

צבא ההגנה לישראל (צה"ל)

היבטים בפעילות יחידה 9900 באגף המודיעין

תקציר

רקע כללי

יחידת מודיעין חזותי ומיפוי 9900 (להלן - יחידה 9900 או 9900) היא אחת משלוש יחידות האיסוף באגף המודיעין (להלן - אמ"ן), המשמשת מרכז למודיעין חזותי ומיפוי ומהווה מסגרת פיקודית ומקצועית למרכזים וליחידות המודיעין החזותי והגיאומרחבי באמ"ן. לביצוע תפקידיה משתמשת 9900 באמצעים שונים לאיסוף מידע ובינם לוויינים ומטוסים, ומעבירה הכשרות במקצועות האיסוף החזותי באמ"ן באמצעות ענף מודיעין השטח (להלן - עמ"ש) בבית הספר למודיעין (בה"ד 15).

ליחידה 9900 כפופות שלוש יחידות רישום¹ כלהלן: יחידת פיענוח מרכזית, מרכז הפקות מלוויינים, ויחידת המיפוי (להלן - יחידות המשנה). ביחידה הרישומית של 9900 יש גוף נוסף - שלף - העוסק בתצפיות מוטסות. מפקדת 9900 כפופה פיקודית לראש אמ"ן ומונחת על ידי שני גורמים - חטיבת ההפעלה (להלן - חט"ה) באמ"ן בנושאי הפעלת הכוח, ומפקדת קצין המודיעין הראשי (להלן - מקמנ"ר) בנושאי בניין הכוח.

בשנים האחרונות מובילה יחידה 9900, בתמיכת אמ"ן, מהלך להרחבת ייעודה מאיסוף חזותי ברמה המטכ"לית להדגשת היותה "מערך שטח", הכולל את ענפי השטח בפיקודים המרחביים ואת מדורי השטח באוגדות, שאותם היא אמורה להנחות מקצועית ולתמוך בהם בשגרה, בחירום ובמלחמה; ומעבר מהתמקדות בפיענוח חזותי להתמקדות במחקר שטח, הכולל שילוב של מידע מודיעיני מיחידות נוספות באמ"ן והצלבתו עם המידע החזותי, כדי שתמונת המודיעין המוצגת למטכ"ל ולדרג הנפרס תהיה רחבה ומדויקת יותר.

פעולות הביקורת

מדצמבר 2016 עד ינואר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בצה"ל בנושא יחידה 9900. בביקורת נבדקו פקודות ארגון; תפיסות ותורות; תהליכי בקרה על הכשרות והסמכות; מוכנות לחירום; תחום חבירים; גיאולוגיה צבאית ועבירות; מדור מסוים ביחידת המיפוי; ושלף. הביקורת נעשתה בצה"ל: באמ"ן - חט"ה, חטיבת המחקר, מקמנ"ר, מחלקת מודיעין השדה (להלן - מוד"ש), יחידה 9900 ויחידות המשנה שלה, ענפי השטח בפיקודים המרחביים ועמ"ש; באגף המבצעים (להלן - אמ"ץ); באגף כוח האדם; בזרוע היבשה (להלן - ז"י); ובזרוע האוויר והחלל (להלן - חה"א).

1 יחידת רישום היא יחידה בעלת כפיפות מוגדרת שניתן לה מספר זיהוי, ושאפשר להציב אליה או להציב ממנה חיילים.

הליקויים העיקריים

פקודות ארגון של 9900 ושל יחידות המשנה שלה אינן מעודכנות

פקודות הארגון (להלן - פק"אות, וביחיד - פק"א) של יחידה 9900, של חלק מיחידות המשנה שלה ושל יחידות המודיעין בפקוד הצפון ובפקוד הדרום אינן מעודכנות כנדרש. היעדרן של פק"אות מעודכנות עלול לפגוע בפקוד ובבקרה על פעילותן של היחידות הנדרשים כדי לוודא שהן ממלאות את ייעודן ומבצעות את התפקידים שנקבעו להן.

עדכניות תפיסות ותורות

יחידה 9900 לא השלימה את גיבושה וכתובתה של תפיסת הפעלה כדי שתהפוך לתפיסה שלמה הכוללת את כלל יכולותיה והעוסקת גם בשגרה. תורת מודיעין השטח משנת 1999 אינה מעודכנת. בהיעדר מענה תורתי למודיעין השטח, גופי הדרכה וגופים מבצעים נאלצים להשתמש בתורת מודיעין השדה של מוד"ש, שאינה התורה הייעודית להם. במצב זה מקצועיותם של גופים אלה עלולה להיפגע.

ליקויים בפקוד ובבקרה על תהליכי הכשרת היסוד ועל תהליכי הסמכה לתפקידי פיענוח

עמ"ש אינו עורך משובי שטח לבוגרי קורס הכשרת היסוד בפיענוח (להלן - קורס מופת) כנדרש. הוא גם אינו מקיים בקרה סדורה על תהליכי הסמכה לתפקיד המתבצעים ביחידות השונות לבוגרי קורס מופת. אי-קיום משובי שטח על קורס מופת והיעדר פיקוד ובקרה על תהליכי ההסמכה ביחידות עלולים לפגוע באיכותן וביעילותן של ההכשרות וההסמכות.

מוכנות לחירום של יחידה 9900 ושל יחידות המשנה שלה

בפקודת קבע לקרב (להלן - פק"ל) שעניינה מעבר משגרה לחירום (להלן - מעמ"ל) שכתבה יחידה 9900, נמצאו אי-התאמות פנימיות וכן אי-התאמה לתוכנית המטכ"לית שעליה היא נסמכת; מרכז הפקות מלוויינים ויחידת המיפוי לא כתבו כלל פק"ל מעמ"ל כנדרש.

בפק"ל החזרת חיילים מחופשה² של 9900 נקבע כי תתאפשר החזרת חיילים מחופשה בתוך פרק זמן הארוך פי ארבעה ויותר מזה שנקבע בהוראה המטכ"לית המחייבת. כן קבועים בה שני פרקי זמן שונים נוספים להחזרת הכוחות ולכינוסם, ולא ברור מהו פרק הזמן המחייב.

באחת התוכניות המבצעיות של מערך השטח נמצאו אי-התאמות פנימיות בין שלבי התוכנית הכללית לבין שלבי תוכנית האיסוף הנסמכת עליה.

תחום חבירים

תחום החבירים ב-9900 מורכב מצוותי מודיעין חובק צרכן (להלן - מחץ) החוברים למודיעין האוגדה ומצוותי שטח החוברים למודיעין החטיבה. החבירים מסייעים למודיעין האוגדות והחטיבות בתכנון הקרב ובניהול הקרב. במועד סיום הביקורת רק כ-69% מסך תקני המחץ היו מאוישים באנשי מחץ הכשירים לביצוע תפקידם, ורק כ-38% מסך תקני צוותי השטח החוברים לחטיבות היו מאוישים באנשי צוות הכשירים לביצוע תפקידם.

למרות קביעתו של מפקד 9900 כי בכל צוות מחץ ישובץ לפחות גיאולוג אחד, לא קיימים תקנים לגיאולוגים בצוותים וממילא גיאולוגים אינם מופיעים ברשימות השיבוץ הקרבי.

קצין השטח הוא הגורם המקשר בין צוות השטח לבין מודיעין החטיבה. אף על פי שהממשקים בין קצין השטח לבין צוותי השטח לא היו ברורים לעיתים, לא נערכה הסדרה של ממשקי עבודה אלו. בפועל קציני השטח אינם בקיאים ביכולות צוותי השטח, ומשכך אין הם יכולים להפיק מהם ביעילות את התוצר הנדרש.

גיאולוגיה צבאית ועבירות

תחום הגיאולוגיה בצה"ל עוסק במחקר, בהפעלה ובבניין הכוח בתחומים הרלוונטיים. מדור גיאולוגיה ביחידת פיענוח מרכזית מונה כמה גיאולוגים הנותנים שירות גם לגופים נוספים בצה"ל. נוסף עליהם, גיאולוגים משרתים בפיקודים המרחביים ובח"א.

זה כמה שנים נערכות ביחידה 9900 עבודות מטה להסדרת פעילותו של מדור גיאולוגיה ביחידת פיענוח מרכזית, העוסקות בין היתר בייעודו ובהיותו מוקד ידע צה"לי בתחום הגיאולוגיה הצבאית, בגיבוש התורה והתפיסות, בהסדרת ההכשרות וההדרכות ובענייני כוח האדם. לא נמצא כי עבודות אלה הובילו להסדרת תחום הגיאולוגיה הצבאית.

2 פקודה צה"לית להחזרה מחופשה של חיילים סדירים וחיילי מילואים בשירות מילואים פעיל בכל עת שיידרש ובמהירות המרבית.

מדור מסוים ביחידת המיפוי

מדור מסוים ביחידת המיפוי עוסק, בין היתר, בהנגשת בסיסי נתונים (להלן - בסנ"תים). המלצת מבקר צה"ל להגדיר את יחידת המיפוי באמ"ן כגוף האחראי לבסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים בכלל צה"ל לא נדונה, לא נבחנה וממילא לא יושמה. הדבר הביא לעיכוב בפרויקטים של המדור העוסק בכך, להיעדר תמיכה שוטפת בתוצרים הקיימים בגופי צה"ל ולהעברת פרויקטים לביצוע לחברות אזרחיות. גם יכולת השימוש במפות משולבות מורכבות שייצר מדור זה אינה מוכרת לכל המפקדים והמפות אינן נגישות לשימוש במקדודות יחידות השדה.

שלף

שלף הוא גוף מבצעי של סיירי האוויר של יחידה 9900, הנמצא באחת הטייסות של חה"א, ומשולב בה כאחד הגפים³. שלף אוסף מודיעין חזותי באמצעים טכנולוגיים שונים. בשנת 2007 הוכפף שלף זמנית לראש מטה (להלן - רמ"ט) 9900. מאז, במשך למעלה מעשר שנים, לא הוסדר מעמדו הקבוע של שלף, וייעודו ומשימותיו לא נקבעו בפק"א של 9900 או במסמך ארגוני אחר.

עקרון אחדות הפיקוד קובע כי כל בעל תפקיד יקבל משימות ממפקד-ממונה אחד בלבד. בפועל מפקד שלף וסגנו כפופים על פי הפק"א של יחידה 9900 לרמ"ט היחידה, ואולם נוכח משימותיו של שלף המחייבות אותו להיות נסמך על חה"א, הם כפופים גם לפיקודה של הטייסת, דבר הנוגד את עקרון אחדות הפיקוד.

שלף מתכנן ומתעדף את פעילותו בעצמו, ללא מעורבות ענף ההפעלה של 9900, וענף זה גם אינו מבצע תהליכי בקרה ותחקור לגיחות של שלף, כפי שהוא מבצע ליתר גיחות האיסוף שבאחריות יחידה 9900.

בתפקיד מפקד שלף, שכאמור הינו גוף מבצעי, משמש זה 16 שנים אזרח עובד צה"ל. הצבת אזרח עובד צה"ל כמפקד על גוף מבצעי נוגדת את הכתוב בתורת אמ"ץ.

ההמלצות העיקריות

במסגרת עדכון הפק"אות, על יחידה 9900, ובכללה יחידות משנה שלה, ועל יחידות המודיעין בפיקוד הצפון ובפיקוד הדרום להתחשב בממצאים שעלו

3 גף הוא מסגרת ארגונית, בדרך כלל בטייסת, שבראשה קצין בדרגת רב-סרן. הגף הוא יחידת משנה של יחידת ביצוע בחיל האוויר.

בדוח זה. על קמנ"ר - מתוקף אחריותו לארגון יחידות חיל המודיעין - לוודא סיום עדכון הפק"אות כמתוכנן.

על מפקד 9900 לוודא את כתיבתה של תפיסת הפעלה שלמה ליחידה 9900 ועדכונה כנדרש.

על קמנ"ר לוודא כי יחידה 9900 תשלים בהקדם את כתיבת תורת מודיעין השטח, על מנת שתשמש את כלל הגורמים בצה"ל.

על גורמי המטה ב-9900 ועל מפקדי יחידות המשנה שלה לפעול לתיקון הליקויים שנמצאו במוכנות היחידות לחירום, ובכלל זה לוודא קיומם של פק"לי מעמ"ל מעודכנות.

משרד מבקר המדינה מברך על ההתקדמות באיושם של צוותי המחץ וצוותי השטח. עם זאת, על 9900 בשיתוף מחלקת מוד"ש להמשיך ולקדם תחום חשוב זה ולצמצם עוד את פערי האיוש והכשירות של החברים. כמו כן, עליהן להשלים את הסדרת ממשקי העבודה בין קציני השטח וצוותי השטח.

על מפקד 9900 לוודא שהנחייתו לעניין ביצוע עבודת מטה בתחום הגיאולוגיה הצבאית בראייה כלל-צה"לית תמומש ללא דיחוי בשיתוף חה"א וגורמים רלוונטיים נוספים, ועל קמנ"ר לקדם את הסדרת הנושא מול הגורמים המוסמכים ובראשם אגף תכנון (להלן - אג"ת). במסגרת זו ניתן יהיה להתייחס לשאלות כגון מידת שיתוף הידע והמידע, הכשרות משותפות וממשקי עבודה משותפים בין הגופים.

