

דוח מבקר המדינה | אדר התשפ"ג | פברואר 2023



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

# אפקטיביות מכשול קו התפר - המענה המבצעי והתפעולי





## אפקטיביות מכשול קו התפר - המענה המבצעי והתפעולי

### רקע

ביולי 2001 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) לאשר תוכנית מקיפה בנוגע למרחב התפר, שנועדה להוות מרכיב בהתמודדות אפקטיבית עם הטרור באמצעות קיום משטר למניעה וסיכול של מסתננים ממרחב התפר לישראל ושהים בלתי חוקיים (שב"חים). התוכנית כללה, בין היתר, הקמת מכשול פיזי מגבול ירדן בסמוך לטירת צבי בצפון ועד אזור מצדות יהודה בדרום (קו התפר). בשנת 2002 החל מימוש תוכנית מרחב התפר, שתרמה לצמצום משמעותי של פעילות הטרור מאיו"ש לישראל. בעת הקמת מכשול קו התפר סדר הכוחות (סד"כ) הצבאי שפעל באזור יהודה ושומרון (איו"ש) כלל כמה עשרות גדודים, שחלקם עסקו בפעילות ביטחון שוטף לאורך מכשול קו התפר. התפיסה המבצעית שנקבעה באותו מועד הייתה כי גדר קו התפר תתריע על ניסיון לחצייה או לחיתוך של הגדר, וכי המענה המבצעי יתבסס על כוח צבאי אשר יגיע במהירות לנקודה ויטפל באירוע. עם זאת, במהלך השנים הסד"כ הצבאי בשטחי איו"ש הצטמצם משנת 2002 לשנת 2019 ועד מרץ 2022, בכ-70%.

במקביל לירידת הסד"כ, התקיימה תופעה של פעולות חבלה ופגיעה בגדר קו התפר על ידי פלסטינים כדי ליצור בה פרצות לצורך הסתננות לישראל מאיו"ש ללא בקרה. חלק מהנזקים התאפיינו בהרס טוטלי של כל מרכיבי הגדר לאורך קילומטרים רבים. רבים מהנזקים שתוקנו, נפרצו שעות או ימים מועטים לאחר מכן. צמצום הסד"כ פגע ביכולת צה"ל לשמור על הגדר, ובשנת 2017 החליט צה"ל באמצעות פיקוד המרכז להפסיק לתקן את הנזקים החוזרים בגדר.

במחצית הראשונה של שנת 2022 ביצעו מחבלים שהסתננו לישראל דרך פרצות בגדר קו התפר שלושה פיגועים בהם עמד מספר הנרצחים על 11 שבעקבותיהם החל צה"ל בסוף מרץ 2022 ובמהלך תקופת הביקורת בביצוע מבצע "שובר גלים" לצורך הידוק ההגנה על מרחב התפר ומניעת הסתננות מאיו"ש לישראל.



נתוני מפתח

**11 נרצחים  
במרץ-מאי 2022**

בשלושה פיגועים שביצעו מחבלים שהסתננו לישראל דרך פרצות בגדר קו התפר

**554 ק"מ**

אורך תוואי קו התפר. מתוכו 124 ק"מ בתוצרת חומה, 364 ק"מ בתצורת גדר ו-66 ק"מ ללא מכשול כלל

**48%**

מגדר קו התפר לא הייתה בכשירות נכון לסוף שנת 2021

**3,600  
מסתננים  
בממוצע ביום**

דרך פרצות בגדר קו התפר נכון למאי 2022 ולאחר תגבור הכוחות מסוף מרץ 2022

**6,823 בלבד**

מעצרי שב"חים שביצעה משטרת ישראל בשנת 2021 (לעומת כ-1.4 מיליון כניסות של שב"חים לישראל בגזרת חטמ"רים אפרים ומנשה)

**1.4 מיליון**

כניסות שב"חים לישראל שזיהה האיסוף הקרבי בגזרת החטיבות המרחביות (חטמ"רים) אפרים ומנשה בשנת 2021. פחות מ-1% מהכניסות קיבלו מענה מהכוחות בשטח

**8.3 מיליארד  
ש"ח**

עלות הקמת מרחב התפר (מכשול קו התפר ומרכיבים אחרים) עד סוף שנת 2021

**161 מיליון  
ש"ח**

עלות התחזוקה של מרחב התפר בשנת 2021

**360 מיליון  
ש"ח**

הסכום שהקצה הקבינט המדיני-ביטחוני באפריל 2022 להקמת 40 ק"מ חומה, במקום גדר קו התפר הקיימת (מתוך עלות משוערת להקמת חומה לאורך כל קו התפר בסך של כ-2.4 מיליארד ש"ח)



## פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2021 עד יולי 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא אפקטיביות המענה המבצעי והתפעולי במכשול קו התפר, תוך התמקדות בגזרות החטמ"רים מנשה ואפרים. פעולות השלמה בוצעו עד אוגוסט 2022. הביקורת נעשתה בצה"ל: בפקוד המרכז (פקמ"ז), בזרוע היבשה (ז"י), באגף התכנון (אג"ת) ובאגף המבצעים (אמ"ץ); במשרד הביטחון (משהב"ט): במינהלת גבולות ותפר, במינהל הרכש, באגף ההנדסה והבינוי ובאגף התקציבים; ובמטה לביטחון לאומי (מל"ל). בדיקות השלמה נעשו במשטרת ישראל, במשמר הגבול (מג"ב), בשירות הביטחון הכללי (שב"כ) ובמינהל למחקר ולפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית.

במהלך הביקורת משרד מבקר המדינה שיתף את הציבור בתהליך הביקורת באמצעות קיום מפגש עם מנהלי אגפי ביטחון ורכזי ביטחון שוטף צבאיים מרשויות מקומיות ויישובים הסמוכים למכשול קו התפר.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**כשירות גדר קו התפר** - נכון לסוף שנת 2021 קרוב למחצית מאורך גדר קו התפר הייתה לא כשירה או בכשירות חלקית לפי מדדי אוגדת איו"ש, דהיינו במצב המאפשר הסתננות ללא התרעה. בגזרת החטמ"רים אפרים ומנשה באיו"ש, ש-62% מאורך גדר קו התפר נמצא בשטח, 61% (כ-73 ק"מ) ו-34% (כ-34 ק"מ) מהגדר הייתה לא כשירה או בכשירות חלקית, בהתאמה. מנתוני פקמ"ז והשב"כ עלה כי נכון לסוף מרץ 2022 הסתננו דרך הפרצות במכשול קו התפר אלפי פלסטינים כשהים בלתי חוקיים מדי יום, הן באופן רגלי והן באמצעות כלי רכב. ממסמכי פקמ"ז עלה כי האיסוף הקרבי באיו"ש זיהה בשנים 2020 ו-2021 כ-918,000 וכ-1.4 מיליון (בהתאמה) כניסות שב"חים לישראל, דרך הפרצות במכשול קו התפר בגזרות החטמ"רים אפרים ומנשה.

**עדכון הדרג המדיני בדבר צמצום תיקוני הפרצות במכשול קו התפר** - להחלטת צה"ל (פקמ"ז) מ-2017 להפסיק לתקן את הנזקים החוזרים בגדר קו התפר לא קדם תהליך סדור שכלל בחינה של ההשפעות הצפויות מצמצום התיקונים, זאת גם בראייה של צמצום הסד"כ. החלטה זו אינה מתחשבת בהסכם הביטוחי בין משהב"ט ובין הקבלן הראשי לתחזוקת גדר קו התפר שעל פיו תיקון מרבית הנזקים כלול בהסכם ואינו כרוך בתשלום נוסף בתקופת ההסכם. עוד עלה כי החלטה זו לא תועדה במסמכי משהב"ט וצה"ל, והיא לא הובאה לדיון לפני שר הביטחון ולאישורו. החלטת צה"ל (פקמ"ז) להפסיק לתקן את



הפרצות החוזרות ונשנות במכשול קו התפר הביאה להתדרדרות מתמשכת בכשירותו של המכשול (מ-92% כשירות ב-2018 ל-52% כשירות בסוף שנת 2021, על פי נתוני אוגדת איו"ש) ומשמעותה הפקרת מכשול קו התפר ואובדן המשילות במרחב, וזאת בלי שנמצא מענה אחר למניעת הסתננות לשטח ישראל.

**מעורבות הדרג המדיני בהתמודדות עם הפרצות בגדר קו התפר** - התרופפות ההגנה במרחב התפר, שהוקם בעלות של 8.3 מיליארדי ש"ח עד לשנת 2021, בהיבטים של צמצום סד"כ וריבוי הפרצות בגדר, הוצגה הן לדרג מקבלי ההחלטות במשהב"ט והן לראש הממשלה (ראה"ם) ולקבינט המדיני-ביטחוני משנת 2017 ואילך. עם זאת, הקבינט המדיני-ביטחוני לא דן בפעולות לשיפור האפקטיביות של מכשול קו התפר עד רצח ישראלים בפיגועים שביצעו מחבלים שהסתננו לישראל דרך הפרצות במכשול במרץ ואפריל 2022. עוד עלה כי לאחר שנת 2017 המצב הפיזי של המכשול המשיך להתדרדר ובד בבד המשיך להצטמצם היקף הסד"כ שצה"ל הקצה לפעילות במרחב התפר, והדבר תרם לערעור תודעת הגדר והמשילות בגזרת מרחב התפר ולהגברת הסיכון הביטחוני, ובפועל סיכון זה התממש במשך השנים, ובייחוד בשנת 2022. כמו כן, במהלך הביקורת, באפריל 2022, ובעקבות גל פיגועים הוקצה תקציב בסך 360 מיליון ש"ח ע"י הקבינט המדיני-ביטחוני לצורך הקמת חומה שתחליף מקטע גדר באורך 40 ק"מ בגזרת חטמ"ר מנשה מתוך עלות הקמה משוערת של חומה לאורך כל קו התפר בסך של כ-2.4 מיליארד ש"ח. השקעה זו עשויה אומנם לצמצם את תופעת ההסתננות במקטע מסוים, אולם בהיעדר תוכנית שלמה ומקיפה יש חשש שתימשך תופעת ההסתננות, על הסיכון הנשקף בגינה.

**הגדרת משימת כוחות הצבא בנוגע למניעת הסתננות במרחב התפר** - עד לפיגועים במחצית הראשונה של שנת 2022 הגדרת משימת צה"ל בנוגע להסתננות פלסטינים מאיו"ש לישראל לא הייתה ברורה ולא הייתה מתואמת בין הדרגים המבצעיים השונים (מטה כללי, פיקוד, אוגדה, חטיבה). המסרים הלא אחידים והשינוי בהגדרת המשימה ממניעת תופעת ההסתננות, דרך צמצומה וכלה בתיעולה ובניטורה, התרחשו בלי שחל שינוי בהנחיות שר הביטחון לגבי תפקיד מכשול קו התפר.

**פעילות איסוף באמצעות תצפיות ניידות ונייחות ואמצעים טכנולוגיים שונים** - מערך האיסוף, המשמש מרכיב חשוב במענה המבצעי במרחב התפר, לוקה בחסר. לדוגמה, החוסרים בכיסוי האיסופי - כך שחלק ניכר מאזור מכשול קו התפר אינו נצפה במערכות התצפית הקיימות, המחסור בתצפיתניות (10% - 25% מהתקנים אינם מאוישים) והמגבלות של אמצעי התצפית הקיימים. נוכח החוסרים שצוינו לעיל נפגעת היכולת של כוחות צה"ל להתמודד עם תופעת המסתננים. ההצטיידות באמצעי איסוף מסויימים בחמ"לי האיסוף בתפר שעתידיה להתרחש עד סוף שנת 2023 (כמה עשרות של אמצעי איסוף מסויימים) צפויה לשפר את יכולות האיסוף בתפר אולם נוכח העובדה כי התוכנית אינה כוללת הקמה של כל אתרי התצפית הנדרשים, שדרוג של כל האתרים הקיימים ושילוב של מערכת תצפית מסוימת בכל חמ"לי החטמ"רים האחראים לקו התפר, המענה האיסופי ימשיך להיות חלקי.

**המענה המבצעי של פקמ"ז על הצורך במניעת הסתננות לישראל** - שלא בהתאם לנדרש על פי הפקודה לסיכול ולמניעת הסתננות לשטח ישראל, בשנים 2019 - 2021 כוחות צה"ל בחטמ"ר מנשה לא הגיבו על כל אירועי הסתננות שאותרו באמצעות התצפיות. במשך השנים שיעור תגובותיהם על אירועים אלה הלך ופחת.



**הסתננות לאחר מבצע "שובר גלים" - בתחילת מאי 2022 אישר הרמטכ"ל תוכנית להמשך מבצע "שובר גלים" ולהרחבתו וזאת מתוך תקציב צה"ל. ההיקף התקציבי של התוכנית הסתכם ב-472 מיליון ש"ח, מתוכם 415 מיליון ש"ח בשנת 2022. כ-63% (295 מיליון ש"ח) מתקציב התוכנית מיועד לתגבור הסד"כ לפעילות בט"ש לאורך קו התפר על ידי גדודי מילואים, וכ-8.5% (40 מיליון ש"ח) מיועד לביצוע תיקונים בגדר ולהוספת רכיבים פיזיים למרחב הגדר. גם התגבור הניכר בסד"כ הצבאי במרחב התפר מסוף מרץ 2022 בשיא התגבור, כמעט הכפלה של הסד"כ בכל גזרת איו"ש לא הביא למניעת חדירה לשטח ישראל (עד כ-6,000 שב"חים נכנסים לישראל ביום) וליישום המענה המבצעי הנדרש. זאת נוכח הנזקים הרבים שממשיכים להיגרם לגדר (כ-100 פרצות ביום בממוצע, הגם שכיום הן מתוקנות בתוך יממה, על פי מינהלת גבולות ותפר) ואובדן המשילות בקו התפר. משמעות הדבר, כפי שעלה מקביעת הרמטכ"ל, שהמענה המבצעי הקיים נכשל. עוד עלה כי כוחות צה"ל המתגברים את מרחב קו התפר ממאי 2022 ומאבטחים את הפרצות בגדר, שוהים בעמדות שמירה ארעיות ולא מוסדרות, באופן שאינו מותאם לתנאי השטח ולשהות ארוכת טווח בת מספר חודשים.**

**טיפול משטרת ישראל בשב"חים ובגורמים המסייעים להם - מנתוני משטרת ישראל עלה כי בשנת 2021 מספר המעצרים של השב"חים מתוך כלל השב"חים הנכנסים לישראל היה זעום ועמד על 6,823 מעצרים מתוך אומדן של כ-1.4 מיליון כניסות שב"חים לישראל (על פי נתוני גדוד האיסוף הקרבי באיו"ש) מגזרת החטמ"רים אפרים ומנשה. נתון זה מתחדד נוכח זאת שמספר כניסות השב"חים לישראל מטה כלפי מטה נוכח הפערים באיסוף שתוארו לעיל ונוכח העובדה שהוא לא כולל את כל הגזרות. כמו כן, מנתוני מג"ב איו"ש עלה כי מספר המסתננים שמעוכבים לחקירה (3,185 ב-2021) מצומצם מאוד יחסית להיקף התופעה (כאמור, כ-1.4 מיליון כניסות של שב"חים ב-2021). עוד עלה כי נעצרו 5% מכלל המסייעים שנחקרו בתקופה שנבדקה.**

**אפקטיביות המענה התחזוקתי והתפעולי במכשול קו התפר - נוכח החלטת פקמ"ז בשנת 2017 שלא לתקן את הגדר בהתרחש נזקים חוזרים, היקף תיקוני הגדר שביצעה החברה שאחראית לתחזוקת גדר קו התפר בגזרת החטמ"רים אפרים ומנשה (חברה א') פחת בכ-78% והיקף הטיפולים התקופתיים שביצעה החברה בגזרות אלה פחת בכ-30% בממוצע, לפי נתוני אוגדת איו"ש. בה בשעה שהיקף ההתקשרות החוזית של משהב"ט עם החברה נותר בסך כ-10 מיליון ש"ח בשנה. כמו כן, אף שהנתונים המלאים על פעילות חברה א' לתחזוקת המכשול האינדיקטיבי נמצאים בידי מינהלת גבולות ותפר, היא לא זיהתה את הצמצום בפעילות החברה בשנים 2018-2021 ולא הביאה לידיעת מנה"ר את הצורך לבחון עדכון ההסכם עם החברה בעקבות החלטת צה"ל (פקמ"ז), ומנה"ר המשיך להאריך ולחדש את ההתקשרות עם חברה א' בהיקף כספי דומה.**

**ניתוח מתכונת ההתקשרות עם קבלן תחזוקת הגדר לקראת חידוש הסכם - לצורך הקמת הגדרות ותחזוקתן קיים משהב"ט החל משנת 2002 מכרזים פומביים שבהם זכו שלוש החברות. מכרזים אלו כללו התקשרויות לתחזוקת הגדר למשך כמה שנים. מאז תום תקופת התחזוקה שנקבעה במכרז ההקמה, התקשרויות אלו נמשכות, נכון למועד סיום הביקורת עד סוף שנת 2024, במתכונת של פטור ממכרז שמתחדש מדי מספר שנים. היקף ההתקשרות הממוצע, הפטור ממכרז, לנושא זה, בשנים האחרונות הוא כ-18 מיליון ש"ח**



לשנה. התקשרות רבת שנים באמצעות הגדרה של פטור ממכרז, הגם שהיא מתאפשרת בחוק חובת המכרזים, עלולה להוביל למצב של "לקוח שבוי", על כלל השפעותיו.



**פעולות שנקטו במהלך הביקורת לשיפור אפקטיביות מכשול קו התפר - במהלך** הביקורת ובעקבות מבצע "שובר גלים" ננקטו מספר פעולות שנועדו לתיקון הליקויים – (א) תוגבר הסד"כ באיו"ש באמצעות הקמת שתי פלוגות מג"ב שהחלו לפעול בדצמבר 2021 ובמרץ 2022; (ב) החל מתחילת מבצע "שובר גלים" הפרצות בגדר מטופלות באופן שוטף; (ג) החל להתקיים שיתוף פעולה במחצית 2022 בין צה"ל, השב"כ והמשטרה לצורך צמצום תופעת ההסתננות; (ד) הוקצו כוחות זמניים מצה"ל לטובת תגבור מרחב קו התפר ואבטחת הפרצות בגדר; (ה) הוקצה תקציב בסך 360 מיליון ש"ח ע"י הקבינט המדיני-ביטחוני לצורך הקמת חומה שתחליף מקטע גדר באורך 40 ק"מ בגזרת חטמ"ר מנשה; (ו) נעשו פעולות לחיזוק המענה האיסופי במרחב התפר.

## עיקרי המלצות הביקורת

על המל"ל לוודא את גיבושה של תוכנית רב-שנתית מקיפה שתכלול את כלל ההיבטים הנדרשים להקמה ולשימור של מכשול אפקטיבי אשר ימנע מסתננים מלעבור לישראל. מתוך הבנה כי ההתמודדות עם תופעת ההסתננות ממרחב התפר מחייבת טיפול של כלל גורמי הביטחון והאכיפה, מומלץ כי תוכנית זו תובל על ידי המל"ל אשר ירכז צוות בין-משרדי, שיכלול נציגים ממערכת הביטחון, מהמשרד לבט"פ, ממשד המשפטים, ממשד האוצר ומגורמים רלוונטיים נוספים. במסגרת גיבוש התוכנית יש לבחון דרכים לעודד את הפלסטינים בעלי היתרי התעסוקה להיכנס לישראל באמצעות המעברים המוסדרים באמצעות התאמת מספר המעברים, מיקומם ואיכות השירות הניתן בהם למספר העוברים הרצוי בהם. עוד מומלץ כי בתום גיבוש התוכנית הרב-שנתית, ראה"ם ושר הביטחון יביאו את התוכנית לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני לצורך אישורה תוך הקצאת תקציבים והגדרת לוח זמנים למימושה. בפעולות אלה יהיה כדי לצמצם את תופעת השב"חים ואת הסיכון הביטחוני והפלילי הכרוך בה, אשר פוגעים בתחושת הביטחון בישראל.

לנוכח צמצום סד"כ הכוחות המוקצה לביטחון שוטף במרחב איו"ש בכלל ובגזרת מרחב התפר בפרט, יש משנה חשיבות לכך שהפקודות יהיו ברורות ומתואמות לאורך כל שדרת הפיקוד, תוך התאמתן לאיומים הנשקפים למרחב איו"ש ולמשאבים המוקצים לשם כך. על הדרג הממונה (ברמת מטכ"ל, פיקוד ואוגדה) לאשר את פקודות הדרג הכפוף לו ולוודא את התאמתן למשימות שהוגדרו לו.

נוכח גל הפיגועים שתחילתו במרץ 2022 וגיבושה של תוכנית שדרוג מערך התצפיות, שקיבלה את אישור הרמטכ"ל, מומלץ שפקמ"ז ומינהלת גבולות ותפר יבחנו דרכים להשלים תוכנית זו ובכללה את מימוש התפיסה המבצעית בהיבטי איסוף וחטמ"ר חכם בחטמ"ר אפרים. עוד מומלץ שאג"ת ואמ"ץ בשיתוף פקמ"ז ימשיכו לבחון את ההטמעה של התפיסה המערכתית גם בחטמ"ר מנשה ובכלל מרחב התפר, תוך קביעת סדרי עדיפויות





למימוש התוכנית בהתאם לרמת הסיכון ולקרבה ליישובים. כמו כן, על צה"ל לפעול לאיוש אתרי האיסוף בתצפיתניות בהתאם לתקינה כדי למצות את פוטנציאל האיסוף באופן מלא.

מומלץ כי פקמ"ז בשיתוף אמ"ץ, אג"ת וז"י יגבשו מענה שיספק למרחב התפר הגנה אפקטיבית מפני האיומים, ויציגו את הפערים למטכ"ל בנוגע למשאבים הנוספים המתחייבים לצורך מימוש הגנה ברמה הנדרשת ובהתאם לפקודות. עוד מומלץ כי צה"ל יבחן ויגדיר את התנאים המבצעיים והתשתיתיים הנדרשים לעמדות האבטחה של כוחות צה"ל המתגברים את מרחב קו התפר באבטחת הפרצות בגדר וייתן מענה בהתאם.

נוכח האיומים הקיימים והעובדה כי תגבור הכוחות בתפר הוא זמני, מומלץ שצה"ל, במסגרת צוות בין-משרדי שיכלול נציגים ממערכת הביטחון, מהמשרד לביטחון הפנים, ממשד המשפטים, ממשד האוצר ומגורמים רלוונטיים נוספים, יגבש מענה ותפיסה מבצעית ארוכת טווח שיספקו הגנה על מרחב התפר ועל עורף ישראל ויעלה תפיסה זו לאישור ראה"ם ושר הביטחון. כמו כן, יש חשיבות להמשיך בשילוב הכוחות בין צה"ל, מ"י והשב"כ בשיתוף משרד המשפטים לצורך ביצוע פעולות אכיפה מערכתיות אפקטיביות, בעיקר כנגד הגורמים המסייעים לשב"חים, שיגבירו את ההרתעה וישפרו את המשילות במרחב קו התפר.

מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה תבחן את מדיניות האכיפה והתביעה כלפי המסתננים מקו התפר ותנחה בהתאם את גורמי האכיפה כדי לייצר הרתעה שתסייע בהתמודדות עם תופעת ההסתננות.

מומלץ שמשטרת ישראל וצה"ל יבחנו דרכים לאתר את המסתננים בעלי היתרי תעסוקה שמטעמי נוחות מעדיפים לעבור בפרצות ולא במעברים המוסדרים, ובתוך כך יבחנו בתיאום עם היועצת המשפטית לממשלה את מדיניות האכיפה להרתעת המעסיקים והמסיעים של המסתננים.

מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט יבחן חלופות התקשרות עם ספק לתחזוקת גדרות שיאפשרו לקיים מכרז פומבי לקראת תום תקופת ההסכם הנוכחי.



## פרצות בגדר התפר



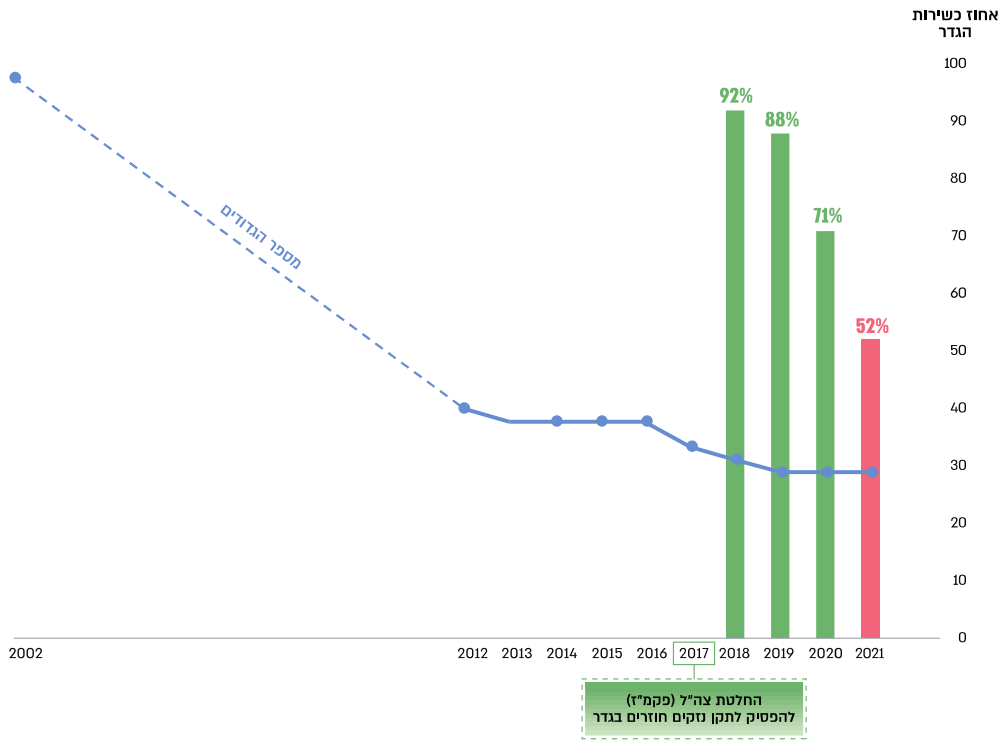
צולם על ידי צוות הביקורת במרץ 2021 (טרם תחילת הביקורת).



צולם על ידי צוות הביקורת בסמוך ליישוב במרכז הארץ בפברואר 2022.



