

המבצעות. לאחר מכן עלה הצורך בפירוט האמצעים המוקצים למשימות ליחידות על פי מחזורי שירות, דבר שהמערכת הנוכחית אינה מבצעת, ולאפשר השוואה ובקרה בין האשרות המוצאות על ידי מטכ"ל/אג"א לבין האשרות המוצאות על ידי החיל, דבר שאינו ניתן לביצוע במצב הקיים. בתחילת שנת העבודה 1985, הוחלט על הקמת מערכת ממוחשבת חדשה, שתשרת מספר גופים במטה החיל. לביקורת הוסבר, כי הצורך בפירוט היתר, המאפשר גם בקרה, התעורר רק בשל המחסור באמצעים, שעלה בשנה האחרונה.

2. מערכת לפיקוח על שעות טיסה: הביקורת העלתה, כי המערכת אינה משרתת את המשתמשים כראוי. מכיוון שהנתונים במערכת אינם אמינים, נאלצים המשתמשים לאמת נתונים ולהשלימם בעזרת מערכות מקבילות אחרות, ממוחשבות וידניות, הניזונות גם הן מהטייסות. הנתונים אינם אמינים, בין השאר בשל בקרה בלתי מספקת של הזנתם, ובשל ליקויים בתכנית לקליטת הנתונים ובדיקתם, הקולטת גם נתונים שנתגלו כשגויים.

עיון בתיק התיעוד של המערכת העלה, כי במאוס 1983 הוטל על מחלקת ההדרכה להיות גורם מפקח של המערכת. מהתיעוד לא ניתן לדעת מי הטיל על המחלקה אחריות זו. הסתבר, כי המחלקה גם אינה יודעת על האחריות שהוטלה עליה, ואינה רואה עצמה אחראית למערכת.

ביקורת פנימית של החיל שנערכה במאוס 1985, התריעה שאין בחיל גורם שיאכוף את ביצוע נוהלי הדיווח למערכת שעות הטיסה, ועקב כך נפגעת אמינות המערכת. על מחלקת תוא"ר הוטל לבחון את הדרכים לשיפור המצב, אך עד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 1985, לא טיפלה המחלקה בנושא.

במהלך הביקורת שיפרה יחידת המחשב את תהליכי קליטת הנתונים המוזרמים אליה, ואת סדרי המעקב לחיקון השגויים שבמערכת שעות הטיסה.



מהממצאים עולה, כי מערכות רבות, שפותחו בהשקעה ניכרת, לא מילאו בצורה נאותה את המשימות עבורן הן הוקמו.

על מטה חיל האויר לגבש את מדיניות החיל, לסכם את עקרונות מערך המחשוב הניהולי, ולהכין תכנית אב ותכנית רב שנתית. עליו גם להשלים את ההוראות ואת נוהלי העבודה החסרים, כדי להבטיח סדרי עבודה תקינים בין מטה חיל האויר, לבין יחידת המחשב וצרכניה, וכדי להבטיח אחידות ויעילות בתכנון ובפיתוח של מערכות חדשות, ובשימוש בהן.

שירותי יחידת המחשב למשתמשים ניתנו בדרך כלל ברמה נאותה, אך הועלו ליקויים בתחום סדרי הפיקוח וההפעלה. על יחידת המחשב לדאוג להפעלת פיקוח ובקרה יעילים יותר, על פעילות המחשבים והתקשורת ועל אחזקתם, על צריכת משאבי המחשב ועל עבודת התכניתנים והטכנאים, באמצעות מערכות חדשניות לניהול.

מרכז שיקום ואחזקה

ריכוז ממצאים

מרכז שיקום ואחזקה מבצע קליטה, שיקום, הסבה והחזרה לכשירות של נגמ"שים, של זחלמ"ים, של רכב גלגלי מסוגים שונים ושל נשק קל:

למרכז אין אפשרות לעקוב באופן שוטף על ביצוע תקציב המשימות הראשיות במהלך שנת העבודה. ריכוז עלויות נעשה בעבודה ידנית הנמשכת חודשים רבים, כי טרם הוכנה מערכת ממוחשבת לצרכים אלה. כתוצאה מחוסר מידע מעודכן על ההשקעות בפועל הוקצו לעתים, למשימות שונות, שעות עבודה בכמות גדולה מהדרוש.

בקרי האיכות היו כפופים למפקדי בתי המלאכה ולא למפקדת המרכז.

סדרי הטיפול בהזמנות מספקים ומיצרנים, ובהצעות המחיר המתייחסות אליהן היו לקויים. מפקדת המרכז לא קיימה את הפיקוח הדרוש בעניין זה.

הפיקוח על צריכת דלק היה לקוי; לא נוהלו הרישומים שנקבעו בהוראות.



מרכז שיקום ואחזקה (להלן – המרכז) מבצע קליטה, שיקום, הסבה והחזרה לשירות של נגמ"שים, של זחל"מים, של רכב גלגלי מסוגים שונים ושל נשק קל. במרכז, מפעל הרכבה הכולל שלושה בתי מלאכה לכלי רכב, וכן בתי מלאכה למכללי רכב, למנועים, למכללי חשמל, לנשק קל, לציד הרמה והידראוליקה ובית מלאכה לייצור פריטים. במפקדת המרכז שלושה ענפים: ניהול הייצור, ענף טכני ומינהלה. המרכז כפוף לאגף האפסנאות במטה הכללי.

בחודשים נובמבר 1984 – אפריל 1985, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במרכז. נבדקו בעיקר נושאי תקציב, תכנון עבודות וביצוען, בקרת איכות, מסירת עבודות ליצרנים אורחיים, סידרי פיקוח על אפסנייה ועל צריכת דלק.

תכנון עבודות וביצוען

תכנית העבודה של המרכז נקבעת על ידי מטכ"ל/אג"א בתיאום עם מפקדת המרכז. התכנית כוללת משימות ראשיות ומשימות משניות. משימה ראשית מוגדרת כמשימה, שהוכתבה על ידי אג"א בתכנית המיתאר או במהלך שנת העבודה; משימה משנית היא משימת ייצור, תיקון או הסבה המיועדת למשימה הראשית. לדוגמה: "שיקום נגמ"שים" היא משימה ראשית ו-"שיקום תיבות הילוכים" הינה משימה משנית.

לביצוע המשימות שנכללו בתכנית העבודה לשנת 1984 נקבע תקציב כולל של כ-7.90 מיליארד שקלים (במחירי אפריל 1984), שמרכיביו העיקריים: 3.89 מיליארד שקלים (כ-49%) לשכר עבודה, וכ-2.32 מיליארד שקלים (כ-30%) לחלפים ולחומרים; יתר התקציב יועד בעיקר לעלויות עקיפות ולרכישת אמצעי ייצור שונים. עקב התייקרויות גדלו התקציב וההוצאה לכ-9.40 מיליארד שקלים.

בתקציב הוקצו שעות העבודה לביצוע יחידת תוצרת אחת וסך כל השעות למשימה. בתקציב 1984 הוקצו 3.69 מיליון שעות עבודה – 2.52 מיליון שעות ישירות ו-1.17 מיליון שעות עקיפות (שכר העבודה של בעלי תפקידים, שאינם משתתפים באופן ישיר בתהליך הייצור). על פי סיכום לא סופי, ההשקעה הכוללת בשנת 1984 הייתה כ-3.6 מיליון שעות עבודה, 92,600 שעות (2.5%) פחות מתקציב אג"א המקורי, וכ-13,000 שעות (כ-0.4%) פחות מהתקציב המעודכן, וזאת בעיקר עקב צמצום בכוח אדם אורחי. המחיר הכולל של שעת העבודה היה באפריל 1984 1,864 שקלים (1,029 שקלים העלות של שעת עבודה ישירה, ו-835 שקלים עלות עקיפה). העלויות העקיפות כללו 24 מרכיבים, ובהם תקורה לשכר עבודה (54%), סובסידיה לארוחות לעובדים (כ-10%), בינוי, בדק ופחת מבנים (כ-9%), וכן הסעת עובדים, הוצאות הדפסה, פחת מכונות וציוד, חשמל ומים.

לביקורת התברר, כי למרכז אין אפשרות לעקוב באופן שוטף, במהלך שנת העבודה, על ביצוע תקציב המשימות הראשיות. הסיבה לכך היא היעדר סיכום עלויות ממוחשב מלא, על פי משימות, לרכות אלה שנבעו ממשימות משנה. כדי לחשב את העלות הכוללת של המשימה הראשית יש צורך

בעבודת תמחיר ידנית, תחילה להפרדת המשימות המשוניות, ולאחר מכן להעמסת כל חלק על המשימה הראשית המתאימה.

ריכוז העלויות נעשה בעבודה ידנית הנמשכת חודשים רבים. למשל, ריכוז וסיכום העלויות של משימות שנת 1983, הסתיים רק בדצמבר 1984 והופץ בינואר 1985, כעשרה חודשים לאחר סיום שנת העבודה. נתוני מאזן שמתפרסמים בינואר אינם יכולים, בדרך כלל, לשמש בסיס לתכנית עבודה ולתקציב לשנה שהתחילה עוד באפריל, משום שבעת פרסומם, תכנית העבודה והתקציב נמצאים כבר בשלבי סיכום. גם העדכון והשיחזור החצי שנתי (תקציב מפורט משוחזר - תמ"מ) מבוסס בדרך כלל על עלויות של שנה קודמת. לכן הנתונים המשמשים להכנת תכנית העבודה והתקציב הינם בחלקם הגדול נתונים מלפני שנתיים.

כתוצאה מחוסר מידע מעודכן על ההשקעות בפועל, לעתים הוקצו בתכנית העבודה שעות עבודה למשימות שונות בכמות גדולה מהדרוש. למשל, עבור משימה של טיפול בנגמ"שים הוקצו לשנים 1984 ו-1985 400 שעות עבודה לכלי. תמחיר ידני, שהכין המרכז במארס 1985, לפי בקשת משרד מבקר המדינה, ואשר התייחס ל-239 טיפולים שבוצעו בשנת 1984, הצביע על השקעה ממוצעת של 350 שעות עבודה בלבד לנגמ"ש.

למשימה אחרת, "שיקום רובה סער גליל ארוך" הוקצו בשנת 1984 7.70 שעות עבודה לכלי, ולשנת 1985 - 7.50 שעות; הקצאות אלה לא התבססו על תמחיר. על פי תמחיר ידני, שנערך במהלך הביקורת, והתייחס ל-800 רובים ששוקמו בשנת 1984, הייתה ההשקעה לכלי 5.36 שעות עבודה בלבד.

בבדיקה מדגמית של עלויות לשיקום מכללים, בעיקר תיבות הילוכים התברר, כי התחשיבים שנעשו בשנת 1983, שימשו לא רק כבסיס להקצבות לשנת 1984, אלא הועתקו, מחוסר נתונים מעודכנים על ההשקעות בפועל, גם לשנת 1985.

בתכנית העבודה לשנת 1984, נכללו בין היתר שבע משימות של קליטה, שיקום והסבה של נגמ"שים, חמש של זחל"מים ותשע של רכב. משימות אלו נותרו משנת 1983, ועל פי השיחזור החצי שנתי מאוקטובר 1984, תוכננו להן כ-153,000 שעות עבודה. בבדיקה התברר, כי העבודה במרכיב המשימות בוצעה כמתוכנן, במחצית הראשונה של שנת 1984, אולם עד מועד סיום הביקורת באפריל 1985, לא הייתה ידועה למרכז ההשקעה בפועל במשימות אלה. הסיבה לאי ידיעת העלות של המשימה נעוצה בהיעדר מידע מריכוז ושוטף של כל מרכיבי ההשקעה.

מטכ"ל/אג"א הסביר לביקורת, כי מזה מספר שנים הוחל בפיתוח פרויקט מחשב, שמטרתו לרכז את העלויות ברמה של המשימה הבודדת, כאשר הבעיה היא כיצד להגדיר את "עץ המוצר", דהיינו את כל המשימות המשוניות, המשתתפות במשימה ראשית אחת, ולהעמיס בצורה נכונה את העלויות. הפרויקט נכלל בתכנית העבודה של המרכז לעיבוד נתונים אפסנאיים לשנת 1985, וצפוי להסתיים במהלך 1986.

בקרת איכות

בנוסף לבדיקה של המוצר הסופי, הנערכת על ידי חוליית בחינה מטעם מפקדת קצין חימוש ראשי, פועלים בבתי המלאכה 51 בקרי איכות, הכפופים פיקודית למפקדי בתי המלאכה, ומונחים מקצועית על ידי הענף הטכני. המינויים לבקרים מוצאים על ידי מפקדי בתי המלאכה.

מפקדת המרכז הוציאה במארס 1984 נוהל להפעלת מערכת של בקרת איכות בבתי המלאכה. על פי הנוהל, מחובתו של הענף הטכני להעביר את הנחיותיו למפקדי בתי המלאכה, ורק לאחר קבלת הסכמתם הן מועברות אל הבקרים. במפעל ההרכבה, שהוא בית המלאכה הגדול ביותר של המרכז, ובבית המלאכה לייצור, מופנות הנחיות בתחום בקרת איכות אל קצינים טכניים, הפועלים בבתי מלאכה אלה וכפופים למפקדיהם. לדעת הביקורת, מן הראוי שבקרי האיכות יהיו בלתי תלויים במפקדים של בתי המלאכה, ויוכפפו הן מקצועית והן פיקודית, באמצעות ראש הענף הטכני למפקד המרכז, עליו תוטל אחריות כוללת לנושא.

הזמנת עבודות מייצור חוץ

1. על פי הוראת קבע של מטכ"ל/אג"א, רשאי המרכז להתקשר ישירות לספקים וליצרנים, המוכרים על ידי משרד הביטחון, כדי לרכוש פריטי אפסנייה, או להזמין עבודות ייצור של פריטים כאלה, כאשר הם חיוניים לביצוע משימות ואינם במצאי צה"ל. עבודות הייצור והרכישות, שהוזמנו ישירות על ידי המרכז מאפריל 1984 ועד סוף ינואר 1985, הסתכמו בכ-165 מיליון שקלים. למפקד המרכז, לסגנו ולראש ענף ניהול הייצור ניתנה הסמכות להתקשר עם ספק או עם יצרן עד גובה סכום שנקבע, והמתעדן מדי פעם. בתקופת הביקורת, היו הסכומים 439,000 שקלים, 361,000 שקלים ו-302,000 שקלים בהתאמה. ההוראה קובעת גם את מספר הצעות המחיר שיש לקבל מספקים או יצרנים, על פי גובה סכום הרכישה או העבודה. הטיפול בייצור החוץ וברכישות מוטל על מדור עיתוד.

בהוראות אג"א אין נוהל פנייה אל היצרנים, ופירוט של הטיפול בהצעות המחיר שהם מגישים, כגון: מועדי כינוס ועדת המכרזים של המרכז, הרכבה, נוהל פתיחת המעטפות, רישום ההצעות, בחירת היצרן, הטפסים בהם יש להשתמש. המרכז הוציא נוהל פנימי שבו פורטו חלק מנושאים אלה: הונהגו טופסי "הזמנה להגשת הצעת מחיר" וטופס "ריכוז הצעות מחיר" בו נרשמת גם ההחלטה בנוגע להצעה שנבחרה. על טופס הריכוז צריכה להיות ועדת מכרזים המורכבת מראש מדור העיתוד, ראש צוות ייצור חוץ ומעתד (בעל תפקיד העוסק בקביעת הפריטים הדרושים לעבודות ובהזמנתם).

2. משרד מבקר המדינה בדק מדגמית את סדרי מסירת העבודות ליצרנים בתקופה אפריל - דצמבר 1984. המדגם כלל כ-60 עבודות, בהיקף כולל של כ-16 מיליון שקלים (כ-10% מסך כל ההוצאות בתשעה החודשים הראשונים של שנת העבודה). נבדק בעיקר התייעור הנוגע לעבודות בתחום המתכת והקרטון. הבדיקה העלתה, כי נמחקו נתונים בטופסי ההצעות, ותוקנו מחירים הן כלפי מטה והן כלפי מעלה. להלן שתי דוגמאות:

(א) ייצור 20,000 יחידות מסמר: ב-19.8.84 פנה המרכז אל שני יצרנים, שנתבקשו להגיש את הצעותיהם מיד. אחד מהם דרש 17 שקלים ליחידה (340,000 שקלים לכל הסדרה). בהצעה של השני תוקן המחיר מ-33 שקלים ליחידה ובס"ה 660,000 שקלים, ל-15 שקלים ליחידה (300,000 שקלים לכל הסדרה). העבודה נמסרה ליצרן השני. יצוין גם, כי ההזמנה פוצלה לשניים: הזמנה אחת ל-7,000 יחידות והאחרת ל-13,000 יחידות, שנמסרו לאותו יצרן, בשני העתקים זהים של טופס הזמנה, במועד שלא נרשם. על פי ההוראות, שהיו בתוקף באותו מועד, היה המרכז מוסמך להוציא הזמנה עד לסכום של 225,000 שקלים בלבד, ולכן צריכה הייתה ההזמנה להיעשות באמצעות משרד הביטחון, ולא ישירות על ידי המרכז.

