

משרד הביטחון

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת ביחידת המוזיאונים שבמשרד הביטחון. נבדקו היבטים מרכזיים במדיניותו ובפעילותו של משרד הביטחון בנוגע להקמה ולהפעלה של מוזיאונים צבאיים הממומנים מתקציב הביטחון. כמו כן, נבדקו מספר נושאים בפעילות היחידה. הביקורת נערכה ביחידה וביקורות השלמה נערכו ביחידות צה"ל הקשורות במוזיאון "זרוע האוויר", באתר "יד לשריון", ב"מרכז למורשת המודיעין", ובאתר ההנצחה ומוזיאון "גולני".

נערכה ביקורת על הניהול, הפיקוח והבקרה של שני מבני משרדים, שהוקמו בדרום מחנה רבין עבור משרד הביטחון וצה"ל. בין היתר, נבדקו היבטים שונים של התכנון, ההקמה והפיתוח של מבני המשרדים ושל עבודות התשתית שבוצעו, וכן מיגון אחד המבנים. הביקורת נערכה במשרד הביטחון ובצה"ל. בדיקות השלמה נערכו בשירות הביטחון הכללי.

במשרד הביטחון ובצה"ל נבדק נושא הפיגורים בתשלומי המשרד לספקים, לרבות היקף התופעה, הסיבות העיקריות לקיומה ופעולות שמקיים אגף הכספים שבמשרד לצמצומה.

סוגיות הקשורות במבני משרדים חדשים במתחם מחנה רבין

תקציר

במסגרת תכנית מערכת הביטחון לפינוי מבנים ומתקנים בדרום מחנה רבין¹ שבתל אביב, ולבינוי ואכלוס של מבני משרדים חדשים בצפון מחנה רבין, הוחל בשנת 2000 בהקמתם של שני מבנים (להלן - הפרויקט): מבנה משרדים של 16 קומות (להלן - מבנה א') החצוי לשני אגפים נפרדים, האחד עבור משרד הביטחון (להלן - המשרד) והשני עבור צה"ל, ומבנה ייעודי נפרד של שבע קומות לזרוע האוויר והחלל ולחיל המודיעין. הפרויקט כלל גם ביצוע עבודות פיתוח תשתיות של דרכי גישה, כניסות, כבישים פנימיים, חניות, הריסת מבנים והקמת גן בחזית מבנה א'. נכון לפברואר 2006, הסתכמה עלות הפרויקט בכ-680 מיליון ש"ח.

במהלך החודשים מאי 2005 - פברואר 2006 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הניהול, הפיקוח והבקרה של הפרויקט בהיבטים שונים של התכנון, ההקמה והפיתוח של התשתיות כאמור לעיל, וכן על מיגון מבנה א'. הביקורת נערכה במשרד: במינהלת תכנית הקריה (להלן - מת"ק), באגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אגף אמו"ן), באגף הבינוי ובאגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - מלמ"ב); ובצה"ל: באגף התכנון ובמרכז בינוי שבאגף לוגיסטיקה, רפואה ומרכזים (להלן - מרכז בינוי). בדיקות השלמה נערכו באגף התקציבים שבמשרד, בחיל האוויר והחלל, בחיל הים, במפקדת מחנה מטכ"ל ובשירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ).

בביקורת נמצאו ליקויים בהיבטים שונים של הקמת הפרויקט, כלהלן:

א. על אף היקפו הניכר של הפרויקט, שחייב שינויים רבים בתכנית-האב של מחנה רבין, ועדת הקריה, המהווה את הרשות המוסמכת והבלעדית לקביעת מדיניות הבינוי בשטח המחנה, לא דנה בשינויים אלה ולא אישרה אותם.

ב. בניגוד לפקודת מטכ"ל ולהוראת ועדת הקריה, חלק מהבקשות להיתרי בנייה שהוגשו לאישור ועדות משנה לוועדת הקריה, לא נבחנו קודם לכן על ידי גורמי מרכז בינוי.

ג. במטרה לקצר את זמן הקמת הפרויקט, החליט מנכ"ל המשרד דאז, אלוף (מיל') עמוס ירון, לבצע כשהתכנון והביצוע נעשים במקביל (FAST TRACK), בדומה לנעשה בפרויקטים גדולים בסקטור האזרחי (להלן - "תכנון מלווה ביצוע"). ככלל, לניהול פרויקט באופן זה יש לקבוע גוף אחד, שאחראי הן לתכנון והן לביצוע. כן יש לקבוע כללים המסדירים את ניהולו ב"תכנון מלווה ביצוע". בביקורת עלה, כי בהוראות המשרד, בהוראות אגף הבינוי ובהוראת מת"ק לא נקבעו כללים המסדירים ניהול של פרויקטים באופן זה. גם המינהלת שהוקמה לא נתנה מענה מספק לצורך זה. בפועל, יחסי התיאום והשיתוף שבין גורמי אגף הבינוי לבין מת"ק לקו בחסר, בעיקר נוכח מחלוקות בנוגע לאופן מילוי תפקידם של כל אחד מהגופים בפרויקט; דבר שפגע בניהול הפרויקט.

1 מחנה זה מכונה גם מחנה מטכ"ל או מחנה הקריה.

ד. ניהול הפרויקט בהיבטי תקציב ולוח זמנים לקה בחסר. לא פותחו כלים מתאימים, שיאפשרו להשוות בין נתוני התקציב של כל פעילות לבין נתוני הביצוע של קבלנים כדי לקבל תמונת מצב עדכנית על ביצוע התקציב.

ה. המשרד התקשר במכרז עם קבלן משנה א' לביצוע עבודות חשמל ותשתיות תקשורת בהתבסס על "דרישות ראשוניות של צה"ל ומשהב"ט (המשרד) ועל הערכות המינהלת שהתבססו על פרויקטים קודמים". הדרישות הסופיות של צה"ל ושל המשרד גובשו באיחור והן היו שונות מהותית בהיבטים של כמות, מיקום וטכנולוגיה מהדרישות על פיהן נערך המכרז. מעבר לכך, לאחר פרסום המכרז ביצע צה"ל שינוי רב היקף בתחום התקשורת באחד המבנים. שינויים אלה חיבבו שינויים רבים לרבות פירוק תשתיות שכבר הותקנו. יתרה מזו, שינויים אלה הגדילו את חוזה ההתקשרות עם הקבלן בכ-20 מיליון ש"ח (כ-43%) לסך של כ-66.5 מיליון ש"ח.

ו. בספטמבר 2003 התעוררו במת"ק ובאגף הבינוי חשדות, כי מפקח החשמל מטעם חברת הפיקוח, שאמור היה לקיים פיקוח צמוד על העבודות שביצע קבלן משנה א', אישר לאותו קבלן משנה תשלומי יתר. חשדות אלו אומתו, ומאוחר יותר התברר, כי היקפם של תשלומים אלה לקבלן משנה א' עמד על כ-5.6 מיליון ש"ח. מפקח החשמל פוטר מעבודתו והמשרד הקפיא תשלומים עתידיים לקבלן המשנה. בסיכום החקירה שערך מלמ"ב בנושא, צוין, כי מאחר שמדובר בצורך לחקור חשדות נגד עובדים בחברות פרטיות בעניין קבלת דבר במרמה, יש להעביר את המשך החקירה למשטרת ישראל. בדיון שערך מנכ"ל המשרד דאז, אלוף (מיל') עמוס ירון, באוגוסט 2004, הוא החליט שלא להעביר את הנושא לחקירת משטרת ישראל, וזאת מהסיבות הבאות: חשש שחקירה משטרתית תעכב את המשך הקמת הפרויקט; המפקח שהיה מעורב בפרשה פוטר; כספים עודפים ששולמו לקבלן המשנה קוּזְזו; והיעדר מעורבות של עובדי המשרד בפרשה. משרד מבקר המדינה העיר, כי החלטת המנכ"ל לקתה בחוסר סבירות, מאחר שלמעשה הועדף השיקול של קידום הפרויקט על פני האינטרס הציבורי שבחקר האמת ובמידת הצורך אף העמדה לדין של מי שעברו עבירות, על כל המשתמע מכך. בעקבות הביקורת, הודיע המשרד, כי הנושא יועבר לפרקליטות המדינה כדי שתקבע אם יש מקום להעביר את הנושא לחקירה פלילית.

