

היבטים של ההיערכות מחדש בעקבות "הסכם הביניים"

פעולות ביקורת

בספטמבר 1995 חתמו מדינת ישראל והפלסטינים על הסכם אוסלו ב', המהווה את הסכם הביניים בתהליך השלום. בעקבות החתימה על ההסכם, גיבש צה"ל תכנית להתארגנות ולהיערכות מחדש באזור יהודה והשומרון (איר"ש), שכונתה "קשת צבעים ב'". נבדקו היבטים שונים של ההיערכות החדשה בעקבות ההסכם, כלהלן:

מרחב התפר הוא רצועת השטח המחברת בין שטח מדינת ישראל לבין איר"ש. פעילות כוחות הביטחון במרחב התפר מתחלקת בין צה"ל לבין משטרת ישראל. נבדקה ההיערכות של צה"ל במרחב זה. הבדיקה נערכה במינהלת "קשת צבעים ב'" ובאג"ם שבפיקוד המרכז, באוגדת איר"ש, באגף התכנון במטכ"ל (אג"ת) ובמפקדת משמר הגבול באיר"ש.

נבדקו הליכי קבלת ההחלטות, התכנון והביצוע הקשורים בסלילת "הכבישים העוקפים" באיר"ש. הבדיקה נערכה בפיקוד המרכז, במינהל האזרחי באיר"ש וביחידה להתיישבות ותשתיות לאומיות שבמשרד הביטחון.

נבדק המערך לקישור ולתיאום הביטחוני בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית, הפועל באיר"ש, ואשר הוקם בעקבות הסכם הביניים. הבדיקה נערכה ב"מנגנון לתיאום ביטחוני באיר"ש" (מת"ב), במשרדי התיאום המחוזיים (מת"ם) בגזרות השונות באיר"ש, במינהלת "קשת צבעים ב'" ובאג"ם שבפיקוד המרכז.

נערכה בדיקה בנושאים שבתחום בינוי המחנות, שנעשה בעקבות יציאתו של צה"ל ממרכזי הערים הפלסטיניות באיר"ש והתפרסותו מחדש. הבדיקה נערכה במינהלת "קשת צבעים ב'" שבפיקוד המרכז, במרכז בינוי שבאגף טכנולוגיות ולוגיסטיקה שבמטכ"ל (אט"ל) ובפיקוד המרכז.

מרחב התפר

ריכוז ממצאים

מרחב התפר הוא רצועת שטח, המחברת בין שטח מדינת ישראל לבין אזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש). אורכו של מרחב זה כ-290 ק"מ ועוד 50 ק"מ המהווים את הגבול המוניציפאלי של ירושלים. האיומים העיקריים על מדינת ישראל מאיו"ש דרך מרחב התפר הם: פעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע), פעילות פלילית, ושהות בלתי חוקית של פלסטינים המגיעים מדי יום מאיו"ש לישראל. ממצאי הביקורת יפורטו בהמשך, ולהלן עיקריהם:

בעקבות החלטות הממשלה שהתקבלו לאחר פיגועי המתאבדים בשנים 1995 ו-1996, גיבשו צה"ל, המטה המיוחד למלחמה בטרור, משטרת ישראל ומשרד האוצר מספר תכניות אשר הציגו פתרונות מערכתיים לבעיית מרחב התפר. חרף התגברות האיומים הקשורים במרחב זה, לא הוצאה אף תכנית לפועל.

פעילות הביטחון השוטף (להלן - בט"ש), שמקיים צה"ל במרחב התפר, מצומצמת.

אוגדת איו"ש מקצה כוחות ומשאבים להפעלת מחסומים הפרוסים על הצירים לאורך מרחב התפר. תרומתם להתמודדות עם האיומים קטנה ביותר.

בפועל חצו מדי יום את מרחב התפר ברגל וברכב עשרות אלפי פלסטינים, שלא היו בעלי אישור שהייה בישראל. חציית המרחב נעשתה לעתים במרחק של עשרות מטרים ממחסומי צה"ל הפרוסים לאורך המרחב.

צה"ל הקים במספר קטעים לאורך מרחב התפר מכשולים משוכללים הכוללים חומות בטון, גדרות, דרכי טשטוש, מערכות תאורה ומצלמות. מאחר שקטעים אלו מתחילים ומסתיימים בשטחים פתוחים, שבהם לא מתנהלת פעילות בט"ש רצופה, הרי שהתועלת הביטחונית בקיומם קטנה.

ניתוח מאפייני ההגעה של מחבלים לישראל מלמד על כך, שהמחבלים מנצלים את המרחב הפרוץ בין איו"ש לישראל, ונהנים מתנועה כמעט חופשית ליעדי הפיגוע בישראל. בתנאים הקיימים, יכולתו של צה"ל למנוע פח"ע על ידי לכידת המחבלים והאמצעים לפיגועים במרחב התפר, כמעט ואינה קיימת.

המציאות של מרחב תפר פרוץ מאפשרת פעילות פלילית פלסטינית בתוך ישראל בהיקף רחב ביותר. המדובר, בין היתר, בסחר באמצעי לחימה, סחר בסמים, עבירות רכוש וגניבות של עשרות אלפי כלי רכב בשנה. פעילות זו מובילה לפגיעה ממשית בסדר הציבורי ולנזקים כלכליים קשים.

הבעיות הנוגעות למרחב התפר בירושלים דומות באופיין לאלו שבאיו"ש. תכניות מערכתיות שגיבש צה"ל להתמודדות עם האיומים באזור ירושלים במטרה להעלות את רמת הביטחון בעיר, לא מומשו, למעט מרכיב אחד של התכניות -- סלילת כבישים ודרכי ביטחון במרחב המקיף את העיר.



מרחב התפר הוא רצועת שטח המחברת בין שטח מדינת ישראל לבין אזור יהודה והשומרון (איו"ש). רוחבו של מרחב זה משתנה מאזור לאזור, והוא נע בין עשרות מטרים למספר קילומטרים. ה"קו הירוק", שהוסכם עליו בין ישראל לירדן במסגרת הסכם שביתת הנשק מ-1949 (להלן - ה"קו הירוק"), והגבול המוניציפאלי של ירושלים עוברים לאורכו של מרחב זה.

אורך מרחב התפר (יכונה להלן גם קו התפר) כ-290 ק"מ ועוד 50 ק"מ המהווים את הגבול המוניציפאלי של ירושלים. את מרחב התפר ניתן לחלק לשלושה אזורים מרכזיים: אזור השומרון, אזור יהודה והמרחב העירוני של ירושלים.

פעילות כוחות הביטחון במרחב התפר מתחלקת בין צה"ל למשטרת ישראל באופן שבתוך שטחי איו"ש (להלן - מעבר ל"קו הירוק") מתבצעת הפעילות על ידי כוחות צה"ל, ובשטח מדינת ישראל (להלן - בתוך ה"קו הירוק") מתבצעת הפעילות על ידי משטרת ישראל. ה"קו הירוק" משמש כגבול הגזרה המפריד בין פעילות צה"ל באיו"ש לבין פעילות כוחות המשטרה. חמש חטיבות מרחביות באוגדת איו"ש אחראיות על מרחב התפר מעבר ל"קו הירוק": מנשה, אפרים, בנימין, עציון ויהודה. כמו כן אחראית החטיבה המרחבית בבקעת הירדן על אזור נוסף של מרחב התפר. בתוך ה"קו הירוק" לאורך מרחב התפר פועלות פלוגות של משמר הגבול (להלן - מג"ב). כמו כן מטפלת משטרת ישראל באמצעות ארבעה מחוזות (צפון, מרכז, ירושלים ודרום) בעבירות הפליליות הנעשות במרחב התפר בתוך ה"קו הירוק".

האיומים העיקריים מאיו"ש על מדינת ישראל דרך מרחב התפר הם: פעילות חבלנית עוינת (פח"ע); פעילות פלילית; וכניסה בלתי חוקית של עשרות אלפי פלסטינים מאיו"ש למדינת ישראל ושהותם באופן בלתי חוקי (להלן - שב"חיים). במהלך השנים האחרונות ניתן להצביע על מגמה של החרפה ניכרת בבעיות שצוינו לעיל, שנודעת להן השפעה על ביטחונם האישי של תושבי מדינת ישראל ועל קיום החוק.

המענה הביטחוני שגיבש פיקוד המרכז לאיומים מאיו"ש לאחר חתימת ההסכמים עם הפלסטינים, מושתת על היערכות בשישה נדבכים, וההיערכות במרחב התפר הינה אחד מהם. על פי תכנית ההיערכות, המענה למכלול האיומים הנוגעים למרחב התפר כרוך במיסוד ובבנייה של מרחב ביטחון משני עברי ה"קו הירוק", כולל מעברים ומחסומים, וביצוע פעילות ביטחון שוטף (בט"ש) לאורך המרחב.

בחודשים מאי עד אוגוסט 1997 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות צה"ל במרחב התפר באיו"ש. הבדיקה נערכה במינהלת "קשת צבעים ב'" שבפיקוד המרכז, במחלקת האג"ם שבפיקוד המרכז, באוגדת איו"ש, באגף התכנון במטכ"ל (להלן - אג"ת) ובמפקדת מג"ב שבאיו"ש.

החלטות ממשלה, ועדות ותכניות

1. **סיכום הממשלה מינואר 1995:** לאחר פיגוע המתאבדים בצומת "בית ליד" ב-21.1.95 ערכה הממשלה דיון ב-31.1.95, ובו סוכם, כי במגמה להביא להפרדה בין האוכלוסייה של ישראל הריבונית לבין האוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש ובאזור חבל עזה (להלן - אזח"ע) - שר האוצר ושר המשטרה ירכזו צוותים, אשר יבחנו את הדרכים והתהליכים להגיע להפרדה כזו, את המשמעויות וההשלכות שיש לכך בתחום הכלכלי ובתחום ביטחון הפנים. עוד נקבע בדיון, כי הצוותים יסכמו הצעותיהם עם השרים והגורמים הממלכתיים השונים הנוגעים לעניין, ויביאו אותן לממשלה בתוך חודש ימים. בעקבות החלטת הממשלה הוקמו שתי ועדות: האחת בראשות

של שר המשטרה לשעבר - משה שחל (להלן - ועדת שחל), והשנייה בראשותו של מנכ"ל משרד האוצר לשעבר - דויד ברודט (להלן - ועדת ברודט).

2. **ועדת שחל:** התכנית שגיבשה ועדה זו התבססה על שלושה עקרונות: התרת כניסתם של תושבים פלסטינים על פי היתר כניסה דרך מעברים מוסדרים; צמצום כניסת כלי רכב, והבטחת שיטה להעברת סחורות בצורה מבוקרת; מניעה (במידת האפשר) של כניסת מסתננים וכלי רכב לשטח שבין המעברים מאיו"ש לשטח מדינת ישראל.

יישום עקרונות אלו בשטח ייעשה, בין היתר, על ידי ביצוע הפעולות הבאות:

(א) הקמת מעברים מסודרים באחריות משטרת ישראל לבידוק ולאישור כניסה של הולכי רגל, כלי רכב וסחורות, תוך כדי שמירה על רמת הביטחון כפי שתוגדר;

(ב) ביצוע פעילות בט"ש קבועה ורצופה בין המעברים, באחריות צה"ל, הקמת מכשול על צירי הגישה ומניעת חדירת מסתננים לשטח מדינת ישראל;

(ג) שיפור התיאום בין צה"ל למשטרת ישראל לאורך מרחב ההפרדה, וביצוע פעילות משותפת;

(ד) החמרת הענישה כלפי מפירי חוק פלסטינים וישראלים.

בנוגע לתפר שבין ירושלים לאיו"ש, המליצה הוועדה על פריסת כוחות משטרה ומג"ב בירושלים ופיקוח ובקרה על הנכנסים והשוהים בעיר. בכלל זה המליצה הוועדה להקים ולמסד בכניסות מאיו"ש לירושלים שישה מעברים לסחורות, כלי רכב ואנשים, ולנתק את דרכי הגישה החוצות את תחום השיפוט של ירושלים, במטרה שהתנועה תעבור דרך המעברים בלבד. ראש אגף התקציבים במשרד האוצר העריך את העלות הכוללת של התכנית בסכום הקרוב לכשני מיליארד ש"ח.

3. **ועדת ברודט:** בוועדת ברודט היו חברים נציגי המשרדים הכלכליים בממשלה, בנק ישראל, משרד המשטרה ומתאם הפעולות בשטחים. הוועדה התרכזת בהיבטים ובמשמעויות הכלכליים הנובעים מההפרדה בין אוכלוסיית ישראל לבין האוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש ובאזח"ע. הוועדה הסתמכה, בין היתר, על הסכם פריס¹, ולפיו תתאפשר פעילות כלכלית חופשית בין ישראל לרשות הפלסטינית.

ועדת ברודט הגישה דוח לראש הממשלה ולשר האוצר במארכ 1995. המלצותיה היו: לאפשר כניסה של פלסטינים לישראל תוך כדי בקרה ביטחונית; להגביר אכיפה לגבי פלסטינים הנכנסים ללא היתר ולגבי מעסיקיהם; לפעול להקמת מוסד ישראלי-פלסטיני בין-לאומי לביטוח השקעות בשטחים מפני סיכונים פוליטיים; ולהקים אזור סחר בין השטח הישראלי לשטח הרשות הפלסטינית, לצורכי החלפה, מעבר ואחסון סחורות, כדי לצמצם את תופעת הכניסה של כלי רכב המובילים סחורות מהשטחים לארץ.

4. **תכנית של פיקוד המרכז:** נדבך קו התפר היה, כאמור, אחד מששת הנדבכים שעמדו בבסיס תפיסת הביטחון של פיקוד המרכז, שגובשה בהערכת המצב שערך הפיקוד במאי 1994 לקראת החתימה על ההסכמים עם הפלסטינים. פיקוד המרכז ואוגדת איו"ש גיבשו תכנית מבצעית לנדבך התפר. התכנית אומצה על ידי חטיבת המבצעים שבמטכ"ל בפברואר 1995.

מטרת התכנית היא להעלות את רמת הביטחון בישראל על ידי פיקוח, בקרה ושליטה על אוכלוסייה וכלי רכב העוברים במעברים מוגדרים מתחום איו"ש אל תחומה של ישראל ובחזרה. צה"ל העריך את העלות הכוללת של התכנית בכ- 1.75 מיליארד ש"ח.

¹ הסכם שנחתם ב-29.4.94, המסדיר את היחסים הכלכליים בין הרשות הפלסטינית לבין ישראל. ההסכם צורף מאוחר יותר כנספח להסכם הביניים שנחתם ב-28.9.95.

5. **ועדת סגן הרמטכ"ל:** ב-28.11.95 הנחה ראש הממשלה להקים צוות מצומצם בהרכב נציגים מצה"ל, משרד הביטחון, המשרד לביטחון פנים, משטרת ישראל, משרד האוצר והשב"כ, במטרה לבחון חלופות לתפיסה כוללת של קו התפר. החל מדצמבר 1995 קיימה הוועדה דיונים שבועיים, ובינואר 1996 היא סיכמה את המלצותיה ומסקנותיה בדוח מרוכז.

להלן המסקנות העיקריות של הוועדה: מרבית האירועים בתחומי ה"קו הירוק" הינם בתחום הפשיעה הפלילית למיניה. המענה הביטחוני העיקרי צריך להינתן על ידי משטרת ישראל, תוך הפעלה מערכתית של כלל גורמי הביטחון; יש לגבש נהלי עבודה ופקודות קבע משותפות לפעילות של צה"ל ומשטרת ישראל משני צדי ה"קו הירוק", שיהווה גבול גזרה ביניהם; יש להגביר את רמת הענישה לשוהים הבלתי חוקיים (להלן - שב"חים) באמצעות חקיקה ולהגביר את האכיפה המשפטית. הוועדה קבעה, כי קיים קשר הדוק בין התנאים הכלכליים למצב הביטחון, והמליצה על הגדלת היקף העובדים הפלסטינים בישראל.

ביום 8.1.96 הוצג דוח ועדת סגן הרמטכ"ל בפני ראש הממשלה ושר הביטחון. באותו דיון הנחה ראש הממשלה ושר הביטחון, כי התכנית תוצג לאישור הממשלה, וזאת לאחר שתתקיים פגישה בראשותו בהשתתפות נציגי מערכת הביטחון, המשרד לביטחון פנים ומשרד האוצר, לבחינת העלויות הנגזרות מהפעילות לאורך קו התפר.

6. **החלטת הממשלה ממארכ 1996:** ב-3.3.96, ביום הפיגוע החבלני באוטובוס קו 18 בירושלים ולאחר מספר פיגועים נוספים שאירעו בחודשים שקדמו ליום זה, קיבלה הממשלה החלטה הנוגעת, בין היתר, לנושא מרחב התפר, כדלקמן:

(א) "בכדי לגבש מציאות של דו-קיום בביטחון ובשלום בין ישראל לפלסטינאים - לפעול להפרדה בין אוכלוסיית ישראל לבין האוכלוסייה הפלסטינית ביהודה, שומרון ועזה";

(ב) "לאורך מרחב ההפרדה ולצורך פיקוח בקרה ושליטה על כלי רכב, הולכי רגל וסחורות העוברים מיהודה, שומרון ועזה לישראל ולהיפך - יוקמו מעברים מוסדרים. תובטח שיטה נאותה להעברת כלי רכב וסחורות בצורה מבוקרת ועל-פי היתר";

(ג) "למנוע כניסה בלתי חוקית של כלי רכב ואנשים מן השטחים שבין המעברים. העוברים על החוק בעניין זה ייענשו בחומרה";

(ד) "לאשר תקציב לעלויות ביצוע החלטה זו בסכום כולל של 287 מיליון ש"ח בפרסיה לשנתיים. ראש הממשלה, שר האוצר והשר לביטחון הפנים יסכמו את המקורות";

(ה) "ביצוע ההחלטות הנ"ל ייעשה תוך כיבוד ההסכמים הבינלאומיים שעליהם חתומה ישראל, לרבות הסכמי אוסלו".

7. **תכנית אגף התכנון במטכ"ל:** בעקבות החלטת הממשלה מ-3.3.96, הנחה הרמטכ"ל את אג"ת לגבש תכנית מלאה המציגה את כל המשמעויות הקשורות בהחלטת הממשלה. אג"ת גיבש תכנית, שמטרתה להגביר את הביטחון של אוכלוסיית ישראל תוך יישום הסכם הביניים.

מרכיבי התכנית היו, בין היתר: מערכת מעברים ונקודות בקרה, שייעודם בדיקות ביטחונית לפלסטינים מורשי כניסה לישראל; בדיקות ביטחוניות לייצוא ולייבוא של סחורות, בעיקר מאיו"ש; בקרה על תנועת ישראלים וכלי רכבם; פעילות בט"ש מוגברת במרחב התפר; והקמת מכשול באזורים בעלי סיכון ביטחוני גבוה. העלות הכוללת הכרוכה במימוש התכנית נאמדה ב-430 מיליון ש"ח, ונוספת עליה עלות שנתית שוטפת המסתכמת בכ- 37 מיליון ש"ח.

ביום 14.3.96 וב-22.3.96 הציג סגן ראש אג"ת בפני הרמטכ"ל את התכנית שגיבש אג"ת. בסיכום אותו דיון קבע הרמטכ"ל, כי התכנית מאושרת להצגה כתכנית צה"לית. במועד סיום הביקורת התכנית הזאת משקפת את התפיסה המוסכמת על צה"ל ומשטרת ישראל להתמודדות עם נושא מרחב התפר.

8. **תכנית המטה ללוחמה בטרור:** ב-4.3.96 החליטה הממשלה להקים מטה מיוחד ללוחמה בטרור בראשות ראש השב"כ. המטה בחן את התכניות שגיבשו הגורמים השונים בנוגע לסוגיית מרחב התפר, ועל בסיס עבודה זו גיבש את תכניתו במאי 1996.

התכנית כללה בין היתר: הקמת שישה מעברים לאורך קו התפר ואליהם ינותבו הפלסטינים; הפיקוח על הכניסה לישראל יתבסס על מערכת ממוחשבת (כרטיס מגנטי); וכל מעבר יכול מערכת אמצעים לגילוי חומרי נפץ. עלות התכנית הוערכה בכ-252.4 מיליון ש"ח ועוד 50 מיליון ש"ח לתכנית המשטרה בירושלים.



הטיפול בנושא מרחב התפר התאפיין במהלך השנתיים האחרונות בקבלת החלטות על הקמת ועדות שנדרשו להציע תכניות לפעולה. מאז ינואר 1995 ועד מועד סיום הביקורת הועלו, כאמור, מספר תכניות אשר הציגו פתרונות מערכתיים לבעיית מרחב התפר. הוועדות הוקמו בדרך כלל בעקבות פיגועים, אך לא התקבלה החלטה על ביצוע התכניות שהגישו ועדות אלה.

מבדיקת התכניות עולה, כי למרביתן עקרונות דומים בנוגע להנחות היסוד ולמרכיבי הפתרון הביטחוני המוצע, שביסודו קיום בקרה ופיקוח על מעבר פלסטינים וסחורות. היה פער מסוים בתפיסה בנוגע להיקף אישורי המעבר לישראל שיינתנו לפלסטינים, אך הוא גושר במסגרת "תכנית מרחב התפר" שגיבש אג"ת בתיאום עם משטרת ישראל.

עד מועד סיום הביקורת אף לא אחת מתכניות אלה הוצאה לפועל.

המענה הקיים בשטח

בהעדר תכנית מערכתית ותקציב מאושר למימושה, פועל צה"ל במספר דרכים כדי להתמודד עם הפעילות הפלילית וההתבוללת במרחב התפר. בפעילות זו נכללים: פעילות בט"ש, מחסומים, מכשולים ואמצעים נוספים.

1. **הפעלת מחסומים לאורך מרחב התפר:** המחסומים מהווים את המרכיב המרכזי של הפעילות שמבצעת אוגדת איו"ש לאורך מרחב התפר. לאורך המרחב מופעלים מחסומים קבועים, שנועדו לחסום כבישים או צירי תנועה באופן גלוי, במטרה לקיים פיקוח, שליטה ובקרה על מעבר כלי רכב מאיו"ש לישראל ובחזרה. לצורך משימה זו מקצה האוגדה מספר פלוגות.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה בארבעה מחסומים במהלך שעות שונות של היום. מהבדיקה עלה:

(א) פקודת מחסומים באיו"ש, שהוציאה אוגדת איו"ש ביוני 1996 (להלן פקודת המחסומים), קובעת את היקף כלי הרכב² שיש לבדוק ומחייבת לבדוק את כל התעודות³.

במהלך הבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה, חלפו במחסומים שנבדקו מאות כלי רכב מאיו"ש לישראל. הביקורת העלתה ליקויים חמורים ביישום פקודת המחסומים.

(ב) במהלך שעות הבוקר ואחר הצהריים ניתן לצפות בהולכי רגל ובכלי רכב החוצים את מרחב התפר במרחק של מאות מטרים ולעתים אף עשרות מטרים מהמחסום, ללא כל מניעה ובדיקה. בתשובתו מנובמבר 1997 ציין צה"ל, כי הואיל וקו התפר הינו מושג מופשט, ואינו מסומן בשטח על ידי גדר או קו הפרדה מוחשי אחר, אין למעשה אפשרות למנוע מעבר אנשים מצד אחד של הקו לצדו השני.

לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת ההיערכות הקיימת, שבה הפעילות הביטחונית שמקיים צה"ל בין המחסומים אינה מספקת, תרומתם של המחסומים הפרוסים לאורך מרחב התפר, בכל הקשור למלחמה בפח"ע ובפעילות הפלילית, קטנה ביותר.