(ב) ייצור 2,500 אריזות קרטון: בפנייה מ-14.5.84 אל היצרנים צויין, כי יש להגיש את ההצעות עד 24.5.84. יצרן א' דרש ב-20.5.84 מחיר של 53.50 שקלים ליחידה; יצרן ב' הגיש הצעתו ב-2.7.84 - 37 יום לאחר המועד שנקבע ודרש 50.23 שקלים ליחידה. סכום הסיכום שבטופס נמחק. בטופס ריכוז ההצעות נמחקו גם התאריך, המחיר המוצע ליחידה וס"ה המחיר שהציע יצרן ב'. במקום המחקר, נרשם כתאריך ההצעה ה-25.6.84, כמחיר המוצע 50.23 שקלים, וכס"ה 125,575 שקלים. בחיק העבודה לא נמצאה הצעה מתאריך זה. בדיוק מדוקדקת של הטופס העלתה, כי לפני המחיקה היה רשום ה-30.5.84 כתאריך ההצעה. המחיר ליחידה שנמחק היה 43.68 שקלים והס"ה 109,200 שקל. עוד העלתה הביקורת, כי טופס מסירת העבודה ליצרן ב', נחתם על ידי המעתד שהיה מומין העבודה, ושהוא גם חבר ועדת המכרזים, עוד ב-26.6.84, כשכוע לפני שלכאורה היצרן הגיש את הצעתו.

3. הועלו ליקויים נוספים בטיפול בהצעות היצרנים ובהכנת הרישומים המתייחסים למסירת העבודות: בבסיס לא הייתה תיבת הצעות, ולא נקבע מועד לפתיחת המעטפות. בפועל נפתחו המעטפות מיד עם קבלתן; ההצעות עצמן תויקו כשהן פתוחות בתיקי העבודות, וכאמור נרשמו במועדים שונים; במרבית טופסי ריכוז ההצעות לא נרשם תאריך הדיון בהן.

לא קיים פיקוח נאות בשלבי הטיפול בהצעות המחירים; היעדר הפיקוח התבטא בכך, שפתיחת ההצעות ורישומן, נעשו רק בחלק המקרים בנוכחות שלושת החברים בוועדת המכרזים. במקרים רבים, ראש מדור עיתוד לא היה נוכח, בעת רישום ההצעות ובחירת היצרן, לדבריו מפאת עומס בעבודה. אף לא אחד מטופסי ריכוז הצעות המחיר, שבהם נרשמה גם ההחלטה שנתקבלה, לא נחתם על ידי מפקד המרכז או סגנו, או ראש ענף ניהול הייצור, כפי שנדרש על פי הנוהל הפנימי של המרכז.

המעמד שבועדת המכרזים שמש גם כרכש, דבר שאיפשר לו גישה הן להצעות המחיר של כל היצרנים, והן ליצרנים עצמם.

מממצאי הביקורת דלעיל, עלה חשד בדבר העדפה פסולה במסירת עבודות. במהלך הביקורת הצביע משרד מבקר המדינה על הצורך להביא את הממצאים לבדיקת פרקליט פיקוד הצפון. הפרקליט הורה, בראשית מארס 1985, למצ"ח לחקור את הנושא, וביוני 1985, בתום חקירת מצ"ח, קבע הפרקליט הפיקודי, "כי לא נמצא, על אף החשד, ביסוס להעדפה פסולה של יצרן כלשהו על פני יצרנים אחרים; עם זאת, לא הייתה הצדקה לליקויים האמורים"; עוד קבע הפרקליט, כי ממצאי החקירה מצביעים ששלושת בעלי התפקידים, שעסקו בפועל בהזמנה של עבודות ייצור חוץ ובניהול המכרזים הנוגעים להן (קצין בדרגת רס"ג ושני אורחים עובדי צה"ל), לא הקפידו משך תקופה ארוכה על קיום הוראות הנוהל בנושא; עקב התנהגות זו, ניתן לייחס לשלושה עבירה של התרשלות במילוי תפקיד; הם הועמדו לדין משמעתי בפני קצין שיפוט בכיר, וננזפו.

בעקבות ממצאי הביקורת, הורה מפקד המרכז על השלמת הנהלים; הותקנה תיבת הצעות, הוכנסו לשימוש מעטפות מיוחדות, ונקבע שמותר לפותחן רק במועד קבוע ובנוכחות ראש מדור עיתוד. במקרים בהם יש צורך בתוספת פרטים להצעת מחיר, ייעשה הדבר בדרך של מכתב הנמקה, חתום בידי ראש מדור עיתוד. תפקיד הרכש הופרד מתפקיד המעמד.

מטכ"ל/אג"א הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1985, כי בעקבות הביקורת הם מעדכנים את הוראות אג"א הקשורות לנוהל פנייה אל יצרנים.

אפסנייה ייעודית

במרכז כ-20 מחסנים, שכל אחד מהם מתחלק לשלושה מחסני משנה. במחסנים כ-110,000 סוגי פריטים.

1. ספירות מצאי: הוראת קבע של מטכ"ל/אג"א, מפרטת ארבע שיטות לעריכת ספירות מצאי במתקנים אפסנאיים, שהמרכז נמנה עליהם. מפקדי המרכזים הוסמכו לקבוע את שיטת הספירה. הספירות הן חודשיות וכל אחת אמורה להקיף 1/12 מכלל הפריטים שייקבעו לספירה, אך לא פורט באילו פריטים מדובר ומי יקבע אותם. במרכז נספרו רק כ-500 פריטים בחודש. למשל, בשנת 1984, נספרו במחסן בית מלאכה מנועים, כ-3% ממצאי הפריטים שבו; במחסן בית מלאכה נשק - כ-4%, ובמחסן של מפעל ההרכבה - 6%; בקצב כזה יהיה צורך בשנים רבות, כדי לספור את כל מצאי הפריטים של המרכז.

באפריל 1985, התקיים באג"א דיון בנושא מחשוב של ספירות המצאי. ראש ענף ספירות מצאי באג"א טען, כי "לכל הדעות, הוראת אג"א אינה ברת ביצוע, ומאפשרת לבצע ספירה בארבע אפשרויות, כשכל אפשרות סותרת, את רעותה". הועלתה הצעה למחשוב בתהליך של הוצאת דו"ח ספירה, והוחלט להכין תוכנה עד אוגוסט 1985, ובהמשך לערוך ניסוי. מטכ"ל/אג"א הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1985, כי לקראת שנת 1986 ישונה הנוהל הקיים בעניין ספירות מצאי.

2. מלאי ללא תנועה: על פי הוראת קבע של מטכ"ל/אג"א, מלאי ללא תנועה כולל פריטים תקינים, שלא הייתה בהם תנועה במשך שנתיים. ההוראה קובעת, כי איתור הפריטים ייעשה על פי דו"ח מחשב, שיופק אחת לשנה. התברר, כי הדו"ח שהופק ב-1984, שכלל פריטים ללא תנועה בשווי של כ-900 מיליון שקלים היה שגוי. רק בתחילת אוקטובר 1985 הופק דו"ח חדש, והוא נמסר לאג"א ולמרכז לבדיקה. הדו"ח כלל פריטים בשווי של 3.1 מיליארד שקלים.

3. פיקוח על צריכת דלק: במרכז מופעלות שתי תחנות דלק: בתחנה הראשונה מיכל לבנון ומיכל לסולר, בקיבולת של 10,000 ליטר כל אחד; התחנה מספקת בנזין וסולר רק למתקן להרצת מנועים, אליו היא קשורה ישירות בצנרת המובילה מהמיכלים ל-19 נקודות הרצה. בתחנה השנייה מיכל לבנון ומיכל לסולר בקיבולת של 20,000 ליטרים כל אחד. על פי שוברי הקבלה, שהיו במרכז, סופקו לו מ-1.4.84 עד 18.3.85 204,200 ליטרים בנזין ו-489,000 ליטרים סולר.

המרכז לא ניהל דו"חות תנועת דלק שבועיים וחדשיים, כמגודר בפקודות מטכ"ל. בדו"חות אלה, יש לציין את יתרת הפתיחה, ובדו"ח החדשי גם את היתרה לסוף החדש, לפי מדידה. ספירות מצאי חודשיות לא נעשו. מוטות המדידה לא היו תקינים. עוד קובעות פקודות מטכ"ל, כי כרססת המלאי תזוכה בכמויות הדלק שנזופקו, באמצעות שוברי ניפוק. במרכז נוהל רישום בכרססת זו רק מאפריל עד יולי 1984. בעקבות הביקורת תוקנו הליקויים.

בהיעדר רישום מרכזי של הקבלות, של הניפוקים ושל היתרות, האמור לשקף את הצריכה, שיחזרה הביקורת את הרישומים של הקבלות ושל הצריכה במרבית שנת העבודה עד 18.3.85, וערכה מאזן, שבו יתרת הפתיחה ל-31.3.84, נלקחה מדו"ח תנועת אפסנייה. במועד עריכת המאזן, מדה הביקורת גם את מצאי הדלק בשתי התחנות, בעזרת המוטות שהיו בהן. הבדיקה העלתה, כי חסרו 10,600 ליטרים בנזין ו-12,800 ליטרים סולר, בערך כספי כולל של כ-9 מיליון שקלים.

עוד העלתה הביקורת, כי כמות הבנזין והסולר המוזרמת למתקן ההרצה אינה נמדדת כלל, בשל היעדר מונים. אג"א הורה להתקין מונים בין מיכלי הסולר והבנזין לבין המתקן להרצת מנועים, כדי לאפשר מדידת הזרימה, ובאוקטובר 1985 הוא הודיע למשרד מבקר המדינה, כי המונים סופקו. זיכוי הרישומים בכרססת של כל הכמות שסופקה לתחנה נעשה ביום בו מתקבל הדלק מבסיס הדלק, עוד בטרם נצרך הדלק בפועל.

בעקבות הביקורת, פנה מפקד המרכז למטכ"ל/אג"א והסביר, כי על יסוד נתונים סטטיסטיים של צריכת דלק להרצה, לעומת כמות המנועים שהורצה בפועל במהלך שנת העבודה 1984, לא זוכו, לדעתו, הרישומים בכל הכמות שנצרכה, וביקש זיכוי מינהלי על הכמויות החסרות. ביוני 1985 אישר סגן ראש אג"א, לאחר בדיקה, זיכוי בהתאם.

סדרי הקצאת דלק והפיקוח על צריכתו

ריכוז ממצאים

הביקורת נערכה באג"א, במרכז דלק, במפקדת פיקוד הצפון ובשתיים מיחידות הפיקוד.

רוב הקצאות הדלק ניתנות על פי מקדמי צריכה המוכפלים בנתונים כמותיים שונים; הוקצו תוספות של עשרות אלפי ליטרים דלק ללא הסבר והנמקה.

הקצאות דלק רבות ניתנו מסעיפי משנה לא מתאימים, שלא בהתאם לייעודים של השימוש בדלק, וללא אישור מחלקת התקציבים של אג"א; על ידי כך נפגעה אפשרות הבקרה והפיקוח של מחלקת התקציבים.

מקדמי צריכת דלק לרכב בתנועה נקבעו לפני שנים רבות ותקפותם לא נבחנה מאז; מקדמי ההקצאה, שמטכ"ל/אג"א החליט עליהם כל שנה, הוקטנו באופן שרירותי בגלל צמצומים בתקציב.

עד 1985 הוקצה דלק לתעסוקה מבצעית בלי שהוצגו לאג"א מרכיבי הביטחון השוטף, וצורכי הדלק הנגזרים מהם.

3. פיקוח על צריכת דלק: במרכז מופעלות שתי תחנות דלק: בתחנה הראשונה מיכל לבנון ומיכל לסולר, בקיבולת של 10,000 ליטר כל אחד; התחנה מספקת בנזין וסולר רק למתקן להרצת מנועים, אליו היא קשורה ישירות בצנרת המובילה מהמיכלים ל-19 נקודות הרצה. בתחנה השנייה מיכל לבנון ומיכל לסולר בקיבולת של 20,000 ליטרים כל אחד. על פי שוברי הקבלה, שהיו במרכז, סופקו לו מ-1.4.84 עד 18.3.85 204,200 ליטרים בנזין ו-489,000 ליטרים סולר.

המרכז לא ניהל דו"חות תנועת דלק שבועיים וחדשיים, כמגודר בפקודות מטכ"ל. בדו"חות אלה, יש לציין את יתרת הפתיחה, ובדו"ח החדשי גם את היתרה לסוף החדש, לפי מדידה. ספירות מצאי חודשיות לא נעשו. מוטות המדידה לא היו תקינים. עוד קובעות פקודות מטכ"ל, כי כרססת המלאי תזוכה בכמויות הדלק שנזופקו, באמצעות שוברי ניפוק. במרכז נוהל רישום בכרססת זו רק מאפריל עד יולי 1984. בעקבות הביקורת תוקנו הליקויים.

בהיעדר רישום מרכזי של הקבלות, של הניפוקים ושל היתרות, האמור לשקף את הצריכה, שיחזרה הביקורת את הרישומים של הקבלות ושל הצריכה במרבית שנת העבודה עד 18.3.85, וערכה מאזן, שבו יתרת הפתיחה ל-31.3.84, נלקחה מדו"ח תנועת אפסנייה. במועד עריכת המאזן, מדה הביקורת גם את מצאי הדלק בשתי התחנות, בעזרת המוטות שהיו בהן. הבדיקה העלתה, כי חסרו 10,600 ליטרים בנזין ו-12,800 ליטרים סולר, בערך כספי כולל של כ-9 מיליון שקלים.

עוד העלתה הביקורת, כי כמות הבנזין והסולר המוזרמת למתקן ההרצה אינה נמדדת כלל, בשל היעדר מונים. אג"א הורה להתקין מונים בין מיכלי הסולר והבנזין לבין המתקן להרצת מנועים, כדי לאפשר מדידת הזרימה, ובאוקטובר 1985 הוא הודיע למשרד מבקר המדינה, כי המונים סופקו. זיכוי הרישומים בכרססת של כל הכמות שסופקה לתחנה נעשה ביום בו מתקבל הדלק מבסיס הדלק, עוד בטרם נצרך הדלק בפועל.

בעקבות הביקורת, פנה מפקד המרכז למטכ"ל/אג"א והסביר, כי על יסוד נתונים סטטיסטיים של צריכת דלק להרצה, לעומת כמות המנועים שהורצה בפועל במהלך שנת העבודה 1984, לא זוכו, לדעתו, הרישומים בכל הכמות שנצרכה, וביקש זיכוי מינהלי על הכמויות החסרות. ביוני 1985 אישר סגן ראש אג"א, לאחר בדיקה, זיכוי בהתאם.

סדרי הקצאת דלק והפיקוח על צריכתו

ריכוז ממצאים

הביקורת נערכה באג"א, במרכז דלק, במפקדת פיקוד הצפון ובשתיים מיחידות הפיקוד.

רוב הקצאות הדלק ניתנות על פי מקדמי צריכה המוכפלים בנתונים כמותיים שונים; הוקצו תוספות של עשרות אלפי ליטרים דלק ללא הסבר והנמקה.

הקצאות דלק רבות ניתנו מסעיפי משנה לא מתאימים, שלא בהתאם לייעודים של השימוש בדלק, וללא אישור מחלקת התקציבים של אג"א; על ידי כך נפגעה אפשרות הבקרה והפיקוח של מחלקת התקציבים.

מקדמי צריכת דלק לרכב בתנועה נקבעו לפני שנים רבות ותקפותם לא נבחנה מאז; מקדמי ההקצאה, שמטכ"ל/אג"א החליט עליהם כל שנה, הוקטנו באופן שרירותי בגלל צמצומים בתקציב.

עד 1985 הוקצה דלק לתעסוקה מבצעית בלי שהוצגו לאג"א מרכיבי הביטחון השוטף, וצורכי הדלק הנגזרים מהם.

דלק למבצעים הוקצה ללא קבלת אישור מאג"מ/מבצעים; בהקצבות לא פורט לאיזה צורך ניתנו.

דלק שנועד לאירועים חגיגיים הוקצה לעתים קרובות לפעילות שוטפת של היחידות; בדרך כלל, לא נמצאו הדרישות של היחידות, וההקצבות לא היו מנומקות.

היחידות ביצעו שעות מנוע מעל למאושר והשתמשו בסולר שהוקצב למטרות אחרות.

מפקדת פיקוד הצפון הקציבה בנזין ליחידות הפיקוד שלא על פי חישוב מסודר של זכאותן; לא נעשה כלל חישוב של הזכאות לסולר וההקצבות ניתנו לפי דרישה.

בשתי יחידות של פיקוד הצפון, הצורכות דלק רב, נמצאו ליקויים בניהול הרישומים על קבלת דלק וניפוקו, המצביעים על פיקוח רופף על יחידות המשנה בתחום זה.

נתונים על שימוש בתלושי דלק אזרחי לרכב של קצינים בכירים הוזרמו למחשב, אך לא נעשה שימוש בדו"חות שהופקו.



צה"ל מקצה ליחידותיו דלק מסוגים שונים למטרות הבאות: אימונים, פעילות ביטחון שוטף, מיבצעים, מינהלה, רכב לתנאי שירות, בישול, מאור וחימום. משק הדלק מנוהל בחלקו במסגרת תקציב אג"א, וחלקו במסגרת תקציבי הזרעות וגורמים אחרים. מטכ"ל/אג"א מקציב את הדלק לפיקודים ולחילות; מרכז דלק של אג"א מנפק את הדלק שהוקצה ליחידות, הן בתלושי דלק והן בנזולים.

