

בעניין:

1. תנועת אומ"ץ - אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי ומשפטי

על ידי ב"כ עו"ד יצחק מינא ו/או עדי ריטיגשטיין-אייזנר
מרחוב הארבעה 28, תל אביב
טלפון: 052-9436807, 050-2422421; פקס: 077-4704120

2. התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-89 אחרים

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט
ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר
ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה להב
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 4207 ירושלים 91043
טל': 02-5000073; פקס': 02-5000076

העותרים

- נ ג ד -

1. מבקר המדינה

ע"י ב"כ עוה"ד אליה צונץ ו/או ניקולס גיפס
ו/או ישראל קליין ו/או נגב אלוני
ממשרד ש. הורוביץ ושות', עו"ד
אשר מענם לצורך מסירת כתבי בי-דין הוא:
רחוב אחד-העם 31, תל-אביב 6520204
טל': 03-5670700; פקס': 03-5660974

2. ראש המטה הכללי, צה"ל

3. ראש שירות הביטחון הכללי

4. ראש הממשלה

5. היועצת המשפטית לממשלה

6. ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

משיבים מס' 2-6 ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה, מחלקת בג"צים
אשר מענם לצורך מסירת כתבי בי-דין הוא:
רחוב צלאח א-דין 31, ירושלים
טל': 02-6466590; פקס': 02-6467011

המשיבים

הודעה מעדכנת ובקשה לביטול צו הביניים מטעם מבקר המדינה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 7.8.2024, ובהמשך לבקשת הארכה שהגיש משיב מס' 1, מבקר המדינה ביום 21.8.2024 (יצוין כי עד למועד הגשת הודעה ובקשה דנא, טרם ניתנה לגביה החלטה), מתכבד משיב מס' 1, מבקר המדינה, לעדכן את בית המשפט הנכבד, כי למרבה הצער, המגעים בין מבקר המדינה לבין משיבים מס' 2-3 לא צלחו. אשר על כן, ולנוכח הטעמים שיפורטו להלן, בית המשפט הנכבד מתבקש לבטל את צו הביניים שניתן ביום 16.6.2024.

לחלופין, וככל שבית המשפט הנכבד לא ייעתר לבקשה לביטול צו הביניים, בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע מועד דיון דחוף, שבחלקו יהא דיון חסוי במעמד צד אחד, שכן מבקר המדינה מבקש להציג בפני בית

המשפט הנכבד טיטות דו"ח ביקורת (האסורות בפרסום) הנמצאות בישראל האחרונה ושלא ניתן לקדם את השלמתן, נוכח צו הביניים.

ואילו נימוקי הבקשה

1. אירועי מתקפת הטרור הרצחנית של חמאס בשבעה באוקטובר ופרוץ מלחמת 'חרבות ברזל' הינם מהאירועים המשמעותיים ביותר בתולדות מדינת ישראל. ברור לכל בר דעת כי המחדלים שהובילו לאסון שפקד את מדינת ישראל בשבעה באוקטובר, המקיפים את כלל הדרגים, הם חסרי תקדים, כמו גם היקף הפגיעה באזרחים וביישובי עוטף עזה.
2. אין מחלוקת על כך שאלה מחייבים בדיקה יסודית, בלתי תלויה ואובייקטיבית – הן משום שתושבי ישראל זכאים לקבל תשובות לשאלות הקשות העולות בעקבות אירועי שבעה באוקטובר, והן על מנת שמוסדות המדינה, לרבות צה"ל ושב"כ, יוכלו לתקן בהקדם את הליקויים שיימצאו בתפקודם, לצורך התמודדות עם האתגרים הביטחוניים בפניהם ניצבת מדינת ישראל.
3. למרבה הצער, גם היום, בחלוף כמעט שנה למן אירועי השבעה באוקטובר, נמנעת עריכת ביקורת המדינה בצה"ל ושב"כ, וזאת על אף שמוסד המבקר הוא הגוף היחיד אשר מוסמך וערוך להתחיל לבצע בדיקה חיצונית באופן עצמאי, ואינו תלוי בהחלטה של הממשלה או של רשות אחרת.
4. הפועל היוצא של העובדות שפורטו לעיל, הוא שנכון למועד הגשת ההודעה והבקשה דנא, **בחלוף כשנה מאירועי השבעה באוקטובר, אין אף גוף חיצוני שבדק את תפקודם של צה"ל ושב"כ.**
5. מצב דברים זה אינו מתקבל על הדעת ועומד בניגוד גמור לחוק יסוד: מבקר המדינה ולחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן – "חוק מבקר המדינה"). ודוק. אין בחוקים אלו הגבלה על עריכת ביקורת המדינה על גופים מבוקרים בעת לחימה. הדברים לא הושמטו על-ידי המחוקק מחמת שגגה או בהיסח הדעת. לדאבון הלב, מדינת ישראל היא מדינה שמצב מלחמה ותקופות לחימה מלוות אותה מיום הקמתה. המחוקק לא ראה לנכון, שבמשטר דמוקרטי, יידום קולה של ביקורת המדינה בעת לחימה, גם לא ביחס למערכת הביטחון.
6. המחוקק וודאי לא ראה בביקורת המדינה ככזו הפוגעת בביטחון המדינה ועל כן יש למנוע עריכתה באופן גורף בעת לחימה, כנטען על-ידי העותרים ומשיבים מס' 2-6. הטענה לפיה ביקורת המדינה פוגעת בביטחון המדינה, היא טענה מקוממת, המצביעה על חוסר הפנמה של חשיבותה ותפקידה של ביקורת המדינה.
7. התכלית שביסוד ביקורת המדינה, היא חתירה לתקינות המינהל, למניעת שחיתות ולאיתור ליקויים בפעולות הרשות ותיקונם המהיר והיעיל. התכלית האחרונה עליה עמדנו, חשובה במיוחד בעת הזו, כאשר מתחוללת לחימה ואלפים מתושבי ישראל מפונים מביתם. חלק מהליקויים שעולים בביקורת המדינה, בפרט בגופים ביטחוניים ובפרט בזמן לחימה, הם ליקויים העולים בחיי אדם. איתור מהיר של ליקויים אלו ותיקונם, הוא בגדר צו השעה בעת הזו.

8. לא זו בלבד שתקופת לחימה לא הותרה מביקורת המדינה, אלא שבסעיף 17 לחוק מבקר המדינה נקבעו הוראות להבטחת חיסיון דו"חות הביקורת, לרבות בשל נימוקים הנוגעים ל"שמירה על בטחון המדינה".

9. ואכן, מבקר המדינה מניח על שולחן הכנסת, כבעניין שבשגרה, וביתר שאת בעת לחימה, דו"חות שנחסיים באמצעות המנגנונים הקבועים בסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, לשם תיקון הליקויים שנמצאו (כך למשל, בעת הזו, יש שורה של דו"חות ביקורת שעריכתם הסתיימה אך וועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה קבעה כי הם יישארו חסויים במלואם כל עוד הלחימה מתנהלת: דו"ח פעילות מערכת הביטחון בתחום מסוים הנוגע ליצוא הביטחוני; דו"ח בנושא היערכות והמוכנות של צה"ל ללוחמה במרחב הספקטרום האלקטרומגנטי; דו"ח בנושא הגנה בסייבר על כלי טיס מאוישים מרחוק (כטב"ם); דו"ח בנושא השגרה המבצעית בהגנת הגבול בפיקוד הצפון; דו"ח בנושא הגנה מפני איומי סייבר על אמצעי השליטה והבקרה של פקע"ר; דו"ח בנושא מוכנות כוחות צה"ל לחימה בחזית תחת איום כימי – ביקורת מעקב; ודו"ח בנושא הגנה בסייבר: היבטי אסדרה והגנה על המידע ומערכות המחשוב ברפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ).

10. לעומת זאת, לא הוטלו מגבלות כלשהן על פעולת הביקורת בתחומים אלה, כך שהמחוקק הותיר (גם) ההחלטות הנוגעות לעריכת ביקורת במערכת הביטחון ולעיתויה לשיקול דעתו העצמאי והרחב של מבקר המדינה.

11. כפי שמבקר המדינה עמד בתגובה לבקשה למתן צווי ביניים ובתגובה המקדמית מטעמו לעתירה מיום 10.6.2024 (להלן – "התגובה המקדמית"), קיומה של ביקורת המדינה בגופים ביטחוניים בזמן לחימה אינה בגדר תקדים ותכליתה איתור ותיקון ליקויים המתגלים בזמן לחימה מתמשכת. משרד המבקר פרט דוגמאות למכביר המלמדות בבירור, שביקורת המדינה לא נחסמה במלחמות קודמות ובעת לחימה. נהפוך הוא. מבקר המדינה ערך ביקורות, גם תוך כדי לחימה – ביקורות שסייעו לאיתור ותיקון ליקויים שהתגלו בצה"ל במהלך לחימה (ראו פרק ו(4)-ו(5) לתגובה המקדמית).

12. בנוסף, מבקר המדינה עמד בתגובה המקדמית ובדיון בעתירה ובבקשה לצווי הביניים, על כך שהטענות שהעלו העותרים ומשיבים מס' 2-6 לפיהן עריכת ביקורת המדינה בזמן לחימה פוגעת בביטחון המדינה ובקשב המפקדים, מלמדות, כאמור, על היעדר הפנמה של חשיבות הביקורת ותפקידה. כפי שנרחיב להלן, לדוחות מבקר המדינה תפקיד חשוב באיתור ליקויים בגופים ביטחוניים ותיקונם. לא אחת, מתגלה במסגרת הביקורת כי ליקויים אלו עלולים לעלות בחיי אדם וקיימת דחיפות בתיקונם. טענת משיבים מס' 2-6 מתעלמת לחלוטין מפן מהותי זה בעבודת הביקורת.

13. ואם נחזור לטענות בעניין הפגיעה בקשב המפקדים, מבקר המדינה עמד במסגרת התגובה המקדמית על כך שהטענות בדבר הפגיעה בקשב מפקדים לא יכולות לעמוד, בין השאר, מאחר שהן אינן מתיישבות עם דרישת העותרים והיועצת המשפטית לממשלה להקמה מיידית של ועדת חקירה ממלכתית, בעת לחימה; אינן מתיישבות עם העובדה שכאשר ביקורת שלב א' בצה"ל החלה (לאחר שבית המשפט הנכבד החליט שלא ליתן צו ארעי), צה"ל שיתף פעולה עם הביקורת לצד המשך הלחימה באויב ואף קצר הישגים מבצעיים.

14. הטענות הללו גם אינם מתיישבות עם העובדה שבד בבד עם הלחימה צה"ל מוצא קשב לעניינים נוספים שאינם נוגעים במישרין ללחימה כמו עריכת טקסי פרישה לקצינים, ראיונות של קצינים בתקשורת ועריכת תחקירים פנימיים, שחלקם, לפי הפרסומים בתקשורת, חופפים במידה רבה את נושאי ביקורת המדינה ודורשים הסטת קשב (ראו פרק ו(4) לתגובה המקדמית. כן ראו בעניין זה פירוט נרחב בתגובה החסויה), ומחייבים איסוף של חומרים רבים ומתן ייצוג משפטי לחיילים וקצינים.

15. נדמה כי אין צורך להכביר במילים על כך שהקשב והתשומות הנדרשות מצה"ל לצורך תחקירים אלו עולה לאין שיעור על אלו הדרושות לצה"ל לצורך שיתוף הפעולה עם ביקורת המדינה. והדברים גם עולים מדברי ראש אמ"ן בנאום שנשא אתמול (21.8.2024), לפיו:

"בשבועות ובחודשים האחרונים, ביצע אגף המודיעין תהליך תחקור עמוק ונוקב של הסיבות והפערים שהביאו אותנו לכישלון בשבעה לאוקטובר.

מדובר במאות רבות של שעות תחקיר ובתהליך יסודי, מאתגר ומורכב שהיינו נחושים לבצעו כחלק מחובתנו המקצועית, הערכית, המוסרית והבלתי מתפשרת - ללמידה, לטיפול ולשיפור".

ראו: <https://www.israelhayom.co.il/news/defense/article/16302707>

16. מכל מקום, כפי שמבקר המדינה ציין לא אחת, הביקורת תיערך תוך התחשבות באילוצים מבצעיים ובהתפתחויות הביטחוניות. דירוג שלבי הביקורת בצה"ל נעשה בדיוק מטעם זה, כאשר השלבים הראשונים של הביקורת אינם נוגעים לליבת המערכים המבצעיים של צה"ל ואינה נוגעת למהלכי הלחימה אלא להגנת היישובים והעורף.

17. על אף שמבקר המדינה סבר ועודנו סבור כי דין העתירות להידחות, הרי שלאור הדברים שהעלה כב' המותב בדיון בעתירה ובבקשה לצווי הביניים ובהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 17.7.2024 (**להלן – "ההחלטה"**), משרד מבקר המדינה בא בדברים עם צה"ל ושב"כ, על מנת להגיע למתווה מוסכם שיאפשר עריכת ביקורת בגופים אלו.

18. למרבה הצער, וכפי שיפורט להלן, שב"כ סירב ומסרב **לשתף פעולה באופן גורף עם פניות משרד המבקר בנושא ולאחרונה הודיע למשרד המבקר כי אין הוא אינו יכול לשתף פעולה עם ביקורת המדינה בשום נושא ביקורת הרלוונטי אליו.**

19. עמדה קיצונית זו מצד שב"כ תמוהה, בשים לב כי עובר למתן צו הביניים, מבקר המדינה הגיע להבנות עם ראש שב"כ ביחס למתווה הביקורת שתיערך בשב"כ, בשים לב לצרכים המבצעיים של שב"כ. המתווה שסוכם פעל כדבעי עד למתן צו הביניים.

20. **צה"ל מצידו, ניהל את המגעים תוך 'גרירת רגליים' ונמנע מלקיים הליך הידברות של ממש.** בסמוך להגשת בקשה זו, צה"ל העביר למבקר המדינה מתווים מוצעים לעריכת ביקורת שהתעלמו כמעט לחלוטין מצרכי הביקורת, תוך שצה"ל הציע לאפשר עריכת ביקורת במספר מצומצם ביותר של נושאי ביקורת בשלב א' בהן נדרשת התייחסות מינורית מצה"ל ושנציגי מבקר המדינה הבהירו, שהם נמצאים בעדיפות נמוכה יותר ביחס לנושאי ביקורת אחרים בשלב א' (נוכח העובדה שניתן

להתקדם בעריכתן גם באמצעות פעולות ביקורת שנערכות בגופים מבוקרים אחרים). בנוסף, צה"ל סירב להציע מתווה עתידי עם לוחות זמנים להמשך הביקורת ביחס לנושאי הביקורת האחרים.

21. הגישה של משיבים מס' 2-3 מלמדת בבירור כי אין עוד תוחלת בקיום המגעים בין הצדדים.

22. כפי שיפורט להלן, פעם אחר פעם, ניאות מבקר המדינה, להיעתר לבקשות ארכה שהוגשו מטעם משיבים מס' 2-6, בתקווה שניתן יהיה להגיע להסכמות אשר ייתרו את הצורך בהכרעה בעתירה. דא עקא, שהרושם שהתקבל אצל נציגי משרד המבקר שניהלו את המגעים עם צה"ל, הוא שלמרבה הצער, משיבים מס' 2-3, מבקשים להותיר את המצב הקיים על כנו, בו, בחסות צו הביניים, נמנעת הלכה למעשה ביקורת המדינה בצה"ל ושב"כ משך תקופה ארוכה ומעת לעת הם נדרשים להגיש לבית המשפט הנכבד בקשה מטעמם למתן ארכה לקיום המגעים בין הצדדים. בדרך זו, הלכה למעשה, מתקבלת העתירה וביקורת המדינה נחסמת עד למועד לא ידוע.

23. **מבקר המדינה אינו יכול ואינו מעוניין בהמשך המצב הקיים בו נמנעת ממנו היכולת לבצע את תפקידו וחובתו, על-פי דין, לערוך ביקורת בצה"ל ושב"כ. ככל שהולך וחולף הזמן (בפרט בעת שהלחימה הולכת ומתארכת), מבלי שמתאפשרת ביקורת המדינה, הפגיעה החמורה בציבור הרחב, במוסד מבקר המדינה ובאפקטיביות של הליך הביקורת, הולכת ומתעצמת.**

24. ביקורות מקיפות וחשובות ביותר המצויות בישורת האחרונה וממתינות לכך שצה"ל ושב"כ יעבירו את התייחסותם לממצאים והליקויים שנמצאו בהן, כמו בנושא ההיערכות ההגנתית בערי הדרום בזיקה לאירועי 7.10.23 ורישוי המסיבה ברעים, מונחות כאבן שאין לה הופכין. כל זאת, על אף שהן כוללות ממצאים לכאוריים משמעותיים ביותר, שיהיה בפרסומן ערך רב לציבור ויאפשרו תיקון ליקויים חמורים.

25. ביקורות נוספות שמצאו עד כה ליקויים מהותיים בנושא פינוי האוכלוסייה במהלך הלחימה, פינוי חללים ופצועים וההגנה על מרחב קו התפר, ממתינות אף הן להתייחסות הגורמים הרלוונטיים בצה"ל.

26. **ההשלכות של אי פרסום הליקויים שנמצאו בטיטות דוחות אלו והטיפול המהיר בהם, קשות ועלולות לגבות מחיר כבד מתושבי ישראל, ככל שחלילה הליקויים שנמצאו בדוחות אלו לא יטופלו – ולא לתר. זו פגיעה קשה בציבור שיש לשים לה סוף.**

27. מבקר המדינה מודע לעומס המוטל על צה"ל ושב"כ ולא תגרים הביטחוניים הרובצים לפתחה של מדינת ישראל. זו הסיבה שמשרד המבקר גילה סבלנות ונכונות חריגה לנהל דין ודברים עם גופים מבוקרים ויצר מנגנון מתאים המאזן בין הצרכים המבצעיים לבין צרכי הביקורת. עם זאת, ובשים לב להתמשכות הלחימה ולכך שבשלב זה לא ידוע מועד סיומה, שומה על צה"ל ושב"כ, למצוא את הדרך לאפשר קיומה של ביקורת המדינה.

28. במצב דברים זה, בו נמנעת ממבקר המדינה היכולת לבצע את תפקידו וחובתו על-פי דין, בשים לב שלמרבה הצער, הלחימה מתמשכת וסופה אינו נראה באופק ולאור חוסר התוחלת בהמשך המגעים

בין מבקר המדינה לבין משיבים מס' 2-3, לא נותר מנוס אלא לפנות לבית המשפט הנכבד ולבקש לבטל את צו הביניים, ולאפשר קיומה של ביקורת המדינה, כמתחייב על-פי דין.

המגעים שהתנהלו בין מבקר המדינה למשיבים מס' 2-3 ממועד הדיון בעתירה ובבקשה לצווי הביניים

29. בסמוך לאחר הדיון בעתירה ובבקשה לצווי ביניים ולהחלטה, בה נקבע, בין השאר, כי מבקר המדינה ומשיבים מס' 2-3 יבואו בדברים בקשר למימוש שלב א' לביקורת או חלק ממנו ובקשר לביקורות הנמצאות "בישורת האחרונה" (סעיפים 1 ו-3 להחלטה), פנו נציגי משרד מבקר המדינה לנציגים מטעם משיבים מס' 2-3 לשם קביעת פגישת עבודה בין הצדדים.

30. פניות משרד המבקר לנציגי המשיב מס' 3, הושבו ריקם ונכון למועד הגשת הודעה ובקשה דנא, לא התקיים שיתוף פעולה או פגישת עבודה כלשהי עם נציגי שב"כ, חרף פניות בעניין מצד משרד המבקר. לאחרונה, הודיעו נציגי שב"כ לנציגי המבקר, כי אין מצד שב"כ נכונות לאפשר עריכת ביקורת כלשהי בעת הזו.

31. לאחר מספר פניות מצד נציגים מטעם מבקר המדינה, צה"ל ניאות לקיים פגישת עבודה וזו נקבעה ליום 25.7.2024 (יום עבודה אחד טרם המועד המקורי שנקבע בהחלטה להגשת הודעת עדכון). כמפורט בהודעת העדכון שהוגשה מטעם מבקר המדינה ביום 6.8.2024, במסגרת הפגישה האמורה, הציגו נציגי מבקר המדינה לנציגי צה"ל מתווה מפורט ביחס להמשך עריכת ביקורת המדינה בצה"ל.

32. במסגרת מתווה זה, הציגו נציגי מבקר המדינה לצה"ל עשרה נושאי ביקורת משלב א', שלהם מבקש משרד המבקר לתת קדימות וזאת נוכח הדחיפות בעריכת ביקורות אלו ובשים לב לעובדה שללא שיתוף פעולה של צה"ל בביקורת אלו, לא ניתן להתקדם בעריכתן.

33. בנוסף, הציגו נציגי המבקר את שני נושאי הביקורת הנמצאים בישורת האחרונה (דו"ח בנושא רישוי המסיבה ברעים ואבטחתה; ודו"ח בנושא מצב מרכיבי ביטחון וכיתות הכוננות ביישובי עוטף עזה לפני, במהלך ובעקבות מלחמת "חרבות ברזל"), בהתאם לאמור בסעיף 3 להחלטה.

תצלום טבלת נושאי הביקורת שהוצגו לצה"ל בפגישה מיום 25.7.2024, מצורף לבקשה זו ומסומן **בספרה "1"**.

34. בהקדמת המאזרח נעיר, כי בסופו של יום, ולאחר תקופה ממושכת בה המתין משרד המבקר להתייחסות צה"ל למתווה, צה"ל היה נכון לאפשר למשרד המבקר לערוך ביקורת **רק בנושא ביקורת אחד מנושאי הביקורת שמשדר המבקר ביקש ליתן להם קדימות**.

35. במהלך הפגישה האמורה, התחייבו נציגי צה"ל ליתן התייחסותם למתווה תוך מספר שעות ולכל המאוחר עד ליום למחרת (26.7.2024). דא עקא, צה"ל לא מסר עמדה כלשהי ביחס לאותו מתווה מפורט בלוחות הזמנים להם התחייב, ויום למחרת (27.7.2024), התרחש האסון הטראגי במגרש הכדורגל במגידל שמש.

36. ביום 28.7.2024, ביקשו משיבים מס' 2-6 ארכה להגשת הודעת עדכון בקשר להתקדמות המגעים בין הצדדים, לה הסכים משרד המבקר, נוכח האסון במגידל שמש. ממועד זה ועד למועד הגשת בקשת

ארכה נוספת מטעם משיבים מס' 2-6 (ביום 6.8.2024), לא התקיימה פגישה בין נציגי משרד מבקר המדינה לבין נציגי צה"ל ולא חלה התקדמות כלשהי במגעים בין הצדדים וזאת לאור ההתפתחויות הביטחוניות ולבקשת משיבים מס' 2-6.

37. פעם נוספת, משרד המבקר הסכים לארכה המבוקשת, אך הדגיש במסגרת ההודעה המעדכנת שהגיש ביום 6.8.2024, כי לא ישלים לאורך זמן עם המשך המצב הקיים בו לא נערכת שום ביקורת מדינה ביחס למשיבים מס' 2-3, ועל כן שומה על משיבים מס' 2-6 לבוא בדברים – כקבוע בהחלטה – עם מבקר המדינה ולסכם מתווה שיאפשר עריכת ביקורת המדינה בשים לב להתמשכות הלחימה, באופן מדורג, ובמיקוד על נושאים שבית המשפט הנכבד כלל בגדרי ההחלטה.

38. בנוסף, מבקר המדינה עמד על כך שלצד ההיערכות לאתגרים הביטחוניים, צה"ל השלים תחקירים מבצעיים פנימיים, כשחלק מהממצאים של תחקירים אלו אף פורסם בתקשורת, ומסמכים רבים בהקשרים אלה הועברו לגורמים פרטיים, אך לא לביקורת המדינה, בה בשעה שמבקר המדינה עומד בפני השלמת דו"חות דוגמת נושא רישוי המסיבה ברעים וממתין למספר התייחסויות מצומצם מצה"ל ושב"כ, לצורך השלמת הדו"ח.

39. מבקר המדינה הוסיף וציין, כי מפרסומים בתקשורת עולה שצה"ל ממשיך בעריכת תחקירים פנימיים ועל כן הואיל ומסירת התחקירים המבצעיים והמסמכים שנאספו במסגרתם לידי מבקר המדינה הינה חובה שבדין (סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה), וזו אינה דורשת השקעת תשומות כלשהן מצד צה"ל (שכן המסמכים כבר רוכזו ובכל מקרה מבוקר אינו רשאי "לסנן" מסמכים שנדרש להמציא), וקבלתם תאפשר התקדמות בביקורת המדינה (לרבות בדרגים מדיניים ואזרחיים), כמו גם הגשמת האינטרס הציבורי, הרי ראוי שצה"ל יעשה כן בהקדם האפשרי.

40. בהחלטה מיום 7.8.2024, נעתר בית המשפט הנכבד לבקשת הארכה והורה למשיבים מס' 2-6 להשיב לעניין מסירת המסמכים והתחקירים שהושלמו על-ידי צה"ל למבקר המדינה וזאת עד ליום 12.8.2024.

41. ביום 14.8.2024 (לאחר שנתבקשה ארכה על-ידי משיבים מס' 2-6), הוגשה תגובת משיבים מס' 2-6 לעניין המסמכים והתחקירים שהושלמו, בגדרה התנגדו משיבים מס' 2-6 למסירת המסמכים בטענות פרוצדוראליות לפיהן אין מקום "לעיון מחדש בשאלת צו הביניים" אגב תגובה (מוסכמת) לבקשת ארכה קצרה, וכי "שאלת העברת מסמכים כאלה ואחרים בהתייחס לנושאי הביקורת השונים, בשים לב לצו הביניים, לרבות מסמכי התחקור הצבאי, ראוי להיבחן במסגרת השיח הישיר בין המבקר לגורמי הצבא...".

42. סירובם הגורף של משיבים מס' 2-6 להעברת מסמכים שכבר נאספו על-ידי צה"ל לצורך התחקירים הפנימיים הנערכים בעת הזו והתחקירים הפנימיים שהושלמו – **שעה שאין חולק כי העברתם אינה מסיטה קשב או תשומות כלשהן מצה"ל – אך ממחישה ומתקפת את טענת המבקר לפיה ההתנגדות של צה"ל לעריכת ביקורת המדינה בעת הזו אינה נובעת מחשש להסתטת קשב כנטען, אלא שצה"ל אינו משלים עם קיומה של ביקורת המדינה.**

43. כפי שגם עולה בבירור מעיון בתגובות משיבים מס' 2-6 מיום 14.8.2024, וליתר דיוק במה שאין בה – **לא הובאה שום סיבה עניינית שלא להעביר את המסמכים שנאספו לצורך התחקירים הפנימיים (בין אם אלו הושלמו ובין אם לא) ואת התחקירים שהושלמו למבקר המדינה**, ועל כן נתלו משיבים מס' 2-6 בתגובתם לטעמים פרוצדוראליים בניסיון לתרץ את סירובם הלא ענייני להעביר את המסמכים למבקר המדינה, כמתחייב. עמדה זו אומרת דרשני.
44. בהקשר זה נעיר, כי העברת המסמכים שנאספו על-ידי צה"ל במסגרת הליכי התחקור הפנימי למשרד מבקר המדינה, עשוי לייתר את הצורך בעריכת פגישות עם חלק מנציגי צה"ל, לייעל את הליך הביקורת בצורה משמעותית ולקדם השלמת ביקורות.
45. מקוממת במיוחד, הטענה שהעלו משיבים מס' 2-6 בדבר הצורך לאפשר את פתרון שאלת המסמכים ביחסי מבקר-מבוקר, שעה שלאורך כל הדרך, ההתנהלות של משיבים מס' 2-3, רחוקה מאוד ולא מתיישבת עם יחסי מבקר-מבוקר תקינים.
46. מכל מקום, משרד המבקר ניאות לתת למגעים הזדמנות נוספת והסכים לארכה נוספת שביקשו משיבים מס' 2-6 בבקשה מיום 28.7.2024, בתקווה שצה"ל ושבי"כ יפנימו חשיבותה של ביקורת המדינה ויפעלו בצוותא עם נציגי המבקר למציאת מתווה שיאפשר את עריכת הביקורת במתכונת מוסכמת.
47. אולם ציפיות לחוד ומציאות לחוד.
48. לאחר הגשת בקשת הארכה מטעם משיבים מס' 2-6 מיום 28.7.2024, פנו נציגי משרד מבקר המדינה לנציגי משיבים מס' 2-3 לצורך תיאום פגישה לקידום המגעים. רק לאחר פניות חוזרות ונשנות, נקבעה פגישת עבודה נוספת בין נציגי משרד המבקר לנציגי צה"ל ליום 19.8.2024 (יומיים לפני המועד שנקצב להגשת הודעת עדכון).
49. ביום 19.8.2024, נערכה פגישה בין נציגי המבקר לנציגי צה"ל (בראשות אל"מ עדי סבג, ללא נוכחות של ראש אמ"ץ או סגן הרמטכ"ל כפי שהיה במגעים בעבר), בגדרה נציגי צה"ל דחו את המתווה המפורט שהציע מבקר המדינה בפגישה שנערכה בין הצדדים ביום 25.7.2024, והודיעו כי צה"ל נכון לאפשר עריכת ביקורת ב-3 נושאי ביקורת בלבד בשלב א' (טיפול מוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים המשרתים במילואים; בנק הדם בעיתות חירום; מיצוי זכויות אנשי המילואים (תשלום גמלת מילואים וסיוע לעסקים קטנים)), מתוכם רק אחד מנושאי הביקורת שמשרד המבקר ביקש ליתן להם קדימות; אינו מוכן לאפשר את השלמת טיטות הדוחות שכמעט המצויים בישורת האחרונה; אינו מוכן להציע לוחות זמנים או מתווה עתידי כלשהו ביחס לשאר נושאי הביקורת; בנוסף, צה"ל הודיע, כי אינו מוכן להעביר את המסמכים שנאספו על-ידו לצורך עריכת התחקירים הפנימיים או את התחקירים עצמם בין אם הושלמו ובין אם לאו. בפרט צה"ל הודיע כי לא יעביר את התחקיר בעניין הלחימה בבארי אף שתחקיר זה הושלם.
50. נציגי המבקר הבהירו כי עמדה זו אינה מקובלת ואינה מאפשרת התקדמות ממשית בהליך הביקורת.

51. ביום 20.8.2024, יום לפני המועד שנקבע להגשת ההודעה המעדכנת, נציגי צה"ל פנו אל נציגי מבקר המדינה, והציעו מתווה מעודכן לפיו תתאפשר ביקורת ביחס לנושאי ביקורת נוספים בשלב א' (8), וזאת בכפוף לאישור הרמטכ"ל.
52. נוכח הסמיכות למועד שנקבע למתן הודעת עדכון, ולצורך בחינת המתווה המוצע, ביום 21.8.2024, ביקש מבקר המדינה ארכה קצרה להגשת ההודעה המעדכנת (בת יום).
53. בחינה של המתווה שהוצע מלמדת, כי גם במתווה הזה לא היו בשורות, שכן נושאי הביקורת הנוספים שהוצעו על-ידי צה"ל לא כללו אף לא אחד מנושאי הביקורת שמשרד המבקר ביקש שיקבלו קדימות על פני האחרים. למותר לציין כי צה"ל גם לא מוכן היה להציע מתווה עתידי סדור להמשך עריכת הביקורת.
54. יצוין, כי בניגוד לנטען בסעיף 4 לבקשת הארכה להגשת הודעה מעדכנת שהגישו משיבים מס' 2-6 באותו היום (21.8.2024), בו צוין כי: "המתווה המעודכן שהועבר למבקר המדינה ביום 20.8.24 אושר על ידי הגורמים המוסמכים", הרי שביום 21.8.2024, עדכנו נציגי צה"ל את נציגי מבקר המדינה, כי הרמטכ"ל לא אישר את המתווה המעודכן שהוצג לנציגי מבקר המדינה על-ידי נציגי צה"ל ביום 20.8.2024 במלואו.
55. בפועל, נציגי המבקר עודכנו, כי אושרה עריכת ביקורת ביחס ל-6 ביקורות משלב א' ולא 8 כפי שהוצג ביום 20.8.2024 (טיפול מוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים משרתים; מיצוי זכויות בביטוח לאומי של אנשי מילואים; סיוע לעסקים קטנים; טיפול בחירום באנשים עם מוגבלויות; בנקי הדם בחירום; ההיערכות לטיפול בנפגעי חרדה). גם במתווה זה צה"ל לא כלל את נושאי הביקורת המצויים בישורת האחרונה ושום נושא ביקורת חדש מעשרת נושאי הביקורת בשלב א', שמשרד המבקר ביקש כי תינתן להם קדימות. בנוסף, צה"ל לא נכון היה להציג מתווה עתידי להמשך עריכת הביקורת.
- התנהלות משיבים מס' 2-3 ועמדת צה"ל בקשר למתכונת הביקורת מלמדת כי אין תוחלת בהמשך המגעים
56. המתווים שהציע צה"ל, ברגע האחרון, וההתנהלות של משיבים מס' 2-3 בכל הנוגע למגעים עם משרד מבקר המדינה, מבהירים, כי אין עוד תוחלת בהמשך השיח שבין משרד המבקר למשיבים מס' 2-3.
57. כך, מצד שב"כ אין כל שיתוף פעולה או ניסיון למלא אחר ההחלטה ושב"כ ממאן לאפשר עריכת ביקורת המדינה בעת הזו. צה"ל מצידו, ניהל את המגעים תוך 'גרירת רגליים' והקשה פעם אחר פעם בתיאום פגישות משותפות, קבע אותן לרגע האחרון והציג עמדה קיצונית המאפשרת עריכת ביקורת נקודתית בחלק קטן מנושאי הביקורת בשלב א', תוך התעלמות מצרכי הביקורת כפי שהוצגו לו בפגישה מיום 25.7.2024, מבלי שהציע מתווה עתידי סדור להמשך הביקורת ותוך סירוב גורף ולא ענייני למסור מסמכים שכבר נאספו על-ידו למשרד המבקר.
58. הלכה למעשה, אין מנוס מהסיק, כי משיבים מס' 2-3 מבקשים להותיר על כנו את מצב הדברים בו בחסות צו הביניים נמנעת האפשרות לעריכת ביקורת, המגעים בין הצדדים מתנהלים בעצלתיים

ומתבקשות פעם אחר פעם ארכות לשם המשך "ניהול המגעים", מוצגים מתווים המתעלמים לחלוטין מצרכי הביקורת, רק על מנת לבקש ארכה נוספת לקיום המגעים.

59. מבקר המדינה אינו יכול ולא מוכן להשלים עם מצב דברים זה.

הנזקים הכבדים הנגרמים לציבור כתוצאה מהמשך המצב הקיים בו נחסמת ביקורת המדינה

60. לא ניתן להפריז בהשלכות המזיקות, המיידיות והעתידיות, של המשך מצב חסר תקדים זה, הנמשך מזה חודשים ארוכים, בו נמנעת ממבקר המדינה היכולת לקיים את חובתו על-פי חוק לערוך ביקורת בגוף מבוקר, על הציבור ומוסד המבקר.

61. כך, כפי שעמדנו לעיל, ביקורות בנושאים חשובים שערך משרד המבקר וקרובות להשלמתן, זה מכבר, ממתינות, כאבן שאין לה הופכין, להתייחסות נקודתית של צה"ל לצורך פרסומן. חוסר נכונותו של צה"ל להידרש להן מעכב את פרסומן ואגב כך את תיקון הליקויים שנמצאו בביקורת.

62. כך למשל, דו"ח הביקורת בעניין ההיערכות ההגנתית בערי הדרום כמעט והושלם וממתין להתייחסות הגורמים הרלוונטיים בצה"ל. בדומה, דו"ח הביקורת בעניין רישוי המסיבה ברעים כמעט והושלם אף הוא ומתעכב בשל סירובם של צה"ל ושב"כ להידרש לעניין זה. טיוטות ביקורות אלו, אושרו כבר על-ידי כלל גורמי המקצוע במשרד המבקר, לרבות מנכ"ל המשרד ומבקר המדינה. המשך המצב הקיים, עלול גם להוביל למצב בו בשל חלופי הזמן ואי השלמת דוחות אלו, יהיה צורך לפתוח מחדש את הדו"חות ולערוך בהם עדכונים, ולעכב עוד יותר את פרסומם.

63. לתושבי הדרום שחזרו אך עתה לבתיהם, לתושבי הצפון שעודם מפונים ומייחלים לחזור לבתיהם ולמשפחות נפגעי המסיבה ברעים (356 נרצחים ז"ל, פצועים וחטופים) ולציבור הרחב, הזכות לדעת אלו ליקויים בתפקוד הרשויות נמצאו בבדיקת מבקר המדינה, ומי נושא באחריות לליקויים אלו.

64. ודוק. מפאת החשיבות הנודעת לפרסומם ולפומביותם של ממצאי ביקורת המדינה זכה עיקרון זה לעיגון חוקתי סטטוטורי. כעולה מסעיף 12(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה, בכל האמור לממצאי ביקורת המדינה, נהנית הזכות של הציבור למידע ממעמד חוקתי על-חוקי, וזאת בשונה למשל ממעמדה בהקשרים אחרים, דוגמת חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998.

לעניין זה ראו: בג"ץ 3989/11 **תנועת נאמני הר הבית בארץ ישראל נ' ועדת הכנסת לביקורת המדינה**, פס' 15 לפסק דינו של השופט דנציגר (27.12.12) שעסק באיזון הנדרש לפי סעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה בין עקרון הפומביות החוקתי מחד, לבין שיקולי חוץ וביטחון מאידך, ועל החובה לתת ככלל את הבכורה לעקרון הפומביות.

65. מעבר לזכות יסוד זו, קיימת חשיבות רבה לטיפול בליקויים שנמצאו על מנת שאלו לא יישנו חלילה. מדובר בדיני נפשות.

66. בהקשר זה ורק על מנת לסבר את אוזנו של בית המשפט הנכבד בדבר החשיבות של ביקורת המדינה לאיתור ליקויים מסכני חיים, נציין, כי אך לאחרונה פורסמו באתר מבקר המדינה חלקים¹ מדוח מבקר המדינה בעניין ההגנה על צירי התנועה באזור יהודה ושומרון בשנים 2022-2023.

תצלום החלקים הגלויים של הדו"ח מצורף לבקשה זו ומסומן בספרה "2".

67. במסגרת הדו"ח, נמצאו ליקויים חמורים באבטחת צירי התנועה באזור יהודה ושומרון. בין השאר, נמצא, כי החטיבות המרחביות של צה"ל האמונות על האבטחה באזור יהודה ושומרון לא ביצעו את משימות ההגנה שתוכננו; מחוז יהודה ושומרון של משטרת ישראל אינו נותן מענה מהיר מספיק ואפקטיבי לפניית תושבים; שנגרמו עיכובים בסלילת צירי תנועה עוקפים; שקיים חוסר כיסוי סולארי באזור יהודה ושומרון המקשה על תושבי האזור להזעיק עזרה במצבי חירום ועוד ועוד. **ברי כי הטיפול המהיר בליקויים שנמצאו במהלך ביקורת זו הינו קריטי ויכול להציל חיי אדם ולתרום לביטחון. פשוטו כמשמעו.**

68. ביחס לדו"ח זה נעיר – הליכי הביקורת נמשכו תוך כדי מלחמת חרבות ברזל. הביקורת הושלמה תוך התחשבות מלאה מצד מבקר המדינה בצרכים המבצעיים שעלו בזמן הביקורת ותוך מתן ארכות לצה"ל להעברת התייחסותו. **צה"ל מצא קשב להעביר את התייחסותו לממצאי טיוטת הדו"ח למשרד המבקר במהלך מלחמת חרבות ברזל, עובדה המלמדת, כי צה"ל יכול לשתף פעולה עם הליך ביקורת לצד לחימתו באויב, בניגוד לנטען על-ידו בתגובה לבקשות לצווי ביניים שהגיש.**

69. ואכן, גופים ביטחוניים אחרים ומשרדי ממשלה משתפים פעולה עם הליך הביקורת לצד הלחימה המתמשכת. כך, לשכת שר הביטחון ומשרד הביטחון מפנימים חשיבותה של ביקורת המדינה, גם בעת הזו, ומשתפים פעולה עם הביקורת על אף העובדה ששר הביטחון מופקד על חלק ניכר ממערכת הביטחון בעת מלחמה. נוסף על כך, בימים אלה, נערכת ביקורת בשורה של נושאים בלשכת ראש הממשלה, במל"ל, במזכירות הצבאית וביחידות של משרד ראש הממשלה, והכל תוך התחשבות בצרכים הנגזרים מניהול הלחימה.²

70. לצד הפגיעה בביקורות שכמעט והושלמו, סוגיות חשובות הנוגעות למנהל תקין ולטוהר המידות, כמו ניצול לרעה של ימי מילואים וניהול לקוי של כוח האדם בצה"ל, שמבקר המדינה שוקל לערוך בנוגע עליהן ביקורת, אינן נבדקות לאור צו הביניים. אף שאין מדובר בהצלת חיי אדם, מדובר בסוגיות שהמשמעויות הכספיות שלהן עצומות על המשק, בתקופה בה נדרשת מדינת ישראל להוציא סכומי עתק לצורך ניהול הלחימה.

71. בנוסף, נגרמת פגיעה קשה במוסד מבקר המדינה וביכולת שלו למלא את תפקידו, לקיים ביקורת מדינה בכלל, וביתר שאת ביקורות רגישות. המצב הקיים בו גוף מבוקר מסרב לאפשר קיומה של ביקורת וסירוב זה מקבל גושפנקה זמנית בדמות צו ביניים, מביא לפגיעה חמורה במוסד מבקר

¹ 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 ויחסי החוץ שלה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה.

² יצוין, כי מבקר המדינה ומנכ"ל משרד מבקר המדינה נפגשו ביום 30.6.24 עם ראש הממשלה, מר נתניהו ובמהלך פגישה זו, עדכן ראש הממשלה כי הנחה את גורמי הרלבנטיים במשרד ראש הממשלה לשתף פעולה באופן מלא עם הליך הביקורת.

המדינה, וביכולת שלו לבצע ביקורת אפקטיבית. וכבר עמדנו על הרחבת כדור השלג שהחל להתגלגל בעקבות סירובו של צה"ל לאפשר עריכת ביקורת לגופים מבוקרים נוספים (ראו למשל פרק ו(3) לתגובה המקדמית).

72. מעבר לפגיעה הקשה במוסד מבקר המדינה ובעיקרון העצמאות ואי התלות של מוסד מבקר המדינה, המשך המצב הקיים גם עלול לפגוע באפקטיביות של הליך הביקורת. חלוף הזמן עלול לפגוע ביכולת לאתר מידע רלוונטי הדרוש להליך הביקורת, שכן קיים חשש שחלק מהמסמכים והנתונים הדרושים לצורך עריכת הביקורת, לא יישמרו כנדרש או יאבדו.

73. בנוסף, חילופי גברי בצה"ל עשויים אף הם לגרום לקושי ראייתי ולפגוע באפשרות לבצע ביקורת מיטבית כלפי גורמים מסוימים שיסיימו את שירותם הצבאי (ראו גם פרק ו(2) לתגובה המקדמית). כך למשל, אתמול (21.8.2024) פרש ראש אמ"ן, האלוף חליוה, מצה"ל. ברי כי לתחלופה זו יכולה להיות השלכה ישירה על הביקורת המתוכננת להיערך הנוגעת לקהילת המודיעין.

74. עמדנו לעיל על קצה המזלג על הנזקים הכבדים הנגרמים כתוצאה מהמשך המצב הקיים והשתקת ביקורת המדינה ביחס לצה"ל בשב"כ. במצב דברים זה, מבקר המדינה אינו יכול לתת יד להמשך עיכוב בעריכת ביקורת המדינה ונדרשת הכרעת בית המשפט הנכבד בצו הביניים.

סוף דבר

75. החובה לעריכת ביקורת המדינה נוכח האתגרים הביטחוניים הרובצים לפתחנו גם בעת הזו נגזרת לא רק מחוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה, אלא גם מההכרח להיערך באופן מיטבי ומידי לשם איתור ליקויים ותיקונם המהיר והיעיל, במסגרת הליכי הביקורת על מערכת הביטחון.

76. התמשכות הלחימה מחזקת הנחיצות להפעיל בדחיפות מנגנון מתפקד, מושתת חקיקה, שיתבסס על יחסי מבקר-מבוקר ויאפשר עריכת ביקורת המדינה במתכונת גמישה שתתאים לעלויות ולמורדות בעצמותה של הלחימה, חלף המצב היום של מניעה מוחלטת של ביקורת מדינה כלשהי והלכה למעשה מתן פטור גורף למשיבים מס' 2-3 מביקורת.

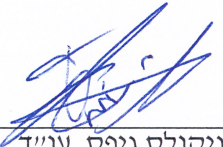
77. למרבה הצער, העובדות שפורטו לעיל מלמדות בבירור, כי אין נכונות מצד משיבים מס' 2-3 להגיע להבנות עם מבקר המדינה שיאפשרו יצירת מנגנון מתפקד שיאפשר ביקורת מדינה בצה"ל ושב"כ בזמן לחימה. למשיבים מס' 2-3 "נוח" עם מצב הדברים הנוכחי, בו העתירה עומדת תלויה ועומדת ובחסות צו הביניים, צה"ל ושב"כ - זוכים לחסינות מביקורת חיצונית בלתי תלויה.

78. המשך המצב הקיים גורם לנזקים כבדים לציבור ולמוסד המבקר, ואינו מאפשר שום ביקורת במשיבים מס' 2-3, בין אם מדובר בביקורת מתוכננת ובין אם לאו (כגון שחרור מנהל בית החולים שיפא, שחרור עצירים מינהליים ועוד), ובין אם מדובר בביקורת שבה גופים אלו הינם מבוקרים ראשיים ובין אם לאו. מבקר המדינה מקבל פניות ותלונות הנוגעות (במישרין או שלא במישרין) למשיבים מס' 2-3 ואינו יכול להידרש להן נוכח צו הביניים. בכל הכבוד, לא ניתן עוד להמשיך ולהשלים עם השתקת ביקורת המדינה.

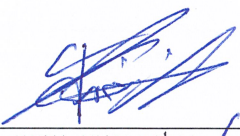
79. אשר על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש לבטל את צו הביניים שנ ניתן ביום 16.6.2024. לחלופין, וככל שבית המשפט הנכבד לא ייעתר לבקשה לביטול צו הביניים, בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע מועד דיון דחוף, שבחלקו יהא דיון חסוי במעמד צד אחד, שכן מבקר המדינה מבקש להציג בפני בית המשפט הנכבד, טיוטות דו"ח ביקורת (האסורות בפרסום) הנמצאות בישורת האחרונה ושלא ניתן לקדם את השלמתן, נוכח צו הביניים.

80. העובדות הכלולות בבקשה זו נתמכות בתצהירו של תא"ל (מיל') איתן דהן, מנהל חטיבת הביקורת במערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה, לשעבר מבקר מערכת הביטחון במשרד הביטחון וחבר המטה הכללי של צה"ל.

81. מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה.


ניקולס גיפס, עו"ד

ש. הורוביץ ושות'
ב"כ מבקר המדינה


אליה צונץ, עו"ד

תל-אביב - יפו, היום 22 בחודש אוגוסט שנת 2024

רשימת הביקורת בשלב א'

מס"ד	נושא הביקורת
1	טיפול המוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים המשרתים במילואים
2	האבטחה בשדרות ואופקים
3	איסוף, פינוי וזיהוי חללים אזרחיים באירועי 7.10
4	פינוי פצועים לבתי החולים באוקטובר 2023
5	פינוי אוכלוסייה וקליטתה
6	אפקטיביות מכשול קו התפר בעוטף י-ם
7	שימור יכולות ייצור אמל"ח בישראל (כחול לבן), וההשפעה על מלחמת "חרבות ברזל"
8	מערכות תקשוב לתכלול לאומי של מידע וטיפול במפונים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה
9	ההסברה הבין-לאומית במהלך מלחמת "חרבות ברזל"
10	ענף החקלאות במלחמת "חרבות ברזל"
11	תפיסת הביטחון הלאומי והשפעתה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל
12	מיצוי זכויות אנשי המילואים - סטודנטים, בעלי עסקים קטנים, זכויות המוסד לביטוח לאומי (2 מטלות)
13	ניהול מטות החרום האזרחיים על ידי הממשלה עם פרוץ חרבות ברזל
14	פעולות המשרד לביטחון לאומי ומ"י לשמירה על ביטחון יישובים (באחריות מ"י) בשגרה ובחרום
15	טיפול בעת חירום באנשים עם מוגבלות ובאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות
16	בנקי הדם בעיתות חירום
17	מיגון ומקלט ברשויות המקומיות
18	היערכות מערכת החינוך לחירום
19	מיגון בתי חולים

20	ההיערכות הלאומית לטיפול בנפגעי חרדה ופוסט-טראומה בעיתות חרום
21	פעילות גורמים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל והתיאום בינם ובין רשויות השלטון
22	קמ"ג

רשימת הביקורת בשלב ב'

מס"ד	נושא הביקורת
1	מצב מרכיבי ביטחון וכיתות הכוננות ביישובי עוטף עזה לפני, במהלך ובעקבות מלחמת "חרבות ברזל"
2	רישוי המסיבה ברעים ואבטחתה
3	לוחמה כלכלית בטרור
4	תפקוד הקבינט מדיני - ביטחוני לפני פרוץ "חרבות ברזל"
5	הרציפות של מערכות טכנולוגיה ותקשוב בצה"ל ביום פתיחת מלחמת חרבות ברזל
6	עמידה ביעדי אורך נשימה לתחמושת בראי מלחמת "חרבות ברזל"
7	הצטיידות בפריטי מיגון ובאמצעים אופטיים ללוחמים במלחמת "חרבות ברזל"
8	שקיפות צה"ל לאויב

דוח מבקר המדינה | תמוז התשפ"ד | יולי 2024



מערכת הביטחון

ההגנה על צירי התנועה באזור יהודה ושומרון



ההגנה על צירי התנועה באזור יהודה ושומרון

רקע

במרחב פיקוד המרכז (פקמ"ז), הכולל את אזור יהודה ושומרון (איו"ש), קיימים עשרות צירי תנועה העוברים בשטחי A¹, B² ו-C³. אורכם הכולל של צירי התנועה המשמשים ישראלים ופלסטינאים הוא כ-1,600 ק"מ. חלק מצירי התנועה הם צירים ראשיים, ובהם כביש 60 וכביש 90 (צירים לאורך השטח מדרום לצפון), כביש 1, כביש 443 וכביש 5 (צירי רוחב - ממערב למזרח).

האוכלוסייה הישראלית באיו"ש מונה כ-503,000 תושבים המתגוררים בכ-150 יישובים. האוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש מונה כ-3 מיליון תושבים המתגוררים בכ-450 ערים וכפרים.

האוכלוסייה הישראלית הנעה בצירים באיו"ש סובלת זה שנים מפיגועי טרור ובכלל זה יידוי אבנים, זריקת בקבוקי תבערה והשלכת מטעני חבלה לעבר כלי רכב, פיגועי דריסה בתחנות הסעה וירי ממארב או מרכב הנוסע.

צה"ל באמצעות מפקד פקמ"ז, שהוא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, נושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת, ובאחריותו גם לשמור על החוק והסדר הציבורי בשטח זה. אוגדת איו"ש היא הכוח הצבאי המרכזי הפועל באיו"ש וכפופות לה שש חטיבות מרחביות (חטמ"רים).

מנתוני פקמ"ז עלה כי מספר אירועי הטרור העממי (אירועים שאינם כוללים ירי) באיו"ש במהלך שנת 2022 הסתכם בכ-3,780 אירועים (בממוצע 315 אירועים בחודש), אשר 646 (17%) מהם היו אירועי הנחת מטענים וזריקת בקבוקי תבערה. חלקם בוצעו בצירים ראשיים שמשמשים תושבים ישראלים רבים. עוד עלה מנתוני פקמ"ז כי בשנת 2022 מספר אירועי הירי באיו"ש גדל פי ארבעה לעומת שנת 2021 (167 אירועים לעומת 41 בהתאמה) וכי במחצית הראשונה של שנת 2023 התרחשו 143 אירועים. 19 אזרחים ישראלים נהרגו עקב אירועי טרור שכוונו לצירים באיו"ש מתחילת שנת 2022 ועד סוף המחצית הראשונה של 2023, מהם 13 במחצית הראשונה של שנת 2023.

1 שטח A - שטחים ביהודה ושומרון, לפי הסכם הביניים, שבהם הועברה האחריות לביטחון הפנים ולסדר הציבורי לידי הרשות הפלסטינית. בשטחים אלו אסורה תנועת ישראלים.

2 שטח B - שטחים ביהודה ושומרון שבהם השליטה הביטחונית היא בידי ישראל וסמכויות הניהול האזרחי, ובכלל זאת האחריות לסדר הציבורי הן בידי הרשות הפלסטינית. שטח זה כולל יישובים כפריים פלסטיניים, שטחים פתוחים ושמורות טבע.

3 שטח C - שטחים ביהודה ושומרון שבהם צה"ל באמצעות פיקוד המרכז נושא באחריות ביטחונית מלאה, בכלל זאת בהיבטי ביטחון הפנים והסדר הציבורי. שטחי C שיעורם כ-60% משטח איו"ש. כל ההתייבוות הישראלית באיו"ש שוכנת בשטחי C.



במהלך הביקורת משרד מבקר המדינה שיתף את הציבור בתהליך הביקורת, בין היתר באמצעות הפצת שאלון בקרב כלל תושבי איו"ש, והשיבו עליו 5,236 תושבים.

ביקורת זו נערכה לפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", אולם ממצאי הדוח והמלצותיו מתחדדים ורלוונטיים ביתר שאת בעת הזו, ובפרט בראייה צופה פני עתיד.

נתוני מפתח

עלייה של

יותר מפי 5

במספר אירועי הירי לעבר כוחות צה"ל שנכנסו לערים פלסטיניות ב-2022 (138 אירועי ירי) לעומת שנת 2021 (25 אירועי ירי)

3,780

מספר אירועי הטרור העממי באיו"ש בשנת 2022

עלייה של

כ-330%

במספר אירועי הירי באיו"ש לעבר צירים ויישובים מינואר 2022 ועד יוני 2023 (310 אירועים) בהשוואה לשנים 2019-2021 (71 אירועים)

1,600 ק"מ

של צירים משמשים ישראלים באיו"ש (רובם בשטחי C)

כ-14%-

57%

ממשימות ההגנה בשלושת החטמ"רים שנבדקו (שומרון, בנימין ועציון) לא בוצעו לפי התכנון, בהן הצבת תצפיות, סיורים רגליים ורכובים, הצבת מארבים, הצבת מחסומים זמניים על גבי הצירים ואבטחת טרמפיאדות

שיעור ניכר

מהמחסומים

באיו"ש פתוחים ולא משמשים כמחסומים קבועים

3,322

מספר פעילויות לביצוע סיכול ומעצרים שביצע צה"ל באיו"ש בשנת 2022

מספר גדודים

תגברו את סדר כוחות (סד"כ) צה"ל באיו"ש נכון ליולי 2023, לעומת תגבור במספר כפול של גדודים ביולי 2022, במהלך מבצע "שובר גלים"

**14 בלבד מתוך 19**

אתרי ממסר שכללה התוכנית התלת-שנתית לשיפור הכיסוי הסלולרי באיו"ש הוקמו בפועל, נכון לדצמבר 2023 (74%), וזאת שש שנים לאחר המועד המתוכנן להשלמת יישום התוכנית

32 שנה

משך הזמן מייזום כביש עוקף חווארה ב-1992 ועד להשלמתו בשנת 2024. מינואר 2022 ועד ליוני 2023 התרחשו בציר העובר דרך הכפר חווארה 246 פיגועים

בלפחות 75%

מהאירועים המתועדים ביומן הקריאות של משטרת מחוז שומרון ויהודה של משטרת ישראל, זמני התגובה של שוטרי המחוז לא נמדדו או שהם מציינים רישום שאינו אמין

576 מיליון ש"ח

הוקצו לסלילת כבישים עוקפים באיו"ש ב-7 השנים האחרונות

24% בלבד

מהמשיבים לשאלון משרד מבקר המדינה שחוו אירוע ביטחוני בצירים, דיווחו עליו למוקד 100 של המשטרה. 75% דיווחו למוקד חירום 1208 של הרשויות המקומיות

81%

מתושבי איו"ש שהשיבו לשאלון משרד מבקר המדינה דיווחו כי הכיסוי הסלולרי בצירים באזור נסיעתם מספק במידה מועטה ובינונית

64%

מתושבי איו"ש שהשיבו לשאלון משרד מבקר המדינה העידו על שביעות רצון נמוכה מזמני ההגעה של משטרת ישראל לאירועים ביטחוניים בצירים

60%

מתושבי איו"ש שהשיבו לשאלון משרד מבקר המדינה דיווחו שתחושת הביטחון שלהם בתנועה בצירי איו"ש היא במידה מועטה

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2022 עד ספטמבר 2023 בחן משרד מבקר המדינה את נושא ההגנה על צירי התנועה באיו"ש והמענה לתושבים בעת אירוע ביטחוני בצירים, ובכלל זאת את הפעילות המבצעית של הגופים הנושאים במשותף באחריות לביטחון בצירים, את הפעילות להקמת כבישים עוקפים, את מענה התקשורת האזרחית באמצעות חברות הסלולר ואת המענה המודיעיני במרחב באמצעות "מרחב חכם".

הביקורת בוצעה במשרד הביטחון (משהב"ט); במטה לביטחון לאומי (מל"ל); בצה"ל; בפקמ"ז, במינהל האזרחי (מנהא"ז), באגף המבצעים (אמ"ץ), באגף התכנון (אג"ת), בזרוע היבשה (ז"י); בשירות הביטחון הכללי (שב"כ); במשרד התחבורה ובחברת נתיבי ישראל (נת"י), במשרד התקשורת, במשרד האוצר, במשטרת ישראל; מחוז יהודה ושומרון (מחוז ש"י), ובמוקדי חירום ברשויות מקומיות באיו"ש. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד הבינוי והשיכון ובחברת מקורות.

במהלך הביקורת משרד מבקר המדינה שיתף את הציבור בתהליך הביקורת באמצעות קיום מפגשים עם קציני ביטחון (קב"טים) ורכזי ביטחון שוטף צבאיים (רבש"צים) מרשויות



מקומיות באיו"ש. שיתוף הציבור כלל גם הפצת שאלון בקרב כלל תושבי איו"ש ועליו השיבו 5,236 תושבים. צוות הביקורת בשיתוף מודיעין פקמ"ז והמרכז למיפוי ישראל השתמש במערכת GIS למטרת עיבוד הנתונים על מספר הפיגועים בכלל צירי איו"ש בשנים 2022 - 2023 ועיקרי תוצריהם של תהליכים אלו משולבים בדוח זה.

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 ועל יחסי החוץ שלה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

שער ראשון: המענה המבצעי להגנה על צירי התנועה באיו"ש

תמונת המצב העולה מן הביקורת



סד"כ פקמ"ז - עלו פערים בהקצאת סד"כ בגזרת פקמ"ז בתקופות מסוימות.



