

תהליכי טיפול במתן היתר לסוכני יבוא לקבלת עמלה

ריכוז ממצאים

- א. משרד הביטחון נתן לחברת תש"ת מפעלי תיירות ושירותי תעופה בע"מ היתר לקבלת עמלה על מכירת ציוד צבאי מיצרן מחו"ל למשרד, משנת 1977 עד ינואר 1980. מאז ועד סוף 1986 ניהל המשרד מגעים עם חברת תש"ת על בקשתה לחדש את ההיתר; ההיתר לא חודש. המגעים נמשכו גם לאחר 1982, אף על פי שמאותה השנה מייצגת חברה אחרת את הייצור במכירות למשרד.
- ב. בינואר 1987 נתן משרד הביטחון לחברה האחרת היתר לקבלת עמלות מהיצרן, בהסתמך על המלצה כללית ביותר, שאינה מספקת למתן ההיתר.
- ג. בהתאם לתיעוד הקיים במשרד הביטחון, אין הבדל מהותי בין השירותים שחברת תש"ת נתנה בשנת 1980, ושלא נמצאו מספיקים לחידוש ההיתר לקבלת עמלות, לבין אלה שהחברה האחרת נותנת, במועד שניתן לה ההיתר בשנת 1987.
- ד. המשרד לא דרש מהחברה האחרת החזר של העמלות שקיבלה ללא היתר ובניגוד לחוק.



באפריל 1987 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ייצוג יצרן מחו"ל (להלן - היצרן) על ידי שני סוכנים בארץ בתקופות שונות. הביקורת התמקדה בבדיקת אופן טיפול משרד הביטחון (להלן - המשרד) במתן היתרים לקבלת עמלה מהיצרן על ידי סוכנים אלה⁽¹⁾. הביקורת נערכה אצל מרכז נושא הסוכנים (להלן - המרכז) שביחידת היועץ הכלכלי למערכת הביטחון. בדיקת השלמה נערכה ביחידת היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - היועץ המשפטי).

בשנת 1962 נחתם הסכם ייצוג בין חברת "תשת מפעלי תיירות ושירותי תעופה בע"מ" (להלן - תש"ת), אז בשמה הקודם "כתית בע"מ", לבין חברה בחו"ל (להלן - החברה הזרה), שאליה קשורות מספר חברות יצרניות, עמן נמנה גם היצרן. תש"ת הינה חברת בת ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975, בשליטה מלאה של חברת אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ. לפי ההסכם היה על תש"ת לשמש סוכן של החברה הזרה לכל הציוד התעופתי שמייצרות החברות היצרניות הקשורות עימה.

לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים (תיקון מס' 6), התשל"ז-1976 (להלן - חוק הסוכנים), לא יקבל סוכן ולא יסכים לקבל, במישרין או בעקיפין, עמלה בנוגע לכל עסקה שלפיה הזמינה או רכשה מדינת ישראל מאדם בישראל או מחוצה לה, או התחייבה להזמין או לרכוש ממנו, ציוד צבאי שאינו מתוצרת ישראל, אלא בהיתר. הסמכות למתן היתרים על פי חוק הסוכנים היא בידי שר הביטחון, שהאציל סמכות זו ליועץ הכלכלי למערכת הביטחון שקיבל מינוי כרשות מוסמכת למתן היתרים כאמור (להלן - הרשות המוסמכת).

המשרד ניהל עד 1986 דיונים ומגעים עם תש"ת לחידוש היתר, שתוקפו פג ב-1980, לקבלת עמלה עבור רכישות מהיצרן אף על פי שעוד מ-1982 מייצגת חברה ישראלית (להלן - החברה האחרת) את היצרן במכירות למשרד. ההיתר לתש"ת לא חודש ובינואר 1987 ניתן היתר לחברה האחרת.

(1) נושא התקשורת משרד הביטחון עם סוכני יבוא נבדק בעבר מספר פעמים על ידי משרד מבקר המדינה, ראה לאחרונה דר"ח שנתי 34, עמ' 725.

אי-חידוש ההיתר לתש"ת

עם היכנסו של חוק הסוכנים לתוקף, ביקשה תש"ת ממשרד הביטחון היתר לקבלת עמלה עבור רכישות מערכת הביטחון מהחברה הזרה; באוקטובר 1977 ניתן לתש"ת ההיתר המבוקש ובינואר 1979 הוארך תוקפו לשנה נוספת. בינואר 1980 לא חודש ההיתר לתש"ת כי המשרד סבר שאין צורך בשירותיה.

בינואר 1981 פנתה תש"ת בנושא למנכ"ל משרד הביטחון. בתשובתו לתש"ת, ציין סגן ראש מינהל ההרכשה והייצור במשרד הביטחון (להלן – מנה"ר), במאוס 1981, כי אין לתש"ת נותנת שירותים במובן הרחב, למעט שירותי תקשורת עם היצרנים, סיוע במו"מ ומידע כללי, לכן אין למשרד צורך בתש"ת כסוכן של החברה הזרה.

החל בשנת 1983 תש"ת חזרה וביקשה ממשרד הביטחון היתר לקבלת עמלה בציינה את השירותים שהיא נותנת למשרד. כמו כן ציינה, כי לא היה בשלילת העמלה ממנה משום הוזלת המוצר למשרד כיוון שהחברה הזרה ממשיכה ממילא לזקוף את העמלה למחיר; סכומי העמלות נשארים בחו"ל והחברה הזרה מנהלת לגביהם חשבון עמלות "לא לתשלום". לדעתה, תהיה החברה הזרה מוכנה לשלם לתש"ת את העמלות שהצטברו ממכירות למשרד הביטחון לאחר קבלת היתר.

באוגוסט 1984 החליטה הרשות המוסמכת לתת לתש"ת היתר לקבלת עמלה, בלא שחל שינוי במהות שירותיה, בגין הזמנות ספציפיות, שעל תש"ת יהיה לציין את מספרן. הרשות המוסמכת הסבירה שהיא החליטה כאמור, כדי לגרום לכך שסכומי העמלות שלדברי תש"ת הצטברו אצל החברה הזרה, יגיעו לאוצר המדינה.

