

# ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון

## ריכוז ממצאים

בארכיון צה"ל הצטברו כשלושה מיליון תיקים באורך של 38 ק"מ רץ. חלק מתיקים אלה ניתן היה לבער מזמן, והם לא בוערו; מאמץ ניכר הושקע בתוספת שטחי גניזה.

ביחידות השונות של מערכת הביטחון אין הקפדה מספקת לניהול חומר ארכיוני ואין מעבירים לארכיון צה"ל בסדירות מסמכים שדרוש לשמורם. הפיקוח המקצועי של הארכיון על הנעשה במסמכים של כל יחידות מערכת הביטחון רופף, ואין לו שליטה על כך כדרוש על פי חוק ונהל תקין; יש יחידות שלגביהן אין לארכיון אפילו מידע כללי על הנעשה במסמכים שלהן ודרוש לשנות מצב זה בהקדם.

הרישום הממוכן של התיקים אינו שלם, ובקיים נמצאו ליקויים; רישום זה אינו מאפשר לאתר תיקים לצורכי עיון ומחקר.

החומר הארכיוני הרב, שהצטבר בארכיון צה"ל מאז הקמת המדינה, אינו משרת בינתיים שום מטרה חינוכית או מחקרית; החומר חסוי ל-50 שנה, בעוד מסמכים של יחידות ממלכתיות אחרות; ובכלל זה אלה של משרד החוץ ושל ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, נפתחו בפני חוקרים לאחר 30 שנה, וגנוז המדינה אף עושה מאמצים לפרסם קבצים של מסמכים אלה.



ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון הוקם ב-1948, והחומר המופקד בו הוא חלק מגנוז המדינה. תפקידו העיקרי הוא לשמור בין כתליו תעודות מקוריות של צה"ל, של משרד הביטחון ושל יתר הגופים של מערכת הביטחון, הכפופים לשר הביטחון. נוסף על כך הוא משמש מגנוז מרכזית של צה"ל; גונזים בו, עד לביעורן, רשומות שאינן מיועדות לשמירה לדורות. ארכיון צה"ל פועל על פי חוק הארכיונים התשט"ו-1955 והתקנות שהותקנו על פיו, וכן לפי פקודות מטכ"ל והוראות משרד הביטחון. מינהלית, הארכיון הוא חלק ממשרד הביטחון, וההקצבה לפעולותיו כלולה בתקציב המשרד. לארכיון 33 עובדים, כמה מהם במשרות חלקיות; נוסף על כך מעסיק הארכיון תשע חיילות.

במארס - יולי 1985 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הקליטה, הגניזה, השמירה והביעור בארכיון, ונושאים אחדים בנוהגים הרשומות הפעילות של צה"ל ושל משרד הביטחון<sup>(1)</sup>. בדיקת השלמה נערכה בגנוז המדינה, במשרד הביטחון ובאגף כוח אדם של צה"ל. כדבר ביקורת קודמת ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 654.

## תיקים בעלי משמעות מחקרית-היסטורית - פתיחתם לעיון הקהל

בארכיון שמור התיעוד ההיסטורי של תקופות קודמות, שהוא בעל ערך חינוכי ומחקרי. מיעודו של ארכיון להעמיד את אוצרותיו לעיון קהיליית החוקרים, ותלמידי מוסדות חינוך.

במשטר דמוקרטי וכאי האורח לקבל מידע על פעולות ממשלתו. הארכיון הממלכתי עמל במשך שנים לקלוט באופן מסודר מסמכים על פעולות השלטון, כשאת המטרות היא להעמידם כבוא העת לעיון לצורכי חינוך ומחקר. על הארכיונאי לרכוש מצד אחד אמינות כלפי הגוף שיצר את החומר, שלא יחשוף את סודותיו בטרם עת; מצד אחר עליו לרכוש את אמון החוקר, שיתן לו לעיין בחומר ברגע

(1) בעניין הקמת מבנה לארכיון צה"ל ראה דו"ח זה, עמ' 1085.

שחלף החשש של פגיעה ב"טובת הציבור". נקודת האיזון נמצאת בכך, שקובעים תקופת חיסוי לסוגי החומר השונים ואין פותחים חומר לעיון לפני תום תקופת החיסוי.

בחוק נקבע, שכל אדם רשאי לעיין בחומר ארכיוני, שהופקד בגנון המדינה. אולם אם זכות העיון בו מוגבלת על פי חוק או הסכם, יחולו עליו אותן הגבלות גם בגנון. החוק מאפשר גם להגביל בתקנות את זכות העיון בחומר ארכיוני אחר, ובתקנות בעניין זה נקבע, כי חומר ארכיוני בענייני חוץ וביטחון של משרד הביטחון, של צבא הגנה לישראל, ושל גוף אחר של מערכת הביטחון לא יפתח על ידי הגנון לעיון הקהל, אלא לאחר שעברו 50 שנה מאז היווצרותו. לחומר ארכיוני של מוסדות מדינה אחרים נקבעה תקופת חיסוי יותר קצרה: 30 שנה. מאחר שכך, החל גנון המדינה לפתוח לעיון תיקים של משרד החוץ ובמקביל לפרסם סדרת ספרים, ובהם תעודות המדינה בענייני מדיניות חוץ.

במסגרת פעולת החשיפה של תיקי משרד החוץ התעוררה השאלה אם התיקים של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת - תקופת חיסויים 50 שנה כתיקי מערכת הביטחון או 30 שנה כתיקי משרד החוץ<sup>(2)</sup>. בתחילת 1983 נתן מי שהיה יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת את הסכמתו לפתוח את תיקי הוועדה לעיון כעבור 30 שנה, תוך אפשרות לקבוע תקופת חיסוי נוספת בהתאם לעניין.

בינואר 1984 פורסם תיקון לתקנות העיון, המאפשר לגנון לפתוח לעיון חומר, שעברה עליו תקופה קצרה מזאת שנקבעה בהן - תקופה שתיקבע על ידי המפקד. תיקון זה הוצע על ידי הגנון בעקבות טיעונים שהושמעו במועצת הארכיונים העליונה כקשר לכך, והוא נועד לפתוח לעיון סדרות של תיקים, כשהנסיבות מאפשרות את הדבר.

ביולי 1985 פנה משרד מבקר המדינה לגנון, למנהל ארכיון צה"ל ולהנהלת משרד הביטחון וצי"ן, שנוצר מצב, שהתיקים של מוסדות המדינה מתקופת הקמתה פתוחים עתה לעיון, למעט אלה הגנוזים בארכיון צה"ל. לדעת משרד מבקר המדינה דרוש שכל הגורמים הנוגעים לדבר ישקלו את האפשרות להקדים את הפתיחה לעיון של חומר ארכיוני, בלא לפגוע באינטרסים החיוניים של המדינה.

### ביצוע חוק הארכיונים בצה"ל ובגופים של מערכת הביטחון

בארכיון צה"ל הצטבר חומר ארכיוני באורך של כ-38 ק"מ רץ. יש בו כשלושה מיליון תיקים והם ערוכים בשמונה חטיבות. מתוך החומר הגנוז מן הראוי לציין:

- (א) לשכת שר הביטחון - תיעוד על פעולות של כל שרי הביטחון מדוד בן-גוריון;
- (ב) המטה הכללי ויחידות צה"ל - תיעוד מפורט על כל מלחמות ישראל;
- (ג) חומר ארכיוני שנתפס כשלל;
- (ד) פקדונות מוסדיים ואישיים, בכלל זה הארכיונים האישיים של דוד בן-גוריון ומשה דיין, ופקדונות של שרי ביטחון אחרים, רמטכ"לים, קצינים בדרגת אלוף משנה ומעלה, ושל עובדים בכירים של מערכת הביטחון;
- (ה) ארכיונים טרום-צהליים - ארכיון ההגנה; ארכיון השומר; ארכיון הגדודים העבריים במלחמת העולם הראשונה; וארכיון לח"י;
- (ו) אוספים דוקומנטטיביים על הלוחם היהודי בצבאות העולם ועל הלוחמים היהודים בצבא הבריטי והבריגדה במלחמת העולם השנייה;
- (ז) אוספים משלימים - יומני מלחמה, מפות, סרטים ותיעוד קולי, צילומים, מפות ופרסומים.

בספרית העזר מצויים ספרים בענייני צבא וביטחון, ובכלל זה ספרים לזכרם של חללי צה"ל.

1. על פי החוק, יופקד בגנון המדינה כל חומר ארכיוני של מוסד ממוסדות המדינה, שאינו דרוש עוד לשימוש ושאין ניתן לבערו לפי התקנות, או שאין בדעתו של המוסד לבערו, אף כי ניתן לבערו

(2) בדבר הפתיחה לעיון של תיקי משרד החוץ ראה דו"ח שנתי 33, עמ' 781.

לפי התקנות. ב-1957 הסמיך גנו המדינה את מנהל ארכיון צה"ל לפעול בשמו בכל הנוגע להפקדה של חומר ארכיוני, הנוצר בצה"ל ובגופים של מערכת הביטחון, בארכיון צה"ל. תפקידו העיקרי של הארכיון הוא כאמור לשמור חומר ארכיוני של צה"ל ומערכת הביטחון, שיש לו ערך מינהלי, משפטי או מחקרי, המצדיק שמירתו לצמיתות. יש תעודות, שהן חלק מהמורשת הלאומית, ובשל כך יש להן ערך חינוכי, ויש לשמרן כאוצר של ארועי העבר לדורות הבאים. הסיבה העיקרית לשמירת חומר ארכיוני של גופים ממלכתיים במוסד מרכזי אחד היא, שהגופים היוצרים את החומר אינם ערוכים להקדיש תשומת לב מספקת לשמירה של חומר ארכיוני, שאין בו עוד שימוש שוטף. ריכוז של החומר במוסד מיוחד בניהולם של אנשי מקצוע נועד להבטיח: רציפות שמירה של חומר ארכיוני בעל ערך לתולדות המדינה, ולהתפתחות המינהל הממלכתי; דאגה מירבית לבטיחות החומר וסודיותו; עיבוד מתאים של החומר והכשרתו לעיון ולמחקר; גישה נוחה לחומר ארכיוני מגוון לגופים המעוניינים לעיון בתיקים ולהשתמש בהם; חיסכון בהקמת מבנים ואחזקתם ובכוח אדם.

הוראות החוק, וכן ההוראות המינהליות של הגנו לכיצוען, חותרות לריכוז מירבי של המידע על התעודות הממלכתיות ושל אחזקתן הפיזית.

הביקורת העלתה, שמנהל ארכיון צה"ל בכואו ליישם עקרון הריכוז במוסדות של מערכת הביטחון, נתקל בקושי מהותי, כי אחד המאפיינים של המערכת הוא עקרון המידור, שהוא בבחינת ניגוד לריכוז מידע. יש מוסדות, שאינם מוכנים לוותר על שליטה בלעדית בתעודות שתחת ידיהם, ויש כאלה, שאף אינם מוכנים למסור מידע כללי עליהן. משרד מבקר המדינה עמד על כך שיש להסדיר את הנושא בדרך העולה בקנה אחד עם הוראות החוק ועם שיקולים של יעילות וחסכון וניהול מקצועי.

2. בכל אחד מהגופים של מערכת הביטחון – פרט לצה"ל – פועל עובד בתפקיד אחראי לרשומות. המינויים לא נעשו בתאום עם מנהל ארכיון צה"ל כדרוש. בעקבות הביקורת הודיע מנהל ארכיון צה"ל, שהוא ניגש להסדיר נושא המינויים.

3. גנו המדינה הטיל על מנהל ארכיון צה"ל לשמש סמכות מקצועית כלפי האחראים לרשומות בגופים של מערכת הביטחון, להדריכם ולפקח על פעולותיהם. אחת ממטרותיה של פעולת ההדרכה והפיקוח היא להבטיח, שמוסד לא יחזיק ברשותו חומר שיצא משימוש ושניתן היה כבר לבערו או להפקידו. לשם הפעלת הפיקוח, על המפקחים לבקר ביחידות, לבדוק את החומר שכבר יצא משימוש שוטף, ולקבוע את ערכו. מוסד, המחזיק ברשותו חומר שיצא מהשימוש, צריך לנמק ולהסביר למפקח את עמדתו לגבי ייעוד החומר – לביעור או לשמירה. סבור המפקח שיש לחומר ערך המצדיק את שמירתו לצמיתות הוא יציע ליחידה להפקידו. אם ערכו של החומר מגבל ואין עוד צורך בו, יציע המפקח למוסד לבערו לפי הנהלים שנקבעו בתקנות.

הביקורת העלתה, שיעילות פעולות הפיקוח של הארכיון על הנעשה בתיקונים של יחידות צה"ל הייתה מוגבלת למדי; הקשר של הארכיון עם האחראים לרשומות בגופים האחריים של מערכת הביטחון היה רופף; לא היו בידי הארכיון הכלים הבסיסיים הדרושים כדי להפעיל פיקוח ממשי על ניהול הרשומות – דהיינו נהלים ודיווח שנתי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הארכיון לתת עדיפות נכונה לפיקוח ולהדרכה.

## ביעור

בארכיון מצטבר חומר ארכיוני רב שהוא בר-ביעור. הארכיון אמנם מבער חומר ארכיוני אך בקצב איטי; הכמות של החומר המתקבלת בו עולה על הכמות שבוערה. לפי הנתונים שהומצאו למשרד מבקר המדינה, גדל החומר הארכיוני שבארכיון צה"ל בשנים 1981 עד 1983 ב-4,546 מטר רץ.

מחובתו של כל ארכיון לקבוע לוחות ביעור ובהם פירוט החומר לסוגיו ומועדי הביעור של כל סוג; ולבער חומר לאחר שנעשה בר-ביעור על פי לוחות אלה. על ידי כך ניתן לפנות מקום לקליטת חומר חדש נוסף מהגופים היוצרים אותו. יש גם לבחון מדי פעם בפעם את הבסיס הענייני של לוחות הביעור במגמה לצמצם את הכמויות של חומר שהצטברו. הימנעות מביעור גוררת עלייה ניכרת

בעלות בשל הצורך בתוספת שטחי גניזה. העלות התחשבת של גניזת חומר באורך של 38 ק"מ רץ היא, לפי תשעה דולר לשנה למטר רץ, שווי של \$340,000 בשנה.

מאז 1978 ועד לסיום הביקורת לא ביער הארכיון תיקים ענייניים (תיקי נושאים), שצה"ל העביר אליו. ביולי 1978 מינה שר הביטחון ועדת מומחים בראשותו של פרופ' ג. כהן והטיל עליה לבדוק את הקריטריונים וההחלטות בדבר ביעור חומר ארכיוני, הנהוגים לגבי תעודות של צה"ל ושל מערכת הביטחון ולהמליץ על שינויים. הוועדה סיימה את עבודתה כעבור שלוש שנים והגישה לשר דו"ח מסכם. באפריל 1981 אישר השר את המלצות הוועדה והעביר אותן לביצוע למנהל ארכיון צה"ל ולהנהלת משרד הביטחון. בדו"ח המסכם נאמר, כי שמירה על הכמות העצומה של החומר הארכיוני הנוצר בכל מערכת מינהלית, לרבות צה"ל, מכבידה על עבודתו של החוקר ומהווה בסופו של דבר "עושר השמור לבעליו לרעתו". מסיבה זאת נתנה הוועדה את דעתה לאפשרויות להאצת פעולות הביעור של תיקים, ששמירתם לאורך זמן ניכר - מיותרת. קו מנחה זה תואם את העקרונות המקובלים בארכיונאות ואת דרישות המינהל התקין בתחום זה.

הוועדה ייחדה את כריכתה והמלצותיה לחומר של צה"ל בלבד, בלא להתייחס לעניין ביעור החומר הארכיוני של כלל מערכת הביטחון. גם לאחר מכן לא עשה המשרד צעדים בעניין זה.

משרד מבקר המדינה ציין, שמן הראוי כי נושא הביעור יתפוס מקום מרכזי בין פעולות הארכיון; יש לכלול כלוחות הביעור סוגים נוספים של חומר ארכיוני, ולהגביר את הביעור על פיהם.

## ניהול הרשומות של יחידות צה"ל

בצה"ל נוצרות ומצטברות רשומות בכמויות גדולות, שהטיפול בהן מעסיק מספר רב של חיילים, ודרושים מקומות אחסון וציוד מתאימים. מספר יחידות התיק נאמד ב-2,000.

1. הפקדת תיקים בארכיון: סדרי מינהל תקינים מחייבים להפריד את הרשומות שאינן פעילות מן הפעילות. לשם כך דרוש לחסום מדי פעם בפעם את התיקים ולפתוח סדרות חדשות. אכן בפקודות המטה הכללי נכללה פקודה, שלפיה בכל יחידה מיחידות צה"ל תהיה חסימה חד-שנתית, וסדרות התיקים החסומות יועברו לגניזה בארכיון צה"ל.

מסקר, שערך הארכיון בסוף 1984, ושכלל רק יחידות בדרג של חטיבות וגדודים של חיל היבשה, עולה, שכ-50% מהיחידות שנכללו בסקר אינן מעבירות כלל חומר לארכיון; וכ-40% מעבירות חומר באופן לא סדיר. לפי הנתונים שכירי מנהל הארכיון, חומר ארכיוני מבער ביחידות, בלא פיקוח, בניגוד להוראות החוק והתקנות שהותקנו על פיו, ובניגוד לפקודת המטה הכללי.

2. מפתח התיק: בפקודות המטכ"ל נקבע, שעל כל יחידה מיחידות צה"ל לתייק את מסמכיה על פי מפתח תיק אחיד, המפורט בנספח לאותן פקודות ושנקבע ב-1958. בתזכיר, שהגיש הארכיון בסוף 1982, צוין, שמפתח התיק התיישן ואינו יכול עוד לשמש כסמך לעבודת הארכיון כדי להחליט מה לשמור ומה לבער, ולקבוע תקופות אחזקה; דרוש לערוך מחדש את מפתח התיק ובמסגרת זאת לפשט אותו ולצמצם את מספר הנושאים הכלולים בו.

3. סדרי התיק: משרד מבקר המדינה ערך בדיקה מדגמית של תיקים ענייניים ותיקי פרט, שנקלטו בארכיון צה"ל. הבדיקה העלתה ליקויים רבים, שמקורם בניהול הרשומות הפעילות, ובהכנה לגניזה של אלה שאינן פעילות. הליקויים נובעים מחוסר המיזמנות של החיילים העוסקים בתיק והמתחלפים בתדירות גבוהה, ומכך שהמפקדים הממונים עליהם, לא הקדישו די תשומת לב לתחום זה, וממילא לא להיבט של היסכון בהוצאות.

