

היערכות וכשירות מערך גיוס כוחות המילואים לתנאי ירי תלול מסלול על העורף

תקציר

הכוח הצבאי של מדינת ישראל נסמך במידה רבה על גיוס של אזרחים לשירות מילואים בשעת חירום, וגיוס סדר כוחות (להלן - סד"כ) המילואים מהווה יכולת אסטרטגית והכרחית למימוש מיטבי של התכניות המבצעיות של צה"ל. בעבר פעל צה"ל במציאות שבה מרכיבים בעורף הצבאי¹, כמו מערכי גיוס, לוגיסטיקה, פיקוד ושליטה, לא היו מאוימים במידה שהשפיעה באופן מערכתי וישיר על יכולת הלחימה שלו. בשנים האחרונות נוצר איום משמעותי על יכולת הלחימה של צה"ל עקב הרחבת היקפם של מערכי נשק תלול מסלול (כגון רקטות וטילים) המאיימים על העורף הישראלי, ועקב שיפור בעוצמה ובקטלניות של אמצעים אלו ובטווח הפגיעה שלהם. כתוצאה מכך, צה"ל ידרש להיות מסוגל להתגייס ולהילחם תוך שמירה על רציפות תפקודית תחת תנאי ספיגה² בהיקפים שלא ידע בעבר.

תהליך הגיוס מתחיל בקריאה לאנשי המילואים ובהתארגנות מערך ההסעות לפי התכניות שהוכנו. חיילי המילואים מתייצבים במקום מפגש, ומשם יוצאים בהסעה מאורגנת למרכזי גיוס מרחביים. שם הם חוברים למתגייסים נוספים ומוסעים ליחידות מחסני חירום (להלן - ימ"חים) שבהם הם מצטיידים³. תהליך הגיוס בכל שלביו עלול להשתבש בשל ירי רקטות וטילי קרקע-קרקע על מרכזי גיוס, על צירים וצמתים מרכזיים, ובעיקר על ימ"חים וסביבותיהם, שבהם יש ריכוז אנשים בשלבי ההצטיידות.

עקב החרפת האיום על העורף, הפך תהליך גיוס סד"כ המילואים וריכוזי הכוחות, ובייחוד באזורי הימ"חים וסביבותיהם בפתיחת הלחימה, לנקודת כשל אפשרית⁴. לכן, יש חשיבות רבה לכשירות מערך הגיוס כמענה לאיום של ירי תלול מסלול בעת גיוס המילואים. כשירות זו צריכה להתבסס, בין היתר, על קיום אימונים ותרגילים מסוגים שונים למפקדים ולחיילים.

- 1 כלל המחנות, המתקנים והתשתיות של צה"ל, הפרוסים בעורף חזית הלחימה של הפיקודים המרחביים; ובעורף מדינת ישראל - בגזרת פיקוד העורף.
- 2 מצב שבו יתקיימו תהליכי הגיוס תוך כדי ירי על כוחותינו.
- 3 דוח זה אינו דן בשלב האחרון של תהליך הגיוס - נסיעה בצירים לחזית לאחר ההצטיידות, והגעה לשטחי ההיערכות (היערכות לקרב על פי תכניות אופרטיביות).
- 4 הביקורת נערכה לפני מבצע "עמוד ענן" בגזרה הדרומית. היא אינה מתייחסת לשינויים באיומים על תהליך גיוס סד"כ המילואים או ללקחים מתהליך הגיוס במבצע.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מרכזיים בהיערכות ובכשירות מערך הגיוס לאיום של ירי תלול מסלול בעת גיוס המילואים (בעיקר ביבשה). הביקורת נערכה בצה"ל: בחטיבת המבצעים שבאגף המבצעים (להלן - אמ"ץ)⁵. בדיקות השלמה נערכו באגף התכנון (להלן - אג"ת), במפקדת קצין השלישות הראשי שבאגף כוח אדם, במפקדת קצין ההנדסה הראשי שבמפקדת זרוע היבשה, באגף התקשוב, באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה ובפיקוד העורף.

עיקרי הממצאים

מודל האימונים והכשירות המטכ"לי של מערך הגיוס

1. בשנת 2005 קבעה חטיבת המבצעים מודל אימונים וכשירות רב-שנתי מחייב, ובו פעילות מינימאלית הנדרשת לשמירה על כשירות מערך הגיוס. אולם בפועל, בשנים 2005-2010 מומש המודל באופן מוגבל, כיוון שהוקצה לו תקציב חלקי בלבד. לפיכך, מדי שנה בשנה תוכננו מופעי התרגילים והאימונים במסגרת מרודדת, דבר שהביא לפגיעה מתמשכת ברמת הכשירות. המשמעות המבצעית של מצב זה לא הוצגו בפני הרמטכ"ל, אף שהדבר עלול לפגוע בגיוס סד"כ המילואים.

2. ממסמכים שהוצגו למשרד מבקר המדינה עולה, כי בשנת 2012 החריפה הפגיעה בקיום האימונים ובכשירות מערך הגיוס: א. על רקע חוסר ודאות תקציבית ובעקבות הנחיות אג"ת, הנחה ראש אמ"ץ לקיים תרגילי גיוס וכוונות מתקציבי הגופים הרלוונטיים ולא מתקציב אמ"ץ, כפי שהיה נהוג עד אז. הפיקודים המרחביים הודיעו, שאין ביכולתם לקיים הנחיה זו, כיוון שגם תקציביהם קוצצו. ב. תקציב מוגבל שאושר לחטיבת המבצעים במאי 2012, לא איפשר לה להמשיך לקיים את מודל האימונים והכשירות בתכנית המרודדת, ובמקומה הוכנה תכנית חלופית שרודדה עוד יותר.

