

משרד הביטחון

פעולות הביקורת

באגף התקציבים ובאגף הכספים שבמשרד הביטחון נערכה ביקורת על אופן ניהולם של שלושה סוגי הקפאות בתקציב הביטחון, המהווים את הנתח העיקרי של ההקפאות. ביקורת השלמה נערכה בצה"ל.

בתחום הבנייה במערכת הביטחון נבדקו שלושה מבין השלבים העיקריים של מלאכת הבנייה: היבטים בזימון קבלנים להשתתף במכרזים סגורים, פיקוח על עבודות בנייה ותהליך ההתחשבות עם הקבלנים. הביקורת נערכה באגף בינוי ובאגפים אחרים שבמשרד הביטחון; בצה"ל היא נערכה במרכז בינוי שבאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה ובמחלקת בינוי שבמפקדת חיל האוויר.

חיל האוויר מעניק שירותי הטסה למשרדי ממשלה, לגופים ממשלתיים ולמוסדות שונים, לרבות פעולות סיוע והצלה. במשרד הביטחון ובחיל האוויר נערכה ביקורת על סדרי הגבייה וההתחשבות הכספית בין משרד הביטחון לבין המקבלים שירותי הטסה.

נבדקו היבטים בפעולות יחידת עוזר שר הביטחון להתיישבות, תשתית ולאזורי פיתוח. נבדקו בעיקר היבטים בתכנון, בתקצוב, בבקרה ובביצוע של פעולות יחידת עוזר השר הנוגעות למימון רכישת מרכיבי ביטחון, ולפרויקטים בתחום התשתית הביטחונית לרשויות מקומיות. בדיקת השלמה נערכה בענף תשתית שביחידת מתאם הפעולות בשטחים.

בשלהי שנת 1999 הוחלט להקים מערך כבאות והצלה אחוד שיפעל במצבי חירום. מערך אחוד זה מושתת על שירותי הכבאות הקיימים שיתוגברו בכוח אדם ממקורות פיקוד העורף. נבדקה היערכותו של מערך הכבאות וההצלה האחוד, והצטיידותם של שירותי הכבאות לקראת אירוע בלתי-קונבנציונאלי שלא בחירום, כשהמערך האחוד אינו מופעל. הביקורת נערכה בצה"ל - בפיקוד העורף ובאגף התכנון; במשרד הפנים - בנציבות כבאות והצלה ובחלק משירותי הכבאות הפרוסים בארץ; ובאגף כוח אדם בשעת חירום שבמשרד העבודה והרווחה.

נערכה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח ביקורת בנושא מרחב התפר שפורסם ביולי 2002, וכן בחינה של יישום החלטת ועדת השרים לביקורת המדינה המתייחסת לדוח זה. הביקורת נערכה בצה"ל, במשרד הביטחון, במועצה לביטחון לאומי ובמשרת ישראל.

ניהול הקפאות בתקציב הביטחון

תקציר

מערכת הביטחון פועלת על פי תכנית עבודה שנתית, במסגרת תקציב הביטחון. משרד הביטחון (המשרד) מפעיל אמצעי בקרה שונים, כדי להבטיח שביצוע תכנית העבודה השנתית ייעשה במסגרת התקציב העומד לרשותו. כחלק מאמצעים אלה, מקפא אגף התקציבים (את"ק) שבמשרד נתחים מתקציבי הגופים שבמערכת הביטחון. את"ק מפעיל סוגים שונים של הקפאות, בגין נושאים שונים, בסעיפי התקציב של הגופים. ההקפאות מונעות מהגופים בעלי התקציב מלממש חלק מתכנית עבודתם, עד להפשרתן. חלק מההקפאות אינו מופשר כלל עד לסוף השנה.

להלן הממצאים העיקריים מביקורת שערך משרד מבקר המדינה על ניהול ההקפאות בתקציב הביטחון:

הוראות המשרד אינן מגדירות את הנושאים שעבורם יבוצעו הקפאות; את אמות המידה לקביעת היקף ההקפאות הנדרש, להקצאתן בין הגופים התקציביים במערכת הביטחון ולהפשרתן במהלך השנה; ואת דרכי הניהול והמעקב על מערך ההקפאות.

ההקפאות, היוצרות חסימה טכנית של סכומי כסף בסעיפי תקציב של הגופים, מבוצעות ללא זיהוי פעילויות שיעוכבו במקביל בתכנית העבודה, עד להפשרת ההקפאות. בשל היעדר השיוך של ההקפאה לתכנית העבודה כבר בשלב התכנון, בהתרחש נסיבות שבהן הוחלט שלא להפשיר הקפאה, נעצר ביצועם של חלקים מתכנית העבודה בלי שנקבעו בה סדרי העדיפות הפנימיים מלכתחילה.

את"ק מנהל את סוגי ההקפאה השונים, באופן שאינו מאפשר לו לעקוב אחר השינויים הנעשים בכל אחד מהם במהלך השנה. משום כך, נפגעת יכולת הבקרה שלו על יעילותה של כל הקפאה, ועל השפעתה על מימוש תכניות העבודה של הגופים.

סוג אחד של הקפאות ("הקפאה מתוך יתרת התכנית") מיועד להיערכות לקראת שינויים שיידרשו בתכניות הגופים התקציביים במהלך שנת העבודה ולריסון קצב צריכת התקציב על ידי הגופים. באת"ק לא קיימות אמות מידה לקביעת היקף הקפאה זו, ואין בידי ביסוס לקביעת ההקפאה בהיקפה הקיים. כמו כן, את"ק לא ערך בשנים האחרונות ניתוחים על נתוני ההקפאות וההפשרות, שמהם ניתן היה ללמוד על הצורך בהקפאה בהיקף שהוא קובע.

את"ק מחלק את ההקפאות בין הגופים התקציביים השונים, שלא על פי מפתח ברור וקבוע וללא תיאום עם אגף התכנון שבמטה הכללי (מטכ"ל), האחראי, בין היתר, לקביעת מסגרות התקציב בצה"ל. כך, במצב שבו לא יופשרו הקפאות עד לסוף השנה, עלולות, לכאורה, מסגרות התקציב של גופים תקציביים להשתנות, שלא על פי החלוקה שקבע המטכ"ל.

זה שנים פועל צה"ל על פי תכנית עבודה החורגת ממסגרת המקורות שהועמדו לרשותו. בהמלצת את"ק, בוצע צמצום של תכנית העבודה, כדי להקטין את הפער בינה לבין המקורות (התכנסות). בגין הפער שנותר יצר את"ק הקפאה בתקציבי הגופים, בגובה יתרת החריגה מהמקורות. ההקפאה בגין אי-התכנסות תכניות העבודה, שהפכה בשנים 2000-2002 לקיצוץ בשל היעדר מקורות, הגיעה לידיעת הגופים התקציביים לאחר סיום שלב התכנון. כתוצאה מכך, התכנון המרחיב התבצע בלי שניתנה הדעת מלכתחילה לסימון הפעילויות שיוקפאו על פי סדר עדיפות מטכ"לי.

סוג אחר של הקפאות שמבצע את"ק ("חסימות ושריוני מגן") משמש מנגנון לשריון תקציב עבור התייקרויות שעל המשרד לשלם בגין התחייבויותיו משנים קודמות. שלא על פי ההוראות, צוות "תזרים מזומנים" הפועל במשרד, בראשות נציג של אגף הכספים, אינו מעורב בתהליך זה. כמו כן, בשל ביטול הוראה העוסקת בנושא, אופן קיום המנגנון אינו מעוגן עוד בהוראות המשרד.

בשנים 2000 ו-2001 היה פער ניכר (עודף) בין שריוני התקציב, שביצע את"ק בגין ההתייקרויות הצפויות, לבין ההתייקרויות שהיו בפועל.

לקראת כל שנת תקציב מעריך את"ק באמצעות מודל סטטיסטי את גובה ההתייקרויות הצפויות לשנת התקציב, שבגין נעשים שריוני התקציב. עד לשנת 2002 (כולל) לא עדכן את"ק במשך השנה תחזיות אלו. בשנים 2000-2002, לקראת סוף שנת התקציב, נשארו בתקציב הגופים יתרות תקציב חסומות בסכומים ניכרים. הפשרתם של חלק מסכומים אלה התבצעה בפועל רק בסוף השנה, כשמועד ההפשרה המאוחר לא איפשר לגופים לנצלם בשנת העבודה שלה הם יועדו.

שריוני התקציב בגין התייקרויות מחולקים בין סעיפים תקציביים, מבלי להיות מקושרים להזמנות שבגין הופעלו. לפיכך, במקרים רבים נרשמו חשבונות התייקרות בסעיף תקציבי אחד, כשהשריון הוטל בסעיף תקציבי אחר. במצב זה, השריון אינו מקוזז כנגד חשבונות התייקרות, ולפיכך מחייב פנייה יזומה של הגוף התקציבי לאת"ק לשם ביטול השריון המיותר.



מערכת הביטחון פועלת על פי תכנית עבודה שנתית, במסגרת תקציב שאישרה הכנסת בחוק התקציב השנתי (להלן - תקציב הביטחון). תקציב הביטחון מפרט את המקורות העומדים לרשות מערכת הביטחון למימון פעולותיו של צה"ל ושל משרד הביטחון (להלן - המשרד).

בתקציב הביטחון שלושה מרכיבים עיקריים:

א. תכנית התקשרות לשנה השוטפת, המהווה את המסגרת התקציבית שמעמיד אגף התקציבים שבמשרד (להלן - את"ק) לגופים תקציביים¹ לשם ביצוע תכנית העבודה שלהם (להלן - תכנית התקשרות).

ב. תכנית התקשרות לשנים עתידיות, המהווה הרשאה לגוף התקציבי לבצע התקשרויות על חשבון השנים הבאות, שמימוןן יחל משנת הכספים הבאה.

ג. תקציב המימון, שהוא הסכום המועמד לרשות המשרד לביצוע תשלומים במהלך השנה השוטפת: בגין התקשרויות של אותה שנה, בגין התחייבויות משנים קודמות ובגין הוצאות שוטפות (להלן - תקציב המימון).

המשרד מפעיל אמצעי בקרה שונים, כדי להבטיח שביצוע תכנית העבודה ייעשה במסגרת תקציב הביטחון. בקרות אלו כוללות גם הקפאת נתח בתכנית ההתקשרות, אשר נועדה להבטיח, כי היקף ההתחייבויות של המשרד לא יעלה על מסגרת תכנית ההתקשרות המאושרת. את"ק הינו הגורם האחראי לביצוע ההקפאות בתקציב, והוא מפעיל סוגים שונים של הקפאות, עבור מגוון נושאים.

1 גופים תקציביים - גופים במערכת הביטחון, שאת"ק הקצה להם מסגרת תקציבית.

להלן לוח המציג את שיעורי ההקפאות שבוצעו במטבע מקומי בשנת 2002 בתקציביהם של חמשת הגופים העיקריים, מסך היתרה הפנויה של גופים אלה להתקשרות בשנה זו (במיליוני ש"ח):

גוף תקציבי	יתרת תקציב פנוי * לתחילת השנה בסעיפים "ברי-דרישה" **	ס"ה הקפאות בתקציב	שיעור ההקפאות מיתרת התקציב הפנוי
חיל האוויר	1,915	621	32%
אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה	1,580	416	26%
מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה	638	461	72%
אגף המודיעין	400	136	34%
חיל הים	249	124	50%

* בניכוי התקשרויות משנים קודמות.

** סעיפים תקציביים "ברי-דרישה" - סעיפים תקציביים המיועדים להגשת דרישות לצורך עריכת התקשרות להספקת טובין או שירותים; להבדיל מסעיפי תקציב, המיועדים להוצאות שאינן מיוחסות להזמנה, כמו שכר. את"ק משית את ההקפאות רק על סעיפים אלה.

מהלוח עולה, כי בשנת 2002 הוקפא בתחילת השנה נתח ניכר (בין 26% ל-72%) מהתקציב הפנוי של הגופים להתקשרויות חדשות.

בחודשים אוגוסט 2002 - מרס 2003 בחן משרד מבקר המדינה את אופן ניהולם של שלושה סוגים של הקפאות בתקציב הביטחון, המהווים את הנתח העיקרי של ההקפאות. הביקורת נערכה באת"ק ובאגף הכספים (להלן - אכ"ס) שבמשרד. ביקורת השלמה נערכה במשרד - באגף ארגון בקרה ומנהל (להלן - אב"מ), ובצה"ל - באגף התכנון שבמטה הכללי (להלן - אג"ת), בחיל האוויר (להלן - ח"א), ובאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל).

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים אחדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

כללי

1. מדי שנה בשנה, עם העמדת התקציב לגופים התקציביים, מקפיא את"ק נתח מתקציביהם. על פי הוראת המשרד, שעניינה "טיפול בתקציב הביטחון - הוראת יסוד", ועל פי הוראת אגף התקציבים, שעניינה "תהליך תכנון התקציב וניהולו - מושגים ומרכיבים עיקריים", מוסמך את"ק להקפיא תכנית התקשרות של גוף תקציבי בשלמותה או בחלקה, באישור ראש את"ק. ההקפאה מקטינה, עד להפשרתה, את מסגרת התקציב הניתנת לניצול על ידי הגוף התקציבי. על פי הוראת המשרד, שעניינה "הפיקוח התקציבי במשרד הביטחון - הוראת יסוד", מטרת ההקפאות היא לדחות את ביצועה של תכנית ההתקשרות, לאור הערכות מצב תקציביות² של את"ק.

2. הערכת מצב תקציבית - הערכה שמבצע את"ק מדי שנה בשנה בסביבות החודשים מאי-יוני לבחינה מקיפה של המקורות התקציביים העדכניים למול צורכי המימון העדכניים.

במסגרת מכתבי העמדת התקציב³ מפרט את"ק לגופים התקציביים את היקפי ההקפאות שביצע בתקציביהם עם תחילת שנת התקציב, במטבע מקומי ובמט"ח מזומן⁴, ובחלוקה לסוגי הקפאה שונים, בהתאם לתכליתם. במכתבים אלה מציין את"ק, כי כל ההקפאות מבוצעות במטרה למנוע היווצרות גירעונות בתכנית ההתקשרות, שעלולים להביא לגירעונות גם בתקציב המימון. יצוין, שעל מנת להגשים מטרה כללית זו, קבע את"ק נושאים, שבגינם הפעיל סוגים שונים של הקפאות (פירוט בהמשך).

2. לאחר קביעת נתח ההקפאה לכל גוף תקציבי ובכל סוג הקפאה, מחלק את"ק את נתח ההקפאות שנקבע לכל גוף תקציבי בין מספר סעיפים "ברי-דרישה" בתקציבו. סעיפים אלה נבחרים בידי ראשי הענפים שבמחלקת התכנון באת"ק, בדרך כלל, בשל היקפם התקציבי הגדול. במהלך השנה, על פי בקשת הגופים התקציביים, מעביר את"ק סכומי הקפאה בין סעיפי התקציב, כדי לשחרר תקציבים בסעיפים שבהם הוטלה הקפאה, לשם התקדמות בביצוע המשימות. על פי נתונים שהתקבלו מאת"ק, בוצעו בשנים 2000-2002 כ-2,000 העברות של הקפאות בין סעיפי תקציב, בהתאם לפניות הגופים התקציביים.

3. בביקורת עלה, כי למרות קיומן של הקפאות מסוגים שונים ולמטרות שונות, אשר חלקן משמש לנושאים ייעודיים וחלקן למטרות כלליות (כמפורט להלן), אין בהוראות המשרד או בנוהלי את"ק פירוט של ההקפאות השונות שמבצע את"ק, הנסיבות להפעלתן, תכליתן ואופן ניהולן.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע את"ק במאי 2003, כי יפעל להוספת האמור בהוראות המשרד ובנוהלי את"ק.

4. על פי מכתבי העמדת התקציב, ההקפאות מופשרות במהלך השנה בהתאם לממצאי הערכת המצב התקציבית ובהתאם להתקדמות הביצוע. יצוין, כי יש חשיבות לכך שהפשרת ההקפאות תבצע מוקדם ככל שניתן, כך שהגופים התקציביים יוכלו להוציא לפועל באופן מיטבי את תכניות עבודתם.

התברר, שאת"ק אינו מנהל מעקב שיטתי אחר מועדי ההפשרות וסכומיהן, כך שאין באפשרותו לקבל תמונת מצב כוללת, העשויה לאפשר בחינה ועדכון שוטף של תכנית ההקפאות וההפשרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי אפוא, שאת"ק יקבע שיטה לעדכון שוטף של ההקפאות שמתוך יתרת התכנית במהלך השנה, שתאפשר ניצול מיטבי של יתרת התקציב. זאת, בין היתר, בהתבסס על ניתוח התקדמות הביצוע של תכניות העבודה, על הערכות מצב תקציביות שוטפות ועל ניתוח מידע משנים קודמות. כן ראוי, שאת"ק ינהיג מעקב אחר הביצוע, במטרה לשפר את הבקרה שלו בנושא.

דרך רישום התנועות במחשב מהווה נדבך נוסף ליכולת המעקב אחר הביצוע.

3 מכתב העמדת תקציב - מסמך ששולח את"ק לגוף תקציבי בתחילת שנת הכספים, המהווה אישור פורמלי למסגרת התקציבית העומדת לרשות הגוף, בליווי הנחיות להמשך מימוש התקציב.

4 מט"ח מזומן - סכום בדולרים, שמשרד האוצר מעמיד לרשות המשרד במסגרת תקציב הביטחון, לביצוע רכישות והוצאות בחו"ל.

בביקורת עלה, כי אין לאת"ק אפשרות לנתח את ההתפתחות של כל סוג הקפאה במהלך השנה (הן הפשרתה והן הרחבתה), כיוון שכל סוגי ההקפאות מאופיינים על ידי באותו סוג תנועה במערכת המחשב.

במצב זה, לא ניתן לאתר את השינויים שחלו במהלך השנה בנוגע לכל הקפאה. משום כך, נפגעת יכולתו של את"ק להעריך את עמידת ההקפאות ביעדיהן השונים, ואת השפעתן על מימוש תכניות העבודה של הגופים.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע את"ק, שהחל להשתמש במערכת נתונים שתאפשר בקרה שכזו.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להסתפק בכך, וראוי אפוא, שאת"ק יקבע שיטה לקיום הבקרה על ניהול ההקפאות, כדי להעריך את אופן ביצוען ואת יעילותן. לצורך כך, יש חשיבות, בין היתר, להפרדה בין רישומי הביצוע של סוגי ההקפאה השונים, לשם מעקב אחר נתוני ההקפאות וההפשרות במהלך השנה וניתוחם, בהתאם למטרותיהן.

הקפאות מתוך יתרת התכנית

1. יעדי ההקפאה

על פי דברי ההסבר שבמכתבי העמדת התקציב, מבצע את"ק סוג של הקפאות המכונה "מתוך יתרת התכנית"⁵ במטרה "לתת מענה לנושאים פתוחים שיעלו במהלך השנה ולצרכים נוספים שטרם אותרו עבורם מקורות וכן כדי לשמר דרגות חופש למקבלי ההחלטות".

בנוסף למטרה זו, הסביר ראש את"ק לצוות הביקורת, כי ההקפאות משמשות גם לריסון תקציבי, על ידי מניעת ניצול נתח התקציב המוקפא, עד למועד הפשרתו. בדרך זו מוגבלת האפשרות, שהגופים התקציביים ינצלו את תקציביהם בקצב בלתי מבוקר.

הגדרת מטרות ההקפאה שמתוך יתרת התכנית, כפי שמצוינת במכתבי העמדת התקציב, אינה מבהירה את התחומים שבהם עשויים להיות שינויים עתידיים, בין שינויים מיבצעיים, נושא שלכאורה באחריות אג"ת⁶, ובין בתחומים אחרים.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי אג"ת הוא האחראי לקביעת הצרכים המיבצעיים, לרבות הקביעה כיצד להתמודד עם צרכים בלתי צפויים בתחום המיבצעי. עוד ציין, כי על את"ק לשמר מרווחי ביטחון, כדי להתמודד עם אי-הוודאות בצד המקורות שבתקציב הביטחון.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין את"ק, כי אכן יצירת עתודת שימושים בתכנית העבודה הינה באחריות אג"ת, וכי אין לו התנגדות שאג"ת יקבע כל סכום בתכנית העבודה, שייועד לנושאים מיבצעיים דחופים במהלך השנה.

5 הקפאה זו הייתה מחושבת על פי יתרת התקציב הפנוי של הגופים התקציביים (ראו בהמשך), ומכאן שמה.

6 על פי פקודת הארגון של אג"ת, מתפקידו, בין היתר, להכין את התכניות השנתיות והרב-שנתיות לבניין צה"ל והפעלתו בשוטף, ובכלל זה קביעת מסגרות המשאבים בתחום התקציב, כוח האדם והאמצעים.

לדעת משרד מבקר המדינה, התייחסות נפרדת לצורך בשינויים במהלך שנת עבודה בתכנית העבודה ובתקציב, עלולה ליצור מצב של היערכות עודפת או חסרה. מן הראוי אפוא, כי ייבחן אופן התיאום בין את"ק לבין אג"ת בקיום ההיערכות לקראת היווצרותם של צרכים בלתי מתוכננים.

האמור במכתבי העמדת התקציב אינו מספק פירוט מלא של יעדי ההקפאה שמתוך יתרת התכנית, של הגורמים שבגינם היא מבוצעת ושל השפעתם על מדיניות ההקפאה. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שנתונים אלה חיוניים לגיבוש מנגנון ההקפאות שמתוך יתרת התכנית ולבקרתו, יש לפעול להגדרה מדויקת ומלאה של נושאים אלה.

2. קביעת היקף ההקפאה

לדברי ראש מחלקת תכנון באת"ק, בעבר הייתה מבוצעת ההקפאה מתוך יתרת התכנית באופן מסורתי בהיקף שעמד על כ-17% מיתרת התקציב הפנוי בסעיפים "ברי-הדרישה" של הגופים התקציביים. לאת"ק לא היה הסבר כיצד נקבע שיעור זה. בשנים האחרונות מתבצעת ההקפאה בסכום שאת"ק קובע בתחילת השנה, באישור מנכ"ל המשרד. בשנת 2002 בוצעה הקפאה זו בסכום של 400 מיליון ש"ח. את"ק לא מסר למשרד מבקר המדינה את ציון השנה, שבה הוחל בביצוע ההקפאות בסכום קבוע, ואת סכומי ההקפאה שנקבעו מאותה שנה ועד לשנת 2002.

בביקורת עלה, כי באת"ק לא קיימות אמות מידה לקביעת היקף ההקפאה ולעדכונה במהלך השנה, וכי אין לאת"ק ביסוס לקביעת היקף מסוים זה של ההקפאה. עוד עלה בביקורת, כי מחלקת התכנון באת"ק לא ערכה בשנים האחרונות ניתוחים כלשהם לנתוני ההקפאות וההפשרות, ובעיקר ניתוח השימושים שנעשו בתקציבים שהופשרו, לשם תחקור הקפאה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי שההקפאה מתוך יתרת התכנית תתבצע על סמך מתכונת שתאפשר לקבוע באופן מיטבי את היקף ההקפאה ואת עדכונה במהלך השנה.

3. עמידת ההקפאה ביעדיה

א. אחד השימושים שלהם מיועדת ההקפאה שמתוך יתרת התכנית הוא, להסיט נתחים מהתקציב שהוקפא לטובת פעילויות שלא נכללו בתכנית העבודה. כדי לבחון את מידת עמידתה של ההקפאה ביעד זה, ביקש צוות הביקורת לקבל מאת"ק נתונים על כל ההסטות שנעשו בתקציבי הגופים במהלך השנים 2000-2002 בעקבות שינויים בתכניות העבודה, כפי שקבעו מקבלי ההחלטות במערכת הביטחון. בביקורת עלה, כי את"ק אינו מקיים מעקב שיטתי אחר כלל העברות התקציב הנובעות משינויים בתכניות העבודה, ומשום כך לא היה יכול להציג את הנתונים המבוקשים.

ב. מדיונים שקיים צוות הביקורת עם גורמים באת"ק ועם גורמים האחראים על התקציב בח"א ובאט"ל עולה, כי הנחת העבודה של הגופים התקציביים היא, שההקפאות מתוך יתרת התכנית יופשרו במלואן, וכי אין לקיום הקפאות אלו כל השפעה על תהליך תכנון עבודתם. במחלקת תכנון ובקרה בח"א הסבירו לצוות הביקורת, כי כאשר הם מחלקים את מסגרת התקציב, שהעמיד להם את"ק, בין הגופים שבחיל, הם אינם מתייחסים למרכיב ההקפאה, אלא מחלקים את מלוא התקציב. זאת, על סמך ניסיונם, ולפיו - ההקפאה מופשרת במלואה עד לסוף השנה. בשנים שנבדקו - 2000 עד 2002 - אכן הופשרו מלוא ההקפאות שנעשו מתוך יתרת התכנית, לאחר ביצוע הערכת המצב התקציבית.

ג. לדעת משרד מבקר המדינה, נתונים אלה מעלים את הצורך לבחון אם ההיקפים הנוכחיים של ההקפאה אכן מותאמים למטרות שלשמן היא נועדה. ראוי אפוא, שאת"ק יקבע מנגנון שיבטיח, מחד גיסא, השגה יעילה של המטרות המוגדרות להקפאה זו ומאידך גיסא, יאפשר ניצול מיטבי של יתרת התקציב. יעילות המנגנון, בהקשר של ההיערכות לקראת שינויים נדרשים בתכניות העבודה, מחייבת, בין היתר, שתכנית ההקפאות וההפשרות תיתן ביטוי להסטות התקציב המבוצעות כתוצאה מאותם שינויים.

הקפאה בגין אי-התכנסות תכניות העבודה

1. הצורך בסוג זה של הקפאה נובע מכך שהמשרד עובד זה שנים על פי תכניות עבודה, המתבססות על היקף מקורות שחורג ממסגרת התקציב שמשרד האוצר העמיד לרשותו (להלן - אי-התכנסות). כדי למנוע יצירת גירעונות בתקציב המימון, בשל היעדר המקורות לכיסוי תקציבי מלא של תכניות העבודה, מבצע את"ק הקפאה בתכניות ההתקשרות של גופי התקציב בגובה אי-ההתכנסות. במכתבי העמדת התקציב מציין את"ק, כי האפשרות להפשיר את סכומי ההקפאה תיבחן במסגרת הערכת המצב התקציבית שיבצע. בשנים 1997-2002 ביצע את"ק בקביעות הקפאות בגין אי-התכנסות. להלן סכומי ההקפאות במטבע מקומי בגין אי-התכנסות תכניות העבודה בשנים 1997-2002 (במיליוני ש"ח):

שנה	1997	1998	1999	2000	2001	2002
הקפאה	150	92.5	188	100	300	300

מהסברים שקיבל צוות הביקורת מאת"ק עולה, כי הגורמים להיווצרותן של תכניות עבודה החורגות ממסגרת המקורות היו שונים, ובהם: קיצוץ שהושת על תקציב הביטחון בשלב מתקדם של תהליך התכנון, בלא שבוצע בתכנית העבודה עדכון בהתאם; פערים שנוצרו בין המסגרות התקציביות שבתכניות הרב-שנתיות של מערכת הביטחון לבין התקציב שהועמד לרשותה באותה שנה תקציבית⁷; הערכות שבמהלך שנת העבודה יתקבלו תוספות תקציב ייעודיות בנושאים שונים; ועוד.

בחינת הערכות המצב התקציביות, שבוצעו במהלך השנים האחרונות, מעלה, כי את"ק הציג בקביעות פערים בין תכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות לבין מסגרת המקורות השנתית והמיתאר התקציבי הרב-שנתי; פערים הולכים וגדלים על ציר הזמן, שהגיעו לכדי מיליארד ש"ח. החלטות שקיבל המשרד לביצוע התכנסות השימושים למקורות, לא יושמו במועדן.

בשנים שבהן הסתמנו פערים גבוהים, המליץ את"ק לבצע התכנסות של תכניות העבודה, תוך כדי השארת פערים מסוימים, שבגינם יצרו הקפאה. פערים אלה הוגדרו על ידי את"ק ואג"ת "ברי-שליטה", בהיותם בהיקף כספי שניתן להשיתו על הגופים התקציביים, במידת הצורך, בלי שתכניות עבודתם ייפגעו מהותית.

7 מערכת הביטחון פועלת בלא מיתאר תקציבי רב-שנתי מתואם עם משרד האוצר. נוכח מציאות זו, מבססת מערכת הביטחון את תכניות עבודתה לשנים הבאות על הנחות בכל הנוגע להיקפי תקציביה החזויים.

2. הערכות המצב התקציביות, שביצע את"ק במהלך השנים 2000 ו-2001, הצביעו על פער תקציבי גדול מזה שהוערך בתחילת אותן שנים. במהלך שנת 2002 הציג את"ק בהערכת המצב התקציבית פער נמוך מזה שהוערך בתחילת השנה, ושכנינו בוצעה הקפאה. אולם, גם בנסיבות אלו לא הופשרה ההקפאה, עקב היווצרות של צרכים בלתי צפויים, שעבורם הופנה נתח מהתקציב שהוקפא. בביקורת עלה, כי בפועל רק בשנת 1999 הופשרה ההקפאה בגין אי-ההתכנסות; בשנים 2000-2002 קוצצו לבסוף כל נתחי התקציב שהוקפאו.⁸

3. מבירורים שקיים צוות הביקורת עם גורמים באת"ק ובאג"ת עולה, כי קיימת ביניהם מחלוקת בהתייחסותם לסוגיית אי-התכנסות תכניות העבודה למסגרת המקורות. בראיית אג"ת, אין מדובר בתכניות עבודה שאינן מתכנסות, אלא בתכנון מרחיב לעומת מסגרות התקציב שמציג את"ק. זאת, על סמך ניסיונו, כי פעילויות בתכניות העבודה נדחות לעתים מסיבות שונות, ודחייתן מאפשרת ניצול התקציב, שיועד להן, לשם ביצוע פעילויות אחרות. משום כך, לדברי אג"ת, מאפשר התכנון המרחיב ביצוע יעיל של תכניות העבודה. כמו כן סבור אג"ת, כי את"ק קובע את מסגרות התקציב על סמך הנחות שמרניות מדי. לדברי אג"ת, היו שנים שבהן את"ק בחר שלא להפשיר את ההקפאה בגין אי-ההתכנסות, אך ביצע הקדמת פעילויות לגופים השונים על חשבון השנים הבאות, מיתרות תקציביות שנוצרו (כמו תשלומים שנתיים עבור מסי ארנונה לשנת התקציב הבאה).

את"ק, לעומת זאת, מתאר מצב ולפיו כבר בתחילת השנה ניתן לצפות מראש, שסכום ההקפאה בגין אי-ההתכנסות יקוצץ בסופו של דבר. לדברי את"ק, בשנים דינמיות, כפי שהיו השנים האחרונות שבהן התהוו צרכים רבים בלתי מתוכננים, אין מקום לתכנון מעבר למקורות. את"ק צופה, כי גם השנים הבאות יהיו דינמיות באותה מידה. עוד לדברי את"ק, גם בשנים, כדוגמת שנת 2002, שבה נוצרו מקורות תקציביים נוספים כתוצאה מעלייה בשער החליפין של הדולר, הוחלט שלא להפשיר את ההקפאה בגין אי-ההתכנסות, אלא להפנות את המקורות הנוספים לצרכים שעלו במהלך השנה עקב הימשכות העימות בין מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית בשטחי יהודה, השומרון וחבל עזה.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי העובדה שמחד גיסא לא מופשרות ההקפאות, ומאידך גיסא נעשות הקדמות בנושאים מסוימים, רק מחזקת את טענתו, שהגורם התקציבי מבצע למעשה תיעדוף, ללא תיאום עם הגורם האג"מי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, כי במצב שבו מסתמנות לקראת סוף השנה יתרות בתקציב המימון, ייקבע שימושן לא רק על פי שיקולים כלכליים (כמו החיסכון הנובע מתשלום ארנונה מראש), אלא גם בהתאם לצרכים מיבצעיים שמגדיר המטכ"ל. על כן ראוי, שקביעה זו תתבצע תוך תיאום בין את"ק לבין אג"ת.

עוד לדעת משרד מבקר המדינה, ההנחה ש"תכנון מרחיב" מאפשר ניצול מיטבי של המסגרת התקציבית העומדת לרשות הגופים, טעונה ביסוס אמפירי, קרי, ניתוח ביצוע כלל תכניות העבודה אל מול התכנון. הדבר חשוב במיוחד נוכח מציאות, שבה במקביל לעיכובם של פרויקטים ופעילויות, קיימות גם חריגות בעלויות המתוכננות של פרויקטים אחרים ומתווספות משימות במהלך שנת העבודה על התכניות הקיימות, מה ש"גוזל" נתחי תקציב מעבר למתוכנן. מן הראוי אפוא, כי תיבחן השפעת התכנון המרחיב על יעילות ביצוע תכניות העבודה.

8 בשונה מההקפאה ש"מתוך יתרת התכנית", שהופשרה, כאמור, במלואה בשנים אלו.

מעבר לכך, קביעת תכנית עבודה, שאינה מתכנסת למסגרת מקורות התקציב ואינה מגדירה סדרי עדיפות פנימיים לביצוע, מוסיפה גורם של אי-ודאות לתהליך התכנון של הגופים התקציביים. הגופים התקציביים נאלצים להתמודד עם מצב, שבו מימוש חלק מתכניותיהם מותנה בהתרחשות נסיבות, שיביאו להיווצרות מקורות נוספים.

משרד מבקר המדינה ממליץ, שמערכת הביטחון תבחן את סוגיית התכנון המרחיב מחדש, לרבות המשמעות של העמדת תקציב לגופים מעבר למסגרת המקורות, הגם שהוא מוקפא. מכל מקום, לדעת משרד מבקר המדינה, יש להפעיל את תפיסת התכנון המרחיב כחלק מתכנית עבודה הכוללת מדרג של סדרי עדיפויות, בבחינת פעילויות אלטרנטיביות שניתן יהיה לבצען במקרה שיווצרו יתרות תקציב.

התנהלות הקפאות את"ק

1. חלוקת ההקפאות בין הגופים התקציביים

את"ק מחלק את סכומי ההקפאה שמתוך יתרת התכנית ואת סכומי ההקפאה בגין אי-התכנסות תכניות העבודה בין הגופים התקציביים, בהסתמך על גודלם היחסי של תקציביהם. ממסמכי את"ק בנוגע לחלוקת ההקפאה שמתוך יתרת התכנית בשנת 2002 בין הגופים התקציביים עלה, כי החישוב הראשוני הסתמך על חלקו היחסי של כל גוף תקציבי מסך התקציב שבסעיפים "ברי-דרישה". על בסיס הצעת חלוקה זו, נעשו אחר כך שינויים בהתאם למשא ומתן שקיימו ראשי הענפים מול הגופים התקציביים, בהתייחס למצוקות שבתכניותיהם. בהתייחסותו לממצאי הביקורת, הוסיף את"ק, כי אחד משיקוליו בחלוקת ההקפאות בין הגופים הוא אופי הפעילות של הגוף התקציבי.

ההקפאה בגין אי-התכנסות תכניות העבודה הושתה בשנת 2000 על 15 גופים תקציביים. על פי מסמכי את"ק, הבסיס לחישוב היקף ההקפאה שהוטל על כל אחד מהם היה, בעיקרו, חלקו היחסי של כל גוף מסך התקציב, בניכוי הוצאות השכר. לאחר מכן, על פי הסברי את"ק, ביצעה מחלקת תכנון "עידון" נוסף. מסמך חלוקת ההקפאה משנת 2002 מעלה, כי בשנה זו הוטלה ההקפאה רק על עשרה גופים תקציביים, מבלי להסביר מה היה המפתח ששימש בסיס לחלוקה.

