

היחידה העבירה ללשכות הבריאות המחוזיות, לבתי חולים ולמרפאות, "בולים" בעלי ערך כספי המשמשים כקבלות. גזברות היחידה לא פיקחה על תנועת הבולים, לא ערכה בדיקות פתע, ולא ביקשה מיחידות אלה דו"חות על תנועת הבולים ועל היתרות. בלשכות הוחזקו כמויות גדולות של בולים, שיספיקו למספר רב של שנים.

היחידה הטילה על המשרד האזורי לחלק את הבולים ליחידות המשנה ולפקח על שלמותם; הונהג דיווח חודשי מסודר על צריכת הבולים לסוגיהם.

לא הייתה הקפדה, שהזמנות לספקים ייחתמו על ידי שני עובדים, ביניהם הגזבר. שולמו כספים על פי הוראות תשלום, שלא היו חתומות.

היחידה מקפידה שהזמנות לספקים ייחתמו על ידי שני עובדים מוסמכים; כספים משולמים על פי הוראות תשלום חתומות, כדרוש:

ביחידת המטה ובלשכות האזוריות לא היה רישום על פרטי הציוד הרפואי והציוד המשקי שברשותם.

בסוף שנת 1977 ערכה היחידה מפקד של הציוד הקיים; הציוד נרשם בכרטסת, כדרוש.

## איזור רצועת עזה ואיזור סיני

### מערכת החינוך

מערכת החינוך באיזור רצועת עזה ובאיזור סיני פועלת על פי החוקים והתקנות, שהיו תקפים בכל אחד מן האזורים בשנת 1967, ועל פי צווים והוראות, שהוציאו מפקדי האזורים לצורך ניהול ענייני החינוך. קצין מטה לענייני חינוך (להלן קמ"ט חינוך) משותף לשני האזורים, והוא אחראי לניהולם של מוסדות החינוך הממשלתיים ולענייני החינוך והתרבות, לרבות קיום בוזינות כלליות בכל הרמות.

ליד הקמ"ט פועלת מינהלת חינוך (להלן המינהלה), שבראשה מנהל כללי, תושב איזור רצועת עזה, ולו שני סגנים. במסגרת המינהלה פועלות: מחלקת כספים; מחלקת כוח-אדם; מחלקה לפיקוח פדגוגי; מחלקה לענייני תלמידים וסטודנטים; מחלקה טכנית ויחידה לביקורת פנימית.

הלימודים בבתי הספר ניתנים חינם. הלימודים והבחינות למסיימי בתי הספר מותאמים, באופן שוטף, לדרישות ולשינויים של מערכת החינוך במצרים. ההוצאה על ענייני חינוך בשני האזורים הסתכמה בשנת הכספים 1976 בכ-70.6 מיליון ל"י, מזה הוצאו כ-4.5 מיליון ל"י להקמת בתי ספר, הרחבתם וציודם. בשנת הכספים 1977 הועד לענייני חינוך סך של 91.6 מיליון ל"י, מזה כ-4.7 מיליון ל"י על הקמת בתי ספר. תקציב החינוך מהווה כ-25% מהתקציב הכולל של שני האזורים.

בחודשים אפריל-אוגוסט 1977 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות היחידה של קמ"ט חינוך\*. נבדקו בעיקר ניהול מוסדות החינוך והפיקוח עליהם, ניהול בחינות, הקמת בתי ספר חדשים וענייני מינהל וכספים.

### מוסדות חינוך

בסוף יוני 1977 למדו בשני האזורים כ-135,000 תלמידים בבתי ספר בכל הרמות, מהם כ-60,000 בבתי ספר ממשלתיים (כולל כ-10,000 תלמידים תושבי המחנות); כ-75,000 תלמידים למדו בבתי ספר שבניהול סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם — ססו"ת — ובבתי ספר פרטיים. המספר

\* ממציא ביקורת על מערכת החינוך באיזור יו"ש ראה בדו"ח שנתי 25, עמ' 826.

הכולל של התלמידים גדל בשנת 1977 בכ-67% לעומת שנת 1968; חלקה של אוכלוסיית התלמידים מכלל האוכלוסייה היה 25% בשנת 1968 ו-30% בשנת 1977. להלן פרטים על מספר התלמידים בשנת 1977, לפי אזורים ומוסדות:

| 1968    |       | 1977    |       | מוסדות                | איזור     |
|---------|-------|---------|-------|-----------------------|-----------|
| תלמידים | כיתות | תלמידים | כיתות |                       |           |
| 24,602  | 582   | 47,710  | 1,219 | מוסדות חינוך ממשלתיים | רצועת עזה |
| 48,461  | 1,110 | 71,927  | 1,548 | מוסדות של סכ"ח        |           |
| 977     | 31    | 3,424   | 106   | מוסדות פרטיים         |           |
| 6,959   | 167   | 12,229  | 336   | מוסדות חינוך ממשלתיים | סיני      |
| 80,999  | 1,890 | 135,290 | 3,209 | סה"כ                  |           |

בתי הספר התיכוניים מגמתם עיונית, פרט לבית ספר הקלאי אחד. מדי שנה בשנה מסיימים את בתי הספר התיכוניים כ-5,000 בוגרים, וכ-1,000 מהם יוצאים להמשך הלימודים באוניברסיטאות, בעיקר למצרים. בנובמבר 1977 הודיעה מפקדת איזור רצועת עזה, שהיא מתכננת הקמתם של אגפים מקצועיים בבתי-ספר תיכוניים קיימים.

— בשל גידול ניכר במספר התלמידים הנהיגה היחידה לימודים במשמרת שנייה. ב-1976 החלה היחידה לצמצם את מספר התלמידים הלומדים במשמרת שנייה על ידי הגדלת מספר התלמידים בכל כיתה (40 ל-45) ועל ידי הקמת בתי ספר חדשים והרחבת בתי ספר קיימים; הדבר נתאפשר רק בחלקו, בעיקר בגלל פיגורים בהשלמת עבודות בנייה (ראה להלן).

