

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 (איז"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

500 מיליון ש"ח	110 מיליון ש"ח	54 מיליון ש"ח	144
הסכום הנדרש להשלמת מרכיבי ביטחון ביישובי אי"ש, לפי אומדן פיקוד העורף (פקע"ר)	הסכום הנדרש להשלמת מרכיבי ביטחון ביישובי הצפון (לא כולל רצועת עזה) 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
85 מיליון ש"ח	71	10.6 מיליון ש"ח	כ-21%
התקציב השנתי של פקע"ר למרכיבי ביטחון	רבש"צים (51%) מהרבש"צים שהשיבו על שאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה ¹ 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, במועצות 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 איו"ש כחלופה למכשירי "ברק כתום" לא מומשה, וכי חלופה זו אינה נותנת מענה מבצעי מלא היות וגם למכשירים אלו יש בעיות קליטה בחלק מאזורי איו"ש, ונוכח המגבלות הפיזיות של המכשיר הוא אינו נותן מענה זמין לרבש"צים.

פיקודים המרחביים 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 באיו"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 לגיבוש 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 מועטה	תוקן במידה רבה	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.



מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים - ביקורת מעקב

מבוא

צה"ל, באמצעות הפיקודים המרחביים² (להלן - פקמ"רים), מופקד על ביטחונם והגנתם של כ- 900,000 תושבים המתגוררים ב-399³ יישובים השוכנים במרחב גבולות הגזרה שלהם⁴ (להלן - יישובי העימות או היישובים). ההגנה על היישובים כוללת, בין היתר, הגנה מפני איומים קרקעיים באמצעות כוח תגובה מיידי.

נוסף על כוחות צה"ל המוקצים למשימה זו, מערך ההגנה המרחבית (להלן - הגמ"ר) על היישובים כולל גם כוחות המתבססים על תושבי היישוב ותפקידם לפעול בעת התקפות אויב ובעת חדירה ליישוב עד להגעת כוחות הצבא, ובכלל זה רכזי הביטחון השוטף הצבאיים (להלן - רבש"צים)⁵ ומחלקות הגנת היישוב (אשר בעבר הן נקראו "כיתות כוננות").

לצורך הגנת יישובי העימות הוגדרו מרכיבי ביטחון שהם, על פי הוראת משרד הביטחון (להלן - 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 על מנת 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".

פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) מסווג את יישובי העימות לאחד מארבעה סיווגים על פי המרחק שלהם מגבול מדיני או ממכשול התפר. לכל סיווג מוגדר סל מרכיבי ביטחון קבוע⁶. להלן פירוט הסיווגים שמזכים את היישוב במרכיבי ביטחון:

- 2 פיקוד הצפון, פיקוד המרכז ופיקוד הדרום.
- 3 יצוין כי בביקורת הקודמת היו 407 יישובים מסווגים. הפער נובע בעיקר ממעבר של יישובים שהיו באחריות צה"ל לאחריות המשרד לביטחון הפנים, הקמה של יישובים נוספים ושינוי בסיווגם של אחרים.
- 4 בפיקוד הצפון - היישובים שהמרחק המרבי בינם לגבול הוא עד 9 ק"מ, בפיקוד הדרום - יישובים שהמרחק המרבי בינם לגבול הוא עד 15 ק"מ, בפיקוד המרכז - יישובי יהודה ושומרון השוכנים מעבר לגבולות הקו הירוק, יישובי בקעת הירדן ויישובים השוכנים ממערב לגדר הביטחונית (גדר ההפרדה או מכשול התפר), במרחק מרבי של 2 ק"מ ממנה (יישובי התפר). האחריות להגנה על יתר היישובים בישראל מוטלת על המשטרה במסגרת אחריותה לביטחון השוטף. יצוין כי 399 היישובים כוללים 11 יישובים באזור "עוטף ירושלים" שאמורים לעבור על פי החלטת ממשלה מאפרייל 2006 מאחריות צה"ל לאחריות המשטרה (עד מועד הביקורת העברה זו טרם הושלמה).
- 5 בהוראת קבע מטכ"לית 07/01 בנושא השמירה ביישובים נקבע כי "באזור שבו האחריות לביטחון השוטף או לשמירה היא בידי צה"ל, מסור הפיקוד על האזור בתקופת רגיעה בידי רכו ביטחון שוטף צבאי... אשר ישמש גם כממונה על השמירה... הרבש"ץ ממלא את תפקידו בשליחות צה"ל". ההוראה האמורה מפרטת את תפקידי הרבש"ץ, ובהם לארגן את השמירה ביישוב ולפקח עליה; לוודא כי פקודות הקבע הצבאיות בענייני שמירה וביטחון שוטף הובאו לידיעת השומרים באזור; לגייס את חברי מחלקות הגנת היישוב ולציידם בתקופת לחימה ובמצבי כוננות; לשאת באחריות למסירת נשק צבאי לאזרחים ולהבטיח כי הם מתאמנים בהפעלת נשק בהתאם להוראות הפקמ"ר; לשמור על שלמותם ותקינותם של מתקני ביטחון והגנה אזרחית, לאבטח אותם ולנהל אותם בהתאם לייעודם.
- 6 מפקד פקע"ר ראשי לקבוע ליישוב סיווג אחר מזה שהוא זכאי לו על פי הקריטריונים, בהתאם להמלצת הפקמ"ר.



1. יישוב "צמוד גדר" - יישובים בטווח של עד ק"מ אחד מגבולות ישראל עם לבנון, סוריה או רצועת עזה.
 2. יישוב "קדמי" - יישוב הממוקם בטווח של 1 - 4 ק"מ מגבולות ישראל עם לבנון, סוריה או רצועת עזה, או יישוב הממוקם בטווח של עד 4 ק"מ מגבולות ישראל עם מצרים או ירדן, או יישוב הממוקם מזרחית למכשול התפר.
 3. יישוב "סמוך גדר" - יישוב הממוקם בטווח של 4 - 9 ק"מ מגבולות ישראל עם לבנון או סוריה, או יישוב הממוקם בטווח של 4 - 7 ק"מ מגבולות ישראל עם מצרים, ירדן או רצועת עזה, או יישוב הממוקם בטווח של עד 500 מטרים מערבית למכשול התפר.
 4. יישוב "עורפי" - יישוב הממוקם במרחב גבולות הגזרה של צה"ל ואינו עומד בקריטריונים של אחד הסיווגים האחרים.
- נוסף על יישובים אלו יש עוד 13 יישובים מסווגים שאינם ממוקמים במרחב גבולות הגזרה של צה"ל, והאחריות לביטחון השוטף בהם מוטלת על משטרת ישראל, והם זכאים לסל מרכיבי ביטחון על פי הגדרת המשרד לביטחון הפנים ומתקציבו (הביקורת הקודמת וביקורת זו אינן עוסקות ביישובים אלה).
- בפקודת מטכ"ל בנושא ההגנה על היישובים וההתגוננות האזרחית בפיקודים המרחביים (להלן - פקודת המטכ"ל להגמ"ר) מפורטים כלל הגופים בצה"ל המעורבים בתחום מרכיבי הביטחון וכן תחומי אחריותם. להלן הפירוט:
1. **פקע"ר:** אחראי לרכז ולנהל תקציב אזרחי ייעודי המוקצה לתחום מרכיבי הביטחון, לקבוע את הקצאת מרכיבי הביטחון לפקמ"רים ולממשם בתוך מרחב הפקמ"ר על פי סדרי העדיפויות שיקבע הפקמ"ר בהתאם לעקרונות שיקבע אגף המבצעים במטה הכללי (להלן - אמ"ץ). על פי הוראת הפיקוד העליון המגדירה את ייעוד פקע"ר ותפקידיו, פקע"ר אחראי "לקבוע מרכיבי ביטחון ליישובים בהתאם לסיווגם, ולתאם את הקמתם ואת אחזקתם של מרכיבים אלו עם הפיקודים המרחביים". מרכיבי הביטחון שבהם עוסק צה"ל נקראים מרכיבי ביטחון בסיסיים, ופקע"ר אחראי כאמור לקבוע את הפירוט שלהם.
 2. **פקמ"רים:** נושאים באחריות הכוללת למשימות ההגנה על היישובים; מפעילים את כוחות מערך ההגנה על היישובים; ואחראים לקבוע סדרי עדיפויות להקצאת מרכיבי ביטחון ליישובים המסווגים שבמרחב הפקמ"ר בהתאם למסגרת התקציב שהקצה פקע"ר.
 3. **זרוע היבשה** (להלן - ז"י): נושאת באחריות הכוללת לבניין הכוח של מערך ההגנה על היישובים, לרבות ארגונו, הקמתו והצטיידותו באמצעי לחימה ובציוד אישי קרבי; לכתיבת הנחיות בנושא ההגנה על היישוב; ולתכנון וביצוע אימונים של מערך ההגנה על היישובים בתיאום עם הפקמ"רים. כמו כן ז"י אחראית לאשר את הדרישה המבצעית של הפקמ"רים בנושא מרכיבי ביטחון.



4. **אמ"ץ:** מגדיר את מרחב האחריות ואת גבולות הגזרה של מערך ההגנה על היישוב בתיאום עם ז"י, פקע"ר והפקמ"רים; וקובע עקרונות כלליים וסדר עדיפות מבצעי עקרוני להקצאת התקציב למרכיבי הביטחון בהתאם להערכת המצב הביטחוני.

5. **היחידה להתיישבות ותשתית לאומית (להלן - היחידה להתיישבות):** נוסף על צה"ל גם היחידה להתיישבות שבמשהב"ט עוסקת בתחום מרכיבי הביטחון. על פי הוראת משהב"ט (להלן - המ"ב) מס' 40.36 בנושא הקמה ורכש של מרכיבי ביטחון ליישובים, היחידה להתיישבות עוסקת במימון של הקמה ורכש (לרבות שיקום, ריענון ותחזוקה⁸) של מרכיבי ביטחון בסיסיים ושל מרכיבי ביטחון משלימים, שהם מרכיבי ביטחון שנוספים למרכיבי הביטחון הבסיסיים, ואשר את הרכבם קובעת היחידה להתיישבות. עוד נקבע בהוראה כי על פקע"ר או הפקמ"ר הרלוונטי לאשר את סעיפי תוכנית העבודה של היחידה להתיישבות בהיבטי צורך ותיעדוף. במסמך הסדרה לתקן מרכיבי ביטחון ביישובים המסווגים למרכיבי ביטחון ממאי 2021, שעליו חתומים ראש ענף מרכיבי ביטחון להתיישבות בפקע"ר וראש היחידה להתיישבות במשהב"ט, פורטו מרכיבי הביטחון הבסיסיים והמשלימים שכל יישוב זכאי להם בהתאם לסיווגו.

במאי 2018 פרסם משרד מבקר המדינה דוח על מרכיבי הביטחון ביישובי עימות בפיקודים המרחביים (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בדוח הקודם נמצאו פערים בתכנון, במימוש ובתחזוקה של מרכיבי הביטחון ביישובי העימות. חלק מהפערים נבעו מהיעדר גורם מתכלל שהיה אחראי לקבוע את סדרי העדיפויות למימוש כלל תקציב מרכיבי הביטחון, שמצוי בחסר מתמשך.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2020 עד אוקטובר 2021 ביצע משרד מבקר המדינה לפרקים ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בנושא מרכיבי הביטחון ביישובי העימות. הביקורת נעשתה בצה"ל: בפקע"ר, בפיקוד הדרום (להלן - פד"ם), בפיקוד הצפון (להלן - פצ"ן), בפיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז), בז"י ובאמ"ץ; וביחידה להתיישבות במשהב"ט. בדיקות השלמה נעשו במשטרת ישראל, במועצות האזוריות מטה בנימין ודרום הר חברון. במסגרת הביקורת הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון למנהלי אגפי הביטחון ולרבש"צים ברשויות המקומיות שבהן נמצאים יישובי עימות (להלן - השאלון).

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 היוועצות עם הגופים האמונים על אבטחת המידע הביטחוני ובתאום עם יו"ר הכנסת, משלא התכנסה ועדת המשנה האמורה, הוחלט

7 אמ"ץ נושא באחריות מטה לתכנון ולהפעלת כוחו המבצעי של צה"ל באמצעות הפקמ"רים. בין יתר תפקידיו אחראי אמ"ץ לגיבוש התפיסה המבצעית בהתבסס על תורת הלחימה.

8 המשמעות של שיקום וריענון היא הקמת מרכיבי ביטחון במקום כאלו שהתבלו, והמשמעות של תחזוקה היא טיפול שוטף במרכיבי הביטחון.



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.



פקודות והוראות הקשורות להגנת היישוב ולמרכיבי הביטחון

נוהל סיווג היישובים של פקע"ר

כל יישוב זכאי להרכב קבוע של מרכיבי ביטחון בהתאם לסיווג, כדוגמת גדר ביטחון, שער ביטחון בכניסה ליישוב ודרך ביטחון מוארת המקיפה את היישוב. לדוגמה: יישובים בסיווג "צמוד גדר" ובסיווג "קדמי" זכאים לדרך ביטחון המכוסה אספלט, יישובים בסיווג "סמוך גדר" זכאים לדרך ביטחון שאינה סלולה ויישובים בסיווג "עורפי" אינם זכאים כלל לסלילת דרך ביטחון; יישובים בסיווג "צמוד גדר" ו"קדמי" זכאים לביתן שומר בנוי מלבנים, יישובים בסיווג "סמוך גדר" זכאים לביתן שומר שהוא מבנה קל ויישובים בסיווג "עורפי" אינם זכאים לביתן שומר; רבש"ץ ביישוב בסיווג "קדמי" זכאי לשכר גבוה יותר מרבש"ץ ביישובים אחרים, ואסור לו לעסוק בעבודה נוספת (למעט אישורים חריגים); יישובים בסיווג "צמוד גדר" ו"קדמי" זכאים לרכב ביטחון מסוג טנדר, יישובים בסיווג "סמוך גדר" זכאים לרכב ביטחון שאינו טנדר (ניתן לקבל אישור מיוחד לטנדר), ויישובים בסיווג "עורפי" זכאים לרכב ביטחון רק בהתאם לדרישה מבצעית פרטנית של הפקמ"ר.

