

בהתאם להוראות התווה, יהיה המשרד זכאי לערוך בשנת 1980 בדיקה של העלות ושל הרווח על הזמנותיו.

*

מן הנכון, שהמשרד יעמוד על קבלת מידע מפורט מהחברה על עלות חומרי הגלם שהיא צורכת, ומשקלן של הנפולת ושל הגרוטאות נעלות החומרים, וידאג שהעלות תובא בחשבון בחישוב מחיר הפלדות, או יבטיח לעצמו תמורה הולמת עבור הנפולת והגרוטאות.

התקשרויות להובלה ברכינות

מחלקת תובלה יבשתית במערכת יבוא ושינוע שבמינהל ההרכשה והייצור (להלן — המחלקה) מטפלת בשכירת אמצעי הובלה לפי דרישות של יחידות צה"ל ויחידות משרד הביטחון. בחודשים יולי—דצמבר 1978, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במחלקה על שכירת רכינות לצורך סלילת כבישים בתנאים מיוחדים, באיזור דרום לבנון, לאחר מבצע ליטני; בדיקה של הטיפול בחשבונות של המובילים נערכה באגף הכספים. נבדקו 127 תעודות משלוח, שהתייחסו ל-743 ימי עבודה, שעל פיהן שולמו כ-4 מיליון ל"י.*

1. המחלקה מזמינה שירותי הובלה, ונכלל זה הובלה ברכינות, באמצעות מועצת מובילי המ" שאיות בישראל (להלן — מועצת המשאיות), המחלקת את העבודות בין חבריה. אין המחלקה קשורה בחוזה מפורט עם מועצת המשאיות או עם המובילים העובדים באמצעותה; המשרד מנהל משא ומתן עם מועצת המשאיות בדבר עריכת חוזה סטנדרטי עם המובילים. העבודות נמסרות על פי תעודות משלוח, שמגנפיק מרכז הובלה של צה"ל. התשלומים למובילים מחושבים על פי מחיר רון, שמתכונתו נקבעה לפני שנים ואשר היווה בשעתו נספח לחוזה סטנדרטי, שהמשרד היה חותם עם מובילים. המחירון כולל תעריפים בסיסיים להובלת משאות, על פי שתי שיטות שכירה: שכירה לזמן ושכירה להובלת מטען. מחיר שכירה לזמן מחושב על פי מחיר בסיסי ליום עבודה בן 9 שעות עבודה ומרחק נסיעה של 100 ק"מ עם מטען. תשלום נוסף ניתן למובילים בעד שעות עבודה נוספות, מספר ק"מ גדול יותר ותנאי עבודה מיוחדים, ובעד נסיעה בשטחים הרריים. שכירה להובלת מטען, שהיא שיטה קבלנית, מחירה נקבע על פי מרחק הנסיעה ומשקל המטען, או נפח הרכב. בתעריף להובלת מטען ברכינות אין המחירון קובע תוספות, אולם המחלקה נוהגת לשלם למור בילים תשלום נוסף אם המרחק שעל הרכינה לעבור, מבסיסה הקבוע עד אתר העבודה, עולה על 100 ק"מ, או אם עליה להשאיר במקום העבודה ימים רצופים. מפעם לפעם משנה המחלקה את המחירים הנקובים במחירון.

במארס 1978 נתבקש אגף בינוי ונכסים של משרד הביטחון לטפל בסלילת דרכים באיזור דרום לבנון, רובן בצירים קיימים ומיעוטן. בצירים, שפרץ חיל ההנדסה של צה"ל. העבודות במסגרת הנדונה בוצעו בחודשים מארס עד מאי 1978. ביצוע העבודות נמסר למע"צ, והוטל עליה גם להוביל את החומרים הדרושים. ההערכה המקורית של עלות העבודות הייתה 1.8 מיליון ל"י. תוך כדי ביצוע העבודות הוגדל היקפן במידה משמעותית, על פי דרישות צה"ל, ומאחר שלא היה די ברכינות ששכרה מע"צ, ביקש צה"ל שהמחלקה תשכור רכינות נוספות, בהיקף הדרוש. המחלקה שכרה, באמצעות מועצת המשאיות, רכינות, שמספרן הגיע עד כ-60 כיום. לפי אומדן של אגף התקציבים במשרד הבטחון הסתכמה ההוצאה על ההובלות האמורות באיזור דרום לבנון בכ-14 מיליון ל"י.

2. המובילים ומועצת המשאיות תבעו לקבוע מחירים מיוחדים להובלות אלה, שיחושבו על ידי קביעת תוספות לתעריף להובלת מטען על פי מרחק הנסיעה ומשקל המטען (טון/ק"מ); המחלקה קבעה מחיר לטון לכל מסלול. אורך המסלולים נע בין 5 ק"מ ל-110 ק"מ, והם עברו ממחצבות בגליל העליון עד אתרי הסלילה, שמעבר לגבול; ומרחקיהם מהגבול היו עד 10 ק"מ. במכתב של מרכז הובלה של צה"ל למחלקה צוין, שהנסיעה במסלולים הנדונים הייתה בחלקה הגדול —

* ביקורת על שכירת רכינות בשביל צה"ל נערכה לאחרונה בשנת 1975 וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 26, עמ' 901.

בקטעים שבין המחצות עד הגבול — על דרך סלולה וטובה ; ובחלקה הקטן — מעבר לגבול — נסעו הרכינות בדרכי עפר, שפרץ צה"ל ; בראשית התקופה עבדו הרכינות גם בלילה.

