

דרכים חקלאיות-ביטחוניות

תקציר

דרכים חקלאיות-ביטחוניות הן דרכים שנמצאות בשטח השיפוט של מועצות אזוריות הסמוכות לגבולות המדינה. בשנות השישים והשבעים רובדו דרכים אלה מסיבות ביטחוניות ובמשך השנים נהרסו חלק מהן בהיעדר תחזוקה נאותה. בשנת 1993 החלו היחידה להתיישבות שבמשרד הביטחון, מע"ץ, קק"ל, משרד החקלאות וחלק מהמועצות האזוריות, בפרויקט לשיקומן, פרויקט שעדיין נמשך.

לפי נתוני מע"ץ, בשנת 1993 היה אורך הדרכים החקלאיות-ביטחוניות כ-930 ק"מ. היעדר תחזוקה נאותה של דרכים אלה דרדר את מצבן. הועלה כי פריצת דרכים חקלאיות-ביטחוניות וריבודן של דרכים קיימות באספלט נעשו ללא תכנון הנדסי נאות, ללא תיאום עם משרד התחבורה וללא הליכי רישוי.

במסמכים לא נמצא שמע"ץ הגדירה את המהות וההיקף של העבודות ופיקחה על איכות עבודות הסלילה. היחידה להתיישבות אפשרה לקק"ל לקבוע בעצמה את מפרטי הסלילה, את היקפי העבודות ואת אומדני התקציבים הדרושים וגם לבצע את הפרויקט, ובכך יצרה מצב לא תקין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הממשלה המעורבים בפרויקט רב-שנתי של סלילת הדרכים החקלאיות-ביטחוניות ושיקומן, לעשות עבודת מטה סדורה שבמסגרתה ייקבעו אמות מידה שלפיהן ייכללו דרכים בפרויקט, ייעשה תכנון הנדסי לסלילתן, לתחזוקתן ולשיקומן וכן ייקבעו מקורות התקציב. יש להקפיד על ביצוע הוראות הדיון וכי בפרויקט ייכללו רק דרכים המתאימות להגדרה של דרכים חקלאיות-ביטחוניות.



בשטח השיפוט של כמה מועצות אזוריות יש דרכים חקלאיות הסמוכות לגבולות המדינה. חלק מדרכים אלו משמשות גם את מערכת הביטחון ולכן הן קרויות דרכים חקלאיות-ביטחוניות. בסוף שנות השישים ובתחילת שנות השבעים ריבד משרד הביטחון הרבה דרכים כאלה באספלט, כדי למנוע ולסכל את מיקושן. לפי נתוני מע"ץ, בשנת 1993 היה האורך הכולל של דרכים אלה כ-930 ק"מ, ולפי נתוני המועצות האזוריות היו בתחומי שיפוטן באותה שנה "דרכי אספלט חקלאיות בשטחים הסמוכים לקו הגבול" באורך כולל של כ-1,200 ק"מ.

היחידה להתיישבות ותשתיות לאומיות שבלשכת עוזר שר הביטחון להתיישבות, תשתית ופיתוח אזורי (להלן - היחידה להתיישבות), מסייעת למועצות אזוריות במימון, בהקמה ובשיקום של תשתיות בעלות חשיבות ביטחונית, כגון הקמת מקלטים, הקמת גדרות מערכת ומערכות תאורה וטיפול בדרכים חקלאיות-ביטחוניות. במהלך שנת 1992 פנו כמה ראשי מועצות אזוריות אל היחידה להתיישבות בבקשה לסייע להן לשקם דרכים כאלה. המועצות האזוריות אמדו את האורך הכולל של הדרכים הזקוקות לשיקום בכ-610 ק"מ. משנת 1993 עוסקים היחידה להתיישבות, מע"ץ, הקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל), משרד החקלאות והמועצות האזוריות, בשיקום ובסלילה של דרכים חקלאיות-ביטחוניות (להלן - הפרויקט). עד מועד סיום הביקורת הוצאו על הפרויקט כ-54 מיליון ש"ח²⁵.