ז. רק בסוף דצמבר 2004, לאחר שכבר החל שלב האכלוס של מבנה א', החליט סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן, מר ויקטור בר גיל, להקים גן בחזית המבנה, בשטח שנועד בתכנית-האב ל"ריאה הירוקה", ובו תשתיות המאפשרות עריכת טקסי קבלת פנים ואירועים אחרים (להלן - הגן). הועלו ליקויים בתחומים שונים הנוגעים להקמת הגן, החל מההחלטה של סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן על עצם הקמת הגן, תוך הרחבת פיתוח התשתיות, בעלות נוספת של כ-4.5 מיליון ש"ח, בלא שנעשתה בדיקה של הצדקת הצורך. זאת, שעה שלדברי מערכת הביטחון הייתה קיימת מצוקה בתקציב הביטחון בכלל ובפרויקט בפרט; עבור לאי-העברת הנושא לדיון ולהחלטה בוועדת ההיגוי של הפרויקט; וכלה בהגדרת צרכים ואפיון חדשים, שלא נכללו בתכנון המקורי אלא רק לאחר שכבר הוחל אכלוס מבנה א'. לכל אלה נוספה קביעה של סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן, שעל הגן להיות מוכן לקראת טקס קבלת פנים של שר הביטחון המתקיים מדי שנה בשנה לרגל יום העצמאות שחל אז במאי 2005. בעקבות קביעה זו פעלו גורמים שונים תוך כדי חריגה מהמסגרת הנורמטיבית המחייבת, לרבות פנייה בדיעבד לקבלת אישור של הוועדה לבחירת מתכננים ושל הוועדה לפטור ממכרז שבאגף הבינוי בנוגע להעסקתם של מתכננים וקבלנים לאחר שאלה כבר עבדו בשטח. אף על פי שסיום הקמת הגן לא היה דחוף, נקבע לוח זמנים קצר, שהביא להוצאות נוספות של

כ-240,000 ש"ח. כמו כן, ירדו לטמיון כ-700,000 ש"ח שהוצאו על שיפוץ צריפים, שנהרסו לצורך הרחבת הגן זמן קצר לאחר ששופצו.

ח. סוגיית מיגון מבנה א', שבו מוקמה לשכת שר הביטחון, התעוררה באופן מעשי רק במאי 2000, בשלב שבו הושלם למעשה התכנון, בעת שהיה צורך לקבל את אישור השב"כ לקומה שנקבעה ללשכת שר הביטחון. ביולי 2001, שעה שהחלה העבודה בפועל, ציין ראש מת"ק בפני סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן, כי כדי ליישם את דרישות המיגון מטעם השב"כ בשלב ההוא של הפרויקט, היה צורך לתכנן את הבניין מחדש בעלויות שהיו מגיעות ל-40% תוספת לאומדן הקיים, ולדחיית הביצוע בשנה. על כן, הוחלט בתיאום ובאישור השב"כ, לבצע כמענה מאולץ רק את השינויים, שהיו בני-ביצוע באותה העת. ראוי היה, שסוגיית איום הייחוס בכלל, ובפרט בהיבטי המיגון הנובעים ממנה, תועלה ותסוכם עם השב"כ כבר בשלבים הראשונים של אפיון הפרויקט. מעבר לכך, מנכ"ל המשרד דאז, אלוף (מיל') עמוס ירון, לא אישר את דרישת מלמ"ב לביצוע שינויים מסוימים בלובי הבניין, שעלותם הוערכה בכמיליון ש"ח, על אף שלהערכת נציגי מלמ"ב הדבר דרוש מבחינה ביטחונית, ועל אף שבאותן השנים נמצאו מקורות תקציביים בהיקף גבוה להרחבתו של הגן.



לסיכום, פרויקט הקמתם של מבני המשרדים במחנה רבין היה מבין הגדולים והמורכבים שמערכת הביטחון בנתה בשנים האחרונות. מורכבות זו באה לידי ביטוי לא רק במערכות ובמתקנים עתירי טכנולוגיה שבמבנים, אלא גם בכך שהיה על מנהלי הפרויקט להתחשב בדרישות, בצרכים ובאופי הפעילות השונה של הגופים במשרד ובצה"ל, שלהם נועדו המבנים. כדי להתמודד עם המאפיינים המיוחדים של הפרויקט ובשונה מהנהוג בעבודות בניו של המשרד, הוחלט לנהל אותו במתכונת דומה לזו שבפרויקטים גדולים בסקטור האזרחי. למרות זאת, כפי שעולה מדוח זה, המשרד לא התאים את הוראותיו ואת שיטות עבודתו לניהול פרויקטים באותה מתכונת. היעדר היערכות מתאימה פגם בניהול, בפיקוח ובבקרה של הפרויקט. לא נמצא שעד מועד סיום הביקורת מערכת הביטחון הפיקה לקחים מכך לטובת תכנונם וביצועם של פרויקטי בנייה רבי-היקף הקשורים למעבר צה"ל לנגב; ראוי שהדבר ייעשה בהקדם.



במסגרת תכנית מערכת הביטחון לפינוי מבנים ומתקנים בדרום מחנה רבין² שבתל אביב ולבינוי ואכלוס של מבני משרדים חדשים בצפון מחנה רבין, הוחל בשנת 2000 בהקמתם של שני מבנים (להלן - הפרויקט): מבנה משרדים של 16 קומות (להלן - מבנה א') החצוי לשני אגפים נפרדים, האחד עבור משרד הביטחון (להלן - המשרד) והשני עבור צה"ל, ומבנה ייעודי נפרד של שבע קומות לזרוע האוויר והחלל ולחיל המודיעין (להלן - מבנה ב'). הפרויקט כלל גם פיתוח תשתיות של דרכי גישה, כניסות, כבישים פנימיים, חניות, הריסת מבנים והקמת גן בחזית מבנה א'. הקמת הפרויקט התבססה על הסדר בין המשרד לבין משרד האוצר ומינהל מקרקעי ישראל, ולפיו המקורות

2 מחנה זה מכונה גם מחנה מטכ"ל או מחנה הקריה.

התקציביים יתקבלו מפינוי ושיווק שטח דרום מחנה רבין. נכון לפברואר 2006, הסתכמה עלות הפרויקט בכ-680 מיליון ש"ח.

לביצוע הפרויקט הקים המשרד את מינהלת תכנית הקריה (להלן - מת"ק). הייעוד, התפקידים והמבנה הארגוני של מת"ק נקבעו בהוראת משרד משנת 1998 (להלן - הוראת מת"ק). התפקידים העיקריים שהוטלו על מת"ק כללו: א. לנהל את הפרויקט ולקיים עליו בקרה; ב. לשמש כגוף דורש³ כלפי אגף הבינוי במשרד לצורך התקשרויות של האחרון עם מתכננים ועם קבלנים וכלפי אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אגף אמו"ן) בנושאים שאגף זה מופקד עליהם; ג. לקיים פיקוח עליון על הביצוע בתיאום עם אגף הבינוי; ד. לפעול להשגת משולבות ותאימות בין התכנון לבין הביצוע בכל המבנים, המתקנים והתשתיות של הפרויקט; ה. לנהל מאגר מידע של נתונים הנוגעים לפרויקט כדי לסייע בניהול הפרויקט, ולתמוך בקבלת החלטות.