קביעת התוספות נעשתה כדלקמן :

(א) (1) ב-27.4.1978 ביקשה המחלקה מראש מערכת יבוא ושינוע לאשר מחירים מיוחדים לשמונה מסלולים, שבהם בוצעו עבודות עד אותו מועד. המחלקה הציעה, שהמחירים המיוחדים יהיו גבוהים ב-75% עד 150% מהתעריף שבמחירון וציינה, שגם על פי תנאי המחירון יש לשלם בעד הובלות כאלה תוספת של 50% עבור הובלה בשטח הררי ועוד תוספות עבור הובלת "חומר ואדי". עוד הציעה המחלקה, שהמחירים המיוחדים ייקבעו לכל מסלול בנפרד, כלומר בתחשב בתנאיו המיוחדים.

— בתעריף טון/ק"מ לרכינות אין במחירון שום תוספות, אף לא תוספת עבור הובלה בשטח הררי ; תוספת עבור הובלת חומר ואדי נקבעה במחירון רק להובלה המחושבת על פי נפח ומרחק (מ"ק/מ). יתר על כן, בהובלות הנדונות לא הובל חומר ואדי, אלא חומרי מחצבה, שבגינם אין תוספת באף תעריף. לגבי הגדלת התוספת הצביעה המחלקה על הנמקות כלליות — מספר הסבבים שניתן לבצע ביום, אופי השטח, עבודת לילה ואפשרויות לרווח אלטרנטיבי. מהנמקות אלה כש לעצמן לא ניתן לקבוע, אם מוצדק לשלם תוספות ובאיזה שיעור.

(2) — לפניית המחלקה צורפה חוות דעתו של יועץ כלכלי במנה"ר, שהמליץ לאשר את שיעורי התוספות שהמחלקה הציעה. היועץ הכלכלי קבע, שבהובלות אלה יש למובילים הוצאות גדולות מהרגיל, שאותן אין ביכולתו לחשב, ובהן — צריכת דלק מוגברת, בלאי מואץ של הרכב ושל הצמיגים ושכר עבודה גבוה מהרגיל, שעליהם לשלם לנהגים שכירים. היועץ הציע להגדיל את התוספת לשטח הררי ל-100%, בהתבססו אף הוא על ההנחה, שתוספת בשיעור של 50% מהמחיר הבסיסי ממילא מגיעה על פי המחירון, ומאחר שתהיינה הובלות בעומס יתר, הציע לאשר תוספת של עוד 50%.

חוות הדעת איננה מתייחסת לסל תשומות בהובלה במשאיות או ברכינות ואיננה מבוססת על תח" שיה כלשהו — התחשיב שלפיו קובע משרד התחבורה את ההתייקרויות שהוא מאשר, או כל מדד אובייקטיבי אחר, כדי לבסס אפילו אומדן של ההוצאות הנוספות. הקביעה הכלולה בהמלצה לגבי תוספת לשטח הררי להובלה ברכינות לפי התעריף הבסיסי, כאמור איננה מבוססת ; ואילו הקביעה שעבור הובלה בעומס יתר מגיעה תוספת תשלום, בשיטת השכירה הנדונה, איננה סבירה, הואיל ורווחי המובילים גדלים כשהם מובילים בעומס יתר, ואכן, מאוקטובר 1977, המועד שבו ביטל משרד התחבורה היתרים שהיו קיימים מזמן, להוביל ברכינות מטען, שמשקלו עולה על המשקל הנקוב ברשיון הרכב, הגדיל משרד הבטחון את המחיר הנקוב במחירון לטון מטען ב-20%—30%, והסביר, שהעלאת המחיר נועדה לפצות את המובילים על הפסד שעלול היה להגרם להם עקב ההקפדה על הובלה בעומס מותר בלבד.

ראש מערכת יבוא ושינוע וראש מנה"ר אישרו את המלצות היועץ הכלכלי והמחלקה. התוספות שעל פיהן אישרה המחלקה תשלומים היו כדלקמן : לשני מסלולים — תוספות נמוכות מ-75% ; לחמישה מסלולים — תוספות של כ-150% ולמסלול אחד — תוספת של 160%, כלומר מעל לשיעור המירבי, שאישר ראש מנה"ר על פי המלצת המחלקה.

(ב) — ב-23 במאי 1978 ביקשה המחלקה מראש מערכת יבוא ושינוע לאשר תוספות שבין 75% ל-150% בעד הובלות ב-21 מסלולים נוספים, מאחר שמדובר בעבודה מהסוג שלגביו ניתן האישור הקודם. ראש המערכת וראש מנה"ר אישרו את הבקשה. מעיון ברשימת 21 המסלולים עולה, כי חלק מהם הוא בתחומי מדינת ישראל. בתיקי המשרד נמצאה רשימה נוספת, חתומה על ידי מנהל המחלקה, שבה אושרה לגבי חלק מהמסלולים — אלה שבתחומי מדינת ישראל ועוד כמה מסלולים — תוספת של 25% בלבד. לשאר המסלולים נקבעו תוספות בשיעורים שונים, עד 150%, ובמקרה אחד 160%. לא ניתן לקבוע כיצד נערכה רשימה זאת. מכל מקום מתברר, שהמשרד שילם למוביילים, בעד הובלות במסלולים שלגביהם אושרה תוספת של לפחות 75%, תוספת של 25% בלבד, והם הסתפקו בכך.

