

דוח מבקר המדינה מס' 44 לשנת 1944 עמ' 1083 - 1087

שטחי אימונים

ריכוז ממצאים

לצורך אימונים באש חיה הוכרזו שטחים, המהווים כשליש משטח מדינת ישראל, כשטח סגור. פירוט הממצאים מהביקורת שנערכה על סדרי ההקצאה והשימוש בשטחי האימונים יבוא בהמשך, ולהלן עיקריהם:

המידע על שטחי אימונים אינו מאורגן כראוי בתיקי שטח, ובכל הקשור בסימון מפות ועדכונן.

עקב חילוקי דעות עקרוניים בין צה"ל לבין מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), לא שולמו מאז 1988 דמי חכירה עבור שטחי אימונים; כתוצאה מכך לא חודש תוקף ההקצאה למרבית שטחים אלה.

למפקדת חילות השדה (להלן - מפח"ש) אין בקרה נאותה על מידת ניצול השטחים שהוקצו לצורכי אימונים.

עקב פעולות המגזר האזרחי, נוצרו בשטחי אימונים עובדות המחייבות בדיקה מקיפה בנוגע להגדרת הצרכים של צה"ל ואפשרות מימושם. עובדות המטה בנידון, גם בנוגע לצרכים המשתנים של צה"ל, נמשכות זה זמן רב, ועד למועד הביקורת הן לא הסתיימו.



הרמטכ"ל, בתוקף סמכותו על פי תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, מכריז על שטחים כשטחים סגורים, בין היתר - לצורכי אימונים. בהוראות מפח"ש נקבע, ששטח אימונים הינו אזור בעל גבולות מוגדרים, הנקבעים על ידי מפח"ש או על ידי אלוף פיקוד מרחבי, והוא מיועד לשימוש כשטח לאימונים.

מרביתם של שטחי האימונים הם קרקעות מדינה. לפי נוהלי ממ"י, פועלת ועדה להקצאת שטחים לצורכי ביטחון (להלן - הוועדה), שחבריה הינם נציגי ממ"י, משרד הביטחון, צה"ל, משרד החקלאות ומשרד הפנים, ובראשה עומד המשנה למנהל ממ"י. הוועדה דנה בבקשות להקצאת שטחים לצורך הקמת מחנות ומתקנים, ולפריסת שטחי אימונים. הבקשות מוגשות לה על ידי משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) על פי פניות צה"ל. לאחר אישור הוועדה מובא הנושא לאישור הרמטכ"ל ולפרסום צו הסגירה בחתימתו.

באמצע 1993 היו בשימוש צה"ל כ-7 מיליון דונם קרקע, המהווים כ-35% מכלל שטח מדינת ישראל; מהם יועדו לצורכי אימונים כ-6.4 מיליון דונם, והיתר נוצלו למחנות ולצרכים אחרים.

מפח"ש אחראית לכל שטחי האימונים היבשתיים של צה"ל, וקובעת את סדרי העדיפות לאימונים בשטחים אלה. מפח"ש מקצה את שטחי האימונים לשימוש קבוע לפיקודים המרחביים, ועל האחרונים לאפשר את האימונים בהתאם לגרף האימונים הצה"לי השנתי. חלק משטחי האימונים מוקצים באופן קבוע ליחידות מסוימות בפיקוד, כגון בסיסי הדרכה. האחראי להקצאת שטחי אימונים בפיקוד המרחבי הינו מפקד מרכז תיאום שטחי אימונים (להלן - מתא"ם), הכפוף לקצין ההדרכה הפיקודי, והוא מונחה מקצועית על ידי מחלקת אימונים במפח"ש. ברמת הגולן האחראי להקצאת שטחי אימונים הינו קצין ההדרכה של אוגדה א', בהתאם להנחיות קצין ההדרכה הפיקודי.

אלופי הפיקודים המרחביים מסמיכים בכתובים את מפקדי היחידות שבמרחב הפיקוד להיות אחראים לשטחים מוגדרים. מפקדי היחידות רשאים להסמיך מפקדי יחידות משנה להיות אחראים לשטחים הצמודים ליחידותיהם. מפקד שטח אימונים אחראי בין היתר: לשילוט השטח וסימון המכשולים שבו; לשמירה על שטח האימונים בפני מסיגי גבול; להחתמת היחידה הנכנסת לשטח על טופס תיאום בכל הנוגע להנחיות האימון בשטח; ולהפסקה מיידית של כל פעילות בתחום שטח האימונים במקרה של חריגה מהפקודות או סיכון לאוכלוסייה, לרכוש או לנוף.

