

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



אזור יהודה ושומרון

היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים ביהודה ושומרון



היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים באזור יהודה ושומרון

רקע

באזור יהודה ושומרון (איו"ש), שבו מחזיקה ישראל בסמכויות הביטחוניות והאזרחיות, מבצע צה"ל לצורכי הגנה וביטחון פעילות מבצעית הכוללת, בין היתר, פעולות אלה: הקמתם של מתקנים צבאיים שונים, פריצתם או חסימתם של צירי תנועה והצבתם של אמצעי ביטחון ומיגון בתשתיות דרכים המשמשות את צה"ל ואת הציבור.

נתוני מפתח

120

צמתים ודרכי גישה לבסיסי צה"ל בישראל ובאיו"ש שיש בהם בעיות בטיחות בדרגות חומרה שונות²

73

מחנות צה"ל מאוישים שהאחריות לתחזוקת כבישי הגישה אליהם אינה מוסכמת

1,500 ק"מ

אורך הכבישים באיו"ש (בשטחי C)¹

14

עמדות שמירה של צה"ל (פילבוקסים) שלא הוסדר החיבור בין כביש הגישה אליהן ובין הכביש שבאחריות חברת נתיבי ישראל

100

קוביות בטון (בטונדות) שמשמשות אמצעי מיגון, הצמודות לקצה האספלט או למעקה בטיחות, במרחק שאינו תקין


272

תאונות דרכים התרחשו בכבישי איו"ש בשנים 2016 - 2018 עקב ליקויים בדרך או התנגשות בעצם


1. על פי הסכם הביניים שנחתם בספטמבר 1995 בין ישראל לרשות הפלסטינית הוקנו לרשות מלוא הסמכויות הביטחוניות והאזרחיות בשטח A באיו"ש ומרבית הסמכויות האזרחיות בשטח B. בשטח C באיו"ש נותרו הסמכויות הביטחוניות ומרבית הסמכויות האזרחיות בידי ישראל.


2. מבוסס על סקר שבוצע בשנת 2011 על ידי מדור הנדסת התנועה במרכז בינוי של צה"ל, בשיתוף עם קציני בטיחות בדרכים בצה"ל.


פעולות הביקורת

 בחודשים ספטמבר 2018 עד אוגוסט 2019 בדק משרד מבקר המדינה את סוגיית האחריות לתחזוקת כבישים באיו"ש ואת נושא הצבתם של אמצעי מיגון למיניהם בתשתיות דרכים המשמשות את צה"ל וגם את הציבור. הביקורת בוצעה בצה"ל בפקוד המרכז (פקמ"ז) ובמינהל האזרחי (מנהא"ז) באיו"ש, במשרד הביטחון (משהב"ט), במשרד התחבורה, במשרת ישראל, בחברת נתיבי ישראל (נת"י) ובמשרד המשפטים.


תמונת המצב העולה מן הביקורת

 הגם שהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (היועמ"ש) החל בנובמבר 2018 לטפל ביישוב המחלוקת בין משהב"ט לבין משרד התחבורה בנוגע לתחזוקת כבישים באיו"ש, טרם באה על פתרונה סוגיית הגורם האחראי לתחזוקת הכבישים שמובילים למחנות צה"ל באיו"ש על כל הסיכונים הכרוכים באי-תחזוקתם, ובכלל זה הגשר שמעל נחל אוג. סיכונים אלה, בדגש על סיכוני בטיחות למשתמשים בהם - עדיין עומדים בעינם.

 חוסר ההלימה בין נתוני מערכות המידע הגיאוגרפיות המשמשות את מערכת הביטחון לעניין המקרקעין הצבאי עלול למנוע במקרים מסוימים קבלת החלטות בנוגע לטיפול במתקנים צבאיים בכלל ובנוגע לתחזוקת כבישים המובילים אליהם בפרט.

 צה"ל פרץ דרכים או הסיר חסימות כבישים בשל צורכי ביטחון, וכן הציב אמצעים למיגון כבישים שבאחריות נת"י בלי שתיאם זאת עם גורמי תחבורה מוסמכים וללא אישורם, ולעיתים בלי שהשתמש באמצעים המזהירים את משתמשי הדרך מפניהם. הדבר נעשה שלא בהתאם לנוהל דרישה מבצעית (דמ"ץ)³ של צה"ל והוראות משהב"ט⁴ ומסכן את משתמשי הדרך בהיבט הבטיחותי עד כדי סכנת חיים.

עיקרי המלצות הביקורת


 נוכח היעדר גורם האחראי לתחזוקת כבישים המתחברים למחנות צה"ל דבר העלול לסכן את משתמשי הדרך ובכלל זה את המשתמשים בגשר על נחל אוג⁵, ובהתחשב בכך שנקבע אופן הטיפול הנחוץ בגשר, מוצע כי עד לקביעת הגורם האחראי לתחזוקת כבישים אלה משרד התחבורה ומשרד הביטחון יסכמו נקודתית את דרך הטיפול הנדרשת בגשר זה ויפעלו בהתאם.


3. נוהל דרישה מבצעית נועד להסדיר את אופן ביצוען של כל פעולות התשתית המבוססות על צורך צבאי מבצעי בגזרת פקמ"ז, ובפרט באיו"ש.


4. הוראות משהב"ט בנושא הסדרת מקרקעין והיתרי בנייה.


5. כביש המחבר את כביש 1 למתקן האימונים "נבי מוסא".



על המשנה ליועמ"ש לממשלה, משהב"ט ומשרד התחבורה לקבוע בהקדם את הגורם האחראי לתחזוקת דרכי הגישה למחנות צה"ל באיו"ש. 

ראוי כי משהב"ט ומשרד התחבורה יבצעו סקר בטיחות עדכני בנוגע לכלל הכבישים באיו"ש, בדגש על כבישים שבבסיס המחלוקת בין משרד התחבורה ומשהב"ט וימפו את כלל הליקויים המחייבים טיפול. זאת ועוד, משייבע הגורם שיישא באחריות לתחזוקת כבישים אלה, ראוי שסדר העדיפויות לתחזוקתם יושפע גם מנתונים שיתקבלו ממשטרת ישראל ומהרשות הפלסטינית בנוגע לתאונות דרכים של ישראלים ושל פלסטינים שאירעו בכבישים אלו, כדי לצמצם את הסיכון הצפוי למשתמשי הדרך. 

על פקמ"ז והמנהא"ז לפעול לפי נוהל הדמ"ץ על כל מרכיביו ולוודא שבשיתוף עם יועץ תנועה, ייבחנו ההשפעות של פעולות התשתית המבוקשות בהיבטים תחבורתיים. ואם הגורמים המקצועיים בתחום התחבורה יקבעו הנחיות ותנאים לביצוע פעולות התשתית, הם ימולאו תוך איזון בין צורכי הביטחון לבין הצורך בשמירת כללי הבטיחות בדרכים, כדי לצמצם את הסכנה הנשקפת למשתמשי הדרך. 

על משהב"ט וצה"ל לבצע התאמה בין נוהל הדמ"ץ ובין ההוראות הקיימות במשהב"ט כדי לאפשר את השגת תכליתן. 

סיכום

כדי לאפשר את המענה לצרכים המבצעיים ואת הבטחת הסדר והביטחון במרחב הציבורי, צה"ל פועל בשטחי איו"ש ממגוון מתקנים ובעזרת תשתיות ואמצעים ביטחוניים שונים. פעילות מבצעית זו מתבצעת, בין היתר, באמצעות דרכי גישה וכבישים המשמשים את חיילי צה"ל, אשר חלקם משמשים גם את הציבור הרחב. המתח הקיים בין הצורך במענה ביטחוני לצרכים המבצעיים ובין הצורך בשמירה על בטיחות המשתמשים במרחב הציבורי, מחייב שימוש במערכת נהלים והוראות ובכלים לתיאום בין הצרכים השונים, תוך שמירה על איזונים ובלמים.

תיקון הליקויים שעלו בדוח זה יאפשר להבטיח את השמירה על הסדר והביטחון הציבוריים ועל בטיחות משתמשי הדרך תוך תיאום טוב יותר בין כלל הגורמים הצבאיים והאזרחיים המופקדים על הביטחון והמחויבים גם לשמירת הבטיחות של משתמשי הדרך.

בתגובה על ממצאי הביקורת מסר צה"ל כי הוא למד את הממצאים והמסקנות שמציג המבקר, כי הנושא הוא "בעל השלכות בטיחותיות חמורות", וכי "פיקוד מרכז פועל בימים אלה להסדרה ואיסוף מכשולים ואלמנטים הפרוסים בשטח, והכל תוך התייחסות להיבט הבטיחות והביטחון ותוך איזון ביניהם".

6. הצבתם של מרכיבי ביטחון ואמצעי מיגון מסוגים שונים בתשתיות דרכים המשמשות גם את הציבור.

קוביית בטון (בטונדה) בסמוך למעקה בטיחות ללא מתן מרחב פעיל



המקור: ממצאי בדיקה הנדסית שבוצעה במסגרת חקירת משטרה של תאונת דרכים קטלנית בכביש 57 בק"מ ה-31.7 (בקטע שבין היישוב עינב ליישוב שבי שומרון).

* "מרחב פעיל" - המרחק הנדרש בין דופן המעקה לפני ההתנגשות לבין הנקודה הקיצונית ביותר של המעקה לאחר ההתנגשות.



היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים ביהודה ושומרון

מבוא

מדינת ישראל אחראית, באמצעות המינהל האזרחי (להלן - המנהל¹ או המינהל) באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש), לנהל את העניינים האזרחיים בשטחי איו"ש, שבהם מחזיקה ישראל בסמכויות הביטחוניות והאזרחיות (להלן - אזור C או האזור)², לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה המתגוררת באזור ולשם הספקת השירותים האזרחיים לאוכלוסייה זו.

בעקבות החלטת ממשלה 106 מאוקטובר 1981 הוקם המינהל האזרחי. הקמתו הוסדרה בצו³ להקמת המינהל שפורסם בנובמבר 1981. על פי הצו הפך ראש המינהל האזרחי (להלן - רמ"א) ל"זרוע האזרחית" של מפקד האזור והואצלו לו כל הסמכויות השלטוניות שהוקנו לגורם שלטוני כלשהו מכוח כל "דין" שחל באזור בנוגע לכל האוכלוסיות המתגוררות בו.

לצורך השגת ייעודו של המנהל⁴, פועלים בו 25 קציני מטה (להלן - קמ"טים) המשמשים הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה, כל קמ"ט בתחום סמכותו. הקמ"טים, על אף היותם נציגי ממשלה, מפעילים את סמכויותיהם באזור בכפוף לדרג הצבאי ולמערכת התיאומים עם הדרג הצבאי וכן בהתאם לדברי החקיקה באיו"ש.

מתוקף סמכותו לפי סעיף 5 לצו הקמת המינהל מינה רמ"א במנהל⁵ קמ"ט לענייני תחבורה ולענייני מע"ץ (מחלקת עבודות ציבוריות) במסגרת משרת קמ"ט אחד (להלן - קמ"ט תחבורה). קמ"ט תחבורה הוא הגורם הסטטוטורי המוסמך לאשר ביצוע עבודות בתחום הדרך, לרבות עבודות תחזוקה של כבישים, ועל כן הוא גם האחראי לכך על פי הדין החל באיו"ש. קמ"ט תחבורה פועל כאמור גם בהתאם להנחיות המקצועיות של משרד התחבורה בישראל, ומייעץ לרמ"א ולגורמים המקצועיים במשרד התחבורה בכל הנושאים הקשורים לתחום התחבורה באיו"ש.

מתוקף סעיף 5 לצו בדבר התעבורה (יהודה ושומרון) (מס' 1310), התשנ"ב-1992, מינה רמ"א את קמ"ט תחבורה לשמש גם כמפקח על התעבורה וכרשות תמרוך מרכזית (ראו הרחבה בהמשך). כמו כן, בהתאם להגדרת תפקידו על פי מסמך

1 על פי הסכם הביניים שנחתם בספטמבר 1995 בין ישראל לרשות הפלסטינית הוקנו לרשות מלוא הסמכויות הביטחוניות והאזרחיות בשטח A באיו"ש ומרבית הסמכויות האזרחיות בשטח B. בשטח C באיו"ש נותרו הסמכויות הביטחוניות ומרבית הסמכויות האזרחיות בידי ישראל.

2 הצו בדבר הקמת מינהל האזרחים (יהודה ושומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981.



מאפייני העיסוק של נציבות שירות המדינה, קמ"ט תחבורה מאשר תוכניות דרכים, תוך תיאום הפעולות עם החברה הלאומית לדרכים (חברת נתיבי ישראל כיום) ועם גורמי הצבא, לרבות תוכניות לתחזוקת דרכים תקצובן ופיקוח על ביצוען.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2018 עד אוגוסט 2019 בדק משרד מבקר המדינה את סוגיית האחראיות לתחזוקת כבישים באיו"ש. בביקורת נבחנו גם התשתית הנורמטיבית הנוגעת לטיפול בכבישי איו"ש ובסיס המידע והמיפוי המשמש את הגורמים האחראים לתחזוקת הכבישים באיו"ש המובילים למחנות צה"ל. כמו כן נבחן בביקורת נושא הצבתם של מרכיבי ביטחון ואמצעי מיגון מסוגים שונים בתשתיות דרכים המשמשות את צה"ל וגם את הציבור (להלן - פעולות תשתית). הביקורת בוצעה בצה"ל בפיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז) ובמנהא"ז, במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), במשרד התחבורה, במשרת ישראל, בחברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נת"י) ובמשרד המשפטים.

התשתית הנורמטיבית הנוגעת לטיפול בדרכים באיו"ש

שטחי איו"ש מוחזקים דה-פקטו בהתאם לדיני התפיסה הלוחמתית של המשפט הבין-לאומי הפומבי. על פי דינים אלה המפקד הצבאי אחראי לביטחון ולסדר הציבורי בשטח, ולצורך כך מוקנית לו סמכות כללית לנקוט כל פעולה נדרשת שלא נאסרה מפורשות בדין, ובכפוף לאיזון בין צורכי הביטחון לבין זכויות התושבים באזור. נוסף על כך קיים באיו"ש מארג חקיקתי המורכב מהדין שחל באזור בעת כניסת כוחות צה"ל, והוא כולל רבדי חקיקה היסטוריים שנותרו בתוקף ובהם: החקיקה העות'מאנית, החקיקה המנדטורית והחקיקה הירדנית. בידי המפקד הצבאי מסורות סמכויות חקיקה אך ככלל עליו לשמור על הדין החל באזור. חקיקה זו מתבצעת באמצעות צווים בעלי מעמד של חקיקה ראשית, ובכוחם לגבור על הדין שחל קודם לכן באזור.

הקמת כבישים באיו"ש

בשטחי C סלולים כבישים שאורכם הכולל כ-1,500 ק"מ³. את חלקם סללה מדינת ישראל באמצעות משהב"ט, משרד התחבורה, משרד השיכון והבינוי וצה"ל. בשנים 2016 - 2018 התרחשו בכבישי איו"ש (בשטחי C) 272 תאונות דרכים עקב ליקויים בדרך או התנגשות בעצם. ככלל, באיו"ש יש שני מסלולים סטטוטוריים עיקריים

3 מנתוני משהב"ט.

4 חלקם האחר נסלל על ידי מי שהחזיק בשטח לפני יוני 1967.