(ג) — בתיקי המשרד נמצאה רשימה מ-14.8.1978, דהיינו יותר מחודשיים לאחר שהעבודות הנדונות הופסקו, חתומה על ידי עובד של המחלקה, שבה ניקבו מחירים ל-17 מסלולים נוספים, חלקם בתחומי מדינת ישראל. למסלולים שבתחום מדינת ישראל ולמסלולים אחדים, שיעדם הסופי מעבר לגבול, נקבעה תוספת של 25%. לשאר המסלולים נקבעו תוספות יותר גבוהות, עד 150%. לרשימה

זאת, אשר לפיה בוצעו תשלומים, אין אישור. בעד הובלות בשלושה מסלולים נוספים שולמו תוספת ללא כל מסמך. לדעת הביקורת לא הייתה רשימה זו תיעוד נאות, שלפיו ניתן לאשר תשלומים.

(ד) מע"צ שילמה בעד הובלות, שהיא שכרה לביצוע אותן עבודות, תוספות שבין 15% - ל-50%; ובעד הובלות שבוצעו בימי מנוחה שולמה תוספת על פי מספר ההובלות בפועל.

גם משרד הבטחון עצמו אישר בעד הובלות שבוצעו במסגרת אותן העבודות; תעריף מיוחד לעבודה יומית, שהיה גבוה רק ב-37% מהתעריף הבסיסי ליום עבודה, וכבר כלל תוספות, אשר בחישוב לפי התעריף הבסיסי הן משולמות בנפרד.

לעבודות חדשות, שבוצעו בתקופה יותר מאוחרת, אישר ראש מנה"ר, בדצמבר 1978, תוספת של 40% בלבד לתעריף הבסיסי של טו/ק"מ, אף כי המדובר היה בהעסקת רכינות בהובלות ליעדים שונים באיזור שבו בוצעו ההובלות שנבדקו - דרום לבנון. אף במקרה זה המדובר במשימות שהוגדרו כדחופות, אולם היקף העבודות היה יותר קטן.

(ה) - המחיר למסלול חושב על פי אורכו. מאחר שההובלות היו לאתרי סלילת כבישים, היה צורך, לשם קביעת מחיר למסלול, לקבוע את המרחק הממוצע, שבין המחצבה לבין שני קצות המסלול. בתיקי המחלקה אין תיעוד בדבר סדרי המדידות, הכללים שנקבעו להן, ומי ערך אותן.

3. - מאחר שלא צוינו הקריטריונים, שלפיהם נקבע שיעור התוספת לכל מסלול, לא ניתן לערוך השוואה מדויקת בין התוספות. עם זאת ערכה הביקורת כמה בדיקות של סבירות התוספות, ועולה מהן, ששיעור התוספות שנקבע בכל מסלול איננו תואם את מצבו הפיסי של המסלול ואת הקטעים הקשים שבו. להלן הפרטים:

(א) התוספות נקבעו למסלולים בשלמותם, בעוד שרק לגבי קטעים קצרים מאורכם הייתה הצדקה לשלם תוספת, ועיקרם היה בתחומי המדינה. כאשר מייחסים את כל ההפרש בתשלום לקטע הדרך הקשה - זה שמעבר לגבול - יוצא, שלקטע זה אושרו תוספות של מאות אחוזים, ובמסלולים אחרים - אלפי אחוזים. הביקורת גם העלתה, שבמסלולים שבהם הקטעים הקשים היו חופפים, היו הפרשים גדולים בין התוספות.

(ב) חלק ניכר משיעור התוספות נועד לפצות את המובילים על קשיי ההובלה בכל מסלול, הגורם מים להקטנת התפוקה לשעת עבודה מחד, ולגידול בהוצאות מאידך. חישוב של התוספות לטון, בהתאם למידת הקושי של כל מסלול, היה מביא לכך, שהתשלומים הממוצעים לשעת עבודה במסלולים השונים, היו בסכומים דומים. הביקורת השוותה את התשלום הממוצע לשעה ב-10 המסלולים העיקריים והעלתה, כי התשלום הממוצע לשעת נסיעה במסלול היה בין 414 ל"י ל-1,161 ל"י. ההפרשים הגדולים בין התשלומים לשעה במסלולים השונים מעידים על העדר קשר ישיר בין הירידה בתפוקה לבין גובה התוספות שנקבעו. אף אם הייתה שחיקה רבה יותר של רכב בחלק מהמסלולים, אין בכך כדי להסביר פערים נה גדולים.

תהליכי קבלת ההחלטות על ידי המשרד במקרה דנן לא היו תקינים. נראה, שהמשרד ראה צורך לשלם תוספות גבוהות כדי להניע את המובילים לבצע את העבודות, אף על פי שהמשרד עצמו וגופים אחרים הצליחו, באותה תקופה ולאחר חודשים מספר, לבצע עבודות דומות במחירים יותר נמוכים.

4. (א) התעריף הבסיסי ליום עבודה של רכינה במחירון הרגיל היה במועד ביצוע העבודה 1,739 ל"י, ועם כל התוספות הקיימות בתעריף זה עשוי היה להגיע עד לכ-3,000 ל"י. במקרים שהביקורת התייחסה אליהם היה התשלום הממוצע ליום עבודה בתעריף טו/ק"מ, לפי נתוני המשרד, עד 6,000 ל"י ליום.

(ב) במחירון נקבעו שני מסלולים להובלות ממחצבה אחת, לשני קטעים בקצוות של דרך הנמצאת מעבר לגבול. ליעד הראשון, הנמצא ליד הגבול, והמרחק אליו צוין כ-18 ק"מ, נקבעה תוספת של 25% ומחיר של 35.06 ל"י לטון; ליעד השני, הנמצא בתוך לבנון, שהמרחק אליו צוין כ-27 ק"מ, נקבעה תוספת של 151% ומחיר של 80 ל"י לטון.

