

## II. צבא הגנה לישראל

### פעולות הביקורת

בשנה הנסקרת נבדקו: הסדרי הבינוי בצה"ל, תכנון עבודות הבינוי וביצוען ואחזקת מחנות ומתקנים; טיפול בטנקים וברכב, תובלתי המוחזקים במחסני חירום; טיפול מונע ברכב מינהלתי; סדרי ניפוק דלק בתחנות דלק צבאיות; הארגון והפעולות של מחלקת ציוד במפקדת חיל-הים; סדרי ניפוק ציוד על ידי כסיס ציוד קשר; סדרי מינהל בבית סוהר ובמחנה מעצר צבאי.

### א. סדרי הבינוי בצה"ל

הגופים העיקריים המטפלים בעבודות בינוי במערכת הבטחון הם שניים: אגף בינוי ומשק של משרד הבטחון וחיל ההנדסה של צה"ל ויחידותיו בפיקודים ובחילות. בשנת 1954 נקבע בין הנהלת משרד הבטחון ובין המטה הכללי הסדר בדבר ביצוע עבודות בינוי בשביל צה"ל. הנושאים העיקריים שבהם דן ההסדר הם: חלוקת התפקידים והאחריות בין שני הגופים האמורים; וסיווג העבודות לביצוע קבלני ולביצוע עצמי. לאחר שבעבר נבדקו פעולותיו של אגף בינוי ומשק של משרד הבטחון (\*), התרכזה הביקורת בתקופה הנסקרת בבדיקת סדרי הבינוי בצה"ל. הבדיקה נערכה במפקדת קצין הנדסה ראשי, במפקדת חיל האוויר, במפקדת חיל הים וברוב יחידות הבינוי הפיקודיות והחיליות, וכן באגף בינוי ומשק במשרד הבטחון. הביקורת נסתיימה ביולי 1961.

הבינוי בשביל צה"ל היה בשנת 1960/61 ובשנה שלפניה כמחציתו עבודות שנמסרו לביצוע קבלני וכמחציתו — עבודות בביצוע עצמי.

### ההסדרים הארגוניים

1. בהסדר משנת 1954 חולקו התפקידים בין צה"ל לבין משרד הבטחון כדלקמן:

#### תפקידי צה"ל

- (א) תכנון מתקנים ועבודות בינוי בעבור צה"ל;
- (ב) תיכון, דהיינו הכנה ועיבוד של תכניות עבודה מפורטות, עריכת מפרט העבודה, כתב הכמויות ושאר המסמכים הדרושים להוצאת מכרז לקבלנים, וזאת בשביל כל מערכת הבטחון;
- (ג) פיקוח עליון על עבודות בביצוע קבלני, הכולל פיקוח אדריכלי והנדסי על איכות העבודה ועל התאמתה למפרטים ולתכניות;
- (ד) ביצוע עבודות בניהול עצמי.

(\*) דין וחשבון של מבקר המדינה על מערכת הבטחון: מס' 8, עמ' 19—24; מס' 9, עמ' 26—28, 30—32;

מס' 11, עמ' 389—393.

(א) מסירת עבודות לקבלנים, בדרך של מכרז או בדרך של משא ומתן ;

(ב) פיקוח רצוף על עבודת קבלנים ;

(ג) מדידת העבודה, בדיקה ואישור של חשבונות הקבלנים.

בשנת 1957 התחיל אגף בינוי ומשק לבדוק את התכניות, המפרטים הטכניים וכתבי הכמויות. שנערכו על ידי צה"ל, לפני העברתם לקבלנים. החל בשנת 1959 מוסר משרד הבטחון רק חלק מן העבודות בשביל היחידות האזרחיות של משרד הבטחון לתיכון לחיל ההנדסה, ואת רובן הוא מוסר למהנדסים פרטיים.

2. בצה"ל מוטלת האחריות לענייני בינוי על אגף האפסנאות במטה הכללי, והוא הקובע את צורכי הבנייה ואת התכנון הכולל. על קצין הנדסה ראשי, שאת פעולתו מכווון ראש אגף האפסנאות, מוטלת האחריות לתיכון הבנייה. הביצוע של עבודות בנייה בניהול עצמי ושל עבודות אחזקה מוטל על יחידות ההנדסה בפיקודים המרחביים, בחיל האוויר ובחיל הים. בפיקוחו המקצועי של קצין הנדסה ראשי.