על אג"ת לקיים עבודת מטה בשיתוף אמ"ן וגורמים נוספים הנדרשים לכך בצה"ל, שתביא בחשבון את עבודת המטה של 9900, כדי לקבוע את הסמכות הצה"לית בתחום הגיאולוגיה הצבאית.

יש לראות בחיוב את היוזמה הברוכה של יחידת המיפוי בעניין ייצור בסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים. על אמ"ן ועל אג"ת לפעול בהקדם להסדרת האחריות לאספקת בסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים בצה"ל.

על יחידת המיפוי, בשיתוף גורמים טכנולוגיים ותקציביים באמ"ן, להפיץ לכלל יחידות השדה את המידע על יכולת השימוש במפות משולבות מורכבות ולפעול להנגשת השימוש בהן ברזולוציה טובה הן בפיקודים המרחביים והן במפקדות יחידות השדה עצמן.

עקרון אחדות הפיקוד הוא עיקרון בסיסי וחשוב בצה"ל. עם זאת, נוכח תגובת צה"ל נראה שלשלף, בשל ייחודיותו, נדרש מודל פיקודי שאינו מתיישב עם עקרון אחדות הפיקוד. משכך, על מפקד 9900 בשיתוף רמ"ט חה"א להעלות סוגיה זו לפני קמנ"ר כדי שיפעל מול אמ"ץ לשם הסדרתה. כמו כן, על קמנ"ר לפנות לאג"ת כדי לקבוע הסדר ייחודי שיאפשר שילוביות פיקודית בשלף. על אמ"ץ לבחון אפשרות להחרגת עקרון אחדות הפיקוד במקרים ייחודיים הכרחיים.

סיכום

יחידה 9900 מבצעת פעילות חשובה וייחודית בתחום המודיעין החזותי ובתחום המיפוי, שהם תחומים מתפתחים והשימוש בהם הולך וגדל. לצורך כך עומדים לרשותה יכולות ואמצעים מתקדמים מאוד בתחומים אלה, שחלקם מהווים יכולות ליבה של מדינת ישראל. כוח האדם הפועל בשורותיה הוא מן האיכותיים בצה"ל וזאת על מנת שיוכל לממש את היכולות העומדות לרשות היחידה ולהתמודד עם האתגרים הניצבים לפניה.

נמצאו ליקויים רבים בכתיבת תפיסות, תורות ופקודות ביחידה 9900 וביחידות המשנה שלה, שעליהן אמורה להיסמך פעילותה. גם יוזמת היחידה להרחבת ייעודה ושימת הדגש על היותה "מערך שטח" טרם הוסדרה רשמית, אף שהיחידה כבר החלה במימוש יוזמה זו. נמצאו פערים באיזש ובכשירות החברים. יש לציין כי יחידה 9900 פועלת לצמצום פערים אלה, ועליה להמשיך בכך.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב מהלכים שביצעה היחידה לקבלת אחריות כלל-צה"לית על התחומים המתפתחים: הגיאולוגיה הצבאית והעבירות, בסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים ומפות משולבות מורכבות. עם זאת, יש לתקן את הליקויים שנמצאו, בין היתר בהסדרה, בתורה ובמסלול הפיתוח המקצועי בתחומים אלה.

יחידה 9900 ויחידות המשנה שלה מהוות נדבך חשוב וייחודי בתחום איסוף המודיעין בשגרה, בחירום ובמלחמה. על ראש אמ"ן וקמנ"ר לוודא את תיקון הליקויים שעלו בדוח זה, ובמידת הצורך לתמוך ביחידה בהתמודדותה עם האתגרים העומדים לפתחה. זאת כדי לחזק את יכולתה של 9900 לעמוד במשימותיה וכדי להפיק את המרב מכך לכלל צה"ל.

מבוא

יחידת מודיעין חזותי ומיפוי 9900 (להלן - יחידה 9900 או 9900) היא אחת משלוש יחידות האיסוף⁴ באגף המודיעין (להלן - אמ"ן). בפקודת הארגון (להלן - פק"א) של יחידה 9900 משנת 2003 נקבע כי ייעודה הוא לשמש מרכז למודיעין חזותי ומיפוי באמ"ן ולהוות מסגרת פיקודית ומקצועית למרכזים וליחידות המודיעין החזותי והגיאומרחבי באמ"ן.

בפק"א של יחידה 9900 מפורטים תפקידיה, ובין המרכזיים שבהם: לאסוף, לעבד, לפענח ולהפיץ מודיעין חזותי וגיאומרחבי מכלל אמצעי האיסוף שמיועדים לשימוש המטכ"ל; להנחות מקצועית בתחום הכשרת כוח אדם והדרכה במקצועות החזי⁵ באמ"ן ולהטמיע את תורת המודיעין החזותי; ולייצג את אמ"ן בצה"ל בנושאי מודיעין חזותי ומיפוי (ובכלל זה לווייני).

לצורך ביצוע תפקידיה בתחום האיסוף החזותי משתמשת 9900 באמצעי איסוף שונים, ובהם לוויינים, חזי מוטס כבד (מטוסי קרב) וקל (מטוסים קלים וכלי טיס מאוישים מרחוק). במסגרת תפקידיה בתחום ההנחיה המקצועית מעבירה 9900 הכשרות במקצועות החזי באמ"ן באמצעות ענף מודיעין השטח (להלן - עמ"ש) בבית הספר למודיעין (להלן - בה"ד 15).

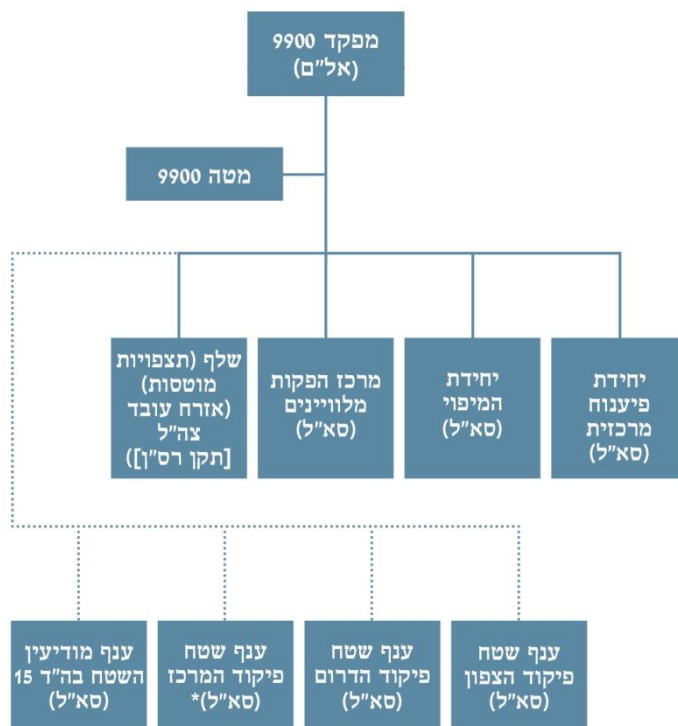
ליחידה 9900 כפופות שלוש יחידות רישום⁶ כלהלן: יחידת פיענוח מרכזית, מרכז הפקות מלוויינים, ויחידת המיפוי (להלן - יחידות המשנה). ביחידה הרישומית של 9900 יש גוף נוסף - שלף, העוסק בתצפיות מוטסות. היא כפופה פיקודית לראש אמ"ן, ומונחת על ידי שני גורמים - חטיבת ההפעלה (להלן - חט"ה) באמ"ן בנושאי הפעלת הכוח, ומפקדת קצין המודיעין הראשי (להלן - מקמנ"ר) בנושאי בניין הכוח.

בשנים האחרונות מובילה יחידה 9900, בתמיכת אמ"ן, מהלך להרחבת ייעודה מאיסוף חזותי ברמה המטכ"לית להדגשת היותה **"מערך שטח"**, הכולל ענפי שטח בפיקודים המרחביים⁷ ומדורי שטח באוגדות (ראו להלן).

להלן תרשים המבנה הארגוני של יחידה 9900 כפי שהיה קיים הלכה למעשה במועד סיום הביקורת (קו מלא מסמל כפיפות פיקודית; קו מקווקו מסמל כפיפות מקצועית):

- 4 השתיים הנוספות הן 8200 (מודיעין אותות) ו-504 (מודיעין אנושי).
- 5 מונח השגור בצבא במשמעות "איסוף חזותי".
- 6 יחידת רישום היא יחידה בעלת כפיפות מוגדרת שניתן לה מספר זיהוי, ושאפשר להציב אליה או להציב ממנה חיילים.
- 7 ענפי השטח בפיקודים השונים כפופים פיקודית לקמ"ן הפיקוד ומקצועית למפקד 9900.

תרשים 1: המבנה הארגוני של יחידה 9900 (פיקודי ומקצועי)



* בשנה האחרונה בוצע שינוי ארגוני במודיעין פיקוד המרכז, ובין היתר פוצלו תכולות העיסוק של ענף השטח בין כמה ענפים, וליבת העיסוק הועברה לענף אחר.
המקור - מצגת של יחידה 9900, ספטמבר 2015, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פעולות הביקורת

מדצמבר 2016 עד ינואר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בצה"ל בנושא יחידה 9900 שבאמ"ן. בביקורת נבדקו: פקודות ארגון; תפיסות ותורות; תהליכי בקרה על הכשרות והסמכות; מוכנות לחירום; תחום חבירים; גיאולוגיה צבאית ועבירות; מדור מסוים ביחידת המיפוי; ושלף. הביקורת נעשתה בצה"ל: באמ"ן - חט"ה, חטיבת המחקר, מקמנ"ר, מחלקת מודיעין השדה (להלן - מוד"ש), יחידה 9900 ויחידות המשנה שלה, ענפי השטח בפיקודים המרחביים ועמ"ש; באגף המבצעים; באגף כוח האדם; בזרוע היבשה (להלן - ז"י); ובזרוע האוויר והחלל (להלן - חה"א).

פקודות ארגון של 9900 ושל יחידות המשנה שלה אינן מעודכנות

פק"א היא מסמך ארגוני המפרט את ייעודה של מסגרת ארגונית ואת תפקידיה, והיא משמשת אסמכתה לפעילותה. על פי הוראת קבע של אגף התכנון (להלן - אג"ת) בנושא "הגדרות וכללים לכתיבת/פרסום פקודות ארגון מאפריל 2010", פק"א תוגדר ותאושר על ידי אג"ת, ותפורסם לכל יחידת רישום בצה"ל. כמו כן, הפק"א תעודכן בכל שינוי של ייעוד ותפקידים, ובשינויי מבנה מסוימים. בפק"א יפורטו כפיפות משותפת, אם קיימת, וממשקים עם גופים רלוונטיים אחרים. בפק"א של מקמנ"ר מינואר 2014 נקבע כי בין תפקידיה "לשאת באחריות לארגון יחידות החיל".

בביקורת עלה כי הפק"אות של יחידה 9900 ושל חלק מיחידות המשנה שלה אינן מעודכנות. להלן הפירוט:

1. **יחידה 9900:** ייעודה של 9900, כפי שנקבע בפק"א שלה משנת 2003, הוא "לשמש מרכז למודיעין חזותי". בפועל ייעוד זה השתנה בשנים האחרונות, והיחידה הפכה ל"מערך שטח". **בביקורת עלה, כי שינוי זה טרם הוסדר בפק"א.**

כ"מערך שטח" כוללת יחידה 9900 את ענפי השטח בפיקודים המרחביים ואת מדורי השטח באוגדות שאותם היא אמורה להנחות מקצועית ולתמוך בהם בשגרה, בחירום ובמלחמה. כמו כן, עוברת היחידה מהתמקדות בפיענוח חזותי להתמקדות במחקר שטח.

לשינויים אלה שתי משמעויות מרכזיות. ראשית, לא עוד התמקדות באיסוף ברמה המטכ"לית בלבד, אלא הגברת המעורבות באופן משמעותי במאמץ האיסוף החזותי בענפי השטח בפיקודים המרחביים, במדורי השטח באוגדות, ובעתיד - גם בחטיבות ובגדודים, והנחייתם של אלו. שנית, לא עוד פיענוח חזותי של השטח המתבסס על נתוני חזוי בלבד, אלא שילוב של מידע מודיעיני מיחידות נוספות באמ"ן והצלבתו עם המידע החזותי, כדי שתמונת המודיעין המוצגת למטכ"ל ולדרג הנפרס תהיה רחבה ומדויקת יותר.

השינויים האמורים לעיל באים לידי ביטוי בדברי הסיכום של ראש אמ"ן בהצגת התוכנית של 9900 לשנת העבודה 2016: "הכיוון של הקמת מערך השטח הינו **כיוון נכון מאוד**, ונדרש לחזקו" (ההדגשה במקור). גם בהצגת תוכנית העבודה של 9900 לשנת העבודה 2017 התייחס ראש אמ"ן ליחידה כאל "מערך השטח", שלו יש "פוטנציאל רב אותו מצופה מהמערך להמשיך לממש, ואף להעצים ב-2017".

בשנת 2011 נכתבה טיוטת פק"א מעודכנת ליחידה 9900, אולם עד מועד סיום הביקורת היא נותרה במעמד טיוטה ולא אושרה על ידי אג"ת.