שיעור העמידה במשימות ההגנה בחטמ"רים שומרון, בנימין ועציון באוגדת איו"ש - בביקורת עלה כי על אף מאמצי התגבור של הכוחות על פי פקודת "שובר גלים", ההסלמה באיומים בצירים איננה מקבלת את המענה המבצעי הנדרש, והדבר בא לידי ביטוי בקושי של שלושת החטמ"רים שנבדקו באוגדת איו"ש (שומרון, בנימין ועציון) לעמוד במשימות ההגנה אשר מאושרות מדי שבוע ברמת החטיבה. כך למשל, בתאריכים שנדגמו בשנים 2022 - 2023 לא בוצעו בין כ-14% לכ-57% ממשימות ההגנה של חטמ"רים אלה, הכוללות, בין היתר, הצבת תצפיות, ביצוע סיורים רגליים ובכלי רכב, הצבת מארבים, הצבת מחסומים זמניים בצירים ואבטחת טרמפיאדות. אי-עמידה במשימות אלו פוגעת ביכולת הכוחות להגן על התושבים בגזרת איו"ש מפני האיומים.



מדיניות צה"ל בנוגע למחסומים קבועים באיו"ש - מרבית המפגעים אשר ביצעו אירועי ירי בשנים 2019 - 2023 יצאו מהערים ג'נין (145 מפגעים), שכם (104 מפגעים) ורמאללה (72 מפגעים). בשנת 2023 חל גידול במספר הפיגועים אשר מקורם בעיר ג'נין, לעומת קיטון במספרם בערים האחרות. אין ביציאות מערים אלו מחסומים קבועים. בביקורת עלה כי מדיניות צה"ל בנוגע לרמת האפקטיביות של מחסומים קבועים כאמצעי הגנה, מתואמת בין האוגדה, הפיקוד והמטה הכללי (באמצעות חטיבת המבצעים). לדברי ראש חטיבת המבצעים בצה"ל, מדיניות זו כוללת מתן מענה מבצעי באמצעות הצבת מחסומים מזדמנים והסרה של מחסומים קיימים, והיא נבחנת באופן שוטף בהערכות מצב. עם זאת, לא ברור



אם העובדה כי שיעור ניכר מהמחסומים באיו"ש פתוחים ידועה לרמת המטכ"ל ולוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני).

עוד עלה בביקורת כי מדיניות צה"ל לגבי הצבת מחסומים קבועים באיו"ש המשתקפת מתוך עמדות פקמ"ז ואמ"ץ מבוססת על ניסיון עבר ועל תפיסה מבצעית הכוללת, בין היתר, התבססות על מודיעין והתרעה. עם זאת, במדיניות זו עלולים להתממש סיכונים בהינתן כשל מודיעיני ובשל האירועים והממצאים הבאים:

- אירועי 7.10.23 שהובילו לפתיחת מלחמת "חרבות ברזל".
- מימוש פרויקט "חטמ"ר חכם" טרם הושלם.
- לא ברור אם העובדה ששיעור ניכר מהמחסומים באיו"ש פתוחים ידועה לרמת המטכ"ל.
- מרבית המפגעים אשר ביצעו אירועי ירי בשנים 2019 - 2023 יצאו מהערים ג'נין (145 מפגעים), שכם (104) ורמאללה (72), ואין מחסומים קבועים ביציאות מערים אלו.

סד"כ הנהגים באוגדת איו"ש למשימות הגנה על הצירים - בביקורת עלה כי שיעור האיוש של המצבה הפעילה של הנהגים באוגדת איו"ש (בניכוי חטמ"ר מנשה) ביחס לתקן הוא כ-80% בלבד, זאת עוד לפני הניכוי של נהגים אשר משתתפים במשימות שאינן מתוכננות כדוגמת מעצרים. יתרה מזו, התקן אינו משקף את הצרכים הריאליים של האוגדה בעקבות תגבור הסד"כ באיו"ש, שהביא לכך ששיעורו כמעט הוכפל. המחסור בנהגים פוגע במימוש משימת ההגנה ואינו מאפשר להגיע למיצוי אפקטיבי של התגבור שצה"ל משקיע באיו"ש.



עיקרי המלצות הביקורת

משימת ההגנה היא משימה מתמשכת המושפעת מאיום שיש היתכנות סבירה להתממשותו. בהינתן תמונת המצב של האיומים שהתממשו באיו"ש בשנים 2022 - 2023 מומלץ כי צה"ל יבחן את היקף הסד"כ הנדרש להגנה לאורך זמן בכלל שטחי איו"ש ובדגש על משימת ההגנה בצירים, ובהתאם לממצאי בחינה זו ולהערכותיו יקצה את הסד"כ הנדרש.



על פקמ"ז לבחון האם הסד"כ בגזרת הפיקוד יכול לעמוד במשימות ההגנה המוטלות עליו, וכמו כן על אוגדת איו"ש והחטמ"רים שומרון, בנימין ועציון לבחון את תהליך תכנון המשימות היוזמות ואת סיבות השורש לאי-העמידה בהן ולתת מענה לכך עם הפיקוד ואמ"ץ, זאת כדי לשפר את המענה ההגנתי בצירים, לרבות בהיבטי נראות בשטח, כדי לחזק את תחושת הביטחון של התושבים.



מומלץ כי מערך הגנת הגבולות בז"י בשיתוף פקמ"ז ימשיכו ויפעלו להגדלת שיעורו של האיוש הנדרש בהתאם לתקן של נהגים לגזרות המבצעות בפקמ"ז כדי לאפשר לחטמ"רים למלא את המשימות הנדרשות להגנה על הצירים ובכלל זאת תוך מעקב והקפדה על שמירה על כללי הבטיחות בנהיגה. כמו כן מומלץ כי הם ישלימו את בחינת עדכון התקן בהתאם לצרכים המבצעיים ולשינויי הסד"כ באיו"ש ויפעלו לאיושם.





על צה"ל (אמ"ץ ופקמ"ז) לבחון מחדש כחלק מתפיסת ההגנה באיו"ש את המדיניות בנוגע להצבת מחסומים קבועים באיו"ש. כמו כן, על ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני לקבל החלטה בנוגע לתפיסת ההגנה באיו"ש, ובכלל זה המדיניות בנוגע להצבת מחסומים קבועים באיו"ש.



שער שני: פעילות משטרת ישראל באיו"ש במסגרת הגנת הצירים

תמונת המצב העולה מן הביקורת



סד"כ מחוז ש"י של משטרת ישראל - סד"כ מחוז ש"י מונה 1,174 שוטרים, מהם 302 שוטרי סיור, שנותנים מענה בגזרה ששטחה 5,670 קמ"ר ושגרים בה כחצי מיליון תושבים ישראלים וכחצי מיליון פלסטינאים הנעים בצירים. מנתוני מטה משטרת ישראל עולה כי האופן שבו נמדד היחס בין גודל האוכלוסייה למספר השוטרים במחוז ש"י אינו משקף את המציאות נוכח העובדה שהמחוז נדרש לטפל גם בפלסטינאים הנעים במרחב איו"ש, בעיקר במסגרת עבירות פליליות בצירים ובהקשר של תאונות דרכים שבהם מעורבים פלסטינאים (בשטח C). מבחינת היחס בין שטח המחוז למספר השוטרים, מחוז ש"י נמצא במקום שישי מתוך שבעת המחוזות: במחוז ש"י כל שוטר אחראי בממוצע לשטח של 4.8 קמ"ר (רק במחוז דרום של המשטרה היחס גבוה במעט) לעומת 1.61-0.07 קמ"ר במחוזות האחרים. ליחס בין שטח המרחב שבאחריות המחוז למספר השוטרים של המחוז השפעה ישירה על זמן התגובה לאירועים שבמרחב המחוז. מצב דברים זה הן בהיבט גודל האוכלוסייה והן בהיבט גודל שטח המרחב שבאחריות מחוז ש"י יחסית למספר השוטרים שבמחוז, מקשה על מחוז ש"י במימוש ייעודו ובאכיפת החוק והסדר במרחב שבאחריותו.



רכבים ממוגנים במחוז ש"י של משטרת ישראל - 48% מתוך כלי הרכב הממוגנים העומדים לרשות מחוז ש"י, שהם 27% מתוך כלל כלי הרכב העומדים לרשות המחוז, לא היו תקינים. הדבר עלול להגביל או לסכן את הגעת כוחות המשטרה לאזורים מאוימים.



זמני התגובה של מחוז ש"י לאירועים בצירי איו"ש - בביקורת עלה כי שלא בהתאם לנוהל אגף המבצעים של משטרת ישראל, המשטרה אינה מודדת בשיטתיות את זמני התגובה של שוטרי המחוז ואת זמני הגעתם לאירועים. ב-75% לפחות מהאירועים המתועדים ביומן הקריאות של מחוז ש"י, זמני התגובה של שוטרי המחוז לא נמדדו (462 אירועים, ששיעורם 45% מהאירועים) או שהם מציינים רישום שאינו אמין, לדוגמה זמן ההגעה של הניידת למקום האירוע וזהו לזמן יציאתה לאירוע (310 אירועים, ששיעורם 30%





מהאירועים). נתון זה מעלה חשש גם לגבי טיב הנתונים שנמדדו (25% מהאירועים). רישום לקוי וחוסר במדידת זמני התגובה לאירועים אינו מאפשר למשטרה לשלוט באירועים, לתחקר אותם וללמוד אותם לשם שיפור פעילותה. משיתוף הציבור עולה כי 64% מהמשיבים העידו על שביעות רצון נמוכה מזמני ההגעה של משטרת ישראל לאירועים ביטחוניים, ולעומת זאת 32% ו-26% מהמשיבים העידו על שביעות רצון נמוכה מזמני ההגעה של מד"א ושל כוחות צה"ל, בהתאמה. מנתוני המשטרה עולה כי כוחות המשטרה במחוז ש"י הגיעו באיחור ל-28.2% מהאירועים שבהם נשקפה סכנת חיים, ול-19.35% מהאירועים שסווגו ברמת חומרה גבוהה. התמשכות מצב זה עלולה לסכן את הציבור הנזקק להגנה.

פעילות מוקדי החירום 1208⁴ ברשויות המקומיות ומוקד 100 של משטרת ישראל - בביקורת עלה כי מוקד 1208 נתפס בצה"ל כמקצועי ונותן מענה טוב יותר לאזרח מאשר מוקד 100 בגלל ההיכרות הטובה שיש למוקד זה עם השטח, דבר המשפר את הכוונת כוחות הביטחון. כך עולה גם משאלון שיתוף הציבור ולפיו מקרב הנשאלים שחוו אירוע פח"ע בצירים בשנתיים האחרונות ודיווחו על כך, 75% דיווחו למוקד 1208 וכ-24% דיווחו למוקד 100. עוד עלה כי על אף הנחיית מפקד פקמ"ז משנת 2019 ולפיה יש להסדיר תפיסת הפעלה לעבודה המשותפת של מוקדי החירום, מוקד 100 והחטמ"רים, פקמ"ז לא גיבש תפיסה זו. עקב אי-גיבוש התפיסה ממשיכה המערכת הצבאית לפעול בנפרד מהמערכת האזרחית במסגרת אירועים ביטחוניים, והדבר עלול לפגוע באיכות המענה לאירועים אלו בשעת חירום.

גוררים במחוז ש"י - בביקורת עלה כי במהלך 18 חודשים בשנים 2022 - 2023 המשטרה ביצעה 161 גרירות של רכב שהפריעו לתנועה, וכי בחלקן (ב-42% מהן) בוצע רישום של לוחות הזמנים של הגעת רכבי גרר לשטח לאחר הוצאת קריאה ומעקב בנושא. אי-ביצוע רישום סדור פוגע ביכולת לבחון את אופן העמידה של החברה הנותנת למשטרה שירותי גרירה בתנאי ההסכם בנוגע לזמני הפינוי והגרירה של כלי רכב בכבישי איז"ש. דבר זה עלול להביא לחסימה ממושכת של צירי תנועה ובכך לסכן את באי הדרך עקב העיכוב ביכולת התנועה. סיכון זה של חסימה ממושכת של צירי תנועה עלה גם מתוך דבריו של ראש המועצה האזורית שומרון שציין כי לעיתים גרירת כלי הרכב מן הציר נעשית מטעם המועצה בשל עיכוב בהגעת הגרר מטעם המשטרה.

4 מוקד 1208 - המועצות האזוריות באיז"ש מפעילות מוקד חירום אזורי, בין היתר לצורך מתן מענה מהיר לאזרחים הנקלעים למצוקה (בטיחותית או ביטחונית) תוך כדי תנועה בצירי איז"ש.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי המטה הארצי של משטרת ישראל יבחן את גודל האוכלוסייה הריאלי (ובכלל זה את גודל האוכלוסייה הפלסטינית הנעה בצירים) שאותו משרת מחוז ש"י ויבחן אם תקן כוח האדם והאמצעים תואמים לצורכי מחוז ש"י, בשים לב לשטח המחוז, על מנת לחזק את יכולות המחוז לעמוד במשימותיו. 

מומלץ כי המטה הארצי של משטרת ישראל יחד עם מחוז ש"י יוודאו כי המחוז עומד בזמני התגובה הנדרשים של שוטרי הסיור וכי המחוז מנהל רישום ומדידה מדויקים אודות זמני התגובה על מנת לחזק את הביטחון ואת אמון הציבור במשטרה. 

מומלץ כי פקמ"ז יגבש תפיסת הפעלה מבצעית בין-ארגונית למוקד 100, מוקד 1208 והחטמ"רים בהתאם להנחיית מפקד הפיקוד כדי להסדיר את החיבור בין שלושת הגורמים האמורים באופן שייעל את המענה לאירועי חירום באיו"ש. 

מומלץ כי משטרת ישראל תעקוב אחר זמני הגרירה והפינוי של כלי רכב ברחבי איו"ש, תשפר את זמני הגעת כלי הגרירה ותוודא כי החברה הנותנת שירותים אלו למשטרה עומדת בתנאי ההסכם, זאת על מנת למנוע פקקי תנועה שעלולים לגרום לסיכון ביטחוני של הנוסעים בצירים. 

שער שלישי: פרויקט "חטמ"ר חכם" כחלק מ"מרחב חכם" - הטמעה, מימוש ותחזוקה

"מרחב חכם" - הרעיון המבצעי של תפיסת "מרחב חכם" מושתת על מיצוי כלל המידע הנאסף ממגוון אמצעים במרחב איו"ש. היישום של תפיסת "מרחב חכם" ברמת מרחב החטמ"רים נקרא "חטמ"ר חכם".

תמונת המצב העולה מן הביקורת



העברת מידע בין גופים מסוימים - בביקורת עלה כי קיימים פערים בהעברת מידע בין גופים מסוימים המעורבים בפרויקט, וזאת בניגוד לרעיון המבצעי של תפיסת "מרחב חכם" המושתת על מיצוי מידע. 

מימוש פרויקט "מרחב חכם" - בביקורת עלה כי מימוש פרויקט "מרחב חכם" טרם הושלם. 

תחזוקת אמצעים שונים - בביקורת עלה כי טיפול בתקלות באמצעים מסוימים המצריכות מענה של חברות אזרחיות (טיפול בדרג ב') יכול להימשך מעבר לזמן הנקוב בחוזה התחזוקה עד לתיקון. אמצעים תקולים לאורך זמן פוגעים ביכולת למנוע פיגועים וביכולת לתחקר פיגועים לאחר התרחשותם, כפי שהתרחש בפיגוע ירי בשומרון - במהלך האירוע לא פעל אמצעי מסוים בצומת מסוים במשך זמן ניכר עקב אי-הגעת צוות מהחברה לטיפול בבעיה.

עיקרי המלצות הביקורת

על הגופים המעורבים בפרויקט לבחון את הדרכים והאמצעים לשיפור העברת המידע ביניהם בהתאם לתפיסה שבבסיס "מרחב חכם".

נוכח המשך התלות בחברות אזרחיות, מומלץ כי צה"ל באמצעות פקמ"ז וגוף מסוים יפעל להשלמת עדכון נורמות השירות של חוזה התחזוקה והמענה של החברות האזרחיות בהתאמה לתפיסה המבצעית ולצרכים המבצעיים בשטח ויצמצם למינימום את משך המענה התחזוקתי לאמצעים מסוימים.

שער רביעי: תשתית תחבורתית באיו"ש

תמונת המצב העולה מן הביקורת

כבישים עוקפים באיו"ש: נכון למועד סיום הביקורת, אוגדת איו"ש הגדירה 12 צירים בחטיבות שנבדקו (בנימין, עציון ושומרון) כ"צירים אדומים" בשל מקרים חוזרים של פיגועים בהם. החלטת הממשלה המרכזית האחרונה מאז 2015 נתנה מענה באמצעות כבישים עוקפים ל-2 צירים מתוך 12 הצירים הללו.

בביקורת עלתה תמונה חמורה המעידה על התמשכות התהליכים עד לתחילת סלילתם של קטעי כבישים עוקפים לצירים העוברים ביישובים פלסטיניים ושאיננו בהם מאות אירועים ביטחוניים: סלילת כביש עוקף חווארה שאורכו 7 ק"מ, סלילת כביש עוקף אל-ערוב שאורכו 7.5 ק"מ והשלמת סלילתו של כביש בית אריה שאורכו כ-11 ק"מ.

- סלילת כביש עוקף חווארה שאורכו 7 ק"מ** - העבודות לסלילת כביש עוקף חווארה, שייזמו החל בשנת 1992, והתב"עות שכללו אותו קיבלו תוקף בשנת 1993 ושוב בשנת 1999, הושלמו לאחר כ-32 שנה בשנת 2024 ובהיקף כספי של 387 מיליון



ש"ח. ביוני 2018 השלים משהב"ט את תכנון כביש עוקף חווארה. העיכוב הניכר בהקצאת התקציב על ידי משרד האוצר, בשילוב עם כמה גורמים: היעדר תקציב מדינה מאושר בתחילת שנת 2020, פניית משרד התחבורה להעברת האחריות לסלילת הכביש משהב"ט למשרד התחבורה, הסכמת משהב"ט לכך והעברת האחריות למשרד התחבורה בפברואר 2020 - כל אלה הביאו לדחייה נוספת בתחילת עבודות הסלילה לפברואר 2021, יותר משנתיים וחצי לאחר שמהב"ט כבר היה מוכן מהבחינה התכנונית לצאת למכרז. ייתכן שסלילת הכביש במועד מוקדם יותר הייתה משפיעה על מספר הפיגועים שהתרחשו בשנים האחרונות בציר זה ועל תוצאותיהם.

● **סלילת כביש עוקף אל-ערוב שאורכו 7.5 ק"מ** - מינואר 2022 ועד יוני 2023 אירעו בכביש 481 פיגועים, מהם 392 אירועי זריקות אבנים, 39 אירועי זריקות בקבוקי תבערה, 6 אירועי צמיגים בוערים בציר ו-44 אירועים אחרים. בביקורת עלה כי על אף הצורך הביטחוני, חלפו כ-9 שנים ממועד הנתינת שר הביטחון (שהב"ט) לצאת לתכנון מפורט של כביש עוקף אל-ערוב בשנת 2014 ועד לפתיחתו של הכביש בשנת 2023. עוד עלה כי משרד התחבורה באמצעות חברת נת"י סיים את התכנון של כביש עוקף אל-ערוב באורך 7.5 ק"מ ביוני 2020, כ-4.5 שנים לאחר המועד שבו העביר משהב"ט תקציב בסך 10 מיליון ש"ח להתחלת התכנון של הכביש (דצמבר 2015). זאת בעוד שתכנון של כביש באורך 7 ק"מ אמור לפי קביעת מנכ"ל נת"י להימשך כשנה וחצי. יתרה מכך, אף שנת"י הייתה ערה לכך כי התקציב בסך 10 מיליון ש"ח אשר הועמד לרשותה לתכנון לא יספיק להשלמת תכנון הפרויקט, רק יותר משנה לאחר הקצאת התקציב ותחילת התכנון, פנתה נת"י בפברואר 2017 להשלמת התקציב הנוסף הנדרש. כמו כן, גם לאחר שהועמדה לרשות נת"י יתרת התקציב, השלמה ל-29 מיליון ש"ח, חלפו עוד שנתיים וחצי עד שהיא השלימה את התכנון.

● **השלמת סלילת כביש בית אריה שאורכו כ-11 ק"מ** - בביקורת עלה כי מאז החלטת שהב"ט משנת 2014 לתכנן ולקדם את סלילת הכביש לבית אריה ועד אוגוסט 2023, לא חלה כל התקדמות ממשית בהשלמת סלילתו, וזאת למרות הצורך האזרחי והביטחוני בסלילת הכביש. החלטת ראש הממשלה ושר האוצר משנת 2017 על הקצאת משאבים לסלילת כבישים באיו"ש, לרבות 76 מיליון ש"ח המיועדים לסלילת כביש זה, מומשה על ידי משרד האוצר רק כשנתיים לאחר מכן ובאופן שלא אפשר למשהב"ט לממש את התקציב. הדחיות החוזרות ונשנות של הפרויקט ואי-העמידה בלוחות הזמנים פוגעים בביטחונם של התושבים הנוסעים בציר. עוד עלה כי אי-תקצוב ההשלמה ל-76 מיליון ש"ח על ידי משרד האוצר בשילוב דרישת נת"י לשינוי מהירות התכן והמחלוקת בין משהב"ט למשרד התחבורה לגבי הגורם המבצע - כל אלו גרמו לכך שנכון לנובמבר 2023 טרם פורסם מכרז לסלילת הכביש, אף שהתכנון המפורט של הכביש הסתיים בשנת 2020.

● **תאורת כבישים** - חברת נת"י אחראית לתכנון, לפיתוח ולתחזוקה של רשת הכבישים הבין-עירונית בישראל ובאיו"ש. פעילות התחזוקה כוללת, בין היתר, את התחומים האלה: תחזוקת מיסעות⁵, מעקות בטיחות, צביעת סימונים על הכביש, תחזוקת התאורה והשילוט

5 מיסעה - קטע כביש ודרך המשמש למעבר כלי רכב גלגליים ובייחוד כלי רכב מנועיים.



הנדרשים בהיבטי בטיחות. במסגרת מימוש אחריותה לתחזוקה בכבישים הבין-עירוניים פרסה נת"י בכבישי אי"ש מערך המונה יותר מ-20,000 גופי תאורה.

- בביקורת עלה כי על אף החשיבות הרבה שמייחסת נת"י לתיקון מהיר של תקלות תאורה (בתוך 24 שעות) ועל אף החשיבות הביטחונית והבטיחותית שבתיקונם המהיר כדי לשמור על רמת כשירות גבוהה של התאורה בכבישי אי"ש שבאחריותה, אין בידי נת"י אמצעי למדידת כשירות זו בזמן אמת, והיא תלויה בסוירים שנת"י מקיימת לצורך כך ובדיווחים על תקלות תאורה של באי הכבישים. בנסיבות אלו ייתכנו כשלים בתאורה לאורך כבישי אי"ש אשר לא יקבלו מענה.

- בביקורת עלה כי מיוני 2022 ועד מאי 2023 התקבלו במוקד נת"י 1,053 תלונות בנושא בעיות בתאורה בכבישי אי"ש. עוד נמצא כי לעיתים חולף זמן רב עד למתן המענה ולהסדרת המענה לתלונות על התאורה, והדבר עלול לגרום לסיכונים בטיחותיים וביטחוניים.

- במסגרת הליך שיתוף הציבור העלו רבש"צים תלונות בנוגע לתאורה בכבישי אי"ש, המקבלות משנה תוקף נוכח העובדה כי, לדבריהם, התאורה בצירים באי"ש אינה רק מרכיב בטיחותי אלא גם מרכיב ביטחוני.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי אם הממשלה מחליטה על מימוש פרויקט תשתיות תחבורה באי"ש המחייבים פעילות ארוכת טווח ועתירת תקציב, על משרד האוצר, משרד התחבורה ומשהב"ט לעגן זאת בתוכנית רב-שנתית, מתוקצבת ומבוקרת כדי לוודא שהתוכנית ממומשת לאורך השנים. עוד מומלץ בעניין זה כי משהב"ט וצה"ל בשיתוף שרת התחבורה יבחנו תוכנית המשכית למתן מענה תשתיתי לסיוע בהגנה על ביטחון הנוסעים בצירים, ובכלל זה על ידי סלילת כבישים עוקפים נוספים. על תכנית זו להיות מגובה בתקציב שיעוגן בבסיס התקציב של המשרד האחראי למימושה כדי להבטיח את השלמת המענה התשתיתי באופן מיטבי.

מומלץ כי מנכ"לי משהב"ט והתחבורה בשילוב עם משרד האוצר יוודאו כי היקף התקציב של כל פרויקט תחבורתי בעל חשיבות ביטחונית ועיתוי הקצאתו יתאמו לשלבי התכנון והביצוע המאושרים. אם המשרדים האמורים אינם עומדים בכך, מומלץ כי הם יערבו בנושא את משהב"ט ושר התחבורה, בפרט כשמדובר בצירים עוקפים לצירים אדומים אשר סלילתם אושרה בהחלטות ממשלה פרטניות. אי-הקצאת תקציב בעוד מועד מעמידה בסכנה את חייהם של הנוסעים בצירים אלו.

מומלץ כי משרד האוצר, משהב"ט ומשרד התחבורה יבצעו תחקיר עמוק לצורך הפקת לקחים ולייעול סלילתם של כבישים, ובייחוד כבישים בשטחי אי"ש הנדרשים לצורך הגנה על משתמשי הדרך ולשמירה על חייהם. כדי למנוע מחלוקות עתידיות שיש בהן כדי לעכב את סלילתם של כבישים בשטחי אי"ש ושל מרכיבי ביטחון שאמורים להשתלב בהם, על משהב"ט ומשרד התחבורה לסכם בדחיפות את סוגיית הגורם האחראי לפעולות אלה, המבצע והמממן אותם בהתאם ליתרוננו היחסי של כל האחד מהגורמים. בפעולות אלה יהיה כדי ליעל את סלילת הכבישים ולצמצם את הסיכון בחיי אדם.



מומלץ כי המל"ל יעקוב, יבצע בקרה וידווח לממשלה על מימוש החלטותיה הנוגעות לביטחון התנועה בצירים באיו"ש. ככל שיש עיכוב במימוש החלטות אלו כתוצאה ממחלוקות שאינן מיושבות על ידי השרים הרלוונטיים, על ראש הממשלה ליישב מחלוקות אלו.



מומלץ כי משרד התחבורה באמצעות חברת נת"י, מתוקף יתרונו היחסי בביצוע פרויקטים של תשתיות תחבורה, יוגדר כגוף הביצוע של כבישים עוקפים באיו"ש המשמשים את הציבור הרחב. וכי משהב"ט באמצעות צה"ל, מתוקף אחריותו לביטחון התושבים והעוברים בכבישי יו"ש ומתוקף סמכותו לאישור תוכניות ותשתיות אזרחיות באיו"ש, יקבעו את הדרישות הביטחוניות, מוקדם ככל הניתן, על מנת שמשרד התחבורה ונת"י יתמחרו אותן במסגרת תמחור כלל הפרויקט ויערכו לביצוען.



נוכח העיכוב הרב בהשלמת כביש בית אריה והצורך הביטחוני הדחוף שעליו הצביע מפקד פקמ"ז בפברואר 2023, על משרד התחבורה ונת"י לקבוע כי סלילת הכביש תושלם בהקדם האפשרי, וכן עליהם לוודא כי הדבר נעשה.



מומלץ כי משרד התחבורה יוודא את המשך תקצובה של נת"י בהתאם לתוכניות כדי לאפשר כי לה להשלים את התקנת המרכזיות החכמות שיתריעו בכל פעם שמתרחשת בהן תקלת תאורה לאורך כבישי איו"ש ואת הסבת פנסי התאורה לתאורה חכמה. כמו כן מומלץ כי לאחר שתושלם התקנתה של מערכת זו ייקבע משרד התחבורה מדדים לרמת כשירות התאורה בכבישי איו"ש ויבוצע מעקב רציף אחר עמידתה של נת"י בהם.



לפריסתם של גופי תאורה לאורך צירי איו"ש חשיבות רבה, מהבחינה הבטיחותית והביטחונית. נוכח זאת יש חשיבות רבה למענה שנותנת נת"י, אשר מעניק תחושת ביטחון לבאי הדרך ויש בו כדי לצמצם סיכונים בטיחותיים. חוסר המידע הרציף בנוגע לכשירות גופי התאורה מביא לעיכוב במתן מענה תחזוקתי ובכך לסיכון משתמשי הדרך ולפגיעה בתחושת הביטחון שלהם. על נת"י לשפר את המעקב אחר התלונות המגיעות אליה בערוצים השונים, לוודא כי ניתן להן מענה מהיר ומיטבי וכן לשקף זאת לציבור לשם הגברת תחושת הביטחון.





שער חמישי: כיסוי סלולרי

תמונת המצב העולה מן הביקורת



פערי כיסוי סלולרי - 22 שנה לאחר שעמד מנכ"ל משהב"ט (בשנת 2001) על הפער בכיסוי סלולרי באיו"ש והנחה לפעול להשלמת פריסתו של מערך הסלולר באיו"ש בהקדם האפשרי עקב המצב הביטחוני באיו"ש, נכון לאוגוסט 2023 עדיין יש ברחבי איו"ש פערי כיסוי ניכרים ועקב כך רמת הכיסוי הסלולרי בצירי איו"ש עומדת על כ-70% בלבד.



תוכניות לשיפור הכיסוי הסלולרי באיו"ש - בביקורת עלה כי טרם הושלמה התוכנית התלת-שנתית להקמת אתרי תקשורת שהייתה אמורה להסתיים בשנת 2018, וזאת כתשע שנים לאחר שסוכמה בין משרד התקשורת לחברות הסלולר (בשנת 2015), ושש שנים מאז שמנכ"ל משהב"ט ומנכ"ל משרד התקשורת חזרו ותיקפו תוכנית זו (בשנת 2018). כמו כן, תוכנית זו הייתה חלקית וכללה רק 19 (68%) מתוך 28 האתרים הנדרשים לצורך השלמת פערי הכיסוי הסלולרי באיו"ש באותו המועד, כפי שהעלה קצין מטה (קמ"ט) תקשורת במנהא"י. הקמתם המאוחרת, נכון לדצמבר 2023, של 14 אתרים (74% מהאתרים שנכללו בתוכנית התלת-שנתית ו-50% מהאתרים שעלה צורך בהקמתם) עלולה לפגוע ביכולת האזרחים לקבל מענה על אירועים ביטחוניים בצירי התנועה באיו"ש, ולשבש מענה מבצעי או רפואי.



השתלבות חברות הסלולר באתרי ממסר צבאיים לצורך שיפור הכיסוי הסלולרי באיו"ש - בביקורת עלה כי המענה שמקבלות החברות ב' ו-ג' על הבקשות לשלב הקמת אנטנות במתקני צה"ל נבדל מהמענה שמקבלת חברה א' על בקשות השתלבות - בקשות החברות ב' ו-ג' (6 ו-18 בקשות, בהתאמה) הגיעו לבחינת צה"ל ואושרו במלואן בתקופה שנבדקה. לעומת זאת קמ"ט תקשורת לא העביר את הבקשות של חברה א' לצה"ל באופן סדור ולפיכך הן לא נבחנו. בחלוף כחמש שנים לא השתלבה חברה א' בשום אתר מתוך 23 אתרי הממסר הצבאיים שבהם ביקשה להשתלב בשנים 2018 - 2023 לצורך שיפור הכיסוי הסלולרי באיו"ש. לשלושה אתרים מתוך 23 האתרים האמורים נתנה החברה מענה חלופי. פער זה מעיד על התנהלות לקויה של קמ"ט תקשורת, זאת לצד היעדר מתן מענה על הכיסוי הסלולרי באיו"ש, שאותו מפקד פקמ"ז הגדיר כצורך ביטחוני מציל חיים. עוד עלה כי לרשות קמ"ט תקשורת לא קיים נוהל או הוראה המסדירה את השתלבות חברות הסלולר באתרי ממסר צבאיים באיו"ש.



במענה לשאלון שיתוף הציבור שקיים צוות הביקורת ממשרד מבקר המדינה באפריל ומאי 2023 ציינו 4,314 (82%) מתוך 5,236 משיבים שהכיסוי הסלולרי באזור הנסיעה שלהם מספק במידה בינונית או מועטה. משתמע מכך שלא ניתן להוציא שיחה מהטלפון הנייד, וכשמתאפשרת הוצאת השיחה - היא משובשת או מקוטעת ולא ברורה.



פיקוח ואכיפה על חברות הסלולר - בביקורת עלה כי רק שש שנים וחצי לאחר שהעלה יועץ סגן שהב"ט את הצורך בגיבוש סנקציות כנגד חברות הסלולר בעקבות אי-עמידתן בתנאי רישיון, וכארבע שנים וחצי לאחר שהחלה עבודת המטה של קמ"ט תקשורת, יועמ"ש אי"ש ומשרד המשפטים, הבשיל תהליך זה לכדי יכולת להטלת סנקציות על חברות הסלולר באי"ש. היעדר האכיפה מנציח את פערי הכיסוי הסלולרי באי"ש שבגינם נשקף סיכון ביטחוני לנעים בצירים באי"ש.

תוכניות עתידיות להקצאת תדרים - הקצאת תדרים באי"ש למפעילים פלסטיניים עלולה לפגוע בכיסוי ובאיכות שירותי התקשורת שחברה ג' יכולה לספק באי"ש.

מוקד החירום הרשומי 1208 - אפשרות נדידה - המועצות האזוריות באי"ש מפעילות מוקד חירום אזורי, בין היתר לצורך מתן מענה מהיר לאזרחים הנקלעים למצוקה (בטיחותית או ביטחונית) תוך כדי תנועה בצירי אי"ש. מוקדים אלה, המזוהים כמוקד חירום 1208 (בהתאמה למספר החיוג למוקד), מקושרים לכלל גופי החירום: צה"ל, משטרת ישראל, מד"א וכב"ה. בביקורת עלה כי החלטת מפקד פקמ"ז במאי 2019 להפסיק את הפעילות לבחינת "נדידת שיחות חירום" למוקד 1208, שעשויה הייתה לשפר את זמינות המוקד לתושבים החווים אירועי חירום בצירי התנועה באי"ש, לא לוותה בפעולה משלימה לגישור על הקושי בהוצאת השיחות ולשיפור המענה לציבור, והדבר עלול להותיר את הנוסעים בכבישי אי"ש ללא יכולת תקשורת עם גורמי חילוץ והצלה במרחבים שונים באי"ש.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי קמ"ט תקשורת יפעל להסרת החסמים המעכבים את חברות הסלולר בהשלמת הקמתם של כל אתרי התקשורת שהוחלט להקים, כדי לשפר את הכיסוי הסלולרי באי"ש ולצמצם את הסיכון בהתרחש אירוע ביטחוני או רפואי. ככל שייתקל קמ"ט תקשורת בקשיים נוספים, עליו להציף זאת בפני הגורמים הרלוונטיים - מנכ"ל משרד התקשורת, מנכ"ל משהב"ט ומתאם פעולות הממשלה בשטחים, כדי לקדם במהירות את שיפור הכיסוי הסלולרי.

על ראש המנהא"ז וקמ"ט תקשורת לפעול לקידום השתלבות כלל חברות הסלולר באתרי ממסר צבאיים כדי להביא לשיפור הכיסוי הסלולרי באי"ש. במסגרת זו על קמ"ט תקשורת, בשיתוף אגף התקשוב ואגף התכנון (אג"ת) בצה"ל, לגבש נוהל ברור להגשת הבקשות להשתלבות באתרי ממסר צבאיים, לפרסמו ולפעול לפיו. מומלץ כי הנוהל יכלול מדדים ויעדים למשך הטיפול בבקשות וכי ראש מנהא"ז יבחן אותן באופן עתי. עד להשלמת הנוהל על קמ"ט תקשורת לפעול על פי תהליכי העבודה של אג"ת, אגף אמרכלות ונכסים (אמו"ן) ואגף התקשוב ללא התניה לקיומו של הסכם מקדים להעברת הבקשות. עוד מומלץ כי אג"ת, פקמ"ז ואמו"ן ישלימו בדחיפות את הנוהל להשתלבות חברות הסלולר באתרים צבאיים, הכולל מתן מענה לבקשות מכלל חברות הסלולר תוך פרק זמן מוגדר וזהה ויפצו אותו לחברות הסלולר ולקמ"ט התקשורת.

מומלץ כי ראש המנהא"ז באמצעות קמ"ט תקשורת יסייע לחברות הסלולר לפעול לשיפור הכיסוי הסלולרי באי"ש, ובמידת הצורך, משכנס לתוקפו צו העיצומים, יפעיל סנקציות על חברות הסלולר אשר אינן עומדות בתנאי רישיון באי"ש.



מומלץ כי משרד התקשורת ישלים את הבדיקה אותה החל לבצע ויוודא כי הכיסוי הסלולרי בצירי איו"ש לא ייפגע כתוצאה מהקצאת התדרים למפעילים פלסטיניים באופן שימנע הוצאת שיחות ויסכן את הנוסעים בצירים.



מומלץ כי פקמ"ז בשילוב משטרת ישראל ישלימו את גיבוש התפיסה לגבי הפעלת מוקד 1208, ובכלל זה יסדירו את יחסי הגומלין בינו לבין מוקד 100 בתיאום עם משרד התקשורת.



מומלץ כי כל עוד יש פערי כיסוי סלולרי משמעותיים באיו"ש בכלל ובמוקדי סיכון בפרט, וכל עוד מוקד 1208 ממשיך להיות מוקד עבור התושבים, יפעל קמ"ט תקשורת בשילוב משרד התקשורת וחברות הסלולר להסדרת "נדידת שיחות" למוקד 1208. הדבר יאפשר לתושב אשר המכשיר הנייד שלו אינו נמצא בטווח הכיסוי של הרשת המשויכת לכרטיס הסיים המותקן בו להתקשר למוקד 1208 גם באמצעות רשת אחרת שאותה הוא מצליח לקלוט במכשירו ובכך לצמצם את הסיכון הכרוך בפערי הכיסוי הסלולרי.



יוזמת "מרחב חכם" - הביקורת מציינת כי תפיסת "מרחב חכם" ובתוכה ה"חטמ"ר החכם" משלבת יכולות טכנולוגיות מתקדמות לשם סיוע בלחימה מול הטרור במרחב איו"ש. תפיסה זו הביאה לשיפור באפקטיביות המבצעית במרחב פקמ"ז בדגש על החטיבות שבהן הוטמעה התפיסה. עם זאת, הפרויקט טרם הושלם.

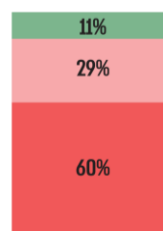
מוקד 1208 - בביקורת עלה כי מוקד 1208 נתפס בצה"ל כמקצועי ונותן מענה טוב יותר לאזרח מאשר מוקד 100 בגלל ההיכרות הטובה שיש למוקד זה עם השטח, דבר המשפר את הכוונת כוחות הביטחון. כך עולה גם משאלון שיתוף הציבור ולפיו מקרב הנשאלים שחוו אירוע פח"ע בצירים בשנתיים האחרונות ודיווחו על כך, 75% דיווחו למוקד 1208 וכ- 24% דיווחו למוקד 100.



תחושת הביטחון האישי של תושבי אי"ש בצירי התנועה



תחושת ביטחון אישי בתנועה בצירי אי"ש, בהיבט של פעילות חבלנית עוינת

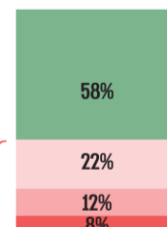


■ במידה רבה ■ במידה בינונית ■ במידה מעטה

איזה סוג אירוע חווית?



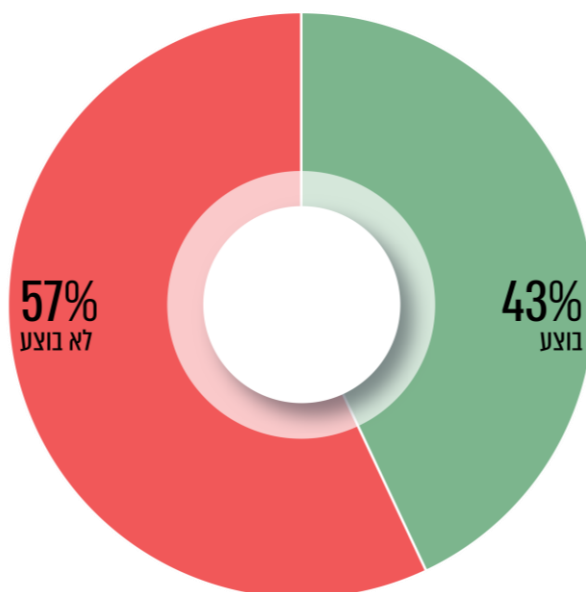
חוו אירוע חבלני בצירי התנועה באי"ש במהלך השנתיים האחרונות



■ לא ■ אירוע אחד ■ שני אירועים ■ שלושה אירועים או יותר



**דגימת שיעור הביצוע של משימות הגנה יזומות בחטמ"ר
שומרון במועדים שונים במהלך 2022 - 2023**





סיכום

האוכלוסייה הישראלית באיו"ש המונה כ-503,000 תושבים סובלת זה שנים מפיגועי טרור בצירי התנועה. מתחילת שנת 2022 חלה עליה במספר אירועי הפח"ע בצירי איו"ש אשר בהם נרצחו 19 אזרחים, מתוכם 13 במחצית הראשונה של 2023.

בביקורת עלה כי על אף התגבור של הכוחות בשטחי איו"ש, צה"ל לא עמד בכל משימות ההגנה אשר קבע לעצמו, וכי בתגבורי הכוחות הנוספים, לרוב לאחר התרחשותם של פיגועים, לא היה כדי לייצר את הביטחון הנדרש באופן עקבי ושיטתי. כמו כן עלה כי פרויקט "מרחב חכם" טרם הגיע למיצוי. עוד עלה בביקורת כי משטרת ישראל באמצעות מחוז ש"י אינה מספקת מענה מהיר ואפקטיבי לאזרחים, ומוקדי החירום הרשתיים נותנים את המענה החסר וזוכים לאמון רב יותר מהציבור.

בביקורת עלתה תמונת מצב חמורה המעידה על התמשכות התהליכים עד לתחילת סלילתם של קטעי כבישים עוקפים לצירים העוברים ביישובים פלסטיניים שבהם מתרחשים מאות אירועים ביטחוניים. עוד עלה בביקורת כי הכיסוי הסלולרי בצירי איו"ש לוקה בחסר, לרבות בקטעי ציר אשר סובלים מפיגועים באופן תדיר, וכי תכניות שונות אשר גובשו במהלך השנים לא הגיעו לכדי מימוש וכן לא קיימת אכיפה אפקטיבית מצד הגורמים המסדירים על חברות הסלולר להשלמת הכיסוי.

על המטה הארצי של משטרת ישראל יחד עם מחוז ש"י לוודא כי המחוז עומד בזמני התגובה הנדרשים לקריאות מהציבור ויבחנו את סוגיית כוח האדם העומד לרשות המחוז כדי לאפשר למחוז לעמוד במשימותיו, וכדי לשפר את אמון הציבור במשטרה. עוד מומלץ, כי נוכח התמשכות הזמן לסלילת הכבישים העוקפים שיש בהם כדי לצמצם את הסיכון לנוסעים בצירים, על משרד התחבורה בשילוב נת"י לבצע תחקיר מערכתי מקיף אודות סיבות השורש להתמשכות לוחות הזמנים ופיקו לקחים כדי להשלים סלילת כבישים דומים בעתיד בפרק זמן קצר יותר. עוד מומלץ בעניין זה כי צה"ל ומשהב"ט בשיתוף משרד התחבורה יבחנו תוכנית המשכית למתן מענה תשתיתי לסיוע בהגנה על ביטחון הנוסעים בצירים, ובכלל זאת על ידי סלילת כבישים עוקפים נוספים. בד בבד, על משרד התקשורת בשילוב המנהא"ז לפעול באופן מיידי ואפקטיבי להשלמת הכיסוי התקשורתי בצירי איו"ש בכלל ובצירים האדומים בפרט בהתאמה לרישיונות שניתנו להפעלת רשתות סלולריות באיו"ש.

כדי לשפר את המענה ההגנתי בצירים ואת תחושת הביטחון של התושבים, על צה"ל לבחון את יכולת הסד"כ בגזרת הפיקוד לעמוד במשימות ההגנה ואת המדיניות בנוגע להצבת מחסומים קבועים באיו"ש. כמו כן מומלץ כי אוגדת איו"ש תבחן את תהליך תכנון המשימות היוזמות ואת סיבות השורש לאי-העמידה בהן ותיתן מענה לכך יחד עם פקמ"ז ואמ"ץ.

בהתייחסות המל"ל מאפריל 2024 לטיזת דוח הביקורת נמסר כי תפיסת ההגנה באיו"ש הוצגה ונדונה בקבינט המדיני-ביטחוני לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", וכן בקבינט ניהול המלחמה, וכי הנושא וקבלת החלטות בעניינו יידון בהמשך לפי הצורך. בהמשך לכך על ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני לקבל החלטה בנוגע לתפיסת ההגנה באיו"ש, ובכלל זה המדיניות בנוגע להצבת מחסומים קבועים באיו"ש.

ביקורת זו נערכה לפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", אולם ממצאי הדוח והמלצותיו מתחדדים ורלוונטיים ביתר שאת בעת הזו, ובפרט בראייה צופה פני עתיד.



דוח מבקר המדינה

ההגנה על צירי התנועה באזור יהודה ושומרון

תמוז התשפ"ד | יולי 2024



ההגנה על צירי התנועה באזור יהודה ושומרון

מבוא

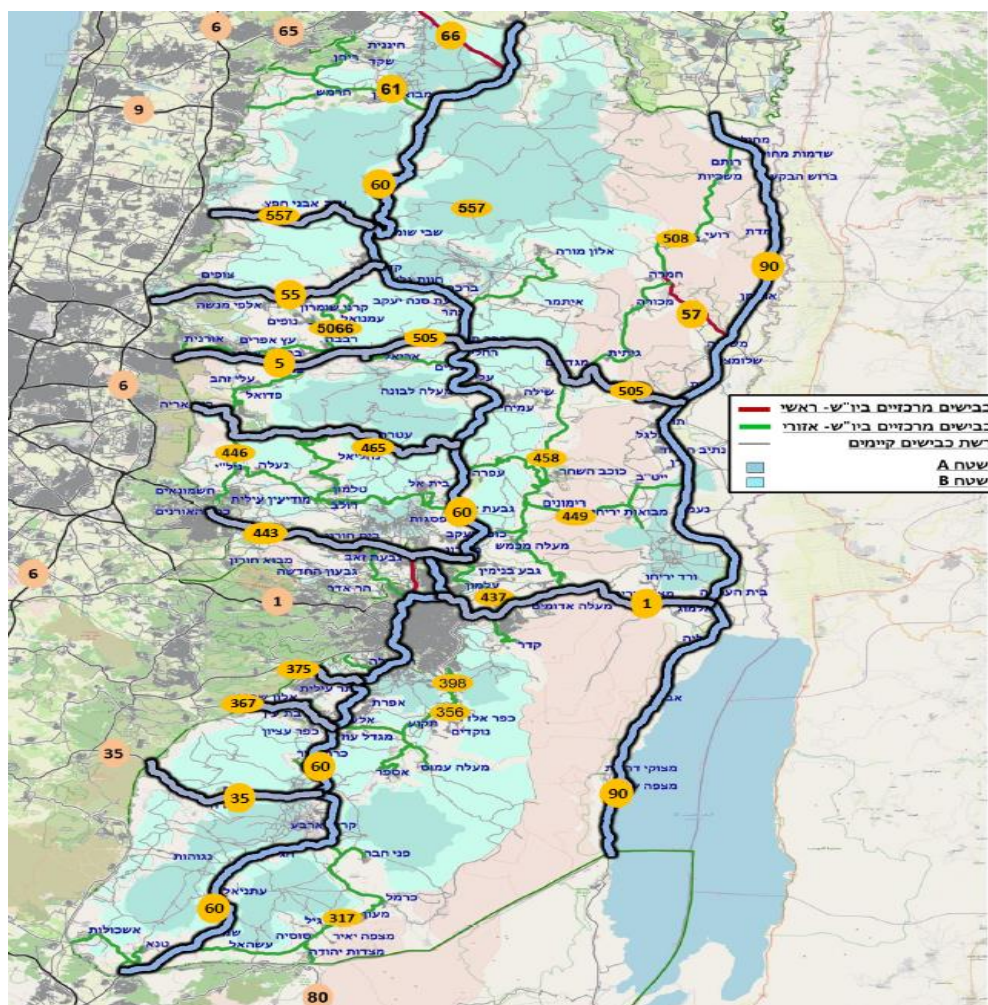
במרחב פיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז) הכולל את איו"ש (להלן - איו"ש), קיימים עשרות צירי תנועה (להלן - צירים) העוברים בשטח A^1 , B^2 ו- C^3 . אורכם הכולל של צירי התנועה המשמשים ישראלים ופלסטינאים הוא כ- 1,600 ק"מ⁴. רוב הצירים בשטח B משמשים פלסטינאים בלבד, אולם קיימים בשטח זה צירים באורך כולל של 117 ק"מ המשמשים גם ישראלים. הצירים בשטחי A משמשים פלסטינאים בלבד. חלק מצירי התנועה הם צירים ראשיים, ובהם כביש 60 וכביש 90 (צירים לאורך השטח מדרום לצפון), כביש 1, כביש 443 וכביש 5 (צירי רוחב - ממערב למזרח).

- 1 שטח A - שטחים ביהודה ושומרון, לפי הסכם הביניים, שבהם הועברה האחריות לביטחון הפנים ולסדר הציבורי לידי הרשות הפלסטינית. בשטחים אלו אסורה תנועת ישראלים.
- 2 שטח B - שטחים ביהודה ושומרון שבהם השליטה הביטחונית היא בידי ישראל וסמכויות הניהול האזרחי, ובכלל זאת האחריות לסדר הציבורי הן בידי הרשות הפלסטינית. שטח זה כולל יישובים כפריים פלסטיניים, שטחים פתוחים ושמורות טבע.
- 3 שטח C - שטחים ביהודה ושומרון שבהם צה"ל באמצעות פיקוד המרכז נושא באחריות ביטחונית מלאה, בכלל זאת בהיבטי ביטחון הפנים והסדר הציבורי. שטחי C שיעורם כ-60% משטח איו"ש. כל ההתייחסות הישראלית באיו"ש שוכנת בשטחי C.
- 4 נתונים שהתקבלו מהמרכז למיפוי ישראל, 13.7.23.

ההגנה על צירי התנועה באזור יהודה ושומרון



מפה 1: רשת הצירים המרכזיים באיו"ש



המקור: תוכנית אב משרד התחבורה, המנהא"ז לשכת התכנון ובשיתוף קמ"ט תחבורה, אפריל 2023.

האוכלוסייה הישראלית באיו"ש מונה כ-503,000 תושבים המתגוררים בכ-150⁵ יישובים⁶. האוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש מונה כ-3 מיליון תושבים המתגוררים בכ-450 ערים וכפרים⁷. האוכלוסייה הישראלית הנעה בצירים באיו"ש סובלת זה שנים מפיגועי טרור ובכלל זה יידוי אבנים, זריקת בקבוקי תבערה והשלכת מטעני חבלה לעבר כלי רכב (להלן - טרור עממי), פיגועי דריסה בתחנות הסעה וירי ממארב או מרכב הנוסע.

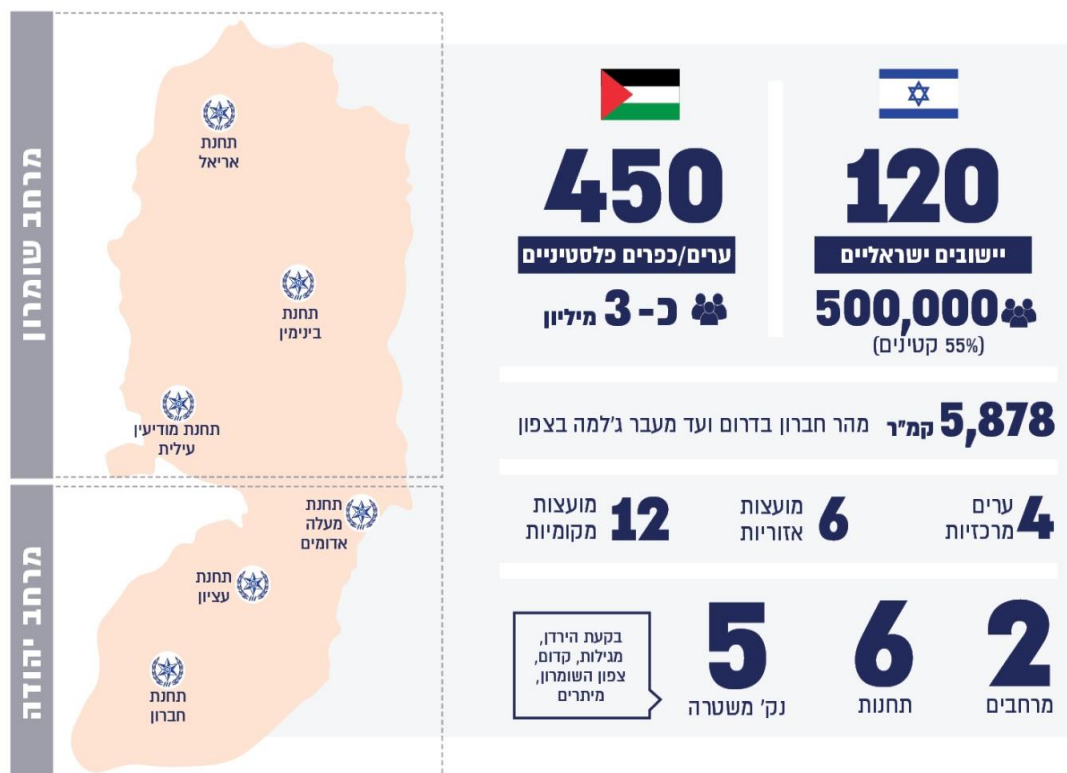
⁵ דו"ח נתוני אוכלוסייה של מועצת יש"ע מעודכן לינואר 2023.

⁶ באיו"ש ארבע ערים מרכזיות (אריאל, מעלה אדומים, ביתר עילית ומודיעין עילית), שש מועצות אזוריות ו-12 מועצות מקומיות.

⁷ מתוך מסמכי פקמ"ז.



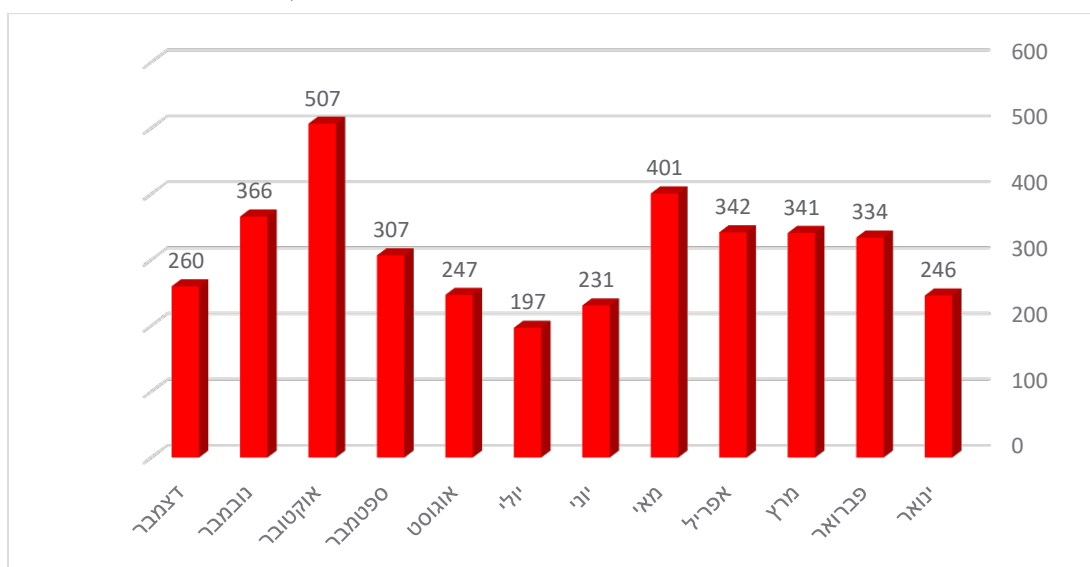
מפה 2: נתונים כלליים - איו"ש



המקור: מחוז ש"י משטרת ישראל, 1.3.23, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מסיכום של יחידת המטה המבצעי של שירות הביטחון הכללי (להלן - ש"כ) ממאי 2022 עולה כי חל גידול ניכר בהיקף האלימות כלפי אזרחים ישראלים מתחילת שנת 2022, וכי מרבית האירועים האלימים התרחשו בצירי הנסיעה המרכזיים של האוכלוסייה הישראלית במרחב איו"ש והשפיעו על הביטחון ותחושת הביטחון האישי של התושבים.

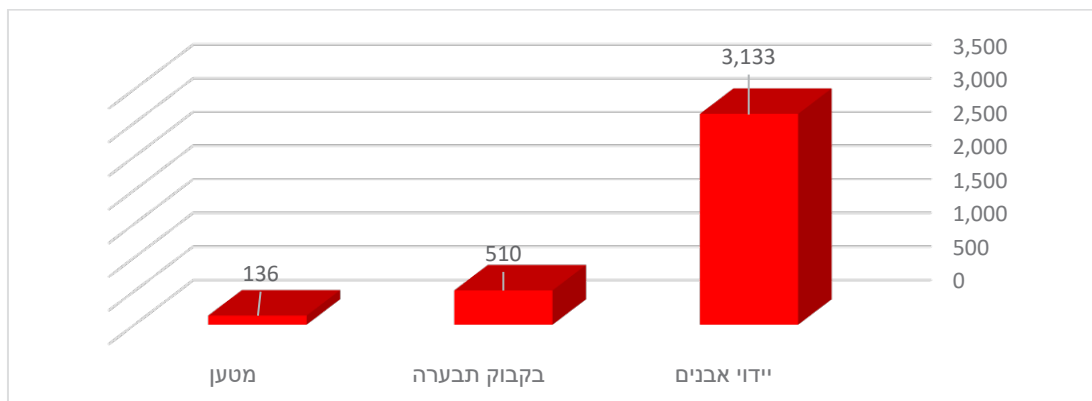
תרשים 1: אירועי טרור עממי כלפי אזרחים באיו"ש, 2022



על פי נתוני פקמ"ז, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 2: פילוח אירועי טרור עממי כלפי אזרחים באיו"ש לפי סוג האירוע, 2022



על פי נתוני פקמ"ז, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשימים 1 ו-2 עולה כי מספר אירועי הטרור העממי (אירועים שאינם כוללים ירי) באיו"ש, במהלך שנת 2022 הסתכם ב-3,780 (בממוצע 315 אירועים בחודש), אשר 646 (17%) מהם היו אירועי הנחת מטענים וזריקת בקבוקי תבערה.

לוח 1: מספר אירועי טרור עממי במספר צירים מרכזיים בשנת 2022⁸

אירועי טרור עממי בציר 5	אירועי טרור עממי בציר 90	אירועי טרור עממי בציר 443
34	39	53

המקור: נתוני פקמ"ז, נכון לסוף יוני 2023.

מלוח 1 עולה כי חלק מאירועי הטרור העממי בוצעו בצירים ראשיים שמשמשים תושבים ישראלים רבים.

תרשים 3: מספר אירועי הירי לעבר צירים ויישובים⁹ באיו"ש מ-1.1.2019 ועד 30.6.23



המקור: נתוני פקמ"ז.

מתרשים 3 עולה כי בשנת 2022 מספר אירועי הירי באיו"ש גדל פי ארבעה לעומת שנת 2021: 167 אירועים לעומת 41 בהתאמה, וכי במחצית הראשונה של שנת 2023 התרחשו 143 אירועים.

