

משרד הביטחון

פעילות הרשות לפינוי מוקשים



במדינת ישראל פזורים
מאות אלפי מוקשים,
חלק מהם הפכו בלתי
חיוניים לביטחון
המדינה. בהימצאותם
קיימת סכנה
לתושבים המתגוררים
באזורים אלה, כמו גם
למטיילים, לחקלאים
ולעוברי אורח. הקמת
הרלפ"ם נועדה
לאפשר את פינוי
המוקשים

תקציר

רקע כללי

במדינת ישראל פזורים מאות אלפי מוקשים (בשטח שגודלו כ-180,000 דונם, נכון ליולי 2016), בעיקר ברמת הגולן, בערבה ולאורך הגבולות, שהונחו במהלך השנים לצרכים מבצעיים, אך ברבות השנים, חלק מהם הפכו בלתי חיוניים לביטחון המדינה. בנוסף להם קיימים שדות מוקשים שהניחו צבאות זרים, וכן שטחים ממוקשים שנוצרו כתוצאה מסחף, ומהווים מפגע בטיחותי חמור. בהימצאות המוקשים קיימת סכנה לתושבים המתגוררים באזורים אלה, כמו גם למטיילים, לחקלאים ולעוברי אורח. סכנה זו אף התממשה לאורך השנים בעשרות מקרים שהסתיימו בפציעות, חלקן קשות, ובהן קטיעות גפיים ואף במוות. לצורך פינוי שטחים אלה ועל רקע שיח ציבורי שהתעורר עקב פציעתו של ילד מפיצוץ מוקש, אישרה הכנסת בשנת 2011 את החוק לפינוי שדות מוקשים, התשע"א-2011 (להלן - החוק), שבמסגרתו הוקמה הרשות לפינוי מוקשים (להלן - הרשות או הרלפ"ם) כיחידה במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט). על פי החוק, תקציבה השנתי של הרלפ"ם לא יפחת מ-27 מיליון ש"ח, וימומן מתקציב המדינה.

הקמת הרלפ"ם נועדה לאפשר את פינוי המוקשים על מנת להימנע מהסיכון שבהם לחיי אדם, ובמטרה לאפשר בשטחים אלה פיתוח תיירותי או חקלאי, הקמת תשתיות, הרחבת יישובים והגנה על הסביבה. עד כה, העביר צה"ל לרלפ"ם נתונים על כ-100,000 דונם של שטחים צבאיים סגורים שבהם טמונים, או קיים חשש שטמונים, עשרות אלפי מוקשים לפינוי. בחמש השנים מאז הקמתה הובילה הרלפ"ם פינוי של כ-5,600 דונם שטח ממוקש או חשוד במיקוש.

יצוין, שבשיראל קיימים גם עשרות אלפי דונמים יבשתיים וימיים שבהם הוטמנו נפלי תחמושת (להלן - נפלים). התחמושת בשטחים הימיים עלולה להוות סכנה עקב היסחפותה לחופי ישראל. על פי נתוני צה"ל, היקפם של השטחים היבשתיים, שאינם חיוניים לביטחון המדינה ומהם ניתן לפנות נפלים, עומד על כ-30,000 דונם, וייעודם, לאחר פינוי, הוא בין השאר, לבנייה, להקמת תחנות כוח, לצרכים חקלאיים ותעשייתיים ולהסדרת ההתיישבות הבדואית.

על פי החוק, לרלפ"ם סמכויות אסדרה ופיקוח על עבודות פינוי המוקשים, והיא גם אמונה על קידום ותכנון פעילויות הסברה לציבור להגברת המודעות להתנהלות בטיחותית ולצמצום הסיכונים ממוקשים. לביצוע העבודות לפינוי המוקשים מתקשר משהב"ט באמצעות מינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) עם שתי חברות אזרחיות, אחת שמפנה את המוקשים (להלן - חברת הפינוי) ושנייה שמפקחת על עבודתה (להלן - חברת הפיקוח) (להלן - החברות האזרחיות). הרלפ"ם מקיימת עליהן פיקוח עליון.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015 עד יולי 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה של הרלפ"ם בהיבטים שונים (חלק מהנתונים עודכנו לדצמבר 2016). בין היתר נבדקו תקציב הרשות, ממשקי העבודה שלה עם צה"ל בתחומים שונים, ומנגנוני הפיקוח שהיא מפעילה על החברות האזרחיות המפנות את המוקשים. הביקורת נערכה במשהב"ט: ברלפ"ם, במנה"ר, באגף התקציבים, באגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון, באגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - מלמ"ב) וכן בלשכת מנכ"ל משהב"ט. ביקורת השלמה נערכה במפקדת קצין ההנדסה הראשי בצה"ל ובמשרד האוצר.

הליקויים העיקריים

פערים במימוש הוראות החוק בנושא תקציב הרלפ"ם

משרד האוצר קבע את תקציב הרלפ"ם בתקציב הביטחון ולא בסעיף תקציבי נפרד בחוק התקציב השנתי, באופן שאינו תואם לכאורה ללשון החוק.

בשנים 2011 ו-2012 מימנו משרד האוצר ומשהב"ט את תקציב הרלפ"ם בחלקים שווים, לפי הנחיה של ראש הממשלה שניתנה בסמוך למועד חקיקת החוק. החל משנת 2013 הפסיק משרד האוצר להעביר את חלקו, בטענה שעל פי המתווה של "הכל כלול"¹, תקציב הביטחון כולל גם את חלקו במימון פעילות הרלפ"ם. בכך שוב פעל משרד האוצר באופן שאינו תואם לכאורה ללשון החוק.

פערים בחלוקת הסמכויות בין צה"ל לרלפ"ם

על פי החוק, לרלפ"ם אין סמכות לפנות שטחים שבהם רק נפלים כמו גם שטחים שבהם רק מוקשים נגד טנקים (להלן - נ"ט). הסמכויות לפינוי שטחים אלה נתונות בידי צה"ל. בחינת פועלו של צה"ל בתחומים אלה העלתה כדלקמן:

1. מנגנון פינוי נפלים הקיים אינו נותן מענה מספק לפינוי בטיחותי ויסודי של נפלים משטחים המיועדים לשימושים אזרחיים. לכך יש השלכות הן לביטחון הציבור והן בתחום הכלכלי, שכן השטחים שבהם טמונים נפלים, יכולים היו לשמש לצרכים אזרחיים, אך הם עומדים כאבן שאין לה הופכין.
2. מאז מאי 2013 לא מתקיימת כל פעילות חדשה לפינוי שדות מוקשים מסוג נ"ט, המיועדים לשימוש אזרחי. כתוצאה מכך, צה"ל לא קיים החלטת ממשלה

1 על פי המתווה של "הכל כלול", תקציב הביטחון שמשרד האוצר מעביר למשהב"ט כולל את כל התחייבויותיו כלפיו.

מינואר 2014 שמורה על פינוי שדות מוקשים, חלקם מסוג נ"ט בלבד, משטחים שנועדו לפיתוח החקלאות בגולן. לכך יש השלכות כלכליות והשלכות במימוש החלטות ממשל ושמירה על מינהל ציבורי תקין, כמו גם השלכות אפשריות בהקשר של שמירה על ביטחון הציבור.

פערים במימוש הוראות החוק בנושא שיתוף הפעולה בין הרלפ"ם לצה"ל

רק באחד מתוך שישה פרויקטים לפינוי מוקשים שהסתיימו, הושלם הליך העברת השטח לאזרחים. בפרויקטים אחרים חלים עיכובים משמעותיים מצד צה"ל, הן בשלב ביטול צו הסגירה על השטח על ידי המפקדים הצבאיים, והן בשלב הסרת הגדרות הסובבות את שדות המוקשים על ידי מפקדי ההנדסה הפיקודיים. עיכובים אלה יש בהם כדי להשליך ישירות ובאופן לא מבוטל על הרווחים הצפויים למשק כתוצאה משימוש עתידי בשטחים אלה.

פערים בהתקנת חקיקת משנה משלימה לחוק

עד יולי 2016, מועד סיום הביקורת, תחום פינוי המוקשים לא הוסדר בחקיקת משנה, על אף שהחוק, שנחקק כאמור בשנת 2011, הקנה לשר הביטחון סמכות להתקין תקנות לשם ביצועו.

ליקויים במנגנוני הפיקוח על החברות האזרחיות

הפיקוח של בעלי תפקידים במשהב"ט על החברות האזרחיות המפנות את המוקשים היה בחלקו לקוי:

1. עובדי החברות האזרחיות שעבדו בכל הפרויקטים לפינוי מוקשים בשטחי המדינה ושבאו במגע יומיומי עם מוקשים בשטחים צבאיים סגורים, לא נבדקו ביטחונית. זאת, בניגוד לקבוע בהסכמים שחתם משהב"ט עם החברות האזרחיות, ומשום שמשהב"ט לא קבע במסגרת הסכמים אלה גורם מפקח מטעמו, שמתפקידו לוודא שהחברות האזרחיות אכן מעבירות את רשימות העובדים ליחידת הביטחון, האמונה על ביצוע הבדיקות.
2. לפחות בשלושה מתוך ששת הפרויקטים לפינוי מוקשים שהסתיימו עד מועד סיום הביקורת, ביצעה חברת פינוי אחת את העבודות בפרויקטים, כולן או חלקן, באמצעות קבלני משנה, ללא היתר ממשלהב"ט. באחד מתוך השלושה, מנהל הרלפ"ם דאז, סגנו דאז ומנהלה במועד סיום הביקורת, היועץ המשפטי שלה וסגן ראש מנה"ר לרכש שירותים, לא ערכו בירור ובדיקה יסודיים

שהחברה אכן פנתה למשהב"ט לקבלת ההיתר הנדרש. בשני פרויקטים אחרים, מפקחי הרלפ"ם ומנהליה כלל לא זיהו את ההפרה במהלך העבודות, וזאת על אף שהיו סימנים לקיומה בתיקי הפרויקטים ובהצהרות החברה.

ההמלצות העיקריות

על משהב"ט ומשרד האוצר לפנות ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שיקריע במחלוקות ביניהם בנוגע לפרשנות לשון החוק בסוגיות תקציב הרלפ"ם, ככל שאלה עדיין רלוונטיות.

על מנכ"ל משהב"ט לעדכן את מנכ"ל משרד ראש הממשלה בנוגע להחלטות מיוני 2016 התומכת בהצעה לתיקון החוק בנושא הרחבת סמכויות הרלפ"ם ובהגדלת תקציבה בהתאם. זאת על מנת שמנכ"ל משרד ראש הממשלה יוכל, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במשהב"ט ובמשרד האוצר, לחדש בהקדם את פעילותו הנדרשת, לצורך גיבוש הסכמה ביניהם בהקשר זה.

על משהב"ט להאיץ את פעילותו להסמכת גוף אחראי ומאסדר לתחום פינוי הנפלים במדינה, בין אם במסגרת ההצעה לתיקון החוק שהגיש, ובין אם באמצעות אחת מן החלופות שהציע צה"ל בעבודת המטה שערך בנושא.

על צה"ל ועל הרלפ"ם לשלב במסגרת תכניות העבודה שלהם לשנת 2017 את פינוי שדה המוקשים במג'דל שמס, על מנת שההבנות המשותפות שאליהן הגיעו לגבי חשיבות פינוי זה, אכן יתממשו.

על קצין ההנדסה הראשי לעגן בפקודות צה"ל הרלוונטיות לוחות זמנים מחייבים לביטול צווי סגירה על שטחים שהסתיימו בהם עבודות לפינוי מוקשים ולהורדת הגדרות סביבם.

ראוי שהיועץ המשפטי למערכת הביטחון והיועץ המשפטי של הרלפ"ם יקדמו את ההליכים שבהם החלו לטובת עיגון חקיקת משנה משלימה לחוק, ושיביאו אותה בהקדם לאישור ועדת החוץ והביטחון על מנת שתפורסם ברשומות, כנדרש בחוק.

על רלפ"ם ועל מלמ"ב לסיים בהקדם את מיסוד תהליך העבודה לקיום בדיקות ביטחוניות לעובדי החברות האזרחיות.

על משהב"ט לנקוט את כל האמצעים לזיהוי הפרות, בשלב מוקדם ככל הניתן, של ההסכמים שעליהם הוא חותם, בדגש על ביצוע עבודה של חברה זוכה באמצעות קבלן משנה, ללא היתר. כמו כן, על בעלי התפקידים הרלוונטיים במשהב"ט למצות עד תום בדיקה של כל חשד שעולה בפניהם, לכל הפרה שהיא, ובפרט הפרה של ביצוע התחייבות באמצעות אחר, ללא היתר.

סיכום

המשימה הלאומית לפינוי שדות מוקשים היא בעלת חשיבות גבוהה בשל רמת הסיכון הנשקפת מהם לחיי אדם, ובשל הצורך האזרחי לייעד קרקעות יקרות ערך לשימוש מועיל. כיום קיימים במדינה מאות אלפי דונמים של שטחים ממוקשים או חשודים במיקוש, ועקב כך, בהיותם סכנה לציבור, הם מגודרים ואסורים לשימוש. אף על פי כן, נרשמים מדי שנה בשנה מקרים של כניסת אזרחים וחיילים לשדות מוקשים, וחלק מהם מסתיימים בפציעה, באובדן גפיים ואף במוות. בשנת 2011 הכיר המחוקק בחשיבות שבפינוי שדות מוקשים שאינם חיוניים לביטחון המדינה, והקים לצורך ביצוע המשימה את הרלפ"ם. הוא גם קבע, בין היתר, שפינוי שטחים ממוקשים צריך להיות ברמת בטיחות מרבית לאזרחים, ובתוך פרק זמן קצר ככל הניתן.

