

בידי מינהלת הפרוייקט אין תיעוד, שממנו ניתן לדעת מדוע הסכימה לבסס את מחיר ההרכבה של המערכת על תשומות עבודה גבוהות מאלה שהושקעו בעבר.

בהזמנה נקבע, שמינהלת הפרוייקט תערוך בדיקת עלויות לאחר האספקה של המערכות הראשונות, ולאחר סיום העבודה. אם מספר שעות העבודה, שהיו דרושות להרכבת המערכות, יהיה נמוך ממספר השעות שהוקצבו, יתוקן מחיר ההזמנה כבר לאחר בדיקת הנתונים על המערכות הראשונות. מערכות אלה סופקו עד אוגוסט 1979, אך עד סוף השנה לא החלה מינהלת הפרוייקט לערוך את הבדיקה ולא תוקן המחיר כמוסכם.

תנאי ההזמנה

בהזמנה של מינהלת הפרוייקט צוין, שההתקשרות היא במחיר קבוע וצמוד. עוד צוין בהזמנה, שתעריף שעת עבודה הוא סופי — 275.09 ל"י — ומהווה בסיס לחישוב הפרשי ההצמדה, ולא יבוצע כל עדכון בתעריף השעה בהזמנה זו; מרכיב העבודה צמוד למדד שער עבודה יומי לפועל בענף מוצרי המכתה. לגבי מספר שעות ההרכבה נאמר בהזמנה, שהוא מירבי (מחיר גג). עוד צוין בהזמנה, שהמוזמין יערוך בדיקת עלויות כפי שנקבע בהסכם על ייצור המכללים (ראה לעיל); באותו הסכם נקבע, בין היתר, שלתע"א מובטח רווח בין 5.5% ל-16.5% מהמחיר ושהעלות, לרבות עלות תשומות העבודה, תיקבע על בסיס הדרו"חות של תע"א.

תנאי ההזמנה לא היו אפוא חד משמעיים. נוסף על כך, במכתב שבו אישרה תע"א את ההזמנה נאמר, שמרכיב תעריף העבודה והרווח יעודכנו בהתאם למוסכם בין המשרד ותע"א. תע"א סבורה שהתעריף שישמש בתחשיב המחיר יהיה התעריף לשעת עבודה שהמשרד יקבע לגבי המיתקן. מינהלת הפרוייקט לא הסתייגה מהנאמר במכתב, אף שהייתה בכך סתירה למה שנאמר בתנאי ההזמנה. הניסוחים השונים, עשויים להביא לחילוקי דעות בעת ההתחשבות בעד עבודות ההרכבה.

*

ייצור המכללים למערכת הנשק התחיל לפני שנים מספר, אך ההסכם בין משרד הביטחון לבין תע"א נחתם רק ב-1977, לאחר שתע"א רכשה ניסיון והיה בידיה מידע על תשומות הייצור, שעליו אפשר היה לבסס מחיר קבוע בדיוק סביר; אולם מינהלת הפרוייקט לא ניגשה לבדיקת התשומות, והמחירים התבססו על דרישות תע"א. למכללים אמנם נקבע מחיר קבוע וצמוד, אך עם זה הובטח לתע"א רווח מינימום, דבר ששחרר את תע"א מכל סיכון, ולפיכך היה שיעור הרווח שנקבע בהזמנה גבוה מדי. ההרכבה הסופית של המערכת נעשתה עד סוף 1977 במחיר עלות בתוספת רווח על פי אחוזים (cost plus), שיטה שאין בה תמריץ לייצרן ליעיל את עצמו. התקשרות לביצוע עבודות על בסיס עלות מחייבת ביקורת נאותה של העלויות וסדרי התחשבות שיבטיחו אישור תשלומים רק להוצאות שהמשרד מסכים להכיר בהן. מן הממצאים עולה, שמינהלת הפרוייקט לא הבטיחה בקרה שתמנע אישורם של תשלומי יתר.

פיתוח מערכת נשק

היחידה למחקר ופיתוח במערכת הביטחון (להלן היחידה למ"פ) הוציאה ביוני 1975 משימת פיתוח למערכת נשק; הפיתוח הוטל על הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפ"ל). מערכת הנשק מבוססת על טכנולוגיה שבפיתוחה עסקה רפ"ל בשנים קודמות. בשנת 1975 החלה גם תע"ש, ביוזמתה, בפיתוח מערכת דומה, ופיתוח זה הופסק כעבור כשנה וחצי. עד שנת הכספים 1976 נעשה הפיתוח ברפ"ל, במימון של היחידה למ"פ, והחל בשנת הכספים 1977 מימנה תע"ש את המשך הפיתוח. ביולי 1978 נחתם הסכם מסגרת בין תע"ש לבין רפ"ל. לגבי עבודות מחקר ופיתוח ברפ"ל במימון תע"ש, המגדיר את הזכויות והחובות של הצדדים בגין תוצאות הפיתוח ואת סדרי ההתחשבות. משרד הביטחון קבע שתע"ש תייצר את מערכת הנשק. במקביל לפיתוח ברפ"ל עסקה תע"ש בפיתוח מערכת עור, אביזר ומכללים עבור מערכת הנשק.

בחודשים אוגוסט-דצמבר 1979 בדק משרד מבקר המדינה ביחידה למו"פ, ברפא"ל ובתע"ש את הפעולות שהיו קשורות במערכת הנשק, את ההתחשבות בין תע"ש לרפא"ל ואת ההעברה לייצור של המערכת לתע"ש.

עד סוף מארס 1979 הסתכמו החשבונות שהגישה רפא"ל ליחידה למו"פ ולתע"ש בנין פיתוח המערכת בסך של כ-31 מיליון ל"י, במחירים שוטפים; ההזמנה שהמציאה תע"ש לרפא"ל לשנת הכספים 1979 הסתכמה ב-5 מיליון ל"י. העלויות שהצטברו בתע"ש הסתכמו בכ-23 מיליון ל"י, לבד מסכום שתע"ש הקציבה להכנות ייצור. במועד סיום הביקורת, דצמבר 1979, עוד לא סוימה ההעברה לייצור המערכת בתע"ש ולא נערכו ניסוי מסכם ובחינה ראשונית של צה"ל. במארס 1979 קיבלה תע"ש ממשד הביטחון הזמנה לאספקת יחידות של המערכת במחיר המבוסס על תשומות עבודה ועלויות חומרים. בהזמנה נקבע מועד האספקה לאפריל 1981, עם אפשרות להקדימו לשנת הכספים 1980. לפי תכנית תע"ש מאוקטובר 1979 חסתיים הבחינה הראשונית וסיכומיה ביולי 1981, ובאותו מועד תחל גם האספקה לצה"ל.

ניהול תכנית הפיתוח

הפיקוח והניהול הכללי של פיתוח מערכת הנשק ותת המערכות הקשורות בה היה, עד ספטמבר 1978, בידי מטה תכנית שהוקם ביחידה למו"פ. עבור מערכת נשק אחרת. מטה זה היה מצומצם והשתתפו בו רק נציגי משרד הביטחון. עם הוצאת משימת הפיתוח למערכת הנשק מונתה ביוני 1975 ועדת פיתוח, שהיו"ר שלה הוא נציג חיל חימוש, ותפקידה לעקוב אחר עבודת הפיתוח כדי שתבוצע בהתאם למשימת הפיתוח; כמה ועדות פיתוח נוספות לתת המערכות פעלו במקביל לה.

בתחילת הפיתוח של מערכת הנשק ובמהלכו הועלה הצורך בארגון חדש לניהול הפיתוח של מערכת הנשק ותת המערכות שלה, שיבטיח תיאום בין הגורמים המעורבים בתכנית הפיתוח, ובהקמת ועדת פיתוח אחת, שתרכז את התפקידים של הוועדה העיקרית ושל הוועדות שטיפלו בתת המערכות. בספטמבר 1978 הוקם ביחידה למו"פ, על פי מינוי של מנכ"ל משרד הביטחון, מטה תכנית חדש, שהשתתפו בו מלבד נציגי משרד הביטחון גם נציגי צה"ל. על המטה הוטלה האחריות לניהול תכנית הפיתוח והייצור של מערכת הנשק ושל מערכת עזר. יוצא אפוא, שרק בשלהי הפיתוח ובמועד ההעברה לייצור הוקם הגוף המרכזי שלמעשה צריך היה להתחיל לפעול עם התחלת הפיתוח. גם המטה החדש לא יכול היה למלא את תפקידיו כדרוש, כיוון שלא הייתה לו שליטה על התקציב של התכנית ועל הוצאת ההזמנות.

משך הפיתוח ועלותו

בתכנית עבודה שהכינה רפא"ל ביולי 1975, לאחר שהוצאה משימת הפיתוח, הוערך, שהפיתוח יסתיים באפריל 1978 בניסוי מסכם וניסויים אחרים. בפועל נערך ביולי 1978 בהצלחה ניסוי שבו נבדקה גירסה סופית של מערכת הנשק; אך ניסויים שנועדו להשלמת נתונים ולסיכום המידע נערכו בפברואר 1979; דו"ח המסכם את פעולות הפיתוח של רפא"ל הוגש בינואר 1980.

לפי לוח זמנים של תע"ש מינואר 1978 נועד להיערך הניסוי המסכם, שמטרתו לבחון את האמינות של מערכת הנשק מייצורה, במארס 1979. הניסוי נדחה ובמועד סיום הביקורת הוא מתוכנן לפברואר 1980.

בתכנית העבודה מיולי 1975 העריכה רפא"ל את עלות הפיתוח ב-6.4 מיליון ל"י, ובנובמבר 1975 גדל הסכום ל-9.5 מיליון ל"י, לאחר שהתברר לרפא"ל שלגבי מספר תת-מערכות קיימים פגרי ידע. עלות הפיתוח, לפי החשבונות שהגישה רפא"ל ליחידה למו"פ ולתע"ש, לרבות סכום ההזמנה לשנת הכספים 1979, הסתכמה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בכ-18.7 מיליון ל"י, במחירי שנת 1975.

התמשכות פעולות הפיתוח מעבר למתוכנן נבעה בעיקר מהסיבות הבאות: בסוף שנת 1976 חלה האטה בקצב עבודת הפיתוח כיוון שלא הייתה ודאות בדבר מקורות המימון להמשך העבודה; חומר שנרכש לייצור מכלל לא התאים בשל טיפול לא נאות של רפא"ל בהזמנה והדבר גרם, לפי הערכת מנהל הפרוייקט ברפא"ל, פיגור של כחצי שנה בעבודת הפיתוח. הדחייה בביצוע הניסוי המסכם נובעת בעיקר מעיכובים במעבר לייצור בתע"ש (ראה להלן).

תע"ש הכינה תכנית לאספקת יחידות של מערכת הנשק לצורך הניסוי המסכם והבחינה הראשונית לתקופה מאפריל 1979 עד מארס 1980. דו"ח של תע"ש על ביצוע התכנית לספטמבר 1979 מצביע על פיגור ניכר בייצור.

רפא"ל הזמינה חומר גלם לעבודות הפיתוח. בהזמנה הוגדר המיפרט של החומר, אולם באישור של הספק על קבלת ההזמנה הוא הוסיף סייג למיפרט ועל כך לא באה תגובה מצד רפא"ל; החומר שנתקבל נפסל ברפא"ל ונקבע כבלתי ראוי לשימוש כלשהו, ובאוקטובר 1977 היא רכשה את החומר שהיה דרוש לה מספק אחר בטכום כפול.

רפא"ל פעלה להחלפת החומר שנפסל, אך הספק סרב בטענה שהוא הצהיר על הסייג לפני ביצוע הרכישה, ושהודעת רפא"ל שהחומר שסיפק אינו שמיש הופנתה אליו באיחור. יעץ משפטי, חיווה את דעתו, בין היתר בהסתמך על טענות הספק, שאין מקום לפנייה לערכאות, ורפא"ל הפסיקה את הטיפול בעניין. כאמור לעיל, גרם חוסר החומר פיגור של כחצי שנה בעבודות הפיתוח.

החומר שנפסל נמכר באוגוסט 1979, באמצעות יחידת המכירות של משרד הביטחון, תמורת כ-66,000 ל"י. הנוק הכספי שנגרם מסתכם בכ-400,000 ל"י.

ההתקשרות בין תע"ש לבין רפא"ל

רפא"ל המציאה לתע"ש הצעת תכנית עבודה לכל שנת כספים, מלווה הערכות כספיות. על בסיס התכנית הוציא אגף הייצור של תע"ש הזמנה לרפא"ל. שיטת ההתקשרות בהזמנות אלה היא החזר עלות בתוספת רווח בטכום קבוע. לפי הוראות ההרכשה של משרד הביטחון, בשיטת התקשרות זו יותאם סכום הרווח שישולם למידת ביצוע תכנית העבודה; על המזמין לערוך בדיקה חשבונאית ותמחירית אצל המפתח לאימות הדיווח על העלויות; את הבדיקה יש לערוך סמוך ככל האפשר להיווצרות העלויות.

ההזמנות שהוציא אגף הייצור של תע"ש לרפא"ל נוקבות סכום שנתי כולל אחד, ללא נקיבת סכום-הרווח הכלול בו וללא פירוט של העלויות החזויות לסוגיהן, שלפיהן ניתן לחשב את סכום הרווח הקבוע. ההזמנות הוצאו באיחור, לקראת תום שנת הכספים ואף לאחר סיומה.

עד סיום הביקורת הגישה רפא"ל לתע"ש חשבונות לשנת הכספים 1977 ו-1978 בסך 21.6 מיליון ל"י. תע"ש אישרה את החשבונות לשנת הכספים 1977 בסך 8.7 מיליון ל"י, וחשבונית ביניים לחודשים אפריל-דצמבר 1978 בסך 6.5 מיליון ל"י. חשבונות סופית לשנת הכספים 1978, שהסכימה ב-12.9 מיליון ל"י, שנתקבלה בתע"ש באמצע 1979, עוד לא אושרה, בגלל ערעור של תע"ש על שיעור הרווח שדרשה רפא"ל.

בחשבונות שהמציאה רפא"ל לתע"ש נקובים סכומים כוללים לסוגים שונים של הוצאות: עבודה, חומרים, עבודות חוץ, שירותים של יחידות טכנולוגיות ועוד. לדברי אגף הייצור של תע"ש הוא בדק ברפא"ל הוצאות שניקבו בחשבונות לשנת הכספים 1977, אולם אין בידו תיעוד על הבדיקות שערך ותוצאותיהן. האגף לא בדק את ההוצאות שסיכין נדרש בחשבונות לשנת הכספים 1978. לא נערכה בדיקה חשבונאית ותמחירית לאימות הדיווח על העלויות, וגם לא באיון מידה הושגו היעדים שנקבעו בתכנית העבודה לכל שנת כספים.

