

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



ביקורת בין-תחומית

---

**מרכיבי ביטחון  
בישובי העימות  
בפיקודים המרחביים -  
ביקורת מעקב**





## מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים - ביקורת מעקב

### רקע

צה"ל באמצעות הפיקודים המרחביים (פקמ"רים) מופקד על ביטחונם והגנתם של כ-900,000 תושבים המתגוררים ב-399 יישובים השוכנים בסמוך לגבולות ובאזור יהודה ושומרון (אי"ש). נוסף על כוחות צה"ל, מערך הגנת היישובים כולל גם כוחות המתבססים על תושבי היישוב ותפקידם לפעול בעת חדירה ליישוב עד להגעת כוחות הצבא, ובכלל זה רכזי הביטחון השוטף הצבאיים (רבש"צים) ומחלקות הגנת היישוב. לצורך הגנת היישובים הוגדרו להם מרכיבי ביטחון הכוללים, על פי הוראת משרד הביטחון (משהב"ט), "תשתיות, מבנים, מתקנים, דרכים, כבישים, ציוד ואמצעים אחרים להגנה עצמית, אשר ייעודם לתת מענה לביטחון השוטף [ביישובים] ולהוות חלק מהתשתית לשעת חירום, וזאת כדי לסייע לתושבים להגן על היישוב, לשמש מכשול וגורם מרתיע בפני התקפת אויב מערכתית או פיגוע חבלני או פיגוע פלילי, ולשפר את שירותי החירום וההצלה בקרות התקפה או אירוע כאמור".



## נתוני מפתח

|                                                                              |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                               |                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| <b>500</b><br>מיליון ש"ח                                                     | <b>110</b><br>מיליון ש"ח                                                                                                                        | <b>54</b><br>מיליון ש"ח                                                                                                                       | <b>144</b>                                                  |
| הסכום הנדרש להשלמת מרכיבי ביטחון ביישובי אי"ש, לפי אומדן פיקוד העורף (פקע"ר) | הסכום הנדרש להשלמת מרכיבי ביטחון ביישובי הצפון ורצועת עזה (לא כולל אי"ש, גבול ירדן וגבול מצרים) לפי אומדן פקע"ר                                 | הוקצו לפקע"ר ביולי 2018 לחיזוק מרכיבי הביטחון ב-21 יישובים במרחב פיקוד הצפון (פצ"ן), ומהם פקע"ר קיבל בפועל 34 מיליון ש"ח ומימש תקציב זה (63%) | אירועי חדירות ליישובים באי"ש בין ינואר 2019 ועד ספטמבר 2021 |
| <b>85</b><br>מיליון ש"ח                                                      | <b>71</b>                                                                                                                                       | <b>10.6</b><br>מיליון ש"ח                                                                                                                     | <b>כ-21%</b>                                                |
| התקציב השנתי של פקע"ר למרכיבי ביטחון                                         | רבש"צים (51%) מהרבש"צים שהשיבו על שאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה <sup>1</sup> מסרו כי התקשורת עם כוחות צה"ל מתבצעת באמצעות אמצעי קשר שאינם צבאיים | הקצה פקע"ר לרכש אלפי מכשירי קשר לתקשורת פנים-יישובית במכרז שהופץ ב-2019. עד מועד סיום הביקורת המכשירים טרם חולקו                              | ממכשירי "ברק כתום" הנדרשים על פי התקן חולקו ליישובי אי"ש    |

## פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2020 עד אוקטובר 2021 ביצע משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת שפורסמה בשנת 2018 בנושא מרכיבי הביטחון ביישובי העימות. הביקורת נעשתה בצה"ל: בפקע"ר, בפיקוד הצפון, בפיקוד המרכז (פקמ"ז), בפיקוד הדרום (פד"ם), בזרוע היבשה ובאגף המבצעים (אמ"ץ); וביחידה להתיישבות שבמשהב"ט. בדיקות השלמה נעשו במשטרת ישראל, במעצות האזוריות



1 על השאלון ענו 140 רבש"צים מתוך 430 רבש"צים מכלל הגזרות (ובכלל זה רבש"צים מיישובים שבאחריות המשרד לביטחון הפנים ויישובים שבהם יש יותר מרבש"ץ אחד).