החל בשנת 1974 הורחבו פעולות היחידה בקרב תושבים בדווים. נפתחו בתי ספר וכיתות לימוד בכמה ריכוזי בדווים באיזור סיני. מלמדים בהם מורים תושבי ערים, הנוסעים מדי יום ביומו למקומות עבודתם או נשארים ללון ליד בתי הספר. למורים אלה סידורי לינה נאותים, שהותקנו על ידי מפקדת האיזור. עובדי היחידה מפקחים באופן שוטף על הפעילות בבתי ספר אלה. פתיחת בתי הספר בריכוזי הבדווים תורמת לקיבועם; ליד בתי הספר הוקמו חדרי מרפאות וחניות אחדות המספקות לתושבים מצרכים חיוניים.

— התלמידים, לרבות הלומדים בבית הספר החקלאי, אינם מבוטחים נגד תאונות. בעקבות הביקורת הודיעה היחידה, שתיבדק האפשרות לבטח את התלמידים.

## בחניות

בסיום הלימודים בבתי הספר נערכות בחירות באחריות המינהלה. המינהלה אחראית לבחירות בבתי הספר היסודיים ובכיתות הביניים בכל שלביהן: הכנת שאלונים הבחירות והדפסתם; פיקוח על ניהול הבחירות; בדיקת השאלונים ופרסום התוצאות. לגבי בתי הספר התיכוניים ובתי המדרש למורים מטפלת המינהלה בפיקוח על ניהול הבחירות, ואילו הכנת השאלונים, הדפסתם ובדיקתם נעשים במצרים. ביולי 1977 ניגשו לבחירות בכל רמות הלימודים, כ-15,000 תלמידים, וכשני שלישים מהנבחנים עמדו בהן. מספר הנבחנים בבחירות הבגרות היה כ-6,500 ו-72% מהנבחנים עמדו בהן.

— הביקורת על הסידורים, שעשתה מינהלת החינוך לקראת עריכת הבחירות לבתי הספר היסודיים ולכיתות הביניים ב-1977 העלתה, ששאלוני הבחירות הוחזקו בחדר, שלא היו בו סידורי אבטחה נאותים; בודקי השאלונים עבדו בצפיפות רבה. בעקבות הביקורת נעשו הסדרים לשמירת שאלוני הבחירות, ושופרו תנאי העבודה של בודקי השאלונים.

— מספר התלמידים, שסיימו בהצלחה בתי ספר יסודיים של הממשלה, היה נמוך גם בתשואה לבתי ספר אחרים שבאיזור. לפי ממצאים של סקר, שערכה היחידה בעקבות הביקורת, היו הסיבות, לאחוז הנמוך יחסית של העומדים בהצלחה בבחירות בבתי הספר הממשלתיים כדלקמן:

רמה נמוכה של המורים; עיסוק בעבודות פרטיות ובמתן שיעורים פרטיים על ידי המורים; אחוז היעדרות גבוה של המורים; חוסר שיתוף פעולה בין הורי התלמידים לבין הנהלות בתי הספר. בנובמבר 1977 הודיעה מפקדת האיזור, שנוכח תוצאות הסקר הועברו כמה מנהלי בתי ספר ומורים למקומות עבודה אחרים, בהתאם לכישוריהם; נוספו שני מפקחים פדגוגיים וניתנו להם הוראות להקפיד יותר על דיווח על פעולותיהם.

## אספקת ספרי לימוד

ספרי הלימוד, שעל פיהם מלמדים בבתי הספר, מתקבלים ממצרים, והם מודפסים מחדש, על ידי המדפיס הממשלתי, לאחר הוצאת דברי תעמולה. בשנת הכספים 1975 הוצאו על הדפסת ספרי לימוד 740,000 ל"י ובשנת הכספים 1976 — 700,000 ל"י. עוד בשנת 1975 דנה המפקדה בהצעה לגבות מהתלמידים תשלומים בעד ספרי לימוד, על פי מחיר העלות, אולם על פי החלטת ועדת המנכ"לים לענייני השטחים, לא הופעלה הגבייה.

## הקמת מבנים לבתי ספר

מבנים לבתי הספר מוקמים מתקציב הפיתוח של האיזור באמצעות יחידת מע"צ, ללא קבלת השתתפות מהתושבים. מאז 1968 הוקמו שמונה בתי ספר חדשים; הורחבו ושופצו עשרות בתי ספר קיימים. בשנות הכספים 1974—1976 הסתכם תקציב הפיתוח של היחידה, שנועד להקמת מבנים לבתי ספר, בסך 18 מיליון ל"י, וההוצאה הייתה 10 מיליון ל"י. אי-ניצול חלק ניכר מן התקציב נובע, בחלקו, מקצב הביצוע של הקמת המבנים על ידי מע"צ\*.

— במאי 1976 הוזמן קמ"ט חינוך בניית 50 חדרי לימוד, הדרושים לקליטת חלק מהתלמידים, שלמדו במשמרת שנייה. במועד סיום הביקורת היו רק שישה חדרים בשלבי בנייה סופיים, וטרם הוחל בבניית יתר חדרי הלימוד. במהלך הביקורת הוציאה המפקדה נוהל בדבר תיאומים ודיווחים שוטפים בין יחידות המפקדה הנוגעות בדבר, בכל שלבי הטיפול בהקמת בתי ספר.

## ענייני מינהל וכספים

### עובדי מערכת החינוך

ביולי 1977 העסיקה היחידה 2,526 עובדים, מהם 2,043 עובדי הוראה ומפקחים (81%), 149 עובדי מינהל ו-334 עובדי שירותים. ההוצאה על שכר עובדים הסתכמה בשנת הכספים 1976 בסך 63.3 מיליון ל"י — כ-95% מן ההוצאה הרגילה של היחידה; בשנת הכספים 1977 הועד לתשלומי שכר תקציב של 78.8 מיליון ל"י.