בחודשים אפריל 2001-אוקטובר 2002 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את סדרי ביצוע הפרויקט על שלביו - קביעת פרוגרמה, סדרי בדיקת כדאיות, תכנון, ביצוע והפעלה. הבדיקה נעשתה ביחידה להתיישבות, במשרד הראשי של מע"ץ, במחוזות הצפון והדרום של מע"ץ ובנפותיהם, במשרד התחבורה ובמינהל התכנון שבמשרד הפנים.

25 כל המחירים במחירי שנת 2001, לפי מדד תשומות הסלילה.

פרוגרמה לשיקום הדרכים החקלאיות-ביטחוניות

בשנת 1992 עשתה היחידה להתיישבות עבודת מטה בעניין הפרויקט, שכללה: סקר על מצב הדרכים (להלן - הסקר) באמצעות קק"ל, בדיקת היקף העבודות הנדרשות ואומדן עלות השיקום, בדיקת שותפים פוטנציאליים למימון הפרויקט ובחירת הגוף שירכז את ביצוע הפרויקט.

בסקר נקבע, בין היתר, כי מאחר שהשתמשו בדרכים באופן לא נאות, כגון גרירת כלים חקלאיים, ומאחר שלא עשו בדרכים החקלאיות שרובדו בשנות השבעים את פעולות התחזוקה הנדרשות, כגון הטלאות, ייצוב שוליים וניקוז, הידרדר מצבן עד כדי כך שבשנות התשעים היו רובן הרוסות והיה צורך לשקמן. בחלק מהדרכים הגיע המצב "עד כדי חוסר אפשרות לתנועה". הסקר קבע שיש צורך בשיקום של 272 ק"מ דרכים, בסכום של כ-27 מיליון ש"ח.

ביולי 1993 הקימו משרד החקלאות, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, מע"ץ, קק"ל ונציגי מועצות אזוריות, ועדה בין-משרדית לשיקום הדרכים החקלאיות-ביטחוניות, בראשות מנכ"ל משרד החקלאות (להלן - הוועדה). באוקטובר אותה שנה הטילה הוועדה על ראש היחידה להתיישבות לרכז את ביצוע הפרויקט בהתאם לפרוגרמה שהכינה היחידה (להלן - הפרוגרמה). הפרוגרמה קבעה, בין היתר, כי הפרויקט יבוצע רק ביישובי קו עימות וקו התפר, הנמצאים ב-15 מועצות אזוריות הסמוכות לתחום הרשות הפלסטינאית בעזה וביריחו ולגבול ירדן, בתקציב של כ-22.5 מיליון ש"ח, למשך שלוש שנים.

1. היחידה להתיישבות קבעה, כי הפרויקט יתבסס על עיקרון שלפיו ישוקמו דרכים חקלאיות-ביטחוניות שצופו בעבר באספלט, אולם לא הגדירה את המאפיינים שלהן.
2. במסגרת הפרויקט נעשו גם עבודות בדרכים שאינן מתאימות להגדרה של דרכים חקלאיות-ביטחוניות.

היחידה להתיישבות ציינה בתשובתה מספטמבר 2002 למשרד מבקר המדינה, כי "מעט לעת, בתיאום עם משרדי הממשלה השותפים בפרויקט, התקבלו החלטות התואמות את המצב המשתנה, כדי לתת מענה למציאות והצרכים בשטח". אשר לפעילותן של המועצות האזוריות המוזכרות בממצאי הביקורת שהובאו לידיעת היחידה להתיישבות, "ייתכן והמועצות טעו בשיקול דעתן וחרגו מהקריטריונים לביצוע דרכים חקלאיות ביטחוניות. היחידה להתיישבות הפיקה הלקחים ומכאן ואילך לא תאשרנה דרכים חקלאיות בטרם נבדק התוואי וקבלת אישור על עמידה בקריטריונים לביצוע".

סדרי תכנון ורישוי

תכנון תחבורתי: משרד התחבורה הוא הגוף העיקרי העוסק בפיתוח התחבורה היבשתית ובהפעלתה, ועל השלטון המקומי לתאם עמו סלילת דרכים חדשות ושרדוג דרכים קיימות.

