

דוח מבקר המדינה | ניסן התשפ"ה | אפריל 2025



צה"ל

**השגרה המבצעית
בהגנת הגבול
בפיקוד הצפון -
ביקורת בזק**



השגרה המבצעית בהגנת הגבול בפיקוד הצפון - ביקורת בזק

רקע

ההגנה על גבולותיה של מדינת ישראל היא אחת ממשימותיו המרכזיות של צה"ל. התנאים המבצעיים המרכזיים למימוש ההגנה: יצירת תמונת מודיעין שוטפת; התרעה מוקדמת ככל האפשר; עיכוב, אחיזה ונטרול של האיום בתוך שטח האויב; ניידות וקטלניות של כוחות יירוט קרקעיים; ומעטפת מסייעת במידע ובאש. פיקוד הצפון (פצ"ן) אחראי להגנת גבולה הצפוני היבשתי של מדינת ישראל – מראש הנקרה במערב ועד מפגש הגבולות עם ירדן וסוריה בדרום רמת הגולן. אחד ממרכיבי הגנת הגבולות הוא פעילות הביטחון השוטף (בט"ש) המבוצעת על ידי כוחות מתמרנים (חיל רגלים [חי"ר], שריון, תותחנים, הנדסה, איסוף קרבי) אשר מוקצים לפצ"ן לתקופות של תעסוקה מבצעית (תע"ם) של שבועות מספר. ההגנה מתבצעת באמצעות כוחות הפרוסים במוצבים, כוחות הפועלים בסיוורים רכובים ובמארבים, בשילוב מכשול שנועד לעכב חדירה של מחבלים וגורמי איסוף מודיעין שתפקידם לספק התרעה ומודיעין על כוונותיו של האויב ועל היערכותו.

בשנת 2023 הגביר חיזבאללה את פעילותו בקרבת הגבול באופן גלוי וחשאי בתדירות יומיומית, הכוללת בין היתר ביצוע פיגועים, והקמת שרשרת מוצבים סמוכה לגדר הגבול, דבר המאתגר את פצ"ן. לדוגמה, ב-13.3.23 החדיר הארגון לשטח ישראל מחבל אשר הניח מטען בצומת מגידו והמטען גרם לפציעתו של אזרח ישראלי; במהלך חג הפסח ב-6.4.23 שוגרו רקטות מדרום לבנון לעבר ישראל; ב-6.7.23 שיגרו פעילי טרור טיל נגד טנקים (נ"ט) ממרחב הר דב לעבר רכב סיוור של צה"ל שפעל באזור הכפר רג'ר. הפעילות האמורה שמבצע חיזבאללה מנוגדת להחלטה 1701 של מועצת הביטחון של האו"ם שהתקבלה ב-11.8.06, בסיום מלחמת לבנון השנייה.

נוכח התגברות האיום בקו הכחול¹ החל צה"ל בפרויקט "מגן הצפון", שתכליתו שיפור התשתית המבצעית על ידי החלפת גדר הגבול האינדקטיבית המיושנת העשויה ממתכת ומגדרות תיל שעליהן חיישני מגע, במכשול מורכב ומתקדם המבוסס על חומת בטון גבוהה שישולבו בה אמצעים טכנולוגיים.

ביקורת הבזק התקיימה ב-10.7.23 וטיוטת הדוח נשלחה לראש הממשלה, לשר הביטחון ולצה"ל לצורך קבלת התייחסותם. תגובת צה"ל לטיוטת הדוח התקבלה ב-27.9.23, שבוע וחצי לפני פתיחת מלחמת "חרבות ברזל".

1 גבול לבנון, המכונה בצה"ל "הקו הכחול", הוא קו נסיגת צה"ל מלבנון בשנת 2000 שקבע האו"ם.



מלחמת "חרבות ברזל" החלה ביום שבת, 7.10.23, עת החל ירי רקטי כבד מרצועת עזה לעבר ישראל. במקביל, חדרו אלפי מחבלים, רובם מארגון חמאס, מרצועת עזה לתוך שטח ישראל, לרבות ליישובי עוטף עזה, וביצעו מסע הרג של כ-1,400 אנשים, בהם אזרחים, חיילים ואנשי כוחות הביטחון וההצלה וכן חטפו למעלה מ-200 אנשים, בהם חיילים, אזרחים ישראלים וזרים. במועד השלמת כתיבת דוח ביקורת זה טרם הסתיימה המלחמה ומשכך טרם התבררו המספרים הסופיים של ההרוגים והחטופים.

