

מרכיבי ביטחון
ביישובי העימות בפיקודים המרחביים

תקציר

רקע כללי

צה"ל, באמצעות הפיקודים המרחביים¹ (להלן - פקמ"רים), מופקד על ביטחונם והגנתם של כ-900,000 תושבים המתגוררים ב-407 יישובים השוכנים במרחב גבולות הגזרה שלהם² (להלן - יישובי העימות או היישובים). לצורך הגנת היישובים, הוקמו ביישובי העימות מרכיבי ביטחון, שהם, על פי הוראת משרד הביטחון³ (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 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". צה"ל מסווג את יישובי העימות על פי רמת האיום הנשקפת להם (להלן - יישובים מסווגים) וקובע את מרכיבי הביטחון הניתנים לכל סיווג.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2016 עד יולי 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת) בחן משרד מבקר המדינה היבטים שונים בנושא מרכיבי הביטחון ביישובי העימות. הביקורת בוצעה בצה"ל: בפיקוד העורף (להלן - פקע"ר), בפיקוד הדרום (להלן - פד"ם), בפיקוד הצפון (להלן - פצ"ן), בפיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז), בזרוע היבשה (להלן - ז"י) באגף המבצעים (להלן - אמ"ץ); וכן במשהב"ט: ביחידה להתיישבות ותשתית לאומית (להלן - היחידה להתיישבות), באגף מינהל ומשאבי אנוש, באגף התקציבים וברשות חירום לאומית. בדיקות השלמה נעשו במרכז המועצות האזוריות ובמועצות האזוריות חבל אילות, רמת הנגב, שער הנגב, דרום השרון, עמק חפר, גוש עציון והגליל העליון. יצוין כי חלק מהנתונים עודכנו עד ינואר 2018.

- 1 פיקוד הצפון, פיקוד המרכז ופיקוד הדרום.
- 2 בפיקוד הצפון - היישובים שהמרחק המרבי בינם לגבול הוא עד 15 ק"מ; בפיקוד המרכז - יישובי יהודה ושומרון היישובים שהמרחק המרבי בינם לגבול הוא עד 15 ק"מ; בפיקוד הדרום - יישובי יהודה ושומרון השוכנים מעבר לגבולות הקו הירוק, יישובי בקעת הירדן ויישובים השוכנים ממערב לגדר הביטחוני של מרחב התפר (גדר לאורכה של רצועה גיאוגרפית לאורך הקו הירוק, שתכליתה מניעה וסיכול של פעילות חבלנית עוינת מאזור יהודה ושומרון לתוך מדינת ישראל), במרחק מרבי של שני ק"מ ממנה. האחריות להגנה על יתר היישובים בישראל מוטלת על משטרת ישראל, במסגרת אחריותה לביטחון השוטף. נושא ההגנה על יתר היישובים כאמור לא נבדק במסגרת הביקורת הנוכחית.
- 3 מתוך הוראת משרד הביטחון מס' 40.36 בנושא הקמה ורכישה של מרכיבי ביטחון ביישובים.

הליקויים העיקריים

פקודות ונוהלי צה"ל בנושא הגנת היישוב

אף שז"י נושאת באחריות הכוללת לבניין הכוח בתחום הגנת היישובים, צה"ל לא הועיד לה תפקיד בתכנון מרכיבי הביטחון ביישובים בפקודת המטכ"ל שמסדירה את אחריות הגופים המעורבים בתחום הגנת היישובים.

ליקויים בהקצאת מרכיבי ביטחון ביישובי העימות

בעקבות פרסומו של דוח מבקר המדינה משנת 2012 בנושא "סוגיות בתחום הפשיעה והביטחון השוטף במגזר הכפרי"⁴ (להלן - הדוח מ-2012), קבע פקע"ר באוקטובר 2013 תכנית לסיווג מחדש של היישובים ולהקצאת מרכיבי ביטחון ליישובים המסווגים. הרמטכ"ל לשעבר רב-אלוף (מיל') בני גנץ (להלן - הרמטכ"ל לשעבר) ושר הביטחון לשעבר מר משה (בוגי) יעלון (להלן - שר הביטחון לשעבר) אישרו תכנית זו. בפועל, תכנית זו לא מומשה במלואה ולא הוקצו לה המשאבים הנדרשים. עקב כך, ועקב התגברות הצורך בהצטיידות במרכיבי ביטחון חדשים הן בשל איום המנהרות שהמודעות אליו גברה אחרי מבצע "צוק איתן" והן בעקבות גל הטרור ביישובי אזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש) שהחל ב-2015, במועד סיום הביקורת על פי הערכות פקע"ר, היה הפער בתקציב להשלמת מרכיבי הביטחון בכלל היישובים המסווגים כ-473 מיליון ש"ח.

תכנית העבודה של היחידה להתיישבות לשנת 2017, שגובשה בהתאם להנחיות שר הביטחון אינה תואמת את הצרכים המבצעיים שהגדיר אמ"ץ היות והיא מקצה כמחצית מסך התקציב ליישובי פצ"ן, הנמצאים במקום החמישי בסדר העדיפויות המבצעי שקבע אמ"ץ לפקע"ר. לעומת זאת, רק כ-9% מסך תקציב היחידה להתיישבות מוקצים ליישובי איו"ש, הנמצאים בראש סדר העדיפויות שקבע אמ"ץ. משמעות הדבר היא שהמשאבים המוגבלים ממילא המוקצים להקמת מרכיבי ביטחון אינם מופנים ליישובים שנזקקים להם ביותר על פי סדר העדיפויות המבצעי.

הוראת משהב"ט מס' 40.36 בנושא הקמה ורכישה של מרכיבי ביטחון ליישובים (להלן - המ"ב 40.36) אינה מבחינה באופן ברור בין תפקידי פקע"ר לבין תפקידי היחידה להתיישבות, ויש בכך כדי לפגוע בטיפול המיטבי הנדרש להגנת היישובים.

היחידה להתיישבות רוכשת מרכיבי ביטחון ללא התחשבות בעלויות "מחזור החיים" ובכלל זה עלויות התחזוקה. בכך היא אינה ממלאת אחר הוראת משהב"ט ואחר הוראת שר הביטחון לשעבר, דבר המהווה פגיעה בכללי

מינהל תקין. להתנהלות זו יש גם השפעה ארוכת טווח על תקציב פקע"ר, הנושא בעלויות התחזוקה של אותם מרכיבים, שכן הגדלת החלק התקציבי שפקע"ר נאלץ להשקיע בהוצאות תחזוקה מביאה לידי צמצום התקציב הזמין עבורו להקמת מרכיבי ביטחון נוספים.

אי-הספקת קסדות ואפודים למחלקות להגנת היישוב

תפקידן של מחלקות להגנת היישוב, שאותן מאיישים תושבי היישובים, הוא לספק תגובה ראשונית באירועי חדירה ליישוב. לחלק מהמחלקות להגנת היישוב ובכלל זאת למחלקות ביישובים המסווגים בסיווג "קדמי" אין מספיק ציוד לכל חברי המחלקות.

פקע"ר אמור לספק ליישובים אמצעי קשר לתקשורת פנימית ומכשירי קשר מסוג "ברק כתום" לתקשורת עם כוחות צה"ל. נכון ליולי 2017 פקע"ר סיפק ליישובים כ-28% מתוך כלל מכשירי ה"ברק הכתום" שהיה אמור לספק ליישובים וכ-63% מתוך כלל מכשירי הקשר המיועדים לתקשורת פנימית ביישובים. כמו כן, נכון לאותו המועד, טרם קבע פקע"ר לוח זמנים להשלמת ההספקה של מכשירים אלה.

בשל היעדר חלק מתחנות ממסר למכשירי "ברק כתום", יכולת הקליטה של מכשירים אלה היא חלקית. דבר זה פוגע ביכולת השימוש במכשירי ה"ברק הכתום", וכתוצאה מכך נפגעת התקשורת בין כוחות צה"ל לכוחות ההגנה ביישובים, דבר שעלול לעכב את תגובת הכוחות בעת אירוע חדירה ליישוב.

ליקויים בניהול ובבקרה של פקע"ר על מרכיבי הביטחון

לפקע"ר אין מידע מלא על כלל הפערים במרכיבי הביטחון ביישובים ועל עלות השלמתם.

ליקויים בפעילות היחידה להתיישבות

פעילות היחידה להתיישבות לעתים אינה עולה בקנה אחד עם הוראת משהב"ט המגדירה את כללי עבודתה.

ליקויים בהפעלת רכזי הביטחון השוטף הצבאיים

חלק מכוחות צה"ל בגזרות השונות לא הגדירו נהלים ופקודות המסדירים את קשרי העבודה בינם ובין רכזי הביטחון השוטף הצבאיים (להלן - הרבש"צים), וגם במקרים רבים שהגדירו כאלה, כוחות צה"ל אינם מקיימים אותם.

ההמלצות העיקריות

על אמ"ץ האחראי לגיבוש התפיסה המבצעית הכוללת להגנה על היישובים, ליזום עדכון של פקודת המטכ"ל להגמ"ר מול אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת)⁵ האחראי לכתיבת פקודות צה"ל ועדכון. בהתאם לעדכון זה על אמ"ץ להשלים בהקדם את עדכון ההוראה המבצעית הנוגעת להגנת היישובים.

על שר הביטחון ומנכ"ל משרדו להטיל על צה"ל לקבוע סדר עדיפויות אחיד לעבודתם של פקע"ר והיחידה להתיישבות בהקצאת מרכיבי ביטחון, כל גוף בתחום אחריותו. על היחידה להתיישבות לאמץ סדר עדיפויות זה, לפעול על פיו ולהסדיר זאת בנהליה.

במסגרת עבודת המטה לעדכון המ"ב 40.36 המתבצעת בימים אלו על משהב"ט להגדיר מחדש את פעילותם של פקע"ר והיחידה להתיישבות בתחום מרכיבי הביטחון כדי להגיע ליעילות מרבית בהקצאת המשאבים למרכיבי ביטחון בהתאם ליתרונן היחסי של כל אחד מהם.

נוכח ההשפעה הניכרת שיש לעלות התחזוקה של מרכיבי הביטחון על כלל תקציב מרכיבי הביטחון, על מנכ"ל משהב"ט לוודא במהלך אישור תכנית העבודה של היחידה להתיישבות כי קיימים המשאבים הנדרשים למימון עלויות התחזוקה של מרכיביה.

נוכח העובדה שצה"ל מופקד על הגנת היישובים, ראוי שהוא יקבע את סדר העדיפויות להקצאת מרכיבי הביטחון המשמשים נדבך ביכולתו המבצעית להגנת היישובים. על צה"ל ומשהב"ט, כל אחד בתחומו ובתיאום ביניהם, לגבש בדחופות תכנית לצמצום הפערים במרכיבי הביטחון בהתאם לסדרי העדיפויות שקובע צה"ל, אשר יתייחסו לכלל ההיבטים הנדרשים, לרבות ההיבטים המבצעיים והתקציביים, ולהביאן לאישור הרמטכ"ל ושר הביטחון. על הרמטכ"ל ושר הביטחון להקצות משאבים בהתאם לתכניות שיאשרו כדי לאפשר את מימושן.

על פקע"ר וז"י להשלים בהקדם את הצויד החסר למחלקות להגנת היישוב לפי פקודת התקינה מיוני 2017.

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

על פקע"ר בשיתוף הפקמ"רים להשלים בהקדם את ההיערכות הנדרשת בתחום הקשר, לגבש תכנית להשלמת תחנות הממסר החסרות בהתאם לסדר העדיפויות המבצעי, ולוודא כי לכל היישובים יש אמצעי תקשורת בין כוחות ההגנה הנמצאים ביישוב ובין כוחות צה"ל הנמצאים מחוץ לו, אשר אינם תלויים במערכת הקשר האזרחית ומאפשרים תקשורת רציפה.

על פקע"ר לשפר את הניהול והבקרה שלו על מצאי מרכיבי הביטחון ביישובים ועל מצב כשירותם, וזאת כדי להבטיח שיהיה בידיו בסיס מידע אמין ומעודכן אודותיהם, דבר שיאפשר לו להקצות את משאביו ביעילות.

על שר הביטחון ומנכ"ל משרדו להנחות על סיום עבודת המטה לתיקוף המ"ב 40.36 ולהקפיד שכל מרכיבי פעילות היחידה להתיישבות יהיו מעוגנים בהוראת המשרד באופן שיתאים לייעודה ולתפקידיה.

על צה"ל לוודא שלכל כוחות צה"ל העוסקים בהגנת היישובים קיימים נהלים ופקודות המסדירים את קשרי העבודה בינם לבין הרבש"צים, ולאכוף אותם.

סיכום

כ-900,000 תושבים מתגוררים ב-407 יישובי עימות השוכנים בסמוך לגבולות הבין-לאומיים של ישראל ובאיו"ש. במאמץ ההגנה על יישובים אלו מפני חדירת מחבלים, עוסקים גורמים שונים בהקמה ובתחזוקה של מרכיבי ביטחון, שתכליתם לסייע בהגנת היישוב ולהציל חיים, והדבר כרוך בעלויות כספיות גבוהות.

הביקורת העלתה כי זה שנים רבות שיישובי העימות לא מקבלים את מלוא מרכיבי הביטחון שהם זכאים להם על פי סיווגם, והיקף המשאבים שמושקע בשיקום מרכיבי ביטחון ובתחזוקתם קטן מהנדרש על פי הצורך המבצעי. כל התכניות שגובשו לשם פתרון בעיה זו, ובכלל זה התכנית האחרונה שאותה אישר בשנת 2014 שר הביטחון דאז, מר משה (בוגי) יעלון, לא מומשו עקב היעדר הקצאת משאבים מתאימה. מאחר שאושרה תכנית בלא שהוקצו מלוא המשאבים למימושה, יש בכך מענה חלקי בלבד להגנה שמתכננים משהב"ט ופקע"ר לתת ליישובים המסווגים. בעיה זו בולטת בעיקר ביישובי איו"ש.

מבקר המדינה המליץ כבר באפריל 2012 לקבוע גורם מתכלל שיהיה אחראי לקבוע את סדרי העדיפויות למימוש כלל תקציב מרכיבי הביטחון. במועד השלמת הביקורת לא היה גורם אחד המתכלל את הקצאת מרכיבי ביטחון בראיה לאומית אחידה, ופקע"ר והיחידה להתיישבות המשיכו לעסוק במקביל באותו הנושא ולהשקיע בכך משאבים ניכרים. היחידה להתיישבות, אשר עיקר התקציב להקמת מרכיבי ביטחון נמצא בידה, הקצתה את תקציבה על פי סדר עדיפויות שונה מזה שקבע צה"ל, האמון על הגנת היישובים, ולא בהתאם לצרכים הביטחוניים שנקבעו על בסיס האיומים. עקב כך, המשאבים שהושקעו במרכיבי ביטחון, אשר אין בהם ממילא כדי לספק את כל הצרכים

הביטחוניים, לא הופנו ליישובים שנזקקים להם ביותר, על פי סדר העדיפויות המבצעי.

נוכח המשאבים המוגבלים והיעדר היכולת לתת הגנה מלאה מפני כל האיומים, יש חשיבות יתרה להקצאה יעילה של המשאבים. על כן ראוי ששר הביטחון יקבע שסדר העדיפויות המבצעי שקובע צה"ל ינחה הן את פקע"ר והן את היחידה להתיישבות בגיבוש תכניות העבודה שלהן. על שני הגופים, כל אחד בתחומו ובתיאום ביניהם, לפעול לגיבוש תכנית לצמצום הפערים במרכיבי הביטחון באמצעות הקצאה מיטבית של המשאבים הקיימים ובכפוף לצורך הביטחוני, תוך ניהול מושכל וקפדני ובהתאמה ליכולות התקציביות הקיימות.

נוכח חשיבותם של מרכיבי הביטחון בשמירה על ביטחונם של התושבים ביישובי העימות, על שר הביטחון והרמטכ"ל לוודא את תיקון הליקויים שעלו בדוח זה.

