



משרד ראש הממשלה  
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

# הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 61א'





## שר המשפטים

השר פרופ' יעקב נאמן

יו"ר ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה

בהתאם להוראות סעיף 16(א) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב], אני מתכבד להניח על שולחן הכנסת את "הערות ראש הממשלה" לדין וחשבון השנתי מספר 61א' של מבקר המדינה.

דוח זה מתייחס למערכת הביטחון. מקצת העניינים הסודיים הנמצאים בו אינם כלולים בפרסום הפומבי, וממילא לא יכללו גם ב"הערות ראש הממשלה".

חובה על מערכת הביטחון לפעול באורח יעיל, מהיר ונחרץ לתיקון הליקויים שנתגלו בביקורת וצוינו בדוח מבקר המדינה, וזאת – למען הבטחת תקינותו ויעילותו של השירות הציבורי במדינת ישראל. ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה שבראשותי תפעל להבטיח את ביצוע ההחלטות שנתקבלו על ידה, ותמשיך לקיים דיוני מעקב, אליהם יוזמנו ראשי מערכת הביטחון.

ועדת השרים, תעמיק ותרחיב את פעולותיה, תבסס את מנגנוני הבקרה והמעקב, תסייע בגיבוש הרפורמות המתבקשות, ותביא לידיעת הציבור את תוצאות פעולותיה, כל זאת במטרה לחזק את מערכות הממשל, ולהעלות את קרנן בעיני הציבור הרחב.

ועדת השרים תתכנס אחת לחודש במטרה לעקוב באופן סדיר אחר תיקון הליקויים העולים מדוחות מבקר המדינה.

ברצוני להודות לחברי השרים, למבקר המדינה ולעובדי משרדו ולראשי מערכת הביטחון על עבודתם המסורה לתיקון הליקויים וליישום המלצות הביקורת לשינוי פני המינהל הציבורי בישראל.

תודה מיוחדת לעובדי אגף המפקח הכללי לביקורת המדינה שבמשרד ראש הממשלה בראשות מר יעקב זלצר, אשר בזכות פעילותם המסורה והמקצועית, עולה בידינו לקיים את חובתנו בכל הקשור לקידום תיקון הליקויים, ולהציג בפני הכנסת את "הערות ראש הממשלה" במועד.

בברכה,

  
יעקב נאמן



## תוכן העניינים

### תגובות המבוקרים לדו"ח 61א' של מבקר המדינה

#### משרד הביטחון

- 7 פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון .....
- 12 השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה .....
- 32 העתקת יחידות אגף המודיעין ואגף התקשוב לנגב .....

#### צבא ההגנה לישראל

- 37 פעילות ביטחון שוטף (בט"ש) בגבול ישראל-ירדן בגזרת פיקוד המרכז .....
- 41 מערך תנאי השירות של חיילים בשירות חובה בצה"ל .....
- 53 אחזקת מכשור רפואי .....
- 56 תהליכי ההתקשרות עם חברה לייעוץ בתחום התכנה עבור חיל האוויר והחלל .....
- 65 אבדני אפסניה בצה"ל .....
- פעילותם של צה"ל ושל משרד הביטחון בתחום הגנת הסביבה בצה"ל -
- 71 מעקב מורחב .....

#### המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

- 84 מערכת לוגיסטיקה וביטחון .....



## פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, צה"ל, משטרת ישראל, המטה לביטחון לאומי

ליקוי

1. תהליך אזרוח המעברים, אשר הוחלט לבצעו כבר בשנת 2003, כשבע שנים לפני סיכום הביקורת ביוני 2010, התבצע באופן מבוזר על ידי הגופים המטפלים בו וטרם נקבע מועד לסיומו. בגין עיכובים מתמשכים במימוש פרויקט האזרוח, רק חלק קטן מ-36 המעברים אוזרחו במלואם, והאחריות להם עברה מצה"ל לרמ"ם. עוד נמצא כי המעברים שצה"ל אחראי לתפעולם טרם אוזרחו, וכי ב-19 המעברים בגזרת "עוטף ירושלים" שהמשטרה אחראית לתפעולם אוזרח תחום האבטחה הפיזית בלבד. העיכובים בתהליך אזרוח המעברים בין ישראל לאי"ש שמקורם בעיקר בהיעדר תכנית כוללת ומתוקצבת גורמים לליקויים משמעותיים בתחומים ביטחוניים וכלכליים.

תגובה

משרד הביטחון

1. נושא איזרוח המעברים הוכן כ"הצעת מחליטים" שנדונה במשרד ראש הממשלה באגף המפקח הכללי לביקורת המדינה ביום 14 בפברואר 2011. בדיון השתתפו נציגי צה"ל-פיקוד מרכז, רשות המעברים-רמ"ם, מל"ל- המטה ללוט"ר, המשרד לביטחון פנים ועוזר מנכ"ל משרד ראש הממשלה. הוחלט כי נכון לעתה אין כלל דירקטיבה ממשלתית למהלך גורף של איזרוח המעברים. הצעות איזרוח שהתגבשו, לרבות אופציית מימון משותף, עלו לאחרונה על-ידי מנכ"ל רה"מ, אולם לא הבשילו לכדי החלטת ממשלה מאושרת. מערכת הביטחון תקיים ותבצע כל החלטה להרחבת האיזרוח הקיים, לכשתקבל ותתקצב בהתאמה.

תגובה

צבא ההגנה לישראל

1. אזרוח המעברים שבאחריות צה"ל – עמדת צה"ל העקרונית לאורך השנים הינה כי נכון לאזרוח את המעברים. יחד עם זאת, קיימת עדיפות מוחלטת להמשך סגירת מכשול מרחב התפר במהלך השנים 2011-2012. אזרוח מעברי "עוטף ירושלים" - בנושא זה קיימת החלטת ממשלה לאזרוח מעברים. אזרוח מעברי עוטף ירושלים נמצא באחריות המשרד לביטחון פנים.

בחודש אוקטובר 2010 הופצה למטה לוט"ר במטה לביטחון לאומי עמדת צה"ל באשר לאזרוח המעברים בעוטף ירושלים, לפיה אזרוח המעברים יאפשר למצות את הסד"כ המושקע בהם לטובת משימות צה"ל, אך יחד עם זאת, יש לשמר שני עקרונות בסיסיים לאזרוח: אזרוח מלא, ללא השארת סד"כ צה"לי כלשהו במעבר, ותקצוב האזרוח לא על-חשבון תקציב צה"ל.

חיילים הכפופים לפיקוד המשטרה - בחודש אוקטובר 2010 התקיים דיון במשרד המשפטים בנושא. בעקבות הדיון התקיים ב- 12 בינואר 2011 ביקור במחסום בהשתתפות נציגי משרד המשפטים, יועמ"ש של יחידת המעברים במשטרת ישראל והפרקליטות הצבאית. מביורו שערך צה"ל עם משרד המשפטים עולה, כי הם צפויים לבחון את הדברים בקרוב ולהעביר את עמדתם בנושא.

## ליקוי

2. גוף מרכזי לניהול המעברים אמור להיות בעל האחריות והסמכות העליונות בכל הנוגע לתפעול כל המעברים בין ישראל לאיו"ש ולתיאום כולל ביניהם, ותפקידו לקיים בחינה מרוכזת ומשולבת של סדרי עדיפויות, כדי לאפשר הקצאה מבוקרת של משאבים עבור תפעול המעברים - משאבים כספיים, משאבים טכנולוגיים וכוח אדם, וליצור שפה משותפת מהבחינה הארגונית והמקצועית בין הגופים המטפלים בנושא. ברם, במועד סיום הביקורת, כחמש שנים לאחר המועד שבו אישר ראש הממשלה את המלצת המל"ל להקמת גוף ניהול מרכזי, עדיין לא הוקם גוף כזה וכל אחד מהגופים המתפעלים את המעברים - המשטרה, צה"ל ורמ"ם - עשה זאת בנפרד. ביולי 2005 הקים משהב"ט את מינהלת המעברים, כיחידה פנימית הפועלת במסגרתו, שתפקידה לאזרח ולהפעיל את כל המעברים בין ישראל לאיו"ש ובין ישראל לאזור חבל עזה. צעד זה כשלעצמו היה בבחינת אבן דרך חשובה בתהליך גיבושו של פתרון ממשי לסוגיית אזרוח כל המעברים, אך במצב הקיים אין בו משום פתרון להיעדר גוף ניהול מרכזי אחד.

## ליקוי

3. הפעלת המעברים באמצעות שלושה גופים הביאה לכך ששלושה מנגנוני ניהול שונים מבצעים פעילות דומה, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות של יעילות מבצעית וארגונית ושל הקפדה על חיסכון. יתר על כן, גופים אלה אינם פועלים מתוך ראייה אחודה וכוללת, תוך מיקוד מאמץ אחד ומתואם להשגת יעד משותף. בהיעדרו של גוף ניהול מרכזי בעל ראייה כוללת ובעל סמכות ואחריות נפגעת פגיעה מהותית היכולת לנהל את המעברים מתוך ראייה רחבה ומעמיקה בנוגע לצרכים של כל המעברים, שלפיה ניתן לקבוע סדרי עדיפויות מיטביים להקצאות תקציביות. בנוסף לכך, בהיעדר גוף ניהולי מרכזי יש בין המעברים פערים משמעותיים בתחומים של העסקת כוח אדם מקצועי והכשרתו, שימוש באמצעים טכנולוגיים לבקרה והשקעות בתשתית.

## תגובה משרד הביטחון

2-3. המטה לביטחון לאומי הינו הגוף המקדם רעיון זה. מערכת הביטחון מצטרפת ותומכת במימוש המלצת הביקורת. יחד עם זאת, אין בסמכותה של מערכת הביטחון לתכלל ולהקנות סמכות גורפת, לכלל-הגופים הפועלים במרחב המעברים, שמקור סמכותם נגזר ממשרד הממשלה השונים (משרדי פנים, תחבורה, חקלאות בריאות וכד').

## תגובה צבא ההגנה לישראל

2-3. המטה לביטחון לאומי מקדם הקמת גוף שיהיה אחראי לכלל המעברים היבשתיים, תקצוב גוף זה הינו באחריות מנכ"ל משרד ראש הממשלה.  
צה"ל אינו מוצא פערי בינוי וטכנולוגיה במעברים אשר אחראי לתפעולם, המעברים נבנו כנדרש ומתוחזקים ברמה גבוהה.

## ליקוי

4. בהתאם להחלטה ב/43, אחראית המשטרה להנחיית הגופים המפעילים את המעברים בנושא הטיפול הביטחוני במטען, ובכלל זה בכל התחומים של אמצעים דו-שימושיים - חומרים ואמצעים אזרחיים שניתן להשיגם בשוק החופשי, כמו חומרים כימיים לחקלאות וציוד מחשוב העלולים לשמש להכנת חומרי נפץ. נמצא כי המשטרה הנחתה את הגופים המפעילים את המעברים רק בנוגע לאמצעים דו-שימושיים שמקורם בחומרים כימיים.

## ליקוי

5. נקבע כי שירות הביטחון הכללי הוא הגוף האחראי להנחות את הגופים המפעילים את המעברים בנושא הטיפול הביטחוני בנוסע. ברם, במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, נמצא כי זה כארבע שנים מתנגדת המשטרה לקבל מהשב"כ הנחיות בנושא זה לגבי 19 המעברים שבאחריותה. לדבר עלולות להיות השפעות חמורות מהבחינה הביטחונית, והוא אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

## ליקוי

6. מספר השוטרים שהועסקו ביחידת המעברים שבמפקדת מג"ב "עוטף ירושלים" היה כ-38% בלבד ממספרם הנדרש לפי התקן. מספר המאבטחים האזרחיים שהועסקו במעברים בגזרת "עוטף ירושלים" היה רק 70% ממספרם הנדרש לפי התקן שנקבע, המתבסס על היעדים המבצעיים הנדרשים בגזרה זו. המחסור בשוטרים ובמאבטחים אזרחיים עלול לגרום לירידה ברמת הבידוק ובכך להגביר את הסיכון הביטחוני ולפגוע ברמת השירות עקב התארכות זמן ההמתנה במעברים.

## ליקוי

7. במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, עדיין לא קבע משרד הפנים הנחיות מקצועיות בתחום הביקורת בנושא הכניסה והיציאה במעברים שנקבעו כנקודות בדיקה בין ישראל לאיו"ש, ולא כתב נוהל מחייב בנושא אשר מפרט את הכללים והתנאים שלפיהם יוחלט אם יותר המעבר במעברים. הגופים הקשורים להפעלת המעברים מכנים נוהל זה בשם "חוקת המעברים". לטענת המשטרה, היעדר "חוקת מעברים", האמורה לקבוע כללים אחידים לקיום ביקורת על כניסה ויציאה במעברים, הביאה לכך שמערכת מסוימת המבוססת על כללים האמורים להופיע ב"חוקת המעברים", ואשר יש לה חשיבות מהבחינה הביטחונית, הופעה בחלק מהמעברים בלבד, והפעלתה נעשתה באופן ניסיוני (כ"פיילוט"). בביקורת הועלה כי בהיעדר "חוקת מעברים" אין אחידות בתהליכי הבידוק במעברים, והדבר הוא בבחינת מפגע ביטחוני הפוגע ביכולתם של המעברים לתפקד כראוי.

## תגובה

### משרד הביטחון

7. רשות המעברים העבירה לרמ"ט לוט"ר במשרד ראש הממשלה את הערותיה והמלצותיה ל"חוקת המעברים", כפי שהתבקשה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

## ליקוי

8. התגלו ליקויים במעברים שצה"ל אחראי להפעלתם בנוגע למעבר משאיות עמוסות פסולת מישראל לאיו"ש, ויש בכך משום פרצה המאפשרת ביצוע מתמשך של עברות פליליות והשלכת פסולת באתרים לא מורשים באיו"ש הגורמת לפגיעה חמורה באיכות הסביבה.

**תגובה**

8. פעילות מערכת הביטחון במעברים מתמקדת בבקרה ביטחונית. יחד עם זאת, כאשר מתגלה מטען פסולת המועבר שלא כחוק, מועבר הטיפול לגורמים המשפטיים הרלוונטיים במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון.

**תגובה****צבא ההגנה לישראל**

8. בחודש אוגוסט 2007 הוצבו פקחים מטעם רמ"ים במעברי צה"ל לביצוע בקרה על סחורות הנכנסות לאזור יהודה ושומרון מישראל, בכללם גם פסולת. בנוסף, הפיקוד בשיתוף רמ"ים ומשטרת ישראל ערך מבצע משולב לפיקוח על מעבר סחורות.

**ליקוי**

9. ארבעה מעברים בגזרת "עוטף ירושלים" הופעלו בלא ששר הפנים קבע שהם נקודות בדיקה, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק. במצב זה לבודקים ולמאבטחים האזרחיים במעברים אין, לכאורה, סמכות לבצע חיפוש בגופם ובכליהם של אלו המתנגדים לכך או למנוע מהם לעבור במעברים.

## השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה

**הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, משרד הפנים, משרד ראש הממשלה, צה"ל, מינהל מקרקעי ישראל**

### ליקוי

1. במשך שנים הפיקוח והבקרה של הגורמים האזרחיים על ניהול הקרקעות בצה"ל היו רופפים ולקויים ביסודם, ויש לראות בכך מחדל מתמשך.

### תגובה

#### משרד הביטחון

1. מערכת הביטחון סבורה כי יש מקום להגביר את הפיקוח האזרחי של המשרד על שימושי צה"ל במקרקעין, תוך הגדרת ממשקי העבודה והנהלים בין המשרד וצה"ל ובין המשרד והמינהל. בהתאם לכך, בוצעו וינקטו הצעדים הבאים:

לעניין נהלי העבודה של חטיבת נכסים ופינוי מחנות צה"ל מציין המשרד כי רענון והשלמת הנהלים בנושאי הנדל"ן נכללה בתוכנית העבודה של החטיבה לשנת 2011. צפי לסיום – מהלך חציון א' 2011. בנוסף, ובכדי לחזק את חטיבת נכסים ופינוי מחנות צה"ל באופן שיאפשר את הגברת הפיקוח והמעורבות על השימוש בקרקעות בצה"ל, בוצע במהלך החודשים האחרונים שינוי מבני-ארגוני, הכולל הרחבה ופיצול של תחום "מקרקעין" בחטיבת נכסים ופינוי מחנות צה"ל לשלושה תחומים מרחביים, אשר לכל אחד מהם תהיה יכולת מוגברת לעסוק בהיבטים אלו במקרקעין במרחבו. במסגרת השינוי המבני ועדכון הנהלים, ייקבעו מנגנוני בקרה ופיקוח במסגרתם ייערכו הבקורות והפיקוח על ידי חטיבת נכסים. צפי לסיום סוף שנת 2011.

### ליקוי

2. המשרד לא חתם עם מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) על הסכמים שבהם מפורטים תנאי הקצאת הקרקע עבור צה"ל, שלא כיתר משרדי הממשלה. כפועל יוצא מכך הפסיק ממ"י בשנת 2006, שלא לפי נהליו, לכנס את הוועדה העוסקת בהקצאות קרקע לצה"ל ולמשרד. בשל אי-כינוס הוועדה נבצר מהנהלת ממ"י לבחון את הקצאות הקרקע לצורכי ביטחון שהתבצעו מאז, תוך התחשבות בכלל הצרכים האזרחיים, כדי להחליט אם לאשרן, והדבר אינו מאפשר לבצע בקרה נאותה על ניהול הקרקעות שבידי מערכת הביטחון.

## תגובה משרד הביטחון

2. המינהל החליט באופן חד צדדי, לשנות את נוהל ההקצאה אשר עוגן בהוראותיו- הוא, ולערוך הסכמי הקצאה. אין התנגדות עקרונית מצד המשרד למהלך, אך המינהל והמשרד טרם הגיעו לנוסח הסכם התואם את התנאים המפורטים ממילא בנוהל ההקצאה. ביום 7.02.2011, במסגרת דיון עם ראש האגף החקלאי, החשב והיועץ המשפטי של המינהל, סוכם על המשך הדיונים לשם ליבון המחלוקות וסיכום נוסח ההסכם/הסדר בין הצדדים. המשרד בדעה כי אין בין אי ההסכמה לכינוס הוועדה על ידי המינהל ובין רצונם להקצות הקרקע באמצעות הסכמים, שכן הוועדה חדלה מלהתכנס עוד קודם המחלוקת סביב הסכמי ההקצאה. לוי'ז לסיום – רבעון ג' שנת 2011.

## תגובה צבא ההגנה לישראל

2. במהלך שנת 2011 יוגש תיקון לפקודת מטכ"ל אשר יבטא את תהליך חידוש ההקצאות ואכיפתו על הפיקודים. בנוסף יפעל צה"ל לאתר מתקנים שנדרש לגביהם חידוש הקצאה ויעבירם למינהל. כן תוגבר האכיפה על חידוש ההקצאות במסגרת אישור תכנית העבודה הצה"לית.

## ליקוי

3. בצה"ל אין פקודות המגדירות את אחריות הפיקודים המרחביים בכל הנוגע לייזום של חידוש הקצאות זמניות של קרקע שהוקצתה לו לפרק זמן שאינו עולה על חמש שנים. בפועל, במקרים רבים מעכבים הפיקודים את ייזום חידוש הקצאות הקרקע במשך פרקי זמן ארוכים, לעתים של שנים, אף שיחידות צה"ל ממשיכות להחזיק באותן קרקעות. כמו כן נמצא כי הטיפול של מחוז הצפון של ממ"י בבקשות לחידוש הקצאה המתקבלות מהמשרד נמשך במקרים רבים פרק זמן ארוך במיוחד, לעתים שנים רבות.

## תגובה משרד הביטחון

3. חטיבת נכסים באגף אמו"ן פעלה ליזום את הארכת תוקפן של הקצאות מעין אלו. בהקשר זה, בוצע על ידי מערכת הביטחון במהלך שנת 2008 מיפוי של המתקנים הרלוונטיים, לשם חידוש ההקצאות על ידי האגף החקלאי במינהל. בנוסף, לשם מניעת חריגות עתידיות בנושא זה, הוחל בעבודת

מטה במערכת הביטחון לאיתור המקרקעין לגביהם נדרש חידוש הקצאה, ואף לבחינה ועיצוב של נוהל עבודה חדש מול המינהל, על פיו ניתן יהיה להאריך את משך ההקצאות הזמניות.  
לו"ז לסיום – סוף שנת 2011.

#### ליקוי

4. משנת 1994 לא עלה בידי הנהלת ממ"י לממש את החלטתה בנוגע להפעלת מערכת ממוחשבת, שנועדה לשפר את הניהול ואת הבקרה בנושא הקצאות קרקע למעבה"ט, נוכח התנגדות ועד העובדים בממ"י לאפשר לעובדים במחוזות, המטפלים בהקצאת קרקע למעבה"ט, לחתום על שאלונים לסיווג ביטחוני. במועד סיום הביקורת, יוני 2010, הרוב המוחלט של המידע בנוגע לניהול הקצאות קרקע עדיין נוהל בממ"י באופן ידני. הדבר גורם לחוסר יעילות בעבודת ממ"י ופוגע פגיעה משמעותית בניהול השוטף של תהליך הקצאות הקרקע למעבה"ט ובקיום פיקוח ובקרה על הקרקעות שבשימוש צה"ל.

#### תגובה

4. הנושא הועלה כסעיף ספציפי ב"הצעת המחליטים" שגובשה במשרד רה"מ – אגף המפקח הכללי לביקורת המדינה.  
הצעה זו מבטאת את התעקשות מערכת הביטחון להחיל כללי אבטחת מידע על כל מי שיעסוק במערכת המידע הממוחשבת במינהל. זאת, מהטעם שכל המידע המופיע בה לרבות שכבות ופירוט מתקני מערכת הביטחון הינו מסווג. בדיון אמר נציג המינהל כי קיימת התנגדות עקרונית של ועד העובדים במינהל להחלת תחקירים ביטחוניים על עובדיו הספציפיים, אולם בנושא זה על הנהלת המינהל לפתור ולאכוף אותו.

#### ליקוי

5. מחוזות ממ"י אינם מקיימים כל פיקוח ובקרה יזומים על ניהול הקרקעות שהוקצו לצה"ל, ומעבה"ט אינה מעבירה לממ"י כדרוש, באופן שוטף ושיטתי דיווחים, בין היתר על השינויים שצה"ל עושה בגבולות שטחי האש ועל החזקת מחנות נטושים, אף כי חדלו מלשמש לצורכי ביטחון.

#### תגובה

#### צבא הגנה לישראל

5. בשנים האחרונות בוצעה עבודת מטה למיפוי גבולותיהם של כלל המתקנים הביטחוניים שבשימוש צה"ל. צה"ל נמצא משנת 2006 בתהליך של הסדרת הפערים, מיפוי מחנותיו והעברת דיווחים עיתיים

על צורך בשחרור מחנות שאינם נחוצים. בכל הקצאה וחידושה מועברת למשרד הביטחון ולמינהל מפה מעודכנת. הנתונים מועברים במסגרת הפורום התכנוני למאגרי מידע גיאוגרפי בו חברים נציגי צה"ל, המינהל ומשרד הביטחון. בנוסף, בשנים האחרונות מקודמת בצה"ל פעילות משותפת עם משרד הביטחון מול משרד הפנים והמינהל להתאמת גבולות המתקנים הביטחוניים על-פי מפות ההקצאה של המינהל לגבולות הנדרשים על-פי צרכי צה"ל, בהתאם לתוצרי המיפוי העדכני.

## ליקוי

6. יש פערים משמעותיים ביותר - לעתים של עשרות ומאות אחוזים - בין גבולות השטח של מחנות רבים בצה"ל, כפי שאושרו בישיבות ועדת משנה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה וכפי שנקבעו באישורי הקצאות הקרקע של ממ"י, ובין הגבולות הללו בפועל.

## תגובה

### משרד הביטחון

5-6. מבדיקה שערכה מערכת הביטחון עולה כי הנתונים הרלוונטיים הועברו כבר בעבר לידיעת המינהל. בהקשר זה מציין המשרד כי בכל הקצאה וחידושה, מעביר המשרד מפה מעודכנת למינהל. מפות אלו אינן מועברות באופן שוטף, אלא רק בעת חידוש הקצאה או שינוי גבולות בהקצאה. הנתונים הרלוונטיים מועברים במסגרת הפורום התכנוני למאגרי מידע גאוגרפי, בו חברים נציגי המשרד, צה"ל והמינהל.

## ליקוי

7. בשנים 2001-2009 ביצע צה"ל שינויים והתאמות בגבולות שטחי האש בגזרת הדרום, בלא שהדבר הובא לידיעת ממ"י, אשר לא קיים כל בקרה בנושא ולא היה ער לכך שגבולות שטחי האש שהקצה לצה"ל אינם תואמים לגבולות בפועל. גרסאותיהם השונות של נציגי ממ"י, אמו"ן ואג"ת המעורבים בנושא זה מלמדות על חוסר שיתוף פעולה מוחלט ביניהם. על אף האמור בהוראות המשרד וממ"י, אמו"ן אינו נוהג לפנות לממ"י בבקשות להארכת תקופות ההקצאה של שטחי האש, דבר הפוגע אף הוא בבקרה של ממ"י על גבולות שטחים אלה.

## תגובה

7. מרבית שטחי האש של צה"ל מוסדרים באמצעות צו סגירה של הרמטכ"ל מכוח תקנות ההגנה לשעת חירום. מהאמור לעיל, נובע כי

אין מקום או צורך בפנייה למינהל, לרבות לוועדת ההקצאות לשם קבלת הקצאה לשטחי האש, מכיוון שאלו מוסדרים בצווי הסגירה. לפיכך, אין צורך בפנייה למינהל בהקשר זה, וממילא לא נראה כי וועדת ההקצאות היא הגוף בו תבוצע בקרה בנושא. בהקשר זה מציין המשרד כי כחלק מהליך התיאום הקודם להוצאת צווי הסגירה, מתבצע תיאום גם מול המינהל. לשם המחשת אי הרלוונטיות של הקצאת הקרקע על ידי המינהל לצורך זה, מציין המשרד כי לאחרונה ניתן פסק דין של בית המשפט העליון, המאשרר פסיקה של בית המשפט המחוזי, על פיה מערכת הביטחון אינה נדרשת לתשלום פיצויים או דמי שימוש בגין צווי הסגירה של הרמטכ"ל. לאור פסק הדין, אף סוכם לאחרונה עם נציגי המינהל, כי על אף שסברו בעבר כי יש לחייב את המשרד בגין שטחים אלו, יבטל המינהל את החיובים שהוצאו למשרד בהקשר זה על-ידו. בהקשר זה יעודכנו ויתוקנו ההוראות הפנימיות, בהתאם למצב המשפטי הנוהג. באשר לגבולות שטחי האש, מציין המשרד כי אלו מועברים ויועברו לידיעת המינהל על ידי מערכת הביטחון.

#### תגובה

#### צבא ההגנה לישראל

7. שטחי האש של צה"ל מוסדרים באמצעות צווי סגירה מכוח תקנות ההגנה לשעת חירום - 1945, אך הם אינם מוקצים לצה"ל (בשטחי אש רבים ישנם עיבודים חקלאיים ושימושים אזרחיים אחרים). גבולות שטחי האש מועברים ויועברו לידיעת המינהל על ידי מערכת הביטחון.

#### ליקוי

8. אמו"ן לא פרסם הוראות מפורטות בנושא השימוש בנדל"ן ולא וידא שגופי צה"ל שהוקצו להם קרקעות יקיימו סיוורים בהן כנדרש בהוראת המשרד בנושא. כמו כן, למשרד אין הוראה ולאמו"ן אין נהלים פנימיים שיסדירו את פעילות גורמי המשרד מול ממו"י, ויש בכך כדי לגרום לחוסר יעילות בעבודת אמו"ן ולפגוע בבקרה שהוא אמור לבצע.

#### תגובה

#### משרד הביטחון

8. בחודשים האחרונים מתקיים הליך לעדכון כלל ההוראות על פיהן פועלת חטיבת נכסים ופינוי מחנות צה"ל. במסגרת זו יעודכנו ההוראות הנוגעות לתפקידי הפיקוח של המשרד על שימוש צה"ל בקרקעות. להלן ההוראות המרכזיות הנמצאות בתהליך עדכון: המ"ב 45.100 פינוי מחנות צה"ל, מתקני משרד הביטחון ושטחי אש.

המ"ב 45.180 טיפול בדרישות/בקשות בהקשר לקרקעות במערכת הביטחון.  
 המ"ב 45.200 עקרונות לניהול נכסי דלא נידי במערכת הביטחון.  
 המ"ב 45.330 תפיסת מקרקעין בשעת חירום.  
 כתיבת הוראה אשר תסדיר את תפקידי תחום ה-GIS.  
 מועד סיום השלמת הנהלים – במהלך חציון א' 2011, השלמת אישור הנהלים – במהלך שנת 2011.

## ליקוי

9. בשנת 2004 נעשתה בצה"ל עבודת מטה, ולפיה יש כ-100 מחנות נטושים. במועד סיום הביקורת, יוני 2010, נמצא כי הוחזרו שטחיהם של 26 (כ-47%) מ-55 המחנות ששטחיהם היו אמורים להיות מוחזרים לממ"י עד סוף שנת 2007, ושטחיהם של 19 מחנות נמצאים בהליך החזרתם לממ"י.