בחודשים פברואר עד יולי 1993 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי ההקצאה ובהיבטים שונים של השימוש בשטחי האימונים. הביקורת נערכה באג"ת, במחלקה לבטיחות שבמטכ"ל, במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר), במפח"ש ובשלושת הפיקודים המרחביים. הביקורת בפיקודים המרחביים נערכה במפקדות הפיקודים ובכשני שלישים משטחי האימונים שבמרחבם, ובחלק מהמפקדות האחראיות לשטחים אלה. עוד נבדקו יחידות שונות, שהתאמנו בעת הביקורת בשטחי אימונים. בדיקות השלמה נעשו במשהב"ט, בממ"י, ברשות שמורות הטבע וביחידה לפיקוח על שטחים פתוחים שבאחריותה¹.

מיפוי שטחי אימונים

שטחי האימונים מסומנים על מפה בקנה מידה של 1:250,000, שהכין המפח"ש על סמך השקפים הנלווים לצווים לסגירה החתומים על ידי הרמטכ"ל. מפח"ש מוציאה מדי פעם מפות בקנה מידה של 1:50,000 ורק בהן מסומנים פרטים שונים בנוגע לשטחי אימונים. הפיקודים המרחביים, שלהם שטחים קבועים, מפיצים גם הם מפות בקנה מידה של 1:50,000, הנגזרות מהמפה שהוציאה המפח"ש, עם שינויים ותוספות מקומיים. מפות 1:50,000 מהוות בסיס לביצוע אימונים במרחבי הפיקודים השונים.

1. בביקורת התברר, כי קיימת אי-התאמה בין המפה בקנה מידה של 1:250,000 לבין המפות בקנה מידה של 1:50,000, שהוציאו המפח"ש והפיקודים המרחביים. אי-ההתאמה מתבטאת בגבולות השטחים, והיא נגרמת בשל העובדה שלא תמיד מדייקים בקווי הגבול במעבר ממפה בקנה מידה של 1:250,000 למפה בקנה מידה של 1:50,000. עוד נמצא, כי המפות בקנה מידה של 1:50,000 אינן מעודכנות, אינן כוללות סימון של כל המפגעים המסוכנים, כגון בורות ומצוקים, ואינן כוללות סימון של כל העתיקות, חלק משמורות הטבע והבינוי המיבצעי שבוצע בשטחים אלה.

2. המפות שהוציאה מפח"ש בקנה מידה של 1:50,000 כוללות נתונים רבים ביותר. בשל כך קיים קושי לסמן, ולא פחות מכך להבחין, בכל הנתונים הרלוונטיים הנדרשים במפת שטחי אימונים. משרד מבקר המדינה המליץ לבחון הוצאת מפות ייחודיות לצורך אימונים על בסיס מפה רגילה, אשר בה יסומנו כל הנתונים הדרושים ואשר תעודכן מעת לעת, לפי הצורך, בתיאום עם כל הגורמים העוסקים בעניין. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 1993, כי המלצת הביקורת מקובלת עליו ומטופלת.

עוד הודיע צה"ל, כי מפח"ש עוסקת בהכנת מפות בקנה מידה של 1:50,000 לכל שטחי האימונים בצה"ל, ותשתדל שתהיינה מדויקות ותואמות את צווי הסגירה של הרמטכ"ל.

3. הביקורת העלתה מקרים רבים של חוסר זהות בין הספרור שנרשם על גבי המפות שבשימוש היחידות לבין זה שבתיקי משהב"ט וממ"י, זאת חרף העובדה שכבר ביוני 1992 הכין אג"ת טבלה המעדכנת את מספרי שטחי האימונים, כפי שהם מופיעים בצווי הסגירה שהוציא הרמטכ"ל, במגמה להביאם למכנה משותף ולרישומם בצורה אחידה במשהב"ט, בממ"י ובצה"ל, ולעדכון של כל המפות והמסמכים בהתאם. עד מועד סיום הביקורת, יולי 1993, לא בוצע עדכון זה.