הועלה, שחלק ניכר מהדרכים שרובדו במסגרת הפרויקט היו דרכי עפר שהמועצות האזוריות פרצו לצורכיהן, ללא תיאום עם משרד התחבורה. כך, למשל, בשנים 2001-2002 נסללו במועצה האזורית הערבה התיכונה כ-34 ק"מ דרכים חדשות ללא תיאום עם משרד התחבורה.

תכנון סטטוטורי : לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965, (להלן - חוק התכנון) דרך היא "תוואי למעבר רכב, הולכי רגל או בעלי חיים, לרבות מסילת ברזל, מבני דרך, אי תנועה, קיר תומך, קיר או סוללה למניעת רעש וכן תעלה, חפיר ומעביר מים בצד הדרך או מתחת לה, ולרבות מתקני דרך". סעיף 145 (א) לחוק התכנון קובע, כי "לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי העניין, היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר: (1) התווייתה של דרך, סלילתה וסגירתה".

הרוב הגדול של הקרקעות החקלאיות שבתחומי המועצות האזוריות נמצאות בבעלות מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) ומוחכרות לחקלאים, משום כך חובה לקבל את הסכמת ממ"י לכל פעולת פיתוח הנעשית בקרקעות. כל עבודת פיתוח בקרקע חקלאית טעונה אישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן - ולקחש"פ). אישורי ממ"י וולקחש"פ הם גם חלק מהתהליך הסטטוטורי ותנאי לקבלת היתרי סלילה בתחומי המועצות האזוריות.

1. הועלה, שהיחידה להתיישבות, המרכזת את הפרויקט, לא ביקשה את הסכמת ממ"י לעבודות שנעשה בדרכים. היעדר הסכמת ממ"י עלול לגרום בעתיד למחלוקות בנוגע לפיצוי לחקלאים כאשר תתחיל ממ"י בתכנון שינוי ייעוד הקרקע.
2. היחידה להתיישבות לא ביקשה מוולקחש"פ לאשר עבודות של פיתוח דרכים שנעשו בקרקע החקלאית.
3. לא נמצא שמוסדות התכנון נתנו היתרים לביצוע העבודות הטעונות היתרים, שנעשו במסגרת הפרויקט, ובהן פריצת דרכים חדשות, שינוי תוואי וריבוד דרכי עפר באספלט. כך לדוגמה, ריבוד דרכי העפר במועצה האזורית הערבה התיכונה בשנים 2001-2002 נעשה בלי היתר הנדרש בחוק התכנון.

בתשובתה ציינה היחידה להתיישבות, כי "בין הגופים השותפים לפרויקט קיימת חלוקת עבודה ואחריות כדלקמן: על המועצה האזורית מוטלת האחריות להסדרת התכניות והאישורים הנדרשים ע"פ החוק. על קק"ל, כגוף מבצע, לוודא שאכן קיימים האישורים בטרם כניסה לעבודה. בחלוקת עבודה זו אין ליחידה להתיישבות חלק כלשהו".

ראש המועצה האזורית הערבה התיכונה השיבה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2002, כי "אין - ולא יכולה להיות מחלוקת על כך, שהתהליכים, בכללם הרישוי בהתאם לחוק התכנון והבנייה, חייבים להתבצע בהתאם לחוק. בלהט העשייה ומגבלות הזמן שבהן עמדו התקציבים לרשותן של המועצות האזוריות, ייתכן שלא הייתה הקפדה מספקת על כך".

על משרדי הממשלה שנציגיהם חברים בוועדה הבין-משרדית להימנע מתקצוב עבודות בנייה וסלילה שנעשות ללא היתרי בנייה, ללא תיאום בין הגורמים המוסמכים לכך וללא אישורם, כמפורט לעיל.