מנתוני פקמ"ז עולה כי 19 אזרחים נהרגו עקב אירועי טרור שכוונו לצירים באיו"ש מתחילת שנת 2022 ועד סוף המחצית הראשונה של 2023, מהם 13 במחצית הראשונה של שנת 2023.

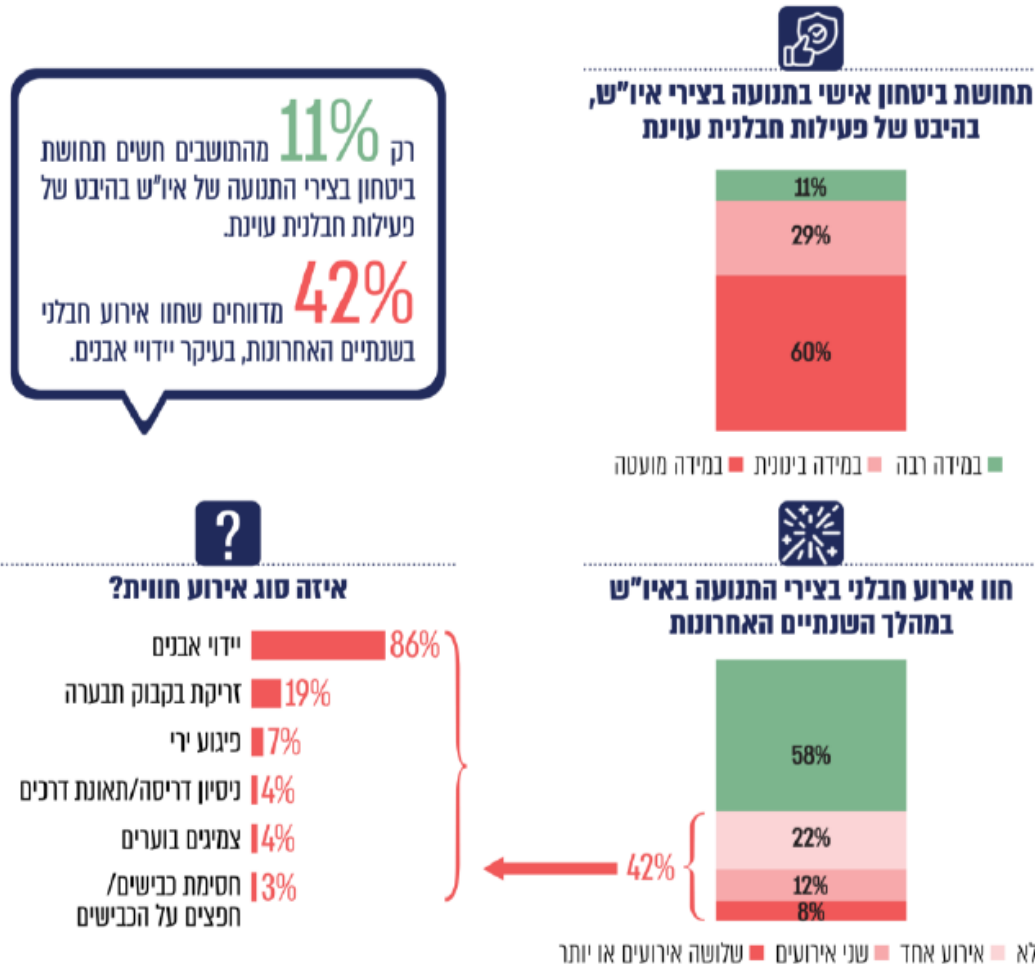
במהלך הביקורת משרד מבקר המדינה שיתף את הציבור בתהליך הביקורת, בין היתר באמצעות הפצת שאלון בקרב כלל תושבי איו"ש, והשיבו עליו 5,236 תושבים.

⁸ הפילוח מתייחס לצירים חיוניים, כפי שהוגדרו על ידי פקמ"ז.

⁹ אירועי ירי לעבר צירים ולעבר אזורי יישוב או מסחר בסמוך להם.



תרשים 4: תחושת הביטחון האישי של תושבי איו"ש בצירי התנועה



על פי סקר שביצע מכון סי.איי עבור משרד מבקר המדינה, מאי 2023.

מתרשים 4 עולה כי תחושת הביטחון האישי בתנועה בצירי איו"ש של 60% מתושבי איו"ש שהשיבו על סקר משרד מבקר המדינה היא מועטה. עוד עולה כי 42% מהמשיבים חוו לפחות אירוע פעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע) אחד בעת נסיעתם בצירים באיו"ש בשנתיים האחרונות, 86% מתוכם אירוע מסוג יידוי אבנים, 19% אירוע זריקת בקבוק תבערה ו-7% מתוכם אירוע ירי.

צה"ל באמצעות מפקד פקמ"ז, שהוא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, נושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת, ובאחריותו גם לשמור על החוק והסדר הציבורי בשטח זה. אוגדת איו"ש (להלן - האוגדה) היא הכוח הצבאי המרכזי הפועל באיו"ש וכפופות לה שש חטיבות מרחביות (להלן - חטמ"רים).

בהוראת לחימה בנושא הגנה במרחב הגבול או הציר (להלן - ההוראה) שקבעה הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - ז"י)¹⁰, פורטו הכללים ועקרונות הפעולה שעל כוח צבאי לנקוט במסגרת ההגנה על הצירים באיו"ש. בהוראה הוגדרו שיטות ההגנה על הצירים בהתאמה לכמה מרחבים:

¹⁰ על פי הוראת הפיקוד העליון, 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 להפעלת הכוחות.



1. מרחב ההחזקה - הכולל את הציר עצמו ואת הפעולות שיש לבצע במרחב זה בנקודות הסמוכות לציר והשולטות עליו מבחינת יכולת פתיחה באש ומבחינת ראות לצורך תצפית. פעולות אלה יכללו הצבת אמצעי תצפית ואיסוף מודיעין, סיורים רגליים ורכובים והצבת כוחות קבועים בנקודות קריטיות לצורך הציר. שליטה רציפה בנקודות אלו תאפשר את יכולת ההגנה על הנעים בציר.

2. מרחב האבטחה - הכולל את השטח שבין בסיסי ההתארגנות של האויב (בערים ובכפרים) לשטחים השולטים על הצירים, באמצעות הצבת מארבים, פטרול רגלי, ונקודות ביקורת ומחסומים שנועדו לשבש ולסכל את הכוונה לבצע פיגועים.

3. מרחב ההתעניינות על הציר - מרחב זה כולל את הערים והכפרים שבהם מתארגנת פח"ע לפגיעה בנוסעים בציר. במרחב זה יושקע מאמץ לבצע מעצר של המפגעים או המעורבים בפיגועים.

בהוראה נקבע כי בשטחי איו"ש נמצאים מאות קילומטרים של צירים, וכיום הכוחות המגינים עליהם מתמודדים עם המתח שבין ריכוז מאמץ בנקודות התורפה ובין הגנה רחבה ולא ממוקדת.

המאמץ המבצעי בהגנה על הצירים כולל סיורים רכובים ורגליים לאורך הציר ובמרחב האבטחה וההתעניינות, הצבת עמדות קבועות במוקדי חיכוך, תגבור מרחב הציר בשעות קריטיות בהתאם להיסטוריה הגזרתית, איוש בהתאם להערכת מצב בעמדות שמירה (פילבוקסים) ובעמדות קבועות המוצבות לאורך הצירים, הצבת תצפיות ואיסוף מודיעין, הפעלת מחסומים ארעיים וקבועים (לפרקי זמן קצובים), הצבת מארבים בנתיבי הגעה לציר וביצוע מעצרים בעומק השטח הפלסטיני (להלן - העומק).

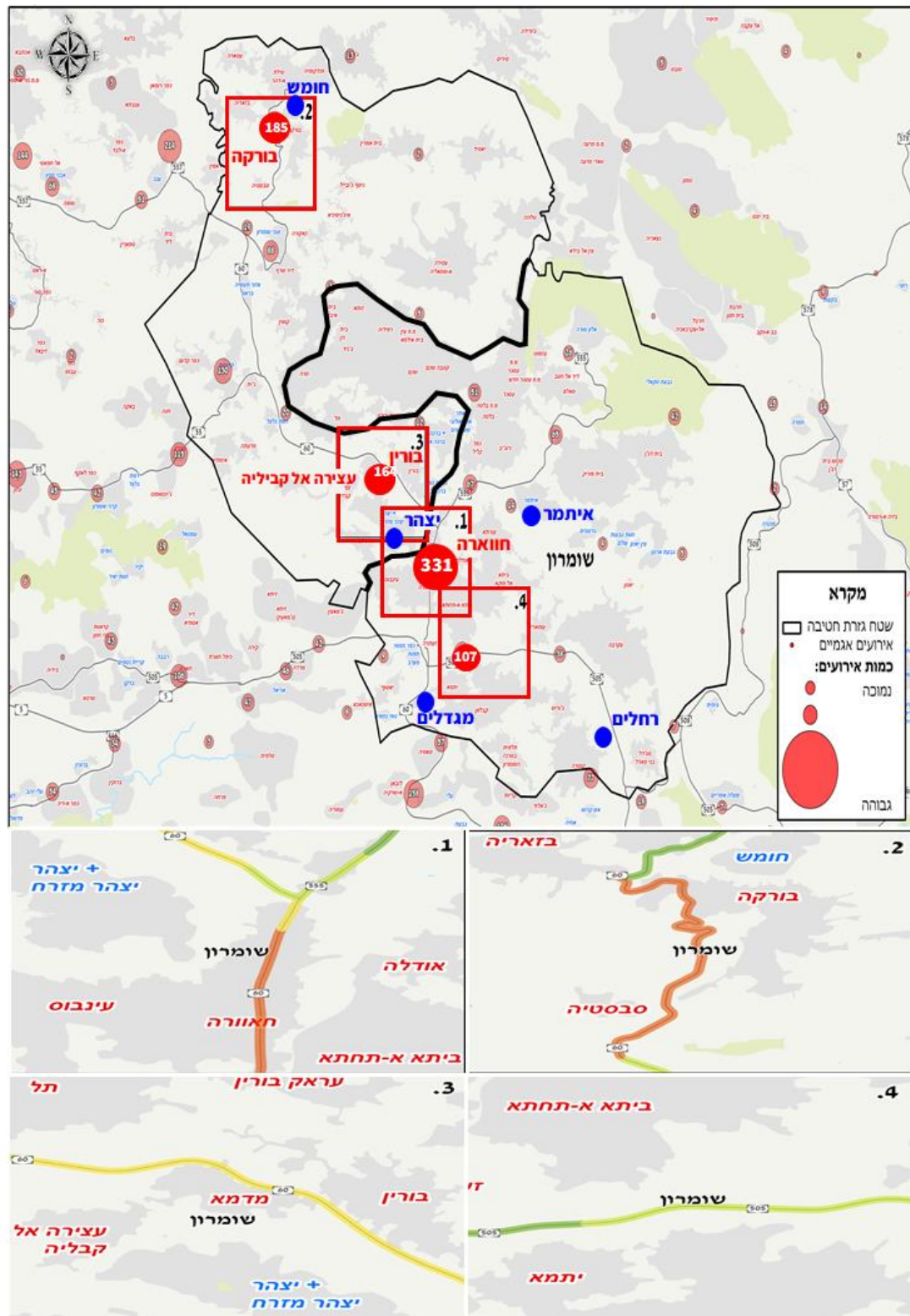
בפקודת ההגנה של אוגדת איו"ש (להלן - פקודת ההגנה) נקבע בין היתר כי משימות האוגדה הן להגן על התושבים ועל האזרחים העוברים בשטח שעליו היא אחראית, להילחם בטרור ולשמור על חוק וסדר ועל מרקם חיים אזרחי תקין. בתפיסה המבצעית של אוגדת איו"ש נקבע כי משימת ההגנה המרכזית היא הגנה על היישובים ועל הצירים, כלומר הגנה על תושבי הגזרה ואלו הנעים בה.

על פי הוראת ז"י קיים קושי מובנה בהגנה על הצירים.

הפקודות המבצעיות באוגדת איו"ש מגדירות כבישים שבהם היו מקרים חוזרים ונשנים של פיגועים כ"כבישים אדומים" (להלן - "צירים אדומים"). כל חטמ"ר מזהה את ה"צירים האדומים" שבגזרתו בהתאם לאירועי הפח"ע שהתרחשו בהם. במהלך הביקורת נבחנו ה"צירים האדומים" שבגזרת החטמ"רים שומרון, בנימין ועציון. להלן הפירוט:



מפה 3: "צירים אדומים" בחטמ"ר שומרון (1.1.22 עד 30.6.23)

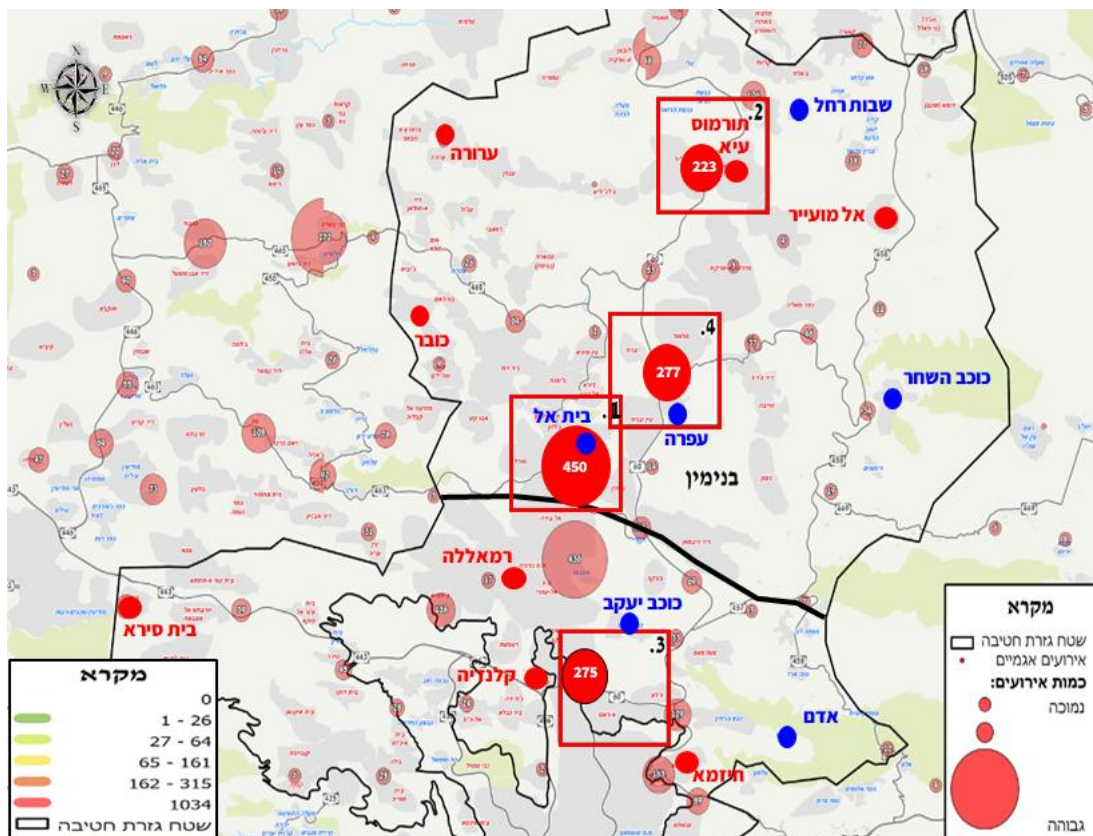


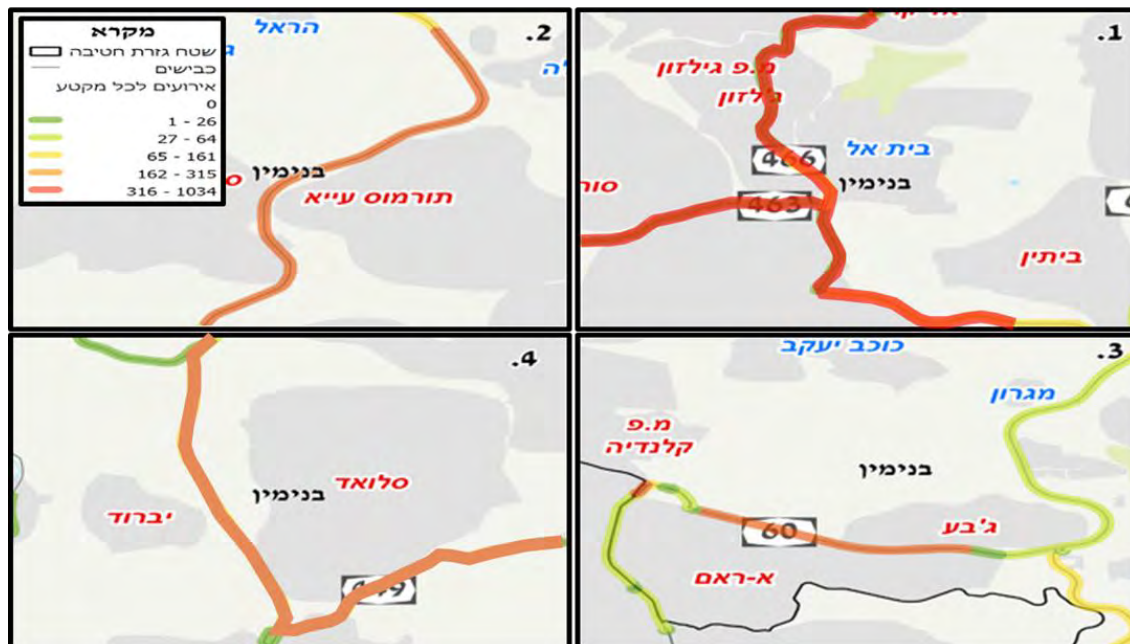


על פי נתוני ענף שטח פקמ"ז, בעיבוד משרד מבקר המדינה (אוקטובר 2023).

מהמפה עולה כי מרבית אירועי הטרור בצירים בחטמ"ר שומרון בשנים 2022-2023 התרחשו בציר 60 במרחב הכפר האוורה, סבסטיה, בורין ועזירה אל כבליה. צירים אלו מוגדרים כ"צירים אדומים".

מפה 4: "צירים אדומים" בחטמ"ר בנימין (1.1.22 עד 30.6.23)



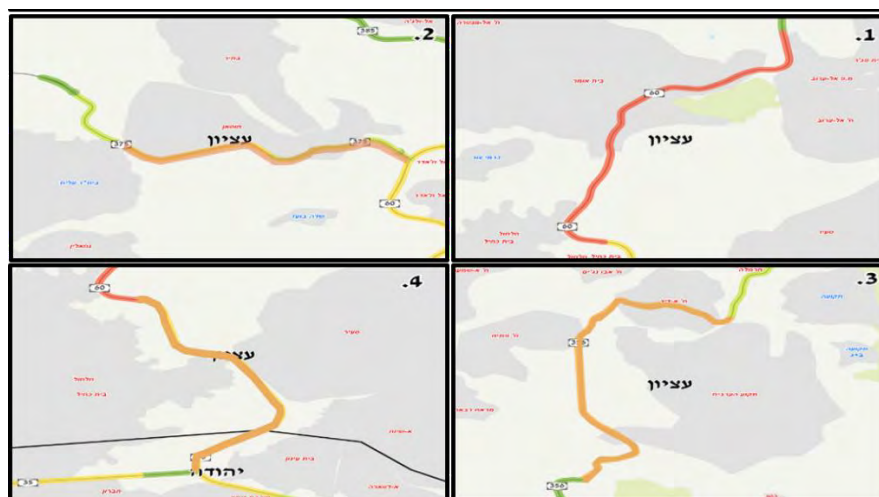
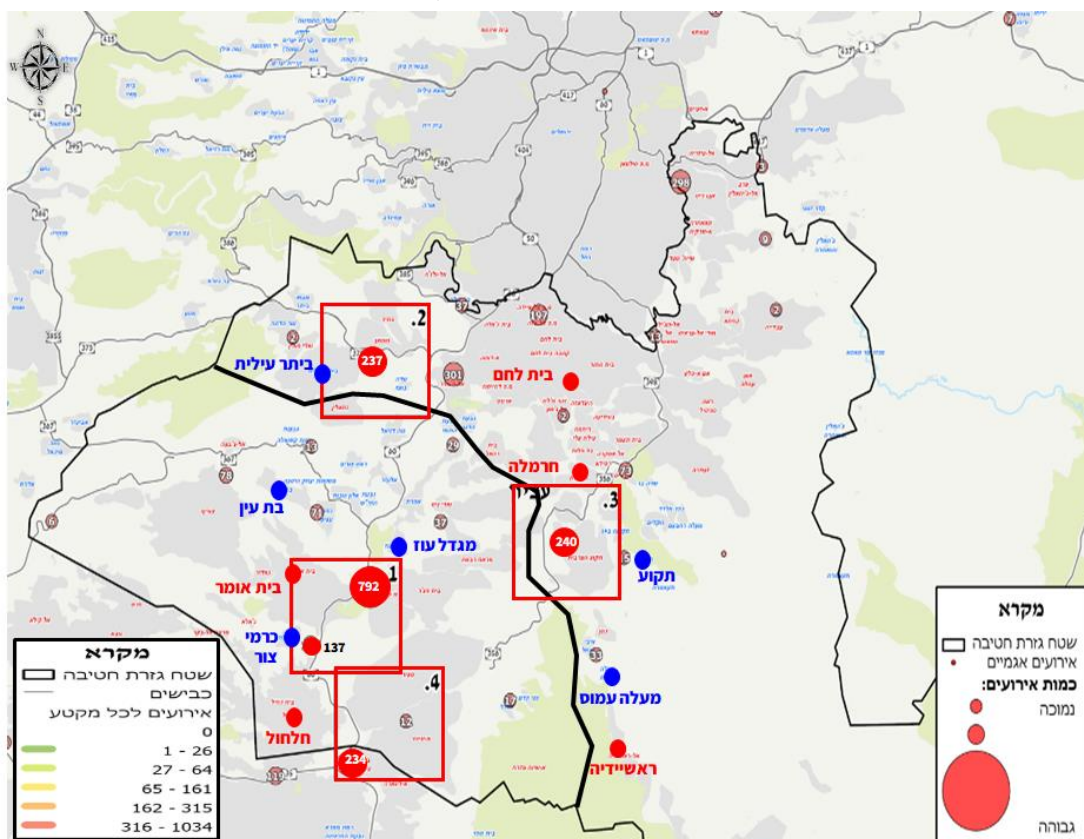


על פי נתוני ענף שטח פקמ"ז, בעיבוד משרד מבקר המדינה (אוקטובר 2023).

מהמפה עולה כי מרבית אירועי הטרור בצירים שבמרחב חטמ"ר בנימין בשנים 2022-2023 התרחשו בצירים 466 ו-463 סמוך לכפר ג'ילזון וביתין ובסמוך ליישוב בית אל. מוקדי חיכוך נוספים נמצאים בקטעים לאורך ציר 60 בסמוך לתורמוס עייא וא-לובן בצפון, בסמוך למחנה הפליטים קלנדיה במערב וג'בע במזרח ובסמוך לכפרים סילואד ויברוד. צירים אלו מוגדרים כ"צירים אדומים".



מפה 5: "צירים אדומים" בחטמ"ר עציון (עד 1.1.22 עד 30.6.23)



המקור: ענף שטח פקמ"ז, בעיבוד משרד מבקר המדינה, אוקטובר 2023.

מהמפה עולה כי מרבית אירועי הטרור בצירים בחטמ"ר עציון בשנים 2022-2023 התרחשו בציר 60 ובציר 356 במרחב הכפר בית אומר, בציר 375 מדרום לכפר חוסאן-ביתר, בציר 356 מערבית לתקוע הערבית ובציר 60 במרחב הכפר בית כחיל וחלחול. צירים אלו מוגדרים כ"צירים אדומים".

כוחות האוגדה פרוסים בשישה חטמ"רים מצפון לדרום המגנים על השטח שבאחריותם. ההגנה במרחב איו"ש מבוצעת על ידי גדודים בשירות סדיר וגדודי מילואים העוסקים בפעילות הביטחון



השוטף בכפיפות לששת החטמ"רים. נוסף על גדודים אלה משתתפים כוחות מיוחדים במאמץ הסיכול של פעולות טרור.

יחד עם הכוחות העומדים לרשות אוגדת איו"ש פועלים במרחב אוגדת איו"ש גורמים וכוחות נוספים השותפים בפעילות ובהתמודדות עם האיומים הביטחוניים בצירים, להלן העיקריים שבהם:

משטרת מחוז יהודה ושומרון (להלן - מחוז ש"י): הוקמה בספטמבר 1994 לאחר שאומצו מסקנות ועדת שמגר לעניין הטבח במערת המכפלה בחברון. מחוז ש"י שואב את סמכותו לפעול באיו"ש מכוח הצו בדבר הוראות הביטחון [נוסח משולב] (יהודה ושומרון) (מס' 1651) התש"ע-2009¹¹. הצו קובע כי השוטרים הפועלים באיו"ש יראו עצמם כמי שהועמדו בכפוף לפיקודו של מפקד כוחות צה"ל באיו"ש. מחוז ש"י אחראי מתוקף פקודת המשטרה לקיום הסדר הציבורי ולשמירה על ביטחון הנפש והרכוש.

שב"כ: אחראי לשמירה על ביטחון המדינה, ועל סדרי המשטר ומוסדותיו מפני איומי טרור, חבלה וחתרנות והוא פועל לשמירה על האינטרסים של המדינה בהיבט הביטחון הלאומי ולקידום של אינטרסים אלה.

מוקדי חירום ברשויות המקומיות (להלן - מוקד 1208): המועצות האזוריות באיו"ש מפעילות מוקדי חירום אזוריים לצורך מתן מענה מהיר לאזרחים הנקלעים למצוקה (בטיחותית או ביטחונית), תוך כדי תנועה בצירי איו"ש. חיוג למוקדים אלה (מספר טלפון 1208) יקשר את המחייג למוקד הקרוב אליו. המוקדים מקושרים לכלל גופי החירום: צה"ל, משטרת מחוז ש"י, מגן דוד אדום (להלן - מד"א) ושירותי הכבאות וההצלה (להלן - כב"ה).

המינהל האזרחי באיו"ש (להלן - מנהא"ז): גוף צבאי הכפוף למפקדת מתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש), שייעודו, בין היתר, ליישם את מדיניות הממשלה באיו"ש ולקדמה בתחומים אזרחיים, בתיאום עם משרדי הממשלה, צה"ל ומערכת הביטחון (להלן - מעהב"ט). על המנהא"ז לנהל את העניינים האזרחיים באיו"ש לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה ולשם הספקת השירותים הציבוריים והפעלתם. לצורך השגת ייעוד המנהא"ז פועלים קציני מטה (להלן - קמ"טים) המשמשים הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה.

המטה לביטחון לאומי (להלן - מל"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, להכין את דיוני הממשלה בענייני חוץ וביטחון ולהציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני, לעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה וועדותיה ולדווח על יישומן לראש הממשלה.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2022 עד ספטמבר 2023 בחן משרד מבקר המדינה את נושא ההגנה על צירי התנועה באיו"ש והמענה לתושבים בעת אירוע ביטחוני בצירים, ובכלל זאת את הפעילות המבצעית של הגופים הנושאים במשותף באחריות לביטחון בצירים, את הפעילות להקמת כבישים עוקפים, את מענה התקשורת האזרחית באמצעות חברות הסלולר ואת המענה המודיעיני במרחב באמצעות "מרחב חכם".

¹¹ הצו בא במקום הצו בדבר כוחות משטרה הפועלים בשיתוף עם צה"ל (ביהודה ושומרון) (מ"ס 52), התשכ"ז-1967.



הביקורת בוצעה במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט); במל"ל; בצה"ל; בפקמ"ז, במנהא"ז, באגף המבצעים (אמ"ץ), באגף התכנון (אג"ת), בז"י; בשב"כ; במשרד התחבורה ובחברת נתיבי ישראל (נתי"ל); במשרד התקשורת; במשרד האוצר; במשרת ישראל: מחוז יהודה ושומרון (להלן - מחוז ש"י); ובמוקדי חירום ברשויות מקומיות באיו"ש. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים; במשרד הבינוי והשיכון ובחברת מקורות.

במהלך הביקורת משרד מבקר המדינה שיתף את הציבור בתהליך הביקורת באמצעות קיום מפגשים עם קציני ביטחון (להלן - קב"טים) ורכזי ביטחון שוטף צבאיים (להלן - רבש"צים) מרשויות מקומיות באיו"ש (להלן - שיתוף ציבור). שיתוף הציבור כלל גם הפצת שאלון בקרב כלל תושבי איו"ש ועליו השיבו 5,236 תושבים. צוות הביקורת בשיתוף מודיעין פקמ"ז והמרכז למיפוי ישראל השתמש במערכת GIS למטרת עיבוד הנתונים על מספר הפיגועים בכלל צירי איו"ש בשנים 2022-2023 ועיקרי תוצריהם של תהליכים אלו משולבים בדוח זה.

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 ויחסי החוץ שלה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

המענה המבצעי להגנה על צירי התנועה באזור יהודה ושומרון

בספטמבר 2019 קבע אמ"ץ כי רעיון המטה הכללי (להלן - המטכ"ל) במאמץ ההגנה באיו"ש הוא, בין היתר, מתן ביטחון לתושבים, ליישובים ולעוברים במרחב יהודה ושומרון. המשימות של צה"ל, באמצעות פקמ"ז, הן בין היתר שימור שגרת החיים ותחושת הביטחון, מניעה, שיבוש וסיכול של טרור ושמירה על החוק והסדר כחליף הריבון.

בהערכת מצב שקיימה ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי באפריל 2022, לאחר פרוץ מבצע "שובר גלים", הוצגו העקרונות המרכזיים לפעולה, ובהם חיזוק ההגנה ביישובים ובצירים באיו"ש. יצוין כי במסגרת העקרונות המרכזיים לפעולה נקבע כי יש לתגבר את הכוחות במרחב התפר.

כאמור, משימת אוגדת איו"ש היא להגן על התושבים ועל האזרחים העוברים בשטח שהיא אחראית לו, להילחם בטרור, לשמור על חוק וסדר ועל מרקם חיים אזרחי תקין. בתפיסה המבצעית של אוגדת איו"ש נקבע כי משימתה המרכזית של האוגדה היא הגנה על היישובים והצירים בגזרה.

תוכניות ופקודות הקשורות להגנה על הצירים

בהוראת אמ"ץ - תוה"ד (להלן - תורה והדרכה) בנושא עיצוב ותכנון של מבצעים במפקדה הכללית הגדיר אמ"ץ את תהליך תכנון המענה המבצעי המתחיל באישור תפיסה להפעלת הכוח של המפקדות הראשיות והאגפים הרלוונטיים על ידי אמ"ץ והרמטכ"ל וממשיך באישור תוכנית מבצעית שבהתבסס עליה תגובש פקודה מבצעית מחייבת במועד שנקבע בתוכנית. על התוכנית לכלול את המשאבים הנדרשים למימושה. בעת שתגובש הפקודה על סמך התוכנית ייבחנו מחדש ההנחות שהובילו לגיבוש התוכנית, ובכלל זה תמונת מצב אויב וסדר כוחות (להלן - סד"כ) צה"ל. במידת הצורך יבצעו התאמות לתוכנית.



הסד"כ אשר עמד לרשות אוגדת איו"ש לביצוע משימות הביטחון השוטף¹² קודם למבצע "שובר גלים"¹³, שהחל בסוף מרץ 2022, כלל שישה חטמ"רים המפעילים מספר גדודים, ויחידות נוספות.

במרץ 2022 פרסמה אוגדת איו"ש פקודת הגנה לביטחון שוטף (להלן - בט"ש) ובמסגרתה היא ניתחה את תרחיש האיומים בגזרתה הכולל בין היתר איומי פח"ע של מפגע בודד במתווה "פשוט" של דקירה או דריסה ולעיתים במתווה "מורכב" של ירי או הנחת מטען ואיומי פח"ע של חוליה מקומית. לפי הניתוח שפרסמה האוגדה, המתווה הבולט יהיה ירי תוך ניסיון לשלב יחד עם פעולות נוספות כגון מטענים או דריסה.

על פי תפיסת ההגנה של אוגדת איו"ש, מאמץ ההגנה ישמש מאמץ עיקרי אוגדתי, ומרבית הסד"כ יפעל במאמץ ההגנה במרחב ההחזקה, בפעילות יזומה במרחב האבטחה ובפעילות בעומק השטח הפלסטיני. כל זאת על מנת לאתר ולשבש את הגעת האויב לפיגועים ביישובים ובצירים בקרבתם. באפריל 2022 פרסם פקמ"ז פקודת מגננה "שובר גלים" (להלן - הפקודה או פקודת "שובר גלים") כחלק ממבצע "שובר גלים". התכלית האסטרטגית של הפקודה היא בלימת הסלמה בזירה הפלסטינית והחזרת הביטחון ותחושת הביטחון, שימור היציבות הביטחונית, צמצום ההשפעה על פנים ישראל והגברת המוכנות להסלמה. הרעיון המבצעי הפיקודי להשגת התכלית כולל הפעלת מאמצי הגנה וריכוז מאמץ ההגנה על שטחים חיוניים (יישובים, צירים ואתרים רגישים) וסגירת התפר. במסגרת מאמצי ההגנה לסגירת התפר נקבע כי יש להגביר את מאמצי הבידוק והגבלת התנועה במרחב המשמש בסיס לפעילות טרור, בדגש על מרחב צפון השומרון¹⁴.

על פי הפקודה סד"כ אוגדת איו"ש אמור לקבל תגבור של מספר גדודים וכוחות נוספים.

בעקבות הפעלתה של פקודת "שובר גלים" באפריל 2022 תוגבר סד"כ ההגנה של אוגדת איו"ש, שכלל מספר גדודים וכוחות נוספים בעוד מספר דומה של גדודים¹⁵. תכלית התגבור הייתה חיזוק פעילות בט"ש בקו התפר למניעת הסתננות פלסטינאים לתחומי ישראל. נוסף על כך תוגבר חטמ"ר שומרון בסד"כ נוסף. בפקודת "שובר גלים" קבע פקמ"ז את התנאים לסיומה, הכוללים את השבת השקט, תחושת הביטחון והיציבות הביטחונית ואת צמצום הפגיעה בעורף הישראלי. נכון לספטמבר 2023, פקודת "שובר גלים" עדיין תקפה.

¹² יצוין כי לאוגדה יש מספר גדודי מילואים שניתן לגייסם אם הסד"כ הסדיר יוקצה לזירה אחרת.

¹³ מבצע "שובר גלים" להידוק ההגנה על מרחב התפר ומניעת הסתננות מאיו"ש לישראל החל בעקבות סדרת פיגועים בשטח ישראל במרץ 2022 שבהם נהרגו 13 איש ונפגעו עוד 11 איש, חלק מהפיגועים בוצעו על ידי מחבלים שחדרו לישראל דרך פרצות בגדר קו התפר.

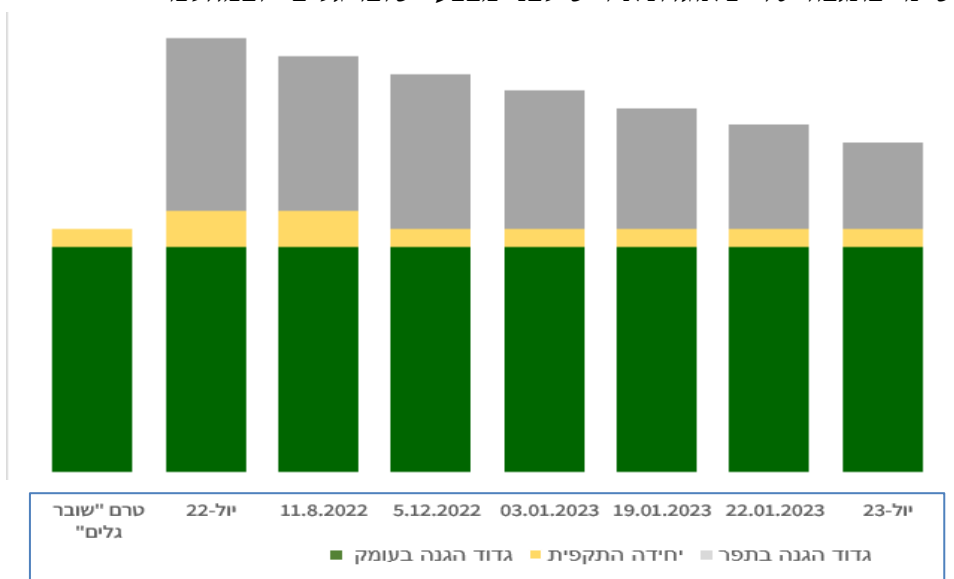
¹⁴ מרחב זה כולל, בין היתר, את הערים הפלסטיניות ג'נין ושכם.

¹⁵ בתחילת מבצע "שובר גלים" הקצה אגף המבצעים גדודים לתגבור, ומספרם הלך וקטן עם הזמן באופן שעד סוף יולי 2023 התגבור פחת למחצית מהתגבור ההתחלתי, והוא צפוי לקטון עוד עד ינואר 2024.



להלן יוצגו השינויים בהיקף הסד"כ באוגדת איו"ש בשנים 2022 - 2023 :

לוח 2: שינוי בתגבור סד"כ אוגדת איו"ש לפני מבצע "שובר גלים" ובמהלכו



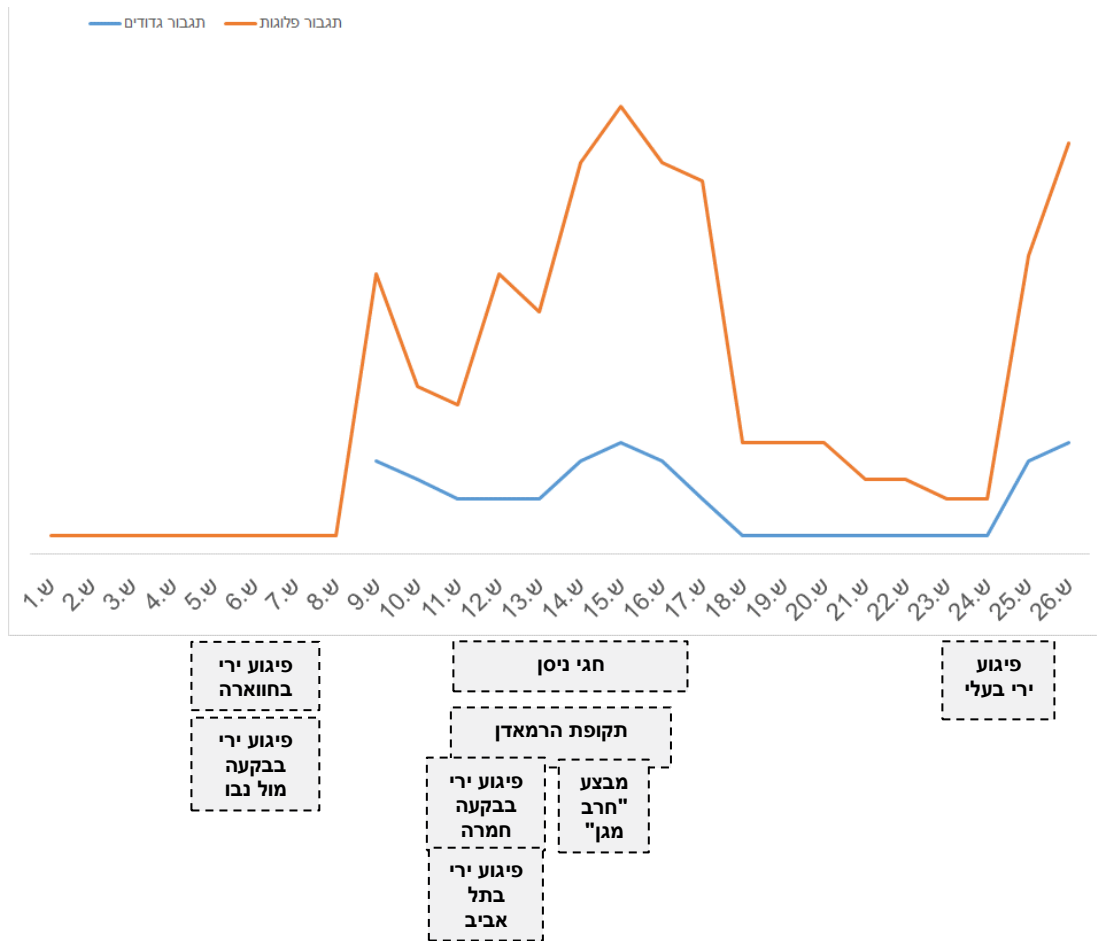
על פי נתוני אמ"ץ בעיבוד משרד מבקר המדינה, נכון ליוני 2023.

מלוח 2 עולה כי סד"כ אוגדת איו"ש תוגבר ביולי 2022 במהלך מבצע "שובר גלים" במספר גדודים השונה מכפי שקבעה הפקודה מאפריל 2022, וכי סד"כ התגבור הלך ופחת באופן הדרגתי.

בספטמבר 2023 מסר רח"ט מבצעים באמ"ץ לצוות הביקורת כי עקב רף גבוה של טרור מתמשך השתנה המצב בפקמ"ז ממבצע למצב מבצעי שמנוהל במסגרת הערכת מצב מתמשכת, וכי פקודת "שובר גלים" נועדה בבסיסה לתת מענה להגנת מרחב התפר בעקבות פיגועים בשטח ישראל שביצעו מחבלים שיצאו מפרצות בגדר קו התפר. התגבור שניתן במסגרת "שובר גלים" פוחד באופן מדורג ובהתאם לחיזוק המענה האיסופי ולשיפור במכשול הפיזי שמאפשרים הפעלה של פחות סד"כ לצורך מניעת הסתננות לישראל וחיזוק ההגנה על קו התפר. עוד מסר כי סד"כ אוגדת איו"ש מקבל תגבור נוסף על הקיים באופן נקודתי, לרוב לאחר פיגועים, וכי יחידות מיוחדות משמשות עתודה מטכ"לית קבועה העומדת לרשות אוגדת איו"ש לפעילות הגנה והתקפה.



לוח 3 : שינוי בתגבור סד"כ איו"ש במהלך ינואר עד יוני 2023



בביקורת עלה כי סד"כ התגבור הנוסף לעומק איו"ש, ובכלל זאת למשימת ההגנה על הצירים, הוקצה לאחר פיגועי הירי בחווארה ובבקעה למשך תשעה שבועות שכללו את תקופת חגי ניסן והרמדאן שבהם הייתה היערכות מוגברת לפיגועי טרור. עוד עלה כי גם במהלך תקופה זו שבה התרחשו פיגועי ירי ובעקבותיהם תוגבר הסד"כ, התגבור נמשך לפרקי זמן של עד שבועיים¹⁶. תגבור הסד"כ בתגובה על אירוע ולפרק זמן קצר, מעלה ספק לגבי יכולת האוגדה להתמודד באופן המיטבי עם משימת ההגנה ולמנוע את התרחשותם של פיגועים נוספים.

בספטמבר 2023 מסר רח"ט מבצעים באמ"ץ לצוות הביקורת כי התגבור שניתן במסגרת "שובר גלים" עבור מרחב התפר נותן מענה גם לשיפור ההגנה בעומק איו"ש, ובכלל זאת למשימת הגנת הצירים, משום שהוא מאפשר לגדודים הקיימים להתרכז במשימות בעומק איו"ש ולא לעסוק בהגנה על גזרת התפר. עוד מסר כי פקמ"ז עשה שינויים בגבולות הגזרה של חטמ"רים כדי לאפשר מענה טוב יותר בהגנה בעומק השטח באיו"ש. לדוגמה: חטיבת יהודה קיבלה תגבור למרחב קו התפר, ובהתאם לכך הורחבו גבולות הגזרה שלה על חשבון חטמ"ר עציון, ובעקבות כך חטמ"ר זה נדרש לתת מענה לשטח קטן יותר.

¹⁶ לאחר אירועים ביטחוניים הסד"כ מתגבר, בין היתר, לצורך ביצוע מבצעים התקפיים, כדוגמת מבצע "בית וגן" במחנה הפליטים ג'נין ביולי 2023.



משימת ההגנה היא משימה מתמשכת המושפעת מאיום שיש היתכנות סבירה להתמשכותו. בהינתן תמונת המצב של האיומים שהתמשכו באיו"ש בשנים 2022-2023 מומלץ כי צה"ל יבחן את היקף הסד"כ הנדרש להגנה לאורך זמן בכלל שטחי איו"ש ובדגש על משימת ההגנה בצירים, ובהתאם לממצאי בחינה זו ולהערכותיו יקצה את הסד"כ הנדרש.

צה"ל מסר בהתייחסותו לטיוטת דוח הביקורת ממרץ 2024 (להלן - התייחסות צה"ל) כי צה"ל ופקמ"ז קיימו הערכת מצב לקביעת היקף הסד"כ במרחב פקמ"ז בשנת 2024 שבה נקבע כי על אף האתגרים בכלל זירות מלחמת "חרבות ברזל" הוחלט שלאוגדת איו"ש יוקצו מספר גדודים.

משימות ההגנה באוגדת איו"ש

בפקודת ההגנה של אוגדת איו"ש נקבע כי האוגדה תתמקד בפעילות ההגנה במרחבי ההחזקה והאבטחה מתוך מטרה לסכל טרור ולמנוע אירועי טרור בצירים. עוד נקבע בפקודה כי האוגדה תרכז מאמץ ופעילות התקפה לסיכול טרור בכל מרחבי פעילותה על בסיס כוחות ייעודיים (יחידות התקפיות).

פקודות ההגנה של החטמ"רים כוללות משימות הגנה ומשימות התקפה במרחבי ההחזקה והאבטחה. משימות אלה כוללות ביצוע סיורים באמצעות כלי רכב, ביצוע סיורים רגליים, הצבת מארבים, איוש עמדות לאבטחת טרמפיאדות, איוש פילבוקסים. כל זאת על מנת למנוע פיגועים בצירים וכדי להגיב מהר ככל הניתן לאחר פיגוע, על מנת לחזק את תחושת הביטחון בקרב האוכלוסייה הנעה בצירים. בשעות מסוימות, שבהן על פי הניסיון שנצבר בגזרה מספר האירועים הביטחוניים גדול יותר מהרגיל, גדל מספר הסיורים שמבצעים הגדודים, בסיוע קציני המטה של החטמ"רים (משימת תגבור צירים).

משימות ההגנה של הגדודים כוללות משימות קבועות ("משימות ברזל") כדוגמת סיורים קבועים, איוש פילבוקסים ואבטחת טרמפיאדות, ומשימות משתנות (משימות יזומות) כדוגמת סיורים שאינם קבועים, מארבים ותצפיות, וזאת בהתאם להערכת המצב ולהכוונת המפקד. המשימות נקבעות ומאושרות מדי שבוע בהערכת מצב בראשות מפקד החטמ"ר.

משרד מבקר המדינה בחן את ביצוע משימות ההגנה בחטמ"רים שומרון, בנימין ועציון. להלן יוצגו ממצאי בחינתו.

חטמ"ר שומרון

על פי פקודת ההגנה של חטמ"ר שומרון, החטיבה תגן על התושבים העוברים בגזרתה, תשבש ותסכל טרור ויציאת מחבלים, תאכוף חוק וסדר ותקנה ביטחון למתיישבים. חטמ"ר שומרון מפעיל שני גדודים במאמץ ההגנה (חורון ושבי שומרון). שיטת ההגנה של החטיבה כוללת הגנה קבועה על ידי מאמץ אבטחה ומאמץ החזקה בגזרות הגדודיות, שמשלבת פעילות סיורים והגנה ניחת יחד עם פעילות התקפית במרחב האבטחה והעומק.

במאי 2023 מסר קצין אג"ם שומרון לצוות הביקורת כי בעקבות הפיגועים והאיום על ציר 60 במרחב הכפר חווארה (שטח B) מאז יולי 2022 תוגבר הסד"כ¹⁷, וכי מתקיימת פעילות מבצעית רבה במרחב האבטחה וההחזקה של החטמ"ר על מנת למנוע פיגועים בעוברים ושבים בצירים בגזרת החטיבה.

הרעיון המבצעי בפקודת ההגנה של חטמ"ר שומרון מצביע על דרישה לנוכחות רצופה של כוחות צבא ב"צירים אדומים" ובזירות פיגוע, כולל ביצוע פעילות יזומה בזמנים לא קבועים ליצירת אי

¹⁷ גבולות הגזרה של הגדוד צומצמו למרחב חווארה, וגבולות הגזרה של גדודים סמוכים הורחבו בהתאם לכך.

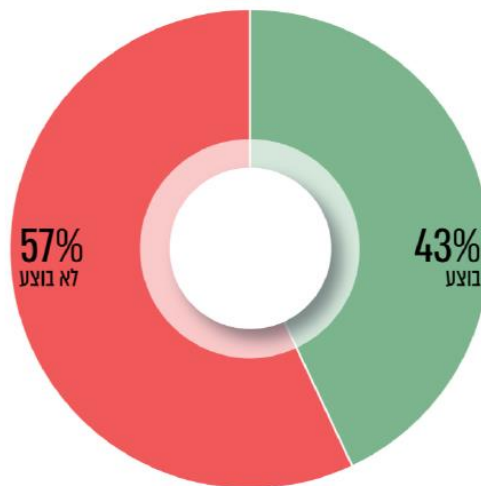


ודאות אצל מפגעים פוטנציאליים באשר לפעילות כוחותינו במרחב ההחזקה, ולצורך פגיעה בהם במרחב האבטחה.

מניתוח השטח בפקודת ההגנה של חטמ"ר שומרון לשנת 2023 בנוגע להגנה על הצירים עולה כי התנועה בצירים מתבצעת לרוב בוואדיות אשר נשלטים מהרכסים התוחמים אותם. בקרבת הצירים שוכנים כפרים פלסטיניים המאפשרים למפגע פוטנציאלי הגעה בנתיבים נסתרים עד לקרבת הצירים. התוואי ההררי מחייב את כוחות החטיבה לתנועה רכובה על גבי הצירים. הפקודה הגדירה, בין היתר, את קטע ציר 60 העובר בכפר חווארה כקטע הנתון בסכנת שיבוש תנועה אזרחית וצבאית על ידי הפרות סדר וטרור עממי.

בספטמבר 2023 מסר קצין אגף מטה (להלן - קצין אג"ם) בחטמ"ר שומרון כי מפקד החטיבה מאשר בכל שבוע את המשימות היוזמות לכל גדוד. עוד מסר כי החטיבה מודדת באופן שיטתי את ביצוע "משימות הברזל", אשר ככלל מבוצעות במלואן וביטולן מחייב את אישור מפקד החטיבה.

תרשים 5: דגימת¹⁸ שיעור הביצוע של משימות הגנה יזומות¹⁹ בגזרת חטמ"ר שומרון במועדים שונים, 2022-2023



על פי נתוני חטמ"ר שומרון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במועדים שנדגמו בין נובמבר 2022 ליוני 2023 חטמ"ר שומרון לא ביצע כ-57% מכלל משימות ההגנה היוזמות שמפקד החטיבה אישר מדי שבוע לביצוע במסגרת התוכנית המבצעית החטיבתית ובהן סיורים רגליים ורכובים, תצפיות, מארבים והצבת מחסומים זמניים בצירים. יצוין כי ב-14 (21%) מהתאריכים שנדגמו, לא בוצעה שום משימה ממושימות ההגנה היוזמות שאישר מפקד החטיבה, זאת בשל פערי סד"כ, נהגים וכלי רכב ומשימות חלופיות.

במאי 2023 מסר קצין אג"ם בחטמ"ר שומרון לצוות הביקורת כי הסיבות העיקריות לאי-ביצוע המשימות הן מחסור בסד"כ של לוחמים ונהגים ומחסור בכלי רכב זמינים.

¹⁸ נמסרו נתונים בנוגע לביצוע המשימות היוזמות בשבוע מסוים בכל חודש (בסה"כ-65 ימים) מתוך תקופה של 220 ימים בתקופה שבין 18.6.2023-14.11.2022.

¹⁹ משימות ההגנה היוזמות בגזרת חטמ"ר שומרון שנתוני הביצוע שלהן נמדדו על ידי החטיבה כוללות: תצפיות, פטרול רגלי ורכוב, מארבים, אבטחת טרמפאדות, "צ'ק פוסט" - מחסום זמני על גבי ציר, אבטחת טרמפאדות. ממדגם שבוצע במשך כמה שבועות בשנים 2022-2023.



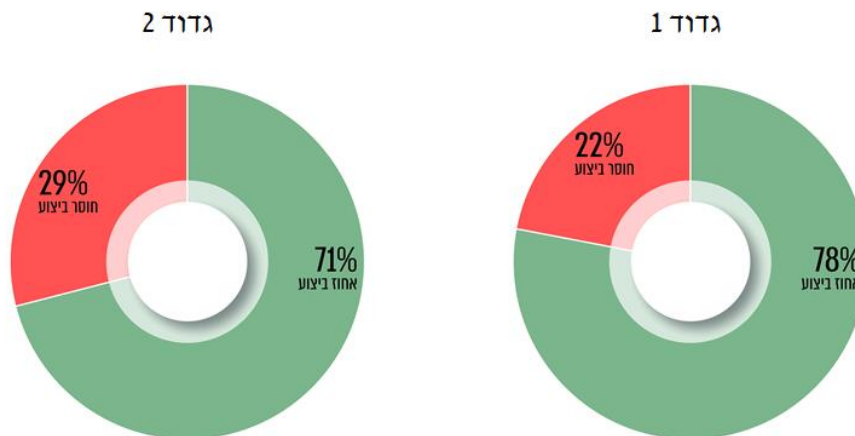
חטמ"ר בנימין

על פי פקודת ההגנה החטיבתית של חטמ"ר בנימין, החטיבה תגן בגזרתה, תתקוף תשתיות טרור, טרור עממי ופלילי, תאכוף חוק וסדר ותאפשר איכות חיים במרחב אחריותה. בגזרת חטמ"ר בנימין פועלים מספר גדודים במאמץ ההגנה.

בפקודת ההגנה של חטמ"ר בנימין נקבע כי ריבוי הצירים המחברים בין גושי הכפרים הפלסטיניים לצירים שבהם נעים ישראלים ופלסטינאים מאפשר ביצוע פיגועי טרור והימלטות מהירה.

שיטת ההגנה של חטמ"ר בנימין כפי שהיא מוצגת בפקודת ההגנה החטיבתית, כוללת הגנה נייחת וניידת על נכסים חיוניים ונקודות תורפה מבצעיות, מוכנות וזמינות לאירועים מתפרצים וביצוע פעולות ממוקדות לסיכול בשלושה מאמצים: מאמץ הגנתי בצירים וביישובים, מאמץ התקפי כנגד הטרור ומאמץ מודיעיני המייצר התרעה מקדימה, מודיעין בזמן אמת ותחקור לאחר מעשה.

תרשים 6: דגימת²⁰ שיעור הביצוע של משימות הגנה²¹ בגזרת חטמ"ר בנימין במועדים שונים בשניים מהגדודים שנבדקו במחצית הראשונה של 2023



על פי נתוני חטמ"ר בנימין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במחצית הראשונה של שנת 2023, במועדים שנדגמו, גדוד 1 וגדוד 2 מהגדודים שנבדקו לא ביצעו 29% ו-22% בהתאמה ממשימות ההגנה שקבעה החטיבה שיש לבצע כחלק מהתוכנית המבצעית החטיבתית, ובכלל זאת לא ביצעו משימות כגון סיורים רגליים ורכובים, תצפיות, מארבים והצבת מחסומים זמניים בצירים.

²⁰ נבדקו 23 מתוך 28 שבועות מינואר ועד יוני 2023.

²¹ משימות ההגנה שחטמ"ר בנימין מדד את ביצוען כוללות: תצפיות, פטרול רגלי ורכוב, מארבים, אבטחת טרמפידות, "צ'ק פוסט" – מחסום זמני על גבי ציר.



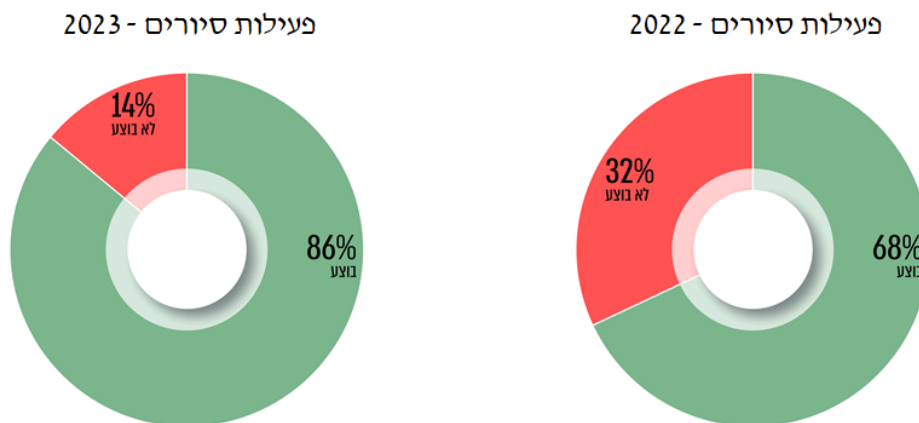
חטמ"ר עציון

על פי פקודת ההגנה של חטמ"ר עציון, החטיבה תגן בגזרתה על תושבי היישובים בגוש עציון, אפרת וביתר עילית ועל העוברים בגזרתה, תסייע בהגנה על חלקה הדרומי של ירושלים, תסכל יעדים ותשתיות טרור וטרור עממי, תמנע יציאת טרור לעורף מדינת ישראל, תאכוף חוק וסדר ציבורי, תאפשר מרקם חיים אזרחי תקין ותיערך למצבי הסלמה, על מנת להקנות ביטחון ותחושת ביטחון לתושבי הסביבה והעוברים בה. בגזרת חטמ"ר עציון פועלים מספר גדודים.

מממצאי ניתוח השטח כפי שמופיע בפקודת ההגנה של חטמ"ר עציון בהיבט של הצירים נקבע כי רוב התנועה בצירים עוברת בשטחים אשר נשלטים מהרכסים התוחמים אותם או דרך מבתרים המאפשרים למפגע לשלוט בתצפית ואש וביכולת לבצע פח"ע לעבר הצירים. התנועה המשותפת של ישראלים ופלסטינאים על הצירים וכמו כן קרבת הכפרים הפלסטיניים לצירים מאפשרות למפגע להגיע לצירים באמצעות נתיבי חדירה נסתרים ומקשות את האיתור של מפגע פוטנציאלי. נוסף על כך, לנוכח תוואי השטח ההררי נדרשים כוחות החטיבה לנוע בכלי רכב על גבי הצירים.

בפקודה ההגנה החטיבתית של חטמ"ר עציון הוגדר ציר 60 כ"ציר אדום" במרחב הכפר אל-ערוב ובית אומר.

תרשים 7: דגימת²² שיעור הביצוע של פעילות סיורים בגזרת חטמ"ר עציון במועדים שונים, 2022-2023



על פי נתוני חטמ"ר עציון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנת 2022 לא קיימה החטיבה כ-32% מהסיורים שהייתה צריכה לבצע על פי פקודת ההגנה של החטמ"ר, ובמחצית הראשונה של שנת 2023 היא לא קיימה כ-14% מהסיורים.

