

מבקר המדינה

דוח ביקורת על ההתנתקות
מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה"
החלטות ויישומן



מבקר המדינה

דוח ביקורת על ההתנתקות
מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה"
החלטות ויישומן



ירושלים, טבת התשס"ו, ינואר 2006

מס' קטלוגי 2006-001

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה: דפוס כתר בע"מ

תהליך ההתנתקות הוא מהנושאים המרכזיים ביותר המצויים על סדר היום הציבורי במדינה, זאת מאז ההחלטה בנושא ההתנתקות, שהתקבלה ביוני 2004 על ידי ממשלת ישראל, ועד ימינו אלו. קרוב לוודאי, שהנושא יעסיק אותנו גם הלאה, תקופה ארוכה.

הדוח המוגש כאן, מצביע על כך, כי בנושא מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה", למרות הגדרת האיום, הצורך והדרישה המבצעית, הרי לעניין שמירת חיי אדם, התנהל כאן, לצערי, תהליך בלתי סביר ובלתי יעיל, שנמשך לאורך תקופה ארוכה, עם דיונים שהסתיימו ללא תוצאות יישומיות בשטח. מצב זה נמשך עד למועד ההתנתקות, ויתרה מכך: הוא נמשך גם עד למועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה בנובמבר 2005.

כידוע, בדיקת נושאים מיוחדים "בזמן אמת", תוך התרחשותם, עדיפה במקרים רבים על פני "בדיקה היסטורית", הנעשית תקופה ארוכה לאחר סיום ביצוע המעשה, נשוא הביקורת. זוהי מדיניותו החדשה של משרד מבקר המדינה.

בדיקה זו, של תהליך ההתנתקות, תוך התרחשותו, על ידי אנשי מקצוע, מן המעולים במערכת ביקורת המדינה, ביסודיות וללא משוא פנים, הוכיחה את צדקת המדיניות האמורה.

על פי דוח זה, נדרשות הממשלה והמערכות המופקדות על תחום המיגון - קרי: משרד הביטחון, צה"ל ומשרד האוצר - לפעול בדחיפות וביעילות על מנת לסיים לגבש, להחליט, ומעל לכל לבצע את תכנית מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה", תוך תהליכי בקרה ופיקוח ממשיים.

עוד אוסיף, כי יש להפיק את הלקחים מההתנהלות שנתגלתה בדוח זה, ואשר ניתן לסכמה כבעייתית ביותר בתהליכי קבלת החלטות וביצוען, במיוחד בנושאים קריטיים, דחופים ורגישים הנוגעים לשמירה על חיי אדם.

השלטונות המוסמכים צריכים להיות ערים ודרוכים לדוח משמעותי וקשה זה, ומוטב שעה אחת קודם.



מיכה לינדנשטאוס

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, טבת התשס"ו
ינואר 2006

ההתנתקות

מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה" החלטות ויישומן

תקציר

דוח זה מהווה חלק מתוך הפרק הראשון של דוחות ביקורת בנושא תכנית ההתנתקות, שערך משרד מבקר המדינה "בזמן אמת" בתקופה שבין אוגוסט לאוקטובר 2005.

ממשלת ישראל החליטה ביוני 2004 על תכנית ההתנתקות מאזור חבל עזה (להלן - אזח"ע), שמשמעותה, בין היתר, כי "מדינת ישראל תפנה את רצועת עזה, לרבות היישובים בה, ותיערך מחדש מחוץ לשטח הרצועה". ביוני 2004 הקים פיקוד הדרום (להלן - פד"ם) את מינהלת ההתנתקות (להלן - המינהלת) לשם היערכות צה"ל לאחר ההתנתקות. בין יתר הפעולות שנקט צה"ל כדי להיערך למציאות חדשה זו, הכינו פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) ופד"ם תכניות למיגון היישובים, אשר אמורות לתת את המענה הנדרש על פי הערכת האיומים במציאות החדשה. ההתנתקות התבצעה בפועל בתקופה 12.9.05-17.8.05.

בתקופה אוגוסט עד אוקטובר 2005 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על היערכות צה"ל למיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה" ועל התכנית של צה"ל למיגון 46 יישובים בגזרת "עוטף עזה", שאישר מנכ"ל משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) במרס 2005 (להלן - תכנית המיגון). חלק מהנתונים המופיעים בדוח מעודכנים לאמצע נובמבר 2005.

להלן טבלת ההחלטות העיקריות ויישומן:

נושא	תאריך	פירוט	סטטוס
תכנית מיגון ראשונה	מאי 2004	83 יישובים בעלות של כ-4.2 מיליארד ש"ח.	לא גובשה לתכנית אופרטיבית ולא אושרה.
תכנית למיגון שהוצגה לשר הביטחון	יוני 2004	שר הביטחון אישר למגן שבעה יישובים בעלות של 130 מ"ח(*)).	לא בוצעה.
תכנית למיגון 46 יישובים בגזרת "עוטף עזה": א.	17.11.04	הצגה למנכ"ל משהב"ט.	התכנית אושרה רק במרס 2005. תוקצבה בסך של 70 מ"ח (מתוך 210), אך מסגרת תקציבית לא אושרה על ידי משרד האוצר.
ב.	פברואר 2005	מו"מ מתמשך בין פקע"ר לבין משהב"ט על מסגרת התקציב למימון תכנית המיגון בסכום של 334 מ"ח.	המסגרת התקציבית סוכמה רק ב-19.7.05 ועמדה על 70 מ"ח, לעומת 110 מ"ח שדרש פקע"ר לשנת 2005 ו-100 מ"ח לשנת 2006.
ג.	21.3.05	העברת מקדמה למימון ממהב"ט לפקע"ר על פי החלטת מנכ"ל משהב"ט.	רק ב-17.4.05 הושלמה העברת 30 מ"ח. עדיין חסרים 40 מ"ח בהשוואה לאישור מנכ"ל משהב"ט.
ד.	8.5.05	הצגת התכנית לממשלה.	התכנית הוצגה, אך לא עלתה לדיון, והממשלה לא קיבלה החלטה על תקצובה.
ה.	18.7.05	הצגת התכנית והיעדר התקציב למימושה בפני ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל.	החלטה של ועדת השרים לביצוע ותיאום התקציב.
ו.	19.7.05	סיכום מסגרת התקציב.	סיכום מסגרת התקציב בסכום של 70 מ"ח חודש לפני ההתנתקות בפועל ו-13 חודשים מאז החלטת הממשלה על ההתנתקות.
ז. (ההתנתקות)	15.8.05	תחילת ביצוע ההתנתקות.	מרבית המרכיבים שנקבעו בתכנית, שהייתה צריכה להסתיים במועד זה, לא בוצעו.
ח.	אוקטובר 2005	הקצאת סכום נוסף.	15 מ"ח נוספים הועברו לפקע"ר. התקציב עומד על 85 מ"ח.
ט.	17.11.05	מנכ"ל משהב"ט פונה למשרד האוצר בבקשה להשלים את התקציב ל-210 מ"ח.	טרם בוצע. המיגון במרבית היישובים טרם הושלם.

* מיליון ש"ח.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים מהותיים בתהליכי קבלת ההחלטות ויישומן. תהליך האישור של התכנית וההקצאה של התקציב להקמת אמצעי מיגון ליישובים בגזרת "עוטף עזה" נמשך מיוני 2004 עד יולי 2005 - זמן ארוך ובלתי סביר בנסיבות העניין. העיכוב באישור התקציב היווה את הגורם העיקרי לאי-מימוש התכנית במועד שנדרש. אף כי חלפו כבר כ-17 חודשים מאז החלטת הממשלה על תכנית ההתנתקות וצה"ל השלים כבר את יציאת כוחותיו מאזח"ע, עדיין לא הושלמו עבודות המיגון ביישובים המאוימים ביותר. יתר על כן, הביצוע של חלק מהן אף לא החל, ועדיין לא סוכמה עם משרד האוצר יתרת התקציב שדורש משהב"ט למימוש התכנית בכללותה. להלן עיקרי הממצאים שהועלו בביקורת:

א. תכנית המיגון

1. ירי תלול מסלול על יישובי "עוטף עזה", ובהם העיר שדרות, החל בשנת 2001 והתגבר משנת 2003 ואילך. בספטמבר 2004, בעקבות ירי רקטות קסאם על שדרות, החליט מפקד פקע"ר דאז, לראשונה, על מיגון גגות של גני ילדים ומוסדות חינוך בשדרות מפני רקטות קסאם. רק במרס 2005 אושרה תכנית המיגון של יישובי "עוטף עזה", שכללה גם מיגון בתי תושבים מפני ירי תלול מסלול של פצצות מרגמה (להלן - פצמ"רים) ורקטות קסאם.
2. ביולי ואוגוסט 2004 החליטה הממשלה על סיוע כלכלי וחברתי ל-46 יישובים הנמצאים בטווח 7 ק"מ מציר "הוברס"¹. ההחלטות לא דנו כלל בנושא המיגון. במרס 2005 אישרו משהב"ט וצה"ל, לטענתם כנגזרת מהחלטות הממשלה הללו, את תכנית המיגון לאותם 46 יישובים שנזכרו בהחלטות הממשלה, אף שהחלטות אלה כאמור לא דנו כלל בנושא המיגון, אלא בנושאים כלכליים וחברתיים בלבד. לא נמצא תיעוד המצביע על השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה של משהב"ט וצה"ל לכלול את אותם 46 יישובים בלבד בתכנית המיגון, שעה שטווח רקטת הקסאם, על פי הגדרת האיום, הינו עד 9 ק"מ מציר "הוברס", ושוכנים בו יותר מ-46 יישובים אלה.
3. לראשונה דנה הממשלה בעניין מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה" ב-8.5.05, 11 חודשים לאחר קבלת ההחלטה על ההתנתקות. יש לציין, כי באותה ישיבה במאי 2005, לא דנה הממשלה בתקציב הנדרש למיגון היישובים שנכללו בתכנית המיגון, וממילא לא קיבלה החלטה בנושא.

ב. ביצוע התכנית

1. עד אמצע נובמבר 2005 טרם השלים צה"ל את עבודות המיגון ביישובים בגזרת "עוטף עזה", שתוכננו להסתיים במהלך אוגוסט 2005. מדובר בעיקר ביישובים כרם שלום, נחל עוז ונתיב העשרה (להלן - היישובים צמודי הגדר), אשר חשופים לירי

1 ציר "הוברס" הינו דרך הצמודה לגדר בקווי הגבול באזח"ע.