באפריל 1976 דורגו עובדי מערכת החינוך המקומיים בדרגות מקבילות לאלה הנהוגות באיזור יהודה ושומרון, על פי סולם הכולל 15 דרגות. ביולי 1977 היו 31% מהעובדים משובצים בדרגות בכירות (+1 עד 6), 55% בדרגות בינוניות (7 עד 10), ו-14% בדרגות נמוכות (11 עד 14), רובם עובדים זוטרים ושרתים.

458 מעובדי ההוראה, שהעסיקה היחידה ב-1976, היו בוגרי אוניברסיטה; 849 היו בוגרי בתי מדרש למורים; 684 — בעלי השכלה תיכונית ו-33 בעלי השכלה נמוכה מתיכונית\*\*.

הדרגה התחילית של מורה ומסלול קידומו נקבעים בהתאם להשכלתו. מורה בוגר אוניברסיטה מתקבל בדרגה 7, וניתן לקדמו עד דרגה 5; בוגר סמינר מתקבל בדרגה 9, וניתן לקדמו עד דרגה 6. באיזור רצועת עזה הגיעו למעלה מ-35% מן המורים לשיא דרגתם, ובאיזור סיני — 10%, בזכות הוותק הארוך שהיה להם בשירות, ובזכות שיטת הערכה, שאיפשרה קידום העובד באורח אוטומטי, אחת לארבע שנים, גם אם לא הגיע לו קידום לפי מבחנים אובייקטיביים.

העלאת מורים בדרגה אמורה להתבסס על דו"חות הערכה של הממונים עליהם — מנהלי בתי הספר ומפקחים פדגוגיים. בעקבות הביקורת עודכנו הקריטריונים, שינחו את המעריכים, וניתנו הוראות לקדם עובד בדרגה רק בהתאם לשיטת ההערכה החדשה.

\* על פעולות מע"צ באזורים ראה בדריח זה, עמ' 848.

\*\* ביולי 1967 היו באזורים הנ"ל 904 מורים, מהם 38% מורים מטמכים.

1. בשנת הלימודים 1975 הונהג לראשונה במערכת החינוך תשלום אגרת חינוך בשיעור של 30 ל"י עד 100 ל"י בשנה, לפי רמת הלימודים. ההכנסה ממקור זה הסתכמה בשנת הכספים 1975 בכ-600,000 ל"י ובשנת הכספים 1976 בכ-1.8 מיליון ל"י.

עד סוף 1976 נגבתה אגרת החינוך על ידי הנהלות בתי הספר, והועברה לקמ"ט אוצר במפקדה בשיטה של הדבקת בולי הכנסה, על גבי קבלות, בסכום השווה לשיעור האגרה. בעקבות הביקורת ניתנו הוראות למנהלי בתי הספר, להעביר החל מספטמבר 1977, את סכומי הגבייה לקמ"ט אוצר כל יום, באמצעות בנק הדואר, תוך שימוש בקבלות ממוספרות מראש.

2. — היחידה קונה באופן שוטף מצרכים שונים מספק מוכר, שהוא הספק העיקרי שלה. בשנות הכספים 1975 ו-1976 נקנו ממנו טובין בסכום הקרוב ל-1 מיליון ל"י. בבדיקה מסורגת הועלה, שבמקרים מספר שולם לספק על פי מחירים, שהיו גבוהים מאלה שבמחירוננו. החשבונות אושרו על ידי יחידת קמ"ט אוצר במפקדת האיזור בלא שנבדקו. בעקבות הביקורת נבדקו חשבונות, שאושרו לתשלום בשנים האחרונות; ותשלומים עודפים קוזזו מתשלומים, שהגיעו לספק. ניתנו הוראות להקפיד על השוואת מחירי החשבונות, שיאושרו לתשלום למחירים שבמחירוננו.

\*

להוציא ליקויים מספר, שמדווח עליהם בפרק זה, הצביעה הביקורת על פעילות רחבה ועל השגת רמה נאותה במערכת, החינוך באזורים שנבדקו.

## הקמת שכונות לתושבי המחנות

כ-167,500 נפש, מתוך אוכלוסייה כללית של 430,000 תושבים באיזור רצועת עזה, גרו ב-1977 בשמונה מחנות, שהוקמו בשנים 1948-1952 על ידי סוכנות הסעד והתעסוקה שליד האו"ם (ססו"ת). ססו"ת המשיכה לטפל בענייני דיור, אספקת מזון, שירותי חינוך ובריאות לתושבי המחנות גם אחרי 1967.

עוד בשנת 1970 החליטה הממשלה להקים "נאמנות לפיתוח כלכלי ולשיקום פליטים", שתפעל להעלאת רמת החיים של התושבים בשטחים המוחזקים ולקידום האוכלוסייה של המחנות בענייני חינוך, שיכון, בריאות, תרבות ופכללה.

לקרן נתקבלו כספים, שהסתכמו ב-6.6 מיליון ל"י. מזה הפקידה הממשלה 0.5 מיליון ל"י, והיתר נתקבל מתורמים מחוץ לארץ. הכספים שימשו לפעולות הקרן במחנות ברצועת עזה וכן לפעולות מחוץ למחנות באזורים רצועת עזה ויו"ש; עיקר הפעולות היו לשיפוץ מבנים ודרכים, להשקעות בבתי חולים, במרפאות, במרכזים להכשרה מקצועית וברשתות מים.

ב-1971 החליטה ממשלת ישראל להעביר כשני שלישים מאוכלוסיית המחנות לדיור קבע בשכונות, שייבנו על קרקע ממשלתית ליד יישובים קיימים, ולשקם את יתר תושבי המחנות במקום מגוריהם.