מבוא

צה"ל, באמצעות הפיקודים המרחביים⁶ (להלן - פקמ"רים), מופקד על ביטחונם והגנתם של כ-900,000 תושבים המתגוררים ב-407 יישובים השוכנים במרחב גבולות הגזרה שלהם⁷ (להלן - יישובי העימות או היישובים). תפיסת ההגנה על היישובים מבוססת על התגוננות מפני חדירה של גורמים עוינים בדרך קרקעית/תת-קרקעית, במטרה לבצע פיגוע ביישוב. בגל הטרור שהתרחש בשנים 2015 עד 2017 אירעו חדירות רבות של מחבלים ליישובים⁸, וחלקן הסתיימו בהרוגים ובפצועים.

מערך ההגנה המרחבית (להלן - מערך ההגמ"ר)⁹ נועד לשמש כוח תגובה מהיר למשימות הגנה, סיוע וקישור לאוכלוסייה האזרחית במצבי העימות השונים. נוסף על כוחות צה"ל הפועלים באמצעות הפקמ"רים המוקצים למשימה זו, מערך ההגמ"ר כולל את רכזי הביטחון השוטף הצבאיים (להלן - רבש"צים) ואת המחלקות להגנת היישוב (בעבר נקראו - כיתות כוננות), שאותן מאיישים תושבי היישובים.

לצורך הגנת היישובים הוקמו ביישובי העימות 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".

בפקודת המטכ"ל להגמ"ר מפורטים כלל הגופים בצה"ל המעורבים בתחום מרכיבי הביטחון ותחומי אחריותם. להלן הפירוט:

1. פיקוד העורף (להלן - פקע"ר): אחראי "לתכנן את מרכיבי הביטחון באזורי מערך ההגמ"ר, לפקח עליהם, לרכז ולנהל תקציב אזרחי ייעודי המוקצה למימוש נושאים אלה... לקבוע סדרי עדיפויות להקצאת משאבים להתגוננות אזרחית [ובהם מרכיבי ביטחון] לפקמ"רים ולממשם בתוך

6 פיקוד הצפון, פיקוד המרכז ופיקוד הדרום.

7 בפיקוד הצפון - היישובים שהמרחק המרבי בינם לגבול הוא עד תשעה 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 הביטחוני של מרחב התפר (גדר לאורכה של רצועה גיאוגרפית לאורך הקו הירוק, שתכליתה מניעה וסיכול של פעילות חבלנית עוינת מאזור יהודה ושומרון לתוך מדינת ישראל), במרחק מרבי של שני ק"מ ממנה. האחריות להגנה על יתר היישובים בישראל מוטלת על משטרת ישראל, במסגרת אחריותה לביטחון השוטף. נושא ההגנה על יתר היישובים כאמור לא נבדק במסגרת הביקורת הנוכחית.

8 בינואר 2017 מסר קצין ההגמ"ר של פקמ"ר לצוות הביקורת כי בשנת 2016 התרחשו 64 אירועי חדירה ליישובים.

9 על פי מילון צה"ל, מערך ההגמ"ר הוא "מערכת הגנה הפרוסה ביישובים. עיקר תפקידה לפעול במשותף עם כוחות צה"ל בהגנה על מרחבי הספר של המדינה ומניעת פריצת אויב לתוכם עד שיתארגנו כוחות המילואים של צה"ל. מערכת זו כפופה, מבחינה ארגונית, לפיקודים המרחביים" (המילון למונחי צה"ל, התשנ"ח-1998, בהוצאת אג"ם-תוה"ד בצה"ל).

הפקמ"ר על פי סדרי העדיפויות שנקבעים על ידי כל פקמ"ר". על פי הוראת הפיקוד העליון המגדירה את ייעוד פקע"ר ותפקידי, 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 ואשר לתכנונם ולמימושם כאמור אחראי פקע"ר, נקראים "מרכיבי ביטחון בסיסיים".

פקע"ר מסווג את יישובי העימות על פי רמת האיום הנשקפת להם (להלן - יישובים מסווגים) וקובע את מרכיבי הביטחון הניתנים לכל סיווג. בנוהל סיווג יישובים של ענף התיישבות ומרכיבי ביטחון בפקע"ר משנת 2011 (להלן - נוהל סיווג יישובים) פורטו מרכיבי הביטחון שכל יישוב זכאי להם בהתאם לסיווגו. בנוהל נקבע כי הסיווג "נועד לקבוע את מרכיבי הביטחון הרלוונטיים להגנת היישוב מאיומי חדירה ו/או ירי ישיר שטוח-מסלול". במועד סיום הביקורת, יולי 2017, היו 457 יישובים מסווגים, 407 מהם נמצאים באחריותם הביטחונית של הפקמ"רים ו-50 היישובים האחרים נמצאים באחריותה הביטחונית של משטרת ישראל.

2. פקמ"רים: אחראים לקבוע סדר עדיפויות להקצאת מרכיבי ביטחון ליישובים המסווגים שבמרחבם על פי מסגרת התקציב שקבע פקע"ר.

3. זרוע היבשה (להלן - ז"י): נושאת באחריות הכוללת לבניין הכוח של מערך ההגמ"ר הקדמי¹⁰, לרבות ארגון, הקמתו והצטיידותו; לתכנון ההכשרה של חיילי מערך ההגמ"ר הקדמי והתושבים, בתיאום עם הפקמ"רים; ולכתיבת תורת הלחימה (להלן - תו"ל) לנושא ההגמ"ר. בשנת 2015 החליט הרמטכ"ל, רב-אלוף גדי איזנקוט, להקים בז"י את המערך להגנת הגבולות, אשר אחראי, בין היתר, לתו"ל ולארגון בתחום הגנת היישובים.

4. אגף המבצעים¹¹ (להלן - אמ"ץ): מגדיר את האזורים הקדמיים והאזורים העורפיים בתוך השטח הנמצא באחריותו הביטחונית של צה"ל ואחראי לקביעת סדר העדיפויות המבצעי למימוש מרכיבי ביטחון בסיסיים בין הגזרות השונות במרחבי הפקמ"רים.

5. היחידה להתיישבות ותשתית לאומית במשהב"ט (להלן - היחידה להתיישבות או היחידה) עוסקת אף היא בתחום מרכיבי הביטחון (מלבד עיסוקו של צה"ל בתחום זה). על פי הוראת משרד הביטחון מס' 40.36 (להלן - המ"ב 40.36) בנושא הקמה ורכישה של מרכיבי ביטחון ליישובים, היחידה רשאית לממן הקמה ורכישה של מרכיבי ביטחון (לרבות שיקום, ריענון ותחזוקה), בדגש על מרכיבי ביטחון חריגים, קרי מרכיבי ביטחון שאינם חלק ממרכיבי הביטחון הבסיסיים שמגדיר פקע"ר.

10 על פי פקודת המטכ"ל להגמ"ר, מערך ההגמ"ר נחלק להגמ"ר קדמי הכולל את שטחי יהודה ושומרון, אזור "עוטף עזה" והאזורים הסמוכים לגבולות, ולהגמ"ר עורפי הכולל את מערך ההגמ"ר שאינו קדמי.

11 אמ"ץ נושא באחריות מטה לתכנון ולהפעלה של כוחו המבצעי של צה"ל באמצעות הפיקודים המרחביים. בין יתר תפקידי אחראי אמ"ץ לגיבוש התפיסה המבצעית בהתבסס על התו"ל.

פעולות הביקורת

בחדשים נובמבר 2016 עד יולי 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת) בחן משרד מבקר המדינה היבטים שונים 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; וכן במשהב"ט: ביחידה להתיישבות, באגף מינהל ומשאבי אנוש, באגף התקציבים וברשות חירום לאומית (להלן - רח"ל). בדיקות השלמה נעשו במרכז המועצות האזוריות ובמועצות האזוריות חבל אילות, רמת הנגב, שער הנגב, דרום השרון, עמק חפר, גוש עזיון והגליל העליון. יצוין כי חלק מהנתונים עודכנו עד ינואר 2018.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם מספר נתונים מפרק זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת. להלן עיקרי הממצאים:

פקודות ונוהלי צה"ל בנושא הגנת היישוב

נוהל סיווג יישובים

בדוח מבקר המדינה משנת 2012 בנושא "סוגיות בתחום הפשיעה והביטחון השוטף במגזר הכפרי"¹² (להלן - הדוח מ-2012) עלה כי מהנתונים שהוצגו בעבודה שהגיש ביולי 2008 ראש ענף התיישבות ומרכיבי ביטחון בפקע"ר למפקד פקע"ר דאז אלוף (מיל") יאיר גולן נמצא כי היישובים המסווגים לא צוידו במרכיבי הביטחון שלהם הם זכאים על פי סיווגם, וכי היקף המשאבים שהושקעו בשיקום ובתחזוקה של מרכיבי הביטחון היה קטן מהנדרש. בעקבות הדוח מ-2012, באפריל 2012 הנחתה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה את משהב"ט, צה"ל, המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל לטפל בסוגיה זו, תוך התחשבות בהערות הדוח.

בהתאם לכך באותה שנה גיבש פקע"ר תכנית שסיווגה מחדש את היישובים (להלן - תכנית פקע"ר מ-2012). בשנת 2013 אישר הרמטכ"ל דאז רב-אלוף (מיל") בני גנץ (להלן - הרמטכ"ל לשעבר) את התכנית, ובמרץ 2014 אישר אותה שר הביטחון דאז מר משה (בוגי) יעלון (להלן - שר הביטחון לשעבר). בתכנית זו נקבע כי פקע"ר יטפל ביישובים המאוימים מהבחינה הביטחונית ולא הפלילית¹³. בהתאם לכך, נערכה חלוקה של האחריות ליישובים המסווגים בין פקע"ר לבין משטרת ישראל. במועד סיום הביקורת 50 יישובים מסווגים היו באחריות הביטחונית של משטרת ישראל (יישובים אלו אינם בתכולת הביקורת).

12 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), עמ' 1717.

13 זאת בשונה מהמוגדר בהוראת משהב"ט ולפיה מרכיבי ביטחון נועדו להגן על היישוב גם מפני פיגועים פליליים.

תכנית פקע"ר מ-2012 מסווגת את היישובים כדלקמן:

1. סיווג "קדמי": סיווג זה חל על היישובים הנמצאים בטווח של עד 4 ק"מ מגבול בין-לאומי ועל יישובי אזור יהודה ושומרון (להלן - אי"ש). במועד סיום הביקורת היו מסווגים 278 יישובים בסיווג זה. ממסמכי פקע"ר עולה כי יישובים אלו מקבלים מרכיבי ביטחון תשתיתיים, הכוללים גדר, תאורה, דרך, שער חשמלי, ביתן שומר ומחסן נשק; ומרכיבי ביטחון משלימים, הכוללים רבש"ץ, רכב ביטחון, ציוד למחלקות להגנת היישוב¹⁴ ואמצעי קשר. בהתאם לדרישות מבצעיות של הפקמ"ר שאישר פקע"ר הוצבו בכמה עשרות יישובים קדמיים גם מרכיבי ביטחון טכנולוגיים, הכוללים מצלמות ומכ"מים¹⁵.
2. סיווג "סמוך גדר": סיווג זה חל על היישובים המשתייכים לגזרת פד"ם הנמצאים בטווח של 4 עד 7 ק"מ מגבול בין-לאומי, וכן על היישובים המשתייכים לגזרת פצ"ן או פקמ"ז, הנמצאים בטווח של 4 עד 9 ק"מ מגבול בין-לאומי. במועד סיום הביקורת היו מסווגים 63 יישובים בסיווג זה. יישובים אלו מקבלים מרכיבי ביטחון תשתיתיים ומרכיבי ביטחון משלימים. יצוין כי בחלק מיישובים אלה הוצבו מרכיבי ביטחון טכנולוגיים, בהתאם לדרישה מבצעית של הפקמ"ר. עוד יצוין כי ביישובים סמוכי הגדר המשתייכים לגזרת פד"ם פועלות מחלקות להגנת היישוב, זאת לעומת היישובים סמוכי הגדר המשתייכים לגזרת פצ"ן שבהן פועלות כיתות להגנת היישוב¹⁶.
3. סיווג "תפר": סיווג זה חל על היישובים הנמצאים בטווח של עד 2 ק"מ ממערב לגדר הביטחונית. במועד סיום הביקורת היו מסווגים 25 יישובים בסיווג זה. יישובים אלו נמצאים באחריות הביטחונית של פקמ"ז. פקע"ר משתתף במחצית מעלות תחזוקת מרכיבי הביטחון התשתיתיים והמשלימים ביישובים אלו. ביישובים אלה אין מחלקות להגנת היישוב. פקע"ר אינו מממן הקמה ושיקום של מרכיבי ביטחון ביישובים אלה.
4. סיווג "עורפי-צבאי": סיווג זה חל על היישובים הנמצאים באחריות ביטחונית של הפקמ"רים, ושאינם עומדים בתנאים המאפשרים לסווגם באחד הסיווגים הקודמים. במועד סיום הביקורת היו מסווגים 41 יישובים בסיווג זה. ביישובים אלו יש רבש"ץ, ופקע"ר משתתף בעלות הרכישה והתחזוקה של רכב הביטחון. ביישובים אלה אין מרכיבי ביטחון תשתיתיים ואין מחלקות להגנת היישוב.
5. סיווג "עורפי": סיווג זה חל על היישובים הנמצאים באחריות ביטחונית של משטרת ישראל. יישובים אלו אינם זכאים למרכיבי ביטחון מטעם פקע"ר נוכח העובדה כי האיום עליהם אינו ביטחוני.

14 במחלקה להגנת היישוב יש 16 חברים.

15 מכ"ם - מגלה כיוון ומרחק.

16 כיתות להגנת היישוב שמונה חברים, לעומת 16 חברים במחלקות להגנת היישוב, כאמור.

פקע"ר לא עדכן את נוהל סיווג היישובים מאז שנת 2011

בביקורת עלה כי פקע"ר לא עדכן את נהלי סיווג היישובים מאז שנת 2011. אי לכך הנוהל אינו מעודכן בהתאם להגדרות סיווג היישובים שבתכנית פקע"ר מ-2012 ושאותן אישר שר הביטחון ואשר על פיהן פועל כיום פקע"ר.

להלן שתי דוגמאות בולטות:

1. הנוהל כולל עדיין סיווג הקרוי "רגיש", אשר בוטל לאחר אישור תכנית פקע"ר מ-2012.
2. הנוהל אינו כולל את הסיווגים "סמוך גדר" ו"עורפי-צבאי", אשר אושרו בתכנית פקע"ר מ-2012.

משרד מבקר המדינה מעיר לפקע"ר כי על נוהל סיווג היישובים לשקף את תכנית פקע"ר מ-2012 שאושרה על ידי שר הביטחון לשעבר והנוגעת לסיווג היישובים ולהרכב מרכיבי הביטחון אשר להם זכאי כל סיווג. נוכח זאת על פקע"ר לעדכן את נהליו ולפרסמם.

הקצאת מרכיבי ביטחון ליישובים בסיווג "תפר"

כאמור, על פי נוהלי פקע"ר, יישובים בסיווג "תפר" זכאים להשתתפות פקע"ר בשיעור של 50% בעלות תחזוקת מרכיבי ביטחון תשתיתיים ומרכיבי ביטחון משלימים. כך למשל, יישוב בסיווג "תפר" יקבל מחצית מהתקציב השוטף הנדרש לתחזוקת גדר הביטחון אולם אם היא תתמוטט כתוצאה מפגעי מזג אוויר או שתתבלה עד כדי חוסר יכולת למלא את ייעודה, פקע"ר לא יקצה תקציב להקמתה מחדש. בנוסף לכך, יישובים בסיווג "תפר" אינם זכאים לציוד למחלקות להגנת היישוב, לשיקום של מרכיבי ביטחון תשתיתיים ומשלימים ולהקמה של מרכיבי ביטחון במקרה של התרחבות היישוב. על פי נתוני פקע"ר, בתקציב פקע"ר ל-2017 הוקצו כ-2.5 מיליון ש"ח לתחזוקת מרכיבי ביטחון ביישובים בסיווג "תפר".