מתן ההיתר הותנה בקבלת אישור מרואה חשבון שתש"ת לא קיבלה כל עמלה בכל צורה שהיא מהיצרן, בארץ או בחו"ל. באוקטובר 1984 העבירה תש"ת למרכז אישור של רואה חשבון כי החל מינואר 1981 לא קיבלה עמלות בגין הזמנות המשרד. הביקורת העירה כי כאמור, פג תוקפו של ההיתר לתש"ת כבר בינואר 1980 ולא בינואר 1981, אך לאחר קבלת האישור לא פעל המשרד להבהרת המצב לגבי שנה זו.

עם קבלת האישור מרואה החשבון ביקש המרכז מתש"ת את מספרי ההזמנות, עבורן היא מבקשת את ההיתר. בנובמבר 1984 פנה מנכ"ל תש"ת לרשות המוסמכת בסקירת השתלשלות העניינים תוך ציון העובדה שניתן יהיה להמציא את מספרי ההזמנות רק לאחר שייחתם ההסכם עם החברה הזרה, והוא ביקש כי יינתן לתש"ת ההיתר המבוקש.

המגעים בין תש"ת והמשרד בנושא מתן ההיתר נמשכו ובנובמבר 1986 קיימה הרשות המוסמכת דיון נוסף עם נציגי תש"ת. בדיון חזרו והצהירו נציגי תש"ת שלא קיבלו כל עמלה בגין הזמנות משרד הביטחון משנת 1981; המשרד ציין שאם ייחתם הסכם ייצוג בין תש"ת לבין היצרן או לבין כל חברה אחרת, אז תשקול הרשות המוסמכת לתת לה היתר בהתאם לחוק.

כפי שעוד יובהר להלן, באותו מועד כבר ידעה הרשות המוסמכת שהחברה האחרת היא המייצגת את היצרן, ולכן לא היה מקום שהיא תקיים דיונים עם תש"ת בדבר חידוש ההיתר.

מתן היתר לחברה האחרת בגין רכישות מאותו יצרן

בפברואר 1982 ביקשה החברה האחרת מהמשרד היתר לקבלת תשלום תקופתי קבוע (ריטיינר) מהחברה הזרה, כדי לייצגה בארץ; החברה האחרת התבססה בבקשתה על הסכם שנחתם בינה לבין החברה הזרה באוגוסט 1981, לפיו היא תקבל תשלום קבוע של 48,000 דולרים לשנה. תוקף החוזה היה עד יולי 1982. בספטמבר 1982, עוד לפני שהמשרד החליט בדבר הבקשה, הודיעה החברה האחרת למרכז, שעם תום תקופת ההתקשרות על פי ההסכם היא הפסיקה לייצג את החברה הזרה מכוח אותו הסכם. במכתבה זה לא הודיעה החברה למרכז על הסכם ייצוג חדש שנחתם כבר ביולי 1982 בינה לבין החברה הזרה, לפיו היא תייצג את היצרן במכירות למערכת הביטחון; שיעור העמלה נע בין 2.5% לבין 3.5% בהתאם לסוג הציד.

באוקטובר 1982 הודיעה למשרד אחת ממשלחותיו בחר"ל (להלן – המשלחת), כי נודע לה שהחברה האחרת עומדת לחתום על הסכם ייצוג עם היצרן, ושלהערכתה אין למערכת הביטחון צורך בסוכן ליצרן, והמליצה על כן כי המשרד יודיע לחברה האחרת שלא ייתן לה היתר.

בעקבות הודעת המשלחת פנה המרכז לחברה האחרת ובתשובתה מנובמבר 1982, היא הצהירה שלא קיבלה כל עמלה מהיצרן⁽²⁾; בדצמבר 1982 העביר היועץ המשפטי הצהרה זו למשלחת בציניו שכל עוד החברה האחרת לא תקבל היתר, אסור לה לקבל או להסכים לקבל עמלה, בגין ציוד צבאי שרכשה או שהזמינה מדינת ישראל מהיצרן הנ"ל.

בין השנים 1982 עד 1986 המשיך המשרד ברכישותיו מהיצרן ובגינן קיבלה החברה האחרת עמלה בלא שיהיה בידיה היתר לכך (ראה להלן). באותה תקופה המשיך המשרד במגעים עם תש"ת בנוגע לבקשתה לחידוש ההיתר לקבלת עמלה מאותו יצרן (ראה לעיל). דבר ייצוגו של היצרן על ידי החברה האחרת הועלה מחדש לטיפולו של משרד הביטחון במאי 1986, כאשר ביקשה תש"ת מהמשרד לאמת את המידע שהיא קיבלה מהחברה האחרת שהיא המייצגת את היצרן במכירות של ציוד צבאי למשרד הביטחון. המשרד לא השיב לפנייה זו של תש"ת אך החל לבדוק את הנושא; ביולי 1986, בתשובה לפניית המשרד בנושא זה, כתבה החברה האחרת לרשות המוסמכת כי בפגישה שקיימו נציגיה עם המרכז בדצמבר 1982, הם הודיעו לו כי היא מייצגת את היצרן, ואף ביקשו היתר לקבלת עמלה. בתיקי המשרד לא נמצא שהחברה האחרת ביקשה היתר לקבלת עמלה באותה עת.

כמו כן ציינה החברה האחרת, כי בינואר 1984 הודיעה למרכז שקיבלה מהיצרן מידע על הסכום שהצטבר לזכותה בסך 6,200 דולרים וביקשה היתר לקבלת עמלה, אולם עד מועד כתיבת המכתב ביולי 1986, לא קיבלה תשובה לבקשתה. עוד ציינה החברה האחרת כי מאז קיבלה עמלות שהסתכמו עד יולי 1986 בכ-57,000 דולרים המהווים 2.6% מהיקף הרכישות. לדברי המרכז הפנייה מינואר 1984 של החברה האחרת לא הגיעה לידי.

באוקטובר 1986 פנה המרכז למערכות השונות במנה"ר וביקש מהן לברר מהות, היקף וטיב השירותים שהחברה האחרת נותנת למערכת הביטחון בקשר לכל החברות שהיא מייצגת (ביניהן היצרן), כיוון שנושא זה מהווה שיקול עיקרי בהחלטת הרשות המוסמכת אם לתת היתר לחברה האחרת. בינואר 1987, בתשובה לפניית המרכז מאוקטובר 1986, הודיע מנה"ר כי חיל אויר הודיע שהמלצתו, שניתנה באוגוסט 1983, לגבי הצורך בשירותיה של החברה האחרת כסוכן של יצרן אחר, היא בתוקף ונכונה גם לגבי היצרן; המלצת החיל התייחסה לסיוע שהחברה האחרת נותנת ליצירת קשר עם הנהלת היצרן האחר.