בביקורת הקודמת עלה כי נוהל סיווג היישובים של פקע"ר (להלן - נוהל סיווג יישובים) לא עודכן משנת 2011, ובכלל זה החלוקה לסיווגים ולמרכיבי הביטחון שלהם זכאי כל יישוב בשל סיווגו, ולא הותאם לתוכנית פקע"ר מ-2012 שאותה אישר שר הביטחון דאז ואשר על פיה פעל פקע"ר בתקופת הביקורת הקודמת. משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת לפקע"ר כי על נוהל סיווג היישובים לשקף את תוכנית פקע"ר מ-2012 שאישר שר הביטחון לשעבר והנוגעת לסיווג היישובים ולהרכב מרכיבי הביטחון אשר להם זכאי כל סיווג, ועל פקע"ר לעדכן את נהליו ולפרסמם.

בביקורת המעקב נמצא כי מאז הביקורת הקודמת הליקוי תוקן, ופקע"ר עדכן את נוהל סיווג היישובים כמה פעמים, ובכלל זאת את תקן מרכיבי הביטחון הנדרשים לכל סיווג, ובפעם האחרונה הוא עודכן בינואר 2020.

הקצאת מרכיבי ביטחון ליישובים בסיווג "תפר" במסגרת נוהל סיווג יישובים

בביקורת הקודמת נמצא שעל פי נוהלי פקע"ר, יישובים בסיווג "תפר" זכאים להשתתפות בשיעור של 50% בעלות תחזוקת מרכיבי ביטחון תשתיתיים ומרכיבי ביטחון משלימים, ואינם זכאים לציד עיבור מחלקות הגנת היישוב, לשיקום של מרכיבי ביטחון תשתיתיים ומשלימים ולהקמה של מרכיבי ביטחון במקרה של התרחבות היישוב. בעניין זה העיר משרד מבקר המדינה לפקע"ר בביקורת הקודמת שאי-הקצאת תקציב לשיקום ולהקמה של מרכיבי ביטחון ביישובים בסיווג "תפר" מעידה על היעדר צורך ממשי לראיית פקע"ר במרכיבי ביטחון ביישובים אלו. מנגד, הקצאת משאבים לתחזוקת מרכיבי הביטחון הקיימים, בייחוד נוכח מגבלת המשאבים להשקעה



במרכיבי ביטחון, מעידה על כך שפקע"ר רואה צורך בקיומם של מרכיבי ביטחון ביישובים אלה. עקב כך המליץ משרד מבקר המדינה כי פקע"ר ופקמ"ז ישלימו את בדיקת האיומים על יישובים בסיווג "תפר" ויסכמו את הרכב מרכיבי הביטחון הנדרשים עבורם, ופקע"ר יעדכן את נהליו בנוגע למימון מרכיבי ביטחון אלו.

בביקורת נמצא כי הליקוי תוקן, ובמסגרת עדכון נוהל סיווג היישובים בוטל סיווג "התפר", והיישובים שהיו בעבר בסיווג "תפר" סווגו מחדש לפי נוהל סיווג היישובים המעודכן המקנה להם בהתאמה גם זכאות לתקן מרכיבי הביטחון בכל היבטי מחזור החיים שלהם: הקמה, תחזוקה ושיקום, ללא הבדלים בשיעור המימון.

פקודת המטכ"ל להגמ"ר וההוראה המבצעית למרכיבי ביטחון וההגנה על היישוב (להלן - ההוראה המבצעית להגנת יישובים)

בביקורת הקודמת עלה כי אף שז"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.

בעקבות כך משרד מבקר המדינה המליץ כי אמ"ץ, האחראי לגיבוש התפיסה המבצעית הכוללת להגנה על היישובים, יזום עדכון של פקודת המטכ"ל להגמ"ר מול אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת)⁹, האחראי לכתיבת פקודות צה"ל ולעדכון. בהתאם לעדכון אמ"ץ ישלים בהקדם את עדכון ההוראה המבצעית להגנת יישובים.

בביקורת הנוכחית עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה, ובפברואר 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.

ביוני 2019 אישר אמ"ץ את עדכון ההוראה המבצעית להגנת יישובים (להלן - ההוראה המעודכנת). בהוראה המעודכנת נקבע שמטרתה לקבוע ולהסדיר את תחומי האחריות הנוגעים למערך הגנת היישוב וליישם את פקודות ההגנה, ומפורטים בה תחומי האחריות של כל אחד מהגורמים המעורבים בתחום מרכיבי הביטחון.

יצוין כי מערך הגנת היישוב בז"י מאשר את עקרונות הדרישה המבצעית של כל פקמ"ר, בהתאם לפקודת המטכ"ל להגמ"ר המעודכנת. פקע"ר משלב את הדרישות המבצעיות הפרטניות של הפקמ"ר בתוכנית העבודה הכוללת שלו למרכיבי הביטחון, על פי סדר העדיפויות שפקע"ר

9 אג"ת הוא הגוף באגף המטה הכללי המופקד על התכנון הכולל וארוך הטווח ועל הארגון במטה הכללי ובמסגרת הביטחון בנושאים שונים, בהם בניין הכוח ופריסתו, ארגון הצבא ותקינת כוח אדם ואמצעים (מתוך המילון למונחי צה"ל, התשנ"ח-1998, בהוצאת אג"ם-תוה"ד בצה"ל).



והפקמ"ר קובעים במשותף, בכפוף לתקציב שהוקצה לפקמ"ר ועל בסיס העקרונות שאישרה ז"י.

צוות הביקורת השווה את תחומי האחריות שנקבעו בהוראה המעודכנת בהשוואה לתחומי האחריות שנקבעו בפקודת המטכ"ל להגמ"ר. **מההשוואה עלה כי אין הלימה מלאה בין ההגדרות והפרטים בשתי הפקודות.** להלן הפירוט:

לוח 1: השוואה בין תחומי האחריות שנקבעו בהוראה המעודכנת ובין תחומי האחריות שנקבעו בפקודת המטכ"ל להגמ"ר

הנושא	פקודת המטכ"ל להגמ"ר	הוראה מעודכנת להגנת יישובים	המצב בפועל
אישור הדרישה המבצעית	ז"י אחראית לאשר את הדרישה המבצעית של הפקמ"רים בנושא מרכיבי ביטחון.	ההוראה אינה מגדירה את הגורם האחראי לאישור הדרישות המבצעיות למרכיבי ביטחון.	ז"י מאשרת את עקרונות הדרישות המבצעיות.
הצטיידות מחלקות הגנת היישוב	ז"י נושאת באחריות הכוללת לבניין הכוח של מערך ההגמ"ר ובכלל זאת להצטיידות. לפקע"ר לא הוגדר תפקיד בתחום זה.	ז"י ופקע"ר אחראים במשותף להצטיידות מערך ההגמ"ר. אג"ת קבע בהנחיה ארגונית את חלוקת האחריות בין ז"י לפקע"ר בכל הנוגע להצטיידות מחלקות הגנת היישוב ¹⁰ .	פקע"ר מספק חלק מהציוד של מחלקות הגנת היישוב שפורט בהנחיה הארגונית של אג"ת.
סיווג היישובים וקביעת הרכב מרכיבי הביטחון	אין התייחסות לסיווג היישובים ולקביעת הרכב מרכיבי הביטחון.	פקע"ר אחראי לסווג את היישובים למרכיבי ביטחון. יצוין כי גם בהוראת הפיקוד העליון המגדירה את ייעוד פקע"ר ותפקידיו, תפקיד זה הוטל על פקע"ר.	פקע"ר מסווג את היישובים למרכיבי ביטחון וקובע את הרכבם.

בביקורת עלה כי על פי ההנחיה הארגונית של אג"ת, פקע"ר אחראי לספק ליישובים גם אפוד לחימה ממוגן, פנס ראש למפקד ומכשיר קשר מסוג "ברק כתום", אך בפועל פקע"ר מספק רק פנסים וכוונות לנשקים.

10 על פי הנחיה ארגונית של אג"ת מאפריל 2017, פקע"ר אחראי לספק את הציוד הזה: כוונות לנשק אישי, אפוד לחימה ממוגן, יראורים, פנס ראש למפקד ומכשיר קשר ("ברק כתום"). ז"י אחראית לספק את הציוד הזה: נשק אישי, חמש מחסניות ללוחם, משקפת מפקד, אמצעי ראיית לילה למפקד, מטול, קלע ושלוחה מכשירי קשר (לחמ"ל, למפקד היישוב ולמפקד המחלקה).



בספטמבר 2021 מסר ראש ענף (להלן - רע"ן) מרכיבי ביטחון להתיישבות בפקע"ר לצוות הביקורת בהקשר זה כי פקע"ר אחראי להצטיידות רק ביראורים (פנסים לנשקים) ובכוונות לנשקים.

באוקטובר 2021 מסר ראש זירת עורף באמ"ץ לצוות הביקורת בעניין היעדר ההגדרה של הגורם האחראי לאישור הדרישות המבצעיות למרכיבי הביטחון בהוראה המבצעית, כי הדרישות המבצעיות מיועדות לשם בניין הכוח, ולכן אישורן הוא חלק מתפקיד ז"י כאחראית לבניין הכוח. באוקטובר 2021 מסר ראש מדור הגמ"ר בז"י לצוות הביקורת כי "הפקודה גוברת על ההוראה".

משרד מבקר המדינה מציין כי כאמור הליקוי בנוגע להגדרת תפקידי ז"י בתכנון מרכיבי הביטחון ביישובים תוקן במידה רבה בעדכון פקודת המטכ"ל להגמ"ר וההוראה המבצעית להגנת יישובים.

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. כמו כן על צה"ל לוודא כי ההוראה המבצעית תגדיר את תחומי האחריות של הגורמים הרלוונטיים באופן מלא שאינו נתון לפרשנות. חוסר הלימה בין הפקודות עלול לפגוע בהבנת הגורמים הרלוונטיים את תפקידם ואת תחומי אחריותם, כפי שבא לידי ביטוי בנוגע להצטיידות מחלקות הגנת היישוב, ובכך יש כדי לפגוע במימוש האחריות הכוללת של צה"ל להגנת יישובים. נוכח זאת על אג"ת, האחראי לכתיבת פקודות צה"ל ועדכון, ליזום עדכון של הפקודות באופן שיהיו מתואמות זו עם זו ויקיפו את כלל תחומי האחריות הנוגעים לתחום מרכיבי הביטחון.



הקצאת מרכיבי הביטחון ביישובי העימות

התוכניות להשלמת פערים במרכיבי הביטחון

בדוח הקודם צוין כי בשנת 2012 גיבש פקע"ר תוכנית שסיווגה מחדש את היישובים. על פי התוכנית, התקציב השנתי הנדרש למרכיבי ביטחון היה כ-93 מיליון ש"ח, מהם 57 מיליון ש"ח לתחזוקה ו-36 מיליון ש"ח לשיקום והתעצמות.

בביקורת הקודמת עלה כי בשנים 2013 עד 2017 השקיעו פקע"ר והיחידה להתיישבות בשיקום ובהתעצמות כ-150 מיליון ש"ח¹¹, זאת לעומת כ-180 מיליון ש"ח (36 מיליון ש"ח לשנה) על פי התוכנית מ-2012. בשנים אלה השקיע פקע"ר כ-235 מיליון ש"ח בתחזוקה, לעומת כ-285 מיליון ש"ח שנקבעו בתוכנית¹². בתוכנית נכתב כי נוסף על ההשקעה האמורה נדרשת השקעה בסך 250 מיליון ש"ח בשנים 2014 עד 2020 למימון אמצעי קשר ביישובי עימות.

עוד צוין בדוח הקודם כי ב-2017 קבע פקע"ר שהתקציב השנתי הנדרש לריענון ולשיקום של מרכיבי הביטחון הוא 45 מיליון ש"ח, וכי אי-תקצוב סעיף זה מגדיל בכל שנה את התקציב הנדרש לשיקום מרכיבי הביטחון. עוד צוין כי ביולי 2017 הציג פקע"ר לראש מטה שר הביטחון את צרכיו בתחום מרכיבי הביטחון שמחייבים תוספת תקציבית בהיקף כספי המסתכם בכ-13473 מיליון ש"ח לצורך שיקום והתעצמות במרכיבי הביטחון בכלל הגזרות.

בביקורת הקודמת עלה כי בתוכנית העבודה של פקע"ר לשנת 2017 הוקצו 15.5 מיליון ש"ח לריענון ושיקום מרכיבי ביטחון, שהם כ-34% מהסכום שהגדיר פקע"ר לצורך זה¹⁴. עוד נקבע שאי-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 בדחיפות תוכנית לצמצום הפערים במרכיבי הביטחון.

מאז הביקורת הקודמת גובשו שתי תוכניות להשלמת הפערים במרכיבי ביטחון. להלן הפרטים:

1. במהלך 2016 ו-2017 גיבש צה"ל תוכנית למרכיבי הביטחון באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש). בתגובתו לביקורת הקודמת מסר משהב"ט כי התוכנית אושרה על ידי סגן הרמטכ"ל, שר הביטחון ומנכ"ל משרדו ואף הוצגה למטה לביטחון לאומי (המל"ל). **בביקורת המעקב עלה כי התוכנית לא תוקצבה.**

נושא הפערים במרכיבי הביטחון באיו"ש עלה בדיון שקיים השר לנושאים אזרחיים וחברתיים במשהב"ט ביולי 2020, ובמסגרתו הנחה לגבש הצעת מחליטים לתקצוב השלמת הפערים

11 פקע"ר השקיע כ-45 מיליון ש"ח, והיחידה להתיישבות - כ-105 מיליון ש"ח.