תכנון מפורט : 1. בתהליך סלילה נאות יש כמה שלבים עיקריים: בדיקת סוג הקרקע בתוואי הדרך; תכנון "מבנה הדרך" ובכלל זה העובי והסוג של שכבות המצעים, על סמך תוצאות של בדיקות ובהתאם לייעוד הדרך. תהליך זה נועד להבטיח שהדרך תהיה תקינה לאורך זמן ולא ייווצרו באספלט שקיעות וסדקים שיהרסו אותה.

על פי הפרוגרמה של הפרויקט, הוטל על מע"ץ, בין היתר, להגדיר את המהות וההיקף של העבודות בכל דרך חקלאית-ביטחונית, ועל קק"ל הוטל לפרסם מכרז בהתאם להגדרות אלה.

(א) לא נמצא כי מע"ץ הגדירה את המהות וההיקף של העבודות והיחידה להתיישבות אפשרה לקק"ל לקבוע בעצמה את מפרטי הסלילה, את היקפי העבודות ואת אומדן התקציבים הדרושים לביצוען וגם לבצע את הפרויקט. בכך יצרה מצב לא תקין.

(ב) לסלילת הדרכים החקלאיות-ביטחוניות לא קדם תכנון הנדסי, לרבות הגיאומטריה של הדרך, מבנה המיסעה בהתבסס על בדיקות טיב הקרקע, אמצעי ניקוז, הסדרי בטיחות וכד'. כתוצאה מכך, מצב הדרכים עלול להידרדר במהרה וההשקעה בהן עלולה לרדת לטמיון.

סדרי תקצוב הפרויקט

1. לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה 1985, אין להוציא מסעיפים של תקציב ממשלתי הוצאות למטרות שלא יועדו להן. תקציבי מע"ץ נקבעים, בין היתר, לפי מצאי הדרכים שבאחריותה. תקציבים אלו קטנים מצורכי רשת הדרכים, כפי שבאים לידי ביטוי באומדנים שבתכנונית הרב-שנתית²⁶.

עוד ביולי 1993 אישרה מע"ץ את השתתפותה בפרויקט בשיעור של 15% מעלותו אך בלא שאושר לפרויקט תקציב ייעודי בתקציבה לאותה שנה. בשנים 1995-2001 מימנה מע"ץ את חלקה בפרויקט (5.7 מיליון ש"ח), מתקציב התחזוקה אף על פי שדרכים אלה אינן נמנות עם מצאי הדרכים שבאחריותה.

2. הדרכים החקלאיות-ביטחוניות שונות זו מזו בתרומתן הביטחונית ובמצבן הפיזי ולכן חשוב לדרג אותן לפי סדר עדיפות.

(א) היחידה להתיישבות לא דירגה את היישובים ואת הדרכים ביישובים לפי סדר עדיפות ביטחונית. היעדר הדירוג בא לידי ביטוי גם בתקצוב בסכום זהה לכל המועצות, ללא קשר למידת הסיכון הביטחוני באזור שבו נמצאת כל אחת מהן, למצאי הדרכים החקלאיות-ביטחוניות שבתחומן ולמצבן.

(ב) הועלה, שכל מועצה אזורית קבעה איזה יישוב בתחומה יקבל את התקציב ואילו היישוב קבע איזו דרך תתקצב. השארת ההחלטה בידי המועצות האזוריות בלבד פוגעת ביכולת היחידה להתיישבות לפקח ולוודא שיש התאמה בין יעדי הפרוגרמה לבין הנעשה בפועל.

26 בעניין סדרי תקצוב תחזוקת רשת הדרכים ראו דוח מבקר המדינה מס' 52ב', פרק "תחזוקת של רשת הדרכים הארצית", עמ' 835.

סדרי מסירת עבודות וביצוען

1. סעיף 3 (18) לתקנות חובת המכרזים התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), מאפשר להתקשר בחוזה עם קק"ל ללא מכרז אך ורק אם התקיימו כל אלה: קק"ל מממנת 25% או יותר מסכום החוזה, לפי מחירי השוק, ממקורות שאינם תקציב המדינה; התקשרויות קק"ל עם צדדים נוספים, אם הן נובעות מן ההתקשרות עם המדינה, ייעשו בהליכי מכרז פומבי וההתקשרות עם קק"ל טעונה אישור החשב הכללי (להלן - חשכ"ל).

