישר עוזר ראש אג"ם את המלצת יא"ם לפתח מערכת בטיחות צה"לית משותפת למבט"ם ולמחלקת הבטיחות במפח"ש, על בסיס המערכת המפותחת למפח"ש.

3. במבק"א פועלת מערכת מידע ממוחשבת מאז שנת 1985 המטפלת במאורעות בטיחות טיסה. בעקבות החלטת מפקד חיל האוויר, שמבק"א תטפל גם בנושא תאונות קרקע בחיל, הופעלה בתחילת 1993 מערכת נוספת לטיפול במידע על תאונות אלה. עקב הבעייתיות שבניהול שתי מערכות מידע ועקב דרישות לשיפורים, שהצטברו במשך השנים, הועלה הצורך לפיתוח מערכת חדשה, שתטפל בכל מאורעות הבטיחות בחיל. באוקטובר 1993 אושר אופיון לשינויים הנדרשים, והנושא נמצא בשלב אישור מקורות תקציביים לביצוע המשימה.

מבקר המדינה סבורה, כי נוכח השינויים המתוכננים במערכות המידע הממוחשבות לניהול נתונים בנושא מאורעות הבטיחות, הן במבק"א והן במפח"ש ובמבט"ם, וכדי לתמוך כהלכה בניהול הבטיחות בצה"ל, יש להבטיח את שיתוף הפעולה בין גופים אלה ולבחון פיתוח משותף של המערכות, כדי לחסוך במשאבים.

נתונים על תאונות ונפגעים באימונים

מבט"ם מרכזת נתונים על מאורעות בטיחות מגופי הבטיחות השונים. נתונים על נפגעים מתאונות, לרבות נפגעים בתאונות אימונים, מרוכזים גם במקרפ"ר ובמחלקת נפגעים באכ"א.

1. מנתונים על תאונות בכלל צה"ל לשנים 1988 - 1993 כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה עולה, כי התאונות באימונים בסיווג חומרה מבינוני ומעלה היוו 14% עד כ-19% מכלל התאונות בסיווג זה, כמפורט בטבלה שלהלן:

שנה	תאונות באימונים	ס"ה תאונות	שיעור תאונות באימונים
1988	18	129	14.0
1989	22	117	18.8
1990	25	135	18.5
1991	23	122	18.9
1992	24	128	18.8
1993	16	98	16.3

2. מבט"ם המציאה למשרד מבקר המדינה נתונים לשנים 1978 - 1993 על נפגעים מתאונות אימונים בסיווג חומרת פגיעה בינוני ומעלה (לרבות חללים). נתונים אלה מוצגים בגרף שלהלן:

בעמוד זה חסר תרשים המופיע בספר המודפס בלבד.

מתוך נתונים אלה התפלגות מספר החללים בשנים דלעיל היתה כדלקמן:

בעמוד זה חסר תרשים המופיע בספר המודפס בלבד.

מלימוד הנתונים דלעיל ניתן לראות, שקיימות תנודות במספר הנפגעים והחללים לאורך התקופה, וכי בשנת 1993 מספר הנפגעים הוא הנמוך ביותר ולא היו בה חללים כלל.

3. משרד מבקר המדינה ריכז מתוך הסיכומים השנתיים של מפח"ש לתקופה 1987 - 1993 נתונים על נפגעים באימונים שהוגדרו כנפגעים קל, כמפורט בטבלה שלהלן:

שנה	נפגעים קל
1987	184
1988	107
1989	138
1990	116
1991	137
1992	174
* 1993	389

* חלק ניכר מהעלייה הגדולה במספר הנפגעים קל ב- 1993 נובע מעדכון נתונים מיוחד, שערכה מפח"ש לסיכום השנה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען צה"ל, כי לדעתו הנתונים על נפגעים קל אינם מובהקים והם "סובלים" מרמה גבוהה של אקראיות בדיווח; לכן אין הם מאפשרים השוואה לאורך תקופה.

משרד מבקר המדינה מעיר, שאפילו יש לטענה האמורה יסוד, גם אז אין להתעלם מתאונות עם פצועים קל לצורך הצגה מלאה של תמונת מצב התאונות בצה"ל. חלק מהתאונות עם נפגעים קל חמורות באופיין, ולפעמים רק יד המקרה היתה בדבר, שלא נגרמו בהן פגיעות ברמות חומרה גבוהות יותר. כשם שאירוע "כמעט ונפגע" ראוי לדיווח ולהתייחסות (כדי להקדים תרופה

למכה), כמפורט בהמשך, לא כל שכן, אירוע שהסתיים בפגיעה, ולו גם קלה, ראוי גם הוא לדיווח ולהתייחסות.

4. משרד מבקר המדינה הצביע על כך שבכוחות היבשה מסווגים את התאונה לפי חומרת הפגיעה ולא לפי אופייה. קיים צורך לנתח את התאונות גם מהיבט של פוטנציאל הסיכון שהיה טמון בהן; זאת בשל השפעת מרכיב המקריות על חומרת הפגיעה, וכדי להפיק לקחים מובהקים ומאירי עיניים יותר.

תקריות בטיחות

בסוף יולי 1990, בסיכום פורום מטכ"ל ליישום המלצות צוות לפידות, קבע הרמטכ"ל להחיל חובת דיווח על כל אירוע "כמעט ונפגע", מתוך כוונה לקדם את הטיפול במפגעי בטיחות ובהרגלים לקויים, עוד בטרם הפכו לאסונות ולנפגעים בנפש. בהמשך להנחיית הרמטכ"ל בוצעה סדרת פעולות נרחבת להטמעת "תרבות הדיווח" בקרב מפקדים ברמות השונות. מושג "כמעט ונפגע" גם הוחלף בהוראות על ידי המושג "תקרית בטיחות", המוגדר כמאורע בלתי מכוון, שמקורו במפגע בטיחות, ואשר תחת נסיבות שונות מעט, יכול היה להסתיים בפגיעה באדם או בנזק לציוד או בשניהם.

בשנת 1990 דיווחו יחידות היבשה על 125 תקריות בטיחות וב-1991 עלה המספר ל-518. בסיכום דיון מטכ"ל מיוני 1992 ומסמך לשכת הרמטכ"ל בעניין "תפיסת הבטיחות הצבאית המונעת" מנובמבר 1992, קבע הרמטכ"ל, כי יש לעודד מפקדי יחידות לדווח על תקריות בטיחות שקרו ביחידותיהם, ואין לנקוט גישה של ענישה אלא של הסברה ושל פעילויות אחרות, שתכליתן להביא להפקת לקחים ולימודם. בשנת 1992 דווח על 998 תקריות, ורמת דיווח זו נשמרת גם בשנת 1993.

במהלך הביקורת מסרו מבט"ם, מפח"ש ואכ"א, כי לדעתם הנתונים המדווחים על ידי מפקדי היחידות בנושא "תקריות בטיחות", עדיין אינם מלאים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי יש להמשיך ולהטמיע בצה"ל את חובת הדיווח על "תקריות בטיחות" ולכלול את הנתונים בדיווחים העתיים של מבט"ם, כפי שהם מתפרסמים ומופצים על ידי גופי הבטיחות בצה"ל. חשוב מכל הוא לימוד הלקחים מתוך דיווחים אלה והפצתם לצה"ל.

חקירות ותחקירים

הוראות מפח"ש מדצמבר 1991 קובעות, שמפקד יחידה יבצע תחקיר ראשוני לנסיבות התאונה ויעביר את סיכומו למחלקת הבטיחות באימונים במפח"ש. מחלקת בטיחות באימונים במפח"ש תבצע, על פי שיקוליה, תחקיר על נסיבות כל תאונה שהיא, בין אם תאונה באימונים ובין אם תאונה בנשק ותחמושת שלא באימונים. תאונה שבה היה חלל, תתחקר, נוסף לאמור לעיל, בתחקיר בראשות מפקד המפח"ש. לעתים תמונה גם ועדת חקירה מיוחדת לחקירת תאונה. חקירה של משטרה צבאית חוקרת (להלן - מצ"ח) תתבצע בכל מקרה של מות חייל, ובמקרה שבו יש חשד לרשלנות חמורה או חשד לביצוע עבירה פלילית.

בסיכום דיון מטכ"ל מנובמבר 1992, בנושא תפיסת הבטיחות הצבאית המונעת, סיכם הרמטכ"ל: כל תאונה חמורה לפי אופייה ולא לפי תוצאותיה, תתחקר באופן מיידי, הן בצד הפיקודי-המייבצעי והן בהיבט מצ"ח, אצל אלוף הפיקוד המרחבי הרלוונטי או אצל הרמטכ"ל; זאת במגמה לעמוד על הלקחים המיידיים הנובעים מהתאונה, ליישם ולהפיצם לרוחב, כדי להקטין את

הסיכוי שאותה תאונה תחזור על עצמה. נוסף לכך קבע הרמטכ"ל, שכל תאונה שיש בה חלל תתחקר על ידי אישית.

בביקורת התברר, כי קציני בטיחות בתקן מלא מקבלים הכשרה של כ-12 שעות בלבד בנושא תחקור מאורעות בטיחות, ואילו מפקדים אינם מקבלים כלל הכשרה בתחום זה.

במבק"א נמצאים בעלי מקצוע בתחומים השונים החוקרים מאורעות בטיחות בזרוע האוויר. להכשרת קצינים אלה מקיים חיל האוויר מספר פעמים בשנה קורס של שבוע ימים, ובו מקבלים קציני החיל הכשרה ראשונית בנושא חקירת תאונות. בדרך כלל מבצע את החקירות צוות, הכולל קצינים מתחומים שונים. לדעת ראש מבק"א, רק אחרי כשנתיים, שבהם משתתף הקצין בחקירת מאורעות בטיחות, ביכולתו להגיע לרמת חקירה טובה.

משרד מבקר המדינה המליץ לפעול להשגת יתר מקצועיות בתחום התחקירים, ולהיעזר ככל הדרוש והניתן באנשי מקצוע ממאגר המילואים.

סיבות וגורמים לתאונות

בסיכום שנת 1991 קבע מפקד המפח"ש, כי חוסר משמעת¹ ואי ביצוע פקודות, כולל הוראות בטיחות למיניהן, יחד עם חוסר ידע מקצועי, הם שתי הסיבות העיקריות לתקלות בטיחות באימונים. מדובר בכל הרמות - החל מרמת תפעול הנשק והפעלתו (אמל"ח) על ידי החייל הבודד וכלה ברמת היחידה.

בסיכומים שנתיים שהוציאה מפח"ש לשנים 1990 - 1992 קבע רמ"ח בטיחות באימונים במפח"ש, כי מקצועיות לקויה הינה גורם עיקרי להתרחשות מאורעות בטיחותיים; כמו כן קבע רמ"ח אימונים במפח"ש, כי ברמת הפרט, הכרה טכנית טובה בתפעול האמל"ח יחד עם רמת אימון גבוהה מביאות לצמצום מאורעות הבטיחות; וברמת הפיקוד - הכרת התרגולות וטכניקות הלחימה, ביצוע נכון ויסודי של תכנון, הכנות וניהול אימון ותרגיל מסייעים למניעת היווצרות תהליכים המובילים להתרחשות מאורעות בטיחות.

מינואר 1991 עד אוגוסט 1993 נערך מחקר מטעם המפח"ש בחטיבות החי"ר הסדירות לבדיקת רמת המקצועיות בתרגולות חי"ר והשפעתה על תאונות באימונים (כ-70% מהתאונות מתרחשות באימונים באופי חי"ר כש-60% מהן ברמות אימון פרט עד כיתה). המחקר נערך על ידי שני חוקרים מהטכניון, ושותפו בו פסיכולוג וראש ענף ממפקדת קצין חי"ר וצנחנים ראשי (מקחצ"ר). ממסקנות המחקר, שפורסמו באוגוסט 1993 עולה, בין היתר, כי קיים מתאם ברור בין שיעור התאונות וחומרתן לבין רמת הסטייה בביצוע התרגולות מן ההוראות המקצועיות. לקחי המחקר לטווח הקצר היו:

(א) יש לפעול מיידית לתיקון ולשיפור ארבעת סוגי האימון המובילים ברמות הסיכון החבויות בהם: לוחמה בשטח בנוי, נגמ"ש, מסעות ויעד חשוף.

(ב) באימון המתקדם המתבצע בבסיסי האימון החטיבתיים יש לתת יתר משקל לתאימות בביצוע התרגולות בשטח מול ההוראות המקצועיות. הלקח לטווח הארוך היה, כי יש לפעול ל"יישור קו" בין המתבצע בשטח בכלל מערך החי"ר לבין ההנחיות המקצועיות.

¹ בעניין ביקורת על "היבטים של המשמעת בצה"ל", ראה ברוך שנתי 37, עמ' 1120, וברוך שנתי 42, עמ' 1051.

ביצוע מחקרים

1. ביוני 1990 הנחה הרמטכ"ל, בעקבות המלצות צוות לפידות, על הקמת צוות הפקת לקחים משולב. בביקורת התברר, כי הצוות לא הוקם.

2. בין תפקידי מבט"ם - להיות גורם לתיאום ולביצוע מחקרים בתחומי הבטיחות, במגמה למנוע מאורעות בטיחות בתחומים השונים. כן נקבע בהגדרת התפקידים של מבט"ם, שהוא הגורם המתאם את עבודת המטה בין גופי הבטיחות, וכפועל יוצא מכך גם בתחום המחקרים והסקרים.

התברר, כי כל גוף וגורם בטיחות בצה"ל קובעים לעצמם אילו מחקרים או סקרים יוצאו לפועל, באיזה עיתוי ובאמצעות מי ייערכו, והוא גם הקובע את התקציב לכך. בשנה האחרונה ערכה מפח"ש מספר מחקרים וסקרים, כגון: סטייה מתרגולות, פליטת כדורים, מקצועיות ובטיחות. בתקופה זו יזמה מבט"ם, באמצעות גופים שונים, שלושה מחקרים: הבטיחות בעיני החייל הלוחם, משחקים בנשק, ובטיחות ביחידות מיוחדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע מחקרים וסקרים וכן הפקת ויישום לקחים מהם הינם אמצעי חשוב וחיוני העשוי לסייע במניעת מאורעות בטיחות לעתיד. לפיכך ראוי לקבוע, בתיאום בין כל הגופים בצה"ל העוסקים בנושא, ולא בנפרד, את נושאי המחקרים ואת סדר העדיפות של צה"ל לעריכתם, ולוודא שיופקו מהם לקחים.



בשנתיים האחרונות נקט צה"ל סדרה של פעולות שמגמתן להביא לשיפור בתחום מניעת תאונות באימונים. נבנתה מערכת בטיחות מיומנת ופעילה יותר ונקבעו סדרי הכשרה ובקרה להעלאת המודעות לנושא.

מממצאי הביקורת עולה, כי חלק ניכר מפעולות אלה נמצא בשלבים שונים של ביצוע, והן טרם השיגו את מלוא התוצאות החזויות.

נושא הנפגעים בתאונות הינו בעל רגישות גבוהה, הן מבחינה ציבורית והן מבחינת הצבא, שהרי מדובר בחיי אדם. מן הראוי שייעשה כל הדרוש בתחום ארגון מערך הבטיחות ובתחום הכשרת החיילים החל מהטירונות, כך שיבשילו ההישגים במניעת התאונות, שהמטה הכללי מצפה להם. במיוחד דרושה הקפדה על המשמעת, שיפור הידע המקצועי ומעקב אחר יישום הוראות בטיחות ונהלים אחרים.

עוד דרוש, שהמטה הכללי יבחן בהתמדה ובשיטתיות את יעילות הצעדים הננקטים, לרבות האכיפה והענישה; לצורך זה יש להבטיח תחקור ראוי של מאורעות הבטיחות והפקת לקחים שיובאו לידיעת כל מפקד וחייל.

משחקי מלחמה

ריכוז ממצאים

משחק המלחמה בא לבחון תכניות ורעיונות מיבצעיים ולגבש פתרונות שונים, ומהווה כלי להכשרה ולתרגול המפקד בחשיבה צבאית. פירוט ממצאי הביקורת שנערכה על השימוש במשחקי המלחמה בצה"ל יבוא בהמשך, ולהלן עיקריהם:

חטיבת תורה והדרכה שבאג"ם (להלן - תוה"ד) ומחלקת ההדרכה לשעבר (להלן - מה"ד) לא מיצו את האחריות המקצועית שהוטלה עליהן בתחום ביצוע משחקי המלחמה.

רק בסוף 1992 פרסמה חטיבת תוה"ד מסמך המגדיר את משחק המלחמה ומנחה כיצד לערוך אותו. נמצא, כי מסמך זה עדיין לא הוטמע בקרב הקצינים בצה"ל האוחזים בדעות שונות בנוגע למהותו, להגדרתו, לייעודו ולמטרותיו של משחק המלחמה.