בחשבונות רפא"ל נקובים, לבד מהתשומות והעלויות, גם סכומי רווח בשיעורים מעלות העבודה ומעלויות ישירות אחרות. כיוון שבהזמנות של תע"ש לא נקבע, כאמור, סכום הרווח ופירוט העלויות החזויות, ובסוף השנה גם לא נקבעה מידת הביצוע של תכנית העבודה, לא ניתן לקבוע את סכום הרווח המגיע לרפא"ל לפי תנאי ההתקשרות, דהיינו "החזר עלות בתוספת רווח בטכום קבוע", כמוגדר בהוראות משרד הביטחון.

העברה לייצור בתע"ש

תע"ש, כייצרן המערכת, הייתה צריכה לקבל מרפא"ל את השרטוטים, להסב אותם לשרטוטי ייצור ולהמציאם לאישור של רפא"ל. ביולי 1977 הודיעה תע"ש לרפא"ל, שעליה לקבל את השרטוטים של רכיבי המערכת עד תחילת דצמבר אותה שנה. באותה תקופה נמנעה רפא"ל מהעברת ידע לתע"ש, כל עוד לא נקבע הסדר לשמירת זכויותיה בגין הפיתוח. לדברי היחידה למו"פ לא הייתה רפא"ל נכונה להעביר שרטוטים לתע"ש מכיוון שתע"ש ניסתה לפתח מתקציבה

מערכת נשק מתחרה. רק במאי 1978, סמוך להתימת הסכם המסגרת עם תע"ש, החלה רפא"ל להעביר שרטוטים לתע"ש.

עם העברת השרטוטים לתע"ש הוקמה ועדת שינויים משותפת לאישור השינויים שתע"ש תציע לצורך הייצור. בדיון שקיים ברפא"ל במאי 1979 צוין, שהוועדה אינה פעילה מכיוון שתע"ש אינה מעבירה לאישור רפא"ל הצעות לשינויים באורח סדיר. בתכנית העבודה של תע"ש ממאי 1978 נקבע, שפעולות ההסבה של השרטוטים והכנת תיקי הייצור יסתיימו באוקטובר 1978. במועד הביקורת, ספטמבר 1979, סיימה תע"ש להסב רק חלק משרטוטי הייצור.

היחידה למו"פ הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא לא ראתה מקום לפעול לזרזי ההעברה מפיתוח לייצור, כל עוד לא היה הסכם שיבטיח את זכויות רפא"ל, וכל עוד לא היו הזמנות לאספקה ממערכת הביטחון. לדעת הביקורת היה על היחידה למו"פ, שהיא גוף המטה במערכת הביטחון המופקד על קידום עבודות הפיתוח, לגרום לכך, שתע"ש ורפא"ל יגיעו מוקדם יותר לשיתוף פעולה סדיר, במיוחד כאשר בתקופה מסוימת היא מימנה את מלוא הוצאות הפיתוח של מערכת הנשק.

שינוי במכלל

אחד המכללים שפיתחה רפא"ל היה גורם חשוב להצלחת הפיתוח בכללותו. במאוס 1977 סוכם בין היחידה למו"פ וגורמים המעורבים בפיתוח, שהיחידות הדרושות לניסוי הדגם יורכבו מרכיבים מייצור של תע"ש, להוציא מכלל אחד, שיוצרו כולו על ידי רפא"ל. כאשר הסכימה תע"ש לקבל על עצמה את המשך מימון הפיתוח, באוגוסט 1977, היא הביעה את רצונה לייצר גם את המכלל הזה. אולם אחד המרכיבים שרפא"ל השתמשה בו בייצור המכלל, והציוד הדרוש לייצורו, לא תאמו את המרכיב והציוד שבשימוש תע"ש. באפריל 1978 הוסכם בין היחידה למו"פ, רפא"ל וגורמי צה"ל לבין תע"ש שהיא תסב את המכלל, בתנאי שלא יחולו בו שינויים מלבד התלפת המרכיב, ושלא יהיו שינויים בלוח הזמנים — לפיתוח, לניסויים ולתחילת ההצטיידות. עוד הוסכם, שעל רפא"ל להיערך לאפשרות לייצר את המכלל עם המרכיב שבשימושה, במקרה שתע"ש לא תצליח בהסבה.

מהתיעוד עולה, שהדעה הכללית ביחידה למו"פ ובחיל חימוש לא הייתה נוחה מהחלפת המרכיב, כיוון שאמינות המערכת עם המרכיב שבשימוש רפא"ל הוכחה, ומחמת החשש לדחיית לוח הזמנים. בלוח זמנים שהכינה תע"ש בינואר 1978 נקבע כאמור, שהניסוי המסכם של הפיתוח ייערך במאוס 1979. באפריל 1978 הוסכם, שהניסוי המסכם ידחה ליוני 1979, ושישתמשו בו ביחידות של מערכת הנשק מייצור תע"ש, לרבות המכלל עם המרכיב שבשימושה. באפריל 1979 עדיין הניחה תע"ש שאם היא לא תצליח בהסבה, ייוצר המכלל על ידי רפא"ל במרכיב שבשימוש רפא"ל. אולם ראש הפרוייקט ברפא"ל הודיע, שלייצור מכללים במספר הדרוש לניסויים יש צורך בתקופת התארגנות של 4 עד 6 חודשים. במועד סיום הביקורת מתוכנן לערוך את הניסוי המסכם ביחידות הכוללות את המכלל מתוצרת תע"ש עם המרכיב שבשימוש תע"ש.

הסבת המכלל לייצורו במרכיב מהסוג שבשימוש תע"ש לא הייתה דרושה להפעלה התקינה של מערכת הנשק, והיא גרמה הוצאות פיתוח נוספות והחליפה בלוח הזמנים.

התאמת רכיב

בניסויי הפיתוח השתמשה רפא"ל ברכיב שנרכש ושומגנו הייתה בידי תע"ש כמות מצומצמת. במסגרת ניסויי הפיתוח ארעו שתי תקלות שמקורן ברכיב ושגרמו לירידה מהרמה הנדרשת באמינות מערכת הנשק. היחידה למו"פ קבעה, באוגוסט 1977, שהרכיב מהדגם שהיה בידי תע"ש אינו מבצעי לגבי מערכת הנשק ואין נתונים לגבי אמינותו; עם זאת ניתן היה להשתמש בו לעריכת הבחינה הראשונית, אילו הייתה בידי תע"ש כמות מספקת לצורך זה. רק במאוס 1978 הוזמנה תע"ש רכיב שהותאם למערכת הנשק, לאספקה באוקטובר 1979; עד לסיום הביקורת בדצמבר 1979 לא הייתה כל אספקה. באפריל 1979 סוכם בוועדת הפיתוח, שבחינת הרכיב שיתקבל תיעשה במסגרת הבחינה הראשונית של המערכת. שתוכננה להתבצע במאוס 1980, באוקטובר 1979 סוכם בוועדה, שאם הרכיב ייפסל בבחינה הראשונית תיבדק האפשרות להתאים רכיב מדגם אחר, שנמצא בשלבי פיתוח סופיים בתע"ש.

עד סיום הביקורת לא הובטח פיתרון לרכיב חיוני, המתאים למערכת.

פיתוח כושר ייצור

בשנת 1974 נחתם הסכם בין היחידה למו"פ לבין תע"ש, שבו קיבלה על עצמה תע"ש לפתח כושר ייצור של אבזור, שנועד למערכות נשק אחרות ומתאים גם למערכת זו. היחידה למו"פ הקציבה לפיתוח סך 500,000 ל"י והנהלת תע"ש הקציבה סכום נוסף של 100,000 ל"י.

באפריל 1975 הוציאה היחידה למו"פ משימת פיתוח לאבזור, שבה נקבע מועד סיום הפיתוח לאוגוסט 1976. בדיון שהתקיים בתע"ש ביולי 1975 צוין, שאין צפויים קשיים בפיתוח של האבזור ובייצורו. בלוח זמנים שהגישה תע"ש ליחידה למו"פ ולוועדת הפיתוח, נקבע, שהאספקה של דגמים לבחינה ראשונית של האבזור ואספקה שוטפת יחלו באמצע 1977, וקצב האספקה יגבר החל מאמצע 1979. עד למועד סיום הביקורת, נובמבר 1979, לא סיימה תע"ש את פיתוח כושר הייצור; תע"ש הסבירה, שהיא נתקלה בבעייה טכנולוגית מיוחדת ובלתי צפויה.

בד בבד עם פיתוח אבזור זה, עסקה תע"ש בפיתוח כושר ייצור לאבזור דומה, שפיתוחו לא נתקל בקשיים מיוחדים, אולם חלו פעמים מספר דחיות במועד הגשתו לבחינה ראשונית על ידי צה"ל, ולאחרונה נקבע מועד הבחינה לאפריל 1980. היחידה למו"פ העירה על הדחיות הנהלת תע"ש.

משנתקלה תע"ש בקשיים בפיתוח האבזור המקורי, היא ניסתה לשכנע את גורמי צה"ל, שהשימוש באבזור הדומה נותן תוצאות דומות, אך ועדת הפיתוח קבעה שיש להמשיך בפיתוח האבזור המקורי, כפי שהוגדר במשימת הפיתוח. ניסויים שנערכו הראו, שהאבזור המקורי עולה ביעילותו על האבזור הדומה שהציעה תע"ש, ועל פי נתונים אלה לא אישרו צה"ל והיחידה למו"פ את השימוש באבזור הדומה עבור מערכת הנשק.

רכישת אבזור

כדי להבטיח את ההתקדמות של פיתוח מערכת הנשק ושל תכניות פיתוח אחרות, אושרה באמצע 1977 רכישת כמות של האבזור. בינואר 1978 ביקש מנכ"ל תע"ש ממנכ"ל משרד הביטחון לעכב את הרכישה, בין היתר בגלל המחיר היקר, הכמות הגדולה מדי, והיכולת של תע"ש לייצר כמחצית מהכמות שאושרה כבר בשנת 1978. באותו חודש החליט מנכ"ל המשרד למסור לתע"ש את הטיפול ברכישת האבזור. תע"ש הקטינה את הרכישה לכדי חלק קטן מהכמות שאושרה והודיעה למשרד, שלא יהיה צורך בכמות נוספת; תע"ש גם החתה הצעה לרכוש רכיבים של האבזור ולהשלים את הייצור. ביוני 1978, עקב בקשת היחידה למו"פ, הגדילה תע"ש את הומונת הרכישה לכדי מחצית הכמות שאושרה. אספקת הכמות הראשונה נועדה לאפריל 1979, אולם היא לא נתקבלה עד תחילת דצמבר.

לפי הערכת היחידה למו"פ מנובמבר 1979, שהתבססה על הצרכים החזויים באבזור ועל העיכובים הצפויים בגמר הפיתוח על ידי תע"ש, יהיה חוסר ניכר באבזור זה בשנות הכספים 1979 ו-1980, העלול לגרום עיכוב בפיתוח ובייצור של מערכת הנשק. נופח הערכה זו ביקשה היחידה למו"פ מתע"ש לרכוש את כל הכמות שאושרה בתחילה, אולם הנהלת תע"ש התנגדה לכך מחשש שהכמות לא תהיה דרושה בגלל קיצוץ בהזמנות משרד הביטחון; בדעתה להקצות את האבזור שיהיה בידיה לנושאי הפיתוח השונים, לפי סדר עדיפויות שהיא תקבע.

התחזיות שמסרה תע"ש למשרד הביטחון בדבר אפשרותה לפתח כושר ייצור של האבזור היו אופטימיות מדי, והטיפול ברכישת האבזור, שנמסר לידי תע"ש, לא הבטיח קבלת כמות שתספיק לצורכי מערכת הנשק ומערכות אחרות.

פיתוח מערכת עזר

במשימת הפיתוח מיוני 1975 נקבע, שלמערכת הנשק ניתן להשתמש במערכת עזר שפיתחה תע"ש עבור מערכת נשק אחרת, ללא שינויים. עד אמצע 1977 סיפקה תע"ש לצה"ל יחידות של מערכת העזר, אולם התברר שהן היו טעונות שיפורים ותיקונים כדי להתאימן לשימוש במערכת הנשק. עד למועד סיום הביקורת, דצמבר 1979, נעשו בתע"ש תיקונים ושיפורים ביחידה אחת של מערכת העזר. לפי רישומי תע"ש לא ניתן לקבוע את העלות של עבודות אלו.

משך הזמן שחלף מעת שהתעורר הצורך בתיקון ושיפור מערכות העזר ועד לסיום העבודה ביחידה אחת היה כשנתיים, ובדצמבר 1979 הייתה עדיין היחידה טעונה בחינה ואישור של צה"ל. תע"ש עוד לא קיבלה הזמנה לביצוע התיקונים והשיפורים בשאר יחידות מערכת העזר; לפי הערכת תע"ש דרושים לביצוע העבודה כחמישה חודשים.

ביולי 1978 החלט לפתח מערכת עזר חדשה המתאימה למערכת הנשק. בעקבות החלטה זו הוציאה היחידה למר"פ בינואר 1979 משימת פיתוח. הוצאות הפיתוח, ללא ניסויים, הוערכו בכ"5 מיליון ל"י במחירי שנת 1978. לפי המתכונן תספ"תע"ש בינואר 1981 דגמים לניסויים, שיסוכמו לקראת אישור הדגם במאי 1982. לפי לוח זמנים זה צפוי, שמערכת הנשק תסופק לפני שמערכת העזר החדשה תהיה מוכנה.

לפי תכנית הפיתוח של מערכת הנשק יש צורך לערוך ניסויים, שבהם יש להשתמש במערכת העזר החדשה. לפי התכנית יבוצעו הניסויים תחילה באמצעות מערכת העזר הקיימת, ולאחר מכן יהיה צורך באימות תוצאות הניסויים באמצעות מערכת העזר החדשה, דבר שיגרום הוצאות נוספות.

פיתוח תע"ש

פיתוח מערכת הנשק הוטל בשנת 1975 על רפא"ל בידיעת תע"ש. למרות זאת החלה תע"ש בפיתוח מערכת נשק דומה באותה שנה. תע"ש העריכה את משך הפיתוח בשנתיים וחצי ואת התקציב הכולל בכ"5.8 מיליון ל"י; ביולי 1975 הקציבה הנהלת תע"ש למטרה זו 800,000 ל"י לשנת הכספים. תכנית הפיתוח של תע"ש הובאה לידיעת היחידה למר"פ והיא הסתייגה ממנה באוגוסט 1975; על אף זאת נמשכה עבודת הפיתוח וביולי 1976 הקציבה הנהלת תע"ש לתכנית סכום נוסף של 1.5 מיליון ל"י לשנת הכספים 1976. ניסויים שערכה תע"ש בספטמבר 1976 נכשלו, ובתחילת אוקטובר הופסקה עבודת הפיתוח. באותו מועד הודיעה תע"ש ליחידה למר"פ ולרפא"ל על הפסקת העבודה ועל נכונותה ללמוד את תוצאות הפיתוח של רפא"ל לצורכי תהליכי הייצור. לפי נתוני תע"ש הסתכמו העלויות שלה בפיתוח מערכת הנשק בכ"2 מיליון ל"י.

