

קריאות חריגות לשירות מילואים פעיל

ריכוז ממצאים

מחלקת התכנון באכ"א לא ערכה ביחידות, בשנת העבודה 1984, ביקורת בעניין זימון של חיילי מילואים לשירות, כפי שהוטל עליה.

אכ"א לא וידא, אם היחידות אומנם ביצעו את הוראותיו לברר בקשות לקריאה חריגה, שהצביעו לכאורה על התרשלנות.

בדיקת סדרי קריאת חיילי מילואים לתרגיל אוגדתי העלתה ליקויים בתחום התכנון והזימון. פיקוד המרכז, לו כפופה האוגדה, הגיש לאישור מה"ד דרישות לכוח האדם רק בסמוך לתרגיל; עקב כך נאלצה האוגדה להוציא צווי קריאה בלי להמתין לאישור מה"ד, ולאחר מכן היה צורך לבטל את חלקם.

שינויים שבוצעו על ידי הגורמים המוסמכים בתכנית התרגיל, בסמוך למועד התחלתו, גרמו במישרין או בעקיפין לקריאות חריגות לשירות.

חוק שירות ביטחון, התשי"ט-1959 (נוסח משולב) (להלן - החוק) קובע את תקופות שירות המילואים הפעיל, השנתי והחודשי; על פי החוק רשאי שר הביטחון, אם הוא משוכנע שביטחון המדינה מחייב זאת, לקרוא בצו אנשי מילואים, או להסמיך מפקד לקרוא בצו כאמור, תוך סטייה מהכללים הרגילים לגבי שירות מילואים. בהסתמך על החוק ועל הצו של שר הביטחון, מוציא אגף כח אדם במטה הכללי (להלן - אכ"א), כל שנה, קובץ הוראות זימון (להלן - הקובץ) לשירות מילואים פעיל (להלן - שמ"פ), המפרט עקרונות והנחיות קריאה לשירות מילואים. כל סטייה מן הכללים בקובץ חייבת ב"אישור קריאה חריגה".

להלן ההנחיות העיקריות בדבר החובה לקבל אישור קריאה חריגה: חריגה מפרק הזמן המזערי שצריך לחלוף מתאריך שיגור צו הקריאה למועד תחילת השמ"פ - התראה לזימון לשמ"פ שנתי צריכה להנתן 42 ימים מראש, ולשמ"פ חודשי - 10 ימים מראש (להלן - חריג התראה); חריגה ממרווח הזמן שנקבע בין שמ"פ אחד למשנהו - לשמ"פ של עד 21 ימים נדרש מרווח של 60 ימים, לשמ"פ מ-21 ימים ומעלה - מרווח של 90 ימים (להלן - חריג מרווח); חריגה ממספר הפעמים המירבי שמותר לקרוא לחייל לשירות שנתי במשך שנת עבודה - בשנת העבודה 1984 ניתן אישור לשני פיצולים דהיינו שלוש תקופות שמ"פ שנתי (להלן - חריג פיצול); חריגה ממספר ימים מירבי שישירות חייל במשך שנת העבודה (להלן - חריג משך), וחריגה מהתקופה המירבית שמותר לזמן חייל לשמ"פ בתקופת שירות אחת (להלן - חריג רצף).

על פי הפקודות ניתן לסטות מהנחיות הקובץ ולזמן חייל לשמ"פ בקריאה חריגה, אם החייל הסכים לכך וחתם לפני משלוח צו הקריאה על הצהרת התנדבות. התנדבות שאינה מלווה בהצהרה חתומה מראש - אינה תקפה.

על פי פקודת מטכ"ל, ממאי 1978, הגורמים המוסמכים לאשר קריאה חריגה הם: סגן הרמטכ"ל - בנושאי תעסוקה מיבצעית וכוונות, וראש אכ"א, בכל יתר הנושאים, כגון אימונים, קורסים ותעסוקה מינהלית. בינואר 1984 קבע סגן הרמטכ"ל, כי מחלקת מיבצעים במטכ"ל הינה הסמכות לאישור גיוס של חיילי מילואים בודדים במקרים של מיבצעים, לעיכוב שיחרור של גדודים או מסגרות צבאיות אחרות כתוצאה ממצב כוננות או צורך מיבצעי אחר, ולגיוס חירום המחייב הוצאת צווי קריאה חירום: ראש אכ"א הינו הסמכות לאישור בכל יתר הנושאים, כגון תעסוקה מיבצעית, אימונים, וקורסים. פקודת המטכ"ל והקובץ לא עודכנו בהתאם לשינויים שחלו בינואר 1984.

בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1984 בדק משרד מבקר המדינה את הסיבות לקריאות חריגות לשמ"פ וסדרי הטיפול בהן. נבדקו במפורט סדרי הקריאה לשמ"פ לצורך תרגיל של אוגדת מילואים. הביקורת נערכה במחלקת המבצעים במטה הכללי, במחלקת ההדרכה (מה"ד), באכ"א, במיפקדת פיקוד המרכז ובמיפקדת אוגדת מילואים.

1. על פי נתוני אכ"א הוגשו, בשנת העבודה 1983, על ידי הפיקודים או החילות 458 בקשות לאישור קריאה חריגה, מתוכן אושרו 339. מספר הצווים שהוצאו לחיילים במסגרת קריאה חריגה היה כ-3% מתוך ס"ה הקריאות לשמ"פ. בחודשים אפריל - ספטמבר 1984 הוגשו לאכ"א 120 בקשות כאלה, מתוכן אושרו 92. כ-38% מהחיילים שירתו בחריג התראה, כ-29% בחריג מרווח וכ-33% בחריג משך או אחר. 15 בקשות נוספות אושרו על ידי מחלקת מיבצעים ובמסגרתן שירתו כ-565 חיילים. בדצמבר 1984, הודיע אכ"א למשרד מבקר המדינה, כי היקף הקריאות החריגות משתנה בהתאם לעומס המוטל על צה"ל בזימון חיילי המילואים, ובשנים בהן צה"ל שווה בלבנון העומס הוא ניכר.

כדי לתת לאכ"א זמן סביר לשיקול דעת, יש להגיש בקשה לקריאה חריגה עד 21 ימים לפני תחילת השירות. מתוך 458 הבקשות שהוגשו בשנת העבודה 1983, 198 (כ-43%) לא הוגשו במועד (61 בקשות היו של פיקוד הצפון, 31 - של פיקוד הדרום, 52 - של פיקוד המרכז ו-54 בקשות של מיפקדות אחרות). מתוך 120 בקשות שהוגשו במחצית הראשונה של שנת העבודה 1984, 49 (כ-41%) לא הוגשו במועד. אכ"א טיפל בבקשות והעיר לפונים על האיחור בהגשתן.

2. הביקורת בדקה ב-72 מתוך 102 בקשות לקריאה חריגה, שאושרו על ידי ראש אכ"א בתקופה ינואר - מארס 1984, את הסיבות לקריאות החריגות. הבדיקה העלתה כי: 20 מקרים (כ-28%) נבעו משינויים שונים שעשה מה"ד במועדי אימון (18 מקרים) או מחלקת מיבצעים - במועדי תעסוקה מיבצעית (שני מקרים); 13 מקרים (18%) נבעו מהתשלוח וטעויות, שעשו היחידות או מהחלטות מפקדים שלא היו על פי ההנחיות; 11 מקרים (15%) נבעו מהשתתפות חיילים בקורסים בין תקופות שירות מתוכננות; 17 מקרים (כ-24%) נבעו מתעסוקות שונות של הפיקוד ו-11 מקרים (15%) מסיבות אחרות.