בחינת היקף תקציבה של הרלפ"ם ומנגנוני העבודה שלה מול צה"ל העלתה, שקיימים בפניה חסמים המונעים ממנה לממש את ייעודה באופן המיטבי והראוי. בחינת המגבלות בהגדרת סמכות הרלפ"ם העלתה, בין היתר, כי תחומי פינוי נפלים ופינוי מוקשי נ"ט משטחים שאינם חיוניים לביטחון המדינה, אינם מוסדרים במלואם. גם במנגנוני הפיקוח שמפעילים משהב"ט והרלפ"ם על החברות האזרחיות נמצאו ליקויים חמורים באי-אכיפה מלאה של הסכמי העבודה איתן. ליקויים אלה, יש בהם אף כדי לפגוע בביטחון הציבור והמדינה.

ב-17 השנים שחלפו מביקורת קודמת, שעסקה בנושא "המיקוש בצה"ל"², שבה המליץ מבקר המדינה על קידום מאמץ ממלכתי יזום לעיגון מדיניות לפינוי שדות מוקשים שאינם חיוניים לביטחון המדינה, חלה התקדמות מבורכת. עם זאת, על כל הגורמים הלוקחים חלק במלאכה חשובה זו, ובראשם הרלפ"ם, צה"ל ומשרד האוצר, להמשיך ולפעול, תוך יישום לקחים וצמצום הפערים כפי שעולים בביקורת זו, לטובת מימוש ייעוד הרלפ"ם באופן המהיר, היעיל והמיטבי, וכדי למזער את פוטנציאל הפגיעה ממוקשים ככל האפשר.

2 מבקר המדינה, **דוח שנתי 50א** (1999), בפרק על "המיקוש בצה"ל", עמ' 93 (להלן - הביקורת הקודמת).

מבוא

מוקש הוא מטען חומר נפץ המופעל באמצעות מנגנון בקרה או מנגנון השהיה. מבחינים בין מוקש נגד אדם (להלן - נ"א), שנועד לפצוע או להרוג לוחם רגלי, לבין מוקש נ"ט, שנועד לגרום נזק מובהק לטנק או לכלי רכב משוריינים אחרים. ברחבי ישראל פזורים מאות אלפי מוקשים (בשטח שגודלו כ-180,000 דונם, נכון ליולי 2016), וריכוזם הגבוה הוא ברמת הגולן ובערבה, וכן לאורך הגבולות. מוקשים אלה הונחו במהלך השנים לצרכים מבצעיים, אך ברבות השנים, חלק מהם הפכו בלתי חיוניים לביטחון המדינה. בנוסף להם, קיימים שדות מוקשים שהניחו צבאות זרים, וכן שטחים ממוקשים שנוצרו כתוצאה מסחף ומהווים מפגע בטיחותי חמור. בעיית סחף המוקשים בקרקע, בעיקר לאחר גשמים ושיטפונות, חמורה ביותר, שכן היא מובילה לאי-ודאות בדבר מיקומם המדויק של המוקשים, באופן שמסכן את תושבי האזורים הסמוכים, כמו גם מטיילים, חקלאים ועובדי אורח. על אף שהחוק קובע גידור וסימון של שדות מוקשים, נרשמים מדי שנה בשנה מקרים של כניסת אזרחים וחיילים לשדות מוקשים או לאזורים חשודים במיקוש, ובעשרות מקרים לאורך השנים הסתיימו מקרי פגיעות ממוקשים בפציעות קשות, הכוללות קטיעת גפיים, ואף במוות. הימצאות מוקשים בשטחי המדינה יוצרת לא רק סכנה ברורה לביטחון התושבים והמטיילים, אלא מובילה גם לפגיעה בתיירות ובנגישות לאתרי טבע ייחודיים. כך למשל, בשנת 2014 פונו מוקשים מ-600 דונם באזור שמורת נחל הבניאס, אותה פוקדים מדי שנה בשנה מטיילים רבים, לאחר שבמקרה אחר מוקש בשטח על ידי מטייל.

לצורך פינוי שטחים ממוקשים, שהפכו בלתי חיוניים לביטחון המדינה, ועל רקע שיח ציבורי שהתעורר עקב פציעתו וקטיעת רגלו של ילד בן 11 מפיצוץ מוקש במהלך טיול משפחתי ברמת הגולן בשנת 2010, אישרה הכנסת בשנת 2011 את החוק לפינוי שדות מוקשים, התשע"א-2011 (להלן - החוק). מטרת החוק היא ליצור תשתית נורמטיבית לפינוי של אותם שטחים, ולהכריז עליהם כנקיים ממוקשים ברמת בטיחות מרבית לאזרחים בפרק זמן קצר ככל הניתן. במסגרת החוק הוקמה הרלפ"ם כיחידה במשהב"ט. בדברי ההסבר להצעת החוק צוין, כי הקמת הרלפ"ם נועדה לאפשר פינוי מוקשים על מנת להימנע מסיכון לחיי אדם, ובמטרה לאפשר בשטחים אלה פיתוח תיירותי או חקלאי, הקמת תשתיות, הרחבת יישובים והגנה על הסביבה. יצוין, כי שטחים שטרם פינו מהם מוקשים, מוגדרים כשטחים צבאיים סגורים.

בביקורת הקודמת משנת 1999 המליץ מבקר המדינה לבחון את נושא פינוי שדות המוקשים שאינם נחוצים עוד מבחינה ביטחונית, משום שאלה מהווים סיכון פוטנציאלי ומגבילים פעילות חקלאית ופעילויות לבנייה ולפיתוח, וכן לגבש מדיניות ממלכתית להסדרתו. עוד המליץ, לקבוע בהקדם אמות מידה שיגדירו סף מקצועי לחברות האזרחיות, שייבחרו לבצע את העבודות לפינוי המוקשים, ויבטיחו את פינוים באיכות נדרשת. הקמת הרשות בשנת 2011 וקביעת הוראות, עקרונות וכללים מחייבים בנושא פינוי מוקשים (להלן - המפרט הלאומי) מבטאות את מיסוד התהליך לגיבוש המדיניות האמורה וליישום המלצות מבקר המדינה.

עד להקמת הרלפ"ם, צה"ל הוא שפינה מוקשים משטחים שהשימוש בהם היה לצרכים מבצעיים או ביטחוניים, ושטחים שנדרשו לצרכים אזרחיים פונו על ידי יזמים פרטיים, בפיקוח של משהב"ט ושל צה"ל. על פי דברי ההסבר להצעת החוק, עד

חקיקת החוק לא נעשו פעולות ממשיות ומספקות לפינוי מוקשים, בין השאר משום החשש מתביעות פליליות נגד גורמים שיהיו מעורבים בעבודות הפינוי ומידת אחריותם לטיב עבודות אלה, למשל במצב שבו יימצאו מוקשים בשטח לאחר סיומן. עובדה זו יחד עם הצורך בקידום הנושא לשם שמירה על חיי אדם, ועם מדיניות צה"ל ומשהב"ט, שאין לסכן חיילים בפינוי של מוקשים משטחים שייעוד הקרקע בהם הוא אזרחי, הביאו להקמת הרלפ"ם.

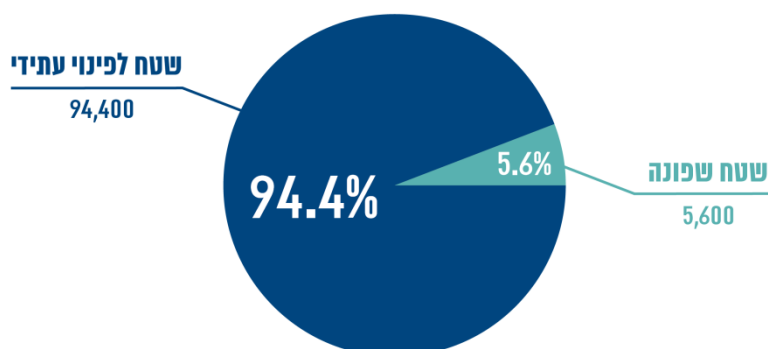
על פי החוק, הרלפ"ם אמונה על קביעת המפרט הלאומי, תוך התחשבות במחויבויות בין-לאומיות של מדינת ישראל ובראייה לאומית הכוללת שיתוף פעולה עם צה"ל, משרדי ממשלה וגורמים אחרים. כמו כן, מתפקדה של הרלפ"ם לקבוע סדרי עדיפויות בפינוי שדות מוקשים במסגרת גיבוש תכניות שנתיות ורב-שנתיות. הרלפ"ם גם מחזיקה לפי החוק בסמכויות אסדרה ופיקוח על עבודות פינוי המוקשים, וגם אמונה על קידום ותכנון פעילויות הסברה לציבור להגברת המודעות להתנהלות בטיחותית ולצמצום הסיכונים ממוקשים.

עבודות פינוי מוקשים נעשות על ידי חברות אזרחיות, שעמן מתקשר משהב"ט בהליך מכרזי, באמצעות מנה"ר, כך שבכל פרויקט לפינוי מוקשים פועלות למעשה שתי חברות, חברת פינוי המפנה את המוקשים, וחברת פיקוח שמפקחת עליה. הרלפ"ם, כגוף דורש, מקיימת פיקוח עליון בכל הפרויקטים.

על פי החוק, תקציבה השנתי של הרלפ"ם לא יפחת מ-27 מיליון ש"ח, וימומן מתקציב המדינה. כמו כן, תקציבה ייקבע בסעיף תקציב נפרד בחוק התקציב השנתי.

עד כה, העביר צה"ל לרלפ"ם נתונים על כ-100,000 דונם שבהם טמונים או שקיים חשש שטמונים עשרות אלפי מוקשים, שאינם חיוניים לביטחון המדינה. בחמש השנים מאז הקמתה הובילה הרלפ"ם עשרה פרויקטים לפינוי מוקשים³. נכון ליולי 2016, שישה מהם הסתיימו וארבעה בשלבי ביצוע. במסגרת פרויקטים אלה פונו ויפוו כ-5,600 דונם שטח ממוקש או חשוד במיקוש. בהינתן נתונים אלה, מפנה הרלפ"ם בשנה במוצע כאחוז אחד בלבד של שטחים מכלל השטחים הממתינים לפינוי. היות שנתר לרלפ"ם לפנות כ-94,400 דונם נוספים, משימת פינוי המוקשים הלאומית בהובלת הרלפ"ם תיארך עשרות שנים, לכל הפחות.

**תרשים 1: אומדן הספק פעילותה של הרלפ"ם בפינוי שטחים ממוקשים
בין השנים 2011-2016 (בדונמים)**



בדיקת כדאיות כלכלית שערך הכלכלן הראשי למערכת הביטחון בשנת 2015 הצביעה על כך שהמשק צפוי להרוויח מפינוי שטחים למטרות חקלאיות, ובענף הבנייה, הרווחים הצפויים למשק משמעותיים ביותר. על פי הערכות הרלפ"ם, כפי שנמסרו לנציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2015, השקעה של 121.5 מיליון ש"ח בשנים 2011-2015 בפינוי מוקשים צפויה להניב למדינה מעל 300 מיליון ש"ח, בין השאר, בתחומי תיירות, בנייה ושטחי מרעה.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015 עד יולי 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה של הרלפ"ם בהיבטים שונים (חלק מהנתונים עודכנו לדצמבר 2016). בין היתר נבדקו תקציב הרשות, ממשקי העבודה שלה עם צה"ל בתחומים שונים ומנגנוני הפיקוח שהיא מפעילה על החברות האזרחיות המפנות את המוקשים. הביקורת נערכה במשהב"ט: ברלפ"ם, במנה"ר, באגף התקציבים, באגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון, במלמ"ב וכן בלשכת מנכ"ל משהב"ט. ביקורת השלמה נערכה במפקדת קצין ההנדסה הראשי בצה"ל ובמשרד האוצר.



בחינה של תהליכי
עבודת הרלפ"ם
העלתה במספר
תחומים פערים בין
הוראות החוק לבין
מימושן בפועל או
האפשרות לממשן,
שיש בהם כדי
להשפיע על קצב
עבודת הרלפ"ם,
על הספקה ועל
יעילותה

פערים במימוש הוראות החוק

החוק קובע הוראות בהיבטים שונים של פעילות הרלפ"ם, ובין השאר הוראות העוסקות בתקציבה, בשיתוף הפעולה בינה לבין צה"ל, בהתקשרויותיה עם חברות אזרחיות, באופן שבו מועברים שטחים ממוקשים מצה"ל אליה לפני ביצוע עבודות פינוי המוקשים, ובאופן שבו מועברים שטחים אלה לשימוש אזרחי עם סיומן של עבודות הפינוי.