מטה בנימין ודרום הר חברון. במסגרת הביקורת הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון למנהלי אגפי הביטחון ולרבש"צים ברשויות המקומיות שבהן נמצאים יישובי עימות.

הדוח שבנדון הומצא לראש הממשלה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ביום 15.2.22 והוטל עליו חיסיון עד לדיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה.

מתוקף הסמכות הנתונה למבקר המדינה בסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] ובשים לב לנימוקי הממשלה, לאחר היועצות עם הגופים האמונים על אבטחת המידע הביטחוני ובתאום עם יו"ר הכנסת, משלא התכנסה ועדת המשנה האמורה, הוחלט לפרסם דוח זה תוך הטלת חיסיון על חלקים ממנו. חלקים אלה לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו.

ממצאי דוח הביקורת והמלצותיו נכונים למועד המצאתו האמור לעיל.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**קו** **כשירות מרכיבי הביטחון** - בשנים 2017 עד 2021 הגדיל פקע"ר את נתח התקציב לשיקום וריענון מרכיבי הביטחון, אולם גודל התקציב עדיין קטן ממחצית התקציב הנדרש (נדרש כ-45 מיליון ש"ח) על פי הקביעה מ-2017. התקציב שפקע"ר, בשיתוף היחידה להתיישבות, מקצה לתחזוקת מרכיבי הביטחון השתנה במהלך השנים 2015-2021 ועומד על כ-82% בממוצע מהתקציב הנדרש (נדרש כ-57 מיליון ש"ח). כמו כן, מהשאלון שחולק לרבש"צים במסגרת הביקורת עלה כי קיימים פערים בכשירות במרכיבי ביטחון שונים ובהם גדר ביטחון, דרך ביטחון, תאורת ביטחון וביתן שומר.



**קו** **התוכנית להשלמת פערים במרכיבי הביטחון** - בביקורת הקודמת עלה כי אי-מימושה של תוכנית פקע"ר מ-2012 הביאה לכך שהפערים במרכיבי הביטחון התעצמו, גם בשל היווצרות צרכים חדשים. לפיכך הומלץ כי על צה"ל ומשהב"ט, כל אחד בתחומו ובתיאום ביניהם, לגבש תוכנית לצמצום הפערים במרכיבי הביטחון. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. פקע"ר אמנם גיבש תוכנית להשלמת הפערים, אולם מהתוכנית להשלמת הפערים במרכיבי הביטחון בכל הארץ אושר רק החלק הנוגע ליישובי הצפון בסכום של כ-54 מיליון ש"ח, ובפועל הוא תוקצב באופן חלקי בסכום של כ-34 מיליון ש"ח. כמו כן התוכנית לצמצום הפערים באיו"ש לא נדונה בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) ומשכך לא תוקצבה, אף שזהו האזור המאיים ביותר ויש בו פערים ניכרים במרכיבי הביטחון הנאמדים בכ-470 מיליון ש"ח.



**קו** **חלוקת אמצעי קשר** - בביקורת הקודמת נמצא כי פקע"ר סיפק ליישובים המסווגים כיישובי עימות 28% ו-63% מסך מכשירי "ברק כתום" ומכשירי קשר לתקשורת פנימית (בהתאמה) שהיה עליו לספק, ולא קבע לוח זמנים להשלמת ההספקה של מכשירים אלה. עוד עלה כי פקמ"ז ופד"ם חילקו ליישובים מכשירי קשר צבאיים אחרים, בלי שקבעו נהלים לחלוקה או שעשו בקרה על החלוקה, ובלי שדיווחו לפקע"ר על אופן חלוקת המכשירים.