## ליקוי

10. יחידות צה"ל עזבו את המחנות הנטושים ללא אישור אג"ת, שלא כמתחייב מהוראות הצבא. עקב כך ובהיעדר בקרה מצד אג"ת, ייתכן שיש מחנות נטושים נוספים שאג"ת אינו ער לדבר קיומם. יציאת יחידות צה"ל מרבים מהמחנות לא לוותה בפעולות של סידור וניקוי השטח, ולפיכך נותרו בהם מפגעים רבים, כגון מבנים הרוסים, בורות, פסולת וזיהומים מסוגים שונים. כמו כן, הפיקודים המרחביים בצה"ל, האחראים לשמור על שטח המחנות שנעזבו, לא פעלו על פי הנדרש: לא הוצבה במחנות שמירה ולא התקיימו בהם סיוורים; והשטח של רוב המחנות לא גודר, פעולה שנועדה להבטיח, בין היתר, שמירה ראויה.

## תגובה

### צבא ההגנה לישראל

9-10. מספר המחנות הבלתי מאוישים בצה"ל עלה בשנים האחרונות, אך נכון למועד הביקורת המספר הכולל של המחנות עמד על כמה עשרות רבות. הסיבה לעלייה במספר המחנות נעוצה בהגברת המודעות הצה"לית לנושא איוש המחנות ובהשלמת עבודת המטה למיפוי מחנות צה"ל, ולא בהאצת תהליך פינוי המחנות על-ידי יחידות צה"ל. בשנת 2010 הוחזר שטחם של 26 מחנות לרשות המינהל. במסגרת תר"ש תשתיות הבאה, הוגדרה משימת פינוי מפגעים במחנות בלתי מאוישים כמשימה מטכ"לית ובתעדוף גבוה לביצוע. עם סיכום מקורות התר"ש הבאה תוצג תכנית מפורטת לביצוע. צה"ל חידש את הבקרה אחר איוש מחנותיו ואחזקתם במקרה של אי איוש המחנה. הפיקוד המרחבי אחראי על המחנות הבלתי מאוישים שבגזרתו ואט"ל מוביל את הנושא ברמה המטכ"לית ומבצע בקרה. בעקבות מקרים בהם

ננטשו מחנות, על-ידי יחידות צה"ל, ללא אישור אג"ת, חודדו ההוראות המחייבות בצה"ל למפקדי היחידות בנושא האחריות לשמירת המחנה ולהסרת מפגעים. כיום, על פי הנהלים, כל מחנה אשר עובר לסטאטוס לא מאויש עובר ביקורת פיקודית מקיפה טרם עזיבת היחידה אותו. כל זאת לאחר אישור אג"ת לנושא. בנוסף, בקרה עיתית מתקיימת כחלק מהליך אישור תכניות העבודה השנתיות לגופים ולזרועות, במסגרתו נבחן ומאושר באג"ת פרק "תשתית ופריסה" בתכנית העבודה של כל אחד מהגופים, הזרועות והפיקודים בצה"ל. כמו כן, במסגרת התכנית הרב שנתית לתשתית ופריסה נבחן מחדש הצורך בשימוש במקרקעין בכל אחד מהמחנות ומהמתקנים שברשות צה"ל.

### ליקוי

11. בחוק התכנון והבנייה נקבע מסלול מיוחד לאישור הקמתם של מתקנים ביטחוניים, על פי היתר של הוולמ"ב, התקף כל עוד השטח משמש כשטח ביטחוני. המחנות הנטושים, שצה"ל לא תכנן עבורם שימוש עתידי, פסקו למעשה מלשמש למטרה הביטחונית שלשמה הוקמו, ועל כן חדלו, מבחינה מהותית, מלשמש "מתקנים ביטחוניים" כהגדרתם בחוק. אף על פי כן המשיך צה"ל להחזיק בשטח מחנות אלה, לעתים במשך עשרות שנים, בלי שפעל לביטול ההיתרים התכנוניים שניתנו להקמתם ולהחזרת השטחים לממ"י.

### תגובה

#### צבא ההגנה לישראל

11. לאחר החזרת המחנות הבלתי מאוישים למינהל, יבוטל ההיתר שניתן.

### ליקוי

12. חלק גדול מהמחנות הנטושים אינם מגודרים ואינם מאובטחים, והדבר מאפשר כניסת אזרחים לתחומם. עקב כך, ונוכח המפגעים הרבים שנתרו בהם, הם בגדר סכנה ממשית ומידית לשלום הציבור מהבחינה הבטיחותית.

### תגובה

12. צה"ל מבצע טיפול בכלל המפגעים במחנות הבלתי מאוישים ובכלל זה, גידור, כיסוי בורות והצבת שילוט אזהרה.

**ליקוי**

13. המחנות הנטושים נמצאים באזורים שונים בכל רחבי הארץ, חלקם באזורים מאוכלסים. מחנות אלה אינם חלק מהנוף האזרחי, ולרוב הם נטע זר בסביבתם מהבחינה האסתטית והתכנונית. בהיותם שטח צבאי, לא ניתן לעשות שימוש אחר בקרקע בהתאם למטרות המוגדרות בתכניות מתאר.

**תגובה**

13. צה"ל פועל על מנת להחזיר את המחנות הבלתי מאוישים למינהל. בנוסף, צה"ל פועל בימים אלה לביצוע סקר מפגעים במחנות אלה.

**ליקוי**

14. בחלק גדול מהמחנות הנטושים הותירו היחידות שנטשו אותם מפגעים רבים כגון: פסולת מוצקה, פסולת נוזלית ופסולת בניין; במחנות מסוימים זוהמה הקרקע במזהמים שונים, בדלקים ובשמנים.

**תגובה**

14. במסגרת התר"ש הבאה יועלה נושא פינוי המחנות הבלתי מאוישים והסרת המפגעים אשר מונעים את החזרתם למינהל. היקף מימוש מותנה בתקציב שיסוכם לטובת נושא זה. פינוי המפגעים אינו מתייחס לטיפול בקרקעות מזוהמות. מדיניות מערכת הביטחון הינה כי במחנות מפונים הטיפול בקרקע חשודה בזיהום יתבצע על-ידי הגורם שירכוש את הקרקע מהמינהל. יחד עם זאת, במסגרת הצעת חוק "קרקעות מזוהמות" מתגבשת תכנית למיפוי הקרקעות בשיתוף המשרד להגנת הסביבה. במידה שבמסגרת הפעילות תאושר התכנית, יועבר עדכון בהתאם.

**ליקוי**

15. על פי האומדן הראשוני של צה"ל, המעודכן לתחילת שנת 2010, עלות הניקוי והטיהור של 161 מחנות מסתכמת בכ-70 מיליון ש"ח. אומדן זה חסר, מאחר שהוא אינו מתבסס על בחינה שיטתית של עלויות הפינוי של כל אחד מהמחנות הנטושים, ובכלל זה זיהוי ומיפוי של מגוון המפגעים הנמצאים בהם ותמחור כלל העלויות הכרוכות בהסרתם. בנוגע למרבית המחנות הנטושים אין למעשה ב"ט תמריץ כלכלי ממשי לפנותם, נוכח המצב שבו, מחד, היא אינה משלמת מסי ארנונה עבורם, אך מאידך, היא נדרשת להשקיע בהם סכומים ניכרים לצורך החזרתם לממ"י.

## תגובה משרד הביטחון

15. עם השלמת עבודת המטה למיפוי המחנות על ידי צה"ל, כולל סדרי עדיפויות להשקעת משאבים, תושלם הכנת תוכנית עבודה לטיפול במחנות הרלוונטיים ולהשבת המחנות למינהל בתיאום עם המינהל וגופים נוספים ככל שידרשו. במקביל להשלמת עבודת המטה, הנחה סמנכ"ל ור' אמו"ן על קביעת תוכנית עבודה עם המינהל, להשבת המחנות אשר כבר בשלב זה, ניתן לכאורה להשיבם במצבם הנוכחי. הנחייה זו מיושמת הלכה למעשה, כך שנערכו פניות למינהל לקידום הטיפול בנושא, לרבות פניות לראש המינהל וקיום דיון עימו, למתן עדיפות לנושא זה. כמו כן, נערכים דיונים עיתיים בראשות סמנכ"ל ור' אמו"ן ובראשות רח"ט נכסים לקידום הליכי השבת המתקנים למינהל. באופן זה, החל מראשית 2010 ועד תחילת 2011 נגרעו כ- 26 מתקנים מרשימת המחנות הלא מאוישים, 16 מתוכם הושבו למינהל.

## תגובה צבא ההגנה לישראל

15. מרכז בינוי הונחה לבצע מיפוי מלא של המשמעויות להסרת המפגעים. תר"ש תשתיות הבאה תבטא ככל שניתן את המענה התקציבי למימוש. לנושא תמריץ כלכלי ממשי בפינוי - צה"ל פועל להחזרת המחנות גם בהיעדר תשלום ארנונה. עם השלמת עבודת המטה למיפוי המחנות על ידי צה"ל, כולל סדרי עדיפויות להשקעת משאבים, תושלם הכנת תוכנית עבודה לטיפול במחנות הרלוונטיים ולהשבת המחנות למינהל בתיאום עם המינהל וגופים נוספים ככל שידרשו. במקביל להשלמת העבודות מטה, נערכים דיונים עיתיים בצה"ל ובמשרד הביטחון לשם קידום הליכי השבת המתקנים למינהל. לנושא תשלומי ארנונה ומיסים בגין המשך אחזקת מחנות נטושים - צה"ל בשיתוף אגף התקציבים במשרד פועל לקבלת הלוואות על חשבון תשלומי ארנונה במטרה לסיים את פינוי המפגעים וגריעת השטח.

## ליקוי

16. מרכז תיאום שטחי אימונים בפיקוד דרום אחראי לתיאום, לתכנון ולהקצאה של שטחי אש במרחב דרום ליחידות המתאמנות בשטחים שאינם בחזקתן. לשם כך הוא הפעיל מערכת ממוחשבת לניהול שטחי אש. בדצמבר 2009 קרסה המערכת ורוב המידע שבה אבד.

## ליקוי

17. אין בזרוע היבשה (ז"י) מסד נתונים בנושא ניצול שטחי אש שיסייע בתכנון הקצאת השטחים בעתיד, בניהולם ובבקרה עליהם. כמו כן, אין בזרוע נהלים המפרטים את אמות המידה לבחינה כזו ואת הכללים לגיבוש המלצה לאג"ת בנוגע לעתיד השטחים שאין בהם צורך עוד.

## ליקוי

18. על אף הדרישה העולה מהוראות צה"ל, ולפיה ז"י, בתיאום עם אג"ת, תבדוק מדי פעם בפעם את מידת ניצול השטחים שנסגרו לאימוני צה"ל, לא מתקיימת בקרה זו, לא בז"י ולא במישור המטכ"לי של אג"ת. אף שצה"ל ער זה שנים רבות להיעדר הבקרה כאמור, הוא לא נקט פעולה ממשית כדי להסדיר את הנושא

## תגובה

### צבע הגנה לישראל

16-18. בהיעדר משאבים לפיתוח מערכת לניהול שטחי אש לפיקודים ולזרועות, הביאה לפיתוחה של מערכת מקומית ללא יכולת גיבוי. במסגרת התר"ש הבאה יועלה הצורך בתקצוב פיתוח מערכת אשר תאפשר ניהול שטחי אש ביבשה. לנושא מסד נתונים בנושא ניצול שטחי אש - כתיבת הנהלים בתחום נעשית על-ידי זרוע היבשה במסגרת תכנית העבודה לשנת 2011. לנושא בקרת ניצול שטחי אש - זרוע היבשה הונחתה לעדכן את תכנית האב לניצול שטחי האש ולהצגת תמונת מצב מעודכנת. התאמת תכנית האב הקיימת לצרכי צה"ל המעודכנים תיבחן במסגרת גיבוש תכנית רב שנתית לתשתית ופריסה (תר"ש תו"פ), אשר תהליך גיבושה אמור להסתיים במהלך חציון א' 2011.

## ליקוי

19. בצה"ל אין הוראות לבחינת בקשות של גורמים אזרחיים לשימוש משני בשטחי אש, ולכן אין בצה"ל כללים בנוגע לעבודת המטה לבחינת הבקשות, לרבות לוחות הזמנים לביצועה ואמות המידה שעל פיהן יש לבחון ולאשר אותן. היעדרן של אמות מידה כאמור עלול להקשות על הגורמים השונים בבואם לקבל החלטה מידתית המתחשבת בין היתר בצורכי האימונים של צה"ל מחד ובאינטרס האזרחי מאידך.

## ליקוי

20. נוסף על כך, באג"ת, בז"י ובפיקוד דרום אין מסד נתונים רב-שנתיים על הבקשות לשימושים משניים ועל ההיענות להן שיסייע בבחינת הבקשות, בניהולן ובבקרה עליהן.

## תגובה

19-20. בצה"ל קיימים נהלים המסדירים תהליכים לבדיקת סוגים שונים של בקשות אזרחיות לשימוש משני בשטחי אש, כגון: נוהל עיבודים ושדות מרעה בשטחי אש, נוהל אישור עבודות קק"ל בשטחי אש; מסמך הבנות בין צה"ל לרשות הטבע והגנים בנוגע לשימוש דואלי בשטחי אש ששטחם חופף לשמורות טבע.

בנוסף, קיים נוהל באחריות זרוע יבשה - "כניסת אזרחים לשטחי אש - הסדרת נהלי תיאום" אשר הופץ בפברואר 2010 ומסדיר את תהליך העבודה. כמו כן, קיים נוהל זרועי: "ניהול שטחי אש ביבשה", הנמצא בסבב חתימות כחלק מהתהליך לאישורו. עם אישורו הנוהל יופץ לידיעת כלל הגורמים הרלוונטיים וזרוע היבשה תבצע בקרה שוטפת אחר יישומו בפועל. להלן הפרקים המרכזיים בנוהל: הגדרה כללית לשטחי אש, אימונים בשטחי אש, אחריות היחידות, סגירות אלוף, עבודה מול ה"סיירת הירוקה", הקצאת שטחי אש, נהלים לשינוי תכסית (שכבת המבנים והתשתיות מעל פני הקרקע) בשטחי אש, פקודות לשילוט בשטחי אש, שימושי אזרחים בשטחי אש ורשימת שטחי אש במדינת ישראל.

בנוסף, על מנת לשפר את תהליך הבדיקה, מבוצע בימים אלה הליך כתיבת נוהל מטכ"לי לבדיקת כלל התכניות האזרחיות המוגשות לצה"ל, ובכלל זה בקשות לביצוע שימושים אזרחיים משניים בשטחי אש. כמו כן, מערכת מידע גיאוגרפי אחוד, אשר נמצאת בימים אלה בשלבי אפיון תאפשר ניהול ובקרה אחר תהליך בדיקת הבקשות הנ"ל.

## ליקוי

21. על פי תקנות ההגנה, אדם הנמצא מחוץ לשטח שנסגר בצו על ידי מפקד צבאי חייב לקבל אישור מצה"ל כדי להיכנס אליו. אף על פי כן פלישת גורמים בלתי מורשים לשטחי האש לצורך גנבת מתכות ורעיית עדרים היא תופעה רחבת היקף. למרות ממדי התופעה, אין בצה"ל מידע מצטבר בנוגע להיקפיה, למאפייניה.

## תגובה

### צבא ההגנה לישראל

21. הדיווחים אודות כניסת גורמים בלתי מורשים לשטחי האש מועברים על ידי היחידה לפיקוח בשטחים הפתוחים ("הסיירת הירוקה") לזרוע היבשה ולפיקוד המרחבי הרלוונטי על בסיס יומי. כמו כן, אחת חודש מופץ על-ידי "הסיירת הירוקה" דו"ח המרכז את כלל הפלישות שזוהו וטופלו על-ידי היחידה במהלך החודש שחלף. אג"ת, בשיתוף עם גורמי זרוע היבשה, אט"ל, הפיקודים המרחביים והמשרד, התניע פעילות להקמת מערכת מידע גיאוגרפי אחודה, בה ירוכזו, בין היתר, נתוני הפלישות.

## ליקוי

22. בשנת 1999 אישר צה"ל "תכנית-אב לשטחי אימונים וניסויים" (להלן - תכנית האב) שנועדה, בין היתר, להבטיח את יכולת האימונים והניסויים של צה"ל ושל התעשיות הביטחוניות. אולם על אף המשמעות העולות מתכנית האב, לא פעלו אג"ת וז"י ליישומה באמצעות שינוי שיטת ניהול שטחי האש ומעקב אחר התפתחות הקונפליקטים בין צה"ל ובין הגורמים האזרחיים בכל הנוגע לשימוש בשטחים אלה. בשנים 1999-2010 חלו תמורות משמעותיות בכל הנוגע להיצע של שטחי אש במרחב הדרום ולביקוש להם בצה"ל. למרות זאת צה"ל לא עשה עבודת מטה כדי לוודא שהיצע השטחים שיעמדו לרשות מערכת הביטחון בעתיד במרחב זה תואם לצרכיו המעודכנים.

## תגובה

### צבא ההגנה לישראל

22. אי מימוש התכנית נבע כתוצאה מהמשך קיומם של אימונים ברמת הגולן ובאזורי יהודה ושומרון. בימים אלה מתגבשת תר"ש שטחי אש אשר תסכם את ניהול שטחי האש ביבשה. החל משנת 2011 גובש בזרוע היבשה תהליך הממסד את ממשקי העבודה מול כלל הגורמים האזרחיים וגורמי צה"ל. לא חלו תמורות משמעותיות בשטחי האש – הגרועות בוצעו בעיקר בשולי שטחי האש ואינן צפויות להשפיע על יכולת צה"ל להתאמן.

## ליקוי

23. עם תחילת עבודתו של הצוות הבין-משרדי בסוף שנת 1993, הוא הכין רשימה של מחנות לפינוי. במשך השנים חלו עיכובים שונים ושינויים בסטטוס המחנות השונים שיועדו לפינוי, ובאמצע שנת 2010, מועד סיום הביקורת, עדיין לא פונו חלק מאותם מחנות, לרבות מחנות שהוחלט לפנותם בעדיפות

ראשונה וגם מחנות שהמשרד וצה"ל הודיעו בשנת 1997 לוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה כי הם נמצאים בהליך פינוי מתקדם. עקב כך, בין היתר, פריסת המחנות של צה"ל לא בוצעה בהתאם לתכניותיו.

### **תגובה משרד הביטחון**

23. סיכום פינויים של מספר מחנות, עוכב או מעוכב למעשה בשל אי הסכמה בין המינהל, משרד האוצר ומשרד הביטחון בדבר עלויות העברה אשר יועברו למשרד לשם פינוי המחנות. בנוסף, עד להבשלת תכנון אזרחי, בייעוד אשר יבטיח את שיווק מקרקעי המחנה בתמורה מקסימאלית, המינהל ומשרד האוצר אינם מוכנים לקדם פינוי המחנה בהתאם לעלות העברה. פרויקט פינוי מחנות עונה על הגדרת פרויקט לאומי כפי שנקבע על ידי הממשלה בהחלטת הממשלה העוסקת בנושא זה משנת 1990. לפיכך, יש מקום להגדיר את הפרויקט כ"לאומי" ולעסוק בו במסגרת החורגת מהראייה הכלכלית הצרה, תוך שינוי "כללי המשחק" על פיהם רק מחנה אשר יש כדאיות כלכלית בפינויו, יפונה.

אגף אמו"ן פעל במהלך השנה האחרונה מול ראש המינהל, ראש מינהל התכנון ומול אגף התקציבים במשרד האוצר, בניסיון לגבש הסכמות חדשות ולהחיש על בסיסן את הליך פינוי מחנות צה"ל. בהקשר זה מציין המשרד כי הן במסגרת הדיון האחרון מול ראש המינהל מיום 04.01.2011 והן בדיון קודם עם ראש המינהל, סגן הממונה על התקציבים, ראש מנהל התכנון ונציגי משרדי ממשלה נוספים, סוכם על קידום הפעילות במודל של "סלי מחנות".

### **תגובה צבא ההגנה לישראל**

23. סיכום פינויים של מספר מחנות מעוכב בשל אי הסכמת המינהל, משרד האוצר ומשרד הביטחון בדבר עלויות ההגירה אשר יועברו למשרד הביטחון לשם פינוי המחנות. בנוסף, עד להבשלת תכנון אזרחי, בייעוד אשר יבטיח את שיווק מקרקעי המחנה בתמורה מקסימאלית, המינהל ומשרד האוצר אינם מוכנים לקדם פינוי המחנה בהתאם לעלות ההגירה. לפיכך, יש מקום להגדיר את הפרויקט כפרויקט לאומי ולעסוק בו במסגרת החורגת מהראייה הכלכלית הצרה, תוך שינוי "כללי המשחק" על פיהם רק מחנה אשר יש כדאיות כלכלית בפינויו, יפונה.

## ליקוי

24. פעילות הצוות הבין-משרדי, ובכלל זה הגדרת תדירות מפגשי הצוות ודרך קבלת החלטות, לא הוסדרה בנהלים ובעקרונות מוסכמים. בפועל, משנת 2000 הלכו והתמעטו הפגישות שקיים הצוות, ולעתים עברה כשנה בין פגישה לפגישה.

## תגובה

### משרד הביטחון

24. באשר לנטילת ההובלה על ידי מערכת הביטחון, מהלך זה בוצע לשם קידום הליך פינוי המחנות (כפי שאכן קרה בפועל) הואיל והגורם המעוניין ביותר ביישום החלטת הממשלה היה ונותר משרד הביטחון. באשר לנוכחות נציגי מינהל התכנון, המשרד מעיר כי בכל הדיונים האחרונים של הצוות, נכח נציג מינהל התכנון. בדיונים הבאים בהם יזומן הצוות – יזומנו כל נציגי הממשלה הרלוונטיים.

אמו"ן פעל לשינוי השיטה על פיה מתבצע הליך פינוי מחנות, וזאת בשל העובדה כי ההליך אינו מניב את התוצאות הרצויות כבר מספר שנים.

לפיכך נדרש שינוי משמעותי, כך שהליך פינוי מחנות ישען על העקרונות הבאים:

פינוי מחנות צה"ל ייקבע בהתאם לסדר עדיפות לאומי, אשר ייגזר מהצרכים הביטחוניים ומצרכים תכנוניים אזרחיים.

פינוי המחנות ינוהל כפרויקט לאומי אשר יתקצב במנותק מערכי הקרקע, תוך קביעת רשימת המחנות המיועדים לפינוי, התקציב הנדרש למימוש המהלך ולו"ז לביצוע הפינוי. במסגרת פינוי המחנות, תעביר מערכת הביטחון את הקרקעות למינהל במצבם הנוכחי. יחד עם זאת ובמקביל, מתבצעת כיום גם עבודת מטה עם הגופים הרלוונטיים, לשם עדכון השיטה בהתבסס על החלטת הממשלה הנוכחית. הדברים אמורים בעיקר בהסכמת משרד האוצר והמינהל לדון בפינוי "סלי מחנות".

בכוונת המשרד לזמן דיון צוות בינמשרדי בזמן הקרוב כדי למצות את האפשרויות לפינוי מחנות בהתאם לעקרונות השיטה הנוכחית.

לאחר גיבוש ההסכמות הנדרשות, בין הגופים השונים בדבר עקרונות הפעולה של הצוות הבינמשרדי, יעוגנו עקרונות אלו בנהלים הפנימיים של המשרד, וככל הניתן גם בנהלים אשר יסוכמו עם הגורמים השונים ויחייבו את יתר חברי הצוות הבינמשרדי.

לו"ז לסיום – מחצית שנת 2011.

**ליקוי**

25. הצוות הבין-משרדי לא קבע מניין מחייב לקבלת החלטות ואף לא את אופן קבלתן. בפועל פגישות הצוות התקיימו מלכתחילה בדרך של משא ומתן בין הצדדים, בלא שגובש מנגנון פנימי להכרעה בסוגיות שבהן היו הצדדים חלוקים ביניהם. שלא לפי החלטת הממשלה, הצוות הבין-משרדי לא הביא נושאים שנויים במחלוקת, שעיקבו את קידום הפינוי של מחנות צבא שונים, להכרעה בוועדת השרים לענייני חברה וכלכלה.

**תגובה**

25. ראה תגובה לליקוי מספר 24.

**ליקוי**

26. הצוות הבין-משרדי לא סיכם קווים מנחים וכללים לקביעת המחנות המיועדים לפינוי ולא הכין תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות.

**ליקוי**

27. עם פינוי מחנותיו הישנים חוסך צה"ל את עלויות הבינוי והתחזוקה שהיה נדרש להשקיע לו היה נשאר בהם. עלויות אלו לא נכללו במסגרת חישוב הכדאיות הכלכלית שבפינוים.

**ליקוי**

28. תהליכי התכנון של שטחי המחנות המיועדים לפינוי נמשכו שנים רבות, בין היתר כיוון שתהליך פינוי מחנות צה"ל לא הוגדר מלכתחילה כ"פרויקט לאומי" על אף מאפייניו והשפעותיו הלאומיות - המבצעיות, הכלכליות והתכנוניות, וכיוון שאף הצוות הבין-משרדי לא פעל בהמשך להגדירו ככזה.

**תגובה****צבא הגנה לישראל**

27-28. צה"ל מציין כי לעיתים קרובות המעבר למחנה חדש מייקר את עלויות הקיום של צה"ל, לרבות עלויות האחזקה של תשתיות חדשות. במסגרת מיסוד תיק שיווק מחנה יוערך כלל הפוטנציאל הטמון בשיווק המחנה. גם כיום מבקש משרד האוצר לשקלל אך ורק את פוטנציאל התמורות הישירות, קרי שווי הקרקע. במסגרת הגדרת הפרויקט כפרויקט לאומי, יש לוודא כי בתחשיב הכלכלי ייכללו רכיבים נוספים בגינם צומחת תועלת למשק/למדינה אף אם באופן עקיף. בעבר, על אף הגדרת השיווק ב"סלי מחנות"

בהחלטת הממשלה לא הסכימו נציגי המינהל והאוצר לדון בשיווק "סלי מחנות".  
לאחרונה מתבצעת עבודת מטה מול המינהל להגדרת "סלי מחנות", ומול משרד האוצר להגדרת אופן בדיקת שווי המחנות בעלי הערך הכלכלי המשמעותי אשר יוכלו "לממן" את העתקתם והעתקת מחנות נוספים. לאחר גיבוש הכלים הרלוונטיים הנ"ל וכן גיבוש תוכניות צה"ל באשר למחנות הרלוונטיים להגירה ועלויות ההגירה – ניתן יהיה לסכם את "סל המחנות".

## ליקוי

29. התמשכות תהליכי התכנון והשיווק של שטחי המחנות המיועדים לפינוי הביאה לדחייה של התקבולים הצפויים משיווקם; דבר שגרם לירידה בשווי הקרקע, כפי שהעלו חישובי ממ"י, ולפגיעה בכדאיות הכלכלית של הפינוי.

## ליקוי

30. מינהל התכנון שבמשרד הפנים, המגבש המלצות למדיניות בתחום התכנון והבנייה במדינה, לא פעל לגיבוש המלצות למדיניות לגבי פינוי מחנות צה"ל, כדי להבטיח שגורמי התכנון של משרד הפנים בוועדות התכנון יפעלו במסגרת תכניות המתאר השונות לא רק מתוך אינטרס מקומי, אלא גם מתוך ראיית התועלות של המהלך מהבחינה הלאומית. בנסיבות אלו לא התקיימה ראייה תכנונית כלל-ארצית בסוגיה זו, המתחשבת במכלול היתרונות והחסרונות שבהעתקת מחנות צה"ל.

## תגובה

### משרד הביטחון

26-30. בהליך הנוכחי ישנן מספר בעיות מובנות שהביאו לחילוקי דעות בין החברים בצוות הבינמשרדי: אי קבלת תוצאות עבודתה של החברה האובייקטיבית מעכבים את סיכום עלות ההעברה וקביעת עלות הנמוכה מהעלות האמיתית למערכת הביטחון. היוון ערכי הקרקע על פני תקופות ארוכות בשל התמשכות הליכי התכנון, מעמידה מנגד את ערכי הקרקע הנוכחיים על ערכים נמוכים. עיכוב זה בקביעת שווי הקרקע או הקטנת השווי, וכפועל יוצא מכך דחייה או ביטול של הכדאיות הכלכלית של פינוי המחנה. טור "הזכות" בבחינת הכדאיות הכלכלית צומצם משמעותית ביחס לפוטנציאל שלו שאמור לכלול גם תועלות עקיפות הצומחות כתוצאה מפינוי זה או אחר. לעניין הפתרון - גובשו עקרונות פעולה חדשים לפעילות הצוות הבינמשרדי. צפי לסיום – סוף שנת 2011.

## תגובה

30. ראה תגובת המשרד לליקויים 23-24.

## ליקוי

31. הצוות הבין-משרדי ביצע את תחשיבי הכדאיות הכלכלית של פינוי המחנות תוך שהוא מביא בחשבון רק את שוויין הישיר של הקרקעות המתפנות ולא את התועלות הנוספות שיצמחו מהפינוי. בין היתר, לא הובאו בחשבון הערך הכלכלי הנובע מהסרת המגבלות שמטילים המחנות על סביבתם, במקרים שהיו; ושווי תרומת הפינוי לרווחת הציבור מבחינת איכות הסביבה. עקב האמור לעיל, היו תחשיבי הכדאיות הכלכלית מוטים כלפי מטה, וכפועל יוצא נמנע קידום פינוים של מחנות מסוימים.