תיק שטח

בביקורת התברר, כי לא נקבעה חובה להכין "תיק שטח". משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך בהכנת תיקים כאלה, שבהם יפורטו כל הנתונים הרלוונטיים - כגון גבולות השטח, קיבולת השטח, כיווני ירי, מפגעים ושמורות טבע - ויעודכנו לפי השינויים בפועל. אי-קיום התיקים מקשה על היחידות המתאמנות, ובמיוחד על אלו המגיעות רק לעתים לאימונים בשטחים אלה. באחדות מהיחידות שנבדקו, כגון בסיס האימונים ליחידות השדה (באלי"ש) ובית הספר לחי"ר,

נמצאו תיקי שטח, אך הם כללו מידע חלקי בלבד. מעיון במסמכים עולה, כי בהיעדר מידע מפורט על השטח ומגבלותיו, אירעו גם תקלות בטיחותיות שונות.

צה"ל הודיע, כי במפח"ש מתבצע תהליך להקמת פרויקט מחשוב שטחי אימונים, שיכלול גם נושא זה (בעניין זה ראה גם בהמשך).

¹ ביקורת בעניין סדרי הקצאה ושימוש בקרקעות לצורכי אימונים בצה"ל פורסמה בדוח שנתי 37, עמ' 1096.

סדרי הקצאה על ידי ממ"י

שטחי האימונים מוקצים לתקופה של עד חמש שנים, עם אפשרות להגשת בקשה להארכת תוקף ההקצאה לתקופות קצובות נוספות של עד חמש שנים כל אחת. אם מסיבות כלשהן לא הוגשה בקשה להארכת תוקף ההקצאה כנדרש או שהבקשה נמצאת בהליכי טיפול שונים, מוארך אוטומטית תוקף ההקצאה לאותו שטח שנה נוספת.

1. כבר ב-1961 קבע ממ"י, שמערכת הביטחון תשלם דמי חכירה עבור שטחי האימונים שנתפסו על ידי הצבא לפי צווי הסגירה שהוציא הרמטכ"ל. ההחלטה התקבלה בתיאום עם גורמי משהב"ט וצה"ל ועל דעתם. במועד הביקורת היה התעריף עבור השטחים הצפוניים 0.84 ש"ח לדונם ועבור השטחים הדרומיים - 0.19 ש"ח לדונם.

משהב"ט היה מעביר לממ"י מתקציבי צה"ל את דמי החכירה עבור שטחי האימונים; אך בפברואר 1988 נתן ראש ענף ייעוץ וחקיקה במפצ"ר חוות דעת, שחובת תשלום דמי חכירה אינה חלה על שטחים הסגורים מכוח צווי הרמטכ"ל. בהתאם לחוות דעת זו, הפסיק צה"ל להעביר את התשלומים למינהל. ממ"י ערער על עמדת מפצ"ר; וביוני 1989 קבע ראש ענף ייעוץ וחקיקה (שהחליף את קודמו), כי האמור בחוות הדעת של קודמו, ככל שמדובר בתשלום דמי חכירה בגין שטחים אלה, בעיני עומד; אף על פי כן, אם אכן קיים הסדר מוסכם עם ממ"י, אשר יש בו תועלת למינהל ולמערכת הביטחון גם יחד, וכל עוד לא שונה, ראוי לכבדו ולהעביר לממ"י את התשלום הנדרש. עמדה זו התקבלה גם על דעתו של היועץ המשפטי למערכת הביטחון, שהנחה את המשרד ברוח זו. בביקורת התברר, כי צה"ל לא חידש את התשלומים לממ"י. בתחילת 1991 הסתכם החוב בכשמונה מיליוני ש"ח.