— נבדקו 237 הובלות לשני היעדים: המרחקים שנרשמו בתעודות המשלוח היו בין 21 ק"מ ל-30 ק"מ. ב-44 מקרים צוין כמרחק הנסיעה מ-21 ק"מ עד 24 ק"מ; ב-10 מקרים שולם לפי המחיר ליעד הראשון, וב-34 מקרים — לפי המחיר ליעד השני. התשלום הנוסף ב-34 המקרים הסתכם ב-46,000 ל"י.

(ג) בתעודות המשלוח נכלל אישור לנהגים לאכול במחנות צה"ל. במקרים כאלה יש להיזכר את המובילים בדמי כלכלה בכסום של 25 ל"י ליום, אלא אם היחידה המזמינה ציינה במפורש שהמוביל לא אכל במחנות צה"ל. בכל תעודות המשלוח שנבדקו היו אישורים לכלכלה, ורק במקרה אחד צוין, שהנהג לא אכל במחנה של צה"ל. המשרד לא חייב את המובילים בדמי כלכלה, אף לא במקרה אחד.

*

מסירת העבודות בתיווך של מועצת המשאיות, כאשר המועצה בוחרת במוביל, ובלי שיהיו חוזים מפורטים בין המשרד לבין המובילים, יש לה תוצאות בלתי רצויות. המשרד פעל בצורה זו במשך שנים מספר ובכך נשלל ממנו ניהול תקין של יחסים עסקיים עם המובילים. מצב זה פגע באפשרות של המשרד לקבל את הרכב הדרוש לו בכל עת, לפי תנאים שנקבעו מראש, המבוססים על תחשיבים נאותים. לדעת הביקורת, אף בהעדר הסכם היה על המשרד לקבוע קריטריונים לחישוב תשלומים לשכירת משאיות ולפעול לפיהם.

פעולות שיקום

אגף השיקום במשרד הביטחון אחראי לטיפול בנכים, במשפחות שכולות ובחיילים משוחררים אשר זכויותיהם נקבעו בחוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט—1959 (נוסח משולב) (להלן חוק הנכים); בחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תשי"י—1950 (להלן חוק המשפחות); בחוק החיילים המשוחררים (החזרה לעבודה), תש"ט—1949, ובתקנות שהותקנו על פי חוקים אלה. על פי פקודת מס הכנסה פטורים מהמס תשלומים שהאגף משלם לזכאים.

באפריל 1978 הועסקו באגף 429 עובדים, מהם 53 חיילות: 207 עובדים הועסקו בהנהלת האגף ו-222 בלשכות אזוריות. עובדי הלשכות כוללים: שמונה רופאים ו-16 עובדי רפואה אחרים; 113 עובדי שיקום ורווחה; 21 עובדי תעסוקה, והיתר — עובדי מינהל ושירותים. באגף פועלת יחידת חשבונות, שהממונה עליה כופף לראש אגף הכספים במשרד הביטחון.

באפריל 1978 היו בטיפול האגף כ-24,000 נכים וכ-15,100 בני משפחות שכולות: 2,700 אלמנות, 4,000 יתומים ו-8,400 הורים שכולים.

בחודשים מאי—נובמבר 1978 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף השיקום על פעולות בתחום הסיוע הכספי, בעיקר בשנת הכספים 1977, כגון: תשלום תגמולים, סיוע לשיקום כלכלי, ומתן מענקים והחזר היטלים*.

היקף התקציב וההוצאה

ההקצבה לתגמולים ושיקום כלולה בתקציב הביטחון. בשנת הכספים 1976 הסתכמה ההקצבה, לרבות שינויים שאושרו במשך שנת הכספים, בכ-911 מיליון ל"י, וההוצאה למעשה בכ-887 מיליון ל"י. בשנת הכספים 1977 הסתכמה ההקצבה בכ-1,324 מיליון ל"י, וההוצאה הייתה כ-1,361 מיליון ל"י. לשנת הכספים 1978 אושר תקציב של 1,802 מיליון ל"י.

להלן פירוט ההוצאה בשנת הכספים 1977, כפי שהשתקף בדו"ח הכספי של משרד הביטחון על ביצוע תקציבו באותה שנה:

במיליוני ל"י	תשלומים לנכים
845	תשלומים למשפחות שכולות
429	הוצאות מנגנון ותפעול
44	פעולות הנצחה
32	הוצאות על הכוונת חיילים משוחררים
11	ס"ה
<u>1,361</u>	

* ממצאי ביקורת קודמות כאגף השיקום ראה בדו"ח שנתי 25, עמ' 783, ובדו"ח שנתי 26, עמ' 875.

להלן; בטבלה, התפתחות ההוצאה על פעולות שיקום בשנות הכספים 1974—1978, במחירים שוטפים ובמחירים קבועים, מחושבים על פי הבסיס לאוקטובר 1974. (הסכומים במיליוני ל"י):

שנת כספים	במחירים שוטפים				במחירים קבועים			
	תקציב	%-ב	הוצאה	%-ב	תקציב	%-ב	הוצאה	%-ב
1974	326.4	100	561.2	100	326.4	100	561.2	100
1975	674.0	206.5	658.9	117.4	470.1	144.0	459.6	81.9
1976	911.4	279.2	886.8	158.0	475.2	145.6	462.4	82.4
1977	1,324.0	405.6	1,361.0	242.5	514.8	157.7	529.2	94.3
1978	(1)1,802.0	552.1	—	—	455.8	139.6	—	—

(1) תקציב מקורי.