בחינה של תהליכי עבודת הרלפ"ם במסגרת פינוי מוקשים העלתה במספר תחומים פערים בין הוראות החוק לבין מימושן בפועל או האפשרות לממשן, שיש בהם כדי להשפיע על קצב עבודת הרלפ"ם, על הספקה ועל יעילותה. בחינה זו העלתה גם ליקויים הקשורים בחלוקת הסמכויות במדינה בתחומים של פינוי נפלים ופינוי מוקשי נ"ט משטחים המיועדים לשימושים אזרחיים. להלן הממצאים:

פערים במימוש הוראות החוק בנושא תקציב הרלפ"ם

בסעיף 9 לחוק נקבע כי "פעילות הרשות תמומן מתקציב המדינה; התקציב השנתי של הרשות ייקבע בסעיף תקציב נפרד בחוק התקציב השנתי, ולא יפחת מ-27 מיליון שקלים חדשים לשנה". המחוקק, באופן ייחודי וחרגי, קבע בחוק את גובה תקציב הרשות, הורה שמקור המימון שלו יהיה בתקציב המדינה, וקיבע אותו בחוק התקציב השנתי כסעיף תקציב נפרד. עם זאת, בביקורת עלה, כי הוראות אלה אינן ממומשות כלשונן לנוכח מחלוקת ממושכת בין משרד האוצר למשהב"ט על פרשנות לשון החוק:

הסעיף התקציבי שבו נקבע תקציב הרלפ"ם:

כאמור, החוק קובע שתקציב הרשות ייקבע בסעיף תקציב נפרד בחוק התקציב השנתי. בביקורת עלה, שכבר במרץ 2011, בשלב הדיון בהצעת החוק בוועדת החוץ והביטחון בכנסת (להלן - הוועדה) נתגלעה מחלוקת בין נציגי משרד האוצר לנציגי משהב"ט בסוגיה זו. שעה שנציג משרד האוצר עמד על כך שלא להגדיר בחוק את מקום הסעיף התקציבי שבו ייקבע תקציב הרלפ"ם, הציעו נציגים אחרים בוועדה לקבוע את תקציב הרשות בסעיף 54 בתקציב המדינה או בסעיף 16, העוסקים ברשויות פיקוח ובהוצאות חירום אזרחיות, בהתאמה. עמדת משהב"ט הייתה, שיש לקבוע שבכל מקרה תקציב הרשות לא ייקבע בסעיף תקציב הביטחון. בפועל, ואף על פי שהחוק קובע שתקציב הרשות ייקבע בסעיף נפרד בחוק התקציב השנתי, קבוע תקציב הרלפ"ם מאז הקמתה בתחום פעולה בתקציב הביטחון.

קביעת תקציב הרלפ"ם על ידי משרד האוצר בתקציב הביטחון ולא בחוק התקציב השנתי, אינה תואמת, לכאורה, ללשון החוק

נציג אגף התקציבים במשרד האוצר מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי "סעיף תקציבי נפרד, מתפרש על ידי משרד האוצר במקרים כאלה כ'סעיף' במשמעותו הכללית, היינו אזכור נפרד של התקציב בחוק התקציב השנתי". משמע, שמדובר ב"סעיף" במובנו הכללי (ואז יכול להיות גם תחום פעולה או תכנית) ולא ב"סעיף תקציב", במובנו המקצועי כפי שמופיע בספר התקציב. מנגד, משהב"ט מפרש את המושג "סעיף תקציבי", המופיע בהוראת החוק, כמשמעותו בספר התקציב, ולהבנתו, כוונת המחוקק ב"סעיף תקציבי נפרד" היא לסעיף תקציבי אחר ונפרד מתקציב הביטחון.

בדברי ההסבר להצעת החוק צוין ש"כדי להבטיח תקציב הולם לפעילות הרשות, מוצע לקבוע כי הוא ייקבע בסעיף תקציב נפרד בחוק התקציב השנתי, וכך יהיה נפרד מתקציב משרד הביטחון". גם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), עו"ד דינה זילבר, התייחסה לסוגיה זו. בפנייתה מאוקטובר 2015 ליועץ המשפטי למערכת הביטחון, עו"ד אחז בן ארי, בהמשך להתכתבויות קודמות ביניהם בנושא הצעה לתיקון החוק שהגיש משהב"ט באוקטובר 2015 (בנושא זה ראו להלן), ציינה, כי "קביעתו של תקציב הרשות בסעיף תקציבי נפרד בספר התקציב - משמעותה שתקציב הרשות אמור להידון בפרוצדורה הרגילה הקבועה בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 - קרי, בועדת הכספים, ולא בועדה המשותפת, הדנה ומאשרת את תקציב הביטחון. הגם שבשנים עברו לא היתה הקפדה בעניין זה, יהיה צורך להקפיד על עמידה בהוראות חוק יסודות התקציב בנושא להבא", באופן שמבהיר כי המדובר בתקצוב שאמור להירשם בסעיף בתקציב המדינה, ולא בהכרח בתקציב הביטחון. יצוין שהיועץ המשפטי למערכת הביטחון, עו"ד אחז בן ארי, פנה בשנת 2014 ליועץ המשפטי של משרד האוצר דאז במכתב שבו ביקש להסב את תשומת לבו, שלפי דין, תקציב הרלפ"ם צריך לקבל ביטוי בסעיף תקציב נפרד מסעיף תקציב הביטחון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קביעת תקציב הרלפ"ם על ידי משרד האוצר בתקציב הביטחון ולא בחוק התקציב השנתי, אינה תואמת, לכאורה, ללשון החוק.

בהתייחסותו מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת מסר יועצה המשפטי של הרלפ"ם, כי במהלך השנים פנה היועץ המשפטי למערכת הביטחון לגורמים בממשלה ובכנסת, וביניהם היועץ המשפטי של משרד האוצר והיועצת המשפטית של ועדת החוץ והביטחון, הן בעל פה והן בכתב, וביקש את התערבותם בסוגיה. עוד מסר, כי משלא נפתר הנושא, המליץ היועץ המשפטי למערכת הביטחון בפני מנכ"ל משהב"ט לקבוע במסגרת הצעה לתיקון החוק (שהוגשה באוקטובר 2015 ובעניינה יורחב להלן), תיקון נוסף, שלפיו יורה החוק מפורשות על כך שמקור תקציב הרשות לא יהיה בתקציב הביטחון. בהתייחסותו מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת ציין נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, כי פירוש לשון החוק מבטא את עמדת הגורמים המקצועיים במשרד האוצר והוא גם על דעת היועץ המשפטי של המשרד, וכי בהתאם לתפיסה זו, תוקצבה הרשות בתחום פעולה נפרד "כך שתקציבה מופיע באופן ברור ומובחן בתוך תקציב הביטחון". בהתייחסות נוספת הוסיף נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, שהיות שלאחרונה נערך מיפוי באגף התקציבים של כל המקרים שבהם לא נפתחו סעיפים תקציביים או תחומי פעולה נפרדים ליחידות



המחלוקת שנתגלעה בין נציגי משרד האוצר לנציגי משהב"ט עסקה גם בחלוקת נטל המימון בין תקציב המדינה, כלשון החוק, לבין תקציב משהב"ט, כמשרד הממשלתי שתחת אחריותו פועלת הרלפ"ם

ממשלתיות, יבצע אגף התקציבים עבודת מטה סדורה לקראת תהליך אישור תקציב המדינה לשנת 2019, שתסדיר, בין השאר, גם את אופן תקצוב הרלפ"ם. לטענתו, הסדרה זו תיתן מענה לסוגיה, בין אם בתיקון החוק ובין אם בפתיחת סעיף לרלפ"ם בתקציב המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר, שראוי היה שהיועצים המשפטיים למערכת הביטחון ולמשרד האוצר היו מביאים את המחלוקת בדבר הפרשנות לחוק בשאלה זו, עת שנתגלעה, בפני היועץ המשפטי לממשלה. זאת במסגרת תפקידו כראש מערכת היועץ המשפטי למשרדי הממשלה, מתוקף מעמדו כפרשן הדין ולנוכח הנחייתו בדבר "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה", שלפיה, יש או ניתן להפנות להכרעת היועץ המשפטי לממשלה (או משניו⁴ או מחלקת ייעוץ וחקיקה) עניין "בו קיימת מחלוקת בין גורמים הכפופים להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, כגון שני משרדי ממשלה"⁵. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, שככל שסוגיה זו עומדת בעינה, מן הראוי שמשב"ט ומשרד האוצר יפנו ליועץ המשפטי לממשלה כאמור. כך יתאפשר לשני המשרדים לפעול באופן סדור ושתואם ללשון החוק ולתכליתו, עוד טרם קביעת תקציב המדינה לשנת 2019. לכך חשיבות רבה בקביעת תכניות העבודה השנתיות של הרלפ"ם לשנים 2017 ו-2018, ובעמידתה ביעדיה באופן המיטבי בשנים אלה.

מקור המימון לתקציב הרלפ"ם:

החוק קובע ש"פעילות הרשות תמומן מתקציב המדינה". מפרוטוקול הדיון בהצעת החוק בוועדה עלה, כי המחלוקת שנתגלעה בין נציגי משרד האוצר לנציגי משהב"ט עסקה גם בחלוקת נטל המימון בין תקציב המדינה, כלשון החוק, לבין תקציב משהב"ט, כמשרד הממשלתי שתחת אחריותו פועלת הרלפ"ם. מחלוקת זו הביאה להתערבותו של ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, שהכריע כבר בשלבי הכנת החוק, ששני המשרדים - האוצר והביטחון - יממנו את תקציב הרשות בחלוקה שווה. גם שלושה חודשים לאחר חקיקת החוק, ביוני 2011, הנחה מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז את שני המשרדים לפעול לפי הנחיית ראש הממשלה האמורה. יצוין שהנחיית ראש הממשלה לא קיבלה ביטוי בחוק שאושר כאמור במרץ 2011.

הלכה למעשה, בשנים 2011 ו-2012 מימנו שני המשרדים את תקציב הרלפ"ם בחלוקה שווה. על עמדת משרד האוצר אז ניתן ללמוד מפנייתו ביוני 2011 של רכז מערכת הביטחון במשרד האוצר לראש מחלקת תקציבי יבשה באגף התקציבים במשהב"ט, ולפיה: "בהתאם להכרעת ראש הממשלה... התקציב השנתי של הרשות לפינוי מוקשים בסך 27 מיליון ש"ח ימומן בחלקים שווים על ידי משרד האוצר ומשרד

4 יצוין, כי התייחסותה של עו"ד דינה זילבר, כפי שמובאת לעיל, אינה בגדר הכרעה בסוגיה על פי הנוהל הקבוע בהנחית היועץ המשפטי לממשלה האמורה, שכן היא אינה עוסקת במחלוקת הפרשנית בין שני המשרדים לעניין לשון החוק.

5 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה 9.1000, "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה", בסעיף 2.

הביטחון... חלקו היחסי של משרד הביטחון בתקציב הרשות הינו 13.5 מיליון ש"ח". כלומר, במשך שנתיים, פעל משרד האוצר בהתאם להנחיית ראש הממשלה.

בתחילת שנת 2013 העביר משהב"ט את חלקו בסך 13.5 מיליון ש"ח לרלפ"ם. אך לנוכח החלטת ממשלה ממאי 2013, ולפיה תקציב הביטחון לשנים 2013 ו-2014 יהיה בהתאם להחלטת הקבינט המדיני-ביטחוני (החלטה מס' 16/ב) הקובעת את מסגרת התקציב של מערכת הביטחון לשנים 2013-2018 במתווה של "הכל כלול", לא העביר משרד האוצר את חלקו לרלפ"ם. לטענת משרד האוצר, על פי המתווה של "הכל כלול", תקציב הביטחון שהוא מעביר למשהב"ט כולל את כל התחייבויותיו כלפיו, וביניהן העברת חלקו בתקציב הרלפ"ם. על מנת שלא לפגוע בפעילות הרלפ"ם ובהתחייבויותיה, העביר משהב"ט לרלפ"ם כבר באותו חודש גם את חלקו של משרד האוצר במימון תקציבה. הלכה למעשה, החל משנת 2013 מימן משהב"ט את פעילות הרלפ"ם במלואה.

במקביל לכך פעלו שר הביטחון דאז ומנכ"ל משהב"ט דאז לשינוי המצב. לדידם, טענת משרד האוצר אינה תואמת לחוק ולאופייה הלאומי של מלאכת פינוי המוקשים, אשר מחייב שמימון הפעילות יהיה מתקציב המדינה הכולל, או לכל הפחות בחלוקה שווה בין המשרדים, כפי שהנחה ראש הממשלה.

במסגרת זו, פנה שר הביטחון דאז באוגוסט 2014 ובינואר 2015 למזכיר הממשלה דאז ועדכן אותו כי קיימת "אי עמידה בהוראות החוק לעניין תקציב הרשות"; בנוסף לכך, ראש מטה שר הביטחון דאז פנה באפריל 2014 לראש מטה שר האוצר דאז והליו בפניו שמשרד האוצר מתעלם באופן סדרתי ומתמשך מהסכמים שחתם עם משהב"ט, מהחלטות ממשלה ואף מקביעות החוק. הוא הוסיף כי "התנהלות סדרתית ומתמשכת זו של משרד האוצר שומטת את הקרקע מתחת ליכולת לקיים עבודת ממשלה יציבה ויעילה... התנהלות זו של משרד האוצר, מכרסמת בתקציב הביטחון ויש לה השפעות קשות על היכולת לנהל באופן ראוי את התקציב, לתכנן לטווח בינוני וארוך ולהוציא לפועל את הפעילויות הנחוצות באופן הנדרש" (ההדגשה במקור). בפנייתו זו, הליו ראש מטה שר הביטחון דאז, בין היתר, על אי-מימוש החוק ועל כך שמשרד האוצר אינו מעביר את חלקו בתקציב הרלפ"ם.

