

רכזי החשבוניות באכ"ס אחראים, בין היתר, לבדיקה ולאישור חשבוניות המתקבלות מספקים בגין קניות בהקפה שמבצעות יחידות צה"ל, וכן לניהול של תהליך השאלת טובין שברשותן למוסדות ממשלה ולגופים פרטיים.

תהליכי בדיקת החשבוניות וניהול ההשאלות אמורים להתבצע על פי הוראות המשרד, באמצעות מערכות ייעודיות של המשרד, תוך כדי קיום בקרה שנועדה להבטיח את תקינות התהליכים. בהקשר לכך, הודיע אכ"ס למשרד מבקר המדינה במאי 2001, כי בעקבות ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה - שפורסמה בדוח שנתי 45 - הוא נקט צעדים לשיפור בקרתו על הרכש ועל הרכש בהקפה, ובין היתר, הנהיג מסלול של הסכמי מחירים. אכן יש לראות זאת באור חיובי.

עם זאת, כפי שעלה בביקורת הנוכחית, אכ"ס לא פעל תמיד על פי הוראות המשרד, ולא יישם כללי מעקב ובקרה נאותים בתחום בדיקת חשבוניות במסגרת קניות בהקפה. גם שיטת המעקב והבקרה אחר השאלות ציוד, כפי שמיושמת באכ"ס ובצה"ל, אינה מאפשרת מעקב ובקרה ראויים. נמצא, בין היתר, כי בתקופה שנבדקה, לא אושרה על ידי ראש אכ"ס הארכת תקופות ההשאלות מעבר לשלוש שנים, והחזרת הציוד המושאל נעשתה באיחור של שנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הליקויים שעלו בביקורת, על המשרד ועל צה"ל לערוך בחינה מקיפה של פעילותם בתחומי הבקרה אחר תהליכי הקניות בהקפה והשאלות הציוד, תוך מתן דגש מיוחד לצורך בקיום מערכות שיבטיחו את תקינותם.

היערכות יישובי הצפון בעקבות יציאת צה"ל מלבנון

על רקע הנחיות ראש הממשלה ושר הביטחון להיערכות צה"ל לקראת יציאה מאזור הביטחון שבדרום לבנון, ונוכח האפשרות להחמרה במצב הביטחוני לאורך קו הגבול, הנחה הרמטכ"ל באוגוסט 1999 להתחיל בעבודת מטה, שמטרתה לבחון את ההיערכות הדרושה בצה"ל וביישובי הצפון לקראת יציאת צה"ל מלבנון. ב-5.3.00 החליטה הממשלה, כי צה"ל ייערך על הגבול הבין-לאומי עם לבנון עד יולי 2000. בפועל, בליל ה-24.5.00, הוציא צה"ל את כוחותיו מאזור רצועת הביטחון לקו הגבול הבין-לאומי, בלי שהושג הסכם עם לבנון.

בחודשים יולי 2000 עד פברואר 2001 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת, שמטרתה לבחון את תכניות צה"ל למיגון¹³ יישובי הצפון, ואת היערכותם בעקבות הפריסה החדשה של צה"ל בגבול הצפון. בביקורת נבחנו היבטי תכנון והקמה של מרכיבי ביטחון ושל מקלטים וכן היבטים באבטחת יישובי הצפון ובהיערכות המערך הרפואי למתן מענה לצורכי האוכלוסייה במצבי כוננות שונים. הביקורת נערכה במשרד הביטחון (להלן - המשרד): באגף התקציבים (להלן - את"ק), באגף הבינוי ובלשכת עוזר השר להתיישבות, תשתית ואזורי פיתוח; בצה"ל: בפיקוד הצפון (להלן - פצ"ן), בפיקוד העורף (להלן - פקע"ר) ובאגף המיבצעים של צה"ל (להלן - אמ"ץ); במשרד הבריאות - באגף לשעת חירום ובלשכת הבריאות המחוזית - מחוז צפון; ברשויות המקומיות; ביישובים הסמוכים לגבול הצפון; בחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - משכ"ל)

13 מיגון - השימוש במונח זה לאורך הדוח, מתייחס למקלטים ולמרכיבי ביטחון נוספים: מבנים, מתקנים ואמצעים שאינם ציוד צבאי או ציוד לחימה, ואשר ייעודם לתת מענה לביטחון השוטף, ומהווים חלק מהתשתית לשעת חירום.

ובמשרד החינוך. בדיקות השלמה נערכו במטה משק לשעת חירום (מל"ח) ארצי, באגף התקציבים שבמשרד האוצר, באגף לשעת חירום שבמשרד העבודה והרווחה, במשטרת ישראל - במשמר הגבול (להלן - מג"ב) ובמרכז המועצות האזוריות.

תכניות צה"ל למיגון יישובי הצפון

בתחילת אוגוסט 1999 הנחה הרמטכ"ל את צה"ל להתחיל בעבודת מטה להיערכות צה"ל והיישובים לקראת יציאת חיילי צה"ל מלבנון (להלן - יציאה מלבנון), שתתבסס על בחינת שתי אפשרויות מרכזיות: האחת, היערכות למצב של יציאה חד-צדדית - ללא הסכם עם לבנון; השנייה, היערכות ליציאה לאחר הסכם כולל עם לבנון. ראש מטה (להלן - רמ"ט) פצ"ן קבע, כי לצורכי מיגון יחולקו יישובי הצפון לקבוצות לפי מאפייני האיום, כלהלן:

קבוצה א' - יישובים הסמוכים לגדר, החשופים לרמת האיום הגבוהה ביותר (חדירת מחבלים מהקרקע, מהים או מהאוויר, ירי נשק קל, פצצות מרגמה, קטיושות ונשק נגד טנקים).

קבוצה ב' - יישובים הנמצאים בטווח של עד תשעה ק"מ מהגבול (חשופים לאיומי חדירה, ולפגיעת פצצות מרגמה וקטיושות). היישובים שבקבוצה א' ו-ב' הם "יישובי קו עימות".

קבוצה ג' - יישובי עומק בטווח של עד 21 ק"מ מהגבול, לרבות 14 יישובים ברמת הגולן (חשופים לאיומי ירי עקיף [אש תלולת מסלול] של פצצות מרגמה וקטיושות).

בתחילת נובמבר 1999 הכין פקע"ר את התכנית הראשונה למיגון היישובים, לפי העקרונות שסוכמו עם פצ"ן, בהנחה, כי היציאה מלבנון תהיה ללא הסכם. עלות התכנית הסתכמה ב-1,231 מיליון ש"ח, והיא נערכה על בסיס אמדנים כלליים של הצרכים, לפני שנערכו סקרים מפורטים ולפני שהתקבלו דרישות מפורטות מראשי היישובים. תכנית זו כללה גם דרישות לצרכים חיוניים נוספים, שפקע"ר זיהה בעבר עבור היישובים בקבוצות א' ו-ב'. המדובר במרכיבי מיגון (בעיקר בתחום המקלוט), שיאפשרו לקיים אורח חיים תקין גם במצב של מתח ביטחוני מתמשך, כגון: הקמת כיתות במוסדות חינוך, שיעמדו בדרישות המיגון שקבע פקע"ר (להלן - כיתות ביטחוניות) והסבה של מקלטים לשימושים נוספים (להלן - מקלטים דו-תכליתיים). הטיפול בצרכים הנוספים הנ"ל הינו באחריותם של משרדי ממשלה וגורמים אחרים, ועלותם הסתכמה ב-461 מיליון ש"ח. במסגרת תכנית זו נקבע, שאם היציאה מלבנון תהיה בעקבות הסכם, עקרונות המיגון יהיו זהים ליישובים שבקבוצות א' ו-ב'; אם היציאה תהיה חד-צדדית, תינתן תוספת מיגון ליישובים שבקבוצה א'. כן נקבע, כי כמענה לאש תלולת מסלול, יושלמו ביישובים שבקבוצה ג' פערי מקלוט בדירות מגורים, יותקנו צופרי אזעקה נוספים, ויסופקו מכשירי הקשר הדרושים.

עקב שינויים בהערכות הדרג המדיני, בנוגע לסיכויים להשגת הסכם טרם היציאה מלבנון, ועקב שינויים בתפיסה המיבצעית של מיגון היישובים, שונו משמעותית תכניות צה"ל למיגון היישובים. כתוצאה מכך, השתנו גם אמדני העלויות של ההיערכות הנדרשת. להלן בטבלה שישה שלבי תכנון עיקריים של תכניות צה"ל (להלן - התכנית הראשונה עד התכנית הסופית):

תכנית צה"ל למיגון היישובים (במיליוני ש"ח)

התכנית הסופית אפריל 2000	תכנית חמישית	תכנית רביעית 20.12.99	תכנית שלישית 13.12.99	תכנית שנייה 22.11.99	תכנית ראשונה 3.11.99	
		95	95	135	196	יישובים שבקבוצה א'
			170	222	171	יישובים שבקבוצה ב'
⁵ 237	⁴ 95	³ 95	² 265	¹ 357	367	ס"ה
				⁶ 864	864	יישובים שבקבוצה ג'
237	95	95	265	357	1,231	ס"ה
⁸ 136	136	⁷	⁷	461	461	צרכים נוספים

- 1 פקע"ר הכין תכנית זו בעקבות צמצום מספר היישובים שבקבוצה א' והכללתם במסגרת קבוצה ב'.
- 2 נוכח הערכות הדרג המדיני, כי היציאה מלבנון תתבצע בהסכם, הורה הרמטכ"ל לרדד בשליש את התכנית השנייה.
- 3 עקב מגבלות תקציביות, הורה הרמטכ"ל, כי התכנית השלישית תבוצע רק בחלקה - בהיקף של 95 מיליון ש"ח - למרכיבי ביטחון ולמקלוט, וביישובים סמוכי גדר בלבד. ב-24.12.99 אישר גם ראש הממשלה ושר הביטחון - מר א' ברק - תכנית זאת.
- 4 סגן הרמטכ"ל אישר, כי התקציב בסך 95 מיליון ש"ח ייועד למרכיבי ביטחון בלבד ביישובים שבקבוצות א' ו-ב'.
- 5 בעקבות כישלון המגעים המדיניים, הנחה הרמטכ"ל להיערך ליציאה חד-צדדית מלבנון, תוך עיבוי מרכיבי ביטחון ביישובים ותוספת מקלטים. התכנית הסופית הסתכמה ב-237 מיליון ש"ח.
- 6 צורכיהם של יישובי קבוצה ג' הוצגו בתכנית זו, אולם לא נכללו בהערכת אומדן העלויות. צרכים אלה גם לא הוצגו בתכניות הבאות.
- 7 הצרכים הנוספים לא הוצגו בכל אחת מהתכניות.
- 8 גם תכנית זו כללה דרישות לצרכים נוספים שבאחריות משרדי ממשלה וגורמים אחרים. אולם, הן צומצמו מ-461 מיליון ש"ח ל-136 מיליון ש"ח (73 מיליון ש"ח עבור מקלטים וכיתות ביטחוניות - באחריות משרד החינוך, ו-63 מיליון ש"ח עבור הסבת מקלטים ציבוריים לדו-תכליתיים). בנושאים אלה, ראו בהמשך.

התכנית הסופית הסתכמה ב-237 מיליון ש"ח, אך בשנת 2000 תוקצבו רק 165 מיליון ש"ח. בסוף ספטמבר 2000 הציגו נציגי פקע"ר לנציגי משרד האוצר את דרישותיהם לשנת 2001, וביניהן נכללה גם הדרישה ל-72 מיליון ש"ח הנותרים שטרם תוקצבו. במסגרת דיונים שונים שהתקיימו בין פקע"ר לבין משרד האוצר בנוגע לדרישה זו, סוכם, כי הצדדים ישובו לדון בנושא במהלך שנת 2001. סכום זה לא תוקצב במסגרת תקציב המדינה לשנת 2001.