הנעשה בפועל בתחום משחקי המלחמה בצה"ל אינו תואם במלואו למהות הבסיסית של משחקי המלחמה - תרגיל החשיבה, ואף לא למתכונת שפרסמה חטיבת תוה"ד.

התפוקה המתקבלת ממשחקי המלחמה אינה המיטבית, בין היתר בשל חוסר מקצועיות בנושא של חלק ניכר מהעוסקים במשחקי המלחמה, ועקב תדירותם הנמוכה של משחקי המלחמה.

הכשרת הקצין בתחום משחקי המלחמה והשימוש בכלי זה בקורסים השונים אינם מספקים.

לא קיים גרעין קבוע למינהלות של משחקי המלחמה - גרעין שיוכל בין היתר לשמר ידע, להגיע להתמחות מקצועית, להנחות ולפתח תפיסות.



"משחק המלחמה" (להלן - מש"ם) משמש בעיקרו את המפקד ומטהו לבחון תכניות ורעיונות מיבצעיים, ולגבש פתרונות שונים. ראשיתו של השימוש במשחקי מלחמה כמתודה וכשיטת לימוד היא במאה ה-18 בחצרות מלכי פרוסיה. בהמשך פותחו משחקי מלחמה במיוחד בגרמניה מתחילת המאה ה-19 ועד מלחמת העולם השנייה. כיום משחקי מלחמה הם אמצעי עזר נפוץ ברוב צבאות העולם.

"משחק מלחמה" הוגדר במילון מונחים צבאיים, שפרסמה מחלקת הדרכה באג"ם ב-1980, כלהלן: "תרגיל תכנון המבוצע על גבי מפות ובאמצעי עזר שונים, שתכליתו לתרגל מפקדות בפתרון בעיות מיבצעיות. הטכניקה של משחק מלחמה משמשת גם לצורכי הדרכה וגם לבדיקת תכנון מיבצעי קונקרטי".

בתקופה יולי 1992 - יולי 1993, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בתחום משחקי המלחמה בצה"ל: הגדרתם, מהותם, מטרותיהם, הטמעתם בקרב הקצונה הבכירה, השימוש בהם והתועלת המופקת מהם. הביקורת נערכה בחטיבת תוה"ד ובחטיבת מיבצעים שבאג"ם, באג"ת,

במפקדת חיל האוויר, במפקדת חילות השדה (מפח"ש), במפקדת פיקוד הדרום, במפקדת פיקוד הצפון ובמפקדת פיקוד העורף. כמו כן נפגשו עובדי משרד מבקר המדינה עם גורמים הנוגעים בדבר מחוץ לצה"ל, כגון המרכז למחקרים צבאיים שברשות לפיתוח אמצעי לחימה (מחצ"ב שברפא"ל).

תפיסת המונח "משחק מלחמה" והגדרתו

1. (א) ביולי 1988 הכין ענף תו"ל בסיס¹ שבמה"ד מסמך המגדיר את מהותו של משחק המלחמה, ייעודו ועיקרי הכנתו וניהולו. המסמך גם מאפשר לאבחן מה איננו משחק מלחמה. במכתב הלוואי נרשם, כי יש לפתח את המערך המגוון של משחקי המלחמה, להכניסו ולהטמיעו בהדרגתיות בצה"ל. על פי המסמך, מהותו של משחק המלחמה לעסוק בבעיות ובפתרונות בתחום אומנות המלחמה והלחימה (ורק אגב כך - גם בתחומים הטכניים של פיקוד ושליטה וארגון). למשחק שלושה ייעודים עיקריים וראשוניים, שכל אחד מהם יכול להוות עילה למשחק: בחינה - בחינת רעיונות ותכניות; חניכה - הערכת תכנית לשם הכוונה או לשיפור התכנון המיבצעי; מתודי - ניצול המש"ם למטרות מתודיות מוגדרות. נוסף על אלה קיימים ארבעה ייעודים קבועים, שהם תמיד "משניים" או "נספחים": (1) העמקת הבנת התורות; (2) העמקת הבנת הגורמים המשפיעים; (3) שמירת רמת תפקוד מפקדים וקציני מטה; (4) בחינת מפקדים וקציני מטה. על פי מסמך זה, המש"ם אינו מהווה תחליף להערכת מצב ולא לתרגול מפקדות, לא לחקר ביצועים ואף לא לניסוי ארגון מפקדות או עבודת מטה. תפקידו רק להעלות בעיות. מהמסמכים שבחטיבת תוה"ד לא ניתן לדעת למי הופץ המסמך, ומה נעשה כדי להטמיע את הידע שבו.

(ב) בפברואר 1990 פרסמה מחלקת תו"ל ומפקדות שבמה"ד מסמך "משחק מלחמה". מסמך זה הופץ לידיעה בלבד. על פי מסמך זה, בין מאפייני המש"ם - "משחק מלחמה מתרגל מפקדים וקציני מטה ביישום אומנות המלחמה, קרי את הטקטיקה והאסטרטגיה ולא טכניקת עבודת מטה. משחקי המלחמה עוסקים בתבונת ההחלטות ובתורת הלחימה".

(ג) בסוף שנת 1992 פרסמה חטיבת תוה"ד מסמך "תורת הלחימה, האימונים והדרכה - משחקי מלחמה", המחייב את כלל צה"ל בנושא משחקי מלחמה. המסמך כולל את מאפייני משחק המלחמה, את סיווגם של המשחקים, את הגורמים המשתתפים ואת השלבים בעריכת המש"ם. במסמך הוגדר משחק המלחמה כלהלן: "תרגיל תכנון שתכליתו תרגול חשיבה של מפקדים בבעיות מיבצעיות במתארי המלחמה השונים. התרגיל נערך על גבי מפות ואמצעי עזר שונים". במסמך צוין, כי משחק המלחמה מהווה עזר משלים לתרגילים ולניסיון המעשי.

לא הומצאו לביקורת כל מסמכים המעידים על עבודת המטה שנעשתה לקראת הכנתו של המסמך. המסמך לא הופץ בצורה מסודרת בקרב המפקדים בצה"ל; ועם הוצאתו לא נעשו פעולות נוספות נלוות, שאמורות היו להביא להטמעת הכתוב בו בקרב הקצונה בצה"ל.

ראש חטיבת תוה"ד (להלן - רח"ט תוה"ד), בהתייחסותו למסמך הנ"ל טען, שלדעתו המתכונת של מש"ם צריכה להיות שונה בכל רמה ורמה ומותאמת לה. כך למשל המש"ם שעושה דרג הפיקוד אינו זהה לזה שאמור להיעשות בדרג האוגדה או החטיבה. לדבריו, המסמך כתוב ברמת הנחיות עקרוניות; ועל המפקדות המתאימות (כגון המפח"ש או הפיקודים) לפרוט את הכתוב בו ולהתאימו לדרגים הנמוכים יותר, כגון דרג האוגדה או החטיבה. פעולות אלה לא נעשו.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1993, כי במועד זה מורחבת הפצתו של המסמך לחוגי קצונה ברמות נוספות מעבר להפצה הראשונית.

¹ תו"ל - תורת לחימה.

2. דעותיהם של הרמטכ"ל וסגנו בעניין מהותו של המש"ם קיבלו ביטוי בסיכומי תרגילים מטכ"ליים. מתוך תמלילי התרגילים המטכ"ליים ואחרים עולה, כי בתרגיל עולים רעיונות ולקחים, אשר גם לדעת הרמטכ"ל מן הראוי לבחון אותם במשחקי מלחמה. לפיכך הצביע משרד מבקר המדינה על הצורך למצוא דרך, שרעיונות אלה אמנם ירוכזו ויידונו, וישמשו בסיס לעריכת משחקים.

3. בחינת אופן שילוב משחק המלחמה בעבודת המטה של צה"ל העלתה, כי בספר עבודת המטה, שהיה בתוקף מ-1966 ועד 1992, לא מוזכר כלל משחק המלחמה. על פי ספר עבודת המטה שפרסמה חטיבת תוה"ד בשנת 1992 נקבע, כי אחד השלבים המומלצים בתהליך נוהל הקרב הוא משחק מלחמה. שלב זה נקבע כרצוי ולא כחובה; ולכן קיום משחק מלחמה והיקפו נתונים לשיקול דעתו של המפקד. נמסר למשרד מבקר המדינה על ידי מפקדים שונים, שאכן כחלק מקדים לתרגילים, נערך מש"ם במסגרת נוהל קרב. עם זאת נמסר, כי לא תמיד מתועדים משחקים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, לאור התועלת המוכחת של משחק המלחמה בנוהל הקרב, מן הראוי להגדיר את המקרים, שבהם יתחייב קיום משחק מלחמה; ובכל מקרה שמתנהל משחק מלחמה, יש לחייב את תיעודו.

בעיות בהבנת מהותו, הגדרתו וייעודו

של משחק המלחמה

בשל העובדה שעד 1992 לא היתה הגדרה מחייבת של המטה הכללי בעניין משחקי המלחמה, החזיקו גופים שונים ומפקדים בכירים שונים בתפיסות שונות מזו המבוטאת במסמך של חטיבת תוה"ד מ-1992, והם המשיכו להחזיק בהן גם בתקופת הביקורת. התפיסות השונות נעות בין התפיסה הנרחבת ביותר, הגורסת כי כל תרגיל מהווה למעשה משחק מלחמה (חמיסבח עבק), לבין תפיסות צרות יותר. כך למשל התייחסו מפקדים בכירים לתרגיל המטכ"לי כאל משחק מלחמה, אף כי התרגיל הוגדר לבחינת תהליכי עבודת המטה, ועל כן הוא אינו משחק מלחמה. על פי תפיסה צרה יותר כל תרגיל טקטי ללא גייסות (להלן - תטל"ג) הינו משחק מלחמה.

משיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה, עלה שמפקדים שונים משתמשים במונחים שונים, כגון "מחשב" ו"הערכת מצב", כחלופיים או כמקבילים למושג "משחק מלחמה". מפקדים אחרים טענו, כי משחקי המלחמה הנערכים בצה"ל, למעט המש"ם המטכ"לי, הינם למעשה "מקרים ותגובות".

מהאמור לעיל עולה, כי אף שעברה כמחצית השנה מאז פרסומו של המסמך "תורת הלחימה, האימונים והדרכה - משחקי מלחמה", במועד סיום הביקורת, יולי 1993, עדיין היו קיימות דעות בקרב מפקדים בכירים, השונות מאלה שנקבעו במסמך בנוגע למהותו, להגדרתו, לייעודו ולמטרותיו של משחק המלחמה. מן הראוי, שיינקטו פעולות להטמעתו של המסמך בקרב הקצונה בצה"ל. כמו כן ראוי שההגדרות הכלולות בו תיבחנה גם לאורן של דעות שונות, ואם יהיה צורך - יתוקן המסמך בהתאם.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי באמצע דצמבר 1993 התקיים בחטיבת תוה"ד כנס ראשי מחלקות תו"ל בצה"ל בנושא "משחקי מלחמה". בסיומו של הדיון הנחה ראש חטיבת תוה"ד שיש לקדם את הנושא בצה"ל ולמסד את משחקי המלחמה בגופי צה"ל השונים על בסיס המסמך שהוציאה חטיבת תוה"ד. כל גוף נדרש להתאים את נוהלי העבודה הפנימיים לעקרונות שבמסמך, ולמסד מערכת מסודרת של תיעוד משחקי מלחמה, צבירת לקחים ובקרה על יישומם.

שיטות הנהוגות במשחקי המלחמה הנערכים בצה"ל

להלן השיטות הנהוגות בצה"ל בכוחות היבשה ובחיל האוויר:

השיטות הנהוגות בכוחות היבשה

בצה"ל נהוגות מספר שיטות לקיום משחקי מלחמה, שניתן להיעזר בהן בכל הרמות: ממשחקים ידניים דרך משחקים משולבים ועד משחקי מלחמה ממוחשבים. חלקם מפורטים להלן:

1. **משחקי מלחמה ידניים:** (א) שיטה א' - בשיטה זו, תרגול המפקדה נעשה באופן עצמי וללא גורמים חיצוניים, ומתורגלת האינטראקציה שבין הדרגים הנמוכים, היוצרים את תמונת המצב ומדווחים אותה למפקדיהם, לבין החלטות המפקדים, הנבנות על סמך תמונת המצב הנמסרת להם מ"השטח". בין יתרונותיה של שיטה זו: אין צורך בהכנה ארוכה, והמשחק מעודד פיתוח יוזמה, שיקול דעת ונטילת אחריות אצל המפקדים (מג"דים או מח"טים). שיטה זו הופעלה בין היתר בתרגיל המטכ"לי, שנערך בסוף שנת 1992, במקביל למערכת ב' (על מערכת ב', ראה פירוט בהמשך) ובבית הספר לפיקוד ומטה (להלן - פו"ם).

(ב) מערכת א' הינה משחק מלחמה לאימון מפקדים ומפקדות שפותח בשנים 1987 - 1988, הנמצאת מ-1988 בשימוש המרכז לאימון מפקדות (להלן - מרא"ם) ובמרכז לאימון חטיבתי, ומשמשת גם כשיטת ניהול קרב בתרגילים מרכזיים המתבצעים בפו"ם. המשחק מבוסס על יצירת דימוי אירועים ותהליכים בשדה הקרב על גבי שולחן מפה באמצעות סגל אנשי בקרה, תוך כדי שימוש בעוזרים שונים. אנשי הבקרה נעזרים בכללים ובמדדים שונים (לא ממוחשבים), ובעזרתם הם מחשבים ומפיקים הערכותיהם למהלכים שננקטו על ידי המתורגלים.

(ג) במשחקי המלחמה הפיקודיים והמטכ"ליים מקבלים המשתתפים מספר תרחישים המתייחסים לחיתוכי מצב מספר ימים קודם לקיום המשחק, והם אמורים להתכונן ולתת פתרונות למצבים אלה. פתרונות אלה אמורים להידון בפורום המתכנס בראשות אלוף הפיקוד או הרמטכ"ל (בהתאם לרמה המתורגלת).

2. **משחקי מלחמה מתקדמים:** (א) באוגוסט 1988 אישר סגן הרמטכ"ל את הצורך המיבצעי למשחק מלחמה מתקדם - מערכת ב' - המיועד לאמן מפקדות, וזאת על בסיס המשחק הידני - מערכת א'. על פי האופיון המיבצעי שהוציא המרכז לניתוח מערכות שבאג"ת (להלן - מנת"ם) במאוס 1990, המשחק מציע מגוון שיפורים משמעותיים ביותר ביחס למערכת א'. המערכת מיועדת לשמש בעתיד גם את מנת"ם וגופי מחקר אחרים למטרות שונות².

במחצית הראשונה של 1992 הושלמו ניסויי הקבלה למערכת שנדרשו על ידי המפח"ש. ביוני 1992 הוצגה מערכת ב' לפני הרמטכ"ל, שקבע, כי ישנה חשיבות להמשך מתן גיבוי של אג"ת למפח"ש בכל הנוגע למערכת ב', על מנת לוודא הפעלת המשחק על ידי המפח"ש והטמעתו באימונים. בעניין זה נרשם בתכנית הרב-שנתית "מרקם 1997", כי על אג"ת להציג את הנושאים שיפותחו בשנת העבודה 1993 במסגרת התקציב הדו-שנתי שאושר על ידי סגן הרמטכ"ל, ושיש להמשיך ולהטמיע את נושאי משחקי המלחמה שפותחו (לאימון ותרגול) במפח"ש.

לפי הוראת ראש אג"ת, הוקמה ביולי 1993 ועדת היגוי מטכ"לית בראשות רח"ט תוה"ד, שתפקידה לבדוק את כלל הצרכים של צה"ל בתחום האימונים הקשורים למערכת ב'. הוועדה אמורה היתה להמליץ לראש אג"ת בספטמבר 1993 בנוגע למספר נושאים בסיסיים, וביניהם:

² משרד מבקר המדינה לא בדק את תהליך קבלת ההחלטה לבחירת מערכת זו, ולא את תהליך הפיתוח ובניית המודלים.

הגדרת צרכני המערכת, מספר המתקנים שיהיו בצה"ל, דרך הטמעת המערכת וסדרי העדיפות בפיתוח. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה החלה עבודתה בתחילת דצמבר 1993.