*

בפיתוח מערכת הנשק עסקו רפא"ל, תע"ש והיחידה למחקר ופיתוח במערכת הביטחון. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שבמקביל לפיתוח ברפא"ל עסקה גם תע"ש תקופה מסוימת ביוזמתה בפיתוח מערכת דומה; היו עיכובים בסיום הפיתוח ובמעבר לייצור; הועלו ליקויים בהתחשבות בין רפא"ל לבין תע"ש.

היחידה למחקר ופיתוח במערכת הביטחון כפופה למשרד הביטחון ולמטה הכללי של צה"ל, והיא אחראית על הכוונת מדיניות המחקר והפיתוח, על הכנת תכניות עבודה ותיאום ובקרה של המחקר והפיתוח במערכת הביטחון כולה. בתוקף תפקידה זה היה עליה לפעול לתיאום בין כל הגורמים המעורבים בפיתוח.

הועלו מקרים, שהיחידה למר"פ לא עשתה די לתיאום הפיתוח של מרכיבי מערכת הנשק השונים על מנת להבטיח שיסתיים באותו פרק זמן, ושהמקיימים של המערכת, המשמשים במהלך הפיתוח, יהיו אלה המיועדים להיכלל במערכת הנשק המבצעת; הדבר הביא לדחייה בסיום הפיתוח של מערכת הנשק בכללותה. גם כאשר הגיעה היחידה למר"פ להכרה בצורך בהתערבותה היא לא תמיד הכריעה בדבר.

מכירת מניות במפעל תעשייתי

ב"1965 רכשה חברה הולנדית 60% ממניות התעשייה האלקטרו-אופטית בישראל בע"מ (להלן אל-אופ); יתרת המניות הייתה בידי ממשלת ישראל. ב"1969 גדל חלקה של מדינת ישראל בעלות החברה, והממשלה החזיקה במחצית המניות. כ"90% מתוצרתה של החברה נמכרים למערכת הביטחון. ביולי 1979 מכרה הממשלה את מניות אל-אופ שהיו בידיה לחברה שוויצרית.

בחודשים אוקטובר ונובמבר 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד הביטחון על מכירת מניות אל-אופ, שהיו בידי הממשלה. בדיקות השלמה נערכו במשרד התעשייה, המסחר והתיירות (התמ"ח) וברשות החברות הממשלתיות.

מכירת המניות

1. בשנת 1977 ניהלה החברה ההולנדית משא ומתן על מכירת מניות אל-אופ שבבעלותה לקבוצת משקיעים, שיוצגה על ידי משקיעי ישראלי. בקבוצת המשקיעים היו שני יצרנים ידועים בתחום האלקטרו-אופטיקה באירופה. המשא ומתן התנהל בידיעת משרד הביטחון ומשרד התמ"ח.

בתחילת מארס 1978 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה, במסגרת החלטה על צמצום מעורבותה של הממשלה בחברות הממשלתיות ועל מכירת חלק מהן, למכור את מניות חברת אל-אופ שבידי הממשלה.

בסוף אפריל 1978 הודיע המשקיע הישראלי ביחד עם חברה תעשייתית מקומית (חברה א'), שיש לה גם מפעלים בתחום האלקטרוניקה, למנכ"ל משרד הביטחון, שהם מוכנים לרכוש את כל מניותיה של חברת אל-אופ; הם הצביעו על היתרונות שיצמחו לתכניות הייצור והשיווק של אל-אופ ולמערכת הביטחון משיחוף הפעולה בין המשקיע הישראלי וחברה א'.

באותו מועד הודיעה החברה ההולנדית למנכ"ל משרד הביטחון, שהיא מנהלת משא ומתן עם שלושה גופים בדבר מכירת מניותיה באל-אופ וביקשה את אישורו העקרוני של המנכ"ל לגבי הקונים בכוח. בתשובתו נתן המנכ"ל את הסכמתו העקרונית לרשימת הקונים, אולם היתנה את ההסכמה הסופית להעברת המניות לקונה נכך, שיושג קודם הסכם בין הממשלה לבין הקונה שלפיו יתחייב לקיים מספר תנאים שלממשלה עניין בהם.

על אף החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה ממארס 1978, שנגעה כאמור גם למניות אל-אופ שבידי הממשלה, לא הזכיר מנכ"ל משרד הביטחון בתשובתו לחברה ההולנדית את האפשרות של מכירת כל מניות אל-אופ, לרבות מניות הממשלה, בבת אחת; ובמועד זה גם לא הודיע לקונים בכוח על אפשרות זו. במכירת כל מניות אל-אופ בעת ובעונה אחת עשויה הייתה הממשלה להשיג תמורה יותר גדולה בעד מניותיה ואף תנאים מיוחדים. בין היתר אפשר היה להביא בחשבון בעת קביעת מחיר המכירה, שחברת אל-אופ פיתחה ורכשה בשנים שעברו ידע במימון משרד הביטחון בסך 5.4 מיליון ל"י. מאוחר יותר הוזכר אמנם בחוזה המכירה של המניות שהיו בידי הממשלה, שידע זה שייך לממשלה, אך לא צוין ערכו.

ב-2.5.78 הודיעה החברה ההולנדית למנכ"ל משרד הביטחון, שהיא הסכימה לקבל את הצעתה של חברה ישראלית הפועלת בתחום האלקטרוניקה (חברה ב'), לרכוש את מניות אל-אופ שבידיה תמורת 5.2 מיליון גולדן במוזמן, כפוף להסכמת ממשלת ישראל.

ימים אחדים אחר כך התקיים דיון אצל שר התמ"ח, בהשתתפות מנכ"ל משרד הביטחון, והוחלט למכור את מניות אל-אופ שבידי הממשלה בעת ובעונה אחת עם מכירת המניות שבידי החברה ההולנדית. עוד הוחלט לפנות אל הקונים בכוח, לפרט את תנאי הממשלה למכירת מניותיה ולבקש מהם להגיש הצעות עד סוף חודש מאי 1978. נקבעו גם הסדרים לבחירת הקונה.

ב-14.5.78 הודיעה החברה ההולנדית למנכ"ל משרד הביטחון, שהיא חתמה על-הסכם עם הקונה בדבר העברת המניות שבידיה; וביוני 1978 היא חתמה על יפוי כוח בלתי חוזר, המקנה למעשה לרוכש המניות את מלוא הזכויות הנובעות מהמניות שרכש. פעולות אלה נעשו בלי שהחברה ההולנדית קיבלה את הסכמתם של הדירקטורים מטעם הממשלה; תקנות ההתאגדות של חברת אל-אופ קובעות, שדרושה החלטה פה אחד של הדירקטורים לאישור העברת מניות.

הוצאת המניות שבידי הממשלה למכירה בנפרד, לאחר שהחברה ההולנדית כבר מכרה את המניות שהיו בידיה, הגבילה את הממשלה לבחירת קונה רצוי לבעל המניות החדש; ממילא נפגמה גם האפשרות לעמוד על קבלת מחיר רצוי ועל תנאים אחרים. חברה א' חזרה בה מהצעתה לרכוש את מניות אל-אופ שבידי הממשלה בגלל המצב החדש שנוצר.

2. ב-25.5.78 נמסר ברדיו ובעתונות על הצעת הממשלה למכור את מניות חברת אל-אופ שבידיה. המועד האחרון להגשת הצעות היה סוף מאי 1978 ונדחה אחר כך לסוף יוני 1978.

ביוני 1978 מינו שר האוצר ושר התמ"ת ועדה בת שמונה חברים לניהול משא ומתן למכירת מניות אל-אופ שבידי הממשלה, והוטל עליה להגיש את המלצותיה לאישור ועדת השרים לפניי כלכלה. כיושב ראש הוועדה מונה היועץ הכלכלי למערכת הביטחון; שאר חבריה היו נציגים ממשרד הביטחון וממשרד התמ"ת, נציגי רשות החברות הממשלתיות והחשב הכללי.

הוועדה קיבלה הצעות משלושה גורמים: חברה אמריקנית, שהצהירה על נכונות לרכוש את המניות שבידי הממשלה או את כל המניות של חברת אל-אופ, אולם לא ציינה מחיר; חברה א', שהציעה בעד המניות שבידי הממשלה מחיר של 39.3 מיליון ל"י, שהיו באותו מועד שוות ערך ל-5.2 מיליון גולדן הולנדיים; המשקיע הישראלי, במשותף עם חברה ב' שכבר רכשה את מחצית המניות של אל-אופ מהחברה ההולנדית. בהצעה השלישית נאמר, שהמניות יירכשו על ידי חברה שוויצרית, שמחצית מגיותיה בידי בעל המניות העיקרי של שתי חברות גדולות בתחום האלקטרו-אופטיקה באירופה, והמחצית השנייה — בידי חברה ישראלית שבשליטת המשקיע הישראלי. גם קבוצה זו הציעה מחיר של 39.3 מיליון ל"י בעד מניות אל-אופ שהיו בידי הממשלה.

בסוף יוני 1978, המועד האחרון להגשת הצעות לרכישת המניות, פנתה חברה ב' אל יושב ראש הוועדה והודיעה לו, בין היתר, שעלול להיווצר מצב, שהיא תתנגד למכירת המניות שבידי הממשלה לגורם, שמסיבות כלשהן לא יראה לה, כיון ששותפות עם גורם כזה תגרום קשיים בניהול חברת אל-אופ ובסופו של דבר — הריסתה. עם זאת ציינה החברה, שאם תוגש לממשלה הצעה יותר גבוהה, ואם הממשלה תחליט להעדיף את המציע האחר, תראה עצמה חברה ב' "מחוייבת לתאום את המחיר המוצע עבור מניות הממשלה על ידי אותה מציע".

באמצע יוני 1978 הוזמנה רשות החברות הממשלתיות ממומחה במינהל עסקים הערכה על שווי מניות חברת אל-אופ שבידי הממשלה. המומחה העריך את שווי המניות, על פי שתי שיטות הערכה, בין 50 לבין 60 מיליון ל"י. לפיכך החליטה הוועדה להודיע לכל המציעים, שמחיר המניות הוא 60 מיליון ל"י ולבקש מהם להעלות את המחיר בהצעתם, ולהשיב עד 25.7.78. בתשובה להודעה זו הודיעה החברה האמריקנית שאינה מוכנה להציע בעד המניות מחיר של 60 מיליון ל"י, ותשקול את הנושא שנית אם יחול שינוי משמעותי בהערכה הכספית. שני מגישי ההצעות האחרים השיבו, שאינם מוכנים לשנות את הצעותיהם, בסך 39.3 מיליון ל"י.

מנכ"ל משרד הביטחון הגיש ליו"ר הוועדה, על פי בקשתו, מכתב, שבו מוצגת עמדת המשרד, כלקות עיקרי של החברה, לגבי מכירת מניות אל-אופ. המנכ"ל הדגיש את החשיבות הגדולה שמייחס המשרד לחילופי הבעלים של המפעל בהקדם, ועמד על הקשיים בקידומו ובניהולן של חברות תעשייתיות בבעלות משותפת של משקיע פרטי והממשלה; על כן על הממשלה למכור את מניות אל-אופ שבידיה למשקיע פרטי, בפרט בהתחשב בהחלטה להפחית מעורבות בחברות.

לדעת המנכ"ל יש להעדיף את המשקיע הישראלי, המייצג גם משקיע זר, בעל מפעלים בתחום האופטיקה והאלקטרואופטיקה; היתרונות שיצמחו ממכירת המניות למציע זה הם: יכולת לתרום ידע טכנולוגי בתחום הייצור האורזי, דבר שישחרר את המשרד מלהביא בחשבון את השפעת החלטותיו על יציבות חברת אל-אופ; יכולת לתרום ידע בתחום הצבאי, דבר שיאפשר למשרד החלפת יבוא; סיוע בשיווק מוצרי החברה בחו"ל, העשוי לאפשר בעקיפין הוזלת המוצרים למערכת הביטחון.

המנכ"ל סיכם, שאף אם המחיר של מציע זה נמוך מההערכה של מומחה, נכון להחליט על מכירת המניות ולא להחזיק בהן עד למציאת קונה, שיהיה מוכן לשלם מחיר בהתאם להערכה.

בסוף יולי 1978 החליטה הוועדה להודיע למשקיע הישראלי, שהיא מוכנה להמליץ למכור לקבוצה שהוא מייצג את מניות חברת אל-אופ שבידי הממשלה, כפוף למשא ומתן על המחיר. הוועדה לא דנה בהצעתה של חברה א', שהציעה את אותו המחיר. הוסבר לביקורת, שיושב ראש הדירקטוריון של חברה א' הודיע ליו"ר הוועדה, שהוא אינו מתכוון להעלות את המחיר שנקב בהצעתו, ואילו מהודעות המשקיע הישראלי היה ברור, שיש עוד מקום למשא ומתן. יתר על כן, לדברי יושב ראש הוועדה, הודיע יושב ראש הדירקטוריון של חברה א' בספטמבר 1978, כי בנסיבות שנוצרו אין עוד לחברתו עניין ברכישת מניות אל-אופ שבידי הממשלה; הוא-הדגיש, שאין הוא רואה אפשרות מעשית של שותפות עם חברה ב' כיוון שזו אינה מעוניינת בשותפות עם חברתו.

באוקטובר 1978 החליטה הוועדה להמליץ לפני ועדת השרים לענייני כלכלה לקבל את הצעתו של המשקיע הישראלי, וועדת השרים אשרה את המכירה באפריל 1979; אישור ועדת הכספים של הכנסת נתקבל במאי 1979. ההסכם בדבר העברת מניות אל-אופ שהיו בידי הממשלה לחברה השוויצרית נחתם ביולי 1979.

התמורה בעד המניות

כאמור לעיל הציעה הקונה, ביוני 1978, תמורת מניות אל-אופ שהיו בידי הממשלה, 39.3 מיליון ל"י — סכום שהיה אז שווה ערך ל-5.2 מיליון גולדן, שקיבלה החברה ההולנדית בעד המניות שהיו בידיה.

ועדת היגוי עליונה, בראשותו של שר האוצר, שהוציאה הנחיות בדבר סדרי מכירת, חברות ממשלתיות, החליטה ביוני 1978, שאין למכור את מניות אל-אופ שבידי הממשלה במחיר נמוך מהמחיר שקיבלה החברה ההולנדית בעד המניות שהיו בידיה. הוועדה שטיפלה במכירת מניות אל-אופ החליטה, בסוף יולי 1978, שהמחיר המזערי של מניות אל-אופ, שבידי הממשלה, יהיה 5.2 מיליון גולדן.

