

תוצאות. שהיו מביאות למחירים נמוכים מאלו, שנקבעו בנובמבר 1974; אולם המדידות נמשכו זמן רב, והקבלן תבע וקיבל תשלומים לפי המכסות היותר גבוהות.

בעת ההחלטה על מעבר לתשלום לפי מחיר קבלני לא קבע המשרד את היקף התיקונים, שנעשו עד אותו מועד כתנאי רג"י בעבודות, שהיו בתהליך הביצוע, ובכך נשמטה ממנו האפשרות של בקרה על תביעות הקבלן בגין תיקונים, שנעשו לאחר המעבר לשיטה החדשה.

עסקאות עם חברה מסחרית בחו"ל

משרד מבקר המדינה בדק מאז שנת 1966 עסקאות, שביצע המשרד עם חברה מסחרית בחו"ל. עד אז היה המשרד קונה מהחברה בעיקר חלפים ומכללים מעודפים. החל בשנת 1967 קונה המשרד מהחברה גם ציוד חדש, והיקף עסקאותיו עמה גדול. הבדיקות העלו, כי היו ליקויים חמורים בביצוע כמה עסקאות גדולות ובמכלול היחסים המסחריים, שהיו בין המשרד לבין החברה. בין הליקויים – העדפת החברה על פני ספקים אחרים; לגבי חלק מסוגי הרכישות – מתן מעמד של בלעדיות, וכתוצאה מכך – הגבלת פיתוח קשרי המשרד עם מקורות אספקה אחרים והכבדה על מעבר לייצור פריטים שונים בארץ; פיגורים באספקה במקרים רבים, ללא תגובה מצד המשרד, כפי שהייתה מתבקשת לפי הנסיבות, והסדרי תשלום בלתי תקינים. במהלך הביקורת הובאו ממצאים לידיעת שר הבטחון ושר האוצר בשנת 1968 ובשנת 1974. מבחינת השלכות אפשריות הובא העניין בשנת 1968 גם לידיעת ראש הממשלה. ממצאי הביקורת, שנערכה בשנת 1970, נדונו בוועדת הכספים של הכנסת, שהביאה את סיכומיה והצעותיה לממשלה.

בפברואר 1974 הביא מבקר המדינה לידיעת שר הבטחון ושר האוצר, לפי סעיף 14(א) לחוק מבקר המדינה, ממצאי ביקורת חוזרת שנערכה בשנת 1973. בפנייתו הצביע מבקר המדינה על הצורך לערוך בדיקה מקיפה ומעמיקה של מכלול היחסים עם החברה (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 711). לפי הוראת שר הבטחון נתמנתה במאוס 1974 ועדה פנימית של המשרד לבדיקת הנושא.

ממצאי הביקורת, שמשרד מבקר המדינה ערך ב-1973, נדונו בוועדה של הכנסת לענייני ביקורת המדינה, וזו ביקשה ממבקר המדינה לעקוב אחרי עבודת הוועדה הפנימית ולדווח לה על ממצאי הביקורת, לאחר שהוועדה הפנימית תסכם את מסקנותיה. (ראה סיכומי הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדו"ח השנתי 24, כפי שאושר על ידי הכנסת – דו"ח שנתי 25, עמ' 986).

דו"ח הוועדה הפנימית הוגש למנכ"ל משרד הבטחון באוקטובר 1974. תוארו בו במפורט ליקויים בעסקאות עם החברה מאותם סוגים, שמבקר המדינה עמד עליהם בעבר. נוכח הממצאים, שהעלתה הוועדה, וביניהם ממצאים הנוגעים לקשרים אישיים קרובים, שקיים מנהל החברה עם עובדים של המשרד, המליצה הוועדה, כי היועץ המשפטי למערכת הבטחון יחוות דעתו, אם יש מקום לערוך חקירה בדבר אופן פעולתם של עובדים במשרד הבטחון. בהמשך לפעולות הוועדה בדק הפיקוח המשקי של מערכת הבטחון עסקאות, שנעשו בארץ עם סוכן של החברה. בדו"ח של הפיקוח המשקי נאמר, כי לסוכן היה "מעמד מיוחד" במשרד. במקרים לא מעטים התבצעו עסקאות אלו במחירים שהיא קבע, בלי שהמחירים נבחנו על ידי המשרד ובלי שנעשה נסיון למצוא מקורות אספקה אלטרנטיביים. היו מקרים, שהסוכן לא סיפק את כל הסחורה המוזמנת, או שסיפק סחורה פגומה, והמשרד לא הגיב על

כך. בעקבות ממצאים, שהעלה הפיקוח המשקי, עשה המשרד לגביית סכומים המגיעים לו מהסוכן.

היועץ המשפטי למערכת הבטחון חיזוה דעתו בפברואר 1975, כי אין מקום לערוך חקירה בנושא השמירה על טוהר המידות בהקשר זה, וכי אין להוציא מסקנות אישיות מהליקויים, שנמצאו באשר לאופן הטיפול בעסקאות. ממצאי הוועדה עם חוות הדעת הועברו על ידי משרד הבטחון ליועץ המשפטי לממשלה.

תגובתו של היועץ המשפטי לממשלה הייתה, כי בחומר שהוגש לו לא היו ראיות לפגיעה בטוהר המידות. עם זאת ציין, כי מכך בלבד אין ללמוד, כי טיבן ותנאיהן של העסקאות מניחים את הדעת.

משרד הבטחון הודיע ביוני 1975, כי הפסיק את הסדרי התשלום המיוחדים וכן הסדר בדבר מתן מקדמות; מרבית סכומי המקדמות, שניתנו לספק, נגבו מתוך חשבונות, שהוא הגיש בגין אספקה למשרד; תהיה הקפדה בעניין קביעת מועדי האספקה. עוד הודיע המשרד, כי עשה מאמץ ליצירת קשר ישיר עם יצרני ציוד מהסוגים, שהיה קונה מהחברה, כדי להקטין את תלותו בה. הוצאו נהלים מפורטים בדבר היחסים הנאותים בין עובדי המשרד לבין ספקים, שהם באים במגע אתם.

לדעת הביקורת היו בטיפול המשרד בענייני חברה זו או סוכנה, במשך שנים רבות, תופעות, שאינן תואמות את כללי המינהל הציבורי התקין. גם פעולת המשרד בעקבות ממצאי הביקורת, שהובאו לפניו במרוצת השנים, לא הניחה את הדעת. רק בשנה האחרונה גילה המשרד ערנות יותר גדולה בנוגע לטיפול בעסקאות עם גורמים אלה.

מסירת עבודות עפר בסיני לחברה

בשנת 1974 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על עסקאות שכירה ורכישה של דחפורים, שיובאו בתקופה אוקטובר-דצמבר 1974 על ידי משרד הבטחון. ממצאי הביקורת נכללו בדו"ח שנתי 25 (עמ' 767). הנושא נדון בוועדה לענייני ביקורת המדינה בדצמבר 1975; בהצעותיה, כפי שאושרו על ידי הכנסת, ציינה הוועדה, כי היא רושמת לפניה את ממצאי הביקורת ופונה למבקר המדינה, שימשיך בבדיקת הנושא.