2. **מרכז הפקות מלוויינים:** בפק"א של היחידה משנת 2002 נקבע כי ייעודה "לאסוף מידע הדמאתי [מבוסס על הדמיה] מלוויינים, ולהפיצו לצרכנים בכלל צה"ל". מאז חלו ביחידה שינויים רבים הנובעים בעיקרם מהגדלת מספר הלוויינים המשמשים לאיסוף, ומשינויים במערכות המידע המשמשות את היחידה. באוקטובר 2014 פרסמה מקמנ"ר הצעה לפק"א חדשה למרכז הפקות מלוויינים, ובפקודת העבודה של צה"ל לשנת 2017 נכללה הפק"א של היחידה ברשימת הפק"אות המיועדות "לעדכון בשנת 2017".

בביקורת עלה, כי עד מועד סיום הביקורת, יותר משלוש שנים לאחר כתיבת ההצעה לפק"א החדשה, לא עדכנה מקמנ"ר את הפק"א ואג"ת לא אישרה פק"א מעודכנת.

3. **יחידת המיפוי:** האסמכתה לפעילותה של יחידת המיפוי היא אישור ארגון⁸ מ-1998 שעודכן ב-2002, המפרט את ייעוד היחידה, תפקידיה והמבנה הארגוני שלה. באישור הארגון מצוין כי תפורסם "פקודת ארגון בהתאם לאישור ארגון זה עד 15 בפברואר 98". יש לציין כי במשך השנים חלו שינויים במבנה הארגוני של היחידה וכן נוספו לה תפקידים, דוגמת האחריות לתחום החברים (ראו בהמשך) ותמיכה בתרגילים, בתכנונים אופרטיביים ובאימונים.

עד מועד סיום הביקורת לא פורסמה פק"א ליחידת המיפוי וממילא לא עודכנו בה השינויים שחלו במבנה הארגוני של היחידה.

4. **הפיקודים המרחביים:** במהלך 2017 עדכנו יחידות המודיעין של פיקוד הצפון ופיקוד הדרום את הפק"אות שלהן. בביקורת עלה כי העדכונים בפק"אות של יחידות המודיעין הללו לא כללו את הממשקים העדכניים עם יחידה 9900. זאת, אף שראשי ענפי השטח בפיקודים המרחביים מונחים מקצועית על ידי יחידה 9900 והיא אף נוטלת חלק בתהליך מינויים לתפקיד.

8 אישור ארגון הוא הנחיה ארגונית בדבר תוספת תקן סא"ל ומעלה. האישור יכלול פירוט תפקידים של היחידה. הנחיה זו תתעד כמסמך ארגוני מחייב ויופיע בה תאריך יעד לפרסום עדכון לפק"א. ליחידת המיפוי לא פורסמה פק"א ולפיכך אישור הארגון הוא, נכון למועד סיום הביקורת, האסמכתה לקיומה.



בהיעדר פק"אות
מעודכנות ליחידה
9900, לחלק מיחידות
המשנה שלה
וליחידות המודיעין של
פיקוד הצפון ושל
פיקוד הדרום, יחידות
אלו פועלות ללא
מסגרת נורמטיבית
המגדירה את ייעודן,
תפקידיהן ופעילותן

ארגון הוא אחד מחמש אבני בניין הכוח⁹ בצה"ל, ופק"א היא נדבך מרכזי באבן בניין זאת. בביקורת עלה כי פק"אות של יחידה 9900, של חלק מיחידות המשנה שלה ושל יחידות המודיעין של פיקוד הצפון ושל פיקוד הדרום - אינן מעודכנות.

משרד מבקר המדינה מעיר למקמנ"ר ולאג"ת כי בהיעדר פק"אות מעודכנות ליחידות אלה, הן פועלות ללא מסגרת נורמטיבית המגדירה את ייעודן, את תפקידיהן ואת פעילותן כפי שהם באים לידי ביטוי בפועל. כמו כן, היעדרן של פק"אות מעודכנות כנדרש עלול לפגוע בפיקוח ובבקרה על פעילותן של היחידות הנדרשים כדי לוודא שהן ממלאות את ייעודן ומבצעות את התפקידים שנקבעו להן.

בתשובה שמסר צה"ל למשרד מבקר המדינה באפריל 2018 (להלן - תשובת צה"ל) נכתב כי "במסגרת תכנית העבודה לשנה"ע 2018 לעדכון פק"אות אמ"ן, יעודכנו הפק"אות של 9900 ויחידות המשנה שלה"; וכי "פק"א ענפי השטח בפיקודים מטופלת במסגרת עמ"ט לסיכום פק"א מחלקות [יחידות] המודיעין הפיקודיות".

במסגרת עדכון הפק"אות, על יחידה 9900, ובכללה יחידות משנה שלה, וכן על יחידות המודיעין ובפיקוד הצפון ובפיקוד הדרום להתחשב בממצאים שעלו בפרק זה. על קצין המודיעין הראשי (להלן - קמנ"ר) - מתוקף אחריותו לארגון יחידות חיל המודיעין - לוודא ביצועה של תוכנית העבודה וסיום עדכון הפק"אות כמתוכנן.

עדכניות תפיסות ותורות

כללי

מסמכי היסוד הצבאיים, המשקפים את החשיבה, הלמידה ופיתוח הידע לגבי הפעלת עוצמה צבאית ובניינה, נחלקים לשלושה סוגים: תפיסה, תורה ותוכנית. (א) תפיסה צבאית היא הרעיון המרכזי, הגישה הכללית של המפקד ושל יחידתו למילוי תפקידם, להתמודדות עם משימותיהם ועם האתגרים הניצבים לפניהם. (ב) תורה צבאית היא עקרונות וכללים להכוונת העשייה הצבאית, רשימת כללי "עשה ואל תעשה", ובהם גם כללים שכוחם יפה למגוון נסיבות, וכל מצב צבאי דורש שיקול דעת בהחלטה איזה מהכללים נוגעים לו ואיך להשתמש בהם. את התורה הצבאית בכל נושא ובכל דרג משלימים תוצרי ידע שאינם תורה: הוראות מקצועיות המפרטות טכניקות, תרגולות ומידע טכני. (ג) תוכנית צבאית היא תרגום הרעיון המרכזי של התפיסה ליישום מפורט בתרחיש או במכלול תרחישים נבחרים.

תפיסת הפעלה ליחידה 9900

גיבושה וכתירתה של תפיסה הם חיוניים לתחום חדש של חשיבה או עשייה צבאית כחלק מפיתוח התחום ולהסברת משמעותו ומיקומו. על פי עקד "מסמכי היסוד הביטחוניים והצבאיים: מהותם, ייעודם וארגונם" שהפיץ אמ"ץ-תוה"ד (חטיבת תורה והדרכה) ביוני 2016, מתפיסת ההפעלה "ייגזרו התוכניות להפעלת הכוח של היחידה ויעוצבו דרישותיה וצרכיה, ואלה ישפיעו על התפיסות ועל התוכניות לבניין הכוח".

בעקבות השינויים שחלו בתפקידי יחידה 9900 בשנים האחרונות פרסמה היחידה בינואר 2017 את המסמך "מערך השטח - תפיסת ההפעלה בחירום" (להלן - תפיסת ההפעלה בחירום).

בתפיסת ההפעלה בחירום נכתב כי היא אינה עוסקת ב"קשת המבצעים כולה", וכי אין בה מענה לתפיסת האיסוף החזותי והקשר בין האיסוף המטכ"לי לאיסוף החזותי הטקטי. על פי האמור בה, עדיין יש צורך להפוך אותה ל"**תפיסה מבצעית** שלמה" (ההדגשה במקור). יצוין כי היחידה לא כתבה תפיסת הפעלה בשגרה.

עד מועד סיום הביקורת לא השלימה יחידה 9900 את גיבוש תפיסת ההפעלה וכתיבתה כדי שתהפוך לתפיסה שלמה הכוללת את כלל יכולותיה והעוסקת גם בשגרה. כך למשל, תפיסת ההפעלה בחירום מתמקדת במשימות הנגזרות מהפיכתה של יחידה 9900 למערך השטח (סיוע לדרג הנפרס) בעיקר בחירום, ואינה עוסקת במשימות היחידה בדרג המטכ"ל (דוגמת לוויינות, מיפוי ופיענוח). משרד מבקר המדינה מעיר למפקד 9900, כי בהיעדר תפיסת הפעלה שלמה לא ניתן להכווין כנדרש את הפעלת הכוח ואת הזיקות בין כלל משימות היחידה.

צה"ל מסר בתשובתו כי "כחלק מתהליך הפיכת יחידה 9900 למערך השטח נכתבה תפיסת ההפעלה בחירום וזאת, לאור החלטה על תעדוף החירום על פני השגרה... [וכי] מערך השטח ישלים עד סוף שנת העבודה 2018 את כתיבת תפיסת ההפעלה בשגרה ויעדכן את תפיסת ההפעלה בחירום".

על מפקד 9900 לוודא את כתיבתה של תפיסת הפעלה שלמה ליחידה 9900 ועדכונה כנדרש.

תורת מודיעין השטח

תורות "חילויות" או "מערכיות" הן התורות הצבאיות הנוגעות לתחומי העשייה הצבאית המסוימים שעליהם מופקדים החילות או המערכים. מכוח הוראת הפיקוד העליון בנושא "המטה המקצועי במטה הכללי", המעודכנת מדצמבר 1998, קמנ"ר אחראי לגיבוש תורת המודיעין, פיתוחה ושילובה בתורת הלחימה של צה"ל באמצעות גורם המטה במפקדתו - מחלקת מוד"ש.

1. **עדכון תורת מודיעין השטח:** תורת מודיעין השטח נכתבה במקמנ"ר בשנת 1999. ביוני 2013 הנחה ראש אמ"ן כי "על יחידה 9900 לעשות שיפור משמעותי בכל הקשור לתחום התורה הכתובה, ולהשלים פערים הקיימים בתחום... ולממש זאת במסגרת תכנית עבודה סדורה"¹⁰.

בעלי תפקידים שונים ביחידה 9900 מסרו לצוות הביקורת כי התורה מ-1999 אינה מעודכנת. למשל, חסרה בה התייחסות לחידושים שחלו בתחום וביכולות במהלך השנים, הידע לגבי יכולות אלו אינו מאוגד במסמך אחד, והן אינן נגישות מספיק לשטח.

יצוין כי במאי 2016 פרסמה יחידה 9900 את הפרק הראשון בתורת מודיעין השטח המעודכנת שעניינו מושגי יסוד.

10 בדוח מבקר המדינה בעניין "בית הספר למודיעין וארגון ההדרכה במפקדת קצין המודיעין הראשי" נקבע כי לחלק משמעותי מהמערכים באמ"ן אין עדיין תורות תחומיות כתובות, שלמות ומעודכנות, ובכללן תורת מודיעין השטח. מבקר המדינה, **דוח שנתי 66ב** (2016), עמ' 3.



היעדרה של תפיסת
הפעלה שלמה
ליחידה 9900 והיעדרה
של תורת מודיעין
שטח מעודכנת אינם
מאפשרים מתן מענה
מקצועי שנדרש לצורך
כתיבת הוראות
ונהלים לעשייה
צבאית מיטבית,
לרבות לצורכי לימוד
והדרכה

בביקורת נמצא כי למרות הוראתו של ראש אמ"ן, פרט לפרק מושגי היסוד בתורת מודיעין השטח, לא עודכנה תורה זו, שנכתבה לפני 19 שנים.

2. **התבססות על תורת מודיעין השדה:** היות שתורת מודיעין השטח אינה מעודכנת, התורה הנלמדת בהכשרת היסוד בפיענוח (להלן - קורס מופת) היא "תורת מודיעין השדה" של מחלקת מוד"ש. כמו כן, גם מדורי השטח בעוצבת "געש" ובעוצבת "הגליל" מתבססים על מוד"ש על מנת לקבל מענה תורתי לתחום מודיעין השטח.

באוקטובר 2017 מסרה לצוות הביקורת ראשת מדור (להלן - רמ"דית) תורה והדרכה ב-9900 כי לדעתה, תורת מודיעין השדה של מחלקת מוד"ש אינה רלוונטית בכל הנוגע לתחום מודיעין השטח.

בתשובת צה"ל נכתב כי "בשנים האחרונות נעשה ניסיון לעדכן את תורת מחקר השטח כמקשה אחת. עקב אילוצים שונים, לרבות דילמות מקצועיות, כתיבת התורה לא התקדמה כנדרש ולכן, הוחלט לפני כשנתיים, לעדכן את התורה בשלבים (לפי פרקים). במאי 2016 עודכן ופורסם פרק 'מושגי יסוד'. עוד מסר צה"ל כי "במהלך שנת 2017 תוכנן להיכתב פרק הקרקע, באמצעות העסקת יועץ, אך עקב פערי תקציב התוכנית לא מומשה", וכי "מערך השטח מצוי בתהליך העסקת יועץ מקצועי לכתיבת פרק הקרקע, בהמשך כתיבת פרק המטרות. לכשיושלם תהליך העסקה תחל העבודה (הצפי - מחצית שנייה 2018)".