מגמות שינוי בסד"כ פקמ"ז ובכשירות הגדר בגזרת איו"ש, 2021 - 2002



מקור: אוגדת איו"ש בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## סיכום

למימוש תוכנית מרחב התפר, בה הושקעו משאבים רבים, חשיבות רבה בהתמודדות עם הסכנה לחדירת טרור לשטח מדינת ישראל. שמירה על אפקטיביות מכשול קו התפר מחייבת פעילות מבצעית רציפה יחד עם קיום פעילות תחזוקתית יעילה. בביקורת עלו ליקויים הנוגעים לאופן בו הדרג המדיני ודרג מקבלי ההחלטות במערכת הביטחון התמודדו עם היעדר האפקטיביות של מכשול קו התפר ולפעילות מערכת הביטחון למיצוי המשאבים לתחזוקת הגדר ולהגנה על מרחב התפר. בעקבות סדרת פיגועים במחצית הראשונה של שנת 2022 שבהם נרצחו 11 אנשים, שינה צה"ל את תפיסתו, הגדיל את היקף הכוחות הפועלים במרחב התפר והשקיע תקציבים בשיקום הגדר ואף בהחלפת חלק ממנה בחומה (בעלות כוללת של כ-400 מיליון ש"ח), זאת לצד שיפור בשיתוף הפעולה בין כל כוחות הביטחון הפועלים בשטח. פעולות אלו, ששילבו שינוי תפיסתי יחד עם ריכוז משאבים ומאמץ מצד כל גורמי הביטחון, הביאו לצמצום תופעת השב"חיים, אך לא לביטולה.

כדי להבטיח שמירה על אפקטיביות המכשול וכדי לוודא שההשקעות והפעולות שבוצעו לאחרונה יתרמו לצמצום תופעת ההסתננות בכללותה, ובהמשך לאמירת ראה"ם ושר הביטחון באפריל 2022 כי הקמת המכשול לכל אורך קו התפר היא חלק מתפיסת ההגנה ולצורך כך נדרשת תוכנית רב-שנתית, על המל"ל לוודא את גיבושה של תוכנית רב-שנתית מקיפה שתכלול את כלל ההיבטים הנדרשים להקמה ולשימור של מכשול אפקטיבי אשר ירתיע מסתננים מלעבור לישראל. מתוך הבנה כי ההתמודדות עם תופעת ההסתננות ממרחב התפר מחייבת טיפול של כלל גורמי הביטחון והאכיפה, מומלץ כי תוכנית זו תובל על ידי צוות בין-משרדי, שיכלול נציגים ממערכת הביטחון, מהמשרד לביטחון הפנים, ממשד המשפטים, ממשד האוצר ומגורמים רלוונטיים נוספים. במסגרת גיבוש התוכנית יש לבחון דרכים לעודד את הפלסטינים בעלי היתרי התעסוקה להיכנס לישראל באמצעות המעברים המוסדרים באמצעות התאמת מספר המעברים, מיקומם ואיכות השירות הניתן בהם למספר העוברים הרצוי בהם. עוד מומלץ כי בתום גיבוש התוכנית הרב-שנתית, ראה"ם ושר הביטחון יביאו את התוכנית לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני לצורך אישורה תוך הקצאת תקציבים והגדרת לוח זמנים למימושה. בפעולות אלה יהיה כדי לצמצם את תופעת השב"חיים ואת הסיכון הביטחוני והפילי הכרוך בה, אשר פוגעים בתחושת הביטחון בישראל.



## אפקטיביות מכשול קו התפר - המענה המבצעי והתפעולי

### מבוא

מרחב התפר הוא רצועה גיאוגרפית במדינת ישראל המשתרעת משני צידי "הקו הירוק", שתכליתה מניעה וסיכול של טרור מאזור יהודה ושומרון (להלן - אי"ש) לתוך שטח המדינה (להלן - מרחב התפר). פעולות טרור שביצעו מפגעים מאי"ש במהלך שנות התשעים של המאה העשרים ובתחילת המאה העשרים ואחת העלו על סדר היום את היותו של מרחב התפר פרוץ והדגישו את הצורך במניעת הסתננות של פלסטינים תושבי אי"ש לישראל וכן במניעת שהייתם בה באופן בלתי חוקי. חלק ניכר מהשוהים הבלתי חוקיים (להלן - שב"חים)<sup>1</sup> הם מבקשי עבודה בישראל, אחרים עוסקים בפעילות פלילית שעיקרה עבירות רכוש ופשעה חקלאית, וחלקם מסתננים לישראל כדי לבצע פעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע) הכוללת הברחת אמצעי לחימה וביצוע פעילות טרור, אם כמפגעים בודדים ואם במסגרת של חוליה מאורגנת, ויש בכך משום סיכון ביטחוני לתושבי ישראל.

ביולי 2001 החליטה<sup>2</sup> ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט המדיני-ביטחוני) לאשר תוכנית מקיפה בנוגע למרחב התפר, שנועדה להוות מרכיב בהתמודדות אפקטיבית עם הטרור באמצעות קיום משטר למניעה וסיכול של הסתננות ממרחב התפר לישראל. התוכנית כללה, בין היתר, הקמת מכשול פיזי מגבול ירדן בסמוך לטירת צבי בצפון ועד אזור מצדות יהודה בדרום (להלן - קו התפר), הכולל הקמת גדר ביטחון (חומה או גדר), וכן דרך פטרולים, הצבת אמצעים טכנולוגיים לגילוי ולהתרעה על מסתננים, הקמת מעברים מוסדרים בין שני עברי המכשול, הקמת מערך של מתקנים לצורכי ארגון ושלטיה מבצעית במרחב התפר (הכולל מחנות צבא וחמ"לים<sup>3</sup>) והקמת מרכיבים נוספים שיינתנו מענה על צורכי האוכלוסייה הפלסטינית (כגון שערים חקלאיים<sup>4</sup>). בשנת 2002 החל מימוש תוכנית מרחב התפר<sup>5</sup>.

1 על פי חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ו-1996 (להלן - חוק יישום הסכם הביניים), המעבר בין אי"ש לישראל (לשני הכיוונים) שלא באמצעות המעברים המוסדרים, ככלל, אסור. על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, כניסה לישראל בניגוד לחוק זו עבירה.

2 החלטה ב/24 מ-18.7.01.

3 חדר מלחמה (חמ"ל) הוא חלל העבודה העיקרי שבו מגובשת תמונת המצב וממנו מנוהל המאמץ המבצעי.

4 שער חקלאי הוא שער במכשול קו התפר שמיועד למעבר חקלאים פלסטיניים מאי"ש לאדמותיהם שנמצאות מצידו השני של המכשול.

5 בשנים 2002-2022 הממשלה החליטה על הקמת מקטעים במכשול קו התפר: החלטה ב/57 מ-13.3.02; החלטה ב/64 מ-14.4.02; החלטה מ-23.6.02; החלטה ב/77 מ-11.9.02; החלטה מ-883 מ-1.10.03; החלטה מ-4784 מ-30.4.06; החלטה ב/98 מ-10.3.16; החלטה ב/118 מ-9.6.2016 והחלטה ב/28 מ-10.4.22.



## תמונה 1: חתך מכשול במרחב התפר



המקור: מינהלת גבולות ותפר במשרד הביטחון.

הוראת הפיקוד העליון 2.0106 מגדירה את ייעודו ותפקידיו של אגף המבצעים במטה הכללי (להלן - אמ"ץ), ובהם - להנחות את מפקדות הפיקודים המרחביים, הזרועות ואגפי המטכ"ל בנוגע להפעלת הכוח ולתאמה ביניהם. חטיבת המבצעים היא גוף המטה באמ"ץ שנושא באחריות להפעלת המענה המבצעי של צה"ל בעיתות של מלחמה, רגיעה ולהבטחת הביטחון השוטף (להלן - בט"ש). הוראת חטיבת המבצעים בנושא "מדיניות הפעלת הכוח בבט"ש בחזית איו"ש" (להלן - הוראת חטיבת המבצעים לבט"ש באיו"ש) קובעת שבאחריותם ובסמכותם של כוחות צה"ל ומשטרת ישראל (להלן - מ"י) הפועלים במרחב התפר למנוע תנועת מסתננים ממרחב התפר הפרוץ אל שטח ישראל. עוד קובעת ההוראה כי על כוחות הביטחון במרחב פיקוד מרכז (להלן - פקמ"ז), ובהם כוחות צה"ל, מ"י, שירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ) ויתר רשויות אכיפת החוק לפעול לאכיפת החוק במרחב פקמ"ז, ובכלל זאת בהיבטי הטיפול בשב"חים הנכנסים לישראל ובגורמים המסייעים לעבירה (כגון מסיעי השב"חים). אוגדת איו"ש הכפופה לפקמ"ז אחראית לבט"ש במרחב התפר.

על פי פקודת ארגון המערכות<sup>6</sup> של פקמ"ז ממרץ 2021 (במעמד טיוטה), אחת ממערכות פקמ"ז היא המערכה בתפר, שתכליתה היא מניעת מעבר טרור מאיו"ש לעורף ישראל וצמצום ההסתננות והאירועים הפליליים במרחב התפר. עם יעדי הפיקוד בהקשר זה נמנים צמצום מעבר שב"חים, מניעת פגיעה במכשול, שיקום ושדרוג של תשתיות המכשול, מעבר בעלי היתרי תעסוקה מאיו"ש לישראל דרך המעברים המוסדרים בלבד והטמעת תודעת המכשול, קרי ההבנה שמכשול קו התפר משמש חץ שאין לעבור אותו (להלן - תודעת המכשול).

נכון למועד סיום הביקורת, יולי 2022, מכשול קו התפר מתפרס לאורך 488.1 ק"מ (להלן - המכשול), בהם 124.3 ק"מ בתצורת חומה<sup>7</sup> שלאורך כמחציתה שולבה מערכת אינדיקציה, ו-

6 הפקודה מגדירה מערכה כ"מסגרת משימתית למימוש אסטרטגיה באמצעות הפעלה שיטתית מדידה של כוח... כלפי תופעה מתמשכת".

7 חומת בטון שגובהה 5 - 9 מטרים.

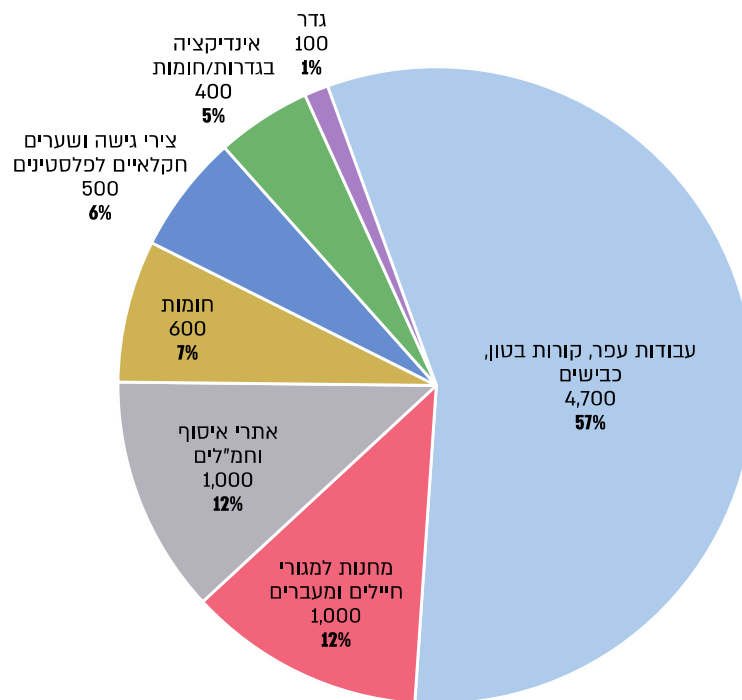




363.8 ק"מ בתצורת גדר רשת אינדיקטיבית (להלן - גדר קו התפר). נוסף על כך יש ארבעה קטעים לאורך קו התפר, בעיקר בחלקו הדרומי של המכשול, שבהם לא נבנה מכשול פיזי כלל (פתחות) ואורכם מסתכם ב-66.2 ק"מ.

ההשקעה הכספית בהקמת מכשול קו התפר על כל מרכיביו הסתכמה עד סוף 2021 בכ-8.3 מיליארד ש"ח<sup>8</sup>, כמפורט להלן:

**תרשים 1: פירוט התפלגות ההוצאות על הקמת מרחב התפר (במיליוני ש"ח):**



המקור: מינהלת גבולות ותפר במשרד הביטחון.

עלות התחזוקה השנתית של מרחב התפר<sup>9</sup> מסתכמת בכ-140 - 160 מיליון ש"ח<sup>10</sup>.

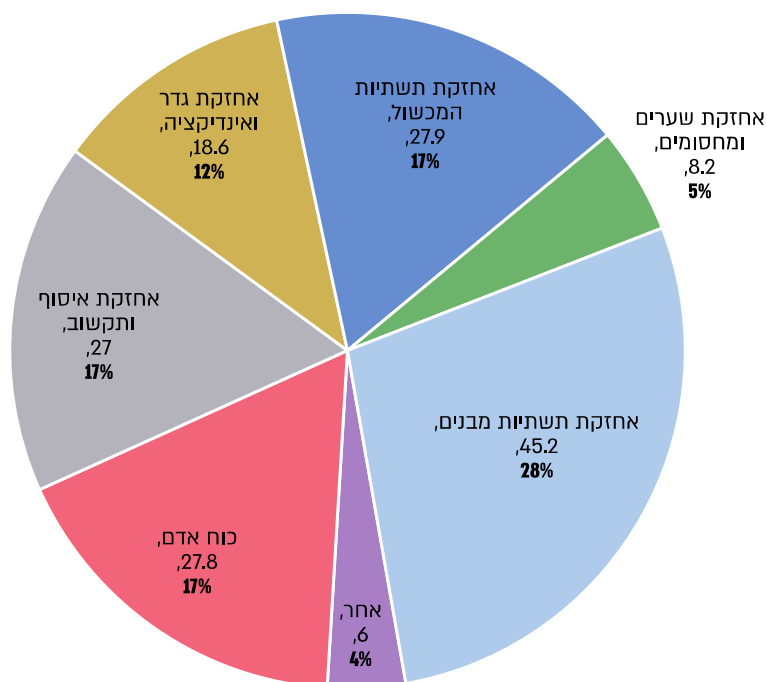
8 נוסף על כך, באפריל 2022 אושרו 360 מיליון ש"ח עבור הקמת חומה לאורך 40 ק"מ במרחב חטמ"ר מנשה כתחליף לגדר קו התפר שפרוסה שם כיום.

9 לא כולל עלויות כוח אדם ואמצעים צה"ליים נוספים במעברים אשר באחריות צה"ל וכן לא כולל עלויות התפעול והתחזוקה של המעברים האזרחיים שמפעילה רשות המעברים היבשתיים.

10 מינהלת גבולות ותפר מקצה בתוכנית העבודה שלה כ-140 מיליון ש"ח בשנה לתחזוקת מרחב התפר, אולם בשנים 2018 - 2021 הושקעו בפועל כ-150 - 160 מיליון ש"ח לצורך כך, תוך שימוש ביתרות תקציביות משנים קודמות.



**תרשים 2: פירוט התפלגות הוצאות התחזוקה השנתית בפועל של מרחב התפר לשנת 2021 בסך כ-161 מיליון ש"ח (במיליוני ש"ח)**



המקור: מינהלת גבולות ותפר במשרד הביטחון.

מינהלת גבולות ותפר הוקמה בשנת 2007<sup>11</sup>, ולפי הוראת משרד הביטחון (להלן - המ"ב) מס' 11.11, ייעודה הוא להקים ולתחזק את תשתיות ההגנה על כל גבולות המדינה ומרחב התפר.

נוסף על מינהלת גבולות ותפר פועלת מינהלת "קשת צבעים" (להלן - מינהלת קש"ץ) בפקמ"ז, בכפיפות למפקד הפיקוד. מינהלת קש"ץ מהווה גוף תכנון אסטרטגי-מרחבי בנוגע לתוכניות ותשתיות אזרחיות במרחב פקמ"ז בכלל ובמרחב התפר ועוטף ירושלים בפרט. במסגרת זו מינהלת קש"ץ אחראית, בין היתר, להוביל עבודות מטה לתכנון תוואי מכשול קו התפר בהיבטים ביטחוניים, סטטוטוריים ומשפטיים, ולרכז את כלל הנושאים והסוגיות הנוגעים למכשול קו התפר, המעברים ומרחב התפר אל מול סגן הרמטכ"ל, הדרג המדיני, הכנסת ומשרדי הממשלה השונים. בתחומים הנוגעים למכשול קו התפר והמעברים פועלת מינהלת קש"ץ בתיאום עם מינהלת גבולות ותפר, שאחראית להוציא לפועל את התוכניות שמרכזת מינהלת קש"ץ.

אמ"ץ קובע מדי שנה את היקף סדר הכוחות (להלן - סד"כ) לפקמ"ז, ומביאו לאישור הרמטכ"ל. מפקד פקמ"ז אחראי לחלוקת הסד"כ בתוך הפיקוד.

11 קדמו לה מינהלת מרחב התפר ומינהלת דרך אחרת שהוקמו בשנת 2002 ואוחדו בשנת 2007 למינהלה שבשלב מאוחר יותר נקראה מינהלת גבולות ותפר.





בעת הקמת הגדר בשנים 2002 - 2005, הסד"כ הצבאי שפעל באיו"ש כלל כמה עשרות גדודים, שחלקם עסקו בפעילות בט"ש לאורך מכשול קו התפר. התפיסה המבצעית שנקבעה באותו מועד הייתה כי גדר קו התפר תתריע על ניסיון לחצייה או לחיתוך של הגדר, וכי המענה המבצעי יתבסס על כוח צבאי אשר יגיע במהירות לנקודה ויטפל באירוע. במהלך השנים הסד"כ הצבאי בשטחי איו"ש הצטמצם מ- 2019 ועד מרץ 2022<sup>12</sup> בכ-70% מהסד"כ.

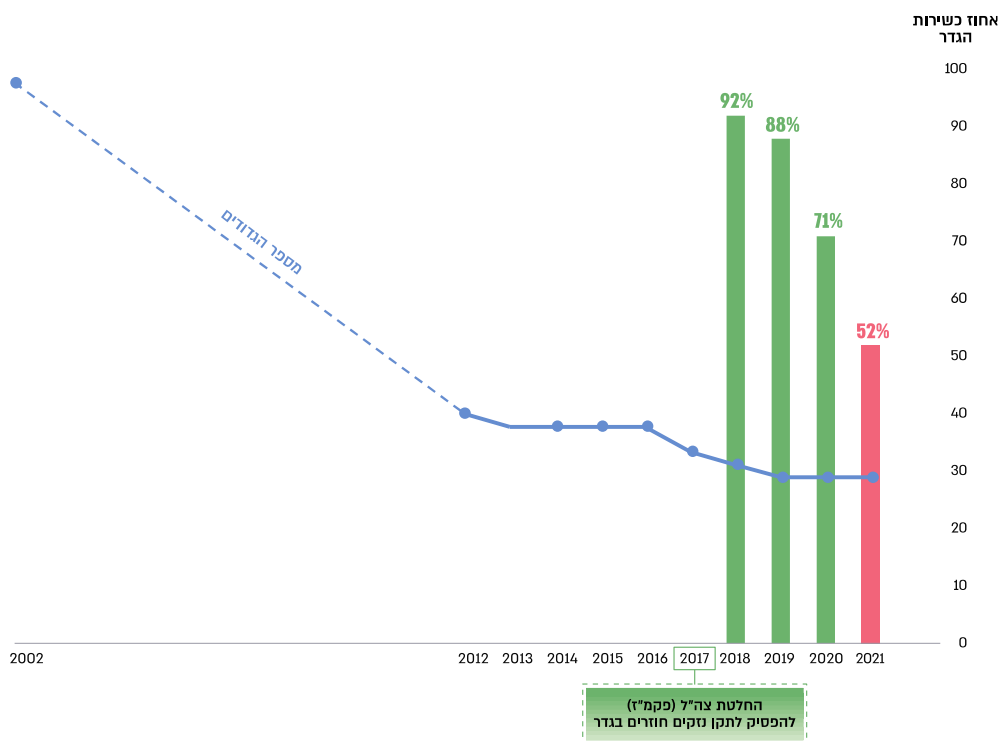
ממסמכי מינהלת גבולות ותפר עלה כי לפחות משנת 2012 קיימת תופעה של פעולות חבלה ופגיעה בגדר קו התפר על ידי פלסטינים כדי ליצור בה פרצות לצורך הסתננות לישראל מאיו"ש ללא בקרה (להלן - פרצות). חלק מהנזקים התאפיינו בהרס טוטלי של כל מרכיבי הגדר לאורך קילומטרים רבים. רבים מהנזקים שתוקנו נפרצו שעות או ימים מועטים לאחר מכן. ראש מינהלת גבולות ותפר התריע בעניין זה לפני מנכ"ל משרד הביטחון (להלן - משהב"ט), סגן הרמטכ"ל ומפקד פקמ"ז החל משנת 2012, תוך ציון האזורים שבהם תופעת הנזקים החוזרים חמורה במיוחד, ובהם אזורים מסוימים בגזרת החטיבות המרחביות (להלן - חטמ"ר) אפרים, מנשה ויהודה, ובאזור עוטף ירושלים.

בתחילת שנת 2017 החליט צה"ל - באמצעות פקמ"ז - שלא לתקן שוב ושוב נזקים בפרצות בגדר קו התפר. בעניין זה מסר בדצמבר 2021 ראש מינהלת קש"ץ לצוות הביקורת כי בעקבות ירידת הסד"כ פרסם פקמ"ז הנחיה לצמצום תיקוני הגדר במרחבים שבהם הנזקים חוזרים ונשנים יותר משלוש או ארבע פעמים בתוך שבועות. בביקורת עלה כי החלטה זו לא תועדה ולא פורסמה. על פי מסמכי השב"כ, מאז יוני 2019 חל גידול ניכר בהיקף החבלות המכוונות בגדר.

12 בסוף מרץ 2022 תוגבר הסד"כ באופן זמני, ראו הרחבה בהמשך.



**תרשים 3: מגמות שינוי בסד"כ פקמ"ז ובכשירות<sup>13</sup> הגדר בגזרת איו"ש, 2021 – 2002**



על פי נתוני אוגדת איו"ש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 3 ניתן ללמוד על צמצום הסד"כ הלוחם באיו"ש בכ-70% בין השנים 2002 ועד להתייצבותו בשנת 2019. בד בבד ניתן ללמוד מהתרשים כי למרות צמצום הסד"כ, כשירות גדר קו התפר נשמרה ברמה סבירה עד לשנת 2018, בשנה לאחר החלטת צה"ל (פקמ"ז) לצמצם את תיקוני הגדר, אז החלה התדרדרות עקבית ושיטתית בכשירותה.

בעקבות פיגוע במתחם שרונה בתל אביב שביצעו שני מחבלים פלסטינים שחדרו לישראל ביוני 2016 דרך פרצה בגדר קו התפר, פיגוע שבו נרצחו ארבעה אנשים ונפצעו 21, החליטה הממשלה על הקמת חומה לאורך 42 ק"מ בין מעבר תרקומיא למעבר מיתר. חומה זו הושלמה באוגוסט 2017 בעלות של כ-265 מיליון ש"ח והיא החליפה את הגדר שהייתה באותו מקום.

13 כשירות הגדר, לפי מדדים שקבעה אוגדת איו"ש, נקבעת על פי תקינות גדר הרשת ותקינות האינדיקציה בחלקה העליון של הגדר ובחלקה התחתון.



נכון לסוף שנת 2021 קרוב למחצית מאורך גדר קו התפר הייתה לא כשירה או בכשירות חלקית<sup>14</sup>, דהיינו במצב המאפשר הסתננות ללא התרעה. בגזרת החטיבות המרחביות באיו"ש אפרים ומנשה, ש-62% מאורך גדר קו התפר נמצא בשטחן, 61% (כ-73 ק"מ) ו-34% (כ-34 ק"מ) מהגדר הייתה לא כשירה או בכשירות חלקית, בהתאמה.

מנתוני פקמ"ז והשב"כ עלה כי נכון לסוף מרץ 2022 הסתננו דרך הפרצות במכשול קו התפר אלפי פלסטינים כשוהים בלתי חוקיים מדי יום, הן באופן רגלי והן באמצעות כלי רכב החוצים את המכשול הפרוץ. ממסמכי פקמ"ז עלה כי האיסוף הקרבי באיו"ש זיהה בשנים 2020 ו-2021 כ-918,000 וכ-1.4 מיליון (בהתאמה) מעברי שב"ח<sup>15</sup>, בפרצות שבמכשול קו התפר בגזרות החטמ"רים אפרים ומנשה.

**תרשים 4: התפלגות ממוצעת<sup>16</sup> של הסתננות שב"חים לישראל ממרחב התפר לפי ימות השבוע (נכון לפברואר 2022).**



על פי נתוני אוגדת איו"ש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- 14 על פי סיכום נתוני אוגדת איו"ש לשנת 2021, רמת הכשירות היא 52%.
- 15 יצוין כי אמצעי התצפית צופים רק אל חלק מהשטח (ראו הרחבה בהמשך), ועל כן ממצאי התצפיות מזהים רק חלק מאירועי ההסתננות שהתבצעו בפועל.
- 16 מבוסס על נתוני התצפיות של האיסוף הקרבי.

מהנתונים עולה כי כמעט כל השב"חים הנכנסים לשטח ישראל מגיעים מגזרת החטמ"רים אפרים ומנשה. עוד עולה כי בפברואר 2022 הסתננו לישראל כ-3,300 שב"חים בממוצע מדי יום.

להלן דוגמאות לפרצות בגדר קו התפר:

### תמונה 2:



צולם על ידי צוות הביקורת במרץ 2021 (טרם עבודת הביקורת).

### תמונה 3:



צולם על ידי צוות הביקורת בסמוך ליישוב במרכז הארץ בפברואר 2022



ניתן לראות בתמונות 3 ו-4 פרצות נרחבות בגדר קו התפר, שמאפשרות מעבר אדם וכלי רכב<sup>17</sup> מאיו"ש לישראל ובחזרה, באין מפריע, חלקם בסמיכות רבה ליישובים ישראליים.

## פעולות טרור שביצעו שב"חים

על פי מסמכי השב"כ, מתחילת שנת 2020 ועד המחצית הראשונה של 2021 בוצעו בישראל שמונה פיגועים ובהם נרצחו שני אנשים ונפצעו שלושה על ידי מחבלים פלסטינים שהסתננו לישראל דרך פרצות בגדר קו התפר. כמו כן, עשרות מחבלים נעצרו בישראל בשלבים שונים של הכנה לפיגוע או בדרכם לבצע פיגוע. באותה התקופה נמנעו שלושה פיגועים נוספים, שסוכלו על הסף או שלא מומשו רק בעקבות החלטת המפגע.