## תגובה

31. מבוצעת כיום עבודה בשיתוף משרד האוצר, במסגרתה יוערך פוטנציאל התמורה מהמחנות בעלי הערך הכלכלי הרב ביותר. אולם, גם כיום מבקש משרד האוצר לשקלל אך ורק את פוטנציאל התמורות הישירות, קרי, שווי הקרקע. במסגרת הגדרת הפרויקט כ"פרויקט לאומי", יש לוודא כי בתחשיב הכלכלי ייכללו רכיבים נוספים בגינם צומחת תועלת למשק/למדינה, אף אם באופן עקיף.

## ליקוי

32. הצוות הבין-משרדי לא השתמש בשיטת "סל" המחנות, על אף שכך נקבע בהחלטת הממשלה לפינוי מחנות, אלא בחן בנפרד את הכדאיות הכלכלית של פינוי כל אחד מהמחנות. עקב כך, אותם מחנות, שעלות העתקתם עולה על שווי הקרקע המיועדת לפינוי, נותרו במקומם, ואילו עודפי הכנסות משיווק מחנות מסוימים, ששווי הקרקע שלהם עלה על עלויות העתקתם, הועברו לקופת המדינה ולא שימשו מנוף לפינוי מחנות אחרים.

## תגובה

32. בעבר, על אף הגדרת השיווק ב"סלי מחנות" בהחלטת הממשלה, לא הסכימו נציגי המינהל והאוצר לדון בשיווק סלי מחנות. אולם, לאחרונה מתבצעת עבודת מטה מול המינהל להגדרת סלי מחנות, ומול משרד האוצר להגדרת אופן בדיקת שוויים של המחנות בעלי הערך הכלכלי המשמעותי אשר יוכלו "לממן" את העתקתם והעתקת מחנות נוספים. בפגישה שהתקיימה עם ראש המינהל מיום 04.01.11 סוכם על גיבושם של שני סלי מחנות ספציפיים.

לאחר גיבוש הכלים הרלוונטיים הנ"ל וכן גיבוש תוכניות צה"ל באשר למחנות הרלוונטיים להגירה ועלויות ההגירה – ניתן יהיה לסכם על "סל מחנות" לפינוי.  
צפי לסיום – סוף שנת 2011.

### ליקוי

33. בסוף שנות התשעים של המאה העשרים הכין צה"ל תכנית רב-שנתית לתשתית ולפריסה שבמסגרתה נקבעו אופן ההיערכות והפריסה המיטביים של מתקניו. התר"ש כללה, בין היתר, את פינוי המחנות שהועלו במסגרת הצוות הבין-משרדי. אולם מימוש התר"ש היה חלקי, בעיקר משום שהמשאבים ממנגנון פינוי המחנות לא הספיקו למימושה המלא. נוכח זאת, בשנים 2004 ו-2005 העלה צה"ל שינוי תפיסתי ולפיו היעד הצבאי, שמטרתו פריסה מיטבית, ישולב עם היעד הלאומי לחיזוק הפריפריה. בהתאם לכך הכין צה"ל תר"ש תו"פ מעודכנת, ולפיה הוא יעביר יחידות לנגב. אולם יעדי התר"ש המעודכנת, לרבות סדרי העדיפות למימושם, לא תאמו את רשימת המחנות לפינוי שגיבש הצוות הבין-משרדי.

### תגובה

33. ראה תגובת המשרד לליקוי מספר 32.

### ליקוי

34. בשנת 2005 קיבלה הממשלה כמה החלטות הנוגעות לפיתוח הנגב, ובכלל זה החלטות על העתקת כמה מחנות צה"ל לנגב כמהלך מרכזי. לגבי העברת יחידות מסוימות סיכמו ביניהם משרד האוצר והמשרד על השלמת מימון המהלך, מעבר לערך הקרקע המפונה. זאת, נוכח ההערכה בנוגע לתרומה שתצמח לפיתוח האזור עקב העברתן. עם זאת, משרד האוצר דחה את הכללתן של כמה יחידות במסגרת זו. התברר כי אי-נכונותו של משרד האוצר להשתתף במימון ההעברה של יחידות אלו לנגב לא התבססה על ניתוחים כלכליים שעשה לגבי כל אחת מהן. באמצע שנת 2010, מועד סיום הביקורת, טרם סוכם התנאים למעבר אותן יחידות.

### תגובה

34. ראה תגובת המשרד לליקוי מספר 32.

### ליקוי

35. הערכות שנעשו לגבי העלויות של העתקת היחידות, וכן השומות שהוכנו לקרקעות שיועדו לפינוי, נעשו במשך השנים בלתי מעודכנות. כמו כן,

מקדמות שקיבל המשרד לביצוע תכנון ראשוני של מחנות מסוימים, שסכומן המצטבר מסתכם בעשרות מיליוני ש"ח, ירדו לעתים לטמיון נוכח התמשכות התהליך והשתנות הנסיבות.

#### תגובה

35. משמעויות העיכוב כולן, בדגש על העתקת יחידות חמ"ן והתקשוב לנגב, נובעות מחוסר מימון לפרויקט. יש לצפות כי מרגע שיוסרו חסמים אלו ייכנס הנושא למומנטום של רציפות ועשייה.

#### ליקוי

36. הישארות מחנות הצבא במקומם, ובייחוד אלה השוכנים במרכזים עירוניים, מונעת את מימוש ייעודי הקרקע בשטחים אלה בהתאם לתכניות המתאר השונות.

#### תגובה

36. מערכת הביטחון ממתינה לסיכומים התקציביים למימון העברת יחידות חמ"ן והתקשוב לנגב. ברגע שאלו יסוכמו וימומנו, הנושא יפתר ממילא. הנושא מגובה גם בהצעת מחליטים לוועדת שרים לענייני ביקורת המדינה.  
צפי לסיום - רבעון א' שנת 2011.

#### ליקוי

37. צה"ל ממעט זה שנים להשקיע בתחזוקה ובבינוי חדש במחנות הנדונים, ומצד שני הוא ממשיך את פעילותו בהם ומצבם מידרדר. אם צה"ל יחדש מתקציבו מבנים ותשתיות במחנות המיועדים לפינוי, עלול פינויים להפוך לפחות כדאי בעיניו והוא עלול לחזור בו מהחלטתו לפנותם.

#### תגובה

37. ראה תגובת המשרד לליקוי מספר 36.

#### ליקוי

38. אי-מימוש תכניות הפריסה של צה"ל פוגע בו מהבחינה האופרטיבית, הלוגיסטית, הארגונית והתקציבית. כמו כן הוא פוגע ברווחת החיילים השוהים במחנות שמיועדים לפינוי ושמצב המבנים והתשתיות בהם ירוד.

**תגובה**

38. ראה תגובת המשרד לליקוי מספר 36.

**תגובה****צבא ההגנה לישראל**

38. צה"ל גיבש תכנית סדורה לשיווק מחנות אשר טרם קודמה. כלל הנתונים יבואו לידי ביטוי בתר"ש תו"פ החדשה, אשר תגובש ותאושר עד סוף שנת 2011. ניהול המשא ומתן מול המינהל ומשרד האוצר יבוצע על-ידי משרד הביטחון, בין אם באמצעות הצוות הבין משרדי או באמצעות דו-שיח ישיר. כבר עתה ברור כי לצורך מימוש התכנית הכוללת לפינוי ושיווק מחנות צה"ל, יעלה הצורך לעדכן את החלטת הממשלה מסי' 1815 משנת 1993, אשר קבעה מנגנון לניהול תהליך שיווק מחנות צה"ל. עוד יודגש, כי למימוש תכנית הפעולה ישנן משמעויות תקציביות, שטרם התבררו באופן מלא. בשלב זה מתבצעת בדיקת המשמעויות הנ"ל ולכשתושלם הבדיקה כאמור, הדרישה תוצג על-ידי משרד הביטחון.

## העתקת יחידות אגף המודיעין ואגף התקשוב לנגב

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, משרד האוצר, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד ראש הממשלה, צה"ל

### ליקוי

1. במשך למעלה מארבע שנים וחצי, ועל אף קיומם של דיונים, ועדות ומינהלות בגופים וברמות שונות, לא התקבלו הכרעות בסוגיות המרכזיות הקשורות לתקצובו ולמימונו של פרויקט העתקת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב שיאפשרו להפוך את החלטת הממשלה משנת 2005 בנושא לתכנית יישומית. כתוצאה מכך מתעכב ביצוע הפרויקט. הגורמים הבכירים במערכת הביטחון, במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה שאמורים היו להוביל את הפרויקט, ובראשם מנכ"לי משהב"ט, הממונים על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"לי משרד ראש הממשלה, שכיהנו מאז שנת 2008, לא פעלו די הצורך להסרת חסמים שמנעו את קידומו.

### תגובה

#### משרד הביטחון וצבא הגנה לישראל

1. מערכת הביטחון רואה בתוכנית "פרויקט לאומי". מנכ"ל המשרד וסגן הרמטכ"ל מקיימים דיונים עיתיים להסרת החסמים. בשנה האחרונה הוכנה תוכנית אסטרטגית לקידום המהלך, כולל מסמך הבנות בין מערכת הביטחון לבין משרד האוצר. התוכנית על היבטיה התקציביים הוצגה לרמטכ"ל ולשר הביטחון ב- 2.12.10 ולראש הממשלה ב- 12.12.10, לשר לפיתוח הנגב והגליל ב- 12.1.11 ולוועדת חוץ וביטחון ב- 25.1.11, במטרה לקדם את הסוגיה התקציבית. ראש הממשלה הנחה לערב בנושא את מנכ"ל משרדו ואת משרד האוצר. במידה ולא תושג הכרעה ביקש להביא את הנושא לפתחו. פגישה בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד האוצר אמורה הייתה להתקיים ב- 3 בפברואר אך נדחתה. מנכ"ל המשרד קיים ביום 11 בינואר 2011 יום עיון בנושא לחברי הנהלת המשרד בהשתתפות הצבא וראשי הערים והמועצות בנגב.

### ליקוי

2. המחלוקת העקרונית בין מערכת הביטחון ובין משרד האוצר בנוגע למקורות המימון להעתקת היחידות לא הובאה לדיון ולהכרעה לפני שר הביטחון ולפני שרי האוצר. ועדת היגוי עליונה להעתקת מחנות צה"ל לנגב התכנסה פעם אחת בלבד; משרד ראש הממשלה לא יזם פעילות להסרת החסמים שמנעו את התקדמות הפרויקט.

## תגובה

## משרד הביטחון וצבא הגנה לישראל

2. מערכת הביטחון מודעת להשלכות הדחייה בסוגיה התקציבית ועושה כל שביכולתה לקידום תהליך הסגירה התקציבית. אולם, הם בבחינת כורח השעה למול האיומים הקיימים במיקום המחנות הנוכחי. האצת תהליך הסגירה התקציבית תקדם את הפרויקטים, תזרז את המעבר וכפועל יוצא תצמצם את הסיכונים.

שר הביטחון יעלה את הנושא בוועדת השרים לביטחון לאומי בעתיד הקרוב. כמו-כן יפעל השר לכינוסה של הוועדה לעתים תכופות. התוכנית פועלת בהתאם לתוכניות שהוצגו ואושרו על-ידי השר. השר מלווה את הפרויקט באופן שוטף ומקבל דיווחים עיתיים ממנכ"ל המשרד. דיון בנושא בהשתתפות ראשי מערכת הביטחון מתוכנן בקרוב.

מערכת הביטחון רואה במעבר צה"ל לנגב פרויקט לאומי המהווה מפגש אינטרסים לכלל המשק הישראלי וככזה אמור להיבחן על-פי פרמטרים לאומיים, כלכליים וחברתיים ולא רק ביטחוניים. המהלך מורכב ומשמעותי, אין מדובר בהגירת תשתיות אלא במהלך המשנה ומשפיע על תפיסת ההפעלה של היחידות.

ככלל, יש לומר כי מן הראוי שמהלך לאומי זה ימומן ממקורות חיצוניים לתקציב הביטחון. יחד עם זאת ועל מנת לקדם את הנושא, הכינה מערכת הביטחון תוכנית אסטרטגית לקידום המהלך וכן גובש מסמך הבנות בין משרד הביטחון למשרד האוצר בו מופיע נתח ההשתתפות של משרד הביטחון במהלך (10%). מסמך ההבנות טרם סוכם מול משרד האוצר. לבקשת משרד האוצר לבחון את התועלת הכלכלית של מעבר צה"ל דרומה, הכינה מערכת הביטחון עבודה מקיפה להערכת התועלת הכלכלית של מעבר יחידות צה"ל לנגב. מממצאי העבודה עולה כי מעבר יחידות צה"ל דרומה הינו כדאי באופן מובהק מבחינה כלכלית ובעל משמעות אדירה לפיתוח המשק הישראלי גם מבחינה חברתית ולאומית.

## ליקוי

3. בשל אי-הוודאות בנוגע למועד העתקת היחידות ולתשתיות האזרחיות שיעמדו לרשות המשרתים ביחידות ומשפחותיהם, נפגעת יכולתם של אמ"ן ושל אגף התקשוב להיערך לשמירת כוח האדם האיכותי שבשורותיהם. לדברי ראש אמ"ן, אלוף עמוס ידלין, הדבר מתבטא באי-שקט ארגוני, באי-ודאות כוללת בארגון ואף בעזיבת אנשים.

### תגובה משרד הביטחון

3. הסגירה התקציבית תצמצם את אי הוודאות. יחד עם זאת, גורמי אכ"א ומינהלת מעבר צה"ל לנגב במשרד מקיימים עבודת מטה ללימוד צורכי אנשי הקבע ומשפחותיהם ולקידום התשתיות האזרחיות מול משרדי הממשלה והרשויות הרלוונטיות. מעטפת משאבי אנוש ייחודית לאוכלוסיית המעבר הוכנה ואושרה על-ידי סגן רמטכ"ל ומנכ"ל המשרד וטעונה את אישור משרד האוצר. חרף העמימות בסגירה התקציבית, מתקיימים דיונים לקידום הפרויקטים. ראשי אמ"ן ותקשוב מעורבים ומודעים לקשיים שבסגירה התקציבית. יחד עם זאת, אכ"א מקיים מפגשי חשיבה בהשתתפות מפקדים בדרגים השונים לליווי המפקדים לקראת המעבר.

### תגובה צבא ההגנה לישראל

3. אכ"א ומינהלת מעבר צה"ל לנגב במשרד הביטחון מקיימים עבודת מטה ללימוד צורכי אנשי הקבע ומשפחותיהם ולקידום התשתיות האזרחיות מול משרדי הממשלה והרשויות הרלוונטיות. לנושא ניהול הפיקוד - חרף העמימות בסוגיה התקציבית, מתקיימים דיונים לקידום הפרויקטים בכלל הדרגים, כולל ראשי אמ"ן ותקשוב. אכ"א מקיים מפגשי חשיבה בהשתתפות מפקדים בדרגים השונים לליווי המפקדים לקראת המעבר.

### ליקוי

4. במערכת הביטחון לא מונה גורם-על האחראי לניהול היבטי הבינוי של העתקת היחידות, לרבות האחריות הכוללת לניהול שלב התכנון ושלב הביצוע ולשלוש אבני היסוד - לוח זמנים, תקציב ואיכות.

### תגובה משרד הביטחון וצבא ההגנה לישראל

4. בהמשך להמלצת הביקורת ולהמלצת חברת היעוץ "מקנזיי", מערכת הביטחון פועלת להקמת גוף בינוי מרכזי, משותף ואחוד למשרד ולצה"ל, על בסיס אגף הבינוי במשרד ומרכז הבינוי הצה"לי. גוף זה יפעל כגוף אחד ויהיה אחראי על כלל היבטי התכנון והבינוי של פרויקטי מערכת הביטחון. צפי לסיום - מחצית שנת 2011.

**ליקוי**

5. בשטח שעליו מתוכננת להיבנות קריית המודיעין מתבצעות בנייה לא חוקית ופלישה שהיקפן הולך וגדל בחלוף השנים, ועקב כך עלול להיווצר קושי ניכר בהעתקת יחידות אמ"ן לשטח המתוכנן בבוא העת.

**תגובה****משרד הביטחון**

5. למערכת הביטחון אין אחריות טיפול בנושא הבדואי, מדובר בתחום עליו מופקדים גורמי האכיפה. מערכת הביטחון מנהלת מגעי עבודה רציפים עם הגורמים הרלוונטיים ומתריעה על המצב. על גורמי האכיפה להחיש את הטיפול בבנייה הבלתי חוקית. האחריות של המשרד על השטח תחל עם העברת השטח למערכת הביטחון.

**תגובה****צבא ההגנה לישראל**

5. בנייה בלתי חוקית ופלישה לשטח המיועד לקריית המודיעין הינה תופעה שהולכת ומתעצמת עם השנים, דחיית מועד המעבר עלולה לגרום לקושי ניכר בהעתקת יחידות אמ"ן בהמשך. למערכת הביטחון אין אחריות לטיפול בנושא. מערכת הביטחון מנהלת מגעי עבודה רציפים עם הגורמים הרלוונטיים ומתריעה על המצב.

**ליקוי**

6. במועד סיום הביקורת, אף שחלפו למעלה מארבע שנים וחצי מהחלטת הממשלה משנת 2005, עדיין לא יושבה המחלוקת העקרונית בין משרד האוצר למערכת הביטחון בנוגע למקורות המימון של הפרויקט ולא סוכמה מסגרתו התקציבית. יתרה מזו, המחלוקת עדיין לא הובאה לדיון לפני שר הביטחון ולפני שר האוצר כדי שיכריעו בנושא. הדבר מעכב את ביצוע הפרויקט ואינו מאפשר לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו, מעלה סימני שאלה רבים לגבי המהלך כולו ואף מעמיד בספק את עצם ביצועו, ועל ידי כך עלול להביא לאבדן התועלות הלאומיות המצופות ממנו הן בהעצמת היכולות המבצעיות של צה"ל והן בהיבטים אזרחיים הנוגעים לצמיחה כלכלית ולשינוי חברתי בנגב.

**תגובה****משרד ראש הממשלה**

6. מנכ"ל המשרד הודיע כי בדיון סטאטוס אחרון שהתקיים במשרדו ביום 24 בפברואר 2011 כחלק מתהליך הבקרה שמבצע המנכ"ל,

הביעו המשתתפים את רצונם במעורבות ראש הממשלה בפתרון הנושא והכרעתו במחלוקת ביניהם. לאור בקשתם של משרדי הביטחון והאוצר פנה המנכ"ל לראש הממשלה בבקשת לכנס דיון בנושא ואכן נקבע דיון לחודש מרץ 2011.

## תגובה צבא הגנה לישראל

6. מערכת הביטחון רואה במעבר צה"ל לנגב "פרויקט לאומי" המהווה מפגש אינטרסים לכלל המשק הישראלי וככזה אמור להיבחן על-פי פרמטרים לאומיים, כלכליים וחברתיים ולא רק ביטחוניים. המהלך מורכב ומשמעותי, אין מדובר בהגירת תשתיות אלא במהלך המשנה ומשפיע על תפיסת ההפעלה של היחידות וכפועל יוצא מזה על תגי המחיר. ככלל, יש לומר כי מן הראוי שמהלך לאומי זה ימומן ממקורות חיצוניים לתקציב הביטחון. יחד עם זאת ועל מנת לקדם הנושא, הכינה מערכת הביטחון תוכנית אסטרטגית לקידום המהלך וכן גובש מסמך הבנות בין משרד הביטחון למשרד האוצר בו מופיע נתח השתתפות של המשרד במהלך (10%). מסמך ההבנות טרם סוכם מול משרד האוצר. לבקשת האוצר לבחון את התועלת הכלכלית של מעבר צה"ל דרומה, הכינה מערכת הביטחון עבודה מקיפה להערכת התועלת הכלכלית של מעבר יחידות צה"ל לנגב. מממצאי העבודה עולה כי מעבר יחידות צה"ל דרומה הינו כדאי באופן מובהק מבחינה כלכלית ובעל משמעות אדירה לפיתוח המשק הישראלי הן מבחינה כלכלית, חברתית ולאומית. האוצר מינה במרץ 2010 יועץ מטעמו לבחינת תגי המחיר. על האוצר להעביר להתייחסות מערכת הביטחון את תוצאות עבודת היועץ וכן את הצעתו לסיכום תקציבי.

## פעילות ביטחון שוטף (בט"ש) בגבול ישראל-ירדן בגזרת פיקוד המרכז

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, צה"ל, משטרת ישראל, המינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון, שירות הביטחון הכללי

### ליקוי

1. פיקוד מרכז לא ביצע בחודשים ינואר 2009-אפריל 2010 הערכת סיכונים ולא ניתח את ההשפעות הצפויות בתחום מסוים, ולכן ספק אם ביכולתו לגבש הערכת מצב שלמה ותכנית המתבססת עליה לגבי אותו תחום. גם לאמ"ץ ולמטכ"ל אין את מלוא המידע בנושא.

### ליקוי

2. בביקורת הועלו ליקויים הקשורים לפעילות החטיבה מתחילת שנת 2009 ועד מועד סיום הביקורת, אפריל 2010, עקב סיבות שונות.

### תגובה

#### צבא ההגנה לישראל

2. החטיבה עומדת במשימות המוטלות עליה. היא עושה את המיטב באמצעים העומדים לרשותה תוך ביצוע הערכת מצב מתמשכת.

### ליקוי

3. בביקורת הועלו כי אין די ברמת ההכשרה של חיילים המבצעים פעילות מסוימת בגזרת החטיבה.

### תגובה

3. הגנת היישובים מתבססת על מספר מרכיבים שאחד מהם הוא חיילי הגנת היישובים. משאב זה הינו על-בסיס אנשי קבע וקצינים. רמת הכשרתם הינה סבירה ביחס למשימה שהוגדרה להם. החיילים מבצעים את פעילותם על-פי תכנית אימונים שאושרה בכלל הרמות, לרבות זרוע היבשה. חיילי הגנת היישובים מבצעים משימתם כראוי, וכי מרכיבי הגנת היישוב מורכבים מבעלי תפקידים וממרכיבים נוספים.

**ליקוי**

4. בסוף יוני 2009 פרסם ענף הגנת מרחבית (הגמ"ר) בפקמ"ז פקודה ולפיה החל מתחילת אוגוסט 2009 תעבור האחריות המבצעית בגזרה מסיימת מצה"ל למשטרה. ענף הגמ"ר בפקמ"ז פרסם את הפקודה ללא תיאום עם המשטרה ובלי שפקמ"ז וידא שהמשטרה מקבלת את האחריות הביטחונית באותה גזרה. בין אוגוסט 2009 לאוקטובר 2010 שום גוף לא נשא באחריות באותה גזרה ולשמירה על כשירות כוחות הפועלים בהם. המשטרה גם לא פנתה למטה הכללי כדי לטפל בבעיה זו.

**ליקוי**

5. מז"י פרסמה שתי הוראות בנוגע לתפיסת ההגנה ולמרכיבי הביטחון ביישובים – האחת בשנת 2001 והשנייה בשנת 2007. במועד סיום הביקורת, אפריל 2010, שתי ההוראות היו בתוקף, אף על פי שהקביעות בשתי ההוראות אינן מתיישבות זו עם זו.

**תגובה**

5. תיאום בין ההנחיות להגנת יישובים – פקודת מטכ"ל 9.0102 העוסקת בהגנת היישובים וההתגוננות האזרחית בפקודים המרחביים פורסמה בחודש ינואר 2011.

**ליקוי**

6. על-פי פקודת מטכ"ל, פקע"ר אחראי להקמת מרכיבי הביטחון ביישובים, ואילו קציני ההגמ"ר בפקמ"ז ובחטיבה אחראים לכשירות מרכיבי ההגמ"ר. במועד סיום הביקורת, אפריל 2010, נמצא כי מערכת מסוימת הוקמה שלא לפי ההנחיות המקצועיות שנקבעו בהוראה של מז"י משנת 2007, והאחראים לכשירות מרכיבי הביטחון אינם רואים בכך ליקוי המחייב טיפול.

**תגובה**

6. בנושא האחריות על היישובים בגזרה מסוימת יש צורך לקיים הסדרה מחדש. פיקוד מרכז יקיים דיון מחדש בשיתוף כלל הגורמים על-מנת להסדיר את האחריות ולממשה.

**ליקוי**

7. בחלק מהיישובים שבאחריות הביטחונית של החטיבה נתון הפיקוד על היישוב בידי רכז ביטחון שוטף (רב"ש), שהוא שוטר לכל דבר ועניין, ובשאר היישובים מופקד על הביטחון רכז ביטחון שוטף (רבש"ץ), שהוא אזרח

הכפוף להוראות צה"ל. כפיפותו של הרב"ש הן לצה"ל והן למשטרה מנוגדת להוראות מז"י בנוגע לאחדות הפיקוד. נוסף על כך, בהוראות אין התייחסות למצב שבו רב"שים מופקדים על שטח שצה"ל אחראי לו מהבחינה הביטחונית.

## תגובה

7. בוצעה עבודת מטה נרחבת בנושא שאושרה על-ידי הרמטכ"ל ועל-ידי מפכ"ל המשטרה. עבודת מטה זו טרם קיבלה את אישורו של הדרג המדיני.

## ליקוי

8. על פי פקודת מטכ"ל, אמורה החטיבה למנות לרבש"ץ (רכז ביטחון שוטף צבאי) סגן אשר ימלא את מקומו של הרבש"ץ בהיעדרויות של עד שבעה ימים. במועד סיום הביקורת נמצא כי עדיין לא מונו סגנים לרבש"צים בכל היישובים כמתחייב בפקודות. אחת הסיבות לכך היא שלא הוסדרו היחסים בין משרד הביטחון ליישובים בנוגע לתשלום שכרם של סגני הרבש"ץ וממלאי מקומם.

## תגובה

8. החטיבה המרכזית והאוגדה יממשו את אחריותם המשימתית באופן מלא בכל ישוב, בין אם ישוב זה מאוים יותר ובין אם מאוים פחות. אי-הסדרת היחסים בין משרד הביטחון והיישובים בנוגע לתשלום שכרם של ממלאי מקום הרבש"ץ הינה הסיבה העיקרית לאי מינויים של הסגנים. במספר יישובים בגזרה קיים חוסר היענות מצד התושבים וחוסר מוכנות להתחייב לתפקיד זה ללא קבלת שכר וגמול. על אף האמור, בחלק מהיישובים הצליחה החטיבה לגייס סגנים. יצויין, כי רבש"ץ לא יעזוב את שטח היישוב במידה ואין לו מחליף. הרבש"ץ הינו מפקד היישוב על כלל מרכיביו המהווה את החוליה המקשרת בין הצבא ליישוב. בעת אירוע, ישנה הפרדה ברורה בין תפקיד הרבש"ץ לבין מפקד כיתת הכוננות. יש לציין כי בחלק מהיישובים, בעיקר הקטנים, הרבש"ץ הוא גם מפקד כיתת הכוננות, לאור העובדה שלא ניתן לאתר ביישוב אדם נוסף המוסמך לביצוע תפקיד זה. נושא זה אינו מהווה פגיעה ביכולת התגובה בעת אירוע.

## ליקוי

9. הועלו ליקויים בהיערכות ובאימונים של כוחות הפועלים בתחום מסוים בגזרת החטיבה בשנים 2007-2009.

**תגובה**

9. מפקדת זרוע היבשה היא זו המגדירה את תוכנית האימונים הזרועית ומחזוריותה, תוך מתן עדיפות ברורה לכוחות סדירים. היא מגדירה, בהתאמה, את סדרי העדיפויות לאימון כוחות למתארי חירום ולביטחון שוטף, ומקצה אמצעים, בהתאמה, תוך התחשבות במגבלת המשאבים הכוללת.

**ליקוי**

10. במסמכי החטיבה פורסמו נתונים סותרים בנוגע לתחום מסוים. מהיעדר תמונת מצב מהימנה באותו תחום אפשר ללמוד כי הבקרה שעושה החטיבה לקויה, והדבר עלול לפגוע בהיערכותה.

**תגובה**

10. מבדיקה שנערכה בצה"ל לגבי רמת הכשירות הנדרשת בזרוע היבשה עולה כי האמור בהוראת קצין חיל רגלים וצנחנים ראשי מפרטת את רמת הכשירות הנדרשת מלוחם במתאר שיגרה וביטחון שוטף, בעוד האמור באוגדן הכשירויות של הזרוע יש פירוט הכשירות הנ"ל, בזמן לחימה בעימות מוגבל, כך שבפועל נמצא כי אין סתירה בין השתיים, מאחר והן עוסקות במתארי לחימה שונים.

**ליקוי**

11. בביקורת הועלו ליקויים מהותיים בעניין ההפעלה של מחסום מסוים בגזרת החטיבה.

**תגובה**

11. לאחד המחסומים במיקומו הנוכחי חשיבות אסטרטגית רבה. פיקוד המרכז פועל לבחינה מחודשת של מדיניות הפעלת המחסום ותפעולו על-מנת להפעילו על-פי הנדרש. למחסום אחר, האוגדה הגישה דרישה מבצעית (דמ"צ) לשיפור תשתית המחסום. תהליך אישור הדמ"צ נמצא בעיצומו.

