

שנה	ס"ה מקרים	פטור	שיעור
1999	290	96	33.1%
2000	296	46	15.5%

הנתונים דלעיל מצביעים על הקטנה משמעותית של שיעור הפטורים משירות.

3. במסגרת דיון שהתקיים בוועדת הסמים בתחילת 1999 הביע סגן ראש אכ"א את עמדתו, בין היתר, כי "כמסר וכמדיניות - יש להחמיר בוועדות בקו"ם למורשעים בשימוש בסמים, בדגש - מעל ל-5 שימושים".

מעיון בהמלצות הוועדה של בקו"ם לשנים 1999 ו-2000 נמצא, כי חלה החמרה כלפי המורשעים בגין שימוש בסם מעל חמש פעמים. ב-1999 אפשרה הוועדה המשך שירותם של 37% מהם, וב-2000 - של 29% מהם בלבד.

בתשובתו לעניין זה הבהיר צה"ל, כי המדיניות ביחס למי שהשתמש בסמים מעל חמש פעמים הינה לשחרור מצה"ל. עם זאת מותר סגן ראש אכ"א מקום לשיקול דעתה של ועדת הסמים בבקו"ם, במקרים חריגים במיוחד, לאפשר לחייל המשך שירות בצה"ל.



צה"ל מתייחס בחומרה לשימוש בסמים על ידי חייליו. עם גידול התופעה בשנים האחרונות נערך צה"ל בתחילת שנת 2000 לפעול ביתר שאת ובהיקף מערכתי למניעת התופעה, הן על ידי הסברה והן על ידי אכיפה וענישה.

ממצאי דוח זה מצביעים על ליקויים בתחומי פעילות אלה, וצה"ל ניגש לתקנם.

הקמת שכונת "נאות גדרה" למשרתי צבא הקבע

צה"ל יוזם ומנהל הקמת שכונות מגורים למשרתי צבא הקבע, במטרה לקשור לשירות קבע ארוך את כוח האדם האיכותי הדרוש לו. לצורך זה הוקמה בצה"ל ב-1987 מינהלת פרויקט מגורים (להלן - המינהלת), שמטרתה לפעול להקמת שכונות מגורים עבור אוכלוסיית משרתי הקבע ומערכת הביטחון. מאז שנת 1987 ליוותה המינהלת את הקמתן של שכונות מגורים ברעות, בראש העין ובמודיעין, ובהן כ-3,000 יחידות דיור. באוגוסט 1998 החליט שר הביטחון דאז (מר י' מרדכי) על הקמת ארבעה פרויקטים נוספים למגורים, וביניהם פרויקט בגדרה.

בתקופה ינואר 2000 - נובמבר 2000 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בנושא הקמת שכונת מגורים "נאות גדרה" למשרתי הקבע (להלן - הפרויקט), שהקמתה החלה ב-1999, ובמהלך הביקורת נמצאה בעיצומה. בפרויקט 216 יחידות דיור. בין היתר, נבחנו ההיבטים הבאים: באיזו מידה השיג הפרויקט את מטרת היעד שלו - גיוס כוח אדם איכותי לשירות קבע ארוך טווח, מה היתרון הכלכלי שלו מהיבט הפרט (משרת הקבע), עלותו למערכת הביטחון, ומעורבות מערכת הביטחון בניהולו. הביקורת נערכה בצה"ל: באגף כוח אדם (להלן - אכ"א) ובמינהלת; במשרד

הביטחון: באגף התקציבים (להלן - את"ק) וביחידת היועץ המשפטי למערכת הביטחון. ביקורת השלמה נערכה באגף התכנון של צה"ל (אג"ת). משרד מבקר המדינה נעזר גם בשירותיו של יועץ בתחום שמאות מקרקעין.

מבוא

בחזר מזכירות הפיקוד העליון מדצמבר 1998 בנוגע להקמת הפרויקט (להלן - חוזר מפ"ע) נקבע, כי במסגרת פעולות צה"ל לעידוד שירות הקבע, הוחלט ליזום פרויקטים נוספים למגורים, ובכללם הפרויקט, שייעודם לקשור את כוח האדם האיכותי בצה"ל לשירות קבע ארוך-טווח באמצעות סיוע בדיוור. בהתאם לכך, מי שעמד באמות המידה שצה"ל קבע להצטרפות לפרויקט, יתחייב לשירות קבע לתקופה שלא תפחת משמונה שנים, שמניין מיום חתימת החוזה לרכישת יחידת הדיוור בפרויקט. בתמורה, על פי פרסומי המינהלת, יזכה לרכישת דיוור באיכות גבוהה, בתנאים כלכליים אטרקטיביים, תוך כדי שקט נפשי שיושג באמצעות צמצום המעורבות האישית בתהליך ההקמה.