3. מעיון במסמכים התברר, כי כ-12 מקרים אישר ראש אכ"א, את החריג, אולם הורה לערוך בירור, ולפי הצורך להעמיד לדין את האחראים לקריאה חריגה. עד מועד הביקורת, באמצע נובמבר 1984, לא התקבלו תוצאות הבירור למרות שהמועד שנקבע לכך עבר חודשים מספר קודם לכן.

כך למשל, ב-3.5.1984 הגיש פיקוד הצפון בקשה לאישור קריאה חריגה ל-202 חיילים שנקראו לאמון, חלקם בחריג מרווח של 59 - 84 ימים במקום 90 ימים כנדרש, וחלקם בחריג מרווח של 32 - 59 ימים במקום 60 ימים.

ראש אכ"א הורה למנות ועדת חקירה ולהעביר אליה תוצאותיה לא יאוחר מ-31.5.1984; כאמור התוצאות לא נתקבלו. אכ"א לא העיר לפיקוד על כך ולא וידא אם היחידות אמנם ביצעו את הוראותיו לגבי יתר המקרים.

הביקורת איתרה עוד תשעה מקרים בהם עם הגשת הבקשה לאישור קריאה חריגה, הודיעו הפיקודים או המיפקדות, כי הם יעמידו לדין את האחראים להיווצרות החריג. מתוך בקשות אלה שלוש היו של פיקוד הצפון, שלוש של מיפקדת חילות השדה, שתיים של פיקוד הדרום ובקשה אחת הוגשה על ידי מיפקדת קצין חיל ראשי להג"א. בתחילת אוקטובר 1984 פנה משרד מבקר המדינה למיפקדות אלה במטרה לבדוק אם אמנם העמידו לדין את האחראים, כפי שהתחייבו לעשות. עד דצמבר 1984 נתקבלו תשובות ממיפקדות פיקוד הצפון והדרום וממיפקדת קצין חיל ראשי להג"א: במקרה אחד הועבר האחראי מתפקידו; בשאר המקרים נקנסו האחראים, ננזפו או זוכו. מיפקדת חילות השדה לא השיבה. לדעת הביקורת, על אכ"א לעקוב האם אמנם היחידות נוהגות על פי התחייבותן ואם הן מקיימות את הוראות ראש אכ"א, ולנקוט באמצעים נגד יחידות שלא פעלו כנדרש.

4. על פי הקובץ במקרים בהם לא ניתן אישור לצו קריאה חריגה לפני תחילת השירות, יש לבטל ועל היחידות לשלוח או למסור צווי ביטול לחיילים. הביקורת בדקה שלוש בקשות לקריאה חריגה,

שלא אושרו, של פיקוד הצפון, של פיקוד הדרום ושל חיל האוויר. התברר, כי מיפקדת חיל האוויר הגישה יום לפני מועד הגיוס בקשה לחריג מרווח לגבי 31 חיילים מאחת מיחידותיה: ראש אכ"א לא אישר את הבקשה. החיילים שרתו בשמ"פ לאחר שחתמו על הצהרות התנדבות: הביקורת העירה על כך שתשעה מהחיילים חתמו על ההצהרות לאחר שכבר היו מספר ימים בשרות.

5. לקראת תחילת שנת העבודה 1984 קבעו הגורמים האחראים לנושא במטה הכללי, בשיתוף הפיקודים והחילות, את התכניות השנתיות לתעסוקה המיבצעית ולאיימונים. קביעת המועדים לשירות נעשתה בהתחשב בצורך לשמור על ההנחיות המפורטות בקובץ. לאחר הוצאת התכניות בדק אכ"א פעם נוספת, אם אמנם הוקפד על שמירת ההוראות ונמצאו בשבעה גדודים חריגי מרווח וחריגי משך. תוצאות הבדיקה לא הובאו לידיעת מה"ד ואג"מ מיבצעים, לעידכון. הביקורת העלתה, כי חריגי הקריאה שהיו לא התממשו נוכח שינויים שחלו בתכניות האימונים והתעסוקה במשך שנת העבודה. לדעת הביקורת, מן הראוי שהתכניות השנתיות תיבחנה פעם נוספת לפני הוצאתן, כדי למנוע, עד כמה שאפשר, חריגי קריאה.

סדרי בקרה

החובה לפקח שצווי קריאה יוצאו בהתאם להנחיות הקריאה לשמ"פ, מוטלת על מפקדי היחידות: המיפקדות הממונות ואכ"א אחראים לקיים בקרה בנושא. בפקודת מטכ"ל ובקובץ נקבע, כי על מחלקת תכנון של אכ"א לערוך ביקורות ביחידות הרישום השונות ובמקומות התעסוקה.

לשנת העבודה 1983 תיכננה המחלקה 26 ביקורות מתוך 48 שהייתה צריכה לערוך על פי הקובץ; בפועל כוצעו 15 ביקורות בלבד. מאמצע פברואר עד אוגוסט 1984 לא נערכו ביקורות כלל.

עיון בדו"חות סיכום של הביקורות שנערכו העלה, כי בארבע יחידות נמצאו ליקויים בזימון חיילי מילואים. למשל, ביקורת שנערכה בתחילת פברואר 1984 באחת האוגדות המרחביות העלתה חריגות משך וחריגות מרווח ללא אישור הגורמים המוסמכים לקריאה חריגה.

תרגיל אוגדתי

ביוני 1984 ערכה אחת מאוגדות המילואים (להלן – אוגדה א') תרגיל אוגדתי. מיפקדת אוגדה אחרת (להלן – אוגדה ב') נקבעה כמינהלת התרגיל ומיפקדות חטיבות של אוגדה נוספת (להלן – אוגדה ג') נקבעו כבקרה לתרגיל. עבודת ההכנה לתרגיל כוללת בין היתר, דרישה להקצאת אמצעים, הצגת התרגיל בפני גורמים שונים ואישורו על ידי הרמטכ"ל. ב-24.4.1984 הוציאה מה"ד פקודת יסוד לתרגיל לפיה על פיקוד המרכז להציג את התרגיל לאישור ראש מה"ד עד 20.5.1984, ולאישור הרמטכ"ל עד 28.5.1984.