בחודשים מאי עד דצמבר 1975, ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין, ביקורת בשתי יחידות של אגף בינוי ונכסים — יחידת ציוד מיכני הנדסי (יחידת צמ"ה) ולשכת בינוי אזורית (דרום וסיני) — על התקשרויות לביצוע עבודות עפר וסלילת דרכים ועל הפעלת דחפורים. בחלק מן העבודות הנ"ל הועסקו הדחפורים, שיובאו ב-1974 על ידי חברה ב' הנוכרת בדו"ח שנתי 25 (להלן החברה), והיא טיפלה גם בהפעלתם בארץ. בעבודות העפר והסלילה שנבדקו שימשה החברה גם כקבלן ביצוע.

הסדרים להפעלת ציוד

החברה ייבאה 19 דחפורים והשכירה אותם למשרד בתנאים, שתוארו בדו"ח שנתי 25 (ראה גם להלן). את ההפעלה של דחפורים, אלה וכן של דחפורים אחרים שיובאו מסר המשרד ל"חברות מפעילות"; החברה פעלה גם כחברה מפעילה.

בעבודות עפר, שהזמין המשרד מקבלני ביצוע, הוא העמיד לרשותם במידת הצורך דחפורים כתנאי שכירות, והפעילו אותם חברות מפעילות. לעתים שימשה חברה מפעילה גם קבלן ביצוע לעבודות עפר.

חוזה הפעלה – וכן גם החוזה שנערך עם החברה – קובע, כי על חברה מפעילה להפעיל את הדחפורים על חשבונה היא על ידי עובדים מאומנים, לתחזק את הכלים ולתדלק אותם. התמורה נקבעה בסך 115 ל"י לשעה, והיא הועלתה מפעם לפעם בגין התייקרויות, והגיעה ביוני 1975 ל-183 ל"י לשעה. המשרד התחייב לשלם לחברה מפעילה עבור הפעלת הכלים בעד מינימום של 10 שעות עבודה בימי חול ו-7 שעות בימי שישי וערבי חג, כתנאי שהפעלה במספר שעות קטן מזה לא הייתה בעטייה. עוד נקבע, שעבור זמן, שלא עבדו הכלים מחמת קלקול טכני, לא ישלם המשרד כל תשלום, ובעד זמן בטלה בגלל תנאי מזג אוויר וצורך בהעברת הכלים, ישולם רק 50% מהסכום שנקבע.

קבלן מבצע לעבודות עפר, המשתמש בדחפורים, מאשר את שעות העבודה של כל דחפור על גבי כרטיס עבודה, שממלאה החברה המפעילה, ובהתאם לכך מזכים את החברה המפעילה, ובמקביל מחייבים בעד אותן השעות את הקבלן המשתמש בדחפור.

תנאי השכרת הדחפורים לקבלני ביצוע התבססו על הסכם כללי בדבר שכירת ציוד מיכני אזרחי. בדרך כלל היה תעריף השכירות עד נובמבר 1974 (מועד שינוי שער המטבע) 280 ל"י לשעת עבודה, ומתאריך זה ואילך 332 ל"י. ההפרש בין דמי השכירות לקבלן הביצוע ובין עלות ההפעלה הוא בגין עצם השימוש בכלים.

בהפעלת הדחפורים והשכרתם לקבלנים ובתשלומים הנובעים מכך מטפלת יחידת צמ"ה, שבאגף בינוי ונכסים (בדבר ביקורת על הפעלת צמ"ה שכור, ראה גם בדו"ח זה, עמ' 639).

ביצוע עבודות עפר וסלילה

משרד מבקר המדינה בדק את התקשרויות משרד הבטחון בשנת 1974 עם החברה לביצוע ארבע עבודות עפר וסלילה בסיני, בהיקף כספי חוזי כולל של כ-55 מליון ל"י. במהלך ביצוע העבודות גדל היקפן הכספי עקב שינויים בתכניות העבודה, התייקרויות והארכת תקופת הביצוע. תקופות הביצוע של העבודות היו חופפות בחלקן*. עד מועד סיום הביקורת הגישה החברה, בגין עבודות אלה, חשבוניות על כ-100 מליון ל"י בקירוב. הביצוע וההתחשבות על עבודות מס' 3 ו-4 (ראה להלן) לא נכללו במסגרת הביקורת הנוכחית. משרד מבקר המדינה מסר לאגף בינוי ונכסים במשרד הבטחון ממצאים מפורטים מבדיקת ההתקשרויות. להלן הממצאים העיקריים:

עבודה מס' 1

בינואר 1974 החליט המשרד לנהל משא ומתן עם שמונה קבלנים לעבודות עפר, לסלילת כביש באורך של 65 ק"מ בסיני. יוזם העבודה – מרכז הבינוי של צה"ל – אמד את ההוצאה לעבודה בסך של 25 מליון ל"י. פעולות התכנון היו צריכות להסתיים תוך שלושה חודשים, במקביל להתחלת עבודות הסלילה. מאחר שהיוזם הודיע, כי העבודה היא דחופה, פנה המשרד לקבלנים, עוד לפני שהיו תוכניות מפורטות ולפני שנתקבל אישור תקציבי לעבודה. בהזמנות נקבע כי המשרד יהיה רשאי למסור את העבודה בשלמותה או לפצלה, לפי שיקול דעתו; תקופת הביצוע תהיה שישה חודשים, אם העבודה תימסר בשלמותה לקבלן אחד, וארבעה חודשים – אם תפוצל בין שני קבלנים. באותה שעה היה בארץ מחסור

* ביקורת קודמת על מסירת עבודות בינוי נערכה בשנת 1972 (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 708).

בצמ"ה, שרובו היה מגויס לצה"ל, והציוד המיובא עוד לא היה בארץ. הקבלנים נתבקשו לפרט את הציוד המיכני, שיוכלו להעמיד לצורך ביצוע העבודה – דחפורים, רכניות וציוד אחר. צוין שמספר הדחפורים והרכניות שכרשות הקבלן יובא בחשבון בשיקולי המשרד בעת קביעת הקבלן הזוכה. המשרד התחייב להעמיד לרשות הקבלנים ציוד משלים מאותם הסוגים תמורת דמי שכירות וכן הבטיח לשחרר בשבילם מצה"ל ציוד שהיה מגויס.

המשרד ערך לקבלנים סיור באתר הבנייה יום לאחר הפנייה אליהם, וקבע כי על הקבלנים להגיש את הצעותיהם תוך שלושה ימים לאחר הסיור. בסיור השתתפו שבעה קבלנים, אך רק שלושה מהם הגישו הצעות במועד שנקבע. שלושה לא הגישו הצעות בהסכרים, שהזמן שהוקצב אינו מספיק להכנתן, וקבלן אחד הגיש את הצעתו באיחור של יום, והמשרד פסל אותה משום כך.