#### כוח אדם הנרפי בצה"ל

בחיל ההנדסה קיים מחסור במהנדסים בגלל הביקוש הרב למהנדסים בשוק האזרחי לתפקידי דיס בארץ ובחוץ לארץ, שתנאי השירות בהם נוחים מאלה הנהוגים בצה"ל.

בחלק מן העבודות הגדולות והמורכבות נמסר התיכון למהנדסים פרטיים בין השאר בכוונה לשתף בתיכון עבודות כאלה כוחות מקצועיים מעולים.

#### תכנון עבודות בינוי ותיכון

1. חלק מן המחנות של צה"ל נבנו עוד בשביל הצבא הבריטי, שחנה בארץ. במחנות אלה נוספו על ידי צה"ל מבנים חדשים או הוכנסו שינויים במבנים הקיימים, בהשקעה של מיליוני לירות. עד לשנת 1961 לא נערכו תכניות אב למחנות אלה, אלא משהתעוררו צרכים דחופים הוחלט מדי פעם בפעם להוסיף מבנים או להכניס שינויים במבנים קיימים.

על העבודות שיבוצעו הוחלט בדרך כלל סמוך לתחילת שנת התקציב, לפי האפשרויות התקציביות. כתוצאה מזה ניתן בדרך כלל זמן קצר יחסית לעבודת התיכון, והדבר השפיע לעתים קרובות על טיבו ועל שלמותו של התיכון.

הביקורת הדגישה, שמן ההכרח לקבוע מראש, מה הן עבודות הבינוי שבכוונת המטה הכללי לבצע בשנת התקציב הבאה, כדי לאפשר את תכנון המסודר ואת תיכון למועד הדרוש בלא לחץ מיותר, גם אם במקרים יוצאים מן הכלל יהיה צורך בשינויים בתכנון.

לקראת שנת 1962/63 נערכה תכנית עבודה מפורטת ל-4 שנים מראש לעבודות הבינוי העיקריות, דבר שיאפשר גם תיכון סדיר של העבודות.

2. הביקורת העלתה מקרים מספר, שהתיכון נערך בצורה, שלא ענתה על הצרכים במידה מספקת, וכתוצאה מכך היו דרושים שינויים בעבודות תוך כדי ביצוען או אף לאחר סיומו. להלן דוגמאות מספר:

(א) בבניינים במחנה שהוקם נתהוו סדקים רציניים למעלה מן הרגיל. ראש מטכ"ל/אג"א מינה ועדת חקירה, וזו קבעה, שבתיווך המחנה לא הביאו בחשבון גורמי קרקע ואקלים המיוחדים לאזור.

(ב) חודש לאחר חתימת חוזה עם קבלן על עבודות בסך 300,000 ל"י נדרשו שינויים בעבודה. כתוצאה מכך הוגדל חלק מסעיפי החוזה ב־168,714 ל"י והוקטנו סעיפים אחרים ב־146,421 ל"י.

(ג) חיל ההנדסה תיכן מערכת אורור למחסן קיים. לייצור המערכת הוקצב סך 6,900 ל"י. במהלך הייצור הוכנסו שינויים במערכת, והוקצב סכום נוסף של 3,500 ל"י בקירוב. ההוצאות על ייצור המערכת והתקנתה הסתכמו למעשה בסך 13,000 ל"י בקירוב. לאחר שהמערכת הותקנה, נתברר, שהיא אינה ניתנת להפעלה בגלל ליקויים בתיווך. לתיקון המגרעות הוקצב סכום נוסף של 5,000 ל"י.

(ד) תוך כדי הקמת שתי תחנות דלק, שההוצאות עליהן, לפי החווה המקורי עם הקבלן, היו צריכות להגיע ל־16,000 ל"י, נדרשו שינויים רבים בסוג הציוד ובמיקום המתקנים, שגרמו להגדלת העבודה ב־8,500 ל"י ולהארכת תקופת הביצוע מ־3 ל־7 חודשים. אם כי העבודה המקורית נמסרה במכרז, הפכו אותה השינויים הרבים למעשה לעבודה במשא ומתן.