להקמת כבישים: מסלול אזורי ומסלול ביטחוני. במסגרת המסלול האזורי, לאחר שהרשות בחנה את הצורך בהקמת כביש, מתבצעת עבודת מטה לבחינת מתווה הכביש (מהבחינה התכנונית, התחבורתית וכד') ואת הצורך בהקמתו. הליכי תכנון של מתווה הכביש מתבצעים לפי חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים מס' 79 לשנת 1966 (להלן - חוק תכנון ערים), לרבות באמצעות הכנת תוכנית מפורטת, פרסומה ואישורה על ידי ועדת תכנון סטטוטורית. אם הכביש עתיד לעבור בתחומם של מקרקעין פרטיים, נבחנת ההיתכנות להפקעתם (באמצעות צו הפקעה מכוח חוק הרכישה לצרכי ציבור מס' 2, לשנת 1953). רק עם סיומם של תהליכים אלו, ולאחר שהוצא רישיון (היתר) הבנייה, ניתן לסלול את הכביש.

במסלול הסטטוטורי הביטחוני, המיועד בעיקר לכבישים הנדרשים לצורכי ביטחון, גורמי הצבא מוציאים צו תפיסת מקרקעין צבאית לאדמה פרטית המוחל על תחומי הכביש המתוכנן לפני סלילתו. כבישים אלו פטורים מהליכי תכנון על פי חוק תכנון ערים, וזאת מכוח החסינות שממנה נהנה מפקד האזור, שתוקפה עולה על זו של החקיקה המקומית. תפיסת מקרקעין פרטיים מוגבלת לפרק זמן קצוב וכפופה לבחינה מחודשת של הצורך מפעם לפעם.⁵

פיקוח על הדרכים והשמירה עליהן

בנובמבר 1979 הוצא הצו בדבר תיקון חוק הפיקוח על הדרכים והשמירה עליהן (יהודה ושומרון) (צו מס' 810), התש"ם-1979. במאי 2001 עדכן קמ"ט תחבורה דאז את הצו בדבר תיקון חוק הפיקוח על הדרכים והשמירה עליהן (להלן - צו הפיקוח המעודכן) בכל הנוגע לסיווג הדרכים. לצו זה צורף רישום מפורט של כל הכבישים באיו"ש, הכולל תיאור של הדרך, פרטים על מיקומה והמספר של כל דרך בהתאם למפה שצורפה, המשמשת חלק בלתי נפרד מהרישום. יצוין כי צו זה משמש בסיס לתחזוקה שמבצעת החברה הלאומית לדרכים (בעבר מע"ץ). באוגוסט 2008 המליץ תחום תשתיות במנהא"ז לעדכן צו זה "לאור השינויים הרבים שחלו [בכבישי איו"ש] משנת 2001".

מפקד האזור הוציא את הצו בדבר חוק התעבורה (יהודה ושומרון) (מס' 56), התשכ"ז-1967, אשר לימים הוחלף בצו בדבר התעבורה (יהודה ושומרון) (מס' 1310), התשנ"ב-1992 (להלן - הצו בדבר התעבורה). צו זה עוסק, בין היתר, בהסדרת הרישוי והרישום של נהגים וכלי רכב, בסדרי משפט ובעבירות ועונשין בנושאי תעבורה. על פי צו זה, הממונה על מימוש הצו הוא קמ"ט תחבורה או מי שקמ"ט תחבורה מינה אותו ל"ממונה"; ו"המפקח על התעבורה" בכל שטח או בחלק ממנו הוא מי שרמ"א מינה אותו לכך, לרבות מי שהמפקח על התעבורה אָצַל לו

5 בחינת הארכת התפיסה מתבצעת לרוב אחת ל-3 שנים. כמו כן ישנם צווי תפיסה ישנים (בעיקר משנות השבעים והשמונים של המאה העשרים) שלא נקוב בהם מועד הסיום.



מסמכותו לשמש ממונה על כל האזור או על חלק ממנו. כמו כן, בצו בדבר התעבורה אצל מפקד האזור לרמ"א סמכות להתקין את תקנות התעבורה (יהודה ושומרון), התשנ"ב-1992 (להלן - תקנות התעבורה).

על פי תקנות התעבורה "רשות תמרור מרכזית" היא הגורם המפקח על התעבורה כמשתמע מהצו או אדם שהמפקח על התעבורה אצל לו סמכות זו בהודעה שתפורסם מכוח סמכויותיו כרשות תמרור מרכזית, או כל מי שאדם זה מינה לרשות תמרור מרכזית. עוד נקבע בתקנות התעבורה כי "רשות תמרור מקומית" היא רשות תמרור מרכזית או מי שרשות תמרור מרכזית מינתה אותו לשמש כרשות תמרור מקומית לגבי התחום או המקומות שקבעה.

המפקח על התעבורה ורשויות התמרור המרכזית והמקומית מוסמכים לקבוע את הסדרי התנועה בדרכים ובכבישי איו"ש. למשל, רשות תמרור מרכזית רשאית להורות לרשות תמרור מקומית לקבוע הסדר תנועה בדרך מסוימת, לשנותו, לבטלו וכן רשאית היא להורות כיצד לתחזקו. אם רשות התמרור המקומית לא פעלה על פי הוראתה של רשות התמרור המרכזית רשאית האחרונה לקבוע את הסדר התנועה, ופעולה זו תיחשב לפעולה שביצעה רשות התמרור המקומית.

על פי תקנות התעבורה, המפקח על התעבורה רשאי, בין היתר, לקבוע בהודעה את דוגמאות התמרורים, את צורותיהם, את משמעויותיהם, את אופן הצבתם וסימונם, וכן לקבוע הסדרי תנועה או לפטור מהם בהתאמה.

באיו"ש פועלות ארבע רשויות תמרור: קמ"ט תחבורה כרשות תמרור מרכזית; מהנדסת התנועה הראשית באגף הנדסה ובינוי (להלן - אהו"ב) במשהב"ט⁶ כרשות תמרור מרכזית לדרכים בשטח צבאי באיו"ש על פי מינוי של קמ"ט תחבורה; ראש ענף אבי"ב⁷ בפקמ"ז בצה"ל משמש כרשות תמרור מקומית בשטח צבאי באיו"ש; ובשטחים שאינם צבאיים ושאינם בשטחי רשויות ומועצות מקומיות או מועצות אזוריות רשות התמרור המקומית היא חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נת"י או החברה).

אחריות לתחזוקת כבישים באיו"ש

כאמור, בשטחי C סלולים כבישים באורך של כ-1,500 ק"מ. את חלקם סללה מדינת ישראל באמצעות צה"ל, משהב"ט, משרד התחבורה ומשרד השיכון והבינוי.

6 תמרור וכל סימן או התקן בנוי, סלול, מוצב, מסומן או מופעל, המיועד להסדיר את התנועה ואת אופן השימוש בדרך.

7 מהנדסת התנועה הראשית במשהב"ט משמשת רשות תמרור מרכזית לצבא ולגופי ביטחון בישראל, וזאת במינוי המפקח הארצי על התעבורה.

8 ענף העוסק באיכות, בטיחות, ידע וביקורת.



תשתיות התחבורה באיו"ש המובילות למחנות צה"ל ולמתקנים צבאיים⁹ (להלן - מחנות צה"ל) משמשות בעיקר את כוחות צה"ל¹⁰ והביטחון הפועלים באיו"ש. כמו כן, אזרחים משתמשים בהן, בין היתר, כגישה לשטחים חקלאיים או לשמורות טבע.

גורמים שונים עלולים להביא להידרדרות במצב הכבישים ועקב כך לפגיעה בבטיחות הנסיעה בהם, למשל התיישנותם של הכבישים, תנועת כלי רכב כבדים, תנאי מזג אוויר והזנחה של כבישים בעלי תשתית לקויה¹¹. לפיכך חשוב מאוד לתחזק את הכבישים ואת דרכי הגישה אליהם ולמנוע את הזנחתם. פעילות התחזוקה כוללת, בין היתר, את התחומים האלה: מיסעות¹², מעקות בטיחות, צביעה, תאורה ושילוט הנדרשים בהיבטי בטיחות. תחזוקה ברמה נאותה יכולה למנוע נזק ממשי למשתמשי הדרך, לרכושם ולכל גורם אחר הנמצא בסביבה, ובכך לחסוך הוצאות כספיות ניכרות בעתיד לצורך ביצוע פעולות תחזוקה מורכבות יותר לשיקום הכבישים. עבודת התחזוקה כוללת: תחזוקה שוטפת, תחזוקה מונעת¹³ ותחזוקת שבר¹⁴.

תחזוקה שוטפת כוללת תכנון וביצוע של מגוון פעולות ההכרחיות לשמירת מצב תקין ובטיחותי של המיסעות, אביזרי הדרך, צידי הכבישים ואביזרי הבטיחות. מטרת התחזוקה השוטפת הן שימור ושיפור של בטיחות הנסיעה; ושימור וטיפול של חזות הדרך. פעולות התחזוקה השוטפת כוללות ניקוי הכבישים והתשתיות הנלוות, גינון וגיזום, סימון כבישים, תמרור ושילוט, התקנת מעקות בטיחות ותחזוקתם, הטלאות וריבוד הכבישים.

באוקטובר 1995 הנחה ראש הממשלה ושר הביטחון דאז את משרד השיכון ומשרד האוצר כי האחריות לתחזוקת כבישי איו"ש תוטל על מע"ץ ישראל, וכי על משרדים אלה "להיפגש ולמצוא פתרונות [לתחזוקת הכבישים] במסגרת התקציב הקיים". במאי 1998 החליטה הממשלה¹⁵ כי "האחריות על אחזקת כבישי יהודה ושומרון תועבר לאחריות מע"ץ במסגרת סדרי עדיפויות בתקציבה" (להלן - החלטת הממשלה משנת 1998).

9 מתקנים צבאיים כוללים מוצבים, עמדות לחימה, עמדות שמירה ותצפית, מתקני קשר וכד'.

10 פעילות מבצעית ולוגיסטית הכוללת גם תנועה של משאיות, מובילי טנקים ונגמ"שים ואוטובוסים.

11 מבקר המדינה, דוח שנתי 68א (2017), בפרק "נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ - תחזוקת כבישים בין-עירוניים", עמ' 699.

12 מיסעה - קטע כביש ודרך המשמש למעבר כלי רכב גלגליים ובייחוד כלי רכב מנועיים.

13 התחזוקה המונעת כוללת תכנון וביצוע עבודות שנועדו למנוע הידרדרות ברמת התפקוד של כבישים ומבני הדרך ולצמצם תופעות של שבר בעתיד.

14 תחזוקת שבר כוללת בין היתר ביצוע תיקוני אספלט, תיקוני צביעה ותמרור ותיקון תעלות ניקוז.

15 החלטת ממשלה 3753 ממאי 1998 שותרתה "האצת השקעה בתשתית תחבורתית".



בספטמבר 2003 החליטה הממשלה¹⁶ על הקמת מע"ץ חדשה במתכונת של חברה ממשלתית. בהחלטה נקבע כי "תישמר ההמשכיות" בהעברת פעילותה של מע"ץ הישנה למע"ץ החדשה¹⁷, ובפרט בעניין "תכנון ופיתוח בטיחות ואחזקת הכבישים הבינעירוניים הקיימת".

בדיון שקיים ראש אגף תיאום, מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה (להלן - ראש אגף תיאום במשרד רוה"ם) ביולי 2007 עלה כי שוררים חוסר בהירות וחוסר הסדרה של האחריות והסמכות לעניין תחזוקת הכבישים באיו"ש, ובעטיים הוא הנחה את המנהל¹⁸ לבצע עבודת מטה בשיתוף החברה הלאומית לדרכים לצורך חלוקת האחריות לכלל הכבישים באיו"ש בין הגופים באיו"ש המטפלים בנושאי תחזוקה ובטיחות. זאת תוך שימת לב לכך "שישנם כבישים שהוקמו אחרי החלטת הממשלה משנת 1998 וכבישים שהוקמו כצורך ביטחוני אך כיום משמשים את האוכלוסייה האזרחית". עוד הנחה "ליצור מנגנון תיאום מסודר בין הגורמים השונים במשרד הביטחון וצה"ל לבין משרד התחבורה והחברה הלאומית לדרכים", וכן לקיים באמצע נובמבר 2007 דיון נוסף בפורום זהה, ובו תוצג תוכנית העבודה של המנהל¹⁸ והחברה הלאומית בהתאם למסקנות המיפוי.

בפגישה שהתקיימה בין מנכ"ל משרד התחבורה לרמ"א בספטמבר 2011 סוכם כי "המנהל האזרחי באמצעות קמ"ט תחבורה, וכן השלטון המקומי [רשויות מקומיות] ישותפו בעבודת מת"ח [משרד התחבורה] בכל הקשור לחלוקת גזרות אחריות על כבישי ישראל ואיו"ש, ויוכלו להביע את עמדתם. צפוי שחלוקת האחריות תיתן פתרון טוב לכלל הכבישים ובייחוד לכבישי איו"ש".

לאחר שהושלמה עבודת מטה בנושא "לוקחים אחריות על כבישי ישראל", שבה השתתפו משרד התחבורה, משרד האוצר, נציגים מהרשויות המקומיות, המינהל האזרחי וצה"ל, פרסם משרד התחבורה ביוני 2012 את נוהל "גבולות האחריות על כבישי ישראל". נוהל זה קובע את גבולות האחריות לתחזוקת כבישי ישראל בין החברה הלאומית לדרכים¹⁸ ובין הרשות המקומית וגופים נוספים (להלן - נוהל גבולות האחריות על כבישי ישראל מיוני 2012 או הנוהל). יצוין כי הנוהל לא עסק במישרין בדרכי גישה למתקנים צבאיים בישראל ובאיו"ש.

16 החלטת ממשלה 779 שכותרתה "צמצום כוח אדם במשרדי הממשלה (סגירת מע"ץ והקמת חברת כבישים בינעירוניים)".

17 בשנת 2005 פורקה מע"ץ כיחידת סמך של משרד התחבורה והוקמה החברה הלאומית לדרכים, והיא פעלה גם לביצוע תחזוקה שוטפת של הדרכים באיו"ש.

18 זהו שמה הקודם של חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה (נת"י).



בנוהל נקבע כי היישובים יהיו אחראים לתחזוקת כל השטחים שכלולים בגבול היישוב באיו"ש¹⁹, וכי נת"י תהיה אחראית לכל קטע כביש הנמצא מחוץ לגבולות היישובים. עוד נקבע כי נת"י לא תהיה אחראית, בין היתר, לקטעי כביש שבהם נאסרה תנועה אזורית או שהיקף התנועה האזורית בהם זניח (פחות מ-10% מכלל התנועה בכביש) או לקטע כביש המוביל רק ליעדים שאינם מוגדרים בגבול היישוב (ההדגשה אינה במקור).

בינואר 2020 מסר משהב"ט בתגובתו על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת משהב"ט) כי לפי תפיסתו שלוש החלטות הממשלה תקפות ומחייבות גם כיום, מאחר שלא התקבלה כל החלטה ממשלה המשנה את ההחלטות שהתקבלו או סותרת אותן. עוד מסר משהב"ט כי הנוהל לא עסק בדרכי גישה למתקנים צבאיים, וככל הידוע לו אין באיו"ש קטעי כבישים בשטח C שנאסרה בהם תנועת כלי רכב אזוריים באמצעות תמרור או כל דרך אחרת. הקביעה בנוהל שכביש שהיקף התנועה האזורית בו זניח (פחות מ-10%) יהיה באחריות צה"ל התבצעה באופן חד-צדדי, וככל הידוע למשהב"ט לא בוצע כל סקר בנושא תנועות כלי רכב על מנת לקבוע את אופי הכבישים האלה.

יוצא אפוא כי אף שנוהל גבולות האחריות לכבישי ישראל מיוני 2012 פוטר את נת"י מאחריות לתחזוקה של חלק מכבישי איו"ש, חילוקי הדעות בין משרד התחבורה ובין משהב"ט בדבר פירושה של החלטת הממשלה משנת 1998 גורמים לכך שאין גורם שמתחזק אותם בפועל, לרבות כבישים המובילים למחנות צה"ל. מצב דברים זה עלול לגרום לפגיעה בכוחות צה"ל ובאזרחים המשתמשים בכבישים אלו.