עקב כך לפקע"ר לא היה מידע מלא בדבר יכולת התקשורת של היישובים עם כוחות צה"ל. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן. על אף החשיבות הרבה במענה ההגנתי על יישובים לקיומן של רשתות קשר כחלק מתורת הגנת היישוב, לצה"ל אין תמונה אחידה וברורה בנוגע לפערים בחלוקת מכשירי "ברק כתום" ליישובים המסווגים על כל המשתמע מכך. עוד עלה כי פערי התקשורת מביאים לכך שהרבש"צים בוחרים להשתמש באמצעי קשר שאינם צבאיים ולא במערכת התקשורת שצה"ל רכש. כמו כן עלה שהנחיית מפקד פקע"ר בנוגע לחלוקת מכשירי קשר צבאיים סטנדרטיים ליישובי אי"ש כחלופה למכשירי "ברק כתום" לא מומשה, וכי חלופה זו אינה נותנת מענה מבצעי מלא היות וגם למכשירים אלו יש בעיות קליטה בחלק מאזורי אי"ש, ונוכח המגבלות הפיזיות של המכשיר הוא אינו נותן מענה זמין לרבש"צים.

### **פערי תקשורת במרחבים הפיקודיים**

**פיקוד הצפון** - בביקורת המעקב עלה כי המענה הקיים לקשר בין כוחות ההגנה ביישוב ובין כוחות צה"ל במרחב פצ"ן הוא חלקי ביותר, ואף הוחמר מאז הביקורת הקודמת נוכח השינוי בנוהלי השימוש במכשירי "ברק כתום" בזמן שגרה וללא חלופה ראויה המספקת מענה מידי בזמן חירום העלול להתרחש ללא התרעה מוקדמת. אמצעי התקשורת העיקרי בין הרבש"צים לכוחות צה"ל אינו צבאי, והוא עלול לקרוס בעת אירוע חירום.

**פיקוד המרכז** - בביקורת המעקב עלה כי קיימים פערי תקשורת בין כוחות צה"ל לבין כוחות ההגנה של היישובים באי"ש, הנובעים מפערי קליטה ומחסור במכשירי קשר. פערים אלו עלולים להוות כשל מבצעי חמור במערך ההגנה של יישובים אלו.

**פיקוד הדרום** - בביקורת המעקב עלה כי יש פערי כיסוי תקשורת במרחב פד"ם.

**כלל הגזרות** - בביקורת המעקב עלה כי הליקוי הנוגע לפריסת הממסרים תוקן במידה מועטה, ולמרות ההשקעה של צה"ל בהקמת תחנות ממסר חדשות בשנים 2017 עד 2020, בכלל הגזרות עדיין יש בעיות קליטה מהותיות. עוד עלה כי פעילות פקע"ר בחיזוק התקשורת הפנים-יישובית אינה נותנת מענה לבעיות התקשורת שמחוץ ליישובים. כמו כן, תמונת המצב העולה מן השאלון לרבש"צים מצביעה על קושי של קרוב למחצית מהרבש"צים לקיים תקשורת עם צה"ל ועם גורמי החירום ובהם משטרת ישראל באמצעות אמצעי הקשר שברשותם.



**נוהל סיווג היישובים של פקע"ר** - בביקורת הקודמת עלה כי פקע"ר לא עדכן את נוהל סיווג היישובים משנת 2011, ובכלל זה החלוקה לסיווגים ולמרכיבי הביטחון שלהם זכאי כל יישוב בשל סיווגו. עוד עלה כי יישובים בסיווג "תפר" זכאים להשתתפות בעלות תחזוקת מרכיבי ביטחון תשתיתיים ומרכיבי ביטחון משלימים, ואינם זכאים לשיקום של מרכיבי ביטחון תשתיתיים ומשלימים ולהקמה של מרכיבי ביטחון במקרה של התרחבות היישוב. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן. מאז הביקורת האחרונה פקע"ר עדכן את נוהל סיווג היישובים כמה פעמים, ובכלל זאת את תקן מרכיבי הביטחון הנדרשים לכל סיווג. במסגרת עדכון הנוהל בוטל סיווג ה"תפר", והיישובים שהיו בעבר בסיווג "תפר" סווגו מחדש לפי



נוהל סיווג היישובים המעודכן המקנה להם בהתאמה גם זכאות לתקן מרכיבי הביטחון בכל היבטי מחזור החיים שלו: הקמה, תחזוקה ושיקום.