ההקפאה בגין אי-התכנסות תכניות העבודה, שכאמור, על פי רוב, בסופו של דבר אינה מופשרת, יוצרת למעשה קיצוץ בתקציבי הגופים; קיצוץ המשפיע על היקף פעילותם. באופן דומה תתקיים השפעה על היקף פעילות הגופים גם בהפעלת ההקפאה שמתוך יתרת התכנית, במקרה שיוחלט שלא להפשירה.

פעולת הקיצוץ במסגרות התקציב של הגופים, המונחית מגודל תקציבי הגופים בלבד, עלולה להשפיע בעקיפין, ולא על פי שיקולים מיבצעיים, על סדרי העדיפות של צה"ל, כפי שבאו לידי ביטוי בנקודת העבודה שקבע המטכ"ל.

על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שחלוקת ההקפאות בין הגופים התקציביים תיעשה בהתייעצות עם אג"ת, כאחראי לקביעת מסגרות התקציב בצה"ל.

2. השפעת ההקפאות על תכניות העבודה

א. נוכח הנחת העבודה של הגופים התקציביים, שההקפאה מתוך יתרת התכנית תופשר במלואה - לא מתקיים תכנון מוקדם לבחירת הפעילויות שיידחו, מחמת הצורך בפינוי תקציב לפעילויות חדשות בלתי צפויות.

במצב זה, עלולה המציאות ליצור במהלך השנה כורח לעצירת פעילויות שטרם הושלמו, לשם העברת תקציב לפעילות בלתי צפויה. זאת, שעה שייתכן שפעילויות אחרות, פחותות בחשיבותן המיבצעית, כבר הושלמו.

ב. תהליך תכנון תכניות העבודה מתחיל בהפצת הנחיות לתכנון על ידי אג"ת. הנחיות אלו מעבירות לגופים, בין היתר, את מסגרות התקציב לתכנון שנת העבודה הבאה.

במסגרת ההנחיות לא נמסר לגופים מידע כלשהו בנוגע להקפאות שיבוצעו בהמשך בתקציביהם. ההקפאה בגין אי-התכנסות תכניות העבודה, שהפכה, כאמור, בשנים האחרונות לקיצוץ, מגיעה לידיעת הגופים לאחר שכבר הסתיים שלב התכנון, עם העמדת התקציב לרשותם, בסמוך לתחילת השנה. כתוצאה מכך, "התכנון המרחיב" מתבצע בלי שניתנה הדעת מלכתחילה לסימון הפעילויות שיוקפאו, על פי סדר עדיפות מטכ"לי.

ג. אשר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, כי בתכניות כל גוף ייקבעו מראש הפעילויות שלהן ייוחסו ההקפאות. כך, במקרה של היעדר מקורות מספיקים לביצוע כל תכנית העבודה בשל "תכנון מרחיב" או בשל התווספות שימושים בלתי מתוכננים - תינתן קדימות לפעילויות שבראש סדר העדיפות המטכ"לית.



במהלך שנת עבודה מתרחשים שני סוגי אירועים גם יחד: מדי שנה בשנה נוצר הצורך לבצע משימות מעבר לתכנית העבודה, ומדי שנה בשנה חלים עיכובים, מסיבות שונות, בביצועם של פרויקטים ומשימות מתכנית העבודה ומתפנה תקציב שלא נוצל. לכן, חשוב לבחון את האפשרות, כי בתהליך תכנון שנת העבודה ייאמד ההפרש שבין פינוי חזוי של מקורות במהלך השנה לבין גידול חזוי בשימושים הנדרשים לביצוע באותה שנה, ובגינו תתבצע הקפאה; כל זאת על סמך ניסיון העבר ובהתאם להערכות מעודכנות בנוגע לשנה השוטפת.

משרד מבקר המדינה ממליץ לבחון את הצורך בביצוע עבודת מטה משותפת בין את"ק לבין אג"ת לתיאום תפיסת התכנון ביניהם. כמו כן ראוי, כי עיגון נושא ההקפאות בהוראות המשרד, יכלול את הגדרת הנושאים שלשמן רשאי את"ק לבצע הקפאות, פירוט תכליתן, הסדרת הגורמים המעורבים בתהליך, הגדרת אמות המידה לקביעת היקף ההקפאות ולשיוכן לתכנית העבודה, הסדרת אופן ניהולן במהלך השנה, ותחקור הביצוע לשם הפקת לקחים לעתיד.

חסימות ושריוני מגן בגין התייקרויות

סוג נוסף של הקפאה משמש ליצירת כיסוי תקציבי בגין התייקרויות שנצברות לחלק מהזמנות המשרד. מרבית ההזמנות לרכישת טובין או שירותים שמוציא המשרד הן בסכום נומינלי; בחלק מהן נכללים תנאי הצמדה, הבאים לפצות את הספק בגין התייקרויות בעלויות. הוראת המשרד, שעניינה "הפיקוח התקציבי במשרד הביטחון - הוראת יסוד", מחייבת את מערכת הפיקוח התקציבי להתייחס למרכיב התייקרויות בגין ההצמדות לפי מספר כללים, שהעיקריים בהם: (א) ההזמנות הכוללות תנאי הצמדה, מוצאות לספקים בסכום נומינלי, וכך הן נרשמות במערכת המחשב של המשרד. (ב) תכנית ההתקשרות בכל שנת תקציב כוללת סכומים לתשלום חשבוניות התייקרויות, שיפרעו בשנת התקציב השוטפת.

בסעיפים שבהם נרשמו הזמנות שכוללות הצמדה, נעשה לפי החלטת את"ק שריון⁹ תכנית ההתקשרות כנגד התייקרויות צפויות (להלן - חסימת מגן). זהו כלי המאפשר לאת"ק לשעבד את תכנית ההתקשרות, כדי למנוע אפשרות של היווצרות גירעון תקציבי בגין התייקרויות שנצברו ממועד ההזמנה, ואשר פירעון צפוי במהלך שנת התקציב השוטפת.

ההזמנות נערכות על סמך הצעות מחיר שניתנו לעתים לפי בסיס מחירים, הקודם במספר חודשים לבסיס המחירים שבמועד הוצאת ההזמנה. כתוצאה מכך, ההתחייבות בפועל של המשרד במועד הוצאת ההזמנה, גדולה מהסכום הנומינלי הנקוב בהזמנה. לכיסוי פער זה, השתמש המשרד עד שנת 2002 באמצעי נוסף - "שריון המגן". מדובר בשריון תכנית ההתקשרות שנעשה אוטומטית על ידי המערכת הממוכנת על סמך נספח ההצמדה להזמנה¹⁰, בגין התייקרויות שחלה ממועד הצעת המחיר ועד למועד הוצאת ההזמנה.

1. בינואר 2002 בוטל השימוש בשריון המגן בעקבות עבודת מטה שביצע את"ק. ממסמכי את"ק עולה, כי ביטול שריון המגן נבע בעיקר מירידה דרסטית באינפלציה בשנים האחרונות, לעומת אינפלציה תלת-ספרתית בשנים שבהן פותח אמצעי זה. בנוסף לכך, קשיים טכניים בהפעלת שריון המגן גרמו, לדברי את"ק, לשריון תקציבים מעבר לנדרש, ובעייתיות נוצרו הפרעות לתהליך הרכש ונדרשה התערבות ידנית לתיקון הנתונים.

עם קבלת ההחלטה לביטול שריון המגן, פנה את"ק בנובמבר 2001 לאגף אב"ם¹¹ לתיקון הוראות המשרד בהתאם. בעקבות פנייה זו בוטלה הוראת המשרד בנושא "פיקוח תקציבי - שריון וחסימות מגן בגין אינפלציה". ההוראה שבוטלה, כללה בין היתר, גם הנחיות, שהסדירו את חסימות המגן.

לביטול ההוראה לא התלווה הליך של קביעת הוראה חדשה או עדכון הוראה אחרת בנושא חסימות המגן. לפיכך, דרכי הפעלת חסימות המגן, המשמשות מנגנון עיקרי לשעבוד תקציב למימון התייקרויות, כלל אינן מעוגנות בהוראות המשרד.

בנוסף לכך, ההוראה שבוטלה היוותה את הבסיס להקמת צוות "תזרים מזומנים" הפועל במשרד, בראשות אכ"ס. תפקיד הצוות לסקור ולבחון את היקף הצרכים במימון, במטבע מקומי, הכולל את תחזית התייקרויות, לעומת המקורות התקציביים. עוד מתפקידיו של הצוות, להגיש המלצות לביצוע חסימות בסעיפי התקציב וכן המלצה לגובה החסימה, כדי למנוע גירעונות וכדי להבטיח את

9 שריון תקציבי - זקיפת סכום כספי לחובת הסעיף התקציבי.

10 נספח הצמדה להזמנה - מסמך לוואי להזמנה, המפרט את תנאי ההצמדה, שלפיהם ייעשה חישוב תשלום ההתייקרויות שבהזמנה.

11 בין יתר תפקידיו מופקד אגף זה על עיבוד, עריכה ופרסום של הוראות המשרד.

מקורות המימון המתאימים להתחייבויות החזויות. התברר, כי בפועל צוות "תזרים מזומנים" אינו ממליץ על גובה החסימות הנדרש נוכח תחזית צורכי המימון לעומת המקורות התקציביים.

בביקורת עלה: (א) עם ביטול ההוראה, פועל במשרד צוות "תזרים מזומנים" בלי שפעילותו ותפקידיה יהיו מעוגנים בהוראות המשרד. (ב) להנהלת אכ"ס כלל לא היה ידוע על ביטול ההוראה, וממילא לא אישרה ביטול זה. רק במהלך הביקורת, בנובמבר 2002, נודע להנהלת אכ"ס על כך. (ג) על אף שביטול הוראת המשרד היה ביוזמת את"ק, הדבר לא הביא לביטול או לעדכון של הוראת את"ק בנושא "פיקוח תקציבי - שריון וחסימות מגן", המבוססת על ההוראה שבוטלה והמתייחסת לאותם הנושאים.

נוצר אפוא מצב, שאינו תקין מכמה בחינות: הוראת המשרד בוטלה בהסכמת אכ"ס בלי שאכ"ס בדק את משמעות הביטול; ההוראה שבוטלה התייחסה גם לפעילותו של צוות "תזרים מזומנים" שהמשיך להתקיים. פעילות זו מוזכרת כעת רק בהוראה פנימית של את"ק, שאינה מחייבת את כל המשרד.

על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לעגן בהוראותיו את נושא חסימות המגן ותפקודו של צוות "תזרים מזומנים", בין על ידי יצירת הוראה חדשה ובין על ידי עדכון הוראות קיימות.

בהתייחסותו באפריל 2003 לממצאי הביקורת, הודיע אגף אב"ם למשרד מבקר המדינה, כי תתקיים עבודת מטה עם אכ"ס ואת"ק להסדיר נושאים אלה, על פי הצורך, בהוראות המשרד. אכ"ס הודיע בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי הסכמתו לביטול כל ההוראה הנ"ל ניתנה בטעות, עקב תקלה פרוצדורלית, וכי הוא פועל עם אגף אב"ם להחזרת ההוראה ולעדכון פרקים שעניינם תפקוד צוות "תזרים מזומנים" וחסימות מגן. את"ק מצדו הודיע, כי הוא מקבל את הצורך לעגן מחדש כיאות את נושא חסימות המגן בהוראות המשרד ובהוראות את"ק. כמו כן ציין, כי יעדכן את הוראת את"ק המתאימה בנוגע לביטול שריון המגן.

2. בתחילת השנה, במסגרת מכתבי העמדת התקציב, מביא את"ק לידיעת הגופים התקציביים את גובהן של חסימות המגן שהטיל¹².

מהנתונים שאת"ק מסר למשרד מבקר המדינה עולה, כי בשנים 2000 ו-2001 היה קיים פער ניכר בין חסימות המגן ושריוני המגן בתקציב לבין ההתייקרויות שהיו בפועל. בשנים אלה נחסמו בממוצע תקציביהם של גופי התקציב העיקריים בצה"ל ב-37% (בשנת 2000) וב-40% (בשנת 2001), מעבר לצורכי ההתייקרויות.

בשנת 2002 חל צמצום מהותי בפער בין חסימות המגן לבין ההתייקרויות בפועל. מניתוח שעשה את"ק בינואר 2003 עולה, כי צמצום זה נבע, בין היתר, מכך שהאינפלציה הייתה גבוהה מהתחזית השנתית שאת"ק הכין בתחילת השנה; ומעדכון המע"מ במהלך השנה מ-17% ל-18% בגין הזמנות ישנות, שנזקף אף הוא, מסיבות טכניות, להתייקרויות בשנת 2002, ועל כן הגדיל את סכומן. יש לציין שאילולא זאת, היה מוצג פער גדול יותר בין חסימות המגן לבין חשבוניות ההתייקרויות.

12 עד ביטולם בשנת 2002, גם את גובהם של שריוני המגן.

3. לקראת כל שנת תקציב מעריך את"ק את גובה ההתייקרויות בתקציב, שבגינן נעשות חסימות המגן, באמצעות מודל סטטיסטי.

בביקורת עלה, כי עד לשנת 2002 (כולל) לא עדכן את"ק במשך השנה תחזיות אלו. בשנים 2000-2002, לקראת סוף שנת התקציב, נשארו בתקציב הגופים יתרות חסומות בחסימות המגן בסכומים ניכרים. הפשרתם של חלק מסכומים אלה התבצעה בפועל רק בסוף השנה; מועד ההפשרה המאוחר לא איפשר לגופים לנצלם בשנת העבודה שלה הם יועדו.

4. בעבודה שעשה את"ק במקביל לביקורת של משרד מבקר המדינה בנובמבר 2002 בנושא חסימות המגן נקבע, כי "קיומם של חסימות ושריוני מגן 'מיותרים' מפריע שלא לצורך למימוש התקציב ע"י הגופים. החסימות ושריוני המגן נועדו לתת מענה לנושא ההתייקרויות בלבד ואין להופכם למכשיר בעל אופי 'הקפאתי', שנועד להפעיל לחץ נוסף על הגופים התקציביים". צוות את"ק שבחן את הנושא המליץ לנקוט מספר פעולות כדי שאומדני חסימות המגן יהיו קרובים ככל האפשר לחשבוניות ההתייקרות בפועל: א. בחינת האומדנים שלפיהם נקבע גובה החסימות, כדי להעמידם על ערכים ריאליים יותר. ב. במהלך השנה, בחינה רבעונית של חסימות המגן מול חשבוניות ההתייקרות בפועל.

באפריל 2003 הודיע את"ק למשרד מבקר המדינה, כי ראש את"ק הורה על יישומן המלא של המלצות אלה החל משנת 2003, ועם סיום השנה תיערך בדיקה מקיפה לגבי היישום.

5. בביקורת עלה, כי חסימות המגן מחולקות בין הסעיפים "ברי-הדרישה", כשאין מקושרות להזמנות שבגינן הופעלו. לפיכך, במקרים רבים נרשמו חשבוניות התייקרות בסעיף אחד של הגוף התקציבי, כשהחסימה הוטלה בסעיף אחר בתקציבו, ולא קוזה כנגד חשבונית ההתייקרות. מצב זה, הידוע לאת"ק, יוצר חסימה מיותרת בתקציבי הגופים, ומחייב פנייה יזומה של הגוף התקציבי לאת"ק לשם ביטול השריון העודף.

בהוראת המשרד שבוטלה הוצע, כי "נספח ההצמדה ישמש גם כלי ואמצעי לחישוב השיערוך של יתרת ההתחייבות הפתוחה של ההזמנה בכל מועד". יצוין, כי שימוש יעיל במסמך ההצמדה יכול לעזור בשריון תקציב לכיסוי התייקרויות, בדרך של חישוב התייקרויות פרטני לכל הזמנה והזמנה יחד עם אומדן לגבי קצב הגעת חשבוניות ההתייקרות. בניית מנגנון חסימות, המקיים זיקה עם ההזמנות שבמערכת, תאפשר הפשרת חסימות מיד לאחר הגעת חשבונית ההתייקרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, שאת"ק ישקול את קישור חסימות המגן להזמנות עצמן, הן כדי להגיע לאומדנים מבוססים יותר, והן כדי להבטיח שהחסימות יופשרו מיד לאחר הגעת חשבונית ההתייקרות. על ידי כך, חסימות המגן יכבידו פחות על תקציבי הגופים וישרתו ביתר יעילות את מטרתן.

מדי שנה בשנה מקפיא את"ק נתחים מתקציביהם של הגופים התקציביים בצה"ל, ובכך מונע מגופים אלה אפשרות לבצע חלק מתכנית ההתקשרות, עד להפשרת ההקפאות. פעולה זו מהווה את אחד מאמצעי הבקרה שאת"ק מפעיל, כדי להבטיח שביצוע תכנית העבודה של צה"ל ייעשה במסגרת תקציב הביטחון.

לדעת משרד מבקר המדינה, הליקויים שעלו בדוח זה מצביעים על הצורך שמנגנון ההקפאות יעבור בדיקה יסודית, לשם הגדרה של יעדיו ושל השיטה להפעלתו, בהתאמה למציאות התקציבית המשתנה. זאת, בדרך של עיגונו באופן ברור בהוראות המשרד, תוך התייחסות להגדרת יחסי הגומלין שבין ההקפאות בתקציב לבין תכניות העבודה, ולצורך בתיאום בין הגורמים הנוגעים.

היבטים בהתקשרויות עם קבלנים ובפיקוח על עבודות בינוי

תקציר

אגף בינוי שבמשרד הביטחון (להלן - אגף בינוי) מופקד, בין היתר, על התקשרות עם מתכננים וקבלנים לביצוע עבודות בינוי ואחזקה; הספקת חומרי תשתית וציוד מכני הנדסי לבינוי; הפעלת ועדה לבחירת מתכננים עבור גופי מערכת הביטחון; פיקוח צמוד על עבודת הקבלנים והתחשבות כספית עימם. פעילות זו נעשית לפי צורכי גופים שונים העוסקים בבינוי בצה"ל ובמערכת הביטחון האזרחית. מרבית עבודות הבינוי של משרד הביטחון (להלן - המשרד) מבוצעות עבור צה"ל. בביקורת עלו ליקויים בתחומים הבאים:

בתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993, נקבע, שהספקים שאליהם תיעשה הפנייה להזמנת הצעות, ייבחרו ככל הניתן בסבב מחזורי, כדי ליתן להם הזדמנות נאותה, והכל בהגיונות ובמטרה להבטיח את מירב היתרונות לעורך המכרז. סדרי עריכת רשימות לזימון קבלנים לא תאמו לנדרש בהוראות, שפרסם המשרד בעקבות התקנות האמורות: רשימות לזימון קבלנים שהוכנו החל משנת 1994 לא לקחו בחשבון חלק מהקבלנים שהתאימו להשתתף באותם מכרזים; ציוני הערכות איכות לקבלנים לא דווחו למחשב המרכזי, וממילא לא נלקחו בחשבון בהכנת הרשימות לזימון קבלנים; וסדרי התיעוד של תהליך זימון קבלנים למכרזים לקו בחסר.

הפיקוח הצמוד והפיקוח העליון נועדו ללוות את העבודה בכל שלביה ולבדוק את ביצוע העבודה בהתייחס ללוח הזמנים שנקבע בחוזה עם הקבלן, לתכניות ולמיפרטים, לעלויות העבודה ולטיב העבודה והחומרים שהושקעו. בהוראות המשרד ואגף בינוי לא הוגדרו במפורט ובמרוכז מכלול סדרי הפיקוח הצמוד על עבודות הקבלנים. מעבר לכך, ההוראות של הגופים הדורשים בצה"ל בנוגע לסדרי הפיקוח העליון אינן אחידות, אף שמאפייני הפיקוח העליון וקשרי הגומלין עם אגף הבינוי זהים; וגם תהליכי הפיקוח העליון בחלק מעבודות הבינוי לקו בחסר. כמו כן, הגופים הדורשים ואגף בינוי אינם יוזמים ביקורת מקצועית של העבודה שבוצעה, שתבטיח את מיצוי זכותו החוזית של המשרד כנגד הקבלן לתיקון במועד של פגמים שהתגלו בתקופת הבדק.

נוכח ההיקפים הגדולים של עבודות בינוי בצה"ל ונוכח הנתונים והחישובים הרבים שבחשבוניות ומורכבותם, קיימת חשיבות לביצועו של תהליך הבקרה והאישור של חשבוניות הקבלנים לפי ההוראות והנהלים. חלק מהתהליך אינו מתבצע כנדרש בהוראות. כמו כן, בשל מחסור באמצעי מחשוב מתאימים, בחלק ממחוזות אגף בינוי נבדקים החשבוניות ידנית, וחלק מדוחות המעקב אחר הטיפול של הגורמים השונים בחשבוניות אינם קיימים, או שחסרים בהם נתונים; כתוצאה מכך, הבקרה על החשבוניות אינה מלאה.



אגף בינוי שבמשרד הביטחון (להלן - אגף בינוי) מופקד, בין היתר, על התקשרות עם מתכננים וקבלנים לביצוע עבודות בינוי ואחזקה; הספקת חומרי תשתית וציוד מכני הנדסי לבינוי; הפעלת ועדה לבחירת מתכננים עבור גופי מערכת הביטחון; פיקוח צמוד על עבודת הקבלנים והתחשבות כספית עימם. פעילות זו נעשית לפי צורכי גופים שונים העוסקים בבינוי בצה"ל ובמערכת הביטחון האזרחית (להלן - גופים דורשים)¹ ובעיקר עבור מרכז בינוי שבאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה בצה"ל (להלן - אט"ל) וגופי הבינוי שבמפקדת חיל האוויר ובמפקדת חיל הים. מרבית ההזמנות שמוציא משרד הביטחון (להלן - המשרד) הן לביצוע עבודות בינוי ואחזקה, שהיקפן הכספי קטן ושלוש הזמנות לביצוע קצר יחסית. הסכומים שהמשרד שילם בגין עבודות בינוי בשנת 2002 עמדו על כ-1.6 מיליארד ש"ח.

מלאכת הבנייה היא לרוב מורכבת, וכוללת מספר שלבים עיקריים: א. ייזום הפרויקט או העבודה; ב. תכנון העבודה; ג. הוצאת העבודה למכרז, קביעת הקבלן הזוכה והתקשרות עמו; ד. ביצוע העבודה ופיקוח על ביצועה; ה. התחשבות עם הקבלן. פעילות זו מתבצעת על ידי אגף בינוי וצה"ל, כלהלן:

המשרד מתקשר בהתקשרות חוזית עם קבלנים, בהתאם לתנאים בחוזה מדף 3210 להקמת מבנה, הנערך בין משרדי הממשלה לבין קבלן (להלן - החוזה), ומנהל את החוזה, לרבות ההתחשבות עם הקבלן, באמצעות אגף בינוי. מפקח מטעם המחוז² (להלן - המפקח) מבצע פיקוח צמוד על אופן ביצוע העבודה. מתנאי החוזה עולה, שתפקיד המפקח כולל, בין היתר, ליווי העבודה בכל שלביה ובידיקת אופן ביצוע תנאי החוזה, ובכלל זה: מעקב אחר לוח הזמנים, התכניות והמיפרטים, מתן הנחיות לקבלן לפי הצורך על שינויים בתכניות ועל הצורך בתיקון פגמים, ביצוע מדידות עם הקבלן ועריכת חישובי כמויות, בדיקת חשבונות שהקבלן מגיש והשגחה על טיב העבודה והחומרים שהושקעו.

הגופים הדורשים בצה"ל אחראים לייזום הפרויקט או העבודה, להשגת תקציב לפרויקט או לעבודה ולמינוי מנהלי פרויקטים. בהוראות מפקד מרכז בינוי שבאט"ל (להלן - מרכז בינוי) נקבע, שמנהלי הפרויקטים אחראים להכנת התכניות והמסמכים הטכניים הדורשים להתקשרות ולהעברתם לאגף בינוי לצורך התקשרות עם קבלנים. עוד נקבע, שהם אחראים לפיקוח עליון על ביצוע הפרויקט, הכולל בין היתר, פיקוח בהתאם לתקנות התכנון והבניה (פיקוח עליון על הבניה), התשנ"ב-1992 (להלן - תקנות התכנון והבניה), פיקוח על עמידה בלוח הזמנים שתוכנן ובמסגרת התקציב שהועמד לרשות הפרויקט, וכן טיפול באמצעות המתכננים והמדורים המקצועיים, כדי לפתור אי-התאמות בין התכנון לביצוע, ולהבטיח ביצוע העבודות על פי התכניות ומיפרי העבודה ברמה מקצועית נאותה.

בתקופה יוני 2002 - פברואר 2003 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על שלושה מבין השלבים העיקריים של מלאכת הבנייה: היבטים בזימון קבלנים להשתתף במכרזים סגורים, פיקוח על עבודות בנייה ותהליך ההתחשבות עם קבלנים. בביקורת נבחנו התהליכים והקריטריונים לבחירת קבלנים, ההוראות והנהלים שפורסמו בנוגע לפיקוח על ביצוע של עבודות בינוי, היבטים בתהליכי הפיקוח הצמוד והפיקוח העליון, והיבטים בשימוש במערכות הממוחשבות של המשרד לצורך בדיקת חשבונות הקבלנים ואישורם. הביקורת נערכה במשרד: במטה אגף בינוי, במחוז מרכז ובמחוז דרום באגף בינוי ובאגף מיבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אמו"ן) ובצה"ל: במרכז בינוי ובמחלקת בינוי שבמפקדת חיל האוויר (להלן - מחלקת בינוי). כמו כן, נערכו בדיקות השלמה

1 דוח זה עוסק בעיקר בהיבטים של עבודות בינוי עבור הגופים הדורשים בצה"ל. תהליכי הבדיקה ואישור החשבונות נבחנו גם לגבי עבודות שבוצעו באמצעות אגף מיבצעים לוגיסטיים ונכסים שבמשרד הביטחון.

2 אגף בינוי מאורגן על בסיס חמישה מחוזות בפריסה גיאוגרפית ארצית.

במשרד באגף ארגון בקרה ומידע (להלן - אגף אב"ט), באגף הכספים (להלן - אכ"ט) ובאגף מחשוב מערכות מידע לניהול (להלן - אגף מל"ן).

בחירת קבלנים למכרז

רוב התקשרויות המשרד עם קבלנים מתבצעות בהליך של מכרז סגור,³ כהגדרתו בתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות). תקנה 5(ב) קובעת, שהספקים⁴ שאליהם תיעשה הפנייה להזמנת הצעות, ייבחרו ככל הניתן בסבב מחזורי, כדי ליתן להם הזדמנות נאותה, והכל בהגיונות ובמטרה להבטיח את מירב היתרונות לעורך המכרז.

על מנת לאפשר את הסבב המחזורי בין הקבלנים, כנדרש בתקנות, פרסם המשרד בשנת 1994 הוראה הקובעת עקרונות וקריטריונים לזימונם של קבלנים להשתתף במכרז סגור באמצעות המערכת הממוחשבת (להלן - הוראה א'). האחריות לביצוע הוראה א' הוטלה על אגף בינוי ועל אגף מל"ן, כל אחד בתחומו. בהוראה אחרת של המשרד צוין, כי הקבלנים שאליהם יפנו להגיש הצעותיהם להשתתף במכרז, ייקבעו מבין רשימת הקבלנים המוכרים הנמצאת במחשב המשרד, כשהכוונה "לקבלנים שנרשמו אצל רשם הקבלנים בהתאם לחוק רישום קבלנים 1969, וכן הרשומים ברשימת הקבלנים של הוועדה של משרד האוצר/החשב הכללי לקביעת סדרי מסירת עבודות לקבלנים, וכן שאושרו על-ידי קצין הביטחון של משרד הביטחון".

בעקבות פרסום הוראה א' ולפי דרישת אגף בינוי, פותחה באגף מל"ן תכנית מחשב להכנת רשימות קבלנים, על בסיס נתוני רישום וסיווג הקבלנים ברשימת הקבלנים המוכרים של המשרד, שאליהם יפנו לקבלת הצעות במכרזים. בהוראה א' נקבע, כי הכנת הרשימה תיעשה בהליך ובו שני שלבים: בשלב הראשון ינפה המחשב קבלנים, שאינם עונים לקריטריונים שנקבעו בתנאי המכרז, כמו סיווג מקצועי, היקף כספי ואזור גיאוגרפי, ובשלב השני ידרג המחשב את הקבלנים בהתבסס על שקלול של מספר קריטריונים⁵, על פי משקלם כפי שנקבעו בהוראה א', וביניהם הערכה לאיכות ולאופן ביצוע העבודה על ידי הקבלן. לפי תכנית המחשב שהייתה בתוקף במועד הביקורת, לאחר השלב השני כוללות הרשימות עד 20 קבלנים, מהם עד 15 קבלנים שבעבר פנו אליהם להגיש הצעות למכרז, ובנוסף להם עד חמישה קבלנים, שאליהם לא פנו מעולם. יצוין, שרשימה זו משמשת כרשימה בסיסית או מומלצת בלבד, ולבעלי תפקידים שנקבעו בהוראה א' ניתנה סמכות לשנותה, כמפורט בהמשך.

בחינת הליך הפקת רשימות קבלנים שאליהם תיעשה פנייה לקבלת הצעות למכרזים לפי קריטריונים, העלתה כלהלן:

- 3 מכרז סגור - כהגדרתו בתקנה 1 בתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993 : כאשר הפנייה לקבלת הצעות נעשית למציעים מסוימים בלבד. תקנה 5(ב) קובעת הליך, שבו הפנייה לקבלת הצעות תיעשה לספקים מתוך רשימת ספקים מוכרים.
- 4 ספק - כהגדרתו בתקנה 1 בתקנות ובכלל זה מבצע עבודה (קבלן).
- 5 דירוג הקבלנים במחשב אמור להתבצע על פי הקריטריונים הבאים : עומס במכרזים, היענות למכרזים, צפי לקבלת עבודות וציון הקבלן (הערכת איכות).

1. סיווג מקצועי ואזור גיאוגרפי

לקראת הכנת הרשימה הבסיסית בודק המחשב את ההתאמה בין האזור הגיאוגרפי, שבו צריכה להתבצע העבודה, לבין האזורים שבהם מוכן הקבלן לבצע את העבודות. נציגי יחידת תחשיבים והתקשרויות באגף בינוי (להלן - היחידה) מסרו לצוות הביקורת, כי בעת בניית המערכת הממוחשבת, הוגדר במחשב לכל קבלן האזור או האזורים הגיאוגרפיים⁶, שבהם הוא מוכן לבצע עבודות. נכון לדצמבר 2002, מבין 486 הקבלנים שסווגו במקצוע בנייה⁷, שהינו המקצוע העיקרי, 256 רשומים לביצוע עבודות ב"כל הארץ" (אזור א') והיתר לשאר האזורים.

צוות הביקורת בדק אקראית רשימות שהמחשב הפיק לשבעה מכרזים. מהרשימות עלה, כי המערכת הממוחשבת נתנה עדיפות לקבלנים הרשומים באזור א'. זאת, אף על פי שלביצוע העבודות היו קבלנים מתאימים מהאזורים שבהם תוכננו העבודות להתבצע, ושלחלקם היו הערכות איכות שוות או אף גבוהות מהקבלנים שהמחשב כלל ברשימות. יוצא אפוא, כי מאז שנת 1994, המועד שבו פורסמה הוראה א', ועד למועד סיום הביקורת, רשימות הקבלנים שהופקו בסיוע המערכת הממוחשבת לא ענו לדרישות ההוראה.

נציגי היחידה ציינו, כי לפי ניסיון העבר, אף על פי שקבלנים בסיווג לאזור א' נכללים ברשימת המחשב הבסיסית, חלקם אינם נענים לפניית האגף להגיש הצעות למכרז, כיוון שהעבודה מרוחקת מהאזור הגיאוגרפי, שבו הם בדרך כלל עובדים. לכן, בחלק מהמקרים נדרש אגף בינוי לפנות לקבלנים נוספים, שלא הופיעו ברשימת המחשב המקורית, דבר שמאריך את משך הטיפול בהכנת רשימות הקבלנים למכרז (בנושא זה ראו בהמשך).

אגף בינוי ואגף מל"ן, בהתייחסותם מאפריל 2003 לממצאי הביקורת, ציינו, כי בעקבות ממצאי הביקורת נבדק הנושא על ידיהם, והוכנס שיפור במערכת הממוחשבת המוודא שגם קבלנים שאינם מסווגים לאזור א' ייכללו ברשימות של קבלנים שהמערכת הממוחשבת מפיקה.

2. שקלול הערכת איכות עבודת קבלן

בהוראה א' צוין, כי נהוג לקבוע בסיום העבודה ציון הערכה לאיכות ולאופן ביצוע העבודה על ידי הקבלן. זאת, כדי לספק מידע שייכלל בין הנתונים הדרושים לעריכת רשימת הקבלנים המומלצת שאליהם יפנה המשרד במכרזים עתידיים. הערכה זו אמורה להיקבע הן על ידי הגוף הדורש והן על ידי אגף בינוי/מחוז הבינוי. עוד צוין בהוראה, כי אחת לחצי שנה אמור אגף בינוי לשקלל את ההערכות שניתנו בתקופה הקודמת, ואת הציון המשוקלל לרשום בקובץ הקבלנים שבמחשב המרכזי.

יצוין, שבעוד שחובתם של מחוזות אגף בינוי להגיש הערכות איכות מעוגנת בהוראת אגף בינוי הדנה בהערכת איכות קבלנים, הרי שחובת הגוף הדורש להגיש הערכת איכות נותרה לא נהירה, בשל השימוש בהוראה א' במונח "נהוג".

בהוראה א' ניתן משקל ניכר (+40%) לאופן ביצוע העבודה על ידי הקבלנים ולאיכותה, דבר המשפיע במידה רבה על דירוג הקבלנים. בביקורת עלה, שהערכות האיכות שניתנו לקבלנים

6 הקבלנים סווגו לפי שישה אזורים: א' - כל הארץ, ב' - נגב, ג' - מרכז, ד' - דרום, ה' - צפון, ת' - אילת.

7 הקבלנים מסווגים לפי מקצועות שונים, כגון: בנייה, חשמל, עבודות עפר וכו', ולפי ההיקף הכספי שבו הם רשאים להשתתף במכרז.

במחוזות במהלך השנים 1994-2001 אמנם תויקן בתיקי הקבלנים, אך לא נוהלו באופן ממוחשב, וממילא לא שוקללו ודווחו למחשב המרכזי. יתר על כן, בפועל, בשנים אלה דיווח אגף בינוי לקובץ הקבלנים שבמחשב המרכזי ציון אחד לכל הקבלנים, שלא שיקף את הערכות האיכות האמיתיות, ועל כן, לא השפיע על דירוג הקבלנים בעת שהמחשב הפיק רשימות של קבלנים מומלצים. מאחר שכאמור עד שנת 2001 הליך שקלול ציוני הקבלנים לא יושם, הרשימות שהופקו עד אז לא לקחו בחשבון חלק מהקריטריונים שנקבעו בהוראה א'.