### מסירת עבודות לקבלנים

על פי החסדר האמור יש למסור לביצוע קבלני בדרך כלל את כל עבודות הבינוי, השינויים והבדק, חוץ מעבודות, שהיקפן למטה מ־5,000 ל"י ועבודות שבגלל דחיפותן אינן ניתנות לביצוע על ידי קבלנים; את אלה יש לבצע על ידי יחידות הבינוי של חיל ההנדסה.

לשם מסירת העבודות לקבלנים מעביר חיל ההנדסה את התכניות ואת שאר המסמכים הטכניים לאגף בינוי ומשק של משרד הבטחון.

1. נקבע, שמשך הזמן מהעברת ההזמנה למשרד הבטחון עד להתחלת הביצוע הוא במקרים רבים ארוך מן הסביר. במסגרת הביקורת נבדקו הסיבות לכך.

(א) אם כי האחריות לתיכון מוטלת על חיל ההנדסה, בודקים מהנדסי אגף בינוי ומשק את התכניות ואת שאר המסמכים הטכניים, לפני שהם מוסרים את העבודה לקבלנים. הברורים בין מהנדסי האגף ובין מהנדסי החיל נמשכים לעתים זמן רב ומעכבים את מסירת העבודה. מן הדין לבחון, אם יש צורך בבדיקה הנוספת של החומר, הכרוכה בכפילות בעבודה ומביאה לאי־בהירות בחלוקת האחריות בין אגף בינוי ומשק ובין חיל ההנדסה.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק במשרד הבטחון, מה הוא פרק הזמן העובר ממועד קבלת החומר מחיל ההנדסה ועד הוצאה של צו התחלת עבודה לקבלן. נבדקו 100 עבודות, שנמסרו לביצוע קבלני בשנים 1959/60 ו־1960/61, ונקבע, שפרק זמן זה היה כדלקמן: ב־13 עבודות מתוכם עד חדשים, ב־22 עבודות מחודשיים עד 3 חודשים, ב־65 עבודות — 3 חודשים ויותר.

ב־40 מתוך 65 העבודות, שהטיפול בהן נמשך 3 חודשים ויותר, נבדקו גם השלבים השונים של הטיפול:

השלב הראשון — מקבלת החומר באגף בינוי ומשק ועד הוצאת מכרו — כולל: בדיקה של התכניות, המפרטים וכתבי הכמויות; בירור ההערות של אגף בינוי ומשק עם היחידה, שתיכנה את העבודה; והוצאת מכרו לקבלנים. שלב זה נמשך ב־16 עבודות עד חודש ימים, ב־11 עבודות מ־31 עד 40 יום, ב־13 עבודות מ־41 יום עד חודשיים.

השלב השני — מהוצאת המכרו ועד ההחלטה על מסירת העבודה — כולל: סיור הקבלנים בשטח המיועד לביצוע העבודה, קבלת הצעותיהם, והחלטת ועדת המכרזים. שלב זה נמשך לרוב כשבועיים.

השלב השלישי — הכנת החוזה עם הקבלן וחתמתו — נמשך ב־6 עבודות עד חודש ימים, ב־20 עבודות מחודש עד חודשיים, ב־11 עבודות מחודשיים עד 3 חודשים, וב־3 עבודות עד 4 חודשים. יצוין, שבדיקת ההצעות של הקבלנים נמשכת לרוב רק ימים אחדים, ועיקר הזמן מוקדש לטיפול מינהלי בהכנת החוזה על מסמכיו, קבלת תעודות ביטוח וכתב ערבות מן הקבלן וכיו"ב.

השלב הרביעי — מחתימת החוזה עד הוצאת צו התחלת עבודה לקבלן — נמשך ב־9 עבודות עד 5 ימים, ב־11 עבודות מ־6 עד 10 ימים, ב־13 עבודות מ־11 עד 20 יום, ב־3 עבודות מ־21 עד 40 יום; ב־4 עבודות ניתן הצו לפני חתימת החוזה בגלל דחיפותן.