(ב) **הדמיה מערכתית:** בשנת 1992 הועלה צורך במערכת הדמיה מערכתית (ממוחשבת), שתיתן מענה טוב יותר לתרגילים ברמות הפיקוד והמטכ"ל, בהתחשב בשדה הקרב העתידי ובצרכים העתידיים של צה"ל. לפיכך הוצע לפתח כלים חדשניים עתירי טכנולוגיה, המבוססים על דימוי שדה המלחמה המערכתי-האסטרטגי, שיהוו תחליף לשיטות התרגול הקיימות. לאחר עבודת מטה שהתקיימה בחטיבת תוה"ד באוגוסט 1992 קבע ראש חטיבת תוה"ד במאוס 1993, כי המערכת תתבסס על מערכת ב'. כמו כן נקבע יעד להגדרת אפיון המערכת לסוף יוני 1993, לשם אישורו של סגן הרמטכ"ל.

בינואר 1994 הודיע צה"ל, שעדיין לא הסתיימה הגדרת אפיון המתקן להדמיה מערכתית, הכרוכה לטענתו בעבודת הכנה תקדימית וחדשנית. המתקן לתרגול פיקוד ושליטה, שבמסגרתו תופעל המערכת להדמיה מערכתית, נמצא בתהליך בנייה מתקדם, שיסתיים בשנת העבודה 1995.

3. **הצורך בשימוש במחשבים:** משחק המלחמה, שהוא משחק עתיק, התפתח כמשחק מחשבתי בתקופות שבהן לא היו מערכות ממוחשבות. לדעתם של אחד מהחוקרים הבכירים של מחצ"ב שברפא"ל, של ראש מחלקת היסטוריה (להלן - רמ"ח היסטוריה), של ראש ענף צבאות זרים ושל ראש מדור מש"ם (להלן - רמ"ד מש"ם) שבחטיבת תוה"ד, דווקא כמשחק דיני הוא מאפשר לראות ולהבין את השיקולים שהביאו לתגובות ואת ההחלטות שהביאו לתוצאות, ולהסיק מהם את המסקנות. לדעתם, המערכות הנעזרות במחשבים הן, מצד אחד, כלי חדש ומתוחכם המשרת את הקצינים, אך מצד שני, הן מטילות מגבלות על חשיבת הקצין ומגבילות את דמיונו.

בצד החשיבות של פיתוח מערכות ממוחשבות כאמצעי עזר לקיום משחקי מלחמה, יש להקפיד שמערכות אלה לא תפגענה ולא תחלפנה את יוזמת המפקדים ואת היצירתיות המחשבתית שלהם, שהם מאבני היסוד של קיום משחקי המלחמה.

השיטות הנהוגות בחיל האוויר

במפקדת חיל האוויר קיים מדור סימולציות ומשחקי מלחמה ובראשו סגן אלוף, שעיסוקו הקבוע ב"משחקי מלחמה" ובתרגילים.

1. לא קיים בחיל פרסום כלשהו המגדיר את משחק המלחמה, ומנחה את השלבים לביצועו. גורמי חיל האוויר מסרו לעורכי הביקורת, כי המסמך בעניין משחק המלחמה, שפרסמה חטיבת תוה"ד, אינו נותן מענה לבעיות המיוחדות של חיל האוויר. כמו כן נמסר, כי מערכת ב' שפותחה באג"ת עבור כוחות היבשה, גם היא אינה מתאימה לצורכי חיל האוויר, ועל כן אין משתמשים בה בחיל, וגם לא תפותח מהדורה מתאימה שלה עבור החיל.

2. ביולי 1992, במסגרת דיון על משחק המלחמה, ציין ראש מטה חיל האוויר, כי מש"ם יעיל עבור מנהלים לא נערך בשנים האחרונות, והשאיפה היא לתרגל את מקבלי ההחלטות בהתמודדות עם תמונת מצב מסוימת, דהיינו - קבלת החלטה, ולאחר מכן הפעלת מודל בחינה עליה והצגת תמונת מצב עדכנית. מתשובת צה"ל למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1993, עולה, שהתקבלה הצעת משרד מבקר המדינה, שניתן לבצע משחק מלחמה לפורום המיבצעי הגבוה של חיל האוויר גם לפני שהסתיים פיתוח המערכת המיועדת לכך, כמפורט להלן.

בביקורת התברר, כי חברה אזרחית המפתחת עבור החיל מערכות שונות, עוסקת בפיתוח משחק מלחמה לאימון הפורום המיבצעי של מפקדת החיל, ואף הגישה הצעת פיתוח באוגוסט 1992. משחק המלחמה שהוצע על ידי החברה אמור לאפשר הצגה וניתוח, בעזרת מערכת ממוחשבת, של התוצאות הנובעות מהחלטות המתקבלות על ידי הפורומים המתורגלים. באוקטובר 1992 הוצאה באמצעות משרד הביטחון הזמנה לחברה בסך של כ-425,700 ש"ח. משרד מבקר המדינה מעיר, שההזמנה הוצאה לחברה כספק יחיד, ללא שנבדקו חלופות נוספות. בפברואר 1994 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי החל בשנת 1993 החלו הרצות נסיוניות של המערכת החדשה, ולאפריל 1994 מתוכננת הרצה נוספת של המשחק בראשות מפקד החיל.

משחקי מלחמה בצה"ל והלקחים המופקים מהם

סדרי הפקת לקחים ממשחקי מלחמה ברמת המטכ"ל והפיקוד על ידי מה"ד וחטיבת תוה"ד

משחקי מלחמה פיקודיים ומטכ"ליים נערכו בצה"ל כבר בשנות ה-70 וה-80 (כפי שיפורט בהמשך). עד תחילת 1992 היה מקובל, כי את הלקחים מתרגילים וממשחקי מלחמה שנערכו ברמת הפיקוד והמטכ"ל ריכזו מה"ד ולאחריה - חטיבת תוה"ד שבאג"ם, אך לא הן ולא גוף אחר היו אחראים לעקוב אחר יישומם. רק במחצית השנייה של 1992 נערכה חטיבת תוה"ד למיסוד תהליך הפקת הלקחים ולהטמעתם בצה"ל באמצעות ענף לקחים שהוקם אצלה לצורך זה.² הענף מטפל רק בלקחים שהופקו מתרגילים וממשחקי מלחמה שבוצעו החל בשנת העבודה 1992.

לקחים ממשחקי מלחמה בצה"ל עד 1988

1. כדי לבחון ולבדוק את מידת ההשפעה של משחקי המלחמה על שינויים או תיקונים של תכניות מיבצעיות, בחנה מחלקת היסטוריה באפריל 1988 שני משחקים שנערכו לפני שתי מלחמות - מלחמת יום הכיפורים ומבצע שלום הגליל. ראש מחלקת היסטוריה הצביע על כך שאף על פי שבשניהם נחשפו בעיות ונקודות תורפה, הרי שהדבר לא הביא לשיפור התכניות המיבצעיות, ואותם נושאים עלו במלחמות עצמן. לדבריו: "זאת לא מעט בשל התפישה שהייתה קיימת בצה"ל על תפקידו ומהותו של משחק המלחמה ועל התועלת שניתן להפיק ממנו. היעדר קביעות תורתיות ברורות בנושא זה - היה לרועץ, ואג"ם/מיבצעים או כל גוף אחר לא ראה מחובתו לפקח על תיקון נקודות התורפה שנתגלו במשחקי מלחמה".

עוד ציין ראש מחלקת היסטוריה, ש"המסקנה המעניינת לאור שתי הדוגמאות שנסקרו היא, שאם מצד אחד משחקי המלחמה הללו חזו בדיוק מפתיע את העומד להתרחש, הרי שלא נעשה בהם השימוש המתאים על מנת למנוע את הקשיים שהתעוררו במציאות ולמצוא להם את הפתרונות המתאימים".

2. כדוגמה חיובית מוזכר במסמך מאפריל 1988 של מחלקת היסטוריה גם משחק שנערך במפקדת אוגדה ששהתה בלבנון ב-1984. את המשחק יזם מפקד האוגדה, עקב תחושת אי-נחת, שלו ושל מפקדי משנה, משיטת ההגנה של האוגדה, ועקב הצורך, לדעתו, לבחון את התאמת ההיערכות הבט"שית לשמש גם להיערכות להגנה מול התקפה סורית. מפקדים ממתה האוגדה שימשו בתפקידים של עצמם ושל האויב, ומפקד האוגדה והמח"טים שפטו בעצמם את מהלכי האויב ההתקפיים. המשחק נמשך חצי יום ללא הכנות כלשהן (למעט הרצאה תו"לית של שעה

² בעניין הפקת לקחים, ראה בדוח שנתי 40, עמ' 767.

וחצי). בעקבות משחק זה, הורה אלוף הפיקוד לשנות את תפיסת המגננה על פי הקווים הכלליים שהועלו במש"ם.

על פי המסמך של מחלקת היסטוריה, המש"ם סיפק את המניע ואת הזרז לבחינת שיטת המגננה, חשיפת ליקוייה ותיקונה מן היסוד. עוד נקבע במסמך, כי המש"ם בצורתו הפשוטה ביותר ממחיש את חיוניותו של המש"ם לגיבוש תכנית מיבצעית ואת יכולתו לשמש מכשיר רגיל, פשוט ומועיל בעבודת מטה במסגרת נוהל קרב של מפקדות בכל הדרגות. כמו כן פשטות הכלי איננה מונעת בחינת רעיונות מיבצעיים מורכבים אלא דווקא מסייעת בכך.

משחקי מלחמה בצה"ל ברמות המטכ"ל והפיקוד מאז 1988

1. מתכנית העבודה השנתית 1988 ואילך נקבעה תדירות משחקי המלחמה ברמת המטכ"ל והפיקוד. בביקורת עלה, כי לא תמיד נשמרה תדירות זו.

עוד התברר בביקורת, כי נערכים גם מש"מים היוזמים על ידי הפיקודים המרחביים בלא שחטיבת תוה"ד מעורבת בהם או מודעת לקיומם. משחקים אלה נוגעים לתחומים ייחודיים. לדעת מבקר המדינה, יוזמות אלה הינן יוזמות ברוכות, עם זאת יש מקום שחטיבת תוה"ד תעודכן מראש על ביצוע משחקים כאלה, ובמידת הצורך אף תושיט עזרה תורתית-מקצועית בהכנת המשחק וניהולו. כך ירוכזו בחטיבת תוה"ד כל המידע על מש"מים הנערכים בצה"ל. באופן כזה תוכל חטיבת תוה"ד לצבור ידע וניסיון ולתמוך בהקמה ובביצוע של המשחקים, ותוכל לעקוב אחר יישום הלקחים.

בסוף ינואר 1994 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי חטיבת תוה"ד היתה מעורבת בהכנתם של שני משחקי מלחמה, שלא תוכננו מראש בתכנית העבודה ושנעשו בפיקוד הדרום לאחר הביקורת, בספטמבר 1993, בנושא ההיערכות החדשה בעקבות חתימת הסכם העקרונות בין ישראל לאש"ף.

2. נבחנו משחקי מלחמה שנערכו בפיקוד הצפון. במסגרת המסמך שהפיצה חטיבת תוה"ד לקראת המש"ם, שנערך בתקופת הביקורת, פורטו עיקרי הלקחים מהמשחק הפיקודי הקודם. משרד מבקר המדינה העיר, שהיה מקום לפרט בו גם את מצב יישום הלקחים מהמש"ם הקודם, וזאת משום שאין ערך בהפצת רשימת לקחים ללא עדכון מצב הטיפול בהם (זאת שנתיים לאחר הפקתם). לבקשת נציגי משרד מבקר המדינה, ריכז עוזר קצין האג"ם של הפיקוד את מצב הטיפול העדכני (נכון ליוני 1993) של הלקחים מהמש"ם הקודם, ומריכוז זה עולה, כי נעשת עבודה ליישומם, ובחלקם אף הסתיים הטיפול.

עוד התברר, כי המשחק הקודם תוכנן לכלול שלושה תרחישים על בסיס חיתוכי מצב, וההחלטות שיילקחו על ידי הצדדים ינותחו על ידי מנהל המש"ם ויעובדו לחיתוך מצב חדש. בפועל הסתבר, כי עקב קוצר בזמן, אוחד הדיון בתרחישים השני והשלישי. לעניין זה התייחס אלוף הפיקוד בסיכום המש"ם ואמר, כי "תרחישים 2 ו-3 נעשו בחיפזון", וכי היו סוגיות חשובות שלא דנו בהן בשל כך.

עקרונות משחקי המלחמה

על פי המסמך שהוציאה כאמור מה"ד ביולי 1988, בכל מש"ם חייבים להיות תמיד שני צדדים, והמשחק יתקדם רק על ידי החלטות שני הצדדים; תפקיד השופטים להבטיח מציאותיות, וניהול המשחק לפי ייעודיו ולמילוי מטרותיו. פונקציית השפיטה יכולה להתמלא גם על ידי מפקד המשחק או על ידי הצדדים עצמם. במש"ם הבוחן תכנית, הכרחי מערך שופטים ייעודי נפרד. גם

המסמך שהוציאה חטיבת תוה"ד מ-1992, וגם רמ"ח היסטוריה וחוקר בכיר ממחצ"ב שברפא"ל הצביעו על חיוניותו של עיקרון הדו-צדדיות בכל מש"ם.

לדעת ראש מנת"ם, משחק מלחמה מוגדר כזה, רק אם הוא נעזר בכלים ואם נקבעו בו כללים. לפיכך, כל משחק הנעזר בכלים ידניים או ממחשבים - עונה להגדרה זו. גם פרסום מחצ"ב שברפא"ל מאפריל 1978 הסוקר את משחקי המלחמה מדגיש, כי אמנם קיימות מספר צורות וטכניקות למשחקי מלחמה, אך יש מספר מאפיינים המשותפים לכולם, וביניהם כללים המגדירים את המשחק, אשר הכוחות פועלים בו בכפוף להם.

כאמור, חטיבת תוה"ד אמורה, בין יתר תפקידיה, ללמוד ולעקוב אחר הקיים והמתפתח בתחום משחקי המלחמה, לסייע בהטמעת המשחקים בצה"ל, ולהשתתף באפיונם.

1. במש"מים שנערכו ברמות הפיקוד והמטכ"ל בחמש השנים האחרונות בדרך כלל לא התקיים עיקרון הדו-צדדיות - לא נקבע גורם המשחק את האויב, וגם מינהלת המש"ם לא שימשה ככזו, אלא עסקה בהיבט הארגוני בלבד. גם עיקרון קיומו של "מערך ייעודי מומחה של מפקדים וקצינים מקצועיים", שצריך להיות הגורם במש"ם הבוחן תכניות, לא התקיים במלואו, כיוון שבדרך כלל מפקד המשחק עצמו שימש כשופט בלעדי. ככל שהעקרונות הנ"ל אינם מתקיימים, הרי שהמש"מים בדרג הפיקוד והמטכ"ל נושאים למעשה אופי של דיון, של הערכת מצב או של תטל"ג.

2. בביקורת התברר, כי אלוף הפיקוד המרחבי, שהוא גם מפקד המש"ם הפיקודי, הינו בדרך כלל הפוסק האחרון בבחירת מטרות המשחק, הסוגיות שייבדקו בו, חיתוכי המצב והתרחישים. בדבר זה יש סיכון של היצמדות לתפיסה מסוימת - זו שהיוותה בסיס להכנת התכנית הקיימת.

קצין בכיר בחטיבת מיבצעים הבהיר לעורכי הביקורת, כי בכך קיימות שלוש סכנות, המתממשות בחלק מהמקרים כאשר עושים מש"ם לבד, ללא התערבות כל גורם חיצוני: מערכת השפיטה והבקרה הינה סובייקטיבית; קיים חשש של המשתתפים להביע דעות שאינן מקובלות על מפקדם; ובכמה מן המקרים קיים חשש לאי הסקת מסקנות ראויות. כל זאת, לדבריו, משום שמהלך המש"ם (מהכנת התרחישים דרך הצגת דרכי פעולה ועוד) נותב לכיוון "מה שרצינו שייצא".

מהתיעוד שנמסר למשרד מבקר המדינה, הנוגע למשחקי המלחמה שנערכו בשנים האחרונות, לא ניתן ללמוד על אופן בחירת התרחישים שנבחנו במשחקי המלחמה, ולא ניתן לדעת את הסיבות והגורמים שהשפיעו על תהליך קבלת ההחלטה, שהביאה לבחירת תרחיש מסוים ולא אחר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הצביע צה"ל על כך שבמש"ם עצמו משתתפים קצינים בכירים, וסיכום המש"ם מופץ לידיעתם של הרמטכ"ל, סגנו וחברי הפורום של המטה הכללי. לכן, לדעת צה"ל, אין זה מדויק להתייחס לאלוף הפיקוד כאל פוסק יחיד. מה גם שצה"ל מצא לנכון להאציל חופש פעולה לשיקול דעתו של אלוף הפיקוד המרחבי. כמו כן, קביעת הנושא המרכזי שאמור להיבדק במסגרת המש"מים בצה"ל מדי שנה, נעשית בהנחיית המטה הכללי. צה"ל הסביר גם, כי בניית התרחישים מתבססת על תפיסת ההפעלה של צה"ל; והנושאים העיקריים מבוססים על לקחי העבר ועל הניסיון המצטבר.