רק באפריל 2001 החל אגף בינוי לנקוט את הצעדים הדרושים להפעלת התהליך, ובדיון שהתקיים אצל סגן ראש אגף בינוי וראש היחידה, בהשתתפות סגן ראש מל"ן, הוחלט לפתח מערכת עזר לקביעת ציוני קבלנים. נקבע, שציוני הקבלנים שניתנו בעשר השנים האחרונות יונוזו למערכת שבמחשב האגף, ולאחר מכן הם ישוקללו ויונוזו למערכת הקבלנים שבמחשב המרכזי. בבקורת עלה, שציוני העבר של רוב הקבלנים אמנם הונזו למערכת הקבלנים במחשב המרכזי, אולם לגבי עבודות חדשות, חלק מהערכות האיכות עדיין אינן מועברות לאגף, כמפורט להלן:

בדיקה אקראית של 17 עבודות, שרובן היו בהיקף כספי ניכר, העלתה שאף לא לאחת מהן העבירו הגופים הדורשים הערכות איכות. יתרה מזאת, לשתיים מהעבודות גם המחוזות לא העבירו הערכות איכות, דבר הנוגד את הוראת אגף בינוי. עוד עלה, שכשהגופים הדורשים העבירו הערכות איכות (בעבודות אחרות), אגף בינוי לא השתמש בהן לצורך שקלול ציון הקבלן במחשב, כנדרש בהוראה א'. יצוין, כי מערכת העזר הממוחשבת באגף בינוי אינה מנהלת מעקב אחר קבלת הערכות איכות עם סיום העבודות. אי-העברת הערכות כאלו ואי-שקלולן, גורמים לפער מידע על אופן ביצוע העבודות על ידי הקבלנים, מידע הנחוץ לשם הגברת היעילות והחיסכון בהתקשרויות עמם.

בהתייחסותו ממאי 2003 ציין אגף אב"ם, כי בקרוב יפרסם הוראה חדשה, שתכלול חובה לקבוע הערכת איכות לקבלן הן על ידי המחוז באגף בינוי והן על ידי הגוף הדורש. צה"ל ציין, כי הוחלט לחייב את מנהלי הפרויקטים לבצע הערכה לקבלן, ואף פותח לצורך זה טופס במתכונת חדשה, שישולב במסגרת הוראות מפקד מרכז בינוי.

בנוגע לציוני הערכת הקבלנים ציין אגף בינוי, כי הם לא נכללו במערכת עד שנת 2001 בשל בעיות מחשוב במל"ן. עוד ציין, כי אין לו יכולת לקיים מעקב אחר קבלת הערכות קבלנים באמצעות מערכת העזר שבאגף, דבר שיכול להתבצע רק במערכת המרכזית של אגף מל"ן, שאינה באחריותו. אגף מל"ן ציין, כי אם תהיה פנייה להעמיד כלי ממוחשב למעקב, יסייע בכך.

3. סדרי תיעוד

כאמור, הרשימה שמפיק המחשב משמשת כרשימה בסיסית לאגף בינוי. כמו כן, על פי תקנה 5(ד) רשאים להשתתף במכרז סגור קבלנים, אם ביקשו זאת והגישו את מסמכי המכרז בתוך המועד שנקבע להגשת ההצעות. בדיקת סדרי התיעוד הנהוגים באגף העלתה, כלהלן:

א. הוראה א' מקנה למספר בעלי תפקידים במחוזות ובאגף רשות להוסיף ביוזמתם, משיקולים כלכליים ומקצועיים, שמות של קבלנים ולהביאם לאישור ועדת מכרזים⁸, כדי שהחלטתה תיעשה על בסיס שיקולים של יעילות, חיסכון ומקצועיות בביצוע העבודות. בפועל, בקשות להוספת קבלנים לרשימה המקורית, שהגישו בעלי התפקידים באגף לאישור ועדת המכרזים, לא כללו פירוט של שיקולים כלכליים ומקצועיים.

8 בין תפקידי הוועדה לאשר קבלנים שיוזמו להשתתף במכרז וכן את הקבלן שתימסר לו העבודה.

ב. הוראה א' קובעת, כי לאחר קביעת הרשימה הסופית של הקבלנים שיוזמנו למכרז, על אגף בינוי להפיק תדפיס, שיכלול את שמות הקבלנים שברשימת המחשב המקורית, את השמות שהוסיף אגף בינוי, ושינויים אחרים שערך אגף בינוי ברשימה המקורית. בפועל, לא הופקו תדפיסים כאלה. מתדפיסים שהופקו לבקשת צוות הביקורת עלה, שבמתכונת שניתן להפיקם, אין הפרדה בין הקבלנים שהופיעו ברשימה המקורית לבין קבלנים שביקשו ביוזמתם להצטרף למכרז. לכן, התדפיסים נותנים רק מענה חלקי לדרישות ההוראה.

ג. עוד קובעת הוראה א', כי על הגורמים המוסמכים באגף בינוי לציין בכתב בתיק המכרז או בתיק העבודה את ההנמקות לשינויים שערכו ברשימה, וכי מסמך זה ישמש כתיעוד מחייב בתיק המכרז. בפועל, תיעוד שכזה לא נמצא בתיקי המכרזים.

בהתייחסו לממצאי הביקורת ציין אגף בינוי, כי ניתנה הנחיה להקפיד על תיעוד ההנמקות לשינויים ברשימת הקבלנים המקורית.

פיקוח על עבודות בינוי

1. הוראות

מאחר שהפיקוח העליון והפיקוח הצמוד נועדו לפקח על תהליכי הביצוע בכל שלבי הפרויקט ולוודא השגת היעדים מבחינת עלויות, לוח זמנים, איכות וכללי מינהל תקין, מן הראוי, שהוראות המשרד יתייחסו לתפקידיהם ולסמכויותיהם של המפקחים מטעם אגף בינוי ולקשרי הגומלין עם הפיקוח העליון הנעשה על ידי מנהלי הפרויקטים בגופים הדורשים. כמו כן, נוכח המאפיינים הוהים של קשרי הגומלין בין הגופים הדורשים לבין אגף בינוי, יש חשיבות לתיאום בין הוראות המשרד לבין הוראות צה"ל בנושא.

בביקורת עלה, כי באף הוראת משרד, לרבות בהוראה העיקרית בתחום עבודות בינוי, לא קיימת התייחסות למכלול סדרי הפיקוח הצמוד על קבלנים. יצוין, כי גם אגף בינוי לא פרסם הוראה ייחודית המרכזת את מכלול סדרי הפיקוח הצמוד על עבודת קבלנים וכן את קשרי הגומלין שבין הפיקוח העליון והפיקוח הצמוד; וההוראות הקיימות מתייחסות בעיקר לתיאום המוקדם עם הגופים הדורשים בשלבי תכנון העבודה ולסדרי ניהול ובקרה על יומני עבודה.

סקירת ההוראות בגופים הדורשים בצה"ל בנוגע לסדרי הפיקוח העליון העלתה, כי הן אינן אחידות, ובכל גוף ניתן דגש לנושאים אחרים, אף שמאפייני הפיקוח וקשרי הגומלין עם אגף בינוי זהים.

כך, למשל, הוראת מרכז בינוי מ-1997 בנושא פיקוח עליון מתמקדת בתכיפות סדרי הפיקוח ובשלבי העבודה העיקריים שלגביהם צריך לדרוש על מצב הביצוע. לעומת זאת, נוהל זרוע אוויר מ-2002 בנושא ביצוע קבלני, מפורט מאוד וכולל גם שלבים שונים של תיאום עם אגף בינוי, כגון: פגישת התיאום הראשונה בין הקבלן לפיקוח העליון, הסדרים והמועדים לקבלת תכנית עבודה ולוח

הזמנים (גנט) לביצוע מאגף הבינוי, תיאום בין מנהלי פרויקטים ומתכננים לבין מפקחים וקבלנים בשלבים השונים של ביצוע העבודה ועוד.

יתר על כן, חלק מהנושאים שבהוראות ובנהלים של הגופים הדורשים בנוגע לקשרי הגומלין והקביעות לגביהם, כגון שלבי התיאום עם אגף בינוי, כפי שצוינו לעיל, אינם מקבלים ביטוי בהוראות המשרד או בהוראות אגף בינוי. במצב זה, קיימת אי-בהירות בנוגע לתפקידיהם ולחובותיהם של המפקחים של אגף בינוי ושל מנהלי הפרויקטים בגופים הדורשים והמתכננים מטעמם המופקדים על ביצוע הפיקוח העליון בשלבי העבודה השונים.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין אגף אב"ם, כי במסגרת הוראת המשרד העיקרית בתחום הבינוי ייכלל פרק בנושא תפקידי המפקחים וסדרי הפיקוח על הקבלנים. צה"ל ציין, כי מתקיימת עבודה מטה לעדכון פקודת מטכ"ל בנושא עבודות בינוי, ובמסגרתה תיבחן אפשרות לייחד פרק אשר יעסוק בהסדרת סוגיית הפיקוח (פיקוח עליון ופיקוח צמוד) ובכך לתת מענה לסוגיה.

2. דוחות פיקוח עליון

תקנות התכנון והבנייה קובעות, בין היתר, כי הפיקוח העליון יבוצע על ידי ביקורים באתר הבנייה של המבנה או של חלקים ממנו. הביקורים ייערכו במספר ובמועדים הדורשים כדי לקיים את הפעולות הנדרשות לפי האמור בתקנות 4 ו-5. עוד קובעות התקנות, כי הנחיות הפיקוח העליון יישמרו כתיעוד עשר שנים לפחות. בהתבסס על תקנות אלה, נקבעו בהוראות ובנהלי הגופים הדורשים בנושא פיקוח עליון, בין היתר, השלבים העיקריים של ביצוע העבודה, שבהם צריך לקיים סיורי פיקוח עליון. השלבים העיקריים כוללים בין היתר: גמר הכנת תשתית עבודות עפר, גמר הכנת מצעים (לפני כיסוי באספלט או בבטון), גמר חפירת יסודות או קידוח כלונסאות, גמר הנחת צנרת תת-קרקעית וגמר מערכות ייעודיות.

בדיקת התיעוד של סדרי הפיקוח בשלושה פרויקטים של מרכז בינוי ובשני פרויקטים של מחלקת בינוי (עלות כל אחד מפרויקטים הייתה בין 850,000 ש"ח ל-6 מיליון ש"ח) שנבחרו אקראית, העלתה, כי תהליכי הפיקוח העליון היו חלקיים.

להלן הפרטים:

א. בארבעה מתוך חמשת הפרויקטים לא הקפידו מנהליהם בגופים הדורשים לבצע פיקוח עליון בהתאם לשלבים העיקריים שנקבעו בהוראות ובנהלים דלעיל.

מנהלי פרויקטים במרכז בינוי ובמחלקת בינוי ציינו, כי תהליכי הפיקוח העליון מתקיימים כחלק מהמעקב אחר התקדמות הפרויקט מבחינת לוח זמנים ותקציב, אך לא בצמוד לשלבי החובה הקבועים בהוראות ובנהלים. לדבריהם, הדבר נובע, בין היתר, מעומס הפרויקטים המוטל על כל מנהל פרויקט; מהיותם של חלק ממנהלי הפרויקטים צעירים וחסרי ניסיון מקצועי מספיק; ומהקושי לחייב את המתכננים לערוך סיורי פיקוח עליון בתדירות הנדרשת.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי מתקיים בירור בנוגע לפרויקטים שלגביהם לא מולאו דוחות פיקוח עליון.

ב. בהתקשרות לרכש מבנים רב-תכליתיים ומבני משרדים ומגורים סטנדרטיים, המתבצעת בשיטת חוזה תכנון וביצוע, מוטלת על הקבלן בנוסף לביצוע העבודה גם האחריות להכנת התכנית, ומכאן גם האחריות של המתכננים מטעמו לביצוע פיקוח עליון. כדי לאפשר למנהלי פרויקטים בגופים הדורשים לממש את אחריותם הכוללת וכדי לפקח על עמידת הקבלן בהתחייבויותיו, ראוי שהמפקחים של אגף בינוי יעבירו אליהם את דוחות הפיקוח העליון שביצעו המתכננים.

בביקורת עלה, כי מפקחי אגף בינוי אינם נוהגים למסור למנהלי הפרויקטים את דוחות הפיקוח העליון, ובכך נפגעת יכולתם של מנהלי הפרויקטים לוודא שהעבודה מתבצעת בהתאם לתכנית. יצוין, כי במסגרת הוראות אגף בינוי וההוראות והנהלים בגופים הדורשים, לא גובשה מתכונת ושיטה להעברת דוחות פיקוח עליון למנהלי הפרויקטים בגופים הדורשים.

3. דרכי ביצוע ולוחות זמנים

תנאי החוזה קובעים, כי "הקבלן ימציא לאישור המפקח, תוך 30 יום מיום התחלת ביצוע המבנה שנקבע בצו התחלת העבודה, הצעה בכתב בדבר דרכי הביצוע ולוח הזמנים, לרבות הסדרים והשיטות אשר לפיהם יש בדעתו לבצע את המבנה". המסמכים בדבר שיטות הביצוע ולוח הזמנים שמגיש הקבלן, מיועדים לאפשר למפקח לעקוב באופן שוטף אחר התקדמות העבודות. בהוראות ובנהלים של הגופים הדורשים נקבע, שעל מנהלי הפרויקטים לקבל מהקבלן באמצעות המפקח את לוח הזמנים, ולקיים מעקב אחר התקדמות העבודה בהתאם.

בדיקה של שמונה פרויקטים בהיקף כספי ניכר (ההיקף הכספי של כל פרויקט נע בין מיליון ל-6 מיליוני ש"ח) שנבחרו אקראית העלתה, כי בנוגע לחמישה לא היו בידי מנהלי הפרויקטים מסמכים בדבר שיטות הביצוע ולוח הזמנים; בנוגע לשניים, המסמכים שהיו קיימים לא כללו את כל התיעוד שנדרש; ורק לפרויקט אחד התקבל כל התיעוד שנדרש.

יצוין, שהוראות אגף בינוי אינן מחייבות את המפקחים להעביר למנהלי הפרויקטים את המסמכים שהגיש הקבלן. עם זאת, מנהלי הפרויקטים ציינו, כי כאשר הוגדרה מראש במסמכים הנלווים לחוזה דרישה לקבלת המסמכים מהקבלן, והם ביקשו לקבלם, הם הועברו לרשותם.

בביקורת עלה, כי לא כל מנהלי הפרויקטים היו מודעים לתנאים הקבועים בחוזה, המחייבים את הקבלנים להגיש מסמכים, כאמור, לכל סוגי העבודות.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי אי-הגשת לוחות הזמנים, או הגשתם באיחור או ברמת איכות נמוכה "גורר כשלים, אי-יכולת לאתר חריגה בלו"ז ולהתמשכות פרויקטים ללא יכולת שליטה". עוד ציין צה"ל, כי אט"ל יערוך בירור בהשתתפות אגף בינוי, על מנת לסכם העברת לוחות זמנים (גנט) לביצוע עבודות בינוי.

כדי לממש את מטרת הפיקוח הצמוד והפיקוח העליון ולאפשר לעקוב באופן שוטף אחר התקדמות העבודה, נדרש, בין היתר, שיימצאו בידי המפקחים ומנהלי הפרויקטים המסמכים שהקבלן נדרש להגיש - שיטות הביצוע ולוח זמנים - במועד וברמה המקצועית הנדרשת. לכן ראוי, שאגף בינוי

יקבע נהלים מתאימים שיבטיחו העברת המסמכים מהקבלנים למנהלי הפרויקטים. אם הקבלן לא המציא אותם, יהיה על המפקח לקבוע במקומו לוח זמנים, ולחייבו בהוצאות הכרוכות בעריכת לוח הזמנים, כפי שמאפשרים לו תנאי החוזה.

שקיפות יומני עבודה

על פי תנאי החוזה והוראת אגף בינוי שעניינה ניהול יומני עבודה, נדרש הקבלן לנהל במקום העבודה יומן עבודה. הרישום ביומן העבודה נועד לשקף את האירועים והפעילויות הקשורות בביצוע העבודה, את התשומות, את עמדות הקבלן והמפקח בנוגע לעלויות, לטיב הביצוע ולזמני הביצוע, וכן את השינויים שנעשו בעבודה. המפקח רשאי לרשום ביומן הוראות שנתן לקבלן, הסתייגויות והערות בדבר ביצוע העבודה וכל דבר אחר שלדעתו יש בו כדי לשקף את המצב העובדתי במהלך ביצוע העבודה.

בסוף שנת 1999 אישר ראש אגף בינוי, בעקבות בקשת הגופים הדורשים, להעביר אליהם לעיון עותקים מיומני עבודה, אף על פי שהוראות המשרד אינן מקנות זכות עיון לנציגי הגוף הדורש בעניין זה. בירור במחוז מרכז העלה, כי למרות ההחלטה האמורה, לא ניתנו הנחיות מתאימות למפקחים, והם אינם מעבירים עותקים מיומני עבודה לגופים הדורשים, ואף אינם מאפשרים למנהלי הפרויקטים לעיין ביומני העבודה. במועד הביקורת ציינו מנהלי הפרויקטים בגופים הדורשים, כי נוכח ההיקף הרב של הרישום ביומנים, ניתן להסתפק במתן הוראות למפקחים לאפשר לנציגי הגופים הדורשים לעיין ביומנים לפי הצורך, כחלק מתהליך הפיקוח העליון.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי "שקיפות היומנים מאפשרת את הבקרה וסגירת מעגל בין התכנון לביצוע, דבר הגורם לניהול מיטבי של הפרויקט". אגף בינוי ציין בהתייחסותו, כי יומני העבודה נמצאים באתרי העבודה ואין מניעה למנהלי הפרויקטים לעיין בהם.

על אף שראש אגף בינוי הכיר בחשיבות מתן אפשרות לגופים הדורשים לעיין ביומני עבודה לצורך הפיקוח העליון, ולמרות עמדת אגף בינוי שלפיה אין מניעה לעיין ביומני העבודה באתרי העבודה, נמצא במחוז מרכז, כי ההנחיות טרם מיושמות על ידי המפקחים. על כן, ראוי שאגף בינוי יעגן בהוראותיו הנחיות מתאימות, שיאפשרו למנהלי הפרויקטים בגופים הדורשים והמתכננים מטעמם לעיין ביומני העבודה, כדי לאפשר שקיפות גם לגורמים שמחוץ לאגף בינוי.

כוח אדם לתפקידי פיקוח

עבודת הפיקוח יכולה להתבצע הן על ידי עובדי המשרד (מפקחי פנים) והן על ידי שירותי פיקוח חיצוניים הנשכרים לצורך זה (עובדי חוץ). בשנים האחרונות צומצמו שיאי כוח האדם שנקבעו לאגף בינוי, וכתוצאה מכך הצטמצם גם מספרם של המפקחים עובדי המשרד וגבר הצורך בהעסקת עובדי חוץ לתפקידי פיקוח. החל מאוקטובר 2001, לפי החלטת מנכ"ל המשרד, במקרים שלאגף בינוי חסר כוח אדם לתפקידי פיקוח לפרויקט מסוים, הוא מסתייע בשירותי פיקוח ממקור חוץ, כאשר עיקר המימון חל על הגוף הדורש מתקציב פרויקט הבינוי ולפי כללים מיוחדים, שפורסמו בהוראות המשרד.

גורמים שונים באגף בינוי ובגופים הדורשים ציינו בפני צוות הביקורת, כי למפקחי הפנים עובדי המשרד יתרונות על פני מפקחי חוץ, בעיקר עקב היכרות טובה של תהליכי הבינוי במשרד, עקב זמינותם, ועקב גמישות גבוהה יותר של אגף בינוי בשיבוץם ובהפעלתם לעבודות נוספות, בהתבסס על המומחיות המקצועית שצברו. מאחר שהמפקחים אחראים גם לבדיקה ולאישור של החשבונות שמגיש הקבלן, היכרותם עם המערכת הכספית של המשרד מהווה אף היא יתרון.

בביקורת עלה, כי למרות הצמצום בשנים האחרונות בשיאי כוח אדם של אגף בינוי ושינויים שחלו במדיניות העסקת מפקחים, אגף בינוי ואגף אב"ם לא בחנו את תקני המפקחים של האגף ולא קבעו מהו הגרעין המזערי של מפקחי פנים, שיש להעסיק.

בהתייחסו לממצאי הביקורת ציין אגף אב"ם, כי הוא עורך עם אגף בינוי בחינה בנוגע לתפקידים שכדאי לבצעם באמצעות עובדי חוץ, ועם סיום הבחינה ניתן יהיה, בין היתר, לקבוע מהו ההיקף המיטבי של עובדי חוץ לתפקידי פיקוח.

בדק ותיקונים

בחווה מוגדרת תקופת הבדק כתקופה של 12 חודשים או תקופה אחרת, לאחר סיום העבודות על ידי הקבלן, שבה חייב הקבלן לתקן כל נזק או פגם, אשר נגרם כתוצאה מעבודה לקויה או משימוש בחומרים פגומים, לפי דרישת המפקח, ובלבד שדרישה כזו תימסר לו לא יאוחר משלושה חודשים לאחר תום תקופת הבדק. ההוצאות הכרוכות בביצוע עבודות אלו חלות, לפי החווה, על הקבלן, שמפקדי ערבות בנקאית או ערבות של חברת ביטוח, לתקופת הבדק, בגובה 2% מהסכום הסופי של החווה. ערבות זו פוקעת עם סיום תקופת הבדק.

בהוראות ובנהלים בגופים הדורשים נקבע, כי לקראת סיום תקופת הבדק ובעקבות פניית אגף בינוי, על הגוף הדורש להודיעו אם התגלו ליקויים בבנייה, כתוצאה מחומרים לקויים או מעבודה לקויה, שאותם הקבלן חייב לתקן. בביקורת עלה, כי הגופים הדורשים מעבירים את פניית אגף בינוי ליחידות הבינוי של צה"ל במחוז שבו בוצעה העבודה, אך הן בדרך כלל אינן משיבות לפנייה זו; ובאין התייחסות רואים באגף בינוי את חוסר התגובה כהיעדר דרישה לביצוע תיקונים.

בדיקה של שמונה פניות ששלח אגף בינוי לגופים הדורשים, בנוגע לעבודות שהיקפן הכספי ניכר (היקף כל עבודה בין מיליון ל-36 מיליון ש"ח) העלתה, כי אף לא אחת מהן זכתה להתייחסות הגוף הדורש. בירורים שערך צוות הביקורת במחלקת בינוי ובמרכז בינוי העלו, כי ברמת יחידות הבינוי של צה"ל לא קיימת מודעות מספקת לצורך לקיים בדיקה מקצועית יוזמה ולפי הצורך גם עם המפקח; על כן, לא מוחזרות תשובות לאגף בינוי. אגף בינוי מצדו אינו מקיים מעקב על קבלת התייחסויות לפניותיו.

מהתיאור לעיל עולה, כי הגופים הדורשים אינם יוזמים בתקופת הבדק ביקורת מקצועית מתאימה של העבודה שבוצעה, אף לא בפרויקטים בעלי ערך כספי ניכר. בכך, הם אינם ממצים עד תום את זכות המשרד לפי החווה, שליקויים שיתגלו יתוקנו על חשבון הקבלן. מאחר שצה"ל אינו מנהל מעקב אחר נזקים מסוג זה ואחר העלויות הכרוכות בתיקונם, לא ניתן להעריך את היקף הנזק שנגרם או שעשוי להיגרם עקב אי-ביצועם של התיקונים הדרושים במועד. ראוי שצה"ל ואגף בינוי יקבעו מנגנון מעקב בנושא זה.

תהליך הבקרה והאישור של חשבונות באגף בינוי

מנהל המחוז משמש כמנהל החוזה מטעם אגף בינוי, והוא אחראי, בין היתר, לבדיקה ולאישור של חשבונות חלקיים⁹ בכל סכום, ולסיכום ואישור חשבונות סופיים עד לסכום שבסמכות המחוז. חשבונות סופיים בסכומים שמעל ההרשאה של מנהל המחוז מועברים, לאחר שהמחוז בדק אותן, לוועדת חשבונות סופיים (להלן - ועדת חשבונות) שבראשות סגן ראש אגף בינוי, אשר מחליטה אם לבצע בדיקה נוספת של החשבון הסופי. בגמר הבדיקות במחוז ובאגף בינוי מועברים החשבונות לאכ"ס לבדיקה אריתמטית נוספת ולביצוע התשלום לקבלן.

על פי הוראות אגף בינוי, המפקח הצמוד אחראי לבדיקה הראשונה של החשבונות החלקיים ושל החשבון הסופי שהקבלן מגיש (להלן - הבודק הראשון). בכל מחוז קיימת יחידת תחשיבים והתקשרויות (להלן - יחידת תחשיבים במחוז), הכוללת מספר בעלי מקצוע בתחום הבנייה, ובכלל זה, בודקי חשבונות. על פי הוראות אגף בינוי, בודק נוסף מתוך היחידה יבדוק את החשבונות החלקיים והסופיים שמגיש הקבלן (להלן - הבודק השני).

1. בדיקה ואישור של חשבונות חלקיים

בהוראות אגף בינוי שעניינה חשבונות חלקיים נקבע, כי לאחר שהמפקח יבדוק ויאשר את החשבון החלקי יועבר החשבון "לבדיקת המוסמכים שנקבעו על ידי מנהל המחוז".

מנהלי המחוזות קובעים אמנם לכל עבודה את בעלי התפקידים האחראים לבדיקת החשבון החלקי, אולם בביקורת עלה, כי הן במחוז דרום והן במחוז מרכז רק המפקח בודק ומאשר את כל פרטי החשבון החלקי. יתר בעלי התפקידים, שמונו לבדיקת החשבון החלקי, רק מאשרים אותו בחתימתם, ללא בדיקה מפורטת נוספת, גם אם סכום החשבון החלקי מגיע למיליוני ש"ח.

לדעת נציגי מחוז מרכז ומחוז דרום, מאחר שבמסגרת בדיקת החשבון הסופי של הקבלן ממילא נבדקים שוב כל נתוני הכמויות והמחירים, אין צורך שגורם נוסף, מעבר למפקח, יבדוק את החשבונות החלקיים. בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין אגף בינוי, כי רק בעבודות שאינן מתבצעות תחת צוות מפקחים, החשבון החלקי נבדק גם בדיקת סבירות על ידי מנהל יחידת תחשיבים במחוז. נוכח קביעה זו, רצוי שאגף בינוי ישקול את הצורך בבדיקה נוספת של החשבונות החלקיים, ואם יוחלט שבדיקה כזאת במקרים מסוימים אכן אינה נחוצה, עליו לתקן את הוראותיו בהתאם.

2. בדיקה ואישור של חשבונות סופיים

בהוראות אגף בינוי נקבעו תהליכי הבדיקה והאישור של חשבונות סופיים, והעברתם לתשלום. בין היתר, נקבע:

⁹ על פי הוראות אגף בינוי, קבלן המבצע עבודות בינוי רשאי להגיש חשבון חלקי פעם בחודש בהתאם להתקדמות העבודה, לרבות התייקרויות המשולמות לקבלן בהתאם לתנאי החוזה. החשבון החלקי הינו מצטבר - דהיינו, כל חשבון כולל את סך הסכומים שאושרו לקבלן בחשבון הקודם בתוספת הסכומים עבור עבודות נוספות שבוצעו. לאחר השלמת העבודה מגיש הקבלן את החשבון הסופי.

א. בדיקה ראשונה של החשבון הסופי, תיעשה על ידי המפקח בהתאם לקביעתו של מנהל המחוז או סגנו. בתום בדיקה זו יאשר המפקח את החשבון ויעביר אותו ליחידת התחשיבים במחוז לבדיקה על ידי הבודק השני. על פי המלצת מנהל יחידה זו, יקבע מנהל המחוז את סוג הבדיקה השנייה - מלאה או מסורגת¹⁰. עוד נקבע בהוראה, כי סוג הבדיקה יירשם על גבי טופס רשימת מסמכים המצורפים לחשבון.

ב. לאחר שהבודק השני יבדוק את דפי חישוב הכמויות¹¹, הוא יחתום עליהם בציון שמו ותאריך הבדיקה.

ג. בהוראה פורטו סוגי הבדיקות שעל הבודק הראשון והבודק השני לבצע במסגרת בדיקת החשבון הסופי, וכן סוגי הבדיקות שתבצע יחידת תחשיבים והתקשרויות באגף בבדיקת החשבון הסופי.

להלן הממצאים שעלו בעניין זה:

א. בניגוד לאמור בהוראות אגף בינוי, מנהלי מחוז מרכז ומחוז דרום אינם מעורבים בקביעה של סוג הבדיקה שעל הבודק השני לבצע בחשבון הסופי - מלאה או מסורגת. לכן, מנהל יחידת תחשיבים במחוז הוא הקובע בפועל את סוג הבדיקה.

כך, למשל, מנהלת יחידת תחשיבים במחוז מרכז קבעה, שהבודק השני יבצע תמיד בדיקה מלאה של החשבון הסופי. לעומתה, מנהל יחידת תחשיבים במחוז דרום קבע, שהבודק השני יבצע תמיד בדיקה מסורגת.

צוות הביקורת בדק 15 חשבונות סופיים, שנבחרו אקראית - תשעה חשבונות המתייחסים לעבודות ממחוז מרכז ושישה ממחוז דרום. בבדיקת תשעת תיקי החשבונות הסופיים במחוז מרכז העלתה, כי הבודק השני לא ציין במסמכי החשבון הסופי את סוג הבדיקה שביצע, ובשבעה מביניהם לא נמצאה חתימת ידו של הבודק השני על גבי מסמך חישוב הכמויות, כנדרש.

ב. לרישום ולמעקב אחר טעויות ושגיאות נפוצות שהבודק השני מגלה, קיימת חשיבות רבה לצורך הפקת לקחים בכל המחוזות. זאת, הן במטרה להתריע על טעויות נפוצות כדי למונען, והן כמדד ליעילותה של הבדיקה הראשונה של החשבון הסופי.

בביקורת עלה, שבמחוזות מרכז ודרום לא נעשה רישום של סוגי הטעויות והשגיאות שגילו הבודקים במהלך בדיקתם. בהיעדר רישום שכזה, לא ניתן להצביע על הטעויות השכיחות יותר, או על קבלנים שבחשבונותיהם קיימים באופן קבוע טעויות רבות.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין אגף בינוי, כי בעתיד יוקפד על תיעוד הביצוע ועל ציון סוג הבדיקה על גבי החשבון.

10 בדיקה מסורגת - בדיקה המתייחסת רק לחלק ממרכיבי חשבון הקבלן, שהינם בעלי ערך כספי מהותי.
11 דף חישוב כמויות - מסמך הכולל נתונים של כמות הפריטים וכמות העבודה שהושקעו בעבודות הבנייה.

ג. התהליכים הייחודיים הנהוגים בביצוע עבודות בנייה נתמכים על ידי מערכת ממוחשבת, שפותחה לפני למעלה מעשור (להלן - מב"ח). המערכת אמורה לסייע בניהול הכספי של החוזה, בניהול הכמויות, בהכנת החשבונות ובאישורם.

בביקורת עלה, כי על אף שבכל המחוזות מותקנת מב"ח, שנועדה לסייע בבדיקת החשבונות הסופיים, למעט מחוז דרום, ארבעת המחוזות האחרים אינם משתמשים במב"ח, ובודקים את החשבון הסופי ידנית, ובכלל זה, הבקרה המתבצעת במהלך הבדיקה השנייה במחוז. בדיקה ידנית של החשבון הסופי כרוכה בעשרות רבות של חישובים ובהערכת רבות של נתונים על הטפסים הדרושים לבדיקת החשבון הסופי. בפעולות אלה טמון סיכון לטעויות אריתמטיות ולהערכת שגויות.

במהלך שנת 2002 פיתח צוות באגף בינוי מערכת ממוחשבת, המופעלת באמצעות מחשב אישי, לסיוע בבדיקת החשבון הסופי. לטענת הצוות, מערכת זו חוסכת כרבע מהזמן הדרוש לבדיקה ידנית של חשבון סופי, ומאפשרת לבצע כ-80% מהחישובים האריתמטיים בצורה ממוחשבת. כמו כן, המערכת מאפשרת להעתיק כ-85% מהנתונים באופן ממוחשב. ממסמכי אגף בינוי עלה, שמחוז מרכז ומחוז נגב מסתייעים במערכת זו. בביקורת עלה, כי במחוז מרכז השימוש הוא חלקי בלבד. מחוז דרום, כאמור, משתמש במב"ח.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין אגף בינוי, כי המב"ח הינה מערכת מיושנת, שאינה יעילה ואינה ידידותית לבדיקת חשבונות סופיים; עוד ציין, כי זה זמן רב הוא ביקש להחליף מערכת זאת, אולם נושא זה לא קיבל עדיפות בתכניות העבודה של המשרד, ולכן המגמה היא, שכל המחוזות יסתייעו בבדיקת החשבון הסופי במערכת הממוחשבת שפיתח אגף בינוי ובתוכנת מדף¹² (להלן - תוכנת עזר א'), שרכש המשרד לפני מספר שנים, ושנועדה בעיקר לבדיקת חישובי כמויות.

ביקורת על השימוש שעושים הבודקים במחוז מרכז ובמחוז דרום בתוכנת עזר א' העלתה, כי במחוז מרכז רק חלק קטן מבודקי החשבונות משתמש בה ובמחוז דרום לא נעשה שימוש בתוכנה, זאת מהסיבות הבאות: חלק מבודקי החשבונות במחוזות אלה אינו יודע להשתמש בה, ובמחוז דרום התוכנה כלל אינה מותקנת ונעשה שימוש במב"ח. יוצא אפוא, שאגף בינוי אינו ממצה את יכולות מערכות המחשוב בתהליך הבקרה והאישור של חשבונות הקבלנים.

3. ועדת חשבונות סופיים

בהוראות אגף בינוי נקבע, כי ועדת חשבונות מיוחדת בראשות סגן ראש אגף בינוי מוסמכת להחליט, על פי שיקול דעתה, על עריכת בדיקה נוספת - מלאה או מסורגת - של חלק מהחשבונות הסופיים, שנבדקו כבר במחוזות. חשבונות סופיים שנועדה זו החליטה שלא ייבדקו, מועברים ישירות ליחידת מבקר האגף¹³, שעורך בדיקות נוספות על פי שיקול דעתו, ולאחר שאישור חשבונות אלה הוא מעבירים לאכ"ס לתשלום. עוד נקבע בהוראות, כי חשבונות שנועדה החשבונות החליטה שייבדקו פעם נוספת מועברים לבדיקתה של היחידה בהתאם לסוג הבדיקה שקבעה הוועדה. הבודקים ביחידת התחשיבים עורכים טופס הערות, ובו הם מפרטים את הליקויים שמצאו בבדיקת החשבון ומעבירים את הטופס למחוז המתאים לתיקון הליקויים ולהשלמת המסמכים החסרים. לאחר מכן מועבר החשבון ליחידת מבקר האגף.

12 תוכנת מדף - תוכנה הנרכשת בשוק החופשי.

13 בנוגע למעמדם של מבקרי הפנים במשרד הביטחון, ראו דוח שנתי מס' 51א של מבקר המדינה, עמ' 59.

א. צוות הביקורת סרק את ההערות שרשמו בודקים מהיחידה בנוגע לחשבונות סופיים שהם בדקו בין החודשים מאי לספטמבר 2002. בתקופה זו נבדקו 91 חשבונות סופיים שהסתכמו בכ-198 מיליון ש"ח, מבין 263 חשבונות סופיים שהוגשו לוועדת החשבונות ושהסתכמו בכ-274 מיליון ש"ח. יתר החשבונות הועברו לאכ"ס לתשלום לאחר טיפולו של מבקר האגף, כאמור.

סריקת ההערות העלתה, כי ל-91 החשבונות שנבדקו נרשמו 90 הערות. כשליש מההערות (31) התייחסו לנתון שגוי או לטעות אריתמטית; דהיינו, בממוצע באחד מכל שלושה חשבונות שנבדקו התגלתה טעות אריתמטית, שהשפיעה על הסכום שיש לשלם לקבלן. ראוי שהיקף הטעויות יילקח בחשבון בידי אגף בינוי בעיצוב תהליך בדיקת החשבונות.

ב. היחידה אינה מציגה את תוצאות הבדיקות שהיא עורכת באופן שיאפשר לזהות ולמיין את סוגי הליקויים, כך שניתן יהיה להפיק מהם לקחים ומסקנות על תהליך בדיקת החשבונות בכללותו. ראוי שאגף בינוי ייתן את דעתו על סוגיה זו.