תחזוקת כבישים ודרכי גישה למחנות צה"ל באיו"ש

תחזוקה של כבישים ודרכי גישה למחנות צה"ל חיונית ונועדה, בין היתר, לטפל בבעיות בטיחות בדרגות חומרה שונות לשם הבטחת בטיחותם של משתמשי הדרך (כוחות צבא ואזרחים) בכבישים אלה. בדיון שקיימה במאי 2011 מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ) במשרד המשפטים לבחינת היבטים משפטיים בעניין קביעת מדיניות מנהא"ז לגבי תחזוקת צירים (כבישים באיו"ש) הדגיש המשנה ליועץ המשפטי (להלן - יועמ"ש) לממשלה דאז כי התחזוקה של כבישים חיונית וכי במקרים שבהם קמ"ט תחבורה וראש תחום תשתית במנהא"ז²⁰ סבורים כי נשקף סיכון ישיר וממשי לחיי אדם עקב מצב הכבישים (למשל עקב בור שנפער באמצע

19 גבול יישוב - גבול הבינוי בפועל של יישוב שיש לו תב"ע (תוכנית בנין עיר) מאושרת או סמל יישוב מהמינהל האזרחי.

20 תחום תשתית במנהא"ז הוא בעל הסמכות בנושאי מקרקעין ותשתיות בשטחי C לכלל אוכלוסיית המרחב.



הכביש), ניתן יהיה לבצע את התיקון הנדרש באופן מיידי וללא תלות במעמדו התכנוני או הקרקעי של הכביש.

בשנת 2011 ביצע מדור הנדסת התנועה במרכז בינוי²¹ בצה"ל, בתוקף תפקידו כרשות התמרון של צה"ל, בשיתוף עם קציני בטיחות בדרכים בצה"ל, סקר לבחינת מצב הבטיחות בצומתי הכניסה למחנות צה"ל. הסקר מיפה כ-120 צמתים ודרכי גישה לבסיסי צה"ל בישראל ובאיו"ש שבהם יש בעיות בטיחות בדרגות חומרה שונות. לאחר השלמת הסקר פנה מפקד מרכז הבינוי לראש מחלקת תשתית ופריסה (להלן - תו"פ) באגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת) בבקשה להתערבות מיידית לשם "קידום פתרון הנושאים [הסדרת תחום דרכי גישה למחנות צה"ל] מול הגופים הצבאיים השונים ורשויות הדרך האזרחיות הרלוונטיות, בהתאם לסטטוס המקרקעין של הכבישים/צמתים".

באוגוסט 2019 מסר ראש תחום תכנון תשתיות ופריסה במחלקת תשתית ופריסה (להלן - ראש תחום תכנון תו"פ) באג"ת לצוות הביקורת כי נושא האחריות לתחזוקת כבישים המובילים למחנות צה"ל בשטח ישראל מוסדר מול נת"י והרשויות המקומיות, וכי אין מחלוקת בעניין זה.

ביקורת עלה כי בשטחי איו"ש - שלא כמו בשטחי ישראל - אין הסדרה בנוגע לגורם האחראי לתחזוקת הכבישים המובילים למחנות צה"ל. להלן הפרטים:

הגשר שמעל נחל אוג

במרץ 2017 התריע אזרח לפני המועצה האזורית מגילות ים המלח, משהב"ט ומשרד התחבורה על מצב הנדסי רעוע²² של הגשר שמעל נחל אוג (להלן - הגשר). גשר זה, שאותו תכנן והקים משהב"ט, הוא חלק מכביש²³ המוביל למחנה הצבאי "נבי מוסא" ולשטחי האש שבמרחבו. האזרח פנה לגורמים האמורים בבקשה לבצע בדיקה מקצועית על מנת לקבוע את מצבו הנדסי של הגשר, וזאת כדי למנוע אסון ממשותפי הדרך. יצוין כי כבר בדוח ביקורת²⁴ שפורסם בשנת 2010 העיר

21 בינואר 2012 בוצעה רפורמה בתחום הבינוי בצה"ל, ובמסגרתה הוקם אגף ההנדסה והבינוי במשהב"ט באמצעות איחודם של שני גופים מקצועיים בתחום הבינוי בצה"ל: אגף הבינוי במשהב"ט ומרכז הבינוי בצה"ל.

22 האזרח, המשמש מורה דרך, התריע כי לדעתו בסיס הגשר נחשף עקב השיטפונות ועלול להיות מסוכן.

23 כביש היוצא מכביש 1 בסמוך לצומת אלמוג לכיוון הבסיס הצבאי "נבי מוסא". בכביש משתמשים מטיילים וכלי רכב צבאיים, ובכללם מובילי טנקים וכלי רכב כבדים אחרים.

24 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (2010), בפרק "טיפול רשויות מקומיות בתחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל", עמ' 115.



משרד מבקר המדינה כי נוכח העובדה ששום משרד ממשלתי לא קיבל עליו את האחריות לעניין תחזוקת הגשרים במדינה, ובכלל זה בתחום הרשויות המקומיות, ונוכח החומרה שבהיעדר תקנות, הנחיות או תקנים שמטרתם הבטחת מצבם ההנדסי התקין של הגשרים, ראוי שהממשלה תיתן דעתה לנושא ותמנה גורם אחד שיאגד ויסדיר את הנושא ויטפל בהכנת תקנות, הנחיות או תקנים לטיפול בתחזוקת גשרים. הסדרת הנושא מהבחינה המקצועית והמינהלית תאפשר גם פיקוח על תקינות הגשרים.

באפריל 2017 התריע מהנדס התנועה ממחוז שומרון ויהודה במשטרת ישראל (להלן - מחוז ש"י) בפני קמ"ט תחבורה במנהא"ז כי "עקב שיטפונות רבים שעוברים בנחל [אוג] יסודות הגשר נחשפו. פלטת הבטון המחברת בין עמודי הגשר נמצאת באוויר עקב היסחפות הקרקע בשיטפון. זיון הבטון חשוף עקב בטון שנשבר. נמצאו עמודי מעקה ללא מעקה לאורך קטע הדרך". עוד התריע מהנדס התנועה כי נוכח זאת מתבקש קמ"ט תחבורה במנהא"ז לאתר את הגורם האחראי לכך, להורות כי גורם מקצועי יסייר במקום, לקבל חוות דעת הנדסית בדבר החוזק והיציבות של מבנה הגשר ולקבל פירוט בנושא הדרכים להתמודדות עם מצבו.

תמונה 1: הגשר שמעל נחל אוג



המקור: מתוך דוח ראשוני שהכינה חטיבת תפעול ותחזוקה של נת"י לבדיקה ההנדסית של מצב הגשר מעל נחל אוג מאוקטובר 2018.

תמונה 2: מקום הגשר על נחל אוג



הגשר על נחל אוג נמצא בכביש הגישה לשטח האימונים "נבי מוסא". (מצוין בסמן בצבע אדום). כביש הגישה מתחבר בק"מ ה-89 של כביש 1.

נוכח העובדה כי המועצה האזורית מגילות ים המלח, משהב"ט ומשרד התחבורה לא הסכימו לקבל אחריות לגשר ולבדוק את מצבו ההנדסי, הגיש האזרח ביולי 2017 תלונה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה בנוגע למצבו ההנדסי הרעוע של הגשר (להלן - התלונה).

בעקבות הגשת התלונה ובעקבות התרעתו של מהנדס התנועה במחוז ש"י, הנחה ביולי 2017 קמ"ט תחבורה - מתוקף מינויו כמפקח על התעבורה באיו"ש - את קמ"ט משהב"ט לסגור לאלתר את כביש הגישה לבסיס צה"ל "נבי מוסא" בקטע של הגשר שמעל נחל אוג, וזאת מאחר ש"קיימת סכנה וחשש אמיתי לקריסת הגשר בדגש למציאות הקיימת בה עוברים רכבים צבאיים, משאיות ואוטובוסים שמשקלם... מעבר לעומס שיכול לעמוד בו גשר אוג במצבו הקיים". כמו כן הדגיש קמ"ט תחבורה כי "בסיוורים שבוצעו במקום נמצאו חלקים ממבנה הגשר שהתפרקו, נפערו בורות במיסעת הגשר שמתוכם ניתן לראות את הנחל דבר המצביע על חוסר תחזוקה עד חשש לקריסה הגשר מידית" (ההדגשה במקור). בהקשר זה יצוין כי כבר בשנת 2009 התריע קמ"ט תחבורה דאז לפני קצין ההנדסה של פיקוד מרכז כי הגשר רעוע, בהיבט ההנדסי, כי הוא "מהווה סכנה לכלל המשתמשים בו עד כדי סיכון חיי אדם באופן ממשי", וכי מאחר ועל הגשר נוסעות משאיות כבדות ומובילי טנקים "הקריסה כמעט ודאית".



בעקבות בירור התלונה בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה ביצעה באוגוסט 2017 חברה חיצונית, לבקשת מפקד מרחב הבינוי של פקמ"ז, ביקורת הנדסית על מצבו של הגשר. בסיכום ממצאי הביקורת צוין כי "במגבלות הבדיקה"²⁵ הפגם המהותי בגשר קשור לנושא התחזוקה".

באוקטובר 2017 הנחה המשנה למנכ"לית וסמנכ"ל תכנון ופיתוח תשתיות במשרד התחבורה (להלן - המשנה למנכ"לית) כי נת"י תטפל בלא דיחוי בגשר מעל נחל אוג, וכן תזמן בהקדם האפשרי ישיבה של הוועדה לעניין "גבולות האחריות לכבישים"²⁶, בהשתתפות נציגי משרד האוצר ומשהב"ט, כדי להסדיר את נושא האחריות לתחזוקת הכבישים באיו"ש.

בדצמבר 2017 פנה גם מפקד מרחב בינוי בפקמ"ז לגורמי מטכ"ל בצה"ל בבקשה להמשיך לטפל "אל מול הגופים והרשויות המוסמכות לממש אחריות לטיפול בגשר זה שכן לנ"ל יש משמעות על המסגרות שאמורות להתאמן במחנה בדגש על תנועות רק"מ [רכב קרבי משוריין] ומשאיות תספוקת" (ההדגשה במקור).

בינואר 2018 התקיים דיון בנושא האחריות לתחזוקת כבישי איו"ש ודרכי הגישה לבסיסי צה"ל בראשות המשנה למנכ"לית ובהשתתפות נציגים ממהב"ט, מצה"ל, ממנהא"ז, מנת"י, משרד האוצר וממשרד התחבורה. בסיכום של הדיון קבע המשנה למנכ"לית, בין היתר, כי סוגיית התחזוקה של הכבישים באיו"ש היא סוגיה תקציבית. עוד קבע כי "משרד האוצר, משרד התחבורה ומשרד הביטחון יגשו בפורום מצומצם על מנת לדון בפערים הקיימים בעניין אחזקת הכבישים באיו"ש ולהגיע להחלטות אופרטיביות בהקדם האפשרי".

באוגוסט 2018 פנה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דאז לשר הביטחון דאז, לשר התחבורה דאז, לשר לביטחון פנים ולמפכ"ל משטרת ישראל דאז, בציינו כי "חרף [הסכנה החמורה]... עד כה לא נבחנו בכובד ראש שאלת מסוכנות הגשר והמשך השימוש בו. כל זאת כאשר מדובר בגשר פעיל שהוא כביש גישה לבסיס צה"ל ונמצא בשימוש שוטף של חיילים, מטיילים וכלי רכב כבדים" (ההדגשה במקור). עוד הדגיש בפנייתו כי "הוויכוח הנמשך בין המשרדים [משרד התחבורה ומשהב"ט], בשאלת הגורם האחראי לא ייתר דיון במחדל המהדהד, אם יתרחש במקום אסון כבד. האחריות המוסרית והמעשית רובצת לפתחם של אלה שחדלו מלפעול. תוצאות הרוח אסון שחלילה עלולות להתרחש במקום... רובצות לפתחם של המשרדים שבראשותכם". לפיכך הורה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דאז, בין היתר, למשרד התחבורה ולמהב"ט להשיב לו בתוך שבועיים ימים מיהו הגורם

25 בדיקה ויזואלית עקרונית וכללית בהתבסס על ההנחה כי הגשר תוכנן והוקם כראוי.

26 ועדת המעקב לטיפול בנושא גבולות האחריות דנה בנושאים שוטפים העולים בעקבות תהליך החלוקה מחדש של האחריות לכבישים.



האחראי לתחזוקת הגשר ומיהו הגורם שישפץ אותו ויסדיר את ליקויי הבטיחות במקום.

באוגוסט 2018 השיב מנכ"ל משהב"ט למבקר המדינה, בעקבות פנייתו האמורה, כי לנוכח הפנייה ובהתחשב בדחיפות שבהסדרת הסוגיות הכרוכות בתחזוקת הגשר תתקיים פגישת עבודה בנושא בין נציגים ממהב"ט, ממשד התחבורה וממשרד האוצר, בדרג סמנכ"לים.

באוגוסט 2018 התקיימה פגישה בראשות סמנכ"ל וראש אגף מבצעים ונכסים (להלן - אמו"ן) במשהב"ט וסמנכ"ל משרד התחבורה²⁷, שנועדה לקבוע מיהו הגורם שצריך לתחזק את הגשר שמעל נחל אוג בלבד. בסיומה של הפגישה סוכם כי משהב"ט יקצה 200,000 ש"ח למימון בדיקת הגשר והערכת כשירותו, שאותן תבצע נת"י, וזאת בלי להשית על משהב"ט אחריות נוספת ובלי לחלוק על עמדתו של משהב"ט ולפיה הוא אינו אחראי לתחזוקת הגשר. עוד סוכם כי "משרד התחבורה והביטחון יפעלו להכרעה מהירה של המשנה ליועמ"ש לממשלה בסוגיה הרוחבית - האחריות על הכבישים 'ללא אבא' באיו"ש, ובסוגיה הפרטנית - האחריות על גשר נחל אוג בפרט".

בחודשים אוקטובר ונובמבר 2018 ביצעה חברה הנדסית במימון משהב"ט שתי בדיקות הנדסיות בנושא מצב הגשר וקבעה כי לא זוהו ממצאים שעלולים להשפיע על יציבות הגשר. עם זאת היא המליצה כי עקב חוסר מתמשך בביצוע עבודות תחזוקה בגשר יש צורך בביצוע עבודות הכוללות, בין היתר, טיפול דחוף בנושא חתירת המים בערוץ הנחל בסמוך ומתחת לגשר ושיקום רכיבי בטון פגומים. עוד ציינה החברה ההנדסית כי באזור שבו נמצא הגשר רמת הפעילות הסיסמית גבוהה, ולפיכך מומלץ לבצע בדיקה נפרדת על מנת להעריך את מידת עמידותו של הגשר לרעידות אדמה. עלותן הכוללת של עבודות התחזוקה הראשוניות הנדרשות בגשר נאמדה בכ-1.15 מיליון ש"ח.

27 ובהשתתפות נציגים מנת"י, ממשד האוצר ומצה"ל.

בתמונות שלהלן נראים הפגמים העיקריים בגשר שמעל נחל אוג שהועלו בסקר ההנדסי:

תמונה 3: חתירת הנחל מתחת לקיר גביונים המייצב את הגדה הצפונית של מורד הנחל



המקור: דוח ראשוני מאוקטובר 2018 שהכינה חטיבת תפעול ותחזוקה של נת"י במסגרת הבדיקה ההנדסית של מצב הגשר מעל נחל אוג.