בביקורת עלה כי תורת מודיעין השטח אינה מעודכנת זה שנים. משרד מבקר המדינה מעיר לקמנ"ר, כי בהיעדר מענה תורתי למודיעין השטח, גופי הדרכה וגופים מבצעיים נאלצים להשתמש בתורת מודיעין השדה של מוד"ש, שאינה התורה הייעודית להם. במצב זה מקצועיותם של גופים אלה עלולה להיפגע.



תפיסה ותורה חיוניות לפיתוחו של תחום עשייה צבאי, להסברת משמעותו ולימודו כמקצוע צבאי. היעדרה של תפיסת הפעלה שלמה ליחידה 9900 והיעדרה של תורת מודיעין שטח מעודכנת אינם מאפשרים מתן מענה מקצועי שנדרש לצורך כתיבת הוראות ונהלים לעשייה צבאית מיטבית, לרבות לצורכי לימוד והדרכה. משכך, על מפקד יחידה 9900 להשלים את גיבושה ואת כתיבתה של תפיסת הפעלה של היחידה, ועל קמנ"ר לוודא כי תושלם כתיבת תורת מודיעין השטח בהקדם על ידי יחידה 9900 על מנת שתשמש את כלל הגורמים בצה"ל.

ליקויים בפיקוח ובבקרה על תהליכי הכשרת היסוד ועל תהליכי הסמכה לתפקידי פיענוח

על פי "תפיסת ההדרכה הצבאית" מיולי 2015, "הכשרה" היא חלק מפעילות ההדרכה הצבאית, והיא מהווה את מכלול הפעילויות שבהן החייל רוכש ידע ודפוסי התנהגות החסרים לו וההכרחיים למילוי נאות של כל המטלות הצפויות לו. "הסמכה" היא מתן אישור לחייל למלא תפקיד ולבצע את המטלות הצפויות לו בתפקידו, לאחר שסיים קורס.

1. **משובים לתהליכי הכשרות:** בנוהל אחריות וסמכות בהדרכה בחמ"ן (חיל המודיעין) מנובמבר 2008 (להלן – נוהל ההדרכה בחמ"ן) נקבע כי יתקיים תהליך שוטף של הערכת יעילות ההכשרות שבוצעו, וזאת, בין היתר, באמצעות משובי בוגרים ומפקדים. בהתאם לכך נקבע במסמך הערכת הדרכה בבה"ד 15 כי אחת לשנה, כשלושה עד שישה חודשים מסיומה, יערך עבור כל הכשרה משוב שטח. בתוכנית העבודה של עמ"ש לשנת 2017 נקבע כיעד לרבעון א' "מימוש משובי שטח".

יצוין כי כבר בשנת 2016 העיר מבקר צה"ל בדוח בנושא הכשרות למקצוע הצבאי כי לא מתקיים תהליך בדיקת היעילות והמועילות של הכשרות היסוד לחיילי החובה בצה"ל.

בביקורת עלה כי עמ"ש לא ערך משובי שטח לגבי קורס מופת כנדרש.

צה"ל מסר בתשובתו כי משובי השטח לא נערכו, בין היתר, בשל "בעיה טכנית (חוסר הנגשת מערכת המשוב ...)". הבעיה טופלה ומשובי השטח יבוצעו באופן שוטף. עוד מסר צה"ל כי בפברואר 2018 כבר התקיים משוב שטח לגבי קורס מופת.

2. **בקה על תהליכי הסמכה לתפקידי פיענוח:** לאחר הכשרת היסוד בפיענוח משובצים בוגרי ההכשרה ביחידה 9900 וביחידות המשנה שלה, בענפי השטח בפיקודים המרחביים ובמדורי השטח באוגדות, והם נדרשים לעבור הסמכות ייעודיות הרלוונטיות ליחידותיהם. בנוהל ההדרכה בחמ"ן נקבע כי בה"ד 15 אחראי לשמור על איכותם של תהליכי ההסמכה המתקיימים בחיל, ובין היתר לתקף תהליכים אלו, המבוצעים ביחידות.

ביוני 2014 הדגיש ראש אמ"ן את חשיבות הקשר בין בסיס ההדרכה לשטח, ועמד על "חשיבות הקשר והתאום בין תהליכי ההכשרה בבה"ד 15 לתהליכים המשלימים ביחידה". בתוכנית העבודה של עמ"ש לשנת 2017



עלו ליקויים בפיקוח
ובבקרה על תהליכי
ההכשרה במסגרת
קורס מופת ובתהליכי
ההסמכה לתפקיד
המתבצעים לבוגרי
הקורס ביחידות שבהן
הוצבו. אי-קיום
תהליכי בקרה סדורים
על תהליכי ההסמכה
ביחידות עלול לפגוע
באיכותם וביעילותם
של תהליכים אלו

נקבעו כיעדים למימוש ברבעון הראשון של השנה, "ביקור נציגי הענף ביחידות ובחינת תהליכי ההסמכה".

ביוני 2017 מסר ראש עמ"ש לצוות הביקורת כי הוא רואה את ההסמכה ביחידות כאחריות מערכת, ואולם לדבריו, אחריות זו לא מומשה.

בביקורת עלה כי עמ"ש אינו מקיים בקרה סדורה על תהליכי ההסמכה לתפקיד המתבצעים ביחידות השונות לבוגרי קורס מופת, אלא מסתפק בביקורים עיתיים בלבד.

צה"ל מסר בתשובתו כי פעל בחודשים האחרונים לאמץ ולהטמיע מערכת ממוחשבת שתהיה בעלת יכולת מעקב על החניכים והבוגרים ביחידות, אשר יידרשו לעדכן ולדווח במערכת על תהליך ההסמכה וסיום החפיפה. צה"ל הוסיף כי "עד השלמת פריסת המערכת... הוחלט במהלך 2016 על עדכון קורס 'מופת'... ההסמכה ביחידה מהווה המשך להכשרה... ענף מודיעין השטח מקיים ביקורים עיתיים ביחידות המערך ובמסגרת זו, מתבצעת בקרה".

בפרק זה עלו ליקויים בפיקוח ובבקרה על תהליכי ההכשרה במסגרת קורס מופת ובתהליכי ההסמכה לתפקיד המתבצעים לבוגרי הקורס ביחידות שבהן הוצבו. משובי השטח לגבי קורס מופת, שאותם ממלאים בוגרי הקורס ומפקדיהם, הם כלי משמעותי בהערכת יעילותן של ההכשרות, ולפיכך על מפקד עמ"ש לוודא כי משובים אלה יבוצעו באופן סדיר ושיטתי בעתיד.

משרד מבקר המדינה מעיר למפקד עמ"ש כי אי-קיום תהליכי בקרה סדורים על תהליכי ההסמכה ביחידות, עלול לפגוע באיכותם וביעילותם של תהליכים אלו. על מפקד עמ"ש להסדיר את הבקרה על תהליכי ההסמכה המתקיימים ביחידות.

מוכנות לחירום של יחידה 9900 ושל יחידות המשנה שלה

תפיסת ההפעלה של צה"ל מבוססת על מערכה מתמשכת עם רצף פעולה אופרטיבי המאפשר מעבר רציף ומהיר בין מצבי התפקוד השונים - שגרה, חירום ומלחמה. אמ"ץ פרסם תוכניות, פקודות והוראות שעניינן מוכנות לחירום, ובהן: תוכנית אב מטכ"לית למעבר משגרה לחירום (להלן - התוכנית המטכ"לית למעמ"ל); הוראת קבע מבצעית בנושא "מוכנות וכוונות מערך הגיוס בהתאמה למצבי הכוננות בצה"ל"; והוראה בעניין החזרת חיילים מחופשה.

מטרתן העיקרית של תוכניות, פקודות והוראות אלו היא לקבוע תהליכים מבצעיים שעל הכוחות השונים לבצע בכל אחד ממצבי התפקוד, בדגש על הפעולות במעמ"ל; אופן גיוס אנשי מילואים בחירום; אופן הזנקת המשרתים חזרה לבסיסים בהעלאת כוננות; דרכי ההתגוננות במהלך המעמ"ל; הפעלת המאמצים הלוגיסטיים בחירום ועוד.

פקודת קבע לקרב מעמ"ל 9900

פקודת קבע לקרב (להלן - פק"ל) היא פקודה כללית, מבצעית ומינהלית המפרטת את מטלות היחידה בחירום. ביולי 2016 פרסמה יחידה 9900 פק"ל מעמ"ל (להלן - פק"ל מעמ"ל 9900), המפרטת את "שיטת מעבר מערך השטח משגרה לחירום". הפק"ל נסמכת על התוכנית המטכ"לית למעמ"ל שפרסם אמ"ץ בנובמבר 2014, אשר קובעת, בין היתר, כי כל יחידה תכתוב תוכנית מעמ"ל פרטנית.

בעניין זה הועלו בביקורת אי-ההתאמות האלה:

1. התוכנית המטכ"לית למעמ"ל קובעת מועד לגמר הצטיידות אנשי המילואים, ואילו בפק"ל מעמ"ל 9900 לא מצוין מועד גמר תהליך זה.
2. בפק"ל מעמ"ל 9900 מצוינים שני פרקי זמן שונים למועד סיום תהליך המעמ"ל.
3. עד מועד סיום הביקורת למרכז הפקות מלווינים וליחידת המיפוי לא הייתה פק"ל מעמ"ל, אף על פי שהדבר נדרש בפק"ל מעמ"ל 9900.

משרד מבקר המדינה מעיר למפקד 9900 ולמפקדי יחידות המשנה כי אי-גיבוש פק"ל יחידתית למעמ"ל וכתיבתה, או אי-התאמות פנימיות בנתונים המופיעים בה וכן אי-התאמתה לתוכנית המטכ"לית עלולים לפגוע במוכנותן של היחידות לחירום ובתפקודן בחירום ובמלחמה.

צה"ל מסר בתשובתו כי "עד סוף רבעון ג' יעבור המעמ"ל הקיים עדכון בהלימה לפקודות אמ"ץ, בדגש על שעון הלחימה. יחידות הלוויינות והמיפוי יסלימו כתיבת פק"ל מעמ"ל בהתאם לפקודות. עד סוף רבעון ג' 2018 תבוצע התאמת פק"ל המעמ"ל של כלל יחידות המערך... לפק"ל המעמ"ל המערכי[ת], תוך מתן דגש לליקויים שהעלתה הביקורת".

הקצאת הובלות והיסעים ל-9900 בחירום ובמלחמה

לצורך תרחישי חירום ומלחמה, נדרשת 9900 להיערך, בין היתר, להובלות ולהיסעים של כוחות וציוד. את אמצעי הניוד להובלות ולהיסעים אלו מקצה מרכז תל"ם¹¹ שבאמ"ן. מדור לוגיסטיקה ביחידה 9900 הוא שאחראי להעביר למרכז תל"ם את הדרישה לאמצעי הניוד.

באוקטובר 2017 מסר לצוות הביקורת ראש מדור לוגיסטיקה של 9900 מסמך שכותרתו "תמ"צ [תמונת מצב] - הובלות והיסעים", שמהווה את דרישת יחידה 9900 לאמצעי הובלה בחירום ובמלחמה, ושלדבריו משקף את אמצעי הניוד שאישר מרכז תל"ם ליחידה. באותו החודש העביר מרכז תל"ם לצוות הביקורת, את הקצאת ההובלות ל-9900 בחירום ובמלחמה.

בביקורת נמצא כי יחידה 9900 לא הייתה מודעת לכך שמרכז תל"ם הקצה לה פחות אוטובוסים מכפי שנדרש על ידי מדור לוגיסטיקה של 9900. חוסר מודעות זה עלול לפגוע בהיערכות היחידה לביצוע הובלות והיסעים בחירום ובמלחמה. משכך, על רמ"ד לוגיסטיקה ביחידה 9900 לבדוק את המשאבים שהקצה מרכז תל"ם ליחידה ולתכנן את משימותיה בהתאם לכך.

פק"ל גיוס חירום של 9900

פק"ל גיוס חירום של 9900, שבאחריות מדור משאבי אנוש (משא"ן) ביחידה היא קובץ פקודות קבע למרכז הגיוס היחידתי, היא מגדירה את נוהלי השגרה ואת שיטות הגיוס ביחידה, ועיקרה מנחה על אופן גיוס סד"כ המילואים בחירום. במסגרת הביקורת נמסרה לצוות הביקורת פק"ל מיוני 2015, ולאחר מכן, כחלק מתשובת צה"ל, נמסר לצוות הביקורת פק"ל מעודכנת מאפריל 2018.

11 תל"ם - תשתיות, לוגיסטיקה ומעבר אמ"ן לנגב.

בנושא פק"ל גיוס חירום של 9900 הועלו הליקויים הללו:

1. **אי-התאמת הפק"ל להוראת אמ"ץ:** בפק"ל גיוס חירום של 9900 המעודכנת מאפריל 2018 נקבע שמרכזי הגיוס יהיו מוכנים בהתאמה למצבי הכוננות המפורטים בהוראה מבצעית של אמ"ץ ממאי 2011, בנושא מוכנות וכוננות מערך הגיוס בהתאמה למצבי הכוננות בצה"ל. הוראה מבצעית זו של אמ"ץ עודכנה בספטמבר 2015.
2. **גיוס שלף:** על פי פק"ל גיוס חירום המעודכנת של 9900 מאפריל 2018, כל חייל המגיע ליחידתו יופנה לתהליך חיול והצטיידות כמפורט בפק"ל.

