



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

כ"ג בניסן התשפ"ד

1 במאי 2024

לכבוד

רא"ל הרצי הלוי -

ראש המטה הכללי

נכבדי,

הנדון: קיום ביקורות בצה"ל בנושאים הנוגעים למלחמת "חרבות ברזל"

1. במכתבי אליך מיום 7 בינואר 2024 הודעתי על פתיחת ביקורת מקיפה שתעסוק בשורה של נושאים הנוגעים למתקפת הפתע הרצחנית בשמחת תורה ה-7.10 ולמלחמת "חרבות ברזל", ועל כך שהנחיתי את צוותי העבודה במשרדי לפתוח בביקורת. עוד ציינתי במכתבי כי למשרד מבקר המדינה עומדת חובה ציבורית וערכית לקיים ביקורת אשר תבדוק את התנהלות כלל הדרגים ביום ה-7.10, בתקופה שלפניו ובתקופה העוקבת.
 2. החל מפתחת מלחמת "חרבות ברזל" הודעתי, גם באופן פומבי וגם במכתבים אשר נשלחו לצה"ל, כי בניגוד לתהליכי הביקורת על הדרג המדיני והאזרחי בשורה של נושאים, אשר החלו זה מכבר, כל עוד הלחימה מתבצעת בעצימות גבוהה אמנע מפתחה בפועל בביקורות במערכת הביטחון, ובפרט בצה"ל. עוד הדגשתי שהביקורות יחלו בהתאם להתפתחות המלחמה בהתחשב במצב המלחמה ובהתפתחויות עתידיות אפשריות.
 3. אבקש להדגיש גם כעת כי רמת הכשל של האירועים שהובילו למתקפת הטרור ב-7.10 מחייבת ביקורת על כלל הגורמים הנוגעים בדבר, הן בדרג המדיני, הן בדרג הצבאי והן בדרג האזרחי - כל דרג בהתאם לאחריותו, וכך פועלת ביקורת המדינה.
 4. מאז הודעתי על פתיחה בביקורת התקיימו פגישות בין צוותי משרד מבקר המדינה לנציגי צה"ל, לצד שיחות טלפוניות רבות, מתוך כוונה לייצר מתווה ביקורת אשר מחד גיסא מאפשר למשרד מבקר המדינה למלא את תפקידו וחובתו כלפי הציבור, ומאידך גיסא אינו פוגע בפעילות צה"ל בלחימה:
- החל מינואר 2024 התקיימו מספר פגישות של מנכ"ל משרד מבקר המדינה, תא"ל (במיל') ישי וקנין ושל מנהל החטיבה לביקורת על מערכת הביטחון במשרד, תא"ל (במיל') איתן דהן עימד ועם אנשיך.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

