

המוכנות של מערך המילואים בזרוע היבשה למלחמה

תקציר

מערך המילואים הוא מרכיב מרכזי בעצמתו של צה"ל ובחוסנה של מדינת ישראל. מערך זה הוא אבן יסוד ביכולת צה"ל לבצע את משימותיו המבצעיות, בייחוד במצבי עימות גבוהי עצימות. מוכנותו של מערך המילואים למצבי חירום תלויה בשני מרכיבים עיקריים: אימונו והכשרתו בעתות שגרה והמוכנות של יחידות מחסני החירום (להלן - ימ"חים), שבהן מאוחסן ציודו.

פעולות הביקורת

במסגרת הביקורת על מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) בדק משרד מבקר המדינה בחודשים ספטמבר 2006 עד מרס 2007 בצה"ל את המוכנות של מערך המילואים בזרוע היבשה למלחמה. נבדקו בעיקר אימון יחידות המילואים בשנים 2002 עד 2006, ובכלל זה ביצוע אימונים לקראת המלחמה; קביעת הכשירויות הנדרשות לכוחות היבשה ומדדים לבדיקתן והמוכנות של הימ"חים.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק את עיקרי התקציר ואת הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 [נוסח משולב].

עיקרי הממצאים

אימון מערך המילואים בזרוע היבשה

1. בשנת 2000 פרסמה חטיבת התורה וההדרכה באגף המבצעים שבמטה הכללי של צה"ל טיוטה של ספר תורת האימונים, והוא שימש תורה ארעית מחייבת עד חודש אוקטובר 2006, שבו פרסמה את תורת האימונים. משנת 2000 ועד מועד סיום הביקורת מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - זרוע היבשה), שייעודה הוא, בין היתר, לבנות את כוחות השדה של צה"ל ולהכין למלחמה, טרם גיבשה תורת אימונים זרועית מחייבת, אף שהדבר נדרש בתורת האימונים.

2. למערך המילואים ביבשה נקבע מודל אימונים המבוסס על מחזור אימונים שנתי שנועד לשמר את מוכנותו למלחמה. בשנת 1989 שונה המודל למודל המבוסס על מחזור אימונים דו-שנתי, בעיקר בשל אילוצים תקציביים, ובשנת 2004 הוחל באימון במחזוריות תלת-שנתית. למרות הירידה הניכרת בתדירות ובהיקף של האימונים,

מפקדת זרוע היבשה לא בחנה את ההשפעות האפשריות של המודל החדש על יכולתם של החיילים והמפקדים לשמר את הכשירויות הבסיסיות שרכשו בעבר, ואת השפעתו על כשירותם לבצע את משימותיהם בעת מלחמה. מתחקירי צה"ל שנעשו בעקבות המלחמה עלה כי לחלק מהיחידות לא הייתה הכשירות הבסיסית הנדרשת, וכי מודל האימונים התלת-שנתי לא הספיק לשמירת כשירות זו.

3. בשנים 2003 עד 2005 דיווח צה"ל לדרג המדיני כי קיימת פגיעה מתמשכת באימוני מערך המילואים בכוחות היבשה עקב קיצוצים בתקציב אך לא הציג את המשמעות המבצעית של פגיעה זו ואת השפעתה על כשירות מערך המילואים למלחמה, כגון: פגיעה ביכולת לממש תכניות מבצעיות, בין השאר, מבחינת משך הזמן הנדרש לביצוען; או הפגיעה ביכולת של החיילים להפעיל אמצעי לחימה שונים. בדיון על תקציב מערכת הביטחון לשנת 2006, שהתקיים באוגוסט 2005 בראשות ראש הממשלה דאז מר אריאל שרון, ציין שר הביטחון דאז, מר שאול מופז, כי מערך המילואים של צה"ל איננו כשיר עקב הפגיעה באימוניו. מעיון בפרוטוקול הדיון עולה כי המשתתפים בדיון, לרבות ראש הממשלה, לא הגיבו על דבריו אלה. כמו כן, לא נמצא כי הממשלה דנה בנושא חיוני זה בעקבות דבריו המהותיים של שר הביטחון, וניתחה את המשמעות הנובעת מהם.