בספטמבר 1978 הוסכם, לאחר מו"מ נוסף בין הוועדה והקונה, שמחיר המניות יהיה נקוב בדולרים, לפי השער ביום 30.6.78. בתייעוד שבמשרד הביטחון לא נמצא הסבר להמרה של גולדן בדולר. עוד הוסכם, שאם הרווח של אל-אופ בשנים 1978—1980 יעלה ב-20% לפחות על הרווח בשנים 1975—1977, תהווה מחצית העלייה ברווח, על פי נוסחה מוסכמת, ותתוסף למחיר. לאחר מכן הוסכם, שהפיצוי בעד העלייה ברווח יועמד על סך 3 מיליון ל"י, צמוד לשער הדולר ב-9.10.78.

הוועדה-המליצה לפני ועדת השרים לענייני כלכלה למכור את מניות אל-אופ במחיר שהושג בהסכם — \$ 2,342,342 ועוד 3 מיליון ל"י. סכום זה היה נמוך בהרבה מהערכת המומחה של רשות החברות.

בראשית יולי 1979 חתמה ממשלת ישראל על הסכם עם הקונה בדבר מכירת מניות אל-אופ שהיו בידי תמורת \$ 2,506,673. סכום זה מורכב מ-\$ 2,342,342 שהם שווי ערך ל-39.3 מיליון ל"י לפי השער ב-30.6.78, ועוד \$ 164,331, שהם שווי ערך ל-3 מיליון ל"י לפי השער ב-9.10.78; התמורה נתקבלה ב-10.7.79.

חישוב שערך משרד מבקר המדינה העלה, שעל ידי המרת 5.2 מיליון גולדן לדולר בהסכם המכירה, קיבלה הממשלה בעד המניות \$ 225,000 פחות מכפי שהייתה מקבלת אילו הומרו 5.2 מיליון גולדן לדולר ביום התשלום — 10.7.79.

*

במכירת המניות של חברת אל-אופ, שהיו בידי הממשלה, לא הושגה התוצאה האופטימלית. המניות של החברה כולה נמכרו בשני שלבים ועל ידי כך נחלשה עמדתה של הממשלה בעת המשא ומתן על קביעת מחיר המכירה.

הקמת מיתקן תדלוק למטוסים

בחדשים אפריל—יוני 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף בינוי ונכסים (להלן האגף) על עבודה שנמסרה לקבלן, להקמה של מיתקן תדלוק בשדה תעופה בסיני. נבדקו תנאי החוזה עם הקבלן, תשלומים בעד ציוד מיובא והישוב הפרשי התייקרות.

באוקטובר 1977 נמסרה לקבלן, בעקבות מכרז, הקמה של מיתקן תדלוק, בהיקף של 31.6 מיליון ל"י. במסגרת החוזה עם הקבלן נכללו עבודות פיתוח, הקמת מיתקנים ויבוא של ציוד והתקנתו. צו התחלת העבודה ניתן בדצמבר 1977; החוזה נחתם בפברואר 1978 ומועד סיום העבודה נקבע לאוגוסט 1979.

באוקטובר 1978; במהלך המו"מ על חוזה השלום עם מצרים, ניתנה לקבלן הוראה זמנית להפסיק את העבודה, ובראשית נובמבר ניתנה לו הוראה סופית בדבר הפסקת העבודה. הקבלן נתבקש להעביר את הציוד שהיה באתר למחסנים של החיל המזמין; כמו כן נתבקש להעביר למחסני החיל את הציוד, שהוזמן מחו"ל לצורכי הקמת התחנה, שאמור עוד להגיע.

העבודה בשטח והעברת הציוד מאתר הבנייה נמשכו עד אמצע פברואר 1979. עד סיום הביקורת; ביוני 1979, עדיין לא הגיע כל הציוד שהוזמן בחו"ל. עד אותו מועד אישר מחוז הדרום של שירות הבינוי (להלן המחוז) 12 חשבונות ביניים, בסכום כולל של 26.8 מיליון ל"י, שכללו הפרשי התייקרות. למעשה שילם המשרד לקבלן עד אותו מועד סך 36.2 מיליון ל"י, שכלל גם מפרעות בגין רכישת ציוד. ביוני 1979 הגיש הקבלן חשבונות סופית, בסכום של כ-60 מיליון ל"י, שכללה תמורה בעד ציוד שעדיין לא סופק: כ-27 מיליון ל"י בגין עבודות וציוד שנכללו בחוזה; כ-23 מיליון ל"י בעד התייקרויות וכ-10 מיליון ל"י עבודות נוספות ותביעות שונות. עד סוף דצמבר 1979 לא סיים המחוז את בדיקת החשבונות הסופית.

תנאי החוזה

מחיר החוזה כולל את מחיר הציוד ואת מחיר העבודה. לגבי הציוד המיובא נקבע, שמחיריו המפורטים בהצעת הקבלן ובחוזה יתוקנו, אם יחולו לאחר תאריך ההצעה שינויים בשער המטבע הישראלי או בשיעורי המכס וההיטלים. הבסיס לחישוב הפרשים יהיה מחיר הרכישה של הציוד, המפורט בנספח לחוזה והמורכב ממחיר, מכס, היטלים ומסים שונים, ותוספת של 15% על המרכיבים האלה לכיסוי הוצאות נוספות.

— בנספח להצעת הקבלן ולחוזה, המתייחס לחישוב התייקרות, ניקב מחירו של כל פריט מיובא כשהוא מחושב על בסיס מחירים הכוללים הוצאות יבוא — הובלה וביטוח — ועליהם הוספו הוצאות מכס, היטלים ומס קנייה ועל כולם עוד 10% עד 20%; על כל אלה הוספו בשלב האחרון עוד 15%. הוצאות יבוא ועוד 10% עד 20% לא נזכרו בתנאי המכרז ובגוף החוזה. האגף לא עמד על הסתירות שבין תנאי המכרז והחוזה לבין שיטת החישוב שפורטה בנספח, המהווה חלק בלתי נפרד מהחוזה.

— רק בנובמבר 1978 קבע היועץ הכלכלי של האגף, שבחישובי התייקרות אין להתחשב בתוספת למחיר הרכישה של הציוד, בשיעור 10% עד 20%; עם זאת הורה הוסיף, בשלב האחרון של החישוב, 20% לכיסוי הוצאות במקום 15% שנקבעו בחוזה. היועץ הכלכלי לא קבע, שמחיר הציוד בלבד, בלי התוספת של הוצאות הובלה וביטוח, ישמש בסיס לחישוב התייקרות. בעקבות הביקורת הורה האגף, ביוני 1979, לחשב את הפרשי התייקרות בהתאם לתנאי המכרז והחוזה.

עד יוני 1979 אישר המחוז לתשלום 12 חשבונות ביניים, שהגיש הקבלן. בחשבונות 10 עד 12 כלל הקבלן לראשונה דרישות לתשלום התייקרות בסך 6.3 מיליון ל"י בגין הציוד המיובא; לפי חישוב שערך משרד מבקר המדינה עולה סכום זה ב-700,000 ל"י על הפרשי התייקרות שהגיעו לקבלן בהתאם לתנאי החוזה.

תמורה בעד יבוא ציוד

בגלל הפסקת העבודה באוקטובר 1978 לא התקין הקבלן את הציוד שנתקבל מחו"ל אחרי מועד זה, אלא העביר אותו למחסני החיל המזמין. בחשבונות 10 עד 12, שהוגשו לאחר הפסקת העבודה, הסתכמו הסעיפים המתייחסים לציוד המיובא בכ-11.5 מיליון ל"י. מאחר שעבודות ההתקנה לא הוצאו אל הפועל אישר המחוז לתשלום כ-10.5 מיליון ל"י, לאחר שהופחת מהמחיר שנקבע בחוזה שווי העבודה שעדיין לא בוצעה. לסכום שאושר לתשלום נוספו הפרשי התייקרות, שחושבו על פי הנחיות היועץ הכלכלי של האגף מנובמבר 1978.

השיטה הנהוגה באגף לגבי עבודות שהופסקו לפני השלמתן, דיינו הפחתת מחיר העבודות שלא בוצעו מהמחיר הכולל של החוזה, אינה מתאימה לחישוב הסכום המגיע לקבלן בעבור פריטי הציוד שייבאו ולא התקין באתר, כיוון שלפי הנספח לחוזה ניתן לקבוע את שווי של כל אחד מפריטי הציוד.

מיקדמות ומיפרעות

בפברואר 1978 התקבלה במשרד הביטחון החלטה לאשר מיקדמות מימון לקבלנים הנתקלים בקשיי מימון מיוחדים בביצוע של חוזים הנמצאים במהלך העבודה. נקבע, שסכום המיקדמה יהיה עד 10% מיתרת סכום החוזה שעדיין לא שולמה או 90% מערך החומרים, הנמוך ביניהם. סכום המיקדמה יחושב על בסיס מחירי החוזה בתוספת התייקרויות עד למועד אישור המיקדמה. על הקבלן להחזיר את המיקדמה בתוספת ריבית שנתית של 12%, ללא הצמדה. סכום המיקדמה יעוקר מחשבוניות שישולמו לאחר אישורה.

— במאי 1978 אושרה לקבלן מיקדמה בסך 3.6 מיליון ל"י, שכללה סך 736,000 ל"י בעד התייקרות ריבית. שיעור ההחזר נקבע ל-21% מכל סכום שהמחוז יאשר לתשלום; המיקדמה תוחזר בתוספת ריבית בסך 155,000 ל"י. בדיקת חשבוניות הביניים העלתה, שהמיקדמה לא הוחזרה במועדים ובסכומים שנקבעו. עד סיום הביקורת לא חויב הקבלן בריבית בגין המיקדמה.

חוץ ממיקדמות המימון אושרו לקבלן, מספטמבר 1978 עד פברואר 1979, שלוש מיפרעות בסכום כולל של 16.7 מיליון ל"י בגין ציוד שנרכש בחו"ל. היה על הקבלן להחזיר את המיפרעות תוך 44 יום מאספקת הציוד, בתוספת ריבית נשיעור של 26%.

— המיפרעה הראשונה, בסך 2.9 מיליון ל"י, ניתנה בספטמבר 1978 והוחזרה. מיפרעה בסך 9.8 מיליון ל"י אושרה בנובמבר 1978 ומיפרעה בסך 4.1 מיליון ל"י אושרה בפברואר 1979. הציוד שבגינו ניתנו המיפרעות נתקבל בסוף נובמבר 1978 ובתחילת מארס 1979 והמשרד שילם תמורתו על פי חשבוניות הביניים. עד סיום הביקורת, ביוני 1979, לא הוחזרו המיפרעות והקבלן לא חויב בריבית ובהפרשי הצמדה, שהצטברו בגלל האיתור בסילוקן.

ב-12 ביוני 1979, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, הורה ראש האגף לבדוק את ההתחשבות עם הקבלן בגין חוזה זה. היועץ הכלכלי של האגף הכין תחשיב, שלפיו הגיע מהקבלן, תמורת ריבית והצמדה, סך 2.6 מיליון ל"י.

*

עד סיום הביקורת לא אישר אגף בינוי ונכסים את החשבונית הסופית של הקבלן. יש מקום שמשדר הביטחון יבדוק מחדש את הסכומים שאושרו על פי חשבוניות הביניים ובמיוחד את הישוב הפרשי ההתייקרות בגין הציוד המיובא. הואיל ומחירי החוזה נקבעו בסכומים כוללים, יש מקום לחשב מחדש את מחיר הציוד שהועבר למחסני צה"ל, על בסיס מחירי הרכישה שנקבעו בנספח לחוזה.

הקמת מבנים לתעשייה הצבאית

בסוף שנת 1975 מסרו שירותי בינוי של אגף בינוי ונכסים לחברה קבלנית (להלן הקבלן), בעקבות מכרזים, הקמת שני מבנים במפעל של התעשייה הצבאית, לפי שני חוזים נפרדים. החוזה הראשון נחתם בנובמבר 1975, בסך של כ-7.4 מיליון ל"י, והחשבונית הסופית לעבודה אושרה ביולי 1978, בסך של כ-9 מיליון ל"י; החוזה השני נחתם בדצמבר 1975, בסך של כ-8.5 מיליון ל"י, והחשבונית הסופית לעבודה אושרה באוקטובר 1978, בסך של כ-9.8 מיליון ל"י. בפיקוח על העבודות, בקבלתן ובבדיקה ואישור של חשבוניות הקבלן טיפל מחוז המרכז (להלן — המחוז) של שירותי בינוי. החשבוניות הסופיות נבדקו גם על ידי מחלקת תחשיבים והתקשרויות בהנהלת שירותי בינוי.

בחודשים ינואר-מארס 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בשירותי הבינוי על ביצוע העבודות על פי החוזים דלעיל. בעיקר נבדקו החשבוניות הסופיות שאושרו לתשלום.

תשלום התייקרות

1. לפי החוזה מדצמבר 1975 היו המחירים של סעיפי העבודה, המתייחסים לעבודות בניין, צמודים להתייקרות לפי מדד מחירי תשומה בבנייה; מחירי עבודות "מסגרות חרש" היו צמודים למדד של מחירי רכיבים, לפי טבלה שצורפה לחוזה.

— תשלומי התייקרות שאישר המחוז בחשבונית הסופית, בגין התקופה ממאי 1975 עד פברואר 1977, הסתכמו ב־1,619,445 ל"י. מחלקת תחשיבים והתקשרויות תיקנה סכום זה, בבדיקה חוזרת של החשבונית הסופית, לסך 1,574,029 ל"י, וסכום זה אושר לתשלום. תישובי התייקרות שערך משרד מבקר המדינה העלו, שסכום התייקרות שהגיע לקבלן מסתכם ב־1,307,196 ל"י. תשלום היתר בסך 266,833 ל"י נבע מכך, ששירותי הבינוי חישובו את הפרשי התייקרות לפי מדדים שחלקם התייחסו לתאריכים מאוחרים מאלו של חשבוניות הביניים. גורם נוסף להפרש היה, שחישוב התייקרות התבסס על המדד של סוג אחד של עבודה במקום על מדד של סוג עבודה אחר. בעקבות הביקורת החזיר הקבלן את תשלום היתר ביוני 1979, ללא הפרשי הצמדה.

2. — המחוז ערך בעצמו את חישוב התייקרות בחשבונית הסופית, אף כי לפי תנאי החוזה היה על הקבלן להגיש למחוז את חשבון התייקרות בצירוף כל המסמכים הנוגעים לו, ותפקידו של המחוז היה לבדוק את החישובים. חלוקת התפקידים דרושה כדי שהמחוז יוכל לעמוד על טעויות של הקבלן, אם ישנן כאלה. אגף בינוי ונכסים הודיע, שהורה למנהל המחוז לנהוג לפי תנאי החוזה.

3. — לפי החוזה היה על הקבלן לסיים את העבודה ביום 1.12.76. המחוז אישר לקבלן הארכה של תקופת הביצוע עד 1.3.77, בהנמקה של "עבודות נוספות ושינויים בקונסטרוקציה"; בתיקי העבודה אין תיעוד המבסס במידה מספיקה את משך תקופת הארכה שאושרה.