גם יושב ראש הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון דאז התייחס לסוגיית מקורות המימון לתקציב הרלפ"ם בפנייתו מספטמבר 2014 לשר האוצר דאז, בה ציין "הסתבר לי כי על אף הוראות החוק המפורשות בעניין תקציב הרשות, לא העביר משרד האוצר את התקציב לרשות לפינוי מוקשים... מצב זה הינו בלתי תקין על פניו ומהווה הפרה של הוראה מפורשת בחוק. משעה שתקציב הרשות עוגן בחוק, אין למשרד האוצר או לכל גורם אחר שיקול דעת באשר להעברת התקציב המגיע לרשות... יודגש, כי אי העברת התקציב המגיע לרשות גורם נזקים קשים לתפקודה ועלול להביא בתוך זמן קצר לשיתוק כמעט מוחלט של פעילותה".

הישענותו של משרד האוצר על מתווה "הכל כלול" כמניע לאי-העברת חלקו בתקציב הרלפ"ם החל משנת 2013, אינה תואמת, לכאורה, ללשון החוק, וגם מבטלת הלכה למעשה את קביעת ראש הממשלה בנושא, באופן שאינו מביא לידי ביטוי את החשיבות שהמחוקק וראש הממשלה ייחסו למשימת פינוי המוקשים ולמשאבים שראוי לדעתם להקצות למימושה. יודגש, שלו משרד האוצר היה קובע מלכתחילה את תקציב הרלפ"ם בסעיף תקציב נפרד בחוק התקציב השנתי, כנדרש בחוק, ייתכן שכלל לא הייתה עומדת בפניו האפשרות לכלול את חלקו במימון תקציב הרלפ"ם במסגרת מתווה "הכל כלול", כפי שעשה. המשך המחלוקת התקציבית בין המשרדים עלול להוביל להיעדר תקציבים לרלפ"ם, תוצאה שתרוקן מתוכן את פעילותו ותקעקע את יישום החוק ואת מילוי המשימה הלאומית לפינוי המוקשים במהירות וביעילות. משכך, גם ביחס לסוגיה זו מעיר משרד מבקר המדינה ליועצים המשפטיים למערכת הביטחון ולמשרד האוצר, שהיה עליהם לפנות כבר בשנת 2013, עת נתגלעה המחלוקת בין שני המשרדים, ליועץ המשפטי לממשלה לצורך פרשנותו את הדין והכרעתו בסוגיה.

בהתייחסותו מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת ציין נציג אגף תקציבים במשרד האוצר, שבעת קביעת מסגרת תקציב הביטחון לשנים 2013-2018, קבעו משרד האוצר ומשהב"ט נושאים מוגדרים שבגינם יעביר משרד האוצר למשהב"ט תוספות תקציביות, מעבר לתקציב הקבוע בהחלטה, והיות שתקציב הרלפ"ם אינו נמנה עימם, משרד האוצר לא העמיד נתח תקציב תוספתי בגינו. כך גם ביחס למסגרת תקציב הביטחון לשנים 2015-2020. עוד ציין, שבמסגרת סיכום מסגרת תקציב הביטחון לשנים 2015-2020 העביר משרד האוצר למשהב"ט חצי מיליארד ש"ח לטובת כיסוי התחייבויות ומחלוקות עבר, ככל שהיו קיימות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לנוכח לשון החוק והנחייתו של ראש הממשלה, יש לבחון אם קביעת מקור המימון לתקציב הרלפ"ם כלל נתונה לסמכות הכרעתו של משרד האוצר במסגרת סיכומים תקציביים שנתיים. בנוסף לכך, ולצורך בחינת סוגיית מקור המימון, ככל שזו עדיין רלוונטית, ראוי שמשהב"ט ומשרד האוצר יפנו ליועץ המשפטי לממשלה, כפי שקבוע בהנחייתו, כדי שיכריע בפרשנות לשון החוק גם בעניינה.

גובה תקציב הרלפ"ם:

כאמור, החוק קובע באופן חריג וייחודי כי תקציב הרלפ"ם "לא יפחת מ-27 מיליון שקלים חדשים לשנה". מדבריו של ממלא מקום יושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בדיון בהצעת החוק ממרץ 2011 התברר, שגובה תקציב הרלפ"ם נקבע בהתבסס על הנחה של חברי הוועדה, שאם המדינה תקצה ממשאביה לטובת פינוי מוקשים, גם ארגונים הומניטאריים בין-לאומיים יידרשו לנושא ויעבירו תרומות לטובת המשימה. כך גם עולה מדברי ההסבר להצעת החוק, ולפיהם "קביעת התקציב בסעיף תקציב נפרד וכן הקצבת סכום ניכר לעניין פינוי שדות המוקשים יהיה בהן



לנוכח היעדר
תרומות, ומשום
שעלויות הפינוי
בפועל התגלו
כגבוהות מן הצפוי
ובהינתן היקף שדות
המוקשים שהעביר
צה"ל לרלפ"ם,
מלאכת הפינוי
עלולה לארוך
כאמור עוד עשרות
שנים

כדי לסייע בגיוס תרומות כהשלמה לתקציב". לצורך כך, קבע המחוקק בחוק את הקמת "הקרן לפינוי מוקשים", שתפעל במשהב"ט ותנהל כספי תרומות שיתקבלו לשם פינוי שדות מוקשים.

בפועל, לאחר כחמש שנות פעילות, נוכחו בעלי תפקידים ברלפ"ם ובמשהב"ט לגלות שהנחה זו הייתה שגויה, מאחר שהתקבלו תרומות ספורות בלבד, ורק עבור פינוי מוקשים בשטחי יהודה והשומרון.

בנוסף לכך, עם הקמת הרלפ"ם בשנת 2011 העריכו בעלי תפקידים בה, בהתבסס על נתונים בין-לאומיים, שהעלויות לפינוי מוקשים יעמדו על כ-10,000 ש"ח לדונם אחד. לאחר סיומם של מספר פרויקטים הסתבר, שעלויות הפינוי מסתכמות כדי 40,000 ש"ח לדונם.

לנוכח היעדר תרומות, ומשום שעלויות הפינוי בפועל התגלו כגבוהות מן הצפוי, מתאפשר לרלפ"ם להתקשר עם חברות אזרחיות לביצוע של שניים עד שלושה פרויקטים בשנה בלבד. בקצב זה, ובהינתן היקף שדות המוקשים שהעביר צה"ל לרלפ"ם, מלאכת הפינוי עלולה לארוך כאמור עוד עשרות שנים.

באוקטובר 2015 הגיש משהב"ט לוועדת השרים לענייני חקיקה (להלן - ועדת השרים) טיוטת חוק לפינוי שדות מוקשים (תיקון), התשע"ו-2015, שעיקרה הרחבת סמכויות הרלפ"ם גם לפינוי של נפלים (בנושא זה ראו להלן) והגדלת תקציבה השנתי ל-110 מיליון ש"ח (להלן - ההצעה לתיקון החוק). הגדלת התקציב אמנם נדרשה נוכח הבקשה להרחבת סמכויות הרלפ"ם גם לתחום הנפלים, אך 65 מיליון ש"ח מתוך הסכום התקציבי הכולל של 110 מיליון ש"ח מיועדים להגדלת התקציב המיועד לפינוי מוקשים, מהסיבות שפורטו לעיל. לדברי מנהל הרלפ"ם ועל פי נתוניה, אם ההצעה לתיקון החוק תתקבל, וייתן התקציב האמור, יהיה באפשרות הרלפ"ם לנהל במקביל מדי שנה בשנה כחמישה פרויקטים, ולהחזיר בפרק זמן זה כ-4,000 דונם לידי הציבור לטובת מטרות אזרחיות. בכך לטענתו יגדל גם היקף העבודה של החברות האזרחיות בתחום פינוי מוקשים באופן שיתרום לפיתוחו של שוק מצומצם זה, ויאפשר את המשך קיומן ופועלן של החברות בשוק ואף יוביל לתחרות בו, שיהיה בה גם כדי להזיל עלויות למדינה.

באוקטובר 2015 התקיים דיון בהצעה לתיקון החוק בוועדת השרים. נוכח חילוקי דעות שהתגלו בין נציגי משרד האוצר, שהתנגדו להגדלת התקציב, לנציגי משהב"ט, הורתה ועדת השרים למנכ"ל משרד ראש הממשלה להיפגש עם הצדדים ולהגיע איתם להסכמות. כמו כן, ועדת השרים קבעה את הדיון הבא בנושא לינואר 2016. נכון לדצמבר 2016, דיון זה לא התקיים. ממסמכי משהב"ט עולה, כי הסיבה לכך היא שבינואר 2016 יזם מנכ"ל משהב"ט הקודם, מר דן הראל, עבודת מטה לבחינת העברתה של הרלפ"ם לאחריות הרשות למקרקעי ישראל. כתוצאה מהתנעת המהלך התייתר אז הצורך בקידום ההצעה לתיקון החוק על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה. בביקורת עלה, כי מנכ"ל משהב"ט הנוכחי, מר אודי אדם, החליט ביוני 2016, בסמוך לכניסתו לתפקיד, לבטל את עבודת המטה האמורה, ולבחון אפשרויות להגדלת תקציבה של הרלפ"ם. בהתייחסותו לממצאי הביקורת מאוגוסט 2016 ציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר אלי גרונר, כי ככל הידוע למשרדו "ההצעה לתיקון החוק כלל אינה עומדת על הפרק בעת הנוכחית".

משרד מבקר המדינה מעיר, שעל מנכ"ל משהב"ט לעדכן את מנכ"ל משרד ראש הממשלה בדבר החלטתו מיוני 2016 הבוחנת את אפשרויות הגדלת תקציב הרלפ"ם, כדי שהאחרון יוכל לחדש את פעילותו לגיבוש הסכמה בין משהב"ט למשרד האוצר, כפי שהורתה לו ועדת השרים.

פערים בחלוקת הסמכויות בין צה"ל לרלפ"ם

צה"ל והרלפ"ם הם שני הגופים היחידים במדינה המוסמכים לעסוק בפינוי מוקשים. בחוק נקבע שהרלפ"ם אחראית לפינוי מוקשים מסוג נ"א בלבד משטחים שאינם חיוניים לביטחון המדינה. עוד נקבע, שאם בשטחים אלה יימצאו תוך כדי תהליך הפינוי, בנוסף למוקשי הנ"א, מוקשים מסוג נ"ט או נפלים, הרלפ"ם תהיה מוסמכת לפנות גם אותם.

לוח 1: חלוקת סמכויות בין צה"ל לרלפ"ם בפינוי מוקשים/נפלים לפי חיוניותו הביטחונית של השטח ולפי סוג המוקש/נפל

	פינוי מוקשים משטחים שחיוניים לביטחון המדינה	פינוי מוקשים משטחים שאינם חיוניים לביטחון המדינה
נ"ט	צה"ל	צה"ל
נ"א	צה"ל	רלפ"ם
נפלים	צה"ל	על פי מתווה שבו צה"ל הוא המפקח*

* בנושא מתווה פינוי נפלים במדינה במועד הביקורת, ראו להלן.

כלומר, במצב החוקי כיום, לרלפ"ם אין סמכות לפנות משטחים שחיוניים לביטחון המדינה, ואין סמכות לפנות רק מוקשי נ"ט או רק נפלים משטחים שאינם חיוניים לביטחון המדינה. בהצעה לתיקון החוק מבקש משהב"ט לשנות את חלוקת הסמכויות בין הרלפ"ם לבין צה"ל, כך שלמעשה החלוקה תתבצע רק על פי חיוניותו הביטחונית של השטח. כלומר, הרלפ"ם מבקשת לפנות, במידת הצורך ולפי החלטה של הדרגים המדיניים והצבאיים, בנוסף לשטחים שבהם מוקשים מסוג נ"א, גם שטחים שבהם רק מוקשים מסוג נ"ט או רק נפלים ואשר אין להם חיוניות ביטחונית. בכך, לטענת מנהל הרלפ"ם, יוכל לבוא לכדי מימוש מרבי פוטנציאל הקמתה של הרלפ"ם כרשות לאומית ייעודית, הפועלת להבטחת ביטחון הציבור, ולמען הגדלת היצע הקרקעות במדינה לטובת צרכים אזרחיים.

הביקורת בחנה את חלוקת הסמכויות הנוכחית, תוך בחינת פועלו של צה"ל בפינוי נפלים ומוקשי נ"ט משטחים שאינם חיוניים לביטחון המדינה. להלן הממצאים:

פערים בתחום פינוי נפלים

בישראל קיימים עשרות אלפי דונמים המוגדרים כשטחי נפלים או שטחים החשודים בהימצאות נפלים בהם. לפי נתוני הרלפ"ם, אזורים אלה כוללים שטחים שבהם קיימות שאריות ממלחמה (כגון מצררים או תחמושת); שטחים שבהם הוטמנה תחמושת לפני עשרות שנים; וכן שטחים ימיים שגם בהם הוטמנה תחמושת, וכיום היא עלולה להוות סכנה עקב היסחפותה לחופי הרחצה בישראל. על פי נתוני אגף התכנון בצה"ל, נכון לנובמבר 2015, קיימים במדינה שטחים יבשתיים בהיקף של כ-30,000 דונם שאינם חיוניים לביטחון המדינה, וניתן לפנות מהם נפלים. שטחים אלה מיועדים לאחר פינוי לבנייה, לתחבורה, להקמת תחנות כוח, לצרכים חקלאיים, להסדרת ההתיישבות הבדואית, להרחבת יישובים ואזורי תעשייה ועוד.