### פקודת המטכ"ל להגמ"ר וההוראה המבצעית למרכיבי ביטחון וההגנה על היישוב

- בביקורת הקודמת עלה כי אף שזרוע היבשה (ז"י) נושאת באחריות הכוללת לבניין הכוח בתחום הגנת היישובים, צה"ל לא הועיד לה תפקיד בתכנון מרכיבי הביטחון ביישובים בפקודת המטכ"ל להגמ"ר שמסדירה את אחריות הגופים המעורבים בתחום הגנת היישובים. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. בפברואר 2018 עדכן צה"ל את פקודת המטכ"ל להגמ"ר. בפקודה המעודכנת נקבע כי ז"י אחראית לאשר גם את הדרישה המבצעית של הפקמ"רים בנושא מרכיבי הביטחון. עם זאת, על צה"ל לוודא שיש התאמה מלאה בין פקודת המטכ"ל להגמ"ר, שמגדירה את תפקידי גופי צה"ל המעורבים בתחום הגנת היישובים ואת תחומי סמכותם ואחריותם, לבין ההוראה המבצעית להגנת יישובים שאמורה ליישם את פקודת המטכ"ל להגמ"ר.

### הקצאת מרכיבי ביטחון על בסיס סדרי עדיפויות שונים - בביקורת הקודמת עלה כי

היחידה להתיישבות ופקע"ר מתקצבים בנפרד מרכיבי ביטחון בסיסיים על פי סדרי עדיפויות שונים. פקע"ר מקצה את התקציב להקמה ולרכש של מרכיבי ביטחון בסיסיים על פי סדר העדיפויות המבצעי שקובע אמ"ץ, ואילו היחידה להתיישבות מקצה את התקציב על פי סדר העדיפויות שקובע שר הביטחון, ואין הלימה בין השניים. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. מנכ"ל משהב"ט מאשר את תוכניות העבודה של היחידה להתיישבות ושל פקע"ר בנושא מרכיבי הביטחון בראייה מתכללת. פקע"ר מאשר את סעיפי תוכניות העבודה של היחידה להתיישבות, והוא עושה זאת בין היתר בהתבסס על הדרישות המבצעיות של הפקמ"רים. היקף ההשקעה שלא לפי סדר העדיפות הצה"לי צומצם משמעותית בהשוואה לביקורת הקודמת. עם זאת, עדיין קיים פער בין סדרי העדיפויות להשקעה במרכיבי ביטחון של פקע"ר ושל היחידה להתיישבות.

### ציוד מחלקות הגנת היישוב ביישובי פקמ"ז - בביקורת הקודמת נמצא כי ב-35 מבין 47

מחלקות הגנת היישוב שנבדקו היה מחסור בציוד הנדרש, ובכלל זאת ביישובים בסיווג "קדמי". בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. מאז הביקורת האחרונה צומצם במידה רבה המחסור בציוד למחלקות הגנת היישוב. עם זאת, עלה כי מצאי הנשקים ביישובים במרחב פקמ"ז גבוה בכ-40% מהתקן וכי מצאי ציוד הלחימה מצביע על חוסר של כ-6% לעומת התקן. לפיכך על צה"ל לוודא את התאמת מצאי הנשקים לתקן הנדרש ולבחון את איסוף הנשקים העודפים מול התקן.