במחצית הראשונה של שנת 2022 ביצעו מחבלים שהסתננו לישראל דרך פרצות בגדר קו התפר<sup>18</sup> שלושה פיגועים (להלן - הפיגועים במחצית הראשונה של שנת 2022) ובהם נרצחו 11 אנשים<sup>19</sup> ונפצעו עשרה, מהם שישה במצב קשה.

בעקבות הפיגועים במחצית הראשונה של שנת 2022 החל צה"ל בסוף מרץ 2022 ובמהלך תקופת הביקורת במבצע "שובר גלים" לצורך הידוק ההגנה על מרחב התפר ומניעת הסתננות מאיו"ש לישראל. המבצע כלל, בין היתר, היערכות מוגברת במרחב התפר על ידי תגבור משמעותי של סד"כ פקמ"ז. הסד"כ תוגבר ברובו באמצעות גדודים סדירים, שהפסיקו פעילות אימונים, קורסים והכשרות לצורך ביצוע פעילות בט"ש במרחב התפר. נוסף על כך מינהלת גבולות ותפר החלה בפעילות אינטנסיבית לתיקון הפרצות לאורך קו התפר כדי למנוע מעבר אדם וכלי רכב מאיו"ש לישראל.

באפריל 2022 החליט הקבינט המדיני-ביטחוני<sup>20</sup> להקצות תקציב בסך 360 מיליון ש"ח לצורך הקמת חומה שתחליף את גדר קו התפר במקטע באורך 40 ק"מ בגזרת חטמ"ר מנשה. צה"ל הגדיר את קטע הגדר הזה כראשון בסדר העדיפויות להקמת חומה.

בתחילת מאי 2022 אישר הרמטכ"ל תוכנית להמשך מבצע "שובר גלים" ולהרחבתו, זאת מתוך תקציב צה"ל. ההיקף התקציבי של התוכנית הסתכם ב-472 מיליון ש"ח, מתוכם 415 מיליון ש"ח בשנת 2022. כ-63% (295 מיליון ש"ח) מתקציב התוכנית מיועד לתגבור הסד"כ לפעילות בט"ש לאורך קו התפר על ידי גדודי מילואים, וכ-8.5% (40 מיליון ש"ח) יועד לביצוע תיקונים בגדר ולהוספת רכיבים פיזיים למרחב הגדר.

להלן דוגמאות לגדרות בקו התפר שמהב"ט תיקן במסגרת מבצע "שובר גלים":

- |    |                                                                                                                                                                 |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 17 | בתמונות מס' 3-4 ניתן לראות את סימני גלגלי כלי הרכב על שביל הטשטוש.                                                                                              |
| 18 | בשני פיגועים הראשונים חדרו המחבלים מפרצות בגזרת חטמ"ר מנשה, ובפיגוע השלישי חדר המחבל מפרצה באזור חטמ"ר אפרים.                                                   |
| 19 | פיגוע ירי בבני ברק ב-29.3.22 שבו נרצחו חמישה אנשים; פיגוע ירי בתל אביב ב-7.4.22 ובו נרצחו שלושה אנשים; ופיגוע באמצעות גרן באלעד ב-5.5.22 שבו נרצחו שלושה אנשים. |
| 20 | החלטה מס' ב/28 מ-10.4.22.                                                                                                                                       |





#### תמונה 4:



מתוך תגובת משהב"ט על טיוטת הביקורת מאוקטובר 2022, צולם על ידי מתאמי אבטחה של משהב"ט.

#### תמונה 5:



מתוך תגובת משהב"ט על טיוטת הביקורת מאוקטובר 2022, צולם על ידי מתאמי אבטחה של משהב"ט.

במאי 2022, במהלך מבצע "שובר גלים", הסתננו לישראל כ-100,000 שב"חים ממרחב התפר. זאת נוסף על מספר השב"חים השוהים בישראל בכל רגע נתון, המוערך בכ-10,000 - 20,000.



היקף המסתננים הגדול עובר דרך הפרצות הרבות במרחב התפר ונתמך בתשתיות ובפעולות משני צידי התפר המסייעות לו (להלן - הגורמים המסייעים לשב"ח). אלו באות לידי ביטוי בשלושה מישורים עיקריים: הסעות המסתננים לאזור המכשול וממנו, אל תוך ישראל; הלנת המסתננים בתחומי ישראל; והעסקתם בישראל.

## פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2021 עד יולי 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא אפקטיביות המענה המבצעי והתפעולי במכשול קו התפר תוך התמקדות בגזרות החטמ"רים מנשה ואפרים. פעולות השלמה בוצעו עד אוגוסט 2022. הביקורת נעשתה בצה"ל: בפקמ"ז, בזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - ז"י), באגף התכנון (להלן - אג"ת) ובאמ"ץ; במשהב"ט: במינהלת גבולות ותפר, במינהל הרכש (להלן - מנה"ר), באגף ההנדסה והבינוי ובאגף התקציבים; ובמטה לביטחון לאומי (להלן - מל"ל). בדיקות השלמה נעשו במ"י, במשמר הגבול (להלן - מג"ב), בשב"כ ובמינהל למחקר ולפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת).

במהלך הביקורת משרד מבקר המדינה שיתף את הציבור בתהליך הביקורת באמצעות קיום מפגש עם מנהלי אגפי ביטחון ורכזי ביטחון שוטף צבאיים (רבש"צים) מרשויות מקומיות ויישובים הסמוכים למכשול קו התפר.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

## מעורבות הדרג המדיני והמל"ל במציאות הביטחונית במרחב התפר

כאמור, ביולי 2001 החליט הקבינט המדיני-ביטחוני להקים את מכשול קו התפר לצורך התמודדות אפקטיבית עם טרור על ידי מניעת הסתננות של פלסטינים תושבי איו"ש לישראל ושהייתם בה באופן בלתי חוקי.

ההתמודדות עם מניעת הסתננות כוללת פעולות רבות, ובכלל זה: תחזוקה שוטפת של המכשול, פעילות בט"ש, איסוף מידע ומודיעין, מעצר והעמדה לדין, שיפוט וענישה, טיפול בשיפור תנאי המעבר במעברים המוסדרים ומתן היתרי עבודה. כל אלו נמצאים בתחומי האחריות של משרדי ממשלה רבים, ובראשם משהב"ט והמשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) באמצעות מ"י.

המל"ל משמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל. בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (חוק המל"ל), נקבע, בין היתר, כי על המל"ל לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של הקבינט המדיני-ביטחוני ושל כל ועדת שרים אחרת, בענייני החוץ והביטחון, ונוסף על כך עליו להכין את דיוני הממשלה בענייני חוץ וביטחון ולהציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני. מתוקף אחריותו זו המל"ל ביצע עבודת



מטה בנוגע לפעולות הנדרשות להשלמת המכשול במרחב התפר במסגרת ההתמודדות עם הסיכונים הביטחוניים הנובעים מחדירת מסתננים מאיו"ש לישראל (ראו הרחבה בהמשך).

צוות הביקורת בחן את פעולות המל"ל ואת מעורבות הדרג המדיני משנת 2017 ועד למועד סיום הביקורת בנוגע לאופן שבו מרחב התפר ממלא את ייעודו למניעת הסתננות של פלסטינים לישראל ובנוגע להקצאת המשאבים לשימור מכשול קו התפר. להלן יוצגו ממצאי בחינתו:

## עדכון הדרג המדיני בהחלטת צה"ל בדבר צמצום תיקוני הפרצות במכשול קו התפר

מנתוני אוגדת איו"ש בנוגע לכשירות גדר קו התפר עלה כי עד שנת 2017 רמת הכשירות של הגדר הייתה גבוהה. בשנים 2016 - 2017 צומצם הסד"כ בכלל אוגדת איו"ש.

ציון כי החל משנת 2012 רוב גדר קו התפר (96% ממנה) מתוחזקת בהסכם ביטוחי בעלות של כ-18 מיליון ש"ח לשנה, ולפיו מרבית הנזקים בגדר ניתנים לתיקון במסגרת אותו הסכם ללא כל תוספת כספית נדרשת<sup>21</sup> (ראו הרחבה בהמשך בפרק בנושא אפקטיביות המענה התחזוקתי והתפעולי).

כאמור, בתחילת שנת 2017 החליט צה"ל (פקמ"ז) להפסיק לתקן את גדר קו התפר במקומות שבהם הנזקים חוזרים ונשנים. באוקטובר 2021 מסר מפקד פקמ"ז לצוות הביקורת כי הוא מכיר הנחיה זו ותיקף אותה. בדצמבר 2021 מסר בעניין זה ראש קש"ץ לצוות הביקורת כי פקמ"ז נתן הנחיה זו על רקע צמצום הסד"כ, משום שבהיעדר כוחות במרחב אין יכולת אפקטיבית לשמור על שלמות הגדר, ועקב כך קטעי הגדר הפרוצים שיתוקנו ייפרצו שוב.

במרץ 2017 קיימה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן - ועחו"ב) סיור לאורך מרחב התפר באזור השרון. בעקבות הסיור שלח יו"ר ועחו"ב מכתב לשר הביטחון, ובו קבע כי תפיסת מכשול התפר כמכשול שמונע הסתננות מאיו"ש לישראל נמצאת בתהליך של קריסה וציון כי הוועדה מעולם לא עודכנה בשינוי בתפיסת הביטחון לאורך הגדר.

במאי 2017 העביר ראש מינהלת גבולות ותפר למנכ"ל משהב"ט את תגובתו על מכתב זה ובו עדכן את מנכ"ל משהב"ט בדבר החלטת מינהלת גבולות ותפר ופקמ"ז להפסיק לתקן את הפרצות החוזרות ונשנות נוכח פריצת קטעי הגדר מחדש מיד לאחר התיקון, "וזאת מעבר להשקעה התקציבית".

באוגוסט 2017 סיירו ראש הממשלה (להלן - ראה"ם) וחברי הקבינט המדיני-ביטחוני לאורך מכשול קו התפר. בסיור השתתפו יו"ר ועחו"ב, הרמטכ"ל, מפקד פקמ"ז, ראש מינהלת גבולות ותפר, ראש מינהלת קשת צבעים, ראש השב"כ, ממלא מקום ראש המל"ל וגורמים נוספים. במהלך הסיור הציגו המשתתפים השונים נתונים לגבי האזורים לאורך קו התפר שבהם לא נבנה מכשול ונתונים בנוגע לפרצות המרובות לאורך המכשול, וכן נתונים לגבי צמצום הסד"כ ואת המדיניות שקבע צה"ל שלא לתקן פרצות בהיעדר סד"כ בהיקף שמאפשר שמירה על שלמות המכשול. בעניין זה ציין יו"ר ועחו"ב בסיור כי מדיניות אי-תיקון הפרצות בסמוך לאזורים מיושבים

21 בהסכם עם החברה העיקרית לתחזוקת גדר קו התפר (ראו בהמשך - חברה א') נקבע כי בהתרחש נזק בקטע גדר שאורכו יותר מ-100 מטר, תשולם לחברה תמורה על התיקון החל מהמטר ה-101.



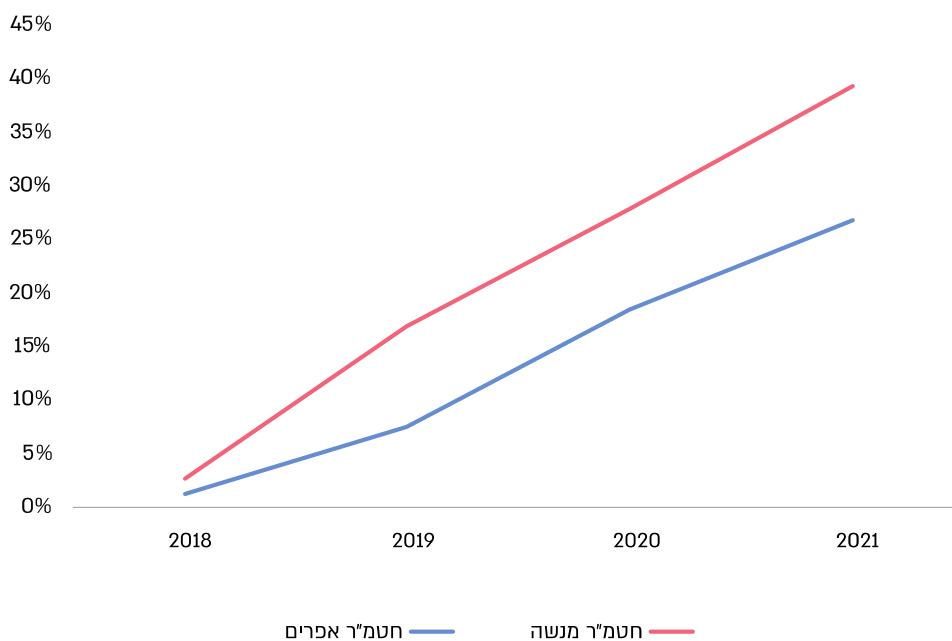


פוגעת בתפיסת המכשול ובהרתעה, ונשקף בגינה סיכון ביטחוני ממשי. הרמטכ"ל ציין כי הוא רואה חשיבות רבה בתשתית ביטחונית (מכשול פיזי) כמרכיב חשוב ביכולת לספק ביטחון. ראש מינהלת גבולות ותפר הציג את עלויות הקמת החומה לסגירת כל הפרצות בסך מיליארד ש"ח, מתוכם כ-300 מיליון ש"ח לסגירת הפרצות בגזרת חטמ"ר אפרים לאורך כ-50 ק"מ.

בסיום הסיוור קיים הקבינט המדיני-ביטחוני דיון (להלן - דיון הקבינט בשנת 2017) בנוגע לשיפור המענה הביטחוני במרחב התפר. ראה"ם סיכם את הדיון באמירה כי בראייה ארוכת טווח יש להשלים את המכשול לכל אורכו, והנחה לקיים דיון המשך בקבינט המדיני-ביטחוני (ראה הרחבה בהמשך). מתמליל הדיון עולה כי בשום שלב לא צוינה העובדה כי קיים הסכם ביטוחי המאפשר ביצוע חלק מהתיקונים ללא כל צורך בתקציב נוסף.

צמצום התיקונים הביא להתדרדרות מתמשכת במצב הפיזי של מכשול קו התפר. להלן הפירוט:

**תרשים 5: שיעור גדר קו התפר בגזרות חטמ"רים אפרים ומנשה שניזוק באופן סדרתי, ובאותו המועד הוגדר כאזור שאינו מיועד לתיקון**



על פי נתוני מינהלת הגבולות והתפר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי נכון לסוף שנת 2021, כשליש מגדר קו התפר בגזרות חטמ"רים אפרים ומנשה הייתה פרוצה ובאותו המועד ללא כוונה לתקנה.



להחלטת צה"ל (פקמ"ז) מ-2017 להפסיק לתקן את הנזקים החוזרים בגדר קו התפר לא קדם תהליך סדור שכלל בחינה של ההשפעות הצפויות מצמצום התיקונים, זאת גם בראייה של צמצום הסד"כ. החלטה זו אינה מתחשבת בהסכם הביטוחי בין משהב"ט ובין הקבלן הראשי לתחזוקת גדר קו התפר שעל פיו תיקון מרבית הנזקים כלול בהסכם ואינו כרוך בתשלום נוסף במהלך תקופת קיומו של ההסכם. בביקורת עלה כי החלטה זו לא תועדה במסמכי משהב"ט וצה"ל<sup>22</sup>, והיא לא הובאה לדין לפני שר הביטחון ולאישורו.

בתגובתו על טיוטת הביקורת מסר משהב"ט כי דיווחי הכשירות של אוגדת איו"ש כשלעצמם אינם משקפים את המציאות, ומינהלת גבולות ותפר היא הגורם שמאגד את התמונה המצרפית לגבי כשירות הגדר באמצעות שקלול כלל המרכיבים הרלוונטיים. עוד מסר משהב"ט כי על פי נתוני מינהלת גבולות ותפר המעודכנים לפברואר 2022, כ-52 ק"מ, ששיעורם 19% מאורך הגדר, אינם כשירים, ולפיכך כשירות הגדר בתקופה שקדמה למבצע "שובר גלים" הייתה 81%.

עוד מסר משהב"ט בתגובתו פירוט של כשירות מקטעי הגדר לפי קווי דיווח נכון לפברואר 2022. צוות הביקורת השווה בין פירוט זה שמסר משהב"ט בתגובתו ובין דיווחי אוגדת איו"ש למינהלת גבולות ותפר אודות פעילות החברה המתחזקת את הגדר בקטע הנדון (להלן – חברה א') בינואר 2022.

### לוח 1: כשירות קטעים מגדר קו התפר (פברואר 2022)

דיוח אוגדת איו"ש למינהלת גבולות ותפר על פעילות חברה א' וכשירות הגדר בינואר 2022	תגובת משהב"ט לטיטות הדו"ח – כשירות הגדר נכון לפברואר 2022			
	סטטוס משוכה לאחר	שידור לאחר	סטטוס גדר	מקטע
לא תקין	תקין	תקין	תקין	1
לא תקין	תקין	תקין	תקין	2
לא תקין	תקין	תקין	תקין	3
לא תקין	תקין	תקין	תקין	4

מקור: מינהלת גבולות ותפר בעיבוד משרד מבקר המדינה

בדצמבר 2022 מסר ראש מנהלת גבולות ותפר בתגובה נוספת לטיטות הביקורת כי תקינות כל מקטע גדר נכונה למועד מסוים וכי מקטעים שלא היו תקינים בחודש ינואר 2022, תוקנו בחודש פברואר 2022 ומירב הגדר נשמרה תקינה כל העת.

22 בעניין זה צוין במסמך של מפקדת פקמ"ז מאוגוסט 2020 בנושא מכשול קו התפר כי "נדמה כי בשנים האחרונות התקבלה החלטה גם אם אין לה תימוכין בכתובים לרדד למינימום את הסד"כ הפועל בתפר, ולהפסיק להשקיע בתיקונה של הגדר".



מהנתונים עולה כי מינהלת גבולות ותפר סיווגה מקטעי גדר מסוימים ככשירים במלואם<sup>23</sup> אף שחברה א' דיווחה לה כי קטעים אלה אינם תקינים ולכן לא ביצעה בהם טיפולים שוטפים.

נוכח העובדה כי הגדר משרתת צורך מבצעי ולנוכח רמת כשירותה מתקבלות החלטות מבצעיות בשטח, נכון כי מדדי הכשירות המבצעית של הגדר יהיו אחידים בקרב כלל הגורמים הרלוונטיים. על משהב"ט וצה"ל להגדיר מדדי כשירות אחידים שיבטאו את ההיבט המבצעי של גורמי הפעלת הכוח.

החלטת צה"ל (פקמ"ז) להפסיק לתקן את הפרצות החוזרות ונשנות במכשול קו התפר תרמה להתדרדרות מתמשכת בכשירותו של המכשול (מ-92% כשירות בשנת 2018 ל-52% כשירות בסוף שנת 2021, לפי נתוני אוגדת אי"ש), שהוקם על פי החלטות הממשלה, לאובדן המשילות במרחב קו התפר ולפגיעה במימוש ייעודו כפי שנקבע באותן החלטות.

קבלת ההחלטה לצמצם את תיקוני הגדר ללא בחינה מעמיקה של השפעותיה הצפויות משמעה הפקרת מכשול קו התפר ואובדן המשילות במרחב, וזאת בלי שנמצא מענה אחר למניעת הסתננות לשטח ישראל.

באוקטובר 2022 מסר משהב"ט בתגובתו על טיוטת הביקורת כי הפעילות שנעשתה לתחזוקת המכשול, גם לאחר קבלת ההחלטה להפסיק לתקן את הנזקים החוזרים, נועדה לאפשר סגירה של המכשול באופן מיידי בעת הצורך. ואכן במבצע "שובר גלים" נסגרו הפרצות בגדר התפר בתוך שבועיים.

על צה"ל היה להציג בפני שר הביטחון, קודם לקבלת החלטות בדבר צמצום הסד"כ באי"ש וקודם להחלטה בדבר צמצום תיקוני הפרצות בגדר קו התפר, את ההשלכות על מכשול קו התפר שהוקם בעקבות החלטת הקבינט ב-2001, לקבלת אישורו.

## מעורבות הדרג המדיני בהתמודדות עם הפרצות בגדר קו התפר

כאמור, בסיכום דיון הקבינט בשנת 2017 הנחה ראה"ם לקיים דיון המשך בקבינט המדיני-ביטחוני. עוד הנחה שבדיון תוצג תוכנית מפורטת הכוללת סדר עדיפויות להשלמת מכשול התפר לכל אורכו, תוך הצבעה על מקורות תקציביים לביצוע התוכנית והצגה של צעדים לשיפור הטיפול בתופעת הסתננות שב"חים, ובכלל זאת הדרכים לשיפור האכיפה וליישום מדיניות ענישה מחמירה נגד הגורמים המסייעים לשב"חים.

בהמשך להנחייתו של ראה"ם בסיכום דיון הקבינט בשנת 2017 קיים המל"ל שני דיונים - בספטמבר ובאוקטובר 2017<sup>24</sup> - בנוגע לתוכנית להשלמת מכשול קו התפר ובהם סוכם סדר העדיפויות להשלמת תוואי המכשול ולתיקון הפרצות, בעלות כוללת של 1.3 מיליארד ש"ח.

23 כשירים בכל אחד ממרכיבי הכשירות על פי הגדרת מינהלת גבולות ותפר.

24 בדיונים נכחו (לפחות באחד משני הדיונים) ראש מינהלת גבולות ותפר; נציגי צה"ל מפקמ"ז, אג"ת, אמ"ץ ואגף התקציבים במשהב"ט; ונציגים ממ"י, מהשב"כ וממשרד האוצר.



בדיונים התגלעה מחלוקת בין משהב"ט ובין משרד האוצר בנוגע למקורות התקציביים למימון תיקון המכשול ולהשלמתו – משהב"ט דרש לשם כך תקציב חיצוני לתקציב הביטחון, ואילו משרד האוצר ביקש לממן זאת מתקציב הביטחון.

באוגוסט 2022 מסר אגף התקציבים במשרד האוצר בתגובתו על טיוטת הביקורת כי מכשול קו התפר הוא אמצעי ביטחוני לכל דבר, ואין הוא שונה מתכולות אחרות שמקבלות מענה באופן שוטף על ידי סדרי עדיפויות בתוך תקציב הביטחון. על כן כל תוכנית למכשול קו התפר צריכה להיכלל בתוך סדרי העדיפויות הביטחוניים והתקציביים של משהב"ט.

נוכח חוסר ההסכמה בעניין מקורות התקציב קבע ממלא מקום ראש האגף למדיניות ביטחון ונושאים אסטרטגיים במל"ל בדיון באוקטובר 2017 כי ההגנה על מרחב התפר אינה תלויה במכשול בלבד, וביקש לקבל הערכת עלויות של המענה ההגנתי החלופי ושל ההיערכות המבצעית הנדרשת מצה"ל וממ"י, בהנחה שהמכשול לא יושלם.

בינואר 2022 מסר המל"ל לצוות הביקורת כי עד מועד זה עדיין לא התקבלה מצה"ל וממ"י הערכה של עלויות המענה ההגנתי החלופי להשלמת המכשול.

באוגוסט 2019 קיים ראש החטיבה לבניין הכוח ומיזמים ביטחוניים במל"ל דיון לבחינת מימוש החלטות הממשלה בנושא הגבולות ומרחב התפר. בדיון נכחו בין היתר ראש מינהלת גבולות ותפר וראש מינהלת קש"ץ. בנושא מרחב התפר הוצג שוב המחסור בסד"כ שמביא לידי ריבוי פרצות לאורך המכשול, בעיקר בחטמ"ר אפרים, אשר באותו מועד אינן מתוקנות. בסיכום הדיון קבע ראש החטיבה לבניין הכוח ומיזמים ביטחוניים במל"ל כי הגורם שיקבל החלטות בדבר המשך בניית המכשול, ובכלל זאת יקבע את סדרי העדיפויות להקמת המכשול ולאיתור המקורות התקציביים, יהיה הדרג המדיני.

במהלך הדיון ביקש ראש החטיבה לבניין הכוח ומיזמים ביטחוניים במל"ל מאגף התקציבים במשהב"ט לציין מהו היקף התקציב שנחסך בשל צמצום התיקונים בגדר קו התפר בגזרת חטמ"ר אפרים. ראש מינהלת גבולות ותפר וראש מינהלת קש"ץ לא ציינו בדיון - ואף לא ציינו לאחריו - כי אי-תיקון המכשול כמעט ואינו מביא לחיסכון תקציבי. בינואר 2022 מסר המל"ל לצוות הביקורת כי הנתון לגבי החיסכון התקציבי לא הוצג לו.

עלה כי בשום דיון מהדיונים שבחן צוות ביקורת שהתקיימו בשנים 2017 - 2022 ועסקו במענה על בעיית הפרצות בגדר קו התפר לא ציינו ראש מינהלת גבולות ותפר וראש מינהלת קש"ץ את דבר קיומו של ההסכם הביטחוני אשר באמצעותו ניתן היה לתקן לפחות חלק מהפרצות בגדר קו התפר ללא תוספת תקציבית.

בנובמבר 2022 מסר משרד ראה"ם בתגובתו על טיוטת הביקורת כי עובדת קיומו של ההסכם הביטחוני לא הוצגה למל"ל ולא הייתה ידועה לו במסגרת עבודת המטה אשר ביצע בנושא, ועל כן לא יכול היה להציג אותה בתור חלופה יחסית מהירה ליישום הנחיית ראה"ם בנושא.

על משהב"ט וצה"ל להביא לידיעת המל"ל ובדיונים שמתקיימים כהכנה לדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני ובקבינט עצמו את כל המידע הרלוונטי לנושא הדיון.



בספטמבר 2020 קיים ראש אגף לוחמה בטרור (לוט"ר) במל"ל דיון בנושא הפרצות בקו התפר<sup>25</sup>. גם בדיון זה הוצגו תמונת המצב הנוגעת לריבוי הפרצות לאורך מכשול קו התפר, פעילות הבט"ש המצומצמת יחסית ומסקנת מערכת הביטחון כי ללא הצבת סד"כ בהיקף מספק אין טעם בתיקון הפרצות משום שהתיקונים ייפרצו שנית. בסיכום הדיון נקבע כי נוכח העלויות הגבוהות של המענה הנדרש לסוגיה, על הממשלה לקבוע את סדרי העדיפויות באמצעות החלטת ממשלה.