בהתאם להוראה, פועלת מת"ק כמסגרת ארגונית באגף אמו"ן עם עצמאות מקצועית ותקציבית. מבחינה ארגונית מתבססת מת"ק על מסגרות קיימות במשרד, כגון: אגף הבינוי, אגף אמו"ן, אגף התקציבים (להלן - את"ק) ואגף הכספים (להלן - אכ"ס) ועל נציגי צה"ל בפרויקט.

על פי הוראת מת"ק, מעל מת"ק פועלת ועדת היגוי קבועה המיועדת להתייעצויות ולקבלת החלטות (להלן - ועדת ההיגוי). עוד נאמר שם, כי יחסי הגומלין בין צה"ל לבין המשרד בכל הנוגע לפרויקט יתנהלו במסגרת ועדת ההיגוי. בראש ועדת ההיגוי עמדו במשותף מר ויקטור בר גיל, סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן, ותא"ל אופיר שוהם, עוזר ראש אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת)⁴.

במהלך החודשים מאי 2005 - פברואר 2006 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על הניהול, הפיקוח והבקרה של הפרויקט בהיבטים שונים של התכנון, ההקמה והפיתוח של תשתיות ועל מיגון מבנה א'. הביקורת נערכה במשרד: במת"ק, באגף אמו"ן, באגף הבינוי ובאגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - מלמ"ב); ובצה"ל: באג"ת ובמרכז בינוי שבאגף לוגיסטיקה, רפואה ומרכזים (להלן - מרכז בינוי). בדיקות השלמה נערכו באת"ק, בחיל האוויר והחלל (להלן - ח"א), בחיל הים (להלן - ח"י), במפקדת מחנה מטכ"ל ובשירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ).

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

1. היתרים להקמת הפרויקט

הוראת המשרד, שעניינה "ועדת הקריה למערכת הביטחון" (להלן - הוראת ועדת הקריה) מסדירה את ענייני הבינוי בשטח מחנה רבין באמצעות ועדת הקריה וחמש ועדות משנה המסייעות לה. לפי ההוראה, ועדת הקריה משמשת "רשות מוסמכת ובלעדית" במערכת הביטחון (להלן - במע"ב"ט) "לקביעת מדיניות בינוי בשטח הקריה, להכנת תכניות-אב לקריה ולמתן אישור בנייה לאזורים השייכים למע"ב"ט (מחנה מטכ"ל, מתקני חיל האוויר, חיל הים ומשרד הביטחון) על פי תכנית-אב צפון קריה". המלצות ועדות המשנה הן "בבחינת המלצות למליאת ועדת הקריה". סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן מכהן כנציג מנכ"ל המשרד וכיו"ר הוועדה.

3 יחידה במערכת הביטחון אשר הועמדה לרשותה מסגרת תקציבית המאפשרת לה לפנות לגוף רוכש, כדי שיערוך עבורה התקשרויות להספקת טובין או שירותים.

4 במהלך הביקורת חלו שינויים באג"ת, לרבות בהגדרת התפקיד של עוזר ראש אג"ת לתכנון. בדוח זה, המתייחס בעיקר לתקופה הקודמת לשינויים, נעשה שימוש בהגדרת התפקיד הקודמת.

נושא הבינוי בשטח מחנה צבאי מוסדר בפקודת מטכ"ל, שעניינה אישור בנייה והטלת מגבלות על הבנייה האזרחית. לפי הפקודה, "מרכז בינוי, רמ"ח (ראש מחלקת) בינוי ח"א או ח"י אחראים למתן היתרים לבנייה צבאית של מתקן ביטחוני⁵". לפיכך, כל בנייה והריסה בשטח מחנות צה"ל טעונה קבלת היתר בכתב לפי העניין מהגורמים שאוזכרו בפקודת מטכ"ל.

בביקורת עלה, כי סדרי הדיון בשינויים בתכנית-האב והטיפול בהגשת בקשות לקבלת היתרים להקמת מבנה א' היו לקויים, כמפורט להלן:

א. למרות היקפו הניכר של הפרויקט, שחייב, כאמור, שינויים רבים בתכנית-האב⁶ של מחנה רבין, לא נמצא שוועדת הקריה דנה בשינויים אלה. מכאן, שהשינויים בתכנית-האב בוצעו ללא אישור הרשות המוסמכת והבלעדית לכך. עוד עלה, כי במספר מקרים בוצעו במסגרת הפרויקט עבודות על בסיס בקשות להיתרים שהוגשו לוועדות המשנה, בלא שהתקיים בעניינן דיון במליאת ועדת הקריה, כדרוש בהוראת ועדת הקריה, וללא קבלת אישורה. כך למשל, בשנת 2003, בשלבים מאוחרים יחסית של הקמת מבנה א', אגף אמו"ן, מפקדת מחנה מטכ"ל, ח"א וח"י הגישו לוועדות המשנה תשע בקשות שונות, שהתייחסו להקמה, להריסה או להצבת מבנים זמניים. ועדות המשנה אמנם המליצו על אישורן של בקשות אלה, אולם העבודות בוצעו רק על סמך המלצות אלה אך ללא אישורה של ועדת הקריה.

ב. בניגוד לפקודת מטכ"ל ולהוראת ועדת הקריה, חלק מהבקשות להיתר שהוגשו לאישור ועדות המשנה לא נבחנו קודם לכן על ידי גורמי מרכז בינוי. מהמסמכים עלה, כי מגישי הבקשות להיתרים לא הקפידו לצרף לבקשתם את המסמכים הדרושים. במכתבה מיוני 2003 העירה נציגת צה"ל במת"ק למרכז ועדת הקריה, כי בקשות להיתרים שלא נבחנו על ידי גורמי מרכז בינוי, אינן מאושרות לביצוע. מעבר לכך, ביולי 2003 היא העבירה לידיעת מרכז ועדת הקריה ולידיעת הגורמים המגישים בקשות להיתרים באגף אמו"ן, במפקדת מחנה רבין, בח"א ובח"י, מסמך ובו רשימת המסמכים והפרטים שיש לצרף לבקשה להיתר בנייה.

יצוין, כי ליקויים דוגמת אלה חזרו גם בהמשך ביצוע הפרויקט. כך למשל, משהוחלט על הקמת גן בחזית מבנה א' (עוד בנושא זה ראו בהמשך) לא הגישה מת"ק לוועדת המשנה לרישוי ומיקום בקשה לאישור מיקום הגן ולהריסת מבנים שונים במתחם. כמו כן, לא הגישה מת"ק לוועדת המשנה למערכות בקשה בנוגע להטמנה בשטח הגן של קווי מתח גבוה עבור מערכות חשמל. בפועל, בוצעו עבודות אלה על אף שלא התקבלו ההיתרים הנדרשים.

בהתייחסותם ממאי 2006 לממצאי הביקורת ציינו אגף אמו"ן וצה"ל, כי עם ההכרזה על פרויקט הקריה ומדיניות האכלוס כפועל יוצא מהפרויקט, הוקפאה כל יוזמה לבניית קבע חדשה בקריה. מטעם זה צורפו חברי ועדת הקריה למסגרת ועדת ההיגוי, כגוף ניהולי אחוד.