## עיקרי המלצות הביקורת

נוכח הפערים במרכיבי הביטחון אשר גדלים עם השנים, מומלץ שמשהב"ט ישלים את גיבושה של הצעת המחליטים לתקצוב הפערים במרכיבי הביטחון ביישובי איו"ש ויביאה לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני, לצד הצרכים הדרושים בהיבטי מרכיבי הביטחון בגזרות נוספות, כדי לאשר תוכנית רב-שנתית להשלמת הפערים בתחום מרכיבי הביטחון בכפוף לעלויות ולסיכונים ולתקצבה בהתאם.



🔦 נוכח החשיבות הרבה של מערכת תקשורת זמינה בין כלל הכוחות האחראיים להגנה על היישובים בהתמודדות עם סכנת חדירת גורמים עוינים ליישובים, על צה"ל בשיתוף משהב"ט לפעול להשלמת חלוקת אמצעי הקשר שנרכשו כדי לשפר את התקשורת הפנים-יישובית. כמו כן, נוכח המחסור במכשירי "ברק כתום" בחלק מהיישובים מומלץ שצה"ל יבחן את האפשרות להעביר מכשירים מסוג זה מיישובים מסווגים שבהם הופסק השימוש בהם ליישובים שבהם קיים מחסור במקום ביצוע רכש של מכשירים חדשים, בכפוף לגיבוס מדיניות בעניין השימוש במכשירים אלו.

🔦 על צה"ל למפות את הצרכים ואת הפערים המבצעיים הקיימים כיום בהיבטי התקשורת של מערך ההגנה ביישובים עם כוחות צה"ל, ולבחון את המענה להשגת תקשורת רציפה ויעילה בין כוחות צה"ל לכוחות ההגנה ביישוב ולגבש תכנית ליישומה.

🔦 מומלץ כי משהב"ט יחד עם המשרד לביטחון הפנים יקבעו תפיסת הפעלה וגורם מרכזי שיקבל אחריות וסמכות לשפר ולייעל את התקשורת בין כלל הגורמים השותפים למענה בחירום ולהגנה על היישובים.

🔦 מומלץ כי משהב"ט יגדיר גבולות גזרה בין פעילות פקע"ר לבין פעילות היחידה להתיישבות בתחום מרכיבי הביטחון הבסיסיים כדי להבטיח יעילות מרבית בפעילותם.

🔦 על פקע"ר להמשיך ולפתח את המערכת לניהול מלאי מרכיבי הביטחון ולעדכנה בכשירות המרכיבים כדי שתשמש כלי עזר משמעותי בניהול מצאי מרכיבי הביטחון.



## פערים עיקריים במרכיבי הביטחון לפי גזרות, אפריל 2021

| הגזרה            | הסבירות לאיום  | הפערים העיקריים              |
|------------------|----------------|------------------------------|
| פקמ"ז: איו"ש     | גבוהה          | מענה תשתיתי טכנולוגי ותקשובי |
| פקמ"ז: הבקעה     | בינונית        | מענה תשתיתי טכנולוגי ותקשובי |
| פצ"ן: גבול סוריה | גבוהה          | שיקום מרכיבי ביטחון בסיסיים  |
|                  | בינונית        | שיקום מרכיבי ביטחון בסיסיים  |
| פצ"ן: גבול לבנון | גבוהה          | חיזוק תשתיות ביטחוניות       |
|                  | בינונית        | שיקום מרכיבי ביטחון בסיסיים  |
| פד"ם: גבול עזה   | גבוהה          | שיקום תשתיות דרכים           |
|                  | בינונית        | שיקום תשתיות דרכים           |
| פד"ם: גבול מצרים | בינונית- גבוהה | תשתיות ביטחוניות             |
| פד"ם: גבול ירדן  | נמוכה          | אמצעי תקשוב                  |

המקור: פקע"ר.