שני גופים עוסקים בתהליך הייזום, ההקמה והניהול של שכונות מגורים למשרתי קבע:

(א) מינהלת הפרויקט - הינה גוף צבאי, שהוקם בחיל האוויר ב-1987 על פי החלטת הרמטכ"ל דאז. מבנה המינהלת וכפיפותה, ייעודיה, תפקידיה ונושאי התפקידים בה נקבעים על ידי צה"ל. בפקודת ארגון של אכ"א מ-1996 נקבע המבנה הארגוני של המינהלת במתכונתה הנוכחית. בראשה עומד ראש המינהלת, ובכפוף לו פועלים בעלי התפקידים הבאים: ראש ענף ארגון וניהול, ראש ענף כספים ובקרה וראש ענף הנדסה. בנוסף להם, פועל לצדו של ראש המינהלת יועץ משפטי הכפוף לפרקליט הצבאי הראשי. לכל אחד מראשי הענפים כפופים ראשי מדורים. מלבד כוח אדם צבאי, מורכבת המינהלת מבעלי מקצוע ועובדים נוספים, כגון מורשה חתימה ומנהלי חשבונות. ההתקשרות עם בעלי מקצוע ועובדים נוספים נעשית על ידי עמותת משתכנים.

(ב) עמותת משתכנים - עמותה, אשר התאגדה על פי חוק העמותות, התש"ס-1980, ופועלת כישות משפטית עצמאית נפרדת, שאינה חלק ממערכת הביטחון. עמותת "נאות גדרה" הוקמה ונרשמה בפברואר 1998, והחלה את פעילותה במהלך שנת 1999. פעילות העמותה ממומנת בעיקרה על ידי המשתכנים החברים בה. במטרה להסדיר את פעילותם של מוסדות העמותה ואת יחסי הגומלין ביניהם לבין המינהלת, פרסמה העמותה את נוהלי פעילותה (להלן - נוהלי העמותה). בין היתר, נקבע בהם, כי תפקיד המינהלת יהיה "לייעץ לוועד המנהל של העמותה בכל הנוגע להקמת השכונה עד סיום שנת הבדק הראשונה, לסייע בידו ולבצע פעולות בשמו ובשם העמותה". בנוהלי העמותה הובא פירוט של מבנה המינהלת, נושאי התפקידים ותפקידיהם, וסמכויותיו המיוחדות של ראש המינהלת.

בחירת מועמדים לפרויקט

1. רישום המועמדים לפרויקט החל בדצמבר 1998, ללא כל קביעה מקדימה בדבר אמות המידה המדויקות למיון המועמדים. בחזר מפ"ע נקבע, כי ההקצאה של יחידות הדיוור תיקבע סופית רק לאחר תום מיון המועמדים לפרויקט, בהתאם לצורכי כוח האדם של צה"ל. לאחר פרסום חוזר מפ"ע קבע סגן ראש אכ"א בדצמבר 1998, כי הפרויקט מיועד בעדיפות ראשונה לשכבת הקצונה האיכותית מקרב הלוחמים ובעלי המקצועות הנדרשים (מהנדסים ואנשי תוכנה).

כדי להגיע לאוכלוסיית היעד שצה"ל מעוניין לקשור לשירות קבע ארוך-טווח, קבע אכ"א במארס 1999, לאחר סיום תהליכי ההרשמה, אמות מידה למיון המועמדים ומכסות לחילות השונים. אמות מידה אלו מושתתות על גיל, תפקיד או מקצוע ודרגה. פוטנציאל כוח האדם הצבאי הוגדר בהן בחלוקה לארבע קבוצות: קבוצה א' - "ליבה" - הכוללת לוחמים עד גיל 34, לרבות תפקידי מג"ד ומקביליהם בזרועות; קבוצה ב' - "קריטי" - הכוללת בעלי מקצועות נדרשים עד גיל 34 (מהנדסים, רופאים, אנשי תוכנה ומקצועות נדרשים נוספים); קבוצה ג' - "יתר" - הכוללת תפקידים תומכי לחימה; וקבוצה ד' - מועמדים מעל גיל 34, אשר באפשרותם להתקבל לפרויקט כחריגים.