תגמולים

בחוק הנכים ובחוק המשפחות נקבעו קריטריונים לחישוב התגמול החודשי לזכאים. התגמול הבסיסי מחושב על פי שיעורים ממשכורת של עובדי מדינה המדורגים בדרוג האחד, ומשתנה בהתאם לדרגת הנכות שנקבעה או לגובה ההכנסה שיש להורים שכולים ולאומנות ללא ילדים; וכן גיל הזכאים ומספר הנפשות במשפחתם. להלן סכומי התגמול החודשי, ששולמו לזכאים בדצמבר 1978 (בל"י):

מסכום	עד סכום	
360	4,650	נכה
400	5,250	נכה עם ילדים
6,170	6,430	נכה נצרך (1)
2,070	4,100	אלמנה
7,170		אלמנה עם ילד
11,700		אלמנה עם 5 ילדים
3,530	4,410	הורים שכולים (2)
3,880	4,850	הורים שכולים עם ילד (2)
5,290	6,620	הורים שכולים עם 5 ילדים (2)

(1) נכה נצרך הוא נכה שדרגת נכותו אינה פחותה מ-50%, אין לו הכנסה כדי מחיה; אינו מסוגל להשתכר למחייתו, ואין סיכוי סביר לשקמו בעתיד.

(2) ללא הכנסה ממקור אחר.

בשנת הכספים 1977 הסתכמו התגמולים הבסיסיים, ששילם האגף, ב-510.7 מיליון ל"י: לנכים — 199.8 מיליון ל"י; לאלמנות ויתומים — 137 מיליון ל"י; להורים שכולים — 173.9 מיליון ל"י. נוסף על התגמולים הבסיסיים משלם האגף תגמולים מיוחדים, בחלקם על פי החוק ובחלקם על פי הוראות פנימיות של האגף. המדובר בתוספות לתגמולים בעד גיל, בעד דרגת נכות מיוחדת, המוגדרת כנכות מעל 100%, בעד עזרת הזולת, מענק נשואין לאלמנות שנישאו מחדש ועוד.

על פי חוק המשפחות מפסיק האגף לשלם תגמולים חודשיים לאלמנה שנישאה מחדש; אולם הוא רשאי לשלם לה מענק חד-פעמי שלא יעלה על 60 חודשי תגמול. אלמנה שהיא אם ליתומים תמשיך לקבל, לאחר נשואיה, תגמול חודשי וכל התשלומים האחרים, המגיעים ליתומים.

— גובה התגמול להורים שכולים מושפע מהכנסתם ממקורות אחרים, להוציא קיצבת זקנה מה- ביטוח הלאומי ופיצויים מממשלת גרמניה בעד נזקי כריאות. הביקורת העירה, שהאגף לא הקפיד על אימות הצהרות ההורים בדבר הכנסותיהם.

— כדי להבטיח שהאגף לא ימשיך לשלם תגמולים לזכאים שנפטרו, דרוש שיהיה בידי מכושר מינהלי, שיאפשר לו מעקב שוטף ומעודכן אחרי הפטירות בקרב זכאים. הביקורת העירה, שעל

האגף לעשות הסדר עם המשרדים שבידיהם הנתונים האלה, כדי שיוכל לקבל מידע עדכני על פטירות בקרב זכאים.

תגמולים במטבע חוץ

בסוף 1978 קיבלו 120 מבין 140 זכאים, שהתגוררו בחוץ לארץ, תגמולים במטבע חוץ. הסכומים ששולמו חושבו על פי שער החליפין שהיה בתוקף במאי 1977 (9.60 ל"י = 1\$); האגף המשיך לשלם להם אותו סכום בדולרים על אף השינויים שחלו בשער המטבע (בדצמבר 1978 היה שער החליפין כ"9 ל"י ל-\$). כתוצאה מכך שילם האגף סכומים גבוהים עד כדי 100% מהתגמולים שהיה משלם לזכאים בארץ בל"י.

ליתר הזכאים חושבו התגמולים על פי שער החליפין שהיה בתוקף במועד אישור זכאותם או במועד יציאתם לחוץ לארץ, ולא על פי שער החליפין עדכני.

זכאים לפני משורת הדין

1. למשפחות שכולות ולנכים, שקצין התגמולים לא אישר את זכאותם לתגמולים, ניתנת האפשרות לפנות למנכ"ל המשרד בבקשה לאשר זכאותם לפני משורת הדין. בשנת הכספים 1977 שילם האגף לזכאים שהוכרו לפני משורת הדין כ"11.5 מיליון ל"י. עד דצמבר 1977 אושרה זכאות לפני משורת הדין שלא על פי קריטריונים מוגדרים בנהלים. החל באוגוסט 1978 אושרה זכאות לפני משורת הדין בהמלצת ועדה ציבורית, ועל פי קריטריונים שקבע סגן שר הביטחון.

2. על פי חוק המשפחות רשאי קצין תגמולים לבוא לידי הסכם עם זכאי, פרט ליתום או אח של נספה, בדבר תשלום חד-פעמי לצורכי שיקום במקום תגמול, בסכום שלא יעלה על חלקו האישי של הזכאי ב"60 חודשי תגמול.

באפריל 1977 התיר שר הביטחון לחזור ולשלם תגמולים, בשיעור מזערי, לזכאי, חמש שנים לאחר שהמיר תגמוליו. הביקורת העלתה, שבמקרים אחדים אושרו לזכאי כזה תגמולים בשיעור שהיה מגיע לו לולא המיר את התגמולים.