ביוני 2017 מסר רמ"ח מיגון בפקע"ר לצוות הביקורת כי "איום החדירה ליישובים בסיווג 'תפר' הוא ברמה נמוכה מאוד... בשנה האחרונה התחדדה המציאות הביטחונית לפיה הגדר הביטחונית [של מרחב התפר] אינה מעניקה את רמת הביטחון המצופה, ובחלקים מסוימים הגדר אינה סגורה. עקב כך, פקע"ר עורך בימים אלו דיונים הבוחנים את רמת האחזקה הנדרשת אל מול המציאות המתהווה. זאת בשיתוף המשרד לביטחון הפנים, מערך הגנת גבולות בז"י ופיקוד המרכז".


 אף שז"י נושאת
 באחריות הכוללת
 לבניין הכוח בתחום
 הגנת היישובים, צה"ל
 לא הועיד לה תפקיד
 בתכנון מרכיבי
 הביטחון ביישובים

משרד מבקר המדינה מעיר לפקע"ר כי הקצאת משאבים לתחזוקה, גם אם חלקית, של מרכיבי הביטחון הקיימים ביישובים בסיווג "תפר" ללא הקצאת משאבים לשיקומם במקרה של בלאי ולהקמתם במקרה של התרחבות היישוב, יש בה משום סתירה פנימית שכן אי-הקצאת תקציב לשיקום והקמה של מרכיבי ביטחון ביישובים בסיווג "תפר" מעידה כביכול על היעדר צורך ממשי לראיית פקע"ר במרכיבי ביטחון ביישובים אלו. מנגד, הקצאת משאבים לתחזוקת מרכיבי הביטחון הקיימים, במיוחד נוכח מגבלת המשאבים להשקעה במרכיבי ביטחון מעידה על כך שפקע"ר רואה בכל זאת צורך בקיומם של מרכיבי ביטחון ביישובים אלה. נוכח זאת ראוי שפקע"ר ופקמ"ז ישלימו את בדיקת האיומים על היישובים בסיווג "תפר" ויסכמו את הרכב מרכיבי הביטחון הנדרשים עבורם. בהתאם לכך, על פקע"ר לעדכן את נהליו בנוגע למימון מרכיבי הביטחון ביישובים אלו.

פקודת המטכ"ל להגמ"ר וההוראה המבצעית להגנה על היישובים

כאמור על פי פקודת מטכ"ל להגמ"ר, ז"י נושאת באחריות הכוללת לבניין הכוח של מערך ההגמ"ר הקדמי, לרבות ארגונו, הקמתו והצטיידותו, ולכתיבת התורה בנושא הגנת היישובים.

בביקורת 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.

בינואר 2017 מסר ראש ענף (להלן - רע"ן) המערך להגנת הגבולות בז"י לצוות הביקורת כי ז"י מעוניינת לתקן את פקודת המטכ"ל להגמ"ר על ידי שילובה של ז"י בתהליך אישור מרכיבי הביטחון. לדבריו, "על פי התיקון המבוקש, הפקמ"ר אחראי להצגת הדרישה המבצעית, ז"י אחראית לבחינת הדרישה ולאישורה, ופקע"ר אחראי למימושה". בביקורת עלה כי עד דצמבר 2017 טרם שונתה פקודת המטכ"ל להגמ"ר.

בדצמבר 2017 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בתגובתו על ממצאי הביקורת (להלן - תגובת צה"ל) כי "במהלך שנה"ע [שנת העבודה] 2016 בוצעה ע"י ז"י/מערך הגנת גבולות עבודת מטה נרחבת ומקיפה בנושא הגנת יישובים בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים... במסגרת עבודת המטה הוסדרו תחומי האחריות של כל אחד מהגורמים בצה"ל וזאת במטרה לשפר את המענה אשר ניתן להגנת היישובים... אמ"ץ נמצא בשלבי אישור של הוראה מבצעית אשר מסדירה את נושא הגנת היישוב. ההוראה תגדיר את העקרונות לקביעה ולהסדרת תחומי האחריות של כלל הגופים. כנגזרת, הגופים יידרשו לקבוע את

האופן בו הם מממשים את אחריותם בבניין הכוח ובתהליך המבצעי. ההוראה צפויה להיות מופצת בראשית 2018".

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי ההוראה המבצעית צריכה להיגזר מתוך פקודת המטכ"ל להגמ"ר, שמטרתה להגדיר את תחומי האחריות והסמכות של כל אחד מהגופים הרלוונטיים בצה"ל בנושא מרכיבי הביטחון ואת האופן שבו הם מממשים תחומים אלה. על כן על אמ"ץ האחראי לגיבוש התפיסה המבצעית הכוללת להגנה על היישובים, ליוזם עדכון של פקודת המטכ"ל להגמ"ר מול אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת)¹⁷ האחראי לכתיבת פקודות צה"ל ועדכון. בהתאם לעדכון זה על אמ"ץ להשלים בהקדם את עדכון ההוראה המבצעית הנוגעת להגנת היישובים.

ליקויים בהקצאת מרכיבי ביטחון ביישובי העימות

אי-מימוש תכנית פקע"ר משנת 2012

בשנת 2012 גיבש כאמור פקע"ר תכנית שסיווגה מחדש את היישובים. על פי תכנית זו, התקציב השנתי הנדרש למרכיבי ביטחון הסתכם ב-93 מיליון ש"ח, מהם 57 מיליון ש"ח לתחזוקה ו-36 מיליון ש"ח לשיקום ולהתעצמות¹⁸. בתכנית נכתב כי נוסף על ההשקעה האמורה נדרשת השקעה בסך 250 מיליון ש"ח בשנים 2014 עד 2020 למימון אמצעי קשר ביישובי עימות.

בשנים 2013 עד 2017 השקיעו פקע"ר והיחידה להתיישבות בשיקום ובהתעצמות כ-150 מיליון ש"ח¹⁹, זאת לעומת כ-180 מיליון ש"ח (36 מיליון ש"ח לשנה) על פי התכנית מ-2012. בשנים אלה השקיע פקע"ר כ-235 מיליון ש"ח בתחזוקה, לעומת כ-285 מיליון ש"ח שנקבעו בתכנית²⁰. נוסף על כך, לאחר מבצע "צוק איתן" בשנת 2014 הכיר פקע"ר

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

18 שיקום משמעו הקמת מרכיבי ביטחון במקום כאלו שהתבלו, והתעצמות משמעה הקמת מרכיבי ביטחון חדשים בעקבות צרכים חדשים שעלו או בעקבות הקמת יישובים מסוגים חדשים או הקמת שכונות חדשות ביישובים מסוגים.

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

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

בצרכים מבצעיים נוספים של מרכיבי ביטחון בגזרת "עוטף עזה"²¹. באוגוסט 2014²² הקצתה הממשלה 163 מיליון ש"ח לצורך "הקמה, הסדרה והתאמת מרכיבי ביטחון ומיגון" ביישובים בגזרת "עוטף עזה". מתוך סכום זה הקצה פקע"ר כ-100 מיליון ש"ח לצורך מרכיבי ביטחון.


במסמכי פקע"ר לשנת 2017 נקבע כי התקציב השנתי הנדרש לריענון ולשיקום של מרכיבי ביטחון בכלל היישובים מסתכם בכ-45 מיליון ש"ח (גידול של 25% לעומת תכנית פקע"ר מ-2012). בתכנית העבודה של פקע"ר לשנת 2017 צוין כי "אי-תקצוב סעיף זה כראוי, מגדיל מדי שנה בכ-5 מיליון ש"ח נוספים את הצורך בשיקום מרכיבים".

בביקורת עלה כי בתכנית העבודה לשנת 2017 הוקצו למטרת ריענון מרכיבי ביטחון ושיקומם 6 מיליון ש"ח בלבד, שהם רק כ-17% מהסכום הנדרש על פי תכנית פקע"ר מ-2012 וכ-13% מהסכום הנדרש על פי הערכות פקע"ר העדכניות. בתכנית העבודה נקבע כי היקף התקציב אינו מאפשר "יכולת אמיתית להשלים את ההגנה על היישובים המאוימים".

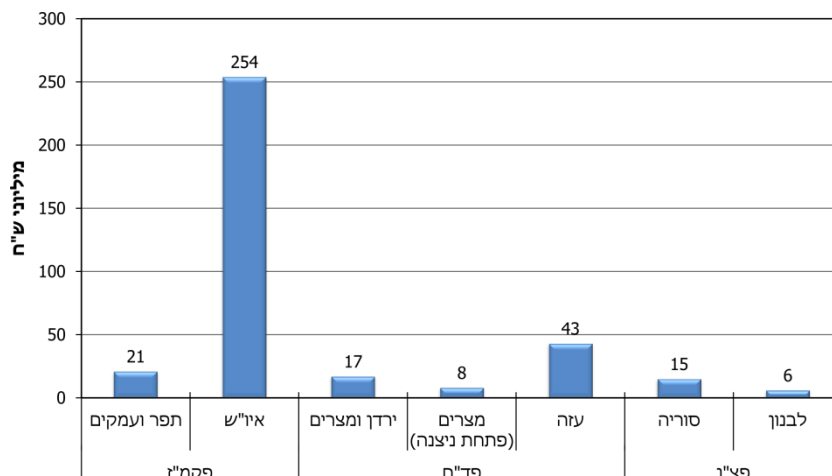
ביולי 2017 הציג פקע"ר לראש מטה שר הביטחון את צרכיו בתחום מרכיבי הביטחון, אשר מחייבים תוספת תקציב בהיקף כספי המסתכם בכ-23473 מיליון ש"ח. בביקורת עלה כי תוספת זו נובעת מאי-מימוש תכנית פקע"ר מ-2012, ומהתגברות הצורך בהצטיידות במרכיבי ביטחון חדשים מאז גיבוש תכנית זו, הן בשל איום החדירה לשטח ישראל באמצעות מנהרות שהמודעות אליו גברה אחרי מבצע צוק איתן והן בעקבות גל הטרור באיו"ש שהחל כאמור ב-2015.

כפי שיתואר בהמשך, לפקע"ר מאגר מידע לתיעוד הפערים בין מרכיבי הביטחון שהוקמו בפועל ובין מרכיבי הביטחון הנדרשים לפי הדרישות המבצעיות של הפקמ"רים (להלן - רשימת הפערים). עלות השלמת הפערים הנכללים ברשימה מסתכמת בכ-364 מיליון ש"ח²⁴. בתרשים 1 שלהלן מפורטות העלויות הנדרשות להשלמת הפערים האמורים:

- 21 מבקר המדינה, דוח מיוחד, "ההתמודדות עם איום המנהרות" (סודי ביותר), פברואר 2017, עמ' 141-2.
- 22 החלטה מס' 31.8.14 בנושא "שינוי סדר העדיפויות בתקציב 2014 - מימון עלויות מבצע 'צוק איתן' והשלכותיו".
- 23 מרכיבי התוספת לתקציב הנדרש: 350 מיליון ש"ח לצורך השלמת מרכיבי הביטחון הנדרשים ביישובי איו"ש, בקעת הירדן ועמק המעינות, 20 מיליון ש"ח לצורך שיקום מרכיבי ביטחון תשתיתיים בפצ"ו, 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.
- 24 יש פער של כ-109 מיליון ש"ח בין העלות הנדרשת על פי רשימת הפערים לבין העלות הנדרשת שהוצגה לראש מטה שר הביטחון ביולי 2017. הפער נובע בין היתר כתוצאה מכך שרשימת הפערים אינה כוללת רישום של פערים בתחום הקשר וציוד למחלקות להגנת היישוב.


 נכון למועד סיום
 הביקורת חסרים
 מרכיבי ביטחון
 ביישובים מסווגים
 רבים בכל הגזרות.
 על צה"ל ומשהב"ט
 לגבש בדחיפות
 תכנית לצמצום
 הפערים במרכיבי
 הביטחון

תרשים 1: התקציב הנדרש להשלמת הפערים במרכיבי הביטחון נכון ליוני 2017, בחלוקה לגזרות (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני רשימת הפערים של פקע"ר בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בהקשר זה כתבה בפברואר 2016 קצינת פניות הציבור ומעקב בלשכת מפקד פקמ"ז ללשכת שר הביטחון כי "ישנם יישובים רבים [באי"ש] בהם קיימות פרצות בגדרות באורכים משתנים שמגיעים גם לכמה מאות מטרים, וזאת בשל חוסר תקצוב". במרץ 2017 מסרה עוזרת שר הביטחון ליו"ר ועדת המשנה של ועדת חוץ וביטחון לענייני יהודה ושומרון את התייחסות צה"ל בנוגע לתכניות העבודה ותקציב מרכיבי הביטחון באי"ש לשנים 2017 ו-2018, בה נכתב כי "במדינת ישראל 457 יישובים בסיווגים שונים המתקצבים למרכיבי ביטחון... מצב כשירותם של המרכיבים בחלק מהיישובים כיום פוגע ביכולת לממש את תפיסת ההגנה מפני חדירת מחבלים לישוב".

מהאמור לעיל עולה כי נכון למועד סיום הביקורת חסרים מרכיבי ביטחון ביישובים מסווגים רבים בכל הגזרות. אי-מימושה של תכנית פקע"ר מ-2012 בד בבד עם היווצרות צרכים חדשים הביאו לכך שהפערים במרכיבי הביטחון התעצמו. על צה"ל ומשהב"ט, כל אחד בתחומו ובתיאום ביניהם, לגבש בדחיפות תכנית לצמצום הפערים במרכיבי הביטחון.



בינואר 2016 קבע שר
הביטחון לשעבר כי
העובדה שמרכיבי
הביטחון נמצאים הן
באחריות פקע"ר והן
באחריות היחידה
להתיישבות גורמת
ל"חוסר סדר"

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

אמ"ץ אחראי לקביעת סדר העדיפויות המבצעי להשקעה במרכיבי ביטחון בסיסיים על פיו פועל פקע"ר, ושר הביטחון קובע את סדר העדיפויות להשקעה במרכיבי ביטחון על פיו פועלת היחידה להתיישבות.

כבר בדוח מ-2012, שעסק, בין היתר, בסיווג היישובים ובהקצאת מרכיבי הביטחון, עלה כי סדרי העדיפויות להקצאת מרכיבי ביטחון של פקע"ר ושל היחידה להתיישבות אינם חופפים. בהתאם לכך קבע מבקר המדינה כי "ראוי שצה"ל ומשהב"ט יקבעו גורם אחד בעל ראייה כוללת, שיהיה אחראי למימוש כלל התקציבים המיועדים למימון מרכיבי הביטחון הבסיסיים ביישובים בסדר עדיפות מוסכם ועל סמך קריטריונים ברורים"²⁵.

בעקבות אותו הדוח גיבש כאמור פקע"ר את תכניתו משנת 2012, ובה המליץ "לקיים גורם מוביל אחד בנושא מרכיבי ביטחון ביישובים מסווגים... להתעצמות ואחזקה - איחוד המשאבים של פקע"ר ומשהב"ט למענה שלם"²⁶. כאמור, במרץ 2014 אישר שר הביטחון לשעבר את התכנית.

בנובמבר 2015 כתב ראש מטה שר הביטחון דאז לראש רח"ל מר בצלאל טרייבר כי "ההשקעה במרכיבי ביטחון על ידי הגופים השונים במערכת הביטחון (פקע"ר, רח"ל, היחידה להתיישבות) הינה עתירת משאבים, מבוצעת לאורך שנים רבות ובעלת השפעה ביטחונית משמעותית. על מנת למקסם את התועלות, לייעל את הקצאת המשאבים ולהכווין את העשייה באופן הנדרש, אני מנחה כי ראש רח"ל יבצע עבודת מטה לבחינת הנושא. במסגרת העמ"ט [עבודת המטה], יש לבחון את אופן הקצאת התקציב לטובת מרכיבי הביטחון לגופים השונים, בין היתר: אמות מידה לקביעת סדר עדיפויות, סנכרון בין הגופים השונים העוסקים בעניין, בקרה אחר מימוש בשטח וניצול התקציבים".