בחודשים יולי - אוקטובר 1985 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הקצאת הדלק לכוחות היבשה, ברמות הפיקוד השונות, ואת סדרי הפיקוח על צריכת הדלק ביחידות. הביקורת נערכה באג"א, במרכז דלק, במפקדת פיקוד הצפון ובשתי יחידות בפיקוד. הביקורת התייחסה בעיקר לפעולות של שנת 1984.

סדרי הקצאת דלק על ידי אג"א

1. בתקציב הדלק של אג"א נכללת הקצאת הדלק לרוב כוחות היבשה. התקציב לדלק סילוני והתקציב לסולר לשיוט נכללים בתקציבי חיל האוויר וחיל הים, המשלמים לאג"א באמצעות העברה תקציבית תמורת הדלק שנרכש עבורם.

במשך שלוש השנים ירד הנפק של הדלק בתקציב הרגיל בכ-21%. הצריכה בפועל בשנת 1984 הייתה קטנה מהמתוכנן בתקציב בנזין ב-7% ובסולר ב-16%. הסכום שלא נוצל כסעף דלק הועבר לסעיפי תקציב אחרים.

בשנות הכספים 1983 ו-1984 תוקצבו בתקציב מיוחד כמויות דלק נוספות, לצורכי השעייה בלבנון. בשנת 1984 תוקצבו כסעף זה 16 מיליון ליטר בנזין ו-23.5 מיליון ליטר סולר ונצרכו 11 מיליון ליטר בנזין ו-13 מיליון ליטר סולר. מטכ"ל/אג"א הסביר למשרד מבקר המדינה, כי אי ההתאמה בין התכנון לביצוע נבעה משינויים תכופים בפריסה ובפעילות בלבנון.

סעף דלק בתקציב הרגיל של אג"א מחולק לסעיפי משנה, בהתאם ליעודים של השימוש בדלק. להעברת תקציבים בין סעיפי המשנה נדרש אישור של מחלקת התקציבים באג"א. הביקורת העלתה מקרים רבים של הקצאת דלק למשימות שונות שלא על פי סעיף המשנה המתאים, ללא אישור מחלקת התקציבים. לדוגמה: מסעף המיועד למילוי מיכלי רכב חדש, או רכב לאחר טיפול תקופתי בסדנה, הוקצבו 64,000 ליטר בנזין למפקדת חילות השדה ו-25,000 ליטר בנזין לפיקוד הדרום, עבור רכב בתנועה; 17,000 ליטר בנזין נוספים

הוקצבו לפיקוד הדרום עבור הנעת רכב במחסני חירום. למפקדת חילות השדה הוקצבו מסעיף התאיידות 35,000 ליטר בנזין עבור רכב בתנועה; מסעיף דלק להפעלת גנרטורים הוקצו 70,000 ליטר בנזין לחיל האוויר, עבור מילוי מיכלי כלי רכב לאחר טיפול תלת-שנתי.

כלי רכב המאוחסנים במחסני חירום מוקצים לעתים, באישור אג"א, למשימות שונות. בתקציב לשנת הכספים 1984 הוקצו לסעיף הפשרת כלי רכב ממחסני חירום 240,000 ליטר בנזין, ובפועל הוקצבו 410,000 ליטר. גם במחצית הראשונה של שנת הכספים 1985 נמצאה חריגה בסעיף זה: ההקצאה השנתית הייתה 226,000 ליטר בנזין ונוצלו עד אוקטובר 1985 304,000 ליטר. מחלקת התקציבים אישרה בדיעבד העברה תקציבית לכיסוי חריגות אלה. עוד התברר, כי בשנת הכספים 1984 הוקצו עבור רכב שהופשר כ-200,000 ליטר בנזין נוספים מסעיפים אחרים, ללא אישור, כך שלמעשה הייתה החריגה בסעיף זה יותר גדולה. לדעת הביקורת יש לבקש אישור לחריגה בעת התהוותה.

2. סעיף משנה "רכב בתנועה" נועד להקצאת דלק לכלי רכב המשמשים את היחידות לצורכי מינהלה ולתנאי שירות, והוא הנדול ביותר בתקציב הדלק של אג"א. לשם קביעת גודל ההקצאה מוכפל תכן הרכב במקדמי צריכה, שנקבעו לכל סוג של רכב. מקדמי הצריכה נקבעו לפני שנים רבות והוקטנו מדי פעם בפעם בשל מיגבלות תקציב. בשנים 1978 - 1984 הוקטנו המקדמים ב-18% עד 42%, בהתאם לסוג הרכב. לא הובהר לביקורת על סמך מה נקבעו המקדמים ואלו צרכים הם מייצגים. לדעת הביקורת יש לערוך סקר על פעילות כלי הרכב, כדי לאתר את צורכי הדלק על פי המשימות שנקבעו ליחידות ולבסס, על פי תוצאותיו, מדיניות הקצאה ומקדמי הקצאה.

3. אג"א מקצה דלק למשימות תעסוקה מבצעית על פי מקדמי צריכה גדולים ב-24% עד 96% מהמקדמים שלפיהם מוקצה דלק לרכב בתנועה. כמו כן ניתנת תוספת דלק מיוחדת לגזרות תעסוקה מסוימות, הנקראות "גזרות קשות". בשנת הכספים 1984 ניתנה לפיקודים תוספת גזרות קשות על ידי שני ענפים באג"א, שהסתכמה בכ-4.9 מיליון ליטר בנזין ובכ-700,000 ליטר סולר.

ההקצבות ניתנו ללא קריטריונים ברורים לקביעת צורכי הפיקודים, ולא הובהרו לביקורת חישובי הענפים ושיקוליהם. רק ביוני 1985 הציגו הפיקודים לאג"א את מרכיבי הביטחון השוטף שבתחום אחריותם ואת צורכי הדלק הנגזרים מהם, אשר ישמשו בסיס להקצאת הדלק.

הקצאת הסולר ל"גזרות קשות" וכן כשליש מהקצאת הבנזין לגזרות אלה ניתנו לפי דרישה של הפיקוד. לא נמצא תיעוד של הדרישות, וההקצאות לא היו מנומקות. בינואר 1986 הודיע מטכ"ל/אג"א למשרד מבקר המדינה, כי הוסדר תיעוד הדרישות.

4. אג"א מקצה דלק למיבצעים ולתעסוקה מיבצעית לא מתוכננת. בשנת הכספים 1984 הוקצו לצרכים אלו 1.7 מיליון ליטר בנזין ו-200,000 ליטר סולר. לפי פקודת התחזוקה של אג"א, יוקצה הדלק לאחר שהפיקוד הגיש דרישה מפורטת של הצרכים, ולאחר שהדרישה אושרה עקרונית על ידי אג"מ/מיבצעים. בענף המקצה לא נמצא תיעוד לגבי הדרישות של הפיקודים ואישורי אג"מ/מיבצעים. הענף לא ציין פרטים על המטרה שלשמה ניתנה כל הקצבה, שיאפשרו פיקוח ובקרה על הצריכה.

5. שעות מנוע לרכב קרבי מוקצות ליחידות למיבצעים, לאימונים ולטיפולים. לכל משימה ניתנת אשרה על ידי הגורם המוסמך, כגון אג"מ/מיבצעים, מה"ד, אג"א. אין לחרוג מהקצאת שעות המנוע. כל יחידה מדווחת למרכז לעיבוד נתונים אפסנאיים (מענ"א) על צריכת שעות המנוע. ההתחשבות לקביעת זכאות היחידות לסולר נעשית על ידי השוואת הדיווח על צריכת שעות מנוע לאשרות: ההקצבה ניתנת על פי הנתון הנמוך שבין השניים.

על פי נתוני מענ"א הוקצבו ליחידות צה"ל בשנת 1984 שעות מנוע למטוסים, לתותחים מתנייעים ולנמ"שים. בצריכה בפועל הייתה חריגה של 35,000 שעות. במחצית הראשונה של שנת העבודה 1985 חל נידול בהיקף החריגה והיא הייתה 31,000 שעות. העובדה,

שהיחידות יכלו לחרוג מהקצבות הדלק לשעות מנוע, על אף שיטת ההתחשבות של מטכ"ל/אג"א המפורטת לעיל, מצביעה על כך, שהיחידות השתמשו בסולר שהוקצב להן למטרות אחרות. יצוין, כי החריגה בשעות מנוע גוררת בעקבותיה עלייה ממשית בהוצאות לאחזקה.

בחודשים דצמבר 1985 וינואר 1986 דן המטה הכללי בעניין החריגות מן ההקצאה לשעות מנוע. בסיכום הדיונים קבע סגן הרמטכ"ל את הפעולות שיש לנקוט כדי למנוע חריגה בשנת העבודה 1985, וכדי לצמצם את היקף התופעה של אי דיווח על צריכת שעות מנוע.

6. אג"א מקצה סולר להנעות ולטיפולים ברכב קרבי שבמחסני חירום, על בסיס מפתח של זמן פעולה בחודש. ההקצאה ניתנת על פי נתוני מענ"א, ואינה מיועדת לרכב קרבי שבאחסנה יבשה, ששיגרת הטיפולים בו אינה מחייבת הנעה. הביקורת העלתה, כי נתוני מענ"א לא היו מעודכנים. על פי נתוני מפקדת קצין חימוש ראשי היו, באמצע אוגוסט 1985, באחסנה יבשה נגמ"שים, טנקים ותותחים מתניעיים, שעל פי נתוני מענ"א היו באחסנה רגילה. היחידות יכלו לכאורה לקבל הקצבת סולר עבור שעות מנוע להנעות שלא יבוצעו.

7. אג"א מקצה דלק לאירועים חגיגיים, כגון אירועי יום העצמאות וימי חיל. בשנת 1984 הוקצו בסעיף אירועים כ-500,000 ליטר בנזין. בפקודת התחזוקה של אג"א נקבע, כי הקצאת אמצעים לאירועים, מותנית בקבלת אישור עקרוני ממטכ"ל/אכ"א. הביקורת העלתה כי חלק גדול מן ההקצבות לאירועים לא ניתן למטרות שהוגדרו בפקודה, אלא כסיוע ליחידות בביצוע משימות אחרות. למשל: ניתנה הקצבה של 10,000 ליטר בנזין כסיוע להקמת יחידה; 15,000 ליטר בנזין ניתנו להתארגנות יחידה אחרת לקראת תעסוקה מבצעית, ו-70,000 ליטר בנזין כסיוע לפיקוד המרכז למטרות שונות.

לגבי רוב האירועים לא נמצאו אישורים של אכ"א והנמקות של היחידות המבקשות. בדיקת התייעוד שנמצא לגבי שתי הקצבות העלתה, כי הוקצבה כמות דלק גדולה בהרבה מכפי שתוכננה: לאירועי יום העצמאות תשמ"ה הוקצבו 49,700 ליטר בנזין, לעומת 17,000 ליטר בנזין, שתוכננו בפקודת התחזוקה לאירוע זה. לאבטחת אירועי חג המולד בינואר 1985 תוכננה הקצאת 15,000 ליטר בנזין, ובפועל הוקצבו 35,000 ליטר.

8. בשנת הכספים 1984 הוקצו בסעיף מילוי מיכלי כלי רכב 760,000 ליטר בנזין ו-260,000 ליטר סולר. ההקצאה ניתנה בעיקר למילוי מיכלי הדלק של כלי רכב החוזרים ליחידות לאחר טיפול תלת-שנתי בסדנאות ובמוסכים אזרחיים. הביקורת העלתה, כי ב-1984 היקצה אג"א לפיקודים דלק למילוי מיכלים לאחר שהוגשו דרישות, שהתבססו על תכנית הטיפולים של מפקדת קצין חימוש ראשי. אג"א לא דרש מהפיקודים דיווח על ביצוע התכנית, למרות שבדרך כלל אין התכנית מתבצעת במלואה. בנובמבר 1984 החל אג"א להקצות דלק לפיקודים על פי דיווח על הביצוע. לפיקוד הצפון הוקצו בשנת העבודה 1984 220,000 ליטר בנזין ו-70,000 ליטר סולר למילוי מיכלים, בלי שהגיש דרישה מפורטת לגבי כלי הרכב שעתידיים לקבל טיפולים יזומים בסדנאות.

פיקוד המרכז הגיש דרישה שנתית ל-1984 בכמות של 39,000 ליטר בנזין ו-25,000 ליטר סולר; אג"א אישר לו כמות של 32,000 ליטר בנזין ו-20,000 ליטר סולר. הביקורת העלתה, כי בנובמבר 1984 ניתנה לפיקוד, על פי דרישתו, תוספת של 10,000 ליטר בנזין למילוי המיכלים בכלי הרכב של אוגדת מילואים, אף על פי שכלי הרכב של אוגדה זו נכללו בדרישה המקורית של הפיקוד. כמו כן ניתנה לפיקוד, באותו חודש, הקצבה נוספת של 60,000 ליטר סולר למילוי מיכלים, בלי שהפיקוד פירט את מספר כלי הרכב, סוגיהם ומרחק הנסיעה מהסדנה.

בפקודת קבע של אג"מ/מיכצעים נקבע, כי מיכלי הדלק של כלי רכב במחסני חירום יהיו מלאים בכל עת. בסוף שנת העבודה 1984 יזם אג"א "מיכצע" של מילוי מיכלים בכלי הרכב שבמחסני החירום בכל צה"ל, בלי לבדוק את הסיכנות לחוסר וכלי לנקוט פעולות נגד האחראים לו. במבצע זה נופקו כ-310,000 ליטר בנזין ו-20,000 ליטר סולר. לאחר סיום המבצע ביקש פיקוד המרכז הקצבה נוספת של 8,000 ליטר בנזין, וקיבל 18,000 ליטר, עבור יחידות אשר לפי הדיווח כבר תדלקו את כלי הרכב שלהן.

9. כלי רכב שבאחסנת הכן, המתודלקים בבנוזין, מאבדים במשך הזמן חלק קטן מהדלק שבמיכליהם מחמת התאיידות. בשנת הכספים 1984 הוקצו בסעיף התאיידות עשרות אלפי ליטר בנוזין. הקצאות להשלמת הבנוזין שהתאדה אינן מחולקות מראש, אלא ניתנות לפי דרישת הפיקודים: הכמות המירבית ניתנת לפי מצאי הרכב בימחיים כפול מקדם התאיידות. רק פיקוד הדרום הגיש לאג"א דרישה מפורטת לגבי חוסר דלק שהתהווה מהתאיידות. לפיקוד הוקצו 39,000 ליטר מעל לדרישתו. למפקדת חילות השדה ניתנה הקצבה גדולה בשליש מזו שאמורה הייתה להינתן בהתאם למצבת כלי הרכב.

10. להפעלת גנרטורים (סעיף "מטרות") הוקצו בשנת הכספים 1984 מיליוני ליטרים של סולר ובנוזין. כמו כן הוקצו בנוזין וסולר להנעות וטיפולים ברכב שבמחסני החירום (סעיף "הנעות"). רוב הדלק הוקצה על בסיס מקדמי צריכה שנקבעו. כ-500,000 ליטר בנוזין וכ-100,000 ליטר סולר בסעיף מטרות וכ-170,000 ליטר בנוזין ו-75,000 ליטר סולר בסעיף הנעות ניתנו כתוספות. לא נמצאו דרישות של הפיקודים, שהיוו בסיס להקצאת התוספות, ואינם ברורים השיקולים שהביאו למתן ההקצאה.

צריכת דלק בפיקוד הצפון

1. פיקוד הצפון היה ב-1984 צרכן הדלק השני בגודלו בצה"ל (לאחר חיל האוויר). הפיקוד מקבל הקצאות דלק מאג"א לפי משימות, ומקציב דלק ליחידות הכפופות לו.

כל הקצאות הדלק שהפיקוד מקבל, למשימות השונות, נרשמות בכרטיסייה אחת לפי סוג הדלק (בנוזין או סולר), וכך גם מתנהל הרישום על הדלק שמפקדת הפיקוד מקציבה ליחידות. לדעת הביקורת יש לנהל את משק הדלק בפיקוד לפי משימות, כדי לאפשר פיקוח ובקרה מתאימים על הקצאת הדלק ועל צריכתו.

הפיקוד מקציב דלק ליחידותיו על פי חישוב שהוא עורך בנוגע לזכאותן. זכאות זו נקבעת על פי מקדמי צריכת דלק ונתונים כמותיים של רכב קרבי, רכב אחר, גנרטורים וכוח אדם. נבדקו תיקים של שלוש יחידות, שהן צרכניות הדלק הגדולות בפיקוד. הביקורת העלתה, כי החישוב שערך הפיקוד בנוגע לזכאותן של היחידות לבנוזין, לא היה מסודר. נמצאו כמה חישובים מאותה תקופה, לגבי זכויות כל יחידה לדלק, שכל אחד מהם נערך לפי מרכיבים שונים. למשל: בתיק יחידה א' היו שלושה חישובים שונים לגבי כמות הבנוזין החודשית שהיחידה אמורה לקבל ברבעון השני של שנת 1985. בפועל הוקצב ליחידה במהלך הרבעון בנוזין בכמות העולה על החישובים. ברבעון השלישי של שנת 1985 לא נעשה חישוב כלל, וההקצאה נעשתה על בסיס הרבעון הקודם.

בדיקת הקצבות הסולר של הפיקוד ליחידותיו העלתה, כי לא נעשה כלל חישוב של זכאותן לסולר וההקצבות ניתנו לפי דרישת היחידות. לפי חישוב שערכה הביקורת כמות סולר שהוקצתה ליחידה א' הייתה גדולה פי שניים מהכמות לה הייתה זכאית.