12 בכל אחת מהשנים 2013 עד 2017 השקיע פקע"ר בממוצע כ-47 מיליון ש"ח, לעומת 57 מיליון ש"ח שנקבעו בתוכנית פקע"ר מ-2012.

13 מרכיבי התוספת לתקציב הנדרש: 350 מיליון ש"ח לצורך השלמת מרכיבי הביטחון הנדרשים ביישובים באזור איו"ש, בקעת הירדן ועמק המעינות; 20 מיליון ש"ח לצורך שיקום מרכיבי ביטחון תשתיתיים בפצ"ן; ו-57 מיליון ש"ח לצורך שיקום והתעצמות בפד"ם. נוסף על כך יש צורך ב-46 מיליון ש"ח לצורך השלמת פערים במערכות הקשר.

14 בביקורת הקודמת צוין שהוקצה תקציב בסך 9.5 מיליון ש"ח לשיקום וריענון של מרכיבי ביטחון. סכום זה לא כלל תקציב לריענון רכבי ביטחון ולריענון או רכש של ציוד קשר וציוד למחלקות הגנת היישוב.



במרכיבי ביטחון באיו"ש. בעקבות כך בחן פקע"ר את הצרכים ואת המענה האפשרי להם והגדיר שלוש רמות מענה שונות. ממסמכי פקע"ר עלה כי התקציב הנדרש להשלמת המענה למרכיבי ביטחון באיו"ש נע בין כ-167 מיליון ש"ח לכ-470 מיליון¹⁵ ש"ח כתקציב חד-פעמי, ועוד כ-7 מיליון ש"ח עד כ-19 מיליון ש"ח בכל שנה לצורך תחזוקת האמצעים.

בביקורת המעקב עלה כי לא גובשה הצעת המחליטים לתקצוב השלמת הפערים במרכיבי ביטחון באיו"ש, וסוגיית השלמת הפערים במרכיבי הביטחון באיו"ש לא עלתה לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני ומשכך השלמת הפערים במרכיבי הביטחון לא תוקצבה.

2. במאי 2018 גיבש פקע"ר תוכנית רב-שנתית (לחמש שנים) שמטרתה לענות על הצרכים בתחום ההתגוננות האזרחית בכל הארץ (תוכנית "מגן העורף"), ובכלל זאת מתן מענה לפערים גם במרכיבי הביטחון. תוכנית זו הוצגה ביולי 2018 לקבינט המדיני-ביטחוני¹⁶. במסגרת התוכנית הוצג כי עלות השלמת הפערים במרכיבי הביטחון בכל הארץ היא 554 מיליון ש"ח¹⁷.

באוקטובר 2018 אישרה ועדת הכספים של הכנסת תקציב בסך 136 מיליון ש"ח לצורך שיפור מרכיבי הביטחון וההתגוננות האזרחית בגבול הצפון בשנים 2018 ו-2019 (תוכנית "מגן הצפון"). מתוך תקציב תוכנית "מגן הצפון" הוקצה לפקע"ר תקציב בסך 54 מיליון ש"ח לחיזוק מרכיבי הביטחון ב-21 יישובים בסיווג "צמוד גדר" בסמוך לגבול לבנון, ולשיקום מרכיבי הביטחון ביישובים בסיווג "קדמי" במרחב פצ"ן, ומהם פקע"ר קיבל בפועל 34 מיליון ש"ח ומימש תקציב זה.

משרד מבקר המדינה מציין כי הליקוי הנוגע לצורך בהכנת תוכניות לצמצום פערים במרכיבי הביטחון תוקן במידה מועטה באמצעות גיבוש התוכניות. מהתוכנית להשלמת הפערים במרכיבי הביטחון בצפון ובדרום 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 בקבינט המדיני-ביטחוני, אף שזוהו האזור המאויים ביותר ויש בו פערים ניכרים במרכיבי הביטחון הנאמדים בכ-470 מיליון ש"ח. ממסמכי פקמ"ז עלה כי בשנים 2019 ו-2020 התרחשו 41 ו-66 (בהתאמה) אירועי חדירה ליישובים באיו"ש. עד ספטמבר 2021 התרחשו 37 אירועי חדירה ליישובים.

15 התקציב הנדרש למרכיבי הביטחון באיו"ש גבוה משמעותית בהשוואה לגזרות אחרות בשל הצורך בהשקעה במרכיבים טכנולוגיים.

16 הקבינט המדיני-ביטחוני החליט להקים צוות משותף של המל"ל, משהב"ט, משרד האוצר, המשרד לביטחון הפנים ופקע"ר שיגבש בתוך 60 יום תוכנית רב-שנתית לשנים 2019 עד 2030 למיגון העורף ולשיפור המוכנות לרעידות אדמה בסכום של 5 מיליארד ש"ח. במועד סיום הביקורת תוכנית זו עדיין לא גובשה במלואה, לא אושרה ולא תוקצבה במלואה.

17 סך עלות השלמת הפערים במרכיבי הביטחון ללא שטחי אי"ש גדל בהשוואה לשנת 2017 עקב בלאי ותוספת של דרישה לשילוב אמצעים טכנולוגיים כגון מצלמות ומגלי כיוון ומרחק (מכ"מים).



מרכיבי הביטחון וכשירותם

על פי מסמכי פקע"ר קיימים פערים בכשירות מרכיבי הביטחון בכל הגזרות, ובפרט באיו"ש, שם הסבירות לאיום היא ברמה גבוהה. להלן פירוט הפערים העיקריים במרכיבי הביטחון על פי גזרות:

לוח 2: פערים עיקריים במרכיבי הביטחון לפי גזרות, אפריל 2021¹⁸

הגזרה	הסבירות לאיום	סדר עדיפות אמ"ץ להשקעה	הפערים העיקריים
פקמ"ז: איו"ש	גבוהה	גבוה	מענה תשתיתי טכנולוגי ותקשובי
פקמ"ז: הבקעה	בינונית	בינוני - גבוה	מענה תשתיתי טכנולוגי ותקשובי
פצ"ן: גבול סוריה	גבוהה	בינוני-נמוך	שיקום מרכיבי ביטחון בסיסיים
פצ"ן: גבול לבנון	בינונית	נמוך	שיקום מרכיבי ביטחון בסיסיים
פצ"ן: גבול עזה	גבוהה	גבוה	חיזוק תשתיות ביטחוניות
פצ"ן: גבול מצרים	בינונית	נמוך	שיקום מרכיבי ביטחון בסיסיים
פצ"ן: גבול ירדן	גבוהה	נמוך	שיקום תשתיות דרכים
	בינונית	בינוני	שיקום תשתיות דרכים
	בינונית-גבוהה	גבוה	תשתיות ביטחוניות
	נמוכה	בינוני-נמוך	אמצעי תקשוב

המקור: פקע"ר.

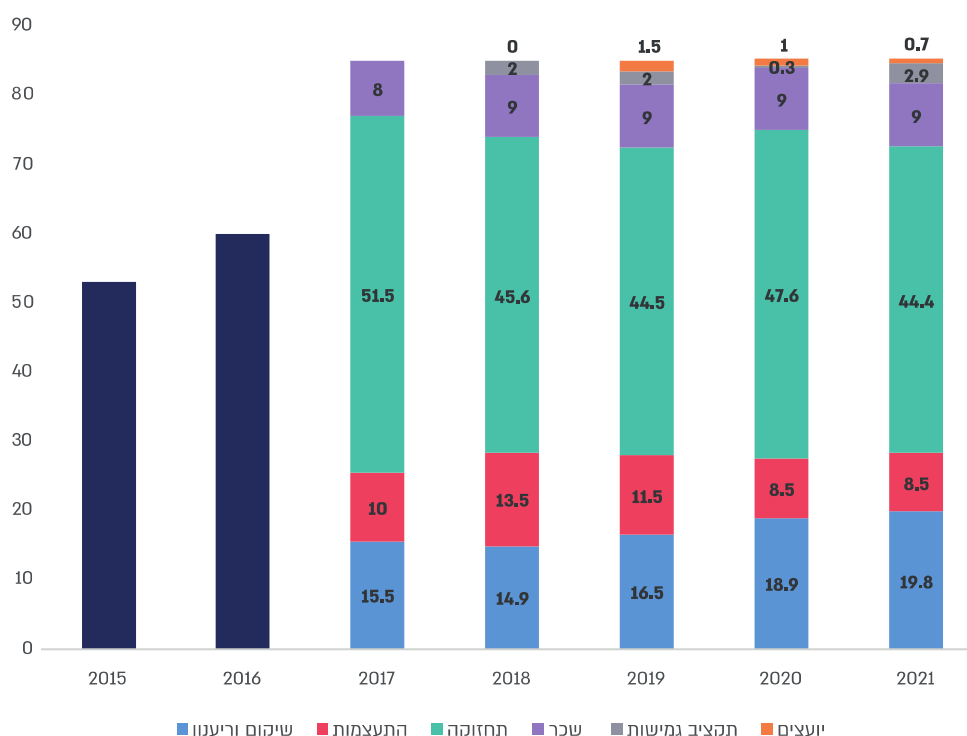
בביקורת המעקב עלה כי בשנת 2017 גדל תקציב פקע"ר למרכיבי הביטחון ומאז הוא קבוע ומסתכם ב-85 מיליון ש"ח¹⁹ (ראו פירוט בתרשים 1).

18 אדום - סבירות גבוהה לאיום או סדר עדיפות נמוך להשקעה, כתום או צהוב - סבירות בינונית לאיום או סדר עדיפות בינוני להשקעה, ירוק - סבירות נמוכה לאיום או סדר עדיפות גבוה להשקעה.

19 סך התקציב כולל שיקום, ריענון, תחזוקה והתעצמות במרכיבי הביטחון וכן השתתפות בשכר הרבש"צים בסך 5 מיליון ש"ח ובשכר תקני קבע ייחודיים בסך 4 מיליון ש"ח, ותקציב לשכר יועצים ולמשימות לא מתוכננות שבשנים 2018 - 2021 היה 2 מיליון ש"ח, 3.5 מיליון ש"ח, 1 מיליון ש"ח ו-3.3 מיליון ש"ח (בהתאמה).



תרשים 1: תקציב פקע"ר למרכיבי הביטחון, 2015 - 2021 (במיליוני ש"ח)



המקור: מסמכי פקע"ר.

מאז הביקורת הקודמת גדל התקציב השנתי לשיקום וריענון של מרכיבי הביטחון מתוך תקציב פקע"ר²⁰, אולם תקציבי ההתעצמות והתחזוקה צומצמו. להלן הפרטים:

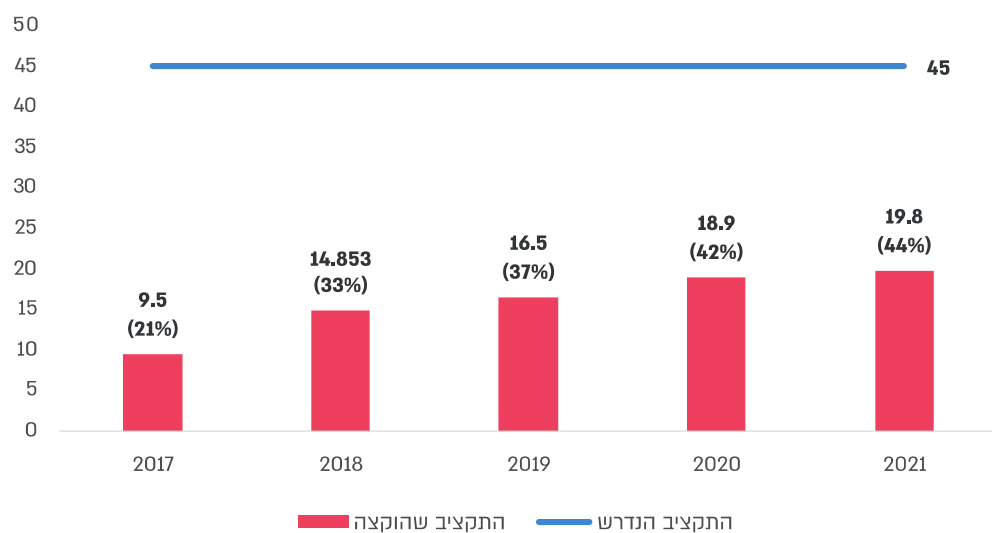
בשנים 2017 עד 2021 הגדיל פקע"ר את נתח התקציב לשיקום וריענון מרכיבי הביטחון, אולם גודל התקציב עדיין קטן ממחצית התקציב הנדרש על פי הקביעה מ-2017. התקציב שפקע"ר, בשיתוף היחידה להתיישבות, מקצה לתחזוקת מרכיבי הביטחון השתנה במהלך השנים 2015-2021 ועומד על כ-82% בממוצע מהתקציב הנדרש.

בנובמבר 2021 מסר רע"ן מרכיבי ביטחון להתיישבות בפקע"ר לצוות הביקורת כי התקציב השנתי הנדרש לשיקום וריענון מרכיבי הביטחון נותר זהה לזה שנקבע ב-2017 בסך 45 מיליון ש"ח, וכך גם התקציב השנתי הנדרש לתחזוקת מרכיבי הביטחון שנקבע ב-2012 ותוקף ב-2017 בסך 57 מיליון ש"ח. להלן הפירוט:

20 תקציב פקע"ר השנתי אינו כולל תוספות חד-פעמיות כדוגמת 34 מיליון ש"ח שניתנו במסגרת תוכנית "מגן הצפון".