2. הטיפול הממושך מביא לידי כך, שבחלק מן העבודות הדחופות דורש צה"ל לקצר את משך הטיפול ולמסור את העבודות לביצוע לקבלנים באופן מיידי, שלא בדרך של מכרו. תוצאה אחרת מהטיפול הממושך היא, שמתעורר לעתים הצורך לזרז את עבודת הקבלנים על ידי הוספת עובדים וציוד או על ידי עבודה גם במשמרת לילה; דרישות כאלו מייקרות כמוכן את הבנייה.

### פיקוח עליון על עבודות קבלניות

הפיקוח העליון על עבודות בנייה, הנמסרות לביצוע קבלני באמצעות משרד הבטחון, הוא מתפקידו של צה"ל. פיקוח זה מן הדין שיהא מותאם לשלבי ביצוע העבודה, שכן מתפקידו לזרז, אם הביצוע הולם את התכנית בכל שלב ושלב.

נקבע, שהפיקוח העליון על העבודות שבאחריות מפקדת קצין הנדסה ראשי היה לקוי: ביקורי קציני חיל הנדסה במקומות העבודה היו מועטים וזמני הביקורים לא היו מותאמים על פי רוב לשלבי התקדמות העבודה; הביקורים נערכו בדרך כלל לא על ידי המהנדס, שתיכן את העבודה, אלא על ידי קצינים אחרים; בכמה מקרים בדק המתכן את המבנה רק לאחר השלמתו.

במסגרת דיוני הביקורת הצביע קצין הנדסה ראשי על מיעוט כוח האדם העומד לרשותו ועל הקושי להשיג ממשרד הבטחון פרטים על לוח הזמנים של העבודות בביצוע קבלני.

## עבודות בניהול עצמי

עבודות בינוי בניהול עצמי נעשות על ידי יחידות בינוי פיקודיות ויחידות בינוי בחיל האוויר ובחיל הים. בכל אחת מן השנים 1959/60 ו-1960/61 בוצעו בניהול עצמי למעלה מ-3,000 עבודות.

1. עבודות לא מועטות, שהיקפן עולה על 5,000 ל"י, בוצעו בניהול עצמי. בתיקי העבודות לא נרשמו בדרך כלל הנימוקים להחלטה, שהעבודה תבוצע בניהול עצמי, ולא תימסר לקבלנים כדרוש בדרך כלל לגבי עבודות כאלו. קצין הנדסה ראשי הסביר, שלהחלטות היו הנימוקים הבאים: העבודה הייתה דחופה; או לא הייתה תעסוקה מלאה לגרעין הקבוע של פועלים, בעלי מקצוע ומנהלי עבודה ביחידות הבינוי; או מסיבות שונות רצוי היה לבצע בניהול עצמי. מן הצורך שתיקי העבודות ישקפו שיקולים אלה.

2. הוראות הצבא דורשות, שיחידת ההנדסה האחראית לביצועה תערוך, לגבי כל עבודה בניהול עצמי, הערכה מוקדמת, המשמשת בסיס להקצבה הכספית לעבודה. הביקורת העלתה, שבמקרים רבים היו הפרשים גדולים בין ההערכות התקציביות, שנערכו על ידי יחידות ההנדסה, וההקצבות הכספיות שאושרו לפיהן, לבין הסכומים שהוצאו למעשה. אף כשההוצאה הכוללת הייתה בגבול ההקצבה, לא בוצעה העבודה במקרים רבים בהתאם לפרטי האישור התקציבי, או שבוצע רק חלק מן העבודה שתוכננה ושלה נועדה ההקצבה. במקרים לא מעטים בוצעו עבודות שלא אושרו, ואילו ימי העבודה והחומרים נזקפו לחשבון עבודות שאושרו, שבהן נותרו יתרות תקציביות.

מספר העבודות בניהול עצמי עולה לכמה אלפים בשנה, ולכן אפילו ההיקף הכספי של כל עבודה ועבודה איננו גדול בדרך כלל, נודעת חשיבות רבה לאומדנים המוקדמים, ויש משקל לסטיות מהם. אם אין הקפדה על ההתאמה בין האומדן ובין הביצוע, מאבד האומדן את ערכו. התוצאה במקרים רבים היא חריגה מן המסגרת התקציבית, אם ההוצאות עולות על האומדן, וביצוע עבודות בלתי מאושרות, אם האומדנים הם מוגזמים ומשאירים עודפים.