עלה כי הקבינט המדיני-ביטחוני לא דן משנת 2017 ועד מרץ ואפריל 2022 בנושא מרחב התפר על אף הנחיית ראה"ם בסיכום דיון הקבינט משנת 2017. משכך לא מומשה הנחיית ראה"ם משנת 2017 לגיבוש תוכנית מפורטת הכוללת סדר עדיפויות להשלמת מכשול התפר תוך הצבעה על מקורות תקציביים, הכוללת צעדים לשיפור הטיפול בתופעת הסתננות השב"חים, ובכלל זאת הדרכים לשיפור האכיפה בנושא וליישום מדיניות ענישה מחמירה כנגד הגורמים המסייעים לשב"חים. היעדר תוכנית כזאת, חוסר האפקטיביות של גדר קו התפר וצמצום הסד"כ החמירו את תופעת ההסתננות לישראל תוך פגיעה בתודעת הגדר והרחבת תופעת השב"חים וכן הגדילו את הסיכון הכרוך בכך, לרבות פעילות חבלנית עוינת.

בינואר 2022 מסר המל"ל לצוות הביקורת כי הטיפול במרחב התפר לא הועלה לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני משנת 2017 מאחר שניתנה עדיפות לטיפול בנושאים דחופים אחרים ונוכח ריבוי מערכות הבחירות בשנים 2019 - 2021, וכי נושא זה לא נכלל בסדר העדיפויות לדיון במחצית הראשונה של שנת 2022.

לאחר הפיגוע שאירע במרץ 2022, שבו רצח מחבל שחדר לישראל דרך פרצה במכשול קו התפר חמישה בני אדם, התכנס הקבינט המדיני-ביטחוני במרץ 2022 כדי לבצע הערכת מצב ולגבש מדיניות להתמודדות עם רצף פיגועי הטרור שאירעו באותה התקופה<sup>26</sup>. בדיון זה הנחה ראה"ם לבצע מספר פעולות לצורך מניעת פיגועים נוספים והשבת תחושת הביטחון לציבור, ובהם קידום תוכנית לבינוי מחדש של מכשול קו התפר ותגבור מרחב התפר בגורמי ביטחון (משטרה, צה"ל, גורמי אבטחה ומתנדבים).

באפריל 2022, לאחר פיגוע נוסף שביצע מחבל שחדר לישראל דרך פרצה בגדר קו התפר, התכנס שוב הקבינט המדיני-ביטחוני כדי לדון במענה הנדרש להתמודדות עם המציאות הביטחונית במרחב התפר.

יצוין כי מאז התקבלה הנחיית ראה"ם באוגוסט 2017 ועד להתכנסות הקבינט המדיני-ביטחוני באפריל 2022 התריעו גורמים שונים לפני דרג מקבלי ההחלטות במערכת הביטחון ובקבינט המדיני-ביטחוני על הסיכון הביטחוני הנשקף עקב המציאות הביטחונית במרחב התפר. להלן הפרטים:

25 בשיתוף נציגים מצה"ל, ממפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש), ממ"י, מהשב"כ, ממשרד המשפטים וממשרד האוצר. סיכום הדיון הופץ בין היתר למזכיר הצבאי של שר הביטחון.

26 באותו החודש (מרץ 2022) בוצעו שלושה פיגועים נוספים (בירושלים, בבאר שבע ובחדרה). פיגועים אלו בוצעו בידי ערבים-ישראלים וערבי תושב חברון.



**ועחו"ב:** באוגוסט 2017 שלחו יושבי הראש של ועדות המשנה למרחב התפר בוועחו"ב<sup>27</sup> מכתב לראה"ם, לשר הביטחון, לשר לבט"פ ולשר האוצר בעניין הפרצות לאורך מכשול התפר, ובו התריעו על "ההשלכות הביטחוניות והפיליות הנגזרות מהעובדה כי חלקים לא מבטלים ממכשול הביטחון סביב איו"ש ... פרוצים". במכתבם המליצו יושבי הראש לגבש מענה משולב שיכלול את תיקון הפרצות והשלמת המכשול בד בבד עם הגדלת הסד"כ, חיזוק פעולות האכיפה והענישה, הגדלת מספר היתרי התעסוקה לפלסטינים ושדרוג המעברים.

**מינהלת גבולות ותפר:** בשנים 2017 - 2020 הציג ראש מינהלת גבולות ותפר לפני מנכ"ל משהב"ט כמה פעמים את מצב הפרצות בגדר קו התפר ואת המענה החסר שנותן הסד"כ הקיים לשמירה על שלמות המכשול וקבע כי הקמת חומה היא פתרון למימוש מכשול אפקטיבי.

**המשרד לבט"פ:** ראש המחלקה למדיניות ולתכנון אסטרטגי סיכם בדיון<sup>28</sup> שקיים במרץ 2018 כי תחומי האחריות בנושא הטיפול במרחב התפר נחלקים בין כמה גורמי אכיפה וביטחון, וחסרה הסתכלות רחבה על הנושא כדי לשפר את הטיפול בו, ולפיכך ראוי לקיים דיון בקבינט המדיני-ביטחוני לקבלת דירקטיבה לאומית.

באוגוסט 2020 כתב השר לבט"פ לראש המל"ל מכתב בנושא "משמעויות לאומיות לאור המציאות בקו התפר" ובו קבע כי מכשול קו התפר אינו משמש מכשול, וכי מדובר ב"מציאות שאין להשלים איתה".

סגן ראש המל"ל וראש אגף לוט"ר, בט"פ ועורף השיב לשר לבט"פ ולמנכ"ל משרדו וסקר את החלופות לצמצום תופעת ההסתננות מהפרצות בקו התפר: תגבור סד"כ, הקמת חומה ותיקון הפרצות הקיימות. הוא ציין כי פעילות האכיפה נגד מסיעי השב"חים ומסיעיהם אינה מספקת ואינה מרתיעה, וכי כלל נושאים אלו מוכרים וידועים למשהב"ט ולמשרד לבט"פ. עוד ציין כי בקשתו להעלות נושא זה לפני הקבינט המדיני-ביטחוני לא נענתה.

**שב"כ:** באוגוסט 2020 התקיים דיון בראשות ראה"ם עם שר המודיעין וראש השב"כ. בדיון ציין ראש השב"כ כי תופעת ההסתננות דרך הפרצות במכשול קו התפר מתגברת וקיימת הערכה כי ארגוני הטרור עלולים לנצל פרצות אלו לשם הסתננות מחבלים לישראל לביצוע פיגועים. בסיכום דיון זה ביקש ראה"ם כי יוצגו לו העלויות של השלמת מכשול קו התפר.

**צה"ל:** דרגים שונים בצה"ל הציגו לפני שר הביטחון ומנכ"ל משרדו את הפערים ביכולת ההגנה על מרחב התפר ואת הסיכון הביטחוני הנשקף מהם. לדוגמה, באוקטובר 2020 צוין בפורום הנהלת משהב"ט בראשות מנכ"ל המשרד כלהלן: "הגדר פרוצה במספר רב של מוקדים. הפתרון למצב הוא הגדלת סד"כ כוחות הבט"ש בסמוך לגדר או לחלופין הקמת מכשול מסוג אחר שעלותו קרובה למיליארד ש"ח". גם בחמישה ביקורים שקיים השר בפקמ"ז ובאוגדת איו"ש

27 ועדות המשנה למרחב התפר הוקמו ביולי 2017 וכללו את ועדת המשנה בוועחו"ב ואת ועדת המשנה לביטחון הפנים של ועדת הפנים והגנת הסביבה.

28 דיון בנושא "קו התפר כפלטפורמה לפשיעה ופח"ע" בראשות ראש המחלקה למדיניות ותכנון אסטרטגי במשרד לבט"פ, שבו השתתפו נציגים ממ"י, מצה"ל, משב"כ ומרשות המעברים במשהב"ט. סיכום הדיון הופץ, בין היתר, למנכ"ל המשרד לבט"פ, לסגן המפקד הכללי במ"י, לסגן ראש המל"ל, למפקד פקמ"ז ולרל"ש הרמטכ"ל.



בשנים 2020 - 2021<sup>29</sup> נדון מענה ההגנה במרחב התפר. שר הביטחון סיכם כי יש להמשיך לפעול להטמעת תודעת המכשול במסגרת המשאבים הקיימים.

**מבקר מערכת הביטחון:** בנובמבר 2020 הגיש מבקר מערכת הביטחון לשר הביטחון דוח בדיקה בנושא "פרצות במכשול קו התפר". בדוח צוין כי "מכשול קו התפר פרוץ ופתוח למעבר רכב ואדם וזאת כמעט באין מפריע". עוד צוין בדוח כי בעקבות פריצת המכשול חדרו לישראל גורמי טרור, חל גידול במספר האירועים הפליליים ונמצאים בישראל עשרות אלפי שב"חים וכלי רכב פלסטיניים.



בביקורת עלה כי התרופפות ההגנה על מכשול קו התפר, שהוקם בהמשך להחלטת הקבינט מ-2001 בעלות של 8.3 מיליארדי ש"ח עד לשנת 2021, בהיבטים של צמצום סד"כ וריבוי הפרצות בגדר, הוצגה הן לדרג מקבלי החלטות במשהב"ט והן לראה"ם ולקבינט המדיני-ביטחוני משנת 2017 ואילך. עם זאת, הקבינט המדיני-ביטחוני לא דן בפעולות לשיפור האפקטיביות של מכשול קו התפר עד רצח ישראלים בפיגועים שביצעו מחבלים שהסתננו לישראל דרך הפרצות במכשול במרץ ואפריל 2022. עוד עלה כי לאחר שנת 2017 המצב הפיזי של המכשול המשיך להתדרדר ובד בבד המשיך להצטמצם היקף הסד"כ שצה"ל הקצה לפעילות במרחב התפר, והדבר תרם לערעור תודעת הגדר והמשילות בגזרת מרחב התפר ולהגברת הסיכון הביטחוני, ובפועל סיכון זה התממש במשך השנים, ובייחוד בשנת 2022.

מומלץ כי ראה"ם ושר הביטחון יקיימו דיונים עיתיים בנושא מרחב התפר, לרבות במסגרת דיוני הקבינט המדיני-ביטחוני.

## טיפול הדרג המדיני בפרצות שבמרחב התפר לאחר הפיגועים במחצית הראשונה של שנת 2022

ב-10.4.22, בעקבות הפיגועים שאירעו במרץ ובאפריל 2022, התכנס הקבינט המדיני-ביטחוני כדי לדון במענה הנדרש לשיפור הביטחון במרחב התפר (להלן - דיון הקבינט באפריל 2022).

בדיון הקבינט ציין סגן הרמטכ"ל כי נדרש להקים מכשול עמיד, להקצות סד"כ שיהיה זמין להגיע לאירועים בגדר ולמנוע חבלות בו, ולפתוח בו די הצורך מעברים מוסדרים נוסף על הקיימים לשם מעבר נוח, כדי שלא יהיה תמריץ לחבל במכשול ולעבור באופן לא מוסדר.

בדיון זה הציגו הרמטכ"ל וסגן הרמטכ"ל את הצורך בתוספת סד"כ להגנה על המכשול. הם קבעו כי ניתן לספק מענה מבצעי טוב באמצעות מספר גדודים גדול יותר ביחס למספר הגדודים שפעלו באזור התפר באותו המועד, וזאת נוסף על תגבור הסד"כ שכבר בוצע נכון לאותו המועד, בעקבות הפיגועים. כמו כן הם הציגו את החלופות להגנה על התפר לצורך תכנון עתידי, ואת ההשפעות האפשריות של יישום כל אחת מהן: החלופה הראשונה היא תגבור סד"כ באמצעות כוח צבא סדיר, ויישומה עלול להביא להפסקת האימונים של אותו סד"כ ולפגיעה במוכנות למלחמה. החלופה השנייה היא תגבור סד"כ באמצעות כוחות מילואים, שעלותה התקציבית היא

29 ביוני 2020 ובפברואר, במאי, בספטמבר ובדצמבר 2021.



80 מיליון ש"ח לשנה. עוד ציינו הרמטכ"ל וסגנו כי מכשול בתצורה של חומה עמיד יותר מגדר, ועל כן מחייב פחות סד"כ. ראש מינהלת גבולות ותפר ציין כי עלות הקמת חומה לאורך כל קו התפר מוערכת בכ-2.4 מיליארד ש"ח<sup>30</sup>.

בסיכום דיון הקבינט באפריל 2022 ציינו ראה"ם ושר הביטחון כי הקמת המכשול לכל אורך קו התפר היא חלק מתפיסת ההגנה, וכדי להשלים את המכשול המלא נדרשת תוכנית רב-שנתית.

ביולי 2022 מסר ראש ענף (להלן - רע"ן) פרויקטים במינהלת גבולות ותפר כי העבודות להקמת חומה במקטע סאלם-בת חפר כבר החלו, וכי הן צפויות להסתיים בתוך כ-11 חודשים.

במהלך דיון הקבינט באפריל 2022 עלה גם הצורך בהגברת פעילות אכיפה וענישה, ובכלל זאת על הגורמים המסייעים לשב"ח. ראש השב"כ הציע להקים צוות בין-משרדי ובין-ארגוני לניתוח "צווארי הבקבוק" בתהליך שממעצר ועד כליאה. השר לבט"פ קבע שיש לקיים דיון עם משרד המשפטים, עם היועצת המשפטית לממשלה ועם מ"י כדי לשפר את יכולות מ"י לפעול למעצר מסתננים.

בסיכום הדיון החליט הקבינט המדיני-ביטחוני להקצות 360 מיליון ש"ח לצורך הקמת חומה לאורך 40 ק"מ באזור חטמ"ר מנשה, במקום הגדר הקיימת.

ההתמודדות עם תופעת ההסתננות ממרחב התפר מחייבת תוכנית רב-שנתית סדורה ושלמה הכוללת שילוב של כל גורמי הביטחון והאכיפה. תוכנית זו צריכה לכלול היבטים של בניין הכוח ושל הפעלתו באופן משולב ובשיתוף פעולה כדי להשיב את תודעת המכשול ואת ההרתעה מפני הסתננות שב"חים לישראל. ההשקעה בסך 360 מיליון ש"ח שבוצעה בהתאם להחלטת הקבינט המדיני-ביטחוני באפריל 2022 עשויה אומנם לצמצם את תופעת ההסתננות במקטע מסוים, אולם בהיעדר תוכנית שלמה ומקיפה יש חשש שתימשך תופעת ההסתננות, על הסיכון הנשקף בגינה.

30 1.5 מיליארד ש"ח להחלפת כלל הגדר בחומה ועוד 900 מיליון ש"ח להקמת חומה במקומות שבהם לא נבנה מכשול פיזי כלל (פתחות).





במהלך הדיון בקבינט המדיני-ביטחוני באפריל 2022 ציינו ראה"ם ושר הביטחון כי הקמת המכשול לכל אורך קו התפר היא חלק מתפיסת ההגנה ולצורך כך נדרשת תוכנית רב-שנתית. מתוך הבנה כי ההתמודדות עם תופעת ההסתננות ממרחב התפר היא מורכבת ומחייבת טיפול של כלל גורמי הביטחון והאכיפה, מומלץ כי תוכנית זו תכלול את כלל ההיבטים הנדרשים למניעת הסתננות לישראל. עוד מומלץ כי התוכנית תובל על ידי המל"ל, אשר ירכז צוות בין-משרדי שיכלול נציגים ממערכת הביטחון, מהמשרד לבט"פ, ממשד המשפטים, ממשד האוצר ומגורמים רלוונטיים נוספים. במסגרת גיבוש התוכנית יש לבחון דרכים לעודד את הפלסטינים בעלי היתרי התעסוקה להיכנס לישראל באמצעות המעברים המוסדרים באמצעות התאמת מספר המעברים, מיקומם ואיכות השירות הניתן בהם למספר העוברים הרצוי בהם. עוד מומלץ כי בתום גיבוש התוכנית הרב-שנתית, ראה"ם ושר הביטחון יביאו את התוכנית לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני לצורך אישורה תוך הקצאת תקציבים והגדרת לוח זמנים למימושה. בפעולות אלה יהיה כדי לצמצם את תופעת השב"חים ואת הסיכון הביטחוני והפלילי הכרוך בה, אשר פוגעים בתחושת הביטחון בישראל.

בספטמבר 2022 מסר המשרד לבט"פ בתגובתו על טיוטת הביקורת כי המשרד מצטרף להמלצת משרד מבקר המדינה בעניין גיבוש תוכנית רב-שנתית ומקיפה בהובלת המל"ל להשלמת מכשול קו התפר ולשימורו באופן שיאפשר הרתעה אפקטיבית.

באוקטובר 2022 מסר השב"כ בתגובתו על טיוטת הביקורת (להלן - תגובת השב"כ על טיוטת הביקורת) כי תופעת ההסתננות ממרחב התפר לישראל היא סיכון ביטחוני וכי המלצות משרד מבקר המדינה לטיפול מערכתי כולל בתופעה על מנת להיאבק בה הן מבורכות.

## אפקטיביות המענה המבצעי במכשול קו התפר

החל משנת 2019 ציין השב"כ במסמכיו כי באזור השומרון אין גדר ביטחון אפקטיבית.

מסמכי פקמ"ז עלה כי גורמי טרור עלולים לנצל את תשתית ההסתננות לביצוע פיגועי טרור בישראל<sup>31</sup>. בפקודת ההגנה של חטמ"ר מנשה לשנת 2022 הגדיר מפקד החטיבה את האפשרות לניצול הסתננות השב"חים לכניסת פח"ע לשטחי ישראל כאחד האיומים העיקריים שבמרחב האחריות של החטיבה.

על פי הוראת הפיקוד העליון 2.0403 מיוני 2004, ז"י משמשת, בין היתר, כבעלת הסמכות המקצועית לעניין תפיסת הפעלת כוחות היבשה, ובכלל זאת היא מוסמכת לקבוע, לכתוב, לפרסם ולהטמיע את תפיסות היסוד ואת התורות הזרועיות להפעלת הכוחות. בתחום האמצעים

31 דוגמאות: בפקודת ההגנה של חטמ"ר מנשה הגדיר מפקד החטיבה את האפשרות לניצול הסתננות השב"חים לכניסת טרור לשטחי ישראל כאחד האיומים העיקריים שבמרחב האחריות של החטיבה; בפקודת ההגנה של אוגדת איו"ש קבע מפקד האוגדה כי נשקפת סכנה ממשית של אירוע פלילי שהופך לאירוע פח"ע, ובדיון בראשות מפקד פקמ"ז מדצמבר 2021 בנושא המערכה למניעת טרור ופשעה בתפר קשר מפקד פקמ"ז בין מניעת הטרור לצמצום מעברי השב"חים.



מצוין כי תפקידה לפתח, באמצעי הלחימה ובאמצעי סיוע הלחימה שבסמכותה, להצטייד בהם ולהטמיעם. מערך הגנת הגבולות בז"י מוביל את משימת הגנת הגבולות בצה"ל.

הוראת ז"י בנושא "הגנה במרחב הגבול / הציר" (להלן - הוראת ז"י להגנה על מרחב הגבול) מפרטת את העקרונות והכללים למענה המבצעי על הגנת מרחב הגבול והקווים הביטחוניים, ובכלל זאת לאורך מכשול קו התפר. על פי הוראה זו מכשול קו התפר נועד למנוע מעבר בלתי מבוקר של תושבי איו"ש אל תחומי ישראל ואת חדירתם ליישובים. עוד נקבע בהוראה כי "אל כל חדירה את מרחב הגבול, יתייחסו הכוחות המגנים עליו כאל חדירת גורמים חבלניים עוינים עד שלא הוכח אחרת ויפעלו על פי הוראות פתיחה באש הגזרתיות התקפות".

צוות הביקורת בחן כיצד מיושמת הוראת ז"י להגנה על מרחב הגבול בפקודות ובהנחיות של צה"ל ובפעילות המבצעית. להלן הפרטים:

## הגדרת משימת כוחות הצבא בנוגע למניעת הסתננות במרחב התפר

הוראת חטיבת המבצעים בנושא "מדיניות הפעלת הכוח בבט"ש בחזית איו"ש" (להלן - הוראת חטיבת המבצעים לבט"ש באיו"ש) קובעת שבאחריותם ובסמכותם של כוחות צה"ל ומ"י הפועלים במרחב התפר למנוע תנועת שב"חים ממרחב התפר הפרוץ אל שטח ישראל.

עלה כי לא נמצאה פקודת הגנה של פקמ"ז המפרטת את הכוחות והמשימות, ובכלל זאת את משימות הפיקוד במרחב התפר. עם זאת, כאמור, במרץ 2021 הגדיר מפקד פקמ"ז בטיוטת פקודת ארגון המערכות את תכלית המערכה בתפר, כמניעת מעבר טרור מאיו"ש לעורף ישראל וצמצום ההסתננות והאירועים הפליליים במרחב התפר.

יצוין כי באוגוסט 2022 מסר ראש ענף אופרטיבי באגף המבצעים (אג"ם) של פקמ"ז לצוות הביקורת כי במהלך חודש אוגוסט 2022 צפויה להיקבע תפיסה מבצעית עדכנית להגנת התפר.

בפקודת ההגנה של אוגדת איו"ש מוגדר, בין היתר, כי משימות האוגדה הן הגנה על התושבים ועל האזרחים העוברים בתחום האוגדה, מניעת הוצאת פגיעים לעורף ישראל ולמרחב ולחימה בטרור, וכל זאת על מנת לקיים ביטחון במדינת ישראל. בפקודת ההגנה של אוגדת איו"ש לא מצוינת מניעת ההסתננות לשטח ישראל כאחת ממשימות האוגדה. על פי הפקודה משימות החטמ"רים שפועלים במרחב קו תפר (מנשה, אפרים, עציון ויהודה) כוללות, מלבד ההגנה על יישובים וצירים ומניעת טרור, גם צמצום מעבר השב"חים, אמצעי הלחימה (להלן - אמל"ח) וכלי הרכב לתחומי ישראל.

על פי פקודת ההגנה של חטמ"ר מנשה, משימת החטיבה היא סיכול ושיבוש של טרור, מניעת מעבר פח"ע לעורף ישראל, אכיפת חוק וסדר, שימור אורח חיים תקין והיערכות להסלמה אפשרית. הפקודה אינה כוללת הנחיה למניעה או לצמצום של הסתננות לשטח ישראל.

כמו כן, פקודת ההגנה של חטמ"ר מנשה מפרטת גם את משימות המודיעין (להלן - האיסוף) על מסתננים דרך גדר קו התפר, והיא קובעת כי יש לאתר הסתננויות דרך מכשול קו התפר ולדווח עליהן.



על פי פקודת ההגנה של חטמ"ר אפרים, משימת החטיבה היא סיכול טרור ומניעת מעבר טרור לעורף ישראל, אכיפת חוק וסדר, שימור אורח חיים תקין והיערכות להסלמה אפשרית. הפקודה מפרטת את התנאים המבצעיים למימוש הרעיון המבצעי, ובהם "אחזקת מכשול תפר רציף ומלא". במסגרת פירוט משימות גדודי החטיבה קובעת הפקודה כי על הגדודים לצמצם "ככל האפשר" מעבר שב"חים.

בביקורת נמצאה אי-תאימות בין פקודת אמ"ץ ותורת הלחימה של ז"י, שקובעות כי תפקיד כוחות הצבא הוא למנוע מעבר שב"חים מאיו"ש, לבין טיטוט פקודת ארגון המערכות של פקמ"ז ופקודות אוגדת איו"ש והחטמ"רים, שקובעות כי משימתם בהיבט זה היא צמצום מעבר השב"חים. הדבר עלול לגרום לבלבול ולפגיעה באפקטיביות המבצעית של כוחות צה"ל ובמשמעת הארגונית. יתרה מכך, משנקבעה תכלית המשימה כצמצום מעבר שב"חים, היה על הפיקוד וכלל הדרגים שתחתיו להגדיר מדד שיבהיר מהו ההישג הנדרש למימוש משימה זו. ללא מדד כמותי, רמת העמידה במשימה נותרת מעורפלת ונתונה לפרשנות.

בדוח מבקר המדינה<sup>32</sup> משנת 2018 בנושא פעילות צה"ל בהיבטים של המשפט הבין-לאומי ציין מבקר המדינה כי בהיעדר הליך אישור ובקרה לתוכן הפקודות המבצעיות המנוסחות ברמות השונות בצה"ל כדבר שבשגרה, ובהיעדר נוהל עבודה המחייב הליך כאמור, עלול להיווצר הבדל מהותי בין הפקודות ברמות השונות, והדבר אף עלול לגרום להבדלים באופן היישום של פקודות אלה.

בספטמבר 2016 מסר צה"ל בתגובה על ממצאי טיטוט הדוח האמור כי על הפקודות ברמות השונות להיגזר מהפקודות שמעליהן ולעלות עימן בקנה אחד.

במהלך הביקורת עלה כי היעדר האחידות בעניין משימת צה"ל בכל הנוגע למניעת הסתננות בא לידי ביטוי גם במסרים של מפקדים במטכ"ל ובאיו"ש כמפורט להלן:

1. בשנת 2016 כתב מפקד אוגדת איו"ש מסמך המפרט את התפיסה המבצעית להגנה בתפר. במסמך זה הוא קבע שמשמית האוגדה בעניין תופעת ההסתננות **היא צמצום מעבר שב"חים** באופן שיביא לדעיכת התופעה לאורך זמן.
2. בביקור הרמטכ"ל באוגדת איו"ש באוקטובר 2019 הרמטכ"ל קבע כי הפרצות בגדר הן נקודת תורפה מבצעית והנחה כי לאוגדה אחריות לפעול במסגרת משאביה להגביר את השליטה המבצעית במרחב **ולמנוע הסתננויות**.
3. בדיון בראשות מפקד פקמ"ז בנושא סטטוס המערכה בשב"ח, שהתקיים ביוני 2020 קבע מפקד פקמ"ז כי המדיניות במרחב התפר מחייבת **מניעת מעבר בלתי חוקי בין שני צדי המכשול**.
4. בדיון בראשות מפקד פקמ"ז, בנושא המערכה למניעת טרור ופשעה בתפר, שהתקיים בדצמבר 2021 הוצגה מטרת המערכה - "מניעת מעבר טרור מאיו"ש לעורף מדינת ישראל

32 מבקר המדינה, **דוח מיוחד בנושא פעילות צה"ל בהיבטים של המשפט הבין-לאומי בעיקר בנוגע למנגנוני הבדיקה והבקרה של הדרג האזרחי והדרג הצבאי** (במרץ 2018).



וצמצום מעברי שב"ח ואירועים פליליים במרחב התפר באיו"ש". אחד מיעדי המערכה שנקבע הוא **צמצום מעבר שב"ח** דרך מכשול קו התפר.

5. בדיון שקיים מפקד פקמ"ז בינואר 2022 ובו הגדיר את המשימות בתפר<sup>33</sup>, הוא קבע כי המשימות הנוגעות לתופעת ההסתננות הן **מניעת מעבר של כלי רכב דרך מכשול קו התפר וכן תיעול וניטור של השב"ח**, קרי מעקב אחר השב"ח וניתובם לפרצות מסוימות לצורך שליטה ובקרה, וזיהוי מסתננים חשודים. אמירה זו משמעה שלפי תפיסת מפקד פקמ"ז, משימת פקמ"ז אינה כוללת מניעה ואף לא צמצום של תופעת ההסתננות אלא שליטה מסוימת על נתיבי ההסתננות.