תמונה 4: שחיקה של קרקע בגדות הנחל באזור הגשר עקב זרימת מים



המקור: דוח ראשוני מאוקטובר 2018 שהכינה חטיבת תפעול ותחזוקה של נת"י במסגרת הבדיקה ההנדסית של מצב הגשר מעל נחל אוג.



יצוין כי השחיקה האמורה מעוררת סכנת התנתקות של גושי קרקע סדוקים על נציבי הגשר.

נוכח המחלוקת בנוגע לגורם האחראי לתחזוקת הכבישים שאינם מתוחזקים בישראל ובאיו"ש, קיים בנובמבר 2018 המשנה ליועמ"ש לממשלה לענייני ייעוץ וחקיקה (אזרחי) שבמשרד המשפטים (להלן - המשנה ליועמ"ש לממשלה) פגישה²⁸ בין נציגי משהב"ט לבין נציגי משרד התחבורה. מטרת הפגישה הייתה ליישב את המחלוקת בנושא ולברר מיהו הגורם האחראי לתחזוקת כבישי הגישה לכלל בסיסי צה"ל, ובפרט לכבישי הגישה לבסיסים באיו"ש, הואיל ו"חלק מהכבישים מובילים לבסיסים צבאיים בלבד, אך חלקם... מובילים גם ליישובים נוספים, מסלולי טיול ועוד".

בסיומה של הפגישה הנחה המשנה ליועמ"ש לממשלה כי משהב"ט "יבחן [ימפה] את כל כבישי הגישה הקיימים לבסיסים באיו"ש עד ליום 21.1.19 ביחס לכבישי גישה לבסיסים צבאיים באיו"ש ולבסיסי צה"ל בארץ... ויבחן אם הוא [משהב"ט] מוכן לקחת אחריות על אחזקתם, אם לאו" (להלן - הנחיית משנה ליועמ"ש לממשלה). עוד נקבע בסיכום הפגישה כי אם יימצאו כבישים שמשרד הביטחון אינו מוכן לקחת אחריות בעניינם, קרי, אם לאחר שיבחנו הצדדים את עניין המיפוי של כל הכבישים האמורים הם לא יגיעו לכלל הסכמות בנושא, תתקיים פגישה נוספת בין הצדדים, כדי ללבן את הנושא ולהגיע לכלל הסכמות. אשר לכבישי גישה חדשים לבסיסים באיו"ש, בסיכום ראשוני הוחלט כי האחריות לתחזוקת כבישים אלה תחול על מי שהקים אותם.

במועד סיום הביקורת, כשנתיים וחצי לאחר שהוגשה תלונתו האמורה של האזרח וכעשרה חודשים לאחר שנקבעה הנחייתו האמורה של היועמ"ש, טרם באה על פתרונה סוגיית הגורם האחראי לתחזוקת הכבישים שמובילים למחנות צה"ל, ובכלל זה הגשר שמעל נחל אוג. עוד עלה כי כל הסיכונים הכרוכים באי-תחזוקת הכבישים ובמצב הבטיחות שבהם עדיין עומדים בעינם.

בדצמבר 2019 מסרה חברת נת"י למשרד מבקר המדינה בתגובה על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת נת"י) כי היא "איננה אחראית על אחזקת הגשר... המצב שתואר בדו"חות הנ"ל הינו נכון ועדכני למועד ביצועם... בהחלט יתכן שחלו שינויים במצב הקונסטרוקטיבי של הגשר מאז ועד היום ועל הגורם האחראי על הגשר להיות ער לכך".

28 בפגישה השתתפו בעלי תפקידים ממשרד הביטחון, מצה"ל, מהמנהא"ז, ממשרד התחבורה וממשרד האוצר.

בינואר 2020 מסר משרד התחבורה בתגובה על ממצאי הביקורת כי משרד התחבורה וקמ"ט תחבורה במנהא"ז סיכמו שהמשקל המרבי המותר לתנועה בגשר נחל אוג יוגבל באמצעות תמרור מתאים, על מנת למנוע ולו סיכון מזערי למשתמשי הדרך, וכי "זוהי הנחיית הגורמים המוסמכים בחוק... ויש לקיימה".

בינואר 2020 מסרה משטרת ישראל בתגובתה על ממצאי הביקורת (להלן - תגובת המשטרה) כי בביקור שקיימה בגשר בדצמבר 2019 נמצאו עמודים ללא תמרורים שכלל הנראה הוסרו. בעקבות כך הורה מהנדס אגף התנועה של מחוז ש"י ב-16.1.20 למנהל מרחב איז"ש להציב מחדש את התמרור, ונענה כי ניתנה הנחיה להצבתו בטווח הזמן המייד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולמשרד התחבורה כי במשך יותר מעשור מצבו ההנדסי הרעוע של הגשר מעל נחל אוג נדון חדשות לבקרים, עד כדי סגירתו לא פעם, בלי שבאה על פתרונה סוגיית האחריות לתחזוקתו. נוכח הסיכון לחיי אדם ולבטיחות משתמשי הדרך בכביש זה, ובהתחשב בכך שנקבע אופן הטיפול הנחוץ בגשר, מוצע כי משרד התחבורה ומשהב"ט יסכמו נקודתית את נושא תחזוקת הגשר ויפעלו בהתאם לכך - אף לפני שסוגיית תחזוקת כלל הכבישים באיז"ש תגיע לכלל סיכום - לביצוע הטיפול הנדרש בגשר זה.

באוקטובר 2018 קיים צוות הביקורת סיור בכבישי איז"ש ובכללם כבישים ודרכי גישה המובילים למתקנים צבאיים שבהם נוסעים גם אזרחים. התמונות שלהלן ממחישות חלק מהליקויים בתחזוקת הכבישים ובדרכי הגישה המובילים למחנות צה"ל באיז"ש:

תמונות 5 ו-6: כביש הגישה המוביל לבסיס צה"ל בסמוך ליישוב מעלה לבונה





בתמונות המציגות את כביש הגישה המוביל למוצב "נצח יהודה" ניתן להבחין כי מצב התחזוקה בכביש לקוי, וכי התמרור בכביש אינו תקני, היות והוא אינו תואם את תקנות התעבורה באיו"ש.

במרץ 2019 מסרה מהנדסת התנועה הראשית במשהב"ט, כי כדי שצה"ל יוכל לבצע עבודת בינוי בתחומי גדר המתקן הצבאי ומחוצה לה הוא אמור להירשם כמקרקעין צבאי²⁹. עוד מסרה בנוגע לתמרור כבישים ודרכי גישה למחנות צה"ל, כי בשטח שאינו מוגדר כמקרקעין צבאי אין לה סמכויות.

בעקבות הנחיית המשנה ליועמ"ש לממשלה קיימו בחודשים פברואר ומרץ 2019 צה"ל ומשהב"ט עבודת מטה (להלן - עמ"ט) משותפת בנושא "כבישים ללא אבא" - כבישים המובילים למחנות צה"ל באיו"ש שאין גורם המתחזק אותם, וזאת כדי למפות כבישים אלה. במסגרת העמ"ט נבדקו גם הסוגיות התקציביות הכרוכות בתחזוקת הצירים שמחברים למחנות צה"ל באיו"ש ואשר משרד הביטחון מוכן לקחת אחריות לתחזוקתם. תוצרי עמ"ט זו הוצגו למנכ"ל משהב"ט (להלן - מצגת למנכ"ל) במסגרת היערכות המשרד להמשך העבודה מול היועמ"ש ולפיהם משהב"ט מוכן לקחת אחריות לתחזוקה של 21 ק"מ כביש בשטחי איו"ש³⁰. יצוין כי במועד סיום הביקורת עדיין לא התקיים דיון נוסף אצל המשנה ליועמ"ש לממשלה.

חברת נת"י מסרה בתגובתה כי היא אינה מתוקצבת ואינה מבצעת אחזקה לכבישי גישה למחנות צה"ל. ככל שתתקבל הנחיה ממשרד התחבורה בדבר הגדלת האיננוטר ורשת הכבישים, הנושא ייבחן על כלל המשמעויות הנגזרות מכך הן ההנדסיות והן התקציביות.

בתשובת משהב"ט נמסר כי דיון נוסף לקביעת הגורם האחראי לתחזוקת דרכי הגישה למחנות צה"ל באיו"ש עתיד להתקיים אצל המשנה ליועמ"ש לממשלה.

בינואר 2020 מסר צה"ל בתגובתו על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת צה"ל) כי כלל הגורמים הרלוונטיים, בדגש על משהב"ט ומשרד התחבורה, נדרשים לפעול במהירות לקביעת הגורם האחראי לתחזוקת כבישים באיו"ש.

29 מקרקעין צבאי הוא חטיבת קרקע המשמשת לצרכים צבאיים, לרבות הנכסים המחבורים אליה, שהוקצה להם סימול צבאי כמקרקעין המשמש את הצבא כמתקן או תשתית או מחנה דרך קבע.

30 משהב"ט בתשובתו מסר כי לרשימה זו בוצע עדכון ולפיו מערכת הביטחון לוקחת אחריות לכ-22 ק"מ של כבישים או קטעי כבישים ודרכי עפר המובילים למחנות צה"ל (ראו בהמשך).



משרד מבקר המדינה מציין כי היעדר הכרעה בנוגע לגורם האחראי לתחזוקת חלק מהכבישים באיו"ש, ובכלל זה כבישים המחברים למחנות צה"ל, עלול לסכן את משתמשי הדרך. העובדה שהחלטת ממשלה מיושמת באופן חלקי בלבד במשך שנים תוך הנצחת המחלוקת בין משרד הביטחון למשרד התחבורה מעידה על ליקוי חמור המחייב טיפול דחוף.

נוכח מצב זה ועל אף העובדה שהמשנה ליועמ"ש לממשלה החל בבירור המחלוקת, על המשנה ליועמ"ש לממשלה, משהב"ט ומשרד התחבורה להשלים בהקדם את קביעת הגורם האחראי לתחזוקת דרכי הגישה למחנות צה"ל באיו"ש.

משרד המשפטים מסר, בתגובתו על ממצאי הביקורת, כי כבר בדיון שהתקיים בנובמבר 2018 סוכם בין הצדדים כי כל כביש חדש שיוקם יתוחזק על ידי הגורם שהקים אותו, ומכאן שהיבט זה כבר אינו שנוי במחלוקת. עוד סוכם כי נקבעו כמה מועדים לדיון המשך בראשות המשנה ליועמ"ש לממשלה, אולם הם נדחו, בין השאר משום שהמשרדים הרלוונטיים היו זקוקים להשלים את גיבוש מסד הנתונים ואת עמדותיהם כנדרש, והדבר ארך זמן רב. משרד המשפטים הוסיף כי בינואר 2020 יתקיים דיון המשך אשר בגדרו ניתן יהיה לקדם הסכמות והכרעות בדבר אופן תחזוקתן של התשתיות הרלוונטיות. עוד נמסר בתגובה כי משרד המשפטים והמשנה ליועמ"ש מייחסים חשיבות לקידום הטיפול בסוגיה, בייחוד לנוכח היבטיה הבטיחותיים, וכי אף שהדבר אינו נמנה עם משימות המשרד ואינו כלול בתוכנית העבודה שלו, המשרד ימשיך לסייע בקידומן של הכרעות, אם הדבר יידרש ואם הצדדים יבקשו כי משרד המשפטים יכריע בעניין מהבחינה המשפטית.

משרד מבקר המדינה מציין עוד כי ראוי שמשב"ט ומשרד התחבורה יבצעו סקר בטיחות עדכני³¹ בנוגע לכלל הכבישים באיו"ש, בדגש על כבישים שבבסיס המחלוקת ביניהם, וימפו את כלל הליקויים המחייבים טיפול. זאת ועוד, משיקבע הגורם שישא באחריות לתחזוקת כבישים אלה, ראוי שסדר העדיפות לתחזוקתם יושפע גם מנתונים שיתקבלו ממשטרת ישראל ומהרשות הפלסטינית בנוגע לתאונות דרכים שאירעו בכבישים אלו, כדי לצמצם את הסיכון הצפוי בגינם למשתמשי הדרך.

31 הסקר האחרון בוצע, כאמור, בשנת 2011.



בינואר 2020 מסרה משטרת ישראל בתגובתה כי אגף התנועה מחוז ש"י (שומרון ויהודה) של המשטרה הקים פורום בטיחות באיו"ש, בהשתתפות נציגי צה"ל, מנהא"ז, רשויות מקומיות ומשטרת ישראל. הפורום מתכנס אחת לחציון ודן בכל נושאי התשתיות והתנועה בכבישים הבין-עירוניים באיו"ש. עוד מסרה כי מהנדס של אגף התנועה במחוז זה מבצע מיפוי וניתוח של תאונות דרכים על פי נתוני משטרת ישראל, המשטרה הפלסטינית והמוקדים האזוריים, ומוסר לגורמים הרלוונטיים המלצות בהתאם לממצאי המיפוי והניתוח האמורים.

מיפוי כבישים ודרכי גישה למתקנים צבאיים

המידע הגיאוגרפי העומד לרשות צה"ל ומשהב"ט

המנהא"ז, אג"ת, אמו"ן ואהו"ב במשהב"ט מפעילים, כל אחד בנפרד, מערכת מידע גיאוגרפי (להלן - מערכת ממ"ג) המאפשרת להציג, לעדכן, לעבד, לאחזר ולשמור מידע גיאוגרפי וטקסטואלי, בין היתר, בנושא עצמים שונים הנמצאים במרחב ומקומם היחסי. מערכות הממ"ג מאפשרות להציג שכבות של מידע גיאוגרפי על גבי מפות, וכן הן מאפשרות להציג מידע טקסטואלי בתחומי עניין הנוגעים לפריסה ולמאפיינים של השטחים והתשתיות, בין היתר אלה שבשימוש צה"ל, כגון מתקנים ביטחוניים, שטחי אימונים, תשתיות צבאיות ותשתיות ומתקנים אזרחיים.

מערכות הממ"ג שבשימוש גופים אלה משמשות גם כלי ניהול ובקרה ומאפשרות לגורמים הנוגעים בדבר לקבל מידע מגוון ומעודכן בתחומי התשתית והפריסה של צה"ל ובכלל זה מחנות צה"ל, תשתיות כבישים ודרכי גישה אל מתקנים צבאיים.

הוראת אהו"ב בנושא הסדרת מקרקעין עוסקת בדרכי טיפול בדרישות לקרקעות מצד ענפי הפרויקטים באגף ההנדסה והבינוי, קציני המקרקעין המרחביים, החייליים וגורמי ביטחון נוספים בתחומי הקו הירוק ובאיו"ש (להלן - היזם). לפי הוראה זו מספר קרקע (להלן - מ.ק.) הוא מספר זיהוי חד-ערכי שבאמצעותו אהו"ב מגדיר מקרקעין הנתפס לצרכים ביטחוניים.

כאמור, במצגת למנכ"ל משהב"ט שהוכנה במסגרת העמ"ט שקיים צה"ל ומשהב"ט רוכז, בכמה טבלאות, מידע בנוגע לכבישים ולמחנות צה"ל המתוחזקים באיו"ש כמפורט להלן: טבלת כבישים "ללא אבא" שמסר קמ"ט משרד התחבורה באיו"ש (להלן - טבלת מנהא"ז); טבלת שכותרתה "מחנות צה"ל באיו"ש צירי גישה" שהנתונים בה התבססו על רשימת מחנות שהתקבלה מיחידת הבינוי המרחבית בפקמ"ז; ועל רשימה שהתקבלה ממינהלת גבולות ותפר (להלן - טבלת מחנות צה"ל באיו"ש).



המצגת למנכ"ל כללה טבלה נוספת שהכינו אמר"ן ואהו"ב ובה פורטו כבישי גישה למחנות צה"ל באיר"ש וקטעי כבישים המשמשים לצורכי ביטחון שמהב"ט מוכן לקבל אחריות לתחזוקתם (להלן - טבלת מעהב"ט). אורכם של קטעי כביש אלו הסתכם בכ-21 ק"מ. סך העלות השנתית של תחזוקת שבר לקטעי כביש אלה נאמדת בכ-440,000 ש"ח.