1. על פי פקודת האימונים השנתית של מה"ד, יש להעביר אליה את הדרישות המפורטות למיספר המשתתפים באימון או בתרגיל, ולמשך זמן השירות, 50 ימים לפני תחילת השירות. לביקורת התברר, כי האוגדה החלה להוציא צווי קריאה לחייליה כבר ב-15.4.1984 מבלי להמתין לאישור מה"ד. מיפקדת פיקוד המרכז הגישה את הדרישות למה"ד רק ב-28.5.1984, כשבועיים לפני תחילת האימונים המקדימים של יחידות האוגדה. כתוצאה מהוצאה מוקדמת של הצווים והגשה באיחור של הדרישות, זומנו לשירות חיילים במספר גדול מזה שאושר לאחר מכן על ידי מה"ד. בפועל גם שירתו יותר חיילים מאשר אשר על ידי מה"ד לזמן. לדוגמה: האוגדה זימנה 208 חיילים ממיפקדת האוגדה לעומת אישור מה"ד לזמן רק 118. בפועל שירתו 161 חייל: האוגדה זימנה 279 חיילים מאחת מחטיבותיה, מה"ד אישר לזמן 199, ובפועל שירתו 225. האוגדה זימנה 120 חיילים נוספים מאגד התחזוקה אולם ביטלה את הזימון סמוך לתחילת התרגיל.

כתוצאה מהאמור גם זומנו באיחור חיילים, שהיו צריכים להשתתף בתרגיל, ונוצרו חריגי התראה, לדוגמה: מינהלת התרגיל הורתה לאוגדה ג', ששימשה כבקרה, לזמן יותר חיילים מאשר זומנו על פי הנחיות מה"ד. עקב כך הוצאו צווים ל-75 חיילים נוספים בחריג התראה של 31 – 32 ימים במקום 42 ימים כנדרש.

2. במאי 1984 העבירה מפקדת פיקוד המרכז לאכ"א רשימה של 800 חיילים לקריאה חריגה לתרגיל האוגדה. אכ"א אישר קריאה חריגה ל-668 חיילים. הסיבה העיקרית להיווצרות החריגים (כפי שפורטו במסמך פיקוד המרכז) היתה שירות קודם של החיילים. למשל, לחיילי ההנדסה של האוגדה נוצר חריג מרווח של 62 - 72 ימים במקום 90 הנדרשים עקב שירות מילואים קודם, שהסתיים ב-11.4.1984. אישור עקרוני לחריג זה ניתן עוד במארס 1984: ל-145 חיילי אחת החטיבות נוצר חריג מרווח של 70 - 84 ימים במקום 90 עקב תעסוקה שהסתיימה באפריל 1984. חריג התראה של 39 ימים במקום 42 נוצר לגבי 17 חיילי אגד התחזוקה של האוגדה בגין אי קיום נהלים על ידי שלישות האגד. בנוגע לאגד התחזוקה, הודיעה מפקדת הפיקוד למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1984, כי הוסקו מסקנות לגבי קצין השלישות, שהיה אחראי לזימון החיילים, והוא סיים את תפקידו.

אוגדה ב' ששימשה כאמור כמינהלת לתרגיל, הגישה בקשת חריג ל-41 חיילים: ל-25 חריג מרווח שנוצר עקב תרגיל של האוגדה שהסתיים באפריל 1984: ל-16 אנשי ביטחון שדה הוגש חריג התראה של 30 - 37 ימים במקום 42, משום שלטענת האוגדה לא היה ידוע לה שחיילים אלה צריכים להשתתף בתרגיל.

ל-82 חיילי אוגדה ג', אושר חריג קריאה, מתוכם, כאמור, 75 חיילים נקראו בחריג התראה שנבע בשל הצורך בכמות גדולה יותר של חיילים לבקרה. בס"ה זומנו באישור אכ"א, מכל האוגדות שהשתתפו בתרגיל, 791 חיילים בחריג קריאה.

3. התרגיל תוכנן תחילה להשתלב בתרגיל אחר. ב-11.4.1984 קבעה האוגדה, כי אימון מפקדות, יוקדם ב-21 ימים וייערך בין התאריכים 27.5.84 עד 31.5.84 מכיוון שמועדי המתוכננים חפפו את אלה שנקבעו לאימונים האחרים. האימונים המקדימים של יחידות האוגדה תוכננו להתחיל ב-10.6.84 כך שהיה צורך בפיצול השירות. מפקדת האוגדה לא ביקשה אישור לקריאה חריגה, וקבעה, שלא על פי סמכותה, כי יש להחתים את החיילים על הצהרות התנדבות בגין הפיצול שיווצר. הצווים הוצאו ב-15.4.84 מבלי שצורפו להם הצהרות התנדבות. מה"ד אישר את הקדמת האימון רק ב-26.4.84.

הביקורת בדקה את צווי הקריאה החריגה במשרדי הקישור של שלוש מיחידות האוגדה, שחייליהן השתתפו באימון המפקדות: הבדיקה העלתה, כי קציני אחת החטיבות וחייליה לא חתמו על הצהרות התנדבות. חיילי שתי היחידות הנותרות חתמו על הצהרות התנדבות בגין חריג פיצול ביום הגיוס. לדעת הביקורת הייתה דרושה חתימתם, לפני הוצאת הצו, גם על חריג מרווח. מפקדת פיקוד המרכז הודיעה, בדצמבר 1984, כי יינקטו צעדים משמעתיים נגד האחראים.

ב-13.4.1984 פנתה מפקדת פיקוד המרכז למה"ד בבקשה לשלב בשלב השלדי של התרגיל את מפקדת אחת מחטיבות אוגדה ב' ואת חוליות הפיקוד הקדימיות של גדודי החטיבה, וכי החיילים יקראו לשירות על בסיס התנדבות. לפני שניתן אישור מה"ד הוציאה מפקדת הפיקוד צווים לכ-70 חיילים. אישור מה"ד ניתן ב-26.4.1984. כתוצאה מאישור הבקשה, שולבה חטיבה, לה נועד באחד משלבי התרגיל התפקיד של החטיבה של אוגדה ב', בתרגיל אחר, ונוצר חריג התראה של 34 ימים במקום 42 לגבי שמונה מקציניה.

4. בסוף אפריל 1984 אישר הרמטכ"ל את התרגיל, אולם הורה לבטל בו שלב. שאר האימונים של אותו שלב בוטלו ועקב כך היה צורך להוציא לחיילים צווים מתוקנים, שקיצרו את משך השירות. הביקורת העלתה שבאחת מחטיבות האוגדה לא עודכנו כדרוש מועדי הגיוס של 20 חיילי החלוץ, לכן הם החלו בשירות המילואים שבוע לפני המועד המעודכן: ארבעה ימים על פי אישור מפקדת האוגדה וכלי אישור מה"ד, ושלושה ימים לפי החלטת מפקדת החטיבה. החיילים הועסקו כעבודות שונות הקשורות בהכנות לתרגיל. לא ננקטו צעדים נגד האחראים באוגדה ובחטיבה, לזימון החיילים ללא אישור מה"ד.

שינוי בתכנון תרגילים, בסמוך למועד התחלתם, משפיע על מועדי השירות וגורם, במישרין או בעקיפין, לחריגים בסדרי קריאה לשירות. לדעת הביקורת, גם בהתחשב בנסיבות שנוצרו, בהן המתנה לאישור הייתה גורמת בהכרח לצורך בקריאות חריגות לכל חיילי האוגדה שהשתתפו בתרגיל, אין לאמץ שיטה לפיה מוצאים צווים רבים שבדיעבד מתברר שלא היה בהם צורך. דבר זה ניתן למנוע אם המטה הכללי יקפיד על כך שהנתונים

הדרושים יסובכמו עד 50 יום לפני תחילת השירות, כפי שנקבע על ידי מה"ד. עוד העירה הביקורת כי יש להבטיח שגם שינויים ועירעורים יסובכמו כפרק זמן זה.