2. בשונה מפרויקטים קודמים, גיוס המועמדים לפרויקט נוהל בשיטה של הקצאת מכסות לחילות השונים, ובסמכות שניתנה לחילות לערוך מיון ראשוני של המועמדים להצטרפות לפרויקט. לאחר קביעת אכ"א ממארס 1999, ש-202 יחידות דיור יאוישו על ידי מועמדים מקרב צה"ל¹⁵, ולאחר תום ההרשמה לפרויקט, הקצה צה"ל את יחידות הדיור באופן הבא: 74 הוקצו למשתכנים מקבוצה א', ו-55 למשתכנים מקבוצה ב'. 61 יחידות דיור נוספות הוקצו למשתכנים מקבוצה ג', ו-12 נוספות נועדו למשתכנים מקבוצה ד'. כפועל יוצא מהקצאה זו, התממשה קביעתו של סגן ראש אכ"א באופן חלקי בלבד: רק 129 מכלל 216 יחידות הדיור שבפרויקט (כ-60%)¹⁶ הוקצו ללוחמים ולבעלי מקצועות נדרשים, אף על פי שלהם נועד הפרויקט בעדיפות ראשונה.

3. בביקורת עלה, כי איוש יחידות הדיור בפועל לא תאם את הקצאת צה"ל דלעיל:

	האיוש בפועל		הקצאת צה"ל במספרים	
	במספרים	באחוזים		
קבוצה א'	48	64.9%	74	
קבוצה ב'	48	87.3%	55	
קבוצה ג'	100	163.9%	61	
קבוצה ד'	*6	50.0%	12	
אחרים	14	100.0%	14	
סך הכל	216	100.0%	216	

* בפועל אושרו רק שישה מקרים חריגים, ושש יחידות הדיור שנותרו, חולקו בין שלוש הקבוצות האחרות.

מהלוח עולה, כי צה"ל לא הצליח לאייש את כל יחידות הדיור שהוקצו לקבוצות א' ו-ב' במשתכנים המשתייכים לקבוצות אלה, ורק כ-75% (96 מתוך 129 יחידות הדיור, שהוקצו לאחר ההרשמה לקבוצות אלו, מאוישות בפועל על ידי משתכנים הנמנים עם אותן הקבוצות. מעבר לכך, חלקם היחסי מתוך כלל יחידות הדיור בפרויקט מסתכם בכ-45% בלבד, לעומת כ-60% מיחידות הדיור שאכ"א הקצה לקבוצות אלה. יצוין, כי הקצאה זו כשלעצמה הייתה מקלה לעומת קביעתו של סגן ראש אכ"א דלעיל. כתוצאה מכך, חלקם של המשתכנים המשתייכים לקבוצה ג' (תפקידים תומכי לחימה) גבוה בכ-64% בהשוואה לחלקם לפי הקצאת צה"ל.

15 יתר 14 יחידות הדיור הוקצו, כבכול פרויקטי הדיור, לעובדי משרד הביטחון, לאזרחים עובדי צה"ל ולאחרים.

16 הפרויקט הוקם ביוזמת צה"ל, ויועד בראש ובראשונה למשרתי הקבע. אף על פי שלצה"ל הוקצו 202 יחידות דיור מתוך 216, האמור בדוח זה, ובכלל זה כל החישובים, מתייחסים לסך כל יחידות הדיור שהוקמו בפרויקט.

התחייבות לשירות קבע ארוך כתנאי להצטרפות לפרויקט

בחזר מ"ע נקבע, כי משך החתימה לשירות קבע הינו שמונה שנים מתאריך חתימת החוזה להקמת הבית עם עמותת המשתכנים. כן נקבע, כי תקופת התחייבות זו חופפת להתחייבויות אחרות של איש הקבע בגין תמריצים אחרים שצה"ל העניק לו, כגון לימודים והלוואות.

יש לציין, כי על אף קביעת אכ"א בנוגע לתקופת ההתחייבות, סבר היועץ הכספי לרמטכ"ל, כי פרויקט דיור הינו "הטבה משמעותית לפרט לאור היקף התקציבים בהם תומכת מערכת הביטחון בפרויקט", ולכן הביע התנגדות לקביעה, כי התחייבות לפרויקט הדיור תהיה חופפת להתחייבויות אחרות לשירות קבע שיהיו בתוקף במועד ההצטרפות לפרויקט. אולם, עמדתו לא התקבלה.

מנתונים שמסר אכ"א למשרד מבקר המדינה התברר, כי מתוך 202 משרתי קבע שרכשו יחידות דיור בפרויקט, 155 אמנם האריכו את שירותם כתוצאה ישירה מהצטרפות לפרויקט. אולם, ממוצע הארכת השירות שלהם עומד על פחות משש שנים, ולא על שמונה שנים. יתר על כן, רק 61 מבין 155 המשתכנים הנ"ל נמנים עם קבוצת ה"ליבה" וקבוצת ה"קריטי". 45 משתכנים נוספים מחויבים להמשך שירות קבע בגין תמריצים אחרים שצה"ל העניק להם, ונדרשו לחתימה נוספת של פחות משנה בגין הצטרפותם לפרויקט. שני משתכנים לא האריכו כלל את שירותם מסיבות מיוחדות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי כתוצאה מכך שהתאפשרה חפיפה להתחייבויות אחרות, למעלה מ-20% ממשירתי הקבע הצטרפו לפרויקט תוך כדי המשך מזערי של שירותם הצבאי, ובכך הופלו לטובה בהשוואה ליתר המצטרפים. יוצא אפוא, ששתיים מהמטרות המרכזיות של הפרויקט - קשירת שכבת הקצונה האיכותית מקרב הלוחמים ובעלי המקצועות הנדרשים והארכת שירות הקבע - הושגו חלקית בלבד.