מוכנות וכשירות מערך הגיוס לגיוס מילואים תחת אש

1. על אף שלאחר מלחמת לבנון השנייה זיהה צה"ל את הצורך להיערך לאיומים משמעותיים על העורף, וכבר באפריל 2007 נקבע אמ"ץ כסמכות פיקודית בנושא טיפול בהיבטי התגוננות בעורף הצבאי, רק בתחילת שנת 2010 הושלם גיבושם של מהלכים משמעותיים בחטיבת המבצעים באמ"ץ לשיפור היערכותו וכשירותו של מערך הגיוס להתמודדות מול האיומים, במיוחד בנוגע לביצוע תרגילים לגיוס תחת אש (להלן - תג"ת), ולפרסומן של הוראות קבע מבצעיות בנושא.

2. במרכז הפעולות לשיפור הכשירות של מערך הגיוס בצה"ל לתנאי פגיעה בעורף בעת הגיוס, עומדים התג"תים. למרות החרפת האיום, נערכו עד שנת 2012 רק חלק מהתג"תים, והסבב הראשון של התג"תים לכלל היחידות נועד להסתיים רק בשנת

5. האחראיות לאימון ולכשירות כלל המערכים, לרבות מערך הגיוס, מוטלת על מפקדות ממונות ועל מפקדי היחידות. דוח ביקורת זה עוסק רק בהיבטי תכנון, ארגון ובקרה של כשירות מערך הגיוס ברמה המטכ"לית, שעליהם מופקדת חטיבת המבצעים שבאמ"ץ.

2015. בשל הרידוד הנוסף כאמור באימונים ובתרגילים בשנת 2012, לא יתאפשר לעמוד אף ביעד זה, דבר הפוגע בכשירותו של מערך הגיוס לעמוד במשימותיו לגיוס סד"כ המילואים.

3. בעקבות ניתוח האיומים על גיוס תחת אש, ולפי המלצות אג"ת והנחיות אמ"ץ, יש למקד מאמץ להיערכות להתגוננות כנגד פגיעות בימ"חים. למרות זאת, מדוח מסכם להערכת כשירות מערך הגיוס של יחידות צה"ל מנובמבר 2011 עולה, כי בפרק על מוכנות לקליטה בימ"חים תחת ספיגה נמצאה הכשירות של חלק מהיחידות בינונית בלבד. חטיבת המבצעים גם לא נתנה דגש לנושא, ולא העמידה אותו בין הנושאים העיקריים בביקורות ההתגוננות שהיא קיימה.

הצגת הכשירות המבצעית של מערך הגיוס בדוח הכשירות המטכ"לי

הערכת המצב המסכמת והמשקללת בדוחות הכשירות המבצעית למערך הגיוס, ולפיה נמצא מערך הגיוס במוכנות גבוהה, מוטה כלפי מעלה, ואינה מציגה תמונת מצב מלאה ומבוססת דיה. זאת, בין היתר, עקב השיטה לקביעת הציונים ושקלולם, ועקב חוסר שילובם של נתונים משמעותיים מדוחות בקרה אחרים הרלוונטיים להערכת הכשירות.

סיכום והמלצות

הכוח הצבאי של מדינת ישראל נסמך במידה רבה על גיוס של אזרחים לשירות מילואים בעת הצורך. סד"כ המילואים הוא עיקר כוחו של צה"ל, וחשיבותו היא אסטרטגית. לפיכך, על צה"ל להבטיח שמירה על כשירות גבוהה של מערך גיוס המילואים, וזאת לשם הצלחת גיוס המילואים ומימוש מיטבי של התכניות המבצעיות של צה"ל.

בשנים האחרונות חריף האיום של ירי תלול מסלול על העורף. כתוצאה מכך צה"ל נדרש להיות מוכן לגיוס מילואים ולרציפות תפקודית בתנאי ספיגה, כפי שלא ידע בעבר. למרות החרפת האיום ועל אף החשיבות האסטרטגית של סד"כ המילואים במלחמה, נמצאו ליקויים, חלקם מהותיים, בהשקעת המאמצים הנדרשים כדי לשפר את כשירותו של מערך גיוס המילואים כך שיוכל למלא את תפקידו בעת הצורך בתנאים אלה. ליקויים אלו באים לידי ביטוי, בין היתר, ברידוד רמת האימונים והתרגולים של מערך הגיוס לאורך שנים, עד כדי צמצום חריף של האימונים והתרגולים בשנת 2012, בבקרה חלקית וחסרה על היבטי המוכנות להתגוננות ולרציפות תפקודית בשלבי הקליטה וההצטיידות בתוך יחידות מחסני החירום; ובהצגת תמונת מצב לא מלאה ולא מבוססת דיה של כשירות מערך הגיוס.

גיוס כוחות המילואים וצבירת הסד"כ תחת אש מהווה נדבך מרכזי במוכנות צה"ל למלחמה. נוכח המשמעות הנובעת מפגיעה בהיערכותו ובכשירותו של מערך הגיוס בכלל וברציפות התפקודית לגיוס תחת אש בפרט, חשוב שהסוגיה של הפגיעה המתמשכת בכשירות מערך גיוס המילואים תועלה לרמטכ"ל, כדי להביא לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה בהקדם האפשרי.



מבוא

הכוח הצבאי של מדינת ישראל נסמך במידה רבה על גיוס של אזרחים לשירות מילואים בשעת חירום, וגיוס סדר כוחות (להלן - סד"כ) המילואים מהווה יכולת אסטרטגית והכרחית למימוש מיטבי של התכניות המבצעיות של צה"ל. בעבר פעל צה"ל במציאות שבה מרכיבים בעורף הצבאי⁶, כמו מערכי גיוס, לוגיסטיקה, פיקוד ושליטה, לא היו מאוימים במידה שהשפיעה באופן מערכתי וישיר על יכולת הלחימה של צה"ל. אולם, בשנים האחרונות נוצר איום משמעותי עקב ירי תלול מסלול (להלן - תמ"ס) על העורף הצבאי, וכתוצאה מכך גם על יכולת הלחימה של צה"ל.