4. יום לפני פרוץ המלחמה, ב-11.7.06, נפגש ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, עם פורום המטה הכללי. כמה מחברי המטה הכללי השמיעו דעות סותרות לכאורה על כשירות הצבא בכלל ומערך המילואים בפרט, ובהן דעה נחרצת שלפיה מערך המילואים אינו כשיר. בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה לראש הממשלה בנוגע להשפעה של דברים אלה על החלטותיו בעניין המלחמה, השיבה לשכתו, בין השאר, כי בישיבת הממשלה שהתקיימה למחרת היום, ב-12.7.06, לא הוצג קושי ביכולת הצבא להתמודד במספר חזיתות. בפגישה עם מבקר המדינה בנובמבר 2006 ציין שר הביטחון דאז, מר עמיר פרץ, שלא הוצגה לו תמונה של חוסר כשירות מבחינת היערכות של היחידות או מבחינת הצטיידותן. אמירה זו מלמדת על הבעייתיות בדרך שבה הציג צה"ל לשר פרץ את ההשפעה של הפגיעה באימוני מערך המילואים על כשירותו. בעייתיות זו בדרך הצגת ההשלכות של הפגיעה באימוני מערך המילואים על כשירותו, מתחזקת נוכח דברי שר הביטחון הקודם, מר שאול מופז, לראש הממשלה באוגוסט 2005 בדבר אי-כשירות מערך המילואים בשל הפגיעה באימוניו.

5. היקף האימונים של יחידות השדה במילואים בשנים 2002 עד 2006 היה קטן מהמתוכנן. בשנת 2002, כתוצאה ממבצע "חומת מגן", היקף האימונים שבוצעו היה קטן בכ-20% מממוצע מהיקף האימונים המתוכננים. בשנת 2003 התקיימו אימונים בהיקף מצומצם במידה ניכרת לעומת השנה שקדמה לה, בעיקר בשל קיצוץ בתקציב. בשנים 2004 עד 2006, שבהן תוכנן שיחידות המילואים יתאמנו על פי המודל התלת-שנתי, לא עמדה מפקדת זרוע היבשה בהיקף האימונים המתחייבים ממודל זה. בסופו של דבר היו גדודים שלא ביצעו תרגיל מלא באש במשך ארבע או חמש שנים.

6. חלק גדול ממפקדי החטיבות (להלן - מח"טים), בחטיבות סדירות ובחטיבות מילואים שמילאו תפקיד זה בשנים 2001 - 2006, ורוב המח"טים שמילאו תפקיד זה בינואר 2007, לא השתתפו בהשתלמות למח"טים, אף על פי שעל פי פקודת המטכ"ל בעניין זה, ההשתתפות בה היא תנאי למינוי לתפקיד. עוד נמצא, כי חלק מהמח"טים בשנים 2001 עד 2006 שרובם פיקדו על חטיבות מילואים שימשו בתפקידים פחות מ-24 חודשים, שהם פרק הזמן המזערי למילוי תפקיד זה לפי פקודת הצבא. במצב זה, יהיו מח"טים שיסיימו את תפקידם בלי שביצעו תרגיל חטיבתי מלא, בשל

מחזוריות האימונים התלת-שנתית הנהוגה כאמור בזרוע היבשה משנת 2004. כמו כן נמצא כי 13% מהקצינים ששימשו בדצמבר 2006 מפקדי גדודים ביחידות מילואים בחילות השדה, לא השתתפו בקורס מפקדי גדודים כנדרש, וכי 29% עד 39% ממפקדי הפלוגות במספר אוגדות לא השתתפו בקורס מפקדי פלוגות כנדרש¹.

7. יחידות המערך הסדיר ביבשה הן המקור לכוח האדם של יחידות מערך המילואים. לפיכך מטען הידע והניסיון שנרכשים באימונים ובפעילות המבצעית מועברים מהמערך הסדיר למערך המילואים ומשמשים נדבך בכשירות של מערך המילואים ללחימה. מאז שנת 2002 צומצמו באופן ניכר גם אימוני המערך הסדיר ביבשה ונפגעו כשירות היחידות ומוכנותן ללחימה. הפגיעה בהכשרות ובאימונים של היחידות הלוחמות במערך הסדיר פוגעת אפוא גם היא בכשירות מערך המילואים.