5 היתר הבנייה ניתן בהסתמך על אישורה של "הוועדה למתקנים ביטחוניים", שהיא ועדת משנה של ועדה מחוזית, לפי סעיף 160 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

6 תכנית בינוי כוללת המציגה את ייעודי השטחים, ומפרטת, ברמה העקרונית, את מערכות התנועה והתשתית לסוגיהן, וקובעת כללים ומרכיבים להתפתחות עתידית.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף קיומה של חפיפה בין מרבית חברי ועדת הקריה לבין חברי ועדת ההיגוי, הוראת מת"ק לא הסמיכה את ועדת ההיגוי לשמש כתחליף לפעולתה של ועדת הקריה ולייתר את סדרי הפעולה שנקבעו בהוראת המשרד לוועדת הקריה כ"רשות מוסמכת". יתר על כן, מאחר שוועדת ההיגוי לא דנה בבקשות לשינויים בהסתמך על המלצותיהן של ועדות המשנה, ממילא לא פעלה כוועדת קריה. כתוצאה מכך, מרכיבים שונים בפרויקט, לרבות עבודות שבוצעו בהסתמך על היתרים שאושרו כוועדת המשנה, בוצעו למעשה ללא הרשאת ה"רשות המוסמכת".

יודגש, כי ההתייחסויות דלעיל אף אינן מתיישבות עם פנייתו של סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן מפברואר 2005 לגורמים שונים בצה"ל ובמשרד במטרה לרענן בפניהם את ההוראה, שלפיה אין לבצע בנייה חדשה בקריה ללא קבלת היתר של ועדת הקריה, המשמשת כרשות מוסמכת ובלעדית לקביעת מדיניות הבינוי בשטח מחנה רבין, לרבות לצורך מתן היתרי בנייה.

2. היבטים בתחום הניהול, הפיקוח והבקרה של הפרויקט

בהוראת מת"ק נקבע, כי לצורך ביצוע הפרויקט תופעל חברה חיצונית לניהול הנדסי, שתרכז את הניהול ואת הביצוע של הפעילות ההנדסית בפרויקט (להלן - חברת הניהול). עוד נקבע בהוראה, כי אגף הבינוי יפעל "כמנהל החוזה"⁷ מההיבט הנדסי, וככזה יפעל לדיווח כמויות ולאישור חשבונות לתשלום, וישא באחריות לפיקוח הצמוד על ביצוע הבנייה בסיוע משרד פיקוח חיצוני (להלן - חברת הפיקוח). עוד נקבע, כי ראש מת"ק יפעיל בקרה הנדסית, בקרת יעדים ולוחות זמנים, בקרה תקציבית וכן מעקב אחר יישום החלטות. לשם כך הסתייע ראש מת"ק בחברת בקרה חיצונית (להלן - חברת הבקרה).

א. ניהול הפרויקט

(1) "תכנון מלווה ביצוע" - במטרה לקצר את זמן הקמת הפרויקט, החליט אלוף (מיל') עמוס ירון, מנכ"ל המשרד דאז, לבצע כשהתכנון והביצוע נעשים במקביל (Fast Track), בדומה לנעשה בפרויקטים גדולים בסקטור האזרחי (להלן - "תכנון מלווה ביצוע"). ככלל, לניהול פרויקט באופן זה נהוג בסקטור האזרחי לקבוע גוף יחיד, האחראי הן לתכנון והן לביצוע, ונדרש תיאום מרבי בין כל הגורמים המעורבים.

בביקורת עלה, כי בהוראות המשרד, בהוראות אגף הבינוי ואף בהוראת מת"ק, שיועדה להקמת מינהלת לפרויקט, לא נקבעו כללים לניהול פרויקטים המתבצעים ב"תכנון מלווה ביצוע", ומת"ק לא תפקדה כגוף אחוד שלו אחריות וסמכות כוללים לניהול פרויקטים מסוג זה כמקובל בסקטור האזרחי. בפועל, התיאום בין כל הגורמים המעורבים בפרויקט מטעם המשרד וצה"ל, ובעיקר בין גורמי התכנון, מת"ק, חברת הניהול ההנדסי, חברת הבקרה, חברת הפיקוח ואגף הבינוי, לקה בחסר.

7 בתוקף סמכותו מינה ראש אגף הבינוי את מנהל מחוז מרכז כמנהל החוזה מטעמו.

(2) **ניהול לוח זמנים** - ניהול לוח זמנים לתכנון ולביצוע הם תנאי הכרחי להצלחתו של כל פרויקט. כדי לעמוד ביעדי הפרויקט, נקבע בחוזה עם חברת הניהול, כי עליה לבנות לוח זמנים, שיכלול, בין היתר, את פעילויות התכנון ואת התקדמות הפרויקט לפי אבני דרך. בספטמבר 2005 ציין ראש מת"ק בפני נציגי משרד מבקר המדינה, כי חברת הניהול לא הייתה ערוכה ל"תכנון מלווה ביצוע", שלווה בכמות גדולה של תוספות ושינויים שבוצעו בפרק זמן קצר, ולא היה ביכולתה לעמוד בקצב הספקת התכניות לפי לוח הזמנים החוזי. כמו כן, לא הצליחה חברת הניהול לנתב את הפרויקט לפי לוח הזמנים המתוכנן. עוד ציין ראש מת"ק, כי הפיגורים שנוצרו בלוח הזמנים של ביצוע הפרויקט הם שאפשרו לחברת הניהול דחייה במועדי הגשת תכניות, כך שקצב הספקת התכניות התאים ברובו לקצב הביצוע של הקבלן הראשי; ואילו לשיפור הניהול והבקרה על לוח הזמנים להתקדמות הפרויקט, נאלצה מת"ק, בין היתר, לשכור את שירותיה של חברה נוספת.

(3) **ניהול התקציב** - בשל הקשר ההדוק בין תקציב הפרויקט לבין ההתחשבות עם קבלנים, רוכזה האחריות והסמכות בנושא התקציב והכספי בידי חברת הניהול. בנספח לחוזה של חברת הניהול עם המשרד נקבע, בין היתר, כי המעקב והשמירה על מסגרת התקציב על ידי חברת הניהול ועל ידי חברת הבקרה ינוהלו באופן ממוחשב בתיאום ביניהן. על חברת הניהול הוטלה האחריות הכוללת להקמת מערכת מחשוב לרבות מאגר נתונים לניהול עבור כלל הגופים המעורבים בפרויקט.

נציגי מת"ק ואגף הבינוי מסרו, כי חברת הניהול לא פיתחה כלים מתאימים לצבירת נתוני החשבונות החלקיים שהקבלנים הגישו, ובהיעדרם לא התאפשר לחברת הניהול ולחברת הבקרה להשוות בין הנתונים שבחשבונות לבין נתוני התקציב של כל פעילות, כדי לעמוד בזמן אמת על מצבו התקציבי של הפרויקט, כנדרש מהן בחוזי ההתקשרות עם המשרד. למרות זאת, מת"ק ואגף הבינוי לא נקטו צעדים כדי לגרום לכך, שחברת הניהול תעמוד בהתחייבותיה.

(4) **סדרי תיאום ושיתוף פעולה** - מהמסמכים עלה, כי יחסי התיאום והשיתוף שבין גורמי אגף הבינוי לבין מת"ק לקו בחסר, בעיקר נוכח מחלוקות בנוגע לאופן מילוי תפקידיו של כל אחד מהם בניהול הפרויקט. כך למשל, בפועל, משהתגלה, כי שולמו תשלומי יתר לקבלן משנה (בנושא זה ראו בהמשך), ראש מת"ק, בליווי היועץ המשפטי של אגף הבינוי, הוא זה שניהל משא ומתן, כדי להגיע להסדר וסיכום שיאפשרו המשך ביצוע העבודות, אף שכגוף דורש לא היה מוסמך לכך. את המשא ומתן היה צריך לנהל מנהל מחוז מרכז באגף הבינוי, כמתחייב מהגדרתו כמנהל החוזה.