הצעתה של החברה, שהייתה הזולה ביותר הייתה בנויה ממחיר בסיסי, שממנו הופחתה הנחה בשיעור של 6%, והסתכמה לאחר ההנחה ב-24.9 מליון ל"י*. החברה לא התייחסה לסעיף הדין בציוד מיכני כבד, שהיא תעמיד לצורך ביצוע העבודה, והעניין כלל לא הוזכר בהצעתה, בעוד ששני המציעים האחרים קיבלו על עצמם להעמיד לצורכי העבודה לפחות שלושה דחפורים מסוג ד-9, שני דחפורים מסוג ד-8 וכן מספר מפלסות ורכניות. על אף דחיפות העבודה ועל אף שהחברה לא התחייבה להעמיד לצורך העבודה ציוד משלה החליט המשרד למסור את העבודה בשלמותה לחברה. צו התחלת העבודה ניתן בסוף ינואר 1974, ומשך הביצוע שנקבע היה שישה חודשים. למעשה נגמרה העבודה במאי 1975.

עוד ב-27.1.1974 – יומיים לאחר מתן צו התחלת העבודה – המליצה הלשכה האזורית לאשר, לפי בקשת החברה, תשלום 2.5 מליון ל"י כמקדמה. האגף אישר תשלום של 1.5 מליון ל"י, מזה 1 מליון ל"י כנגד ערבות בנקאית לשם הבטחת ציוד וחומרים ו-0.5 מליון ל"י "על חשבון עבודות שבוצעו". לפי יומני העבודה החלה החברה בעבודה ב-30.1.1974.

בחשבוניות הביניים, שהגישה החברה במהלך העבודה, היא תבעה מהמשרד תשלום "הפרשים בעד ציוד מיכני" בטענה, שהמשרד לא קיים את הבטחתו בדבר העמדת ציוד לרשותה. תביעה זו נועדה לכסות את ההפרש בין דמי שכירות לציוד המיכני, שנקבעו בחוזה, לבין דמי השכירות, שהחברה שילמה בפועל, ושהיו גבוהים יותר בגלל המחסור בציוד, בשוק.

החברה כללה בתביעתה הפרשים בגין כל שעות העבודה של ציוד מיכני הנדסי, שלטענתה היא הפעילה לצורך ביצוע העבודה. המשרד לא הכיר במלוא התביעה, מאחר שקבע, כי היה על החברה לספק בעצמה לפחות שני דחפורים. תביעת החברה הסתכמה ב-7.1 מליון ל"י בקירוב; המשרד הכיר ב-5 מליון ל"י בקירוב ובתשלומיו נכלל למעשה סך 4 מליון ל"י בגין התביעה (ראה גם להלן).

(א) בדיקת פרטי תביעות החברה העלתה:

ימי העבודה, שפורטו על ידי החברה, כוללים עבודה ב-156 ימי מנוחה, שלא השתקפו ביומני העבודה המאושרים על ידי מפקח מטעם המשרד. חישוב שעות העבודה נעשה על בסיס של 14 שעות ליום, לכל תקופת העבודה. ביומני העבודה לא נרשמו מספר שעות העבודה, ורק ביומן אחד, ממאי 1974, רשומה הערה של החברה, שאושרה על ידי מפקח העבודה מטעם המשרד, כי הציוד מופעל בשתי משמרות, בנות שבע שעות כל אחת "מתחילת העבודה". במסגרת בירורים, שערך משרד מבקר המדינה, הסביר המפקח, שהציוד הופעל בכל שעות האור, שבחודש מאי היו כ-14 שעות ביום, אך לא כן בחודשי החורף.

* הצעה של קבלן אחר הסתכמה ב-30.8 מליון ל"י; הקבלן השלישי הציע דרך שונה לביצוע העבודה משנתבקש בפניית המשרד.

מתוך התביעה לכיסוי הפרשים מתייחס סך 4.2 מליון ל"י ל-2,000 ימי עבודה של דחפורים מסוג ד-9, שהחברה שכרה, וסכום של 1 מליון ל"י בעד דחפורים מאותו סוג, שהמשרד העמיד לרשותה ואשר הופעלו על ידה, הואיל והמשרד חייב את החברה בגין הדחפורים האלה לפי תעריף יותר גבוה מזה, שנקבע בחוזה לביצוע העבודה. לפי יומני העבודה של מפקח העבודה בוצעו 2,000 ימי עבודה של דחפורים כאלה בסך הכל, ומסתבר שתביעת הפרשים בגין הדחפורים של המשרד צריכה הייתה להיות כלולה ב-4.2 מליון ל"י.

(ב) במאי 1975 הגישה החברה חשבונית סופית על העבודה הנ"ל, שהסתכמה בסך 45 מליון ל"י, ובכלל זה תביעה בגין הפרשי הפעלת ציוד בסך 7.1 מליון ל"י. בחשבונית כלולות גם תביעות אחרות, שאינן מעוגנות בהוראות מפורשות של החוזה.

ביוני 1975 אישרה הלשכה האזורית תשלום חשבונית ביניים בסך 27.5 מליון ל"י, שכללה בין השאר 5 מליון ל"י בגין תביעות האמורות של החברה. עד אותו מועד אישר המשרד תשלום בסך 23.5 מליון ל"י, שכלל 4 מליון ל"י על חשבון הפרשים בעד הפעלת ציוד.

בסוף יולי 1975 החליט ראש אגף בינוי ונכסים להקפיא תשלומים נוספים לחברה והמליץ למנות ועדה לבדיקת תביעותיה. בספטמבר 1975 מינה מנכ"ל משרד הבטחון ועדה, שבה השתתפו נציגים של אגף בינוי ונכסים, אגף הכספים והייעוץ המשפטי של המשרד, והיא נתבקשה לבחון את תביעות החברה בגין עבודה זו (ראה גם להלן). ממצאי הביקורת נמסרו לוועדה על פי בקשת ראש אגף בינוי ונכסים.

עבודה מס' 2

ב-19 באפריל 1974 הפיץ המשרד מכרז לביצוע עבודה דחופה – פריצת דרך ועבודות עפר, עוד בטרם התקבל אישור תקציבי לכך, בין 13 קבלנים, וביניהם החברה, שכבר הייתה מועסקת אותה שעה בעבודה הראשונה. הקבלנים נדרשו להמציא הצעותיהם עד סוף החודש. רק שישה קבלנים הגישו הצעות. ההצעה הזולה ביותר הייתה על סך 3.5 מליון ל"י, לעומת הערכה מוקדמת של המזמין בסך 2.7 מליון ל"י. הצעת החברה, שהייתה ערוכה לפי מחיר בסיסי, שממנו הופחתה הנחה בשעור של 15% הייתה על סך 3.6 מליון ל"י לאחר ההנחה. ועדת המכרזים החליטה לבטל את המכרז, ולנהל משא ומתן עם שני המציעים הזולים. הקבלן שהצעתו הייתה הזולה, הודיע כי לא יוכל להזיל את הצעתו יותר, מאחר שחסרים פרטים במפרט שהוגש; החברה הפחיתה 7.5% נוספים ובסך הכל 22.5% מהמחיר הבסיסי, וקיבלה את העבודה.

צו התחלת העבודה ניתן באמצע מאי, ונקבע שיש לסיים את העבודה עד סוף אוגוסט. בחוזה נקבע, כי לא יוארך משך הביצוע, אף אם יגדל היקף העבודה, ועל הקבלן יהיה לשמור על לוח הזמנים המקורי. מפקח העבודה באתר התריע, כי החברה לא הפעילה ציוד מיכני בכמות דרושה. העבודה הסתיימה בסוף ינואר 1975. משרד הבטחון הסביר למשרד מבקר המדינה, שהעבודה התעכבה גם עקב פיגורים מצד היוזם במסירת התכניות ועקב סטיות באומדן הכמויות.

