

לאחר הוצאת המכרז פורסם התיקון לתקן, והיום החליט לאמץ את הוראותיו. כמו כן החליט היום לאפשר בנייה בעתיד של הקיר האחורי לסככות. כתוצאה מכך חל גידול בעומסי הרוח; התכנון של היסודות ושל קונסטרוקציות הסככות שונה באופן ניכר; פרטי קונסטרוקציה רבים הוחלפו; אורך האגדים לתמיכת הגג קוצר ב-10% ובאותו שיעור אף קטן שטח הסככות ושנו מספר הכלונסאות, עומקם וקוטרם.

לדעת הביקורת, בתכנון הפרוגרמה של הסככות צריך היה להביא בחשבון מראש את סגירת הקיר האחורי שלהן; כמו כן לא רצוי לשנות פרטי תכנון בגלל פרסום תקן חדש לאחר הוצאת צו התחלת עבודה, במיוחד כאשר לדברי המתכנן, בתכנון המקורי כבר נלקח בחשבון חלק ניכר מדרישות התקן החדש.

כתוצאה מהשינויים שפורטו לעיל, חלו שינויים רציניים במהלך העבודה והוגדל היקף העבודה מסך של כ-65 מיליון שקל לכ-93 מיליון שקל בכ-43%, כאשר שטח הסככות הוקטן ב-10% ולא היה כל שינוי פונקציונלי בדרישות המקוריות של היום.



הליקויים שהועלו בכדיקת עבודת הבינוי נובעים בעיקרם מהסיבות הבאות:

1. פרסום מכרזים ללא תכנון מושלם וסופי וכתוצאה מכך נעשים שינויים תוך כדי הביצוע וכעקבותיהם נגרמות דהיות בהשלמות הביצוע ודרישות כספיות נוספות. תופעה זו נובעת בין השאר מאילוצי זמן ולדברי היוזים, משאיפתם לנצל, כמועד מוקדם ככל האפשר, את התקציב העומד לרשותם, מאחר שהתקציב נקב בסכום נומינלי קבוע בשקלים שאינו משתנה באופן שוטף עם השינויים במרד.

2. שינויים בתכנון נובעים לעיתים מדרישות של הצרכנים תוך כדי העבודה. לדעת הביקורת יש להתנות את ביצוע השינויים הנדרשים בקבלת אישורים מרשויות כמירוח ביותר שיהיה בכוחן לסנן יותר את הדרישות, תוך התחשבות מירבית בשיקולים כלכליים.

3. ליקויי תכנון התגלו תוך כדי ביצוע העבודות שנבעו מחוסר בדיקה מספיקה של נתוני השטח על ידי המתכננים ומאי גילוי ליקויי התכנון בכל הדרגים המטפלים בנושא, לאחר קבלת החומר מהמתכננים. בכדיקת של מסמכי המכרזים לפני הפצתם לקבלנים מטפל עובד אחד בלבד במשרד הראשי של אכ"פ.

לדעת הביקורת יש לראות לצעדים ארגוניים מתאימים, שיבואו לידי כך שהתוכניות והמפרטים של עבודות הבינוי עבור מערכת הביטחון, וכמיוחד מידת התאמתם לתנאים כאתרי הבנייה ולדרישות הכלכלה ההנדסית, ייבדקו, דרך קבע ובהיקף המתאים, לפני הוצאת המכרזים לקבלנים. דרוש שבדיקות אלה ייעשו על ידי גורם מקצועי מתאים שיהיו כידיו סמכויות שיאפשרו לו להבטיח הוצאת מכרזים תקינים ושישקפו את העבודות שיבוצעו למעשה.

## אספקת חשמל

מערכת שירותים ואחזקה באגף בינוי ונכסים (להלן — מערכת השירותים) אחראית לכל הנוגע לאספקת חשמל ליחידות מערכת הביטחון. תפקידיה של מערכת השירותים הוגדרו בהוראות משרד הביטחון.

מנובמבר 1982 עד נובמבר 1983, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את סדרי חיבור המתקנים של מערכת הביטחון לרשת החשמל והתשלום עבורו ואת ההתחשבות עם החברה בגין אספקה שוטפת של החשמל. הביקורת גערה במערכת השירותים ובדיקות השלמה נערכו בצה"ל ובאגף הנכסים של משרד הביטחון (להלן — אכ"ס).

### חיבור לרשת החשמל

חברת החשמל מתקינה קווי חיבור מרשת האספקה שלה עד לנקודות החיבור במיתקני הצרכנים רק על ידי עובדיה המוסמכים. הכללים בדבר תשלומים בעד חיבורים למערכת אספקת החשמל של החברה אושרו על ידי שר האנרגיה והשתית (להלן — כללי החיבור).

לפי דו"חות מערכת השירותים הותקנו בשביל מערכת הביטחון, מינואר 1981 עד סוף ספטמבר 1983, 224 חיבורי חשמל במחיר של כ־55 מיליון שקל (במחירים שוטפים); 118 חיבורים, בהשקעה של כ־57 מיליון שקל, היו עדיין בשלבי התקנה שונים. בסוף 1982 בדק משרד מבקר המדינה 47 הזמנות של משרד הביטחון לחיבור מיתקנים לרשת של החברה.

1. הוראות משרד הביטחון קובעות, שהגופים במערכת הביטחון, המבקשים להזמין חיבור חשמל (להלן — היוזמים), יפנו תחילה אל החברה ויבררו את הנושאים הטכניים הקשורים בביצוע החיבור, יקבלו את הסכמתה לביצועו ואת אומדן המחיר של העבודה, ולאחר מכן יעבירו את דרישתם למערכת השירותים. החברה תעביר למערכת השירותים — במקביל למתן הסכמתה ליוזם — טופס הזמנה, לחתימת מורשי החתימה במשרד, ולקבלת מיקדמה (מיקדמה שלב א' — ראה להלן).

מטופס הזמנה שהחברה הגישה לחתימת המשרד עולה, שאין היא מתחייבת לבצע את החיבור תוך זמן קצוב, ותוכל להתחיל בעבודות הדרושות לצורכי חיבור שהוזמן — כמתח גבוה — נמוך כשלושה חודשים לאחר שיבוצע התשלום המלא על השכר ההזמנה; וכמתח גבוה — תוך שישה חודשים לאחר ביצוע התשלום. לדעת הביקורת, כיוון שהחברה היא בכחירת ספק המכצע עבודות לפי הזמנה, מן הצורך שהמשרד ידרוש ממנה לתת התחייבות לגבי התחלת העבודות וסיומן; על החברה להודיע ליוזמים על עיכובים בלתי צפויים ועל הסיבות להפסקת עבודות, ואת התחזית להידושן ולסיומן. ראש אנף בינוי ונכסים במשרד הביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה, שהוא יבדוק את האפשרות לדרוש מהחברה התחייבות לגבי מועד סיום העבודות.

2. לפי הוראות המשרד, יש לפרט בדרישה של היוזם הנמסרת למערכת השירותים את הנתונים הנוגעים לחיבור: מקומו; היותו חיבור חדש או שינוי של חיבור קיים; הצורך בהתקנת עמודים או עוגנים השייכים לחברה או ביטול חיבורים קודמים; תאריך משוער לביצוע החיבור או השינוי, וציון אם השימוש בו הוא לתקופה מסויימת או קבועה; גודל החיבור והערכת מחיר של החברה.

מהאסמכים שבתיקי מערכת השירותים עולה, שאחד היוזמים לא כלל בדרישותיו את כל הפרטים שפורטו בהוראות. היוזם ציין בדרישותיו, שפרטי החיבורים הם בהתאם לחשבונות של חברת החשמל שהוגשו לצורך קבלת המיקדמה. אולם הביקורת העלתה, שהנתונים שהובאו בחשבונות לא היו מלאים, כנדרש בהוראות. בעקבות הערות הביקורת, החל היוזם בינואר 1983 להגיש את הדרישות בהתאם להוראות.

לפי ההוראות על מערכת השירותים היה לבדוק את דרישות היוזמים ולהשוות אותן לטופס ההזמנה ולחשבונות שהחברה מגישה. בהעדר נתונים מפורטים בדרישות היוזמים, נהגה מערכת השירותים בעיקר להשוות בין המחירים שצויינו בהזמנות לבין מחירים ותעריפים של חברת החשמל, ללא בדיקת היקף החיבור שנכלל בחשבונות שהוגשו על ידי החברה לעומת דרישות היוזמים.

3. לאחר בדיקת ההזמנה ואישורה מעבירה מערכת השירותים לאנף הכספים של משרד הביטחון הוראה לתשלום מיקדמה ראשונה לחברה, בשיעור של 10% מהיקף ההזמנה (שלב א'), ומודיעה ליוזם על ביצוע ההתקשרות ועל הסכום ששולם לחברה. עם קבלת ההודעה על היוזם לתאם עם החברה את מועדי הביצוע ופרטיו ולהודיע למערכת השירותים על שינויים טכניים, אם יהיו כאלה. ההוראות אינן מחייבות את היוזם להודיע למערכת השירותים על תוצאות הסיכומים עם החברה, בדבר המועדים ופרטי הביצוע, ולכן אין היא יכולה לעמוד על נכונות ההערכה הכספית של החברה, שעל-פיה נעשים התשלומים לחברה.

4. על פי הוראות משרד הביטחון אין היוזם נדרש לבדוק ולאשר את החשבונות של החברה. אישור החשבונות לתשלום נעשה על ידי מערכת השירותים בלבד. לדעת הביקורת, דרושה בדיקת החשבונות על ידי היוזמים, כיוון שבידיהם נמצא המידע על העבודות שבוצעו במהלך התקנת החיבור, היקפן והתאמתן להזמנה.

5. לפי כללי החיבור, בגין חיבורים שהתשלום בעדם מבוסס על הוצאות הביצוע למעשה, תערוך החברה, תוך שנה מגמר העבודה חשבון סופי שיפורטו בו ההוצאות, והחברה תחזיר למזמין את העודפים, אם יהיו כאלה, או תגבה מהמזמין את יתרת החוב. על איחור בתשלום יהוייב המזמין בתשלום הפרשי הצמדה על בסיס התשלומים והעלויות שהיו קיימים בזמן התשלום.

עד דצמבר 1983 נהגה החברה לגקוב בחשבונות הסופיות, שהתשלום לפיהן היה לפי הוצאות למעשה, סכום כולל אחד, בלי לפרטו לסעיפים שונים. מערכת השירותים העבירה חשבונות אלה

לתשלום, בדרך כלל, בלי לדרוש פירוט של מרכיבי הסכום ונתונים על מועדי הביצוע בפועל. גם כאשר החברה הודיעה על החזר סכומים, לא ביקשה תמיד מערכת השירותים פירוט של החישובים שעל פיהם קבעה החברה את סכום החזר. חוסר נתונים אלה לא איפשר לה לבדוק חשבוניות כאלה.