ישיר (שטוח מסלול) ולירי תלול מסלול של רקטות קסאם ופצמ"רים, ובעיר שדרות החשופה לירי תלול מסלול. ביתר היישובים שצה"ל כלל בתכנית המיגון, טרם הושלמו מרבית עבודות המיגון וטרם החל הביצוע של חלק מהן. עבודות המיגון שלא הושלמו ביישובי "עוטף עזה" כוללות, בין היתר, מיגון גגות של גני ילדים ובתי-ספר, סלילת דרכי ביטחון, הקמת חומות מגן, התקנת מערכות תאורה וגדרות ביטחון. כמו כן, טרם מוגנו גני הילדים ומוסדות החינוך בשדרות ובמרבית יישובי גזרת "עוטף עזה" נגד ירי תלול מסלול. עובדות אלו מעידות על כשל חמור בטיפול בנושא. אי-השלמת העבודות במועד שנקבע נבעה בעיקר מליקויים בהקצאת כספים מתקציב המדינה.

2. בנוגע לאיום של רקטות קסאם ופצמ"רים נקבע מלכתחילה בדרישה המיבצעית (להלן - הדמ"ץ), כי "אם נפל [פצמ"ר או קסאם] - שלא ייפגעו אנשים ושהנזק יהיה מינימלי". בתכנית המיגון, שאושרה, לטענת צה"ל, כמענה מיטבי לדמ"ץ בהתאם לאילוצים, נקבע, כי יש למגן את הבתים ביישובי "עוטף עזה" בפני ירי רקטות קסאם ופצמ"רים באמצעות חדרי ביטחון (להלן - חד"בים) - היעילים נגד הדף ורסיסים בלבד ולא נגד פגיעה ישירה. פתרון זה מוריד מהותית את איכות המענה לעומת מה שנקבע מלכתחילה בדמ"ץ. לא נמצא תיעוד המצביע על כך, שלפני אישור תכנית המיגון עלה עניין חשוב ומהותי זה לידיעתם ולהחלטתם של מקבלי ההחלטות ברמות הבכירות ביותר בצה"ל ובמשהב"ט; עוד נמצא, כי לדעת הגורם המקצועי במפקדת קצין ההנדסה הראשי (להלן - מכהנ"ר), האמון מקצועית על תחום הביצורים הצבאיים, קיימים פתרונות הנדסיים לבניית חד"בים, המעניקים מיגון גם נגד פגיעה ישירה של רקטות קסאם ופצמ"רים.

3. עובדים רבים בתחומי המגור החקלאי, חלקם עובדים זרים, שוהים דרך קבע באזורים החקלאיים של היישובים בגזרת "עוטף עזה", ובהיעדר מבנים מוגנים נגד ירי תלול מסלול במקום עבודתם, הם חשופים לפגיעה של רקטות קסאם ופצמ"רים. בביקורת עלה, כי אף שהאיום הוגדר בדרישה המיבצעית, לא הוכנו עבורם פתרונות מיגון, וכי תכנית המיגון לא כללה התייחסות למיגונם.

4. נכון ל-25.9.05, אמצעי הקשר בחלק מהיישובים בגזרת "עוטף עזה" אינם עונים על הנדרש. זאת, עקב העובדה שצה"ל פירק את תורני הקשר שלו באזור במסגרת תכנית ההתנתקות. נכון למועד סיום הביקורת, טרם בא נושא זה על תיקונו.

ג. תקציב

1. ממסמכי צה"ל, משהב"ט ומשרד האוצר עלה, כי תהליך האישור וההקצאה של התקציב להקמת אמצעי מיגון ליישובים בגזרת "עוטף עזה" נמשך מיוני 2004 עד יולי 2005, והיה ארוך ובלתי סביר. כתוצאה מכך, נגרמו עיכובים ממושכים ובלתי סבירים בעבודות המיגון, וזאת בנסיבות הדחופות של משימת ההתנתקות. משרד האוצר לא שותף בעבודת המטה של גיבוש תכנית המיגון, ותכנית המיגון לא גובתה באישור תקציבי, המתבקש לצורך מימוש העבודות בהתאם ללוח הזמנים. מנכ"ל

משהב"ט סיכם, כי משהב"ט יציג למשרד האוצר את התקציב של תכנית המיגון, אך הדבר לא בוצע עד סוף ינואר 2005. בפועל פקע"ר הוא שהציג את דרישות התקציב למימון התכנית בפני משרד האוצר, וזאת רק בסוף ינואר 2005, לאחר שהתברר לו, כי משהב"ט לא פעל בעניין זה בהתאם לסיכום מנכ"ל משהב"ט. במרס 2005 הנחה מנכ"ל משהב"ט את אגף התקציבים במשהב"ט (את"ק) להעביר אל פקע"ר "באופן מיידי" 30 מיליון ש"ח למיגון יישובי "עוטף עזה". חרף זאת, הועבר מלוא הסכום רק באפריל 2005. מהמסמכים עלה, כי כתוצאה מכך נגרמו עיכובים בביצוע עבודות מיגון חיוניות, בין היתר ביישובים צמודי הגדר. המחלוקת בין פקע"ר, משהב"ט ומשרד האוצר בנוגע לתקציב הדרוש לתכנית המיגון גרמה לכך, שעל אף החיוניות והדחיפות של הנושא, התנהל ביניהם משא ומתן ארוך, מתמשך ומסורבל, שבסופו אושר התקציב רק במחצית יולי 2005. כתוצאה מאי-העברת התקציב בזמן, התעכב מימוש תכנית המיגון.

2. תכנית המיגון, שהוגדרה על ידי צה"ל כ"תכנית הנותנת מענה מינימלי למציאות הקיימת ביישובים", כללה פריסה תקציבית בשני שלבים: 110 מיליון ש"ח בשנת 2005 ו-100 מיליון ש"ח בשנת 2006. אולם, מנכ"ל משהב"ט אישר לשנת 2005 תקציב בסכום של 70 מיליון ש"ח בלבד. יש לציין, כי לא נמצא תיעוד המצביע על השיקולים והנימוקים שהביאו לקבלת ההחלטה, אשר פירושה המעשי הוא מיגון היישובים באמצעות מענה שהוא פחות ממינימלי.

3. נכון לאוקטובר 2005, עמד התקציב לשנת 2005 עבור מיגון יישובי "עוטף עזה" על 85 מיליון ש"ח, מתוכם 40.5 מיליון ש"ח הם מקדמה על חשבון התקציב האזרחי של פקע"ר לשנת 2006 עבור מרכיבי ביטחון. במצב זה, שלפיו שועבדו כבר 40.5 מיליון ש"ח מתקציב פקע"ר לשנת 2006, עלולות להתעכב עבודות המיגון ביישובים בשנת 2006 עקב מחסור בתקציב, כפי שאירע בשנת 2005.

לסיכום, במצב שתואר לעיל, שבו התיאום ושיתוף הפעולה בין משרד האוצר לבין משהב"ט וצה"ל בעניין מיגון היישובים לוקים בחסר, חיוני שהנושא ייבדק ויוסדר בדחיפות על ידי שרי הממשלה הנוגעים בדבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האיומים על יישובי גזרת "עוטף עזה" והצורך הדחוף בהקמת חומות המגן נגד ירי ישיר ביישובים צמודי הגדר וחשיבותן המיוחדת להגנה על היישובים, מן הראוי, כי פקע"ר יסיים את עבודות המיגון מוקדם ככל הניתן.

מן הראוי, שהתכנית למיגון יישובים, המסבירה את הבסיס להגדרת היישובים והאתרים שיש למגן, תיגזר מהגדרת האיום, מהמענה לאיום ומסדרי העדיפויות ליישום תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית בעניין זה.

נוכח העובדה, שלדעת הגורם המקצועי במקהנ"ר, האמון מקצועית על תחום הביצורים הצבאיים, קיימים פתרונות הנדסיים לבניית חד"בים, המעניקים מיגון גם נגד פגיעה ישירה של רקטות קסאם ופצמ"רים, מן הראוי שצה"ל יבחן את נושא החד"בים על כל משמעויותיו ויציגו בפני מקבלי החלטות.

על צה"ל ומשהב"ט לתת דעתם למיגון הולם של העובדים במגזר החקלאי נגד ירי תלול מסלול. בנוסף לכך, מן הראוי, כי צה"ל יפתור בהקדם את בעיית הקשר בכל היישובים בגזרת "עוטף עזה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדות שתוארו לעיל מצביעות על מצב חמור ובלתי נסבל, שבו אף כי חלפו כבר כ-17 חודשים מאז החלטת הממשלה על תכנית ההתנתקות וצה"ל השלים כבר את יציאת כוחותיו מאזח"ע, עדיין לא הושלמו עבודות המיגון ביישובים המאוימים ביותר. יתר על כן, ביצוען של חלק מהן אף לא החל.



מבוא

בהוראת הפיקוד העליון של המטכ"ל (להלן - ההוראה) בעניין הייעוד והתפקידים של הפיקודים המרחביים (להלן - פקמ"ר) נקבע, בין היתר, כי הפקמ"ר, בראשות מפקד הפיקוד, אחראי לביטחון במרחבו, ולשם כך הוא מפעיל מערך כוחות יבשה ומסתייע בכוחות אחרים. ייעודו של פקמ"ר הינו גם "אבטחת גבולות מרחב הפקמ"ר וקיום הביטחון השוטף במרחבו".

פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) נושא באחריות הפיקודית למיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה", בין היתר באמצעות הקמת מרכיבי ביטחון². פעילות פקע"ר, אחריותו וסמכותו מוסדרים בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ובהוראה. על פי ההוראה, ייעודו של פקע"ר, בין היתר, לשמש פקמ"ר ו"להוות סמכות מקצועית ראשית בנושאי ההתגוננות האזרחית, החילוץ וההצלה". עוד נקבע בהוראה, כי פקע"ר ימלא תפקידים נוספים בתחום ההתגוננות האזרחית, ובהם קביעת מרכיבי ביטחון ליישובים בהתאם לסיווגם, ויתאם את הקמתם ואחזקתם של מרכיבים אלו עם הפקמ"רים. בהוראה נקבע גם, כי מפקד פקע"ר כפוף לרמטכ"ל, מתואם על ידי סגן הרמטכ"ל ומונחה על ידי שר הביטחון בתחומי תפקידו כראש ההתגוננות האזרחית.