במרץ 2008 פרסם אגף התכנון של צה"ל (להלן - אג"ת) איום ייחוס⁷ לתכנית הרב-שנתית (להלן - תר"ש) "תפן" לשנים 2008-2012, ולפיו יימצא העורף הצבאי בשנים הבאות תחת איום משמעותי הולך וגובר. כתוצאה מכך, יידרש צה"ל להיות מסוגל להילחם תחת תנאי ספיגה בהיקפים שלא ידע בעבר. זאת, בין היתר, עקב הרחבת היקפם של מערכי נשק תמ"ס המאיימים על העורף הישראלי כגון: רקטות וטילים; שיפור בעוצמה ובקטלניות של האמצעים ובטווח הפגיעה; ושימוש בנשק בלתי קונבנציונאלי. באיום הייחוס נקבע, כי במסגרת התר"ש חשוב לשפר את יכולתו של צה"ל לקיים מאמצי לחימה תחת ספיגה.

יכולת תפקוד העורף הצבאי בלחימה הוא נושא בין-זרועי בעל משמעויות מרכזיות ליכולת צה"ל לממש את ההישגים הנדרשים במלחמה. לכן, צה"ל פועל מאז שנת 2007 לתת מענה לאיום של ירי תמ"ס על העורף הצבאי בתחום בניין הכוח ואופן הפעלתו תחת אש. באפריל 2007 סיכם ראש אג"ת דאז חלוקת אחריות ארגונית לעורף הצבאי, וקבע, כי אגף המבצעים (להלן - אמ"ץ) יהיה סמכות פיקודית לבניית המענה בנושא, וכי מפקדת קצין ההנדסה הראשי (להלן - מקהנ"ר) שבמפקדת זרוע היבשה (להלן - מז"ח) תהווה סמכות מקצועית בכל הנוגע לנושא ההתגוננות בצה"ל.

על פי הנחיית סגן הרמטכ"ל דאז, החל משנת 2010 ריכוז אג"ת ואמ"ץ עבודת מטה לגיבוש תר"ש לרציפות תפקודית של צה"ל תחת אש בעורף הצבאי, שבה נקבע ההישג הנדרש. נדרכי היסוד לבחינת ההישג הנדרש כלול, בין היתר, את גיוס הסד"כ וריכוזו. במסגרת עבודת המטה נדרשו כלל הגופים⁸ לבצע ניתוח מעמיק של צווארי בקבוק ונקודות כשל ביחס לנדרכי היסוד. תהליך גיוס הסד"כ, ריכוזו והיערכותו בפתיחת הלחימה זוהה בעבודת המטה כאחד מצווארי הבקבוק.

תהליך גיוס המילואים מתחיל בשתי פעולות מקבילות - קריאה לאנשי המילואים והתארגנות מערך ההסעות. הקריאה לאנשי המילואים נעשית ממרכזי הגיוס של האוגדות⁹. כל אוגדה מנהלת עצמאית את רישומי כוח האדם שלה, ומרכז הגיוס שלה מפעיל את ה"חייגן האוטומטי" (מערכת מחשב המשמשת לצורך גיוס כוח המילואים באמצעות הטלפון). חיילי המילואים מתייצבים במקום מפגש, ומשם מוסעים למרכז הגיוס המרחבי. במרכזים אלה הם חוברים למתגייסים נוספים, ומשם הם מוסעים ליחידות מחסני החירום (להלן - ימ"חים) ומצטיידים. תהליך הגיוס בכל השלבים שתוארו

- 6 כלל המחנות, המתקנים והתשתיות של צה"ל, הפרוסים בעורף חזית הלחימה של הפיקודים המרחביים; ובעורף מדינת ישראל - בגזרת פיקוד העורף.
- 7 האיום הנגזר ממכלול האיומים האסטרטגיים, הנכללים בהערכת המודיעין כחלק מהערכת המצב בתחום הביטחון הלאומי (והוא האיום המוגדר או המתואר בתרחיש הייחוס).
- 8 פיקודים מרחביים, זרועות ואגפי המטה הכללי.
- 9 תהליך דומה מתקיים גם במסגרות יחידתיות נוספות.

לעיל עלול להשתבש עקב ירי תמ"ס על מרכזי הגיוס, על צירים וצמתים מרכזיים, ובעיקר בימ"חים בשל ריכוז אנשים בהם בשלב ההצטיידות.

מערך הגיוס מהווה את התשתית הארגונית והביצועית העיקרית לגיוס חיילי המילואים. כשירות מערך הגיוס מבוססת, בין היתר, על קיום אימונים ותרגילים מסוגים שונים למפקדים ולחיילים.

בחודשים מרץ-אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מרכזיים בהיערכות ובכשירות מערך הגיוס לאיום של ירי תמ"ס בעת גיוס המילואים¹⁰ (בעיקר ביבשה). בין היתר נבדקו: מימוש מודל האימונים והכשירות של מערך הגיוס, בדגש על ביצוע תרגילים לגיוס תחת אש (להלן - תג"ת) למניעת שיבוש הקליטה וההצטיידות בימ"חים; והצגת הכשירות המבצעית של מערך הגיוס בדוח הכשירות המטכ"לי. הביקורת נערכה בצה"ל: בחטיבת המבצעים שבאמ"ץ¹¹. בדיקות השלמה נערכו באג"ת, במפקדת קצין השלישות הראשי שבאגף כוח אדם, במקנה"ר שבאמ"ץ, באגף התקשוב, באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה ובפיקוד העורף.

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

מודל האימונים והכשירות המטכ"לי של מערך הגיוס

על פי פקודת הארגון של חטיבת המבצעים באמ"ץ, ייעודה לשמש גוף מטה במפקדה הכללית¹², האחראי בין היתר לתכנון מבצעים ולהפעלת המאמץ המבצעי המשולב, בכל קשת העימותים. תפקידיה כוללים, בין היתר, לקיים בקרה על מוכנות צה"ל למלחמה בכל מצבי היסוד לאור תורות הלחימה והתכניות האופרטיביות; לקבוע את מדיניות הפעלת מערך הגיוס; לקיים בקרה על כשירות היחידות והמפקדות לביצוע משימותיהן; ולקבוע מדיניות ולבצע בקרה על מימושה בתחום מוכנות וכוננות התגוננות העורף הצבאי.