הליקויים והפערים החמורים המפורטים בדוח זה, שכאמור נכונים לעיתוי שלפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", ממחישים בצורה חדה את חשיבות הביקורת ואת הסיכונים העולים מהם.

ליקויים אלה נכון שיהוו תמרור אזהרה מהדהד בנושא הגנת גבולות מדינת ישראל, ובפרט בהגנה על הגבול הצפוני בו נערכה ביקורת הבזק.

יצוין כי אין בביקורת זו משום תחליף לביקורת מקיפה שתבחן לעומק את האירועים שקדמו ליום פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", לרבות בחינת פעילות כלל דרגי הממשלה וגופי מערכת הביטחון לפני פרוץ המלחמה, וכן במהלכה ולאחריה.

נתוני מפתח

כ-30 מטרים בלבד

מפרידים בין מוצב מסוים ברכס רמים לבין מאחז חזבאללה שהוקם ממול למוצב, נכון למועד ביצוע הביקורת

פעילים רבים

מיחידת רדואן היו פרוסים בשגרה בדרום לבנון מול הגבול עם ישראל.

מספר גדודים

חי"ר, שריון ותותחנים (סדיר ומילואים) היו פרוסים להגנה על גבול הצפון בשגרה נכון למועד ביצוע הביקורת

מספר חטיבות

היו מוצבות לצורך הגנה על גבול הצפון בשגרה נכון למועד ביצוע הביקורת

נשק מחלקתי

פערים משמעותיים בין גדוד סדיר לגדוד מילואים

בחלק מהמוצבים

שנבדקו חלק מהסורים הרכובים מתבצעים ברכבים לא ממוגנים

חלקים בלבד

מחומת "מגן הצפון", הושלמו עד יוני 2023



פעולות הביקורת

ב-10.7.23 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בזק, בראשות מבקר המדינה, שנועדה לבדוק את רמת הכשירות והמוכנות המבצעית של מוצבים ושל כוחות לפעילות בט"ש בפצ"ן. הביקורת התמקדה בדרג הטקטי, ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: תהליך האימון וההכנה לתע"ם, המוכנות והכשירות ללחימה של העמדות במוצבים ושל הסיור הרכוב וקיום ההוראות ונוהלי השגרה המבצעית במוצבים. כמו כן נבדקו כמה נושאים שלא היו במוקד הביקורת, הנוגעים לבטיחות ולתשתיות במוצבים. במהלך הביקורת התקיימו שיח עם מפקדים ושיחות חתר עם חיילים במוצבים.

הביקורת נערכה במתכונת של ביקורת פתע חד-יומית, על ידי ארבעה צוותי ביקורת שביקרו במקביל ב-8 מתוך כלל המוצבים המאוישים בשגרה. תמהיל הפלוגות במוצבים שנבדקו כולל כוחות חי"ר ושריון, יחידות בשירות סדיר ובשירות מילואים, אשר חלקן אך החלו את תקופת התע"ם במועד הביקורת וחלקן מבצעות תע"ם זה כמה שבועות.

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת



המציאות המבצעית במרחב הקו הכחול, נכון למועד ביצוע הביקורת

המציאות הביטחונית בקו הכחול - הגברת פעולות ההתגרות של חזבאללה שוחקת את תוקפה של החלטה 1701 ומגבירה את החיכוך בין כוחותינו לפעילי חזבאללה ועלולה לדרדר את האזור לכדי עימות. נוסף על כך, יש עומס על הכוחות, שנדרשים להגיע לגדר בעקבות כל התרעה, שמגביר את הסיכון הנשקף להם ועלולה לשחוק את דריכותם המבצעית.

איסוף מודיעין - עלו פערים בתחום זה.

חומת "מגן הצפון" - עד יוני 2023 הוקמו רק חלקים מתוך חומת "מגן הצפון".

התרעות בגדר - במוצב מסוים ובמוצב אחר, מתקבלות התרעות בגדר האינדקטיבית. התרעות אלה מתקבלות מספר רב של פעמים במהלך היממה ומגיעות אף לכדי עשר התרעות בלילה. כל התרעה מחייבת את הכוחות להגיע לשטח כדי לשלול חדירת אויב.



ריבוי ההתרעות שאינן נגרמות מחדירת אויב עלול לשחוק ולפגוע ברמת המוכנות והדריכות של הכוחות בבואם לבדוק התרעות על נגיעה בגדר.