במפקדת פיקוד הצפון עשרות כלי רכב מסוגים שונים, לשימוש של קציני מפקדת הפיקוד. הקצבת הדלק, האמורה להינתן לכלי רכב אלה, על פי המפתחות שקבע אג"א, היא כ-27,000 ליטר לחודש. למעשה ניתנה לכלי הרכב הקצבת דלק הגדולה בממוצע פי שניים עד פי שלושה מן ההקצבה המחושבת על פי המקדמים שקבע אג"א.

הפיקוד מקבל ממרכז דלק תלושי דלק אורחי עבור פעילי גיוס, בעלי תפקידים בכירים בשירות מילואים ואחרים, המשתמשים ברכבם הפרטי לביצוע משימות הקשורות בתפקידם הצבאי. היחידות אמורות להעביר לפיקוד דיווח מפורט על ניצול תלושי הדלק. הביקורת העלתה, כי חלק מהיחידות אינן מדווחות על ניצול תלושי הדלק האורחי, כדרוש. הפיקוד הודיע ליחידות כמה פעמים, כי יש לקיים את פקודת המטכ"ל בעניין זה, אולם לא נקט פעולות לאכיפתה.

פקודת מטכ"ל קובעת, כי פרטי התדלוק של כלי רכב יירשמו בכרטיס עבודה, אשר ישמש, בין השאר, לפיקוח על צריכת הדלק. בדיקת כרטיסי העבודה של כ-100 כלי רכב במפקדת הפיקוד ובמפקדת יחידה א' העלתה, כי בכרטיסי העבודה של כלי הרכב של מפקדת היחידה לא היה רישום כלל, ובכרטיסי העבודה של כלי הרכב של מפקדת הפיקוד היה רישום חלקי.

2. יחידה א' היא צרכן הדלק הגדול ביותר בפיקוד הצפון. במחצית הראשונה של שנת הכספים 1985 הוקצבו ליחידה א' מאות אלפי ליטרים של בנזין ושל סולר. נבדק אופן חישוב ההקצבות של מפקדת היחידה ליחידות המשנה. נמצא, כי הבנזין הוקצב על-פי מצבת כלי הרכב והמקומים שנקבעו, אולם הסולר הוקצב ללא חישוב, אלא לפי הצריכה בפועל של היחידות. בבדיקת הכרטיסיות של הקצבות הבנזין ליחידות נמצאו מספר רב של ליקויים ברישום.

בתחנת הדלק היחידתית ישנו מיכל של 20,000 ליטר בנזין. כלי הרכב מתודלקים תמורת תלושים של מרכז דלק, שמקובל להשתמש בהם בעת תדלוק בתחנות דלק צבאיות שמחוץ ליחידה. המתדלק החוזר לקצינת הדלק את התלושים שקיבל בעת תדלוק כלי הרכב; קצינת הדלק לא בדקה אם הוחזרו כל התלושים תמורת הדלק שנופק. לדעת הביקורת נוהג זה אינו מאפשר בקרה על פעולות המתדלק וקצינת הדלק, אלא מאפשר לכאורה שימוש פסול בתלושים. לאחר הביקורת הופסק השימוש בתלושי מרכז הדלק לצורך תדלוק כלי רכב בתחנה של היחידה, והונהגה חלוקת תלושים יחידתיים.

עוד העלתה הביקורת, כי חלק מכלי הרכב של היחידה מתודלקים בתחנת הדלק היחידתית שלא באמצעות תלושים וללא הגבלת כמות. למשל, בספטמבר 1985 נופקו בתחנת הדלק כ-20,000 ליטר, מהם כ-5,000 ליטר ללא תלושים.

בפקודות מטכ"ל נקבע, כי ניפוק דלק לכלי רכב יירשם בטופס שיועד לכך; האחראי על תחנת הדלק יסכם, כל יום, את הכמויות שנופקו וימסור את הטופס לביקורת קצין התחזוקה של היחידה. הקצין האחראי על התחנה ינהל דו"ח תנועות דלק שבועי, ובו תירשם, כל יום, קריאת המונה, בתחילת היום ובסיומו; בסוף החודש יוכן מאזן דלק חודשי. הביקורת העלתה, כי הוחל בניהול הרישום בטופס רק ביוני 1985 והוא בוצע לסירוגין; מקבלי הדלק לא חתמו בטופס, כנדרש; הטפסים לא נבדקו על ידי הקצין האחראי והוא לא ניהל דו"ח תנועות דלק שבועי, שבו אמורה להירשם קריאת המונה; לא הוכן מאזן דלק חודשי.

עוד העלתה הביקורת, כי תדלוק סולר נעשה ממיכלית, או מתחנת דלק מאולתרת באחת מיחידות המשנה, ללא רישום.

במחצית הראשונה של שנת הכספים 1985 הקציבה היחידה ליחידת משנה א' עשרות אלפי ליטרים של בנזין וסולר בחודש. הביקורת העלתה, כי עד אמצע ספטמבר 1985 לא ניהל קצין ההספקה היחידתי רישום מסודר, של ניפוק ושל קבלה, בכרטיסיות הדלק. עוד העלתה הביקורת, כי במפקדת היחידה הוחל ברישום של ניפוק בנזין בנוזלים רק באוקטובר 1985. היחידה ניהלה מעקב חלקי בלבד אחר חלוקת תלושי דלק. כך למשל, לא נרשמו ניפוק וקבלה של תלושי דלק במשך כמחצית השנה, שבה שהתה יחידת המשנה בלבנון, ולא נוהל רישום לגבי ניפוק סולר כלל.

ביקורת בשתי יחידות כפופות העלתה, כי ביחידה אחת לא נוהל רישום לגבי ניפוק בנזין בנוזלים, ובשנייה נוהל רישום כזה לסירוגין. בשתי היחידות לא היה רישום של ניפוק סולר. ביחידה אחת נרשם ניפוק התלושים רק בסוף כל חודש, על פי זכרונו של מ"מ המפקדה; ביחידה השנייה נוהל רישום התלושים באופן חלקי. השוואת כרטיסיות הדלק, בשתי היחידות לרישומי היחידה הממונה העלתה, כי ברישומי שתי היחידות חסרו רישומים רבים.

ליחידת משנה ב' הוקצבו עשרות אלפי ליטרים בנזין ושל סולר בחודש. הביקורת העלתה, כי במפקדת היחידה לא היה רישום לגבי ניפוק בנזין וסולר בנוזלים; רישום חלוקת בנזין בתלושים החל באמצע מאי 1985. בדיקה של המפקדה הממונה שנערכה באמצע ספטמבר 1985, העלתה ליקויים רבים בניהול כרטיסיות הבנזין. אחרי הבדיקה עודכנו הרישומים בכרטיסיות הבנזין בהתאם לרישומי המפקדה הממונה ובסיס הדלק. בהשוואת כרטיסיות הסולר של היחידה עם רישומי המפקדה הממונה העלתה הביקורת, כי כמחצית מהקצבות הסולר, שיחידת המשנה קיבלה בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1985, לא הופיעו ברישומים; ברישומים על הסולר לא הופיעו מספרי הקצבות ולא צוין למי ניתנו. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה בשתי יחידות כפופות שהיו בתעסוקה מיבצעית העלתה, שהם לא רשמו כלל את צריכת הדלק.

על פי הרישומים מאוחסנים ביחידת משנה ב' 5,000 ליטר בנזין לשעת חירום. בבדיקה של משרד מבקר המדינה נמצאו רק 2,000 ליטר. סגן מפקד יחידת המשנה הסביר, שחלק מהדלק לשעת-חירום

נצרך לפעילות הביטחון השוטף באישור המפקדה הממונה לדעת הביקורת אין להשלים עם שימוש בדלק לשעת-חירום לצרכים שוטפים, ויש לנקוט, לאחר בירור העניין, בצעדים משמעותיים נגד האחראים לכך.

3. הביקורת העלתה, כי מאפריל עד יוני 1985 נוהל ביחידה ב' רישום על קבלת דלק וניפוקו בכרטיסיות, אך הרישום נפסק עם החלפת עוזר קצין התחזוקה האחראי על ענייני הדלק. בעת הביקורת נוהל רק רישום חלקי, שלא צוינו בו הפרטים על תנועות הדלק, מספרי ההקצבות, הגורם המקבל והיתרה. לא נוהלו חשבונות מקבילים, שבהם נרשמו ההקצבות שנתנה היחידה ליחידות הכפופות לה.

היחידה לא ניהלה רישום של ניפוק דלק מתחנת הדלק היחידתית כנדרש. נמצא רישום מאולתר, ללא ציון שם המקבל וללא חתימתו. הקצין האחראי לא הכין דו"ח תנועות דלק, שבו אמורה להירשם קריאת המונה היומית.

הביקורת העלתה, כי לא נוהל ביחידת משנה א' רישום מסודר של קבלת דלק וניפוקו ליחידות הכפופות. נוהל רישום חלקי, שהיו בו שגיאות רבות. היחידה לא ניהלה רישום על ניפוק בניין בנוזלים במחנה המפקדה. ליחידות המשנה נופק דלק תמורת אישורים פנימיים של המקבל, אשר לפי הסכרי היחידה מושמדים אחת לחודש. יחידות כפופות שבתעסוקה מיבצעית לא ניהלו רישום על צריכת הדלק.

ליחידת משנה ב' הוקצו בספטמבר ובאוקטובר 1985 אלפי ליטרים של בניין. בדיקת שוברי ניפוק הדלק בנוזלים העלתה, כי מפקדת היחידה החלה לנהל רישום עליהם רק ביוני 1985. בחודשים יולי – אוקטובר 1985 לא נרשמו פרטי המקבל ולא נדרשה חתימתו; הטופס לא נבדק על ידי הקצין האחראי כנדרש. קצין התחזוקה של היחידה מסר לביקורת, כי שתי יחידות כפופות שבתעסוקה מיבצעית בגזירת היחידה אינן רושמות את צריכת הדלק.

בינואר 1986 הודיעה מפקדת פיקוד הצפון למשרד מבקר המדינה, כי תפעל לשיפור הרישומים על תנועות הדלק ביחידותיה באמצעות פעולות הסברה והדרכה. ב-6 בינואר 1986 נערך כנס של קציני התחזוקה של יחידות הפיקוד, ונדונו בו נושאים הקשורים לפיקוח על צריכת הדלק.

שימוש בדלק אזרחי

1. כלי רכב צבאיים מתודלקים בבניין 85 אוקטן, שהוסף לו צבע אדום. כלי הרכב של קצינים מדרגת אל"ם ומעלה וכלי רכב מסוימים, כגון אמבולנסים, מתודלקים בבניין אזרחי 91 ו-96 אוקטן.

מרכז דלק מנפק לפיקודים ולחילות פנקסים של תלושי בניין אזרחי. על המשתמשים בהם למלא את כל פרטי התדלוק בספת, הצמוד לתלוש הדלק, ועל היחידות להחזיר את הפנקסים בסוף כל חודש, לאחר השימוש, למרכז דלק. מרכז דלק אמור לבדוק את תקינות הפרטים שנרשמו בספחים ולחזרים את הנתונים למחשב, כדי לזכות את המפקדה הממונה, שניפקה את תלושי הדלק, ולבדוק התאמה לתלושים שיוחזרו מתחנות הדלק.

התאמת הספחים בפנקסים לתלושים המוחזרים מתחנות הדלק נבדקת במרכז דלק באמצעות דו"ח מחשב, שמופק בדרך כלל אחת לחודש. הדו"ח אמור לאתר מקרים שבהם נעשה שימוש בתלושים שלא בהתאם להוראות.

בדיקה שערכה הביקורת, לגבי החודשים אפריל – אוגוסט 1985, העלתה, כי לא היה טיפול בדו"חות אלה. יצוין, כי חברות הדלק מקבלות תשלום עוד לפני בדיקת התלושים.

מרכז דלק אמור לערוך מעקב חודשי באמצעות דו"ח מחשב, אחר הצריכה הממוצעת של כלי רכב שברשות קצינים בכירים. הנתונים בדו"ח זה מבוססים על רישום הפרטים בספחים של פנקסי הדלק שהוחזרו למרכז. אם צריכת הדלק החודשית הממוצעת אינה סבירה, על מרכז דלק לשלוח מכתב לקצין המחזיק ברכב, שבו תוכא לידיעתו כמות הדלק שצרך הרכב בחודש שחלף ומספר

הקילומטרים שנסע. בתקופה שנבדקה (אפריל - אוגוסט 1985) לא שימש הדו"ח לצורכי בקרה על צריכת דלק חריגה, ומרכז דלק לא שלח מכתבי התראה לקצינים.

דלק אזרחי עבור רכב קצינים בכירים מוקצה לפיקודים על בסיס מקדם חודשי שקבע אג"א לכל סוג רכב. השוואה שערך משרד מבקר המדינה בין הקצבות דלק אלה לבין הצריכה בפועל, בשלושת הפיקודים המרחביים, בחודשים אפריל - ספטמבר 1984 ואפריל - יוני 1985 העלתה, כי בתקופה זו הייתה הצריכה של בנזין אזרחי גבוהה ב-20% עד 50% מההקצבה החודשית.

2. בצה"ל כלי רכב מדגם "פורד אריקה", שלתלוקם משתמשים, על פי המלצת היצרן, בבנזין 96 אוקטן. באוקטובר 1983 נתבקשה מפקדת קצין חימוש ראשי לבדוק אפשרות להשתמש בכלי רכב אלה בבנזין 91 אוקטן, שמחירו זול יותר. באפריל 1984 הוחל בכיצוע הבדיקה בכלי רכב אחד, ולאחר שהצטבר ניסיון חיובי הוחלט להרחיב את היקף הבדיקה לעשרה כלי רכב נוספים. באוקטובר 1984 הוחל בכיצוע הבדיקה המורחבת, אך היא הופסקה על ידי מחלקת ייצור ופיתוח באג"א, עקב חילוקי דיעות מקצועיים לגבי אופן עריכתה.

באפריל 1985 נערך דיון בנדון באג"א. נציג מפקדת קצין חימוש ראשי המליץ לבצע את הניסוי; נציג ענף פיתוח וניסויים באג"א קבע, כי צה"ל ימשיך להשתמש בבנזין 96 אוקטן, ללא עריכת הניסוי. לדעת הביקורת, נוכח סיכומים קודמים, שהצביעו על האפשרות לבצע את הניסוי, יש לבחון את הנושא מחדש. בינואר 1986 הודיע אג"א, כי יבדוק אם הנתונים הטכניים והכלכליים מצדיקים את חידוש הניסוי.

פיקוח על תחנות דלק אזרחיות

בספטמבר 1985 היו ברחבי הארץ 49 תחנות דלק אזרחיות המנפקות לכלי רכב צבאיים, תמורת תלושים, בנזין צבאי, סולר ושמינים המנופקים לתחנות על ידי מרכז דלק; תחנות הדלק מקבלות עמלה לפי כמות הדלק שהן מנפקות. מרכז דלק עורך ביקורות חודשיות בתחנות אלו.

בחודשים אפריל - ספטמבר 1985 לא המציאו תחנות הדלק תלושים תמורת 6,550 ליטר בנזין, 1,280 ליטר סולר ו-330 ק"ג שמן, שקבלו ממרכז דלק. משרד הביטחון חייב את התחנות בכ-11 מיליון שקלים (במחירים שוטפים). משך הזמן שעבר בין מועד גילוי אי ההתאמה לבין מועד קיומו מהסכומים שהגיעו לחברות הדלק, היה בין שלושה לארבעה חודשים. חיובים אלה אינם צמודים למדד ומשרד הביטחון לא גבה החזרי עמלה בגינם. סכום העמלה בגין החוסרים היה, לגבי התקופה שנבדקה, כ-320,000 שקל.

תחנות דלק יחידתיות

אג"א מאשר הקמת תחנות דלק יחידתיות ביחידות שהוכיחו צורך בכך. לפי נתוני מרכז דלק היו בספטמבר 1985 125 תחנות יחידתיות. בסיסי הדלק חייבים לבצע, אחת לחודש, טיפולים יזומים ובדיקות שונות בתחנות הדלק היחידתיות הנמצאות בתחום אחריותם. הביקורת העלתה, כי הטיפולים בוצעו בדרך כלל בהתאם להוראות. הבסיסים בדקו את ההיבטים הטכניים והבטיחותיים הקשורים בהפעלת התחנות. משרד מבקר המדינה המליץ, שאג"א יבחן את האפשרות לשלב בבדיקה החודשית בדיקת נושאים הנוגעים לניהול הרישומים על קבלת דלק ועל ניפוקו.

לפי הוראות מרכז דלק, בסיסי הדלק חייבים לתקן תקלות בציוד התחנה תוך 24 שעות ממועד קבלת ההודעה על כך. בסיסי הדלק לא ינפקו דלק לתחנות שחסר בהן מונה או שהמונה מקולקל. בבסיסי הדלק האחראי לתחזוקתן של תחנות הדלק היחידתיות במרחב פיקוד המרכז היו רשומות, בחודשים יולי - אוקטובר 1985, 27 הודעות על תקלות בציוד שבתחנות. ב-17 מקרים תוקנה התקלה לאחר יומיים עד 12 יום. בחמישה מהמקרים הודיעו היחידות על מונים מקולקלים, אולם הבסיס לא הפסיק את הספקת הדלק לתחנות.