באפריל 2019 אישר מנכ"ל משהב"ט את טבלת מעהב"ט ובה רשימת כבישים המתחברים למחנות צה"ל שאותם מוכן משהב"ט לתחזק ואת ההערכות לתקצוב תחזוקתם השוטפת. מנכ"ל משהב"ט הדגיש כי "צירים אשר מובילים ליעדים נוספים זולת מחנות צה"ל (כגון שמורות טבע) לא יכללו בהסדר זה (נבי מוסא כמשל)".

בביקורת עלה כי רשימת הכבישים הנכללים בטבלת מעהב"ט שמנכ"ל משהב"ט אישר ככבישים שמהב"ט מוכן לתחזקם התבססה על נתונים חסרים שאינם כוללים את נתוני כל מחנות צה"ל באיר"ש, ומשכך אף אינה כוללת את הכבישים המובילים אליהם. עוד עלה כי לא הייתה התאמה בין בסיסי המידע ששימשו את השותפים לעמ"ט.

יתרה מזו, נוכח היעדר מיפוי שלם ואחיד של כבישים אלה, לא ניתן יהיה לזהות את מכלול הסיכונים הנוגעים לאותם כבישים, להעריך את הסיכונים ולטפל בנושא באופן המיטבי, גם לאחר שיוחלט מיהו הגורם שיתחזק אותם.

משהב"ט בתשובתו מסר כי אכן קיימות כמה אי-התאמות בין מספרי המ.ק. הרשומים באהו"ב לבין מספרי המ.ק. בשכבת המידע הגיאוגרפי של משהב"ט, והדבר גורם לחוסר סנכרון בין המערכות. הגורמים לחוסר ההלימה בין מערכות המידע הם הבדלים בין המערכות, השימושים השונים שנעשים בהן, התכנים השונים שבהן, הסייגים הביטחוניים ועוד. כן מסר כי שני הגופים מבצעים עבודת מטה באופן שוטף על מנת ליצור אחידות בנושא זה ככל הניתן.

אשר לנכונות המידע המוזן במערכות המידע הגיאוגרפיות, יודגש כי כבר בדוח ביקורת שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2011³², כשמונה שנים לפני מועד סיומה של הביקורת הנוכחית (להלן - דוח הביקורת הקודם), העיר משרד מבקר המדינה לצה"ל על היעדר ההלימה בין נתוני מערכות המידע הגיאוגרפיות שבמערכת הביטחון. בדוח הביקורת הקודם עמד משרד מבקר המדינה על היעדר היכולת לנצל באופן המיטבי את המידע הגיאוגרפי השמור במערכות השונות בצה"ל ובאמ"ן. בדוח זה הומלץ, בין היתר, "שכל הגורמים הנוגעים בדבר יבחנו את נכונות המידע המוזן במערכות אלו ויגבשו נוהל משותף לניהול מידע זה, שיעסוק בין

32 מבקר המדינה, דוח שנתי 61א (2011), בנושא "השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה", עמ' 39.



היתר בשגרת העברתו ביניהם. על הדבר להתבצע בהתאם לצורכי הגופים ובהתחשב בביטחון המידע".

באוגוסט 2019 מסר ראש תחום תכנון תו"פ באג"ת לצוות הביקורת כי אג"ת השתתף במיפוי מחנות צה"ל באיו"ש במסגרת עמ"ט משהב"ט, אולם הוא לא מסר מידע גיאוגרפי על מחנות צה"ל באיו"ש משום שלא היה בידיו מידע גיאוגרפי עדכני. כן מסר כי מערכת הממ"ג של אג"ת בנושא מחנות צה"ל באיו"ש מעודכנת לשנת 2012.

משהב"ט בתשובתו מסר כי אג"ת אכן מחזיק שכבת מידע גיאוגרפי חלקית של מחנות צה"ל באיו"ש, המעודכנת לשנת 2012, "עובדה המקשה על העבודה השוטפת והשיח עם [אג"ת] בנושאי מחנות ומקרקעין באיו"ש". עוד מסר כי מנכ"ל משהב"ט החליט על כתיבת נוהל מעודכן שיבטיח העברת מידע בפריסה רוחבית ואחידה לבעלי העניין כדי להבטיח עדכון שוטף בהתבסס על מקור נתונים אחיד ועל עדכון מידע בדיעבד במאגרי המידע באהו"ב, אך ללא תקצוב של המשימה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי חוסר ההלימה בין נתוני מערכות המידע הגיאוגרפיות המשמשות את מערכת הביטחון לעניין המקרקעין הצבאי הנוגע למחנות צה"ל עלול למנוע במקרים מסוימים קבלת החלטות בנוגע לטיפול במתקנים צבאיים בכלל ולתחזוקת כבישים המובילים אליהם בפרט. נוכח זאת, על משהב"ט בשיתוף צה"ל לפעול בהקדם למציאת המשאבים הנדרשים לגיבוש מסד נתונים אחוד ומהימן בנוגע למידע גיאוגרפי ולגבש נוהל משותף לניהול פיקוח ובקרה בנוגע למידע זה, תוך יישום המלצות מבקר המדינה בעניין זה שצוינו כבר בדוח הביקורת הקודם משנת 2011.

נוסף על האמור לעיל, על אהו"ב לבצע בדיקה נוספת של הנתונים שגובשו לפי הנחיית המשנה ליועמ"ש לממשלה, כדי שסוגיית האחריות לתחזוקת הכבישים המובילים למחנות צה"ל באיו"ש תוסדר בהתבסס על מידע שלם ואמין.

משהב"ט בתשובתו מסר כי בעמ"ט עדכנית שביצעה מערכת הביטחון עודכן הנתון הנוגע לאורך הכבישים שבאחריות משהב"ט לכדי כ-22 ק"מ כבישים ודרכים (בשונה מ-21 ק"מ שנכללו במצגת למנכ"ל).



פעולות תשתית ותפיסת מקרקעין לצרכים צבאיים באיו"ש

במשך השנים פקמ"ז מבצע בשטחי איו"ש לצורכי הגנה וביטחון פעילות מבצעית בעצימות משתנה. הטיפול המבצעי הנדרש בנקודות התורפה המשתנות בשטח מחייב לעיתים קרובות ביצוע פעולות תשתית, ובהן הקמתם והצבתם של אמצעים שונים בשטח לצורכי הגנה וביטחון. לשם מילוי צרכים אלה ננקטים צעדים שונים: הקמת מתקנים צבאיים שונים (מתקני תצפית וקשר), פריצת צירים או חסימת צירי תנועה והצבתם של מרכיבי ביטחון ואמצעי מיגון מסוגים שונים (שערים, קוביות בטון, אלמנטי T המשמשים חומת מפגע נגד ירי וכד') (להלן - אמצעי מיגון או אלמנטים) בתשתיות דרכים המשמשות את צה"ל וגם את הציבור (להלן - פעולה תשתיתית).

בשטחי איו"ש מבוצעות פעולות תשתית לצורכי צבא וביטחון על אדמות פרטיות (בהליך של צו תפיסה לצורכי ביטחון) ועל אדמות מדינה (בהליך של הקצאה). תפיסת קרקע פרטית לצורכי ביטחון אפשרית על פי התקנות הנספחות לאמנת האג 1907, והיא מוגבלת לפרק זמן קצוב וכפופה לבחינה מחודשת של הצורך בתפיסת הקרקע.

חוק הפיקוח על הדרכים והשמירה עליהן מגדיר "דרך" כדרך סלולה או שאינה סלולה, ובכלל זה את שוליה של הדרך, גשרים, יסודות, קירות תומכים ותעלות הגובלות בדרך. עוד קובע חוק זה כי הסגת גבול בדרך היא "כל מעשה העלול לעכב את התעבורה בחלק כלשהוא מהדרך או ההופך אותה לבלתי מתאימה לשמש את המטרה שלמענה נסללה, או המשחית את הדרך, אפילו אם לא התכוון או לא חפץ בכך האחראי". לפי חוק הפיקוח על הדרכים והשמירה עליהן, כמה סמכויות נועדו להבטיח את התחזוקה התקינה של הכבישים באזור, ובכללן הצעדים שניתן לנקוט בשל הסגת גבול בדרך ותיקון כל נזק הכרוך בה.

כאמור, בצו בדבר התעבורה ובתקנות התעבורה נקבע כי המפקח על התעבורה או מי שהמפקח אצל לו מסמכותו לכך ישמש "רשות תמרור מרכזית". רשויות התמרור המרכזיות באיו"ש הן המפקח על התעבורה (הוא גם קמ"ט תחבורה במנהא"ז) בכל שטחי איו"ש ומהנדסת התנועה הראשית במשהב"ט בכל שטח צבאי באיו"ש.

תקנה 152 בתקנות התעבורה שכותרתה "הנחת דבר בדרך, סילוקו וסימונו" אוסרת אף היא להניח על פני הדרך כל דבר העלול לסכן את עוברי הדרך או את כלי רכבם, להטריד אותם או להפריע להם, ואם הוא כבר הונח יש לסלקו מייד. עוד קובעת התקנה כי אם אין אפשרות סבירה לסלקו מייד, יסמן אותו מי שהניח אותו בדרך או מי שגרם להנחתו או מי שהוא הונח בשבילו, וזאת באופן שהורתה רשות התמרור. את המקום יש לסמן גם באמצעות אור צהוב מהבהב שאותו יראה נהג הרכב המתקרב ממרחק של 150 מטרים, או באמצעות תמרור שמחזירי אור תקניים יותקנו בכל שטח.

הוראת אגף הנדסה והבינוי בנושא היתר בנייה או הריסה: ההוראה מגדירה את אהו"ב כסמכות רישוי בכל הנוגע לאישור היתרי בנייה הנוגעים למתקנים צבאיים של חילות היבשה והמודיעין. מתקן צבאי מוגדר בהוראה זו כמחנה, מבנה, מתקן או מכשיר המשמשים או המיועדים לשמש את צה"ל או המוחזקים על ידו, למעט מתקנים המיועדים לתפיסה על ידי צה"ל בשעת חירום, אך בפועל הוא אינו תופס אותם. לפי הוראה זו עבודת בינוי המחייבת היתר היא "כל הקמת מבנה, עבודת תשתית, שינוי בתבליט או בתכסית במרחב גיאוגרפי נתון, מעל הקרקע או מתחת לקרקע וכל חומר בנין שהוא". עוד נקבע בהוראה זו כי מהנדס תנועה ראשי באהו"ב אחראי להבטיח שעבודת הבינוי תעמוד בהסדרי התנועה ותקנות התעבורה ולהציג אישור לתכניות התנועה המתחייבות לשם הסדרת הנגישות לאותו מתקן או מבנה.

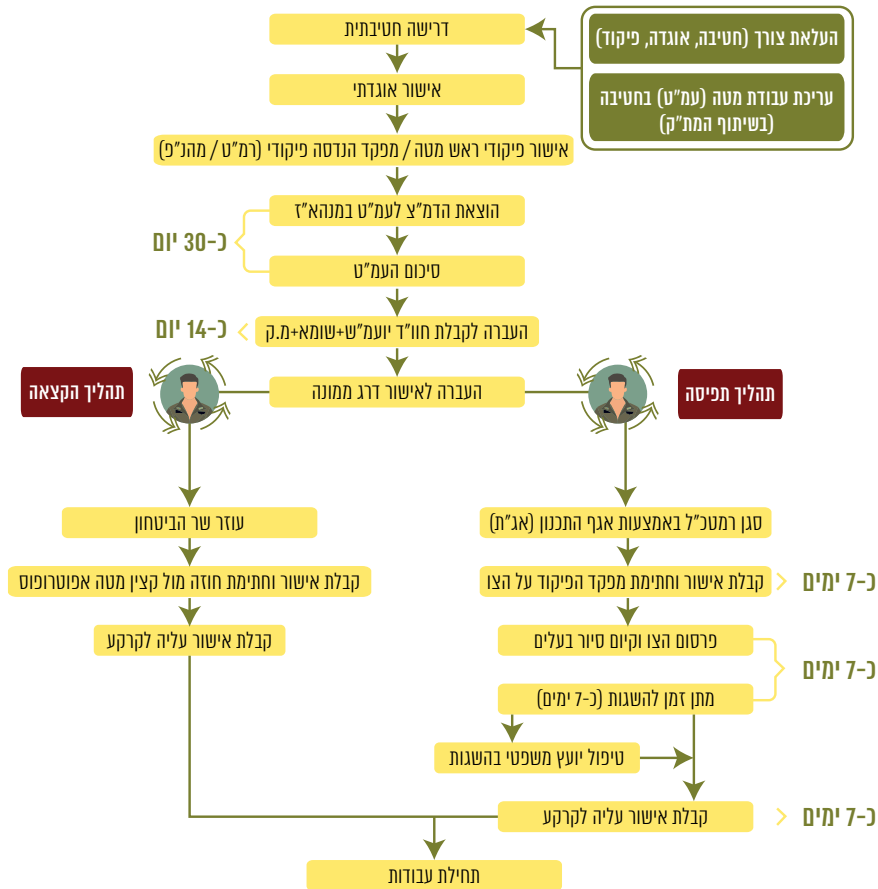
הוראת אהו"ב בנושא הסדרת מקרקעין: הוראה זו עוסקת כאמור באופן הטיפול בהסדרת המקרקעין לצורכי ביטחון (קבלה או מסירת קרקע) ובכלל זה לצורכי צה"ל כמקרקעין צבאי, ואת האופן שבו גוף יזם ומגיש דרישה לטיפול בהסדרי המקרקעין. לפי הוראה זו, הקצאת שטחים באיו"ש הנמצאים בבעלות פרטית לצרכים ביטחוניים מתבצעת על פי צו תפיסת מקרקעין החתום בידי אלוף הפיקוד.

בהוראה נקבע גם כי עם הגשת הדרישה למקרקעין, על היזם לוודא כי יש דרכי גישה למתקן המבוקש, וכי אם אין דרכי גישה כאמור, עליו לדרוש להתקין. צו התפיסה מוגש ליחידת יהודה ושומרון באמו"ן וכן לראש תחום תשתיות במנהא"ז לשם הסדרת הצו וקבלת אישור עלייה על הקרקע. יצוין כי על פי ההוראה, הטיפול בהוצאת צו התפיסה מתנה באישור של ענף תו"פ באג"ת.

נוהל דרישה מבצעית: הוראת מפקדת הנדסה פיקודית (מהנ"פ) - נוהל דרישה מבצעית (להלן - נוהל דמ"ץ) - נועדה להסדיר את אופן ביצוע של כל פעולות התשתית המבוססות על צורך צבאי מבצעי בגזרת פקמ"ז, ובפרט באיו"ש. הוראה זו קובעת תהליך סדור להגשתה של דרישה מבצעית, לטיפול בה וכן לקבלת אישור בעניינה מגורמי המקצוע הרלוונטיים בתחום התחבורה, שמורות הטבע וכו'. עוד קובעת הוראה זו כי "נדרש לשמור על יחס סביר בין הצורך הצבאי בביצוע פעולות התשתית הנדרשות, לבין הפגיעה האפשרית באוכלוסייה האזרחית וברכוש". בכלל זה, יש לבחון חלופות לפעולות תשתית ולבחור מבין האמצעים העונים לצורך הצבאי, באמצעי הפוגע במידה הפחותה ביותר ברכוש הפרט וברווחתו" (ההדגשות במקור). בנוהל הדמ"ץ נקבע גם כי האלמנטים יוצבו תוך התייעצות עם הגורמים המוסמכים במנהא"ז (לדוגמה, קמ"ט תחבורה), וכי בכל מקרה בו לא ניתן יהיה לעמוד בהנחיות ובקריטריונים תידרש חוות דעת משפטית נוספת בזמן אמת.