2. יתר על כן, מעיון במסמכים באג"ת ובמשהב"ט עולה, שלגבי רוב שטחי האימונים, שהוקצו למערכת הביטחון ושהוצאו עבורם צווי סגירה על ידי הרמטכ"ל, פג תוקף ההקצאה, אך המשיכו להשתמש בהם. בחלק מהמקרים אישרה אמנם הוועדה להקצאת שטחים לצורכי ביטחון את הארכת תוקף ההקצאה, לפי בקשת המשרד. אישור זה היה מותנה בתשלום דמי חכירה - דבר שלא נעשה. במקרים אחרים לא נענו בקשות משהב"ט להארכת ההקצאה. המשרד לא הביא בקשות אלו לדיון בוועדת הערר, בהרכב מנהל ממ"י ומנכ"ל משהב"ט או ראש אג"ם, בהתאם לעניין.

לגבי ההקצאות שתוקפן לא הוארך, הודיע משהב"ט לממ"י בדצמבר 1991, שכל עוד צו הסגירה שהוציא הרמטכ"ל הוא בתוקף, רשאי צה"ל להמשיך ולהשתמש גם בשטחים שהקצאתם לא הוארכה כשטחי אימונים, וזאת מכוח תקנות ההגנה (לשעת חירום) 1945. הטעם לכך הוא שצווי הסגירה, שהוצאו מכוח תקנות שעת חירום, גוברים לדעתו על נוהלי ההקצאה של ממ"י. עד מועד סיום הביקורת לא נמצא פתרון למחלוקת: צה"ל ממשיך להסתמך על הצווים, ואילו ממ"י דורש לבטל את הצווים לגבי השטחים שהקצאתם לא חודשה.

מבקר המדינה מצביעה על הצורך להביא את המחלוקת דלעיל, שבין ממ"י למערכת הביטחון, להכרעת השרים הנוגעים בדבר.

ניצול שטחי אימונים

בהתאם להוראת אג"ת, נדרשת מפח"ש, בתיאום עם אג"ת והפיקודים המרחביים, לבדוק מעת לעת את מידת ניצול השטחים שנסגרו לאימוני צה"ל וכן את התאמתם של שטחים אלה לצרכים בפועל. ההוראה קובעת, כי אם מתברר שאין עוד צורך בשטחים מסוימים לאימונים או שהשטח מחייב שינויים ("יישור פינות", התאמת גבולות השטח וכדומה), יעביר מפח"ש המלצה לסגן הרמטכ"ל (בהתאם לעניין) לצמצום, לשינוי, להתאמה או לביטול צו הסגירה שהוציא הרמטכ"ל ולהחזרת השטח לממ"י. ההמלצה לביטול הקצאת שטח אימונים, כולו או חלקים ממנו, תהיה על בסיס עבודת מטה בנושא ובהסכם בין משהב"ט לממ"י.

1. הוראות קבע אג"ת והוראות מפח"ש מחייבות דיווח על ניצול שטחי אימונים. בהתאם לפקודות אלה, נדרשים הפיקודים המרחביים להגיש מדי חודש למפח"ש דוח ניצול שטחי אימונים, המפרט את גודל הכוח ואת סוג האימון. הביקורת העלתה, כי הפיקודים המרחביים אינם מעבירים דוחות למפח"ש, והיחידות האחראיות לשטחי האימונים אינן מדווחות להם, כנדרש. משרד מבקר המדינה העיר, כי דיווח על ניצול שטחי אימונים יכול וצריך להוות מכשיר ברמת הפיקוד והמטכ"ל לשליטה ולבקרה על מידת השימוש בשטחי האימונים, ומכאן הצורך בהמצאתו.

כבר בשנים 1982 ו-1983 התברר למחלקת ההדרכה דאז (להלן - מה"ד), ובהמשך למפח"ש, שחסר כלי שליטה בשטחי האימונים. לפיכך הוחלט על פרויקט שליטה ממוחשבת על שטחי האימונים. הפרויקט לא הסתיים, משום שמפח"ש שינתה את האפיון, כדי להתאימו לצרכים הקיימים. מכל מקום, אין עדיין מאגר מידע מרכזי שיסייע לתכנון הקצאה, לניהול ולבקרה בנושא שטחי אימונים.