בהתייחסותו ממאסר 2001 לממצאי הביקורת ציין משרד האוצר, כי נוכח האירועים שהחלו באוקטובר 2000, השתנו סדרי העדיפויות של מערכת הביטחון, בפרט בתחום מיגון העורף.

כתוצאה מכך, לא ניתן להשלים את כל התכנית מאפריל 2000 למיגון יישובי קו העימות, ובכלל זה הקמת חדרי ביטחון והשלמת מרכיבי ביטחון ביישובים, התקנת מערכת בקרת מקלטים בשלומי, בנהריה ובמעלות ושדרוג מערכת הכריזה.

שינויים בתכניות המיגון ומשמעויותיהם

כאמור, התכניות של צה"ל למיגון היישובים עברו שינויים יסודיים, וביניהם רידוד מרכיבי ביטחון ליישובים שבקבוצות א' ו-ב', והחלטה שלא להשלים פערי מקלוט ופערים במערך הצופרים ליישובים שבקבוצה ג'. להלן עיקרי השינויים ומשמעויותיהם:

1. יישובים שבקבוצות א' ו-ב'

נציגי משרד מבקר המדינה ערכו השוואה בין התכנית השנייה (שהסתכמה ב-357 מיליון ש"ח), לבין התכנית הסופית (שהסתכמה ב-237 מיליון ש"ח), שהוכנו בהנחה של יציאה חד-צדדית מלבנון. בהשוואה עלה, כי בזו האחרונה, הדרישות בתחום המקלוט לא השתנו, אך הדרישות ברוב מרכיבי ביטחון ורודו בשיעור של כ-10%, ובחלק אחר ממרכיבי ביטחון, כגון השמשת קיפודים¹⁴ ותעלות, מגורי שומרים, ומגדלי שמירה, ברצף רידוד שנע בין 50% ל-80%

נציגי פקע"ר ופצ"ן הבהירו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי רוב השינויים נעשו כדי להתאים תכנית מיגון מיטבית במגבלות התקציב הקיימות. אלמלא מגבלות אלו, ניתן היה לשפר את רמת המיגון ליישובים ולהתאימה לזו שתוכננה במסגרת התכנית השנייה.

2. יישובים שבקבוצה ג'

על פי ניתוח האיומים שערך פצ"ן, היישובים שבקבוצה ג' חשופים לאיום, בהיותם כאמור, בטווח הקשת הארטילרית (9-21 ק"מ). יוצא אפוא, שיישובים אלה חשופים עתה לאותם איומים שאליהם היו חשופים היישובים שבקבוצות א' ו-ב' טרם היציאה מלבנון. בביקורת עלה, כי במסגרת התכנית השנייה שהכין פקע"ר, הוא כלל אומנם את הצרכים של היישובים שבקבוצה ג'; אולם, בסופו של דבר, הדרישה לתקציב בגין צרכים אלה, בסך 864 מיליון ש"ח, לא נכללה בסיכום אמדן העלויות של התכנית. נתח עיקרי מדרישת התקציב נועד להשלמת פערים בתחום המקלוט. נתח נוסף מהתקציב נועד להשלמת מערך הצופרים ביישובים אלה וחיבורם למערכת "חומה ומגדל"¹⁵. זאת, כיוון שמערך הצופרים שבהם מבוסס על צופרים מדגמים ישנים, שאינם "מכסים" את השטח הנדרש¹⁶. עוד נכללה בתקציב דרישה לרכישת מכשירי קשר.

עוד עלה, כי אף שלא חל שינוי בניתוח האיומים שערך פצ"ן בתכניות שהוכנו לאחר מכן, לא נכללו עוד צורכיהם של היישובים שבקבוצה ג' במסגרת התכניות למיגון היישובים. ממסמכים ומסיכום

14 קיפודים - עמדה או מוצב במתחם של יישוב המוגן בהגנה היקפית.

15 מערכת שליטה ובקרה המסוגלת לתמוך בכל הצופרים הדרושים למגור העירוני והכפרי.

16 בנוגע לליקויים במערך הצפירה ראו דוח שנתי 42, עמ' 901, ודוח שנתי 50א, עמ' 73.

דיון מנובמבר 1999, שבו הוצגה לרמטכ"ל התכנית השנייה, וגם מברורים, שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בפצ"ן ובאמ"ן בנוגע לדיון זה, לא ניתן לקבוע אם סוגיית המענה לאיום הנשקף ליישובים שבקבוצה ג' עלתה לדיון, ומה הייתה עמדת הרמטכ"ל בנידון. במסגרת מצגות של פצ"ן בפני ראש הממשלה ושר הביטחון ובפני הרמטכ"ל ממאוס 2000, שבהן הוא הציג את תפיסתו בנוגע ליציאה מלבנון ללא הסכם, נכללה התייחסות לצורכי המיגון של יישובי קבוצה ג'; אולם גם אז לא הוצגו הדרישות התקציביות הנדרשות לשם כך. יצוין, שעל פי נתוני פקע"ר, מגיע פער המקלות ביישובים שבקבוצה זו לכ-61% (היקף של כ-108,000 מ"ר).

יוצא אפוא, שירי קטיושות על היישובים שבקבוצה ג', ימצא אותם לא ערוכים למצב זה, בעיקר בתחום המקלות. זאת אף על פי שפצ"ן ופקע"ר קבעו, שהיערכות יישובים אלה בתחום המקלות, חיונית.

תכנית המיגון השנייה רודדה ב-120 מיליון ש"ח, המהווים כשליש מהיקפה. משרד מבקר המדינה העיר, כי נוכח היציאה מלבנון ללא הסכם ונוכח ההערכות כי האיומים שאליהם חשופים יישובי הצפון נותרו בעינם, קיצוץ כזה המתבטא בצמצום מרכיבי ביטחון ליישובים שבקבוצות א' ו-ב', בנוסף לאי-מתן מענה ליישובים שבקבוצה ג', מותיר את היישובים שבשלוש הקבוצות עם מיגון חסר לעומת זה שנקבע כדרוש. יצוין, כי מדברי רמ"ט פצ"ן עולה, כי נוכח השיפור באמצעי הלחימה הקיימים בידי ארגוני המחבלים, התרחבו האיומים על יישובי הצפון אף מעבר לאלה שהוגדרו לגבי קבוצה ג'.

הקמת מרכיבי ביטחון

1. על פי הוראת המשרד, שעניינה בניית מקלטים ורכישת מרכיבי ביטחון ליישובים (להלן - הוראת המשרד) ההתקשרות לרכישת מרכיבי ביטחון, כגון דרכי ביטחון, גדרות ותאורה (להלן - מרכיבי ביטחון), יכולה להתבצע באחת משתי חלופות: התקשרות ישירה של המשרד עם קבלנים, או העמדת מימון לרשויות המקומיות להתקשרות בינן לבין קבלנים. הקמת מרכיבי ביטחון ביישובי קו העימות נעשתה על פי החלופה השנייה: הרשויות המקומיות התקשרו עם קבלנים שנכללו במאגר של משכ"ל¹⁷ או עם קבלנים אחרים. בפועל, מרבית דרכי הביטחון, הגדרות והתאורה בוצעו באמצעות קבלנים שבמאגר משכ"ל, ואילו דרכי ביטחון במועצות אזוריות גליל עליון ומרום הגליל בוצעו באמצעות קבלנים אחרים.

2. ביצוע עבודות הקשורות למרכיבי ביטחון על פי החלופה השנייה הוא תהליך המורכב מכמה שלבים, ומעורבים בו מספר גורמים כדלהלן:

כאשר נעשות העבודות באמצעות קבלנים הכלולים במאגר משכ"ל, בשלב הראשון מייפה הרשות המקומית את כוחה של משכ"ל להתקשר בשמה בחוזה עם קבלן שבמאגר ולהזמין ממנו את ביצוע העבודות. אם הרשות בוחרת לבצע את העבודות באמצעות קבלנים אחרים, עליה לערוך מכרז בעצמה, לבחור את הקבלן הזוכה ולערוך עמו חוזה. בשני אופנים אלה מפורטים מרכיבי העבודה בחוזה עם הקבלן, ויש בו הוראה לפיה דרוש אישור פקע"ר להתאמתם של מרכיבי ביטחון

17 משכ"ל היא חברה-בת של השלטון המקומי העוסקת בתחומים רבים, וביניהם בניית מוסדות ציבור, פיתוח תשתיות ומרכיבי ביטחון. על פי הסמכות שניתנה לשר הפנים בסעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), תשל"ב-1972, מאשר, מדי שנה בשנה, מנכ"ל משרד הפנים לכלל הרשויות המקומיות להתקשר עם קבלנים הזוכים במכרז של משכ"ל.

המתוכננים לאופיון ההנדסי שקבע. כמו כן, צוין בחוזה, שהוא תקף אך ורק לאחר שהתקבל מהמשרד אישור מימון וחווה למרכיבי ביטחון; ללא אלה, החוזה בטל. לאחר אישורו מעביר פקע"ר את החוזה לבדיקה ולאישור המשרד.

לאחר שהמשרד מאשר את החוזה נחתם חוזה בינו לבין הרשות המקומית, והמשרד מוציא לרשות המקומית הזמנה לביצוע העבודה, שבעקבותיה ניתן להוציא צו התחלת עבודה לקבלן. ההזמנה כוללת פירוט של העבודות שיתבצעו, הסכום המוקצב להן ותאריך סיומן. בשלב הבא מעביר המשרד לרשות המקומית מקדמה, והיא מצדה מעבירה את המקדמה למשכ"ל או לקבלנים.

3. ביצוע מרכיבי ביטחון ביישובי קו העימות מורכב משני נדבכים: שיקום והקמה. עבודות שיקום מתייחסות להחלפה או לשיקום של מרכיבי ביטחון בתוואי הקיים של היישוב. לעומת זאת, מרכיבי ביטחון חדשים מוקמים באזורים שבהם מתבצעת הרחבה של היישוב, כלומר, אזור שאינו מיושב בהווה, אך מיועד להיות מיושב בעתיד הקרוב¹⁸. עבודות השיקום אינן דורשות בדרך כלל אישורים מיוחדים, אך הקמתם של מרכיבי ביטחון חדשים מותנית בהשגת אישורים של הרשויות המוסמכות¹⁹.

נציגי פקע"ר ומשכ"ל הבהירו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי בדרך כלל מתבצעות העבודות על פי הסדר הבא: ראשית, מסיימים את עבודות פריצת הרכים, עבודות העפר וסלילת הדרכים (להלן - עבודות דרך). בשלב הבא מחליפים או מקימים גדר, ולבסוף מחליפים או מתקינים את התאורה. התוויית הדרך וסלילתה מותנות בהיתר בנייה על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. להוצאת היתר בנייה על פי החוק נדרש פרק זמן של עד 90 יום, ובתהליך מזורז עד 60 יום. בפועל, עבודות אלו בוצעו על פי היתרים לשימוש חורג²⁰. יצוין, כי עיכוב בפריצת הרכים עלול לפגוע לא רק ביכולת לעמוד בלוח הזמנים לגבי עבודות הדרך, אלא לגרור אחריו, כמעט בהכרח, גם עיכוב בשאר השלבים של העבודה. עם זאת, בחלק מעבודות השיקום ניתן לבצע במקביל את עבודות הדרך, הגידור והתאורה.