משרד מבקר המדינה העיר, שבארגון כמו צה"ל, שבו התחלופה של העובדים היא מהירה, יש להקפיד במיוחד על סדרים תקינים בניהול רשומות. לאיתור מסמכים הדרושים לעבודה אין לסמוך, כפי שקורה לעתים כמערכת האזרחית, על הניסיון והזיכרון של עובדי תיקון, המתמידים בעבודתם שנים רבות. ניהול רשומות לקוי מקשה על עבודה משרדית סדירה; יתר על כן, הוא מכביד גם על העבודה של הארכיון ברישום החומר ובאיתורו. עוד יש לציין שהקיטלוג נעשה על פי רישומים לא אמינים, ולכן נפגמת האפשרות להשתמש בו באופן יעיל. יש צורך ליעל את כלל מערך הרשומות של צה"ל; לשם כך דרושה כתיבה מחדש של הנושא: חלוקת תפקידים ומכויות, הוראות, וסדרי הדרכה ופיקוח. שימוש בטכנולוגיות חדישות עשוי להביא לצמצום כמות מסמכי המקור שיש לשמור ועל ידי כך לחסכון בשטחי ננייה. יש גם לערוך ביחידות צה"ל, כשיתוף עם הארכיון, מבצע חד פעמי מקיף של ביעור והפקדה.

משרד מבקר המדינה גם המליץ לשקול את האפשרות למנות אחראי לרשומות בצה"ל, אשר ירכו את הקשר של יחידות צה"ל עם הארכיון, יכוון וידריך את עבודת התיקונים והמגנוזות ויעץ להם בשאלות מקצועיות של ניהול רשומות, בין היתר מההיבטים של יעילות וחסכון. דרוש להפיק לקחים בכל הנוגע לנהלים של ניהול הרשומות הפעילות; ושל הסימה, ביעור וננייה של אלה שאינם פעילות.

## מערכת ממוחשבת

לשם איתור התיקים פיתח הארכיון מאז 1968 מערכת ממוחשבת של רישומים. המערכת מאורגנת ברכ-קובץ, בסרטים מגנטיים, ומורכבת משני קבצים עיקריים: קובץ תיקים עניינים, ובו רשומים כ-1.4 מיליון תיקים, וקובץ תיקי פרט ובו כ-900,000 תיקים; יחד, כ-2.3 מיליון תיקים. המערכת מנוהלת במרכז לעיבוד נתונים של משרד הביטחון - מל"ן - אשר גם תכנן אותה, ומכניס בה מדי פעם בפעם שינויים על פי דרישות הארכיון. להלן ממצאי הביקורת:

1. כ-700,000 תיקים אינם רשומים בקובץ. ההסבר לכך הוא, שעדיין לא נכללו בו כל התיקים, שנתקבלו בין מועד הקמת הארכיון ב-1948 ל-1968. לעומת זאת עדיין רשומים בו כ-360,000 תיקים שכבר בווערו. כתוצאה מכך, בכל מהלך עיבוד במחשב כלולים גם נתוני תיקים שבוערו, דבר הגורם בזבוז משאבים. העברת הנתונים של תיקים שבוערו לקובץ נפרד היה מביא חסכון בהוצאות לסרטים ובזמן מחשב.

2. הקובץ של התיקים הענייניים אינו מאפשר איתורם של מסמכים לצורכי עיון ומחקר. הדבר נובע מכך, שהמיון העיקרי מבוסס על מפתח התיק של צה"ל, והוא אינו מפורט די הצורך למטרה האמורה. להקלת איתורם של מסמכים לצורכי מחקר ושליפתם על פי התכים שונים פיתח הארכיון עזרים לרישום מורחב ואנאליטי. מערכת זאת היא ידנית וכלולים בה נתונים על כ-72,000 תיקים; ניהולה כרוך בעבודה רבה של עובדים מיומנים. במאי 1985 פנה הארכיון לאגף ארגון ובמרה במשרד הביטחון בבקשה לבחון אפשרות להקים מערכת ממוחשבת לאחזור מידע. הנהלת משרד הביטחון הבהירה למשרד מבקר המדינה, שאפשרות מימון הפרויקט לאחזור מידע תיבדק בשלב יותר מאוחר.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של מנהל הארכיון לכך, שכדי להכין את המערכת לאחזור מידע למחשוב, עליו ליזום בשלב ראשון ניתוח מקצועי של המערכת הקיימת כולה.

3. סדרי הגיבוי נמצאו לקויים: סרטי הגיבוי לא נשמרו כדרוש בנפרד מאלה שבשימוש השוטף. מטעם זה, במקרה של פגיעה יתכן שלא תהיה כלל אפשרות לשחזר נתונים, או רק בהוצאה גבוהה.

4. בארכיון, באגף האמרכלות ובמל"ן אין מנהלים רישום על ניצול משאבי מחשב כעבור הארכיון. כיתר יחידות משרד הביטחון, מקבל הארכיון את שירותיו של מל"ן ללא שיקול של עלות-תועלת. העלויות על שירותים אלה מכוסות על ידי תקציב מל"ן.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להנהיג במל"ץ נוהלי עבודה שיאפשרו להעריך את העלויות של הפעילויות השונות. דבר זה דרוש, כדי שהן מוזמין השירות והן נותן השירות יוכלו בכל מקרה לקבל את ההחלטה, תוך התחשבות גם בשיקול של עלות-תועלת.



על ארכיון צה"ל להפעיל פיקוח מקצועי מלא על הנעשה בחומר ארכיוני בצה"ל ובכלל היחידות של מערכת הביטחון, ובמסגרת זאת להביא להפקדה כגנוזי אותם מסמכים שהם בעלי ערך ארכיוני, וכשל כך ראויים לשמירה לצמיתות או לתקופה ארוכה. כמקביל יש להנכיר את פעולת הביעור של המסמכים שאין עוד צורך כשמירתם.

כמשטר דמוקרטי זכאי אזרח לקבל מידע מירבי על פעולות המינהל הממלכתי. בארכיון צה"ל גנוזות תעודות היסטוריות על הפעולות כאחד התחומים המרכזיים של המינהל, ולתעודות אלה ערך חינוכי ומחקרי רב. על הגורמים המוסמכים לשקול את האפשרות להקדים את הפתיחה לעיון של תעודות אלה.

## הקמת מבנה לארכיון צה"ל ומערכת הביטחון

### ריכוז ממצאים

לא נעשתה בדיקה יסודית של החומר הארכיוני שנמצא במגוזה ביפו לפני קבלת ההחלטה על הקמת מבנה נוסף לארכיון, בהיקף של כ-3 מיליון דולר; לא נבדק אם החומר מבוזבז על פי נוהלי הביעור הקיימים; למבנה הנוסף הועבר גם חומר, שניתן היה לבערו לפני כן.

לא הוכנה, לפני תחילת התכנון המפורט, פרוגרמה מפורטת מבחינת השטחים הדרושים לכל מטרה וגודלם. דרישות הארכיון בפרוגרמה היו כלליות למדי, ודרישות מפורטות המציא רק לאחר שהקבלן החל בעבודתו. הדבר גרם שינויים ותוספות במהלך ביצוע העבודה ושיבושים בלוח הזמנים.

לקראת קבלת ההחלטה על הקמת המבנה הנוסף, לא הוגשה הערכה של העלות הצפויה. אבו"ג נתן לקבלן אישורים להארכת זמן הביצוע של העבודות, בדיעבד, לאחר המועד שנקבע לסיומן.

אבו"ג אישר תשלום התייקרויות לקבלן לתקופות שהיו מעבר לתקופת הביצוע החזית, עוד לפני שאושרה הארכת תקופת הביצוע.

עד למועד סיום הביקורת לא נחתמו הסכמי שינויים עם הקבלן, למרות שאושרו שינויים בהיקף משמעותי.

הארכיון לא פנה לקצין הביטחון לקבלת התייחסותו, בשלבים המוקדמים של התכנון, כדי שניתן יהיה לשלב את דרישותיו בתכנון בעוד מועד.



בחדשים מארס - יוני 1985 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך קבלת ההחלטה בדבר הקמת מבנה לארכיון, את הפרוגרמה, התכנון וההקמה של המבנה. הביקורת נערכה בארכיון, בלשכת סמנכ"ל

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להנהיג במל"ץ נוהלי עבודה שיאפשרו להעריך את העלויות של הפעילויות השונות. דבר זה דרוש, כדי שהן מוזמין השירות והן נותן השירות יוכלו בכל מקרה לקבל את ההחלטה, תוך התחשבות גם בשיקול של עלות-תועלת.



על ארכיון צה"ל להפעיל פיקוח מקצועי מלא על הנעשה בחומר ארכיוני בצה"ל ובכלל היחידות של מערכת הביטחון, ובמסגרת זאת להביא להפקדה כגנוזי אותם מסמכים שהם בעלי ערך ארכיוני, וכשל כך ראויים לשמירה לצמיתות או לתקופה ארוכה. כמקביל יש להנכיר את פעולת הביעור של המסמכים שאין עוד צורך כשמירתם.

כמשטר דמוקרטי זכאי אזרח לקבל מידע מירבי על פעולות המינהל הממלכתי. בארכיון צה"ל גנוזות תעודות היסטוריות על הפעולות כאחד התחומים המרכזיים של המינהל, ולתעודות אלה ערך חינוכי ומחקרי רב. על הגורמים המוסמכים לשקול את האפשרות להקדים את הפתיחה לעיון של תעודות אלה.

## הקמת מבנה לארכיון צה"ל ומערכת הביטחון

### ריכוז ממצאים

לא נעשתה בדיקה יסודית של החומר הארכיוני שנמצא במגוזה ביפו לפני קבלת ההחלטה על הקמת מבנה נוסף לארכיון, בהיקף של כ-3 מיליון דולר; לא נבדק אם החומר מבוזר על פי נוהלי הביעור הקיימים; למבנה הנוסף הועבר גם חומר, שניתן היה לבערו לפני כן.

לא הוכנה, לפני תחילת התכנון המפורט, פרוגרמה מפורטת מבחינת השטחים הדרושים לכל מטרה וגודלם. דרישות הארכיון בפרוגרמה היו כלליות למדי, ודרישות מפורטות המציא רק לאחר שהקבלן החל בעבודתו. הדבר גרם שינויים ותוספות במהלך ביצוע העבודה ושיבושים בלוח הזמנים.

לקראת קבלת ההחלטה על הקמת המבנה הנוסף, לא הוגשה הערכה של העלות הצפויה. אבו"ג נתן לקבלן אישורים להארכת זמן הביצוע של העבודות, כדיעבד, לאחר המועד שנקבע לסיומן.

אבו"ג אישר תשלום התייקרויות לקבלן לתקופות שהיו מעבר לתקופת הביצוע החזית, עוד לפני שאושרה הארכת תקופת הביצוע.

עד למועד סיום הביקורת לא נחתמו הסכמי שינויים עם הקבלן, למרות שאושרו שינויים בהיקף משמעותי.

הארכיון לא פנה לקצין הביטחון לקבלת התייחסותו, בשלבים המוקדמים של התכנון, כדי שניתן יהיה לשלב את דרישותיו בתכנון בעוד מועד.



בחדשים מארס - יוני 1985 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך קבלת ההחלטה בדבר הקמת מבנה לארכיון, את הפרוגרמה, התכנון וההקמה של המבנה. הביקורת נערכה בארכיון, בלשכת סמנכ"ל

משרד הביטחון לתפקידים כלליים, באגף בינוי ונכסים (להלן - אבו"נ) ובאגף התקציבים של משרד הביטחון (להלן - את"ק).

החומר הארכיוני של ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון (להלן - הארכיון) גנוז במכנה רב קומתי בגבעתיים; החומר של מגנות צה"ל אוחסן, עד מארס 1984, במכנים טרומיים, בשטח מחסני מינהל ההרכשה והייצור של משרד הביטחון ביפו. השטח ביפו, שעליו הוקמו המכנים הטרומיים של הארכיון, ושל גופים אחרים, ביניהם מוזיאון צה"ל, הוקצה למשרד הביטחון באופן זמני על ידי מינהל מקרקעי ישראל, והיה מיועד לפיתוח במסגרת תכנית פיתוח מנשיה; האישור לשימוש בו הוארך מדי פעם בפעם.

### תהליכי קבלת ההחלטה והתכנון של המבנה החדש

1. בדצמבר 1972 התברר, כי תוואי דרך, שתוכנן על ידי חברת נתיבי אילון בע"מ, העובר בשטח זה, פוגע באחד המכנים המוחזקים על ידי מוזיאון צה"ל ביפו. ביוני 1974 הוכנה פרוגרמה שנקראה "העברת מתקני משרד הביטחון לצריפין", שכללה את הדרישות לשטחים מטעם הגופים השונים: הארכיון, מינהל ההרכשה והייצור והאגודה למען החייל; דרישות המוזיאון לא נכללו בפרוגרמה<sup>(1)</sup>.

בשל מגבלות תקציביות, הן בחברת נתיבי אילון והן במשרד הביטחון, הוקפא פרויקט העברה לצריפין ב-1975.

מנהל הארכיון דרש לבחון את הצורך בהקמת מבנה לארכיון נוסף על המבנה בגבעתיים. בנובמבר 1977 הוטל על מנהל הארכיון, בדיון שהתקיים בלשכת מנכ"ל משרד הביטחון, להגיש, תוך שלושה חודשים, את דרישותיו להקמת המבנה; היועץ הכלכלי של מערכת הביטחון נתבקש לערוך בדיקה כלכלית לגבי האפשרויות העומדות בפני הארכיון. דרישות מנהל הארכיון לשטחי גניזה הוגשו רק ביולי 1978.

היועץ הכלכלי של מערכת הביטחון הגיש את מסקנותיו באוגוסט 1978. היועץ ציין שהעלות של כיעור חומר<sup>(2)</sup>, שאין צורך להמשיך ולהחזיק, נמוכה מן העלות של תוספת בנייה לשם אחסון, ועמד על הצורך לפעול להגברת קצב הכיעור, דבר שיאפשר לדחות את הבנייה.

בדיון שהתקיים בלשכת מנכ"ל משרד הביטחון, בספטמבר 1978, הוחלט להקים עבור הארכיון את המבנה הנוסף, שנועד כעיקר לאחסון חומר מגנטי ומיעוטו לחומר היסטורי. הקמת המבנה החלה ב-1980 ונסתיימה בפברואר 1984, ואליו הועברה מגנות צה"ל מיפו.

2. ב-1978 אושרה ההוצאה על תכנון המבנה הנוסף מתקציב אגף אמרכלות במשרד הביטחון לשנת הכספים 1978. ביוני 1979 פנה ראש לשכת המנהל הכללי לסמנכ"ל לתפקידים כלליים בבקשה להעביר לידיעת המנכ"ל את המקור התקציבי, גודלו ולוח הזמנים להעברת הארכיון למבנה. תשובת הסמנכ"ל הייתה כי על גודל התקציב ולוח הזמנים ניתן יהיה לדעת רק לאחר גמר התכנון, והמקור התקציבי הוא תקציב אגף אמרכלות.

בשלביו סיום התכנון, בדצמבר 1979, העריך ענף תכנון כאבו"נ את עלות הבנייה בסך של 7.05 מיליון שקלים (כ-2 מיליון דולר) ועוד 550,000 שקלים הוצאות תכנון. האומדן כלל הקמת שני מרתפים לגניזה, מיוזג אויר חלקי, מערכות שונות, מעלית, פיתוח השטח והשלמת גג בקומת העמודים.

החברה הקבלנית שזכתה במכרז (להלן - הקבלן) קיבלה צו להתחלת העבודה בנובמבר 1980. החוזה שנחתם עם הקבלן להקמת המבנה היה בהיקף של 9.38 מיליון שקלים במחירי יוני 1980, שווי ערך לכ-1.88 מיליון דולר. מחוסר תקציב, הוחלט על בניית שני המרתפים בלבד, ללא מיוזג אויר. למעשה, כפי שיפורט להלן, נבנתה, נוסף לשני המרתפים, קומת מינהלה; הותקן מיוזג אויר מלא

(1) לעניין הקמת מבנה למוזיאון הוקמה ועדה מיוחדת: במועד סיום הביקורת עוד שכן המוזיאון ביפו.

(2) כעניין כיעור חומר ראה כפרק על ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון כדו"ח זה, עמ' 1082.



ונעשו תוספות שונות במבנה ובסביבתו. היקף העבודות הגיע, ללא תשלום החשבונית הסופית, לסך שווה ערך לכ-3.2 מיליון דולר.

לקראת קבלת ההחלטה על הקמת המבנה הנוסף לא הוגשה הערכה על העלות הצפויה. לדעת הביקורת היה על הגורמים המחליטים להמנע מכניסה לפרויקט, כאשר לא הייתה לנגד עיניהם הערכה מבוססת ואמינה בדבר העלות הצפויה.

3. פינוי מבני הארכיון ביפו לא היה דחוף; היה אפוא צורך, לדעת הביקורת, לבצע פעולה של מיון יסודי בחומר המגנזתי אשר ביפו, לפני קבלת החלטה על הקמת מבנה נוסף. בפעולה זו היה דרוש לבדוק אם כוער כל החומר בהתאם לנוהלי הביעור הקיימים, ואלו פעולות יש עוד לעשות כדי להחיש את קצב הביעור. עוד היה דרוש לסווג את החומר לפי רגישותו לתנאים אקלימיים, כאשר משך זמן הגניזה העתירי מכתוב את צורכי מיווג האויר; ולפי דרגות הסודיות, המכתיבות את התנאים הביטחוניים לשמירתו, כגון התקנת מערכות התרעה; פעולות אלו לא נעשו. ממועד קבלת ההחלטה על הקמת המבנה הנוסף, בספטמבר 1978, השקיעו הנהלת הארכיון ועובדיו את כל המאמצים בעבודות הכנה להעברה למבנה הנוסף ולא בפעולות מיון וביעור, שהיה צורך להקדימן, ושהייתה להן השפעה על ההחלטה לגבי היקף המבנה הדרוש.

### הכנת תכנית

על פי נוהלי אבו"ג, על היום להקמת מבנה להגיש דרישה שתכלול בין היתר פרוגרמה דאשונית או דרישה ונתונים לעיבוד הפרוגרמה על ידי אבו"ג. על אבו"ג למנות מתאם תכנון, שיבחן את כל הנתונים שנתקבלו מהיום, לרבות את שלמותה של הפרוגרמה, ויקבע את מידת הצורך בהשלמתה. כן יבחן אם יש בפרוגרמה ביטוי לביצוע העבודה בשלבים, אם יהיה צורך בכך.

הדרישות המעודכנות שהגיש כאמור מנהל הארכיון ביולי 1978 כללו בעיקר נתונים על שטחי גניזה. מרבית הדרישות בתחומים אחרים, כגון פירוט לגבי שטחי מינהלה וגודלם, שטחים לקליפת חומר, לכיעור חומר, להדרכה וכדו'; דרישות בתחום הביטחון והכטיחות, כגון מערכות התרעה, מורגים, תאורה ושערים, הועברו רק כאשר עבודות ההקמה היו כבר בביצוע (ראה להלן).

לדעת הביקורת, היה על מתאם התכנון להכין, בעזרת הארכיון, לקראת הכנת התכנון המפורט, פרוגרמה מפורטת, כפי שמחייבים נוהלי המשרד וסדרי מהלך תכנון תקינים.