בהוראות קצין תחזוקה ראשי נקבעו אופן אחסנת הדלק ומוצרי וסדרי הבטיחות. בדיקה מידגמית, שערך משרד מבקר המדינה לגבי רישומים הנוגעים לביקורות שערך מרכז דלק ב-25 תחנות דלק

יחידתיות, בחודשים ינואר – ספטמבר 1985, העלתה: בשמונה תחנות נמצאו ליקויים בטיחותיים בתחום החשמל, מרחקי בטיחות קטנים מהדרוש ואיגום לא תקין. בתשע תחנות חסרו פריטים שונים בעמדות כיבוי האש (בשבע מהן הליקוי נמשך זה כמה חודשים ומצוין מחדש בכל ביקורת). ב-11 תחנות היו ליקויים שונים: התחנה לא גודרה; חסר שילוט; לא סומנו מיכלי הדלק. לתקון ליקויים אלה אחראיות היחידות שהתחנות בשטחן.

ליקוי בהארקה הוא ליקוי בטיחותי, שתיקונו באחריות יחידות בינוי פיקודיות. בדיקה בנושא הארקה, שערך מרכז דלק בנובמבר 1985 ב-52 תחנות, העלתה ליקויים בתחום זה ב-13 תחנות. כך למשל, בתחנת דלק של גדוד שריון נמצא, עוד באוקטובר 1984, כי ההארקה לא הייתה תקינה; עד אוקטובר 1985 לא תוקן הליקוי על ידי יחידת הבינוי של פיקוד הדרום, האחראית לנושא זה, והתחנה נסגרה.

מרכז דלק סגר ארבע תחנות, לאחר שנמצאו בהן ליקויים בטיחותיים מתמשכים. בביקורות שערך מרכז דלק נמצאו בכמה תחנות דלק אחרות ליקויים דומים במהותם לליקויים שבעטיים נסגרו התחנות; תחנה אחת הוקמה בקרבת מצבור תחמושת, בניגוד להוראות הבטיחות. לדעת הביקורת יש לסגור גם תחנות אלה או להבטיח תיקונם המידי של הליקויים.



רוב הקצאות הדלק של אנ"א ניתנות בתהליך שיגרתי, המבוסס על נתונים ידועים של מספר כלי רכב, הקצאת שעות מנוע וכדומה, שמוכפל במקדמי הקצאה, המשתנים מדי פעם בפעם בהתחשב באילוצי תקציב. מן הראוי שהבסיס למקדמי ההקצאה יברק לעתים מזומנות, ויתבסס על נתונים בדוקים.

הקצאות נוספות הסתכמו כמאות אלפי ליטר דלק. בדרך כלל לא תועדו הדרישות של היחידות והשיקולים של הענף המקצה. בעקבות הביקורת פעל אנ"א לשיפור התיעוד.

ממצאי הביקורת ביחידות פיקוד הצפון מצביעים על ליקויים ברישום של קבלת דלק וניפוקו ובפיקוח של המפקדות הממונות. על אי סדרים כאלה ביחידות צה"ל כבר הצביעה הביקורת בדו"חות קודמים. בהתחשב באופי המוצר, הפיקוח על השימוש בו צריך להיעשות על ידי ניהול קפדני של רישומים ועל ידי הפעלת סדרי בקרה הדוקים של המפקדים ושל המפקדות בדרגים השונים. לדעת הביקורת יש לנקוט פעולות הסברה, הדרכה ואכיפת הפקודות, כדי לשפר את ההסדרים להקצאת הדלק ואת הפיקוח על צריכתו.

לדעת הביקורת על צה"ל למנוע הישנות מקרים של ניצול דלק, המיועד לשימוש בעת חירום, לשימושים אחרים.

תחזוקת מבנים

ריכוז ממצאים

תחזוקת המבנים בחלק גדול מן המחנות שנבדקו הייתה, בדרך כלל, במצב גרוע. לא נקבע נוהל להכנתה של תכנית מיתאר שנתית לתחזוקת מבנים. בהיעדר סקר ונתונים על הצרכים בבדק, לא ניתן היה לבסס את התכנית השנתית על סדרי עדיפות נכונים.

יחידתיות, בחודשים ינואר – ספטמבר 1985, העלתה: בשמונה תחנות נמצאו ליקויים בטיחותיים בתחום החשמל, מרחקי בטיחות קטנים מהדרוש ואיגום לא תקין. בתשע תחנות חסרו פריטים שונים בעמדות כיבוי האש (בשבע מהן הליקוי נמשך זה כמה חודשים ומצוין מחדש בכל ביקורת). ב-11 תחנות היו ליקויים שונים: התחנה לא גודרה; חסר שילוט; לא סומנו מיכלי הדלק. לתקון ליקויים אלה אחראיות היחידות שהתחנות בשטחן.

ליקוי בהארקה הוא ליקוי בטיחותי, שתיקונו באחריות יחידות בינוי פיקודיות. בדיקה בנושא הארקה, שערך מרכז דלק בנובמבר 1985 ב-52 תחנות, העלתה ליקויים בתחום זה ב-13 תחנות. כך למשל, בתחנת דלק של גדוד שריון נמצא, עוד באוקטובר 1984, כי ההארקה לא הייתה תקינה; עד אוקטובר 1985 לא תוקן הליקוי על ידי יחידת הבינוי של פיקוד הדרום, האחראית לנושא זה, והתחנה נסגרה.

מרכז דלק סגר ארבע תחנות, לאחר שנמצאו בהן ליקויים בטיחותיים מתמשכים. בביקורות שערך מרכז דלק נמצאו בכמה תחנות דלק אחרות ליקויים דומים במהותם לליקויים שבעטיים נסגרו התחנות; תחנה אחת הוקמה בקרבת מצבור תחמושת, בניגוד להוראות הבטיחות. לדעת הביקורת יש לסגור גם תחנות אלה או להבטיח תיקונם המידי של הליקויים.



רוב הקצאות הדלק של אנ"א ניתנות בתהליך שיגרתי, המבוסס על נתונים ידועים של מספר כלי רכב, הקצאת שעות מנוע וכדומה, שמוכפל במקדמי הקצאה, המשתנים מדי פעם בפעם בהתחשב באילוצי תקציב. מן הראוי שהבסיס למקדמי ההקצאה יברק לעתים מזומנות, ויתבסס על נתונים בדוקים.

הקצאות נוספות הסתכמו כמאות אלפי ליטר דלק. בדרך כלל לא תועדו הדרישות של היחידות והשיקולים של הענף המקצה. בעקבות הביקורת פעל אנ"א לשיפור התיעוד.

ממצאי הביקורת ביחידות פיקוד הצפון מצביעים על ליקויים ברישום של קבלת דלק וניפוקו ובפיקוח של המפקדות הממונות. על אי סדרים כאלה ביחידות צה"ל כבר הצביעה הביקורת בדו"חות קודמים. בהתחשב באופי המוצר, הפיקוח על השימוש בו צריך להיעשות על ידי ניהול קפדני של רישומים ועל ידי הפעלת סדרי בקרה הדוקים של המפקדים ושל המפקדות בדרגים השונים. לדעת הביקורת יש לנקוט פעולות הסברה, הדרכה ואכיפת הפקודות, כדי לשפר את ההסדרים להקצאת הדלק ואת הפיקוח על צריכתו.

לדעת הביקורת על צה"ל למנוע הישנות מקרים של ניצול דלק, המיועד לשימוש בעת חירום, לשימושים אחרים.

תחזוקת מבנים

ריכוז ממצאים

תחזוקת המבנים בחלק גדול מן המחנות שנבדקו הייתה, בדרך כלל, במצב גרוע. לא נקבע נוהל להכנתה של תכנית מיתאר שנתית לתחזוקת מבנים. בהיעדר סקר ונתונים על הצרכים בבדק, לא ניתן היה לבסס את התכנית השנתית על סדרי עדיפות נכונים.

לא נקבעו כללים לקביעת קדימויות בביצוע תכנית המיתאר השנתית, ולהכנסת שינויים בה. במהלך השנה חלו שינויים רבים מאוד בביצוע תכנית המיתאר. מטלות רבות, שנכללו במיתאר, לא בוצעו ובמקומן בוצעו נושאים אחרים, שלא הופיעו במיתאר.

תקציב הבדק והאחזקה חויב בעבודות רבות, שעל פי הפקודות אינן מוגדרות כבדק או כאחזקה.

בעבודות רבות היו חריגות גדולות מההקצבה המקורית. בוצעו נושאים שלא נכללו במיפרט העבודה, והשתמשו בימי עבודה ובחומרים שלא נכללו בהערכה התקציבית שאושרה.

לא נקבעו סדרי בקרה נאותים למימוש תכנית המיתאר, ולביצוע העבודות, שיהיה תואם את האישורים שהוצאו.



במחנות צה"ל, למעט זרועות האויר והים, כ-4.5 מיליון מ² של מבנים, רובם ישנים. אחזקת המבנים מוטלת על הפיקודים המרחביים, באמצעות יחידות הבינוי הפיקודיות, ובסיוע קבלנים. ייעוד היחידות הוא לתכנן את עבודות הבינוי, ולפקח על ביצוען, ולאחזק את מחנות צה"ל. היחידות כוללות מפקדות ואזורים מרחביים. עבודות הבינוי, הבדק והאחזקה מתוקצבות על ידי מטכ"ל/אג"א. התקציב מפרט את ההקצבות לעבודות בביצוע עצמי (רג"י) ולהעסקת קבלנים. תכנית המיתאר השנתית לעבודות בביצוע עצמי, קובעת את אופן חלוקת התקציב לפיקודים ולחילות, ואת המשימות שיבוצעו באותה שנה. מרכז בינוי אחראי לתכנון המיתאר, להבאתו לאישור מטכ"ל/אג"א, ולריכוז הפעולות להוצאת התכנית לפועל.

בחדשים מארס עד אוגוסט 1985 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא תחזוקת מבנים. נבדקו בעיקר סדרי הכנת התקציב, הכנת תכניות המיתאר השנתיות וביצוען, מצב התחזוקה במחנות, ופעילות יחידות הבינוי הפיקודיות. הביקורת נערכה במטכ"ל/אג"א, במרכז בינוי וביחידות הבינוי של פיקוד המרכז ושל פיקוד הדרום. נערכו גם סיורי ביקורת במחנות צה"ל במרחב שני פיקודים אלה.

תקצוב ותכנון עבודות בשנת הכספים 1984

1. תקציב הבינוי לשנת הכספים 1984 הסתכם ב-17.523 מיליארד שקל; כ-7.387 מיליארד שקל מהם מיועדים לבדק ולאחזקה ומתחלקים - 2.024 מיליארד שקל לביצוע עבודות אחזקה באמצעות קבלנים (בעיקר לאחזקת מערכות), ו-5.363 מיליארד שקל לעבודות בביצוע עצמי של יחידות הבינוי. ההוצאה לעבודות בביצוע עצמי באותה שנה הסתכמה ב-6.006 מיליארד שקל, אך רק 51% מהם הוצאו בסעיפי הבדק והאחזקה; יתרת התקציב הוצאה בעיקר לבינוי רגיל ולבינוי מיבצעי.

הביקורת העלתה כי התקציב לעבודות בביצוע עצמי לא נקבע על פי תחשיב צורכי הבדק והאחזקה. הבסיס לקביעתו היה התקן של כוח האדם למשימות הקיים ביחידות הבינוי. על פי תקן כוח האדם נקבעות ההוצאות לשכר עבודה, וליתר מרכיבי עלות העבודות, כגון חומרים והובלה הנקבעים ביחס קבוע למרכיב שכר העבודה.

בהצעת התקציב של אג"א לשנת עבודה 1984, ובתכנית המיתאר לאותה שנה, יועד רוב התקציב כסעיף עבודות בביצוע עצמי לעבודות בדק ואחזקה. התברר, כי בהקצאה של מחלקת התקציבים של אג"א יועדו רק כ-53% לעבודות בדק ואחזקה, והיתר להתקנות למיניהן, לבינוי חדש, למשימות ולהתאמות. לכל אחד מסוגי המשימות נקבע בתקציב סעיף משנה נפרד.

הביקורת העלתה, כי במהלך שנת 1984 בוצעו עבודות רבות מסעיף משנה המיועד לבדק, למרות שלפי ההגדרות בפקודות המטכ"ל הן אינן בדק, אלא בינוי חדש או שינויים. כחלק מהמקרים בוטלו עבודות בדק, ובמקומן נקבעו משימות אחרות שאינן בדק. גם בתיקי

עבודה אחרים הוסיפו למשימות הכדק עבודות נוספות, שאינן כדק. כיוון שבנין העבודות האחרות חייב סעיף תקציב לבדק, קטן בפועל התקציב לעבודות כדק ואחזקה. השינויים נעשו ללא אישור מטכ"ל/אג"א.

עוד התברר, כי בחלק מהעבודות דלעיל חרגו יחידות הבינוי שנבדקו, במידה ניכרת, מההקצבה המקורית שאישר מרכז בינוי, ושהייתה מבוססת על ההערכות התקציבית שיחידות הבינוי עצמן הגישו לביצוע העבודות. להלן דוגמאות:

(א) לתיק שיפוצים בחמ"ל/אג"א נוספו עבודות שאינן שיפוץ: התקנת מערכת לגילוי אש, התקנת פלדלת, ייצור דלפק, הרכבת דלת הרמוניקה, ומערכות של לוחות הזזה למפות. לעבודות השיפוץ הוקצב מיליון שקל, אך עקב העבודות הנוספות הסתכמה ההוצאה בפועל ב-6.1 מיליון שקל וחריב בה סעיף הבדק.

(ב) בתיק של בדק ושיפוצים במבנים שבמרכז בינוי, הייתה ההקצבה בשנת העבודה 1984 3.4 מיליון שקל, ההוצאה - 18.1 מיליון שקל. בוצעו עבודות רבות שאינן בדק, ושאינן לא נכללו בהערכה התקציבית, כגון שינויים בחדרים, התקנת לוחות חשמל, עבודות נגרות וריהוט ואספקה של תשעה מזגנים. התיק הוגדר כ"עבודה שטרם הושלמה", והוא הועבר להמשך ביצוע בשנת העבודה 1985, עם הקצבה של 16.8 מיליון שקל נוספים.

(ג) באחת מיחידות המשנה של יחידת הבינוי של פיקוד המרכז העלתה הביקורת, כי עבודות כדק בסך כ-61 מיליון שקל, שתוכננו לשנת הכספים 1984, הוסבו למשימות בינוי חדש והתקנות, והן דווחו במסגרת סעיף התקציב לבדק. מקרים נוספים הועלו גם ביחידת הבינוי של פיקוד הדרום. בדיקה מדגמית העלתה, כי גם בתקציב לשנת הכספים 1985 בוצעו עבודות, שבמהותן אינן בדק, אך חייב בהן סעיף משנה זה.

2. פקודות מטכ"ל קובעות, כי במסגרת התקציב המאושר יגישו מפקדות הפיקודים המרחביים דרישות לעבודות בדק למפקדת מרכז בינוי. המרכז נוהג לרכז את הדרישות ולחלקן על פי פיקודים וחילות, כדי שיכללו בתכנית המיתאר השנתית (להלן - "המיתאר").

עד מועד סיום הביקורת לא היה נוהל המגדיר את אופן הכנתו וגבישו של המיתאר. מרכז בינוי לא ערך סקר על מצב המבנים במחנות צה"ל ועל צורכי הבדק והאחזקה שלהם, ולפיכך לא היו בידיו, בעת הכנת המיתאר, נתונים להשוואה בין הדרישות לבין הצרכים, ולכביעת עדיפויות. במצב שנוצר, המזמין הוא זה שמכתיב כדרך כלל, את המשימות ואת העדיפויות. בינואר 1986 הודיע מטכ"ל/אג"א למשרד מבקר המדינה, שנמצא בהכנה נוהל להגשה של תכנית מיתאר שנתית.

3. פקודת מטכ"ל, הדנה בביקורת על מחנות ומבנים קובעת, שיש לבדוק את מצב אחזקתם בביקורת שנתית, שתערך על ידי נציגים של מפקדת מרכז בינוי. מזה שנים לא נערכו ביקורות כאלה. מרכז בינוי לא קבע הוראות לביצוע סיורי ביקורת, לצורך איתור בעיות ודווח עליהן, ולצורך היערכות לקראת הכנה של המיתאר.

יחידות הבינוי הפיקודיות, שהן הקבלן לביצוע תכנית המיתאר, לא היו שותפות להגדרת הצרכים. יחידות אלה לא ריכוזו נתונים על צורכי הבדק, ולא ניהלו רישום מרוכז של העבודות שבוצעו בכל אחד מהמחנות שבמרחב. מחוסר רישום לא ניתן לקבל תמונת מצב מרוכזת ועדכנית על המהות ועל היקף העבודות שבוצעו בעבר, ועל אלה שיש לבצע.

4. כדי שניתן יהיה לבצע משימה שנכללה במיתאר, על מרכז בינוי להוציא אישור ביצוע בו מצוין מועד הביצוע, ולצרף אליו תכנון הנדסי, והערכה תקציבית. האישור מועבר למפקד יחידת הבינוי הפיקודית, והוא מוציא על פיו צו ביצוע המופנה לאזור הבינוי המתאים: בצווים לא צוין מועד לביצוע.

עם אישור תכנית המיתאר לבדק ולאחזקה לשנת העבודה 1984, קבע מטכ"ל/אג"א, כי מרכז בינוי יתכנן שבמהלך ביצוע התכנית תהיה שליטה ובקרה צמודה על יחידות הבינוי. עוד נקבע, כי יש לקבוע סדרי עדיפות לביצוע התכנית.