צה"ל מגלה אומנם רגישות לנושא קריאות חריגות לשירות מילואים פעיל, ולכן מטפל המטה הכללי בעצמו באישור החריגים, אך מן הממצאים עולה, כי כדי להבטיח שמספר הקריאות החריגות יצומצם דרושה תשומת לב מירכית בתכנון הפעילות השנתית על ידי המפקדים, בכל הדרגים. בקרה נאותה של מפקדי היחידות ושל המפקדות הממונות על הוצאת צווים כמועד, תמנע את הצורך בקריאות חריגות כלתי הכרחיות. כמו כן דרושה נקיטה באמצעים נגד האחראים לחריגות כלתי מאושרות, וכן דרוש לפעול נגד מיפקדות ממונות שאינן מקפידות על עצמן ועל הכפופים להן בקיום הוראות מטכ"ל.

מטווח לניסויי ירי

ריכוז ממצאים

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ראשון לציון, והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז המרכז, אישרו תכנית, שהיקצתה שטחים לבנייה למגורים מצפון למטווח, בלי להתייחס לעובדה שמטווח הוא מוקד רעש, ולהשלכותיה.

מערכת הביטחון לא ניצלה את הזכויות שהחוק נתן לה, להתנגד לתכניות, וגם לא תבעה להכניס הוראת שינוי, לאחר שהתכניות אושרו.

לשכונת מגורים שהוקמה ב-1975 מצפון למטווח לא הובטחו תנאים אקוסטיים נאותים, הן בתכנון האזורי הכולל והן בתכנון הדירות.

בשל אי הטלת הגבלות על בנייה אורחית מסביב למטווח בעוד מועד, ולנוכח הפעלת לחצים על ידי ציבור משתכנים, נאלצה מערכת הביטחון להשקיע סכומים גדולים בפעולות לצמצום מיפגעי הרעש, על ידי העתקת עמדות במטווח.

העמדות הועתקו ללא מדידות אקוסטיות, שלמות ומדויקות, וללא שיתוף גורמים מקצועיים מתחום האקוסטיקה בתכנון ובפיקוח על בנייתן.

המשך הבנייה בשנים 1976 - 1983 חשף אזורי מגורים חדשים למוקדי רעש, והעתקת העמדות בתחום המטווח לא יכלה להשיג את מטרתה במלואה.

מערכת הביטחון הייתה מודעת, מאז 1976, למטרדי הרעש שנגרמו לתושבים שהשתכנו מצפון למטווח, ולתוצאות הציבוריות והכספיות וההשלכות לתיפקוד המטווח, אולם רק בספטמבר 1983 הגיש נציג שר הביטחון לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בקשה להגבלת בנייה באזורים הגובלים במטווח ממזרח ומדרום.



בחולות ראשון לציון, ברצועת קרקע לאורך חוף הים נמצא, מאז קום המדינה, מטווח המשמש שדה ניסויים למערכות נשק ותחמושת. המטווח מנוהל על ידי יחידת הניסויים במפקדת קצין חימוש ראשי, ומשמש גם את התעשייה הצבאית. במטווח עמדות ירי לייעודים שונים.

מדצמבר 1983 עד אפריל 1984 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הפעולות שנקטו בשנים 1962 - 1984, על ידי מערכת הביטחון ועל ידי הרשויות הממונות על תכנון ולבנייה, כדי להבטיח שהמטווח לא יהווה מטרד רעש לתושבים של אזורי המגורים שהוקמו בסביבתו. הביקורת נערכה באגף תכנון במטה הכללי (להלן - אג"ת), ביחידת הניסויים של מפקדת קצין חימוש ראשי, במטווח, במשרד הפנים - באגף התכנון, בשירות לשמירת איכות הסביבה ובמינהל מחוז המרכז - ובעיריית ראשון לציון. בדיקות השלמה נערכו במשרד הביטחון, במחלקה האקוסטית של התעשייה האווירית, ובתעשייה הצבאית.

בסוף מאי 1984 העביר משרד מבקר המדינה לעיריית ראשון לציון את ממצאי הביקורת להתייחסותה. באוקטובר 1984 הודיעה העירייה כי הנושא בבדיקה ועם סיומה תועבר תשובה למשרד מבקר המדינה. עד סוף ינואר 1985 לא נתקבלה תשובת העירייה.

פעולות בקשר לאיזור הצפוני

שנים 1962 - 1971. 1. השטח מסביב למטווח היה איזור דיונות. ביולי 1962 החליטה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ראשון לציון, להעביר לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז המרכז תכנית מפורטת לפיתוח איזור החולות במערב ראשון לציון (להלן - תכנית א'), ולהמליץ על הפקדתה. התכנית התייחסה לשטח של 1.2×1.6 ק"מ, בגבולו הצפוני של המטווח, שהיה בבעלות עיריית ראשון לציון ואחרים; השטח נועד, לפי התכנית, חלקו למגורים וחלקו לבנייני ציבור, למלונות ולקניט. בינואר 1963 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז המרכז, את הפקדתה של התכנית בהתאם להוראות פקודת בניין ערים, 1936. בפברואר 1966 הוחלפה פקודת בניין ערים בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק).

הטיפול בתכנית א' במוסדות התכנון החל בתקופה שבה עדיין הייתה פקודת בניין ערים בתוקף, ונמשך בתקופה, שבה חל חוק התכנון והבנייה. הן לפי הפקודה והן לפי החוק הייתה תכנית א' טעונה אישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, שבראשה עומד נציג שר הפנים, ושעם חבריה נמנה נציג של שר הביטחון. שני החיקוקים איפשרו, לכל מי שמעוניין בנכסים הנפגעים על ידי התכנית שהופקדה, להגיש התנגדות, ובחוק התכנון והבנייה נכללו הוראות מפורטות בדבר התנגדות לתכנית מטעם שר הביטחון, כשל מיתקן בטחוני; התנגדות כזאת תידון בפני ועדת משנה מיוחדת של הוועדה המחוזית - הוועדה למיתקנים ביטחוניים. לוועדה זו ניתנה סמכות להורות, על פי דרישת שר הביטחון, להכניס לתכנית הוראת שינוי, אם היא הכרחית, לשם הבטחת פעולתו התקינה של מיתקן בטחוני, מניעת פגיעה בסודיותו, מניעת נזקי גוף או רכוש הצפויים מפעולתו או מהשימוש בו. הפעלת סמכות זו כרוכה באפשרות, שיוטל על מערכת הביטחון לשלם פיצויים - או אם הוקמו כבר בנייני מגורים - לספק שיכון חלופי. הוועדה המחוזית רשאית, לפי ראות עיניה, לאשר תכנית מפורטת בלי שינויים, או בשינויים הנובעים מקבלת התנגדות, או לדחותה. עוד קובע החוק, כי מי שהתנגדותו לתכנית מפורטת נדחתה, רשאי, באישור הוועדה המחוזית, לערור על אישור התכנית לפני המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. תהליכי האישור בוועדות לתכנון ולבנייה נועדו, על פי החוק, להבטיח תנאים נאותים מבחינת הבריאות, הבטיחות ומניעת מיפגעים על ידי תכנון הקרקע והשימוש בה, זאת בהתחשב גם בצרכים המיוחדים של מערכת הביטחון.