2. **שטח אימונים א'**: בשנות השמונים התחייבו ראש מחלקת בניין צה"ל באג"ת וראש אג"א בפני ממ"י להחזיר לרשותו אותם חלקים משטח א' שלא נועדו לבניית מחנות וחדלו לשמש לאימונים. התחייבותם לא קוימה, והוועדה החליטה במאי 1988 שלא לחדש את הקצאת השטח. מצב זה נמשך מאז ועד מועד סיום הביקורת. יצוין, כי השטח שמחוץ למחנות אינו משמש לאימונים, מאז הקמת המחנות באמצע שנות השמונים. ב-1992 הטיל אג"ת על מפח"ש לבצע עבודת מטה לבדיקת הצורך בשטח בעתיד, ולהמליץ אלו חלקים ממנו ניתן להחזיר מיידית.

לאחר סיום הביקורת הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה בספטמבר 1993, כי במסגרת הצעת רה-ארגון כולל של שטחי האש בגליל, קיימת מגמה לשחרר את מרבית השטח. הצעה זו הועברה למשהב"ט כדי שיפעל מול ממ"י. לדעת מבקר המדינה, יש לסיים הליך זה בהקדם האפשרי.

3. **הגברת אימונים בשטחים ב' ו-ג'**: לאחר הפשרת "שטח אש 9" בשנת 1986, הנחה שר הביטחון להגביר את האימונים בשטחי אימונים ב' ו-ג'. באותה עת הקים ראש הממשלה ועדה בין-משרדית לפיקוח על שטחי אש, שתפעל למניעת "נגיסות" משטחי אש של צה"ל על ידי גורמים שונים. ביצוע הנחיית שר הביטחון נתקל בקשיים רבים, משום ששטחים אלו משמשים זה שנים את היישובים היהודיים והערביים שבאזור, לעיבודים חקלאיים ולרעיית עדורים, חלקם בהיתר וחלקם ללא היתר. בביקורת התברר, כי לא בוצעה כל פעילות של ממש לאכיפה המתחייבת של מניעת כניסתם של אזרחים לשטחים סגורים ללא רשיונות מתאימים, וכי פעילות צה"ל בשטחים אלה לא הוגברה כנדרש ואף פחתה. בעקבות אירוע פח"ע באזור בפברואר 1992, פנה יו"ר הוועדה הבין-משרדית לפיקוח על שטחי אש אל צה"ל בדרישה לפעול להגברת האימונים בשטחים ב' ו-ג' ולסילוק הפולשים מהם. בעקבות פנייה זו, הוטל על אג"ת לרכוז את עבודת המטה בנושא.

משרד מבקר המדינה העיר, שכל עוד שטחים אלה דרושים לצה"ל ומשמשים כחוק כשטחי אימונים, יש לפעול ביתר נחישות למניעת הסגות גבול ותפיסת חזקה בהם.

צה"ל הודיע בספטמבר 1993 למשרד מבקר המדינה, כי באוגוסט 1993 נערך דיון בראשות ראש אג"ת ובהשתתפות כל הנוגעים לעניין. בסיכום הפגישה התקבלה הצעת ממ"י להקים צוות לבחינת היתכנות סגירת שטח נוסף של קרקעות מדינה, לשם יצירת רצף של שני השטחים. לאחר שיוצג הפתרון הכולל, יובא העניין לאישור הרמטכ"ל, ולאחר מכן - לראש הממשלה ושר הביטחון. בינואר 1994 הודיע צה"ל, כי דיון מסכם בנושא לקראת הצגתו לדרג המדיני צפוי להתקיים באמצע פברואר 1994. עוד הודיע צה"ל, בספטמבר 1993, כי היקף האימונים בשטחים ב' ו-ג' גדל.

4. **הצעות לשינויים**: במשך השנים נוצרו בחלק משטחי האימונים מגבלות, אשר אינן מאפשרות להשתמש בהם במלוא הקיבולת והיעילות הנדרשות. מגבלות אלה נוצרו בעקבות כמה גורמים: בחלקן עקב שימוש משני של גורמים אזרחיים אשר פלשו לשטח ולא פונו בזמן; פעולות יעור של הקרן הקיימת לישראל; בנייה עירונית בתוך או בגבול השטח; והצורך באימונים במסגרות גדולות יותר.