בעקבות הביקורת הוציאה מפקדת קצין הנדסה ראשי בינואר 1961 הוראות, שכל שינוי בביצוע עבודה טעון אישור קצין הנדסה פיקודי או חילי וששינוי שאושר צריך להירשם בתיק העבודה. יחידות הבינוי חויבו להכין רשימות מפורטות לחומרים הדרושים לעבודה ולרשום בתיקי העבודה הסבירים בכל מקרה, שההוצאות על שכר עבודה או על חומרים שונות מההקצבה, שאושרה למטרות אלו. בדיקת מעקב באחת מהיחידות הפיקודיות, שנערכה בדצמבר 1961, העלתה, שהיחידה נהגה לפי ההוראות החדשות.

3. הביקורת העלתה ליקויים לא מעטים בביצוע חלק ניכר מהעבודות שנבדקו, בעיקר בעבודות בדיקת ואחזקה: טיב ירוד של העבודה; ביצוע בלתי תקין וביצוע איטי של העבודות, שהביאו להגדלת ההוצאות. ליקויים אלה הוסברו בקושי להשיג פועלים טובים בתנאי שירות ושכר הנהוגים בצה"ל. עם זאת קבעה הביקורת, שהפיקוח על ביצוע העבודות היה מצומצם, והצביעה על הצורך להגביר אותו.

בדיקת מעקב העלתה, שבעקבות הביקורת הגביר חיל ההנדסה את הפיקוח על ביצוע העבודות.

אחד מגורמי היסוד של הליקויים המתוארים בפרק זה הוא חוסר בהירות בחלוקת התפקידים בין חיל ההנדסה ובין אגף בינוי ומשק. בשנת 1954 נקבעה אמנם חלוקת תפקידים, אך לא כל מה שסוכם בשעתו עמד במבחן המציאות או מתאים עוד לנסיבות הקיימות. גורם חשוב אחר הוא המחסור במהנדסים בחיל ההנדסה.

מן הצורך, שברג גבוה של מערכת הבטחון יובהר, מהו המערך הארגוני הרצוי בתחום הבינוי, וייקבעו שטחי הסמכות והאחריות במגמה למנוע כפילות והשהיות מיותרות. כמו כן מן הראוי לבחון מחדש, אלו עבודות יש לבצע על ידי קבלנים ואלו בביצוע עצמי. בקביעת העבודות, שנחוץ ואפשר לבצע בביצוע עצמי, יש להביא בחשבון גם אספקטים כלכליים וטכניים. כל עוד קיים מחסור במהנדסים בחיל ההנדסה, יש צורך להתחשב, בעת הטלת תפקידי תיכון וביצוע על החיל, במגבלות הסגל המקצועי העומד לרשותו.

## ב. טיפול ברכב מינהלתי

יחידות הצבא חייבות להביא את כלי הרכב המינהלתיים שבשימושן אחת ל-4 חודשים לבדיקה ולטיפול מונע בסדנה, שבאחזקתה נמצא הרכב. מתפקיד הסדנה לקבוע תאריכי הבדיקות לכלי הרכב ולהזמין לבדיקה.

הביקורת, שנערכה בסדנאות שבפיקוד המרכז בחודשים אפריל ומאי 1961, העלתה, שמבין הבדיקות והטיפולים, שבוצעו בשנת 1960/61 על ידי סדנאות מספר, רק 33% בוצעו לאחר 4 חודשים, ואילו 48% לאחר 7-5 חודשים, 15% לאחר 10-8 חודשים, 4% לאחר 12-11 חודשים. בחלק מן המקרים הסיבה שהבדיקות לא נערכו בזמן הייתה, שהיחידות לא הביאו את הרכב, אף כי הוזמנו על ידי הסדנה; אך ברוב המקרים הייתה הסיבה, שהסדנה לא הזמינה את הרכב במועד הדרוש.