בינואר 1987 נתנה הרשות המוסמכת לחברה האחרת היתר לקבלת עמלה מהיצרן, בסכום המהווה 75% מסכום העמלות שהיא מקבלת ממנו (הנעות כאמור, בין 2.5% לבין 3.5% מערך ההזמנה, בהתאם לסוג הציוד); 25% הנותרים מהעמלות יוחזרו למשרד הביטחון. בפרוטוקול מהדיון בו אושר מתן ההיתר האמור צוין, שהרשות המוסמכת הסתמכה בהחלטתה זו על המלצת חיל אויר, בהתאם למכתב של מנה"ר מינואר 1987. ההיתר ניתן לחברה האחרת לתקופה של שנה, עד ינואר 1988, לכל העסקאות עם היצרן.

לדעת הביקורת לא היה מקום שהמלצה כללית ביותר בעניין ייצוג של יצרן אחר תשמש בסיס למתן היתר לקבלת עמלה בגין ייצוג היצרן. לא נמצא כי קיים הכדל מהותי בין השירותים שתש"ת נתנה, ושכאמור לא נמצאו מספיקים לחידוש ההיתר, לבין אלה שהחברה האחרת נותנת ושעבורם ניתן לה ההיתר; יש בכך כדי להצביע על היעדר עקביות בהחלטות הרשות המוסמכת על מתן היתרים.

(2) לעניין קבלת תשלום תקופתי קבוע ללא היתר לפי הסכם הייצוג הקודם – ראה להלן.

קבלת עמלה ללא היתר על ידי החברה האחרת

כאמור ציינה החברה האחרת במכתבה מיולי 1986, שהיא קיבלה עמלות המסתכמות ב-63,200 דולרים ושסכום זה מהווה 2.6% מהיקף רכישות המשרד מהיצרן. מדו"ח שהביקורת הזמינה במנהל עולה, שהמשרד שילם ליצרן עבור הזמנות שהוצאו בין יולי 1982 לבין מארס 1987 כ-3.6 מיליון דולרים; לפי חישובי הביקורת, המתבססים על אותו שיעור של 2.6%, מסתכמות העמלות המגיעות לחברה האחרת בכ-94,000 דולרים ולא בסכום שהיא נקבה במכתבה מיולי 1986.

כאמור, על פי ההסכם מאוגוסט 1981 הייתה החברה האחרת אמורה לקבל תשלום תקופתי קבוע מהחברה הזרה בסך 48,000 דולרים. בקשתה לקבלת היתר לא הספיקה להידון וממילא לא נתקבלה כל החלטה לגביה. אם אכן התקבלו תשלומי עמלה לפי הסכם זה, הדבר נעשה ללא קבלת היתר. בינואר 1984 ביקשה החברה האחרת מהמשרד לקבל היתר עבור העמלות המגיעות לה בגין הסכם חדש. הסכם זה נחתם כאמור בינה לבין החברה הזרה ביולי 1982; בגין הסכם זה, על פי הצהרתה, קיבלה החברה האחרת עמלות עבור מכירת ציוד צבאי, בלא שהיה בידיה היתר לכך.

חוק הסוכנים קובע שאם קיבל סוכן עמלה או חלק ממנה שלא כדין, חייב הוא לשלמה לאוצר המדינה, תוך שלושים יום מיום קבלתה. לדעת הביקורת, מאחר שההיתר ניתן לחברה האחרת רק בינואר 1987, ותחולתו אינה יכולה להיות למפרע, על המשרד לדרוש מהחברה האחרת החזר מלא של העמלות לסוגיהן שקיבלה, כפי שעולה מן המסמכים, עד לקבלת ההיתר. יצוין, שלפי הוראות חוק הסוכנים, קבלת עמלות ללא היתר מהווה אף עבירה פלילית.

בדצמבר 1987 הודיע היועץ המשפטי למערכת הביטחון למשרד מבקר המדינה, כי אין המשרד מתעלם מהעובדה שקבלת עמלה ללא היתר הינה עבירה פלילית, וכי בנסיבות מסויימות יש מקום לשקול נקיטת הליכים פליליים. כן הודיע שבמקרה זה יפעל המשרד בהתאם לחוות דעת של פרקליטות המדינה, כפי שעשה בעבר במקרים דומים.

בעקבות הביקורת החל המשרד בפעולה לגביית החזר מלא של העמלות מהחברה האחרת, ובמאי 1987 ביקש ממנה דיווח של רואה חשבון בדבר העמלות שקיבלה מתחילת ייצוג היצרן. באוגוסט 1987, בעקבות פנייה נוספת מצד הביקורת, מסר המשרד לחברה האחרת עותק נוסף של מכתבו ממאי 1987, כיוון שטרם קיבל את תשובתה בנושא. משרד מבקר המדינה ימשיך לעקוב אחר תוצאות טיפולו של משרד הביטחון בנושא זה.



ממצאי הביקורת מצביעים, כי הרשות המוסמכת נתנה לסוכן יבוא היתר לקבלת עמלה כתמורה לשירותיו, בהתבסס על מידע כלתי מספיק על מהותם, וכאשר אותו סוג של שירותים נמצא על ידי המשרד, מספר שנים קודם לכן, כלא מצדיק חידוש היתר לסוכן אחר של אותו יצרן. על המשרד להקפיד שתהליכי טיפולו כמתן היתר לסוכני יבוא ימנעו מצבים של חוסר עקביות, ושהחלטותיו בתחום זה יתבססו על מידע מפורט וכדוק לגבי שירותיו של הסוכן, ולפי הקריטריונים שנקבעו בחוק הסוכנים לעניין זה.

לדעת הביקורת, על המשרד לקבוע בנהליו הפנימיים קווים מנחים בדבר מהות השירותים שהסוכן אמור לתת והיקפם, שיביאו אף לאחידות ולעקביות בהחלטות בדבר מתן היתר לקבלת עמלות.

חוק הסוכנים קובע שאם קיבל סוכן עמלה שלא כדין (דהיינו - ללא היתר), חייב הוא לשלמה לאוצר המדינה, תוך שלושים יום מיום קבלתה. על המשרד לגבות מהחברה האחרת את מלוא סכום העמלות שקיבלה בפועל מהיצרן, ולשפר את סדרי הפיקוח והמעקב שלו על הסוכנים המקבלים עמלות בניין ציוד צבאי.