4. תחשיב הצמדה בחשבונות בינוי

במרבית החוזים לביצוע עבודות בנייה נכלל פרק על תנאי הצמדה של סכום החוזה למדד מחירי תשומות הבנייה למגורים או לכל מדד אחר שנקבע.

בביקורת עלה, כי במב"ח לא קיימת אפשרות לחשב את סכום ההתייקרות המגיע לקבלן, ולכן החישוב נעשה ידנית על ידי בודקי החשבון במחוז. יצוין, כי 12 מבין 31 הטעויות האריתמטיות, שגילו הבודקים מהיחידה, מיוחסות לטעויות בחישוב התייקרויות.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין אגף בינוי, כי הוא פיתח תוכנה לחישוב התייקרויות, וכי בתקופה הקרובה יעשה בה שימוש על ידי כל בודקי הכמויות במחוזות.

5. מעקב אחר הטיפול בחשבונות קבלנים

במחוזות ובאגף בינוי נקלטים מאות חשבונות של קבלנים מדי חודש בחודשו. על פי הוראות אגף בינוי, יש לבצע את התשלום לקבלן לא יאוחר מ-135 יום מהתאריך שבו אישר המחוז שהקבלן הגיש את החשבון הסופי. בהוראות אגף בינוי נקבע, שהמחוז ינהל מעקב אחר מהלך הטיפול בחשבון הסופי מרגע היכנסו למחוז ועד גמר הטיפול בו. מעקב זה יכול, בין היתר, רישום של תאריך קבלת החשבון במחוז; מועד העברתו לאכ"ס או לבדיקת יחידת התחשיבים באגף; מועד קבלת הערות בודקי יחידה זו; ומועד החזרת התייחסות המחוז להערות אלה. עוד נקבע, שהאחראי לדיווח ומפעיל מרכז הנתונים האגפי (להלן - הממונה על הדיווח) ינהל מעקב אחר הטיפול בחשבונות סופיים.

בביקורת עלה, כי בניגוד להוראות, מחוז דרום אינו מנהל מעקב אחר תהליך הטיפול בחשבון הסופי, למעט רישום אישי של הבודקים במחוז בנוגע לחשבונות סופיים שכל אחד מהם בדק. מחוז מרכז לעומתו מנהל מעקב ידני, הכולל רק חלק מהנתונים הנדרשים.

כך, למשל, דוחות המעקב של מחוז מרכז אינם כוללים רישום של מועדי קבלת ההערות מבודקי יחידת התחשיבים ושל מועדי מתן התייחסות המחוז להערותיהם.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין אגף בינוי, כי בדוח המעקב של מחוז מרכז הוכנסו הנתונים החסרים, ומחוז דרום ינהל אף הוא דוח מעקב בדומה למחוז מרכז.

תהליך הבקרה והאישור של חשבונות בינוי באמו"ן

אמו"ן, באמצעות חטיבת משק ואספקה, אחראי, בין היתר, למתן שירותי בנייה ואחזקה ליחידות המשרד. בהוראות המשרד נקבעו לראש חטיבת משק ואספקה ולראש אמו"ן סמכויות לביצוע עבודות בינוי. במועד עריכת הביקורת הסמכויות לאשר התקשרויות היו עד לסכום של 840,000 ש"ח ו-2.8 מיליון ש"ח, בהתאמה.

בהוראת אמו"ן הדנה בהעברת חשבונות לתשלום נקבע, כי ראשי החטיבות והיחידות באמו"ן מחויבים לפעול בתחומי קליטת חשבונות, רישומם ואישורם על פי העקרונות והתהליכים המפורטים בהוראה של המשרד.

אמו"ן מפיק את הזמנותיו לעבודות בינוי באמצעות מערכת ממוחשבת. אולם, עקב מגבלותיה של המערכת, נתוני הכמויות והמחירים בהזמנה אינם נקלטים בה, ויש צורך לערוך אותם ידנית. לאחר מכן, הם מצורפים למסמך ההזמנה הממוחשב.

בהוראת אמו"ן, שעניינה התקשרויות אמו"ן לצורכי רכישות ומתן שירותים לאגפי המשרד, נקבע, כי החשבון שמגיש הקבלן ייבדק ויאושר על ידי אמו"ן ויועבר לאכ"ס לביצוע התשלום. לא נקבעה בהוראה מהות הבדיקה ותכולתה. בהוראת המשרד העוסקת בטיפול בחשבונות נקבע, שחשבונות, שאינם נבדקים באמצעות המחשב, ייבדקו על ידי שני גורמים (כפל בדיקה), כאשר תמיד אחד מגורמים אלה יהיה נציג אכ"ס והגורם השני יהיה נציג של הגוף הרוכש (לעניין פרק זה של הדוח - אמו"ן). עוד נקבע בהוראה זו, שהכפפות השונה של שני הגורמים באה להבטיח את אי-התלות ואת קיום הבקרה על התשלומים.

המפקחים בחטיבת משק ואספקה העוסקים בבינוי ובאחזקת מבנים ליחידות המשרד ציינו, כי אמנם מרבית הקבלנים מגישים חשבון ממוחשב (כלומר, הפעולות האריתמטיות בוצעו על ידי המחשב), אולם החישובים המתייחסים לשינויים בכמויות נערכים ידנית. לאחר שהקבלן מגיש את החשבון, המפקחים בודקים ידנית את הכמויות ואת המחירים הכלולים בו, תוך כדי השוואה של נתוני הכמויות והמחירים שצורפו להזמנה, לכמויות שבוצעו בפועל. עוד ציינו המפקחים, כי אם הכמויות בחשבון תואמות לכמויות שבוצעו בפועל, הם אינם בודקים את הסכומים הנובעים מהכפלת המחיר בכמות. מכאן, שלא מתקיימת בקרה ראויה על הסכומים בחשבון.

בביקורת עלה, כי למעט בדיקת החשבונות החלקיים והסופיים על ידי המפקח, כפי שצוין לעיל, לא עוברים החשבונות כל בדיקה נוספת באמו"ן. יצוין, כי עקב אי-הכללת נתוני הכמויות והמחירים במערכת הממוחשבת, כאמור, לא מתבצעת באמו"ן בקרה ממוחשבת על נתוני חשבונות בינוי.

בשלב הבא מעביר אמו"ן לאכ"ס את נתוני החשבונות באמצעות מערכת ממוחשבת לקליטת חשבונות. כמו כן, מעביר אמו"ן לאכ"ס את החשבון המקורי בצירוף כל מסמכי החשבון הסופי, ובכלל זה העתק של מסמך הכמויות שהקבלן הגיש ושאושר על ידי המפקח.

בביקורת עלה, כי בניגוד לאמור בהוראות המשרד, אכ"ס בודק רק את תאימותם של המחירים ושל תנאי התשלום שבחשבונות לתנאי ההזמנה ולנוהלי המשרד. אולם, אין הוא בודק את החישוב האריתמטי ואף לא את המחירים שבהסכמי השינויים. יוצא אפוא, שנתוני הכמויות אינם נבדקים פעם נוספת על ידי גורם אחר.

בהתייחסו לממצאי הביקורת ציין אכ"ס, שלא ידוע לו על הסכמי שינויים, דבר המלמד על כך שאמו"ן אינו מעביר לו מידע על הסכמי שינויים בעבודות בינוי, ולכן אין באפשרותו לבדוק את התאמת המחירים בחשבונות לאלו שבהסכמי השינויים.

מכאן, שלא מתקיימת בדיקה כפולה של חשבונות בינוי באמו"ן כנדרש בהוראות המשרד, דבר שיש בו כדי לפגוע בבקרה על חשבונות בינוי באמו"ן. כנסיבות אלו, פעולות זהות, המבוצעות על ידי שני אגפי המשרד - אגף בינוי ואמו"ן - במסגרת ביצוע עבודות בינוי, נבדקות באופן שונה בכל אחד מהם. נוסף לכך, לא קיימת באמו"ן בקרה ממוחשבת של נתוני החשבונות ולא מתקיים מעקב אחר טעויות נפוצות המתגלות בחשבונות. כדי שתתבצע בקרה ראויה, רצוי שאמו"ן יפרסם הוראות מתאימות בנוגע למהות הבדיקה של חשבונות הבינוי ולתכולתה, ויקבע חובת בדיקה שנייה (לפחות בחשבונות סופיים), כנדרש בהוראות המשרד.



מלאכת הבנייה היא לרוב מורכבת וכוללת מספר שלבים עיקריים, וביניהם: ייזום העבודה ותכנונה, עריכת מכרז, קביעת קבלן זוכה והתקשרות עימו, ביצוע העבודה ופיקוח על ביצועה והתחשבות עם הקבלן. דוח זה עוסק בשלושה מבין השלבים העיקריים של תהליך הבינוי.

לביצועם של שלבים אלה בהתאם להוראות החוק, ההוראות והנהלים שפרסמו הגופים השונים חשיבות רבה בהשגת היעדים המתוכננים של כל פרויקט בתחומי התקציב, לוח הזמנים ואיכות הביצוע. בדוח זה עלו ליקויים משמעותיים בשלושת התחומים שנבדקו, שנבעו מהיעדרם של הוראות ונהלים מתאימים במשרד ובצה"ל, מאי-הקפדה על ביצוען של הוראות קיימות ומהיעדר מערכות מחשוב מתאימות. כל אלה פגעו בסדרי זימון קבלנים למכרזים, בתהליכי הפיקוח על עבודות בינוי ובתהליכי הבקרה והאישור של חשבונות הקבלנים, וכתוצאה מכך בהשגת יעילות וחסכון בעבודות בינוי בצה"ל בפרט ובמערכת הביטחון בכלל.

התחשבנות כספית בגין שירותי הטסה וחילוץ של חיל האוויר

תקציר

חיל האוויר (להלן - ח"א) מבצע שירותי הטסה למשרדי ממשלה, לגופים ממשלתיים ולמוסדות שונים. שירותי ההטסה כוללים, בין השאר, הטסות של נשיא המדינה וראש הממשלה בארץ ובחו"ל, הטסות של נושאי משרות ממלכתיות וכן פעולות סיוע והצלה. בתמורה לשירותי הטסה אלה, דורש משרד הביטחון תשלום ממקבלי השירותים.

בניגוד לנאמר במסמך שהפיצה לשכת הרמטכ"ל בשנת 1996 ולהוראות אגף הכספים במשרד הביטחון, לא התנה ח"א ביצוע הטסות לגופים מתוקצבים מתקציב המדינה (כגון משרדי ממשלה) בקבלת התחייבות כספית מראש. בהיעדר התחייבות כזו, בחלק מהמקרים לא הצליח משרד הביטחון לגבות את החוב שנוצר בגין הטסות שח"א ביצע.

ח"א אינו מחייב את לשכת נשיא המדינה בגין הטסות שמעניק החיל לנשיא, בלי שהתקבלה במשרד הביטחון החלטה מפורשת למתן פטור מתשלום.

ח"א מבצע הטסות לגורמים שונים בצה"ל בלי לקבל החזר על העלויות הכרוכות בכך.

יכולתו הייחודית של ח"א לסייע בחילוץ אווירי מאפשרת למדינה שלא להחזיק תשתית נפרדת למטרה זו. אולם, הטיסות לצורכי חילוץ ממומנות בחלקן הגדול מתקציב ח"א: יכולת הגבייה של משרד הביטחון מוגבלת, ולא קיים תקציב ייעודי לנושא.

כתוצאה מהאמור לעיל, ח"א מפנה מיליוני ש"ח למטרות שאינן במרכז ייעודו.



ייעודו של חיל האוויר (להלן - ח"א) הוא לפעול במימד האווירי להגנת מדינת ישראל; את התפקידים שהוטלו עליו, מבצע ח"א במסגרת תכנית עבודה ותקציב שנקבעים לו. בנוסף לכך, מעניק ח"א שירותי הטסה למשרדי ממשלה, לגופים ממשלתיים ולמוסדות שונים (להלן - שירותי הטסה). בתמורה לשירותים אלה, דורש משרד הביטחון (להלן - המשרד) עבור ח"א תשלום ממקבלי השירותים. בדרך זו אמור המשרד להבטיח, שפעילות זו לא תמומן מתקציב ח"א.

שירותי ההטסה כוללים, בין השאר, סיוע בכיבוי שריפות¹, סיוע והצלה, הטסות של נשיא המדינה וראש הממשלה בארץ ובחו"ל², וכן הטסות של בעלי תפקידים בדרגים בכירים, בהזמנת לשכת הנשיא, הכנסת, משרד ראש הממשלה או משרדי ממשלה.

1 ראו דוח שנתי מס' 48 של מבקר המדינה, בנושא "התחשבנות כספית בגין סיוע חיל האוויר לכיבוי שריפות", עמ' 937.

2 ראו דוח שנתי מס' 51 של מבקר המדינה, בנושא "נסיעות ראש הממשלה ופמלייתו", עמ' 215.

בתקופה פברואר - אוקטובר 2002 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי הגבייה וההתחשבות הכספית בין המשרד לבין מקבלי שירותי ההטסה. הביקורת נערכה בצה"ל: במפקדת ח"א ובמחלקת התקציבים של החיל (להלן - מת"ב); במשרד: ביחידה לפיקוח תקציבי שבאגף הכספים (להלן - אכ"ס) ובחטיבת ביטוח ותביעות (להלן - חטיבת התביעות) שבאגף מיבצעים לוגיסטיים ונכסים. בדיקת השלמה נערכה ביחידת היועץ המשפטי של משרד החינוך.

הנחיות בנוגע למתן שירותי הטסה

1. באפריל 1996 הפיצה לשכת הרמטכ"ל לשורה של גורמים בצה"ל ובמשרד מסמך, שכותרתו "נוהל אישור תובלות אזרחים ואזרחים במטוסי ח"א" (להלן - המסמך), אשר נועד להסדיר את הטיפול בבקשות להטסת אזרחים במטוסים ובמסוקים של ח"א, ואת אופן התשלום בגין שירות ההטסה המסופק.

בין היתר, נקבעו במסמך שיעורי חיוב כספי שונים בגין הטסת נשיא המדינה, ראש הממשלה, והטסים מטעם משרדי ממשלה, גופים המתוקצבים מתקציב המדינה וגופים אזרחיים אחרים. במסמך נקבעו הסדרים לגביית תשלום מגופים המקבלים שירותי הטסה, דוגמת החובה לקבל התחייבות כתובה מהגוף מקבל השירות, טרם ביצוע השירות.

בהתאם למסמך, בקשות הגורמים השונים להטסות יועברו באמצעות המשרד ללשכת הרמטכ"ל, אשר תנחה את הגורמים המתאימים בח"א לטפל בבקשה. עוד צוין במסמך, כי הקצאת סוג המטוס או המסוק לביצוע שירות ההטסה כפופה למגבלות הפעילות השוטפת של ח"א.

2. בהוראות אכ"ס נקבע, בין היתר, העיקרון שעל פיו כל סוג של שירות הניתן למשרד ממשלתי או לגוף אחר המתוקצב מתקציב המדינה, מותנה בקבלת תשלום. עוד נקבע, שכדי להבטיח את ביצוע התשלום, יקבל אכ"ס ממקבל השירות מסמך התחייבות כספית (להלן - התחייבות חשב), ובו יפרט הגוף, בין היתר, את מהות השירות המבוקש, משך קבלתו, ואת הסכום הכספי שהוא מתחייב לשלם. הוראות אכ"ס אלו אינן מתייחסות להסדרי תשלום עם גופים שאינם מתוקצבים מתקציב המדינה ועם פרטיים (בנושא זה ראו בהמשך).

הטסות עבור גופים מתוקצבים מתקציב המדינה

כאמור, ח"א מבצע הטסות בהזמנת לשכת הנשיא, משרד ראש הממשלה, הכנסת ומשרדי ממשלה (להלן - המשרדים השונים).

בביקורת עלה, כי בשנים 2000 ו-2001 סיפק ח"א שירותי הטסה לחלק מגופים אלה בלי שהמשרד קיבל התחייבויות חשב טרם ביצועם, זאת בניגוד לכתוב בהוראות אכ"ס ובמסמך. בהיעדר התחייבות חשב, התקשה המשרד לגבות ממשרדים אלה את התשלום בגין שירותי ההטסה, ובמקרים מסוימים אף לא הצליח לגבות את התשלום כלל.

מנתוני ח"א בנוגע להטסת גורמים מטעם המשרדים השונים עולה, כי בשנים 2000 ו-2001 הסתכמה עלות טיסות אלו בכ-2.2 מיליון ש"ח, אולם כחצי מיליון ש"ח (22%) מסכום זה לא שולמו.

בביקורת עלה, כי מרבית ההטסות אשר לגביהן לא הצליח המשרד לגבות החזר, היו הטסות שמשרד ראש הממשלה הזמין. להלן מספר דוגמאות להטסות שעבורן לא קיבל המשרד התחייבות חשב ולא הצליח לגבות את תמורתן על אף שדרש אותן:

1. הטסת שר ב-21.5.00 לטכס ממלכתי במקום ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, בעלות של כ-56,000 ש"ח.
2. הטסת שר ב-24.11.00 לסיור בעזה, בעלות של כ-76,000 ש"ח.
3. הטסת שר ב-19.9.01 להתייעצות דחופה עם ראש הממשלה, בעלות של כ-47,000 ש"ח.

בדצמבר 2000 פנתה חשבת משרד ראש הממשלה לאכ"ס וציינה, שיש לדרוש התחייבות חשב לכל טיסה, ובנוסף גם אישור מנכ"ל משרד ראש הממשלה, וכי ללא אישורים אלה, משרד ראש הממשלה לא יוכל להתחייב לתשלום. אולם בפועל לא חל שינוי והטסות המשיכו להתבצע על פי הזמנות ממשרד ראש הממשלה, בלי שהתקבלו האישורים הנדרשים.

ממסמכי אכ"ס עולה, כי בשנים 1999-2001 פנה אכ"ס מספר פעמים למת"ב בבקשה להימנע מביצוע שירותי הטסה עבור המשרדים השונים בטרם שאלה העבירו למשרד התחייבויות חשב. באוגוסט 2000 הדגיש אכ"ס בפנייתו למת"ב, כי ללא התחייבות חשב המאושרת על ידי אכ"ס, לא ניתן לאכוף על המשרדים לשלם את התמורה בגין שירותי ההטסה שקיבלו, וכי במקרים שבהם נדרש השירות בדחיפות, ניתן לקבל התחייבות חשב טלפונית.³

בביקורת עלה, כי גם לאחר פניות חוזרות ונשנות של אכ"ס, המשיך ח"א לבצע שירותי הטסה בלי שהמשרד קיבל התחייבויות חשב מראש.

בעקבות ממצאי הביקורת, הודיע מנכ"ל משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בינואר 2003, כי לדעתו, חלק מהדרישות לתשלום עבור טיסות אלו ממשרד ראש הממשלה אינן מוצדקות, וכי את ההזמנות עבורן ביצע גורם ממשרד ראש הממשלה שלא היה מוסמך לכך. עוד ציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה, כי נוהל הזמנת הטיסות במשרד ראש הממשלה לא היה תקין, והדבר בא על תיקונו בעקבות דוח הביקורת. כמו כן הודיע, כי משרד ראש הממשלה יישא בעלות חלק מהטיסות אשר לגביהן לא הצליח המשרד עד כה לגבות החזר, בסך כולל של כ-112,000 ש"ח; וכי בעתיד לא תכובד כל התחייבות להחזר עלות טיסה, אשר לא תאושר בכתב על ידי מורשי החתימות מטעם משרד ראש הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הביטחון ומשרד ראש הממשלה יגיעו להסכמה גם בנוגע לתשלום בעבור ההטסות שהוזמנו בדרך שמנכ"ל משרד ראש הממשלה הגדירה כ"נוהל לא תקין".

יצוין, כי על פי המסמך, מרבית הפניות להטסת אזרחים חייבות להיות מופנות ללשכת הרמטכ"ל, שתנחה את לשכת מפקד ח"א לטפל בפניה. על כן, מן הראוי שלשכת הרמטכ"ל ומפקד ח"א יפעלו לפרסום הוראה בנושא הזמנה וביצוע שירותי הטסה, ובה תיקבע, בין היתר, החובה לקבל אישור אכ"ס טרם ביצועם. כמו כן, על הוראה זו לקבל ביטוי בהוראות המשרד, כדי שזה יוכל להביאה לידיעת כל הגורמים המתוקצבים מתקציב המדינה.

3 התחייבות בעל-פה של בעל תפקיד המוסמך לשלם עבור שירותי ההטסה המבוקש.

בתגובה לממצאי הביקורת, הודיע המשרד בינואר 2003 למשרד מבקר המדינה, כי המשרד וצה"ל יקיימו עבודת מטה לגיבוש נוהל עבודה מסודר בנושא.

הטסות נשיא המדינה וראש הממשלה

ח"א מבצע גם הטסות של נשיא המדינה וראש הממשלה בארץ. הדבר נעשה, בין היתר, נוכח הנחיות שירות הביטחון הכללי. כאמור, לפי המסמך: הצרכנים של שירותי ההטסה יחויבו בתשלום בעד השירות, והחייב נגזר מעלות שעת טיסה. המסמך קובע שיעורים שונים של עלות שעת טיסה, בהתאם למקבל השירות. אולם בנוגע להטסות ראש הממשלה בארץ, קיבל שר הביטחון באוגוסט 1997 את המלצת מנכ"ל המשרד, שלא לחייב את משרד ראש הממשלה בגין הטסות ראש הממשלה. בנוגע להטסות של נשיא המדינה בארץ לא נמצאה קביעה דומה, אך בפועל ח"א אינו דורש תשלום מלשכת נשיא המדינה.

יצוין, שעל פי נתוני ח"א, החל מינואר 2002 ועד סוף אוקטובר 2002 ביצע ח"א עשרות הטסות של נשיא המדינה בארץ. בהיעדר מקור תקציבי מתאים, מימון של טיסות אלו נעשה מתקציב ח"א.

בתגובה לממצאי הביקורת, הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה בינואר 2003, כי כנגזרת מההחלטה האמורה בנוגע לראש הממשלה, ח"א גם לא מחייב את לשכת נשיא המדינה עבור ההטסות שהחיל מבצע עבור הנשיא. לשכת נשיא המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי "חיל האוויר מבצע תובלת נשיא המדינה במסוקים בישראל בתיאום ובאישור לשכת שר הביטחון עפ"י נוהל של שנים...".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מאחר שלא התקבלה כל החלטה רשמית למתן פטור מתשלום ללשכת נשיא המדינה בעד הטסת נשיא המדינה, ראוי שהמשרד יקבל החלטה מפורשת בנושא שתעוגן בהוראות מתאימות. עוד ראוי, שהחלטת שר הביטחון מ-1997, ולפיה אין לחייב את משרד ראש הממשלה עבור הטסתו של ראש הממשלה בארץ על ידי ח"א, תעוגן אף היא בהוראות מתאימות.

הטסות מטעם חטיבת קשרי חוץ בצה"ל

ייעודה של חטיבת קשרי חוץ בצה"ל (להלן - קש"ח) הוא ריכוז פעולות התכנון, התיאום וההנחיה של קשרי החוץ של מערכת הביטחון. במסגרת תפקידיו מאשר קש"ח ביקורי אורחים של מערכת הביטחון מחו"ל. ביקורים אלה לעיתים כרוכים בהטסת האורחים בארץ בכלי טיס של ח"א.

בנוהל הטסת אורחים במטוס או במסוק צבאי, צוין, כי הטסות אורחים "מתבצעות בד"כ במסגרת ביקורי תא"ל ומעלה", וכי ביצוע הטסות אלו מחייב את אישורו של ראש אגף מיבצעים במטה הכללי. עוד צוין בנוהל, כי כאשר ההטסה היא במסגרת ביקור צבאי, מימונה יהיה על חשבון צה"ל, ובמקרה שהביקור יזום על ידי המשרד, המימון יהיה על חשבון. בביקורת עלה, כי בפועל ח"א לא קיבל החזר של עלויותיו בגין הטסות כאלה, לא מגורמים בצה"ל ולא מהמשרד. מהנתונים עולה, כי

בשנת 2001 ביצע ח"א 116 הטסות מטעם קש"ח, ובשנת 2002, עד למועד סיום הביקורת, 50 טיסות. ח"א העריך את עלות ההטסות שבוצעו לפי הזמנת קש"ח בשנת 2001 בכ-2 מיליון ש"ח⁴.

משרד מבקר המדינה המליץ לצה"ל לשקול קביעת הסדרים כספיים בין גופים בצה"ל, שיבטיחו שהשיקול הכלכלי יילקח בחשבון בעת הזמנת הטיסות, כמו למשל, השכרה בין-חילית⁵.

בתגובה לממצאי הביקורת, הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה בינואר 2003, כי בעבודת מטה שהתקיימה לאחרונה, סוכם, שראוי בשלב זה לעצור את תהליכי הרחבת ההתחשבות בין הגופים, ולהקפיד את המצב הקיים. סוגיית ההתחשבות על טיסות קש"ח בפרט ומפקדים בכלל, נכללת בנושא זה. עם זאת, הסכים צה"ל שהשיקול הכלכלי צריך להילקח בחשבון בעת הזמנת הטיסות.

עוד הודיע צה"ל, כי סוכם בין היועץ הכלכלי לרמטכ"ל לבין ח"א, כי החל משנת 2002 תיערך התחשבות שנתית בנושאי הטסות אורחי משרד הביטחון כחלק מכלל ההתחשבות בנושאי הכנסות ח"א.

החזר הוצאות בגין טיסות למטרות סיוע והצלה

ח"א מבצע טיסות חילוץ והצלה של אזרחים הנקלעים למצוקה, כגון פינוי נפגעי תאונות דרכים, נפגעי טיולים ונפגעי תאונות עבודה ברחבי הארץ. ההחלטה על ביצוע טיסות חילוץ מתקבלת על ידי אגף המיבצעים שבמטה הכללי שבצה"ל בעקבות דיווחים של משטרת ישראל או של יחידות השדה של צה"ל. החלטה זו מועברת לטייסת מסוקים של ח"א, לביצוע. יכולתו הייחודית של ח"א לסייע בחילוץ אווירי מאפשרת למדינה שלא להחזיק תשתית נפרדת למטרה זו.

בהתאם להוראת המשרד הדנה בהחזר הוצאות לצה"ל בגין ביצוע פעולות סיוע והצלה (להלן - ההוראה), הסיוע ניתן לגופים ממשלתיים, לגופים ציבוריים שאינם ממשלתיים ולגופים פרטיים. על פי ההוראה, על ח"א להעביר את פירוט התביעות להחזר הוצאות למשרד: אכ"ס אחראי להגשת תביעות להחזר הוצאות מגופים ממשלתיים ומגופים ציבוריים שהתקבלה מהם התחייבות חשב להחזר הוצאות; וחטיבת התביעות נושאת באחריות לטיפול בתביעות להחזר הוצאות מגופים פרטיים ומגופים ציבוריים שלא נתנו כתב התחייבות לכיסוי הוצאות החילוץ. עוד קובעת ההוראה, כי הסמכות לוותר על הגשת תביעה במקרים מסוימים מוקנית לוועדה מיוחדת במשרד, בראשות סמנכ"ל לתפקידים מיוחדים (להלן - הוועדה), שקבעה אמות מידה בנושא, שהן: מידת רשלנותו של הנפגע אשר הביאה לצורך בפינוי אווירי, מצבו הכלכלי של הנפגע, הכיסוי הביטוחי, הרגישות הציבורית, מצב הפגיעה והנסיבות האישיות של הנפגע.

בעת הביקורת היה המשרד צד להסכמים בדבר התחשבות בגין ביצוע טיסות חילוץ (להלן - הסכמי שיפוי) עם "אבנר - איגוד לביטוח נפגעי רכב בע"מ" (להלן - "אבנר")⁶ החל מיולי 2000, בנוגע לתשלום עבור פינוי נפגעים מתאונות דרכים, שאינן מוגדרות כתאונות עבודה; ועם המוסד לביטוח

4 ח"א התבסס על עלות בפועל של כשליש מטיסות אלו, שכן הוא לא ריכז נתונים לגבי כל ההטסות בשנת 2001.

5 פעולה פנימית בתוך מערכת הביטחון, שמשמעותה היא שגוף מספק טובין או שירותים לגוף אחר בתוך המערכת. בפעולה זו מחויב סעיף הוצאה בתקציב הגוף המקבל ומזוכה סעיף הפחתה בתקציב הגוף נותן השירות או הטובין.

6 "אבנר - איגוד לביטוח נפגעי רכב בע"מ" מיוסדן של חברות הביטוח בישראל, המופקד על ביצוע חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975, ומבטיח את זכויותיהם של נפגעי תאונות דרכים.

לאומי החל משנת 2002, בנוגע לתשלום עבור פינוי נפגעים מתאונות עבודה, לרבות מתאונות דרכים, שהוגדרו כתאונות עבודה.

2. ביקורת עלה, כי בשנים 1999-2001 גבה המשרד כשליש מהסכומים שדרש בגין טיסות החילוץ שביצע ח"א, לאחר ניכוי הסכומים שהוועדה ויתרה עליהם.

מניתוח נתוני הגבייה עולה, כי בעוד ששיעורי הגבייה ממוסדות הם גבוהים יחסית, לא כך המצב בנוגע לגבייה מגופים פרטיים ומאזרחים. כך למשל, בתביעות מ"אבנר" להחזר בגין פינוי אווירי של נפגעי תאונות דרכים, הייתה הגבייה בשנים 1999-2001 כ-70%; ואילו הגבייה מהמוסד לביטוח לאומי בשנים הללו נעה בין 42% ל-100%. לעומת זאת, ברוב המקרים שבהם הוגשו תביעות לתשלום מאזרחים, שאין מאחוריהם גורם מבטח כלשהו, לא הצליח המשרד לגבות החזרים כספיים עבור טיסות החילוץ. גם במעט המקרים שבהם הצליח המשרד לגבות החזרים כספיים מאזרחים, הם היו קטנים בהרבה מסכום התביעה. עוד עולה, כי בשנים 1999-2001 מתוך 55 מקרים ויתרה הוועדה על 25 תביעות להחזר הוצאות חילוץ אווירי (כ-45%).

יצוין, כי העלות לחיוב גופים פרטיים ואזרחים עבור החילוץ האווירי (עלות לצרכנים)⁷ הינה גבוהה בהרבה מהעלות התקציבית שעל פיה מחייב המשרד את משרדי הממשלה. התברר, שבמקרים שבהם הנתבעים הם מוסדות, שאיתם חתם המשרד על הסכמי שיפוי, דורש המשרד סכום נמוך בהרבה מהעלות לצרכנים. נוכח קשיי הגבייה מגופים פרטיים ומאזרחים ומטעמי שוויון, יש לשקול קביעה של תעריף אחיד לכל החלוצים האוויריים, שייהיה נמוך מהעלות לצרכנים אך יבטיח את כיסוי מלוא ההוצאות. בין השיקולים יש להתייחס לכך, שכמעט בכל התביעות, הן לפי הסכם שיפוי והן כלפי גופים פרטיים ואזרחים, מוותר המשרד על מלוא סכום הדרישה, ומסתפק בפשרה.

3. חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - החוק), קובע שמי שזכאי לחינוך חנם יהיה מבוטח בביטוח תאונות אישיות באמצעות רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה נמצא מוסד החינוך שבו הוא לומד. רשות חינוך מקומית היא הרשות המקומית. לפיכך, מדי שנה בשנה מפרסמת "החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ"⁸ (להלן - החברה למשק וכלכלה) מכרז לביטוח התלמידים בביטוח תאונות אישיות. עם זאת, עד 1999 משרד החינוך והתכנון (להלן - משרד החינוך) היה בדעה, שעלויות חילוץ תלמידים על ידי ח"א כלולות בתקציב הביטחון, כשבפועל לא כך היה המצב. במרס 1999 קבעה פרקליטות המדינה, כי החל משנה זו יישא משרד החינוך בהוצאות אלו. לאחר מכן הסתבר, כי בקביעה זו של פרקליטות המדינה לא נלקח בחשבון הסעיף בחוק המטיל חובה על הרשות המקומית לבטח את התלמידים בביטוח תאונות אישיות, והיא בוטלה.

על כן, ביולי 2000 הציע משרד החינוך למשרד הביטחון לפנות ראשית לחברת הביטוח בטרם יפנה למשרד החינוך לשיפוי עבור הוצאות לפינוי אווירי של תלמידים. עוד ציין משרד החינוך, שחברת ביטוח מסוימת (להלן - החברה) זכתה במכרז של החברה למשק וכלכלה בעניין ביטוח תאונות אישיות לתלמידים.⁹

7 עלות לצרכנים היא התעריף שבו מחייב ח"א צרכנים מחוץ למערכת הביטחון.

8 חברה בת של השלטון המקומי שתפקידה, בין היתר, לרכז רכש טובין או שירותים עבור הרשויות המקומיות.

9 החברה זכתה במכרזים אלה בשנים 1997 - 2001.

ואכן, סעיף 2א' בפוליסה של החברה מתייחס לכיסוי חילוף נפגעים וקובע, כי "המבטח יפצה בפיצוי תאונות אישיות כל תלמיד נפגע שנגרם לו היזק גופני שאירע במקום כלשהו בשטח מדינת ישראל והשטחים המוחזקים ובכל מקום אחר בעולם, בכל שעה משעות היממה בין שיש לה קשר לפעילות המוסד החינוכי ובין אם לא...".

גם סעיף 2ג' קובע, כי "בנוסף לאמור לעיל, יחזיר המבטח הוצאות חילוף נפגע הנתון במצוקה בכל אמצעי שהוא כולל מסוקים שנתבעו מהורי הנפגע ושולמו על ידם, וזאת עד לסך של 50,000 דולר למקרה, ובסה"כ לתקופה, ובלבד שהמבטח לא יהיה אחראי עבור הוצאות חילוף אשר הנפגע זכאי לקבלם ממקור אחר על פי ההסדר החל על כלל התלמידים המבוטחים".

אף על פי כן, עד מועד סיום הביקורת לא הגיע לפתרון נושא שיפוי ח"א עבור חילוף תלמידים במסוקים. בין הסיבות לכך: (א) לא כל הרשויות המקומיות הצטרפו לפוליסה שהחברה למשק וכלכלה רכשה. לפי הערכות משרד החינוך, כפי שנמסרו לעורכי הביקורת, כ-700,000 תלמידים מתוך 1.7 מיליון תלמידים (כ-40%) אינם מכוסים על ידי פוליסת החברה (ייתכן שהם מכוסים על ידי פוליסות ביטוח של חברות אחרות, אך למשרד החינוך אין מידע על כך). (ב) במרס 2003 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי להבנתה "בכל מקרה שבו נזקק תלמיד מבוטח לפינוי אווירי במסגרת טיול מאורגן כלשהו - חבים בהוצאות הפינוי האווירי הגורמים המארגנים את הטיול, הגורמים האחראים לשלום המטיילים והגורמים שהזמינו את הפינוי האווירי".

בדיון שנערך במרס 2002, שבו השתתפו נציגי משרד הביטחון, משרד הפנים והחברה למשק וכלכלה סוכם, "לפנות לשרת החינוך בבקשה להתקין תקנות מכוח החוק, אשר יסדירו ויבהירו את עניין החבות ע"פ הפוליסה הנ"ל, לרבות הקריטריונים לחילוף תלמידים ע"י מסוקים". בהתאם לכך, פנה משרד הפנים במאי 2002 למשרד החינוך, ובאוקטובר 2002 פנה גם משרד הביטחון, ברוח דומה, למשרד החינוך.