בהתייחסותו מאפריל 2006 לממצאי הביקורת ציין אגף הבינוי, כי אנשיו "נוטרלו כבר בתחילת הפרויקט וחלק מסמכויותיהם נלקחו ע"י ראש מת"ק אשר אמור היה להיות 'גוף דורש' אך בחלק ניכר מהפעילויות בהקמת הפרויקט שימש גם בתפקיד 'הגוף הרוכש'". ראש מת"ק לעומת זאת ציין, כי לדעתו אגף הבינוי לא מילא את תפקידו לפי הוראות המשרד, וכי התנהלות אגף הבינוי בפרויקט הקשתה על עבודת מת"ק בתחומי הבקרה, התכנון התקציבי ולוח הזמנים.

בהתייחסותו מאפריל 2006 לממצאי הביקורת ציין מנכ"ל חברת הפיקוח, בין היתר, כי כבר בתחילת העבודה הביע את דעתו בפני ראש מת"ק, שיש בעייתיות בפיצול עבודת הניהול, הבקרה והפיקוח בין מספר גורמים. עוד ציין, כי הפיצול פוגע ביעילות ויוצר מבחינה מקצועית, הנדסית ומינהלית חללים מרובים שלא ספק גרמו "לשיבושים לא מעטים".

משרד מבקר המדינה העיר, כי היעדר תיאום ושיתוף הפעולה בין שני גורמים מרכזיים המעורבים בפרויקט - מת"ק ואגף הבינוי - והמחלוקות בנוגע לדרך שכל אחד מגורמים אלה צריך למלא את תפקידו, מצביעים על הצורך שהמשרד יבחן את המקרה ויפיק ממנו לקחים בהתאם, כדי למנוע הישנות תקלות כאלה בפרויקטים עתידיים. לדבר משנה חשיבות, כיוון שבשנים הקרובות נכנסת מערכת הביטחון לתהליך בנייה רחב ממדים בדרום הארץ, שייתכן שגם במסגרתו ייעשה שימוש ב"תכנון מלווה ביצוע" ובשותפות של מספר גורמים דוגמת מת"ק ואגף הבינוי.

ב. פיקוח

לפי הוראת מת"ק, אגף הבינוי, כמנהל החוזה מההיבט ההנדסי, נושא באחריות לדיווח על כמויות, לאישור חשבונות לתשלום, ולפיקוח צמוד על ביצוע הבנייה בסיועה של חברת הפיקוח. על חברת הפיקוח הוטל, בין היתר, לבדוק את התכניות הקבלניות ולגלות אם נפלו בהן סתירות וטעויות, לקיים פיקוח יומי באתר הבנייה, למדוד את הכמויות של פריטי העבודה הקבלנית ולאשרן בכפיפות להוראות החוזים ולתכניות ההנדסיות, לקיים פיקוח על ניהול יומני עבודה שמנהלים הקבלנים ולדווח לאגף הבינוי ולמת"ק על רמת הביצוע והתקדמות הביצוע במסגרת התקציבית של חוזה הביצוע, תוך ציון בעיות והצעות לפתרון.

בין העבודות השונות של הפרויקט נכללה התקשרות של המשרד עם חברה שזכתה במכרז (להלן - קבלן משנה א') לביצוע עבודות חשמל ותשתיות תקשורת במבנים א' ו-ב' (להלן - תשתיות). החוזה המקורי הסתכם בכ-46.5 מיליון ש"ח (כולל מע"מ).

בפיקוח עלה כלהלן:

1) בפברואר 2004 פנה ראש מת"ק לראש אגף הבינוי וציין, כי לביצוע תשתיות התקשורת התקשר המשרד עם קבלן משנה א' בהתבסס על "דרישות ראשוניות של צה"ל ומשהב"ט ועל הערכות המינהלת שהתבססו על פרויקטים קודמים". הדרישות של צה"ל ושל המשרד גובשו באיחור של כתשעה חודשים, והן היו שונות מהותית בהיבטים של כמות, מיקום וטכנולוגיה, מהדרישות שלגביהן נערך המכרז ונחתם החוזה עם הזוכה. מעבר לכך, שישה חודשים לאחר פרסום מכרז התשתיות החליט צה"ל לבצע שינוי רב-היקף בתחום התקשורת במבנה ב', כשרק אז הביא צה"ל לידי ביטוי את דרישות התקשורת העדכניות שלו לאותו מבנה.

השינויים המהותיים הנ"ל חייבו בחינת משמעויותיהם וצורך לאשרם הן על ידי המתכננים והן על ידי גורמי המשרד וגורמי צה"ל, לרבות שינויים רבים בעבודות התשתית שכבר בוצעו. כך לדוגמה, השינויים בתפיסת התקשורת במבנה ב' חייבו את עצירת העבודה של קבלן משנה א' למשך כחמישה חודשים, ופירוק של תשתיות שכבר הותקנו ותכנון מחדש של כלל המערכות במבנה זה, ובנייתן מחדש. נוכח קביעת מת"ק, שיש צורך להתקשר להמשך ביצוע העבודות עם אותו קבלן, חייבו השינויים האמורים להגדיל את ההתקשרות עמו לסך של כ-66.5 מיליון ש"ח (כולל מע"מ), שהיוו גידול של כ-43% (כ-20 מיליון ש"ח) לעומת החוזה המקורי. ההתקשרות הנוספת עם הקבלן חייבה לנקוט הליך של פטור ממכרז. כמו כן, הביאו השינויים לפיגור בלוח הזמנים, שבדיעבד התברר שהשפיע גם על עבודתם של קבלנים אחרים.

משרד המבקר המדינה העיר, כי לו היקפן הכספי הסופי של העבודות היה ידוע מלכתחילה, לא מן הנמנע שהמכרז לתשתיות היה שונה בהיקפו ובתוצאותיו. כך, פגעה התנהלות לקויה זו לא רק בהתקדמות הפרויקט אלא גם בעקרונות העומדים ביסוד דיני מכרזים.

2) נמצאו כשלים בתהליכי הפיקוח על עבודתו של קבלן משנה א'. בספטמבר 2003 התעוררו במת"ק ובאגף הבינוי חשדות, כי מפקח החשמל מטעם חברת הפיקוח, שאמור היה לקיים פיקוח צמוד על העבודות שביצע קבלן משנה א', אישר לקבלן משנה א' תשלומי יתר. חשדות אלו אומתו, ומאוחר יותר התברר, כי היקפם של תשלומי היתר לקבלן משנה א' עמד על כ-5.6 מיליון ש"ח. מפקח החשמל פוטר מעבודתו והמשרד הקפיא תשלומים עתידיים לקבלן המשנה. מכתב אנונימי שהגיע באותה עת לסמנכ"ל וראש אגף אמו"ן העלה אצלו חשד, כי גורמים נוספים מבקשים להונות את המשרד. בעקבות זאת, סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן, בתיאום עם ראש אגף הבינוי, מינה בסוף דצמבר 2003 צוות לבדיקת החשבונות שקבלן משנה א' הגיש לתשלום.