ביצוע עבודות בינוי במחוז הנגב

ריכוז ממצאים

מחוז הנגב של אגף בינוי של משרד הביטחון מטפל בהתקשרויות עם קבלנים לביצוע עבודות בינוי בשביל צה"ל. משרד מבקר המדינה בדק את ההתקשרויות, את ביצוע העבודות ואת התכנון של חלקן.

א. בחלק מעבודות הבינוי שהזמין המחוז היה צורך בביצוע שינויים ותוספות לאחר מסירתן לקבלנים, בעיקר כתוצאה מתכנון לא מושלם או לא מדויק של המתקנים ושל המבנים, על ידי מרכז בינוי של צה"ל.

ב. מתקן צבאי בעלות כוללת בסכום השווה לכ-400,000\$, שהקמתו הוגדרה ב-1980 כדחופה ושהתקבל על ידי צה"ל עוד באפריל 1983, עמד ללא שימוש מספר שנים.

ג. במחנה שהוקם באזור בו קיימת תנועת חול מתמדת בוטלו, מסיבות תקציביות, עבודות הייצוב בדרכי פטרולים. כתוצאה מכך כוסו חלקים מהדרכים בשכבה עבה של חול, שאינה מאפשרת שימוש בהן. ההשקעות בדרכים בסכום שווה ערך לכ-83,000\$ ירדו לטימיון, והמחנה, שנמצא במקום רגיש מבחינה ביטחונית, נשאר ללא אמצעי הגנה זה.

ד. רק בשלב סלילתו של כביש גילה הגוף הצבאי, שהזמין ואישר את תכנונו, כי לא הובא בחשבון ששיפוע הכביש אינו מתאים לרכב עבורו הוא נועד. תיקון הליקוי היה כרוך בהוצאה נוספת בסכום השווה לכ-44,000\$.

ה. באחד הפרוייקטים נגרמו בעקבות גשמים זקים לשולי משטח, כיוון שבעת התכנון לא ניתן פתרון לניקוזם. מרכז בינוי לא עמד על כך בבדיקת התכנון, אותה היה עליו לערוך לפני מסירתו לאגף בינוי לביצוע.



בחדשים ינואר עד יולי 1987 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, התקשרויות לביצוע עבודות בינוי בשביל צה"ל, בהן טיפל מחוז הנגב של אגף בינוי במשרד הביטחון, את ביצוע העבודות, ואת התכנון של חלק מהן. הבדיקה נערכה במחוז הנגב (להלן - המחוז), במשרד הראשי של אגף בינוי (להלן - אגף בינוי) ובמרכז בינוי של אגף אפסנאות במטה הכללי (להלן - מרכז בינוי).

הגורמים הרשאים להגיש לאגף בינוי דרישות לביצוע עבודות בינוי הם מרכז בינוי - עבור כוחות היבשה, ויחידות הבינוי במפקדות של חיל האוויר ושל חיל הים. הביקורת התרכזה בדרישות שהוגשו על ידי מרכז בינוי. גורמים אלה מספלים גם בתכנון העבודות ובהכנת המיפרטים הטכניים וכתבי הכמויות; אגף בינוי מטפל בהתקשרות עם הקבלנים, בפיקוח על ביצוע העבודות ובהתחשבות עם הקבלנים.

תחום הפעולה של המחוז משתרע מגדרה בצפון ועד באר מנוחה בדרום, ומהים התיכון עד ים המלח. ביוני 1987 היו בטיפול המחוז, משלב ההוצאה של צו התחלת העבודה עד לגמר ביצוע, 105 עבודות, בסכום כולל של כ-39.6 מיליון ש"ח; עוד טיפל המחוז בהתחשבות סופית של 68 עבודות, שביצוען כבר הסתיים, בסך כולל של כ-1,170 מיליון ש"ח (הכל במחירי יוני 1987).

עיקר ממצאי הביקורת מתייחסים לביצוע שינויים ותוספות בעבודות בינוי, לאחר מסירתן לקבלנים, בעיקר כתוצאה מתכנון לא מושלם של המתקנים או של המבנים.

הקמת מתקן

באוגוסט 1980 מסר מרכז בינוי לאגף בינוי דרישה להקמת מתקן לשטיפה של מיכליות דלק (להלן - המתקן). בדרישתו ביקש מרכז בינוי להחיל על העבודה נוהל של עבודה דחופה.

בדצמבר 1980 הוצא לקבלן שזכה במכרז צו התחלת עבודה, לפיו עליו לסיים את העבודה תוך 10 חודשים, עד אוקטובר 1981. עלות העבודה על פי החוזה, הסתכמה בסכום השווה לכ-\$305,000, נכון לאוקטובר 1980. לאחר שלוש פעמים נדרשו ואושרו שינויים ותוספות, הסתכמה עלות העבודה בסכום השווה לכ-\$350,000. כן אושרה הארכת זמן לביצוע העבודה.

מסירת המתקן הייתה באפריל 1983, לאחר ביצוע ניסוי של הפעלתו, שהוגדר על ידי צה"ל כמוצלח. רק בפברואר 1984, סמוך לתום שנת האחריות שנתן הקבלן בגין המתקן, ביצע צה"ל ניסוי חוזר של המתקן. במהלך הניסוי החוזר אותרו מספר תקלות, והמחוז דרש מהקבלן לתקן במסגרת האחריות. טענת הקבלן, לה הסכים לאחר מכן גם צה"ל, הייתה כי רוב התקלות נגרמו כיוון שהמתקן לא תוחזק במשך שנה שלמה, ולכן אין תיקון מוטל עליו.

רק באוגוסט 1986 העביר מרכז בינוי לאגף בינוי דרישה לעבודות שיפור ולתיקונים במתקן שנועדו לאפשר את השימוש בו. בדצמבר 1986, לאחר שקבלן אחר זכה במכרז לביצוע התיקונים, הוצא צו התחלת עבודה לתיקונים שהסתכמו בסכום השווה לכ-\$47,000. על פי הצו אמורה הייתה העבודה להסתיים באפריל 1987; סיום העבודה נדחה לינואר 1988. בפברואר 1988 הודיע המחוז לביקורת שהמתקן נמסר לצה"ל בדצמבר 1987 ונמצא בשלב הרצה.