במאי 2004 עיבד פקע"ר, בשיתוף פיקוד הדרום (להלן - פד"ם), תכנית למיגון 83 יישובים בגזרת "עוטף עזה" (להלן - התכנית הראשונה), שמרכיבים שוכנים בטווחי האיום של ירי ישיר וירי תלול מסלול של פצצות מרגמה (להלן - פצמ"רים) ורקטות קסאם של עד 9 ק"מ מציר "הוברס"³. על פי מסמכי התכנית הראשונה, עלותה הסתכמה בכ-4.2 מיליארד ש"ח. תכנית זו לא גובשה ולא אושרה לכלל תכנית אופרטיבית.

ב-6.6.04 החליטה הממשלה (החלטה מס' 1996) על תכנית ההתנתקות, ובה נקבע, בין היתר, כי "מדינת ישראל תפנה את רצועת עזה, לרבות היישובים בה, ותיערך מחדש מחוץ לשטח הרצועה", וכי הכוונה להשלים את תהליך הפינוי עד סוף שנת 2005.

ביוני 2004 הקים פד"ם, שהוא הפקמ"ר האחראי לביטחון בגזרת "עוטף עזה", את מינהלת ההתנתקות (להלן - המינהלת), זאת בעקבות החלטת הממשלה בעניין ההתנתקות ולשם תכנון הערכות צה"ל לאחר ההתנתקות. המינהלת כפופה פיקודית לפד"ם, ובין יתר תפקידיה היא

2 מרכיבי ביטחון - תשתית, מבנים, מתקנים, דרכים/כבישים ואמצעים אשר נועדו לתת מענה לביטחון השוטף על מנת לסייע לתושבים להגן על יישובם.

3 ציר "הוברס" הינו דרך הצמודה לגדר בקווי הגבול באזח"ע.

אחראית ל"גיבוש הדרישה המיבצעית לאור התפיסה המיבצעית"; ל"הכנת תכנית למרכיבי המיגון ליישובים על פי האיומים"; ול"הגדרת המענה למיגון היישובים, קביעת סד"ע [סדרי עדיפויות] ואחריות למימוש מול פקע"ר".

ביוני 2004, כשלושה שבועות לאחר החלטת הממשלה על תכנית ההתנתקות, קיים שר הביטחון "דיון להצגת תכניות צה"ל להינתקות", ובמסגרת זו הוצגה גם תכנית מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה". בדיון השתתפו, בין היתר, הרמטכ"ל, מפקד פד"ם ומפקד פקע"ר. שר הביטחון אישר באותו דיון "את מדרגת המענה הראשון ב-7 היישובים סמוכי הגדר" בעלות של 130 מיליון ש"ח. שר הביטחון ציין, כי "המענה שניתן בתכנית בהחלט סביר וכי המימוש יהיה מדורג ותלוי בהתפתחויות בשטח... אך הזהיר באותו דיון מפני פעילויות והתבטאויות (בתחום המיגון ובכלל) העלולות לשדר ולהנחיל את התחושה שבעקבות ההינתקות יורע מצב הביטחון". בפועל תכנית זו לא בוצעה.

בביקורת לא נמצא, כי בין יוני 2004 למרס 2005 התקבלו החלטות בעניין מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה". רק במרס 2005 אישר מנכ"ל משהב"ט תכנית של פקע"ר ופד"ם למיגון 46 יישובים, הנמצאים במרחק של עד 7 ק"מ מאזח"ע. עלות התכנית כולה הסתכמה ב-334 מיליון ש"ח, אך מנכ"ל משהב"ט אישר תכנית מצומצמת יותר של אמצעי מיגון (להלן - תכנית המיגון), בהתאם לסדרי עדיפויות שקבע צה"ל, בעלות של 210 מיליון ש"ח. תכנית המיגון מהווה מענה ראשוני, והיא מקנה, על פי הגדרת פקע"ר ופד"ם, "מענה מינימלי" לדרישות המיגון של 46 יישובים בגזרת "עוטף עזה".

תכנית המיגון כללה פריסה תקציבית בשני שלבים: 110 מיליון ש"ח בשנת 2005 ו-100 מיליון ש"ח בשנת 2006, אולם מנכ"ל משהב"ט אישר לשנת 2005 תקציב בסכום של 70 מיליון ש"ח בלבד. בפועל עמד התקציב של תכנית מיגון היישובים לשנת 2005 על 85 מיליון ש"ח. תקציב תכנית המיגון התקבל בפקע"ר במועדים כלהלן: 10 מיליון ש"ח ב-29.3.05, 20 מיליון ש"ח ב-17.4.05, 7 מיליון ש"ח (לצורך הנצלת אמצעי מיגון מהיישובים הישראליים המפונים מאזח"ע) במאי 2005, 33 מיליון ש"ח בסוף יולי 2005 ו-15 מיליון ש"ח באוקטובר 2005.

פקע"ר ופד"ם קבעו בתכנית המיגון, בהתאם לסדר עדיפויות, את הפעילויות שימומנו באמצעות מדרגת התקציב הראשונה כלהלן: בניית חומה נגד ירי ישיר, הקמת גדרות אלקטרוניות והקמת חדרי ביטחון (להלן - חד"בים) ביישובים צמודי הגדר, השלמת מיגון גגות בגני ילדים בעיר שדרות, ביישובים צמודי הגדר ובקיבוץ ניר עם, שיקום אמצעי מיגון והשלמות ציוד לכיתות כוננות בחלק מיישובי "עוטף עזה".

נכון לאמצע נובמבר 2005, גם לאחר יציאת כוחות צה"ל מאזח"ע והשלמת תכנית ההתנתקות ב-12.9.05, טרם השלימה מערכת הביטחון את עבודות המיגון ביישובים שנבקעו, אף שעל פי פקודת המשימה (להלן - הפקודה) לביצוע התכנית, שפרסמה המינהלת במאי 2005, הן היו אמורות להסתיים באוגוסט 2005. כמו כן, עד מועד סיום הביקורת ביצע פקע"ר התקשרויות בהיקף של כ-64% ביחס לתקציב בסך של 70 מיליון ש"ח (כאמור, סמוך לאחר מכן קיבל פקע"ר 15 מיליון ש"ח נוספים). הניצול החלקי של התקציב נגרם, בין היתר, בשל העיכובים בהקצאתו. כתוצאה מכך, נותרו עדיין העיר שדרות, היישובים צמודי הגדר ויישובים נוספים, שנכללו בתקציב של 70 מיליון ש"ח, ללא אמצעי מיגון שצה"ל הגדיר כחיוניים. יש לציין, כי לאחר יציאת כוחות צה"ל מאזח"ע התממש האיום וכבר נורו מאזח"ע לעיר שדרות וליישובים בגזרת "עוטף עזה" עשרות רקטות קסאם, שגרמו פגיעות באנשים ונזקים ברכוש.

בתקופה אוגוסט עד אוקטובר 2005 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה". חלק מהנתונים עודכנו עד לאמצע נובמבר 2005. הבדיקה נערכה בגופים הבאים: בצ"ל - בפקע"ר ובפד"ם; במשהב"ט; ברשויות מקומיות - עיריית שדרות, המועצה האזורית אשכול, המועצה האזורית חוף אשקלון והמועצה האזורית שער הנגב; וביישובים - כרם שלום, נחל עוז ונתיב העשרה.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים אחדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

מיגון היישובים

1. תכנית המיגון

א. הדרישה מיבצעית

התפיסה המיבצעית של צה"ל למיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה" אושרה בשנת 2004 על ידי מפקד פד"ם, מפקד פקע"ר, הרמטכ"ל ושר הביטחון, ועל פיה קבע פד"ם את הדרישה המיבצעית (להלן - הדמ"ץ) למיגון אותם יישובים. בתפיסה המיבצעית הוגדרו, בין היתר, האיומים, עקרונות מערך הגנת היישובים, המתקנים והמפעלים הרגישים. הדמ"ץ אושרה על ידי מפקד פד"ם ומפקד פקע"ר.

עקרונות הדמ"ץ: הדמ"ץ היא "דרישה מיבצעית, שמגיש גוף צבאי מוסמך (בדרך כלל אג"מי) לגוף צבאי אחר כדי לפתור צורך מיבצעי"⁴. בדמ"ץ המתייחסת ליישובי גזרת "עוטף עזה", שפרסמה המינהלת בספטמבר 2004, נקבעו עיקרי המענה הנדרשים במרחב של ציר "הוברס". בדמ"ץ נקבע, בין היתר, ש"הנחת העבודה הינה, כי מימוש המשימה לא יספק מענה מושלם לצורך המיבצעי", וכי הדמ"ץ מגדירה את הדרישות למיגון היישובים בגזרה בתיאום עם פקע"ר ובאחריות פקע"ר. עוד נקבע בדמ"ץ, כי "הנחת העבודה היא, כי הלחימה תמשיך להתקיים תוך כדי ההתנתקות וגם לאחריה".

האיומים העיקריים כנגד היישובים בגזרת "עוטף עזה" הוגדרו בדמ"ץ כלהלן: ירי באמצעות נשק תלול מסלול (ירי פצמ"רים ורקטות קסאם); ירי ישיר (נשק קל ונשק נגד טנקים); וכן חדירות ליישובים. בדמ"ץ צוין, כי המענה הנדרש נגד איום של נשק תלול מסלול יהיה, בין היתר, באמצעות טיפול בתשתיות למניעת תכנון וייצור; מניעת התארגנות לשיגור; שיבוש, יירוט או נטרול של הירי; התרעה אוטומטית שתופעל לאחר השיגור לתושבי היישובים בעניין המיקום הצפוי של הפגיעה; "אם נפל [פצמ"ר או קסאם] - שלא ייפגעו אנשים ושהנזק יהיה מינימלי" (ההדגשה של משרד מבקר המדינה). עוד הוגדר בדמ"ץ, כי האיום של ירי ישיר הינו מרכזי בדגש על שבעה יישובים הסמוכים לגדר, וכי האיום חל גם על חקלאים העובדים סמוך לגדר. לפיכך, נקבע בדמ"ץ, כי יוקם מיגון פיזי נגד האיום של ירי ישיר לעבר היישובים - מסביב ליישוב או על בסיס הגדר שמול היישוב.

4 מתוך "המילון למונחי צה"ל" בהוצאת אג"ם-תוה"ד, התשנ"ח-1988.

מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה" - החלטות ויישומן

לאחר הגדרת הדמ"ץ גיבש פד"ם, בשיתוף פקע"ר, את תכנית המיגון. על פי טענת צה"ל, היוותה התכנית מענה מיטבי לדמ"ץ תוך התחשבות באילוצים. תכנית המיגון אושרה על ידי משהב"ט וצה"ל במרס 2005.

ב. מדיניות המיגון :

(1) ביולי ובאוגוסט 2004 החליטה הממשלה לסייע ל-46 יישובים בגזרת "עוטף עזה", הנמצאים במרחק 7 ק"מ מציר "הוברס", בתחומים של ארנונה, בריאות, רווחה, חינוך ותרבות. החלטות הממשלה לא נגעו כלל לעניין מיגון היישובים. ממסמכי צה"ל עלה, כי רק במרס 2005 ובהסתמך על החלטות ממשלת ישראל לסייע כלכלית לתושבים כאמור, אישרו צה"ל ומשהב"ט תכנית למיגון אותם 46 היישובים. יצוין, כי ממסמכי צה"ל עלה, כי טווח הירי של רקטות הקסאם הינו עד 9 ק"מ מציר "הוברס", ונמצאים בו יותר מאותם 46 היישובים. בנוסף לזאת, יש לציין, כי מפקד פקע"ר כתב בנובמבר 2004 בעניין מיגון היישובים ב"עוטף עזה", כי "במסגרת החלטת הממשלה 2173 [מיוולי 2004] בנושא הסיוע ליישובים ב'עוטף עזה', סוגיית המיגון ומרכיבי ביטחון לא קיבלה מענה". לא נמצא תיעוד המצביע על השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה של משהב"ט וצה"ל לכלול את אותם 46 היישובים בתכנית המיגון. מן הראוי, שתכנית למיגון היישובים, המסבירה את הבסיס להחלטה על היישובים והאתרים שיש למגן, תיגזר מהגדרת האיום, מהמענה ומסדרי עדיפויות ברורים ליישום תכנית שנתית ורב-שנתית בעניין זה.

(2) לראשונה דנה הממשלה בעניין היישובים בגזרת "עוטף עזה", שאותם יש למגן בעקבות תכנית ההתנתקות, רק בישיבתה ב-8.5.05, 11 חודשים לאחר קבלת ההחלטה על תכנית ההתנתקות וכשלושה חודשים לפני ההתנתקות בפועל. יש לציין, כי באותה ישיבה במאי 2005 לא קיבלה הממשלה החלטות על התקציב הדרוש למיגון היישובים שנכללו בתכנית פקע"ר. ההחלטה הראשונה שקיבלה הממשלה בעניין מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה" התקבלה רק כחודשיים וחצי לאחר מכן, ב-18.7.05, חודש לפני הפינוי, בדיון של ועדת השרים לענייני פיתוח הנגב והגליל, ותוכנה היה כלהלן:

"צוות בראשות נציגי משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגי משרדי הביטחון והמשנה לראש הממשלה יבואו בהקדם בדברים עם נציגי משרד האוצר בכל הקשור להשלמת התקציבים למיגון היישובים בעוטף רצועת עזה, תוך מתן עדיפות ליישובים שנפגעו מירי ובכללם היישוב נתיב העשרה".

בעקבות החלטה זו, סוכם ב-19.7.05 בין משרד האוצר, משהב"ט ופקע"ר על הקצאת התקציב לתכנית המיגון בסך של 70 מיליון ש"ח (ראו גם בהמשך בפרק על התקציב).

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי הסיכום דלעיל התקבל כ-13 חודשים לאחר אישור תכנית ההתנתקות על ידי הממשלה וכחודש לפני ההתנתקות בפועל. העובדה, כי הסיכום התקבל במועד מאוחר, העמידה בספק, באופן בסיסי, את היכולת לממש את התכנית עד מועד ההתנתקות.

2. מרכיבי תכנית המיגון

משרד מבקר המדינה בחן את תכנית צה"ל למיגון 46 היישובים והעלה כלהלן:

א. מדרגות ביצוע התכנית

תקציב תכנית המיגון נקבע לשתי מדרגות ביצוע: מדרגה ראשונה למימוש בשנת 2005 בסך 110 מיליון ש"ח ומדרגה שנייה בסך 100 מיליון ש"ח לשנת 2006. ברם, מנכ"ל משהב"ט אישר לשנת 2005 תקציב בסכום של 70 מיליון ש"ח בלבד. לא נמצא תיעוד אשר יש בו כדי להסביר את הסיבות אשר עמדו בבסיס ההחלטה לקבוע את ביצוע התקציב לשנת 2005 בסך של 70 מיליון ש"ח.

ב. מיגון נגד ירי תלול מסלול

בעניין מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה" נגד ירי תלול מסלול עלה כלהלן:

(1) על פי נתוני צה"ל, מאז שנת 2001 נורו על יישובים בגזרת "עוטף עזה" מאות רקטות קסאם ופצמ"רים, שגרמו להרוגים, לפצועים ולנזקים לרכוש. בשנת 2002 הנחה שר הביטחון דאז להקים 120 חד"בים בקיבוץ נחל עוז נגד ירי תלול מסלול. אותם חד"בים הקנו מיגון בפני הדף ורסיסים אך לא נגד פגיעה ישירה. ירי רקטות קסאם על היישובים גבר בשנים 2003 ו-2004 לממדים נרחבים לעומת השנתיים הקודמות. יש לציין, כי בבתים רבים בשדרות ובמרבית הבתים ביישובי גזרת "עוטף עזה" לא נבנו מרחבים מוגנים (ממ"דים). רק בספטמבר 2004, בעקבות ירי רקטות קסאם על שדרות, החליט מפקד פקע"ר דאז, לראשונה, על מיגון גגות של גני ילדים ומוסדות חינוך בשדרות מפני רקטות קסאם, ורק במרס 2005 אושרה תכנית המיגון של יישובי "עוטף עזה" על ידי מפקד פקע"ר, מפקד פד"ם ומנכ"ל משהב"ט. התכנית כללה גם מיגון של בתי תושבים מפני ירי תלול מסלול.

(2) בדמ"ץ נקבע, שהאיום של ירי תלול מסלול הינו מרכזי ואסטרטגי. לגבי האיום של ירי רקטות קסאם ופצמ"רים נכתב, כאמור, בדמ"ץ, בין היתר, כי "אם נפל - שלא ייפגעו אנשים ושהנזק יהיה מינימלי". עולה אפוא, כי מלכתחילה, בשלב קביעת הדמ"ץ ואישורה בפד"ם ובפקע"ר, הייתה מטרת המיגון בפני האיום של ירי תלול מסלול למנוע פגיעה באנשים. כלומר, למנוע באופן גורף את כל אפשרויות הפגיעה: הדף, רסיסים ופגיעה ישירה.

תכנית המיגון שאושרה במרס 2005 גובשה, על פי טענת צה"ל, כמענה מיטבי לדמ"ץ ומתוך התחשבות באילוצים. בתכנית המיגון נקבע, בין היתר, כי ביישובים צמודי הגדר - כרם שלום, נחל עוז ונתיב העשרה - יוקמו נגד האיום של ירי תלול מסלול חד"בים, אשר יתקבלו מיישובים ישראליים המפונים מאזח"ע. בביקורת עלה, כי החד"בים שתוכננו להקמה באותם יישובים אינם נותנים מענה בפני פגיעה ישירה של רקטות קסאם ופצמ"רים, אלא רק בפני פגיעות של הדף ורסיסים במרחק מספר מטרים ממקום הנפילה. לעומת זאת, בדמ"ץ נקבע, כאמור, כי מטרת המיגון בפני האיום של ירי תלול מסלול היא למנוע כל פגיעה באנשים.

בביקורת לא נמצא תיעוד לכך שפקע"ר קיים עבודת מטה לצורך בחינת חלופות להקמת חד"בים, שיוכלו למגן גם נגד פגיעות ישירות, ולצורך הצגתן לדרגי הפיקוד לקבלת החלטה לפני אישור

תכנית המיגון. רמ"ח מיגון בפקע"ר הודיע בעניין זה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 במהלך הביקורת, כי "ככל [הנראה] אין בנמצא מענה לבלימה מלאה של פגיעה ישירה מכל סוג שהוא, המאפשר הצבתו בתפוצה רחבה" (ההדגשה של משרד מבקר המדינה). משרד מבקר המדינה מעיר, כי פקע"ר לא הציג למשרד מבקר המדינה מסמכים המצביעים על עבודת מטה המאששת הודעה זו.

ממסמכי פקע"ר עלה, כי מאז 1970 הוקמו חד"בים בבתי מגורים על פי נתונים הנדסיים שקבעה מפקדת קצין ההנדסה הראשי (להלן - מקהנ"ר) ואשר עודכנו על ידי מקהנ"ר במשך השנים. מבירור שערך משרד מבקר המדינה בספטמבר 2005 במקהנ"ר עלה, כי לדעת הגורם המקצועי במקהנ"ר, קיימים פתרונות הנדסיים לבניית חד"בים המעניקים מיגון נגד פגיעה ישירה של רקטות קסאם ופצמ"רים. על פי תחשיב שערך פקע"ר לבקשת משרד מבקר המדינה עלה, כי עלותו של אחד הפתרונות, שאותו הציגה מקהנ"ר למשרד מבקר המדינה, נעה בין 92,000 ש"ח ל-105,000 ש"ח⁵ לחד"ב, לעומת עלות הפתרון הנוכחי המסתכמת בכ-56,000 ש"ח לחד"ב (כולל הובלה והתקנה).

בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל כלהלן: "הדמ"ץ מכיל את הצורך המיבצעי האולטימטיבי נטול אילוצים של יכולות טכנולוגיות, הנדסיות ומשאבים הנדרשים למימוש... נקודת ההתייחסות אינה הדרישה בתחילת התהליך, אלא התכנית שסוכמה לביצוע על ידי שני הגופים תוך התחשבות באילוצים למימוש המענה"; "לנושא מיגון היישובים, הסמכות נתונה בידי פקע"ר בלבד ולא נדרשנו להביא הנושא לידיעת מקהנ"ר"; "פקע"ר מבצע מחקר ופיתוח לאיתור פתרונות מיגון אורחיים במשותף עם גופים שונים, ביניהם מקהנ"ר, גופים אקדמאים וגופים בינלאומיים"; בהנחות היסוד לקביעת עקרונות המיגון של פקע"ר נלקחה בחשבון העובדה, כי רקטות קסאם ופצמ"רים אינן נשק מדויק, אלא נשק "המכה בשטח באופן סטטיסטי"; הפתרון של חד"בים ניתן לאור הדמ"ץ, במטרה "לצמצם ככל הניתן פגיעה בנפש"; "לא נמצא פתרון אחר שייתן מענה דומה בכפוף ללוחות הזמנים, למגבלה התקציבית ולכללי השיוויון" (ההדגשה של משרד מבקר המדינה); "קיימת החלטה של שר הביטחון משנת 2002 למגן את נחל עוז באמצעות חד"בים כמענה לירי תלול מסלול. ההחלטה למגן את יישובי 'סובב עזה' בחד"בים מהווה המשך להחלטה זו שמהווה תקדים לצורת המיגון ביישובים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החלטת פקע"ר ופד"ם למגן את הבתים נגד ירי רקטות קסאם ופצמ"רים באמצעות אותם חד"בים משמעותה היא ירידה מהותית ביכולת המיגון, וכי התושבים אינם מוגנים בחד"בים מפני פגיעה ישירה של רקטות קסאם, כפי שהופיע בדרישה המיבצעית. בביקורת לא נמצא תיעוד המצביע על כך שלפני אישור תכנית המיגון ומימושה עלה עניין חשוב, מהותי ורגיש זה לידיעה ולהחלטה בפני מקבלי ההחלטות ברמות הבכירות ביותר בצה"ל ובמשהב"ט; ולדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי לעשות זאת, נוכח העובדה שמדובר בנושא מהותי ביותר הנוגע לביטחונם האישי של התושבים.

5 ההבדל נובע מייצור סדרתי והצבה של חד"בים בודדים או בקבוצות של שישה.

יתרה מכך, משרד מבקר המדינה מעיר, כי במהלך ביצוע הביקורת לא נמצאו מסמכים המצביעים על כך שצה"ל הכין עבודת מטה כבסיס להחלטתו שלא למגן את היישובים בפני פגיעה ישירה של רקטות קסאם ופצמ"רים. בנוסף לכך, לא נמצאו במהלך הביקורת מסמכים המצביעים על הנתונים והנימוקים שצה"ל הציג בפני שר הביטחון בשנת 2002, לפני ששר הביטחון החליט לאשר להתקין בקיבוץ בנחל עוז חד"בים המגינים בפני הדף ורסיסים ולא נגד פגיעה ישירה. צה"ל בתגובתו למשרד מבקר המדינה לא צירף מסמכים היכולים להצביע על הכנת עבודת מטה ועל נתונים ונימוקים שהוצגו בפני שר הביטחון, כאמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמדובר בעניין מהותי ורגיש ומשום שלדעת הגורם המקצועי במקרה הנ"ל קיימים פתרונות חלופיים למיגון באמצעות חד"בים, ראוי שצה"ל יבחן את החלופות על כל משמעויותיהן ויצגן במסגרת תכנית המיגון לדרג הצבאי העליון ולדרג המדיני.

ג. תכנון לשנת 2006

במדרגת התקציב השנייה למיגון היישובים לשנת 2006 נקבע בתכנית המיגון, כי יושלמו אמצעי מיגון ביישובים המאוימים על ידי חדירת מפגעים ויושלם מיגון מבני ציבור ומבנים המשמשים אוכלוסייה "רגילה" נגד איום של ירי תלול מסלול, ויושלמו אמצעי מיגון בסיסיים ליישובים הנמצאים בטווח של עד 7 ק"מ מציר "הוברס". מנכ"ל משהב"ט קבע במרס 2005, כי "תקציב התכנית לשנת 2006 יידון במהלך שנת 2005 בהמשך להערכת מצב שתיעשה".

ממסמכי משהב"ט עלה, כי ביולי 2005 סוכם בין משהב"ט וצה"ל לבין אגף התקציבים במשרד האוצר, כי מסגרת התקציב למיגון היישובים בשנת 2005 תהיה 70 מיליון ש"ח. 25.5 מיליון ש"ח מתוכם יהיו ממקורות פקע"ר בתקציב של שנת 2006.

משהב"ט הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005 בתגובה לממצאי הביקורת, כי נכון לאותו מועד, התקציב עבור מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה", שאושר על ידי משרד האוצר, הינו 85 מיליון ש"ח, ומתוכם 40.5 מיליון ש"ח הינם מקדמה מתוך התקציב האזרחי של פקע"ר עבור מרכיבי ביטחון לשנת 2006.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במצב זה, שלפיו שועבדו כבר 40.5 מיליון ש"ח מתקציב פקע"ר לשנת 2006, עלולות להתעכב עבודות המיגון ביישובים בשנת 2006 עקב מחסור בתקציב, כפי שאירע בשנת 2005. הכרחי, כי נושא זה יוסדר בדחיפות, זאת כדי למנוע הישנות עיכובים בביצוע עבודות הקשורות למיגון היישובים עקב מחסור בתקציב, כפי שאירע בשנת 2005.

3. מינהלת ההתנתקות - הקמה וסמכויות

מינהלת ההתנתקות הוקמה ביוני 2004. בראשה מונה לעמוד קצין בדרגת אל"ם והיא כפופה, כאמור, לפד"ם. במסמך היסוד של הקמת המינהלת (להלן - מסמך היסוד) נקבע, בין היתר, כי עיסוקה העיקרי הוא בהיערכות הצבאית לאחר ההתנתקות בתחומים כמו: מעברים, מיגון יישובים,

הקמת מחנות ותשתיות. עוד נקבע, כי המינהלת נושאת באחריות לתכניות ההיערכות של צה"ל תוך יצירת איזון המושתת על תכלול כלל מרכיבי המשימה. ראש תחום הנדסה ויישובים במינהלת אחראי, בין היתר, למיגון היישובים ב"עוטף עזה", לקביעת סדרי העבודה ולמימוש התכנית מול פקע"ר. ראש מטה (רמ"ט) פד"ם מהווה "ועדת היגוי עליונה", ותפקידו לאשר אבני דרך מרכזיות בתכנית כולה ובפרויקטים, להחליט על סדרי עדיפויות, לאשר תפיסות, לגבש דרך פעולה אפשרית בין החלופות, לגשר על מחלוקות ולסייע בעבודת המטה מול המטכ"ל ומשהב"ט. במסמך היסוד של המינהלת נכתב, בין היתר, כי פקע"ר כפוף למינהלת בעניין מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה".

משרד מבקר המדינה מציין, כי עבודת המטה היסודית שביצעה המינהלת מבעוד מועד התבססה, בין היתר, על לקחי צה"ל מפניו דרום לבנון ועל פרויקט הקמת המכשול במרחב התפר באזור יהודה והשומרון; וכי הקמת המינהלת כגוף מרכז של משימות צה"ל בהיערכותו לאחר ההתנתקות, תרמו לביצוע היערכות צה"ל בתקופה שלאחר ההתנתקות.

עם זאת, בביקורת עלה, כי קיימת סתירה בין מה שנקבע במסמך היסוד של המינהלת, כי פקע"ר כפוף למינהלת בעניין מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה", לבין העובדה שבהוראת הפיקוד העליון נקבע, שפקע"ר מהווה סמכות מקצועית ראשית בנושא התגוננות אזרחית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף התכנון במטכ"ל, האחראי, בין היתר, להכנת פקודות בנושא ארגון הצבא ובנושאים הקשורים לעקרונות ארגון צה"ל, לתת דעתו לעניין סמכויות המינהלת ולהסדיר את יחסי הגומלין בינה לבין פקע"ר.

ביצוע תכנית המיגון

1. מיגון יישובים צמודי גדר

המינהלת פרסמה במאי 2005 פקודת משימה לביצוע מיגון היישובים צמודי הגדר (להלן - הפקודה). בפקודה נקבע, כי לוח הזמנים לביצוע משימת המיגון הוא עד סוף אוגוסט 2005. על פי הפקודה, הקמת מערך המיגון ביישובים צמודי הגדר כוללת 16 מרכיבים וביניהם גדר היקפית, דרך ביטחון ותאורת ביטחון סביב היישוב, שערים חשמליים בכניסה ליישובים, שערים בגדר סביב היישוב, חומת מגן לנתיב העשרה ולכרם שלום, ציוד לכיתת כוננות ומחסן נשק יישובי.

נכון לאמצע נובמבר 2005, טרם הושלמו מרבית עבודות המיגון המתוכננות בתחומי הבינוי וההצטיידות, וביניהן: הקמת חומת מגן נגד ירי על היישובים, מיגון גגות בגני הילדים, חד"כים, סלילת דרכי ביטחון היקפיות, הקמת גדרות אלקטרוניות ותאורת ביטחון סביב היישובים, הקמת שערים חשמליים וביתני שומרים, הספקת ציוד לכיתות כוננות ורכבי ביטחון ממוגני ירי.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005 בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי מדובר בפקודת משימה מ-1.5.05, שמטרתה להתוות את המשך התכנית. עוד מסר, כי "המועד המתוכנן המצויין במסמך שימש כעזר לפקע"ר ולפד"ם בתכנון המשימות ולא היווה את מועד סיום הביצוע של המשימות כלפי היישובים, שכן בזמן כתיבתה ופרסומה של הפקודה טרם הוזרם תקציב

לפקע"ר והזמנים המצוינים בה אינם עומדים בקצבי התכנון והביצוע של פקע"ר ולא בקצב המימון בפועל".

עוד הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי "משימת מיגון היישובים נגזרה ממועד יציאת כוחות צה"ל מהרצועה. מבצע הפינוי הוקדם מסוף שנת 2005 לאמצע אוגוסט. מרכיבי הביטחון, לבד מציוד הכוננות, מחייבים פעולות הנדסיות רחבות. יתרה מזאת, התכנית התבססה על ציוד שתוכנן לפינוי מתוך היישובים הישראליים שפוננו מגוש קטיף, כך שאת מועדי הביצוע נכון לבחון על רקע השינויים במועד הפינוי ועל רקע העובדה שתוכנן תהליך טורי - העברת הציוד מהיישובים המפונים. קצב הביצוע המהיר ביחס לתכניות הקמת מרכיבי ביטחון בהם עסק צה"ל בעבר, הקדמת מבצע פינוי היישובים מסוף שנת 2005 לאוגוסט, כמו גם הזרמה לא סדירה של התקציב, הם הגורמים לעיכובים בהשלמת מרכיבי הביטחון ביישובי 'עוטף עזה'".