מהאמור לעיל יוצא, שבמשחקים שנערכו בצה"ל לא התקיימו מלוא העקרונות הנדרשים במשחק מלחמה ולא הוקפד על קיומם של כללים. כמו כן חטיבת תוה"ד לא וידאה, כפי

שהוטל עליה, שיקוימו העקרונות האמורים, וזאת משום שלא תמיד היא נטלה חלק בקביעת תוכן המש"ם ובשיטת העברתו.

התפוקה המתקבלת ממשחקי מלחמה

כאמור, בהגדרה של "משחק מלחמה" מודגש נושא תרגול החשיבה של המפקדים. מלקחי מלחמות העבר והמביצעים של צה"ל ומשיחות שניהלו נציגי משרד מבקר המדינה עם ראש מה"ד האחרון, עם חוקר בכיר מהמכון לחקר החשיבה האסטרטגית ויישומה, עם מפקד פרויקט "ברק" שבפוס"ם ועם אחרים, הועלה הצורך לפתח את הכשרתם של מפקדים בתחום דפוסי החשיבה. דפוסי החשיבה אמורים לעבור מהרמה הנמוכה - רמת הקרב - הרמה הטקטית, דרך רמת המערכה - הרמה האופרטיבית, ולהגיע לרמה הגבוהה - רמת המלחמה - הרמה האסטרטגית, כשרמת ההפשטה ויכולת החשיבה עולות במקביל. משחק המלחמה חשוב בפיתוח יכולות החשיבה הנדרשות ברמות השונות. לפיכך הוא צריך לתת ביטוי לחשיבה צבאית ולקבלת החלטות של מפקדים ושל קציני מטה ברמה האופרטיבית וברמה האסטרטגית.

מפקדים בכירים הדגישו בהזדמנויות שונות, כי יש לתרגל את המפקדים בכל הרמות גם למצב שבו יש צורך להתמודד פסיכולוגית עם העובדה, שבמקרים מסוימים עליהם להכיר בכך שתורת הלחימה אינה מתאימה ויש צורך לשנותה; וכן כיצד להתמודד עם שינויים של ממש בזמן קצר.

1. בנוגע למשחק מלחמה חשיבתי, כפי שניתן ואולי אף רצוי לבצעו ברמות הפיקוד והמטכ"ל, הושמעו בפני הביקורת דעות שונות, ואובחנו שלוש אפשרויות לבניית התרחישים:

(א) תרחיש הבא לאתר נקודות כשל בתכנית קיימת.

(ב) בחינת רעיונות מיבצעיים. התרחיש אינו מיועד לבחון תכנית קיימת אלא יהווה בסיס לבניית תכנית חדשה.

(ג) תרחיש שאינו קשור כלל לתכנית מיבצעית כלשהי של צה"ל, ותפקידו להעלות בעיה במישור הבלתי מוכר, לצורך חידוד המחשבה.

בפועל נעשים מרבית משחקי המלחמה על פי האפשרות הראשונה, ומיעוטם על פי השנייה. אין נעשים כלל משחקי מלחמה במתכונת השלישית. במשחקי המלחמה הפיקודיים והמטכ"ליים נבדקים מתארי אמת. הכנסת מתאר אמת עלולה להביא למצב שבו המתורגלים מנסים להגן על הקיים, וקשה להם לצאת מהתכניות, להתעלות ולסטות מעבר למוכר להם, ולהיות גמישים בחשיבה (דוגמה לכך ראה בהתייחס למשחק המלחמה הראשון שסקר המסמך של מחלקת היסטוריה שתואר לעיל). לאור התרומה לפיתוח החשיבה, הגלומה במשחקים מהמתכונת השלישית, יש מקום לקיים גם משחקים כאלה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי יש מקום, שמשחק המלחמה יהווה, בין היתר, כלי שבעזרתו ניתן יהיה להתייחס לכישוריהם ולהכשרתם של המפקדים המתורגלים בתחומים אלה, כפי שהתבטאו תוך כדי המשחק. לעניין זה יש חשיבות יתר, משום שההתייחסות בצה"ל למהלך התרגיל היא יותר בהיבט של עבודת המטה ותנועת הכוחות ולא בהיבט של טיב החלטות המפקד.

2. לפי המסמך של מה"ד מיולי 1988, אמות המידה היחידות לבדיקה ולשפיטה במש"ם הן עקרונות המלחמה והתו"ל המקובלים והמחייבים. לשם כך דרושה זמינותם והבנתם, ומחויבות כל המשתתפים אליהם.

(א) לעניין זה עלה, כאחד הלקחים מהתרגילים המטכ"ליים, העדרה של שפה צבאית מקצועית אחידה, דבר הבא לביטוי בפירושים שונים של מושגים מרכזיים הקשורים בעקרונות המלחמה

ובתו"ל. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1993, כי הוצאתו לאור של מילון המונחים הצבאיים החדש, תהווה מנוף משמעותי בהנחלת שפה מקצועית אחידה. הכנתו של מילון זה מיועדת להסתיים בשנת 1994. גם לאחר הכנת המילון לא תיפתר הבעיה של הטמעת המושגים, אף אם הוגדרו כהלכה. הטמעה כזו אפשר להשיג, לדעת מבקר המדינה, רק במסגרת ההכשרות, ההשתלמויות ויתר הפעולות שבהן משתתף הקצין במהלך שירותו הצבאי בכל הרמות, ובמידה שמושגים אלה יהיו שגורים בפי המפקדים.

(ב) קצין בכיר שניהל תרגילים ומשחקי מלחמה מטכ"ליים ציין בפני עורכי הביקורת בעניין זה, כי יש להתחיל בהכשרת הקצין ב"איך לעשות משחק" כבר מתחילת הכשרתו בבית הספר לקצינים, ולאחר מכן לשפר את הידע בעזרת קורסים והשתלמויות. מבדיקת תיק היסוד של קורסי הקצינים המועברים בבית הספר לקצינים אכן עולה, כי נושא השימוש במשחקי המלחמה ודרך עריכתם אינו נכלל בתכנית הלימודים.

(ג) ייעוד המרא"ם שבמפח"ש, בין היתר, לאמן ולתרגל מפקדים וקציני מטה של אוגדה באימון נייח, בנוהל קרב ובניהול קרב, ובתהליך קבלת החלטות. מפקד המרא"ם טען, שהוא אינו מבצע משחקי מלחמה, כיוון שהדגש במרא"ם הוא על עבודת המטה, והיא אינה כלולה כאמור בין מטרות משחקי המלחמה כפי שהוגדרו במסמך של חטיבת תוה"ד. מפקד המפח"ש מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 1993, כי לדעתו משחקי המלחמה הינם שלב בתהליך הכנת כוח לקראת ביצוע משימה ועל כן הם מתבצעים בפיקודים האחראים להכנת הכוח למיבצעים. לדבריו, כיוון שהמפח"ש עוסקת בבניין הכוח, אין היא עוסקת ב"משחקי מלחמה", אף שבידיה הכלים לביצוע משחקי מלחמה (מערכות א' ו-ב') בכלים אלה משתמשים המתורגלים בעת אימון מפקדות.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהמרא"ם יכשיר את הקצינים גם בתחום המש"ם, כחלק מבניין הכוח, ולא רק ייעזר בו תוך כדי האימון.



כתגובה לנאמר בסעיפים (א) - (ג) דלעיל, הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה בינואר 1994, כי עוזר ראש אג"ם הנחה את המפח"ש להגדיר כיצד יש ללמד את נושא המש"ם בהכשרות השונות שבאחריות המפח"ש, ולקבוע את הקורסים, את משכסם, את עקרונותיהם ואת המתודיקה שלהם.

מינהלות תרגילים ומשחקי מלחמה

1. בדצמבר 1987 הוקם צוות לניתוח ולתרגול משחקי מלחמה ובראשו האלוף מ' בר כוכבא (שנפטר בינתיים). הצוות הוכפף למה"ד, אך ראש הצוות מונה גם כעוזר הרמטכ"ל לנושא לקחי מלחמה ומשחקי מלחמה. תפקיד הצוות היה לאסוף לקחי מלחמה, לעבדם ולהביאם לדיון בפורום המתאים, כדי לאשרם ולהציע דרכים ליישומם, לנהל משחקי מלחמה ותרגילי מפקדות ברמת הפיקוד והמטכ"ל, וללוות את המפקדות בבדיקת יישום הלקחים. עם פרישתו של ראש הצוות מצה"ל ב-1991 נשאר הטיפול בנושא ללא גוף ביצועי אחד קבוע. חלק מהסמכויות עברו לחטיבת תוה"ד - ביצוע משחקי המלחמה; וחלק אחר הועבר למינהלות המוקמות אד-הוק לכל תרגיל בנפרד - מינהלות אלה מוקמות, מתוקננות ומתקצבות במיוחד לתרגיל מסוים, ומפורקות בסיומו.

על פי המסמך שהוציאה חטיבת תוה"ד ב-1992, נקבע שמינהלת המש"ם הינה גוף ארגוני. כמו כן, במהלך המשחק עליה גם ליטול חלק במשחק עצמו, בהתאם לסוג המשחק.

בפברואר 1993 קבע הרמטכ"ל, כי בחודשים הקרובים יישקל הצורך בגרעין קבוע למינהלות התרגילים. במאי 1993 סיכם אג"ת עבודת מטה שערך, בעקבות הנחיית הרמטכ"ל, והציגה לסגן הרמטכ"ל. המסמך פירט את הליקויים במצב הקיים: אי-יכולת להגיע להתמחות מקצועית, אי-צבירת ידע קיים, חוסר בהמשכיות וברציפות וקושי בפיתוח תפיסות ובהפעלת תרגילים. אג"ת הציע להכפיף את הגרעין הקבוע למפקד המכללות, שהוא אלוף, תוך זיקה מקצועית לחטיבת תוה"ד. בסוף מאי 1993 אישר הרמטכ"ל את הצעת אג"ת.

צה"ל הודיע, כי בינואר 1994 הוקם גרעין סדיר קבוע למינהלות לתרגילי מפקדות בכירות במסגרת המכללות הצבאיות לביטחון לאומי ולפיקוד ומטה. ייעודו של גרעין סדיר קבוע זה להשתלב במפקדות הנקבעות כמתרגלות בתרגילים למפקדות בכירות, כולל משחקי מלחמה, תוך כדי סיוע להן בביצוע התרגילים.

2. לעניין משחקי המלחמה העלה רמ"ד מש"ם בחטיבת תוה"ד בתחילת יוני 1993 הצעה, שתוקם ועדה כלל צה"לית לבחינת הבעיות הקיימות בנושא משחקי מלחמה בצה"ל ולגיבוש הצעות החלטה. בעיקר התייחס ראש המדור להיעדר צוות תיאום צה"לי בתחום משחקי המלחמה; ולפיכך, לדעתו, אין חילופי מידע בין גופי הפיתוח וההצטיידות, אין הפריית חשיבה הדדית והקניית דפוסי הדרכה, אין הפקת לקחים משותפת ועוד. בין היתר הוא התייחס גם לכך שברמה הפיקודית-המטכ"לית נהוג לבצע מש"מים על בסיס דגם ומתכונת אחדים, אף שניתן לקיים מש"מים נוספים במתכונות שונות. צה"ל הודיע, כי הוקם צוות כזה, ומועד ההתכנסות הראשונה שלו נקבעה לסוף ינואר 1994.

3. ב-1991 נקבע, כי מדור סימולציות ומשחקי מלחמה שבחיל האוויר, יהווה גם מינהלה קבועה לתרגילים הנערכים בחיל. ראש המינהלה שותף לכל פעילות בנושא תרגילים ומש"מים בחיל, כולל הלקחים שהופקו, ומשמש כנציג החיל בנושא מול חטיבת תוה"ד.



משחק המלחמה הינו כלי ייחודי לתרגול החשיבה ברמה הטקטית וברמה האסטרטגית ולבחינת רעיונות אופרטיביים של דרג מקבלי ההחלטות.

מן הממצאים שהועלו בעניין התפוקה המתקבלת ממשחקי מלחמה יוצא, שהתרומה בתחום המיבצעי ממשחקי המלחמה היתה בלתי מספקת, וכי גם ההזדמנות לאמן את המפקדים, באמצעות משחקי מלחמה, בחשיבה אופרטיבית ואסטרטגית ולבחון את כישוריהם בתחום ה"מצביאות", לא נוצלה כראוי. גרמו לכך החוסר במקצועיות של העוסקים במש"ם, אי-הגדרת מטרות המש"ם כהלכה; ותדירותם הנמוכה של המשחקים, שאינה מאפשרת לכל המפקדים להשתתף בהם, או שהשתתפותם נעשית בשלב מתקדם מאוד בתפקידם הרלוונטי.

כפי שהוסבר בדוח זה, לא היתה הבנה חד-משמעית בצה"ל למונח "משחק מלחמה", למהותו ולייעודו. עתה, כשהוצאה הגדרה מוסמכת, דרוש שמפקדים בצה"ל, כבר מתחילת דרכם ובכל הרמות, יתוודעו לכלי זה בהגדרתו הנכונה, יקבלו הכשרה מתאימה להקמתו, להפעלתו ולהפקת הלקחים ממנו, ויטמיעו את השימוש בו.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1994, כי הוא פועל להטמעת הנושא במספר מישורים בתהליך שיימשך לדעתו מספר שנים. בגלל יתרונותיו הסגוליים של המש"ם באיתור נקודות כשל מחד, והתמודדות ברמת החשיבה המערכתית מאידך, הרי שעם חתימת ההסכמים בין ישראל לאש"ף נקראה חטיבת תוה"ד להכין משחקי מלחמה שיעודם לבחון את המציאות החדשה; ואכן הוכנו ובוצעו שני משחקים כאלה. כמו כן החליטו מפקדות מטכ"ל ליות נוספות לקיים משחקי מלחמה - מפקדות שבעבר לא קיימו משחקים כאלה. נוסף לכך מתוכננים כלים נוספים שיהוו, לטענת צה"ל, "מדרגה נוספת בהנחלת משחקי המלחמה".

הכשרת צוערים לקצונה

ריכוז ממצאים

הכשרת צוערים לקצונה נעשית בבית הספר לקצינים (בה"ד 1, להלן - הבה"ד) הכפוף למפקדת חילות השדה (להלן - מפח"ש), ובהשלמות חילות בבסיסי הדרכה שונים. הביקורת עסקה בסדרי הכשרת הצוער לקצונה.

על פי פקודת הארגון של אג"ת, ייעוד הבה"ד הינו להקנות לצוערים הכשרה בסיסית למילוי תפקידי קצינים בכל חילות צה"ל ולהכשיר מפקדי מחלקות (מ"מ) רובאיות. ההכשרה בכל קורס היא בתחום החי"ר, והיא מותאמת לרמה הנדרשת מהמ"מ בהתאם לייעודו בחילות השונים.

ארבעה נדבכים עיקריים מרכיבים את מערכת התכונות הנדרשות מקצין. נדבכים אלה מוגדרים על ידי מפקדת הבה"ד כ"מרכיבי הפיקוד", והם: מקצועיות, מיומנות שליטה, ערכים ומנהיגות.

בחודשים דצמבר 1992 עד ספטמבר 1993, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הכשרת הצוערים בבה"ד ובבית הספר שבו מתקיימת ההשלמה החילית של חיל השריון - קורס קציני שריון (להלן - קק"ש). בבה"ד נבדקו נושאי הכשרה שונים, כגון מנהיגות, תורת הלחימה, טופוגרפיה וניווט, קליעה ובטיחות. כמו כן נבדקו שינויים בתכנית ההכשרה, תיקי קורסים, כישורי המדריכים והכנת הסגל, ההדרכה הצבאית, סדרי הבקרה, מגבלות ההכשרה והערכת תוצאותיה. בקק"ש נבדקו בין היתר תכנון וביצוע ההכשרה ותוצאותיה, והפעלת עזרי אימון. הביקורת נערכה גם במפח"ש, במפקדת קצין החי"ר והצנחנים הראשי ובמפקדת קצין השריון הראשי. בדיקות השלמה נערכו באג"ת, באכ"א, במפקדת קצין החינוך הראשי ובבית הספר למנהיגות הכפוף לה. להלן עיקרי הממצאים:

הבה"ד וקורס קציני שריון אינם מצליחים, מפאת חוסר זמן ואילוצים אחרים, להכשיר את הצוער בכל הדרוש. מפח"ש לא הגדירה תכנית להשלמת החסר במסגרת היחידות המיבצעיות.