כחלק מאישור התכנית השנייה בנובמבר 1999 הדגיש הרמטכ"ל, כי לוח הזמנים, בין היתר, למיגון יישובי קו העימות, הינו מרכיב קריטי ומחייב היערכות מיטבית וקפדנית. בפברואר 2000 קבע פצ"ן, כי בשלב הראשון יבוצעו עבודות תשתית היקפית (דרך, גדר ותאורה) ביישובים סמוכי גדר. על כן, בדוח זה נסקרו עבודות תשתית היקפית המבוצעות באמצעות משכ"ל²¹ ובאמצעות התקשרות ישירה עם קבלנים אחרים ביישובים אלה. על פי נתוני משכ"ל, עד תחילת דצמבר 2000 חתם המשרד עם הרשויות המקומיות ביישובים סמוכי גדר על 45 חוזים באמצעות קבלנים הכלולים במאגר משכ"ל: תשעה חוזים לעבודות דרך, 19 חוזים לעבודות גידור ו-17 חוזים לעבודות תאורה. כמו כן, חתם המשרד עם המועצה האזורית גליל עליון על שבעה חוזים לעבודות דרך באמצעות קבלנים אחרים.

-
- 18 הקמת מרכיבי ביטחון מתבצעת רק בתחומם של יישובים שאושרה להם הרחבה שאמורה להתבצע בשנה וחצי הקרובות.
 - 7 כגון, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה והקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל).
 - 8 על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, רשאית ועדה מקומית לתת היתר לשימוש חורג מתכנית, לתקופה מוגבלת מראש.
 - 9 סטטוס העבודות שבוצעו באמצעות משכ"ל מתבסס על דוחות של המשרד, של פקע"ר ושל משכ"ל שהופקו לבקשת משרד מבקר המדינה והנכונים לתחילת דצמבר 2000.

להלן ממצאי הביקורת:

1. התקשרות בין המשרד לבין הרשויות המקומיות

(א) במבוא לחוזה האחיד שבין המשרד לבין הרשויות המקומיות מצוין, כי "הרשות מצהירה שיש לה זכויות במקרקעין בהם יוקמו מרכיבי ביטחון, והיא רשאית להקים באותם מקרקעין את מרכיבי הביטחון". מנוסח זה ניתן להסיק, כי לוח הזמנים שבחוזה נקבע בהנחה, שמרכיבי הביטחון המוקמים זכו לכל האישורים הנדרשים, וכי אין בעיות סטטוטוריות או אחרות המונעות את הקמתם. עוד נקבע, כי "בעבור כל יום של איחור בין המועד הסופי שנקבע להשלמת מרכיבי ביטחון ועד למועד השלמתם למעשה" יהיה על הרשות המקומית לשלם למשרד פיצויים בסכום שנקבע מראש.

בביקורת עלה, כי רק לאחר שהרשויות המקומיות חתמו על חוזים עם המשרד התברר לפקע"ר, כי לחלק מההרחבות שנכללו בתכניות, לא ניתנו האישורים הדרושים מאת הרשויות המוסמכות. במקרים אלה הקפיא פקע"ר את בניית מרכיבי הביטחון עד לקבלת האישורים.

החוזים שחתם המשרד עם הרשויות המקומיות קוצבים זמן לביצוע העבודות, אולם בלי הבחנה בין עבודות הקמה לעבודות שיקום. לא זו בלבד שלחלק מההרחבות לא היו כל האישורים הדרושים עובר לחתימת החוזה, אלא גם הייתה תלות בין השלבים השונים של הקמת מרכיבי הביטחון. כל אלה לא הובאו בחשבון בעת קביעת המועדים החוזיים להתחלתם ולהשלמתם של מרכיבי הביטחון. כתוצאה מכך, מועדים אלה לא שיקפו בהכרח את המועדים שבהם ניתן היה להתחיל בהקמה של מרכיבי ביטחון חדשים.

(ב) על פי תנאי ההתקשרות בין הרשויות המקומיות (באמצעות משכ"ל) לבין הקבלנים, זכאי הקבלן (תמורת ערבות) לקבל מקדמה עם קבלת צו התחלת עבודה גם אם העבודה בשטח טרם החלה. מאחר שבחוזים לא הייתה הפרדה בין עבודות שיקום לבין עבודות הקמה, המקדמות שהמשרד העביר לרשויות המקומיות מימנו למעשה את שני סוגי העבודות. כיוון שחלק מהרשויות המקומיות חתמו על חוזים זמן רב לפני שניתן היה להתחיל בביצוע העבודות להקמת מרכיבי ביטחון, ב-16 חוזים²² המתייחסים לעבודות של גידור ותאורה, שימשו המקדמות כמימון ביניים לקבלנים במשך כחצי שנה במוצע עד שהחלו בהקמה של תאורה וגדרות חדשות באותם יישובים המיועדים להרחבה.²³

בהתייחסותו מיוני 2001 לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי מועדי הביצוע שנקבעו בחוזים בין המשרד לבין הרשויות המקומיות לא התחשבו במועדים האפשריים להתחלת עבודות ההקמה, אלא במועדים שבהם ניתן היה להתחיל בביצוע עבודות השיקום. זאת כדי, שעבודות שניתן לבצען בשטח לא יתעכבו בגין סיבות מינהליות. צה"ל הוסיף, כי פרק הזמן הקצר שתוכנן לסיום העבודות נקבע כדי לגרום לקבלנים לסיים את העבודות במהירות האפשרית. כן ציין צה"ל, כי אם העיכובים בביצוע העבודות לא יהיו באשמת הרשויות, לא ידרוש פקע"ר את הפעלת סעיף הפיצויים שבחוזה, שעל פיו עליהן לשלם למשרד פיצויים כפי שצוין לעיל.

22 מספר זה הינו תוצאה של השוואה בין דוח משכ"ל מדצמבר 2000, המציין את תאריכי העברת המקדמות לקבלנים, לבין נתונים בנוגע לסטטוס העבודות כפי שצוינו בהתייחסות צה"ל ממאוס 2001 לממצאי הדוח.

23 עבודות השיקום, במידה שתוכננו במסגרת חוזים אלה, הושלמו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היה ראוי, שרשויות מקומיות, שלא היו בידיהן כל האישורים הנדרשים, לא יחתמו על החוזה עם המשרד. לחלופין, היה עליהן להתריע בפני המשרד על כך, כי לא יתן לעמוד בהוראות החוזה בעניין מועד השלמת העבודות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי בהנחה שבידי הרשויות קיימים כל האישורים הנדרשים, אכן ראוי לחתום על חוזה אחד לשיקום מרכיבי ביטחון ולהקמתם. אולם, במקרים שבהם הרחבות היישובים חסרות את האישורים הנדרשים, מן הראוי שהמשרד ישקול חתימה על חוזים נפרדים. זאת, כדי להימנע מבעיות כפי שתוארו לעיל.

צה"ל בהתייחסותו מיוני 2001 לממצאי הביקורת ציין, כי כיוון שעבודות אלו הוגדרו, כאמור, כחלק מתכנית חירום, לא ראה פקע"ר לנכון להפריד בין שני השלבים. בהתייחסותה לממצאי הביקורת ציינה משכ"ל, כי בחתימה על חוזים נפרדים יש כדי להגביר את השליטה בפרויקט הן במישור המקצועי והן במישור התקציבי. משרד מבקר המדינה מעיר, שתכנית ההרחבות ביישובים אינה יכולה להיחשב כתכנית חירום אלא כתכנית עתידית, ולכן ראוי היה להפריד בין השלבים.

2. התקשרות בין רשויות מקומיות לבין קבלנים באמצעות משכ"ל

(א) בנספח לחוזה עם המשרד התחייבו הרשויות המקומיות, שהוראות החוזים שייכרתו עם הקבלנים יהיו בהתאמה להתחייבויותיהן כלפי המשרד. בביקורת עלה, כי לא הייתה התאמה בין משך הביצוע של עבודות גידור וסלילת דרכי ביטחון, כפי שנקבע בחוזים שחתמו הרשויות המקומיות עם המשרד, לבין משך הביצוע, כפי שנקבע בחוזה בין משכ"ל לבין הקבלנים. כך למשל, בחוזה שנחתם בין המשרד למועצה המקומית שלומי באפריל 2000 נקבע פרק זמן של חודש וחצי להקמת גדר באורך של כ-5.5 ק"מ. בחוזה בין משכ"ל לבין הקבלן המבצע נקבע, שמשך הזמן לביצוע עבודה זו יהיה נתון לשיקול דעתו של המפקח על העבודה מטעם משכ"ל; בחוזה שנחתם בין המשרד למועצה האזורית מעלה יוסף באוקטובר 2000 נקבע, כי סלילת דרך ביטחון באורך של שלושה ק"מ במושב שתולה תימשך כחודשיים. גם במקרה זה נקבע בחוזה בין משכ"ל לקבלן, שמשך הזמן לביצוע העבודה יהיה נתון לשיקול דעתו של המפקח. עד פברואר 2001 טרם הסתיימו העבודות ביישובים אלה.

הרשויות המקומיות צריכות היו לעמוד על כך, שהמועד להשלמת העבודות, על פי החוזים בינן לבין הקבלנים, ייקבע בהתאם למחויבותן החוזית כלפי המשרד. במקרה שבו התברר, שהמועד שנקבע בחוזה הרשות המקומית עם המשרד לא היה מציאותי, ראוי היה, כי הרשות המקומית תבוא בדברים עם המשרד בדבר הצורך לתקן את הוראות החוזה בסוגיה זו. בהתייחסותה ממאי 2001 ציינה משכ"ל, כי נושא לוחות הזמנים לביצוע עבודות של מרכיבי ביטחון נבדק לפרטיו, והוסקו מסקנות אשר יושמו במכרז החדש למרכיבי ביטחון לשנת 2001. משרד מבקר המדינה בחן את המכרז החדש והתברר, כי במכרז זה, שלא כבמכרז הקודם, נקבע, שלוחות הזמנים ייקבעו בצו התחלת עבודה ולא יהיו נתונים להחלטת המפקח.

(ב) בחוזה שחתמה משכ"ל, בשם הרשויות המקומיות, עם הקבלנים, נכללו מיפרטים של מרכיבי ביטחון שונים. מיפרט דרכי הביטחון כולל שני סוגים: דרך הבנויה משכבה אחת של מצעים, ודרך הבנויה משכבה אחת של מצעים ושכבה אחת של אספלט. על פי המקובל בענף הסלילה ובמיפרט הכללי לעבודות בנייה, שמחלקת עבודות ציבוריות שבמשרד התשתיות הלאומיות (להלן - מע"ץ), משרד השיכון והמשרד משתמשים בו (להלן - המיפרט הכללי), ניתן לתמחר כל שכבה בנפרד. בדרך זאת, במקרה של שינויים בכמויות כתוצאה משינוי עוביה או שטחה של כל שכבת מצע או אספלט, ניתן לתמחר את עלות השינויים על סמך הכמויות החדשות ומחירים בחוזה.

התברר, כי בניגוד למיפרט הכללי, המיפרט שפרסם משכ"ל תמחר את הדרך לפי מטר אורך, ללא הפרדה בין סוגי העבודה שיש לבצע. על כן, אם היה מתעורר צורך בביצוע שינויים בכמויות, לא ניתן היה להשתמש במחיר שנקבע בחוזה, אלא הדבר היה דורש ניתוח תמחירי. כמו כן, במיפרט משכ"ל היו חסרים הסברים הדרושים לשם הבהרתו, כגון ההתאמה בין סוגי המצעים ומחירים.

בהתייחסויותיהם לממצאי הביקורת ציינו צה"ל ומשכ"ל, כי במרכז למרכיבי ביטחון שפורסם בשנת 2001 שונתה שיטת המדידה של הכמויות והותאמה לשיטה הנהוגה במיפרט הכללי - ענף הסלילה. כמו כן, נוספו הסברים להבהרת סעיפי העבודה השונים. הדבר גם עלה מבחינה של משרד מבקר המדינה את תנאי המכרז החדש.