2. **אמצעים נוספים:** (א) החטיבות המרחביות נעזרו במסוק כדי לקבל דיווח על נקודות שבהן עוברים פלסטינים לשטחי מדינת ישראל שלא דרך המחסומים. ביולי 1997 מסר קצין האג"ם של אוגדת איו"ש למשרד מבקר המדינה, כי בתחילת שנת 1997 קיבל מפקד אוגדת איו"ש החלטה, שהמסוק לא יפעל בגזרה באופן שוטף ללא הפעלת כוחות קרקעיים. בנובמבר 1997 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מפקד אוגדת איו"ש קבע, "שהכוחות יופעלו בעדיפות ראשונה בנקודות חיכוך באיו"ש, ובעדיפות נמוכה יותר בקו התפר".

(ב) אוגדת איו"ש מבצעת פעילות הנדסית לחסימת צירים, שפרצו פלסטינים בכוונה לעקוף עם כלי רכבם את מחסומי צה"ל ולהיכנס לשטחי מדינת ישראל ללא היתר. המדובר בשימוש במספר כלים מכניים כבדים (צבאיים ואזרחיים) שבאמצעותם חוסמים את הצירים בעפר, בסלעים גדולים או בקוביות בטון. במספר נקודות אף חופרים תעלות כדי למנוע מעבר כלי רכב.

מהמסמכים עולה, כי התועלת הנובעת מפעולות אלה קטנה, משום שזמן קצר לאחר חסימת הצירים מסירים התושבים הפלסטינים את החסימה, ובאופן זה מתאפשר מעבר חופשי בבוקר שלמחרת. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מציאות של אלפי פלסטינים שאינם בעלי אישורי שהייה בישראל וכלי רכב רבים העוברים מדי בוקר מאיו"ש לישראל (כפי שיפורט בהמשך הדוח) מלמדת, בין היתר, על התועלת המועטה שבהפעלת האמצעים ההנדסיים. בתשובתו מנובמבר 1997 ציין צה"ל, כי הוא פועל להתמודדות עם התופעה של פריצת המחסומים גם על ידי חסימות מורכבות יותר; עם זאת, את המכשול המורכב יותר (ראה להלן) יש לבדוק, לתחזק ולשפר, ולכך תהיינה משמעותיות בכל הקשור לכוח אדם ולתקציב.

3. **המכשול:** ב-7.12.95 אישר סגן הרמטכ"ל להתחיל להקים מכשול בשלושה קטעים המתאפיינים בחיכוך מיידי ומתמיד בין יישובים ישראליים לבין יישובים פלסטיניים לאורך ה"קו הירוק". המדובר בהקמת מכשול באזור שבין קלקיליה לטול כרם, שיכלול חומה בין היישוב בת חפר לבין טול כרם, הקמת גדר לאורך הקו העובר בין צומת "גן החיות" לבין מחסום ה"פירות", וחומה שתפריד בין היישובים מתן וחבלה; אורכו של המכשול 8.5 ק"מ.

² המדובר בבדיקת כלי רכב בעלי לוחיות זיהוי כחולות (בבעלות תושבי איו"ש ואזח"ע) ובעלי לוחיות זיהוי צהובות (בבעלות תושבי מדינת ישראל).

³ המדובר בבדיקת תעודות לנוסעים בכלי רכב בעלי לוחיות רישוי כחולות בלבד.

במסגרת פרויקט זה נרכשה אף חבילה של אמצעים טכנולוגיים (מצלמות, זרקורים ומערכות התרעה אלקטרוניות), שנועדה להיות חלק ממערך המכשול. העלות הכוללת של המכשול שהוקם הסתכמה בכ-40 מיליון ש"ח. עד מועד סיום הביקורת לא הופעלו האמצעים הטכנולוגיים ואף לא קיימה פעילות בט"ש קבועה לאורך המכשול.

במסגרת פרויקט זה מתוכנן אף כביש בט"ש באורך של כ-30 ק"מ מנחל בחן בצפון (אזור טול כרם) ועד נחל קנה בדרום (אזור קלקיליה). קטע מדרך זו באורך של 1.8 ק"מ בין היישוב צור יגאל לצומת "גן החיות" כבר נסלל.

מן המסמכים עולה, כי במאי 1994 קבע אלוף פיקוד המרכז, כי יש לראות את מרכיבי התכנית של מרחב התפר בראייה מערכתית של מרחב ביטחון, סטטוס משפטי, פעילות מבצעית ומכשול הנדסי, ובאופן זה לענות טוב יותר על האיומים ממזרח למערב.

במסמך של ראש מינהלת "קשת צבעים ב'" בפיקוד המרכז מ-17.2.97 צוין, כי מימוש של מרכיב אחד בלבד מכלל מרכיבי התכנית של פיקוד המרכז בדגש על מרכיב המעברים, הופך את ההשקעה ל"לוקה ביחס בין העלות הכלכלית לתועלת הביטחונית".

בהעדר אישור תכנית כוללת למרחב התפר, מימש צה"ל מרכיב אחד ממכלול המרכיבים שעמדו בבסיס תכנית צה"ל למרחב התפר, ואף זאת רק בקטע מסוים. לדעת משרד מבקר המדינה, במצב הקיים, המכשול שהוקם מספק מענה חלקי בלבד. התועלת הביטחונית שניתן להפיק מהמכשול ללא פעילות בט"ש מוגברת משני צדיו ובהמשכו מצפון ומדרום, וללא מערך מעברים לבדיקת הנכנסים לישראל והיציאים ממנה -- מצומצמת ביותר.



בחינת מכלול הפעילות של אוגדת איו"ש במרחב התפר מעבר לקו הירוק מצביעה על כך, שלצה"ל אין מענה ממשי לשלוש הבעיות המרכזיות הנוגעות למרחב התפר (פח"ע, פעילות פלילית ושב"חיים). היקפה המצומצם של פעילות הבט"ש במרחב זה ויעילותם הקטנה של המחסומים הפרוסים לאורך קו התפר הופכים את פעילות צה"ל במרחב לכמעט חסרת משמעות אל מול היקף הבעיות.

בעיית השוהים הבלתי חוקיים בישראל (שב"חיים)

בעבר ניתן היתר יציאה כללי לכלל תושבי איו"ש, למעט אלה אשר יציאתם הוגבלה באופן אישי. היתר כללי זה אף איפשר לתושבי איו"ש להוציא עימם רכב הרשום באיו"ש - היתר יציאה כללי (מס' 5) (יהודה והשומרון), תשל"ב-1972.

מאז מלחמת המפרץ הותלה ההיתר הכללי, והיציאה מן האזור הותרה רק למי שקיבלו היתר יציאה אישי. גם היתרים אישיים אלה הותלו מעת לעת (בעיקר לאחר פיגועים חמורים בתחומי ה"קו הירוק"), ולבסוף, ב-24.1.95, בעקבות הפיגוע בצומת "בית ליד", הותלו כל ההיתרים האישיים. הוראת התליה (הוראת שעה) (מס' 4).

היתרי יציאה אישיים לעובדים בישראל הוצאו מאז שנת 1991, עם התליית היתר היציאה הכללי, במסגרת "ההוראה בדבר מתן היתרי יציאה אישיים (יהודה והשומרון), התשנ"א-1991". על פי הוראה זו, הותרה יציאתם של עובדים למקום עבודתם בישראל בתנאים שונים ובהם:

(א) לעובד המחזיק באישור עבודה בישראל מטעם קצין מטה לענייני תעסוקה במינהל האזרחי, ובו מצוין מקום עבודתו.

(ב) השהייה בישראל מוגבלת לשעות קבועות.

(ג) השהייה בישראל מוגבלת לאישור העבודה ולצורכי העבודה.

(ד) היציאה מן האזור והחזרה אליו תיעשה "ברכב מורשה" בלבד.

סעיף 12 לחוק הכניסה לישראל קובע, כי הנכנס לישראל או היושב בה בניגוד לחוק, והמפר תנאי מהתנאים שנקבעו באשרתו או ברשיון הישיבה שניתן לו לפי חוק זה, דינו - מאסר שנה.

מעבר של פלסטינים מאיו"ש לישראל נעשה בעיקר לצורכי תעסוקה. כמו כן קיים מעבר לצורכי מסחר וכלכלה, רפואה, ביקור משפחות ועוד. נכון ליולי 1997, הוציאה מערכת הביטחון היתרים לכ-20,000 פלסטינים לעבור מאיו"ש לישראל. הרוב המכריע של היתרים אלה ניתן למטרות תעסוקה בתחומים הבאים: חקלאות, בניין, תעשייה, שירותים ובריאות.

על פי דוח ועדת סגן הרמטכ"ל מינואר 1996, מספר הפלסטינים תושבי איו"ש שהועסקו בישראל והיו בעלי היתר עבודה הסתכם בכ-21,950, ואילו בפועל מספר המועסקים היה כפול ואף מעבר לכך. יוצא אפוא, כי בכל יום חצו את מרחב התפר לכל הפחות כ-20,000 תושבים פלסטינים, שאינם בעלי אישורי שהייה בישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המעבר של עשרות אלפי פלסטינים מדי יום מאיו"ש לישראל, ללא היתר של מערכת הביטחון, מתאפשר מכמה סיבות עיקריות:

(א) העדר מכשול פיזי (בעיקר באזורים לאורך קו התפר המקשרים בין ריכוזי אוכלוסייה בישראל לבין ריכוזי אוכלוסייה באיו"ש).

(ב) מאות דרכים הנפרצות על ידי הפלסטינים והחוצות את מרחב התפר, שבאמצעותן עוברים אלפי תושבים פלסטינים, ברגל, בכלי רכב ובמשאיות את קו התפר מדי יום ללא כל הפרעה ממשית.

(ג) העדר כוחות ביטחון מספיקים (בעיקר מעבר ל"קו הירוק"), המיועדים לפעול כדי למנוע מעבר של תושבים ללא אישור לישראל.

1. **מדיניות התביעה:** ב-27.12.95 הוציאה לשכת היועץ המשפטי של משטרת ישראל מסמך בנושא תופעת השהייה הבלתי חוקית של תושבי איו"ש בישראל. במסמך זה תוארה מדיניות התביעה של משטרת ישראל בנושא הנידון.

במסמך צוין, כי נוכח הקושי בהבאתם של השב"חים לדין, התמקד עיקר הטיפול המשטירי בהעברתם של העבריינים שנתפסו בחזרה לאיו"ש ולאזח"ע. בהקשר לכך צוין, כי בהעדר פיקוח יעיל על כניסתם של אותם שב"חים, שהועברו חזרה לאיו"ש ולאזח"ע, במטרה למנוע מצב שייכנסו בחזרה לתחומי ישראל, יעילותו של אמצעי זה למיגור התופעה אינה רבה.

מצב הדברים כפי שתואר לעיל ומדיניות התביעה של משטרת ישראל בנושא הובילו לכך, שבמהלך שנת 1994 נעצרו, בעיקר על ידי כוחות מג"ב שפעלו בתוך ה"קו הירוק", יותר מ-20,000 פלסטינים, ששהו במדינת ישראל ללא היתר; מתוכם הועמדו לדין רק כ-750 איש.

2. **התמודדות עם הבעיה באיו"ש:** במהלך השנים 1995 ו-1996 ניסתה אוגדת איו"ש להתמודד, במעט, עם בעיית השב"חים באמצעות "מבצעי מעצר" שנערכו אחת למספר חודשים, ושתוכננו מראש על ידי צה"ל ומג"ב. במבצעים אלה ריכוז צה"ל מאמץ ביום מסוים, ובמהלכו נעצרו מאות פלסטינים שחצו את מרחב התפר לכיוון ישראל, בלי שהיה בידיהם היתר

לשהייה בישראל. בפועל, בעקבות הסיבות שתוארו, נאלץ צה"ל לשחרר עוד באותו יום את כל העצורים, ללא שננקטה נגדם כל סנקציה.

ביולי 1997 מסר קצין האג"ם של אוגדת איו"ש למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות תוצאות מבצעים אלה, הנחה מפקד אוגדת איו"ש בינואר 1997, כי בהעדר שרשרת טיפול שלמה, לא תבצע אוגדת איו"ש כל פעולה יזומה הנוגעת לשב"חיים. מסיכום פעילות תלת-חודשי של אוגדת איו"ש מ-9.4.97 עולה, כי בחודשים פברואר ומארס 1997 נעצרו בכל איו"ש על ידי צה"ל 14 שב"חיים בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העדר טיפול ממשי בבעיית השב"חיים, מאפשר חציה של אלפי פלסטינים את מרחב התפר, בלי שננקטת פעולה ממשית למניעת המעבר. כאמור, תופעה זו אף מתרחשת לעתים במרחק של עשרות מטרים ממחסומי צה"ל הפרוסים לאורך המרחב על צירי התנועה.

3. **בעיית השב"חיים במהלך סגר:** במהלך השנים 1995-1997 הטיל צה"ל מספר פעמים סגר על שטחי איו"ש, בעקבות פיגועים חבלניים שבוצעו בישראל. מהרגע שהוטל הסגר נאסר מעבר של תושבים פלסטינים, כלי רכב בעלי מספר רישוי כחול וסחורות מאיו"ש לישראל (להוציא חריגים שנקבעו במסגרת הקלות שעליהן מחליטה מערכת הביטחון).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בעיית השב"חיים קיימת גם במהלך תקופות שבהן הוטל סגר על איו"ש.



כבר ב-26.12.94 כתב אלוף פיקוד המרכז, כי "השב"חיים מהווים תופעה חמורה בכלל היבטי הביטחון, החוק והסדר! במסווה נפוצות (תרתי משמע), זורמים מפגעים, אמל"ח, מופעים פליליים בדפוסי סמים וגניבות סיטונאיות. אין בתופעה זו כוח עליון, גם לא כורח קיומי כלשהוא, לפיכך יש להילחם בתופעה, ולטעמי ניתן לעשות כן!"

עד מועד סיום הביקורת לא נמצאו הדרכים להתמודד עם בעיית השב"חיים המגיעים מאיו"ש. בפועל, קיים מעבר כמעט חופשי ללא בקרה בין איו"ש לישראל.

הגעת מחבלים מאיו"ש לביצוע פח"ע

במסמך שהוציאה חטיבת המבצעים במטה הכללי במאי 1995 בנושא מדיניות הביטחון והתפיסה המבצעית לאיו"ש בתקופת הסדר הביניים נקבע, כי שמירת הביטחון על ישראלים באיו"ש ומניעת פח"ע מאיו"ש לתוככי ה"קו הירוק" הינם יעדים מרכזיים שחובת צה"ל וכוחות הביטחון לממשם.

ההנחה הבסיסית של מרבית התכניות שהוצגו לעיל בנושא מרחב התפר היא, כי אין אפשרות למנוע באופן מוחלט פח"ע מאיו"ש לישראל; עם זאת ניתן לצמצם את היקפה.

משרד מבקר המדינה ריכז נתונים בנוגע למאפייני הגעת מחבלים מאיו"ש לביצוע פיגועים בישראל, כעולה ממסמך של מערכת הביטחון בנושא זה מ-3.7.96.

1. **היקף הפח"ע ומאפייניו:** במהלך התקופה שבין ינואר 1991 לבין יוני 1996 בוצעו בתוך ה"קו הירוק" 76 פיגועים על ידי פלסטינים תושבי איו"ש (נתונים אלה אינם

כוללים פיגועים באזור ירושלים). 63 פיגועים בוצעו על ידי מחבלים מאזור השומרון ו-13 נוספים על ידי מחבלים מאזור יהודה. המחבלים הגיעו בדרך כלל בכוחות עצמם או ששהו ממילא בתוך ה"קו הירוק" במסגרת עבודתם. על פי רוב, המחבלים לא נתקלו בקשיים, כמו בדיקה במחסומים או בדיקת תיעוד בדרכם מאיו"ש לתוך ה"קו הירוק". מרבית הפיגועים נעשו באמצעות אמצעי לחימה "חמים" (כגון: חומרי נפץ וכלי נשק) "עמוק" בתוך תחומי ה"קו הירוק". חלק קטן יותר של הפיגועים בוצע קרוב ואף צמוד ל"קו הירוק".

2. מאפייני הגעת המחבלים לאזור הפיגוע והמילוט לאחריו: מרבית המחבלים הגיעו עד למקום הפיגוע או סמוך אליו באמצעות סוגים שונים של כלי תחבורה ציבורית, כגון אוטובוסים ישראלים העוברים בשטחים, מוניות בעלות לוחיות רישוי ישראליות ומוניות בעלות מספרי רישוי של איו"ש. במקרים אחרים נעשה שימוש בכלי רכב פרטיים, לרוב בעלי מספר רישוי ישראלי, שנרכשו או נגנבו לצורך הפיגוע זמן קצר לפני ביצועו. חלק מכלי הרכב שימשו להסעת המחבלים וחלקם שימשו כמכוניות תופת. במקרים נדירים נעשה שימוש ברכב פרטי שהיה שייך למחבל או לקרוב משפחתו. מחבלים שביצעו פיגועי הצתה וחבלה ביישובים ובשדות חקלאיים, המצויים במרחק קצר מה"קו הירוק", הגיעו ברגל לאזור הפיגוע דרך שדות ודרכי עפר, ושובו לכפריהם באותו אופן.

ניתוח מאפייני ההגעה של מחבלים מאיו"ש לישראל לביצוע פיגועים מלמד על כך, שהמחבלים מנצלים את המרחב הפרוץ בין איו"ש לישראל ונהנים מתנועה כמעט חופשית ליעדי הפיגוע שלהם בתחומי ה"קו הירוק". היכולת של צה"ל למנוע פח"ע על ידי לכידת מחבלים ואמצעים לפיגועים במרחב התפר, מצומצמת.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להשלים עם מצב שבו משך שנים לא ננקטה פעולה יעילה וממשית במרחב התפר, שיש בה כדי להכביד משמעותית על כניסתם של מחבלים מאיו"ש לישראל.

פעילות פלילית

ממסמך של מחלקת המודיעין במשטרת ישראל מ-20.12.95 בנושא הפעילות הפלילית במרחב התפר עולה, כי האיום של תושבי הרשות הפלסטינית על ישראל בתחום הפלילי קשור בעיקר בעבירות הבאות: החזקה וסחר בנשק ואמצעי לחימה; סחר בסמים מסוכנים; עבירות רכוש; גניבת כלי רכב ושהייה בלתי חוקית. ביוני 1997 מסר סגן ראש אג"ת למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת עבירות הרכוש, בולטות עבירות הגניבה של כלי רכב, ציוד חקלאי ותרופות.

מהמסמכים ומניתוח נתונים, שפורטו במסמך האמור של המשטרה ובדוח ועדת סגן הרמטכ"ל בנושא מרחב התפר, בנוגע לפשעים פליליים של תושבי איו"ש ועבירות פליליות שבוצעו במרחב התפר, מסתמנות המגמות העיקריות שלהלן:

(א) במהלך התקופה מאז ההיערכות החדשה באיו"ש מסתמנת עלייה ניכרת בפשיעה של תושבי הרשות הפלסטינית בשטח מדינת ישראל. מהמסמכים עולה, כי ניכרת עלייה של כ-43% במספר התיקים הפליליים שנפתחו לערבים תושבי השטחים בשנת 1995 לעומת שנת 1994. כמו כן ניכרת עלייה של כ-30% בעבירות גניבה, וכן עלייה של כ-24% בעבירות מרמה.

(ב) העבירה הפלילית העיקרית הינה גניבות כלי הרכב משטחי ישראל והעברתם לתוך שטחי הרשות הפלסטינית. להלן נתונים על היקף כלל גניבות כלי רכב בישראל בשנים 1994 עד 1997, כעולה מהירחון הסטטיסטי לישראל (כרך מ"ח, יוני 1997), שהוציאה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:

שנה	מספר כלי הרכב שנגנבו
1994	26064
1995	33144
1996	37396
1997 (4 חודשים)	*14297

* על פי הערכות של הגורמים המעורבים בנושא, הסתכמו מספר גניבות כלי הרכב בשנת 1997 בכ-45,000.

על פי הערכות, רוב כלי הרכב הנגנבים בישראל מועברים לאיו"ש לצורך פירוק חלפים ומכירתם, שינוי זהות הרכב ומכירתו או שימוש ברכב בשטחים שבשליטת הרשות הפלסטינית.

בפברואר 1996 פרסמה הוועדה הבינמשרדית, שהוקמה לצורך בדיקת דרכי התמודדות בגניבות כלי רכב, בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון פנים (להלן - הוועדה), את תמצית דוח ממצאיה והמלצותיה. בתמצית הדוח נכתב, כי במהלך השנים 1992-1995 הסתמנה מגמה של עלייה חדה במספר כלי הרכב שנגנבו, ובמקביל - ירידה בשיעור מציאתם. מדוח הוועדה עולה, כי בשנת 1995 שווי כלי הרכב שלא נמצאו הסתכם בכמיליארד ש"ח (על פי חישוב של כ-15,000 דולר בממוצע למכונית). משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהתבסס על חישובי הוועדה (15,000 דולר בממוצע למכונית) השווי הכולל של כלי הרכב שנגנבו ולא נמצאו בשנת 1996 הסתכם בכ-1.1 מיליארד ש"ח, ובשנת 1997 בכ-1.4 מיליארד ש"ח.

הוועדה ציינה, כי מעבר לנזק הכלכלי שנגרם למשק, נגרם אף נזק ישיר לבעל הרכב. עוד ציינה, כי היקף התופעה, שכיחותה ושיעור הגילוי הנמוך של מבצעי העבירות, שהגיע במהלך שנת 1995 ל-7.7% בלבד (כאשר שיעור הגילוי הכללי הגיע בשנה זו ל-30.8% מכלל העבירות המדווחות), גורמים לפגיעה חמורה בתחושת הביטחון של האזרחים ובאמון במערכת אכיפת החוק במדינה. בסיכום הדוח כתבה הוועדה, כי המדובר בתופעה פשיעה שהיא בבחינת "מכת מדינה", וכי אין מנוס מהעלאת סדרי הקדימויות בטיפול בתופעה ומהקצאת משאבים מתאימה לשם הקמת מערך כולל למלחמה בתופעה.

בתשובתה מדצמבר 1997 ציינה משטרה ישראל, כי ראש אג"ם במשטרה מינה צוות משותף למשטרת ישראל ולצה"ל לבחינת דרכי פעולה אופרטיביות להתמודדות עם הבעיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, החיסכון הכספי מצמצום משמעותי של תופעת גניבות הרכב היה תורם באופן משמעותי לכיסוי עלות ביצוען של תכניות הפעולה לאבטחת מרחב התפר. את הפניית הכספים למימוש תכנית מערכתית למרחב התפר יש לבחון, בין היתר, בהקשר להיקף הנזק הכספי שנגרם כתוצאה מגניבת כלי רכב במשך השנים האחרונות. כאמור, העלות המשוערת של תכנית מרחב התפר, שגיבש אג"ת, מסתכמת בכ-430 מיליון ש"ח.

מעבר סחורות מאיו"ש לישראל

מאז הסגר, שהוטל על השטחים בינואר 1995, נאסרה כליל העברת סחורות מאיו"ש לישראל באמצעות משאיות מקומיות (בעלות מספר רישוי כחול). מסמך של מתאם הפעולות בשטחים מדצמבר 1995 (שעיקריו הובאו בדוח ועדת סגן הרמטכ"ל מינואר 1996) הצביע על אופן העברת

הסחורות ותנועת המשאיות מאיו"ש לישראל, כדלקמן: מעבירים סחורות באמצעות משאיות ישראליות הנהוגות בדרך כלל על ידי ערבים אזרחי ישראל; המשאיות הישראליות נכנסות באופן חופשי לאיו"ש עד ליעד העמסת הסחורה, ולאחר שהועמסו, חוזרות לישראל; במספר מקומות מעבירים סחורות בשיטת "גב אל גב" לאורך קו התפר, ממשאיות מאיו"ש למשאיות ישראליות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בניגוד לנעשה באזח"ע, שהבדיקות שם נעשות במעברים, לא מתבצעת כל בדיקה בעת העברת סחורות בין משאיות מאיו"ש לבין המשאיות הישראליות.