- ביום 7.2.2024 התקיימה פגישה ביני לבינך בהשתתפות צוותים של משרד מבקר המדינה וצה"ל לצורך תיאום של עיתוי הפתיחה בביקורת בצה"ל. בפגישתנו, שנערכה כאמור לפני כשלושה חודשים, ביקשת כי אבחן השהיה של פתיחת הביקורת בצה"ל בחודשיים עד שלושה חודשים והוסכם כי נקיים שיח לגבי עיתוי הפתיחה בביקורת. בהתאם לכך, נמשך השיח בין מנכ"ל משרד מבקר המדינה ומנהל חטיבה לביקורת על מערכת הביטחון עימד ועם אנשיך.
 - לאחר השלמת השיח וגיבוש מתווה נפגשנו בשנית ביום 10.4.2024 ובפגישה הוצג מתווה שגיבשו הדרגים המקצועיים במשרד מבקר המדינה עם נציגיך.
- מתיאור הדברים עולה כי בחודשים האחרונים התקיים שיח נרחב עם צה"ל, הושתתה הפתיחה בביקורת בצה"ל לאור פנייתך, ובוצעה במשרד מבקר המדינה עבודת מטה יסודית אשר במסגרתה נבחנו לעומק השיקולים שהעלית לפני ולפני מנכ"ל משרד מבקר המדינה ומנהל החטיבה לביקורת על מערכת הביטחון במשרד.**
5. כעת אנו נמצאים קרוב לשבעה חודשים לאחר מתקפת הטרור ב-7.10 ולאחר שצה"ל עבר זה מכבר לשלבי לחימה בעצימות נמוכה יותר, בפרט בזירה הדרומית, כפי שהצהירו גורמי צה"ל. כמו כן הודעת על הקמת צוותי בדיקה והנעת כמה תהליכים של תחקור פנימי בתוך צה"ל - בנושאים רבים החופפים את תוכנית הביקורת של ביקורת המדינה שהומצאה לעיונכם.
 6. לצד זאת, לעת הזו בעלי תפקידים מסוימים בצה"ל מונו לתפקידים אחרים וחלקם הודיעו על פרישתם הצפויה.
 7. אין חולק כי יש חשיבות רבה לתחקירים מבצעיים פנימיים ולתהליכי הפקת לקחים של צה"ל, ואולם אין באלה כדי להוות כל תחליף לביקורת שעורך מוסד מבקר המדינה. מלבד היותו של משרד מבקר המדינה גוף חיצוני, עצמאי ואובייקטיבי, הוא גם הגוף האזרחי היחיד שמחזיק בראייה מערכתית רחבה וביכולת לקיים בדיקה מעמיקה על כלל הדרגים - המדיני, הצבאי והאזרחי - ובמגוון גופים מבוקרים בעת ובעונה אחת. אופן התנהלות זה מתחייב לאחר מתקפת הטרור בשמחת תורה 7.10, שאינה דומה כלל לשום אירוע עבר ובשים לב לשלבי הלחימה הנוכחיים ולצפי בדבר המשך עצימותם.
 8. עד עתה, ביקורת המדינה כיבדה את בקשתך להשהות את פתיחת הביקורת בצה"ל, זאת הגם שביקורות המלחמה השונות כבר החלו במשרד ראש הממשלה, במשרד הביטחון ובגופי ביטחון שונים, בין היתר בדרך של עיון במסמכים.
 9. התהליכים שהחלו בצה"ל בשבועות האחרונים, ובהם הקמת צוותי תחקור פנימיים, דילול כוחות המילואים, סיום תפקידים הצפוי או מינויים לתפקידים אחרים של קצינים בכירים,



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

אופייה של הלחימה והתמשכותה, לצד חלופ כשבעה חודשים מאז פרצה מלחמת "חרבות ברזל" הובילו אותי למסקנה כי בשלה העת לפתיחת ביקורת בצה"ל, בהתבסס על המתווה שנידון בפגישתנו ביום 10.4.2024, לצד הביקורות המבוצעות עתה בדרג המדיני.

10. יצוין כי גם בנוגע לביקורות שהתחלנו בנושאים אזרחיים ובהן צה"ל אינו המבוקר הראשי והן אינן נוגעות לחימה, צה"ל אינו משתף פעולה ואינו מאפשר את השלמתן של ביקורות אלו שהן בעלות חשיבות עליונה למענה הראוי לאזרחי ישראל בעת הזו. כך, כתוצאה ממניעת כניסה של צוות ביקורת על ידי צה"ל למחנה שורה (בחלקו האזרחי) לא ניתן להשלים את הביקורת בנושא פינוי חללים (במיקוד על חללים אזרחיים), ובאופן דומה, מתעכבת גם הביקורת בנושא הטיפול באנשי מילואים שהם סטודנטים או בעלי עסקים עקב אי-קיומה של פגישה עם קצין מילואים ראשי. בנושאים האזרחיים צוותי הביקורת זקוקים לממשקים מועטים עם גורמי צה"ל על מנת לסיים את הביקורת ולהגיש את ממצאיהם והמלצותיהם.