3. התקשרויות בין רשויות מקומיות לבין קבלנים

בחוזה בין המשרד למועצה האזורית גליל עליון נקבע, כי המשרד ישלם למועצה את הסכום המוקצב לפרויקט בשני תשלומים: מקדמה בשיעור של 50%, 30 יום לאחר תחילת העבודה, ויתרת הסכום תועבר 35 יום לאחר שפקע"ר יאשר את החשבון הסופי. עוד נקבע, כי המועצה תעביר לקבלנים כל סכום שתקבל, לא יאוחר משלושה ימים ממועד קבלתו.

בביקורת עלה, כי בשני חוזים שנחתמו בין המועצה לבין הקבלנים נקבעו תנאי תשלום שונים מאלו שנקבעו בחוזה בין המשרד לבין המועצה האזורית גליל עליון. בחוזים אלה נקבע, כי הקבלנים יגישו אחת לחודש חשבונות חלקיים, והמועצה תשלם את החשבון כעבור 60 יום מתום החודש בו הוגש החשבון. עוד נקבע, כי המועצה תשלם את החשבון הסופי כעבור 90 יום מתום החודש בו הוגש.

השוני בתנאי התשלום בין החוזים השונים הביא למצב שבו בעבור שני חוזים קיבלה המועצה מהמשרד ב-31.10.00 מקדמה בסכום כולל של כ-2.6 מיליון ש"ח בגין סלילה ושיפוץ דרכי הביטחון לכל יישובי קו העימות שבתחומה; אולם בפועל היא שילמה לקבלנים סכום של 1.1 מיליון ש"ח בסוף חודש נובמבר, וכ-1.5 מיליון ש"ח נוספים בסוף חודש דצמבר 2000. יוצא אפוא, שהמועצה החזיקה כ-40% מהכספים שהועברו אליה במשך חודש, ואת 60% הנותרים במשך כחודשיים, ובכך נהנתה למעשה ממימון ביניים. עד פברואר 2001 קיבלה המועצה 2.95 מיליון ש"ח בעקבות הגדלת המקדמה, אולם בפועל העבירה לקבלנים סכום של 3.2 מיליון ש"ח.

בהתייחסותה ממאי 2001 לממצאי הביקורת ציינה המועצה האזורית גליל עליון, כי השינויים שנוצרו בעקבות שיטת התשלומים שנקטה המועצה היו זניחים, ובסופו של דבר הסתיימו העבודות באיזון תקציבי מבחינת המועצה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי אין בתשובת המועצה הצדקה לאי-עמידתה בהתחייבותה כלפי המשרד בנוגע לתנאים שבחוזים עם הקבלנים.

4. עיכובים בהקמה של מרכיבי ביטחון

ביישובים סמוכי גדר מתוכננות הרחבות בשנים הקרובות. הרחבות אלו מחייבות, בין היתר, הקמת מרכיבי ביטחון חדשים. בביקורת עלה, שתכנון²⁴ תוואי הדרך בחלק מהמקרים לא נעשה בהתחשב

24 בחלק מהמועצות סוכם, כי האחריות לתכנון מרכיבי ביטחון חדשים חלה על הרשויות, ועליהן לתת למתכנן הנחויות לתכנון התוואי. במועצה אזורית גליל עליון בוצעו עבודות התכנון על ידי פקע"ר באמצעות משרד מתכננים פרטי.

בכל הגורמים הסביבתיים וההנדסיים, כגון: חורש או נחל הנמצאים בתוואי הדרך המתוכננת. להלן מספר דוגמאות:

(א) דרך הביטחון של קיבוץ מעין ברוך תוכננה לעבור בערוץ נחל. בשל התנגדותם של התושבים לתכנון זה, הוא שונה, דבר שגרם לדחיית תחילת העבודות כשלווה חודשים ולתוספת לעלות סלילת הדרך בסך של כ-165,000 ש"ח.

(ב) התוואי המתוכנן של דרך הביטחון בקיבוץ יראון שונה בשל בקשת נציגי הקיבוץ להימנע מכריתת עצים רבים. שינוי זה גרם לדחייה במועד תחילת העבודות. עד פברואר 2001 טרם הסתיימו עבודות אלו.

(ג) על פי פקודת היערות - 1936 וצווים מטעם שר החקלאות, פריצת תוואי דרך חדשה שבה נמצאים עצים מחייבת העתקת העץ או כריתתו, על פי רישיון של פקיד יערות, הניתן מכוח הפקודה. ברישיונות שניתנו לקבלנים הותנה, שגיוס העצים והעתקתם יבוצע בידי קק"ל או בפיקוחה.

כדי להקים דרכי ביטחון בו-זמנית בחמישה יישובים במועצות האזוריות מטה אשר ומעלה יוסף, הייתה אמורה קק"ל להעמיד מספר צוותים לגיוסם ולהעתקתם של העצים הנמצאים בתוואי הדרך. בביקורת עלה, כי למרות התיאום עם המועצות האזוריות, העמידה הקק"ל צוות אחד בלבד, שלא היה ביכולתו לתת מענה להיקף העבודה, ואף אסרה על קבלני הדרך לפרוץ את הדרכים עד אשר תושלם העתקת העצים. עקב כך, חל עיכוב של חודשיים בתחילת העבודות להקמת דרכי הביטחון במועצה האזורית מטה אשר ועיכוב של שלושה חודשים במועצה האזורית מעלה יוסף. רק בינואר 2001, כשלושה חודשים לאחר מתן צו התחלת עבודה, העמידה קק"ל צוותי גיוס נוספים, והמשרד הקצה תקציב נוסף של 40,000 ש"ח לכל יישוב למימון העתקת העצים המסומנים על ידי קבלני הדרך. פעולות אלו זירזו את העבודה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2001 השיבה המועצה האזורית מטה אשר, כי התיאומים עם קק"ל החלו כבר ביוני 2000. קק"ל בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2001 ציינה, כי משהתברר לה שצוות גיוס אחד אינו עומד בקצב הנדרש, היא נקטה צעדים לזירוז העבודה. כמו כן הדגישה קק"ל, כי בעת תכנון דרכי הביטחון בחודשים יולי ואוגוסט 2000 היו אי-ודאויות מקצועיות, שהתבררו רק תוך כדי ביצוע.

(ד) המועצה האזורית מטה אשר הזמינה מקבלן (באמצעות משכ"ל) סלילת דרך ביטחון חדשה בקיבוץ אדמית. משך ביצוע העבודה נקבע ל-30 ימי עבודה. בפועל, על פי נתוני משכ"ל, הסתיימה סלילת דרך הביטחון רק לאחר כ-180 יום, על אף שלא היו שינויים בתכנון הדרך. בהתייחסותה של המועצה המקומית מטה אשר ממאי 2001 לממצאי הביקורת, צוין, כי העבודה התארכה עקב בעיות באיכות עבודתו של הקבלן. עוד ציינה, כי בתיאום עם המשכ"ל, הורתה לקבלן לתקן את הליקויים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היה על הרשויות המקומיות ומשכ"ל לבצע תכנון קפדני של דרכי הביטחון החדשות, ובכך היו נמנעים העיכובים בביצוע העבודות ונמנעת הייתה חשיפת היישובים ללא אמצעי מיגון מלאים.

5. הקמת מרכיבי ביטחון ביישוב מתת

מצפה מתת הינו יישוב סמוך גדר, שנמצא בתחום המועצה האזורית מעלה יוסף. מאז הקמתו התנגדו תושבי היישוב להקמת מרכיבי ביטחון בתחומו, ועל כן הם לא הוקמו. כמו כן עקב התנגדותם, לא כלל פקע"ר יישוב זה בתכנית המיגון. בביקורת עלה, כי בשל סירובם של תושבי היישוב להקמת מרכיבי ביטחון בתחומו, החליט צה"ל להעמיד חלופת מיגון ליישוב באמצעות תגבור כוחות ביטחון שוטף (להלן - בט"ש).

בהתייחסותה ממאי 2001 לממצאי הביקורת השיבה המועצה האזורית מעלה יוסף, כי היא העדיפה שלא לכפות את הקמת מרכיבי ביטחון על היישוב, כל עוד צה"ל אינו כופה זאת ומתחייב להעמיד חלופת מיגון הולמת.

מיגון אוטובוסים להסעות תלמידים ביישובים סמוכי הגדר

במסגרת התכנית למיגון היישובים קבע פקע"ר, כי חבילת המיגון ליישובי קבוצה א' תכלול גם מיגון הסעות תלמידים. מיגון האוטובוסים נועד לתת מענה להסעות התלמידים בין יישובים סמוכי גדר לבין מוסדות החינוך, בהתחשב ברמת השירות שקבע משרד החינוך ובצורכי הביטחון. התכנית למיגון האוטובוסים שהכין פקע"ר במאסר 2000 תוקצבה בכ-15 מיליון ש"ח.

1. גיבוש הצורך באוטובוסים ממוגנים

(א) התלמידים מוסעים באמצעות אוטובוסים שבבעלות הרשויות המקומיות ובאמצעות קבלנים²⁵. המועצות האזוריות והמועצות המקומיות בגבול הצפון מגישות מדי שנה בשנה לוועדות הסעה שבאחריות משרד החינוך בקשות לאישור קווי הסעה, בין היתר, בהתחשב במספר התלמידים, במרחק של מוסדות החינוך מהיישובים ובשעת תחילת הלימודים וסיומם (להלן - תכנית ההיסעים). במסגרת תכנית ההיסעים לשנת הלימודים התש"ס, אישר משרד החינוך למועצות האזוריות ולמועצות המקומיות, שבתחומם היישובים סמוכי הגדר, את הצורך ב-38 אוטובוסים.

בסוף אפריל 2000, לקראת יציאת צה"ל מלבנון, הגיש מנהל אגף הביטחון במשרד החינוך לעוזר שר הביטחון להתיישובות את תכנית ההיסעים של היישובים סמוכי הגדר במועצות האזוריות ושל המועצות המקומיות מטולה ושלומי. התכנית כללה את מספר התלמידים בכל יישוב, את צירי הנסיעה ואת מוסדות החינוך שאליהם מוסעים התלמידים. תכנית זו לא כללה את מספר האוטובוסים הממוגנים הדרושים לביצוע ההסעות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי היה על משרד החינוך לכלול בתכנית זו גם את מספר האוטובוסים הממוגנים הדרושים על בסיס תכנית ההיסעים שאושרה, או לחלופין להגיש הצעה אחרת. צירוף מספר האוטובוסים הנדרשים לתכנית ההיסעים היה נותן בידי הצוות הבין-משרדי שהוקם (בנושא זה ראו להלן) מדד נוסף, על זה של פצ"ן, לצורך הכנת התכנית להסעת תלמידים באוטובוסים ממוגנים.

(ב) במאי 2000, שבוע לפני היציאה מלבנון, הוקם צוות בין-משרדי בראשות עוזר שר הביטחון להתיישובות ובהשתתפות נציגי משרד החינוך, מרכז המועצות האזוריות, פקע"ר ופצ"ן, שמתפקידו היה לגבש את הצורך באוטובוסים ממוגנים "כמענה לאותם קווי הסעה ילדים מיישובי קו העימות בצפון שנוסעים בכביש הצפון בצמוד לגדר המערכת" (להלן - הצוות).

(ג) בסוף מאי 2000 הכין פצ"ן מסמך שהוגדר כ"ניתוח הצרכים למיגון אוטובוסים בקו הסגול" (להלן - מסמך הצרכים). במסמך זה הגדיר פצ"ן את צירי התנועה המאוימים והמליץ לצוות להקצות 28 אוטובוסים בחלוקה למועצות אזוריות ולמועצות מקומיות. כלומר, פצ"ן המליץ להקצות עשרה אוטובוסים פחות בהשוואה לתכנית ההיסעים. פצ"ן גם לא המליץ להקצות

25 משרד החינוך מממן את הסעות התלמידים בכל הרשויות המקומיות. במועצות האזוריות הוא מממן גם את רכישת האוטובוסים.