יצוין, כי כל אחת מהתכניות שגובשו בנושא מרחב התפר הצביעה על הצורך בבניית מערך של מעברים ממוסדים, אשר יהיו ערוכים לבדיקה מסודרת של משאיות וסחורות הנכנסות לישראל.

התפר בירושלים

כאמור, המענה הביטחוני של פיקוד המרכז לאיומים מצד החזית המזרחית ומצד הרשות הפלסטינית במהלך יישום הסדר הביניים ולאחריו, מושתת על היערכות בשישה נדבכים עיקריים. ירושלים נכללת במענה זה בשני נדבכים שונים, האחד - ירושלים והמרחב המוגן סביבה; ובנדבך השני נכללת ירושלים כחלק מרצועת התפר המערבי; כאמור הגבול המוניציפאלי של ירושלים שאורכו כ-50 ק"מ, מהווה את התפר שבין איו"ש לבין שטח השיפוט של העיר.

האחריות על ירושלים בתחום הביטחון ועל מרחב התפר העוטף אותה מתחלקת בין משטרת ישראל, הפועלת בתוך ירושלים, לבין צה"ל, הפועל בתוך איו"ש.

הבעיות הביטחוניות הקשורות במרחב התפר בין ירושלים ואיו"ש דומות במהותן לבעיות הביטחוניות הקשורות במרחב התפר שלאורך "הקו הירוק". עם זאת, לתפר בין ירושלים ואיו"ש מאפיינים ייחודיים, בשל תנאים גיאוגרפיים, דמוגרפיים וביטחוניים מיוחדים כמפורט להלן:

(א) במספר מקומות עובר קו התפר בשטח מיושב בין שכונות ובתים, דבר המאפשר מציאת מסתור מידי לאחר החציה.

(ב) התפר עובר בחלקו בגבול שכונות יהודיות וברובו בתוך שטח שאוכלוסייתו פלסטינית משני צדי הקו.

(ג) קיימת זיקה חזקה בין הפלסטינים שמחוץ לשטח השיפוט של ירושלים לבין אלה שבתוך העיר (המדובר בזיקה משפחתית, כלכלית, חברתית, מסחרית, דתית ולאומית).

במהלך שנת 1996 גיבש פיקוד המרכז תכנית, שמטרתן לתת מענה למכלול הבעיות הנובעות ממרחב התפר שבין ירושלים לאיו"ש.

החל משנת 1996 התנהלו דיונים ונערכה עבודת מטה בין צה"ל לבין משטרת ישראל במטרה להעביר את האחריות למחסומים מצה"ל למשטרת ישראל. עד מועד סיום הביקורת טרם הועברו המעברים שבאחריות אוגדת איו"ש למשטרת ישראל.

בפועל, בהעדר ביצוע שיטתי של תכנית מערכתית כוללת במרחב התפר בירושלים, דומה מציאות זו למציאות שתוארה במרחב התפר שבין איו"ש לישראל.



הפגיעה בתושבי מדינת ישראל במהלך השנים האחרונות מפעילות חבלנית ופלילית של פלסטינים מאיו"ש היתה קשה. קיומו של מרחב תפר פרוץ הקל על הגעה של מחבלים לישראל, ואיפשר פעילות פלילית בהיקף רחב וכניסה כמעט חופשית של פלסטינים שאינם בעלי אישור שהייה בישראל.

ממשלות ישראל קיבלו החלטות בקשר למרחב התפר, ובהן יוחסה חשיבות לשליטה ולבקרה על האנשים והסחורות העוברים בין השטחים לישראל, אך הטיפול בנושא מרחב התפר הסתכם בקבלת החלטות על הקמת ועדות שנדרשו להציע תכניות פעולה, בדרך כלל בעקבות פיגועים. מאז נואר 1995 פעלו מספר ועדות שהכינו תכניות כדי לתת פתרון מערכתי למרחב התפר, אך עד מועד סיום הביקורת אף לא תכנית אחת הוצאה לפועל.

הנזק הכספי שנגרם בכל שנה כתוצאה מגניבות כלי רכב, גדול בהרבה מעלותן של תכניות הפעולה שהוגשו להבטחת מרחב התפר.

בהעדר החלטה על ביצוע התכניות שהוגשו, לא יכול צה"ל לספק מענה ההולם את ההיקף והחומרה של האיומים הביטחוניים והפליליים הקשורים במרחב התפר. גם ההשקעה שמפנה צה"ל לפעולות המחסומים, אינה תורמת משמעותית לצמצום האיומים. העדר טיפול מערכתי ויסודי של כוחות הביטחון כמתואר בדוח, יוצר מצב של חופש פעולה לגורמים עוינים ופליליים לבצע את פעולותיהם בשטחי מדינת ישראל.

סלילת "כבישים עוקפים" באזור יהודה והשומרון

במסגרת תכנית "קשת צבעים ב"

ריכוז ממצאים

לצורך ביצוע ההיערכות מחדש באזור יהודה והשומרון (להלן -איו"ש) בעקבות ההסכמים עם הפלסטינים, גיבש צה"ל תכנית להתארגנות כוללת בשם "קשת צבעים ב". תכנית זו כללה, בין היתר, סלילת "כבישים עוקפים" (להלן - הפרויקט), הכוללים צירי גישה ליישובים היהודיים באיו"ש וצירים ארציים וצבאיים. ממצאי הביקורת יפורטו בהמשך, ולהלן עיקריהם:

פיקוד המרכז גיבש תכנית להיערכות מחדש של צה"ל באיו"ש ביולי 1994. רק בתחילת 1995 נערכה עבודת מטה סדורה של הפיקוד והמטכ"ל, לצורך סלילת ה"כבישים העוקפים". עיכוב זה הוביל, בין היתר, לביצוע הפרויקט תחת לחץ של זמן קצר, שגרם לתקלות בביצוע הפרויקט.

צה"ל קבע, כי הוצאת צווי תפיסה לסלילת כבישים עוקפים באיו"ש מצריכה אישור מוקדם של היועץ המשפטי לממשלה. האישור מתייחס, בין היתר, לגודלו של שטח התפיסה. צה"ל והמינהל האזרחי כללו בצווי תפיסת המקרקעין לסלילת שני כבישים, שטחים גדולים יותר ממה שנקבע בהנחיות של פרקליטות המדינה שאישר היועץ המשפטי לממשלה.

במהלך השנים 1994-1996 נפרצו מספר צירים באיו"ש ביוזמת רשויות מקומיות, ללא אישור הרשויות המוסמכות באזור. במהלך הביצוע של תכנית "הכבישים העוקפים" אישרה מערכת הביטחון, בדיעבד, סלילת חלק מצירים אלה.

הנסיעה בציר, שהמועצה האזורית מטה בנימין פרצה בין היישובים דולב ובית אל, ללא אישור הרשויות המוסמכות באזור, מהווה סכנה בהיבט הבטיחותי ואף הביטחוני. בנוסף לכך, אישורו של התקציב הבלתי רגיל, לצורך סלילת הכביש, נעשה שלא על פי כללי מינהל תקין.

מידת מעורבותו של צה"ל בשלבי התכנון, הביצוע והפיקוח של הכבישים "פסגות-כוכב יעקב" ו"בית חגי-הר מנוח" הייתה מצומצמת ביותר, לעומת מידת מעורבותן של המועצות האזוריות בהליכי התכנון, הביצוע והפיקוח. מצב זה איפשר ליקויים חמורים בביצוע כבישים אלה.

בקביעת מפתח עלויות לסלילת כבישים לצורך הגשת דרישות עבור תקציב הפרויקט למשרד האוצר, לא התבסס משרד הביטחון על העלויות בפועל של כבישים שנשללו, אלא על מפתח עלויות, שהיה גבוה בכ-135% מהעלויות בפועל.

רובם המכריע של הכבישים העוקפים נשללו ללא תכנון נופי וללא תכניות לשיקום נופי.

הצבא לא ערך כל רישום של הרכוש או הנכסים שנפגעו או ניזוקו במהלך פריצת הכבישים. כתוצאה מכך חסרה מערכת הביטחון מידע שיכול היה לסייע לה בטיפול בתביעות פיצויים, הקשורות לעניין זה.



בספטמבר 1995 חתמו ישראל והפלסטינים על הסכם "אוסלו ב'", המסדיר את שלב "הסדר הביניים" בתהליך השלום ביניהם, שתחילתו ב"ועידת מדריד" באוקטובר 1991. על פי הסכם זה, צה"ל ייערך מחדש באזור יהודה והשומרון (איו"ש), ויפנה אזורים מאוכלסים בפלסטינים. תוך כדי כך יעביר צה"ל הדרגתית את האחריות לסדר הציבורי ולביטחון הפנימי לרשות הפלסטינית. לצורך ביצוע ההיערכות מחדש באיו"ש, גיבש צה"ל תכנית התארגנות כוללת, שהכינוי שלה "קשת צבעים ב'".

תכנית "קשת צבעים ב'" מושתתת על שישה "נדבכים" עיקריים המצביעים, בין היתר, על הצורך בסלילת צירים ארציים ובסלילת צירי גישה ליישובים היהודיים באיו"ש.

על יסוד הערכת המצב שביצע הפיקוד מאז מאי 1994, הוא גיבש ביולי 1994, במסגרת "קשת צבעים ב'", תכנית לסלילת מערכת כבישים באיו"ש שניתן לחלקם לשלוש קבוצות עיקריות:

(א) צירים ארציים (כמפורט בהמשך);

(ב) צירי תנועה אזוריים - במטרה לקיים את "עורקי החיים" ליישובים הישראליים, ולהקטין את החיכוך בין המתיישבים הישראליים לבין התושבים הפלסטינים;

(ג) צירים צבאיים אזוריים - למילוי צרכים ביטחוניים ולשימוש כוחות הביטחון.

עד מועד סיום הביקורת אושרו עיקר התקציבים של פרויקט "הכבישים העוקפים" לסלילת צירי התנועה האזרחיים שנועדו לענות על הצרכים הבאים:

(א) תנועה ישראלית שלא דרך מרכזי האוכלוסייה הפלסטינית;

(ב) תנועה בדרך הקצרה ל"קו ירוק";

(ג) קיום "רקמת חיים" פנימית של גוש יישובים או מועצה אזורית (ובכלל זה מערכות חינוך, תעסוקה, הספקה וכיו"ב);

(ד) תנועה פלסטינית שלא דרך יישובים יהודיים.

תחומי האחריות למימוש הפרויקט חולקו כלהלן: האחריות הכוללת - עוזר שר הביטחון לענייני התיישבות ותשתיות לאומיות (להלן - עוזר שר הביטחון להתיישבות); עבודות סלילת הצירים האזרחיים - מחלקת עבודות ציבוריות שבמשרד הבינוי והשיכון (להלן - מע"ץ); סלילת הצירים הצבאיים - אגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה בצה"ל.

משרד האוצר מתקצב את התכנון והביצוע של הפרויקט; משרד הביטחון מנהל את תקציב תכנון הצירים האזרחיים; וצה"ל מנהל את תקציב תכנון הצירים הצבאיים. תקציב ביצוע סלילת הצירים האזרחיים הועבר למע"ץ, בשעה שלמשרד הביטחון הועבר תקציב סלילת הצירים הביטחוניים. נכון למאוס 1996, העלות הכוללת של הפרויקט נאמדה בכ-674 מיליון ש"ח.

תהליך אישור הצירים וביצועם התנהל כלהלן: הפיקוד הציג את הדרישה המיבצעית לאישור סגן הרמטכ"ל והרמטכ"ל, ולאחר מכן לאישור שר הביטחון וראש הממשלה. עוזר שר הביטחון להתיישבות ריכז את עבודת המטה. התכנון ההנדסי של הכבישים נעשה על ידי משרדי תכנון אזרחיים חיצוניים בפיקוחו של אגף הבינוי במשרד הביטחון. ההליכים הנוגעים בתפיסתם או בהפקעתם של המקרקעין ניהלו על ידי המינהל האזרחי באיו"ש ומשרד המשפטים; גם הפרקליטות הצבאית הייתה מעורבת בשלבים השונים על התהליכים.

להלן תמונת מצב של הפרויקט על מרכיביו השונים, כפי שעולה מדוח של ענף תשתית במינהל האזרחי באיו"ש מאוגוסט 1996:

1. **צירים ארציים:** תוואי הצירים הארציים המתוכננים (חלקם על בסיס תוואי קיים) הם: חוצה בקעה, ציר אלון, "כביש 80", חוצה שומרון, חוצה בנימין וחוצה עזיון. בנוגע לצירים אלו נערכת עבודת מטה, שטרם הושלמה עד דצמבר 1996.

2. **צירים אזרחיים,** לפי שלבי ביצוע:

ס"ה צירים

16	צירים שביצועם הושלם והם שמישים לתנועה
12	צירים בביצוע
2	צירים שהושלם עבורם הטיפול הסטאטוטורי*, אך טרם הוחל בביצועם
10	צירים בשלבי תכנון שונים

הטיפול הסטאטוטורי - הסדרת נושא המקרקעין על פי החוק, שתאפשר את תחילת העבודות בשטח.

3. **צירי ים צבאיים:** במסגרת הפרויקט נסללו ארבעה צירים צבאיים באורך כולל של 38 ק"מ (ציר "גנים-מחנה בזק"; ציר גישה למתקן בהר עיבל; ציר גישה למתקן בעל חצור; וציר עוקף קלנדיה צפון, שסלילת חלקו המזרחי טרם הושלמה). ציר צבאי נוסף, "הר גילה-צור באחר", המיועד לשמש לביצוע סיורי ביטחון שוטף מדרום לירושלים, נמצא בשלבי ביצוע.

במחצית 1996 גיבש הפיקוד תכנית המשך לסלילת עשרות כבישים נוספים באיו"ש, המסתכמת בכ-1.5 מיליארד ש"ח. עוזר שר הביטחון להתיישבות המליץ על סדר עדיפויות לביצוע התכנית, ועלות השלב הראשון מסתכמת בכ-631 מיליון ש"ח. עד דצמבר 1996 התכנית הכוללת, ובכלל זה השלב הראשון, טרם אושרה.

בחדשים אוגוסט עד אוקטובר 1996 בדק משרד מבקר המדינה את הפרויקט. הבדיקה נערכה בפיקוד המרכז, במינהל האזרחי באיו"ש, וביחידה להתיישבות ותשתיות לאומיות שבמשרד הביטחון (להלן - היחידה להתיישבות). הביקורת עסקה בבדיקת נושאי חתך הנוגעים להליכי הביצוע של כלל הכבישים, ובדיקה מפורטת בכל הנוגע לסלילתם של שני כבישים.

לוח הזמנים של הפרויקט

גורם מרכזי שאפיין את ביצוע הפרויקט היה לוח הזמנים הדחוק, שבמסגרתו נאלצו לפעול הגורמים המעורבים בביצוע הפרויקט. מצב זה נבע מכך, שהשלמת סלילתם של מספר כבישים לפני פינוי הערים באיו"ש, בדצמבר 1995, אמורה הייתה לאפשר את פינוי במועדים שנקבעו במסגרת הסכם "אוסלו ב".

הטיפול בתחום הסטאטוטורי, השלמת התכנון המפורט של הכבישים, וההיערכות לביצוע העבודה, בעיקר בכל הנוגע להתקשרויות ולביצוע בפועל, נעשו במסגרת פרקי זמן קצרים ביותר, לעתים בתוך מספר חודשים. עקב לוח הזמנים הקצר, לעתים הכבישים נסללו בגשם שוטף, ולכן היה צורך לאחר מכן לפרק את האספלט ולסלול קטעים רבים מחדש; כמו כן גרם לוח הזמנים הקצר לעלויות ביצוע גבוהות מהמקובל ולתכנון הנדסי לקוי. מן המסמכים עולה, כי העבודות בכבישים "בית חגי-הר מנוח" ו"פסגות-כוכב יעקב" הופסקו בחלקן למשך מספר חודשים, כתוצאה מתקלות שנבעו מתכנון לקוי.

כבר בשנות ה-80 החל תכנון רשת כבישים לאיו"ש, שגובש לתכנית מיתאר ארצית מספר 50 (תמ"א 50), וזו קיבלה תוקף בשנת 1993. בשנת 1992 גיבש גם משרד הבינוי והשיכון תכנית כבישים לאזור, ושנה לאחר מכן הפיצה מע"ץ תכנית זו, לאחר שערכה בה מספר תיקונים. תכניות אלו היוו את היסוד לתכנון הכבישים העוקפים באזור.

באמצע אוקטובר 1993 התקיימה פגישה של אלוף הפיקוד עם סגן שר הביטחון בנושאים הקשורים להיערכות היישוב הישראלי באיו"ש, לצירי התנועה ולכבישים העוקפים. בפגישה סוכם, שהפיקוד יעביר המלצות מפורטות ל"כבישים העוקפים". בסוף אוקטובר 1993 הוציא הפיקוד מסמך, שפירט את השיקולים ואת המלצות הפיקוד לסלילת ה"כבישים העוקפים". במסמך הוצגה רשימה של 12 כבישים עוקפים הדרושים, לדעת הפיקוד, והם: עוקף שכם, עוקף טול כרם, עוקף רמאללה, חוצה שומרון (סלילת קטע חדש ושיפורים), עוקף בית לחם ודהיישה, עוקף חלחול-חברון, כביש רס כרכר-נעלה, כביש מחבר למתקן הר עיבל-דיר שרף, גבעת זאב-צומת רמה, עוקף ג'נין, בית חגי-הר מנוח, עוקף יריחו.

במסמך נכתב, כי אלוף הפיקוד רואה חשיבות רבה מאוד בסלילת כבישים עוקפים בהתאם לשיקולים שהגדיר, בלוח זמנים מוקדם ככל האפשר, ובמקביל להתקדמות התהליך באזור.

משרד מבקר המדינה העלה, כי ב-4.12.94 הציג עוזר שר הביטחון להתיישבות, בדיון בפני ראש הממשלה ושר הביטחון, את התכנית לסלילת "הכבישים העוקפים" שצה"ל גיבש כבר בסוף 1993, בתוספת כבישים בודדים. בסיכומו של אותו דיון נתן ראש הממשלה ושר הביטחון "אור ירוק" לסלילתם של ארבעה כבישים עוקפים: "בית חגי-הר מנוח", "פסגות-כוכב יעקב", עוקף רמאללה עד עפרה, והשלמת עוקף טול כרם, שהעבודות בו החלו כבר בעבר. תחילת חישופם¹ של כבישים אלו החלה להתבצע רק כשמונה חודשים מאוחר יותר, משום הצורך לבצע עבודת מטה, שעיקרה הסדרת תחום המקרקעין. בסוף אפריל 1995 אישר ראש הממשלה ושר הביטחון סלילתם של 14 כבישים נוספים.

תהליך סלילת כבישים באיו"ש כרוך בשיתוף מספר רב של גורמים במסגרת עבודת המטה המכונה, ומחייב שלבי עבודה ממושכים קודם לעבודת הסלילה בשטח. המדובר, בין היתר, בעבודת מטה בשילוב מספר יחידות במינהל האזרחי, הסדרת תחום המקרקעין והוצאת צווים בדבר תפיסת מקרקעין (להלן - צווי תפיסה) או צווי הפקעה, תוך כדי בחינה פרטנית של כל קטע בציר המתוכנן, תמחור, הגשת דרישות תקציביות, הוצאת מכרזים לביצוע העבודה, התקשרויות, והשלמת התכנון המפורט.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הגורמים המעורבים בפרויקט להתחיל כבר בראשית שנת 1994 בעבודות ההכנה לסלילת הכבישים העוקפים, שהוגדרו כדרושים בעדיפות ראשונה. מהבדיקה עולה, שהדבר היה אפשרי, כפי שיפורט להלן:

הקווים המנחים שהותוו ב"הסכם קהיר"² ותחילת יישומם בשטח במהלך 1994, היה בהם כדי לאותת למערכת הביטחון, שיש להתחיל לפחות בפעולות ובתהליכים הנחוצים להסדרת התחום התכנוני והסטטוטורי. יודגש, כי לעיקר "הכבישים העוקפים" נעשה תכנון מוקדם כבר באמצע שנות ה-80, ולחלק אף תכנון מפורט כבר בתחילת שנות ה-90.

משרד מבקר המדינה מציין, כי כבר במהלך יישום תכנית ההיערכות מחדש בעקבות "הסכם קהיר" ("קשת צבעים א'") אותר נושא המקרקעין כנתיב קריטי לסלילת הכבישים. זה חייב כבר בשנת 1994, עריכת עבודת מטה מכינה לקיצור הליכים, של כל הגורמים המעורבים בטיפול עד להוצאת צו התפיסה. בפועל, נעשו ההיערכות וההכנה להוצאת צווי התפיסה הנוגעים למרבית הכבישים רק במחצית 1995, באיחור של למעלה משנה, לבד מהעקרונות המשפטיים שהפרקליטות הצבאית קבעה כבר באוגוסט 1994. לדעת עוזר שר הביטחון להתיישבות, שבאה לידי ביטוי בהודעתו למשרד מבקר המדינה בינואר 1997, ניתן היה להתחיל בפעולות אלו רק במאי 1995, לאחר שאושר תקציב לתכנון ולטיפול בהליכים הסטטוטוריים.

היערכות מערכת הביטחון לביצוע הפרויקט

תכנית "הכבישים העוקפים" באיו"ש גובשה, כאמור, על ידי הפיקוד, כחלק מהתפיסה הביטחונית הכוללת באזור, והמענה הביטחוני לקיום "רקמת חיים" של היישוב היהודי באיו"ש. התכנית נערכה במסגרת הערכת מצב ועבודת מטה שהפיקוד ריכז מאז מאי 1994, במקביל לניהול המשא ומתן המדיני לקראת החתימה על הסכם "אוסלו ב'". במהלך יולי 1994 סוכמה עבודת המטה שביצע הפיקוד, לצורך גיבוש הערכת המצב והתכנית המיבצעית המוצעת להיערכות מחדש באיו"ש. התכנית הועברה לאישור המטכ"ל.

¹ חישוף ציר: פריצה ראשונה של ציר המיועדת לפנות צמחים, סלעים, עצים וכו' לאורך התוואי המתוכנן.

² "הסכם קהיר" - הסכם שנחתם בין ממשלת ישראל לבין אש"ף במאי 1994 לכינון ממשל עצמי פלסטיני ברצועת עזה וביריחו.

הערכת המצב שביצע הפיקוד החלה, כאמור, במאי 1994. מן המסמכים עולה, כי הפיקוד ניגש לעבודה זו בלי שהונח בפניו סיכום מטכ"לי ברור אשר למסגרת התפיסה הביטחונית והמיבצעית, כפי שרואה אותה הפיקוד העליון, ובלי שקיבל הנחיות לתכנון. עוד עולה מן המסמכים, כי הפיקוד לא קיבל כל אישור או סיכום מתוקן ומאושר לתכנית המיבצעית שהעביר למטכ"ל ביולי 1994. מצב זה, של עבודת מטה פיקודית בלי ניתוב של המטכ"ל, ואף ללא סיכום ואישור שלו, נמשך למעשה עד פברואר 1995, מועד שבו החל סגן הרמטכ"ל לרכז עבודת מטה בנושא ההיערכות מחדש באיו"ש, בקשר הדוק עם הפיקוד.

במאי 1995 כבר היו כ-15 כבישים בשלבי תכנון או ביצוע, לאחר אישורים ראשוניים לסלילת כבישים שראש הממשלה ושר הביטחון הוציא בדצמבר 1994 ובינואר 1995.