בינואר 2016 קבע שר הביטחון לשעבר במסגרת דיון בנושא מרכיבי ביטחון ביהודה ושומרון, כי העובדה שמרכיבי הביטחון נמצאים הן באחריות פקע"ר והן באחריות היחידה להתיישבות גורמת ל"חוסר סדר" אשר "מקשה על גיבושה של תמונה שלמה וקוהרנטית אשר הינה 'תנאי סף' לקבלת החלטות מיטביות בנושא".

למסקנות אלו הגיע גם ראש רח"ל, מר בצלאל טרייבר, במסגרת עבודת המטה שהכין בנושא הסדרת ההשקעה במרכיבי ביטחון, שהגיש בפברואר 2016 לשר הביטחון לשעבר. בעבודה נקבע כי במצב הקיים אין אבחנה בין גוף מטה לגוף ביצוע, והדבר "מייצר לעיתים חוסר סדר". עוד נקבע כי הסמכות והאחריות הביצועית והניהולית נחלקות בין פקע"ר ובין היחידה להתיישבות, כי יש ביניהם "תיאום חלקי בלבד", וכי במצב זה אין "ראייה לאומית כוללת, כולל סדרי עדיפויות". בהמלצות העבודה נקבע כי פקע"ר יהיה הגוף המקצועי הבלעדי, וכי

25 הדוח מ-2012, עמ' 1721.

26 כל ההדגשות בציטוטים המובאים בדוח הן הדגשות במקור.

פקע"ר והיחידה להתיישבות גם יחד יהיו גופים ביצועיים. יוצא אפוא כי על פי המלצות אלו האחריות המקצועית להגדרת סדר העדיפויות מוטלת על פקע"ר בלבד.

בהתאם לכך, במרץ 2016 קבע שר הביטחון לשעבר כי תקציב היחידה להתיישבות יעבור לאחריות פקע"ר, וכי פקע"ר יהיה הגורם המתכלל היחיד לנושא מרכיבי הביטחון ויקבע את סדר העדיפויות להקצאת המשאבים לטיפול במרכיבי ביטחון.

בביקורת עלה כי על אף קביעת השר לשעבר והמלצת מבקר המדינה המשיכו פקע"ר והיחידה להתיישבות לפעול בנפרד בנוגע להקצאת מרכיבי ביטחון בסיסיים על פי סדרי עדיפויות שונים. להלן פירוט:

בנובמבר 2016 התקיים דיון בנושא פעילות היחידה להתיישבות בראשות שר הביטחון מר אביגדור ליברמן. בדיון זה ביטל שר הביטחון את החלטת קודמו ממרץ 2016. בסיכום הדיון הדגיש מנכ"ל משהב"ט את "חשיבות ועוצמת היחידה והגמישות שהיא מאפשרת לשר הביטחון. בשל זאת ציין [מנכ"ל משהב"ט] כי שינה את החלטת מנכ"ל משהב"ט הקודם [הכוונה להחלטת שר הביטחון לשעבר ממרץ 2016]. כמו כן, ציין כי נדרש לבצע 'הסטה חזרה' של תקציב היחידה, על מנת לשמור על יכולותיה בדגש על יכולתה לבצע איגום תקציבי^[27]". באותו הדיון קבע שר הביטחון כי הוא "מייחס להתיישבות **חשיבות עליונה** ולכן עלינו לדאוג **למטרות הציוניות והלאומיות של ההתיישבות**".

בדיון שקיים מנכ"ל משהב"ט כשבועיים לאחר מכן הוא קבע כי "**הקצאת מרכיבי הביטחון צריכה להיעשות ע"פ תכנית עבודה, מפורטת ככל הניתן, אשר תאשר ע"י המנכ"ל. ההקצאה האמורה (בתכנית העבודה השנתית) תגובש ע"פ קריטריונים ברורים ושוויוניים**". בינואר 2017 הנחה מנכ"ל משהב"ט את היחידה להתיישבות לרכז "תמונת מצב כוללת של ההשקעה במרכיבי ביטחון הנעשית על ידי היחידה, פקע"ר או מכוח החלטות ממשלה ומקורות אחרים, באופן שוטף".

בדצמבר 2017 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה בתגובה על ממצאי הביקורת (להלן - תגובת משהב"ט), כי "**בבסיס ההחלטה** [על ביטול החלטות המנכ"ל ושר הביטחון לשעבר] **עמדו שיקולים הנוגעים לגמישות התפעולית, קביעת קריטריונים שוויוניים, יכולת איגום המשאבים, הסדרה לאישור תכנית עבודה ועוד**". עוד מסר משהב"ט בתגובתו כי מסקנות שר הביטחון לשעבר בדבר "חוסר סדר" נפתרו באמצעות הנחיית המנכ"ל לרכז תמונת מצב כוללת של ההשקעה במרכיבי ביטחון ובאמצעות נוהל סדור הקובע קריטריונים ברורים להקצאת משאבים למימוש מרכיבי ביטחון. הנוהל האמור אושר וצפוי להיות מוטמע בהמ"ב 40.36 עד סוף 2017 (להלן - הנוהל החדש).

27 איגום תקציבי הוא היכולת לשלב גופים נוספים במימון פרויקטים. בהקשר זה הכוונה לפרויקטים הקשורים בהקמת מרכיבי ביטחון.

בנוהל החדש נקבע כי סדר העדיפויות למימוש מרכיבי ביטחון צריך להיקבע בתיאום עם פקע"ר. עוד נקבעו בנוהל החדש תנאי סף להקצאת משאבים להקמה ושיקום של מרכיבי ביטחון בסיסיים: היותו של היישוב מסווג למרכיבי ביטחון על ידי פקע"ר²⁸ והמלצות פקע"ר והפקמ"רים בדבר קיומו של צורך ביטחוני. יצוין כי תנאי סף אלו מעוגנים בהוראות משהב"ט ובנהלים הקיימים. עוד יצוין כי עד סוף ינואר 2018 הנוהל לא הוטמע בהמ"ב 40.36.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי הנוהל החדש וריכוז תמונת מצב של סך ההשקעות המבוצעות על ידי כלל הגופים במרכיבי ביטחון אינם פותרים את ההבדל בין סדר העדיפויות שקובע שר הביטחון ליחידה להתיישבות להשקעה במרכיבי ביטחון לבין סדר העדיפויות המבצעי שקובע אמ"ץ למטרה זו.

הרחבה ראה להלן:

הקצאת מרכיבי ביטחון על בסיס סדרי עדיפויות שונים

בנובמבר 2016 הגדיר שר הביטחון מר אביגדור ליברמן בדיון שהתקיים בראשותו את סדר העדיפויות ליחידה להתיישבות להשקעה במרכיבי ביטחון והעמיד בראשם את יישובי "עוטף עזה" ובכללם שדרות, ואת יישובי קו העימות בצפון הארץ בסמוך לגבול הצפון ובכללם יישובי הגולן.

ממסמך פקע"ר מדצמבר 2016 עולה כי סדר העדיפויות שהגדיר אמ"ץ לפקע"ר לשנת 2017 להשקעה במרכיבי הביטחון שונה מסדר העדיפויות שקבע שר הביטחון והוא כדלקמן:

1. יישובי אי"ש (פקמ"ז)
2. יישובי "עוטף עזה" (פד"ם)
3. יישובי פתחת ניצנה (פד"ם)
4. יישובים בסיווג "תפר" (פקמ"ז) ויישובים בסיווג "סמוך גדר" (פד"ם)
5. יישובי גבול סוריה ולבנון (פצ"ן)
6. יישובי בקעת הירדן ועמק המעינות (פקמ"ז) ויישובי הנגב והערבה (פד"ם)

28. בציון מפורש של טווח הקילומטרים מהגבול הבין-לאומי עבור יישובי פד"ם (7 ק"מ) ויישובי פצ"ן (9 ק"מ).

בביקורת עלה כי תכנית העבודה של היחידה להתיישבות לשנת 2017, שגובשה בהתאם להנחיות שר הביטחון, אינה תואמת את הצרכים המבצעיים שהגדיר אמ"ץ היות והיא מקצה כמחצית מסך התקציב ליישובי פצ"ן, הנמצאים במקום החמישי בסדר העדיפויות המבצעי שקבע אמ"ץ לפקע"ר. לעומת זאת, רק כ-9% מסך תקציב היחידה להתיישבות מוקצים ליישובי איו"ש, הנמצאים בראש סדר העדיפויות שקבע אמ"ץ.

בהקשר זה מסרה במרץ 2017 עוזרת שר הביטחון ליו"ר ועדת המשנה של ועדת חוץ וביטחון לענייני יהודה ושומרון את התייחסות צה"ל בנוגע לתכניות העבודה ותקציב מרכיבי הביטחון באיו"ש לשנים 2017 ו-2018, בה נכתב כי "יישובי השב"מ²⁹, 20 במספר, אשר ברובם הם המאוימים ביותר באיום החדירה, צוידו במרכיבי ביטחון טכנולוגיים לפני כעשר שנים. יישובי השב"מ אינם מוגנים כיום על פי הדרישה המבצעית. מרכיבי הביטחון איבדו חלק מיעילותם ובנוסף נדרשת תוספת כסווי בגזרות אשר מלכתחילה לא היה תקציב מספק עבורם".

באפריל 2017 מסר ראש מחלקת (להלן - רמ"ח) מיגון בפקע"ר לצוות הביקורת כי "באם פקע"ר היו מקבלים 30 מיליון ש"ח [תקציב היחידה להתיישבות] **היינו משתמשים בהם אחרת**".

ביוני 2017 מסר רמ"ח מיגון בפקע"ר לצוות הביקורת כי "שני הגופים [היחידה להתיישבות ופקע"ר] מנהלים תקציבים נפרדים שהיו אמורים להיות מנוהלים כתקציב אחד על ידי גוף מתכלל... סדרי העדיפויות להקצאת מרכיבי ביטחון של שני הגופים שונים: שר הביטחון מגדיר את סדרי העדיפויות של היחידה להתיישבות, שהם, נכון להיום, 'עוטף עזה' ולאחר מכן יישובי גבול הצפון. סגן הרמטכ"ל מגדיר לפקע"ר את סדרי העדיפויות, כאשר נכון להיום המיקוד הוא ביישובי איו"ש. סדר העדיפויות של פקע"ר נקבע בהתאם לצורך המבצעי, המושפע בעיקר מרמת האיום [על היישובים] ומהסבירות להתרחשותו". עוד מסר רמ"ח מיגון לצוות הביקורת כי "תקציב מרכיבי הביטחון הממומש על ידי היחידה להתיישבות אינו נותן מענה לצרכים הדחופים, שהם, נכון להיום, השקעה בשב"ם (שטח ביטחון מיוחד) ביישובי יהודה ושומרון".

בתגובת צה"ל נמסר כי "תכנית העבודה לשנים 2017-2018 של שני הגופים בוצעה תוך שקיפות מלאה ובצורה מתואמת... קיים **שיפור משמעותי** באופן התכנון והביצוע של הפרויקטים".

בתגובת משהב"ט נמסר כי "היחידה להתיישבות כפופה להנחיות שר הביטחון ובהתאם לכך בתכנית העבודה 2017 הובאו בחשבון סדרי העדיפויות הגזרתיים שהוגדרו על ידי שר הביטחון בנובמבר 2016. אף על פי כן, **השיקול המרכזי בהקצאת מרכיבי ביטחון הינו הצורך הביטחוני והמבצעי שמעלה צה"ל, באמצעות הפיקודים המרחביים ופקע"ר... נציג פקע"ר הינו חבר בוועדת**

29 שטחים ביטחוניים מיוחדים (להלן - שב"ם) הם שטחים מתוחמים הנמצאים סביב יישובים ישראליים אחדים באיו"ש. הכניסה לשטחים אלה אסורה. איסור הכניסה מנוטר באמצעות אמצעים טכנולוגיים לגילוי והתרעה כדוגמת מכ"מים ומצלמות, אשר מזהים תנועות חשודות ומתריעים למוקד ולרבש"ץ. עד יולי 2017 ב-21 מתוך כ-120 יישובים באיו"ש הוקמו מרכיבי שב"ם טכנולוגי.



הקצאת מרכיבי
הביטחון בתכנית
העבודה של היחידה
להתיישבות אינה
תואמת את סדר
העדיפויות המבצעי
שקבע צה"ל, ומביאה
לכך שהמשאבים
המוגבלים ממילא
אינם מופנים ליישובים
שנזקקים להם ביותר

ההקצאות. פקע"ר, בשיתוף עם הפיקודים המרחביים, מגדיר את הצורך המבצעי במרכיבי הביטחון ביישובים. על פי הוראת המ"ב 40.36 ובהתאם לוועדת ההקצאות - **אין באפשרות היחידה להתיישבות לבצע הקמה או רכש של מרכיבי ביטחון ללא אישור פקע"ר**. קיומן של שתי תכניות עבודה נפרדות למרכיבי הביטחון (היחידה להתיישבות ופקע"ר), אשר מתואמות ביניהן ומשלימות אחת את השנייה, מהוות פתרון מאוזן, הנותן ביטוי הולם לצרכים הביטחוניים המבצעיים בהתאם להנחיות שר הביטחון ולעדיפות צה"ל, המשוקפים על ידי שותפות פקע"ר ופקמ"ר בתכנית העבודה של היחידה להתיישבות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולפקע"ר כי אמנם אין באפשרות היחידה להתיישבות לבצע הקמה של מרכיבי ביטחון ללא אישור פקע"ר, אך קיים הבדל בין סדר העדיפויות שקבע שר הביטחון ליחידה להתיישבות להשקעה במרכיבי ביטחון לבין סדר העדיפויות המבצעי שקבע אמ"ץ למטרה זו. הקצאת מרכיבי הביטחון, כפי שבאה לידי ביטוי בתכנית העבודה של היחידה להתיישבות לשנת 2017, אינה תואמת את סדר העדיפויות המבצעי שקבע צה"ל, ומביאה לכך שהמשאבים המוגבלים ממילא אינם מופנים ליישובים שנזקקים להם ביותר.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשהב"ט כי על פי הוראותיו ופקודות צה"ל, גם היחידה להתיישבות וגם פקע"ר עוסקים בהקצאת תקציבים ובגיבוש סדרי עדיפויות למימוש מרכיבי ביטחון. אולם נוכח היותם של מרכיבי הביטחון אמצעי מבצעי המיועד להגנת יישובים, ונוכח אחריותו הכוללת של צה"ל להגנת היישובים, על שר הביטחון ומנכ"ל משרדו להטיל על צה"ל לקבוע סדר עדיפויות אחיד לעבודת שני הגופים בהקצאת מרכיבי ביטחון, כל גוף בתחום אחריותו. על היחידה להתיישבות לאמץ סדר עדיפויות זה, לפעול על פיו, ולהסדיר זאת בנהליה.