בביקורת עלה כי עד לפיגועים במחצית הראשונה של שנת 2022 הגדרת משימת צה"ל בנוגע להסתננות פלסטינים מאיו"ש לישראל לא הייתה ברורה ולא הייתה מתואמת בין הדרגים המבצעיים השונים (מטכ"ל, פיקוד, אוגדה, חטיבה). המסרים הלא אחידים והשינוי בהגדרת המשימה ממניעת תופעת ההסתננות, דרך צמצומה וכלה בתיעולה ובניטורה, התרחשו בלי שחל שינוי בהנחיות שר הביטחון לגבי תפקיד מכשול קו התפר.

לנוכח צמצום סד"כ הכוחות המוקצה לבט"ש במרחב איו"ש בכלל ובגזרת מרחב התפר בפרט, יש משנה חשיבות לכך שהפקודות יהיו ברורות ומתואמות לאורך כל שדרת הפיקוד, תוך התאמתן לאיומים הנשקפים למרחב איו"ש ולמשאבים המוקצים לשם כך. על הדרג הממונה (ברמת מטכ"ל, פיקוד ואוגדה) לאשר את פקודות הדרג הכפוף לו ולוודא את התאמתן למשימות שהוגדרו לו.

באפריל 2022, בעקבות שני פיגועים שביצעו באותה התקופה פלסטינים שהסתננו לישראל דרך פרצות במכשול קו התפר, קבע הרמטכ"ל כי משימת צה"ל בתפר היא מניעה מוחלטת של מעבר שב"ח דרך הפרצות במכשול קו התפר. מפקד אוגדת איו"ש עדכן בהתאם לכך את התפיסה המבצעית של האוגדה וקבע כי משימת האוגדה בתפר היא "למנוע מעבר שב"ח ולשלוט בכל התנועות במרחב". במאי 2022 קבע הרמטכ"ל כי משימת צה"ל בתפר היא להפחית למינימום האפשרי ("בין אפס לעשרות בודדות") את מספר השב"ח המסתננים.

ממסמכי פקמ"ז ואוגדת איו"ש מהשנים 2020 - 2021 עלה כי ההגנה על יישובים סמוכי גדר<sup>34</sup> היא יעד שיש לעמוד בו בכל הנוגע לפעילות כוחות האוגדה במרחב התפר. למשל, בדיון שקיים מפקד פקמ"ז באוגוסט 2020 בנושא המערכה בתפר, הוא מנה שמונה אתגרים של הפיקוד במסגרת פעילותו בתפר<sup>35</sup>, והאתגר השני בסדר החשיבות, לאחר מניעת מעבר טרור, הוא הגנה על יישובים סמוכי גדר. במסגרת ההגנה על יישובים סמוכי גדר כלולה גם פעילות לחיזוק המכשול בסמיכות ליישובים אלו.

33 יתר המשימות הן: מניעת מעבר טרור ומניעה וסיכול של הברחות אמל"ח.

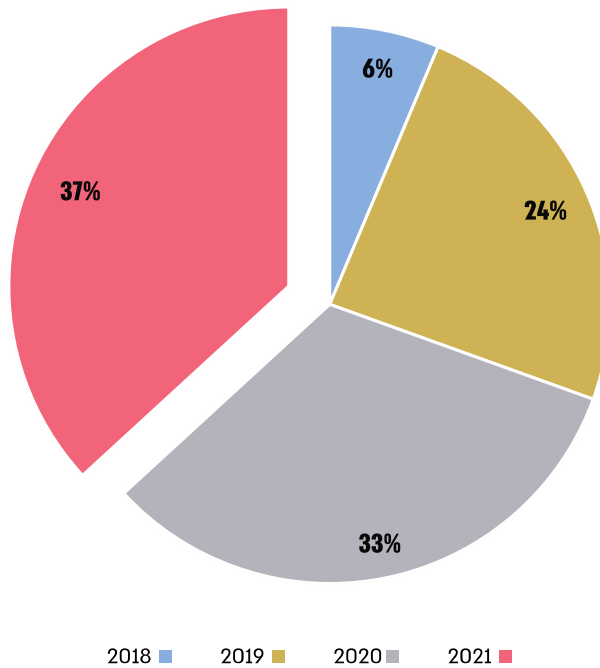
34 לפי קביעת פקע"ר, יישוב סמוך גדר הוא יישוב השוכן בטווח של עד 500 מטרים מערבית למכשול התפר.

35 אתגרי הפיקוד בתפר, כפי שמנה מפקד הפיקוד באותו הדיון, לפי סדר החשיבות: מניעת מעבר טרור מאיו"ש לישראל (כלי רכב ואנשים); הגנה על יישובים סמוכי גדר; פעילות פלילית (כדוגמת פריצות לבתים, גנבות כלי רכב ופשיעה חקלאית); הברחות אמצעי לחימה; השחתת המכשול; תופעת השב"ח; הידוק הממשקים בין ערביי ישראל לפלסטינים; ותודעת המכשול.



מנתוני מינהלת גבולות ותפר עלה כי נכון לדצמבר 2021 חלק מהפרצות במכשול היו באזורים הסמוכים ליישובים ישראליים שנמצאים מערבית למכשול קו התפר ולא תוקנו במשך שנים.

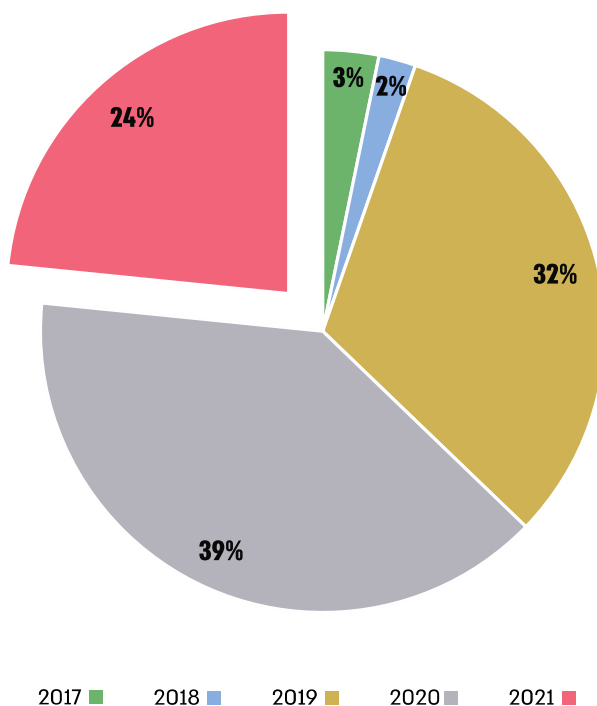
**תרשים 6: התפלגות ותק הנוקים בגדר ליד יישובים סמוכי גדר בחטמ"ר מנשה לפי מועד יצירת הנוק, 2018 - 2021**



על פי נתוני גבולות ותפר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



**תרשים 7: התפלגות ותק הנזקים בגדר ליד יישובים סמוכי גדר בחטמ"ר אפרים לפי מועד יצירת הנזק, 2017 - 2021**



על פי נתוני מינהלת גבולות ותפר, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מתרשים 6 ו-7 עלה כי נכון לסוף שנת 2021, כ-95% מכלל הנזקים בגדר קו התפר בקטעים שסמוכים ליישובים בגזרת חטמ"רים אפרים ומנשה נוצרו כשנה עד שלוש שנים לפני מועד ביצוע הביקורת ולא תוקנו נכון לאותו המועד. דבר העלול לפגוע בביטחון ובתחושת הביטחון של התושבים.

במפגש עם מנהלי אגפי ביטחון ורכזי ביטחון שוטף צבאיים (רבש"צים) מרשויות מקומיות ויישובים הסמוכים למכשול קו התפר עלה כי יש פרצות הסמוכות ליישובים שלא תוקנו במשך שנים, לדוגמה באזור היישובים אייל, מגל, מירב ומלכישוע. עוד עלה כי יישובים מסוימים חוו עשרות אירועי חדירה בשנה דרך הפרצות במכשול קו התפר.



### תמונה 6:



צולם על ידי צוות הביקורת בסמוך ליישוב במרכז הארץ בפברואר 2022.

בעקבות הפיגועים במחצית הראשונה של שנת 2022 ומבצע "שובר גלים", פעלו מינהלת גבולות ותפר<sup>36</sup>, פקמ"ז וחברות תחזוקת הגדר לתיקון המכשול ולעיבוי. ביוני 2022 מסר רע"ן פרויקטים במינהלת גבולות ותפר לצוות הביקורת כי במסגרת תוכנית "שובר גלים" כלל הנזקים תוקנו ברמה הנותנת מענה מבצעי<sup>37</sup>.

נוכח הסיכון לחדירת מסתננים ליישובים סמוכי גדר, מומלץ כי צה"ל יבחן את הדרכים לרכז מאמץ ולהקפיד על שלמות הגדר בסמוך ליישובים כדי לאפשר לכוחות הצבא למנוע הסתננות דרך מכשול קו התפר ליישובים אלו וכדי להבטיח את שלום התושבים ואת תחושת הביטחון שלהם, וזאת גם לאחר שיסתיים מבצע "שובר גלים".

36 המטכ"ל הקצה 5.5 מיליון ש"ח למינהלת לצורך מימון ביצועה של פעילות זו.

37 לרבות על ידי פריסת גדר תיל תלתלית.



## מיצוי הכוח הצבאי למתן מענה אפקטיבי במרחב התפר

על פי הוראת ז"י להגנה על מרחב הגבול, הרעיון המבצעי בהגנת מרחב הגבול הוא איתור פח"ע בהקדם האפשרי תוך הישענות על ריכוז מאמץ האיסוף, בהתאם להערכת המצב, עצירת המבצעים ועיכובם וסיכול הפח"ע לפני שיגיע ליישובים ולצירי תנועה.

### פעילות איסוף באמצעות תצפיות ניידות ונייחות ואמצעים טכנולוגיים שונים

מערך הגנת הגבולות בז"י גיבש תפיסה מבצעית בהיבטי איסוף, שעל פיה האיסוף צריך להיות מושתת על שימוש באמצעי איסוף רבים מסוגים שונים המופעלים על ידי צוות מבצעי אחד, בעל יכולת כיסוי שטח אוטומטית ורצופה, כדי לייצר תמונה שלמה ואפקטיבית מבחינת איסוף המידע. ציון כי צה"ל מפעיל תפיסה זו בגזרות שונות.

אוגדת איו"ש ומערך הגנת הגבולות בז"י פיתחו והפיצו ביוני 2019 תפיסה מבצעית ושמה "מרחב חכם" או "חטמ"ר חכם", המבוססת על התפיסה של אחיזה מודיעינית שמאפשרת זיהוי אירועים חריגים והנגשתם לכוחות המבצעיים לצורך פעולה מהירה שלהם בשטח בזמן קצר.

תפיסה זו פותחה, בין היתר, כדי להתמודד עם הצורך לתת מענה הגנתי ומבצעי יעיל במציאות של סד"כ מצומצם, גידול במספר מוקדי החיכוך והתרחשות אירועי פח"ע מפתיעים ומיידיים שלא קדם להם תכנון המאפשר התרעה. תפיסה זו היא מרכיב בסיסי בתפיסה מבצעית זו, שהתפר הוא חלק ממושאי ההגנה הנכללים בה.

לאורך מכשול קו התפר פרוסים כמה אתרי איסוף הצופים על מכשול קו התפר. תצפיתניות שמוצבות במספר חמ"לי תצפיות צופות בנעשה במקום ומתעדות כל אירוע המעורר חשש לפעילות פח"עית במרחב שאליו הן צופות, ובכלל זאת הסתננות ומעבר של כלי רכב בין שטחי איו"ש וישראל.

במרץ 2022 מסרה לצוות הביקורת קצינת המבצעים של האיסוף הקרבי באיו"ש, שאחראי למשימת האיסוף, כי נוכח המחסור באמצעי תצפית שיעור הכיסוי האיסופי<sup>38</sup> לאורך מכשול קו התפר הוא 62%, וכי במרחב החטמ"רים אפרים ומנשה שיעור הכיסוי האיסופי הוא 53%-ו-66% בהתאמה. עוד מסרה כי מעבר למחסור באמצעי תצפית, עמדות התצפית בחמ"לי התצפית אינן מאוישות במלואן<sup>39</sup>, וכי אף שבשנת 2021 תקן התצפיתניות שנקבע בתקן גדל בכ-18%, מצבת התצפיתניות משתנה על בסיס חודשי ושיעורה בין 75% ל-90% מהתקן. בביקור שקיים צוות הביקורת בחמ"ל תצפיות בחטמ"ר מנשה במרץ 2022 עלה כי רק חלק מעמדות התצפית הקיימות במקום היו מאוישות.

38 מכשול קו התפר מחולק לקווי דיווח ממוספרים שמשמשים נקודות ציון לאורך המכשול. שיעור הכיסוי האיסופי מייצג את שיעור קווי הדיווח מתוך סך קווי הדיווח לאורך מכשול קו התפר שנצפים באמצעות אמצעי התצפית.

39 בפברואר 2022 מסר מפקד אוגדת איו"ש לצוות הביקורת כי שיעור האיוש של תקני התצפיתניות בחדרי התצפית היה 62%.





בביקורת עלה כי פוטנציאל הכיסוי האיסופי הקיים (62%) לאורך קו התפר, שממילא אינו מיטבי, אינו ממומש במלואו נוכח העובדה כי יש פערי איוש של תצפיתניות בכל עמדות התצפית העומד על 10%-25%. הדבר פוגע באפקטיביות האיסוף ועלול לפגוע ביכולת צה"ל לממש את משימתו במרחב התפר.

במאי 2022 מסר מנהל העבודה לתחום האיסוף<sup>40</sup> לצוות הביקורת כי השימוש באתרי תצפית בלבד ללא שימוש באמצעי תצפית מסוימים לצורך פעילות האיסוף לאורך מכשול קו התפר אינו מאפשר צפייה ברציפות ובחפיפה בין האתרים, וכי מצב דברים זה אינו עומד בקנה אחד עם התפיסה המבצעית בהיבטי האיסוף.

מנהל העבודה לתחום האיסוף מסר לצוות הביקורת כי נוכח התוואי המפותל של מכשול קו התפר, נדרש להוסיף כמה אתרי תצפית לטווח ארוך ועוד כמה אתרים שיתצפתו על נתיבי הסתננות ידועים. הוספת אתרים אלו תחייב תוספת של כוח אדם מקצועי מתאים (תצפיתניות, סגל, אנשי תחזוקה).

רע"ן פרויקטים במינהלת הגבולות והתפר מסר במאי 2022 לצוות הביקורת כי קיימים פערים מסוימים בחלק מאמצעי התצפית לאורך קו התפר.

במאי 2022 מסר רע"ן פרויקטים במינהלת גבולות ותפר לצוות הביקורת כי המינהלת גיבשה תוכנית מדורגת לצורך השלמת המענה האיסופי במרחב התפר בעלות כוללת של כ-236 מיליון ש"ח.

תוכנית "שובר גלים", שאישר הרמטכ"ל במאי 2022, כוללת שיפור של אמצעי האיסוף על בסיס התוכנית האמורה בתקציב של 31 מיליון ש"ח, בין היתר לצורך קליטה של כמה מערכות איסוף מסוימות בחמ"לי האיסוף בתפר (ללא שילוב מערכת איסוף מסוימת אחרת). בעניין זה מסר רע"ן פרויקטים במינהלת גבולות ותפר ביולי 2022 לצוות הביקורת כי עד סוף שנת 2022 יוטמעו בחמ"לי איסוף בתפר כמה מערכות איסוף מסוימות ועד סוף יוני 2023 יוטמעו כמה נוספים.

בביקורת עלה כי מערך האיסוף, המשמש מרכיב חשוב במענה המבצעי במרחב התפר, לוקה בחסר. לדוגמה, החוסרים בכיסוי האיסופי כך שחלק ניכר מאזור מכשול קו התפר אינו נצפה במערכות התצפית הקיימות, המחסור בתצפיתניות (10% - 25% אינם מאוישים) והמגבלות של אמצעי התצפית הקיימים. נוכח החוסרים שצוינו לעיל נפגעת היכולת של כוחות צה"ל להתמודד עם תופעת המסתננים.

בנובמבר 2022 מסר משהב"ט בתגובתו על טיוטת הביקורת כי לפני כארבע שנים יזמה מינהלת גבולות ותפר תוכנית לריענון מערכות איסוף מיושנות. התוכנית אושרה לפני כשלוש שנים. עוד מסר כי עד יוני 2023 יותקנו כמה אמצעי איסוף מסוימים ואמצעי איסוף נוספים יותקנו עד סוף שנת 2023.

40 תפקידו כולל אחריות לכשירות אמצעי האיסוף ולביצוע תוכניות העבודה.



ההצטיידות באמצעי איסוף מסוימים בחמ"לי האיסוף בתפר, שעתידיה להתרחש עד סוף שנת 2023 (כמה עשרות של אמצעי איסוף מסוימים) צפויה לשפר את יכולות האיסוף בתפר, אולם נוכח העובדה כי התוכנית אינה כוללת הקמה של כל אתרי התצפית הנדרשים, שדרוג של כל האתרים הקיימים ושילוב מערכת איסוף מסוימת בכל חמ"לי החטמ"רים האחראים לקו התפר, המענה האיסופי ימשיך להיות חלקי.

בתגובתנו על טיוטת הביקורת מסר משהב"ט כי בעת הקמת מערך האיסוף במרחב התפר לא הייתה בשלות טכנולוגית להטמעת מערכות מערכת איסוף מסוימת למשימת הגנת הגבולות. בעקבות גל הפיגועים בשנת 2022 ובהתאם לדרישה מבצעית של פקמ"ז, במסגרת מבצע "שובר גלים", הציגה מינהלת גבולות ותפר תוכנית מקיפה לחיזוק מערך האיסוף, וסגן הרמטכ"ל אישר את המדרגה המיידית למימוש. בהתאם לכך הותנעו תהליכי רכש והעתקה של מערכות איסוף מסוימות מגזרות אחרות למרחב התפר, וזאת בעקבות שינוי התפיסה והאפקטיביות המבצעית המתקבלת ממערכות אלה בתפיסה המבצעית של האיסוף.

נוכח גל הפיגועים שתחילתו במרץ 2022, וגיבושה של תוכנית שדרוג מערך התצפיות, שקיבלה את אישור הרמטכ"ל, מומלץ שפקמ"ז ומינהלת גבולות ותפר יבחנו דרכים להשלים תוכנית זו ובכללה את מימוש התפיסה המבצעית בהיבטי איסוף וחטמ"ר חכם בחטמ"ר אפרים. עוד מומלץ שאג"ת ואמ"ץ בשיתוף פקמ"ז ימשיכו לבחון את ההטמעה של התפיסה המבצעית גם בחטמ"ר מנשה ובכל מרחב התפר, תוך קביעת סדרי עדיפויות למימוש התוכנית בהתאם לרמת הסיכון ולקרבה ליישובים. כמו כן, על צה"ל לפעול לאיזוש אתרי האיסוף בתצפיתניות בהתאם לתקינה כדי למצות את פוטנציאל האיסוף באופן מלא.

השב"כ מסר בתגובתו כי כחלק מהשמירה על אפקטיביות המכשול יש להשקיע תשומות רבות יותר בהשלמת הכיסוי האיסופי באופן מלא.

## המענה המבצעי של פקמ"ז על הצורך במניעת הסתננות לישראל

על פי הוראת ז"י להגנה על מרחב הגבול, משימות כוחות הגנת הגבול הן, בין היתר, שמירת תקינות המכשול, סיכול ומניעה של הגעת אויב למרחב המכשול, מניעת חדירה לשטח ישראל וייצור הרתעה.

משימות אלו אמורות להתבצע בין היתר באמצעות כלי רכב (פטרול) וכוחות רגליים, שייעודם להיות בעלי יכולת תגובה מהירה לאירועים המתפתחים במרחב הגבול, למנוע מעבר אדם בין שני עברי הגבול, לאבטח את תקינות המכשול ולשמש כוח לוחם נייד וזמין.

בפקודת ההגנה של חטמ"ר מנשה נקבע כי המשימה המבצעית המוטלת על החטיבה היא איתור הפח"ע בהקדם האפשרי תוך הישענות על מאמץ האיסוף ושיתוף הפעולה עם השב"כ והמשטרה, סיכולו ומניעתו מלהגיע ליישובים ולצירי תנועה תוך התבססות על מערך מכשולים הנדסי-תשתיתי מתוחזק היטב, תוך שיתוף פעולה של כלל הכוחות הפועלים בגזרה לצמצום זמן התגובה. עוד קובעת הפקודה כי אחד התנאים המבצעיים למימוש הרעיון המבצעי הוא "שליטה במעטפת מרחב האחריות על בסיס מכשול התפר".



באירועים שונים בשנים 2020 - 2021 ציין שר הביטחון את חשיבות מאמץ ההגנה בתפר בהתייחס למענה החלקי של המכשול הקיים והנחה את צה"ל להמשיך לפעול לצמצום תופעת ההסתננות חרף האתגר המשאבי ותוך שימוש בסד"כ הקיים.

באוקטובר 2021 מסר מפקד פקמ"ז לצוות הביקורת כי צמצום הסד"כ בתפר איפשר את הפגיעה במכשול קו התפר, עד כדי כך שיכולתה של אוגדת איו"ש והחטמ"רים הכפופים לה לעצור מסתננים היא נמוכה מאוד. עוד מסר כי בעקבות כך מתקיימת פעילות פלילית ענפה משני צידי המכשול, ובכלל זאת הברחת אמצעי לחימה.

בינואר 2022 מסר מפקד חטיבת (להלן - מח"ט) מנשה לצוות הביקורת כי היקף סד"כ שהיה קיים באותה עת לא היה מספק. יצוין כי בדיון הקבינט המדיני-ביטחוני באפריל 2022 ציינו הרמטכ"ל וסגן הרמטכ"ל בהקשר לסד"כ שמוקצה לטובת הבט"ש לאורך גדר קו התפר כי ניתן לספק מענה מבצעי טוב יותר לגזרה. עוד מסר מח"ט מנשה כי בחטמ"ר מנשה קיים סד"כ המוקצה לפעילות בתפר, וכי יכולת הגנה טובה על המרחב האמור מחייבת הפעלה של היקף גדול יותר של גדודים.

בפברואר 2022 מסר מפקד אוגדת איו"ש לצוות הביקורת כי צמצום הסד"כ בתפר לא מאפשר זמינות גבוהה של סוירים לאורך המכשול. עוד מסר כי הפלסטינים הבינו כי צמצום הסד"כ משמעו חוסר יכולת להגן על המכשול וניצלו זאת "למעבר לשטח ישראל כמעט באין מפריע".

יוצא כי בעקבות צמצום הסד"כ במרחב התפר בשנת 2019 בכ-70% ביחס למספר הגדודים בשנת 2002, היקפו של הסד"כ עד למבצע "שובר גלים" שהחל במרץ 2022 לא איפשר להגן על המרחב כנדרש, ובכלל זאת לפעול למניעה של הסתננות, פעילות פלילית ופגיעה במכשול קו התפר.

### פקודה לסיכול ומניעת הסתננות

לצורך סיכול ומניעת הסתננות קבעה אוגדת איו"ש פקודה אוגדתית שתכליתה סיכול ומניעת הסתננות (להלן - הפקודה), בהתאם לעקרונות ולהנחיות שנקבעו בפקודת היסוד של חטיבת המבצעים. פקודת היסוד קובעת את סדר הפעלת הכוחות והפעולות הנדרשות באירוע של חציית גבול (באמצעות כלי רכב או באופן רגלי) שלא כדין לתוך שטח ישראל, ובכלל זאת חצייה של מכשול קו התפר (להלן - הכחה על הפעלת הפקודה). על פי הפקודה של האוגדה, על כל חטמ"ר במרחב האוגדה להגדיר נוהל חטיבתי ליישום הפקודה בדרג החטמ"ר. הפקודה האוגדתית קובעת את הגורמים שבסמכותם להכריז על הפעלת הפקודה, ובהם כוחות התצפית שזיהו אדם חוצה את מכשול קו התפר.

כדי לבחון את מידת עמידתם של החטמ"רים בפקודה בחן צוות הביקורת את יומני המבצעים של שניים מחמ"לי תצפיות בגזרת חטמ"ר מנשה בשנים 2019 - 2021 ושל שניים מחמ"לי תצפיות בגזרת חטמ"ר אפרים בשנים 2020-2021<sup>41</sup>. להלן הפירוט:

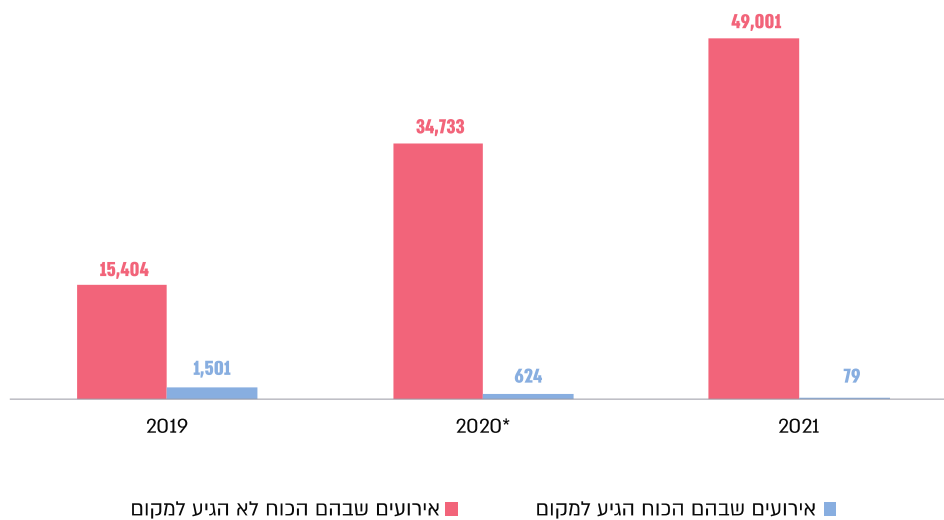
41 יצוין כי נבדקו רק אירועי הסתננות מאיו"ש לישראל, זאת אף שלפי חוק יישום הסכם הביניים גם הכניסה לאיו"ש שלא באמצעות המעברים המוסדרים היא ככלל אסורה.



### חטמ"ר מנשה:

בפקודה של חטמ"ר מנשה נקבעו התנאים להכרה על הפעלת הפקודה. בפקודה נקבע, בין היתר, כי בעת הכרה זו יש להקפיץ את הכוחות לצורך ביצוע סריקות.