נוכח האמור לעיל וצרכים חדשים, דרש צה"ל הכנסת שינויים אחדים בשטחי האימונים, וביניהם: (א) יצירת רצף של שטח ב' עם שטח ג' (תוספת של כ-5,700 דונם); (ב) יצירת רצף בין שטחי האימונים באלייקים עם שטח אימונים בכרמל (תוספת של כ-2,600 דונם); (ג) הקמת שטח אימונים חדש בצפון הנגב (כ-150,000 דונם); (ד) הרחבה בכמאה דונם בשטח אימונים באזור בית גוברין לנתירים (כדורים, פגזים וכדומה, שסטו ממסלולם המקורי). בתמורה לאישורים להגדלה או לשינוי בשטחים אלה, מוכן היה צה"ל לבטל צווי סגירה בשטחים אחרים (כ-17,000 דונם).

מבדיקה עם ממ"י עולה, כי קיימים קשיים רבים בהקצאת שטחים נוספים לצה"ל, וכי על צה"ל יהיה להחזיר את השטחים שאינם נחוצים לו עוד. צה"ל הודיע, כי הנושא יידון מול ממ"י באמצעות משהב"ט.

שטחי אימונים ברמת הגולן

1. ביוני 1967 פרסם מפקד כוחות צה"ל באזור רמת הגולן צו, ולפיו רשאי מפקד צבאי להכריז בצו על כל שטח או מקום כי הוא שטח סגור. באותו מועד הוצא צו שהכריז על השטח של אזור רמת הגולן כשטח סגור. מ-1967 עד 1982 הוצאו צווי סגירה, ובהם הוכרזו רק על חלק מאזור רמת הגולן כשטח סגור. חלק ניכר מהשטחים הסגורים שימשו את צה"ל לפריסה של שטחי אימונים.

בדצמבר 1981 נתקבל בכנסת חוק רמת הגולן, התשמ"ב-1981 (להלן - החוק), ולפיו המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בשטח רמת הגולן, כמתואר בתוספת לחוק. בתקנות רמת הגולן (הוראות מעבר) (מס' 2), התשמ"ב-1982, נקבע, בין היתר, שצווי סגירת שטחים וצווי תפיסת מקרקעין לצורכי צבא, שנעשו על פי תחיקת הביטחון ברמת הגולן, ושעמדו בתוקף ערב תחילתן של תקנות אלה, ימשיכו לעמוד בתוקפם. כמו כן נקבע, בין היתר, בתקנות רמת הגולן (הוראות מעבר) (מס' 2), התשמ"ב-1982, שצו סגירת שטחים שניתן לפי דבר חקיקה, שהוציא מפקד כוחות צה"ל באזור

רמת הגולן, ושעמד בתוקף ערב תחילת החוק, יראו אותו מיום תחילת החוק כאילו ניתן לפי החיקוק הישראלי המתאים לעניין. ביולי 1982, בתוקף סמכותו על פי תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945, הוציא הרמטכ"ל צו סגירה לשטחי אימונים ברמת הגולן. הצו ביטל צווים קודמים, לגבי שטחים אלה.

ברמת הגולן היו בעת הביקורת 14 שטחי אימונים. לדעת ממ"י, נדרשת הקצאת אדמות מדינה מאז 1981 גם בשטחי רמת הגולן. לכן הוא דורש דמי חכירה עבור שטחי האימונים. לדעת אג"ת,

לא נדרשת הקצאת ממ"י לשטחים אלה. נוסף לכך, נעשה שימוש משני בקרקעות שבשטחי האימונים על ידי גורמים אזרחיים (מרעה, גידולים חקלאיים), בחלקו על פי הסכמים בין צה"ל ויישובי האזור ישירות, ללא מעורבות ממ"י, ובחלקו - על פי הסכמים שנעשו על ידי ממ"י ללא אישור צה"ל.

2. ב-1991 החל צה"ל בהכנת תכנית אב חדשה לרה-ארגון שטחי אימונים ברמת הגולן. בבסיס התכנית עמד הרצון להגיע לניצול מרבי של שטחי האימונים ברמת הגולן, בד בבד עם המשך קיום הפעילות האזרחית, תוך כדי חיכוך מזערי בין שני המגזרים. בהכנת התכנית שותפה חברה אזרחית. התכנית אושרה עקרונית על ידי סגן הרמטכ"ל והוצגה במאס 1992 על ידי אג"ת לכל הנוגעים לעניין.