6. במאוס 1979 הוזמן היזם העברת קו מתח גבוה למחנה. בספטמבר 1979 הגישה החברה חשבונית שבה אמדה את מחיר העבודה בסך 10,500 שקל, וציינה, שאומדן זה מבוסס על מחירי עבודה וחומרים במועד הגשת החשבונית. עוד ציינה החברה, שהחשבונית הסופית תוגש לאחר השלמת העבודות ותהיה מבוססת על מחירי חומרים ושכר עבודה שיהיו בתוקף בעת ביצוע העבודה. החשבונית אושרה לתשלום באוקטובר 1979.

רק בסוף מאי 1982 הגישה החברה חשבונית סופית, שלא צוין בה תאריך ביצוע העבודה. החשבונית הסתכמה בסך 101,617 שקלים, וממנו ניכחה החברה את המיקדמה בערכה הנומינאלי בסך 10,500 שקלים.

ביוני 1982 ביקשה מערכת השירותים מהחברה לציין את מועד סיום העבודה ולהודיע אם מחירי העבודה חושבו לפי מועד ביצועה, או שוערכו לתאריך של החשבונית הסופית. ביולי 1982 הסביר נציג החברה, שהיא התחילה להשקיע בהוצאות החל מיום ההומנה. ההוצאות בגובה סכום המיקדמה בוצעו סמוך לקבלתה והמחירים נקבעו לפי מועדי הביצוע. עוד ציין נציג החברה, שהחשבונית הוגשה למעלה משנה לאחר הביצוע, ולכן נגרם לחברה הפסד כספי, ואם החשבונית לא תשולם תדרוש החברה ריבית. מערכת השירותים קיבלה את טענת החברה ואישרה את החשבונית לתשלום ביולי 1982, בלי שהיו בידיה נתונים על תאריכי ביצוע העבודה, התשומות שהושקעו ומחיריהן.

בינואר 1982 ביקשה מערכת השירותים מהחברה הבהרות בנוגע לניכוי המיקדמות בחשבוניות הסופיות שהגישה בעד חיבורים בשני מחנות. מערכת השירותים דרשה מהחברה לנכות את המיקדמות בערכים צמודים לתאריך החשבוניות. על פי חוות דעת של היועץ המשפטי במשרד הביטחון הוחלט לא לעכב את פירעון החשבוניות הסופיות, והן אושרו לתשלום במלואן. גם במקרה זה לא היו בידי מערכת השירותים נתונים על מועדי ביצוע העבודה, התשומות שהושקעו ומחיריהן.

שיטת התחשבות לפי מחירים נומינאליים, שהיו קיימים בעת ביצוע עבודות הנמשכות לעיתים זמן רב, ועיכובים המגיעים עד שנה מתאריך גמר העבודות ועד להגשת החשבוניות הסופיות, עשויה היתה לגרום באורח מקרי לרווחים פעם לטובת משרד הביטחון ופעם לטובת החברה, ומן הראוי היה לקבוע בסיס ריאלי להסדרי ההתחשבות.

בעקבות הביקורת, הונהג בדצמבר 1983 הסדר שלפיו יהיה התשלום בעד עבודות שלא נכללו במחירוני החברה לפי מחירים קבועים ומוסכמים מראש.

7. לפי כללי חיבור חייבת החברה להחזיר למזמינים חלק יחסי מהשקעותיהם בהתקנת חיבורים לרשת החשמל אם גורמים נוספים מתחברים לאותם קווים.

מערכת השירותים הודיעה למשרד מבקר המדינה שבמקרה אחד קיבלה מהחברה החזר בסך של 591,300 שקל בגין התחברות של גורם נוסף לקו חיבור, שהותקן לפי הזמנת המשרד. בתיקי מערכת השירותים לא נמצא פירוט כיצד חושב סכום החזר זה.

האפשרות לקבל החזר במקרים של התחברות גורמים נוספים לרשת שהותקנה במימון של משרד הביטחון, מחייבת לקיים מעקב אחר התחברות של צרכנים לרשת השמל שהותקנה במימון של המשרד. הוראות המשרד אינן מתייחסות לנושא זה.

## התחשבות על צריכת חשמל

בשנת הכספים 1982 הסתכמה ההוצאה על צריכת חשמל במיתקני מערכת הביטחון בסך של כ-866 מיליון שקל.

1. החברה נוהגת להגיש לחלק מצרכניה חשבוניות חודשיות (צרכנים חד-חודשיים), ולחלק — פעם בחודשיים (צרכנים דו-חודשיים). מעמדו של צרכן כצרכן דו-חודשי או דו-חודשי נקבע, לפי הסביר החברה, באופן בלעדי על ידיה, והיא משנה את מעמד הצרכן מזמן לזמן לפי קריטריונים כלכליים משלה.

החברה קבעה שהמשרד הוא צרכן חד-חודשי, אולם לפי בקשת מערכת השירותים, החשבונות עבור צריכת החשמל הוגשו לה אחת לחודשיים. מערכת השירותים הסבירה שהיא העלתה בקשה זו כדי להקל על עומס העבודה המשרדית בתקופה שבה לא היה במערכת השירותים עיבוד נתונים ממוכן לגבי צריכת החשמל. במאסר 1983 החלה מערכת השירותים להתחשבן עם החברה כל חודש (ראה בעניין זה להלן).

נוכה בקשת מערכת השירותים להגיש את החשבונות פעם בחודשיים, סוכם בין החברה לבין מערכת השירותים הסדר מימון מיוחד למשרד עבור צריכת החשמל, החל בחשבונות עבור יוני-יולי 1979.

הביקורת העלתה שני מקרים בהם היו אי דיוקים בהתחשבות לפי הסדר המימון המיוחד שגרמו תשלומי יתר.

(א) לפי הסדר זה בראשון לכל חודש ישלם המשרד לחברה סכום בשיעור של 90% מסכום הצריכה הממוצעת החודשית לפי החשבונות שהחברה הגישה בשנת הכספים 1978, משוערך לתעריפים שנקבעו החל ב-26.2.79. בשנת הכספים 1979 צרכו יחידות מערכת הביטחון כ-340 מיליון קו"ש לעומת 300 מיליון קו"ש בשנת 1978. החברה דרשה להגדיל את המיקדמה החל באפריל 1980, ל-8 מיליון שקל בחודש, אולם על פי חישובי מערכת השירותים נקבע, שהמיקדמה תהיה בסך 7.63 מיליון שקל בחודש. בהתחשב בכך שבסוף מאסר 1980 היה התעריף עבור צריכת קו"ש חשמל לצה"ל 0.284 שקל, והצריכה השנתית בשנה שחלפה הסתכמה ב-340 מיליון קו"ש, לפי חישובי הביקורת צריכה הייתה המיקדמה החודשית בשיעור של 90% להסתכם באפריל 1980 בסך 7.24 מיליון שקל. כאשר הועלה תעריף החשמל לצה"ל ב-23 באפריל 1980 ב-30%, מערכת השירותים הגדילה את סכום המיקדמה ל-10.4 מיליון שקל על סמך הדרישה המקורית של החברה בסך 8 מיליון שקל, בעוד שהסכום המוסכם היה 7.63 מיליון שקל, ולפי חישובי הביקורת אמור היה להיות 7.24 מיליון שקל בלבד. סכום המיקדמה היה אפוא גבוה בכמיליון שקל מהסכום שהמשרד התחייב לשלם.

(ב) לפי הסדר המימון המיוחד נקבע שסכום המיקדמות יעודכן בהתאם לשינויים שיחולו בתעריף של צריכת החשמל בעבור מחנות צה"ל. בתקופה יולי-ספטמבר 1981 עידכנה החברה את המיקדמות לפי שיעור העלייה הממוצעת של תעריפי החשמל, ומערכת השירותים קיבלה את דרישת החברה, אם כי העלייה הממוצעת כפי שדרשה החברה הייתה גבוהה מהעלייה של התעריף בעבור מחנות צה"ל. כתוצאה מכך הוגדל סכום המיקדמה ביולי 1981 בסך 290,000 שקל, ובספטמבר 1981 בכ-780,000 שקל.

על פי התיקון לכללי האספקה מספטמבר 1979, שאישר שר האנרגיה, רשאית החברה לחייב את הצרכן לשלם לה הוצאות מימון על ידי הקדמת תשלום, בחשבון השוטף, בגין החשמל שסיפק לו בתקופה הבאה, והחברה תזנה את הצרכן בסכום המימון ששולם בחשבונות הבאה, שבה ייוקף חיוב בגין מימון לתקופה העוקבת: התשלום בעד מימון זה נקבע באחוזים ממחיר צריכת החשמל בתקופת החשבון, והוא שונה לגבי צרכנים חד-חודשיים, ודו-חודשיים.

הביקורת העלתה שמימון 1979 ועד מאי 1982 גבתה החברה ממשרד הביטחון בגין המימון שיעור כפול מהמגיע לה. החברה הסבירה, שהחיוב הכפול במימון נבע ממטעות בתכנית המחשב, ובעקבות הביקורת החזירה למשרד הביטחון כ-3.284 סך של 82.6 מיליון שקל בגין ריבית על המימון העורף שקיבלה.

3. בהסתמך על הוראות החשב הכללי הציעה החברה למערכת השירותים בתחילת ספטמבר 1982, להפעיל הסדר של תשלום חשבונות החשמל באמצעות הוראת קבע לבנק. לפי הסדר זה החיוב חשבון המשרד בבנק בסכום כל חשבונות תוך 10 ימים לאחר עריכתה; יבוטלו המיקדמות בשיעור של 90%; החברה תעביר לבנק את החיובים החודשיים באופן שוטף וגם תגיש למערכת השירותים דו"ח מרוכז, שיפרט את כל החיובים לפי קריאת המונים. הפעלת ההסדר החלה ב-1.3.83.

בהסדר החדש נקבע, שאם יוצרו הפרשים לזכות המשרד, תחזיר אותם החברה למשרד בהמחאות ולא בדרך של ויכוח בבנק או קיוון מהסכומים שגיעו לחברה בעד הצריכה.

בעוד שחשבון המשרד בבנק בגין הצריכה יחוייב, לפי ההסדר שנקבע, תוך 10 ימים ממועד עריכת החשבונות, יימסרו, לפי בקשת מערכת השירותים ההמחאות במרוכז בסוף כל חודש. הביקורת העלתה שלמעשה התקבלו ההמחאות בדרך כלל באיחור: המחאות שסכום כל אחת מהן לא עלה

על 100,000 שקל, התקבלו במערכת השירותים בין 10 ל-15 יום לאחר תום החודש; המחאות בסכומים יותר גדולים התקבלו 20 עד 25 יום לאחר תום החודש.