ענף גיוס וכוננות (להלן - גיו"כ) שבמחלקת הגנה ועורף בחטיבת המבצעים נושא באחריות לתכנון, לארגון, לתרגול ולהפעלת מערך הגיוס בשגרה ובחירום בצה"ל. בשנים 2010 ו-2011 פעילות זו כללה: אישורי תכניות לפיקודים מרחביים, לזרועות, ולמסגרות אחרות לביצוע מודל האימונים והכשירות המטכ"לי של מערך הגיוס לרבות תג"תים; התאמת הוראות מבצעיות לאימוני מערך הגיוס לתרגול הנושא; עדכון והתאמה של נושאי דוח "הכשירות המבצעית למערך הגיוס" לגיוס תחת אש; ובקרה על מימוש תרגול המערך לרציפות תפקודית בעת גיוס תחת אש.

על פי מסמכים של מחלקת הגנה ועורף, בשנת 2005, כבר לפני החרפת האיום של ירי תמ"ס בעת גיוס המילואים, נקבע מודל אימונים וכשירות רב-שנתי למערך הגיוס בצה"ל. מודל האימונים והכשירות כולל מספר מופעים, ובהם: א. אישור רשת - התאמת מבנה וארגון רשת הגיוס לפריסה

10 הביקורת נערכה לפני מבצע "עמוד ענן" בגזרה הדרומית. היא אינה מתייחסת לשינויים באיומים על תהליך גיוס סד"כ המילואים או ללקחים מתהליך הגיוס במבצע.

11 האחריות לאימון ולכשירות כלל המערכים, לרבות מערך הגיוס, מוטלת על מפקדות ממונות ועל מפקדי היחידות. דוח ביקורת זה עוסק בהיבטי תכנון, ארגון ובקרה של היבטי כשירות מערך הגיוס ברמה המטכ"לית שעליהם אחראית חטיבת המבצעים שבאמ"ץ.

12 המפקדה הכללית היא המפקדה העליונה בצה"ל. היא כוללת את הרמטכ"ל ואת המטה הכללי כמטה המפקדה.

הגיאוגרפיה של היחידה. ב. תרגיל גיוס טלפוני - הגברת המודעות בקרב אנשי המילואים לשיטת הגיוס הטלפונית. ג. תרגילי גיוס עד ימ"ח - תרגול מעבר משגרה לחירום¹³. ד. אימון מערך הגיוס - קיום מחזור אימון של מפקדים, פעילי גיוס, ובעלי תפקידים חיוניים אחרים במתכונת דו-שנתית (שנה אחת - אימון מלא; שנה שנייה - אימון חלקי). החל משנת 2010 ניתן במודל האימונים והכשירות דגש מיוחד להכשרה ולתרגול מערך המילואים של צה"ל לגיוס חירום תחת אש.

1. במסמך ממאי 2010 של ענף גיו"כ שבחטיבת המבצעים, העוסק, בין היתר, במודל האימונים והכשירות, הודגש, כי מודל האימונים והכשירות משנת 2005 "קובע את הפעילויות המינימאליות לשמירת כשירות הגיוס" והוא "מודל מחייב" (ההדגשות במקור). בפועל, למרות הקביעה דלעיל, בשנים 2005-2010 מומש המודל באופן מוגבל, כיוון שהוקצה לו תקציב חלקי בלבד (כ-68%)¹⁴. ענף גיו"כ תכנן מדי שנה בשנה את מופעי התרגילים והאימונים במסגרת מרודדת, שבה רווחו פרקי הזמן שבין התרגילים, צומצם מספרם של אנשי המילואים הנקראים לאימונים ולתרגילים ועוד.

במרץ 2011 הציע ענף גיו"כ מודל אימונים וכשירות רב-שנתי מרודד לשנים הבאות (שהותאם לתקציב שהיה קיים). המודל אושר על ידי ראש חטיבת המבצעים וראש אמ"ץ דאז. עיקרי השינויים שחלו במודל החדש כללו: א) מעבר ממתכונת דו-שנתית של אימון מערך הגיוס למתכונת תלת-שנתית. ב) ריווח תרגילי הגיוס עד ימ"ח לעומת מה שנקבע במודל משנת 2005.

יצוין, כי לאילוצים התקציביים דלעיל משמעויות של פגיעה ברמת הכשירות המבצעית של מערך הגיוס לעומת רמת הכשירות המבצעית הצפויה על פי מודל האימונים והכשירות של חטיבת המבצעים, וזאת עקב אי-קיום הפעילות המינימאלית שהייתה מחויבת לפיו. אף שלהצלחת גיוס המילואים חשיבות רבה, בהיות כוחות המילואים סד"כ מרכזי ואסטרטגי למימוש תכניות צה"ל, לא נמצאו בחטיבת המבצעים סימוכין לכך, כי בין השנים 2005-2011 הציגה החטיבה משמעויות אלה בפני הרמטכ"ל.

2. בינואר 2012, על רקע חוסר ודאות תקציבית בכלל צה"ל, הנחה אג"ת את הגופים בצה"ל, ובהם אמ"ץ, להציג לאותה שנה "תכנית עבודה מתכנסת". באותו חודש הנחה ראש אמ"ץ את החטיבות באמ"ץ לעדכן את ההנחיות לתכנון לשנת העבודה 2012 בהתאם לכך, וקבע בנוגע לכשירות וכוננות מערך הגיוס, כי התרגילים יתקיימו "עפ"י התכנון על בסיס התקציב של הגופים הרלוונטיים בלבד ולא יתוקצב באמ"ץ".