אוטובוסים לשלומי ולעג'ר. ביוני 2000 שינה פצ"ן את המלצתו ל-29 אוטובוסים ממוגנים, וביוני 2000 אישר הצוות המלצה זו.

בביקורת עלה, כי לא קיימת התאמה מלאה בין אמות המידה שפצ"ן הגדיר להקצאת אוטובוסים ממוגנים לבין מספר האוטובוסים הממוגנים אותם המליץ להקצות לרשויות המקומיות השונות.

כך לדוגמה, פצ"ן לא הגדיר בתחום המועצה האזורית מעלה יוסף צירים מאוימים, אולם המליץ להקצות לה ארבעה אוטובוסים ממוגנים; הציר היוצא ממטולה לא הוגדר כמאויים, אך פצ"ן המליץ להקצות לה אוטובוס ממוגן אחד. יתר על כן, לא הייתה התאמה בין תכנית ההיסעים של משרד החינוך לבין הקצאת 29 האוטובוסים הממוגנים. בפועל, לא הוקצו אוטובוסים למועצות המקומיות עג'ר ושלומי, למטולה חסרו שלושה אוטובוסים ולמועצה האזורית מעלה יוסף חסרו שני אוטובוסים ממוגנים. עוד עלה, כי משרד החינוך לא הנחה את הרשויות המקומיות שלא הוקצו להן אוטובוסים ממוגנים, כיצד להיערך להסעת תלמידים.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי פצ"ן בהמלצתו מיוני 2000 הגדיר לצוות, כי יש להקצות אוטובוסים ממוגנים לרשויות מקומיות, שבתחומן יישובים סמוכי גדר העושים שימוש נרחב בציר הצפון, ולא בהכרח בהתאמה לציר מאויים במרחב אותה רשות. זאת, כיוון שהרשויות המקומיות משתמשות בכל הצירים, כולל צירים לא מאוימים. עוד ציין צה"ל, כי תחילה הוקצו למטולה שני אוטובוסים, אך לאחר הערכת מצב נוספת הוחלט, כי הקצאת אוטובוס ממוגן אחד מספיקה, היות שאין הסעות תלמידים בציר מאויים, אלא "ממטולה אחורה".

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין משרד החינוך, כי האוטובוסים שהוא רוכש מיועדים להסעות של המועצות האזוריות בלבד ואילו עיריות ומועצות מקומיות מסיעות תלמידים באמצעות קבלנים. על כן, הקצאת אוטובוסים ממוגנים לא כללה את צורכי עג'ר, שלומי ומטולה. משרד החינוך הוסיף, כי הקצאת אוטובוס אחד למטולה התאפשרה באישור חריג.

(ד) עשרות תלמידים מיישובים סמוכי גדר הלומדים בבתי ספר למחוננים, בחינוך המיוחד ובבתי ספר אחרים, מוסעים למוסדות החינוך בקבוצות קטנות. בביקורת עלה, כי תלמידים אלה אינם מוסעים בכלי רכב ממוגן על אף שהם נוסעים באותם צירים מאוימים, שלגביהם קבע פצ"ן, כי הסעה בהם מחייבת אוטובוס ממוגן. מן הראוי, שמשרד החינוך ומשרד הביטחון ישקלו מציאת פתרון למיגון הסעות אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היה על משרד החינוך מתוקף אחריותו להסעות תלמידים למוסדות חינוך, ועל משרד הביטחון מתוקף קביעתו כי אוטובוסים ממוגנים הם חלק ממרכיבי הביטחון ביישובים סמוכי גדר - לשקול תקצוב אוטובוסים וכלי רכב ממוגנים לכל היישובים סמוכי הגדר ולא רק למועצות האזוריות, או לחלופין להתאים את תכנית ההיסעים למספר האוטובוסים וכלי הרכב הממוגנים הקיימים.

2. תהליך רכישת האוטובוסים ומיגונם

כאמור, הצורך באוטובוסים ממוגנים ביישובי קו העימות נקבע בתכנית המיגון שהכין פקע"ר במאוס 2000. פקע"ר אמד את משך ביצוע מיגון האוטובוסים בכארבעה חודשים. במאי 2000, לאחר שוועדת הכספים אישרה תקציב למיגון היישובים, לרבות למיגון אוטובוסים, קבע הצוות, כי

רכישת האוטובוסים המיועדים למיגון תמומן מתקציב משרד החינוך לשנת 2000, שיועד לרכישת 30 אוטובוסים חדשים לכלל המועצות האזוריות.

על כן, ביקשו נציגי משרד הביטחון ומשרד החינוך ממרכז המועצות האזוריות, שיסכים לוותר על 30 אוטובוסים המיועדים לכלל המועצות האזוריות, לצורך מיגונם והעברתם ליישובים סמוכי הגדר. מרכז המועצות האזוריות התנה את הסכמתו להסדר זה בהגדלת מספר האוטובוסים המיועדים למועצות האזוריות בשנים הבאות, אולם נציג משרד האוצר התנגד לכך. התברר, כי רק לאחר שהושגה הסכמה ביולי 2000 בין משרד החינוך ומשרד האוצר לבין מרכז המועצות האזוריות, הזמינו המועצות האזוריות והמועצה המקומית מטולה את האוטובוסים.

מנתונים שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עלה, כי במהלך חודש ספטמבר 2000 סופקו שני אוטובוסים ממוגנים בלבד, במהלך חודש אוקטובר נמסרו 11 אוטובוסים נוספים. יתרת האוטובוסים נמסרו עד סוף נובמבר 2000.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על אף שכל הגורמים שהיו מעורבים בהחלטה בנוגע למיגון האוטובוסים ידעו, כי פעולת המיגון אורכת כארבעה חודשים והיא אמורה הייתה להסתיים עד מועד תחילת שנת הלימודים תשס"א, לא נקטו צה"ל ומשרד החינוך עד מאי 2000 כל פעולה, בנוגע לגורם שיתקצב ויקצה את האוטובוסים המיועדים למיגון. כתוצאה מכך, נגרם עיכוב של כחודשיים בהתחלת עבודות המיגון. גם חילוקי הדיעות עד השגת הפשרה בנוגע לשלדות גרמו לעיכוב נוסף של כחודשיים בתחילת העבודות למיגון האוטובוסים.

כתוצאה מכך, ב-1.9.00 - מועד פתיחת שנת הלימודים תשס"א - לא היו ברשויות המקומיות שביישובים סמוכי גדר אוטובוסים ממוגנים, דבר שסיכן את התלמידים בנסיעתם למוסדות החינוך ובחזרה לבתיהם.

"צרכים נוספים" שבאחריות משרדי ממשלה וגורמים אחרים

בתכנית הראשונה ובתכנית השנייה שהכין פקע"ר בנובמבר 1999, הוצגו גם צרכים נוספים, בעיקר בתחום המיגון והמקלוט ליישובים שבקבוצות א' ו-ב', בסכום של 461 מיליוני ש"ח. צרכים אלה הוגדרו כחיוניים לביטחונם של היישובים בקבוצות אלה, כדי לאפשר קיום אורח חיים תקין בתנאי מתח ביטחוני ממושך. הגדרתם כ"צרכים נוספים" נבעה גם מכך, שמימנם אמור להינתן על ידי משרדי ממשלה וגורמים אחרים. כפי שצוין לעיל, בתכנית הסופית שהוצגה לאישור הרמטכ"ל, הוצגו רק חלק מהצרכים הנוספים, שכללו נושאים שבעדיפות גבוהה בלבד: הקמת כיתות ביטחוניות במוסדות חינוך, וכן הסבה של מקלטים ציבוריים לדו-תכליתיים, שעלותם הסתכמה ב-136 מיליון ש"ח. בחינת הצרכים הנוספים העלתה כדלקמן:

1. כיתות ביטחוניות במוסדות חינוך²⁶

על פי הוראות פקע"ר לסיווג יישובים לבנייה ולמקלוט (להלן - הוראות פקע"ר), כיתה ביטחונית היא כיתה, שהקירות, התקרה, החלונות והדלת שבה, עמידים בפני קטיושות ורסיסים. כדי לתת מענה לאפשרות של התקפה פתאומית בטילי קטיושה, קבע פקע"ר כבר לפני שנים רבות את הצורך

26 בנושא מיגון מוסדות חינוך, ראו ברוח שנתי 44 עמ' 959, ובדוח שנתי 48, עמ' 1105.

המבצעי להסבת כיתות-אם²⁷ ביישובי קו העימות לכיתות ביטחוניות, ואף העלה נושא זה בפני נציגי משרד החינוך. לפי ממצאי סקר של פקע"ר משנת 1997, כשני שלישים מכיתות-האם בבתי הספר שביישובי קו העימות, אינן כיתות ביטחוניות (643 כיתות מבין 996 כיתות-אם). לפי הערכות פקע"ר מספטמבר 1999, עלות הסבתן גבוהה ועומדת על כ-70 מיליון ש"ח. הערכה זו מתבססת על הגישה, שלפיה יש למגן את כל כיתות-האם הקיימות בבית הספר, גם אם בחלקן אינן מאוכלסות בהווה. נוכח האמור, סוכם בין משרד החינוך לבין פקע"ר, כי האחרון יבחן ויגדיר את סדרי העדיפות ואת הקצאת המקורות.

בביקורת עלה, כי עמדת פקע"ר היא, שנוכח האיומים הנוכחיים, יש להעמיד כבר בטווח הזמן הקצר את מלוא המימון הדרוש לכיסוי כל הצרכים. על כן, בסוף פברואר 2000 ביקש אלוף פקע"ר ממנכ"ל משרד החינוך לכלול את התקציבים הדרושים לנושאים אלה כבר בתכניות הפיתוח של משרד החינוך בתקציב שנת 2000. נציגי משרד החינוך הבהירו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי חלק גדול מכיתות-האם בבתי הספר אינן מאוכלסות, ולכן אין צורך בהסבתן. יתור על כן, עקב התנגדות משרד האוצר לתקצב את הפרויקט ועקב היעדר מקורות פנויים לנושא זה במסגרת תקציב משרד החינוך, נושא הכיתות הביטחוניות עדיין אינו מוסדר. כתוצאה מכך, חלק גדול ממסדות החינוך ביישובי קו העימות אינם ממוגנים כנדרש על פי הוראות פקע"ר. מן הראוי, שסוגיית הכיתות הביטחוניות תובא להכרעה בהקדם.

2. התאמת מקלטים ציבוריים לשהייה ארוכה והסבתם לדו-תכליתיים

התאמת מקלטים לשהייה ארוכה נועדה לאפשר תנאי מחיה נאותים במצב שבו תושבי קו העימות יאלצו לשהות במקלטים משך שעות רבות, ואף מספר ימים ברציפות. המקלטים הקיימים נבנו לפי תפיסת מיגון שנקבעה בשנות ה-50, וענתה לצורך של שהייה קצרה יחסית במקלט. הצורך לאפשר שהייה ממושכת במקלטים הוכח ביולי 1993, במהלך מיבצע "דין וחשבון", עת נאלצו תושבים רבים בקו העימות לשהות כשבוע במקלטים. באותה שנה צוינה גם ברוח מבקר המדינה, החשיבות במתן פתרון מתאים לבעיית המיגון ביישובים הקדמיים, שתביא בחשבון אפשרות של שהייה ממושכת במקלטים²⁸.