בגין החורים שהגיעו למערכת השירותים עבור מאי 1983, שהסתכמו ב-1,034 מיליון שקל, היא קיבלה מהחברה המחאות בסך של כ-296,000 שקל עד 15.6.83, ובסך 738,000 שקל ב-1.7.83. המשרד לא קיבל פיצוי בגין האיחור בהעברת המחאות.

מעקבות הביקורת סוכם ביולי 1983, בין נציגי מערכת השירותים ונציגי החברה, שהחברה תפעל לזירוז העברת המחאות בגין החוזרים. בספטמבר 1983 סוכם שהמחאות יגיעו למערכת השירותים מדי יום; אם יחול עיכוב בהעברת החוזרים תשלם החברה למשרד ריבית פיגורים בשיעור של 120% בשנה.



בהזמנות לחיבור לרשת החשמל מתחייבת חברת החשמל לגבי מועד התחלת העבודה בלבד. משרד הביטחון אינו דורש התחייבות לגבי משך הביצוע. החשבונות בגין חיבורים אלה משולמות על ידי משרד הביטחון, מבלי שהוא קיבל אישור על היקף העבודה. אין מעקב אם החיבורים שביצעו במימון משרד הביטחון מנוצלים רק לאותן מטרות בניגון אושרו. החשבונות על צריכת חשמל לא נבדקו בקפדנות מספקת, וכתוצאה מכך הקדים משרד הביטחון משך תקופה ארוכה סכומים הנבזרים בהרבה מהמגיע ממנו. כשעניין זה התגלה על ידי הביקורת החזירה חברת החשמל למשרד הביטחון 82.6 מיליון שקל בגין ריבית על המימון העורף שקיבלה.

## אספקת מים

הוראות משרד הביטחון (להלן — המשרד) קובעות את ההסדרים לאספקת המים למתקנים במערכת הביטחון, ומפרטות את התהליכים הקשורים בסדרי האספקה ובביצוע של חיבורים לרשת המים של חברת מקורות (להלן החברה) ושל הרשויות המקומיות. הטיפול באספקת המים למתקני מערכת הביטחון הוא בידי מערכת שירותים ואחזקה באגף בינוי ונכסים של משרד הביטחון (להלן מערכת השירותים).

בסוף 1982 ובחודשים מארס—אוגוסט 1983, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במערכת השירותים על סדרי ההתקשרות וההתחשבות עם החברה בגין התקנת חיבורים של מתקני צה"ל לרשת המים ובגין צריכת מים.

### חיבורים לרשת המים

1. חיבור המתקנים לרשת המים מתבצע על ידי החברה או על ידי הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן הם ממוקמים. לפי נתוני מערכת השירותים מיוני 1983, חוברו החל משנת 1979 87 מתקנים במערכת הביטחון לרשת המים של החברה ושל הרשויות המקומיות, בהשקעה של כמיליון שקלים, במחירים שוטפים. כאותו מועד היו בשלבי ביצוע 15 חיבורים נוספים, בהשקעה של כחצי מיליון שקל, שגמר ביצועם טרם אושר על ידי החילות הדורשים (להלן היוזמים). משרד מבקר המדינה בדק 27 הזמנות לביצוע חיבורים שנמסרו לחברה בהיקף כספי של 655,000 שקל ואת ההתחשבות בגינן.

2. ההוראות קובעות שעל היוזמים לקבל את הסכמת הספק לביצוע החיבור ולאספקת מים, לברר את הפרטים הטכניים הקשורים בחיבור ולהעביר למערכת השירותים דרישה לביצוע בצירוף הקצבה כספית ונתונים בסיסיים המאפיינים את החיבור.

עוד קובעות הוראות המשרד, שמערכת השירותים תתקשר עם החברה או עם רשויות מקומיות (להלן — הספקים) בגין ביצוע החיבורים, רכישת זכויות מים והנחת צינורות, בדרך של משא ומתן. עותקי ההתקשרויות יועברו ליזמים ולאגף הכספים של משרד הביטחון (להלן — אכ"ס). היוזמים יסכמו עם הספקים את מועדי הביצוע ופרטים בדבר הביצוע בכפיפות לתנאי ההתקשרות, ולאחר השלמת העבודות ימציאו למערכת השירותים אישור על גמר ביצוע.

לפי ההוראות, לאחר גמר התקנת כל חיבור, על היום לאשר כאמור את ביצועו. על הספקים להעביר את החשבוניות למערכת השירותים, שתבדוק אותן בהתייחס למחירים שנקבעו ולאישורי הביצוע, ותעבירן לאכ"ס לתשלום.

בדיון שהתקיים באוקטובר 1980 בהשתתפות נציגי החברה ומערכת השירותים, סוכם שהחברה תתחיל בביצוע הזמנות למשרד מיד עם קבלתן, ובמקביל תגיש חשבוניות עבור העבודות הסטנדרדיות הנכללות בהתקנת החיבורים. בהתאם לאמור, מועברות חשבוניות החברה לתשלום בגין עבודות אלה ללא אישור ביצוע, ובלא הסדרים הקובעים את מועד העברת המידע למערכת השירותים, במקרים של ביטול הזמנות לחיבורים, על מנת שמערכת השירותים תפעל בהקדם להחזרת התשלום המוקדם האמור. לאחר סיום הביקורת קיבלה מערכת השירותים אישורי ביצוע ל-12 חיבורים\* ; חיבור נוסף ששולמו עבורו 5,400 שקל בדצמבר 1982 בוטל, ובדצמבר 1983 ביקשה מערכת השירותים מהחברה החזר התשלום בתוספת הצמדה.

3. התשלום בעד עבודות סטנדרדיות להתקנת חיבורים נקבע לפי מהירון של החברה, הצמוד למדד המחירים לצרכן. התשלום, שנעשה כאמור עם תחילת העבודה, כולל את מחיר החיבור ותשלום בעד נסיעות עד 75 ק"מ של עובדי החברה למקום העבודה ובעד עבודות מחפר בהיקף קבוע.

במהלך ביצוע החיבורים מבצעת החברה, לעיתים, העתקת חיבורים או עבודות אחרות שאינן כלולות במחירון. בבדיקת החשבוניות הסופיות, העלתה הביקורת, שנדרשו תשלומים בעד תומרים, אביזרים, שעות עבודה, או נסיעות מעל 75 ק"מ ללא פירוט. מערכת השירותים לא בדקה את המחירים ואת התשלומים האחרים לפני העברתם לתשלום; הוראות המשרד לא מחייבות אישור החשבוניות על ידי היוזמים. ביוני 1982 הציעה מערכת השירותים לממונה על הנהלים במשרד הביטחון לפטור אותה מבדיקת חשבוניות בגין חיבורים ולשנות את הנוהל בהתאם. מערכת השירותים לא ציינה למי תועבר האחריות לבדיקה. עד מועד סיום הביקורת לא שונתה ההוראה ובדיקת החשבוניות לא מבוצעת, כאמור.

### צריכת מים

לפי הוראות המשרד על מערכת השירותים לנהל מעקב אחר צריכת המים לפי הפירוט שבחשבוניות הספקים. בכל מקרה של צריכה חריגה לעומת העבר, עליה להודיע על כך לצרכן ועליו לבדוק את סבירות החריגה ולנקוט באמצעים מתאימים במידת הצורך. ההוראות אינן מחייבות את הצרכנים לדווח למערכת השירותים על הסיבות לצריכה החריגה ועל האמצעים שנקטו להגברת החיסכון בצריכת המים. מערכת השירותים לא דרשה הסברים על הצריכה החריגה ולא ביקשה מהצרכנים להודיע לה על תוצאות בירורים שנערכו בנושא. כתוצאה מכך אין בידיה מידע אם הצריכה החריגה מוצדקת.

משרד מבקר המדינה העיר שבמצב הקיים המעקב שמבצעת מערכת השירותים אינו שלם. בעקבות הביקורת הודיע אגף בינוי ונכסים למשרד מבקר המדינה שהוא יבחן את האפשרות לחייב את היוזמים לדווח למערכת השירותים על תוצאות הבדיקה של צריכה חריגה.

### זכויות מים

החברה מספקת מים לצרכנים רק לאחר שהם משלמים לה תמורת רכישת "זכויות מים", כהשתתפות בהשקעותיה במפעלי מים. כנגד השקעות אלה נותנת החברה לצרכנים מניות רגילות מסוג ג', שהן בעדיפות אחרונה בחלוקת דיבידנד. החברה קובעת את התעריפים לרכישת זכויות המים. עם רכש זכויות מים בחברה נמנה גם משרד הביטחון.

בהוראות המשרד נקבע שעל מערכת השירותים להודיע, בסוף כל שנה, לאכ"ס את הסכום ששולם לחברה, בגין זכויות מים, ועל אכ"ס לדאוג לקבל את המניות מהחברה. מניות המוקצות למערכת הביטחון בגין השקעות בחברות בע"מ מועברות לרשות החברות הממשלתיות.

לפי נתוני המשרד הסתכמו זכויות המים שהוא רכש ב-15,491 מיליון מ"ק. הביקורת העלתה שלמרות שמערכת השירותים הודיעה לאכ"ס על זכויות המים שנרכשו, הוא לא עקב אחר קבלת כל המניות מהחברה, והמניות שהיקצתה החברה הן לכמות של 13,085 מיליון מ"ק בלבד. החברה העבירה את המניות ישירות לרשות החברות הממשלתיות. בגין תשלומים בסך 1.6 מיליון שקל עבור זכויות

\* מתוך 15 החיבורים, שגמר ביצועם טרם אושר ביוני 1983, כאמור לעיל.

המים ליתרת הכמות שנרכשה בסוף 1979 ושהסתכמה בכ-2.4 מיליון מ"ק, לא הוקצו המניות והתשלומים לא היו רשומים בחשבונות המקבילים שבדו"ח הכספי של המשרד.

בעקבות הביקורת הודיע ראש אכ"ס למשרד מבקר המדינה שהוא פנה לחברה בדרישה לקבל את המניות שטרם הוקצו, ועד לקבלתן הוא הורה לרשום את הסכום ששולם בגינן בדו"ח הכספי של המשרד.



הנהלים הקיימים אינם מאפשרים מעקב יעיל אשר יודא החזרי כספים, במקרה של ביטול הזמנות עליהן כבר בוצע התשלום. אין בדיוקה מספקת של החשבונות על הוצאות שלא נכללו במחירון של חברת מקורות. אין במשרד הביטחון בקרה על צריכה חריגה של מים. משרד הביטחון לא ברק אם הועברו אליו כל המניות של חברת מקורות עבורן שילם, והתשלומים שבוצעו בנינן לא נרשמו בחשבונות המקבילים של הדו"חות הכספיים של המשרד.