### שטחי גניזה

בפרוגרמה הראשונה, שהוכנה כאמור ב-1974, נכללה תחזית רב-שנתית לשטחי גניזה שיידרשו וחלוקתם באולמות, שיצוידו בארונות "קומפקטוס" או במדפים רגילים. תחזית זו התבססה על גידול שנתי של 1,000 מטר רץ נטו (לאחר ניכוי כמות החומר שתבוער מכמות החומר שתגיע לארכיון). הביקורת העלתה, שבשנים 1974 - 1978, היה ביפו גידול של כ-3,000 מטר רץ, כלומר 750 מטר רץ לשנה בלבד. התחזית של 1,000 מטר רץ לשנה הייתה אפוא מוגזמת.

ביולי 1978, המציא הארכיון לאבו"ג תחזית גידול נטו של 1,600 מטר רץ בשנה. מנתונים שריכזה הביקורת, לגבי הגידול בשנים 1978 - 1984 עולה, שהגידול השנתי ביפו היה 1,071 מטר רץ נטו.

מאפריל 1984 עד סוף מארס 1985 אמנם התווסף במבנה הנוסף חומר בהיקף של 3,593 מטר רץ, אך מזה כ-1,500 מטר הוא חומר ישן שהועבר מגבעתיים, והגידול באותה שנה היה אפוא כ-2,100 מטר. גידול זה כולל חומר, שהיה מיועד להעברה בשנת 1983, אך העברתו מחדיות צה"ל התעכבה בשל הטיפול בהעברת הארכיון מיפו והוא הועבר רק בשנת 1984. עוד הושפע הגידול באותה שנה מכך, שביעור חומר בארכיון היה בשיעור נמוך מהמקובל, גם זה בגלל הטיפול בהעברת הארכיון. יוצא שלא הייתה תחזית ברורה לגבי היקף הצורך בהתרחבות וכן שביעור החומר לא נעשה במידה מספקת.

בנייתו של המבנה הנוסף הסתיימה בפברואר 1984. במבנה הנוסף הוקמו 19 אולמות אחסון. כ-16.5 אולמות הותקנו מסילות לארונות בשיטת "קומפקטוסים", ומביניהם הוכשרו לאחסון, עד סיום הביקורת, רק 12 אולמות. בשניים הותקנו ארונות קומפקטוס ובעשרה אולמות הותקנו מדפים רגילים ושטח הגניזה הכולל הוא 28,785 מטר רץ. בסוף מארס 1985 היה שטח הגניזה המנוצל 21,367 מטר רץ ושטחי הגניזה הפנויים באולמות הממותקנים - 7,418 מטר רץ. שטח האחסון הפנוי בגבעתיים היה, באפריל 1985, 645 מטר רץ.

אף לפי קצב הגידול שנחזה ביולי 1978, של 1,600 מטר רץ חומר בשנה (ראה לעיל), יספיק מקום הגניזה הפנוי באולמות שכבר מותקנים לארבע שנים וחצי. אם יותקנו באולמות הריקים מדפים רגילים יגדל שטח הגניזה הפנוי ל-19,610 מטר רץ ויספיק ל-12 שנה. אם ימותקנו כל האולמות בשיטת קומפקטוס יגיע שטח הגניזה הפנוי ל-31,500 מטר רץ, שיגיע לכדי ניצול מלא בעוד כ-20 שנה, אף מעבר לתקופה החזויה בפרוגרמה. יתר על כן, החשת קצב הביעור והגדלת שיעורו יביאו לצמצום הגידול השנתי, ועל ידי כך, לניצול המלא של המבנה רק לאחר תקופה ארוכה למדי.

לדעת הביקורת, אילו בוצעו פעולות הביעור הדרושות לפני שנתקבלה ההחלטה להקמת הבניין הנוסף, ניתן היה לצמצם את שטח הבניין הנוסף שהוקם ועל ידי כך את היקף ההשקעה בו.

נוכח עלות ההשקעה בהקמה (ראה להלן) והוצאות האחזקה, הצביעה הביקורת על הצורך שהארכיון יבדוק, בשיתוף עם ננו המדינה וגופים אחרים של מערכת הביטחון, את האפשרות של ניצול המקום הפנוי בארכיון לגניזת חומר שלהם.

## עבודות ההקמה

לכתחילה הייתה כוונה להקים מבנה שתהיה בו קומת מרתף אחת לגניזה: קומת עמודים, ובה שטחי מינהלה מצומצמים; וקומת גניזה נוספת. במהלך התכנון הוחלט על הקמת שתי קומות מרתף, קומה מרכזית של חדרי מינהלה בקומת העמודים; והכנת תשתית לבנייה של ארבע קומות לגניזה.

בנובמבר 1980 ניתן לקבלן צו התחלת עבודה ל-15 בנובמבר 1980, לתקופה של 20 חודש; מועד סיום העבודה נקבע ל-15 ביולי 1982.

המכרז כלל שני כתיבי כמויות: כתב כמויות 1 ותכנון הקמה שלב א', וכתב כמויות 2 לשלב ב'. מחוסר תקציב הוחלט לבצע, בשלב ראשון, רק את העבודות שבכתב כמויות 1, בהיקף של 8.288 מיליון שקלים, ובתוספת מע"מ 9.38 מיליון שקלים. במהלך העבודה נמסרו לקבלן גם העבודות שבכתב כמויות 2, בסכום של כ-1.8 מיליון שקלים, במחירי החוזה, שווי ערך לכ-360,000\$.

במהלך ביצוע העבודה נוספו עבודות רבות: חלקן היו הגדלת כמויות בסעיפים קיימים; חלקן עבודות, שמחיריהן התבססו על סעיפים קיימים בחוזה (סעיפי פרורטה); וחלקן עבודות חריגות.

במהלך העבודה הגיש הקבלן 41 חשבוניות חלקיות ושולם לו סך 78.355 מיליון שקלים, במחירים שוטפים, שווה ערך לכ-2.6 מיליון דולר. העבודה הסתיימה בפברואר 1984, אולם החשבונית הסופית של הקבלן הוגשה רק בינוני 1985, דהיינו 15 חודשים לאחר סיום העבודה. במועד הביקורת, יוני 1985, נמצאה חשבונית זו בבדיקה.

## שינויים ותוספות לחוזה

הוראות אב"נ מסווגות את השינויים בעבודות בינוי כלהלן: (א) שינויים במועד סיום העבודה; (ב) שינויים נסיבתיים, שביצועם הכרחי; (ג) שינויים יומים, שברצון הגוף הדורש לצרפם לחוזה.

## שינויים במועד סיום העבודה

הקמת המבנה הסתיימה, כאמור, בפברואר 1984, והיא נמשכה אפוא כ-40 חודש, לעומת 20 חודש שנקבעו בחוזה. אישורים להארכת זמן הכיצוע ניתנו פעמיים: הארכה מס' 1,

שבה ניתנה תוספת של 238 יום והארכה מס' 2, שבה ניתנו עוד 355 יום. הביקורת העלתה, כי האישורים ניתנו בדיעבד: על פי צו התחלת העבודה הייתה העבודה אמורה להסתיים, כאמור, ביולי 1982, אולם רק בדצמבר 1982 אושרה הארכה מס' 1, שדחתה את נמר העבודה למארס 1983; הארכה מס' 2 אושרה רק במארס 1984, כחודש לאחר מועד סיום העבודה; בהארכה זו נקבע פברואר 1984 לסיום העבודה. ההארכות זיכו את הקבלן בקבלת תשלום בנין התייקרויות.

הביקורת העלתה, שאכו"נ אישר תשלום בנין התייקרויות לקבלן, במועדים שקדמו למועדי אישור ההארכות. בהעדר הארכות זמן מאושרות, לא היה אכו"נ מוסמך לאשר התייקרויות אלה.

### שינויים יזומים

הוראות אכו"נ מפרטות את סדרי הטיפול והאישור של השינויים ואת המקרים בהם ניתן לאשרם. בשינויים יזומים על הגוף הדורש את העבודה (היום) לצרף לדרישות השינויים תכניות ומיפרטים; כתב כמויות; הערכה כספית מפורטת; אישור תקציבי בגובה ההערכה; ציון של תקופת ביצוע.

לכל שינוי או תוספת בעבודה, לרבות הגדלת כמויות העבודה בסעיפי החוזה, יש לערוך הסכם שינויים עם הקבלן ולהגדיל בהתאם לכך את היקף התקציבי. ההוראות קובעות, כי הסכמי השינויים ייערכו על ידי המחוזות, תוך כדי ביצוע העבודה וסמוך ככל האפשר למועד השינוי.

השינויים והתוספות שנדרשו במהלך העבודה, שמרביתם היו יזומים, שינו באופן משמעותי את היקף הפרקים השונים של העבודה; היקפם של פרקים מסוימים קטן, ושל אחרים גדל, כמו כן התווספו עבודות בסעיפי פרורטה ותריגים. בחלק מהסעיפים בחוזה המקורי, גדלו הכמויות במידה ניכרת, לדוגמה: כמות ברזל מצולע גדלה מ-100 טון בחוזה המקורי ל-146 טון.

הביקורת העלתה, כי למרות שבוצעו שינויים בהיקף משמעותי, ואושרו הגדלות תקציב לחוזה, לא נחתמו, במהלך העבודה ועד למועד סיום הביקורת, הסכמי שינויים. אמנם, בעת סיכום החשבונית הסופית ניתן לברוק אם הקבלן ביצע את כל הכמויות שעבורן דרש תשלום, אך ללא אישור מראש של המתכננים שהעבודות היו דרושות, נעדר אמצעי בקרה על הקבלן.

### הגדלות תקציב לעבודות נוספות ושינויים

היקפו של החוזה המקורי הוגדל, על פי בקשת המחוז, ארבע פעמים: ביולי 1981, בדצמבר 1982, בדצמבר 1983 ובמאי 1984. בדיקת הנתונים ששימשו בסיס להגדלות אלה העלתה:

1. בבקשה להגדלה יש לציין את התקציב המאושר במועד הגשת הבקשה, כשהוא כולל את כל ההקצבות עד אותו מועד. הביקורת העלתה מקרים שהתקציב שצוין בבקשה לא התאים לתקציב שאושר למועד הבקשה.

2. הועלו כמה מקרים, שנדרשו סכומים כמה פעמים בגין אותו שינוי, או אותה תוספת, לדוגמה: בהגדלה 2, בסך של כ-5.1 מיליון שקלים, נכלל סך של 739,750 שקלים במחירי החוזה, שנועד לעדכון כמויות; בהגדלה 4 נדרש סכום של כ-2.1 מיליון שקלים. השוואת כתב הכמויות המעודכן מפברואר 1982, ששימש בסיס להגדלה 2, להגדלה 4 מצביעה על חפיפה, לגבי כמה סעיפים, בשתי ההגדלות.

3. בהגדלות 3 ו-4 מופיעים הסכומים של 2,026,000 שקלים ו-2,055,969 שקלים, בהתאמה, כהגדלות "נסיבתיות", למרות שהגדלות אלו היו "יזומות". הגדרה לא נכונה של מהות העבודה הנוספת בבקשה להגדלת התקציב עבודה, עלולה להטעות את הגורמים המוסמכים לאשרה ולגרום מתן אישור, שאולי היה נמנע אילו הוצגו, בבקשה להגדלה, העובדות הנכונות.

לדעת הביקורת, ניתן היה למנוע את אי ההתאמות בין הנתונים המופיעים בבקשות להגדלת התקציב אילו, לפני כל הגדלה, היה נערך הסכם שינויים הכולל את כל השינויים בכמויות

שפורטו בחוזה, כפי שהוכנו על ידי המתכננים, ואת המחירים שאושרו על ידי הדרגים המתאימים, לסעיפי הפרורטה ולסעיפים החריגים.

### מחירי עבודות נוספות ושינויים

הוראות אב"נ קובעות, שלעבודות הנוספות, שאינן זהות לעבודות שבחווה, יש לקבוע מחירים חדשים, כמחירי פרורטה, אם ניתן לבססם על מחירים כסעיפים דומים בחווה; לעבודות חריגות שלא ניתן לבסס את מחיריהן על החווה, יש לקבוע מחיר המתבסס על ניתוח מחירים ועל אסמכתאות מתאימות.

עוד קובעות ההוראות, שניתוחי המחירים ייבדקו, יחד עם חשבונות הביניים, על ידי בודק כמויות המלווה את העבודה, ובהעדר עובד כזה תכוצע הבדיקה על ידי המפקח. הבדיקה תאושר על ידי המפקח הראשי ותועבר לאישורו של מנהל המחוז.

הביקורת העלתה, שחלק מניתוחי המחירים לעבודות שלא נכללו בחווה הוכנו רק למעלה משנה לאחר גמר העבודה כולה.

### ממצאים לגבי כמה מהשינויים והתוספות

החווה כלל, כאמור, את התנאים לבניית שתי קומות מרתפים, רצועה צרה למינהלה בקומת העמודים ואופציה להשלמות בקומת העמודים וכיסויה בגג. הכוונה הייתה לבצע את העבודות שהוגדרו כ"אופציה" לכשתינתן ההקצבה הכספית הדרושה. האופציה מומשה, נוספו עבודות שונות ונעשו שינויים רבים. בסוף 1979 נאמדה, כאמור, עלות הקמת המבנה על ידי אב"נ בסך של 7.05 מיליון שקלים, שווה ערך לכ-2 מיליון דולר, ללא הוצאות התכנון. באומדן זה נכללה ההוצאה על הקמת שתי קומות מרתפים, מיזוג אוויר חלקי, מערכות שונות, מעלית, פיתוח שטח והשלמת הגג של קומת העמודים. עד מועד סיום הביקורת שולם לקבלן הראשי סכום שווה ערך ל-2.6 מיליון דולר ולקבלן מיזוג האוויר - סכום שווה ערך ל-\$580,000, ס"ה 3.18 מיליון דולר. סכום זה עולה בכ-50% על אומדן עלות הפרוייקט, כאשר עדיין לא סוכמה החשבונית הסופית עם הקבלן הראשי.

בדיקת השינויים והתוספות העלתה, שהארכיון יום חלק גדול מהם במהלך העבודה, וכפי שיפורט להלן, ניתן היה לדעת מראש על רובם, אילו הוכנה פרוגרמה מפורטת ומושלמת.

### קומת מינהלה

בפרוגרמה משנת 1974 יועד שטח של 200 מ<sup>2</sup> למינהלה ושירותים טכניים, אך לא ניתן פירוט של השטחים הנדרשים למטרות השונות. בשנת 1978 עודכנו שטחי הגניזה, אך לא שטחי המינהלה.

בחווה עם הקבלן נקבע, כי בשלב א' ייבנו 170 מ<sup>2</sup> למינהלה, ובשלב ב' תושלם התקרה וייעשו השלמות שונות בקומת העמודים.

במהלך העבודה החליטו הארכיון ואב"נ להשלים את קומת העמודים לקומה מלאה, שיהיו בה שירותי מינהלה וכמה אולמות גניזה. הדרישה, הכוללת פירוט של שטחי המינהלה, הועברה לאב"נ במארכ 1981, חמישה חודשים לאחר שהוחל בעבודות ההקמה, וכללה כ-1,000 מ<sup>2</sup> לשטחי המינהלה. במהלך העבודה התווספו דרישות לאולמות גניזה, אולמות קבלה ועוד; אולם הכניסה, שאמור היה להישאר פתוח מצידו המערבי ומסורג, נסגר על פי דרישת הארכיון בחלונות אלומיניום וזכוכית. נוספו עבודות אלומיניום בהיקף גדול ותקרות אקוסטיות בחדרי המשרדים ובפרוזדורים. דרישות אלו של הארכיון גרמו שינויים ניכרים בפרקי העבודה השונים. מרבית הפרקים גדלו במידה ניכרת בעבודות פרורטה ועבודות חריגות.

קבלת ההחלטה להסב את קומת העמודים לקומה מלאה בעוד מועד, הייתה מאפשרת לכלול את כל העבודות במכרו ולקבוע את מחירן בדרך של תחרות, ולא כעבודות פרורטה ועבודות חריגות, שמחיריהן נקבעו בחלקם במהלך העבודה, ללא תחרות. כמו כן ניתן היה לקבוע מלכתחילה לוח זמנים לכיצוען.

## שינוי מדרגות הכניסה

עקב הפיכת קומת העמודים לקומה בנויה במלואה, הוצאו מדרגות הכניסה אל מחוץ למבנה. בתכניות שהארכיון אישר נקבע להן רוחב של 1.20 מטר. לאחר התקנת המדרגות והמעקה לפי התכניות, דרש הארכיון להרחיבן ל-1.60 מטר. אדריכל המבנה טען, כי על פי תנועת האנשים המגיעה לארכיון הרוחב שתוכנן מלכתחילה הוא סטאנדרדי ומספיק. הקבלן נדרש להרוס את המעקה, להרחיב את המדרגות ולבנות מעקה חדש. הרחבת המדרגות עלתה סכום שווה ערך לכ-3,000\$. ההחלטה על הרחבת המדרגות לאחר התקנתן, לפי התכנית המקורית, גרמה הוצאה מיותרת וגם צורתן נפגמה.

## תוספות ושינויים הקשורים בדרישות קצין הביטחון

1. כמבנה מהסוג הנדון, המאחסן מסמכים שלחלקם רגישות ביטחונית רבה, יש צורך בתיאום מוקדם עם קצין הביטחון (הקב"ט) בשלב של אפיון המבנה. הביקורת העלתה, כי הארכיון לא פנה, בשלבים המוקדמים לקב"ט, כדי לקבל את התייחסותו לאמצעי הביטחון הדרושים. רק באפריל 1981, ביקש הארכיון את אישור הקב"ט לקומת המשרדים. סיור ראשוני של הקב"ט בשטח נערך רק בנובמבר 1981, דהיינו שנה לאחר התחלת הבנייה. כתוצאה מכך, לא נכללו במכרז כל העבודות האמורות ומחיריהן נקבעו במשא ומתן, כאשר הקבלן כבר היה בשטח. מצב כזה מביא, לרוב, לייקור בעלות העבודות.

2. הקב"ט דרש להתקין שער ראשי חשמלי ושער חירום רגיל לרכב. בתכנית המקורית, שאושרה על ידי מרכז בינוי של צה"ל, נקבע מיקומה של הכניסה הראשית. מיקומו של שער החירום לא צוין על ידי הקב"ט והוא נקבע על ידי הארכיון, ואושר על ידי מרכז בינוי, בתנאי שהשימוש בו יהיה בשעת חירום בלבד. בפועל משמשים שני השערים כראשיים וגם השער השני הותקן, לפי דרישת הארכיון, כשער חשמלי; הדבר גרם לייקורו בלמעלה מ-2,000\$.

חוץ משני השערים דלעיל הותקן, לפי דרישת הארכיון, שער נוסף, רגיל, לרכב, מצד חדר המכונות של המבנה. למעשה אין אפשרות גישה לרכב לחדר המכונות.

## מיזוג האויר

על סוג מיזוג האויר הנדרש למבנה סוכם בשלבים מאוחרים, כאשר הקבלן הראשי היה בעיצומן של עבודות ההקמה. ביוני 1980 סוכם שהמבנה יהיה ללא מיזוג אויר: לאחר מכן הוחלט להתקין מיזוג אויר מלא באחת מקומות המרתף, ואויר מאולץ בשנייה. בדצמבר 1981 הוחלט להתקין מיזוג אויר מלא בשתי קומות המרתף, ואויר מאולץ בקומת המשרדים.