בפק"ל לא מצוינים פרטים שונים לגבי תהליך החיול וההצטיידות של חיילי שלף.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"ד משא"ן של 9900 כי פק"ל גיוס חירום שחסרים בה פרטים ושאינה מעודכנת עלולה לפגוע ברמת המוכנות לגיוס של יחידה 9900 ושל יחידות המשנה שלה בחירום, ובכך להביא לפגיעה בתהליך הגיוס וכתוצאה מכך - במילוי משימותיה בחירום. כיוון שגם בפק"ל המעודכנת מ-2018 נמצאו פערים דומים לאלו שנמצאו בפק"ל משנת 2015, על רמ"ד משא"ן לוודא כי מתבצעת בדיקת עדכניות של פק"ל גיוס החירום וכי מבוצעים בה העדכונים הנדרשים.

החזרה מחופשה של יחידות

על פי הוראת אמ"ץ ממאי 2016 (להלן - הוראת החזרת חיילים מחופשה של אמ"ץ), כל סמכות, מפקדה או יחידה תנקוט את הצעדים הדרושים להחזרת חייליה מחופשה **תוך מספר השעות הקבוע** בפקודה, זאת במצב כוננות רגילה, או תוך פרק זמן קצר יותר, בהתאם לפקודת הכוננות שתינתן.

ביוני 2016 פרסמה 9900 פק"ל החזרת חיילים מחופשה הנגזרת מהוראת אמ"ץ. בפק"ל זו נקבעו שלושה פרקי זמן שונים להחזרת חיילים מחופשה, שאחד מהם ארוך משמעותית מפרק הזמן שנקבע בהוראת החזרת חיילים מחופשה של אמ"ץ והשני קצר משמעותית.

יוצא אפוא כי בפק"ל החזרת חיילים מחופשה של 9900 נקבע כי תתאפשר החזרת חיילים מחופשה בפרק זמן הארוך פי ארבעה ויותר מזה שנקבע בהוראת אמ"ץ. כן קבועים בה שני פרקי זמן שונים נוספים להחזרת הכוחות ולכינוסם, ולא ברור ממנה מהו פרק הזמן המחייב.

משרד מבקר המדינה מעיר ל-9900 כי חוסר האחידות הבא לידי ביטוי באי-קביעתו של פרק זמן מחייב אחד וקביעתו של פרק זמן שאינו תואם את הוראת אמ"ץ עלול להטעות את הגורם שאחראי להחזרת החיילים מחופשה ליחידה.

צה"ל מסר בתשובתו כי פק"ל החזרת חיילים מחופשה תעודכן "עד סוף רבעון ב' 2018 וזמני ההגעה וההתייצבות... [שבה] יותאמו להוראות אמ"ץ".

על 9900 לקיים מנגנון עדכון שוטף של הפק"ל כך שתתאים להוראת אמ"ץ.

תוכנית מבצעת של 9900

בפק"א של 9900 נכתב, כי תפקיד ראש ענף הפעלה של 9900 "לשאת באחריות למיצוי הכוח ולהפעיל את יחידות המשנה ולתאם הפעלת אמצעי איסוף". ביוני 2017 פרסם ענף ההפעלה של 9900 תוכנית מבצעת למערך השטח (להלן - התוכנית המבצעת). בתוכנית זו מפורטות משימות מערך השטח לפי שלבי הלחימה וכן מפורטות משימות האיסוף בכל שלב משלבי הלחימה.

מהשוואה שעשה צוות הביקורת בין שלבי משימות מערך השטח לבין שלבי משימות האיסוף הנסמכים על המשימות הנ"ל, עלה כי יש שוני ביניהם מבחינת לוחות הזמנים, למרות שהם אמורים להיות זהים.

צה"ל ציין בתשובתו לטיוטת דוח הביקורת כי השינויים בתוכנית המבצעת הובילו לאי - סנכרון בלוחות הזמנים וכי 9900 תשלים את עדכון התוכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר לענף הפעלה של 9900 כי תוכנית איסוף שאינה תואמת את התוכנית הכללית שעליה היא נסמכת, עלולה לפגוע בביצוע המשימות שנקבעו ליחידה. על ענף הפעלה של 9900 להשלים את עדכון תוכנית האיסוף לאלתר.





היעדרן או
אי-עדכניותן של
תוכניות, הוראות
ופקודות עלולים
לשבש את הפעילות
של 9900 ושל יחידות
המשנה שלה, ובשל
כך תיתכן פגיעה
במענה שיחידות אלו
צריכות לספק לצה"ל
בחירום ובמלחמה

תוכניות, הוראות ופקודות הן הבסיס המנחה את היחידות בדבר דרך היערכותן לחירום ובמלחמה. היעדרן או אי-עדכניותן עלולים לשבש את הפעילות של 9900 ושל יחידות המשנה שלה, ובשל כך תיתכן פגיעה במענה שיחידות אלו צריכות לספק לצה"ל בחירום ובמלחמה.

על גורמי המטה ב-9900 ועל מפקדי יחידות המשנה שלה לפעול לתיקון הליקויים שנמצאו בפרק זה כדי לשפר את רמת המוכנות של 9900 ושל יחידות המשנה שלה לעמידה במשימותיהן בחירום ובמלחמה. על מפקד 9900 לוודא כי הליקויים מטופלים כנדרש.

תחום חברים

תפיסת ההפעלה בחירום של 9900 מדגישה את חשיבותה של הנגשת מודיעין שטח רלוונטי לדרג הטקטי (לאוגדה ולחטיבה), וזאת באמצעות כוח אדם ומערכות מידע של יחידה 9900. הפעלת הכוח בחירום תתבסס על חיילי מילואים של 9900 שיחברו לשטח: (1) צוות מודיעין חובק צרכן (להלן – צוות מחץ) לאוגדה; (2) צוות שטח לחטיבה. צוותי המחץ והשטח מכונים יחדיו - חברים.

תחום חברים שייך ליחידת המיפוי. בחירום מסייעים החברים בתכנון הקרב ובניהול הקרב למודיעין האוגדה והחטיבה; ובשגרה - העיסוק בתחום מתמקד בבניין כוח לצוותים, בטיפול בכשירות ציוד, ובתמיכה בתרגילים.

בהצגת תוכנית העבודה של 9900 לשנת 2017 בראשות ראש אמ"ן, סוכם כי דגש מרכזי ש-9900 צריכה להתמקד בו בשנת העבודה הנוכחית הוא "איוש שבצ"ק [שיבוץ קרבי] החברים במתארים השונים".

צוותי מחץ

על פי מסמך של יחידת המיפוי (להלן - מסמך תחום חברים), צוות מחץ נועד, בין היתר, לספק תמיכה למודיעין האוגדה בתחום השטח במאמץ האש, התמרון וההגנה; להיות גורם מקשר בין הדרג הנפרס למפקדת 9900; לתגבר או לחזק את מדור השטח באוגדה במשאבי מיפוי ועזרים.

מדדי כשירות ומוכנות לצוותי מחץ

"כשירות" היא הכושר הדרוש למלא משימה כלשהי, ו"מוכנות" היא היכולת של כוחות ושל יחידות לעמוד בהישגים נדרשים כדי למלא משימות שלשמן אומנו, או להיערך לפעולה ללא עיכובים. כשירות ומוכנות הן התכליות הכלליות של האימונים וההכשרה.

בביקורת לא נמצאה הוראה כלשהי המגדירה מה הם המדדים שעל בסיסם ייקבעו כשירות ומוכנות צוות מחץ, כדי שבהתאם להם ניתן יהיה לוודא שהצוות אכן כשיר ומוכן.

מצבת צוותי מחץ

ממסמך שמסרה באוקטובר 2017 רמ"ד חבירים לצוות הביקורת עולה כי היא ערכה טבלאות שיבוץ קרבי (להלן - שבצ"ק) המפרטות את מצבת כוחות המחץ ורמות הכשירות של כל אחד מחברי צוות מחץ, לפי סולם שהמדור קבע לעצמו. לדברי רמ"דית חבירים, רמות כשירות אלו אינן מעוגנות במסמך רשמי. **בביקורת עלה, כי רק כ-69% מסך התקנים מאוישים באנשי מחץ הכשירים לביצוע תפקידם. מהנתונים עולה כי מצב אי-הכשירות של אנשי המחץ בולט במיוחד בכמה אוגדות.** צה"ל ציין בתשובתו כי אחוזי האיש נכון למרץ 2018 גבוהים יותר.

גיאולוגים בצוותי מחץ

גיאולוגיה צבאית (על תחום זה ביחידה 9900 ראו בהמשך בפרק בנושא "גיאולוגיה צבאית ועבירות") עוסקת במידע על עבירות הקרקע ועל היבטים הנדסיים שונים. על פי מסמך תחום חבירים, צוות מחץ כולל בעלי תפקידים בתחומים שונים ובהם אנשי עבירות (גיאולוגים) שהינם, ככל חברי צוות מחץ, חיילי מילואים של 9900. בנובמבר 2013, קבע מפקד 9900 כי לכל צוות מחץ ישובצ"ק גיאולוג אחד לפחות.

בביקורת נמצא כי ברשימות השבצ"ק של רמ"דית חבירים לא מופיעים גיאולוגים. משרד מבקר המדינה מודע לקושי באיתור גיאולוגים לשירות מילואים בצוותי מחץ, ולניסיונות היחידה להתמודד עם קושי זה. עם זאת יש להדגיש כי חוסר בגיאולוגים עלול לפגוע במוכנות הצוות לחירום.

צה"ל ציין בתשובתו לטיוטת דוח הביקורת כי בוצע איתור של גיאולוגים שמצויים בתהליכי הכשרה ביטחונית. **נוכח חשיבותם של גיאולוגים בצוותי מחץ וכדי שתהיה הקצאה קבועה לצוותים, על מפקד יחידת המיפוי לקבוע להם תקנים ולאישישם לאחר השלמת תהליכי ההכשרה הביטחונית.**

צוות שטח

על פי מסמך תחום חבירים, כוח האדם המאייש את צוות השטח יתבסס על אנשי מילואים הכפופים לקציני השטח בחטיבות.

**רק כ-38% מהתקנים
בצוותי השטח
מאוישים באנשי צוות
הכשירים לביצוע
תפקידם**

מדדי כשירות ומוכנות לצוותי שטח

בנובמבר 2016 נכתב במדור חברים מסמך תורת לחימה לצוות שטח (להלן - תו"ל צוות שטח) המפרט את משימות הצוותים. בתו"ל נכתב נספח המפרט את רמות הכשירות של צוותי השטח.

במסמך האמור של טבלאות השבצ"ק של צוותי המחץ, נכלל גם שבצ"ק של צוותי שטח בחטיבות, ופירוט רמות הכשירות של כל אחד מהם, כפי שקבע מדור חברים.

בביקורת נמצא, כי פירוט רמות הכשירות שבתו"ל צוותי שטח אינו תואם באופן מלא את פירוט רמות הכשירות שבטבלאות השבצ"ק למרות ששני המסמכים עוסקים באותו הנושא.

מצבת צוותי השטח

בביקורת עלה, כי רק כ-38% מהתקנים בצוותי השטח מאוישים באנשי צוות הכשירים לביצוע תפקידם. עוד עולה כי בכמה אוגדות רק איש צוות אחד כשיר; וכי בחטיבות של אוגדה מסוימת אין אנשי צוות כלל.

מפקד 9900 מסר לצוות הביקורת כי בשנת 2017 נעשתה עבודה מאומצת לצמצום פערי האיוש והכשירות של צוותי השטח.

צה"ל ציין בתשובתו לטיטת דוח הביקורת, כי "מפקד המערך וראש אמ"ן רואים את היקף, קצב ותהליך ההכשרה של צוותי... המחץ [וצוותי השטח] בחטיבות כהישג מרשים... בשנת 2018 נמשיך לעסוק באיוש".

משרד מבקר המדינה מברך על ההתקדמות בטיפול באיושם של צוותי המחץ וצוותי השטח. על 9900 בשיתוף מחלקת מוד"ש להמשיך ולקדם תחום חשוב זה ולצמצם עוד את פערי האיוש והכשירות של החברים.

ממשקים בין צוות השטח לבין קצין השטח

קצין השטח הוא איש מילואים של מודיעין החטיבה, שעבר הכשרת קציני שטח במחלקת מוד"ש ומונחה מקצועית על ידיה. על פי תו"ל צוות שטח, קצין השטח הוא מפקד צוות השטח.

בהוראה מקצועית של אמ"ן מפברואר 2014, בנושא תמיכת אמ"ן בדרג הנפרס בחירום, מפורטים דגשים לקליטה מיטבית של גורמי אמ"ן החברים לדרג הנפרס. לגבי קציני המודיעין של החטיבה נקבע כי נדרשת מהם הבנה על

אודות התוצרים שהחביר מסוגל להפיק, לגבי אילו שאלות ימקדו את עבודתו, וכיצד משתלבים תוצריו בתהליכי העבודה.