בעקבות המציאות שנוצרה, התריע ראש מחלקת (להלן - רמ"ח) הגנה ועורף בפברואר 2012, בין היתר, בפני ראש אמ"ץ, לשכת סגן הרמטכ"ל וגורמים באג"ת ובאגף כוח אדם, על המשמעויות המבצעיות "הנובעות מההחלטה להוריד מתקציב אמ"ץ" את התקציב לכשירות וכוננות מערך הגיוס, ולהנחות את הפיקודים, הזרועות והסמכויות לקיים אימונים ותרגילים על בסיס תקציבם, בהתאם לשיקול הדעת וסדרי העדיפות הפנימי בכל גוף. בין היתר, ציין הרמ"ח, כי מודל הכשירות והאימונים (שנקבע כאמור בשנת 2005) רוודד, והדגיש "שהמודל הנוכחי [ממרץ 2011] אינו נותן מענה מיטבי ויש בו פגיעה מתמשכת בכשירות מערך הגיוס לממש את תפקידו בחירום". הוא סיכם, בין היתר, כי "ביטול המודל הנוכחי תהווה פגיעה קשה", וכי העברת האחריות למימוש המודל מהרמה המטכ"לית לגופים "לא תאפשר ראייה מטכ"לית רחבה, קביעת סדרי עדיפויות ומימוש נכון ומותאם של המשאבים (ההדגשות במקור).

בביקורת עלה, כי הפיקודים המרחביים לא ישמו את הנחיות חטיבת המבצעים. ראש מטה פיקוד הצפון השיב לראש חטיבת המבצעים ולאחרים במרץ 2012, כי "העברת האחריות לפיקודים

13 כולל תרגול רשת קריאה מהירה (להלן - רקמ"ה).

14 העלות הדרושה לקיום המודל מסתכמת בכ-14 מיליון ש"ח לשנה; בפועל הוקצבו לו כ-9.6 מיליון ש"ח בלבד.

לתקצוב מודל הכשירות הינה 'גלגול' הבעיה לפתחו של אחר ולא פתרון אמיתי", וכי גם הפיקודים קוצצו בתקציבם, ובמה שנשאר אין יכולת לתקצב את מופעי האימון הנדרשים (ההדגשה במקור). ראש מטה פיקוד המרכז השיב גם הוא לגורמי חטיבת המבצעים ולאחרים, באותו מועד, כי "ההנחיה אינה מתכנסת, לא ניתן להוריד את התקציב ולהנחות באותה נשימה על קיום מופעי האימון ותרגילי הגיוס".

3. על רקע אי-הוודאות התקציבית ובעקבות פגישת עבודה בין ראש אמ"ץ לסגן הרמטכ"ל, הוקצו 6 מיליון ש"ח במאי 2012 לחטיבת המבצעים עד לסוף שנת התקציב, מהם אישר ראש חטיבת המבצעים למטרת יישום מודל האימונים והכשירות של מערך הגיוס 2.5 מיליון ש"ח¹⁵. יוצא אפוא, שתקציב קיום מודל כשירות מערך הגיוס ממרץ 2011 - מודל שגם כך יש בו, כאמור, על פי דברי רמ"ח הגנה ועורף, פגיעה מתמשכת בכשירות מערך הגיוס לממש את תפקידו בחירום - קוצץ בשנת 2012 בלמעלה משני שלישים. ביוני 2012 פרסמה מחלקת הגנה ועורף לגופי צה"ל תכנית עבודה מעודכנת המותאמת למצב זה. בין היתר הוחלט, שבמקום תרגילי הגיוס עד ימ"ח, יתקיימו תרגילי מעבר משגרה לחירום מצומצמים בהיקפם (עוד בעניין זה ראו בהמשך).

בהתייחסותו מדצמבר 2012 לממצאי הביקורת מסר צה"ל, כי היקף המקורות התקציביים המועמדים לרשותו אינו מאפשר העמדת תקציב מלא לכל משימה בתכנית העבודה הצה"לית, וכי במסגרת דיוני תכניות העבודה במטכ"ל נקבעים סדרי העדיפויות לתקצוב המשימות השונות, תוך בחינת מכלול הצרכים וביצוע איזונים למול המסגרת התקציבית המוגבלת, כאשר במקרה של תקצוב חלקי מוצגות המשמעותיות מתת-התקצוב. עוד מסר צה"ל, כי נוכח הצורך המובהק והפערים ולמול מגבלות התקציב, במסגרת תכנית העבודה לשנת 2013 סוכם תקציב שאינו נותן מענה מלא למודל, אך משפר משמעותית את המענה שניתן בהשוואה לשנת העבודה 2012.

מערך הגיוס בצה"ל מהווה את התשתית הארגונית לגיוס חיילי המילואים. תהליך תקין של גיוס כוחות המילואים וצבירת הסד"כ לרבות תחת אש מהווה נדבך עיקרי במוכנות צה"ל למלחמה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהיותו של מערך המילואים מערך אסטרטגי של צה"ל, קיומה של פעילות שצה"ל הגדיר כ"מינימאלית" לפי מודל האימונים והכשירות של מערך גיוס המילואים, היא חיונית, במיוחד נוכח החרפת האיום של ירי תמ"ס בעת גיוס המילואים. צמצום מספר האימונים והתרגילים במשך שנים פוגע ברמת הכשירות של מערך הגיוס לעמוד במשימותיו לגיוס סד"כ המילואים בעת חירום. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי מאחר שקיימת פגיעה בכשירות, ראוי היה כי הנושא יידון לא רק כחלק מדיונים על תכניות העבודה במטכ"ל, שבמסגרתם המשמעותיות המבצעיות אינן יכולות לקבל ביטוי מספק, אלא יוצג כנושא בפני עצמו לרמטכ"ל, במסגרת הדיונים העוסקים באישור התכניות המבצעיות, היכולות לממש אותן והפערים הקיימים.

מוכנות וכשירות מערך הגיוס לגיוס מילואים תחת אש

1. היערכות לגיוס תחת אש - הוראות קבע מבצעיות

בשנת 2007, לאחר מלחמת לבנון השנייה, נדרש צה"ל להיערך לאיומים משמעותיים על העורף. כאמור, באפריל 2007 נקבע אמ"ץ כסמכות פיקודית בנושא טיפול בהיבטי התגוננות העורף הצבאי. כיוון שיכולתו של צה"ל לממש את תכניות המלחמה בכל מתארי הלחימה מושפעת, בין היתר, מכך

15 כולל לאימוני רקמ"ה.