הליך הטיפול בדמ"ץ בהינתן צורך מבצעי רגיל³³ נחלק לכמה שלבים.

תרשים 1: שלבי הטיפול בדמ"ץ



המקור: הוראת מהנ"פ 01.09 - פעולות תשתית ותפיסת מקרקעין לצרכים צבאיים בפקמ"ז.

מהתהליך המפורט לעיל עולה כי הגורם הצבאי (לרוב החטיבה המרחבית) הוא שמעלה דרישה מבצעית לביצוע פעולה תשתיתית. אם גורמי הפיקוד השונים מאשרים את ביצוע הפעולה, מועבר הטיפול בנושא לגורמים מקצועיים במנהא"ז לצורך בחינת השפעותיה על היבטים אזרחיים שונים, ובכלל זה היבטים תעבורתיים (עבודת מטה במנהא"ז), ולצורך הקצאת סימול צבאי למקרקעין (מ.ק.). לסיכומה של עבודת המטה מצורפות הנחיות הגורמים המקצועיים (להלן - הנחיות מקצועיות)

33 ניתן לבצע הליך של דמ"ץ דחוף המאפשר, מטעמי ביטחון דחופים, לבצע את ההליך בנוהל מזורז בתוך 24 שעות.



לגבי אופן מימוש הדרישה המבצעית. ההנחיות מועברות ליועמ"ש איו"ש, לצורך קבלת חוות דעתו בנושא בהיבט המשפטי. רק באישורו של יועמ"ש איו"ש יכול להגיע הליך הדמ"ץ לשלב הסיום, ובו דרג ממונה מאשר את הדרישה המבצעית: סגן רמטכ"ל (באמצעות אג"ת) ומפקד הפיקוד או משהב"ט מאשרים לגורמים בשטח לעלות על הקרקע (א.ע.ל), דהיינו לבצע את הפעולה התשתיתית המבוקשת. יצוין כי העברת מסמכי הדמ"ץ לדרג הממונה מותנית בכך שהגורם בפקמ"ז המרכזי³⁴ את הטיפול בדמ"ץ (להלן - הגורם המרכזי) עיין בכל מסמכי הדמ"ץ (הדרישה המבצעית, סיכום עמ"ט מנהא"ז וחוות דעת יועמ"ש איו"ש) קודם להעברתם לאישור דרג ממונה.

עוד יצוין כי בסיום התפיסה הצבאית של קרקע פרטית חלה על הגורם הצבאי החובה להחזיר את מצב המקרקעין לקדמותו.

על פי נוהל דמ"ץ, אם מתעורר צורך מבצעי דחוף³⁵ תבוצע במנהא"ז עבודת מטה מקוצרת שתושלם במידת האפשר בתוך 24 שעות. במסגרת הפעולות למילוי צורך זה יועברו ההתייחסויות של הגורמים המקצועיים במנהא"ז כאשר יש זיקה בין פעולת התשתית החדשה לבין תחומי אחריותם המקצועית. עוד קובע הנוהל כי במקרה זה ייחתם צו התפיסה למקרקעין הפרטי למשך 45 יום. אם הנסיבות אינן מאפשרות את הארכת תוקף הצו בהליך רגיל, מוסמך הגורם המאשר להאריך את תוקף הצו שנית למשך 45 ימים נוספים לכל היותר, לאחר שיתקיים הליך לאישור של הדמ"ץ להארכת תוקף הצו.

היבטים בטיחותיים בביצוע פעולות תשתית באיו"ש

1. התחברויות חדשות לכבישים ושינויים בהסדרי תנועה

התחברויות לכבישים מטעמים ביטחוניים נחלקות לשני סוגים: הראשון - עניינו בהתחברות לכביש באופן שאינו משנה הסדר תנועה קיים (למשל - חיבור לצומת מוסדר וקיים). בנסיבות אלה ההתחברות מותרת ואינה מצריכה אישור מרשות התמרון הרלוונטית; השני הוא התחברות לכביש באופן המשנה הסדר תנועה קיים על ידי חיבור חדש לכביש או שינוי בהסדר תנועה קיים על ידי הצבת עצם הנדסי בשולי הכביש או על כביש קיים דבר המחייב תמרון ותיאום עם רשות התמרון הרלוונטית.

34 את הדרישות המבצעיות הנוגעות ליישובים ישראלים מרכז ענף הגנה מרחבית, את הדרישות המבצעיות הנוגעות לגדר הביטחון מרכזת מינהלת "קשת צבעים", ואילו כל שאר הדרישות המבצעיות מרוכזות ביחידת הנדסה פיקודית.

35 צורך הנובע מטעמים ביטחוניים בעיתות שגרה או חירום או צורך הנוגע לפעילות מבצעית דחופה בשטח, שאינה מאפשרת השלמת עבודת מטה סדורה כנדרש בדרישה מבצעית רגילה.



בביקורת עלה כי לעיתים צה"ל פרץ דרכים או הסיר חסימה של כבישים מצורכי ביטחון, ללא תיאום עם גורמי תחבורה מוסמכים וללא אישורם, והדבר גורם לסיכון משתמשי הדרך. להלן שלוש דוגמאות:

תמונה 7: כביש 505 כניסה לעמדת שמירה (פילבוקס) בין צומת תפוח ליישוב מגדלים



המקור: מצגת נת"י ממרץ 2019

בתמונות שלהלן מוצגת פריצת ציר וכביש גישה לעמדת שמירה שביצע צה"ל, כדי להתחבר לכביש שבאחריות חברת נת"י, בלי שפעולה זו קיבלה את אישורה של החברה או תואמה עימה ובלי שנקבעו הסדרי תנועה סופיים בעניינה.

**תמונות 8 ו-9: לפני הסרת חסימה של דרך המתחברת לכביש 505
ואחרי הסרתה בין צומת תפוח ליישוב מגדלים (יוני 2018)**

לפני הסרת חסימה



אחרי הסרת חסימה



המקור: מצגת נת"י ממרץ 2019

תמונות 10 ו-11: הסרת חסימה על ידי הצבא בכביש 60 (צומת הכניסה לח'רבת כרמה, 2 ק"מ אחרי היישוב עתניאל לכיוון צפון)



בפברואר 2017 אירעה תאונת דרכים בצומת הכניסה לח'רבת כרמה. בעקבות כך בוחן התנועה של מחוז ש"י בדק באפריל 2017 את מצב הצומת, ולהלן יפורטו הממצאים העיקריים שצוינו בסיכום בדיקתו: "חוסר בתמרורי אזהרה למתקרבים לצומת; חוסר בשלטי הכוונה לח'רבת כרמה; חוסר היגיון בסימון צבע באזור הצומת; חוסר בנתיב פנייה שמאלה נפרד לכיוון ח'רבת כרמה", כמו כן ציין הבוחן כי הצומת (שנוצר מהסרת החסימה) אינו מוסדר ואינו מתבסס על תוכנית הסדרי תנועה מאושרת, וכי "לאחר בירור עם אחראי חברת נת" באזור... [נמצא כי] הגישה לחרבת כרמה הייתה בזמנו חסומה מכביש 60 והצבא הסיר משם את החסימה".

ביולי 2017 התרחשה בצומת זו עוד תאונת דרכים, ובה נפצעו שבעה אנשים - חמישה במצב קל ושניים במצב קשה. ממסמכי מהנדס התנועה במחוז ש"י עולה כי "לדברי הבוחן המטפל בתאונה, שנכח בשתי זירות התאונה, לא בוצע שינוי של הסדרי התנועה במקום"^[36], כך שהבעיה בהסדרי התנועה בצומת קיימים" (ההדגשה במקור).

אשר להתחברויות לכבישים המשנים הסדרי תנועה קיימים מסרה בפברואר 2019 מהנדסת התנועה הראשית באהו"ב לגורמים בצה"ל כי כל גורם שיוזם שינוי המשפיע על התנועה צריך בעצמו להגיש תוכנית עם פתרון תנועתי.

במרץ 2019 מסר סגן סמנכ"ל תפעול ואחזקה בחברת נת"י לצוות הביקורת כי התחברות לכביש שבאחריות נת"י (המשמשת גורם מקצועי בתחום התחבורה, כפי שנקבע בנוהל הדמ"ץ) שאינה מתואמת עימה היא בבחינת ליקוי פוטנציאלי בהסדרי התנועה, עד כדי סיכון משתמשי הדרך. ביוני 2019 מסר קמ"ט תחבורה לצוות הביקורת כי הסמכות לפתיחת צירים ולסלילת כבישים ודרכי גישה באמצעות צו תפיסה נתונה בידי אלוף פקמ"ז, וכי האחריות הכוללת לכבישים באיו"ש נתונה בידי קמ"ט תחבורה, המשמש גם קמ"ט מע"ץ ומפקח על התעבורה. הדבר כרוך

36 ללא נתיב פנייה שמאלה, ללא סימון הצומת וללא תמרורים.

בקושי לנוכח העובדה שכבישים נסגרים או נפתחים ללא תיאום עם נת"י.

יוצא אפוא כי ביצוע פעולות תשתית באיו"ש בלי שגורמים מקצועיים בתחום התחבורה בחנו את השפעותיהן אינו מאפשר שמירה על בטיחות משתמשי הדרך המשתמשים בציר, ובכלל זה כוחות צה"ל הנדרשים להגיע למתקן הצבאי.

2. הצבת אמצעי מיגון

בביקורת עלה כי צה"ל הציב אמצעי מיגון בכבישים שבאחריות חברת נת"י בלי שתאם זאת עימה וקיבל את אישורה לכך, ולעיתים בלי שהשתמש באמצעים המזהירים את משתמשי הדרך מפניהם. הדבר נעשה שלא בהתאם לנוהל דמ"ץ של צה"ל והוראות משהב"ט³⁷ ומסכן את משתמשי הדרך בהיבט הבטיחותי עד כדי סכנת חיים. להלן הפרטים:

בינואר 2018 שלח מהנדס התנועה של מחוז ש"י לחברת נת"י את ממצאי הבדיקה ההנדסית שעלו במסגרת חקירת תאונת דרכים קטלנית בכביש 57 ובה נהרגו שלושה אנשים, נפצעו קשה ארבעה אנשים ונפצעו קל ארבעה נוספים. בניתוח ממצאי הבדיקה ההנדסית במסגרת חקירת תאונה זו ציין, בין היתר, מהנדס התנועה כי "בצידי הכביש נמצאת בטונדה [אמצעי מיגון מבטון] של הצבא, במרחק של 2.6 מ' מהמיסעה, ללא מעקה בטיחות ומחזירי אור לזיהוי", וכי הצבא אחראי להסרת המפגעים מצידי הדרך עד למרחק המצוין בהנחיות (שצירף לממצאי בדיקתו).

תמונה 12: הצבת בטונדה בסמוך למעקה בטיחות ללא מתן מרחב פעיל*



המקור: ממצאי בדיקה הנדסית שבוצעה במסגרת חקירת משטרה של תאונת דרכים קטלנית בכביש 57 בק"מ ה-31.7 (בקטע שבין היישוב עינב ליישוב שבי שומרון).

* "מרחב פעיל" - המרחק הנדרש בין דופן המעקה לפני ההתנגשות לבין הנקודה הקיצונית ביותר של המעקה לאחר ההתנגשות.

37 הוראות משהב"ט בנושא הסדרת מקרקעין והיתרי בנייה.



בפברואר 2019 הודיעה מהנדסת התנועה הראשית במשהב"ט לגורמים בפקמ"ז ובמנהא"ז כי אלמנטים ביטחוניים אינם נחשבים אלמנטים תנועתיים, אלא "מבחינה תנועתית מייצרים מכשול - ראו תאונה אתמול: ארבעה נפצעו קשה ליד מצפה יריחו כאשר נהג התנגש בבטונדה סמוך לתחנת אוטובוס בכביש 1... אין בעל סמכות בתחום התנועה שיוכל לאשר אותה... מה שנדרש לעשות, כפי שהסברתי בעבר: הנכון היה להבנתי ולאחר התייעצות גם גורמים במשרד התחבורה בעבר, ליצור ועדה משותפת לתנועה ולביטחון שתוסמך לדון ולהחליט בסוגיות ולקבל החלטות אופרטיביות שלוקחות בחשבון עד כמה שניתן את שני התחומים... למשל להצבת אלמנטים מסוג מסוים ובאופן מסוים שגם ימזערו את הנזק של פגיעה בצד ג' ומאידך ימנעו פגיעה יזומה" (ההדגשה במקור).

בפברואר 2019 הודיע ראש ענף הנדסה באהו"ב לגורמים בפקמ"ז ובמנהא"ז כי "צריך לתאם ועדה משותפת של משהב"ט אהו"ב / גורמי ביטחון / משרד התחבורה בכדי שיאפשרו את האישור (החריג) להציב אלמנטי בטחון לאורך הצירים... ננסה לפעול בדרג בכיר במשהב"ט בכדי לקדם זאת".

ביוני 2019 מסר בהקשר זה יועמ"ש איו"ש לצוות הביקורת כי לפי כללי המשפט הבין-לאומי המנהגי, פעולות בינוי זמניות כגון הצבת קוביות בטון (בטונדות) שמבצע המנהא"ז במסגרת תפקידיו השלטוניים של הממשל הצבאי, בהתאם לדיני התפיסה הלוחמתית, פטורות מהוראות הדין המקומי.

ממסמכי נת"י ממאי 2019 עולה כי צה"ל הציב במרחב איו"ש כ-100 בטונדות בצמוד לקצה אספלט או למעקה בטיחות קבועים במרחק שאינו תקין. סגן סמנכ"ל תפעול ואחזקה בנת"י מסר לצוות הביקורת כי "לא מדובר בכלל המרכיבים שהוצבו. ייתכן וקיימים עוד". עוד מסר, כי "אנו לא מסמנים או מציבים שילוט כלשהו... זהו אבסורד לצפות שבכל פעם נרדוף עם תמרורים אחרי בטונדות... הרי אין לי מושג מתי הצבא שם ומתי הוא מסיר את המפגע. שהרי זהו צורך בטחוני".

ביולי 2019 מסרה הממונה על בקרה ומעקב מרחב יו"ש בנת"י לצוות הביקורת כי "ככלל הצבא לא מתאם עבודות עם מרחב איו"ש, כל מח"ט [מפקד חטיבה] בגזרה שלו מבצע פעולות לצורכי בטחון על דעתו, וללא תיאום עם המרחב ועם משטרת מחוז ש"י (שומרון ויהודה)..., למעט 'קשת צבעים' [מנהלה בפקמ"ז] מפיקוד מרכז אשר תאמו עם המרחב את תוכניות מיגון תחנות אוטובוס ביו"ש, והצבת מצלמות בטחון ברחבי המרחב".

משרד מבקר המדינה מציין כי נוהל הדמ"ץ נועד להסדיר את שיתוף הפעולה בין רשות התמרור ובין פעילות צה"ל.

ישימות נוהל דמ"ץ

משרד מבקר המדינה בחן את מידת ישימותו של נוהל הדמ"ץ להסדרת פעולות תשתית באופן שישמר יחס סביר בין הצורך הצבאי בביצוע פעולות התשתית לבין הצורך לצמצם פגיעה אפשרית באוכלוסייה האזרחית וברכוש, בין היתר, על ידי שמירה על בטיחות משתמשי הדרך. להלן הפרטים:

1. היעדר תיאום עם גורמים מקצועיים בתחום התחבורה בנוגע לפעולות תשתית

כאמור, נוהל דמ"ץ קובע בנוגע לתהליך הטיפול בדרישה מבצעית לביצוע פעולה תשתיתית - הן בשל צורך מבצעי רגיל והן בשל צורך מבצעי דחוף - כי במסגרת עמ"ט מנהא"ז יש לקבל מהגורמים המקצועיים, ובכללם קמ"ט תחבורה, חוות דעת בנושא הפעולה האמורה, מתוקף אחריותם המקצועית לכך. זאת על מנת לשמור על איזון בין הצורך הצבאי לבין הצורך למנוע פגיעה אפשרית באוכלוסייה האזרחית וברכוש.