בעת כניסתם לקורסים, רמת הידע של חלק מהצוערים בנושאים כניווט וקליעה היתה נמוכה מהרמה שדורש הבה"ד.

צה"ל לא קבע גורם מנחה להכשרה בנושא המנהיגות בבה"ד ובבסיסי הדרכה אחרים.

תיקי הקורסים בבה"ד ובקורס קציני השריון לא הובאו, כדרוש, לאישור בעלי תפקידים במפח"ש ולאישור אכ"א.

מפח"ש לא הגדירה את הניסיון המקצועי והפיקודי הנדרש מהמדריכים ברמות השונות בבה"ד. הדבר התבטא, בין היתר, בדרגות נמוכות מהתקן של מפקדי קורסים ומדריכי מחלקות.

הכנת סגל הבה"ד, שהינה חשובה מאוד להכשרה נאותה של הצוערים, נפגעה בשל אי-השתתפות מלאה של מדריכים.

סדרי הבקרה של מפח"ש כמפקדה ממונה על הבה"ד וסדרי הבקרה הפנימית של הבה"ד לא היו מספקים.



נוכח ממצאי הביקורת, דרוש שהמפח"ש והמטה הכללי, בשיתוף עם הבה"ד ויתר בסיסי ההדרכה, יפיקו את הלקחים מהמחקרים שערכו ומן ההיזון החוזר שהתקבל מבוגרי הקורסים. כל זאת - כדי לבחון את הכשירויות הנדרשות ואת דרך מימושן בבסיסי ההדרכה וביחידות המיבצעיות.

מן הממצאים עולה, שאין מלמדים במידה מספקת בבה"ד ובק"ש נושאים שלדעת מפקדים וצוערים חשיבותם, במכלול תפקידיו של המ"מ, משמעותית. חלק מהנושאים נוגעים לתחומים מקצועיים, וחלק - להיבט הכולל של תפקוד הקצין. לדעת מבקר המדינה, יש לפיכך לגבש ולהוציא תכנית מסודרת של פרקי השלמה להכשרת חובה בחטיבות לאחר סיום הבה"ד או קק"ש, או לחלופין לבדוק את האפשרות להאריך את הקורסים הקיימים.

שטחי אימונים

ריכוז ממצאים

לצורך אימונים באש חיה הוכרזו שטחים, המהווים כשליש משטח מדינת ישראל, כשטח סגור. פירוט הממצאים מהביקורת שנערכה על סדרי ההקצאה והשימוש בשטחי האימונים יבוא בהמשך, ולהלן עיקריהם:

המידע על שטחי אימונים אינו מאורגן כראוי בתיקי שטח, ובכל הקשור בסימון מפות ועדכונן.

עקב חילוקי דעות עקרוניים בין צה"ל לבין מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), לא שולמו מאז 1988 דמי חכירה עבור שטחי אימונים; כתוצאה מכך לא חודש תוקף ההקצאה למרבית שטחים אלה.

למפקדת חילות השדה (להלן - מפח"ש) אין בקרה נאותה על מידת ניצול השטחים שהוקצו לצורכי אימונים.

עקב פעולות המגזר האזרחי, נוצרו בשטחי אימונים עובדות המחייבות בדיקה מקיפה בנוגע להגדרת הצרכים של צה"ל ואפשרות מימושם. עבודות המטה בנידון, גם בנוגע לצרכים המשתנים של צה"ל, נמשכות זה זמן רב, ועד למועד הביקורת הן לא הסתיימו.



הרמטכ"ל, בתוקף סמכותו על פי תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, מכריז על שטחים כשטחים סגורים, בין היתר - לצורכי אימונים. בהוראות מפח"ש נקבע, ששטח אימונים הינו אזור בעל גבולות מוגדרים, הנקבעים על ידי מפח"ש או על ידי אלוף פיקוד מרחבי, והוא מיועד לשימוש כשטח לאימונים.

מרביתם של שטחי האימונים הם קרקעות מדינה. לפי נוהלי ממ"י, פועלת ועדה להקצאת שטחים לצורכי ביטחון (להלן - הוועדה), שחבריה הינם נציגי ממ"י, משרד הביטחון, צה"ל, משרד החקלאות ומשרד הפנים, ובראשה עומד המשנה למנהל ממ"י. הוועדה דנה בבקשות להקצאת שטחים לצורך הקמת מחנות ומתקנים, ולפריסת שטחי אימונים. הבקשות מוגשות לה על ידי משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) על פי פניות צה"ל. לאחר אישור הוועדה מובא הנושא לאישור הרמטכ"ל ולפרסום צו הסגירה בחתימתו.

באמצע 1993 היו בשימוש צה"ל כ-7 מיליון דונם קרקע, המהווים כ-35% מכלל שטח מדינת ישראל; מהם יועדו לצורכי אימונים כ-6.4 מיליון דונם, והיתר נוצלו למחנות ולצרכים אחרים.

מפח"ש אחראית לכל שטחי האימונים היבשתיים של צה"ל, וקובעת את סדרי העדיפות לאימונים בשטחים אלה. מפח"ש מקצה את שטחי האימונים לשימוש קבוע לפיקודים המרחביים, ועל האחרונים לאפשר את האימונים בהתאם לגרף האימונים הצה"לי השנתי. חלק משטחי האימונים מוקצים באופן קבוע ליחידות מסוימות בפיקוד, כגון בסיסי הדרכה. האחראי להקצאת שטחי אימונים בפיקוד המרחבי הינו מפקד מרכז תיאום שטחי אימונים (להלן - מתא"ם), הכפוף לקצין ההדרכה הפיקודי, והוא מונחה מקצועית על ידי מחלקת אימונים במפח"ש. ברמת הגולן האחראי להקצאת שטחי אימונים הינו קצין ההדרכה של אוגדה א', בהתאם להנחיות קצין ההדרכה הפיקודי.

אלופי הפיקודים המרחביים מסמיכים בכתובים את מפקדי היחידות שבמרחב הפיקוד להיות אחראים לשטחים מוגדרים. מפקדי היחידות רשאים להסמיך מפקדי יחידות משנה להיות אחראים לשטחים הצמודים ליחידותיהם. מפקד שטח אימונים אחראי בין היתר: לשילוט השטח וסימון המכשולים שבו; לשמירה על שטח האימונים בפני מסיגי גבול; להחתמת היחידה הנכנסת לשטח על טופס תיאום בכל הנוגע להנחיות האיומן בשטח; ולהפסקה מיידית של כל פעילות בתחום שטח האימונים במקרה של חריגה מהפקודות או סיכון לאוכלוסייה, לרכוש או לנוף.

בחודשים פברואר עד יולי 1993 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי ההקצאה ובהיבטים שונים של השימוש בשטחי האימונים. הביקורת נערכה באג"ת, במחלקה לבטיחות שבמטכ"ל, במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר), במפח"ש ובשלושת הפיקודים המרחביים. הביקורת בפיקודים המרחביים נערכה במפקדות הפיקודים ובכשני שלישם משטחי האימונים שבמרחבם, ובחלק מהמפקדות האחראיות לשטחים אלה.

עוד	נבדקו	יחידות	שונות,	שהתאמנו
-----	-------	--------	--------	---------

בעת הביקורת בשטחי אימונים. בדיקות השלמה נעשו במשהב"ט, בממ"י, ברשות שמורות הטבע וביחידה לפיקוח על שטחים פתוחים שבאחריותה¹.

מיפוי שטחי אימונים

שטחי האימונים מסומנים על מפה בקנה מידה של 1:250,000, שהכין המפח"ש על סמך השקפים הנלווים לצווים לסגירה החתומים על ידי הרמטכ"ל. מפח"ש מוציאה מדי פעם מפות בקנה מידה של 1:50,000 ורק בהן מסומנים פרטים שונים בנוגע לשטחי אימונים. הפיקודים המרחביים, שלהם שטחים קבועים, מפיצים גם הם מפות בקנה מידה של 1:50,000, הנגזרות מהמפה שהוציאה המפח"ש, עם שינויים ותוספות מקומיים. מפות 1:50,000 מהוות בסיס לביצוע אימונים במרחבי הפיקודים השונים.

1. בביקורת התברר, כי קיימת אי-התאמה בין המפה בקנה מידה של 1:250,000 לבין המפות בקנה מידה של 1:50,000, שהוציאו המפח"ש והפיקודים המרחביים. אי-ההתאמה מתבטאת בגבולות השטחים, והיא נגרמת בשל העובדה שלא תמיד מדייקים בקווי הגבול במעבר ממפה בקנה מידה של 1:250,000 למפה בקנה מידה של 1:50,000. עוד נמצא, כי המפות בקנה מידה של 1:50,000 אינן מעודכנות, אינן כוללות סימון של כל המפגעים המסוכנים, כגון בורות ומצוקים, ואינן כוללות סימון של כל העתירות, חלק משמורות הטבע והבינוי המיבצעי שברצוע בשטחים אלה.

2. המפות שהוציאה מפח"ש בקנה מידה של 1:50,000 כוללות נתונים רבים ביותר. בשל כך קיים קושי לסמן, ולא פחות מכך להבחין, בכל הנתונים הרלוונטיים הנדרשים במפת שטחי אימונים. משרד מבקר המדינה המליץ לבחון הוצאת מפות ייחודיות לצורך אימונים על בסיס מפה רגילה, אשר בה יסומנו כל הנתונים הדרושים ואשר תעודכן מעת לעת, לפי הצורך, בתיאום עם כל הגורמים העוסקים בעניין. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 1993, כי המלצת הביקורת מקובלת עליו ומטופלת.

עוד הודיע צה"ל, כי מפח"ש עוסקת בהכנת מפות בקנה מידה של 1:50,000 לכל שטחי האימונים בצה"ל, ותשתדל שתהיינה מדויקות ותואמות את צווי הסגירה של הרמטכ"ל.

3. הביקורת העלתה מקרים רבים של חוסר זהות בין הספרור שנרשם על גבי המפות שבשימוש היחידות לבין זה שבתיקי משהב"ט וממ"י, זאת חרף העובדה שכבר ביוני 1992 הכין אג"ת טבלה המעדכנת את מספרי שטחי האימונים, כפי שהם מופיעים בצווי הסגירה שהוציא הרמטכ"ל, במגמה להביאם למכנה משותף ולרישומם בצורה אחידה במשהב"ט, בממ"י ובצה"ל, ולעדכון של כל המפות והמסמכים בהתאם. עד מועד סיום הביקורת, יולי 1993, לא בוצע עדכון זה.

תיק שטח

בביקורת התברר, כי לא נקבעה חובה להכין "תיק שטח". משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך בהכנת תיקים כאלה, שבהם יפורטו כל הנתונים הרלוונטיים - כגון גבולות השטח, קיבולת השטח, כיווני ירי, מפגעים ושמורות טבע - ויעודכנו לפי השינויים בפועל. אי-קיום התיקים מקשה על היחידות המתאמות, ובמיוחד על אלו המגיעות רק לעתים לאימונים בשטחים אלה. באחדות מהיחידות שנבדקו, כגון בסיס האימונים ליחידות השדה (באלי"ש) ובית הספר לחי"ר,

¹ ביקורת בעניין סדרי הקצאה ושימוש בקרקעות לצורכי אימונים בצה"ל פורסמה בדוח שנתי 37, עמ' 1096.

נמצאו תיקי שטח, אך הם כללו מידע חלקי בלבד. מעיון במסמכים עולה, כי בהיעדר מידע מפורט על השטח ומגבלותיו, אירעו גם תקלות בטיחותיות שונות.

צה"ל הודיע, כי במפח"ש מתבצע תהליך להקמת פרויקט מחשוב שטחי אימונים, שיכלול גם נושא זה (בעניין זה ראה גם בהמשך).

סדרי הקצאה על ידי ממ"י

שטחי האימונים מוקצים לתקופה של עד חמש שנים, עם אפשרות להגשת בקשה להארכת תוקף ההקצאה לתקופות קצובות נוספות של עד חמש שנים כל אחת. אם מסיבות כלשהן לא הוגשה בקשה להארכת תוקף ההקצאה כנדרש או שהבקשה נמצאת בהליכי טיפול שונים, מוארך אוטומטית תוקף ההקצאה לאותו שטח שנה נוספת.

1. כבר ב-1961 קבע ממ"י, שמערכת הביטחון תשלם דמי חכירה עבור שטחי האימונים שנתפסו על ידי הצבא לפי צווי הסגירה שהוציא הרמטכ"ל. ההחלטה התקבלה בתיאום עם גורמי משהב"ט וצה"ל ועל דעתם. במועד הביקורת היה התעריף עבור השטחים הצפוניים 0.84 ש"ח לדונם ועבור השטחים הדרומיים - 0.19 ש"ח לדונם.

משהב"ט היה מעביר לממ"י מתקציבי צה"ל את דמי החכירה עבור שטחי האימונים; אך בפברואר 1988 נתן ראש ענף ייעוץ וחקיקה במפצ"ר חוות דעת, שחובת תשלום דמי חכירה אינה חלה על שטחים הסגורים מכוח צווי הרמטכ"ל. בהתאם לחוות דעת זו, הפסיק צה"ל להעביר את התשלומים למינהל. ממ"י ערער על עמדת מפצ"ר; וביוני 1989 קבע ראש ענף ייעוץ וחקיקה (שהחליף את קודמו), כי האמור בחוות הדעת של קודמו, ככל שמדובר בתשלום דמי חכירה בגין שטחים אלה, בעינו עומד; אף על פי כן, אם אכן קיים הסדר מוסכם עם ממ"י, אשר יש בו תועלת למינהל ולמערכת הביטחון גם יחד, וכל עוד לא שונה, ראוי לכבדו ולהעביר לממ"י את התשלום הנדרש. עמדה זו התקבלה גם על דעתו של היועץ המשפטי למערכת הביטחון, שהנחה את המשרד ברוח זו. בביקורת התברר, כי צה"ל לא חידש את התשלומים לממ"י. בתחילת 1991 הסתכם החוב בכשמונה מיליוני ש"ח.

2. יתר על כן, מעיון במסמכים באג"ת ובמשהב"ט עולה, שלגבי רוב שטחי האימונים, שהוקצו למערכת הביטחון ושהוצאו עבורם צווי סגירה על ידי הרמטכ"ל, פג תוקף ההקצאה, אך המשיכו להשתמש בהם. בחלק מהמקרים אישרה אמנם הוועדה להקצאת שטחים לצורכי ביטחון את הארכת תוקף ההקצאה, לפי בקשת המשרד. אישור זה היה מותנה בתשלום דמי חכירה - דבר שלא נעשה. במקרים אחרים לא נענו בקשות משהב"ט להארכת ההקצאה. המשרד לא הביא בקשות אלו לדיון בוועדת הערר, בהרכב מנהל ממ"י ומנכ"ל משהב"ט או ראש אג"ס, בהתאם לעניין.

לגבי ההקצאות שתוקפן לא הוארך, הודיע משהב"ט לממ"י בדצמבר 1991, שכל עוד צו הסגירה שהוציא הרמטכ"ל הוא בתוקף, רשאי צה"ל להמשיך ולהשתמש גם בשטחים שהקצאתם לא הוארכה כשטחי אימונים, וזאת מכוח תקנות ההגנה (לשעת חירום) 1945. הטעם לכך הוא שצווי הסגירה, שהוצאו מכוח תקנות שעת חירום, גוברים לדעתו על נוהלי ההקצאה של ממ"י. עד מועד סיום הביקורת לא נמצא פתרון למחלוקת: צה"ל ממשיך להסתמך על הצווים, ואילו ממ"י דורש לבטל את הצווים לגבי השטחים שהקצאתם לא חודשה.

מבקר המדינה מצביעה על הצורך להביא את המחלוקת דלעיל, שבין ממ"י למערכת הביטחון, להכרעת השרים הנוגעים בדבר.

ניצול שטחי אימונים

בהתאם להוראת אג"ת, נדרשת מפח"ש, בתיאום עם אג"ת והפיקודים המרחביים, לבדוק מעת לעת את מידת ניצול השטחים שנסגרו לאימוני צה"ל וכן את התאמתם של שטחים אלה לצרכים בפועל. ההוראה קובעת, כי אם מתברר שאין עוד צורך בשטחים מסוימים לאימונים או שהשטח מחייב שינויים ("יישור פינות", התאמת גבולות השטח וכדומה), יעביר מפח"ש המלצה לסגן הרמטכ"ל (בהתאם לעניין) לצמצום, לשינוי, להתאמה או לביטול צו הסגירה שהוציא הרמטכ"ל ולהחזרת השטח לממ"י. ההמלצה לביטול הקצאת שטח אימונים, כולו או חלקים ממנו, תהיה על בסיס עבודת מטה בנושא ובהסכם בין משהב"ט לממ"י.