## סיכום מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

| מרכיבי ביטחון ביישובי העימות - עיקרי ממצאי ביקורת המעקב |                |                  |                |                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------|----------------|------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| מידת תיקון הליקוי                                       |                |                  |                | פרק הביקורת                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| לא תוקן                                                 | תוקן במידה רבה | תוקן במידה מועטה | תוקן באופן מלא |                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                                                         |                |                  |                | פקודות והוראות הקשורות להגנת היישוב ולמרכיבי ביטחון                                                                                                                                                                                                                         |
|                                                         |                |                  |                | פקע"ר לא עדכן את נוהל סיווג היישובים משנת 2011.                                                                                                                                                                                                                             |
|                                                         |                |                  |                | צה"ל לא הועיד לז"י תפקיד בתכנון מרכיבי הביטחון ביישובים בפקודת המטכ"ל להגמ"ר.                                                                                                                                                                                               |
|                                                         |                |                  |                | הקצאת מרכיבי ביטחון ביישובי העימות                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                         |                |                  |                | אי-מימושה של תוכנית פקע"ר מ-2012 הביאה לכך שהפערים במרכיבי הביטחון התעצמו.                                                                                                                                                                                                  |
|                                                         |                |                  |                | היחידה להתיישבות ופקע"ר מתקצבים בנפרד מרכיבי ביטחון בסיסיים על פי סדרי עדיפויות שונים.                                                                                                                                                                                      |
|                                                         |                |                  |                | תקשורת ואמצעי קשר                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                         |                |                  |                | פקע"ר לא סיפק ליישובים המסווגים את כל מכשירי "ברק כתום" ומכשירי קשר לתקשורת פנימית שהיה עליו לספק, ולא קבע לוח זמנים להשלמת ההספקה של מכשירים אלה. פקמ"ז ופד"ם חילקו ליישובים מכשירי קשר צבאיים אחרים, בלי שעשו בקרה על החלוקה, ובלי שדיווחו לפקע"ר על אופן חלוקת המכשירים. |
|                                                         |                |                  |                | ציוד למחלקות הגנת היישוב                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                         |                |                  |                | ב-35 מבין 47 מחלקות הגנת היישוב שנבדקו היה מחסור בציוד הנדרש.                                                                                                                                                                                                               |
|                                                         |                |                  |                | ניהול מרכיבי הביטחון והבקרה עליהם מצד פקע"ר                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                         |                |                  |                | לפקע"ר אין מידע מלא על הפערים במרכיבי הביטחון ביישובים המסווגים ועל עלות השלמתם.                                                                                                                                                                                            |



## סיכום

כ-900,000 תושבים מתגוררים ביישובי עימות השוכנים בסמוך לגבולות ישראל ובשטחי איו"ש. במאמץ ההגנה על יישובים אלו מפני חדירת מחבלים, עוסקים גורמים שונים בהקמה ובתחזוקה של מרכיבי ביטחון בהיקפים כספיים המסתכמים במאות מיליוני ש"ח לאורך השנים. היקף המשאבים שמושקע בשיקום מרכיבי ביטחון ובתחזוקתם קטן מהנדרש על פי הצורך המבצעי.

ביקורת המעקב העלתה כי מאז הביקורת האחרונה שפורסמה בשנת 2018 תוקנו חלק מהליקויים בנוגע לניהול הקצאת מרכיבי הביטחון, כפי שבא לידי ביטוי בעיקר בשיפור התיאום בין פקע"ר ובין היחידה להתיישבות, בצמצום ההבדלים בין סדרי העדיפויות של שני הגופים למימוש מרכיבי ביטחון ובגיבוש תוכנית עבודה שנתית מצרפית לטיפול במרכיבי ביטחון. על צה"ל ומשהב"ט לפעול לתיקון הליקויים שלא תוקנו ואלו שעלו מאז פרסום הדוח הקודם, ובראשם מימוש מערכת תקשורת יעילה וזמינה לכל כוחות הגנת היישובים, וקידום הצעת המחליטים לתקצוב השלמת הפערים במרכיבי הביטחון ביישובי איו"ש, שהם המאוימים ביותר ועומדים בראש סדר העדיפויות המבצעי, הבאתה לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני ותקצובה בהתאם.