על פי נתונים, שריכוז משרד מבקר המדינה, בעיקר מספרי מע"צ, הוצאו למטרה זו, עד סוף ספטמבר 1977, 87.3 מיליון ל"י: 54 מיליון ל"י על הקמת מבני מגורים, 27 מיליון ל"י על עבודות תשתית ו-6.3 מיליון ל"י על הקמת מבני ציבור.

בחודשים מאי-ספטמבר 1977, ערך משרד מבקר המדינה במפקדת האיזור ביקורת על הקמת השכונות החדשות באיזור רצועת עזה ועל אכלוסן.

## ארגון הפעולה

עד אמצע 1972 טיפל אגף בינוי ונכסים במשרד הבטחון בהקמת דירות לתושבי המחנות בשכונות, שנבנו ליד רפיח וליד ח'יינוס. באמצע 1972 הוקם במפקדת האיזור ענף לשיקום פליטים (להלן

הענף), והוטל עליו להכין פרוגרמות לשיכון תושבי המחנות ולהיות אחראי לאכלוס הדירות שייבנו.

באוקטובר 1972 קבע שר הבטחון, שמפקדת האיזור תהיה אחראית למדיניות הפעולה ולהקפה, במסגרת התקציב שיאושר. המפקדה תקבע קדימויות, עקרונות לשיטת דילול המחנות, וסטאנדארד של יחידות דיור שיוקמו; תאחר את המקרקעין, שעליהן יוקמו יחידות הדיור ותממש את החזקה בהם; תטפל במשתכנים לקראת פינויים מהמחנות ועד לכניסתם לדירות שייבנו בשבילם. עוד קבע השר, שיחידת מע"צ הפועלת באיזור (להלן היחידה) תישא באחריות כוללת לתכנון העבודות ולביצוען, לרבות עבודות התשתית והקמת מבני הציבור. היחידה תחקש עם מתכננים ועם קבלנים, תפקח על ביצוע העבודות ותאשר את התשלומים למתכננים ולקבלנים\*.

## פעולות תכנון ובנייה

1. בפרוגרמה, שמכין הענף לשכונת מגורים, מוגדרים מספר יחידות הדיור, גודלן וסטאנדארד הבנייה; מבני הציבור — מרכז בריאות, בית ספר ומרכז מסחרי — וכן התשתית הדרושה. הפרוגרמה טעונה אישור של מפקד האיזור. התכנון המפורט נמסר להכנה למתכננים, שנבחרו על ידי הנהלת מע"צ; לעתים מכינה יחידת מע"צ בעצמה את התכנון המפורט. נמצאו מקרים, שחלו עיכובים בהכנת התכנון המפורט בגלל שינויים בפרוגרמות, שהכניס הענף באישור המפקדה.

2. עבודות הבנייה בוצעו ברובן באמצעות קבלנים ובמקצתן — בביצוע של היחידה, שהעסיקה פועלים תושבי האיזור. ב-1976 הוחלט לאפשר למשתכנים, שירצו בכך, לבנות את ביתם בעצמם על קרקע, שתוחכר להם לצורך זה.

## הקמת דירות לתושבי מחנות

עד סיום הביקורת נבנו באיזור 2,883 יחידות דיור, בחמש שכונות, לפי הפירוט הבא:

| ס"ה<br>מבנים | בבנייה ע"י<br>המשתכנים | מע"צ<br>(רג"י) | בבנייה ע"י<br>קבלנים |                     |
|--------------|------------------------|----------------|----------------------|---------------------|
| 420          | —                      | 238            | 182                  | דקל (ברפית)         |
| 496          | —                      | —              | 496                  | רפית-סיני (ברפית)   |
| 128          | —                      | 128            | —                    | אל-אמל א' (בח'יינס) |
| 842          | —                      | 78             | 764                  | אל-אמל ב' (בח'יינס) |
| 997          | 216                    | 32             | 749                  | שייך-רדואן (בעזה)   |
| 2,883        | 216                    | 476            | 2,191                | ס"ה                 |

להלן הממצאים העיקריים שהעלתה הביקורת על ביצוע עבודות הבנייה.

(א) בשנים 1971 ו-1972 נבנו שתי השכונות הראשונות — ברפית ובח'יינס. כל דירה הוקמה על שטח מגודר של 250 מ<sup>2</sup> והשטח הבנוי היה 21 מ<sup>2</sup> עד 30 מ<sup>2</sup>. חדר השירותים וצנרת המים הותקנו בחצר; בחלק מהדירות הותקנה צנרת חשמל.

(ב) בשנים 1972—1974 נבנתה שכונה נוספת ברפית. בניית מבני המגורים ומרכז בריאות הסתיימה בפיגור של כשנה. במבני המגורים לא הותקנה צנרת חשמל, והשירותים נבנו בחצרות. לאחר אכלוס הדירות התגלו בהן פגמים, והענף הוציא על תיקונים סך 150,000 ל"י. עד סוף 1977 לא נסללו כבישים ולא הותקנה מערכת לניקוז מי הגשמים. מפקדת האיזור הודיעה שהיא חייבה את חשבון הקבלן בעד אחריותו לפיגור בסך 50,000 ל"י.

(ג) — ב-1973, לאחר שהממשל רכש נסיון בהקמת שכונות, הוקמה שכונה נוספת בח'יינס. לפי הפרוגרמה נועדו הדירות להיבנות בסטאנדארד גבוה מזה של הדירות שנבנו עד אז. הביקורת העלתה, שלא תמיד הקפידה מע"צ לבנות בהתאם למיפרטים שנקבעו בפרוגרמה. כך, למשל, נוצקו בחלק מהדירות רצפות בטון, במקום ריצוף במרצפות. אכלוסן של מאות דירות

\* ממצאי ביקורת על פעולות מע"צ באיזור רצועת עזה ראה בדו"ח זה, עמ' 848.