## פינוי אשפה ממחנות צה"ל

מערכת שירותים ואחזקה (להלן: מערכת השירותים) שבאגף פינוי ונכסים של משרד הביטחון (להלן: אבו"ן) מטפלת, בין היתר, בפינוי אשפה ממחנות צה"ל, באמצעות קבלנים או באמצעות רשויות מקומיות. בסוף 1982 נעשה פינוי האשפה באמצעות שבעה קבלנים בהיקף שנתי של כ-30 מיליון שקל, ובאמצעות רשויות מקומיות בהיקף כספי שנתי של כ-12 מיליון שקל.

בחודשים דצמבר 1982 – מאי 1983, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במערכת השירותים על הסדרים למסירת עבודות לקבלנים לפינוי אשפה ועל התקשרות עם קבלן אחד (להלן: הקבלן). בדיקות השלמה בענין: ההתקשרות נערכו גם במספר מחנות שבמרחב פיקוד של צה"ל (להלן: הפיקוד).

### מסירת עבודות

1. על פי הוראות משרד הביטחון מאשרת הוועדה לאישור ספקים בראשות מנהל מערכת השירותים, ובהשתתפות נציג מערכת השירותים ונציג היועץ המשפטי למערכת הביטחון, ספקים מוכרים לאספקת שירותים כלליים, לרבות לפינוי אשפה.

כדי לפשט את תהליכי אישור הספק, כספק מוכר, אישר ראש אבו"ן את בקשת מנהל מערכת השירותים. מאוגוסט 1982, ספק יאושר על ידו ביהד עם נציג של מערכת השירותים ללא השתתפות נציג היועץ המשפטי, ובלבד שיירשם בפרוטוקול שהספק עמד בקריטריונים שפורטו בהוראות המשרד. בדרך זו, קבלת ההחלטה על מתן מעמד של ספק מוכר היא בידי מערכת השירותים בלבד וללא בדיקה מוקדמת של גורם משפטי.

2. בהוראות המשרד נקבע שלפני הוצאת מכרז תכין מערכת השירותים הערכה כספית של העבודות או השירותים, וכבסיס להערכה זו ישמשו, בין היתר, המחיר שמערכת השירותים שילמה בעד השירות בתקופה האחרונה ותחשיב של מערכת השירותים לגבי עלות העבודות שבמכרז. בפועל התבססה ההערכה הכספית על הממוצע האריטמטי של המחיר ששילמה מערכת השירותים לקבלן שביצע את העבודה באותו איזור עד למועד המכרז החדש, ועל המחירים ששולמו בעד פינוי באזורים אחרים, כאשר המחירים משוערכים ממועד המכרזים הקודמים, שנערכו כ-3 שנים לפני מועד המכרז החדש.

הערכה הכספית לא התבססה על תחשיב למכרז שישקף את הנסיבות המתאימות המעורבות לעבודת הפינוי לגבי האיזור שעל פינויו הוכרז.

הביקורת העלתה שבשלושה מתוך 16 מכרזים, שנערכו בתקופה יוני 1980 עד יוני 1983, הייתה ההערכה הכספית נמוכה מההצעה הזולה ביותר ב-7% עד 24%; בשאר המכרזים הייתה ההערכה גבוהה מההצעה הזולה ביותר; ב-11 מכרזים הפער היה בשיעור 30% ומעלה, בכללם שבעה מכרזים

שבהם הפער היה בשיעור מ-50% עד כ-114%; בהמישה מתוך 13 המכרזים הייתה ההערכה גבוהה בשיעור 30% עד כ-100% מההצעה השנייה בגובה; לפיכך ההערכה הכספית לא היוותה אמת מידה נאותה לבחינת ההצעות שנתקבלו; מערכת השירותים לא ביררה את הסיבות לפערים. בספטמבר 1983 הודיע ראש אבו"ן למשרד מבקר המדינה שלנוכח ממצאי הביקורת נושא ההכנה של ההערכות הכספיות ייבדק מחדש.

3. על פי ההוראות מסירת הזמנות למתן שירותים תיעשה על ידי ועדות מכרזים בהן ישתתף נציג צה"ל כמשקיף. הביקורת העלתה שבכל המכרזים למסירת עבודות לפינוי אשפה לא השתתף נציג צה"ל, וזאת למרות שהזמון.

## התקשרות עם הקבלן

1. בסוף ינואר 1979 פורסם בעתונות שמנהל ברשות מקומית הואשם בקבלת שוחד מהקבלן על מנת להקל את תנאי עבודתו באיסוף האשפה. במארס 1979 הודיע קצין הביטחון למערכת השירותים וליועץ המשפטי במשרד, שנגד הקבלן הוגש כתב אישום ואין להעסיקו בכל עבודה שהיא עבור המשרד.

ביוני 1979 הודיע קצין הביטחון למערכת השירותים כי הקבלן "נסחט על ידי המנהל ברשות המקומית, נחתם עמו הסכם חסינות (עד מדינה) ולא הועמד לדין", ולפיכך אין התנגדות להעסקתו. מערכת השירותים חידשה את שיתופו של הקבלן במכרזים, ובתקופה נובמבר 1981 עד אוגוסט 1982 נמסרו לו שלוש עבודות לפינוי אשפה, שהיוו כ-18% מכלל עבודות פינוי האשפה בצה"ל באמצעות קבלנים.

הקבלן אושר כספק מוכר בדצמבר 1982, בדו"כ, לאחר שנמסרו לו, כאמור, העבודות בעקבות מכרזים. לפי הוראות המשרד, על מנת לקבוע ספק כמוכר, עליו להמציא אישור שהוא מנהל ספרי השכונות כחוק. מתן אישור כזה הוא על פי חוק עסקאות נוספים ציבוריים (אכיפת ניהול השכונות), התשל"ז-1976, בידי פקיד השומה או רואה חשבון. מערכת השירותים לא ביקשה מהקבלן להמציא לה אישור כזה, כפי שקיבלה מקבלנים אחרים, והסתפקה באישור שהמציא מאגף המכס ומס ערך מוסף על הגשת דו"חות לצורך מס זה.

לפי הוראות משרד הביטחון, כאשר קיים חשד לגבי ספקים על ביצוע עבירה פלילית שיש עימה קלון, או כשקיימת לגביהם הרשעה בפלילים שיש עימה קלון, תטפל בנושא זה ועדה מיוחדת להשעיית ספקים בראשותו של היועץ המשפטי למערכת הביטחון או נציגו, ובהשתתפות מבקר מערכת הביטחון או נציגו, קצין הביטחון של המשרד ונציג אבו"ן. בהוראות נקבע, בין היתר, שאם נפתחה חקירה משטרתית נגד ספק בגין חשד לביצוע עבירה פלילית שיש עימה קלון, תקבל הוועדה מידע באמצעות קצין הביטחון בדבר חומר הראיות שהצטבר נגד הספק והעבירות המיוחסות לו, ולנוכח תומרת העבירה וכמות הראיות, תמליץ לפני המנהל הכללי של המשרד להשעות את הספק באופן זמני עד תום ההליכים נגדו או לתקופה קצרה יותר. עוד נקבע בהוראות שהבאת תיקי ספקים בפני הוועדה, לרבות מידע רלוונטי היא באחריות קצין הביטחון של המשרד.

ההחלטה לשתף את הקבלן במכרזים התקבלה בלא לקבל את ממצא החקירה או את כתב האישום, ובלא ששאלת המשך שיתוף הקבלן בעבודות עבור המשרד הובאה בפני הוועדה להשעיית ספקים לצורך קבלת ההחלטה בדבר מעמדו של הקבלן במשרד כנדרש.

בעקבות הביקורת, פנה היועץ המשפטי למערכת הביטחון לבית המשפט וקיבל, ביוני 1983, את המסמכים הנוגעים לעניין. מהכרעת הדין עולה שהנאשם קיבל שוחד שהוצע לו על ידי הקבלן. באוגוסט 1983 הודיע היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה שבהתבסס על העובדות בהכרעת הדין וממצאי הביקורת החליטה הוועדה להשעיית ספקים, באוגוסט 1983, להוציא את הקבלן מרשימת הספקים המוכרים של המשרד, ולא לשתפו במכרזים; חוזים תקפים לא יבוטלו עד שיפוג תוקפם בשנת 1985.

2. למרות שהחל כפברואר 1982, נתגלו תקלות ושיבושים כביצוע פינוי האשפה ממחנות שונים על ידי הקבלן, נמסרה לקבלן גם עבודה שלישית, על פי החלטת ועדת המכרזים מסוף יולי 1982; מערכת השירותים לא מסרה לוועדת המכרזים מידע בדבר התלונות על הקבלן.



בסוף יוני 1982 התחייב הקבלן לשפר את עבודתו, לתגבר את צוות העובדים ואת מספר כלי הרכב. בתחילת אוגוסט 1982 התלונן צה"ל מספר פעמים בפני מערכת השירותים על ליקויים חמורים בעבודות הקבלן וביקש להתליפו בקבלן אחר. על אף שבהסכמים עם הקבלן נקבע שהמשרד רשאי לבטלם בכל עת לאחר הודעה מוקדמת של שבועיים, הסכם אחד בוטל רק באוגוסט 1983, לאחר התראות חוזרות בגין הפרה יסודית של ההסכם.

3. בהוראות המשרד בנוגע לפינוי אשפה נקבע, שהיחידות בצה"ל יאשרו אחת לחודש שהפינוי בוצע בפועל בהתאם להתקשרות, בטופס מיוחד — "אישור ביצוע" — שבו יירשם כל מקרה של סטייה מתנאי ההתקשרות, כגון התאריכים שבהם לא פונו מיכלים וכמותם. היחידות ימסרו אישור זה לגורם המבצע את הפינוי וזה יעביר את החשבונית בצירוף האישור לאגף הכספים (אכ"ס) של משרד הביטחון. במקרה של סטיות בין תנאי ההתקשרות ובין אישור הביצוע, יעביר אכ"ס את החשבונית עם האישורים של היחידות למערכת השירותים לבדיקה, וזו תעבירה, לאחר אישורה, לאכ"ס לתשלום.

בינואר 1982, בתחילת ביצוע ההסכם הראשון עם הקבלן, המציא הפיקוד ליחידות הנחיות למתן אישור הביצוע אחת לחודש, על פי יומן מעקב יומי שתנהלנה היחידות על פינוי האשפה. בדיקת יומני המעקב בשישה מחנות מתוך 32 המחנות שנכללו במסגרת ההסכם הראשון, העלתה שבעה מקרים, שהתייחסו לשלושה מחנות, בהם מספר המיכלים שפוננו, על פי הרישום ביומני המעקב, קטן מזה שדווח באישורי הביצוע שהמציא הקבלן וששימשו אסמכתא לתשלום; עקב כך שולמו לקבלן תשלומי יתר של כ-29,700 שקל, שנוכו ממנו באוגוסט 1983 (ראה להלן).