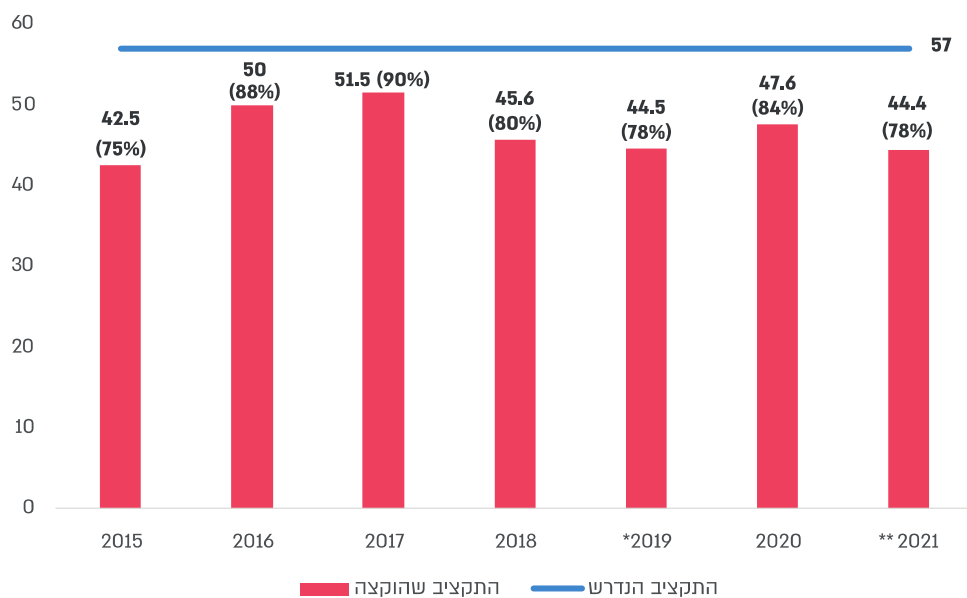
תרשים 2: תקציב פקע"ר לשיקום וריענון מרכיבי הביטחון, 2017 - 2021 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני פקע"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 3: תקציב פקע"ר לתחזוקת מרכיבי הביטחון, 2015 - 2021 (במיליוני ש"ח)



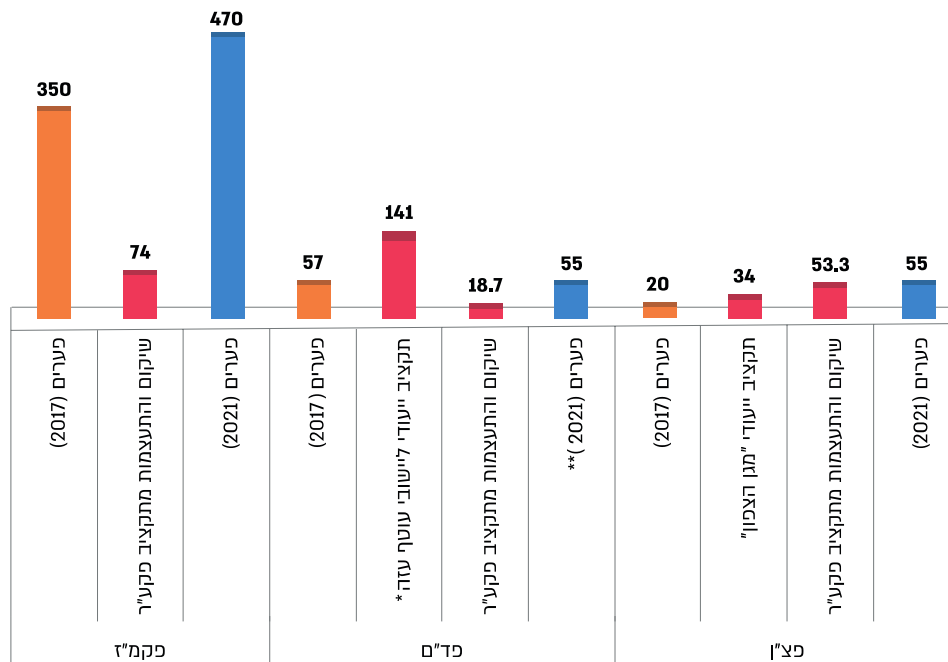
על פי נתוני פקע"ר. בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* יצוין כי בשנת 2019 השתתפה היחידה להתיישבות בעלות תחזוקת מרכיבי הביטחון והקצתה לשם כך 1.5 מיליון ש"ח מתקציבה. בתוספת סכום זה, גודל התקציב שהוקצה לתחזוקת מרכיבי הביטחון היה כ-81% מהתקציב הנדרש.

** יצוין כי בשנת 2021 השתתפה היחידה להתיישבות בעלות תחזוקת מרכיבי הביטחון והקצתה לשם כך חצי מיליון ש"ח מתקציבה. בתוספת סכום זה, גודל התקציב שהוקצה לתחזוקת מרכיבי הביטחון נותר כ-78% מהתקציב הנדרש.



תרשים 4: התקציב הנדרש להשלמת הפערים במרכיבי הביטחון והתקציב שהוקצה לכך בשנים 2017 - 2021, לפי גזרות (במיליוני ש"ח)²¹



עלות השלמת הפערים על פי הדיווח לראש מטה שר הביטחון מ-2017

התקציב שהתקבל בשנים 2017 - 2021

עלות השלמת הפערים נכון לנובמבר 2021

על פי נתוני פקע"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הממשלה הקצתה תקציבים ייעודיים למרכיבי ביטחון ביישובי עוטף עזה בשנים 2014 - 2020. עד שנת 2021 מומשו פרויקטים במרכיבי ביטחון על בסיס תקציבים אלו.

** סכום זה כולל את עלות השלמת הפערים במרכיבי ביטחון ביישובי עוטף עזה בלבד. הנתונים לגבי עלות השלמת הפערים ביישובים המסווגים בגבול ירדן ומצרים בגזרת פד"ם לא היו בידי פקע"ר במועד סיום הביקורת.

21 בשנים 2017 עד 2019 הקצה פקע"ר סך של 13.5 מיליון ש"ח להשלמת פערים בתחום הקשר (באמצעות הקמת תחנות ממסר ורכש מכשירים). סכום זה מהווה כ-29% מהסכום שהציג פקע"ר לראש מטה שר הביטחון ב-2017 בנוגע לצמצום פערים בנושא זה.



ביוני וביוולי 2021 הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון²² לרבש"צים ביישובי עימות, המשמשים חלק ממערך הגנת היישוב ויש להם ממשק ישיר הן עם כוחות צה"ל הפועלים במרחב הפקמ"ר הרלוונטי והן עם פקע"ר. השאלון נועד לאיתור פערים במרכיבי הביטחון ביישובים כמענה לאיום החדירה ליישוב. מהשאלון עלו פערים בכשירות מרכיבי הביטחון. להלן דוגמאות:

1. 17 יישובים שמבחינת הסיווג שלהם זכאים לגדר ביטחון מסוג כלשהו מסרו כי אין ביישוב שלהם גדר ביטחון.
2. מתוך 104 יישובים שבהם יש גדר מרותכת, 14 רבש"צים (13%) הגדירו את הגדר לא כשירה ו-28 (27%) הגדירו את כשירותה ברמה נמוכה.
3. מתוך 79 יישובים שבהם יש דרך ביטחון עשויה כורכר, 14 רבש"צים (18%) הגדירו את הדרך כלא כשירה ו-34 (43%) הגדירו את כשירותה ברמה נמוכה.
4. מתוך 98 יישובים שבהם יש דרך ביטחון סלולה אספלט, 13 רבש"צים (13%) הגדירו את הדרך כלא כשירה ו-33 (34%) הגדירו את כשירותה ברמה נמוכה.
5. מתוך 131 יישובים שבהם יש תאורת ביטחון, 12 רבש"צים (9%) הגדירו את התאורה כלא כשירה ו-35 (27%) הגדירו את כשירותה ברמה נמוכה.
6. מתוך 127 יישובים שבהם יש ביתן שומר, 18 רבש"צים (14%) הגדירו את ביתן השומר לא כשיר ו-49 (39%) הגדירו את כשירותו ברמה נמוכה.

תמונת המצב העולה מהמענה לשאלון מעידה על פערי כשירות במרכיבי ביטחון שונים ובהם גדר ביטחון, דרך ביטחון, תאורת ביטחון וביתן שומר.

בינואר 2022 מסר צה"ל בתגובתו לטיוטת הביקורת (להלן - תגובת צה"ל) כי במהלך השנים האחרונות נדרש פקע"ר לממש החלטות ממשלה לתגבור המענה לגזרת הדרום²³ באמצעות תקציב מרכיבי הביטחון הכולל, וכי "צעד זה בהכרח פוגע ביכולת לשקם ולהקים מרכיבי ביטחון ביתר הגזרות" (ההדגשה במקור).



בביקורת המעקב עלה כי התקציב השנתי של פקע"ר למרכיבי הביטחון גדל מאז הביקורת הקודמת, ופקע"ר מקצה תקציב קבוע להתעצמות ביישובי איו"ש שבהם הסבירות להתממשות איום החדירה ליישוב הוא הגבוה ביותר. עם זאת, יש עדיין פערים ניכרים במרכיבי הביטחון בעיקר ביישובי איו"ש הנאמדים בכ-470 מיליון ש"ח.

22 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).

23 בהחלטת הממשלה 566 מנובמבר 2020 נקבע כי משרד הביטחון יקצה מתקציבו 15.2 מיליון ש"ח ו-13.2 מיליון ש"ח בשנים 2021 ו-2022, בהתאמה, עבור מרכיבי ביטחון ביישובי עוטף עזה.



עוד עלה כי משהב"ט לא קידם את הצעת המחליטים לתקצוב השלמת הפערים במרכיבי הביטחון ביישובי איו"ש, שעליה הנחה השר לנושאים אזרחיים וחברתיים במשרד הביטחון ביולי 2020, והנושא לא נדון בקבינט המדיני-ביטחוני.

נוכח הפערים הקיימים בתחום מרכיבי הביטחון, אשר גדלים עם השנים, מומלץ שמשב"ט ישלים את גיבושה של הצעת המחליטים 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.

תחומי הסמכות והאחריות של פקע"ר והיחידה להתיישבות בתחום מרכיבי הביטחון

בביקורת הקודמת עלה כי שלא בהתאם לעיקרון שנקבע בהמ"ב 40.36 שעל פיו עיסוקה של היחידה להתיישבות יהיה בדגש על מרכיבי ביטחון חריגים, היחידה להתיישבות השקיעה את עיקר תקציבה במרכיבי ביטחון בסיסיים, ופקע"ר והיחידה להתיישבות פעלו בנפרד בנוגע להקצאת מרכיבי הביטחון הבסיסיים על פי סדרי עדיפויות שונים. משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת כי על משהב"ט להגדיר מחדש את פעילותם של פקע"ר והיחידה להתיישבות בתחום מרכיבי הביטחון כדי להגיע ליעילות מרבית בהקצאת המשאבים למרכיבי הביטחון בהתאם ליתרונם היחסי של כל אחד מהם.

בפברואר 2019 עדכן משהב"ט את המ"ב 40.36, ובהוראה המעודכנת נקבע שהיחידה להתיישבות רשאית לממן מרכיבי ביטחון בסיסיים, ולא צוין בה כי עליה להתמקד במרכיבי ביטחון מסוג מסוים.

בביקורת עלה כי בהוראת משרד הביטחון המעודכנת לא נקבעו תחומי עיסוק ייחודיים ליחידה להתיישבות ולפקע"ר במסגרת פעילותם בתחום מרכיבי הביטחון הבסיסיים, ואין בה התייחסות ליתרון היחסי של כל גוף.

בבחינת תוכניות העבודה של היחידה להתיישבות לשנים 2018 עד 2020 עלה כי היחידה להתיישבות השקיעה כ-80%, 75% וכ-87% בהתאמה מתקציבה במרכיבי ביטחון בסיסיים. יצוין כי מתוך סך התקציב שהשקיעה היחידה להתיישבות בשנים אלה במרכיבי ביטחון בסיסיים, כ-59%, 33% ו-44% בהתאמה הושקעו במימון מרכיבי ביטחון בהרחבות של יישובים. בביקורת עלה כי פקע"ר והיחידה להתיישבות הסדירו ביניהם באופן לא רשמי כי רק היחידה להתיישבות תעסוק בהקמת מרכיבי הביטחון בהרחבות של יישובים. יצוין כי במימון פרויקטים של הקמת מרכיבי הביטחון בהרחבות של יישובים משתתפים גורמים נוספים, כדוגמת משרד השיכון ולעיתים היום והרשות המקומית. בדוח הקודם צוין כי ליחידה להתיישבות יש יכולות בהובלת פרויקטים מסוג זה, שמחייבים איגום תקציבי²⁴.

24 איגום תקציבי הוא היכולת לשלב גופים נוספים במימון פרויקטים.



משרד מבקר המדינה בדק את תוכניות העבודה של היחידה להתיישבות ושל פקע"ר לשנים 2018 עד 2021. בבדיקה עלה כי היחידה להתיישבות מימנה גם פרויקטים במרכיבי ביטחון בסיסיים שאינם הרחבות יישובים ללא איגום משאבים מצידם של גורמים מתקצבים שמחוץ למערכת הביטחון, כלומר היחידה להתיישבות הייתה גורם המימון היחיד. לדוגמה:

1. שיקום תאורת ביטחון ביישוב מרגליות בשנת 2019.

2. שיקום דרך ביטחון ביישוב שתולה בשנת 2020.

3. הקמת שער ביטחון ביישוב הר ברכה בשנת 2020.

4. רכש מצלמה ביישוב מעלה אפרים בשנת 2021.

עוד עלה כי פרויקטים מסוימים ממומנים הן על ידי פקע"ר והן על ידי היחידה להתיישבות ללא איגום תקציבי מגורמים מחוץ למערכת הביטחון. לדוגמה:

1. רוב הרכש של רכבי הביטחון בשנים 2018 עד 2021.