ההשקעה בשיקום והקמת מרכיבי ביטחון בסיסיים על ידי פקע"ר והיחידה להתיישבות

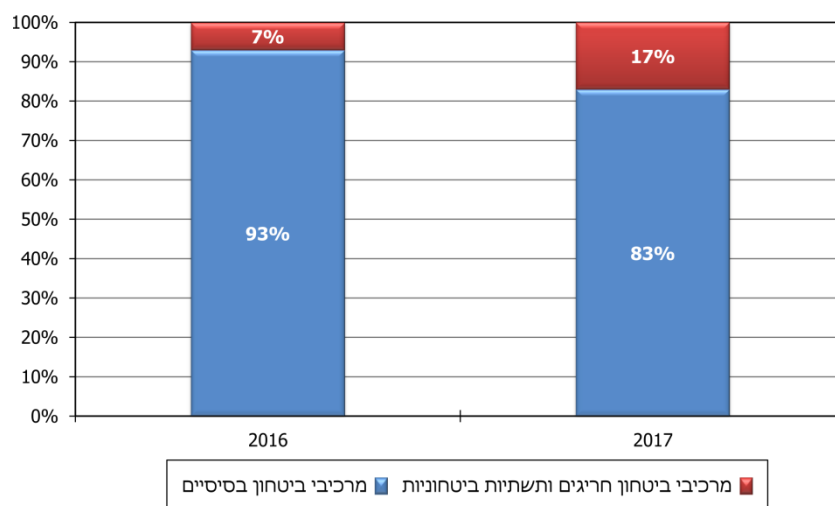
על פי המ"ב 40.36, פקע"ר אחראי להגדיר רשימה של מרכיבי ביטחון בסיסיים³⁰, ואילו ועדת ההקצאות הפועלת במשהב"ט בראשות ראש היחידה להתיישבות³¹ אחראית לאישור רשימה של מרכיבי ביטחון חריגים. עוד קובעת ההוראה כי "מרכיבי ביטחון ממומנים הן מתקציב היחידה להתיישבות... (בדגש על מרכיבי ביטחון חריגים, כהגדרתם) והן מתקציב פקע"ר (בדגש על מרכיבי ביטחון בסיסיים, כהגדרתם)".

30 בנספח להוראה מפורטים מרכיבי הביטחון הבסיסיים שכוללים, בין היתר, גדר היקפית, דרך היקפית, תאורה, שער חשמלי, מערכת כריזה, רכב ביטחון, חדר נשק ומכשירי קשר.

31 ההוראה מפרטת את הרכב ועדת ההקצאות: ראש היחידה להתיישבות מכהן כיושב ראש הוועדה, נציג היחידה להתיישבות מכהן כמזכיר הוועדה, וחברי הוועדה הם ראש ענף התיישבות בפקע"ר, נציגי אגף הכספים והתקציבים במשהב"ט ונציגי היעץ המשפטי למערכת הביטחון.

תקציבה הכולל של היחידה להתיישבות לשנת 2016 היה 23 מיליון ש"ח, ומכלל זה היא הקצתה למרכיבי ביטחון בסיסיים כ-21.3 מיליון ש"ח (93% מהתקציב הכולל). יצוין כי בפברואר 2017 מסר ראש היחידה להתיישבות לצוות הביקורת כי לא חלו שינויים של ממש בסך התקציב ובאופן חלוקתו במשך כמה שנים. בשנת 2017 גדל תקציב היחידה ל-30 מיליון ש"ח, ומכלל זה היא הקצתה למרכיבי ביטחון בסיסיים כ-24.8 מיליון ש"ח (83% מהתקציב הכולל)³². כלל התקציבים האמורים הוקצו להקמת מרכיבי ביטחון נוכח בלאי (שיקום) או צרכים חדשים (התעצמות). לעומת זאת, בשנים האמורות לעיל השקיע פקע"ר בשיקום מרכיבי ביטחון ובהתעצמות כ-2 מיליון ש"ח ו-17 מיליון ש"ח, בהתאמה. בתרשימים 2-4 שלהלן מובא מידע בנוגע לתקציב שיועד לשיקום והתעצמות במרכיבי ביטחון בשנים 2016 ו-2017:

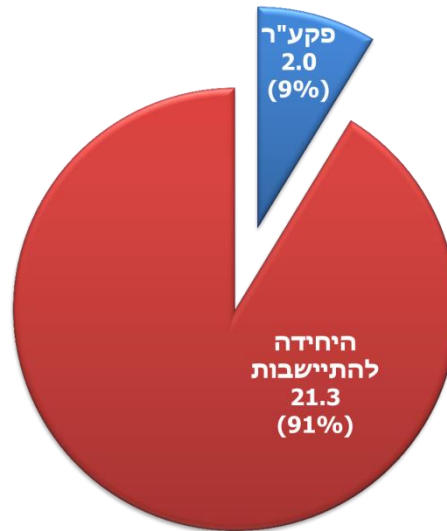
תרשים 2: שיעור הוצאות היחידה להתיישבות על מרכיבי ביטחון בסיסיים מכלל תקציבה



על פי נתוני היחידה להתיישבות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

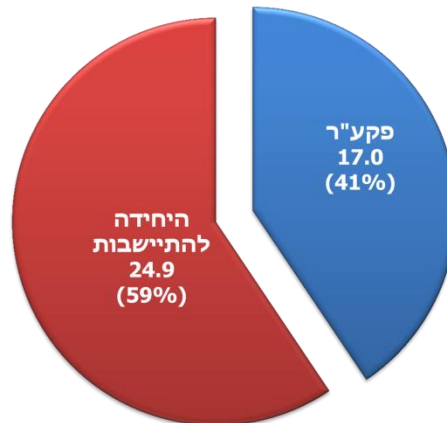
32 יתרת התקציב יועדה להשקעה במרכיבי ביטחון חריגים ובפרויקטים בהשתתפות משרדי ממשלה אחרים, ראו פירוט להלן בפרק "ליקויים בפעילות היחידה להתיישבות".

תרשים 3: חלוקת התקציב לשיקום והתעצמות במרכיבי ביטחון בסיסיים בין פקע"ר ובין היחידה להתיישבות בשנת 2016 (במיליוני ש"ח)




על פי נתוני היחידה להתיישבות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 4: חלוקת התקציב לשיקום והתעצמות במרכיבי ביטחון בסיסיים בין פקע"ר ובין היחידה להתיישבות בשנת 2017 (במיליוני ש"ח)



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



 היחידה להתיישבות

 משקיעה את עיקר

 תקציבה במרכיבי

 ביטחון בסיסיים, וזאת

 בניגוד לעיקרון

 שנקבע בהוראת

 משהב"ט שעל פיו

 עיסוקה של היחידה

 להתיישבות יהיה

 בדגש על מרכיבי

 ביטחון חריגים

יוצא אפוא כי היחידה להתיישבות משקיעה את עיקר תקציבה במרכיבי ביטחון בסיסיים, וזאת בניגוד לעיקרון שנקבע בהמ"ב 40.36 שעל פיו עיסוקה של היחידה להתיישבות יהיה בדגש על מרכיבי ביטחון חריגים. למעשה היחידה להתיישבות היא הגורם המרכזי שמשקיע בשיקום והתעצמות של מרכיבי ביטחון בסיסיים, וזאת כאמור שלא על פי סדר העדיפויות המבצעי שקובע צה"ל.

משהב"ט מסר בתגובתו כי "משמעות משפט זה [בהמ"ב 40.36] שהיחידה להתיישבות רשאית לממן הקמה ורכש של מרכיבי ביטחון **בדגש** על מרכיבי ביטחון חריגים (משלימים)... הינה שאת מרכיבי הביטחון החריגים רשאית להקצות **ב** היחידה להתיישבות והיא איננה מרמזת על עיקר העשייה. כמו כן נציין כי בהמשך ההוראה נקבע הן בפירוט סמכויות ועדת ההקצאות והן בפירוט סמכויות היחידה להתיישבות, הנחיות להקצאה כספית בהתייחס למרכיבי ביטחון בסיסיים".

עוד מסר משהב"ט בתגובתו כי "בימים אלו מתבצעת **עבודת מטה** בשיתוף כלל הגופים הנוגעים לרבות היועץ המשפטי למשהב"ט, **לעדכון ותיקוף המ"ב 40.36** ובכלל זה הבהרת הסעיף... אשר יחדד את כוונת ההוראה כך שהיחידה להתיישבות רשאית לממן הקמה ורכש של מרכיבי ביטחון בסיסיים (לרבות שיקום, ריענון, הקמה) ורכש של מרכיבי ביטחון חריגים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי המ"ב 40.36 אינה מבחינה באופן ברור בין תפקידי פקע"ר לבין תפקידי היחידה להתיישבות. כתוצאה מכך, שני הגופים עוסקים באותו הנושא על פי סדרי עדיפויות שונים, ויש בכך כדי לפגוע בטיפול המיטבי הנדרש להגנת היישובים. נוכח זאת, במסגרת עבודת המטה לעדכון המ"ב 40.36 המתבצעת בימים אלו על משהב"ט להגדיר מחדש את פעילותו של כל אחד מהגופים בתחום מרכיבי הביטחון כדי להגיע ליעילות מרבית בהקצאת המשאבים למרכיבי ביטחון בהתאם ליתרונו היחסי של כל אחד מהם.

אחריות לתחזוקת מרכיבי ביטחון

לאחר הקמתם של מרכיבי ביטחון יש צורך לתחזק אותם באופן שוטף, פעולה המחייבת הקצאת משאבים, כעולה גם מהמ"ב 40.36 העוסקת ברכישה והקמה של מרכיבי ביטחון אשר כוללים "שיקום, רענון ותחזוקת מרכיבי ביטחון". על פי המ"ב 40.064³³, אשר נכללת בקובץ הוראות הקובעות עקרונות, שיטות וכללים בנוגע להתקשרויות הרכש של משהב"ט, "חיי מערכת או מוצר משתרעים למן הזמן שבו מוגדרים מאפייניהם ועד ליום שבו נשלם תהליך הוצאתם משרות וחדלות ההוצאות השוטפות לאחזקתם ולתפעולם" (להלן – "מחזור חיים"). עוד

33 הוראת משהב"ט מס' 40.064 בנושא "הוראות כלכליות להתקשרויות משהב"ט - אומדן עלות מחזור חיים (L.C.C)" שעודכנה לאחרונה באפריל 2016.

בהחלטת היחידה
 להתיישבות להשקיע
 ברכישה והקמה של
 מרכיבי ביטחון
 משלימים וחריגים אין
 היא מתחשבת
 בעלויות "מחזור
 החיים" של המרכיבים
 ובכלל זה עלות
 התחזוקה שלהם,
 כמתחייב מהוראת
 משהב"ט

נקבע בהמ"ב 40.064 כי היתרונות הגלומים בביצוע אומדני עלות של "מחזור חיים" הם, בין היתר, "ראיה שלמה של משמעותיות תקציביות של פרויקט בטוח הארוך ותכנון תקציבים רב-שנתיים... העלאת הסיכוי למניעת בזבוז תקציבים בשלבים מוקדמים של פרויקט, על ידי זיהוי חוסרים בקיום תקציבים רב-שנתיים הנדרשים בשלבי ההמשך של חיי המערכת... סיוע משמעותי להערכות נכונה ואופטימלית לתחזוקת המערכת ולתפעולה השוטף ובחירה בין חלופות לוגיסטיות... שיפור משמעותי בתהליכי התכנון התקציבי הרב-שנתי במערכת הביטחון, כתוצאה מראיה של כל הפרויקטים ומשמעותיותיהם התקציביות בטוח הארוך".

בביקורת עלה כי היחידה להתיישבות אינה עוסקת במימון תחזוקתם של מרכיבי הביטחון שהיא מקימה או משקמת. עוד עלה כי בהחלטת היחידה להתיישבות להשקיע ברכישה והקמה של מרכיבי ביטחון משלימים וחריגים אין היא מתחשבת בעלויות "מחזור החיים" של המרכיבים ובכלל זה עלות התחזוקה שלהם, כמתחייב מהמ"ב 40.064.

להלן הפרטים:

באוקטובר 2013 הציג כאמור פקע"ר למנכ"ל משהב"ט את תכניתו לסיווג מחדש של יישובים (תכנית פקע"ר מ-2012), ובמרץ 2014 אישר שר הביטחון לשעבר תכנית זו. בהצגת התכנית נקבע כי ההשקעה של גורמים שונים במרכיבי ביטחון שוחקת את תקציב התחזוקה, וזאת לנוכח העובדה כי "יש אחריות וסמכות כפולה בין הגופים משהב"ט ופקע"ר... אין הלימה בין התעצמות לאחזקה, [ה]יכולת להתעצמות [נמצאת] בידי גורמים רבים מדי שאינם משקיעים באחזקה". יצוין כי בדיון במרץ 2014 שבו אישר שר הביטחון לשעבר את תכנית פקע"ר מ-2012 הוא לא התייחס לנושא התחזוקה.

בינואר 2016 התקיים דיון בראשות שר הביטחון לשעבר בנושא מרכיבי הביטחון באיו"ש. בסיכום הדיון קבע השר כי "היות ועלות האחזקה השנתית והרב-שנתית **אינה משוקלת כנדרש**, נצברים מדי שנה פערים תקציביים הפוגעים הן ביכולתנו לספק מענה הולם, והן ביכולת התכנון השנתית והרב-שנתית". שר הביטחון הדגיש כי "מענה ואילך, בכל אישור תקציבי של מרכיבי ביטחון יש לשקלל את עלות האחזקה... **היות ומרכיבי הביטחון השונים אינם השקעה חד-פעמית, אלא כזו הדורשת תחזוקה קבועה ורב-שנתית, אשר מהווה נתח משמעותי מהתקציב**".

בפברואר 2017 מסר ראש היחידה להתיישבות מר עמיקם סבירסקי לצוות הביקורת כי "היחידה להתיישבות אינה אחראית לאחזקת מרכיבי ביטחון... אחריות זו מוטלת על פקע"ר בלבד".

יוצא אפוא כי למרות הוראת שר הביטחון מינואר 2016 לשקלל את עלות התחזוקה בכל אישור תקציבי של מרכיבי ביטחון, היחידה להתיישבות לא עשתה זאת בתכנית העבודה שלה לשנת 2017.

בתגובת משהב"ט נמסר כי "כאשר פקע"ר מאשר הקמה של מרכיבי ביטחון, כחלק מהיותו שותף לתהליך אישור הקצאתם, הוא מפנים את נגזרת ה-LCC (אחזקה ושימור כשירות) במסגרת העלות הכוללת של האחזקות, אשר ממומנות בלעדית על ידו... האחריות להעמדת תקציב אחזקה הינה של משרד האוצר. למיטב הבנתנו, אין למנוע הקמת מרכיבי ביטחון חדשים לאור חוסר בתקציב האחזקה, דבר אשר עלול לפגוע בביטחון התושבים. יחד עם זאת ולאור הפערים שעלו, היחידה להתיישבות תבחן עם פקע"ר גיבוש המלצות בנוגע לאחזקה של מרכיבי ביטחון חדשים".

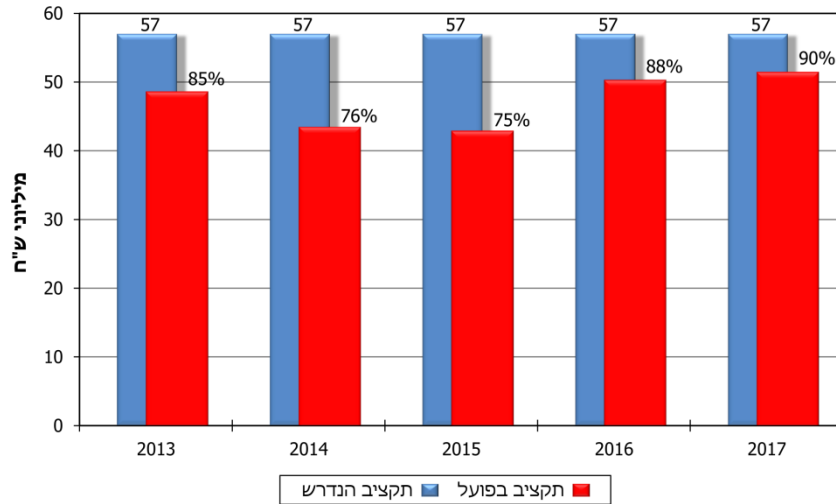
בפברואר 2018 מסר משרד האוצר בתגובתו על ממצאי הביקורת כי "במסגרת תהליך העבודה על גיבוש תקציב המדינה, הגופים המתוקצבים, ביניהם צה"ל ומשרד הביטחון, מעמידים את דרישותיהם התקציביות בפני משרד האוצר, ובהמשך מתבצע תיעודף של היעדים והשימושים בתכניות העבודה של המשרדים השונים, על מנת לעמוד במסגרת התקציבית. הסוגיה העולה... אודות המרכיב התקציבי במימון עלויות התחזוקה של מערך ההגנה ביישובי העימות דומה לסוגיות נוספות שמתבצע בעבורן תהליך תיעודף בכלל הגופים המתוקצבים. לפיכך, האחריות לתקצוב של עלויות התחזוקה של מערך ההגנה ביישובי העימות, תוך איזון בינו לבין עלויות ההקמה, מוטלת על משרד הביטחון, במסגרת המקורות שהועמדו בפניו בתקציב המדינה, כפי שאושר בממשלה ובכנסת".