כחלק מתכנית צה"ל למיגון היישובים, החלו בספטמבר 2000 בשיקום כ-2,000 מקלטים בעלות של 20 מיליון ש"ח. בחלק מהמקלטים כוללות עבודות השיקום גם מספר מרכיבים המתייחסים להתאמתם לשהייה ארוכה כגון התקנת מזגנים. למרות זאת, על פי פקע"ר, מענה מלא להתאמת מקלטים לשהייה ארוכה, יינתן רק בעזרת תקציב נוסף בהיקף של כ-60 מיליון ש"ח. כאמור, בספטמבר 2000 הציגו נציגי פקע"ר למשרד האוצר את דרישותיהם לשנת 2001, אולם במסגרת תקציב המדינה לשנת 2001 לא נכלל מימון לנושא זה.

שינויים בכביש הצפון ושיקום דרכים

כחלק מהתכנית למיגון היישובים, דרש פצ"ן לשנות את נתיבי הכניסה לשמונה יישובים הסמוכים לגדר הגבול והחשופים לירי שטוח מסלול. על פי נתונים מפברואר 2001 של היחידה להתיישבות שבלשכת עוזר השר להתיישבות, תשתית ואזורי פיתוח (להלן - היחידה להתיישבות), הסתכם

27 כיתות-אם - כיתות לימוד רגילה, להבדיל מכיתות מעבדה למשל.

28 ראו דוח שנתי 44, עמ' 956 בפרק על "מקלוט ומיגון לאוכלוסייה האזרחית".

הפרויקט בכ-139 מיליון ש"ח. על פי החלטת מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מימון הפרויקט יתחלק באופן שווה בין מע"ץ, קק"ל והמשרד. נוכח דחיפות הפרויקט, קבעה היחידה להתיישבות, כי העבודות יחלו בסוף יולי 2000.

בפועל הושלמו התכניות באוגוסט 2000, אולם עקב התמשכות הליכי המכרזים, החלה העבודה באוקטובר 2000. בביקורת עלה, כי המשרד לא הקצה את חלקו במימון הפרויקט, וזאת בניגוד להחלטת מנכ"ל משרד ראש הממשלה. עקב כך, החלה העבודה בארבעה יישובים בלבד במקום בשמונה כמתוכנן.

נציגי היחידה להתיישבות הבהירו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי המשרד התנגד להעמדת תקציב ממקורותיו, כיוון שהפרויקט כלל בעיקרו סלילת כבישים ארציים שאינם בתחום טיפולו, ולכן לדעתו, משרד האוצר היה צריך לשאת בחלק ניכר מהעלות. במועד סיום הביקורת, הנושא טרם הוכרע והוא נמצא בהתדיינות בין המשרד לבין משרד ראש הממשלה. בהתייחסותו מפברואר 2001 לממצאי הביקורת ציין עוזר שר הביטחון להתיישבות, כי כתוצאה מההתדיינות, החליט המשרד להעמיד תקציב נוסף בסך 12 מיליון ש"ח (נוסף על 8 מיליון ש"ח שהעמיד כבר קודם לצורכי תכנון הפרויקט) כחלקו בפרויקט. עוזר השר ציין עוד, כי עדיין לא נקבע הגורם שישלים את החלק החסר במימון הפרויקט (כ-40 מיליון ש"ח). יצוין, כי משהתעוררה מחלוקת בנוגע להעמדת תקציבים, מן הראוי היה, שתוכרע בעוד מועד.

היערכות יישובי הצפון

מרחב המדינה מחולק לתחומי אחריות לביטחון פנים בין משטרת ישראל לבין צה"ל. צה"ל, באמצעות אוגדה של פצ"ן (להלן - האוגדה), אחראי, בין היתר, לאבטחתם של 59 יישובים וארבע ערים מתוך 80 יישובי קו העימות, הן בעת רגיעה והן בשעת חירום²⁹. על פי פקודת קבע של אמ"ץ, שעניינה אחריות צה"ל לאבטחת יישובים בפיקוד הצפון (להלן - הפקודה), אבטחת היישובים כוללת את כל הפעולות והאמצעים המיבצעיים הנדרשים לקיום הביטחון וללחימה בטרור במגמה להגן על היישובים ותושביהם, כמו: קביעת מדיניות ועריכת תכניות לאבטחה ולהגנה של היישובים בהתאם להנחיות צה"ל, תרגול היישובים בכל הקשור לביטחון, ופיקוח על נקיטת אמצעי אבטחה ישירים כגון: תאורת גדר, גדרות ביטחון, מגדלי שמירה, דרכי גישה, מערכות קשר ואזעקה³⁰.

1. אבטחת יישובי קו העימות שבאחריות פצ"ן

עד ליציאת צה"ל מלבנון נעשתה אבטחת היישובים בעיקרה באמצעות אבטחה שכירה, ורק בחלק קטן מיישובי קו העימות באמצעות חיילי אבטחה בודדים. בעקבות היציאה מלבנון, החליטה מפקדת האוגדה, כי החל ממאי 2000 יאבטחו חיילי צה"ל 20 יישובים סמוכי גדר.

נוכח השינויים, בין היתר, ערכן ביוני 2000 קצין ההגנה המרחבית (הגמ"ר) של האוגדה את תיק פקודות הביטחון השוטף לכלל יישובי האוגדה (להלן - תיק פקודות), שכולל נהלים בנוגע לסדר אבטחת היישובים, הן בשגרה והן בכל אחד ממצבי הכוננות השונים³¹.

29 בנוגע לאבטחת יתר היישובים, ראו בהמשך.

30 בנוגע לאמצעי אבטחה אלה, ראו בפרקים הקודמים.

31 מצבי כוננות שונים - מצבים כמו: ירי קטיושות בעוצמות שונות או חדירת מחבלים.

בתיק הפקודות נקבע, כי ביישובים כפריים יוקמו כיתות כוננות מקרב תושביהם³². יצוין, כי קביעה זו לא נבעה כתוצאה מצורך מיבצעי בהקמת כיתות כוננות ביישובים, ולכן צה"ל החליט, כי הן יוקמו על בסיס התנדבותי של תושביהם. תפקידיה של כיתת כוננות הם, בין השאר, להוות מענה ראשוני בעת אירוע של פעילות חבלנית עוינת ביישוב או בסמוך לו, תוך כדי בידודו של אזור האירוע ומניעת החרפת המצב. כל זאת, עד להעברת השליטה לכוח צבאי ראשון שיגיע לאזור.

עוד נקבע בתיק הפקודות, כי רכז הביטחון השוטף (להלן - רב"ש) הוא החולייה המקשרת בין צה"ל לבין היישוב. תפקידיו, בין השאר: לפקד על היישוב בעת רגיעה ובמצבי כוננות, להיות ממונה על השמירה ביישוב ולבצע תכנית לאבטחתו, לגבש כיתות כוננות מקרב תושבי היישוב, לחלק להם נשק וציוד על פי קביעת צה"ל, לשמור על כשירותם המיבצעית בעזרת אימונים ותרגולים, וכן לפקח על שלמות הגדר הביטחונית, התאורה הביטחונית והמקלטים. הרב"ש הוא שוטר (במג"ב) אך בכל הקשור להנחיות מקצועיות בתחום אבטחת היישוב, כפוף הרב"ש לצה"ל.

מסוירים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה במהלך החודשים ספטמבר ואוקטובר 2000 בשמונה יישובים סמוכי גדר³³, משיחות עם הרב"שים וממסמכים הנוגעים לאבטחת 59 היישובים שבתחום אחריות האוגדה התברר, כי בשלושה יישובים לא גובשו כיתות כוננות; ביישובים אחרים היה מספר חברי כיתת הכוננות נמוך מהנקבע. ביישובים שבהם התארגנו כיתות כוננות כנדרש, הן נמצאו בשלבי גיבוש ראשוני; מבחינת ההכשרה והציוד שקיבלו, אף לא אחת מהן קיבלה אפודי מגן, חלקן טרם קיבלו מזה"ל את יתר הציוד הנדרש, כגון נשק וקסדות וכן עדיין לא עברו אימון בסיסי בנשק אישי. כמו כן, הן טרם תרגלו בשיתוף עם צה"ל הגנה על יישוב שהותקף.

בהתייחסותו ממארכ 2001 לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי המרכיב העיקרי בהגנת היישובים הינו כוחות הבט"ש הנמצאים במרחב היישובים; וכיתות הכוננות הינן רק מרכיב נוסף בהגנה. עוד ציין, כי עד ינואר 2001, פרט לארבעה יישובים שהכשרת כיתות הכוננות בהם מתעכבת עקב חוסר ברב"ש, כל כיתות הכוננות ביישובי קו העימות שבאחריות פצ"ן צוידו, הוכשרו ותורגלו באופן מלא.

2. אבטחת יתר יישובי קו העימות

(א) צה"ל אחראי לביטחון הפנים ב-63 הערים והיישובים שבקו העימות, ואילו ביתר 16 יישובי קו העימות (למעט מעלות) האחריות הינה של משטרת ישראל. במצבי כוננות מסוימים (לפי חומרתם) וכן בשעת חירום, האחריות לביטחון הפנים ב-16 יישובים אלה עוברת לפקע"ר בהחלטת ממשלה. מתוקף אחריות המשטרה לביטחון הפנים ביישובים אלה ומתוקף היותם יישובי קו עימות, היא אמורה, בין השאר, למנות בהם רב"שים, ובאמצעותם לגבש כיתות כוננות, לצייד אותן בנשק אישי, באפודי מגן ובקסדות, להדריך ולאמן לפעולה בעת שיידרשו.

בביקורת עלה, כי נכון לינואר 2001, משרת הרב"ש לא הייתה מאוישת בשישה מבין 13 היישובים שבתחומן של מועצות אזוריות; בשלושת היישובים הנותרים שבתחומן של מועצות מקומיות, על אף היותם יישובי קו עימות, לא תקנה משטרת ישראל תפקיד רב"ש. עוד עלה, כי בכל היישובים לא גובשו כיתות כוננות.

32 ב-20 יישובים סמוכי הגדר, כיתות הכוננות הן בנוסף לאבטחה הנעשית באמצעות חיילי צה"ל.

33 מטולה, משגב עם, מנרה, אביבים, דובב, אדמית, ראש הנקרה ושלומי.

(ב) לצורך היערכותם הנאותה של יישובים אלה לקראת המצבים האמורים, על פקע"ר לפרסם ליישובים הנחיות, נהלים ותכניות אבטחה. בביקורת עלה, כי בשונה מפצ"ן, טרם גיבש פקע"ר את ההנחיות ואת הנהלים המתבקשים, וכן לא ערך תכניות אבטחה ליישובים. רק בפברואר 2001 החל פקע"ר במגעים ראשונים עם היישובים בנוגע לנדרש מהם לצורך היערכותם למצבי הכוננות.

(ג) פקע"ר אחראי לביטחון השוטף בעיר מעלות. מתוקף אחריותו זו החליט פקע"ר בשלהי 1999 להקים מפקדת עיר, שתפעל הן בשגרה והן במצבי כוננות שונים, כדוגמת אלה הפועלות בקריית שמונה ובנהריה וכפופות לפצ"ן. בביקורת עלה, כי עד מועד סיום הביקורת מפקדה זו טרם הוקמה.

כל יישובי קו העימות חשופים לאיומי חדירת מחבלים ולירי קטיושות. לכן, אמורים לחול על כולם כמקשה אחת כל דפוסי ההיערכות למצבי הכוננות. בפועל, קיים הבדל ניכר בין היערכות יישובי קו העימות שבאחריות פצ"ן לבין אלה שאינם באחריותו; הבדל זה ייתכן שמקורו בעצם חלוקת האחריות לביטחון הפנים באזור הצפון בין צה"ל לבין משטרת ישראל. על הגורמים הנוגעים בדבר לתת את דעתם לסוגיה זו.