שהאויב ינסה לפגוע ולשבש את פעולותיו בדרכים שונות הן בחזית והן בעורף, לרבות בעת גיוס מילואים, נדרשה חטיבת המבצעים לגבש תפיסה מטכ"לית להתגוננות העורף הצבאי ולכתוב הוראות קבע מבצעיות שונות. כל אלה, כדי להבטיח את היערכותן של היחידות לבצע את המשימות המוטלות עליהן בחירום, שהן, בין היתר, מימוש תכניות הגיוס בשעת חירום תוך התמודדות עם ירי תמ"ס, קיום רציפות תפקודית ועמידה במשימות תחת אש.

בביקורת עלה, כי רק כעבור שלוש שנים, בתחילת שנת 2010, הושלם גיבושם של מהלכים משמעותיים בחטיבת המבצעים באמ"ץ לשיפור היערכותו וכשירותו של מערך הגיוס להתמודדות מול איום הייחוס לעורף הצבאי, במיוחד ביצוע תג"תים ופרסומן של הוראות קבע מבצעיות בנושא.

בהתייחסותו מדצמבר 2012 לממצאי הביקורת מסר צה"ל, בין היתר, כי במהלך שנת העבודה 2008 הוקם בחטיבת המבצעים ענף התגוננות ואבטחה, שהחל בעבודת מטה בנושא הרציפות התפקודית, בשנת 2010 נערכו תג"תים, ובמרץ 2012 הופצה הוראת קבע מבצעית לרציפות תפקודית ולגיוס תחת אש.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כבר בשנת 2006, לאחר מלחמת לבנון השנייה, צה"ל היה מודע לסכנה של היפגעות מירי תמ"ס, אשר עלול לשבש את תהליך גיוס כוחות המילואים. נוכח החרפת האיום על העורף ובהיות תהליך תקין של גיוס וצבירת סד"כ המילואים נדבך מרכזי במוכנות צה"ל למלחמה, ההתמשכות על פני שנים של תהליכי התארגנות מהווה ליקוי, שיש להפיק ממנו לקחים לעתיד.

2. ביצוע תרגילים לגיוס תחת אש (תג"ת)

לצורך חיווק ההיערכות והכשירות לרציפות תפקודית וגיוס תחת אש, בשנת 2010 ערך ענף גיו"כ במחלקת הגנה ועורף, בין היתר, שינויים במתווה התרגיל העיקרי שהיה קיים עד אז במודל האימונים והכשירות של מערך הגיוס, מתרגיל גיוס פתע לתג"ת. עיון במאפייני התג"ת העלה, כי הוא עומד במרכז מודל האימונים והכשירות, בהיותו מתרגל את כלל המערכים לגיוס תחת אש, והוא כולל, כלהלן: תרגיל אג"מ¹⁶ יחידתי מלא של הסד"כ הסדיר במעבר משגרה לחירום; גיוס חלקי של מסגרות אורגניות בכל הימ"חים; תרגול היחידה במתאר תמ"ס בכלל המערכים כולל ימ"חים, חדרי מלחמה (חמ"לים) אחדים, מרכזי גיוס, מרכזי גיוס מרחביים וכו'; תרגול של קליטה והתארגנות בימ"חים ועוד. התג"ת הוא תרגיל רחב היקף, שעלותו מגיעה בממוצע לכ-800,000 ש"ח לתרגיל אוגדתי.

א. במרץ 2011 אושר, כאמור, מודל אימונים רב-שנתי מרודד לכשירות מערך הגיוס. כתוצאה מכך, לפי התכנון, הסבב הראשון של התג"תים לכלל הגופים נועד להסתיים רק בשנת 2015. בשל המשך רידוד האימונים והתרגילים בשנת 2012, לא ניתן יהיה להשלים את סבב התג"תים הראשוני אף במועד זה. צמצום מספרם של התג"תים שתוכננו לביצוע בכל שנה - על אף החרפת האיום על העורף - מביא לכך שבמודל הקיים ניתן מענה חלקי בלבד למוכנות הנדרשת.

יצוין, כי בשל פרקי הזמן המתוכננים בין תג"תים ובשל תחלופה של מפקדים וחיילי מילואים, וכן דחיית המשך ביצועם של תג"תים נוספים, עלולות חלק מהיחידות ועלולים חלק מהמפקדים והחיילים להימצא בחוסר כשירות בסיסית לגיוס תחת אש, שנים לאחר שהנושא הוגדר כאיום ייחוס שיש להיערך ולהתכונן אליו.

ב. כאמור, ביוני 2012 פרסמה מחלקת הגנה ועורף תכנית עבודה מרודדת ומסגרת אימון חלופית להמשך שנת העבודה, ולפיה במקומם של תג"חים יתקיימו תרגילי מעבר משגרה לחירום. תרגילים אלה, מצומצמים מאוד בהיקפם ומתאפיינים בכך שהם אינם כוללים התייחסות אנשי מילואים בימ"חים מתוך הגוף העיקרי של האוגדות; לא נפתחים מרכזי גיוס מרחביים; הם אינם במתכונת פתע; ומגויסים רק 50% מתקן הרקמ"ה. לפיכך, יש בהם רק מענה חלקי ומוגבל, והם אינם מהווים תחליף מספק לקיומם של תג"חים. כמו כן, בצד ביטול התג"חים, צומצם גם מספרם של מופעי אימון חשובים נוספים שתוכננו לפי מודל האימונים והכשירות, וביניהם: "אימון מלא" (בהשתתפות רוב פעילי הגיוס), "אימון מפקדים" ו-"שמירת כשירות".