רק במאי 1995 סוכם נוהל המסדיר את חלוקת האחריות, תרשים הזרימה לטיפול בפרויקט ומערך האישורים הדרושים. היעדר נוהל מתאים עד אז לא איפשר לפיקוד להיעזר בכלים בסיסיים לניהול פרויקטים, כמו שימוש בלוחות תכנון ובקרה המסייעים ליכולת השליטה בפרויקט. כתוצאה מכך, היה הטיפול בכבישים הראשונים שנשללו מסורבל.

הטיפול בנושא המקרקעין

בחוות דעת של עוזר הפרקליט הצבאי הראשי לדין בינלאומי מאוגוסט 1994 נכתב, כי מאחר שצורך ביטחוני של ממש מונח ביסוד סלילת הכבישים העוקפים, וכיוון שמדובר באדמות פרטיות, האמצעי המשפטי הטוב ביותר הנתון בידיו של המפקד הצבאי הינו - תפיסה לצרכים צבאיים של אותן אדמות. על פי חוות הדעת, השימוש באמצעים אחרים אינו המתאים בנסיבות מעין אלה: הפקעה לצורכי ציבור - נעשית לצורך ציבורי אזרחי ולא למטרות ביטחוניות של הגנה על המתיישבים הישראליים; במסגרת הכרזה על שטח צבאי סגור - לא ניתן לבצע שינויי תכנית³. היות שהפעלת סמכות התפיסה לצרכים צבאיים בנוגע ל"כבישים העוקפים" מהווה שינוי מסוים של המדיניות שהייתה נהוגה באזור - שכן עד אז נעשה שימוש לצורכי התיישבות באדמות מדינה בלבד - ביקש עוזר הפרקליט הצבאי הראשי לדין בינלאומי את היועץ המשפטי לממשלה לאשר שינוי זה.

בסיכום הדיון בנושא סלילת "כבישים עוקפים" שהתקיים באוגוסט 1994 בלשכת היועץ המשפטי לממשלה נכתב, כי "בין שני עקרונות של הצורך הצבאי המתחייב מן ההגנה על המתיישבים לבין ההגנה על קניינם הפרטי של תושבים מקומיים, יש ליצור את האיזון הנדרש. אי לכך, גם אם מטעמים של צורך צבאי יהיה דרוש, בכפוף לבדיקה פרטנית, לתפוס שטח פרטי לצורך כבישים עוקפים, הדבר צריך להיעשות תוך שימת לב לאיזון הנדרש האמור. כלומר לעשות את התפיסה באורח מינימליסטי בלבד וככל שהדבר מתחייב בשטח. לעניין הכבישים העוקפים יש להעדיף ביצוע של צו הפקעה אזרחי על פני צו תפיסה צבאי ככל שהדבר אפשרי".

עוד נקבע באותו סיכום, כי "הבדיקה הפרטנית תיעשה מהר ככל האפשר, ותוצאותיה יובאו לעיונם של נציג דבל"א (ענף הדין הבינלאומי) ונציג מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, על מנת שייבחנו ההיבטים המשפטיים וניתן יהיה לעמוד על קיומו של האיזון האמור ועל תפיסה מינימליסטית באופן הנדרש".

עד מועד עריכת הביקורת, ספטמבר 1996, נתפסו 4,386 דונם, לאחר הוצאת צווי תפיסה, לסלילת 17 כבישים. כמו כן, נשללו 12 "כבישים עוקפים" לאחר הפקעה. למקרקעין שעליהם נשללו חמישה מכבישים אלה, הוצאו צווי ההפקעה כבר במהלך השנים שקדמו לתחילת הפרויקט.

³ תכנית - גופים ועצמים, כגון בתים ועצים, הנמצאים על פני השטח.

חריגה מחוות דעת של פרקליטות המדינה: במסגרת הסדרת הטיפול בהוצאת צווי תפיסה לסלילת כבישים עוקפים באיו"ש, קבע צה"ל, כי הוצאת הצו תיעשה לאחר קבלת אישור מטעם היועץ המשפטי לממשלה. אישור זה ניתן לאחר בדיקה של פרקליטות המדינה. ביוני 1995 הוציאה לשכת היועץ המשפטי באיו"ש נוהל היערכות והצגת מרכיבי ביטחון - (צירים עוקפים) בפני משרד המשפטים. משרד מבקר המדינה השווה בין האמור בחוות הדעת של הממונה על העניינים האזרחיים בפרקליטות המדינה, שהיועץ המשפטי לממשלה הסכים לה, לבין צווי התפיסה שהוצאו בפועל לגבי שטח התפיסה של שישה כבישים (הבדיקה לא התייחסה לביצוע בשטח). להלן ליקויים שהועלו:

1. כביש עוקף רמאללה-בית אל: ב-7.7.95 קבעה פרקליטות המדינה בסיכום דיון, כי הרוחב הממוצע של הכביש כולו לא יעלה על כשלושים מטרים. רוחב זה מהווה את המרחק בין כל שתי נקודות דיקור⁴ (מרחק זה משקף את רוחב הציר במקטע מסוים ומכונה קו דיקור), מחולק למספר קווי הדיקור. כן נקבע, כי תוואי הכביש מאושר עקרונית, בכפוף לשמירת כל המגבלות בעניין רוחב התוואי, וכי כל סטייה מחייבת אישור מוקדם של הגורמים שאישרו את התוואי הנוכחי.

ביום 12.7.95 הוציא אלוף הפיקוד צו בדבר תפיסת מקרקעין לצורך הסלילה של כביש זה. מפה בקנה מידה של 1:2,500, החתומה על ידי האלוף ומפרטת במדויק את השטח שנתפס, צורפה לצו והיוותה חלק בלתי נפרד ממנו. במסמך של ענף התשתית של האזור, שהוצא לצורך הסדרת הטיפול בצו התפיסה, צוין, כי בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי של האזור, הרוחב הממוצע בין הדיקורים - הוא 35 מטר. יצוין שחוות דעת זו התבססה על בדיקה ואישור של פרקליטות המדינה.

מדירה של רוחב התוואי, שסומן על מפה שצורפה לצו התפיסה, שביצע משרד מבקר המדינה, העלתה, כי רוחב קווי הדיקור על פיה הינו כ-50 מטר בממוצע, חריגה של למעלה מ-30%. נוכח העובדה שיש להתייחס לממוצע כאל נתון מקורב, מודגש בזה, כי לא קיימת אף נקודה אחת לאורך הציר כולו, שבה רוחב קווי הדיקור במפה נופל מ-40 מטר.

2. עוקף צומת זיף: מחוות דעת של הממונה על העניינים האזרחיים בפרקליטות המדינה מתחילת אוקטובר 1995, שאישרה מ"מ היועץ המשפטי לממשלה, עולה, כי "רוחב קווי הדיקור - עד 20 מ' רוחב מקסימום". בתחילת נובמבר 1995 הוציא אלוף הפיקוד צו בדבר תפיסת מקרקעין לצורך סלילת הכביש העוקף. הרוחב הממוצע של התוואי שנתפס על פי הצו הוא בממוצע כ-35 מטר, חריגה של כ-70% מרוחב התוואי לפי חוות הדעת.

מבדיקה זו עולה, כי צה"ל והמינהל האזרחי פעלו במספר מקרים בניגוד להנחיות פרקליטות המדינה, שאישר מ"מ היועץ המשפטי לממשלה, וחרגו מהשטחים שצוינו באישורים שלגביהם הוצאו צווי תפיסה. בתיקי המינהל האזרחי באיו"ש ובתיקי מינהלת הפרויקט בפיקוד לא נמצא כל תיעוד לכך שהועברה למשרד המשפטים הודעה בדבר הוצאת צוים החורגים מהאמור בהנחיות שאושרו. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1997, כי לאחר שנתגלו חריגות בתחום זה, הוקדשה תשומת לב מיוחדת לכך, וכי בכוונתם לפעול יחד עם היועץ המשפטי של איו"ש להבהרת נושא זה ולהטמעתו בקרב הגורמים הנוגעים בדבר, ביתר שאת.

⁴ נקודות דיקור - נקודות שקובע המתכנן לגבי כל קטע מסוים בכביש לסימון רוחב התוואי המירבי שמאושר לעבוד בתחומו של אותו קטע; רוחב קווי הדיקור משתנה מנקודה לנקודה על הכביש, והממוצע שלהן משמש כאינדיקציה לרוחב התוואי.

פריצת צירים ללא אישור הרשויות המוסמכות

במהלך השנים 1994-1996 נפרצו מספר צירים באיו"ש ביוזמת רשויות מקומיות, ללא היתר הרשויות המוסמכות באזור. תוואי הצירים שנפרצו עברו ברובם באדמות פרטיות שבבעלות האוכלוסייה הפלסטינית באזור. במהלך ביצוע הפרויקט אישרה מערכת הביטחון, בדיעבד, סלילת חלק מצירים אלה.

משרד מבקר המדינה העלה, ששמונה צירים נפרצו באיו"ש ללא אישור. בדיקת הטיפול של שניים מהצירים הנ"ל, שסלילתם הושלמה במהלך 1996, העלתה:

כביש "דולב-בית אל"

1. במהלך שנת 1994 פרצה המועצה האזורית מטה בנימין דרך המחברת את המאחז הצבאי יד יאיר, השוכן בסמוך ליישוב דולב, ליישוב בית אל. אורכה של הדרך כ-11.5 ק"מ ורוחבה כשלושה מטרים. הדרך נפרצה, ואף החלו לבצע בה עבודות עפר בשלבים מתקדמים, ללא אישור צה"ל וללא ידיעת המינהל האזורי באזור. בירורים שערכו עובדי משרד מבקר המדינה עם מנהל יחידת הפיקוח במינהל האזורי באיו"ש ועם ראש מינהלת "קשת צבעים ב" באוגדת איו"ש העלו, כי צה"ל והמינהל האזורי הבינו רק במאוחר, כי מדובר בפריצה בלתי חוקית של תוואי על מנת להכשירו ככביש. לדבריהם, נעשתה פעולת הטעיה באתר העבודות על ידי קביעת שלטים של חברת "מקורות" לאורך התוואי, והם הניחו, כי המדובר בפריצת תוואי על ידי חברת "מקורות" לצורך הנחת קו מים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי תוואי כביש "דולב-בית אל" לא הופיע אף לא באחת מתכניות ההיערכות של הצבא שהוצגו למטכ"ל בסוף שנת 1994. תוואי כביש זה אף אינו כלול ברשימות הכבישים הדרושים בעדיפות שנייה ושלישית. על אף זאת, כעולה מן המסמכים, הורה ראש מטה פיקוד המרכז בפברואר 1995 לפתוח בעבודת מטה לצורך הוצאת צו תפיסה לתוואי שנפרץ, לצורך השלמת העבודות בציר.

חודש לאחר מכן, ב-20.3.95, כתב מנהל לשכת התכנון שבמינהל האזורי באיו"ש לראש ענף תשתית שבמינהל, כי הכביש המוצע מיותר מבחינה תחבורתית, וספק אם יתרום מבחינה ביטחונית בעוברו בסמוך לשכונות מגורים ערביות. ממסמך של עוזר היועץ המשפטי של המינהל האזורי באיו"ש מ-5.4.95 עולה, כי הרמטכ"ל החליט שלא לאשר את סלילת הכביש. בעקבות הוראה זו, הופסקה עבודת המטה.

ראש הממשלה ושר הביטחון אישר בפברואר 1996 את פתיחת הציר לתנועת תלמידים. עוזר שר הביטחון להתיישבות פנה למע"ץ, לאחר אישור הדרג המדיני, לקדם את שיפוץ הכביש. מע"ץ ביצעה עבודות סלילה בתוואי שנפרץ בעלות של כ-3.6 מיליון ש"ח. מנהל מחוז ירושלים והמרכז במע"ץ, שהיה אחראי לעבודות הסלילה של הכביש, מסר באוקטובר 1996 לעובדי משרד מבקר המדינה, כי עלויות הביצוע של הכביש "הועמסו" על תקציבי הביצוע של כביש עוקף רמאללה. בסיכומי ביניים תקופתיים על התקדמות פרויקט הכבישים, שהוציאו ענף תשתית במינהל האזורי באיו"ש ומינהלת הפרויקט בפיקוד, אין לכביש כל אזכור.

2. כללי המועצות האזוריות (הכנת תקציבים) (יהודה והשומרון), התשמ"ו-1986, קובעים, כי ראש המועצה יגיש תקציב בלתי רגיל (תב"ר) לאישור במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולממונה - לאשרו לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו.

משרד מבקר המדינה העלה, כי המועצה האזורית מטה בנימין אישרה בישיבתה בינואר 1995 הגשת בקשה לתקציב בלתי רגיל בסך 600,000 ש"ח לצורך סלילת הכביש. באוגוסט 1995 אישר

ראש המועצה את הבקשה, והיא הועברה לאישור הממונה על היישובים היהודיים באזור יהודה והשומרון רק ביוני 1996. הממונה אישר את התקציב באמצע יוני 1996.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אישורו של התב"ר לסלילת הכביש נעשה בניגוד לכללים האמורים ושלא על פי כללי מינהל תקין, כמפורט להלן: (א) המועצה הגישה בקשה לתב"ר עבר פרויקט שלא קיבל אישור הרשויות המוסמכות; העבודות בוצעו מחוץ לתחום שיפוט של המועצה ועל מקרקעין שרובם בבעלות פרטית; והגשת הבקשה נעשתה לאחר ביצוע העבודות.

(ב) הממונה אישר בדיעבד תב"ר לעבודות שבוצעו מחוץ לתחום השיפוט של המועצה ובחריגה מסמכויותיה על פי תקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979.

3. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בשטח באוקטובר 1996 עולה, כי תוואי כביש "דולב-בית אל" עובר ברובו בוואדיות ועל צלעות הרים מצפון לרמאללה. בכביש שיפועים חדים ביותר, פיתולים חדים לכל אורכו, טווחי ראייה מוגבלים; בנקודות מסוימות הכביש בנוי בעיקולים חדים שבהם טווח הראייה אינו עולה על ארבעה עד חמישה מטרים. רוחבו של הכביש כשלושה מטרים בלבד, על אף העובדה שהדרך היא דו-כיוונית. נסיעה של שני כלי רכב מכיוונים שונים מחייבת ירידה של אחד מהם מהכביש. במרבית אורכו של הכביש אין שוליים בצדיו. מעקה הבטיחות של הכביש מצוי במרחק של כחצי מטר מהכביש, ובמספר נקודות אף פחות. מיחידת הפיקוח המרכזית של איו"ש נמסר למשרד מבקר המדינה, כי הצומת שבו מתחבר הכביש עם ציר 60 (רמאללה-שכם) לא הוסדר מבחינה תחבורתית. מטעמים אלו, הוגבלה הנסיעה בכביש למהירות של 30 קמ"ש בלבד.

כאמור, אישר שר הביטחון שהכביש ישמש להסעת התלמידים מגוש היישובים טלמון ודולב לבית אל ולעפרה. נסיעה למוסדות החינוך בבית אל ובעפרה, שלא דרך הכביש הנ"ל, מאריכה את הנסיעה בכשעה וחצי. משרד מבקר המדינה העיר, כי לא זו בלבד שפריצת הכביש נעשתה באופן בלתי חוקי, אלא שיש בו כדי לסכן באופן ממשי את הנוסעים בכלל ואת הסעות התלמידים באוטובוסים בפרט. משטרת ישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1997, כי על פי חוות דעתו של ראש מחלקת התנועה מפרברואר 1996, קיימת סכנה של ממש לבטיחות הנוסעים במצבו הנוכחי של הכביש; ולכן יש לשקול סלילת כביש אחר באזור, או לחלופין - השקעה מאסיבית בתיקון הליקויים והעלאת רמתו של הכביש מרמה הנדסית נמוכה מאוד לרמה הנדסית ובטיחותית תקינה של כביש בישראל.

4. רובו של תוואי הכביש "דולב-בית אל" עובר באזור "B", אשר על פי הסכם "אוסלו ב'" "לרשות הפלסטינית אחריות בו לסדר ציבורי לפלסטינים וכן מלוא הסמכויות האזרחיות, בעוד שישראל מחזיקה באחריות המכריעה לביטחון ישראליים ולמלחמה בטירור". על פי חוות דעת של עוזר היועץ המשפטי באיו"ש מ-24.12.95, "לא ניתן להוציא צו תפיסה לצרכים צבאיים הנושאים אופי של קבע על שטחים מסוג A או B אשר עברו או מיועדים לעבור לסמכותם המלאה או האזרחית של הרשות הפלסטינית". צו תפיסה בנוגע לתוואי הכביש לא הוצא, אך הכביש בתוואי זה נסלל.

5. עם ההיערכות החדשה של צה"ל באיו"ש, החליטה אוגדת איו"ש לפנות את המאחז הצבאי ביד יאיר ולהקים במקומו מאחז באזור היישוב טלמון, שייתן מענה ביטחוני לגוש יישובי "הטלמונים" ודולב. בבניית המאחז השקיעה האוגדה מעל מיליון ש"ח.

במאס 1996 כתב קצין ההנדסה של אוגדת איו"ש לסגן היועץ המשפטי באיו"ש, כי כתוצאה מפריצת ציר "דולב-בית אל", פעולה שנעשתה ללא ידיעתה ואישורה של האוגדה, נאלצת האוגדה לשנות את פריסת כוחותיה באזור באופן כזה, שהכוח המאייש את מאחז יד יאיר, אשר

תוכנן לעבור למאחז טלמון, יישאר במקומו כדי למלא משימות אבטחה של כביש "דולב-בית אל". הצורך באבטחת הציר האמור נובע מהיותו נשלט משני עבריו, מצב המאפשר פגיעה קלה ברכבים הישראליים הנעים עליו. עד מועד סיום הביקורת לא אויש המאחז החדש שנבנה בטלמון.

כביש עוקף שימעה

בעבר, חלק מהתנועה מאזור באר שבע והדרום לכיוון ירושלים נעשתה בכביש "צומת שוקת-דהריה-חברון". לאחר פרוץ האינתיפאדה, החליט הצבא להסיט את התנועה מציר זה לציר חלופי העובר מצומת שוקת דרך מחסום שימעה ועותניאל, והמשכו דרך חברון לירושלים. במטרה להפוך את הציר "צומת שוקת--שימעה" לראוי יותר לתנועת כלי רכב אזרחיים וצבאיים הן מבחינה ביטחונית והן מבחינה בטיחותית, נסלל כביש עוקף שימעה העוקף את היישוב, שאורכו קילומטר ורוחבו שמונה מטרים, כולל השוליים, ומאפשר תנועה בין צומת שוקת לעותניאל שלא דרך היישוב.

1. העבודות בציר האמור בוצעו על ידי הקרן הקיימת לישראל (קק"ל), על פי הזמנה של המועצה האזורית הר חברון. העבודות החלו ביולי 1995 ללא ידיעתם וללא אישורם של המינהל האזרחי ושל הפיקוד. הדבר נודע להם בשלבים מתקדמים של העבודות, שעלותן הסתכמה בכ-1.5 מיליון ש"ח. בסוף יולי 1995 הורה עוזר שר הביטחון להתיישבות להפסיק את העבודות בכביש.

2. לאחר שהנושא הוצג בפניו, הנחה ראש הממשלה ושר הביטחון את עוזר שר הביטחון להתיישבות באמצע אוקטובר 1995, לבדוק ולטפל בבעיות החוקיות שנוצרו. בסוף דצמבר 1995 חתם אלוף הפיקוד על צו לתפיסת אדמות הכפר דהריה, שכחצי שנה קודם לכן החלו בהן עבודות הסלילה בכביש עוקף שימעה.

3. בנובמבר 1995 הציג הפיקוד, באמצעות אוגדת איו"ש, בפני הייעוץ המשפטי של האזור, רשימת טיעונים ביטחוניים המצביעים על הצורך הדחוף בהשלמת הציר ובאישורו באמצעות צו תפיסה צבאי. משרד מבקר המדינה מעיר, כי היה מקום להציג טיעונים אלה ביולי 1995 לפני שהחלו העבודות בכביש.

אומדן עלויות

ביוני 1996 גיבשה היחידה להתיישבות שבמשרד הביטחון אומדן, ולפיו נקבע מפתח העלויות לדרישות התקציב לסלילת "הכבישים העוקפים" באיו"ש. האומדן אינו כולל את עלות הפיצויים בגין הפקעות וצווי תפיסה ובגין שיקום נופי. מפתח העלויות מופיע גם בחוברת שהפיץ הפיקוד ביוני 1996, והוא:

עלויות לק"מ כביש

סלילת כביש רגיל	4.2 מיליון ש"ח
סלילת כביש רחב	5.5 מיליון ש"ח

1. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים בדבר עלויות הביצוע של כבישים שסלילתם הושלמה עד מאי 1996, לצורך השוואתם עם מפתח עלויות הביצוע שגיבשה, כאמור, היחידה להתיישבות. בהתאם לנתונים (הנתונים אינם מתואמים ליוני 1996), המדובר בשמונה כבישים שאורכם 68.6 ק"מ, בעלות כוללת של 141 מיליון ש"ח.

יוצא, אפוא, שבפועל העלות הממוצעת לסלילת ק"מ כביש הינה כשני מיליון ש"ח, ואילו העלות הממוצעת לסלילת ק"מ כביש על פי המפתח של היחידה להתיישבות (ממוצע של עלות סלילת כבישים רגילים וכבישים רחבים) - 4.85 מיליון ש"ח. המפתח לדרישות התקציביות, שהיחידה להתיישבות גיבשה ביוני 1996, גבוה בכ-135% מהעלויות בפועל של כבישים שנשללו עד מועד זה. הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי המטרה הייתה למנוע מצב של חריגות תקציביות בעלויות התכנון והביצוע.

2. באוגוסט 1996 הכינו ענף התשתית במינהל האזרחי והיחידה להתיישבות מסמך המפרט את מכלול הכבישים הדרושים לפי סולם עדיפויות. התכנית המפורטת במסמך מיועדת לדיון בממשלה לצורך אישורה. במסמך מפורטים אורך הכבישים הנדרשים ועלות ביצועם. משרד מבקר המדינה העלה, כי הנתונים שהוצגו בתכנית זו, בדבר עלויות הביצוע, נגזרים ממפתח העלויות, שנקבע ביוני 1996, כמבואר לעיל וזאת כאשר היה כבר ידוע, על סמך הניסיון שנצבר זה מקרוב, שהוא גבוה בשיעור ניכר מההוצאות בפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הביטחון ועל מינהלת הפרויקט לבסס את מפתח הערכת העלויות על העלויות בפועל, שעליהן ניתן ללמוד מכבישים שסלילתם כבר הסתיימה. הגדלה שאינה מבוססת על נתונים עובדתיים ואשר באה רק למנוע מצב של חריגות תקציביות בעלויות הביצוע, עלולה לגרום לניהול בלתי יעיל ולניצול יתרות תקציביות להוצאות שלא תוקצבו.

תכנון ושיקום נופי

ה"כבישים העוקפים" באיו"ש נסללו בדרך כלל בשטחים הרריים בעלי ערך מבחינה נופית. ביולי 1996 כתב מרכז התכנון של הפרויקט, בעל חברה אזרחית לתכנון הנדסי שמונה על ידי משרד הביטחון, כי במסגרת התקציבית לתכנון הכבישים אין מקום לתכנון נופי של ה"כבישים העוקפים", לבד מקטעים בודדים.

ממסמך של מנכ"ל החברה להגנת הטבע מספטמבר 1995 עולה, כי הפיקוד העביר הנחיה לקבלנים המבצעים ולמתכנני הכבישים, שלא להתייחס כלל לתכנון ולשיקום נופי בכבישים המבוצעים, כדי לחסוך בזמן ובעלות.