ביוני 2023 מסר קצין אג"ם של חטמ"ר עציון לצוות הביקורת כי כ-20% ממשימות ההגנה אינן יוצאות לפועל במרחבי החזקה והאבטחה. הסיבות לכך הן מחסור בסד"כ לוחמים, בסד"כ נהגים ובכלי רכב. כך למשל על נהגים שעתידים לצאת למשימת נהיגה בלילה או למשימת מעצרים לשהות במנוחה לפני כן, והדבר מוביל לביטול סיורים. עוד ציין כי יכולות המענה ההגנתי מושפעות מגודלו והרכבו של הגדוד שמגיע לתעסוקה מבצעית במרחב החטיבה.

²² נבדקו כלל משימות הסיור מינואר 2022 ועד סוף יוני 2023.



הקושי במילוי משימות ההגנה עלה גם בכמה תחקירים מבצעיים שבוצעו בעקבות אירועי טרור בצירים בשנים 2022-2023 כמפורט להלן:

בסיכום של מח"ט שומרון מאירוע ירי לעבר אוטובוס ומונית מפאתי סאלם מאוקטובר 2022 קבע המח"ט כי תוכנית ההגנה לא תאמה את דרך הפעולה האפשרית של האויב ולא גרמה שיבוש, והסוירים ומרב הפעולות בוצעו במרחב ההחזקה ולא במרחב האבטחה.

ב-25.4.23 במסגרת פורום למידה מבצעית לפורום מח"טים ומפקדי גדודים (מג"דים) באיו"ש הדגיש מפקד האוגדה כי על כוחות האוגדה להעמיד את ההגנה בראש סדר העדיפויות. כמו כן ציין מפקד האוגדה כי "ההגנה בעדיפות גם במחיר של הפחתת פעילות הסיכול בעומק, וגם אם קיימת דילמה על ביצוע מעצר בעומק אל מול הגנת הציר, הגנת הציר קודמת".

בביקורת עלה כי על אף מאמצי התגבור של הכוחות על פי פקודת "שובר גלים", ההסלמה באיומים בצירים איננה מקבלת את המענה המבצעי הנדרש, והדבר בא לידי ביטוי בקושי של שלושת החטמ"רים שנבדקו באוגדת איו"ש (שומרון, בנימין ועציון) לעמוד במשימות ההגנה אשר מאושרות מדי שבוע ברמת החטיבה. כך למשל, בתאריכים שנדגמו בשנים 2022-2023 לא בוצעו בין כ-14% לכ-57% ממשימות ההגנה של חטמ"רים אלה, הכוללות, בין היתר, הצבת תצפיות, ביצוע סוירים רגליים ובכלי רכב, הצבת מארבים, הצבת מחסומים זמניים בצירים ואבטחת טרמפיאדות. אי-עמידה במשימות אלו פוגעת ביכולת הכוחות להגן על התושבים בגזרת איו"ש מפני האיומים. בנוסף, מתוך תחקירים מבצעיים עלה גם קושי במילוי משימות, כך לדוגמה, בסיכום של מח"ט שומרון מאירוע ירי לעבר אוטובוס ומונית מפאתי סאלם מאוקטובר 2022 קבע המח"ט כי תוכנית ההגנה לא תאמה את דרך הפעולה האפשרית של האויב ולא יצרה שיבוש, בשל חזרת הפטרולים באותן שעות ועיקר הפעולות בוצעו במרחב ההחזקה ולא במרחב האבטחה. מנסיבות אלה ניתן ללמוד גם על תחושת הביטחון המועטה (60% מהנשאלים השיבו כי תחושת הביטחון שלהם מועטה) של תושבי איו"ש הנוסעים בצירים, כפי שעולה מתרשים 4.

צה"ל מסר בהתייחסותו כי משימות הסד"כ כוללות משימות נייחות ומשימות נייחות הנבחנות מעת לעת ומשתנות בהתאם להערכת המצב. וכי מדי לילה מבצע צה"ל מעצרים של מופללים ומוחשדים בביצוע פעילות פח"ע. פעילות זו היא המענה האפקטיבי ביותר לחיזוק ההגנה. פעילות זו משפיעה על הפעילות המתוכננת ומובילה לעיתים לביטולה, וזאת משום שהפעילות ההתקפית היא הראשונה בסדר העדיפויות.

על פקמ"ז לבחון האם הסד"כ בגזרת הפיקוד יכול לעמוד במשימות ההגנה המוטלות עליו, וכמו כן על אוגדת איו"ש והחטיבות שומרון, בנימין ועציון לבחון את תהליך תכנון המשימות היוזמות ואת סיבות השורש לאי-העמידה בהן ולתת מענה לכך עם הפיקוד ואמ"ץ, זאת כדי לשפר את המענה ההגנתי בצירים, לרבות בהיבטי נראות בשטח, כדי לחזק את תחושת הביטחון של התושבים.

סד"כ נהגים למשימת ההגנה על הצירים

מערך הגנת הגבולות בז"י הוא הגורם האחראי להכשרת נהגים ולהקצאתם למשימות הבטי"ש בפקודים המרחביים. בשנים 2016-2020 ביצע מערך הגנת הגבולות עבודת מטה להסדרת תחום הנהיגה בפעילות בט"ש בהתאם לצורך המבצעי, והעבודה אושרה ביולי 2020. בסיכום עבודת המטה נקבע כי לוחמים לא יורשו לשמש נהגים לנהיגה מבצעית (מתוך כוונה למנוע תאונות עקב עייפות) וכי משך ההכשרה לנהיגה מבצעית יצומצם.

בתקני עבודת המטה האמורה נקבע מספר הנהגים הנדרשים לפעילות מבצעית באיו"ש ותקנים לכלי הרכב לנהיגה מבצעית.



צוות הביקורת בחן את מספר הנהגים המבצעיים המוצבים בפועל בחטמ"רים בהתאם לתקנים שקבע מערך הגנת הגבולות בז"י בחטמ"רים באיו"ש. להלן הפרטים:

לוח 4: תקן ומצבה של הנהגים המבצעיים באיו"ש (אוגוסט 2023)

חטמ"ר	שיעור האיוש יחסית לתקן	שיעור מצבה פעילה יחסית לתקן	שיעור מצבה עתידית יחסית לתקן
מנשה	150%	138%	115%
אפרים	91%	84%	84%
שומרון	86%	79%	87%
בנימין	86%	81%	77%
עציון	84%	81%	86%
יהודה	84%	73%	82%
סה"כ	93%	85%	86%

על פי נתוני קצין טכנולוגיה ולוגיסטיקה פקמ"ז, נכון לאוגוסט 2023 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 4 עולה כי שיעור הנהגים המתפקדים (מצבה פעילה) באוגדת איו"ש הוא כ- 85% מהמספר שנקבע בתקן. יצוין כי בניכוי חטמ"ר מנשה, שבו שיעור המצבה הפעילה גדול מאוד יחסית לתקן (138%) וכן יחסית לחטמ"רים האחרים, שיעור המצבה הפעילה בשאר החטמ"רים הוא כ- 80% יחסית לתקן. בביקורת עלה כי בראייה עתידית, שמשקללת את מספר הנהגים הצפויים להשתחרר עד אוגוסט 2023 ומספר הנהגים הממתינים להכשרה והסמכה, שיעור איוש הנהגים אינו צפוי להשתנות באופן מהותי, והדבר ימשיך לפגוע ביכולת החטיבות לעמוד במשימותיהן וליישם את המענה המבצעי.

במאי 2023 מסר מפקד חטמ"ר שומרון לצוות הביקורת כי המחסור בנהגים מבצעיים גורם נקודת תורפה מבצעית במענה על הצורך בהגנה בצירים בגזרת החטמ"ר.

בספטמבר 2023 מסר ראש מטה פקמ"ז (להלן - רמ"ט פקמ"ז) לצוות הביקורת כי איוש היתר בחטמ"ר מנשה אינו מעיד על עודף נהגים אלא נובע מתקן שעדיין לא הותאם לצורך, וגם בגזרת חטמ"ר מנשה מספר הנהגים קטן מהנדרש ואינו נותן מענה על הצורך. עם זאת ציין כי הפיקוד עוסק בהגדלת שיעור האיוש של הנהגים, ומספרם כיום גדול יותר מאשר לפני שנה.

בספטמבר 2023 מסר מפקד אוגדת איו"ש לצוות הביקורת כי מערך הגנת הגבולות בז"י קבע את תקינת הנהגים על פי סד"כ אוגדת איו"ש בשגרה. אולם, מאז אפריל 2022, תוגבר סד"כ פקמ"ז במספר גדודים נוספים, והתקן לא התעדכן בהתאם לכך. עוד מסר כי בעקבות המחסור בנהגים המוסמכים לנהיגה ברכבים ממוגנים לא מתקיימים סיוורים, והדבר פוגע במשימת ההגנה על הצירים.

בביקורת עלה כי שיעור האיוש של המצבה הפעילה של הנהגים באוגדת איו"ש (בניכוי חטמ"ר מנשה) ביחס לתקן הוא כ- 80%, זאת עוד לפני הניכוי של נהגים אשר משתתפים במשימות שאינן מתוכננות כדוגמת מעצרים. יתרה מזו, התקן אינו משקף את הצרכים הריאליים של האוגדה בעקבות תגבור הסד"כ באיו"ש, שהביא לכך ששיעורו כמעט הוכפל. המחסור בנהגים פוגע במימוש משימת ההגנה ואינו מאפשר להגיע למיצוי אפקטיבי של התגבור שצה"ל משקיע באיו"ש.

צה"ל מסר בהתייחסותו כי הגדלת הסד"כ בפקמ"ז מציבה אתגרים בהיבט מספר הנהגים הנדרש. שיעור איוש נהגי הבט"ש באיו"ש יחסית לתקן נכון למרץ 2024 הוא 96% וצפוי להגיע ל-100%.



בחודש הקרוב. לגבי תקינת הנהגים, מערך הגנת הגבולות בוחן את התקן באופן עיתי. כמו כן פקמ"ז מקיים עבודת מטה בנושא זה בהובלת סגן מפקד אוגדת איו"ש, אולם נכון למרץ 2024 לא חל שינוי בתקן שנקבע. המענה שניתן לפערי האיוש והתקנים של הנהגים הוא באמצעות אישור חריג לחיילי מילואים לנהוג ברכבי סוור, אישור לחיילים עם רישיון נהיגה אזרחי לנהוג ברכבים אזרחיים בגזרת קו התפר ואישור לנהגים לוחמים השייכים לגדודי הסוור, לחטיבת כפיר ולגדודי פקע"ר לנהוג ברכבים מסוג סוואנה לצורך תעסוקה מבצעית באיו"ש.

מומלץ כי מערך הגנת הגבולות בז"י בשיתוף פקמ"ז ימשיכו ויפעלו להגדלת שיעורו של האיוש הנדרש בהתאם לתקן של נהגים לגזרות המבצעיות בפקמ"ז, כדי לאפשר לחטמ"רים למלא את המשימות הנדרשות להגנה על הצירים ובכלל זאת תוך מעקב והקפדה על שמירה על כללי הבטיחות בנהיגה. כמו כן מומלץ כי הם ישלימו את בחינת עדכון התקן בהתאם לצרכים המבצעיים ולשינויי הסד"כ באיו"ש ויפעלו לאיושו.

מחסומים במרחב איו"ש

בהוראת לחימה בנושא הגנה במרחב הגבול או ציר משנת 2017 נקבעו הכללים ועקרונות הפעולה שעל כוח צבאי לנקוט במסגרת הגנה על הצירים באיו"ש, ובהם הצבת נקודות ביקורת ומחסומים מתוך כוונה לשבש ולסכל את הכוונה לבצע פיגועים. ההוראה קובעת כי בהינתן התרעה מודיעינית, על פי החלטת מפקדה מרחבית, יוכרזו מצבי כוננות שעל פיהם יופעלו נקודות ביקורת (מחסומים) רבות על גבי הצירים. ההוראה גם מתייחסת למתח המבצעי שבין חובת הבידוק היסודי והממושך של העוברים בצירים לבין הצורך בשמירה על אורח חיים תקין של התושבים והנעים בצירים, שייאלצו להמתין זמן רב בתור לבידוק. לכן חשוב כי במסגרת הפעלתן של נקודות ביקורת אלו יתוגברו הכוחות לצורך אבטחת כלי הרכב הממתינים לבידוק ולצורך מתן התרעה לאזרחים לגבי מצב התנועה בצירים, כדי שלא תידרש מהם המתנה ארוכה העלולה לגרום להיווצרות מפגע ביטחוני.

בעקבות כמה פיגועים נגד חיילים במחסומים ותחקירים שבוצעו בעניינם, פרסם אמ"ץ/חטיבת תוה"ד במרץ 2008 מסמך למידה בנושא המחסום כנקודת תורפה. במסמך הוצגו הסיכונים הנשקפים לכוחות הביטחון הפועלים במחסומים ונקודות התורפה, הכלולים בין היתר כשל במיקום המחסום והיעדר מיגון מתאים שגורמי טרור עלולים לנצלם כדי לפגוע בכוחותינו. במסמך צוין כי עקב דירקטיבה מדינית לחיזוק הרשות הפלסטינית ומתן הקלות לאוכלוסייה פלסטינית הוסרו מחסומים רבים באיו"ש, והדבר הביא להגדלת מספר פיגועי הירי מכלי רכב חולפים שביצעו חוליות טרור עצמאיות, בעיקר בציר 60 ובאזור צפון השומרון. עוד צוין במסמך כי היקפי הפיגועים ממחיש את נחיצות פעילות המחסומים למרות האיום שהוא צופן לכוחותינו והיותם נקודת תורפה.

בפקודת בט"ש פקמ"ז בנושא מגבלות תנועה משנת 2019 נקבע כי תכליתם הביטחונית של המחסומים היא לשמור על הביטחון והסדר הציבורי. עוד נקבע כי על המפקד לשקול את כלל השיקולים הרלוונטיים, לרבות שיקולים אזרחיים, ולאזן בין צורכי הביטחון לבין האפשרות לפגיעה בתושבים עקב הטלת המגבלות. כמו כן נקבע כי ניתן להטיל מגבלת תנועה רק אם יש צורך ביטחוני קונקרטי במניעת מעברו של אדם, כלי רכב או טובין מסוג מסוים, והודגש כי אין להטיל מגבלת תנועה כצעד ענישתי או הרתעתי גרידא, אלא אם כן אין חלופה אחרת שמאפשרת לממש את המטרה הצבאית הנדרשת תוך פגיעה מועטה ככל האפשר באוכלוסייה האזרחית באופן שהתועלת הביטחונית תעלה על הפגיעה בתושבים.

הפקודה מגדירה שלושה סוגי כתרים :

1. מחסום כתרי - סגירת שטחו של יישוב באופן המונע כניסה אליו ומונע יציאה ממנו על ידי הצבת כוחות או בחסימה הנדסית.



2. מחסום כתר הדוק - היציאה והכניסה יתבצעו תוך בידוק מלא של כל העוברים במחסום (בסמוך לאירוע פח"ע או בקבלת התרעה).

3. מחסום כתר נושם - היציאה והכניסה יתבצעו תוך בידוק חלקי במחסומים ובצירי התנועה.

עוד נקבע בפקודה כי הסמכויות לקבלת ההחלטה בדבר הטלת כתר על עיר, למשך עד שמונה שעות נתונות בידי מח"ט הגזרה המרחבית, כי הסמכויות לקבלת החלטה בדבר הטלת כתר למשך עד 24 שעות נתונות בידי מפקד האוגדה, וכי הסמכויות לקבלת החלטה בדבר הטלת הכתר למשך עד 24 שעות ומעלה נתונות בידי מפקד הפיקוד אשר במקרה שכזה נדרש לעדכן את הרמטכ"ל ושר הביטחון (להלן - שהב"ט), ולדברי רמ"ט פקמ"ז ורמ"ט אוגדת איו"ש הנושא עולה בהתאם לאירועים מבצעיים ולהתרעות בגזרה.

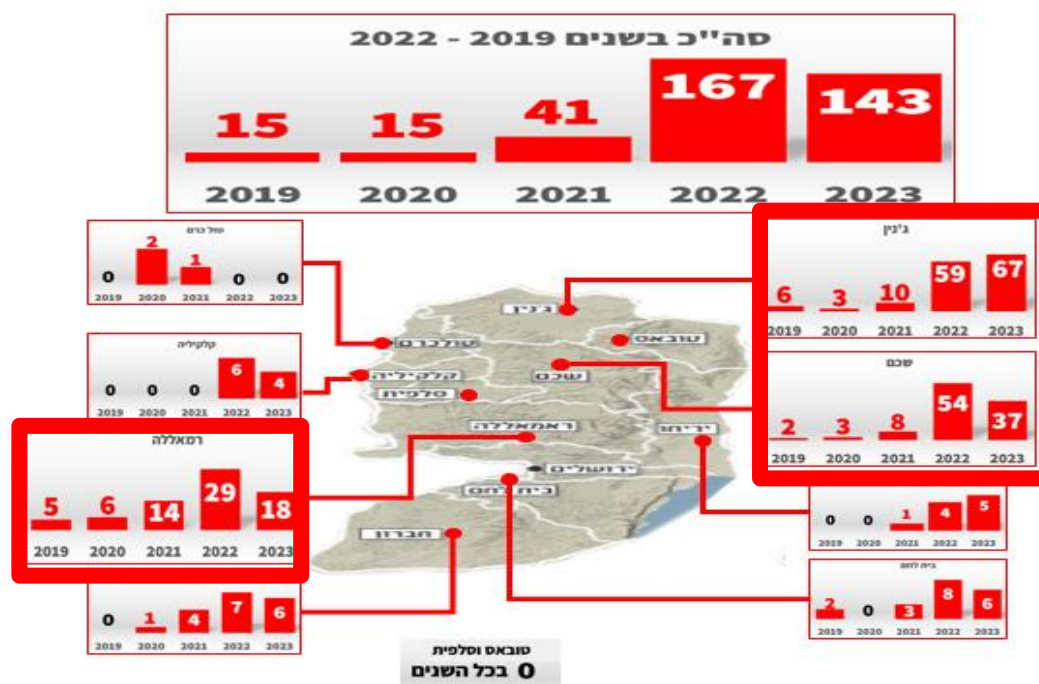
פקודת אוגדת איו"ש עוסקת בהפעלת מערך מחסומים במרחב האוגדה באמצעות פריסת רשת מחסומים על פני צירים מרכזיים ונקזים מרכזיים בסיוע שב"כ ומשטרת ישראל. המחסומים נועדו לעצור חשודים ומבוקשים בעקבות פיגוע או חשד לפיגוע, במהלך מרדף או בעקבות התרעה מודיעינית. פריסת המחסומים יכולה להתבצע במרחב החטמ"ר, בכלל זה בשטחי B ובדגש על סגירת הכניסה לערים מרכזיות, או במרחב שבו כמה חטמ"רים, לרבות חטמ"ר הבקעה (שאינו חלק מאוגדת איו"ש) וגזרת מג"ב עוטף ירושלים. יצוין כי הפעלת מחסומים בצירים מרכזיים כדוגמת ציר 60 וציר 90 מחייבת אישור מח"ט.

בפברואר 2023 מסר קצין אג"ם שומרון לצוות הביקורת כי בהתאם להערכת המצב החטיבתית, בהערכת המצב השבועית של החטיבה בראשות מפקד האוגדה מעלה החטיבה בקשות להקמת מחסום. האוגדה מעלה את הבקשה למפקד הפיקוד, והבקשות לרוב מאושרות. לרוב המחסום מוקם לאחר פיגוע, והעילה לכך היא שהקמתו נועדה ליצור הרתעה או למנוע פיגוע נוסף הנובע מהשראה. עוד מסר קצין האג"ם, כי "המחסומים בשטח גורמים לפקקים ומייצרים תורפה מבצעית ביכולת ההגנה על האוכלוסייה שתקועה סטטית בציר התנועה למשך זמן ארוך".

בספטמבר 2023 מסר רח"ט מבצעים באמ"ץ לצוות הביקורת כי התפיסה המטכ"לית בנוגע למחסומים באיו"ש מתואמת עם מדיניות פקמ"ז שלפיה יש להבחין בין הרוב הפלסטיני, שאין לו נגיעה לטרור, לבין טיפול בטרור. המחסומים ונקודות הבידוק מופעלים באופן סלקטיבי, בהתאם להערכות מצב. מדיניות זו נדונה בהערכות מצב שוטפות ומשוקפת לדרג המדיני. עם זאת, מתשובת חטיבת המבצעים לשאלה האם ידוע לחטיבה כי שיעור ניכר מהמחסומים באיו"ש פתוחים ולא משמשים כמחסומים קבועים לא עלה בבירור האם הנתון האמור ידוע לכלל הדרגים.



תרשים 8 : מקום יציאת המפגעים שביצעו פיגועי ירי, ינואר 2019 עד יוני 2023



המקור: פקמ"ז, יוני 2023.

מתרשים 8 עולה כי מרבית המפגעים אשר ביצעו אירועי ירי בשנים 2019-2023 יצאו מהערים ג'נין (145 מפגעים), שכם (104 מפגעים) ורמאללה (72 מפגעים), וכי בשנת 2023 חל גידול במספר הפיגועים אשר מקורם בעיר ג'נין. כאמור, אין ביציאות מערים אלו מחסומים קבועים.

רח"ט מבצעים באמ"ץ החצי עמדה זהה לפקמ"ז וציין כי התפיסה המטכ"לית בנוגע למחסומים באיו"ש מתואמת עם מדיניות פקמ"ז לפיה יש להבחין בין הרוב הפלסטיני, שאין לו נגיעה לטרור, לבין טיפול בטרור. כך ציין כי המחסומים ונקודות הבידוק מופעלים באופן סלקטיבי, בהתאם להערכות מצב.

משיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה עם קב"טים ורבש"צים מיישובי איו"ש עלה כי חסימת צירים בעקבות פיגועים, פעילות מבצעית או תאונות דרכים יוצרת פקקי תנועה המהווים סיכון לנוסעים העומדים נייחים בצירים.

בביקורת עלה כי מדיניות צה"ל בנוגע לרמת האפקטיביות של מחסומים קבועים כאמצעי הגנה מתואמת בין האוגדה, הפיקוד והמטכ"ל באמצעות חטיבת המבצעים. לדברי ראש חטיבת המבצעים בצה"ל מדיניות זו כוללת מתן מענה מבצעי באמצעות הצבת מחסומים מזדמנים והסרה של מחסומים קיימים, והיא נבחנת באופן שוטף בהערכת מצב. עם זאת, לא ברור אם העובדה כי שיעור ניכר מהמחסומים באיו"ש פתוחים ידועה לרמת המטכ"ל ולקבינט המדיני-בטחוני.

צה"ל מסר בהתייחסותו כי המחסומים באיו"ש מאוישים בהתאם להערכת מצב ובאישור מפקד אוגדת איו"ש ומפקד פקמ"ז. בהערכת המצב להקמת מחסום או לצמצום התנועה ובידוק הנוסעים עולים השיקולים של תועלת מבצעית מול פגיעה בתנועה של האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית במרחב.



משרד מבקר המדינה מציין כי מדיניות צה"ל לגבי הצבת מחסומים קבועים באיו"ש המשתקפת מתוך עמדות פקמ"ז ואמ"ץ מבוססת על ניסיון עבר ועל תפיסה מבצעית הכוללת, בין היתר, התבססות על מודיעין והתרעה.

עם זאת, נוכח הממצאים הבאים:

- אירועי 7.10.23 שהובילו לפתיחת מלחמת "חרבות ברזל".
- מימוש פרויקט "מרחב חכם" טרם הושלם.
- לא ברור האם העובדה כי שיעור ניכר מהמחסומים באיו"ש פתוחים ידועה לרמת המטכ"ל.
- מרבית המפגעים אשר ביצעו אירועי ירי בשנים 2019-2023 יצאו מהערים ג'נין (145 מפגעים), שכם (104 מפגעים) ורמאללה (72 מפגעים), ואין מחסומים קבועים ביציאות מערים אלו.

על צה"ל (אמ"ץ ופקמ"ז) לבחון מחדש כחלק מתפיסת ההגנה באיו"ש את המדיניות בנוגע להצבת מחסומים קבועים באיו"ש. כמו כן, מומלץ כי ראש הממשלה ינחה את המל"ל להעלות את תפיסת ההגנה באיו"ש לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני לצורך אישורה.

צה"ל מסר בהתייחסותו כי במסגרת דיון קבינט המלחמה במרץ 2024 הציג צה"ל את תמונת המצב של כלל המחסומים שהוצבו בצירים מתחילת המלחמה ועד למועד הדיון.

המל"ל בהתייחסותו לטיוטת דוח הביקורת מסר באפריל 2024 כי תפיסת ההגנה באיו"ש הוצגה ונדונה בקבינט המדיני-ביטחוני לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", ב-12.11.23 וכן בקבינט ניהול המלחמה (של מלחמת "חרבות ברזל") בתאריכים 9.11.23, 13.1.24 ו-11.3.24. עוד מסר כי הנושא וקבלת החלטות בעניינו יידון בהמשך לפי הצורך.

על ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני לקבל החלטה בנוגע לתפיסת ההגנה באיו"ש, ובכלל זה המדיניות בנוגע להצבת מחסומים קבועים באיו"ש.

פעילות סיכול בעומק איו"ש

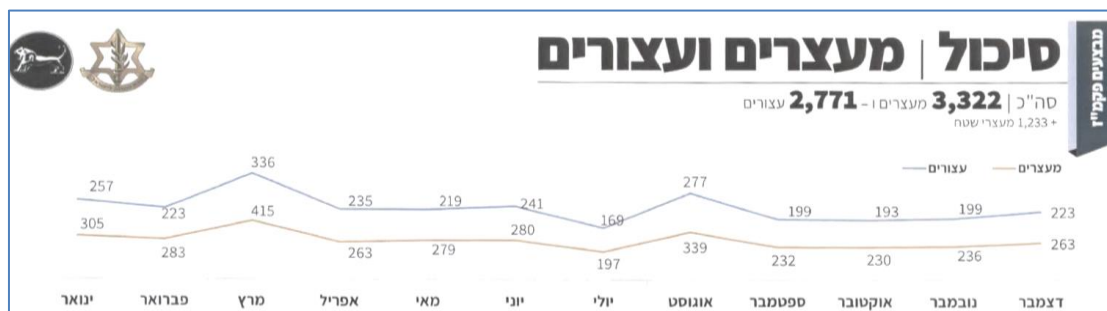
כאמור, על פי תורת לחימה (להלן - תו"ל) ז"י בהגנת צירים, מרחב העומק הוא מרחב הכפרים והערים הפלסטיניים. במרחב זה מתארגנת פעילות חבלנית עוינת. התו"ל קובע כי במרחב זה יש להשקיע מאמץ לביצוע מעצרים, שתכליתו לאלץ את האויב לעסוק בשרידותו האישית ולשבש את תכניותיו.

עוד נקבע בתו"ל כי פעילות הסיכול של החטמ"רים בעומק השטח היא קריטית למניעת פיגועים, והיא גורמת להטלת עומס על הכוחות מתוקף העיסוק בפעילות הגנתית והתקפית בעת ובעונה אחת.

בעניין זה מסר מפקד אוגדת איו"ש בספטמבר 2023 לצוות הביקורת כי חלק מהפעילות להגנה על היישובים והצירים היא פעילות בעומק השטח הפלסטיני ובמחנות הפליטים על מנת לעצור בעת הצורך את המפגעים ולפגוע בהם עוד לפני יציאתם לפעילות החבלנית.



תרשים 9: סיכול ומעצרים בשטחי איו"ש, 2022



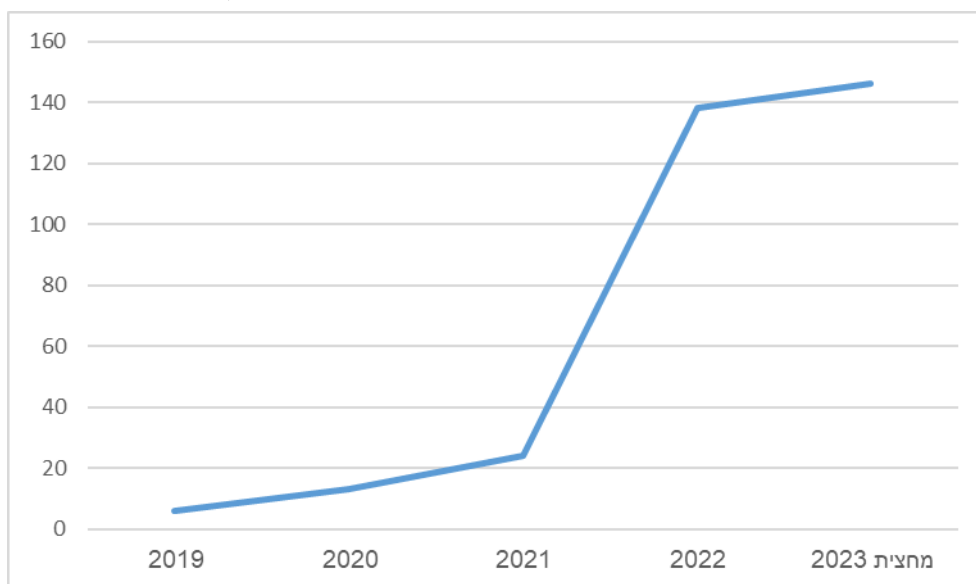
המקור: פקמ"ז, אפריל 2023.

מהתרשים עולה כי בשנת 2022 ביצעה אוגדת איו"ש 3,322 פעילויות לביצוע מעצרים, ובהן נעצרו 2,771 איש.

באוגוסט 2023 מסר שב"כ לצוות הביקורת כי הפער בין מספר המעצרים לבין מספר העצורים נובע מברירה של מבוקשים עם הגעת הכוחות או בעקבות החלטה לבטל את פעילות המעצר לאחר שהכוח יצא לשטח.

הכוחות המבצעים את פעילות המעצרים הם כוחות החטמ"רים וכוחות בעלי הכשרה ייחודית לביצוע מעצרים.

תרשים 10: מספר אירועי הירי לעבר כוחות צה"ל בפעילות התקפית, 2019-2023



המקור: פקמ"ז, יולי 2023.

מתרשים 10 עולה כי בשנת 2022 מספר אירועי הירי לעבר כוחות צה"ל הנכנסים לתוך הערים הפלסטיניות גדל פי יותר מחמישה לעומת שנת 2021 - 138 אירועים לעומת 25 בשנת 2021. במחצית הראשונה של שנת 2023 מספר אירועי הירי לעבר כוחות צה"ל היה 146, מספר העולה על מספרם הכולל של האירועים בשנת 2022.

בהערכת מצב צפון השומרון בראשות מפקד פקמ"ז באוגוסט 2022 קבע מפקד פקמ"ז כי הפיקוד אינו יכול להסתמך על הכוחות המיוחדים בלבד לביצוע מעצרים וסיכולים באיו"ש, מאחר שאי



אפשר לממש פעילות זו בהיקף הנדרש כפי שעולה מדרישות שב"כ, ובד בבד מגבלה זו משבשת את חופש הפעולה של האוגדה והחטמ"רים.

בסיכום שנת 2022 של פקמ"ז הוצג כי כוחות צבאיים ביצעו בשנה זו 68 מעצרים בג'נין ו-64 מעצרים בשכם, לעומת 40 מעצרים ו-51 מעצרים, בהתאמה, שביצעו כוחות מיוחדים.

ביוני 2023 מסר שב"כ לצוות הביקורת כי לא נעצרו עשרות רבות של מבוקשים במרחב איו"ש בגלל פערי סד"כ.

בביקורת עלה כי מסתמנת מגמת עלייה במספר אירועי הירי לעבר כוחות צה"ל, במחצית הראשונה של שנת 2023 מספרם הכולל היה 137, כמו מספרם הכולל של האירועים בשנת 2022. עוד עלה כי הכוחות המיוחדים ביצעו 91 (כ-41%) מתוך 223 המעצרים בשכם ובג'נין בשנת 2022. מנתוני שב"כ עלה כי עשרות רבות של מבוקשים במרחב איו"ש לא נעצרו בגלל היעדר סד"כ.

מומלץ כי זרוע היבשה בשיתוף פקמ"ז יבחנו דרכים למתן מענה על הפער המבצעי בין מספר המעצרים הנדרש למספרם בפועל לנוכח מגבלות הסד"כ.

צה"ל מסר בהתייחסותו כי ההמלצה תיבחן.

פעילות משטרת ישראל באיו"ש במסגרת הגנת הצירים

בספטמבר 1994 הקימה המשטרה את מחוז ש"י לאחר אימוץ מסקנות ועדת שמגר לעניין הטבח במערת המכפלה בחברון. משטרת ישראל מחוז ש"י שואבת את סמכותה לפעול באיו"ש מכוח הצו בדבר הוראות הביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651) התשי"ע-2009. בצו נקבע כי השוטרים הפועלים באיו"ש יראו עצמם כמי שהוכפפו לפיקודו של מפקד כוחות צה"ל באיו"ש.

לפי פקודת הארגון של מחוז ש"י (להלן - פק"א), תפקיד המחוז הוא לשאת באחריות במרחב שטח C באיו"ש לאכיפת החוק בהיבט הפלילי, לשמירה על הסדר הציבורי ביישובים הישראליים ולסייע לצה"ל בתחום ביטחון הפנים ואכיפת הסדר הציבורי במגזר הפלסטיני. הפק"א קובעת עוד כי על מחוז ש"י להפעיל מערכת שליטה ובקרה לעדכון ולדיווח במחוז, וכי על מחוז זה לטפל באירועים בשיתוף פעולה עם צה"ל ושב"כ באמצעות מרכז השליטה (להלן - משל"ט) המחוזי. כמו כן, על המחוז, בשיתוף שב"כ, לחקור אירועים ביטחוניים, פיגועים והתארגנויות טרור באיו"ש.

בינואר 2023 מסר קצין המבצעים של מחוז ש"י לצוות הביקורת כי בהקשר של הגנת הצירים תפקידי מחוז ש"י הם הצלת חיים, טיפול בנפגעים עד להגעת כוחות רפואה, סגירה של צירי התנועה המובילים לזירת הפיגוע לצורך הגעה מהירה של כוחות הצלה וסגירת זירת האירוע לצורך נטרול מטענים בזירה, תיעוד הזירה, איסוף ממצאים ותחקור חשודים.

על פי הפק"א כוח האדם העומד לרשות מחוז ש"י כולל 1,290 שוטרים ובעלי תפקיד נוספים²³ הממלאים את תפקידי המשטרה²⁴ על פי הוראות פקודת המשטרה. מפקד המחוז כפוף למפקד"ל המשטרה וגם נתון לפיקודו של מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, מפקד פקמ"ז. הוראת אמ"ץ בנושא שיתוף הפעולה המבצעי בין צה"ל למשטרת ישראל קובעת, בין היתר, כי צה"ל והמשטרה הם גופים ביטחוניים הפועלים כל אחד בתחום אחריותו על פי דין להשגת אינטרס ביטחוני לאומי משותף, וכי שיתוף הפעולה ושילוב יכולות ויתרונות יחסיים בין גופים אלה הם שיאפשרו טיפול איכותי ומיטבי באתגרים המבצעיים במרחב האחריות.

23 ביניהם: אזרחים, בנות שירות לאומי וסטודנטים.

24 לפי סעיף 3 לפקודת המשטרה "משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש".



על פי התפיסה הפיקודית של פקמ"ז השותפות הבין-ארגונית היא תנאי להצלחה במאמץ ההגנה, ויעילות הכוחות הפועלים בפקמ"ז תלויה באיכות הפעולה המשותפת הבין-ארגונית של הפיקוד עם ארגוני החירום והמרחב האזרחי.

מחוז ש"י נחלק לשני מרחבים - יהודה בדרום ושומרון בצפון. בכל אחד מהמרחבים פועלות שלוש תחנות משטרה: תחנות חברון, מעלה אדומים ועציון במרחב יהודה; תחנות אריאל, בנימין ומודיעין עילית במרחב שומרון.

לוח 5: נתונים על מספר שוטרים, שטח המחוזות של משטרת ישראל ומספר התושבים במחוזות

מחוז	מספר תושבים	שטח (קמ"ר)	מספר השוטרים הכולל	מספר שוטרי סיור מתוך מספר השוטרים הכולל	יחס שטח לשוטר	יחס שטח לשוטר סיור	יחס תושבים לשוטר
דרום	1,490,000	14,524	2,903	765	5.00	18.98	513.26
ש"י *	450,000	5,670	1,174	302	4.8	18.8	383.3
צפון	1,305,000	4,258	2,651	710	1.61	6.00	492.27
חוף	1,361,000	1,255	2,650	716	0.47	1.75	513.58
מרכז	2,212,000	1,259	2,756	881	0.46	1.43	802.61
ירושלים	1,258,000	681	2,356	675	0.29	1.01	533.96
תל אביב סכום	1,594,000	191	2,829	731	0.07	0.26	563.45
כולל	9,670,000	27,837	17,319	4,780			558.35

על פי נתוני משטרת ישראל המעודכנים למאי 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מספר התושבים במחוז ש"י כולל ישראלים בלבד, ואינו כולל את הפלסטינאים הנעים בשטח שבאחריות המחוז. לפי ההנחה נעים כחצי מיליון פלסטינאים בצירים במחוז ש"י.

מלוח 5 עולה כי היחס בין מספר השוטרים המשרתים במחוז ש"י ובין מספר התושבים הוא הטוב ביותר במשטרת ישראל בהשוואה למחוזות אחרים, דהיינו יש שוטר לכל 383 תושבים (ללא התחשבות באוכלוסייה הפלסטינית הנעה בצירים), ואילו בכלל המחוזות היחס הוא שוטר לכל 558 תושבים. מבחינת היחס בין שטח המחוז למספר השוטרים, מחוז ש"י נמצא במקום שישי מתוך שבעת המחוזות: במחוז ש"י כל שוטר אחראי בממוצע לשטח של 4.8 קמ"ר (רק במחוז דרום של המשטרה היחס גבוה במעט) לעומת 1.61-0.07 קמ"ר במחוזות האחרים. ליחס בין שטח המרחב שבאחריות המחוז למספר השוטרים במחוז השפעה ישירה על זמן התגובה לאירועים שבמרחב המחוז.

באוגוסט 2022 מסר קצין החירום במחוז ש"י לצוות הביקורת כי משטרת מחוז ש"י נותנת מענה גם לפלסטינאים הנעים במרחב האחריות של המחוז, ועל כן היחס בין מספר השוטרים למספר התושבים מוטה כלפי מטה, ובפועל גבוה יותר מאשר הנתון המוצג בלוח.



מנתוני מטה משטרת ישראל עולה כי האופן שבו נמדד היחס בין גודל האוכלוסייה למספר השוטרים במחוז ש"י אינו משקף את המציאות נוכח העובדה שהמחוז נדרש לטפל גם בפלסטינאים הנעים במרחב איו"ש, בעיקר במסגרת עבירות פליליות בצירים ובהקשר של תאונות דרכים שבהם מעורבים פלסטינאים (בשטח C). מצב דברים זה בשילוב עם גודל שטח המרחב שבאחריות מחוז ש"י יחסית למספר השוטרים שבמחוז, מקשה על מחוז ש"י במימוש ייעודו ובאכיפת החוק והסדר במרחב שבאחריותו.

המשטרה מסרה בהתייחסותה לטיטוט דוח הביקורת מינואר 2024 (להלן - התייחסות המשטרה) כי היחס בין מספר השוטרים למספר התושבים המתגוררים במחוז מעיד כי המשטרה השכילה להבין את מורכבות הפעילות במחוז ש"י ולכן הקצתה מספר שוטרים גדול יותר מהמספר שהקצתה במחוזות אחרים ביחס לאוכלוסייה. יצוין כי במחוז ש"י משרתים גם חיילי מג"ב, דבר שמגדיל אף יותר את מספר השוטרים במחוז.

עוד ציינה המשטרה בהתייחסותה כי המודלים שמשמשים את המשטרה לקביעת מספר השוטרים במערך התנועה בתווך הבין-עירוני ולקביעת מספר ניידות הסיוור מתחשבים גם בהיבטים המתייחסים לגודל השטח, זמני הנסיעה ומספר האירועים. שני המודלים מצביעים על פערים במספר השוטרים במערך התנועה ובמערך הסיוור, בכלל זה גם במחוז ש"י. המשטרה בוחנת מעת לעת את כלל הצרכים הארגוניים ומתעדפת אותם לפי מדיניות השר לביטחון לאומי והמפכ"ל.

מומלץ כי המטה הארצי של משטרת ישראל יבחן את גודל האוכלוסייה הריאלי (ובכלל זה את גודל האוכלוסייה הפלסטינית הנעה בצירים) שאותו משרת מחוז ש"י ויבחן אם תקן כוח האדם והאמצעים תואמים לצורכי מחוז ש"י, בשים לב לשטח המחוז על מנת לחזק את יכולות המחוז לעמוד במשימותיו.

המשטרה מסרה עוד כי בשנת 2024 מתוכננת תוספת של 17 שוטרים ו-4 כלי רכב למערך אגף התנועה במחוז ש"י לשם שיפור המענה בתחום אכיפת התנועה, שיתרום למתן מענה מיטבי למשתמשי הדרך ולצמצום תאונות הדרכים.

זמני התגובה של מערך הסיוור של מחוז ש"י

על פי פקודת המשטרה ונוהל אגף מבצעים (להלן - אג"ם) של משטרת ישראל, תפקידי מערך הסיוור המשטרי הם: מניעת גניבות, גילוי עבירות, תפיסת עבריינים, הבאת עבריינים לדין, שמירה על עצורים, שמירת הסדר הציבורי ושמירה על ביטחון הנפש והרכוש.

בנוהל זה נקבע זמן התגובה להגעת שוטרי הסיוור לאירוע (מרגע שיגור ההודעה מהמוקד לניידת ועד להגעה למקום) (להלן - זמן תגובה) לפי רמת החומרה של האירוע ובהתאם לשטח שממנו התקבלה הקריאה (שטח עירוני או שטח כפרי). להלן הפירוט:



לוח 6 : זמני התגובה להגעת שוטרי הסיור לאירוע

רמת חומרה	שטח עירוני	שטח כפרי
רמת חומרה 1 (סכנת חיים)	מענה מידי ללא הגדרת זמן איחור (יימדד על פי ממוצע)	
רמת חומרה 2 (אירוע חירום בעל רגישות גבוהה או פשיעה חמורה)	10 דקות	15 דקות
רמת חומרה 3 (אירוע הכולל פגיעה קלה בנפש או ברכוש ואירוע שיש בו חשש להסלמה)	15 דקות	30 דקות
רמת חומרה 4 (אירוע שבו תגובה מאוחרת לא תעצים את הנזק)	30 דקות	40 דקות

המקור : נוהל אג"ם, עקרונות הפעלת הסיור, משטרת ישראל.

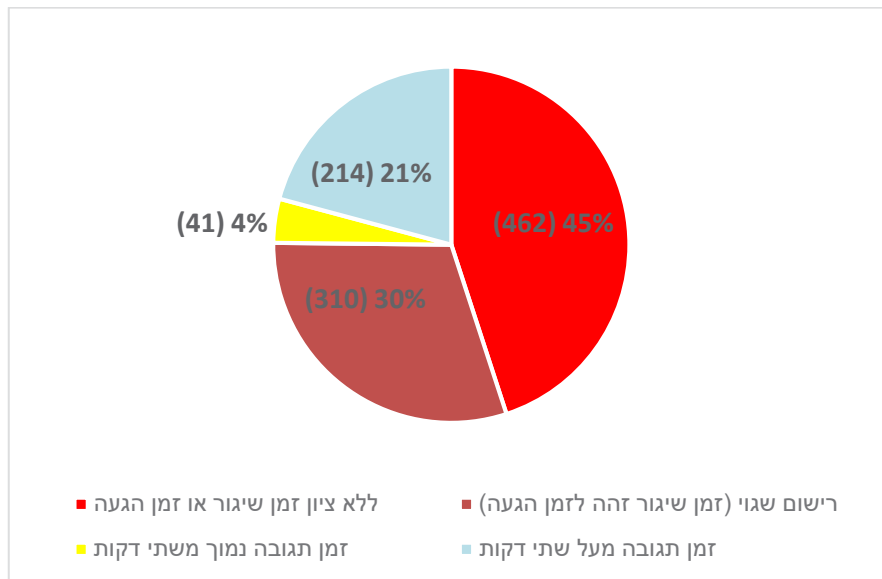
עוד נקבע בנוהל אג"ם של משטרת ישראל כי יחידת הסיור תבצע פעילות יזומה בגזרת אחריותה הכוללת משימות בטי"ש ובכלל זאת הצבת מחסומים וסיורים למניעת עבירות, בהתאם להנחיות של דרג ממונה. עוד נקבע כי בהיעדר משימות מתוכננות, יש לשאוף לנוכחות משטרתית מרבית, בין היתר באמצעות סיורים ממונעים, וכי על יחידת סיור לתת סיוע ליחידות שכנות ולגופים אחרים כאמור בנוהלי הסיור.

משרד מבקר המדינה בחן את המענה של משטרת מחוז ש"י על קריאות שהופנו למשל"ט המחוז לסיוע מבאי הדרך בצירי יו"ש, ולהלן יוצגו ממצאי הבחינה :

בשנת 2022 דווחו במשל"ט מחוז ש"י 1,027 אירועים בצירים שחייבו מענה משטרתית. כאמור, על פי נתוני פקמ"ז בשנת 2022 אירעו כ-3,780 אירועי טרור עממי כלפי אזרחים בצירים. ב-462 מאותם אירועים לא צוין זמן שיגור ההודעה מהמוקד לניידת או זמן ההגעה של הניידת למקום האירוע, ולכן לא ניתן לחשב את זמן התגובה. ב-310 אירועים נוספים זמן השיגור שווה לזמן ההגעה של הניידת למקום האירוע, כלומר זמן התגובה שווה לאפס. זמן תגובה זה אינו הגיוני ומעיד על רישום שגוי. ב-41 אירועים נוספים זמן התגובה הוא שתי דקות לכל היותר, נתון שמעלה חשד בנוגע לאמינות רישום הנתונים. בכל שאר האירועים (214) נמדד זמן הגעה ממוצע של עשר דקות ו-24 שניות.



תרשים 11: זמני התגובה של מחוז ש"י לאירועים בצירים



על פי נתוני משל"ט מחוז ש"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת עלה כי שלא בהתאם לנוהל אג"ם של משטרת ישראל, המשטרה אינה מודדת בשיטתיות את זמני התגובה של שוטרי המחוז ואת זמני הגעתם לאירועים. בלפחות 75% מהאירועים המתועדים ביומן הקריאות של מחוז ש"י, זמני התגובה של שוטרי המחוז לא נמדדו (462 אירועים, ששיעורם 45% מהאירועים) או שהם מציינים רישום שאינו אמין, לדוגמה זמן ההגעה של הניידת למקום האירוע זהה לזמן יציאתה לאירוע (310 אירועים, ששיעורם 30% מהאירועים). נתון זה מעלה חשש גם לגבי טיב הנתונים שנמדדו (25% מהאירועים). רישום לקוי וחוסר במדידת זמני התגובה לאירועים אינו מאפשר למשטרה לשלוט באירועים לתחקר אותם וללמוד אותם לשם שיפור פעילותה.

המשטרה מסרה בהתייחסותה כי זמני התגובה נמדדים על ידי מערכת "שיטור חדשה" המודדת באופן אוטומטי את זמני ההגעה לאירוע, וכי האירועים בהם זמן השיגור שצוין זהה לזמן ההגעה הם במקרים שבהם ניידת נמצאת במקום ומטפלת באירוע, והשוטר, על פי שיקול דעתו, הוא הגורם שפותח אירוע יזום במערכת. עוד מסרה כי כל האירועים מתועדים. אלה מתוכם שזמן השיגור או ההגעה אינו מתועד, הם אירועים שמופנים לגורמים אחרים כגון פקחים עירוניים.

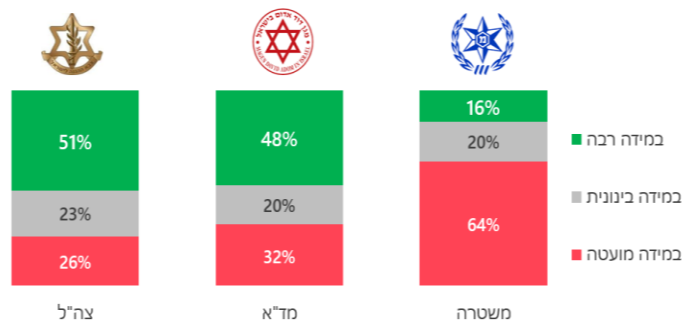
מהתייחסות המשטרה עולה כי 45% מהאירועים שנרשמו במשל"ט מחוז ש"י במהלך 2022 אינם דורשים מעורבות של המשטרה ומופנים לטיפול של גורמים אחרים, והמשטרה נדרשה לטפל ב-565 אירועים בלבד במהלך 2022, מהם רק 255 הם אירועים שנפתחו בעקבות קריאה של אזרח (ולא של שוטר שהיה במקום). נתון זה נמוך משמעותית מנתוני צה"ל המצביעים על כ-3,780 אירועי טרור עממי כנגד אזרחים במהלך שנת 2022.

נוכח הפערים בנתונים המתעדים את רישום הגעת הניידות מומלץ כי מחוז ש"י יוודא ששוטרי המחוז ממלאים במדויק את הנתונים אודות זמני השיגור וההגעה במערכת המדידה כדי שניתן יהיה לעקוב אחר מתן המענה לאירועים בצירים ולוודא שהוא אפקטיבי ותואם את רמת חומרתם ובכך לשפר את ביטחונם של התושבים.

במסגרת שיתוף הציבור ושיח מול רבש"צים וקב"טים של המועצות האזוריות באיו"ש עלה, בין היתר, כי קיימת אי-שביעות רצון מהמענה של מחוז ש"י ביחס לזמני ההגעה של שוטרי המחוז לאירועים ביטחוניים המתרחשים בצירים.



תרשים 12: שביעות רצון מזמני הגעה של ארגוני החירום לאירועים ביטחוניים בצירים



על פי נתוני סי.איי, מתוך שאלון שיתוף הציבור באיו"ש ממאי 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 12 הנסמך על שיתוף הציבור עולה כי 64% מהמשיבים העידו על שביעות רצון נמוכה מזמני ההגעה של משטרת ישראל לאירועים ביטחוניים בצירים, ולעומת זאת 32%-ו-26% מהמשיבים העידו על שביעות רצון נמוכה מזמני ההגעה של מד"א ושל כוחות צה"ל, בהתאמה.

המשטרה מסרה בהתייחסותה את שיעור זמן האיחור של שוטרי מחוז ש"י במענה לאירועים בשטח מחוז ש"י, נכון לדצמבר 2023²⁵ ואשר אינם חורגים משמעותית מזמני התגובה הנדרשים:

לוח 7: שיעור האירועים שכוחות המשטרה במחוז ש"י הגיעו אליהם באיחור, דצמבר 2023

אירועים שאליהם מגיעים באיחור	רמת החומרה
28.2%	רמת חומרה 1 (סכנת חיים)
19.35%	רמת חומרה 2 (אירוע חירום בעל רגישות גבוהה או פשיעה חמורה)
9.4%	רמת חומרה 3 (אירוע הכולל פגיעה קלה בנפש או ברכוש ואירוע שיש בו חשש להסלמה)
4.7%	רמת חומרה 4 (אירוע שבו תגובה מאוחרת לא תעצם את הנזק)

המקור: משטרת ישראל.

מנתוני המשטרה עולה כי כוחות המשטרה במחוז ש"י הגיעו באיחור ל-28.2% מהאירועים שבהם נשקפה סכנת חיים, ול-19.35% מהאירועים שסווגו ברמת חומרה גבוהה. התמשכות מצב זה עלולה לסכן את הציבור הנזקק להגנה.

המשטרה מסרה בהתייחסותה כי היא עושה מאמצים רבים כדי להעלות את ארון הציבור במשטרה, והיא תמשיך לעשות כן.

נוכח תמונת המצב העולה מתגובת המשטרה, על המשטרה לבחון בדחיפות את הסיבות לעיכוב בהגעת שוטרים לאירועים שבהם נשקפת סכנת חיים או לאירועים ברמת חומרה גבוהה המחייבים התערבות דחופה, ולפעול לצמצום העיכובים ולשיפור זמן ההגעה על מנת לצמצם הסיכון לחיי אדם.

²⁵ על פי מערכת "שיטור חדשה" שמתעדת אירועים באופן אוטומטי ומודדת את זמני ההגעה של שוטרים לאירועים.



נכון למרץ 2023, 48% מתוך כלי הרכב הממוגנים העומדים לרשות מחוז ש"י, שהם 27% מתוך כלל כלי הרכב העומדים לרשות המחוז, לא היו תקינים. הדבר עלול להגביל או לסכן את הגעת כוחות המשטרה לאזורים מאוימים.

בשנת 2022 דווחו במשל"ט מחוז ש"י 1,027 אירועים בצירים, מהם 565 חייבו מענה משטרה. כאמור, על פי נתוני פקמ"ז בשנת 2022 אירעו כ-3,780 אירועי טרור עממי כלפי אזרחים בצירים - יותר מפי שלושה ממספר האירועים המדווחים למשל"ט מחוז ש"י. מספר הדיווחים הנמוך יחסית למספר האירועים הביטחוניים בפועל בצירים בשילוב שביעות הרצון הנמוכה של רבים מהתושבים (64% מהם) מזמני התגובה של שוטרי מחוז ש"י העידו על בעיה באמון שרוחש הציבור למשטרת מחוז ש"י. המדידה החסרה של נתוני ביצוע שבלית המענה המשטרתי לאזרח אינה תורמת להגברת אמון הציבור במשטרה ואיננה מאפשרת תהליך של למידה ושיפור.

שטח המרחב שמחוז ש"י אחראי לו בשילוב מצאי כלי הרכב הנמוך הזמין למשימות המשטרה ומספר השוטרים הנמוך במחוז יחסית למספר התושבים (בצירוף האוכלוסייה הפלסטינית הנעה בצירים) מעלים פער בנוגע ליכולת משטרת מחוז ש"י לתת מענה מיטבי לאוכלוסייה הישראלית הנעה בכבישי יו"ש בהיבטי שמירה על הרכוש והנפש כנדרש בנוהלי המשטרה ובסיוע לצבא בכל הנוגע לתפיסת עבריינים והבאתם לדין.

מומלץ כי המטה הארצי של משטרת ישראל יחד עם מחוז ש"י יודאו כי המחוז עומד בזמני התגובה הנדרשים של שוטרי הסיוע וכי המחוז מנהל רישום ומדידה מדויקים אודות זמני התגובה על מנת לחזק את הביטחון ואת אמון הציבור במשטרה.

פעילות שיטור והכוונת תנועה בצירי תנועה באיו"ש

בפקודת המגנה של חטמ"ר שומרון נקבע כי תגבור חטמ"ר שומרון במרחב ציר 60 נועד למנוע הגעת מפגעים מהעיר שכם העלולים לנצל את עומסי התנועה לאורך ציר 60 לזריקות אבנים ולפגיעות ירי לעבר האוכלוסייה הישראלית העוברת דרך ציר זה.

על פי תפיסת ההגנה של חטמ"ר שומרון להגנה על ציר 60 בגזרתה, אחד האיומים העיקריים במרחב הוא ירי מטווח קרוב בזמן היווצרות פקקים. עוד נקבע בתפיסה כי משימת ההגנה כוללת מניעת פקקי תנועה במרחב. בהתאם לכך נקבע כי משימות סד"כ התגבור שפועל בגזרה כוללות בין היתר פעולות שיטור בציר 60, שמטרתן למנוע פקקי תנועה ולוודא שהתנועה במרחב זורמת באופן שוטף.

במרץ 2023 קיים מפקד פקמ"ז דיון בנושא תשתיות ואבטחת ציר 60 במרחב חטמ"ר שומרון. במהלך הדיון הציגה חטמ"ר שומרון את עקרונות המענה האבטחתי והתחבורתי בכביש. בעקרונות אלה נקבע כי על הלוחמים לנקוט צעדי אכיפה ושמירה על הסדר לשם מניעת חניות כפולות על הכביש ולשם סגירת חניות במידת הצורך. עוד נקבע כי משימות אלו הן רכיב משמעותי בשמירה על הסדר הציבורי שעליו אמון מחוז ש"י. בסיכום הדיון הנחה מפקד הפיקוד כי משטרת מחוז ש"י תבצע אכיפה מוגברת בעניין עבירות התנועה בציר 60 על מנת למנוע עומסי תנועה.

במאי 2023 מסר קצין אג"ם של חטמ"ר שומרון לצוות הביקורת כי סד"כ התגבור במרחב ציר 60 פועל ליצירת תנועה חופשית על גבי הציר למניעת פקקי תנועה כדי להפחית את האיום על התושבים הישראלים הנעים בציר. עוד מסר כי ניידות השיטור במרחב נתנו מענה חלקי בלבד נוכח פערי סד"כ שלא איפשרו את ביצוע המשימה באופן שוטף.

באוגוסט 2023 הנחה מפקד מחוז ש"י את מפקד מרחב שומרון במשטרה וקצין אגף התנועה במחוז להמשיך להפגין נוכחות של ניידות סיוע ותנועה, על ציר 60 למניעת עומסים ופקקים.



בביקורת עלה כי עומסי התנועה בציר 60 בגזרת חטמ"ר שומרון הם מוקד סיכון אשר גבה חיי אדם בשישה פיגועי ירי מינואר 2022 ועד יוני 2023. הקצאת כוחות צבא למשימות שיטור לאורך הציר פוגעת באפקטיביות הכוחות במניעת פיגועי טרור. עוד עלה כי למרות הנחיית מפקד הפיקוד במרץ 2023 להקצות כוחות משטרת מחוז ש"י לשם פעילות שיטור ואכיפה במרחב הציר, עד אוגוסט 2023 לא ניתנה הנחיה בנושא ממפקד המחוז, ועל כן הפעולות שביצע מחוז ש"י עד אוגוסט 2023 כדי לסייע לפקמ"ז בנושא שיטור התנועה לא היו מספקות והמענה ניתן בחלקו על ידי חיילים.

מומלץ כי משטרת מחוז ש"י בתיאום עם החטמ"רים יבחנו האם קיימים צירים נוספים העוברים ביישובים פלסטיניים או בסמוך אליהם בהם יתכנו עומסי תנועה וכן את האפשרות להקצות כוח שיטור קבוע לצירים אלו בשעות העומס על מנת לסייע בהכוונת התנועה מחד ולאפשר ללוחמי צה"ל להתמקד במשימתם למיגור הטרור, מאידך.

גורמים במרחב איו"ש

כלי רכב שחוסמים את ציר התנועה בעקבות תאונה, תקלה או פיגוע, עלולים לחסום את ציר התנועה או לעכב את זרימת התנועה ולייצר פקקי תנועה ארוכים. תנועה איטית של כלי רכב ישראלים בצירי התנועה באיו"ש, בפרט בצירים אדומים, עלולה להקל על מפגעים לפגוע בנוסעים ולכן נשקף בגינה סיכון ביטחוני.

משטרת ישראל מפעילה שירותי גרירה ואחסנה של כלי הרכב במרחב איו"ש. שירות זה מבוצע על פי פריסת מחוזות משטרת ישראל. על פי ההסכם עם המשטרה (להלן - ההסכם) מתחייב נותן השירות בגרירת כלי רכב מכל מיקום ובכל מצב, וזאת בתוך 60 ועד 75 דקות ממועד ההודעה על הצורך בגרירה כמפורט בהסכם. לאחר הדקה ה-76 ואילך ממועד הזמנת הגרר, ההזמנה תיחשב לאיחור.