מבדיקת ההתקשרות וביצועה עולה:

1. מתקן שעלותו שווה לכ-\$350,000, ושהקמתו הונדרה ב-1980 כדחופה, עמד ללא שימוש מספר שנים, עקב תקלות שנגרמו מהעדר הפעלה ותחזוקה במשך השנה הראשונה מקבלת המתקן על ידי צה"ל באפריל 1983. כדי להשמישו מחדש הושקע בו במהלך 1987 סכום נוסף השווה לכ-\$47,000.
 2. בחוזה לא נקבע שעל הקבלן לספק ספר הוראות אחזקה והפעלה של המתקן, וכאשר הועלה הנושא לאחר חתימת החוזה התגלעו חילוקי דיעות בין הקבלן לבין צה"ל לגבי תכולתו של הספר. לדעת הביקורת, מתחייבת קביעה מפורשת בחוזה בדבר המצאת ספר הוראות אחזקה והפעלה ותכולתו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 1987, הודיע ראש אגף בינוי שהערת הביקורת מקובלת עליו ובעתיד יפעל אגף בינוי בהתאם.
 3. לפי דו"ח של אגף בינוי על אי-הפעלת המתקן, השיטה הנהוגה לשטיפת המיכליות, שאותה נועד המתקן לבטל, הינה מילוי המיכלית בדלק סילוני, וביצוע נסיעות ועצירות פתע חוזרות. כתוצאה מאי-שימוש במתקן במשך כחמש שנים, לאחר שבהקמתו הושקע סכום השווה לכ-\$350,000 ועוד סכום השווה לכ-\$47,000 בתיקונים, ממשיך צה"ל לשטוף את מיכליותיו בשיטה הישנה, הגורמת נזק לכלי הרכב ובזבוז דלק.
- בנובמבר 1987, חמישה חודשים אחרי שהביקורת פנתה לאגף אפסנאות בצה"ל בבקשה להסבירים, הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בבדיקה שערך עם כל הגורמים הקשורים בנושא, לא הצליח לאתר את הסיבות לאי-שימוש במתקן. עוד הודיע צה"ל כי "כל התהליך לנבי המתקן הנ"ל לא היה תקין ואנו מקבלים את הערות הביקורת לנבי אי-שימוש במתקן במהלך שנת האחריות של הקבלן".

הקמת מבנה

בפברואר 1983 הוציא אגף בינוי, בעקבות מכרז, צו התחלת עבודה להקמת מבנה. תקופת הביצוע נקבעה לשנה; סכום החוזה הסתכם בשווה ערך לכ-\$262,500. בין מאי 1983 לבין דצמבר 1984 אושרו ארבע תוספות לחוזה, בסכום כולל השווה לכ-\$86,000, כלומר תוספת של כ-33%. הסיבות

העיקריות לתוספות היו שינויים ותוספות שהוזמנו במהלך העבודה, שאת רובם ניתן היה לתכנן מראש, לפני מסירת העבודה לקבלן. כתוצאה מהשינויים אושרו לקבלן שלוש הארכות זמן לביצוע העבודה, המזכות אותו בהתייקרויות בגין תקופה כוללת של כתשעה חודשים, המהווה תוספת של 75% לתקופה שנקבעה בחוזה.

התקנת גנרטור

במאי 1985 הוצא, בעקבות מכרז, צו התחלת עבודה להתקנת גנרטור. תקופת הביצוע נקבעה לארבעה חודשים, והחוזה הסתכם בסכום השווה לכ-\$54,000. לקבלן אושרה הארכת זמן לביצוע העבודה, המזכה אותו בהתייקרויות בגין שמונה חודשים, תקופה כפולה מזו שנקבעה בחוזה. הצורך בהארכה נגרם עקב פיגור של מרכז בינוי בהספקת דלק לניסויים בהפעלת הגנרטור. בספטמבר 1987 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה כי יפעל למניעת הישנות מקרים כאלה.

עבודות עפר, סלילה ותשתיות בהקמת בסיס

בפברואר 1985 הוציא אגף בינוי, בעקבות מכרז, צו התחלת עבודה לביצוע עבודות עפר, סלילה ותשתיות, הקשורות בהקמה של מחנה צבאי חדש. את העבודות תכנן מתכנן חוץ. תקופת הביצוע נקבעה לשמונה חודשים; החוזה הסתכם בסכום השווה לכ-\$810,000, לאחר שהוחלט לצמצם את העבודה מסיבות תקציביות. מאוגוסט 1985 עד ינואר 1987 אושרו תקציבים נוספים בסכום כולל השווה לכ-\$183,000, לביצוע עבודות חיוניות, שקוצצו קודם לכן מחוסר תקציב; עקב כך גם הוארכה תקופת הביצוע בכ-12 חודשים.

ניקוז מי גשמים

בתכנון של משטח אספלט, בשטח של מעל 20,000 מ"ר, המהווה חלק חשוב מהבסיס, לא ניתן פתרון לניקוזם ולסילוקם של מי הגשמים. התכנון של המשטח הוזמן על ידי מרכז בינוי ממתכנן פרטי, ואושר על ידי מרכז בינוי. מי גשמים, שירדו באזור בדצמבר 1985, זרמו לאורך המשטח אל עבר דיונות החול מסביב, וגרמו לחדירה במצעים ובחול שמסביב למשטח ואף לסכנת התפוררות של חלקים מהמשטח עצמו. כדי למנוע תופעה זו ביצע מרכז בינוי עבודות ניקוז בהשקעה שנאמדה בסכום השווה לכ-\$45,000, שפתרו חלקית את הבעיה. בנובמבר 1987 הוחל בביצוע עבודות נוספות, רובן עבודות ניקוז, בסכום השווה לכ-\$100,000.

לדעת הביקורת, נוכח העוצמה והתדירות של הגשמים באזור ונוכח הזרימה העילית של המים, ניתן היה לצפות להיווצרות של ערוצים ושל שינויים בשינוי המשקל של הקרקע, שחייבו מלכתחילה התייחסות מתאימה לנושא הניקוז בכללותו. על מרכז בינוי בצה"ל חלה האחריות לכדיקת התכנון לפני מסירתו לאגף בינוי במשרד הביטחון להוצאת מכרז, אולם מרכז בינוי לא עמד באחריותו ואישר את התכניות, שלא כללו פתרון לניקוז מי הגשמים.