סגן ראש ענף תשתית ציין במכתב לראש מינהלת הפרויקט בפיקוד באוגוסט 1995, כי בנוגע ל-12 ה"כבישים העוקפים", שכאמור נסללו במסגרת הפרויקט בהליכי הפקעה אזרחיים, קיימת חובה לצרף לתכניות הכביש תכנית שיקום נופית.

משרד מבקר המדינה העלה, כי נכון למועד סיום הביקורת, למעט הקצאה לצורך שיקום נופי בכביש עוקף וולג'ה, לא אושר לאף כביש תקציב לצורך תכנון נופי ושיקום נופי, וגם אין בנמצא תכנית שיקום נופית הנוגעת ל"כבישים העוקפים" באיו"ש.

התכנון והשיקום הנופי בעוקף וולג'ה: עבודות פריצת הכביש נעשו בלי שצורפה לתכנית הכביש תכנית נופית. באוגוסט 1995 הגיע השר לאיכות הסביבה לסיכום עם צה"ל, הקובע, בין היתר, כי העבודות תופסקנה עד להכנת תכנית נופית על ידי אדריכל נוף, הדרך תשונה מדרך אזורית לדרך מקומית-נופית, כל עבודות העפר בשוליים תהיינה מזעריות, יצומצמו החציבות בשוליים, במדרון תוקם טרסה למניעת שפכי עפר, וכל עודפי העפר יסולקו מהשטח לנקודה שתסוכם. בסיכום צוין, כי ההסכמות מקובלות על כלל הגורמים המעורבים בביצוע הכביש, לרבות מרכז התכנון של הפרויקט ומע"ץ, המבצעת את העבודות בשטח.

בספטמבר 1995 פנתה החברה להגנת הטבע לראש המינהל האזרחי ולקמ"ט רשות שמורות הטבע באיו"ש בטענה, כי הסיכומים שהושגו מופרים הפרה בוטה על ידי מע"ץ, בשל שפיכת ערימות

עפר גדולות מהכביש לאפיק הנחל. עוד היא טענה, כי בשטח מבוצעים הסדרים עם בעלי קרקע מקומיים, ולפיהם נערמות בחלקות הסמוכות לדרך ערימות עפר, תוך כדי יצירת נזק נוסף בשטח.

כתוצאה מהחריגות שהתגלו, הגישה החברה להגנת הטבע נגד שר הבינוי והשיכון ואחרים, באוקטובר 1995, עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ 6430/95). בנובמבר 1995 הושגה הסכמה חדשה בין העותרת למשיבים, שקיבלה את אישורו של בית המשפט. בבסיס ההסכמה עומדת התחייבותה של מע"ץ לפעול לשיקום הנוף לאורך תוואי הכביש, בהתאם לתכנית שיקום שיגבשו צוות משותף הכולל נציגים של מע"ץ, המשרד לאיכות הסביבה, רשות שמורות הטבע, החברה להגנת הטבע וכן אדריכלי נוף שמע"ץ מעסיקה.

מע"ץ הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1997, כי לאחרונה, באישור החשב הכללי, בחרה ועדת המכרזים המרכזית של מע"ץ בקק"ל לביצוע עבודות השיקום הנופי של כביש זה; בדצמבר 1996 הוצא צו התחלת עבודה לקק"ל לביצוע העבודות לתקופה של חמישה חודשים. המשרד לאיכות הסביבה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1996, כי תכנית שיקום נופי הוכנה רק לקטע הכביש שעובר בתחומי ישראל (כמחצית הכביש); לקטע הכביש העובר בתחום איו"ש לא הוזמנה ולא הוכנה עד היום תכנית לשיקום נופי.

רישום נזקים

בהנחיות שהוציא ענף תשתית של המינהל האזרחי באיו"ש לביצוע כל אחד מצווי התפיסה לצורך סלילת הכבישים, הוטל על הגורם המבצע לערוך רישום מדויק של כל נזק ופגיעה ברכוש או עקירת עצים שנעשים במהלך פריצת תוואי הכביש. מן המסמכים עולה, כי במהלך סלילת "הכבישים העוקפים" נגרמו לבעלי הקרקעות נזקים, בלי שמולאו כלל ההוראות בדבר רישום הרכוש או הנכסים שנפגעו או ניזוקו במהלך פריצת הצירים וסלילתם. בדצמבר 1995 החלו להגיע למינהל האזרחי פניות של תושבי האזור, שדרשו פיצויים בגין ביצוע הכבישים העוקפים.

בדיון, שקיים ביוני 1996 עוזר שר הביטחון להתיישבות בנושא הפיצויים, הוחלט על טיפול בנושא באמצעות פיענוח תצלומי אוויר, שעלותו מוערכת בכ-20,000 ש"ח לכל כביש. ראש ענף תשתית במינהל האזרחי ציין, כי אמצעי זה אינו יכול לתת מענה מלא לבעיה, מאחר שנגרמו נזקים שלא ניתן לאתרם באמצעות תצלומי אוויר.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר רישומים בנוגע לתכסית הקרקע טרם חשיפת הציר, לא היה למערכת הביטחון מידע שיכול היה לסייע לה בטיפול בתביעות הפיצויים בנושא זה. אי-רישום הנזקים ותיעודם, כמתחייב, גרם להוצאות כספיות מיותרות; כמו כן, נגרמו נזקים לרכוש פרטי, ללא יכולת לאמת את הנזק ולהעריך את גובה הפיצויים. פגיעה ברכוש בעלי הקרקעות, אגב תפיסת קרקעותיהם, ללא יכולת לקבוע את הנזק ולהעריך את גובה הפיצויים, יש בה כדי לפגוע בזכותם של בעלי הקרקעות לפיצוי הוגן.

אבטחה

אבטחת העבודות לצורך השלמת סלילתם של הכבישים במסגרת הזמן הדרוש היא קריטית, זאת מכמה סיבות:

- (א) עבודות הסלילה מבוצעות באזורים בעייתיים ביותר, הנמצאים תחת איום של פעילות חבלנית עוינת. חלק מהעבודות נעשות בסמיכות לריכוזי אוכלוסייה פלסטינית.

(ב) עבודות הסלילה נעשות ברובן על קרקעות בבעלות של פלסטינים, שנתפסו באמצעות צווי תפיסה.

(ג) כתוצאה מלוחות הזמנים הקצרים להשלמת הסלילה, נעשות העבודות על ידי מספר קבוצות של עובדים, הפזורות במספר נקודות לאורך תוואי הדרך. העבודות נעשות לעתים בשעות החשיכה.

(ד) הציוד, שנמצא בשטח לשם ביצוע העבודות, יקר ביותר, וערכו מגיע לעתים למיליוני ש"ח.

מן המסמכים עולה, כי בעשרות מקרים היו תקלות באבטחת העבודות לאורך הצירים, שגרמו במקרים רבים להפסקת העבודות בשטח, או למעבר לעבודה במתכונת מצומצמת. היו מקרים שבהם ניזוקו באופן חמור כלי עבודה, שעמדו בשטח ללא אבטחה כנדרש.

ממצאים מבדיקת שני כבישים

להלן ממצאי הבדיקה המפורטת שערך משרד מבקר המדינה בנוגע לשני כבישים שנשללו במסגרת הפרויקט:

סלילת כביש פסגות-כוכב יעקב

1. מן המסמכים עולה, כי המועצה האזורית מטה בנימין פרצה את כביש "פסגות-כוכב יעקב" באורך של שמונה ק"מ במחצית הראשונה של 1994, בלי שקיבלה את האישורים הדרושים מהרשויות המוסמכות לפריצתו ולסלילתו. בעקבות תלונה שהגישה עיריית אל-בירה, הוציא המינהל האזרחי במאי 1994 צו המורה למועצה להפסיק את העבודות.

2. בספטמבר 1994, לאחר השלמת עבודת מטה בפיקוד בנושא ה"כבישים העוקפים", הנחה אלוף הפיקוד להתחיל בעבודת מטה לצורך סלילת ציר "פסגות-כוכב יעקב". בתחילת דצמבר 1994 אישר ראש הממשלה ושר הביטחון את סלילתו של הכביש הנ"ל, וארבעה ימים לאחר מכן ניתן צו תפיסה בחתימתו של אלוף הפיקוד, המורה על תפיסת הקרקעות הנחוצות לסלילת הכביש.

מן המסמכים עולה, כי תוואי הכביש שנפרץ היה שונה מן התוואי המופיע בצו התפיסה. בפועל, לא חפפו תכניות העבודה שעל בסיסן בוצע הכביש, את צו התפיסה שהוציא אלוף הפיקוד לצורך סלילת הכביש. בחלקים מסוימים המדובר בחריגה של מאות מטרים לאורך של כמעט שני ק"מ.

באפריל 1995 הגישו עיריית אל-בירה ואחרים, בין היתר, נוכח החריגות מהתוואי שנתפס, עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק נגד מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, המועצה האזורית מטה בנימין והקרן הקיימת לישראל, לבטל את צו תפיסת המקרקעין ולהפסיק את ביצוע עבודות ההכנה והסלילה של הכביש האמור.

ביום 10.5.95 כתבה מנהלת מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה לאלוף הפיקוד, כי כל עוד לא התקבל אישורו המוקדם של אלוף הפיקוד ואישור היועץ המשפטי לממשלה לסטייה הניכרת מהתוואי, "הסטיות מן התוואי המקורי, כפי שהן מוצאות ביטוי בתוואי שנפרץ כיום ושבו מתבצעת העבודה, נגועה באי חוקיות ואין ניתן להציגן בבג"ץ או להגן עליהן".

3. המועצה האזורית מטה בנימין נטלה חלק פעיל בתכנון הכביש, בקביעת התוואי שלו ובפיקוח על ביצועו. עבודות הסלילה נפסקו במאי 1995, בין היתר - משום שהכשרת הכביש

בוצעה בתוואי השונה מהתוואי שנקבע. באמצע מאי 1995 כתב סגן היועץ המשפטי של איו"ש, כי נעשה ניסיון להתחקות אחר הסיבות שהביאו לסטיות מן התוואי, ובקטע מסוים "ישנו מקום להניח (אם כי הדבר נאמר בזהירות), כי הדבר נעשה לפי דרישת המועצה האזורית, אשר מימנה בשלב זה את שכרם של המתכננים". סגן היועץ המשפטי של איו"ש ציין, בין היתר, כי "חובה הייתה על המערכת הצבאית לפקח על הליכי התכנון והביצוע של כביש זה, ומחדלה מעשות כן הינו מחדל חמור. חמור שבעתיים הוא הסכמתה, כי גורם בעל עניין, המצוי במצב של ניגוד אינטרסים, ייכנס בנעליה".

משרד מבקר המדינה העיר, כי עירובו של המועצה בביצוע פרויקט הכביש על שלביו השונים הינה בלתי ראויה, מה גם שהמועצה פעלה מחוץ לתחום השיפוט שלה, ואין בידיה סמכויות כלשהן בתוואי שבו עובר הכביש, ובכלל זה ביצוע ומעורבות בעבודות פיתוח.

4. התקלות הרבות שחלו במהלך ביצוע הכביש, ובעיקר הפסקת העבודות למשך מספר חודשים כתוצאה מהחריגות מצו התפיסה, הכניסו את הגורמים המבצעים ללוחות זמנים דחוקים ביותר להשלמת העבודה. למשל, הנחת האספלט בוצעה בימי חורף גשומים, מה שגרם מאוחר יותר "להתנפחות" הכביש ולהתפוררות האספלט.

לאחר שהושלמו העבודות, נמצאו קטעי כביש פגועים רבים והיה צורך בביצוע עבודות תיקון, שתמורתן שילם המינהל האזרחי כ-300,000 ש"ח. במסגרת בדיקה שערכה חברה לפיקוח הנדסי נמצא, כי עובי שכבת האספלט היה שלושה עד חמישה ס"מ, כאשר המיפרט חייב בעובי אספלט של שמונה ס"מ.

בינואר 1996 נבדקו ההיבטים התעבורתיים של הכביש על ידי ראש ענף תנועה במשטרת ישראל. בין היתר, הצביע הבדוק על בעיות תעבורתיות שונות. עד למועד סיום הביקורת אף לא אחת מבעיות אלו טופלה.

סלילת כביש "בית חגי-הר מנוח"

1. ראש ענף תשתית במינהל האזרחי באיו"ש מסר לעובדי משרד מבקר המדינה, כי כביש "בית חגי-הר מנוח" נפרץ במהלך שנת 1994 על ידי גורמים התיישבותיים באיו"ש לפני קבלת האישורים הדרושים ולפני הליך הפקעה או תפיסה של השטחים שבהם בוצעו עבודות הפריצה. ב-8.12.94, מספר ימים לאחר שראש הממשלה ושר הביטחון אישר את סלילתו של הכביש, הוציא אלוף הפיקוד צו תפיסה לתוואי הכביש המתוכנן. המינהל האזרחי והפיקוד העבירו את הטיפול במקרקעין שנתפסו לידי משרד הבינוי והשיכון, שהפקיד את האחריות על הביצוע בידי המועצה האזורית הר חברון. עד יוני 1995 לא היה לגורמי הצבא והמינהל האזרחי כל מידע על מה שבוצע במקרקעין.

2. הפיקוח בפועל על ביצוע העבודות נעשה מטעם המועצה האזורית הר חברון. יש להניח, כי קיום פיקוח של גורמי הצבא האחראים לשטחים שנתפסו היה מונע חלק מהתקלות החמורות שאירעו במהלך ביצוע העבודות בתוואי הכביש בחודשי העבודה הראשונים. מן המסמכים עולה, כי במקומות מסוימים לאורך הציר הגיע רוחב התוואי שנפרץ לכ-100 מטרים, בשעה שעל פי צו התפיסה, היה רוחב התוואי שאושר 25 מטר בלבד. גם לאחר איתור התקלות החמורות, לא מצא צה"ל לנכון להפסיק את מעורבותה של המועצה האזורית בסלילת הכביש ובפיקוח על העבודות.

3. במאוס 1995 הגישו ראש עיריית חברון ותושבים נוספים עתירה לבג"ץ, בין היתר - בעקבות החריגות הניכרות של עבודות העפר מהשטח שאושר בצו התפיסה. נציגי העותרים, מזה, ונציגי המינהל האזרחי וצה"ל, מזה, הגיעו לפשרה, שעיקרה תיקון צו התפיסה. פרקליטות

המדינה התנתה את הסכמתה להוצאת צו התפיסה המתקן את רוחב התוואי שנתפס, בכך שהמכרזים הנוספים להמשך העבודות יעשו על ידי גורם ממשלתי מוסמך, ולא על ידי המועצה האזורית.

באוגוסט 1995 החליט עוזר שר הביטחון להתיישבות, כי מע"ץ תקבל את האחריות לביצוע שלב ב' של הפרויקט - שלב הסלילה. המועצה האזורית הר חברון המשיכה להיות אחראית לביצוע הכביש ולפיקוח על העבודות הנעשות בו עד נובמבר 1995. בדצמבר 1995 החלה מע"ץ את עבודות הסלילה.

פרקליטת המדינה הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1996, כי הביצוע הלקוי של כביש "בית חגי-הר מנוח" ושל כביש "פסגות-כוכב יעקב" נודע לנו בעקבות עתירות שהוגשו לבג"ץ, וננקטו על ידי מחלקת הבג"צים פעולות להקטנת הנזקים. חלק מהתקלות שם נבע מהעובדה שהמועצה היא שביצעה את עבודות פריצת הכבישים. הכבישים העוקפים שאושרו על ידינו לאחר מכן, בוצעו על ידי מע"ץ עקב הנחיה מפורשת של היועץ המשפטי לממשלה. אנו סברנו וכך אנו סבורים גם היום, כי ביצוע העבודות על ידי מי שהוא חסר אינטרס כלשהו לגבי מיקום הכביש, רוחבו וכו' יבטיח ביצוע תואם יותר את חוות הדעת מטעם משרדינו".



פרויקט "הכבישים העוקפים" הוא רב חשיבות והיקף. הפרויקט מסייע למדינת ישראל ליישם את הסכם "אוסלו ב'" ותורם לביטחון על ידי הקטנת החיכוך בין האוכלוסייה הישראלית לבין האוכלוסייה הפלסטינית. חרף האילוצים והעיכובים שחלו בביצוע הפרויקט, הצליחו הגורמים המעורבים בביצועו לעמוד בלוח הזמנים שנקבע בהסכם.

פיקוד המרכז חזה בזמן את הצורך ב"כבישים העוקפים", אך הטיפול המעשי של מערכת הביטחון נדחה, ועל כן בוצע הפרויקט בלחץ זמן וכתוצאה מזה היו ליקויים רבים, שפורטו בדוח.

בהליכי התכנון המזורזים, ובפרט בטיפול בנושאי המקרקעין, נמצאו ליקויים, שחייבים היו להימנע מהם. לדעת מבקר המדינה, על מערכת הביטחון לפעול בזהירות מירבית בתחום רגיש זה.

הרשויות מקומיות סללו כבישים תוך חריגה מסמכותן וללא האישורים מהרשויות המוסמכות במערכת הביטחון. מעורבותן בהליכי התכנון והביצוע של פרויקט זה גרמה לתקלות שונות. על מערכת הביטחון למנוע כל מעורבות של גורמים שונים, כגון הרשויות המקומיות, בביצוע פרויקטים המצויים באחריותה.

מנגנון התיאום הביטחוני באזור יהודה והשומרון

ריכוז ממצאים

בעקבות הסכם הביניים שנחתם בין מדינת ישראל לבין הפלסטינים בספטמבר 1995, הוחלט על הקמת מערך לקישור ולתיאום ביטחוני בין הרשות הפלסטינית לבין ישראל, שיפעל באזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) ובאזור חבל עזה. על פי פקודות הצבא, בראש המערך עומד המנגנון הביטחוני לתיאום ושיתוף פעולה הפועל במסגרת המטה הכללי (להלן - מבת"ש). בכפיפות מקצועית למבת"ש פועל המנגנון לתיאום ביטחוני באיו"ש (להלן - מת"ב). המת"ב מרכז את פעילותם של שמונה משרדי תיאום מחוזיים בגזרות השונות באיו"ש (להלן - מת"ם). הנציגים הישראליים במת"ם מקיימים קשר יום-יומי עם הנציגים הפלסטינים במת"ם, ומפעילים כוח של משמר הגבול לביצוע סיורים משותפים ניידים ונייחים באזור האחריות של המת"ם. ממצאי הביקורת יפורטו בהמשך, ולהלן עיקריהם:

משך למעלה משנה נעשתה פעילותם של ראש מבת"ש וראש מת"ב ללא תיאום ושיתוף פעולה ביניהם. הגורמים הרלוונטיים במטה הכללי ובפיקוד המרכז לא נקטו פעולה לפתרון הבעיה.

תפקודה של מפקדת מת"ב בכל הנוגע להנחיה ולריכוז מקצועי של פעילות המת"מים, היה לקוי. הדבר התבטא, בין היתר, במעורבות דלה של המפקדה בפעילות המת"מים ובהיעדר העברה של הנחיות מקצועיות, עדכונים והערכות מצב באופן שוטף.

רובם המכריע של קציני הסיורים המשותפים, הפועלים באופן שוטף עם המשטרה הפלסטינית, אינם דוברים את השפה הערבית.

על פי הפקודות, הסיור המשותף יסייר וימלא את משימותיו לאורך הצירים המצויים תחת אחריותה של הרשות הפלסטינית (שטחי A) ברצף של 24 שעות ביממה. נוכחותם של הסיורים המשותפים בצירים אלה קטנה באופן משמעותי מהנקבע בפקודות.

שוטרים פלסטינים המשרתים באיו"ש יוצאים במרוכז לחופשה בעזה, בלי שנבדקת כבודתם כנדרש בפקודות.

חרף העובדה שהטיפול בתחום הפלילי בשטחים שבאחריות הרשות הפלסטינית מהווה חלק עיקרי בפעילות הסיורים המשותפים, החליטה משטרת ישראל באוקטובר 1996 על הורדת השוטר מצוות הסיור המשותף.

כמה מהמת"מים באזור השומרון מאוישים בשוטרי משטרת ישראל המתחלפים מדי מספר ימים. שוטרים אלה חסרי רקע על פעילות המת"ם, ובדרך כלל אף חסרי ניסיון מקצועי בעבודה משטרתית.



בספטמבר 1995 חתמו ישראל והפלסטינים על הסכם "אוסלו ב'", המהווה את "הסדר הביניים" בתהליך השלום (להלן - הסכם הביניים). בהסכם זה הוחלט על הקמת ועדות, משרדים וסיורים משותפים, שיפעלו באזור יהודה והשומרון (איו"ש) ואזור חבל עזה (להלן - אזח"ע), לתיאום

ולשיתוף פעולה בין הרשות הפלסטינית לבין ישראל בענייני ביטחון הדדיים. לצורך יישום הסכם הביניים בעניין זה, הקים צה"ל מערך לתיאום ביטחוני הפועל ברמת המטה הכללי, האוגדות והחטיבות המרחביות באיו"ש ובאזח"ע.

להלן מבנה המערך ויעדיו על פי פקודות הקבע לשגרה (להלן - פק"לים):

1. בראש המערך עומד המנגנון הביטחוני לתיאום ושיתוף פעולה הפועל במסגרת המטה הכללי (מבט"ש). ראש מבט"ש משמש כנציג הישראלי בוועדה המשותפת העליונה לתיאום ושיתוף פעולה למטרות ביטחוניות הדדיות (j.s.c- joint security committee) תפקידו העיקרי של המבט"ש הם: להוות גוף המקשר בין מנגנוני הביטחון הישראליים לבין המשטרה הפלסטינית; להנחות מקצועית את גורמי התיאום והקישור הפועלים ברמת האוגדות והחטיבות המרחביות באיו"ש ובאזח"ע; להוות גורם מקצועי שיעץ ברמה המטכ"לית והפיקודית בהיבט הביטחוני למימוש ההסכם. ראש מבט"ש כפוף פיקודית לסגן הרמטכ"ל ופועל בתיאום עם מתאם הפעולות בשטחים, עם אנף התכנון במטכ"ל, עם פיקוד הדרום ועם פיקוד המרכז.

2. המנגנון לתיאום ביטחוני באיו"ש (מת"ב) פועל בכפיפות מקצועית למבט"ש, ומשמש כגוף מקצועי המרכז את התיאום והקישור ברמת מפקדת איו"ש. ראש מת"ב משמש הן כנציג הישראלי בוועדה הביטחונית האזורית ביהודה והשומרון (R.S.C-RAGIONAL SECURITY COMMITTEE), והן כקצין מטה באוגדת איו"ש, הכפוף למפקד האוגדה ומייצג לו בתחום התיאום, הקישור והבקרה על יישום הסכם הביניים. במסגרת תפקידו משמש המת"ב כמנחה ומרכז מקצועי למשרדי הקישור והתיאום המחוזיים (מת"ם) בגזרות השונות באיו"ש.

3. באיו"ש הוקמו שמונה משרדי תיאום מחוזיים, D.C.O- DISTCRIT COORDINATION OFFICE הפועלים בסמוך לערים יריחו, שכם, ג'נין, טול כרם, קלקיליה, רמאללה, בית לחם וחברון. המת"ם מהווה גוף מטה מקצועי ברמת החטיבה המרחבית, והוא מרכז את עבודת התיאום והקישור עם הפלסטינים; גוף זה מפעיל את הסיוורים המשותפים הניידים והניחים (ראה להלן), ומטפל באירועים המחייבים פעילות משותפת, תוך מתן הנחיות בהתאם לקביעות האוגדה והמת"ב. מפקד המת"ם כפוף פיקודית למפקד החטיבה המרחבית, ומקצועית - לראש המת"ב.