2. שיקום גדר ההתרעה ביישוב טנא עומרים ב-2019.

3. שיקום דרכי ביטחון באיו"ש ב-2020.

בינואר 2022 מסר משהב"ט בתגובתו לטיטות הביקורת (להלן - תגובת משהב"ט) כי היחידה להתיישבות פועלת בהתאם להמ"ב 40.36 שבה נקבע בין היתר כי הגופים המתקצבים מרכיבי ביטחון בסיסיים רשאים לתקצבם בשיעור של 100%.

משרד מבקר המדינה מציין כי הליקוי תוקן במידה מועטה באמצעות תיקון המ"ב 40.36 באופן שמאפשר ליחידה להתיישבות להשקיע במרכיבי ביטחון בסיסיים, אך ללא התייחסות ליתרון היחסי של כל גוף ובאופן שמביא לכך ששני גופים במערכת הביטחון מבצעים לעיתים פעילות מקבילה.

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

הקצאת מרכיבי ביטחון על בסיס סדרי עדיפויות שונים

ביקורת הקודמת עלה כי כאמור 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. עקב כך, המשאבים המיועדים לטפל במרכיבי הביטחון אינם מופנים ליישובים שנזקקים להם ביותר, כפי שהגדיר הדרג המבצעי בצה"ל.



נוכח היותם של מרכיבי הביטחון אמצעי מבצעי המיועד להגנת יישובים, ונוכח אחריותו הכוללת של צה"ל להגנת היישובים, המליץ משרד מבקר המדינה למהב"ט בביקורת הקודמת כי שר הביטחון ומנכ"ל משרדו יטילו על צה"ל לקבוע סדר עדיפויות אחיד לעבודת שני הגופים בהקצאת מרכיבי הביטחון, כל גוף בתחום אחריותו, וכי היחידה להתיישבות תאמץ סדר עדיפויות זה, תפעל על פיו ותסדיר זאת בנהליה.

בהתייחסות משהב"ט לממצאי הביקורת הקודמת נמסר כי "היחידה להתיישבות כפופה להנחיות שר הביטחון ובהתאם לכך הובאו בחשבון בעבר ויובאו בעתיד, סדרי העדיפויות הגזרתיים שהוגדרו על ידי שר הביטחון. יחד עם זאת השיקול המרכזי בהקצאת מרכיב ביטחון הינו הצורך הביטחוני והמבצעי שמעלה צה"ל באמצעות הפיקודים המרחביים ופקע"ר". עוד מסר משהב"ט כי תוכניות העבודה לשנים 2017 ו-2018 של היחידה להתיישבות ושל פקע"ר גובשו "תוך שקיפות מלאה ובצורה מתואמת".

יצוין כי במאי 2018 קיים מנכ"ל משהב"ט דיון בנושא ממצאי הביקורת הקודמת, ובסיכומו קבע כי החל משנת 2019 הוא יאשר את תקציב²⁵16 בכללותו, בהתאם לסדרי העדיפויות שיקבע שר הביטחון.

בהמ"ב 40.36 המעודכנת הוגדר האופן שלפיו על היחידה להתיישבות לגבש את תוכנית העבודה השנתית שלה, ונקבע כי כל סעיף בתוכנית העבודה שלה מחייב את אישור פקע"ר או הפקמ"ר הרלוונטי בנוגע לצורך ולתיעדוף של אותו סעיף. עוד נקבע בהמ"ב כי תוכנית העבודה של היחידה להתיישבות תגובש בהתאם לצרכים הביטחוניים, וצוין גם כי בעת הצגתה למנכ"ל משהב"ט לאישורו, תוצג גם רשימת האזורים ששר הביטחון או מנכ"ל משרדו קבעו כי הם יקבלו העדפה להקצאת מרכיבי ביטחון לאותה השנה.

בביקורת המעקב עלה כי מנכ"ל משהב"ט מאשר את תוכניות העבודה של היחידה להתיישבות ושל פקע"ר בנושא מרכיבי הביטחון בראייה מתכללת, במסגרת אישור תקציב 16. עוד עלה כי פקע"ר מאשר את סעיפי תוכניות העבודה של היחידה להתיישבות, והוא עושה זאת בין היתר בהתבסס על הדרישות המבצעיות של הפקמ"רים.

מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בנוגע להיקף ההשקעה של היחידה להתיישבות במרכיבי הביטחון עלה כי תוכניות העבודה של היחידה להתיישבות לשנים 2018 עד 2020 עדיין אינן עולות בקנה אחד עם סדרי העדיפויות שקבע אמ"ץ. להלן פירוט:

25 תקציב 16 הוא סעיף תקציבי בתקציב המדינה המיועד להוצאות חירום אזרחיות. רוב התקציב למרכיבי הביטחון ממומן מתוך סעיף תקציבי זה.



**לוח 3: סדרי העדיפויות של אמ"ץ והיחידה להתיישבות, 2020
(בחלוקה לגזרות)**

סדר העדיפויות שקבע משהב"ט לפעילות היחידה להתיישבות בהיבטי מרכיבי ביטחון	סדר העדיפויות שקבע אמ"ץ להגנת יישובים
1. גבול לבנון ורמת הגולן	1. אי"ש
2. עוטף עזה	2. רצועת עזה
3. אי"ש, בקעת הירדן ומגילות	3. גבול לבנון
4. גבול מצרים	4. רמת הגולן
5. גבול ירדן (הערבה, חבל אילות, עמק הירדן ועמק המעינות)	5. פתחת ניצנה
6. יישובי התפר בפקמ"ז	6. יישובי התפר בפקמ"ז והבקעה

עם זאת יצוין כי על אף הפער בין סדרי העדיפויות, היקף ההשקעה שלא לפי סדר העדיפות הצה"לי צומצם משמעותית בהשוואה לביקורת הקודמת. כך לדוגמה בביקורת הקודמת נמצא שבשנת 2017 הקצתה היחידה להתיישבות כ-9% מתקציבה ליישובי אי"ש שעמדו בראש סדר העדיפויות שקבע אמ"ץ. בשנים 2018 עד 2020 הקצתה היחידה ליישובי אי"ש כ-23%, 39% ו-43% מתקציבה, בהתאמה.

בספטמבר 2021 מסר רע"ן מרכיבי ביטחון להתיישבות בפקע"ר לצוות הביקורת כי ההבדל בתוכניות העבודה נובע מההבדל בין סדרי העדיפויות שקובע מנכ"ל משהב"ט ליחידה להתיישבות לבין אלו שקובע אמ"ץ לפקע"ר. אולם על אף השוני, המשימות בכל אחת מתוכניות העבודה מתואמות בין שני הגופים ומול הפקמ"רים כחלק מתהליך התכנון והאישור של תוכנית העבודה.

משרד הביטחון מסר בתגובתו כי סדרי העדיפויות המבצעיים שקובע צה"ל להשקעה במרכיבי ביטחון נקבעים על פי מוכנות היישובים בהיבט המבצעי, ואילו סדרי העדיפויות של משהב"ט מתייחסים למוכנות האזרחית הכוללת ולתשתית ההגנתית הכוללת של היישוב. כמו כן משהב"ט קובע את סדר העדיפויות בהתחשב בפרמטרים נוספים על אלו של צה"ל, כגון מספר היישובים בכל מועצה אזורית, כשירות מרכיבי הביטחון ביישוב בפועל והפערים בין מרכיבי הביטחון הקיימים ביישוב ביחס לדרישה המבצעית. לדבריו לא קיים פער בין סדרי העדיפויות להשקעה במרכיבי ביטחון שקובע פקע"ר לאלו שקובע משהב"ט. עוד מסר כי תוכניות העבודה של פקע"ר ושל היחידה להתיישבות משלימות זו את זו "על מנת לאפשר הגנה מיטבית על היישובים, יעילות גבוהה של מערכת הביטחון ומיצוי תקציבי גבוה".



משרד מבקר המדינה מציין כי הליקוי שעלה בביקורת הקודמת בנוגע לפעילותה של היחידה להתיישבות על פי סדרי עדיפויות שונים מאלו שקבע אמ"ץ בהתאם לראייה המבצעית תוקן במידה רבה. גיבוש תוכנית העבודה תוך תיאום בין פקע"ר והיחידה להתיישבות והתחשבות בצרכים המבצעיים לצד צרכים ביטחוניים-לאומיים אחרים שקובע שר הביטחון הביא לצמצום הפער בסדרי העדיפויות בהקצאת המשאבים למרכיבי ביטחון בסיסיים בין פקע"ר והיחידה להתיישבות. משרד מבקר המדינה מציין שנוכח הפערים המתמשכים במענה לצורכי הביטחון ביישובי העימות יש חשיבות לגיבוש תוכנית העבודה להקצאת מרכיבי ביטחון בראייה כוללת של מנכ"ל משהב"ט תוך התחשבות בדרישות המבצעיות של צה"ל.



תקשורת ואמצעי קשר

הפערים בתקשורת בין כוחות צה"ל ליישובים

על פי תורת הגנת היישוב שגיבשה ז"י ב-2017, אחד מעקרונות הפיקוד והשליטה במסגרת הפעולות להגנת היישוב הוא קיומן של רשתות קשר משותפות.

בביקורת הקודמת עלה כי תקשורת רציפה בין כוחות צה"ל לכוחות ההגנה ביישובים הכרחית לשם פעילותם המשולבת להגנת היישוב. לצורך זה פקע"ר נדרש לספק לכל יישוב מסווג אמצעי קשר מסוג "ברק כתום" כמפורט להלן: מכשיר קשר לרש"ץ, מכשיר קשר לרכב הביטחון, מכשיר קשר למפקד מחלקת הגנת היישוב ומכשיר קשר לחדר המלחמה (להלן - חמ"ל) ביישוב²⁶. נוסף על כך, על פי הנהלים על פקע"ר לספק לכל יישוב מכשירי קשר לתקשורת פנימית (בין הרש"ץ ובין חברי מחלקת הגנת היישוב)²⁷.

בביקורת הקודמת נמצא כי מתוך כלל מכשירי "ברק כתום" ומכשירי קשר המיועדים לתקשורת פנימית ביישוב שעל פקע"ר היה לספק ליישובים, סופקו בפועל רק כ-28% וכ-63% מכשירים בהתאמה, נכון ליוני 2017. כמו כן נכון לאותו המועד טרם קבע פקע"ר לוח זמנים להשלמת ההספקה של מכשירים אלה. עוד עלה בביקורת הקודמת כי בהיעדר מכשירי "ברק כתום", פקמ"ו ופד"ם נוהגים לחלק ליישובים מכשירי קשר צבאיים סטנדרטיים לצורך תקשורת בין הרש"ץ ומחלקת הגנת היישוב לבין צה"ל. זאת בלי שגופים אלה קבעו נהלים לחלוקת מכשירי קשר צבאיים או שעשו בקרה על החלוקה. כמו כן הם אינם מדווחים לפקע"ר על אופן חלוקת המכשירים. עקב כך לפקע"ר אין מידע מלא בדבר יכולת התקשורת של היישובים עם כוחות צה"ל.

בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה לצה"ל כי כל עוד קיים מחסור במכשירי "ברק כתום" ובמכשירי קשר לתקשורת פנימית, עליו לקבוע סדר עדיפויות לחלוקת המכשירים ולמצוא פתרון להבטחת תקשורת רציפה של כוחות צה"ל עם היישובים, שבלעדיה עלולות להיפגע היכולות המבצעיות של גורמי ההגנה ביישובים אלה.

בדיון שקיים ראש מחלקת מבצעים בפברואר 2018 בנושא תוכנית העבודה לשנה זו בתחום מרכיבי הביטחון והגנת היישוב, הוא קבע כי "יש להמשיך ולהשקיע במערכת הקשר. חשוב שתהיה מערכת קשר אחת לכלל הגופים שפועלים במרחב".

במאי 2019 קיים מפקד פקע"ר דיון בנושא סטטוס מכשירי "ברק כתום", ובו ציין כי זוהי מערכת קשר הרדיו המבצעי המרכזית לעורף לעשור הקרוב, ונדרש לפתחה בהתאם.

במסמך ההסדרה לתקן מרכיבי ביטחון ביישובים המסווגים למרכיבי ביטחון ממאי 2021 נקבע כי למעט יישובים במרחב איו"ש כל יישוב בסיווג "צמוד גדר", "קדמי" ו"סמוך גדר" זכאי לארבעה מכשירי "ברק כתום", כל יישוב בסיווג "עורפי" זכאי לשני מכשירי "ברק כתום", וכל רשות מקומית שיש בה יישובים מסווגים זכאית לשני מכשירי "ברק כתום". עוד נקבע במסמך כי על פקע"ר

26 ביישובים בסיווג "עורפי" נדרשים שני מכשירי "ברק כתום".

27 באיו"ש נדרש מכשיר לכל לוחם במחלקת הגנת היישוב, ובגזרות אחרות מכשיר אחד לכל צמד לוחמים.



לספק לכל לוחם במחלקת הגנת היישוב מכשירי קשר לתקשורת פנימית על פי התקן שקבעה ז"י. ביולי 2021 אישר מפקד פקע"ר את העקרונות האלה לחלוקת מכשירי קשר לתקשורת פנים-יישובית (ראו הרחבה בהמשך) ביישובים המסווגים.

באוקטובר 2021 מסר רע"ן עורף בפד"ם לצוות הביקורת כי בגזרת פד"ם יש מחסור במכשירים: 15 יישובים בסיווג "קדמי" ו"סמוך גדר" קיבלו שני מכשירים במקום ארבעה, 11 יישובים בסיווג "קדמי" ו"סמוך גדר" ושלשה יישובים בסיווג "עורפי" לא קיבלו מכשירים כלל. יוצא אפוא כי בגזרת פד"ם חסרים עשרות מכשירי "ברק כתום". עוד הוא מסר כי פער זה אמור להצטמצם עם מימוש רכש מתוכנן של כמחצית ממכשירי "ברק כתום" החסרים לפי תוכנית העבודה לשנים 2020 עד 2023.