בשני מקרים שאירעו בשנים האחרונות, שבהם עלה צורך לפנות נפלים משטחי אימונים של צה"ל לטובת שימוש אזרחי⁶, פנו צה"ל ומשהב"ט ליועץ המשפטי לממשלה והציגו בפניו בכל אחד מהמקרים מתווה, ולפיו חברה אזרחית תבצע את הפינוי, תחת פיקוחה של חברה אזרחית אחרת ותחת פיקוח עליון של צה"ל, במימון הזים האזרחי. בסיום תהליך הפינוי ולאחר קבלת הצהרת החברות שהשטח פנוי מנפלים, יסיר הרמטכ"ל את צו הסגירה על השטח. מדובר הלכה למעשה בדפוס פעולה דומה לזה שהיה נהוג בפינוי מוקשים טרם הקמת הרלפ"ם.

על פי נתוני אגף
התכנון בצה"ל, נכון
לנובמבר 2015,
קיימים במדינה
שטחים יבשתיים
בהיקף של
כ-30,000 דונם
שאינם חיוניים
לביטחון המדינה,
ונתן לפנות מהם
נפלים

תרשים 2: התהליך הקיים לאישור בקשה לפינוי נפלים משטח המיועד לפיתוח אזרחי



ברמה הרגולטורית, צה"ל הוא הנושא באחריות לפינוי נפלים בהתאם לנהלים של קצין ההנדסה הראשי, והסמכות להעביר לשימושים אזרחיים שטחים סגורים המשמשים את צה"ל לאימונים, נתונה אך ורק לרמטכ"ל. יצוין, כי ההוראה הצבאית המפרטת את התהליך הנדרש לסריקה ולסילוק של נפלים משטחי אש, אינה מתייחסת לפינוי של נפלים משטחים המיועדים לשימושים אזרחיים, ובנוסף לכך, היא מתייחסת רק לפינוי נפלים בסריקה עילית, כלומר על פני השטח, ולא לפינוי של נפלים שחדרו לתוך הקרקע. משכך, במתכונתה זו, ההוראה הצבאית, שהיא היחידה שלפיה פועלים בפינוי נפלים משטחים המיועדים לצרכים אזרחיים, חסרה הנחיות רלוונטיות לביצוע עבודות פינוי אלה. בנוסף לכך, במצב הקיים, יוזמות פרטיות של יזמים הן הקובעות את סדרי העדיפויות במדינה בפינוי שטחים מנפלים, המיועדים לשימושים אזרחיים.

נוכח האמור, מקדם בשנה האחרונה אגף התכנון בצה"ל עבודת מטה לשינוי המצב הנהוג בתחום פינוי נפלים משטחים המיועדים לשימושים אזרחיים. במסגרת עבודת מטה זו, מציע אגף התכנון מספר חלופות לאופן שבו תתקיים מלאכת פינוי הנפלים, ולזיהוי הגורם האחראי עליה. אחת החלופות היא להרחיב את סמכויות הרלפ"ם לפינוי של נפלים, נוסף למוקשים, על פי אותו מנגנון שלפיו מפנה הרלפ"ם מוקשים, כפי שמציע גם משהב"ט בהצעה לתיקון החוק. אפשרויות נוספות הן שהפינוי יתקיים



הצורך בפינוי נפלים
נובע מהשלכות שיש
להם על ביטחון
הציבור, כמו גם
השלכות בתחום
הכלכלי, שעה
שקיימים שטחים
שיכולים לשמש
לצרכים אזרחיים אך
טמונים בהם נפלים,
והם עומדים כאבן
שאין לה הופכין

כולו על ידי צה"ל או שצה"ל יפעיל חברות אזרחיות לצורכי הפינוי, בדומה למתווה המוצע לביצוע באחריות הרלפ"ם.

בהצעה לתיקון החוק שמבקשת, בין היתר, להרחיב את סמכות הרלפ"ם גם לפינוי של נפלים, ציין משהב"ט שברוב מדינות העולם הסמכות המקצועית לפינוי מוקשים היא גם הסמכות המקצועית לפינוי נפלים, ושמדובר בתחום מקצועי אחד, וכך גם על פי ארגון הגג העולמי לפינוי הומניטארי, שקובע את הסטנדרטים הבין-לאומיים לפינוי מוקשים ולפינוי נפלים. כלומר, נכון ליולי 2016, מועד סיום הביקורת, קיימות שתי הצעות רלוונטיות להסדרת תחום הנפלים: ההצעה לתיקון החוק, אשר כפי שתואר לעיל, לא חלה בה התקדמות; ועבודת המטה שמקדם אגף התכנון בצה"ל, ואשר טרם הסתיימה.

ההצעה לתיקון החוק שהגיש משהב"ט מקובלת על גורמים באגף התכנון בצה"ל ובמפקדת קצין ההנדסה הראשי, כמו גם על המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), הגב' דינה זילבר, שכתבה במאי 2014 ליועץ המשפטי של הרלפ"ם כי "במבט צופה פני עתיד בנוגע לסוגיה העקרונית של פינוי נפלים, לעמדתנו יש מקום להרחיב את סמכויות הרשות לפינוי מוקשים בנוגע לפינוי נפלים בתיקון חקיקה, על כל המשתמע מכך מבחינת הקצאת משאבים וכוח אדם כנדרש לביצוע המשימה".

הצורך בפינוי נפלים נובע מהשלכות שיש להם על ביטחון הציבור, כמו גם השלכות בתחום הכלכלי, שעה שקיימים שטחים שיכולים לשמש לצרכים אזרחיים אך טמונים בהם נפלים, והם עומדים כאבן שאין לה הופכין. מנגנון פינוי הנפלים במתכונתו הנוכחית אינו נותן מענה מספק לפינוי בטיחותי ויסודי של נפלים משטחים המיועדים לשימושים אזרחיים. שעה שקיימות שתי הצעות להסדרת תחום פינוי הנפלים במדינה, על משהב"ט להאיץ פעילותו להסמכת גוף אחראי ומאסדר לתחום, בין אם בקידום הדיון בהצעת החוק, ובין אם במימושה של אחת מן החלופות האחרות בעבודת המטה.

פערים בתחום פינוי שדות מוקשים מסוג נ"ט בלבד

כפי שצוין, לפי הגדרות החוק ומכוח סמכות שירות, צה"ל הוא המוסמך לפנות את כל שדות המוקשים מסוג נ"ט במדינה, גם משטחים שאינם חיוניים לביטחון המדינה (ואז כביכול הפינוי אמור להיות בסמכות הרלפ"ם). קביעה זו נועדה להותיר בידי צה"ל שדות מוקשים מסוג נ"ט לצורכי אימונים של חיילים בחיל ההנדסה, שכן מוקשים אלה נתפסו בעבר כמסוכנים פחות.

תפיסה זו השתנתה במאי 2013, בעקבות תאונת אימונים שאירעה בצה"ל כתוצאה מפיצוץ מוקש מסוג נ"ט, שגרם למותו של לוחם. ממסמכים שהועברו לנציגי משרד מבקר המדינה עולה, שלפי הנחיית הרמטכ"ל דאז והוראת קצין ההנדסה הראשי שעסקה ב"איסור ביצוע פעילות במיקוש חי ושימוש במוקשים ומנגנונים נגד טנקים", נקבע בעקבות התאונה איסור מוחלט על פעילות בשדות מוקשים מכל סוג שהוא, נ"ט ונ"א. כך גם במרץ 2015, כאשר במסגרת דיון לאישור טכניקה לטיפול בשדה מוקשים מסוג נ"ט, הנחה מפקד זרוע היבשה, שכל פינוי של שדה מוקשים על ידי



מאז מאי 2013 לא
מתקיימת כל
פעילות חדשה
לפינוי שדות מוקשים
מסוג נ"ט, המיועדים
לשימוש אזרחי

צה"ל יהיה באישור מיוחד של מפקדת זרוע היבשה ושל קצין ההנדסה הראשי, לאחר הערכת הסיכון, ורק לצורך מבצעי ממעלה ראשונה או לשם הבטחת ביטחון לאזרחים.

כך, במהלך הביקורת החל צה"ל במבצע פינוי מחודש של למעלה מ-300 שדות מוקשים מסוג נ"ט אותם פינה בשנים האחרונות. הצורך במבצע זה עלה כתוצאה מתאונה שאירעה בפברואר 2016 שבה טרקטור שבו נהג חקלאי עלה על מוקש מסוג נ"ט בשטח שצה"ל פינה ממוקשים בשנת 2004 והעבירו לשימוש אזרחי. בתחקיר האירוע ממרץ 2016 ציין אלוף פיקוד המרכז שמדובר באירוע חמור ביותר, שבנס לא גבה חיי אדם, ושמצטרף למקרים שבהם אותרו בחצי השנה האחרונה שלושה מוקשים נוספים בשטחים שמסר צה"ל לאזרחים. מטרת המבצע היא לקיים בשדות המוקשים הללו הערכה מחודשת, ולשלול אפשרות להימצאות מוקשים נוספים בהם. ראש מדור מיקוש במפקדת זרוע היבשה מסר ביולי 2016 למשרד מבקר המדינה, שחיל ההנדסה החל בבדיקות אלה, ושכבר בתחילתן אותרו בקרקע מוקשים נוספים. מועד סיום הבדיקות אינו ידוע כרגע, ותלוי בגיוס של אנשי מילואים והכשרתם לטובת המשימה.

במצב הדברים הנתון, מאז מאי 2013 לא מתקיימת כל פעילות חדשה לפינוי שדות מוקשים מסוג נ"ט, המיועדים לשימוש אזרחי.

בביקורת עלה שכתוצאה ממצב דברים זה, צה"ל לא מימש החלטת ממשלה שהתקבלה בינואר 2014 ועוסקת בתכנית פיתוח החקלאות בגולן⁷. בהחלטת זו, קבעה הממשלה כי לצורך מימוש התכנית, נדרש פינוי מוקשים משטחים בהיקף כולל של 10,000 דונם, וכי 3,500 דונם מתוכם יפנה צה"ל בשנים 2014-2017. היות שהשטח שאליו מתייחסת החלטת הממשלה כולל למעלה מ-200 שדות מוקשים מסוג נ"ט, וכאמור, כבר ממאי 2013 צה"ל אינו עוסק בפעילות חדשה לפינוי שדות מוקשים מסוג נ"ט, המיועדים לשימוש אזרחי, והרלפ"ם מנועה מביצוע מלוא המשימה לנוכח הגדרת סמכויותיה בחוק, החלטת הממשלה לא קוימה.

בהתייחסותו מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת חזר צה"ל על עמדתו, ולפיה "צה"ל נכון לפנות שדות מוקשים כאשר מדובר בסיבות ביטחוניות/מבצעיות, ומפנה לרלפ"ם את משימת פינוי שדות המוקשים כאשר מדובר בסיבות אזרחיות/כלכליות אשר אינן מצדיקות סיכון חיי חיילים".



עמדת צה"ל, ולפיה
הוא יפנה לרלפ"ם
משימות לפינוי
מוקשים שהצרכים
בפינויים הם אזרחיים
או כלכליים, אינה
עולה בקנה אחד עם
המצב החוקי הקיים,
בהקשר של פינוי
מוקשים מסוג נ"ט

משרד מבקר המדינה מעיר, שלאי-קיום החלטת הממשלה על ידי צה"ל, יש השלכות כלכליות והשלכות במימוש החלטות ממשל ושמירה על מינהל ציבורי תקין, כמו גם השלכות אפשריות בהקשר של שמירה על ביטחון הציבור. עמדת צה"ל, ולפיה הוא יפנה לרלפ"ם משימות לפינוי מוקשים שהצרכים בפינויים הם אזרחיים או כלכליים, אינה עולה בקנה אחד עם המצב החוקי הקיים, בהקשר של פינוי מוקשים מסוג נ"ט. משכך, קיים צורך ממשי באסדרת חלוקת הסמכויות בין צה"ל לרלפ"ם בתחום פינוי מוקשי נ"ט משטחים שמיועדים לצרכים אזרחיים.

במהלך הביקורת עלתה דוגמה לקושי הקשור בחלוקת הסמכויות בפינוי מוקשים בין צה"ל לרלפ"ם, הבאה לידי ביטוי בפינוי של שדה מוקשים באזור מגדל שמס. המדובר במוצב של צה"ל הממוקם על גבעה, וסביבו שדה מוקשים, המהווה סכנה לחיי התושבים באזור. המקור לסכנה הוא בסחף שנוצר כתוצאה מתנאי מזג האוויר, שכן הוא מוביל לזליגת מוקשים משדה זה במורד הגבעה באופן שעלול לסכן את חיי התושבים המתגוררים בסמוך לאזור הסחף. כך, בשנים 1989 ו-2004 אירעו באזור זה שני מקרי פציעה של ילדים, ובאחד המקרים ילד נוסף אף מצא את מותו, כתוצאה מפיצוץ מוקשים. יצוין, שתלונה בעניינו של שדה מוקשים זה התקבלה ביולי 2014 בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, אשר עסקה בבירורה במקביל לבחינת הסוגיה גם במסגרת ביקורת זו.