זכאות חליפה על פי חוק הביטוח הלאומי

יש ונכה או בן משפחה של נספה זכאי, עקב אותו מאורע, לגימלה על פי חוק הביטוח הלאומי ולתגמול על פי חוק הנכים או חוק המשפחות, ובמקרה כזה הברירה בידי לבחור באחד מהם. בתור הנכה בזכויות על פי חוק הביטוח הלאומי לא יהיה זכאי לקבל גם תגמולים והטבות על פי חוק הנכים. בעניין התיאום בין המוסד לביטוח לאומי לבין משרד הביטחון, לגבי תשלומים למשפחות, ראה בדו"ח שנתי 28, עמ' 921. הביקורת העירה, שיש להבטיח חילופי מידע מקיף ועדכני בין אגף השיקום והמוסד לביטוח לאומי, במגמה למנוע קבלת תשלומים משניהם בו-זמנית. בינואר 1979 הודיע אגף השיקום למשרד מבקר המדינה, שהושג הסכם עם המוסד לביטוח לאומי, שלפיו יהיו כיניהם חילופי מידע שוטפים בעתיד.

סיוע כספי

אחת מצורות הסיוע לזכאים הייתה באמצעות הלוואות, המיועדות בעיקר לשיקום כלכלי, לרכישת רכב רפואי פרטי, לדיור וללימודים. בשנת הכספים 1977 הסתכם היקף הלוואות שאושרו בכ"115 מיליון ל"י, מזה 57.8 מיליון ל"י לדיור ושיכון (50.3%); 31 מיליון ל"י לשיקום כלכלי (27%); 14 מיליון ל"י לרכישת השכלה והכשרה מקצועית; 12.2 מיליון ל"י למטרות אחרות. הלוואות ניתנו באמצעות בנק אוצר החייל לתקופה של עד 15 שנה, בריבית של 8% לשנה. הכספים שמחזירים הלווים לבנק מועברים ישירות למשרד האוצר, כהכנסות המדינה.

— דו"חות שהעביר הבנק לאגף על ביצוע הלוואות לא הועמדו לרשות יחידת החשבונות שבאגף; נתוני הדו"חות דרושים ליחידה כדי לאפשר לה ביקורת ומעקב על היקף הלוואות ועל ביצוען.

מענקים והלוואות לשיקום כלכלי

בשנים 1954 ו-1955 התקין שר הביטחון תקנות בדבר מתן ערבויות למלוות ולהסכמים שנעשו לשיקום כלכלי ולרכישת דיור, הן לגבי נכים והן לגבי בני משפחה של נספים. סיוע כספי נוסף

לשיקום כלכלי ניתן לזכאים שלא על פי תקנות אלה, אלא על פי הוראות, שהוציא ראש אגף השיקום; ההוראות עודכנו מדי פעם בפעם, במגמה להתאימן לתנאים המשתנים במשק. האגף גותן הלוואות ומענקים בסכומים עד 70,000 ל"י לרכישת מוניות ורכב מסחרי או פרטי; לפתיחת עסקים ולביסוס עסקים; להקמת משקים חקלאיים ולביסוס משקים קיימים ועוד. הסיוע ניתן על פי המלצות של ועדות; בחלק מהוועדות מיוצגים ארגון הנכים ו"יד לבנים". ההוצאה על הסיוע לשיקום כלכלי הסתכמה בשנת הכספים 1977 ב-97 מיליון ל"י; 31 מיליון ל"י הלוואות; 24 מיליון ל"י מענקים לתשלום מס קנייה והיטלים על ציוד; 42 מיליון ל"י מענקים לתשלום ההיטלים על רכישת רכב לשיקום כלכלי.

— הועלו מקרים מספר, שהחלטה על מתן סיוע לזכאי התקבלה על פי נתונים בלתי שלמים או בלתי מדויקים בדבר סיוע כספי שהזכאי קיבל בעבר.

— סקר מאוגוסט 1977, שערך האגף באמצעות המכון למחקר חברתי שימושי, על סיוע לשיקום כלכלי עצמאי שניתן ל-226 נכים, הצביע על כך, שבשליש מהמקרים לא הושגה מטרת הסיוע. בדיקה ב-33 חיקים של הורים שכולים, שערך משרד מבקר המדינה, העלתה. שב-15 מקרים לא הושגה מטרת הסיוע; הסכומים שהוצאו במקרים אלה הסתכמו ב-680,000 ל"י.

— נכה המחזיק ברשותו רכב רפואי של האגף, שקיבל גם מענק לכיסוי היטלים על רכב נוסף (מונית או מכונית מסחרית) יידרש, על פי ההוראות, לוותר על הרכב הרפואי. הביקורת העלתה שני מקרים, שהאגף נתן לזכאים מענקים בסך כולל של 208,000 ל"י והלוואה בסך 35,000 ל"י, בלא שדרש מהם לוותר על הרכב הרפואי.

— במקרים מספר אושר לזכאים סיוע לשיקום כלכלי פעם שנייה בלא שבקשות הזכאים הובאו לדיון ולהחלטה בוועדת ערעורים עליגוה, כנדרש בהוראות; בכמה מקרים אחרים אישר האגף סיוע חוזר לזכאים, שבקשותיהם נדחו על ידי ועדת הערעורים; הועלו גם מקרים שנתנו הלוואות מעבר לסכומים המותרים על פי ההוראות.

סיוע לשיכון ודיוור

בשנת הכספים 1977 הוציא האגף 48.7 מיליון ל"י על סיוע לזכאים לצורך שיכון ודיוור; על הלוואות — 41.7 מיליון ל"י, ועל מענקים — 7 מיליון ל"י.

לפי הסדר בין האגף לבין משרד הבינוי והשיכון נמסרות, כל שנה, יחידות דיור לנכים ולמשפחות שכולות מעוטות יכולת, בתנאי שכירות; בשנת הכספים 1977 הושכרו לזכאים 105 יחידות דיור. על פי ההוראות רשאי האגף להשתתף בשכר דירה של נכה או של משפחה שכולה, מחוסרי דיור, עד להשתכנותם בדיור קבע.