בנובמבר 2021 מסר רע"ן עורף בפצ"ן לצוות הביקורת כי לא חסרים מכשירי "ברק כתום", אולם הם לא נמצאים בשימוש.

מנתונים שמסר בנובמבר 2021 קצין ההגמ"ר באיו"ש לצוות הביקורת עלה כי מתוך כלל מכשירי "ברק כתום" הנדרשים על פי התקן, קיימים במצאי 21% מהמכשירים. עוד מסר כי רק בגזרות מסוימות באיו"ש משתמשים במכשירי "ברק כתום". בגזרות אלו מצאי המכשירים אינו מלא: ב-35 יישובים בסיווג "קדמי" בהם נעשה שימוש ב"ברק כתום" יש 32% מהמכשירים הנדרשים על פי התקן.

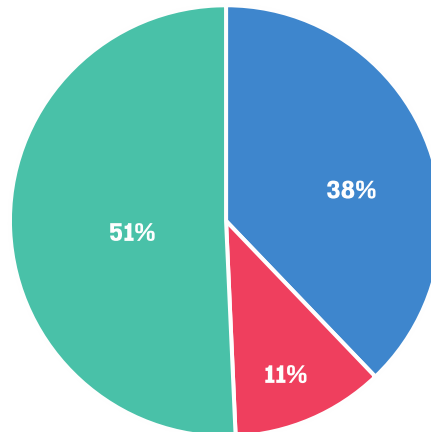
בנובמבר 2021 מסר מפקד הקשר והאלקטרוניקה בפקע"ר לצוות הביקורת כי אין מחסור משמעותי במספר המכשירים בכל הגזרות וכי מכשירי "ברק כתום" חולקו ליישובים בהתאם לתקן. מנתונים שמסר בנובמבר 2021 רע"ן מרכיבי ביטחון להתיישבות בפקע"ר לצוות הביקורת עולה כי בגזרת פד"ם אין פערים בחלוקת מכשירי "ברק כתום" וכי הוא שוקד על טיוב תמונת מצאי מכשירי "ברק כתום" שחולקו ליישובים במרחב פקמ"ז ובמרחב פצ"ן. עוד הוא ציין כי בגזרת פקמ"ז במרחב איו"ש חסרים עשרות רבות של מכשירי "ברק כתום" למפקדי מחלקות הגנת היישוב אך אין כוונה להשלים את הפערים האלה נוכח בעיות הקליטה של מכשירים אלה בגזרה זו.

מתוך 121 רבש"צים שהשיבו על השאלון ושיש ביישוביהם מחלקות להגנת היישוב, 29 רבש"צים (24%) ציינו כי יש מחסור במכשירי קשר לתקשורת פנימית בין חברי מחלקת הגנת היישוב. כמה רבש"צים ציינו כי היישובים או המועצות רכשו מתקציבם מכשירי קשר לתקשורת פנימית כדי להתגבר על הפער המבצעי האמור.

יצוין כי יותר ממחצית הרבש"צים שהשיבו על השאלון ציינו כי התקשורת בינם ובין כוחות צה"ל מתבצעת באמצעות אמצעי קשר שאינם צבאיים בלבד. להלן הפירוט:



תרשים 5: אמצעי הקשר בין הרבש"צים לבין כוחות צה"ל



■ אמצעי קשר שאינם צבאיים ■ מכשירי קשר צבאיים סטנדרטיים ■ מכשירי ברק כתום

על פי תוצאות השאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה כי 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:

1. מפקד הקשר והאלקטרוניקה בפקע"ר מסר כי מכשירי "ברק כתום" חולקו בכל הגזרות בהתאם לתקן.
2. רע"ן עורף בפד"ם מסר שבגזרת פד"ם חסרים עשרות מכשירי "ברק כתום". רע"ן מרכיבי ביטחון להתיישבות בפקע"ר מסר כי במרחב פד"ם אין פערים במכשירי "ברק כתום".
3. מנתונים שמסר קצין ההגמ"ר בפקמ"ז עלה כי מתוך כלל מכשירי "ברק כתום" הנדרשים על פי התקן, קיימים במצאי 21% מהמכשירים. רע"ן מרכיבי ביטחון להתיישבות בפקע"ר מסר כי אין לו נתונים מלאים לגבי מצאי מכשירי "ברק כתום" במרחב פקמ"ז, וכי באיו"ש חסרים עשרות רבות של מכשירים שאין כוונה להשלימם.
4. רע"ן עורף בפצ"ן מסר כי לא חסרים מכשירי "ברק כתום", אולם הם לא נמצאים בשימוש. רע"ן מרכיבי ביטחון להתיישבות בפקע"ר מסר כי אין לו מידע מלא לגבי מצאי המכשירים בפצ"ן.



עוד עולה כי פערי התקשורת מביאים לכך שהרבש"צים בוחרים להשתמש באמצעי קשר שאינם צבאיים ולא במערכת התקשורת שצה"ל רכש.

צה"ל מסר בתגובתו כי לפני כארבע שנים זיהה פקע"ר כי מערכת "ברק כתום" אינה מתאימה לצורכי ההתיישבות, ועל כן החליט שלא להשלים את רכישת המכשירים החסרים ואת השלמת הפערים בקליטה וממסרים. עם זאת הפנה צה"ל בתגובתו למסמך לפיו בשנת 2021 יוקצו 1.2 מיליון ש"ח לטובת רכש מכשירי "ברק כתום".

בינואר 2022 מסרה המשטרה בתגובתה לטיטות הביקורת (להלן - תגובת המשטרה) כי צה"ל הגדיר את מערכת "ברק כתום" כרשת התקשורת בינה ובין הרבש"צים, וכי שימוש במכשירים או ברשתות אחרים (מלבד רשת "ניצן" המשטרתית ו"ברק כתום") לא יאפשר תקשורת עם הגורמים במשטרה.

משרד מבקר המדינה מציין כי הפערים בין תגובת צה"ל בנוגע לרכש המתוכנן של מכשירי "ברק כתום" בפד"ם, לתגובת המשטרה, והעובדה כי פקע"ר הקצה תקציב של 1.2 מיליון ש"ח לפרויקט "ברק כתום" בשנת 2021, מחדדים את הצורך בתפיסה אחידה בנוגע להמשך הצורך במכשירי "ברק כתום".

על פקע"ר לבחון את התועלות והחסרונות במערכת "ברק כתום" ולקבל החלטה בנוגע להמשך השימוש בה במסגרת הפעילות להגנת היישובים כדי לאפשר תקשורת רציפה וזמינה בין כוחות צה"ל ומשטרת ישראל לבין כוחות ההגנה ביישובים לצורך ביצוע משימתם. בהתאם לכך על פקע"ר לעדכן את תקני מכשירי הקשר בתחום הגנת היישובים ככל שנדרש ולגבש את תוכניות העבודה שלו.

מכשירי קשר לתקשורת פנים-יישובית

בנובמבר 2019 מסר רע"ן מרכיבי ביטחון להתיישבות בפקע"ר לצוות הביקורת כי לצורך שיפור התקשורת הפנים-יישובית הקצה פקע"ר תקציב בסך 10.6 מיליון ש"ח לצורך רכש מכשירי קשר חדשים, וכי במהלך 2019 הופץ מכרז לרכש זה. רכש זה נועד לתת מענה לפער בתקשורת הפנים-יישובית שלא נענה על ידי מכשירי "ברק כתום".

בספטמבר 2021 הוצגו למפקד פקע"ר עקרי התפיסה לשיפור מערכת הקשר היישובית לפיה תכלית מכשירי הקשר החדשים היא לשפר את התקשורת הפנים-יישובית. לפי תפיסת ההפעלה מערכת קשר זו אינה תנאי לתקשורת מול כוחות צה"ל לצורך חבירת כוחות צה"ל ליישובים. התקשורת של היישוב מול צה"ל תושתת על מכשירי קשר צבאיים סטנדרטיים.

בנובמבר 2021 מסר מפקד הקשר והאלקטרוניקה בפקע"ר כי המכרז הושלם ופקע"ר רכש אלפי מכשירים, אשר מרביתם הגיעו בפועל לישראל בינואר 2021, אך הם טרם חולקו ליישובים. עוד מסר כי חלוקת המכשירים ליישובים תבצע לאחר סיום גיבוש מתווה לחלוקתם על פי סדרי עדיפויות שיקבע פקע"ר בשיתוף הפקמ"רים המתוכנן להסתיים עד תום שנת 2021, אישור תפיסת הפעלה למערכת, הסדרת תדרים מול משרד התקשורת והצבת ממסרים.



עוד הוא מסר כי במסגרת רכש המכשירים נרכשו עשרות תחנות ממסר עבור מכשירים אלו שטרם הגיעו לישראל וכי מספר זה אינו עונה באופן מלא על צורכי הכיסוי התקשורתי. בימים אלו פקע"ר עוסק בניתוח הצרכים, ובכלל זאת גם בחינה למספר תחנות הממסר החסרות.

בביקורת עלה כי הליקוי בנוגע להספקת אמצעי הקשר המיועדים לתקשורת פנימית ביישובים והן לתקשורת עם כוחות צה"ל לא תוקן מאז הביקורת הקודמת וכי הפעילות המבוצעת כעת בפקע"ר תכליתה לשפר בעיקר את התקשורת הפנים-יישובית. המחסור במכשירי קשר ייעודיים לצורך יצירת תקשורת בין כוחות צה"ל ובין מחלקות הגנת היישוב עלול לפגוע בהגנה על היישובים בעת מצב חירום.

צה"ל מסר בתגובתו כי אחריות פקע"ר נוגעת ליכולת הקשר של הרבש"ץ עם מחלקות הגנת היישוב בתוך שטח היישוב, וכי מכשירי הקשר לתקשורת פנים-יישובית שרכש פקע"ר - מכשירים פשוטים חולים יותר ממכשירי רשת "ברק כתום" - ישמשו מענה הולם. עוד מסר כי פקע"ר צפוי להשלים את חלוקת המכשירים ואת הקמת הממסרים במהלך החציון הראשון של שנת 2022, והדבר צפוי לשפר באופן מהותי את התקשורת הפנים-יישובית של הרבש"ץ עם מחלקות הגנת היישוב.

נוכח העיכוב בחלוקת מכשירי הקשר לתקשורת פנים-יישובית, על פקע"ר לפעול להשלים את חלוקת מכשירים אלה, שצפויים לשפר חלק מהליקויים שעלו בתחום הקשר של כוחות הגנת היישוב.

עוד עלה כי נדרש לגבש פתרון לפערי התקשורת הנוגעים ליכולת השימוש במכשירי "ברק כתום" בין היישובים לבין כוחות צה"ל. להלן פירוט לפי גזרות:

פערי תקשורת ביישובי פצ"ן

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 הוא אמצעי קשר שאינו צבאי אשר עלול לקרוס בעת אירוע חירום.

צה"ל מסר בתגובתו כי "הפער הקיים בגזרת פצ"ן עשוי להיות מושלם" באמצעות מכשירי הקשר החדשים לתקשורת פנים-יישובית.

משרד מבקר המדינה מציין שמכיוון שמכשירים אלה לא ייתנו מענה לשיפור הקשר עם כוחות צה"ל אלא לשיפור הקשר הפנים-יישובי, מומלץ כי צה"ל יבחן פתרון שייתן מענה גם לבעיות התקשורת בין כוחות ההגנה ביישוב לכוחות צה"ל.



פערי תקשורת ביישובי אי"ש

במאי 2019 קיים מפקד פקע"ר דיון בנושא סטטוס מכשירי "ברק כתום", ובו קבע כי נוכח הפערים ביכולת השידור והקליטה של מכשירים אלו במרחב יישובי אי"ש, התקשורת בין כוחות צה"ל לכוחות ההגנה ביישוב תיעשה באמצעות מכשירי קשר צבאיים סטנדרטיים (במקום במכשירי "ברק כתום").

בנובמבר 2021 מסר מפקד הקשר והאלקטרוניקה בפקע"ר לצוות הביקורת כי באחריות פקמ"ז היה לאסוף את מכשירי ה"ברק כתום" ולחלק ליישובים מכשירי תג"ם במקומם. **פעולה זו לא בוצעה.**

מפקד הקשר והאלקטרוניקה בפקע"ר מסר עוד כי מכשירי הקשר לתקשורת פנים-יישובית שנרכשו כאמור על ידי פקע"ר אמורים להחליף מכשירי קשר ישנים שברשות היישובים והם אמורים לתת מענה חלופי טוב לקשר הפנים-יישובי במרחב אי"ש וכי מכשירים אלו יוכלו כפי הנראה לתת מענה גם לקשר עם כוחות צה"ל, אך פתרון זה לא נבחן במלואו. הוא הדגיש כי האחריות לקשר בין היישובים ובין כוחות צה"ל הנעים בצירים הוא באחריות פקמ"ז.

מפקד הקשר והאלקטרוניקה בפקע"ר ציין בפני צוות הביקורת כי העיכוב בחלוקת מכשירי הקשר לתקשורת פנים-יישובית, ההתיישנות של מכשירי הקשר שמשמשים את היישובים כתקשורת פנים-יישובית וקשיי הקליטה של מכשירי "ברק כתום" הפוגעים בתקשורת יעילה עם כוחות צה"ל הנעים בצירים, הביאו את המועצות האזוריות לרכוש מיוזמתן ומתקציבן מערכות קשר אזוריות הכוללות מכשירים ותחנות ממסר. חלק ממכשירי הקשר נמסרו לצה"ל לצורך תקשורת עם היישובים. רכש זה נעשה בתיאום עם פקמ"ז שעשה התאמה למכשירי הקשר האזוריים כדי שהם יוכלו לתקשר עם מכשירי הקשר של כוחות צה"ל. רע"ן מרכיבי ביטחון להתיישבות בפקע"ר ציין בהקשר זה כי פקע"ר התנגד למהלך זה, והעדיף להמתין לחלוקת המכשירים שרכש.