היתרון הכלכלי של הפרויקט למשתכן

היזום, הניהול ותמיכת מערכת הביטחון בהקמת פרויקטים למגורים, ובכללם הפרויקט, נעשים בכוונה להבטיח שהוא יהיה אטרקטיבי ממספר היבטים, וביניהם: מתן שקט נפשי למשתכן ובנייה איכותית. אלה נובעים מיכולתה של העמותה והמינהלת הפועלת בצדה לנהל את הפרויקט בצורה מקצועית, ללא מעורבות המשתכנים בביצוע בשטח; ובעיקר קיים היתרון הכלכלי, שאמור להתבטא ברכישת יחידות הדיור בעלות הנמוכה ממחיר השוק.

במסגרת הביקורת נבחן מנקודת מבטו של המשתכן היתרון הכלכלי של הפרויקט, המנוהל באמצעות עמותה הנתמכת על ידי מינהלת צבאית, והדורש חתימה לשמונה שנות קבע, בהשוואה לפרויקט דומה המנוהל באמצעות עמותת בנייה או קבוצת רוכשים המתארגנת לרכישה מרוכזת של פרויקט.

1. לדברי ראש המינהלת, החיסכון למשתכן בעלות רכישת יחידות דיור בפרויקט אמור לנבוע משתי סיבות עיקריות: (א) פרויקט גדול, הנבנה בבת אחת מאפשר הוזלת המחיר ליחידה בודדת. (ב) המינהלת ממלאת תפקידים, אשר בשוק החופשי נעשים על ידי גורם עסקי שיוזם ומבצע. כתוצאה מכך, נחסך הרווח היזמי מעלות הפרויקט.

על פי נתוני המינהלת ממאי 1999, עלות הפרויקט נאמדה ב-43.6 מיליון דולר, לעומת שווי שוק של 48.8 מיליון דולר, המבוסס בין היתר על הערכותיהם של שני שמאי מקרקעין מוסמכים. כלומר, עלות הפרויקט נאמדה בכ-11% פחות משווי השוק. יודגש, כי בחישוב שווי שוק שערך השמאים נלקחו בחשבון, בין היתר, ההיצע, הביקוש ורמת המחירים המקובלת בנכסים דומים בסביבה, אולם לדברי נציגי המינהלת, הערכה זו לא כללה שכר טרחת עו"ד, מס רכישה וערכות בנקאית, בשיעור כולל של כ-6%.

לחיזוק טענותיהם, הציגו נציגי המינהלת את מחיריהן של יחידות דיור בשני פרויקטים אחרים המוקמים בסמוך לפרויקט. על פי נתונים אלה, מחירי יחידות הדיור בפרויקט במועד תחילתו היו נמוכים בשיעור שנע בין 20% ל-23% ביחס לפרויקטים הסמוכים. צוין, שהשוואה זאת מתייחסת למחיריהן של יחידות הדיור המשווקות בשוק החופשי כיחידות בודדות, ולא כיחידות דיור המשווקות במרוכז.

2. משרד מבקר המדינה העיר, כי הפחתה בשיעור של כ-11% משווי השוק של הפרויקט או כ-20% בהשוואה למחיריהן של יחידות דיור מקבילות, לא בהכרח נובעת מהעובדה שהוא יזום ומנוהל בסיוע המינהלת. שכן ממילא, כל התארגנות שאינה למטרת רווח באמצעות עמותה או באמצעות קבוצת רוכשים המתארגנת לרכישה מרוכזת של פרויקט בשלמות, נועדה לאפשר לחברה פתרונות דיור בתנאים נוחים יחסית לתנאי השוק. עמותה או קבוצת רוכשים, כגוף המאגד חברים רבים, היא כוח ארגוני וכלכלי, ויכולה לבחור את החברה או הקבלן שיבנה עבורה בתנאים נוחים, לקבוע את התכנון המתאים לחברה, ולפקח על מילוי התחייבויות הקבלן. לקבלן היזם, הבונה עבור העמותה או הקבוצה, נחסכות הוצאות מימון והוצאות שיווק ומכירה, כמו גם סיכונים שלא יצליח למכור את הדירות. מפגש אינטרסים בין העמותה או קבוצת רוכשים לקבלן גורם להפחתת מחירים משמעותית.