בתגובה לממצאי הביקורת, הודיע משרד החינוך למשרד מבקר המדינה בינואר 2003, כי הפתרון המוצע הינו התקנת תקנות הקובעות את פרטי הביטוח וסכומי הביטוח המזעריים, וכי "משרד החינוך פנה בעניין זה לקרן הפנימית לביטוחי הממשלה על מנת שזו תסייע בהליך התקנת התקנות". עד שיוסדר נושא התקנות האמורות, ימשיך משרד הביטחון לנהל תביעות נגד התלמידים וגם נגד חברות הביטוח.

עוד הודיע משרד החינוך למשרד מבקר המדינה, כי במקרים שבהם פוליסת הביטוח של הרשות המקומית אינה מכסה חילוף אווירי, יוכל משרד הביטחון לפנות אל משרד החינוך להחזרת עלויות החילוף.

נוכח המחלוקת עם החברה בגין אחריותה לפצות את המשרד, הגיש המשרד, באמצעות פרקליטות המדינה, תביעות כספיות נגד התלמידים והחברה להחזר הוצאות בגין שמונה מקרים של פינוי אווירי של תלמידים בסך כולל של 871,000 ש"ח. התביעות האמורות תלויות ועומדות בבתי המשפט.

מאחר שמדובר בשירות ייחודי, שמעניקה מערכת הביטחון לכלל אזרחי המדינה, יש להימנע מלהטיל את מלוא האחריות למימון השירות על הגוף המבצע - ח"א. מן הראוי, אפוא, שהמשרד יפעל להעמקת תהליך הגבייה ומיצויו. מעבר לכך, רצוי שהגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר, במשרד הפנים, במשרד החינוך ובמשרד הביטחון יתנו את דעתם בנוגע לצורך במציאת מקור תקציבי ייעודי, שיעמוד לרשות ח"א למימון פעילות זו.



ממצאי דוח זה מצביעים על הצורך לבחון ולקבוע את דרך חיובם של הגורמים הצבאיים והאזרחיים המשתמשים בשירותי ההטסה של ח"א, ואת בעלי התפקידים הממלכתיים שהטסתם תהיה פטורה מתשלום. יש לקבוע בהוראות, שיחייבו את הגורמים הצבאיים ואת כל משרדי הממשלה, כללים ותנאים ברורים בנושא. על ח"א להקפיד ולפעול בהתאם לכללים.

סוגיית מימון הוצאות פינוי אזרחים באמצעות כלי טיס של ח"א דורשת פתרון יעיל. שיעור הגבייה של ההוצאות הקשורות לפינוי אזרחים הינו נמוך יחסית. במצב הנוכחי, עקב קשיים בגביית הסכומים מאזרחים, מרבית ההוצאות נופלת על תקציב הביטחון. מצב זה אינו ראוי, במיוחד בתקופה של צמצומים בתקציב הביטחון. ראוי אפוא, שהגורמים הרלוונטיים במשרד הביטחון, במשרד האוצר, במשרד הפנים ובמשרד החינוך יתנו את דעתם על פתרונות למצב זה, כגון העמדת תקציב ייעודי לנושא.

היבטים בפעולות עוזר שר הביטחון להתיישבות, תשתית ואזורי פיתוח

תקציר

יחידת עוזר שר הביטחון להתיישבות, תשתית ולאזורי פיתוח (אזו"פ) (להלן - יחידת עוזר השר) הינה מסגרת ארגונית במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), בראשות עוזר השר הכפוף ישירות לשר. יחידת עוזר השר מפעילה, בין היתר, יחידת משנה להתיישבות ולתשתית לאומית (להלן - היחידה להתיישבות). תפקידי עוזר השר נקבעו בהוראות משהב"ט - הוראת "עוזר השר להתיישבות, תשתית ואזורי פיתוח - הוראת ארגון" (להלן - הוראה א'¹); והוראה לגבי "בניית מקלטים, רכישת מרכיבי ביטחון² ליישובים ובניית/שכירת מחסנים לערכות מגן" (להלן - הוראה ב').

בין תפקידי עוזר השר, כפי שמצוין בהוראות האמורות, נמנים: סיוע לרשויות מקומיות וליישובים בהקצאות תקציב לרכישת מרכיבי ביטחון, וכן ייזום וסיוע בנושאי ביטחון בתחומי ההתיישבות במסגרת התקציב שבאחריותה ובמסגרת שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה אחרים; פיקוח ומעקב על ביצוע מדיניות שר הביטחון בנושא ההתיישבות בתחומי אזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) ואזור חבל עזה (להלן - אזח"ע); ותיאום מדיניות מערכת הביטחון עם משרדי הממשלה ועם פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) בנוגע למיגון ומקלוט העורף בכלל, ויישובי העימות והספר, בפרט.

התקציב של יחידת עוזר השר, שנכלל בתקציב משהב"ט, הסתכם בשנים 2000 עד 2003 בממוצע שנתי בכ- 28 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). כ-48% מן התקציב הממוצע הוקצו לרשויות המקומיות לרכש ולהקמה של מרכיבי ביטחון. זאת, באמצעות ועדת הקצאות (להלן - הוועדה) שבראשות עוזר השר, שהוסמכה בהוראה ב' לאשר קריטריונים למרכיבי ביטחון חריגים, לקבוע סכומי גג להשתתפות ולאשר הקצאות מימון ליישובים.

נמצאו ליקויים בתחום תכנון הפעולות השנתיות והקצאת התקציב למימון, שהתבטאו כלהלן:

א. מרבית הפעילות השנתית והתקציב נקבעים רק במהלך השנה, ולא מתוך תכנון מקיף ומראש במסגרת תכנית עבודה, הבנויה בהתאם לסדרי העדיפות שלפיהם מוקצה התקציב לכל אחד מן השימושים. כתוצאה מכך ומגורמים נוספים, בשנת 2002 היו פערים גדולים, ברובם בשיעור של עשרות אחוזים, בין התכנון לבין הביצוע של תכנית העבודה והתקציב.

ב. עוזר השר מאגם תקציבים ממשרדי ממשלה אחרים לביצוע פרויקטים משותפים בתחום ההתיישבות והביטחון, שהסתכמו בשנים 2000-2003 בכ- 80 מיליון ש"ח

1. ההוראה אינה דנה בתפקידים אחרים של עוזר השר, שאינם בתחום ההתיישבות, התשתית ואזורי הפיתוח.

2. מרכיבי ביטחון - תשתית מבנים, מתקנים, דרכים/כבישים ואמצעים אשר נועדו לתת מענה לביטחון השוטף על מנת לסייע לתושבים להגן על יישובם.

בממוצע שנתי. היחידה להתיישבות לא קבעה נהלים וקריטריונים לפעילותה במימון פרויקטים משותפים.

נמצאו ליקויים בתחום סמכות אישור המימון של ועדת ההקצאות, ובנוגע לקריטריונים למתן הסיוע, כלהלן:

א. בשנים 1998 עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2003, אישרה הוועדה את הקריטריונים לסוגים של מרכיבי הביטחון ולהשתתפות משהב"ט במימון מרכיבי ביטחון ליישובים. חלק מהקריטריונים אינם מאפשרים לקבוע סדרי עדיפויות של הצרכים, כמתחייב מכללי מינהל תקין.

ב. הוועדה סייעה לרשויות מקומיות שפנו אליה ללא שבחנה את מצבן הכלכלי, כמתחייב מהקריטריונים שהיא עצמה קבעה כתנאי למתן הסיוע.

ג. הוועדה החליטה בדצמבר 2000, בגין המצב הביטחוני, לאפשר ליחידה להתיישבות למשך שלושה חודשים לאשר בקשות בעניין מרכיבי ביטחון, בלי להביאן לדיון בוועדה. הוועדה האריכה הסדר זה גם לשנים 2001-2003; הפיכת ההסדר למקובל וקבוע עומדת בניגוד להוראה ב'.

נמצאו ליקויים בסיוע לרשויות מקומיות וליישובים במימון מרכיבי ביטחון כלהלן:

א. בשנים 2001-2003 סייעה היחידה להתיישבות לרשויות מקומיות בישראל, באיו"ש ובאזח"ע במימון מרכיבי ביטחון בסיסיים וחריגים ובמימון פרויקטים אחרים בסכומים של עשרות ומאות אלפי ש"ח. נמצאו מקרים שהיחידה להתיישבות סייעה במימון מרכיבי ביטחון לנקודות יישוב באיו"ש ובאזח"ע, שטרם הוסדר מעמדם הסטטוטורי. התברר, כי בדרך כלל, הסיוע ניתן בלי לדרוש מהן אישורים המעידים על כך שהעבודות והקמת המרכיבים נעשות במקרקעין וביישובים, שעניינם הסטטוטורי הוסדר.

ב. בשנים 1999-2002 סייעה היחידה להתיישבות לשבע רשויות מקומיות בהקמת תחנות רדיו לשעת חירום, טרם שפקע"ר אפיין את הצרכים ואת הדרישות של מרכיב ביטחון זה, כנדרש בהוראות.

ג. בשנים 2000 ו-2001 סייעה היחידה להתיישבות, באישור הוועדה, לשלוש רשויות מקומיות בהקמת מטווחים בסכומים שחרגו בעשרות אחוזים מהסכומים המירביים שקבעה הוועדה לצורך כך, וזאת בלי שנמצא תיעוד לנימוקים לחריגות אלה.

ד. היחידה להתיישבות נהגה במשך השנים 2000-2003 לסייע מתקציבה בסכומים של מאות אלפי ש"ח כל שנה לפרויקטים משותפים, כגון הקמת גשר לצרכים חקלאיים וצבאיים, ללא קריטריונים, ומבלי שהוגדרו סמכויותיה בתחום זה; היחידה להתיישבות סייעה, תוך חריגה מסמכותה, לשיקום ולהקמת מקלטים, שבסמכות פקע"ר; כמו כן, אישרה הוועדה סיוע במיגון מוסדות חינוך ומבנים, ואף עבור אנשים וגופים פרטיים, ללא אמות מידה.

במרבית המקרים שבהם סייעה היחידה להתיישבות מתקציבה לרשויות מקומיות ולגופים אחרים בתחום מרכיבי ביטחון ופרויקטים, היא לא ערכה מעקב ובקרה על ביצוע העבודות, כנדרש בהוראות, אלא הסתפקה באישורים פורמליים על השלמת העבודה, ללא פירוט של ביצוע הפרויקט; ובחלק מהמקרים היא ערכה מעקב ובקרה בדיעבד.

בנושא שינוע מבנים יבילים (קרוואנים) והצבתם באיו"ש, נמצאו מקרים, שעוזר השר לשעבר אישר בשנת 2002 לרשויות מקומיות באיו"ש ולגופים אחרים לשנע ולהציב מבנים יבילים, וזאת לפני שהוסדר המעמד הסטטוטורי של הקרקעות שבתחומן הוצבו המבנים היבילים.



יחידת עוזר שר הביטחון להתיישבות, תשתית ולאזורי פיתוח (אזו"פ) הינה מסגרת ארגונית במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), בראשות עוזר השר הכפוף ישירות לשר. עוזר השר מפעיל, בין היתר, יחידת משנה להתיישבות ולתשתית לאומית (להלן - היחידה להתיישבות).

תפקידי עוזר השר נקבעו בהוראות משהב"ט - הוראת "עוזר השר להתיישבות, תשתית ואזורי פיתוח - הוראת ארגון" (להלן - הוראה א'), אשר מגדירה את ייעודו, תפקידיו וסמכויותיו בתחומי פעילותו; והוראה לגבי "בניית מקלטים, רכישת מרכיבי ביטחון" ליישובים ובניית/שכירת מחסנים לערכות מגן" (להלן - הוראה ב').

כפי שמצוין בהוראות האמורות, על עוזר השר, בין יתר תפקידיו, לסייע לרשויות מקומיות וליישובים בהקצאות תקציב לרכישת מרכיבי ביטחון, וכן לזיום ולסייע בנושאי ביטחון בתחומי ההתיישבות במסגרת התקציב שבאחריותו ובמסגרת שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה אחרים; לבצע פיקוח ומעקב על ביצוע מדיניות שר הביטחון בנושא ההתיישבות בתחומי אזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) ואזור חבל עזה (להלן - אזח"ע); ולתאם את מדיניות מערכת הביטחון עם משרדי הממשלה ועם פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) בנוגע למיגון ולמקלט העורף בכלל, ויישובי העימות והספר, בפרט.

כללי העבודה של עוזר השר נקבעו בהוראה א' ובהוראה ב', כאמור, ובנוהל פנימי של היחידה להתיישבות (להלן - הנוהל). על פי ההוראות והנוהל, נקבעו תחומי הפעילות והיקף ההשתתפות של היחידה בסיוע למימון רכישת מרכיבי ביטחון בסיסיים, שהוגדרו על ידי פקע"ר. עוד נקבעו כללים לזיום ולסייע במימון פרויקטים של תשתית ביטחונית, שלא במסגרת מרכיבי הביטחון הבסיסיים, כאמור, לרבות פרויקטים בתחום ההתיישבות. הקו המנחה הוא, שמהב"ט לא יממן מרכיבי ביטחון ופרויקטים בתחום התשתית וההתיישבות במלואם, אלא יממנם, לפי העניין, בשיתוף פקע"ר, משרדי ממשלה וגופים ציבוריים, כמו מחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"ץ), ההסתדרות הציונית והקרן הקיימת לישראל.

התקציב השנתי של יחידת עוזר השר למימון פעילותה נכלל בתקציב משהב"ט. בשנים 2000 עד 2003 הסתכם התקציב של יחידת עוזר השר במוצע שנתי בכ-28 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). מתוך סכום זה נוצלו כל שנה בתקופה האמורה במוצע כ-48% למימון רכישת מרכיבי ביטחון, והיתר - כ-52% במוצע - שימשו לביצוע פרויקטים בתחום התשתית וההתיישבות. לשנת 2003 הסתכם התקציב המתוכנן בכ-22 מיליון ש"ח.

בחודשים נובמבר 2002 - אפריל 2003, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה ביחידה להתיישבות היבטים בתכנון, תקצוב, בקרה וביצוע של פעולות היחידה הנוגעות למימון רכישת מרכיבי ביטחון ולפרויקטים בתחום התשתית הביטחונית לרשויות מקומיות ובמסגרת הסיוע להתיישבות. בדיקת השלמה נערכה בענף תשתית ביחידת מתאם הפעולות בשטחים (להלן - מתפ"ש).

3 ההוראה אינה דנה בתפקידים אחרים של עוזר השר, שאינם בתחום התיישבות, תשתית ואזורי פיתוח.
4 מרכיבי ביטחון - תשתית מבנים, מתקנים, דרכים/כבישים ואמצעים אשר נועדו לתת מענה לביטחון השוטף על מנת לסייע לתושבים להגן על יישובם.

תכנית העבודה ותקצובה

בהיותה גוף שתקציבו מאושר במסגרת תקציב משהב"ט, מכינה היחידה להתיישבות תכנית עבודה שנתית בתחום ההתיישבות ובתחום הסיוע לרכישת מרכיבי ביטחון, ותקציב למימונה, ומגישה אותם לאישור אגף התקציבים במשהב"ט. משרד מבקר המדינה בחן את תכנית העבודה ותקצובה והעלה כלהלן:

1. תכנון וביצוע התקציב

א. ממסמכי היחידה להתיישבות עולה, כי בשנת 2002 היו פערים ניכרים בסעיפי התקציב בין תכנון ההקצאה הכספית לבין ביצוע התקציב, כמפורט להלן (הנתונים באלפי ש"ח, במחירים שוטפים):

סעיף תקציבי	תכנון הקצאה	ביצוע	שיעור הביצוע
מרכיבי ביטחון - הצטיידות	2,000	3,221	161.0%
תשתיות ביטחוניות	5,047	1,403	27.8%
כבישים - תכנון וביצוע	4,000	6,344	158.6%
מרכיבי ביטחון בסיסיים	9,490	8,359	88.1%
דרכים חקלאיות ביטחוניות	1,500	3,400	226.7%
מאחזים ונח"ל	1,000	500	50.0%
התייקרויות	200	10	5.0%
תקציב נוסף למרכיבי ביטחון ולתשתיות	3,469	4,650	134.0%
ס"ה	26,706	27,887	104.4%

הפערים הניכרים בסעיפי התקציב, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בטבלה לעיל, ברובם בשיעור של עשרות אחוזים, בין תכנון ההקצאה לבין ביצוע התקציב, נבעו בעיקר משיטת תכנון תכנית העבודה השנתית והתקציב למימונה. על פי השיטה שנהגה, קבעה היחידה להתיישבות בתחילת השנה תכנית עבודה כללית ואומדן כללי של הקצאה תקציבית לכל סעיפי התקציב, ולא נעשו תכנון מפורט בהתאם לסוגי הפעילויות וכפועל יוצא ממנו הקצאה תקציבית מפורטת. היחידה להתיישבות נהגה לתכנן מראש רק פחות ממחצית היקף הפעילות השנתית, בעיקר בכל הנוגע להשתתפות של היחידה להתיישבות בפרויקטים בין-משרדיים הנוגעים לפעילות תשתית התיישבותית ביטחונית. השימושים ביתרת התקציב, לרכישה ולהקמה של מרכיבי ביטחון ולשימושים נוספים, המהווה למעלה ממחציתו, נקבעים רק במהלך השנה לפי החלטות של עוזר השר ושל ראש היחידה להתיישבות הכפוף לו. זאת, על סמך בקשות המופנות ליחידה להתיישבות מרשויות מקומיות ועל פי החלטות שמקבלים עוזר השר וראש היחידה להתיישבות במהלך סיורים שהם מקיימים בישראל, באיו"ש ובאזח"ע.

לדעת משרד מבקר המדינה, ייעודם של תכנית עבודה ושל התקציב, לשמש, בין היתר, כלי לתכנון הפעולות ולבקרן, אינו מושג במצב שבו חלק מהמשמעותי מתכנית העבודה והתקציב למימושה נקבעים רק במהלך השנה, ולא מתוך תכנון מקיף ומראש במסגרת תכנית עבודה, הלוקח בחשבון סדרי עדיפות שלפיהם מוקצה התקציב לכל אחד מן השימושים.

ב. במצב זה של הקצאת עיקר התקציב ללא תכנון מראש, יחידת עוזר השר גם אינה מפרסמת ברבים לאילו פעילויות היא מסייעת ואת היקף הסיוע ותנאיו למימון פעולות התיישבות, תשתית ומרכיבי ביטחון (ראו בהמשך). לדעת משרד מבקר המדינה, על יחידת עוזר השר לפעול ליידוע כל הרשויות המקומיות והישובים אודות הפעילויות שלהן היא מסייעת ואת היקף הסיוע ותנאיו, כאמור, על מנת להבטיח שיקום עיקרון השוויון וההזדמנות השווה במתן סיוע ממשלתי באותם תחומים.

עוזר השר מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי כמחצית מתקציב היחידה משועבד מראש לתכניות קבועות רב-שנתיות, אך את יתרת התקציב לא ניתן לתכנן עקב האילוצים הנובעים מהמצב הביטחוני המשתנה, אשר עלול להשפיע גם על תכניות רב-שנתיות. עוד מסר עוזר השר, כי אין באפשרות היחידה להתיישבות לתכנן מראש את הנחיות שר הביטחון הניתנות על פי אירועים וצרכים משתנים. בעניין הפרסום מסר עוזר השר, כי "לאור הערת הביקורת אנו בוחנים את סוגיית הפרסום".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מידת גמישות של כמחצית מתקציב היחידה אינה עולה בקנה אחד עם תכנון וביצוע ראויים של תכנית עבודה. יתר על כן, תנאים של מצב ביטחוני משתנה הם המצב השכיח, ועל כן ניתן לתכנן מראש עתודה תקציבית מסוימת, על פי ניסיון העבר, שתשמש מקור למימון צרכים דחופים, כפי שהדבר נהוג במשרדי ממשלה אחרים, לרבות משהב"ט; כמו כן, לשם הקניית גמישות מסוימת, ישנם כללים המאפשרים העברת כספים מסעיף תקציבי אחד למשנהו במהלך שנת התקציב.

2. הקצאת התקציב

בנובמבר 2002 אישר עוזר השר דאז את עדכון הנוהל להקצאת תקציבי סיוע של היחידה להתיישבות. מטרת הנוהל לפרט את השלבים השונים בהקצאת תקציבי הסיוע של היחידה להתיישבות, לרכישה ולהקמה של מרכיבי ביטחון. בנוהל נקבע, בין היתר, כי הקצאת התקציב תבצע על פי תכנית שנתית המגובשת מדי שנה בשנה והמוגשת לאישור אגף התקציבים במשהב"ט; על פי בקשות מהגורם המבקש סיוע; ועל פי החלטות המתקבלות בעת סיורים בשטח. על פי הנוהל, מקבלי הסיוע הם: רשויות מקומיות, משרדי ממשלה (בפרויקטים משותפים בין-משרדיים), צה"ל, ואגפי משהב"ט.

משרד מבקר המדינה מציין, כי בהוראות א' ו-ב' נקבע, שהיחידה להתיישבות תסייע לרשויות מקומיות וליישובים, וכן תסייע בנושאי ביטחון בתחומי ההתיישבות במסגרת שיתוף פעולה בין-משרדי; לא נקבע בהוראות שהיחידה להתיישבות תסייע כספית לצה"ל ולאגפי משהב"ט, הפועלים על פי תקציב עצמאי בהתאם למטרותיהם, ובכך חורג הנוהל מהוראות המשרד.

אשר על כן, על עוזר השר להקפיד על כך שהנוהל, שעל פיו פועלת יחידתו, יותאם במלואו להוראות משהב"ט, וכי יחידתו תפעל על פי סמכויותיה ואחריותה, כמתחייב מהוראות אלו (בעניין זה ראו להלן).

ביצוע תכנית העבודה

1. אישור המימון בוועדת ההקצאות

על פי הוראה ב', העוסקת בתחומים של הקמה ורכישה של מרכיבי ביטחון, משהב"ט ופקע"ר פועלים במשותף, כל אחד באמצעות תקציבו, בתחום הסיוע ליישובים במימון רכישה או הקמה של מרכיבי ביטחון. מרכיבי הביטחון נחלקים לשני סוגים: "מרכיבי ביטחון בסיסיים", שהוגדרו על ידי פקע"ר ופורטו בנספח להוראה ב'; ו"מרכיבי ביטחון חריגים", שהם כל מרכיבי הביטחון שמעבר למפורט בנספח להוראה ב', כאמור לעיל, ואשר מאושרים על ידי ועדה בראשות עוזר השר (ראו בהמשך). היחידה להתיישבות עוסקת, בין היתר, בסיוע במימון מרכיבי ביטחון משני הסוגים.

בהוראה ב' הוגדרו מרכיבי ביטחון כלהלן: "תשתיות, מבנים, מתקנים, דרכים/כבישים ואמצעים שאינם ציוד צבאי או ציוד לחימה (צל"ם), ואשר ייעודם לתת מענה לביטחון השוטף ומהווים חלק מהתשתית לשעת חירום, על מנת לסייע לתושבים להגן על היישוב, לשמש מכשול וגורם מרתיע בפני התקפת אויב מערכתית או פיגוע חבלני או פיגוע פלילי".

א. סמכות ועדת ההקצאות

על פי הוראה ב', במסגרת התקציב שבאחריות עוזר השר תפעל ועדה להקצאות (להלן - הוועדה) בראשות עוזר השר, וחבריה יהיו ראש ענף התיישבות בפקע"ר, ראש היחידה להתיישבות, נציג אגף הכספים במשהב"ט, נציג אגף התקציבים במשהב"ט ונציג היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - נציג היועמ"ש). הוועדה "תאשר קריטריונים למרכיבי ביטחון חריגים ליישובים; תקבע סכומי גג להשתתפות; תדון בבקשות ותאשר הקצאות מימון ליישובים". כמו כן נקבע בהוראה ב', כי הוועדה תמליץ "לוועדה המשרדית" על הוועדה המשרדית, שאינה קיימת למעשה, ראו להלן] על קריטריונים לסוגים של מרכיבי ביטחון שהמשרד יסייע במימון רכישתם/התקנתם/הקמתם... ועל אמות מידה והכללים להשתתפות של משרד הביטחון ברכישת מרכיבי ביטחון ליישובים ועל סכומי הגג למרכיבי הביטחון השונים".

ממסמכי הוועדה עלה, כי בשנים 1998 ועד מועד סיום הביקורת (אפריל 2003), אישרה הוועדה בראשות עוזר השר, את המלצותיה בעניין הקריטריונים לסוגים של מרכיבי ביטחון, את הקריטריונים והכללים להשתתפות משהב"ט במימון מרכיבי ביטחון ליישובים וגם את הסכומים המירביים למרכיבי הביטחון לסוגיהם; אך כיוון שהוועדה המשרדית אינה קיימת בפועל, לא הועברו המלצות הוועדה לוועדה המשרדית, וממילא לא אושרו על ידה, למרות האמור בהוראה ב'.

עוזר השר ונציגת היועמ"ש הודיעו בתגובה למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי הם פועלים לתיקון ההוראה בהתאם. עוד הודיעה נציגת היועמ"ש, כי בירור הנושא עם מי שעסקו בו לפני כעשור העלה, שכוונת ההוראה הייתה לוועדת תמיכות אשר התנהלה בשעתו בראשות עוזר השר והמשנה למנכ"ל, ואשר מעורבותה בהגדרת המבחנים לסיוע במימון מרכיבי ביטחון לרשויות המקומיות הופסקה. זאת, בעקבות חוות דעת של משרד המשפטים הנשענת על חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, ולפיה ועדת תמיכות אינה מאשרת העברת כספים לרשויות מקומיות; וכי

התיקון הנדרש הוא "עדכון ההוראה בהתאם למצב המשפטי, כאמור, על ידי השמטת אזכורה של הוועדה המשרדית מההוראה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משהב"ט לערוך בחינה מחודשת בדבר הצורך בוועדה משרדית, ובהתאם להחלטה שתתקבל בעניין זה יש לתקן את הוראה ב'. זאת, כדי למנוע המשך המצב שבו פועלת הוועדה בחריגה מסמכותה הנגזרת מהוראה ב'.

ב. קריטריונים להקצאת הסיוע

בעניין הקריטריונים להקצאת הסיוע עלה בביקורת כלהלן:

(1) כבר בספטמבר 1998 קבעה הוועדה קריטריונים, שלפיהם תקצה את הסיוע במימון מרכיבי הביטחון לרשויות המקומיות כלהלן:

- (א) מבחן האזור ומיקומם של היישובים על פי הסיווג הביטחוני שנקבע לצורך כך.
- (ב) ביצוע ומימוש החלטות שר הביטחון.
- (ג) עידוד פעילות התנדבותית ופיתוח מודעות של הציבור לנושא ביטחון.
- (ד) התמיכה הניתנת משמשת מנוף להשקעת שותפים נוספים במימון מרכיבי ביטחון.
- (ה) מצבה הכלכלי של הרשות המקומית הפונה בבקשת סיוע.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקריטריון של עידוד פעילות התנדבותית ומודעות הציבור לנושא ביטחון, הוא קריטריון כללי במשמעות רחבה; "ביצוע ומימוש החלטות שר הביטחון" אינו קריטריון המאפשר קביעת סדר עדיפויות של הצרכים כמתחייב מכללי מינהל תקין; כמו כן, התחשבות ביכולת לגייס שותפים במימון אינה מתיישבת עם העיקרון, שסיוע לרכישת מרכיבי ביטחון חייב להישען בראש ובראשונה על קיום צורך במרכיבים אלה.

(2) הוועדה לא פעלה בהתאם לקריטריון שהיא עצמה החליטה עליו, ולא בחנה את מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות שפנו אליה בבקשה לסיוע במימון רכישת מרכיבי ביטחון ובביצוע פרויקטים בתחום ההתיישבות. בפועל, סייעה היחידה להתיישבות לרשויות המקומיות הפונות אליה ללא קשר למצבן הכלכלי, ובדרך כלל בהתאם לסכומים המירביים שקבעה הוועדה לפי סוגי מרכיבי הביטחון.

עוזר השר מסר בתגובה למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי אין מקום להתנות סיוע למרכיבי ביטחון לרשות מקומית בבדיקת מצבה הכלכלי, וכי מה שהופיע בעניין זה בנוהל הפנימי הינו "ניסוח שגוי ויתוקן בהתאם".

נציגת היועמ"ש הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי היא מקבלת את הערת הביקורת בעניין בחינת מצבה הכלכלי של רשות מקומית, וכי נגזר מעיקרון השוויון, כי בחינה כזו תישען על נתונים פורמליים אשר הרשות תידרש להציג לשם קבלת סיוע חריג.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהוועדה, שהינה בעלת הסמכות לקבוע קריטריונים על פי המלצת עוזר השר, ראש היחידה להתיישבות ופקע"ר, תגדיר באופן ברור את הקריטריונים ותקבע את הנתונים שישמשו מסד לבחינת התקיימותם. כל שינוי של הקריטריונים מחייב החלטה רשמית של הוועדה ופרסום.

ג. הליכי האישור בוועדה

(1) בביקורת עלה, כי הוועדה החליטה בדצמבר 2000, בגין המצב הביטחוני, לאפשר ליחידה להתיישבות למשך שלושה חודשים לאשר בקשות בעניין מרכיבי ביטחון בלי להביאן לדיון בוועדה, וזאת בניגוד להוראה ב'.

בעקבות זאת, החלה היחידה להתיישבות בשנת 2001 לאשר חלק מן הבקשות החריגות ללא מעורבות הוועדה. בינואר ובדצמבר 2001 אישרה הוועדה רשימה של מרכיבי ביטחון חריגים לשנים 2001 ו-2002, וכן קבעה סכומי גג שיוקצו לכל מרכיב ומרכיב. במסמך של היחידה להתיישבות מינואר 2002, שנשלח אל חברי הוועדה, נאמר, כי "פרויקטים הנכללים ברשימה זו יופעלו על ידי היחידה להתיישבות בשנת עבודה 2002 ללא קבלת אישור הוועדה לכך. וזאת לאור המצב הביטחוני המצריך מענה בפרקי זמן קצרים". מן התייעוד עלה, כי ההסדר האמור הוארך בתחילת כל שנה ונמשך גם בשנים 2002 ועד אפריל 2003 (מועד סיום הביקורת). יוצא אפוא, שהחלטת הוועדה כאמור, שהתייחסה לתקופה של שלושה חודשים, הפכה, אמנם לאחר דיונים בנושא זה, להסדר מקובל וקבוע, דבר העומד בניגוד להוראה ב'. בתקופה האמורה התכנסה אמנם הוועדה מדי שלושה חודשים, אך זאת לצורך דיונים בבקשות שהוגשו לה לסיוע במימון רכישת מרכיבי ביטחון, שחרגו מרשימת המרכיבים שאישרה לשנים 2001 ו-2002.

נציגת היועמ"ש הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי מצוי בתהליך הכנה תיקון להוראה ב', שיאפשר להסמיך את היחידה להתיישבות לפעילות עצמאית ויקבע את התנאים לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם כשמדובר באירועים ובצרכים חריגים ודחופים על רקע ביטחוני, ובייחוד כאשר אלה נמשכים לאורך תקופה ממושכת, מן הראוי שהוועדה תדון בעצמה - ובדחיפות הראויה - בכל הבקשות לסיוע במימון מרכיבי ביטחון לסוגיהם, וזאת בהתחשב בסכומים הכספיים הגבוהים המוקצים למרכיבי ביטחון.

(2) בהוראה ב' לא נקבע דבר בנוגע לדרך קבלת ההחלטות בוועדה בעניינים אשר בנוגע להם עשויה להתעורר מחלוקת בין חבריה. בביקורת עלה, כי בפועל, גם במקרים של חילוקי דעות והשמעת התנגדויות או הסתייגויות מצד מי מקרב חברי הוועדה, לא ניתן משקל מכריע להתנגדותם של הגורמים המקצועיים בתחומים שלמומחיותם זיקה לנושא הנדון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי שמשנהב"ט יתקן את הוראה ב', באופן שבהתייחס לעניינים משפטיים תכריע עמדת נציג היועמ"ש החבר בוועדה; ובהתייחס לעניינים תקציביים תכריע עמדת נציג אגף הכספים או נציג אגף התקציבים החבר בוועדה. זאת בדומה לנומרות החלטות בוועדות אחרות בשירות המדינה, כגון ועדות מכרזים משרדיות.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, לאחר סיום הביקורת, כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו, וכי יפעל ליישמה ולשנות בהתאם את הוראה ב'.

3) בביקורת עלה, כי היחידה להתיישבות לא נהגה לפנות בכתב לרשויות המקומיות בישראל, באיו"ש ובאזח"ע כדי להביא לידיעתן את הקריטריונים והעדכונים, שאושרו על ידי הוועדה, כאמור. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מאחר שמדובר בסיוע ממשלתי עבור מרכיבי ביטחון, שבהגדרתם חלו שינויים ניכרים בשנים 1998 עד 2003, וכפי שנקבע בהוראה ב', על היחידה להתיישבות לפרסם בין הנוגעים בדבר, בדרך שתקבע, את הקריטריונים ואת הסוגים של מרכיבי הביטחון, שעבורם מוענק סיוע ממשלתי.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה בתגובה לעניין זה, כי עניין פרסום סל מרכיבי הביטחון ייבחן במשהב"ט.

2. סיוע במימון מרכיבי ביטחון

א. אישורים סטטוטוריים

כאמור, הסמכויות והאחריות של יחידת ההתיישבות מוגדרות בהוראות משהב"ט וכן בנהלים פנימיים שמכינה היחידה.

משרד מבקר המדינה מציין, כי בהוראות משהב"ט, בנהלים הפנימיים של היחידה להתיישבות ואף בקריטריונים שקבעה ועדת ההקצאות שבראשות עוזר השר, לא נקבע שעל הרשות המקומית, הפונה בבקשת סיוע, להמציא ליחידת ההתיישבות אישור של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ואישורים סטטוטוריים של המינהל האזרחי (להלן - המנא"ז) האחראי לתחום זה באיו"ש ובאזח"ע; ולהמציא אישורים שיעידו, בין היתר, כי הושלמו כל הליכי התכנון והבנייה ונתקבלו היתרי בנייה, וכי אין מניעה מבחינת ההיבט של הבעלות על הקרקע, שבה דרושה העבודה או שבתחומה דרושים מרכיבי הביטחון, שבמימנם משתתפת היחידה להתיישבות.

מבקר המדינה כבר הביע דעתו בעניין זה בדוח קודם בנושא דרכים חקלאיות-ביטחוניות⁵, כי "על משרדי הממשלה שנציגיהם חברים בוועדה הבין-משרדית להימנע מתקצוב עבודות בנייה וסלילה שנעשות ללא היתרי בנייה".

בשנים 2001 ו-2002 סייעה היחידה להתיישבות לרשויות מקומיות בישראל ובאיו"ש ובאזח"ע במימון מרכיבי ביטחון בסיסיים וחריגים ובמימון פרויקטים בתחומים אחרים בסכומים של עשרות ומאות אלפי ש"ח. זאת, בדרך כלל, בלי לדרוש מהן אישורים המעידים על כך שהעבודות והקמת המרכיבים נעשות בהתאם להיתרי בנייה כדין.

5 דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 53, עמ' 743.

רק במקרים מעטים בשנים 2001 ו-2002 דרשה היחידה להתיישבות מרשויות מקומיות להמציא לה אישורים על תקינות מעמדם הסטטוטורי של המקרקעין, שבהם יבוצעו מרכיבי ביטחון, כתנאי למתן הסיוע. גם כאשר הציבה היחידה להתיישבות את התנאי האמור, לא נמצא תיעוד על כך שדרישה זו מולאה, ונמצא כי בכל זאת הועבר התקציב.