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי מאחר שביצועם של תג"חים עומד במרכז הפעילות לשיפור הכשירות של המערך לגיוס המילואים בצה"ל ולרציפות תפקודו בעת גיוס תחת אש, אי-מתן מענה מספק לאיומים שכבר קיימים, פוגע בכשירותן של חלק מהיחידות להיערך לגיוס אנשי המילואים תחת אש, וכתוצאה מכך אף עלול לפגוע ביכולתו של צה"ל לממש את משימותיו במלואן.

3. מניעת שיבוש הקליטה וההצטיידות ביחידות מחסני החירום (ימ"חים)

בהוראת קבע מבצעית בנושא רציפות תפקודית וגיוס צה"ל תחת אש נקבע, כי לאור איום הייחוס שהוצג, הנחת היסוד היא שהגיוס יבוצע בתנאי ספיגה. בהוראה פורטו העקרונות המרכזיים לשיטה להיערכות היחידות. חטיבת המבצעים מקיימת ביקורת התגוננות מטכ"לית ביחידות צה"ל, שנועדה לעזור ליחידות לממש את אחריותן בנושא ההתגוננות. ביקורות אלה נערכות במתכונת דו-שנתית על ידי צוות ביקורת בראשותם של ראש ענף התגוננות ואבטחה בחטיבת המבצעים וראש ענף התגוננות במקנה"ר.

בביקורת שערך משרד מבקר המדינה עלה, כי נושא ההיערכות להתגוננות בעת הגיוס בימ"חים לא הועמד כאחד הנושאים המרכזיים במסגרת ביקורת התגוננות המטכ"לית הנערכות ביחידות כוחות השדה. עיון בתכניות הביקורות המטכ"ליות לשנים 2010 ו-2011 העלה, כי רוב הביקורות נערכו בבסיסים ובמתקני קבע. נציגי משרד מבקר המדינה קיבלו מענף התגוננות ואבטחה בחטיבת המבצעים את כל דוחות הביקורת של היחידות שבהן נערכה ביקורת בימ"חים ואת אמות המידה שלפיהן נערכה הביקורת. שמונה מתוך כ-50 דוחות ביקורת שהוכנו כללו התייחסות לימ"חים. נמצא, כי הביקורת בימ"חים הייתה חלקית, וכי מתכונת הדוח אינה מותאמת לבחינת סוגיות יסוד של היערכות להתגוננות בימ"ח בעת גיוס. כך למשל, אין בדוחות התייחסות לבחינת מוכנות לרציפות תפקודית תחת אש בנושאים שפורטו בהוראות חטיבת המבצעים ומקנה"ר.

בהתייחסותו מדצמבר 2012 לממצאי הביקורת התייחס צה"ל חלקית לנושא, וציין, כי אושרו תכניות בנושא גיוס בתנאי ספיגה לכל הזרועות והגופים, וכי תכנית העבודה לביקורת התגוננות מטכ"ליות לשנת 2013 נותנת דגש לבדיקת מוכנות האוגדות, ובתוכן הימ"חים, לגיוס תחת אש.

הצגת הכשירות המבצעית של מערך הגיוס בדוח הכשירות המטכ"לי

בעקבות הצורך לאבחן את מוכנות צה"ל למלחמה, פיתחה חטיבת המבצעים מתכונת להצגת תמונת מצב של הכשירות המבצעית של צה"ל ברמה המטכ"לית (להלן - דוח כשירות מבצעית מטכ"לי), והחל משנת 2010, מדי שנה בשנה, בעלי תפקידים בחטיבה, וביניהם במחלקת הגנה ועורף, אוספים נתונים מגופי צה"ל כדי ליצור דוח כשירות מבצעית מטכ"לי. על פי פקודת ארגון ממרץ 2012, מטרת דוח הכשירות המבצעית המטכ"לי היא "הערכת מצב כשירות צה"לית, הבוחנת את כשירות הגופים... מול תרחישי הייחוס והתכנון המבצעים בזירות המבצעים השונות ובזירת המלחמה", ועיקריו יוצגו לרמטכ"ל. חטיבת המבצעים בוחנת את כשירות כלל המערכים של צה"ל במלחמה, לרבות מערך הגיוס ביחידות צה"ל, ומתבססת בתחום זה על נתונים מדוח כשירות מבצעית למערך הגיוס, שמרכז ענף גיוס מהגופים, בין היתר, מהפיקודים המרחביים, בנוגע לכשירותן של יחידות צה"ל ביבשה, לרבות תחת אש.

1. על פי דוחות כשירות מבצעית למערך הגיוס לשנים 2010 ו-2011, הציונים המשוקללים המסכמים לכשירות מערך הגיוס ביחידות צה"ל בפיקודים המרחביים, בזרועות ובאגפים נעים בין 88%-97%. תמונת המצב, לפי ציונים אלה היא, כי הגופים נמצאים ב"מוכנות גבוהה" ללא פערים משמעותיים למול משימותיהם בחירום.

בביקורת עלה, כי תמונת המצב של מוכנות גבוהה בשנים אלה לא שיקפה את המצב לאשורו, והייתה מוטת כלפי מעלה, כמפורט להלן:

א. לפי שיטת שקלול הציון בדוח הכשירות המבצעית למערך הגיוס ביחידות צה"ל בחלק ניכר מהתחומים הנבדקים ניתן ציון מרבי (100%) על עצם התייחסות וטיפול היחידה בנושא הנמדד, בלי להתחשב בהישגים שהושגו בתרגילים. כך למשל, בדוח כשירות משנת 2010, בתחום מודל התרגילים והאימונים, קיבלו אוגדות מסוימות ציון מרבי (100%) בסעיף "תרגול מלא" ובסעיף "אימון חלקי", על עצם ביצועם של התרגילים, וללא קשר לתוצאותיהם. בדומה לכך, קיבלו אוגדות אלה ציון של 100% בתחום "ביצוע תרגיל שנתי של מוכנות לקליטה" תחת ספיגה, בלי שנמדדו והוערכו הישגי התרגול.