בהתאם לכך, בהנחה שמערכת הביטחון תמשיך להיות אחראית לארגון קבוצת המשתכנים, רכישה של 216 יחידות הדיור מחברה יזמית גדולה, הבונה באזורים שונים בארץ, ואשר מתמחה בייזום והקמת פרויקטים, ממילא הייתה מאפשרת רכישה בהנחה בשיעור של עד כ-15%. כך שלמעשה, מחירי יחידות הדיור בפרויקט נמוכים בשיעור של כ-5% בלבד, אם בכלל, בהשוואה למחירים שניתן היה להשיג ברכישה מרוכזת של מספר יחידות דיור דומה בפרויקטים סמוכים.

3. מאחר שההיבט הכלכלי של פרויקטים למגורים מהווה נדבך מרכזי בכל הטיעונים התומכים בקיומם, גורמים שונים בצה"ל התייחסו במהלך השנים לסוגיה זו. כך למשל, הפרקליט הצבאי הראשי, בהתייחסותו מדצמבר 1997 לבחינת חלופות ל"אזורח" המינהלת, ציין, כי לדעתו החלופה הקיימת של עמותת משתכנים המסתייעת במינהלת פרויקט צבאית הינה הפתרון המיטבי להמשך ניהולם של פרויקטים למגורים ביוזמת צה"ל, אולם זאת בתנאי "שיתברר, כי חלופה זו היא אף החלופה הזולה ביותר מבחינה כלכלית טהורה".

גם במסמך שהפיץ בנושא היועץ הכספי לרמטכ"ל בינואר 1998 צוין, כי מול עלות המינהלת יש לבחון את התועלת לפרט, אשר נמדדת בעיקרה במחיר יחידות דיור לעומת מחירה בשוק. גם ראש המינהלת במסמך מאפריל 1999 בהקשר לאותו נושא ציין, כי "יש להניח שחיסכון בגובה של כ-7% 13% לא 'ייתפס' בעיני המשתכן הפוטנציאלי כמצדיק חתימה לקבע של שמונה שנים, בשעה שניתן לקבל מחצית מהחיסכון לעיל דרך מיבצעי חברת 'חבר' ¹⁷ מבלי להתחייב לשירות קבע נוסף כלל".

17 חבר משרתי הקבע והגמלאים בע"מ, הינה חברה ציבורית הפועלת כדי לסייע למשרתים בשירות קבע בצה"ל ולגמלאי צה"ל ובני משפחותיהם בעניינים הקשורים ברווחת הפרט והמשפחה.

4. בביקורת עלה, כי 218 משרתי קבע שביקשו להצטרף לפרויקט והתקבלו, ויתרו על זכותם להיכלל בו. מסקר שערכה המינהלת בקרב המוותרים בנוגע לסיבות הפרישה עלה, כי מבין 75 פורשים (35%) שהביעו הסכמתם להשתתף בסקר, 57% פרשו מסיבות כלכליות, שעיקריהן: קושי סובייקטיבי של אנשי הקבע לגייס את המימון הדרוש לרכישת יחידות הדיוור, קושי לעמוד בהחזרים החודשיים הנדרשים, וחוסר אטרקטיביות כלכלית של הפרויקט לעומת פרויקטים אחרים.

גם מסקר שערך משרד מבקר המדינה ביוני 2000 בקרב פורשי הפרויקט עלה, כי מבין 46 פורשים (23%) שהסכימו להשתתף בסקר, מעל מחציתם (כ-54%) ציינו, כי סיבת פרישתם נעוצה במחיר הגבוה של יחידות הדיוור, ובהיותו לא אטרקטיבי ביחס למחירי השוק בפרויקטים אחרים סמוכים; פורשים אלה ציינו גם, כי תנאי התשלום היו קשים.

התברר, כי בעקבות הסקר שערכה המינהלת, לא התמקד אכ"א בבחינת הצדקת הפרויקט כאמצעי לקשירת המרכיב האיכותי לצה"ל, אלא באיתור דרכים להגדלת מקורות מימון שיכולה מערכת הביטחון להעמיד לרשות המשתכנים בפרויקטים עתידיים, ולהקטנת העומס המוטל על הפרט מהחזר ההלוואות.