3. מערך המקלוט והצפירה ביישובי הצפון

(א) מהסיוורים של נציגי משרד מבקר המדינה שנערכו בחלק מהיישובים ומבדיקת חלק מסיכומי ביקורות שערך צה"ל בכלל היישובים באוגוסט 1999³⁴, הועלו הליקויים הבאים: בכפר יובל, בכפר גלעדי, בכפר סאלד ובגונן, המקלטים לא היו מתוחזקים ולא טופלו כראוי; בנוגע למערכות הצפירה ומערכות הכריזה התברר, כי ביישובים מטולה, מנרה, כפר סאלד וגונן הן לא היו תקינות; נוסף לאי-תקינותן, במטולה ובכפר סאלד הן גם לא "כיסו" את כל היישוב.

בהתייחסותו ממארכ 2001 לממצאי הביקורת הודיע צה"ל, כי עד מאי 2001 יסתיים שיקומם של מקלטים ביישובי קו העימות, וביניהם מקלטים ביישובים האמורים. בנוגע למערכות הכריזה והצפירה ציין צה"ל, כי קיים עדיין פער תקציבי להשלמת שדרוג מערכות הכריזה והצפירה.

(ב) על פי נתוני קצין הביטחון (קב"ט) של עיריית קריית שמונה, בתחום העיר קיימים 730 מקלטים, מהם 198 ציבוריים, 186 במוסדות חינוך והשאר בבתים משותפים ופרטיים. לדברי מנכ"ל העירייה, מטפלת העירייה בכל סוגי המקלטים שבעיר (ובכלל זה גם בפרטיים) באמצעות ביקורות תקופתיות שהיא עורכת, בנוסף על הביקורות שעורך צה"ל. לדבריו, למרות כל הביקורות המבוצעות, עדיין נותרו בעיות - בעיקר במקלטים ציבוריים ובמקלטים בבתים משותפים. יתר על כן, לדבריו, המקלטים אינם מתאימים לשהייה ממושכת, אלא לשעתיים עד שלוש בלבד; המקלטים החדשים שנבנו, אמנם צוידו בציוד טוב יותר, אך גם הם קטנים וצרים מלהכיל את כל התושבים האמורים לשהות בהם; מפתחות המקלטים משוכפלים על ידי המחזיקים בהם, וכך הם עוברים לידיהם של גורמים המסבים נזקים חמורים לציוד שבמקלטים; בנוגע למערכת הכריזה, שבאמצעותה אמורים להודיע לתושבי העיר לרדת למקלטים, ציין המנכ"ל, כי היא אינה יעילה, משום שאינה "מכסה" את כל העיר. גם בסיוורים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה במקלטים בקריית שמונה, עלתה תמונה דומה בנוגע לנזקים החמורים שנגרמו לציוד שבמקלטים.

(ג) על פי נתוני עיריית נהריה, בעיר 155 מקלטים ציבוריים, שלדברי צה"ל ונציגי העירייה אינם מתאימים לשהייה ממושכת. מביקורות שערך צה"ל ומסיוור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה

34 בידי צה"ל לא היו דוחות ביקורת מעודכנים יותר.

במספר מקלטים ציבוריים בנהריה עלה, כי גם בהם קיימות בעיות, כגון: חוסר במתג הפעלה למפסקי זרם ראשי, חוסר במאווררים ובנורות חשמל; חוטי חשמל חשופים המהווים סכנה למשתמשים במקלטים; תקרות אקוסטיות הרוסות ומאווררים עקורים ממקומם. אף לדבר קב"ט עיריית נהריה, מצב זה נגרם כתוצאה מנגישות אזורי העיר למפתחות המקלטים.

יצוין, כי בדצמבר 2000 הושלמה התקנתה של מערכת בקרת מקלטים בקריית שמונה, והיא אמורה, בין היתר, למנוע מגורמים שאינם רצויים גישה למקלטים. יתר על כן, מערכת מסוג זה תוכננה גם לנהריה, מעלות ושלומי, אולם מאחר שכאמור התכנית שאושרה לא תוקצבה במלואה, מערכות אלו לא הותקנו.

4. סוגיות בהפעלת כוח אדם ב"מצב מיוחד בעורף"

בדצמבר 1997 התקבל בכנסת חוק ההתגוננות האזרחית (תיקון מס' 9), התשנ"ח-1997 (להלן - החוק), שעניינו "מצב מיוחד בעורף". תיקון זה נועד לתת מענה משפטי לתרחישים כדוגמת אירועי מלחמת המפרץ והמיבצעים "ענבי זעם" ו"דין וחשבון", באמצעות הקניית סמכויות לממשלה ולשר הביטחון להכריז על "מצב מיוחד בעורף", ולהסמיך בעלי תפקידים בכירים בצה"ל לתת הוראות לאוכלוסייה האזרחית בשעה שצפויה התקפת אויב ובפרקי הזמן שבין התקפות האויב, ללא צורך להתקין תקנות שעת חירום. "מצב מיוחד בעורף" הוכרז פעמיים - ביוני 1999 ובפברואר 2000.

(א) בעת שהוכרז "מצב מיוחד בעורף" לא הופעל מערך המשק לשעת חירום (להלן - מל"ח), משום שעל פי החלטת הממשלה מ-1986, תקופת הפעלה של מערך המל"ח הינה תקופה של לחימה, לרבות תקופה שלפני תחילת הלחימה או לאחריה, כאשר נמנעת פעילות תקינה של המשק, כולו או חלקו, ולרבות תקופת ההתכוננות לקראת תקופת לחימה. מערך המל"ח באמצעות המטות הפיקודיים שלו נועד, בין השאר, לפעול בתקופת ההפעלה כמתאם ומנחה את הגורמים השונים, כגון משרדי ממשלה ורשויות מקומיות כדי להבטיח את ההספקה של מוצרים ושירותים שנקבעו כחיוניים. זאת על בסיס נתונים ותכניות, שהכינו משרדי הממשלה השונים בהתאם להנחיית ועדת מל"ח עליונה. בשגרה מבצע מערך המל"ח תרגילים להשגת המיומנות הדרושה לפעולה בתקופת הפעלה.

(ב) עקב חוסר היכולת להפעיל את מערך המל"ח ב"מצב מיוחד בעורף", שהוכרז בפברואר 2000, וכתוצאה מכך שלא נקבע הגורם, שתפקידו לתאם בין כל הגורמים שנדרשים לפעול בעת מצב כזה, פעלו במקומו בשטח גורמים אחרים על פי שיקולם. גורמים אלה ביצעו תפקידים שבתקופת הפעלת מערך המל"ח הינם באחריותו, ושאליהם הוא נערך בשגרה להשגת המיומנות הדרושה. כך, למשל, משרד ראש הממשלה הקים חדר פיקוד קדמי (חפ"ק) באזור הצפון לתיאום בין משרדי הממשלה השונים בנוגע לסיוע לאוכלוסייה; ומשרד העבודה והרווחה קבע על פי שיקול דעתו הבלעדי את תיעדוף הגורמים האמורים לספק שירותים קיומיים באזור שבו הוכרז "מצב מיוחד בעורף".

באפריל 2000 התקיים דיון בלשכת היועצת המשפטית של מערכת הביטחון (להלן - היועצת המשפטית), בין השאר, בנושא הפעלת מערך המל"ח ב"מצב מיוחד בעורף". בסיכום הדיון המליצה היועצת המשפטית, כי סגן שר הביטחון ירכז עבודת מטה בנוגע לנוהל ביצוע ההכרזה על "מצב מיוחד בעורף", על משמעויותיו המשקיות, וכי הוא יכריע אם ראוי לזווג תיקון החלטת הממשלה, כך שהפעלת מל"ח תתאפשר גם ב"מצב מיוחד בעורף". עד מועד סיום הביקורת טרם החלה עבודת המטה האמורה.

החלטת הממשלה מפברואר 2000 מאפשרת את הפעלתו של מערך מל"ח גם במקרים של אסונות טבע ואסונות המוניים. ההיערכות של מל"ח, שהינה למצב החמור ביותר - תקופת לחימה - יכולה לתת מענה גם למצבים פחות חמורים. לכן, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לשקול את

הפעלתו של מערך המל"ח לא רק באסונות טבע ואסונות המוניים אלא גם במצבי ביניים שונים, על ידי תיקון נוסף של החלטת הממשלה. אם יוחלט על הפעלת מערך המל"ח, יש לקבוע גם מהם מקורות המימון שיאפשרו את פעולתו.

(ג) בעת הכרזת "מצב מיוחד בעורף", חלק מהאוכלוסייה שוהה במקלטים על פי הוראות צה"ל, וחלק אחר פועל על פי צווים של משרד העבודה והרווחה, לצורך מתן שירותים קיומיים³⁵ לאוכלוסייה. נציגי רשויות מקומיות ונציגי מערכת הבריאות טענו בפני נציגי משרד מבקר המדינה, כי מצב זה, המתרחש גם בעת הפגזות האויב, ולא רק כשמוכרז "מצב מיוחד בעורף", העלה לדיון סוגיות בתחומים שונים כמו: (1) על אף שצה"ל מחייב את חייליו, הפועלים תחת אש ללבוש אפודי מגן ולחבוש קסדות להגנתם, חובה כזו אינה חלה על עובדי רשויות המקומיות וגורמי חירום והצלה אחרים, הפועלים יחד עם החיילים. בפועל, כשהוכרז "מצב מיוחד בעורף" בפברואר 2000, פעלו בשטח גורמי החירום וההצלה האמורים ללא אמצעי מיגון³⁶. נוכח זאת, עודד משרד העבודה והרווחה רשויות מקומיות ורשויות ייעודיות, שעובדיהן יוצאים לשטח, לרכוש עבורם אמצעי מיגון. (2) עובדים שלא נקראו לעבודה ושוהים במקלטים, או במקומות מוגנים אחרים, ממשיכים לקבל את משכורתם ממעסיקיהם, ואילו עמיתיהם, שנקראו למקום עבודתם, אינם מקבלים פיצוי כלשהו על עצם עבודתם בכלל, ובתנאי סיכון בפרט.

יצוין, שהנציגים האמורים הדגישו, כי הבעיות דלעיל לא עיכבו עד כה בעדם מלמלא את חובתם כדבעי. אולם, מפאת חשיבות הנושאים הללו, לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים הרלוונטיים לתת את דעתם לסוגיות האמורות.

בהתייחסותו מינואר 2001 לממצאי הביקורת, ציין משרד העבודה והרווחה, כי הסדרת נושא השכר בעת אירוע ביטחוני בקו העימות ב"מצב מיוחד בעורף" מופיע בהצעת התיקון לחוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967, הנמצאת בדיון בין משרד העבודה והרווחה לבין משרד האוצר.

5. פינוי אוכלוסייה

באוקטובר 1996 התקיימה במשרד ראש הממשלה ישיבה להפקת לקחים מפינוי תושבים בעת מבצע "ענבי זעם". הישיבה שימשה כמאיץ לדיון בין-משרדי ממושך, שהתמקד בקביעת נהלים לפינוי תושבים במצבי כוננות שונים ובהיבטים כמו: הסמכות להורות על פינוי תושבים, גיבוש תכניות מגירה בנושא וההיבטים התקציביים והתחיקתיים להפעלת התכנית.

בעקבות המשבר עם עירק מסוף ינואר 1998, הנחה בפברואר 1998 מנכ"ל משרד ראש הממשלה להקים צוות בין-משרדי לדיון בנושא ובסוגיות השונות הנוגעות אליו. במאי 1999 הגיש הצוות את המלצותיו בנוגע לאירועי חירום³⁷, שבגינם יהיה צורך בפינוי אוכלוסייה בהיקף של עד 25,000 תושבים ובקליטתם (להלן - תכנית "שעת פינוי"). בתשובתו מפברואר 2001 לממצאי הביקורת, הודיע משרד ראש הממשלה, כי מנכ"ל המשרד ביקש פעמים רבות להעלות את נוהל "שעת פינוי" לדיון בממשלה, אך הנושא לא הועלה בשל נושאים דחופים יותר. בפועל, עד מועד סיום הביקורת, תכנית "שעת פינוי" טרם נידונה בממשלה.