עוזר השר הודיע בעניין זה למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי על סמך הערת משרד מבקר המדינה, "נפעל לתקן את הנהלים הפנימיים של היחידה להתיישבות... כדי לקבל אישורים לגבי מעמדם הסטטוטורי של המקרקעין, שבהם יבוצעו מרכיבי ביטחון".

ב. סיוע לאתרים שמעמדם הסטטוטורי טרם הוסדר

נמצא, שיחידת ההתיישבות סייעה במימון מרכיבי ביטחון לנקודות יישוב, שעל פי מסמכי פקע"ר ומסמכי יחידת ההתיישבות הייתה קיימת לגביהם בעייתיות בנוגע למילוי הדרישות הסטטוטוריות. כך, ראש היחידה להתיישבות החליט בפברואר 2003 לסייע למועצה אזורית א' במימון הקמת מרכיבי ביטחון עבור נקודות יישוב שבתחומה. משרד מבקר המדינה מציין, כי ממסמך של המנא"ז באיו"ש בנושא "מאחזים התיישבותיים באיו"ש" מינואר 2003 עלה, כי אותן נקודות יישוב אינן מוסדרות מבחינה סטטוטורית.

למשל, לגבי אחת מנקודות היישוב לא אושרה תכנית בניין עיר (להלן - תב"ע) בשל מיקום היישוב בשטח אש; לגבי שתי נקודות יישוב אחרות הוכנה תב"ע חדשה, אך זו טרם הוצגה בפני ראש מנא"ז; ולגבי נקודת יישוב נוספת טרם החל התהליך לבירור מעמדם של המקרקעין בה. עוד עלה מבירור שעשה מבקר המדינה עם ראש תחום תשתית במנא"ז שבאיו"ש, כי בנקודות היישוב האמורות לא ניתנו היתרי בנייה. עוזר השר מסר למשרד מבקר המדינה, כי "עמדת פיקוד המרכז הינה, כי יש לתת מענה לביטחונם של תושבים יהודיים בנקודות התיישבות הנמצאות בתהליכים סטטוטוריים להסדרתן ובמסגרת זו ניתן סיוע בסיוור שקיים ראש היחידה להתיישבות". עוד מסר עוזר השר, כי הסיוע טרם בוצע בפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על היחידה להתיישבות להימנע מסיוע במימון מכספי המדינה של פעילויות במקרקעין, שהשימוש בהם לא הותר ולא הוסדר כדין.

3. סיוע חריג לרכישת מרכיבי ביטחון

א. היעדר אופיון של פקע"ר

בשנים 1999 עד 2002 סייעה היחידה להתיישבות לשבע רשויות מקומיות בהקמת תחנות רדיו לשעת חירום. יש לציין, כי הצטיידות של רשות מקומית ברדיו חירום מוגדרת כמרכיב ביטחון חריג ברשימת הקריטריונים של היחידה להתיישבות (מעודכן ליולי 2001) בשיעור של עד 50% מהעלות הכוללת ועד 100,000 ש"ח. בהוראה ב' נקבע, שעל פקע"ר להגדיר את האופיון ההנדסי הביטחוני של מרכיבי הביטחון. הביקורת בעניין זה העלתה כלהלן:

באותן שנים לא אפיין פקע"ר את הצרכים והדרישות של תחנות רדיו חירום לרשויות מקומיות, ורק בשנת 2003 החל לעסוק בכך. לפיכך קיים חשש, שהתחנות שהוקמו לא נותנות את המענה הביטחוני והטכני הנדרש על ידי פקע"ר.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי "מרכיב רדיו חירום אזורי אינו מרכיב ביטחון בסיסי בסל פקע"ר ובתקופה הנדונה פיקוד העורף לא עסק באפיון מרכיב זה". משרד מבקר המדינה מעיר בתגובה, כי בהוראה ב' נקבע, שעל פקע"ר להגדיר את האופיון ההנדסי הביטחוני של "מרכיבי ביטחון", ולא של מרכיבי ביטחון בסיסיים בלבד. ראוי היה, שהיחידה להתיישבות תפנה לפקע"ר בעניין האפיון וזאת לפני שהחליטה לסייע בתחום זה.

ב. חריגה מסכומי גג

נמצאו מקרים שהוועדה אישרה סיוע במימון מרכיבי ביטחון בסכומים החורגים מסכומי הגג שקבעה. להלן דוגמאות:

(1) בדצמבר 2000 החליטה הוועדה לסייע למועצה האזורית ב' בהקמת תחנת רדיו לשעת חירום בסכום של 150,000 ש"ח, דהיינו חריגה של 50,000 ש"ח מהסכום המירבי שקבעה הוועדה, כאמור לעיל.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי "בסמכותה של הוועדה לאשר סיוע חריג זה מתוקף ועצם המנדט שניתן לה".

(2) בישיבתה מינואר 2000 החליטה הוועדה להוסיף לרשימת מרכיבי הביטחון החריגים מרכיב של הקמת מטווח, ואף קבעה סכום מירבי של 150,000 ש"ח. האישור של הוועדה איפשר ליחידה להתיישבות לסייע מאותה עת בהקמת מטווחים על פי שיקול דעתו של ראש היחידה, בכפוף לסכום הגג. בביקורת עלה, כי היחידה להתיישבות, באישור הוועדה, סייעה בשנים 2000 ו-2001 לשלוש רשויות מקומיות בהקמת מטווחים בסכומים שחרגו מהסכום המירבי האמור. החריגות הגיעו ל-50,000 ש"ח (33%), 170,000 ש"ח (113%) ו-200,000 ש"ח (133%), בהתאמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהחליטה הוועדה על סכומי גג לסיוע במימון מרכיבי ביטחון חריגים, ראוי שאישור לחריגה מהם יתבסס על נימוקים מיוחדים שיתועדו. לא נמצא תיעוד של נימוקי הוועדה לחריגה במקרים האמורים.

ג. סיוע במיגון מבנים

בביקורת עלה, כי היחידה להתיישבות סייעה מתקציבה באופן חריג במקרים אחדים במימון עבור מיגון לאנשים ולגופים פרטיים וציבוריים, כמו עמותות, מוסדות חינוך וארגונים. זאת על אף, שמיגון זה לא נכלל במרכיבי הביטחון הבסיסיים שקבע כאמור פקע"ר ואף לא במרכיבי הביטחון החריגים שקובעת הוועדה.

להלן דוגמאות:

(1) באפריל 2000 - סיוע למועצה האזורית ג' בסכום של 100,000 ש"ח להקמת מערכת קווי מים לשעת חירום מסביב לבתי ספר.

(2) באפריל 2000 - סיוע "באופן חריג", כפי שהוגדר, בסך של 100,000 ש"ח למועצה מקומית ד' עבור גידור בית ספר ביישוב שבתחומה.

(3) בינואר 2001 - סיוע לעמותה בסכום של 55,000 ש"ח עבור גידור אתר הנצחה לחיילים ביישוב, וזאת על אף שהוועדה לא אישרה סיוע זה.

(4) בסוף שנת 2001 - סיוע במימון המיגון של גג חדר אוכל של מוסד באזח"ע בסכום של 250,000 ש"ח. בתיעוד אצל היחידה להתיישבות לא נמצא שפקע"ר אפיין את הצורך במיגון הגג. בנוסף לכך, לא נמצא שהיחידה להתיישבות התנתה את מתן הסיוע הכספי בקבלת חוות דעת ואישור פקע"ר בדבר הצורך בכך.

(5) במאי 2002 - סיוע של 200,000 ש"ח להתקנת סורגים בבתי תושבים בשני יישובים בעקבות פיגוע באחד מיישובים אלה.

(6) באפריל 2003 - סיוע בסכום של 200,000 ש"ח למועצה אזורית ה' לגידור במוסד חינוכי ביישוב מסוים שבתחומה.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי "אנו רואים אחריות כוללת ורחבה [ההדגשה במקור] לנושא ההתיישבותי בכללותו. מתוך כך, במקרים חריגים ויוצאי דופן, כשמדובר בהצללת חיי אדם נהגנו בסיוע חריג מתוך שיקול דעת, בדיקה פרטנית ולאחר ביקור והתרשמות בלתי אמצעית והתייעצות עם חברי ועדת ההקצאות. אין אנו רואים בנהלים גזילת שיקול הדעת במקרים של הצלה ממשית של חיי אדם".

לדעת משרד מבקר המדינה, ריבוי מקרים חריגים, המאפשרים שלא בהתאם לקריטריונים שנקבעו, תוך פרשנות רחבה של ייעודי הסיוע וללא אמות מידה להפעלת שיקול הדעת, מותירים עמימות רבה הפוגעת בעיקרון השוויון וההזדמנות השווה במתן הסיוע.

ד. מימון פעולות שבאחריות צה"ל

בשנת 2000 סייעה היחידה להתיישבות, באישור הוועדה, לרשות מקומית בסך של 100,000 ש"ח לרכישת רובי צבע לאימון כיתות כוננות באיו"ש ובאזח"ע. זאת על אף שהאחריות על האימון והציוד של כיתות הכוננות ביישובים מוטלת על צה"ל ואינה מהווה חלק מיעדי תקציב היחידה; ואין עניין זה נמנה עם מרכיבי הביטחון הבסיסיים והחריגים שקבעו פקע"ר והוועדה.

כמו כן, בשנת 2002 סייעה היחידה להתיישבות, באישור הוועדה, לרשות מקומית בהתקנת תאורה בצומת הכניסה למחנה צבאי בסכום של 15,000 ש"ח. זאת על אף שהאחריות בעניין זה מוטלת על צה"ל ואינה נגזרת מיעדי היחידה; ואין עניין זה נמנה על מרכיבי הביטחון הבסיסיים והחריגים, שקבעו פקע"ר והוועדה.

4. סיוע במימון פרויקטים משותפים

א. קביעת התקציב

היחידה להתיישבות יוזמת ביצוע פרויקטים בתחומי הביטחון וההתיישבות. מימון הפרויקטים נעשה באמצעות איגום כספים ממשרדי ממשלה, מפקע"ר ומגופים אחרים, והקצאתם לרשות מקומית או ליישוב שעבורו מתבצע הפרויקט, דבר המאפשר ליזום פרויקטים בהיקפים כספיים גדולים. לדוגמה, בשנת 2001 השתתפה היחידה להתיישבות בפרויקטים בהיקף של כ-92 מיליון ש"ח, ובשנת 2002 - בפרויקטים שהסתכמו בכ-70.5 מיליון ש"ח.

ממסמכי עוזר השר עלה, ששיעור ההשתתפות של היחידה להתיישבות במימון פרויקטים אינו נקבע על פי הסכם קבוע, או על פי נוסחה מוסכמת עם משרדי ממשלה ומגופים אחרים. אלא, היחידה להתיישבות מבקשת ממשרדי ממשלה ומגופים אחרים להשתתף בעלות פרויקט או ברכישת אמצעים, ובפועל מתנהל ביניהם משא ומתן על שיעורי המימון שיעמיד כל אחד מהגופים מתקציבו. זאת, מאחר שהיחידה להתיישבות לא קבעה נוהלי עבודה קבועים וקריטריונים מקובלים לגבי שיעור המימון הכספי בהתייחס למגוון תחומי הסיוע. עקב כך, בשנים 2001 ו-2002 סייעה היחידה להתיישבות יחד עם משרדי ממשלה אחרים במימון פרויקטים שנועדו למטרה זהה עבור רשויות מקומיות ויישובים, כאשר שיעור השתתפותה במימון היה שונה בכל פרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהיחידה להתיישבות תפעל בהתאם לדפוסי מינהל תקין ותעגן בנהלים קריטריונים לפעילותה בפרויקטים משותפים.

ב. ביצוע הפרויקטים המשותפים

(1) הקמת גשר

באפריל 2000 אישרה הוועדה סיוע בסך של 100,000 ש"ח למועצה מקומית ו' (להלן - המועצה המקומית) עבור שיקום גשר (להלן - הגשר) אשר נמצא בתחומה. בתחילת שנת 2001 פנה ראש המועצה המקומית ליחידה להתיישבות, וביקש סיוע נוסף עבור שיקום הגשר או בנייה של גשר חדש, בעלות שהוערכה על ידיו בסך של כ-1.5 מיליון ש"ח. ביוני 2001 התקיים דיון בעניין הגשר בראשות ראש היחידה להתיישבות ובו עלה, כי למועצה המקומית ולפיקוד הצפון מטרה משותפת לבנות גשר בטון במקום הגשר הקיים. מטרת המועצה הייתה - מעבר של טרקטורים חקלאיים, ומטרת פיקוד הצפון הייתה - מעבר של רכב-קרב משוריין.

ראש היחידה להתיישבות סיכם באותו דיון, כי היחידה להתיישבות תשתתף במימון הפרויקט בסכום של 250,000 ש"ח; צה"ל - 500,000 ש"ח; משרד הפנים - 200,000 ש"ח; משרד החקלאות - 350,000 ש"ח; משרד התחבורה - 100,000 ש"ח; והמועצה המקומית - 100,000 ש"ח. מן התייעוד עלה, כי בניית הגשר לא יצאה אל הפועל במהלך שנת 2001 וזאת משום שהתברר, כי התקציב שעליו סוכם בסך של 1.5 מיליון ש"ח לא יספיק, והיה צורך בכ-800,000 ש"ח נוספים. בשנת 2002 סוכם, כי צה"ל, היחידה להתיישבות וגופים נוספים יממנו את תוספת העלות. עוד עלה מן התייעוד, כי ראש היחידה להתיישבות ביקש מהמועצה המקומית "להאיץ את הליך השלמת המכרז ולצאת לביצוע הפרויקט בהקדם". בספטמבר 2002 דיווחה המועצה המקומית ליחידה להתיישבות על תוצאות המכרז שערכה להקמת הגשר ועל מה שהגדירה כ"תיאום עלויות" של בניית הגשר: התקציב שנדרש לביצוע הפרויקט עמד על כ-2.8 מיליון ש"ח. המימון הנוסף שנדרש לפרויקט הקמת הגשר נחלק בין המועצה המקומית וגוף אחר.

ממכתב של נציגת היועמ"ש בוועדה מאוקטובר 2002 אל עוזר השר דאז עלה, כי היו לה הסתייגויות בנוגע לבקשת היחידה להתיישבות לסייע במימון הקמת הגשר. בין היתר כתבה, כי "לעניין מעבר טנקים - נראה, כי התקציב צריך להיות צה"לי בלבד (כשם שאין תקציב היחידה להתיישבות משמש להקמת בסיס צבאי), ולא מתקציב מרכיבי ביטחון ליישובים. לעניין היבט מעבר כלים חקלאיים - זוהי כאמור שאלה של מדיניות, שקביעתה חורגת מתחומי כנציגת היועמ"ש: תפיסה רחבה או צרה של 'ביטחון'... אציין רק, כי לכאורה בשאלה עד כמה להרחיב התפיסה נדמה שיש לקחת בחשבון את מידת מוגבלותם של התקציבים ושאלת תעדוף הפניות לנושאי ביטחון מובהקים של ההתיישבות, שכן אין חולק, כי זה לא ההמ"ב דנן [הוראות משרד הביטחון]".

חרף חוות הדעת של נציגת היועמ"ש מאוקטובר 2002, כאמור, אישר ראש היחידה להתיישבות באוקטובר 2002 סיוע להקמת הגשר בסך של 350,000 ש"ח. דהיינו 100,000 ש"ח יותר ממה שסוכם בשנת 2001 ו-250,000 ש"ח יותר ממה שאישרה הוועדה בשנת 2000.

משרד מבקר המדינה מעיר כלהלן:

פעילותה של היחידה להתיישבות לאיגום התקציב לבניית הגשר התבססה על אומדן תקציבי, אשר הוגש על ידי מהנדס המועצה ומתכנן הפרויקט. אומדן זה לא כלל הערכות הנדסיות מקצועיות, הנדרשות להשלמת התכנון, ולא נבדקה סבירותו. כתוצאה מכך, חל גידול ניכר בין הערכת המחיר הראשונה, שהייתה על סך של 1.5 מיליון ש"ח, לבין הערכת העלות, שהתקבלה לאחר עריכת המכרז ו"תיאום העלויות", בסך של 2.8 מיליון ש"ח.

הסיוע של היחידה להתיישבות במימון הקמת הגשר, שנועד לשרת גם את צה"ל, מעיד על אי-בהירות בתחילת גבולות סמכותה של היחידה להתיישבות בסיוע לפרויקטים משותפים, כפי שעולה מחוות הדעת בעניין זה של נציגת היועמ"ש.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "יחידת עוזר השר רואה במסגרת פעילותה, שיתוף גורמים ביטחוניים ואזרחיים לביצוע פרויקטים משולבים, כדרך עבודה נכונה המשרתת נכון את צרכי הביטחון וההתיישבות, שלא ניתן להפרידם כאשר באים לדון בסוגיות שלהן מכנה משותף הנובע ממציאות וצורך ביטחוניים. מתפקידה של היחידה לתת מענה לצרכים הביטחוניים וההתיישבותיים יחד".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משהב"ט לקבוע קריטריונים אחידים לסיוע, ובכלל זה ייקבע אם ובאיזו מידה תסייע היחידה להתיישבות במימון פרויקטים, שבהם משולבים צרכים ביטחוניים והתיישבותיים, וכי כל סיוע חריג יובא לאישורו.

(2) סיוע במימון מקלטים

על פי הוראה ב', מפקד פקע"ר, בתוקף תפקידו כראש הג"א על פי חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951, נושא באחריות כלפי שר הביטחון לניהול תכנית המקלוט המוסכמת ולמימושה באמצעות הרשויות המקומיות ובאחריותן, או באמצעות אגפי משהב"ט, במסגרת תכנית התקציב המאושרת - או ביחד עם אגפי משהב"ט.

על פי הוראה ב', באחריות פקע"ר ליזום בנייה, שיקום ושיפור מימון מקלטים ביישובים, וזאת על פי פקודת הצבא ובהתאם לאחריותו לנושאי הגנה מרחבית (הגמ"ר), ובכפוף למגבלת התקציב שניתנה לנושא על ידי משרד האוצר. עוד נקבע בהוראה ב' בעניין זה, כי לא יינתן מימון נפרד לתחזוקה שוטפת של מקלטים, שהיא מחובתה של הרשות המקומית; השתתפות פקע"ר במימון תחזוקתי נקודתי של מקלטים, תיקבע על פי מדיניות פקע"ר שתיקבע מזמן לזמן; בתחום התקציב על פקע"ר לערוך, בתיאום עם עוזר השר להתיישבות, הצעה לתכנית מקלוט ומרכיבי ביטחון, רכישה ותקציב במסגרת שנתית או רב-שנתית, שתוגש על ידי פקע"ר בתיאום עם אגף התקציבים במשהב"ט כדרישה תקציבית למשרד האוצר; התקציב להשלמת פערים במקלוט מכוסה מתקציב האוצר להוצאות חירום אזרחיות ונכלל בתקציב הביטחון.

בביקורת עלה, כי בינואר 2001 סייעה היחידה להתיישבות לעירייה א' בסכום של 250,000 ש"ח עבור שיקום מקלטים בעיר, אף שנושא זה נכלל בתחום האחריות של פקע"ר, כאמור בהוראה ב'.

בישיבת הוועדה מאפריל 2001 נדונה בקשת היחידה להתיישבות לאשר קביעת קריטריון חדש, שיאפשר ליחידה להתיישבות, על פי החלטתה, לסייע לרשויות מקומיות במימון מירבי של 20,000 ש"ח ועד להיקף של 50% מסך כל פרויקט של שיקום מקלטים ורכש ציוד עבורם. בפרוטוקול של אותו דיון נכתב, כי "יש צורך חיוני בכך, כי תקציב פיקוד העורף לשיקום מקלטים (במימון מפעל הפיס) זעום לעומת הצרכים". חברי הוועדה לא אישרו את הבקשה והחליטו, כי "נציג היועמ"ש יבחן את הסוגיה ויעביר התייחסותו".

בחוות הדעת בעניין זה ממאי 2001 של נציגת היועמ"ש נכתב, בין היתר, כי יש לתקן את הוראה ב' "באופן שירכך את האיסור למימון תחזוקת מקלטים, או, לחלופין, לבקש אישור מנכ"ל להריגה מסעיף זה באופן נקודתי". עוד ציינה נציגת היועמ"ש, כי בהיבט התקציבי יש לדאוג לכך שלא יהיה מצב של כפל תקצוב לצורכי שיקום מקלטים, הן מתקציב משרד האוצר המופנה לרשויות המקומיות ולפקע"ר לטובת שיקום מקלטים, והן מתקציב היחידה להתיישבות שנועד למימון מרכיבי ביטחון אחרים.

בעקבות קבלת חוות דעתה של היועמ"ש, החליטה הוועדה במאי 2001, כי "לא יינתן סיוע המיועד בלעדית לנושא המקלוט, אלא יינתן סיוע עבור רכש ציוד רב-תכליתי לשעת חירום המתאים להגדרת מרכיבי ביטחון" כמו גנרטורים, מיטות מתקפלות, תאורת חירום ומיכלי מים וזאת בשיעור של עד 50% מכל העלות ועד 20,000 ש"ח.

גם לאחר חוות הדעת של נציגת היועמ"ש לא פעלה היחידה להתיישבות בהתאם להמלצותיה והמשיכה לסייע לרשויות בנושא המקלוט. להלן דוגמאות:

א. בשנים 2001 ו-2002 סייעה היחידה להתיישבות למועצה האזורית ז' בסכום של 50,000 ש"ח כל שנה לשיקום מקלטים; היחידה להתיישבות הבטיחה למועצה לסייע לה בסכום של 50,000 ש"ח גם בשנת 2003.

ב. באוקטובר 2002 החליטה הוועדה לאשר סיוע בסכום של 150,000 ש"ח עבור הקמת מקלט בבית הספר היסודי בקיבוץ א', וזאת עקב שגיור טילי קאסם על הקיבוץ. בהחלטת הוועדה צוין, כי האישור ניתן לפנים משורת הדין, עקב הסיכון הגדול הנשקף לתלמידים במקום.

בנוגע להשתתפות היחידה במימון מקלטים הודיע עוזר השר למשרד מבקר המדינה, כי "בהתחשב בנסיבות המיוחדות ראינו לנכון לסייע במספר מקרים חריגים על פי פניית אלוף פקע"ר להשתתפותנו באופן חריג. התייחסותנו למקרים אלו הינה לפנים משורת הדין ואנו משוכנעים שפעלנו נכון במציאות שעמדה לפנינו. מקרים מיוחדים אלו הובאו לדיון בוועדת ההקצאות וקיבלו אישורה למתן הסיוע. אנו פועלים להתאמת הוראה ב' בנוגע לסעיפים הנוגעים למקלוט".

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי "פקע"ר עוסק בשיקום מקלטים והקמת מקלטים בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות. מאחר והתקציב הקיים אינו מספק את הצרכים, לעתים נאלץ פקע"ר לפנות לגופים נוספים לסיוע תקציבי. היחידה להתיישבות מהווה גורם מסייע באיגומים תקציביים אלו".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיומם של צרכים חיוניים בנושא המקלוט והמחסור במשאבי פקע"ר נדונו בוועדה כבר באפריל 2001, ועל אף המלצות נציגת היועמ"ש בדבר הסדרת סמכות חוקית לוועדה לסיוע בנושא, לא פעלה היחידה להתיישבות לשינוי הוראה ב' ולתיאום תקציבי; ואף לא פנתה למנכ"ל משהב"ט כדי לבקש את אישורו לפעול בעניין זה בחריגה מהוראה ב'. גם אם היה מדובר במקרים חריגים היה על הוועדה, למצער, להתנות את הסיוע בכך, שלאחר הקמת המקלט יוחזר לה הסיוע מתקציבם של הגופים האחראים על פי דין להקים מקלטים.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי ההערה בדבר החזרת הכסף מקובלת עליו, וכי יפעל להחזרת התקציב ממשרד החינוך.

5. סיוע למועצה אזורית ח'

ב-31.7.02 סיים העוזר להתיישבות לשעבר של שר הביטחון למלא את תפקידו במשהב"ט וזאת עקב רצונו להתמודד בבחירות לראשות המועצה האזורית ח', שהתקיימו בנובמבר אותה שנה. לדבריו, הודיע בתחילת 2002 ליועמ"ש למערכת הביטחון על כוונתו להתמודד בבחירות. לאחר התפטרותו הוא התמודד בבחירות כמתוכנן ונבחר לתפקיד ראש המועצה.

מן התייעוד עלה, כי ב-9.6.02, כשישה חודשים לפני מועד הבחירות למועצה האזורית ח', ובזמן ששקל להתמודד בבחירות לראשותה, ערך העוזר לשעבר סיור במועצה האמורה, ובהלכו החליט על מתן סיוע במימון ישיר ליישובי המועצה מתקציב יחידתו וכן במסגרת איגום תקציבים לביצוע פרויקטים שונים כלהלן:

500,000 ש"ח במסגרת איגום תקציבי עבור כבישים ביטחוניים/חקלאיים, מתוכם 125,000 ש"ח מתקציב היחידה להתיישבות; 45,000 ש"ח עבור החלפת שער בקיבוץ ב'; 150,000 ש"ח עבור שדרוג דרכי ביטחון ביישובי המועצה; 100,000 ש"ח איגום תקציבי עבור העתקת קו תאורה ודרך ביטחון בקיבוץ ג' - 25,000 מסכום זה במימון היחידה להתיישבות; 15,000 ש"ח להקמת בסיס למשמר אזורי; 225,000 ש"ח במסגרת איגום תקציבי להעתקת מרכיבי ביטחון בקיבוץ ד' - 115,000 מסכום זה מתקציב היחידה להתיישבות; ו-25,000 ש"ח למימון החלפת שער בקיבוץ ה' לפי המלצת קצין הגנה מרחבית החטיבתית. משרד מבקר המדינה מציינ, כי קיבוץ ה' לא הוגדר באותה עת על ידי פקע"ר וגם לא במועד סיום הביקורת, כיישוב שמיקומו הגיאוגרפי מקנה סיוע בהקמת מרכיבי ביטחון.

העוזר לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2003, כי חלק מההחלטות האמורות למתן סיוע נתקבלו קודם לסיור על סמך עבודת מטה, שהחלה עם תחילת שנת העבודה, והן: כבישים ביטחוניים/חקלאיים, העתקת מרכיבי ביטחון בקיבוץ ד', והקמת בסיס למשמר האזורי.

כאמור, ההחלטות על הקצאת כספי הסיוע לרשויות המקומיות התקבלו, בין היתר, גם בסיוורים שערך העוזר לשעבר, כפי שנעשה במקרה האמור, וגם ההחלטות על מתן סיוע, שקדמה להן עבודת מטה, נמסרו למועצה במועד הסיור האמור. לדעת משרד מבקר המדינה, במצב שבו ערך העוזר לשעבר את הסיור ביישובי המועצה האזורית האמורה והקצה את הסיוע במהלכו, ובו-בזמן שקל להתמודד בבחירות על ראשותה, נוצר חשש שהחלטותיו למתן הסיוע ליישובי המועצה ניתנו מתוך מצב של ניגוד עניינים, ולו למראית עין. לפיכך, היה עליו להימנע מהשתתפות בסיור ובהחלטות על הקצאת הסיוע במהלכו.

שינוע יבילים והצבתם באיו"ש

ראש תחום תשתית במנא"ז שבאיו"ש הינו הסמכות המאשרת שינוע והצבה של מבנים יבילים (קראונים) באזור, מתוקף סמכותו המוקנית לו על פי הצו שהוציא מפקד האזור בדבר העברת טובין (יהודה והשומרון) (מס' 1252), תשמ"ח-1988; והתקנות בדבר העברת טובין (הובלת מבנים יבילים) (יהודה והשומרון), תשנ"ג-1993.

הדינים החלים באיו"ש מחייבים, כי הצבת קראוון באזור תיעשה רק לאחר קבלת שלושה היתרים, האמורים להסדיר שלושה היבטים שונים: במישור התכנוני נדרשת עמידה בהוראות התכנון והבנייה וקבלת היתר בנייה; במישור הקנייני נדרש היתר של בעל הקרקע להצבת הקראוון; רק לאחר קבלת ההיתרים הללו ניתן ראש תחום תשתית במנא"ז היתר להובלת הקראוון, וזאת אם ההובלה עונה לנהלים של פיקוד המרכז והמנא"ז. הצבת קראוון באיו"ש בלי שניתנו רישיון בנייה וההיתרים הנדרשים, כאמור, מהווה הפרה של הדין התקף באזור.

1. בביקורת עלה, כי הגופים באיו"ש, העוסקים בשינוע מבנים יבילים והצבתם, פועלים בשנים האחרונות על פי נוהל הובלת מבנים יבילים באיו"ש ובאזח"ע מטעם מתפ"ש (להלן - הנוהל). בנוהל נקבע, בין היתר, כי גוף המבקש להעביר מבנים יבילים בתחומי איו"ש ואזח"ע יפנה לרשות המקומית שבאחריותה הוא נמצא. מהנדס הרשות המקומית יבדוק את הבקשה ויעבירה לתחום תשתית במנא"ז לבדיקתה ולאישורה. על פי הנוהל תכלול הבקשה: (א) כמות המבנים היבילים שהעברתם מבוקשת; (ב) יעד המבנים; (ג) מס' התב"ע ומס' המגרש שבהם יוצבו; (ד) סטטוס התב"ע ופירוט ההיתרים התכנוניים הקיימים להצבת המבנים באתר המיועד; (ה) צילום הקטע הרלוונטי של התב"ע ומיקום המבנים בתחומה, וכן ההיתר שניתן על ידי המועצה; (ו) מסלול ההעברה.

עוד נקבע בנוהל, כי על תחום תשתית במנא"ז לבדוק, כי הבקשה מכילה את כל הפרטים שלעיל ובמיוחד את "תוקף התב"ע בה מתוכננים להיות מוצבים היבילים" ואת "יעדי הקרקע הרלוונטים בהם יוצבו המבנים היבילים". אחרי אימות פרטי הבקשה ואישורה על ידי ראש תחום תשתית במנא"ז, יש להעבירה לראש ענף (להלן - רע"ן) תשתית במתפ"ש, אשר יעבירה לעוזר השר לאישור. בשלב הבא לאחר אישור עוזר השר יש להעביר את הבקשה למזכיר הצבאי של שר הביטחון. על המזכיר הצבאי של שר הביטחון להעביר את אישור הבקשה ללשכת הרמטכ"ל ולמנא"ז באמצעות רע"ן תשתית במתפ"ש; ראש תחום תשתית במנא"ז יידע את הגורם המבקש ויוציא היתר כמבוקש. לחלופין, עליו ליידע את המבקש בדבר סירוב הבקשה.

בביקורת עלה, כי הנוהל הינו, למעשה, טיוטה של פקודה (מס' 511) מטעם מתפ"ש, שבמועד עריכת הביקורת, מרס 2003, טרם אושרה ולא ניתן היה ללמוד מאימתי, בפועל, החלו לנהוג על פיו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי השימוש בטיטוט נהל אינו ראוי, משום שהוא יוצר חוסר בהירות לגבי תקפותו.

ראש ענף תשתית במתפ"ש הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי "באפריל 2003 פרסמנו עדכון לפקודה הנ"ל שכיום בתוקף".

בתשובתו לממצאי הביקורת הודיע עוזר השר למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי "על פי ההוראה המקורית ראש תחום תשתית במנא"ז הוא הסמכות לאישור שינוע יבילים. האישור ניתן על ידיו לאחר בדיקת הנושאים הסטטוטוריים. לימים, נושא שינוע מבנים יבילים קיבל אופי מיוחד רגיש יותר ולכן נקבע שנותן האישור הסופי הוא דרג מדיני ולא הדרג המקצועי. אכן נקבע, שעוזר שהב"ט כבקיא במדיניות השר הוא זה שייתן את האישור הסופי לשינוע יבילים".

2. עוד עלה בביקורת, כי בשנת 2002 אישר העוזר לשעבר לרשויות מקומיות באיו"ש ולגופים אחרים לשנע ולהציב מבנים יבילים באיו"ש, וזאת בטרם הוסדר מעמדן הסטטוטורי של הקרקעות שבתחומן הוצבו היבילים, וללא אישור של ראש תחום תשתית במנא"ז כנדרש על פי הצו והנוהל המחייב.

להלן דוגמאות:

א. בינואר 2002 אישר העוזר לשעבר למועצה אזורית ט' להציב שבעה מבנים יבילים באתר מסוים באיו"ש על אף שתכנית המתאר באתר זה טרם נדונה, ועל אף שנציג תחום תשתית במנא"ז הודיע לעוזר השר כבר בנובמבר 2001, כי עם הצבת היבילים במקום, יהא על יחידת הפיקוח של המנא"ז "לטפל בקרוואנים בנוהל בב"ח [בניה בלתי חוקית]."

ב. בפברואר 2002 אישר העוזר לשעבר למועצה אזורית י' לשנע שני מבנים יבילים ולהציבם ביישוב מסוים באיו"ש, על אף שראש תחום תשתית במנא"ז לא אישר את הבקשה. יתר על כן, עוזר השר נתן את אישורו למרות הודעת נציג תחום תשתית במנא"ז בינואר 2002, כי ליישוב האמור "אין תכנית מתאר, ועל כן לא ניתן חוקית לתת היתר בניה במקום". עוד הודיע נציג תחום תשתית לעוזר השר, כי "תחום הצבת המבנים הינו בתחום אדמות פרטיות בבעלות פלסטינים ובמקום אין תחום שיפוט".

העוזר לשעבר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, בתגובה לממצאי הביקורת, כדלקמן:

1. "בכל הקשור לשינוע יבילים פעלתי על פי הנחיות שהב"ט ובכפוף להנחיותיו הפרטניות שניתנו מעת לעת.

2. ככלל, מדיניות שהב"ט שעל פיה פעלתי אפשרה, לאחר בדיקה פרטנית של כל פנייה ופנייה לשינוע והצבת מבנים יבילים, לאשר בקשות לצורכי ציבור, כגון תוספת כיתות למוסדות חינוך, מבנים לצורכי דת ותוספות כתוצאה מגידול טבעי ביישובים.

3. כל המקרים המוזכרים, שאושרו לשינוע והצבה, נמצאים במסגרת תכניות מתאר בשלבים שונים של ההליך הסטטוטורי הנדרש ומן העובדה שמדובר במבנים יבילים, ובמקרים המיוחדים שאושרו אין מניעה להובלתם והצבתם.

4. כל פנייה שאישרתי עברה בדיקה פרטנית ומדוקדקת בתחום תשתית במנא"ז על מנת לוודא שהבקשה תואמת את הבסיס הסטטוטורי הנדרש.

5. עלי לציין, כי האישורים המוזכרים בממצאי מחברי דו"ח הביקורת מהווים חלק קטן מהבקשות שהופנו על ידי הרשויות וניתנו רק ובכפוף למסגרת אותה הנחה אותי שר הביטחון.

שר הביטחון לשעבר (ח"כ ב' בן אליעזר) מסר למשרד מבקר המדינה בעניין זה, כי "אינני יכול להתייחס ולא עסקתי באופן פרטני במקרים שהובאו בדוח. ברצוני להבהיר, כי המדיניות הכללית בלבד נקבעה על ידי בשיבות שוטפות אותם ניהלתי עם מטה משרדי, שעיקרה שאין לאשר פעולות שאינן עפ"י הנוהל".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במקרים האמורים ניתן היתר לשינוע היבילים ולהצבתם למרות שמנא"ז לא אישר כנדרש בצו ובנוהל את הבסיס הסטטוטורי הנדרש לפעולות אלה.

ראש מטה שר הביטחון הנוכחי (מר ש' מופז) הודיע ביוני 2003 למשרד מבקר המדינה, "כי היתר לשנינוע יבילים ניתן אך ורק לאחר קבלת אישור המנהא"ז ואישור עוזר שהב"ט הבוחנים כל בקשה לגופה".