הביקורת העלתה שהרלפ"ם לא פינתה את שדה המוקשים האמור במסגרת פרויקט לפינוי מוקשים שהתקיים באזור ושהסתיים בספטמבר 2014, מאחר שצה"ל טען אז שהשטח חיוני לביטחון המדינה. עם זאת, החל ממאי 2016 אין לצה"ל כל מניעה לפינוי שדה המוקשים, בתנאי שהמוצב הצבאי שבראש הגבעה יישאר בחזקתו, מאחר שהוא חיוני לו מבחינה ביטחונית. יצוין עוד, שמהתייחסותה של סגנית קצינת פניות הציבור בצה"ל מספטמבר 2016 לפניית נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה עלה, בין השאר, כי במהלך חודש יולי 2016 התגלו בשטחי שדות המוקשים הצמודים למגדל שמס הפרות בוטות על ידי תושביו, באופן שעלול להוביל למורכבויות נוספות בפינוי שדה המוקשים בעתיד.

בהתייחסותו מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת מסר מנהל הרלפ"ם, כי אין עוררין על נחיצות פינוי שדה מוקשים זה. עוד מסר, כי אמנם באחריות צה"ל לפנותו, אך הרשות נכונה לסייע בקידום מהלך משותף עם צה"ל למציאת פתרון המקובל על הדרגים הבכירים במערכת הביטחון. בהתייחסותו מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת, מסר צה"ל שקצין ההנדסה הראשי ומנהל הרלפ"ם סיכמו ששדה המוקשים במגדל שמס יפונה במהלך שנת העבודה 2017 במאמץ משותף של הרלפ"ם ושל צה"ל.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הירתמותם המשותפת של צה"ל ושל הרלפ"ם לפינוי של שדה המוקשים האמור כבר בשנת העבודה 2017, כפי שבאה לידי ביטוי בהתייחסויותיהם לממצאי הביקורת. עם זאת, על מנת שההבנות המשותפות האמורות אכן יתממשו במהלך שנה זו, על צה"ל ועל הרלפ"ם לשלב במסגרת תכניתם לפינוי שדה המוקשים, גם היערכות מקדימה שתיתן מענה לקשיים שבהפרות מצד התושבים באזור, כאמור לעיל.

פערים במימוש הוראות החוק בנושא שיתוף הפעולה בין הרלפ"ם לצה"ל

שדות מוקשים בישראל מוחזקים כולם על ידי צה"ל, אשר מפעיל עליהם צווי סגירה מטעם המפקדים הצבאיים - מפקדי הפיקודים בצפון, במרכז ובדרום (להלן - המפקדים הצבאיים). במסגרת זו אחראי צה"ל, בין היתר, על קיום ביקורות וסיורים בשדות המוקשים, על תיקוני גדר ועל שינויי שילוט וסימונים בהם. על פי קביעות החוק, על הרלפ"ם ועל צה"ל לשתף פעולה במסגרת העבודות לפינוי המוקשים למטרות אזרחיות, החל מהשלב שבו מקצה צה"ל לרלפ"ם שדות מוקשים כדי שתפעל לפינויים, דרך העברות מידע בין שני הגופים בנוגע לשדות אלה, ומתן ההיתר לחברות האזרחיות להיכנס לשדות המוקשים, ועד ההליך לביטול צו הסגירה בשטח עם סיום עבודות הפינוי והעברתו לשימוש אזרחי.

על פי הנוהל הקבוע בחוק, לאחר שצה"ל מעביר לרלפ"ם את רשימת שדות המוקשים לפינוי, וכן לאחר שההליך המכריזי מסתיים ונבחרות החברות האזרחיות שיבצעו את העבודות, נותן המפקד הצבאי או מי מטעמו תעודות היתר בכתב לרלפ"ם ולחברות האזרחיות להיכנס לשטח הסגור לצורך ביצוע העבודות. בשלב זה עוברת האחריות לביצוע ביקורות, סיורים, תיקוני גדר ושינויי שילוט וסימון בשדות המוקשים מצה"ל לרלפ"ם.

עם סיום עבודות פינוי המוקשים בשטח, האחריות לשחרורו לצורך העברתו לשימוש אזרחי חלה על מנהל הרלפ"ם, מנהלי החברות האזרחיות, מפקדי ההנדסה הפיקודיים והמפקדים הצבאיים, כמתואר להלן:

תרשים 3: תהליך לשחרור שטח שפונה ממוקשים



ממסמכים ומשיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם מנהל הרלפ"ם ועם היועץ המשפטי שלה וכן עם קצין ההנדסה הראשי, עלה כי רק בפרויקט אחד לפינוי מוקשים מתוך שישה שהסתיימו עד מועד סיום הביקורת, הושלם הליך שחרור השטח הסגור לאחר פינויו ממוקשים, והוא עבר לצרכים אזרחיים.

בשאר השטחים חלים עיכובים משמעותיים מצד צה"ל בביטול צו הסגירה ובהסרת הגדרות (בשני מקרים מתוך השישה פינוי השטח נערך בשלבים, ולכן משיקולי יעילות, סיכמו צה"ל והרלפ"ם לדחות את ביטול צו הסגירה ואת מועד הסרת הגדרות למועד בסוף התהליך). להלן פירוט לוחות הזמנים בשני פרויקטים הממחישים עיכובים אלה:

תרשים 4: תהליך שחרור השטחים שפזנו במסגרת פרויקט אילת



תרשים 5: תהליך שחרור השטחים שפזנו במסגרת פרויקט חד-נס ומג'דל-שמס



בחינת הסיבות לעיכובים האמורים העלתה, שמפקדי ההנדסה הפיקודיים מתעכבים בפנייה למפקדיהם, מפקדי הפיקודים, בהגשת הבקשות לביטול צווי הסגירה על השטחים. לטענת מפקדי ההנדסה הפיקודיים, קיים קושי בהוראת החוק הקובעת שהחל ממתן ההיתר לרלפ"ם ולחברות האזרחיות, להם ולמפקדים הצבאיים אין כל אחריות על השטח, ולמרות זאת, הם הגורמים הנדרשים לאשר את שחרור השטח בסיום ההליך. אשר לשלב הסרת הגדרות נמצא, כי העיכוב הוא טכני, ומקורו בסדרי עדיפויות במסגרת לוחות זמנים של מפקדי ההנדסה הפיקודיים.

בשל העיכובים האמורים, הנחה קצין ההנדסה הראשי את מפקדי ההנדסה הפיקודיים, במסגרת דיון שערך עמם באפריל 2016, לקדם את שלב הגשת הבקשה

משרד מבקר **המדינה מעיר** **לצה"ל, שהעיכובים** **מצד מפקדיו** **הצבאיים בשחרור** **השטחים הסגורים** **והסרת הגדרות** **סביבם לאחר סיום** **עבודות פינוי** **המוקשים בהם,** **משליכים על** **תפוקות ההחזרים** **למשק**

למפקדים הצבאיים לביטול צווי הסגירה, והבהיר להם שהם אינם אחראים לשטח או לטיב עבודות הפינוי שבוצעו בו: "אין לנו כקצינים בצבא כל אחריות על השטח המפונה ממוקשים ועל כן אין לאף מפקד צבאי אמירה כל שהיא בנושא, עמדה זאת נתמכת ע"י יועמ"ש מז"י". אשר לשלב הסרת הגדרות, הורה באותו מועד קצין ההנדסה הראשי שהגדרות מסביב לשדות המוקשים יוסרו בתוך 90 יום ממועד קבלת הצהרת מנהל הרלפ"ם ומנהלי החברות האזרחיות שעבודות הפינוי במקום הסתיימו. במועד סיום הביקורת הנחיתו אלה לא עוגנו בפקודות הצבא.

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל, שהעיכובים מצד מפקדיו הצבאיים בשחרור השטחים הסגורים והסרת הגדרות סביבם לאחר סיום עבודות פינוי המוקשים בהם, משליכים על תפוקות ההחזרים למשק: במקום שהשטחים שפנו ינוצלו בתוך פרק הזמן המזערי לטובת ייעודם האזרחי ויניבו רווחים לכלכלת המדינה, הם נותרים סגורים באופן שפוגע במימוש המטרה שלשמה נעשה הפינוי. נוכח האמור, על קצין ההנדסה הראשי לעגן בפקודות צה"ל הרלוונטיות לוחות זמנים מחייבים לביטול צווי סגירה על שטחים שהסתיימו בהם עבודות לפינוי מוקשים, והורדת הגדרות סביבם, ולא להסתפק בהנחיות כגון אלה שמסר באפריל 2016 למפקדי ההנדסה הפיקודיים.

בהתייחסות צה"ל מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת נמסר כי "חיל ההנדסה יעדכן את התורה החיילית בתחום המיקוש באופן שתכלול הנחיה ברורה בנושא". היועץ המשפטי של הרלפ"ם המליץ גם הוא, בהתייחסותו לממצאי הביקורת, על עדכון ההוראות בצה"ל, והוסיף שגם משהב"ט שוקל להסדיר נושא זה במסגרת תקנות הרלפ"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח העיכובים שכבר קיימים בשחרור השטחים הסגורים והסרת הגדרות סביבם, ונוכח ההשלכות הנובעות מהם, על צה"ל ועל הרלפ"ם להידרש לנושא בהקדם ולהסדירו כראוי.

פערים בהתקנת חקיקת משנה משלימה לחוק

במסגרת בחינת הפערים שבין הוראות החוק ובין מימושו בפועל בדק משרד מבקר המדינה את היקף אסדרת תחום פינוי המוקשים והתשתית הרגולטורית שמכוחה פועלת הרלפ"ם, ומצא שתחום זה חסר חקיקת משנה.

על פי החוק, "תקנות לפי חוק זה יובאו לאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בתוך ארבעה חודשים מיום תחילתו", כלומר, עד יולי 2011. אך במקביל, התקנת התקנות לביצוע מוגדרת בחוק כסמכות רשות של שר הביטחון. עם זאת, היועץ המשפטי לממשלה כבר קבע בעבר כי "מן הראוי שלא להשהות את ההכנה וההתקנה של תקנות הנדרשות לביצוע החוק, בין אם הסמכות להתקין את התקנות נקבעה בלשון של חובה ובין אם נקבעה בלשון של רשות. בהעדר תקנות עשויות הרשויות המנהליות המופקדות על ביצוע החוק למצוא עצמן ללא מדיניות וכללים



אין בהרחבת
סמכויות הרלפ"ם,
ככל שתאושר, או
בכל שינוי ארגוני
אחר, כדי לעכב
קביעתה של חקיקת
משנה, ובוודאי לא
לאורך שנים

לגבי דרכי הביצוע, והן נזקקות, כל אחת מהן בתחומה, לאלתר ולפעול לפי הבנתה. הצורך במדיניות, כמו הדרישה לאחידות ולשוויוניות, מחייבים התקנת התקנות בהקדם⁸.

מטרתה של חקיקת המשנה היא להשלים את ההסדרים הקבועים בחקיקה הראשית, ולקבוע את פרטי יישום הוראותיה. הסדרה של חקיקת משנה בתחום פינוי המוקשים הייתה יכולה לצמצם את הפערים בין הוראות החוק למימושן בפועל, כפי שהוצגו בדוח זה. יצוין, שהנהלים הפנימיים שקבעה הרלפ"ם אינם מהווים חלופה הולמת מקום שנדרשת התקנת תקנות על פי חוק, כפי שכבר העיר בעבר מבקר המדינה⁹. כמו כן, המפרט הלאומי, שגם אותו קבעה הרלפ"ם, הוא סדרת כללים מקצועיים לפינוי מוקשים, שאינה מתייחסת לסוגיות מנהלתיות.

בהתייחסותם מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת מסרו מנהל הרלפ"ם והיועץ המשפטי שלה, כי קביעת התקנות נדחתה לנוכח הצורך להמתין למיסוד הרשות וגיבוש תכניה המקצועיים, כמו גם כדי למנוע מצב של תיקונים תכופים בקובץ התקנות, בשל הלקחים מהפעילות המתמסדת החדשה ולאור ההרחבה הצפויה לתחום הנפלים. היועץ המשפטי של הרלפ"ם הוסיף, כי המפרט הלאומי הקבוע בחוק כקובץ מחייב של נהלים מהווה מעין חלף תקנות, וזה מאפשר את דחיית מועד קביעתן. שני הגורמים ציינו כי הרלפ"ם מצויה בשלבים מתקדמים להשלמת התקנות, והיועץ המשפטי מסר כי הם צפויים להשלימם במהלך הרבעון האחרון של שנת 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לנוכח העובדה שחלפו למעלה מחמש שנים מאז הקמתה של הרשות ניכר כי פעילותה התמסדה דיה לצורך קביעת התקנות. בנוסף לכך, אין בהרחבת סמכויות הרלפ"ם, ככל שתאושר, או בכל שינוי ארגוני אחר, כדי לעכב קביעתה של חקיקת משנה, ובוודאי לא לאורך שנים. נוכח האמור, מן הראוי שהיועץ המשפטי למערכת הביטחון ויועצה המשפטי של הרלפ"ם יקדמו את ההליכים שבהם החלו לטובת עיגון חקיקת משנה משלימה לחוק, ויביאו בהקדם לאישור ועדת החוץ והביטחון כדי שתפורסם ברשומות, כנדרש בחוק.

8 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה 2.3100, "חקיקת משנה: נוהל והנחיות", בסעיף 7.3.
9 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), בפרק על "הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית", עמוד 155.