סימון קו הגבול ("הקו הכחול") - לאורך הגבול עם לבנון יש מקומות שבהם חביות סימון קו הגבול רחוקות זו מזו ולכן קשה לדעת היכן בדיוק עובר קו הגבול, דבר שמביא לכך שפעילי חזבאללה ואזרחים מתקרבים לאזור, באופן שמייצר חיכוך עם כוחות צה"ל הנדרשים לפעול להרחקתם.

הוראות פתיחה באש בגבול הצפון - בשיחת חתך עם הלוחמים שאיישו את המוצב עלה כי הלוחמים מכירים את הוראות הפתיחה באש בגזרה. עם זאת, ציינו הלוחמים כי בראייתם מדרג הפעולות הנדרשות מהם עד לאפשרות לפתיחה באש אינו מותאם לאיום הנשקף להם. מפקד חטיבה מרחבית (חטמ"ר) חירם ציין כי לאחרונה (יוני-יולי 2023) נבחנו הוראות הפתיחה באש בגזרה והוחלט שלא לשנותן.

אימונים בירי חי

אימון באמל"ח מסוים - לוחמים מחטיבת כפיר לא עברו אימונים באמל"ח מסוים, מאז הכשרתם הבסיסית, ובעל תפקיד מסוים במוצב מסוים לא ביצע אימון ירי עם אמצעי מסוים לפני כניסתו לתע"ם.

הכשרות והסמכות לאנשי מילואים

הסמכות לירי באמל"ח מסוים - לוחמי המילואים המשרתים במוצב מסוים לא הוסמכו לירי באמל"ח מסוים. נוכח זאת, הלוחמים לא מצוידים באמצעי לחימה (אמל"ח) אלה במסגרת התע"ם שהם מבצעים וזאת בשונה מהגדודים בשירות סדיר שנמצאים במוצבים אחרים הסמוכים אליהם ואף על פי שמדובר באמל"ח בסיסיים ביחידות חי"ר בצה"ל.

הסמכת אמל"ח מסוים - למרות הצורך המבצעי ואמירת מפקד עוצבת הגליל לביקורת בנוגע לחשיבות קטלניות הכוחות, ולמרות הימצאות אמל"ח מסוים בתע"ם בקו הכחול, חיילי המילואים במוצב מסוים אינם מוסמכים להפעלת האמל"ח ובמוצב זה לא מוצב האמל"ח. אי המצאותו של האמל"ח, הוא פער מבצעי ופגיעה בקטלניות הכוחות והגברת הסיכון לחיילי המילואים.

היעדר הסמכה להפעלת האמל"ח הדרושים וכתוצאה מכך אי-שימוש בהם בתע"ם פוגעים ביכולות המבצעיות הבסיסיות של כוחות חי"ר וביכולת הקטלניות שלהם, שמפקד עוצבת הגליל הדגיש את חשיבותה.

מצאי האמל"ח והציוד וכשירותם

אמל"ח מסוים - במוצב מסוים, המאויש על ידי כוחות מילואים, לא נמצאו אמל"ח מסוימים, הגם שהם חלק מהאמל"ח הבסיסיים של הלוחמים, והם נמצאים ביתר המוצבים שנבדקו.



תקינות רכבי סיור - רכבים מסוג מסוים הנמצאים במוצב מסוים מיושנים ויש בהם תקלות רבות. כתוצאה מכך המפקדים נאלצים לבטל סיורים מבצעיים, כפי שאירע גם במועד הביקורת.

רכבים ממוגנים - בחלק מהמוצבים שנבדקו חלק מהסיורים הרכובים מתבצעים ברכבים לא ממוגנים.

אי-תקינות רכבי הסיור וזמינותם - במוצב מסוים מהווים פער.

המוצב: הגנה ותשתיות

עלו פגרים מסוימים בנושאים אלו.

אמצעים לאבטחה במוצבים - בביקורת עלה כי המוצבים בקו הכחול בחטמ"ר חירם אינם מצוידים באמצעים מסוימים אף שאלה עשויים לשפר את אבטחת המוצב מפני תקיפה. מפקד חטמ"ר חירם מסר לצוות הביקורת ב-7.8.23 כי לפי פקודת ההגנה של החטמ"ר אבטחת המוצב מבוססת על החיילים השומרים עליו ואין הנחיה המחייבת להתקין אמצעים אלה. עם זאת, מתוך הבנה כי אמצעים שכאלו יכולים לייעל את אבטחת המוצב, החטמ"ר מתחילה כעת בתהליך של בחינה להצבת האמצעים במוצב מסוים.