ב. דוח הכשירות המבצעית למערך הגיוס, שמרכז ענף גיוס, אינו מכיל נתונים המופיעים בדוח כשירות מבצעית "קיום רציפות תפקודית" (אותו מכין ענף התגוננות ואבטחה במחלקת הגנה ועורף), שבו ניתנו הערכות נמוכות ובינוניות להיבטים משמעותיים הנוגעים גם להערכת כשירות מערך הגיוס. שילוב ההערכות הנמוכות הנוגעות לאותם תחומים בדוח הכשירות המבצעית למערך הגיוס, היה מאזן את תמונת מצב הכשירות המבצעית של מערך הגיוס, והיה מציג תמונה נכונה יותר של המציאות.

ג. נציגי יחידות ומפקדים במילואים, שהשתתפו במפגשי פורום חשיבה בנושא גיוס תחת אש, שקיימה מחלקת הגנה ועורף בדצמבר 2010 ובמאי 2011, הציגו קשיים מהותיים שאינם מתיישרים עם תמונת מצב של מוכנות גבוהה שעלתה מדוחות כשירות מבצעית למערך הגיוס ביחידות צה"ל באותן שנים.

ד. תמונת המצב של כשירות גבוהה של מערך הגיוס ביחידות צה"ל גם אינה עולה בקנה אחד עם הערכתו וקביעתו מפברואר 2012 של רמ"ח הגנה ועורף, שצוינה לעיל, ולפיה עקב הפעילות המרודדת המתמשכת מאז שנת 2005 בקיום מופעי האימון ותרגילי הגיוס, במודל הכשירות הקיים, יש "פגיעה מתמשכת בכשירות מערך הגיוס לממש את תפקידו בחירום".

2. בתחילת שנת 2012, נוכח הערות נציגי הגופים וכלקח מדוח הכשירות המבצעית למערך הגיוס לשנת 2011, עודכנה מתכונת הדוח. גם הדוח מיולי 2012 הציג תמונת מצב של "מוכנות גבוהה". מעיון בדוח נמצא, כי אמנם שונתה שיטת הערכת הציונים, אך עם זאת, נחלש המשקל האגמי של

- מדידת הכשירות. זאת למרות המתחייב מהחרפת האיום של ירי תמ"ס בעת גיוס המילואים. כתוצאה מכך הדוח לא הציג את תמונת המצב לאשורה. להלן פירוט:
- א. על אף החשיבות הרבה שמייחס צה"ל לקיום מלא של מודל התרגילים והאימונים, פחת משקלו בשקלול מ-30% ל-20% בלבד.
- ב. נושא ההיערכות בתחום מוכנות היחידות לקליטת חיילי המילואים במתאר מסוים, שמשקלו בשקלול היה נמוך ממילא - בוטל.
- ג. התחזוקה היבטים שלישותיים בשקלול. כך למשל, התווסף תחום של "עדכניות בסיס הנתונים", שמשקלו בשקלול נקבע ל-8%.

דוח הכשירות המבצעית למערך הגיוס ביחידות צה"ל, שפיתחה חטיבת המבצעים ושעושה בו שימוש בשנים האחרונות, אינו מציג תמונת מצב מלאה ומבוססת דיה של כשירות המערך. יתרה מזאת, התמונה המתקבלת מדוח זה, ולפיה כשירות מערך הגיוס מוערכת "כמוכנות גבוהה", מסתמנת כמוטה משמעותית כלפי מעלה. זאת, בין היתר, משום היבטים החסרים בו, וכן בשל שיטת קביעת הציונים ושקלולם. משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח ייעוד דוח הכשירות המבצעית למערך הגיוס לאבחן את כשירות הגופים, ובהיותו חלק מדוח הכשירות המבצעית המטכ"לי הכלל-צה"לי, שנועד להציג לרמטכ"ל את כשירות כלל המערכים, ראוי שחטיבת המבצעים תבחן מחדש את מתכונתו, כך שיכיל את מכלול ההיבטים הרלוונטיים להערכה שתשקף את המצב לאשורו.

סיכום והמלצות

הכוח הצבאי של מדינת ישראל נסמך במידה רבה על גיוס של אזרחים לשירות מילואים בעת הצורך. סד"כ המילואים הוא עיקר כוחו של צה"ל, וחשיבותו היא אסטרטגית, לפיכך, על צה"ל להבטיח שמירה על כשירות גבוהה של מערך גיוס המילואים, וזאת לשם הצלחת גיוס המילואים ומימוש מיטבי של התכניות המבצעיות של צה"ל.

בשנים האחרונות החרף האיום של ירי תלול מסלול על העורף. כתוצאה מכך צה"ל נדרש להיות מוכן לגיוס מילואים ולרציפות תפקודית בתנאי ספיגה, כפי שלא ידע בעבר. למרות החרפת האיום ועל אף החשיבות האסטרטגית של סד"כ המילואים במלחמה, נמצאו ליקויים, חלקם מהותיים, בהשקעת המאמצים הנדרשים כדי לשפר את כשירותו של מערך גיוס המילואים כך שיוכל למלא את תפקידו בעת הצורך בתנאים אלה. ליקויים אלו באים לידי ביטוי, בין היתר, ברידוד רמת האימונים והתרגולים של מערך הגיוס לאורך שנים, עד כדי צמצום חריף של האימונים והתרגולים בשנת 2012, דבר הפוגע בכשירותו; בבקרה חלקית וחסרה על היבטי המוכנות להתגוננות ולרציפות תפקודית בשלבי הקליטה והצטיידות בתוך יחידות מחסני החירום; ובהצגת תמונת מצב לא מלאה ולא מבוססת דיה של כשירות מערך הגיוס.

גיוס כוחות המילואים וצבירת הסד"כ תחת אש מהווה נדבך מרכזי במוכנות צה"ל למלחמה. נוכח המשמעות הנובעת מפגיעה בהיערכותו ובכשירותו של מערך הגיוס בכלל וברציפות התפקודית לגיוס תחת אש בפרט, חשוב שהסוגיה של הפגיעה המתמשכת בכשירות מערך גיוס המילואים תועלה לרמטכ"ל, כדי להביא לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה בהקדם האפשרי.