ממצאי צוות הבדיקה הצביעו על כך, שבנוסף לתשלום היתר ששולם, קיים כשל ניהולי ברוב מרכיבי הפיקוח ההנדסי הצמוד, כמפורט להלן: התשלומים העודפים בוצעו בניגוד למפרטים ולהוראות המשרד; בניגוד לחוזה עם קבלן משנה א' ולהוראות המשרד, אושרה לו מקדמה של כ-10 מיליון ש"ח עבור חומרי בנייה, אף שבאותה עת טרם הוזמנו החומרים וטרם נרכשו; בוצעו עבודות בעלויות גבוהות אף שניתן היה לבצען בעלויות נמוכות יותר; אושרו עבודות נוספות במחירים חריגים, שעבורן ניתן היה לשלם לפי מחירי החוזה הנמוכים יותר; יומני עבודה המהווים את הבסיס לתשלום לקבלנים לא נחתמו משך תקופה ארוכה.

בעקבות ממצאי צוות הבדיקה, אשר העלו חשד לניסיון הונאה מצד מנהל הפרויקט מטעמו של קבלן משנה א' ומצד מפקח החשמל מטעם חברת הפיקוח, ובעקבות חוות דעת של סגן היועץ המשפטי למערכת הביטחון, הועבר הנושא ליחידת מבקר מערכת הביטחון, שהחליטה להעביר את המשך הטיפול למלמ"ב. במרס 2004 פתח המלמ"ב בחקירה, שנועדה לבדוק חשדות לאי-סדרים הקשורים לטוהר מידות, ניסיון לקבלת דבר במרמה וחדש לגניבה ממעביד.

בסוף יולי 2004 הועברו ממצאי החקירה לראש מלמ"ב. החקירה העלתה, כי מדובר ביוזמה מקומית של שיתוף פעולה בין מפקח החשמל מטעם חברת הפיקוח לבין חברו, שפעל כמנהל הפרויקט מטעמו של קבלן משנה א', וכי שיתוף הפעולה ביניהם, שנועד להניב הטבות כספיות או בשווה ערך כספי לשניהם, הביא להגדלה ניכרת של השינויים והחריגים שאושרו לתשלום. בסיכום החקירה המליץ החוקר, כי מאחר שמדובר בצורך לחקור חשדות נגד עובדים בחברות פרטיות בעניין קבלת דבר במרמה, יש להעביר את המשך החקירה למשטרת ישראל.

לדברי המשנה למנכ"ל וראש מלמ"ב, בדיון שערך מנכ"ל המשרד דאז, אלוף (מיל') עמוס ירון, באוגוסט 2004 החליט המנכ"ל שלא להעביר את הנושא לחקירת משטרת ישראל, וזאת מהסיבות הבאות: חשש שחקירה משטרתית תעכב את המשך הקמת הפרויקט; המפקח שהיה מעורב בפרשה פוטר; כספים עודפים ששולמו לקבלן המשנה קוזזו; והיעדר מעורבות של עובדי המשרד בפרשה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי החלטת המנכ"ל לקחת בחוסר סבירות, מאחר שלמעשה הועדף השיקול של קידום הפרויקט על פני האינטרס הציבורי שבחקר האמת ובמידת הצורך אף העמדה לדין של מי שעברו עבירות, על כל המשתמע מכך. בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין המשרד במאי 2006, כי בדיון שערך מנכ"ל המשרד, מר יעקב תורן, בעקבות הביקורת הוא קבע, כי "היועצת המשפטית למערכת הביטחון תעביר הנושא לפרקליטות המדינה, לוועדה לניתוב תיקים לשיקול דעתם האם יש מקום להעביר נושא זה לחקירה פלילית". עוד צוין, כי האמור הוא גם על דעתו של המנכ"ל הקודם של המשרד, אלוף (מיל') עמוס ירון.

יצוין, כי קבלן משנה א' אמנם הפסיק את עבודתו של מנהל הפרויקט מטעמו ובמקומו הועסק מנהל אחר, אולם הוא המשיך להעסיקו בנושאים אחרים בפרויקט. נוכח חוסר האמון של אגף הבינוי וחברת הפיקוח כלפי מנהל הפרויקט הקודם, פנה מנהל חברת הפיקוח לראש מת"ק בספטמבר 2004 וציין, כי האיש עדיין נוקט שיטות פסולות על מנת להגדיל ללא פרופורציה את העלויות, וכי המשך

העסקתו גורם נזק רב לפרויקט; על כן, ביקש לסלקו מהפרויקט. בביקורת עלה, שגם לאחר פנייה זו לא נקט המשרד צעדים בנושא. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות לקויה זו.

ג. בקרה

בחוזים של המשרד עם חברת הבקרה ועם חברת הניהול הוסמכה חברת הבקרה לקיים בקרה על פעולות חברת הניהול. לעומת זאת, היא לא הוסמכה להפעיל בקרה על חברת הפיקוח, ואף לא הוגדרו הנתונים והמידע שעל חברת הפיקוח להעביר לחברת הבקרה. כתוצאה מכך, בין היתר, מרכז הביצוע שבאגף הבינוי לא איפשר לחברת הפיקוח למסור לחברת הבקרה העתקים של חשבונות קבלנים לצורך בדיקתם. לפיכך, החשבונות החלקיים, שמת"ק אישר כגוף דורש, לא בוקרו על ידי חברת הבקרה כדי למנוע תשלומים בלתי מוצדקים.

סוגיית הקושי לקיים בקרה תקציבית עלתה למעשה ברוב דוחות חברת הבקרה. כך למשל, בדוח שלה מנובמבר 2003 צוין, כי "המינהלת הייתה מנותקת במידה רבה מאופן הדיווח ומתוכן ההוצאות בפועל"; בדוח המסכם מחודש דצמבר 2003 צוין, כי "חשבונות הקבלנים כפי שמאשרים היום, לא מאפשרים לקבל תמונה בנוגע לנתוני הביצוע בפועל, להריגים ותביעות אפשריות. מצב זה לא מאפשר התייחסות לתוכן התשלומים שנעשים, הרכבם ביחס לחוזים החתומים ולאומדנים, ובקרה על השינויים החלים במהלך הביצוע". בדוח חברת הבקרה ממרס 2004 צוין, כי היעדר שיתוף פעולה של חברת הפיקוח ושל אגף הבינוי עם חברת הבקרה, בנוגע לבקרת החשבונות החלקיים, מנוגד לחוזה של המשרד עם חברת הבקרה, וכי הדבר "מנוגד לכל נוהל תקין המחייב גוף ציבורי". בדוח המסכם מפברואר 2005 צוין, כי "אמנם חברת הניהול ומינהלת הפרויקט נתנו אישור לכל חשבון חלקי שאושר על ידי הפיקוח, אישור זה היה פורמאלי בלבד. למשרדי המינהלת לא הגיעו החשבונות החלקיים שהוגשו על ידי הקבלנים והחשבונות המאושרים, אלא רק דפי הריכוז בלבד לאחר אישור הפיקוח".

בהתייחסו לממצאי הביקורת ציין אגף אמו"ן, כי הקושי של חברת הבקרה להשוות בין נתוני התקציב לבין נתוני החשבונות החלקיים של הקבלנים נבע מאיחוד חוזי הקבלנים במסגרת החוזה עם הקבלן הראשי, כיוון שהמערכות הממוחשבות באגף הבינוי אינן ערוכות לקלוט בו-זמנית הסכמי שינויים למספר קבלנים המאוגדים בחוזה אחד. עוד ציין, כי מצב זה מנע בקרה תקציבית מסודרת לאורך כל תקופת הפרויקט ולקשיים מרובים הן מבחינה ניהולית והן לניהול תקציבי הביצוע.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בהיותה של הבקרה התקציבית הכרחית לניהול התקין של כל פרויקט, על המשרד לפתח כלים, שיאפשרו למנהל הפרויקט לקבל בזמן אמת תמונה על המצב התקציבי של הפרויקט בכלל, ויכולת לבקר את החשבונות המוגשים על ידי הקבלנים בפרט.