משלא נתקבלו התנגדויות עד תום תקופת ההפקדה, אישרה הוועדה המחוזית את התכנית בספטמבר 1967⁽¹⁾, על פי החוק. לדעת הביקורת, הייתה צריכה להילקח בחשבון, על ידי מתכנני תכנית א' ועל ידי מוסדות התכנון המוסמכים על פי החוק, העובדה, שהמטווח היה כאתר-הנוכחי זה שנים. היה עליהם לצפות מיפגעי רעש לאיזור מגורים, המתוכנן בשכנות צמודה למטווח, כתוצאה מפעילות ירי ופיצוצים; אך הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לא התנגדה לתכנית, מערכת הביטחון אף היא לא העלתה התנגדות לאישורה, והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה אישרה אותה.

(1) העיכוב באישור התכנית נבע מבקשת היועץ המשפטי לממשלה, בעקבות הוצאת צו על תנאי על ידי בית המשפט הגבוה לצדק: הצו לא התייחס לתכנית כולה, אלא רק לחלק משטח הקרקע שנכלל בה. עם ביטול הצו חודשו הדיונים בתכנית, והיא אושרה.

באוקטובר 1969 אישרה הוועדה המחוזית תכנית מיתאר מקומית לראשון לציון (שהופקדה ב-1964).

2. עיריית ראשון לציון פרסמה מיכרז פומבי ובו ביקשה הצעות ממשקיעים לפיתוח שטח כבעלות העירייה של כ-100 דונם מהשטח הכולל של תכנית א'. במאוס 1971 זכתה במיכרז חברה א', ובספטמבר 1971 נחתם חוזה לפיתוח השטח ולבניית 1,000 יחידות דיור בינה לבין העירייה. על פי החוזה היה על החברה להגיש, תוך שישה חודשים, לאישורה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, הצעת תכנון מלאה ומפורטת של עבודות הפיתוח והבינוי, שהיא תכננה לבצע.

לדעת הביקורת, הייתה שהות ואפשרויות מספיקות למשרד הביטחון להתנגד לתכנית א' ולהביא לשינויים בה - הן בשלב שלפני אישורה על ידי הוועדה המחוזית, ב-1967, והן בין מועד זה לבין מועד מתן זכויות בשטח ליוזמים, בספטמבר 1971. אף בשלב המאוחר, זה שלאחר ההסכם בין העירייה לבין היוזמים, אפשר היה לבקש הוראת שינוי בתכנית, לפני שנוצרו עובדות בשטח. משרד הביטחון לא ניצל אפשרויות אלה.

שנים 1972 - 1975. חברה א' הגישה תכנית מפורטת לכיצוע עבודות פיתוח ובינוי, שהיוותה תיקון לתכנית המיתאר הנ"ל, והתייחסה לשטח של 110 דונם מהשטח הכולל של תכנית א'. תכנית זו (להלן - תכנית ב') כללה הקמת מבני מגורים בני 4, 6, 10 ו-15 קומות, וכן בנייני ציבור ומסחר; הוועדה המקומית המליצה על אישור התכנית ביולי 1972, והוועדה המחוזית אישרה אותה להפקדה בנובמבר 1972.

לא הוגשה התנגדות לתכנית ב', לוועדה למיתקנים ביטחוניים, מטעם שר הביטחון, וגם נציג שר הביטחון בוועדה המחוזית לא הסתייג מאישור התכנית, ולא תבע להגבילה. לכך מזה שבאחת מישיבות הוועדה המחוזית, באפריל 1973, הודיע נציג שר הביטחון, כי המיתקן הצבאי לא יפונה תוך עשרים שנה, אך הוועדה המחוזית, אף שהייתה מודעת לקיומו של מטווח צבאי באזור, המהווה מקור רעש, לא דחתה את התכנית ולא הסתייגה מאישורה, והתכנית אושרה באוגוסט 1973.

חברה א' קיבלה מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ראשון לציון, היתרי בנייה על פי תכנית ב' והקימה שכונת מגורים - "גני יהודית", ובה כ-200 יחידות דיור; השכונה אוכלסה ב-1975.

שנים 1976 - 1979. 1. ב-1976 פנו תושבי השכונה אל שר הביטחון בתלונות על מיפגעי רעש, הפוגעים באנשים ובמבנים, ועוזר שר הביטחון הטיל על אג"ת לבחון את שאלת המשך קיומו של המטווח במקומו הנוכחי. אג"ת הגיע למסקנה, כי העתקת המטווח למקום אחר כרוכה בהשקעת סכומים גדולים; וכי כל עוד המשתמשים העיקריים הם במרכז הארץ, רצוי שהמטווח המשרת אותם ימצא בקירבתם, כדי לחסוך זמן והוצאות. כדי להרחיק את מוקדי הרעש מאזורי המגורים, המליץ אג"ת, במאוס 1977, להעתיק מיד עמדות ירי צפוניות דרומה, בתחום שטח המטווח, לאתרים שייקבעו על סמך מדידות אקוסטיות מדויקות.

מנכ"ל משרד הביטחון אישר לבצע מיד את ההמלצות ובתחילת מאי 1977 הורה להזמין בתעשייה האווירית בדיקות רעש, למציאת אתרים מתאימים לעמדות ירי חלופיות, ולתכנן לעמדות החלופיות סידורים לחסימת רעש. עוד הורה המנכ"ל ליועץ המשפטי למערכת הביטחון, לאג"ת ולאגף בינוי ונכסים במשרד הביטחון לבוא בדברים עם הגורמים האחראים לתכנון ולבנייה, כדי למנוע התפשטות נוספת של הבנייה לכיוון המטווח.

במאוס 1978 פנה אג"ת לממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים, שיגרום לכך, שהקבלנים יתחייבו להביא לידיעת קוני הדירות את דבר קיומו של המטווח. הממונה על מחוז המרכז השיב לאג"ת, במאי 1978, כי אינו מוסמך לעשות כן. באוקטובר 1979 היפנה המשנה למנכ"ל משרד הביטחון את תשומת לבו של חברת בנייה, שהזמינה את הציבור לרכוש דירות באתר בנייה בשכונת "גני יהודית" (להלן - אתר א'); כי ראוי שיביאו לידיעת הלקוחות דבר קיומו של המטווח שבשכנות לאזור הבנייה. צעדים מאוחרים אלה, לאחר שכבר הוקמו בנייני מגורים במקום, לא יכלו להיות תחליף לניצולן בעוד מועד של האפשרויות, שהפקודה והחוק נתנו למערכת הביטחון, לנסות להגביל מלכתחילה את הבנייה במקום.