התעכב עקב איחור של כשנה בהנחת רשת המים ואי-השלמת עבודות ביוב וסלילת כבישים. בסוף 1977 הוחל בבניית בית ספר; לא הוחל בהקמתם של המרכזים המתוכננים למסחר ולבריאות. בסוף 1977 הודיעה מפקדת האיזור, כי חלק גדול מהדירות נמכר וכי יש דרישה לדירות הנותרות. (ד) ב-1976 הוחל בהכשרת קרקע, סמוך לעיר עזה, לשם הקמת כ-400 יחידות דיור בבנייה עצמית של משתכנים. במועד סיום הביקורת הושלמו יישור הקרקע וסימון הכבישים בחלק מהשטח. כמו כן הוחל באותו מועד בהרשמת מועמדים לשיכון.

(ה) באמצע 1977 אוכלסו רוב הדירות בשכונה בת כ-1000 דירות שהוקמה בעזה. האכלוס בוצע לפני השלמת הבנייה של מערכת הביוב, דבר שהיווה מפגע תברואי ועיכב את השלמת סלילתם של כבישים פנימיים ומדרכות ואת הקמתן של גדרות סביב חצרות הבתים; לגדרות חשיבות גם מבחינת הישג ראייה.

(ו) תכנונית המפקדה לשנות הכספים 1975 ו-1976 כללו עבודות תשתית להקמת שתי שכונות חדשות, סמוך לעיר רפיח, שנועדו לקלוט את כל תושבי המחנה הנמצא סמוך לעיר. המפקדה הודיעה, כי בסוף 1977 כבר הושלמו עבודות העפר, והוחל בביצוע שאר עבודות התשתית לשכונות אלה.

(ז) — השכונות שנבנו, ואלה שתוכננו עד 1977, נועדו לתושבים מארבעת המחנות הגדולים והצפופים ביותר — שאטי וגבליה שליד עזה, ח'יינס ורפיח. עד מועד סיום הביקורת לא הוחלט על הקמת דירות לתושבי המחנות האחרים, בין היתר מחמת חוסר קרקע ממשלתית. המפקדה אספה נתונים על הקרקעות באיזור, אולם לא נעשה סקר לאיתור כל הקרקעות השייכות לממשלה כדי לאפשר הקצאת קרקעות לצורכי ציבור, לרבות שיכון של תושבי המחנות.

## אכלוס הדירות

1. תושב מחנה, בעל משפחה ובעל דירה במחנה, זכאי לדיור בשכונה חדשה. בנוהל, שפירסם מפקד האיזור ב-1975, נקבעו דרכי פעולתן של ועדות האכלוס. על המשתכן לפנות את דירתו הישנה, לאחר שיקבל את החדשה; הדירות יוקצו על פי הגרלה.

— ועדות האכלוס לא ערכו פרוטוקולים על החלטותיהן בדבר זכאות המשתכנים. דחייתן של בקשות לא נומקה; הקצאת הדירות בשנים 1976 ו-1977 לא נעשתה על פי הגרלה, אלא לפי בקשות של המשתכנים. בקשות חריגות — של משפחות גדולות או של משפחות חסרות אמצעים — הועברו לראש הענף להחלטה.

2. — לפי רישומי הענף. אוכלסו עד סוף 1977 כ-2,380 דירות, לרבות 216 דירות, שבנו המשתכנים בעצמם. יחידת הדיור, לרבות המגרש שעליו היא הוקמה, נמסרת למשתכן לאחר חתימת חוזה חכירה ל-100 שנה. זכות החכירה תירשם בספרי האחווה, לפי תנאי החוזה, עשר שנים לאחר מסירת הדירה למשתכן. הביקורת העלתה עשרות מקרים, שמחירי הדירות הנקובים בחוזים לא כללו את ערך הקרקע ושעשרות חוזים חתומים לא נמסרו למשתכנים.

3. — על פי החוזה אין המשתכן רשאי לבצע שינויים בדירה בלי אישור מהמפקדה. מאות משתכנים ביצעו שינויים בלתי מתוכננים בבתיהם, והקימו חנויות בחצרות בלי אישור מהמפקדה. גם במחנות בוצעה בנייה ללא אישור המפקדה. המפקדה הודיעה, שתנקוט צעדים נגד הבונים ללא רשות.

4. בתחילת 1977 הושלמה הקמתן של 32 דירות במבנים דו-קומתיים בשכונה ליד עזה. הדירות הוקמו בסטאנדארד בנייה גבוה יותר ובשטח של 84 מ<sup>2</sup>. ההוצאה על הקמתן הסתכמה בכ-4 מיליון ל"י. אכלוס הדירות הוחל בינואר 1978.

## מחירי הדירות

1. מחירי הדירות למשתכנים נקבעו על ידי מפקד האיזור, באישורו של מתאם הפעולה בשטחים המוחזקים. הדירות בשכונות הראשונות נמכרו למשתכנים במחיר 3,000 ל"י עד 5,000 ל"י — מחיר שהיה נמוך מההוצאה על הקמתן.

ב-1972 הסתכמה ההוצאה על בניית דירה בכ-7,000 ל"י ליחידה, לרבות המחיר המוערך של המגרש. ב-1974 החליט מתאם הפעולה בשטחים, כי המשתכנים ישלמו את עלות הבנייה ואת

מחצית ההוצאה על התשתית. הממשל יתן למשתכנים הלוואה עומדת לעשר שנים בסכום המורכב ממחיר הקרקע, כפי שנקבע על ידי השמאי הממשלתי למטרה זו, וממחצית ההוצאה על התשתית.