משרד מבקר המדינה מעיר בהתייחס להודעת צה"ל, כי הנתונים העובדתיים מציגים מציאות אחרת כלהלן:

א. לוח זמנים - תגובת צה"ל, כי "המועד המתוכנן המצויין [בפקודה] שימש כעזר לפקע"ר ולפד"ם בתכנון המשימות ולא היווה את מועד סיום הביצוע של המשימות כלפי היישובים", אינה עולה בקנה אחד עם פקודת המשימה, שהוצאה והייתה בתוקף כהגדרתה לצורך מימוש המשימה, על כל המשתמע מכך, ובה נקבע, כי לוח הזמנים לסיום עבודות המיגון הוא עד סוף אוגוסט 2005.

ב. תקציב - במועד פרסום הפקודה, במאי 2005, ובניגוד למה שנכתב בתשובת צה"ל לעיל, התקבלו כבר בפקע"ר 30 מיליון ש"ח עבור מיגון יישובים. זאת ועוד, בפקודה נקבע, כי "תחילת ביצוע [תהיה] על פי תכנית מקדמה של 30 מיליון ש"ח שאושרה".

ג. הפקודה והקדמת מועד הפינוי - במסמך של אגף המיבצעים במטכ"ל ממרס 2005 ("פקודה למהלך ההתנתקות - עדכון מס' 1 לפקודה מס' 1") בעניין תכנית ההתנתקות, צוין, כי כבר ב-24.2.05 הנחה שר הביטחון את צה"ל "לקצר ככל הניתן את תכנית ההתנתקות ולסיימה, כולל שלב הפינוי הצבאי, עד ראש השנה - 2.10.05"; וכן שמטרת התכנון מחדש להביא להשלמת הפינוי הצבאי עד ל-3.10.05. הפקודה הועברה, בין היתר, אל פד"ם ואל פקע"ר, ורק לאחר מכן, במאי 2005, פרסמה המינהלת את הפקודה למיגון יישובי 'עוטף עזה'. דהיינו, בניגוד לתשובת צה"ל, במועד פרסום הפקודה כבר היה ידוע לפד"ם ולפקע"ר, כי מועד הפינוי הוקדם לתחילת אוקטובר 2005 ולוח הזמנים שנקבע בפקודה היה חייב להביא זאת בחשבון.

ד. התניית הביצוע בהנצלת אמצעי מיגון - עבודות מיגון רבות, שתוכננו על פי הפקודה ממאי 2005 להקמה ביישובים סמוכי הגדר עד סוף אוגוסט 2005, כמו גדרות, דרכי ביטחון ותאורה ובניית 58 חד"בים חדשים, לא נכללו ברשימת הפריטים שתוכננו להנצלה מהיישובים הישראליים שפוננו מאזח"ע. על כן, בניגוד לתשובת צה"ל, אין לקשור בין מועד סיום כל עבודות המיגון ביישובים לבין העובדה שתוכנן תהליך טורי (הנצלה) של חלק מהציוד מהיישובים המפונים.

2. מיגון עובדים בחקלאות

כאמור, בדמ"ץ נכתב, בין היתר, כי קיים איום על חקלאים העובדים בסמוך לציר "הוברס". עובדים רבים בתחומי המגזר החקלאי, חלקם עובדים זרים, שוהים דרך קבע באזורים החקלאיים של היישובים, ובהיעדר מבנים מוגנים נגד ירי תלול מסלול במקום עבודתם, הם חשופים לסיכוני ירי של רקטות קסאם ופצמ"רים. בביקורת עלה, כי תכניות המיגון בפד"ם ובפקע"ר לא כללו התייחסות למיגונם, ולא הוכנו עבורם פתרונות מיגון.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי פקע"ר "מתעדף את הטיפול באזורי תעשייה, חקלאות ומסחר בסדר עדיפות נמוך בשל אילוצים תקציביים בעיקר", וכי "הדמ"ץ מתייחס למיגון לחקלאים ללא אבחנה בין חקלאים ישראלים לעובדים זרים, העובדים בשטחים הסמוכים לגדר".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי שצה"ל ומשהב"ט ישקלו שנית את עמדתם בנוגע למתן מיגון הולם לעובדים במגזר החקלאי ביישובי "עוטף עזה", נוכח החיוניות והשכיחות הרבה של הימצאות עובדים בחקלאות באזורים החשופים.

3. מיגון העיר שדרות

הגדרת האיום : ממסמכי פקע"ר מיוני 2004 עלה, כי האיום המרכזי על שדרות הוא ירי רקטות קסאם. מהמסמכים בפד"ם ובמוקד הביטחוני של עיריית שדרות, המופעל על ידי חיילי פקע"ר, עלה, כי כבר בשנים 2001 ו-2002 נרשמו אירועים בודדים של ירי רקטות קסאם לאזור שדרות. משנת 2003 ואילך גבר הירי לממדים נרחבים, וגרם להרוגים, לפצועים ולנזקים לרכוש.

ממסמכי פקע"ר עלה, כי בשנת 2003 הכינו פקע"ר, פד"ם ועיריית שדרות תכנית רב-שנתית לחיזוק הביטחון בשדרות. יש לציין, כי התכנית דלעיל דנה בשיקום כל המקלטים של מוסדות החינוך ובצמצום פערי המקלוט במוסדות החינוך, אך לא סיפקה מיגון הולם מפני איום של ירי רקטות קסאם לפעוטות בגני ילדים ולתלמידים במוסדות חינוך. מן התייעוד בפקע"ר עלה, כי רק בספטמבר 2004 התקבלה החלטה למיגון מיוחד עבור גני ילדים ומוסדות חינוך בשדרות.

סטטוס המיגון בשדרות: ממסמכי צה"ל ומשהב"ט עלה, כי נכון לנובמבר 2005, פרויקט מיגון של 31 מבנים בגני ילדים טרם מומש, כלהלן: מיגון הגגות בשבעת גני הילדים נמצא בשלבי ביצוע, והמועד הצפוי לסיום עבודות המיגון הינו דצמבר 2005. יתר 24 גני הילדים לא מוגנו עדיין. בנוסף לכך, מיגון הגגות בבתי-ספר נמצא באותו מועד בתחילת התכנון, והעלויות הכספיות הכרוכות בו היו עדיין בבדיקה. וכן, מקלט בשטח של 150 מ"ר במתחם ישיבה היה עדיין בבנייה.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי "תהליכים למיגון שדרות נדונו ארוכות עוד בשנת 2003. תכנית למיגון גזרת 'עוטף עזה', הכוללת מתן מענה מיגוני לשדרות

הוצגה לכנסת על ידי רע"ן התיישבות, אך לא התקבל תקציב למימושה, וכי החלטת הממשלה (מס' 2173) "קיבלה מענה בפקע"ר בהתאם לתקצובה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החלטת הממשלה (מס' 2173) לא דנה בעניין מיגון הגנות בגני הילדים ובבתי-הספר בשדרות, אלא בסיוע כלכלי ליישובים בגזרת "עוטף עזה" וכן בסיוע במימון הקמת מוקד ביטחוני בעיריית שדרות.

מבקר המדינה מציין, כי העובדה שגני הילדים ובתי-הספר בשדרות טרם מוגנו כראוי נגד רקטות קסאם, חרף העובדה כי הירי נמשך זה כחמש שנים, מעידה על מחדל מתמשך של הטיפול בעניין זה של הגורמים הנוגעים בדבר.

4. מיגון היישובים ב"עוטף עזה"

סטטוס המיגון ביישובים: נכון ל-25.9.05, סטטוס המיגון של היישובים בגזרת "עוטף עזה", חוץ משלושת היישובים צמודי הגדר שנכללו בשלב הראשון של המיגון בתקציב של 70 מיליון ש"ח, הצביע על כך שסיום הביצוע של מיגון גני ילדים בקיבוץ ניר עם צפוי בנובמבר 2005; טרם הושלמו עבודות המיגון באזור ההרחבה בקיבוץ סעד; טרם החלו בעבודות של שיקום והצבה של אמצעי מיגון מהנצלה ביישובי "עוטף עזה"; וטרם נרכשו אמצעי המיגון הדרושים למועצות האזוריות שבגזרת "עוטף עזה".

מוקד ביטחון במועצה האזורית שער הנגב: על פי פקודת פד"ם, עיקר תפקידו של מוקד ביטחון של מועצה אזורית לתאם את הפעילות הביטחונית השוטפת של המערכת הצבאית בגזרת המועצה האזורית ולהפעיל את כוחות החירום וההצלה.

ממסמכי פקע"ר מפברואר 2005 עלה, כי במסגרת ההיערכות החדשה שלאחר ההתנתקות נדרש להקים מוקד ביטחון בכל אחת מהמועצות האזוריות בגזרת "עוטף עזה", וביניהן במועצה האזורית שער הנגב (להלן - המועצה). כבר באוקטובר 2004 קבע מפקד פקע"ר, כי יש להפעיל את המוקד בשדרות גם עבור המועצה. במועד סיום הביקורת, בסוף ספטמבר 2005, כשנה לאחר קביעת מפקד פקע"ר, טרם הופעל מוקד הביטחון בשדרות גם עבור המועצה, שנותרה ללא מוקד חירום בתקופה של ירי ממושך של רקטות קסאם ופצמ"רים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי שבתחום זה חיוני ריכוז המאמץ יהיה יעיל וחסכוני ככל שניתן, ויתבצע תוך שיתוף פעולה. על כן, בהתחשב בנחיצותו הדחופה של מוקד הביטחון במועצה ובצורך לעגנו גם בפקודות צה"ל, מן הראוי שפקע"ר, שהוא הגוף המממן והמפעיל של מוקד הביטחון בעיריית שדרות, יפעל בדחיפות בהתאם לסיכום של מפקד פקע"ר.

בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל, כי הבעיה באה על פתרונה. מוקד הביטחון בעיריית שדרות נותן כבר מענה משותף לתושבי שדרות ולתושבי המועצות האזוריות אשכול, שדות נגב ושער הנגב; למועצה האזורית חוף אשקלון הוקם מוקד ביטחון נפרד עקב מיקומם המרוחק של היישובים המשתייכים לה.

מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה" - החלטות ויישומן

מיגון מפעלים המחזיקים חומרים מסוכנים: האחריות למניעת אירועי חומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס) נתונה, בין היתר, בידי משרדי הממשלה ובידי פקע"ר.⁶ פקע"ר נושא באחריות להגנת האוכלוסייה מחומ"ס בעת מלחמה מתוקף החוק ותקנות ההתגוננות האזרחית (חומרים מסוכנים), התשנ"ב-1991 (להלן - התקנות). החוק והתקנות מעניקים לפקע"ר סמכויות אכיפה על מחזיקי חומ"ס להקים לפי הנחיותיו מערכת התגוננות. אמצעי המיגון העיקריים שפקע"ר דורש למניעת פגיעה בחומ"ס הם קירות מגן, סוללות עפר, הטמנת חומ"ס בקרקע ומאצרות.⁷ לפי נוהלי פקע"ר, על מחזיק חומ"ס לבצע את המיגון בתוך חצי שנה ממועד קבלת ההנחיות למיגון מפקע"ר.

בגזרת "עוטף עזה" פועלים 81 מפעלים המחזיקים ברשותם חומ"ס. ממסמכי פקע"ר עולה, כי נכון לאמצע נובמבר 2005, שמונה מפעלים מתוכם טרם השלימו את דרישות פקע"ר בתחום המיגון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על פקע"ר להמשיך ולפעול בדחיפות בעניין זה, לרבות קביעת לוח זמנים להשלמת הטיפול במפעלים המחזיקים חומ"ס, שטרם השלימו את דרישות המיגון של פקע"ר, כדי שיעמדו בכל דרישות המיגון.

5. תקשורת מיבצעית

א. אמצעי הקשר בחלק מהיישובים בגזרה אינם עונים על הנדרש. זאת, משום שצה"ל פירק את תורני הקשר שלו באזור במסגרת תכנית ההתנתקות.

ב. בסוף יולי 2005 סוכם בדיון שהתקיים במינהלת, כי יש להכין בדחיפות דמ"ץ, שתיתן מענה לצורכי הקשר של היישובים בגזרת "עוטף עזה". בביקורת עלה, כי נכון לסוף ספטמבר 2005, טרם פרסם צה"ל דמ"ץ בעניין זה, ועדיין אין פתרון מלא לתקשורת המיבצעית.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על צה"ל להבטיח מוקדם ככל האפשר מענה קשר יעיל ליישובי "עוטף עזה".

התקציב

תקציב פקע"ר נובע משני מקורות עיקריים: תקציב המתקבל מצה"ל מתוך תקציב הביטחון, אשר נועד למטרות צבאיות, ותקציב המתקבל ממשרד האוצר בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ואשר נועד למטרות התגוננות אזרחית (התקציב האזרחי). קביעת התקציב האזרחי למימון מרכיבי ביטחון ביישובים בגזרת "עוטף עזה" מחייבת תיאום מלא בין משהב"ט ופקע"ר

6 בעניין זה ראו בדוח שנתי 54 של מבקר המדינה (2004), בפרק על "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים", עמ' 53.

7 מאצרה - מבנה דמוי בריכה שהמכל ממוקם בו, ותפקידו לאצור את החומ"ס הנשפכים מהמכל.

לבין משרד האוצר, ואישור מראש של משרד האוצר ושל ועדת הכספים של הכנסת בטרם ביצעו. האחריות לניהול משא ומתן עם משרד האוצר להשגת מקורות תקציביים בכל הנוגע לתקציב פקע"ר מוטלת על מחלקת התקציבים בפקע"ר, ואגף התקציבים במשהב"ט (להלן - את"ק) מסייע בידה.

ממסמכי צה"ל, משהב"ט ומשרד האוצר, עלה, כי תהליך האישור וההקצאה של התקציב להקמת אמצעי מיגון ליישובים בגזרת "עוטף עזה" נמשך מיוני 2004 עד אוקטובר 2005, והיה ארוך ובלתי סביר בנסיבות הדחופות של משימת ההתנתקות. כתוצאה מכך, נגרמו עיכובים בביצוע עבודות המיגון ביישובים, שכאמור, כמועד סיום הביקורת, באוקטובר 2005, טרם הושלמו ובחלקן אף טרם החל הביצוע. להלן הפירוט:

1. הדרישה להקצאת התקציב

א. ממסמכי משהב"ט וצה"ל ומשרד האוצר עלה, כי כבר ביוני 2004 אישר שר הביטחון תקציב בסכום של 130 מיליון ש"ח למיגון שבעה יישובים סמוכי גדר בגזרת "עוטף עזה". שר הביטחון הנחה באותו מועד להתחיל להכין את הדרישה התקציבית שתוצג למשרד האוצר.

בתקופה יוני עד נובמבר 2004 התנהלה עבודת מטה בצה"ל (בפקע"ר ובפד"ם) ובמשהב"ט בנוגע לתכנית מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה" ותקצובה. ב-10.11.04 קבע מנכ"ל משהב"ט בדיון שבו הוצגה בפניו תכנית צה"ל למיגון היישובים, כי בכוונתו לסכם עד 20.11.04 את תקציב המיגון, וכי "יש להיערך לתחילת עבודות החל מ-1.12.04, כאשר מסגרת תקציבית תאושר עד למועד זה". התכנית כללה שתי חלופות עיקריות: תכנית מיגון כללית בסכום של 334 מיליון ש"ח ותכנית מיגון שהוגדרה כמינימלית בסכום של 210 מיליון ש"ח. ממסמך של פקע"ר מינואר 2005 עלה, כי מנכ"ל משהב"ט סיכם, כי התקציב של תכנית המיגון יוצג על ידי משהב"ט למשרד האוצר.

על אף ההחלטות שהתקבלו במשהב"ט מאז יוני 2004, ועל אף הסיכום של מנכ"ל משהב"ט, כפי שתואר לעיל, רק ב-25.1.05, לאחר שהתברר לפקע"ר כי משהב"ט טרם הציג את התכנית ואת הדרישה התקציבית למימונה בפני משרד האוצר, ועקב דחיפות הנושא, הציג פקע"ר בפני משרד האוצר תכנית למיגון יישובים בהיקף כספי של 334 מיליון ש"ח, וביקש להעמיד לרשותו תקציב זה בהקדם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ממסמכי משרד האוצר עלה, כי כתוצאה מהפנייה המאוחרת אל משרד האוצר בנושא תקציב למיגון יישובי גזרת "עוטף עזה", ומאחר שתכנית ההתנתקות ונגזרותיה לא תוקצבו במסגרת חוק התקציב לשנת 2005, לא כללה הצעת התקציב לשנת 2005 את התקציב הייעודי למיגון יישובי גזרת "עוטף עזה", והוא נוסף לתקציב במסגרת הדיונים בכנסת רק לאחר שסוכמה המסגרת בין משרד האוצר לבין משהב"ט ופקע"ר ב-19.7.05 (ראו גם בהמשך), כלומר כחודש לפני תחילת הביצוע של תכנית ההתנתקות בפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משהב"ט ופקע"ר היה להציג את הדרישה התקציבית בעניין כה חיוני כבר בסוף שנת 2004 במסגרת הצעת חוק התקציב לשנת 2005. חוק התקציב לשנת 2005 אושר במרס 2005, ועל כן ניתן היה להתחיל בביצוע תכנית המיגון במועד מוקדם יותר מזה שהיה בפועל.

ב. כאמור, ב-16.3.05 אישר מנכ"ל משהב"ט את התכנית למיגון יישובי "עוטף עזה" על מרכיביה, כפי שהציג פקע"ר ופד"ם, בסך של 210 מיליון ש"ח. לשנת 2005 אישר המנכ"ל תקציב בהיקף של 70 מיליון ש"ח. כמו כן סיכם, כי "התקציב מתוך תקציב ההינתקות (חסכונות בגין צמצום ימי מילואים)", וכי "במידה וצה"ל לא יעמוד באפשרות ימי מילואים, הסכום יוקצה מתקציב חיצוני". עוד ציין, כי "תקציב התכנית לשנת 2006 יידון במהלך שנת 2005, בהמשך להערכת מצב שתיעשה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בפועל לא תקצב משהב"ט את התכנית מחיסכון של צמצום ימי מילואים, ובהיעדר סיכום מקדים בין מנכ"ל משהב"ט לבין משרד האוצר בנוגע למסגרת התקציבית למימון תכנית המיגון, חל עיכוב ממושך בביצוע התכנית.

2. עיכוב בהעברת מקדמה משהב"ט לפקע"ר

ב-21.3.05 נערך דיון בין מנכ"ל משהב"ט לבין מפקד פקע"ר, בין היתר בעניין מיגון יישובי "עוטף עזה", ובו הדגיש מפקד פקע"ר את הצורך "בקבלת תקציב מיידי לנושא לשם התחלת עבודת המיגון". בסיכום הדיון הנחה המנכ"ל את את"ק במשהב"ט לתקצב "באופן מיידי" 30 מיליון ש"ח למיגון יישובי "עוטף עזה". מנכ"ל משהב"ט קבע עוד, כי התקציב יבוא ממקורות זמניים עד לתקצובו על ידי משרד האוצר. למרות הסיכום דלעיל, קיבל פקע"ר ב-27.3.05 רק 10 מיליון ש"ח עבור תכנית המיגון.

ממסמכי פקע"ר עלה, כי חרף הסיכום, כאמור, של מנכ"ל משהב"ט בעניין תקצוב תכנית המיגון, ועל אף פניות חוזרות ונשנות של פקע"ר אל משהב"ט, יתרת התקציב בסך של 20 מיליון ש"ח הועברה על ידי משהב"ט רק ב-17.4.05, כחודש לאחר האישור של מנכ"ל משהב"ט. כלומר, באמצע חודש אפריל 2005 עמד לרשות פקע"ר תקציב של 30 מיליון ש"ח בלבד מתוך 70 מיליון ש"ח - התקציב שנקבע עבור השלב הראשון של תכנית המיגון בשנת 2005.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ממסמכי פקע"ר עלה, שכתוצאה מהעיכוב בהעברת התקציב נגרמו עיכובים בעבודות בנייה של מיגון נגד ירי ישיר ובהקמת גדרות אלקטרוניות ביישובים סמוכי הגדר וביישובים מאוימים אחרים בגזרת "עוטף עזה"; וכן התעכבו עבודות למיגון גגות גני ילדים בשדרות וביישובים הכלולים בתכנית המיגון.