לפי הערכה של פקע"ר משנת 2017, התקציב השנתי הנדרש לתחזוקת מרכיבי הביטחון הבסיסיים, קרי הטיפול השוטף בהם, מסתכם ב-57 מיליון ש"ח (בדומה לזה שבתכנית פקע"ר מ-2012). בביקורת עלה כי היקף התקציבים השנתיים שהושקעו בפועל בתחזוקה של מרכיבי הביטחון היה קטן מהיקף התקציבים שנקבעו בתכנית פקע"ר מ-2012 ומהערכת פקע"ר משנת 2017. להלן הפירוט:



על פי מסמכי פקע"ר,
 "עקב תקצוב חסר
 בסעיף האחזקה
 לאורך שנים ירדה
 כשירותם של [מרכיבי
 ביטחון] רבים... מצב
 כשירותם של
 המרכיבים מצביע על
 פער תקציבי גדול
 ביכולת לממש את
 תפיסת ההגנה מפני
 חדירת מחבלים
 ליישוב"

תרשים 5: תחזוקת מרכיבי ביטחון: התקציב הנדרש יחסית לתקציב בפועל (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני פקע"ר בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי על פי הנחיות פקע"ר לתחזוקת מרכיבי ביטחון, "כל פגיעה במרכיב [בגדר הביטחון] מחייבת תיקון מיידי". ממסמכי פקע"ר עולה כי בפועל, עקב היעדר תקציבי תחזוקה הולמים, גדרות היקפיות סביב יישובים ברחבי איו"ש ובבקעת הירדן לא שוקמו בהתאם לפקודה.

בעניין זה צוין במסמכי פקע"ר כי "עקב תקצוב חסר בסעיף האחזקה לאורך שנים ירדה כשירותם של משקים [סוגים של מרכיבי ביטחון] רבים כמו דרכי ביטחון אשר ניזוקו משיטפונות, תאורת ביטחון אשר העמודים והקווים בה התיישנו ומכאן, הלך והתעצם לאורך השנים הצורך בשיקום: סלילת כבישי ביטחון מחדש, החלפת קווי תאורה... וכדומה", וכי "מצב כשירותם של המרכיבים מצביע על פער תקציבי גדול ביכולת לממש את תפיסת ההגנה מפני חדירת מחבלים ליישוב".

עלות השלמת
הפערים במרכיבי
ביטחון נאמדת במאות
מיליוני שקלים. נוכח
העובדה שצה"ל
מופקד על הגנת
היישובים, ראוי שהוא
יקבע את סדר
העדיפויות להקצאת
מרכיבי הביטחון

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט וליחידה להתיישבות כי בכך שהיחידה להתיישבות מממנת הקמה של מרכיבי ביטחון ללא התחשבות בעלויות "מחזור חיים" ובכלל זה עלויות התחזוקה, היא אינה ממלאת אחר הוראת המשרד 40.064 ואחר הנחיית שר הביטחון לשעבר, דבר המהווה פגיעה בכללי מינהל תקין. להתנהלות זו יש גם השפעה ארוכת טווח על תקציב פקע"ר, הנושא בעלויות התחזוקה של אותם מרכיבים, שכן הגדלת החלק התקציבי שפקע"ר נאלץ להשקיע בהוצאות תחזוקה מביאה לידי צמצום התקציב הזמין עבורו להקמת מרכיבי ביטחון נוספים. למעשה, ברבות השנים הפכה היחידה להתיישבות לגורם העיקרי שעוסק בהקמה של מרכיבי ביטחון בסיסיים, ואילו פקע"ר, שאמור להיות הגוף המקצועי בתחום זה, הפך לגורם שעוסק בעיקר בתחזוקת מרכיבי הביטחון, אשר חלקם הוקמו על ידי היחידה להתיישבות שלא על פי סדר העדיפויות המבצעי שקבע צה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משהב"ט כי הקמת מרכיבי ביטחון ללא התייחסות לעלויות התחזוקה שלהם עלולה ליצור פערים עתידיים בכשירותם. נוכח ההשפעה הניכרת שיש לעלות התחזוקה של מרכיבי הביטחון על כלל תקציב מרכיבי הביטחון, על מנכ"ל משהב"ט לוודא במהלך אישור תכנית העבודה של היחידה להתיישבות כי קיימים המשאבים הנדרשים למימון עלויות התחזוקה של מרכיביה.



במועד סיום הביקורת נאמדה עלות השלמת הפערים במרכיבי ביטחון במאות מיליוני שקלים. נוכח העובדה שצה"ל מופקד על הגנת היישובים, ראוי שהוא יקבע את סדר העדיפויות להקצאת מרכיבי הביטחון המשמשים נדבך ביכולתו המבצעית להגנת היישובים. על צה"ל ומשהב"ט, כל אחד בתחומו ובתיאום ביניהם, לגבש בדחיפות תכנית לצמצום הפערים במרכיבי הביטחון בהתאם לסדרי העדיפויות המבצעי שקובע צה"ל, אשר יתייחסו לכלל ההיבטים הנדרשים, לרבות ההיבטים המבצעיים והתקציביים, ולהביאן לאישור הרמטכ"ל ושר הביטחון. על הרמטכ"ל ושר הביטחון להקצות משאבים בהתאם לתכניות שיאשרו כדי לאפשר את מימושן.

אי-הספקת קסדות ואפודים למחלקות להגנת היישוב

בעבודת מטה שביצע אגף התכנון בצה"ל, 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 להגנת היישוב מאוישות בתושבי היישובים, ותפקידן לספק תגובה ראשונית לאירועי חדירה ליישוב. בינואר 2017 הסביר קצין ההגמ"ר של פקמ"ז לצוות הביקורת כי "אירועי חדירה ליישובים הם אירועים קצרים שנמשכים פחות מעשר דקות ולכן צריך סד"כ [סדר כוחות] זמין בתוך היישוב. הסד"כ להגנה לעולם לא יוכל לתת מענה מהיר כמו של כיתת הכוננות היישובית בגלל הריחוק היחסי שלו ממקום האירוע". קצין ההגמ"ר הוסיף כי "בעקבות תר"ש [תכנית רב-שנתית] 'גדעון' צומצמו המשאבים וכוח אדם, ולכן הסד"כ [הצהל"י] המוקצה להגנת היישובים קטן, על כן עולה הצורך בכיתות כוננות [מחלקות להגנת היישוב]".

באותה עבודת מטה של אג"ת נקבע כי ז"י אחראית לאספקת כלי נשק וקסדות, ופקע"ר אחראי לאספקת הציוד הנוסף, ובכלל זאת אפודים.

משרד מבקר המדינה בדק את הציוד של 47 מחלקות להגנת היישוב בגוש עציון ובגזרתה של עוצבת אדום.

בביקורת עלה כי ב-35 מהן היה מחסור בציוד הנדרש, ובכלל זאת במחלקות להגנת היישוב ביישובים בסיווג "קדמי". כך למשל לחמש מחלקות לא היו כלל אפודים וקסדות ולארבע מחלקות נוספות לא היו אפודים או קסדות.

צה"ל מסר בתגובתו כי בהתאם לסיכום עבודת המטה בנושא הגנת היישוב, הפיצה ז"י ביוני 2017 פקודה בנושא תקינת האמצעים, אשר כללה תקינה מלאה בהתאם להיקפי כוח האדם במחלקות להגנת היישוב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פקע"ר וז"י, כל אחד בתחומו, להשלים בהקדם את הציוד החסר למחלקות להגנת היישוב לפי פקודת התקינה מיוני 2017, נוכח תרומתן המכרעת של מחלקות הגנת היישוב לשמירה על ביטחון היישובים שאף הוכחה באירועי אמת.

ליקויים בהספקת אמצעי קשר וממסר

כאמור, כוחות צה"ל וכוחות ההגנה ביישובים (רבש"צים ומחלקות להגנת היישוב) פועלים במשולב להגנת היישוב, והתקשורת ביניהם הכרחית לעבודה המשותפת. ביוני 2017 מסר פקע"ר לצוות הביקורת כי על פקע"ר לספק לכל יישוב מסווג אמצעי קשר מסוג "ברק כתום" עבור השימושים האלה: מכשיר קשר לרבש"ץ, מכשיר קשר לרכב הביטחון, מכשיר קשר למפקד המחלקה להגנת היישוב ומכשיר קשר לחמ"ל היישוב. נוסף על כך, על פי הנהלים על



עד יולי 2017 סיפק פקע"ר ליישובים כ-28% מתוך כלל מכשירי ה"ברק הכתום" שהיה אמור לספק להם וכ-63% מתוך כלל מכשירי הקשר המיועדים לתקשורת פנימית ביישובים

פקע"ר לספק לכל מחלקה להגנת יישוב מכשירי קשר לתקשורת פנימית (בין חברי המחלקה, ביחס של מכשיר קשר אחד לכל שני חברי מחלקה).

חלוקת מכשירי קשר

1. **ביולי 2017 מסר פקע"ר לצוות הביקורת כי נכון לאותו מועד, פקע"ר סיפק ליישובים כ-28% מתוך כלל מכשירי ה"ברק הכתום" שהיה אמור לספק ליישובים וכ-63% מתוך כלל מכשירי הקשר המיועדים לתקשורת פנימית ביישובים. כמו כן נכון למועד זה, טרם קבע פקע"ר לוח זמנים להשלמת ההספקה של מכשירים אלה.**

בביקורת עלה כי המחסור במכשירי "ברק כתום" בצה"ל פוגע בתקשורת בין יחידות צה"ל לגורמי ההגנה ביישובים.

לדוגמה:

ביוני 2016 חדר מחבל לקריית ארבע ורצח ילדה בת 13 ופצע חבר במחלקה להגנת היישוב. בתחקיר האירוע שפרסם פקע"ר נקבע כי "לאור חוסר במכשירים עם תדר 'ברק כתום', עמדת התצפיות הצבאית לא בהאזנה לתדר העיקרי בבט"ש היישוב".

משרד מבקר המדינה מעיר כי המחסור במכשירי הקשר פוגע ביכולת הפיקוד והשליטה של הגופים המעורבים בהגנת היישובים. פגיעה זו עלולה להיות קריטית לחיי אדם באירועי חדירה ליישובים המסתיימים לעתים תוך דקות ספורות, כפי שקרה בקריית ארבע.

2. בנספח להנחיות פקע"ר לתחזוקת מרכיבי ביטחון מינואר 2016 נקבע כי המכשירים שסופקו ליישובים תומכים ברשת "ברק כתום" הצה"לית וברשת "ניצן" המשמשת את משטרת ישראל.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת בכל מכשירי ה"ברק הכתום" שסופקו ליישובים לא נצרבו תדרי משטרת ישראל, ולכן הם אינם יכולים לשמש לתקשורת עם גורמי המשטרה.

3. בביקורת עלה כי בהיעדר מכשירי "ברק כתום", נוהגים פקמ"ז ופד"ם לחלק ליישובים מכשירי קשר צבאיים סטנדרטיים (מכשירים בתדר גבוה מאוד - תג"ם) לצורך תקשורת בין הרבש"ץ והמחלקות להגנת היישוב לבין צה"ל. זאת בלי שגופים אלה קבעו נהלים לחלוקת מכשירי הקשר הצבאיים 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.

יצוין כי בשל העיכובים בהספקת מכשירי קשר לתקשורת פנימית בין חברי המחלקות להגנת היישוב החלו המועצות האזוריות והיישובים לרכוש בעצמם מכשירי קשר, וקיימים ביישובים מספר רב של מכשירי קשר שאינם נמצאים בשליטה ומעקב של פקע"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר לפקע"ר כי היעדרה של תמונת מצב בנוגע ליכולת התקשורת ביישובים עלול לפגוע ביכולתו להקצות בעילות את מכשירי הקשר המצויים בידיו. משכך, כל עוד קיים מחסור במכשירי ה"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.

תחנות ממסר

בביקורת עלה כי בשל היעדר חלק מתחנות הממסר למכשירי "ברק כתום", יכולת הקליטה של מכשירים אלה היא חלקית: בגזרת פקמ"ז באיו"ש ובבקעת הירדן, בגזרת פצ"ן באזור מנרה, ובגזרת פד"ם באזור "עוטף עזה" ובגבול מצרים וירדן³⁴.

בתחקיר שביצע פקע"ר לגבי אירוע חדירה ליישוב אפרת בדצמבר 2016, שבו חדר מחבל ליישוב, דקר את אחד התושבים ופצע אותו פצעים בינוניים, עלה כי "מערכת 'ברק כתום' לא נתנה מענה באירוע זה עקב בעיות קליטה בחטמ"ר [חטיבה מרחבית] ובאזור המועצה".

בעניין זה מסר ביוני 2017 רמ"ח מיגון בפקע"ר לצוות הביקורת כי "הפער התקשורתי המרכזי הוא באזור יהודה ושומרון, שם יש כיסוי רק ב-50% מהשטח כתוצאה מהמבנה הטופוגרפי באזור זה... באזור הערבה אין כיסוי כלל". עוד הוסיף כי בפצ"ן ובאזור "עוטף עזה" יש כיסוי תקשורתי של מערכת זו בשיעור של 85%-90%.

34 ממסמכי פקע"ר עלה כי בפצ"ן חסרות כרבע מתחנות הממסר הנדרשות, ובפקמ"ז ובפד"ם חסרות כשליש מתחנות הממסר הנדרשות (בכל אחד מהפיקודים) (מתוך מסמך מפקדת פקע"ר בנושא "התייחסות לפניית נציגי מבקר המדינה - מרכיבי ביטחון", מ-31.7.17).

היעדר חלק מתחנות הממסר פוגע ביכולת השימוש במכשירי ה"ברק הכתום", דבר שעלול לעכב את תגובת הכוחות בעת אירוע חדירה ליישוב

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי היעדר חלק מתחנות הממסר פוגע ביכולת השימוש במכשירי ה"ברק הכתום", וכתוצאה מכך נפגעת התקשורת בין כוחות צה"ל לכוחות ההגנה ביישובים, דבר שעלול לעכב את תגובת הכוחות בעת אירוע חדירה ליישוב. נוכח החשיבות הרבה שיש למערכת הקשר בהתמודדות עם חדירות ליישובים, על צה"ל בשיתוף משהב"ט לפתור בעיה זו בהקדם.



משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי כבר בדוח מבקר המדינה בנושא השריפה בכרמל מיוני 2012 העיר המבקר כי "כדי לנהל אירועי חירום באופן המיטבי, חיוני כי כלל הגופים המטפלים באירוע יוכלו לקיים קשר ביניהם באמצעות מערכת משותפת של תקשורת ושליטה". נוכח זאת, על פקע"ר בשיתוף הפקמ"רים להשלים בהקדם את ההיערכות הנדרשת בתחום הקשר, לגבש תכנית להשלמת תחנות הממסר החסרות בהתאם לסדר העדיפויות המבצעי, ולוודא כי לכל היישובים יש אמצעי תקשורת בין כוחות ההגנה הנמצאים ביישוב ובין כוחות צה"ל הנמצאים מחוץ לו, אשר אינם תלויים במערכת הקשר האזרחית ומאפשרים תקשורת רציפה.

ליקויים בניהול ובבקרה של פקע"ר על מרכיבי הביטחון

בסיס מידע אמין ומעודכן הכולל את כל הנתונים בדבר מרכיבי ביטחון הוא תנאי בסיסי לשם קביעת סדר עדיפויות לטיפול במרכיבי ביטחון ולצורך תכנון וניהול תקציב התחזוקה והשיקום.