בביקורת עלה כי עבודת המטה של המנהא"ז הנוגעת לאישור דמ"ץ, שבוצעה לעיתים לצורך הסדרה בדיעבד של פעולות תשתית לפי נוהל דמ"ץ, לא כללה את חוות דעתם של קמ"ט תחבורה או גורם מוסמך אחר בתחום התחבורה³⁸. יתר על כן, בביקורת עלה עוד שחוות דעת שקמ"ט תחבורה הגיש במסגרת עמ"ט מנהא"ז לפי נוהל דמ"ץ לא הובאו לידיעת כלל מקבלי ההחלטות ובוצעו פעולות תשתית ללא תיאום עם נת"י. להלן דוגמאות:

א. הצבת מרכיבי ביטחון בצומת ג'ית³⁹: במסגרת הטיפול בחידוש ובעדכון של צווי תפיסה שהוצאו עבור מתחם לחימה בצומת ג'ית העלתה החטיבה המרחבית שומרון את הצורך להסדיר בדיעבד פעולות תשתיתיות הקיימות בשטח ובכלל זה פריצת ציר גישה והקמת מתחם לחימה ומגדל שמירה המוצב בו, התקנת שערי גורן והצבת אמצעי מיגון מבטון בכביש 55. כל הפעולות האמורות בוצעו בלי שהתקיים נוהל דמ"ץ להסדרתן. במסגרת עבודת המטה של חטיבת שומרון להסדרת תשתיות אלה ציין מת"ק (מפקד תיאום וקישור) אפרים כי דרושה "התייחסות ממוקדת של קמ"ט תחבורה/נתיבי ישראל שכן יש לבחון הצבת האלמנטים מבחינה בטיחותית תחבורתית" (ההדגשה במקור).

ממסמכי המנהא"ז עולה כי על אף האמור לעיל תחום תשתיות במנהא"ז לא

38 מהנדסת תנועה ראשית מאגף אהו"ב או גורם מקצועי מחברת נת"י.

39 צומת מרכזי בגזרת חטמ"ר שומרון המהווה כניסה עיקרית לעיר שכם, וכן מחבר בין יישובי גב ההר לאזור השרון וצפון השומרון.



סבר כי במסגרת הסדרה זו יש צורך לקבל חוות דעת בנושא מקמ"ט תחבורה, ונימק זאת בסיכום מסמכי העמ"ט כי "במהלך הטיפול בבקשה להיתר בנייה, יחידת הבינוי מקבלת את אישור נת"י באשר להתחברות לצירים בבעלותם".

בהקשר זה מסרה ביולי 2019 הממונה על בקרה ומעקב מרחב יו"ש בנת"י כי "הוקם פילבוקס וכביש גישה אליו, [ה]מתחבר מכביש [מס' 55] שבאחזקת החברה, ללא אישור וללא תיאום".

ב. **אמצעי מיגון שהוצבו במרחב חטיבת מנשה:** ממסמכי הדמ"ץ מפברואר 2019 בנוגע למרכיבי הגנה במרחב חטיבת מנשה עולה כי בשולי כביש 557 הוצבו שמונה אלמנטים אשר נדרש לאשרם בדיעבד בנוהל דמ"ץ. במסגרת עבודת המטה של חטיבת מנשה ציין רמת"ק (ראש מפקדת תיאום וקישור) אפרים כי "נמליץ לקבל את התייחסות נת"י טרם החתימה על צו התפיסה... וזאת בשל הצמידות לכביש אשר באחריותם".

במועד סיום הביקורת עדיין לא נתנה נת"י אישור להצבתם, וממילא הצבתם על ידי צה"ל לא תואמה עימה.

ג. **מוצב נווה יאיר ופילבוקס עלי זהב:** בביקורת עלה כי באוגוסט 2017, במסגרת פגישת עבודה בין קצין בטיחות בתעבורה בענף אבי"ב בפקמ"ז לבין קמ"ט תחבורה בנושא תשתיות להקמת תחנת אוטובוס בכניסה למוצבים, ציין קמ"ט תחבורה כי "הצומת של המוצב [נווה יאיר] נמצא על כביש דמים וכי הקמת הבסיס בוצעה ללא אישורו וידיעתו של קמ"ט תחבורה... קיימת בעיה חמורה של שדה ראייה". בנוגע לפילבוקס עלי זהב ציין קמ"ט תחבורה כי "הקמת הפילבוקס בוצעה ללא ידיעתו וללא אישורו בניגוד לחוקים ביהודה ושומרון".

תמונה 13: מבט ימינה מדרך הגישה למוצב נווה יאיר ליד היישוב חלמיש ועטרת



תמונה 14: מבט שמאלה מדרך הגישה למוצב נווה יאיר



התמונות צולמו על ידי צוות הביקורת בנובמבר 2018.

בתמונות לעיל ניתן להבחין בשדה הראייה המוגבל של כל מי שבא ממוצב נווה יאיר ומבקש להשתלב בכביש הראשי.

ד. הצבת פילבוקס בצומת 105: כאמור, בנובמבר 2015 הגישה חטמ"ר עציון דמ"ץ מבצעי דחוף להקמת פילבוקס 105, ולאחר מכן החל התהליך למיסודו כדמ"ץ סדור. בביקורת עלה כי חוות דעתו של קמ"ט תחבורה והנחייתו המקצועית לא באו לידי ביטוי בסיכום עמ"ט מנהא"ז, זאת למרות הזיקה הישירה בין פעולת התשתית שביקש פקמ"ז להסדיר לבין האחריות המקצועית של קמ"ט תחבורה, להלן הפרטים:



בדצמבר 2016 עדכן רמ"ד תכנון מקרקעין מתחום תשתית במנהא"ז את יועמ"ש איו"ש, קצין מקרקעין בפקמ"ז וקצין הנדסה אוגדת איו"ש בנוגע לפילבוקס 105 כי קמ"ט תחבורה אינו מאשר מהבחינה המקצועית את הפנייה לעמדת הפילבוקס במתכונת הנוכחית, עקב בעיה של שדה ראייה. כן ציין כי לפי עמדתו, שמנוגדת לעמדת קמ"ט תחבורה, "על מנת לקדם את הנושא, יש לבצע הכוונה של הציר בכל פעם שמבוצעת יציאה מתוך הפילבוקס... באופן פיזי (מכוון קרקעי)". באפריל 2017 הנחה קצין הנדסה של חטמ"ר עציון את כוחות הצבא שבשטח להפעיל מכוון קרקעי.

באוגוסט 2017 התייחס קמ"ט תחבורה בשנית לדמ"ץ בציינו כי לשם מתן חוות דעת בתחום התחבורה נדרשת תוכנית תנועה⁴⁰ על בסיס מדידה של המצב הקיים "בדגש לשדה ראייה לכביש הגישה לפילבוקס".

ממסמכי סיכום עמ"ט מנהא"ז מינואר 2019 להסדרת הצבתו של פילבוקס בצומת 105 עולה כי היא אינה כוללת את התייחסות קמ"ט תחבורה בנושא ואת הנחייתו כמפורט לעיל. עוד עולה ממסמכי סיכום העמ"ט כי תחום תשתיות במנהא"ז כתב שהוא אינו רואה צורך לקבל את התייחסותו של קמ"ט תחבורה במסגרת הסדרה זו, שכן "במהלך הטיפול בבקשה להיתר בנייה, יחידת הבינוי מקבלת את אישור נת"י באשר להתחברות לצירים בבעלותם".

יצוין כי על סמך סיכום זה אישר בפברואר 2019 יועמ"ש איו"ש בחוות דעת משפטית את עבודת המטה שבוצעה במסגרת הטיפול בדמ"ץ להסדרת פילבוקס 105, בקובעו כי אין מגבלת תנועה ו"אין שינוי בתנועות אוכלוסין במרחב".

ביולי 2019 מסרה הממונה על בקרה ומעקב במרחב איו"ש בנת"י לצוות הביקורת כי "הקמת הפילבוקס בצומת 105 בוצעה על ידי חטיבת עציון כעובדה בשטח" ובלי שביקשה ממנה היתר לכך.

ה. בחלק מסיכומי עמ"ט מנהא"ז לדמ"צים בעניין הקמת מרכיבי ביטחון והקמת צירי גישה אליהם וכן הצבתם של אמצעי מיגון צוין כי תחום תשתיות אינו רואה צורך לקבל את התייחסותו של קמ"ט תחבורה במסגרת ההסדרה, שכן "במהלך הטיפול בבקשה להיתר בנייה, יחידת הבינוי מקבלת את אישור נת"י באשר להתחברות לצירים בבעלותם".

במאי 2019 מסר רע"ן תו"פ באהו"ב לצוות הביקורת כי "הצבת מרכיבים ביטחוניים בכבישים שבאחריות נת"י אינה מלווה בהכרזה על מקרקעין צבאי הגם שכבישים אלה נסללו לאחר שנתפסו באמצעות צו הפקעה או צו תפיסה משכך, אין למרכיבי הביטחון האלה מספר מקרקעין והצבתם אינה מאושרת באמצעות יחידת הבינוי המרחבית בפקמ"ז".

40 תוכנית שנדרשים להמציא כל אימת שהתחברות לכביש משנה את הסדרי התנועה.

ביוני 2019 מסר רמ"ד תשתיות אופרטיביות במנהא"ז לצוות הביקורת כי הנחת העבודה שלו כמרכז עמ"ט מנהא"ז היא שההנחיות המקצועיות ליחידת הבינוי המרחבית מבוצעות. עם זאת ציין כי לעיתים ההנחיות המקצועיות שנותן המנהא"ז ליחידת הבינוי (כדוגמת תיאום ביצוען של פעולות תשתית בקטעי כביש שבאחריות נת"י) אינן מיושמות, כי הגורמים השותפים בתהליך אינם מקבלים היזון חוזר.

ביוני 2019 מסר יועמ"ש איו"ש לצוות הביקורת כי כל דרישה מבצעית מועברת לכלל קציני המטה הרלוונטיים, לרבות קמ"ט תחבורה, לשם קבלת התייחסותם בנושא. הדבר מבטא איזון בין הצורך לשמור על בטיחות הגורמים המשתמשים בציר או במרכיב הביטחוני, לבין הצורך בהתמודדות אפקטיבית, בטווח הקצר ובמסגרת המשאבים הקיימים, עם הדרישות הצבאיות והאיום הביטחוני. עוד מסר יועמ"ש איו"ש כי בדיקה שביצע העלתה כי ככלל נת"י אינה מגיבה על הדרישות המבצעיות באשר לכבישים שבתוקף אחריותה, וכי עד כה היא מסרה רק תגובה אחת בעניין.

ביולי 2019 מסרה הממונה על מעקב ובקרה מרחב יו"ש בנת"י כי למעט תיאום בנושא תוכניות המיגון של תחנות אוטובוס באיו"ש והצבת מצלמות ביטחון במרחבי המרחב, ככלל הצבא אינו מתאם עבודות עם מרחב איו"ש של חברת נת"י, וכי "כל מח"ט בגזרה שלו מבצע פעולות לצורכי הביטחון על דעתו וללא תיאום עם המרחב ועם משטרת מחוז ש"י, ומבלי לקבל היתר עבודה כנדרש".

באוגוסט 2019 מסר רמ"ד יש"י באג"ת לצוות הביקורת כי מחלקת תו"פ באג"ת אינה מעורבת בהליכי הסדרה של דמ"צים דחופים, אלא רק בהליכים להסדרת דמ"צים המתבצעים בעקבות צורך מבצעי רגיל ובכלל זה בהליכי הסדרה של דמ"צים שהוחל לבצעם עקב צורך מבצעי דחוף. לפיכך מחלקת תו"פ באג"ת אינה ערה למקרים שבהם פקמ"ז תופס שטחים פרטיים (באמצעות צווי תפיסה) ומבצע פעולות תשתית האורכות יותר מ-90 יום (משך הזמן המרבי שמתיר נוהל דמ"ץ הדחוף) או שהוא מבצע פעולות כאמור בלי שקיים כלל הליך דמ"ץ.

עוד מסר רמ"ד יש"י באג"ת לצוות הביקורת כי "אין במחלקת תו"פ באג"ת אמות מידה שעל פיהן יש לבחון ולאשר את הדרישות המבצעיות שמגיש פקמ"ז ובכלל זה סיכומי עמ"ט מנהא"ז וחוות דעת יועמ"ש איו"ש... תהליך בחינת הדרישות המבצעיות נשען בעיקר על שיקול דעתם המקצועי של בעלי התפקידים העוסקים בבחינתן, שעשוי להשתנות בהתאם לידיעות, לעמדות ולגישות ממלאי התפקיד". רמ"ד יש"י באג"ת הוסיף כי החל מינואר 2019 הוא מסרב לאשר כמה דרישות מבצעיות שהגיש פקמ"ז לאחר שאושרו על ידי המנהא"ז ויועמ"ש איו"ש, עקב היעדר אישור של גורם תחבורתי בעניינן כבר בשלב בחינתן; וכי רק לאחר שגורם תחבורתי ימסור התייחסות על דמ"צים אלה הן יועברו לאישור הדרג הממונה המטכ"לי (ראש מחלקת תו"פ באג"ת).



משהב"ט מסר בתשובתו כי דוח הביקורת מתריע נכונה על סוגיית הצבת אמצעים הנדסיים שונים ואמצעי מיגון על ידי צה"ל בכבישי איו"ש או בסמיכות אליהם.

צה"ל מסר בתשובתו כי במהלך השנה וחצי האחרונות לא פעל בפיקוד כל גורם מוסמך בתחום התעבורה. לנוכח זאת לא אושרו בתקופה זו 17 דמ"צים שיש להם ממשק תעבורתי עם נת"י "וזאת לאור ההבנה שכל פעולה מהסוג הזה שלא עומדת בהנחיות תעבורה עלולה להוות מפגע בטיחותי" (ההדגשה במקור).

חברת נת"י מסרה בתשובתה כי התחברויות חדשות לכבישים שבאחריותה ושינויים בהסדרי התנועה המבוצעים על ידי צה"ל ללא תיאום עימה ועם שאר רשויות התמרוך המוסמכות "מהוות פוטנציאל מפגע למשתמשי הדרך ועלולות לגרום לנפגעים".

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי גם פעילות תשתית הנדרשת כמענה לצורכי ביטחון צריכה להתבצע תוך הקפדה על הפקודות כלשונון ועל כללי הבטיחות. לעיתים צה"ל אינו מיישם את נוהל הדמ"ץ, שאמור היה לאפשר מענה מבצעי זה, לרבות במסגרת פעולות להסדרה בדיעבד של פעולות תשתית שבוצעו על פי נוהל דמ"ץ דחוף.

על פקמ"ז והמנהא"ז לפעול לפי נוהל הדמ"ץ, על כל מרכיביו, ולוודא שבשיתוף יועץ תנועה ייבחנו ההשפעות של פעולות התשתית להצבת אמצעי המיגון והאבטחה המבוקשות בהיבטים תחבורתיים. ואם הגורמים המקצועיים בתחום התחבורה יקבעו הנחיות ותנאים לביצוע פעולות תשתית, הם ימולאו תוך איזון בין צורכי הביטחון לבין הצורך בשמירת כללי הבטיחות בדרכים, כדי לצמצם את הסיכון הנשקף למשתמשי הדרך.