במהלך עבודת הביקורת דיווחו כמה רשויות מקומיות באי"ש²⁸ לצוות הביקורת כי נוכח העיכוב בהצטיידות במכשירי קשר חדשים ביישובים ונוכח הפערים בתקשורת בין לבין כוחות צה"ל, הן רכשו מכשירי קשר באופן עצמאי ואף חילקו מכשירי קשר לכוחות צה"ל לשם הבטחת תקשורת רציפה איתם.

בנובמבר 2021 מסר קצין ההגמ"ר באי"ש לצוות הביקורת כי החלופה לשימוש במכשירי "ברק כתום" היא שימוש במכשירים שרכשו המועצות, וכי הסיבה להמשך השימוש ב"ברק כתום" ביישובים בגזרות יהודה ועציון היא שהרשויות המקומיות לא רכשו והטמיעו מכשירי קשר באופן עצמאי, ולכן הן נאלצות להשתמש במכשירי "ברק כתום" חרף בעיות הקליטה ומצאי המכשירים המוגבל. עוד ציין כי צה"ל לא אסף את מכשירי "ברק כתום" שחולקו ליישובים שבהם הופסק השימוש בהם, וציין כי מכשירי הקשר לתקשורת פנימית שרכש פקע"ר במסגרת המכרז צפויים להחליף את כלל מכשירי "ברק כתום" ולתת מענה מלא לצורכי הקשר לכלל היישובים במרחב אי"ש.

28 המועצות האזוריות גוש עציון, הר חברון, מטה בנימין וקדומים.



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

באוקטובר 2021 בדק צוות הביקורת את מידת השימוש במכשירי "ברק כתום" בקרב רבש"צים מ-12 יישובים (מתשע רשויות מקומיות) באיו"ש, חמישה מהם בגזרות יהודה ועציון. בבדיקה עלה כי בארבעה מחמישה יישובים בגזרות יהודה ועציון משתמשים במכשירי "ברק כתום" לתקשורת שוטפת עם כוחות צה"ל. שלושה מהם דיווחו על בעיות קליטה. שבעת היישובים הנוספים משתמשים במכשירי קשר צבאיים סטנדרטיים, ארבעה מהם דיווחו על בעיות קליטה.

בנובמבר 2021 מסר קצין הגמ"ר באיו"ש לצוות הביקורת כי מכשירי הקשר הצבאיים הסטנדרטיים אינם משמשים חלופה מלאה וזמינה למכשירי "ברק כתום" היות שמדובר במכשיר גדול ומסורבל שהשימוש בו נעשה בעיקר ברכבי הרבש"צים.

עלה כי הנחיית מפקד פקע"ר בנוגע לחלוקת מכשירי קשר צבאיים סטנדרטיים ליישובי איו"ש כחלופה למכשירי "ברק כתום" לא מומשה, עוד עלה כי חלופה זו אינה נותנת מענה מבצעי מלא היות וגם למכשירי התג"ם יש בעיות קליטה בחלק מאזורי איו"ש, ונוכח המגבלות הפיזיות של המכשיר הוא אינו נותן מענה זמין לרבש"צים.

משרד מבקר המדינה מציין כי העיכוב של צה"ל בהספקת מכשירי הקשר ליישובים שעליהם החליט בשנת 2019 יצר פער מבצעי שהביא ליוזמה של הרשויות המקומיות להשלמת פערי הקשר על ידי רכש עצמי של מכשירים והפצתם גם לכוחות צה"ל.

נוכח זאת, על צה"ל לבחון את המענה המבצעי הראוי והשלם לתקשורת בין כוחות ההגנה ביישובים באיו"ש לבין כוחות צה"ל ולוודא את הטמעתו בצורה אחידה בקרב כל הגורמים הרלוונטיים.

פערי תקשורת ביישובי פד"ם

בנובמבר 2021 מסר רע"ן עורף בפד"ם לצוות הביקורת כי יכולת הקליטה במרחב פד"ם השתפרה מאז הביקורת הקודמת בעקבות שדרוג תחנות ממסר ופעולות נוספות, וכי בתוכנית העבודה של גדוד התקשוב האוגדתי לשנת 2022 מתוכננת הקמה של תחנות ממסר נוספות כדי לשפר את כיסוי הקשר באזורים מסוימים.

ארבעה מתוך חמישה רבש"צים מיישובים הנמצאים בגזרה המסוימת אשר השיבו על השאלון, ציינו כי השימוש במכשירי "ברק כתום" מאפשר תקשורת במידה מועטה בגלל בעיות קליטה.

בנובמבר 2021 מסר ראש ענף מרכיבי ביטחון להתיישבות בפקע"ר לצוות הביקורת כי במרחב פד"ם, למעט בחלק מהאזורים, אין פערי כיסוי תקשורת.

בביקורת המעקב עלה כי יש פערי כיסוי תקשורת במרחב פד"ם.



על צה"ל להשלים את הקמת תחנות הממסר המתוכננות לשנת 2022 לצורך שיפור הקליטה של מכשירי "ברק כתום" כדי לאפשר תקשורת רציפה בין כוחות הגנת היישוב בגזרת פד"ם לבין כוחות צה"ל.

תחנות ממסר

בביקורת הקודמת עלה כי בשל היעדר חלק מתחנות הממסר למכשירי "ברק כתום", יכולת הקליטה של מכשירים אלה חלקית, וכתוצאה מכך נפגעת התקשורת בין כוחות צה"ל לכוחות ההגנה ביישובים, דבר שעלול לעכב את תגובת הכוחות בעת אירוע חדירה ליישוב. בביקורת הקודמת צוין כי נוכח החשיבות הרבה שיש למערכת הקשר בהתמודדות עם חדירות ליישובים, על צה"ל בשיתוף משהב"ט לפתור את הבעיה בהקדם.

באפריל 2020 מסר פקע"ר לצוות הביקורת כי מאז הביקורת הקודמת הוקמו מספר תחנות ממסר חדשות בפצ"ן ובגזרת איז"ש.

בנובמבר 2021 מסר מפקד הקשר והאלקטרוניקה בפקע"ר לצוות הביקורת כי באיז"ש חסרות מספר תחנות ממסר לצורך כיסוי תקשורת מלא לכלל המרחב לרבות צירי התנועה. עלות הקמת תחנות הממסר מסתכמת בכ-20 מיליון ש"ח. עוד מסר כי פקע"ר אחראי על הקשר הפנים-ליישובי, קרי, התקשורת בין הרבש"ץ ובין מחלקת הגנת היישוב ועם כוחות צה"ל בהגיעם ליישוב, וכי הפקמ"רים אחראים לתקשורת של כוחות צה"ל הנמצאים מחוץ ליישוב עם הרבש"ץ. התקשורת של כוחות הסיור של צה"ל מול הרבש"ץ נעשית ברובה באמצעות ערוץ תקשורת של הרבש"ץ לחמ"ל הצבאי הגזרתי שמעביר מידע לכוחות צה"ל הנעים בצירים.

בשאלון לרבש"צים ציינו 28 רבש"צים מיישובים בכלל הגזרות כי יש ביישובם בעיות קליטה במכשירי "ברק כתום".

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-ליישובית אינה נותנת מענה לבעיות התקשורת שמחוץ ליישובים.

הקשר של היישובים עם גורמי החירום

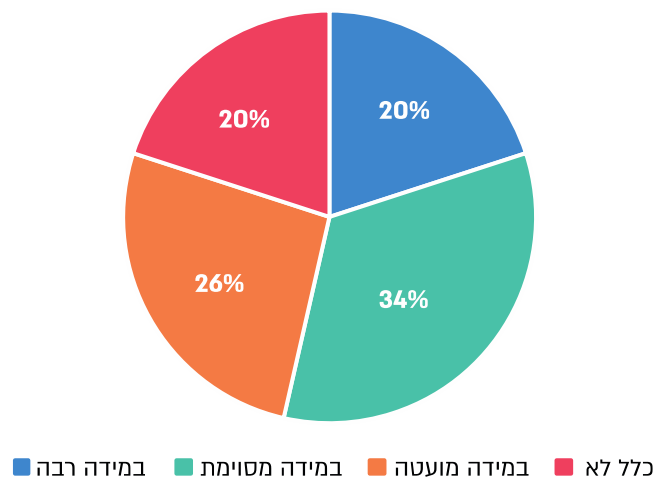
בביקורת הקודמת עלה כי בכל מכשירי "ברק כתום" שסופקו ליישובים לא נצרבו תדרי המשטרה, ולכן הם אינם יכולים לשמש ליצירת תקשורת עם גורמי המשטרה.

בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן בצורה מועטה, שכן במכשירי "ברק כתום" נצרבו תדרי חירום ייעודיים להפעלה במצב חירום בקשר עם גורמי חירום ובהם המשטרה וכוחות כיבוי והצלה (כב"ה), אולם השימוש בתדרים אלו לא תורגל ולא נעשה בהם שימוש. כמו כן לא נצרבו תדרים של כוחות הצלה אחרים, כגון מגן דוד אדום בישראל (מד"א).



בשאלון ציינו קרוב למחצית מהרבש"צים (46%) כי אמצעי התקשורת שברשותם אינם מאפשרים להם לנהל תקשורת תקינה עם צה"ל ועם גורמי החירום, ובכללם המשטרה.

תרשים 6: המידה שבה מאפשרים אמצעי הקשר שבידי הרבש"צים לנהל תקשורת תקינה עם צה"ל ועם גורמי החירום



על פי נתוני השאלון לרבש"צים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תמונת המצב העולה מן השאלון לרבש"צים מצביעה על קושי של קרוב למחצית מהרבש"צים לקיים תקשורת עם צה"ל ועם גורמי החירום באמצעות אמצעי הקשר שברשותם.

בנובמבר 2021 מסר מפקד הקשר והאלקטרוניקה בפקע"ר לצוות הביקורת כי נושא התקשורת בין הרבש"צים ומחלקות הגנת היישובים לבין כוחות הביטחון וההצלה כגון המשטרה, מד"א וכב"ה, אינו באחריות פקע"ר והוא קשור לסוגיית פיתוח תשתיות ל"רדיו לאומי" שטרם נפתרה. נושא זה הגם שעולה כפער בתרגילים שמבצע פקע"ר אינו מצוי תחת האחריות של פקע"ר. עוד הוא מסר כי בעת מצב חירום חבירת כוחות ההצלה והביטחון ליישובים נעשית על פי נוהל המחייב יצירת קשר באמצעות מכשירי "ברק כתום" שאינם משמשים את כוחות החירום וההצלה בשגרה.

בביקורת המעקב עלה כי לכוחות ההגנה ביישוב אין אמצעי תקשורת יעיל וזמין שמשמש אותם לתקשורת עם כלל גורמי החירום, ובהם צה"ל, המשטרה וכוחות הצלה אחרים.

צה"ל מסר בתגובתו כי על פי תפיסת ההפעלה הנוכחית, כפי שנקבעה בהוראת הגנת היישוב, הרבש"ץ אינו נדרש לקיים שיח עם כוחות החירום שאינם צה"ל (משטרה, כב"ה ומד"א). עוד מסר כי מוקדי הרשות המקומית או החמ"לים ביישובים הם אלה שינהלו את השיח עם ארגוני החירום.



המשטרה מסרה בתגובתה כי מכשירי "ברק כתום" שצה"ל סיפק לרבש"צים תומכים ברשת הקשר המשטרתית, וכי "לאחר תהליך סדור, נקבעו רשתות משטרה שיוגשו לרבש"צים", בהתאם לתפיסת הפיקוד והשליטה שסוכמה. רשתות אלו מיועדות לחבירת הרבש"צים לכוחות המשטרה, והן נמסרו לפקע"ר. עוד מסרה המשטרה כי בעתיד יכולת התקשורת של הרבש"צים עם גורמי המשטרה תהיה מלאה.

בביקורת המעקב עלה כי יש פער בין תגובת צה"ל לבין תגובת המשטרה לגבי הצורך בהנגשת רשתות משטרה לרבש"צים. עוד עלה כי האמור בתגובת צה"ל אינו עולה בקנה אחד עם ההבנה שיש לרבש"צים לגבי התקשורת הנדרשת עם המשטרה ושאר גורמי החירום. מצב דברים זה מעיד על חוסר תיאום בתפיסה בנוגע לקשר הנדרש בין גורמי החירום הן בנוגע לדפוס הפעולה הקיים והן בנוגע לזה הרצוי באירועי חירום, אשר עלול לפגוע ביכולת החבירה בין כוחות החירום ובכך לסכן חיי אדם.

על צה"ל בשיתוף המשטרה לקבוע תפיסת הפעולה המתואמת עם כלל הגורמים בנוגע לתקשורת הנדרשת בין הרבש"צים ובין גורמי החירום. על צה"ל לעדכן אותה בהוראותיו ולהטמיע אותה בקרב הרבש"צים באמצעות הדרכה ותרגול.

המשטרה מסרה בתגובתה כי הגורמים הרלוונטיים במשטרה ישמחו לשתף פעולה ולסייע במימוש פתרונות החבירה של הרבש"צים למערכת הקשר שלה.

בינואר 2022 מסר המשרד לביטחון הפנים בתגובתו לטיטת הביקורת כי "בהמשך להמלצת המבקר תבוצע בחינה משותפת בנושא יצירת הקשר בחירום ותיערך עבודת מטה כדי לבחון דרכי טיפול לצורך שיפור המענה הנדרש להגנה על היישובים בשגרה ובחירום".