2. ההוצאה על הקמת הדירות עלתה בהתמדה, הן בגלל עליית מחירי הבנייה, שחלה באותה תקופה, והן בגלל העלאת סטאנדארד הבנייה. במקביל לכך נקבע מחיר המכירה למשתכנים. סדרי התשלום נקבעו על דעת מתאם הפעולה בשטחים. הסכום שעל המשתכן לשלם מראש היה בשיעור מחצית מחיר הדירה; את היתרה רשאי היה לפרוע בתשלומים חודשיים, ואם שילם אותה במומנים — קיבל הנחה בשיעור 15% ממנה. כדי לעודד את תושבי המכחות הזכאים לרכוש דירות נקבעו גם לדירות שנבנו לאחרונה מחירים, שנפלו ממחירי העלות.

ב-1976 עלתה הקמת דירה בת שני חדרים בשטח של 43 מ<sup>2</sup> כ-59,000 ל"י, והיא נמכרה במחיר 39,000 ל"י. בסוף 1976 החליט מתאם הפעולה בשטחים לתת לרוכשי דירות בשכונה שליד חריונס הנחה בסך 12,650 ל"י, כיוון שלדירות היה ביקוש מועט. ההנחה היוותה 25% ממחיר הדירה.

למשתכנים, שעזבו את מקום מגוריהם במכחות ליד עזה ב-1971, החליט המתאם להעניק הנחה בסך 20,000 ל"י, שהיוותה יותר ממחצית מחיר הדירה. בפועל זכו המשתכנים להנחות מעבר לסכום האמור. ההנחות העודפות הסתכמו בכ-100,000 ל"י.

הדירות שבנייתן הושלמה בתחילת 1977 נמכרות במחירי עלות בסך 135,000 ל"י.

3. בסוף 1977 נמשכה מכירת הדירות במחירים, שנקבעו לפני אוקטובר 1977. ראש הענף הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בינואר 1978 נקבעו מחירים חדשים.

4. — בספטמבר 1974 החליטה מפקדת האיזור לאפשר למשתכנים קבלת הלוואה, באמצעות בנק, מתקציב הענף. קביעת ההסדר עם הבנקים בדבר מתן ההלוואות הוטלה על קמ"ט אוצר; ההסדר הופעל רק באוקטובר 1977.

— בהעדר הסדר בשנים 1974—1977, איפשר הענף למאות משתכנים לסלק חלק מהתמורה בתשלומים חודשיים. יחידת קמ"ט אוצר ניהלה כרטסת שמית לצורך מעקב אחר סילוק התשלומים של המשתכנים; בכרטסת נרשמו חוב המשתכן והתשלומים. הביקורת העלתה 25 מקרים, שמשכנים לא פרעו את התשלום החודשי על חשבון חובם, והיו משתכנים, שלא שילמו סכום כלשהו מאז היכנסם לדירה. הסכומים, שהצטברו לחובתם, הגיעו בדרך כלל עד 1,900 ל"י ובמקרים אחדים — ל-7,000 ל"י. המפקדה הסתפקה במשלוח תזכורות ולא השתמשה בזכותה, שנקבעה בחווי החכירה, לגבות מן המשתכנים את מלוא סכום ההלוואה העומדת במקרה של אי עמידה במועדי התשלומים.

5. במאסר 1973 קבעה ועדת המנכ"לים לענייני השטחים המוחזקים, כי עובד ממשל הלוואה להשתכן יוכל לקבל הלוואה לשיכון. מקרן הפנסיה של עובדי הממשל \* באיזור בריבית של 12%; הממשל ישא בתשלום 3% מהריבית על ההלוואות. עד סוף 1976 קיבלו 47 עובדי ממשל הלוואות מקרן הפנסיה, שהסתכמו ב-480,000 ל"י.

## סדרי מינהל ונכות אדם

1. בתקן הענף שבע משרות; משרת חשב הענף לא אוישה, ופעולות החשבות נעשות על ידי יחידת קמ"ט אוצר. בפעולות אלוס נעזר הענף בקציני מינהל אוזרי נפתיים, אולם בכמה נפות לא היה תפקיד זה מאויש במשך תקופה ארוכה.

2. הענף ניהל כ-2400 תיקי משתכנים. בבדיקת 400 תיקים הועלו הממצאים הבאים:

— בעשרות תיקים הופסק הטיפול או הוחלט בשלילה על בקשת דירה, בלי שנרשמו הסברים לכך. תיקים מספר שנשאו שמות של מבקשים לרכוש דירה, נמצאו ריקים ממסמכים.

— בטופסי בקשה לרכישת דירה או לקבלת קרקע לבנייה עצמית חסרו פרטים לקביעת הזכאות. הטופס, שנועד למעקב אחר הטיפול בבקשה, לא שיקף את כל שלבי הטיפול. חלק מהמסמכים נעדר בעברית בלבד, ולא היה אישור לכך שהמבקש, אשר חתם עליהם, הבין את תוכנם. חתימות על מסמכים בטביעת אצבע לא אושרו על ידי נציג הענף. בעקבות הביקורת הורחה המפקדה להקפיד על אישור החתימות כדרוש.

\* בעניין קרן הפנסיה ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 729.

— בעשרות תיקים חסרו טופסי ההתחשבות של המשתכנים בנוגע לפיצויים, שהגיעו להם עבור הדירות, שפינו במתנה, או חתימות כל נושאי התפקידים, שתחיתומיהם נדרשו על גבי הספסים. בעשרות תיקים אין חתימות משתכנים המאשרות, שקיבלו את דירותיהם במצב תקין.

\*

פרק זה מתייחס לפעולה ממושכת ורבת היקף, שהייתה מיועדת לרווחתם של רבים מתושבי המחנות ברצועת עזה; היא בוצעה על ידי הממשל הצבאי בשיתוף עם מע"צ, ועדיין היא נמשכת. מבחינות רבות דומה פעולה זו לפעולות השיכון במקומות רבים בישראל. סטאנדארד הדירור עלה במשך השנים, והתנאים הכספיים נוחים במיוחד, שכן נקבעו בהתחשב ברמת ההכנסות של המשתכנים. הממצאים מצביעים בעיקר על התמשכות יתר של חלק מהפעולות ועל איחורים בעבודות תשתית, שצריך היה לגומרן לפני אכלוס המבנים.