החשבונית הסופית הוגשה על סך של כ-6 מליון ל"י והועברה לבדיקה בשירותי הבינוי. עד דצמבר 1974 שולמו 4.2 מליון ל"י, בחלקם לפי הערכות.

עבודה מס' 3

במארס 1974 הזמין מרכז בינוי סלילת כביש באורך של 82 ק"מ. אומדן ההוצאה היה 40 מליון ל"י. במועד ההזמנה עוד לא היה תקציב מאושר להוצאה זו, ועל כן המשרד לא טיפל בהזמנה. ב-14 ביולי 1974 חידש היוזם הזמנתו, גם הפעם ללא אישור תקציבי. המשרד פנה

לאחד עשר קבלנים לעבודות עפר, וביניהם החברה, והזמינם להגיש הצעות תוך 12 יום ממועד הפנייה. מחמת שינויים במפרט נדחה מועד ההגשה פעמיים, עד ה-20 באוגוסט; על שינויים אחרונים במפרט הודיע האגף למשתתפים יום אחד לפני המועד האחרון. לא כל המידע בדבר השינויים במפרטים ובמועדי הגשת ההצעות נשלח כעת ובעונה אחת לכל המשתתפים.

תקופת הביצוע נקבעה במכרז לשמונה חודשים. עוד נקבע במכרז, כי העבודה תימסר כולה, או שתחולק לשני קטעים – קטע צפוני וקטע דרומי, לפי שיקול דעתו של המשרד; אם תחולק העבודה, ייסלל הקטע הצפוני מצפון לדרום, והקטע הדרומי ייסלל בשני ראשים; על הקבלן הזוכה יהיה להעמיד לצורך העבודה כ-40% מהציוד המיכני הדרוש, והמשרד יהיה מוכן להשכיר לו את הציוד הנוסף.

נתקבלו הצעות משלושה קבלנים בלבד, שכל אחד מהם הגיש הצעה לכביש כולו ולכל אחד משני הקטעים בנפרד. ההצעה הזולה ביותר לסלילת כל הכביש הסתכמה ב-38 מליון ל"י. ההצעה השנייה הייתה של החברה, שלאחר הנחה בשיעור של 24%, שצוינה בגוף ההצעה, הסתכמה ב-39.2 מליון ל"י. בחלוקה לקטעים, הייתה ההצעה הזולה ביותר בקטע הדרומי (קטע שאורכו 50 ק"מ) בסך של כ-19.3 מליון ל"י של הקבלן, שהיה הזול ביותר לכביש כולו. בקטע הצפוני (באורך 32 ק"מ) הייתה ההצעה הזולה ביותר של החברה, שהסתכמה לאחר ההנחה בכ-20 מליון ל"י; שתי ההצעות ביחד הסתכמו ב-39.3 מליון ל"י. מטעמי דחיפות הוחלט לפצל את העבודה בין שני המציעים על אף ייקור העבודה בכ-1.3 מליון ל"י לעומת ההצעה הכוללת הזולה ביותר. תקופת הביצוע נשאה בעינה – 8 חודשים לכל אחד מהקבלנים. צו להתחלת העבודה ניתן בראשית ספטמבר 1974, ולפיכך נקבע מועד הסיום למאי 1975. החברה התחילה בעבודה בקטע שלה רק בסוף ינואר 1975, וסיימה אותה באוקטובר 1975.

עבודה מס' 4

סמוך לאחר מסירת עבודה מס' 3, שהתייחסה לסלילה של כביש ראשי, נמסרה לחברה גם סלילה של שלושה, היוצאת מהכביש הראשי מנקודת מפגש בין שני הקטעים. עלות העבודה נאמדה ב-6.3 מליון ל"י. העבודה נמסרה בדרך של משא ומתן עם שלושת הקבלנים, שהגישו את הצעותיהם לכביש הראשי (עבודה מס' 3). הצעת החברה הייתה הזולה ביותר והסתכמה ב-6.5 מליון ל"י; הצעת הקבלן, שעבד בקטע הדרומי, הייתה 7.2 מליון ל"י; הצעת הקבלן השלישי הייתה 7.9 מליון ל"י. המשרד החליט למסור את העבודה לחברה, בהיותה הזולה ביותר, על אף הפיגורים, שהיו לה בביצוע העבודות הקודמות. צו התחלת העבודה ניתן ל-30 באוקטובר, וסיומה נדרש תוך ארבעה חודשים. העבודה הסתיימה באפריל 1975.

מהמסמכים עולה, שהחברה הקדימה את ביצוע עבודות העפר של עבודה מס' 4 לביצוע של קטע הכביש הראשי (עבודה מס' 3), ומסתבר, שהסיבה לכך הייתה הרצון ליצור גישה למרבצים של אבן וחומרי סלילה אחרים, ועל ידי כך לחסוך הובלת חומרים אלה, שהיו דרושים לביצוע קטע הכביש הראשי, בדרך ארוכה. בדיקת המשמעות של שינוי זה לגבי מחירי עבודה מס' 3 נמצאת בטיפולו של המשרד.

תשלומים בגין הפעלת דחפורים

בדו"ח שנתי 25 (עמ' 767) הובאו ממצאים מבדיקת עסקה של משרד הבטחון עם החברה בדבר שכירת דחפורים, שהיא ייבאה מחו"ל. להלן הממצאים העיקריים:

המשרד מימן את רכישת הדחפורים בעבור החברה על ידי כך, שהתחייב לשלם מראש דמי שכירות ל-18 חודש, שהסתכמו ב-2 מליון \$ בקירוב, שהיו למעשה בגובה סכום הרכישה. לא נערך חוזה בגין תנאי ההתקשרות. המשרד מסר לחברה את הפעלת הדחפורים בעבודות, שהיא מבצעת בעבור המשרד. לעומת היתרונות, שאיפשר המשרד לחברה בהתקשרות הנדונה, אין היא נושאת מצדה בכל סיכון עסקי.

הדחפורים הגיעו ארצה החל מאוקטובר 1974 והופעלו בחלקם בצפון ובחלקם בסיני, ובעיקר בעבודות מס' 3 ו-4. עם זאת, כבר בסוף 1974, דן המשרד עם החברה באפשרות לקצר את תקופת השכירות לשנה אחת, משום שבינתיים החלו להגיע ארצה דחפורים, שרכש המשרד (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 770), וגם דחפורים, שיובאו על ידי קבלנים שונים.

בטיטסה של הסכם השכירות בין המשרד לבין החברה נקבע, שדמי השכירות לדחפור במשך 18 חודש יהיו בסך \$ 115,200 (לפי \$ 76,800 לשנה), בעד עבודה במשך 2,500 שעות בשנה (\$ 30.72 לשעה); הושבת דחפור בגלל קלקול טכני, ישלם המשכיר את הזמן בהמשך תקופת השכירות.