1. הוראות קבע אג"ת והוראות מפח"ש מחייבות דיווח על ניצול שטחי אימונים. בהתאם לפקודות אלה, נדרשים הפיקודים המרחביים להגיש מדי חודש למפח"ש דוח ניצול שטחי אימונים, המפרט את גודל הכוח ואת סוג האימון. הביקורת העלתה, כי הפיקודים המרחביים אינם מעבירים דוחות למפח"ש, והיחידות האחראיות לשטחי האימונים אינן מדווחות להם, כנדרש. משרד מבקר המדינה העיר, כי דיווח על ניצול שטחי אימונים יכול וצריך להיות מכשיר ברמת הפיקוד והמטכ"ל לשליטה ולבקרה על מידת השימוש בשטחי האימונים, ומכאן הצורך בהמצאתו.

כבר בשנים 1982 ו-1983 התברר למחלקת ההדרכה דאז (להלן - מה"ד), ובהמשך למפח"ש, שחסר כלי לשליטה בשטחי האימונים. לפיכך הוחלט על פרויקט שליטה ממוחשבת על שטחי האימונים. הפרויקט לא הסתיים, משום שמפח"ש שינתה את האפיון, כדי להתאימו לצרכים הקיימים. מכל מקום, אין עדיין מאגר מידע מרכזי שיסייע לתכנון הקצאה, לניהול ולבקרה בנושא שטחי אימונים.

2. **שטח אימונים א'**: בשנות השמונים התחייבו ראש מחלקת בניין צה"ל באג"ת וראש אג"א בפני ממ"י להחזיר לרשותו אותם חלקים משטח א' שלא נועדו לבניית מחנות וחדלו לשמש לאימונים. התחייבותם לא קוימה, והוועדה החליטה במאי 1988 שלא לחדש את הקצאת השטח. מצב זה נמשך מאז ועד מועד סיום הביקורת. יצוין, כי השטח שמחוץ למחנות אינו משמש לאימונים, מאז הקמת המחנות באמצע שנות השמונים. ב-1992 הטיל אג"ת על מפח"ש לבצע עבודת מטה לבדיקת הצורך בשטח בעתיד, ולהמליץ אלו חלקים ממנו ניתן להחזיר מיידית.

לאחר סיום הביקורת הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה בספטמבר 1993, כי במסגרת הצעת רה-ארגון כולל של שטחי האש בגליל, קיימת מגמה לשחרר את מרבית השטח. הצעה זו הועברה למשהב"ט כדי שיפעל מול ממ"י. לדעת מבקר המדינה, יש לסיים הליך זה בהקדם האפשרי.

3. **הגברת אימונים בשטחים ב' ו-ג'**: לאחר הפשרת "שטח אש 9" בשנת 1986, הנחה שר הביטחון להגביר את האימונים בשטחי אימונים ב' ו-ג'. באותה עת הקים ראש הממשלה ועדה בין-משרדית לפיקוח על שטחי אש, שתפעל למניעת "נגיסות" משטחי אש של צה"ל על ידי גורמים שונים. ביצוע הנחיית שר הביטחון נתקל בקשיים רבים, משום ששטחים אלו משמשים זה שנים את היישובים היהודיים והערביים שבאזור, לעיבודים חקלאיים ולרעיית עדרים, חלקם בהיתר וחלקם ללא היתר. בביקורת התברר, כי לא בוצעה כל פעילות של ממש לאכיפה המתחייבת של מניעת כניסתם של אזרחים לשטחים סגורים ללא רשיונות מתאימים, וכי פעילות צה"ל בשטחים אלה לא הוגברה כנדרש ואף פחתה. בעקבות אירוע פח"ע באזור בפברואר 1992, פנה יו"ר הוועדה הבין-משרדית לפיקוח על שטחי אש אל צה"ל בדרישה לפעול להגברת האימונים בשטחים ב' ו-ג' ולסילוק הפולשים מהם. בעקבות פנייה זו, הוטל על אג"ת לרכז את עבודת המטה בנושא.

משרד מבקר המדינה העיר, שכל עוד שטחים אלה דרושים לצה"ל ומשמשים כחוק כשטחי אימונים, יש לפעול ביתר נחישות למניעת הסגות גבול ותפיסת חזקה בהם.

צה"ל הודיע בספטמבר 1993 למשרד מבקר המדינה, כי באוגוסט 1993 נערך דיון בראשות ראש אג"ת ובהשתתפות כל הנוגעים לעניין. בסיכום הפגישה התקבלה הצעת ממ"י להקים צוות לבחינת היתכנות סגירת שטח נוסף של קרקעות מדינה, לשם יצירת רצף של שני השטחים. לאחר שיוצג הפתרון הכולל, יובא העניין לאישור הרמטכ"ל, ולאחר מכן - לראש הממשלה ושר הביטחון. בינואר 1994 הודיע צה"ל, כי דיון מסכם בנושא לקראת הצגתו לדרג המדיני צפוי להתקיים באמצע פברואר 1994. עוד הודיע צה"ל, בספטמבר 1993, כי היקף האימונים בשטחים ב' ו-ג' גדל.

4. **הצעות לשינויים:** במשך השנים נוצרו בחלק משטחי האימונים מגבלות, אשר אינן מאפשרות להשתמש בהם במלוא הקיבולת והיעילות הנדרשות. מגבלות אלה נוצרו בעקבות כמה גורמים: בחלקן עקב שימוש משני של גורמים אזרחיים אשר פלשו לשטח ולא פונו בזמן; פעולות ייעור של הקרן הקיימת לישראל; בנייה עירונית בתוך או בגבול השטח; והצורך באימונים במסגרות גדולות יותר.

נוכח האמור לעיל וצרכים חדשים, דרש צה"ל הכנסת שינויים אחדים בשטחי האימונים, וביניהם: (א) יצירת רצף של שטח ב' עם שטח ג' (תוספת של כ-5,700 דונם); (ב) יצירת רצף בין שטחי האימונים באליקים עם שטח אימונים בכרמל (תוספת של כ-2,600 דונם); (ג) הקמת שטח אימונים חדש בצפון הנגב (כ-150,000 דונם); (ד) הרחבה בכמאה דונם בשטח אימונים באזור בית גוברין לנתירים (כדורים, פגזים וכדומה, שסטו ממסלולם המקורי). בתמורה לאישורים להגדלה או לשינוי בשטחים אלה, מוכן היה צה"ל לבטל צווי סגירה בשטחים אחרים (כ-17,000 דונם).

מבדיקה עם ממ"י עולה, כי קיימים קשיים רבים בהקצאת שטחים נוספים לצה"ל, וכי על צה"ל יהיה להחזיר את השטחים שאינם נחוצים לו עוד. צה"ל הודיע, כי הנושא יידון מול ממ"י באמצעות משהב"ט.

שטחי אימונים ברמת הגולן

1. ביוני 1967 פרסם מפקד כוחות צה"ל באזור רמת הגולן צו, ולפיו רשאי מפקד צבאי להכריז בצו על כל שטח או מקום כי הוא שטח סגור. באותו מועד הוצא צו שהכריז על השטח של אזור רמת הגולן כשטח סגור. מ-1967 עד 1982 הוצאו צווי סגירה, ובהם הוכרו רק על חלק מאזור רמת הגולן כשטח סגור. חלק ניכר מהשטחים הסגורים שימשו את צה"ל לפריסה של שטחי אימונים.

בדצמבר 1981 נתקבל בכנסת חוק רמת הגולן, התשמ"ב-1981 (להלן - החוק), ולפיו המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בשטח רמת הגולן, כמתואר בתוספת לחוק. בתקנות רמת הגולן (הוראות מעבר) (מס' 2), התשמ"ב-1982, נקבע, בין היתר, שצווי סגירת שטחים וצווי תפיסת מקרקעין לצורכי צבא, שנעשו על פי תחיקת הביטחון ברמת הגולן, ושעמדו בתוקף ערב תחילתן של תקנות אלה, ימשיכו לעמוד בתוקפם. כמו כן נקבע, בין היתר, בתקנות רמת הגולן (הוראות מעבר) (מס' 2), התשמ"ב-1982, שצו סגירת שטחים שניתן לפי דבר חקיקה, שהוציא מפקד כוחות צה"ל באזור רמת הגולן, ושעמד בתוקף ערב תחילת החוק, יראו אותו מיום תחילת החוק כאילו ניתן לפי החיקוק הישראלי המתאים לעניין. ביולי 1982, בתוקף סמכותו על פי תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945, הוציא הרמטכ"ל צו סגירה לשטחי אימונים ברמת הגולן. הצו ביטל צווי קודמים, לגבי שטחים אלה.

ברמת הגולן היו בעת הביקורת 14 שטחי אימונים. לדעת ממ"י, נדרשת הקצאת אדמות מדינה מאז 1981 גם בשטחי רמת הגולן. לכן הוא דורש דמי חכירה עבור שטחי האימונים. לדעת אג"ת,

לא נדרשת הקצאת ממ"י לשטחים אלה. נוסף לכך, נעשה שימוש משני בקרקעות שבשטחי האימונים על ידי גורמים אזרחיים (מרעה, גידולים חקלאיים), בחלקו על פי הסכמים בין צה"ל ויישובי האזור ישירות, ללא מעורבות ממ"י, ובחלקו - על פי הסכמים שנעשו על ידי ממ"י ללא אישור צה"ל.

2. ב-1991 החל צה"ל בהכנת תכנית אב חדשה לרה-ארגון שטחי אימונים ברמת הגולן. בבסיס התכנית עמד הרצון להגיע לניצול מרבי של שטחי האימונים ברמת הגולן, בד בבד עם המשך קיום הפעילות האזרחית, תוך כדי חיכוך מזערי בין שני המגזרים. בהכנת התכנית שותפה חברה אזרחית. התכנית אושרה עקרונית על ידי סגן הרמטכ"ל והוצגה במארג 1992 על ידי אג"ת לכלל הנוגעים לעניין.

לאחר ביצוע עבודת מטה מקיפה עם הגורמים האזרחיים, נותרו פערים ואי הסכמות בין התכנית של צה"ל לבין עמדות המגזר האזרחי. בהמשך לדיונים שקוימו בעניין בנובמבר 1992, הוטל על מפח"ש לבצע בדיקה פרטנית בנוגע לכלל שטחי האימונים ברמת הגולן, על רקע התכנית המוצעת, מול דרישות הגורמים האזרחיים, ולבצע עבודת מטה ליישום התכנית כפי שהוצגה. בפברואר 1993 פנה סגן ראש אג"ת גם לראש האגף החקלאי בממ"י, וביקש לרכז צוות מצומצם, בשיתוף עם הגורמים האזרחיים והצבאיים, שיבחן בשלב ראשון את התכניות בנוגע לשטח אימונים מסוים; בדיקה זו תשמש לעתיד דגם לכל יתר שטחי האימונים שברמת הגולן.

צה"ל הודיע בספטמבר 1993, כי תהליך הארגון מחדש טרם הסתיים וכי עבודת המטה תימשך זמן רב.

העסקת חברת תכנון אזרחית

בשנת 1979 התקשר משהב"ט, על פי דרישת מה"ד, עם חברה לתכנון הנדסי לצורך הכנת תכניות אב לשטחי האימונים בצה"ל. מעיון במסמכים של משהב"ט עולה, כי בחוזים שנחתמו עם החברה במשך השנים לא פורטו מלוא העבודות שנמסרו לביצוע. בעניין זה כבר קבע מבקר המדינה ברוח שנתי 37, ששיטת ההתקשרות עם החברה אינה תקינה, משום שלא פורטו בכל חוזה וחווה העבודות לביצוע, וממילא לא צוינו שעות העבודה לביצוע כל אחת מהן.

בדיקת תיקי ההתקשרות של משהב"ט עם החברה לשנים 1990 - 1992 העלתה, כי משהב"ט ממשיך להתקשר עם החברה ללא פירוט העבודה הנדרשת. כך, למשל, תיק התקשרות בין משהב"ט לחברה מיולי 1991 נפתח, על פי דרישה כוללת מאוד של מפח"ש, לתכנון "שטחי אימונים" בסך 45,000 ש"ח. במאי 1992 הוגדלה ההקצבה ב-75,000 ש"ח על סמך טופס פנימי בכתב יד, וגם הפעם ללא פירוט העבודה הנדרשת. גם בחשבוניות שהוגשו על ידי החברה לתשלום, לא פורטו, בדרך כלל, העבודות שאושרו על ידי המפח"ש לתשלום.

נושאים בטיחותיים

1. משרד מבקר המדינה בדק את האירועים הבטיחותיים שאירעו בשטחי אימונים משנת 1991 ועד סוף מאי 1993. התברר, כי בשנת 1991 היו 60 אירועים (כ-12% מכלל האירועים) קשורים בבעיות שטח (בורות, אי-שמירת גבולות גזרה, כניסה לשטח ללא אישור וללא תיאום וחלוקה לא נכונה של השטח); בשנת 1992 - 76 אירועים (8%); ובשנת 1993 (עד סוף מאי) - 29 אירועים (כ-6%). היו אלה, רוב רובם, אירועים של "כמעט ונפגע" ורק מקרים בודדים של תאונה עם נפגעים.

2. ביצוע הוראות מפח"ש בנושא תיאום וכניסה לשטחי אימונים מוטל כאמור, על המתאמים הפיקודיים. חל איסור על כניסה לשטח אימונים ללא תיאום וללא אישור בכתב של מתא"ם. הוראות אלה מתייחסות לכל יחידות כוחות היבשה, וליחידות חיל האוויר - בכל הנוגע לטיסות מעל השטח בגובה מתחת ל-300 רגל. מהסיוורים ביחידות האחראיות לשטחי האימונים ומעיון בדוחות לשנים 1991 - 1993 על תאונות אימונים או אירועי "כמעט ונפגע" עולה, כי בכל שנה היו עשרות מקרים של חדירה לשטחי אימונים ללא תיאום וללא היתר. מדובר ביחידות מתאמנות, במסוקי קרב בניווט, במסוקים בתרגול נחיתה, בנחיתות של מסוקי תובלה ובמשיגי גבול אזוריים. חריגות אלה מסכנות את החודרים וגם גורמות לפגיעה באימון המתקיים בשטח, עקב הפסקתו עד לסיום האירוע.

3. אחד האמצעים למניעת "פגיעות שטח" הוא השילוט. על פי הוראות מפח"ש, הפיקודים המרחביים אחראים להצבת שלטים בשטחי אימונים קבועים במקומות בולטים, כדי להזהיר מפני כניסה לשטח שבו מתקיימים אימונים; בשטחי אימונים חד פעמיים הצבת השלטים היא באחריות היחידה המתאמנת. יחידת עוזי אימון של מפח"ש מייצרת שילוט אחיד לסימון שטחי אימונים. נציג משרד מבקר המדינה נוכח לדעת, בעת סיוורים בשטחי האימונים בכל הארץ, כי בשטחים מסוימים חסר שילוט, ובאחרים היה השילוט חלקי בלבד או שצורתו היתה שונה מבחינת התוכן, הגודל והצבע.

4. אמצעי אחר הוא הגידור או האיטום של בורות. בהתאם להוראות מפח"ש, אחראים הפיקודים המרחביים לגידור ולסימון בורות מסוכנים. לאחר תאונת האימונים שנגרמה בסוף אוגוסט 1992 בתרגיל פשיטה כיתתי בשטח אימונים של בית ספר לחי"ר, שבמהלכו נפל חייל לבאר פתוחה ונהרג, הוציא בתחילת ספטמבר 1992 עוזר ראש אג"ם הוראה, שעל הזרועות, מפח"ש והפיקודים המרחביים להנחות את היחידות הכפופות לאתר, לסמן, לסגור או לגדר בורות, בארות ומפגעים אחרים בשטחי האימונים שבאחריותם. הפיקודים המרחביים פעלו בהתאם, והוציאו הוראות מתאימות. התהליך שצריך היה להסתיים באוקטובר 1992, עדיין היה בעת הביקורת בשלבי ביצוע.

בביקורת התברר, כי בהוראות בטיחות באימונים של מפח"ש אמנם נקבעה שיטה לסימון, אך לא נקבעה שיטה לאיטום או לסגירה של מפגעים למיניהם, וכל יחידה עושה זאת כראות עיניה. כמו כן לא נקבעו אלו מפות יש לעדכן, וכיצד ניתן להבטיח שבידי כל המשתמשים תהיה מפה עם סימונים זהים, שתכלול את מרב המידע הדרוש.