לסיכום פרק זה של הדוח העיר משרד מבקר המדינה, כי היעדר גוף אחד בעל סמכות ואחריות כוללים, הליקויים שהועלו בשלושת התחומים המרכזיים של הפרויקט - ניהול, פיקוח ובקרה - כתוצאה מהיעדרם של כללים המסדירים ניהול של פרויקטים המתבצעים ב"תכנון מלווה ביצוע", והנזקים שהמשרד נשא כתוצאה מכך מצביעים, בין היתר, על הצורך בקביעת כללים כאלה לניהול פרויקטים של בנייה בהיקף ומורכבות גדולים. אף שניתן היה לצפות, שהמשרד יפיק לקחים מפרויקט זה לצורך שיפור ניהולם של פרויקטים עתידיים בתחום הבינוי, לא נמצא שעשה כן. ראוי שהדבר ייעשה בהקדם.

3. היבטים בפיתוח תשתיות והקמת גן

בתכנית-האב של מחנה רבין נקבע, כי השטח שבחזית מבנה א', שבו מבנים וצריפים שונים של גופי צה"ל והמשרד, מיועד לשמש כ"ריאה הירוקה" למחנה. לקראת סיום הפרויקט, הוקם בשטח זה גן, שעלותו הסתכמה בכ-10.1 מיליון ש"ח (סכום זה הוא לאחר תוספת של כ-4.5 מיליון ש"ח (כ-80%) לסכום החווה המקורי לביצוע עבודות הפיתוח והגינות שהסתכם בכ-5.6 מיליון ש"ח). בדיקת סוגיות שונות בסדרי הקמתו של הגן העלתה לקויים, כמפורט להלן:

א. אפיון צרכים אישור ותכנון - מסיכומי דיוני ועדת ההיגוי שנערכו בשנים 2000 ו-2001 עלה, כי פיתוח "הריאה הירוקה" לא תוכנן בשלב אפיון הצרכים לפרויקט ולא במהלכו ואף לא עלה לדיון בוועדת ההיגוי או בוועדת הקריה. רק בסוף דצמבר 2004, לאחר שכבר החל שלב האכלוס של מבנה א', החליט סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן, מר ויקטור בר גיל, להקים גן בשטח ה"ריאה הירוקה" שבחזית מבנה א', ובו תשתיות המאפשרות עריכת טקסי קבלת פנים ואירועים אחרים (להלן - הגן), ששטחו כ-12 דונם, וכי בגן זה יתקיימו, בין היתר, אירועי המשרד ביום העצמאות, שבו מוזמנים כ-5,000 איש, שהיו מתקיימים בעבר בגן הוורדים שבמשרד.

בביקורת עלה, שהקמת הגן בוצעה בהליך מואץ וחריג ובהשקעה של מיליוני ש"ח, שעה שלדברי מערכת הביטחון הייתה קיימת מצוקה בתקציב הביטחון בכלל ובפרויקט בפרט. כך למשל, בהיעדר תקציב, החליט מנכ"ל המשרד שלא לבצע שינויים מסוימים בלוחי מבנה א', אף שהמלמ"ב סבר שהדבר דרוש מבחינה ביטחונית. עוד עלה, כי קביעת סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן, שעל הגן להיות מוכן לקראת טקס קבלת הפנים של שר הביטחון המתקיים מדי שנה בשנה לרגל יום העצמאות, שחל במאי 2005, חייבה ביצוע מזורז של עבודות וחריגה מהוראות המשרד ומהוראות אגף הבינוי תוך ביצוע הוצאות נוספות, כפי שיפורט בהמשך.

בהתייחסות אגף אמו"ן ממאי ומספטמבר 2006 לממצאי הביקורת צוין, כי "תוך כדי העבודות מצאו לנכון סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן וצה"ל ובאישור המנכ"ל לנצל את עבודות התשתית שבוצעו במקום בפועל להרחיב ולהניח תשתיות שתידרשנה בעתיד לביצוע אירועים המתקיימים במקום מעת לעת", וכי "בעת ההיערכות לביצוע הגן בוצעה עבודת מטה יסודית לסיכום האופיון והתכנון בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים לנושא". עוד צוין, כי "ההחלטה וההיתר לכך נקבעו בסיורים משותפים של גורמי משהב"ט (המשרד) וצה"ל, לרבות הרמטכ"ל, סגן הרמטכ"ל". בהתייחסותו ממאי 2006 לממצאי הביקורת צוין צה"ל, כי אכן במהלך סיור של סגן הרמטכ"ל בשטח הוא עודכן כללית על ידי סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן בדבר כוונתו של האחרון להקמת הגן, וכי בראיית צה"ל הקמת הגן לא עמדה בסתירה לתכנון ה"ריאה הירוקה" במסגרת תכנית-האב. עם זאת, צה"ל התנגד להשתתף במימון התוספת לגן ואף קיבל את הסכמת מנכ"ל המשרד לכך.

ב. הריסת מבנים - כדי לעמוד בלוח הזמנים להקמת הגן, קיבלו יחידות שונות בצה"ל ובמשרד, שמבניהם היו ממוקמים בחזית מבנה א' ושנועדו להריסה בעקבות תכנון הגן, הנחיה לפנותם בתוך כשבועיים. במקביל, החל אג"ת לקיים דיונים עם גופי צה"ל הנוגעים למציאת פתרונות לאכלוסם.

בביקורת עלה, כי בתחילת 2004, כשנה לפני ההחלטה על הקמת הגן, פינה ח"א 30 חדרים שהיו בצריפים בחזית מבנה א' והעביר אותם לח"י, כפי שסוכם ביניהם. נציגי ח"י הבהירו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי המעבר של ח"י לחדרים אלה התבסס על הערכות של גורמי אג"ת ושל מרכז בינוי, שלפיהן בשנתיים הקרובות לא מתוכננות פעולות להריסתם. מאחר שהצריפים היו במצב תחזוקתי ירוד, השקיע ח"י כ-700,000 ש"ח בשיפוצים שונים (ריצוף, חשמל, אלומיניום, מיזוג אוויר, תקשורת והתאמות שונות). בעקבות ההחלטה להרוס את הצריפים, ירדו לטמיון כספים אלה.

בין הצריפים שיועדו להריסה נכללו גם צריפים שבשימוש הרבנות הצבאית. בפועל, צריפים אלה לא נהרסו, מאחר שהרב הצבאי הראשי סירב להתפנות למבנים שמחוץ למחנה רבין. בכך, לדברי הרב, נמנעה ירידה לטמיון של כמיליון ש"ח נוספים שהושקעו בשיפוצים של צריפים אלה. כדי שצריפי הרבנות לא יפגעו בנוף הכללי של הגן, ניטעה שדרת עצים המפרידה בינם לבין הגן.

עוד עלה, שבינואר 2005 הורה ראש מת"ק לנציג הפיקוח מטעם אגף הבינוי לפעול להריסת המבנים בלי להמתין להוצאת הזמנות מתאימות לקבלן. זאת, על פי הנחיית סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן, "שאינן לעכב את העבודה בגין הזמנות". ואכן ההזמנות לביצוע ההריסה הוצאו רק בדיעבד.