קביעת הכשירויות הנדרשות לזרוע היבשה ומדדים לבדיקתן

1. אף על פי שהפעילות לקביעת הכשירויות הנדרשות לחילות השדה ולקביעת מדדים לבדיקתן החלה כבר בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, עד מועד סיום הביקורת במרס 2007 לא נקבעו הכשירויות הנדרשות לכלל חילות השדה, במערך הסדיר ובמערך המילואים, ולא נקבעו מדדים אחידים לבדיקת כשירויות אלה. כתוצאה מכך לא הייתה בידי המטה הכללי כל השנים הללו תמונת מצב של כשירות כלל חילות השדה, וממילא היא לא הוצגה לדרג המדיני. התמשכות הטיפול בנושא חשוב זה, גם אם הוא מורכב, וחוסר הנחישות של הדרג הצבאי העליון בהבאת הטיפול בו לכדי סיום היו מהסיבות המרכזיות שגרמו לכך שלפני הדרג הבכיר של צה"ל ולפני הדרג המדיני לא הייתה ערב המלחמה תמונת מצב מהימנה של הכשירות של חילות השדה, בסדיר ובמילואים, שהיה בה כדי לסייע להם בקבלת ההחלטות.

2. ביולי 2000 אישר הרמטכ"ל דאז, רב-אלוף שאול מופז, לפתח מערכת כשירויות ומדדים (להלן - כש"מ), שבאמצעותה ניתן יהיה לבחון את הכשירויות של היחידות על פי מדדים אחידים. פיתוח המערכת היה אמור להסתיים באמצע שנת 2003. ביוני 2001 הוצגו בפורום המטה הכללי נתונים על כשירות כלל הגדודים בחילות השדה, לפי אבחון שהתבסס על אמות מידה שנקבעו למערכת הכש"מ. באבחון עלו פערים משמעותיים בכשירות הגדודים שנבחנו. לא נמצא שגורמי מפקדת זרוע היבשה וגורמי המטה הכללי דנו בתכנית להבאתם לרמת הכשירות הנדרשת. בתקופות שבהן כיהנו הרמטכ"לים הבאים - רב-אלוף משה יעלון ורב-אלוף דן חלוץ - לא התקיים דיון המשך על מערכת הכש"מ ויישומה בזרוע היבשה. רק ביוני 2006, בסיכום דיון על עבודת מטה בנושא יעדי המוכנות בתכנית הרב-שנתית החדשה של צה"ל, קבע סגן הרמטכ"ל, האלוף משה קפלינסקי, כי מפקדת זרוע היבשה מחויבת להאיץ את עבודת המטה לקביעת הכשירות הנדרשת מחילי המילואים ולתקצבה בקביעות בתכנית הרב-שנתית. בעת הביקורת בדצמבר 2006 טרם הסתיים פיתוחה של מערכת הכש"מ.

3. בדצמבר 2006 הציג מפקד זרוע היבשה, האלוף בני גנץ, את תמונת המצב של כשירות זרוע היבשה לרמטכ"ל דאז, רב-אלוף דן חלוץ. תמונת המצב לא התבססה על מערכת הכש"מ אלא על מודל שהוכן שבועות מספר קודם לכן, ומפקד זרוע היבשה

1 בעניין זה ראו גם ברוך שנתי 57א של מבקר המדינה (2006), בפרק על "הכשרת הקצונה הבכירה", עמ' 43.

הציג אותו ככלי מדעי ואובייקטיבי. המידע שהציג נגע לחלק מהאוגדות של צה"ל והצביע על כשירות בינונית ולמטה מכך. נמצא כי תמונת המצב שהוצגה התבססה בעיקר על מרכיבים כמותיים, כגון היקף האימונים המתוכננים שבוצעו ומעט על מרכיבים איכותיים, כגון רמת ההישגים באימונים. מחד גיסא, הכנת מערכת להצגת תמונת מצב של כשירות הכוחות בזרוע היבשה בתוך שבועות מספר מצביעה על סחבת הנמשכת שנים רבות בפיתוח מערכת הכש"מ; מאידך גיסא, אי-כלילתם של נתונים איכותיים במערכת זו מצביעה על איכות לא מספיקה של המערכת, שהוצגה כאמור ככלי מדעי ואובייקטיבי.