לפי פקודות צה"ל אישור הביצוע יינתן על ידי מפקד היחידה או המחנה או קצין בדרגת רב"סרן לפחות, שהוסמך לכך. בידי מערכת השירותים ואכ"ס לא היו רשימות של הקצינים או החיילים שהוסמכו לאשר את ביצוע עבודות הפינוי, והשכונות הועברו לתשלום בלא שניתן לוודא אם אישורי הביצוע נחתמו על ידי בעלי סמכות כנדרש. בדיקת אישורי הביצוע העלתה מקרים בהם לא ניתן היה לזהות את החותם ולוודא אם הוא היה מוסמך לכך. בכירור שקיימה הביקורת עם שני קצינים, שבאישורי הביצוע מוטבעת חותמת עם שמותיהם ולידה חתימה, הם הסבירו שהחתימה אינה התיימטה.

בעקבות הביקורת, ניגש צה"ל להנהגת סדרי רישום ופיקוח הרשים שנועדו להבטיח שאישורי הביצוע ישקפו את עבודות הפינוי שמוצעו, ודרש ממפקדי היחידות להגביר את פיקוחם.

4. בסוף מאי 1982 המציא קצין המקרקעין של הפיקוד למערכת השירותים דו"ח ביקורת על פינוי האשפה במסגרת ההסכם הראשון עם הקבלן. בדו"ח צוינו 21 מחנות, מתוך 32 מחנות שבפינויים הועסק הקבלן, שבהם אין הוא מופיע באופן קבוע כפי שנדרש בהסכם. על פי הדו"ח, בשני מחנות הנהג של הקבלן העלים את אישורי הביצוע המקוריים, בהם צוינו ימים בהם לא פונתה אשפה, והחתים את מפקד המחנה על אישורים אחרים, ללא ליקויים. לא נערך טיפול בעקבות הדו"ח.

משרד מבקר המדינה העמיד את משרד הביטחון על הצורך לקיים חקירה מתאימה בעניין זה באמצעות המוסדות המוסמכים, ובמידת הצורך להסיק את המסקנות המתחייבות ממנה.

5. הביקורת בדקה חשבוניות שאושרו לקבלן לגבי התקופה ממאי 1982 עד פברואר 1983 במסגרת ההסכם הראשון; הועלו תשעה מקרים המתייחסים לשמונה מחנות בהם שולם סכום כולל של 50,000 שקל בלי שצורפו כלל אישורי ביצוע על פינוי אשפה.

6. ביוני 1982 שילם אכ"ס לקבלן חשבונית בגין עבודות הפינוי ממאי 1982 בסך של כ-133,000 שקל לאחר שגיכה 9,000 שקל עד לבדיקה סופית של החשבונית. לאחר שמשרד מבקר המדינה העיר שההתחשבות עם הקבלן לא הסתיימה עד מארס 1983, הודיעה מערכת השירותים לאכ"ס שיש לנכות עוד כ-2,000 שקל; לפי חישובי הביקורת, המתבססים על אישורי הביצוע שהיו בידי אכ"ס ומערכת השירותים, היה צורך לנכות מהחשבונית כ-30,000 שקל נוספים.

בעקבות הביקורת ערך המשרד שיערוך של הסכומים ששולמו ביתר, ובאוגוסט 1983 ניכה סך של 242,000 שקל מחשבוניות הקבלן.

7. באוגוסט 1982 מסר הקבלן למערכת השירותים אישורי ביצוע, ללא חשבונית, על פינוי אשפה ביוני 1982 ב-15 מחנות והמישה אישורי ביצוע נוספים, שלא ניתן היה לזהות את המחנה שאליו

הם מתייחסים. תשעה מחנות ציינו באישוריהם שלא פונו מיכלים. לגבי 12 המחנות האחרים הקבלן לא המציא אישורי ביצוע. בסוף אוגוסט הודיע הפיקוד למערכת השירותים שביוני הקבלן לא פינה אשפה כלל, דבר שגרם למטרד תברואתי, ואין לשלם לקבלן עבור פינוי אשפה. עוד הודיע הפיקוד כי המחנות פינו את האשפה בעצמם. בכמה מחנות הסמוכים למקום מגורי הקבלן הוא פינה את האשפה.

מערכת השירותים ביקשה מצה"ל לברר את אמינות אישורי הביצוע שקיבלה מהקבלן, ולקבוע את היקף העבודות שבוצע לצורך סיכום ההתחשבות עם הקבלן. בדיון שהתקיים בדצמבר 1982, בהשתתפות נציג היועץ המשפטי למערכת הביטחון ונציגי מערכת השירותים וצה"ל, טען נציג היועץ המשפטי שהאישורים, כפי שהוגשו עם חתימה של אנשי צבא ופירוט העבודות שלא בוצעו, מחייבים את המשרד בתשלום המגיע לקבלן; אולם לפני ביצוע התשלום על צה"ל לבדוק את אמינות האישורים.

בלי שנעשתה בדיקת אמינות, זיכתה מערכת השירותים באוגוסט 1983 את הקבלן בעד עבודות חודש יוני 1982 בסך של כ-116,000 שקל, לאחר שניכתה בגין אי-פינוי של מיכלים סך של כ-222,000 שקל.

משרד מבקר המדינה העמיד את אפו"ן ואת צה"ל על הצורך לבדוק ולאמת את אישורי הביצוע שהגיש הקבלן ושישימשו אסמכתא לאישור החשבונות, בין היתר, על ידי השוואתם לפרטי הרישום ביומני המעקב, שנוהלו במחנות השונים.



הקבלן שותף במספר מכרזים לפינוי אשפה, ואף זכה בשלושה מהם, לפני שאושר כספק מוכר. במועד בו שותף במכרזים ואושר כספק מוכר, היה ידוע למשרד הביטחון, שקבלן זה היה מעורב בכרשת שוחד, אך לא ננקטו צעדים כדי לברר פרטי המקרה. למרות שהגיעו למשרד הביטחון תלונות על ביצוע העבודה על ידי קבלן זה, הוא שותף במכרז נוסף ואף זכה בו. בגלל ליקויים בפרטי הרישום והפיקוח קיבל הקבלן תשלומים גם עבור עבודות שלא ביצע; בעקבות הביקורת נזכו מהקבלן תשלומי היתר בסך של 242,000 שקל. צה"ל ניגש להנהגת סדרי רישום ופיקוח חדשים על פינוי האשפה. משרד מבקר המדינה העמיד את משרד הביטחון וצה"ל על הצורך בבדיקת אישורי הביצוע שהגיש הקבלן במחנות השונים.

## הטיפול בנכי צה"ל

אגף השיקום במשרד הביטחון (להלן — האגף) אחראי לטיפול בחיילים שהפכו נכים בתקופת שירותם ועקב שירותם על פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט—1959 (נוסח משולב) (להלן — חוק הנכים), והתקנות שהותקנו על פיו. הזכויות העיקריות שהוקנו לנכים בחוק ובתקנות הן: טיפול רפואי; תגמול חודשי; השמה בעבודה; סיוע בדיוור, בשיקום כלכלי וברכישת הכשרה מקצועית והשכלה. האגף מטפל גם במיצוי זכויות של נכים על פי חוק החיילים המשוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט—1949.

לשנת הכספים 1983 אושר לאגף תקציב של כ-5 מיליארד שקלים\* לטיפול בנכים; במשך השנה אושרו לאגף תוספות לתקציב ובסוף דצמבר 1983 הסתכמה ההקצבה ב-6.9 מיליארד שקלים. להלן פרטים על התקציב לטיפול בנכים בשנת הכספים 1983 (באלפי שקלים):

תקציב מעודכן (ל-31.12.83)	תקציב מקורי	
2,598,000	1,676,000	תגמולים לנכים
2,293,000	1,736,000	מענקים לרכב רפואי
741,000	599,000	מענקים ואמצעים לטיפול רפואי
1,271,000	945,000	סיוע אחר
<b>6,903,000</b>	<b>4,956,000</b>	<b>סה"כ</b>

\* לא כולל הוצאות על שכר והוצאות ארגוניות המשולמות ישירות מהתקציב והכלולות בתכניות פעולה אחרות של תקציב הביטחון.

באפריל 1983 טיפל האגף ב־31,450 נכים שדרגת נכותם 10%—100%; ל־58% מהם הוכרה נכות בשיעור 10% עד 19%. נכה שדרגת נכותו 10% ומעלה, זכאי, נוסף על טיפול רפואי, גם לתגמול חודשי קבוע למרבית ההטבות האחרות הניתנות לנכים. האגף מטפל בכ־11,000 נכים נוספים, בדרגות נכות 0%—9%, הזכאים לקבל בעיקר טיפול רפואי שיש לו קשר לנכותם המוכרת.

להלן פרטים על אוכלוסיית הנכים שהייתה בטיפול האגף, באפריל 1983 (לא כולל נכים שדרגת נכותם פחותה מ־10%), לפי סוגי פגיעה ודרגת נכות:

ס"ה	100%	99—50%	49—20%	19—10%	סוג פגיעה/דרגת נכות
10,763	76	381	2,127	8,179	נפגעי ראש ועמוד השדרה
11,214	123	1,806	3,652	5,633	נפגעי גפיים
6,597	154	609	2,774	3,060	מחלות פנימיות (כולל פגועי עין)
2,453	48	159	852	1,394	מחלות נפש
423	235	89	99	—	משותקים
<b>31,450</b>	<b>636</b>	<b>3,044</b>	<b>9,504</b>	<b>18,266</b>	<b>ס"ה</b>

בחודשים אוקטובר—דצמבר 1983 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף. הביקורת נערכה במרכז האגף בתל־אביב, ובמראות המחוזיות של האגף בתל־אביב, בירושלים ובחיפה. בדיקות השלמה נערכו ביחידת ביטוח ותביעות וביחידת המכירות שבמשרד הביטחון. נבדקו הנושאים הבאים: זכויות הנכים בדרגות נכות 10%—19%; הכרת נכות עקב מחלה או התמרה במחלה; הטיפול בחולים נפגעי נפש; מתן שירותים רפואיים לנכים, לרבות תרופות; תשלום תגמולים ומענקים; אישור רכב רפואי וציוד רפואי; הגשת תביעות לשיפוי הוצאות, ששולמו לנכים הזכאים לפיצוי לפי חוק אחר. ביקורת קודמת בנושא תגמולים לנכים נערכה ב־1975, וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 26, עמ' 875; ביקורת על פעולות שיקום נערכה ב־1978 וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 29, עמ' 691.

### זכויות נכים בדרגות נכות 10% — 19%

בראשית אפריל 1983 טיפל האגף כאמור בלמעלה מ־42,000 נכים בדרגות נכות 0%—100%, מהם 74% בדרגות נכות מ־0%—19%. לטיפול בקבוצת נכים גדולה זו היקצה האגף משאבים כספיים ומשאבי כוח אדם גדולים.