העבודה נמסרה, בעקבות מכרז, לקבלן משנה, והחווה עמו נחתם ביולי 1982, במועד שבו היה הקבלן הראשי אמור לסיים את הפרוייקט כולו. התשלומים בעד עבודות מיזוג האויר הסתכמו בסך שווה ערך ל-580,000\$, לעומת כ-535,000\$ בחווה המקורי.

נניית חומר ארכיוני בתנאי טמפרטורה ולחות מיוחדים, הנשמרים כאמצעות מערכת מיזוג אויר, דרושה רק כאשר מדובר בחומר ששמירתו היא לצמיתות או לתקופה ארוכה. לפי החלטת הארכיון הותקנה מערכת מיזוג אויר בכל אולמות הגניזה, אף שחלקם נועדו מלכתחילה לחומר המיועד לביעור לאחר זמן קצר יחסית. לקבלת החלטה זו לא קדם, כאמור, מיון של החומר הקיים, כדי לקבוע מה הם כפועל הצרכים במיזוג אויר. החומר המאוחסן כיום בארכיון הנוסף מרביתו חומר מגנותי, שאין נדרש לגביו מיזוג אויר. התקנת המערכת במרכיב חלקי המבנה גרמה, לדעת הביקורת, הוצאה מיותרת על הקמתה ועל הפעלתה.

## תיאומים עם מרכז בינוי

המבנה הנוסף של הארכיון הוקם במחנה צבאי. מרכז בינוי של מטכ"ל/אג"א הוא הגוף האחראי, בין היתר, להכנת תכניות מיתאר ותכניות בניין עיר מפורטות למחנות של חילות היבשה, ולאישור הקמת המבנים. מרכז בינוי התנה את אישורו להקמת הארכיון בבדיקה קפדנית, שיערכו מרכז בינוי ומתכנני הארכיון, כדי להבטיח את התאמת המבנה לסביבתו מבחינת פיתוח השטח, נתיבי תנועה, מערכות תשתית ושילוב ארכיטקטוני.

מרכז בינוי העביר דרישתו לאבו"נ עוד בפברואר 1979, ושלה תזכורת ביוני 1980. התכניות הועברו לאישור מרכז בינוי רק באוגוסט 1980, לאחר שהמרכז פורסם ולאחר שהקבלנים סיירו בשטח לקראת הגשת הצעותיהם. למרכז בינוי היו כמה הסתייגויות לתכניות ההקמה, והוא הגיש אותן לאבו"נ באוקטובר 1980. ההסתייגויות נבעו מחוסר תיאום כמועד עם המדורים המתאימים במרכז בינוי בתחום תשתיות המים, ביוב, כבישים וחשמל. הדבר חייב להעביר שינויים בתכניות שנמסרו לקבלנים שהשתתפו במרכז.

כדי למנוע שינויים ותוספות בעבודה, מחייבת הקמת מבנה בתוך גבולות מחנה צבאי תיאום מלא, ובעוד מועד, עם כל הגורמים הקשורים בנושא זה, כשם שנעשים תיאומים כאלה עם רשויות מוניציפליות אורחיות. במקרה זה לא נעשה התיאום במועד.



בתהליך קבלת ההחלטה על הקמת המבנה היה על משרד הביטחון, לדעת הביקורת, לשקול את החלופה של תגבור עובדי הארכיון בצוות מיומן, שיעזור במיון, בסיווג ובביעור החומר שנאגר במגנזה כיפו, ובמקביל לערוך בדיקה יסודית לקביעת כמויות החומר העשויות להגיע לארכיון מיחידות צה"ל ומגופים כטחוניים אחרים. היה בכך כדי להשפיע על היקף המבנה הדרוש, למנוע את ההעברה של חומר מיותר ולאפשר חיפוקן בהוצאות.

הערך פרוגרמה מפורטת ומושלמת, לקראת התחלת התכנון המפורט ולפני חתימת חוזה להקמת המבנה נרם שינויים ותוספות, שהצורך בחלק מהם לא הוכח לביקורת. יתר על כן, שינויים אלה, במהלך ביצוע העבודה, גרמו ייקור של המבנה. לעומת אומדן עלות של כ-2 מיליון דולר, הסתכמה עלות עבודות ההקמה בסכום של יותר מ-3 מיליון דולר.

לדעת הביקורת על משרד הביטחון לוודא שלהבא לא יוחל בכיצוע פרויקט בנייה לכל צורך שהוא לפני שהושלמו כל ההליכים המתחייבים מנהלי המשרד; לפני שנבדק עד הסוף אם קיים צורך בפרוייקט ואם אינו גדול מהדרוש; על המשרד לבחון בקפדנות את דרישות מזמין העבודה; לאחר התחלת העבודה יש לאשר שינויים רק במקרים חריגים, כאשר אי ביצועם יגרום פגיעה מהותית בתפקוד המבנה המתוכנן. בדרך זאת יימנעו הוצאות מיותרות.

## ביצוע עבודות בינוי במחוז הצפון

### ריכוז ממצאים

מנהל המחוז הרכיב את רשימות הקבלנים, שמהם הוא מבקש הצעות לביצוע עבודות, מתוך קבוצה מוגבלת של קבלנים מוכרים.

מנהל יחידת ההתקשרויות, או המשנה לראש אגף בינוי ונכסים, מחקו שמות של קבלנים מרשימת הקבלנים שמנהל המחוז המליץ לשתף במכרז, ללא ציון הסיבה לכך. הדבר נוגד כללי מינהל תקין ומונע העמדה של החלטות המחיקה במבחן העקרונות המונחים ביסודם של הליכים לבחירת מציעים.

אומדני עלות העבודה, שערכו הגופים הדורשים עבודות בינוי (היזמים) לקראת פרסום מכרז, היו בכמה מקרים נמוכים בהרבה מההצעה הזולה ביותר שהוגשה למכרז. כאשר ועדת המכרזים דרשה הסברים, עדכנו היזמים, על פי רוב, את האומדנים, והתאימו אותם להצעות שנתקבלו במכרז.

בכמה עבודות היה צורך להאריך את זמן הביצוע כתוצאה מליקויים בתכנון או בהכנת משטחים למבנים ותנאים אחרים חיוניים לביצוע העבודה, שהיו באחריות היזם, וכן כתוצאה מעבודות נוספות ושינויים שהוא דרש.

בחלק מהעבודות ניתנו הארכות זמן לביצוע למפרע. הדבר עלול לגרום לכך, שהארכות הזמן יינתנו ללא נימוקים מבוססים די צורכם. כמו כן גורם הדבר לכך, שבמהלך ביצוע העבודה אין למעשה לוח זמנים בר-תוקף המחייב את הצדדים.

המחוז לא דרש מהקבלנים לבצע את כל הבדיקות הנוגעות לאיכות העבודה ולטיב החומרים, כנדרש על פי המיפרטים; הוא לא עקב אחר תוצאות של בדיקות חוזרות, לגבי עבודות שלא עמדו בדרישות המיפרט בבדיקה הראשונה, ובכך ויתר על אמצעי חשוב למניעת ביצוע לקוי ולגילוי עווד מועד, כאשר ניתן עוד לתקנו על ידי הקבלן ועל חשבונו.

הטיפול של המחוז בעבודות סלילת כבישים ורחבות במחנה צבאי לא ענה על דרישות של ניהול תקין של עבודת בנייה; מפקחי המחוז לא עמדו על קיום דרישות שנקבעו במיפרט מיוחד, ונתגלו ליקויים חמורים באיכות העבודה, שתיקונם גרם הוצאות ניכרות. גם ההתחשבות בגין עבודה זו הייתה לקויה, והמשרד שילם לקבלן ריבית פיגורים עבור תקופה, שעבורה כבר שילם הפרשי הצמדה.



בחודשים יוני - ספטמבר 1985 בדק משרד מבקר המדינה התקשרויות לביצוע עבודות בינוי בעבור צה"ל, שבהן טיפל מחוז הצפון של אגף בינוי ונכסים במשרד הביטחון. הבדיקה נערכה במחוז הצפון (להלן - המחוז), במשרד הראשי של אגף בינוי ונכסים (להלן - אבו"ג) ובמכרז בינוי של אגף אפסנאות במטה הכללי (להלן - מרכז בינוי).

דרישות לביצוע עבודות בינוי מועברות לאבו"ג על ידי מרכז בינוי, אן על ידי יחידות בינוי במפקדות של חיל האוויר וחיל הים. גופים אלה מטפלים בתכנון העבודות ובהכנת המיפרטים הטכניים וכתבי הכמויות; אבו"ג מטפל בהתקשרות עם הקבלנים, בפיקוח על ביצוע העבודות ובהתחשבות עם הקבלנים.

נבדקו המסמכים הנוגעים ל-31 עבודות, שביצעו בשנים 1980 - 1985, בסך כולל של 3.2 מיליארד שקל, במחירים שוטפים.

## בחירת קבלנים

הוראות משרד הביטחון והוראות אבו"נ מגדירות את הקבלנים המוכרים לצורך ביצוע עבודות בינוי עבור מערכת הביטחון כלהלן:

1. הקבלנים הרשומים בפנקס הקבלנים, אצל רשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון, בהתאם להיקף העבודה שאושר להם;

2. הקבלנים המוכרים על ידי הוועדה הבין-משרדית לקביעת סדרי עבודות, בהתאם להיקף העבודה שאושר להם;

3. הקבלנים הרשומים במינהל ההרכשה והייצור של משרד הביטחון (מנה"ר) לגבי מקצועות אשר אינם מופיעים בפנקס הקבלנים ובריכוז הרשימות של הוועדה הבין-משרדית.

הוראות משרד הביטחון קובעות, שעבודות בינוי, שיש למוסרן בעקבות מכרז, תימסרנה לאחר תחרות בין מספר מצומצם של קבלנים מוכרים. רשימת הקבלנים שיוזמנו להגיש הצעות למכרז תיקבע על ידי אחד מבעלי התפקידים הבאים, בהתאם להיקף הכספי של העבודות: מנהל המחוז; מנהל יחידת התקשרויות בהנהלת אבו"נ; המשנה לראש אבו"נ.

עוד קובעות ההוראות, שרשימת הקבלנים שישותפו במכרז תורכב על פי התאמת הקבלן לנושא ההתחרות, לפי יכולת ביצוע, היקף הכספי, עומס התעסוקה, וכל הגורמים האחרים העלולים להשפיע על כושר ההתחרות שלו. יש לכלול ברשימה מספר קבלנים חדשים או קבלנים שלא שותפו במכרזים במשך תקופה ארוכה.

בדיקת תהליך הרכבת רשימות הקבלנים העלתה:

(א) רשימות קבלנים שבסמכותו של מנהל מחוז הצפון לקבוע את הרכבן: על פי רוב מרכיב מנהל המחוז את רשימת הקבלנים מתוך קבוצה מוגבלת של קבלנים שסומנו על ידו כבאים בחשבון לביצוע עבודות. לא נמצאו הנמקות בכתב לאי-סימון יתר הקבלנים.

מנהל המחוז הסביר לביקורת, שבהרכבת הרשימות הוא נותן עדיפות לקבלנים המוכרים לו מעבודות שביצעו בעבר; לקבלנים מאזור הצפון; לקבלנים שהמשיכו לעבוד כשכיל מערכת הביטחון גם בתקופה של גיאוזת בענף הבינוי, שבה העדיפו קבלנים רבים לעבוד בסקטור הפרטי. הביקורת העירה, כי נימוקים אלה אינם באים לידי ביטוי בהוראות ומאחר שפירושה הוא, שבאופן קבוע אין פניות למספר רב של קבלנים מוכרים, אין הם מתיישבים עם העקרון של סבב בין כל הקבלנים הבאים בחשבון, לרבות קבלנים חדשים וקבלנים שלא שותפו במכרזים במשך תקופה ארוכה.

(ב) רשימות קבלנים הטעונות אישור של מנהל יחידת ההתקשרויות או של המשנה לראש אבו"נ: לאחר שמנהל המחוז מעביר רשימה של קבלנים שהוא ממליץ לשתף אותם במכרז, מאשר מנהל יחידת ההתקשרויות או המשנה לראש אבו"נ את רשימת הקבלנים או מוחק שמות של חלק מהם מהרשימה. הביקורת העלתה, ששמות של קבלנים נמחקו מהרשימה ללא ציון הסיבה לכך, דבר הנוגד כללי מינהל תקין, ומונע העמדתן של החלטות המחיקה כמבחן העקרונות המונחים ביסודם של התהליכים לבחירת מציעים. גם כאשר נמחקו שמות של חלק מהקבלנים שמנהל מחוז הצפון המליץ עליהם, ומנהל יחידת התקשרויות הוסיף שמות של קבלנים אחרים במקומם, לא צוינה הסיבה לכך.

בעקבות הביקורת הודיע ראש אבו"נ למשרד מבקר המדינה, שניתנה הוראה לנמק כל מקרה של מחיקת שם קבלן מרשימה שהומלצה על ידי מנהל המחוז.

(ג) אבו"נ הסביר לביקורת, שאינו פונה לכל הקבלנים המופיעים ברשימת הקבלנים המוכרים מסיבות שונות: מידע על קבלנים שאינם פעילים; קבלנים שאינם מעוניינים לעבוד עם מערכת הביטחון; קבלנים שמצבם הכספי קשה; קבלנים שבעבר אירעו תקלות כביצוע עבודות שקבלו על עצמם.



לדעת הביקורת, על אבו"נ להקפיד יותר על קיומו של עיקרון הסכב בין הקבלנים המוזמנים להשתתף במכרזים ולתעד כיאות את הנימוקים להימנעות משיתופם של קבלנים במכרזים.

### הערכה כספית

הוראות משרד הביטחון קובעות, שהגוף הדורש (היום) יגיש דרישותיו לעבודות בינוי לאבו"נ בצירוף מסמכים, וביניהם הערכה כספית מפורטת של העבודה. הוראות אבו"נ קובעות: "הערכה כספית המצורפת לחומר המכרז תהיה מפורטת לפי הסעיפים בכתב הכמויות, ותהיה מעודכנת ככל שהדבר ניתן למועד הקרוב למועד העברת ההזמנה".

על פי הסכום המופיע בהערכה הכספית נקבע יו"ר ועדת המכרזים; הוועדות רשאיות לבחור הצעות שהיקפן עולה על סכום ההערכה ב-25% לכל היותר.

הביקורת העלתה מקרים, שההצעה הזולה ביותר עלתה, כשיעור ניכר על הערכת היום. לאחר פתיחת המכרזים דרשה ועדת המכרזים הסברים מהיום ועל פי רוב הוא עדכן את הערכתו והתאים אותה להצעות שנתקבלו במכרז. לדוגמה:

1. ביולי 1983 העביר מרכז בינוי לאבו"נ דרישת עבודה לבניית גדר בטון טרומית. בתנאים למכרז נקבע, שאורך הגדר הוא 1,200 מטר, עם אופציה להגדלה ל-2,400 מטר. תקופת הביצוע נקבעה לשישה שבועות, ואם תמומש האופציה - עשרה שבועות.

אבו"נ העביר שתי הודעות לקבלנים על שינויים שהיום ערך בתכנית: בהודעה הראשונה שונתה תקופת הביצוע לשמונה שבועות ו-12 שבועות בהתאמה; גובה הגדר נקבע ל-2 מטר, במקום 4 מטר בתכנית המקורית. בהודעה השנייה נקבע, שבכל מקום שבו מצוין גובה הגדר 2 מטר יש להוסיף "ו/או 4 מטר"; כמו כן נקבע ש-600 מטר של הגדר יהיו בגובה 2 מטר ו-600 מטר בגובה 4 מטר.

אבו"נ פנה ל-12 קבלנים והתקבלו ארבע הצעות: מחירי ההצעות נעו בין 19.7 מיליון שקל ל-37.3 מיליון שקל, במחירי אוגוסט 1983. הערכת מרכז בינוי, שצורפה למכרז לפני מסירתו לקבלנים, הסתכמה ב-8.4 מיליון שקל (9.7 מיליון שקל כולל מע"מ) במחירי יולי 1983, ולאחר עדכון על ידי אבו"נ למחירי אוגוסט 1983 - 10.2 מיליון שקל (כולל מע"מ). המבדק הפנימי של אבו"נ ציין, שגם אם לוקחים בחשבון את פרטי ההודעה השנייה לקבלנים, הפער בין הערכת היום לבין ההצעה הזולה ביותר הוא גדול מאד. לפיכך החליטה ועדת המכרזים ב-12.8.1983, לבקש את התייחסות היום לנושא.

בתשובתו מ-16.8.1983 העביר היום הערכה מעודכנת, המסתכמת ב-21.7 מיליון שקל, לפי הפירוט הבא:

במיליוני שקלים

7.2	קירות 2 מטר
12.0	קירות 4 מטר
19.2	ס"ה
2.5	בתוספת התייקרות חודש אחד (13%)
21.7	

אבו"נ המשיך לטפל במסירת העבודה לביצוע, למרות העובדות הבאות:

(א) בהערכה הכספית המקורית של היום הסתכמה עלות של 1,200 מטר גדר בגובה 4 מטר ב-8.4 מיליון שקל; בהערכתו המעודכנת הסתכמה עלות של 600 מטר גדר באותו גובה ב-12 מיליון שקל (במקום 4.2 מיליון שקל בהערכה המקורית). הפער היה אפוא של כ-185%.

(ב) בעדכון הערכתו המקורית של היום, מיולי 1983 לאוגוסט 1983, הוסיף אבו"נ 6% בגין התייקרות בעוד שהיום, בהערכתו המעודכנת, הוסיף 13%. שיעור העדכון, על פי תנאי ההצמדה שנקבעו במכרז, הסתכם, לפי חישובי הביקורת, ב-6.6%.

לדעת הביקורת, דוגמה זו מצביעה על חוסר יסודיות בניכוש הערכת היום ובבדיקתה על ידי אבו"נ.

2. להלן, בטבלה, דוגמאות נוספות לעדכונים שערכו היומים כדי להתאים את הערכתם להצעה הזולה ביותר שהתקבלה במכרז (הסכומים במיליוני שקלים):

שנה	אחוז הסטייה מההערכות	ההצעה הוולה ביותר שעל-פיה עודכנו הערכות היומים	הערכות היומים
1983	36%	1.31	0.96
1983	84%	3.82	2.08
1983	175%	1.87	0.68
1983	157%	14.74	5.73
1984	35%	11.61	8.59
1985	153%	8.78	3.47

לדעת הביקורת, על אבו"נ לכדוק את סבירות ההערכות הכספיות של היומים עוד לפני הוצאת המכרזים, וללא זיקה להצעות של הקבלנים; ואם יהיו לו הסתייגויות, ידרוש את ההסברים המתאימים מהיום ויתקן את ההערכות. בדרך זאת יימנע מצב, שבו הצעות הקבלנים משמשות אמת מידה לבדיקת ההערכות ולשינוין, ויובטח כסים אמין לבדיקת סבירות ההצעות שיתקבלו.