## מערך תנאי השירות של חיילים בשירות חובה בצה"ל

הגוף המבוקר: צבא ההגנה לישראל

### ליקוי

1. בקשות בהיקפים ניכרים מוגשות למרכז לשירות הפרט בלי שסגלי תנאי השירות (ת"ש) ביחידות צירפו להן את כל האישורים הנדרשים, ולכן הגורמים המטפלים במרכז לשירות הפרט מחזירים את הבקשות לקצינות הת"ש ביחידות בדרישה לצרף להן אישורים נוספים.

### תגובה

צבא ההגנה לישראל

1. בקשת תשלומי משפחה (תשמ"ש) הינה בקשה מורכבת, המחייבת ביצוע מבחן הכנסות ועמידה בקריטריונים על-פי חוקה המוסדרת בחוק ואשר אושרה על-ידי וועדת העבודה והרווחה בכנסת. בקשות התשמ"ש החריג, אשר נבחנות במרכז לשירות הפרט, עוסקות במקרים המורכבים בהם החייל/משפחתו אינם עומדים בקריטריונים האמורים בחוקה, אך עדיין קיימת סיבה המצדיקה בחינה כחריג. בעת הגשת בקשות מסוג זה נדרשים אישורים המתקפים את הסיבות שהוצגו, כל מקרה לגופו, לצד אישורי הבסיס הנדרשים לבחינת תשמ"ש רגיל. בקשה לתשמ"ש חריג תוגש בדרך כלל לאחר מיצוי בחינת תשמ"ש רגיל ביחידה ולפיכך כוללת גם את אישורי הבסיס מלכתחילה. נוכח הליקויים בטיפול בבקשת התשמ"ש, מקיים צה"ל השתלמויות תשמ"ש, לחיזוק הרמה המקצועית בקרב הסגלים. בנוסף, עד סוף רבעון א' 2011 יופץ לסגלי הת"ש (תנאי שירות) טופס נלווה לבקשת התשמ"ש ובו רשימת כל האישורים הנדרשים להגשת תשמ"ש (רגיל וחריג) שיסייע לסגלים בשלב המצאת האישורים מול החייל. יצוין כי בפרויקט המערכת החדשה אשר יופעל במערך הת"ש, תאופיין חוקת תשמ"ש אשר מלכתחילה תגדיר לסגלים את האישורים הנדרשים ותסייע בבחינת הבקשות באופן שימנע טעויות מקצועיות, בכללן טעויות בדרישת האישורים.

### ליקוי

2. רמת הבקאות, המיומנות והמקצועיות של סגלי הת"ש ביחידות בכל הנוגע לטיפול בבקשות לתשלומי משפחה אינה מספקת, ולפיכך נגרמים עיכובים ניכרים באישור בקשות.

## תגובה

2.

מתוך הבנה שסגלי הת"ש בעידן "ת"ש אחר" נדרשים לרמת מקצועיות גבוהה מאוד בתחום התשמ"ש, התקיימו בשנת 2007 שלושה קורסים מרוכזים שמשכם שבוע בהנחיית קצינות ת"ש בכירות, לכלל הקצינות בדור המעבר. כמו כן, מוסד תהליך הכשרה בפיקודים ובזרועות כהמשך להכשרה המתקיימת בהשלמה החיילית. באופן שוטף מתקיימות השתלמויות והדרכות הן בקורס מש"קיות ת"ש והן בהכשרות ההמשך.

בשנת 2010 נערכה עבודת מטה באכ"א למיפוי פערי הידע בקרב הסגלים בתחום התשמ"ש, מתוך הבנת מורכבות התחום וזיהוי פערים מקצועיים. בהמשך לכך נפתחה השתלמות המשך בנושא תשמ"ש המיועדת לקצינות ת"ש זוטרות. הקצינות, בנות אותו מחזור השלמה חילית, מגיעות להשתלמות כשלושה חודשים עם תום ההשלמה. ההשתלמות הינה מקצועית, מתבצעת בבה"ד 11 וכוללת שני חלקים: חלק תיאורטי העוסק בלימוד וחזרה מעמיקה על כללי חוקת התשמ"ש והעיסוק בחריגים וחלק מעשי הכולל התנסות בבחינת בקשות תשמ"ש מכל הסוגים (תשמ"ש הורים, תשמ"ש נשוי, תשמ"ש רטרו, בקשת אי חיוב בהחזרים, תשמ"ש חריג). בחינת הבקשות מתקיימת במהלך סדנא (בקבוצות קטנות) בה מדריכות קצינות בעלות ניסיון מהיחידות השונות (המדריכות נבחרות על-פי ותק, ניסיון בהדרכת תשמ"ש בפיקוד ועוברות הכנת סגל). בתום ההשתלמות מתקיים מבחן הסמכה לתשמ"ש הכולל חלק תיאורטי וחלק מעשי של בחינת בקשות. המטרה הינה למסד את המבחן בהשתלמות כמבחן מסמך לעיסוק בתשמ"ש, בהמשך לתהליך ההכשרה בהשלמה החילית ובפיקודים באופן שבו אישור ההסמכה אף יוזן לרישום אישי של הקצינה ותינתן תמונת מצב חילית של כלל המערך בהיבט ההכשרה לתשמ"ש בכל נקודת זמן.

במקביל גובש פק"ל הכשרה עדכני לקצינות הת"ש הבכירות אשר מסדיר את תהליך ההכשרה לביזור התשמ"ש לפיקוד טרם ההשתלמות. בסיכומו של דבר, קצינת הת"ש הזוטרה עוברת הכשרה לתשמ"ש במסגרת ההשלמה החילית, ממשיכה בחודשיים/שלושה הראשונים לתפקידה במסגרת הפיקוד ומסיימת בהשתלמות הנ"ל ובמבחן ההסמכה. בהשתלמויות האחרונות, אשר בוצעו במהלך שנת 2010, חל שיפור בהישגי הנבחנים. מהלך משלים הנדרש לחיזוק מקצועיות הסגלים, בדגש על תחום התשמ"ש, הינו הטמעת מערכת מיכונית לניהול בקשות התשמ"ש באופן שימנע, למשל, טעויות מקצועיות בניהול מבחן ההכנסות. מהלך זה מתוכנן במסגרת הטמעת המערכת החדשה בצה"ל. תהליך סדור ומובנה של הכשרה לקצינת ת"ש בתחום התשמ"ש לצד מערכות מיכוניות תומכות, ישפר את הידע ויגביר את מקצועיות וביטחון הסגלים בעיסוק בתחום זה.

**ליקוי**

3. בחלק מן המקרים מתקשים החיילים או בני משפחותיהם להמציא למערך הת"ש במועד מסמכים נחוצים מרשויות, כגון המוסד לביטוח לאומי או משטרת ישראל, ומגורמים אזרחיים כגון בנקים וחברות אשראי. לא נקבע נוהל המסדיר את האופן שבו על סגלי הת"ש לטפל במצבים אלו. אכ"א קיים במשך כמה שנים מגעים עם המוסד לביטוח לאומי בנוגע למיסוד ממשקי עבודה בינו ובין גורמי הת"ש בצה"ל, אך במועד סיום הביקורת טרם הוסדר הנושא.

**תגובה**

3. האישורים אותם נדרשים החיילים או בני משפחותיהם להמציא במסגרת בדיקת זכאותם לתשמי"ש או להכרתם כחיילים בודדים הינם בין היתר, מגורמים אזרחיים. החייל נדרש להמציא את כל האישורים הנדרשים בתוך פרק זמן של 30 ימים, כך שההטבה שיקבל, במידה ויהיה זכאי לה, תחול רטרואקטיבית מהיום בו החל את הטיפול אצל סגל הת"ש ביחידה. כאשר מוגשת בקשה וחסרים בה אישורים, במידה ומדובר באישור שאינו בסיסי לקבלת החלטה וקיימת תמונת מצב המאפשרת דיון ראשוני בבקשה, נבחנת הבקשה וניתן פיתרון נקודתי, בדרך כלל באופן של אישור זכאות זמני עד המצאת כלל האישורים. גם במצב בו מדובר באישור בסיסי, שלא ניתן לקבל החלטה בלעדיו בנושא התשמי"ש, פועלות קצינות הת"ש בערוצי סיוע חלופיים (כגון תווי מג"ד, מענקי מזון ועוד) עד להמצאת האישור. לאור העובדה כי ישנם חיילים רבים המתקשים להמציא אישורים מגורמים אזרחיים, בוצעה עבודת מטה בנושא וגובשו מספר הקלות בדגש על אוכלוסיות מיוחדות. סגלי הת"ש מונחים, הן בהכשרה והן באופן שוטף על-ידי הסגלים הבכירים, כי במצבים בהם עולה קושי של משפחת החייל בהמצאת האישורים מגורמים אזרחיים, עליהם לסייע באופן אישי מול המוסד האזרחי, גם אם העניין כרוך בפנייה ואף בליווי פיזי למשפחה בפנייה לאותו מוסד. סגלי ת"ש רבים אכן עושים זאת. הדבר אינו מעוגן רשמית בפקודות שכן קיימת שונות רבה בין החיילים ועל סגלי הת"ש לזהות את המצבים בהם נדרשת מעורבות. לצד חידוד הנושא בהכשרות הסגלים, תופץ לסגלי הת"ש עד סוף חודש פברואר 2011 איגרת בנוגע לכללי הפעולה שעליהם לנקוט כאשר קיים קושי בהשגת האישורים מול גורמים אזרחיים. ממשקים עם המוסד לביטוח לאומי – אכ"א מוביל בשנה האחרונה עבודת מטה מול המוסד לביטוח לאומי להסדרת הממשקים בנושא. המענה שתוכנן להתממש בסוף דצמבר 2010 נתקל בקשיים ומתעכב זמן רב בשל מורכבויות טכנולוגיות. עקב כך גובש בשיתוף המוסד מענה זמני שבמסגרתו יופקו האישורים באופן מרוכז מול המוסד. מענה זה יופעל החל מחודש פברואר 2011 ביחידות אשר בהן הוטמעה

המערכת הקיימת, זאת לצד המשך עבודת המטה מול המוסד להפעלת המענה המלא כפי שתוכנן.

## ליקוי

4. בכמה יחידות נמצא כי בקשות רבות של חיילים, בעיקר לקבלת זכאות לתשמ"ש, נסגרו בשל "חוסר שיתוף פעולה" של החיילים, לפי הגדרת גורמי הת"ש. בשיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם חיילים באותן יחידות, אלה דיווחו על קשיים שונים בהשגת האישורים הנדרשים. לדבריהם, כמות הטפסים הנדרשת היא עצומה, יש להגיש את הטפסים שוב ושוב במסגרת חידוש הזכאויות ועם כל שינוי בסטטוס של החייל או של משפחתו, ולכן חיילים רבים נאלצים לוותר על השלמת השגת האישורים הנדרשים, לאחר שהתייאשו מהתהליך הביורוקרטי המייגע.

## תגובה

4. בקשת התשמ"ש מחייבת על-פי החוקה והפקודות בנושא, הצגת אישורים כלכליים רלוונטים עדכניים לשלושה חודשים אחרונים לשם ביצוע מבחן הכנסות. מבחן ההכנסות מתייחס להכנסות המשפחה ממקורות שונים ובודק על בסיס האישורים גם נושאים כגון: שימוש ובעלות על רכב, הכנסות שאינן רשמיות ואף הוצאות חריגות וחובות לצורך דיון בתשמ"ש חריג. על-פי החוקה תוקף האישורים אמור להיות לשלושת החודשים האחרונים העוקבים ולחפוף לאישורי הבנק ולכרטיסי האשראי על-מנת שניתן יהיה לקבל תמונת מצב רחבה ומהימנה. במצב בו ממציא החייל אישורים לתקופה קצרה משלושה חודשים נערך מבחן הכנסות, והתשמ"ש (במידה שאושר) מוזן לתקופה קצרה יותר (אישורים לחודש - תשמ"ש לשלושה חודשים, אישורים לחודשיים - תשמ"ש לחצי שנה, אישורים במלואם לשלושה חודשים - יאושר תשמ"ש לשנה).

במסגרת עבודה המטה "מענה הת"ש לעולים" שהתקיים באכ"א במהלך שנת 2010, סוכם על-ידי רמ"ט אכ"א כי סיום טיפול בבקשה ביחידה באופן סופי עקב אי המצאת האישורים יתבצע רק לאחר אישור קצינת ת"ש, זאת על מנת לוודא שסיום הטיפול בבקשה נעשה רק לאחר שנבחנו הסיבות לאי המצאת האישורים וכי גורם מנוסה ובכיר יותר נתן דעתו על פתרון אפשרי לבעיה. מהלך זה יצמצם את היקף סיום הטיפול בבקשות טרם בחינת מענה אחר.

המונח - "סגירה עקב אי שיתוף פעולה" מתייחס למצב בו החייל לא המציא את האישורים תוך 30 הימים שנקבעו לכך ואינו בהכרח מעיד על יכולתו ורצונו לשתף פעולה. לצד זה, כפי שצוין לעיל, נקבעו הקלות במסגרת הנוהל האמור. במסגרת נוהל הפסקת הטיפול בבקשה על-ידי קצינת ת"ש חודד הנושא לסגלי הת"ש לשם הבחנה אמיתית בין מצב של אי שיתוף פעולה למצב בו זוהה קושי בהמצאת האישורים. סגלי הת"ש נרתמים לסייע לחייל בכך. הבחנה זו תבוא לידי ביטוי שבעת

המצאת האישורים יוכלו סגלי הת"ש לפנות לאישור הזכאות רטרואקטיבית החל מיום תחילת הטיפול. בנוסף יופצו לסגלי הת"ש טפסי רשימת אישורים נדרשים מתורגמים לשפות השונות הרלוונטיות על-מנת להקל גם על הורי החייל בהמצאת האישורים. טופס זה יופץ עד סוף רבעון א' 2011. במצבים בהם מזוהה קושי בהמצאת אישורים עקב קשיי שפה וקשיים אובייקטיביים אחרים, פועלים סגלי הת"ש לאישורים זמניים ומענה חלופי. כאן גם טמון יתרונו הגדול של מהלך ה"ת"ש האחר" שביזר לרמת היחידה כלים רבים לסיוע כלכלי תוך הפעלת שיקול דעת וסדרי עדיפויות. המהלך לפתיחת ממשק העברת מידע מול המוסד לביטוח לאומי יסייע רבות ויקל בחלק ניכר מהבקשות לתשמי"ש שבהן הופסק הטיפול עד כה בשל "חוסר שיתוף פעולה". במסגרת ההערכות לכניסת המערכת החדשה למערך הת"ש, תבוצע בחינה של רשימת האישורים הנדרשת לבקשת תשמי"ש, זאת לאחר שהנושא נבחן לעומק בשנת 2007. אכ"א החל בימים אלה בעבודת מטה בנושא ויעסוק בנושא במהלך שנת 2011.

## ליקוי

5. חלק מהמפקדים מקיימים באיחור ראיונות עם חיילים מאוכלוסיות מיוחדות - ובכלל זה חיילים הזכאים לתשמי"ש או חיילים בודדים - וחלקם אינם מראיינים אותם כלל, שלא לפי פקודת מטכ"ל בנושא, אף שהמפקדים נושאים באחריות לטיפול באוכלוסייה זו.

## תגובה

5. אכ"א פועל להטמעת חובת ביצוע ראיונות מפקדים לאוכלוסיות ייחודיות. בתוך כך, אכ"א עורך מגוון ביקורות בכלל יחידות צה"ל בתחום הטיפול בפרט בדגש על ראיונות לאוכלוסיות ייחודיות. במסגרת הביקורת עורך ראש צוות הביקורת בדיקה מול מפקד היחידה על נושא ראיונות וממשקי העבודה עם סגל הת"ש והנושא מוצלב מול מבקרי הת"ש ביחידה. בשנה האחרונה הופצה הנחייה של רמ"ט אכ"א לביצוע ביקור מפקד במקום מגוריו של החייל הבודד עם קליטתו ביחידה (מקום מגוריו = כל פתרון דיור בו חייל בודד מתגורר, לרבות מתקני האגודה למען החייל דירת בודדים של האגודה למען החייל, קיבוצים, דירה שכורה וכו'). ההנחיה הופצה לשטח וביצועה נבדק על-ידי אכ"א. כמו כן, ההנחיה הוטמעה בפקודות באופן מסודר ורשמי. אכ"א פיתח מודל להטמעת תכני פרט ומשאבי אנוש בהכשרות המפקדים, ובתוך כך גם נושא אחריות המפקד. במסגרת ההכשרות מוצגות למפקדים את הציפיות הנדרשות מהם בתחום הפרט. במהלך שנת 2011 יבצע אכ"א ביקורות ייעודיות לעניין ראיונות לאוכלוסיות מיוחדות וביקור מפקדים במגורי החייל הבודד.

## ליקוי

6. במסגרת בדיקת בקשות לתשמי"ש נבחנו כלל מקורות ההכנסה של משפחת החייל לנוכח תקרת הסיוע הקבועה עבודה. בביקורת נמצא כי צה"ל עדכן את תקרות התשמי"ש בפעם האחרונה באפריל 2006, אף על פי שקצבאות הביטוח הלאומי עודכנו מאז בכל שנה, וסכומן גדל בשיעור כולל של כ-17% מהמועד האמור ועד מועד סיום הביקורת. לנוכח האמור לעיל נשללו חלק מהבקשות לתשמי"ש, משום שסכום קצבאות הביטוח הלאומי חורגות מתקרת התשמי"ש, וחלק מהזכאים קיבלו סכומים קטנים מאלה שהם זכאים להם.

## תגובה

6. בפקודת מטכ"ל 35.0210: "חוקת התשלומים למשפחות חיילים בשירות חובה- נוהל הגשת הבקשות ואישורן" נקבע כי עדכון תקרות התשמי"ש יתבצע בהתאם לשינוי השכר הממוצע במשק. סכום התקרות נקבע בתיאום עם היועץ הכלכלי, בהסתמך על נתוני השכר הממוצע במשק ובהתאם לחישובי החוקה בנושא. תקרות התשמי"ש, נכון למועד ביצוע הביקורת, עודכנו לאחרונה באפריל 2006. במסגרת עבודת מטה שהתבצעה באכ"א במהלך חודשים פברואר-יוני 2010, אושר על-ידי רמ"ט אכ"א ובתיאום מול היועץ הכלכלי עדכון תקרות התשמי"ש. העדכון הופעל הלכה למעשה החל מתאריך ה-1.7.10. לאחר העדכון, תקרת התשמי"ש המקסימאלית עומדת, על סכום של 4,022 ש"ח, עלייה של כ-11%. אכ"א יפעל מול היועץ הכלכלי לעדכון התקרות מידי שנה בחודש אפריל, כמתחייב על-פי חוקת התשמי"ש ובהתאם לשינוי בשכר הממוצע במשק.

## ליקוי

7. בשנת 2006 הנהיג אכ"א מהלך ושמר "הת"ש האחר", שנועד לייעל את טיפול הת"ש בחיילים בשירות חובה, ובכלל זה לחזק את מערך טיפול הת"ש במלש"בים, כדי להסדיר את זכאותם להטבות בתחום הת"ש בהקדם האפשרי. משתי עבודות מטה שקיימה מחלקת פרט באכ"א בשנים 2008 ו-2009 עלה כי מטרה זו הושגה באופן חלקי בלבד, וכי חטיבת הפרט באכ"א לא גיבשה תכנית פעולה לשיפור היכולת לאתר את החיילים הזקוקים לסיוע בתחום הת"ש כבר בהיותם מלש"בים.

## תגובה

7. בשנת 2007 הופעל מהלך ה"ת"ש האחר", שאחד ממטרותיו היה בחיזוק טיפול הת"ש בשלב המלש"ב וההכשרה הראשונית כדי לקבוע

ככל המוקדם זכאויות בתחום הת"ש ולאפשר בכך שילוב מהיר ואיכותי במסגרת הצבאית.

במהלך שנת 2009 בוצעה באכ"א בחינה חלקית של אפקטיביות הטיפול בשלב המלש"ב וההכשרה הראשונית דרך בחינת סיכומי גיוס אוגוסט 2009 למול אוגוסט 2008.

בחודשים האחרונים התקיימה באכ"א עבודת מטה מקיפה לבחינת אפקטיביות מהלך ה"ת"ש האחר" בהיבט תהליכי הטיפול במלש"ב ובהכשרה הראשונית, לאור משך הזמן שעבר מתחילת המהלך והניסיון שהצטבר בשלוש השנים האחרונות. בהקשר זה צה"ל מציין כי הנתונים והיקפי ההכרות בשלב המלש"ב, כפי שעלו בבחינה הנ"ל של מחזורי אוגוסט מהווים תמונת מצב נקודתית ואינה מייצגת בהכרח מסקנות כוללות על אפקטיביות המהלך, שכן התנהלות הטיפול בפרט במחזור אוגוסט, על מאפייניו השונים, אינה בהכרח זהה להתנהלות לאורך כל השנה. ממצאי עבודת המטה הרחבה מעידים על שיפור משמעותי בתחומים רבים של הטיפול בת"ש לצד גורמים משפיעים שעיקבו את מגמת השיפור בתחומים אחרים. במסגרת הטיפול בשלב המלש"ב חלו שינויים לטובה ביכולת לתת מענה בשלב המלש"ב בדגש על תחום החיילים הבודדים ה"מובהקים". מסקנות עבודת המטה מהוות בסיס לתוכנית עבודה לעיסוק בהמשך במענה הניתן לחייל, בדגש על הרחבת האיתור בשלב המלש"ב ובהמשך לכך שיפור אחוזי הטיפול בשלב של טרום גיוס.

חשוב לציין כי מינהלת הבודדים, אשר הוקמה השנה באכ"א, עוסקת ותעסוק גם בשלב המלש"ב ובתהליכי המעבר בין שלב המלש"ב לשירות. המינהלת תהיה מעורבת בתהליכי ת"ש המלש"ב באופן שיסייע להרחבת הטיפול בחייל הבודד בשלב זה.

בחינת רשימת האישורים לבקשות התשמ"ש, כפי שצויין לעיל, תשפיע גם על היכולת לקדם הטיפול בנושא עוד בשלב המלש"ב, בתחום התשמ"ש.

אכ"א הובילה, מאז הפעלת "ת"ש אחר", מספר תהליכים רלוונטיים לשלב המלש"ב במטרה לאתר מלש"בים הזקוקים למענה טרום הגיוס. למשל: במרכז לשירות הפרט הוקם תא הכשרות ראשוניות אשר מתפקידו לתת מענה מהיר בשלב המלש"ב. במועד הפנייה נבחנת בקשתו של המלש"ב וביום גיוסו מוזנת זכאותו. תא הכשרות פועל במתכונת של קבלת קצינות ת"ש של בסיסי ההכשרה לפגישות בהן מתקבלות החלטות בנוהל מזורז. בעבודת המטה עלה נושא הבחינה של מהלך ה"ת"ש האחר", לנוהל זה אפקטיביות גבוהה בטיפול בחייל ובהתאמת מענה בשלב ההכשרה, לרבות גמישות והתאמת מענה זמני עד להסדרת המענה הקבוע.

אכ"א רואה בסיום הליכי הטיפול בפרט בשלב המלש"ב יעד מרכזי ומשמעותי. חיזוק הקשר עם המלש"ב, הקהילה והחברה לשם העלאת ערך השירות וטיוב הטיפול במלש"ב, הינו יעד אסטרטגי של "מיטב" הבא לידי ביטוי בכל הפעילויות והשינויים שנעשו לאחרונה בתחום זה. כל זאת לאור הקושי הנובע מהתפיסה השגויה המלווה את בני

הנוער כי חשיפת בעיותיהם בשלב המלש"ב עלולה למנוע את שיבוצם ביחידות הלוחמות.

### ליקוי

8. במסגרת עבודתן נדרשות קצינות הת"ש להשתמש בכמה מערכות מחשב בעת ובעונה אחת. נמצא כי הדבר גורם לסרבול העבודה, וכי יש ליקויים רבים בתפקודן של חלק מן המערכות - ובעיקר המערכת הממוחשבת לניהול תשמ"ש - בהיותן מיושנות מאוד. אף שכל העוסקים בת"ש ביחידות ובמפקדות הכירו בכך שהמערכת לניהול תשמ"ש איננה נותנת את המענה הנדרש לטיפול בתחום התשמ"ש, הטיפול של חטיבת הפרט באכ"א בנושא לא הביא לשיפור מערכת זו.

### תגובה

8. מערך הת"ש כיום משתמש באמצעי מחשוב שונים על מנת לנהל את תהליכי העבודה השוטפים בתחומו. לפני מספר שנים בוצע ניסיון למכן את התהליכים בתחומי הת"ש, אך ניסיון זה לא עלה יפה וירד מסדר היום בעיקר לאור כניסת המערכת החדשה. במהלך חציון ב' של שנת 2011 מתוכננת התנעת נושא הפרט במערכת החדשה אשר כוללת את תהליכי הת"ש כשלב ראשון. המערכת תמכן באופן מלא, כולל חוקה, את תהליכי הת"ש ותחליף את המערכת הקיימת אשר מהווה פתרון זמני בעיקר לצרכי תיעוד ובקרה. מערכת זו תחליף את כל המערכות הקיימות כיום לשימוש מערך הת"ש. לעניין מערכת ניהול התשמ"ש - לאור מורכבותה וחשיבותה, נעשה באופן שוטף טיפול בשינויים ובהתאמות נדרשות עד לכניסת המערכת החדשה, אשר תהווה מענה קבוע ומלא למערך הת"ש.

### ליקוי

9. לעתים המשרדים של סגלי הת"ש צפופים וחולקים כניסה משותפת עם משרדים אחרים ביחידות. עקב כך יש קושי ניכר בניהול שיחות פרטיות עם החיילים, ונפגעת השמירה על צנעת הפרט שלהם, המתחייבת מאופן הנושאים בשיחות אלו.

### תגובה

9. ככלל משרדי הת"ש אינם נחותים משאר המשרדים ביחידות. קיימת בעיה במספר יחידות בהיבט הצפיפות במשרדי הת"ש, הדבר נובע בעיקר ממגבלת משאבים/משרדים ביחידות ואף מכך שחלק מהיחידות ניידות. המפקדים מודעים לכך שבעת ראיון ת"ש יש

להבטיח תנאי פרטיות וקיום שיח אישי באופן פרטי. נושא זה יחודד למפקדים ולסגלים באגרת שתופץ עד סוף פברואר 2011.

#### ליקוי

10. נדרשות קצינות הת"ש לבצע משימות נוספות רבות שלא בתחום הת"ש, ועקב כך נבצר מהן לייחד את תשומת הלב הנדרשת לנושא הטיפול בת"ש.

#### תגובה

10. בדומה לתפקידים אחרים של קצינים בצה"ל, גם לקצינת הת"ש קיימות משימות/תחומי אחריות הנוספים על תפקידן. משימות אלה עוסקות במהותן בדרך כלל בנושאים הנושקים לתחום הת"ש. יחד עם זאת, הנושא מוכר לקציני השלישות הבכירים המודעים לצורך במינון סביר של משימות נוספות לקצינת ת"ש. הנושא יחודד פעם נוספת, באגרת שתופץ עד סוף פברואר 2011.

#### ליקוי

11. בידי בעלי תפקידים שונים בתחום הטיפול בת"ש נמצאו הוראות מקצועיות שאינן מעודכנות.

#### תגובה

11. במהלך ה"ת"ש האחר נערכו עבודות מטה לבחינה ושינוי של מרבית הפקודות וההוראות המקצועיות בתחום ת"ש חובה, בדגש על פקודת החייל הבודד, הוראת קשל"ר בנושא תשמ"ש, נהלי הסיוע הכלכלי והחובה לבצע ביקורי בית. כיום, לאחר כשלוש שנים ולאור תובנות בדבר שינויים נדרשים בנהלים ובפקודות, מתבצעת עבודת מטה נרחבת באכ"א לתיקון ועדכון הנדרש. מהלך אשר צפוי להימשך בשנה הקרובה ובכלל זה עדכון פקודת החייל הבודד.

#### ליקוי

12. בבית החייל בירושלים החדרים צפופים מאוד: שטחו של כל חדר הוא כ-18 מ"ר, ומיועד לשישה חיילים, וכולל ריהוט וציוד למחיה שוטפת. אכ"א לא הגדיר את המספר המירבי של החיילים שניתן להלן בחדר אחד במתקן של אל"ח ואת שטח המחיה המזערי לאדם במתקנים אלה. תשתית המתקן ישנה, ולכן הוא אינו יכול לשמש פתרון מגורים הולם לאותם חיילים הזקוקים לכך.

## תגובה

12. צה"ל מסייע לחיילים בודדים ולחיילים שאין להם מקום לינה קבוע מסיבות אישיות, במציאת פתרונות דיור שונים או בסיוע כספי עבור שכר דירה. פתרונות הדיור המוצעים לחיילים אלו, הינם: לינה במתקני הלנה של האגודה למען החייל (אלי"ח), דיור בדירה של אלי"ח או דיור בקיבוצים. החיילים אינם משלמים עבור פתרונות דיור אלו. תנאי ההלנה בפתרונות דיור אלו מעוגנים במסגרת התקשרות חוזית, החל מיולי 2010, באמצעות משרד הביטחון ומתייחסים לכלל האספקטים הרלוונטיים הבאים:

חיילים מטעמי פרט ילונו ארבעה בחדר (המכסימום) ובכל מקרה השטח שיוקצה לחייל יהיה (מינימום) 4 מ"ר הכוללים מיטה, ארון ומרחב אישי לחייל, לא כולל חדר רחצה ו/או מרפסת. כל הלנה מעל ארבעה חיילים בחדר, תבוצע אך ורק באישור אכ"א/מפקדת המרכז לשירות הפרט. סטנדרטים אלה חודדו ומומשו בבית החייל ברמת-גן אשר הוקם במהלך שנת 2010. בית זה מאכלס מעל 100 חיילים בודדים אשר לנים במקום במתכונת של ארבעה חיילים בחדר מרווח עם מקלחות ושירותים צמודים, בהתאם למודל שעוגן בהתקשרות. כללים אלה הופעלו בכל בתי החייל של אלי"ח, לרבות בית החייל ירושלים. התניות אלה מותנות גם בהפנייה למתקני חוץ כגון אכסנייה בעיר פתח-תקוה.