הביקורת העלתה, כי מרכז בינוי לא קבע סדרי עדיפות לביצוע המתאר לשם הוצאה של אישורי ביצוע. גם לא נקבעו לענף אחזקה נוהלי פיקוח ובקרה על עבודתן של יחידות הבינוי. המעקב אחר ביצוע העבודות באזורי הבינוי לא היה ממוסד, ולא היה שיטתי. אין נוהל בקרה על אופן ביצוע העבודות על ידי יחידות הבינוי, על העמידה בלוח הזמנים שנקבע לביצוע העבודות, ועל איתור חריגות מהתקציב שאושר, בעיקר חריגות גדולות. בינואר 1986 הודיע מטכ"ל/אג"א למשרד מבקר המדינה כי נוהל לפיקוח על עבודות בביצוע עצמי, נמצא בשלבי הכנה.

עוד העירה הביקורת, כי אין נוהל לשינוי ולהמרה של משימות במיתאר, כפי שעושים בפועל המזמינים, ולא נקבעו בעלי סמכות לאשר את מהות השינויים ואת היקפם.

הביקורת העלתה, כי לא בוצע מספר רב של משימות, שנכללו במיתאר שנת העבודה 1984. לחלק מהעבודות לא הוצא אישור ביצוע, והעבודות האחרות בוטלו על ידי הפיקודים והחילות, שהעדיפו להמירן במהלך השנה בעבודה אחרת שנכללה במיתאר. למשל, ביחידת הבינוי של פיקוד המרכז באזור בינוי תל-השומר תוכננו 259 משימות בדק במיתאר שנת העבודה 1984. ל-124 מהן, שהסתכמו בכ-124.2 מיליון שקל, לא ניתן אישור ביצוע. ממצאים דומים הועלו גם באזור בינוי צריפין. בדיקה מדגמית של היקף השינויים שבוצעו במיתאר ביחידת הבינוי של פיקוד הדרום, בחודשים אוגוסט עד נובמבר 1984, הצביעה שבוטלו 287 משימות בהיקף של 4,490 ימי עבודה מתוך כ-1,200 משימות מאושרות באותה שנה. במקומן שולבו 380 מטלות אחרות בהיקף של 5,062 ימי עבודה.

במקרים אחרים אמנם ניתן אישור בצוע, אך אזורי הבינוי החלו בביצוע המשימות באיחור רב, או שדחו את הביצוע לשנת הכספים הבאה. למשל למפקדת קצין מודיעין ראשי לא ביצעה יחידת הבינוי בתל-השומר 12 תיקי עבודה, שהוצאו להם אישורי ביצוע בשנת העבודה 1984, שתקציבם הסתכם ב-13.5 מיליון שקל, ושנדרשו לביצועם 370 ימי עבודה. ביצוע העבודות הועבר למיתאר 1985. אחת העבודות הייתה עבודה בטיחותית לחיזוק תקרה של מבנה. העבודה נדחתה משנה לשנה, במשך שלוש שנים.

אי-ביצוע של חלק מהמיתאר נובע גם מכך, שבעוד שאג"א קובע חלוקה של הקצאת המשאבים בין יחידות הפיקוד לבין יחידות אחרות שבתחום הפיקוד, בפועל קובע הפיקוד את סדר העדיפויות, ויחידות הבינוי אינן שומרות על אותה חלוקה בעת ביצוע העבודות לגורמים השונים.

בסיום שנת עבודה 1984 התלונן קצין הבינוי של מפקדת חילות השדה בפני אג"א שבוצע רק חלק קטן של העבודות, שאושרו לביצוע באותה שנה. בתשובתו טען מפקד יחידת הבינוי של פיקוד המרכז, כי מתוך הקצבה של 260.7 מיליון שקל, בוצעו עבודות בסך 216.8 מיליון שקל – ביצוע בשיעור 83%. בדיקה של משרד מבקר המדינה-העלתה כי לעומת הממוצע הכללי האמור, היה שיעור הביצוע של אזור בינוי צריפין במחנות מפקדת חילות השדה נמוך במיוחד, ובאזור בוצעו רק 51% מהתקציב שאושר.

מטכ"ל/אג"א לא פיתח כלים לפיקוח על מימוש תכנית העבודה השנתית, ולמעקב אחר השינויים שחלים בה, במהלך השנה.

6. בנובמבר 1985 הודיע מטכ"ל/אג"א למשרד מבקר המדינה, כי רוב הליקויים שנתגלו במהלך הביקורת תוקנו, לאחר שהוכנו נוהלי עבודה והוגדרו סמכויות, בעיקר בתחומים של ארגון, ניהול ופיקוח על תכנית העבודות בביצוע עצמי. עוד הודיע מטכ"ל/אג"א כי ענף בינוי באג"א יבצע ביקורות מטה ביחידות הבינוי, ושהוחל גם בביקורת על יחידות הבינוי באמצעות מחשוב של תכנית העבודה. השיפורים אמורים לבוא לידי ביטוי בתכנית לשנת העבודה 1986.

הכנת תקציב ומיתאר לשנת הכספים 1985

1. ההקצבה לעבודות בביצוע עצמי לשנת הכספים 1985 הייתה 20.480 מיליארד שקל, מהם כ-44% לשכר עבודה של עובדים משימתיים. מצבת העובדים המשימתיים הייתה 810, מהם 228 עובדי תקורה (28%). בשנת הכספים 1985, חולק פוטנציאל הבינוי, לפיקודים ולחילות השונים, על

פי ימי עבודה. לצורך חישוב הפוטנציאל של ימי העבודה בשנה, של אזורי הבינוי, קבע מטכ"ל/אג"א, כי יובאו בחשבון 200 ימי עבודה נטו לפועל.

הביקורת העלתה, כי הקביעה של 200 ימי עבודה, כנורמה של תפוקה שנתית לעובד, הייתה נמוכה מהתפוקה למעשה. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה באזור בינוי תל-השומר, ושהתייחסה לתפוקה אפריל - יולי 1985, העלתה, כי הפוטנציאל למעשה היה גבוה בכ-28% מזה שקבע. בינואר 1986 הודיע מטכ"ל/אג"א, כי המכסה השנתית של ימי עבודה לעובד הוגדלה ל-225.

עוד העלתה הביקורת, כי החישובים של מטכ"ל/אג"א בדבר פוטנציאל הביצוע של אזור בינוי תל השומר היו שגויים. כבסיס לחישובים הובאה בחשבון מצבה של 177 פועלים, בעוד שלמעשה מועסקים באזור 197 פועלים. כתוצאה מהערת הביקורת הודיע מטכ"ל/אג"א, ב-15.10.85, כי העודף הקיים בכוח אדם, ינוצל למשימות בדק נוספות.

במהלך הביקורת התברר למטכ"ל/אג"א, כי מיתאר העבודות לשנת הכספים 1985 לא היה שלם וחלו שיבושים בהכנתו, מאחר שמרכז בינוי לא כלל במיתאר המקורי נושאים שונים, כגון תיקים משנת העבודה 1984 שהועברו להמשך עבודה ב-1985. הבעיה העיקרית הייתה בפיקוד המרכז, שבו היקף התיקים משנת עבודה 1984, שהיה צורך להעבירם לשנת העבודה 1985, הגיע ל-40% מפוטנציאל הבינוי. מטכ"ל/אג"א הכין תכנית מיתאר חדשה לפיה קוצצו מהמיתאר המקורי לשנת העבודה 1985 משימות מתוכננות בהיקף של 5,000 ימי עבודה.

תחזוקת מבנים

1. במהלך הביקורת סירר עובד של משרד מבקר המדינה, בחודשים יוני ויולי 1985, ב-17 ממחנות צה"ל בפיקוד המרכז ובפיקוד הדרום, מהם שלושה מחנות חדשים, כדי לעמוד על מצב תחזוקת המבנים. לסוירים הצטרפו נציג ענף בינוי במטכ"ל/אג"א, נציג מרכז בינוי ונציגי היחידות.

הביקורת במחנות העלתה, כי מצב האחזקה של מבנים, בכל המחנות הישנים, ירוד: קורות המעטפת סדוקים, ברזל הזיון גלוי וחשוף לשיתוך (קורוזיה), קירות רטובים, נגות דולפים ויש בעיות ניקוז של מי גשמים ובעיות ברשת הכיוב. חלק מהממצאים היו ידועים למרכז בינוי, ושולבו בתכניות מיתאר שנתיות, אולם ביצוען נדחה, לעתים, במשך שנתיים ושלוש שנים. להלן דוגמאות:

במחנה א' של חטיבה נמצא כי שני מבני מגורים, לא תוחזקו שנים רבות. מבנה אחר המשמש מרכז גיוס חטיבתי, נמצא רעוע. סקר שנערך ב-1982 על ידי מרכז בינוי קבע, כי יש לשפץ מיידית את המבנה עקב בעיות בטיחות. הוצא אישור ביצוע לעבודה עוד בשנת העבודה 1983, אולם היא לא בוצעה עד מועד סיום הביקורת.

בבסיס הדרכה של חיל החימוש במחנה ב' נדרשו שיפוץ שירותים, בדק חשמל, ופתרון לבעיות של סתימות בצנרת המים והביוב ושל קשיים בניקוז מי גשמים, שגרמו בחורף האחרון להצפת מבנה האפסנאות. בפברואר 1985 הוטל על מרכז בינוי גם לטפל בהריסת שלושה מבנים מסוכנים: להכין הערכות תקציביות לכל עבודות השיפוץ הנדרשות בבסיס ההדרכה, ולתת פתרון מקומי למניעת הצפת האפסנאות. בדיקה נוספת שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה, באוקטובר 1985, העלתה שנושאים אלה לא טופלו.

במחנה ג', בקירות מבנים ששימשו בעבר להדרכה, היו סדקים רחבים, ובחלונות חסרו שמשות. מבנה המטבח המרכזי היה מוזנח, והיו בו מפגעים רבים. אחד מבין מבני השירותים והמקלחות היה הרוס: הביקורת מצאה כי 30 משטחי אוהלים היו הרוסים; סככה ששימשה בעבר לטיפולם לטנקים הייתה פגועה. ביוני 1983 הגישה יחידת הבינוי של פיקוד המרכז, למרכז בינוי הערכת תקציב בסך 271,000 שקל לעבודות תיקון משטח האוהלים. אישור ביצוע הוצא רק בספטמבר 1984. בדצמבר 1984 הודיע מפקד יחידת הבינוי של פיקוד המרכז למרכז בינוי, כי המשטחים נהרסו כליל בגשמים של חורף 1984, וכבר לא ניתן לתקנם בתקציב דלעיל, והאומדן החדש לתיקונם הוא 12 מיליון שקל. המשימה בוטלה ב-1985 בגלל העלות הגבוהה של תיקון המשטחים, ומשום שבית הספר עבר למחנה אחר.

ליקויים בעלי משקל נמצאו במחנה ובמוצב. המוצב, שהוקם לפני שנים רבות, לא חובר לרשת החשמל ולא היו בו מים זורמים. כחדר אוכל משמשים מבנים הניתנים להובלה; המבנים היו שבירים. מי התהום חודרים מדי לילה למוצב. למרות שכל היחידה מבוססת בבון, לא הותקנו משטחי הליכה. מפקדת פיקוד הדרום הודיעה למשרד מבקר המדינה, בינואר 1986, כי הליקויים העיקריים במחנה ובמוצב, תוקנו.

2. מעיון במסמכים שונים עולה, כי גם מטכ"ל/אג"א מודע למצב הלקוי של אחזקת המבנים במחנות צה"ל. בנובמבר 1984 פנה ראש אג"א אל סגן הרמטכ"ל וקבע, כי "מצב אחזקת המבנים הנו בכי רע. יחידות הבינוי, בשל חוסר משאבים, אינן נותנות מענה מלא, ומצב המבנים הולך ומתדרדר". ראש אג"א הציע לתקנן תפקיד של רכזי אחזקה ביחידות. הנושא עלה בדיון ראשי אגפים במטה הכללי, בדצמבר 1984. בעקבות הדיון הוחל בעבודת מטה משותפת של אג"א ושל אג"ת. עד למועד סיום הביקורת, באוגוסט 1985, לא הסתיימה עבודת המטה.

בינואר 1986 הודיע מטכ"ל/אג"א למשרד מבקר המדינה, כי ייקבעו חוליות אחזקה במחנות צה"ל. כשלב ראשון למימוש התכנית התבקשו הפיקודים והחילות להגיש, עד פברואר 1986, רשימות של שניים עד שלושה חיילים לכל מחנה, שיוכשרו לשמש כאנשי אחזקה.

מפקד מרכז בינוי ציין במכתב ממאי 1985 אל ראש אג"א, כי יחידות הבינוי נמצאות בתהליך נסיגה בכמות ובאיכות, מול צרכים גדלים, מערכות מתוחכמות, ומחנות מתרחבים ומתיישנים: ולפיכך הן אינן ערוכות לתת מענה למשימות נדרשות, דבר הגורם לבלאי מואץ של המתקנים ושל המערכות, ומקצר את חייהם.

יחידות בינוי פיקודיות

1. בתקן יחידות הבינוי הפיקודיות היו באפריל 1984 תפקידים לחיילים בשירות סדיר, ועוד תפקידים לאורחים עובדי צה"ל, המועסקים על פי תקציב משימתי. חלק מהתפקידים הוא לעובדים יצרניים והיתר – עובדי תקורה. לא נקבעו הדרכים לחישוב הצרכים בכוח האדם לאחזקה, וליתר המשימות המוטלות על יחידות הבינוי. לביקורת לא הוסבר על פי איזה בסיס נקבעו התקנים לכוח אדם משימתי ביחידות הבינוי.

2. כאמור, יחידות הבינוי הפיקודיות רשאיות לבצע עבודות בינוי ובדק רק לאחר שמרכז בינוי הוציא אישור ביצוע, לאחר שקיבלו צו ביצוע ממפקד הבינוי הפיקודי, ונפתח תיק עבודה במערכת המחשב של המרכז לעיבוד נתונים אפסנאיים. בכל תיק עבודה צריכה להיות תכנית הנדסית והערכה תקציבית, הכוללת פירוט של שעות העבודה וכתב כמויות חומרים. חיוב העבודות נעשה על פי סעיפים תקציביים, בחלוקה בין בינוי חדש, בדק ואחזקה.

על פי נוהל, שהוציא מרכז בינוי באוגוסט 1982, בעניין טיפול בתיקי עבודות בביצוע עצמי, נקבע כי המרכז יבדוק עבודות שנסתיימו בגירעון, ויברר את הסיבות להיווצרותן.

קיימת תכנית מחשב, של המרכז לעיבוד נתונים אפסנאיים, למעקב אחר חריגים בביצוע התקציב, אך היא לא הופעלה. לפיכך, אין התרעה, באמצעות המחשב, על חריגות מהתקציב, וניתן להמשיך ולמשוך מסעיפי תקציב מעבר לתקציב מאושר. הדו"ח התקציבי המופק, מציג נתונים על התקציב המקורי, על ביצוע התקציב ושל היתרה.

הבקורת העלתה, כי במספר גדול של עבודות חרגו יחידות הבינוי, שנבדקו, בסכומים גדולים מהתקציב שאושר לעבודה.

עוד העלתה הביקורת, כי מרכז בינוי וגם מטכ"ל/אג"א לא הפעילו שיטה לבקרה תקציבית על ביצוע התקציב שאושר לעבודות, ובפועל החריגות אושרו בדיעבד, והוזרמו כספים לכיסוי הגירעון.

אזורי הבינוי משנים, לעתים קרובות, את ההקצבות לחומרים ולימי עבודה, שנקבעו לעבודות ללא צורך באישור נוסף של גורם ממונה. עקב כך נוצרו אי-התאמות לפירוט שנכלל בהערכה התקציבית. במקרים אחרים בוצעו עבודות ללא הערכה תקציבית. להלן דוגמאות:

(א) לתיק עבודות של שינויים במבנה במרכז לציד רפואי, הוקצבו 1.6 מיליון שקל, אך הוא סוכם רק בסוף שנת העבודה 1984 והתברר שההוצאה הייתה בסך 5.2 מיליון שקל. מחיצות צופו בעץ, למרות שלא נכללו בהערכה תקציבית, והשתמשו גם בחומרים נוספים, שלא פורטו בתיק. בתיק היה אישור על גמר ביצוע העבודה, אך למרות זאת הוא הוגדר כ"תיק נמשך", והוא נפתח מחדש בשנת העבודה 1985, עם הקצבה נוספת של 9.2 מיליון שקל.

(ב) לעבודות בדיק, שבוצעו במחנה חטיבה, הוקצבו 21.4 מיליון שקל, וההוצאה עד אוקטובר 1985 הייתה 26.6 מיליון שקל. הביקורת באזור הבינוי העלתה, כי העבודה לא נכללה במיתאר המקורי של שנת העבודה 1985, אלא נוספה בסוף מארס 1985, על פי החלטת פיקוד המרכז. ב-1985.22.4 נתן מרכז בינוי אישור לביצועה, בלא שהייתה לה הערכה תקציבית, כאשר בפועל כבר החלה יחידת הבינוי בביצוע העבודות. ב-1985.22.4 המועד בו הוצא אישור לביצוע וב-1985.17.5 הוציאה יחידת הבינוי שתי תעודות המאשרות את גמר העבודות. בהיעדר הערכה תקציבית, לא ידוע איך נקבע התקציב לביצוע, ולא ניתן להשוות את הביצוע לתכנית. מרכז בינוי הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1985, כי הערכה תקציבית הועברה בדיעבד ליחידה ב-1985.15.7.