אימון כוחות המילואים בעת חירום

1. תכנית א' היא תכנית להכנה מואצת למלחמה בתחומים שונים, לרבות ביצוע אימונים במשך מספר ימים למערך המילואים. בתכנית א' הראשונה שגובשה ב-1988 נאמר כי היא נועדה לביצוע אימוני רענון של מערך המילואים. בתכנית העבודה של צה"ל לשנים 2003 עד 2005 נקבע, כי מפקדת זרוע היבשה תתבסס על תכנית א' כדי להחזיר לכשירות את גדודי המילואים בזמן חירום. לא נמצא כי חטיבת המבצעים באגף המבצעים שבמטה הכללי ומפקדת זרוע היבשה בדקו אם ניתן להחזיר לכשירות את יחידות המילואים באמצעות התכנית ללא שינוי של מתכונת האימון שנקבעה בתכנית המקורית ובפרק הזמן שנקבע בה, קרי במספר ימי אימון. שינוי המטרה של תכנית א' בלא שינוי של מתכונת האימון שנקבעה, הפך את השגת המטרה להחזיר לכשירות את יחידות המילואים לבלתי ריאלית, לנוכח הצמצום בהיקף האימונים משנת 1989, ועוד יותר משנת 2004, וגרם לכך שהשתרשה בצה"ל תפיסה מוטעית ולפיה ביצוע התכנית יאפשר להחזיר את גדודי המילואים לכשירות בזמן חירום.

2. מכיוון שהמטה הכללי לא החליט לגייס את יחידות המילואים מיד עם תחילת המלחמה, לא בוצעה תכנית א' לאימון יחידות המילואים. למרות האפשרות שיבוצע מהלך קרקעי במלחמה, לא הוצגה במטה הכללי תמונת המצב של כשירות יחידות המילואים ושל אימוני היחידות, כדי לבחון אם יש מקום לגייס כוחות מילואים ולאמנם לפי תכנית א' כבר בשלבים הראשונים של הלחימה. הכוחות שגויסו אומנו לקראת הלחימה במתכונת מצומצמת מזו שנקבעה בתכנית א'.

3. 114 יחידות אומנו לקראת הלחימה בלבנון: כ-70% מהן במרכז הלאומי לאימונים ביבשה בצאלים (להלן - מל"י), הכפוף למפקדת זרוע היבשה, והיתר בבסיס האימונים של פיקוד הצפון באליקים (להלן - בא"פ צפון). במל"י לא היו סיכומים כתובים של האימונים שבוצעו, ולכן לא ניתן לדעת מה תוכנן לעשות בהם ומה נעשה בפועל. כמו כן לא ניתן לדעת מה הייתה האפקטיביות של האימונים שבוצעו. האימונים בבא"פ צפון נמשכו יום עד יומיים, ומשכם נקבע לרוב לפי פרק הזמן שעמד לרשות היחידות עד להצטרפותן לחימה. מסיבה זו, חלק מהיחידות לא ביצעו את כל האימונים שתוכננו להם.

4. מפקדת פיקוד הצפון ואחת מהאוגדות הכפופות לה, בשיתוף בא"פ צפון, פיתחו בשנת 2005 מודל מבצעי לתרגול גדודי חיל רגלים בשירות סדיר ובשירות מילואים להשתלטות על מרחב צבאי של חזבאללה, המכונה "שמורת טבע", לסריקתו ולטיהורו. תרגול מודל זה נעשה בשטחי האימונים של בא"פ צפון, המדמים "שמורת טבע". מודל זה פותח בלי שמפקדת זרוע היבשה ומל"י השתתפו בגיבושו. מפקדת

זרוע היבשה גם לא הכינה תכנית אימונים סדורה שתאפשר לאמן בבא"פ צפון לפי מודל זה את כלל יחידות המילואים האמורות לפעול בלבנון.