בתחום ההגנה והתשתית במוצבים עלו ליקויים, בדגש על סוגיית ההגנה, ההתמודדות עם איום מסוים, וההתנהלות המבצעית של הכוחות במוצב ובסביבתו.



הכנת הכוחות לתע"ם - מפקדי המוצבים ציינו לחיוב את החניכה שקיבלו ממפקדי החטמ"רים וקציני המטה שלהם בשלב הכניסה לתע"ם.

תדריך לפני סיור רכוב - במוצבים שבהם נערכה הביקורת נמצא כי יש הקפדה על ביצוע תדריך לפני הוצאת סיורים רכובים ועל אישור תוכניות למפקד הסיור בכל הנוגע למשימותיו, ללוח הזמנים של הסיור, לניתוח האיומים ולמענה המבצעי הנדרש.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני יבחנו את המשמעויות העולות מאי-עמידת לבנון בהחלטה 1701, נוכח המציאות הביטחונית הקיימת בדרום לבנון ויסכמו את המדיניות כמענה לבעיה המבצעית הנוצרת בעקבות כך.

מומלץ כי הרמטכ"ל יבחן את המענה המבצעי הנדרש כיום בקו הכחול אל מול האיומים והמציאות הביטחונית במרחב הגבול ובתוך כך את ההלימה ביניהם לבין סדר הכוחות (סד"כ) והאמצעים המבצעיים הקיימים בגבול הצפון וינחה את ההיערכות הנדרשת, נוכח



מגמת התגברות האיומים והסיכונים מאז תחילת שנת 2023. כמו כן מומלץ כי הרמטכ"ל יבחן את המענה בקו כחול, בהתחשב בקרבת חזבאללה לגבול ובחיכוך היום יומי שהדבר מייצר ובנקודות התורפה המבצעיות הקיימות במכשול. זאת, כדי לשפר את יכולת הכוחות לעמוד במשימתם.

מומלץ כי אמ"ץ ופצ"ן יבחנו מחדש את הוראות הפתיחה באש בקרב כוחות צה"ל הפועלים בגזרת גבול הצפון ואת אופן יישומן בהתבסס על מקרים ותגובות פרטניים, ובהמשך לכך יחדדו את ההוראות בקרב הכוחות. זאת, לשם חיזוק ההרתעה ושמירה על חיי החיילים. עוד מומלץ לפצ"ן להוסיף ולבחון פתרונות כדי להפחית התרעות שוא הגורמות לעומס מיותר על הכוחות. 💡

על זרוע היבשה (ז"י) לפעול להשלמת החוסרים בתחמושת אימונים ולוודא שהלוחמים מתאמנים בירי כדי להכשירם ולאמנם באופן המיטבי לשימוש באמל"ח שבהם ישתמשו במסגרת הפעילות המבצעית שלהם ובכלל זה באמל"ח מסוים. 💡

על ז"י ופצ"ן לוודא שמתקיימות הכשרות באמל"ח מסוים וכל אמל"ח אחר הנדרש לאנשי המילואים, וכי מוקצים האמצעים הנדרשים לכך. מומלץ לפצ"ן לבחון את הצורך בהקצאת אמל"ח מסוים לכלל הגזרות ולפעול בהתאם בשיתוף ז"י להשלמת ההסמכה להפעלת אמל"ח זה בכוחות המילואים, או למצוא פתרון אחר לפער זה. זאת, לצורך שיפור הקטלניות והאפקטיביות המבצעית של כוחות המילואים בתע"ם לשם פגיעה באויב ולהקטנת הסיכון לפגיעה בהם. 💡

על פצ"ן לוודא כי במוצבים, לרבות בהם משרתים כוחות מילואים, נמצאים האמל"ח הדרושים לביצוע המשימות כדי לאפשר להם יתרון בקטלניות אל מול האויב בעת אירוע ביטחוני. כמו כן על פצ"ן בשיתוף ז"י לדאוג לקדם את הקצאתם ושיפור כשירותם של אמצעים כדי לשפר את כושר המיגון של הכוחות. 💡

על פצ"ן לפעול לתיקון הליקויים שעלו בתחום ההגנה והתשתיות במוצבים, בדגש על סוגיית ההגנה, ולוודא את יישום ההנחיות בהתאם לתיקי הגנת המוצב ועקד הגנת המחנות. 💡



סיכום

הגבול הצפוני של מדינת ישראל מאוים על ידי האויב, וההגנה עליו מציבה לפני צה"ל אתגר מבצעי, בייחוד באזור הגבול עם לבנון. זאת נוכח הגברת הפעילות של חיבאללה בקרבת הגבול באופן גלוי ויומיומי במטרה לבצע פיגועים. מלחמת "חרבות ברזל" שהחלה ב-7.10.23 וטרם הסתיימה במועד סיום כתיבתו של דוח זה (סוף אוקטובר 2023) מחזקת את פוטנציאל האיום מלבנון על המוצבים ומחייבת למידה והפקת לקחים מהירה במוצבים ובבט"ש.