ראש אבו"נ הודיע למשרד מבקר המדינה ב-21.10.1985 שהוא ינקוט צעדים כדי להשיג מטרה זו.

### התארכות יתר בביצוע עבודה

לפי החוזה הסטנדרטי, שאבו"נ משתמש בו בהתקשרויותיו עם קבלנים, ישנם שני סוגים של הארכות זמן לביצוע העבודה: הארכת זמן שאינה באשמת הקבלן, המזכה אותו בקבלת תשלום בגין התייקרויות שחלו בתקופת הארכה המאושרת; והארכת זמן באשמת הקבלן, שאינה מזכה אותו בתשלום התייקרויות.

הביקורת העלתה כמה עבודות שזמן ביצוען הוארך מהסיבות הבאות: (א) ליקויים בתכנון או בהכנות וסיבות אחרות, שלא היו באשמת הקבלן ולא איפשרו ביצוע רצוף של העבודה; (ב) עבודות נוספות ושינויים שדרש היום (על הארכות זמן בעקבות שינויים ותוספות ראה גם בפרק על הקמת מבנה לארכיון צה"ל כדו"ח זה).

להלן דוגמאות:

1. במאי 1982 העביר מרכז בינוי לאבו"נ דרישה לבנייה והרכבה של 16 סככות, בשני מחנות. ביוני 1982 דרש היום סככה נוספת. היחידה הצבאית שהזמינה את העבודה החליטה להכין בעצמה את המשטחים לסככות. בדרישה צוין, שהמועד המתוכנן לגמר המשטחים הוא יוני 1982, ולקבלת הסככות מהקבלן - יולי 1982.

הכנת המשטחים לא הסתיימה עד נובמבר 1982, ומרכז בינוי דרש מהיחידה להשלים את הכנתם. באותו חודש הוציא אבו"נ צו התחלת עבודה לקבלן, לייצור והקמה של 17 סככות. היקף העבודה הסתכם בכ-5.2 מיליון שקל, במחירי מאי 1982, שהיו שווי ערך לכ-240,000\$; תקופת הביצוע נקבעה לעשרה שבועות - עד 8.2.1983. אבו"נ הודיע למרכז בינוי, שידוע לו כי המשטחים לסככות

טרם הוכנו, אך צו התחלת העבודה הוצא כדי שאפשר יהיה לשלם לקבלן עבור ייצור הסככות ולחסוך תשלום בגין התייקרויות.

רוב המשטחים הוכנו בין החודשים אוגוסט ואוקטובר 1983, ואבו"ג אישר לקבלן הארכות זמן להרכבת הסככות, שזיכו אותו בקבלת תשלום בגין התייקרויות למשך 46 שבועות (עד 26.12.1983).

במאי 1984 ביקשה היחידה ממרכז כינוי לטפל בהכנת חמישה משטחים; העבודה בוצעה על ידי קבלן תוך 10 ימים. כשליש מהיקף העבודה של הכנת המשטחים בוצע אפוא בעשרה ימים, לאחר המתנה של כשנתיים.

לקבלן אושרה הארכת זמן נוספת, להרכבתן של ארבע מבין 17 הסככות, שזיכתה אותו בתשלום בגין התייקרויות לעוד 10.5 חודשים, עד 5.9.1984. לדעת הביקורת, אין לסמוך על ביצוע עצמי של עבודות הכנה, שבהן תלוי ביצוע החלק העיקרי של פרויקט, אלא אם היחידה המבצעת הוכיחה שהיא מסוגלת לבצען; על אבו"ג לתת את דעתו על יכולת היחידה.

2. במאוס 1983 העביר יזם לאבו"ג דרישה דחופה לסלילת כבישים ומשטחים במחנה. במאי 1983 הוציא אבו"ג, בעקבות מכרז, צו התחלת עבודה לקבלן לתקופת עבודה של ארבעה חודשים (1.6.1983 - 30.9.1983). היקף החווה הסתכם בכ-6.8 מיליון שקל, שהיו שווי ערך ל-\$172,000.

ביוני 1983 ביקש היזם להוסיף עבודות לחווה, שעלותן נאמדה בכ-2.5 מיליון שקל, ושהיו דרושות בדחיפות עקב חשיבות מבצעית. לכיסוי עבודות אלו הוגדל סכום החווה ל-9.2 מיליון שקל, שהיו שווי ערך ל-\$232,000. באוקטובר 1983 אושרה הארכת זמן ראשונה, שזיכתה את הקבלן בתשלום בגין התייקרויות, לתקופה של חודש וחצי - עד 15.11.1983. הביקורת העירה, כי העבודות הנוספות בוצעו באזור המינהלה, ולכן סביר שניתן היה לצפות את הצורך בהן עוד בעת הגשת הדרישה ולכלול אותן במכרז, דבר שעשוי היה להוזיל את המחיר.

באוגוסט 1984 הודיע המחוז ליזם, שעקב שינוי במיקום של מבנה ושל כבישי גישה אליו, ומאחר שבתכניות לא צוין שצינור מים ראשי חוצה את התוואי, היה צורך לקיים מגעים ממושכים עם המתכננים והדבר עיכב את סיום העבודות. בעקבות זאת, אושרה לקבלן באוקטובר 1984 הארכת זמן שנייה, שזיכתה אותו בתשלום בגין התייקרויות, לתקופה של 11 חודשים, עד 10.8.1984, רק עבור כבישי גישה למבנה.

בדצמבר 1984 ביקש היזם להשתמש ביתרת תקציב שנשארה בידו כדי לבצע עבודות עפר נוספות. בינואר 1985 אושרה לקבלן הארכת זמן שלישית, שזיכתה אותו בתשלום בגין התייקרויות, לתקופה של חמישה חודשים (עד 10.3.1985): שלושה חודשים בגין המתנה לתכניות היזם וחודשיים - לביצוע העבודות.

באפריל 1985 אושרה לקבלן בדיעבד הארכת זמן רביעית, עקב מזג אוויר גשום, שעיכב את העבודה. ההארכה זיכתה אותו בתשלום בגין התייקרויות לתקופה של 21 ימים (עד 31.3.1985). היקף החווה, לאחר ההגדלות, הסתכם בכ-10 מיליון שקל; עבור התייקרויות שולמו, עד יולי 1985, כ-35 מיליון שקל.

3. באוקטובר 1982 ניתן צו התחלת עבודה לקבלן לביצוע עבודות עפר על פי חוזה שנחתם בעקבות מכרז; סכום החווה היה כ-7.9 מיליון שקל, במחירי יוני 1982, שהיו שווי ערך ל-\$300,000; משך הביצוע היה שישה חודשים, דהיינו עד 16.4.1983, העבודה הסתיימה רק ב-31.5.1984.

העיכובים העיקריים בעבודה נגרמו מחמת המצאם של צינורות כיוב, שחצו את תוואי הכביש והפריעו לעבודת הקבלן. הרבר לא הובא ליריעת המתכנן והוא לא נתן פתרונות הנדסיים להציתם. הביקורת העירה שיש להקפיד על הכנה יסודית של תכניות לקראת הזמנת עבודות.

4. באוקטובר 1983 ניתן צו התחלה לעבודה, שנמסרה לקבלן לאחר מכרז, בסכום של 96.6 מיליון שקל, במחירי יוני 1983, שהיו שווי ערך לכ-2 מיליון דולר. זמן הביצוע נקבע ל-12 חודשים

והוארך ב-12.5 חודשים נוספים בשל שינויים ותוספות בהיקף העבודה. אבו"נ אישר ארבע הגדלות לחוזה בסכום כולל של כ-44.5 מיליון שקל, במחירי החוזה המקורי.

לא נחתמו הסכמי שינויים עם הקבלן, כפי שהיה דרוש על פי הוראות אבו"נ ותנאי החוזה, הן לעבודות שלא היו כלולות בחוזה המקורי והן לשינוי משמעותי בכמויות העבודה. נמצאו אי-התאמות בין הכמויות שחישב המתכנן, לאחר הזמנות העבודות הנוספות, לבין הכמויות המצטברות, שבעדן שילם המשרד לקבלן. לדוגמה: הכמויות של עבודות החפירה, שחישב המתכנן, הסתכמו ב-264,000 מ<sup>3</sup> ואילו לקבלן שולם, עד סיום הביקורת, עבור 353,000 מ<sup>3</sup> (תוספת של 33%). על סמך הגידול בכמויות קיבל הקבלן את הארכת הזמן השלישית, ללא כל תימוכין לגידול זה בכתבי כמויות מעודכנים של המתכנן.

נושא ההגדלות בחוזה זה ואי-ההתאמות בכמויות כפי שחושבו על ידי היוזם והמתכנן, עוד נבדקים, במועד סיום הביקורת, על ידי המבקר הפנימי של אבו"נ.

5. ההיקף המקורי של עבודה, שצו התחלת עבודה ניתן עבורה ב-1.1.1984, הסתכם ב-32.8 מיליון שקל, במחירי אוגוסט 1983, שהיו שווי ערך ל-\$560,000. עד מועד הביקורת שולמו לקבלן 50 מיליון שקל, במחירי החוזה. חל אפוא גידול ניכר בהיקף העבודות לעומת החוזה המקורי, שנבע מתוספות ושינויים שחלו בכמויות העבודה בסעיפים שונים בחוזה, משינוי מחירים של חלק מהסעיפים ומעבודות נוספות.

הביקורת העלתה, כי למרות שכל ההגדלות היו יזומות על ידי היוזם שרצה לצרפן לחוזה, הוגדרו שתי האחרונות כנסיבתיות - שביצוען הכרחי. בעקבות הביקורת הודיע אבו"נ, שלאחרונה הוא מתייחס ביתר קפדנות לאבחנה בין סוגי ההגדלות.

בינואר 1985 נחתם הסכם לשינויים של מחירי הבסיס בעבודות הנוספות. ההסכם התייחס לביצוע 6,000 מ<sup>2</sup> אספלט בעובי 5 ס"מ במחיר החדש, אך המשרד שילם לפי מחיר זה בעד 9,522 מ<sup>2</sup>. הסכם השינויים התייחס גם לביצוע של 1,200 מ<sup>2</sup> אספלט בעובי 3 ס"מ, והמשרד שילם לפי מחיר זה עבור ביצוע 1,400 מ<sup>2</sup>. המשרד שילם עבור 10,980 מ<sup>2</sup> ריסוס ביטומני, כאשר הסכם השינויים התייחס רק ל-7,200 מ<sup>2</sup>. התוספת הכוללת בתשלום, לעומת מחירי החוזה, הסתכמה ב-1.3 מיליון שקל במחיר אוגוסט 1983, שהיו שווי ערך לכ-22,000\$, וזאת נוסף על תשלומים בסעיפים המקוריים שנכללו בחוזה. מלבד ההסכם האמור לא נחתמו הסכמי שינויים שהיו אמורים לכלול את התוספות בכמויות ואת העבודות הנוספות.

לדעת הביקורת, ניתן היה לחזות מראש גידול כזה לפי תכנית האב שהייתה ברשות היוזם. אילו היה החוזה המקורי כולל אופציה להגדלת כמויות האספלטים והריפוס, ניתן היה לקבל את כל העבודות במחירים שנקבעו בחוזה, או אף במחירים יותר נמוכים, המוצעים בדרך כלל במכרז שהיקפו גדול.

צו התחלת עבודה ניתן, כאמור, ל-1.1.1984, למשך שבעה חודשים: מועד הסיום היה 31.7.1984 באוגוסט 1984, בינואר, אפריל, יולי ואוגוסט 1985, אושרו לקבלן חמש הארכות זמן, שהסתכמו ב-12 חודשים. ההארכות זיכו את הקבלן בקבלת תשלומים בגין התייקרויות. הארכות הזמן נבעו כחלקן מהגדלת היקף העבודות וכחלקן מחוסר תיאומים מוקדמים בין יחידות שונות כשנתגלו מכשולים שונים, כגון חפירות ארכיאולוגיות, הצורך לפנות משטחים: וכן מחוסר תיאום עם מע"צ וגורמים אחרים. את מרבית הבעיות ניתן היה לפתור לפני שהקבלן נכנס לשטח.

בחלק מהעבודות שתוארו לעיל ניתנו הארכות הזמן למפרע. הדבר עלול לגרום לכך, שהנימוקים למתן הארכות הזמן לא יהיו מבוססים די צורכם, מחמת תחלופת עובדים וקשיים בקביעה חד-משמעית ומחלטת של עובדות, שהתרחשו לפני זמן ניכר. יתר על כן, המשמעות של מתן הארכות זמן למפרע היא, שבמהלך ביצוע העבודה לא היה למעשה לוח זמנים בר-תוקף, המחייב את שני הצדדים.

לדעת הביקורת, דרוש שאבו"נ יקפיד על מתן הארכות זמן סמוך ככל האפשר למועד התרחשות האירועים המצדיקים זאת. ראש אבו"נ הודיע למשרד מבקר המדינה, כי במקרים מסוימים ניתנת

למנהלי המחוזות האפשרות, לפי שיקול דעתם, לטפל במתן הארכת זמן בשלב מאוחר, אולם בלי לגרוע מהדרישה שכלל תינתן הארכת הזמן סמוך לאירוע.

הביקורת העירה גם על אי-התאמות ואף סתירות בין סעיפים שונים בהוראות אבו"נ ובהוראות משרד הביטחון, המתייחסים לשינויים במועד גמר העבודה. אבו"נ הודיע, כי לאור הערות הביקורת, פועל האגף לתיקון ההוראות בנושא הארכות זמן.

## יומני עבודה

עבודת עפר שנמסרה לקבלן נמשכה מאוקטובר 1982 עד 1984. הביקורת העלתה, כי המפקח ניהל יומני עבודה רק עד סוף 1982 ומתחילת 1984; במשך כל שנת 1983 לא ניהל יומני עבודה. הדבר לא איפשר מעקב אחר קצב התקדמות העבודה ורישום בעיות מיוחדות, שהתעוררו במהלך העבודה באתר.

## התחשבות עם קבלנים

1. בחווה, שנחתם עם קבלן ביולי 1984 על סך של כ-169 מיליון שקל והוגדל לאחר מכן ל-222 מיליון שקל, נקבע, שהקבלן יעסיק נציג מטעמו בכל גיזרה; בחווה לא הוזכר תשלום נפרד עבור נציג הקבלן. באוקטובר 1984 הסכים המחוז לשלם עבור נציג הקבלן לפי השכר שנקבע בחווה לראש צוות עבודה. המחוז הסביר, שהוא ראה בדרישה לצרף נציג של הקבלן בסיס מספיק למתן תמורה בעד עבודתו. לפי חישובי הביקורת שילם אבו"נ עבור נציג הקבלן סך של כ-11.7 מיליון שקל, במחירי פברואר 1985.

לדעת הביקורת לא היה מקום לאשר תוספת תשלום בנין העסקת נציג הקבלן, כיוון שבהעדר ציון מפורש בחווה לגבי תשלום נפרד עבורו, אמור תשלום זה להיכלל במסגרת המחיר הכולל שבהצעת הקבלן. יצוין, כי הדרישה להעסיק נציג של הקבלן מופיעה בכל חווי אבו"נ, והמשרד אינו משלם עבורם בנפרד, מעבר למחירים הכוללים של החוזים. בדרישות עבודה שהיום העביר לאבו"נ מאוחר יותר, שבהן נדרשו הקבלנים להעסיק נציגים מטעמם בשטח, במשך כל זמן ביצוע העבודות, כבר הודגש במפורש, כדי למנוע כל דרישה מצד הקבלן, שעבודת נציג הקבלן והרכב המשרת אותו לא ישולמו בנפרד ושכרם כלול במחירי העבודות.

2. בפברואר 1985 נתקבלה כמשרד מבקר המדינה תלונה של אזרח, אשר בעת שירותו כמילואים עסק בין היתר באבטחה של קבלן, שעבד כשיקום כבישים בלבנון. בתלונתו התייחס המתלונן בין היתר לתנאי החווה, כפי שהיו ידועים לו, וציין שלדעתו בוצעה עבודת הקבלן בהספק נמוך ביותר; התשלום בעד העבודה חושב על בסיס יומי.

הדו"ח שהגיש המבקר הפנימי של אבו"נ לראש אבו"נ ביולי 1985, על תוצאות בדיקת התלונה, קבע:

במקרה הנדון נקבע בחווה, שיום עבודה כולל שמונה שעות עבודה נטו כיום חול וחמש שעות כערב שבת/חג, ובאם לא ניתן, מסיבות ביטחוניות, לשהות בלבנון שמונה שעות, ישולם לקבלן בהתאם לנהוג במשרד הביטחון במקרים של בטלה מעבודה באתר, דהיינו 50% לצידו מיכני הנדסי (צמ"ה) ו-100% לפועלים. הגבלות ביטחוניות בשטח לבנון לא איפשרו יום עבודה של שמונה שעות עבודה, ולעתים עבד הקבלן בשטח לבנון נטו רק שלוש עד ארבע שעות; לפיכך, למרות תנאי החווה כאמור לעיל, קבע המפקח האזורי של המחוז, שלצורך החווה, תהיה תחילת יום העבודה כבר בהתייצבות הקבלן בגבול וסיומו יהיה בעת חזרתו של הקבלן לשטח מדינת ישראל. בהתאם לכך שילם המחוז לקבלן בעד יום עבודה, בגין צמ"ה, תשלום מלא מרגע כניסתו לשטח לבנון עד ליציאתו ממנו.

בהתאם להמלצתו של המבקר הפנימי, הורה הממונה על תחשיבים והתקשרויות באבו"נ למחוז, שלגבי כלי צמ"ה שנשארו באתר והיו בכטלה עקב הגעה מאוחרת של הפועלים, יש לאשר תשלום של 50% בלבד. המבקר הפנימי המליץ בפני ראש אבו"נ להורות למנהל המחוז להמציא לממונה על

תחשיבים והתקשרויות דיווח, עם העתק למבקר הפנימי, על ההתחשבות שנעשתה בכל החוזים של שיקום כבישים בלבנון בהתאם להוראה האמורה של הממונה על תחשיבים והתקשרויות.

אבו"נ הודיע למשרד מבקר המדינה, כי יושמו המלצות מבקר האגף במסגרת ההתחשבות הסופית עם הקבלנים.

### איכות העבודה – מעקב ופיקוח

החווה הסטאנדרדי, שאבו"נ חותם עם הקבלנים, מחייב את הקבלן להשתמש בחומרים המשובחים ביותר ובהתאם לאמור בתכניות, בכתב הכמויות ובמיפרטים. המיפרט הכללי, הוא חלק בלתי נפרד מן החווה; במידת הצורך מכין המתכנן מיפרט מיוחד, ובמקרה זה עדיפות דרישות המיפרט המיוחד על דרישות המיפרט הכללי.

לשם בקרה על טיב החומרים וטיב הביצוע, מתחייב הקבלן לספק, על חשבוננו ולפי הוראות המפקח, דגימות מהחומרים והמלאכה שנעשתה.

בעבודות מילוי, מצעים ותשתיות יש לקחת שישה מדגמים מכל 2,000 מ<sup>2</sup> ובעבודות אספלט יש לקחת ארבעה מדגמים מכל שכבה ושכבה. במדגמים אלו יש לבדוק את דירוג החומרים והידוקם, ותכונות נוספות.