4. כל מת"ם אחראי להפעלתם של שני סוגי סיורים משותפים באזורו: סיור משותף נייד (JOINT –J.P) שמשיתמו לסייע בהבטחת תנועה חופשית, בלתי מופרעת ובטוחה בכבישים שנקבעו בהסכם הביניים, העוברים בשטחי A¹; וסיור משותף נייד (J.M.U- JOINT MOBILE UNIT), שמשיתמו לספק מענה מהיר במקרה של תקריות ומצבי חירום. כמו כן אחראי סיור זה לליווי כוחות משטרה פלסטינית בין שטחי A לבין עצמם ובין שטחי A לשטחי B². פלוגות משמר הגבול (להלן - מג"ב) מבצעות את הסיורים המשותפים, וכפופות לצורך משימה זו למפקד המת"ם האחראי להפעלת הסיורים.

בחדשים מארס עד יוני 1997 בדק משרד מבקר המדינה את מערך התיאום הביטחוני באיו"ש. הבדיקה נערכה במת"ב שבאיו"ש, בשישה מת"מים (טול כרם, קלקיליה, בית לחם, שכם, ג'נין ורמאללה), במינהלת "קשת צבעים ב" שבפיקוד המרכז, ובאג"ם שבמפקדת פיקוד המרכז. כמו כן נערכו פגישות עם ראש מבט"ש.

¹ שטח A - שטח שבו על פי הסכם הביניים תקבל על עצמה המועצה הפלסטינית כוחות ואחריות בענייני ביטחון פנים וסדר ציבורי.

² שטח B - שטח שבו על פי הסכם הביניים תיטול המשטרה הפלסטינית את האחריות לסדר הציבורי של הפלסטינים ותתפרס במטרה לענות על הצרכים והדרישות הפלסטיניות כמפורט בהסכם.

יחסי הגומלין בין מבת"ש לבין מת"ש

כאמור, מערך התיאום הביטחוני פועל בצה"ל בשלוש רמות: ברמת המטכ"ל - באמצעות מבת"ש; ברמת הפיקוד והאוגדה - באמצעות מת"ש; וברמת חטיבה - באמצעות מת"ס. הפק"לים של גופי התיאום ברמות השונות נועדו, בין היתר, להבטיח רמה גבוהה של תיאום ושילוב בין הגופים, כדי לקיים תפקוד מיטבי של המערך, תוך כדי הצגת מדיניות אחידה ומתואמת מול הצד הפלסטיני בכל הרמות.

מן המסמכים ומשיחות עם מפקדי המת"מים באיו"ש עולה, כי פעילותם של ראש מבת"ש וראש מת"ב נעשתה ללא תיאום ושיתוף פעולה ביניהם. הסתמנה אי-הסכמה בעניינים מקצועיים, כגון: תפיסת היעדים של גופי התיאום ותפקידיהם, הטיפול בנושא כוח האדם במת"ב, שיטות העבודה ונוהלי העבודה. עובדה זו השפיעה על קשרי הגומלין בין המפקדות שבראשן עומדים הקצינים הנ"ל. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בהעדר פגישות עבודה שוטפות ביניהם, ובאי-קיום הערכות מצב ועבודות מטה בתחומים מקצועיים ונוהליים על ידי שני הגורמים במשותף. ליקויי התקשורת וחילוקי הדעות המקצועיים באו לידי ביטוי גם בשיחות שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה עם שני הקצינים.

ממסמך סיכום תפקיד שהוציא ראש מת"ב ביולי 1997 עולה, כי במספר מקרים התגלו בדיעבד מחלוקות בין המבת"ש לבין פיקוד המרכז ואוגדת איו"ש בנוגע למה שהוסכם בין גורמים בפיקוד ובאוגדה לבין הפלסטינים במועד מוקדם יותר.

ראוי לציין, כי על פי הפק"לים של הגופים הנ"ל, פעילותו של המת"ב במישור המקצועי אמורה להיגזר מהנחיות המבת"ש ולהיעשות בתיאום אתו. לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בעובדה ששתי המפקדות והעומדים בראשן מקיימים קשרי גומלין עם הצד הפלסטיני בזמן שהתקשורת ביניהם היתה לקויה והיו קיימים ביניהם חילוקי דעות מקצועיים, היה על הגורמים הרלוונטיים בפיקוד המרכז ובמטכ"ל לתת את הדעת למצב זה שנמשך למעלה משנה. כמו כן, על גורמים אלה לנקוט צעדים, כדי למנוע אפשרות שיחסים מעורערים ישפיעו על פעילותם של הגופים בעתיד (התייחסות לנושא ראה גם להלן).

יחסי הגומלין בין המת"ב לבין המת"מים

שמונת המת"מים הפועלים באיו"ש מנהלים בפועל את מרבית הנושאים הביטחוניים הדורשים תיאום ופעולה משותפת עם הצד הפלסטיני. משרדים אלו מרכזים למעשה את עיקר הפעילות הנוגעת לתחום התיאום והקישור.

בחינת תפקידי המת"ב באיו"ש, כנדרש בפק"לים של המבת"ש והמת"ב, מלמדת על כך, כי מילויים של חלק ניכר מתפקידים אלה מחייב קיום קשרי גומלין הדוקים של המת"ב עם המת"מים הפוזורים בגזרות השונות, אשר מבצעים את הפעילות המשותפת בשטח.

ביום 26.5.96 הקים מפקד אוגדת איו"ש צוות לבדיקת נוהלי העבודה ויחסי הגומלין בין המת"ם לבין גופים נוספים הפועלים במרחב, וביניהם המת"ב. צוות הבדיקה כלל שני מפקדי מת"מים וסגן מפקד מת"ם נוסף. מדוח סיכום הבדיקה עולה, בין היתר, כי נוהלי הדיווח והעבודה בין המת"מים למת"ב אינם מגובשים דיים, וקיימת סתירה בין הנחיות המתקבלות מהמת"ב לבין המתחייב מפק"ל המת"ב; הדיווחים העוברים בין המת"ם לבין המת"ב רבים, בחלקם חופפים, ומבוססים על העברת נתונים טכניים בלבד; חסרה "תרבות" ניתוח אירועים ברמת המת"ב והורדתה כהנחיות תורתיות למת"מים.

משרד מבקר המדינה בחן את יחסי הגומלין בין המת"ב לבין שישה מת"מים באיו"ש. במסגרת בחינה זו הצביעו חמישה מבין ששת מפקדי המת"מים על בעיות מהותיות הנוגעות למערכת הקשרים בין המת"ב לבין המת"ם. עיקר הבעיות שהועלו התייחסו לנושאים הבאים: מעורבות דלה של המת"ב בפעילות המת"ם; נוכחות מצומצמת ביותר של ראש מת"ב במת"מים; העדר עדכונים שוטפים לגבי התפתחויות ואירועים בגזרות של מת"מים אחרים; הנחיה מקצועית מצומצמת על אף ההתמודדות היום-יומית עם סוגיות הדורשות הכוונה וייעוץ; דיונים של כל מפקדי המת"מים עם המת"ב מתאפיינים בהעברת אינפורמציה טכנית בלבד, ואינם עוסקים בניתוח מהותי של בעיות ומגמות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מאז הגשת מסקנות צוות הבדיקה, שהוקם במאי 1996, ועד מועד הביקורת, לא חל שינוי משמעותי בקשרי עבודה שבין המת"ב לבין המת"מים.

מפקד המת"ב מסר למשרד מבקר המדינה, כי כל זמן שלא יושבו המחלוקות המקצועיות והמחלוקות הנוגעות לדרכי העבודה בין המבת"ש למת"ב, בחר המת"ב להקטין את מעורבותו בפעילות המת"מים. בפגישה שנערכה בנובמבר 1997 מסר ראש מבת"ש למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות מעורבותו הדלה של מפקד המת"ב בפעילות המת"מים, הוא מצא לנכון לעבוד באופן ישיר ובלתי אמצעי מולם. משרד מבקר המדינה מעיר, כי המצב המתואר לעיל נובע בעיקרו מהעדר תיאום ושיתוף פעולה בין המבת"ש לבין המת"ב והעומדים בראשם (כפי שתואר לעיל).

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים באוגדת איו"ש, שאליה כפופים המת"ב והמת"מים, לתת את דעתם למערך הקשרים שבין המת"ב לבין המת"מים, ובתוך כך לפעול לחיזוק קשרי העבודה השוטפים בין הגופים לתגבור הליווי המקצועי שנותן המת"ב למת"מים.

בפברואר 1998 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, שבאוגוסט 1997 הוחלף מפקד המת"ב, וכי המפקד הנכנס פעל ליישומן של המלצות ועדת הבדיקה.

פעילות משטרת ישראל במסגרת מערך התיאום

ביוני 1995 סוכם בין צה"ל לבין משטרת ישראל, כי בכל מת"ם תהיה נציגות קבועה של משטרת ישראל, וכי במסגרת הסיורים המשותפים והיחידות הניידות המשותפות ישולבו שוטרים ממשטרת ישראל (להלן - שוטרים, המדובר בשוטרי משטרת ישראל להבדיל משוטרי מג"ב).

על פי פק"ל המת"ם, שהוציאה מפקדת אוגדת איו"ש, תפקידי קצין משטרת ישראל במסגרת מערך התיאום הביטחוני הם כדלקמן: פיקוד ואחריות על השוטרים המשתתפים בסיורים המשותפים; טיפול באירועים פליליים ותעבורתיים בין ישראלים לפלסטינים בתחום השטח של הסיור המשותף; קיום דיוני תיאום מול המקביל הפלסטיני בפתרון ובמתן מענה לאירועים שבהם מעורבים ישראלים או פלסטינים; עדכון המת"ם בכל האירועים הפליליים, התעבורתיים ואירועים אחרים, בכתך יומי, שבועי וחודשי.

לאחר הפעלת המת"מים והסיורים המשותפים, התברר לגורמי הביטחון באיו"ש, כי עיקר העיסוק של מערך הסיורים המשותפים בשטחי A הינו בתחום הפלילי. הדבר נובע ממעורבות רבה של ערביי ישראל בפעילות פלילית בשטחי איו"ש. נוכחות רחבה של ערבים בעלי אזרחות ישראלית בשטחי A מצריכה, ממילא, אף טיפול בנושאי תעבורה וסדר ציבורי. מסיכום שערך המת"ב לגבי החצי הראשון של שנת 1996, עולה, כי ראש המנגנון המשטרתי לתיאום ושיתוף בפני הפלסטינים (להלן - ראש ממת"ש) ציין, כי כ-80% מהעבודה במת"מים הינה עבודה

משטרתית. הנושאים העיקריים המחייבים טיפול משטרתית בשטחי A הינם: סוחרים סמים הסוחרים עם תושבי איו"ש, נהיגה בכלי רכב גנובים, נשיאת נשק ללא רישיון או נשיאת נשק גנוב, שימוש במטבע חוץ מזויף, תאונות דרכים ובעיות תעבורה, ועימותים אלימים בין תושבים ערביים אזרחי ישראל לבין השוטרים הפלסטינים.

הורדת השוטרים מהסיוורים המשותפים

בנובמבר 1995, במסגרת דיון שנערך במפקדת אוגדת איו"ש עם קצין המבצעים של מחוז שומרון ויהודה (להלן - ש"י) במשטרת ישראל, פירט מפקד האוגדה את תפקידי השוטר במסגרת הסיוורים המשותפים, כדלקמן:

(א) השוטר הינו חלק מהצוות לכל עניין, לרבות אבטחה ופעולה;

(ב) השוטר יטפל בנושאים פליליים, אזרחיים ותעבורתיים הקשורים בישראלים;

(ג) השוטר יטפל, כחלק מהצוות של הסיוור, בהפרות סדר של ישראלים באזור הפעולה;

(ד) השוטר יגבה עדויות, יאסוף ממצאים ויבצע טיפול חוקי ככל הנדרש בזירת האירוע.

בסיכום האמור של חציון א' של שנת 1996, שערך המת"ב, ציין ראש ממת"ש מחוז ש"י, כי "משטרת ישראל מהווה גוף מקצועי, שתפקידו לבצע את משימות משטרת ישראל במת"ם כפי שהוגדרו".

באוקטובר 1996 הודיעה משטרת ישראל לצה"ל, כי החליטה על ביטול נוכחותם של השוטרים בסיוורים המשותפים באיו"ש. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי להחלטה זו לא קדמה הערכת מצב של המשטרה עם צה"ל. בדצמבר 1997 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה, כי משהחלט על ביצוע קיצוצים במשטרת ישראל, בוטלה משימת איוש הסיוור המשותף. כמו כן ציינה המשטרה, כי מפקד מחוז ש"י מסר את ההחלטה בדבר הורדת השוטר מהסיוורים המשותפים לאלוף פיקוד המרכז ולרמטכ"ל.

מאז אוקטובר 1996 ועד מועד סיום הביקורת נערכו הסיוורים המשותפים ללא נוכחות שוטרים. בעקבות שינוי זה מתבצעת פעילות המשטרה באמצעות קצין משטרה הנוכח במת"ם בשעות היום, ושוטר הנוכח במת"ם במהלך שאר שעות היממה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העדרם של השוטרים מהסיוורים המשותפים, הפחית את יכולתם של הסיוורים המשותפים והמת"מים למלא את משימותיהם בכל הנוגע לאירועים פליליים, אזרחיים ותעבורתיים שבהם מעורבים ישראלים בשטחי A (כאמור, עיקר פעילותם של המת"מים והסיוורים המשותפים נוגעת בתחומים אלו).

הטיפול המשטרתית בעבירות של ערביי ישראל בשטחי A

לאזור A נכנסים אזרחים ישראליים, שרובם המכריע הם ערבים אזרחי ישראל. בסיכום של המת"ב לשנת העבודה 1996 צוין, כי בפועל, עבירות של ישראלים בשטחי A אינן מטופלות כמעט לחלוטין. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מצב זה נובע בין היתר משום שאירועים פליליים, אזרחיים או תעבורתיים המתרחשים באזור A אינם זוכים לטיפול מידי בזירת האירוע (כגון: גביית עדויות מעדים, מדידות במקרה של תאונות, ואיסוף ממצאים מזירת האירוע). על

פי רוב, הטיפול המשטרתי ניתן במת"ם לאחר הבאת המעורבים מזירת האירוע למת"ם. בעקבות כך, הטיפול המשטרתי מתבסס לעתים על עדויותיהם של השוטרים הפלסטינים, שהיו נוכחים בעת האירוע או שהגיעו לאחר מכן לזירת האירוע.

בדצמבר 1997 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה, כי המשטרה העלתה מספר פעמים בדיונים מול הפלסטינים את הדרישה שעדויות בתלונות נגד ערבים אזרחי ישראל ייגבו על ידיה בנוכחות שוטר פלסטיני במת"ם. למרות הדיונים הרבים בנושא, אין המשטרה הפלסטינית נענית לדרישה. אשר על כן, במרבית התיקים יש בעיה עם הראיות, והם נסגרים בשל כך. עוד ציינה המשטרה, כי ראש ממת"ש יעלה את הנושא שוב.

באוקטובר 1996 כתב ראש מת"ב מסמך בנושא "השלכות של העדר אכיפה משטרתית על המצב הביטחוני באיו"ש". במסמך צוין, כי הפעילות הפלילית של ישראלים בשטחי A עלולה להוביל להתלקחות בדומה לאירועים שקרו בעבר, ובהם אירוע פלילי שהוביל לאירוע ירי עם פוטנציאל להחרפה והסלמה. עוד צוין, כי ניסיון השנה האחרונה (עד ספטמבר 1996) מראה, כי גם אם מרבית התלונות מטופלות טיפול ראשוני הכולל פתיחת תיק במת"מים, הרי שמרביתן לא מגיעות לכלל מיצוי משפטי; ועד מועד כתיבת המסמך המת"ב לא קיבל כל דיווח על סיום הליכים עד לטיפול של שיפוט בבית משפט. להערכת ראש מת"ב, אי-טיפול בעבריינות של תושבים ישראלים בשטחי A מעודד את העבריינים להמשיך בפעילותם הפלילית, ומשום כך מתגלית "עבריינות חוזרת בממדים לא קטנים כאילו שקיימת איזושהי חסינות טריטוריאלית לאותם עבריינים בשטח A".

עוד צוין במסמך, כי העדר טיפול מתמשך בנושאים אלה, עלול להביא בעתיד לשיתוף פעולה בין עבריינים בהברחת אמצעי לחימה לסוגיהם, לשימוש בנשק המוחזק על ידי עבריינים שיוכל לירי דו-צדדי, ושהמשטרה הפלסטינית תתרגל לטפל בעבריינים אזרחי ישראל (בניגוד לקבוע בהסכם הביניים), בטענה, כי משטרת ישראל לא מטפלת בנושא.

מעצר ערביי ישראל על ידי המשטרה הפלסטינית

הסכם הביניים קובע, כי בשום מקרה לא יעוכבו, ייעצרו או יושמו במעצר או במאסר ישראלים על ידי הרשויות הפלסטיניות. מן המסמכים עולה, כי קיימת תופעה של מעצרים או זימונים לחקירה של ערבים אזרחי ישראל על ידי המשטרה הפלסטינית בשטחי A. מעצרים וחקירות אלה נעשים על פי רוב על ידי מנגנוני ביטחון פלסטינים שונים, בלי שהמת"ם הישראלי מקבל דיווח כלשהו. עוד עולה מן המסמכים, כי אנשי מבת"ש ומת"ב התריעו מספר פעמים במהלך 1996 ו-1997, שתופעת מעצר ערבים אזרחי ישראל נמשכת, ושבמוצע מבוצעים מדי חודש 15-20 מעצרים או עיכובים כאלה.

בדצמבר 1996 כתב ראש מת"ב לראש אגף חקירות במחוז ש"י, כי כשהמשטרה הפלסטינית נוכחת לדעת, שאותו עבריינין שהיה מעורב בפלילים לא זוכה לטיפול התגובתי ההולם (מעצר, חקירה או שיפוט), ויותר מכך, הוא שב ומבצע עבירות נוספות באותו שטח, עלולים אנשיה ליטול את החוק לידיהם ולטפל בו "באמצעים מקומיים". בתשובתה מדצמבר 1997 ציינה משטרת ישראל, כי המשטרה העלתה את הבעיה בפני צה"ל, ודרשה שמפקדי המת"מים יתייחסו בחומרה הראויה למקרים כאלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל ומשטרת ישראל לפעול במשותף למניעת מקרים שבהם ישראלים נעצרים על ידי המשטרה הפלסטינית בשטחי A. ראוי שהטיפול בהפרת הסכם זו יכלול מעורבות משטרתית ממשית באירועים בשטחי A, כמו גם טיפול עקבי של המת"מים במקרים אלו.

השוטרים הזוטרים במת"מים

כאמור, במרבית המת"מים פועל קצין משטרה במהלך שעות היום (משעה 08:00 ועד 17:00) ואילו בשאר שעות היממה מאיישים את המת"מים שוטרים זוטרים מתחנות המשטרה של מחוז ש"י.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בשלושה מת"מים באזור השומרון אין צוות שוטרים קבוע הפועל במת"ם, ובכל יום שולחת תחנת המשטרה באזור שוטר מצוות השוטרים הפועל במסגרתה. מפקדי מת"מים דיווחו על שוטרים שהגיעו למת"ם ללא כל מידע ורקע בנוגע לפעילות המשותפת עם הפלסטינים באיו"ש, למת"ם ולתפקידיו, לגורמים הפועלים במסגרת המת"ם, לאופן הטיפול בתלונות המועברות על ידי הצד הפלסטיני ועוד. במקרים אחרים הגיעו לאותם מת"מים שוטרים המצויים עוד בשלבי הכשרה במסגרת המשטרה, ובטרם קיבלו הסמכה למילוי פעולות משטרתיות בסיסיות, כגון מילוי דוח, גביית עדות ותחקור.

פקודות ונוהלי קבע

לפעילות משטרת ישראל במסגרת המת"ם היבטים ייחודיים רבים הנוגעים, בין היתר, ליעדי המשטרה במת"ם, לתפקידי המשטרה במת"ם, להיררכיה הפיקודית במת"ם, לדרך הטיפול בתלונות מול משטרה פלסטינית, לדרכי הקשר עם המשטרה הפלסטינית, לדרכי דיווח ועוד.

בפגישה שנערכה ב-19.6.97 בין מפקד מחוז ש"י לבין ראש מת"ב, ציין ראש מת"ב, כי יש לפעול לגיבוש נוהלי העבודה של משטרת ישראל במת"ם. בעניין זה ציין מפקד מחוז ש"י, כי הוא מכיר בצורך הדחוף במיסוד תורה כתובה של משטרת ישראל מול המשטרה הפלסטינית. עוד ציין, כי במשטרת ישראל הוקם צוות לגיבוש נוהלי עבודה משטרתיים עם המשטרה הפלסטינית.

הפעלת מערך הסיוורים המשותפים על ידי מג"ב

בפקודת הארגון של מערך המת"מים והסיוורים המשותפים באיו"ש, שהוציא אגף התכנון במטכ"ל ביוני 1995, נקבע, כי הסיוורים המשותפים יופעלו על ידי פלוגות מג"ב ותחת פיקוד המת"ם. פקודה זו גיבשה את המסגרת להפעלת מערך הסיוורים המשותפים, כדלקמן: יאורגנו 31 סיוורים משותפים, כמענה לצורכי שבעה מת"מים³ וכפועל יוצא מניתוח הצרכים בגזרות השונות. הסיוורים המשותפים הניידים והניחים יפעלו לאורך כל היממה בשלוש משמרות. צוות הסיוור הנייד יכלול קצין, לוחם, ונהג השייכים לפלוגת מג"ב, וגם שוטר משטרת ישראל; הסיוור הנייח יכלול שוטר מג"ב נוסף. הסיוור המשותף כפוף מבחינה מבצעית למת"ם, ומבחינה מינהלתית וארגונית - למפקדת פלוגת המג"ב.

לביצוע הסיוורים המשותפים באיו"ש אורגנו שבע פלוגות מג"ב, שמוקמו בסמוך למת"מים. משרד מבקר המדינה בחן מספר היבטים המתייחסים להפעלת הסיוורים המשותפים על ידי פלוגות מג"ב, כמפורט להלן:

היקף הפעולות

1. מאז בניית מערך הסיוורים המשותפים באמצע 1995 במתכונת שצוינה, נתהוותה מציאות שונה בשטחי איו"ש, שהשליכה ישירות על אופי פעילות הסיוורים המשותפים ועל היקפה. באותה

³ מת"ם חברון הוקם רק בשנת 1997, לאחר החתימה על ההסכם הנוגע להיערכות החדשה בחברון.

תקופה היתה הנחה, שבתוך שטחי A תהיה תנועה של אזרחים ישראלים, אשר ימשיכו להשתמש בכבישים שחוצים את שטחי A. בפועל התברר, כי כמעט שאין תנועה של אזרחים ישראלים על כבישים החוצים את שטחי A (להוציא את ערביי ישראל המגיעים לשטחי A לביקורי משפחות, למסחר ולביצוע פעילות פלילית).

"אירועי מנהרת הכותל", שהתרחשו באיו"ש ובאזח"ע בספטמבר 1996, היוו גורם נוסף שהשפיע על אופי פעילות הסיורים והיקפה. עם תחילת האירועים נפסקו הסיורים המשותפים באיו"ש למשך מספר חודשים, והתחדשו בהדרגתיות החל מסוף 1996. בשנת 1997 התייצב מספר הסיורים המשותפים בהיקף הקטן משמעותית מזה שנקבע ביוני 1995: נכון לדצמבר 1997 פעלו באיו"ש עשרה סיורים נידים משותפים בלבד, מתוכם שניים שנוספו בעקבות הסכם חברון.