ביקורת הבזק התקיימה ב-10.7.23 וטיטוט הדוח נשלחה לראש הממשלה, לשר הביטחון ולצה"ל לצורך קבלת התייחסותם. תגובת צה"ל לטיטוט הדוח התקבלה ב-27.9.23, שבוע וחצי לפני התרחשות אירועי הטרור באזור הדרום וירי הטילים על מדינת ישראל, שהחלו ביום שבת, 7.10.23, והובילו לפתיחת מלחמת "חרבות ברזל".

הליקויים והפערים החמורים המפורטים בדוח זה, שכאמור נכונים לעיתוי שלפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", ממחישים בצורה חדה את חשיבות הביקורת ואת הסיכונים העולים מהם. ליקויים אלה נכון שיהוו תמרור אזהרה מהדהד בנושא הגנת גבולות מדינת ישראל, ובפרט בהגנה על הגבול הצפוני בו נערכה ביקורת הבזק.

יצוין כי אין בביקורת זו משום תחליף לביקורת מקיפה שתבחן לעומק את האירועים שקדמו ליום פרוץ המלחמה, לרבות בחינת פעילות כלל דרגי הממשלה וגופי מערכת הביטחון לפני פרוץ המלחמה, וכן במהלכה ולאחריה.

בביקורת עלה כי הכוחות המשרתים בגבול הצפון מקיימים תהליך סדור של הכנה לתע"ם, הכולל ביצוע נוהל קרב ואימון לפני תעסוקה (אל"ת); כי הכוחות בקיאים במאפייני הגזרה, האיומים והתרגולות המבצעיות הנדרשות מהם; וכי הם מקפידים על קיום ההנחיות וההוראות המבצעיות. עוד עלה בביקורת כי ככלל, הכוחות מצוידים באמל"ח ובציוד הנדרשים לביצוע משימותיהם. בביקורת עלו ליקויים הנוגעים לאימונים, להכשרות ולכשירות של הלוחמים לשימוש בסוגי אמל"ח, וכן עלו ליקויים הנוגעים לכשירות האמל"ח ולתשתיות במוצבים. עוד עלה בביקורת כי ההכנה והכניסה של גדוד המילואים לתע"ם נופלות מאלה של גדודים סדירים, בייחוד מבחינת הציוד באמל"ח והכשרות בסיסיות לשימוש באמל"ח.

יש לציין, כי המכשול המוצב לאורך הקו הכחול הולך ומתיישן. פרויקט "מגן הצפון" של הקמת מכשול מתקדם נמצא עדיין בראשיתו.

נוכח מציאות ביטחונית זו והליקויים שעלו בביקורת, מומלץ כי ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני יבחנו את המשמעות העולות מאי-עמידת לבנון בהחלטה 1701. עוד מומלץ בביקורת זו, שכאמור הסתיימה לפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", כי הרמטכ"ל יבחן את ההלימה בין הסד"כ והאמצעים המבצעיים הקיימים בגבול הצפון אל מול המציאות הביטחונית וינחה לבצע את ההיערכות הנדרשת, נוכח מגמת התגברות האיומים והסיכונים מאז תחילת שנת 2023. נוסף על כך, מומלץ לפצ"ן לפעול לחיזוק המוכנות והכשירות של כוחות הבט"ש בדרג הטקטי למשימתם. כמו כן, מומלץ לפצ"ן לפעול בסיוע ז"י לשיפור כשירות המוצבים והציוד, לרבות השלמת האמל"ח החסרים, תיקון רכבי הסיוע ושיפור התשתיות במוצבים. כל זאת כדי שהכוחות יוכלו לבצע את משימתם באופן המיטבי וכדי לשפר את תנאי המחיה של הלוחמים.



המלצות הביקורת גובשו כאמור לפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". האירועים שאנו עדים להם למן תחילת המלחמה מקנים להמלצות משנה תוקף ומחדדים ביתר שאת את הצורך כי פצ"ן ייתן מענה מידי לפערים שעלו בביקורת תוך התבססות על תהליכי למידה ומימוש הלקחים המיידיים אשר עולים ועתידים לעלות ממלחמת "חרבות ברזל".