לפי ההוראות יש לבצע סיכה ברכב לאחר 1,500 ק"מ נסיעה ולהחליף שמן מנוע לאחר 3,000 ק"מ. בדיקה מסורגת של מסמכים, המתייחסים ל-100 כלי רכב העלתה, שב-14 מקרים נעשתה סיכה לאחר 3,000 - 5,000 ק"מ, ב-11 מקרים לאחר 5,000 - 10,000 ק"מ ובמקרה אחד - לאחר 12,800 ק"מ. שמן מנוע הוחלף ב-11 מקרים לאחר 7,000 - 10,000 ק"מ, ב-5 מקרים לאחר 7,000 - 10,000 ק"מ ובמקרה אחד - לאחר 15,650 ק"מ.

בדיקת מעקב, שנערכה בסדנאות של פיקוד המרכז בסוף ינואר 1962, העלתה, שהסדנאות קבעו תכנית לזימון רכב לבדיקות התקופתיות אחת ל-4 חודשים, והנהיגו הסדרים למעקב אחר התייצבותו ולפיקוח על ביצוע הסיכה והשימון.

## ג. יציקת משטח בסדנה לטנקים

יחידת הנדסה פיקודית יצקה משטח בטון בסדנה לתיקון טנקים. העבודה נסתיימה בחדש יוני 1960.

ביקורת, שנערכה ביחידה זו באוגוסט 1960, העלתה, שהיחידה משכה מהמחסנים 95 טון מלט, בערך כספי של 9,000 ל"י מעל הדרוש לפי המפרט. בעקבות הביקורת ערכה מפקדת קצין הנדסה ראשי חקירה, שנעזרה בבדיקה טכנולוגית של הטכניון, בדבר הסיבות, שהביאו למשיכת המלט מעל הדרוש. החקירה העלתה, שהיחידה השתמשה ליציקת הבטון ב-81 טון מלט מעל הדרוש; ליתר 14 הטון לא נמצא הסבר.

## ד. העסקת רכב מגויס

על פי תקנות שעת חירום (רישום ציוד וגיוסו), תשי"ז—1956, רשאי פוקד, או מפקד צבאי שהוסמך על ידיו, לגייס כלי רכב לשירות לתקופה שאינה עולה על 35 יום בשנה.

ביקורת, שנערכה בפברואר 1961 ביחידת שריון, שגייסה רכב לצורכי אימונים, העלתה, שבתום תקופת אימונים, שנמשכה כשבועיים, שיחררה היחידה את המשאיות המגויסות, אך השאירה ברשותה 9 ג'יפים וטנדרים למשך ימים נוספים לצרכים מינהליים, בעיקר להסעות נושאי תפקידים, שעסקו בהסדר-חדש של מחסני החירום של היחידה אחרי האימונים.

בעקבות המלצות הביקורת הוציא ראש מטכ"ל/אג"א בנובמבר 1961 הוראה האוסרת להשאיר רכב מגויס מהסוגים הנדונים לצרכים מינהליים לאחר גמר האימונים.

## ה. מחלקת ציוד במפקדת חיל הים

מחלקת הציוד של מפקדת חיל הים עוסקת במחקר ובפיתוח של ציוד ימי בהתאם לצרכים המבצעיים של החיל, בהרכשה של אפסניה ייעודית ובתחזוקת האפסניה.

בחדשים אפריל עד יולי 1961 נערכה ביקורת במחלקה, ונבדקו ההסדרים המינהליים.

נמצא, שעבודה רבה הושקעה בתיכון, בלא שנוצלה למעשה. לעומת זאת היו מקרים לא מעטים, שעבודות תיכון לא הושלמו למועדים, שנקבעו לביצוען במספנה, ודבר זה גרם הפרעות בעבודת המספנה והפסד ימי עבודה. המעקב אחר ביצוע העבודות היה לקוי, ול-מחלקה לא הייתה תמונה נכונה, באיזו מידה באו לידי ביצוע למעשה העבודות שתוכנו.

בעקבות הביקורת ניגשה מפקדת חיל הים לבדיקת המבנה הארגוני של המחלקה ולבדיקת נוהלי העבודה ותהליכיה.