2. באוקטובר 1977 הגישה המחלקה האקוסטית של התעשייה האווירית למנכ"ל משרד הביטחון את הדו"ח המסכם שלה על מימצאי סקר הרעש. במסגרת הסקר ביצעו עורכיו גם מיפוי רעש

בשכונת "גני יהודית", ובעקבותיו המליצו: לאסור הקמת בניינים חדשים למטרת מגורים ובנייני ציבור ברצועות שטח מוגדרות שמצפון למטווח: להסב בניין רב-קומות, שהיה כבר בשטח, לייעוד מסחרי; ולהכניס תיקונים אקוסטיים בבניינים קיימים נוספים. לגבי רצועת שטח נוספת, נדחה מתן ההמלצות עד לאחר עריכת בדיקה אקוסטית חוזרת, וביצוע השינויים שהומלצו בתחום המטווח.

ההמלצות בנוגע לבנייה האזרחית לא בוצעו.

במאי 1978 התחייב משרד הביטחון להעביר לממונה על מחוז המרכז ולשירות לשמירת איכות הסביבה, בתוך כחודש ימים, נתונים על מפלסי הרעש והאילוץ הנובעים מהם, כפי שהיו בתקופה שלפני נקיטת האמצעים האקוסטיים שהומלצו בסיכום הסקר, וכפי שהיו חוזיים לתקופה שלאחר השלמתם (מסוף 1981). העברת הנתונים נועדה לאפשר לשירות לשמירת איכות הסביבה להכין על פיהם הנחיות אקוסטיות מיוחדות לשימושם של המתכננים, כדי לתת הגנה אקוסטית מירבית לבניינים, שהיו אמורים להבנות בתחום שכונת "גני יהודית".

הביקורת העלתה, כי הנתונים על מפלסי הרעש הועברו לממונה על מחוז המרכז בלבד, בצורה חלקית ובתמצות יתר: לא הועברו נתונים המשקפים את המצב שהיה לפני נקיטת האמצעים האקוסטיים במטווח: דרישות של השירות לשמירת איכות הסביבה לגורמי מערכת הביטחון, לקבל את הסקר האקוסטי השלם, לא נענו. בכך נמנע מהשירות מידע שהיה בו כדי לסייע בפעולתו לצמצום מיטרד הרעש לשכונת המגורים.

3. ביולי 1978 ביקש יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז המרכז ממנכ"ל משרד הביטחון להכין ולהגיש לוועדה למיתקנים בטחוניים תכנית להגבלות בנייה בגין המטווח: במקביל הוא ביקש מעיריית ראשון לציון לפעול להקפאת הבנייה באזור לשנתיים, עד שיושלמו הסידורים האקוסטיים במטווח. העירייה השיבה, שהיא אינה רשאית למנוע מתן היתרי בנייה כאשר קיימת תכנית מאושרת כחוק לאזור.

4. במאי 1979 ביקש היועץ המשפטי למערכת הביטחון, על פי הנחיית המשנה למנכ"ל המשרד, מלשכת עוזר שר הביטחון לביטחון לאומי, שייצג את שר הביטחון ברשויות התכנון הפועלות על פי החוק, להכין בתוך כחודש הוראת שינוי לתכנית, שלא תחייב את מערכת הביטחון בתשלום פיצויים. הוראת השינוי הייתה אמורה לכלול הגבלות אקוסטיות על הבנייה, בהתאם להמלצות המחלקה האקוסטית של התעשייה האווירית.

הביקורת העלתה, כי לא הוכנה הצעה להוראת שינוי לתכנית משום שהכנתה חייבה, לדעת היחידה לביטחון לאומי שבמשרד הביטחון, קבלת המלצות מהמחלקה האקוסטית, שהיו כרוכות העריכת ניסויים נוספים. מגעים וביורורים בנדון בין היחידה לביטחון לאומי במשרד הביטחון, המחלקה האקוסטית בתעשייה האווירית ויחידת הניסויים של מיפקדת קצין חימוש ראשי נמשכו ללא תוצאות עד פברואר 1980 ולבסוף, מחמת מחלוקת לגבי המימון, ניתקה היחידה לביטחון לאומי את הקשר עם המחלקה האקוסטית.

שנים 1980 - 1983. 1. על חלק מהשטח, שהיה כלול בתכנית ב', שאושרה כאמור באוגוסט 1973, לא הוקמו בניינים, מחמת קשיים של היום. אי לכך, הגישה עיריית ראשון לציון, ב-1980, תכנית מתוקנת (להלן - תכנית ג') לגבי יתרת השטח, שטרם נוצלה (כ-80 דונם). בין התיקונים, שתואמו בין המתכנן והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, היו הקטנת המספר הכולל של יחידות הדיור, והגבלת גובה הבנייה המירבי מ-15 קומות, כפי שאושר בתכנית ב', לשמונה קומות.

הוועדה המחוזית החליטה, במאי 1982, להפקיד את תכנית ג', אך הינתנה, שלפני אישורה תעבד קבוצת עבודה מטעמה מפרטים הקשורים להגנת מבני המגורים ממיטרדי רעש, ותבעה ממשרד הביטחון להודיע אם התכנית מקובלת עליו, או שיש לדעתו להטיל הגבלות על הבנייה באזור. בסוף ספטמבר 1982 הוחלט, בדיון באגף בינוי ונכסים במשרד הביטחון, לא להגיש התנגדות לוועדה המחוזית, מאחר שקיימת אפשרות להתנגד לתכנית גם בשלב מאוחר יותר, באמצעות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ומאחר שהבנייה הנמוכה יותר תהיה פחות רגישה לרעש. לדעת הביקורת לא הייתה למערכת הביטחון אפשרות להתנגד לתכנית המפורטת באמצעות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, לאחר שלא התנגדה לה בוועדה המחוזית, והוועדה המחוזית אישרה אותה.

בפברואר 1983 אישר מנכ"ל משרד הביטחון עריכת סקר אקוסטי נוסף במטווח, שאת עריכתו ביקש אג"ת עוד במאי 1982, כדי לבדוק, אם ובאיזו מידה סייעו פעולות מנע, שנעשו בתוך המטווח, להפחתת הרעש בשכונות המגורים שמצפון, ואם יש צורך להטיל מיגבלות בנייה.

במאי 1983 החליטה הוועדה המחוזית של מחוז המרכז לאשר את תכנית ג', ולא נעתרה לבקשתו של נציג שר הביטחון, לעכב את מתן האישור עד שמשרדו יקבל את מימצאי הסקר האקוסטי הנוסף. התכנית אושרה, כפוף למילוי תנאים אקוסטיים שהציגה קבוצת העבודה להגנת מבני המגורים ממטרדי רעש. התנאים שעליהם המליץ השירות לשמירת איכות הסביבה התבססו על הידע המקצועי של השירות, אך ללא מדידות רעש במטווח ובסביבתו.