5. בביקורת התברר, כי מעבר לבירור בשעת האירוע, אין ביחידות כוחות היבשה נוהל המפרט את הפעולות שיש לנקוט במקרים של חדירת כלי טיס לשטחי אימונים. הביקורת העלתה, כי בדרך כלל לא פנו האחראים לשטח בכתב לגורמי חיל האוויר בבקשה לתחקר את האירועים ולהסיק את המסקנות המתבקשות. משרד מבקר המדינה העיר, כי על מפח"ש, בתיאום עם חיל האוויר, להוציא נוהל בנידון.



גורמי פיקוד ומטה שונים מעורבים בהחלטות להגדרת שטחי האימונים והשימוש בהם וביישומן של החלטות אלה. עיקר המשימה מוטל על המפח"ש. מן הממצאים עולה הצורך, שמפח"ש תקיים בקרה טובה יותר על ניצול שטחי האימונים ותספק אודותם מידע טוב יותר ליחידות.

לעניין המחלוקת בין ממ"י למערכת הביטחון בדבר החובה לשלם דמי חכירה ובדבר השימוש שנעשה (ללא תשלום) בשטחים שהקצאה לגביהם אינה בתוקף, מצביעה מבקר המדינה על הצורך להכריע בה בכל ההקדם.

מטבע הדברים, קיימת התנגשות בין צורכי צה"ל לשטחי אימונים לבין צורכי המגזר האזרחי; והדברים מגיעים לעתים עד משבר. לפתרון הבעיה דרושה עבודת מטה יסודית, שתבחן את ההתפתחויות בצורכי שני המגזרים (הצבאי והאזרחי), כדי שהפתרונות יעמדו על רגליים מוצקות גם בעתיד הנראה לעין.

אימונים במערך מטוסי הקרב

האימונים בזרוע האוויר מהווים נדבך מרכזי בבניין הכוח האווירי. מטרתם להקנות את הכישורים והכשירויות הדרושים לכלל צוותי האוויר, להנחיל את תורות הלחימה של זרוע האוויר וצה"ל, ולהעלות את רמתם של גופי הזרוע ומערכותיה בטיסה, בהובלת מבנים של מטוסים ובפיקוד.

בחודשים פברואר - ספטמבר 1993 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בתחום האימונים של מערך מטוסי הקרב. נבדקו בעיקר: תורת הלחימה, כשירות צוותי האוויר, תכנון האימונים וביצועם. הביקורת נערכה בלהק אוויר שבמפקדת חיל האוויר (במחלקת המיבצעים ובמחלקת ההדרכה) ובארבע טייסות.



הממצאים מצביעים על נושאים שיש לשפרם בתחום האימונים. בנוגע לחלק מהם הודיע צה"ל, שהוא יפעל לתיקונם; ולחלקם הוסבר הליקוי בחוסר משאבים.

חיל האוויר מפקיד בסמכותם של מפקדי הטייסות את קביעת הטכניקות הקרביות הנובעות מתורת הלחימה ברמתם, את המתודולוגיה הקשורה בתכנון האימונים ואת חלק הארי מהפיקוח ומהבקרה על אופן מימושם ואיכותם. בכך ניתן לדעת החיל להקנות מקוריות ויצירתיות בתחומים אלה.

מבקר המדינה סבורה, שמבלי לפגוע במקוריות וביצירתיות, ראוי שמטה חיל האוויר ישקול מעורבות רבה יותר מצדו בנושאים שהועלו בדוח, העשויה לתרום עוד לשיפור הקיים.

האזנות סתר בצה"ל

ריכוז ממצאים

נושא האזנות סתר לשיחות המתנהלות באמצעי תקשורת שבשימוש צה"ל, מטעמי ביטחון המדינה או לשם מניעת עבירות וגילוי עבריינים, מוסדר בחוק ובפקודות הצבא. פירוט הממצאים מהביקורת שנערכה על סדרי ביצוע האזנות אלה מובא בהמשך, ולהלן עיקריהם:

היחידות הממונות על האזנות מזדמנות לא קיימו מעקב אחר הטיפול בעבירות שהתגלו במהלכן, הן בהיבט של ביטחון שדה והן בנוגע לאיסור על שיחות פרטיות באמצעות טלפון צבאי.

לא הובהר למשרד מבקר המדינה הטעם המונח ביסוד ההנחיה שלפיה אין לבצע האזנות מזדמנות לצורכי ביטחון שדה - כנהוג לגבי קווי טלפון - בקווי הטלפון של לשכת הרמטכ"ל, לשכות אלופים ולשכת דובר צה"ל.

היחידה לפיקוח על ביטחון קשר מבצעת האזנה למערכות קשר בעיקר בתרגילים. סיכום שנת 1992 מצביע על שיפור ברמת ביטחון הקשר; למרות זאת עדיין קיימת חשיפה ניכרת של פעילות לתחומיה השונים.



נושא האזנות סתר לשיחות, המתנהלות בין היתר באמצעי תקשורת, מטעמי ביטחון המדינה או למניעת עבירות וגילוי עבריינים, הוסדר בחוק האזנת סתר, התשל"ט-1979 (להלן - החוק). על פי החוק, האזנת סתר הינה האזנה ללא הסכמת אף אחד מבעלי השיחה, לרבות הקלטת שיחה כאמור. הסמכות למתן היתר להאזנת סתר מטעמים של ביטחון המדינה נתונה לראש הממשלה או לשר הביטחון, אם נתבקש לכך בכתב מאת ראש רשות ביטחון (אגף המודיעין במטה הכללי של צה"ל; שירות הביטחון הכללי). הוצא היתר על ידי שר הביטחון - יודיע השר לראש הממשלה על מתן ההיתר. השר יודיע לשר המשפטים אחת לשלושה חודשים על היתרים שניתנו. הסמכות למתן היתר להאזנת סתר לצורך מניעת עבירות או לגילוי עבריינים נתונה בידי נשיא בית משפט מחוזי, ובהיעדרו - לנשיא תורן של בית משפט מחוזי, לפי בקשת קצין משטרה מוסמך. כמו כן נקבעו בחוק כללים למתן היתרים להאזנות סתר במקרים דחופים. הוראות החוק האמורות לעיל חלות על האזנה לשיחות המתנהלות על ידי אנשי צבא בקווי תקשורת שאינם בשימוש צה"ל, הן מטעמים של ביטחון המדינה והן לצורך מניעת עבירות או גילוי עבריינים.

אשר לשיחה המתנהלת באמצעי תקשורת שבשימוש צה"ל או משטרת ישראל, נקבע בחוק, כי האזנה בידי חייל או שוטר, שהוסמך לכך בפקודות הצבא או בפקודות הקבע של המשטרה - לפי העניין - אינה טעונה היתר.

פקודת מטכ"ל "האזנת סתר לאמצעי תקשורת שבשימוש צה"ל" (להלן - הפקודה) קובעת את בעלי התפקידים המוסמכים להתיר האזנת סתר לשיחות המתנהלות באמצעי תקשורת צה"ליים, כלהלן:

(א) ראש מחלקת ביטחון שדה באמ"ן (להלן - מחב"ש) - אך ורק למניעת עבירות ביטחון שדה וביטחון קשר.

(ב) מפקד משטרה צבאית חוקרת (להלן - מצ"ח) - אך ורק למניעת עבירות וגילוי עבריינים.

(ג) קצין הקשר, האלקטרוניקה והמחשבים הראשי (להלן - קשר"ר) - אך ורק לפיקוח על מניעת שיחות פרטיות באמצעות טלפון צבאי.

הפקודה מבחינה בין האזנה מזדמנת, המוגדרת בפקודה כהאזנת סתר אקראית לפרק זמן קצר, הנעשית כחלק מפעולות שגרה, למטרות מניעה, פיקוח או ביקורת, ואינה מכוונת לתוכנה של

שיחה מסוימת או לשיחותיו של אדם פלוני, לבין האזנה מכוונת - המוגדרת כהאזנת סתר, שאינה האזנה מזדמנת. קשר"ר ראשי להתיר האזנת סתר מזדמנת בלבד, ראש מחב"ש - האזנות מזדמנות ומכוונות, ואילו מפקד מצ"ח - האזנות מכוונות בלבד.

בחודשים מארס עד מאי 1993 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי הביצוע, הפיקוח והבקרה בנושא האזנת סתר בצה"ל¹. הביקורת נערכה במחב"ש וביחידה לפיקוח על ביטחון קשר הכפופה לה (להלן - היחידה לפיקוח); במפקדת קשר"ר וביחידה לתקשורת מרחבית; ובמצ"ח.

תיקון פקודת מטכ"ל

בדצמבר 1991, לאחר דיונים עם גורמים המעורבים בכך, גיבש ענף ייעוץ וחקיקה במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר) הצעה לתיקון הפקודה. אף כי עבר זמן רב מאז גיבוש ההצעה, היא טרם מומשה עד מועד סיום הביקורת. ההצעה נגעה למספר נושאים, וביניהם:

1. על פי החוק, מוסמך לבצע האזנה רק מי שהוסמך לכך בפקודות הצבא. על פי הפקודה, לא תבוצע האזנת סתר, אלא על ידי גורמים מבצעים, המנויים בפקודה, שהוסמכו לכך על ידי הגורמים המאשרים המתאימים: ראש מחב"ש, מפקד מצ"ח או קשר"ר, לפי העניין. כדי שלא תשמע הטענה כי מי שהוסמך כאמור לא קיבל כלל הסמכתו ישירות בפקודות הצבא, הוצע כי ההסמכה של הגופים המבצעים תיקבע אף היא במפורש בפקודה; ביצוע ההאזנה יותנה באישור של אחד הגורמים המאשרים, בהתאם לסוג ההאזנה.

2. לעניין הסמכת ראש חטיבת מיבצעים באג"ם לבצע האזנות סתר לשיחות המתנהלות בכלי תקשורת צה"ליים למטרת תיעוד שיחות מיבצעיות, העיר משרד מבקר המדינה, כי על צה"ל לבחון אם אין גופים נוספים המבצעים האזנות לצרכים דומים; אם קיימים כאלה, יש לבדוק אם קיימת הצדקה לפעולתם, ולעגן בפקודה את סמכויותיהם ואת המגבלות החלות עליהם.

3. הוצע לעדכן את הפקודה בדבר איסור האזנה לשיחות, המתנהלות באמצעי תקשורת שבשימוש צה"ל, של גורמים ששיחותיהם אסורות להאזנה בהתאם לחוק, כמו קצין משפטים וקצין דת.

העברת מידע בין גורמים מאשרים

בפקודה נקבע, כי הגורם המאשר, או מי שהוסמך לכך מטעמו, יורה בתוך 14 ימים מביצוע ההאזנה, על מחיקה או ביעור של אותם חלקים מחומר ההקלטה שאינם דרושים למטרה שלשמה בוצעה ההאזנה. המחיקה והביעור יירשמו בפנקס.

נתגלה במידע שהושג בהאזנה או בחומר הקלטה חומר העשוי לשמש למניעת עבירות ביטחון שדה או ביטחון קשר, או חומר העשוי לשמש למניעת עבירות או לגילוי עבריינים, וההאזנה לא נועדה מלכתחילה למטרות אלו, הרי שעל אף האמור לעיל, יעביר הגורם המאשר, שהתיר את ביצועה של ההאזנה, את המידע וכל חומר ההקלטה לראש מחב"ש או למפקד מצ"ח, לפי העניין, לצורך מילוי תפקידם. העברת המידע וחומר ההקלטה וקבלתם תאושרנה בכתב. לדברי מחב"ש, בפועל לא עלה הצורך להעביר מידע למצ"ח.

מבקר המדינה מעירה, שאפשרות העברת מידע בעניין מניעת עבירות וגילוי עבריינים, שהושג בהאזנה שלא נועדה מלכתחילה למטרה זו, וממילא לא קיבלה את ההיתר הדרוש, איננה עולה לכאורה בקנה אחד עם מגמת החוק והפסיקה.

¹ בעניין ביקורת על "האזנות סתר ושימושן במשטר", ראה דוח שנתי 41, עמ' 340.

האזנת סתר על ידי מחב"ש

ראש מחב"ש מוסמך, כאמור, להתיר את ביצועה של האזנה מכוונת ושל האזנה מזדמנת במטרה למנוע עבירות ביטחון שדה וביטחון קשר. ייעודה העיקרי של יחידת הפיקוח שבאמ"ן הוא לפקח על מערכות תקשורת שבשימוש צה"ל, לשם איתור הפרות ביטחון שדה ונקודות תורפה בטחוניות במערכות אלה וסיוע בתיווך.

האזנה מכוונת

בפקודה נקבע, כי היתר להאזנה מכוונת יהיה בכתב ויפורט בו שמו של האדם שלשיחותיו יאזינו (אם ההאזנה מכוונת לשיחותיו של אדם פלוני), או קו הטלפון שיאזינו לשיחות המתנהלות בו (אם ההאזנה מכוונת לשיחות בקו מסוים) וכן העילה להאזנה, משכה ואמצעי ההאזנה. ההיתר טעון אישור מראש ובכתב של ראש אמ"ן; במקרים דחופים מתחייב אישור של ראש אמ"ן לא יאוחר מ-24 שעות ממתן ההיתר. בכל מקרה על ראש אמ"ן להודיע מיד על מתן ההיתר לרמטכ"ל.

לדברי מחב"ש, לפחות בשלוש השנים האחרונות לא בוצעה אף האזנה מכוונת למניעת עבירות ביטחון שדה וביטחון קשר.

כן הובהר למשרד מבקר המדינה, כי גם נושא ההדלפות מצה"ל לאמצעי התקשורת, לא טופל.

האזנה מזדמנת לשיחה טלפונית

בצה"ל קיימת מערכת קווי טלפון לצורכי הצבא בלבד. המערכת כוללת אלפי קווים, כ-13% מהם עם אפשרות יציאה לרשת החיוג האזרחית הארצית. מחב"ש מבצעת האזנה ופיקוח לקווים אלה ממתקנים ניידים הפרוסים ברחבי הארץ וכן ממתקנים ניידים.

1. ביוני 1992 הוחלפה אחת מרכזות הטלפונים לרכזת דיגיטלית. עקב כך הפסיק את פעילותו מתקן הפיקוח האזורי, שאליו היו מחוברים קווים מהרכזת הקודמת. ההתחברות באמצעות מערכת חדשה אמורה היתה להתבצע באוקטובר 1992, אך עקב עיכוב שחל בהספקת המערכת החדשה, אין מאז יוני 1992 האזנה לקווי הטלפון של אותה רכזת. נוכח המצב המתואר לעיל, היה על יחידת הפיקוח לבחון דרך חלופית, שתמנע את שיתוק פעולותיה לתקופה ארוכה.

2. בביקורת התברר, כי על פי הנחיות ראש אמ"ן ומחב"ש, קווים של לשכת הרמטכ"ל, לשכות אלופים ולשכת דובר צה"ל לא חוברו למתקני ההאזנה, וממילא אין האזנה מזדמנת לשיחות המתנהלות בהם. לא הובהר למשרד מבקר המדינה הטעם ביסוד הנחיות אלה, אף כי לכאורה הצורך במניעת עבירות ביטחון שדה וביטחון קשר קיים גם בלשכות אלה.

3. במועד הביקורת היו בתוך מחנות צה"ל כ-1,000 טלפונים ציבוריים. לא נבחן הצורך להאזין לקווים אלה, ואם קיימת אפשרות חוקית לכך. במהלך הביקורת התקיימו במחב"ש דיונים בדבר הצורך והאפשרות החוקית להאזין להם, והוחלט לפנות למפצ"ר לקבלת חוות דעת.

תהליך ביצוע האזנה

הוראות יחידת הפיקוח קובעות, כי על החיילים המבצעים את ההאזנה להקליט כל שיחה שהם מאזינים לה. המאזין ראוי להתערב ולהפסיק שיחה שבה זיהה עבירת ביטחון שדה. על פי הנהלים, עבירת ביטחון שנחשפה על ידי היחידה נרשמת בדוח ציתות יומי, ובו מפורטים בין

היתר פרטים מזהים של החיילים הקשורים בעבירה. דוח הציתות מועבר לטיפול קציני הביטחון (להלן - קב"טים) בפיקודים, בזרועות ובחילות. על פי נתוני יחידת הפיקוח, בשנת 1992 חלה ירידה של 15% בעבירות ביטחון שדה שהתבצעו ברשת הטלפונים.

1. בנהלים נקבע, כי ביחידת הפיקוח ינוהל מעקב מרכזי אחר הטיפול בעבירות; בביקורת התברר, כי היחידה לא ניהלה מעקב כדרוש. החל בינואר 1993 מופעלת ביחידה תוכנת מחשב, האמורה לאפשר מעקב אחר טיפול בעבירות. היחידה מזינה למחשב את העבירות על פי דוחות הציתות, כאשר תוצאות הטיפול צריכות להתקבל מהקב"טים. התברר, כי דיווחי הקב"טים לא התקבלו כדרוש, והיחידה לא ניהלה מעקב ופיקוח שיטתי על תוצאות הטיפול. לבקשת משרד מבקר המדינה פנה מפקד היחידה אל הקב"טים בבקשה להמציא לו נתונים על תוצאות טיפול. על פי נתונים שנשלחו מהפיקודים התברר, כי בסך הכל נתקבלו תוצאות טיפול לגבי כ-38% מכלל העבירות שאותרו מינואר עד מארס 1993; הטיפול התבטא בהעמדה לדין משמעתי, בהתראה או בהסברה.