על יחידת הצמ"ה שבאגף בינוי ונכסים הוטל לרכוש את רישום שעות ההפעלה של הדחפורים כדי לאפשר את חיוב חשבון הקבלן שלרשותו העמיד המשרד את הדחפורים, את זיכוי חשבון החברה המפעילה בעד הפעלתם ואת זיכוי חשבון החברה בעד השכירות. זיכוי חשבון החברה המפעילה בעד שעות הפעלה התבסס על כרטיס עבודה, שהתנהל על ידי החברה המפעילה ושאושר על ידי הקבלן.

כרטיסי העבודה, שהתייחסו לעבודות, שבהן שימשה החברה הן כמפעיל והן כקבלן, היוו מסמך יחיד לביסוס שעות ההפעלה של הדחפורים ולהתחשבויות עם החברה בגין השכירות ובגין הפעלה, וכן בגין חיוב חשבונה בעד דמי שימוש באותם הדחפורים כקבלן ביצוע.

ביקורת, שנערכה על פי המסמכים של יחידת הצמ"ה, העלתה, שהיחידה אישרה תביעות של החברה בגין שעות הפעלה של דחפורים, שלא התאימו לשעות הרשומות ביומני העבודה, שנוהלו על ידי מפקחים מטעם המשרד באתרי העבודה. הביקורת הצביעה על מקרים, שלפי הרישומים הופעלו דחפורים בחודשים ינואר עד מארס 1975 כ-18 שעות עבודה בממוצע ליום, לריבות ימי מנוחה, וללא כל הפסקה לצורך תיקון, תדלוק וכדומה. עוד העלתה הביקורת, כי יחידת צמ"ה לא הקפידה על בדיקת כרטיסי העבודה, שהגישו החברה, ולא ערכה השוואה אל הרישום שביומן המתייחס להפעלת דחפורים באותה עבודה. הערות המפקחים, שנרשמו ביומני העבודה ושהתייחסו למקרים של הפסקת עבודה של דחפורים, מחמת קלקול או מסיבות אחרות, לא הובאו בחשבון בעת אישור תביעות החברה.

ממצאי הביקורת הועברו ב-1 ביולי 1975 לידי ראש אגף בינוי ונכסים. בסוף החודש הודיע ראש האגף, שהעביר את הנושא לבדיקה מקיפה ועם סיומה יובאו ממצאיה לידיעת משרד מבקר המדינה. ראש האגף הטיל על יחידת הצמ"ה באגף לערוך השוואה של רישומי החשבוניות, המוגשות על ידי החברה, לדוחות של מפקחי היחידה על הפעלת הדחפורים באתרי העבודה. בדיקת היחידה העלתה, שחשבוניות החברה לחודשים אפריל עד יולי 1975 בעד הפעלת דחפורים אינן מתאימות לדיווח של המפקחים, וכי מספר שעות העבודה, שעליהם דיווחה החברה, עולה באלפי שעות על מספר השעות, המתחייבות מדוחות המפקחים.

באוקטובר 1975 החליט עוזר שר הבטחון להפסיק את הפעלת הדחפורים, בתום תקופת שכירות של 12 חודש, דהיינו בסוף אותו חודש. בתחילת נובמבר הטיל מנכ"ל משרד הבטחון על הוועדה, שמונתה לבדיקת חביעות החברה בגין עבודה מס' 1, (ראה לעיל) לבחון גם את נושא הפעלת הדחפורים, סדרי רישום שעות העבודה ואופן ביצוע עבודות

העפר. בינואר 1976 הופסקה עבודת הוועדה והיא טרם סיימה את עבודתה. באותו מועד התנהלו דיונים בין המשרד לבין החברה בקשר לסיום ההתחשכנות כמה שנוגע לחוזה הדח-פורים המיובאים. משרד מבקר המדינה ימשיך במעקב אחר סיום העסקאות.

נזקים לרכב מגויס

לפי נתוני מינהל התשלומים של צה"ל גויסו במלחמת יום הכיפורים רכבות כלי רכב: רכב נוסעים, רכב מסחרי, אוטובוסים, נגררים, וכן ציוד מיכני הנדסי (צמ"ח) כגון דחפורים, מלגזות ורכב הרמה. הטיפול בתביעות בגין נזקים לרכב מגויס הוא באחריותה של יחידת ביטוח ותביעות במשרד הבטחון (להלן היחידה). הממונה על היחידה כפוף ליועץ המשפטי של מערכת הבטחון. ליחידה הוגשו כ-30,000 תביעות בגין נזקים, שנגרמו לרכב, שגויס במלחמה. עד דצמבר 1975 נסתיים הטיפול בכ-29,000 מהן. תשלומי הפיצויים להובעים הסתכמו ב-117.5 מליון ל"י בקירוב.

במחצית השנייה של 1975 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת ביחידת ביטוח ותביעות, על הטיפול בתביעות לתשלום פיצויים בגין נזקים, שנגרמו לרכב, שגויס. בדיקות השלמה נערכו במינהל התשלומים של צה"ל ובאגף הכספים של משרד הבטחון. ביקורת קודמת על פיצוי בעד נזקים לרכב מגויס נערכה בסוף 1967 (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 527, וממצאי מעקב בדו"ח שנתי 20, עמ' 673).

בעלים של רכב או ציוד, שגויס לשירות בצה"ל על פי תקנות שעת חירום (רישום ציוד וגיוס), תשי"ז-1956, זכאים לקבל, מלבד תשלום בעד ימי השירות של הרכב, גם פיצויים, אם נגרם נזק לרכבם. סכום הפיצויים צריך להיות שווה לדמי התיקון של הנזק. עוד נוהגים לשלם לבעלים פיצויים בעד ימי בטלה, כמספר הימים הדרושים לתיקון הנזק. אם נהרס הרכב זכאים הבעלים לתשלום שוויון של הרכב ביום גיוסו. שמאי צבאי מעריך את הנזק בעת שחרור הרכב, במסגרת הסמכויות, שנקבעו לו בפקודות צה"ל; אם עולה הנזק על הסכום המוגדר בפקודות או אם הערכתו דורשת בדיקה במוסך, וכן אם בעל הרכב חולק על הערכת השמאי הצבאי, מפנה היחידה את בעל הרכב לשמאי אזרחי, שהיחידה קשורה עמו. הפיצויים משתלמים על ידי מינהל התשלומים של צה"ל (מת"ש).

היחידה לא הייתה ערוכה לשעת חירום, לא מבחינת כוח האדם שעמד לרשותה ולא מבחינת נהלים, לביצוע פעולות בתקופת חירום, לרבות הטיפול בתביעות בגין נזקי רכב מגויס. באמצע אוקטובר 1973 הוציא הממונה על היחידה הוראות נוהל, שהוגדרו בהן סדרי הטיפול בתביעות ובתשלום פיצויים לבעלים של רכב, שניזוק במלחמה.

צה"ל העביר ליחידה טופסי גיוס ושחרור של רכב, ששימשו בסיס לפתיחת כרטיס רכב ביחידה. הכרטיס נועד לרישום פרטים כגון מספר הרכב, שם הבעלים, שם השמאי המטפל וסכום הפיצויים. ביחידה נפתח תיק לכל תביעה. המסמכים העיקריים בגין כל תביעה הם: טופס גיוס הרכב ושחרורו, מכתב הפנייה של היחידה לשמאי, חוות הדעת על הערכת הנזק וקביעת סכום הפיצויים, ועותק של הוראת התשלום.