בינואר 2018 מסר ראש ענף תכנון ותרגילים במחלקת מוד"ש לצוות הביקורת כי לאחרונה הגיעו למסקנה שהכשרת קציני השטח לעבודה עם צוותי השטח אינה מספקת, וכי בימים אלו נבחנים תוכני ההכשרה מחדש.

קצין השטח הוא הגורם המקשר בין צוות השטח לבין מודיעין החטיבה. בביקורת עלה כי אף על פי שהממשקים בין קצין השטח לבין צוות השטח לא היו ברורים לעיתים, לא הוסדרו ממשקי עבודה אלו, וכי בפועל קציני השטח אינם בקיאים ביכולות צוותי השטח, ומשכך אינם יכולים להפיק מהם ביעילות את התוצר הנדרש.

צה"ל ציין בתשובתו כי "כחלק מהסדרת ממשקי העבודה, נכתב תו"ל הנמצא בתהליכי אישור", כי הנושא מתורגל בתרגילי החטיבות במהלך השנה, וכי "במקביל, נבנים מערכי שיעור והכשרה לקצין השטח, כדי לשפר את יכולותיו ולתרגל את עבודתו עם צוות השטח".

על מפקד 9900 ומחלקת מוד"ש להשלים את הסדרת ממשקי העבודה בין קציני השטח לצוותי השטח ולעגן בהקדם את חובתם של קציני השטח לעבור את ההכשרות המתאימות.

גיאולוגיה צבאית ועבירות

כללי

צבאות המערב הולכים ומרחיבים את עיסוקם בגיאולוגיה צבאית. הגיאולוגיה הצבאית נועדה לתת מענה יישומי לשלושה תחומי לחימה: יבשה - מידע על עבירות הקרקע ועל היבטים הנדסיים שונים; אוויר - מידע לגבי איתור ותכנון של מנחתים מאולתרים, וחקר ביצועים של פצצות בבואן במגע עם הקרקע; וים - מידע על מחקרים, על זרמי קרקעית וחוף הים ועל יחסי הגומלין ביניהם¹². עבודת הגיאולוג הצבאי כוללת איסוף מידע מקיף על הקרקע ועל התת-קרקע, בין היתר באמצעות חישה מרחוק, והיא דורשת התמקצעות. גיאולוג צבאי יכול לסייע למפקד יחידה בניצול מרבי של תכונות הקרקע.

תחום הגיאולוגיה הצבאית בצה"ל נועד לשמש סמכות מקצועית למחקר, להפעלה ולבניין הכוח בתחומים רלוונטיים על מנת לספק תמיכה למשימות צה"ל.

צה"ל מגייס לשורותיו גיאולוגים שרכשו את מקצועם במסגרת האקדמית, והוא מכשירם להיות גיאולוגים צבאיים, בין היתר באמצעות עבודה מעשית בשטח בהדרכת גיאולוגים צבאיים מנוסים.

במדור גיאולוגיה ביחידת פיענוח מרכזית (להלן - מדור גיאולוגיה) משרתים גיאולוגיים הנותנים שירות גם לגופים נוספים בצה"ל - כז"י וחיל הים. נוסף על הגיאולוגים בשגרה נמנים עם מצבת אנשי המילואים של 9900 כמה גיאולוגים המיועדים לספק תמיכה לדרג הנפרס בחירום. מלבד הגיאולוגים שביחידת פיענוח מרכזית יש בצה"ל גיאולוגים בפיקודים המרחביים ובחיה"א.

אי-מיצויה של עבודת מטה שנערכה ב-9900 בתחום הגיאולוגיה הצבאית והעבירות

על פי טיוטת הפק"א מינואר 1997 של יחידת פיענוח מרכזית, תפקידה, בין היתר, הוא לשאת באחריות למחקרי קרקע, עבירות והנושאים הנלווים בכל ארצות העימות. בתפקיד זה מטפל מדור גיאולוגיה.

12 ד"ר יואל רסקין וסרן איתן אהרוני, "הגיאולוגיה והגיאוגרפיה בשירות הצבא", **מערכות 441** (2012), עמ' 46.

עבודות מטה בנושא
הגיאולוגיה הצבאית
והעבירות, שהחלו
לפני כמה שנים
ב-9900, לא הביאו
להסדרת תחום זה
ולכתיבת תורה
בתחום הגיאולוגיה
הצבאית

1. זה שנים פועלת 9900 להסדרת פעילותה בתחום הגיאולוגיה הצבאית והעבירות, ובין היתר, ייעוד מדור גיאולוגיה והיותו מוקד ידע צה"לי בתחום זה, כתיבת התורה והתפיסות, ההכשרות וההדרכות בתחום, וענייני כוח אדם. למרות זאת, עד מועד סיום הביקורת לא הוסדר תחום זה. להלן הפרטים:

בסיכום דיון שהתקיים בנובמבר 2013 בנושא הגיאולוגיה הצבאית, ציין מפקד 9900 דאז כי "תחום הגיאולוגיה הצבאית והעבירות מהווה ביסודו עמוד שדרה ומנוע צמיחה מרכזי של עולמות המודיעין ומחקר השטח"; וכי "נדרש ראשית להסדיר את פעלנו כמערך גם בתחום הגיאולוגיה הצבאית". באפריל 2015 התקיים דיון נוסף בנושא הגיאולוגים ב-9900. בסיכום הדיון ציין מפקד 9900, כי מדובר בסוגיה חשובה שלא הוקדש לה קשב הולם בעבר וכי הגיאולוגיה הצבאית היא חלק נכבד מהאחריות הכוללת של מערך השטח והנחה "שוב" לייצר מסמך בנושא גיאולוגיה צבאית מערכית" (ההדגשה במקור). במהלך שנת 2016 נעשתה עבודת מטה נוספת בנושא הגיאולוגיה הצבאית. במסמך מסכם של דיון מיולי אותה שנה, הנחה מפקד 9900 להרחיב את ההסתכלות הצה"לית של תחום הגיאולוגיה הצבאית ולכלול בה את חה"א. במסמך תוכנית העבודה של יחידת פיענוח מרכזית לשנת 2017, מדצמבר 2016, נכתב כי בין הדברים שיש להסדירם באותה שנה גם "בניין כוח - עמ"ט גיאולוגיה צבאית". בינואר 2017 שוב הנחה מפקד 9900 להרחיב את עבודת המטה בנושא הגיאולוגיה הצבאית לראייה כלל-צה"לית, ולגייס לפרויקט את קציני המודיעין הפיקודיים ואת האלופים, את קצין ההנדסה הראשי וקצין השריון הראשי ולהציג את העבודה לקמנ"ר, לראש מטה (להלן - רמ"ט) ז"י ולאג"ת. נמצא כי מינואר 2017 ועד מועד סיום הביקורת לא התקיימו דיונים נוספים בנושא זה.

זה כמה שנים נערכות ביחידה 9900 עבודות מטה בנושא הגיאולוגיה הצבאית, ואולם לא נמצא כי עבודות אלה הובילו להסדרת תחום הגיאולוגיה הצבאית. זאת, למרות החשיבות שהקנו לנושא זה מפקדי 9900 ומפקדי יחידת פיענוח מרכזית בעבר ובהווה והצורך שהם ראו בהסדרת התחום.

2. כאמור, במאי 2016 הנחה מפקד 9900 "להרחיב את ההסתכלות הצה"לית" בתחום הגיאולוגיה הצבאית ולכלול בה את חה"א. רמ"ד גיאולוגיה ביחידת פיענוח מרכזית מסר לצוות הביקורת בינואר 2018 כי בראייתו, מדור גיאולוגיה הוא הסמכות לעניין הגיאולוגים בצה"ל, אלא שבפועל חה"א לא מקבל את סמכותו ופועל עצמאית בעניין זה. לדבריו, לכל היותר קורה לעיתים שמדור גיאולוגיה ומדור השטח בחה"א מפיצים דוחות גיאולוגיה משותפים, אבל תחום זה אינו מוסדר, ועקרונית "יש הפרדת כוחות מחה"א".

רמ"ד השטח בחה"א מסר לצוות הביקורת בינואר 2018 כי לא נכון להגדיר סמכות כלל-צה"לית לגיאולוגים, משום שנדרש בתחום זה מידור רב

והתמקצעות ספציפית. עם זאת, הוא ציין כי יש מקום שיהיה גוף אחד שיכווין את נושא ההכשרה הצבאית לגיאולוגים בצה"ל.

מצב שבו קיימות מסגרות שונות העוסקות באותו התחום - הגיאולוגיה הצבאית - בלי שיש ביניהן שיתוף פעולה, עלול להביא לניצול לא יעיל של משאבים ולפערי מידע.

צה"ל ציין בתשובתו כי יחידה 9900 "מוכנה להוביל את תחום הגיאולוגיה הצבאית בצה"ל לאחר שהנושא יוסדר ברמה הצה"לית", וכי עבודת המטה לגבי גיאולוגיה "תוצג למפקד המערך במהלך רבעון ב' 2018 ולאחר מכן תוצג לאישור קמנ"ר. בהמשך התהליך תוצג מול אג"ת וגורמים רלוונטים נוספים".

על מפקד 9900 לוודא שהנחייתו לעניין ביצוע עבודת מטה בתחום הגיאולוגיה הצבאית בראייה כלל-צה"לית תמומש ללא דיחוי בשיתוף חה"א וגורמים רלוונטיים נוספים. במסגרת זו ניתן יהיה להתייחס לשאלות כגון מידת שיתוף הידע והמידע, הכשרות משותפות וממשקי עבודה משותפים בין הגופים. על קמנ"ר, לכשתוצג לו העבודה, לקדם הסדרת הנושא מול הגורמים המוסמכים ובראשם אג"ת, כדי להדגיש את חשיבותו של תחום מתפתח זה וכדי לאפשר את ניצולו באופן מיטבי.

על אג"ת לקיים עבודת מטה בשיתוף אמ"ן וגורמים נוספים הנדרשים לכך בצה"ל, שתביא בחשבון את עבודת המטה של 9900, כדי לקבוע את הסמכות הצה"לית בתחום זה.

היעדר תורה בנושאי הגיאולוגיה הצבאית

חלק ניכר ממשימות הליבה של מדור גיאולוגיה ביחידת פיענוח מרכזית הן משימות ייחודיות לגיאולוגים ב-9900, וחלקן רלוונטיות גם לגיאולוגים בחילות אחרים. משכך, תורה בתחום הגיאולוגיה הצבאית תשרת הן את גורמי 9900 והן גורמים בחילות אחרים.

בסיכום הדיון האמור לעיל מנובמבר 2013 בנושא הגיאולוגיה הצבאית הנחה מפקד 9900 דאז כי "**על מדור גיאולוגיה צבאית להשתלב באופן משמעותי בתהליכי כתיבת התורה** [תורת מודיעין השטח שנכתבת ב-9900] **והתפיסות, תכנון ההדרכה וההכשרות**, וכיו"ב" (ההדגשה במקור).

בדיון האמור לעיל ממאי 2016 בנושא הגיאולוגיה הצבאית סיכם מפקד יחידת פיענוח מרכזית דאז, כי "נדרש להאיץ את כתיבת התורה בנושא הגיאולוגיה הצבאית".

למרות הנחייתו של מפקדה דאז של 9900 והנחייתו של מפקד יחידת פיענוח מרכזית דאז, מדור גיאולוגיה לא החל בכתיבת תורה כלשהי בתחום הגיאולוגיה הצבאית.

פיתוח מקצועי לגיאולוגים צבאיים ביחידה 9900

הגיאולוגים בצה"ל הם בעלי ידע אקדמי-מקצועי ייחודי, והם מתגייסים לשירות קבע לאחר סיום לימודים אקדמיים, לתקופת שירות של 20-25 שנים. מרבית הגיאולוגים הם קצינים בדרגת רס"ן ללא אופק קידום בדרגות.

על פי עקד "תורה בסיסית כללית - מינהל כוח אדם צבאי", למידה תורמת לפיתוח המקצועי, והיא חיונית לתפקוד ולהתפתחות של יכולות הפרט והיחידה. על המפקדים לעודד את הלמידה האישית, מפני שגלומה בה יוכלה (פוטנציאל) להשתפרות אישית ומקצועית ניכרת. על פי הוראת אמ"ץ-תוה"ד מינואר 2016 בנושא הכשרות הקצונה בצה"ל, "רצף הכשרות הקצונה משקף את התפתחות הקצין בציר הקידום בצה"ל... את העלייה ברמות התפקוד בדרגות השונות, בסביבות השונות ובתפקידים השונים".

כיוון שהגיאולוגים ב-9900 אינם בעלי אופק קידום, ההוראה בנושא הכשרות הקצונה בצה"ל, העוסקת בהכשרות כחלק מציר קידומו של הקצין, אינה מתאימה לאופי שירותם. הגם שכך, בביקורת עלה, כי אין לגיאולוגים אלו מסלול פיתוח מקצועי אחר שישקף את חשיבות הלמידה לצורך התמקצעותם.

צה"ל ציין בתשובתו כי "הגיאולוגים מקודמים מקצועית תוך כדי שירותם ומתמחים לאורך הפרויקטים השונים, בכלים ובשיטות העבודה הנדרשים. הגיאולוגים עוברים השתלמויות ספציפיות, בהתאם לצורך (כגון קורס בגיאופיזיקה)".