11. לאחר שמיעת עמדתך החלטתי על עדכון מתכונת הביקורת בהתאם למתווה שהוצג בפגישתנו ביום 10.4.2024, והיא תתקיים בשלושה שלבים מרכזיים, אשר מחד גיסא יאפשרו את מילוי תפקידו של מוסד ביקורת המדינה ומאידך גיסא כאמור ייתנו מענה למאמצי הלחימה שצה"ל מצוי בהם, תוך מתן מענה להתפתחויות עתידיות. אחזור ואדגיש כי מתכונת הדרגתית זו תיושם בצה"ל, לצד הביקורות שהחלו זה מכבר ביתר הגופים - המדיניים, הביטחוניים והאזרחיים.

12. להלן פירוט שלבי הביקורת בצה"ל:

שלב א' - במהלך השבוע הקרוב, בתחילת חודש מאי 2024, תחל הביקורת בצה"ל בנושאים שאינם בליבת הלחימה. בביקורות אלו צה"ל הוא מבוקר משני, והמיקוד בהן הוא בפן האזרחי ובתחקור ובטיוב של פעולות הממשלה והגופים המבוקרים בצל הימשכות מלחמת "חרבות ברזל" ובראייה צופה פני עתיד. ביקורות אלו כוללות בין היתר את הביקורת בנושא פינוי פצועים לבתי החולים ב-7.10.2023, שבה נדרשת התייחסות מקרפ"ר, וכן את הביקורת בנושא פינוי אוכלוסייה וקליטתה, שבה יש צורך בקבלת התייחסות פקע"ר.

שלב ב' - בהמשך לפנייתך, החלטתי לכבד את בקשתך ולהשהות הביקורות לתקופה של כארבעה חודשים מאז פגישתנו הראשונה. משכך, בתחילת חודש יוני 2024 יחלו ביקורות בנושאים נוספים שבהם צה"ל הוא מבוקר משני וכן בנושאי ליבה מבצעיים מסוימים. כך לדוגמה, לשם השלמת הביקורת בנושא רישוי המסיבה ברעים ואבטחתה נדרשת התייחסות הגורמים המאשרים באמ"ץ ובפד"ם - לאחר שהצוות נפגש זה מכבר עם גורמי משטרת ישראל והרשות המקומית. ביקורות אלו יבוצעו אף הן בצורה מדורגת: תחילה נתמקד באיסוף החומרים הנדרשים, ולאחר למידת החומרים שנאספו נתאם פגישות עם הדרג הבכיר בצה"ל



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ועם בעלי תפקידים רלוונטיים בדרג הלוחם.

שלב ג' - ביקורות נוספות בנושאי ליבה הקשורים לכשל ב-7.10 יחלו בתחילת חודש אוגוסט 2024. ביקורות אלו יבוצעו אף הן בצורה מדורגת - איסוף החומרים הנדרשים ולמידתם, ולקראת סוף אוגוסט 2024 - תיאום פגישות עם הדרג הבכיר בצה"ל ועם בעלי תפקידים רלוונטיים בדרג הלוחם.

רשימת הביקורות המתוכננות מפורטת בנספח המצורף.

13. הביקורת תתקיים ברגישות הראויה, ומתוך קשב לצורכי צה"ל ולהתפתחות הלחימה. המתכונת ההדרגתית שנקבעה היא מידתית ומתונה בשים לב לאופייה ולעצימותה הנוכחיים של הלחימה, שצפויה לדברי צה"ל להימשך זמן רב.

14. **כפי שנאמר במסגרת הפגישות שנערכו, במקרה של התפתחות זירתית שתחייב עצימות גבוהה של לחימה, מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון תא"ל (במיל') איתן דהן יהיה איש הקשר מטעם משרדנו לפניית צה"ל בכל הנוגע להעדר זמינות של דרג לוחם בכיר למפגשים או להשהיית ביקורת בנושא זה או אחר.**

לצד זאת, במקרה של הפוגה משמעותית בלחימה נבחן את צמצום לוחות הזמנים.