— לא הייתה הקפדה על רישום כל הפרטים בכרטיס הרכב, ובעשרות תיקים לא תויקו עותקים של הוראות תשלום של היחידה ומסמכים בסיסיים נוספים. אי הקפדה על רישום פרטים מלאים בכרטיס הרכב ועל שלמות התיעוד בתיקים הקשתה על מעקב אחר שלבי הטיפול בתביעה, ובמקרים מסוימים אף גרמה תשלומי יתר לבעלים (ראה להלן).

שמאות

עד 1973 היה משרד הבטחון קשור עם שישה משרדי שמאות. באוקטובר 1973 התקשרה היחידה עם עוד ארבעה משרדי שמאות, ובפברואר 1974 בחרה ועדה, שמינה מנכ"ל המש"ד, במשרדי שמאות נוספים. אחד מבין השמאים טיפל ברוב התביעות בגין נזקים לצמ"ה.

לרשות היחידה עמדו החל מפברואר 1974 23 משרדי שמאות, אולם בפועל נעשו הערכות על ידי 13 משרדים. בצפון הארץ עסק שמאי אחד במרבית ההערכות. מאוקטובר 1973 עד מארס 1975 שולם לפי רישומי משרד הבטחון למשרדי השמאות שכר טרחה של כ-4.8 מליון ל"י. מסכום זה שולמו לכל אחד משני משרדי שמאות כ-1 מליון ל"י, לארבעה משרדים כ-2 מליון ל"י ולשבעה משרדי שמאות הנותרים כ-0.8 מליון ל"י.

— שמאים צבאיים הפנו את בעלי הרכב לשמאים אזרחיים לפי הסמכויות, שנקבעו בפקודות הצבא. ההפנייה נעשתה שלא באמצעות היחידה, ובכך נמנעה מהיחידה האפשרות לווסת את העבודה בין כל השמאים, שאתם היא קשורה. ריכוז מספר גדול מאוד של תביעות בידי חלק ממשרדי השמאות גרם עיכובים ממושכים בטיפול בתביעות.

— בעשרות מקרים טיפלו שמאים אזרחיים בהערכת נזקים של רכב, על פי פנייה ישירה של הבעלים. המדובר במקרים שהנוק הוערך על ידי שמאי צבאי, אולם בעלי הרכב בחרו לקבל הערכה משמאי אזרחי. היחידה קיבלה בדיעבד את הערכות השמאים ולא עמדה על כך, שהם יפעלו רק על פי הפנייה של שמאי צבאי או על פי הפנייה מהיחידה. נמצאו גם מקרים, שבעלי הרכב העבירו בעצמם את הטיפול בהערכת הנזק משמאי לשמאי, והיחידה פעלה על פי ההערכה שנתקבלה.

לפי מסמכי היחידה היו רבים מהשמאים האזרחיים, שהיחידה קשורה אתם, מגויסים בתקופת המלחמה ומיד לאחריה והועסקו בצבא בעיקר בשמאות. הביקורת הצביעה על מקרים, ששמאי העריך במשרדו הפרטי נזקים לעשרות כלי רכב, שגויסו באמצעות יחידת רכב מילואים, שבה הוא שירת. בעקבות הביקורת הודיעה היחידה, שהיא תקבל מהשמאים הקשורים אתה הצהרות, כי משרדיהם לא יטפלו ברכב, שגויס ושותרר באמצעות יחידת הרכב, שבה הם משרתים בשירות מילואים בצה"ל, וכי להבא ייעשו הפניות לשמאים אזרחיים רק באמצעותה.

השמאים האזרחיים צריכים היו לדווח על פרטי הרכב, שבו טיפלו. ואכן עשו זאת בחודשים הראשונים שלאחר המלחמה, אולם לאחר מכן הופסק הדיווח. הדיווח דרוש ליחידה כדי לווסת את חלוקת העבודה בין השמאים וכדי לעמוד על קצב הטיפול בתביעות.

— בין היחידה לבין משרדי השמאות לא נחתם הסכם בדבר שכר הטרחה, שלפיו תשלם היחידה בעד עבודתם בהערכת הנזקים; היחידה שילמה שכר טרחה בשיעורים דומים לאלה של איגוד שמאי הביטוח בישראל. הביקורת הפנתה את תשומת לב היחידה למקרים, שהוסכם על תשלום שכר טרחה שלא לפי המחירון. עוד העירה הביקורת, שבהתחשב במספר הרב של תביעות בשעת חירום, מן הראוי היה לקבוע תעריף מיוחד בהתקשרות של היחידה עם שמאים.

תשלום פיצויים

— על סמך חוות דעת של שמאי בדבר גובה הפיצויים, שיש לשלם לבעלים, ולאחר שהיחידה קיבלה "הצהרת פטורין" מאת הבעלים, היא מוציאה הוראת תשלום המהווה אסמכתה למת"ש להוצאת שיק לבעלים. הביקורת העלתה, שהוראות תשלום בסכומים עד

200,000 ל"י נחתמו בחתימת יחיד. החל מאמצע 1975 נחתמו הוראות התשלום בשתי חתימות כדרוש.

בסוף דצמבר 1973 הוחלט במשרד הבטחון לשלם לבעלים מקדמה על חשבון פיצויים, שיגיעו להם על פי המלצה של שמאי ובאישור היחידה; המקדמות ישולמו על ידי מת"ש שלא באמצעות המחשב; ניכוי המקדמה מהתשלום הסופי יהיה באחריות היחידה. המקדמות נועדו לעזור לבעלים לממן חלק מן ההוצאה על תיקון הרכב, ובדרך כלל הן ניתנו בסכומים הקרובים מאוד לגובה הפיצוי שהוערך בסופו של דבר, ובעשרות מקרים סמוך למתן חוות הדעת המסכמת של השמאי. יוצא, שמתן המקדמות הפך להיות תחליף לביצוע התשלום באמצעות המחשב.

— עד סוף דצמבר 1975 אישרה היחידה אלפי מקדמות בסכומים עד 50,000 ל"י ובמקרים אחדים עד 100,000 ל"י ויותר. הועלו מקרים, שפרטי המקדמה (תאריך וסכום) לא נרשמו בכרטיס הרכב, ובתיק התביעה לא תויקו העתקים מהוראות התשלום. בנסיבות אלה, ובהעדר הסכת נתוני המקדמות למחשב, לא התאפשר מעקב נאות אחר מתן המקדמות.

— במקרים אחדים הורתה היחידה לתת מקדמות עד לסכומים של 15,000 ל"י לבעלי רכב שניזוק, בלי שצורפה להוראת התשלום או למסמכים שבתיק התביעה, המלצה של השמאי, כדרוש.

— היו מקרים, שחברות תובלה גדולות קיבלו מקדמות בגובה של עשרות אלפי לירות, והיחידה לא קיבלה מהן חשבוניות בגין תיקון הנזק ברכבן, אם כי עברה שנה ומעלה מאז התשלום. בעקבות הביקורת ניגשה היחידה לבדיקת המקרים האלה במגמה לתבוע מן הבעלים, במידת הצורך, החזרת המקדמות.