ג. התקשרויות עם מתכננים וקבלנים - ההחלטה על הקמת הגן חייבה שינויים רבים בתכנון הקיימות, ובין היתר: ביצוע עבודות עפר, מציאת פתרונות ניקוז, סלילת דרכים, ריצוף מדרכות ושבילים, הקמת עמודי תאורה, עמדות ושקעים ברחבת האירועים ורכישת תוכנה להשקיה ממוחשבת. שינויים אלה חייבו גם ביצוע של שינויים בהתקשרויות, שנעשו בשנת 2003 עם המתכנן הראשי ואדריכל הנוף, ובהמשך - עם קבלן הפיתוח והגינות. בביקורת עלה כלהלן:

(1) בעקבות לוח הזמנים המזורז שקבע סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן בדצמבר 2004, ולפיו יש להשלים את הקמת הגן עד סוף אפריל 2005, לא פעלה מת"ק על פי הוראות המשרד והוראות אגף הבינוי בנוגע להתקשרות עם מתכננים, וכבר בתחילת ינואר 2005 פנה ראש מת"ק לאדריכל הנוף כדי שיתכנן גם את הגן. זאת, למרות שרק במחצית פברואר 2005 ערכה חברת הניהול אומדן של עלות תכנון הגן ורק בתחילת מרס 2005 דנה הוועדה לבחירת מתכננים שבאגף הבינוי בהמשך העסקתו של אותו אדריכל.

(2) בעקבות מכרז, התקשר המשרד בשנת 2003 עם קבלן לביצוע עבודות פיתוח וגינות בסכום של כ-5.6 מיליון ש"ח. בביקורת עלה, כי בעקבות ההחלטה על הקמת הגן וכדי לעמוד בלוח הזמנים הקצר שנקבע להקמתו, העדיף המשרד להגדיל את היקף העבודות שהוזמן מהקבלן על פי ההתקשרות המקורית, ולא לקיים מכרז חדש. בעקבות שינויים ותוספות שונות שדרשה מת"ק מהקבלן, שכללו, בין היתר, עבודות חשמל נרחבות, גדל ההיקף הכולל של ההתקשרות איתו בכ-4.5 מיליון ש"ח לסך של כ-10.1 מיליון ש"ח (גידול של כ-80%). עוד עלה, כי במסגרת הרחבת העבודות עם הקבלן, בחלק מהסכמי השינויים האחרונים שנערכו עמו, הפנייה לוועדת פטור ממכרז נעשתה רק בדיעבד, תוך כדי ביצוע העבודות או לאחר שהן כבר הסתיימו. כך למשל, התבקש אגף הבינוי בסוף אפריל 2005 לאשר בדיעבד פטור ממכרז לעבודות החשמל הנוספות שהיקפן עלה מכ-200,000 ש"ח לסך של כ-2.5 מיליון ש"ח (גידול של כ-2.3 מיליון ש"ח).

יצוין, כי הביצוע המואץ של העבודות על ידי הקבלן כלל תשלומים נוספים, שהסתכמו בכ-240,000 ש"ח, בין היתר, עבור עבודה בשעות הערב והלילה ועבור סידורי תאורה זמניים.

מהמתואר לעיל עולים ליקויים בתחומים שונים - החל מהחלטה של סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן על הרחבת פיתוח התשתיות לגן שבו ניתן לקיים אירועים בלא שנעשתה בדיקה של הצדקת הצורך; עבור לאי-העברת נושא מימוש "הריאה הירוקה" לדיון ולהחלטה בוועדת ההיגוי; וכלה בהגדרת צרכים ואפיון חדשים, שעלותם הסתכמה בכ-4.5 מיליון ש"ח ושללא נכללו בתכנון המקורי, אלא בשלב מאוחר, לאחר שכבר הוחל אכלוס מבנה א'. זאת, שעה שלדברי מערכת הביטחון, הייתה קיימת מצוקה בתקציב הביטחון. לכל אלה נוספה קביעה של סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן, שעל הגן להיות מוכן לקראת יום העצמאות במאי 2005, שבעקבותיה בוצעו חריגות מהמסגרת הנורמטיבית המחייבת, לרבות אי-קבלת היתרים שונים שהיו דרושים מוועדת הקריה; פניות בדיעבד לוועדות המתאימות באגף הבינוי לאישור מתכננים וקבלנים לאחר שאלה כבר עבדו בשטח. אף על פי שסיום הקמת הגן לא היה דחוף, נקבע לוח זמנים קצר, שהביא להוצאות נוספות של כ-240,000 ש"ח. כמו כן, ירדו לטמיון כ-700,000 ש"ח, שהוצאו על שיפוץ צריפים שנהרסו בתוך פרק זמן קצר. בנוסף לכך, צה"ל קיבל החלטות לא מתוכננות ולא עקביות בנוגע לגופים שיפזנו מהשטח שנועד לגן ושל אלה שהורשו להישאר.

4. מיגון פיזי למבנה א'

סוגיית מיגון מבנה א', שבו מוקמה לשכת שר הביטחון, התעוררה באופן מעשי רק במאי 2000, בשלב שבו הושלם למעשה התכנון, בעת שהיה צורך לקבל את אישור השב"כ לקומה שנקבעה ללשכת שר הביטחון. ביולי 2001, שעה שהחלה העבודה בפועל, ציין ראש מת"ק בפני סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן, כי כדי ליישם את דרישות המיגון מטעם השב"כ בשלב ההוא של הפרויקט, היה צורך לתכנן את הבניין מחדש בעלויות שהיו מגיעות ל-40% תוספת לאומדן הקיים, ולדחיית הביצוע בשנה. על כן, הוחלט בתיאום ובאישור השב"כ, לבצע כמענה מאולץ רק את השינויים, שהיו בני-ביצוע באותה העת. ראוי היה, שסוגיית איום הייחוס בכלל, ובפרט בהיבטי המיגון הנובעים ממנה, תועלה ותסוכם עם השב"כ כבר בשלבים הראשונים של אפיון הפרויקט. מעבר לכך, מנכ"ל המשרד דאז, אלוף (מיל') עמוס ירון, לא אישר את דרישת מלמ"ב לביצוע שינויים מסוימים בלובי הבניין, שעלותם הוערכה בכמיליון ש"ח, על אף שלהערכת נציגי מלמ"ב הדבר דרוש מבחינה ביטחונית, ועל אף שבאותן השנים נמצאו מקורות תקציביים בהיקף גבוה להרחבתו של הגן.



פרויקט הקמתם של מבני המשרדים במחנה רבין היה מבין הגדולים והמורכבים שמערכת הביטחון בנתה בשנים האחרונות. מורכבות זו באה לידי ביטוי לא רק במערכות ובמתקנים עתירי טכנולוגיה שבמבנים, אלא גם בכך שהיה על מנהלי הפרויקט להתחשב בדרישות, בצרכים ובאופי הפעילות השונה של הגופים במשרד ובצה"ל, שלהם נועדו המבנים. כדי להתמודד עם המאפיינים המיוחדים של הפרויקט ובשונה מהנהוג בעבודות בינוי של המשרד, הוחלט לנהל אותו במתכונת דומה לזו שבפרויקטים גדולים בסקטור האזרחי. למרות זאת, כפי שעולה מדוח זה, המשרד לא התאים את הוראותיו ואת שיטות עבודתו לניהול פרויקטים באותה מתכונת. היעדר היערכות מתאימה פגם בניהול, בפיקוח ובבקרה של הפרויקט. לא נמצא שעד מועד סיום הביקורת מערכת הביטחון הפיקה לקחים מכך לטובת תכנונם וביצועם של פרויקטי בנייה רבי-היקף הקשורים למעבר צה"ל לנגב; ראוי שהדבר ייעשה בהקדם.