ניהול אירוע חירום מחייב תקשורת רציפה בין כלל הגופים המעורבים בטיפול באירוע באמצעות מערכת משותפת וזמינה של תקשורת ואמצעי שליטה, שתפעל בעת שגרה ובעת חירום, ושתקשר בין כל הגורמים הרלוונטיים באירועי חירום שמתרחשים בעת מתיחות ביטחונית או במפתיע. המחסור בצידוד קשר ביישובים, הקושי בשימוש ברשתות הקיימות והתמשכות בעיות הקליטה פוגעים בתקשורת בין כוחות צה"ל וכוחות החירום וההצלה לבין כוחות ההגנה ביישובים ועלולים לעכב את תגובת הכוחות בעת אירוע חדירה ליישוב ולפגוע בתיאום ביניהם עד כדי סיכון חיי אדם.

חוסר התיאום בין פקע"ר לבין הפקמ"רים בנוגע לתמונת המצב לגבי הפערים הקיימים במצאי מכשירי הקשר ובאחריות למענה המיטבי הנדרש בכל גזרה עלולים לפגוע בהיערכות וביכולת של צה"ל להגן בצורה מיטבית על היישובים. נוכח זאת, על צה"ל למפות את הצרכים ואת הפערים המבצעיים הקיימים, ולקבוע מענה מותאם לקיום תקשורת רציפה וזמינה בין כל הגורמים המעורבים במערך הגנת היישוב ולגבש תוכנית להטמעתו.



נוכח החשיבות הרבה של מערכת תקשורת זמינה בין כלל הכוחות האחראיים להגנה על היישובים במרחבים של הפקמ"רים בהתמודדות עם סכנת חדירת גורמים עוינים ליישובים, על צה"ל למפות את הצרכים ואת הפערים המבצעיים הקיימים ולפעול להשלמת חלוקת אמצעי הקשר שנרכשו כדי לשפר את התקשורת הפנים-יישובית. כמו כן עליו לבחון בשיתוף משהב"ט והמשרד לביטחון הפנים כיצד מושגת תקשורת רציפה ויעילה בין כוחות צה"ל וכוחות החירום וההצלה לכוחות ההגנה ביישוב ולגבש תכנית ליישומה.

נוכח המחסור במכשירי "ברק כתום" בחלק מהיישובים מומלץ כי צה"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 לגיבוש מדיניות בעניין השימוש במכשירים אלו.



ציוד למחלקות הגנת היישוב

בדוח הקודם צוין כי בעבודת מטה שביצע אג"ת באפריל 2017 בנושא הגנת היישוב נקבע כי "מחלקות ההגנה [של היישוב] יחד עם הכוחות הגזרתיים יפעלו לשיבוש, למניעה ולסיכול ניסיונות חדירה ליישובים, לצמצום פגיעה בתושבי היישוב ולנטרול המפגעים". מחלקות הגנת היישוב מאוישות בתושבי היישובים, ותפקידן לספק תגובה ראשונית לאירועי חדירה ליישוב. באותה עבודת מטה של אג"ת נקבע כי ז"י אחראית להספקת כלי נשק וקסדות, ופקע"ר אחראי להספקת הציוד הנוסף, ובכלל זאת אפודים.

בביקורת הקודמת עלו ליקויים בהספקת ציוד למחלקות הגנת היישוב. נמצא כי ב-35 מבין 47 מחלקות הגנת היישוב שנבדקו היה מחסור בציוד הנדרש, ובכלל זאת ביישובים בסיווג "קדמי". משרד מבקר המדינה המליץ בהקשר זה כי על פקע"ר וז"י, כל אחד בתחומו, להשלים בהקדם את הציוד החסר למחלקות הגנת היישוב לפי פקודת התקינה מיוני 2017, נוכח תרומתן המכרעת לשמירה על ביטחון היישובים שאף הוכחה באירועי אמת.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הקודמת מסר משהב"ט כי בהתאם לסיכום עבודת המטה בנוגע להגנת היישוב מ-2017 נקבעה תקינה מתאימה לכלל הציוד, ואין עוד משימות לבצע בהקשר זה. באפריל 2020 מסר פקע"ר לצוות הביקורת כי "הושלם כל הציוד הבסיסי והקריטי". עוד מסר פקע"ר כי הגורם הנדרש להקצות את הציוד למחלקות הגנת היישובים הוא ז"י, אולם פקע"ר הקצה אמצעים ליישובים מאוימים בפצ"ן ובכוונתו להשלים אמצעים גם לעשרת היישובים המאוימים ביותר בעוטף עזה.

כאמור, בהנחיה הארגונית של אג"ת בנושא הגנת היישוב נקבעה חלוקת האחריות להצטיידות מחלקות הגנת היישוב. האחריות של ז"י להצטיידות מפורטת גם בפקודה לתקינת אמצעים שפרסמה חטיבת התכנון במפקדת ז"י. יצוין כי נוסף על הציוד שפורט בהנחיה הארגונית לעיל, נדרש לחיילי מחלקות הגנת היישוב ציוד נוסף כדוגמת ציוד אישי²⁹, קסדות, אלונקות וציוד לחיובש כדי למלא את תפקידם באופן מיטבי. בהתאם לפקודה לתקינת האמצעים, על ז"י לספק את הציוד הזה.

בביקורת עלה כי במהלך 2020 השלימו פקע"ר וז"י חלק מהציוד למחלקות הגנת היישוב. עם זאת, עדיין יש מחסור בחלק מהציוד שפקע"ר וז"י אמורים היו לספק למחלקות הגנת היישוב ביישובים המסווגים.

באוקטובר 2021 מסר רע"ן עורף בפצ"ן לצוות הביקורת כי בסיוע תקציב תוכנית "מגן הצפון" הושלם הציוד למחלקות הגנת היישוב ביישובים בסיווג "קדמי" ו"צמוד גדר" במרחב פצ"ן. ביתר היישובים עדיין יש פערים בציוד. בנובמבר 2021 מסר עוד כי פריטי הציוד העיקריים שחסרים אינם בעלי נחיצות גבוהה למחלקות הגנת היישוב.

בביקורת עלה כי רוב הפערים בציוד מחלקות הגנת היישוב ביישובי פקמ"ז הושלמו.

29 הציוד האישי כולל זוג מדים, חגורה, כובע, מעיל, שק חפצים, שק שינה ותחבושת אישית.



עוד עלה כי מצאי הנשקים ביישובים במרחב פקמ"ז גבוה בכ-40% מהתקן וכי מצאי ציוד הלחימה מצביע על חוסר של כ-6% לעומת התקן.

גם בשאלון עלו פערים בציוד למחלקות הגנת היישוב. להלן הפרטים: מתוך 121 יישובים מכלל הארץ שענו לשאלון ושבהם פועלת מחלקת הגנת היישוב, ב-10 יישובים חסרות קסדות, ב-11 יישובים חסרים אפודים, ב-14 יישובים חסר נשק אישי וב-34 יישובים חסרות כוונות לילה.

משרד מבקר המדינה מציין כי הליקוי תוקן במידה רבה, והמחסור בציוד למחלקות הגנת היישוב צומצם.

על פקע"ר וז"י, כל אחד בתחומו, להשלים את הציוד החסר ביישובים לפי פקודת התקינה מיוני 2017 כדי לאפשר למחלקות הגנת היישוב למלא את ייעודן. כמו כן על צה"ל לוודא את התאמת מצאי הנשקים לתקן הנדרש ולבחון את איסוף הנשקים העודפים מול התקן.

צה"ל מסר בתגובתו כי בשנתיים האחרונות פקע"ר הקצה מתוך תקציב מרכיבי ביטחון, תקציב לרכש מרוכז של כוונות ואפודים לצמצום הפערים במחלקות הגנת היישוב. עוד מסר כי בשנת 2022 לא יתבצע רכש מרוכז על ידי פקע"ר אלא כל פיקוד מרחבי יקצה תקציב לרכש אמצעים למחלקות הגנת היישובים מתוך תקציב מרכיבי הביטחון שיועמד לגזרת הפיקוד המרחבי ובהתאם להבנתו את הצורך המבצעי.



ניהול מרכיבי הביטחון והבקרה עליהם מצד פקע"ר

בסיס מידע אמין ומעודכן הכולל את כל הנתונים בדבר מרכיבי הביטחון הוא תנאי בסיסי לשם קביעת סדרי העדיפויות בטיפול במרכיבי הביטחון ולצורך תכנון וניהול תקציב התחזוקה והשיקום. על פי פקודת המטכ"ל להגמ"ר, תפקיד פקע"ר הוא "לפקח על מרכיבי הביטחון".

בביקורת הקודמת עלה כי לפקע"ר אין מידע מלא על עלות השלמת כלל הפערים במרכיבי הביטחון ועל מצבם של כל מרכיבי הביטחון ביישובים. נוכח ממצאים אלה, על פקע"ר לשפר בדחיפות את הניהול והבקרה הנוגעים למצאי מרכיבי הביטחון ביישובים ולמצב כשירותם, וזאת כדי להבטיח הקצאת משאבים יעילה.

בביקורת המעקב עלה כי לאחר הביקורת הקודמת פקע"ר ביצע סקר מקיף בנוגע למצאי מרכיבי הביטחון ב-350 יישובים מסווגים. נוסף על כך פקע"ר גם הטמיע מערכת מידע חדשה (להלן - מערכת ה-SAP) לניהול מסד נתונים על מצאי מרכיבי הביטחון המאפשרת הוצאת דוחות בחתך של רשויות, מרכיבי ביטחון מסוג מסוים, יישובים ופיקודים, והיא מסייעת לפקע"ר בניהול תקציב מרכיבי הביטחון. עוד עלה כי פקע"ר מבצע על סמך נתונים אלה ביקורות בשטח, ואחת לשנה הוא מפיץ דוח מצאי לרשויות הכולל מיפוי מלא של תמונת המצב על מרכיבי הביטחון ביישובים ובכלל זה הערכה תקציבית לעלות הפרויקטים המתוכננים.

מבדיקה מדגמית ב-26 יישובים עלה כי הנתונים במערכת ה-SAP משקפים את מצאי מרכיבי הביטחון ביישובים. עם זאת המערכת אינה כוללת נתונים לגבי כשירות מרכיבי הביטחון, דבר אשר אינו מאפשר לגבש תמונת מצב לגבי הפערים במרכיבי הביטחון ועלות השלמתם. לדוגמה: במערכת יצוין כי קיימת גדר מרוחקת ביישוב, גם אם זו קרסה ואינה כשירה. עוד עלה בביקורת כי האפשרויות לפילוח המידע מוגבלות מאוד. משמעות הדבר שמערכת ה-SAP אינה מציגה תמונת מצב כוללת של מרכיבי הביטחון.

משרד מבקר המדינה מציין כי הליקוי תוקן במידה מועטה בדרך של ביצוע סקר מרכיבי הביטחון והטמעת מערכת ה-SAP, אולם מערכת ה-SAP נותנת מענה חלקי ואינה מציגה תמונת מצב מלאה בנוגע למצבם של כל מרכיבי הביטחון ביישובים ובנוגע לעלות השלמת הפערים. על פקע"ר להמשיך ולפתח את המערכת ולעדכנה בכשירות המרכיבים כדי שתשמש כלי עזר משמעותי בניהול מצאי מרכיבי הביטחון.

צה"ל מסר בתגובתו כי במהלך שנת 2022 פקע"ר יטמיע מערכת לניהול פרויקטים ומצאי שתכיל מידע בנוגע לכשירות מרכיבי הביטחון.



סיכום

כ-900,000 תושבים מתגוררים ב-399 יישובי עימות השוכנים בסמוך לגבולות ישראל ובשטחי יהודה ושומרון. 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, שתכליתם לסייע בהגנת היישוב, ולהציל חיים. היקף המשאבים שמושקע בשיקום מרכיבי ביטחון ובתחזוקתם קטן מהנדרש על פי הצורך המבצעי.

יש לציין לחיוב 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. עם זאת, משרד הביטחון לא קידם את הצעת המחליטים שעליה הנחה השר לנושאים אזרחיים וחברתיים במשרד הביטחון ביולי 2020 לתקצוב השלמת הפערים במרכיבי הביטחון ביישובי איז"ש, שהם המאוימים ביותר ועומדים בראש סדר העדיפויות המבצעי, והנושא לא נדון בקבינט המדיני-ביטחוני ומשכך התוכנית להשלמת הפערים לא תוקצבה.

ליקוי מרכזי במערך ההגנה על היישובים עלה בהיעדרה של תפיסה ומערכת תקשורת המאפשרת קשר זמין ויעיל בין כלל גופי הביטחון וההצלה המעורבים בטיפול באירועי חירום, ובפרט בין כוחות צה"ל לבין כוחות ההגנה ביישובים, אשר עלול לעכב את תגובת הכוחות בעת אירוע חדירה ליישוב ולפגוע בתיאום ביניהם עד כדי סיכון חיי אדם. ישנה חשיבות רבה שמשרד הביטחון 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. כמו כן מומלץ שצה"ל יפעל למימוש התכנית לשיפור התקשורת הפנים-יישובית נוכח התיישנות מכשירי הקשר המשמשים את הרבש"צים ומחלקות ההגנה ביישובים והשימוש בפועל באמצעי קשר שאינם צבאיים, כפי שעלה מתשובות הרבש"צים לשאלון שהופץ במסגרת הביקורת.

נוכח הפערים הקיימים בתחום מרכיבי הביטחון, אשר מתעצמים בחלוף הזמן, מומלץ שמשרד הביטחון ישלים את גיבושה של הצעת המחליטים לתקצוב השלמת הפערים במרכיבי הביטחון ביישובי איז"ש ויביאה לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני, לצד הצרכים הדרושים בהיבטי מרכיבי הביטחון בגזרות נוספות, בפרט בתחום הקשר, כדי לאשר תוכנית רב-שנתית להשלמת הפערים בתחום מרכיבי הביטחון בכפוף לעלויות ולסיכונים ולתקצובה בהתאם.