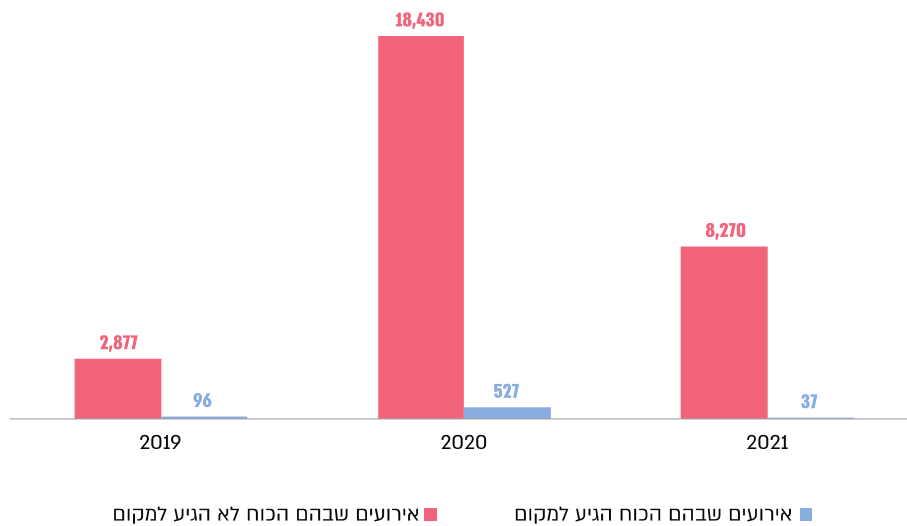
**תרשים 8: המענה המבצעי לאירועי הסתננות רגלית שנצפו בחמ"ל (1) בגזרת חטמ"ר מנשה (2019-2021)**



על פי נתוני האיסוף באוגדת איו"ש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* הנתונים לשנת 2020 הם עד חודש אוגוסט.



### תרשים 9: המענה המבצעי לאירועי הסתננות רגלית שנצפו בחמ"ל (2) בגזרת חטמ"ר מנשה (2019 - 2021)

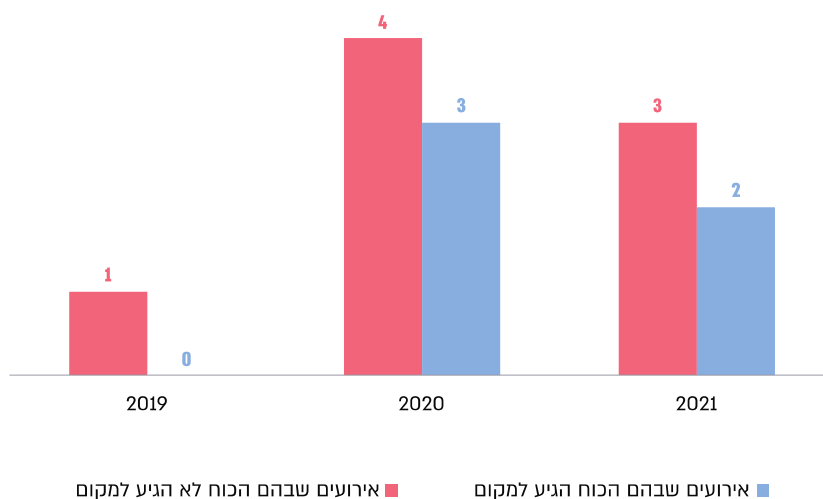


על פי נתוני האיסוף באגדת איו"ש, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהתרשימים 8 ו-9 עולה כי הכוח הצבאי הגיע רק לשיעור מזערי מאירועי ההסתננות הרגלית (116 אירועים מתוך 57,387 המהווים כשתי עשיריות האחוז ב-2021) שבהם הוכרז על "הפעלת הפקודה" ושאותם איתרו חמ"לי התצפיות בגזרת חטמ"ר מנשה, וזאת שלא בהתאם לפקודה.

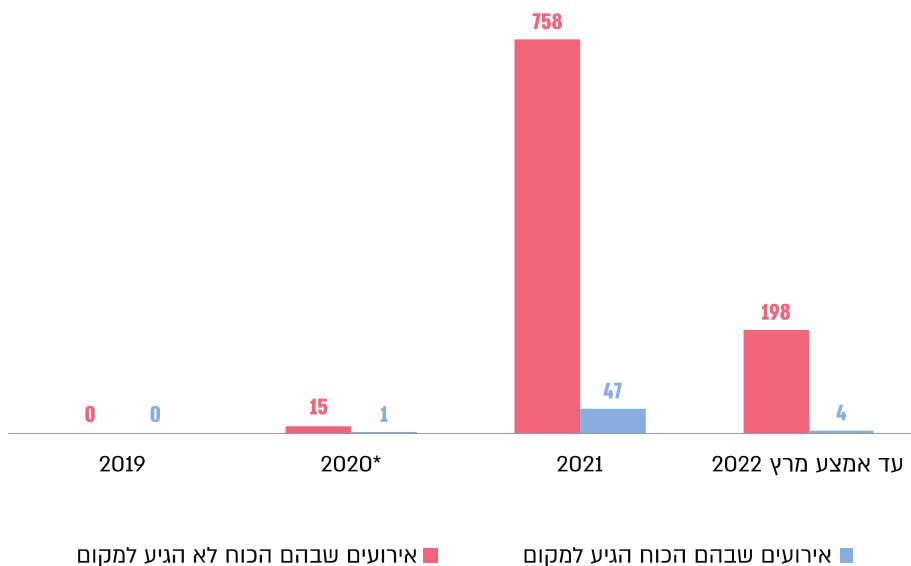


**תרשים 10: המענה המבצעי לאירועי הסתננות באמצעות כלי רכב שנצפו בחמ"ל (1) בגזרת חטמ"ר מנשה (2019-2021)**



על פי נתוני האיסוף באוגדת איו"ש, בעיבוד משרד מבקר המדינה

**תרשים 11: המענה המבצעי לאירועי הסתננות באמצעות כלי רכב שנצפו בחמ"ל (2) בגזרת חטמ"ר מנשה (2019-2022)**



על פי נתוני האיסוף באוגדת איו"ש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* הנתונים לשנת 2020 הם עד חודש אוגוסט.



מהנתונים עלה כי הנחיות מפקד פקמ"ז ורמ"ט פקמ"ז<sup>42</sup> מהשנים 2021 ו-2022 שחידדו את המשימה שעולה מהפקודה למנוע הסתננות של כלי רכב, מומשו באופן חלקי.

בינואר 2022 מסר מח"ט מנשה לצוות הביקורת כי נוכח ריבוי הפרצות ואתגרי הסד"כ, נכון לאותו מועד לחטיבה לא הייתה יכולת לתת מענה על כל אירוע של חציית המכשול (הכרזה על הפעלת הפקודה), הוא עדכן את נוהל ההכרזה החטיבתי בדבר "הפקודה". על פי נוהל ההכרזה המעודכן, כ-30% מגזרת מרחב חטמ"ר מנשה הם אזור מסוים כך שבעת איתור חצייה גדר שאינה באזור מסוים, אין צורך בהכרזה על הפעלת הפקודה.

צוות הביקורת בחן את יומני המבצעים של חמ"לי התצפיות בחטמ"ר מנשה בשליש הראשון של 2022, לאחר עדכון נוהל ההכרזה. להלן יוצגו ממצאי בחינתו:

מינואר ועד אמצע מרץ 2022 זיהה חמ"ל תצפית מסוים כמה אלפי אירועי חצייה רגלית של הגדר. כ-12% מהם היו במרחבים מסוימים וחייבו הכרזה על הפעלת הפקודה. הכוח הצבאי הגיע רק לחלק קטן מאירועים אלה. בחמ"ל מסוים, מתוך כמה עשרות של אירועי חצייה רגלית של הגדר שאירעו מינואר ועד אמצע מרץ 2022, מרביתן התרחשו במרחבים מסוימים וחייבו הכרזה על הפעלת הפקודה, הכוח הצבאי הגיע רק לכמה בודדים מאותם אירועים. יצוין כי בחמ"ל נוסף, שום אירוע ממאות אירועי החצייה הרגלית של הגדר שאירעו עד אמצע מרץ 2022 לא התרחש במרחבים מסוימים.

על אמ"ץ לוודא כי המשימות המוטלות על הדרגים הכפופים ניתנות לביצוע במסגרת המשאבים שהוא מקצה להם, או לחלופין יתאים את המשימות למשאבים הקיימים. בהתאם לכך על כל דרג למלא את משימותיו כפי שבאות לידי ביטוי בפקודות.

#### חטמ"ר אפרים:

בפקודה של חטמ"ר אפרים נקבע כי "ההנחה שקו המגע לעולם ייפרץ אינה רלוונטית במרחבים בהם אין לחטיבה עומק וישנם יישובים סמוכי גדר. חדירה במרחב זה מהווה אי עמידה במשימה". עוד נקבע בפקודה כי מפקד החטיבה יקבע את מדיניות הפעלת הכוח בהקשר לאירוע של הכרזה על הפעלת הפקודה בכל אחד ממרחבי החטיבה "תחת ההבנה שישנה תופעת שב"חים".

בהתאם לכך הפיץ חטמ"ר אפרים באפריל 2020 פקודה נוספת שעסקה בטיפול בהתרעות מגדר קו התפר (להלן - נוהל הכרזות של חטמ"ר אפרים), שבה נקבע אילו הכרזות יש להכריז בעת איתור חציית הגדר. על פי נוהל ההכרזות של חטמ"ר אפרים יש להכריז על הפעלת הפקודה בעקבות אירוע במרחב גדר ההפרדה. עוד קובעת הפקודה כי באיתור אירוע מסוג זה באזורים הסמוכים ליישובים, יש להכריז על פקודה העוסקת בחדירה ליישובים.

נוהל הכרזות של חטמ"ר אפרים מחלק את מרחב החטיבה לרמות איום שונות. הנוהל מפרט לכל קטע מגדר קו התפר את סוג ההכרזה שיש להכריז לפי רמת האיום.

42 הנחיית רמ"ט פקמ"ז משנת 2021 למנוע כניסת כלי רכב דרך הפרצות במכשול זהה להנחיית מפקד פקמ"ז משנת 2022.



ממסמכי אוגדת איו"ש עלה כי בגזרת חטמ"ר אפרים יש כמה מוקדים מרכזיים (שבהם מספר חציות גבוה - המהווים נתיבי הסתננות משמעותיים לשטח ישראל. על פי נוהל ההכרות של חטמ"ר אפרים, מוקדים אלו מוגדרים כולם כאזורים ברמת איום המחייבת מענה מבצעי.

צוות הביקורת בחן את יומני המבצעים מהשנים 2020-2021 של חמ"לי התצפיות בחטמ"ר אפרים הצופים אל מרחב התפר. להלן הממצאים:

מהנתונים עולה כי קיים פער בין מספר ההכרות בגזרת חטמ"ר אפרים בשנים 2020 ו-2021 (לבין מספר המסתננים בגזרת חטמ"ר אפרים בתקופה זו.

יצוין כי ביומני המבצעים לא צוין האם הכוח המבצעי הגיע לנקודות שלגביהן בוצעה ההכרה על אירועי הסתננות וגם אין תיעוד שיטתי בנוגע לסוג ההסתננות (רגלית או באמצעות כלי רכב).

בביקורת עלה כי בשנים 2020 - 2021 מספר ההכרות שחייבו תגובה של כוחות הצבא לאירועי הסתננות היה נמוך (1,324 ו-153, בהתאמה) ביחס לנתוני ההסתננות בפועל (כ-195,000 ו-540,000 בהתאמה). משמעות הדבר שהמענה המבצעי של כוחות צה"ל במרחב חטמ"ר אפרים לא עלה בקנה אחד עם המאמץ המבצעי כפי שקבעה ז"י בתפיסת הגנת הגבולות, ואף לא עם הוראת חטיבת המבצעים לבט"ש באיו"ש.

### הסתננות לאחר מבצע "שובר גלים"

כאמור, בעקבות הפיגועים במחצית הראשונה של שנת 2022 תוגבר הסד"כ בתפר, והשב"כ הגביר את פעילותו.

מנתוני השב"כ נכון למאי 2022 עלה כי לאחר תגבור הכוחות לאורך כל מכשול קו התפר במסגרת מבצע "שובר גלים" היקפי ההסתננות צומצמו יחסית לתקופה שקדמה למבצע "שובר גלים". עוד עלה כי בכל רגע נתון שהו בישראל כ-10,000 - 20,000 שב"חים, ואלפים חצו את גדר קו התפר מדי יום.

במאי 2022 קבע הרמטכ"ל כי כניסתם של כ-6,000 שב"חים לישראל מדי יום למרות הקצאת הסד"כ והמאמצים המבצעיים מעידה על כישלון.

רע"ן פרויקטים במינהלת גבולות ותפר מסר ביוני 2022 לצוות הביקורת כי למרות תגבור הסד"כ כחלק ממבצע "שובר גלים", פעילות החבלה המכוונת בגדר נמשכת, ומדי יום נפרצות כ-100 פרצות חדשות בממוצע, והן מתוקנות בתוך 24 שעות לכל היותר.

ביוני 2022 מסרה רע"ן אחזקה במינהלת גבולות ותפר כי תיקון אשר בוצע באפריל 2022 לאורך של כ-2 ק"מ הושחת ואינו שמיש, ואין תכנון לתקנו במועד זה. כמו כן מסרה כי נכון ליולי 2022 קיימים בגדר קו התפר נזקים בהיקף גדול מכפי שההסכם הביטוחי מכסה (פרצות באורך של יותר מ-100 מטר), אשר מחייבים שיקום נרחב.

בביקורת עלה כי חטמ"ר מנשה וחטמ"ר אפרים כמעט שאינם מקיימים את הפקודה לסיכול ולמניעת הסתננות לישראל דרך מרחב התפר.





במציאות השוררת כיום, המתאפיינת במחסור בסד"כ ובמשאבים ובאובדן תודעת המכשול גם בקרב כוחות הצבא, הפקודה אינה מיושמת והפכה בפועל ללא רלוונטית.

יתרה מזו, עולה שגם התגבור הניכר בסד"כ הצבאי במרחב התפר מסוף מרץ 2022 (בשיא התגבור, כמעט הכפלה של הסד"כ בכל גזרת איו"ש) לא הביא למניעת חדירה לשטח ישראל (עד כ-6,000 שב"חים נכנסים לישראל ביום) וליישום המענה המבצעי הנדרש. זאת נוכח הנזקים הרבים שממשיכים להיגרם לגדר (כ-100 פרצות ביום בממוצע, הגם שכיום הן מתוקנות בתוך יממה, על פי מינהלת גבולות ותפר) ואובדן המשילות בקו התפר. משמעות הדבר, כפי שעלה מקביעת הרמטכ"ל, שהמענה המבצעי הקיים נכשל.

בתגובתו על טיוטת הביקורת מסר משהב"ט כי בהיעדר סד"כ אין משמעות לקיום הגדר משום שגדר תקינה נפרצת בתוך דקות ואף שניות.

יצוין כי כוחות צה"ל המתגברים את מרחב קו התפר ממאי 2022 ומאבטחים את הפרצות בגדר, שוהים בעמדות שמירה ארעיות ולא מוסדרות, באופן שאינו מותאם לתנאי השטח ולשהות ארוכת טווח בת מספר חודשים.

התפיסה המבצעית להגנת הגבולות שגיבשה ז"י אינה ממומשת לאורך מכשול קו התפר, אף לאחר תגבור הכוחות במאי 2022, לא בהיבט הפעילות המבצעית ולא בהיבטי פעילות האיסוף. זאת בין משום שהמשאבים המוקצים למשימה אינם מאפשרים את מימושה באופן המיטבי ובין משום שמיצוי המשאבים אינו מיטבי.

מומלץ כי פקמ"ז בשיתוף אמ"ץ, אג"ת ח"י יגבשו מענה שיספק למרחב התפר הגנה אפקטיבית מפני האיומים, ויציגו את הפערים למטכ"ל בנוגע למשאבים הנוספים המתחייבים לצורך מימוש הגנה ברמה הנדרשת ובהתאם לפקודות.

עוד מומלץ כי צה"ל יבחן ויגדיר את התנאים המבצעיים והתשתיתיים הנדרשים לעמדות האבטחה של כוחות צה"ל המתגברים את מרחב קו התפר באבטחת הפרצות בגדר וייתן מענה בהתאם.

## התאמת המענה המבצעי לאתגרים במרחב התפר

ביוני 2017 קיים סגן הרמטכ"ל דיון בנושא מרחב התפר בעקבות סיור ועחו"ב לאורך מכשול קו התפר. בדיון השתתפו ראש מינהלת גבולות ותפר וראש מינהלת קש"ץ, והם הציגו את הפרצות במכשול ואת הקושי להגן על שלמות המכשול נוכח צמצום הסד"כ.

במהלך הדיון הדגיש סגן הרמטכ"ל כי לא נכון להסתמך על פתרון תשתיתי בלבד, גם לא חומה, אלא יש צורך במענה מבצעי שלם שכולל את שיפור המכשול בד בבד עם התאמת המענה המבצעי לאתגר, שיפורים טכנולוגיים, שיפור שיתוף הפעולה עם מ"י ונקיטת פעילות אכיפה וענישה כנגד המחבלים במכשול.

נוכח תמונת המצב שהוצגה קבע סגן הרמטכ"ל כי "המשמעות היא שתוך כמה שנים לא תהיה גדר כלל" והנחה את פקמ"ז בשיתוף מינהלת גבולות ותפר לבצע עבודת מטה שמטרתה "מניעת הפגיעה ושימור המכשול בראיית כלל המרכיבים הרלוונטיים". סגן הרמטכ"ל הנחה את פקמ"ז



ואת מינהלת גבולות ותפר להציג את תוצרי עבודת המטה לקראת אישור תוכניות העבודה לשנת 2018.

בהמשך לכך פקמ"ז ומינהלת גבולות ותפר הציגו במסגרת אישור תוכניות לתוכנית העבודה לשנת 2018 תוכנית רב-שנתית לסגירת מכשול התפר באמצעות חומה.

למרות קביעת סגן הרמטכ"ל כי חומה אינה פתרון בלעדי לתופעת ההסתננות וכי נדרש מענה מבצעי שלם, התוכנית שהציגו פקמ"ז ומינהלת גבולות ותפר כללה התייחסות להקמת חומה בלבד.

בפברואר 2021 התקיים דיון בין הרמטכ"ל לבין ראש השב"כ ומפכ"ל מ"י כדי לגבש כיווני פעולה משותפים לשיפור האפקטיביות לטיפול בפשיעה לאומנית באיו"ש ובהסתננות ממרחב התפר. בסיכום הפגישה הוחלט לתגבר את הסד"כ המבצעי במרחב התפר באמצעות הקמת שתי פלוגות מג"ב שיבצעו פעילות מבצעית במרחב התפר. הקמת הפלוגות תתבסס על גיוס אוגוסט 2021. בעקבות החלטה זו פקמ"ז בשיתוף מג"ב וז"י קיימו עבודת מטה לאפיון הפלוגות ולניתוח התוצאות האפשריות של הקמת הסד"כ, וביוני 2021 אישר ראש מחלקת ארגון באג"ת מימוש מדורג של הקמת הפלוגות והקמת מפקדה גדודית.

בהקשר זה מסר במרץ 2022 מפקד מרחב (להלן - ממ"ר) מג"ב איו"ש לצוות הביקורת כי פלוגה אחת סיימה את ההכשרות לביצוע תפקידה והתחילה בפעילות מבצעית בדצמבר 2021 בחטמ"ר מנשה, והשנייה התחילה בפעילות מבצעית במרץ 2022 בחטמ"ר אפרים.

תגבור הסד"כ באיו"ש באמצעות הקמת שתי פלוגות מג"ב במרץ 2022 הוא צעד חיובי ונחוץ בשיפור האפקטיביות המבצעית במרחב התפר.

מומלץ כי פקמ"ז יבחן את יעילות הפעילות המבצעית של הפלוגות החדשות להשגת המטרה שלשמה הוקמו ויקבע את המשך פעילותן בהתאם.

## מעברים לא מאוישים

לאורך מכשול קו התפר הוקמו שערים חקלאיים שמיועדים למעבר חקלאים פלסטינים בין איו"ש לאדמותיהם שנמצאות ממערב למכשול. בכל שער רשאים לעבור רק חקלאים המורשים לכך. פקמ"ז מציב חיילים בשערים אלו בשעות נקובות לצורך פתיחה וסגירה של השערים ובדיקה שהעוברים בהם מורשים לכך.

נוכח המחסור בסד"כ, פקמ"ז מעוניין לממש פתרונות טכנולוגיים לבדיקה ממוכנת של אישורי המעבר בשערים החקלאיים (שערים "חכמים") כדי להקצות את החיילים למשימות אחרות.

בדצמבר 2020 הנחה מפקד פקמ"ז להשלים את העבודה להסבת המעברים החקלאיים למעברים חכמים. בטיוטת פקודת ארגון המערכות של פקמ"ז ממרץ 2021 נקבע כי אחת התפוקות הנדרשות מפקמ"ז במסגרת הטיפול במרחב התפר הוא מימוש שני שערים חקלאיים חכמים. בדיון בראשות מפקד פקמ"ז ממרץ 2021 הנחה מפקד הפיקוד לממש פיילוט על שער חקלאי חכם לצורך הפניית סד"כ למשימות במרחב התפר.



במסמך פקמ"ז מאפריל 2021 בנושא המערכה בתפר נקבע כי אחד מהתהליכים הנדרשים למימוש יעדי פקמ"ז במסגרת משימותיו במרחב התפר הוא הסבת השערים החקלאיים לשערים חכמים.

בשנת 2021 ביצעה אוגדת איו"ש פיילוט למימוש מעבר כזה דרך שער חקלאי מנוטר. בעקבות הצלחת הפיילוט אישר מפקד פקמ"ז להרחיב את הפיילוט לחמישה אתרים נוספים.

עלה כי שלא בהתאם להנחיית מפקד פקמ"ז משנת 2021 להרחבת הפיילוט למעבר מסתננים פלסטינים דרך שער חקלאי, במועד סיום הביקורת הרחבת הפיילוט לא מומשה. נוכח המחסור בסד"כ הגורם לליקויים במענה המבצעי וביכולת פקמ"ז להגן על מרחב התפר, מומלץ כי פקמ"ז יפעל לקדם פתרונות הטכנולוגיים שעשויים לשפר את מיצוי הסד"כ הקיים.

## תפיסת התיעול והניטור

מתחילת שנת 2018 ועד לתחילת שנת 2022 מפקדי פקמ"ז גיבשו תפיסות עקרוניות (להלן - תפיסות פקמ"ז למערכה בתפר) שלפיהן יש לייצר תודעת מכשול, ושכללו המלצות שמטרתן לעדכן את המענה המבצעי במרחב התפר ולצמצם את תופעת ההסתננות דרך הפרצות במכשול קו התפר. למשל, בינואר 2018 התחיל מפקד פקמ"ז לבצע עבודת מטה בנושא "המערכה בשב"ח" (להלן - המערכה בשב"ח משנת 2018), שמטרתה למנוע, לשבש ולצמצם את תופעת ההסתננות לישראל מאזור מכשול קו התפר; ברבעון האחרון של שנת 2020 הוביל מפקד פקמ"ז פיילוט לתגבור המענה המבצעי בתפר; ובשנת 2021 הוביל עבודת מטה שסקרה את כלל תחומי הפעילות של פקמ"ז, ובהם "המערכה בתפר" (להלן - המערכה בתפר משנת 2021) שתכליתה מניעת מעבר טרור וצמצום ההסתננות מאיו"ש לעורף מדינת ישראל וצמצום האירועים הפליליים במרחב התפר.

יודגש כי ממסמכי פקמ"ז עלה כי הנחת העבודה שעמדה בבסיס אותן התפיסות הייתה סד"כ מצומצם ומכשול פיזי שאינו רציף ומאפשר מעבר בין שטחי איו"ש לישראל, למעט באזורים שבהם קיימת חומה.

במסגרת גיבוש התפיסה המבצעית במרחב התפר קבעו מפקדי פקמ"ז שיש לנתב את המסתננים דרך הפרצות למבחר פרצות ידועות ולזהות את העוברים בהן (להלן - תפיסת התיעול והניטור). למשל, במסגרת המערכה בשב"ח משנת 2018 המליץ מפקד פקמ"ז, כי עד להקמת מכשול רציף בלתי עביר (חומה) ומנוטר לכל אורכו, יש לתעל את המסתננים לפרצות נבחרות ומנוטרות כדי למנוע אובדן שליטה על מעבר השב"חים.

בדצמבר 2021 ובינואר 2022 חזר מפקד פקמ"ז בדיונים פנימיים בפקמ"ז על העיקרון שעליו מתבססת תפיסת ההגנה - יש לתעל את המסתננים לפרצות מסוימות ולנטר אותם לצורך מעקב.

בפברואר 2022 מסר מפקד אוגדת איו"ש לצוות הביקורת כי נכון לאותו המועד ניתן לנטר כ-5% מהמסתננים בלבד, והפעילות למימוש אמצעי הניטור הטכנולוגיים נמצאת בשלבים מוקדמים מאוד. עוד מסר כי האוגדה פועלת להרחבת היכולות הטכנולוגיות בתחום זה בסיוע מפא"ת ו"י.



במרץ 2022 מסר רע"ן חי"ר במפא"ת לצוות הביקורת כי פקמ"ז פנה לראשונה למפא"ת בנושא הניטור בתחילת שנת 2022, ובעקבות פנייה זו בפברואר 2022 התקיים כנס המיועד לחברות טכנולוגיה לצורך הצגת הצורך המבצעי הכללי, ובמהלך הכנס הן התבקשו להגיש עד מרץ 2022 הצעות למענה על הצורך המבצעי האמור. עוד מסר כי בנוגע למענה ההגנתי בגבולות האחרים של ישראל, מפא"ת משולבת לשם מציאת פתרונות טכנולוגיים כבר בשלב גיבוש התפיסה המבצעית.

בביקורת עלה כי פקמ"ז עוסק זה ארבע שנים בבחינת שילוב אמצעים טכנולוגיים במרחב התפר לצורך התמודדות עם הסיכון הביטחוני הנשקף מהפרצות במכשול קו התפר אולם נכון לפברואר 2022 יכולת הניטור הגיעה לשיעור של 5% מהמסתננים בלבד, דבר המקשה על ההתמודדות עם תופעת המסתננים.