לאחרונה אושרה באכ"א הקמת בית חייל נוסף ברמת-גן על-ידי אלי"ח, שיעמוד אף הוא בסטנדרטים הללו.

בית החייל ירושלים - השירותים והמקלחות עברו שיפוץ מקיף בחודשים האחרונים לרבות החלפת מתקני השירותים, כיורים ועוד. נושא הפעלת המיזוג טופל על-ידי אלי"ח והופעל לטובת החיילים במתקן. החל מסוף חודש נובמבר 2009 מספק אכ"א ארוחות מידי סוף שבוע עבור החיילים הבודדים הנשארים ללון בבתי החייל בכל רחבי הארץ. מדובר בשבע ארוחות החל מיום חמישי בערב ועד מוצאי שבת כולל. לאחרונה אף הורחב מענה המזון בימי חול ללנים בבית החייל ירושלים על בסיס הארוחות המסופקות על-ידי קבלן אלי"ח במקום. החיילים מקבלים במסגרת זו ארוחות בוקר וערב בבית החייל. בימים אלה נעשית בחינה, לרבות תקציבית, בדבר הרחבת מענה זה, בימי חול, גם לבתי החייל הנותרים (חיפה, טבריה, ק.שמונה, באר שבע ואילת).

## ליקוי

13. רשימות ההמתנה לדירות של אלי"ח ארוכות. למרות זאת, בשנת 2009 היו מקומות פנויים בדירות של אלי"ח שלא אוכלסו ברציפות בחיילים שנוזקו לכך, בשל ליקויים בתפקודו של המרכז לשירות הפרט, המנהל את הפעילות הקשורה בהלנת חיילים בדירות אלה. כמו כן נמצא כי התופעה של בעיות התנהגות קשות של חיילים המתגוררים בדירות של אלי"ח, אשר הועלתה

כבר בביקורת הקודמת, טרם טופלה, וכי אכ"א עדיין לא השכיל למצוא מנגנון פיקוח יעיל על התנהגות החיילים המתגוררים בדירות אלה.

## תגובה

13. צה"ל מאפשר לחיילים בודדים/זכאי הלנה מטעמי צפיפות או מטעמי פרט ללון בדירות אל"ח, הפרוסות ברחבי הארץ. במהלך 2007 הוחלט לאפשר כניסה לדירות אל"ח לכל חייל הזכאי להלנה מטעמי צפיפות והמשרת במערך הלוחם. במהלך השנים, היקף אוכלוסיה זו בקרב המאכלסים את דירות אל"ח תפס נתח של כשני שלישי מהחיילים. בשנת 2009, הוחלט, לאחר בחינה, על שינוי מדיניות. מינהלת הבודדים שהוקמה במרכז לשירות הפרט בשנת 2010 מרכזת את הטיפול, המעקב והבקרה על מענה ההלנה הכולל. בתוך כך מתנהל מעקב שבועי שוטף, לרבות דוחות בקרה, הן על תור הממתינים והן על החיילים המתגוררים בפועל במקומות השונים. לצד פעילות זו, מתחיל בימים אלה פרויקט בשיתוף האגודה למען החייל ועמותת "אחים" ללווי חיילי דירות אל"ח על-ידי משפחות באותה עיר. פיילוט זה אמור להתחיל במהלך חודש מרץ 2011 ועל פיו ייקבע המודל להמשך.

משך ההמתנה לכניסה לדירה – בניהול תור הממתינים על-ידי המרכז לשירות הפרט, מקבלים חיילי הפרט (בודדים/הלנה מטעמי פרט) עדיפות מובהקת. בבדיקת הנתונים במרכז לשירות הפרט, עלה, כי ממוצע ההמתנה לכניסה לדירת אל"ח השתפר בהתמדה ובדצמבר 2010 עמד על 20 ימים. בשיטת ההפעלה החדשה שגובשה בין המרכז לשירות הפרט לאל"ח מיודע החייל מראש לגבי תאריך כניסתו הצפויה לדירה. במקביל לזמן ההמתנה של החייל, מוצע לו פיתרון באזור אחר או באחד מבתי החייל. אין מצב בו לא מוצע לחייל מענה מגורים.

התנהגות החיילים בדירות אל"ח – מסוף ששנת 2009 החל ביצוע נוהל ביקורות בדירות. במסגרת זו בוצעו שני סבבי ביקורות בדירות אל"ח על-ידי קצינות הת"ש הבכירות. בביקורות עלה באופן בולט כי חיילים רבים מקרב הזכאים להלנה מטעמי צפיפות אינם מממשים זכאותם בפועל בדירה, וכי חלקם בקרב המזומנים לשיחות בירור בגין בעיות משמעת הינו גדול מאוד. לאור זאת הוחלט על עדכון המדיניות בנושא אישור מגורים בדירת אל"ח לזכאי הלנה מטעמי צפיפות, שעיקרה הוא צמצום היקף האוכלוסייה הלנה מטעמי צפיפות בדירות אל"ח והעברתם לבתי החייל. כמו כן, במהלך חודש יוני 2010 הופץ נוהל למפקדים ולסגלי הת"ש בנושא הטיפול בבעיות משמעת בקרב חיילים הלנים בבתי החייל, שבעיקרו הגברת מעורבות מפקדים בתהליך וסמכות מדור בודדים להורות על הרחקה מדירת אל"ח. השינויים כפי שפורטו לעיל וכן העמקה וקשב של מינהלת הבודדים לנושא הביאו לשיפור ניכר בהיקף התלונות על בעיות משמעת ועל הטיפול היעיל בהן.

מודגש כי הקמתה של מינהלת הבודדים כגורם מרכזי אחוד אליו מתנקזים כל התהליכים בטיפול בחייל הבודד, לרבות כל הנוגע להלנת החיילים במתקני הלנה, משפרת את הפיקוח והבקרה בנושא. צה"ל ימשיך לעסוק בנושאים שעלו בביקורת ובאחרים הרלוונטים מתוך כוונה לוודא התאמת מענה פרט יעיל ואפקטיבי ולאפשר לחייל לבצע שירות משמעותי. בתוך כך, יבוצע מעקב אחר התנהלות השימוש בכלים השונים לסיוע כלכלי בהתייחס גם לשינויים בסביבה הרלוונטית.

## אחזקת מכשור רפואי

הגוף המבוקר: צבא ההגנה לישראל

### ליקוי

1. בשנים 2008 ו-2009 לא מימשו אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (אט"ל) ומרכז השיקום והאחזקה (מש"א) את הסיכום של ראש מטה אט"ל שנכתב באישור תכנית העבודה של מש"א לשנת 2008, ולפיו יש למצוא לאחזקת הציוד הרפואי פתרון באמצעות עבודה קבלנית או פתרון כלכלי אחר, אלא הקצו תקציב חלקי לאחזקת ציוד זה. באותן שנים נפגעו משמעותית אחזקת המכשור הרפואי בעת שגרה ורענון המכשור לזמן חירום. התקציב שהועמד לרשות בית מלאכה באותן שנים ניתן בתזרים לקוי - בסכומים קטנים במהלך השנה ובמועדים שלא תאמו את צרכיו, דבר שפגע ביכולתו לנצל אותו ולבצע את תכנית העבודה לאחזקה ולתיקון של המכשור הרפואי במועדים הדרושים; הדבר גרם לאי-יעילות באחזקה ולתוספת עלויות לצה"ל.

### ליקוי

2. בית מלאכה תיקן מכשור רפואי חיוני הדרוש לפעילות יום-יומית שגרתית באיחור, לעתים של כמה חודשים, בין היתר בגלל היעדר תקציב של מאות ש"ח בלבד לתיקון המכשור. על פי מסמכי חיל האוויר והחלל, העיכוב האמור בתיקון גרם, בין היתר, לאי-יכולת "לתת שירות שגרתי לטייסים", לעיכוב "באישור כשירותם" של לוחמים ולהפניית חיילים לביצוע בדיקות "בבתי חולים בעלויות גבוהות" יותר מעלויות בדיקתם בצה"ל, דבר שהוא בגדר אי-יעילות.

### תגובה

#### צבא ההגנה לישראל

1-2. בשנת 2010 נדרשו אט"ל ומש"א להעמיד מש"ח לטובת בית המלאכה לתיקון ואחזקה של מכשור רפואי (הבימ"ל), בפועל הועמד תקציב בהיקף של 0.9 מש"ח. בשנת 2011, כהפקת לקחים משנת 2010, בוצעה העברת תקציב בבסיס בין מרכז שיקום ואחזקה (מש"א) ומרכז שירותי רפואה (משר"פ) לטובת ניהול ובקרה ישירים של חיל הרפואה על תקציב הבימ"ל. העמדת התקציב (1 מש"ח) בוצעה במשימה ייעודית נפרדת כחלק מתוכנית הציוד הרפואי (צר"פ) והתקציב במשימה עומד במלואו למימוש על-ידי חיל הרפואה.

**ליקוי**

3. מש"א, לרבות מפעל התקשוב והאל-אופ, לא העמידו עבור בית המלאכה בשנים 2008 ו-2009 כלי רכב בהיקף שהיה דרוש לו לביצוע משימותיו. הדבר גרם לביצוע חלקי של פעילויות התיקון, האחזקה והביקורת שביצע בית המלאכה במכשור רפואי שביחידות צה"ל, שלא על פי הנדרש בפק"א ובהוראות המקצועיות של מקרפ"ר, ועקב כך נפגע השירות הרפואי הניתן לחיילים.

**תגובה**

3. במהלך שנת 2010 נופק רכב למרכז שיקום ואחזקה.

**ליקוי**

4. בית המלאכה לא שלח טכנאי כדי לסיים את הטיפול במכונת פיתוח סרטי רנטגן במרפאה אזורית (להלן - מרפ"א) כשלושה חודשים לפחות לאחר שהחלה התקלה בה. אף שמרפ"א ידעה שהמכשיר בלתי תקין היא המשיכה להפעילו, ואף ביצעה, לדבריה כאילו במקרים בודדים, צילומי רנטגן חוזרים, דבר שהיה כרוך בהקרנות חוזרות ומיותרות לחיילים ובזבוז זמן וכסף.

**תגובה**

4. ראה תגובה לליקויים מספר 7-8.

**ליקוי**

5. עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2010, מחלקת לוגיסטיקה באט"ל לא העמידה כלי רכב עבור בית המלאכה ובכך לא יישמה את הנחיית ראש מחלקת (רמ"ח) ציוד לוגיסטי מנובמבר 2009 ואת הנחיית רמ"ט אט"ל ממרס 2010 לעשות כן.

**תגובה**

5. ראה תגובה לליקוי מספר 3.

**ליקוי**

6. בית המלאכה במכון לרפואה ימית (מר"י) לא ביצע במר"י פעולות אחזקה, לרבות בדיקות תקינות, טעינה וכיול של מכשור רפואי רב, בין היתר ציוד

החייאה וציוד חיוני לפעילות יום-יומית שגרתית, כמוגדר בהוראות קרפ"ר ומקרפ"ר. אף על פי כן גורמי מקרפ"ר במר"י המשיכו להשתמש בו לצורכיהם, בניגוד לאמור בהוראות, דבר שעלול היה לגרום לסיכון בריאותם של הנבדקים.

## תגובה

6. במרכז רפואה ימית (מר"י) קיים ציוד רפואי רב. אחת לשבוע נבדק הציוד במר"י. כל תקלה משמעותית בציוד, לו קרתה, הייתה מתגלית ומדווחת. כמו כן מתנהל רישום מסודר במר"י לגבי תאריך בדיקת הציוד ותאריך תפוגתו ובהתאם מוזמן שירות בדיקה מבעוד מועד. החל ממאי 2010 נבדקו כלל המכשירים במר"י על-ידי אנשי הבימ"ל.

## ליקוי

7. בית מלאכה לא עמד בנורמות השירות בשנים 2006-2008. אשר לשנת 2009, נמצאה פגיעה קשה במתן שירותי התיקון והאחזקה שלו למכשור הרפואי, בעיקר בגלל היעדר תקציב וכלי רכב.

## ליקוי

8. בבית המלאכה היו בתיקון, במרס 2010, יותר מ-400 מכשירים מעל חודש ימים, דבר שהוא בגדר חריגה מהיעדים שנקבעו בנורמות השירות; כ-30 מהם היו בתיקון למעלה משנה. לדוגמה, מכשיר הרדמה היה בב"מ בתיקון למעלה משלוש שנים, ומכשיר הרדמה נוסף וערכת מוניטור היו בתיקון למעלה משנתיים. מכשירים רבים המתינו כמה חודשים לחלקי חילוף או לתיקון על ידי גורמי חוץ.

## תגובה

7-8. לאור הנחיית רמ"ט אט"ל, בוצע מיפוי של כלל המכשור הרפואי הקיים בצה"ל הנדרש לאחזקה. מיפוי זה הועבר לחברות אזוריות לצורך בדיקת אפשרות לתיקון המכשירים במסגרת מיקור חוץ של השירות כולו. הבדיקה העלתה כי אין כדאיות כלכלית לביצוע מיקור חוץ. ממצאי הבדיקה אושרו על-ידי רמ"ט אט"ל, אשר קבע שיש לשמר את הבימ"ל הקיים מבחינת כוח אדם, רכב ותקציבים. במתקן הציוד רפואי (מצר"פ) קיימת רשימה עדכנית של מכשור רפואי שאינו מצריך תחזוק באופן שוטף. כלל המכשור הרפואי המגיע לבחינה ותיקון בבימ"ל אכן נדרש לכך.

## תהליכי התקשרות עם חברה לייעוץ בתחום התכנה עבור חיל האוויר והחלל

הגוף המבוקר: משרד הביטחון, צבא ההגנה לישראל

כללי  
משרד הביטחון

דוח זה עוסק בפיתוח מכלול מערכות התכנון השליטה הבקרה והפקודות המבצעית של זרוע האוויר והחלל בעשור האחרון. המערכת הנדונה הינה רק חלק ממכלול זה. פיתוחה של מערכת זאת החל עוד בראשית העשור הקודם ונוהל על-ידי צוות של חיל האוויר (ח"א) מלהק ציוד, מיחידת התוכנה של הזרוע בלהק אוויר ובלהק ראש המטה. מערכת זו הינה היום כלי השליטה והבקרה המצויה בתחילת הדרך, והפרויקט נוהל על-ידי צוות מצומצם אשר באותה עת בשל העמימות בהיקף הפרויקט העריך את עלותה ומורכבותה כפי שהעריך, בהתחשב בטכנולוגיות וביכולות התקשוביות שהיו באותה עת. בהתאמה, גם מיפוי תכולת המערכת העבודה ותכולות הפיתוח שהיו ידועות בעת היציאה לדרך הלכו והתרחבו, בד-בבד עם הקדמה הטכנולוגית התיקשובית ועם הרחבת דרישות היכולת הטכנית ומעגל המשתמשים. ניתן לומר היום, בדיעבד שלדרישות המערכת לא נעשתה הקפאת תצורה, בעת היציאה לדרך אלא היה כאן תכנון וישום טלסקופי, "במעלה הדרך".

בהיותה מערכת שליטה ובקרה ייחודית לא ניתן היה, לא בעת היציאה לדרך, ואף לא עתה, להשתמש ב"מוצרי מדף" קיימים של תוכנה ומחוללי ישומים סטנדרטיים, אלא היה צורך לפתח מערכת צבאית ייחודית בעלת דרישות אמינות גבוהות לרבות יתירות ושרידות, גיבוי והתאוששות ממצבים של אסון. כפועל יוצא מכך, חובה היה להיעזר לאורך כל תהליך הדרישה המבצעית, האיפיון הגדרות תכולת העבודה, ליווי תהליך הפיתוח ההתקשרות והקליטה וההטמעה באנשי מקצוע שהם הרבה מעבר לתוכניתנים גנריים ושהיו מצוידים מעיקר בידע ניסיון ומיומנות בעולם התוכן הייחודי של שליטה תכנון ובקרת אוויר/מרבית המאפיינים הינם יוצאי יחידות ספציפיות של זרוע האוויר והחלל ובעלי סיווג ביטחוני, גבוה ותואם). בשנת 2005 נכנסה המערכת למשבר עמוק, הן במימד הניהולי, והן במימד הפיתוחי. עובדה זו גרמה לגידול בסדרי גודל בעלויות הפרויקט ובהיקף העסקת היועצים. לצורך התאוששות הפרויקט הוקמה בחיל מינהלת בראשות אל"מ, הפרויקט חולק למקטעים הניתנים לניהול וכתוצאה מכך נוצר צורך הכרחי להוסיף ולהעסיק מומחים מיוחדים למקטעי הפרויקט. המערכת הינה כאמור בליבת יכולת התכנון והשליטה המבצעית הנוכחית בחיל. בתוכנית מועסקים מספר יועצים אשר מהווים עוגן מקצועי ובסיס למימוש הנכסים הנ"ל בטווח הזמן המידי ובראייה ארוכת טווח. למרות כותרת הדוח: "התקשרות עם חברה לייעוץ בתחום התוכנה", אין מדובר בפיתוח תוכנה סטנדרטית אלא באפיון והקמת כלל מערכות התכנון והשליטה המבצעית והמודיעינית בפרויקט ייחודי בליבת העשייה של חיל האוויר והחלל ברמת סיווג מירבית.

## כללי צבא ההגנה לישראל

דוח זה מפרט פערים ונקודות לשיפור בתהליכי ההתקשרות מול חברות המספקות כח-אדם שכור לחיל. מדובר בחברה אשר פיתחה מומחיות להשכרת כח-אדם מומחה תוכן במערכות מידע שחיל האוויר מפתח ומשתמש. חיל האוויר למעשה רכש שירותים מחברה זו.

בשנת 2005 הגיע פיתוח המערכת למשבר, בעקבותיו עודכנה תפיסת הפיתוח, נקבעה היערכות ארגונית חדשה בחיל האוויר והוקמה מינהלת יעודית. המינהלת פעלה לאור דירקטיבה של מימוש המערכת אל מול אילוצים מבצעיים, איחור משמעותי, צורך בהתכנסות ללוחות זמנים, אילוצים תקציביים ופער טכנולוגי ואחזקתי ההולך ונפתח אל מול המערכת הישנה. מדובר בפרויקט אחד רחב היקף ולא באוסף תוכניות שונות.

הבקשות לספק יחיד להעסקת היועצים הוגשו כאשר בבסיסן שני מניעים עיקריים: צורך מבצעי דחוף וידע ייחודי של האנשים אשר כבר נטלו חלק באפיון המערכת. מינהלת הפרויקט העסיקה (ומעסיקה) שתי חברות בתחום האפיון. המינהלת הפעילה קריטריונים דומים הנגזרים מכללי המינהל התקין אל מול שתי החברות ובתיאום עם משרד הביטחון. בפרויקט מועסקות חברות נוספות בתחומים מגוונים: בדיקות, אפיון פונקציונאלי, UI ועוד. בשנים האחרונות, לאור המשבר בפיתוח הפרויקט ולקחי מלחמת לבנון השנייה נוצר צורך דחוף ונרחב בבעלי ידע בתחומים מסוימים – אפיון ומימוש, ידע ייחודי שקיים בדרך כלל אצל אלו שעסקו בכך בעבר. מדובר בקבוצה מצומצמת של אנשים, שקשה למצוא להם תחליף, וקיים קושי רב באיתורם. מכאן נובעת דרך הפעולה של קציני הפרויקטים במקרים אלו, לרבות ההמלצות לספק יחיד המבוססות על ההכרה שקיים קושי רב לאתר מומחים דומים. אומנם הידע הייחודי הוא של האנשים, אולם האנשים מזוהים עם החברה הספציפית ולכן בוצעה התקשרות כספק יחיד עם אותה חברה. במכרז ניתן להגיש שם של מועמד בחברה אחת בלבד וקיים איום של איבוד ידע קריטי. צה"ל בדעה כי כל בעלי התפקידים שצוינו בדוח הביקורת פעלו בתום לב, ובאווירה של דחיפות פרויקטלית, נחישות להשגת היעדים, ומתוך הבנה, שהחברה היא היחידה המצליחה להעמיד כוח אדם מומחה תוכן.

## ליקוי

1. בשנת 2006 העבירו גורמים בלהק ציוד לחברה אומדנים שהכינו בנושא שעות העבודה הדרושות לביצוע תכולות העבודה המבוקשות. הם פגעו ביכולת המיקוח במשא ומתן שקיים מנה"ר עם החברה על עלות ההתקשרות וביכולת הבקרה של מנה"ר על הצעותיה ובכך הם פגעו בהליך ההתקשרות.

## תגובה משרד הביטחון

1. גורמי חיל האוויר (החיל) אשר טיפלו בפיתוח במכלול המערכות ניהלו את הפרויקטים הללו ופעלו בתום לב מתוך כוונה לקדם את הבשלתם. יחד עם זאת ובדיעבד לאור תיחקור תהליך העבודה בפרויקטים, החיל הפיק את הלקחים הנובעים מאירוע זה ונקט בפעילות מתקנת, לכלל המערכות ובכלל זה: בקורסים והשתלמויות של קפ"טים (קציני פרויקט) הוכנסו תכנים יעודים בדבר הצורך בהקפדה על תהליכי ההתקשרות הנאותים, ובהתבסס על הוראות משרד הביטחון הרלוונטיות. מבוצעים באופן שוטף רענונים וכנסי ידע לסגלי פרויקט בזרוע. כמקובל בחיל האוויר ובכלל האוכלוסיות, גם בתחום זה נערכים מבחני ידע ובקיאאות עיתיים.

## ליקוי

2. בשנים 2007 ו-2008 איתרו גורמים במינהלת חיל האוויר מועמדים לתפקידי יועצים והעבירו לחברה מידע בעניין העסקתם. לאחר מכן ביקש חיל האוויר ממנה"ר מתן פטור ממכרז, ומשהב"ט התקשר עם החברה ולא ביצע תחרות בין ספקים פוטנציאליים. גורמי ח"א ערערו בפעולותיהם את האיזון ואת עיקרון השוויוניות שבין מתחרים פוטנציאליים וגרמו למתן עדיפות לחברה על פני ספקים פוטנציאליים אחרים.

## תגובה

2. המועמדים לתפקידי "יועצים" ומאפיינים בפרויקט המדובר נבחרו בשל היותם אנשי מקצוע בעלי ידע ייחודי שאינו בנמצא בקרב אוכלוסיה "רגילה" של יועצים ומאפיינים, המצוייה בשוק האזרחי. לפיכך ובשל ייחודיות הפרויקט, ברוב המקרים המערכת פנתה אליהם וביקשה את השתתפותם הספציפית בפרויקטים אלו. בכל מקרה, גם במקרים של הכוונה לנותן שירותים, כזה או אחר מטעם חיל האוויר, הפניה הישירה לספקים ובדיקתם הדקדקנית הייתה דרך מינהל הרכש במשרד (מנה"ר) ובתיווכו הבלעדי, כגוף רוכש עבור חיל אוויר וצה"ל כולו. בכך נשמרו האיזונים והבלמים המובנים במערכת הביטחון להפרדת סמכויות בין גוף "דורש" לגוף "רוכש".

## ליקוי

3. בשנים 2007-2009, בשלבי טרום-הרכש, העבירו גורמים בלהק ציוד ובלהק ראש המטה לחברה באמצעות הדואר האלקטרוני הפנימי של החיל מידע בנושא תקציבים, צורכי כוח אדם ועוד שאין להעבירו על פי הוראות משהב"ט וצה"ל.

### תגובה

3. בחיל חודדו הכללים בדבר העברת מידע ממוחשב ומפרטים טכניים, על פי הוראות ביטחון המידע המקובלות במערכת הביטחון, והוטלו סייגים על העברות חומרים לספקים והגדרת גבולות ברורים.

### תגובה

#### צבא ההגנה לישראל

3. בוצעו פעולות לצמצום ובקרה על גישת ספקים לרשת הדוא"ל, והקמת חסמים לשמירת "גבול" בין יועצים וספקים לבין אנשי צבא, רבות הקמת מנגנוני בקיאות, נהלים ובקרה. לדוגמא: גובש מכתב הצהרה ליועץ שכור בדבר איסור השימוש במשאבי החיל ובכלל זה משאבי הרשת הדיגיטלית לצורך ביצוע פעילות פרטית או עסקית, שאינה נוגעת לעבודתו המקצועית הישירה כיועץ. המכתב הוצג למשרד הביטחון ואושר.

### ליקוי

4. בשנים 2003-2008 אישרה ועדת הפטור במנה"ר פטור ממכרז בתשע התקשרויות עם החברה להעסקת עשרות יועצים בהיקף כספי של כ-12 מיליון ש"ח, בנימוק שמדובר ב"עסקת המשך בין אותם הצדדים במסגרת פרויקט אחד עד לסיומו", אף שלא דובר בעסקת המשך על פי תכולת עבודה המוגדרת כפרויקט יחיד. בכך פעלה הוועדה שלא בהתאם לתקנות חובת המכרזים ולהוראת משהב"ט בעניין חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ובעניין התקנות, והמשרד לא קיים מכרז כנדרש כדי לאפשר לחברות נוספות להתחרות על העסקת היועצים.

### תגובה

#### משרד הביטחון

4. למרות הגידול בעלויות בסדרי גודל מ-900 אלף ש"ח לעשרות מיליוני ש"ח, עילת הפטור המתאימה הינה: "המשך הפרויקט עד לסיומו" היות ומדובר בפרויקט אחד ומתמשך באופן לא שגרתי. מדובר בצורך במאפיינים ויועצים ייחודיים מאוד ובעלי מיומנויות תוכן הנדרשות על-ידי חיל האוויר אשר למרבה הצער אין להם מתחרים בשוק האזרחי לראייה למרות שמנה"ר שיתף כל ספק פוטנציאלי מורשה, עדיין חזר המשרד בכל המקרים לנקודת המוצא של בחירה ספציפית בהם. מדובר במערכת פרויקטלית ליבתית של מערכת הביטחון, אשר היקפה הגדול לא היה ברור דיו בעת ה"יציאה לדרך" של הפרויקט. לאחר משבר בפרויקט בשנת 2005 סוכם כי תוקם מינהלת ייעודית לנושא בשיתוף עם מנה"ר. נכון לעתה אף על פי שהמערכת עברה

מיבצוע עדיין נדרשים תוכניתנים אלו לצורך תחזוקה שותפת של המערכת. הפרויקט סומן כעסקת המשך מאחר ותכולת הפרויקט גדלה כאשר כל התהליכים לקבלת פטור ממכרז בכל מקרה עברו אישור מסודר באמצעות ר' מנה"ר ואף המנכ"ל. להלן מאפייניו של הפרויקט:

- א. לפרויקט בשלביו השונים נדרשו מומחים/מוקדי ידע טכנולוגיים ומבצעיים שהינם ייחודיים. מספר המומחים בנושא זה בשוק האזרחי הינו מצומצם, חלקם הגדול לא זמין ולא קיימת כלל תחרות בנושא.
- ב. בקשות הפטור לוו במכתבי הנמקה של קצין בכיר בדרגת אל"מ, נבחנו על-ידי הועדה בכובד ראש והמלצותיה הועברו לאישור ר' מנה"ר והמנכ"ל על פי סמכויות החתימה.
- ג. לאחר התייצבות המערכת בשנת 2009 בעקבות בקשת הועדה הוחלט לצאת למכרז, יחד עם השארת מספר מומחים קבועים כעוגנים של ידע בפרויקט. המכרז הופץ ל-9 חברות/ בתי התוכנה המובילים בארץ. החברה היחידה שהגישה הצעת מחיר למכרז הייתה חברה א' בשיתוף עם חברה ב' – החברות שלהן גם ניתן הפטור כספק יחיד.
- ד. זאת ועוד, בשנת 2010 פורסמו מכרזים פומביים נוספים להעסקת מומחים לפרויקט תוך הגדרת תוצרים כתכולת עבודה במחיר קבוע. גם הפעם הוגשה הצעת מחיר יחידה על-ידי חברה א'.
- ה. בכך מוכחת העובדה שהספק הינו ספק יחיד אמיתי ולא קיימת תחרות בשוק.
- ו. גם עתה לאחר השלמת מבצעות המערכת עדיין נדרשים מומחים אלו לצורכי המשך פיתוח של "בלוקים" (גרסאות תוכנה חדשות המתבססות על למידה ותחקור) עתידיים למערכת.
- ז. למרות כל אלו יצא חיל האוויר במכרזים להמשך פיתוח המערכת. המאפיינים לבעלי ידע ייחודיים עדיין יהיו רלבנטיים.