זקים לעבודות

המחנה הוקם במקום רגיש מבחינה ביטחונית. עקב כך, כללה העבודה הקמת שתי מערכות של דרכי פטרוילים - חיצונית ופנימית. האזור הוא מדברי, וקיימת בו תנועה מתמדת של חולות. דרכי הפטרוילים תוכננו למצעים בלבד, אך עם ייצוב של המדרונות, וטיפול בצמחייה מייצבת, כדי למנוע כיסוין על ידי חולות. בינואר 1985, לאחר שכאמור הוקטן היקף העבודה עקב הקטנת התקציב לעבודה, החליט מרכז בינוי לוותר על נושא הייצוב.

כבר ביוני 1985 התריע המחוז בפני מרכז בינוי, כי עקב תנועת חולות נודדים באזור, הם יכסו את דרכי הפטרוילים בפרק זמן קצר. בעת הביקורת, ב-1987, היו חלקים מדרך הפטרוילים החיצונית, וכל דרך הפטרוילים הפנימית מכוסים בשכבה עבה של חול, שלא איפשר שימוש בהן. ביולי 1987

מסר מרכז בינוי לביקורת כי על פי אומדנו, דרוש סכום השווה לכ-\$180,000 (נכון לינואר 1987), כדי להשמיש את דרך הפטרולים החיצונית, וכדי לבנות מחדש את דרך הפטרולים הפנימית.

מהאמור לעיל עולה, כי מחמת הקטנת התקציב לעבודה בוטלו עבודות ייצוב של דרכי פטרולים, אף על פי שבאזור קיימת תנועה מתמדת של חולות; כתוצאה, רוב הכספים שהושקעו בדרכים אלו – סכום השווה לפי נתוני המחוז לכ-\$83,000 – ירדו לטימיון. לדעת הביקורת ממורה מכך היא העובדה שבסיס, שהוקם באזור רגיש מבחינה ביטחונית, ושעבורו תוכננה מערכת של שתי דרכים לפטרולים, נשאר ללא אמצעי הגנה זה.

שינויים בתכניות ביצוע

1. כהתאם להסברי מרכז בינוי, לאחר השלמת התכנון של הבסיס ולפני העברת התכנית לאגף בינוי להוצאת המכרז, הוא העביר ב-1983 את התכנית לאישור הגוף הצבאי שהזמין את העבודה (להלן – היום). היום התריע כי חלק חיוני של המתקן אינו ממוקם במקום הנכון. מרכז בינוי אישר התכנית, וציין שדרוש לחקן על פי הערות היום. בשלב זה, הוקפאה הקמת הבסיס החדש מחוסר תקציב, וגם לא תוקן התכנון. ב-1984 כאשר חודשה הדרישה להקמת הבסיס, השתמש מרכז בינוי בתכנית, שכאמור לא תוקנה. רק בשלב הביצוע התגלה, כי התיקון לא בוצע, והיה צורך לשנות את המתקן לפי דרישת היום, דבר שגרם להוצאות מיותרות. הביקורת העירה כי על מרכז בינוי לפעול למניעת הישנות מקרים כאלה.

2. היום אישר את התכנית של כביש הגישה למתקן דלעיל, אך לא עמד על כך כי שיפוע הכביש ימנע מהרכב הייעודי שברשותו להגיע למתקן. רק בשלב הביצוע גילה היום את הליקוי. בהתאם לנתוני מרכז בינוי, עלות תיקון השיפוע הסתכמה בסכום השווה לכ-\$44,000.



ממצאי הביקורת מצביעים על תופעה חוזרת ונשנית, שמוזמנים מקבלנים תוספות לעבודה ושינויים בה, אחרי הוצאתו של צו התחלת עבודה. הסיבות לכך הן בעיקר תכנון לא מושלם או בלתי מדויק מלכתחילה, שהינו באחריותו ובטיפולו של מרכז בינוי, ולא דרישות מיבצעיות חיוניות, שלא היו ידועות מראש. ממצאים כאלה חוזרים ונישנים בכל ביקורת שעורך משרד מבקר המדינה על ביצוע עבודות בינוי באמצעות קבלנים עבור צה"ל⁽¹⁾.

הביקורת חוזרת ומציינת כי רוב הליקויים, שהועלו בבדיקת עבודות הבינוי, נובעים מהסיבות דלהלן:

1. המכרזים פורסמו אף על פי שהתכנון לא היה מושלם, או לפני שהתכנון הסתיים.

2. לעתים דרשו הצרכנים שינויים ותוספות, תוך כדי מהלך העבודה.

3. ליקויי תכנון נתגלו רק תוך כדי ביצוע העבודות.

מבקר המדינה עמד על הצורך להתנות ביצוע של שינויים בקבלת אישורים מרשויות בכירות ביותר במערכת הביטחון. רשויות אלה יבדקו את הצורך בשינוי, וישקלו את הדרישות, תוך התחשבות מירבית בשיקולים כלכליים. כבר בעקבות הביקורת מנובמבר 1986 הודיעה מפקדת מרכז בינוי למשרד מבקר המדינה כי הוציאה את ההנחיות הבאות:

(1) בעניין זה ראה בדו"ח שנתי 34, עמ' 743; בדו"ח שנתי 36, עמ' 1093 ובדו"ח שנתי 37, עמ' 1107 ו-1150.

1. להקפיד שעבודות יוצאו רק לאחר השלמת התכנון המפורט, כאשר אישורים חריגים ינתנו על ידי מפקד המרכז בלבד.

2. כל התכניות יבוקרו ויאושרו על ידי המהנדסים הראשיים.

3. בקשות של הגורמים השונים לשינויים ולתוספות יסוננו בהקפדה יתירה, על מנת לצמצמן ככל האפשר.

בהערות שר הכלכלה והתיאום הבינמשרדי לד"ח שנתי 37 של מבקר המדינה צוין, כי "בחודש נובמבר 1986 מינה מנכ"ל משרד הביטחון צוות בכיר של נציגי אנף בינוי ונכסים ומרכז בינוי, אשר מטרתו לבחון את ההסדרים הקיימים לטיפול בנושאי בינוי, במגמה להרחיב את שיתוף הפעולה בין שני הגופים, ולקבוע נהלים שיבטיחו ביצועם של הפרוייקטים תוך מתן מירב ההתייחסות לעלותם. הצוות הניש המלצותיו למנכ"ל. עיקריהן מגדירים תיאום בין מרכז בינוי ואנף בינוי ונכסים כבר בשלבי התכנון, והוצאת מכרז עם לוח זמנים מקובל על שני הגופים. המלצות הצוות אושרו על ידי המנכ"ל, אשר הורה במאוס 1987 לאנף הארגון לענגן כהוראות משרד הביטחון". הוראה בעניין זה הוצאה בספטמבר 1987, ונקבע בה, בין היתר, כי הגופים הדורשים בצה"ל: מרכז בינוי ויחידות הבינוי במפקדות חיל אויר וחיל הים, ימשיכו לשאת באחריות על התכנון, אולם במהלך עבודת התכנון, ישותף אנף בינוי של משרד הביטחון בבחינת התכנון ושלמותו, עוד לפני שלב המכרז וההתקשרות.