היקף הסד"כ והאמצעים שעומדים לרשות פקמ"ז אינם מאפשרים לו למלא את המשימה שהוטלה עליו - למנוע הסתננות לשטח ישראל דרך הפרצות בגדר קו התפר. נוכח זאת גיבש פקמ"ז תפיסה לתיעול ולניטור של המסתננים, שמשמעה מתן לגיטימציה להסתננות, והיא אינה עולה בקנה אחד עם חוק יישום הסכם הביניים שקובע כי המעברים בין אי"ש לישראל יתבצעו דרך המעברים המוסדרים בלבד, עם החלטות הממשלה על הקמת המכשול כאמצעי לסיכול הסתננות ולהוראת חטיבת המבצעים לבט"ש באיו"ש. זאת ועוד, תפיסה זו מבטלת לחלוטין את תודעת המכשול.

משהב"ט מסר בתגובתו על טיוטת הביקורת כי ההחלטה להפסיק לתקן את הפרצות החוזרות בגדר קו התפר התקבלה תוך כוונה לתעל מעבר שב"חים לפרצות מסוימות.

על פקמ"ז לוודא כי התפיסה המבצעית שהוא מקדם עולה בקנה אחד עם תודעת המכשול ועם הוראות החוק הרלוונטיות. ככל שמשב"ט סבור כי יש צורך במעברים נוספים, עליו להעלות הנושא בפני הגורמים הרלוונטיים.

## פעילות אכיפה, הרתעה ושיתוף פעולה בין-ארגוני

כאמור, הוראת חטיבת המבצעים לבט"ש באיו"ש קובעת כי כוחות הביטחון במרחב פקמ"ז, ובהם כוחות צה"ל, מ"י, שב"כ ויתר רשויות אכיפת החוק, יפעלו לאכיפת החוק, בין היתר בנושא הטיפול במסתננים ושב"חים ובגורמים המסייעים לביצוע העבירה.

תפיסות פקמ"ז למערכה בתפר כללו גם היבטים כלל-מערכתיים, ובהם הגדלת היקף האכיפה והגברת הענישה של המסתננים והמסייעים להם ושל המחבלים במכשול, לצורך הגברת תודעת המכשול; הגדלת מספר היתרי התעסוקה לפלסטינים והקלת אופן קבלת היתרים תוך עידוד המעבר לישראל דרך המעברים המורשים; ושיתוף פעולה בין-ארגוני בין כלל גורמי הביטחון והאכיפה, ובראשם צה"ל, מ"י והשב"כ. היבטים אלו נוגעים ברובם לשיפור פעילות אכיפה, הרתעה ושיתוף פעולה בין-ארגוני.



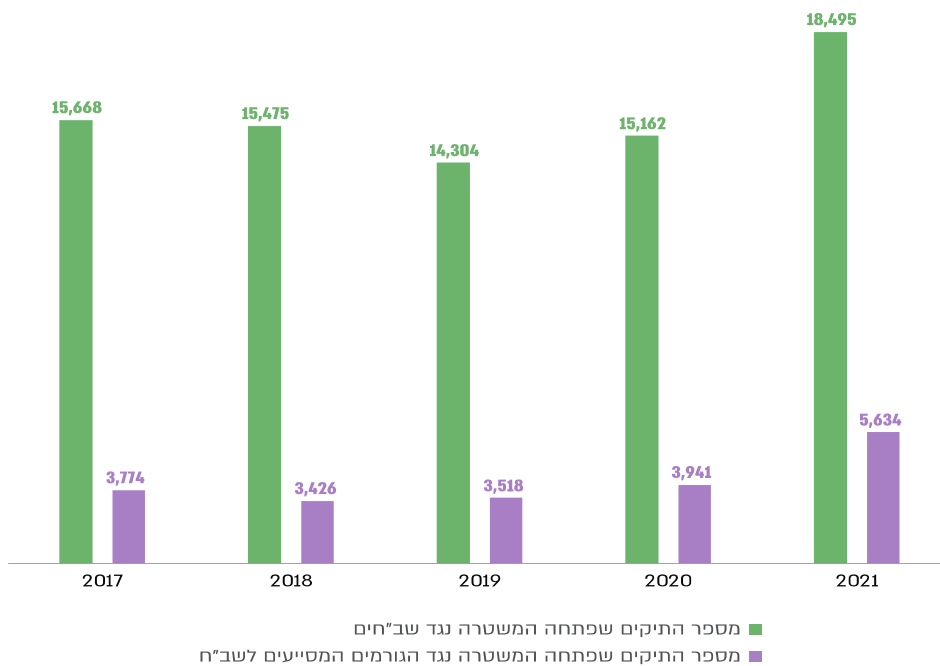
## טיפול מ"י בשב"חים ובגורמים המסייעים להם

ההתמודדות עם תופעת המסתננים לישראל אינה נסמכת רק על המכשול הפיזי והמעברים אלא גם על המערכת הצבאית, משרדי ממשלה, מ"י, בתי המשפט וגורמים נוספים המעורבים בפעילות אכיפה וענישה הן של המסתננים עצמם והן של גורמים המסייעים להם<sup>43</sup>.

על פי הנחיות<sup>44</sup> התביעה הצבאית הראשית וראש חטיבת התביעות במ"י, כתב אישום בגין כניסה לישראל ללא היתר<sup>45</sup>, אם הדבר נעשה לצרכי פרנסה ואין חשש לסיכון ביטחוני או לביצוע עבירה נוספת, יוגש החל מהפעם השלישית שבה נתפס חשוד בעבירה זו, אלא אם לחובתו הרשעה קודמת.

בספטמבר 2022 מסרה מ"י בתגובתה על טיטת הביקורת (להלן - תגובת המשטרה על טיטת הביקורת) כי מדיניות זו עולה בקנה אחד עם היעדר מקומות כליאה בשב"ס.

### תרשים 12: מספר התיקים שפתחה המשטרה נגד שב"חים ונגד הגורמים המסייעים להם, 2017 - 2021<sup>46</sup>



המקור: מ"י

43 סעיפים 12 עד 15, לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 קובעים, בין היתר, כי פעולות של הלנה, העסקה והסעה של שב"ח הן בגדר עבירות.

44 הנחיות התביעה הצבאית הראשית מס' 6.02.09 בנושא הפרת הוראה בדבר סגירת שטח, חבלה במתקן צה"ל, התחזות לאחר חזיף מסמכים מיולי 2018; והנחיות ראש חטיבת התביעות במ"י בנושא "מדיניות ענישה והעמדה לדין בעבירות כניסה ושהיה שלא כדין בניגוד לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952" שעודכנו לאחרונה ביולי 2019.

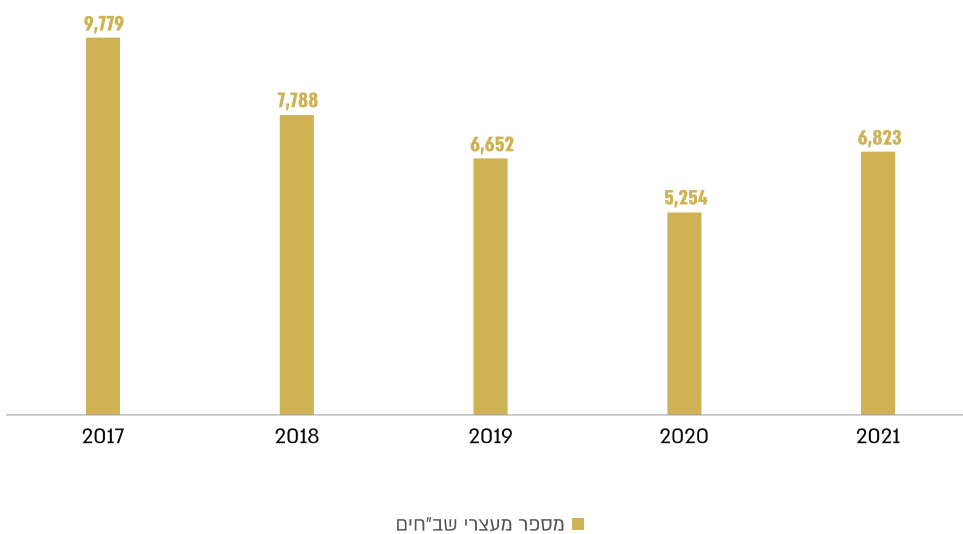
45 עבירה לפי סעיף 12 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.

46 יצוין כי כל אחד מהתיקים מייצג אירוע חקירה ועשוי לכלול כמה נחקרים.



מתרשים 12 עולה כי בשנת 2021 חלה עלייה במספר התיקים שפתחה מ"י נגד שב"חים (18% לעומת 2017) ונגד גורמים המסייעים לשב"ח (50% לעומת 2017).

**תרשים 13: מספר מעצרי<sup>47</sup> שב"חים, 2017 - 2021**



המקור: מ"י

מתרשים 13 עולה כי בשנים 2017 – 2021 חלה מגמת ירידה במספר השב"חים שנעצרו (ירידה של 30% בין 2017 ל-2021)<sup>48</sup>. מספר המעצרים של השב"חים מתוך כלל השב"חים הנכנסים לישראל הוא זעום ועומד על 6,823 מעצרים מתוך אומדן של כ-1.4 מיליון כניסות שב"חים לישראל<sup>49</sup> בשנת 2021 מגזרת החטמ"רים אפרים ומנשה. כאמור, נתון זה מתחדד נוכח זאת שמספר כניסות השב"חים לישראל מוטה כלפי מטה נוכח הפערים באיסוף שתוארו לעיל ונוכח העובדה שהוא לא כולל את כל הגזרות.

מ"י מסרה בתגובתה כי מעצרים והגשת כתבי אישום הם בעלי השפעה מוגבלת נוכח הסיכון הנמוך להיתפס והרצון להתפרנס. עוד מסרה כי היא מבצעת מפעם לפעם מבצעי אכיפה נגד שב"חים, בעיקר בתקופות המוגדרות רגישות מהבחינה הביטחונית, ובהם היא מתמקדת בטיפול בגורמים המסייעים לשב"ח אשר מאפשרים את קיום התופעה.

47 יצוין כי מעצר הוא שלב בהליך הפלילי לאחר פתיחת תיק חקירה, וכי לא כל תיק שנפתח מגיע לשלב של מעצר. יודגש כי להבדיל מתיק, כל אחד מהמעצרים מייצג אדם אחד בלבד.

48 יצוין כי בשנת 2021 חלה עלייה של כ-30% במספר השב"חים שנעצרו ביחס לשנת 2020. מ"י מסרה בתגובתה כי עלייה זו אינה מייצגת תמונה של המצב בשטח נוכח העובדה כי שנת 2020 התאפיינה בסגרים ומניעת כניסה מאיו"ש לישראל בשל מגפת הקורונה.

49 על פי נתוני גדוד האיסוף הקרבי באיו"ש.



באוקטובר 2022 מסר השב"כ בתגובתו על טיטוט הביקורת כי כחלק מהשמירה על אפקטיביות המכשול יש להגביר את פעילות האכיפה, ובכלל זאת בהיבטי חילוט כלי רכב המשמשים להברחת שב"חים, העמדה לדין של הגורמים המסייעים לשב"ח והחמרת הענישה כנגדם.

מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה (להלן - יועמ"ש) תבחן את מדיניות האכיפה והתביעה כלפי המסתננים מקו התפר ותנחה בהתאם את גורמי האכיפה כדי לייצר הרתעה שתסייע בהתמודדות עם תופעת ההסתננות.

### טיפול מג"ב אי"ש בשב"חים ובגורמים המסייעים להם

במסגרת הצורך בהגברת אפקטיביות האכיפה של החוק נגד מסתננים במרחב התפר, קבע מפקד פקמ"ז בינואר 2018 שיש לקדם את הקמת ענף החקירות במג"ב אי"ש (אח"ם). תפקיד האח"ם - לתת מענה מודיעיני וחקירתי על פעילות מג"ב אי"ש לצורך שיפור תמונת המצב המודיעינית וטיוב הפעילות המבצעית באופן שיביא למיצוי הדין עם עבריינים.

בנובמבר 2020 מינה מפקד פקמ"ז את ממ"ר מג"ב אי"ש כאופרטור ומתכלל מבצעי במסגרת הפעילות במרחב התפר, בכפוף לפיקודו של מפקד אוגדת אי"ש. במסגרת תפקידו כאופרטור פועל ממ"ר מג"ב אי"ש לתיאום פעילות הכוחות הפועלים בגזרה (צה"ל, מ"י, שב"כ) וכן לשילוב ולהפעלה של יכולות משטרתיות בטיפול במסתננים ובמסייעים להם.

בתחילת שנת 2021, כשלוש שנים לאחר הנחיית מפקד פקמ"ז, החל מג"ב אי"ש להפעיל את האח"ם.

אח"ם מג"ב אי"ש והאיסוף הקרבי באוגדת אי"ש ביצעו בשנים 2021 - 2022 פעילות משולבת למעצר מסתננים ומסיעי שב"חים, כמפורט להלן:

#### לוח 3: פעילות מג"ב אי"ש לעיכוב ומעצר מסתננים ומסיעים

סה"כ	המחצית הראשונה של שנת 2022	2021	
5,595	2,410	3,185	מסתננים שעוכבו
218	133	85	מסתננים שנעצרו
307	80	127	מסיעים שנחקרו
16	15	1	מסיעים שנעצרו

המקור: אח"ם מג"ב אי"ש



מנתוני מג"ב איו"ש עלה כי מספר המסתננים שמעוכבים לחקירה (3,185 ב-2021) מצומצם מאוד יחסית להיקף התופעה (כ-1.4 מיליון כניסות של שב"חים ב-2021 מגזרת החטמ"רים אפרים ומנשה). עוד עלה כי נעצרו 5% מכלל המסיעים שנחקרו בתקופה שנבדקה.

מ"י מסרה בתגובתה על טיטוט הביקורת כי כאשר מדובר במסיעי ישראלי וכאשר העבירה אינה בנסיבות מחמירות, אין עילת מעצר. אם מוגש כתב אישום, הוא מוגש כשהנאשם אינו במעצר.

בפברואר 2021 החליטו הרמטכ"ל, ראש השב"כ ומפכ"ל מ"י להקים חמ"ל בין-ארגוני שבו יהיו שותפים שלושת הארגונים, לצורך שיפור האפקטיביות של הטיפול בפשיעה לאומנית באיו"ש ובהסתננות ממרחב התפר. בספטמבר 2021 החל החמ"ל לפעול.

בעקבות הפיגועים במחצית הראשונה של שנת 2022 התהדק שיתוף הפעולה המודיעיני בין שלושת הגופים, והשב"כ החל לכוון את הפעילות המודיעינית שלו גם לנושאי שב"ח (ולא רק טרור) ולשתף במידע את צה"ל ומ"י. בעקבות כך השב"כ מזהה ומעביר למשטרה או למג"ב איו"ש מידע על יעדים לבדיקה ולחקירה של גורמים המשמשים סייעני שב"ח (כדוגמת מסיעי שב"חים). תוצר נוסף של שיתוף פעולה זה הוא העברת מידע בזמן אמת לחטמ"רים ולמג"ב איו"ש הנוגע לפורצי גדר, לשב"חים ולסייעני שב"ח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי שיתוף הפעולה שהתקיים החל מהמחצית הראשונה של שנת 2022 בין צה"ל, השב"כ והמשטרה תרם לצמצום תופעת ההסתננות לישראל.

## הטלת סנקציות על מסתננים בעלי היתר

ממסמכי צה"ל והשב"כ עלה כי עד להגברת הפעילות למניעת מעברים דרך הפרצות במכשול קו התפר בעקבות הפיגועים במחצית הראשונה של שנת 2022, חלק מהשב"חים היו פלסטינים בעלי היתר עבודה שהעדיפו להיכנס לישראל שלא דרך המעברים המוסדרים. בשנת 2018 הנחה מפקד פקמ"ז לנתב את בעלי ההיתרים למעבר במעברים המורשים. בשנת 2021 שוב הנחה מפקד פקמ"ז להטיל סנקציות על בעלי היתר הנתפסים בהסתננות כדי לעודד אותם לעבור במעברים המורשים.

במאי 2022 פרסם המינהל האזרחי, שאחראי למתן היתרי תעסוקה לפלסטינים, נוהל שעל פיו ניתן לשלול היתר תעסוקה מפלסטיני תושב איו"ש למשך שלושה חודשים אם "עלה חשד" שנכנס לישראל שלא דרך מעבר מוסדר.

ביוני 2022 מסר יועמ"ש איו"ש כי אף שכניסה לישראל וציאה ממנה שלא דרך המעברים המורשים היא בגדר עבירה, הרי שלמיטב ידיעתו חקיקה זו לא נאכפה במשך השנים במישור הפלילי משום שהיא עבירה קלה יחסית אשר ספק אם היא מצדיקה ענישה פלילית משמעותית, ומפאת מחסור באמצעי אכיפה.

בביקורת עלה כי על אף העלייה במספר המסתננים מאיו"ש לא נבחן שינוי במדיניות האכיפה כלפי המסתננים בעלי היתר תעסוקה בישראל.





חלק מהמסתננים לישראל הם בעלי היתרי תעסוקה בישראל שמטעמי נוחות מעדיפים לעבור בפרצות ולא במעברים המוסדרים. במסגרת תהליך להשבת תודעת המכשול נדרש ליישם את נוהל המינהל האזרחי שפורסם במאי 2022 לשלילת היתרי תעסוקה ממסתננים. לצורך כך מומלץ שמ"י וצה"ל יבחנו דרכים לאתר את אותם מסתננים ובתוך כך יבחנו בתיאום עם היועמ"ש לממשלה את מדיניות האכיפה להרתעת המעסיקים והמסיעים של המסתננים.



עד לפיגועים שאירעו במחצית הראשונה של שנת 2022 מכשול קו התפר היה פרוץ באופן שאיפשר מעבר של יותר מ-3,300 שב"חים מדי יום בגזרת החטמ"רים אפרים ומנשה ללא כל בקרה של גורמי הביטחון. הפעולות להרתעה ולאכיפה שביצעו כוחות צה"ל ומ"י לא נתנו מענה מספק, והדבר הביא לשחיקת תודעת המכשול הן מצד המסתננים והן מצד גורמי הביטחון והאכיפה, שאמונים על שמירת הביטחון והסדר הציבורי. עקב כך נגרמה פגיעה חמורה למשילות של מדינת ישראל במרחב התפר, שבהקמתו השקיעה ישראל כ-8.3 מיליארד ש"ח ואשר היא ממשיכה להשקיע בו כ-160 מיליון ש"ח לשנה לשם ביצוע תחזוקה שוטפת. המדיניות שפקמ"ז החל להנהיג משנת 2018 לתיעול השב"חים לפרצות מוכרות מעידה על השלמה עם תופעת ההסתננות ועל נסיגה ממימוש ייעודו של המכשול.

בספטמבר 2022 מסר המשרד לבט"פ בתגובתו על טיוטת הביקורת כי למכשול חשיבות ביטחונית הן בהיבטי טרור והן בהיבטי פשיעה ועבריינות, וכי היקף הפשיעה לאורך קו התפר מושפע באופן ישיר מהפרצות במכשול. על כן יש לקדם את השלמת המכשול.

הפיגועים בשנת 2022 הביאו לתגבור היקף כוחות צה"ל במרחב התפר באופן משמעותי, תוך פגיעה בתוכנית האימונים של צה"ל, ולהשקעה תקציבית הריגה (כ-472 מיליון ש"ח) מתוך תקציב צה"ל, זאת לצד שיפור בשיתוף הפעולה בין הכוחות הפועלים בשטח. פעולות אלו, שהן בחזקת ריכוז משאבים ומאמץ, הביאו לצמצום של תופעת ההסתננות, אך לא לביטולה, כך שנכון למאי 2022 היקף המסתננים בכל גזרת מרחב התפר עמד על כ-3,600 מסתננים בממוצע מדי יום.

נוכח האיומים הקיימים והעובדה כי תגבור הכוחות בתפר הוא זמני, מומלץ שצה"ל, במסגרת צוות בין-משרדי שיכלול נציגים ממערכת הביטחון, מהמשרד לבט"פ, ממשד המשפטים, ממשד האוצר ומגורמים רלוונטיים נוספים, יגבש מענה ותפיסה מבצעית ארוכת טווח שיספקו הגנה על מרחב התפר ועל עורף ישראל, ויעלה תפיסה זו לאישור ראש הממשלה ושר הביטחון. כמו כן, יש חשיבות להמשיך בשילוב הכוחות בין צה"ל, מ"י והשב"כ בשיתוף משרד המשפטים לצורך ביצוע פעולות אכיפה מערכתיות אפקטיביות, בעיקר כנגד הגורמים המסייעים לשב"חים, שיגבירו את ההרתעה וישפרו את המשילות במרחב קו התפר.

היעדר מענה מערכתי רב-שנתי למרחב התפר הן בהיבט התשתית, הן בהיבט של היקף הסד"כ והן בהיבט תפיסת ההפעלה ימשיך לאפשר לפעילי טרור תשתית נוחה ובטוחה לביצוע פיגועים נגד מדינת ישראל. נושא זה אף עלול להחמיר במצבי הסלמה באיו"ש ומול עזה.



## אפקטיביות המענה התחזוקתי והתפעולי במכשול קו התפר

מרחב התפר כולל תשתיות של מכשול פיזי המורכב משתי גדרות תלתליות וביניהן ציר פטרול, דרך טשטוש, חומה או קורה ועליה גדר<sup>50</sup>, דרך תחזוקה ותעלת ניקוז. נוסף על המכשול הפיזי מרחב התפר כולל תשתיות הגנה כגון חמ"לים, מחנות למגורי החיילים הפועלים במרחב התפר, צירי גישה לבסיסים ולמכשול, צירי גישה לאדמות חקלאיות של פלסטינים ואתרי תקשורת ואיסוף מודיעיני.

### תמונה 7: חתך מכשול במרחב התפר



המקור: מינהלת גבולות ותפר במשרד הביטחון.

בשנים 2017 - 2022 היקף התקציב לתחזוקת מרחב התפר מסתכם בכ-140 - 160 מיליון ש"ח לשנה, מתוכו כ-26% הוקצו לתחזוקת המכשול הפיזי. עלות תחזוקת גדר קו התפר בשנת 2021 הייתה כ-18.4 מיליון ש"ח (בכלל זה למימון טיפולי תחזוקה במערכת האינדיקציה לאורך קטעי המכשול שבהם הוקמה חומה).

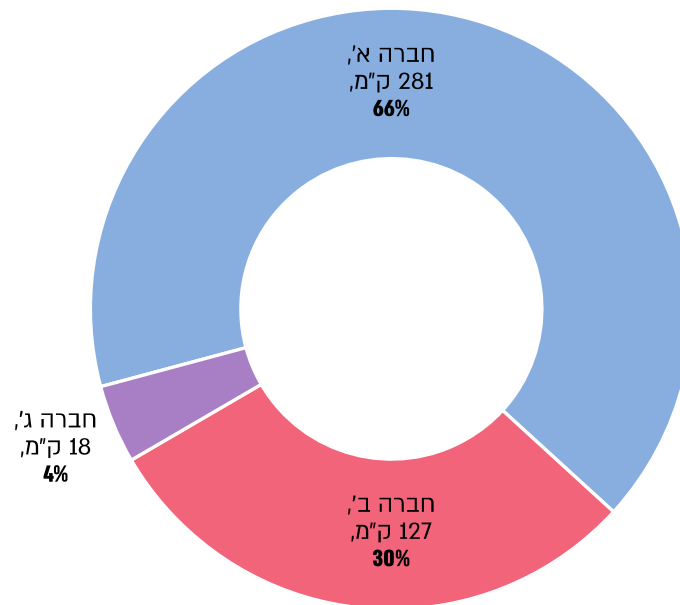
על פי המ"ב 11.11, מינהלת גבולות ותפר אחראית לתחזוקת התשתיות במרחב התפר על כל מרכיביו. מתוקף כך היא אחראית גם לתיקון הפרצות בגדר קו התפר. מינהלת גבולות ותפר כפופה למנכ"ל משהב"ט ולסגן הרמטכ"ל, ותוכנית העבודה השנתית שלה מובאת לאישור אג"ת בצה"ל ולאישור מנכ"ל משהב"ט.

50 על רוב הגדר והחומה פרוסה מערכת אינדיקציה.



גדר קו התפר הוקמה על ידי שלוש חברות (להלן - שלוש החברות). חברות אלו מתחזקות<sup>51</sup> מאז ההקמה ועד היום את המכשול האינדיקטיבי (לאורך קטעי החומה והגדר שבהם קיימת מערכת התרעה) שאורכו המצטבר 426 ק"מ.

**תרשים 14: חלוקת המענה התחזוקתי בין שלוש החברות, לפי ק"מ**



על פי נתוני מינהלת גבולות ותפר, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מינהלת גבולות ותפר מבצעת את ההתקשרויות לתחזוקת גדר קו התפר עם שלוש החברות באמצעות מנה"ר במשהב"ט<sup>52</sup>. מנה"ר מחדש לבקשת מינהלת גבולות ותפר את ההסכמים האמורים עם שלוש החברות מדי שלוש שנים לערך.

לפי תקנות חובת המכרים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993, אין חובה לערוך מכר לגבי עסקה לביצוע עבודה שנעשית עם בעל היכולת הטכנולוגית או המדעית היחיד בישראל לביצוע אותה עבודה, אם ניתנה חוות דעת של גורם מקצועי<sup>53</sup> במשהב"ט שלפיה מדובר בספק יחיד, וכאשר אין מקום לעריכת מכר בהשתתפות מציעים ממדינת חוץ. לגבי עסקה שסכומה עולה על 1,800,000 ש"ח, טעון הפטור אישור של מנכ"ל במשהב"ט.

51 המכשול האינדיקטיבי שמתחזקות שלוש החברות כולל את הגדר ואת מערכת האינדיקציה שעליה, וכן את מערכת האינדיקציה שמתקנת על החומות (ללא החומה עצמה), וכן מרכיבים נוספים של מערכת האינדיקציה בשטח ובחמ"לים.

52 התקשרויות לתחזוקת תשתיות נוספות של המכשול מבוצעות באמצעות אגף ההנדסה והבינוי במשהב"ט.

53 על פי המ"ב 40.021 גורם מקצועי במנה"ר הוא עובד מנה"ר בדרג ראש מערכה או ראש חטיבה, כתלות בהיקף הכספי של ההסכם.



לקראת כל חידוש עיתי של כל אחד מההסכמים, ביקשו ז"י ומינהלת גבולות ותפר לפטור את שלוש החברות ממכרז ולהגדירן כספק יחיד נוכח העובדה כי כל אחת מהחברות פיתחה בעצמה את המערכת שלה, והיא בעלת הידע הבלעדי לביצוע טיפולי תחזוקה במערכת זו ולתיקון התוכנה הייעודית שלה וכן בעלת יכולת בלעדית לייצור גלאים ופריטי אלקטרוניקה נוספים לשם תחזוקתה. בהתאם לכך ועדות הפטור המליצו לפטור את שלוש החברות מחובת מכרז, ומנכ"ל משהב"ט אישר את המלצותיהן.