הועלה, שבכל שנה אישר החשכ"ל למע"ץ ולמשרדי החקלאות והביטחון פטור ממכרז להתקשרות עם קק"ל לביצוע הפרויקט. אישור החשכ"ל ניתן מדי שנה בשנה בלא שנעשתה השוואה בין המחירים שהציעה קק"ל לבין מחירי השוק, כמתחייב מתקנות חובת המכרזים.

2. בפרוגרמת הפרויקט נקבע, בין היתר, כי אומדן סופי כולל לביצוע העבודה ייקבע לאחר השלבים האלה: קק"ל תפרסם מכרז פומבי לביצוע העבודות ואת תוצאותיו תרכז בטבלת השוואה; את הטבלה, יחד עם העתק חוזה חתום עם קבלני המשנה, תעביר קק"ל ליחידה להתיישבות. לאחר בדיקת מסמכים אלה בידי היחידה להתיישבות יאושר לקק"ל לבצע את הפרויקט.

הועלה, שבחלק מהעבודות העסיקה קק"ל קבלני משנה בלי מכרז והיחידה להתיישבות לא עמדה על קבלת טבלת השוואה והעתקי חוזים מקק"ל.

3. על מע"ץ הוטל להיות הגוף המפקח על איכות העבודות ובכלל זה ביצוע מדידות, בדיקות מעבדה ובדיקת חשבוניות קק"ל.

(א) בניגוד לפרוגרמה של הפרויקט, לא פיקחה מע"ץ על איכות עבודות הסלילה ובפועל לא פיקח שום גוף ממשלתי על כך. רק בינואר 2002 החלה החטיבה להתיישבות לדרוש מקק"ל לצרף לבקשות התשלום שלה אישור ממהנדס המועצה האזורית בדבר סיום העבודה ואיכותה.

(ב) היחידה להתיישבות מימנה בשנת 2001, במסגרת הפרויקט, דרכים שמתאימות גם להגדרה של דרכים מקשרות²⁷ ובכלל זה שלוש דרכים מקשרות באורך כולל של כ-17 ק"מ במועצה האזורית עמק יזרעאל. דרכים אלה לא נסללו לפי תקנים הנדסיים של מע"ץ.

מע"ץ השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2002, כי "לאור הערות הביקורת בכל הנוגע להתקשרויות של מע"ץ עם קק"ל בביצוע פרויקטים והניסיון שנצבר במשך השנים, מע"ץ מתכוונת לבדוק באופן יסודי ומעמיק את נושא ההתקשרויות העתידיות עם קק"ל".



27 בעניין דרכים מקשרות ראו בפרק "דרכי גישה ודרכים מקשרות" עמ' 719.

לפי נתוני מע"ץ, בשנת 1993 היה אורך הדרכים החקלאיות-ביטחוניות כ-930 ק"מ. היעדר תחזוקה נאותה של דרכים אלה דרדר את מצבן. מהמסמכים עולה כי בתקציב שנועד למטרה זו נעשה שימוש גם לסלילת דרכים שאינן מתאימות להגדרה של דרכים חקלאיות-ביטחוניות, וכי פריצת דרכים חקלאיות-ביטחוניות וריבודן של דרכים קיימות באספלט, נעשו ללא תכנון הנדסי נאות, ללא תיאום עם משרד התחבורה וללא הליכי רישוי.

על משרדי הממשלה המעורבים בפרויקט רב-שנתי של שיקום דרכים חקלאיות-ביטחוניות, לעשות עבודת מטה סדורה שבמסגרתה ייקבעו אמות מידה שלפיהן ייכללו דרכים בפרויקט, ייעשה תכנון הנדסי לסלילתן, לתחזוקתן ולשיקומן וכן ייקבעו מקורות התקציב. יש להקפיד על ביצוע הוראות הדין וכי בפרויקט ייכללו רק דרכים המתאימות להגדרה של דרכים חקלאיות-ביטחוניות.