הביקורת העלתה, שהמחוז לא דרש מהקבלנים לעשות את כל הבדיקות של איכות העבודה, כפי שהיה עליו לדרוש על פי המיפרטים, ולא עקב אחר תוצאות של בדיקות חוזרות לגבי עבודות שלא עמדו בדרישות המיפרט כבדיקה הראשונה.

להלן דוגמאות:

1. בעבודה אחת ביצע קבלן מילוי מבוקר, בהידוק מלא, של 85,000 מ<sup>3</sup> ומילוי בלתי-מבוקר, כלומר ללא בדיקות, של 80,000 מ<sup>3</sup>. במיפרט המיוחד נדרש הידוק מלא של מילויים, בשכבות שעוביין לא יעלה על 30 ס"מ, והצפיפות תהיה 95%; נדרשו לפחות 850 בדיקות. בפועל בוצעו רק כ-270 בדיקות, כשליש מהנדרש. אמנם במרבית הבדיקות נמצא, שהמילוי עמד בדרישות המיפרט, אך המשמעות ההנדסית של המספר המועט של הבדיקות היא, כי שכבות מסוימות לא נבדקו כלל לאחר ההידוק ולפני הנחת השכבות הנוספות, או שההידוק נעשה בשכבות שעוביין עלה על 30 ס"מ, בניגוד לנדרש במיפרט.

כמות המצעים שבוצעה כאותה העבודה הייתה 44,000 מ<sup>3</sup>; מספר הבדיקות המינימלי אמור להיות 600. למעשה דרש המפקח רק 107 בדיקות ולא בוצעו בדיקות לכל השכבות הנדרשות. מרבית הבדיקות הראו שהמצעים לא עמדו בדרישות המיפרט הכללי, שהן צפיפות מצעים של 100%; המפקח דרש תיקון המצעים ועמידתם במיפרט, אך לאחר מכן רק במספר מקרים מועט הוא דרש בדיקות חוזרות.

2. בעבודה אחרת ביצע קבלן 1,500 מ<sup>3</sup> מצעים, המחייבים ביצוע של 22 בדיקות לפחות; המפקח דרש רק ארבע בדיקות ובמועד מאוחר. תוצאות שתי בדיקות הצביעו שהעבודות לא עמדו בדרישות המיפרט, אך גם במקרה זה לא דרש המפקח בדיקות חוזרות.

3. בעבודה נוספת הורה המפקח לקחת לבדיקה 110 מדגמים מאספלט; מספר זה הוא כמחצית מהכמות הנדרשת במיפרט. עובי האספלט נבדק רק ב-85 מדגמים ו-15 מהם לא עמדו בדרישות המיפרט. הביצוע הלקוי של חלק מעבודות האספלט גרם להתפוררותן.

ניהול מעקב ופיקוח על איכות העבודה, כזמן ובהיקף הדרוש, הוא אמצעי חשוב למניעת ביצוע לקוי ולגילוייו בעוד מועד, כאשר ניתן עוד לתקנו על ידי הקבלן ועל חשבוננו.

בעקבות הביקורת הודיע אבו"נ, שהמחוז הועמד על חומרת העובדה, כי מספר הבדיקות המעבדתיות היה פחות מהנדרש במיפרטים, וכי ניתנו הוראות לכל הדרגים להקפיד על נטילת מדגמים כנדרש.

## התקנת כבישים ורחבות במחנה צבאי

### חוזה להתקנת כבישים ורחבות

ב-1980.2.5 ניתן צו התחלת עבודה לקבלן שזכה במכרז להתקנת כבישים ורחבות במחנה צבאי (להלן - המחנה). היקף החוזה שאב"נ חתם עם הקבלן ב-1980.6.19 הסתכם בכ-7.8 מיליון שקל, במחירי ינואר 1980, שהיו שווי ערך לכ-2 מיליון דולר.

הפיקוח על ביצוע העבודה הופקד בידי כמה גורמים: מטעם אב"נ היו לפרוייקט מפקח צמוד באתר ומפקח אזורי; מטעם מרכז בינוי - נציג הענף שטיפל בפרוייקט; המתכנן, שהיה אחראי לפיקוח העליון על ביצוען של עבודות העפר והסלילה. יועצי מדור דרכים במרכז בינוי נתנו ייעוץ מקצועי-הנדסי במידת הצורך.

האזור שהעבודה נעשתה בו היה בעייתי מבחינה גיאולוגית ולכן נערך סקר גיאולוגי, שצורף כנספח לחוזה. עוד צורף לחוזה מיפרט מיוחד, שכלל הסברים מפורטים להידוק המילויים, שהיו בו דרישות מחמירות במיוחד לפרוייקט זה. המיפרט כלל בין היתר דרישה של בקרת ההידוק על סוגיו, וגם מגבלות לגבי גודל האבנים במילוי.

במהלך תקופת הביצוע העיקרית, ממאי 1980 עד דצמבר 1981, הגיש המתכנן דו"חות פיקוח עליון על ביקוריו באתר למרכז בינוי ועותקים מהם למחוז. גם יועצי מדור דרכים ביקרו באתר לעתים קרובות, בשל הבעיות שנוצרו, כפי שיפורט להלן, ודיווחו על תוצאות ביקוריהם למרכז בינוי, שהעביר את הממצאים, בדרך כלל, למחוז. על פי דו"חות הפיקוח העליון של המתכנן, מיולי 1980, נמצאו בחומר המילוי אבנים גדולות מ-20 ס"מ, בניגוד למה שנקבע במיפרט המיוחד; ההידוק לא היה מספיק ובחומר המילוי נראו גדמי עצים ושורשים, בניגוד לדרישה מפורשת במיפרט להרחקת חומרים אורגניים מחומר המילוי.

הדו"ח הופנה, כאמור, למרכז בינוי עם עותק למחוז, אך ממצאיו נמסרו בעל פה גם למפקח מטעם אב"נ בשטח. אין תיעוד על מסירת תוכן הדו"ח לקבלן. לא הומצאו לביקורת, למרות בקשותיה, יומני העבודה של המפקחים מטעם אב"נ. בתגובה לדו"חות הפיקוח העליון ענה המפקח האזורי ליום, כי תוצאות בדיקות ההידוק טובות ודחה את הטענה בדבר הימצאן של אבנים גדולות במילוי. התוצאות של בדיקות ההידוק גם הן לא הוצגו לביקורת, למרות בקשות חוזרות.

על פי דו"ח של היועצים מנובמבר 1980, שהתבסס על מדידה שעשו בשטח, עולה, כי שיפועי הסוללות תלולים מהמתוכנן והם בשיעור ממוצע של 1:1.5 (לעומת 1:2 בתכנון) ופני הסוללות במדרון אינן מהודקות.

בחורף 1980 - 1981 החלו להיווצר סדקים בכמה מאזורי המילוי. בדו"ח של היועצים של מדור דרכים, ממאי 1981, נאמר, כי יש להניח, שהסיבות להיווצרות הסדקים הן: שיפועים תלולים מהנדרש בתכנון; הרכב החומר שהכיל גושים גדולים מדי; ואופן הביצוע, אשר התבטא בהידוק בלתי מבוקר ובלתי יעיל, ובהמצאותם של הגושים הגדולים, שגרם אולי להיווצרות חללים בין הגושים, ואיפשר חדירת מים. באוגוסט 1981, גם לאחר היווצרות סדקים וגלישות, המשיך הפיקוח של אב"נ לטעון, כי הימצאות הגושים הגדולים הייתה מקרית, וכי תוצאות הבדיקות טובות.

נציגי המחוז ומרכז בינוי החליטו על תהליך של קבלת העבודה לגבי נשוא העבודה העיקרי, ועל עריכת סקר נפרד לגבי הסדקים והגלישות, שכמותם גדלה בתקופה זו.

בהתאם לכך ב-1981.12.17 התקבלה העבודה תוך הסתייגויות רבות ותוך התניות, וזאת בגלל הליקויים שנתגלו במערכת הכבישים ובמשטחים, לרבות גלישת מדרונות.

מרכז בינוי פנה, במאוס 1982, אל יועץ קרקע פרטי, כדי שיבדוק את גלישת המדרונות. בדו"ח שהגיש ב-1982.3.23 הצביע יועץ הקרקע על הסיבות לנזקים: הנזקים אירעו כתוצאה משקיעות וגלישות; אילו נעשה הידוק יעיל יותר, אחוז החללים במילוי היה קטן יותר והייתה מצטמצמת התרככות שלד חומר המילוי; הגלישות אירעו עקב הזווית התלולה של מדרון המילוי; כתוצאה מהגלישה נוצרו סדקים שהתמלאו מים, והתגברו הכוחות הגורמים לגלישה.

בתחילת מאי 1982 סוכם בין הממונה על הנדסה ותכנון באבו"נ לבין סגן מפקד מרכז בינוי, כי יועצי מדור דרכים יערכו סקר בכמה מחנות, וכיניהם המחנה האמור, בנושא הכשל בכבישי אספלט וסיבותיו.

בספטמבר 1982, בעת שהקבלן התחיל לבצע עבודות עפר, סלילה ופיתוח באזורי המנהלה שבמחנה, דרש ממנו המפקח מטעם אבו"נ לבצע, יחד עם עבודות אלו, את התיקונים בכבישים. המתכנן העביר באותו חודש, על פי בקשת הפיקוח, הנחיות מפורטות לתיקון הנוקים.

בתחילת אוקטובר השיב הקבלן, כי ביצע את העבודות נשוא החוזה, כפי שהתחייב, בהתאם לתכניות ולמיפרטים ותחת פיקוח צמוד. עוד טען הקבלן, שהפגמים שנתגלו אינם בתחום אחריותו. הקבלן היה מוכן לבצע, תמורת תשלום, תיקונים עליונים בלבד, ולא על פי הנחיות המתכנן כפי שהורה לו המפקח.

מרכז בינוי לא קיבל את טענת הקבלן, וציין, כי הנושא נבדק בידיעת המחוז ובתיאום עמו ונקבע באורח חד-משמעי, כי לקבלן חלק גדול באחריות למצב שנוצר בשטח. מרכז בינוי ביקש מהמחוז לפעול לזירוז הקבלן בביצוע התיקונים עוד לפני כניסת החורף.

בסיכום דו"ח מפורט, שהוגש על ידי יועצי מדור הדרכים, שכאמור נתנו גם יעוץ מקצועי-הנדסי במהלך הבנייה באתר, נקבע כי הגורמים האחראים להיווצרות הנוקים הם: (א) ביצוע לקוי של הקבלן; (ב) פיקוח צמוד בלתי-קפדני; (ג) פיקוח אזורי פשרני ובעל אופי הגנתי; (ד) תיאום מסורבל בין גורמי הבינוי השונים; (ה) פתרונות מאוחרים למדי לבעיות ניקוז באזורים אחדים בבסיס; (ו) אי התחשבות במועד בהמלצות ובהתראות הפיקוח העליון והיועצים לגבי השיפועים, ההידוק, חומרי המילוי ובעיות הניקוז.

לאחר קבלת הדו"ח, בדצמבר 1982, ציינה הממונה על הנדסה ותכנון באבו"נ, במכתבה אל ראש האגף, כי עורך הדו"ח היה מעורב בפרויקט לפחות מ-1980, ולכן אינו צריך להיחשב בודק אובייקטיבי.

הממונה על הנדסה ותכנון הייתה, כאמור, בין היוזמים למינוי היועצים לעריכת הסקר. לדעת הביקורת, אם היה ספק באובייקטיביות של יועצים, לא היה מקום למנותם מלכתחילה לבצע את הסקר.

תוצאות של שני קידוחי נסיון שנעשו במקומות אקראיים במחנה הראו, כי במילוי נמצאו גושי בטון, חפצים וגושי סלע במידות גדולות מהמתר על פי המיפרט; צפיפות החומר הייתה שלא כנדרש במיפרט, עקב הידוק בלתי-מספיק.

אבו"נ החליט לדרוש מהקבלן לבצע על חשבונו את התיקונים הדרושים. סוכם, כי המתכנן, יחד עם היועצים, יכין את המסמכים הדרושים לעבודות התיקונים ומנהל המחוז יפנה לקבלן בדרישה לבצעם, תוך הדגשה, כי אם לא יבצע את התיקונים על חשבונו, תבוצע העבודה על ידי קבלנים אחרים והמשרד יתבע ממנו את עלותה; כל זאת על פי החוזה עם הקבלן.

בסוף מאי 1983, הכין המתכנן "מכרז תיקונים" ובו תכניות, כתבי כמויות ומיפרטים לביצוע עבודות התיקונים. ב-12.6.1983 דרש מנהל המחוז מהקבלן לבצע את תיקוני הנוקים, בהתבסס על תנאי החוזה. מנהל המחוז קבע, כי מאחר שהקבלן נמצא אחראי לכל הנוקים, התיקונים צריכים להתבצע על ידיו, ועליו לסיים את התיקונים עוד באותו קיץ. עוד ציין מנהל המחוז, כי אם יסרב הקבלן לבצע את העבודה או שלא ישיב כלל, יבוצעו התיקונים על ידי קבלן אחר, שייבחר במכרז, וכל ההוצאות יחולו על הקבלן.

ב-23.6.1983 הודיע הקבלן, כי אינו מודה באחריות לנזק כלשהו, וכי העבודה נתקבלה כדיון ובוצעה בכל מהלכה תוך בדיקות ופיקוח. הקבלן הסכים לבצע את התיקונים, אולם בתשלום מלא בהתאם לתנאי החוזה המקובלים, במחירים שיוסכמו במשא ומתן. הקבלן דרש שיוסכם על בדיקה של גורם אובייקטיבי, שיקבע על מי חלה האחריות ועל אלו נזקים; אם הקבלן יימצא אחראי לנזקים או לחלקם, יקוזו סכום תיקון הנוקים האלה מהסכום שיגיע לקבלן מחוזה זה או אחר.



לאחר משא ומתן ממושך עם הקבלן על ביצוע עבודות התיקונים, וקביעת מומחה מקצועי שיבדוק את הנזקים, שיעכב את העבודה וגרם התמשכותה עד לחורף, נחתם בספטמבר 1983, הסכם בין משרד הביטחון לבין הקבלן. הוסכם למסור את המחלוקת להכרעתו של מומחה מקצועי שיקבע בין היתר: סיבות וגורמים לנזקים; אחראים להיווצרות הנזקים מבין הגורמים - קבלן, מתכנן, משרד ו/או כוח עליון; חלקו של כל אחד מהאחראים, והעבודות שיש לבצע כדי לתקן את הנזקים; כל צד יהיה רשאי לטעון בפני המומחה וכן להציג בפניו כל מסמך שימצא לנכון, כמו כן כל צד מתחייב להמציא לדרישת המומחה כל מסמך כשיידרש לעשות כן, עם העתק לצד השני; המומחה ימסור את תוצאות בדיקתו תוך שלושה חודשים מחתימת ההסכם, ושכר טרחתו ייקבע על ידיו; החלטותיו, קביעותיו והמלצותיו על אופן תיקון הליקויים וחלוקת האחריות ושיעורה יהיו סופיים. מטעם המשרד חתמו על ההסכם המנהל הכללי, ראש אבו"צ וראש אגף הכספים.

משרד מבקר המדינה העיר, שהיה צורך לבחון אם ההסכם שנחתם בין הצדדים הוא הסכם בוררות, כמשמעותו בחוק הבוררות, התשכ"ח-1968. לעניין זה הסבה הביקורת את תשומת לב המשרד, כי היועץ המשפטי לממשלה, והוא לבדו, הוסמך על ידי הממשלה לחתום על הסכם בוררות שהמדינה צד לו. בעקבות הערת הביקורת העביר היועץ המשפטי למערכת הביטחון את ההכרעה בשאלה זו למנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה.

בדצמבר 1985 קבעה מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, כי נוכח פסיקת בית המשפט העליון, המקרה הוא לדעתה גבולי וספק אם נוצרה בוררות; עם זאת, נראה לה, שעל היועץ המשפטי למערכת הביטחון להוציא הנחיה, שבמקרים של ספק יש לפנות למשרד המשפטים לקבלת עמדתו מראש, וזאת כדי לנהוג לחומרה במקרים כאלה. המשנה ליועץ המשפטי למערכת הביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות העלאת הנושא על ידי הביקורת הוציא חוזר לראשי האגפים במשרד ולמשפטי המשרד ויחידות הסמך שלו, שהודגשו בו המגבלות החוקיות והמינהליות הקיימות בנושא הסכמי בוררות שהמשרד מבקש להיות צד להם; מקרים גבוליים, כמו זה שנדון בדו"ח הביקורת, יש להביא בפני משרד המשפטים, להכרעתו אם מדובר בהסכם בוררות שיש להביאו לחתימת היועץ המשפטי לממשלה.

נוסף על ההסכם מספטמבר 1983, סוכם בין המשרד והקבלן, כי עליו לבצע מיד את עבודת התיקונים: התמורה לביצוע העבודה תהיה בהתאם למחירים שנקבעו בכתב הכמויות, אולם אם יוכיח הקבלן, לשביעות רצון המשרד, כי מחיר מסוים אינו סביר, יוסכם על מחיר חדש; מכל חשבונית שתוגש ותאושר ישולמו לקבלן 67%, תמורת ערבות בנקאית מתאימה; ההתחשבות הסופית בין הצדדים תיעשה עם קבלת החלטותיו של המומחה המקצועי, ובהתאם להן; כל סכום שיגיע מצד אחד למשנהו יהיה צמוד למדד יוקר המחיה עד יום התשלום בפועל. חוזה התיקונים עם הקבלן נחתם באוקטובר 1983.

בדצמבר 1983 קדחה המיבדקה לקרקע ודרכים של הטכניון סדרת קידוחים שנייה, ותוצאות הבדיקות אימתו ואישרו את תוצאות בדיקת הקידוחים הראשונים, הן באשר לצפיפויות נמוכות בהרכב מהנדרש במיפרט, והן באשר להימצאות גושי אבן גדולים מהמתר לפי המיפרט המיוחד.

ב-21.12.1983 העביר המומחה את קביעותיו למשרד כדלקמן: (א) הקבלן ישא ב-90% ממחיר ציפוי התעלות, בשל שימוש באבן לא מתאימה; (ב) לא הוצגו ראיות ולא טיעונים משכנעים, אשר קושרים את גורם הביצוע ליתר התופעות שהתהוו במרוצת העבודה ולאחר סיומה, ולכן לא ישא הקבלן בהוצאות התיקונים אשר בוצעו או יבוצעו; (ג) ככל הנראה בוצעו עבודות העפר ברמה נאותה ובהתאם למיפרטים עם רמת סיבולת סבירה.

ב-28.12.1983 ובינואר 1984 העביר המומחה למשרד, על פי דרישתו, הבהרות לקביעותיו, בהן צוין שהסקר הגיאוטכני, שנערך לפני התחלת התכנון, לא ציין את הנתונים הרלוונטים לתכנון; בפרוייקט הנדון שיפוע המדרונות לא היה מספיק; ברגע שהופיעו סדקי מתיחה היה מקום לערוך שינויים; מאחר שבוצעה סלילה מעל אזורי שפיכת עודפי עפר ופסולת, סביר היה שתהליך השקיעה יימשך.