מעקב ובקרה על ביצוע מרכיבי ביטחון

הוראה ב' קובעת, בין היתר, כי "היחידה להתיישבות תבצע מעקב ובקרה אחר ביצוע המשימות בתחום מרכיבי ביטחון ותוכל להשתמש בפקע"ר לביצוע מעקב לגבי משימות שבוצעו דרכו. במקרים אלה יעביר פקע"ר דוח מפורט ליחידה להתיישבות".

1. מהתיעוד עלה, כי היחידה להתיישבות סייעה בשנת 2002, במקרים מסוימים ובאישור הוועדה, במימון פרויקטים בדיעבד, לאחר הקמתם. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהחלטתה לסייע במימון פרויקטים בדיעבד נפגמה יכולתה של היחידה להתיישבות לקיים מעקב ובקרה על הביצוע.

2. בביקורת עלה, כי במרבית המקרים אין היחידה להתיישבות מקיימת מעקב ובקרה אחר ביצוע העבודות בתחום מרכיבי ביטחון ביישובים, שהיא שותפה במימנם, כנדרש בהוראה ב'. בפרויקטים רבים, כמו שיקום דרכי ביטחון היקפיות והקמת תאורה בצמתים, מסתפקת היחידה להתיישבות באישורים, כגון אישור מראש הרשות המקומית או מבעל תפקיד אחר ברשות המקומית או של מהנדס חיצוני שמינתה הרשות המקומית מטעמה - המעידים על סיום העבודות. לגבי עבודות המבוצעות באמצעות פקע"ר נמצא, כי בחלק מהמקרים מסתפקת היחידה להתיישבות באישורים פורמליים מטעם פקע"ר המדווחים על סיום העבודה, ואינה מקפידה לקבל מפקע"ר דוח מפורט על ביצוע הפרויקט, כמתחייב מהוראה ב'.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי ליחידה להתיישבות אין כלים לביצוע מעקב ובקרה אחר משימות, כפי שמופיע בהוראה ב'. בפועל מבצע את הבקרה גוף מקצועי בהתאם לפרויקט. עוד הודיע, כי הוא פועל לתקן בעניין הנדון את הוראה ב'.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שיחידת עוזר השר מממנת מתקציבה פרויקטים בתחומים רבים בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח בלא שהיא מבצעת בעצמה מעקב ובקרה, יש לקבוע בנהלים את דרכי הבקרה ואת אופן הדיווח על ביצוע הפרויקטים, כדי לאפשר קיומם של דפוסי מינהל תקין בתחום זה.

ממצאי הביקורת שתוארו לעיל בתחום הסיוע לרשויות המקומיות במימון מיגון ומרכיבי ביטחון ביישובים וכן בתחום המימון המשותף של פרויקטים עם משרדי ממשלה אחרים, ובתחום שינוע היבילים, מתארים תמונת מצב של פעילות בלתי תקינה החורגת מכללי המינהל התקין, החל משלב הכנת תכנית העבודה השנתית, עבור לביצועה וכלה במעקב ובבקרה. במקרים רבים הוקצו תקציבים ללא אמות מידה ברורות ואחידות, ללא קביעת סדר עדיפויות, ולעתים תוך חריגה מהוראות משהב"ט, או בטרם הוסדר המעמד הסטטוטורי של יישובים ואתרים שבהם הותקנו מרכיבי ביטחון.

יש להקפיד ולעגן בהוראות אמות מידה, שיאפשרו להקצות את הסיוע בתחום מרכיבי הביטחון לרשויות המקומיות על בסיס סדרי עדיפויות הנגזרים מן הצרכים בפועל; ולערוך בקרה נאותה על ביצוע הפעולות בתחום זה. משרד מבקר המדינה מדגיש, כי פרשנות רחבה והיעדר אמות מידה ונהלים מותירים עמימות רבה הפוגעת בעיקרון השוויון וההזדמנות השווה במתן סיוע.

מן הראוי, שפעילות יחידת עוזר השר תעוגן בעיקרה במסגרת תכנית עבודה שנתית, ישימה למימוש ומפורטת, שכוללת הקצאת רזרבה תקציבית סבירה כמענה גמיש לצרכים ביטחוניים דחופים; ותוך הקפדה על קיום בקרה על הקצאת הכספים בהתאם למטרות המוגדרות בהוראות משהב"ט.

לדעת מבקר המדינה, על משהב"ט לפעול בדחיפות לתיקון ולשיפור התחומים שתוארו לעיל תוך הקפדה על קיום נהלים, אמות מידה ברורות, בקרה ופיקוח נאותים כנדרש במינהל הציבורי בכלל ובמשרדי הממשלה בפרט. מן הראוי, שהשינויים בהוראות משהב"ט ייעשו, במידת הצורך, לאחר בחינת הצרכים והשיקולים הרלוונטיים, ולא על מנת להתאים את ההוראות בדיעבד למציאות שעל פיה פעלה היחידה להתיישבות.

היערכות מערך הכבאות וההצלה למצבי חירום

תקציר

עד לשלהי שנות ה-90, מרבית הכבאים שבתחנות הכיבוי גויסו בחירום לצה"ל למקצועות ולתפקידים שונים, ורק חלק מהם הוצב מחדש בתחנות הכיבוי יחד עם חיילי מילואים נוספים, שלא היו מיומנים לבצע את תפקידם ככבאים. הדבר גרם לכך, שהפעלת מערך זה הייתה מסורבלת ולא יעילה. בסוף שנות ה-90, בחנה ועדה משותפת לנציבות הכבאות וההצלה שבמשרד הפנים ולפיקוד העורף שבצה"ל את נושא שיתוף הפעולה של שני גופים אלה בחירום (להלן - ועדת השת"פ). בתחילת שנת 2000, לאחר פרסומן של המלצות ועדת השת"פ, ולאחר אימוצן בידי מפקד פיקוד העורף ונציב הכבאות וההצלה, אורגן מחדש מערך הכבאות וההצלה כמערך אחד, כשהתפיסה היא, שבחירום יישארו המסגרות האורגניות של תחנות הכיבוי וההצלה, ואליהן יצטרפו חיילי מילואים של פיקוד העורף כיחידות תגבור. עוד נקבע בהמלצות ועדת השת"פ, שעל פיקוד העורף להכשיר את חיילי יחידות התגבור לתפקידם ולאמנם יחד עם הכבאים שאליהם יצטרפו בתחנות הכיבוי.

משרד מבקר המדינה ערך ביקורת על היערכותו של מערך הכבאות וההצלה האחד ועל הצטיידותם של שירותי הכבאות לקראת אירוע בלתי-קונבנציונלי שלא בחירום, כשהמערך האחד אינו מופעל. בביקורת עלו ליקויים, שהשפיעו על קצב הפיכתו של המערך האחד למיבצעי, ועיקרם:

א. ועדת השת"פ קבעה לוחות זמנים לא מציאותיים לאיושן של יחידות התגבור, להכשרתן, לפרסום פקודת ארגון למערך האחד ולהכרת שירותי הכבאות כמפעלים חיוניים. זאת, בין היתר, כתוצאה מאי-התחשבות בעיכובים צפויים הנובעים ממעורבותם של גורמים נוספים שהיה בהם כדי להשפיע על יישום החלטותיה.

ב. התקיימו יחסי גומלין ושיתוף פעולה רופפים בין נציבות כבאות והצלה לבין פיקוד העורף, שעה שהקמת המערך האחד מצריכה שיתוף פעולה הדוק בין הגורמים.

ג. חסרה תורת הפעלה למערך האחד לתרחישים קונבנציונליים ובלתי-קונבנציונליים, המהווה אבן דרך בסיסית לגורמים המעורבים לצורך היערכותם לחירום ולפעילות מיטבית בעת הצורך.

ד. טרם נקבעה סופית המסגרת, שבאמצעותה תובטח בחירום זמינותם של הכבאים החייבים בשירות ביטחון ושל אלה הפטורים ממנו.

ה. רק כ-14% מחיילי יחידות התגבור הוכשרו לתפקידם, כנדרש בהנחיות פיקוד העורף, וכלל המערך האחד טרם התאמן לתפקידו כמקשה אחת, כנדרש בהמלצות ועדת השת"פ ובהנחיות פיקוד העורף.

ו. פעולתם ויכולת תפקודם של כלל הכבאים באירוע בלתי-קונבנציונלי תהיה מוגבלת. זאת, משום שאף לאלה הפועלים בעת רגיעה קיים חוסר בצידוד ייעודי לאירועים דלעיל, ולחיילי יחידות התגבור, שיצטרפו אליהם בחירום, כלל אין ציוד כזה.



מבוא - מבנה שירותי הכבאות וההצלה

רשות הכבאות וההצלה פועלת על פי חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - חוק הכבאות). על פי חוק זה, רשות הכבאות מופקדת, בין השאר, על מתן שירותים לכיבוי דלקות, למניעתן ולהצלת נפש ורכוש. שירותי הכבאות וההצלה במדינה (להלן - שירותי הכבאות) פועלים במסגרת 25 רשויות כבאות הפרוסות ברחבי הארץ.¹

נציבות כבאות והצלה (להלן - הנציבות) שבמשרד הפנים הוקמה בשנת 1989, ומשמשת כמטה מינהלי המנחה מקצועית ומינהלית את שירותי הכבאות במדינה. בראש הנציבות עומד נציב כבאות והצלה (להלן - הנציב), שממונה על ידי שר הפנים.

שירותי הכבאות, כמו גם ארגונים אחרים, הוכרוזו ביוני 1965 כארגון עזר.² על פי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), בתקופת קרבות או בשעת תמרונים הג"א (להלן - חירום) למפקד הג"א המחוזי קיימת סמכות להפעיל את ארגוני העזר שבמחוז. עם הקמת פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) ב-1992, כפופים שירותי הכבאות וההצלה לפקע"ר³, וככזה, מוסמך פקע"ר בחירום להפעיל את ארגוני העזר ואת הציוד שברשותם. כפיפות זו באה לידי ביטוי, למשל, בכך, שמפקד מחוז⁴ של פקע"ר מוסמך להורות למפקד של שירותי הכבאות את סדר העדיפויות לטיפול באירועים.

עד סוף שנת 1999 התבסס מערך הכיבוי בחירום⁵, שהופעל בידי פקע"ר, על 56 פלוגות ומחלקות לכיבוי ולהספקת מים של פקע"ר, ובהם כבאים משירותי הכבאות שגויסו לצה"ל וחיילי מילואים מפקע"ר, שמנו ביחד כ-4,500 חיילים. מערך זה כלל גם כבאים משירותי הכבאות שלא גויסו לצה"ל. עוד כלל המערך כ-1,350 כלי רכב (ייעודי ומינהלתי), ציוד לכיבוי אש וציוד כללי, מחסנים רבים לאחסון הציוד ברחבי הארץ ומערך לאחזקה ולטיפול שוטף בכלי הרכב ובציוד. ממסמכי פקע"ר ומשיחות עם מפקדים של שירותי הכבאות עלה, כי הפעלתו של מערך זה בחירום הייתה מורכבת, מסורבלת ולא יעילה. זאת, בין השאר, מהסיבות הבאות: חלק ניכר מהכבאים גויסו לצה"ל (לא במקצוע כבאי) ובתחנות הכיבוי נותרו בעיקר כבאים בגיל מבוגר, הפטורים משירות ביטחון; אליהם הצטרפו מספר רב⁶ יחסי של חיילי מילואים מפקע"ר, שלא היו מיומנים לבצע את תפקידם ככבאים. מצב זה גרם לפירוק המבנה האורגני של תחנות הכיבוי ולבעיות בשיתוף פעולה ובשליטה בכוח אדם.

נוכח המגבלות בהפעלת שירותי הכבאות בחירום בעבר, התקיימו בשנים 1996 ו-1997 דיונים בין נציגי פקע"ר לבין נציגי אגף התכנון שבצה"ל (להלן - אג"ת) ונציגי הנציבות בנוגע להקמת מערך כיבוי אחוד בעורף. אולם, דיונים אלה לא נשאו פרי.

- 1 בנושא "מניעת דלקות וכיבוי אש", ראו בדוח של מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, מיוני 2003, עמ' 87.
- 2 על פי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ארגון עזר הוא ארגון, מוסד, מפעל, יחידה או גוף, העושים שירות ציבורי, או כל חלק מהם, אשר שר הביטחון הכריז עליהם ברשומות שהם ארגונים שעזרתם נדרשת להתגוננות האזרחית.
- 3 פקע"ר הינו הסמכות המקצועית העליונה לארגון ולניהול ההתגוננות האזרחית במדינה.
- 4 פקע"ר פועל במסגרת של שישה מחוזות.
- 5 הביטול הרשמי של מערך זה בא לידי ביטוי בדצמבר 2001, עם פרסום פקודת הארגון ליחידות התגבור במערך הכיבוי האחוד בעורף.
- 6 כ-99 כבאים בכל תחנה, ללא קשר לגודל האוכלוסייה המקומית שאותה אמורה התחנה לשרת, וללא קשר לשטח התחנה וליכולת הקיבול שלה.

כחלק מהיערכות פקע"ר לחיזוק שיתוף הפעולה עם שירותי הכבאות ועם ארגוני החירום, החליטו בינואר 1998 מפקד פקע"ר והנציב דאז⁷, להקים ועדה, שהתבקשה לבחון, בין היתר, נושאים הקשורים לשיתוף פעולה בשגרה ובחירום בין פקע"ר לבין הנציבות ושירותי הכבאות, ולגבש המלצות, הצעות ומשמעויות להפעלת מערך כיבוי אחוד (להלן - ועדת השת"פ). בנובמבר 1999 הגישה ועדת השת"פ, שכללה נציגים משירותי הכבאות וההצלה ומפקע"ר, את דוח הסיכום. ההמלצה המרכזית של ועדת השת"פ הייתה, להקים מערך כבאות והצלה אחוד, שיושתת על מערך שירותי הכבאות הקיים, ויתוגבר בכוח אדם ממקורות פקע"ר (להלן - המערך האחוד).

מפקד פקע"ר והנציב קיבלו בנובמבר 1999 את המלצות ועדת השת"פ, אימצו אותן ואישרו להתחיל מיד בכל הפעולות הנדרשות ליישומן, כפי שמפורט בהמשך הדוח.

בתקופה ספטמבר 2002 עד פברואר 2003 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על היערכותו של מערך הכבאות וההצלה האחוד ועל הצטיידותם של שירותי הכבאות לקראת אירוע בלתי-קונבנציונלי⁸ שלא בחירום כשהמערך האחוד אינו מופעל. הביקורת נערכה בצה"ל - בפקע"ר ובאג"ת; במשרד הפנים - בנציבות ובחלק משירותי הכבאות הפרוסים בארץ; ובאגף לכוח אדם בשעת חירום שבמשרד העבודה והרווחה. הביקורת התמקדה בעיקר בתחומים הבאים: אבני הדרך שנקבעו למימוש החלטות ועדת השת"פ להקמתו של המערך האחוד, ומימוש ההחלטות בתחומי ההכשרות, האימונים וההצטיידות.

היערכות שירותי הכבאות לחירום

1. המלצות ועדת השת"פ

מאחר שבחירום נושא פקע"ר באחריות הכוללת לכיבוי שרפות ולנקיטת פעולות להצלת נפש ורכוש, הוא אמור להפעיל לצורך זה את שירותי הכבאות, שהינם כאמור, ארגון עזר על פי חוק הג"א. המלצתה העיקרית של ועדת השת"פ הייתה כאמור, כי יוקם מערך אחוד, שיושתת על מערך שירותי הכבאות הקיים, דהיינו, כלל תחנות הכיבוי, ציודן וכוח האדם שלהן, שיתוגבר על ידי חיילי מילואים ממקורות פקע"ר (יחידות תגבור). תפקידיו של המערך האחוד בחירום יהיו אותם התפקידים המוטלים על שירותי הכבאות ברגיעה. על פי המלצות ועדת השת"פ, בחירום ישתייכו כלל התחנות של שירותי הכבאות לששת מחוזות פקע"ר, והמערך האחוד יופעל על ידי קציני כיבוי מחוזיים⁹, שיוכפפו למפקדי המחוזות של פקע"ר¹⁰.

כמו כן המליצה ועדת השת"פ, כי במפקדת פקע"ר יוקם מכלול כיבוי פיקודי, ובמחוזותיו יוקמו מכלולי כיבוי מחוזיים לשליטה על המערך האחוד, שיופעלו בחירום בלבד ויושתתו על אנשי מילואים. ייעודם של מכלולי הכיבוי הוא להפעיל את המערך האחוד וליצור תמונת מצב עדכנית למפקדי פקע"ר בפיקוד ובמחוזות. תפקידי המכלולים (כל אחד על פי מקום תפקודו), בין השאר, הם: להיות גורם מקצועי לנושא כיבוי אש, לסייע למפקדי פקע"ר בתיאום ובהפעלת המערך האחוד, לתכנן ולהמליץ על סיוע הדדי בין מחוזות פקע"ר בנושא כיבוי אש.

- | | |
|----|--|
| 7 | הסמכות להחלטתם נובעת מחוק הכבאות ומחוק הג"א. |
| 8 | אירוע בלתי-קונבנציונלי - אירוע שבו מעורבים חומרים כימיים או ביולוגיים כתוצאה מפעילות מלחמתית, מפעילות טרור או מתקלה טכנית. |
| 9 | בשגרה משמשים קצינים אלה מפקדים של תחנות שירותי כבאות. |
| 10 | דוח זה אינו עוסק באזורים שהאחריות על ביטחון הפנים היא בסמכותם של פיקודי צה"ל ולא בסמכות פקע"ר. |

ועדת השת"פ בחנה, בין השאר, את משמעויות הפעלתו המיבצעית של המערך האחד בהיבטים של כוח אדם, כלי רכב ואמצעים, ציוד ואימונים והכשרות. בביקורת עלה, כי בחינה זו לא לוותה בבחינה של המשמעויות התקציביות והכספיות של המעבר ממערך הכיבוי הישן למערך האחד. להלן פירוט עיקר ההמלצות בנושאים האמורים.

כוח אדם :

- א. הקמת יחידה מחוץ לסד"כ (להלן - ימ"ל¹¹) לכיבוי אש בפקע"ר, אליה יועברו הכבאים של שירותי הכבאות החייבים בשירות ביטחון (להלן - כבאי הימ"ל).
- ב. הקמת יחידות תגבור לכיבוי אש בכל מחוזות פקע"ר, שיכללו חיילים במילואים, שאינם נכללים בשירותי הכבאות, ושעברו הכשרה למקצוע "כבאי עורף" (להלן - כבאי יחידות התגבור). בחירום, אמורות יחידות אלה לתגבר את שירותי הכבאות.
- ג. תגבור כוח האדם האמור יהיה על פי מפתח של 1:1¹², כלומר, מול כל כבאי מהימ"ל ומול כל כבאי הפטור משירות ביטחון, שעדיין מתפקד ככבאי בשירותי הכבאות¹³ - יוצב כבאי מיחידות התגבור. זאת, בהתבסס על תקני כוח אדם בשירותי הכבאות מרצמבר 1998¹⁴.

ציוד ואמצעים :

- א. פקע"ר לא ירכוש ציוד ואמצעים לכיבוי אש בעבור המערך האחד.
- ב. פקע"ר ירכוש ציוד אישי וציוד ייעודי לכבאי יחידות התגבור, כמקובל בשירותי הכבאות.

אימונים והכשרות :

- א. פקע"ר יהיה אחראי לקיים את ההכשרות ואת האימונים לכבאי יחידות התגבור על פי המתכונת הבאה: קורס הכשרה בן חמישה ימים, שבמהלכו יוסמכו חיילי יחידות התגבור ככבאי עורף, אימון הקמה בן שלושה ימים ואימון ריענון בן יומיים (במחזוריות של שלוש שנים), שיתקיימו בתחנות הראשיות של שירותי הכבאות ובהדרכת כבאים מתחנות אלה.
- ב. חיילי יחידות התגבור ישתתפו בתרגילים ובאימונים שונים המתקיימים במהלך השנה.
- ג. יתקיימו אימונים שוטפים לכלל הכבאים במערך האחד בתחומים מקצועיים הקשורים לתורת הטיפול באירועים קונבנציונליים ובלתי-קונבנציונליים בעורף.

-
- 11 ימ"ל - יחידה צבאית המצויה מחוץ לסדר הכוחות הצה"לי. בימ"ל מילואים מוצבים חיילי מילואים, שעבודתם האזרחית חיונית אף בחירום. חיילי יחידה זו לא יגויסו לחירום לשירות מילואים פעיל, אלא יישארו לעבוד במקומות האזרחיים בריתוק משקי, בתוקף צווים לפי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967.
 - 12 לדברי נציגי הנציבות ונציגי פקע"ר, תגבור כוח האדם האמור, לוקח בחשבון את צורכי כוח האדם בתרחיש קונבנציונלי ובלתי-קונבנציונלי.
 - 13 כיוון שכבאים המועסקים בשירותי הכבאות פורשים לגמלאות בגיל 65, כוח האדם של שירותי הכבאות כולל כבאים החייבים בשירות ביטחון וכאלה הפטורים ממנו. המפתח של 1:1 אינו מתייחס לקצינים ולאנשי מינהלה שבשירותי הכבאות.
 - 14 ועדת השת"פ ציינה, כי אחת למספר שנים ייבדקו התקנים של שירותי הכבאות, ובהתאם לכך יעודכן גם מספר הכבאים ביחידות התגבור.

ועדת השת"פ המליצה, כי עקב השינויים בתפיסה בנוגע למערך הכבאות בחירום, לאחר שיאשוור המלצותיה, תבוצע עבודת מטה משולבת בפקע"ר ובשירותי הכבאות, שתטמיע את ההמלצות ותעקוב אחר יישומן. בהתאם להמלצה, מינה מפקד פקע"ר במחצית שנת 2000 ועדת היגוי לבריקת מימוש המלצות ועדת השת"פ (להלן - ועדת היגוי), שתשמש מנחה מקצועית לפקע"ר ולנציבות בנושא המערך האחוד. בוועדה זו חברים נציגים מפקע"ר, מהנציבות ומשירותי הכבאות.

2. אבני הדרך להקמת המערך האחוד

א. ההחלטה על הקמת המערך האחוד הביאה לשינוי מהותי בתפיסה הארגונית של המערך שהיה קיים בצה"ל ושל שירותי הכבאות. להחלטה על הקמת מערך זה קיימת חשיבות לאומית, והיא מהווה נדבך מרכזי לכלל מערך הכבאות במדינה. לכן, להחלטה מסוג זה קיימות השלכות מהותיות בהיבטים מיבצעיים, כספיים, ארגוניים ומשפטיים. ההחלטה האמורה והמלצות ועדת השת"פ, על משמעויותיהן בתחומים השונים, לא הועלו בפני הדרג המדיני טרם אומצו. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המשמעויות המהותיות ונוכח מעורבותם של מספר משרדי ממשלה בתהליך בכללותו, ראוי היה להעלות החלטה זו לדרג המדיני.

ב. ועדת השת"פ בהמלצותיה התוותה את הדרך וקבעה את המסגרת להקמת המערך האחוד, להכשרתו ולהצטיידותו, ואף פרסמה במאי 2000 ריכוז של החלטותיה, כולל פירוט האחראים ליישומן ולוחות זמנים לביצוען; ועדת ההיגוי שקמה בעקבותיה, הייתה אמורה לקבוע את אבני הדרך והשלבים הנדרשים למימוש המלצות ועדת השת"פ.

בביקורת עלה, שוועדת השת"פ קבעה לוחות זמנים לא מציאותיים, שלא התחשבו בעיכובים צפויים הנובעים ממעורבותם של גורמים נוספים, שהיה בהם כדי להשפיע על יישום החלטותיה; ושלא התחשבו בזמן הנדרש ליישום קביעתה, שהתהליכים הקשורים בהקמתו של המערך האחוד מחייבים בחינה וליווי משפטי של המלצותיה עד להטמעתן בפקע"ר ובשירותי הכבאות.

להלן דוגמאות:

א. במאי 2000 קבעה ועדת השת"פ, כי איושן של יחידות התגבור יסתיים באוגוסט 2000 - קביעה שיש בה להצביע, כי לא נלקח בחשבון הזמן הרב הנדרש לצורך מיון ושיבוץ לתפקידים של חיילי יחידות התגבור במחוזות פקע"ר. בפועל, עד פברואר 2003 טרם הסתיים תהליך האיוש;

ב. בפקודת הארגון (להלן - פק"א) למערך האחוד, שפרסם אג"ת בדצמבר 2001, צוין, כי הכשרת חיילי יחידות התגבור תסתיים בסוף שנת העבודה 2002. מועד זה נקבע על פי הערכת פקע"ר; בפועל, רק ביוני 2002 פרסם פקע"ר את המתכונת להכשרתם. יצוין, שקביעת תקופה של שנה לסיום הכשרתם של יחידות התגבור לא הייתה מציאותית, בהתחשב בעובדה, שבמועד פרסום הפק"א היה כבר ידוע שאיוש יחידות התגבור טרם הסתיים, ושלא הושלמה הסבתם, דבר שמנע את האפשרות לסיים את אימון ההקמה עד סוף שנת 2002. יצוין, שהצפי לסיום אימון ההקמה הוא סוף שנת 2004. כמו כן, פקע"ר לא לקח בחשבון את עלותן של ההכשרות¹⁵, את יכולתו להקצות את המשאבים הנדרשים כדי להוציאן לפועל, ואת הצורך בהכשרת סגל המדריכים מקרב שירותי הכבאות לטובת הכשרות אלה;

15 עלות ההכשרה של כ-1,300 חיילי יחידות התגבור מסתכמת בכ-2.27 מיליון ש"ח במחירי 2002.

ג. ועדת השת"פ קבעה את יולי 2000 (כחודשיים ממועד פרסום ריכוז החלטותיה), כמועד לפרסום שתי פקודות ארגון: האחת למערך האחד, והשנייה להקמת ימ"ל. ההליכים הקשורים לפרסום פקודת ארגון, המהווה אבן יסוד לבניין הכוח ולהצטיידותו, מלווים בדרך כלל בדיונים ממושכים עם גורמים רבים, ומחייבים כאמור ליווי משפטי צמוד. זאת ועוד, שעה שוועדת השת"פ קבעה את לוח הזמנים האמור, פקע"ר היה בעיצומם של דיונים עם אג"ת בהקשר זה, ואף הוא היה אמור להיות מודע לקשיים שעוד נכוננו לו עד לפרסום הפקודות האמורות. מכאן, שלוח הזמנים שנקבע לא היה מציאותי. בפועל, פרסומן של פקודות הארגון אכן נדחה פעמים רבות עקב דיונים מתמשכים עם גורמי אג"ת, אגף כוח אדם שבמטה הכללי (להלן - אכ"א) ומשרד העבודה והרווחה, והן ראו אור רק בדצמבר 2001 ובמרס 2002;

ד. ועדת השת"פ קבעה את אוגוסט 2000 כמועד שבו שירותי הכבאות יוכרו כמפעלים חיוניים בחירום. גם קביעה זו נראה שהתקבלה ללא שיקול דעת מתבקש בנוגע למורכבות ההליך¹⁶ ולהיותו תלוי בפעולתם של גורמים נוספים המעורבים בו. בפועל, כפי שיפורט בהמשך, התהליך המתבקש החל רק בינואר 2003 וטרם הושלם עד מועד סיום הביקורת.

3. יחסי הגומלין בין שירותי הכבאות לבין פקע"ר

יישומן המיטבי של החלטות ועדת השת"פ תלוי, בין השאר, בתדירות הדיונים של ועדת ההיגוי ובקשר הדוק ושוטף בין שירותי הכבאות לבין פקע"ר. קשר זה אמור לבוא לידי ביטוי, בין היתר, בפגישות שוטפות בין נציגי פקע"ר בפיקוד ובמחוזות לבין נציגי שירותי הכבאות, שבמסגרתן דנים בבעיות שהתעוררו ובמתן פתרונות. הואיל והמערך האחד נמצא בשלבי הקמה, מיסוד יחסי גומלין כאלה על ידי ועדת השת"פ ומעקב ועדת ההיגוי אחר מימושם, מהווים אבן דרך חשובה להצלחתו של המערך האחד. ועדת השת"פ קבעה, שפקע"ר יפרסם עד סוף שנת 2000 נוהל לשיתוף פעולה בינו לבין שירותי הכבאות, שיכלול, בין השאר, נוהלי עבודה בין מפקדי המחוזות שלו לבין קציני הכיבוי המחוזיים.

בביקורת עלו הליקויים הבאים:

א. עם התכנסותה באוגוסט 2000, לא קבעה ועדת ההיגוי את תדירות דיוניה. רק בנובמבר 2001 היא קבעה, כי תתכנס לפחות אחת לחודשיים. בפועל, עד מועד סיום הביקורת, התכנסה הוועדה פעם אחת בלבד, שעה שעל פי קביעתה, אמורה הייתה להתכנס שבע פעמים; פקע"ר לא פרסם את הנוהל לשיתוף פעולה בינו לבין שירותי הכבאות; לא גובשו נוהלי עבודה בין מפקדי המחוזות של פקע"ר לבין קציני הכיבוי המחוזיים; קיום פגישות עבודה ביניהם ותדירותן תלויים בהבנה שקיימת בין הגורמים ובמידת זמנם הפנוי.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת, הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה במאי 2003, כי הוא יפרסם את הנוהל לשיתוף פעולה עד סוף יולי 2003.

ב. בדיונים שונים שהתקיימו כבר במהלך שנת 1996 בנוגע לארגון המערך האחד בהשתתפות נציגי הנציבות ונציגי פקע"ר, קבעו גורמים אלה לא אחת, כי נדרשת "נציגות קבועה של כיבוי בפקע"ר, גם בשגרה", שתשמש פונקציה מקצועית ותרכז את כל נושאי כיבוי האש בפקע"ר. הועלו אפשרויות, שהנציג יהיה גורם משירותי הכבאות, או נציג בתנאי קבע מפקע"ר. בפועל, הנושא טרם הוכרע בין שני הגורמים והמשרה לא אושרה.

16 בנוגע לתהליך הכרה ואישור של מפעלים חיוניים, ראו דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 45, עמ' 928.

בהתייחסותה ממאי 2003 לממצאי הביקורת, ציינה הנציבות, כי עקב בעיית תקן, טרם מונה נציג קבוע של שירותי הכבאות בפקע"ר, למרות הצורך במינוי זה.

ג. הנציבות ופקע"ר מסרו לצוות הביקורת נתונים שהיו שונים מהותית בנוגע למספר הכבאים הפועלים בשירותי הכבאות, בנוגע לאלה מהם המוצבים בימ"ל, בנוגע לפטורים משירות ביטחון ובנוגע לנמצאים במשא ומתן בין פקע"ר לבין אכ"א לצורך הצבתם בימ"ל.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי השוני בין הנתונים נובע מהעובדה, שהנציבות מעדכנת מדי חודש את צה"ל בנתוני כוח האדם בשירותי הכבאות. בהתייחסותה ציינה הנציבות בהקשר זה, כי נקבע בינה לבין שלישות פקע"ר, שמדי תקופה יעדכנו הצדדים זה את זה במצבת הכבאים בשירותי הכבאות ובהצבתם של חיילי מילואים ביחידות התגבור. יצוין, שעל אף זאת, גם בהתייחסותיהם של צה"ל והנציבות ממאי 2003 לממצאי הביקורת הוצגו נתונים שהיו שונים זה מזה. לדעת משרד מבקר המדינה, הפער הגדול יחסית בין הנתונים שהועברו על ידי כל אחד מהגורמים מצביע על כך, שאופן עדכון הנתונים ביניהם עדיין לקוי ויש לפעול לשיפורו. יצוין, שעדכון הנתונים בין הגורמים הללו חיוני, בין השאר, לצורך טיפול צה"ל בהצבת כבאים לימ"ל.

ד. בראש מכלול הכיבוי שיופעלו בחירום בלבד, עומדים קצין כיבוי האש הפיקודי וסגנו וקציני כיבוי האש המחוזיים וסגניהם, המשמשים כמפקדי תחנות שירותי כבאות בשגרה¹⁷.

בביקורת עלה, כי פרט למכלול הכיבוי הפיקודי ולששת התפקידים של קציני הכיבוי המחוזיים, שאר התפקידים במכלול הכיבוי המחוזיים, וביניהם סגניהם של קציני הכיבוי המחוזיים, קציני קישור, סמלי מיבצעים וסמלי קשר, לא תוקנו. יצוין, שהמשמעות היא, חוסר יכולת של קציני הכיבוי המחוזיים לבצע את תפקידם במסגרת ההיערכות הנדרשת מהם.

4. תורת הפעלה למערך האחוד

תורת ההפעלה למערך האחוד הינה אבן דרך בסיסית לגורמים בפקע"ר ובשירותי הכבאות לצורך היערכותם לחירום בתרחישים השונים ולצורך פעילותם התקינה. אחת מהמלצות ועדת השת"פ הייתה, שתגובש בין פקע"ר לבין הנציבות תורת הפעלה בכל הקשור למתן מענה של המערך האחוד לאירועים בעורף (בדגש על התחום הבלתי-קונבנציונלי). בנובמבר 2000 קבע יושב ראש ועדת ההיגוי, כי "יש צורך בכתיבת תורת הפעלה למערך הכיבוי האחוד בעורף, שתתייחס למשימות שירותי הכבאות, אמצעים דרושים, שיטות עבודה, כמות צוותים ועוד"; בדצמבר 2001 קבע מרכז ועדת ההיגוי, כי "במהלך הרבעון הראשון של שנת העבודה 2002 תסתיים כתיבתו של ספר תורת ההפעלה למערך הכיבוי האחוד בעורף בחירום". באוקטובר 2002 קבעה ועדת ההיגוי, ש"על פי הנחיית האלוף [פקע"ר], יש לסיים את כתיבת התורה להפעלת מערך הכיבוי האחוד בחירום".

למרות זאת, עד למועד סיום הביקורת, פקע"ר טרם פרסם את תורת ההפעלה למערך האחוד, ובהיעדרה קיים חשש לפעולתו התקינה של המערך האחוד - אם יעלה הצורך בכך.

17 למעט סגן קצין כיבוי האש הפיקודי, שאינו מפקד תחנת שירותי כבאות.

5. הקמת ימ"ל כיבוי אש בפקע"ר

בפק"א לימ"ל כיבוי אש בפקע"ר, שפרסם אג"ת במרס 2002, מפורטים נושאים שהם המהות לקיומה ולתפקודה של מסגרת זו, וביניהם: הייעוד, התפקידים, עקרונות ההפעלה, המבנה הארגוני, מקורות כוח אדם ואמצעים, כפיפויות ולוח זמנים להקמה.