## תגובה

### צבא ההגנה לישראל

4. מינהלת הפרויקט פעלה בתיאום עם מנה"ר אל מול מגוון חברות בכלל ושתי החברות בתחום האפיון בפרט. מדובר בפרויקט אחד רחב מימדים אשר היה במשבר ונמשך כעשור. בהתאם, הזמנות ההמשך וכלל האנשים אשר הועסקו בתיקי האפיון פעלו בפרויקט הספציפי ולא בפרויקטים אחרים. החיל מכיר בחשיבות ההליך התחרותי להתקשרות. כמו כן, בהתאם לעבודת המטה שנערכה בצה"ל ובמשרד הביטחון בנושא העסקת יועצים, הוחלט על הקמת וועדת יועצים חילית לבחינת היבטי ההתקשרויות להעסקת יועצים טרם הוצאת הבקשה למשרד הביטחון.

## ליקוי

5. ביחידת סגן ראש מנה"ר לתיעוש וניהול הרכש לא מרוכזים סיכומי ועדת היועצים האגפית. בנושא ספקים הנותנים שירותי ייעוץ, לרבות הסיכומים על פטור ממכרז, והוועדה שבראשותו אינה מנהלת מאגר מידע על ההתקשרויות אתם כנדרש בהוראת משרד הביטחון בעניין זה. בכך נפגעים הבקרה והמעקב בנושא העסקת היועצים.

## תגובה

### משרד הביטחון

5. מערכת הביטחון התנהלה עד לפני מספר שנים בתחום ההרכשה עם מערכת ממוחשבת בשם אל-סבב לנושא הרכשת טובין ושרותים - יועצים. (וטרם הטמעת המערכת החדשה כמערכת לניהול הרכש) במטרה לעקוב אחר זהות היועצים, ובכדי לבקר את כלל השעות בהם נתנו ייעוץ למערכת הביטחון, הם היו מזוהים במערכת זו, באמצעות זיהוי של מספר תעודת הזהות שלהם. המערכת החדשה, שהוכנסה לשימוש במשרד הביטחון לפני כשלוש שנים, גרמה לביטול אינדיקציות ושדות זיהוי שונים, שהיו במערכות הממוחשבות בעבר. כתוצאה מכך, כל המידע על העסקתו של היועץ, שעות ותנאי העסקה שלו אמנם מתועדים היום, אולם הם מצויים בתוך תיק ההתקשרות בעותק הקשיח. כתוצאה מכך יש יכולת מוגבלת ביותר לאחזר כיום מידע, ורק באופן ידני. יחד עם זאת ולאור הכוונה לאחד את וועדות היועצים השונות במשרד לוועדה אחת, מפותחת היום על ידי מל"ן אפליקציה ייחודית במערכת ה"סאפי" אשר מאפשרת איחזור מידע ממוחשב, באופן חוצה ארגון, לרבות נתונים היסטוריים, ובכל חתך אחר על כל יועץ הרשום במערכת. צפי לסיום – רבעון ג' שנת 2011.

## ליקוי

6. חיל האוויר הגדיר בדרישות רכש למשרד מהחברה תכולות עבודה במחיר קבוע מראש הכוללות הכנת הגדרות של דרישות מבצעיות של מערכות ומימוש של דרישות אלו. במצב דברים זה מיטשטשת חלוקת האחריות, הסמכות והבקרה שאמורה להתקיים בין הגוף המגדיר את תכולות העבודה ובין הגוף המבצע אותה, ונפגעת הבקרה על תכולות העבודה.

## תגובה

### משרד הביטחון

6. הגדרת "תכולת העבודה" (SOW) וביצועה, נעשים על-ידי גורמים אורגניים ומקצועיים של חיל האוויר, הם רק מסתייעים באנשי חברה ספציפיים, כגורם מקצועי מסייע ותו לא. בהמשך התהליך, קיימת

בקה על-ידי גורמים שונים ואחרים מתוך סגל זרוע האויר, על עצם המימוש, כך שעקרון "הפרדה הסמכויות" ושמירת "האיזונים והבלמים" המתבקש, נשמר לאורך כל תהליך ההתקשרות.

### תגובה

#### צבא ההגנה לישראל

6. החיל הוא המגדיר את תכולת העבודה לחברות הנשכרות על-ידי משרד הביטחון, לפי צרכיו. החברה הינה גורם מממש של הגדרת הצרכים על-ידי הגורמים המוסמכים לכך בחיל. החיל מבצע בקרה על מימושן של תכולת העבודה שנדרשו.

### ליקוי

7. אמות המידה שקבע המשרד בהוראתו בנוגע למרבית תעריפי היועצים המועסקים באמצעות בתי תכנה מאפשרות לו להתקשר עם ספקים להעסקת יועצים ללא השכלה בתחום התכנה ואף ללא השכלה אקדמית או טכנולוגית, ולשלם להם תעריף גבוה מזה שקבע משהב"ט אף לאקדמאים בכירים.

### תגובה

#### משרד הביטחון

7. ה"יועצים" בהם מדובר הינם בעלי מומחיות בתחומי הארגון והשיטות (או"ש), והתוכנה ובעלי ידע ייחודי, ליבתי ומבצע. מימונתם אינם נמצא בקרב התוכניתנים ה"סטנדרטיים" המקובלים במשק מאחר ומקורם במערכת הצבאית, ובקיאותם לא תסולא בפז לכן רואה בהם מערכת הביטחון "הכרח בל יגונה". יחד עם זאת הוראת משרד הביטחון 46.10 תיבחן מחדש במערכת הביטחון כדי להבטיח מענה להגנות יתר של "תעריף חריג" רק במקרים מיוחדים וייחודיים, ובכדי למנוע שימוש חריג ותכוף בערוץ זה. צפי לסיום – מחצית ראשונה 2011.

### תגובה

#### צבא ההגנה לישראל

7. תוספת יועץ הינה על רקע של ידע ייחודי, הנדרש לתהליך האפיון והפיתוח ודורשת בירור שמי ומקצועי. תהליכי הבירור בנוגע להתאמת היועץ וכן הפניה לחיפוש אחר יידע ייחודי יבוצעו מעתה דרך משרד הביטחון ולא ישירות מול החברות. יודגש כי חלק מהמקרים המצוינים בדוח הביקורת עוסקים בהזמנות המשך העומדות כנגד תיקי רכש קיימים.

## ליקוי

8. מן הראוי שצה"ל ומשרד הביטחון ילמדו את ממצאי הדוח ויבחנו את הסיבות והגורמים להיווצרות הליקויים, יטפלו בהם ויבטיחו את תקינות פעילות גורמי חיל האוויר ומשרד הביטחון בשלבי טרום הרכש והרכש, ואת ההשלכות הנובעות ממקרים אלה על היחסים שבין הספקים לבין גופים צבאיים במקרים דומים ובכלל צה"ל.

## תגובה

## משרד הביטחון

8. מינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) ביחד עם נציגי זרוע האוויר יבצעו תהליך של תיחקור והפקת לקחים משותפת, בכל הקשור להתקשרות זו, יתבצע היקש "מן הפרט אל הכלל" וייושמו לקחי התיחקור, לבחינת רלבנטיות ועדכניות נהליו והוראותיו. צפי לסיום – מחצית 2011.

## תגובה

## צבא ההגנה לישראל

8. להלן מספר פעולות שהחיל הגדיר ומיישם לקיום תהליכי ההתקשרות ברוח הפקודות וההנחיות בנושא:

כנס מודעות - קיום כנס שנתי בנושא "היבטי חוק ואתיקה ברכש" לאוכלוסיית המפקדים וקציני הפרויקטים בלהק ציוד (לצ"ד). בכנס מציגים את הנושא גם אנשי לצ"ד וגם אנשי רכש ממנה"ר. בוצע בשנת 2006 והחל משנת 2010 הוגדר למימוש שנתי קבוע.

הכשרת קצין הפרוייקט - שילוב נושא הטיפול והאתיקה ברכש בקורס הכשרת קציני הפרוייקט. יש לציין כי הנושא נלמד גם בעבר במסגרת הקורס אך מקבל עתה משנה תוקף וחידוד.

מבחני ידע - מבחן ידע שנתי (עם ציון אישי המופץ למפקדים) לקציני פרויקטים, קציני מטה מקצועיים ולמנהלי פריטים במטה החיל. המבחן בוחן את היבטי הידע של הקצינים בתחום אחריותם וכן בעבודה מול משרד הביטחון בהיבטי תהליכי הרכש. מבחן ראשון לקציני פרויקטים וקציני מטה מקצועיים התקיים בשנת 2010 והפך לתהליך שנתי קבוע.

הצהרת יועצים - מכתב הצהרה ליועץ שכור בדבר איסור השימוש במשאבי החיל ובכלל זה במשאבי הרשת הדיגיטלית לצורך ביצוע פעילות פרטית או עסקית שאינה נוגעת לעבודתו המקצועית הישירה כיועץ. הוכן מכתב שהוצג ואושר על-ידי משרד הביטחון, כלל היועצים הקיימים בתחום התוכנה חתומים עליו וכן כל יועץ חדש.

ועדת יועצים חילית – בהתאם לעבודת מטה שנערכה בצה"ל ובמשרד הביטחון, הנוגעת להעסקת יועצים, ולטיוטת פקודת מטכ"ל שנכתבה

בנושא, הינחה אג"ת על קיומה של וועדת יועצים חילונית, החל מינואר 2011. בראש וועדת היועצים החילונית יעמוד רמ"ח תאו"ם בלצ"ד. ועדה זו תורכב ממספר נציגים בהם יועץ משפטי, נציגי להק כוח אדם (לכ"א), תכנון וארגון (תוא"ר) ומינהל תקציבים ובקרה (מת"ב). הוועדה תיבחן היבטי התקשוריות להעסקת יועצים טרם העברת הבקשה למשרד הביטחון (לרבות חשש לניגוד עניינים, בחינת יחסי עובד-מעביד, תקופת צינון וכו'). וועדה זו תדון בהעסקתם של כלל היועצים בחיל לרבות יועצי מחשב.

הנחיות סגן הרמטכ"ל:

אג"ת יגדיר שבפרויקטים מעל סכום מסוים, יהיו ללא מכרז אך ורק באישור סגן הרמטכ"ל.

אג"ת יגדיר בפרויקטים מעל סכום מסוים, את משך התפקיד של בעלי התפקיד בשירות סדיר המשרתים בהם, זאת על מנת להקנות יציבות מקצועית.

אג"ת יגדיר המלצות באשר למומחי תוכן המשתחררים משירות. אגף התקשוב יציג עבודה בנושא עולם היעוץ התקשובי במהלך רבעון א' 2011.

## אבדני אפסניה בצה"ל

### הגוף המבוקר: צבא ההגנה לישראל

#### ליקוי

1. עשרות פקודות מטכ"ל שונות ועשרות הוראות קבע אגפיות (להלן - הק"א) של אט"ל עוסקות בהיבטים שונים הנוגעים לטיפול במלאי אפסניה ובייחוד אפסניה אט"לית, ובכלל זה להיבטים שונים הרלוונטיים למניעת אבדן ולטיפול בו לאחר שהוא נוצר. בשנים 2006 ו-2007 נעשתה באט"ל עבודת מטה לבחינת הצורך בעדכון הפקודות וההוראות בתחום זה אשר אט"ל אחראי להן. נמצא כי בינואר 2010 כ-52% מפקודות מטכ"ל וכ-14% מהוראות הקבע של אט"ל, שיש להן נגיעה לניהול המלאי ונכללו בין ההוראות והפקודות שעדכון נבחן בעבודת המטה, לא היו מעודכנות, אף על פי שחלק ניכר מהן אמורות היו להתעדכן במסגרת תכנית העבודה באט"ל כבר בשנים 2006 ו-2007.

#### תגובה

#### צבא ההגנה לישראל

1. מופו כלל הפקודות וההוראות בנושא, פקודות שאינן רלוונטיות בוטלו או אוחדו עם הוראות אחרות. נכתבה תוכנית עבודה משוחזרת לשנים 2010-2012 בה שולב עדכון של כלל הפקודות וההוראות. להלן עדכון הטיפול בהוראות ובפקודות:  
 פקודות מטכ"ל (פ"מ) – סה"כ קיימות 77 פ"מ הקשורות לניהול המלאי כדלקמן:  
 29 פקודות מעודכנות.  
 8 נמצאות בעבודת מטה מתקדמת לעדכון.  
 40 פקודות נוספות שטרם החלה עבודת מטה לגביהן (51.9%) – על-פי תוכנית העבודה יעודכנו עד סוף שנת 2011.  
 הוראות קבע אט"ל (הק"אות) - סה"כ קיימות 64 הק"אות הקשורות לניהול המלאי כדלקמן:  
 40 הק"אות מעודכנות.  
 5 נמצאות בעבודת מטה מתקדמת לעדכון.  
 19 הק"אות שטרם החלה עבודת מטה לגביהן (29.7%) – על-פי תוכנית העבודה יעודכנו עד סוף שנת 2011.

#### ליקוי

2. נמצאו ליקויים בתחום ניהול המלאי ביחידות צה"ל, ובכלל זה בתחום ביצוע ספירות המצאי, באופן הטיפול באבדן לאחר גילוי ובמידת מעורבותם של מפקדים בשליטה על המלאי.

## תגובה

2.

על פי הניסיון המצטבר ומיפוי תמונת המצב ביחידות צה"ל, נקודות הכשל בתחום ניהול המלאי הינן: מקצועיות בעלי תפקידים, ביצוע ספירות, טיפול בדיווחי חוסר ישנים ובדיווחי חוסר שטרם הסתיים בהם הטיפול.

מקצועיות בעלי תפקיד - בחציון ב' שנת 2010 עודכנו ותוקפו כלל מערכי השיעור המועברים בבה"ד 6 בנושא ניהול המלאי, היקף ההרצאות גדל ומוסדה תכנית הכשרה מקצועית לקורסי הקצינים והנגדים, התכנית ממומשת בשנת 2011.

כמו כן בשנת 2010 מוסדו מפגשים מקצועיים בין המטכ"ל לפיקוד/אוגדה/ חטיבה לצורך שיפור הידע המקצועי והטמעת הפקודות וההוראות בתחום ניהול המלאי.

ספירות מצאי - אט"ל מפרסם אחת לשנה הנחיות לתכנון של ספירות המצאי, בהמשך לכך, מאשר רמ"ח הלוגיסטיקה את תוכנית הספירות לפקמ"רים ולכלל צה"ל. מערכת הבקרה אחר מימוש התוכנית הינה ברמה חודשית ומציגה כל חריגה בספירה. מימוש התוכנית מאפשר הידוק השליטה על המלאי. עמידה בתוכנית ואופן ביצוע הספירה הינם נושאים המבוקרים על-ידי צוותי הביקורת של אט"ל ומקל"ר.

דיווחי חוסר - מחלקת הלוגיסטיקה עוקבת ומטפלת אחר מקרי חוסר ישנים כחלק מגיבוש נתוני החוסר בכלל צה"ל. במסגרת עיסוק זה מנחה מחלקת הלוגיסטיקה על אופן הטיפול בחוסרים הישנים תוך תחקור מקצועי ופיקודי של יחידות ובעלי תפקידים. בקרה זו מבוססת על מעקב עיתי אחר טופסי 1065 (דיווחי חוסר) שהטיפול בהם טרם הושלם ברמות השונות.

בשנת 2011 יוקם מדור ניהול המלאי במפקדת קצין לוגיסטיקה ראשי (מקל"ר) שיהווה מוקד ידע לנושא ניהול המלאי בכלל צה"ל וירכז את כל מה שקשור להיבטי בניין הכח בנושא ניהול המלאי.

במהלך שנת 2010 פעלו מספר ועדות של חיל הלוגיסטיקה שעסקו בנושאי ניהול המלאי - תורה, ארגון, כוח אדם, הכשרות ואמצעים ובבניית תמונת מצב ניהול המלאי בצה"ל בהיבטים השונים. תוצרי הוועדות יוצגו בימים הקרובים לקצין לוגיסטיקה ראשי ולאחר אישורם תיקבע תכנית פעולה למימוש התובנות במסגרת תוכנית עבודה החילונית. להלן כיווני הפעולה המסתמנים בנושא ניהול המלאי:

תפוחת מערכת מדידה ל"איכות ניהול מלאי" שתגדיר בצורה אחידה את המדדים הנדרשים, יקבע ציון ומשקל לכל מדד ויבנה כלי בקרה אחיד לניהול המלאי ברמות השונות בכלל הצבא. תיערך פעילות להכשרת המפקדים האג"מיים בתחום הניהול, הפיקוח והבקרה על ניהול המלאי. יוקם צוות הטמעה שיבצע הדרכות וחניכה ביחידות.

## ליקוי

3. במרכזי אט"ל יש ליקויים חמורים זה שנים רבות באופן שבו מנוהל מלאי האפסניה הייעודית שלהם, ובכלל זה: היעדר תורה אחידה לניהול מלאי ולביצוע ספירות מצאי לכלל המרכזים, היעדר שליטה על עודפים וחוסרים, ליקויים בביצוע ספירות מצאי, היעדר בקורות ניהוליות לספירת פריטי צל"ם ואי-הגשה מסודרת של טפסים לדיווח על חוסר.

## תגובה

3. הצוות סיים את הפעילות שתוכננה במסגרת עבודת מטה ניהול המלאי לשנת 2010.  
 תוצרי העבודת מטה מתמקדים במספר מישורים כדלקמן:  
 בניית תוכנית עבודה כמותית הניתנת למדידה בתחום ניהול המלאי במרכזים הכוללת את העקרונות הבאים:  
 ספירות - תוכנית ספירות שנתית מפולחת למחסנים המבוקרת על-ידי המטה.  
 תהליך סדור לטיפול באי-הלימה במלאי תוך ביצוע בקרה.  
 תהליך סדור ומבוקר לביצוע המרות תוך יישומו במערכות המידע.  
 פיזור מלאי – תכנית פיזור מלאי בין המרחבים ובתוך כל מרחב, המשמרת ומשפרת את שרידות המלאי תוך התחשבות בצפי קבלות וניפוקים.  
 השאלות - תוכנית החזרת פריטים מהשאלות ותהליך בקרה.  
 שימור - תוכנית שימור פריטים על ציר הזמן.  
 פילוח מלאי - תהליך סדור לפילוח ערך המלאי לפי סוגי המלאי.  
 פסילות, השמדות ומכירות - תוכנית מפורטת על ציר הזמן לטיפול במלאי המיועד לפסילה/השמדה או למכירה.  
 מדדים - הצגת המדדים המרכזיים בתחום ניהול המלאי, פרמטרים לחישוב ויעדים.  
 גובשה תכנית לביצוע עבודות מטה לקידום נושאים מרכזיים, להלן עיקרי התוכנית לשנת 2011:  
 פילוח מלאי: יצירת אחידות באופן המדידה ומיסוד תהליך מטה.  
 שימור המלאי: בחינת תהליכי השימור הנדרשים על-פי ההנחיות הטכניות וגיבוש תוכנית עבודה על בסיס הנחיות אלו ואילוצי המשאבים.  
 פסילות והשמדות: הסדרת תהליכי הבקרה המשקיים בהתאם לפקודות ולהנחיות הטכניות.  
 מדדים: יצירת סט מדדי מטה גנריים המשקפים באופן יעיל את תהליכי ניהול המלאי במרכזים.  
 נותחו תהליכי אי הלימה במלאי וגובשה תכנית יישום לטיפול בנושא.  
 בנוסף, גובשה מתודולוגיה לתכנון תוכנית העבודה לתחום ניהול המלאי והאחסנה בכל גוף ביצוע. מתודולוגיה זו מאפשרת לתכנן את מתאר המשימות למערך האחסנה הנגזר מתוכנית ניהול המלאי של

המרכז (ניפוקים/קבלות, ספירות, טיפול במלאי, פיזור מלאים) למול היקף פוטנציאל כוח האדם במערך האחסנה. הוגדר בעל תפקיד בחטיבת הלוגיסטיקה הממונה על בקרת תכנית הספירות וטיפול באי ההלימה במרכזי אט"ל.

## ליקוי

4. לכ-78% מנגדי הלוגיסטיקה ששירתו ביחידות היבשה ובאט"ל בתקופת השירות הראשונה שלהם בשירות קבע והעוסקים בתחום ניהול המלאי אין כל ניסיון קודם בתחום זה. למשל חסרים להם הידע והניסיון המקצועיים הנחוצים לשם הטיפול הנדרש בפריטי המלאי לסוגיהם השונים.

## תגובה

4. הרמה המקצועית של נגדי לוגיסטיקה - כלל הנושאים שסוכמו במסגרת עבודת המטה להעלאת רמת המקצועיות של אנשי הלוגיסטיקה ימומשו במסגרת תוכנית העבודה של חיל הלוגיסטיקה לשנת 2011. הוגדרו בעלי תפקידים לטיפול בנושא ניהול המלאי בכל הרמות. בחיל הלוגיסטיקה מוקם בימים אלה מדור ניהול המלאי, אשר תפקידו לרכז את כלל הנושאים בהיבטי בניין הכוח בנושא ניהול המלאי. מדור זה יהווה מוקד ידע בתחום ניהול המלאי לכלל יחידות צה"ל.

## ליקוי

5. נמצא כי היקפם של איזוני הרישומים באט"ל וביחידות צה"ל גדול ביותר ביחס להיקף האבדנים המדווחים; וכי יחידות צה"ל פועלות, הלכה למעשה, להקטין חוסרים באמצעות פעולות לאיזוני רישומים בלי שמתנהל כל מעקב אחר היקפם, הסיבות להיווצרותם ותדירות היווצרותם. לדוגמה, שווי כלל האבדנים שעליהם דיווח אט"ל לשנת 2009 הסתכם בכ-45.5 מיליון ש"ח.

## תגובה

5. מתבצעת בקרה אחר מימוש תוכנית הספירות, דיווחי חוסר, אופן הטיפול בחוסר, סגירת דיווחי חוסר, ביצוע פעולות רישום כגון חיוב עצמי וביטולו ותנועות מלאי נוספות. גובשה תכנית למעקב אחר איזון הרישומים באמצעות דוחות חודשיים ובשנת 2011 ימוסד תהליך של תחקור וניתוח איזוני רישומים. רמ"ח הלוגיסטיקה יקיים סיכום רבעוני בנושא איזון הרישומים על-מנת לעמוד על היקף ביצוע האיזונים ביחידות צה"ל, המגמות והפעילויות הנדרשות לביצוע, כולל טיפול בחריגים.

## ליקוי

6. לפי הנחיית מחלקת הלוגיסטיקה שבחטיבת הלוגיסטיקה באט"ל, יחידות אינן רשאיות להשלים את הטיפול הנדרש בהתאם להוראות צה"ל בנתוני אבדן בהיקף של למעלה מ-100,000 ש"ח קודם שהן מיצו פעולות להפחתת החוסר. כפועל יוצא מכך לא נכללו בדוחות האבדנים של אט"ל לשנת 2009 נתונים על כ-10% מהאבדנים שדווחו בפועל בשנה זו.

## תגובה

6. הנהל לדיווח מקרה חוסר ולבקרה המטכ"לית המופיע במסמך מחלקת הלוגיסטיקה הוטמע בהק"א 5.09 על-פי הכללים והנהלים לעדכון ההוראות.  
פ.מ. 52.0301 העוסקת בנושא זה נמצאת בסבב התייחסויות.

## ליקוי

7. אט"ל אינו כולל בדיווחי האבדנים שלו נתונים על כלי נשק ועל אמצעי לחימה מסוג מסוים שאבדו ובסופו של דבר נמצאו. ניתוח נתוני האבדנים שבמסגרתו מובאים בחשבון גם הפריטים שאבדו ונמצאו בסופו של דבר מלמד כי שלא לפי המגמה המסתמנת לנוכח נתוני אט"ל, הרי שבין שנת 2008 לשנת 2009 חלה עלייה של כ-4% במקרי האבדן של כלי נשק, ולא ירידה של כ-12% בהיקף זה.

## תגובה

7. דוח האובדנים החודשי יוצגו גם אירועי חוסר בצידוד לחימה מבוקר (צל"מ) שבהם הפריטים נמצאו לאחר שדווחו כחוסר/אובדן.  
דיווח על אובדן ציוד ייעודי - אין בסמכות אט"ל לקבוע מדיניות באשר לאופן הצגת נתוני החוסר של הגופים באשר לצידוד הייעודי – התחום יישאר באחריות הגופים כפי שנהוג כיום.  
מספרי השוואה - תורת ניהול המלאי ליחידות צה"ל פורסמה במעמד ארעי מחייב באוקטובר 2009. כתיבת תורת ניהול המלאי למרכזי אט"ל צפויה להסתיים בשנת 2011.  
בוצע מיפוי של כלל מקרי האובדן הישנים שלא ניתן להם פתרון במשך שנים. במהלך שנת 2010 טופלו ונסגרו כ-70% מכלל המקרים והטיפול ביתרה ייעשה במהלך שנת 2011. בשנת 2010 הועמקה הבקרה על תנועות חריגות המוזרמות למערכת האישורים לצורך איזון רישומים, תנועות אלו אותרו וטופלו/ נדחו בהתאם על-ידי מחלקת הלוגיסטיקה באט"ל. דוח האובדנים החודשי שופר. אחת לשבוע מנותחים כלל אירועי האובדן ביחידות צה"ל והחל מדצמבר 2010, לצד דו"ח האובדנים, מוצגים גם נתוני עודפי האפסניה

החריגים. החל משנת 2011, תתקיים אחת לחציון ועדת היגוי עליונה בנושא ניהול המלאי בצה"ל, בראשות רח"ט לוגיסטיקה. הועדה תעסוק בניתוח המגמות בתחום אובדני האפסניה ובגיבוש דרכי פעולה מומלצות להתמודדות עם תופעת האובדנים. בוצעו במערכות ניהול המלאי שינויים ושיפורים במערכת ה"נשק בידי אזרחים" ובמערכת הדיווח על עודפי אפסניה.

## ליקוי

8. בהתאם להוראות הצבא, ניתן למסור נשק צבאי לאזרחים הנמנים עם תושבי יישובים המשתתפים בהגנה מרחבית ביישובם. נמצא כי מאז שנת 2006 ועד סוף שנת 2009, במשך למעלה משלוש שנים, לא מימשה מפקדת קצין המשטרה הצבאית הראשי את אחריותה בנוגע לטיפול בבקשות אזרחים לנשיאת נשק צבאי; כי חטיבת המבצעים אפשרה את התנערות מקמצ"ר מממוש אחריותה זו; וכי באט"ל היו ליקויים בבקרה המרכזית על נשק צבאי בידי אזרחים. בפרק הזמן האמור ובמהלך הביקורת היו ליקויים חמורים בהליך ההרשאה, שגרמו לעיכובים ממושכים במתן האישורים, ונפגע הפיקוח על כלי הנשק הצבאיים שהוקצו לאזרחים.

## תגובה

8. סגן הרמטכ"ל הנחה לקיים בחינה כוללת של נושא מסירת נשק בידי אזרחים. בשנת 2010 נעשו פעולות לשיפור הליכים בהיבטי הבקרה, משכי הטיפול ויחסי הגומלין עם הרשויות שמחוץ לצה"ל. צה"ל פועל ויפעל לקידום הנושא ויבצע בקרה אחר מימוש כלל המשימות להן התחייב.

## **פעילותם של צה"ל ושל משרד הביטחון בתחום הגנת הסביבה בצה"ל**

### **מעקב מורחב**

**הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, המשרד להגנת הסביבה, משרד החינוך, משטרת ישראל, צבא ההגנה לישראל**

#### **ליקוי**

1. במועד המעקב, כשש שנים לאחר מועד סיומה של הביקורת הקודמת, נמצא כי לא יושמה כנדרש החלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, מספטמבר 2004, שהתקבלה בעקבות ממצאי הביקורת הקודמת, ולפיה צה"ל, משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה, ירכזו יחד עבודת מטה להרחבת שיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון ובין המשרד להגנת הסביבה בנושאים שנבדקו. למשל, נמצא כי צה"ל עדיין אינו מוסר למשרד להגנת הסביבה מידע באופן מסודר ובהתבסס על הנחיות הקובעות את היקף המידע, את תכנון ואת מועדי מסירתו; וכי לא הוסדר נושא הפעלת סמכויות הפיקוח והאכיפה של מפקחי המשרד להגנת הסביבה במתקני צה"ל, כדי לאפשר למשרד להגנת הסביבה לבצע פיקוח אפקטיבי בצה"ל.

#### **תגובה**

#### **משרד הביטחון**

1. מערכת הביטחון העלתה את נושא איכות והגנת הסביבה לסדר היום בדרגי ההנהלה הבכירים. בשלהי שנת 2009 וכן במהלך שנת 2010 קיימו שני מנכ"לי המשרד (בוכריס – המנכ"ל היוצא, ושני המנכ"ל הנוכחי) מספר פגישות עם גורמים בכירים במשרד להגנת הסביבה, לרבות המנכ"ל, וגיבשו הסכמות והסדרות שונות בנושא. במהלך 2010 היה טיפול אירגוני בהסדרת ובריכוז האחריות לכך, הן בצה"ל והן במשרד כדלהלן: רח"ט תשתיות שבאגף אמו"ן מוגדר היום כרח"ט הגנת הסביבה ואחראי לקידום הנושא. באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (אט"ל) בצה"ל הוקם מינהל להגנת הסביבה בראשות קצין בדרגת סגן אלוף. מתקיימים מפגשים חודשיים קבועים של הרפרנטים במערכת הביטחון עם סמנכ"ל המשרד להגנת הסביבה. ר' המינהל הצבאי מוזמן בקביעות לפגישות ראשי מחוזות של המשרד להגנת הסביבה. מתקיימת פעילות שוטפת להעברת דוחות על אירועים חריגים בתחום זה, למשרד להגנת הסביבה. קויימו השנה ביקורים מתואמים של האגף לחומרים מסוכנים במשרד להגנת הסביבה בצה"ל וסוכמו נהלי דיווח, בדיקה ותקינה מוסכמת. עם אישור הצעת החוק לאכיפה סביבתית תפעל מערכת הביטחון להטמעת הנושא

בנהלים וההוראות. בצה"ל גובשה תוכנית רב שנתית (תר"ש) בנושא, בשם: "צה"ל שומר סביבה" ואומץ תקן בינלאומי 14001 לנושא הגנת הסביבה.  
צפי לסיום – עד סוף שנת 2011.