בדיון, שהתיקיים באבו"נ בהשתתפות נציגי אבו"נ ומרכז בינוי בינואר 1985, כשנה לאחר שהמומחה נתן את החלטתו, הוחלט לתבוע מהמתכנן את ההוצאות שנגרמו עקב הצורך בעבודות התיקונים וההשלמות.

במאי 1985 דרש אבו"נ מהמתכנן תשלום של 73 מיליון שקל, בתוספת מע"מ, שהם כ-95,000\$, צמוד ליום התשלום. בדרישה צוין, כי מחוות הדעת של המומחה עולה, שהאחריות לנזקים, למעט אותו חלק שהקבלן נשא בו, חלה על המתכנן.

באוגוסט 1985 השיב המתכנן, בין היתר, כי מסקנות המומחה אינן מתייחסות אליו כלל, וכי המשרד התעלם ממסקנות היועצים, אשר ליוו את הפרוייקט. בהתאם לכך, דחה המתכנן את דרישת המשרד. בדצמבר 1985 הודיע ראש אבו"נ למשרד מבקר המדינה, כי האגף מקיים כירור עם המתכנן, בנוגע לדרישת המשרד.

לדעת הביקורת, טיפול המחוז בעבודה זו לא ענה על דרישות של ניהול תקין של עבודת בנייה; התייחסות נמרצת, מצד אבו"נ והמפקחים בשטח, כשלב מוקדם יותר, לאתראות שקיבלו על בעיות ההידוק והשיפוץ, היה בה כדי למנוע, או לפחות לצמצם, את הצורך בתיקונים, שגרמו למשרד הוצאה ניכרת. אבו"נ הודיע למשרד מבקר המדינה, כי מנהל המחוז והנוגעים בדבר כמחוז הועמדו על חומרת הטיפול הלקוי בעבודה זו.

### חווה התיקונים

החווה הסתכם בסך של כ-6.7 מיליון שקל (ללא מע"מ) במחירי מאי 1983, שהיו שווי ערך לכ-150,000\$, וכלל עבודות עפר, סלילה וניקוז. מרבית העבודות, בסך של כ-6.3 מיליון שקל, היו תיקון הליקויים בעבודה שנעשתה על פי החווה המקורי. יתרת העבודות, בסך כולל של כ-400,000 שקל, נמסרו לקבלן כדי למנוע נזקים בעתיד.

הגדלות: במהלך העבודה הגיש המחוז שתי בקשות להגדלות: הגדלה מס' 1 הוגשה ואושרה בנובמבר 1983, בהיקף של כ-2.6 מיליון שקל; והגדלה מס' 2 הוגשה באפריל 1984 ואושרה במאי 1984, בהיקף של 1.15 מיליון שקל.

מחיר דופן המילוי היה בחווה 540,000 שקל, במחירי מאי 1983. על פי בקשת הקבלן שונה הפתרון, שניתן בחווה לדופן המילוי, וסוכם, בעקבות בקשה להגדלה מס' 1, על מחיר של 850,000 שקל, במחירי ספטמבר 1983.

הביקורת העלתה, שבבקשתו להגדלת ההקצבה לא הפחית המחוז מהסכום של 850,000 שקל את הסכום של 540,000 שקל שהוקצב לאותה העבודה בחווה, וביקש להגדיל את החווה במלוא הסכום – דבר שגדם להקצבה כספית מיותרת בסך 540,000 שקל.

חשבוניות חלקיות וחשבונית סופית: חשבונית חלקית מס' 1 הוגשה ב-1.11.1983 וחשבונית חלקית מס' 2 ב-30.11.1983, עוד לפני קבלת החלטות של המומחה. חשבונית חלקית מס' 3 הוגשה ב-31.1.1984, אחרי הסיכום של המומחה.

על פי ההסכם בין המשרד לקבלן היה על המשרד לשלם, כאמור, 67% מכל חשבונית שתוגש ותאושר, וההתחשבות הסופית תהיה רק לאחר קבלת החלטותיו של המומחה. באשר למחירים הוסכם, כי אם הקבלן יוכיח, כי מחיר מסוים אינו סביר, ואם הדבר יאושר על ידי המשרד, יוסכם על מחיר חדש.

הביקורת העלתה, כי התשלומים בנין חשבוניות מס' 1 ומס' 2 היו אמנם כשיעור 67% מהסכומים כסעפים השונים שאושרו לקבלן; אולם נמצא, כי כחלק מהסעפים צוינו כמויות גדולות בהרבה מהכמויות שבוצעו בפועל, והרכב התברר על פי החשבונית הסופית. גם המחירים כחלק מהסעפים היו גבוהים בהרבה מהמוסכם בחווה. לדוגמה:

בעד סעיף "מילויים" בחשבונית מס' 2 שולם, באופן מצטבר, עבור ביצוע 3,318 מ<sup>3</sup>, לעומת 1,994 מ<sup>3</sup> בחשבונית הסופית. בעד סעיף "סתמת סדקים מקומיים" שולם בחשבונית מס' 2 עבור 559 מטר

לעומת 442 מטר בחשבונית הסופית: והמחיר ששולם בסעיף זה היה 500 שקל למטר במקום 50 שקל למטר, שנקבע בחוזה. בעד סעיפים אלה שולם לקבלן סכום של כ-300,000 שקל, והוא עולה בכ-180% על הסכום שהיה על המשרד לאשר בגין אותם סעיפים, לפי הכמויות שבוצעו בפועל ולפי המחירים שנקבעו בחוזה.

בחשבוניות מס' 1 ו-2 הופיע סכום של 740,000 שקל בעד פירוק מבנה. עבודה זו אינה כלולה בחוזה ואינה מופיעה בחשבונית הסופית.

על פי החשבונית הסופית אושרו לקבלן התשלומים הבאים: 4 מיליון שקל בסעיפי חוזה, לאחר הפחתת דמי בדיקות, ו-5.4 מיליון שקל לעבודות נוספות במחירי פרוטה. בסך הכל הגיעו התשלומים לסכום שווה ערך לכ-210,000\$, מתוכם 125,000\$ עבור תיקון הנזקים. הקבלן נשא בסכום שווה ערך לכ-13,000\$ בעבור תיקון התעלות, על פי קביעת המומחה.

תשלום התייקרויות וריבית פיננסיים: ב-24.6.1984 הגיש הקבלן דרישה לתשלום בעד התייקרויות בסך 3.2 מיליון שקל על הסכום של 4.6 מיליון שקל שבחשבונית מס' 3. כתביעתו ציין הקבלן, שהיה צריך לקבל את התשלום בעד חשבונית זו ב-14.3.1984, אולם בפועל קבלו ב-17.6.1984; עליו לקבל, אפוא, הפרשי הצמדה בין מדד ינואר 1984, שהיה המדד האחרון הידוע ב-14.3.1984, לבין מדד מאי 1984.

הממונה על התחשיבים וההתקשרויות באבו"נ ציין במכתבו מ-17.7.1984 לממונה על נושאים כלכליים באגף הכספים ולממונה על חשבונות בינוי ונכסים, שחשבונית מספר 3 התקבלה ב-5.2.1984 ולכן התשלום היה צריך להתבצע רק ב-20.3.1984.

אבו"נ שילם לקבלן תשלומי התייקרויות בסכום של כ-3.7 מיליון שקל. ההתייקרויות שולמו על בסיס המדד של ינואר 1984, בלא להתחשב בכך שהתשלום בגין חשבונית מספר 3 היה צריך להיות ב-20.3.1984, כאשר המדד האחרון הידוע היה מדד פברואר 1984, שעליו היה צורך לבסס את חישוב התשלום להתייקרויות. הביקורת העירה, שעל המשרד לחייב את הקבלן בתשלום היתר עבור התייקרויות של חודש אחד.

הביקורת העלתה, כי בפברואר 1985 שילם המשרד לקבלן גם סכום של 5.4 מיליון שקל בעד ריבית פיננסיים על חשבונית מספר 3 לתקופה מ-19.3.1984 עד פברואר 1985, למרות שעבור התקופה 19.3.1984 עד 17.6.1984 שילם המשרד, כאמור, הפרשי הצמדה. הביקורת העירה שעל המשרד לחייב את הקבלן להחזיר את תשלום היתר.

בעקבות הביקורת בדק אגף הכספים את התשלומים לקבלן, והקבלן נדרש להחזיר סכום של כ-12.2 מיליון שקל. הקבלן ערער על גובה הסכום והמשרד הודיע שיתקיים כירור עם הקבלן על כך.



אגף בינוי ונכסים מבצע עבודות מגוונות וחיוניות כהיקף כספי גדול. האגף גיבש לעצמו הוראות ונהלי עבודה מפורטים בתחום זה. אולם, בבדיקת העבודות, שמחוז הצפון של האגף טיפל בהן, נמצאו ליקויים בעלי משקל כבד.

עיקר הליקויים שנתגלו נגרמו מהיעדר פיקוח ומעקב נאותים אחרי ביצוע העבודות, החל משלב התכנון ועד לגמר העבודות. חוסר תשומת לב לפרטים גרמה הוצאות נוספות, כי במהלך ביצוע העבודות הוכנסו שינויים רבים.

על מחוז הצפון של האגף לנקוט אמצעים שיבטיחו, כי מינהל עבודותיו יושתת על פיקוח מוגבר על איכות העבודה, בהתאם לדרישות הטכניות שנקבעו, ועל הסדרים נאותים בכל הנוגע להכנסת שינויים במהלך ביצוע העבודה, ובכלל זה, קביעת לוח זמנים לביצועם.

# סדרי התקשרויות עם מוסכים לאחזקת רכב

## ריכוז ממצאים

14 מתוך 25 מוסכים להם מסר אגף אמרכלות (להלן - האגף) הזמנות לעבודות אחזקה, אינם במעמד של ספק מוכר, כנדרש בהוראות המשרד.

הוראות משרד הביטחון אינן תואמות במלואן את דרישות תקנות כספים ומשק, שהוצאו על ידי החשב הכללי, בדבר האישורים הנדרשים מספקים; הוראות אגף הכספים אינן תואמות את ההוראות והתקנות האמורות ואת חוק עסקאות גופים ציבוריים (אכיפת ניהול חשבונות) התשל"ו-1976 בנושא זה.

כל עבודות האחזקה השנתיות נמסרו ללא מכרזים בדרך של משא ומתן, ומתן הפטור ממכרז לא הושתת על התנאים והנסיבות המפורטים בהוראות. לוועדה הפועלת באגף למתן פטור ממכרז לא הוגדרו ההיקפים הכספיים במסגרתם יש לה סמכות להחליט.

לפי בקשת מחלקת התחבורה, הגדיל האגף במשך השנה את סכומי ההזמנות שאישרה ועדת הפטור, בלא שהמחלקה התבקשה לבסס את הצורך בגידול בהסברים ובחישובים מתאימים.

ההוראות הקיימות באגף הן משנת 1981, ואינן משקפות את השינויים שחלו מאז בתחום ההתקשרות עם המוסכים; גם לא עודכנו סכומי ההרשאות לחתימה על הזמנות.

בהזמנות שנמסרו למוסכים לא נקבעה אחריותם לטיב התיקונים או השיפוצים שיבצעו, ותקופת האחריות.

עבור טיפול תקופתי נקבע לכל מוסך מחיר אחיד לכל סוגי כלי הרכב. הביקורת העלתה, שקיים פער המגיע עד ל-50% במספר שעות העבודה שנקבעו לטיפול כזה למוסכים שונים.

מחלקת התחבורה מאשרת חשבוניות של מוסכים ללא בדיקת המחירים שנכללו בהן, לעומת השעתון והמחירון של יצרני/יבואני כלי הרכב.

האגף לא דרש מהמוסכים להעדיף, במידת האפשר, תיקון חלקים ושימוש בחלפים משומשים, על פני החלפתם בחדשים.



אגף האמרכלות (להלן - האגף) במשרד הביטחון (להלן - המשרד) אחראי למתן שירותי תחבורה לאגפים וליחידות המשרד, להפעלת מאגר הרכב של המשרד, ולאחזקתו.

ביחידה לאפסנאות ומשק שבאגף (להלן - היחידה) פועלת מחלקת תחבורה (להלן - המחלקה), האחראית לטיפול בכל הנושאים הקשורים בשירותי התחבורה.

ב-1.1.1986 היו בטיפול המחלקה 251 כלי רכב מסוגים שונים, מהם 230 רכב נוסעים. כל העבודות לאחזקה של כלי הרכב נמסרות למוסכים פרטיים. במחלקה מנוהלת רשימה בה נכללו 36 מוסכים, מהם תשעה לעבודות מכונאות כלליות, שלושה לעבודות חשמל, שניים לפחחות, חמישה לשירותים ואחזקה שוטפת, ו-17 מוסכים לעבודות מיוחדות.

במחלקה מועסקים 34 עובדים, מהם 24 נהגים, ארבעה מכונאים-בוחנים, שתפקידם, בין היתר, למסור כלי רכב לתיקון ולקבלם, ושישה עובדים המועסקים בתפקידי מינהלה, פיקוח, בקרה ודיווח. לפי דו"ח על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1984 הסתכמו ההוצאות השנתיות לאחזקת רכב, למעט שכר עבודה של עובדי המחלקה והוצאות דלק, בכ-139 מיליון שקלים.

בסוף 1984 ובתחילת 1985 בדק משרד מבקר המדינה במחלקה את סדרי ההתקשרויות, ואת הפיקוח על ביצוע עבודות על ידי המוסכים הפרטיים. הביקורת הקיפה את כל ההתקשרויות שנערכו בתקופה אפריל עד אוקטובר 1984. השלמות וביירוים נעשו במינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר), באגף הכספים (להלן - אכ"ס), ובמינהל הרכב הממשלתי שבמשרד האוצר.

## ספקים מוכרים

1. הוראות המשרד, בדבר רישום ופסילה של ספקים, קובעות כי ספק או נותן שירות, שמפעלו מתאים לביצוע עבודות, מבחינת טיב השירות, רמתו הטכנולוגית, היקפו ומצבו הכספי, יכול לקבל מעמד של "ספק מוכר". ספק מוכר הוא, בין היתר, יצרן או נותן שירות, כל עוד שמו כלול ברשימת הספקים המוכרים של המשרד.

הוראות המשרד קובעות שמעמד "ספק מוכר" יינתן על ידי אחת מבין שלוש ועדות לאישור ספקים מוכרים. לאחת מהן הסמכות לאשר ספקים עבור מנה"ר, לשנייה - לאשר קבלני בנייה עבור אגף בינוי ונכסים (להלן - אבו"ן), לשלישית לאשר נותני שירותים למערכת השירותים והאחזקה שבאבו"ן. על פי הוראות המשרד נותני שירותים לאגף אמרכלות בתחום האחזקה יהיו ספקים מוכרים של מנה"ר, או ספקים מוכרים שאושרו על ידי החשב הכללי באוצר.

הביקורת העלתה שמתוך 25 מוסכים להם נמסרו הזמנות לעבודות אחזקה, בתקופה שנסקרה על ידי הביקורת, 11 הינם ספקים מוכרים של מנה"ר, ואילו 14 אינם במעמד של ספק מוכר, ולכן לא ניתן היה להתקשר עמם.

אכ"ס אחראי לניהול נתוני המידע בתחום המגעים הכספיים עם הספקים ונותני השירותים, והוא הוסמך לפרסם הוראות פנימיות המפרטות את תהליך רישום הספק כאכ"ס. בהוראות המשרד לא נקבע שכתהליך זה יש צורך לברוק אם הספקים או נותני השירותים הם במעמד של ספק מוכר.

2. לפי הוראות המשרד, על ספק המבקש לקבל מעמד של "ספק מוכר" להציג אישור רואה חשבון, שהוא מנהל ספרים תקינים בהתאם לפקודת מס הכנסה וחוק מס ערך מוסף, וכן צילום של תעודת עוסק מורשה, שהוצאה לפי חוק מס ערך מוסף. אין הוראות אלה משקפות במלואן את הוראות תקנות כספים ומשק (תכ"ס), שהוצאו על ידי החשב הכללי, לפיהן על כל ספק להמציא, לפחות פעם בשנה, בנוסף לשני האישורים האמורים לעיל, גם אישור דיווח על מע"מ.

בניגוד לאמור בהוראות המשרד ובהוראות התכ"ס, קבע אכ"ס בהוראותיו הפנימיות, שכל ספק ימציא בעת רישומו כאכ"ס רק אחד משני האישורים: אישור מפקיד שומה או רואה חשבון על ניהול ספרים על פי פקודת מס הכנסה, או צילום מסמך של שלטונות מס ערך מוסף המעיד כי הספק הינו "עוסק מורשה". הביקורת העירה כי ההסתפקות באישור שהספק הינו "עוסק מורשה" אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק עסקאות גופים ציבוריים (אכיפת ניהול חשבונות), התשל"ו-1976, המטילות חובה להמציא אישור על ניהול פנקסי חשבונות על פי פקודת מס הכנסה וחוק מס ערך מוסף, או אישור על פטור מניהולם. בהוראות אכ"ס גם אין דרישה להמציא אישור דיווח שנתי לשלטונות מס ערך מוסף.

הביקורת העלתה שמתוך 14 מוסכים, שבאמור לא היו במעמד ספק מוכר, לחמישה לא נמצאו כלל אישורים על ניהול פנקסי חשבונות ואישורי עוסק מורשה מטעם שלטונות מע"מ. מתוך יתר תשעת המוסכים, מוסך אחד בלבד הניש אישור בר תקופה על ניהול פנקסי חשבונות מטעם מס הכנסה, ורק שלשה מוסכים הנישו תעודות עוסק מורשה מטעם שלטונות מע"מ.

3. לפי הוראות אכ"ס על היחידות השונות של המשרד, ביניהן אגף האמרכלות, היוזמות התקשרויות עם הספקים, לאשר טופס הכולל נתונים, שהמציא הספק, לצורך פתיחת מספר חשבון במשרד; טפסים אלה מתקבלים באגף הכספים ישירות מהמוסכים עם הגשת חשבונית ראשונה, בלא שנדרש אישור אגף האמרכלות לנתונים, כנדרש בהוראות. לדעת הביקורת יש לדאוג שהטפסים

ובהם פרטי הספק, לאחר שאושרו על ידי אגף אמרכלות, יומצאו לאגף הכספים עוד לפני מועד ההתקשרות עם הספקים.

4. על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מוסכים ומפעלים לכלי רכב), התש"ל-1970, מעניק מנהל האגף לרכב ושירותי תחזוקה במשרד התחבורה רשיון להחזקת מפעל בהתאם לתנאים שנקבעו בו. ברשיון מפורטים השירותים והעבודות שאותו מוסך או מפעל רשאים לבצע. הרשיון הוא בתוקף מיום החתמתו בכנג הדואר עד לסיום שנת הכספים. ברשיון נקבע, בין היתר, שלא תעשה עבודה ולא יינתן שירות אלא אם כמוסך מועסק מנהל מקצועי, אשר בידו כתב הסמכה או אישור לשמש מנהל מקצועי.