משהב"ט מסר בתשובתו כי בדצמבר 2019 התקיים דיון בנושא בראשות מהנ"פ פקמ"ז, ובו סוכמו נהלים ברורים לגבי האופן שבו כלל יחידות פקמ"ז באיו"ש יקימו מחנות ויפרסו אמצעים הנדסיים.



צה"ל מסר בתשובתו כי מפקד פיקוד מרכז הנחה לבחון ביסודיות את נושא האחריות לתשתיות באיו"ש והטיפול בהן, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטים בצה"ל, במשהב"ט, במשרד התחבורה ובנת"י. עוד מסר כי בפיקוד המרכז הוחלט לבצע גיוס מיידי של מהנדס תנועה שיפעל בכפוף ליחידת הבינוי הפיקודית וישמש סמכות מקצועית בכל הנוגע לתשתיות בממשק תעבורתי, הן לגבי תשתיות שהונחו בעבר והן לגבי תשתיות שיונחו בעתיד. מעורבות מהנדס זה תהיה חלק מחייב בתהליך הדמ"ץ וישמש גורם מקשר בין צה"ל, המנהא"ז ונת"י. הוא גם יבצע תהליכי בקרה הן על תהליך התכנון והן על מימוש הפרויקטים בשטח. עוד נמסר בתגובה כי כפועל יוצא מדוח הביקורת עודכנה ההוראה הפיקודית לביצוע תהליך אישור הדמ"ץ, באופן שהתייחסות מהנדס התנועה תהיה חלק בלתי נפרד מתהליך זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי צה"ל יבחן לשלב במסגרת הדרישה להזמנת אמצעי המיגון, המשמשים גם להצבה בדרכים, מרכיבים שיאפשרו להזהיר את משתמשי הדרך. בכל הנוגע לאמצעי המיגון שכבר הוצבו בשטח מומלץ כי צה"ל יתאם את מיקומם עם חברת נת"י במסגרת הליך הסדרת הצבתם של אמצעים אלה, כדי לצמצם את הסכנה הנשקפת בגינם למשתמשי הדרך.

2. חוסר התאמה בין הוראות מחייבות בתהליך אישור הדמ"ץ

ענף תו"פ באהו"ב אחראי, בין היתר, להסדרת מקרקעין צבאי בהיבט הסטטוטורי, והוא מבצע את התהליכים הנדרשים למימוש היתרי בנייה צבאיים להקמת מבנה או תשתית המשמשים את צורכי הביטחון. לצורך שימוש בקרקע כמקרקעין צבאי באיו"ש נעשה שימוש בשני היתרים: היתר תכנוני והיתר נכסי. את ההיתר התכנוני נותן המנהא"ז לענף תו"פ באהו"ב⁴¹; את ההיתר הנכסי נותנת לענף תו"פ באהו"ב היחידה לאיו"ש שבאמו"ן במשהב"ט. ענף תו"פ אחראי לכך שהיזם, בהיותו הגורם המבצע את פרויקט הבינוי, יקבל את שני ההיתרים.

כאמור, על פי הוראת אהו"ב בנושא הסדרת מקרקעין, מ.ק. של מקרקעין צבאי יופק רק לאחר השלמת הטיפול בהוצאת צו התפיסה והאישור של ענף תשתית ופריסה באג"ת.

41 המנהא"ז מצרף להיתר הנחיות תכנוניות או קביעת תנאים לצורך אישור שילוב התשתית במרחב.



על פי נוהל דמ"ץ, בד בבד עם הליכי העמ"ט שמבצע מנהא"ז, מוסר הגורם המרכז בפקמ"ז את הדרישה המבצעית, באמצעות קצין המקרקעין הפיקודי, למרכז בינוי⁴² לשם הקצאת מ.ק. צבאי למקרקעין, וזאת לפני הוצאת צו התפיסה. על פי נוהל הדמ"ץ מפקד פקמ"ז חותם על צו התפיסה רק לאחר סיום העמ"ט במנהא"ז וקבלת אישור לדרישה מיועמ"ש איו"ש.

יוצא אפוא כי נוהל הדמ"ץ מחייב רישום של התשתית הצבאית הנדרשת לצורך ביצוע פעולה תשתיתית בקרקע כמקרקעין צבאי (מ.ק.) בשלב הקודם להוצאת צו התפיסה כמתחייב בהוראות אהו"ב.

לכל פעולה תשתיתית בתחום המקרקעין הצבאי הנוגעת לעניין תחבורתי (הסדרי תנועה) נדרש, כאמור, אישור של קמ"ט תחבורה במסגרת הליך אישור היתרי בנייה⁴³ צבאיים. בהקשר לכך מסר רע"ן תו"פ באהו"ב כי את כלל התיאומים עם קמ"ט תחבורה במנהא"ז מבצע הגוף היוזם או הדורש לפני תחילת הטיפול בהיתר בנייה צבאי באהו"ב ועל פי הנחיית מהנדסת התנועה הראשית באהו"ב, על פי הצורך.

כאמור, במרץ 2019 מסרה מהנדסת התנועה הראשית לצוות הביקורת כי סמכותה כרשות תמרור מרכזית באיו"ש לשמש הגורם המקצועי האמור לבחון את השפעות הדרישה המבצעית בהיבטי תעבורה מוגבלת רק לשטחים המוגדרים כמקרקעין צבאי, כלומר לתחום מחנות הצבא שגבולם אינו חורג מתחום השטח המסומן במפות המקרקעין הצבאי. עוד מסרה כי כדי שצה"ל יוכל לבצע עבודת בינוי בתוך תחומי גדר המתקן הצבאי ומחוץ להם, אמור המתקן להירשם כמקרקעין צבאי.

נוכח המצב המתואר לעיל קיימה ראש תחום תשתית (להלן - רת"ח) במנהא"ז במאי 2019 דיון בנושא אופן קבלת התייחסות לדמ"צים בהיבט התעבורה. בדיון השתתפו סגן רת"ח תשתית, קמ"ט תחבורה, קמ"ט משהב"ט ורמ"ד תשתיות אופרטיביות. במסגרת הדיון עלה כי מהנדסת תחבורה של אהו"ב, שמונתה לרשות תמרור בצה"ל, מוסרת את התייחסותה על הדמ"צים בהיבט התעבורה רק לאחר הנפקת מ.ק. למקרקעין צבאי. אולם באיו"ש יחידת הבינוי של פקמ"ז מנפיקה מ.ק. רק לאחר שאלוף פקמ"ז חותם על צו התפיסה. חתימת אלוף פקמ"ז על הצו מתבצעת כמה שלבים לאחר שמנהא"ז מבצע עבודת מטה. מכאן הובן שכדי לקבל את התייחסות מהנדסת התחבורה של אהו"ב בשלב עבודת המטה ועוד לפני הנפקת המ.ק. יש לקדם את הנושא מול הגורם הרלוונטי באהו"ב. בסיכום הדיון המליצו הגורמים

42 כיום אהו"ב במשהב"ט.

43 היתר בנייה הוא מסמך המתאר את הבנייה הצבאית המבוקשת במתקן הצבאי ומשמש אסמכתה חוקית המאפשרת הקמת מבנה או מתקן.

כי "אהו"ב יתנו את התייחסותם [לדמ"ץ בהבטים תעבורתיים] עוד בשלב עמ"ט מנהא"ז, טרם הפקת המ.ק. והחליטו לקיים פגישה עם הסגן הצבאי של ראש אהו"ב על מנת לקדם את הנושא.

אשר להגדרת מקרקעין צבאי, במאי 2019 מסר רע"ן תו"פ באהו"ב לצוות הביקורת כי הצבת מרכיבים ביטחוניים בכבישים שבאחריות נת"י אינה מלווה בהכרזה על מקרקעין צבאי (לא מוקצה להם מ.ק.).

ביוני 2019 מסר קמ"ט תחבורה לצוות הביקורת כי רק לאחרונה הבין כי מהנדסת התנועה הראשית שמינה לרשות תמרור מרכזית של שטח צבאי באיו"ש יכולה למלא את תפקידה רק אם הוקצה מ.ק. לשטח הצבאי.

יוצא אפוא כי לא ניתן להקצות מ.ק. לפני הוצאת צו לתפיסת מקרקעין⁴⁴ ואישורו של הצו על ידי מפקד פקמ"ז - תהליכים המתרחשים רק בסוף הליך הדמ"ץ. לפי הוראות אהו"ב הדבר אינו מאפשר למהנדסת התנועה הראשית במשהב"ט למלא את הנדרש ממנה על פי נוהל הדמ"ץ בתוקף היותה רשות תמרור מרכזית של שטח צבאי באיו"ש בלבד.

משהב"ט בתשובתו מסר כי הפער שבין נוהל הדמ"ץ להוראות המחייבות במשהב"ט מונע את מימוש הנוהל בהיבטים של הסדרים תחבורתיים, וכי יש לסכם נוהל מחייב ולפיו אגף אהו"ב יקצה מספר מ.ק. צבאי לכל מחנה או מתקן חדש ויזין את נתוני למערכת המידע הגיאוגרפי לפני הוצאת צו תפיסה.

מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי הפער שבין נוהל הדמ"ץ להוראות המחייבות במשרד הביטחון מונע את מימוש נוהל הדמ"ץ בהיבטים של הסדרים תחבורתיים. נוכח זאת על משהב"ט וצה"ל לבצע התאמה בין נוהל הדמ"ץ ובין ההוראות המחייבות במשהב"ט כדי שתתאפשר השגת תכליתן.



לעיתים קרובות הפעילות המבצעית באיו"ש, בעצימותה המשתנה, מחייבת ביצוע פעולות תשתית דחופות, ובהן הקמתם והצבתם של אמצעים שונים בשטח לצורכי הגנה וביטחון, ובכלל זה מתקנים צבאיים שונים. עם זאת על המפקד הצבאי באיו"ש לנקוט את כל האמצעים שביכולתו על מנת להבטיח את השמירה על הסדר והביטחון הציבוריים ועל בטיחות משתמשי הדרך.

44 כאמור, צו שמוציא המפקד הצבאי באזור, המצווה על תפיסת המקרקעין, לרבות הארכת תוקפו של צו תפיסה קיים, תיקון גבולות צו תפיסה קיים או ביטול תפיסת המקרקעין.



אף שצה"ל פועל להסדרת אופן ביצוען של כל פעולות התשתית המבוססות על צורך צבאי מבצעי בגזרת פקמ"ז - ובפרט באיו"ש - באמצעות נוהל דמ"ץ, כדי לשמור על יחס נכון בין הצורך המבצעי לבין החשש מפגיעה אפשרית באוכלוסייה וברכוש, בנסיבות הקיימות הוא אינו מספק פתרונות משביעי רצון בהיבטי הבטיחות בדרכים. אשר על כן, על צה"ל ומשהב"ט לקיים בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים, ובהם חברת נת"י ומשטרת ישראל, בחינה יסודית של אופן ביצוע פעולות תשתית באיו"ש הנדרשות מטעמי ביטחון אך מסכנות את בטיחות משתמשי הדרך, לשם תיקון והסדרה של הפקודות וההוראות המחייבות בנושא, כדי לאפשר את האיזון המתבקש בין צרכי הביטחון ובין צרכי הבטיחות. כמו כן, ראוי לבחון את האפשרות שיוכן תיק ובו נתונים על כל אתר שבו בוצעה פעולת תשתית, ובתיק ישולבו הנחיות פרטניות של יועצי תנועה שיש למלאן. לאחר שתושלם בחינה זו על צה"ל לפעול לעיגון המסקנות בתשתית נורמטיבית מתאימה ולקבוע כלי ניהול ובקרה להבטחת יישומן של הפקודות וההוראות המחייבות.

בתשובת צה"ל נמסר כי "צה"ל למד את הממצאים והמסקנות כפי שמציגם המבקר בטיטת הדו"ח, מדובר בנושא בעל השלכות בטיחותיות חמורות" וכי "פיקוד מרכז, פועל בימים אלה להסדרה ואיסוף מכשולים ואלמנטים הפרוסים בשטח, והכל תוך התייחסות להיבט הבטיחות והביטחון ותוך איזון ביניהם. פיקוד מרכז עתיד לסיים את מבצע האיסוף עד סוף רבעון א' 2020" (ההדגשה במקור). עוד נמסר בתגובה כי "בתאריך ה-12/2/20, יבוצע דיון המסכם את הפעולות עד כאן ויגובש מענה והמלצות להמשך הטיפול בנושא חשוב זה, אותו הציג המבקר במסגרת הדו"ח".

משטרת ישראל בתגובתה מסרה כי היא סבורה שיש להקים ועדה מקצועית בהשתתפות נציגים של כלל הגורמים בתחומי איו"ש ובהם: משהב"ט, משרד התחבורה, המנהא"ז, משטרת ישראל ונת"י. הוועדה תדון בנושאים שעל הפרק ותיתן מענה בכל הנוגע לשילוב בין הצורך הביטחוני-מבצעי לבין הצרכים שבתחום התחבורה ובכללם הצורך לשמור על בטיחות משתמשי הדרך.

סיכום

פקמ"ז והמנהא"ז פועלים בשטחי איו"ש כנציגי הריבון וממשלת ישראל כדי להבטיח את השמירה על הסדר והביטחון הציבוריים, והם נושאים באחריות לניהול העניינים האזרחיים, לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה, ולסיפוק השירותים האזרחיים בשטחי איו"ש. בשטחי C סלולים כבישים לאורך כ-1,500 ק"מ. את חלקם סללה מדינת ישראל באמצעות משרד הביטחון, משרד התחבורה, משרד השיכון והבינוי וצה"ל. את תחזוקת מרבית כבישים אלה מבצעות חברת נת"י או הרשויות המקומיות. לא מתבצעת תחזוקה של יתר הכבישים המובילים למחנות ולמתקנים של צה"ל ומשמשים גם את הציבור הרחב, ועקב כך נשקף בגינם סיכון למשתמשי הדרך.

כדי לאפשר את המענה לצרכים המבצעיים ואת הבטחת הסדר והביטחון במרחב הציבורי, צה"ל פועל בשטחי איו"ש ממגוון מתקנים ובעזרת תשתיות ואמצעים ביטחוניים שונים. פעילות מבצעית זו מתבצעת באמצעות דרכי גישה וכבישים המשמשים את חיילי צה"ל, וחלקם משמשים גם את הציבור הרחב. המתח הקיים בין הצורך במענה ביטחוני לצרכים המבצעיים ובין הצורך בשמירה על בטיחות המשתמשים במרחב הציבורי, מחייב שימוש במערכת נהלים והוראות ובכלים לתיאום בין הצרכים השונים תוך שמירה על איזונים ובלמים.

הביקורת העלתה ליקויים שמקורם בהיעדר הסדרה של סוגיית האחריות לתחזוקת תשתיות כבישים המשרתים את צה"ל, שמקצתם משרתים גם את הציבור הרחב, אף שהדבר עלול לסכן את משתמשי הדרך. עוד הועלו ליקויים במערכות המידע וביישום הפקודות וההוראות המחייבות שנועדו לאפשר קבלת החלטות שיאזנו בין המענה לצורך הביטחוני ובין מילוי צורכיהם של משתמשי הדרך בהיבט הבטיחות.

לליקויים שהועלו בדוח זה, שחלקם נמשכים זה שנים רבות, יש השפעות מבצעיות ובטיחותיות, שבגינן נשקפת אף סכנה לחיי אדם. אשר על כן, על הגורמים הבכירים במשרד הביטחון, מפקד פקמ"ז וראש המנהא"ז להיזרש בהקדם לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה. תיקון ליקויים אלה יאפשר לצמצם את הסכנה למשתמשי הדרך ולשפר את התיאום בין כלל הגורמים הצבאיים והאזרחיים המופקדים על הביטחון והמחויבים, בין היתר, לשמירה על בטיחות משתמשי הדרך.