2. בחוזר של מזכירות הפיקוד העליון נקבע, כי ראש מחב"ש מוסמך לקבוע בנהלים פנימיים בעקבות אלו סוגי עבירות של ביטחון קשר ינותק קו טלפון. מטרת החוזר היתה להגביר את המודעות לצורך בשמירה על ביטחון קשר. בביקורת התברר, כי ראש מחב"ש לא קבע נהלים כאמור. בעקבות הביקורת, הוציא ראש מחב"ש ביוני 1993 נוהל בנושא. בנוהל נקבע, בין היתר, אמות המידה שלפיהן ינותקו קווי טלפון כדלקמן: קו טלפון שבו בוצעה עבירת ביטחון קשר חמורה באופן חריג (באישור ראש מחב"ש בלבד); קו טלפון שבו בוצעו מספר עבירות ביטחון קשר חמורות (לאחר שליחת התראה); וקו טלפון שבו בוצעו מספר רב של עבירות בפרק זמן נתון (לאחר שליחת התראה). משך זמן הניתוק יהיה 7 עד 30 ימים שבמהלכם יועמדו לדין מבצעי העבירות.

ביטחון קשר בתרגילים

ראש מחב"ש מוסמך להתיר האזנת סתר מכוונת לאמצעי תקשורת הקשורים בביצועם של תרגיל, של ניסוי או של פעולה מיבצעית.

לדעת מפקד יחידת הפיקוח, כדי להשיג המשך שיפור ברמת ביטחון הקשר, יש להמשיך ולהעמיק את מעורבות המפקדים, להרחיב את ההסברה וההשתלמות בעיקר בקורסים בסיסיים, להפעיל אכיפה וענישה במידת הצורך, ולנצל באופן מושכל יותר את מערכות הקשר המאובטחות ואת אמצעי ההסתרה השונים.

האזנות סתר על ידי מצ"ח

1. על פי פקודת מטכ"ל, מוסמך מפקד מצ"ח להתיר האזנת סתר מכוונת לגילוי עבירות ועבריינים, אם קיים חשד סביר לביצוע עבירה במקום צבאי או על ידי מי שכפוף לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955; מפקד מצ"ח לא יתן היתר להאזנה כאמור, אלא אם כן אושר הדבר בכתב ומראש על ידי קצין המשטרה הצבאית הראשי (להלן - קמז"ר). על קמז"ר להודיע מיד על מתן ההיתר לרמטכ"ל. במקרה דחוף, שאינו סובל דיחוי, רשאי מפקד מצ"ח להתיר ביצוע האזנה ובלבד שיינתן להאזנה אישור קמז"ר בתוך 24 שעות ממועד מתן ההיתר. כמו כן נקבע בפקודה, כי מפקד מצ"ח לא יתיר האזנה לשיחותיו של קצין בדרגת סא"ל ומעלה, אלא אם ניתן לכך אישור בכתב ומראש של הפרקליט הצבאי הראשי.

נוסף לבקרה של קמצ"ר, כאמור לעיל, ראוי - לדעת מבקר המדינה - שייקבעו גורמי בקרה ופיקוח שיפוטיים או משפטיים לביצוע האזנות כאמור, בדומה לאלה שקבע המחוקק בנוגע להאזנות סתר במסגרת האזרחית. לדעת מבקר המדינה, ראוי שהאזנות כאמור תהיינה בפיקוח של גורם שיפוטי, כמו נשיא של בית דין צבאי מחוזי או שופט משפטי של אותו בית דין או גורם משפטי כמו הפרקליט הצבאי הראשי או מי שהוסמך על ידיו לכך; ולעניין זה נראה שלא די בהוראה הקיימת בפקודת מטכ"ל אשר לפיה רק במקרים של האזנה לשיחות טלפון המבוצעות על ידי סא"ל ומעלה יהיה הדבר באישורו של הפרקליט הצבאי הראשי, שהרי לכאורה לא דרגת החשוד היא שאמורה לקבוע את טיבו ורמתו של הפיקוח ולא היא האמורה לבסס את הצורך בו. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הערת המבקר אכן נכונה וראויה לבחינה מדוקדקת; צה"ל יפעל לבחינה מחודשת של הפקודה בנושא זה.

2. לפי הפסיקה, בקשה להיתר להאזנת סתר אמורה להיות מושתתת, בין היתר, על מידת הצדקתה של ההאזנה, על מידת החיוניות שלה ועל היותה עדיפה באותו שלב מדרכי חקירה אחרות. על פי הוראות מצ"ח, בבקשה למתן היתר להאזנה יפורטו: מהות החשד הקיים, פרטי החשוד והצורך בהאזנה. ההיתר יינתן רק לאחר ששוכנע מפקד מצ"ח בצורך בקיום ההאזנה. על פי נתונים שריכזה היחידה המרכזית לחקירות מיוחדות של מצ"ח (להלן - ימל"ט) לבקשת משרד מבקר המדינה, בוצעו בשנים 1990 - 1993 26 האזנות (16 ב-1990, ארבע ב-1991, שלוש ב-1992 ושלוש האזנות בשנת 1993 עד אפריל). משרד מבקר המדינה בדק את ההיתרים שניתנו להאזנות אלה ומצא, שקמצ"ר אישר את כולם לתקופות זמן קצובות כדרוש, ועל פניהם התקיימו בהם הדרישות האמורות.

3. בפקודת מטכ"ל נקבע, כי לא תבוצע האזנת סתר לאמצעי תקשורת שבשימוש צה"ל, אלא על ידי מי שהוסמך לכך על ידי הגורם המאשר המתאים. הפקודה מונה את בעלי התפקידים שניתן להסמיך אותם וביניהם קצין מצ"ח או חוקר מצ"ח בדרגת סמל, לפחות. בביקורת התברר, כי לחוקרי מצ"ח שעסקו בהאזנות סתר, כאמור, לא הוצאו כתבי הסמכה מטעם מפקד מצ"ח כדרוש.

4. כשמדובר בצורך להאזין לשיחות טלפון המתנהלות בקווים אזרחיים, שאינם בשימוש הצבאי, נדרש היתר שיפוטי כאמור. אולם, על פי החוק, הסמכות להגיש בקשה למתן ההיתר נתונה לקציני משטרת ישראל. לדברי מפקד הימל"ט, בתקופה של כשנתיים שקדמה לביקורת לא פנתה מצ"ח למשטרת ישראל בבקשה להאזין לקו תקשורת אזרחי במהלך חקירה שניהלה, למעט בתיק חקירה אחד בשנת 1991, שהיה משותף לה ולמשטרת ישראל.

לדעת מפקדת קמצ"ר ומפצ"ר, לנוכח סמכויות החקירה העצמאיות של מצ"ח לפי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, ולנוכח הצורך לשמור על חשאיות החקירות ויעילות הטיפול בבקשות, ראוי לתת סמכויות עצמאיות למשטרה הצבאית לפנות לבתי המשפט בבקשה למתן צו המתיר האזנת סתר בקווי תקשורת אזרחיים, זאת כאשר חייל חשוד בעבירה או לשם גילוייה. באוגוסט 1992 הכין ענף ייעוץ וחקיקה במפצ"ר הצעה לתזכיר חוק, המגבש את הגישה הנ"ל לידי תיקוני חקיקה נדרשים. בין הסיבות שצוינו על ידי הענף לצורך הקניית סמכות זו נאמר, כי המשטרה הצבאית איננה יחידת משנה של משטרת ישראל, אלא גוף עצמאי בעל סמכויות חקירה משלו; ולפיכך אין זה ברור מדוע דווקא בנושא חשוב ורגיש כמו האזנות סתר נאלצת המשטרה הצבאית לפעול כגוף הכפוף למשטרת ישראל.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1993, כי נמצאת בתהליכי הכנה הצעת חוק של משרד המשפטים לתיקון כולל של חוק האזנת סתר, וכי ייעשה ניסיון לכלול במסגרת הצעה זו גם את התיקון המבוקש על ידי המשטרה הצבאית.

האזנות לצורך מניעת שיחות פרטיות

כאמור, מוסמך קשר"ר להתיר האזנה מזדמנת למטרת פיקוח על מילויה של פקודת מטכ"ל הקובעת, כי אין לנהל שיחה פרטית באמצעות טלפון צבאי. הפקודה מפרטת סייגים שלפיהם מותר לנהל שיחה פרטית, כמו למשל בנסיבות מיוחדות או במקרים דחופים, זאת לאחר קבלת אישור בהתאם למפורט בפקודה.

כדי לאכוף את הפקודה הנ"ל, קיימת במסגרת היחידה לתקשורת מרחבית שבמפקדת קשר"ר חוליית פיקוח והאזנה, שמתפקידה לפקח על שיחות המתנהלות במערכת קווי החיוג הצבאיים. ההאזנה הינה מזדמנת ונובעת מהצורך למנוע שיחות פרטיות, היוצרות עומס נוסף על קווי התקשורת הצה"לית ומקשות בכך על העבודה השוטפת, וכדי לחסוך בהוצאות.

1. החוליה אחראית לפיקוח ולהאזנה על אלפי קווים: כ-70% מהם באזור הקריה, והפיקוח עליהם מתבצע ממתקן נייד באזור; שאר הקווים הם במחנות צה"ל ברחבי הארץ.

בתקן חוליית הפיקוח היו במועד הביקורת, אפריל 1993, 12 חיילות בתפקידי פיקוח והאזנה, אך בפועל היו מוצבות שש בלבד. בשל איוש חלקי של התקנים, מאז נובמבר 1992, לא יכלה החוליה למלא את משימותיה במלואן; ממועד זה היא האזינה רק לקווים שבאזור הקריה.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1993, כי תקן החוליה צומצם לשמונה חיילות, ובמצבה ישנן שש. הצמצום מתאפשר מאחר שעובדים לשיטת עבודה של האזנה מרחוק באמצעות מערכת חדשה (ראה גם לעיל בפרק על האזנות מטעם מחב"ש), שתופעל עוד בשנת 1993 בשלוש רכזות ובשנת 1994 בארבע רכזות אחרות. עוד צוין בתשובת צה"ל, כי פעולות שונות שננקטו לשם חסכון בעלויות, צמצמו באופן ניכר את השימוש בקווים הצבאיים לשיחות פרטיות, עובדה המאפשרת אף היא את צמצום תקן החיילות.

2. הנהלים הפנימיים של היחידה לתקשורת מרחבית מפרטים קווים האסורים להאזנה, כמו קווים המשמשים את הפרקליטות הצבאית, חדרי מעצר ובתי כלא וקווים במרפאות לבריאות הנפש ובמשרדי ח"ן, זאת מטעמים של חסיון וצנעת הפרט. נוהלי היחידה מורים להקפיד שלא להאזין לקווים אלה, אך אין דרך טכנית לוודא שאין האזנה בשוגג או בזדון, כך שלא ברור אם הוראות החוק והצבא נשמרות במלואן הלכה למעשה. צה"ל הודיע באוקטובר 1993, כי הנחיות פיקוח בנידון רוענו לאחרונה, כדי לצמצם את האפשרויות לביצוע האזנות כאלה במזיד או בשוגג.

3. פקודת מטכ"ל קובעת, כי מפקח קשר שהוסמך לכך על ידי קשר"ר, רשאי לנתק קו טלפון צבאי שנוהלה באמצעותו שיחה פרטית, שלא בהתאם לפקודה. ניתוק קו טלפון צבאי, כאמור, ייעשה בהתאם לכללים שנקבעו.

בשנת 1990 הכינה היחידה הצעה לשינוי פקודת המטכ"ל הנ"ל. ההצעה מתייחסת לשינויים הנוגעים לנוהל ניתוק קו טלפון. כך לדוגמה נקבע בהצעה, שרק שיחה מעל שלוש דקות תיראה כעבירה. ההצעה המעודכנת לפקודה, בהתאם להנחיות ענף ייעוץ וחקיקה במפצ"ר, הועברה כבר בספטמבר 1991 לאישור מחלקת בקרה ומעקב במטכ"ל. אך למרות הזמן הרב שעבר מאז, היא עדיין נמצאת בעבודת מטה. בפועל פועלת החוליה בהתאם להצעה שהגישה היחידה, אף על פי שזו עדיין לא אושרה על ידי הדרגים המתאימים.

4. הפיקוח מתבצע על ידי סריקה של הקווים עד שמאותר קו שבו מתבצעת שיחה. כאשר המפקחת מזהה שיחה עם אופי של שיחה פרטית עליה להקליט או לרשום תקציר של השיחה, תוך כדי ביצועה, על גבי "דף רישום שיחה פרטית"; אם המשוחח לא היה מוסמך לנהל שיחה פרטית יש לנתק את הקו, אלא אם מספר קו הטלפון מופיע ברשימת מספרי הטלפון האסורים בניתוק; בכל מקרה יש לנקוט צעדים משמעותיים הקבועים בנהלים.

על פי נתונים שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה, אותרו על ידי החוליה מינואר 1992 עד סוף מארס 1993 2,666 שיחות פרטיות שנערכו בניגוד לפקודה. ב-395 מקרים סירבו המשווחים למסור פרטים ולא אותרו גם לאחר מכן, ועל כן לא ניתן היה לנקוט נגדם צעדים; ב-1,961 מקרים מתוך 2,271 הנותרים (86%) לא הודיעו מפקדים על צעדים משמעותיים שנקטו, אף על פי שנדרשו לעשות כן במכתב ששלחה אליהם חוליית הפיקוח.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1993, כי הוא מטפל בשיפור המצב על ידי הפעלת מערכת מעקב ובקרה, וכי לאחר אישור הפקודה הנמצאת בעבודת מטה, כמפורט לעיל, תיבחן גם אפשרות נקיטת צעדים כנגד מי שלא התייחס לפניות.



צה"ל ממעיט בהאזנה מכוונת, אך מקיים פעילות ענפה בתחום האזנה שגרתית לקווי טלפון לצורך מניעת עבירות ביטחון שדה ולצורך מניעת שיחות פרטיות אסורות. מן הממצאים עולה, כי בדרך כלל התנהלה פעילות זו ללא חריגות מפקודות הצבא.

עם זאת, עדיין יש מקום שפקודות הצבא בעניין האזנות סתר תיבחנו מחדש, במטרה להבטיח נקיטת כל הצעדים המתחייבים, לרבות התיקון הדרוש בפקודות במקרים שעליהם הצביעה מבקר המדינה, לצורך עמידתן במבחנים שנקבעו בחוק והפסיקה לעניין האזנות סתר וכדי שתצומצם, ככל הניתן, הפגיעה בצנעת הפרט במקום שהיא נגרמת מפעולות אלה. כך לדוגמה, לאור החשיבות שיש לייחס לפיקוח שיפוטי או משפטי על ביצוע האזנות סתר, מן הראוי שפיקוח כאמור יתקיים בכל מקרה של האזנה מכוונת על ידי מצ"ח לשיחות בקווי תקשורת של צה"ל, ולא רק במקרים של האזנה לשיחות של קצינים מדרגת סא"ל ומעלה.

ממצאי מעקב

אבטחת מחנות ומתקנים במרחב הצפון

דוח שנתי 41, עמ' 823

ייעודו של מערך האבטחה במחנות צה"ל לשמש גורם מרתיע ולמנוע חדירה בדרכי היבשה, האוויר והים למטרות מודיעין, חבלה או פשע.

בביקורת הקודמת, שנערכה בשנת 1990, בדק משרד מבקר המדינה את סדרי האבטחה של עשרה מחנות במרחב פיקוד הצפון. ממצאי הביקורת שפורסמו בדוח שנתי 41, עמ' 823, הצביעו על חוסר באמצעים בתחום התשתית, כגון גידור, תאורה ומגדלי שמירה, דבר שפגע ביעילות האבטחה של המחנות שנבדקו. נוסף לכך, לא אושרו תיקי האבטחה של המחנות כדרוש ולא נערכו חלק מתרגילי חבירת כוחות האבטחה שבמחנות ליישובים שבאזורם. נוכח חוסר בתקני אבטחה למחנות, המליץ משרד מבקר המדינה לפעול להגדרת הצרכים בעזרת תקן אבטחה שייקבע לכל מחנה ומחנה, ולגבש תכנית למילוי תקנים אלה.