הגם שמתשובת צה"ל עולה שהגיאולוגים עוברים השתלמויות בהתאם לצורך, ראוי כי מפקד 9900 ומפקד יחידת פיענוח מרכזית יבנו תוכנית סדורה ומובנית לפיתוח מקצועי לגיאולוגים במדור.

הדרכות והכשרות בתחום העבירות בחילות היבשה

בביקורת עלה כי נוכח חשיבות תחום הגיאולוגיה הצבאית לכוחות היבשה כאמור לעיל, לפני כחמש שנים החלו אנשי מדור גיאולוגיה להדריך בתחום העבירות בקורס מג"דים (מפקדי גדודים) ביוזמת מפקד קורס מג"דים בז"י דאז ועל פי בקשתו. נוסף על כך, בדיון בנושא הגיאולוגיה הצבאית שהתקיים במאי 2016 בראשות מפקד יחידת פיענוח מרכזית, הנחה המפקד את רמ"ד גיאולוגיה

לבנות הכשרה ייעודית לחילות המקצועיים - שריון והנדסה - בתחום העבירות והגיאולוגיה, כחלק מעבודת המטה בנושא הגיאולוגיה הצבאית.

עד מועד סיום הביקורת טרם הוסדרה רשמית סמכותו של מדור גיאולוגיה להעביר הדרכות בתחום העבירות בחילות היבשה ובכלל זה בקורס מג"דים.

צה"ל ציין בתשובתו כי "האחריות והסמכות בנושא לא הוטלה על יחידה 9900. יחד עם זאת, ומתוך הבנת חשיבות העניין, נפעל במהלך 2018 לקיים 'עמ"ט עבירות' עם זרוע היבשה, במטרה לקדם את יכולות תכנון התמרון בשטח הפתוח".

יש לראות בחיוב את הירתמותו של מדור גיאולוגיה בעניין הדרכות בתחום העבירות לחילות היבשה, אף על פי שהנושא לא הוסדר. אי-הסדרתן של הדרכות והכשרות בנושא העבירות עלולה לגרום לפערי ידע בקרב החילות המקצועיים בז"י. משכך, ונוכח חשיבות תחום העבירות בחילות היבשה, ראוי כי מפקד יחידת פיענוח מרכזית יטפל מול הגורם הרלוונטי בזרוע היבשה כדי להסדיר את הנושא.



עבודות מטה בנושא הגיאולוגיה הצבאית והעבירות, שהחלו לפני כמה שנים ב-9900, לא הביאו להסדרת תחום זה ולכתיבת תורה בתחום הגיאולוגיה הצבאית. גם ההדרכות בתחום העבירות שמעבירים הגיאולוגים של 9900 לחילות היבשה אינן מוסדרות ומתבצעות באופן התנדבותי, ללא סמכות רשמית.

על מפקד 9900 ומפקד יחידת פיענוח מרכזית, שביחידתו מרבית הגיאולוגים, לקדם את עבודת המטה בתחום הגיאולוגיה הצבאית ולשלב בה גורמים רלוונטיים נוספים על מנת שתיעשה בראייה כלל-צה"לית. את תוצאות עבודת המטה יש להציג לקמנ"ר, ועליו להסדיר בהקדם האפשרי את התחום החשוב והמתפתח הזה מול הגופים הרלוונטיים בצה"ל, ובראשם אג"ת. כמו כן, ראוי כי מפקד 9900 ומפקד יחידת פיענוח מרכזית יבנו תוכנית פיתוח מקצועי לגיאולוגים במדור גיאולוגיה.

מדור מסוים ביחידת המיפוי

כללי

במדור מסוים ביחידת המיפוי (להלן – המדור) שני צוותים העוסקים, בין היתר, בהנגשת בסיסי נתונים (להלן – בסנ"תים, וביחיד – בסנ"ת) גיאוגרפיים עבור מאמנים (סימולטורים) בחה"א, בחיל הים ובז"י.

בצוותים משרתים חיילים בעלי נתוני איכות גבוהים; הם נבחרים מתוך כוח האדם המאותר לאמ"ן ומוכשרים לתפקידם על ידי המדור עצמו בקורס שנמשך כשבועה חודשים.

הכשרות

על פי הוראת אמ"ץ-תוה"ד מ-2002, תיק היסוד לקורס הוא הבסיס המחייב לתכנון ולביצוע קורס בצה"ל. התיק יאושר על ידי הגוף היוזם – קצין חיל ראשי או יועץ מקצועי ראשי – מפקדת הזרוע, גוף התורה החילי, גופי המטה הרלוונטיים בתחום ההדרכה וגורמים נוספים על פי הצורך.

בביקורת נמצא כי מתכונת הקורס להכשרת חיילי המדור נבנתה על ידי ראש הענף אליו כפוף המדור, ואושרה על ידי בלבד, ולא על ידי הגורמים הנדרשים על פי הוראת אמ"ץ-תוה"ד.

צה"ל ציין בתשובתו כי תיק היסוד לקורס צפוי לעבור תהליך אישורים כנדרש.

על מפקד יחידת המיפוי לוודא כי תיק היסוד של הקורס יסיים לעבור את תהליך האישורים כנדרש.

בסיסי נתונים גיאוגרפיים למאמנים

בשנים האחרונות פותחו מאמנים שהם מערכות סימולציה משוכללות, המסוגלות לדמות במידה רבה את שדה הקרב ולאפשר אימון חלופי ואיכותי בסביבה בטוחה. עקב כך רכש צה"ל מאמנים רבים, ומינון השימוש בהם בהכשרות גדל מאוד משהיה נהוג בעבר.

בסנ"תים הוא אוסף הגדרות היוצרות סביבה ריאליסטית, אשר נבנה על מנת לספק חומר לתצוגה במערכות הסימולציה. בסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים בצה"ל מסופקים בעיקר על ידי חברות אזרחיות, אך גם המדור מייצר בסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים.

לפי נתוני המדור מנובמבר 2017, הבסנ"תים הגיאוגרפיים של כמעט 66 אחוז מהמאמנים בצה"ל נרכשו מחברות חיצוניות לצה"ל ומתוחזקים על ידיהן; ולמעלה משליש יוצרו על ידי המדור ומתוחזקים על ידיו.

ייצור בסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים במדור החל ביוזמתו. במשך הזמן התרחב ייצור הבסנ"תים במדור ליחידות רבות בצה"ל, זאת ללא הסדרה רשמית וללא הקצאת משאבים לשם כך.

כבר בשנת 2013, בפגישת עבודה עם יחידת המיפוי, סיכם ראש ענף מאמנים בצה"ל כי שיתוף הפעולה בין חה"א ליחידת המיפוי מגלם בתוכו מכפיל כוח באימון לקראת משימה (זמינות) וחיסכון כספי בייצור הבסנ"תים. בסיכום מפגש שהתקיים במאי 2017 בין נציגי ענף מאמנים בצה"ל לבין נציגי יחידת המיפוי צוין כי "יחידת המיפוי הינה **בית הפיתוח העיקרי** לבסיסי הנתונים (בסנ"ת) של כלל מאמני חיל האוויר ומהווה **מרכיב משמעותי ביותר** בבניין הכוח של עולם המאמנים" (ההדגשות במקור).

במאי 2016, במסגרת ביקורת בנושא המאמנים בצה"ל, המליץ מבקר צה"ל להגדיר את יחידת המיפוי באמ"ן כגוף האחראי לבסנ"תים למפות למאמנים בכלל צה"ל, ולהתאים את יכולות היחידה למשימה זו מבחינת תקינה, ארגון ומשאבים; ולהגדיר את אגף התקשוב ואת יחידה 9900 אחראיים להנגשת הבסנ"תים הגיאוגרפיים למאמנים לכלל הזרועות כבסנ"ת מטכ"לי אחיד ומחייב.

בביקורת עלו הממצאים שלהלן:

1. עד מועד סיום הביקורת המלצת מבקר צה"ל לא נבחנה ולא נדונה וממילא לא יושמה - יחידת המיפוי באמ"ן לא הוגדרה כגוף האחראי לבסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים בכלל צה"ל, ולא הותאמו למשימה זו יכולות היחידה מבחינת תקינה, ארגון ומשאבים.
2. אי-הסדרת פעילות המדור בתחום הבסנ"תים הגיאוגרפיים ואי-הקצאת המשאבים לשם כך הביאו לעיכוב בפרויקטים של המדור בצה"ל, להיעדר תמיכה שוטפת בתוצרים הקיימים בגופי צה"ל, ולהעברת פרויקטים לביצוע לחברות אזרחיות.

צה"ל מסר בתשובתו כי יחידת המיפוי "לקחה על עצמה להיות האחראית לאספקת בסיסי הנתונים" וכי "כך סוכם מול אגף התקשוב". עוד ציין צה"ל כי אמ"ן פועל מול אג"ת להסדרת הנושא.

היכולת לעשות
שימוש במפות
המשולבות המורכבות
אינה מוכרת לכל
המפקדים ואינה
נגישה לשימוש
מפקדות יחידות
השדה

יש לראות בחיוב את היוזמה הברוכה של המדור בעניין ייצור בסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים. יש להדגיש כי בביקורת עלה שגורמים שונים בצה"ל, לרבות מבקר צה"ל, סבורים כי לאספקת בסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים ולתמיכתם על ידי 9900 יש יתרונות מובהקים לצה"ל - בייחוד זמינות, חיסכון כספי ורלוונטיות לצרכים המבצעיים. למרות זאת, לא נמצא שסוגיה זו נבחנה בצה"ל והיא ממילא טרם הוסדרה, וליחידה 9900 לא הוקצו משאבים לצורך כך.

על אמ"ן ועל אג"ת לפעול בהקדם להסדרת האחריות לאספקת בסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים בצה"ל.

מפות משולבות מורכבות

אחד מפיתוחי המדור הוא מפות משולבות מורכבות ממוכנות לשימוש יחידות השדה (אוגדות וחיילות).

באוקטובר 2017 מסר לצוות הביקורת ראש הענף שבמסגרתו פועל המדור כי בעת שמפקד חטיבת גבעתי הגיע אל המדור כדי להשתמש במפות המשולבות המורכבות, הוא ציין לפניהם כי מדובר במוצר חיוני.

עוד מסר כי המידע על היכולת להשתמש במפות המשולבות המורכבות לא הופץ בצה"ל באופן סדור אלא הועבר "מפה לאוזן", ולכן לא כל המפקדים הבכירים ביחידות השדה מכירים יכולת זו. הוא הוסיף כי נכון למועד סיום הביקורת, השימוש במפות המשולבות המורכבות מתאפשר רק במדור ועל גבי מערכות ממוחשבות ייעודיות של המדור, והיא אינה נגישה במפקדות יחידות השדה.

צה"ל מסר בתשובתו כי "היכולת... זמינה לכל דורש במרכזי המודיעין המרחביים" וכי בעתיד התוצר יוגש דרך מערכת המיכון המבצעית.

בבירור שקיים צוות הביקורת במאי 2018 מסר ראש צוות במדור כי שימוש במפות משולבות מורכבות ברזולוציה טובה אפשרית רק במדור, ואילו בפיקודים המרחביים ניתן להשתמש בתוצר ברזולוציה נמוכה יותר.

יכולת מפקדים ביחידות השדה לעשות שימוש במפות המשולבות המורכבות מקנה יתרון משמעותי. משרד מבקר המדינה מעיר למפקד יחידת המיפוי כי העובדה שיכולת זו אינה מוכרת לכל המפקדים ואינה נגישה לשימוש מפקדות יחידות השדה גורמת לכך שהללו לא נהנים מיתרון זה.

על יחידת המיפוי, בשיתוף גורמים טכנולוגיים ותקציביים באמ"ן, להפיץ לכלל יחידות השדה את המידע על יכולת השימוש במפות המשולבות המורכבות ולפעול להנגשת השימוש בהן ברזולוציה טובה הן בפיקודים המרחביים והן במפקדות יחידות השדה עצמן.



במשך למעלה מעשר
שנים לא הוסדר
מעמדו הקבוע של
שלף, גוף סיירי האוויר
של יחידה 9900

שלף כללי

שלף הוא גוף מבצעי של סיירי האוויר של יחידה 9900, הנמצא באחת הטייסות של חה"א, ומשולב בה כאחד הגפים¹³. שלף אוסף מודיעין חזותי באמצעים טכנולוגיים שונים, ובכלל זה, באמצעות מערכת צילום וידאו המאפשרת ליווי כוחות והכוונתם בזמן אמת ("חזי חי") ובאמצעות צילומי סטילס ממטוסי תצפית.

שלף מונה כמה סיירי אוויר - חוגרים וקצינים בסדיר ובמילואים. משימות האיסוף נעשות הן על-ידי סיירי אוויר הכפופים לשלף ("ירוקים"), והן על-ידי סיירי אוויר הכפופים לחה"א ("כחולים"). על המורכבות שמייצר שילוב זה - ראו בהמשך.