על פי פקודת המטכ"ל להגמ"ר, תפקיד פקע"ר הוא "לתכנן את מרכיבי הביטחון באזורי מערך ההגמ"ר, לפקח עליהם, לרכז ולנהל תקציב אזרחי ייעודי המוקצה למימוש נושאים אלה". לצורך כך מנהל פקע"ר בין היתר שתי רשימות: רשימת הפערים ורשימה נוספת הכוללת את מצאי מרכיבי הביטחון בכל יישוב (להלן - רשימת המצאי).

בינואר 2017 וביוני 2017 הגיש פקע"ר למשרד מבקר המדינה את רשימת המצאי של מרכיבי הביטחון ואת רשימת הפערים (בהתאמה) בכל היישובים המסווגים. רשימת הפערים משמשת את פקע"ר לתכנון תכנית העבודה בנושא מרכיבי הביטחון. ביוני 2017 מסר רמ"ח מיגון לצוות הביקורת כי "רשימת הפערים במרכיבי ביטחון שמתחזק פקע"ר... מכילה את משימות פקע"ר לאחזקה, שיקום והתעצמות, כפי שעולות מה'שטח' באמצעות הרבש"צים, קציני ההגמ"ר החטיבתיים וראשי מדורי מרכיבי הביטחון בפקע"ר".

בביקורת עלה כי ניהול רשימת המצאי ורשימת הפערים של מרכיבי ביטחון בסיסיים לוקה בחסר, ובכך נפגעת באופן מהותי היכולת לקיים בקרה על הימצאות מרכיבי הביטחון הנדרשים.

להלן פירוט:

1. צוות הביקורת בחן בסיוור שעשה במאי 2017 בחמישה יישובים בחבל אילות את רשימת המצאי של פקע"ר בהשוואה למצאי בפועל. בבחינה זו עלה כי הרישום של חלק מהפריטים ברשימת המצאי בכל היישובים הנ"ל אינו תואם את המצב בפועל.
 2. רשימת המצאי ורשימת הפערים אינן כוללות את התקינה של מרכיבי הביטחון לכל יישוב, ומכאן שלא ניתן להשוות בין המצאי בפועל לבין התקינה הנדרשת, דבר הפוגע ביכולת לאמוד את משמעות הפערים.
 3. רשימת המצאי כוללת מידע חלקי בלבד בנוגע לציוד המחלקות להגנת היישוב: ברשימה מופיע מידע לגבי מכשירי קשר ולא לגבי פריטי ציוד אחרים, למשל אפודים וקסדות.
 4. רשימת המצאי כוללת גם פריטים שאינם נמנים עם רשימת מרכיבי הביטחון הבסיסיים שעליהם מופקד פקע"ר ללא כל הסבר נלווה.
 5. לחלק מהפריטים הנכללים ברשימת הפערים אין תג מחיר.
 6. רשימת הפערים אינה כוללת מידע על מחסור בתחום הקשר, כמו השלמת תחנות ממסר.
 7. רשימת הפערים אינה כוללת את כל הפערים הידועים לפקע"ר.
 8. בחלק מסעיפי רשימת הפערים קיימת אי-התאמה בין רישומי פקע"ר ובין רישומי הפקמ"רים.
 9. ברשימת הפערים נכתבו אותם פריטים פעמיים ויותר. סכום הרשומות הכפולות מסתכם בכ-146 מיליון ש"ח. כמו כן, הרשימה כוללת סעיפים כלליים ונוסף עליהם סעיפים המכילים את הפירוט של אותם סעיפים כלליים. ברשימה אין אזכור לקשר בין הסעיפים הכלליים לפירוט שלהם. רישום זה גורם לכפילות בהצגת העלויות, שכן עלות הסעיפים הפרטניים היא חלק מהעלות המוערכת במסגרת הסעיף הכללי.
- צה"ל מסר בתגובתו כי "המקור לכפילות... הינו הצגת פילוח מקורות התקציב של אותו מרכיב בהתאם לגורם המממן, קרי, היחידה להתיישבות ופקע"ר. הסכום אינו כפול אלא משלים". בעניין זה יצוין כי ברשימות שמסר פקע"ר לצוות הביקורת אין אזכור לגורם המממן.
- עוד מסר צה"ל בתגובתו כי "בשנת העבודה 2018 טבלת ניהול הפרויקטים תנוהל כך שלכל פרויקט תהיה שורה אחת בלבד, ובמסגרת ההערות ייכתבו מקורות התקציב השונים. כמו כן, תיכתב **תכנית אחת משותפת**

לפקע"ר אין מידע
מלא על כלל הפערים
במרכיבי הביטחון
ביישובים ועל עלות
השלמתם

עם היחידה להתיישבות שבה יוגדרו האחריות לביצוע והפרויקטים שממתינים לתקציב, כך **שבסיס הנתונים יהיה אחד ומשותף**.

משרד מבקר המדינה מעיר לפקע"ר כי בסיס מידע אמין ומעודכן בדבר מרכיבי ביטחון הוא תנאי בסיסי לשם גיבוש רשימת צרכים, קביעת סדר עדיפויות לטיפול יעיל במרכיבי ביטחון ולתכנון וניהול של התקציב. כפי שעלה בביקורת, לפקע"ר אין מידע מלא על כלל הפערים במרכיבי הביטחון ביישובים ועל עלות השלמתם. על פקע"ר לשפר את הניהול והבקרה שלו על מצאי מרכיבי הביטחון ביישובים ועל מצב כשירותם, וזאת כדי להבטיח שיהיה בידיו בסיס מידע אמין ומעודכן אודותיהם, דבר שיאפשר לו להקצות את משאביו ביעילות.

צה"ל מסר בתגובתו כי "ההמלצה, לשפר את מערך הבקרה ולהעבירו למסד נתונים ממוחשב ... מקובלת... עם זאת, גם כיום יש לפקע"ר תמונת מצב מלאה ועדכנית לגבי מרכיבי ביטחון תשתיתיים בכלל היישובים המצויים בתחום אחריותו... בימים אלה מתבצע סקר מצאי מרכיבי ביטחון ביישובים... הסקר מכיל את כלל היישובים המסווגים, יבדוק את מצב כלל מרכיבי הביטחון וישקף תמונת מצב עדכנית למצבם של מרכיבי הביטחון ביישובים... נוסף על הסקר קיים מערך בקרה... פקע"ר מנהל מסד נתונים אשר מפרט את מצאי מרכיבי הביטחון ביישובים. לאחרונה פותחה אפליקציה ייעודית לטובת ניהול מסד זה. עם המעבר לטכנולוגיה החדשה, יטמיע פקע"ר את מערכת הכש"ם [כשירות מבצעית] למרכיבי הביטחון ויעדכן את כשירות המרכיבים ברמה **עיתית ומתמשכת**".

ליקויים בפעילות היחידה להתיישבות ובועדת ההקצאות

על פי המ"ב 40.36, היחידה להתיישבות עוסקת במימון שני תחומי פעילות: "יזומות וסיוע בנושאי ביטחון בתחומי תשתיות, הצטיידות והתיישבות לרבות במסגרת שיתוף פעולה בין-משרדי", ו"סיוע לרשויות מקומיות, וכן ליישובים באמצעות הרשויות המקומיות, בהקצאות תקציביות לרכש/להקמת מרכיבי ביטחון".

כאמור, מרכיבי ביטחון חריגים הם מרכיבי ביטחון שאינם כלולים במסגרת מרכיבי הביטחון הבסיסיים שמגדיר פקע"ר. על פי המ"ב 40.36, על משהב"ט להקים ועדת הקצאות שתהיה אחראית לאשר רשימת מרכיבי הביטחון החריגים, לקבוע את תנאי הסף להגשת בקשה ליחידה להתיישבות להקצאה כספית, ולקבוע את השיעור והסכום המרבי למימון עבור כל אחד ממרכיבי

הביטחון המפורטים בה³⁵. בהוראה האמורה צוין כי הוראה זו וועדת ההקצאות הפועלת לפיה, מתייחסות רק לתקציב היחידה להתיישבות הממומש לטובת מרכיבי ביטחון, ולא לתקציב הממומש לפעילות בנושא תשתיות, הצטיידות והתיישבות.

בביקורת עלו ליקויים בפעילות ועדת ההקצאות והיחידה להתיישבות. להלן הפרטים:

1. על פי ההוראה, נימוקי החלטות ועדת ההקצאות יפורטו בפרוטוקול אשר יופץ לחברי הוועדה. בביקורת נמצא כי ועדת ההקצאות אינה מפיקה פרוטוקולים של דיונה, אלא רק סיכומי דיונים המפרטים את החלטות הסופיות. בהיעדר פרוטוקול לא ניתן לדעת מה הם הנימוקים להחלטות הוועדה בבואה לאשר או לדחות את הבקשות המונחות לפניה להקצאות כספיות למרכיבי ביטחון, מה הן החלופות, אם אכן קיימות, ומה הם הקריטריונים המנחים אותה בקבלת החלטות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי היעדר פרוטוקולים של ישיבות ועדת ההקצאות מנוגד להמ"ב 40.36 ולעקרון השקיפות הנדרש במינהל הציבורי, שעל פיו פרוטוקול מלא מאפשר פיקוח ובקרה על החלטות הוועדה ועל פעילותה.

משהב"ט מסר בתגובתו כי "היחידה להתיישבות תיקח לתשומת ליבה את הנושא לוועדות הבאות ויופץ סיכום לוועדה שיכלול פרוטוקול מפורט של מהלך הדיון".

2. על פי המ"ב 40.36, היחידה להתיישבות רשאית לאשר באופן עצמאי בקשות להקצאה כספית לרכש או להקמה של מרכיבי ביטחון בסיסיים, כפי שמוגדרים ברשימת פקע"ר, למימון מרכיבי ביטחון בשיעור של 100% מעלותם ועד סכום של 300,000 ש"ח. בקשות להקצאת סכומים גדולים יותר יובאו לאישור ועדת ההקצאות.

בביקורת עלה כי בתכנית העבודה של היחידה להתיישבות לשנת 2016 היא מימנה הקמת מרכיבי ביטחון בסיסיים בסכום העולה על 300,000 ש"ח ללא אישור ועדת ההקצאות ובניגוד לתנאים המפורטים בהמ"ב 40.36.

משהב"ט מסר בתגובתו כי "ועדת ההקצאות דנה בהקצאות כספיות של היחידה להתיישבות לרשויות מקומיות בלבד ולא לגופים אחרים", ולכן לא נדרש דיון ועדת הקצאות במקרים בהם היחידה להתיישבות מעבירה את המימון ישירות לגורם המבצע ולא לרשות המקומית. זאת בהתאם לסעיף

35 רשימת מרכיבי הביטחון החריגים והסכום או השיעור המרבי למימון עודכנו ואושרו לאחרונה ביולי 2015.

על היחידה
להתיישבות להציג
לאישור ועדת
ההקצאות את
הפרויקטים עוד בטרם
הוצאתם לפועל.
אחרת, ועדת
ההקצאות משמשת
חותמת גומי בלבד

בהמ"ב 40.36³⁶ המתייחס ל"מימוש החלטות להקצאה כספית", והקובע כי "במקרים בהם רכישת/הקמת מרכיבי ביטחון תכוסה תקציבית במשותף מתקציב פקע"ר ומתקציב היחידה להתיישבות ותשתית לאומית, או תבוצע מאחד התקציבים כאמור תוך שמימוש תקציב זה ייערך על ידי הגורם האחר... יפעלו לפי אחת מהחלופות הבאות: 1) ייערך הסדר העברה תקציבית על ידי אגף תקציבים [במשהב"ט] כפי שיידרש ויוסכם בין שני הגופים. 2) ייערך הסדר תקציבי בין שני הגופים (הסדר המכונה מקצועית 'מאושר ג')".

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי בניגוד לתשובתו, הסעיף האמור בהמ"ב 40.36 מתייחס לאופן מימוש ההחלטה להקצאה כספית, ולא לאופן קבלתה של ההחלטה שאמורה לקבל ועדת ההקצאות.

3. על פי המ"ב 40.36, על ועדת ההקצאות לדון בכל בקשה להקצאה כספית לרכישה או להקמה של מרכיבי ביטחון חריגים, למעט "במקרים חריגים בלבד, בהם מצאה היחידה להתיישבות ותשתית לאומית כי קיים איום ממשי, המחייב היענות מיידית לשם הצלת חיים", שבהם רשאית היחידה להתיישבות לאשר באופן עצמאי בקשות להקצאה כספית בסכום של עד 150,000 ש"ח. במקרים חריגים אלו, על היחידה להתיישבות לידע בכתב ובאופן מידי את חברי ועדת ההקצאות בדבר פרטי הבקשה, ולהציג את הנסיבות העובדתיות הנוגעות לבקשה ולנימוקים לאישורה.

על פי סיכום תכנית העבודה של היחידה להתיישבות לשנת 2016 שהוצגה למנכ"ל משהב"ט בינואר 2017, היחידה להתיישבות הקצתה 250,000 ש"ח להקמת מרכז חירום אזורי המאגד גופי הצלה שונים (מרכיבי ביטחון חריג) במועצה האזורית הערבה התיכונה, וזאת ללא אישור ועדת ההקצאות ובלי לעדכנה.

משהב"ט מסר בתגובתו כי "במהלך 2016 התברר כי אין בשלות לביצוע הפרויקט ולכן הפרויקט **לא יצא אל הפועל** ולא הובא בפני ועדת ההקצאות".

משרד מבקר המדינה מעיר ליחידה להתיישבות כי יש להקפיד על הצגת פרויקטים לפני ועדת ההקצאות שנועדה לבחינת הצורך באותם פרויקטים לפי רמת חשיבותם, לצורך אישורם וקביעתם בתכנית העבודה עוד בטרם הוצאתם לפועל. אחרת, ועדת ההקצאות משמשת חותמת גומי בלבד.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה ליחידה להתיישבות כי על פי תשובתה כבר במהלך 2016 התברר לה כי הפרויקט לא ייצא לפועל ולכן היה עליה לעדכן את סיכום פעילותה לשנת 2016 בכל הנוגע לפרויקט זה. משלא עשתה כן, הצגת הדברים לפני מנכ"ל משהב"ט הייתה לא מעודכנת וחסרו בה נתונים רלוונטיים.

4. על פי המ"ב 40.36, אחת לשלושה חודשים על היחידה להתיישבות להעביר לעיון ועדת ההקצאות דוח המפרט את הבקשות להקמת מרכיבי ביטחון בסיסיים שאישרה באופן עצמאי. בביקורת עלה כי בשנים 2016 ו-2017 היחידה להתיישבות לא העבירה לוועדת ההקצאות דוחות המפרטים את ההוצאות בגין מרכיבי ביטחון בסיסיים שאישרה באופן עצמאי.

משהב"ט מסר בתגובתו כי "בשנה"ע 2016 כלל מרכיבי הביטחון, כולל המרכיבים שהיחידה להתיישבות זכאית לאשר באופן עצמאי, הועלו לאישור ועדת ההקצאות או הועברו לפקע"ר באמצעות הסדר 'מאושרת ג' [הסדר תקציבי בין היחידה להתיישבות לגוף אחר המממן מרכיבי ביטחון], **דבר המייתר את הפצת הדוח הרבעוני**".

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר ליחידה להתיישבות כי העברת כספים ישירות לפקע"ר או באמצעות הסכם "מאושרת ג'" היא פעולה טכנית תקציבית והיא אינה מייתרת את הצורך בעדכון ועדת ההקצאות בדוח מפורט על פי הוראת משהב"ט.