ליקויים במנגנוני פיקוח על החברות האזרחיות

כאמור, על פי חוק, את העבודות לפינוי מוקשים מקיימות שתי חברות אזרחיות לאחר שזכו בהליך מכריז - חברת הפינוי מפנה את המוקשים וחברת הפיקוח מפקחת על עבודתה. בנוסף לכך, מפקחים מטעם הרלפ"ם מקיימים פיקוח עליון הן על חברת הפינוי והן על חברת הפיקוח, והם מהווים את הסמכות המקצועית העליונה לעניין פינוי מוקשים.

העבודה לפינוי מוקשים היא משימה רגישה מאוד הן בשל הסיכון לחיי אדם במהלך ביצועה והן בשל האחריות הכבדה המוטלת על מבצעה משום דרישת החוק שהעברת השטח לידי האזרחים תהיה "ברמת בטיחות מירבית". לצורך הבטחת ביצוע יעיל ובטוח ביותר של העבודות, פועלות הרלפ"ם והחברות האזרחיות לפי המפרט הלאומי, שכולל הסדרה של כל שלב בהליך לפינוי שדה מוקשים. בנוסף לזאת, קבעה הרלפ"ם גם נהלים פנימיים המסדירים, בין היתר, את תחום הפיקוח העליון, שמקיימים מפקחים מטעמה בכל פרויקט.

לנוכח הרגישות והחשיבות שבמשימת פינוי המוקשים, מצופה ונדרש מהחברות האזרחיות ומרלפ"ם למלא בקפידה אחר כל הכללים, ולבצע את עבודתן בדגש על הפחתת סיכונים ומתוך תחושה של אחריות. בחינת הפיקוח של הרלפ"ם על החברות האזרחיות במסגרת תהליכי עבודתה עם מנה"ר ומלמ"ב, העלתה ליקויים משמעותיים, כפי שיפורטו להלן.

אי-קיום הליך לקבלת אישורים ביטחוניים לעובדי החברות האזרחיות

בכל ההסכמים שחותם משהב"ט עם החברות האזרחיות מעוגן בפרק הביטחון של ההסכם סעיף הקובע, שמנהלי הפרויקטים ועובדי החברות האזרחיות בעלי אזרחות ישראלית, הנדרשים להיכנס לשטח הממוקש ולבוא במגע עם חומר נפץ תקני, יעברו במשהב"ט תהליך של בדיקת ביטחון אישית לרמת סיווג "שמור". עובדים שאינם בעלי אזרחות ישראלית יעברו בדיקת ביטחון על ידי יחידת הביטחון במלמ"ב (להלן - יחידת הביטחון) בשיתוף הרלפ"ם. בנוסף לכך, על פי הסכמים אלה, החברות האזרחיות צריכות להעביר ליחידת הביטחון רשימות מפורטות של עובדיהן טרם תחילת העבודה. כמו כן, עליהן לחתום על כתב התחייבות ביטחונית מול יחידת הביטחון טרם הוצאת הזמנה או טרם תחילת העבודה.

יודגש, כי פרק הביטחון, שמעגן, בין היתר, את כל ההנחיות הללו, הוא חלק מהותי במכרז ובהסכם, והפרה שלו, כמו גם של אחד מסעיפיו, תיחשב הפרה מהותית של



בביקורת עלה
שבכל הפרויקטים
לפינוי מוקשים
בשטחי המדינה
שניהלה הרלפ"ם,
עובדי החברות
האזרחיות נכנסו
לשטחים צבאיים
סגורים ובאו במגע
יומיומי עם מוקשים,
בלי שמהב"ט ערך
להם את בדיקות
הביטחון הנדרשות
במנגנון הקבוע
בהסכם

ההסכם. כמו כן, חריגה של החברות האזרחיות מהנחיות אלה, עלולה להביא לזימון בפני ועדה במשהב"ט להשעיית ספקים מסיבות ביטחוניות¹⁰.

בביקורת עלה שבכל הפרויקטים לפינוי מוקשים בשטחי המדינה שניהלה הרלפ"ם, עובדי החברות האזרחיות נכנסו לשטחים צבאיים סגורים ובאו במגע יומיומי עם מוקשים, בלי שמהב"ט ערך להם את בדיקות הביטחון הנדרשות במנגנון הקבוע בהסכם¹¹.

מהתייחסויותיהם של הגורמים השונים לממצאי הביקורת התברר כי אין מחלוקת שיחידת הביטחון היא הגוף האחראי לביצוען של הבדיקות הביטחוניות. עם זאת, בעקבות ממצאי הביקורת התעוררה מחלוקת בין בעלי התפקידים במשהב"ט בנוגע לגורם מטעם משהב"ט האחראי לוודא שהחברות האזרחיות העבירו ליחידת הביטחון את רשימות עובדיהן לצורך ביצוע הבדיקות הביטחוניות:

מנהל הרלפ"ם ציין בהתייחסותו כי על פי ההסכם, באחריות החברה הזוכה להעביר ליחידת הביטחון את רשימות עובדיה, והוא לא התייחס לזהות הגורם האחראי מטעם משהב"ט לפקח ולוודא שחברה זו אכן פעלה כאמור. ראש יחידת בקרת הרכש במנה"ר ציין בהתייחסותו כי מנה"ר מנהל את ההתקשרות ולא את הפרויקט, וכי "האחריות לניהול ופיקוח הינה של הרלפ"ם". גם ראש מלמ"ב ציין בהתייחסותו ש"רלפ"ם נושאת באחריות הבלעדית" (ההדגשה במקור) לוודא שהחברות העוסקות בפינוי מוקשים יגישו ליחידת הביטחון את הטפסים הנדרשים לצורך ביצוע הבדיקה הביטחונית האישית, כפי שנוהגים כל גורמי משהב"ט ואגפיו כאשר הם נדרשים לביצוע בדיקה ביטחונית לנותן שירות חיצוני. מר ארווין לביא, שניהל את הרלפ"ם מהקמתה עד אוקטובר 2015, ציין בהתייחסותו, שמנה"ר ולא רלפ"ם הוא הגוף האחראי להעביר ליחידת הביטחון את רשימות העובדים לצורך ביצוע הבדיקות, שכן מנה"ר הוא הגוף שמפרסם את המכרז ומנהל את ההתקשרות עם החברה הזוכה, ולכן הוא שצריך לוודא את קיום תנאי המכרז וההסכם. מר לביא הוסיף כי הרלפ"ם אחראית על הפן המקצועי של פינוי המוקשים, ואין לה יכולת או סמכות לפקח על כלל ההיבטים ההרכשתיים או הביטחוניים של הפרויקטים.

10 הוועדה להשעיה או אי-אישור ספקים/לקוחות על רקע פלילי/ביטחוני במשהב"ט היא ועדה משרדית הפועלת מכוח המ"ב 66.10, שהוקמה נוכח רגישות ההתקשרויות של משהב"ט, ותפקידה להמליץ על השעיה או על אי-אישור של ספק או לקוח מלשמש ספק של משהב"ט.

11 ציון כי בחלק מהמקרים התקבלו אישורים ביטחוניים לעובדי החברות האזרחיות במסגרת שירותים אחרים שנותנות החברות למשהב"ט, כך שההשלכות החמורות שיכולות היו להיות כתוצאה ממחדל זה, פוחתות.



משרד מבקר
המדינה רואה
בחומרה את
העובדה
שבהסכמים עם
החברות האזרחיות
משהב"ט מטיל
עליהן את האחריות
להעביר ליחידת
הביטחון רשימה של
עובדיהן הבאים
במגע יומיומי עם
מוקשים בשטחים
צבאיים סגורים, בלי
שקבע גורם מטעמו
שיקיים בקרה על
מילוי ויישום דרישה
זו

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שבהסכמים עם החברות האזרחיות משהב"ט מטיל עליהן את האחריות להעביר ליחידת הביטחון רשימה של עובדיהן הבאים במגע יומיומי עם מוקשים בשטחים צבאיים סגורים, בלי שקבע גורם מטעמו שיקיים בקרה על מילוי ויישום דרישה זו. ניכר כי הטלת אחריות זו על גורם חיצוני שמולו נערכת ההתקשרות, ולא על גורם מטעם משהב"ט, היא שהביאה לכך שהגדרת האחריות להעברת רשימות עובדי החברות ליחידת הביטחון לצורך ביצוע הבדיקות הביטחוניות, "נפלה בין הכיסאות" בתהליך העבודה המשותף של מנה"ר כגוף שמנהל את ההתקשרות, לבין רלפ"ם כגוף שמנהל את הפרויקט נשוא ההתקשרות, ולבין מלמ"ב כגוף שעורך את הבדיקות הביטחוניות.

ראש מלמ"ב הוסיף בהתייחסותו, שבעקבות ממצאי הביקורת, סוכם בין הרלפ"ם ליחידת הביטחון, שהאחריות לקיים בקרה על יישום הדרישות שנקבעו במכרזים תהיה של הרלפ"ם. כמו כן, יחידת הביטחון "תבצע בקרה עיתית על מנת לוודא כי רלפ"ם עומדת בסיכומים ובהנחיות הביטחוניות כפי שסוכם". מנהל הרלפ"ם הוסיף בהתייחסותו, שהרלפ"ם תעקוב אחר הליך קיומן של הבדיקות הביטחוניות לחברות האזרחיות שיזכו במכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על הרלפ"ם ועל יחידת הביטחון לסיים בהקדם את מיסוד תהליך העבודה שבו החלו בעקבות ביקורת זו, ולחדד במסגרתו את תחומי האחריות של כל גורם בתהליך. כמו כן, במסגרת תהליך העבודה החדש, על אותם גורמים לשקול לעגן גם מנגנון שיאפשר פיקוח ובקרה יומיומיים על זהות העובדים המתייצבים לעבודה באתרי פינוי המוקשים מדי יום ביומו, לשם הגברת הודאות שעובדים אלה הם אכן העובדים שאושרו לעבודה על ידי יחידת הביטחון, שכן קיימת תחלופת עובדים לאורך הפרויקט.

היעדר פיקוח ראוי למניעת ביצוע עבודות באמצעות קבלני משנה ללא היתר

בהסכמים שחותם משהב"ט עם החברות האזרחיות לצורך ביצוע העבודות לפינוי המוקשים, מעוגן סעיף הקובע בבירור איסור של ביצוע התחייבויות החברה על פי ההסכם באמצעות אחר: "החברה אינה רשאית להעביר או להסב או להמחות, גם לא באופן זמני, את זכויותיה ו/או התחייבויותיה עפ"י הסכם זה, כולן או מקצתן, במישרין או בעקיפין לאדם ו/או גוף אחר". עוד מעוגן שם, שהחברה מתחייבת לבצע את השירותים נשוא המכרזים אך ורק באמצעות עובדיה. עם זאת, בהסכמים מעוגן גם סייג לאיסור, ולפיו קיימת בפני חברה האפשרות לבצע את השירות הנדרש באמצעות קבלן משנה, אם תבקש ותקבל את אישורו של משהב"ט לכך מראש ובכתב.

בביקורת עלה, כי באף לא אחד מהפרויקטים לפינוי מוקשים הגישו החברות האזרחיות בקשה לביצוע עבודות באמצעות קבלן משנה. עוד עלה בביקורת,



לפחות בשלושה
מתוך ששת
הפרויקטים
שהסתיימו עד כה,
ביצעה חברת פינוי
אחת את העבודות
לפינוי המוקשים או
חלק מהן באמצעות
קבלני משנה, ללא
היתר משהב"ט

שלפחות בשלושה מתוך ששת הפרויקטים שהסתיימו עד כה, ביצעה חברת פינוי אחת את העבודות לפינוי המוקשים או חלק מהן באמצעות קבלני משנה, ללא היתר משהב"ט כאמור (להלן - חברת הפינוי האמורה). ביחס לפרויקטים אלה, נמצא כי מי שביצעו בפועל את העבודות או את חלקן כקבלניות משנה, הן חברת בת של חברת הפינוי האמורה (להלן - חברה א') וחברה נוספת (להלן - חברה ב'), שתיהן מוכרות כספקים של משהב"ט. חברה א' אף התמודדה במהלך השנים בשני מכרזים לפינוי מוקשים, ולא זכתה בהם.

בספטמבר 2015, במהלך העבודות לפינוי מוקשים באחד מן הפרויקטים האמורים, עלו יחסיהם של חברת הפינוי האמורה ומשהב"ט על שרטון, על רקע דרישות כספיות מצד החברה, וכעת, מערכת החבות הכספית שביניהן מתבררת בבית המשפט במסגרת תביעה אזרחית¹². יצוין, שבטרם הגישה חברה זו את תביעתה לבית המשפט, הוועדה להשעיית ספקים במשהב"ט¹³ השעתה אותה מרשימת ספקי המשרד למשך שנתיים החל מינואר 2016 בגין הפרות שונות, אחת מהן היא העילה של ביצוע עבודות באמצעות קבלן משנה ללא היתר.