א. במסגרת הקמת המערך האחוד, החליטה ועדת השת"פ במאי 2000, כי כבאי הימ"ל יופעלו בחירום על ידי ריתוק משקי¹⁸ למקומות עבודתם. מתכונת הפעלה זו נקבעה בידי אג"ת כבר בשנים 1997 ו-1998, בהתבסס על הנחיית סגן הרמטכ"ל מנובמבר 1996, ולפיה, "אכ"א יסרוק התפקידים הצבאיים של אנשי המילואים שבקרב הכבאים במערך הכיבוי האזרחי במגמה לפטור ממילואים כל מי שמקצועו הצבאי אינו חיוני". יצוין, שעל מנת שניתן יהיה לרתק משקית את הכבאים לתחנות הכיבוי, נדרש תחילה להקים את הימ"ל, לאישיה בכבאים ולהכריז על תחנות הכיבוי כמפעלים חיוניים¹⁹. ועדת השת"פ הטילה את יישום ההחלטה על הכרזת שירותי הכבאות כמפעלים חיוניים על ראש תחום מל"ח בפקע"ר לביצוע עד אוגוסט 2000. על מנת להשלים את הייעוד שבהקמת הימ"ל ולקיים את הנחיית סגן הרמטכ"ל, היה צורך שמשרד הפנים (שבו אמורה לקום הרשות הייעודית²⁰ של הנציבות ושירותי הכבאות) ופקע"ר, יתניעו תהליך בסיוע משרד העבודה והרווחה, שבו יוכרו שירותי הכבאות כמפעלים חיוניים במערך המשק בחירום. לתהליך זה חשיבות רבה, משום שהמשרד הממשלתי שבו נמצאת הרשות הייעודית, אחראי, בין השאר, לאיוש כוח אדם ולהקצאת ציוד ואמצעים נוספים למפעל במהלך היערכותו ברגיעה, לצורך פעילותו המיטבית בחירום. בעניין זה עלו מספר ליקויים כלהלן:

נושא הריתוק המשקי של כבאי הימ"ל נדון במספר רב של דיונים שהתקיימו החל משנת 1997 בין נציגי אג"ת, פקע"ר ואגף המיבצעים שבצה"ל. בפגישה שקיים צוות הביקורת עם הנציב בספטמבר 2002 התברר, ששירותי הכבאות טרם הוכרו כמפעלים חיוניים, דבר שאינו מבטיח בחירום את זמינותם של הכבאים בתחנות הכיבוי. בעקבות הביקורת, הותנע במשרד העבודה והרווחה תהליך להכרת שירותי הכבאות כמפעלים חיוניים, והוא טרם הסתיים עד מועד סיום הביקורת.

בהתייחסותו מאפריל 2003 לממצאי הביקורת, הודיע סמנכ"ל בכיר לנושאי שעת חירום במשרד העבודה והרווחה, כי נוכח המתיחות ששררה לפני המלחמה בעירק, הוא יזם כפתרון זמני להכריז למשך שישה חודשים (עד אוגוסט 2003) על כל תחנות כיבוי האש כמפעלים חיוניים במסגרת האחריות של משרד הפנים. בתקופה האמורה, על הגורמים המעורבים לקבוע את הרשות הייעודית שאליה ישויכו שירותי הכבאות כמפעלים חיוניים, על כל המשתמע מכך.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כל עוד שירותי הכבאות אינם מוגדרים מפעלים חיוניים, לא ניתן לרתק אליהם כבאים החייבים בשירות ביטחון, ואין ודאות שהכבאים פטורי שירות ביטחון יתייצבו בחירום לעבודתם. זאת, משום שצווים להתייצבות לעבודה בחירום, שמפרסם משרד העבודה

18 ריתוק משקי - הצבת עובד "מגויס פנים" או "מגויס חוץ" למפעל חיוני (ראו הערת שוליים הבאה) בחירום - פעולה המתבצעת מכוח חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967, על ידי המפקח הכללי על כוח אדם במשרד העבודה והרווחה, בתיאום עם צה"ל.

19 מפעל חיוני, כפי שהוגדר בחוק דלעיל, הוא "מפעל או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצורכי הגנת המדינה או ביטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, ושאושר לעניין זה בצו על ידי שר העבודה בהתייעצות עם שר הביטחון, ובשעת לחימה - על ידי שר הביטחון בהתייעצות עם שר העבודה...". שר העבודה והרווחה אצל מסמכותו זו למפקח הכללי על כוח אדם במשרד העבודה והרווחה.

20 על פי החלטת ממשלה מיולי 1986, כל משרד ממשלתי אחראי להפעלת המשק החיוני בשעת חירום בתחומים שעליהם הוא מופקד בעת רגיעה; ולצורך זה עליו להקים רשות ייעודית.

והרווחה לכוח אדם הפטור משירות ביטחון במפעלים חיוניים, לא יחולו על עובדים אלה. נוכח האמור לעיל ונוכח העובדה שההכרזה דלעיל תתבטל מאליה באוגוסט 2003, על הגורמים המעורבים להגיע בהקדם לפתרון קבע בסוגיה זו. יצוין, כי משרד הפנים - שבמסגרתו פועל המפעל שאמור להיות מוכר כחיוני - הוא זה שצריך להתניע את המהלך להכרזתו ככזה.

ב. כאמור, אג"ת פרסם פק"א לימ"ל כיבוי רק במרס 2002, שעה שדיונים בהקשר להקמתה החלו כבר בשנת 1996, ובינתיים כבר הוחל בהעברת כבאים חייבי שירות ביטחון מכלל צה"ל ליחידות פקע"ר, לצורך הצבתם בימ"ל כיבוי לכשתוקם. על פי הפק"א, ייעוד הימ"ל הוא, להוות מסגרת ארגונית לכבאים משירותי הכבאות החייבים בשירות ביטחון ומרותקים משקית לתחנות הכיבוי. בפק"א צוין, בין השאר, כי בין תפקידי הימ"ל בחירום, לגייס את הכבאים חייבי שירות הביטחון ולהציבם בתחנות הכיבוי לצורך ביצוע תפקידם, וכי היא תופעל באמצעות משרד העבודה והרווחה.

בביקורת עלה, כי קיימת סתירה בין המהות הבסיסית של ימ"ל, שבחירום הכבאים חייבי שירות ביטחון לא יגויסו לשירות מילואים, אלא יותקו משקית לתחנות הכיבוי, לבין הקביעה בפק"א, שבחירום יגויסו הכבאים לצה"ל ויוצבו בתחנות הכיבוי כחיילים. עוד עלה, כי במרס 2002 - מועד בו אג"ת פרסם את הפק"א - טרם הוכרזו שירותי הכבאות כמפעלים חיוניים, דבר שמנע את היכולת לרתק את הכבאים לתחנות הכיבוי, ובכך לממש את ייעוד הימ"ל כפי שקבע אג"ת.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל במאי 2003, כי שינוי המונח "גיוס" במונח "ריתוק" יבוא לידי ביטוי בעדכון הפק"א, הנמצאת בעבודת מטה באג"ת.

כמו כן, בפק"א להקמת הימ"ל צוין, שהימ"ל תופעל באמצעות משרד העבודה והרווחה. בפועל, עד מועד סיום הביקורת טרם נקבע המשרד הממשלתי שבו תקום הרשות הייעודית שתיקח תחת חסותה את שירותי הכבאות כמפעלים חיוניים, על כל המשתמע מכך, כפי שפורט לעיל.

6. הכשרתם והצטיידותם של חיילי יחידות התגבור ואימון המערך האחוד

ועדת השת"פ קבעה, כי מאחר ששנים רבות לא התקיימו בפקע"ר אימונים והכשרות לכוח אדם בתחום הכיבוי, כוח האדם הקיים אינו כשיר לפעולה, ולמעשה יש לבנות את כל המערך מחדש. לכן, החליטה ועדת השת"פ על מתכונת חדשה של קורס להכשרת כבאי יחידות התגבור, שיסמך אותם למשימות כיבוי אש במערך האחוד. לצורך כך, קבעה ועדת השת"פ, כי מחלקת תורה ופיתוח שבפקע"ר, בשיתוף הנציבות, יכינו עד יולי 2000 תכנית להכשרת כבאי יחידות התגבור ותכנית לאימון המערך האחוד, וכי ענף הדרכה בפקע"ר יעקוב אחר הכשרות ואימונים אלה ויוודא ביצועם.

בביקורת עלה, כי רק ביוני 2002 פרסמה מחלקת תורה ופיתוח שבפקע"ר את המתכונת לביצוע קורסים להכשרת כבאי יחידות התגבור, ואת המתכונת לביצוע אימונים של המערך האחוד (להלן - הנחיות לאימון המערך האחוד).

א. מההתייחסות צה"ל לממצאי הביקורת עולה, פקע"ר נמצא בשלבים ראשוניים בלבד של הכשרת חיילי יחידות התגבור למקצוע כבאי עורף. זאת, משום שנכון לאפריל 2003, מתוך 1,243 כבאי יחידות התגבור, 173 (כ-14%) בלבד הוכשרו על פי המתכונת החדשה.

יצוין, שאף שקורסי ההכשרה אמורים להימשך חמישה ימים, בחלק ממחזורי ההכשרה נמשך הקורס יומיים בלבד.

נציגי פקע"ר ציינו, כי הדבר נבע הן מכך שהשתתפו בהם חיילים ששירתו ככבאים בשירותם הסדיר בצה"ל, והן עקב הרצון להדביק את הפער שנוצר בהכשרת חיילי יחידות התגבור והרצון להכשיר כמות גדולה יותר של חיילים. יצוין, שביצוע קורסי הכשרה מקוצרים, עומד בסתירה לקביעות בנוגע למשכם ובנוגע לצורך לבנות את המערך מחדש, משום שכוח האדם הקיים ביחידות התגבור אינו כשיר לפעולה.

ב. בהנחיות לאימון המערך האחד נקבע, בין השאר, כי מטרות האימון הן: לימוד, תרגול וריענון משימות כיבוי, חילוץ והצלה במיתארים שונים, שמירת הכשירות של כבאי המערך האחד ושימור וחיזוק המסגרת כיחידה אורגנית. על פי הנחיות אלה, יקיים המערך האחד שני סוגי אימון: האחד - אימון ריענון עיוני ומעשי שיימשך יומיים, והשני - אימון הקמה/יחידתי²¹ שיימשך שלושה ימים. במסגרת ההנחיות לאימון המערך האחד, פורסמה גם תכנית לאימון חד-יומי של כבאים משירותי הכבאות לתרחיש בלתי-קונבנציונלי.

נציגי פקע"ר העבירו לצוות הביקורת סיכומי אימונים מהשנים 2001 ו-2002. מעיון בהם עלה, כי בניגוד להנחיות לאימון המערך האחד, השתתפו באימונים חיילי יחידות התגבור בלבד ללא כבאים משירותי הכבאות, והמערך האחד טרם אומן כמקשה אחת. מכאן נובע, שהמטרות של שמירת הכשירות של כבאי המערך האחד ושימור וחיזוק המסגרת כיחידה אורגנית, לא הושגו. לעובדה זו עלולות להיות השלכות בחירום, שעה שחיילי יחידות התגבור יחברו לכבאים משירותי הכבאות ויפעלו יחד לצורך מילוי משימותיהם. עוד עלה, כי מחוזות פקע"ר לא מקפידים לדווח למפקדת פקע"ר אודות קיום האימונים וההכשרות כנדרש.

מסיכומי האימון הללו עלה גם, כי לחלק מהחיילים שאומנו חסר ציוד; חלק מהציוד שסופק לא היה שמיש; באימונים לא תורגל נושא החילוץ, שהוא חלק אינטגרלי מתפקיד הכבאי (בהקשר זה יצוין, כי גם ועדת ההיגוי בשיבתה מאוקטובר 2002 קבעה, כי יש לבצע אימונים לחיילי יחידות התגבור גם בנושא חילוץ והצלה) ולא התבצעו אימונים בזמן חשיכה. כמו כן, חלק מהאימונים נמשכו יום אחד בלבד במקום יומיים או שלושה כנדרש. ממשעות האמור לעיל, שקיים ספק אם האימונים שבוצעו השיגו את מטרותם.

כאמור, כחלק מאימון המערך האחד, כבאים משירותי הכבאות אמורים לעבור אימון חד-יומי לתרחיש בלתי-קונבנציונלי. יצוין, שפקע"ר לא העביר למשרד מבקר המדינה נתונים בנוגע למספר הכבאים משירותי הכבאות שעברו את האימון האמור בפקע"ר החל משנת 2001.

ג. על פי קביעת ועדת השת"פ, כבאי יחידות התגבור, שיתייצבו בחירום בתחנות הכיבוי שאליהן שובצו, אמורים לקבל בשעת חילום ציוד אישי וציוד ייעודי לכבאים לצורך לחימה באש, הכולל, בין השאר, מעיל ומכנסי תקיפה לכבאי, קסדת כבאים ונעלי בטיחות לכבאי. בנוגע לציוד אישי יצוין, כי הספקתו הסתיימה באפריל 2003. בנוגע לרכש של ציוד ייעודי התברר, כי מסיבות תקציביות קבעה ועדת השת"פ, שרכש של ציוד זה יתבצע בתכנית חמש-שנתית החל משנת העבודה 2000. יוצא אפוא, שהיערכותו ומוכנותו לפעולה של המערך האחד בחירום לא תסתיים לפני סוף שנת 2005.

21 על פי ההנחיות לאימון המערך האחד, קורס הסבה לכיבוי, או אימון ריענון מהווים דרישות מקדימות לביצוע אימון זה.

זאת ועוד, מהתיעוד עולה, כי ציוד ייעודי קריטי להתגוננות מפני אירוע בלתי-קונבנציונלי, עדיין בתהליכי איפיון. משמעות הדבר היא, כי בהתרחש אירוע כזה, ושב יופעל המערך האחוד, חיילי יחידות התגבור, המהווים חלק ממערך זה, לא יוכלו לפעול עם עמיתיהם משירותי הכבאות.

מהאמור לעיל יוצא אפוא, שכעבור שלוש שנים ממועד ההחלטה על הקמת המערך האחוד, הוא נמצא עדיין בשלבי הקמה, כושר פעולתו חלקי בלבד ועד להשלמת הקמתו, הכשרתו והצטיידותו של מערך זה, הוא לא יוכל לספק בחירום את המענה הנדרש ממנו על פי ייעודו. יתרה מזאת, פקע"ר לא קבע אבני דרך להשלמת כל אחד מהנדבכים הדרושים לפעולתו המיטבית של המערך האחוד וממילא לא נקבע יעד להשלמת הקמתו.

הצטיידות שירותי הכבאות לקראת אירוע בלתי-קונבנציונלי שלא בחירום

כיוון ששירותי הכבאות נדרשים לטפל גם באירועים בלתי-קונבנציונליים, לרבות פיגועי טרור בלתי-קונבנציונליים²², הצטיידותם אמורה לכלול גם ציוד לטיפול באירועים כאלה.

במהלך שנת 2002 פנו הנציב וסגנו לגורמים שונים, כגון: שר הפנים, מפקד פקע"ר והמטה ללוחמה בטרור, שבמועצה לביטחון לאומי, והתריעו בפניהם על פערים שקיימים בהצטיידות שירותי הכבאות, בין היתר, לקראת אירוע בלתי-קונבנציונלי, ועל השלכות פערים אלה על תפקודו של מערך זה בשעת הצורך. יצוין, שפרט לתקציב מיוחד של מיליון ש"ח שהעביר משרד הפנים לנציבות בשלהי שנת 2002 לרכש חליפות מיגון מפני אירוע בלתי-קונבנציונלי, לא הועבר תקציב נוסף שנועד להיערכות האמורה.

בעקבות פניות אלה, פנה באוקטובר 2002 שר הפנים לראש הממשלה בנוגע לציוד שחסר לשירותי הכבאות. על פי הנתונים שהציג, עלות הציוד החסר למיגון הכבאים באירוע בלתי-קונבנציונלי מסתכמת בכ-13 מיליון ש"ח. בפנייתו האמורה הדגיש שר הפנים לראש הממשלה, בין היתר, כי "מערך הכבאות לא יוכל לתפקד כראוי ולמלא את משימותיו בשעת מבחן, אם לא יקבל לפחות את הציוד החיוני המידי". לכן, הוא דרש להעלות בממשלה הצעת החלטה שעניינה, "פערי ציוד במערך הכבאות - היערכות לטיפול באירועים קונבנציונליים ובלתי-קונבנציונליים".

מנתוני הנציבות, הנכונים לפברואר 2003, עלה, כי עדיין חסרות חליפות מיגון מסוגים שונים לתרחישים שונים של אירוע בלתי-קונבנציונלי.

בהתייחסותה ממאי 2003 לממצאי הביקורת, ציינה הנציבות, כי הכמות המוגבלת של חליפות המיגון שברשותה, פרוסה בין תחנות הכיבוי, ומספר הכבאים שיוכלו לטפל באירוע יהיה במגבלת מספר החליפות שיהיו זמינות במקום האירוע.

22 במסגרת החלטת ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי מינואר 2002, הוגדר אירוע טרור בלתי-קונבנציונלי כ"שימוש או איום להשתמש בחומרים לא קונבנציונליים לצורך ביצוע פיגוע טרור, כמוגדר באיום הייחוס".

להצטיידותם של שירותי הכבאות השלכה ישירה על יכולת תפקודו של המערך האחוד בחירום. כיוון שעל פי חוק הג"א, לפקע"ר האחריות להפעיל בחירום את שירותי הכבאות, מן הראוי שתתאפשר לו מעורבות בתהליכי הצטיידות שירותי הכבאות בצידוד שהוא חיוני, לדעת פקע"ר, להשגת היערכות מיטבית למילוי משימותיהם.



ההחלטה על הקמת מערך כבאות אחוד בשלהי שנות ה-90, היוותה שינוי חשוב לפעולתם המשותפת של שירותי הכבאות ושל הכבאים מפקע"ר בחירום כמקשה אחת. ההחלטה האמורה, שהינה בעלת השלכות מהותיות בהיבטים מיבצעיים, כספיים, ארגוניים ומשפטיים, התקבלה בידי צה"ל ונציבות כבאות והצלה שבמשרד הפנים, בלי שהדבר הועלה בפני הדרג המדיני. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי שינויים מהותיים כגון אלה יובאו לאישור הדרג המדיני עוד בטרם יוחלט על ביצועם. נוסף לכך, כפי שעולה מדוח זה, תהליך הקמתו של המערך האחוד אינו מתבצע בקצב הרצוי, בין השאר, כיוון שנציגי צה"ל ונציגי שירותי הכבאות קבעו לוחות זמנים לא ריאליים להקמתו ולהכשרתו, וכיוון שלא לקחו בחשבון את כל הגורמים שהיה בהם כדי להשפיע על לוח הזמנים ועל קצב יישום השלבים השונים. להיעדרם של נדבכים אלה קיימות השלכות על מידת היערכותו של המערך האחוד לקראת פעולה בחירום, ובמועד סיום דוח זה, כשלוש שנים לאחר הקמת המערך, הוא עדיין לא כשיר כדבעי. יתר על כן, פקע"ר אף לא קבע אבני דרך להשלמת הקמתו של המערך האחוד, וממילא לא נקבע המועד שבו הוא יהיה מיבצעי. המשמעות לכך היא, שאם המערך האחוד יצטרך לפעול, הוא לא יוכל לספק את המענה הנדרש ממנו על פי ייעודו.

על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, על הצדדים לפעול ביתר שאת להשלמת הדרוש להפעלתו של המערך האחוד, ובין היתר, לקבוע תכנית רב-שנתית להכשרת חיילי יחידות התגבור ולעקוב אחר ביצועה; להדק את שיתוף הפעולה בין פקע"ר לבין הנציבות ולמסד אפיקים קבועים לפגישות ולדיונים בנושאים העומדים על הפרק, להעלאת בעיות ולפתרון; לפרסם תורת הפעלה למערך האחוד; ולפעול בהקדם להשלמת הפערים בצידוד לתרחיש בלתי-קונבנציונלי. כמו כן, על משרד הפנים בשיתוף פקע"ר ובסיוע משרד העבודה והרווחה, להגיע לפתרון בנוגע להכרת שירותי הכבאות בכללותם כמפעלים חיוניים.

ממצאי מעקב

מרחב התפר

דוח ביקורת בנושא מרחב התפר, דוח מס' 2 / שנת 2002

ביולי 2001 אישר הקבינט הביטחוני תכנית מקיפה למרחב התפר (להלן - תכנית מרחב התפר), למנוע חדירת מפגעים ובלתי רצויים אחרים מאזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) לתוך מדינת ישראל. מרכיביה העיקריים של תכנית מרחב התפר ועוטף ירושלים הם: הקמת מכשול, הקמת מעברים, ארגון ושליטה מיבצעית במרחב וטיפול בלתי חוקיים (להלן - שב"חיים) ובמסייעים להם. ראש הממשלה הנחה את המועצה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) להקים צוות היגוי בראשות ראש המל"ל, שירכו את עבודת המטה והפיקוח על ביצוע התכנית.

ביולי 2002 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא מרחב התפר. באוקטובר 2002 פרסמה ועדת השרים לביקורת המדינה את החלטותיה הנוגעות לדוח (להלן - החלטת ועדת השרים).

משרד מבקר המדינה עשה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים העיקריים שהועלו בדוח שפורסם ביולי 2002 (להלן - הביקורת הקודמת), וכן בחן את יישום החלטת ועדת השרים. הביקורת נערכה בצה"ל, במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), במל"ל ובמשרת ישראל.

להלן הממצאים שעלו בביקורת המעקב:

גוף מתאם ומרכז לביצוע תכנית מרחב התפר

בביקורת הקודמת קבע מבקר המדינה, כי מפאת מורכבות התכנית ומעורבותם של גופים רבים ביישומה, יש אכן צורך להטיל את מלאכת התיאום והפיקוח על גוף אחד בעל סמכויות, שהחלטותיו יהיו מחייבות ומבוססות על ראייה מערכתית החיונית להשגת יעדי התכנית.

בהחלטת ועדת השרים נקבע, כי עבודת המטה לתיאום מערכתי במספר נושאים תרוכז בידי המל"ל, אשר תאתר את הנושאים שלגביהם נדרשת הכרעת הדרג המדיני, או נושאים שאין מקור תקציבי לביצועם, ותעבירם להכרעת הדרג המדיני.

בביקורת המעקב עלה, כי מאוגוסט 2002 הפסיקה מיוזמתה המל"ל לרכז את הטיפול בתכנית מרחב התפר, והנחיות ראש הממשלה והחלטת ועדת השרים בעניין התיאום המערכתי על ידי המל"ל, לא יושמו.

ראש המטה ללוחמה בטרור (לוט"ר) במל"ל מסר לנציג משרד מבקר המדינה, שראש המל"ל החליט שלא לטפל בתכנית מרחב התפר, משום שהמל"ל אינה גוף ביצועי. התברר, כי לביצוע הקמת המכשול הוקמה מנהלה במשהב"ט, ואולם בהיעדר גוף מתאם ומרכז, מטפלים משהב"ט וצה"ל במכלול ההיבטים של התכנית, מעבר להקמת המכשול, כדי לתת להם פתרון, והנושאים שאין עליהם הסכמה מועברים להכרעת ראש הממשלה ולאישורו. לדעת משהב"ט, על הממשלה להחליט באופן רשמי שסמכויות הניהול הכולל הן של משהב"ט.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדרו של גוף בעל סמכויות, שירכוז ויוביל את תכנית מרחב התפר תוך ראייה כוללת, פוגע ביכולת לבצע את התכנית על כל מרכיביה. התנערות המל"ל מהחלטת ועדת השרים, בדרך שנעשתה, אינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין. אם סברו ראש המל"ל או משהב"ט, כי הנחיית ראש הממשלה והחלטת ועדת השרים אינן ישימות או שהן מחייבות תיקון, שומה היה עליהם להביא את הנושא להחלטת הדרג המדיני. ההחלטה מי ישמש כגוף המרכז, צריכה להתקבל על ידי הדרג המדיני ולא על ידי דרגי הביצוע. לצורך החלטה בסוגיה זו, ראוי לבחון אם אכן יש לרכז את תחומי הטיפול המערכתי הכולל במרכיבי התכנית - כגון תחומים מדיניים, משפטיים, כלכליים, הסברתיים, דמוגרפיים ואזרחיים אחרים - בידי מערכת הביטחון, או בידי גוף אחר.

שילוב מרכיבי התכנית

הקמת המכשול

בביקורת הקודמת נקבע, כי תכנית המכשול, שנגזרה מהחלטת הממשלה, אינה שלמה - תוואי המכשול הינו חלקי ואינו מבוסס על תכנון מפורט ומאושר. כמו כן, טרם הוקצה תקציב לביצוע המכשול, ולפיכך לא ניתן לגזור תכניות ביצוע חלקיות בהתאם למשאבים ועל פי סדרי העדיפויות, כדי להשיג בדרך המיטבית את היעדים שבהקמת המכשול. ואכן, בהחלטת ועדת השרים נקבע, כי מערכת הביטחון תשלים את תכנון המכשול כולו, במגמה לאפשר ביצוע של תוואי כולל, ותגיש את התכנון הכולל לאישור ועדת השרים לענייני ביטחון.

על חשיבות הקמת המכשול ניתן ללמוד מדברי סגן הרמטכ"ל ומפקד מחוז ירושלים של המשטרה, שמסרו במאי 2003 לצוות משרד מבקר המדינה, כי התפוקות מהקמת המכשול באות לידי ביטוי בכך שמרבית המפגעים והשב"חים חוצים את מרחב התפר באזורים שבהם לא קיים מכשול.

גם דוח מיוחד, שהכינה מחלקת המחקר בחיל המודיעין לשר החוץ, בנושא "גדר ההפרדה כמכשול המסכל/המשבש ביצוע פיגועי התאבדות/תופת בשטח ישראל" ממאי 2003 קובע, כי "הגדר סביב חבל עזה הצליחה לעקר משמעותית את היתרון היחסי של תשתיות הטרור ברצועה ביחס לאלו הפועלות באיו"ש, ולכן סביר, כי הקמת מכשול דומה באיו"ש עשויה לפגוע קשות ביכולות החדרת מפגעים לשטח".

ביולי 2003 מסר ראש שירות הביטחון הכללי (שב"כ) לנציג משרד מבקר המדינה, כי הירידה המשמעותית במספר החוצים מאיו"ש לתוך שטחי מדינת ישראל הלכה וגדלה עם התקדמות ביצוע המכשול בקטעים שבין סאלם לטול כרם ועוטף ירושלים, והמפגעים מחפשים דרכים עוקפות שבהן אין מכשול. עוד ציין ראש השב"כ, כי מספטמבר 2000 עד יולי 2003 בוצעו 127 פעולות התאבדות בישראל על ידי מפגעים, 124 מהם הגיעו מאיו"ש ורק שלושה הגיעו מאזור חבל עזה.

בביקורת המעקב עלה, כי על פי תכנון משהב"ט, יוקם המכשול בארבעה שלבים. שלב א' - הקטע שבין סאלם לאלקנה, כ-138 ק"מ, וחלק מהמכשול סביב עוטף ירושלים בחלק הצפוני ובחלק הדרומי (למעט קבר רחל), כ-24 ק"מ - אמור להסתיים ביולי 2003; שלב ב' - הקטע שבין סאלם לבין נחל תירצה במזרח אמור להסתיים בדצמבר 2003; שלב ג' - התוואי בקטעים שבין אלקנה

לירושלים, כולל החלק המזרחי של עוטף ירושלים; ושלב ד' - בין ירושלים לבין אום דרג' שבאזור ים המלח.

ביוני 2003 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה, כי יש תכנית-אב כוללת, לרבות לאזור ירושלים, אשר אושרה עקרונית על ידי ראש הממשלה. משהב"ט מעריך, כי הנדבכים העיקריים של התכנית יושלמו עד סוף שנת 2004, ויתרת התכנית תושלם במהלך שנת 2005. כמו כן, עלות הפרויקט מוערכת בין 8 ל-9 מיליארד ש"ח, וקצב מימושו מותנה בתקציב שיקציב משרד האוצר. הצרכים לשנת 2003 מוערכים בכ-800 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העלה את הממצאים, כדלקמן:

- א. לא הוגש תכנון כולל של המכשול לאחר שלבים א' ו-ב' לאישור ועדת השרים.
- ב. רק ביולי 2003 נקבעה מסגרת תקציבית של 455 מיליון ש"ח לשלב ב', שהקמתו החלה עוד לפני שנתקבלה המסגרת התקציבית, והיא אמורה, כאמור, להסתיים בדצמבר 2003.
- ג. שלב ג' ושלב ד' עדיין לא הובאו לאישור הממשלה, היא לא קבעה לוח זמנים לביצועם, ולא הוקצו תקציבים לשם כך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת שהמשך העבודות יהיה רציף, והמכשול ישרת את המטרה שלשמה נועד, יש להגיש את התכנון הכולל של המכשול לאישור ועדת השרים, כפי שנקבע בהחלטה. זאת במיוחד, כאשר שלב א' מסתיים ושלב ב' עומד לפני סיומו.

הקמת מעברים ומחסומים

בביקורת הקודמת נקבע, כי המחסומים המשמשים כמעברים לאנשים, לכלי רכב ולסחורות, לא מילאו את ייעודם לסיכול אירועי פח"ע. עוד נקבע, כי טרם הושלם תכנון המעברים בין איו"ש למדינת ישראל, וממילא לא הוחל בהקמתם. בהחלטת ועדת השרים לענייני ביטחון נקבע, כי המל"ל תבצע עבודת מטה ביחס לקביעת האחריות לתפעול המעברים לאורך מרחב התפר, ותגיש את המלצותיה לדרג המדיני.

בביקורת המעקב עלה, כי במחצית השנייה של שנת 2002 ביצעה המל"ל עבודת מטה בנושא "מעברים במרחב התפר - פריסה, תפיסת הפעלה ומשטר הפעילות והתנועה במרחב". העבודה שהוגשה באוגוסט 2002 גובשה עם כל הגופים העוסקים בדבר, וכללה הגדרת סוגי המעברים, פריסתם, עקרונות הפעלתם, תחומי אחריות ההפעלה (על פי החלטת הממשלה), תכנון ההקמה ועלויותיה. עלות הקמת חמשת מסופי הקבע למעבר אנשים, כלי רכב וסחורות הוערכה בכ-600 מיליון ש"ח. עבודת המטה הופצה לדרג המדיני, לדרג הצבאי, למנכ"לים של משרדי הממשלה ולמשטרת ישראל. בסיכום עבודת המטה נכתב, כי יש לקבל את אישור ראש הממשלה, שר הביטחון, השר לביטחון הפנים ושר התחבורה. כמו כן, יש להטיל את האחריות לתכנון ולבינוי המעברים על מנהלת מרחב התפר ולתקצב את הקמת המעברים.

בביקורת המעקב עלה, כי עד מאי 2003, כעשרה חודשים לאחר סיום עבודת המטה בנושא המעברים, לא דן הדרג המדיני בתכנית, לא אישר אותה וממילא לא תקצב אותה. עוד עלה, כי נושא האחריות להקמה ולתפעול של המעברים לאנשים ולכלי רכב טרם סוכם. במאי 2003, במסגרת פגישת עבודה בין שר הביטחון לשר התחבורה, סוכם, בין היתר, כי המסופים להעברת הסחורות צריכים להיות אזרחיים ומתופעלים על ידי רשות שדות התעופה. בפגישה שערך מנכ"ל משרד התחבורה ביוני 2003 עם נציגי משהב"ט, משרד האוצר ורשות שדות התעופה, בעניין הקמת המסוף בשער אפרים בלבד, הוחלט, כי משהב"ט יקים במימונו המלא את מסוף שער אפרים, ורשות שדות התעופה תייעץ לו בכך; כמו כן, משהב"ט ייזום פנייה לממשלה לאשר את רשות שדות התעופה כגורם מפעיל של המסוף; עם אישור הצעת הממשלה יוחל בהליכי חקיקה שתסדיר את פעילות המסופים.

בביקורת הקודמת נקבע, בין היתר, כי מאחר שמרכיבי תכנית מרחב התפר כרוכים זה בזה, טמונה הצלחת התכנית ביישומם המשולב של כל המרכיבים; היעדר אחד מן המרכיבים האלה, או ביצועו החלקי, פוגע ביעילות התכנית כולה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר תכנית מעברים מאושרת ומתוקצבת, המשולבת עם תכנית המכשול, ובמיוחד לאחר סיום שלב א' של המכשול, פוגע באופן משמעותי ביכולת המיבציות שניתן להפיק משלב א'.

פיקוד ושליטה

בביקורת הקודמת קבע מבקר המדינה, כי ראוי לבחון את נושא פיצול האחריות והסמכות הביטחונית במרחב התפר, ואת סוגיית הפיקוד והשליטה אל מול השיקולים שהעלו גורמי הביטחון העוסקים בנושא.

בביקורת המעקב עלה, כי עדיין לא התקבלה החלטה בנוגע לסוגיית הפיקוד והשליטה בעוטף ירושלים. אשר לקטעים האחרים שבמרחב התפר, רק בפברואר 2003 החליט ראש הממשלה, כי צה"ל יקבל את הפיקוד משני צדי המכשול במרחב התפר, והתבטלה מפקדת התיאום בין צה"ל למג"ב. באפריל 2003 הכינה הפרקליטות הצבאית הצעה להחלטת ממשלה בעניין האחריות הביטחונית במרחב התפר. מטרת ההחלטה המוצעת היא לקבוע עקרונות בדבר האחריות הביטחונית באזור "מרחב התפר" בשטח מדינת ישראל. עד מועד סיום ביקורת המעקב (יולי 2003), עדיין לא הובאה ההצעה להחלטת הממשלה.

הטיפול בשב"חים

בביקורת הקודמת קבע מבקר המדינה, כי הטיפול בשב"חים מחייב היערכות משולבת והקצאת אמצעים בתחומי האכיפה, החקירה, השפיטה והכליאה, ובראש ובראשונה הגברת אכיפת החוק נגד אלו שמסייעים להם - המלינים, המעסיקים והמסייעים. בהחלטת ועדת השרים נקבע, כי המשרד לביטחון הפנים ישלים את עבודת ההכנה הנדרשת לצורך החלטה בדבר האפשרות להכשרת מתקן הכליאה בקציעות.

בביקורת המעקב עלה, כי האכיפה בעניין השב"ח, תוך מתן דגש למסייעים להם, לרבות הקצאת האמצעים לביצועה, עדיין לוקה בחסר. כלא קציעות, שהכשרתו צפויה להסתיים ביולי 2003, יועד על פי החלטת ועדת השרים לכליאת שב"ח. על פי החלטה של ראש הממשלה מדצמבר 2002 שונה ייעודו. לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר פעולות אכיפה מספקות כנגד השב"ח והמסייעים להם, פוגע ביכולת להשיג את מטרות תכנית מרחב התפר.

עוטף ירושלים

מכשול

כאמור, במסגרת שלב א' אמורה להסתיים עד יולי 2003 הקמתו של קטע המכשול באורך 24 ק"מ. התוואי בקטע המזרחי של המכשול בעוטף ירושלים שאורכו כ-72 ק"מ עדיין לא אושר על ידי ועדת השרים, וממילא לא הועמד תקציב ולא נקבע לוח זמנים לביצועו.

פיקוד ושליטה

כאמור, בתום שנה מהחלטת ועדת השרים וסמוך לסיום מועד חלק א' של המכשול עדיין לא התקבלה החלטה לגבי סוגיית הפיקוד והשליטה בעוטף ירושלים.

ביוני 2003 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי החלטה בנושא איחוד הפיקוד בעוטף ירושלים עתידה להתקבל בהקדם.

★ ★ ★

המעקב העלה, כי ליקויים מרכזיים, שעליהם התריעה הביקורת הקודמת, לא תוקנו. תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת והחלטת ועדת השרים שבאו בעקבותיה חייבו פעילות משולבת של כלל הגורמים העוסקים בנושא זה, הן בשלב התכנון והן בשלב הביצוע. פעילות זו הייתה צריכה לבוא לידי ביטוי בתכנית עבודה ארוכת טווח מאושרת, המבוססת על סדרי עדיפויות ולוחות זמנים.

היעדרה של תכנית שלמה המאושרת על ידי הממשלה על אף שחלפה למעלה משנה מתחילת הקמת המכשול, המשלבת את כלל המרכיבים - קביעת התוואי, המעברים, השליטה, תקצוב, טיפול בשב"ח והיבטים נוספים הנגזרים מתכנית זו - פוגעת ביכולת ליישם את החלטות הממשלה בעניין זה.

יש חיוניות לקביעת הגוף המרכזי, שיהא בעל סמכויות ואחריות כנדרש לפרויקט לאומי זה, על כל מרכיביו והשלכותיו המדיניות, הביטחוניות, החברתיות, הכלכליות, התקציביות וההסברתיות.