עוד מסר משהב"ט בתגובתו כי "שיטת העבודה של היחידה להתיישבות עודכנה בשנים 2016-2017, בהתאם להחלטת מנכ"ל משהב"ט, ובכלל זה אישור תכנית עבודה המפרטת את כל ההקצאות עד לרמת היישוב הבודד... לאור השינויים בשיטת העבודה, מתבצעת בימים אלו עבודת מטה עם היועץ המשפטי למשרד הביטחון לתיקוף ועדכון הסעיפים הרלוונטיים בהמ"ב 40.36... הפצת הדוח הרבעוני, כפי שמתחייב בהמ"ב 40.36 על פרויקטים של מרכיבי ביטחון בסיסיים בגובה עד 300,000 ש"ח, מתייתרת על פי נהלי העבודה החדשים של היחידה להתיישבות ולא היה צורך בהפצתה".

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משהב"ט וליחידה להתיישבות כי כל עוד לא עודכנה המ"ב 40.36, יש לפעול על פיה.

5. בינואר 2017 אישר מנכ"ל משרד הביטחון, מר אודי אדם, את תכנית העבודה לשנת 2017 של היחידה להתיישבות. תכנית העבודה האמורה כוללת סעיפי הוצאה שעל פי המ"ב 40.36 יהיה צורך לאשר באמצעות ועדת ההקצאות. מתוך כלל תקציב היחידה להתיישבות לשנת 2017, כ-12.5 מיליון ש"ח (41%) ב-20 סעיפי הוצאה שונים מחייבים את אישור ועדת ההקצאות. בביקורת עלה כי סעיפי הוצאה של תכנית העבודה לשנת 2017 אושרו על ידי מנכ"ל משהב"ט בטרם אושרו על ידי ועדת ההקצאות.

בביקורת עלו מספר מקרים בהם פעילות היחידה להתיישבות לא עלתה בקנה אחד עם הוראת משהב"ט המגדירה את כללי עבודתה

משהב"ט מסר בתגובתו כי "לקראת אישור תכנית עבודה לשנת 2018 וכחלק מיישום נוהל העבודה החדש, בטרם תובא התכנית לאישור המנכ"ל, מתבצע הליך מקדים של תיאום עם פקע"ר וגופי המשרד הנוגעים: היועץ המשפטי ואגף הכספים".

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משהב"ט כי על פי המ"ב 40.36, על ועדת ההקצאות לאשר את ההקצאות הכספיות של היחידה להתיישבות בנושא מרכיבי ביטחון. הקצאות אלו הן בבחינת התשתית לתכנית העבודה של היחידה להתיישבות. על כן, אישור תכנית העבודה של היחידה להתיישבות על ידי מנכ"ל המשרד לפני שוועדת ההקצאות מאשרת את הסעיפים הטעונים את אישורה, עלול לפגוע בשיקול דעתה של הוועדה, שכן היא עלולה להתייחס אל סעיפים אלה כאל עובדה מוגמרת. כמו כן, תיאום עם פקע"ר וגופי המשרד הרלוונטיים אינו מהווה תחליף לאישור ועדת ההקצאות. נוכח זאת, ראוי שמנכ"ל משהב"ט יאשר את תכנית העבודה של היחידה להתיישבות רק לאחר שוועדת ההקצאות תמליץ על אישורם של הסעיפים הרלוונטיים.



משרד מבקר המדינה מעיר לשר הביטחון, למנכ"ל משרדו וליחידה להתיישבות כי פעילות היחידה להתיישבות לעתים אינה עולה בקנה אחד עם הוראת משהב"ט המגדירה את כללי עבודתה. על שר הביטחון ומנכ"ל משרדו להנחות על סיום עבודת המטה לתיקוף המ"ב 40.36 ולהקפיד שכל מרכיבי פעילות היחידה להתיישבות יהיו מעוגנים בהוראת המשרד באופן שיתאים לייעודה ולתפקידיה.

ליקויים בהפעלת הרבש"צים

הכפיפות הכפולה של הרבש"צים לצה"ל וליישובים

בהוראת קבע מטכ"לית 07/01 בנושא השמירה ביישובים (להלן - הק"ם השמירה ביישובים) נקבע כי "באזור שבו האחריות לביטחון השוטף או לשמירה היא בידי צה"ל, מסור הפיקוד על האזור בתקופת רגיעה בידי רכז 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 חיילי ההגמ"ר 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.

בתו"ל בנושא הגנת היישובים שקבע המערך להגנת הגבולות נכתב כי הרבש"ץ הוא "הסמכות האזרחית הביטחונית ביישוב מטעם כוחות הביטחון... מפקד הביטחון ביישוב... משמש כמפקד (מפקד המחלקה הרביעי בפלוגה [הגזרתית]) והסמכות הביטחונית של היישוב, האחראי להפעלת כוחות ההגנה היישוביים באירוע פח"ע [פעילות חבלנית עוינת] עד לחבירת מפקד הפלוגה הגזרתית. [הרבש"ץ] מונחה מקצועית על ידי קצין ההגמ"ר החטיבתי וכפוף פיקודית למפקד הגזרה הפלוגתית".

הרבש"צים ממלאים את תפקידם מתוקף כתב מינוי הניתן להם מאת מפקד החטיבה המרחבית אשר בגזרתה הם פועלים. כתב המינוי מחייב אותם להישמע להוראות המפקד הצבאי. צה"ל רשאי לבטל את כתב המינוי אם ימצא שהרבש"ץ אינו מתאים לתפקידו.

במועד סיום הביקורת מרבית הרבש"צים מועסקים באמצעות חוזה בינם ובין היישובים (365 רבש"צים) או המועצות האזוריות (42 רבש"צים). רשויות אלה מקבלות לצורך כך מימון ממשלה"ט על בסיס התקשרות חוזית בינן ובין משהב"ט. מיעוטם (19 רבש"צים) מועסקים בחוזה אישי ישירות מול משהב"ט.

בדוח מבקר המדינה משנת 2005 בנושא הגנת יישובים ביהודה ושומרון³⁷ ציין מבקר המדינה כי **"מצד אחד - רוב הרבש"צים מועסקים על ידי רשויות מקומיות באיו"ש, והם כפופים מבחינה מינהלית לרשויות מקומיות, ומצד שני - הם כפופים לצה"ל מבחינה צבאית, וחייבים לפעול על פי פקודות צה"ל בנושא הגנ"ש [הגנת יישובים]. בנוסף לכך, הרבש"צים מומלצים לתפקידם על ידי הרשות המקומית שבה הם גרים, ועובדה זו יוצרת יחסי תלות ביניהם לבין הרשות המקומית. ממסמכי צה"ל עלה כי הכפיפות הכפולה של הרבש"צים יוצרת לעיתים קשיים במילוי תפקידם, זאת כיוון שלעיתים מתקיימים ניגודי עניינים בין צורכי הביטחון לבין הצרכים של הרשות המקומית המעסיקה אותם... צה"ל הסביר בתגובתו למשרד מבקר המדינה... כי במקרים שבהם הרבש"ץ חתום על חוזה עם הרשות המקומית 'קיים קונפליקט בין דרישות מזכירות היישוב (המעסיק) לבין הנחיות הצבא (מנחה המקצועי)', וכי 'לרוב בוחר הרבש"ץ לפעול על פי האינטרס היישובי (המעסיק), שכן ברור לו שקונפליקט עם המעסיק עלול להביא לפיטוריו".**

היחידה לאזרחים עובדי צה"ל במשרד הביטחון אחראית לחוזים מול הרבש"צים, המועצות האזוריות והיישובים, ולפיקוח על תשלום שכר הרבש"צים (באמצעות רואה חשבון חיצוני המבצע בדיקות מדגמיות). בשנת 2016 החלה היחידה לאזרחים עובדי צה"ל במשרד הביטחון בביצוע עבודת מטה לשינוי מודל ההעסקה של הרבש"צים, באופן שרובם (למעט אלו המקושרים בחוזה אישי מול משהב"ט) יעברו להיות עובדי המועצות האזוריות.



אי-הסדרת אופן
העסקתם של
הרבש"צים ממשיך
להעמיד אותם לעתים
במצבים שבהם
הנחיות המעסיק אינן
מתואמות עם הנחיות
המפקד הצבאי

בביקורת נמצא כי על אף האמור לעיל, ועל אף האמור בדוח מבקר המדינה משנת 2005 נושא הכפיפות הכפולה של הרבש"צים עדיין מקשה עליהם במילוי תפקידם, ולעתים יש התנגשות בין הצרכים והדרישות של המעסיק של הרבש"ץ (היישוב או המועצה האזורית) לבין אלה של צה"ל.

כך למשל בעניין זה מסר בנובמבר 2016 ראש תחום ביטחון והיערכות לחירום במרכז המועצות האזוריות לצוות הביקורת כי "מודל ההעסקה... [של הרבש"צים] בעייתי כיוון שהגוף המשלם (היישוב) אינו הגוף שאמור להיות אחראי על התפקוד המקצועי של הרבש"ץ (צה"ל), ועל כן נוצרים חיכוכים. לדוגמה: היישוב מעוניין להטיל על הרבש"ץ תחומי פעילות נוספים בעוד שצה"ל מעוניין שיעסוק אך ורק בנושאי ביטחון".

משהב"ט מסר בתגובתו כי "עבודת מטה שערך פיקוד העורף בשנת 2014... סוכמה בהמלצה כי **המודל הרצוי להעסקת הרבש"צים הוא באמצעות העסקתם כעובדי המועצות האזוריות**... המלצה זו הפכה למדיניות המשרד בכל הקשור לקליטת רבש"צים חדשים... מדיניות משרד הביטחון הנוגעת להסדרת העסקת רבש"צים [נמצאת] בעבודת מטה מתקדמת, אך נדרש השלמת תיאום מול מספר גופים נוגעים במעלהב"ט [מערכת הביטחון]... במדיניות העסקת הרבש"צים המעודכנת מצוין מפורשות... [כי] הרבש"ץ כפוף מקצועית להנחיות והוראות צה"ל... תפקידי הרבש"ץ יוגדרו על ידי זרוע היבשה ופורסמו לרשויות גם באמצעות משרד הפנים, האגף לניהול ההון האנושי במינהל המקומי... לעניין נושא ניגוד העניינים, יובהר כי הנושא נבחן בין היתר על ידי הלשכה המשפטית ובהתאם לכך הוחלט כי היתרונות בהעסקת הרבש"צים על ידי המועצות המקומיות עולים עשרות מונים על החסרונות, כאשר את נושא ניגוד העניינים כמפורט בדו"ח המבקר ניתן להסדיר במסגרת ההסכמה בין משהב"ט/צה"ל לבין המועצות המקומיות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולצה"ל כי אי-הסדרת אופן העסקתם של הרבש"צים ממשיך להעמיד אותם לעתים במצבים שבהם הנחיות המעסיק (היישוב או המועצה האזורית) אינן מתואמות עם הנחיות המפקד הצבאי. עבודת המטה שמבצע משהב"ט בימים אלו בנושא מודל ההעסקה של הרבש"צים, אינה פותרת את נושא הכפיפות הכפולה. על משהב"ט וצה"ל לבחון כיצד ניתן לצמצם משמעותית את אי-ההתאמות בין הנחיות שהמעסיקים נותנים לרבש"צים לבין הנחיות שצה"ל נותן להם, באופן שפעילות הרבש"צים תותאם ככל האפשר להנחיות המבצעיות המקצועיות.

ליקויים בקשרי העבודה בין הרבש"צים לכוחות צה"ל

על פי הוראת ז"י, מלבד כוחות צה"ל, "פועלים במרחב היישוב כוחות מרכזיים נוספים כמו רבש"ץ, חברי מחלקת הגנת היישוב, סד"כ הגנ"ש [הגנת היישוב]



חלק מכוחות צה"ל
 בגזרות השונות לא
 הגדירו נהלים ופקודות
 המסדירים את קשרי
 העבודה בינם ובין
 הרבש"צים, וגם
 במקרים רבים
 שהגדירו נהלים
 ופקודות כאמור,
 כוחות צה"ל אינם
 מקיימים אותם

וחברות שמירה... לאור העובדה כי בהגנת הישוב מעורבים גורמים רבים נדרשים כללים והגדרות ברורות על מנת להגדיר מדרג פו"ש [פיקוד ושליטה] סדור וברור".

בביקורת עלו מקרים שבהם חלק מכוחות צה"ל בגזרות השונות לא הגדירו נהלים ופקודות המסדירים את קשרי העבודה בינם ובין הרבש"צים, וגם במקרים רבים שהגדירו נהלים ופקודות כאמור, כוחות צה"ל אינם מקיימים אותם. על צה"ל לוודא שלכל כוחות צה"ל העוסקים בהגנת היישובים קיימים נהלים ופקודות בתחום זה, ולאכוף אותם.

בתגובת צה"ל נמסר כי "הערת הביקורת להגברת הבקרה על הקשר בין הרבש"צים לכוחות צה"ל הגזרתיים, מקובלת".

סיכום

כ-900,000 תושבים מתגוררים ב-407 יישובי עימות השוכנים בסמוך לגבולות הבין-לאומיים של ישראל ובאיו"ש. במאמץ ההגנה על יישובים אלו מפני חדירת מחבלים, עוסקים גורמים שונים בהקמה ובתחזוקה של מרכיבי ביטחון, שתכליתם לסייע בהגנת היישוב ולהציל חיים, והדבר כרוך בעלויות כספיות גבוהות.

הביקורת העלתה כי זה שנים רבות שיישובי העימות לא מקבלים את מלוא מרכיבי הביטחון שהם זכאים להם על פי סיווגם, והיקף המשאבים שמושקע בשיקום מרכיבי ביטחון ובתחזוקתם קטן מהנדרש על פי הצורך המבצעי. כל התכניות שגובשו לשם פתרון בעיה זו, ובכלל זה התכנית האחרונה שאותה אישר בשנת 2014 שר הביטחון דאז, מר משה (בוגי) יעלון, לא מומשו עקב היעדר הקצאת משאבים מתאימה. מאחר שאושרה תכנית בלא שהוקצו מלוא המשאבים למימושה, יש בכך מענה חלקי בלבד להגנה שמתכננים משהב"ט ופקע"ר לתת ליישובים המסווגים. בעיה זו בולטת בעיקר ביישובי איו"ש.

מבקר המדינה המליץ כבר באפריל 2012 לקבוע גורם מתכלל שיהיה אחראי לקבוע את סדר העדיפויות למימוש כלל תקציב מרכיבי הביטחון. במועד השלמת הביקורת לא היה גורם אחד המתכלל את הקצאת מרכיבי ביטחון בראיה לאומית אחידה, ופקע"ר והיחידה להתיישבות המשיכו לעסוק במקביל באותו הנושא ולהשקיע בכך משאבים ניכרים. היחידה להתיישבות, אשר עיקר התקציב להקמת מרכיבי ביטחון נמצא בידה, הקצתה את תקציבה על פי סדר עדיפויות שונה מזה שקבע צה"ל, האמון על הגנת היישובים, ולא בהתאם לצרכים הביטחוניים שנקבעו על בסיס האיומים. עקב כך, המשאבים שהושקעו במרכיבי ביטחון, אשר אין בהם ממילא כדי לספק את כל הצרכים הביטחוניים, לא הופנו ליישובים שנזקקים להם ביותר, על פי סדר העדיפויות המבצעי.

נוכח המשאבים המוגבלים והיעדר היכולת לתת הגנה מלאה מפני כל האיומים, יש חשיבות יתרה להקצאה יעילה של המשאבים. על כן ראוי ששר הביטחון יקבע שסדר העדיפויות המבצעי שקובע צה"ל ינחה הן את פקע"ר והן את היחידה להתיישבות בגיבוש תכניות העבודה שלהן. על שני הגופים, כל אחד בתחומו ובתיאום ביניהם, לפעול לגיבוש תכנית לצמצום הפערים במרכיבי ביטחון באמצעות הקצאה מיטבית של המשאבים הקיימים ובכפוף לצורך הביטחוני, תוך ניהול מושכל וקפדני ובהתאמה ליכולות התקציביות הקיימות.

נוכח חשיבותם של מרכיבי הביטחון בשמירה על ביטחונם של התושבים ביישובי העימות, על שר הביטחון והרמטכ"ל לוודא את תיקון הליקויים שעלו בדוח זה.