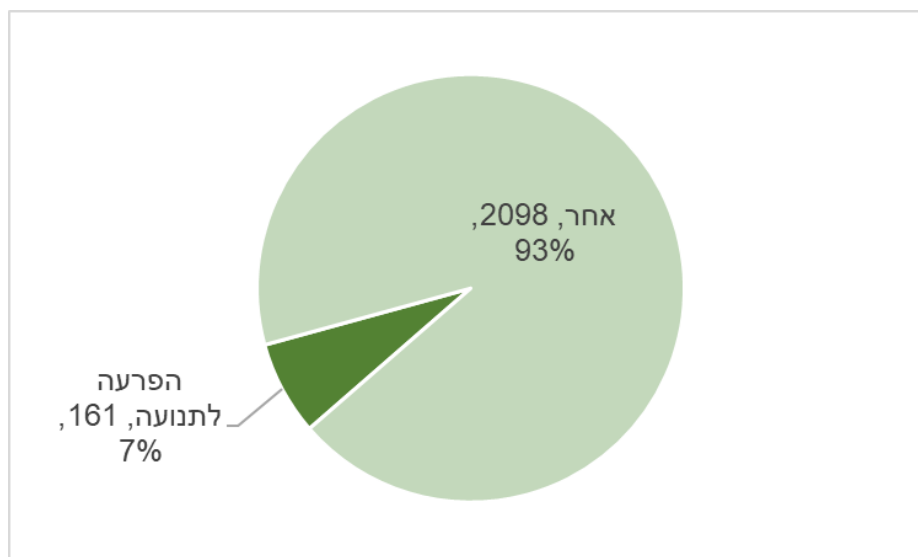
בהסכם נקבע כי מוקד טלפוני למתן מענה 24 שעות ביממה, לרבות בשבתות ובחגי ישראל, ייתן מענה לקבלת הודעות ולשליחת רכבי גרירה על פי דרישה. המוקד יוודא בזמן אמת את קליטת ההזמנה במערכת קודם לשליחת גרר לביצוע.

עוד עולה מההסכם כי יש לבצע מעקב אחר ביצוע הפעולות לנוכח ההתחייבות של נותן השירות, וכדי לוודא כי הן מותאמות לדרישות המכרז ועומדות בהן, ובכלל זה מבחינת זמני פינוי הרכבים המפריעים לתנועת הרכבים בצירים באיו"ש.

משרד מבקר המדינה בדק את נתוני הגרירה של כלי רכב באיו"ש בשנת 2022 ובחודשים ינואר עד אוגוסט 2023, ולהלן יוצגו ממצאי בדיקתו:



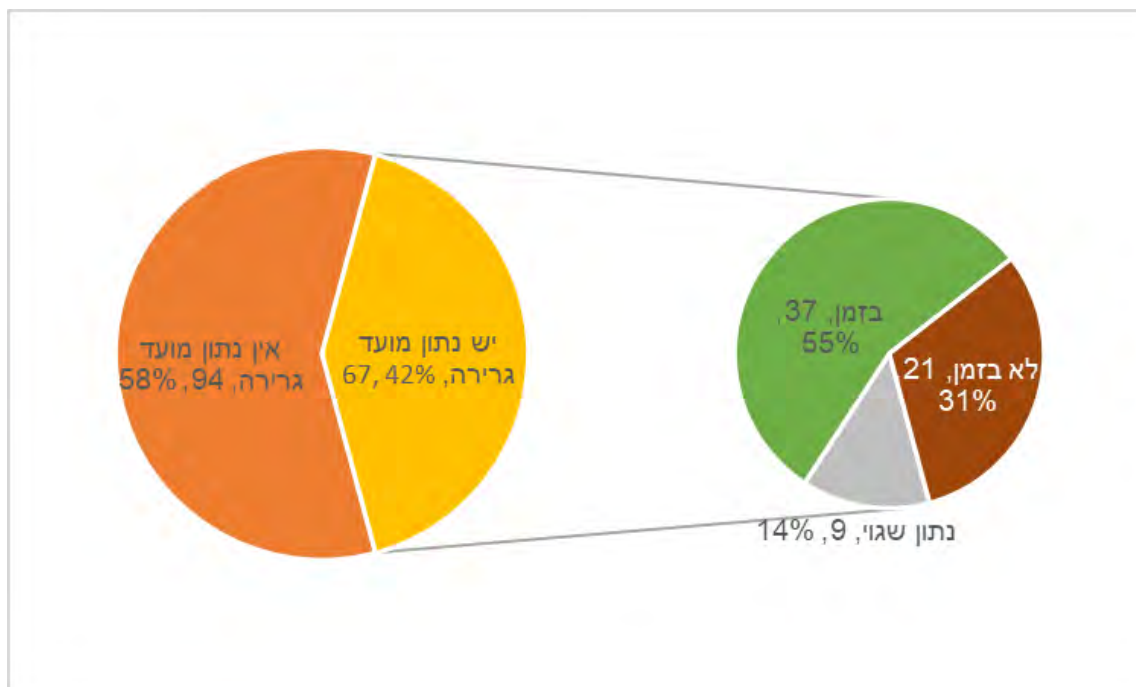
תרשים 13 : התפלגות מספר גרירות כלי הרכב באיו"ש, לפי סיבת הגרירה, ינואר 2022 עד אוגוסט 2023



על פי נתוני משטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מינואר 2022 ועד יולי 2023 התבצעו באיו"ש 2,259 גרירות כלי רכב, מהן 7% (161 גרירות) בוצעו נוכח הפרעה לתנועה והשאר מסיבות אחרות²⁶.

תרשים 14 : התפלגות גרירות רכבים אשר הפריעו לתנועה לפי רישום של מועד הגרירה בפועל לעומת מועד הזמנת הגרירה, ינואר 2022 עד אוגוסט 2023



על פי נתוני משטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

²⁶ כגון גרירת רכב גנוב, גרירה עקב חבלה, חילוט, סיבה פלילית ותאונה.



מהתרחשים עולה כי מינואר 2022 ועד יולי 2023 התבצעו באיו"ש 161 גרירות של כלי רכב אשר הפריעו לתנועה, מהן ל-58% (94 גרירות) אין רישום סדור בנוגע לפרק הזמן שעבר ממועד ההזמנה ועד למועד גרירת הרכב. אשר לגרירות אשר לגביהן קיים רישום, 55% מהן (37 גרירות) בוצעו בטווח הזמן שבהתאם להסכם (עד 75 דקות), ו-31% מהן (21 גרירות) חרגו מהזמן המתחייב לגרירת רכב כפי שנקבע בהסכם. עבור 14% מהן (9 גרירות) בוצע רישום שגוי²⁷.

רכזת חקירות של מחוז ש"י ציינה לפני צוות הביקורת באוגוסט 2023 כי השוטרים בשטח אינם רושמים את זמן הגעת רכב הגרירה לנקודה שאליה הוא נקרא ואי אפשר להתחקות אחר הנתונים של זמני הגעת הגרר לנקודה שאליה נקרא. כמו כן ציינה כי המשטרה אינה מקיימת מעקב אחר איחורים כפי שנקבע בחוזה עם החברה הזוכה.

בביקורת עלה כי במהלך 18 חודשים בשנים 2022-2023 המשטרה ביצעה 161 גרירות של כלי רכב שהפריעו לתנועה, וכי בחלקן (ב-42% מהן) בוצע רישום של לוחות הזמנים של הגעת רכבי גרר לשטח לאחר הוצאת קריאה ומעקב בנושא. אי-ביצוע רישום סדור פוגע ביכולת לבחון את אופן העמידה של החברה בתנאי ההסכם בנוגע לזמני הפינוי והגרירה של כלי רכב בכבישי איו"ש. דבר זה עלול להביא לחסימה ממושכת של צירי תנועה ובכך לסכן את באי הדרך עקב העיכוב ביכולת התנועה. סיכון זה של חסימה ממושכת של צירי תנועה עלה גם מתוך דבריו של ראש המועצה האזורית שומרון שציין כי לעיתים גרירת כלי הרכב מן הציר נעשית מטעם המועצה בשל עיכוב בהגעת הגרר מטעם המשטרה.

המשטרה מסרה בהתייחסותה כי שוטרי המחוז שמזמינים את הגרר אחראים לדווח במערכת משטרתית ייעודית על הגעת הגרר, אולם לרוב העדכון אינו מתבצע כנדרש, ככל הנראה בגלל עומס המשימות המוטלות על השוטרים וכי הדבר מבוקר בבקורות. עוד מסרה המשטרה בהתייחסותה כי כל חריגה משמעותית מתנאי ההסכם שמדווחת לרכז רכב ומגרשים ארצי במשטרה נבדקת מול החברה. עוד מסרה כי נוכח השטח הנרחב של מחוז ש"י ייתכנו איחורים בחלק מהמקרים.

מומלץ כי משטרת ישראל תעקוב אחר זמני הגרירה והפינוי של כלי רכב ברחבי איו"ש, תשפר את זמני הגעת כלי הגרירה ותוודא כי החברה עומדת בתנאי ההסכם, זאת על מנת למנוע פקקי תנועה שעלולים לגרום לסיכון ביטחוני של הנוסעים בצירים.

המשטרה מסרה עוד בהתייחסותה כי נוכח ממצאי הביקורת משטרת ישראל תמשיך לערוך ביקורות כדי לוודא שהחברה הזוכה עומדת בתנאי המכרז.

מוקדי חירום ברשויות (מוקד 1208) ומרכז שליטה מחוז ש"י (מוקד 100)

בנוהל עקרונית הפעלת המוקדים של המשטרה (להלן - נוהל מוקדים) נקבע, בין היתר, כי בכל מחוז יופעל משל"ט, שייעודו להפעיל מערכת שליטה ובקרה לעדכון ולדיווח במחוז, לתאם בין הגורמים השונים הפועלים בזירת אירוע, ולשמש גורם בקרה על ביצוע הנחיות הפיקוד. המשל"ט כולל את מכלול קבלת האירועים (להלן - מוקד 100) ואת מכלול הטיפול באירועים (להלן - זירת משלחים).

משל"ט מחוז ש"י מטפל באירועים בשיתוף פעולה עם צה"ל ושב"כ באמצעות המשל"ט המחוזי. המשל"ט מאויש בכל שעות היממה ומנוהל באמצעות קצין המבצעים של המחוז.

במסגרת עקרונית הפעלת המשל"ט נקבע כי קיום שיתוף פעולה סדור בין המשל"ט המשטרתית ובין גורמים חוץ-משטרתיים (צה"ל, מד"א, כב"ה, מוקדים עירוניים וכדומה) הוא מחייב לצורך שיפור

²⁷ מועד הגרירה מוקדם ממועד הזמנת הגרירה.



ושימור של יחסי העבודה, קביעת דרכי התקשורת ונוהלי העבודה, ליבון בעיות ומתן פתרון הולם לאירועים בשטח.

מלבד מוקד 100, בגזרת איו"ש פועלים חמישה מוקדי חירום אזרחיים: מוקד שומרון, מוקד בנימין, מוקד קריית ארבע והר חברון, מוקד גוש עציון ומוקד בקעת הירדן. מטרת מוקדי החירום ברשויות המקומיות, המזוהים כמוקד 1208 (מספר החיגוי למוקד), היא, בין היתר, לתת מענה מהיר על אירועי חירום המתרחשים בצירי התנועה באיו"ש. המוקדים מופעלים ומתוקצבים על ידי הרשויות המקומיות, בסיוע תקציבי של היחידה להתיישבות במשהב"ט. המוקדים כפופים לאגפי הביטחון ברשויות המקומיות ומקושרים לכוחות צה"ל בגזרתם, למחוז ש"י ולארגוני החירום האזרחיים כדוגמת מד"א וכב"ה.

במאי 2023 מסר קצין האג"ם בחטמ"ר שומרון לצוות הביקורת כי "מוקד 1208 מקצועי מאוד, מכיר את השטח, מתואם מול החטמ"ר בעבודה השוטפת ובקורות אירוע מבצעי בציר. המוקד ברשויות נותן מענה טוב יותר מאשר מוקד 100 בגלל ההיכרות עם השטח".

משאלון שיתוף הציבור שהפיץ משרד מבקר המדינה עלה כי מקרב הנשאלים שחוו אירוע פח"ע בצירים בשנתיים האחרונות ודיווחו על כך, כ- 75%²⁸ דיווחו למוקד 1208 וכ- 24%²⁹ דיווחו למוקד 100.

בדיון שקיים מפקד פקמ"ז במאי 2019 בנושא תפיסת הפעלת מוקד 1208 ציין מפקד פקמ"ז כי באיו"ש שני מוקדים - מוקד 100 ומוקד 1208. מצב זה מייצר שני תהליכים נפרדים להתנעת הטיפול באירוע מבצעי, ואין ביניהם התאמה. עוד קבע כי מוקדי 1208 אינם מחוברים למערכות הצבאיות, ועל כן אין בידיהם תמונת מצב עדכנית של הכוחות בשטח.

בספטמבר 2023 מסר קב"ט מועצת יש"ע לצוות הביקורת כי כלל המוקדים מחוברים למערכת "משואה"³⁰ של צה"ל, שמאפשרת להם לקבל תמונת מצב עדכנית של הימצאות הכוחות בשטח.

מפקד פקמ"ז עמד באותו הדיון על היתרון המרכזי של מוקד 1208 והצביע על ההיכרות של מפעילי המוקד עם השטח, שתורמת לתפקוד באירועי חירום שמתרחשים בגזרתם. עוד ציין מפקד פקמ"ז כי המוקדים האזרחיים משמשים כלי סיוע בניהול השגרה והביטחון ביהודה ושומרון והנחה להסדיר את החיבור בין מוקד 100, מוקד 1208, אוגדת איו"ש והחטמ"רים עד יולי 2019, באופן שפעולה אחת תפעיל את המערכת הצבאית והאזרחית כאחד. לצורך כך הנחה את קצין ההגנה המרחבית (להלן - הגמ"ר) וקצין אג"ם בפקמ"ז לגבש תפיסת הפעלה מבצעית בין-ארגונית למוקד 100, מוקד 1208 והחטמ"רים. באוגוסט 2023 מסר קצין הגמ"ר אוגדת איו"ש כי לא גובשה תפיסת הפעלה בין-ארגונית.

במסקנות תחקיר אירוע ירי בצומת אשמורת יצחק בשנת 2022 נקבע, כי מוקד קריית ארבע לא העביר למשל"ט ש"י דיווח על מהות האירוע, והדבר גרם לבלבול בקרב כוחות הצבא והמשטרה. עוד נקבע במסקנות האירוע כי הדיווח נמסר במסגרת הקשר הטלפוני בין יומן התחנה ובין המוקד הרשותי. הלכך המרכזי העולה מכך בנוגע לעבודת המשל"ט הוא כי אין נוהל דיווח בין המוקד הרשותי למשל"ט המשטרה ולחמ"ל החטיבתי.

בביקורת עלה כי מוקד 1208 נתפס כצה"ל כמקצועי ונותן מענה טוב יותר לאזרח מאשר מוקד 100 בגלל ההיכרות הטובה שיש למוקד זה עם השטח, דבר המשפר את הכוונת כוחות הביטחון. כך עולה גם משאלון שיתוף הציבור ולפיו מקרב הנשאלים שחוו אירוע פח"ע בצירים בשנתיים האחרונות ודיווחו על כך, 75% דיווחו למוקד 1208 וכ- 24% דיווחו למוקד 100. עוד עלה כי על אף

²⁸ 63% דיווחו רק למוקד 1208 ו-12% דיווחו גם למוקד 1208 וגם לגורמים אחרים.

²⁹ 15% דיווחו רק למוקד 100 ו-9% דיווחו גם למוקד 100 וגם לגורמים אחרים.

³⁰ מערכת שליטה ובקרה שמציגה, בין היתר, מיקומי כוחות.



הנחיית מפקד פקמ"ז משנת 2019 ולפיה יש להסדיר תפיסת הפעלה לעבודה המשותפת של מוקדי החירום האזרחיים, מוקד 100 והחטמ"רים, פקמ"ז לא גיבש תפיסה זו. עקב אי-גיבוש התפיסה ממשיכה המערכת הצבאית לפעול בנפרד מהמערכת האזרחית במסגרת אירועים ביטחוניים, והדבר עלול לפגוע באיכות המענה לאירועים אלו בשעת חירום.

צה"ל מסר בהתייחסותו כי מוקד 1208 אינו מחליף את מוקד 100 ופועל לצידו בשיתוף פעולה מלא.

המשטרה מסרה בהתייחסותה כי נכתב נוהל הפעלה ושיתוף פעולה בין משל"ט ש"י ובין מוקדי 1208. בנוהל נקבע כי מוקדי 1208 ידווחו על אירועים למוקד 100 כדי לשפר את המענה לאזרח. הנוהל נכנס לתוקף לאחר פיילוט שקיימה המשטרה עם מוקד בנימין בשנת 2022. עוד מסרה המשטרה כי המטה הארצי במשטרה קובע את תפיסת ההפעלה במוקד 100.

עוד מסרה המשטרה בהתייחסותה כי מספר רב של תושבי איו"ש הם בעלי היכרות אישית עם נציגי מוקד 1208 באזור מגוריהם ועל כן מעדיפים לפנות אליו ולא למוקד 100. עוד מסרה המשטרה כי חלק מהמוקדנים במוקד 100 שבמשל"ט ש"י אינם מכירים את הגזרה ולמוקדי 1208 יש יתרון בהיבט זה נוכח היכרותם את הגזרה. בהתאם לכך מרבית האירועים המדווחים למשל"ט ש"י, מדווחים לו על ידי מוקדי 1208. עם זאת, הדירקטיבה המשטרית היא שכל אזרח שנקלע למצוקה יתקשר למוקד 100 ולא לשום מוקד אחר.

במרץ 2024 מסר מנהל מוקד בנימין לצוות הביקורת את נוהל עבודה ושת"פ של משל"ט ש"י ומוקדים עירוניים/ביטחוניים וציין כי בניגוד לנוהל האמור, משל"ט ש"י לא פותח אירוע בגין כל אירוע שעליו מדווח מוקד 1208.

נוכח ההיכרות הטובה שיש למוקדי 1208 עם הגזרה שבטיפולם מחד, והפעילות של המשטרה מול הרשויות המקומיות לשינוי המצב כך שכל קריאה תחל במוקד 100 מאידך, מומלץ כי פקמ"ז יגבש תפיסת הפעלה מבצעית בין-ארגונית לגבי מוקד 100, מוקד 1208 והחטמ"רים. זאת בהתאם להנחיית מפקד הפיקוד וכדי להסדיר את החיבור בין שלושת הגורמים האמורים באופן שייעל את המענה על אירועי חירום באיו"ש.

את המוקדים הרשתיים מאיישים מוקדנים. כל מנהל מוקד קבע תוכנית הכשרה למוקדנים, וקצין הביטחון של הרשות המקומית שוקל אם לאשרה. לכל מוקד תפיסת הפעלה הכוללת סדר פעולות לביצוע בעת אירוע חירום.

צוות הביקורת השווה את תפיסת ההפעלה וסדר הפעולות של המוקדים בנימין ושומרון, ומצא כי סדרי הפעולות של שני המוקדים תואמים מבחינת הטיפול באירועים השונים בצירים, כדוגמת זריקת אבנים ובקבוקי תבערה.

מוקד 1208 נמצא מקצועי, בעל ידע רב ובעל והיכרות טובה מאד עם השטח ויכולות טובות לביצוע תיאום בין הכוחות הביטחוניים והכוחות האזרחיים הפועלים במרחב. בשיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה נמצא כי 75% מהתושבים הישראליים באיו"ש שחו אירוע ביטחוני בצירים דיווחו עליו למוקד 1208 (לעומת 24% שדיווחו למוקד 100). נתון זה מעיד על אמון התושבים במוקד 1208. בהתאם לכך מומלץ כי פקמ"ז יגבש תפיסת הפעלה מבצעית בין-ארגונית למוקד 100, מוקד 1208 והחטמ"רים בהתאם להנחיית מפקד הפיקוד כדי להסדיר את החיבור בין שלושת הגורמים האמורים באופן שייעל את המענה לאירועי חירום באיו"ש.



פרויקט "חטמ"ר חכם" כחלק מ"מרחב חכם" - הטמעה, מימוש ותחזוקה

ההתמודדות המבצעית עם האתגרים הביטחוניים בצירי איו"ש כגון ירי בצירים, זריקות בקבוקי תבערה ואבנים, בשילוב עם השינוי במאפייני המפגעים והפיגועים שחל במהלך אינתיפאדת הסכינים באוקטובר 2015 - מפיגועים המבוססים על תשתיות פח"ע מאורגנות לפיגועים שמבצעים מפגעים בודדים, גרם לצמצום מרחב ההתרעה המוקדמת לפעילות חבלנית עוינת, ולצורך בתפיסה מודיעינית חדשה באיו"ש. לשם כך פיתח צה"ל תפיסה מבצעית ושמה "מרחב חכם", המבוססת על איסוף מודיעין ממגוון אמצעים.

בביקורת עלה כי קיימים פערים בהעברת מידע בין הגופים המעורבים בפרויקט חטמ"ר חכם, וזאת בניגוד לרעיון המבצעי של תפיסת "מרחב חכם" המושתת על מיצוי מידע.

על הגופים המעורבים בפרויקט "מרחב חכם" לבחון את הדרכים והאמצעים לשיפור העברת המידע ביניהם בהתאם לתפיסה שבבסיס "מרחב חכם".

בביקורת עלה כי במועד סיום הביקורת מימוש פרויקט "מרחב חכם" טרם הושלם.

על צה"ל לפעול להשלמת פרויקט "מרחב חכם" בהתאם ללוחות הזמנים כפי שיקבעו בצה"ל.

בביקורת עלה כי טיפול בתקלות באמצעים מסוימים המצריכות מענה של חברות אזוריות (טיפול בדרג ב') יכול להימשך מעבר לזמן הנקוב בחוזה התחזוקה עד לתיקון. אמצעים מסוימים תקולים לאורך זמן פוגעים ביכולת למנוע פיגועים וביכולת לתחקר פיגועים לאחר התרחשותם, כפי שהתרחש בפיגוע ירי בשומרון - במהלך האירוע לא פעל אמצעי מסוים בצומת מסוים במשך זמן ניכר עקב אי-הגעת צוות מהחברה לטיפול בבעיה.

גוף מסוים מסר בהתייחסותו כי התברר שבחוזה הנוכחי של הגוף מסוים עם החברה שמספקת שירותי התקנה ותחזוקה לאמצעים מסוימים חסרה התייחסות לנושא התחזוקה ואין בו סעיף המפרט את נורמות השירות לטיפול בתקלות דרג ב' ומעלה. החברה מטפלת בתקלות אלו מכוח סעיף אחר בחוזה המיוחס לתחזוקה מונעת. במהלך השנה האחרונה גובש נספח תחזוקה שנותן מענה לפער בנורמות השירות, והנושא נמצא בטיפול גורמי הרכש בגוף המסוים מתוך מטרה לסכם עם החברה הזוכה טיפול בתקלות דרג ב' בטווח זמן מהיר. עוד מסר כי בעקבות שילוב יחידת התחזוקה שבפקמ"ז (יט"ד) המטפלת בתקלות מדרג א' במערך האמצעים המסוימים, בליווי החברה האזורית, שיעור האמצעים המסוימים התקינים הוא 90%. הדבר נותן מענה לליקויים בתחזוקה שהועלו בדוח. עוד מסר הגוף המסוים בהתייחסותו כי בימים אלו ממומש פרויקט לשדרוג מערך האמצעים המסוימים שיביא לשיפור בנתונים שהמערכת מספקת ולמתן מענה לניטור מצבו של כל אמצעי. בנוסף, מוקמת יכולת לשליטה ובקרה לניטור וטיפול בתקלות על בסיס רמת שירות שתוגדר והיא תהיה זמינה להצגה עדכנית של תקינות האמצעים המסוימים למשתמשים השונים.

צה"ל מסר בהתייחסותו כי בשנה האחרונה הקים פקמ"ז מערך תחזוקה לניטור ולתפעול אמצעים מסוימים, ולשם כך הקצה כוח אדם, כלי רכב וחלקי חילוף. בהתאם לכך רמת הכשירות עלתה מ-70% בפברואר 2023 לכ-90% בפברואר 2024. במקביל תוקצב סל מנוף כדי לאפשר למערך תחזוקת האמצעים המסוימים בפקמ"ז לטפל בתקלות בגובה ללא צורך בשירותי חברה אזורית. עם זאת, לאור הסכם הרכש הנוכחי של הגוף המסוים, אין לצה"ל עצמאות מלאה בתחזוקת האמצעים המסוימים.

משרד מבקר המדינה מציין את המאמץ שנעשה מצד צה"ל וגוף מסוים בשיפור הטיפול התחזוקתי באמצעים מסוימים. עם זאת, נוכח המשך התלות בחברות אזוריות, מומלץ כי צה"ל



באמצעות פקמ"ז והגוף המסוים יפעל להשלמת עדכון נורמות השירות של חוזה התחזוקה והמענה של החברות האזרחיות בהתאמה לתפיסה המבצעית ולצרכים המבצעיים בשטח ויצמצם למינימום את משך המענה התחזוקתי לאמצעים המסוימים.

תשתית תחבורתית באזור יהודה ושומרון

כבישים עוקפים

חלק מצירי התנועה המשמשים את האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית בשטחי איו"ש, ובכלל זה צירים ראשיים (כדוגמת ציר 60), עוברים בתוך כפרים פלסטיניים ובסמוך להם. מנתוני פקמ"ז עלה כי התנועה בקטעי ציר אלו חשופה לאירועים ביטחוניים ולפיגועים.

כדי לתת מענה על סיכון זה ולצמצם נסיעת ישראלים בשטחים פלסטיניים בנויים החליטה ממשלת ישראל³¹ במהלך השנים לסלול קטעי כביש העוקפים כפרים אלו (להלן - כבישים עוקפים). בתוכנית האב של משרד התחבורה לכבישים באיו"ש נקבע כי תכלית התוכנית היא להתאים את התשתיות התחבורתיות באיו"ש לרווחת תושבי איו"ש משתמשי הדרך הן הישראלים והן הפלסטינאים. בעניין זה מסר ראש מינהלת "קשת צבעים"³² בפקמ"ז (להלן - מנהלת קש"ץ) לצוות הביקורת כי ההחלטה לסלול כבישים אלה התבססה על צורך ביטחוני מובהק, שייתר את תנועת הישראלים במרחבים פלסטיניים בנויים.

החל מראשית שנות האלפיים עוסק משהב"ט בשיתוף משרד התחבורה בתכנון ובסלילה של כבישים עוקפים ביהודה ושומרון כדי לצמצם את האפשרות של חיכוך בין אוכלוסייה ישראלית לאוכלוסייה פלסטינית. במסגרת זו קודמה סלילת הכבישים העוקפים האלה:

1. כביש עוקף נבי אליאס - באורך 3 ק"מ.
2. כביש עוקף חווארה - לב השומרון - באורך 7 ק"מ.
3. כביש עוקף אל-ערוב - לב יהודה - באורך 7.5 ק"מ.
4. כביש עוקף א-לובן - כביש בית אריה - באורך 11 ק"מ.

באוגוסט 2023 מסר מנכ"ל החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נת"י) לצוות הביקורת כי משך התכנון של כביש באורך 7 ק"מ הוא כשנה וחצי, ומשך סלילתו בפועל הוא שנתיים עד שלוש שנים.

בפעילות התכנון והסלילה של הכבישים בשטחי איו"ש מעורבים הגורמים האלה:

1. חברת נת"י: היא חברה ממשלתית האחראית לתכנון, פיתוח, תחזוקה וניהול של רשת הכבישים הבין עירונית בישראל³³, נת"י אחראית גם לתחזוקת כלל הכבישים הבין-עירוניים³⁴, לרבות כבישים שהיא לא תכננה ולא סללה.

31 החלטת הממשלה 358 (5.8.15), וכן החלטת הממשלה 3339 (11.1.18).

32 מינהלת "קשת צבעים" פועלת בכפיפות למפקד פקמ"ז. המינהלה היא גוף תכנון אסטרטגי-מרחבי, והיא עוסקת בתוכניות ותשתיות אזרחיות במרחב פקמ"ז וקובעת אם לאשר מהבחינה הביטחונית, כל תוכנית אזרחית המקודמת במרחב איו"ש.

33 החלטת הממשלה 779 (15.9.03).

34 בהתאם להחלטת הממשלה 3753 (12.5.98) שכותרתה "האצת השקעה בתשתית תחבורתית" שקבעה כי "האחריות על תחזוקת כבישי יהודה ושומרון תועבר לאחריית מחלקת עבודות ציבוריות (מע"ץ) במסגרת סדרי עדיפויות בתקציבה". בשנת 2005 פורקה מע"ץ כיחידת סמך של משרד התחבורה והוקמה כחברה ממשלתית, ובשנת 2012 שונה שמה לנת"י.



2. מינהלת קש"ץ: אחראית, בין היתר, להוביל ולתכנן בתיאום עם כלל הרשויות ומשרדי הממשלה את תכניות הכבישים באיו"ש ובירושלים בהיבט של מרכיבי הביטחון³⁵ הנדרשים כחלק בלתי נפרד מהתכנון ונוסף על כך לבחון את ההשפעות של כל כביש על המעברים. צו איסור בנייה 1/96, התשנ"ו-1996, אוסר על בנייה באזורים מסוימים המוגדרים בו, ובהם אזורים לאורך מרבית צירי התנועה המרכזיים החוצים את איו"ש. סעיף 3(א) לצו קובע כי בתחום איסור הבנייה לא יהיה תוקף להיתר בנייה, אלא אם התקבל אישור המפקד הצבאי. הגורם שהוסמך על ידי המפקד הצבאי למתן הנחיות כאמור, ביחס לתכניות בנייה באיו"ש בכלל ובתחום הכבישים בפרט, הוא ראש מינהלת קש"ץ בפקמ"ז.

3. קצין מטה (להלן - קמ"ט) תחבורה במינהל האזרחי (להלן - קמ"ט תחבורה): קמ"ט תחבורה אחראי לקידום ולפיתוח של תשתיות תחבורה באיו"ש³⁶ מתוקף מינוי של ראש המנהל. קמ"ט תחבורה הוא הגורם הסטטוטורי המוסמך לקבוע אם לאשר ביצוע עבודות בתחום הדרך, לרבות עבודות תחזוקה של כבישים, ועל כן הוא גם האחראי לכך על פי הדין החל באיו"ש. קמ"ט תחבורה קובע אם לאשר תוכניות דרכים תוך תיאום הפעולות עם החברה הלאומית לדרכים (חברת נת"י כיום) ועם גורמי הצבא, לרבות תוכניות לתחזוקת הדרכים, לתקצובן ולפיקוח על ביצוען³⁷.

4. אגף התקציבים במשרד האוצר: משימת סלילתם של הכבישים העוקפים אינה מתקצבת בבסיס תקציב משהב"ט או משרד התחבורה, ולפיכך כל פעילות בנושא מצריכה פנייה של משרד האוצר לוועדת הכספים לאישור הרשאה להתחייב³⁸, לתקצוב משימה זו בתקנות³⁹ המשרדים הרלוונטיות ולחתימה של משרד האוצר על סיכומים תקציביים⁴⁰ עם משרדי הביטחון והתחבורה בנוגע להעברת המימון.

5. אגף ההנדסה והבינוי במשהב"ט (להלן - אהו"ב): האגף אחראי בין יתר תפקידיו לאפיון הנדסי של פרויקטי בינוי ותחזוקה עבור צרכי צה"ל וגורמים במשהב"ט, לתכנון פרויקטים אלה, לקיום התקשרויות לביצועם ולניהול הביצוע.

6. מינהלת גבולות ותפר במשהב"ט: המינהלה הוקמה בשנת 2007⁴¹, ולפי הוראת משהב"ט (להלן - המ"ב) מס' 11.11, ייעודה הוא להקים ולתחזק את תשתיות ההגנה על גבולות המדינה ומרחב התפר⁴². במסגרת פעילותה מבצעת המינהלה, בין היתר באמצעות אהו"ב, סלילת כבישים בהתאם לפרויקטים אותם היא מנהלת.

35 מרכיבי ביטחון כגון: תאורה, מצלמות, חומות, גדרות ומעברים בהתאם לתוכנית פרטנית ובשים לב לאיומים הרלוונטיים.

36 אתר המינהל האזרחי במירשת.

37 מבקר המדינה, היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים ביהודה ושומרון (2017), עמ' 275-276.

38 לפי חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 - הרשאה להתחייב היא הסכום המרבי שעליו אפשר להתחייב בשנה נתונה לשנים הבאות.

39 תקנות הן ברמת הפירוט המירבית בתקציב המדינה, והן בעלות שמונה ספרות.

40 סיכום תקציבי - משמעו הסדרה בין המשרדים לצורך הבטחת קבלת מימון בגין הרשאה להתחייב אשר ניתנה בהיקף ובעיתוי התואמים את קצב ההוצאה החזוי.

41 קדמו לה "מינהלת מרחב התפר" ומינהלת "דרך אחרת", שהוקמו בשנת 2002 ואוחדו בשנת 2007 למינהלה שלאחר מכן נקראה "מינהלת גבולות ותפר".

42 רצועה גיאוגרפית המשתרעת משני צידי "הקו הירוק" שתכליתה מניעה וסיכול של טרור מאיזור איו"ש.

**התשתית הנורמטיבית**

בשטחי C סלולים כבישים שאורכם הכולל כ-1,500 ק"מ⁴³. את חלקם⁴⁴ סללה מדינת ישראל באמצעות משהב"ט, משרד התחבורה, משרד הבינוי והשיכון וצה"ל. ככלל, באיו"ש יש שני מסלולים סטטוטוריים עיקריים להקמת כבישים: מסלול אזרחי ומסלול ביטחוני. במסגרת המסלול האזרחי, לאחר שקמ"ט תחבורה בחן את הצורך בהקמת כביש, מתבצעת עבודת מטה לבחינת מתווה הכביש (מהבחינה התכנונית, התחבורתית וכד') ואת הצורך בהקמתו. הליכי תכנון של מתווה הכביש מתבצעים לפי חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים מס' 79 לשנת 1966 (להלן - חוק תכנון ערים), לרבות באמצעות הכנת תוכנית מפורטת, פרסומה ואישורה על ידי ועדת תכנון סטטוטורית. אם הכביש עתיד לעבור בתחומם של מקרקעין פרטיים, נבחנת ההיתכנות להפקעתם (באמצעות הפקעה מכוח חוק הרכישה לצרכי ציבור מס' 2, לשנת 1953). רק עם סיומם של תהליכים אלו, ולאחר שהוצא רישיון (היתר) הבנייה, ניתן לסלול את הכביש.

במסלול הסטטוטורי הביטחוני, המיועד בעיקר לכבישים הנדרשים לצורכי ביטחון, גורמי הצבא מוציאים צו תפיסת מקרקעין צבאית לאדמה פרטית המוחל על תחומי הכביש המתוכנן לפני סלילתו. כבישים אלו פטורים מהליכי תכנון על פי חוק תכנון ערים, וזאת מכוח החסינות שממנה נהנה מפקד האזור, שתוקפה עולה על זו של החקיקה המקומית. תפיסת מקרקעין פרטיים מוגבלת לפרק זמן קצוב וכפופה לבחינה מחודשת של הצורך מפעם לפעם⁴⁵.

לעיתים משהב"ט באמצעות אהו"ב מתכנן וסולל כבישים באיו"ש, ולעיתים נת"י היא שמתכננת וסוללת כבישים אלה (כפי שיפורט בהמשך). גם כאשר משהב"ט הוא שמתכנן את הכביש, מבוצע הדבר בהתאם לנוהלי נת"י, וזאת על מנת לאפשר את חיבורם למערכת הכבישים הארצית וכדי שנת"י תוכל לתת מענה בתחום התחזוקה. בהתאם לנוהלי נת"י שלב התכנון נחלק לכמה שלבים מרכזיים: תכנון ראשוני⁴⁶, הליך סטטוטורי⁴⁷, תכנון מוקדם⁴⁸, תכנון מפורט⁴⁹ והכנת מסמכי מכרז.

בהקשר זה מסר ביוני 2023 רע"ן קו תפר באהו"ב לצוות הביקורת כי מרגע היציאה למכרז, משך הזמן הצפוי עד תחילת עבודה של הזוכה במכרז הוא כ-5 חודשים⁵⁰.

בשנת 2014 הנחה שהב"ט את מתאם פעולות הממשלה בשטחים לקדם ולתכנן כבישים עוקפים בשטחי איו"ש לרבות: עוקף חווארה, עוקף אל-ערוב ועוקף א-לובן אל ערבייה (להלן - כביש בית אריה או עוקף א-לובן). באוגוסט 2015 החליטה הממשלה⁵¹, בין היתר, על הקצאת 340 מיליון ש"ח לביצוע משימות שונות באיו"ש, ובהן תכנון וביצוע כבישים.

בנובמבר 2017 ובהמשך להחלטת הממשלה מאוגוסט 2015, החליטו ראש הממשלה דאז ושר האוצר⁵² לקדם את נושא תשתיות התחבורה באיו"ש (להלן - תוכנית לקידום תשתיות תחבורה באיו"ש מ-2017) באופן זה:

- | | |
|--|----|
| מנתוני משהב"ט. | 43 |
| את שאר הכבישים סלל מי שהחזיק בשטח לפני יוני 1967. | 44 |
| נושא הארכת התפיסה נבחן לרוב אחת ל-3 שנים. כמו כן יש צווי תפיסה ישנים (בעיקר משנות השבעים והשמונים של המאה העשרים) שלא נקוב בהם מועד הסיום. | 45 |
| תכנון ראשוני - הליך שבו מוצגים מאפייניו הראשוניים של הפרויקט המתוכנן, ובכלל זה מוצגים חלופות, אומדנים, ניתוח סיכונים ותסקירים שונים. | 46 |
| הליך סטטוטורי - הליך המסתיים עם אישור התוכנית על ידי גורמי תכנון ערים. | 47 |
| תכנון מוקדם - הליך שבו מוצג התכנון לגורמים המקצועיים בנת"י לאחר סיום השלב הסטטוטורי. | 48 |
| תכנון מפורט והכנת מסמכי מכרז - הליך שבו מוצג התכנון לפני היציאה למכרז (בהתאם לשיטת המכרז). | 49 |
| משך תהליך המכרז עד בחירת הזוכה והתארגנות הזוכה לביצוע העבודות. | 50 |
| החלטת ממשלה 358 (5.8.15). | 51 |
| מכתב ראש הממשלה (10.11.17). | 52 |

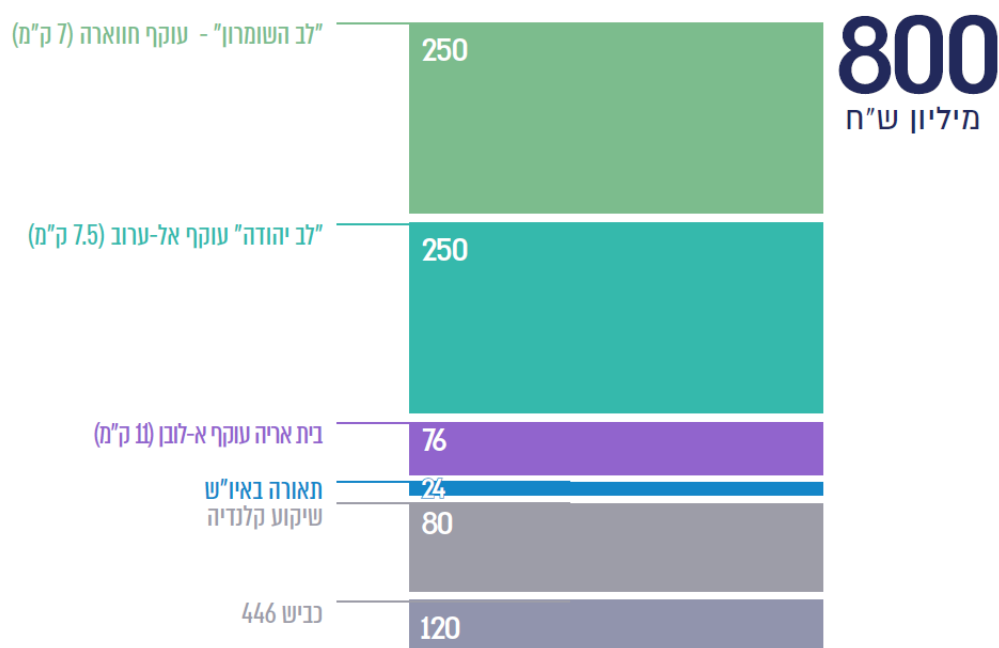


1. להקצות באופן מיידי 200 מיליון ש"ח לסלילת כבישים שכבר תוכננו: שיקוע קלנדיה ובית אריה, וכן למימון השלמת ההליכים התכנוניים והסטטוטוריים של הכבישים: עוקף אל-ערוב, עוקף חווארה, ומודיעין עילית (446).

2. לבצע עבודות תאורה בכבישים.

3. להביא לאישור במהלך ינואר 2018, במסגרת דיוני תקציב 2019 הרשאה להתחייב בסך 600 מיליון ש"ח נוספים, אשר ישמשו לסלילת הכבישים: עוקף אל-ערוב, עוקף חווארה ומודיעין עילית (446), וכן להשלמת מרכיבי התאורה בכבישים.

תרשים 15: תכולת התוכנית לקידום תשתיות תחבורה באיו"ש מ-2017



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 15 עולה כי במסגרת התוכנית לקידום תשתיות תחבורה באיו"ש משנת 2017 נקבע כי מתוך 800 מיליון ש"ח שיוקצו לקידום תשתיות תחבורה באיו"ש, יוקצו לכבישים עוקף חווארה, עוקף אל-ערוב ועוקף א-לובן 576 מיליון ש"ח, אשר גם פקמ"ז סימן שניים מהם כצירים אדומים נוכח היקף אירועי הטרור שבקרבתם.

בינואר 2018 החליטה הממשלה⁵³ לתקצב הרשאה להתחייב בסך 600 מיליון ש"ח לפרויקטי תחבורה באיו"ש בתקציב משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לשנת 2019. נוכח התחלת הובלת משימת התכנון של כביש עוקף חווארה והמשך סלילת כביש בית אריה בנובמבר 2019, אישרה ועדת הכספים את פניית משרד האוצר להעברה למשהב"ט של הרשאה להתחייב בסך 324.5 מיליון ש"ח⁵⁴ (מתוך 600 מיליון ש"ח הסכום שנקבע בהחלטת הממשלה מינואר 2018) להקמה ולהרחבה של כביש עוקף חווארה ולהשלמת סלילתו של כביש בית אריה.

⁵³ החלטה 3393 (11.1.18).

⁵⁴ 250 מיליון ש"ח לכביש עוקף חווארה ו-74.5 מיליון ש"ח לכביש בית אריה (יתרת הסכום המשלימה ל-76 מיליון ש"ח הועברה למשהב"ט לתחילת תכנון, בשלב מוקדם יותר).



משרד מבקר המדינה בחן את תהליך תכנונם וסלילתם של כביש עוקף חווארה, כביש עוקף אל-ערוב וכביש עוקף בית אריה (עוקף א-לובן). להלן הפרטים:

עוקף חווארה

כביש 60 הידוע גם בשם כביש חוצה יהודה ושומרון או "דרך האבות" מתחיל בבאר שבע ומסתיים בנצרת⁵⁵. בחלקו המתחיל בצומת תפוח ומסתיים בצומת יצהר, שאורכו 5.6 ק"מ, הוא עובר דרך הכפר הפלסטיני חווארה. קטע כביש זה משמש כציר גישה מרכזי ליישובים יצהר, הר ברכה, איתמר וכן לחטמ"ר שומרון. בשנים האחרונות התרחשו אירועי טרור רבים בקטע הציר העובר בתוך הכפר. מנתוני פקמ"ז עלה כי מינואר 2022 ועד יוני 2023 אירעו בקטע כביש זה 246 פיגועים מסוגים שונים: ירי, דריסה, דקירה, יידוי אבנים וכד'. בשנת 2023 המשיכו אירועי יידוי האבנים, ניסיונות הדריסה, הדקירה והירי ואף החריפו. בפיגוע ירי אשר התרחש בפברואר 2023 נרצחו שני אחים תושבי היישוב ברכה. בפיגוע ירי נוסף במרץ 2023 נפצעו 2 אזרחים. אחד מהם שנפצע באורח קשה, הצליח לפגוע ביורה. באוגוסט 2023 נרצחו אב ובנו במכוון שטיפת רכב בכפר.

מפה 6: ציר ראשי חווארה והציר העוקף



לקוח מאתר המפות הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁵⁵ 15 ק"מ ממנו עובר בשטחי A וסגור לתנועת כלי רכב ישראליים.



תרשים 16: התפלגות אירועי הפח"ע בציר חווארה ומספר האירועים הביטחוניים בו
מינואר 2022 ועד יוני 2023



המקור: נתוני פקמ"ז נכון לספטמבר 2023.

על פי נתוני פקמ"ז, מספר הפיגועים בציר העובר דרך חווארה מינואר 2022 ועד יוני 2023 הסתכם ב-246, מהם 6 אירועי ירי, 13 אירועי זריקת בקבוק תבערה, 181 אירועי ידוי אבנים, 5 אירועי צמיגים בוערים ו-41 אירועים אחרים. מספר הישראלים שנהרגו בציר זה, בתקופה זו, היה ארבעה.

מוקד שומרון, המשמש אחד ממוקדי החירום שמפעילות המועצות האזוריות באיו"ש, הוא המוקד שאליו מנותבות שיחותיהם של הנוסעים בציר העובר דרך הכפר חווארה. בשנת 2022 היקף השיחות למוקד זה הסתכם ב-3,298, מהן 497 (15%) שיחות בנוגע לאירועים בכפר חווארה.

בפקודת ההגנה של חטמ"ר שומרון מצוין כי השטח הפתוח והכפר חווארה מאפשרים לגרום לשיבוש עד כדי חסימה של התנועה האזרחית והצבאית על הציר על ידי הפרות סדר וטרור עממי, ולפיכך על החטיבה לשים דגש מיוחד, לרבות בהיבטי דרכי הפעולה האפשריות (דפ"אות) של הטרור, על מקטע הכביש העובר בתוך הכפר אשר משמש עורק חיוני.

בשנים 1992-1993, במסגרת תכנון כבישים באיו"ש, אישרה מועצת התכנון העליונה (מת"ע) למתן תוקף את תוואי עוקף חווארה⁵⁶. נוכח בנייה בסמוך לתוואי הכביש המתוכנן אישרה המועצה בשנת 1999 תב"ע חדשה⁵⁷ שכללה תוואי חדש של כביש עוקף חווארה שעוקף את קטעי הבנייה שהתווספו.

ביוני 2013 סיכם שר התחבורה כי מכיוון שמדובר בכביש המוכרז ככביש ביטחוני (כביש עוקף) עליו להיות באחריות משהב"ט, וכי יש להעלות את הנושא לדיון לפני מנכ"לי משהב"ט ומשרד התחבורה.

בעקבות דיונים שהתקיימו בשנים 2014 ו-2015 במשהב"ט ובממשלה, בשנת 2016 תיקצב משהב"ט את אהו"ב בסך 8 מיליון ש"ח לטובת הכנת תכנון מפורט של כביש עוקף חווארה. אהו"ב החל בביצוע התכנון בהתאם להנחיות של מינהלת קש"ץ בנוגע למרכיבי הביטחון הנדרשים בקטע כביש זה.

בינואר 2017, בשלב סיום התכנון הראשוני⁵⁸ ולפני המעבר לתכנון המפורט, קיים סגן שהב"ט דיון שעסק באחריות לתכנון המפורט ולסלילת הכביש. קמ"ט תחבורה ונציג נת"י ציינו כי העברת התכנון המפורט לנת"י תעכב ותיקרא את הביצוע. עמדת פקמ"ז שהציגה מינהלת קש"ץ הייתה כי יש לתת עדיפות לתכנון ולסלילה של הכביש על ידי נת"י, נוכח התמחותה בתכנון ובסלילה של

56 תוכנית מתאר מפורטת 901/8, אושרה למתן תוקף ב-8.12.93.

57 תוכנית מתאר מפורטת 901/8/1, אושרה למתן תוקף ב-26.8.99.

58 בחינת החלופות ובחירת החלופה הנבחרת.



כבישים. עוד ציין ראש מינהלת קש"ץ כי כביש זה אינו נכלל בסדר העדיפויות הביטחוני של פקמ"ז, וביצעו על ידי משהב"ט עשוי לחייב את מעהב"ט בעלותו. סגן השר סיכם באותו הדיון כי אהו"ב ימשיך בתכנון המפורט ובעתיד אף יסלול את הכביש.

במרץ 2017 במסגרת דיון של ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון (להלן - ועחו"ב) לאיו"ש עדכן ראש מינהלת קש"ץ כי התכנון המפורט צפוי להסתיים ביולי 2017, וכי נכון לאותו המועד לא הוקצה תקציב לביצוע, והדבר ימנע את פרסום המכרז.

בדצמבר 2017 סיכמו משרדי הביטחון, האוצר והתחבורה כי משרד התחבורה יעביר למשהב"ט תקציב בסך 20 מיליון ש"ח לתכנון קידום זמינות⁵⁹ כדי לאפשר הוצאת מכרז לביצוע הכביש מיד עם סיום התכנון המפורט.

בפברואר 2018 עדכן סגן שהב"ט במסגרת דיון של ועדת המשנה של ועחו"ב לאיו"ש כי לאחר תקצוב של 20 מיליון ש"ח ממשרד התחבורה עבור קידום זמינות, יש כוונה לצאת למכרז לסלילת הכביש העוקף במרץ 2018.

ביוני 2018 השלים משהב"ט את התכנון המפורט וניתן היה לצאת למכרז. האומדן שצוין במכרז לסלילת כביש זה, כולל מרכיבי ביטחון, הסתכם ב-250 מיליון ש"ח.

באוגוסט ובנובמבר 2018, במסגרת דיונים של ועדת המשנה של ועחו"ב לאיו"ש, עדכן משרד התחבורה כי הפרויקט תוקצב ב-250 מיליון ש"ח וכי באפריל 2019 צפוי להתפרסם מכרז לביצוע הפרויקט. יצוין כי באותה עת הפרויקט היה באחריותו ובטיפולו של משהב"ט, אולם משהב"ט טרם קיבל את התקציב לביצוע הפרויקט לסלילת הכביש.

בתחילת שנת 2019 ובמהלכה פנה משהב"ט כמה פעמים למשרד האוצר בבקשות לחתימה על סיכום תקציבי בין משרד האוצר ובין משהב"ט ומשרד התחבורה ולתקצוב הביצוע של כביש זה ושל כביש בית אריה.

בנובמבר 2019 פנה משרד האוצר לוועדת הכספים לצורך מתן הרשאה למשהב"ט, בין היתר, לצורך התקשרות לביצוע כביש עוקף חווארה.

באוגוסט 2023 מסר משהב"ט לצוות הביקורת כי מייד לאחר הפנייה והאישור של ועדת הכספים העמיד משרד האוצר לידי משהב"ט הרשאה להתחייב, וזאת ללא תיאום וסיכום תקציבי מקדים עם משהב"ט אשר היה מאפשר למשהב"ט להיערך להתקשרות עם קבלנים במסגרת לוח זמנים קצר לפני המעבר⁶⁰ לשנת התקציב 2020.

נוכח העובדה כי באותה העת טרם אושר תקציב המדינה לשנת 2020 החל החשב הכללי במשרד האוצר ליישם את נוהל ועדות חריגים לאישור התקשרויות⁶¹. בנובמבר 2019 מיד לאחר תקצוב ההרשאה, למרות היעדר הסיכום התקציבי בין המשרדים ועל מנת שלא לעכב את מימוש הפרויקט, פנו אהו"ב ומינהלת גבולות ותפר (לצורך יציאה למכרז לסלילת כביש עוקף חווארה ובית אריה, בהתאמה) לוועדת החריגים במשהב"ט לאישור החרגת פרויקט זה ולמתן אישור התקשרות בעניינו. ועדת החריגים קבעה כי על אהו"ב ומינהלת גבולות ותפר להפנות בקשות אלה גם לוועדת החריגים של משרד התחבורה כדי שאלה יבחנו אם לאשר את הבקשות.

⁵⁹ הסרה או הסטה של גורמים מפריעים, כגון: עצים או תשתיות חשמל, מים וביוב, אשר בהיתן אישור לתחילת עבודות עשויים לעכב את ביצוע הפרויקט.

⁶⁰ יתרות הרשאה להתחייב אינן מועברות באופן אוטומטי במעבר של התקציב בין השנים.

⁶¹ בהיעדר תקציב מדינה מאושר פועלים משרדי הממשלה בהתאם לתקציב המשכיל, ששיעורו החודשי 1/12 מתקציבה הכולל של השנה הקודמת, לכיסוי הוצאות מוגדרות הכרחיות (חוזים חתומים, שכר, ארנונה וכד') בלבד. כל התקשרות חדשה, אף אם מדובר בהתקשרות הנוגעת לסוגייה ביטחונית, מחייבת אישור של ועדת חריגים.



באוגוסט 2023 מסר משהב"ט לצוות הביקורת כי בהיעדר אישור ועדת החריגים של משרד התחבורה, לא הצליח משהב"ט לבצע התקשרויות ולהוציא את המכרז לפועל לפני סוף השנה ונדרש היה לטפל בתקצוב מחדש בשנת 2020 של הרשאה להתחייב זו. עוד נמסר כי בהיעדר תקציב מדינה מאושר לשנת 2020, לא תוקצבה מחדש הרשאה להתחייב זו ולא נחתם סיכום תקציבי בין משהב"ט למשרד האוצר באופן אשר יאפשר את מימוש ביצועו של הפרויקט.

משהב"ט מסר עוד, כי בד בבד עם העיכוב בהקצאת התקציב, פנה שר התחבורה בסוף שנת 2019 לשהב"ט בבקשה שסלילת כביש עוקף חווארה תועבר למשרד התחבורה.

בדצמבר 2019 הוציא היועץ המשפטי (להלן - יועמ"ש) של מעהב"ט חוות דעת משפטית ולפיה אין מניעה משפטית מהעברת סלילתו של כביש עוקף חווארה למשרד התחבורה. בהמשך לחוות דעת זו, אישר שהב"ט את החזרת האחריות להקמת הכביש למשרד התחבורה (נת"י) ובפברואר 2020⁶² תיק ביצוע הפרויקט לסלילת כביש זה הועבר ממשהב"ט לנת"י.

באוקטובר 2020 העביר משרד התחבורה את תקציב הביצוע לנת"י, ולאחר מכן הוציאה החברה את הפרויקט למכרז, ובדצמבר 2020 נבחר הקבלן הזוכה.

בפברואר 2021 התחילה נת"י בעבודות לסלילת הכביש והצפי לסיומו, באותה נקודת זמן, היה בתוך 25 חודשים, קרי במרץ 2023. תכולת הפרויקט: כביש דו-נתיבי, שכל אחד מנתיביו חד-מסלולי, בעלות כוללת של 250 מיליון ש"ח.

במרץ 2021, כחודש לאחר תחילת העבודות לסלילת הכביש העוקף, ובהמשך להמלצת הגורמים המקצועיים האמונים על ביצוע הפרויקט, החליטה שרת התחבורה על הפיכת הכביש לדו-מסלולי ובהתאם לכך - על הוספת 50 מיליון ש"ח לתקציב הפרויקט. זאת על מנת לאפשר גישה בטוחה ובטיחותית יותר ליישובי גב ההר.

ביולי 2023 הגדיל משרד התחבורה את תקציב הפרויקט ב-87 מיליון ש"ח נוספים לצורך התאמת הצמדות מחירים, החשת ביצועו של הפרויקט ועמידה בדרישות ביטחון ואבטחה.

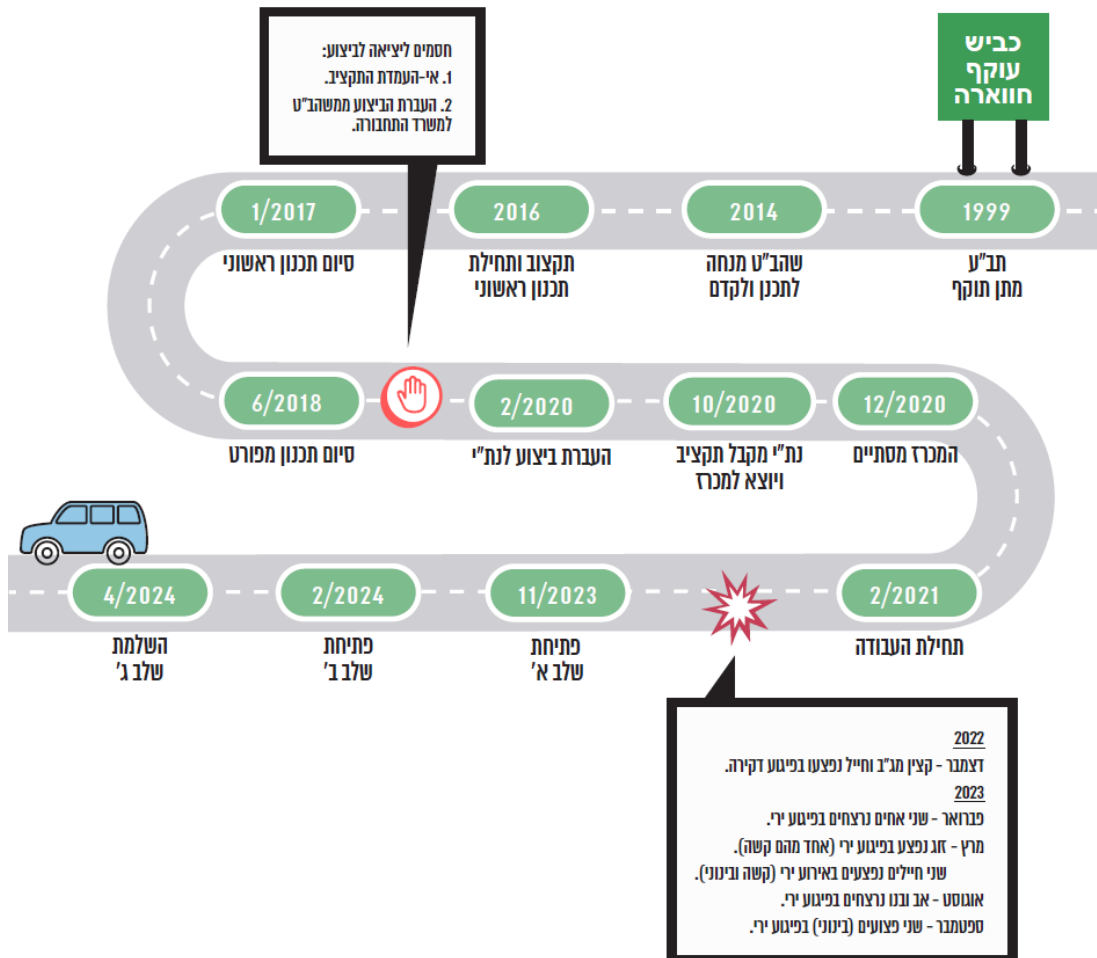
בנובמבר 2023 בעקבות החשת הפרויקט נפתח הכביש לתנועה באופן חלקי במקטע יצהר - ביתא (שלב א'). במועד זה מסרה נת"י לצוות הביקורת כי נכון ליולי 2023 היקף הפרויקט הסתכם ב-387 מיליון ש"ח והמועד הצפוי לפתיחת הכביש לתנועה במלואו הוא ינואר 2024.