— ב-10 מקרים מאלו שנבדקו לא קוּוּזו סכום המקדמה מהפיצויים, וכתוצאה מכך נותרו בידי הבעלים תשלומי יתר, שהסתכמו ב-105,245 ל"י. חמש מהמקדמות היו בסכום שבין 10,000 ל"י ל-30,000 ל"י כל אחת. תשלומי יתר נוספים בסך כולל של כ-9,300 ל"י נגרמו מחמת הסתמכות על הערכות שונות בגין אותו רכב. היחידה הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1976, כי היא תגבה בחזרה את כל תשלומי היתר.

— לבעל טרקטור שניזוק שילמה היחידה ביוני 1974 מקדמה בסך 50,000 ל"י לפי המלצת שמאי, שראה בנזק אבדן כללי (ראה להלן). לפי בקשת בעל הרכב תוקן הרכב על ידי המשרד ובעד התיקון שילמה היחידה 7,000 ל"י. בדצמבר 1974 הוסכם בין היחידה ובין הבעלים, שהטרקטור יישאר ברשות הבעלים, והם יחזירו למשרד 35,000 ל"י תוך 40 יום. בהסכמת היחידה הוחזר הכסף רק בספטמבר 1975. במקרה נוסף סוכם עם בעל רכב לשלם לו פיצויים בסך 28,500 ל"י, בתנאי ששרידי הרכב יועברו למשרד. למעשה הורתה היחידה לשלם לבעלים 37,500 ל"י והסכימה, ששרידי הרכב יישארו ברשות הבעלים. היחידה הסבירה, לגבי שני המקרים, שהסכום הסופי נקבע כפשרה. בתיקי הרכב לא היה תיעוד לביסוס ההסבר.

הועלו מקרים אחדים, שלצורך חיסול התביעה הסכימה היחידה להגדיל את סכום הפיצויים מעל להערכת השמאי. הסכומים שהוספו הגיעו בכל מקרה עד 1,200 ל"י, והם אושרו על ידי עובד היחידה, שלא הוסמך לכך. לדעת הביקורת צריך תשלום פיצויים להיעשות רק במסגרת סמכויות, שהוענקו לעובדי היחידה.

במהלך הביקורת הצביע משרד מבקר המדינה על מקרים מספר, שלפי הוראות היחידה הוציא מת"ש לבעלים שיקים כפולים בסכומים של אלפי לירות ובמקרה אחד בסך 45,000 ל"י. בחלקם הוחזרו השיקים ותויקו בתיקי היחידה במקום להחזירם למת"ש. במת"ש רשור מים השיקים, כשיקים שטרם נפרעו.

— במקרים אחדים חלו שיבושים בכתיבת מספרי הרכב על הוראות התשלום; במקרים כאלה לא הגיע העתק הוראת התשלום לתיק המתאים והיחידה לא ידעה, אם הבעלים קיבלו את הפיצויים שהגיעו להם. הועלו מקרים אחדים, שהוראות תשלום תויקו בתיקי התביעות ולא הועברו למת"ש, ולכן לא קיבלו בעלי הרכב את המגיע להם.

רישומים על תשלום הפיצויים הוסבו למחשב של מת"ש. במת"ש מופק דו"ח תקופתי המראה את הסכומים, ששולמו בגין כל כלי רכב. בעקבות הביקורת ביקשה היחידה ממת"ש להמציא לה דו"ח מסכם על התשלומים שבוצעו בגין רכב, שניזוק במלחמה, כדי לוודא את ביצוע התשלומים שאושרו וכדי לעמוד על תשלומים כפולים, אם נעשו כאלה.

קיוז השקעות ברכב

היחידה הייתה אמורה לקבל מצה"ל טופס על השקעות של חלפים ברכב בתקופת היותו מגויס. לפי ההוראות יש לקזז את שווי החלפים מהפיצויים, שיגיעו לבעל הרכב, על פי הערכת שמאי.

— במקרים אחדים תויק טופס השקעת חלפים בתיק התביעה במקום להעבירו לשמאי, שטיפול בהערכת הנזק. כיוון שכך, שווי החלפים, שהושקעו ברכב, לא הובא בחשבון בעת ההערכה ולא קוזז מסכום הפיצויים, ששולמו לבעלים, כנדרש. בדצמבר 1975 היו במשרדי היחידה כ-1,700 טפסים כאלה, בלתי ממוינים. לפי נתונים, שריכוז משרד מבקר המדינה, היו בסוף 1975 כ-400 מקרים של השקעת חלפים ברכב, שהיה מגויס במלחמה וניזוק. שווי החלפים, שהושקעו ברכב, הסתכם בכ-350,000 ל"י. ההשקעה לכלי רכב. יחיד הייתה כדלקמן: ב-300 כלי רכב הושקעו חלפים בשווי של עד 1,000 ל"י כל אחד, בכ-100 כלי רכב — בשווי של 1,100 ל"י עד 5,000 ל"י כל אחד; וב-4 כלי רכב הושקעו חלפים בשווי של 6,000 ל"י עד 10,000 ל"י כל אחד.

מאופן טיפול היחידה בהשקעות ברכב, כפי שתואר לעיל, יוצא, שהיא קיוזה את ההשקעה ברכב רק במקרים, שטופס ההשקעה צורף לתביעה וסכום הפיצויים ששולמו עליה על תמורת החלקים שהושקעו, ואילו במקרים האחרים לא נתבעה התמורה מבעל הרכב. היחידה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי היא לא הייתה זכאית, מן הבחינה המשפטית, לדרוש מבעלי הרכב את החזר ההשקעה ברכבם באותם המקרים, שלא הייתה אפשרות לקזז את ההשקעה מסכום הפיצויים ששולם. לדעת הביקורת מן הראוי להפעיל הסדרים להבטחת החזר השקעות ברכב מגויס.

אבדן כללי

רכב מגויס שניזוק קשה ויצא מכלל שימוש, או שתיקונו על ידי בעליו אינו כדאי, נחשב כאבדן כללי. היחידה לא הנחתה את השמאים בדבר אופן הדיווח על שיעורי הנזק ועל הפיצויים במקרים של אבדן כללי. חלק ממשרדי השמאות פירטו את הנזק והתיקונים שיש לבצע; שומות אחרות לא היו מפורטות.

היו שלוש צורות של טיפול באבדן כללי: המשרד שילם בעד כל הנזק, והשרידים הועברו למשרד; המשרד שילם את ההפרש שבין השווי הכללי לבין שווי השרידים, שנשארו בידי בעל הרכב; המשרד שילם בעד כל הנזק וקיבל מאוחר יותר את התמורה, שנתקבלה בעד השרידים שנמכרו. (חלק מן השרידים אוסן בשטח, שהיה בשליטת אחד השמאים, והם נמכרו רק לאחר זמן). ליחידה לא היה מעקב אחר המקרים, שבהם שילם המשרד בעד מלוא הנזק והגיעה לו התמורה בעד השרידים.