בספטמבר 1987 הודיע מרכז בינוי למשרד מבקר המדינה בהערותיו לממצאי הביקורת, כי יש לו הסתייגות מהנוהל, שיש בו מעורבות עמוקה מדי של אנף בינוי כההליכים הפנימיים ובשיקולי תכנון טהורים של מרכז בינוי. בנובמבר 1987 הודיע מרכז בינוי לביקורת כי ראש אנ"א עירער בפני מנכ"ל משרד הביטחון על הנוהל, וכי עד לקבלת החלטה בנושא מרכז בינוי לא יפעילו.

לדעת הביקורת, נוכח הממצאים של הביקורת בעבר והישגותם בביקורת הנוכחית, על מערכת הביטחון לקבוע נהלים שיבטיחו תקינות בתכנון עבודות בינוי עבור צה"ל. האפקטיביות של הנהלים היא כמימושם. לכן דרוש, במיוחד כאשר מדובר בפעולה שמעורבים בה מספר גופים, שלאחר סיכום סופי של הנהלים יונהגו גם סדרי בקרה קפדניים על קיומם הלכה למעשה. כמו כן, יש לדאוג לכך ששינויים ותוספות, שמערכת הביטחון מגדירה אותם כמחויבים משינוי של נסיבות או תפיסה, יהיו טעונים אישור של סמכות בכירה ביותר במערכת הביטחון, לאחר הנמקה מפורטת להצדקתם ולצורך החיוני בהם, תוך התחשבות מירבית בשיקולים כלכליים.

הטלת מגבלות בנייה בגין מתקני תחמושת

ריכוז ממצאים

פקודות הצבא מחייבות הטלת מגבלות על הבנייה האזרחית בסביבת מתקני תחמושת, כשצורכי הבטיחות דורשים זאת. הטלת מגבלות הבנייה מבוצעת לפי הוראות חוק התכנון והבנייה. טיפול צה"ל בהטלת מגבלה מבוצע על ידי נציגי אנף התכנון בצה"ל, בוועדות למתקנים בטחוניים של הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה לפי בקשות של גופי הבינוי בזרועות צה"ל. ביולי 1986 ובמאוס עד אפריל 1987 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בהטלת מגבלות בנייה בסביבתם של מתקני תחמושת.

א. אין בצה"ל מידע מרוכז על מתקני התחמושת, אשר בגינם מתחייבת הטלת מגבלות על הבנייה האזרחית שבסביבתם, על מידת הטלתן של המגבלות, ועל מצב הטיפול במקרים בהן הן נדרשות, אך טרם הוטלו.

ב. מגבלות בנייה לא הוטלו בגין 15 מתקני תחמושת מבין 32 מתקנים, שהיו ברשימה אותה המציאה הביקורת לאג"ת ביולי 1986, למרות שהדבר נדרש, לא פונו בדו"ס הגרים באזור שעליו חלות מגבלות בסביבת שני מתקנים. בינואר 1988 עוד לא הסתיים הטיפול בעניינם של רוב המתקנים.



הוראת קצין חימוש ראשי (להלן - קחש"ר), המחייבת את כל יחידות צה"ל, קובעת את טווחי הביטחון המזעריים שיש לקיים באחסנת תחמושת מסוגים שונים, ובצורות שונות של אחסנה, בהתחשב בקיים בסביבתה, לרבות בנייה אזרחית.

בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק) נקבעו הוראות לעניין הטלת מגבלות בנייה בגין מתקן ביטחוני⁽¹⁾. באשר להטלת מגבלות בנייה באזור יהודה ושומרון (להלן - איר"ש), קיים צו בדבר פיקוח על הבנייה (יהודה והשומרון) (מס' 393), התש"ל-1970 הקובע, כי מפקד צבאי רשאי לאסור בנייה, להורות על הפסקתה, או להתנות תנאים לבנייה, אם הוא סבור, שהדבר דרוש לביטחון כוחות צה"ל או להבטחת הסדר הציבורי.

פקודת מטכ"ל מיו"ל 1978 (להלן - הפקודה) דנה בפעולות שעל צה"ל לנקוט, במקרים בהם מתחייבת הטלת מגבלות על בנייה אזרחית; בפקודה מצוינים המקרים בהם נדרשת הטלת מגבלות, כגון הבטחת פעולתו התקינה של מתקן צבאי, ומניעת נזקי גוף או רכוש הצפויים מהפעלתו של מתקן צבאי או מהשימוש בו. הפקודה מטילה על מפקד יחידה, שבפיקודו מתקן צבאי, לרבות עירום חומר נפץ או תחמושת, שתקינותו או השימוש בו מצריכים הטלת מגבלות על הבניה האזרחית, להודיע על כך בכתב למרכז בינוי באגף אפסנאות במטה הכללי (להלן - אג"א), או לראש מחלקת בינוי בחיל האוויר או לקצין בינוי חילי בחיל הים (להלן - קציני הבינוי בזרועות). הודעה זו בנוגע למתקנים קיימים היה על המפקדים למסור עם היכנס הפקודה לתוקף. כן עליהם להודיע לפני תכנון מתקנים, שטרם הוקמו ובעת שינוי במתקן צבאי המצריך שינוי במגבלות הבנייה. אם יתברר לקציני הבינוי בזרועות, שיש צורך לכלול מגבלות בנייה בתכנון מיתאר או בתוכניות מפורטות, שאושרו לפי החוק או לשנותן, עליהם להמציא המלצותיהם ליו"ר הוועדה למגבלות בנייה בצה"ל, המכהן כעוזר ראש אגף התכנון במטה הכללי (להלן - אג"ת) לתכנון פיו, וזה יביא הבקשה בפני הוועדה למתקנים ביטחוניים, שהיא וועדת משנה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. לאחר שתאשר הוועדה הטלת מגבלות בנייה, יועבר אישורה לגוף היוזם את הבקשה בצה"ל, באמצעות אג"ת.