המוכנות של יחידות מחסני החירום (ימ"חים)

1. תחזוקת האפסניה בימ"חים מתבצעת על ידי חיילים בשירות סדיר, העוסקים בעיקר במקצועות הלוגיסטיקה והחימוש. במשך השנים צומצמו תקן כוח האדם ומצבת כוח האדם בתחום תחזוקת האפסניה בימ"חים. לדוגמה, תקן כוח האדם לתחזוקת האפסניה בימ"חים של אחת מהאוגדות שנבדקו בביקורת זו צומצם בשנים 2000 עד 2006 בכ-58%. בכל ארבע האוגדות שנבדקו לא אוישו רבים מתקני החיילים בשירות חובה ובקבע בימ"חים. נמצא שלא נבחנה ההשפעה של צמצום תקן כוח האדם על תחזוקת הימ"חים.

2. הציוד המאוחסן בימ"חים כולל, בין היתר, רכב קרב משוריין (להלן - רק"מ); כלי רכב לסוגיהם; ציוד לוחמה מבוקר (להלן - צל"מ) לסוגיו, ובכללו כלי נשק ואמצעים אופטיים לסוגיהם; ואפסניה כללית. לפריטי הצל"מ לסוגיהם נקבעו שני סוגי תקנים: תקני תקינה, שנקבעו לכל יחידה לפי ייעודה וארגונה ובהתאם לתורת הפעלה, ומבטאים את צרכיה; ותקני הקצאה, שנקבעו בשל אילוצי מצאי ותקציב. בביקורת נמצא כי בימ"חים שנבדקו יש פערים ניכרים בין המצאי של חלק מסוגי הצל"מ, שתאם על פי רוב את תקני ההקצאה, לבין תקני התקינה, המבטאים כאמור את הצורך. לדוגמה, בחטיבת טנקים של אוגדה מסוימת תקן ההקצאה של אמצעי ראיית לילה למפקדי טנקים היה כ-66% מתקן התקינה, ובמצאי היו אמצעי ראיית לילה ששיעורם 52% מתקן התקינה.

3. ערב המלחמה ובמהלכה קיבלו יחידות מילואים, באמצעות תרומות של חיילי מילואים ושל גורמים אזרחיים, צל"מ, ציוד לסיוע ללחימה וציוד אישי, בניגוד להסדרים בנושא זה שנקבעו בפקודות מטכ"ל. הציוד שנתרם כלל, בין היתר, אפודי מגן, ערכות רפואיות, כוונות טלסקופיות, נעליים צבאיות, משקפי הגנה מרסיסים ומזון². הציוד רוכז אחרי המלחמה בבתי חיילים או במחסנים נעולים בשטח הימ"ח, שמפתחותיהם נמצאים בידי אנשי המילואים, והוא אינו רשום במצאי של היחידות.

4. תכנית ב' היא תכנית מטכ"לית להשאלת ציוד מימ"חים ליחידות סדירות בעת רגיעה ולהשבתו לימ"חים בעת חירום. ארבע האוגדות שנבדקו השאילו לפני המלחמה בסך הכול אלפי פריטי צל"מ ממגוון גדול של סוגים לכ-100 יחידות המפוזרות באזורים גאוגרפיים מרוחקים זה מזה. תכנית ב' לא הופעלה במהלך המלחמה. עם זאת, מפקדים באוגדות שנבדקו הטילו ספק באפשרות לקבל בעת חירום את האמצעים מהיחידות השואלות לכשיוחלט על הפעלת התכנית, נוכח העובדה שהיחידות השואלות כבר יהיו בעיצומה של הלחימה.

5. צה"ל מחזיק מלאי של ציוד רפואי (להלן - צר"פ) מסוגים שונים. בהתחשב באורך חייהם של פריטים שונים בערכות הצר"פ קבעה מפקדת קצין הרפואה הראשי מודל לרענון ערכות אלה. בשנים 2004 ו-2005 החליט ראש אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה³ במטה הכללי דאז, האלוף אודי אדם, שלא לתקצב רענון של ערכות

2. ראו גם דוח מבקר המדינה על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, (2007), עמ' 555.

3. בינואר 2006 שונה שמו של האגף ל"אגף הלוגיסטיקה, הרפואה והמרכזים הלוגיסטיים" (אלר"מ).