בפברואר 1978 הוציא מנכ"ל משרד הביטחון הוראות בדבר התנאים למכירת דירות שברשות האגף לנכים בעלי דרגת נכות גבוהה; המחיר ייקבע על ידי שמאי ממשלתי, והנכה ידרש לשלם 25% מסכום ההערכה. התשלום יבוצע באמצעות הלוואה, שיקבל הנכה מתקציב האגף, ל-15 שנה, בריבית של 8% לשנה.

מימון שהיה בבתי אבות

על פי הסכמים שנחתמו ב-1975 וב-1978 בין משרד הביטחון לבין מרכז "משען" של הסתדרות העובדים הכללית, שילם האגף ל"משען" סך 4 מיליון ל"י בעד זכות, שהובטחה מראש, לקליטת 100 הורים שכולים קשישים, במשך שש שנים. המדובר בתשלום בעד זכות כניסה, ואילו הוצאות האכסון החודשיות ישולמו על פי השיעורים הנהוגים במוסדות "משען".

הביקורת העלתה מקרה, שהאגף שילם למוסד סיעודי סך 33,000 ל"י בעבור דמי אשפוז של הורה שכול, שבני משפחתו לא פרעו את הסכום שהתחייבו לשלמו. בעקבות הביקורת הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, בינואר 1979, שהוא יטפל בגביית החוב מבני המשפחה, ושבעתיד הוא יקזז את דמי האשפוז מסכום התגמולים המגיעים להורה.

סיוע אחר

מימון טיפול רפואי

בשנת הכספים 1977 הוציא האגף 424.7 מיליון ל"י על טיפול רפואי בנכים; מענקים לנכים לרכישת רכב רפואי פרטי — 287.2 מיליון ל"י; מענקים לאשפוז, ציוד רפואי, תרופות ועוד — 73.6

מיליון ל"י; השתתפות במסים, הבראה, טיפול סוציאלי ועוד — 59.7 מיליון ל"י; הלוואות לרכישת רכב רפואי פרטי — 4.2 מיליון ל"י. באוקטובר 1978 היו בבעלות האגף 210 כלי רכב רפואי, שהועמדו לרשות נכים קשים; כלי הרכב הרפואיים מוחלפים בדרך כלל אחת לשש שנים. בשנת הכספים 1977 הוצאו על חידוש רכב רפואי של האגף 3.3 מיליון ל"י.

ההוצאה הכספית על אשפוז ועל טיפול אמבולטורי בנכים הסתכמה בשנת הכספים 1977 בכ"30 מיליון ל"י. הביקורת העירה, שהאגף לא הקפיד לדרוש מבתי החולים, שהגישו חשבוניות בעד אשפוז הנכים, שיצרפו את האסמכתאות הדרושות לצורכי בקרה על משך האשפוז.

— האגף משתתף בהוצאה על ביטוח מפני מחלה של הזכאים; בשנת הכספים 1977 הוציא האגף לצורך זה 4.6 מיליון ל"י. האגף אישר חשבוניות של קופות החולים, בגין ביטוח זה, למרות שלא צורפו להן רשימות שמיות של המבוטחים. אף לא נערכו התאמות תקופתיות עם קופות החולים לגבי הזכאים המבוטחים.

על פי החוק משתתף האגף בביטוח חיים של נכים, המבוצע בחברות ביטוח, באמצעות ארגון נכי צה"ל. השתתפות האגף בשנות הכספים 1976 ו-1977 הסתכמה בכ"4 מיליון ל"י.

האגף נותן לזכאים המלצות לשיקום כלכלי, לשיכון ולדירה, המופנות למשרדי ממשלה, למסדות ציבור ולרשויות מקומיות, שמימושו אינו מקבל ביטוי בתקציב הביטחון אם כי הוא מהווה הטבה בעלת משמעות כספית ניכרת, כגון: רשיון למוגים, זכיון לתחנת דלק.

בתוקף החוק ניתן לזכאים פטור מלא או חלקי מתשלום ארנונה, מס הכנסה, אגרות להעברת מקרקעין, אגרות לאחזקת מכשיר קשר, דמי התקנה ודמי שימוש בטלפון, מס אחיד, ומס רכוש *.

השתתפויות

בתקציב האגף נכללות כל שנה הקצבות למוסדות שיש להם זיקה לפעולות האגף. עיקר ההוצאה בשנת הכספים 1977 הייתה: השתתפות באחזקת בית הלוחם — 3.3 מיליון ל"י; הקצבה למרכו יד לבנים — 1.75 מיליון ל"י; לאיגוד הנכים — 0.2 מיליון ל"י; לאגודה לפיתוח תעסוקת מוגי-בלים — 156,000 ל"י; הקצבה למועצת הפועלות, המפעילה לשכות יעוץ משפטי לאלמנות ול-הורים שכולים — 160,000 ל"י.

— על פי הסדר בין האגף לבין בית הלוחם משתתף האגף במחצית ההוצאה השנתית של בית הלוחם. האגף שילם את חלקו על פי דין וחשבון כספי בלתי מבוקר של בית הלוחם. בביקורת, שערך הפיקוח המשקי של מערכת הביטחון בסוף 1978, נקבע, שכתוצאה מתשלום ההשתתפות על פי דין וחשבון כספי בלתי מבוקר שילם האגף בשנות הכספים 1975—1977 יותר מכפי שהתחייב, בסכומים שהסתכמו בכ"247,000 ל"י.

גובה ההשתתפות בהוצאות ארגון "יד לבנים" נקבע בראשית כל שנת כספים ולא התבסס על נתון-נים בדוקים בדבר ההוצאה בפועל של הארגון.