4. — בדיקת יומני העבודה שנוהלו באתר העלחה, שהיומן האחרון אינו נושא תאריך, וזה שלפניו הוא עד 31.12.76. אין יומני עבודה על ביצוע עבודות באתר בחודשים ינואר-פברואר 1977, אולם חישוב התייקרות שערך המחוז הביא בחשבון את תאריך הגמר בהתאם להארכה שאושרה לקבלן.

יציאת ריצפה במקלט

— תקנות התגוננות האזרחית (מיפרטים לבניית מקלטים), תשל"א—1971, קובעות את סוג הבטון שיש לצקת במקלט; סוג זה צוין בחוזה עם הקבלן. תוצאות הבדיקה של מכון התקנים לגבי יציאת הריצפה במקלט, שהוקם במסגרת אותו חוזה, הראו, שחוק הבטון נפל בהרבה מכפי שנקבע בתקנות התגוננות האזרחית ובחוזה. מהנדס מקלטים מחוזי של צה"ל, שהתייחס לתוצאות הבדיקה של גלילים שהוצאו מריצפת המקלט, לא יכול היה לחוות דעתו הסופית בדבר עובי שכבת הבטון, הדרושה לחיזוק הריצפה, כיוון שלא היה ידוע לו תאריך היציקה של הריצפה; עם זאת עמד על הצעדים שיש לנקוט לחיזוק הריצפה אם תוצאות הבדיקה אינן מניחות את הדעת. מתכנן המקלט והמחוז סיכמו, בדיון שקיימו במהלך העבודה, שלמרות שסוג הבטון בריצפת המקלט אינו תואם את סוג הבטון הדרוש, אפשר להמשיך בהקמת המקלט ללא עבודות נוספות או שינויים. הביקורת העירה, שלא היה מקום להתיר סטייה מדרישות התקנות.

בעקבות הביקורת הודיע אגף בינוי ונכסים למשרד מבקר המדינה, ביולי 1979, שהוחלט לתקן את ריצפת המקלט, כך שתתאים לתקנות התגוננות האזרחית.

העברת דוגמאות בטון לבדיקה

— הועלו מקרים מספר, שדוגמאות בטון, שניטלו באתר במהלך ההקמה של שני המבנים, הועברו לבדיקה למכון התקנים על ידי עובדים של הקבלן. דרך זו של מסירת הדוגמאות נוגדת את העיקרון, שלא צריכה להיות מעורבות של הקבלן בבדיקות טיב של החומרים והמלאכה. בעקבות הביקורת הורו שירותי בינוי למנהלי המחוזות להנהיג סידורים שיבטיחו, שיעשו למעבדה לבדיקה אותן הדוגמאות שנלקחו באתר.

הסדרי בנייה בקריה בתל-אביב

חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965 (להלן — החוק) קובע הוראות מיוחדות לגבי התרת הבנייה של מיתקנים ביטחוניים. מיתקן ביטחוני מוגדר בחוק כבניין, מחנה או דרך המוחזק או נועד להיות מוחזק בידי צה"ל, או שלוחה אחרת של מערכת הביטחון, שאושרה לצורך זה על ידי שר הביטחון. הסמכות לתת היתר להקמת מיתקן ביטחוני היא בידי ועדת משנה מיוחדת של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה — ועדה למיתקנים ביטחוניים. כאשר המיתקן הביטחוני הוא בתחום עירייה, או באיזור מגורים שלא בתחום עירייה, יתחשב המבקש ככל האפשר בהנחיות הארכיטקט-טוניות של הוועדה המחוזית וישמור על קו הבניין, שקבעה הוועדה המחוזית. מערכת הביטחון לא תדקק להיתר של הוועדה למיתקנים ביטחוניים, או של כל מוסד תכנון אחר, לגבי מיתקן ביטחוני שאיתורו אושר מטעם אגף התכנון של משרד הפנים לפני תחילתו של החוק — בפברואר 1966, או מיתקן ביטחוני נוסף בתחום מיתקן ביטחוני קיים, ובלבד שייעודו הכללי של המיתקן הביטחוני הנוסף לא יהיה מסוג שונה מסוגו של המיתקן הקיים, ולא יוטלו מחמת הקמתו מיגבלות על אדם אחר או שינויים במיגבלות הקיימות.

בשנת 1977 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הסדרי הבנייה בקריה בתל-אביב, שהתייחסה לתכנון הקריה, לביצוע עבודות בנייה בשטחה ולהסדר בעיות התנועה והחנייה של רכב. הביקורת העלתה בין היתר, שלא נסתים הטיפול בתכנית אב לבנייה בשטח א' (ראה להלן); בוצעה בקריה בנייה שלא תאמה את הוראות החוק; על אף הסדרי התנועה שנעשו היו עדיין הפרעות בזרימת התנועה, ומיקומה של סדנה צבאית עוד הגביר את הקשיים; לא נעשתה פעולה לארגון התנועה לקריה וממנה בשעת-חירום (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 751). באוגוסט 1979 גערה ביקורת הזורת, כדי לעקוב אחר התפתחות הטיפול בנושאים אלה.

תכנון הקריה

בשנת 1952 הועמד לרשותו של משרד הביטחון האיזור הצפוני של הקריה בתל-אביב (להלן שטח א'); משרדים ומיתקנים של מערכת הביטחון שוכנו גם באיזור הדרומי של הקריה (להלן שטח ב'). במשרד הביטחון נתמנתה ועדה פנימית (להלן ועדת הקריה) לטיפול בכל ענייני הבנייה בקריה; מאז 1973 עומד בראש ועדת הקריה ראש אגף בנייה ונכסים של המשרד.

1. זכויות הבעלות וההכירה של השטחים והמיתקנים בקריה שבידי משרד הביטחון — שטח א' כולו וכ-27,000 מ² של שטח בנוי בשטח ב' — אינם רשומים בפנקסי המקרקעין על שם המדינה. משרד הביטחון רואה בשטח א' מיתקן ביטחוני שהוקם לפני תחילתו של החוק, אף שאין לגביו אישור מיוחד מטעם אגף התכנון של משרד הפנים, אולם הוועדה למיתקנים ביטחוניים לא הכירה בשטח א' כמיתקן ביטחוני כאמור ולגבי שטח ב' קבעה, שהמיתקנים שבידי המשרד אינם בהכרח מיתקנים ביטחוניים ויש לבדוק, לגבי כל מיתקן בנפרד, אם הוא עומד בקריטריונים שנקבעו.

מאז שנות החמישים הקימה מערכת הביטחון מבנים רבים בשטח א' — נוסף על המבנים שהיו בו לפני כן — ללא תכנית אב לגבי ניצול השטח, ללא תיאום עם עיריית תל-אביב-יפו, ומאז 1966 — נוכח עמדת המשרד לגבי מעמדו של השטח — ללא בקשת היתר מהוועדה למיתקנים ביטחוניים. חלק מהמבנים הוקם באישורו של מנכ"ל המשרד או של ועדת הקריה, והיו גם מקרים של בנייה בלי אישור כלשהו (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 753). רק ב-1974 החלה ועדת משנה של ועדת הקריה לפעול כוועדה לתכנית אב לשטח א', וב-1975 נמסרה לאדריכל הזמנה להכנת תכנית אב. באמצע 1978 היו בשטח, על פי נתוני המשרד, 292 מבנים בשטח בנוי של כ-72,000 מ².

האדריכל, המכין את תכנית האב, קבע נאחד המסמכים שהגיש במאי 1978, שהקמתם של מבנים קטנים בשטח, גם במהלך הכנת תכנית האב, פגעה ביעילות ניצול השטח, ושלמרות שמבחינת פוטנציאל הפיתוח הכולל ניתן לנצל את שטח הקריה ביעילות ובאינטנסיביות גבוהה בהרבה מהקיים היום, לא ניתן, למעשה, למצוא שטח פנוי לפעולות בנייה בטווח הקצר.

2. בשטח ב' — כ-186 דונם — הוקפאה הבנייה עוד בשנת 1970, לרגל תכניות לטווח ארוך, שהיו לממשלה בנוגע לשטח זה. בדצמבר 1971 התחייב משרד הביטחון, שלא יבנה בנייה חדשה בשטח ב'; אף על פי כן נמצא בביקורת הקודמת, שהמשרד הקים שם מספר מבנים חדשים

ותוספות למבנים קיימים. גם בשנים 1978 ו-1979 בנה משרד הביטחון בשטח ב' תוספות ומבנים טרומיים חדשים.

בשנת 1978 ניהלו משרד האוצר ועיריית תל-אביב-יפו מגעים עם משקיעי חוץ בדבר תכנית בנייה בשטח ב'. לקראת דיון בנושא זה במשרד הביטחון חיווה ראש מטכ"ל/אג"א את דעתו, שיש להבטיח את שטח ב' כרורבה קרקעית בשביל המטכ"ל. מנכ"ל משרד הביטחון החליט, לעומת זאת, שהמשרד יהיה שותף לתכנון הקריה.

בספטמבר 1978, לאחר שנפסקו המגעים עם משקיעי החוץ, מינה שר האוצר ועדת היגוי להכנת תכנית בנינו לפרוייקט דרום הקריה, בראשות סגן החשב הכללי לנכסים, ובהשתתפות נציגי משרד הביטחון ועיריית תל-אביב-יפו. פרוייקט דרום הקריה הוא תכנון מחדש של איזור יותר רחב משטח ב'. במכתב המינוי לחברי הוועדה לא נקבע זמן לסיים עבודתה; עד אוגוסט 1979 התכנסה הוועדה חמש פעמים. הוועדה הכינה פרוגראמה לשטח ב', גיבשה הערכות כלכליות והומינה תכנית בנינו מאדריכלים.

3. באפריל 1979 עדכן משרד הביטחון את הוראותיו בעניין ועדת הקריה, סמכויותיה והגדרת תפקידיה. הוועדה נועדה, לפי ההוראה, לשמש "רשות מוסמכת ובלעדית במערכת הביטחון לקביעת מדיניות הבינוי בשטח הקריה ולמתן אישור בנייה לאזורים השייכים למערכת הביטחון על פי תכנית אב לקריה". ההוראה הוצאה אף שלא יושבה המחלוקת עם הוועדה למיתקנים ביטחוניים בדבר מעמדו של שטח א', ואף שלא נקבעו סדרי תיאום עם ועדת ההיגוי.

סדנת רכב

בשטח ב' מופעלת סדנת רכב צבאית, בין שני רחובות צרים וסמוך למבני משרדים. הסדנה מנצלת לעבודותיה ולצורכי חנייה גם את הרחובות הסמוכים לה. כן גידרה לשימושה הבלעדי מגרש שנועד לחניית רכב אזרחי. בביקורת הקודמת נמצא, שבסדנה הוקמו סככות ללא אישור ובלא תנאי בטיחות נאותים, והסדנה במיקומה הנוכחי היא מטרה לציבור, הן בעת רגיעה והן בשעת חירום.

בעקבות הביקורת דרשה ועדת הקריה, שהסדנה תהרוס את המיתקנים שהוקמו ללא אישור, ותפתח את מגרש החנייה לשימוש הציבורי. בהערות שר האוצר לדו"ח השנתי של מבקר המדינה 28 נאמר, שהמשרד יבחון את האפשרות של פינוי הסדנה משטח הקריה. מטכ"ל/אג"א, שהתחייב תחילה לפתוח את מגרש החנייה בשעות היום, חזר בו מהבטחתו והודיע, עוד באפריל 1978, שמחמת הגידול בסדר הכוחות הוא נאלץ להשתמש במגרש גם בשעות היום. הריסת חלק מהמיתקנים נעשתה רק לאחר ההחלטות רבות, ולאחר תביעות חוזרות ונשנות של ועדת הקריה; יתר על כן, תוך כדי טיפול בהריסת מיתקנים אלה נעשו עבודות בנייה וגידור נוספות. הסדרים שנעשו להעברת רכב מצד אחד של הסדנה למשנהו גרמו שיבושים בורמת התנועה.

עוד ב-1978 החל משרד הביטחון לבדוק אפשרויות להעתיק את הסדנה למקום אחר, בקריה או מחוץ לקריה, והועלו כמה הצעות אלטרנטיביות; אך דיונים חוזרים, שנתקיימו בנושא זה, לא הביאו לתוצאות כלשהן. באחד הדיונים האחרונים — ביולי 1979 — התנגד בא כוח מטכ"ל/אג"א להוצאת הסדנה מהקריה; עם זאת הוטל על מרכז הבינוי לבדוק את האפשרות לפנות חלק מן הסדנה מהקריה. הבדיקה לא הושלמה עד מועד סיכום דו"ח זה.

מגרש חנייה

באוגוסט 1977 ביקש ענף תחזוקה במטכ"ל/אג"א מוועדת משנה של ועדת הקריה לאפשר לו להכשיר מגרש בשטח ב' לחנייתן של 15 מכוניות של יחידה אחת, שהיה צורך לפנותן משטח א'. התברר, שתפיסת המגרש טעונה הסכמה של מינהל מקרקעי ישראל ושל ועדת הדיור המרכזית. צה"ל הכשיר את המגרש לצורכי החנייה ללא קבלת אישור מהגורמים האמורים.

היחידה, שהמכוניות שייכות לה, גידרה שטח שכלל גם מדרכה ומקלט ציבורי; ונתקבלו תלונות על כך מהציבור. על השטח הוקם מבנה, אף ללא אישור של ועדת הקריה.

בקשות חוזרות של היחידה, להקים במגרש סככה לטיפול ברכב, נענו על ידי ועדת הקריה בשלילה והעסיקו אותה ברבות מישיבותיה. במארס 1979 אישר מנכ"ל משרד הביטחון את הקמת הסככה.

*

בסיכום הביקורת הקודמת בנושא זה נקבע, שחוק התכנון והבנייה לא בא לשחרר את מערכת הביטחון ממילוי אחר הוראות החוק לגבי כל הבנייה שלה ולאפשר לה לבנות באזורים, שיועדו מלכתחילה לגורמים אזרחיים — והקריה בתל-אביב בכלל זה — בלי שישותפו כל הגורמים הנוגעים בעניין; בהערות שר האוצר לדו"ח של מבקר המדינה נאמר, שהמשרד יפעל, בהתאם. מתן סמכויות בלעדיות לוועדה פנימית של המשרד, לקבוע את מדיניות הבינוי בשטח הקריה ולאשר בנייה, אינה עולה בקנה אחד עם כוונה זו.

המשך הפעלחה של הסדנה במרכז הקריה, תוך הרחבת היקף פעולותיה, מהווה מיטרד חמור לזרימת התנועה ברחובות הצרים של הקריה ומן הראוי, שמשרד הביטחון ינקוט צעדים להעברת הסדנה, ולצמצום היקף פעילותה עד למועד ההעברה.

סדרי בקרה בפעולות היערכות

מבצע רמון — פיגוי כוחות צה"ל והיערכותם מחדש, על צידום ומתקניהם, מחצי האי סיני אינם מעבר לקו הגבול הבין-לאומי בין ישראל למצרים — חולק לכמה שלבים, שביצועם החל עם חתימת הסכם השלום בין ישראל למצרים, ב-26 במארס 1979.