באפריל 2024 מסרה נת"י לצוות הביקורת כי בפברואר 2024 נפתח הכביש לכל אורכו במתכונת דו-נתיבית וחד-מסלולית (שלב ב'), ובאפריל 2024 הושלם לדו-נתיבי ודו-מסלולי (שלב ג'). עוד מסרה כי נכון לאפריל 2024, נותר להקים רמזור ולהוסיף שכבת אספלט שלישית, פעילויות אשר יבוצעו תוך השארת הכביש פתוח לתנועה.

62 תיק הביצוע הועבר לביצוע נת"י ב-10.2.20.



תרשים 17 : השתלשלות סלילת כביש עוקף חווארה בשנים 1999-2024



על פי נתונים שנאספו ממסמכים שונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 17 עולה כי תהליך ההוצאה לפועל של סלילת כביש עוקף חווארה נמשך כשבע שנים ממועד הנחיית שהב"ט לסלול את הכביש ועד תחילת העבודות לסלילתו בפברואר 2021, וזאת עקב עיכובים בהקצאת התקציב לתכנון ולביצוע ועקב שיהוי בקבלת ההחלטה בנוגע לגורם שיבצע את סלילת הכביש.

בביקורת עלה כי משרד האוצר ביצע רק בנובמבר 2019 את החלטת הממשלה מינואר 2018 לתקצוב הרשאה להתחייב בהיקף 600 מיליון ש"ח לכבישים העוקפים, כולל 250 מיליון ש"ח לכביש עוקף חווארה, וזאת ללא תיאום וסיכום תקציבי עם משהב"ט, כמעט שנתיים לאחר ההחלטה, ובאופן שמנע ממהב"ט לממש תקציב זה. משמעות הדבר שחלפו כשנתיים וחצי ממועד סיום התכנון המפורט של הכביש ביוני 2018, שלאחריו ניתן היה לפרסם מכרז, ועד למועד היציאה למכרז באוקטובר 2020. גמר סלילת כביש עוקף חווארה במועד מוקדם יותר עשוי היה לצמצם את מספר הפיגועים והנפגעים בציר חווארה.

מומלץ כי אם הממשלה מחליטה על מימוש פרויקטי תשתיות תחבורה באיו"ש המחייבים פעילות ארוכת טווח ועתירת תקציב, על משרד האוצר, משרד התחבורה ומשהב"ט לעגן זאת בתוכנית רב-שנתית, מתוקצבת ומבוקרת כדי לוודא שהתוכנית ממומשת לאורך השנים.



ביוני 2023 מסר קמ"ט תחבורה כי העיכובים במימוש הפרויקט לסלילת כביש עוקף חווארה נבעו מתכנון חסר, שבמסגרתו לא הובאו בחשבון צורכי הפלסטינאים וכן נוכח החבלות והנזקים אשר נגרמו לקבלת המבצע תוך כדי עבודתו.

תמונה 1: כביש עוקף חווארה



המקור: נתוני נת"י.

העבודות לסלילת כביש עוקף חווארה, שייזומו החל בשנת 1992, והתב"עות שכללו אותו קיבלו תוקף בשנת 1993 ושוב בשנת 1999, הושלמו לאחר כ-32 שנה בשנת 2024 ובהיקף כספי של 387 מיליון ש"ח. ביוני 2018 השלים משהב"ט את תכנון כביש עוקף חווארה. העיכוב הניכר בהקצאת התקציב על ידי משרד האוצר, בשילוב עם כמה גורמים: היעדר תקציב מדינה מאושר בתחילת שנת 2020, פניית משרד התחבורה להעברת האחריות לסלילת הכביש ממשלהב"ט למשרד התחבורה, הסכמת משהב"ט לכך והעברת האחריות למשרד התחבורה בפברואר 2020 - כל אלה הביאו לדחייה נוספת בתחילת עבודות הסלילה לפברואר 2021, יותר משנתיים וחצי לאחר שמשלהב"ט כבר היה מוכן מהבחינה התכנונית לצאת למכרז. ייתכן שסלילת הכביש במועד מוקדם יותר הייתה משפיעה על מספר הפיגועים שהתרחשו בשנים האחרונות בציר עוקף חווארה ועל תוצאותיהם.

בדצמבר 2023 בתגובתה על טיוטת הדוח מסרה נת"י (להלן - התייחסות נת"י) כי הפרויקט הועבר לידיה בפברואר 2020, וכשמונה חודשים לאחר מכן, לאחר השלמת הליכי תכנון ובקורות הנדסיות, החברה פרסמה מכרז לסלילת הכביש. עוד מסרה כי בוצעו בפרויקט שינויים הנדסיים, בין היתר, הרחבתו לכביש דו-מסלולי ועל אף שהפרויקט בוצע בסביבה ביטחונית מורכבת המשפיעה על קצב הביצוע, החברה פעלה רבות לקיצור משך הביצוע.

באפריל 2024 בהתייחסותו לטיוטת דוח הביקורת מסר אגף התקציבים במשהב"ט כי תהליכי התקצוב השונים מבוצעים על ידי משרד האוצר ולמשרדי הממשלה האחרים יש יכולת השפעה מצומצמת ביותר לתקצוב משימות אשר אינן בבסיס תקציבם ולפיכך משרד האוצר נושא באחריות להעמדת התקציב בעיתוי אשר יאפשר יציאה להתקשרות ומימושו באופן מיטבי וביעילות של פרויקטים מסוג זה.



מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט והתחבורה בשילוב עם משרד האוצר יוודאו כי היקף התקציב של כל פרויקט תחבורתי בעל חשיבות ביטחונית ועיתוי הקצאתו יתאמו לשלבי התכנון והביצוע המאושרים. אם המשרדים האמורים אינם עומדים בכך, מומלץ כי הם יערבו בנושא את שהב"ט ואת שר התחבורה, בפרט כשמדובר בצירים עוקפים לצירים אדומים אשר סלילתם אושרה בהחלטות ממשלה פרטניות. אי-הקצאת תקציב בעוד מועד מעמידה בסכנה את חייהם של הנוסעים בצירים אלו.

כביש עוקף אל-ערוב

קטע מכביש 60 בחלק המתחיל בצומת גוש עציון ומסתיים בצומת כרמי צור, שאורכו 7 ק"מ עובר בחלקו בתוך הכפר בית אומר ובחלקו בסמיכות ל-מחנה הפליטים אל-ערוב. קטע כביש זה הוא ציר מרכזי המשמש, בין היתר, את תושבי גוש עציון ואת תושבי חברון והסביבה כדי לנוע צפונה ובכלל זה לכיוון ירושלים ולחפך. מעבר קטע כביש זה בתוך הכפר בית אומר ובסמיכות למחנה הפליטים אל-ערוב, הוא נקודת תורפה מבצעית מאחר שהוא מאפשר לתושבים הפלסטינאים, בקלות יחסית, להתנכל למשתמשי הכביש הישראליים. מנתוני פקמ"ז עלה כי מינואר 2022 ועד יוני 2023 אירעו בכביש 60 באזור אל-ערוב 481 פיגועים מסוגים שונים: ירי, דריסה, דקירה, ידויי אבנים וכד'.

מפה 7: ציר ראשי אל-ערוב, היקף האירועים הביטחוניים בו והציר העוקף



על פי נתוני פקמ"ז ואתר המפות הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



**תרשים 18 : התפלגות אירועי הפח"ע בציר אל-ערוב והיקף האירועים הביטחוניים בו
מינואר 2022 ועד יוני 2023**



המקור: נתוני פקמ"ז, נכון לספטמבר 2023.

על פי נתוני פקמ"ז, מספר הפיגועים בציר העובר בסמיכות למחנה הפליטים אל-ערוב מינואר 2022 ועד יוני 2023 הסתכם ב-481, מהם 392 אירועי ידויי אבנים, 39 אירועי זריקת בקבוקי תבערה, 6 אירועי צמיגים בוערים בציר ו-44 אירועים אחרים.

בפקודת ההגנה של חטמ"ר עציון מצוין כי הכפר בית אומר שוכן ממערב לציר (כביש 60) וכי קו הבתים הראשון נמצא מעל הציר, והדבר גורם להיווצרות אירועי טרור רבים בנקודה זו. כמענה לכך, על מנת להרחיק את התנועה הישראלית מהכפר בית אומר וממחנה הפליטים אל-ערוב, תכנן משרד התחבורה כביש עוקף באורך 7.5 ק"מ, ובשנת 2003 תוכנית הכביש הופקדה למתן תוקף.

כאמור, בשנת 2014 הנחה שהב"ט את מתאם פעולות הממשלה בשטחים לקדם ולתכנן כבישים עוקפים בשטחי איו"ש, לרבות כביש עוקף אל-ערוב, ובאוגוסט 2015 החליטה הממשלה⁶³, בין היתר, על הקצאת 340 מיליון ש"ח לביצוע פרויקטים שונים באיו"ש, ובהם תכנון וביצוע של כבישים.

משרד מבקר המדינה בחן את תהליך התכנון והסלילה של קטע הכביש עוקף אל-ערוב, ולהלן יוצגו ממצאי בחינתו:

בדצמבר 2015 העביר משהב"ט לנת"י תקציב בסך 10 מיליון ש"ח עבור תכנון מפורט של כביש עוקף אל-ערוב. התוואי המתוכנן של הכביש עובר בתוך מבתרים שבגינם נשקף איום ביטחוני לכביש משני צדיו. החל משנת 2017 העבירה מינהלת קש"ץ את דרישותיה הביטחוניות למרכיבי ביטחון לאורך כביש עוקף אל-ערוב שכללו, בהתאם למקטעים השונים בציר, צורך בגדרות, בחומות, בקירות ובמיגונים שונים.

בפברואר 2017 פנתה נת"י למשהב"ט וציינה כי עלות קידום זמינות הפרויקט כוללת, בין היתר, תכנון, הליכי הפקעות והעתקת תשתיות בסך כולל 50 מיליון ש"ח, ולפיכך יש צורך בהעברת 40 מיליון ש"ח נוספים על התקציב שקיבלה בדצמבר 2015. במסגרת פנייה זו פירטה נת"י את מרכיבי התקציב הכולל בסך 50 מיליון ש"ח. מפירוט זה עלה כי העלות הנדרשת לתכנון היא 9.5 מיליון ש"ח.

במרץ 2017, במסגרת דיוני ועדת המשנה של ועחו"ב לאיו"ש, עדכן ראש מינהלת קש"ץ כי נת"י תהיה ערוכה לביצוע מכרז ביולי 2017.

בדצמבר 2017 העביר משרד התחבורה לנת"י 19 מיליון ש"ח מתוך 40 מיליון ש"ח להשלמת התכנון ולקידום הזמינות של הוצאת הפרויקט לפועל. כלומר נת"י תוקצבה ב-29 מיליון ש"ח לעומת 50 מיליון ש"ח אשר הציגה כצורך לתכנון ולקידום של הזמינות.

⁶³ החלטת הממשלה 358 (5.8.15).



באוגוסט ובנובמבר 2018 במסגרת דיוני ועדת המשנה של ועחו"ב לאיו"ש עדכן משרד התחבורה כי הסתיים התכנון המפורט של כביש עוקף אל-ערוב, וכי בינואר 2019 יוחל בקידום זמינות מתוך מטרה שבינוי 2019 יפורסם מכרז לסלילת הכביש. נוסף על כך ציין משרד התחבורה כי תקציב הפרויקט יוגדל ב-70 מיליון ש"ח.

בדצמבר 2018 אישרה מינהלת קש"ץ את מרכיבי הביטחון המפורטים להלן, בהתאם למקטעי הציר שבהם הוחלט להתקין: גדרות, מצלמות, מיגון תחנות הסעה, תשתית תקשורת, מפרצי בידוק, תאורה, מתחמי בידוק וכד'.

ממסמכי המעקב של מנהלת קש"ץ ממרץ 2019 בנוגע להתקדמות סלילת כביש אל-ערוב עלה כי משרד התחבורה תיקצב את סלילת הכביש ב-250 מיליון ש"ח והתחייב להשלים פערי תקצוב, אם יהיו.

ביוני 2020 סיימה נת"י את שלב התכנון המפורט.

באוגוסט 2023 מסרה נת"י לצוות הביקורת בנוגע למשך התכנון מדצמבר 2015 עד יוני 2020 כי בשלב שבו הועמדו לרשותה 10 מיליון ש"ח, היא התריעה כי תקציב זה לא יספיק להשלמת תכנון הפרויקט, ובהיעדר תקציב לתכנון מפורט ומלא (הדורש השלמה ל-29 מיליון ש"ח) לא היה באפשרותה להשלים את התכנון.

בביקורת עלה כי משרד התחבורה באמצעות נת"י סיים את התכנון של כביש עוקף אל-ערוב באורך 7.5 ק"מ ביוני 2020, כ-4.5 שנים לאחר המועד שבו העביר משהב"ט תקציב בסך 10 מיליון ש"ח להתחלת התכנון של הכביש (דצמבר 2015). זאת בעוד שתכנון של כביש באורך 7 ק"מ אמור לפי קביעת מנכ"ל נת"י להימשך כשנה וחצי. יתרה מכך, אף שנת"י הייתה ערה לכך כי התקציב בסך 10 מיליון ש"ח אשר הועמד לרשותה לתכנון לא יספיק להשלמת תכנון הפרויקט, רק יותר משנה לאחר הקצאת התקציב ותחילת התכנון, פנתה נת"י בפברואר 2017 להשלמת התקציב הנוסף הנדרש. כמו כן, גם לאחר שבדצמבר 2017 הועמדה לרשות נת"י יתרת התקציב, השלמה ל-29 מיליון ש"ח, חלפו עוד שנתיים וחצי עד שהיא השלימה את התכנון.

בתגובתה על טיוטת דוח הביקורת מסרה חברת נת"י כי הפרויקט הועבר לידה בדצמבר 2017 והליכי התכנון נמשכו כשנתיים וחצי זאת עקב קבלת תקציב חלקי וכן עקב ביצוע שינויים בדרישות להצבת מרכיבי הביטחון בשלב מאוחר יותר, דבר שהביא לעיכוב בתהליכי התכנון.

באוקטובר 2020 החלה חברת נת"י, באמצעות קבלן שזכה במכרז, בביצוע עבודות לסלילת הכביש. לפי לוח הזמנים שנקבע צפי פתיחת הכביש נקבע לרבעון הרביעי של שנת 2023.

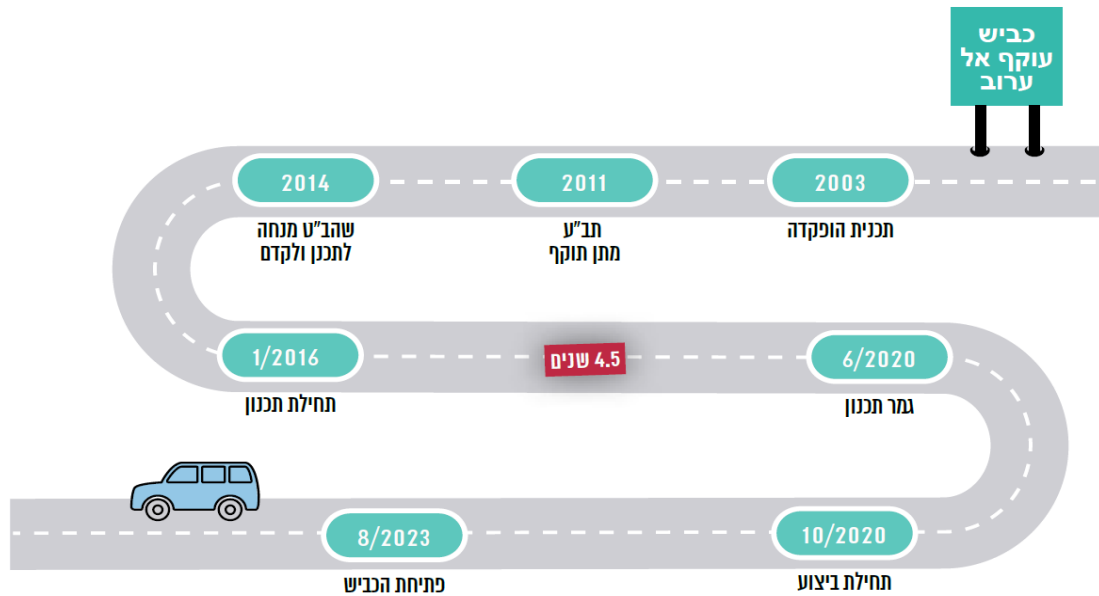
ביוני 2023 מסר ראש מינהלת קש"ץ כי כלל דרישות פקמ"ז בנושא מרכיבי הביטחון בכביש זה ממומשות במסגרת ההתקשרות עם קבלני הביצוע של הכביש, שמנהלת נת"י.

ביולי 2023 מסר משרד התחבורה לצוות הביקורת כי האומדן העדכני של הפרויקט מסתכם ב-287 מיליון ש"ח, ואילו תקציב הפרויקט נותר 250 מיליון ש"ח.

באוגוסט 2023 נפתח כביש עוקף אל-ערוב לתנועה והשלמתו צפויה ברבעון הראשון של שנת 2024.



תרשים 19: השתלשלות תהליך סלילתו של כביש עוקף אל-ערוב, 2024-2014



על פי איסוף נתונים ממסמכים שונים שנאספו בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 19 עולה כי סלילת קטע הכביש עוקף אל-ערוב באורך 7.5 ק"מ, אשר החלה בהעלאת הצורך בעניין ובתיקופו על ידי שהב"ט בשנת 2014, הסתיימה בפתיחת הכביש לאחר כ-9 שנים, באוגוסט 2023.

תמונה 2: כביש עוקף אל-ערוב



המקור: נת"י, צולם בתחילת שנת 2024, לאחר פתיחתו של הכביש לתנועה.

בתמונה 2 נראה כביש עוקף אל-ערוב שנפתח לתנועה באוגוסט 2023.



מינואר 2022 ועד יוני 2023 אירעו בכביש 481 פיגועים, מהם 392 אירועי זריקות אבנים, 39 אירועי זריקת בקבוקי תבערה, 6 אירועי צמיגים בוערים בציר ו-44 אירועים אחרים. בביקורת עלה כי על אף הצורך הביטחוני חלפו כ-9 שנים ממועד הנחיית שהב"ט לצאת לתכנון מפורט של כביש עוקף אל-ערוב בשנת 2014 ועד לפתיחתו של הכביש בשנת 2023.

יודגש כי גם אם נביא בחשבון את פרק הזמן שנדרש למשרד התחבורה להשלמת התקציב לקידום זמינות פרויקט כביש אל-ערוב לנת"י, משך התכנון של כביש עוקף אל-ערוב, אך ארבע שנים וחצי, מדצמבר 2015 ועד יוני 2020. אילו משך התכנון היה מתקצר ובעקבות כך מועד השלמת הכביש היה מוקדם יותר, ייתכן שהיה בכך כדי לצמצם את מספר הפיגועים שהתרחשו בכביש 60 באזור זה.

נמצא כי המעורבות הפעילה של מינהלת קש"ץ בכל תהליכי התכנון, הביאה למימוש מרכיבי הביטחון, בהתאם לדרישות פקמ"ז.

משרד התחבורה מסר בהתייחסותו בנוגע להתמשכות התכנון של כביש עוקף אל-ערוב כי מימוש מרכיבי ביטחון נמצא באחריות משהב"ט.

חברת נת"י מסרה בתגובתה כי מרגע הבשלת הפרויקט והתאמתו ליציאה למכרז, החלו עבודות הביצוע בחודש אוקטובר 2020 ופתיחת הכביש בוצעה כמתוכנן ללא חריגות בלוחות הזמנים.

מומלץ כי משרד התחבורה בשילוב נת"י יקיימו תחקיר לצורך הפקת לקחים מהתכנון המתמשך לסלילת כביש עוקף אל-ערוב, וכי בהתאם לממצאי התחקיר הם ימסדו בנהליהם את דרכי הפעולה למימוש החלטות הדרג המדיני שיאפשרו את מימוש ההחלטות באופן מלא ובלוח הזמנים הקצר ביותר.

כביש בית אריה - כביש עוקף רנתיס וא-לובן

כביש 465 במקטע שבין מעבר רנתיס לבין המפגש עם כביש 446 ובהמשך במפגש עם כביש 4653, הוא כביש רוחב משמעותי הנותן מענה תחבורתי לתושבי גושי ההתיישבות, ובהם בית אריה, פדואל, עלי זהב, לשם, עופרים, וברוכין, בדרכם לכיוון כביש 443 וכן בכיוון ההפוך. מקטע זה, שאורכו כ-5 ק"מ, עובר דרך הכפר א-לובן וכן בשולי הכפר רנתיס.

בחודשים ינואר 2022 ועד יוני 2023 אירעו בציר זה כ-20 אירועים, ובהם 15 אירועי יידוי אבנים, ושני אירועי זריקת בקבוקי תבערה.

בהחלטת הממשלה מפברואר 2005 אושר המשך הקמת גדר הביטחון למניעת פיגועי טרור (מכשול קו התפר) בהתאם לתוואי אשר הותיר, בין היתר, את היישובים בית אריה ועופרים בצד המערבי של המכשול ואת הכפרים הפלסטיניים רנתיס וא-לובן בצידו המזרחי. לנוכח העובדה כי ציר הגישה ליישובים בית אריה ועופרים עובר בסמיכות לכפר רנתיס ודרך הכפר א-לובן, נדרש היה במסגרת הקמת המכשול לסלול ציר גישה חלופי אשר יעקוף כפרים אלה. בהתאם לכך, בשנת 2006, במסגרת פרויקט מרחב התפר, החלה מינהלת גבולות ותפר בהקמת המכשול בתוואי המעודכן, בסלילת כביש באורך 11 ק"מ, המיועד לשימוש אזרחי, בעלות של 250 מיליון ש"ח וכן בבניית מעבר זמני בין אי"ש לישראל - מעבר רנתיס⁶⁴ (עד להשלמת הציר החלופי אשר ייתר את הצורך במעבר רנתיס).

⁶⁴ מעבר כלי רכב במכשול קו התפר אשר הוקם כמעבר זמני ומצומצם בגודלו נוכח התוכנית להעתיקו צפונה במסגרת סלילת הכביש העוקף.



מפה 8 : כביש עוקף א-לובן - כביש בית אריה - הכביש הקיים והכביש העוקף



על פי אתר המפות הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במפה 8 נראה הכביש המחבר ממעבר רנתיס ליישוב בית אריה, העובר בסמוך ליישוב הפלסטיני א-לובן. מצפון לו מצוין תוואי הציר העוקף המונע את הצורך במעבר בסמיכות ליישובים הפלסטינאים. כמו כן, בהתאמה לסלילת הציר העוקף, מסומן מעבר שילה מצפון למעבר רנתיס אשר יחליף אותו לאחר שייפתח הכביש העוקף.

לדברי ראש מנהלת קש"ץ, בשנת 2007, כשנתיים לאחר שהוחל בסלילתו של כביש בית אריה, החליט הדרג המדיני⁶⁵ להקפיא את הקמת תוואי גדר הביטחון על פי ההחלטה דלעיל, ובכלל זה להקפיא את סלילת כביש עוקף זה, זאת מטעמים מדיניים, משפטיים ותקציביים. התוצאות בפועל של ההקפאה האמורה באזור זה:

1. היישובים בית אריה ועופרים יהיו בצד המזרחי של המכשול.
2. ימשיך השימוש בציר הקיים והמעבר של המשתמשים בציר דרך הכפר א-לובן ובסמיכות לכפר רנתיס.
3. יתבצע שימוש קבוע במעבר רנתיס.

⁶⁵ יצוין כי לא אותרה החלטה רשמית של הממשלה או של דרג מדיני כלשהו בנוגע להחלטה זו.



תרשים 20 : סטטוס הפרויקט בשלב שבו הופסקו העבודות בשנת 2007



בית אריה עופרים – אחוזי ביצוע



100% תכנון הפרויקט הסתיים

82% מהכביש בוצע

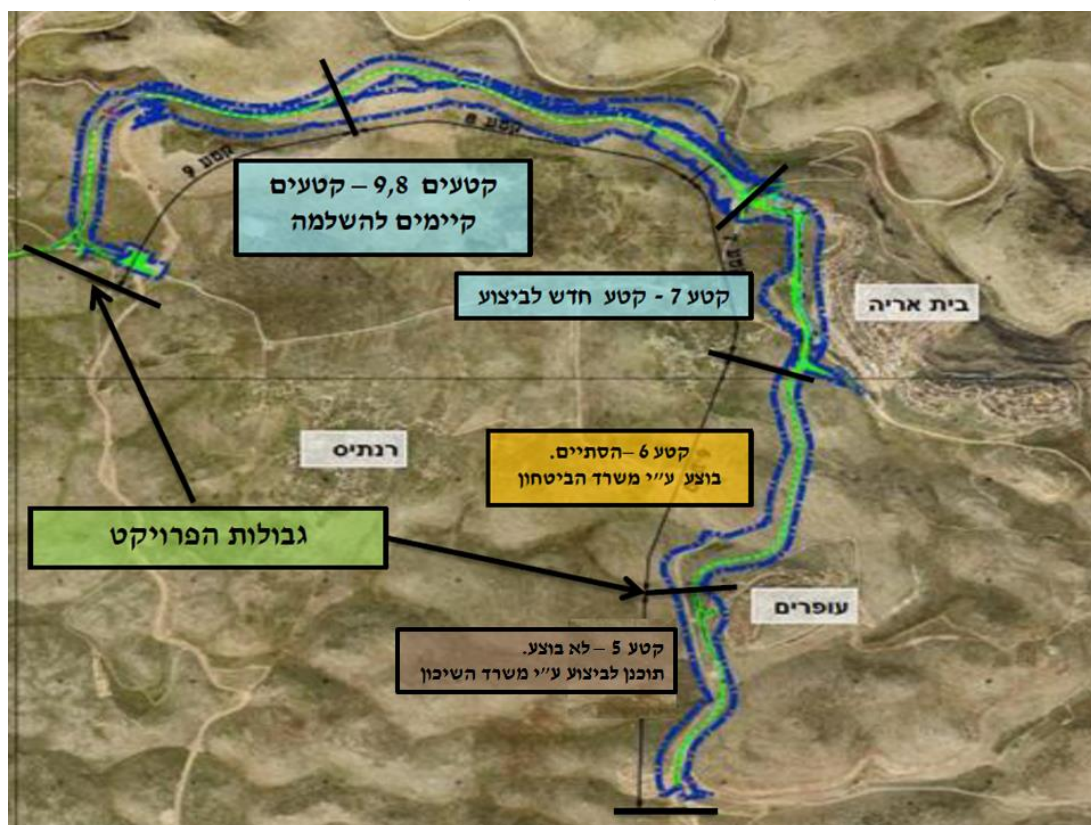
6.9 ק"מ מתוך 8.4 ק"מ אורך הפרויקט כבר בוצע ע"י משרד הביטחון

סטטוס	אורך (ק"מ)	מספר קטע
בוצעו עבודות עפר ושכבת אספלט ראשונה ע"י משהב"ט נדרש להשלים שכבת אספלט, תאורה ומעבר בית אריה.	4.6	8,9
נדרש להשלים במלואו	1.5	7
בוצע ע"י משהב"ט במלואו ונמסר לנת"י	2.3	6
	8.4	סה"כ



המקור: מינהלת גבולות ותפר במשהב"ט.

מפה 9 : הקטעים השונים בתכנון כביש בית אריה



המקור: מינהלת גבולות ותפר במשהב"ט.

במפה מפורטים קטעים 5-9⁶⁶ בכביש בית אריה. קטעים 7-9 נכללים בכביש עוקף א-לובן ואילו קטעים 5-6 הם בבחינת גישה אפשרית לכביש זה מכיוון דרום.

⁶⁶ קטע מס' 5 - אינו נכלל בתוואי הכביש העוקף שבטיפול של נת"י. ההצעה לכלול קטע זה הועלתה לדיון בישיבת הוועדה לתכנון ולפיתוח במועצת מקרקעי ישראל במסגרת פיתוח שכונה חדשה בבית אריה-עופרים ולא אושרה.



כאמור, בשנת 2014 הנחה שהב"ט את מתפ"ש לקדם ולתכנן את סלילתם של כבישים עוקפים בשטחי איו"ש, לרבות סלילתו של כביש בית אריה. באוגוסט 2015 החליטה הממשלה להקצות 340 מיליון ש"ח ליישום פרויקטים שונים באיו"ש, ובהם תכנון וביצוע כבישים.

בשנת 2017 עתרה מועצה מקומית בית אריה לבג"ץ⁶⁷ בטענה כי זה יותר מעשור נמנעים המשיבים, בהם משרד ראש הממשלה, משהב"ט ומפקד כוחות צה"ל באיו"ש⁶⁸, מהשלמת סלילתו של הכביש בניגוד להתחייבותיהם בעבר ותוך זלזול בחיי אדם. בדיון בבג"ץ השיבו נציגי המדינה כי יש מחויבות להשלמת הכביש העוקף, ולפיכך העתירה מתייתרת. בספטמבר 2018 קבעו שופטי בג"ץ כי יש למחוק את העתירה מכיוון ש"השלמת הכביש עלתה על פסים מעשיים" וכי "קשיים תקציביים שניצבו בדרכו של הכביש - נפתרו".

בינואר 2018 פנה סגן שהב"ט למשרד האוצר בבקשה לתקצב 2 מיליון ש"ח עבור השלמת התכנון המפורט למקטעי הכביש החסרים (מקטעים 5 ו-7), זאת בין היתר על מנת להגיע לאומדנים מדויקים בנוגע להשלמת סלילת קטע הכביש. בהמשך לפנייה זו, ביוני 2018 העביר משרד התחבורה למשהב"ט התחייבות בהיקף 2 מיליון ש"ח להשלמת התכנון למקטע 7 של כביש זה. במסגרת השלמת התכנון על ידי אהו"ב במשהב"ט נקבע ואושר בתיאום עם נת"י כי מהירות התכ"ן⁶⁹ בכביש תהיה 70 קמ"ש.

באוגוסט ובנובמבר 2018 במסגרת ועדת המשנה של ועחו"ב לאיו"ש עדכן משרד התחבורה כי כביש בית אריה תוקצב ב-76 מיליון ש"ח ונמצא בשלב התכנון המפורט. בניגוד לכך, באותו הדיון הבהיר ראש מינהלת קש"ץ כי תקציב הביצוע טרם התקבל במשהב"ט.

ממסמכי המעקב של מינהלת קש"ץ אחר התקדמות סלילת כביש בית אריה עלה כי נכון למרץ 2019 העלות המתוכננת של סלילתו מסתכמת ב-76 מיליון ש"ח (ללא סלילת קטע 5 וכן ללא הקמתו של קיר אקוסטי) וכי עד אותו מועד תוקצבו 4 מיליון ש"ח לתכנון מפורט. הצפי לסיום התכנון המפורט היה מאי 2019, וכמו כן לפי הצפי יידרשו 24 חודשים לביצוע הפרויקט מיום העברת התקציב. באותו המועד צוין כי יש כוונה להתחיל בהערכת עצי זית מתחום הכביש המתוכנן.

בשנת 2019 עתרו לבג"ץ פלסטינאים⁷⁰ תושבי א-לובן נגד כוונת מעהב"ט להעתיק עצי זית הנמצאים באדמות פרטיות המצויות בשטח שעליו הוטל צו תפיסה⁷¹ לצורך סלילת הכביש. בדיון זה חזרה המדינה על החשיבות הביטחונית שבהשלמת כביש זה, שיקנה גישה ליישובים הישראליים ללא צורך במעבר דרך כפרים פלסטיניים, על החיכוך הכרוך בכך, ובהתאם לכך דחה בג"ץ את העתירה.

באפריל 2019 דרש נת"י מאהו"ב כי במסגרת תכנון הכביש לפי נוהלי נת"י יתוכנן כל תוואי קטע הכביש למהירות תכן של 80 קמ"ש (במקום 70 קמ"ש כפי שתוכנן ואושר עד אותה נקודת זמן)⁷². ביולי 2019 מינהלת גבולות ותפר השיבה כי השינוי האמור משמעו בתוספת עלות של 17.6 מיליון ש"ח, וכי היא לא תוכל לסלול את הכביש בתקציב הקיים ושוב תדחה את השלמת סלילתו בכמה שנים. באוגוסט 2019 השיבה נת"י למינהלת גבולות ותפר כי מדובר בכביש עם אופק תכנוני שיאפשר שימוש בו לעוד 20 שנה, על כל המשתמע מכך מבחינת מרכיבי התחזוקה אשר עשויים להשתנות אם לא תשונה מהירות התכן כפי שדרשה נת"י.

בעניין זה מסר אהו"ב בהתייחסותו לטיטות דוח הביקורת מפברואר 2024 כי העלאת מהירות התכן תחייב תוספת תקציב לפרויקט, ומאחר ולא התקבל תקציב נוסף, התכנון לא עודכן.

67 בג"ץ 8054/17 המועצה המקומית בית אריה נ' משרד ראש הממשלה (פורסם במאגר ממוחשב, 4.9.18).

68 וכמו כן משרד התחבורה ונת"י.

69 מהירות הנסיעה המרבית המותרת שלפיה מתוכנן הכביש בהיבטים ההנדסיים.

70 בג"ץ 2618/19 אבו סאלם נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פורסם במאגר ממוחשב, 29.4.219).

71 צו תפיסה - נטילה של הקרקע לצרכים ביטחוניים זמניים.

72 למעט אזור כיכר הכניסה לבית אריה אשר לגביה המהירות המותרת תיבחן נקודתית.



כאמור, בתחילת שנת 2019 ובמהלכה פנה משהב"ט כמה פעמים למשרד האוצר בבקשות לחתימה על סיכום תקציבי ולתקצוב הביצוע של כביש זה ושל כביש עוקף חווארה.

בנובמבר 2019, כמעט שנתיים לאחר החלטת הממשלה, העמיד משרד האוצר הרשאה להתחייב לרשות משהב"ט, וזאת ללא תיאום מקדים עם משהב"ט. על פי משהב"ט, עקב העיתוי וחוסר התיאום, לא הצליח משהב"ט לבצע התקשרויות ולהוציא את המכרז לפועל לפני שתסתיים השנה, ונדרש היה לטפל בתקצוב מחדש של הרשאה להתחייב זו.

בביקורת עלה כי חל עיכוב של כמעט שנה מתחילת שנת 2019, המועד שבו העלה משהב"ט את הדרישה התקציבית לפני משרד האוצר, ועד להעמדת הרשאה להתחייב לרשות משהב"ט בנובמבר 2019. יתרה מזו, היעדר ההסכמה התקציבית בין משהב"ט למשרד האוצר והמחלוקת בין משרד התחבורה לבין משהב"ט בנוגע למהירות התכן בכביש תרמו אף הם לעיכוב של כשנתיים בסלילת כביש בית אריה. הדחיות החוזרות ונשנות של סלילת הכביש מותירות על כנן את הפערים הביטחוניים באזור זה.

כאמור, באוגוסט 2023 מסר משרד האוצר לצוות הביקורת כי סוגיית התקציב לסלילת כביש בית אריה נמצאת בטיפול משרד התחבורה ואין ביכולתו של משרד האוצר למסור את פרטי השיח בין משרד התחבורה, משהב"ט ונת"י.

במאי 2020 נפגשו מנכ"ל משהב"ט ומנכ"ל נת"י וסיכמו, בין היתר, כי מהירות התכן בכביש בית אריה לא תעלה על 70 קמ"ש, ובכך הסירו את החסם שהיה להשלמת שלב התכנון המפורט. בעקבות כך הנחה מנכ"ל משהב"ט באותה הפגישה את ראש מינהלת גבולות ותפר לפעול להשלמת סלילתו של הכביש ולאחר השלמתה להעביר לידי נת"י את תחזוקתו.

בנובמבר 2020 פנה מנכ"ל משרד התחבורה לממלא מקומו של מנכ"ל ראש הממשלה בבקשה להעברת הפרויקט מאחריותה של מנהלת גבולות ותפר במשהב"ט לביצוע על ידי נת"י, מהטעמים האלה:

1. נת"י תוכל לעמוד ביעד התקציב עם מפרט טוב יותר מהמפרט המתוכנן על ידי משהב"ט.
 2. תחזוקת הכביש תבוצע בהמשך על ידי נת"י. ראוי שהגורם שיסלול את הכביש יהיה הגורם שיתחזקו בהמשך.
- בעקבות זאת פנה מנכ"ל משהב"ט לממלא מקומו של מנכ"ל ראש הממשלה ולמנכ"ל משרד התחבורה בבקשה להשארת ניהול הפרויקט במשהב"ט, כיוון שהכביש תוכנן על ידי מעהב"ט וכלל דרישות והתאמות מבצעיות ביטחוניות שונות.
- בפברואר 2021 לאחר ששהב"ט תיקף את החלטת מנכ"ל משהב"ט לעיל, שב ופנה מנכ"ל משהב"ט למנכ"ל ראש הממשלה בבקשה לכך שמהב"ט יבצע את סלילת הכביש.
- באוגוסט 2022, יותר משנתיים לאחר שהושגו ההסכמות בין מנכ"ל משהב"ט למנכ"ל נת"י בנוגע לתכולות ההנדסיות של הכביש, ונוכח התמשכות המחלוקת לגבי הגורם המבצע, המליץ ראש מינהלת קש"ץ לשהב"ט, לנקוט שני צעדים ליישוב המחלוקת עם משרד התחבורה, כמפורט להלן:

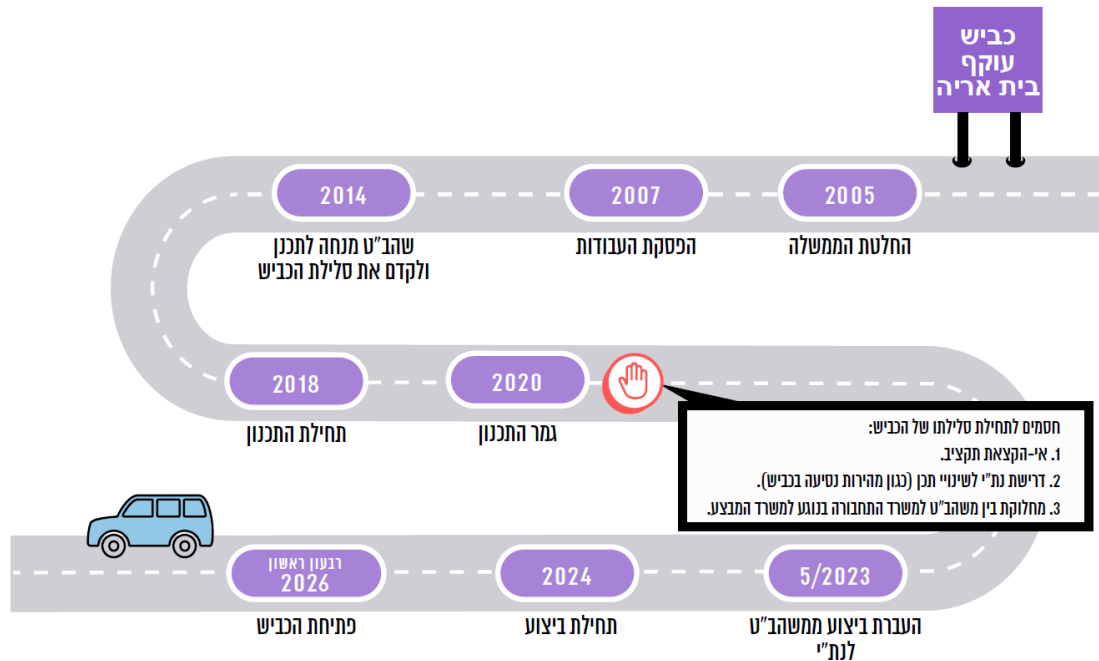


1. משרד התחבורה - יסלול את הכביש בלבד בהתאם להנחיות הביטחוניות ולתנאים הביטחוניים כפי שקבע פקמ"ז ובהתאם להתחייבויות לערכאות המשפטיות.
 2. משהב"ט - יקים את המעבר החדש של כלי רכב אשר יחליף את מעבר רנתיס (להלן - מעבר שילה), ואת כלל מרכיבי הביטחון הנדרשים (במסגרת עלות הכביש הכוללת).
- בינואר 2023 במסגרת פגישה בין מפקד פקמ"ז למנכ"ל נת"י, ציין מפקד פקמ"ז כי יש צורך ביטחוני דחוף בסלילת כביש בית אריה ובהקמת המעבר החדש.
- במרץ 2023 עדכן סמנכ"ל וראש אגף תכנון במשהב"ט את מנכ"ל נת"י עידכן כי משרד התחבורה קיבל ממשרד האוצר מסגרת תקציבית לביצוע הפרויקט והמליץ למנכ"ל משהב"ט להעביר את ביצוע הכביש למשרד התחבורה. בעקבות זאת סיכם מנכ"ל משהב"ט כי משרד התחבורה יסלול את הכביש ממקורותיו, ומשהב"ט יבצע את פיתוחם של המעבר ומרכיבי הביטחון, ממקורותיו.
- באפריל 2023, במסגרת הסיכום התקציבי בין משרד האוצר למשרד התחבורה לשנים 2023-2024, בחלק העוסק בקידומי זמינות ופרויקטים אזוריים, הוקצו 120 מיליון ש"ח⁷³ לסלילת כביש בית אריה.
- בהתאם לסיכום מנכ"ל משהב"ט ממרץ 2023, ב-31.5.23 העביר משהב"ט לנת"י את תוכניות הביצוע הנוגעות להשלמת הכביש בית אריה לצורך סלילתו.
- באוגוסט 2023 מסרה נת"י לצוות הביקורת כי הצפי לפרסום מכרז לסלילת הכביש הוא הרבעון הרביעי של שנת 2023. עוד מסרה כי נכון לאוגוסט 2023, למעט 20 מיליון ש"ח לקידום זמינות אשר התקבלו בחברה, טרם התקבל בנת"י התקציב ליציאה למכרז, דהיינו ההשלמה ל-120 מיליון ש"ח, והדבר עשוי לעכב את פרסום המכרז.
- באוגוסט 2023 מסר משהב"ט לצוות הביקורת כי הוא מקיים דיאלוג עם נת"י לגיבוש ההסכם המשפטי להעברת הנתח התקציבי להקמתם של מעבר שילה ומרכיבי הביטחון לאורך הציר ובמעבר - פרויקטים שיבצע משהב"ט.

⁷³ הקצאת תקציב מחייבת פעולות משלימות לצורך תקצובה.



תרשים 21: השתלשלות סלילת כביש בית אריה, 2005-2024



על פי נתונים ממסמכים שונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנת 2005 כנגזרת להחלטת ממשלה מספר 3283 עלה הצורך לסלילת כביש גישה חלופי ליישוב בית אריה. בשנת 2007 החליטו ראש הממשלה ושהב"ט להקפיא את הקמת תוואי גדר הביטחון באזור זה, ובכלל זה להקפיא את סלילת הכביש ליישוב. בשנת 2014 הנחה שהב"ט לתכנן ולקדם את סלילתו של כביש זה. בביקורת עלה כי משנת 2014 ועד אוגוסט 2023 לא חלה כל התקדמות ממשית בהשלמת סלילתו, וזאת למרות הצורך האזרחי והביטחוני בסלילת כביש זה. החלטת ראש הממשלה ושר האוצר משנת 2017 על הקצאת משאבים לסלילת כבישים באיו"ש, לרבות 76 מיליון ש"ח המיועדים לסלילת כביש זה, מומשה על ידי משרד האוצר רק כשנתיים לאחר מכן ובאופן שלא איפשר למשהב"ט לממש את התקציב. הדחיות החוזרות ונשנות של הפרויקט ואי-העמידה בלוחות הזמנים פוגעים בביטחונם של התושבים הנוסעים בציר.

עוד עלה כי אי-תקצוב ההשלמה ל-76 מיליון ש"ח על ידי משרד האוצר בשילוב דרישת נת"י לשינוי מהירות התכן והמחלוקת בין משהב"ט למשרד התחבורה לגבי הגורם המבצע - כל אלה גרמו לכך שנכון למרץ 2024 טרם פורסם מכרז לסלילת הכביש, אף שהתכנון המפורט של הכביש הסתיים בשנת 2020.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת מסרה נת"י כי הפרויקט הועבר לידיה במאי 2023, זאת לאחר שבמשך תקופה ארוכה החברה קידמה את העברת הפרויקט לידיה. עוד מסרה כי מרגע קליטת הפרויקט בחברה ביצעה החברה את כלל תהליכי התכנון באיכות וביעילות, ובהתאם לכך בדצמבר 2023 ניתן צו התחלת עבודה לקבלן הזוכה ובינואר 2024 יפורסם מכרז משלים לסלילת הכביש⁷⁴.

נוכח העיכוב הרב בהשלמת כביש בית אריה והצורך הביטחוני הדחוף שעליו הצביע מפקד פקמ"ז בפברואר 2023, על משרד התחבורה ונת"י לקבוע כי סלילת הכביש תושלם בהקדם האפשרי, וכן עליהם לוודא כי הדבר נעשה.

⁷⁴ בהמשך עדכנה נת"י כי מכרז לסלילת הכביש צפוי להתפרסם באפריל 2024.

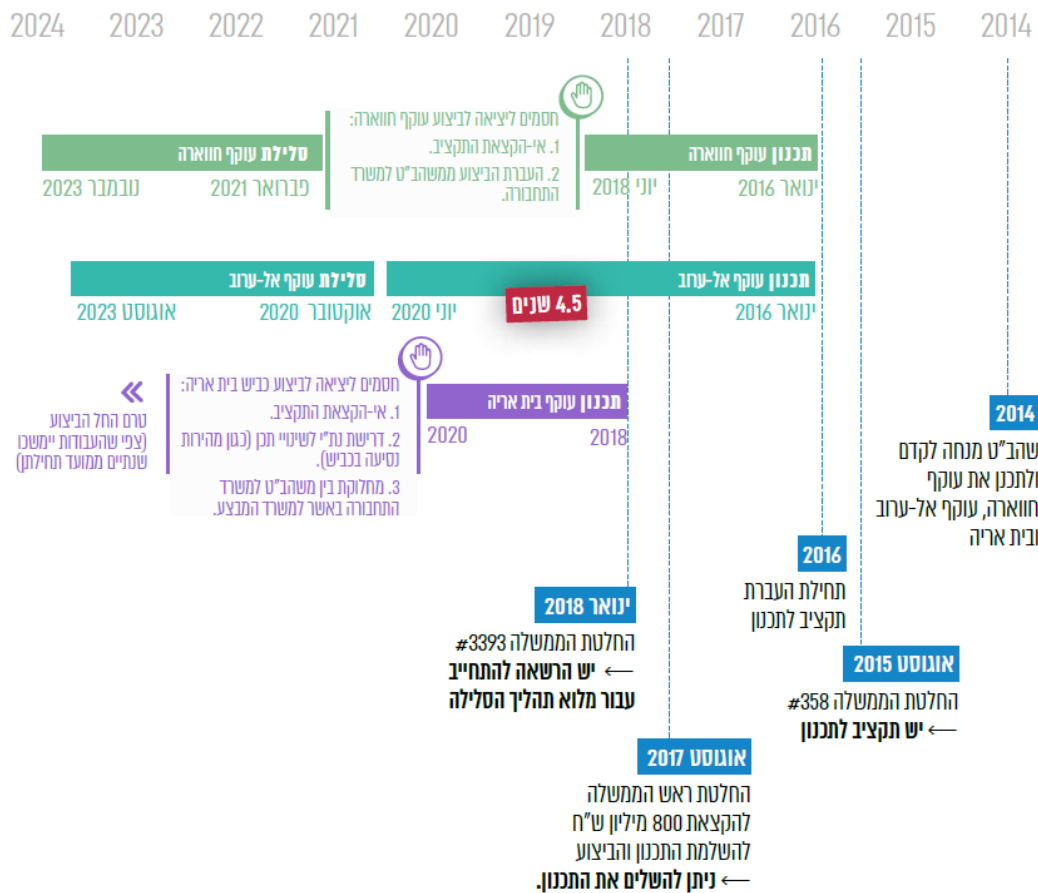


בהתייחסותו לטיטות דוח הביקורת מסר משרד האוצר במרץ 2024 כי כביש עוקף בית אריה (עוקף א-לובן) נכלל בסיכום התקציבי האחרון לפי אומדן של 120 מיליון ש"ח, ובסוף שנת 2023 תוקצבו 20 מיליון ש"ח עבור עבודות קידומי זמינות בגינו.

באפריל 2024 עדכנה חברת נת"י כי המכרז המשלים יפורסם בחודש זה (אפריל 2024) וכי פתיחתו הצפויה לתנועה של הכביש מתוכננת לרבעון ראשון של שנת 2026.



תרשים 22: שלבי תכנונם וסלילתם של הכבישים עוקף חווארה, עוקף אל-ערוב ובית אריה, 2024-2014



על פי נתונים ממסמכים שונים שנאספו בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת עלתה תמונת מצב חמורה המעידה על התמשכות התהליכים עד לתחילת סלילתם של קטעי כבישים עוקפים לצירים העוברים ביישובים פלסטיניים שבהם מתרחשים מאות אירועים ביטחוניים⁷⁵: סלילת כביש עוקף חווארה שאורכו 7 ק"מ, סלילת כביש עוקף אל-ערוב שאורכו 7.5 ק"מ והשלמת סלילתו של כביש בית אריה שאורכו כ- 11 ק"מ.

75

747 אירועים מינואר 2022 ועד יוני 2023 בשלושת הצירים המפורטים בדוח זה.



כמו כן, נכון למועד סיום הביקורת, אוגדת איו"ש הגדירה 12 צירים בחטמ"רים שנבדקו כ"צירים אדומים" בשל מקרים חוזרים של פיגועים בהם. החלטת הממשלה המרכזית האחרונה מאז 2015 נתנה מענה באמצעות כבישים עוקפים ל-2 צירים מתוך 12 הצירים הללו.

תכליתם של כבישים אלה היא צמצום סיכון ממשי לחיי הנוסעים בכבישים אלה. מצב זה מחייב את משרד האוצר, את משהב"ט ואת משרד התחבורה בתחקיר עמוק לצורך הפקת לקחים ולייעול סלילתם של כבישים, ובייחוד כבישים בשטחי איו"ש הנדרשים לצורך הגנה על משתמשי הדרך ולשמירה על חייהם.

נת"י מסרה בהתייחסותה בנוגע לאחריות לסלילת כבישים, כי נכון שצה"ל יעסוק רק בכבישים המהווים חלק ממכשול גבול או מקו התפר. עוד מסרה כי כלל הפרויקטים החלו בתכנון במשהב"ט והועברו לנת"י בשלבים השונים, דבר המהווה סוגיה מרכזית לחלק מהתמשכות התכנון בפרויקטים. כלל העיכובים התרחשו בשלבים לפני היציאה לביצוע בטרם הועברה האחריות על כבישים אלה לנת"י.

משרד התחבורה מסר בהתייחסותו כי הוא אחראי למימון ולביצוע הכבישים באיו"ש ומשהב"ט אחראי למרכיבי הביטחון. עוד מסר כי תקציב משרד התחבורה מיועד למימוש נושאים שבתחום סמכותו ואחריותו, שהם פרויקטים תחבורתיים ומתן מענה לאחזקה עתידית לתשתית בטיחותית תחבורתית בלבד.

אגף התקציבים במשהב"ט בהתייחסותו מסר כי האחריות למימון ותקצוב מרכיבי הביטחון בצירי התנועה באיו"ש אינה מוטלת על משהב"ט. עוד מסר כי כאשר משרד התחבורה מבקש להרחיב או לשנות תוואי דרך באיו"ש, באחריותו לוודא העמדת תקציב מלאה לטובת מרכיבי הביטחון הנדרשים על מנת לאפשר את השינוי המדובר.

כדי למנוע מחלוקות עתידיות שיש בהן כדי לעכב את סלילתם של כבישים באיו"ש ושל מרכיבי ביטחון שאמורים להשתלב בהם, על משהב"ט ומשרד התחבורה לסכם בדחיפות את סוגיית הגורם האחראי לפעולות אלה, המבצע והמממן אותן בהתאם ליתרונן היחסי של כל האחד מהגורמים. יהיה בפעולות אלו כדי לייעל את סלילת כבישים ולצמצם את הסיכון בחיי אדם. עוד מומלץ כי המל"ל יעקוב, יבצע בקרה וידווח לממשלה על מימוש החלטות הממשלה הנוגעות לביטחון התנועה בצירים באיו"ש. ככל שיש עיכוב במימוש החלטות אלו כתוצאה ממחלוקות שאינן מיושבות על ידי השרים הרלוונטיים, על ראש הממשלה ליישב מחלוקות אלו.

בהתייחסותו לטיטוט דוח הביקורת מסר משרד האוצר במרץ 2024 כי הימשכות הליכי התכנון אינם יחודיים לאיו"ש וקיימים בכל שטחי מדינת ישראל. עם זאת, העובדה כי התכנון באזור נעשה על ידי גוף צבאי ולא על ידי מינהל התכנון ומשרד התחבורה, וכן דרישות ביטחוניות ייחודיות מצד גופי הביטחון, מעוררת קשיים נוספים וגורמת להימשכות התהליכים. עוד מסר משרד האוצר כי עלות הביצוע של הכבישים עוקף חווארה ועוקף אל-ערוב התייקרו באופן משמעותי במהלך הביצוע עקב פגיעות חוזרות ונשנות בעבודה וכי תקציב תשתיות הכבישים הוא מוגבל בהיקפו ועל כן יש לבחור בין הפרויקטים השונים בהתאם להשפעתם על הגודש בדרכים, התעסוקה, שימוש בתחבורה ציבורית, בטיחות בדרכים, עלות הפרויקט ועוד. על אף החשיבות של הביטחון בנסיעה באיו"ש, אין זה השיקול היחיד ויש לבחון אותו מול פרויקטים נוספים ולצד שיקולים נוספים.

העיכוב בסלילת הכבישים העוקפים באיו"ש - עוקף חווארה ועוקף אל-ערוב סיכן את הנוסעים בצירים אלו עד לפתיחתם וממשיך לסכן את הנוסעים בציר לבית אריה שטרם הושלם. זאת לנוכח האיומים הנשקפים להם והפיגועים אשר ממשיכים להתרחש. מומלץ כי משרד התחבורה באמצעות חברת נת"י, מתוקף יתרונו היחסי בביצוע פרויקטים של תשתיות תחבורה, יוגדר כגוף הביצוע של כבישים עוקפים באיו"ש המשמשים את הציבור הרחב וכי משהב"ט באמצעות צה"ל, מתוקף אחריותו לביטחון התושבים והעוברים בכבישי איו"ש ומתוקף סמכותו לאישור



תוכניות ותשתיות אזרחיות באיו"ש, יקבעו את הדרישות הביטחוניות, מוקדם ככל הניתן, על מנת שמשרד התחבורה ונת"י יתמחרו אותן במסגרת תמחור כלל הפרויקט ויערכו לביצוע.

עוד מומלץ כי משרד התחבורה בשילוב נת"י יקיימו תחקיר מערכתי מקיף כדי לרדת לשורש הסיבות להתמשכות התהליכים עד לתחילת סלילתם של הכבישים ויפיקו מכך לקחים לקראת סלילת כבישים דומים בעתיד.

עוד מומלץ בעניין זה כי שהב"ט וצה"ל בשיתוף שרת התחבורה יבחנו תוכנית המשכית למתן מענה תשתיתי לסיוע בהגנה על ביטחון הנוסעים בצירים, ובכלל זאת על ידי סלילת כבישים עוקפים נוספים. על תכנית זו להיות מגובה בתקציב שיעוגן בבסיס התקציב של המשרד האחראי למימושה כדי להבטיח את השלמת המענה התשתיתי באופן מיטבי.

בהתייחסותו לטיטוט דוח הביקורת מסר משרד האוצר במרץ 2024 כי במסגרת תוכנית החומש הנוכחית תוקצבו למעלה מ-3.6 מיליארד ש"ח לכבישים באיו"ש, ועוד כ-600 מיליון ש"ח ייעודיים לתשתיות תאורה, שדרוג כבישים לסטנדרט גבוה יותר וסלילת כבישי גישה ליישובים באיו"ש.

תאורה לאורך הכבישים ביו"ש

בנובמבר 1979 הוצא הצו בדבר תיקון חוק הפיקוח על הדרכים והשמירה עליהן (יהודה ושומרון) (צו מס' 810), התש"ס-1979. במאי 2001 עדכן קמ"ט תחבורה דאז את הצו בדבר תיקון חוק הפיקוח על הדרכים והשמירה עליהן (להלן - צו הפיקוח המעודכן) בכל הנוגע לסיווג הדרכים. לצו זה צורף רישום מפורט של כל הכבישים באיו"ש, הכולל תיאור של הדרך, פרטים על מיקום הימצאה והמספר הסידורי של כל דרך בהתאם למפה שצורפה, המשמשת חלק בלתי נפרד מהרישום. יצוין כי צו זה משמש בסיס לתחזוקה שמבצעת נת"י (בעבר מע"ץ) בכבישי איו"ש.

נת"י אחראית לתכנון, לפיתוח ולתחזוקה של רשת הכבישים הבין-עירונית בישראל ובאיו"ש. פעילות התחזוקה כוללת, בין היתר, את התחומים האלה: תחזוקה של מיסעות⁷⁶, מעקות בטיחות, צביעת סימונים על הכביש, תחזוקת התאורה והשילוט הנדרשים בהיבטי בטיחות. במסגרת מימוש אחריותה לתחזוקה בכבישים הבין-עירוניים פרסה נת"י בכבישי איו"ש מערך המונה יותר מ-20,000 גופי תאורה, מרביתם מסוג נל"ג⁷⁷.

בנובמבר 2023 מסרה נת"י לצוות הביקורת כי מתוך 1,063 ק"מ צירים אשר באחריותה, 478 ק"מ מוארים בפועל.

פריסת גופי התאורה מבוצעת על ידי נת"י בהתאם להנחיות לתכנון מאור בדרכים, שפרסם משרד התחבורה בשנת 1996⁷⁸, וכן בהתאם לקובץ הנחיות נת"י משנת 2021⁷⁹. בהנחיות אלו מפורטים המקרים שבהם חלה חובת התקנת גוף מאור וכן מוגדרים מדדי איכות לתאורה⁸⁰ באזורי סיכון בהיבט הבטיחותי והתחבורתי.