בתקציב האגף נכללות כל שנה הקצבות למוסדות שיש להם זיקה לפעולות האגף. עיקר ההוצאה הסתכמה בהכנסה מתרומות בסך 1.2 מיליון ל"י. הבדיקה העלתה, שתרומות נתקבלו בדרך כלל בשיקים, בחלקן בל"י ובחלקן במטבע חוץ. ראש האגף שלח לכל תורם מכתב תודה, אולם לא היה רישום שוטף על קבלת השיקים, כדרוש לצורכי בקרה על שלימות הכספים.

מחקר ותכנון

1. בשנים 1976—1978 הומין האגף מגורמי חוץ, בעיקר מוסדות מחקר והשכלה גבוהה, מחקרים בנושאים שונים, ביניהם: שיקום תעסוקתי של נכי צה"ל; שיקום נפגעים חברי קיבוצים; יעילות מרכו-תעסוקתי של נכים; שיקום כלכלי עצמאי; ההתערבות הטיפולית הראשונה בעזרה לאלמנות; שיקום יהומי צה"ל ועזרה למטפליהם; שיקום הורים שכולים. באגף פועלת ועדה פנימית, הבודקת את ממצאי המחקרים ובמידת הצורך ממליצה בפני ראש האגף על יישומם.

2. ממצאי סקר פנימי, שערך האגף ב-1978, הצביעו על כך שעובדי האגף פועלים לעתים תחת לחצים של הזכאים; עורכי הסקר ציינו, שהלחצים השפיעו גם על קבלת החלטות בדבר מתן סיוע כספי הריג לזכאים.

* בענין תמריצי מס ראה בוד"ת זה עמ' 88.

ביולי 1975 מינה שר הביטחון ועדה מייצעת, שהבריה היו נושאי תפקידים בכירים במערכת הביטחון, אנשי ציבור, שופט, פסיכולוגים ואנשי מקצוע בתחומי השיקום. מתפקיד הוועדה היה ליעץ בדבר קביעת מדיניות שיקום, פיתוח ושכלול שירותי שיקום וקביעת חקנים לאיכותם. הוועדה לא השלימה את עבודתה. בסוף 1977 מונתה ועדה מצומצמת, שהוטל עליה להגיש המלצות בנוגע לזכויות הנכים בעלי דרגת נכות נמוכה (מ"מ 10% עד 19%). במארס 1978 המליצה ועדה זו, שלנכים בעלי דרגת נכות נמוכה, שהם כמחצית ממספר הנכים שבטיפול האגף, ינתן פיצוץ חד פעמי, במקום תגמולים; זכויותיהם לגבי טיפול רפואי, הקשור בנכותם המוכרת, תשמר להם. ההמלצה הועברה לאישור שר הביטחון. במארס 1978 נאמד הסכום הדרוש למימוש ההמלצה ב־630 מיליון ל"י.

ביקורת פנימית וסדרי בידוק

1. באגף פועלת יחידת ביקורת פנימית, שמועסקים בה חמישה עובדים; הממונה על היחידה כפוף לראש האגף.

באגף הונהגו סדרי בקרה על ערכון תגמולים, בדיקת חשבוניות של ספקי טובין ושירותים, ועל ביצוע החלטות הנוגעות למתן סיוע כספי לזכאים. משרד מבקר המדינה העיר, שדרוש יתר תיאום בין יחידות האגף, שיבטיח העברת מסמכים הדרושים ליחידת החשבונות; ושיש להקפיד על כך, שאסמכתאות בעלות משמעות כספית ייחתמו על ידי שני ממלאי תפקידים, כדרוש.

2. תשלום תגמולים והטבות קבועות לזכאים, וכן תשלומים לספקים מבוצעים באמצעות המחשב של משרד הביטחון.

החל ב־1977 מבוצעים תשלומים אחרים של הטבות באמצעות מיני-מחשב, המופעל באגף; עד מועד סיום הביקורת לא מונה אחראי למחשב. לא נקבע נוהל בדבר פיקוח על העברת נתונים מהמיני-מחשב למחשב של משרד הביטחון; תיקון שגויים נערך ביחידת החשבונות ולא על ידי מי שמוסמך לתת הוראות תשלום. כדרוש. הביקורת העירה, שהאגף בדק רק חלק מהחריגים והשגויים המשתקפים בדו"חות שמפיק המחשב של משרד הביטחון, לרבות אלה שנעשו במיני-מחשב.

3. האגף מנהל את קובץ הזכאים על פי מספרים שקבע לעצמו. הביקורת דנה עם האגף על הנגת שיטת זיהוי של הזכאים על פי מספר תעודת הזהות, דבר העשוי למנוע טעויות אפשריות ולסייע לאגף להיעזר ביתר קלות במערכות נתונים של משרדי ממשלה ומוסדות ציבור בארץ, שיש להם מידע בתחומי פעילותם בנוגע לזכאי אגף השיקום.

*

אגף השיקום ממלא תפקיד חשוב בבואו לסייע — שיקומית וכלכלית — לאלה ששילמו את מחיר מערכות ישראל בדמם.

הסמכות הרחבה שבידי האגף והסכומים הרבים שעוברים דרכו מחד, והלהצעים שהוא נתון בהם מאידך, מחייבים קיומם של סדרי מינהל קפדניים, הוראות מדויקות וקריטריונים לתשלומים ונוהלי בידוק מתאימים.

ממצאי הביקורת הנוכחית, שהתרכזו בתחום הכספי, מצביעים על כך, שהיערכות האגף עדיין מחייבת שיפור, בעיקר בתחום התיאום עם משרדי ממשלה אחרים ובתחום תשלומים על פי שיקול הדעת.