במטה הכללי הופקד מטכ"ל/אג"א על מבצע רמון ועל הביקורת הפנימית של הפעולות הקשורות בו. כיעדים לשלב הראשון קבע מטכ"ל/אג"א ניצול מירבי של ציוד מיכני ורכב שברשות צה"ל; איזון בין צורכי הכוננות לבין שיטת הפיגוי וקצב ביצועו; השקעה מיזערית בהיערכות בקו הביניים, תוך כדי יצירת תנאים סבירים במחנות הארעיים. מערכת הבטחון הקימה את מינהלת שדות התעופה כגוף משותף לצה"ל ולמשרד הביטחון, כדי לטפל ולתאם בכל הנוגע להקמת שלושה שדות תעופה בנגב.

להלן נתונים על העבודות העיקריות: (א) בשלב הראשון פירוק והעברה של 90 יחידות ומחסני חירום; כ-100 מחנות, שבהם כ-1,500 מבנים הניתנים להובלה וכ-2,000 מבנים ומתקנים פריקים; יותר מ-250 ק"מ קווי מים; הובלה של כלי רק"מ באמצעות מובילים; והעברה של 87,000 טון של מטענים שונים. (ב) עבודות שבוצעו באותה תקופה כללו עבודות עפר ומצעים בהיקף כ-900,000 מ³; סלילת כ-200 ק"מ של כבישים; הנחת 180 ק"מ של קווי מים; הקמת מחנות ומיתקנים ובהם כ-2,300 מיבנים.

בחודשים אוגוסט-דצמבר 1979 סקר משרד מבקר המדינה את היערכותן של יחידות הביקורת הפנימית במערכת הביטחון למבצע רמון. הבדיקה נערכה ביחידת מבקר מערכת הביטחון, במטכ"ל/אג"א וביחידת הביקורת הפנימית באגף בינוי ונכסים. (על הביקורת הפנימית במערכת הביטחון ראה לאחרונה בדו"ח שנתי 28, עמ' 720; על ההיערכות והפעילות של משרדי הממשלה האזרחיים בתכנון הפריסה, התשתית והבינוי בנגב, ראה בדו"ח זה, בפרק על משרד הפנים).

יחידת מבקר מערכת הביטחון

מבקר מערכת הביטחון כפוף ישירות לשר הביטחון ומדווח על מצאי הביקורת לסגן שר הביטחון, לרמטכ"ל ולמנכ"ל משרד הביטחון. על פי הגדרת תפקידיו הוא קובע את מדיניות הביקורת במערכת הביטחון לפי הנחיות סגן שר הביטחון; מקיים ביקורות על כוננות מבצעית בצה"ל, ומבקר את פעולותיהן המשקיות, המינהליות והארגוניות של כל יחידות מערכת הביטחון.

בחדשים אוקטובר-דצמבר 1978 הוצבו עובדי ביקורת של יחידת מבקר מערכת הביטחון כמשקיפים קבועים במקדי הפעילות של מבצע רמון. ליקויים שהועלו הובאו לתשומת לב המבצעים, אולם לא נערכו דו"חות ביקורת.

ביולי 1979 הקים מבקר המערכת צוות ביקורת למבצע רמון בן ארבעה מבקרים, בעלי גסיון בתחום הבנייה, שהוטל עליו להשתתף בדיונים של גורמי המטה האחראים למבצע, לבדוק מסמכים, לסייר באתרי הפינוי והבנייה ולשתף פעולה עם המבקרים הפנימיים של הגופים המבצעים. הצוות ביקר את המבצע במשך זמן התיכנון והביצוע. בנושאים שהיו טעונים תיקון ניתנה סמכות לאנשי הצוות להעיר בעל פה למתכננים, למבצעים ולמפקדות ממונות.

הצוות הגיש דו"ח ראשון על עבודתו באוקטובר 1979, שנמסר לחיל האוויר, למטכ"ל/אג"א ולאגף בינוי ונכסים. הצוות טיפל בנושאים הבאים: התארגנות מינהלת שדות התעופה, התארגנות חילות צה"ל הקשורים למיבצע, מסירת עבודות לקבלנים והתחשבות איתם. הצוות העיר, שבלוח הזמנים של היערכות הקבע סתמן פיגור בתחום הבינוי וכן שכמה עבודות פיקוח וניהול, שנמסרו למשרדי מתכננים, ניתן היה לבצע בכוחות עצמיים. בדיקה שערך הצוות על ביצוע חוזה, שנמסר לקבלן במשא ומתן, על פי המלצה של מתכנן, העלתה, שהנתונים, שעל פיהם נקבע מחיר העבודה, לא היו בדוקים ונמצאו בלתי אמינים. משרד מבקר המדינה העיר, שמן הנכון היה שממצאי ביקורת של הצוות יועברו גם למטה הכללי ולהנהלת משרד הביטחון.

מטכ"ל / אג"א

1. במטכ"ל/אג"א הוטל תפקיד ביקורת המבצע על מחלקת הדרכה וביקורת. לפיקוח באתרים גויסו קציני מילואים, לתקופות שירות של 30 יום. הקצינים העבירו למטכ"ל/אג"א ולגורמים נוספים דו"חות יומיים על ממצאיהם. מטכ"ל/אג"א הפיק דו"חות שבועיים למפקדות, שיש להן קשר לפינוי ולהיערכות מחדש. במסגרת לקחים שהופקו במטכ"ל/אג"א הומלץ לשלב במערכת הפיקוח קציני מילואים יחד עם קצינים בשירות קבע.

2. ביקורת משולבת, שהשתתפו בה נציגי מטכ"ל/אג"א, מטכ"ל/אכ"א ונציגי זרועות וחילות, לפי הצורך, נערכה בכל יחידה מפונה לפחות פעמיים: באתר המפונה — לקראת הפינוי, ובאתר החדש — לאחר ההתארגנות. בביקורות אלה נמצאו ליקויים בנושאי ביטחון שדה ובהעסקת עובדים, שלא תמיד נבדקה מהימנותם; לא תמיד קוימו הנהלים בדבר שמירת נשק ותחמושת; בתקופת העתקת הממונות נתגלו ליקויים בנושאי תברואה ובמתן תנאי שירות לחיילים.

דו"חות על הביקורות המשולבות, שהופצו ליחידות שבוקרו ולמפקדות הממונות עליהן, לא הייתה דרישה לרווח למטכ"ל/אג"א על תיקון הליקויים. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה הוספה לדו"ח דרישה כזו.

3. מרכז הבינוי מטפל בתכנון ובתיאום הביצוע של מרבית עבודות הפינוי והבנייה. בנובמבר 1979 הוטל על מחלקת המיתקנים של מטכ"ל/אג"א לבדוק את ההשלכות של שינויים בתכנון, כפי שהן מתבטאות במרכז הבינוי. עד סוף 1979 לא הסתיימה הבדיקה. משרד מבקר המדינה העיר, שלאור המורכבות וההיקף של משימות מרכז הבינוי היה מקום להפעיל במרכז ביקורת רצופה של מטכ"ל/אג"א.

אגף בינוי ונכסים

אגף בינוי ונכסים מבצע את עיקר עבודות הפינוי מסיני ואת עבודות הבנייה באתרים החדשים באמצעות קבלנים, או באמצעות מחלקת עבודות ציבוריות שבמשרד הבינוי והשיכון. על פי נתוני האגף נמסרו, עד דצמבר 1979, 194 עבודות, בהיקף של כ-2,520 מיליון ל"י. כ-95% מדרישות הביצוע נתקבלו ממרכז בינוי והיתר — מחיל האוויר. עיקר העבודות בשביל חיל האוויר — הקמת שנים משלושת שדות התעופה — נעשה על ידי קבלנים מחו"ל והקשר אתם, מטעם מערכת הביטחון, הוא באמצעות מינהלת שדות התעופה.

הוועדה לבחירת מתכננים במשרד הביטחון לא ניהלה רישום נפרד לגבי עבודות שמסרה בקשר למבצע רמון. העבודות, שמסר משרד הביטחון למשרדי מתכננים, יועצים ומפקחים מיונאר 1978 עד ספטמבר 1979, הסתכמו בכ-745 מיליון ל"י, וחלק גדול מהן קשור למבצע רמון.

ביחידת הביקורת הפנימית של אגף בינוי ונכסים שישה מבקרים. שתי משרות של מהנדסים-מבקרים הוספו ליחידה, לצורך הביקורת של מיבצע רמון. על פי דו"ח שהגיש המבקר הפנימי של האגף ערכה היחידה, מאוקטובר 1978 עד אוקטובר 1979, 27 סיורים באתרים ו-23 ביקורות במחוזות האגף; כן נערכו בדיקות של 75 חנויים, שנחתמו בקשר עם מבצע רמון.

משרד מבקר המדינה דן עם האגף על הצורך להשלים את הנתונים על מתכנני חוץ שלא היו ברישומי המחשב; לשתף את מבקר האגף כמשקיף בדינוי הוועדה לבחירת מתכננים, ובדינוי הוועדה המחליטה על פטור ממכרזים; להתאים את הוראות האגף בדבר בחירת מתכננים להוראות של הנהלת המשרד בנוון; לעדכן ולהגדיר מחדש את תפקידי יחידת הביקורת הפנימית; לקבוע קריטריונים להחלטה בדבר מכרזים כשיש כמה אלטרנטיבות ולהביא זאת לידיעת הקבלנים. באוקטובר 1979 הודיע אגף בינוי ונכסים שהוא פועל ליישום ההערות וההמלצות של משרד מבקר המדינה.

*

יחידת הביקורת הפנימית במערכת הביטחון שפעולותיהן נסקרו ליוו את שלבי התכנון והביצוע במבצע רמון ותלמו לתיקון ליקויים ולהפקת לקחים.

התכנון והבנייה הקשורים בהיערכותו מחדש של צה"ל בעקבות הסכם השלום עשויים להמשיך עוד שנים מספר, והשלכתם על התכנון הפיסי ועל המשק הלאומי תהיה ניכרת. חשוב שהביקורת הפנימית תתארגן בצורה הולמת ללווי משימה מורכבת זו.

נזקי רכב צבאי

מחלקת נזקי רכב צבאי ביחידת ביטוח ותביעות (להלן המחלקה) מטפלת בתביעות של אזרחים, שרכב צבאי גרם נזק לגופם או לרכושם, ומגישה תביעות בגין נזקים שנגרמו לרכב צבאי בתאונות עם רכב אזרחי. עוד מטפלת המחלקה בתביעות שמגיש לה המוסד לביטוח לאומי ובתביעות של מוסדות רפואיים, על פי החוק לתיקון דיני הנזיקין האזרחיים (הטבת נזקי גוף) תשכ"ד-1964.

בשנת הכספים 1978 סיימה המחלקה את הטיפול בכ-2,800 תביעות ואישרה דמי נזיקין ותשלומים אחרים הקשורים בתביעות, שהסתכמו בכ-75.2 מיליון ל"י; פיצויים לאזרחים — 64.3 מיליון ל"י; פיצויים לחברות ביטוח ולמוסד לביטוח לאומי ודמי אישפוז — 6.1 מיליון ל"י; שכר טירחה לשמאים — 2.7 מיליון ל"י; תשלומים אחרים — 2.1 מיליון ל"י. ההכנסות שגבתה המחלקה מפיצויים שהגיעו לה הסתכמו בשנה זו בכ-4.5 מיליון ל"י. המחלקה העסיקה עשרה עובדים, ארבעה מהם במשרות חלקיות.

בחודשים מאי-אוגוסט 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המחלקה בשנת הכספים 1978; חלק מן הנתונים עודכנו לדצמבר 1979. נבדקו: הטיפול בתביעות שהגישו אזרחים; התיאום עם צה"ל לגבי תאונות, שרכב צבאי היה מעורב בהן; ההסדרים עם חברות ביטוח ועם המוסד לביטוח לאומי; ההסדרים עם מוסדות רפואיים בדבר אישפוז נפגעים; והקשר עם שמאים העובדים בשירות המחלקה.

הטיפול בתביעות

1. המחלקה פותחת תיק לכל תאונה, שרכב צבאי היה מעורב בה, אם פגע או נפגע בתאונה עם רכב אזרחי; התיק צריך להסגר לאחר שנגמר הטיפול בתביעה. בעת הביקורת היו במחלקה כ-30,000 תיקי תביעות פתוחים, ביניהם אלפי תיקים שהטיפול בהם נסתיים מזמן.

באוגוסט 1978 הוציאה היחידה נוהלי עבודה זמניים, שבהם נקבע בין היתר: (א) לא תוגש תביעה על נזק ברכוש עד 500 ל"י; (ב) בכל המקרים שכבר הוגשו תביעות לחברות ביטוח

בסכומים של עד 500 ל"י כל אחת, יסגר התיק לאחר משלוח תזכורת אחת בלבד לחברת הביטוח; (ג) לפרקליטות יועברו תביעות שבהן יש צורך להוכיח רשלנות, כאשר למדינה סיכויים לקבל סכום של 3,000 ל"י ומעלה, ותביעות שבהן אין צורך בהוכחת רשלנות (כגון תביעות על פי חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה—1975), כאשר למדינה סיכויים לקבל סכום של 2,000 ל"י ומעלה.

2. היחידה השלימה את הטיפול במרבית התביעות בפשרה עם התובע, אולם בתביעות בסכומים גדולים הסתיים הטיפול בדרך כלל בבית משפט. בשנת הכספים 1978 שולמו כ-10 מיליון ל"י על פי 1,354 תביעות שנסתיימו בפשרה, ו-54.5 מיליון ל"י על פי 433 פסקי דין.

בשנים 1977 ו-1978 העדיפה המחלקה לסיים את הטיפול בתביעות לפני הגשתן לבית משפט, בעיקר משום שבתביעות שנתבררו בבתי המשפט נפסקו לתובעים סכומים גבוהים, בין היתר בגלל שערור הגזק.

3. היו מקרים שהושגה פשרה בדבר סכומי פיצויים שנקבעו לאחר שכבר הוגשה תביעה לבית המשפט. הפשרה הושגה ביוזמת אחד הצדדים או על פי המלצה של שופט. כדי להתפשר בעניין התלוי ועומד לפני בית משפט, יש לסכם את תנאי הפשרה על דעת ועדה בין-משרדית לפשרות (להלן הוועדה). שחברים בה: פרקליט מחוז ת"א (יור'); מנהל יחידת ביטוח ותביעות במשרד הביטחון; מנהל מחלקת הגזיקין של פרקליטות מחוז ת"א; פרקליט המטפל בתביעה ועובד המחלקה. הצעת הפשרה מוגשת לבית המשפט, המתבקש לתת לה תוקף של פסק דין.