23 שירותים כגון: הספקת מים, מזון, חשמל ושירותי בריאות.

24 כחלק מתהליך הפקת לקחים בעקבות ההכרזה על "מצב מיוחד בעורף", קיבל נושא המיגון האישני ביטוי בנחל שפרסם משרד הבריאות במארכ 2000. בנושא זה ראו בהמשך.

25 אירועי חירום כגון: אסונות טבע (שטפונות, שריפות ענק ורעידות אדמה); דליפת חומרים מסוכנים/רעילים/רדיואקטיביים או אחרים ופגיעה באוכלוסייה, כתוצאה מהתקפת טילים על העורף.

היערכות שירותי הבריאות

1. הפעלת שירותי הבריאות בעת "מצב מיוחד בעורף"

שירותי הבריאות אמורים להיות ערוכים למצבי כוננות שונים, על פי אמות מידה שקובע משרד הבריאות. תקופות הכוננות שהתרחשו בשנים האחרונות, אשר חייבו את האוכלוסייה ביישובי קו העימות לשהות במקלטים, והלקחים מתפקוד המערך הרפואי בעת ההכרזה על "מצב מיוחד בעורף" בפברואר 2000, העלו את הצורך לעגן בנוהל את הפעלתם של שירותי הבריאות לאוכלוסייה במצבים כגון אלה. כמענה לכך, פרסמה לשכת הבריאות של מחוז צפון במאוס 2000 נוהל, שמטרתו אבטחת רצף טיפולי-רפואי לאוכלוסייה באזור שבו הוכרז "מצב מיוחד בעורף" (להלן - הנוהל). הנוהל מהווה למעשה תורה סדורה בכל הנוגע למתן שירותי רפואה ראשונית³⁸.

על פי הנוהל, על קופות החולים להעביר לרופאת המחוז את שמות בתי המרקחת אשר יישתרו את הציבור בעת ירידה למקלטים. בביקורת עלה, כי בתי המרקחת שביישובי קו העימות אינם ממוקמים במבנים ממוגנים, ולכן על פי הנוהל, הם יופעלו רק בעת הפוגות בירי. יצוין, כי נוכח פגיעותה הרבה של קריית שמונה בהשוואה ליישובים אחרים, שוקלת לשכת הבריאות של מחוז צפון את האפשרות למגן את בית המרקחת הסמוך למתחם הרפואי³⁹ שבעיר. בנהריה נמצא פתרון בהפעלתו של בית המרקחת השייך לבית החולים "נהריה" והממוקם במרתף.

לשכת הבריאות של מחוז צפון שוקדת בימים אלה על תכנית למתן שירותי רפואה ראשונית במקרה של הסלמה באיומים, גם ליישובים שמעבר לקו העימות (יישובי קבוצה ג' ואף מעבר להם), וזאת באמצעות מוקדים רפואיים בדומה לשמונת המוקדים שיפעלו על פי הנוהל ביישובי קו העימות. בשונה מיישובי קו העימות, לא ניתן להבטיח, כי מוקדים אלה ימוקמו במבנים ממוגנים או במקלטים (אף שנעשים כל המאמצים לאתר מבנים כאלה), שכן ביישובים אלה קיימים פערי מקלוט גדולים יותר בהשוואה לאלו שביישובי קו העימות (בעניין זה ראו לעיל בפרק על השינויים בתכניות המיגון ומשמעויותיהם - יישובים שבקבוצה ג').

2. בתי חולים

בתי החולים פועלים בראייה מערכתית, כך שכולם, ללא קשר למיקומם הגיאוגרפי, אמורים להיות ערוכים תמיד ובאותה מידה לכל אחד ממצבי הכוננות. עם זאת, קיימת חשיבות מיוחדת בהיערכותם של בתי החולים באזור הצפון, ובעיקר בית החולים "רבקה זיו" בצפת ובית חולים "נהריה" בנהריה למצבי הכוננות השונים, מאחר שאליהם מתבצע פינוי ראשוני של נפגעים.

(א) מוכנות בתי חולים לטיפול באירוע רב-נפגעים

במהלך שנת 2000 נערכו תרגילים לטיפול באירוע רב-נפגעים (להלן - אר"ן) בארבעה מבין חמשת בתי החולים בצפון⁴⁰ (בבית חולים "העמק" שבעפולה לא נערך תרגיל). מסיכומי התרגילים עלה, כי ההיערכות של בית החולים "רבקה זיו" הייתה לקויה, וכי בבית החולים רמב"ם שבחיפה "יש צורך בחזרה על נהלים, בהידוק הידע בפק"לים ובתרגיל חוזר". בהתייחסותו מפברואר 2001 לממצאי

38 שירותי רפואה ראשונית כוללים רפואת משפחה, שירותי מעבדה ורנטגן דחופים, שירותי סיעוד והספקת תרופות.

39 המתחם הרפואי - המבנה בו שוכנת תחנת מד"א בצמידות לשלוחה של בית החולים "רבקה זיו".

28 "רמב"ם" בחיפה, "פורייה" בטבריה, "רבקה זיו" בצפת, "נהריה" בנהריה ו"העמק" בעפולה.

הדוח, ציין משרד הבריאות, כי בבית החולים יתקיימו תרגילי אר"ן חוזרים במאסר 2001 וברבעון השני של שנת העבודה 2001.

משרד מבקר המדינה העיר, כי למוכנות של בתי חולים אלה משנה חשיבות, בשל העובדה שבית החולים בצפת אמור להיות הגורם הראשון לקליטת נפגעים בצפון, בעיקר מקריית שמונה, ואילו בית חולים "רמב"ם", המשמש כ"מרכז-על", אמור לנקז אליו מקרים של טראומה מורכבת משאר בתי החולים בצפון.

(ב) מיגון בתי חולים

הצורך במיגון מוסדות הבריאות ובכלל זה בתי חולים, עולה לסדר היום כל אימת שעולה המתח הביטחוני. התברר, כי הדיון בסוגיית מיגון בתי חולים החל לאחר מלחמת המפרץ ב-1991, אולם עד סוף שנת 2000 היא טרם באה על פתרונה. סוגיה זו נבחנה מספר פעמים על ידי מבקר המדינה, ולאחרונה במחצית הראשונה של שנת 1997; ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 48 (עמ' 1099), ובו נקבע, כי סוגיית מיגון בתי חולים חייבת הכרעה בממשלה.

בביקורת הנוכחית התברר, כי הסוגיה טרם הוכרעה, בעיקר עקב חילוקי דעות בין פקע"ר לבין משרד הבריאות בנוגע לתועלת שבמיגון בתי חולים בהשוואה לעלותו.

עד ליציאת צה"ל מלבנון, היה בית החולים "נהריה" היחיד בקו העימות שהיה מצוי בטווח ירי קטיושות. מאז, נמצא גם בית החולים "רבקה זיו" בצפת בגזרת האיום. למיגון בית חולים זה חשיבות מיוחדת, כיוון שהוא אמור להיות הראשון לקלוט נפגעים מאזור הצפון, ובעיקר מקריית שמונה, וכיוון שבבית חולים זה נפתחת יחידה כירורגית צבאית, שאליה מפונים נפגעים צבאיים, שאינם זקוקים לטיפול מיוחד בבית החולים "רמב"ם". יצוין, כי במסגרת החלטת הממשלה ממאסר 2000, הוקצה סך של 4.3 מיליון ש"ח למיגון של בית החולים "נהריה". נכון לפברואר 2001, התכניות למיגון בית החולים באמצעות אותו סכום נמצאות עדיין בשלבי תכנון. התברר, כי בבית החולים "רבקה זיו" אין כלל מבנים או חדרי ניתוח ממוגנים. עם זאת, במסגרת החלטת הממשלה ממאי 2000 הוקצו 11 מיליון ש"ח לפיתוח בית החולים. לדברי נציגי פקע"ר, במסגרת סכום זה, נכללת גם הקמת מקלט בבית החולים.



היערכות יישובי הצפון בעקבות יציאת צה"ל מלבנון הינה משימה רחבת היקף, אשר גורמים רבים, נוסף על מערכת הביטחון והרשויות המקומיות, חברו יחדיו לצורך מימושה. היקף התכניות למיגון היישובים היה תלוי בשאלה אם צה"ל ייצא מלבנון בעקבות הסכם או באופן חד-צדדי. בפועל, יצא צה"ל מלבנון בלי שהושג הסכם, ולכן, כאמור, השלכות על היערכות היישובים, ובעיקר מבחינת היקף מרכיבי ביטחון שאושרו.

יישובי קו העימות בצפון הופגזו במשך שנים רבות משטח לבנון, ותושביהם נאלצו לשהות במקלטים. מצב זה הביא לכך, שיישובים אלה נערכו למצבי כוננות שונים כל אחד על פי מבנהו, הרכב האוכלוסייה שבו ועל פי ניסיונו. לכן, עם יציאת צה"ל מלבנון הם לא נזקקו להיערכות מיוחדת לצורך הספקת שירותים קיומיים לאוכלוסייה. אולם היציאה מלבנון הביאה לכך, שיישובים נוספים חשופים עתה לאותם איומים שאליהם היו חשופים בעבר בעיקר יישובי קו העימות. מדוח זה עולה, כי יישובי קו העימות מצויים במיגון חסר לעומת זה שנקבע, וליישובים הנוספים שמאוימים עתה, לא ניתן כל מענה.

מאחר שסדר העדיפויות של מערכת הביטחון השתנה בתחום מיגון העורף, התכנית שאושרה למרכיבי ביטחון לא תוקצבה במלואה, ועקב כך לא הושלמה התכנית שאושרה למיגון יישובי קו העימות.

היערכות צה"ל בעקבות היציאה מלבנון, ובמסגרתה היערכות יישובי הצפון, הוגדרה על ידי הרמטכ"ל כתכנית חירום המחייבת לפעול בנוהל מזורז. למרות זאת, נגרמו עיכובים רבים בביצוע העבודות למרכיבי ביטחון בהשוואה ללוח הזמנים שקבע המשרד, וזאת בעיקר מהסיבות הבאות: בידי חלק מהרשויות המקומיות לא היו כל האישורים הנדרשים להקמת מרכיבי הביטחון החדשים; תכנון חלק מדרכי הביטחון לא היה מפורט דיו, ולא כלל התייחסות לכל הגורמים הסביבתיים וההנדסיים. כתוצאה מעיכובים אלה, נותרו היישובים משך מספר חודשים ללא אמצעי מיגון מלאים. זאת ועוד, במועד פתיחת שנת הלימודים תשס"א לא היו ביישובים סמוכי גדר אוטובוסים ממוגנים - דבר שסיכן את התלמידים בנסיעה למוסדות החינוך ובחזרה לבתיהם.

בנוגע לאבטחת היישובים התברר, כי אף שכל יישובי קו העימות חשופים לאיומי חדירת מחבלים ולירי קטיושות, בפועל היערכות יישובי קו העימות שפצ"ן אחראי לביטחון הפנים בגזרתם (63 במספר), טובה בהרבה מהיערכותם של אלה שאחריות זו היא של משטרת ישראל ופקצ"ר (17 במספר).

עוד עלה, כי צרכים נוספים, כמו כיתות ביטחוניות והסבת מקלטים ציבוריים לדו-תכליתיים, שבאחריות משרדי ממשלה וגורמים אחרים, לא קיבלו מענה, בעיקר בשל היעדר מקורות תקציביים.