הצר"פ לעת חירום. החלטות אלה אושרו בשנת 2004 על ידי סגן הרמטכ"ל דאז, האלוף גבי אשכנזי, ובשנת 2005 על ידי הרמטכ"ל דאז, רב-אלוף משה יעלון. כתוצאה מכך, בסוף שנת 2005 כל ערכות הצר"פ לעת חירום של יחידות המילואים לא היו בתוקף. ראש אגף הלוגיסטיקה, הרפואה והמרכזים הלוגיסטיים, האלוף אבי מזרחי, הורה להקצות 5 מיליון ש"ח לרענון הערכות בשנת 2006. הצר"פ המיועד לרענון נרכש בתחילת השנה והתקבל בצה"ל ערב המלחמה, והדבר אפשר לרענון רק את ערכות הצר"פ של יחידות המילואים שהשתתפו במלחמה, ימים מספר לאחר שגויסו ולקראת הצטרפותן לחימה. אילו היה צורך בגיוס כוחות מילואים נוספים, היה עלול להיווצר מצב שבו לא היו להם ערכות צר"פ בנות תוקף.

6. ציוד להתגוננות מפני לוחמה כימית כולל פריטים שונים, כגון בגדי מגן פחמיים, מסכות, ערדליים, מגפיים וחומרי טיהור (להלן - פריטי אב"כ). מבדיקת המלאי לעת חירום של פריטי אב"כ שתוקפם מוגבל עלה שבסוף שנת 2006 שיעורי הפריטים שהיו בתוקף בכלל צה"ל היו כ-65% מהתקנים בממוצע. באותה עת לא היו בארבע האוגדות שנבדקו תכניות מטעם מפקדת זרוע היבשה הקובעות מועדים לרענון הציוד שפג תוקפו.

7. באוגוסט 2006 הוציאה מפקדת זרוע היבשה פקודה להחזרת רק"מ וכלי רכב לכוננות ולכשירות, ולפיה ההחזרה של רק"מ לכוננות תסתיים בתוך 40 ימים ממועד חזרת היחידות לימ"חים, והחזרתו לכשירות תסתיים בתוך שנתיים. על פי הפקודה, לצורך ההחזרה של רק"מ לכוננות יעשו היחידות טיפול מונע הכרחי ויתקנו תקלות "משביתות מלחמה"⁵ וליקויים בטיחותיים. נמצא כי בשתי חטיבות טנקים שנבדקו בשתי אוגדות, בטנקים שהוחזרו לכוננות תוקנו אמנם תקלות "משביתות מלחמה" ותקלות בטיחותיות, אך לא תוקנו תקלות אחרות שהתגלו בהם, ששיעורן הגיע לכ-50% מכלל התקלות. ביצוע תיקונים אלה מתוכנן במסגרת הפעולות להחזרת הטנקים לכשירות, שאמורות להסתיים עד סוף שנת 2008. עקב כך יש חשש לכאורה שאם תפרוץ מלחמה בטרם יסתיים שלב ההחזרה לכשירות, שיעור הרק"מ הלא כשיר יהיה גדול מזה שהיה ערב המלחמה.

סיכום והמלצות

בתורת האימונים של צה"ל נכתב כי "הצבא נוצר וקיים כדי להילחם. לפיכך, לחימה או יצירת יכולות לחימה - הן העשייה הצבאית הנכונה... ומסימני ההיכר היותר מובהקים של צבאות וגופי צבא טובים ויעילים".

בשנים 2000 עד 2006 קיבל הדרג הצבאי הבכיר, באישור הדרג המדיני, בעיקר בשל אילוצים תקציביים, החלטות שהביאו לצמצום ניכר בהיקף האימונים של יחידות השדה במערך המילואים ושל היחידות הלוחמות במערך הסדיר, לצמצום בתקנים ובמצבת כוח האדם העוסק בתחזוקת האפסניה והציוד בימ"חים ולמחסור ניכר בחלק

4 בצה"ל רווח השימוש במונח אב"כ במשמעויות שונות. בדוח זה המונח מציין התגוננות מפני חומרי לחימה כימיים.