2. בספטמבר 1983 פורסם דו"ח סיכום הסקר האקוסטי הנוסף. בסקר נקבע, כי הבנייה החדשה, בשכונות שמצפון למטווח ובאיזור החוף של קיבוץ פלמחים מדרום למטווח, נעשתה ללא תכנון אקוסטי, הן מבחינת האיזור והן מבחינת הדירות: בבניינים רבי קומות באתר א' שבשכונת "גני יהודית", וכן בדירות חדשות על חוף קיבוץ פלמחים, גבוהים מילפסי הרעש הנובעים מהמטווח מהערכים המירביים המותרים (60 - 65 יחידות של עוצמת רעש, לעומת 55 יחידות שהן הרעש הקבוע הממוצע המקובל כרעש רקע בסביבת מגורים). עורכי הסקר המליצו להקפיד, שהבנייה האזרחית בהיקף המטווח תיבדק מבחינה אקוסטית ויובטחו התנאים המינימליים הנדרשים בחוק למניעת מטרדים, דהיינו שהרעש הקבוע הממוצע יהיה נמוך מ-55 יחידות; וכן יש להבטיח חיץ בין אזורי מגורים לבין שטח המטווח, על ידי רצועה של איזור תעשייתי רצוף ובנוי לגובה רב, לקראת בנייה נוספת בעתיד.

כאמור, הומלץ עוד בסקר האקוסטי הראשון בפני משרד הביטחון לפעול לאיסור הקמת בניינים חדשים למגורים ובנייני ציבור ברצועות שטח מוגדרות שמצפון למטווח.

הביקורת העלתה, כי משרד הביטחון לא פעל דייו בעקבות המלצות הסקר, כאשר נמנע מלהתנגד לתכנית ג'. עוד העלתה הביקורת, כי באותן רצועות שטח הוקמו מאז הסקר, במסגרת בניית אתר א' בשכונת "גני יהודית", בנייני מגורים בני 2, 5, 7 ו-8 קומות, ובהם 187 יחידות דיור, ובנייני ציבור (בית ספר ומרפאה) בני 3 קומות; בנייני מגורים נוספים וכן גן ילדים ומרכז מסחרי היו במועד הביקורת בתהליך בנייה. עוד 288 יחידות דיור, בבניינים של 2 - 4 קומות, וגני ילדים היו בתכנון.

הגבלת בנייה באזורים ממזרח ומדרום למטווח

על פי פקודות מטכ"ל, חייב כל מפקד יחידה, שבפיקודו מיתקן צבאי אשר קיומו, הפעלתו או השימוש בו מצריכים הטלת הגבלות על בנייה אזרחית, לשם מניעת נזקי גוף או רכוש הצפויים מפעולתו, להודיע על כך למרכז בינוי. על מרכז בינוי לבדוק בתיק המקרקעין של היחידה, אם הוטלה בעבר הגבלה על הבנייה האזרחית בגין אותו מיתקן, ואם לא הוטלה - להעביר את ההודעה לוועדה של צה"ל להגבלות בנייה בראשות ראש אג"ת, שתקבע אם יש מקום להפנות בקשה למוסד התכנון המתאים, הפועל לפי החוק, להגבלת בנייה אזרחית.

מאז 1976 הייתה מערכת הביטחון מודעת לבעיית הרעש, בעקבות תלונות של תושבים שהשתכנו מצפון למטווח. למרות ההשלכות הציבוריות והכספיות, ולמרות ההשלכות על תפקוד המטווח, הגיש נציג מערכת הביטחון רק בספטמבר 1983 לוועדה למיתקנים ביטחוניים שליד הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בקשה להטיל הגבלות בנייה באזורים שממזרח ומדרום למטווח. הבקשה נדונה מאז בוועדה מספר פעמים, אך עד סוף אוקטובר 1984 לא נתקבלה החלטה לגביה.

פעולות במטווח לצמצום מטרדי רעש

1. כאמור, נועד סקר הרעש, שנערך ב-1977, למצוא אתרים מתאימים לעמדות ירי חלופיות, ולתכנן להן סידורים לחסימת רעש. הסקר, איתר מטרדי רעש לשכונת "גני יהודית" מארבע עמדות ירי. עורכי הסקר המליצו להעתיק את הירי מעמדות אלה לעמדות חלופיות, ולהגביל את סוגי הירי שיותר מהעמדות הקיימות גם לאחר שיותקנו בהן אמצעי מיגון אקוסטיים: אולם מדו"ח סיכום הסקר עולה, כי לא נבחן ולא הוגדר מיקומן המומלץ של העמדות החלופיות.

החל ב-1978 הושקעה עבודה רבה בבינוי עמדות חלופיות במטווח. ההוצאה שהייתה כרוכה בכך, החל באמצע 1978, הסתכמה, על פי נתוני יחידת הנדסה כללית של התעשייה הצבאית מדצמבר 1983, בכ-51 מיליון שקלים, במחירים שוטפים. הוקמו שתי עמדות קבועות לירי ועמדה ארעית אחת. עמדה קבועה נוספת לירי הוקמה מתקציב נוסף של התעשייה הצבאית בלבד.

מיקומן של שלוש העמדות הקבועות נבחר אמנם בהתייעצות במומחה אקוסטי, אולם ללא מדידות אקוסטיות באתרים החלופיים, אלא על סמך חישוב תיאורטי, שהתבסס על המדידות שנערכו לפני כן בצפון המטווח, ואף זאת, תוך התייחסות לשכונת "גני יהודית" בלבד. משרד הביטחון הסביר לביקורת ששיקולים נוספים, כגון אורך מסלולי הירי, השפעה הדדית בין ירי בעמדות אלה לירי בעמדות קיימות, אזורי בטיחות ביבשה ובים - צמצמו במידה ניכרת את מרחב האפשרויות; על כן סברו מקבלי ההחלטה שהעתקת העמדות הצפוניות (יחד עם הטלת הגבלות על בנייה מסביב) תפתור את בעיית הרעש מצפון למטווח.

הביקורת העלתה, כי המיקום נעשה בלא להביא בחשבון את האיזור שמדרום למטווח, שחלקו כבר היה מאוכלס (קיבוץ פלמחים); לא הובא בחשבון הצורך ליצור רצועה פנויה גם ממזרח למטווח כמרווח ביטחון מפני מוקדי הרעש החדשים, עבור בנייה אפשרית בעתיד; לא נתקבל ייעוץ מאנשי מקצוע בתחום האקוסטיקה לתכנון של העמדות, ולא קיום פיקוח על בנייתן.

מיקומה של העמדה הארעית נקבע ללא התייעצות במומחי אקוסטיקה. משרד הביטחון הסביר, כי האילוצים להפסיק מיד ירי מאחת העמדות הצפוניות דחק להקים את העמדה תוך זמן קצר, וכי העמדה תוכננה כארעית והייתה אמורה להתחסל עם הקמת עמדה קבועה באותו איזור. עד מועד סיום הביקורת, באפריל 1984, לא אושרה הקמתה של עמדה קבועה במקומה.

בספטמבר 1983, עם פירסום סיכום הסקר האקוסטי השני, הוכח, כאמור, קיומם של מטרדי רעש בבניינים רבי קומות שנבנו באתר א' בשכונת "גני יהודית" ובדירות חדשות שנבנו בקיבוץ פלמחים; יש להניח כי ההנחייה הכללית של מנכ"ל משרד הביטחון משנת 1977, לעשות למניעת התפשטות נוספת של הבנייה לכיוון המטווח, חלה על אזורים אלה.