עלות הפרויקט למערכת הביטחון

מלבד סיועה המקצועי של המינהלת, מסייעת מערכת הביטחון להקמת הפרויקט גם באמצעים כספיים, כלהלן:

(א) מערכת הביטחון מסייעת בתקצוב ובמימון ההוצאות התפעוליות של המינהלת, לרבות משכורות אנשיה, אחזקת משרדיה והוצאות התפעול הישירות. בהתאם לנתוני המינהלת ממאי 2000, עלותה למערכת הביטחון מסתכמת בכ-4.5 מיליון ש"ח לשנה. מאחר שבמהלך שנה אחת מטפלת המינהלת ביותר מפרויקט מגורים יחיד, ובהנחה, כי משך הטיפול של המינהלת בפרויקט מגורים יחיד הינו כארבע שנים, העריך היועץ הכספי לרמטכ"ל ב-1998 את עלות המינהלת לפרויקט מגורים אחד בכ-3.5 מיליון ש"ח לשנה, ובסך הכל בכ-14 מיליון ש"ח לפרויקט.

(ב) סיוע כספי נוסף ניתן על פי המלצתה של ועדת תמיכות הפועלת במשרד הביטחון¹⁸. סיוע זה ניתן כסכום חד-פעמי, המיועד להתנעת הפרויקט בטרם החלו לזרום כספי המשתכנים לקופת העמותה. בשנת 1999 אישרה ועדת התמיכות סיוע לפרויקט בסך של כ-4.3 מיליון ש"ח.

יוצא אפוא, כי עלותו של הפרויקט למערכת הביטחון מסתכמת בכ-18.3 מיליון ש"ח¹⁹ (כ-4.5 מיליון דולר). מהיבט שונה ניתן לומר, כי סכום זה של כ-4.5 מיליון דולר, שווה ערך בקירוב להפרש בין שווי השוק של הפרויקט לבין עלותו, שהסתכם בכ-5.2 מיליון דולר, כפי שצוין לעיל.

18 בנוגע לקביעת משרד מבקר המדינה, ולפיה סיוע כספי לעמותת המשתכנים אינו מקיים את התנאים שנקבעו במבחנים להענקת תמיכות מתקציב הביטחון, ראו ברוח שנתי זה בפרק על "תמיכות מתקציב הביטחון".

19 סכום זה אינו כולל את העלות למערכת הביטחון של היועץ המשפטי, הפועל לצדו של ראש המינהלת.