לצורך הקמת הגדרות ותחזוקתן קיים משהב"ט החל משנת 2002 מכרזים פומביים שבהם זכו שלוש החברות. מכרזים אלו כללו התקשרויות לתחזוקת הגדר למשך מספר שנים. מאז תום תקופת התחזוקה שנקבעה במכרז ההקמה, התקשרויות אלו נמשכות, נכון למועד סיום הביקורת עד סוף שנת 2024, במתכונת של פטור ממכרז שמתחדש מדי מספר שנים. היקף ההתקשרות הממוצע, הפטור ממכרז, לנושא זה, בשנים האחרונות הוא כ-18 מיליון ש"ח לשנה<sup>54</sup>.

משהב"ט מסר בתגובתו על טיוטת הביקורת כי ההסכם הרב-שנתי המתמשך עם ספק התחזוקה בהיותו הסכם ביטוחי, תרם למחויבות הספק לכשירות המערכת. עוד מסר כי החלפת ספק זה מחייבת החלפה של הגדרות ומערכת האינדיקציה, בעלות של מאות מיליוני ש"ח.

התקשרות רבת שנים באמצעות הגדרה של פטור ממכרז, הגם שמתאפשרת בחוק חובת המכרזים, עלולה להוביל למצב של "לקוח שבוי", על כלל השפעותיו. כדי להימנע ממצב זה מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט יבחן חלופות התקשרות עם ספק לתחזוקת גדרות שיאפשרו לקיים מכרז פומבי לקראת תום תקופת ההסכם הנוכחי.

כל ההתקשרויות של משהב"ט עם כל אחת מהחברות א' ו-ב' (להלן - שתי החברות) כוללות, החל משנת 2012, שני תתי-הסכמים כדלקמן:

הסכם א': תחזוקה מקיפה הכוללת תחזוקת שבר (להלן - הסכם ביטוחי). לפי הסכם זה, משהב"ט משלם לכל חברה תשלום גלובלי, ובתמורה החברה נדרשת לספק את השירותים המפורטים להלן, במרחב הגיאוגרפי שהיא אחראית לו, ללא תשלום נוסף<sup>55</sup>:

1. לשמור על תקינות המערכות והציוד.
2. לבצע טיפולים מונעים תקופתיים<sup>56</sup> בתדירות יומית, דו-שבועית וכן מדי כל ארבעה חודשים.
3. להחזיר את המערכות והציוד לכשירות מבצעית כל אימת שתתרחש פגיעה בהן, ובכלל זאת בעקבות תאונות, חבלה מכוונת (ונדליזם), אירועים חבלניים וביטחוניים.

54 לשלוש החברות יחד.

55 כאמור, למעט בהסכם עם חברה א' שבו נקבע כי בהתרחש נזק בקטע גדר שאורכו יותר מ-100 מטר, תשלום לחברה תמורה על התיקון, לפי מחירון הסכם התיקונים, החל מהמטר ה-101.

56 תדירותם ותכולתם של הטיפולים התקופתיים שמפורטים בדרישה המבצעית שבה עוסק ההסכם נקבעים לפי ההוראות (בקרה/כ-2901, מהדורה 4 ממאי 2018) קצין טנ"א ראשי.



במסגרת נורמות השירות שהחברה נדרשת לעמוד בהן, עליה לספק שירותים אלה: הפעלת מוקד לקבלת פניות, אשר יהיה זמין בכל שעות היממה, בכל ימות השבוע ומתן מענה על תיקון תקלות בגדר בתוך 12 - 48 שעות ממועד ההודעה על התקלה, בהתאם למידת חומרתה.

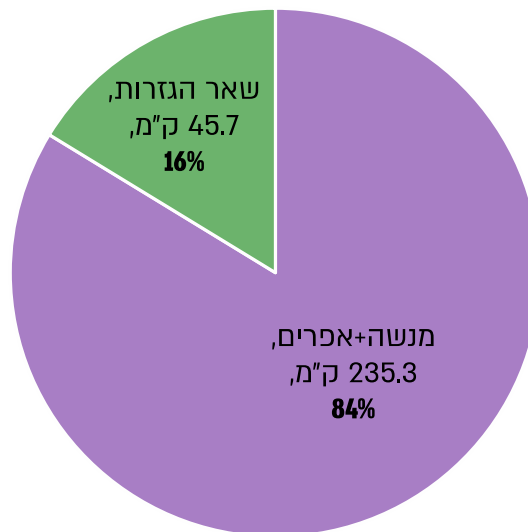
הסכם ב': הסכם מחירים בגין כל מקרה תחזוקה אשר יבקש משהב"ט מהחברה ואינו כלול בתכולת הסכם א', כגון תיקונים של קטעי גדר שאורכם יותר מ-100 מטר בגזרת חברה א', שדרוגים ותוספות.

צוות הביקורת בחן את מענה התחזוקה והתפעול של גדר קו התפר משנת 2017 ועד מועד סיום הביקורת תוך התמקדות בגזרת החטמ"רים אפרים ומנשה, שבהם חברה א' היא החברה אשר מתחזקת את גדר קו התפר. להלן הממצאים:

## ההסכמים עם חברה א'

חברה א' מתחזקת מכשול אינדיקטיבי באורך 281 ק"מ, מתוכם 235.3 ק"מ (84%) בגזרות החטמ"רים אפרים ומנשה. היקף ההתקשרות של חברה א' עם משהב"ט לצורך תחזוקת המכשול האינדיקטיבי מסתכם בכ-29 מיליון ש"ח לכשלוש שנים<sup>57</sup>.

תרשים 15: התפלגות גזרות התחזוקה של חברה א'

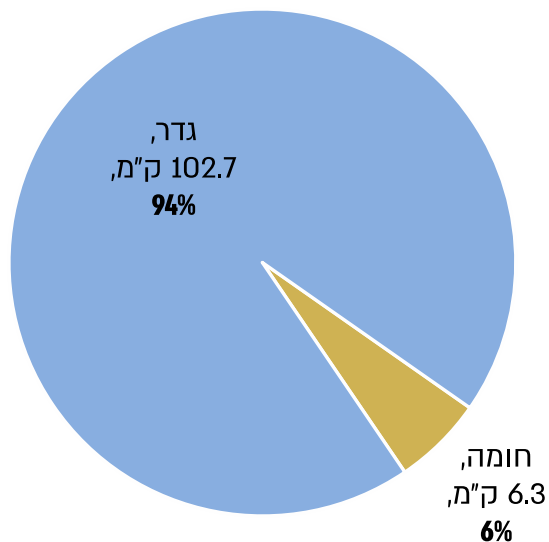


על פי נתוני מינהלת גבולות ותפר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

57 ההזמנה חודשה לאחרונה בינואר 2022 ל-35 חודשים (עד לסוף שנת 2024) בעלות המבטאת כ-10 מיליון ש"ח לשנה. התייקרות של כ-3% לק"מ יחסית להסכם שקדם לו (משנת 2019) וכ-8% התייקרות לק"מ יחסית להסכם משנת 2016.

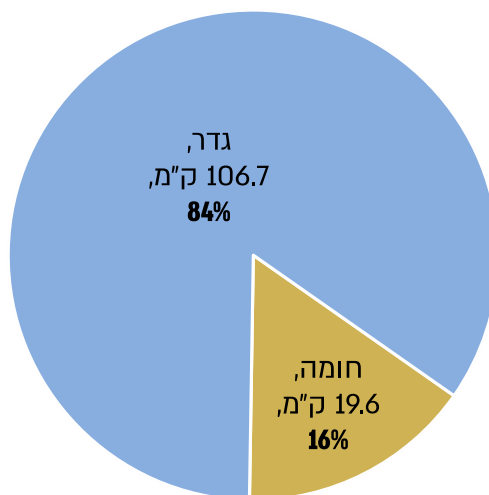


**תרשים 16: התפלגות סוג המכשול האינדיקטיבי בגזרת חטמ"ר מנשה**



על פי נתוני מינהלת גבולות ותפר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**תרשים 17: התפלגות סוג המכשול האינדיקטיבי בגזרת חטמ"ר אפרים<sup>58</sup>**



על פי נתוני מינהלת גבולות ותפר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

58 יצוין כי בגזרת חטמ"ר אפרים נוסף על המכשול האינדיקטיבי שבתחזוקת חברה א' ישנה גדר אינדיקטיבית באורך 8.7 ק"מ באזור אריאל המתחזקת על ידי חברה ב'.



מתרשימים 19 ו-20 עולה כי 84% (106.7 ק"מ) מהמכשול האינדיקטיבי בגזרת חטמ"ר מנשה ואפרים המתוחזק על ידי חברה א' הוא בתצורת גדר וחלקו הנותר (19.6 ק"מ) בתצורת חומה.

יצוין כי מינהלת גבולות ותפר מינהלת תיעוד ומעקב בעניין כלל הנזקים בגדר, ובכלל זאת בעניין מועד היווצרות הנזקים. כמו כן, מינהלת גבולות ותפר מקבלת דיווח חודשי מאחראי התפר האוגדתי שמתעד את הנזקים והטיפולים התקופתיים שבוצעו.

במאי 2022 מסרו נציגי מינהלת גבולות ותפר לצוות הביקורת כי חברה א' עומדת בשגרת הטיפולים כמתחייב מהחוזה, והיא מבצעת את התיקונים הנדרשים.

בנובמבר 2022 מסרה חברה א' בתגובתה על טיוטת הביקורת כי נציגי מנה"ר במשהב"ט אחראים לעדכן את החברה בדבר תיקונים שיש לבצע, והחברה אחראית לתיקונם.

משרד מבקר המדינה בחן את ההתקשרות של מנה"ר עם חברה א' על בסיס נתוני מינהלת גבולות ותפר החל משנת 2017, המועד שבו צה"ל (פקמ"ז) החליט לצמצם את היקף התיקונים של הפרצות בגדר קו התפר. להלן יוצגו ממצאי הבחינה:

**תרשים 18: מספר התיקונים בגדר שביצעה חברה א' בחטמ"רים מנשה ואפרים בשנים 2017 - 2021<sup>59</sup> (נתוני אוגדת איו"ש)**



על פי נתוני אוגדת איו"ש שמסרה מינהלת הגבולות והתפר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

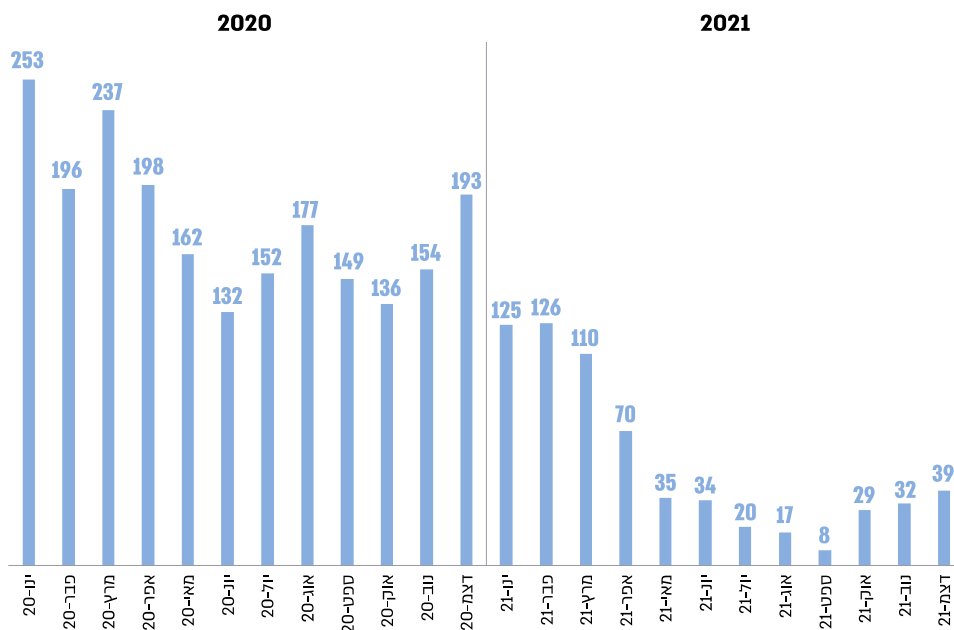
59 במינהלת גבולות ותפר לא נמצאו נתונים באשר לחטמ"ר מנשה לשנת 2017.



מהנתונים עלה שבעקבות השינוי שביצעו פקמ"ז ומינהלת גבולות ותפר במדיניות התיקונים בשנת 2017, מספר התיקונים שביצעה חברה א' בגזרות החטמ"רים אפרים ומנשה הצטמצם בשנת 2021 לעומת שנת 2018 ב-83% (97 תיקונים בשנת 2021 אל מול 565 תיקונים בשנת 2018) ו-71% (114 תיקונים בשנת 2021 אל מול 393 תיקונים בשנת 2018), בהתאמה. בסה"כ מספר התיקונים בשתי הגזרות יחד הצטמצם בשנת 2021 לעומת שנת 2018 ב-78%. זאת אף שמספר הפרצות במרחב התפר בתקופה זו הלך וגדל.

בתגובתו על טיוטת הביקורת מסר משהב"ט כי נתוני אוגדת איו"ש כפי שנמסרו על ידי מינהלת גבולות ותפר אינם כוללים את כלל התיקונים שביצעה חברה א'. עוד מסר כי מינהלת גבולות ותפר מרכזת את כלל נתונים בנוגע לפעילות שלוש החברות. משהב"ט הוסיף לתגובתו נתונים בנוגע למספר התיקונים שבוצעו החל משנת 2020. להלן הנתונים:

**תרשים 19: מספר התיקונים בגדר שביצעה חברה א' בחטמ"רים מנשה ואפרים בשנים 2020 – 2021 (נתוני מינהלת גבולות ותפר)**



על פי נתוני מינהלת הגבולות והתפר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מינהלת גבולות ותפר מסרה נתונים בנוגע לתיקוני הגדר שביצעה חברה א' בחטמ"רים מנשה ואפרים בשנים 2020 - 2021. מנתונים אלה עלה כי מספר התיקונים היה במגמת ירידה מובהקת מינואר 2020 ועד סוף שנת 2021. מגמה זו עולה בקנה אחד עם המגמה שעלתה גם מנתוני אוגדת איו"ש לשנים 2017 - 2021.



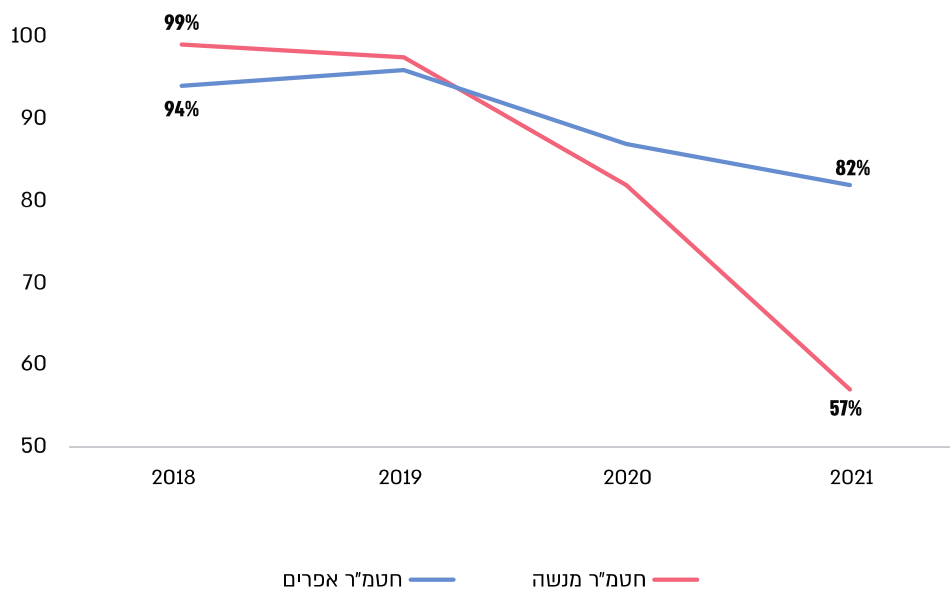


ממסמכי אוגדת איו"ש עלה כי אומדן עלות תיקון הנזקים בחטמ"רים אפרים ומנשה שלא תוקנו בשנים 2020 ו-2021 מסתכם בכ-7 מיליון ש"ח וכ-10 מיליון ש"ח (בהתאמה).

כאמור, מלבד החזרת המערכות והציוד לכשירות מבצעית כל אימת שמתרחשת פגיעה בהן, חברה א' מחויבת על פי ההסכם לבצע טיפולים מונעים תקופתיים בתדירויות שונות.

הטיפולים כוללים בדיקות של תקינות אינדיקציית הגדר ושל שימורה. ממסמכי אוגדת איו"ש עלה כי הבדיקות והטיפולים התקופתיים שאמורים למנוע נזקים אינם מבוצעים במקומות שבהם הגדר ניזוקה. עוד עלה כי במקומות מסוימים אין גישה לגדר<sup>60</sup> ועל כן לא ניתן לבצע במקומות אלו את הטיפולים התקופתיים. הדבר משמעו שחלק מהטיפולים התקופתיים שחברה א' מחויבת בביצועם על פי ההסכם אינם רלוונטיים או אינם אפשריים לביצוע, ולכן לא בוצעו, כמפורט להלן:

**תרשים 20: שיעור הטיפולים התקופתיים שביצעה חברה א' מתוך כלל הטיפולים התקופתיים הנדרשים, בחטמ"רים אפרים ומנשה, 2018 - 2021**



על פי נתוני אוגדת איו"ש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

60 לדוגמה: במעבר ריחן הקימו חומת בטונדות שאינה מאפשרת מעבר אדם, ובמקום אחר בגזרת חטמ"ר מנשה אין גישה לגדר נוכח סכנת קריסה.



מהנתונים עולה כי החלטת צה"ל (פקמ"ז) משנת 2017 לצמצם את תיקוני הנזקים בגדר קו התפר מנעה את ביצועם של חלק מהטיפולים התקופתיים הנדרשים בגדר. לפיכך בגזרת החטמ"רים שנבדקו - מנשה ואפרים - צומצם שיעור הביצוע של הטיפולים התקופתיים בשנים 2018 - 2021 מ-99% ו-94% ל-57% ו-82%, בהתאמה. אי-קיום הטיפולים התקופתיים עלול לפגוע בכשירות גדר קו התפר.

ראש חטיבת אלאופ ובט"ש במנה"ר מסר בפברואר 2022 לצוות הביקורת כי המינהלת לא העלתה לפני מנה"ר את השינוי הנדרש בתכולת העבודה של שלוש החברות ואת דבר קיומן של פרצות בגדר שאינן מתוקנות, ועל כן לא בוצע שינוי מהותי בחוזים. עוד מסר כי על פי החוזים הקיימים, התשלום לחברה א' כולל התחייבות לתקן כל תקלה שההסכם הביטוחי חל לגביה, ועל כן אי-תיקון התקלות אינו מביא לחיסכון כספי ל"משהב"ט.

במרץ 2022 מסר רע"ן פרויקטים ורע"ן תחזוקה במינהלת גבולות ותפר לצוות הביקורת כי היקף הפעילות של חברה א' לא הצטמצם גם לאחר הפסקת תיקון הנזקים החוזרים.

חברה א' מסרה בתגובתה על טיוטת הביקורת בנובמבר 2022, כי "החברה נדרשה לתיקון תקלות שבר חוזרות ונשנות באופן סייפי שלא תועד ודווח כהלכה".

בביקורת עלה כי נוכח החלטת צה"ל (פקמ"ז) בשנת 2017 שלא לתקן את הגדר בהתרחש נזקים חוזרים, היקף תיקוני הגדר שביצעה חברה א' בגזרת החטמ"רים אפרים ומנשה פחת בכ-78%, והיקף הטיפולים התקופתיים שביצעה החברה בגזרות אלה פחת בכ-30% בממוצע, לפי נתוני אוגדת איו"ש. בה בשעה שהיקף ההתקשרות החוזית של משהב"ט עם החברה נותר בסך כ-10 מיליון ש"ח בשנה.

בביקורת עלה עוד כי אף שהנתונים המלאים על פעילות חברה א' לתחזוקת המכשול האינדיקטיבי נמצאים בידי מינהלת גבולות ותפר, היא לא זיהתה את הצמצום בפעילות החברה בשנים 2018 - 2021 ולא הביאה לידיעת מנה"ר את הצורך לבחון עדכון ההסכם עם החברה בעקבות החלטת צה"ל (פקמ"ז), ומנה"ר המשיך להאריך ולחדש את ההתקשרות עם חברה א' בהיקף כספי דומה.

הדבר הביא לירידה ברמת התחזוקה של גדר קו התפר ולפגיעה באפקטיביות המכשול בגזרות חטמ"רים אפרים ומנשה, וזאת בלא שחל שינוי בתשלום לחברה א'.

על מנה"ר לפעול למימוש ההסכם במלואו כעולה מנוסח ההסכם המחייב את חברה א' להחזיר את המערכות והציוד לכשירות מבצעית כל אימת שתתרחש פגיעה בהן, או לעדכן את ההסכם בהתאם לרמת השירות הניתנת על ידי החברה בדרך שתבטיח את אפקטיביות המכשול.



## סיכום

בעקבות אירועי הטרור בספטמבר 2000 החליט הקבינט המדיני-ביטחוני ביולי 2001 לאשר את תוכנית מרחב התפר, שנועדה לשמש מרכיב בהתמודדות אפקטיבית עם הטרור באמצעות קיום משטר למניעה ולסיכול של הסתננות ממרחב התפר לישראל. התוכנית כללה בין היתר את הקמת מכשול קו התפר הכולל הקמת גדר ביטחון (חומה או גדר), וכן דרך פטרולים, הצבת אמצעים טכנולוגיים לגילוי ולהתרעה על מסתננים, הקמת מעברים מוסדרים בין שני עברי המכשול, הקמת מערך של מתקנים לצורכי ארגון ושליטה מבצעית במרחב התפר (הכולל מחנות צבא וחמ"לים) והקמת מרכיבים נוספים שייתנו מענה על צורכי האוכלוסייה הפלסטינית (כגון שערים חקלאיים). הקמת מרחב התפר תרמה לצמצום משמעותי של פעילות הטרור מאז 2001 לישראל.

עם זאת, צמצום הכוחות הלוחמים שהקצה צה"ל למשימת הבט"ש במרחב התפר בשנים שחלפו מאז הקמת המרחב, בשילוב עם צמצום התיקונים וטיפול התחזוקה במכשול החל משנת 2017, הביאו החל משנת 2018 להפחתת האפקטיביות של מכשול קו התפר, והדבר בא לידי ביטוי במכשול פרוץ ובמעבר של יותר מ-3,300 שב"חים במוצע מדי יום לשטח ישראל בגזרת החטמ"רים מנשה ואפרים.

בביקורת עלה כי התרופפות ההגנה על מכשול קו התפר, אשר הוקם בהמשך להחלטת הקבינט המדיני-ביטחוני מ-2001 בעלות של 8.3 מיליארד ש"ח, הוצגה הן לדרג מקבלי ההחלטות במשהב"ט והן לראה"ם ולקבינט המדיני-ביטחוני משנת 2017 ואילך. אולם עד רצח ישראלים בפיגועים שביצעו מחבלים שהסתננו לישראל דרך הפרצות במכשול במרץ ובאפריל 2022 לא קיים הקבינט המדיני-ביטחוני דיון בפעולות לשיפור האפקטיביות של מכשול קו התפר. עוד עלה שכוחות צה"ל לא התייחסו למניעת ההסתננות כאל משימתם, ועל כן הפעילות המבצעית למניעת הסתננות לקתה בחסר, הפעולות להתרעה ולאכיפה שביצעו כוחות צה"ל ומ"י לא נתנו מענה מספק בעניין ההסתננות, והפעולות לתחזוקת גדר קו התפר צומצמו. מצב זה הביא לשחיקת תודעת המכשול הן מצד השב"חים והן מצד גורמי הביטחון והאכיפה ואף להגברת הפוטנציאל לביצוע פח"ע בשטח ישראל, כפי שבא לידי ביטוי בעיקר בסדרת פיגועים במחצית הראשונה של שנת 2022 שבהם נרצחו 11 אנשים. בעקבות פיגועים אלו שינה צה"ל את תפיסתו, הגדיל את היקף הכוחות הפועלים במרחב התפר והשקיע תקציבים בשיקום הגדר ואף בהחלפת חלק ממנה בחומה (בעלות כוללת של כ-400 מיליון ש"ח), זאת לצד שיפור בשיתוף הפעולה בין כל כוחות הביטחון הפועלים בשטח. פעולות אלו, ששילבו שינוי תפיסתי יחד עם ריכוז משאבים ומאמץ מצד כל גורמי הביטחון, הביאו לצמצום תופעת ההסתננות, אך לא לביטולה.



כדי להבטיח שמירה על אפקטיביות המכשול ושההשקעות והפעולות שבוצעו לאחרונה יתרמו לצמצום תופעת ההסתננות בכללותה, ובהמשך לאמירת ראה"ם ושר הביטחון באפריל 2022 כי הקמת המכשול לכל אורך קו התפר היא חלק מתפיסת ההגנה ולצורך כך נדרשת תוכנית רב-שנתית, על המל"ל לוודא את גיבושה של תוכנית רב-שנתית מקיפה שתכלול את כלל ההיבטים הנדרשים להקמה ולשימור של מכשול אפקטיבי אשר ימנע מסתננים מלעבור לישראל. מתוך הבנה כי ההתמודדות עם תופעת ההסתננות ממרחב התפר מחייבת טיפול של כלל גורמי הביטחון והאכיפה, מומלץ כי תוכנית זו תובל על ידי המל"ל אשר ירכז צוות בין-משרדי, שיכלול נציגים ממערכת הביטחון, מהמשרד לבט"פ, ממשרד המשפטים, ממשרד האוצר ומגורמים רלוונטיים נוספים. במסגרת גיבוש התוכנית יש לבחון דרכים לעודד את הפלסטינים בעלי היתרי התעסוקה להיכנס לישראל באמצעות המעברים המוסדרים באמצעות התאמת מספר המעברים, מיקומם ואיכות השירות הניתן בהם למספר העוברים הרצוי בהם. עוד מומלץ כי בתום גיבוש התוכנית הרב-שנתית, ראה"ם ושר הביטחון יביאו את התוכנית לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני לצורך אישורה תוך הקצאת תקציבים והגדרת לוח זמנים למימושה. בפעולות אלה יהיה כדי לצמצם את תופעת השב"חים ואת הסיכון הביטחוני והפלילי הכרוך בה, אשר פוגעים בתחושת הביטחון בישראל.