4. הועלו שלושה מקרים, שתנאי הפשרה נתקבלו ללא השתתפותם של כל מי שהיו חייבים להשתתף: בדצמבר 1978 הושגה פשרה, שעל פיה שילם משרד הביטחון 100,000 ל"י, בדיון בין מנהל יחידת ביטוח ותביעות, מנהל המחלקה ונציג פרקליטות המדינה בלבד. בינואר 1979 הושגה פשרה, שעל פיה שילם משרד הביטחון 300,000 ל"י, בדיון שהשתתפו בו רק מנהל יחידת ביטוח ותביעות, מנהל המחלקה ונציג פרקליטות המדינה. במאס 1978 הושגה פשרה, שעל פיה שילם משרד הביטחון 90,000 ל"י, בדיון בין נציג הפרקליטות ונציג התובע; מנהל יחידת ביטוח ותביעות. אישר את הפשרה בדיעבד.

4. — כדי למנוע תשלום ריבית לתובע על פיצויים שנפסקו בבית משפט, יש לשלם את הפיצויים סמוך למועד פסק הדין. הועלו מקרים מספר, שםשרד הביטחון שילם לתובעים, בשנת 1979, ריבית בסכומים גדולים, מחמת איחורים בתשלום הגזיקין שנפסקו בבית משפט; העיכובים נגרמו בחלקם במחלקה ובחלקם בפרקליטות. ביוני 1979 פסק בית המשפט העליון נזיקין לתובע בסך 400,000 ל"י. הסכום שולם באיחור של כארבעה חודשים, ולתובע שולמה גם ריבית בסך 35,000 ל"י. בעקבות פסק הדין הוציא שר המשפטים, ביולי 1979, הוראה לבדוק במשרדו את הנהלים בדבר ביצוע פסקי דין.

5. האחריות השילוחית* של המדינה לתאונות, שבהן היה מעורב רכב צבאי, מטודרת על פי דיני הגזיקין הכלליים — אחריות שילוחית. על פי פקודת ביטוח רכב מגועי (סיכוני צד שלישי) (נוסח משולב), תשל"ג—1970, רכב של מוסדות המדינה פטור מחובת הביטוח. המחלקה פועלת על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מיולי 1974, שקבע, כי המדינה תישא באחריות כספית בכל מקום שבו הייתה חברת ביטוח מתחייבת בתשלום פיצויים לו היה הרכב מבוטח על פי החוק, אלא אם היה הרכב גנוב; בכל מקרה שאיש צבא נטל רכב, שלא בדרך גניבה, ונסע בו ללא רשות, תכיר המדינה באחריותה השילוחית-לפנים משורת הדין.

ב-1975 קרתה תאונה שכתוצאה ממנה נפגע פועל והתעורר. ברכב הצבאי שהיה מעורב בתאונה נהג אביו של הפועל, בנסיעה פרטית שאושרה. בפסק דין של בית המשפט העליון, שניתן ב-1979, נפסקו לטובת הילד פיצויים יום-חד-פעמיים בסך של כ-3 מיליון ל"י וכן תשלומים שוטפים לכל ימי חייו של הנפגע, שיעורכנו לפי מדד המחירים לצרכן. בית המשפט העליון העיר, בעת מתן פסק הדין: "דומה שהגיעה העת שצה"ל יערוך בדיקה מחודשת של מדיניותו בעניין השימוש ברכב צבאי ברשות, למטרותיהם הפרטיות של אנשי צבא. נראה לכאורה, שבהינה כגון זו מן הנכון שתתייחס לממדיה של התופעה, למשמעויותיה מן הבחינה הציבורית והצבאית, להצדק קיומה הענייני במתכונת הקיימת, למידת הפיקוח וההשגחה שצריך לקיים, וזו המקוימת הלכה למעשה, ולבסוף, גם להיקפן של ההוצאות, היינו הן הישירות מבהינת תנועת הרכב הצבאי, והן העקיפות, אלה הנגרמות על ידי תאונות או התבלות בדרך אחרת, הכרוכות בעניין".

* החל ב-25.9.76 הענין מוסדר על פי חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה—1975.

בינואר 1980 הודיע מטכ"ל/אכ"א למשרד מבקר המדינה, שנתמנתה ועדה מיוחדת לבחינה של הקצאת רכב צבאי לנסיעות פרטיות; הוועדה טרם סיימה את דיוניה. מוזכרות הפיקוד העליון של צה"ל הוציאה חוזר לכל יחידות צה"ל בדבר שינון פקודת מטכ"ל הנוגעת לנסיעה ברכב צבאי מחוץ למסגרת התפקיד. בפקודה נתבקשו היחידות להקפיד על כך, שלא להשתמש ברכב צבאי לנסיעות מחוץ למסגרת התפקיד, אלא בהתאם לפקודה ובאישור מפקד היחידה שהרכב שייך לה.

תביעות מחברות ביטוח

בתאונות שבהן מעורבים רכב צבאי ורכב אזרחי משלם המשרד את דמי הנוק לאזרח והמחלקה תובעת מחברת הביטוח, שהרכב האזרחי מבוטח בה, לשפות אותה בעד הנוק.

כדי לצמצם את הצורך לפנות לבתי משפט ולחסוך בהוצאות הכרוכות בכך, הגיעה המחלקה ל"הסכם תצ"יה" עם חברות הביטוח, שלפיו נקבע מראש אופן חלוקת סכום הנוק בין הצדדים:

(א) כאשר הרכב האזרחי מבוטח ביטוח מקיף, יכוסה הנוק, שנגרם לרכב האזרחי, באופן שווה על ידי המשרד ועל ידי חברת הביטוח; חברת הביטוח תשלם למשרד מחצית מסכום הנוק שנגרם לרכב הצבאי. (ב) כאשר הרכב האזרחי מבוטח ביטוח צד שלישי בלבד, תשלם חברת הביטוח למשרד מחצית מסכום הנוק שנגרם לרכב הצבאי. אם בעל הרכב יתבע מן המשרד, והמשרד ישלם לו את דמי הנוק, חברת הביטוח לא תפצה את המשרד.

— המחלקה לא ניהלה רישום מרוכז על הודעותיה לתברות הביטוח ולא קיימה מעקב אחר גביית סכומי הנוק מחברות הביטוח. במאות מקרים העבירה המחלקה לחברות ביטוח הודעות, שלא היה נקוב בהן סכום הנוק.

— לפי ההסכמים הייתה היחידה זכאית לתבוע מחברות הביטוח מחצית מסכום הנוק, שבכמה מהמקרים נאמד ביותר מ-20,000 ל"י בכל מקרה. בהסכמים ויתרו הצדדים על גביית ריבית והפרשי הצמדה על סכומי הנוק שהם חייבים זה לזה. בעשרות מקרים לא עמדה המחלקה על כך, שחובות של חברות הביטוח, בעשרות אלפי ל"י, יפרעו סמוך להגשת התביעה, ולעתים נתקבלו הסכומים באיחור של שנים מספר. בעשרות מקרים הגישה היחידה תביעות לחברות ביטוח שנים מספר לאחר התאונה.

— ביולי 1978 מונה כונס נכסים לחברת ביטוח, שביטחה את כל כלי הרכב הרשומים בשטחים המחוזיים. לאחר מינוי כונס הנכסים אספה המחלקה נתונים על חלק מהתביעות שהגישה לחברה, בגין תאונות בין רכב צבאי לבין רכב שהיה רשום בשטחים המחוזיים. החבר, שהיו עשרות תביעות כאלה, בינהן שתיים, שסכום הנוק בכל אחת מהן הגיע ל-170,000 ל"י. בידי המחלקה אין רישומים מספיקים כדי לאתר את כל התביעות מחברת הביטוח ולעקוב אחר סילוקן.

— נמצאו עשרים מקרים, שהמחלקה שילמה פיצוי לבעלי הרכב ולא תבעה מחברות הביטוח את סילוק חלקן בנוק, על פי ההסכמים. להלן דוגמאות (בל"י):

	סכום הנוק שנגרם לרכב הצבאי	התשלום לבעל הרכב האזרחי שניזוק		
ינואר	5,410	486,000	1979	
אפריל	17,000	102,000	1979	
יוני	6,160	34,720	1978	
פברואר	8,200	20,260	1978	
אפריל	6,210	13,000	1978	

בתיקי התביעות לא נמצא הסבר לאי הגשת תביעות לחברות הביטוח, וגם למשרד מבקר המדינה לא נתנה המחלקה הסברים משכנעים לכך. משרד מבקר המדינה העמיד את משרד הביטחון על הצורך לאתר את כל המקרים מסוג זה ולהגיש תביעות לחברות הביטוח; עוד נדרש המשרד לברר את הסיבות לאי הגשת התביעות-בזמן.

הסכמים דומים לאלה שנחתמו עם חברות הביטוח, בדבר תשלום בעד מחצית הנוק, במקרה של תאונה שבה מעורב רכב צבאי, בלי להתחשב באחריות המשפטית לתאונה, התמנה היחידה גם עם גופים ממשלתיים וציבוריים: מינהל הרכב הממשלתי, מע"צ, רכבת ישראל, משרד התקשורת, התעשייה האווירית, חברת החשמל, חברת מקורות.

בפברואר 1975 פגעה מטאית צבאית בגשר של מיחלף חדרה. מע"צ הודיעה למחלקה, שלפי אומדן ראשוני יעלה תיקון הנוק 350,000 ל"י ותבעה 50% מסכום זה, עד קביעת סכום הנוק הסופי. טיפול המחלקה נמשך עד יולי 1978; במועד זה שוערך הנוק והועמד על סך 805,000 ל"י. המחלקה אישרה תשלום למע"צ בסך 402,500 ל"י.

באמצע 1979 הושג הסכם בין המחלקה לבין אבנר — איגוד הביטוח, נפגעי רכב בע"מ (בשם מבטחי רכב המורשים בישראל) בדבר הסדרים לחלוקת נטל הפיצויים בין המבטחים בתאונות שבהן נפגע אדם, ובדבר בורות במקרים של חילוקי דעות.

נתגלעו חילוקי דעות, בין היחידה לבין אבנר, בפירוש חלק מסעיפי חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים. עד סיום הביקורת לא הגיעו הצדדים לפירוש מוסכם, וכתוצאה מכך השהתה היחידה את הטיפול ב-11 תביעות מחברות ביטוח, בגין נזקי גוף שנגרמו לחיילים שנהגו ברכב צבאי, שהיה מעורב בתאונות, ביניהן שתי תביעות בגין תאונות קטלניות, שבהן סכומי התביעות מסתכמים ב-2.6 מיליון ל"י.

על פי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה—1975, הוקמה קרן ארצית לפיצוי נפגעי תאונות דרכים — קרנית — שנועדה לפצות נפגע הזכאי לפיצויים לפי החוק ואין בידו לתבוע פיצויים מאת מבטח מסיבות שהוגדרו בחוק. פעולות הקרן ממומנות מכספים שחברות הביטוח מפרישות לה, בשיעור מסוים מדמי הביטוח, כפי שנקבע בתקנות. לעניין הקרן רואים את היחידה כחברת ביטוח; בשנת הכספים 1978 הגיע חלקה במימון הקרן לסך 717,500 ל"י. בתחילת 1977 חתמה המחלקה על הסכם עם הקרן, שהוגדרו בו סוגי התביעות שהמחלקה תעביר לטיפול של הקרן.

תביעות מהמוסד לביטוח לאומי

על פי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה—1975, שנכנס לתוקפו ב-25.9.76, אדם הנוהג ברכב חייב לפצות נפגע על נזקי גוף, שנגרמו לו בתאונת דרכים שבה מעורב אותו רכב, בלי להתייחס לאשמתו או לאשמה תורמת מצד הנפגע. על פי החוק, בתאונת דרכים שבה היו מעורבים כמה כלי רכב תחול על כל נהג האחריות לנזקי גוף של מי שנסע ברכבו.

עד שנכנס החוק לתוקפו היה הסכם בין משרד הביטחון לבין המוסד לביטוח לאומי, שלפיו אדם שנפגע בתאונה, שרכב צבאי היה מעורב בה, קיבל מן המוסד לביטוח לאומי פיצויים או גמלאות באותם המקרים שהנפגע הוכר כמי שנפגע בתאונת עבודה, והמחלקה שילמה למוסד את חלקה בהסדר התביעה, בלי להתייחס לשאלת האשמה. המוסד לביטוח לאומי הודיע למחלקה, שההסכם לא יחול על תאונה שקרתה לאחר תחולת תוקפו של החוק, שכן לדעת המוסד יש לתקן את ההסכם ולהתאימו לחוק.

בינואר 1979 נחתם "הסכם חצייה" בין המוסד לביטוח לאומי לבין איגוד חברות הביטוח בישראל, שלפיו נקבעו מראש זכויות השיפוי של המוסד כלפי חברות הביטוח, והוגדרו אחוזי הפיצוי, שבהם תפצה חברת ביטוח את המוסד בגין גמלאות שהוא ישלם לנפגעי תאונות דרכים. משרד הביטחון טרם חתם על הסכם דומה עם המוסד לביטוח לאומי.

אישפוז נפגעים

בשנת 1979 נעשה הסדר בין משרד הביטחון לבין משרד הבריאות בדבר התנאים למתן שירותי אישפוז במוסדות בריאות ממשלתיים לנפגעים בתאונות דרכים, שבהן מעורב רכב צבאי. טרם נחתם הסכם עם קופת חולים של הסתדרות העובדים הכללית לגבי אישפוז נפגעי תאונות בבתי חולים שלה.

— המחלקה נהגה לאשר את ההשכונות בגין אישפוז נפגעי תאונות בלי לבדוק את הנתונים בדבר תקופת האישפוז. בעקבות הביקורת הונהגה בדיקה כזאת.

שמאות רכב

היחידה נעזרת בשירותיהם של משרדי שמאות פרטיים, לקבלת חוות דעת על נזקים שנגרמו לרכב בתאונות. ארבעת הסוגים העיקריים של תאונות רכב הם: רכב צבאי שפגע ברכב אזרחי; תאונה בין שני כלי רכב צבאיים; היפעות של רכב צבאי ללא מעורבות של גורם אחר; רכב אזרחי שפגע ברכב צבאי.

עד אמצע 1978 נעזרה המחלקה ב-11 משרדי שמאות שנבחרו בשנת 1975. ביולי 1978 מינה מנכ"ל משרד הביטחון ועדה בת שישה חברים, וביניהם ניצג ציבור, לבחירת משרדי שמאות, שאתם יתקשר המשרד; הוועדה קבעה את הקריטריונים לבחירת משרדי השמאות ואת תנאי ההתקשרות אתם, שעל פיהם נדרשו השמאים: לתת שירותי שמאות על פי תעריף, שיעודכן מדי פעם בפעם על ידי היועץ הכלכלי למערכת הביטחון; לא להעריך נזקים ברכב, שלגביו העריכו נזק בעת היותו רכב מגויס; לפעול כמתחייב על פי נוהלי משרד הביטחון בתחום עיסוקם.