בסוף 1977 מינה שר הביטחון ועדה ציבורית, בראשות חבר כנסת ושר לשעבר (כהמשך לוועדה ציבורית מייעצת רחבה, שהוקמה ב־1975), במטרה לבדוק את זכויות הנכים בעלי דרגת נכות נמוכה\*. בתחילת 1978 המליצה הוועדה שלנכים בעלי דרגות נכות מ־10%—19% יוענק פיצוי חד־פעמי, במקום תגמולים והטבות, והזכאות לטיפול רפואי, הקשור בנכות המוכרת, תישמר להם. ההמלצות, שחייבו אישור שר הביטחון ושינוי בחוק, לא מומשו.

השר הטיל על מבקר מערכת הביטחון לבדוק את הנושא. ביולי 1982 הגיש מבקר המערכת דו"ח על הוצאות בדיקתו ובעקבות הדו"ח מינה השר ועדה פנימית, בראשות המבקר ובהשתתפות ראש אגף כוח אדם בצה"ל, ראש אגף השיקום, היועץ המשפטי, היועץ הכלכלי למערכת הביטחון וקצין רפואה ראשי. ועדה זו הגישה המלצותיה במארכ 1983, והן דומות במהותן להמלצות הוועדה הציבורית מ־1978, פרט להמלצה, להחיל את צמצום הזכויות רק על נכים חדשים בדרגות הנכות הנמוכות, שיוכרו לאחר שינוי בחוק הנכים, ולא על כל הנכים בדרגות אלה.

באוגוסט 1983 ההליט מנכ"ל משרד הביטחון להעביר את המשך הטיפול הרפואי בכל הזכאים בעלי דרגות נכות 0%—19% לקופות החולים, תמורת פרמיה נוספת לדמי הביטוח שהמשרד ישלם להן. במועד סיום הביקורת הנושא היה בשלב דיונים עם קופות החולים.

בנובמבר 1983 מינה שר הביטחון ועדה ציבורית חדשה, בראשות חבר כנסת אחר לבחון את זכויותיהם של נכי צה"ל בעלי דרגות נכות 10%—19%. הוועדה נתבקשה להגיש המלצותיה עד אמצע 1984.

\* על הוועדה הציבורית, שנתמנה ב־1975, ראה בדו"ח שנתי 29, עמ' 696.

משרד מבקר המדינה ער למורכבותה ולרגישותה של ההצעה לצמצם זכויות של נכים, אך לאור הגידול המשמעותי שחל בשנים האחרונות במספר הנכים בדרגות נכות נמוכות (כשנתיים האחרונות בלבד נוספו לטיפול האגף 4,100 נכים כאלה); לאור התמיכות הטיפול בנרשא למעלה משמונה שנים; ובהתחשב באילוצים התקציביים הקיימים, על משרד הביטחון לגבש מדיניותו בסוגיה זו בהקדם ולפעול על פיה.

## הכרת נכות עקב מחלה או החמרה במחלה

1. חוק הנכים מטיל על מערכת הביטחון חובה להעניק טיפול רפואי ולדאוג לשיקומם של חיילים שאיבדו מכושרם עקב חבלות או מחלות שאירעו או החמירו בתקופת השירות ועקב השירות בעקבות ערעורים של נכים על החלטות קצין התגמולים באגף ובקפוט פסקי דין של בתי משפט לערעורים שדנו בערעורים אלה, הוכרו כנכים עקב שירותם חיילים שחלו במחלות קונסטיטוציונאליות כגון מחלות לב, לחץ דם, מחלות ממאירות, מחלות נפש ומחלות אחרות, או שמחלתם הוחמרה.

ב-1977 החליט אירגון נכי צה"ל, בוועידתו הארצית, לתבוע תיקון בחוק הנכים, שעל פיו לא יוכרו כנכי צה"ל חיילים שגרמו בהתנהגותם לנכות. עוד תבע האירגון שלא להעניק זכויות של נכים בגין מחלות למשוחררים משירות הקבע בצה"ל, המשטרה, משמר הגבול, המשמר האזרחי, שירות בתי הסוהר, משמר הכנסת, המשתחררים בגיל צעיר יחסית עם זכויות פנסיה, באשר מחלות אלה נגרמות בדרך כלל מפאת גיל ולא עקב תנאי השירות. כיום זכאים נכים כאלה לשירותי האגף עוד בתקופת שירותם.

ב-1978 מינה היועץ המשפטי לממשלה, לפי בקשת האגף, ועדה בראשות מנהלת המחלקה האזרחית במשרד המשפטים, ובהשתתפות רופאים, משפטנים ונציגי משרד הביטחון. הוועדה נתבקשה להציע פתרון חקיקתי לנושא התביעות להכרת נכות בגין המחלות הקונסטיטוציונאליות. במסקנותיה, שהוגשו באמצע 1978, התייחסה הוועדה לעמדת בתי המשפט, הנתנים פירוש מרחיב לחוק ומטילים על קצין התגמולים את נטל ההוכחה על העדר קשר סיבתי בין המחלה לבין השירות. לדעת הוועדה פירוש זה מנוגד לכוונת המחוקק. הוועדה המליצה לקבוע אבחנה בין נכות עקב חבלה לבין נכות עקב מחלה או החמרת מחלה, ולתקן את חוק הנכים בשאלת ההכרה במחלות קונסטיטוציונאליות כגורם לנכות.

עד מועד סיום הביקורת, לא שונה המצב שהאגף והגורמים השונים התריעו עליו עוד ב-1977. כל שנה מתוספים לטיפול האגף מאות נכים, עקב מחלות קונסטיטוציונאליות. בינואר 1984 הודיע מנהל האגף למשרד מבקר המדינה כי העביר הצעה ראשונית לתיקון החוק, ליועץ המשפטי למערכת הביטחון.

2. בסוף 1983 טיפל האגף ב-2,325 נכים שהוכרה להם נכות כוללת לפי מצבם הרפואי, אולם רק חלק מאחוזי הנכות הוכרו עקב השירות. בדרך כלל מדובר בנכויות מחמת מחלות לב, לחץ דם, כיב קיבה, אסטמה וכד'. למרות שרק חלק מהנכות הוכר עקב השירות, שילם האגף את כל הוצאות הטיפול הרפואי של הנכה (דמי אשפוז, שכר רופאים, תרופות וכד'). גם באישור הטבות אחרות המוענקות לנכה (למשל אישור רכב רפואי לחולי לב), מתחשב האגף בנכות הכוללת ולא בחלקה היחסי, שהוכר עקב השירות. מאחר שלא ניתן לפצל טיפול רפואי בנכה בין שני גורמים, הציעה הביקורת, שהאגף יגיע להסכם עם קופות החולים בהן מבוטחים נכים אלה, בדבר השתתפות קופות החולים בעלות הטיפול הרפואי בחלק היחסי לאחוז הנכות שלא עקב השירות; מתן הטבות אחרות יוגבל אף הוא, במידת האפשר, רק לאחוז הנכות שהוכר עקב השירות.

## הטיפול בחולים נפגעי נפש

בסוף 1983 טיפל האגף בלמעלה מ-7,000 נכים, שנכותם כוללת סעיפי פגיעה נפשית. לגבי כ-2,400 מהם סעיף הפגימה הנפשית הוא סעיף הנכות העיקרי. כ-1,400 נכים, שסעיף הנכות העיקרי הוא פגימה נפשית היו בדרגות נכות 10%—19%. האגף הקדיש לנפגעים אלה משאבים רבים בכסף, ככוח אדם ובזמן טיפול, בהשוואה למשאבים שהוקדשו לנכים אחרים שבטיפולו. מספר ניכר מהנכים חולי הנפש נשארים בלתי משוקמים במשך זמן רב ומקבלים עקב כך דמי מחייה; מספרם עולה בהרבה על מספר הבלתי משוקמים בקרב נכים אחרים שבטיפול האגף. לפי נתוני האגף רק 4% מבין הנכים בשיעור 10%—19% (פרט לנפגעי נפש) קיבלו דמי מחיה ברציפות במשך תקופות ממושכות, ואילו

מבין המוגדרים חולי נפש, באותן דרגות נכות, קיבלו 50% דמי מחייה תקופות ממושכות; מבין הנכים בשיעור 21%—49% (פרט לנפגעי נפש) קיבלו 12% דמי מחייה, ואילו מבין חולי הנפש בקבוצה זו — 21%.

באמצע 1981 מינה סגן שר הביטחון ועדה, בראשות רופא ששר הביטחון הסמיכו כממונה על השירותים הרפואיים באגף (להלן הרופא הממונה), לבדיקת הסדרי הטיפול בנכי צה"ל נפגעי נפש. הוועדה הגישה את המלצותיה למנכ"ל משרד הביטחון באמצע 1982. להלן עיקר המלצות והטיפול שנעשה בהן: —

1. חיילים המשתחררים מצה"ל, עקב קשיי הסתגלות חברתית ואי-התאמה לשירות (להבדיל משחרור עקב מחלות נפש) ישוחררו להבא (בדומה לנהוג בצבא ארה"ב), באמצעות מערכת חדשה, שתוקם במטה הכללי של צה"ל, ולא באמצעות המערכת הרפואית. באוגוסט 1982 החליט אגף כוח אדם בצה"ל להקים, במסגרת הצבא, ועדה לאיתור האוכלוסייה הנוגעת בדבר, אשר תמליץ כיצד לטפל באוכלוסייה האמורה. אגף כוח אדם של צה"ל גם ידאג לקבל מידע, ממשרד הבריאות ומקופות החולים, על אשפוזים וטיפולים פסיכיאטרים שהיו לחיילים לפני גיוסם.

2. האגף יקיים ועדת מומחים, לניסוח מחדש של הסעיפים הפסיכיאטריים בתקנות במגמה שיכללו רק אי-כוש תפקודי רפואי-פסיכיאטרי ולא הגדרות המתיחסות לבעיות של אישיות ואי התאמה סוציאלית. בנובמבר 1982 מינה ראש האגף ועדה כמולק, שנתבקשה להגיש המלצותיה עד סוף דצמבר 1982. בסוף אוגוסט 1983 המליצה הוועדה לשנות את הסעיפים הפסיכיאטריים שבתקנות. עוד המליצה הוועדה שלא להוסיף אחוזי נכות על ליקוי נפשי הנובע מנכות גופנית מוכרת, אלא אם עוצמת התגובה היא מעבר לתגובה הנורמלית; מאחר שקיימות מסגרות טיפוליות של משרד הבריאות ושל קופות החולים, הנותנות שירותים פסיכיאטריים לכל נזקק, ללא תשלום, לא יתן האגף אישור לטיפול פסיכיאטרי עד לגמר תהליכי ההכרה בתביעה. בסוף ינואר 1984 הודיע מנהל האגף למשרד מבקר המדינה, כי העביר ליועץ המשפטי במשרד הביטחון הצעה לניסוח מחדש של הסעיפים בתקנות, הנוגעים לפגימות נפשיות.