15. אני רואה לנכון להדגיש כי קבלת מידע היא אחת מאבני היסוד של עבודת הביקורת, וללא גישה מלאה למידע לא ניתן לבצע את עבודת הביקורת כראוי. הסמכות החוקתית של מבקר המדינה לקבל לידי חומרי ביקורת מהגופים המבוקרים מעוגנת בסעיף 3 לחוק-יסוד: מבקר המדינה, הקובע כי "גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת".

16. כפי שכבר הודעתי כמה פעמים, אשוב ואבהיר כי אם תוקם ועדת חקירה ממלכתית, משרד מבקר המדינה יתאם עימה את גבולות הגזרה בכלל הנושאים הנבדקים בביקורתו. ולמעלה מן הצורך אדגיש כי בהתאם לסעיף 14(ב1) לחוק מבקר המדינה, אף הוועדה לביקורת המדינה, בנסיבות מיוחדות ובהסכמת המבקר, רשאית להחליט על מינוי ועדת חקירה בנושאים הכלולים בדוח מבקר המדינה.

17. לאור האמור, אבקשך להנחות את אנשיך בכלל הדרגים לשתף פעולה עם צוותי הביקורת, באופן שיבטיח את ביצועה של הביקורת כמתחייב על פי הדין.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

18. נמשיך ונניחל כולנו להצלחתו המלאה של צה"ל במלחמת "חרבות ברזל". ולצד זאת, דומני כי בפרט לאחר מתקפת הטבח בשמחת תורה ה-7.10 על כולנו להפנים את חשיבותה של ביקורת עצמאית, מקצועית ובלתי תלויה. אנו במשרד מבקר המדינה נפעל למלא את ייעודנו ושליחותנו לטובת אזרחי ישראל.

בכבוד רב,

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

העתק:

ח"כ יואב גלנט - שר הביטחון

עו"ד גלי בהרב-מיארה - היועצת המשפטית לממשלה

מר ישי וקנין - מנכ"ל משרד מבקר המדינה

מר איתן דהן - מנהל החטיבה לביקורת על מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

נספח

**רשימת הביקורות שבהן צה"ל הוא מבוקר משני ושאינן נוגעות בהיבטים מבצעיים
בעלי זיקה ישירה לחימה
שלב א' - מאי 2024**

מס"ד	נושא הביקורת	הגוף הצה"לי הנדרש להשלמת הביקורת
1	טיפול המוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים המשרתים במילואים	קצין מילואים ראשי
2	תפיסת הביטחון הלאומי והשפעתה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל (אג"ת ואגא"ס בלבד)	ראש אג"ת, ר' אגף אסטרטגיה
3	האבטחה בשדרות ואופקים	פקע"ר
4	איסוף, פינוי וזיהוי חללים <u>אזרחיים</u> באירועי 7.10	הרבנות הצבאית
5	פינוי פצועים לבתי החולים באוקטובר 2023	מקרפ"ר, פקע"ר, (גורמי רפואה פד"ס ביוני)
6	פינוי אוכלוסייה וקליטתה	פקע"ר
7	מיצוי זכויות אנשי המילואים - סטודנטים, בעלי עסקים קטנים, זכויות המוסד לביטוח לאומי	אכ"א, קרן לסיוע עבור משרתי המילואים, קצין מילואים ראשי
8	אפקטיביות מכשול קו התפר בעוטף י-ם	המנהל האזרחי, פקמ"ז, גבולות ותפר
9	שימור יכולות ייצור אמל"ח בישראל (כחול לבן), וההשפעה על מלחמת "חרבות ברזל"	חטיבת תכנון באג"ת, מחלקת אמל"ח בז"י, מחלקת לצי"ד בחה"א
10	ניהול מטות החרום האזרחיים על ידי הממשלה עם פרוץ "חרבות ברזל"	פקע"ר
11	מערכות תקשוב לתכלול לאומי של מידע וטיפול במפונים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה	פקע"ר
12	פעולות המשרד לביטחון לאומי ומ"י לשמירה על ביטחון יישובים (באחריות מ"י) בשגרה ובחרום	פקע"ר