5 על פי אוגדן חומרת ליקויים של חיל החימוש, תקלה "משביתת מלחמה" היא תקלה שבגינה הרק"מ מושבת בעת שגרה ובזמן חירום.

מסוגי הצל"מ. תחקירים שעשה צה"ל אחרי המלחמה העלו שחלק מהחלטות אלה פגעו במוכנות מערך המילואים למלחמה.

משרד מבקר המדינה מצביע על שני ליקויים מהותיים בקבלת אותן החלטות על ידי צה"ל ועל ידי הדרג המדיני:

1. אף שההחלטות שהתקבלו כרוכות בסיכונים, קודם קבלתן לא נותחו בצה"ל במפורט ההשלכות האפשריות של אותן החלטות על יכולתו של מערך המילואים לבצע את משימותיו בזמן חירום. לדוגמה, לא נבחנו ההשלכות האפשריות של מודל האימונים התלת-שנתי בכל הנוגע לכשירות ולמוכנות של החיילים ושל היחידות במערך המילואים לבצע את משימותיהם בעת מלחמה. ממילא צה"ל לא הציג לדרג המדיני את המשמעויות המבצעיות של פגיעה באימוני מערך המילואים ואת השלכותיה על כשירותו של מערך זה למלחמה. דוגמה נוספת היא ההחלטה שלא לרענן את ערכות הצר"פ בימ"חים, שרק במקרה לא גרמה לכך שמערך המילואים שלחם בלבנון ניצב בפני "שוקת שבורה" מבחינת ציודו הרפואי. באשרה את הפגיעה באימוני מערך המילואים מדי שנה בשנה, ללא ניתוח המשמעויות המבצעיות שלה וללא דיון בהן, בייחוד לנוכח קביעתו של שר הביטחון באוגוסט 2005 בדבר אי-כשירות מערך המילואים, קיבלה עליה הממשלה סיכון גבוה שמערך זה לא יפעל כנדרש אם תפרוץ מלחמה כוללת.

2. למרות פעילות הנעשית בצה"ל שנים רבות, צה"ל טרם קבע את הכשירויות הנדרשות מהיחידות הלוחמות ביבשה, במערך הסדיר ובמערך המילואים, וכן מדדים למדידת הכשירות והמוכנות של חיילים ושל יחידות למלא בהצלחה את משימותיהם במלחמה. עקב כך אין בפני הדרג הצבאי הבכיר ובפני הדרג המדיני, בכל עת, ולא הייתה ערב המלחמה, תמונת מצב מהימנה של כשירותן ומוכנותן של יחידות המילואים ביבשה למלחמה, שיש בה כדי לסייע להם בקבלת ההחלטות. ההערכה של מפקדים באשר לכשירות יחידותיהם אינה יכולה לשמש תחליף לתמונת מצב המבוססת על מערכת של כשירויות ומדדים לבדיקתן, כיוון שיש חשש שמפקדים לא יאמרו שיחידותיהם אינן כשירות לבצע משימות.

ליקוי בסיסי נוסף שראוי להדגישו נוגע לאימוני המפקדים ביחידות המילואים. איכות המפקדים מושגת באמצעות שלושה מרכיבים עיקריים: הכשרה, אימונים והניסיון הקרבי הנרכש במלחמות. ממצאי הביקורת מלמדים שנוסף על הפגיעה באימונים, כמתואר בדוח זה, גם הכשרת המפקדים נפגעה כתוצאה מאי-ביצוע פקודות המחייבות לבצע הכשרות שונות למפקדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל בכלל, ועל מפקדת זרוע היבשה בפרט, לפעול לשיפור כשירותו ומוכנותו של מערך המילואים ביבשה למלחמה, בין היתר על ידי תיקון הליקויים שהועלו בדוח זה, ובעיקר לנקוט את הצעדים האלה:

1. על מפקדת זרוע היבשה לכתוב את תורת האימונים של זרוע היבשה, על פי תורת האימונים שהוציא המטה הכללי, כדי שתשמש בסיס לכל פעילות האימונים בזרוע היבשה.