(ג) בתיק עבודות שיפוץ של חדרי משמר במטכ"ל, הוקצבו 500,000 שקל, וההוצאה הסתכמה ב-3.1 מיליון שקל. בוצעו עבודות נוספות שלא נכללו בהערכה התקציבית, כגון צביעת חדר אוכל.

3. בביקורת שערך משרד מבקר המדינה באזור בינוי באר שבע נמצא, כי ברשות החשמלייה היו פריטי חשמל רבים, שמקורם בעודפי ציוד מעבודות או מעבודות פירוק שבוצעו במרחבי הפיקוד. הימצאות ציוד רב ללא רישום אינו מאפשר סדרי פיקוח נאותים על המלאי ועל צריכת הציוד. בעקבות הביקורת ערכה היחידה ספירת מצאי, וחייבה את רישומיה בהתאם.

4. לביצוע חלק מהעבודות נעזרות יחידות הבינוי בקבלני חוץ, בהתאם לסמכויות שניתנו להן. בדרך כלל מותר לנצל בדרך זו כ-10% מס"ה התקציב. לא נקבעה, לכל אחת מיחידות הבינוי, מסגרת תקציבית כוללת להעסקת קבלנים ולא היה פיקוח על היקף הביצוע של עבודות באמצעות קבלנים.

עבודות הקבלנים אינן נכללות בהערכה התקציבית, משום שההחלטה לבצע חלק מהעבודה באמצעות קבלנים, מתקבלת באזור הבינוי תוך כדי ביצוע העבודה. לא נקבע נוהל להעברת ימי העבודה, שנחסכים עקב מסירת העבודה לקבלן חוץ, לתיקי עבודה אחרים.

5. מטכ"ל/אג"א הודיע בינואר 1986, כי נושא בדיקת הארגון של יחידות הבינוי הפיקודיות נכלל בין משימות אג"ת לשנת העבודה 1986, וכי אג"א ינקוט בפעולות כדי להעלות את רמתן של יחידות הבינוי.



מצב תחזוקת המבנים כמחנות צה"ל ובמיוחד בישנים שבהם גרוע. כמחנות שנבדקו היו מבנים שבקירותיהם סדקים רחבים, גגות דולפים, וצנרת מים וביוב לא תקינה.

יחידות הבינוי הפיקודיות לא הצליחו להתמודד עם צורכי האחזקה ההולכים וגדלים, מה עוד שבגלל צמצומים בתקציב לבינוי חדש, עסקו גם, בהיקף גדול, בעבודות שאינן בדיק ואחזקה. אם ימשך מצב זה צפוי גם כלאי מואץ של מבנים חדשים. לדעת הביקורת, דוקא במצב של צמצומים בתקציב לבינוי חדש, אין לפגוע בהיקף הפעילות שנועדה לשמור על הקיים, ויש לדאוג לסדרי אחזקה נאותים.

הממצאים שהועלו בתחום הכרך והאחזקה ובנוגע לסדרי העבודה של מטכ"ל/אג"א, של מרכז כינוי, ושל יחידות הבינוי הפיקודיות, מצביעים על ליקויים בתחום תכנון העבודות ובפיקוח על ביצוען, ועל היעדר בקרה על ניצול התקציב. יש צורך להנהיג, בהקדם, נהלים מגובשים, שיבטיחו הקצאה נכונה של משאבים, וסדרי בקרה נאותים.

המכללה הבין-זרועית לפיקוד ולמטה

ריכוז ממצאים

לא נקבעה מדיניות ברורה בעניין מיקומה של המכללה במסלול קידום הקצין. עבודת מטה לקביעת הלימודים במכללה כתנאי לקבלת דרגת סגן-אלוף, שהוחל בה באפריל 1984, עדיין לא הסתיימה.

בשנת 1984 רק כ-10% מהקצינים בדרגת רב-סרן, כ-34% מהקצינים בדרגת סגן אלוף וכ-50% מהקצינים בדרגת אלוף משנה היו בוגרי המכללה לפיקוד ולמטה או המכללה לביטחון לאומי. באותה שנה 70% מהקצינים בדרגת רב-סרן, 45% מהקצינים בדרגת סגן אלוף ו-25% מהקצינים בדרגת אלוף משנה לא עברו כל קורס מאז הסמכתם לקצונה.

בדיקת מחזור ל"א של הקורס הארוך של פו"מ העלתה: 31% מהחניכים התקבלו לקורס ללא הכשרה מוקדמת שנדרשה; חניכים רבים היו בגיל גבוה יחסית, ובעלי אופק שירות או קידום קצרים יחסית; לחלק מהחניכים התאימה תכנית הקורס הקצר; היו אי סדרים, בטיפול במבחני הכניסה.

חילות השדה לא עמדו במכסות החניכים שנקבעו להם; בלימודים התחילו כ-80% מהחניכים שזומנו, ולפיכך נפגם האיוון הבין-חילי של צוותי הלימוד. במחזור ל"א הוקמו רק שישה צוותים של חניכים במקום שבעה מתוקננים.

לחלק מהמדריכים לא היו הכישורים המלאים להדרכה במכללה; לא נקבעו דרכים להכשרתם לתפקיד מדריך; תחלופת המדריכים הייתה גבוהה.



המכללה הבין זרועית לפיקוד ולמטה (להלן - פו"מ) נועדה להכשיר את חניכיה לתפקידי מטה ברמת העוצבה, הפיקוד המרחבי והמטה הכללי; להקנות יסודות לתפקידי פיקוד על יחידות; ללמד את צורות הקרב השונות, ולהקנות יסודות בתורת הלחמה; להקנות יסודות בעבודת המטה הבין זרועית, וידע בנושאים כלליים ברמה אקדמית.

הקורסים העיקריים בפו"מ הם: קורס פיקוד ומטה הנמשך כשנה (להלן - פו"מ ארוך), והמיועד לקצינים במינוי רס"נ וסא"ל, בעיקר ממסלול הפיקוד במערך השדה, ולקציני מטה מקצועי מהחילות השונים המתפקדים במערך השדה; קורסי מטה, שנועדו להכשיר קצינים במערך המינהלה והאחזקה לתפקידי מטה ברמת רס"נ וסא"ל; במשך השנה מתקיימים שלושה קורסים כאלה של 15 שבועות כל אחד (להלן - פו"מ קצר). במקביל לקורסים אלה מקיימים חיל האוויר וחיל הים קורסי פו"מ ארוך, ואחת לשנה - קורסי פו"מ קצר.

בחודשים אפריל - אוגוסט 1985 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בפו"מ על סדרי ההכשרה של קצינים. נבדקו בעיקר: מקומו של פו"מ במסלול קידום הקצין; קריטריונים לקבלת חניכים; מסגרת

הממצאים שהועלו בתחום הכרך והאחזקה ובנוגע לסדרי העבודה של מטכ"ל/אג"א, של מרכז כינוי, ושל יחידות הבינוי הפיקודיות, מצביעים על ליקויים בתחום תכנון העבודות ובפיקוח על ביצוען, ועל היעדר בקרה על ניצול התקציב. יש צורך להנהיג, בהקדם, נהלים מגובשים, שיבטיחו הקצאה נכונה של משאבים, וסדרי בקרה נאותים.

המכללה הבין-זרועית לפיקוד ולמטה

ריכוז ממצאים

לא נקבעה מדיניות ברורה בעניין מיקומה של המכללה במסלול קידום הקצין. עבודת מטה לקביעת הלימודים במכללה כתנאי לקבלת דרגת סגן-אלוף, שהוחל בה באפריל 1984, עדיין לא הסתיימה.

בשנת 1984 רק כ-10% מהקצינים בדרגת רב-סרן, כ-34% מהקצינים בדרגת סגן אלוף וכ-50% מהקצינים בדרגת אלוף משנה היו בוגרי המכללה לפיקוד ולמטה או המכללה לביטחון לאומי. באותה שנה 70% מהקצינים בדרגת רב-סרן, 45% מהקצינים בדרגת סגן אלוף ו-25% מהקצינים בדרגת אלוף משנה לא עברו כל קורס מאז הסמכתם לקצונה.

בדיקת מחזור ל"א של הקורס הארוך של פו"מ העלתה: 31% מהחניכים התקבלו לקורס ללא הכשרה מוקדמת שנדרשה; חניכים רבים היו בגיל גבוה יחסית, ובעלי אופק שירות או קידום קצרים יחסית; לחלק מהחניכים התאימה תכנית הקורס הקצר; היו אי סדרים, בטיפול במבחני הכניסה.

חילות השדה לא עמדו במכסות החניכים שנקבעו להם; בלימודים התחילו כ-80% מהחניכים שזומנו, ולפיכך נפגם האיוון הבין-חילי של צוותי הלימוד. במחזור ל"א הוקמו רק שישה צוותים של חניכים במקום שבעה מתוקננים.

לחלק מהמדריכים לא היו הכישורים המלאים להדרכה במכללה; לא נקבעו דרכים להכשרתם לתפקיד מדריך; תחלופת המדריכים הייתה גבוהה.



המכללה הבין זרועית לפיקוד ולמטה (להלן - פו"מ) נועדה להכשיר את חניכיה לתפקידי מטה ברמת העוצבה, הפיקוד המרחבי והמטה הכללי; להקנות יסודות לתפקידי פיקוד על יחידות; ללמד את צורות הקרב השונות, ולהקנות יסודות בתורת הלחמה; להקנות יסודות בעבודת המטה הבין זרועית, וידע בנושאים כלליים ברמה אקדמית.

הקורסים העיקריים בפו"מ הם: קורס פיקוד ומטה הנמשך כשנה (להלן - פו"מ ארוך), והמיועד לקצינים במינוי רס"ן וסא"ל, בעיקר ממסלול הפיקוד במערך השדה, ולקציני מטה מקצועי מהחילות השונות המתפקדים במערך השדה; קורסי מטה, שנועדו להכשיר קצינים במערך המינהלה והאחזקה לתפקידי מטה ברמת רס"ן וסא"ל; במשך השנה מתקיימים שלושה קורסים כאלה של 15 שבועות כל אחד (להלן - פו"מ קצר). במקביל לקורסים אלה מקיימים חיל האוויר וחיל הים קורסי פו"מ ארוך, ואחת לשנה - קורסי פו"מ קצר.

בחודשים אפריל - אוגוסט 1985 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בפו"מ על סדרי ההכשרה של קצינים. נבדקו בעיקר: מקומו של פו"מ במסלול קידום הקצין; קריטריונים לקבלת חניכים; מסגרת

הלימודים בפו"מ ארוך; כישורי-מדריכים; עזרי לימוד. בדיקות השלמה נערכו במחלקת ההדרכה במטה הכללי (להלן - מה"ד) ובמינהל הסגל.

מקומו של פו"מ במסלול קידום הקצין

1. בהצעת תכנית קידום הקצין, שגובשה ביוני 1982 נקבע, כי כל קצין ברמת הרס"נ חייב לעבור הכשרה בפו"מ. הרמטכ"ל אישר עקרונית את התכנית, אך ביצעה לא אושר, בעיקר בגלל אילוצים ארגוניים, אילוצים באיוש ומגבלות תקציב; בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 35, עמ' 1101.

על פי נתוני מינהל הסגל בשנת 1984 רק כ-10% מקציני צה"ל בדרגת רס"נ ורק כ-34% מהקצינים בדרגת סא"ל היו בוגרי פו"מ; מבין הקצינים בדרגת אל"מ רק כ-50% היו בוגרי פו"מ או המכללה לכיטחון לאומי. מבין הקצינים שעלו לדרגת סא"ל בשנת 1984 כ-27% בלבד היו בוגרי פו"מ, ומבין הקצינים שעלו לדרגת אל"מ באותה שנה רק כ-47% היו בוגרי פו"מ.

2. באפריל 1984 הטיל ראש מה"ד על אחד מראשי המחלקות שלו לרכן, בשיתוף עם אכ"א, עבודת מטה כדי להחליט אם לקבוע שסיום קורס פו"מ יהווה תנאי לקבלת דרגת סא"ל. במסגרת עבודת המטה הכין מינהל הסגל בספטמבר 1984 מסמך המפרט את צורכי ההכשרה, והמשווה בין הצרכים לבין קיבולת הקורסים. על פי המסמך היו מסקנות מינהל הסגל כלהלן: לא ניתן להכשיר את כלל המועמדים לתפקידי רס"נ; הכשרתם של המיועדים לקידום לתפקידי סא"ל הינה בת ביצוע, אך היא מותנית בשינוי ההיערכות של פו"מ. תפיסתו הבסיסית של מינהל הסגל הינה שיש צורך להכשיר כל קצין ברמת רס"נ לתפקידי מטה ופיקוד, אך לא ניתן לממשה במלואה בעתיד הנראה לעין; לכן המליץ המינהל, בין היתר, כי בעדיפות ראשונה יוכשרו קצינים בדרגת סא"ל ורס"נ שהם בעלי פוטנציאל לקידום, ובעדיפות שנייה יחר הקצינים ברמת רס"נ.

ראש מה"ד הציע לסגן הרמטכ"ל לקבוע כי סיום קורס פו"מ הוא תנאי הכרחי לקבלת דרגת סא"ל. סגן הרמטכ"ל הטיל על אג"ת, באוקטובר 1984, לבחון את המשמעויות הנגזרות מקביעה כזו, על ההיקף השנתי של הכשרה, והשפעותיה על הארגון, התקן, הבינוי והתשתית. עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 1985 לא הסתיימה הבחינה.

מהאמור לעיל עולה, כי לא נקבעה מדיניות ברורה בעניין מקומה של המכללה במסלול קידום הקצין, ולכן גם לא הוגדרה כמדויק אוכלוסיית הקצינים שיש לשלוח אליה.

3. החל מ-1985 פועל מינהל הסגל בהתאם לכוונתו המוצהרת להכשיר בפו"מ ארוך:

(א) קצינים מחילות השדה שהם במסלול פיקודי, בוגרי תפקידי מ"פ בכיר או סמג"ד, בעלי פוטנציאל לקידום ובגיל צעיר יחסית;

(ב) קצינים מהחילות המקצועיים, שמסלול שירותם ביחידות שדה בתפקידי קצין מטה ברמת החטיבה, והמיועדים לקידום לתפקידים ברמת האוגדה והפיקוד;

(ג) קצינים נבחרים מחילות מקצועיים, שיאושרו כחריג, לאחר שיוכח כי ההכשרה בפו"מ ארוך חיונית לתפקידם ולמסלול שירותם. הביקורת העירה שלא נקבע הסדר שיבטיח כי כל הקצינים המקיימים תנאים אלה אמנם יישלחו לפו"מ ארוך, שיהווה גם תנאי לקידומם.

אכ"א קבע, כי קידום קצינים לדרגת סא"ל, בחילות הטכניים והמינהליים, יותנה בסיום פו"מ קצר. לדעת אג"ת כדי לעמוד בכך, יש לקצר את הקורס לשישה שבועות. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 1985 לא הסתיימה עבודת המטה גם בנושא זה.

4. לסיום פו"מ יש חשיבות גדולה במיוחד לנוכח נתוני מינהל הסגל מ-1984 המצביעים כי קצינים רבים לא עברו כל קורס מאז הסמכתם לקצונה: 70% מהקצינים בדרגת רס"נ, 45% מהקצינים בדרגת סא"ל ו-25% מהקצינים בדרגת אל"מ. הביקורת ציינה כי לא התקיים גם קורס המטה הראשוני, המיועד להקנות לקצינים ברמת הסגן והסרן ידע צבאי בסיסי, לקראת מילוי תפקידי מטה ברמת רס"נ בדרג החטיבה והאוגדה, כי הוא כלול בתכנית קידום הקצין, שביצעה טרם אושר.

במסמך של מה"ד מאוקטובר 1984 נאמר, בין היתר, כי קצינים זוטרים וגם בכירים ממלאים תפקידי מטה מרכזיים לפני סיום פו"מ, וללא הכשרה הולמת, והדבר ניכר ברמתה הבלתי מספקת של עבודת המטה, בעיקר בפיקוד המרחבי ובאגפי המטה הכללי. לדעת מה"ד סיום פו"מ חייב להיות תנאי למילוי תפקיד של קצין אג"מ כבר מרמת החטיבה. ישנם מקרים לא מעטים שקצין אג"מ הגיע לפו"מ לאחר שכבר מילא ללא הכשרה בסיסית תפקיד של קצין אג"מ אוגדתי.

פו"מ ארוך

1. דרישות הקבלה לפו"מ הוגדרו בתיק יסוד של המכללה. בפקודות ההתראה ששולח מינהל הסגל לחילות נקבעו מכסות החניכים, ופורטו דרישות הקבלה. על החילות לאתר מועמדים בהתאם למכסות; על פי דרישות הקבלה מועמד לפו"מ יהיה קצין שהוא לפחות בתפקיד רס"ג, בוגר קורס מ"פ רב-חילי, או קורס חילי מתקדם מקביל. בפקודת ההתראה למחזור ל"ב (ספטמבר 1985 - אוגוסט 1986) נקבעו קריטריונים מפורטים יותר לאיתור ולמיון המועמדים.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה לגבי חניכים שנתקבלו למחזור ל"א (ספטמבר 1984 - אוגוסט 1985) עולה, כי 31% מהקצינים לא היו בוגרי הקורסים הדרושים. על פי נתונים שהגיש מינהל הסגל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1985, ירד במחזור ל"ב שיעור חסרי ההכשרה הנדרשת ל-14%.