ביולי 1986 ובמארס עד אפריל 1987 בדק משרד מבקר המדינה בענף תשתית ופריסה באג"ת (להלן - עתו"פ) את הטיפול בהטלת מגבלות על הבנייה האזרחית בסביבתם של מתקני תחמושת. בדיקת השלמה נערכה במרכז בינוי באג"א.

1. תפקיד עוזר ראש אג"ת לתכנון פיו היה קיים במשך מספר חודשים בלבד, ומילא אותו ראש עתו"פ. תפקידי הוועדה למגבלות בנייה של צה"ל מבוצעים גם הם על ידי עתו"פ; והוא גם הגורם, כאמור, המטפל בהגשת בקשות להטלת מגבלות על הבנייה האזרחית לוועדות למתקנים ביטחוניים.

2. בידי מרכז בינוי ובידי עתו"פ אין מידע מרוכז על מתקני צה"ל, שבהם מאוחסנת תחמושת, המחייבת הטלת מגבלות על הבנייה האזרחית שבסביבתם, על מידת קיומן של מגבלות כאלה ועל מצב הטיפול במקרים בהם הן עדיין לא הוטלו.

(1) בדבר ממציא ביקורת בנושא הטלת מגבלות בגין מתקן ביטחוני, ראה דר"ח שנתי 37 של מבקר המדינה, עמ' 1090 ועמ' 1163.

ביוני 1986 המציאה הביקורת לעתור"פ רשימה של 32 מתקנים בדרג של מרכז תחמושת (להלן – מרת"ח) ושל חוות תחמושת אוגדתית, בהם מאוחסנת תחמושת כבדה, המחייבת הסלת מגבלות על הבנייה האזרחית בסביבתם. הביקורת ביקשה מעתור"פ להודיע לה אם הוטלו מגבלות כאלה בסביבת אותם המתקנים, ובמקרים בהם עדיין לא הוטלו המגבלות, את מצב הטיפול בהטלתן.

בינואר 1987 סוכמו בעתור"פ תוצאות בדיקת נושא המתקנים, שנכללו ברשימה שהומצאה לו, במסמך "מאגרי תחמושת ומגבלות בנייה". מהמסמך עולה, כי ב-17 מקרים מתוך 32 המתקנים שנסקרו בו, הוטלו מגבלות בנייה כנדרש. בסביבתם של שניים ממתקנים אלה נרמסו כדורים בשטחים שהוטלו עליהם מגבלות בנייה. בנין רובם של 15 המתקנים האחרים, לא הוטלו מגבלות בנייה כלל, ובנותריס הוטלו מגבלות שאינן כתוצאה מאחסון תחמושת.

המסמך מינואר 1987 הופץ בצה"ל לגורמים שהיה עליהם לקבוע את המגבלות הדרושות לפי הוראות מקחש"ר, ולהפנות לעתור"פ דרישות להטלת מגבלות אלה; עם קבלתן היה על עתור"פ לפעול להגשתן בפני הוועדה למתקנים ביטחוניים.

בנוגע לחמישה מתקנים באיו"ש ביקש עתור"פ ממפקדת פיקוד המרכז לדווח לו עד 1.3.87, אם נדרשות מגבלות בנייה, ואת המשמעויות הנובעות מכך, כגון הריסת מבנים, תשלום פיצויים לאזרחים או דילול תחמושת.

המסמך קבע מועדים בהם על עתור"פ לסיים את הטיפול ב-10 המקרים האחרים, על ידי הבאת הנושאים לדיון בפני ועדות למתקנים בטחוניים. בשני המקרים, המתייחסים לבדורים הגרים בסביבת המתקנים, הוטל על עתור"פ לדאוג לקידום הטיפול בפניוים על ידי רשויות אזרחיות אחרות. בכל המקרים האלה היה על עתור"פ לסיים טיפולו עד 1.5.87.

בינואר 1988 מצב הטיפול במתקנים השונים היה כלהלן: מגבלות בנייה הוטלו כנדרש בנין מתקן אחד; הוחל בעבודת מטה לצורך הטיפול בהטלת מגבלות בנייה בנין 10 מהמתקנים, בתוכם המתקנים באיו"ש; בעניינם של שני מתקנים לא הוחל בטיפול כלל; הוחלט לא להגיש בקשה להטלת מגבלות בנייה בשניים מהמתקנים; אחד מהם בשל החלטה להעביר את המתקן למקום אחר⁽²⁾, ובשני הוחלט להתאים את כמות התחמושת שתאוחסן, להגבלות הבנייה הקיימות; לא חלה התקדמות ממשית בטיפול בפניוים של הבדורים.

3. המתקנים שהוזכרו במסמך עתור"פ הינם כאמור בדרג של חוות תחמושת אוגדתית ומרת"ח. קיימים בצה"ל מתקנים אחרים, שהתחמושת בהם, כמותה וצורת אחסונה, עלולה להיות סיכון בטיחותי לאזור שמחוץ לגבולותיהם, ועקב כך עשויה להידרש הסלת מגבלות על הבנייה האזרחית בסביבתם.



כדי להבטיח מניעת סיכון בטיחותי לאוכלוסיה האזרחית וכדי למנוע הצורך בהעתקתם של מתקנים, הכרוכה בהוצאות כספיות ניכרות, או בתשלום פיצויים לאזרחים, יש חשיבות רבה להטלה של מגבלות על הבנייה האזרחית בסביבתם של מתקנים בהם מאוחסנת תחמושת.

פקודת מטכ"ל מטילה את האחריות ליזום הסלה של מגבלות בנייה על מפקד שבפיקודו מתקן המחייב זאת. בטיפול בהטלת המגבלות הדרושות מעורבים מספר גורמים בצה"ל. לדעת הביקורת ידוי להבטיח תקינות בתחום זה, יש מקום להטיל על גוף מרכזי בצה"ל, לקיים מעקב ובקרה יזומים, על קיומן של מגבלות על הבנייה האזרחית, כשאלו דרושות, ולוודא טיפול נאות בהטלתן.

(2) הסיכון הבטיחותי הנובע ממתקן זה בשל אי-הסלת מגבלות הבנייה במועדן שימש נושא לביקורת של משרד מבקר המדינה בעבר, ראה דר"ח שנתי 37, עמ' 1163.