## פעולות מע"צ

החל בדצמבר 1972 אחראי מהנדס מחוז הדרום של מע"צ לביצוע עבודות ציבוריות באיוור רצועת עזה ובאיוור סיני. בכפיפות לו פועלת יחידת מע"צ (להלן היחידה), שבראשה קצין מטה (קמ"ט). בשנת הכספים 1974 ביצעה היחידה עבודות בהיקף כספי של 35.9 מיליון ל"י; בשנת הכספים 1975 — בהיקף של 58.5 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1976 — בהיקף של 37.9 מיליון ל"י. העבודות כללו בניית שכונות לתושבי המחנות; הקמת מבני ציבור; סלילת כבישים, תיקונים ואחזוקתם. בשנת 1977 הועסקו ביחידה 10 עובדים ישראלים, מהם שני מהנדסים במשרות מלאות, וחמישה מהנדסים במשרות חלקיות; 126 עובדים מקומיים בתפקידי מינהל, פיקוח ושירותים. עוד העסיקה היחידה כ-580 פועלים יומיים, תושבי שני האזורים.

בחודשים אפריל—ספטמבר 1977 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות היחידה בשנים 1974—1976. הביקורת התרכזת בעיקר בפעולות להקמת שכונות מגורים לתושבי המחנות ובהקמת מבנים עבור מוסדות חינוך ומוסדות בריאות\*.

## תכנון פרויקטים

מהנדס מחוז הדרום של מע"צ מזמין עבודות תכנון, באמצעות המשרד הראשי של מע"צ, מאדריכלים, שנבחרו על פי החלטתה של ועדה פנימית בראשות סגן מנהל מע"צ. חלק מעבודות התכנון נעשו על ידי יחידת מהנדס מחוז הדרום של מע"צ.

בשנים 1974—1976 נערכו 63 התקשרויות עם אדריכלים ישראלים לתכנון ולפיקוח על הקמה של פרויקטים בשני האזורים. באפריל 1977 היו בתוקף 29 התקשרויות, שהיקף שכר הטרחה בהן הסתכם ב-2 מיליון ל"י. שכר הטרחה שולם למתכננים, על פי דרישתם, על בסיס עלות הבנייה של פרויקטים דומים בישראל, שהיא בדרך כלל גבוהה מעלות הבנייה באיוור.

— מספר עבודות תכנון הוזמנו ממתכננים פרטיים, בלי שהובטח מראש, שהם יבואו לכלל ביצוע. להלן דוגמאות:

(א) בתחילת 1977 הוזמן תכנון של בית ספר בן 20 כיתות בעזה. שכר הטרחה למתכננים הסתכם ב-265,000 ל"י. לאחר מכן הוחלט לבנות את בית הספר בסטאנדארד שונה מכפי שתוכנן. התוכניות לא יבואו לכלל שימוש.

(ב) מע"צ הזמינה תכנון בית ספר בחאן-יונס; שכר טרחתם של ארבעת המתכננים נקבע בחוזים בסך 381,500 ל"י, ועד מועד סיום הביקורת שולמו להם כ-152,000 ל"י. על פי התייעוד שביחידת מע"צ הוחלט להקים את בית הספר שלא לפי התכנון שהוזמן. בינואר 1978 הודיעה מפקדת האיוור למשרד מבקר המדינה, שהתכנון שהוכן ינוצל לאחר שייעשו בו כמה שינויים.

\* ממצאי ביקורת קודמת על פעולות היחידה נכללו בדו"ח שנתי 21, עמ' 709. ממצאי ביקורת על פעולותיה של יחידת מע"צ להקמת שכונות לתושבי המחנות ראה בדו"ח זה, עמ' 844.

1. ועדה למסירת עבודות, הפועלת במפקדת איזור רצועת עזה, מחליטה, לגבי כל עבודה, אם תימסר לקבלנים מקומיים או לקבלנים ישראליים. עבודות לקבלנים ישראליים נמסרות, בדרך של מכרזים, על ידי מע"צ בישראל; עבודות לקבלנים מקומיים נמסרות על ידי ועדת מכרזים, שחבריה הם עובדי מפקדת האיזור. חלק מהעבודות ביצעה היחידה בעצמה, באמצעות הפועלים המקומיים שהעסיקה ובחומרים שקנתה באמצעות מע"צ. מן המסמכים מתברר, שביצוע עבודות על ידי היחידה היה יחסית יותר מהיר ויותר זול.

להלן הממצאים העיקריים, שהועלו בבדיקה של מסירת עבודות לקבלנים.

— עבודות בסכומים ניכרים נמסרו לקבלנים, שהצעתם במכרז פומבי לא הייתה הזולה ביותר. הצעות זולות משל הקבלן שזכה במכרז נפסלו מטעמים פורמאליים כמו חוסר חתימה על טופס. לדוגמה: בתחילת 1976 נמסרה לקבלן מקומי התקנת רשת מים בחאן-יונס במחיר הצעתו — 1.9 מיליון ל"י. במכרז הוגשו שלוש הצעות יותר זולות — אחת מהן מסתכמת בסך 1.2 מיליון ל"י — והן נדחו. מסירת העבודה לקבלן נומקה בכך, שרק הוא מילא את המיפרט הטכני וחתם על טופס ההצעה. נוכח ההפרש הגדול בין ההצעות היה מקום, לדעת הביקורת, להזמין את המציע הזול ביותר, להתחיימו על טופסי ההצעה ולמסור לו את העבודה, אלא אם הייתה הסתייגות מיכולת הביצוע שלו.