לפי סיכום הסקר השני, מקור הרעש לאתר א' בשכונת "גני יהודית" היה הירי משלוש עמדות: מקור הרעש לקיבוץ פלמחים - היה הירי משתי עמדות אחרות. שתיים משלוש העמדות הראשונות הן עמדות שלא אותרו כמטרדי רעש בסקר שנערך ב-1977. שלוש העמדות האחרות הן עמדות חדשות (שתיים קבועות ואחת ארעית), שנבנו אחרי סקר הרעש מ-1977, במגמה להרחיק את מוקדי הרעש מאזורי מגורים. עובדות אלה מצביעות על הרעה נוספת שחלה במצב בין 1977 ל-1983, כתוצאה מהמשך הבנייה מצפון ומדרום, עקב אי הגבלתה.

לדעת הביקורת, השקעות מערכת הביטחון לצמצום מטרדי הרעש בתחומי המטווח, מבלי שבמקביל נעשה לעצירת המשך הבנייה לעברו, לא השיגו את מלוא המטרה.

2. בדיון, שנערך במאי 1978, בהשתתפות מנכ"ל משרד הביטחון והיועץ המשפטי למערכת הביטחון, מנכ"ל משרד הפנים, הסמנכ"ל לתכנון ארצי והממונה על מחוז המרכז, ראש עיריית ראשון לציון, נציגי צה"ל והתעשייה הצבאית, דיווח מנכ"ל משרד הביטחון על הפעולות שהמשרד ינקוט לפתרון בעיית הרעש מהמטווח והודיע, כי עבודות הבינוי להעתקת עמדות הירי ולבניית חומות מגן נגד רעש יסתיימו לא יאוחר מסוף שנת 1981. בפועל נמשכו חלק מהעבודות גם בשנת 1983.

פעולות משרד הביטחון לפתרון בעיית הרעש חייבו, לדעת הביקורת, מתן הוראות למיפקדת המטווח לגבי מועד הפסקת הירי הכבד מהעמדות הסמוכות לאזורי המגורים. לא הומצאו לביקורת הוראות של המטה הכללי, אם הוצאו כאלה בעקבות הדיון, שיצביעו על מועד הפסקת הירי הכבד. רק באוקטובר 1982 הורה מפקד המטווח להפסיק ירי כבד מעמדות צפוניות אלה.

בין יולי לנובמבר 1983 אישר אג"ת לחדש ירי מהעמדות הצפוניות. צעד זה נבע מכורח עבודות להנחת צינור מאגני חימצון, הסמוכים למטווח, אל עומק הים, עבודות שמנעו זמינות ירי משתי עמדות חדשות, שהוקמו כעמדות חלופיות לעמדות צפוניות. הביקורת העלתה, כי מיפקדת המטווח המשיכה לאשר ירי מאחת העמדות הצפוניות גם מדצמבר 1983 עד מועד הביקורת, מארס 1984, לאחר שכבר פג תוקפו של אישור אג"ת. מיפקדת קצין חימוש ראשי הודיעה למשרד מבקר המדינה,

ביוני 1984, כי אוניה שעסקה בביצוע העבודות הנ"ל ועגנה בתחום קו הירי של אחת העמדות החדשות, טרם פינתה את האזור וכי יחידת הניסויים הביאה עובדה זו לידיעת אג"ת.



הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ראשון לציון והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז המרכז אישרו את תכנית א', שהיקצתה שטחים לבנייה למגורים בקירבה יתירה למטווח, בלי להתייחס לקיומו של מוקד רעש זה ולהשלכותיו. בכך הן אפשרו הקמת שכונת מגורים סמוך למטווח, וחשפו אותה למפגעי רעש.

מערכת הביטחון לא ניצלה את הזכויות המוקנות לה בחוק, להתנגד לתכנית, וגם לא תבעה הכנסת הוראת שינוי אחרי שהתכנית אושרה⁽²⁾. היא נהנה בדומה לכך גם בתכניות נוספות המתייחסות לאותו אזור.

הקמת שכונות מגורים סמוך למטווח, ללא הבטחת תנאים אקוסטיים נאותים, הן בתכנון האזורי הכולל והן בתכנון הדירות, שנתאפשרה עקב מחדלן של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ראשון לציון והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז המרכז, לא עלתה בקנה אחד עם סטנדרטים ציבוריים, שעל פיהם אמורות לנהוג רשויות שלטוניות. מערכת הביטחון, המיוצגת בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, לא מיצתה את זכויותיה, ובדימנעה מהגשת התנגדות או הוראת שינוי תרמה את חלקה להיווצרות זכויות מוקנות בשטח, שהיקשו בהמשך הזמן על עצירת התפשטות הכנייה לעבר המטווח.

העובדה, שלא הוטלו בעוד מועד הגבלות על בנייה אזרחית מסביב למטווח, העמידה, החל ב-1976, את מערכת הביטחון בפני לחצים מצד ציבור משתכנים, שאיכלסו בהדרגה את מבני המגורים שהוקמו, להעתיק את המטווח למקום אחר; לחצים אלה אילצו את מערכת הביטחון להוציא סכומים ניכרים כדי לצמצם את מטרד הרעש על ידי העתקת חלק מעמדות הירי, שהיו קרובות לאזורי המגורים, לאתרים רחוקים יותר בשטח המטווח, ועל ידי בניית מיגון אקוסטי לעמדות ירי אחרות. פעולות אלה ננקטו על בסיס נתונים אקוסטיים לא סופיים, שהתייחסו למצב בנייה כפי שהיה בנקודת זמן מסוימת באזור בו ניתן היה לצפות שתמשך הבנייה, אלא אם מערכת הביטחון ורשויות התכנון יעשו לעצירתה. משלא עשו, כאמור, מערכת הביטחון ורשויות התכנון לעצירת הבנייה, לא יכלו הפעולות להרחקת מוקדי הרעש מאזורי המגורים להשיג את מטרותן כמלואה, הואיל ואזורי מגורים חדשים שהוקמו נחשפו לרעש.

למרות מודעות מערכת הביטחון, מאז 1976, למטרדי הרעש, שנגרמו לתושבים שהשתכנו מצפון למטווח, ולתוצאות הציבוריות והכספיות וההשלכות לתיפקוד המטווח, הגיש נציג שר הביטחון רק בספטמבר 1983 בקשה לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה להגבלת בנייה כאזורים הגובלים במטווח ממזרח ומדרום.

לדעת הביקורת, המשך הטיפול במטרד שדו"ח זה דן בו על ידי נקיטת פעולות נוספות להקטנת הרעש הנגרם על ידי המטווח, אין בו די. מן הראוי, שהרשויות הנוגעות בדבר, במערכת הביטחון ובמערכת התכנון והבנייה, יפיקו לקחים כלליים יותר מן הממצאים. עליהן לבחון מתוך היבט ארצי את המשמעות של קיום מיתקנים ביטחוניים לצד בנייה אזרחית מתרחבת, מבחינת תנאי בטיחות ואיכות חיים. עליהן לגבש את דרכי הפעולה שיש לנקוט כדי לגשר בצורה הטובה ביותר בין צרכי הביטחון לבין צרכי החיים האזרחיים המתפתחים.

(2) בעניין אי התנגדות של מערכת הביטחון לתכניות בנייה בקירבה למיתקנים אחרים ראה בדו"ח זה, עמ' 1100.