היו כמה מאות מקרים של אבדן כללי. סכום הפיצויים לגבי צמ"ח עלול להגיע עד כדי 300,000 ל"י לכלי. הפיצוי שולם על סמך הערכה של שמאי יחיד. לאחרונה הוציאה היחידה נוהל, שלפיו יינתן בעתיד אישור פיצויים, בגין נזק שהוגדר כאבדן כללי, על ידי ועדת שמאים. בנוהל נקבעו כללים לגבי אופן הערכת נזק לרכב במקרים כאלה ולגבי הדיווח עליו.

מכירת שרידי רכב

הועלו עשרות מקרים, ששרידי רכב נמכרו לבעלי מגרשים, למוסכים ולאנשים פרטיים בתיווכם של אותם השמאים, שקבעו, שיש להגדיר את הנזק כאבדן כללי. מאחר שהנזק נערך על ידי שמאי יחיד, ברור, שגם מחיר השרידים הוערך על ידי שמאי יחיד.

להלן דוגמאות על היחס בין אומדן הנזק הכללי לערך השרידים (כל"י):

ערך השרידים	אומדן הנזק הכללי
40,000	140,000
30,000	125,000
26,000	70,000
30,000	65,000

— לפי רישומי אגף הכספים נתקבלו בחודשים אפריל 1974 עד דצמבר 1975 כ-340,000 ל"י, שהועברו באמצעות היחידה בשיקים ובהמחאות דואר בסכומים עד 28,000 ל"י. המדובר בכספים, שנמסרו ליחידה על ידי שמאים ומהווים תמורה לשרידים של כ-40 כללי רכב, שהנזק בהם הוגדר כאבדן כללי. אין ביחידה מסמכים, שמהם ניתן לעמוד על פרטי העסקה, שנעשתה למכירת השרידים.

שני שיקים על סך כולל של 15,500 ל"י, שהתקבלו ביחידה משמאים תמורת שרידי רכב (ראה להלן) לא הועברו לגבייה במשך למעלה משנה ממועד קבלתם. בעקבות הביקורת הועברו השיקים לגבייה.

הטיפול של משרד הבטחון בשרידים ללא עזרת שמאי, אכן היה מטיל עומס מינהלי, ואולי אף כספי, על המשרד, אך האפשרויות האחרות יוצרות מצבים של חשש להתנגשות אינטרסים, כאשר השמאי אינו מייחד את שירותיו לשמאות בשירות המשרד כי אם פועל גם בשירותם של בעלי הרכב, לעתים בליווי של אינטרס אישי בעסקה. הכללים של מינהל כספי ממשלתי תקין מחייבים אפוא ריכוז המכירות על ידי משרד הבטחון, שבהן לא יועסק אותו שמאי, שטיפל בקשרים עם בעלי הרכב.

— היו מקרים מספר, שנקבעו פיצויים על אבדן כללי בעד רכב, שנקבע, כי אבד במל-חמה; בתיקי היחידה לא היה טופס אבדן כללי של צה"ל. הפיצוי ששולם במקרים אלה היה 25,000 ל"י עד 120,000 ל"י, ובמקרה אחד — 175,000 ל"י.

— במקרים אחדים שילמה היחידה פיצויים בגין רכב, שאבד או הושמד במלחמה, ורש-יונות הרכב לא הוחזרו למשרד הרישוי במשך שנה ומעלה ממועד קבלתם ביחידה. בעקבות הביקורת החזירה היחידה למשרד הרישוי רשיונות של 30 כללי רכב.

ענייני מינהל

1. הטיפול של היחידה בתיק התביעה מסתיים עם קבלת טופס "הצהרת פטורין" מאת הבעלים, המאשרים את הסכמתם לקבלת הסכום, שנקבע כפיצוי בגין הנזק שנגרם לרכבם, ועם הוצאת הוראות תשלום למת"ש.

— במועד סיום הביקורת לא היו בידי היחידה נתונים על תביעות, שבהן הטיפול טרם נסתיים, אם משום שבעלי הרכב לא החזירו אליה את טופס "הצהרת פטורין", ולכן לא הועברה הוראת תשלום למת"ש, ואם משום שהשמאים טרם העבירו את חוות דעתם על גובה הפיצויים. בידי היחידה לא הנו פרטי התביעות שבטיפולו של כל אחד מהשמאים, שהיא קשורה אתם. בעקבות הביקורת החלה היחידה למיין את התביעות ולשלוח תזכורות לבעלי הרכב, שהטיפול בתביעותיהם טרם נסתיים, ולשמאים, שלא סיכמו את הערכותיהם.

2. בסוף פברואר 1974 נתמנו במשרד הבטחון 10 אנשים כחברי ועדת עררים לדיון בעררים של אזרחים, שרכבם גויס החל מ-6.10.1973, המערערים על הערכת שמאי בקשר לנזק, שנגרם לרכבם. ועדת עררים היא בת שלושה חברים, והיא קובעת בעצמה את סדר דיניה.

— בפרוטוקולים של הוועדה לא תמיד נרשמו מועדי הדיונים ושמות חברי הוועדה, שנכחו בהם. חלק מן הפרוטוקולים נחתמו בחתימת יחיד. הוסבר למשרד מבקר המדינה, שהייתה זו חתימתו של מי שישב בראש הוועדה באותו דיון. חלק מן הפרוטוקולים נשאו יותר מחתימה אחת, אולם לא ניתן היה לזהות את שמות החותמים.

היחידה הודיעה לבעלי הרכב, שהוועדה דחתה את ערעוריהם, ששמורה להם הזכות להגיש תוך שישה חודשים תביעת פיצויים לבית הדין הכללי לתביעות, שהוקם לפי פקודת הפיצויים — הגנה (1940).

3. ביחידה אין מבדק פנימי. לדעת הביקורת, יחידה, שהיקף ההוצאה שלה בתקופת רגיעה הוא כ-13 מליון ל"י בשנה ובשעת חירום הרבה יותר מזה, צריכה להבטיח קיום מבדק פנימי על נכונות הפעולות והחישובים באמצעות כוח אדם בעל כישורים וידע בתחומים, שבהם עוסקת היחידה.

4. באוגוסט 1974 הוציא צה"ל פקודה בדבר ארגון יחידת מילואים לשחרור רכב בשעת חירום, שתהווה תגבורת ליחידה. התקן, שהוצע ליחידת המילואים, הוא 58 איש, מהם 12 שמאים — חמישה בדרגות קצונה. תפקידי היחידה: פינוי רכב אזרחי מגויס מריכוזים של צה"ל; טיפול בשמאות שאינה במסגרת תפקידו של שמאי יחידתי או פיקודי; אישור תשלום בעד נזקי רכב מגויס; הדרכה וייעוץ לצה"ל בענייני שמאות.



את ממצאי הביקורת יש לראות במידה רבה על רקע התנאים, ששררו בתחילת 1974, כאשר שוחרר מצה"ל, תוך זמן קצר יחסית, מספר רב של כלי רכב, שבחלקם ניזוקו בעת השירות. היחידה לא הייתה ערוכה לקראת היקף העבודה, שעמד בפניה, אף כי הייתה צריכה לעשות הכנות לשעת חירום בעקבות נסיונה ובעקבות הערות הביקורת בעבר. את מרבית הליקויים שהועלו ניתן היה למנוע על ידי קיום סדרי בקרה ומעקב נאותים.