— בינואר 1975 נחתם חוזה עם קבלן ישראלי להקמת 357 יחידות דיור לשיכון תושבי מחנות באיזור עזה, בסך כולל של כ-8 מיליון ל"י. כחודשיים לאחר חתימת החוזה אושרה לקבלן תוספת מחיר בסך 536,000 ל"י בעד חיזוק הקונסטרוקציה של המבנים. כשנה לאחר מכן אושרה לקבלן עוד תוספת מחיר בסך 600,000 ל"י בעד גדרות למבנים מאלמנטים טרומיים. לדעת הביקורת נכון היה לכלול את כל העבודות מלכתחילה במכרז.

— בסוף 1975 הוצא לקבלנים מקומיים מכרז על עבודות ביוב, באומדן של 3.8 מיליון ל"י. נתקבלו הצעות משמונה קבלנים, בסכומים שנעו בין 1.9 מיליון ל"י ל-4.6 מיליון ל"י. ועדת המכרזים ביטלה את המכרז בשל ההפרשים הגדולים שבהצעות הזוהרות לנהל מו"מ עם הקבלנים. העבודה נמסרה בסך 2.55 מיליון ל"י, דהיינו כ-650,000 ל"י מעל סכום הצעתו של המציע הזול ביותר.

— באוגוסט 1976 הוזמנה היחידה מקבלן ישראלי מבנים לבית ספר, מפירגלס, בסך 624,000 ל"י. היחידה שילמה לקבלן על פי החשבונית הסופית שלו תשלומי התייקרות בסך 110,400 ל"י. מאחר שמדובר בעבודה, שלפי תנאי החוזה צריך היה לסיימה תוך שלושה חודשים, לא היה מקום לשלם לקבלן תשלומי התייקרות.

— לחמישה קבלנים נמסרו עבודות בהיקף כולל של 52,000 ל"י, אם כי לא צירפו להצעותיהם ערבות כספית, כנדרש במכרז. מספר שיקים ושטרות ביטחון, שנתקבלו מקבלנים כבטחונות לביצוע הזמנות, לא נרשמו בספר שטרות ולא הוחזקו בכספת. בעקבות הביקורת ניתנה הוראה להקפיד על רישום שיקים ושטרות ועל החזקתם בכספת.

2. מהנדס מחוז הדרום של מע"צ מקיים פיקוח על קצב ביצוע העבודות ועל טיבן, באמצעות מהנדסים, עובדי היחידה. להלן הממצאים העיקריים מתחום הפיקוח וההתחשבות הסופית עם קבלנים:

— חלק מהעבודות, שבוצעו על ידי קבלנים, נסתיימו באיחור של חצי שנה ויותר. למשל, עבודות ביוב, שנמסרו לביצוע בתחילת 1976 והיו מיועדות לשכונה בחאן-יונס, שבה הוקמו 842 יחידות דיור, לא נסתיימו עד סוף 1977. היחידה לא השתמשה בזכותה החוזית לגבות דמי פיגורים מהקבלנים, בסכומים העשויים להגיע לעשרות אלפי ל"י. אי-ביצוע העבודות בזמן לא רק מנע שימוש במבנים במועד שתוכנן, אלא הוא, בדרך כלל, גם מייקר את הבנייה.

— בדיקות טיב, שנעשו על ידי מכון התקנים, הצביעו, במקרים מספר, על שימוש בחומרי בנייה מטיב ירוד. המדובר בברזל, בטון, מרצפות ועץ לעבודות נגרות. בדרך כלל קיבלה היחידה פיצוי כספי מהקבלנים, אולם אין בכך משום תיקון הפגיעה באיכות הבנייה.

## סדרי מינהל

1. — מפקדות האזורים לא הוציאו נהלים מפורטים בדבר הזמנת עבודות תכנון, בנייה ואחזקה באמצעות היחידה ובדבר סדרי דיווח של היחידה למזמינים על התקדמות הביצוע ועל חיוב תקציביהם; היחידה פעלה בדרך כלל על פי הנהלים של מע"צ. במהלך הביקורת, באוגוסט 1977, הוציא ענף מינהל ושירותים במפקדת איזור רצועת עזה נוהל כללי בדבר תכנון וביצוע של פרויקטים באמצעות היחידה.

2. מפקדת האיזור הכינה, לקראת ראשיתה של כל שנה כספים, תכנית עבודה ליחידה. לאחר אישור התקציב הדרוש הופנו ההזמנות למע"צ, שהעבירה אותן לביצוע למהנדס מחוז הדרום.

— מע"צ דיווחה לקמ"ט אוצר באיזור, אחת לחודש, על העבודות שבוצעו, אולם קמ"ט אוצר לא העביר דוחות אלו לקמ"טים, שהזמינו את העבודות, כגון קמ"ט חינוך או קמ"ט בריאות, והם לא ידעו, באיזו מידה ניצלו את תקציביהם. במהלך הביקורת החל קמ"ט אוצר להעביר לקמ"טים המזמינים העתקים מהזמנות עבודה.

3. מע"צ מחייבת את המפקדה בגין העבודות שהיא מבצעת בעצמה ובאמצעות קבלנים, לפי פרויקטים. סכומי החיובים כוללים העמסה לכיסוי הוצאות מע"צ בשיעור 10%—15% על ערך החומרים ובשיעור 1½% על סכומי התשלומים לקבלנים. התיעוד לביסוס החיובים נשאר בידי מע"צ — במשרדה המרכזי או במחוז הדרום.

4. — היחידה נתנה לקבלנים תושבי המקום אישורים לקבלת מלט במחירים רשמיים, לצורך ביצוע עבודותיה. רישום האישורים לא היה מסודר בצורה, שתאפשר פיקוח על השימוש במלט לעבודות שבשבילן נתקבל.

5. — לא הייתה הקפדה על ניהול מסודר של התיעוד בתיקי העבודות, המנוהלים ביחידה.