2. על פי הפק"ל העוסק בסיורים המשותפים, אמורים חיילי הסיור הנייח לאבטח נקודות רגישות לאורך הצירים, להיות בכוננות לקבלת משימות נוספות מהמת"ם, ולהוות כוח כוננות והתערבות מיידי לאירוע במרחב. בפועל, מרבית הסיורים הנייחים "נאספו" לתוך המת"מים, וכל פעילותם השוטפת מסתכמת בליוויים בודדים של המשטרה הפלסטינית, הנעשים בהתאם לדרישת המשטרה הפלסטינית, בדרך כלל בהתראה מוקדמת של לפחות 24 שעות מראש. נכון לדצמבר 1997, פעילותם השוטפת של הסיורים הנייחים נפסקה כמעט לחלוטין. באופן זה נתפנה בפלוגות מג"ב כוח אדם, שהיה אמור לאיים את הסיורים הנייחים באופן קבוע.

יוצא אפוא, כי פעילות הסיורים המשותפים (הנייחים והניידים) צומצמה באופן ניכר מהיקף הפעילות שנקבע ביוני 1995. הסד"כ שהתפנה בעקבות צמצום פעילותן של פלוגות מג"ב שיועדו למלא משימה זו, התוסף לסד"כ הביטחון השוטף (הבט"ש) של אוגדת איו"ש.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי הניצול החלקי של פלוגות מג"ב למשימות הסיורים המשותפים הסתמן כבר באמצע שנת 1996, לפני "אירועי מנהרת הכותל". כבר במאי 1996 הוציא ראש צוות "קשת צבעים" באוגדת איו"ש נייר ראשוני בנושא "עתיד המנגנון לתיאום הביטחוני". במסמך מובאת תכנית לצמצום הסיורים המשותפים, כשהסד"כ שייחסך מקיצוץ הפעילות יכלול בסד"כ הבט"ש החטיבתי במטרה לחסוך בסד"כ הכולל. הצורך בפעולה בכיוון זה, על פי המסמך, מתבסס על הנחת העבודה, כי במבנה הקיים יש כוח אדם ואמצעים רבים המנוצלים חלקית בלבד, שעלותם גבוהה. לדעת משרד מבקר המדינה, על פיקוד המרכז ועל אוגדת איו"ש לבחון מחדש את אופן ניצול פלוגות המג"ב הפועלות במת"מים בהתחשב בצמצום היקף הפעילות של מערך הסיורים המשותפים. בנובמבר 1997 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הפיקוד בשיתוף עם האוגדה בוחן אפשרויות לשילוב מערך הקישור והתיאום או חלקים ממנו עם פלוגות מג"ב.

מילוי משימות בט"ש וסיורים משותפים בכפיפה אחת

כאמור, מנצלות החטיבות המרחביות את הכוח של פלוגות מג"ב גם למילוי משימות בט"ש במסגרת פעילותן של החטיבה. ניצול פלוגות מג"ב למשימות הבט"ש מובנה בתכניות העבודה השבועיות של החטיבות המרחביות ונעשה באופן שוטף וקבוע.

יוצא אפוא, כי אותם שוטרי מג"ב הנוטלים חלק בפעילות המשותפת עם הפלסטינים במסגרת הסיורים המשותפים, מבצעים גם פעילות בט"ש. פעילות זו מחייבת חיכוך רב עם האוכלוסייה הפלסטינית, ומצריכה לעתים אף שימוש באמצעים, כמו: מעצר חשודים, חיפוש על גופם של תושבים פלסטינים, חיפוש בבתיים ולעתים אף שימוש "באמצעים חמים" לטיפול במהומות והפרות סדר. מפקדי המת"מים אף תיארו מצבים, שבהם עוצר שוטר מג"ב לבדיקה שוטר

פלסטיני במסגרת פעילות הבט"ש, חרף העובדה ששניהם פועלים ביחד במסגרת הפעילות המשותפת.

בסיכום שערך המת"ב לשנת העבודה 1996, צוין במסגרת החלק העוסק בפלוגות מג"ב, כי קיימים קשיים במימוש פעילות כפולה במקביל: ביטחון שוטף וסיוורים משותפים.

מן הראוי לציין, כי כבר בינואר 1995, במסגרת דיון שנערך במפקדת מג"ב בראשות מפקד מג"ב, הועלו הלקחים העיקריים שהצטברו מניסיון הפעלת הסיוורים המשותפים באזח"ע. בין הלקחים צוין, כי יש צורך והצדקה להפריד בין הסיוורים המשותפים לבין פעילות הבט"ש. סיכום הלקחים הועבר לפיקוד המרכז, אשר היה אמון על נושא ההיערכות באיו"ש לאחר הסכם אוסלו ב'. בתשובתו מנובמבר 1997 נימק צה"ל את הפעלת פלוגות המג"ב בביצוע שתי המשימות - של סיוורים משותפים ושל פעילות בט"ש - מטעמי יעילות.

לדעת משרד מבקר המדינה, למרות הקשיים הכרוכים בביצוע שתי המשימות, תוך הקצאת כוחות נפרדים לכל משימה, על אוגדת איו"ש ועל מג"ב לבחון דרכים שיובילו להפרדה מרבית בין הכוחות המבצעים את המשימות השונות. בינואר 1998 ציינה משטרת ישראל בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי העיקרון שעליו הצביע משרד מבקר המדינה מקובל על מג"ב, המצטרף להמלצה להגדיר כוחות ייעודיים למשימות הסיוורים המשותפים; יישומו של העיקרון צריך להיעשות באמצעות החלטות והוראות של פיקוד המרכז, המפעיל את מג"ב בשטחי האיו"ש.

הפעילות השוטפת

בפק"ל הסיוורים המשותפים נקבע, כי הסיוור המשותף (הנייד) יסייר וימלא את משימותיו לאורך הצירים שהוגדרו לו ברצף של 24 שעות ביממה. מן המסמכים עולה, כי במהלך ביקורים שערך ראש מבת"ש במת"מים ובגזרות פעולתם, התברר לו, כי הסיוורים המשותפים לא נמצאים בגזרתם, כנדרש, 24 שעות ביממה.

ביולי 1996 כתב עוזר ראש מבת"ש למפקד אחד המת"מים, כי בעיית נוכחות הסיוור המשותף על ציר הפעילות באה לידי ביטוי בעיקר בשעות הלילה, שבמהלכן יוצאים הסיוורים המשותפים להפסקות ארוכות מאוד מחוץ לצירי התנועה, לעתים עד כדי ביצוע כניסות "סמליות" בלבד לתוך שטח A. עוד כתב, כי היעדרותו של הסיוור המשותף משטחי A משרתת בעקיפין את האינטרס של הצד הפלסטיני. עוד ציין, כי פעולות מעין אלה, מעבר לעובדה שהן מביאות לידי כך שהסיוור המשותף לא ממלא את ייעודו (הגעה מאוחרת לטיפול באירועים, אי-הפגנת נוכחות וכו'), הן אף מנוגדות להסכם.

מפקד מת"ם בית לחם מסר לצוות הביקורת, כי מבדיקה שערך במשך זמן מסוים, שהתבססה על רישומים ביומני המבצעים, עולה, כי בממוצע מתוך 24 שעות פעילות, נוכח הסיוור המשותף על ציר הסיוור כשלוש שעות בלבד. ב-20.8.96 כתב ראש מבת"ש למפקד מג"ב באיו"ש, כי בביקור במת"ם בית לחם מסר לו מפקד המשטרה הפלסטינית במת"ם, כי במהלך משמרת הלילה של הסיוור המשותף, הצוות הישראלי ישן ומאובטח על ידי שוטר פלסטיני. קצין המבצעים הישראלי של המת"ם אישר תיאור זה.

ציאת שוטרים פלסטינים לחופשה מאיו"ש לאזח"ע

על פי הסכם הביניים, "יהיה מעבר בטוח שיחבר בין הגדה המערבית לרצועת עזה לתנועת אנשים, רכב וטובין". מאחר שטרם סוכם בין הישראלים והפלסטינים נושא "המעבר הבטוח",

נדרש צה"ל לטפל בתנועה של שוטרים פלסטינים בין האזורים הנ"ל. תנועה של שוטרים פלסטינים בין איו"ש לבין אזורי ע"ע נעשית הן במסגרת תפקיד והן לצורך יציאה לחופשה וחזרה ממנה. משרד מבקר המדינה בדק את אופן הטיפול בשיירות של השוטרים הפלסטינים היוצאים לחופשה.

פעמיים בשבוע מארגן צה"ל את יציאת השוטרים הפלסטינים מאיו"ש לאזורי ע"ע. הטיפול בנושא נעשה בשני שלבים עיקריים: אישור רשימות השוטרים באמצעות בדיקה מול רשימות המינהל האזרחי והשב"כ, וטיפול בשילוח השיירה עצמה.

נוהל מבת"ש מיוני 1996 בדבר תנועת אנשי המשטרה הפלסטינית בין איו"ש לבין אזורי ע"ע, מסדיר את שלבי הטיפול השונים בשיירות השוטרים הפלסטינים ביום יציאתם לחופשה. הנוהל כולל, בין היתר, בדיקת זיהוי על פי תעודות ובדיקה ביטחונית של כבודת השוטרים.

בספטמבר 1996 כתב מפקד מת"ם רמאללה לקצין האג"ם באוגדת איו"ש, לראש מת"ב ולראש מבת"ש, כי כבודת השוטרים הפלסטינים לא נבדקת, וכי אין ביכולתו של המת"ם לבצע את הבדיקות הדרושות מכמה סיבות, כגון: מחסור בכוח אדם; אי-התאמת התנאים הפיזיים במת"ם לעריכת הבדיקות (אין קורת גג ואין מעברים מסודרים); והעדר אמצעי בדיקה בסיסיים, כמו שערים מגנטיים ומגלי מתכות.

מפקד מת"ם רמאללה מסר לצוות הביקורת, כי לעתים מתרכזים ביום היציאה לחופשה כמאתיים שוטרים פלסטינים המגיעים עם כבודה רבה, כמו: מזוודות, תיקים, ארגזים עם מוצרי חשמל, מצרכי מזון ופחי שמן. באותם ימים של היציאה לחופשה מתפנה המת"ם מעיסוקיו השגרתיים ומתעסק בעיקר עם משימה זו. מפקד המת"ם הדגיש, כי בדיקתה של קבוצה גדולה כל כך של שוטרים נעשית באמצעות שלושה נציגי המת"ם הישראלי, לעתים בתנאי מזג אוויר קשים, תחת כיפת השמיים ובלחצי זמן. מצב זה גורם למתיחות רבה בעת הבדיקה, להתמרמרות של השוטרים הפלסטינים, ולסכנה של הידרדרות לאירוע אלים בתוך שטחי המת"ם.

מן המסמכים עולה, כי בעקבות אי-היכולת למלא את הוראות הנוהל האמור בדבר עריכת בדיקות השוטרים הפלסטינים וכבודתם, הנחה מפקד חטיבת בנימין את מפקד מת"ם רמאללה באוקטובר 1996, שלא לערוך בדיקת כבודה, אלא רק זיהוי השוטרים לפי רשימות שמיות ותעודת זהות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חרף העובדה שמפקד מת"ם רמאללה התריע מספר פעמים בעניין הבעיות והסכנות הכרוכות באופן הבדיקות והשילוח של שיירות השוטרים הפלסטינים לעזה, עד מועד סיום הביקורת לא חל כל שינוי במצב. יש להדגיש את העובדה, ששיירה ובה מספר רב של שוטרים פלסטינים הנושאים ציוד שלא נבדק, עוברת מדי מספר ימים בשטחה של מדינת ישראל.

בנובמבר 1997 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי אופן הטיפול בשוטרים הפלסטינים היוצאים לחופשה באזורי ע"ע אכן אינו תואם במדויק את האמור בפקודות; הנושא נידון בפני אלוף הפיקוד, והוחלט שלא לאכוף את ההוראה הקיימת.

פק"ל המת"ם

בנובמבר 1995 הוציאה אוגדת איו"ש פק"ל למת"מים באיו"ש. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה על תוכנו של הפק"ל, עולה, כי חלקים רבים ממנו אינם רלוונטיים. מצב זה נובע מהעובדה, שבמהלך התקופה מאז הוקמו המת"מים חלו שינויים משמעותיים בפעילותם. שינויים אלה הם תוצאה של קיצוצים בכוח האדם וביטול תפקידים שונים במת"ם, שינויים ארגוניים, שינוי אופי המשימות ועוד.

חשיבותו של פק"ל מעודכן למת"ם מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שמשימותיו ואופי פעילותו של גוף זה הינם ייחודיים ובלתי מוכרים במסגרת הפעילות הצבאית בשטחים. ההתמודדות עם דפוסי פעולה מעין אלה מחייבת מסגרת ניהולית מעודכנת, שתסדיר את דרך מילוי המשימות. כמו כן ראוי, שהלקחים והמסקנות מאירועי ספטמבר 1996 יבואו לידי ביטוי בפק"ל, בעיקר בכל הנוגע לפרק העוסק בפקודות המבצעיות. בנובמבר 1997 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי אוגדת איו"ש עוסקת בעדכונו של פק"ל המת"ם ובהתאמתו לתפקידם בפועל של המת"מים.

קציני הסיורים המשותפים

במסגרת ההיערכות לקראת הפעלת מערך הסיורים המשותפים באיו"ש נקבע, כי הסיורים יופעלו על ידי פלוגות מג"ב שיקבלו כסיוע קצינים של צה"ל שיוכשרו וישמשו כקציני מג"ב. מסיכום דיון בנושא ארגון מערך המת"ם והסיורים המשותפים באיו"ש, שנערך ב-4.4.95, עולה, כי על כל סיור משותף יפקד קצין בוגר קורס קציני אג"ם ודובר השפה הערבית. באותו סיכום צוין, כי יתכן שבשלב האיוש הראשוני, עקב הקושי לאתר מועמדים מתאימים, יוצבו לסיור גם קצינים בעלי כישורים חלקיים מאלו שפורטו לעיל.

כאמור, פלוגת המג"ב ובכלל זה קציני הסיורים המשותפים, כפופים פיקודית ומקצועית למפקד המת"ם בכל הקשור לביצוע הפעילות המשותפת עם הפלסטינים. משרד מבקר המדינה ריכז את הערכותיהם של שישה מפקדי מת"מים בנוגע לתפקודם של קציני הסיורים המשותפים במג"ב. להלן הבעיה העיקרית שעלתה בנוגע לנושא הנידון:

רובם המכריע של קציני הסיורים המשותפים אינם דוברים את השפה הערבית. הדבר בא לידי ביטוי בקשיי תקשורת בין צוות הסיור הישראלי לבין צוות הסיור הפלסטיני. להערכת מספר מפקדי מת"מים, לבעיית השפה תהיה אף משמעות בעת טיפול באירועי הפרות סדר המלוות בירי והמחייבות רמות תיאום גבוהות ביותר. מפקד מת"ם ומאללה מסר לצוות הביקורת, כי במהלך טיפול של הסיור המשותף באירוע בתוך שטחי A מתעורר הצורך להיעזר בקצין פלסטיני דובר עברית, שיתווך בין מפקד הסיור הישראלי לבין מפקד הסיור הפלסטיני, הנמצאים בשטח.

ביום 20.10.96 הגיש צוות, שמינה מפקד אוגדת איו"ש לבחינת התחום הארגוני המערכתי של מנגנוני הקיסור, את מסקנותיו. בין היתר עסק הצוות בבחינת דרך המיון וההכשרה של קציני הסיורים המשותפים. בנוגע לעניין זה צוין, כי אחת הבעיות הבולטות היא העדר יכולת לתקשר בגלל בעיות שפה. הצוות המליץ להרחיב משמעותית את ההכשרה בערבית, להתאימה לצרכים, ולהגדיל את מספר דוברי הערבית כשפת אם בקרב קציני הסיורים המשותפים. מפקדת מג"ב באיו"ש מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1997, כי אין ספק שאי-ידיעת השפה הערבית פוגעת במערכת היחסים המשותפים עם הפלסטינים, וכי לאחרונה סוכם במפקדת מג"ב על שינוי מתכונת הקורס שניתן לקציני הסיורים המשותפים והארכתו בשבועיים לצורך לימוד השפה הערבית (הבסיסית).

תנועת פמליית יושב ראש הרשות הפלסטינית

יו"ר הרשות הפלסטינית (להלן ה"יו"ר) נע לעתים בין אזח"ע לאיו"ש, בדרך כלל במסוק. בכל ביקור כזה יוצאת שיירה להכנת הביקור ולאבטחת ה"יו"ר. השיירה מורכבת ממספר משתנה של אנשים המתלווים לביקור, אשר נבחרים מתוך מאגר של פלסטינים שאישר מבת"ש. שיירת ה"יו"ר כוללת בדרך כלל שתי קבוצות כלי רכב: כלי רכב המשמשים את כוח האבטחה והכנת

הביקור, וכלי רכב של פמליית היו"ר, ובכלל זה של היו"ר עצמו, המשמש אותו לנסיעה באיו"ש לאחר שהגיע לשם, כאמור, במסוקו.

אחת הסוגיות המרכזיות הנוגעות בנוהלי ההעברה של שיירות היו"ר, היא סוגיית הבדיקה של השיירה וכלי רכבה.

בינואר 1997 הפיץ מבת"ש נוהל בעניין תנועת שיירת היו"ר; הנוהל אושר על ידי סגן הרמטכ"ל. בנוהל צוין, כי הוא סוכם ותואם על ידי ראש מבת"ש מול הפלסטינים. סעיף 5 ג' העוסק בבדיקת שיירת הפמליה קובע, כי הבדיקה תכלול בדיקת תיעוד של נוסעי השיירה אל מול הרשימה שאושרה, ובדיקה הסתכלותית של כלי הרכב. סעיף 6 א' בנוהל קובע, כי "בדיקה הסתכלותית" משמעה, שניתן לדרוש מיושבי הרכב לצאת ממנו כדי לבחון את הרכב בתוכו, וניתן לדרוש את פתיחת תא המטען כדי לראות מה בתוכו. סעיף 6 ב' קובע, כי אם יסרבו הפלסטינים לפתוח את תא המטען, אין לאשר את מעברם. כמו כן, אם בתא המטען יימצאו אמצעי לחימה שהעברתם לא תואמה מראש, אזי אין לאשר העברת הרכב ויש לפרוק את המטען מהרכב. אם הפלסטינים יסרבו לכך, יש למנוע מעבר הרכב ולהעביר הטיפול לגורמים בכירים (מת"ב, מבת"ש). על פי הנוהל יש לבצע את הבדיקות האמורות, הן בעת יציאת השיירה מעזה לאיו"ש, והן בעת יציאתה מאיו"ש בחזרה לעזה.

מן המסמכים עולה, כי מפקד אוגדת איו"ש התייחס לנוהל הנ"ל וציין, כי על כלי הרכב של הפמליה להיבדק במחסום ארו טרם יציאתם לאיו"ש, כפי שמחייב הנוהל. עוד ציין, כי מי שמתיר לכלי רכב הנ"ל להיכנס לאיו"ש ללא בדיקה, נוטל על עצמו את הסיכון שברכב המגיע לאיו"ש מוברחים אמצעי לחימה.

בהתייחס לעניין בדיקת פמליית היו"ר על ידי מנגנון התיאום הביטחוני, ציין ראש מת"ב במסמך מ-12.2.97, כי לדעתו אין זה נכון להעביר החלטות כה כבדות משקל לביצוע של מנגנון התיאום באיו"ש בטרם סוכם הנושא ברמה הפיקודית והמדינית. עוד ציין, כי מן הראוי, שנושא כה כבד משקל יסוכם באופן ברור וחד-משמעי, בשים לב למחיר שיידרש במידה שהמת"ם יתעקש לבדוק, שכן במקרה שיהיה סירוב של הפלסטינים, עלול לפרוץ עימות קשה.

בסופו של אותו מסמך כתב ראש מת"ב, כי לדעתו, בשלב זה אין להתיר תנועה של שיירת היו"ר, וזאת משום שאם עדיין קיימות אי-הבנות ואי-בהירויות, שהן לא תיפולנה על דרג השטח, דבר שיעמיד במבחן לא הוגן את המת"מים ומפקדיהם.

ביום 9.3.97 הדגיש ראש מת"ב בפני ראש מבת"ש, כי אין מתבצעת בדיקה הסתכלותית לכלי הרכב של פמליית היו"ר, ונוסעי כלי הרכב אפילו אינם יוצאים להיבדק. עוד ציין, כי למעשה כלי הרכב של הפמליה העוברים במחסום ארו מאזח"ע לישראל אינם נבדקים כלל, ולא מן הנמנע שבדרך זו מוברחים אמצעי לחימה המגיעים לאיו"ש. בתשובתו מנובמבר 1997 ציין צה"ל, כי הנחיות מפקד אוגדת איו"ש, ולפיהן תיערך בדיקה בכלי הרכב של שיירת היו"ר בכל פעם שהיא עוברת מאיו"ש לחבל עזה ולהיפך, מתבצעות הלכה למעשה.

משרד מבקר המדינה מציין כלהלן:

1. הניסוח של נוהל מבת"ש בנידון, ולפיו "ניתן" לדרוש מיושבי הרכב לצאת ממנו ו"ניתן" לדרוש את פתיחת תא המטען, הינו בעייתי, נוכח העובדה שהמדובר בנושא רגיש ביותר הטומן בתוכו אפשרות של תקרית. נושא מורכב ורגיש מעין זה מחייב הוראה המנוסחת באופן חד וברור והקפדה יתרה על יישומה.

2. הנוהל אינו מטפל בסדר הפעולות במקרה של מניעת מעבר השיירה, וזאת בהתחשב במצבים בעייתיים שעלולים להתרחש. העדרם של כללים אלה הופך את הטיפול בסוגיה לחסר, ופותח פתח למצבים מסוכנים.



המנגנון לתיאום ביטחוני ממלא תפקיד מרכזי וחשוב בשיתוף הפעולה השוטף בין צה"ל והרשות הפלסטינית בתחום הביטחוני. שיתוף פעולה זה מאפשר ליישם בפועל מרכיבים רבים של ההסכמים שחתמה מדינת ישראל עם הפלסטינים, ועשוי לסייע בהתמודדות עם משברים כפי שהוכח "באירועי מנהרת הכותל".

מהות עבודתו של המנגנון והרגישות הכרוכה בו מחייבים את צה"ל, את פיקוד המרכז, את אוגדת איו"ש ואת משטרת ישראל לנקוט פעולות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה.

התיאום והתקשורת בין ראש מבט"ש לבין ראש מת"ב היו לקויים על רקע של חילוקי דעות מקצועיים. נוכח העובדה שגורמים אלו ניהלו את התיאום הביטחוני עם הפלסטינים, היה על צה"ל לתת את דעתו מבעוד מועד למצב זה שנמשך למעלה משנה.

שינוי היקף הפעילות של מנגנון התיאום הביטחוני בכל הנוגע להפעלת מערך הסיורים המשותפים, מחייב בחינה נוספת של ניצול פלוגות מג"ב הממלאות את משימות הסיורים; פעילותן של פלוגות אלה צריכה להיבחן גם בהיבט של ביצוע משימות הסיורים עם הפלסטינים ומשימות הבט"ש בכפיפה אחת. לדעת משרד מבקר המדינה, רצויה הפרדה מרבית בין ביצוע המשימות הנ"ל; יש להבטיח נוכחות רצופה של הסיורים המשותפים בצירים המצויים תחת אחריותה של הרשות הפלסטינית (שטחי A), כמתחייב בפקודות.

יציאתם המרוכזת של שוטרים פלסטינים המשרתים באיו"ש לחופשה בעזה בלי שצה"ל בודק את כבודתם, והעדר פקודה תקפה בנידון, מחייבים היערכות מהירה של פיקוד המרכז להסדרת הנושא; הפקודות הנוגעות לבדיקת שיירת יו"ר הרשות הפלסטינית בעת שנעה בין עזה לאיו"ש חייבות להיות ברורות ומבוצעות.