3. האגף, בשיתוף עם משרד הבריאות וקופות החולים, יפתחו חמש מסגרות טיפוליות לחולי נפש במקומות שונים בארץ, תוך התבססות על מרכזים פסיכיאטריים אורחיים וצבאיים. במרכזים החדשים גם ייעשה האיבחון ותינתן חוות דעת על הקשר הסיבתי בין השירות והמצב הנפשי, במקום חוות דעת של פסיכיאטרים פרטיים, הנהוגה כיום. מן המסמכים עולה, כי יישום המלצה זו מחייב תוספת של 25 משרות לשירותים הפסיכיאטריים, ואילו צים תקציביים מעכבים ביצוע התכנית. מסיבות תקציביות גם אין האגף מטפל במציאת פתרונות למגורי קבע לחולי נפש כרוניים במסגרות מוגנות (קהילות שיקומיות) ובהקמת מרכזי תעסוקה לנפגעי נפש.

## שירותים רפואיים

על פי חוק הנכים יקבל נכה, על חשבון המדינה, טיפול רפואי הדרוש מחמת הנכות שנגרמה לו עקב השירות. הטיפול הרפואי כולל טיפול כירורגי, בדיקות רפואיות, אשפוז, טיפול בית, הבראה ואספקת מכשירים רפואיים שונים ועוד. עוד נקבע בחוק הנכים, שלנכים שעקב הטיפול הרפואי אינם מסוגלים לעבוד, ישולמו תגמולים נוספים.

במרכז האגף שבתל-אביב פועלת מחלקה רפואית שבראשה עומד הרופא הממונה. עוד משרתים במחלקה: סגן מנהל המחלקה, שגם הוא רופא, ותשעה עובדים מינהליים.

האגף מקיים ברחבי הארץ שבע מרפאות מחוזיות, שבאמצעותן מקבלים הנכים טיפול רפואי. במרפאות הועסקו, באמצע 1983, 31 עובדים, תשעה מהם רופאים. בכל מרפאה מועסקים רופאים מחוזיים שהוסמכו על ידי שר הביטחון (להלן — רופאים מחוזיים). הרופאים אינם קשורים לצורך השתלמויות עם בתי החולים שבאזורם; לדעת הביקורת מן הראוי שהאגף ייווץ קשר כזה בין הרופאים המחוזיים לבין בתי החולים. בעקבות הביקורת הודיע האגף שיבחן אפשרות יישום המלצה.

עומס העבודה במרפאות הוא רב, בעיקר במרפאות דן וחיפה, והרופאים המחוזיים עוסקים בעיקר בעבודות ארגוניות ומטפלים בעיקר באישור ציוד רפואי לנכה; אישור תגמול על פי תקנות טיפול רפואי; מתן הפניות שונות לטיפולים רפואיים ולאשפוזים, ומירשמים לתרופות.

במרפאת רחובות, הפועלת כ־10 שנים, אין תקן להעסקת רופא מחוזי; במרפאה מועסק רופא במעמד של עובד ארעי. מרפאת דן מקיימת שלוחה בנתניה בה מועסק רופא במשרה חלקית בחוזה מיוחד.

במרפאה שבחיפה אין די מקומות הננייה לנכים; למרפאה בירושלים יש חניון אך הוא נסגר לכניסת נכים, לפי ההסברים, בגלל הוראות קצין ביטחון. בעקבות הביקורת הורה האגף ללשכת ירושלים לפתוח את החניון לשימוש נכים משותקים ופגועי רגלים. מנהל האגף הודיע, שבעיית ההננייה בלשכת חיפה תיפתר עם העברתה למבנה חדש, הנמצא בשלבי תכנון.

## הטיפול הרפואי בנכים

הטיפול הרפואי ניתן לנכים על פי הסדרים שיש לאגף עם בתי הולים ממשלתיים וציבוריים, עם רופאים עצמאיים, מכונים, מעבדות ובתי מרקחת. להלן פרטים על התקציב בסעיפים אלה מעודכן לסוף 1983 (במיליוני שקלים):

175.4	אשפוז
	רופאים עצמאיים,
( <sup>1</sup> ) 138.5	פיזיותרפסטים, מכונים ומעבדות
107.0	תרופות
<u>420.9</u>	סה"כ

(1) הסכום אינו כולל סך 35 מיליון שקלים שנועדו לטיפול פסיכולוגי בנכים על פי הפניות של עובדי השיקום.

1. רופאים עצמאיים. הרופא הממונה ממנה רופאים עצמאיים לתת שירותים רפואיים לנכים בתחום התמחותם, לאחר בדיקת התעודות והמסמכים המעידים על הכשרתו של הרופא ועל נסיונו; לעיתים הוא מראיין את המועמד. בחלק מהמקרים, הרופאים המחוזיים ממליצים על רופא המוכר להם באזורם. כתב המינוי אינו מוגבל בדרך כלל בזמן.

בסוף 1983 היה האגף קשור בהסכמים למתן טיפול רפואי עם 203 רופאים עצמאיים, במקצועות שונים, בעיקר רופאי שיניים, אורטופדים, כירורגים, ופסיכיאטרים. לאור המספר הגדול של רופאים שהאגף קשור אתם ותחומי ההתמחות הרבים שבהם הם מועסקים, המליצה הביקורת להקים ועדה לבחירת רופאים, בראשות הרופא הממונה. רצוי שהאגף גם יפרסם בפרקי זמן שייקבעו, שהוא מעוניין בשירותים של רופאים מומחים, לטיפול בנכי צה"ל.

האגף לא ניהל כרטסת של רופאים עצמאיים ולא היה בידו מידע על מספר הנכים שהופנו לכל רופא. אין הוראות נוהל בדבר חלוקת העבודה בין רופאים כאותו תחום התמחות. העיקרון המנחה הוא שנכה רשאי לבחור באופן חופשי רופא מתוך רשימה של רופאים עצמאיים שמונו. הביקורת העירה שהרשימה אינה נמצאת ברשות הנכים; בחלק מהמרפאות אין היא מפורסמת גם על לוח המודעות, כנדרש בהוראות הרופא הממונה. במקרים רבים אין לנכים העדפה בדבר הרופא הרצוי להם, וההחלטה בדבר הפנייה לרופא זה או אחר היא בידי הרופא המחוזי.

בעקבות תלונות שנתקבלו מרופאי שיניים באזור מרפאת גוש דן, בדק האגף את חשבוניות רופאי השיניים לחודש נובמבר 1982, שנגעו לאותה לשכה, ומצא שבאותו חודש הופנו 19 נכים לרופאי שיניים לטיפולים שונים, בחלקם לטיפולים יקרים מאוד. 18 מהם הופנו לרופא אחד ורק נכה אחד הופנה לרופא אחר. בעקבות הבדיקה קבע הרופא הממונה, שהיו ליקויים חמורים בהפניית נכים לרופאי שיניים במרפאת דן. הביקורת העירה, כי סדרי מינהל תקין מחייבים ניהול מסודר של רישומי ההפניות לרופאים, והקפדה על חלוקת עבודה בכל מרפאה, בין רופאים בעלי התמחות זהה הפועלים באזור, תוך התחשבות בהעדפות שיש לנכים, ותוך התחשבות בהחלטות רופא מחוזי בדבר התמחות מיוחדת שיש לרופא. בעקבות הביקורת הודיע מנהל האגף, כי בחודש פברואר 1984 פורסמה והופצה רשימה מעודכנת של הרופאים העצמאיים; הרופא הממונה הוציא נוהל בדבר ניהול כרטסת רופאים ורישום ההפניות במרפאות המחוזיות.

האגף משלם לרופאים עצמאיים על פי מחירון שהחשב הכללי מפרסם בתיאום עם ההסתדרות הרפואית בישראל; המחירון מעודכן מדי פעם בפעם. במחירון נקבע מחיר אחיד לביקור אצל רופא מקצועי; מחיר ביקור ראשון היה באמצע 1983 725 שקלים. במחיר זה היו לאגף קשיים לקבל את

שירותיהם של מנהלי מהלכות בבתי חולים ושל רופאים בכירים אחרים. במקרים כאלה הופנו נכים לרופאים בכירים בבקשה לטיפול וחוות דעת, כי התשלום לחוות דעת, על פי המחירון, היה 2,040 שקלים. הביקורת העירה שבמצב זה על האגף, בתיאום עם החשב הכללי ועם גורמים נוספים הנוגעים בדבר, לקבוע תעריף לשירות רפואי של רופאים בכירים, תוך קביעת קריטריונים ברורים לגבי הרופאים הזכאים לתשלום לפי התעריף הזה.

האגף התקשר עם יועץ מומחה ברפואת שיניים, הבדוק ומאשר את תכניות הטיפולים שמגישים רופאי השיניים העצמאיים, ועוקב אחר הביצוע וההתחשבות עימם. לדעת הביקורת יש מקום שהרופא הממונה ישקול העסקת יועצים מומחים גם בתחומים נוספים: אורטופדיה, כירורגיה ופסיכיאטריה. בעקבות הביקורת הודיע מנהל האגף, כי יפעל למינוי יועץ לפסיכיאטריה.

תוקף הפניה לטיפול לרופא עצמאי הוא 30 יום, ללא הגבלת מספר הביקורים. רופא עצמאי יכול לזמן נכה לפי שיקול דעתו, לטיפולים חוזרים, באותו חודש, וההפנייה המצורפת לחשבונות משמשת אסמכתה לתשלום. אין לאגף אמצעי בקרה לוודא את מספר הביקורים בפועל. לטיפולים פיזיותרפיים, למשל, מקבל הנכה, בצירוף ההפנייה, כרטיס טיפולים, ועליו לחתום על כל טיפול שקיבל במשך החודש. ההפנייה וכרטיס הטיפולים מצורפים לחשבונות של הפיזיותרפיסט כאסמכתה על מספר הטיפולים שהגיש לנכה. הביקורת הציעה לבחון הנהגת הסדר דומה לגבי הפניות לרופאים עצמאיים, שלפיו יאשר הנכה בחתימתו כל ביקור אצל הרופא.

2. מכונני רנטגן. ברשות האגף אין רשימה של מכוני רנטגן, שאליהם מופנים נכים ברחבי הארץ; ההתקשרות עם חלק מהמכונים נעשתה לפני שנים רבות ותקופת ההתקשרות לא הוגבלה. האגף לא ניהל כרטסת לוויסות ומעקב אחרי הפניות נכים למכונים. האגף לא וידא שנותני השירותים ביטחו את עצמם בפני נזקי צד שלישי, ואם ביטחו — מת היקף הביטוח. בעקבות הביקורת הודיע האגף שתוכן רשימת מכוני רנטגן, ותופץ למרפאות המחוזיות. המכונים יחייבו בכתבי ההסמכה לבטח את עצמם בפני נזקי צד שלישי.