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

מס"ד	נושא הביקורת	הגוף הצה"לי הנדרש להשלמת הביקורת
13	ההסברה הבין-לאומית במהלך מלחמת "חרבות ברזל"	דו"ץ, פקע"ר
14	ענף החקלאות במלחמת "חרבות ברזל"	פקע"ר (פד"ם בהמשך בהתאם לזמינות)
15	טיפול בעת חירום באנשים עם מוגבלות ובאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות	פקע"ר
16	אספקת מזון בחירום	פקע"ר
17	בנקי הדם בעיתות חירום	מקרפ"ר, פקע"ר, יח' שירותי דם מטכ"לית
18	מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות	פקע"ר
19	היערכות מערכת החינוך לחירום	פקע"ר
20	מיגון בתי חולים	פקע"ר, מקרפ"ר
21	ההיערכות הלאומית לטיפול בנפגעי חרדה ופוסט-טראומה בעיתות חרום	פקע"ר



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

**רשימת הביקורות בצה"ל שבהן צה"ל הוא מבוקר משני או הנוגעות בנושאי ליבה
מבצעיים מסוימים
שלב ב' - יוני 2024**

מס"ד	נושא הביקורת בצה"ל	גורמי צה"ל נדרשים לביקורת
1	מצב מרכיבי ביטחון וכיתות הכוננות ביישובי עוטף עזה לפני, במהלך ובעקבות מלחמת "חרבות ברזל"	פקע"ר, גורמים נוספים באוגוסט
2	לוחמה כלכלית בטרור	בעיקר אמ"ן
3	תפקוד הקבינט מדיני - ביטחוני לפני פרוץ "חרבות ברזל"	לשכת רמטכ"ל / סגן הרמטכ"ל - איסוף מסמכים
4	ליקויי הרציפות של מערכות טכנולוגיה ותקשוב בצה"ל ביום פתיחת מלחמת חרבות ברזל	אגף התקשוב, מז"י
5	עמידה ביעדי אורך נשימה לתחמושת לפני מלחמת "חרבות ברזל"	לשכת הרמטכ"ל/לסגן הרמטכ"ל, אג"ת חטיבת תכנון, ח"א, זרוע היבשה לרבות אטי"ל, אמ"ץ
6	המחסור בציווד ללוחמים במילואים עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" והשלמתו	אג"ת, ז"י, אטי"ל, אכ"א, פצ"ריה, מפגש עם יחידות השטח.
7	רישוי המסיבה ברעים ואבטחתה	פקע"ר, אמ"ץ, פד"ם (גורם מאשר)
8	הגנת הסייבר על אמצעי שליטה והגנה טכנולוגיים ביישובי קווי העימות	פקע"ר



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

רשימת הביקורות בצה"ל - נושאי ליבה מקצועיים
שלב ג' - אוגוסט 2024

הגופים המבוקרים המרכזיים:

לשכת הרמטכ"ל וסגן הרמטכ"ל, אמ"ץ, אמ"ן, פד"ם, אוגדות, פצ"ן, ז"י, חה"א, חה"י, חיל הגנת הגבולות, מחב"ם, הצנזורה הצבאית.

מס"ד	נושא הביקורת בדרג המדיני, בצה"ל ובגופי ביטחון נוספים
1	הגנת הגבול ברצועת עזה
2	תהליכי העבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני בעקבות המידע על התוכניות ההתקפיות של חמאס ובכלל אל מול האיומים מעזה
3	הבקרה המודיעינית בקהילת המודיעין ובמל"ל
4	שקיפות צה"ל לאויב ¹
5	היערכות צה"ל להתמודדות עם איום תת-הקרקע
6	מהלך האירועים ב-7.10.23 - פעילות הדרג המדיני, צה"ל, שבי"כ

¹ פגישות בנושא זה עם מחב"ם והצנזורה יחלו כבר במאי 2024.