לאחר ביצוע עבודת מטה מקיפה עם הגורמים האזרחיים, נותרו פערים ואי הסכמות בין התכנית של צה"ל לבין עמדות המגזר האזרחי. בהמשך לדיונים שקוימו בעניין בנובמבר 1992, הוטל על מפח"ש לבצע בדיקה פרטנית בנוגע לכלל שטחי האימונים ברמת הגולן, על רקע התכנית המוצעת, מול דרישות הגורמים האזרחיים, ולבצע עבודת מטה ליישום התכנית כפי שהוצגה. בפברואר 1993 פנה סגן ראש אג"ת גם לראש האגף החקלאי בממ"י, וביקש לרכז צוות מצומצם, בשיתוף עם הגורמים האזרחיים והצבאיים, שיבחן בשלב ראשון את התכניות בנוגע לשטחי אימונים מסוים; בדיקה זו תשמש לעתיד דגם לכל יתר שטחי האימונים שברמת הגולן.

צה"ל הודיע בספטמבר 1993, כי תהליך הארגון מחדש טרם הסתיים וכי עבודת המטה תימשך זמן רב.

העסקת חברת תכנון אזרחית

בשנת 1979 התקשר משהב"ט, על פי דרישת מה"ד, עם חברה לתכנון הנדסי לצורך הכנת תכניות אב לשטחי האימונים בצה"ל. מעיון במסמכים של משהב"ט עולה, כי בחוזים שנחתמו עם החברה במשך השנים לא פורטו מלוא העבודות שנמסרו לביצוע. בעניין זה כבר קבע מבקר המדינה ברוח שנתי 37, ששיטת ההתקשרות עם החברה אינה תקינה, משום שלא פורטו בכל חוזה וחווה העבודות לביצוע, וממילא לא צוינו שעות העבודה לביצוע כל אחת מהן.

בדיקת תיקי ההתקשרות של משהב"ט עם החברה לשנים 1990 - 1992 העלתה, כי משהב"ט ממשיך להתקשר עם החברה ללא פירוט העבודה הנדרשת. כך, למשל, תיק התקשרות בין משהב"ט לחברה מיולי 1991 נפתח, על פי דרישה כוללת מאוד של מפח"ש, לתכנון "שטחי אימונים" בסך 45,000 ש"ח. במאי 1992 הוגדלה ההקצבה ב-75,000 ש"ח על סמך טופס פנימי בכתב יד, וגם הפעם ללא פירוט העבודה הנדרשת. גם בחשבוניות שהוגשו על ידי החברה לתשלום, לא פורטו, בדרך כלל, העבודות שאושרו על ידי המפח"ש לתשלום.

נושאים בטיחותיים

1. משרד מבקר המדינה בדק את האירועים הבטיחותיים שאירעו בשטחי אימונים משנת 1991 ועד סוף מאי 1993. התברר, כי בשנת 1991 היו 60 אירועים (כ-12% מכלל האירועים) קשורים בבעיות שטח (בורות, אי-שמירת גבולות גזרה, כניסה לשטח ללא אישור וללא תיאום וחלוקה לא נכונה של השטח); בשנת 1992 - 76 אירועים (8%); ובשנת 1993 (עד סוף מאי) - 29 אירועים (כ-6%). היו אלה, רוב רובם, אירועים של "כמעט ונפגע" ורק מקרים בודדים של תאונה עם נפגעים.

2. ביצוע הוראות מפח"ש בנושא תיאום וכניסה לשטחי אימונים מוטל כאמור, על המתאמים הפיקודיים. חל איסור על כניסה לשטח אימונים ללא תיאום וללא אישור בכתב של מתא"ם. הוראות אלה מתייחסות לכל יחידות כוחות היבשה, וליחידות חיל האוויר - בכל הנוגע לטיסות מעל השטח בגובה מתחת ל-300 רגל. מהסיוורים ביחידות האחראיות לשטחי האימונים ומעיון בדוחות לשנים 1991 - 1993 על תאונות אימונים או אירועי "כמעט ונפגע" עולה, כי בכל שנה היו עשרות מקרים של חדירה לשטחי אימונים ללא תיאום וללא היתר. מדובר ביחידות מתאונות, במסוקי קרב בניווט, במסוקים בתרגול נחיתה, בנחיתות של מסוקי תובלה ובמשיגי גבול אזרחיים. חריגות אלה מסכנות את החודרים וגם גורמות לפגיעה באימון המתקיים בשטח, עקב הפסקתו עד לסיום האירוע.