מעורבות מערכת הביטחון בפרויקטי דיור

1. בפברואר 1994 פרסם מבקר מערכת הביטחון דוח ביקורת בנוגע לפרויקטי מגורים לאנשי מערכת הביטחון. בעקבות הדוח, ערכו צה"ל והמשרד סדרת דיונים במטרה לשנות את אופי פעילותה של המינהלת. בעקבותיהם, קיבל בינואר 1995 ראש הממשלה ושר הביטחון דאז את המלצת צה"ל, ולפיה תימשך הקמת הפרויקטים למגורים. לצורך כך, החליט ראש הממשלה ושר הביטחון (מר י' רבין ז"ל), בין היתר, כלהלן (להלן - ההחלטות):
 - (א) "כל הפעולות המשפטיות והעסקיות הכרוכות בהתקשרות עם גורמים מבצעים (קבלן ראשי וכדומה), יבוצעו על ידי עמותת משתכנים אשר תוקם לצורך כך".
 - (ב) המינהלת הקיימת "תהיה גורם גיבוי מקצועי מייצג לוועד העמותה, בתחום בחירת הקבלנים, פיקוח ובקרה עליהם, וכיוצ"ב (אנשי המינהלת לא ייכללו בוועדה העמותה)".
 - (ג) "עד לקביעת המשתכנים על ידי אכ"א, עד הקמת העמותה ועד בחירת ועד העמותה, תהיה המינהלת מופקדת על התכנון הבסיסי, ועל טיפול ראשוני בנושא הקרקעות".
2. ביוני 1996 פרסם אכ"א פקודת ארגון חדשה, ובה נקבעו תפקידי המינהלת. להלן עיקריהם: טיפול מול רשויות אזרחיות וצבאיות באיתור קרקעות ושטחים מתאימים להקמת פרויקטים למגורים; גיבוש אופיונים לתכנון אזורי מגורים; הכנת תכניות בינוי ערים וטיפול מול הרשויות האזרחיות באישורן; וסיוע בידי ועד העמותה בתכנון הנדסי, בניהול, בהקמה, בבקרה כספית ותקציבית של הפרויקט ובהפצת מידע שוטף למשתכנים.
3. בחינת יחסי הגומלין בין המינהלת לבין עמותת הפרויקט ותחומי פעילותה של המינהלת בהשוואה לייעודה ולתפקידיה, כפי שהוגדרו בפקודת הארגון ובנוהלי פעילות פנימיים של העמותה העלתה, כדלקמן:
 - (א) הפעילות בפרויקט אכן מבוססת על עמותת משתכנים, המהווה ישות משפטית נפרדת ממשרד הביטחון, מתפקידה לבצע את כל הפעילויות הדרושות לצורך הקמת הפרויקט, תוך שהיא נעזרת בייעוץ וסיוע של המינהלת. בראש עמותת המשתכנים עומד ועד מנהל, המופקד על ניהולה השוטף של העמותה, ובין תפקידיו לקבל את ההחלטות הניהוליות המרכזיות בפרויקט. בסמכותו ליצור התחייבויות משפטיות והתקשרויות בשם העמותה. כפועל יוצא מהמתואר לעיל, אמורה העמותה לשאת באחריות משפטית במקרה של תביעות או של תקלות הקשורות לפרויקט.
 - (ב) הבעייתיות הקיימת במתכונת הנוכחית של הפרויקט נעוצה בעובדה, שקיימת מעורבות של המינהלת בהיבטי המימוש המעשיים של הפרויקט, כך שנוצר טשטוש תחומים בין המינהלת לבין העמותה. מניתוח המבנה הארגוני הנוכחי ואיוש התפקידים עלה, כלהלן:
 - (1) למרות ההחלטות, שלפיהן אנשי המינהלת לא ייכללו בוועד העמותה, בפועל משמשת המינהלת כנהלתה הפעילה של העמותה. אנשי המינהלת מהווים למעשה את הוועד המנהל של העמותה (ועד המעבר), עד לבחירתו של ועד מנהל חדש במסגרת האסיפה הכללית השנייה של העמותה (ועד ההקמה), וראש המינהלת משמש כיו"ר ועד המעבר. ככזה, אחראי ראש המינהלת לבחירתם ולהפעלתם של מתכננים ויועצים אחרים המועסקים בפרויקט. גם לאחר בחירתו של ועד ההקמה, משמש ראש המינהלת כגורם הפונה בשם העמותה לקבלנים, לספקים ולנותני שירות לקבלת הצעות להתקשרות, על אף שהאישור הסופי והחתמה על ההתקשרויות עם בעלי המקצוע השונים נעשה על ידי העמותה. יצוין, כי ניהול משא ומתן עם קבלנים וספקים היא פעולה עסקית, שיש לה תוצאות משפטיות בתחום דיני החוזים (כגון, חובת ניהול משא ומתן בתום לב), שעה שעל פי החלטות ראש הממשלה ושר הביטחון, היו אנשי הצבא צריכים להיות אך ורק גורם גיבוי מקצועי מייצג לוועד העמותה. עוד יצוין, שגם אג"ת במסגרת בחינה שערך בנוגע לאיוש תפקיד ראש

המינהלת, ציין ביוני 1997, כי המינהלת "משמשת למעשה גוף הביצוע המלא והיחיד בפרויקט, וזאת למרות שהוגדרה בהחלטות ובפקודות כגוף מיעץ, מסייע ומגבה".

(2) קיימת חפיפה רבה בין ממלאי התפקידים - אותם אנשים ממלאים תפקידים במינהלת ובעמותה. הדבר נוגע במיוחד לגזבר העמותה וליועץ המשפטי, שהם חיילים במדים העובדים עבור עמותה אזרחית. ראש ענף כספים ובקרה במינהלת משמש גם כגזבר העמותה, ובפועל הוא עוסק בתכנון ובניהול תקציבי העמותה, במתן ייעוץ כספי, בניהול כספי העמותה בצורה כלכלית אשר תבטיח קבלת תשואה סולידית מירבית, בניהול חשבונות הבנק של העמותה, בבדיקה של דרישות תשלום המוגשות לעמותה, בין השאר ממכתבים וקבלנים, בתשלום שכר לחברי ועד מנהל, ליועצים ולגורמים אחרים ובגביית חובות. היועץ המשפטי, הכפוף לפרקליט הצבאי הראשי, משמש גם כיועץ המשפטי של העמותה. למעשה ניתן ייעוץ משפטי על ידי אנשי הפרקליטות הצבאית לפעילות אזרחית במהותה. בנוהלי העמותה, בפרק המתייחס למינהלת, צוין, כי היועץ המשפטי "אחראי למתן ייעוץ משפטי שוטף למינהלת המקצועית בכל תחומי עיסוקה", ואילו בפרק המתייחס לעמותה צוין, כי הוא "אחראי למתן ייעוץ משפטי שוטף לעמותה בכלל ולוועד המנהל בפרט, וכן לייצוג העמותה בכל הליך משפטי בפני כל ערכאה שיפוטית או מעין שיפוטית".