להלן יצוינו כמה דוגמאות למקרים שבהם חלה חובת התקנת מאור בכבישים על פי ההנחיות האמורות:

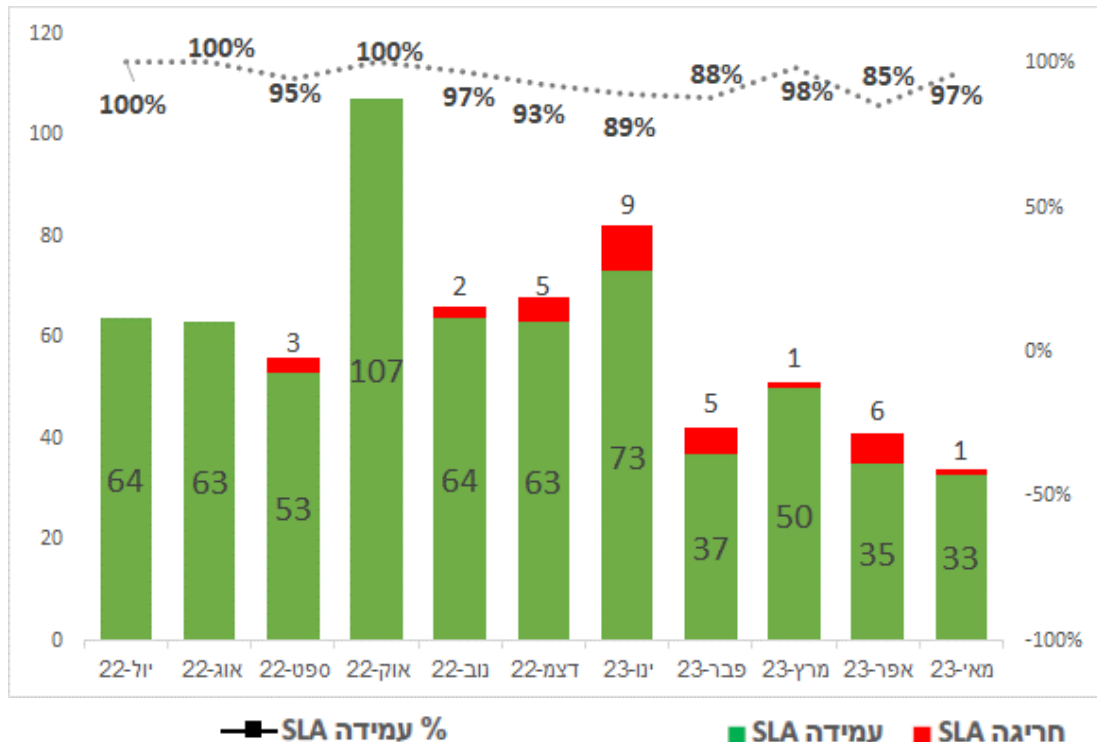
76 מיסעה - קטע כביש ודרך המשמש למעבר כלי רכב גלגליים ובייחוד כלי רכב מנועיים.
77 נורות נתרן לחץ גבוה - נורות המכילות גז אציל שגורם להפצת אור כאשר זרם חשמלי עובר דרכו, משום שחן 'פורקות' את החשמל בדמות אור.
78 הנחיות לתכנון מאור בדרכים (דצמבר - 1996).
79 הנחיות לתכנון תאורת דרכים בנת"י (ינואר - 2021).
80 בהתייחס למשל לעוצמת התאורה ולשטח הכיסוי שלה.



1. מחלפים וצומתי דרכים.
 2. תחנות המתנה ותחנות אוטובוסים.
 3. בקטעי דרך רצופים בין מחלפים או בין צמתים מוארים - יש להקפיד שהמרחק בין אזורים מוארים לא יעלה על 30 שניות נסיעה במהירות התכן באותו קטע הכביש.
 4. בדרכים שבהן נדרשת תאורה בגלל שיקולים בטיחותיים או ביטחוניים.
- בשנים 2019-2022 ביצעה נת"י 30 פרויקטים באיו"ש להארת צמתים ומקטעי דרך בהיקף כספי כולל של כ-70 מיליון ש"ח.
- באוגוסט 2023 מסר מנכ"ל נת"י לצוות הביקורת כי נת"י עומדת באיו"ש באופן מלא בהנחיות מאור בדרכים של משרד התחבורה וכן בהנחיות נת"י, המחמירות יותר מהנחיות אלה.
- צוות הביקורת בדק את המענה התחזוקתי ואת כשירות התאורה בכבישי איו"ש שבאחריות נת"י, ולהלן יוצגו ממצאי בדיקתו:

נת"י מבצעת את תחזוקת מתקני התאורה והחשמל בכלל הכבישים שבאחריותה לרבות בשטחי איו"ש, באמצעות קבלן חיצוני, האחרון נבחר בשנת 2020 (להלן - הספק). הספק מחויב לעמוד בנורמת שירות לתיקון תקלת מאור שדווחה למוקד שמפעילה נת"י בתוך שתיים עד 24 שעות. נת"י מבצעת בקרה על פעילותו של הספק ובוחנת את מידת עמידתו בנורמה המתחייבת לטיפול בתקלות מאור, מרגע הפנייה למוקד נת"י ועד לדיווח על תיקון התקלה ולסגירתה.

תרשים 23: עמידת ספק נת"י בנורמות השירות שקבעה לטיפול בתקלות מאור



על פי נתוני נת"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מנתוני נת"י עולה כי בחודשים יולי 2022 עד מאי 2023 הספק עמד בממוצע ב-95.3% מתנאי הסכם נורמות השירות (SLA) למענה על תיקון תקלות מאור בכבישי אי"ש.

צוות הביקורת בחן את היקף התלונות אשר הגיעו למוקד נת"י בנושאי תאורה בשנה האחרונה⁸¹. בבדיקה עלה כי בשנה זו התקבלו 1,053 תלונות. התלונות מתקבלות הן מהמשתמשים בכבישים במישרין והן באמצעות מוקדי החירום השונים. בביקורת לא נמצא כי היו בידי נת"י נתונים על אופן הטיפול בתלונות אלה⁸².

בדצמבר 2023, בתגובתה על טיוטת דוח הביקורת, מסרה נת"י כי בידי החברה נתונים מפורטים ובכלל זה תיעוד מדויק של אופן הטיפול והשלבים השונים אשר בוצעו, עבור כל אחת מהפניות שטופלו וכי הנושא מנוהל במערכת מידע פנימית ('בינה'). עם זאת, אין ביכולתה לייצא דוח מרכז המפרט את תהליך הטיפול בכל תקלה ותקלה.

נוסף על כך, באוגוסט 2023 מסר מנכ"ל נת"י לצוות הביקורת כי נת"י מבצעת אחת לחודש סיור לאורך כל כבישי אי"ש לצורך זיהוי תקלות מאור. עוד נמסר מנת"י כי יתכן שאותה התקלה מדווחת בכמה תלונות. עוד עלה בבדיקה כי לנת"י אין מידע בנוגע לתקלות תאורה בכבישי יו"ש בזמן אמת במקרים שבהם לא קיבלה דיווח על כך למוקד.

בביקורת עלה כי על אף החשיבות הרבה שמייחסת נת"י לתיקון מהיר של תקלות תאורה (בתוך 24 שעות), ועל אף החשיבות הביטחונית והבטיחותית שבתיקון המהיר כדי לשמור על רמת כשירות גבוהה של התאורה בכבישי אי"ש שבאחריותה, אין בידי נת"י אמצעי למדידת כשירות זו בזמן אמת, והיא תלויה בסיורים שנת"י מקיימת לצורך כך ובדיווחים על תקלות תאורה של באי הכבישים. בנסיבות אלה ייתכנו כשלים בתאורה לאורך כבישי אי"ש אשר לא יקבלו מענה.

באוגוסט 2023 מסרה נת"י כי בימים אלה היא מבצעת מהלך להחלפת כלל גופי התאורה בדרכים לתאורת לד חכמה ולצד זאת היא משדרגת את המרכזיות החכמות באופן שידווחו למוקדיה בזמן אמת על תקלות - דבר שטרם נעשה עד כה. בהקשר זה באוגוסט 2023 מסר מנכ"ל נת"י לצוות הביקורת כי פרויקט זה יושלם בתוך כשנתיים.

משרד התחבורה מסר בהתייחסותו כי תהליך התקנת מרכזיות ותאורה חכמות מתקיים על פי תכנית שמתוכננת להימשך שלוש שנים, וכעת התכנית מצויה בשנה השנייה למימושה. מועד השלמתה הצפוי של התוכנית הוא דצמבר 2025, כתלות בהמשך תקצובה.

בדצמבר 2023, בתגובתה על טיוטת דוח הביקורת, מסרה נת"י כי במסגרת תוכנית עבודה תלת-שנתית החברה מבצעת הסבה מתוכננת של 21,000 פנסי התאורה באי"ש, מהם כ-7,300 פנסי תאורה במרחב אי"ש הוחלפו, והיתר יוסבו במהלך השנים 2024-2025. כמו כן, במסגרת תוכנית חומש ממשלתית מתוכננת באי"ש השקעה של כ-40 מיליון ש"ח מידי שנה לשדרוג והוספת תאורה לשיפור היבטי הבטיחות והביטחון בדרכים. החברה מציינת כי תקציב 2024 לפרויקט זה כבר הועבר אליה, ובהתאם יבוצע פרויקט תאורה לאורך כ-70 ק"מ. המשך הביצוע בשנים הבאות מותנה בקבלת תקציב.

מומלץ כי משרד התחבורה יוודא את המשך תקצובה של נת"י בהתאם לתוכניות כדי לאפשר לה להשלים את התקנת המרכזיות החכמות שיתריעו בכל פעם שמתרחשת בהן תקלת תאורה לאורך כבישי אי"ש ואת הסבת פנסי התאורה לתאורה חכמה. כמו כן מומלץ כי לאחר שתושלם התקנתה של מערכת זו ייקבע משרד התחבורה מדדים לרמת כשירות התאורה בכבישי אי"ש ויבוצע מעקב רציף אחר עמידתה של נת"י בהם.

81 מיוני 2022 ועד מאי 2023.

82 פניות צוות הביקורת בנושא לנת"י מיולי 2023 ועד ספטמבר 2023 נותרו ללא מענה.



צוות הביקורת בחן גם את היקף התלונות בנושא תאורה אשר העביר מוקד מועצה אזורית מטה בנימין לנת"י מינואר 2022 ועד ליוני 2023. הבדיקה העלתה כי בתקופה זו המוקד העביר לטיפול נת"י 83164 תלונות בנושאי תאורה.

במסגרת הליך שיתוף הציבור שקיים צוות הביקורת במרץ 2023 העלו רבש"צים תלונות בנוגע לתאורה בכבישי איז"ש, המקבלות משנה תוקף נוכח העובדה כי, לדבריהם, התאורה בצירים באיז"ש אינה רק מרכיב בטיחותי אלא גם מרכיב ביטחוני. להלן יוצגו עיקרי התלונות:

1. קיימת תופעה של גניבת כבלי תאורה, שבגינה לא ניתן להפעיל את פנסי התאורה בצירים במשך תקופות ארוכות.

2. השלמת פרויקטי תאורה והמתנה של חודשים רבים עד חיבורם לרשת החשמל.

3. כביש 60 ברובו אינו מואר, למעט כמה צמתים.

4. גורמים רבים מעורבים בנושא התאורה, ולא ברור מיהו הגורם האחראי לתיקונים, בעיקר במעברים בין איז"ש לישראל ובסביבתם.

בעניין הגורמים המעורבים בנושא התאורה, מסרה נת"י בהתייחסותה בנוגע לסעיף 4 לעיל כי קיימת הסדרה ברורה באשר לגבולות הגזרה ותחומי האחריות של כל רשות תמרור⁸⁴ אשר מפורסמת על ידי משרד התחבורה במפות הזמינות לציבור.

מומלץ כי משרד התחבורה יודא כי המידע הנוגע לגורמים האחראיים על תיקון התאורה בקטעי הכביש השונים באיז"ש זמין ומונגש לציבור.

בביקורת עלה כי מיוני 2022 עד מאי 2023 התקבלו במוקד נת"י 1,053 תלונות בנושאי בעיות בתאורה בכבישי איז"ש. עוד נמצא כי לעיתים חולף זמן רב עד למתן המענה ולהסדרת המענה לתלונות על התאורה, והדבר עלול לגרום לסיכונים בטיחותיים וביטחוניים.

ביוני ובאוגוסט 2023 מסרה נת"י לצוות הביקורת בנוגע לתלונות אלה כי יש באיז"ש כבישים שבהם מתרחשות תקלות רבות בשל תשתית מיושנת, לרבות מרכזיות ישנות ותשתית עילית אשר מופע התקלות בה גבוה והיעדר עמידות לתנאי מזג האוויר (רוחות). בהתייחסות של נת"י לתלונות ספציפיות⁸⁵ שעלו במסגרת שיתוף הציבור נמסר כי הספק עומד בנורמה הנדרשת באיז"ש בשיעור של 94% (125 תקלות מתוך 133 טופלו תוך עמידה בזמן התקן). עוד ציינה כי הגורם המרכזי לאי-עמידה בזמני התקן (6% מהתקלות) הוא חוסר יכולת עבודה מטעם הספק.

נת"י מסרה בהתייחסותה כי אי יכולתו של הספק נובע מאי-מתן אישורי עבודה משיקולים ביטחוניים (צה"ל) ולעיתים הגבלות עבודה על ידי המשטרה.

לפריסתם של גופי תאורה לאורך צירי איז"ש חשיבות רבה, מהבחינה הבטיחותית והביטחונית. נוכח זאת יש חשיבות רבה למענה שנותנת נת"י לטיפול בתקלות תאורה, אשר מעניק תחושת ביטחון לבאי הדרך ויש בו כדי לצמצם סיכונים בטיחותיים. חוסר המידע הרציף בנוגע לכשירות

⁸³ יצוין כי נתון זה אינו כולל פניות שאזרחים מסרו במישרין למוקד נת"י.

⁸⁴ רשות תמרור - הגורם המפקח על התעבורה. באיז"ש פועלות שתי רשויות תמרור בשטחים אזרחיים: קמ"ט תחבורה כרשות תמרור מרכזית; בשטחים שאינם צבאיים ושאינם בשטחי רשויות ומועצות מקומיות או מועצות אזוריות רשות התמרור המקומית היא חברת נת"י.

⁸⁵ כגון בכביש 466 מכיוון בית אל לכיוון כביש 60.



גופי התאורה מביא לעיכוב במתן מענה תחזוקתי ובכך גורם לסיכון משתמשי הדרך ולפגיעה בתחושת הביטחון שלהם.

על נת"י לשפר את המעקב אחר התלונות המגיעות אליה בערוצים השונים, לוודא כי ניתן להן מענה מהיר ומיטבי וכן לשקף זאת לציבור לשם הגברת תחושת הביטחון.

מומלץ כי צה"ל ומשטרת ישראל יבחנו את טענת נת"י וככל שיעלה הצורך יפעלו לקידום הנושא בהתחשב גם בשיקולים הביטחוניים.

כיסוי סלולרי באזור יהודה ושומרון

היקף השימוש בתקשורת סלולרית גדל מידי שנה בישראל וברחבי העולם. תקשורת סלולרית היא חלק בלתי נפרד מקיומו של אורח חיים תקין ורציף, וכן היא מאפשרת פעילות כלכלית, פעילות פרטית וציבורית ושל גורמי ביטחון ואבטחה. כדי שתקשורת סלולרית תיתן מענה על צרכים אלה נדרשת קישוריות של אנשים ומכשירים בפריסה רחבה תוך התבססות על תשתיות סלולריות. על מנת לספק את השירות הסלולרי, נדרשות הן היכולת לספק שירות לכלל השטח שבו מסופק השירות (להלן - כיסוי) והן היכולת לספק שירות למשתמשים רבים בו זמנית (להלן - קיבולת). קישוריות השירות הסלולרי מושגת באמצעות פריסה של אנטנות ומשדרים שמוצבים לעיתים על תרנים (להלן - אתר תקשורת או ממסר תקשורת). ממשלת ישראל מייחסת חשיבות רבה לקיומן של תשתיות תקשורת סלולרית מתקדמות הנגישות לכלל הציבור.

בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן - חוק התקשורת), נקבע כי משרד התקשורת (להלן - המשרד) משמש מאסדר של העיסוק בתחום הבזק (להלן - רשת בזק⁸⁶), לרבות במתן רישיונות לחברות הסלולר (הנקראות גם "מפעילות").

מטרת-העל של משרד התקשורת בתחום תשתיות הסלולר⁸⁷ היא שדרוג ושיפור של איכות הרשתות והצבת ישראל בתחום זה בחזית העולמית.

⁸⁶ חוק התקשורת (תיקון מס' 76), התשפ"ב - 2022 - "רשת בזק – מערכת אלקטרונית המשמשת או המיועדת לשמש להעברת אותות...בין נקודת סיום לרשת אחת לאחרת, וכן הרכיבים הנלווים...למעט ציוד קצה".

⁸⁷ הצגת תוכניות העבודה לשר התקשורת, מרץ 2023.



בישראל פועלות בפריסה ארצית שלוש רשתות סלולר, אשר נמצאות בשימוש של חמש חברות סלולר:

תרשים 24 : שלוש רשתות הסלולר של ישראל



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

חברות הסלולר פועלות בישראל במסגרת רישיון שהנפיק שר התקשורת, המחייב אותן לספק למנוייהן שירות רדיו טלפון נייד (להלן - רט"ן) בפריסה כלל-ארצית ובאיכות שירות בהתאם לרישיון. למשל, ברישיונות הסלולר נקבעו, בין היתר, דרישות המינימום לאיכות השירות - החברות נדרשות לספק רמת כיסוי סלולרית שמוגדרת ברישיון באזורי השירות, ביישובים ובכבישים; וכן נקבע ששיעור השיחות החסומות⁸⁸ והשיחות ה"נופלות"⁸⁹ לא יעלה על 2% מכלל השיחות המבוצעות⁹⁰, וזאת ב-99% מהזמן בשעות השיא. נוסף על כך, בהתאם לתנאי הרישיון על המפעילות מוטלת החובה להקים, לקיים ולהפעיל רשת בזק ציבורית הפרוסה בכל שטח ישראל וכן חובה לתת באמצעותה שירותי בזק⁹¹ לכלל הציבור בכל רחבי הארץ. ככלל, כל חברה מחויבת בהקמת תשתית עצמאית, אולם שיתוף פעולה בין החברות הסלולריות באתרים שונים מאפשר שימוש משותף בתשתיות שעליהן מוצבות האנטנות. בדרך כלל מדובר באתרי תקשורת מרכזיים, שיש בהם עמוד תורן אחד המשמש בסיס לאנטנות של חברות שונות. מדיניות משרד התקשורת היא מחד גיסא לעודד שיטות שיתוף שונות⁹² בין החברות, ולהקפיד על שמירת התחרות ביניהן, מאידך גיסא.

לכל אחת מחברות הסלולר ניתן רישיון ממשרד התקשורת שבו מפורטת, בין היתר, המחויבות לכיסוי סלולרי הן בהיבטי שטח הכיסוי והן בהיבט איכות הכיסוי, הנמדד בכמה פרמטרים שונים. המחויבות היא לגבי שטחים שעליהם חל החוק, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל. ברישיון מצוין כי בעל הרישיון יפעל גם בשטחי איו"ש בהתאם לכללי הרישיון בישראל, בשינויים שיקבע ראש המנהל⁹³.

⁸⁸ שיחות ותקשורת נתונים או קישורים שלא ניתן להקים או הודעות שלא ניתן להעביר מייד עם פקודת הקמת הקשר עקב אי-זמינות משאבים של הרשת או משאבים לקישור בין הרשת לרשת אחרות (מתוך רישיון חברות הסלולר).

⁸⁹ שיחות ותקשורת נתונים או קישורים שהופסקו שלא ביוזמת המנוי יוזם השיחה או מקבל השיחה (מתוך רישיון חברות הסלולר).

⁹⁰ בהתאם לשיטת המדידה שנקבעה ברישיונות חברות הסלולר.

⁹¹ שירות הניתן לציבור הרחב או לחלק ממנו באמצעות רשת בזק.

⁹² כגון שילוב כמה חברות בתורן אחד שהקימה אחת החברות.



רשת הסלולר באזור יהודה ושומרון

מדינת ישראל אחראית באמצעות המנהא"ז באיו"ש לנהל את העניינים האזרחיים, בשטחי איו"ש שבהם מחזיקה ישראל בסמכויות הביטחוניות והאזרחיות, לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה המתגוררת באזור ולשם הספקת השירותים האזרחיים לאוכלוסייה זו. לצורך השגת ייעודו של המנהא"ז, פועלים בו 25 קציני מטה (קמ"טים) המשמשים הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה, כל קמ"ט בתחום סמכותו. הקמ"טים הם נציגי ממשלה ומפעילים את סמכויותיהם באזור בכפוף להחלטות מפקד פקמ"ז וראש המנהא"ז ובהתאם לדברי החקיקה באיו"ש.

קמ"ט תקשורת במנהא"ז הוא המאסדר (רגולטור) מטעם משרד התקשורת, אשר אחראי להפעלת כלל סמכויות התקשורת והדואר באיו"ש. במסגרת תפקידו הוא אחראי גם להסדרת פעילותן של חברות סלולר ישראליות, לאישור השימוש בתדרים באזור כולו, למתן אישורים להנחת תשתיות תקשורת, להקמת מתקני תקשורת בשטחי C ולמתן אישורים להכנסת ציוד תקשורת לשטחי הרשות הפלסטינית לאחר בחינה של גורמי הביטחון ותיאום עימם. בהתאם לכך, חברות הסלולר פועלות מול קמ"ט תקשורת לקבלת רישיונות להפעלת רט"ן באיו"ש, רישיונות בהן מוגדרות חובותיהן. המנהא"ז הנפיק באמצעות קמ"ט תקשורת באיו"ש רישיונות לחברות הסלולר: חברה א', חברה ב', חברה ג'1, חברה ג'2, הכוללים את דרישות הרישיון שהנפיק שר התקשורת בישראל, כאמור לעיל תוך ביצוע התאמות בנוגע לרישיון החל באיו"ש⁹³.

ברשתות דור 3 עד תחילת שנת 2021 שיעור הכיסוי הנדרש באיו"ש⁹⁴ היה 92%⁹⁵. ברשתות דור 4 החל מפברואר 2021 רמת הכיסוי הנדרשת באיו"ש היא כדלקמן:

לוח 8: רמת הכיסוי הסלולרי הנדרשת באיו"ש ברשת דור 4

נושא/ מועד השגת שיעור הכיסוי הנדרש	החל מ- 22.2.21	החל מ- 22.2.24	החל מ- 22.2.26
מרחב יישוב	90%	95%	95%
כביש חד-ספרתי, דו-ספרתי ותלת-ספרתי ¹⁰⁰ וכן תוואי מסילת רכבת נוסעים	90%	95%	95%
כביש ארבע-ספרתי ¹⁰¹ ותוואי מסילת רכבת משא	75%	80%	85%
כבישים 3676 ו-5056	75%	85%	85%

על פי נתוני קמ"ט תקשורת בהתבסס על רישיונות החברות, אוגוסט 2023.

מלוח 8 עולה כי החל בפברואר 2021 חברות הסלולר מחויבות בשיעור כיסוי באיו"ש של 75% עד 90% בהתאם למקום ולתכסית, וכי החל מפברואר 2024 הן מחויבות בשיעור כיסוי גדול יותר באיו"ש - 80% עד 95%.

נכון למרץ 2024 פועלות חברות הסלולר ב-533 אתרים⁹⁶ בשטחי איו"ש לצורך מתן כיסוי סלולרי, ונוסף עליהן יש 13⁹⁷ אנטנות הנמצאות בתהליכי תכנון ובהקמה.

⁹³ על פי נתוני קמ"ט תקשורת, הדרישות זהות אך התאריכים מעט שונים.

⁹⁴ נוכח המגבלות הטופוגרפיות באיו"ש, יעד הכיסוי נמוך ב-1% משיעור הכיסוי שנקבע ברישיון משרד התקשורת לחברות הפועלות ברחבי הארץ.

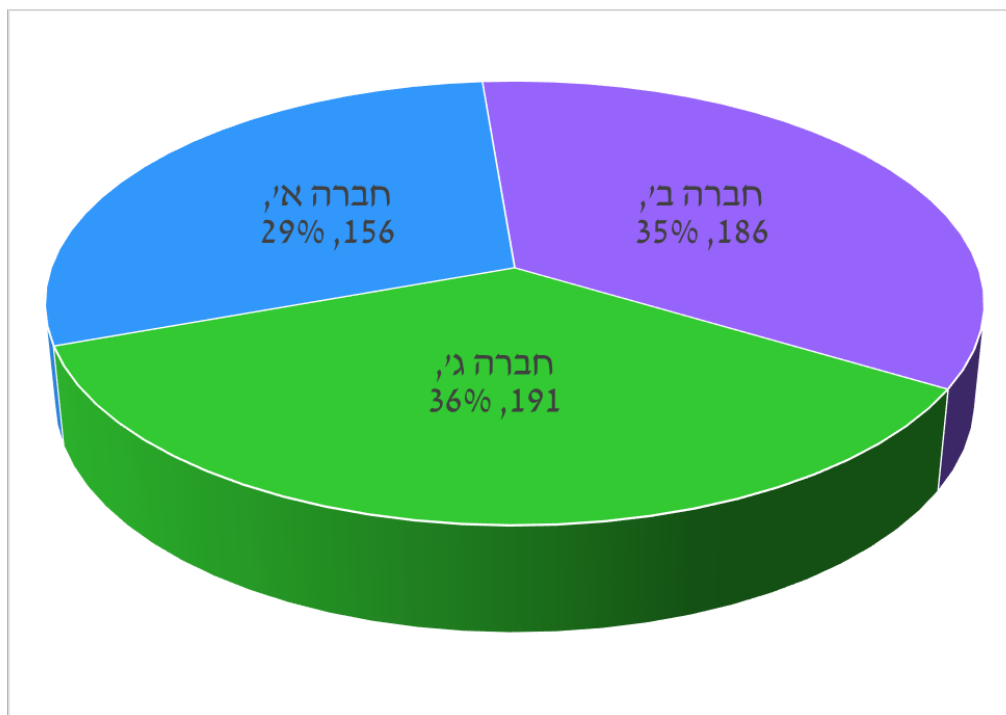
⁹⁵ שיעור כללי ללא הפרדה בין סוגי אזורי הכיסוי, שמתקיימת בדור 4 והלאה.

⁹⁶ על פי רישיונות שנתנה יחידת קמ"ט תקשורת במנהא"ז, נכון ל-31.3.24.

⁹⁷ נכון לאפריל 2024. יצוין כי בתקופת הביקורת נמצאים בתהליך הקמה שמונה תרנים שבעתיד יוכלו לשמש את כלל חברות הסלולר.



תרשים 25 : פילוח אתרי תקשורת של חברות הסלולר באיו"ש



המקור: נתוני קמ"ט תקשורת, נכון למרץ 2024.

מהתרשים עולה כי לכל אחת מהחברות ג' ו-ב' מספר דומה של אתרים (191 ו-186 בהתאמה) באיו"ש ולחברה א' 156 אתרים.

חשיבות הכיסוי הסלולרי באיו"ש: הסלולר האזרחי מאפשר בין היתר לבאי הדרך הנעים בכבישי איו"ש להזעיק עזרה בעת הצורך באמצעות שיחה למוקדי החירום השונים, והוא מאפשר לכוחות החירום ובהם צה"ל, המשטרה, מד"א ומוקדי החירום לתקשר עם הפונים לסיוע ועם יתר גופי החירום.

בעניין זה, כבר בשנת 2001 ציין מנכ"ל משהב"ט כי הוא מייחס חשיבות מרובה להקמת מערך תקשורת סלולר באיו"ש, וכי נדרש לסיים את העבודות בנושא בהקדם האפשרי, עקב המצב הביטחוני באזור.

בשנים 2016-2018 קיימה ועדת המשנה לוועדת חוץ וביטחון של הכנסת כמה דיונים בנושא הכיסוי הסלולרי באיו"ש. במרץ 2017 קבע יו"ר הוועדה דאז כי "הכיסוי הסלולרי מציל חיים והינו צורך ביטחוני ואזרחי שחיוני לקדמו". בשנת 2018 קבע מפקד פקמ"ז דאז כי קליטה סלולרית ברשתות אזרחיות בצמוד לצירים ולישובים הישראליים באיו"ש היא צורך ביטחוני, קביעה שחזרה ונשנתה בדיונים נוספים במשהב"ט ובפקמ"ז בשנים 2019-2023 ובפניות שהוציא קמ"ט תקשורת לחברות הסלולר.

למשל, באוקטובר 2019 במסגרת דיון בנושא שימוש חברות הסלולר בתרני צה"ל, ציין עוזר שהב"ט להתיישבות כי מפקד פקמ"ז הכיר בכיסוי האזרחי הסלולרי באיו"ש כצורך ביטחוני.

בינואר 2023 קבע מפקד פקמ"ז בסיכום דיון בנושא קליטת הסלולר באיו"ש כי "יכולת קליטה סלולרית בצירים ביו"ש הינה צורך ביטחוני מציל חיים הנדרש לקידום מהר ככל הניתן". בהמשך לאותו הדיון הוציא מפקד פקמ"ז מכתב לקמ"ט תקשורת ובו צוינו פערי התקשורת באיו"ש החורגים מתנאי הרגולטור ויש צורך ביטחוני דחוף בצמצומם. במכתב זה ציין מפקד פקמ"ז כי



"כיסוי הקליטה התקשורתית של המפעילים אינו בגדר מותרות, אלא מהווה צורך ביטחוני מהותי המיועד להבטיח את ביטחונם ובריאותם של הנעים בכבישי איו"ש והמתגוררים ביישובים באזור".

בהמשך לכך פנה בינואר 2023 קמ"ט תקשורת לחברות הסלולר בנוגע למחויבותן, על פי רישיון, לכיסוי התקשורת ובעניינם של המתקנים שהיו אמורות להקים וציין כי "חלק גדול מהפערים בכיסוי מצוי במקומות המיועדים והידועים כמוקדי טרור" ודרש כי יפעלו למימוש הנדרש מהן בהתאם לכך.

במרץ 2023 על רקע פערי כיסוי סלולרי באזור היישוב נעלה ובציר 463 פנה קצין הגמ"ר פקמ"ז לקמ"ט תקשורת וציין בין היתר כי "הכיסוי הסלולרי באזור יהודה ושומרון כיום לוקה בחסר. התוצאה המסתברת מהדבר היא, כי תושבי איו"ש הפלסטינאים והישראלים המתגוררים באזור או הנעים בו, עלולים למצוא עצמם בסיכון ביטחוני ובריאותי משמעותיים, כל אימת שהם נמצאים בתא שטח שאינו מכוסה סלולרית [...] המציאות הביטחונית באזור בתקופה האחרונה יוצרת אתגרים ולנוכח זאת, לכיסוי הסלולרי משנה חשיבות דווקא בעת הנוכחית".

כאמור, ברישיונות החברות אשר נתן משרד התקשורת וכן בהתאמות לרישיונות אשר פרסם קמ"ט תקשורת בנוגע למחויבויות חברות הסלולר באיו"ש מפורטות במדויק דרישות הכיסוי שחברות הסלולר מחויבות לעמוד בהן. אתרי התקשורת של חברות הסלולר באיו"ש שוכנים ביישובים, בבסיסי צה"ל ובשטחים פתוחים.

משרד מבקר המדינה בדק את הפערים בשיעור הכיסוי הסלולרי באיו"ש, ולהלן יוצגו ממצאי בדיקתו:

עמידה בדרישות הרישיונות לכיסוי סלולרי

החל משנת 2020 מבצעת יחידת קמ"ט תקשורת, אחת לחודש וחצי בממוצע, נסיעות מבחן באזורים שונים בכבישי איו"ש, לצורך בדיקה ומיפוי של רמת הכיסוי הסלולרי ולצורך השוואתה לנורמות הכיסוי המפורטות ברישיונות חברות הסלולר. בעקבות בדיקות אלה קמ"ט תקשורת שלח לכל אחת מחברות הסלולר הפועלות בשטחי איו"ש דוח פרטני ובו ציין לפניהן את פערי הכיסוי. נכון ליוני 2023 הפיקה היחידה 39 דוחות מסוג זה. בנסיעות המבחן עד כה מיפתה יחידת קמ"ט תקשורת את כלל כבישי איו"ש, למעט כבישים בעלי ארבע ספרות, אשר מהם מופו כ-80% (יש מקטעים שבהם בוצעה יותר מנסיעת מבחן אחת).

בנוגע לנסיעות המבחן מסרה חברה א' בהתייחסותה (להלן - התייחסות חברה א') כי שיטות המדידה כפי שמבצע קמ"ט תקשורת בנסיעות אלה לוקות בחסר ואינן דוגמות באופן נכון את הכיסוי של הרשתות השונות. הפער העיקרי במדידה נובע מהעובדה כי המדידה מתבצעת באופן שמקליט את השיחה ואינו סורק את כלל תדרי החברה הפעילים באותו תא שטח. מדידה שכזו מושפעת בין היתר מאיכות המכשיר ורגישותו.

בעניין זה מסר קמ"ט תקשורת לצוות הביקורת במאי 2024 כי כרגולטור הוא הגורם המחליט איך תבוצע הבדיקה לרמת הכיסוי הסלולרי באיו"ש. נסיעות המבחן שמבצעת יחידתו נעשות באופן שמסקף את חווית המשתמש הנוסע בצירים.

נוכח חוסר ההסכמה בין קמ"ט תקשורת לבין חברה א' בנוגע לשיטת המדידה של הכיסוי הסלולרי באיו"ש, מומלץ כי קמ"ט תקשורת יסביר לחברות הסלולר את שיטת המדידה שבה הוא נוקט וישמע את עמדתם, כדי לייצר שפה משותפת בנושא.



ביוני ובאוגוסט 2023 מסר קמ"ט תקשורת לצוות הביקורת כי ממצאי המיפוי שבוצעו עד כה מעלים כי כלל חברות הסלולר אינן עומדות בתנאי רישיון, וכי אין ביניהן הבדל ניכר ברמת הכיסוי. להערכתו, רמת הכיסוי של הרשת תקשורת סלולרית הכללית היא כ-75% משטחי איו"ש וכ-70% לכל היותר מצירי איו"ש. עוד מסר כי על בסיס נסיעות המבחן בשילוב תלונות תושבים הוא גיבש רשימה של כ-71 אתרים שבהם נדרש להציב אנטנות לצורך שיפור הכיסוי הסלולרי באיו"ש⁹⁸, ואשר לאחר הצבתם ולאחר ביצוע נסיעות מבחן ניתן יהיה לדעת אם אכן הושג באזור האתר כיסוי סלולרי בהתאם לתנאי רישיונות החברות.

מנתוני קמ"ט תקשורת עולה כי יש פערי כיסוי סלולרי במקומות רבים באיו"ש, ובכלל זאת בצירים אדומים כגון בכפר חווארה ובסמוך למחנה הפליטים אל-ערוב.

תרשים 26: רמת מענה הכיסוי הסלולרי באזור הנסיעה באיו"ש, לפי המענה על שאלון שיתוף הציבור



המקור: על פי התשובות על שאלון שיתוף הציבור ממאי 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במענה לשאלון שיתוף הציבור שקיים צוות הביקורת ממשרד מבקר המדינה באפריל ומאי 2023 ציינו 4,314 (82%) מתוך 5,236 משיבים שהכיסוי הסלולרי באזור הנסיעה שלהם מספק במידה בינונית או מועטה. משתמע מכך שלא ניתן להוציא שיחה מהטלפון הנייד, וכשמתאפשרת הוצאת השיחה - היא משובשת או מקוטעת ולא ברורה.

במאי 2023 מסר מנהל המוקד הרשותי של המועצה האזורית מטה בנימין לצוות הביקורת כי הכיסוי הסלולרי הלוקה בחסר בא לידי ביטוי, בין היתר, בקשיי תקשורת בין הנוסעים בצירים ובין מוקדי החירום הרשותיים (מוקד "1208"), דבר הגורם לעיתים בקושי באיתור הפונים ובמתן טיפול הולם בקריאות, להלן כמה דוגמאות⁹⁹ לדיווחים שתיעד מוקד מטה בנימין:

1. 14.6.21 בשעה 00:50 התבצע ידוי אבנים בצומת נעלין על תושבת אשדוד שנסעה לבקר חברה בדולב. היא ניסתה לדווח למשטרה ללא הצלחה, נוכח היעדר קליטה.

2. 11.6.22 בשעה 22:17 אירעה תאונת דרכים בכביש 455 בין נריה לעיינות ענר, בגין שלולית שמן על הכביש. "המדווח ללא קליטה." רבש"ץ של היישוב נריה יצא למקום עם מכשיר קשר. "רבש"ץ נריה בקשר: נתן פרטים אך נשמע מקוטע, ללא קליטה. בניסיון ליצור קשר טלפוני: ללא מענה."

⁹⁸ צוין כי קמ"ט תקשורת ציין כי הרשימה בתהליכי טיוב מתמשכים, בהתאם לתוצאות נסיעות המבחן למיפוי פערי הכיסוי הסלולרי ולתלונות התושבים.

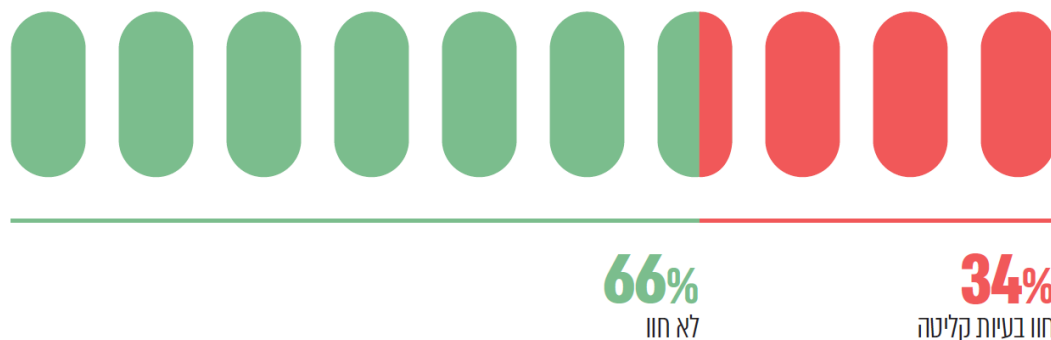
⁹⁹ כפי שהתקבלו מהמוקד הרשותי של המועצה האזורית מטה בנימין.



3. 6.11.22 בשעה 14:16 נתקע רכב בכביש 60 צפונית לצומת המשטרה הבריטית. סגן הרבש"ץ יצא למקום אך לא הצליח ליצור קשר עם המדווחות בשל בעיות קליטה סלולרית.

4. 3.5.23 בשעה 05:23 דיווח רבש"ץ רחלים כי תושבת היישוב שנסעה באותה עת בכביש 60 צפונית לצומת שילה, התקשרה בניסיון לדווח על דבר מה. השיחה התנתקה במהלך נסיעתה בגלל בעיות בקליטה. ניסיונות להשגת האישה בטלפון לא צלחו.

תרשים 27: בעיות קליטה ביצירת קשר עם מוקד החירום של המועצה האזורית, כפי שעלו בשאלון שיתוף הציבור



על פי התשובות על שאלון שיתוף הציבור ממאי 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משאלון שיתוף הציבור עלה כי 1,800 (34%) מתוך 5,236 המשיבים דיווחו על בעיות קליטה כאשר ביקשו מסיבות שונות ליצור קשר עם מוקד החירום של המועצה האזורית. קשיי קליטה עלולים לבוא לידי ביטוי בשיחות משובשות עד כדי אי-יכולת ליצור קשר עם מוקד החירום.

בעניין הפער בכיסוי הסלולרי מסרה חברת חברה א' לצוות הביקורת באפריל 2023 כי הפער בין הרצוי והמצוי, מבחינתה, נובע בעיקר ממחסור באתרי ממסר, בשל הקושי בהקמתם. החברה מעוניינת להקים אתרים נוספים ופועלת להקמתם.

חברה א' מסרה בהתייחסותה כי הקושי בפריסה סלולרית באיו"ש נובע הן מהתנאים הטופוגרפיים המאתגרים בשטחים גדולים מאיו"ש והן מקשיים ייחודיים נוספים, כמפורט להלן:

- העדר תשתית נדרשת להקמת אתרים - תקשורת וחשמל.
- בעלות בשטח - ברובו המוחלט של השטח לא ניתן להתקשר חוזית עם בעל נכס כלשהו לצורך הקמת אתר (לרבות קושי באיתור הבעלות המשפטית).
- התנגדויות תושבים ורשויות - המונעת הקמת אתרים חדשים (אי מתן או עיכוב אישורים, ולעיתים אף חסימה פיסית של פעולות להקמת אתרים).
- התנגדות רבת שנים של צה"ל להקמת אתרים בבסיסים.
- אתגרים ביטחוניים.

בהתייחסותה לטיוטת דוח הביקורת מסרה חברה ב' בפברואר 2024 (להלן - התייחסות חברה ב') כי בשנים האחרונות השקיעה החברה עשרות מיליוני ש"ח בשידרוג הרשת באיו"ש וכי היא עומדת בתנאי רישיונה, לרבות אלה הנוגעים לעניין הכיסוי הסלולרי. עוד ציינה כי היא מעבירה מידע בעניין זה באופן שוטף לגורמים המוסמכים.



חברה ג' מסרה במרץ 2024 בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת (להלן - התייחסות חברה ג') כי החברה עושה מאמצים רבים כדי להקים אתרי תקשורת באיו"ש, ומתמודדת עם קשיים ואתגרים. כל זאת, על מנת לספק כיסוי תקשורתי אף מעבר למתחייב ברישיון בנוגע לרמת הכיסוי הנדרש. במהלך חמש השנים האחרונות הקימה החברה באיו"ש כ-60 מתקני תקשורת גדולים¹⁰⁰ ששיפרו את הכיסוי הסלולרי בצורה מהותית. נוסף על כך, במרבית האתרים באיו"ש ביצעה החברה שדרוגים ושיפורים רבים לרבות הוספת תדר 700 (בכ-135 אתרים) והטמעת טכנולוגיות חדשות שהביאו לשיפור משמעותי בכיסוי הסלולרי של רשת החברה.

בהתייחסות מתפ"ש מדצמבר 2023 לטיטות דוח הביקורת (להלן - התייחסות מתפ"ש) מסר מתפ"ש כי אכן הוקמו עשרות מתקנים של חברה ג' במסגרת הסלולר הצבאי. עם זאת, הדבר לא הביא לשיפור הכיסוי הסלולרי ברשתות חברה ג' 1 וג' 2 באופן משמעותי למרות המספר הרב של מתקני התקשורת שהקימה חברה ג' ובהשוואה לרמות הכיסוי של חברות א' ו-ב'.

יוצא אפוא כי באוגוסט 2023, דהיינו 22 שנה לאחר שעמד מנכ"ל משהב"ט על הפער בכיסוי סלולרי באיו"ש והנחה לפעול להשלמת פריסתו של מערך הסלולר באיו"ש בהקדם האפשרי עקב המצב הביטחוני באיו"ש, נכון לאוגוסט 2023 עדיין יש ברחבי איו"ש פערי כיסוי ניכרים ועקב כך רמת הכיסוי הסלולרי בצירי איו"ש עומדת על כ-70% בלבד.

תוכניות לשיפור הכיסוי הסלולרי באזור יהודה ושומרון

תוכנית תלת-שנתית (לשנים 2015 - 2017) להקמת אתרי תקשורת על ידי חברות הסלולר

באוגוסט 2023 מסר קמ"ט תקשורת לצוות הביקורת כי בסוף שנת 2014, בעקבות תלונות של תושבים ושל ראשי המועצות באיו"ש וכן על בסיס המידע והניסיון שצבר עד אותה נקודת הזמן, הוא הכין בהנחיית שהב"ט עבודת מטה למיפוי פערי הכיסוי הסלולרי באיו"ש, והיא הוצגה לשר התקשורת. עוד מסר כי על פי עבודת מטה זו היה צורך להקים 28 אתרי תקשורת ובהם להציב אנטנות של החברות הסלולריות לשם שיפור הכיסוי הסלולרי באיו"ש. הקמ"ט הוסיף כי על בסיס עבודה זו גיבש מנכ"ל משרד התקשורת בתיאום¹⁰¹ עם חברות הסלולר, תוכנית תלת-שנתית לשנים 2015-2017 (להלן - תוכנית תלת-שנתית) להקמת 18 אתרים (שישה אתרים בכל שנה). על פי מצגת שהכין קמ"ט תקשורת, התוכנית התלת-שנתית נועדה לשמש תחליף זמני לחובת הכיסוי המצוינת ברישיונות החברות. על פי התוכנית כל חברה סלולרית תקים על חשבונה שני אתרי תקשורת בכל שנה (בסה"כ שישה אתרים לכל חברה) ותאפשר לשתי החברות האחרות להצטרף אליה באמצעות הצבת אנטנות באתרים שהיא תקים. מיד לאחר סיכום זה ונוכח פיגועים רבים שהתרחשו בוואדי חרמיה¹⁰², בתאום של קמ"ט תקשורת עם חברה ג' הוקם על ידי חברה ג' בהשתתפות המנהל"ז אתר תקשורת חדש, המכסה את קטע הכביש בוואדי חרמיה בהיקף 2.5 מיליון ש"ח. ביצוע התוכנית התלת שנתית לתוספת של 19 אתרים (כולל האתר שהוקם בוואדי חרמיה) החל בתחילת שנת 2015.

ממסמכי מתפ"ש עלה כי בשנת 2015 לא הוקם אף לא אתר תקשורת אחד, ובשנת 2016 הוקמו שניים¹⁰³ (כ-15%) מתוך 13 אתרי התקשורת שהיו אמורים להיות מוקמים בשנת 2015 בהתאם לתוכנית התלת-שנתית.

חברה א' מסרה בהתייחסותה כי בשנת 2016 היא הקימה שני אתרים, בטלמון ובבית חנינא, שלא היו בתוכנית התלת-שנתית.

100 רוב האתרים האמורים הוקמו במסגרת פרויקט הסלולר הצבאי.

101 התוכנית גובשה במסגרת שיתוף פעולה בין משרד התקשורת ובין חברות הסלולר.

102 קטע כביש מפותל מאוד שברובו לא הייתה קליטה סלולרית באותה העת. במרץ 2002 התרחש באזור זה פיגוע ירי ובו נהרגו שבעה חיילים ושלושה אזרחים.

103 אתר ביישוב דולב ואתר ביישוב משכיות.



נוכח העיכוב במימוש התוכנית התלת-שנתית הכינו המתפ"ש ומנכ"ל משרד התקשורת באוקטובר 2016 תוכנית נוספת להקמת אתרי ממסר¹⁰⁴ כדי לקדם את השיפור בכיסוי הסלולרי באיו"ש.

ממסמכי מקשא"פ עלה כי נכון למאי 2018 הוקמו חמישה¹⁰⁵ אתרים (כ-26%) מתוך 19 אתרי התקשורת אשר משרד התקשורת וחברות הסלולר סיכמו להקים במסגרת התוכנית התלת-שנתית בסוף שנת 2014.

באוגוסט 2018, במסגרת פגישה בין מנכ"ל משהב"ט למנכ"ל משרד התקשורת, הציג קמ"ט תקשורת תוכנית עקרונית נוספת לשיפור הכיסוי הסלולרי באיו"ש שהתבססה על שישה עקרונות שאישרו שני המנכ"לים (להלן - פגישת המנכ"לים מאוגוסט 2018), ובהם עקרונות להשלמת התוכנית התלת-שנתית. להלן יוצגו ששת העקרונות האמורים:

1. מתקני תקשורת שיוקמו במסגרת פרויקט הסלולר הצבאי¹⁰⁶ יופעלו באופן אשר ישפר את הכיסוי הסלולרי גם לאזרחים המשתמשים ברשתות של חברות חברה ג' ו-ג' בדור 4.

2. תימשך התוכנית התלת-שנתית להקמת מתקנים של שלוש הרשתות.

3. יצירת שירות נדידה לשיחות חירום (בקוד 1208) מרשתות חברה ב' וחברה א' לרשת חברה ג' המתרחבת במסגרת פרויקט הסלולר הצבאי (ראו הרחבה בהמשך).

4. בחינת ההשתלבות של חברה ב' וחברה א' במתקני תקשורת צבאיים שמוקמים במסגרת פרויקט הסלולר הצבאי.

5. הקצאת תדרים בתחום ה-700MHz לחברות הסלולר שיופעלו במתקני תקשורת שיוקמו במסגרת פרויקט הסלולר הצבאי. הדבר יביא להתפשטות גלי הקול לטווחים רחוקים יותר (ובכך יגביר את עוצמת השידור) ובדרך זו יאפשר כיסוי סלולרי טוב יותר.

6. הוצאת צו (של מפקד פקמ"ז) המאפשר הטלת עיצומים כספיים על החברות הסלולריות אשר לא יעמדו בתנאי התוכנית האזרחית (התלת-שנתית).

בשנים 2019-2020 עדכן קמ"ט תקשורת את חברות הסלולר כי הן אינן עומדות בתנאי התוכנית, אשר כאמור הייתה תחליף זמני לצורך בעמידה בתנאי הרישיון, ולפיכך אינן עומדות בפועל בתנאי רישיון.

ביוני 2023 מסר קמ"ט תקשורת לצוות הביקורת כי עד אותה עת, הוקמו 12 (חברה ב' - 5, חברה ג' - 4 וחברה א' - 3) מתוך 19 האתרים, וכי שבעת האתרים הנותרים נמצאים בתהליכי אישור והקמה שונים.

משרד התקשורת, מתפ"ש, חברה א', וחברה ג', מסרו בהתייחסויותיהם כי מתוך שבעת האתרים, שני אתרים הוקמו והחלו לשדר (בעמנואל ובפדואל), אתר אחד אינו מתוכנן להקמה (לשם-עלי זהב) וארבעת האתרים הנוספים נמצאים בתהליכי אישור והקמה שונים (ראו הרחבה בנספח).

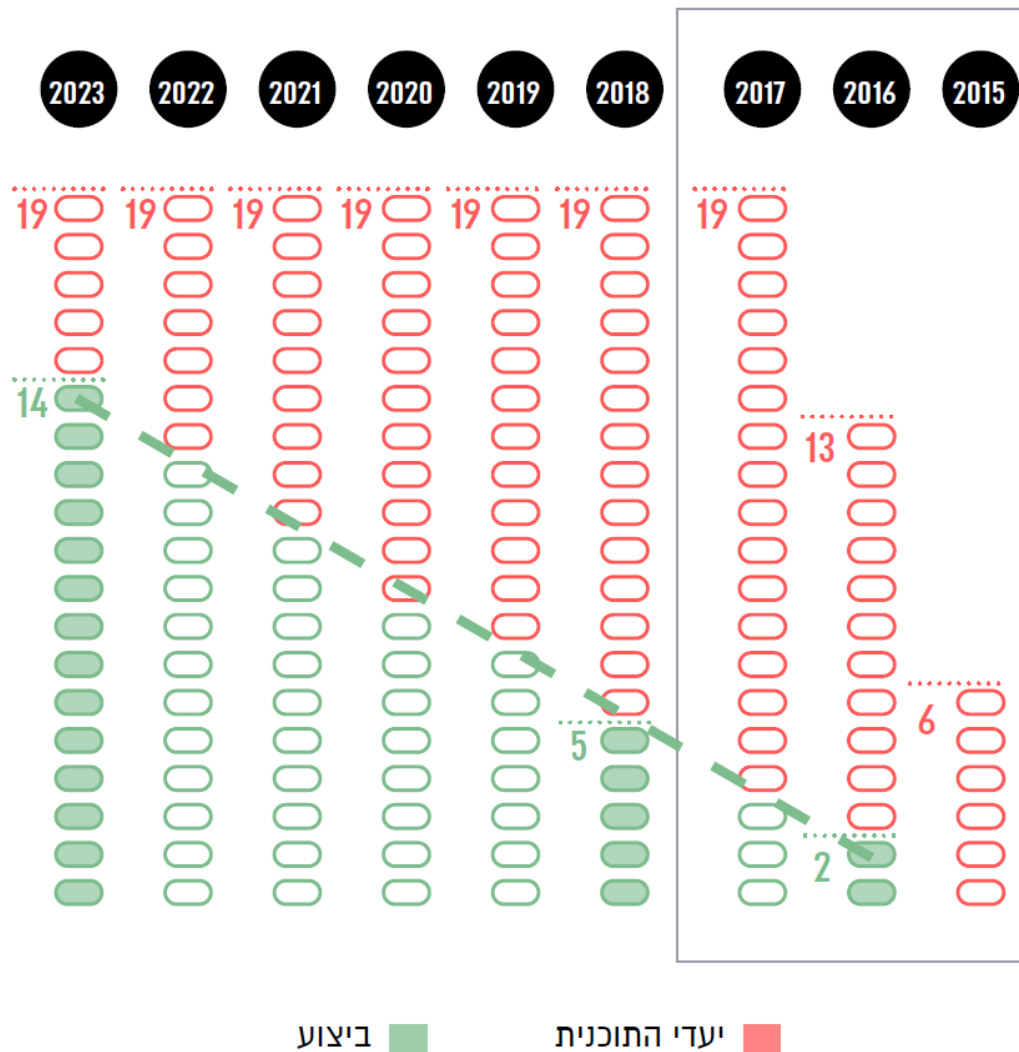
¹⁰⁴ התוכנית להקמת אתרי ממסר כוללת הקמת תרנים, ובכך התוכנית חוסכת לחברות את הצורך בהקמת תורן משלהן ומאפשרת להן להשתלב בתורן קיים.

¹⁰⁵ אתרים: דולב, משכיות, מיצד, נגוהות ו-וואדי חרמיה.

¹⁰⁶ הסלולר הצבאי הוא פרויקט תשתית תקשורת ניידת ומוצפנת עבור צה"ל למתן שירותי נתונים ודיבור בשגרה, בט"ש ותמרון.



תרשים 28: מימוש התוכנית התלת-שנתית להקמת אתרי תקשורת



על פי נתונים שנאספו בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי התוכנית התלת-שנתית לשיפור הכיסוי הסלולרי באיו"ש, אשר החלה בשנת 2015 והייתה אמורה להסתיים בשנת 2017, כללה בשנת 2018 רק חמישה (26%) מ-19 אתרי תקשורת שתוכננו, ונכון לדצמבר 2023, שש שנים לאחר מועד תכנון סיומה המקורי, טרם הושלם יישומה של התוכנית והוקמו רק 14 (74%) מ-19 האתרים שנכללו בה.

בביקורת עלה כי טרם הושלמה התוכנית התלת-שנתית להקמת אתרי תקשורת שהייתה אמורה להסתיים בשנת 2017, וזאת כתשע שנים לאחר שסוכמה בין משרד התקשורת לחברות הסלולר (בשנת 2015), ושש שנים מאז שמנכ"ל משהב"ט ומנכ"ל משרד התקשורת חזרו ותיקפו תוכנית זו (בשנת 2018). כמו כן, תוכנית זו הייתה חלקית וכללה רק 19 (68%) מתוך 28 האתרים הנדרשים לצורך השלמת פערי הכיסוי הסלולרי באיו"ש באותו המועד, כפי שהעלה קמ"ט התקשורת. הקמתם המאוחרת, נכון לדצמבר 2023, של 14 אתרים (74% מהאתרים שנכללו בתוכנית התלת-שנתית ו-50% מהאתרים שעלה צורך בהקמתם) עלולה לפגוע ביכולת האזרחים לקבל מענה לאירועים ביטחוניים בצירי התנועה באיו"ש, ולשבש מענה מבצעי או רפואי.



בהתייחסותו לטיטות דוח הביקורת מסר משרד התקשורת במרץ 2024 (להלן - התייחסות משרד התקשורת) כי התכנית להקמת 19 אתרי התקשורת התנהלה לאיטה ולא הסתיימה עד היום בשל העובדה שמנגנוני האכיפה באיו"ש אינם בסמכות משרד התקשורת ובאחריותו.

בעניין זה מסר מתפ"ש בהתייחסותו כי התוכנית להקמת 19 אתרי תקשורת לא עלתה יפה עקב היעדר יכולת אכיפה על החברות, וכי חברה ג' נסוגה מתוכנית זו בשל התמקדותה בפרויקט הסלולר הצבאי¹⁰⁷ ונמנעה מלהקים מתקנים שסוכמו עמה בתוכנית (דוגמת המתקן ביישוב רחלים). פרויקט הסלולר הצבאי הפריע במידה מסוימת לקידום התוכנית האזרחית ולא סייע לכיסוי הסלולרי בצירים באיו"ש. עוד מסר מתפ"ש כי אחד החסמים אשר מנעו את הקמת האתרים [בתכנית] היה חוסר נכונות מצד החברות לפעול להקמתם, בין היתר נוכח מחלוקות כספיות של החברות עם ההתיישבות ומחלוקות בין שלוש החברות. עוד ציין כי על פי הרישיונות של חברות הסלולר, האחריות להקמת מתקני תקשורת ולשיפור הכיסוי הסלולרי מוטלת על החברות וכי הטיפול לקידום השלמת האתרים מבוצע על ידי יחידת קמ"ט תקשורת.

מומלץ כי קמ"ט תקשורת יפעל להסרת החסמים המעכבים את חברות הסלולר בהשלמת הקמתם של כל אתרי התקשורת שהוחלט להקים, כדי לשפר את הכיסוי הסלולרי באיו"ש ולצמצם את הסיכון בהתרשע אירוע ביטחוני או רפואי. ככל שייתקל קמ"ט תקשורת בקשיים נוספים, עליו להציף זאת בפני הגורמים הרלוונטיים - מנכ"ל משרד התקשורת, מנכ"ל משהב"ט ומתפ"ש, כדי לקדם במהירות את שיפור הכיסוי הסלולרי.

תוכנית להקמת אתרי ממסר על ידי המתפ"ש

על רקע ההתקדמות האיטית במימוש התוכנית התלת-שנתית (להקמת אתרי ממסר על ידי חברות הסלולר), גיבשו בשנת 2016 מתפ"ש ומנכ"ל משרד התקשורת תוכנית נוספת כדי לקדם את רמת הכיסוי הסלולרי באמצעות הקמת אתרי ממסר מתקציב המדינה (להלן - תוכנית להקמת אתרי ממסר). התוכנית כללה את המרכיבים האלה:

1. מנהא"ז יבצע מיפוי מפורט של כל המקומות והצירים שבהם אין כיסוי סלולרי מיטבי.
2. יאותרו 26 אתרים להקמת תרנים, בעלות כוללת של 40 מיליון ש"ח הכוללת גם תוספת של חמש משרות אזרחיות לתקן כוח האדם ביחידת קמ"ט תקשורת במנהא"ז וכן תוספת של שתי משרות זמניות (ל-2 שנים) לתקני הקבע.
3. מנהא"ז יקים את המתקנים ויהיה אחראי לתחזוקתם.
4. לאחר הקמת כל מתקן, החברות הסלולריות יתקינו ציוד קליטה ושידור על התרנים שיוקמו וישלמו למנהא"ז דמי שכירות חודשיים¹⁰⁸.

בנובמבר 2016 קיים מנכ"ל משרד ראש הממשלה דיון בנושא הכיסוי הסלולרי באיו"ש¹⁰⁹. בדיון הציגו סגן ראש מנהא"ז וקמ"ט תקשורת את הפערים בקליטה באיו"ש כפי שמיפו ואת התוכנית להקמת אתרי ממסר על ידי מתפ"ש שמטרתה להגיע לכיסוי סלולרי ב- 92% משטחי איו"ש בהתאם לתנאי רישיון החברות באותה עת.

¹⁰⁷ לצורך יכולת ביצוע תקשורת מוצפנת.

¹⁰⁸ כ-1,000 דולר לחודש מכל חברה בגין השימוש בתורן שבכל אתר.

¹⁰⁹ בדיון נכחו: המנכ"לים של משרדי ראש הממשלה, התקשורת והביטחון, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, סגן ראש מנהא"ז וקמ"ט תקשורת.



מנכ"ל משרד ראש הממשלה אישר את התוכנית וסיכם כי מתפ"ש יקים את האתרים בתקציב של 30 מיליון ש"ח (לעומת 40 מיליון ש"ח שנדרשו בתוכנית להקמת אתרי ממסר), בפריסה על פני ארבע שנים. מנכ"ל משרד ראש הממשלה סיכם כי מקורות התקציב למימוש התוכנית יתקצבו ממשרד האוצר, משהב"ט וממשרד התקשורת¹¹⁰ - 10 מיליון ש"ח מכל משרד. נוסף על כך, סיכם המנכ"ל כי משהב"ט יקצה שני יועצים משפטיים במקום חמש משרות קבועות של יועצים עבור משרד קמ"ט תקשורת - מספר המשרות שביקש מתפ"ש להקצות לצורך קידום התוכנית.