הוגשו 48 הצעות והוועדה המליצה על 12 משרדים: בצפון הארץ — 2; במרכז הארץ — 6; בדרום הארץ — 2; באיזור ירושלים 2; 11 משרדים נבחרו כעתודה. הוועדה ניהלה פרוטוקולים מסודרים על דיגינה, אולם החלטותיה לא נומקו. מנכ"ל משרד הביטחון אישר את המלצות הוועדה. המשרד לא חתם על הסכמים עם משרדי השמאות.

בשנת הכספים 1978 שילמה המחלקה לשמאים, על פי נתונייה, שכר טירחה בסך 2.7 מיליון ל"י; בעד הערכת נזקים שנגרמו בתאונות, שבהן היה מעורב רכב צבאי ורכב אזרחי — 1.5 מיליון ל"י; בעד הערכת נזקים בתאונות שבהן היה מעורב רכב צבאי בלבד — 1.2 מיליון ל"י. באיזור המרכז הוזמנו עבודות השמאות מארבעה משרדים ואילו באזורים האחרים הוזמנו מרבית העבודות ממשרד שמאות אחד "בכל איזור".

משרד מבקר המדינה דן עם היחידה בדבר הצורך לווסת את חלוקת העבודה בין משרדי השמאות הפועלים בכל איזור, באופן שיבטיח חלוקה סבירה ביניהם (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 26 עמ' 870).

חוות דעת על נזק שנגרם בתאונה, שבה היה מעורב רכב צבאי בלבד, מוזמנת משמאי על ידי צה"ל. חוות הדעת של שמאים בתאונות כאלה שימשה בעיקר קנה מידה לאישור תשלומים בעד תיקון הרכב במוסכי חוץ, וכדי לאפשר הערכה של ההוצאה שתדרש לתיקונו. המחלקה לא נתנה את דעתה לאפשרות לוותר על חוות הדעת של שמאים במקרים אלה, ולאמוד את הנזק על ידי גורם מקצועי בתוך המערכת, ועל ידי כך לחסוך חלק גדול משכר הטירחה שהיחידה משלמת לשמאים. בנובמבר 1979 הודיעה היחידה למשרד מבקר המדינה שהוחלט לתת לבוחן הצבאי, במוסק או בסדנה הצבאית, סמכות הערכה עד 3,000 ל"י, ובמקרים כאלה לא תדרש חוות דעת של שמאי אזרחי.

— לא היה ביחידה עובד ברי-סמכא, שתפקידו לבחון את סבירות חוות הדעת של השמאים. באפריל 1978 נתמנה בעל משרד שמאות, שהמחלקה העסיקה באיזור הצפון, להיות יועץ שמאות ביחידה. על היועץ הוטל לבדוק את הערכות הנזק הניתנות על ידי שמאים אחרים. לדעת הביקורת אין זה נכון להעסיק בעל משרד שמאות, הנותן בעצמו שירותי שמאות ליחידה, גם בעבודה הכרוכה במתן חוות דעת של שמאים מתחרים, ומוטב שדבר זה ייעשה על ידי גורם מקצועי מבין עובדי המדינה או על ידי גורם חיצוני בלתי תלוי.

צה"ל מומין שמאי להערכת הנזק שנגרם לרכב צבאי; הוראות משרד הביטחון מחייבות להזמין את ההערכה תוך 14 יום ממועד התאונה. על פי מסמכי היחידה היו מקרים רבים, שהערכת הנזק נעשתה באיחור רב ולעתים אף לאחר שהרכב תוקן בסדנה צבאית. משרד מבקר המדינה דן עם היחידה בדבר הצורך לתאם עם צה"ל את הפעולות הנוגעות להזמנת הערכות הנזק של משרדי השמאות סמוך לזמן התאונה, ולדאוג לתיקון הרכב ללא השתייה, מאחר שבתקופה של עלייה במחירי החלפים והשירותים עלולים עיטובים להגדיל את ההוצאה הכרוכה בתיקון הרכב.

חלקי חילוף לרכב צבאי ייעודי

חלק מן הרכב הצבאי המעורב בתאונות הוא רכב ייעודי, קבלת מידע על מחירים מעודכנים של חלפים לרכב כזה הוא תנאי בסיסי להגשת תביעות מהגורם האחראי לנזק. מחירי החלפים, כפי

שהם רשומים בסדנאות של צה"ל, ומשמשים בסיס למתן חוות דעת על היקף הנזק על ידי משרדי השמאות, נמוכים מהמחירים הריאליים, שכן ברישומי צה"ל נקוב המחיר כפי שהיה בתוקף במועד הרכישה. בדיון שהתקיים ביוני 1979, בהשתתפות נציגים של צה"ל, של היחידה ושל משרדי השמאות סוכם, שצה"ל יעדכן את מחירי החלפים.¹

סדרי מינהל ובקרה

1. בחלק מתיקי התביעות מתויקים מסמכים אישיים ומסמכים בדבר מצב הבריאות של הנפגעים, שיש להתייחס אליהם כחסויים; לא הוצאה הוראה בדבר שמירת תיקים אלה. חלק מהתיקים שהטיפול בהם נגמר נמצאים במקומות שהגישה אליהם בלתי מבוקרת; אין רישום על נטילת תיקים מהתיקיה, דבר המקשה לפקח על שלימות התיקים, על תנועתם ועל איתורם בשעת הצורך. סקר שערך אגף ארגון ובקרה במשרד הביטחון בשנת 1977 המליץ, שהיחידה תמנה עובד בלעדי לשמירה על תנועת תיקי התביעות; עד סיום הביקורת לא מונה עובד לתפקיד זה.
2. אין ביחידה מעקב מסודר על אישור חשבוניות של משרדי שמאות. הדבר גרם בירורים ממושכים בין היחידה לבין משרדי השמאות ועם אגף הכספים במשרד הביטחון.
3. בשנת 1975 הוכנה במשרד הביטחון תכנית מחשב לפעולותיה של יחידת ביטוח ותביעות ולרבות פעולות המחלקה. מערכת הנתונים במחשב צריכה הייתה לספק מידע על תיקי תביעות שנפתחו; תביעות שהטיפול בהן נסתיים; מספריהם של כלי הרכב שהיו מעורבים בתאונות; תשלומים ותקבולים בגין התביעות שבטיפול. למעשה נעזרה היחידה עד מארס 1979 בתכנית רק להפקת אינדקס של תיקי תביעות. בשנים 1978 ו-1979 ערכו אגף ארגון ובקרה ומידע במשרד הביטחון והממונה על שיטות ועיבוד נתונים באגף הכספים, סקרים במחלקה. לשם הגדרת צורכי המיחשוב שלה. עורכי הסקרים הגישו המלצותיהם; עד דצמבר 1979 לא נתקבלה במשרד הביטחון החלטה בדבר הכנת תכנית מחשב ליחידה.
4. מאז 1977 פעל ביחידה מבקר פנימי. המבקר חדל לעסוק בביקורת באמצע 1979, ועד סוף השנה לא מונה מבקר אחר במקומו.

טיפול בתביעות בעד נזקים

במאי 1979 אירעה במיתקן של התעשייה הצבאית התפוצצות, שגרמה נזקים לרכוש של תושבי רמת השרון וסביבתה. משרד הביטחון החליט לפעול במהירות ולשלם בהקדם פיצויים לבעלי הרכוש שניזוק, או לתקנו. יחידת ביטוח ותביעות של המשרד (להלן היחידה) ריכזה את הטיפול בתביעות.

בחודשים אוקטובר — דצמבר 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הטיפול בתביעות שהגישו תושבי רמת השרון בגין הנזקים שנגרמו לרכושם. נבדקו: היערכות היחידה לטיפול בתביעות פיצויים בעקבות התפוצצויות שקרו במפעלים של מערכת הביטחון; נהלים ואופן הטיפול בתביעות פיצויים. הממצאים מבוססים על בדיקה שנערכה ביחידה, ובמידת הצורך ביחידות אחרות של משרד הביטחון. בעניין סדרי אחסנת חומרי נפץ במפעלי התעשייה הצבאית ראה בדו"ח זה, בפרק: התעשייה הצבאית — אחסנת חומרי נפץ.

1. מיד לאחר האירוע מינה שר הביטחון ועדה לבדיקת סיבות ההתפוצצות; הוועדה הגישה את מסקנותיה לשר בסוף מאי 1979. במקביל מינה מנכ"ל משרד הביטחון מטה בן שבעה אנשים, בראשותו של הממונה על הביטחון במערכת הביטחון; המטה נתבקש להנחות את האגפים הנוגעים בדבר. במשרד הביטחון בדבר איתור התביעות, קביעת שיטה להערכת נזקים, אישור תשלום מיקדמות על חשבון הפיצויים שיגיעו לתובעים, וכן בדבר התקשרויות עם מהנדסים, יועצים וקבלנים לשם הערכת הנזקים ותיקונם.

המטה הוסמך ליישב תביעה עד 10,000 ל"י בתהליך מקוצר, שיתבסס על הצהרת הניזוק והצגת חשבונית על ביצוע התיקונים או חוות דעת של שמאי; בתביעה מעל 10,000 ל"י ועד 100,000 ל"י תטפל היחידה לאחר קבלת חוות דעת של שמאי; בנוקי בינוי מעל 100,000 ל"י בכל תביעה,

תטפל היחידה באמצעות קבלנים המועסקים על ידי אגף בינוי ונכסים במשרד הביטחון, או קבלנים אחרים: המטה הוסמך, אם ימצא לנכון, לטעות מהוראות משרד הביטחון, בתנאי שהחלטותיו ינומקו ויובאו לידיעת מנכ"ל המשרד. המטה קיים, עד סוף יוני 1979, 15 ישיבות והגיש למנכ"ל דו"חות בדבר ההחלטות שהתקבלו.

2. למחרת האירוע הקימה היחידה צוות, שמקום פעולתו נקבע במשרדי המועצה המקומית רמת השרון. בצוות היו 10 עובדי היחידה, והוא עסק ברישום מזורז של תביעות, וכן בקבלת החלטות לתשלום פיצויים, במתן הוראות לתשלום, ובהעברת התשלומים לתובעים. הצוות נעזר ב־15 משרדי שמאות ובמהנדסים של אגף בינוי ונכסים, אשר הסתייע בשירות מהנדס יועץ; המהנדס פעל, בנוסף לשמאים, בבדיקת מבנים שניזוקו ובהכנת חוות דעת על היקף הנזקים. עד סוף 1979 סייע המהנדס היועץ לשמאים ב־250 תיקי תביעות.

בהוראות משרד הביטחון לא נקבע נוהל לטיפול במקרים כגון זה, לרבות פעולותיה של היחידה. אגף ארגון בקרה ומידע בדק את היערכות המשרד לטיפול בתביעות במקרים דומים והגיש בנובמבר 1979 הצעת נוהל בנדון. במועד סיום הביקורת טרם סיימה הנהלת המשרד את דיוניה בהצעות האגף.

3. עד סוף 1979 סיימה היחידה את הטיפול בכ־3,000 מתוך כ־3,100 תביעות שהוגשו, ושילמה פיצויים שהסתכמו בכ־25 מיליון ל"י. הסכום כולל תשלומים לקבלנים ולמשרדי שמאים ותשלומים בעד ייעוץ הנדסי. כ־80% מן התביעות היו בסכומים עד 10,000 ל"י כל אחת; שאר התביעות היו מעל 10,000 ל"י ועד 100,000 ל"י כל אחת, להוציא 10 תביעות בסכומים העולים על 100,000 ל"י כל אחת, ובכללן תביעה של המועצה המקומית רמת השרון בסך כ־2.5 מיליון ל"י, ותביעה של אזרח בסך כמיליון ל"י.

4. משרד הביטחון מבטח בגין נזקים שמערכת הביטחון עלולה לגרום לרכוש של צד שלישי. בתנאי פוליסת הביטוח נקבע, שחברת הביטוח תפצה את המשרד בגין נזקים בסכום מירבי של \$ 300,000 בכל אירוע. לאחר בדיקה שערכו נציגי חברת הביטוח על ממדי הנזקים שנגרמו, קיבל משרד הביטחון, בינואר 1980, את הסכום המירבי בסך כ־10.5 מיליון ל"י.

5. כדי למנוע אפשרות שאורת יקבל פיצויים כפולים — ממשרד הביטחון וגם מחברת ביטוח — ביקשה היחידה מחברות הביטוח, שיובאו לידיעתה ויתואם איתה טיפול בכל תביעה של אזרח שרכשו ניווק. היחידה גם החתימה את מקבלי הפיצויים על טופס "קבלה והצהרת פיתורין", שלפיו התחייב מקבל הפיצויים לשפות את משרד הביטחון בגין כל סכום שקיבל או יקבל מחברת ביטוח בגין הנזק שנגרם לרכושו. תשלום הפיצויים נעשה לאחר שטופס הקבלה האמור נחתם כדרוש.

6. במאות מקרים נגרם נזק לזוגיות של חלונות ודלתות. במקרים אלה תוקנו הנזקים מיד על ידי התושבים שניזוקו והמשרד פיצה אותם.

7. אגף בינוי ונכסים התקשר עם קבלן בדבר תיקון רעפים בכ־70 מבנים שניזוקו תמורת 150,000 ל"י. ההתקשרות אושרה על ידי המטה על פי המלצת האגף ללא קבלת הצעות מקבלנים אחרים. במהלך העבודה התברר, שהיה צורך לחקו רעפים ב־130 מבנים, וסכום ההתקשרות הוגדל לסך 274,000 ל"י.

8. ועד הדיירים של שלושה מבנים, שבהם 54 דירות, תבע החלפת כל התריסים בחזית הבתים, אף שחלק מהתריסים לא נפגעו, וזאת כדי לשמור על חזות אחידה של כל המבנים. המטה הסכים לכך שאגף בינוי ונכסים יערוך התקשרות עם קבלן בסכום הצעתו, בסך 700,000 ל"י. היקף העבודה שביצע הקבלן בפועל היה גדול מכפי שהוערך תחילה, וההוצאה על כל העבודה הסתכמה ב־813,000 ל"י. היחידה לא ערכה אומדן של הנזק הישיר שנגרם לדיירים.

9. המועצה המקומית רמת השרון הגישה ליחידה תביעה בסך 2.5 מיליון ל"י בגין נזקים שנגרמו ל־27 מבנים של המועצה, מרביתם בתי ספר. היחידה הטילה על משרד שמאות לתת חוות דעת על הנזק. השמאי ערך סיור בחלק מהמבנים, אולם לא הגיש חוות דעת על היקף הנזק הכולל. המועצה התקשרה עם קבלנים לביצוע התיקונים ועד סוף 1979 אישר משרד השמאות חשבוניות חלקיות שהסתכמו ב־1.8 מיליון ל"י. עד סוף 1979 שולמו למשרד השמאות כ־30,000 ל"י. משרד מבקר המדינה העיר, שבמקרה זה ניתן היה להסתפק בחוות דעת של מהנדס מאגף בינוי ונכסים ולחסוך את שכר הטיחה למשרד השמאות.