2. (א) על צה"ל לקבוע בדחיפות את הכשירויות הנדרשות מחילות השדה, במערך הסדיר ובמערך המילואים, ולקבוע מדדים שיאפשרו לבדוק את העמידה בכשירויות אלה. עוד יש לקבוע את התשומות הנדרשות להשגת אותן כשירויות, כמו סוגי האימונים הדרושים לשם כך, משכם והאמצעים הדרושים לביצועם. יש להקפיד על

הקצאת תשומות אלה לאורך זמן ולקבוע שאין לבטל את הקצאתן, אלא באישור הדרג המדיני (קביעת תקציב מינימום לאימונים).

(ב) יש לעגן את הקביעות בדבר הכשירויות והמדדים לבדיקתן במסד נורמטיבי מחייב בצה"ל, כמו הוראות הפיקוד העליון ופקודות מטכ"ל. כמו כן, יש לקבוע סדרי פיקוח ובקרה בתוך צה"ל, שיאפשרו לוודא את קיומם של הכשירויות והמדדים שייקבעו ואת קיומם של המשאבים הדרושים לקיים כשירויות אלה. נוכח חשיבות קיומו של מידע מהימן על מידת הכשירות של היחידות בתהליך קבלת החלטות של הדרג המדיני, ראוי לשקול לעגן בחוק את חובתו של צה"ל לקבוע אמות מידה מפורטות לכשירות הנדרשת של יחידות במערך הסדיר ובמערך המילואים. כמו כן ראוי לשקול לעגן בחוק את חובתו של צה"ל למסור לדרג המדיני דיווח עתי בעניין זה, כדי שיקומו פיקוח ובקרה חיצוניים על צה"ל בנושא חיוני זה.

3. יש לאכוף את ביצוע פקודות הצבא בכל הקשור להכשרת מפקדי היחידות והעוצבות הלוחמות ולאימונם כדי לצמצם באופן ניכר את מספר המפקדים שלא הוכשרו ואומנו כנדרש. זאת, כדי להביא לכך שההכשרה והאימונים יתרמו תרומה מהותית לאיכות תפקודם של המפקדים.

4. על צה"ל לבחון אם במתכונת האימונים שנקבעה בתכנית א' המעודכנת לאימון חיילי המילואים ניתן לממש את המטרות שנקבעו בה, כדי למנוע את המצב שהתברר רק בעקבות המלחמה, שבו השתרשה בצה"ל תפיסה מוטעית שניתן להחזיר לכשירות את יחידות המילואים באמצעות תכנית א'.

5. יש לבחון את היקף כוח האדם הדרוש לתחזוקת ימ"חים בעת רגיעה ולקבוע לפיו תקן שישמש בסיס קבוע לאיוש התפקידים בתחום זה.

6. (א) על צה"ל לבחון את כמות הצל"מ והציוד הנוסף הדרוש ליחידות המילואים לעת חירום. בהתבסס על תוצאות בחינה זו יש לקבוע תקן אחד לצל"מ ולהשוות את המצאי אליו. כמו כן יש לבחון את השפעת המחסור בצל"מ ובציוד אחר על היכולת של היחידות לבצע את משימותיהן בעתות חירום.

(ב) על צה"ל לפעול לשירוש התופעה שנפוצה במלחמת לבנון השנייה - פניות של מפקדים וחיילים אל גופים אזרחיים בבקשה לקבל תרומות של צל"מ, ציוד אישי ומזון, בניגוד להסדרים שנקבעו בנושא זה בפקודות הצבא. נוסף על החשש שציוד כזה אינו עומד בדרישות של צה"ל, תופעה זו עלולה לגרום לאי-אמון במערכת הצבאית.

(ג) יש לבחון את תועלתה של תכנית ב' נוכח הספקות שהעלו מפקדים בדבר האפשרות להחזרת הצל"מ והציוד המושאל בזמן חירום לימ"חים.

(ד) ראוי לשמור בתקציב השנתי נתח תקציבי קבוע לרענון צר"פ, על מנת להבטיח את הימצאותו של צר"פ בר-תוקף בימ"חים בכל עת.

7. על מפקדת זרוע היבשה לקיים בקרה הדוקה על ביצוע התכניות שקבעה להחזרת הציוד בימ"חים לכוננות ולכשירות בעקבות המלחמה במגמה לעמוד במועד ביעדים שנקבעו.