3. אחד האמצעים למניעת "פגיעות שטח" הוא השילוט. על פי הוראות מפח"ש, הפיקודים המרחביים אחראים להצבת שלטים בשטחי אימונים קבועים במקומות בולטים, כדי להזהיר מפני כניסה לשטח שבו מתקיימים אימונים; בשטחי אימונים חד פעמיים הצבת השלטים היא באחריות היחידה המתאמנת. יחידת עזרי אימון של מפח"ש מייצרת שילוט אחיד לסימון שטחי אימונים. נציג משרד מבקר המדינה נוכח לדעת, בעת סיורים בשטחי האימונים בכל הארץ, כי בשטחים מסוימים חסר שילוט, ובאחרים היה השילוט חלקי בלבד או שצורתו היתה שונה מבחינת התוכן, הגודל והצבע.

4. אמצעי אחר הוא הגידור או האיטום של בורות. בהתאם להוראות מפח"ש, אחראים הפיקודים המרחביים לגידור ולסימון בורות מסוכנים. לאחר תאונת האימונים שנגרמה בסוף אוגוסט 1992 בתרגיל פשיטה כיתתי בשטח אימונים של בית ספר לחי"ר, שבמהלכו נפל חייל לבאר פתוחה ונהרג, הוציא בתחילת ספטמבר 1992 עוזר ראש אג"ם הוראה, שעל הזרועות, מפח"ש והפיקודים המרחביים להנחות את היחידות הכפופות לאתר, לסמן, לסגור או לגדר בורות, בארות ומפגעים אחרים בשטחי האימונים שבאחריותם. הפיקודים המרחביים פעלו בהתאם, והוציאו הוראות מתאימות. התהליך שצריך היה להסתיים באוקטובר 1992, עדיין היה בעת הביקורת בשלבי ביצוע.

בביקורת התברר, כי בהוראות בטיחות באימונים של מפח"ש אמנם נקבעה שיטה לסימון, אך לא נקבעה שיטה לאיטום או לסגירה של מפגעים למיניהם, וכל יחידה עושה זאת כראות עיניה. כמו כן לא נקבעו אלו מפות יש לעדכן, וכיצד ניתן להבטיח שבידי כל המשתמשים תהיה מפה עם סימונים זהים, שתכלול את מרב המידע הדרוש.

5. בביקורת התברר, כי מעבר לבירור בשעת האירוע, אין ביחידות כוחות היבשה נוהל המפרט את הפעולות שיש לנקוט במקרים של חדירת כלי טיס לשטחי אימונים. הביקורת העלתה, כי בדרך כלל לא פנו האחראים לשטח בכתב לגורמי חיל האוויר בבקשה לתחקר את האירועים ולהסיק את המסקנות המתבקשות. משרד מבקר המדינה העיר, כי על מפח"ש, בתיאום עם חיל האוויר, להוציא נוהל בנידון.



גורמי פיקוד ומטה שונים מעורבים בהחלטות להגדרת שטחי האימונים והשימוש בהם וביישומן של החלטות אלה. עיקר המשימה מוטל על המפח"ש. מן הממצאים עולה הצורך, שמפח"ש תקיים בקרה טובה יותר על ניצול שטחי האימונים ותספק אודותם מידע טוב יותר ליחידות.

עניין המחלוקת בין ממ"י למערכת הביטחון בדבר החובה לשלם דמי חכירה ובדבר השימוש שנעשה (ללא תשלום) בשטחים שההקצאה לגביהם אינה בתוקף, מצביעה מבקר המדינה על הצורך להכריע בה בכל ההקדם.

מטבע הדברים, קיימת התנגשות בין צורכי צה"ל לשטחי אימונים לבין צורכי המגזר האזרחי; והדברים מגיעים לעתים עד משבר. לפתרון הבעיה דרושה עבודת מטה יסודית, שתבחן את ההתפתחויות בצורכי שני המגזרים (הצבאי והאזרחי), כדי שהפתרונות יעמדו על רגליים מוצקות גם בעתיד הנראה לעין.