3. המשא ומתן שבין פקע"ר ומשהב"ט לבין משרד האוצר

כאמור, פקע"ר הציג בפני משרד האוצר תכנית מיגון בינואר 2005. סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר הבהיר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005, לאחר מועד סיום הביקורת, כי הדרישה התקציבית של פקע"ר מינואר 2005 "הוגשה ללא פירוט העלויות או סדרי העדיפויות למיגון (אילו יישובים ימוגנו תחילה, סוג המיגון הנחוץ ביותר וכיו"ב)". עוד הבהיר, כי נוכח דרישת משרד האוצר, הגיש פקע"ר ב-2.2.05 תכנית מפורטת על בסיס התכנית הקודמת, וכי מאותו מועד נערכו "דיונים ושיחות עם נציגי פקע"ר ומשהב"ט לצורך העמקת ההבנה ומתוך מטרה לתת מענה ליישובים המאוימים ביותר במסגרת האפשרויות התקציביות".

משהב"ט וצה"ל הבהירו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "הסכמת מערכת הביטחון למסגרת תקציבית על סך 70 מיליון ש"ח (נכון ליולי 2005) למימון מרכיבי הביטחון ביישובי 'עוטף עזה', באה לאחר משא ומתן ממושך עם משרד האוצר, אשר לא היה מוכן להעמיד ולאשר לטובת נושא זה מסגרת תקציבית גבוהה יותר (כיום, המסגרת התקציבית המאושרת מסתכמת ב-85 מיליון ש"ח - לאחר התוספת בסך 15 מיליון ש"ח שהתקבלה באוקטובר 2005)".

ממסמכי משהב"ט ומשרד האוצר עלה, כי בין פברואר 2005 לאמצע יולי 2005 התנהל מו"מ בין פקע"ר ומשהב"ט לבין משרד האוצר על המסגרת התקציבית של תכנית המיגון לשנים 2005 ו-2006. המחלוקת בין הצדדים נסובה על היקף התקציב, על תכולת תכנית העבודה ועל מקורות המימון. עמדת משרד האוצר הייתה, כי באותה עת לא קיימים מקורות נוספים למימון תכנית המיגון, וכי המימון צריך להיות על חשבון תכנית מרכיבי ביטחון של פקע"ר. כמו כן, משרד האוצר הציע לפרוס את ביצוע התכנית על פני שנים אחדות ולצמצם בעלויות. מנגד סבר מפקד פקע"ר, כי תקצוב חלקי של המדרגה הראשונה בתקציב בסך של 70 מיליון ש"ח "יוצר עיוות לפיו חלק מהיישובים ימוגנו וחלק לא (לדוגמה, גני ילדים)", וכי "נכון לאשר את המדרגה הראשונה כולה". בפועל, נכון ליוני 2005, הסתכם התקציב שהועבר לפקע"ר למימון תכנית המיגון ב-37.5 מיליון ש"ח - 30 מיליון ש"ח מקדמה ממשהב"ט ו-7.5 מיליון ש"ח ממשרד האוצר, שנועדו לביצוע עבודות הנצלה של אמצעי מיגון (כמו פירוק חד"בים) מאזח"ע לטובת יישובי "עוטף עזה".

כאמור, ב-18.7.05 נערכה ישיבה של ועדת השרים לענייני פיתוח הנגב והגליל (להלן - ועדת השרים), ובה הציג רמ"ח מיגון בפקע"ר את התכנית למיגון יישובי "עוטף עזה". ועדת השרים החליטה, כי "צוות בראשות נציגי משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגי משרדי הביטחון והמשנה לראש הממשלה יבואו בהקדם בדברים עם נציגי משרד האוצר בכל הקשור להשלמת התקציבים למיגון היישובים בעוטף רצועת עזה, תוך מתן עדיפות ליישובים שנפגעו מירי ובכללם היישוב נתיב העשרה".

ב-19.7.05, יום לאחר ישיבת ועדת השרים וכחודש לפני מועד תחילת ההתנתקות, נחתם סיכום בין משרד האוצר לבין פקע"ר ומשהב"ט על אישור מסגרת התקציב למיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה" לשנת 2005 על סך של 70 מיליון ש"ח כלהלן: 37.5 מיליון ש"ח מתקציב ההתנתקות, 7 מיליון ש"ח להנצלת אמצעי מיגון ממקורות משרד האוצר בשנת 2005 ו-25.5 מיליון ש"ח מהתקציב האזרחי של פקע"ר לשנת 2006. ב-27.7.05 קיבל פקע"ר את יתרת הסכום בסך 33 מיליון ש"ח, זאת בנוסף ל-37 מיליון ש"ח שהתקבלו קודם לכן. ובכך הושלמה המדרגה התקציבית בסך של 70 מיליון ש"ח.

מן האמור לעיל עולה, כי במשך התקופה הקריטית, כחצי שנה, מפברואר 2005 ועד סמוך למועד ביצוע ההתנתקות, התנהל משא ומתן ממושך ועקר, שגרם בפועל לעיכוב במתן מענה לעניין דחוף וחיוני של מיגון היישובים. נושא זה בולט שבעתיים נוכח העובדה, כי כאשר החליטה, כאמור, ועדת השרים על התקציב, סוכם הנושא בתוך יום אחד בלבד. למצער, סיכום זה הגיע כחודש לפני מועד תחילת ההתנתקות ולא השאיר יכולת אמיתית למימוש במועד.

כפי שעלה, עד אותו מועד בוצעו במסגרת תכנית המיגון התקשרויות בהיקף של כ-45.6 מיליון ש"ח, המהווים ניצול של כ-65% ניצול מהתקציב הכולל בסך של 70 מיליון ש"ח. סמוך לאחר

מכן קיבל פקע"ר 15 מיליון ש"ח נוספים עבור מיגון יישובי "עוטף עזה", ונכון לאותו מועד עמד תקציב המיגון על סך של 85 מיליון ש"ח.

משהב"ט הודיע למשרד מבקר המדינה ב-20.11.05 בתגובה לממצאי הביקורת, כי ב-15.11.05 התקיימה פגישה בין ראש את"ק במשהב"ט לבין סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, בהשתתפות נציגי פקע"ר, ובמהלכה הוצגה דרישה להשלמת תקצוב תכנית המיגון לסכום של 210 מיליון ש"ח. באותה פגישה הוצגה חשיבות תקצוב ה-69 מיליון ש"ח הבאים [מעבר ל-85 מיליון ש"ח שכבר עברו לפקע"ר], שכן סכום זה מיועד למיגון גגות גני ילדים ב-46 היישובים הרלוונטיים, וסגן הממונה על אגף התקציבים הביע התנגדותו לתוספת תקציב חיצונית למשימה זו, [אך] לא שלל אפשרות להסטת תקציבים אחרים בפקע"ר האזרחי למשימה זו על חשבון השנים 2006 ו-2007. יש לציין, כי תקציב מרכיבי הביטחון ל-2006, שאינו אחזקה שוטפת, נוצל כמעט במלואו לנושא כחלק מה-85 מיליון ש"ח.

עוד הודיע משהב"ט, כי ב-17.11.05 פנה מנכ"ל משהב"ט אל הממונה על התקציבים במשרד האוצר וטען, כי "המצב הביטחוני, השורר כעת באזור, מחייב המשך מיגון היישובים והשלמת התכנית להיקף של 210 מיליון ש"ח. לפיכך, אבקשך לאשר תוספת מיידית של 125 מיליון ש"ח לתקציב מיגון היישובים ע"י פיקוד העורף".

משרד מבקר המדינה מעיר כלהלן:

א. בנסיבות הדחופות של ביצוע תכנית ההתנתקות, הטיפול המערכתי בנושא התקציב היה כושל, ובעטיו נגרם עיכוב ממושך ובלתי נסבל במימוש עבודות המיגון של יישובי "עוטף עזה".

ב. השתלשלות האירועים בעניין התקציב, כפי שתוארה לעיל, מצביעה על כך שהתיאום בין פקע"ר, משהב"ט ומשרד האוצר בעניין הטיפול בתקצוב תכנית המיגון היה לקוי. תכנית המיגון, אף שאושרה על ידי הדרגים הבכירים במשהב"ט ובצה"ל, לא גובתה, למעשה, באישור תקציבי המתבקש לצורך מימוש העבודות בהתאם ללוח הזמנים. משרד האוצר לא השתתף בעבודת המטה בגיבוש תכנית המיגון, וסירב להגדיל את התקציב האזרחי של פקע"ר להקמת מרכיבי הביטחון בשנת 2005. בפועל התנהל בין פקע"ר ומשהב"ט לבין משרד האוצר משא ומתן ממושך, שהיה בלתי סביר בנסיבות הדחופות של ביצוע תכנית ההתנתקות. רק חודש לפני מועד תחילת ההתנתקות בפועל נדרשה ועדת השרים לפתרון הבעיה. ועדת השרים סיכמה את הנושא מיד, וכתוצאה מכך נחתם ההסכם התקציבי בין משהב"ט ופקע"ר לבין משרד האוצר בתוך יום. עד לסיכום המסגרת התקציבית חלף זמן רב ונגרמו עיכובים בביצוע עבודות מיגון חיוניות ביישובים.

ג. פד"ם ופקע"ר קבעו, כאמור, כי התקציב בסכום של 210 מיליון ש"ח מאפשר "מענה מינימלי" לדרישות המיגון של 46 היישובים. אשר על כן, העובדה כי התקציב שאושר עבור תכנית המיגון, נכון לאוקטובר 2005, הוא בסך של 85 מיליון ש"ח בלבד, מעלה חשש, כי היישובים לא ימוגנו עד סוף שנת 2005 אפילו במענה המינימלי, כפי שהגדיר צה"ל. יש לציין, כי לא נמצאו מסמכים המצביעים על השיקולים המינימליים שהביאו לקבלת ההחלטה, אשר פירושה המעשי הינו מיגון שהוא פחות ממינימלי. כאמור על פי תגובת משהב"ט דלעיל, כ-55% מתוספת התקציב, שמהב"ט דרש בנובמבר 2005 ממשרד האוצר, מיועדים למיגון גגות בגני ילדים ביישובים המאוימים בגזרת "עוטף עזה". נוכח האמור לעיל, ראוי ששרי הממשלה הנוגעים בדבר יבחנו את הנושא ויחליטו בהקדם על מתן פתרון תקציבי לנושא המיגון.