בינואר 2017 פנה מתפ"ש למנכ"ל משרד ראש הממשלה, למנכ"ל משהב"ט ולמנכ"ל משרד התקשורת וכן לנציב שירות המדינה, והצביע על כך כי הסיכום לא מומש והבהיר כי ללא מימוש כלל התקנים וההקצאות הכספיות, לא יוכל לבצע את משימת הקמתם של אתרי הממסר.

ביוני 2017 התקיימה פגישה בין מנכ"ל משהב"ט למנכ"ל משרד התקשורת ובה ציין מנכ"ל משרד התקשורת כלהלן:

1. הקמת תשתית הסלולר היא מחויבות של חברות הסלולר.
2. קיים צורך דחוף שאינו ביטחוני לחזק את תשתית הסלולר בשטח באיו"ש כדי לשפר את הכיסוי הסלולרי באיו"ש.
3. משרד התקשורת פועל בשני ערוצים: (א) חיוב החברות לשפר את הכיסוי באיו"ש באמצעות הרישיונות, (ב) הסדרת תקציב להקמת אתרי ממסר.

באוגוסט 2018 הנחה מנכ"ל משהב"ט את אגף התקציבים במשהב"ט להקצות תקציב לצורך העסקת שני עובדים במשהב"ט¹¹¹ לעניין זה לא יאוחר מ-1.10.18.

ביוני 2023 מסר קמ"ט תקשורת לצוות הביקורת כי התוכנית להקמת אתרי ממסר לא התממשה נוכח אי-אישור כל התקנים הנדרשים למימושה על ידי משרד האוצר ונוכח העובדה כי בפועל לא הועברו התקציבים שסוכם כי משרדי התקשורת, האוצר והביטחון יעבירו למתפ"ש - 10 מיליון ש"ח מכל משרד.

ביוני 2023 מסר אגף התקציבים במשרד האוצר לצוות הביקורת כי בשנים 2016-2023 נוספו לתקן מנהא"ז 89 משרות לנושאים שונים. באשר להקצאת כספים מתקציב המדינה לשיפור הכיסוי הסלולרי, עמדת משרד האוצר היא שהדבר לא יסייע לפתרון בעיות הקליטה אלא אף עלול לגרום נזק בטווח הארוך שכן החברות יפסיקו להשקיע מכסף וימתינו לסבסוד ממשלתי נוסף.

בביקורת עלה כי בניגוד לסיכום של מנכ"ל משרד ראש הממשלה מנובמבר 2016 שאישר את התוכנית להקמת 26 אתרי ממסר על ידי מתפ"ש בעלות של 30 מיליון ש"ח בפריסה על פני ארבע שנים, במועד סיום הביקורת עדיין לא הגיעה התוכנית לכדי מימוש משיקולי תקציב ותקינת כוח אדם, הגם שהיא כללה מנגנון שאמור היה להניב למדינה הכנסות כהחזר להשקעה שנדרשה. בגין העיכוב במימוש התוכנית נותרו בעינם פערי התקשורת באיו"ש הן מהבחינה האזרחית והן מהבחינה הביטחונית.

מתפ"ש מסר בהתייחסותו כי התוכנית להקמת אתרי ממסר על ידי המתפ"ש לא עלתה יפה עקב חוסר נכונות של משרד האוצר להעמיד תקנים ליחידת קמ"ט תקשורת לביצוע משימה זו.

¹¹⁰ 10 מיליון ש"ח מתקציב משרד התקשורת ייגבו מחברות הסלולר.

¹¹¹ תקן יועמ"ש ותקן בתחום הסטטוטוריקה (תחיקה).



נוכח חשיבות הכיסוי הסלולרי מהבחינה הביטחונית, על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, משרד התקשורת ומשהב"ט להעלות לפני שהב"ט ושר התקשורת את סוגיית פערי התקשורת באיו"ש, לגבש תוכנית לפתרון בעיות הקליטה לצורך קבלת החלטות מגובות תקציב, ולוודא את יישומה.

משרד התקשורת מסר בהתייחסותו כי נוכח חשיבות הכיסוי הסלולרי מבחינה ביטחונית, נכון שמשרד האוצר יתרום את חלקו בהיבט התקציבי על מנת לסייע ולקדם את המענה לפערי הכיסוי הסלולרי. עוד הוסיף משרד התקשורת כי לאחרונה אישר שר האוצר הקצאה של 50 מיליון ש"ח לנושא זה.

מתפ"ש מסרה בהתייחסותה כי קיימת תוכנית למתן תמריצים לחברות להקמת מתקנים. תקציב התוכנית הוא כ-50 מיליון ש"ח והיא אושרה עקרונית על ידי שר האוצר והשר במשהב"ט, בכפוף לחוות דעת משפטיות שיאפשרו שימוש בתקציב זה. מודל התמריצים נמצא בתהליך אפיון בימים אלה.

תוכנית להשתלבות חברות הסלולר בתרני צה"ל

בשטחי איו"ש פרוסים מאות¹¹² תרנים צה"ליים¹¹³ המשמשים את כוחות מעהב"ט במסגרת פעילותם המבצעית. ב-72 מאותם תרנים משולבות חברות סלולריות נכון לאוגוסט 2023¹¹⁴.

בשנת 2016 קבעו שהב"ט והרמטכ"ל כי צה"ל יאפשר לחברות הסלולר שימוש בתשתיות ובתרנים של צה"ל להתקנת אנטנות אזרחיות לצורך שיפור הכיסוי הסלולרי באיו"ש.

באפריל 2018 פרסם אג"ת מסמך בנוגע להשתלבות אתרי ממסר אזרחיים בתרנים צבאיים (להלן - מסמך אג"ת), ובו קבע כי כיסוי סלולרי במרחב איו"ש הוא צורך ביטחוני הנדרש לשם מתן מענה מהיר על אירועי פח"ע ולשם הצלת חיים. עוד קבע במסמך כי הקמת אתרי ממסר לסלולר אזרחי במתקן צבאי במרחב איו"ש תיבחן בין היתר בהתאם לתנאים האלה:

1. אם תאושר הקמת אתר הממסר בתחומי צווי תפיסה¹¹⁵ קיימים, הימצאותו במקום תהיה תלויה בקיומו של הצורך הצבאי שלשמו הוצאו אותם צווי תפיסה - ועם פקיעת אותו צורך צבאי, יידרש פינויו של אותו אתר מהמקרקעין הפרטיים התפוסים.
2. שימוש במקרקעין פרטי באמצעות צו תפיסה יבוצע רק לצורך ביטחוני ולא לצורך כיסוי סלולרי אזרחי בלבד.
3. נדרשת הסדרה חוזית מול משהב"ט אשר תיתן מענה לכלל תוצאותיה האפשריות של השתלבות זו, בהיבט המשפטי.

בהמשך לכך ביולי 2018 מסר עוזר שהב"ט להתיישבות למנכ"ל משרד התקשורת כי לפי עמדת מעהב"ט כיסוי סלולרי במרחב איו"ש הוא צורך ביטחוני הנדרש לשם מתן מענה על אירועי פח"ע, ובמסגרת זו פירט את ההשלמות הנדרשות על מנת לקדם את הנושא.

כאמור, בפגישת המנכ"לים מאוגוסט 2018 נקבע כי יש לקדם את השתלבות חברות הסלולר בתרנים הצה"ליים במסגרת המענה לשיפור הכיסוי הסלולרי באיו"ש.

¹¹² מינהלת גבולות ותפר - 125, פקמ"ז - 86, אגף התקשוב - 35 ותרנים נוספים של חמ"ן, חה"א ושב"כ.

¹¹³ נתוני מינהלת גבולות ותפר נכון ליולי 2023, ונתוני אגף התקשוב נכון לאוגוסט 2023.

¹¹⁴ חברה ג' - 57, חברה ב' - 15.

¹¹⁵ תפיסת מקרקעין לצרכים צבאיים.



תהליך ההשתלבות של חברות סלולר במתקנים צבאיים

במאי וביוני 2023 מסרו אגף מבצעים ולוגיסטיים ונכסים במשהב"ט (להלן - אמו"ן), אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת) ואגף התקשוב בצה"ל לצוות הביקורת כי השתלבות חברת סלולר באתר צבאי מחייבת הסדרה הן בהיבט המקצועי והן בהיבט השימוש במקרקעין. בהיבט המקצועי על צה"ל לוודא כי יש היתכנות להצבת אנטנה של חברת סלולר על תורן צבאי בהיבטים שונים, לרבות סוגיית המשקל שהתורן יכול לשאת בתנאי רוחות ומזג אוויר שונים וכן בהיבטי השפעות אלקטרו-מגנטיות הדדיות כדי שהאמצעים השונים התלויים על גבי התורן לא יפריעו זה לזה בעבודתם. בהיבט המקרקעין, נדרש משהב"ט לבצע הסדרה חוזית אשר תיתן מענה, בין היתר, על העלויות הכרוכות בהשתלבות זו וכן על נזקים אשר עלולים להיגרם, ובכלל זה לצדדים שלישיים, בעקבות השתלבות זו.

להלן הגורמים המעורבים בתהליך ההשתלבות של חברות סלולר בתרנים צה"ליים ויחסי הגומלין ביניהם:

1. קמ"ט תקשורת: המאסדר, המשמש כאיש הקשר של חברות הסלולר מול צה"ל ומשהב"ט.
2. אג"ת: אגף במטה הכללי אשר במסגרת תפקידיו אחראי בין היתר לריכוז עבודת המטה בצה"ל בנושא תכנון ובנייה ושימוש במקרקעין צבאי. במסגרת זו הוא משמש הגורם המוסמך בצה"ל לבחון אם לאשר כל בקשה להשתלבות אתרי ממסר אזרחיים במחנות צה"ל. הוראת קבע אג"ת 04/09 מסדירה את נהלי העבודה של אג"ת באישור בקשות אלו¹¹⁶. ביוני 2023 מסר אג"ת לצוות הביקורת תרשים זרימה להשתלבות חברות סלולר במתקני צה"ל באיו"ש (להלן - תרשים אג"ת).
3. אגף התקשוב: הוראת אגף התקשוב כהשלמה להוראת קבע אג"ת 04/09, מסדירה את התהליך הנדרש באגף התקשוב במקרים כאשר נדרשה אג"ת דורש מהאגף התייחסות לגבי השתלבותו באתר שהאגף אחראי לו.
4. "בעלי תרנים": גופי מעהב"ט שיש להם תרנים באיו"ש, כדוגמת אגף התקשוב, מינהלת גבולות ותפר, חמ"ן, חיל האוויר.
5. מקשא"פ פקמ"ז: אחד "מבעלי התרנים", אחראי לתרנים הפיקודיים שבמרחבו.
6. מקרפ"ר: הנושא באחריות להיבטי בטיחות וקרינה.
7. אהו"ב - אחראי להיתר בנייה צבאי.
8. אמו"ן: האחראי להסדרה חוזית של הבקשות בהיבטי מקרקעין ולכלל הסוגיות המשפטיות הכרוכות בהשתלבות זו. ביוני 2023 מסר אמו"ן לצוות הביקורת תרשים זרימה להשתלבות חברות סלולר במתקני צה"ל (להלן - תרשים אמו"ן). יצוין כי בשנים 2020-2023 הגישו חברות

¹¹⁶ יצוין כי הוראה זו אינה חלה באיו"ש. עם זאת, במסמך אג"ת להשתלבות אתרי ממסר אזרחיים בתרנים צבאיים מצוין כי הדרישה המבצעית להקמת תשתית תקשורת אזרחית על ידי אג"ת תיבחן ברוח הוראת קבע אג"ת 04/09.

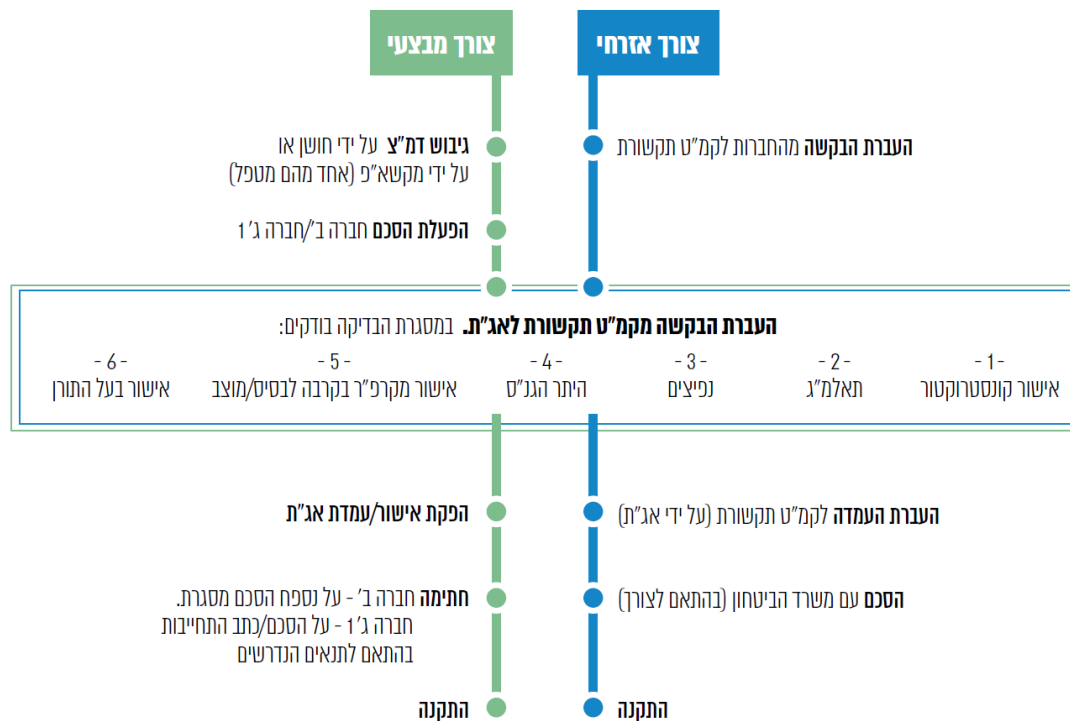


הסלולר שלוש בקשות¹¹⁷ לגיבוש הסכמי השתלבות באתרים צה"ליים. בעקבות הגשתן של שתיים מהן¹¹⁸ נחתמו הסכמים להקמת מתקני תקשורת במקרקעין צבאי במחנות צה"ל.

9. המשרד להגנת הסביבה: לפי סעיף 3 לחוק הקרינה הבלתי מייננת¹¹⁹, אין להקים מתקן שידור ואין להפעילו אלא על פי היתר מאת מי שהשר להגנת הסביבה הסמיכו להיות ממונה לעניין. חוק זה אינו חל באיו"ש, אולם אגף הקרינה במשרד לאיכות הסביבה¹²⁰ נותן אישורי קרינה באיו"ש.

צוות הביקורת בחן את תהליכי העבודה של גורמים המעורבים בהשתלבות של חברות סלולר במתקנים צבאיים כפי שעולה מתרשימיהם של: אג"ת ואמו"ן ומהוראת אגף התקשוב. להלן הפירוט:

תרשים 29: תהליכי העבודה לאישור השתלבות חברות סלולר במתקנים צבאיים



על פי נתוני אג"ת, אמו"ן ואגף התקשוב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 29 עולה כי תהליך בחינת הבקשה של חברה סלולרית להשתלבות במתקני צה"ל הוא תהליך טורי המחייב את אישורם של כמה גורמים ובהם גורמי קונסטרוקציה, גורמי תאלמ"ג¹²¹, וגורמים במקרפ"ר¹²². בסיום הטיפול בבקשה, ככל שיש צורך בהסדרה חוזית הדבר נעשה מול אמו"ן במשהב"ט.

117 שדה אפרים, אוגדת איו"ש ופדואל.

118 שדה ואפרים ואוגדת איו"ש. בפדואל מדובר משטח פרטי ולכן לא נדרש הסכם עם משהב"ט.

119 חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו - 2006.

120 מטופל באיו"ש על ידי קמ"ט איכות הסביבה.

121 תאימות אלקטרו-מגנטית: מניעת קיום הפרעות תפקודיות העשויות להיגרם בין אמצעים אלקטרוניים שונים הנמצאים בסמיכות.

122 לצורך בדיקת היבטי בטיחות בגין קרינה בסביבת האתר ומתן אישור כי לא תהיה בהשתלבות זו סכנה לבריאותם של חיילי צה"ל ואזרחים.



בעניין זה מסר קמ"ט תקשורת ביוני 2023 לצוות הביקורת כי במסגרת הטיפול בבקשות לאישור הקמת אתרי ממסר ולמתן רישוי לאתרים לאחר הקמתם הוא פונה רק לאג"ת, שהוא הגוף המוסמך לכך בצה"ל שמתכלל וקובע את עמדת צה"ל. עוד מסר כי מקשא"פ פקמ"ז אינו משתתף בתהליך הטיפול בבקשה, וכי הפניות למקשא"פ פקמ"ז מטרתן לזרז את הטיפול בבקשות קיימות.

צוות הביקורת בחן את זמן הטיפול של אג"ת בבקשות חברות הסלולר להשתלבות באתרי ממסר צבאיים. להלן יפורטו ממצאי בחינתו:

בקשות חברה א': בהמשך למסמך אג"ת להשתלבות אתרי ממסר אזרחיים בתרנים צבאיים ובהלימה לפגישת המנכ"לים מאוגוסט 2018, העבירה חברה א' בתקופה מאוגוסט 2018 עד ליוני 2023 לקמ"ט תקשורת 23 בקשות להשתלבות באתרי צה"ל. שום בקשה מאותן בקשות לא הגיעה לבחינת אג"ת ולפיכך לא אושרו. להלן תתואר השתלשלות הטיפול בבקשות אלה:

1. בהמשך למסמך אג"ת להשתלבות אתרי ממסר אזרחיים בתרנים צבאיים ובהלימה לפגישת המנכ"לים מאוגוסט 2018, העבירה חברה א' לקמ"ט תקשורת באוגוסט 2018 רשימה של 17 אתרי ממסר צבאיים באיו"ש שבהם היא מעוניינת להשתלב.
2. בינואר ובאפריל 2019 התקיימו סיורים של החברה עם יחידת קמ"ט תקשורת וגורמי צה"ל בשלושה מהאתרים המבוקשים.
3. בדצמבר 2019 קיים נציג קמ"ט תקשורת דיון עם חברה א' ובו צוין כי בינואר 2020 יתקיים דיון עם אג"ת ואגף התקשוב בנושא ההשתלבות של חברה א' באתרים המבוקשים. יצוין כי באוגוסט 2023 מסר קמ"ט תקשורת לצוות הביקורת כי דיון זה לא התקיים.
4. בינואר 2020 שלח קמ"ט תקשורת לחברות הסלולר, לרבות לחברה א', רשימה של 35 אתרי ממסר צבאיים שהופעלו בסמוך לאותו המועד במסגרת פרויקט הסלולר הצבאי, וביקש לברר באילו מהאתרים שברשימה תהיה החברה מעוניינת להשתלב.
5. בספטמבר 2020 כמענה על תלונת קמ"ט תקשורת בנוגע לאי-עמידתה במחויבות הכיסוי באיו"ש ולא-עמידתה בתוכנית התלת-שנתית ולפני שהיא התייחסה לרשימת 35 האתרים לעיל, ציינה חברה א' כי למרות האישור העקרוני של קמ"ט תקשורת להשתלבות בתשתיות קיימות בתוך בסיסי צה"ל, כל מאמציה להשתלב בנושא כשלו.
6. במרץ 2021, יותר משנה לאחר קבלת הרשימה, פנתה חברה א' לקמ"ט תקשורת בבקשה להשתלב ב-13 מהאתרים ברשימה האמורה¹²³. עשרה מהאתרים נכללו ברשימת 17 האתרים אשר כבר התבקשו בשנת 2018.
7. מאותם 13 אתרים שבעניינם פנתה חברה א' לקמ"ט תקשורת במרץ 2021, 8 מותקנים על גבי תרנים אשר באחריות מנהלת גבולות ותפר. בד בבד עם פנייתה לקמ"ט תקשורת, פנתה החברה ישירות למינהלת גבולות ותפר (תוך שהביאה את הדבר לידיעת קמ"ט תקשורת) כדי לקדם את הקמת שמונת האתרים. בתוך ימים ספורים קיבלה החברה מענה ממינהלת גבולות ותפר, ובמסגרתו ביקשה המינהלה מהחברה לספק לה נתונים טכניים כדי לבחון את הבקשה. בהקשר זה מסר ביוני 2023 ראש ענף פרויקטים במינהלת גבולות ותפר כי עד לרגע זה החברה טרם סיפקה את הנתונים שהתבקשה, ולפיכך לא ניתן היה לבחון את היתכנות מימוש הבקשה.

123 האתרים הם: קפין, נטע, מוצב אגוזית, הרודיון, גבעת הדגן, פילבוקס ח'ורסה, חרבת אבו לחם, בעל חצור, ריחן, הר מנוח, קיוסק, גבעון החדשה ו-ג. 252.



8. בנובמבר 2021 קיים קמ"ט תקשורת דיון עם חברה א' בנוגע לאתרים שונים. בפגישה לא נדונו האתרים מהבקשה שהוגשה במרץ 2021.

9. בנובמבר 2022 פנה קמ"ט תקשורת למקשא"פ פקמ"ז בבקשה לבחון את השתלבות חברה א' בשלושה אתרי ממסר צבאיים במרחב הפיקוד. אתרים אלו לא נכללו אף לא באחת הבקשות והרשימות שצוינו קודם לכן.

באפריל 2023 מסרה חברה א' לצוות הביקורת כי נראה שחסר גורם מתכלל בין כלל הגורמים העוסקים בשילוב האנטנות של החברה במתקנים צה"ליים.

בקשות חברה ב' : כאמור, החברה מספקת שירותי סלולר אזרחי הן למשרתי הקבע בצה"ל והן לצרכים נוספים של צה"ל. בחודשים אוגוסט 2021 עד יוני 2023 הגישה החברה לקמ"ט תקשורת שש בקשות להשתלבות באתרי צה"ל, והוא העבירן לבחינת אג"ת. בפרק זמן הממוצע שנדרש לאישורה של כל אחת מהבקשות היה 151 יום.

בקשות חברה ג' : כאמור, החברה מספקת לחברה ג' אשר זכתה במכרז סלולר צבאי¹²⁴, תשתית רשת לעמידה במחויבותה בהתאם למכרז זה. בתקופה שבין אוגוסט 2021 ליוני 2023 הגישה החברה לקמ"ט תקשורת 18 בקשות להשתלבות באתרי צה"ל שהוא הגיש לבחינת אג"ת. אג"ת אישר את כל הבקשות, ופרק הזמן הממוצע שנדרש לאישור בקשה היה 77 יום¹²⁵.

ביוני 2023 מסר קמ"ט תקשורת לצוות הביקורת כי אין כל נוהל או הוראה מטעמו המסדירים את השתלבות חברות הסלולר באיו"ש באתרי ממסר צבאיים. באוגוסט 2023 מסר עוד כי בקשת חברה א' ממרץ 2021 לא הועברה לגורמי צה"ל נוכח העובדה שברובה כבר נבדקה בעבר ובהיעדר הסכם בין החברה לצה"ל בנוגע להשתלבותה במתקנים צבאיים באותה נקודת זמן ואף כיום.

בביקורת עלה כי המענה שמקבלות החברות ג' ו-ב' על הבקשות לשלב הקמת אנטנות במתקני צה"ל נבדל מהמענה שמקבלת חברה א' על בקשות השתלבות - בקשות החברות ג' ו-ב' (18 ו-6 בקשות, בהתאמה) הגיעו לבחינת צה"ל ואושרו במלואן בתקופה שנבדקה, ולעומת זאת קמ"ט תקשורת לא העביר את הבקשות של חברה א' לצה"ל באופן סדור ולפיכך הן לא נבחנו. בחלוף כחמש שנים לא השתלבה חברה א' בשום אתר מתוך 23 אתרי הממסר הצבאיים שבהם ביקשה להשתלב חברה א' בשנים 2018-2023 לצורך שיפור הכיסוי הסלולרי באיו"ש. לשלושה אתרים מתוך 23 האתרים האמורים נתנה החברה מענה חלופי¹²⁶.

חברה א' מסרה בהתייחסותה כי במהלך 15 שנים לפחות, החברה הגישה עשרות בקשות להשתלב באתרים צבאיים ונדחתה או שכלל לא קיבלה מענה. זאת למרות שלצה"ל אמור להיות עניין רב בשיפור הקליטה הסלולרית באיו"ש. החברה הפנתה את בקשותיה לגורמים שונים שסברה שביכולתם לסייע לה בקבלת מענה, ובהם צה"ל, קמ"ט תקשורת ומשרד התקשורת.

עוד עלה בביקורת כי קמ"ט תקשורת לא פנה לאג"ת כדי שתבחן אם לאשר את הבקשות של חברה א' ולא פנה לחברה משלא סיפקה את הנתונים אשר התבקשה לספק כמה פעמים לצורך בחינת בקשותיה להשתלבות באתרי ממסר צבאיים. פער זה מעיד על התנהלות לקויה של קמ"ט תקשורת, זאת לצד היעדר מתן מענה על הכיסוי הסלולרי באיו"ש שאותו מפקד פקמ"ז הגדיר כצורך ביטחוני מציל חיים.

124 לצורך יכולת ביצוע תקשורת מוצפנת.

125 נתוני אג"ת נכון ל-29.6.23.

126 במקום השתלבות באתר קפין, חברה א' הקימה אתר בעינב; במקום השתלבות באתר הרודיון, השתלבה החברה באתר של חברה ב'; במקום השתלבות באתר גבעת הדגן, הקימה החברה אתר "אפרת צפון".



מתפ"ש מסר בהתייחסותו כי חלק נכבד ממאות התרנים הצה"ליים אינם מתאימים להתקנת אנטנות של חברות הסלולר מסיבות קונסטרוקטיביות או אחרות ולפיכך אינם מהווים פתרון ישים. נוסף על כך מסר כי צה"ל אפשר לחברות ב' ו-ג' להשתלב בתרנים צבאיים בשל העובדה שלשתי החברות יש הסכם מסחרי של לקוח-ספק מול צה"ל ומשהב"ט. לחברה א' אין הסכם עם משהב"ט ומכאן הקושי של החברה להשתלבות בתרנים צבאיים לכן למרות מאמצי המתפ"ש לשלב את החברה בתרנים צבאיים לא ניתן היה לממש פתרון זה, ללא קשר לעובדה כי קמ"ט תקשורת לא העביר את בקשות חברה א' להשתלבות בתרנים הצבאיים לבחינת אג"ת. ככל שאין הסכם בין חברה א' למשהב"ט, לא נמצא כל טעם להעברת בקשות החברה להשתלבות בתרנים צבאיים.

על ראש המנהל"ז וקמ"ט תקשורת לפעול לקידום ההשתלבות של כלל חברות הסלולר באתרי ממסר צבאיים כדי להביא לשיפור הכיסוי הסלולרי באיו"ש. במסגרת זו על קמ"ט תקשורת, בשיתוף אגף התקשוב ואגף התכנון בצה"ל, לגבש נוהל ברור להגשת הבקשות להשתלבות באתרי ממסר צבאיים, לפרסמו ולפעול לפיו. מומלץ כי הנוהל יכלול מדדים ויעדים למשך הטיפול בבקשות, וכי ראש מנהל"ז יבחן אותן באופן עיתי. עד להשלמת הנוהל על קמ"ט תקשורת לפעול על פי תהליכי העבודה של אג"ת, אמו"ן ואגף התקשוב ללא התניה לקיומו של הסכם מקדים להעברת הבקשות.

מתפ"ש מסר בהתייחסותו כי נכון למועד ההתייחסות עדיין אין למתפ"ש נוהל מסודר לעבודה מול צה"ל לצורך השתלבות חברות הסלולר באתרי צה"ל וכי בימים אלה הוא פועל מול צה"ל לגיבוש הנוהל להשתלבות חברות הסלולר בדגש על חברה א'.

משרד התקשורת מסר בהתייחסותו כי הוא מסייע לקמ"ט תקשורת והגיע לסיכום עקרוני עם אג"ת על שילוב חברה א' באתרי ממסר צבאיים בכל הארץ, ובכלל זה באיו"ש. המשרד שוקד בימים אלה על הסדרת הסכם מסגרת בין משהב"ט לחברה א', בדומה להתקשרות של משהב"ט עם חברות ג' ו-ב'. עוד הוסיף כי לאחרונה שולבו אנטנות של חברה א' במספר אתרי ממסר צבאיים.

חברה א' מסרה בהתייחסותה כי בדצמבר 2023, בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", נערך דיון באג"ת ובהשתתפות נציגי אגף התקשוב, משהב"ט, קמ"ט תקשורת ומשרד התקשורת. בדיון נקבע כי שילוב אמצעי סלולר במתקנים צבאיים יתאפשר לכלל החברות במידה שווה, וכי חברה א' תפעל בשיתוף פעולה עם אגף התקשוב באופן זהה ליתר החברות.

צה"ל מסר בהתייחסותו כי קיימת הסכמה בין כלל הגופים המעורבים בצה"ל באשר לתהליך השתלבות כלל חברות הסלולר באתרי תקשורת בשטחים צבאיים וכי הוא פועל לגיבוש נוהל אשר יסדיר זאת.

מומלץ כי אג"ת, פקמ"ז ואמו"ן ישלימו בדחיפות את הנוהל להשתלבות חברות הסלולר באתרים צבאיים, הכולל מתן מענה לבקשות מכלל חברות הסלולר תוך פרק זמן מוגדר וזהה ויפוצו אותו לחברות הסלולר ולקמ"ט תקשורת.

פיקוח על הכיסוי הסלולרי ואכיפת תנאי הרישיון בנושא

על מנת לפקח על חברות הסלולר ולוודא שהן עומדות בתנאי רישיון בהיבט הכיסוי נדרש למדוד את רמת הכיסוי בשטח בכל אחד מהמשתנים המופיעים ברישיון ולהשוות את רמת הכיסוי לנדרש ברישיון.

כאמור, החל משנת 2020 יחידת קמ"ט תקשורת מבצעת נסיעות מבחן באזורים שונים בכבישי איו"ש לצורך בדיקה ומיפוי של רמת הכיסוי הסלולרי והשוואתה לנורמות הכיסוי המפורטות ברישיונות חברות הסלולר.



במאי 2023 מסר מנכ"ל משרד התקשורת לצוות הביקורת כי הסמכויות המוקנות למשרד התקשורת בשטחי מדינת ישראל מאפשרות לו לאכוף על חברות הסלולר את מחויבותן בהתאם לרישיון אולם על מנת לאכוף מחויבויות אלה בשטחי איו"ש נדרש צו אלוף (להלן - צו עיצומים). בהיעדר צו זה, קמ"ט תקשורת, שהוא הגורם המוסמך לפקח על פעילותן של החברות באיו"ש, אינו רשאי לאכוף על חברות הסלולר את חובתן לעמוד בתנאי רישיונותיהן.

באוגוסט 2023 מסר קמ"ט תקשורת כי אפשר לבצע ניתוח מדויק של שיעורי הכיסוי הקיימים של כל אחת מהחברות בנוגע לכלל שטחי איו"ש, אך ניתוח כאמור כרוך בהשקעה רבה, אשר בהיעדר כלי אכיפה היא חסרת תכלית. עוד ציין כי לכשיושלם פיתוחם של כלי האכיפה וימדדו במדויק, פערי הכיסוי, הם יטופלו מול החברות באופן נקודתי. צוות הביקורת בחן את הפעולות שנקטו לקידום יכולותיו של קמ"ט תקשורת לאכוף על חברות הסלולר מחויבויותיהן. להלן יפורטו ממצאי בחינה זו:

בספטמבר 2017 פנה יועץ סגן שהב"ט ליועמ"ש משרד המשפטים בבקשה לבחון את האפשרות להטיל סנקציות על חברות הסלולר בנוגע לבעיות קליטה באיו"ש. ביולי 2023 מסר משרד המשפטים כי כמענה על בקשה זו עודכן יועמ"ש איו"ש בדבר קיומו של מנגנון אכיפה מינהלי ובראשו הטלת עיצומים כספיים ככלי חלופי למשפט הפלילי. יתרונו של כלי חלופי זה, לעומת האכיפה הפלילית, טמון ביעילות הפעלתו, המאפשר תגובה מהירה על הפרה ובכך מסייע להביא לכך שהמפוקח יחזור לציית להוראות הרגולציה. במסגרת מענה זה אף הופנה יועמ"ש איו"ש לתבנית החקיקה, שנקבעו בה ההנחיות לגבי אופן הסדרתם של עיצומים כספיים בחקיקה.

ביוני 2018 קיים מנכ"ל משהב"ט דיון בנושא הכיסוי הסלולרי באיו"ש. בדיון השתתפו, בין היתר, המשנה ליועמ"ש למעב"ט ויועמ"ש איו"ש. בדיון זה הדגיש המנכ"ל כי התנהלות הגורמים הרלוונטיים במשהב"ט ובצה"ל לשיפור כיסוי הסלולר אינה מספקת והנחה לקבוע פגישה עם מנכ"ל משרד התקשורת לשם בחינת דרכים לקידום שיפור הכיסוי, לרבות כלים וסנקציות מול חברות הסלולר שכן האחריות לשיפור הכיסוי היא באחריותן.

במסגרת פגישת המנכ"לים מאוגוסט 2018 הם סיכמו לפעול לקידום התקנתו של צו העיצומים.

בדצמבר 2019 פנה יועמ"ש איו"ש למשרד המשפטים בבקשה לקדם הצעה לתיקון חקיקה לצו הסלולר כדי לאפשר הטלת סנקציה על מפירי רישיונות הסלולר. בעקבות בקשה זו החלה עבודת מטה בין משרד המשפטים, יועמ"ש איו"ש וקמ"ט תקשורת שתכליתה, בין היתר, לגבש צו שיאפשר הטלת עיצומים כספיים על חברות סלולר שאינן עומדות בתנאי רישיון.

ביוני 2023 מסר קמ"ט תקשורת לצוות הביקורת כי בשנים האחרונות הוא פועל בסיוע משרד התקשורת לגיבוש צו עיצומים בחתימת מפקד פקמ"ז שיאפשר אכיפה יעילה בשטחי איו"ש. צו העיצומים מתייחס למגוון היבטים הקשורים לתנאי רישיון של חברות הסלולר¹²⁷, ואינו עוסק רק בכיסוי הסלולרי, וכי תהליך זה טרם הושלם. עוד מסר כי היקף העיצום הפוטנציאלי בגין אי-עמידה בתנאי הרישיון מסתכם ב-350,000 ש"ח. כמו כן, אם לא יחול שיפור בנוגע לעמידתן של חברות הסלולר בתנאי הרישיון ניתן יהיה להטילו עליהן בכל פעם מחדש.

ביולי 2023 מסרה המחלקה למשפט ציבורי - חוקתי במשרד המשפטים לצוות הביקורת בנוגע לעבודת המטה האמורה כי מדובר בחקיקת צו חדשני ומורכב בהיבטים רבים. הצו מאפר להשתמש בכלי אכיפה שעד לאותו מועד לא עמד לרשות איו"ש, ועל כן משרד המשפטים נדרש ללבן סוגיות יסודיות בהסדר הן בנוגע לעצם הטלת עיצומים כספיים באיו"ש והן בנוגע להסדר הקונקרטי בתחום התקשורת. יצוין כי נכון למועד סיום הביקורת האסדרה של תחום התקשורת באיו"ש אינה מעוגנת בחקיקה אלא ברישיון, ועל כן ככל הנראה יהיה צורך להתקין צווים ולעדכן אותם בכל

¹²⁷ בטיט צו העיצומים נכון לאוגוסט 2023 ישנן 26 הפרות אשר בגינן ניתן יהיה להטיל עיצומים כספיים על חברות הסלולר.



הנוגע לעיצומים הכספיים. עוד מסרה המחלקה למשפט ציבורי - חוקתי במשרד המשפטים כי הצו עדיין אינו מוכן, והתקנתו נמצאת "בישורת האחרונה".

צה"ל בהתייחסותו מסר כי ב-14.3.24 נכנס לתוקפו צו העיצומים, מכוחו ניתן להטיל עיצומים כספיים על חברות תקשורת אשר לא עומדות בחובותיהן לפי דיני האזור, לרבות אי-אספקת קליטה ברמה הקבועה ברישיון החברות בצירי התנועה הראשיים באזור. בהתאם לכך, ניתן כבר היום להתחיל לבחון את עמידת חברות התקשורת בחובותיהן. ככל שחברה מפרה את חובותיה ברישיון ניתן למסור כנגדה התראה מנהלית.

חברה א' מסרה בהתייחסותה כי במשך שנים החברה ניסתה להקים אתרי תקשורת באיו"ש, ורשויות המדינה הקשו עליה בניסיונותיה, מנעו הקמת אתרים ועכבו את הקמתם. העיצומים לא יסייעו בהקמת אתרים באיו"ש, שכן הסיוע הנדרש הוא הסרת המכשולים והחסמים על ידי רשויות המדינה. את הסימן הראשון לסיוע זה ניתן לראות בקביעת אג"ת מדצמבר 2023 בנוגע לשילוב חברות הסלולר במתקנים צבאיים.

בביקורת עלה כי רק שש שנים וחצי לאחר שהעלה יועץ סגן שהב"ט את הצורך בגיבוש סנקציות כנגד חברות הסלולר בעקבות אי-עמידתן בתנאי רישיון, וכארבע שנים וחצי לאחר שהחלה עבודת המטה של קמ"ט תקשורת, יועמ"ש איו"ש ומשרד המשפטים, הבשיל תהליך זה לכדי יכולת להטלת הסנקציות על חברות הסלולר באיו"ש. היעדר האכיפה מנציח את פערי הכיסוי הסלולרי באיו"ש שבגינם נשקף סיכון ביטחוני לנעים בצירים באיו"ש.

מומלץ כי ראש המנהל"ז באמצעות קמ"ט תקשורת יסייע לחברות הסלולר לפעול לשיפור הכיסוי הסלולרי באיו"ש, ובמידת הצורך, משנכנס לתוקפו צו העיצומים, יפעיל סנקציות על חברות הסלולר אשר אינן עומדות בתנאי רישיון באיו"ש.

הקצאת תדרים - תוכניות עתידיות

בשנת 2020 זכו חברות ג'1 ו-ג'2 (רשת ג') במכרז לשימוש בתדרים בטווח 2600MHz ו-3500MHz. במכרז צוין כי בעתיד יוטלו מגבלות על שימוש בתדרים אלה.

בדוח התקופתי לשנת 2023 אשר מסרה חברה ג'1 לבורסה לניירות ערך תל אביב, עדכנה החברה כי באפריל 2023 עדכן משרד התקשורת את חברות ג'1 ו-ג'2 כי הוועדה הטכנית המשותפת לישראל ולרשות הפלסטינית החליטה לקדם הקצאה של התדרים בהם היא זכתה במכרז האמור למפעילי רט"ן פלסטיניים לשימוש מקביל ובכפוף להקצאתם למפעילים הפלסטיניים. החברה ציינה כי להערכתה יישום מלא של הקצאת התדרים המשותפים עלול לפגוע בשירותי החברה בתדר 2600MHz בכל יישובי איו"ש. מידת ההשפעה על שירותי החברה בתחום תדר 3500MHz לא ידועה משום שאופן חלוקת התדרים באתרים השונים אינו מוסכם עדיין.

בהתאם לכך פנתה החברה למנכ"ל משרד התקשורת (בפועל) בדצמבר 2023 וציינה כי יישום הקצאת התדרים יסכל אספקה של שירותי רט"ן בסיסיים בשטחי איו"ש, לרבות בריכוזי האוכלוסייה היהודית ובאזורים נרחבים בישראל וביישובים סמוכי גדר - להם לא תהיה רשת סלולר, על כל המשתמע מכך (לרבות יישובים כמו ירושלים, רעננה, כפר סבא וחריש).

בעניין זה מסרה חברה ג' בהתייחסותה כי פגיעה זו בכיסוי הסלולרי עלולה בנסיבות מסוימות לפגוע גם בכיסוי הניתן בפרויקט הסלולר הצבאי.

מנהל מינהל ההנדסה במשרד התקשורת מסר לצוות הביקורת במרץ 2024 כי כחלק מההסכמים המדיניים עם הרשות הפלסטינית להם מחויבת מדינת ישראל, על מדינת ישראל להקצות למפעילי רט"ן פלסטיניים תדרים לצורך אספקת שירותי דור 4 ודור 5, בתחומים האמורים. הקצאת



התדרים למפעילי הרט"ן הפלסטיניים צפויה לפגוע בעיקר בקיבולת הרשת (דהיינו שימוש באפליקציות אינטרנטיות הדורשות רוחב פס רחב), ולא צפויה לפגוע משמעותית ביכולת הוצאת שיחות. עוד מסר כי אופן חלוקת התדרים באתרים השונים בין ישראל לרשות הפלסטינית אינו מוסכם עדיין ועל אף חשש החברות מפגיעה משמעותית, חומרת הפגיעה אינה ידועה בשלב זה. עוד מסר כי למשרד התקשורת אינטרס ברור למזער פגיעה זו ככל שניתן. לצורך זה המדינה שכרה את שירותיה של חברה חיצונית כדי שתבחן את היקף הפגיעה הצפוי והפתרונות האפשריים, וכדי שבהמשך תנהל את הקצאת התדרים המשותפים. במקביל בוחן משרד התקשורת מגוון חלופות לצמצום הפגיעה באספקת שירותי התקשורת לצרכנים הישראליים, לכשתסוכם מתכונת הקצאת התדרים המשותפים, לפי אתרים, באופן סופי. עוד ציין כי חלופות אלו מורכבות לישום מבחינה הנדסית וביטחונית.

הקצאת תדרים באיו"ש למפעילי רט"ן פלסטיניים עלולה לפגוע בכיסוי ובאיכות שירותי התקשורת שחברה ג' יכולה לספק באיו"ש.

מומלץ כי משרד התקשורת ישלים את הבדיקה אותה החל לבצע ויוודא כי הכיסוי הסלולרי בצירי אייו"ש לא ייפגע כתוצאה מהקצאת התדרים למפעילי רט"ן פלסטיניים באופן שימנע הוצאת שיחות ויסכן את הנוסעים בצירים.

מוקד החירום הרשותי 1208 - אפשרות "נדידה"

המועצות האזוריות באיו"ש מפעילות מוקד חירום אזורי, בין היתר לצורך מתן מענה מהיר לאזרחים הנקלעים למצוקה (בטיחותית או ביטחונית) תוך כדי תנועה בצירי אייו"ש. מוקדים אלה, המזוהים כמוקד חירום 1208 (בהתאמה למספר החיוג למוקד), מקושרים לכלל גופי החירום: צה"ל, משטרת ישראל, מד"א וכב"ה.

בשנת 2008, הקצה משרד התקשורת, על פי בקשת צה"ל, את המספר 1208 עבור מוקדי חירום באיו"ש כדי לאפשר לאזרחים הנקלעים למצוקה ליצור במהירות קשר עם הגורמים הרלוונטיים (באמצעות חיוג מקוצר) לצורך הזעקת עזרה. חיוג למספר זה מנתב את השיחה למוקד הרשותי הקרוב ביותר למקום בו נמצא הגורם שמחייג.

יצוין כי בניגוד לחיוג למוקד 100, כאשר מכשיר נייד אינו נמצא בטווח הכיסוי של הרשת המשויכת לכרטיס הסיים שברשותו, לא ניתן להתקשר באמצעותו למוקד 1208.

כאמור, בשיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה בקרב תושבי אייו"ש עלה כי בקרב הציבור שוררת אי-שביעות רצון מהמענה של מוקד 100.

בפגישת המנכ"לים מאוגוסט 2018 הם סיכמו כי נוכח פערי הכיסוי האמורים יש ליצור "שירות נדידה" לשיחות חירום למוקד 1208 באמצעות הוצאת השיחה דרך אחת הרשתות האחרות הנקלטות באזור. בעקבות כך, ב-2018 החליט משרד התקשורת לבחון את מימוש מהלך זה על ידי הגדרת חיוג למספר 1208 כשיחת חירום. בשנים 2018-2019 ביצע משרד התקשורת בשילוב חברות הסלולר בדיקות למימוש יכולת זו, הן בתנאי מעבדה והן בבדיקות בתנאי שטח, אשר לא הושלמו.

במאי 2019 הדגיש מפקד פקמ"ז בדיון שקיים בנושא מוקד 1208 את חוסר האמון של התושבים במוקד 100 ואת היתרונות שבמוקד 1208. עם זאת הוא ציין כי מוקד 100 משולב במערכות צבאיות המעמידות לרשותן תמונת מצב עדכנית. בסיכום הדיון קבע מפקד הפיקוד כי המצב שבו קיימים "שני צירים להתנעת טיפול באירוע [האחד באמצעות מוקד 100 והשני באמצעות מוקד 1208] אינו תקין ונדרשת הסדרה בין שני המוקדים כך שפעולה אחת תפעיל את המערכת הצבאית והאזרחית כאחד".

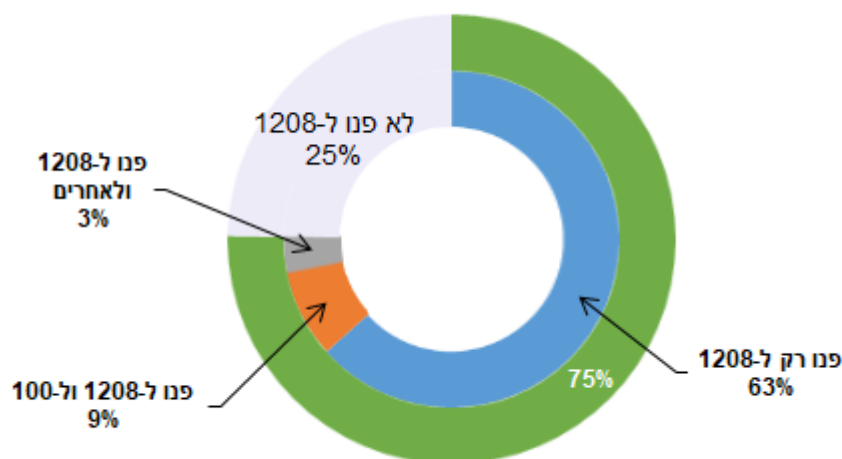


בעקבות כך עדכן קמ"ט תקשורת במאי 2019 את משרד התקשורת כי על רקע המורכבות הטכנולוגית וסיבות נוספות, החליט מפקד פקמ"ז שלא להמשיך בניסוי ל"נדידת" שיחות חירום למוקד 1208.

בינואר 2023 קיים מפקד פקמ"ז דיון שבו נדונו נושאים הקשורים לפעילות מוקד 1208. מפקד פקמ"ז הנחה לבצע עבודת מטה פרטנית בנושא תפיסת ההפעלה של מוקד 1208, ובכלל זה ביחסי הגומלין עם מוקד 100, ולקיים דיון המשך בנושא.

משאלון שיתוף הציבור שהפיץ משרד מבקר המדינה עלה כי שלושה מכל ארבעה תושבים שחווי אירוע פח"ע בשנתיים האחרונות, דיווחו על האירוע.

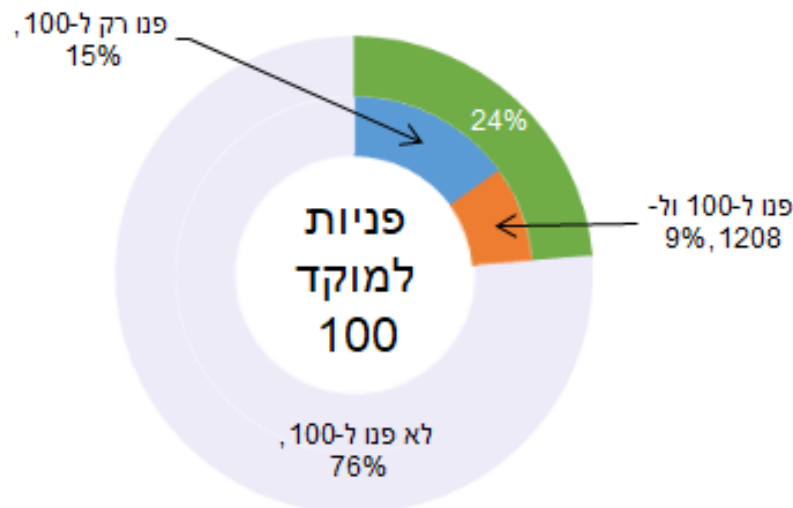
תרשים 30 : התפלגות מספר הדיווחים למוקד 1208 יחסית למספרם של כלל הדיווחים על אירוע פח"ע



על פי תוצאות שיתוף הציבור ממאי 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 31: התפלגות מספר הדיווחים למוקד 100 יחסית למספרם של כלל הדיווחים על אירוע פח"ע



על פי תוצאות שיתוף הציבור ממאי 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשימים 30 ו-31 עולה כי 75%¹²⁸ מהמדווחים שחו אירוע פח"ע פנו למוקד 1208, ואילו רק מקצת הפונים (24%¹²⁹ מהם), פנו למוקד 100.

כאמור, המשטרה מסרה בהתייחסותה כי נוכח היתרון של מוקד 1208 ביחס למשל"ט מחוז ש"י, מרבית האירועים המדווחים למשל"ט ש"י, מדווחים לו על ידי מוקדי 1208. עם זאת, כאמור, ההכוונה המשטרתית היא שבכל אירוע חירום על האזרח לפנות למוקד 100 ולא למוקד אזרחי או לגורם אחר.

בביקורת עלה כי החלטת מפקד פקמ"ז במאי 2019 להפסיק את הפעילות לבחינת "נדידת שיחות חירום" למוקד 1208, שעשויה הייתה לשפר את זמינות המוקד לתושבים החווים אירועי חירום בצירי התנועה באיו"ש, לא לוותה בפעולה משלימה לגישור על הקושי בהוצאת השיחות ולשיפור המענה לציבור, והדבר עלול להותיר את הנוסעים בכבישי איו"ש ללא יכולת תקשורת עם גורמי חילוץ והצלה במרחבים שונים באיו"ש.

משרד התקשורת מסר בהתייחסותו לטיטות דוח הביקורת כי בשנים האחרונות סוגיית הניוד נבחנה ואף נעשתה פנייה לחברות הסלולר בעניין ואשר ממנה עלה כי ניתן להגדיר את מספר 1208 כשיחת חירום באופן שיאפשר גישה לכל מכשיר נייד מתקדם ללא תלות ברשת הבית של המינוי. נכון לינואר 2024, החליט פקמ"ז לאור מלחמת "חרבות ברזל" לא לשנות את המצב הקיים, ולבחון מחדש את הנושא לאחר המלחמה. המשרד יסייע בעתיד לקמ"ט תקשורת ככל שיידרש בהגדרת קוד 1208 כשיחת חירום.

מתפ"ש מסר בהתייחסותו כי לאחרונה פנה לחברות הסלולר לבקשת מידע במטרה לאפשר שיחות בקוד 1208 כשיחות חירום ממכשירים ניידים לכל רשת סלולר זמינה, גם אם אינה רשת הבית של המנוי. עוד מסר כי ימשיך לפעול בשיתוף משרד התקשורת על מנת לממש זאת.

¹²⁸ הנתונים כוללים 9% מהמדווחים, שפנו הן למוקד 1208 והן למוקד 100. 10% מהמדווחים, פנו לגורמים אחרים שאינם שני המוקדים הללו.

¹²⁹ ראו הערה 29.



מומלץ כי פקמ"ז בשילוב משטרת ישראל ישלימו את גיבוש התפיסה לגבי הפעלת מוקד 1208, ובכלל זה יסדירו את יחסי הגומלין בינו לבין מוקד 100 בתיאום עם משרד התקשורת.

עוד מומלץ כי כל עוד יש פערי כיסוי סלולרי משמעותיים באיו"ש בכלל ובמוקדי סיכון בפרט, וכל עוד מוקד 1208 ממשיך להיות מוקד עבור התושבים, יפעל קמ"ט תקשורת בשילוב משרד התקשורת וחברות הסלולר להסדרת נדידת שיחות למוקד 1208. הדבר יאפשר לתושב אשר המכשיר הנייד שלו אינו נמצא בטווח הכיסוי של הרשת המשווית לכרטיס הסים המותקן בו להתקשר למוקד 1208 גם באמצעות רשת אחרת שאותה הוא מצליח לקלוט במכשירו ובכך לצמצם את הסיכון הכרוך בפערי הכיסוי הסלולרי.

סיכום

האוכלוסייה הישראלית באיו"ש המונה כ-503,000 תושבים סובלת זה שנים מפיגועי טרור בצירי התנועה, הכוללים יידי אבנים, זריקת בקבוקי תבערה והשלכת מטעני חבלה לעבר כלי רכב, פיגועי דריסה בתחנות הסעה וירי ממארב או מרכב הנוסע. מתחילת שנת 2022 חלה עליה במספר אירועי הפח"ע בצירי איו"ש אשר בהם נרצחו 19 אזרחים, מתוכם 13 במחצית הראשונה של 2023. אירועי הפח"ע שהתרחשו בצירי הנסיעה המרכזיים המשמשים גם את האוכלוסייה הישראלית במרחב איו"ש, פגעו בביטחון האישי של התושבים וערערו את תחושת הביטחון.

בביקורת עלה כי על אף התגבור של הכוחות בשטחי איו"ש צה"ל לא עמד בכל משימות ההגנה אשר קבע לעצמו, וכי בתגבורי הכוחות הנוספים, לרוב לאחר התרחשותם של פיגועים, לא היה כדי לייצר את הביטחון הנדרש באופן עקבי ושיטתי. כמו כן עלה כי תוכנית "מרחב חכם" טרם הגיעה למיצוי. עוד עלה בביקורת כי משטרת ישראל באמצעות מחוז ש"י אינה מספקת מענה מהיר ואפקטיבי לאזרחים, ומוקדי החירום הרשמיים נותנים את המענה החסר וזוכים לאמון רב יותר מהציבור. חוסר האמון של הציבור במשטרת ישראל באיו"ש בא לידי ביטוי במספר הדיווחים הנמוך למשל"ט מחוז ש"י בשנת 2022 - 1,027 אירועים בצירים דווחו למשל"ט, המהווים פחות משליש מכלל אירועי הטרור העממי כלפי אזרחים בצירים (כ-3,780 אירועים) על פי נתוני פקמ"ז. בהלימה לכך בשאלון שיתוף הציבור עלה כי מקרב הנשאלים שחוו אירוע פח"ע בצירים בשנתיים האחרונות ודיווחו על כך, 75% דיווחו למוקדי החירום הרשמיים וכ-24% דיווחו למוקד 100 של משטרת ישראל.

חלק מהמענה הביטחוני לישראלים הנעים בצירים מבוסס על סלילת כבישים עוקפים לכבישים העוברים בסמוך או בתוך יישובים פלסטיניים, וכן בכיסוי לקליטת טלפונים סלולריים ברחבי איו"ש כדי לאפשר לבאי הדרך להזעיק עזרה ולתקשר עם גופי החירום בכל נקודה בצירי איו"ש. בביקורת עלה כי חרף העובדה שמדובר בסלילה של כ-24 ק"מ בסך הכל בשלושה קטעי כביש עוקפים, תהליכי האישור, התקצוב והתכנון התמשכו שנים רבות. כך למשל, סלילת קטע כביש עוקף היישוב הפלסטיני חווארה שאורכו כ-7 ק"מ, שייזמו החל בשנת 1992, הסתיימה לאחר כ-32 שנה בשנת 2024 ובהיקף כספי של 387 מיליון ש"ח. עוד עלה בביקורת כי הכיסוי הסלולרי בצירי איו"ש לוקה בחסר, לרבות בקטעי ציר אשר סובלים מפיגועים באופן תדיר. הביקורת מצאה כי תכניות שונות אשר גובשו במהלך השנים לא הגיעו לכדי מימוש וכי לא קיימת אכיפה אפקטיבית מצד הגורמים המאסדרים על חברות הסלולר להשלמת הכיסוי.

כדי לשפר את המענה ההגנתי בצירים ואת תחושת הביטחון של התושבים, על צה"ל לבחון את יכולת הסד"כ בגזרת פקמ"ז לעמוד במשימות ההגנה ואת המדיניות בנוגע להצבת מחסומים קבועים באיו"ש. כמו כן מומלץ כי אוגדת איו"ש תבחן את תהליך תכנון המשימות היזומות ואת סיבות השורש לאי העמידה בהן ותיתן מענה לכך יחד עם פקמ"ז ואמ"ץ. כמו כן, על ראש הממשלה להנחות את המל"ל להביא את תפיסת ההגנה באיו"ש לדיון בקבינט המדיני-בטחוני לצורך קבלת החלטה בנוגע לתפיסת ההגנה באיו"ש, ובכלל זה המדיניות בנוגע להצבת מחסומים קבועים באיו"ש. במקביל, על המטה הארצי של משטרת ישראל יחד עם מחוז ש"י לוודא כי



המחוז עומד בזמני התגובה הנדרשים לקריאות מהציבור ויבחנו את סוגיית כוח האדם העומד לרשות המחוז כדי לאפשר למחוז לעמוד במשימותיו, וכדי לשפר את אמון הציבור במשטרה. מומלץ כי נוכח התמשכות הזמן לסלילת הכבישים העוקפים שיש בהם כדי לצמצם את הסיכון לנוסעים בצירים, על משרד התחבורה בשילוב נת"י לבצע תחקיר מערכתי מקיף אודות סיבות השורש להתמשכות לוחות הזמנים ופיקו לקחים כדי להשלים סלילת כבישים דומים בעתיד בפרק זמן קצר יותר. עוד מומלץ בעניין זה כי צה"ל ומשהב"ט בשיתוף משרד התחבורה יבחנו תוכנית המשכית למתן מענה תשתיתי לסיוע בהגנה על ביטחון הנוסעים בצירים, ובכלל זאת על ידי סלילת כבישים עוקפים נוספים. בד בבד, על משרד התקשורת בשילוב המנהא"ז לפעול באופן מיידי ואפקטיבי להשלמת הכיסוי התקשורתי בצירי איו"ש בכלל ובצירים האדומים בפרט בהתאמה לרישיונות שניתנו להפעלת רשתות סלולריות באיו"ש.



נספח - סטטוס אתרי תקשורת שטחים הוקמו מהתוכנית התלת-שנתית:

לשם עלי זהב - חברה ב' - בשלב זה אינו מתוכנן להקמה, האזור מקבל מענה חלקי מהתורן בפדואל.

ציר חרמש ריחן - חברה א' - ניתן רישיון תקשורת לחברת מגדלי תקשורת והנושא נמצא בבחינה למולה.

טנא עומרים מעבר מיתר - חברה ג' - החברה הקימה אתר על גבי מגדל המים בטנא עומרים שנותן מענה חלקי בלבד, במקביל ניתנה האפשרות לחברת מגדלי תקשורת והקמת אתר במעבר מיתר כדי לכסות ציר זה עבור כל החברות.

צומת רחלים כניסה לאריאל - חברה ג' - מטופל ולקראת הוצאת היתר בנייה.

מעבר תרקומיא - חברה ב' - לאחרונה ניתן רישיון תקשורת. האתר נמצא בשלב של חתימת הסכם מול קמ"ט משהב"ט. בנוסף, ניתן רישיון תקשורת לחברה ב' במיקום נוסף ליד המעבר. במקביל, ניתן אישור להקמת אתר של חברת "מגדלי תקשורת" בסמוך לציר.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