## **תגובת צבא ההגנה לישראל**

1. במהלך שנת 2010 נערכו שני ביקורים ביחידות צה"ל לאחר תיאום עם ראש אגף חומרים מסוכנים במשרד להגנת הסביבה. בעקבות ביקורים אלו נקבע על-ידי ראש אגף החומרים המסוכנים כי ניהול החומרים המסוכנים ואחזקתו בצה"ל מתנהל בצורה איכותית ובמדיניות מסודרת תוך הקפדה על נהלים. צה"ל מקיים עבודת מטה סדורה בתחום הגנת הסביבה מול המשרד להגנת הסביבה. עד כה הועבר מידע נדרש בתחום האסבסט, בדיקות אטימות מיכלים, תחנות ומתקני דלק. כל מידע נוסף הנדרש על-ידי המשרד, מטופל ומועבר בהתאם במגבלות בטחון מידע. צה"ל גיבש נוהל לאכיפת דיני סביבה במחנות צה"ל על-ידי מפקחי המשרד להגנת הסביבה. הנוהל יוטמע בצה"ל לאחר שהצעת החוק בנושא אכיפה סביבתית תעבור בכנסת.

## **תגובה המשרד להגנת הסביבה**

1. במהלך השנים האחרונות מקיים האגף לחומרים מסוכנים (חומ"ס) במשרד להגנת הסביבה פעילות שוטפת ואינטנסיבית מול מערכת הביטחון וצה"ל בנושא חומרים מסוכנים, החל משלב אחסנת החומרים המסוכנים, העיסוק בהם, מניעת אירועי חומרים מסוכנים וסילוק פסולת חומרים מסוכנים. לאור העלייה במודעות הסביבתית בצה"ל והפעילות המשותפת, חל שיפור משמעותי בהתנהלות הצבא בתחום הסביבתי וקיימת נכונות אמיתית לשיתוף פעולה וליישום הדרושות. צה"ל מחויב בהחזקת היתר רעלים לעיסוק בחומרים מסוכנים, אולם העיסוק בחומרים מסוכנים במערכת הביטחון, כתוצאה ממגוון החומרים ופיזורם במרחב, שונה מאופן העיסוק בחומרים אלה בתעשייה. שוני זה, מחייב את המשרד לבחינה ולמציאת הדרך המתאימה ביותר למתן היתר רעלים לחומרים מסוכנים בצה"ל. דרישה ומחויבות זו הועברה לצה"ל ומערכת הביטחון החלה בהיערכות ליישום דרישות המשרד. יש לציין, שכל התעשיות הביטחוניות בישראל מחזיקות בהיתרי רעלים בתוקף. בשנה האחרונה נערכו דיונים על ידי המשרד עם האגף לטכנולוגיה ולוגיסטיקה בצה"ל ופיקוד העורף ונערכו סיורים במחנות צה"ל השונים לבחינת אופן מתן ההיתרים. בימים אלה, נבחנות החלופות השונות למתן היתרי רעלים לרבות מתן היתר לבסיס או לחיל או למרחב גיאוגרפי.

במהלך הדיונים והסידורים נפגשו נציגי המשרד עם מפקדי בסיסים ועם האמונים בבסיסים על הגנת הסביבה שהציגו את הפעילויות הננקטות בבסיס בתחום הסביבתי בכלל ובנושא חומרים מסוכנים בפרט. במהלך הסידורים, נציגי המשרד התרשמו מאופן אחסון החומרים המסוכנים ופסולת החומ"ס וכן, במקומות מסוימים, מאופן העיסוק והשימוש בהם.

סוגיה נוספת הנמצאת בימים אלה בדיונים ובבחינה, הינה סוגיית היעדר מסד נתונים הכולל את כל החומרים המסוכנים ופסולת החומרים המסוכנים בצה"ל ומיקומם במרחב. לאחרונה הקימה מערכת הביטחון מערכת חומרים מסוכנים צה"לית, בה יוזנו כל הנתונים אודות החומרים המסוכנים בהם משתמשים בצה"ל ומיקומם. קיימת נכונות של הצבא לצירוף המשרד למערכת זו והקמת מערכת חומרים משותפת לשני הגופים ובימים אלה מתקיימים דיונים מקצועיים לאופן הפעלת המערכת.

סוגיית הטיפול באירועי חומרים מסוכנים, נמצאת בשלבי הכנה אחרונים. הוכן נוהל משותף לטיפול בחומרים מסוכנים בעת שגרה ובעת חירום בין המשרד להגנת הסביבה ופיקוד העורף שצפוי להפוך למחייב בשבועות הקרובים.

פעילויות וסוגיות שהועלו במסמך זה, הוכנסו כחלק מתוכנית העבודה של אגף חומרים מסוכנים לשנת 2011.

## ליקוי

2. צה"ל לא קבע לוח זמנים לטיפול במפגעים הסביבתיים הרבים שהצטברו במשך השנים ונגרמו גם בגין התשתית הישנה של מחנות צה"ל. במצב זה לא ניתן ליישם את התכנית הרב-שנתית להגנת הסביבה שצה"ל הכין בשלמותה, וככל שיתמשך הטיפול במפגעים הסביבתיים ייגרמו נזקים כבדים יותר לסביבה, שחלקם בלתי הפיכים, ועלות הטיפול במפגעים אלה תלך ותגדל.

## ליקוי

3. אחד המפגעים הסביבתיים הקשים, שהולך ומחמיר ככל שהזמן עובר, הוא זיהום נחלים ומקורות מים במדינה משפכי ביוב של בסיסי צה"ל. במועד סיום הביקורת – לא נשלם הטיפול במפגע זה.

## תגובה

### משרד הביטחון

3. כבר במהלך 2010 החליטה הממשלה (החלטה מס' 1770) להטיל על שר הביטחון לבצע את התכנית הרב-שנתית, שהכין צוות בין-משרדי, בראשות המינהל לתשתיות ביוב במשרד התשתיות הלאומיות,

לחיבור מחנות צה"ל לפתרונות ביוב ולחיבור עשרות רבות של מחנות צה"ל למערכות ביוב. מדובר בתכנית המתפרסת לתקופה של חמש וחצי שנים, בעלות כוללת של למעלה מ- 400 מיליוני ש"ח. הפרויקט ימומן מתקציבי משרדי הביטחון והגנת הסביבה.

### תגובה

#### צבא ההגנה לישראל

2-3. הרמטכ"ל מינה את ר' אט"ל להוביל בצה"ל את התהליך שבמסגרתו גובשה תוכנית כוללת לטיפול בנושא. אושרה התר"ש "צה"ל שומר סביבה" בסך של מיליארד ש"ח לטיפול בכל מפגעי הגנת הסביבה בצה"ל בפריסה ל-15 שנה. התוכנית כוללת טיפול במפגעי עבר לרבות חיבור עשרות רבות מחנות צה"ל לביוב, טיפול במפגעי אסבסט ותשתיות דלק ומניעת מפגעים עתידיים. התוכנית מתוקצבת ומגדירה לוי"ז לטיפול במפגעים.

### תגובה

#### המשרד להגנת הסביבה

2-3. המשרד להגנת הסביבה הגיע להבנות עם מערכת הביטחון בנוגע לסמכויות פיקוח ואכיפה. הסעיפים בתזכיר חוק "אכיפה סביבתית, התש"ע – 2010" שלא הושגה הסכמה לגביהם, הועלו בפני השרים הרלוונטיים. שר המשפטים הכריע לגבי הסעיפים שלא הושגה הסכמה לגביהם, נכון להיום, הליך החקיקה טרם הושלם מטעמים שונים. כפועל יוצא גם הנוהל שהוזכר בדוח אינו בתוקף משום שנסמך על יישום החוק.

המשרד מבקש לציין כי חל שיפור רב בשיתוף הפעולה והעברת המידע עם הקמת המינהל לאיכות סביבה באט"ל. כמו-כן חל שיפור בהעברת מידע בדבר דיווחים על אירועי דליפה וזיהום, ולוחות הזמנים התקצרו למספר ימים. עם זאת, נדרש שיפור נוסף כך שאירועים כאלו ידווחו באופן מיידי למשרד. בכל הנוגע להעברת מידע שאינו קשור לאירועים מסוג זה: צה"ל עדיין אינו מעביר למשרד מידע בקצב סביר עקב בעיות ביטחון שדה, והמשרד נאלץ להמתין חודשים ארוכים למידע שביקש, לצורך סקר שהוזמן על-ידי המשרד במימון משרד האוצר להערכת עלויות סקירה ושיקום של קרקעות צה"ל. מדובר במידע כללי ולא ספציפי פר-בסיס, עם זאת – יש עיכובים רבים בהעברתו ולכן קיים הצורך בשיפור מיידי בלוחות הזמנים. לעיתים, מידע בדבר ממצאי זיהום קרקע בפועל (העברת דוחות סקרי קרקע) אינו מגיע למשרד כלל. כך למשל, דוח סקר שביצעה מערכת הביטחון באחד מבסיסי חיל האוויר במרכז הארץ הועבר באופן חלקי בלבד, וזאת לאחר שנה וחצי של פניות חוזרות ונשנות.

חל שיפור מסוים בנושא הטיפול בקרקעות מזוהמות. משרד הביטחון פרסם מכרז שנכתב בשיתוף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה וביצע

התקשרות עם יועץ קרקע להכנת סקרי קרקע. עם זאת, התקציב שהוקצה לאט"ל לביצוע המשימה באמצעות הפעלת היועץ הינו מצומצם ביותר (מספר מיליוני שקלים בלבד), הפעלת היועץ מותנית בתקציב שאמור להגיע על-פי החלטת צה"ל ממפקדי היחידות מתוך כלל התקציב המוקצה להן. משמעות החלטה זו בפועל, היא שהסקרים והטיפול בקרקע המזוהמת אינם מתבצעים. נראה כי, שיקום הקרקע אינו עומד בראש סדר העדיפות של מפקדי היחידות, לדוגמה בהשוואה לתקציב המיועד לרווחת החיילים, ולכן היקף ניצול היועץ מצומצם מאד וכן גם סקירת הקרקע ושיקומה בבסיסי צה"ל.

לנושא המפגעים הסביבתיים - צה"ל אמנם מיפה את המפגעים הסביבתיים ואף אושר תקציב רב שנתי על-ידי הרמטכ"ל ברם, התקציב אינו כולל שיקום קרקעות מזוהמות (עלות משוערת 722 מלש"ח). זאת על אף שזיהומי הקרקעות גורמים במקרים רבים גם לזיהום מקורות מים בדלקים, מתכות, ממסים אורגניים ועוד.

לנושא חיבור מחנות צה"ל לביוב - מיפוי המפגעים אמור להסתיים בחודש מאי 2011 (כשנה לאחר החלטת הממשלה בנדון) ורק לאחריו ניתן יהיה לאשר תכנית פרטנית מדויקת לנושא חיבור המחנות כנדרש. בנוסף, יש להדגיש כי הסכום שהוקצב במסגרת החלטת הממשלה, אינו כולל את ההשקעות הנדרשות בתחום המחנות עצמם ועל-כן על הצבא להיערך לטפל בנושא זה במקביל לחיבור המחנות כאמור בתכנית.

המשרד להגנת הסביבה דורש כי במסגרת יישום החלטת הממשלה בנושא חיבור מחנות צה"ל לפתרונות ביוב שהשפכים שהינם בחלקם שפכים תעשייתיים מאחר והם מכילים דלקים, מתכות וממסים בשל פעילות תחזוקתית ומבצעית, יעמדו באיכויות המותרות להזרמה למערכת הביוב הציבורית לפי הוראות התקנות שהתקין המשרד לרבות התקנת מפרידי שמן/מים. כמו כן יש לבצע, לאחר חיבור מחנה צה"ל למערכת הביוב, סקרי קרקע בבריכות העפר המחלחלות ובורות הספיגה, ולבצע בהם שיקום לפי הנחיות המשרד ובאישורו לכל תוכנית.

עדיין קיימת בעיה חמורה בנושא הטיפול בקרקעות מזוהמות לרבות מהבחינה התפיסתית, מאחר וצה"ל מפנה ועוזב בסיסים ומעבירם למשרד הביטחון (לידי מחלקת נכסים) והמשרד מעבירם בחזרה למינהל בלא שהקרקע נבדקה ושוקמה. זאת, גם כשקיים חשד מבוסס לזיהום וידוע בוודאות שיש זיהום. (דוגמה: מש"א בית דגן, בסיס חיל האוויר בלוד, מחנה כורדני). על מערכת הביטחון לטפל לאלתר בבסיסים אלה. בסיס חיל האוויר בלוד הועבר לאחרונה על-ידי המדינה בחלקו לידי התעשייה האווירית בלא שהקרקע תשוקם וכך קרקע מזוהמת עוברת מיד ליד והזיהום מתפשט בקרקע ולמקורות מים באין מפריע.

במסגרת פינוי והעברת בסיסי צה"ל גדולים דרומה, דורש המשרד את ביצוע סקרי הקרקע ושיקומה טרם העברת הקרקע מצה"ל למשרד הביטחון (לידי מחלקת נכסים) ומשרד הביטחון-חזרה למינהל. כמו כן

המשרד דורש כי עלויות הסקרים ייכללו כחלק מעלויות הפירוק והמעבר.  
יצוין כי גם בבסיסי חיל האוויר על אף נתוני דליפות הדס"ל לאורך הקווים בבסיסים (עשרות ק"מ קווים בכל בסיס), לא נעשה דבר לבדיקת הקרקע ושיקומה וקרקעות מזוהמות נותרות ללא טיפול. בבסיס תל נוף נחפרה קרקע והונחה בניגוד להנחיות המשרד במבנה סגור ללא טיפול ופינוי, זאת על-פי הנתונים שבידי המשרד.

## ליקוי

4. מאז הביקורת הקודמת פועל מרכז דלק, הכפוף לאט"ל, להקטנת הזיהומים מתחנות דלק צבאיות. עם זאת, הפעילות למניעת זיהום משאר סוגי מתקני הדלק בצה"ל, כמו חוות דלק ומתקנים לרענון דלק, נמצאת רק בראשיתה.

## תגובה

### משרד הביטחון

4. בצה"ל גובשה תוכנית רב שנתית (תר"ש) לנושא, בשם: "צה"ל שומר סביבה". כמו כן אומץ תקן בינלאומי 14001 לנושא הגנת הסביבה. נושא הקטנת זיהומי הדלק, כלול בתוכנית זו וימומש בהתאמה. כמו כן קיימת הוראת פיקוד עליון (הפ"ע) לנושא איכות הסביבה וקיימת הוראת משרד הביטחון חדשה (המ"ב) בנושא הגנת הסביבה הנמצאת לקראת פרסומה (בסבב חתימות).

## תגובה

### המשרד להגנת הסביבה

4. המשרד מציין כי חל שיפור בכל הקשור לפעילות מרכז דלק למניעת זיהום מדלקים בתחנות דלק (צומצמו מאד מספר התחנות הפעילות ונסגרו כ- 150 תחנות תדלוק), תחנות פעילות עוברות שדרוג, מבוצעות בהן בדיקות אטימות הן במיכלים תת-קרקעיים והן בצנרת תת-קרקעית. בוצעו פעולות למניעת זיהום קרקע, בין היתר על-ידי שמן משומש. שודרגו מרכזי טיפול וניתנו אמצעים למניעת זיהום במהלך פעילות מבצעית. עם זאת עדין אין התקדמות בשאר מתקני הדלק בצה"ל.

## ליקוי

5. במעקב בדק משרד מבקר המדינה את הפעילות בנושא ההגנה על הסביבה במפקדת פיקוד הצפון, במפקדת פיקוד הדרום ובמפקדת זרוע האוויר והחלל. נמצא כי בשנים האחרונות גברה מודעותם של גורמים אלה לנושא הגנת הסביבה, וכי מאז הם פועלים לקידום הטיפול בנושא. עם זאת, פעילות

זו אינה מבוססת על תכנית רב-שנתית או על תכנית אב, אלא על תכנית שנתית שיישומה מותנה בהקצאת תקציב לכך בכל שנה. לדעת משרד מבקר המדינה, מצב זה עלול להקשות על הטיפול בכל המפגעים הסביבתיים בתוך פרק זמן סביר.

#### תגובה משרד הביטחון

5. בעבודת מטה ותקינה מול הפיקודים המרחביים והזרועות תוקנן תקן לקצין מטה בדרגת סרן, הכפוף ומונחה על-ידי קצין הלוגיסטיקה הפיקודי/זרועי.

#### תגובה צבא ההגנה לישראל

5. במסגרת התוכנית "צה"ל שומר סביבה" הוחלט כי תקן 14001 יהווה תקן מחייב ביחידות צה"ל רלוונטיות. התקן מיושם במרבית יחידות חיל האוויר, בכלל יחידות אט"ל ובמרבית מיחידות חיל הים. במהלך שנת 2011 תיבחן ישימות התקן ביחידות נוספות.

#### ליקוי

6. הוועדה לשמירת איכות הסביבה במערכת הביטחון, שאמורה לפעול במסגרתו, כמעט לא פעלה, ולפיכך השפעתה על הנעשה בצה"ל בתחום השמירה על הסביבה הייתה מזערית, אם אכן הייתה לה השפעה כלשהי בתחום. במועד סיום המעקב, כשש שנים לאחר סיום הביקורת הקודמת, עדיין לא תוקנו הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בכל הנוגע לחלקו של משהב"ט בטיפול בשני זיהומים רחבי היקף: נמצא כי לא טופל מפגע של תחמושת הטמונה בקרקעית הים באזור שממערב לקו החוף שבין חוף "צוק" ובין חוף "תל ברוך". עוד נמצא כי מאז סיום הביקורת הקודמת הפעילות של משהב"ט לטיפול בהסרת מפגע אחר - זיהום אקוויפר החוף באזור חצור בדלק סילוני - הייתה אטית מאוד ובמועד סיום המעקב נעשתה רק פעילות ראשונית לטיפול במפגע זה.

#### תגובה משרד הביטחון

6. מדובר בהטמנת תחמושת בים לפני שנים רבות (משנות ה-70) אשר כתוצאה מסחף זלגה בחורף לאזור החוף. אגף אמו"ן במשרד ימפה את הנושא ויעריך את היקפו, היבטיו המשפטיים, נזקיו הצפויים, ועלותו. ממצאים אלו יוצגו על-ידי אגף אמו"ן למנכ"ל, לצורך גיבוש החלטה. ל"ז לסיים – מחצית שנת 2011.

במסגרת רשות המים פועלת ועדה משותפת למשרדי הממשלה ומערכת הביטחון לפתרון בעיית הזיהום בבסיס חיל האויר בחצור. משרד הביטחון תיקצב 600 אש"ח לביצוע סקר להגדרת מימדי הזיהום והצעות לפתרון.

ביולי 2010 הוצגו תוצאות הסקר ופעולות שאיבה שבוצעו והועלו האלטרנטיבות הקיימות לשאיבת הדלק. דרך הפעולה הנבחרת תסוכם בחודשים הקרובים ותחל פעילות לטיפול בזיהום. התקצוב יהיה באחריות צה"ל וחיל האויר. הנושא אף נמצא בדיון בבג"צ "אדם טבע ודין".

צפי לסיום – מחצית שנת 2011.

## תגובה

### המשרד להגנת הסביבה

6. הטיפול בזיהום הקרקע והמים בבסיס חיל האויר חצור מנוהל ע-ידי רשות המים באופן איטי ולא יעיל. צה"ל טרם הגיש למשרד על אף בקשות חוזרות ונישנות תוכנית סקירה ושיקום קרקע מזוהמת הכוללת לוחות זמנים בהתייחס לכלל תחנות הדלק הפעילות והלא פעילות. בכל תחנות הדלק, לא נבדקו הקרקעות וממילא לא בוצע בהן שיקום. יתר על כן, שדרוג תשתיות בתחנות תדלוק, על מנת לעמוד בהוראות תקנות המים (מניעת זיהום מים, תחנות דלק) התשנ"ז-1997, נעשה בלא שתיבדק הקרקע בסקר קרקע ובלא שתשוקם. משמעות הדבר שתשתיות חדשות ממוקמות על גבי קרקע מזוהמת. המשרד הבהיר לאט"ל פעמים רבות כי שדרוג באופן כזה סותר את התקנות דלעיל וגם גורם לבזבוז משאבים מאחר ועלול להיווצר צורך לפרק את התשתיות החדשות בעתיד כדי לטפל בקרקע המזוהמת. אט"ל הבטיח לפרסם הוראות מעודכנות בעניין. הוראות אלו טרם הועברו לידי המשרד.

## ליקוי

7. בסקר שביצע צה"ל בשנת 2008 במחנות לא מאוישים ובמבנים לא מאוישים במחנות מאוישים נמצאו בחלק מהמחנות משני הסוגים מפגעי אזבסט: לוחות "פיקל" ולוחות שבורים של אזבסט-צמנט, שגם בהם יש סכנה לבריאות. באפריל 2009 סיכם ראש המטה באט"ל כי הטיפול במפגעי אזבסט אלה יושלם עד סוף שנת 2009. במועד סיום המעקב באפריל 2010 עדיין לא החל הטיפול במפגעים אלה, כיוון שחלק מהגופים לא העבירו למרכז הבינוי של אט"ל את התקציב הדרוש לכך.

## תגובה משרד הביטחון

7. המשרד מטפל בהסרת כלל מפגעי בנושא זה בתוכנית מתוקצבת שסיימה מתוכנן לסוף שנת 2012. במסגרת זו הוחלפו כל לוחות הפיקל וכן לוחות אסבסט, גם כאלו שנמצאו תקינים ולא שבורים. לוי' לסיום – סוף שנת 2011.

## ליקוי

8. עדיין לא פונתה מאזור קציעות פסולת אזבסט שנותרה בו משנת 2003 לאחר שצה"ל עזב כמה מחנות ששכנו באזור, אף שפסולת זו היא בבחינת סכנה לבריאות. אף שהמועצה האזורית רמת הנגב הוציאה כבר בינואר 2008 נגד בעלי תפקידים בכירים בצה"ל ובמשהב"ט צו המורה להם לסלק את כל ערמות הפסולת, ואף שבמרס 2009 פנה המשנה לפרקליט המדינה אל היועץ המשפטי של מערכת הביטחון בבקשה לטפל בנושא - הפסולת לא פונתה.

## תגובה משרד הביטחון

8. המענה הכולל מגולם בתר"ש "צה"ל שומר סביבה", המתוקצב בכמיליארד ש"ח. מרחב "קציעות" מטופל כבר משנת 2010. קיימת התקשרות עם קבלן, ומתוכנן להסתיים עד סוף שנת 2011.

## תגובה צבא ההגנה לישראל

7-8. סקר בנושא אזבסט, אשר בוצע בתחילת שנת 2008, בוצע בהתאם להחלטת ממשלה במחנות ובמבני צה"ל לא מאוישים בלבד במטרה למפות מפגעים קיימים ופוטנציאלים בתחום האזבסט על סוגיו השונים. אט"ל החל בשנת 2010 בביצוע פרויקט מיפוי נרחב הכולל את כלל מחנות צה"ל. הפרויקט מבוצע בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים באג"ת, בפריסה רב שנתית. במסגרת המיפוי מתקבלים נתונים אודות גגות וקירות חיצוניים עשויים אזבסט, כך שבעוד מספר שנים (בהתאם לתקצוב הפרויקט לפי המדרגות) תתקבל תמונת מצב מקיפה על מבנים המכילים אזבסט במעטפת החיצונית. לנושא פינוי מפגעי אזבסט מתחם בסמוך לכלא קציעות - בחודש נובמבר 2010 החלה פעילות לניקוי מתחם קציעות וזאת בתיאום ובאישור המשרד להגנת הסביבה. העבודה מבוצעת על-ידי קבלן אזבסט אזרחי המופעל באמצעות משרד הביטחון אשר החל בפינוי שברי האזבסט הקיימים במתחם. ניקוי הקרקע ופינוי ערימות פסולת מעורבת אזבסט הנמצאות במתחם, מצריכים יציאה למכרז יעודי

בנושא אשר מתבצע בימים אלו (הואיל ומדובר בעבודה שאינה תואמת את התמחות הקבלן הנ"ל). לצורך ניקוי המתחם תוקצב הפרויקט בסך 2.4 מ"ח, הפרויקט אמור להסתיים במהלך שנת 2011.

לנושא הטיפול בלוחות אזבסט בחיל הים - חיל הים השלים את צביעת כל לוחות האזבסט-צמנט בתוך חללים המוגדרים מבני ציבור. נכון לסוף שנת 2010 נותרו כ- 15,000 מ"ר לוחות אזבסט-צמנט שאינם צבועים במבנים שאינם מבני ציבור, שכן על-פי התקן לוחות שאינם במבני ציבור אינם נדרשים לצביעה.

## ליקוי

9. בנתונים שמסרו המשטרה ומטה מג"ב למשרד מבקר המדינה בנוגע למבנים של כוחות מג"ב הפועלים בפיקוד צה"ל אין הבחנה בין סוגי האזבסט, ולא ניתן ללמוד מנתונים אלה מה מצבם של לוחות האזבסט ואם נשקפת בגינם סכנה לבריאותם של חיילי מג"ב. גם צה"ל לא מיפה את המבנים של יחידות מג"ב הכפופות לו כדי לברר מהו סוג האזבסט במבנים, מה מצב לוחות האזבסט ואם יש צורך לטפל בהם. בינואר 2010 נמצא כי המשטרה עדיין לא הסירה כ-70% מלוחות האזבסט שהיו במצב התפוררות במחנות של יחידות מג"ב שהיו כפופות לה, כיוון שקבעה סדר עדיפויות חדש בנושא ביצוע פרויקטים עקב קיצוץ תקציבי.

## תגובה

### משרד הביטחון

9. צה"ל מתכנן לבצע סקר כולל בכל מתקניו לרבות אלו בתשתיות מג"ב במתקני צה"ל לאור הסקר תמומן הסרת מיפגעים אלו. לויז' לסיום – סוף שנת 2011.

## תגובה

### המשרד לביטחון פנים

9. במהלך שנת 2010 בוצעו החלפות גגות אסבסט בשבעה מתקנים המשמשים את כוחות מג"ב.

## תגובה

### צבא ההגנה לישראל

9. פרויקט מיפוי מחנות צה"ל המבוצע על-ידי אט"ל כולל בתוכו גם את המחנות והמבנים המאוכלסים על-ידי מג"ב בפיקוד צה"ל אשר יקבלו מענה זהה לכלל המבנים בצה"ל. במקביל, כמו בכל יחידות צה"ל, גם

על מפקדי כוחות מג"ב חלה חובה לפעול על פי הוראות קרפ"ר 120.020 בנושא, ועל פי מנשר רמ"ט אט"ל שהופץ לכלל מפקדי צה"ל בינואר 2010. במהלך חודש פברואר 2011 יפרסם אט"ל מנשר זה בשנית לכלל המפקדים ביחידות מג"ב בפיקוד צה"ל. במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2011, יבוצע סקר לוחות אזבסט במחנות של יחידות מג"ב הפועלות במסגרת צה"ל. הסקר מתוכנן להסתיים עד סוף שנת 2011.

## תגובה משרד החינוך

9. בשנת 2008 בוצע על ידי מינהל הפיתוח במשרד סקר אודות מבני חינוך הכוללים לוחות אזבסט. תוצאות הסקר העלו כ-450 מוסדות חינוך אשר בתחומם נמצאים לוחות כאלה. השטח הכולל של לוחות אזבסט נאמד בכ-245 אלף מ"ר שעלות הסרתו הוערכה בכ-120 מליון ש"ח.

בשנים 2009-2010 הוקצה למטרת הסרה והחלפה של לוחות אזבסט תקציב בסך 88 מליון ש"ח. תקציב זה הועבר ל-90 רשויות ובסה"כ ל-375 מוסדות. חשוב לציין כי מרבית הרשויות נדרשו להשתתף בעלות של עד 40 אחוז, על פי מצבן הסוציו-אקונומי.

בנוסף, בשלהי חודש דצמבר 2010, התקבל ממשרד האוצר סכום נוסף של 30 מליון ש"ח אשר על-פי האינפורמציה המצויה בידי המשרד יביא לסיום הימצאות לוחות אזבסט בכלל המערכת, לרבות החינוך ההתיישבותי, גני ילדים ובתי-הספר בכלל הרשויות המקומיות ובמכללות להכשרת עובדי הוראה. מינהל הפיתוח הנפיק הרשאות תקציביות שהועברו בהקדם לרשויות המקומיות. מהלך זה יביא להסרת והחלפת לוחות אזבסט בכ-385 מוסדות.

הפער בין מספר המוסדות שעלה בסקר לבין מספר המוסדות שתוקצבו נובע בחלקו מטעויות דיווח של הרשויות, ובחלקו משינויים שחלו בשטח כגון הפסקת שימוש במבנים או הריסתם.