עוד עלה בביקורת, שרק ביחס לפרויקט אחד מבין השלושה שבהם מיוחסת ההפרה, זיהה מפקח מטעם הרלפ"ם מיד עם תחילת העבודות סימנים מחשידים לכך שחברת הפינוי האמורה פעלה באמצעות חברה א' כקבלן משנה ללא היתר. בסמוך לאחר מכן, פנו המפקח מטעם הרלפ"ם וכן מנהל הרשות דאז וסגנו דאז ומנהלה במועד סיום הביקורת לחברת הפינוי האמורה, וביקשו הבהרות בנוגע למעמדה של חברה א' במסגרת עבודות הפרויקט. על פי המסמכים, חברת הפינוי האמורה הצהירה בכתב בתגובתה לאותה הפנייה, שחברה א' "משמשת כקבלן משנה לביצוע מלא של עבודות הפינוי". סגן מנהל הרלפ"ם דאז ומנהלה במועד סיום הביקורת השיב לה ש"אין אישור להשתמש בקבלנות משנה לצורך ביצוע העבודות המקצועיות", ושאלם היא מעוניינת לפעול במתכונת של קבלנות משנה, עליה להגיש בקשה מסודרת למנה"ר ולהסדיר את הביטוחים המתאימים. אף על פי כן, חברת הפינוי האמורה המשיכה לעבוד באותה המתכונת, ללא הגשת הבקשה.

כעבור כתשעה חודשים, התעוררו שוב חשדותיו של מפקח מהרלפ"ם שחברת הפינוי האמורה מקיימת את עבודות פינוי המוקשים באמצעות קבלן משנה, ללא היתר. בשלב זה, עירבו הרלפ"ם והיועץ המשפטי שלה גם את גורמי מנה"ר הרלוונטיים - סגן ראש מנה"ר לרכש שירותים וראש המערכה לרכש שירותי יחידה. לאחר שחברת הפינוי האמורה התבקשה על ידי גורמים אלה להעביר את התייחסותה בנוגע לזהות מבצעי העבודה בפרויקט, היא הצהירה שהיא מבצעת את עבודות פינוי המוקשים באמצעות חברות א' ו-ב' באופן ש"ידוע ומקובל לאורך כל הדרך". הלכה למעשה, חברת הפינוי האמורה פעלה באמצעות קבלני משנה ללא היתר לאורך כל הפרויקט, עד ספטמבר 2015, אז עזבה ביוזמתה את שטחי הפרויקט, לפני שסיימה את העבודות במקום, לנוכח ריבוי מחלוקות כספיות בינה לבין הרלפ"ם, נשוא התביעה שצוינה לעיל.

12 יצוין, שהליך התביעה אינו רלוונטי לביקורת זו. משכך, אין בממצאיה פוטנציאל כדי לשמש את הצדדים במסגרת בירור התביעה.

13 "הוועדה לאישור ספקים מוכרים" במשהב"ט מוסמכת גם לפסול ספקים, לצמיתות או לתקופה קצובה, ובראשה עומד סגן ראש מנה"ר לתיעוש וניהול הרכש.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה, שאף שעל פי המסמכים חברת הפינוי האמורה הצהירה שהיא פועלת באמצעות קבלני משנה, מנהל הרלפ"ם דאג, מר ארווין לביא, סגנו דאג ומנהלה במועד סיום הביקורת, מר מרסל אביב, והיועץ המשפטי של הרלפ"ם, כמו גם סגנית ראש מנה"ר לרכש שירותים, הגב' חנה גנאור, לא ערכו בירור ובקרה שנועדו לוודא חד-משמעית שחברת הפינוי האמורה אכן יישמה את הנחיותיהם ואת הוראות ההסכם בהקשר זה. ניכר, שלו היו פועלים כך, היה מסתבר להם שחברה זו פעלה לכל אורך הפרויקט בניגוד להסכם ולהוראות המכרז.

בהתייחסויותיהם מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת מסרו מנהל הרלפ"ם דאג ומנהל הרלפ"ם במועד סיום הביקורת וכן היועץ המשפטי של הרלפ"ם, שהתמדת הרלפ"ם בהוכחת החשדות היא שהובילה לכך שחברת הפינוי האמורה עמדה בפני הוועדה להשעיית ספקים במשהב"ט, והוטלו עליה סנקציות חמורות כאמור לעיל. היועץ המשפטי של הרלפ"ם הוסיף שביולי 2015, לאחר שחברת הפינוי האמורה טענה שוב שהיא מבצעת את עבודות פינוי המוקשים באמצעות קבלני משנה "לא היה טעם בהפסקת עבודות הפינוי, היות והחברה נטשה את הפרויקט".

יצוין, כי להעמדתה של חברת הפינוי האמורה בפני הוועדה להשעיית ספקים מספר סיבות, ובראשן עזיבת אתר הפרויקט באופן שמהווה הפרה מוחלטת של הסכם ההתקשרות בינה לבין משהב"ט. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא היה בנטישת חברת הפינוי האמורה את האתר כדי לפטור את גורמי רלפ"ם ומנה"ר מלקיים בירור ובקרה ולוודא, טרם הנטישה, שהיא אכן יישמה את הנחיות ההסכם בהקשר זה.

ביחס לפרויקט השני מבין שלושה עלה בביקורת, שקיימים מסמכים רבים בתיק הפרויקט¹⁴ המעידים ברורות שלכל אורך הפרויקט עובדי חברות א' ו-ב' הם שעסקו בפינוי המוקשים. כך למשל, נמצאו בתיק דוחות מקצועיים שנכתבו על גבי מסמכים הנושאים את הלוגו של חברה א', אחד מהם מחודשי הפרויקט הראשונים; נמצאו גם דוחות שחברת הפיקוח הפיקה לכל אורך הפרויקט ונשלחו מטעמה, בין היתר, לחברת הפינוי האמורה, כמו גם לחברות א' ו-ב', באופן שמצביע ישירות על מעורבותן בפרויקט. בפרויקט זה העלה מפקח מהרלפ"ם חשד לכך שהחברה פועלת באמצעות קבלן משנה ללא היתר, חודשיים בלבד לפני תום הפרויקט, ומשהב"ט אימת את החשד רק לאחר סיומו, בהצהרה בכתב שמסרה לו חברת הפינוי האמורה, ואיששה את החשד.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שגם בפרויקט השלישי קיימה חברת הפינוי האמורה את העבודות לפינוי המוקשים באמצעות חברה א' ללא היתר. שכן, גם בתיק פרויקט זה נמצאו מסמכים שונים המעידים על ביצוע ההפרה. כך למשל, נמצא תיעוד לתחקיר אירוע ובו צוין מפורשות כי חברה א' "עוסקת בפינוי מוקשים באזור... מזה כ-9 חודשים"; נמצאו דוחות הנושאים את לוגו חברה א'; וכך גם דוחות

14 תיק פרויקט כולל, בין היתר, דוחות יומיים שמגישות החברות האזרחיות; תחקירים שהן ערכו; מפות ביצוע; ודוחות סיכום.



אין זה סביר
שמהב"ט יתקשר
בהסכמים רגישים
בעלי השלכות
לביטחון הציבור,
בלי שתהיה לו
דאות מוחלטת של
זהות מבצעי השירות
נשוא ההתקשרות

מטעם חברת הפיקוח, שנשלחו, בין היתר, לחברת הפינוי האמורה ולחברה א', באופן שמעיד על מעורבותה בפרויקט.

מפקח מטעם הרלפ"ם הוא סמכות הפיקוח העליונה בשטח בכל הנוגע לפעילות החברות האזרחיות. פיקוח עליון ומתכלל של שירותים שרוכש משהב"ט במיליוני שקלים, בעיקר בתחום מסוכן ורגיש כפינוי מוקשים, שהוא גם בעל השלכות לשלום הציבור, הוא שלב בקרה חיוני ביותר ובעל חשיבות משמעותית להצלחת פרויקט ולביצועו כהלכה על פי ההוראות. ביצעו בקפידה ועל פי הוראות החוק, המפרט הלאומי, נוהלי הרלפ"ם וסעיפי ההסכם בין משהב"ט לחברות האזרחיות, הכרחי לצורך השלמת הפרויקט בבטחה ובאחריות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שבפרויקטים השני והשלישי לא זיהו מפקחי הרלפ"ם ומנהליה כבר במהלך העבודות את ההפרה של תנאי המכרז ושל הסכם ההתקשרות מצד חברת הפינוי האמורה, וזאת על אף הסימנים הרבים שהיו קיימים בתיקי הפרויקטים שהם עצמם ניהלו.

ההשלכות העוללות לנבוע מהתקשרות עם קבלני משנה ללא קבלת היתר ממהב"ט, הן בשני תחומים. על פי הראשון, כאשר חברה מבצעת ללא היתר התחייבות בהסכם באמצעות חברה אחרת, שגם היא מוכרת כספק של משהב"ט, היא יוצרת לה, הלכה למעשה, נתיב חלופי להתקשרות עם משהב"ט. בכך, תיתכן פגיעה בעקרונות של שוויון ההזדמנויות והתחרות, שעליהם נועדו להגן, בין היתר, דיני המכרזים והאיסור בדבר ביצוע התחייבויות באמצעות אחר. השלכה נוספת היא בתחום הביטחוני, שכן כאמור, לפני תחילת עבודתן של החברות האזרחיות בשטחי שדות המוקשים, אמורה יחידת הביטחון לאשר ברמה הביטחונית כל עובד הצפוי לבוא במגע עם המוקשים בשטחים סגורים. פינוי מוקשים באמצעות עובדים של חברה אחרת, שלא אושר לעבודה, עלול להוביל לאי-ודאות בנוגע לזהות של אותם העובדים. מאחר שהם באים במגע עם חומרי נפץ ואף נכנסים לשטחים צבאיים סגורים, יש בכך סיכון לפגיעה בביטחון המדינה.

לנוכח האמור, מעיר משרד מבקר המדינה, כי אין זה סביר שמהב"ט יתקשר בהסכמים רגישים בעלי השלכות לביטחון הציבור, בלי שתהיה לו דאות מוחלטת של זהות מבצעי השירות נשוא ההתקשרות. על כן, בפרויקטים עתידיים, על עובדי משהב"ט הפועלים כשלוחיו בשטח, לנקוט את כל האמצעים הדרושים לזיהוי מוקדם של הפרות מצד חברות אזרחיות, וביתר שאת, כאשר מדובר בהפרה חוזרת של אותה חברה. כמו כן, על מנהל הרלפ"ם והיועץ המשפטי שלה ועל סגן ראש מנה"ר לרכש שירותים למצות עד תום בדיקה של כל חשד להפרה של ביצוע התחייבות באמצעות אחר, ללא היתר, משום השלכותיה אלה.

סיכום



על כל הגורמים
הלוקחים חלק
במלאכה חשובה זו,
ובראשם הרלפ"ם,
צה"ל ומשרד
האוצר, להמשיך
ולפעול, תוך יישום
לקחים וצמצום
הפערים כפי
שעולים בביקורת זו,
לטובת מימוש ייעוד
הרלפ"ם באופן
המהיר, היעיל
והמיטבי, וכדי
למזער את
פוטנציאל הפגיעה
ממוקשים ככל
האפשר

המשימה הלאומית לפינוי שדות מוקשים היא בעלת חשיבות גבוהה בשל רמת הסיכון הנשקפת מהם לחיי אדם, ובשל הצורך האזרחי לייעד קרקעות יקרות ערך לשימוש מועיל. כיום קיימים במדינה מאות אלפי דונמים של שטחים ממוקשים או חשודים במיקוש, ועקב כך, בהיותם סכנה לציבור, הם מגודרים ואסורים לשימוש. אף על פי כן, נרשמים מדי שנה בשנה מקרים של כניסת אזרחים וחיילים לשדות מוקשים, וחלק מהם מסתיימים בפציעה, באובדן גפיים ואף במוות. בשנת 2011 הכיר המחוקק בחשיבות שבפינוי שדות מוקשים שאינם חיוניים לביטחון המדינה, והקים לצורך ביצוע המשימה את הרלפ"ם. הוא גם קבע, בין היתר, שפינוי שטחים ממוקשים צריך להיות ברמת בטיחות מרבית לאזרחים, ובתוך פרק זמן קצר ככל הניתן.

בחינת היקף תקציבה של הרלפ"ם ומנגנוני העבודה שלה מול צה"ל העלתה, שקיימים בפניה חסמים המונעים ממנה לממש את ייעודה באופן המיטבי והראוי. בחינת המגבלות בהגדרת סמכות הרלפ"ם העלתה, בין היתר, כי תחומי פינוי נפלים ופינוי מוקשי נ"ט משטחים שאינם חיוניים לביטחון המדינה, אינם מוסדרים במלואם. גם במנגנוני הפיקוח שמפעילים משהב"ט והרלפ"ם על החברות האזרחיות נמצאו ליקויים חמורים באי-אכיפה מלאה של הסכמי העבודה איתן. ליקויים אלה, יש בהם אף כדי לפגוע בביטחון הציבור והמדינה.

ב-17 השנים שחלפו מביקורת קודמת, שעסקה בנושא "המיקוש בצה"ל", שבה המליץ מבקר המדינה על קידום מאמץ ממלכתי יזום לעיגון מדיניות לפינוי שדות מוקשים שאינם חיוניים לביטחון המדינה, חלה התקדמות מבורכת. עם זאת, על כל הגורמים הלוקחים חלק במלאכה חשובה זו, ובראשם הרלפ"ם, צה"ל ומשרד האוצר, להמשיך ולפעול, תוך יישום לקחים וצמצום הפערים כפי שעולים בביקורת זו, לטובת מימוש ייעוד הרלפ"ם באופן המהיר, היעיל והמיטבי, וכדי למזער את פוטנציאל הפגיעה ממוקשים ככל האפשר.