בהוראות המשרד לא נקבע מי אחראי במשרד לבדוק אם בידי המוסכים, הנותנים שירותי אחזקה לרכב של המשרד, מצויים בכל עת רשיונות תקפים מטעם משרד התחבורה, וכתבי הסמכה למנהלים מקצועיים. לפי בקשת הביקורת המציאה המחלקה העתקי רשיונות של מוסכים המבצעים עבודות לפי הזמנותיה, וכתבי הסמכה של המנהלים המקצועיים באותם מוסכים. מבדיקת הרשיונות וכתבי ההסמכה עולה, שמוסך אחד פעל ללא רשיון להחזקת מפעל; שני מוסכים פעלו מבלי שחידשו את תוקף רשיונותיהם, ולארכבה מוסכים לא היו כתבי הסמכה לבעלי מקצוע, המשמשים כמנהלים מקצועיים<sup>(1)</sup>.

### פטור ממכרז

1. עבודות האחזקה והתיקונים של כלי רכב נמסרות בדרך של משא ומתן ולא במכרז. לפי הוראות המשרד רשאי האגף לרכוש אפסנייה ולהזמין עבודות ושירותים בדרך של מכרז, או לבצע התקשרות בדרך של משא ומתן; במקרה האחרון יש לקבל מוועדת פטור אישור מראש להתקשרות (להלן - ועדת הפטור). לאחר קבלת האישור ינוהל מו"מ עם מספר ספקים או עם ספק יחיד, בהתאם להחלטת ועדת הפטור. במאוס 1981 הוציא האגף נוהל לפיו תמונה באגף ועדת פטור ממכרז, בראשות ראש האגף.

מאפריל עד סוף נובמבר 1984 אישרה ועדת הפטור למחלקה שלוש בקשות לפטור שנתי ממכרזים להתקשרות עם מוסכים. באותה תקופה נמסרו ללא מכרזים, במסגרת אישורים אלה, 46 הזמנות המתייחסות לכל עבודות האחזקה והתיקונים של כלי רכב.

בהוראות המשרד נקבעו לוועדות פטור הפועלות במנהל סמכויות לאישור פטור ממכרז, על פי ההיקף הכספי של ההזמנה. סמכויות כאלה לא נקבעו בהוראת המשרד לגבי אגף האמרכלות, וממילא לא הוגדרו לוועדה הפועלת באגף ההיקפים הכספיים במסגרתם יש לה סמכות להחליט.

2. לפי נוהלי האגף בקשה לוועדת הפטור תוגש על גבי טופס "בקשה לביצוע התקשרות ללא מכרז", בו יצוינו היקף ההתקשרות, תיאור הטובין והשירותים, שם הספק במידה והינו ספק יחיד, או שמות ספקים אפשריים במקרה של הצעות מתחרות, ויפורטו הסיבות לבקשת הפטור מהמכרז. בהוראות המשרד פורטו הנסיבות והתנאים בהם ניתן יהיה לאשר פטור ממכרז, כלהלן: כאשר העבודה או האפסנייה דרושה באופן דחוף, ולדעת הממונה על האפסנאות ומשק אין אפשרות לבצעה בדחיפות הדרושה בדרך של מכרז; כאשר הוצא מכרז אך לא נתקבלה כל הצעה, או כאשר נתקבלה הצעה אחת בלבד; כאשר הוצא מכרז וההצעות שנתקבלו היו גבוהות ביותר מ-25% מההערכה המוקדמת; כאשר שיקולים של ביטחון המדינה או שלום הציבור אינם מאפשרים הוצאת מכרז; כאשר ישנו רק ספק יחיד.

הביקורת העלתה, שמתן הפטור ממכרזים לא הושתת על תנאים ונסיבות שפורטו בהוראות. בבקשות שהניש מנהל המחלקה לא פורטו הסיבות שבגינן דרוש לדעתו לפטור את העבודות ממכרזים. מהפרוטוקולים של ישיבות הוועדה לא ניתן לקבוע האם חברי ועדת

(1) בדבר הפעלת פיקוח על המוסכים ראה דו"ח שנתי 33, עמ' 296, ומצאי מעקב בדו"ח שנתי 35, עמ' 644.

הפטור כיקשו ממנהל המחלקה הסבר לבקשתו למתן פטור ממכרו. טופסי הבקשות להתקשרות ללא מכרו נחתמו על ידי חברי ועדת הפטור בלי לציין אם יש לבצע את ההתקשרות בדרך של קבלת הצעות מתחרות ממספר מוסכים, ומאילו מוסכים, או בדרך של משא ומתן עם מוסך יחיד, תוך ציון שמו.

לדעת הביקורת יש למסור עבודות לתיקוני כלי רכב ולאחזקתם למוסכים, לפי מכרזים, ויש לאשר פטור ממכרזים רק במסגרת התנאים והנסיבות שפורטו בהוראות.

## סדרי מסירה של הזמנות למוסכים

1. בהתאם להוראות המשרד מפיק האגף הזמנות שנתיות למוסכים (להלן - ההזמנה), בהן נקבע ההיקף הכספי השנתי של העבודות. כאשר ההיקף הכספי של העבודות שבוצעו מגיע במשך השנה לסכום שנקבע בהזמנה, מגיש מנהל המחלקה לאגף דרישה להגדלת ההקצבה ולהוצאת הזמנה נוספת. הבקשה הראשונה לפטור ממכרו, שהוגשה לוועדת הפטור בתחילת מארס 1984, התייחסה לעבודות בסכום של 25 מיליון שקלים. במסגרת פטור זה, הוציא האגף, בתחילת אפריל 1984, 23 הזמנות ל-23 מוסכים בסכום כולל של 24.3 מיליון שקלים. לאחר מכן, מיוני עד סוף אוקטובר 1984, הוציא האגף במסגרת פטור זה, לאותם מוסכים, עוד 21 הזמנות בסכום של 53.8 מיליון שקלים, ובסך הכל 44 הזמנות בהיקף כספי של 78.1 מיליון שקלים. עד סוף אוקטובר בוצעו עבודות בסך 37.8 מיליון שקלים. מהנתונים שבאגף לא ניתן היה לקבוע באיזו מידה נבע הצורך בהזמנות הנוספות מעליית המדד שגרם לכך שההקצבות בהזמנות הקיימות לא הספיקו, או מהתגברות קצב התיקונים עקב תאונות או מסיבות אחרות. מנהל המחלקה לא ביסס את הצורך בהזמנות הנוספות בהסברים ובחישובים מתאימים, והאגף אישר הוצאת הזמנות אלה ללא בדיקה.

2. לפי נוסח ההזמנה השנתית הנמסרת למוסך, רשאי המשרד למסור לתיקון כלי רכב מסוגים שונים, בהתאם לצרכיו. כמו כן הוא רשאי להפסיק את ההתקשרות באופן חד צדדי, ללא הנמקה, תוך התראה של 30 יום. בכל ההזמנות השנתיות, שנמסרו למוסכים השונים, מופיעים סוגים זהים של כלי רכב. הדבר מאפשר למחלקת התחבורה למסור עבודות למוסכים השונים לפי ראות עיניה. היא אינה מנמקת את בחירת המוסך שלו נמסר הרכב לתיקון, ואין פיקוח על החלטותיה בעניין זה.

הביקורת העלתה שכ-30% מכלל ההזמנות השנתיות נמסרו למוסכים שאיתם התקשר המשרד לפני יותר מחמש שנים, שניים מהם לפני 20 שנה; כ-60% מההזמנות נמסרו למוסכים שאיתם התקשר המשרד לפני שנה עד חמש שנים. כעת אישור של הזמנות שנתיות לא דרש האגף מהמחלקה להציג בפניו סיכומים על פעילות המוסכים, איתם קיימת התקשרות תקופה ארוכה, על מנת להשוות את איכות עבודתם ואת מחיריהם למוסכים אחרים, ולוודא שאכן מוסכים אלה ראויים לחידוש ההזמנות השנתיות. לדעת הביקורת אין זה תקין שמספר מוסכים הפכו לבעלי חוקה, ומועסקים מזה שנים רבות, אפילו מבלי שאיכות עבודתם נבדקה או הושוותה לזאת של מוסכים אחרים, שלא הצליחו לקבל עבודות ממשרד הביטחון.

לאור הערות הביקורת הודיע ראש אגף אמרכלות לביקורת ביולי 1985, שניתנה הוראה למחלקת התחבורה להמציא חוות דעת על טיב עבודות המוסכים, ולנמק את הסיבות להמשך התקשרות עם מוסכים לתקופה העולה על חמש שנים, וגם לבחון מסירת עבודות למוסכים נוספים.

3. הוראות האגף בדבר סדרי הוצאת הזמנות לתיקונים הן משנת 1981, והן קובעות מי מוסמך להוציא הזמנת תיקון לפי ההיקף הכספי של עבודה בודדת. כמועד מאוחר יותר הונהגה באגף שיטה חדשה של הזמנות שנתיות, כאשר במסגרתן מוצאות הזמנות שירות לביצוע תיקונים, אולם האגף לא קבע הוראות המפרטות את דרכי ביצוע ההתקשרות על פי השיטה החדשה; האגף גם לא עדכן את סכומי ההרשאות על ההזמנות לתיקון כלי רכב, שנושאי משרות באגף רשאים לאשר.

רכב לתיקונים יזומים (טיפול תקופתי כל 10,000 ק"מ, ועבודות נוספות שנתגלו במהלך הטיפול), מוכנס למוסך עם טופס הזמנה לתיקון - "הזמנת שירות" - שבה יפורטו כל העבודות שיש לבצע.

בהזמנות השירות אין מצוין אומדן כספי של העבודה, וגם בתיקי האגף חסרים פרטים אלו. הביקורת העלתה שהזמנות שירות נחתמו על ידי כוחן כלכד, כאשר סכום החשבוניות המתייחסות להזמנות שירות אלה מחייב לפי ההרשאות, שנקבעו בהוראות המשרד, גם את חתימתו של מרכז חשבונות באכ"ס. בהזמנות השנתיות ובהזמנות השירות לא נקבעה אחריותם של המוסכים לטיב התיקונים או השיפוצים שיבוצעו על ידם, ותקופת האחריות.

4. לפי השיטה הנהוגה באגף נמסרות כאמור עבודות האחזקה למוסכים במסגרת התקשרות שנתי, לפי הזמנות נפרדות לכל תיקון או טיפול ברכב תמורת תשלום עבור כל עבודה. מינהל הרכב שבמשרד האוצר פועל בשיטה שונה, לפיה אחזקה של רכב נוסעים חדש מבוצעת על פי חוזה תחזוקה<sup>(2)</sup> עם יבואן הרכב, שנחתם לתקופה של ארבע שנים, תמורת תשלום שנתי קבוע צמוד למדד שנקבע, למעט תיקון נזקים שנגרמו עקב תאונה, פריצה או שרפה, ולמעט אספקת חלפים מסוימים, שפורטו בחוזה. בהתאם לחוזה על היבואן לבצע את התיקונים באחד המוסכים המורשים מטעמו, שייבחר על ידי מינהל הרכב.

לדעת הביקורת מן הראוי שהמשרד יבדוק איזו משתי השיטות כדאית יותר לאחזקה של רכב חדש.

### מחיר טיפול תקופתי

העבודות הכלולות בטיפול, לאחר שהרכב נסע 10,000 ק"מ, ללא העבודות הנוספות, מפורטות במיפרט של יצרני הרכב, ולפיו יש לבסס את מספר שעות העבודה הדרושות לטיפול.

בהזמנות לכל מוסך נקבע מחיר אחיד לטיפול 10,000 ק"מ בכל הסוגים של כלי הרכב. הביקורת השוותה את מספר שעות העבודה שנקבע עבור טיפול 10,000 ק"מ בחמישה מוסכים, בהתבסס על מחיר שעת עבודה שנקבע להם בהזמנות: נמצא שמספר שעות העבודה במוסכים השונים נע בין שעתיים לשלוש שעות, כלומר פער של עד 50%. הוסבר לביקורת, שמספר שעות העבודה עליו סוכם עם כל אחד מהמוסכים, נקבע על פי שיקול של הסוגים של כלי הרכב, האמורים להיות בטיפול אותו מוסך, ומספרם. כיוון שבהזמנה השנתית לא נקבע מספר כלי הרכב לסוגיהם, שיטפלו בכל מוסך, לדעת הביקורת אין כל אפשרות לערוך חישוב כזה.

לדעת הביקורת, יש לשקול את האפשרות שייקבעו מחירים נפרדים לפי סוגי הרכב עבור הטיפולים התקופתיים, שהעבודות הכלולות בהם מפורטות במיפרטים של יצרני הרכב, וכן שייקבעו בדרך של מכרז, שיופץ בין המוסכים המוכרים.

### בדיקת חשבוניות

1. כתנאי ההזמנה השנתית, שמוסרת המחלקה למוסכים, נקבע ש"עלות העבודה לביצוע תיקונים תהיה מספר שעות העבודה (כפי שמופיע במחירון עבודה/שעתון שמפרסם איגוד המוסכים) כפול מחיר שעת עבודה המאושר על ידי מחלקת תחבורה של המשרד בהנחה של 15%". עוד נקבע בהזמנה ש"מחירי החלפים ייקבעו בהתאם למחירון החלפים של יבואן הרכב, נכון לתאריך ביצוע העבודה".

הביקורת העירה כי מאחר שאיגוד המוסכים אינו מפרסם מחירון עבודה/שעתון, קביעת התנאי האמור בהזמנה היא תמוהה. לעומת זאת היבואנים של כלי הרכב מפרסמים שעתון לעבודות אחזקה לסוגיהן, הכולל עבודות החלפת חלקים או תיקונם, כאשר לכל אחת מהעבודות נקבע בשעתון מספר השעות הדרוש לביצועה ומספרה הקטלוגי. עוד מפרסמים היבואנים מחירון לחלקי חילוף, בו נקבע המחיר לכל חלק, בציון מספרו הקטלוגי.

בעת אישור חשבוניות המוסכים לתשלום, אין המחלקה בודקת אם המחירים שנכללו בהן תואמים את אלו שבשעתון או במחירון של יבואני כלי הרכב. בדיקת מדגם של חשבוניות, שהגישו חמישה מוסכים, העלתה כי ברובן אין ציון של המספרים הקטלוגיים של העבודות או החלפים, דבר המקשה על ביצוע בדיקה נאותה של החשבוניות, מול השעתון/מחירון של היצרן/יבואן.

(2) כעניין זה ראה בפרק על שירותי הרכב של הממשלה בדו"ח זה.



2. השוואה בין המחירים שאישרה המחלקה להחלפת דיסקיות בלמים קדמיים, במהלך טיפול 10,000 ק"מ במכוניות מסוג סוכרו 1300, העלתה, שלמוסך אחד אושר המחיר לעבודה לפי שעת עבודה אחת, ובשני מקרים אחרים - לפי 0.8 שעות; למוסך אחר אושר בשני מקרים מחיר לפי 0.5 שעות; לפי שעתון היצרן נדרשת השקעת זמן של 0.6 שעות.

3. בתנאי ההזמנה השנתית נקבע, שהתשלום למוסך עבור עבודות שיבוצעו כאמצעות ספקי משנה, ייעשה בהתאם לחשבונית ספק המשנה לפי עלות נטו ללא מע"מ, בתוספת 10% דמי טיפול.

הביקורת העלתה שלחשבוניות שהגישו המוסכים למחלקה, שבהן כלולות עבודות שבוצעו על ידי ספקי משנה, לא צורפו חשבוניות ספקי המשנה, דבר המונע בדיקה נאותה של החשבוניות.

4. בהזמנה השנתית נקבע, שתיקונים והחלפת חלקים בנוסף לאלו שפורטו בהזמנת השירות חייבים כאישור המחלקה לפני ביצוע העבודה. על בוחן המחלקה לוודא שהעבודה והחלקים הנוספים אכן דרושים לביצוע התיקונים, ורק לאחר מכן המוסך יבצע את העבודה הנוספת. האגף הסביר לביקורת שבדרך כלל ניתן אישור טלפוני לפני הביצוע לתוספת חלקים ולביצוע עבודות נוספות, שהצורך בהם נתגלה בזמן התיקון.

לדעת הביקורת דרוש שיינתן ביטוי בכתב לאישור מראש לביצוע עבודות ולשימוש בחלקים, שלא נכללו בהזמנה, במיוחד בחלקים חדשים, וכך יעמוד האגף בתנאי ההזמנות שהוא קבע בעצמו.

### שימוש בחלקים משומשים

הוראות מנה"ר לתיקון רכב של צה"ל עקב תאונות קובעות, שכאשר יש צורך בהחלפת חלקים, שאינם בעלי משמעות בטיחותית, בעיקר חלקי פח, תינתן עדיפות לתיקון החלקים הפגועים על פני החלפתם בחדשים. אם קבע השמאי שיש להחליף חלקים, כגון מכסה מנוע, כנפיים, דלתות, מגינים, הם יוחלפו בחלקים משומשים.

דרישה זאת נכללה בנוסח ההזמנות של מנה"ר לתיקון כלי רכב לאחר תאונות, וצוין בהן שהמוסך יעשה מאמץ סביר למציאת חלקים תחליפיים או משומשים, שמחירים זול יותר מחלקים מקוריים; בהזמנות מנה"ר נכללה גם דרישה הקובעת, כי חלקים שהוצאו והוחלפו בחדשים, ירוכזו בנפרד, ויוחזרו לצה"ל עם הוצאת הרכב מהמוסך.

הדרישות האמורות של מנה"ר לא באו לביטוי בהוראות האגף ובתנאים שבהזמנותיו. לפי נוסח ההזמנה השנתית, שבשימוש האגף, תיקונים לאחר תאונות יבוצעו בהתאם להערכת שמאי החלקים יהיו חדשים, מקוריים, או לחילופין מתוצרת הארץ, ולפי תקן מכון התקנים הישראלי.

לדעת הביקורת יש ליישם את ההסדרים דלעיל הנהוגים במנה"ר גם בתחום האחזקה של כלי הרכב שבטיפול המחלקה, דבר שעשוי להביא לחיסכון בהוצאות.



בתהליכי המסירה של עבודות לתיקונים ולאחזקה של כלי רכב למוסכים לא הקפיד אגף אמרכלות לפעול בהתאם למתחייב מהוראות המשרד. יש מקום להפסיק את הנהוג לפיו נמסרו עבודות האחזקה והתיקונים של כלי רכב למספר מצומצם של מוסכים, ולמסרן בדרך של מכרזים, בהתאם להוראות המשרד בנושא. חשבוניות הספקים לא נבדקו בתשומת לב מספקת. יש מקום ליתר מאמץ על מנת להשיג חיסכון בהוצאות לאחזקת הרכב. על אנפי אמרכלות והכספים לנקוט ללא דיחוי בצעדים הדרושים לתיקון כל הליקויים. אמנם תנאי הפעולה של האגף בתחום אחזקת הרכב מצריכים חופש פעולה מסוים בקבלת ההחלטות על ידי מחלקת התחבורה, אולם יחד עם זאת יש להנהיג סדרי פיקוח ובקרה נאותים בתחום זה.