עד כה שולמו כ-38 מליון ש"ח בגין חשבונות סופיים מתוך סך התקציב. כמו כן בוצעו עבודות בסכום של כ-15 מיליון ש"ח, שטרם הסתיים הליך הדיווח אודותיהם. שאר הפרויקטים נמצאים בתהליכים שונים של תכנון ובדיקות. מהניסיון המצטבר עיקר העבודות שתוקצבו במהלך 2010 יבוצעו בקיץ 2011, זאת מכיוון שרשויות מקומיות צריכות זמן לתכנון מפורט, להכנת מכרזים ולפרסומם, ולקביעת הקבלן הזוכה, אשר נדרש לזמן לצורך התארגנות לביצוע הפרויקט. מכיוון שאין אפשרות לבצע עבודות של פירוק אזבסט והחלפת גגות במהלך שנת הלימודים, הזמן המתאים לביצוע עבודות הינו בחופשת הקיץ.

על מנת להדק את המעקב אחרי ביצוע עבודות ברשויות מקומיות (משרד החינוך הינו גורם מממן, הביצוע באחריות הרשות המקומית), המשרד שכר שירותים של חברה חיצונית שתבצע מעקב חודשי אחר

התקדמות בביצוע עבודות על מנת לאתר מקומות שבהם אין התקדמות ולפעול לתיקון המצב או לביטול ההרשאה.

### ליקוי

10. בשנת 2009 החל פרויקט משותף של משרד החינוך, משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה למימון הסרת הגגות מאזבסט-צמנט מבתי ספר ולהתקנת גגות חלופיים, באמצעות הרשויות המקומיות. לפי נתוני משרד החינוך, בנובמבר 2010 הוחלפו לוחות אזבסט ב-180 מ-273 מוסדות החינוך שבהם תוכננה ההחלפה (לכך הוקצו 68.2% מהתקציב הכולל שנקבע לכך בשנת 2009); ב-43 מוסדות חינוך אחרים מתבצעות עבודות להחלפת לוחות האזבסט (לכך הוקצו 19.6% מהתקציב הכולל); וב-50 מוסדות החינוך האחרים נמצאת העבודה בתהליכים שונים של תכנון ובדיקות (ולכך הוקצתה יתרת התקציב הכולל - 12.2% ממנו).

### ליקוי

11. על צה"ל, משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה לפעול בשיתוף כדי למסד בטווח הקצר את נושא העברת המידע מצה"ל למשרד להגנת הסביבה, תוך קביעה של היקף המידע, תכניו ומועדי העברתו. על צה"ל ליישם בהקדם את הנוהל שגיבש לאכיפת דיני הסביבה במחנות צה"ל באמצעות מפקחי המשרד להגנת הסביבה, כדי לאפשר למשרד להגנת הסביבה לבצע פיקוח אפקטיבי בנושא.

### תגובה

#### משרד הביטחון

11. ראה תגובת המשרד לליקוי מספר 1.

### תגובה

#### המשרד להגנת הסביבה

11. נציגי המשרד נפגשים תקופתית עם נציגי צה"ל בנושא אזבסט, הן עם מנהל הגנת הסביבה מקרפ"ר עם נציגי הלשכה המשפטית בצה"ל ועוד, גם לאור הצעת החוק. ראש אגף אבק מזיק במשרד שלחה מכתב בפברואר 2011 למינהל הגנת הסביבה בבקשה להעביר למשרד דיווח על התקדמות הביצוע של הסרת מפגעי אזבסט שכן בתכנון היה לסיים הטיפול במפגעים שבקטגוריה א ו-ב' עד סוף 2010, והטיפול בשאר מתוכנן להתבצע במהלך שנת 2011. טרם התקבל מענה. המשרד מציין כי בנושא זה מתקיים קשר מתמיד בין המשרד לנציגי צה"ל.

**ליקוי**

12. נוכח היקפם הרחב של המפגעים הסביבתיים שיש לטפל בהם, ראוי שהמטה הכללי יקבע תר"ש המבוססת על לוחות זמנים לביצועה שתאפשר לטפל במפגעים אלה בתוך פרק זמן סביר. על בסיס תכנית זו יכינו מפקדות הפיקודים המרחביים והזרועות תר"ש מתוקצבת משלהם.

**תגובה**

12. ראה תגובת המשדד לליקוי מספר 1.

## המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

### מערכת לוגיסטיקה וביטחון

#### הגופים המבוקרים: המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

##### כללי

כבר במהלך שנת 2007, בעקבות גידול משמעותי בהיקפי כוח האדם במוסד והצורך המיידי במתן פתרונות בינוי בהיקפים הגדולים, התקבלה החלטה על הקמת מערך בינוי מקצועי שילווה את תהליכי הבינוי הגדולים המתקיימים במוסד. החלטה זו התקבלה ללא קשר להחלטת הביקורת שהתקבלה מספר חודשים מאוחר יותר לקיים בדיקה של תחום הבינוי במוסד. לפיכך, בחודש דצמבר 2007 גויס לתפקיד ראש מערך הבינוי מנהל בעל ניסיון רב בתחום ניהול פרויקטי בינוי, אשר עמל על הקמת מערך הבינוי. תוצאות עבודתו של ראש מערך הבינוי ישוקפו בהתייחסויות לדוח. בנוסף למערך הבינוי הוקם מטה הנדסי המשמש כגוף ביקורת תהליך במהלך ביצוע הפרויקט. שנת 2008, אליה מתייחס הדוח היוותה שנת היערכות מחדשת לנושא, תוך בניית תהליכים מדורגת, שתוצאותיהם באו לידי ביטוי בשנים שחלפו מאז. מאז אותה שנה חל שיפור רב בכלל התהליכים הנדרשים לצורך מימוש פרויקטי הבינוי, הן כתוצאה מהקמת מערך הבינוי והמטה ההנדסי המלווה את הפרויקטים, הן כפועל יוצא של הפקת לקחים פנימית, והן על בסיס הערות הביקורת שנלמדו ויושמו.

בשנת העבודה הקרובה, תתקיים במוסד ביקורת של אגף הביקורת, על תחום הבינוי, וזאת על מנת לוודא שהליקויים תוקנו והתהליכים שופרו כנדרש.

##### ליקוי

1. בעת הביקורת נמצאו בשלבי תכנון וביצוע פרויקטי בינוי רחבי שטח ועתירי עלות, שאף לא אחד מהם היה בהתאם לתכנית האב המאושרת. במסמכי הביקורת לא נמצא מה היו השיקולים של המופקדים על הנושא במוסד להתעלם מתכנית האב.

##### ליקוי

2. תכניות לבניית מבנים שונים שאושרו לביצוע לא בוצעו. שינוי בתכניות הבנייה של המוסד ללא היצמדות לתכנית אב כלשהי הובילו לגידול ניכר בעלויות מעבר למתוכנן.

**תגובה****המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים**

1-2. תוכנית האב, שאושרה בשנת 2006, התבססה על הקצאת שטח "השכן" למוסד, אולם לא עלה בידי המוסד לקדם את תהליך ההקצאה. הצרכים הדחופים לאור הגידול המשמעותי בהיקפי כוח אדם, והצורך למתן פתרונות מבצעים מיידיים, חייבו את המוסד לחפש חלופות לבנייה בתוך שטחו הנוכחי, וכתוצאה מכך היה צורך לבצע התאמות בבינוי על-פי תוכנית האב.

**ליקוי**

3. למרות קביעות המוסד מ – 2006 ו-2008, המוסד המשיך לבנות, ללא בחינה יסודית של חלופות אפשריות ושל השפעתן על המשך הבנייה המתקיימת והמתוכננת.

**תגובה**

3. התקבלה החלטה עקרונית במוסד על מעבר לאתר חלופי, אולם יישום ההחלטה מותנה באישור משרד האוצר לנושא, וזאת בכפוף לעלויות המעבר. המוסד, שפנה לאגף התקציבים בנושא, מנהל עם משרד האוצר בדיקה לאפשרות למעבר למקום חלופי, אולם עד עתה אין כל סיכום או החלטה בנושא. חשוב לציין כי גם לאחר שתתקבל ההחלטה וייבחר האתר החלופי, יעברו לפחות עשר שנים בטרם יתחיל אכלוס האתר החדש, ולפיכך נאלץ המוסד להמשיך לבנות באתר הנוכחי, על מנת לתת מענה לצרכיו הדחופים.

**ליקוי**

4. על אף הצורך בהרחבת שטח המוסד לצורך בינוי, המוסד לא הגיע לסיכום המשא ומתן עם "השכן" באמצעות מינהל מקרקעי ישראל למעלה משמונה שנים. המשא ומתן נועד לאפשר למוסד לצרף לתחומו שטח משמעותי של "השכן". המוסד גם לא פעל כדי להביא לידי הפקעת השטח הנוסף כפי שסוכם עם מינהל מקרקעי ישראל ב - 2006.

**תגובה**

4. המשא ומתן מול "השכן" לא נשא פרי למעלה מ – 8 שנים, כתוצאה מחוסר רצונו של "השכן" לסכם את הסוגיה, על-אף הצעות מרחיקות לכת שהוצעו לו על-ידי מינהל מקרקעי ישראל והמוסד למטרה זו. הליך הפקעת השטח, שנקבע כחלופי למקרה של כשל במשא ומתן מול "השכן", הוקפא על-ידי המוסד לאור ההיתכנות למעבר לאתר חלופי.

במידה ויוחלט בתום בדיקת האפשרות להעתקת מתקן המוסד, על הישארותו במקומו הנוכחי, במהלך שנת 2012, יחודשו ההליכים להקצאת שטח "השכן" למוסד.

### ליקוי

5. בפרויקט א' שמטרתו הייתה הקמת מתחם "משרדים ייעודיים" בתחומי מטה המוסד, כמו גם בפרויקטים אחרים, הפרוגרמות גובשו תוך כדי תהליך התכנון ואף לאחריו וחלו בהן ובתכנון הפרויקט שינויים מפליגים בפרקי זמן קצרים, שהובילו לייקור מיותר של עלויות התכנון והביצוע.

### תגובה

5. הביקורת מציינת על שינוי יעוד של אזורים מסוימים תוך כדי שלבי הבינוי. כחלק מתיקון הערת הביקורת, בוצעו מספר תהליכים המאגדים ביחד עבודת מטה סדורה בגופי התכנון, תהליך קבלת החלטות ברמת הנהלת המוסד והקפדה על סיום הפרוגרמה המאושרת. בנוסף התקבלה החלטה כי לא יבוצעו כל שינויים תפקודיים המחייבים שינויים בתכנון או בביצוע לאחר אישור הפרוגרמה. החלטה זו מיושמת בכלל פרויקטי הבינוי המנוהלים כיום במוסד.

### ליקוי

6. לבד מכך, החוזה בין המוסד לבין חברה לבניין (להלן קבלן א') שזכה ב"מכרז סגור" לביצוע מתחם "המשרדים הייעודיים" נערך ונחתם, בעוד שוועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות עימו רק למחרת. מאידך, מועד כתב הכמויות והמחירים המהווה חלק בלתי נפרד מהחוזה היה מאוחר ממועד ההתקשרות דלעיל. יתרה מכך, בביקורת נמצא, כי ראשי המוסד אישרו את ההתקשרות עם קבלן א' לביצוע המתחם רק לאחר חתימת החוזה.

### ליקוי

7. על המוסד היה לצאת במכרז חדש לביצוע פרויקט ב'. סעיף זה מאפשר הגדלת כל כמות בכתב הכמויות של פרויקט א' לבניית 500 מ"ר חדרי משרד לכדי 1000 מ"ר חדרי משרד בלבד ולא לכדי 2500 מ"ר, שכן פריטי כתב הכמויות המתאימים לבניית "המשרדים הייעודיים" שונים מאלה המיועדים לבניית המשרדים ועל כן ניתן להגדיל את פריטי כתב הכמויות המתאימים לבניית המשרדים לבניית חדרי משרד נוספים בלבד ולא למטרות אחרות.

**ליקוי**

8. בפני ועדת המכרזים שדנה בעניין בינוי פרויקט א', לא הוצגה האופציה המאפשרת להגדיל את שטח הבנייה בשיעור של עד 100% וממילא היא לא אישרה זאת.

**ליקוי**

9. לגבי פרויקט ג', לדעת מבקר המדינה היה צריך לקיים מכרז לעבודות ההכנה שבו ישתתפו כל הקבלנים שאמורים להשתתף במכרז לביצוע כלל הפרויקט. באי עשותם זאת יש משום פגיעה חמורה בכללי המכרזים והמינהל התקין.

**ליקוי**

10. בין שבע ההצעות של הקבלנים, הצעת המחיר שהגיש קבלן א' לפרטים שונים בכתב הכמויות ל"מבנה 02" הייתה נמוכה מאד ובלתי סבירה (נמוכה ב – 88% מהאומדן): בפרטים רבים המחירים ליחידה היו בשיעור 0% מהאומדן ובפרטים אחרים בשיעורים נמוכים ביותר בהשוואה לאומדן ואף בהשוואה להצעות של שאר הקבלנים, ועולה החשש שמא נתונים מסוימים נחשפו לבעלי עניין טרם המכרז. על המוסד היה לנקוט בצעדים המתחייבים על פי דיני המכרזים: לבטל את הצעת קבלן א' שהייתה בלתי סבירה בעליל ולקבל את ההצעה הנמוכה ביותר (הקרובה לאומדן) לבניית המשרדים והתוספות, או למצער את ההצעה הנמוכה ביותר לבניית המשרדים (מבנה 01) בלבד.

**ליקוי**

11. במהלך ביצוא פרויקט ג' חלו שינויים רבים בפריסת היחידות השונות במתחמים החדשים בפרויקט גם לאחר סיום התכנון המפורט ובחלק מהמקרים לאחר גמר הבינוי באותו מתחם. דבר המצביע על תכנון לקוי ולהוצאה נוספת של מיליוני ש"ח.

**ליקוי**

12. בספטמבר 2007 זכה קבלן בינוי ב"מכרז סגור" לביצוע הגדלת חדר האוכל ושיפוץ המטבח. בפברואר 2008 הוחלט במוסד על הרחבת הפרויקט כך שיכלול גם בניית בניין משרדים. רק ביולי 2008 החלה המערכת בתהליך לקבלת אישור להמשך העסקת קבלן ב' לגם לבניית ארבע קומות משרדים מעל חדר האוכל ( והגדלת חדר האוכל ב – 120 מ"ר נוספים), ללא מכרז. בחירת קבלן הבינוי לביצוע בניין המשרדים, כמו גם של המתכננים, נעשה באיחור ניכר ללא סיבה מוצדקת.

## ליקוי

13. באוקטובר 2008 אישר ועדת הפטור של המוסד הגדלה נוספת (בעוד 30% משווי ההתקשרות המקורית) של כ – 5 מיליון ש"ח, מבלי שהיה להגדלה זאת עיגון בחוזה ומבלי שתאמה את תנאי המכרז המקורי שבו זכה קבלן ב', שכל עניינו היה הרחבת חדר האוכל ושיפוץ המטבח. על המוסד היה לצאת במכרז חדש לביצוע בינוי קומות המשרדים.

## תגובה

6-13. בין המוסד לבין משרד מבקר המדינה קיימת מחלוקת בדבר פרשנותו המשפטית של משרד המבקר לעובדות והנתונים אשר הוצגו בפניו, לבין פרשנותו המשפטית של המוסד לעובדות ונתונים אלה, על-פיה פעל וקיבל החלטות בפרויקטים אלה. פרשנותו זו של המוסד תוקפה על-ידי החשב הכללי במשרד האוצר, על-ידי פרקליטות מחוז תל-אביב ובית המשפט המחוזי בתל-אביב בשנת 2007 במסגרת דיונים משפטיים שעסקו בסוגיות עליהן הצביע מבקר המדינה, וזכתה לאישורם.

## ליקוי

14. בפרויקט ד' לבניית מבנה קיים פער ניכר בין האומדן ממאי 2008 של מהנדס שיעץ למוסד לגבי עלויות הפרויקט ועלות התכנון והפיקוח לעומת האומדן של מנהל הפרויקט. כמו כן, בנושא תכנון, ניהול ופיקוח קיים הפרש של כ – 22% בין האומדנים, כאשר האומדן של מנהל הפרויקט הוא הגבוה יותר. המבקר מעיר כי חישוב שכר הטרחה של המתכננים ובכלל זה של מנהל הפרויקט נגזר מהאומדן, וכי היה על הגורמים המופקדים במוסד על נושא זה לבחון את הפער בנתונים שלעיל ולגבש החלטה לגבי גובה שכר הטרחה, אותו יקבלו המתכננים בפרויקט.

## ליקוי

15. מנהל הפרויקט ביצע את ניתוח שכר הטרחה למתכננים בפרויקט ד' ב – 5.2.08, בעוד שההתקשרות עמו כמנהל הפרויקט הועלתה לדיון בוועדת המכרזים רק ב – 18.5.08, יתרה מכך, ממסמכי המוסד עלה, כי מנהל הפרויקט בדק גם את שכר הטרחה שלו עצמו, שהסתכם בכ – 1.5 מיליון ש"ח.

## ליקוי

16. תהליך בחירת המתכננים והמפקחים בפרויקטי הבנייה במוסד, שהם עתירי מומן, נעשה על סמך רשימות אותן מגישה היחידה, כפי שעולה ממסמכי

המוסד, לעתים על-פי היכרות אישית, ללא הצעת חלופות ובדרך כלל מבלי שוועדת המכרזים קיימה דיונים לבחינת בקשות היחידה. לא קיים בנהלים תהליך מוסדר להכללת מתכנן (ספק) ברשימת הספקים של המוסד במאגר שאמור לכלול, בין השאר, אמות מידה לבחירת מתכננים ולדרכי בחירתם.

## ליקוי

17. כדי לאפשר את הסבב המחזורי בין הקבלנים, תוך מתן הזדמנות נאותה לקבלנים מאושרים להתמודד על זכותם להשתלב בפרויקטי בנייה, הוציא משרד הביטחון הוראות הקובעות עקרונות וקריטריונים לפנייה לקבלנים להשתתף ב"מכרז סגור". בביקורת נמצא, כי המוסד לא קבע הוראות ברוח זו לבחירת קבלנים שישתתפו ב"מכרזים סגורים" ולא נמצא שמתקיים תהליך סדור ומלא של סבב כזה.

## תגובה

16-17. אומדן ראשוני של פרויקטים, נועד לקבלת החלטות ולקביעת מסגרת תקציבית לפרויקט. לפיכך, עשויים להיות פערים בין עורכי כתבי כמויות שונים ומנהלי פרויקטים שונים ביחס להערכת עלותו הסופית של פרויקט. אמנם האומדן משמש לחישוב ראשוני של שכר הטרחה של המתכננים, אולם, בסופו של דבר שכר הטרחה נקבע כפועל יוצא מעלותו בפועל של הפרויקט. לפיכך, גם אם קיים פער באומדן, הוא מתוקן בהתחשבות הסופית מול המתכנן. לגבי מצב בו מתכנן בודק את שכר הטרחה שלו עצמו, החל מיוני 2008, כל שכר הטרחה נבדק על-ידי החשבות בלבד, ובמקרים מסוימים לרבות זה המצוין בדוח הביקורת בוצעה הפחתה של שכר הטרחה בעקבות בדיקה זו. בדוח מצוין כי חסרים למוסד נהלי עבודה מפורטים שיתנו מענה לפרויקטים גדולים. נוהל הבינוי המוסדי, אליו התייחס המבקר, נכתב ביחס להיקפי בינוי והתקשרויות עם מתכננים ויועצים, אשר לא עמדו בקנה אחד עם היקפי הבינוי איתם מתמודד המוסד בשנים האחרונות. יחד עם זאת, מנגנוני ההתקשרות, לרבות בחירת המתכננים, נוהל על-פי נהלי הרכש וההתקשרויות של החשב הכללי להתקשרויות של המוסד. בחודשים האחרונים הוחל בתהליך התאמה של נהלי המוסד להיקפי הבינוי הרלוונטיים. כתיבת הנהלים צפויה להסתיים עד סוף חודש יוני 2011. בנוסף, בתחילת 2009 הסתיימה במוסד כתיבת מסמך הסטנדרטיזציה המוסדי לפרויקטי בנייה.

## ליקוי

18. חרף מסקנות ביקורת של מפקח עבודה של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מאפריל 2008, לפיהן: עובדי אתר הבנייה בפרויקט ג' עבדו ללא כסדות מגן, הבידוד בחלק מהמוליכים והכבלים החשמליים לא היה תקין.

במקום התבצע שימוש לא נכון בסולמות, בחלק מהמקומות לא הותקנו פיגומים מתאימים על מנת לאפשר את ביצוע העבודה בעמידה בביטחון, משטחי העבודה מהם עלול ליפול אדם מגובה העולה על שני מטרים לא גודרו כראוי, בספטמבר 2008 עדיין לא חל שיפור במצב הבטיחות באתר הבנייה, למרות שאירעו בו כמה תאונות עבודה.

## תגובה

18. האחריות לבטיחות באתר הבנייה, מוטלת על-פי דין על הקבלן הראשי. יחד עם זאת, בשנים האחרונות יחידת הבטיחות של המוסד מבצעת ביקורות שוטפות על יישום כללי הבטיחות הנדרשים באתרי הבנייה שבמוסד, ומנהלי הפרויקטים מונחים לעצור את העבודה במידה ומתגלים ליקויי בטיחות באתר.

## ליקוי

19. בחמש חלופות מתוך שמונה לשכירת משרדים עבור אחת מיחידות המוסד, שהציגה היחידה בפני ועדת המכרזים במאי 2008 לא נכללה אחת משלוש החלופות הנבחרות שהוצגו קודם לכן למופקד על הנושא, למרות שאותה חלופה מעניקה, לפי מסמכי המוסד, יתרונות לא מעטים לעומת החלופות האחרות, בהן זו שנבחרה. ועדת המכרזים החליטה לבחור אחת מחמש החלופות שנבחנו ואישרה קיום משא ומתן לצורך שכירת שטח של כ- 3,300 מ"ר באותו בניין. בביקורת נמצא כי המשא ומתן עם בעלי הבניין לשכירת השטח התחיל לפני שוועדת המכרזים דנה בנושא, וכי החלטת ועדת המכרזים התקבלה מבלי שהובאו בפניה עלויות ההתאמה והבינוי במושכר שנאמדו ביולי 2008 ב- 4 מיליון ש"ח רק עבור אותה יחידה של המוסד.

## תגובה

19. במסגרת דיונים מקדימים לבחירת מתקני חוץ לשכירות, עולות אפשריות רבות ושונות, אשר לכל אחת מהן יתרונות, חסרונות ומאפיינים שונים, לרבות בעיני מנהל הדיון הרלוונטי. בסופו של התהליך, מציג הגורם המקצועי בפני ועדת הפטור את החלופות המיטביות לבחירה, שהינן פועל יוצא של תהליך סינון מקדים הלוקח בחשבון את כלל השיקולים. בנושא קיום משא ומתן טרם אישור ועדת הפטור, מקפיד המוסד שלא לקיים משא ומתן מסחרי טרם אישור ועדת הפטור. במקרה המצוין בדוח אכן החל תהליך של בירור מקדים כתוצאה מדחיפות הפרויקט, אולם לא היה בהליך זה כדי לייצר מחויבות כלשהי כלפי בעל הנכס. בעקבות הביקורת יקפיד המוסד מעתה לא לחרוג מהכלל המחייב, גם במקרים דומים.

## ליקוי

20. אחת מיחידות המוסד מחזיקה במתחם משרדים בשטח של כ – 350 מ"ר בבניין מסחרי מסוים, שאינו בשימוש היחידה משנת 2006 והוא עומד ריק. כשנה קודם לכן מתחם המשרדים היה בשימוש יחידה אחרת. שתי היחידות אינן צופות שימוש עתידי במתחם המשרדים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי החזקת מתחם המשרדים תקופה ארוכה ללא שימוש, שעה שהמוסד שוכר שטחים אחרים בעלויות גבוהות אינה ראויה נוכח העלויות הכרוכות בכך. הדבר מהווה בזבוז כספי ציבור.

## תגובה

20. המוסד בודק בימים אלו אפשרות להכשרת המתחם לצרכי המוסד. באם לא יימצא שימוש לקומה, או יהיה צפי לצורך לשימוש בטווח הזמן הנראה לעין, יוחזר השטח לדיוור הממשלתי.

## ליקוי

21. המוסד משתמש שנים רבות בכמה מתקנים המצויים בשטחה של חברה מסוימת. בביקורת נמצא כי רוב החוזים שנחתמו בין המוסד לבין אותה חברה לגבי השימוש בתשעה מתקנים של המוסד בשטחי החברה לא היו בתוקף או שלא היה לגביהם חוזה כלל, המוסד השתמש בחלק מהמתקנים בשטח גדול מזה שהוסכם עליו. המוסד לא שילם שכר דירה עבור השימוש בחלק מהמתקנים והמוסד לא שילם ארנונה על השימוש בשטחים אלה. נמצא כי במשך שנים לא הוסדרו נושאים אלה בין המוסד לבין תעש. בשלהי תקופת הביקורת נמצאו המוסד והחברה בתהליכי הסדרה כולל תשלומי חובות העבר.

## תגובה

21. בתחילת שנת 2007, התקבלה החלטה משותפת עם החברה המשכירה, כי שיטת ההתקשרות עבור השכירות בשטחה תשתנה מחוזה שכירות למבנה לחוזה שכירות אחוד, שיכלול בתוכו את כלל המתקנים המושכרים בשטח החברה, ויקבע מנגנוני שכירות למתקנים נוספים. בהתאם לכך הוחלט על-ידי החברה שכל החוזים הקיימים ימשיכו לחול מבלי לחדשם, וזאת עד להשלמת המשא ומתן לחוזה שכירות אחוד. בסוף שנת 2009 הושלם המשא ומתן והוסדרו במסגרת החוזה האחוד כל התנאים לגבי שימוש במתקנים כולל תשלומי ארנונה ועלויות נוספות.

## ליקוי

22. לדעת משרד מבקר המדינה, הקצאת כלי רכב, לנסיעות איגום בתפקיד של עובדים המקבלים אחזקת רכב, יוצרת בעקיפין תוספת שכר חריגה לאותם עובדים, מגדילה שלא לצורך את תקני רכב האיגום ואת ההוצאות על רכב שכור וחורגת מן הנוהל המחייב בנושא.

## תגובה

22. בשנים האחרונות פועל המוסד לצמצום ההוצאות בתפעול צי רכבי האיגום ובשכירת רכבים. כך לדוגמה, מאגר כלי רכב האיגום, המרוכז כיום באגף הלוגיסטיקה, ומשמש להקצאת רכבים לנסיעות בתפקיד, מורכב בין היתר מרכבים צמודים (ת"ש) של בעלי תפקיד, עליהם משולמת זקיפת מס והנמצאים בפעילות מבצעית או בחופשה בחו"ל. המוסד מציין כי הינו הגוף היחיד בכל משרדי הממשלה שעושה שימוש ברכבים הצמודים למטרות הנ"ל ובכך חוסך תקני רכב ומשאבים כספיים רבים לשכירת רכבים נוספים. בשנת 2009 הוכנסה מערכת מחשוב המרכזת את הבקשות להקצאת רכבי איגום, שעל בסיסה מתבצעת ההקצאה. כל בקשה להקצאת רכב, מחייבת, על-פי הנוהל המוסדי, אישור רמ"ח, המחויב לבדוק שאכן הצורך להקצאה עומד בתנאי הנוהל.

## ליקוי

23. נמצא כי כל הנהגים ללא יוצא מהכלל מדווחים דרך קבע כי הם עובדים לפחות 180 שעות נוספות. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם המוסד ומשרד האוצר הגיעו לכלל הכרה, כי יש הצדקה להעדיף את אוכלוסיית הנהגים על-פני עובדים אחרים במוסד ולתמרום מעבר למקובל על ביצוע שעות נוספות, הרי שיש לשלב את התמריץ על בסיס סך השעות הנוספות שביצע הנהג בפועל, ולא על בסיס שקלול של השעות הנוספות בתוספת אחוזים לכל שעה נוספת כפי שנוהג המוסד לשלם.

## תגובה

23. עבודת הנהגים מאופיינת בשעות נוספות רבות באופן שוטף וקבוע עקב צרכי הארגון. המעבר לתנאי הסכם 98 שביטל את האפשרות לקבל שכר תמורת שעות נוספות, פגע קשות בשכרה של אוכלוסיית הנהגים ולא אפשר הפעלתם נכונה על-פי הצרכים ובתגמול הולם תמורת עבודתם. זאת בשונה משאר עובדי המשרד שגם קודם לכן לא תוגמלו בגין עבודה בשעות נוספות וממילא לא נדרשים לשעות נוספות בהיקף רב כל-כך ועל בסיס קבוע ומתמשך. מודל ההעסקה הנוכחי של הנהגים, שאושר על-ידי נציבות שירות המדינה ועל-ידי הממונה על

השכר במשרד האוצר, כוון לצמצם את הפגיעה בתנאי ההעסקתם.  
לאחר שהערת הביקורת נבחנה באופן מעמיק, כולל בחינה של שיקולי  
מקבלי החלטות דאז, מול מצב הנתונים כיום, המוסד בדיעה כי נכון  
להמשיך ולפעול על-פי מודל זה.