2. עד למחזור ל"ב, שהתחיל בספטמבר 1985, לא הוגבל גיל המועמדים לפו"מ, ואז נקבע גיל 30 כגיל מירבי. יצוין, כי גיל 32 הינו הגיל לקבלת דרגת סא"ל במסלול קידום רגיל. מנתונים שהכין מינהל הסגל לבקשת משרד מבקר המדינה עולה, כי גילים של חניכים רבים במחזורים ל' ול"א היה יחסית גבוה. במחזור ל"א היו 42 חניכים מעל גיל 32, מתוכם 13 מגיל 36 ועד גיל 40, ושלושה מעל גיל 40. במחזור ל' 56 חניכים היו מעל גיל 32, מתוכם 27 מעל גיל 36. מצב דומה היה בשנת 1984 גם בפו"מ קצר. על פי נתוני מינהל הסגל, מדצמבר 1985, גילם של החניכים במחזור ל"ב היה נמוך יותר: בפו"מ ארוך 22 חניכים היו מעל גיל 32. המינהל הודיע כי ימשיך במגמה זו, כדי שקצינים יגיעו לפו"מ בשלב מוקדם של מסלול תפקידיהם, כך שפו"מ יהווה עבורם מסגרת מקצועית עיקרית להכנתם לתפקידים בכירים יותר.

3. במחזור ל"א כ-25% מהחניכים שסיימו היו כבר בדרגת סא"ל, כ-70% בדרגת רס"ג, והיתר בדרגת סרן ואיש משמר הגבול. מנתונים שבדק משרד מבקר המדינה בנוגע לבוגרי מחזור פו"מ ארוך, שהסתיים ב-1979, עולה, כי מתוך חניכי המחזור פרשו כמעט 30% מצה"ל עד למועד הביקורת. לדעת הביקורת על הגורמים המזמנים לבחון את שיעור סגני האלופים בין חניכי פו"מ, גם בהתחשב בסיכויי הקידום, ובאופק השירות שלהם. על פי נתוני מינהל הסגל מדצמבר 1985, במחזור ל"ב צומצם מספר סגני האלופים ל-14, ומספר הסרנים גדל ל-17.

4. מינהל הסגל קבע את המכסות החיליות למחזור ל"א. הביקורת העלתה, כי חלק מהחילות לא עמדו במכסות שנקבעו. למרות שחשוב במיוחד כי חילות השדה יעמדו במכסות, התברר כי חיל השריון שיגר לפו"מ שבעה חניכים במקום 14, וחיל התותחנים - שניים במקום שבעה; גם בשנים 1979 - 1983 לא עמדו חילות השדה במכסות.

מסגרת הלימוד הבסיסית בפו"מ היא הצוות. הרכב הצוות חייב להיות בין חילי, כשהעדיפות היא לקציני חילות השדה. לדעת פו"מ הפרת האיוון הבין חילי בצוותים משבשת בצורה משמעותית את יכולת המכללה לעמוד ביעוד ובמטרות שהציבה לעצמה בהתמודדות עם חומר הלימודים. מינהל הסגל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי במחזור ל"ב היה שיפור משמעותי בעמידת חילות השדה במכסות.

5. הביקורת העלתה, כי למרות הצרכים הרבים בהכשרה היו במחזור ל"א רק שישה צוותים במקום שבעה, ובלמודים התחילו כ-80% מהחניכים שזומנו.

6. מבחני כניסה: בתיק יסוד פו"מ נקבע, כי על המועמדים לעמוד במבחני כניסה שמטרתם לוודא שיתקבלו לקורס מועמדים ברמה מתאימה, כדי להבטיח קו התחלה משותף. גם בפקודות

ההתראה, שהוציא מינהל הסגל לקראת מחזור ל"א, נקבעה ההצלחה בבוחן הכניסה כאחד מתנאי הקבלה.

מעיון בתיקי החניכים של מחזור ל"א עולה, כי 20 מהם נכשלו במבחן הראשון: לנכשלים ניתנה אפשרות להיבחן פעם נוספת. לביקורת הומצאו ציוני מבחן שני רק של שלושה חניכים. התברר, כי חניך אחד אשר נכשל שנית במבחן הכניסה התקבל לפו"מ; חניך אחר עבר את מבחן הכניסה הראשון, אך תוך ידיעה שעבר, נמסר לו שנכשל: ללא צורך הוא חויב לעבור בחינה נוספת, שהצליח בה.

במהלך הביקורת התברר, כי ראש מה"ד מינה בספטמבר 1984 ועדת חקירה לבדיקת נושא מבחני הכניסה למחזור ל"א. ועדת החקירה מצאה, כי לא ניתן מבחן כניסה זהה לכל הנבחנים: לא הותר לכל הנכשלים לגשת למועד ב'; חניכים שעברו את המבחן בהצלחה לא השתתפו בפו"מ, ואילו חניכים שנכשלו השתתפו. הוועדה קבעה כי המדריך הראשי בפו"מ לא פעל בעניין הנבחנים על פי ערכי המוסר וההגיונות, והיטעה במכוון או שלא במכוון, את מינהל הסגל ואת הנבחנים. המדריך הראשי ננזף על ידי ראש מה"ד. ראש מה"ד גם המליץ בפני הרמטכ"ל להעיר למפקד פו"מ בעניין אי הסדרים במבחני הכניסה.

מה"ד הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1985, כי הוגדלה מעורבותה במבחנים, ועתה היא מבצעת חלק מהם. סגן ראש מה"ד נקבע כחבר קבוע בוועדה לבחירת המועמדים, כולל מתן אישור חריג לשיתופם של חניכים בקורס.

7. עיון בתיקי החניכים (חוות דעת של מדריכים, נתוני שיבוץ, נתונים אישיים) במחזור ל"א העלה, כי מידת ההתאמה של חלק מהם לפו"מ ארוך הייתה מועטת. מפאת חוסר האפשרות לשלוח לפו"מ את כל האוכלוסייה הזקוקה לכך, לדעת הביקורת יש צורך לקבוע עדיפויות ולמייין ביתר קפדנות את המועמדים.

8. מדריכים: לפי תקן אג"ת אמורים להיות בפו"מ ארוך שבעה מדריכי צוותים בדרגת אל"מ, ושבעה מדריכים עוזרים בדרגת סא"ל, ובפו"מ קצר שלושה מדריכים בדרגת סא"ל. לפי שיבוץ כוח האדם של היחידה היו בפו"מ ארוך שישה מדריכי צוות בדרגת אל"מ, וחמישה מדריכים עוזרים בדרגת אל"מ, ובפו"מ קצר קצין אחד בדרגת אל"מ. הביקורת העלתה כי בפועל היו בפו"מ ארוך, ביוני 1985, חמישה מדריכי צוותים בדרגת אל"מ בלבד (באותה עת היו שישה צוותים), ושישה מדריכים עוזרים בדרגת אל"מ. בפו"מ קצר היו שלושה מדריכים בדרגת אל"מ ומדריך אחד בדרגת סא"ל. עוד נמצא, כי קצין בדרגת סא"ל משמש כמדריך למדעי התנהגות מאז ספטמבר 1979, למרות שבפו"מ לא קיים תקן לתפקיד כזה.

בפקודת הארגון של פו"מ נקבע, כי על מדריך צוות בפו"מ להיות אל"מ, אשר כישוריו המומלצים הם: קצין מטה באוגדה ומג"ד, בוגר פו"מ, ובעל השכלה אקדמית. נבדקו הכישורים של שבעת מדריכי הצוותים של פו"מ ארוך בסיום מחזור ל"א: כולם שירתו בעבר בתפקידי מג"ד (לא עברו קורס מג"דים), ובתפקידי פיקוד ומטה באוגדות; שניים לא היו בוגרי פו"מ, לשני מדריכים אלה ולמדריך נוסף לא הייתה השכלה אקדמית והם למדו יחד עם החניכים. עוד העירה הביקורת כי המדריכים אינם עוברים כל הכשרה להדרכה לפני תחילת הדרכתם בפו"מ. התברר, כי בשנת 1983 ניסו ללא הצלחה לקיים קורס הדרכה למדריכי פו"מ, ומאז לא נעשה כל ניסיון נוסף בכיוון זה.

לא נקבע פרק הזמן בו ימלא מדריך את תפקידו בפו"מ. לבקשת הביקורת, הופק דו"ח מחשב לגבי 62 קצינים ששרתו מאז מאי 1982 תקופה כלשהי, כמדריכים בפו"מ. מן הנתונים עולה, כי מדריכים רבים שרתו תקופות קצרות בלבד: שבעה מהמדריכים שרתו עד שישה חודשים, ו-20 – שישה עד 12 חודשים.

מה"ד ומינהל הסגל הודיעו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1985, כי כל חקני המדריכים ועוזרי המדריכים במחזור ל"ב אוישו כמדריכים שרמת כישוריהם טובה יותר, וכי תוכננה להם תקופת שירות ארוכה יותר כמדריכים בפו"מ.

לימודים אקדמיים

1. במסגרת פו"מ מתקיימים לימודים אקדמיים לקראת תואר ראשון בהיסטוריה ובמדעי המדינה. חלק מהקצינים לא היה מעוניין ללמוד בפו"מ, והעדיף ללמוד מקצועות אחרים או אף את אותם מקצועות לימוד באוניברסיטה, על חשבון צה"ל, במשך שנתיים, והיתנה בכך את המשך חתימתו לקבע. ממסמך שהוציא מפקד פו"מ בפברואר 1984 עולה, כי בשנת 1984 למדו 71 קצינים בדרגות סרן עד סא"ל, מחילות היבשה, לימודים כלליים באוניברסיטאות בתחום מדעי הרוח והחברה, כולם בעלי פוטנציאל מתאים לקורס פו"מ ארוך. חלק מהקצינים המגיעים לפו"מ, הינם חסרי תעודת בגרות מוכרת, לכן הם יכולים ללמוד לימודים אקדמיים רק באמצעות פו"מ, גם אם המקצועות הנלמדים במסגרתו אינם מועדפים על ידיהם: במחזור ל"א השתתפו 73 חניכים חסרי תעודת בגרות.

חלק מהקצינים שסיימו לימודים אקדמיים על חשבון צה"ל יכולים להגיע במועד מאוחר יותר לפו"מ ארוך, ואז העונה האקדמית מיותרת עבורם. במחזור ל"א השתתפו שמונה קצינים כאלה: הם חויבו ללמוד ארבעה מקצועות לצורכי העשרה כללית, וביתר הזמן עסקו בעבודות עזר למדריכים.

באוגוסט 1984 קבע ראש מינהל הסגל כי יש לשאוף לשלוח קצינים, המתאימים לפו"מ מבחינת מסלול קידומם, קודם כל למכללה, ורק בהמשך ללימודים אקדמיים.

2. כדי לסיים את הלימודים לקבלת התואר הראשון על בוגרי פו"מ להשלים לימודים מלאים של שנה או חלקה, על חשבון צה"ל, במסגרת המכסות החיליות השנתיות, או לימודים של שלושה חודשים במסגרת מיוחדת של פו"מ. על פי הסכם לימודים אקדמיים בין צה"ל לבין אוניברסיטת תל אביב, רשאי בוגר פו"מ להמשיך למדיו האקדמיים לתואר ראשון תוך שש שנים מגמר למדיו בפו"מ, בתנאי שעמד לפחות באחד מהקריטריונים הבאים: הינו בעל תעודת בגרות, סיים את פו"מ בציון 75 לפחות, או שממוצע ציוניו בלימודים האקדמיים היה לפחות 80. תנאי נוסף הוא ציון "בינוני" לפחות באנגלית.

בעת הביקורת שרתו בצה"ל 108 קצינים, בוגרי פו"מ, אשר לא השלימו את לימודיהם תוך שש השנים מגמר הקורס: ל-191 קצינים נוספים מבוגרי פו"מ, שטרם החלו בלימודים, הייתה עדיין זכאות להשלים את לימודי התואר הראשון.

3. בהצעה מאוקטובר 1985, שהגיש ראש מה"ד לשינוי תכנית פו"מ, מוצע, בין היתר, גם להחליף את הלימודים האקדמיים הכלליים, שאין להם נגיעה ישירה למקצוע הצבאי, בלימודים אקדמיים צבאיים, ישירים, המשלימים את המקצוע הצבאי. מוצע גם להאריך את פו"מ לשנתיים, ולטפל עם גורמי האקדמיה להעניק לבוגרי תואר בוגר אוניברסיטה בלימודים צבאיים, דבר שישפר, לדעת ראש מה"ד, את מעמד הקורס, ויוסיף ליוקרה המקצועית צבאית של הקצועה הבכירה.

אימון גופני

החניכים נבחנים במבחן כושר קרבי בסוף כל עונה. המדריכים אינם עוברים מבחן כושר קרבי אחת לחצי שנה, כפי שנקבע בפקודות מטכ"ל. מתקני הספורט אינם מספיקים: אין אולם ספורט, האולם הקיים בשטח הבסיס משמש יחידה אחרת, מגרש הכדורגל היה מוזנח; מגרש הכדורסל היה בשיפוץ, שאמור היה להסתיים עוד במאוס 1985, אך לא הסתיים עד מועד הביקורת בסוף אוגוסט 1985. מה"ד הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1985, כי הוחלל בבנייה, בשלבים, של מתקני ספורט.

עומס לימודים

ביולי 1983 בדיון ראש מה"ד עם חניכי פו"מ, טענו החניכים שעומס הלימודים רב מדי, והעבודה העצמית נעשית בשעות הלילה, לכן יכולתם להעמיק בחומר הלימוד מוגבלת. טענות דומות הועלו גם על ידי החניכים בסיום המחזורים באוגוסט 1984 ובאוגוסט 1985. מה"ד הודיעה למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1985, כי ככל שניתן, במגבלות התכנית, הוקטן עומס הלימודים, וכי זה אחד היעדים של המתכונת החדשה המוצעת, שהוגשה לאישור הרמטכ"ל.



מן הממצאים עולה, כי המטה הכללי לא ניבש מדיניות ברורה ולא הגדיר את מקומה של המכללה לפיקוד ולמטה במסלול קידום והכשרתם של הקצינים בצה"ל; עקב כך תרומת המכללה, בתהליך ההכשרה של הקצונה לתפקידי פיקוד ומטה, לא הייתה מלאה.

חוסר הנדרה ברורה של האוכלוסייה החייבת ללמוד בקורסי פו"מ, וקשיים במילוי המכסות שנבקעו לחילות השדה, גרמו לכך שניצול פו"מ לא היה מיטבי; קצינים שפו"מ היה דרוש להם לא נשלחו אליו, ואילו קצינים שהשתתפותם בו לא הייתה הכרחית – נשלחו.

לדעת הביקורת יש צורך לסיים בהקדם את עבודת המטה שנעשית לבחינה מחדש של היעדים ושל תכנית הלימודים, ובהסתמך עליה לקבל החלטות, שיבוצעו ללא שהייה.

עוד ציינה הביקורת את הצורך להמשיך במנמה, שהסתמנה במהלך הביקורת, לשיפור התהליך במיון המועמדים לקורסים.

ממצאי מעקב

אוגדת מילואים

דו"ח שנתי 34, עמ' 774

הביקורת בנושא אוגדת מילואים נערכה בחודשים אוקטובר – דצמבר 1983 ופורסמה בדו"ח שנתי 34 של מבקר המדינה, עמ' 774.

מסוף יוני עד תחילת אוגוסט 1985 ערך משרד מבקר המדינה מעקב, שתכליתו לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדו"ח מבקר המדינה.

בביקורת שפורסמה בדו"ח שנתי 34 התייחסה לליקויים הבאים: איוש כוח האדם של האוגדה בסדיר ובמילואים היה קטן מהתקן; לקצינים, שלתפקידם נדרש זיכוי בטחוני ברמת סודי או סודי ביותר, לא היה זיכוי בטחוני ברמה המתאימה; קצינים בכירים ווטרנים, בתפקידי פיקוד לא עברו קורסי פיקוד מתאימים; חלק מיחידות האוגדה לא התאמנו על פי מחזוריות האימון הנדרשת: חוסר בסוגים מסוימים של רכב קרבי ורכב אחר לעומת התקן; ליקויים בביצוע טיפולים ברכב קרבי המאוחסן באחסנה יבשה ובאחסנת הכן; ליקויים בספירות ובביצוע ביקורות במחסני הנשק; ליקויים בביצוע טיפולים במכשירי קשר; חוסר במצאי הדלק לשעת חירום; ליקויים בניהול רישום לגבי ניפוק דלק; עודף או חוסר של פריטי תחמושת לעומת התקן; איחסון תחמושת בניגוד להוראות הבטיחות; ליקויים בארגון המחסן המרכזי לעזרי מודיעין ובמחסני המודיעין של חלק מיחידות האוגדה; ליקויים בטיפול בציד אב"כ, וליקויים באבטחת מחנה האוגדה.

אלה ממצאי המעקב:

כוח אדם

1. על פי נתוני האוגדה, מאוקטובר 1985, מצבת כוח האדם הסדיר של האוגדה הייתה כמעט על פי התקן, לעומת איוש של 82% מהתקן בביקורת הקודמת. בחלק מהמקצועות