על צה"ל ומשטרת ישראל לפעול במשותף למניעת מקרים שבהם נעצרים ישראלים על ידי המשטרה הפלסטינית, בניגוד לקבוע בהסכם הביניים.

על משטרת ישראל לוודא, כי כל השוטרים שהיא מציבה במת"מים שבאיו"ש, יכירו היטב את פעילות המת"ם, ויהיו בעלי כישורים מקצועיים נאותים. היקף העבירות הפליליות שמבצעים ערבים אזרחי ישראל בשטחי A באיו"ש מחייב בחינה נוספת של ההחלטה בדבר הורדת השוטר מהסיור המשותף.

בינוי מחנות במסגרת תכנית "קשת צבעים ב"

ריכוז ממצאים

בספטמבר 1995 נחתם הסכם אוסלו ב', המסדיר את שלב הסדר הביניים בין מדינת ישראל לבין הפלסטינים. בהתאם להסכם, גיבש צה"ל תכנית לפריסה מחדש של כוחותיו באזור יהודה והשומרון, שכונתה בשם "קשת צבעים ב'" (להלן - קש"צ ב'). להלן עיקר הממצאים שעלו בביקורת שערך משרד מבקר המדינה על בינוי המחנות במסגרת תכנית זו. פירוט הממצאים בהמשך.

בביצוע מספר עבודות בינוי מחנות במסגרת תקציב קש"צ ב' לא נעשתה הבחנה מספקת בין עבודות שנבעו ישירות מהפריסה מחדש לבין עבודות שנבעו מצרכים אחרים של צה"ל, שמימונם היה צריך להיות במסגרת התקציב השוטף של צה"ל.

מרכז בינוי של צה"ל ערך אומדנים לקראת הוצאת מכרזים לביצוע עבודות לבינוי מחנות במסגרת קש"צ ב'. במקרים שבהם ההצעה הנמוכה ביותר שהתקבלה במכרז היתה גבוהה מהאומדן, מעבר למה שנקבע בהוראות משרד הביטחון, עדכן מרכז בינוי את האומדן בלי שערך תחשיב מפורט לאומדן או ללא שצורף הסבר מספק.

זמן קצר לאחר שנחתמו חוזים עם קבלנים, הוגדלו היקפי העבודות שנקבעו בהם בשיעורים ניכרים.



בספטמבר 1995 נחתם הסכם אוסלו ב' (להלן - ההסכם), המסדיר את שלב הסדר הביניים בין מדינת ישראל לבין הפלסטינים. על פי ההסכם, גיבש צה"ל תכנית לפריסה מחדש של כוחותיו באזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש), שכונתה "קשת צבעים ב'" (קש"צ ב').

כבר באמצע 1994 החלה מפקדת פיקוד המרכז לבחון תכניות שונות, שעיקרן יציאת צה"ל מריכוזי אוכלוסייה באיו"ש, ובכלל זה יציאה מהערים הגדולות שבהן מוקמו החטיבות המרחביות, ופריסה באתרים אחרים באיו"ש. המחנות שתוכננו לקליטת המפקדות של החטיבות המרחביות היו בסיסי ההדרכה של צה"ל, שהיו ממוקמים באיו"ש. תכנית זו עלתה בקנה אחד עם תכניות קודמות של צה"ל, לפנות את בסיסי ההדרכה שבאיו"ש ולהעתיקם לתוך תחום הקו הירוק, ואף תרמה להאצת תהליך זה. היחידות השונות הפועלות תחת פיקוד החטיבות המרחביות היו אמורות להתפרס בהתאם לגבולות הרשות הפלסטינית, שייקבעו באזור בעקבות החתימה על ההסכם.

בתחילת 1995 הוחל בהכנת תכניות מפורטות להיערכות החדשה, ובגיבוש העלויות הכספיות הכרוכות בכך. מן המסמכים עולה, כי ביוני 1995 ערך אגף התקציבים של משרד הביטחון (להלן - את"ק) תמחור, שהסתכם בכ- 1.021 מיליארד ש"ח (סכום זה אינו כולל הוצאות על כבישים עוקפים אורחיים¹, הוצאות השב"כ, המינהל האזרחי ומשטרת ישראל).

ביולי 1995 קבע ראש הממשלה, כי המסגרת הסופית לתכנית תהיה 850 מיליון ש"ח (גם סכום זה לא כולל את המרכיבים שהוזכרו לעיל).

בסיום בין משרד הביטחון לבין משרד האוצר נקבעו 810 מיליון ש"ח לצה"ל בתוספת 60 מיליון ש"ח לקו התפר² (מהם 20 מיליון ש"ח למשטרת ישראל).

משרד מבקר המדינה ערך בחודשים פברואר עד יולי 1997 ביקורת על נושאים בתחום בינוי מחנות, שבוצעו בעקבות יציאתו של צה"ל ממרכזי הערים, והתפרסותו מחדש. נבדקו בין השאר: תקציב הבינוי; עריכת מכרזים והתקשרויות עם ספקים וקבלנים; והגדלת חוזים. הביקורת נערכה במינהלת קש"צ ב', ובמרכז הבינוי שבאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל) שבמטה הכללי של צה"ל; ובמינהלת קש"צ ב' במפקדת פיקוד המרכז.

¹ בנושא כבישים עוקפים ראה ברוך שנתי זה, בפרק קודם.

² בנושא מרחב התפר ראה ברוך שנתי זה, בפרק קודם.

תקציב

להלן חלוקת התקציב על פי הנושאים העיקריים (במיליוני ש"ח), על פי נתוני את"ק (היועץ הכלכלי) מיולי 1995:

424.4	פריסה באיו"ש
269.7	העתקת בסיסי טירונים
155.8	אחר

התקציב חולק בין אט"ל, מפקדת חילות השדה, חיל הקשר האלקטרוניקה והמחשבים, חיל האוויר וגורמים נוספים. כמו כן יועד תקציב להוצאות בלתי צפויות מראש.

הפריסה התקציבית של פרויקט הבינוי תוכננה על פני שלוש שנות תקציב. התקציב המאושר והמעודכן ליולי 1997 היה 594.1 מיליון ש"ח.

להלן ניצול התקציב עד יולי 1997 (במיליוני ש"ח):

שיעור הניצול (באחוזים)	ס"ה ניצול	ס"ה תקציב	
92.3	323.7	350.7	הקמת מתקנים באיו"ש
102.1	248.5	243.4	בסיסי טירונים בקו הירוק
96.3	572.2	594.1	ס"ה

בתכנון תקציב קש"צ ב' נלקחו בחשבון הגורמים הבאים:

(א) העתקת מפקדות חטיבה ממרכזי הערים אל מחנות בסיסי ההדרכה;

(ב) העתקת בסיסי ההדרכה באזור אל מתקנים בתחום הקו הירוק;

(ג) בינוי מחנות גדודיים חלופיים באיו"ש;

(ד) בינוי מחנות חלופיים לפלוגות משמר הגבול;

(ה) בינוי מחנות חלופיים ליחידות חיל רגלים משוריין;

(ו) בינוי מחנות חדשים לפלוגות תעסוקה מבצעית;

(ז) הקמת 27 מעברים ומחסומים באיו"ש, 30 סיורים משותפים ושבעה מבני (DISTCRIT COORDINATION OFFICE) D.C.O - משרד תיאום אזורי פלסטיני-ישראלי;

(ח) השלמת רכש ומיגון למאות ג'יפי "סופה".

מערך הבקרה על התקציבים ועל הביצוע

1. אגף התקציבים של משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1997, כי בהסכם בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון בנושא קש"צ ב' התחייב משרד הביטחון להעביר למשרד האוצר סקירות תקופתיות על התקדמות הפרויקט, על הוצאת התקציב ועל אופן מימונו. מלבד מספר מועט ובודד של סקירות, שעסקו בעיקר בנושא התקדמות הבינוי בשטח, לא קיבל משרד האוצר דיווחים ועדכונים נדרשים לצורך בקרה על התכנית, בעיקר בכל האמור לצד התקציבי והמימוני.

2. התקציבים שהיו מיועדים לתכנית קש"צ ב' הועברו לסעיפי תקציב ייעודיים במסגרת סעיפי מרכז בינוי. תקציבים אלו סומנו בקוד שייחד אותם למול סעיפים אחרים, וטיפלה בהם מינהלת קש"צ ב'.

במסגרת היערכות המינהלת, תוכננה הקמה של מערכת מידע ממוחשבת, שתאפשר שליטה ובקרה על התכנית, ושתקשר בין משתמשי הקצה - מינהלת קש"צ ב' וגורמי אט"ל השונים. האחריות לפיתוח המערכת הוטלה על מרכז בינוי. עלות הפיתוח הסתכמה בכ-100,000 ש"ח.

מן המסמכים עולה, כי הפיתוח של המערכת הושלם כבר בינואר 1995. למרות זאת, המערכת לא הופעלה, כתוצאה מבעיות ותקלות רבות שלא אפשרו למשתמשים להתחיל להשתמש בה במועד המתוכנן. על פי התייעוד, ציין ראש מינהלת קש"צ ב', כי משתמשי הקצה מתחלפים, וכי ההדרכה וההטמעה בעייתיים; מינהלת קש"צ ב' אינה קשורה ברשת תקשורת (על פי הודעת צה"ל למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1997 - מסיבות ביטחון שדה); המערכת מורכבת ומקשה על המשתמש הבודד ועוד. קושי נוסף נבע מהאחריות בהפעלת המערכת, והצורך בהזנת המערכת בנתוני עבר רבים. בינואר 1996 החליט ראש מינהלת קש"צ ב', כי המערכת "לא תופעל בשלב זה, ותוכשר בצורה יעילה למבצע קש"צ הבא".

הדוחות על ביצוע העבודות ועל ניצול התקציב, ובכלל זה ניהול ועדכון הנתונים, אמורים לשמש כלי לניהול התכנית. לדעת משרד מבקר המדינה, שילוב של מערכת מרכזית לניהול ובקרה על תכנית בסדר גודל כמו קש"צ ב', עשוי היה לתרום לניהול, לתיאום ולייעול העבודות (ראה פירוט בהמשך).

השקעות בבינוי מחנות

הפריסה מחדש של צה"ל באיו"ש העלתה את הצורך בבנייתם של מחנות חדשים, ובהרחבתם ושיפוצם של מחנות קיימים. בשלבי התכנית הראשונים תכנן צה"ל היערכות באיו"ש, שהתבססה על עשרות רבות של פלוגות. בעת הביקורת איש צה"ל כמחצית הפלוגות בלבד.

הביקורת העלתה מקרים של השקעות בבינוי שנעשו מתקציב קש"צ ב', כאשר הנסיבות הצדיקו שההשקעה תיעשה, חלקה או כולה, מתקציבו השוטף של צה"ל ולא מתקציב קש"צ ב' - שכן העבודות שבוצעו לא היו רק תוצאה ישירה של הסדרי הפריסה החדשים, כדלקמן:

1. במסגרת ההיערכות מחדש הועבר בסיס הטירונים בדותן לבסיס הטירונים "מרכז הכשרה 80" (להלן - מה"כ 80), הכפוף לפיקוד הנח"ל. בנוסף לשיפוצים ולהרחבות שנערכו במה"כ 80 עצמו, הוחלט גם לבנות מחנה ליד שטחי האש, שישמש כמקום מגורים לחיילי פלוגות נח"ל ממה"כ 80 וממחנות אחרים, וכן של פלוגות מ"כים, המתאמנים בירי בשטחים אלה. הוקם מחנה, שכולל משרדים, כיתות הדרכה, מחסנים, מטבח ועוד, כל אלה בעלות של כ-10.2 מיליון ש"ח, שתוקצבו במסגרת תקציב קש"צ ב'.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת המחנה החדש בסמוך לשטחי האש כאמור, לא נבעה מהסדרי הפריסה החדשים.

2. במסגרת ההיערכות מחדש הוחלט להעביר את מפקדת חטיבת שומרון מהעיר שכם למחנה ששימש בסיס אימונים לטירונים. את מחנה הטירונים הוחלט להעביר למחנה אחר, ששימש עד כה בסיס הדרכה של חיל האוויר. לצורך כך הוכשר המחנה האחר לקליטת פלוגות טירונים. עלות שיפוץ המחנה - כ-49 מיליון ש"ח. המחנה הוגדר על ידי אט"ל כבעל תשתית ושירותים קיימים במצב ירוד. בסיוור שערכה הביקורת נמצא, כי המטבח וחדר האוכל וכן חדרי המגורים היו במצב ירוד ביותר עד כדי ריקבון, שנבע, בין השאר, מתחזוקה לקויה משך שנים רבות³.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי שיפוץ המבנים שהיו קיימים במחנה עקב מצבם הירוד אינו תוצאה של הפריסה החדשה.

מהדוגמאות המובאות עולה, כי לא נעשתה הבחנה בין עבודות בינוי שנבעו ישירות מהפריסה החדשה, לבין עבודות אחרות. הדבר הביא לכך, שניצול תקציב קש"צ ב' היה מעבר לדרוש, וכלל גם עבודות שהיה אמנם צורך לבצען, אך מהתקציב השוטף של צה"ל.

מכרזים לבחירת קבלנים

במסגרת קש"צ ב' בוצעו מתקציב אט"ל ובאחריותו עבודות בינוי ב-49 מחנות באזור יהודה והשומרון, וב-11 מחנות בתחום הקו הירוק. עבודות הבינוי שהתבצעו במסגרת קש"צ ב', התבססו על תכניות שגובשו במטה הכללי ובמינהלת קש"צ ב' של פיקוד המרכז. בינוי המחנות נעשה במסגרת התקציב שיועד לאט"ל; עיקר התקציב (כ-79%) יועד לביצוע עבודות בידי קבלנים חיצוניים. תכנון העבודות נעשה בידי מתכננים חיצוניים, שבחר אגף הבינוי במשרד הביטחון (להלן - האגף). במסגרת קש"צ ב', התקשר האגף בחוזים עם קבלנים חיצוניים לביצוע העבודות, באמצעות מכרזים סגורים. יחידות הפיקוח של האגף פיקחו על ביצוען של עבודות הבינוי.

מרכז הבינוי של צה"ל צריך לקבוע אומדן של סכום העבודה או הרכש נשוא המכרז לפני תום המועד להגשת ההצעות למכרז, ולרשום את האומדן בתיק המכרז. האומדן אמור להתבסס על המרכיבים השונים הדרושים לביצוע העבודה, וביניהם כתבי כמויות.

הוראות משרד הביטחון קובעות, כי אם היתה ההצעה הזולה ביותר במכרז גבוהה בשיעור של יותר מ-25% מהאומדן המוקדם, תוכל ועדת המכרזים להחליט ולפעול, בין היתר, כלהלן: לערוך פסק זמן בתהליך המכרז, כדי לבדוק שנית את האומדן של הגוף הדורש, ולאחר זאת להמשיך בתהליך המכרז.

משרד מבקר המדינה בחן כ-70 אומדנים של מרכז הבינוי לעבודות שלגביהן נערך מכרז, ואת הסכומים הכספיים של ההצעות שהוגשו במכרזים אלה, ומצא, כי בשמונה מהם היתה ההצעה הנמוכה ביותר גבוהה מהאומדן בשיעור העולה על 25%, כדלקמן (בש"ח):

³ על אחזקת מבנים ומתקנים במחנות צה"ל ראה בדוח שנתי זה, בפרק נפרד.

מס'	אומדן	הצעה שהתקבלה במכרז	ההפרש (באחוזים)
1.	709,488	1,026,540	45
2.	1,000,000	1,530,581	53
3.	837,567	1,529,181	83
4.	747,547	1,225,491	64
5.	992,537	1,271,995	28
6.	5,247,235	8,836,065	68
7.	343,308	509,871	49
8.	1,335,857	2,016,047	51

במקרים אלה פנה האגף לאחר פתיחת ההצעות למרכז הבינוי, והודיע לו, כי מאחר שכל ההצעות שהוגשו למכרז גבוהות מן האומדן ביותר מ-25%, לא ניתן להשלים את הליכי המכרז ולבחור את הספק לביצוע העבודה.

בעקבות פניות האגף, הודיע מרכז הבינוי, כי החליט להגדיל את האומדן, ובכך הקטין את הפער בין האומדן להצעה הזולה ביותר.

להלן שיעורי השינויים שנעשו באומדנים בשמונת המכרזים, כפי שעלה בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה (בש"ח):

מס'	אומדן ראשון	אומדן מתוקן	שיעור השינוי בין האומדנים (באחוזים)	פער בין ההצעה הזוכה לאומדן המתוקן (באחוזים)
1.	709,488	942,200	33	9
2.	1,000,000	1,259,000	25	22
3.	837,567	1,420,933	45	8
4.	747,547	1,312,345	75	7(-)
5.	5,247,235	10,200,000	94	13(-)
6.	1,335,857	2,051,282	54	2(-)
7.	992,537	1,156,354	16	10
8.	343,308	514,962	50	1(-)

בעת הגשת האומדנים המתוקנים למשרד הביטחון לגבי חמישה מקרים, ציין מרכז הבינוי, כי בהכנת האומדן לא נלקחה בחשבון העובדה, שהעבודה אמורה להתבצע בשטחי יהודה והשומרון, דבר שהביא להטיית האומדן הראשון כלפי מטה. בשניים מבין החמישה ניתנו הסברים נוספים, ולפיהם לעבודות שנדרשו במכרז אין אומדן בשוק האזרחי - המדובר הוא בעבודות פירוק והקמה של מבנים יבילים. לגבי שלושת המקרים הנותרים מבין השמונה צוין רק באופן כללי, שהאומדן המקורי היה נמוך.

משרד מבקר המדינה העיר, כי שינוי האומדן נעשה ללא תחשיב כלשהו, ללא ניתוח מחודש של מרכיבי המחיר וללא הסבר מספק מדוע שונה האומדן בשיעור ששונה; יש לציין, כי בעת ביצוע

תחשיב לאומדן הראשון, היה ידוע כי מקום ביצוע העבודה יהיה באזור יהודה והשומרון. בנסיבות המתוארות, יש חשש סביר להניח, כי בקביעת שיעור שינוי האומדן נלקחו בחשבון הצעותיהם של המשתתפים במכרז, והשינוי באומדן היה בשיעור שנועד לצמצם את הפער בין הצעות המשתתפים במכרז לבין האומדן, במידה שתאפשר בחירת ספק מביניהם. לדעת משרד מבקר המדינה, על מרכז הבינוי לערוך בדיקה מעמיקה לפני קביעת האומדנים לקראת המכרזים, כדי שהאומדן יהיה כלי לבחינת סבירותן של ההצעות המתקבלות והגיון הפנימי. האומדן גם משקף את ההקצאה התקציבית של הגוף המזמין לחוזה שמוצע במכרז, ואומדנים שאינם סבירים, יפגעו בתכנון התקציב.

הגדלות חוזים

במספר הסכמים שנערכו עם קבלנים חיצוניים לביצוע עבודות נמצא, כי זמן קצר (בשני מקרים באותו חודש, בשלושה מקרים בתוך ארבעה חודשים ובמקרה אחד בתוך חמישה חודשים) לאחר חתימת החוזים הוגדל בשיעור ניכר היקפן של העבודות שהוזמנו, אף למעלה מהשיעורים שכאמור נקבעו בחוזים, לעתים עד למעלה מ-100%. להלן מספר דוגמאות (בש"ח):

מס'	סכום מקורי של החוזה	הגדלה	שיעור ההגדלה (באחוזים)
1.	875,543	530,517	60
2.	1,081,639	1,450,000	134
3.	11,084,580	7,282,548	66
4.	4,855,367	2,974,000	61
5.	574,276	435,148	75
6.	6,439,467	6,727,000	104

משרד מבקר המדינה העיר, כי העבודות בקש"צ ב' נעשו אמנם בתנאי אי-ודאות, אך הגדלת חוזים בשיעור כה גבוה יש בה כדי להצביע על העדר תכנון מספק. פרסום מכרזים הלוקחים בחשבון את מלוא היקף העבודה, עשוי היה להקטין את העלויות.

תכנון ופיקוח

באפריל 1996 הוציא סגן מנהל מחוז בינוי צפון במשרד הביטחון מסמך לקחים לוגיסטיים מהעבודות שנעשו במסגרת קש"צ ב'. במסמך הוא פירט ליקויים שנעשו בתכנון במחנות שונים. בין היתר נכתב במסמך, כי ביקורי המתכננים באתרי הבנייה השונים לא עמדו ביחס למאמץ שנעשה על ידי המטפלים האחרים בתכנית.

קצין התחזוקה של אוגדת יהודה והשומרון הוציא גם הוא מסמך המכיל לקחים שהפיקו קציני התחזוקה בחטיבות ואגף התחזוקה באוגדה. במסמך נקבע, בין היתר, כי "פיקוח גרוע ורדוד של מפקחים מטעם משרד הביטחון על הקבלנים, גרר עיכוב בעבודות קבלן, למרות יכולתו ורצונו לעשות יותר". נוכחות הפרויקטורים בשטח היתה דלילה וכמעט לא מורגשת; במחנות החדשים התגלה חוסר בפריטים שלא נלקחו מראש בחשבון; "אתרים חדשים נפתחו כאשר תנאים מינימליים לא היו בהם; תאי שירותים, מים חמים במקלחות, תנורים באוהלים ותאורה באוהלי

חיילים ומשרדים". משרד הביטחון הודיע באוקטובר 1997 למשרד מבקר המדינה, כי היו מקרים שבהם המפקח יזם תיקון ליקויי תכנון וביצוע.

ניהול ותיאום עבודות

במסגרת תכנית קש"צ ב', ביצעו, כאמור, קבלנים חיצוניים עבודות בהיקף כספי של כ-79% מסך תקציבי הבינוי בתכנית. את שאר העבודות ביצעו גורמים צבאיים. תיאום ביצוע העבודות נעשה על ידי גורמים בפיקוד המרכז ובאט"ל.

מהמסמך האמור שהוציא מנהל מחוז בינוי צפון עולה, כי ניהול ותיאום העבודות בין גורמי הביצוע השונים המעורבים בתכנית לקה לעתים בחסר. עבודות לא בוצעו בסדר הגיוני ומקובל. הדבר גרם לכך, שעבודות כמו חפירת קווי מים, ביוב, חשמל ועוד, נעשו לאחר שהושלמו עבודות ביצוע שכבות מצעים, וכדי לבצע את החפירות היה צורך להרוס את המצעים.

מהמסמכים גם עולה, כי במחנות מסוימים עבודות פיתוח ותשתית, שאמורות היו להתבצע בידי גורמים צבאיים, לא החלו או לא הסתיימו במועד הדרוש, דבר שגרם לדחייה בביצוע של עבודות, שהיו אמורות להתבצע בידי קבלנים חיצוניים.



הסכם אוסלו חייב את מערכת הביטחון להיערך במהירות לביצוע עבודות בינוי בהיקף נרחב, בהתאם לתכנית הפריסה החדשה של צה"ל באזור יהודה והשומרון. ראוי לציין, כי העוסקים במלאכת הבינוי עמדו במשימותיהם באילוצים השונים שנקרו בדרכם.

עם זאת, התגלו ליקויים, שעיקרם בנושא ביצוע אומדנים של סכום העבודה או הרכש נשואי המכרזים, וליקויים שונים בתיאום עבודות. בעת ביצוע פרויקטים מסוג זה, יש להגדיר באופן ברור את העבודות האמורות להתבצע במסגרת תקציב הפרויקט; עבודות שצריכות להתבצע על חשבון התקציב השוטף של צה"ל, אין לממנם מתקציב הפרויקט.