משרד מבקר המדינה העיר, כי קצין הנותן ייעוץ משפטי לגוף אזרחי - עמותה - חורג מהסמכויות שהוקנו לפרקליט הצבאי הראשי בחוק השיפוט הצבאי, ומהוראות הפיקוד העליון הקובעות את ייעוד הפרקליטות הצבאית ואת הגדרת תפקידיה.

(3) לא קיים ביטוי חיצוני המבחין בין המינהלת לבין העמותה, כיוון שהן פועלות מאותם משרדים. אנשי המינהלת הממלאים תפקידים בעמותה, ממלאים תפקידים אלה כחלק מתפקידם הצבאי; ובמקרים מסוימים הם פועלים ללא מדים צבאיים. יצוין, שהדבר רק מדגיש את העובדה, שאנשי צה"ל עוסקים בפעילות שאינה צבאית.

(ג) עירוב התחומים וטשטוש הגבולות בתפקידי המינהלת מתרחש במיוחד בשלבי הייזום והקמה של הפרויקט. כאמור נקבע בהחלטות, כי בשלבים אלה מופקדת המינהלת על התכנון הבסיסי ועל הטיפול הראשוני בנושא קרקעות. יתרה מזו, כיוון שבשלב זה נמנים כאמור, אנשי המינהלת עם ועד המעבר של העמותה, בפועל הם אלה שקובעים את ההחלטות המרכזיות ביותר בפרויקט, בין השאר, בכל נושא הייזום של הפרויקט. ברור, כי טיפול ראשוני ותכנון בסיסי אינם מתיישבים עם העובדה, שעל פי נוהלי הפעילות של העמותה, אחראי ראש ענף הנדסה במינהלת, במידת הצורך, לעדכון התב"ע (תכנית בניין ערים), להכנת תכניות וכתבי כמיות, ולקיום קשרים עם רשויות מקומיות וציבוריות (משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, רשויות תכנון ובנייה וכו'). כמו כן, המינהלת מתכננת את הפרויקט במלואו, שהרי בנקודת הזמן שבה משווק הפרויקט למשרתי הקבע, מציגה המינהלת בפניהם את הפרויקט בכללותו, לרבות סוגי יחידות הדיור שתוכננו על פרטיהן. מובן מאליו, שתכנון הפרויקטים כרוך גם בהתקשרויות עם מתכננים, מהנדסים ויועצים.

הביקורת העלתה, כי על אף שינויים מבניים וארגוניים שהוכנסו בעקבות דוח מבקר מערכת הביטחון במהלך השנים 1995 ו-1996, במטרה לצמצם את מעורבותו של צה"ל בפרויקטים למגורים ואת האחריות המשפטית הנובעת מכך, עדיין לא קיימת הפרדה בין זיהוי המינהלת הצבאית לבין זיהוי העמותה האזרחית, ומעורבות גורמי צה"ל בפעילויות שהן אזרחיות במהותן, ממשיכה להתקיים.

נוכח מציאות משתנה בחברה הישראלית, אשר כתוצאה ממנה מוצעים לבעלי מקצועות מסוימים הסדרי שכר נדיבים במגזר האזרחי, ניצב צה"ל במהלך השנים האחרונות בפני אחד האתגרים הקשים - שימור כוחו ואיכות הרכבו האנושי. כדי לעודד משרתי קבע להתחייב לשירות ארוך-טווח, שקד צה"ל בשנים האחרונות על פיתוח וגיבוש כלים שונים, וביניהם הקמת שכונות מגורים למשרתי הקבע, שצה"ל מעוניין לקשור לשירות ארוך-טווח.

בביקורת עלה, כי במקרה של "נאות גדרה" מספרם של רוכשי יחידות דיור בפועל מקרב לוחמים ובעלי מקצועות נדרשים היה נמוך לעומת המתוכנן. מבחינה כלכלית לא הועלה יתרון משמעותי בעמותה הנתמכת על ידי מינהלת צבאית לעומת התאגדות מסוג אחר.

בנוגע ליחסי הגומלין בין המינהלת לבין עמותת המשתכנים עלה, כי לא נשמרת בהקפדה הפרדה בין קבלת ההחלטות הניהוליות בעמותה לבין ייעוץ וסיוע שוטפים לעמותה, שעושה המינהלת; ולמעשה אנשי המינהלת משמשים "כהנהלת הפעילה" של העמותה.

נוכח האמור בדוח וכיוון שמדובר בפעילות בעלת אופי אזרחי מובהק, מן הראוי שמערכת הביטחון תשקול מחדש אם נכון ויעיל להמשיך בהקמתן של שכונות מגורים במתכונת הנוכחית, שבה מינהלת צבאית תומכת מבחינה ניהולית וכספית בעמותת משתכנים.