הסדרה נורמטיבית של שלף

בשנת 1991 הוכפף שלף - אז מחלקה בחמ"ן - בכפיפות פיקודית מוגבלת לאחת מטייסות חה"א. במהלך השנים 2004-2005 כתבו אמ"ן וחה"א MOU¹⁴, שבו נקבע כי שלף יהפוך ל"גף סיור אוויר משותף לח"א ולחמ"ן, וזאת לשם יעילות ומיצוי המודיעין, ניצול מיטבי של משאבים וכדי שלא יהיה יותר סייר כחול או ירוק, אלא סייר אוויר אחוד". ההסכם אמור היה להיחתם עד תחילת ספטמבר 2005, אך לא נחתם מעולם. בשנת 2007 הוכפף שלף זמנית לרמ"ט 9900.

בביקורת עלה כי משנת 2007, במשך למעלה מעשר שנים, לא הוסדר מעמדו הקבוע של שלף. להיעדר הסדרה זו יש כמה משמעויות, להלן הפירוט:

המסגרת הארגונית של שלף, ייעודו ותפקידיו

ייעודו ומשימותיו של שלף מופיעים במצגת תוכנית העבודה שלו לשנת 2017, כלהלן: "יחידה לוחמת האוספת, מפענחת ומעבדת מודיעין חזותי... ממטוסי תצפית".

13 גף הוא מסגרת ארגונית, בדרך כלל בטייסת, שבראשה קצין בדרגת רב-סרן. הגף הוא יחידת משנה של יחידת ביצוע בחיל האוויר.

14 Memorandum Of Understanding, מזכר הבנה.

מפקד שלף מסר לצוות הביקורת ביולי 2017 כי משימות היחידה נגזרות מחיי היום יום, ומהמשימות שחט"ה מטילה על שלף.

בביקורת לא נמצא כי הייעוד והמשימות של שלף נקבעו בפק"א של 9900 או במסמך ארגוני אחר.

צה"ל ציין בתשובתו כי "הגדרת היחידה [שלף] וייעודה, מטופלות במסגרת עדכון פק"א 9900".

אי-קיום עקרון אחדות הפיקוד

עקרון "אחדות הפיקוד" שבתורת הפיקוד והשליטה של אמ"ץ-תוה"ד מנובמבר 2006 קובע כי "כל בעל-תפקיד בצבא מקבל משימות לביצוע ממפקד-ממונה אחד בלבד, שהוא הממונה הישיר עליו. הפרת עיקרון זה משמעה מספר ממונים ישירים בו-זמניים, אשר כל ציווי של כל אחד מהם מחייב כחוק את הכפוף המקבל אותו. מצב זה יוצר ריבוי של פקודות שונות הניתנות בו-זמנית, שהן לעיתים מנוגדות או סותרות, והמחייבות כחוק באותה מידה".

בביקורת עלה כי אף ששלף הוכפף לרמ"ט 9900, בפועל מפקד שלף כפוף ישירות לשני מפקדים, האחד - מפקד יחידה 9900 והשני - מפקד הטייסת. עוד עלה כי את תפקיד סגן מפקד שלף ואת תפקיד סגן מפקד אחד הגפים בטייסת מאייש אותו קצין, הכפוף ישירות לשני מפקדים - מפקד שלף ומפקד הגף, דבר הנוגד את עקרון "אחדות הפיקוד".

צה"ל ציין בתשובתו כי "היחידה [שלף] פועלת במודל פיקוד מורכב. אנו רואים את קיום היחידה המשותפת כעוצמה המביאה לידי ביטוי את היתרונות היחסיים של חה"א ואמ"ן לתוך פעילותה המבצעית".

נוכח תגובת צה"ל נראה שלשלף, בשל ייחודיותו, נדרש מודל פיקודי שאינו מתיישב עם עקרון אחדות הפיקוד. משכך על מפקד 9900 בשיתוף רמ"ט חה"א להעלות סוגיה זו לפני קמנ"ר כדי שיפעל מול אמ"ץ-תוה"ד לשם הסדרתה. כמו כן, על קמנ"ר לפנות לאג"ת כדי לקבוע הסדר ייחודי שיאפשר שילוביות פיקודית בשלף.

בתגובתו ציין צה"ל כי הוא מקבל את המלצת הביקורת וכי יפעל להסדיר את הנושא מול אג"ת.

עקרון אחדות הפיקוד הוא עיקרון בסיסי וחשוב בצה"ל. עם זאת, נוכח קיומם של מקרים חריגים כדוגמת שלף שבהם עיקרון זה אינו משרת באופן מיטבי את הפעילות הנדרשת, על אמ"ץ-תוה"ד לבחון אפשרות להחרגת עקרון אחדות הפיקוד במקרים ייחודיים הכרחיים.

יחסי גומלין בין 9900 לשלף

מעורבות 9900 בפעילות מבצעית של שלף

בפק"א של 9900 נכתב כי תפקיד ראש ענף הפעלה של 9900 "לשאת באחריות למיצוי הכוח ולהפעיל את יחידות המשנה ולתאם הפעלת אמצעי איסוף מטכ"ליים מול מח' איסוף".

גם בטיוטה לפק"א של יחידה 9900 משנת 2011 (לאחר הכפפת שלף ל-9900), נכתב כי "עיקרי השינויים... התאמת ענף הפעלה לניהול והפעלת מקורות האיסוף מכלל הדיספלינות המודיעיניות", וכי באחריות קמב"ץ 9900, הכפוף לרע"ן הפעלה, "להנחות יחידות המשנה לביצוע תוכנית האיסוף".

בביקורת עלה כי ענף הפעלה של 9900 מבצע תכנון גיחות, תחקור שלהן ובקרה עליהן, לכל גיחות הטיסה, פרט לגיחות שלף. גיחות שלף מתוכננות ומתואמות ברמה היומית על ידי שלף ישירות מול הצרכנים, ואילו רק במקרה של "התנגשות" דרישות פונה שלף ל-9900 והיא מתעדפת את הגיחות מול חט"ה.

יוצא אפוא כי בניגוד לאמור בפק"א, ובטיוטה לפק"א המעודכנת, שלף מתכנן ומתעדף את פעילותו בעצמו ללא מעורבות ענף ההפעלה של 9900. ענף הפעלה גם לא מבצע תהליכי בקרה ותחקור לגיחות השלף כפי שהוא מבצע ליתר גיחות האיסוף שבאחריות יחידה 9900.

ביקורות מפקד 9900 על שלף

פקודת מטכ"ל קובעת את חובתו של מפקד לבצע ביקורות ביחידה הכפופה לו, ואלו יכללו את כל תחומי הפעילות של היחידה, כגון אימונים, תעסוקה מבצעית ורמת יחידה מבחינת הכשרה ותפעול.

מפקד שלף מסר לצוות הביקורת בספטמבר 2017 כי שלף נבדק במסגרת ביקורות כשירות וכוננות שמבצע חה"א לטייסת.



9900 אינה מבצעת
ביקורות בשלף
בתחומים המודיעיניים-
מקצועיים וכן לא קיים
מנגנון מעקב כלשהו
על מצב הכשירות
המבצעית של סיירי
האוויר בתחומים
המקצועיים של 9900

שלף כפוף כאמור ל-9900, ולכן על מפקדה לבצע בו ביקורות. בביקורת נמצא כי פרט לביקורות מינהלתיות (ביטחון מידע, כוח אדם וכיו"ב), 9900 אינה מבצעת ביקורות בשלף בתחומים המודיעיניים-מקצועיים שבאחריותה, ובהם תחום הצילום והפיענוח. כמו כן, לא קיים ב-9900 מנגנון מעקב כלשהו על מצב הכשירות המבצעית של סיירי האוויר בתחומים המקצועיים של 9900.

צה"ל ציין בתשובתו כי "מתקיימת בקרה שוטפת על ידי מפקד 9900 וגורמים נוספים ממפקדת המערך על יחידת ה"שלף".

משרד מבקר המדינה מעיר למפקד 9900 כי בקרה שוטפת אינה תחליף לביקורות בתחומים מקצועיים, וכי מעורבות יחידה 9900 בהפעלתו המקצועית של שלף ובבקרה עליו באמצעות ביצוע ביקורות בתחום מקצועיותה היא חלקית ואינה מתיישבת עם היות שלף גוף מבצעי הכפוף פיקודית ל-9900. כמו כן, הדבר פוגע ביכולת יחידה 9900 לדעת לאשורו את מצב הכשירות המבצעית של שלף.

איוש תפקיד מפקד שלף על ידי אזרח עובד צה"ל

בעקד תורה בסיסית כללית מינהל כוח אדם צבאי של אמ"ץ מינואר 2017 מוגדר "עובד צה"ל" כ"אדם העובד בצה"ל בשכר מבחירה, ומקיים יחסי עובד-מעסיק עם מערכת הביטחון וניכר במומחיות מקצועית ובידע וניסיון מקצועי בתחום שהוא מופקד עליו, שנרכשו בצה"ל או מחוצה לו. עובד צבא יכול למלא תפקיד של קצין או חוגר, אך לעולם לא יהיה חלק משרשרת הפיקוד המבצעית" (ההדגשה אינה במקור).

שלף הוא גוף מבצעי, כאמור, ובתוכנית העבודה שלו לשנת 2017 מתואר ייעודו כ"יחידה לוחמת האוספת, מפענחת ומעבדת מודיעין חזותי... ממטוסי תצפית". במצגת של שלף מאפריל 2017 נכתב, כי "יחידת "שלף" הינה יחידת סיור האוויר של חיל המודיעין המבצעת מידי יום משימות מבצעיות רבות".

בביקורת עלה כי בתפקיד מפקד שלף זה 16 שנים משמש אזרח עובד צה"ל וזאת שלא בהתאם לתורה הבסיסית הכללית בנושא מינהל כוח אדם צבאי.

לאיוש תפקיד מפקד שלף - שהוא גוף מבצעי - על ידי אזרח עובד צה"ל יש השלכות שאינן עולות בקנה אחד עם אופי התפקיד ומשימותיה של היחידה. כך

למשל, שלף, כגוף מבצעי, פועל בכל ימות השנה ובכל שעות היממה, ונמצא בכוננות בכל עת, מצב שאינו עולה בקנה אחד עם אופן ההעסקה של אזרח עובד צה"ל. כמו כן, על פי הדין המשמעותי בצה"ל, עונש יוטל רק לאחר קיום הליך פורמלי של דין משמעותי. בניגוד לקצין, מפקד שלף אינו רשאי לשפוט את פקודיו, דבר שעלול לפגוע בסמכותו הפיקודית. בספטמבר 2017 מסר מפקד שלף שזה 15 שנה אין משפטים ביחידה, אלא רק מוטלים עונשים אם יש צורך בכך, וכי "זה עובד מצוין".

צה"ל ציין בתשובתו כי "מפקד ה'שלף' הוא דמות ומודל לחיקוי", וכי במהלך שנות פיקודו השתתפה היחידה במלחמות ובמבצעים ו"היחידה צלחה את האתגרים והגיעה להישגים משמעותיים תחת פיקודו... לעניין החריגה מתורת אמ"ץ, אמ"ן יפעל מול הגורמים הנוגעים בדבר להסדר הנושא, כמקרה חריג".

מתשובת צה"ל עולה כי תפקודו של שלף לא נפגע בשל היות מפקדו אזרח עובד צה"ל. אף על פי כן, משרד מבקר המדינה מעיר לקמנ"ר כי הצבת אזרח עובד צה"ל כמפקד על גוף מבצעי נוגדת את תורת אמ"ץ.

סיכום

יחידה 9900 מבצעת פעילות חשובה וייחודית בתחום המודיעין החזותי ובתחום המיפוי, שהם תחומים מתפתחים והשימוש בהם הולך וגדל. לצורך כך עומדים לרשותה יכולות ואמצעים מתקדמים מאוד בתחומים אלה, שחלקם מהווים יכולות ליבה של מדינת ישראל. כוח האדם הפועל בשורותיה הוא מן האיכותיים בצה"ל וזאת על מנת שיוכל לממש את היכולות העומדות לרשות היחידה ולהתמודד עם האתגרים הניצבים לפניה.

נמצאו ליקויים רבים בכתיבת תפיסות, תורות ופקודות ביחידה 9900 וביחידות המשנה שלה, שעליהן אמורה להיסמך פעילותה. גם יוזמת היחידה להרחבת ייעודה ושימת הדגש על היותה "מערך שטח" טרם הוסדרה רשמית, אף שהיחידה כבר החלה במימוש יוזמה זו. נמצאו פערים באיוש ובכשירות החבריים. יש לציין כי יחידה 9900 פועלת לצמצום פערים אלה, ועליה להמשיך בכך.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב מהלכים שביצעה היחידה לקבלת אחריות כלל-צה"לית על התחומים המתפתחים: הגיאולוגיה הצבאית והעבירות, בסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים ומפות משולבות מורכבות. עם זאת, יש לתקן את הליקויים שנמצאו, בין היתר בהסדרה, בתורה ובמסלול הפיתוח המקצועי בתחומים אלה.

יחידה 9900 ויחידות המשנה שלה מהוות נדבך חשוב וייחודי בתחום איסוף המודיעין בשגרה, בחירום ובמלחמה. על ראש אמ"ן וקמנ"ר לוודא את תיקון הליקויים שעלו בדוח זה, ובמידת הצורך לתמוך ביחידה בהתמודדותה עם האתגרים העומדים לפתחה. זאת כדי לחזק את יכולתה של 9900 לעמוד במשימותיה וכדי להפיק את המרב מכך לכלל צה"ל.