3. תרופות. הנכים מקבלים תרופות מבתי מרקחת פרטיים החברים בהסתדרות הרוקחים. בעבר קיבל האגף הנחה בגובה 10% ממחיר התרופה לציבור הרחב; לפני כשנתיים ביטלה הסתדרות הרוקחים את ההנחות. הסתדרות הרוקחים מעבירה לאגף כל חודש, חשבונות ממוינות, לפי בתי מרקחת והחשבונות מועברות לתשלום לאגף הכספים במשרד הביטחון. לאחר התשלום מועברות החשבונות בצירוף המירשמים לבדיקה על ידי רוקחת, שהאגף מעסיק בחווה מיוחדת; הרוקחת בודקת מחירים, סבירות של כמויות התרופות שנרשמו ושינויים שהוכנסו במירשמים המקוריים, על ידי מי שלא הוסמך לכך.

נכה מקבל מירשם רפואי מהרופא המחוזי או מרופא עצמאי המטפל בו, המחזיק ברשותו טופסי מירשמים של האגף. לפי הסדר שהונהג באגף, מטלפן נכה למרפאה המחוזית פעם בחודש ומבקש להכין לו את מירשם התרופות שהוא מקבל בקביעות.

בבדיקות שוטפות שערך האגף נתגלו מקרים, שנכים קיבלו בבתי מרקחת כמות כפולה של תרופות, על פי מירשמים שנתנו להם הן רופא מחוזי והן רופא עצמאי. הואיל והרוקחת מבקרת את החשבונות לפי מיון של בתי מרקחת, ולא לפי מיון הנכים שקיבלו את התרופות, לא ניתן לאתר את כל המקרים של קבלת תרופות בכמויות חריגות או של מירשמים כפולים, שמומשו בתאריכים שונים בבתי מרקחת שונים.

האגף נדק גם חשדות בדבר שינויים שהכניסו נכים במירשמים, בהסמכת רוקחים בבתי מרקחת; כמה מקרים הועברו לחקירת המשטרה. ב־1983 נשלל רשיון של רוקחת לשלושה חודשים, לאחר שהורשעה באספקת תכשירים קוסמטיים לנכים, במקום תרופות, ובהכנסת שינויים בכמויות על גבי המירשם הרפואי. האגף מטביע על גבי המירשם הרפואי חותמת אוהרה, שהחלפת תרופות הרשומות במירשם בתכשירים אחרים היא עבירה על החוק. האגף הסביר שאין לו דרך לפקח על קיום ההוראה.

הביקורת העלתה, כי נכים שקיבלו תרופות בקביעות במשך שישה חודשים, לא נשלחו לבדיקות, כנדרש בהוראות, כדי לברר אם עודן דרושות לנכה — אם משום שחל שינוי במצבו הבריאותי או לרגל הנהגת שימוש בתרופות חדשות.

לדעת הביקורת על האתראים באגף לדאוג להגברת הפיקוח, המעקב והבקרה על מתן מירשמי תרופות ועל אישור חשבונות בתי המרקחת.

4. אשפוז וטיפולים בבתי חולים. הרופאים המהויים מפנים נכים הנוקקים לאשפוז, לבתי חולים ציבוריים וממשלתיים. משרד הביטחון משלם לבתי החולים על פי ריכוז חשבונות שהם ממציאים, בצירוף ההפניות. בתי החולים מעבירים למרפאה המחוזית גם סיכום מחלה, הכולל את תאריך שחרורו של החולה מבית החולים.

סיכום המחלה נשמר בתיק הנכה שבמרפאה המחוזית. הביקורת העלתה, כי לחשבונות לא צורפו תעודות שחרור מבית החולים כאסמכתה למשך האשפוז של הנכה, והאגף נהג לאשר את החשבונות בלי לבדוק את הנתונים על משך האשפוז. לדעת הביקורת, לאחר ביצוע התשלום, יש לערוך השוואות בין משך האשפוז לפי סיכום המחלה לבין מספר הימים הנקוב בחשבונות.

על פי הסכמים עם אגודות יידיים וקרנות מחקר, הפועלות לצד בתי חולים, התקשר האגף עם כמה בתי חולים בדבר מתן שירותים קבועים לנכי צה"ל ומתן עדיפות בקבלתם לטיפול במרפאות. לפי חישובי הביקורת יגיע אומדן התוצאה השנתי על פי הסדר זה במחירי אמצע 1983, לכ-25 מיליון שקלים. האגף מעביר את הכספים, עליהם התחייב בהסכמים שנחתמו ישירות לאגודות ולקרנות. בתי החולים מדווחים לאגף על פעילותם פעם בשנה. הביקורת העלתה, כי בהסכם לא נקבעו סדרי פיקוח ובקרה של האגף על ניצול הכספים שהוא מעביר.

## תגמולים

שיעור התגמול החדשי לנכה נקבע בחוק הנכים ובתקנות על פי דרגת נכותו. בסוף 1983 היה גובה התגמול בין 1,798 שקלים לנכה בדרגת נכות 10%, ל-25,181 שקלים לנכה בדרגת נכות 100% מיוחדת. נכה שאינו מסוגל לעבוד בשל היותו בטיפול רפואי זכאי לתגמול נוסף; אם הנכה טרם הושם בעבודה, הוא זכאי לתגמול חוסר פרנסה (10,752 שקלים עד 21,328 שקלים לחודש בסוף 1983). מי שאין סיכוי לשקמו בעבודה, ודרגת נכותו היא מעל 50%, זכאי לתגמול לנצרכים; גובה התגמול לנצרך נע בסוף 1983 בין 29,893 שקלים ל-37,087 שקלים לחודש. כל התשלומים פטורים ממס הכנסה. האגף משלם גם תגמולים מיוחדים, שאינם נכללים בחוק הנכים ובתקנות, על פי הוראות מינהליות.

תגמולים על פי תקנות טיפול רפואי (להלן — תגמול רפואי). לפי תקנות הנכים (טיפול רפואי), התשי"ד—1954 זכאי נכה, שאינו עובד בגלל מצב בריאותו, או בגלל צורכי הטיפול הרפואי, לקבל תשלום בעד ביטול ימי עבודה. התשלום מבוסס על גובה הכנסתו החודשית הרגילה של הנכה, לפני היותו זכאי לטיפול רפואי, עד לסכום מירבי (בסוף 1983 — 135,300 שקלים). באמצע 1983 קיבלו 1,200 נכים תגמול רפואי בממוצע חודשי. בשנת הכספים 1982 הסתכמה ההוצאה על תגמול רפואי בכ-45 מיליון שקלים; התקציב המעודכן לשנת 1983 היה 234.5 מיליון שקלים.

על פי הסכמים של האגף עם קופות החולים, נותנות הקופות שירותים לנכים שיש ספק לגבי הקשר הסיבתי בין נכותם לבין שירותם הצבאי, עד להחלטה בדבר זכאותם. לאחר שהוכרה זכאותם מחזיר האגף לקופה את ההוצאות שהיו לה על הטיפול בנכה. נכים שהאגף הכיר בזכאותם לטיפול רפואי זכאים כאמור גם לתגמול רפואי, שישולם בדיעבד, אם הוכח שמסיבות רפואיות לא עבדו עד להכרה בזכאותם. הביקורת העלתה, שקצין התגמולים שהודיע לנכים על זכאותם לטיפול רפואי בלבד בתקופה עד להכרה, לא נהג להנחותם בדבר הזכאות לתשלום תגמול רפואי לאחר ההכרה. הדבר גרם קשיים לנכים ועיכובים בנסיגתם לרכז בדיעבד תעודות מחלה ומסמכים לביטוס דרישתם לתגמול רפואי. בעקבות הביקורת הודיע מנהל האגף בינואר 1984, שהורה לקצין התגמולים להוציא הנחיות מתאימות.

נכה שאושר לו תגמול רפואי, אינו זכאי בו־זמנית לתשלום תגמול מסוג אחר (תגמול חוסר פרנסה, תגמול נצרך, או תגמול מיוחד). תגמול רפואי מאושר על ידי הרופאים המהויים, והתגמולים האחרים — על ידי עובדי השיקום. תשלומי תגמול רפואי וחוסר פרנסה מבוצעים ידנית, באמצעות מחשב זעיר הפועל באגף; תשלומים מיוחדים ותגמול נצרך מפאת היותם קבועים בדרך כלל, מבוצעים במערכת המחשב המרכזית שבאגף. הואיל ושתי המערכות אינן קשורות זו בזו נוהלה כרטסת מעקב ידנית, בכל לשכה, כאמצעי בקרה על אישור תגמולים מהסוגים השונים.

הביקורת העלתה, שהרישומים בכרטסת המעקב היו לקויים ולנכים רבים אושרו תגמולים משני סוגים בעת ובעונה אחת; לחלק אף שולמו תשלומים כפולים. בכמה מקרים נתגלה כפל התשלומים בדיעבד, וחשב התגמולים דרש ממקומות העבודה של הנכים החזר הסכומים ששולמו להם ביתר. בעקבות הביקורת הודיע מנהל האגף למשרד מבקר המדינה בינואר 1984, שבמהלך 1984 תופעל



תכנית מחשב חדשה, שירכזו בה ביצוע תשלום התגמולים מכל הסוגים ועל ידי כך יימנע כפל תשלומים.

על פי חוות דעת היועצת המשפטית של האגף, ממארכ 1982, אין תגמול רפואי מיוחד, לפי התקנות, לתקופות ארוכות. הביקורת העלתה, שבחודש נובמבר 1983 שילמו ל-183 נכים תשלומים רצופים מעל שנה, ובכמה מקרים מעל שמונה שנים. בחלק מהמקרים היוו התשלומים השלמת הכנסה לנכים העובדים במשרה חלקית מפאת מצב בריאותם. הביקורת העירה שהיה מקום לבדוק את האפשרות לבצע תשלומים כאלה, שלא במסגרת תגמול רפואי. מנהל האגף הודיע, בינואר 1984, שהוא מטפל בעגון קריטריונים בתקנות במסגרת הסדרי תגמולים מיוחדים.

תגמולים מיוחדים. נוסף על תגמולים שהאגף משלם על פי חוק הנכים והתקנות, הוא מאשר גם תשלומים מיוחדים, לפנים משורת הדין (להלן — תג"מ), על פי הוראות מינהליות. תשלומים אלה מיועדים להבטיח אמצעי קיום לנכים שעקב מצב בריאותם, או מצבם הסוציאלי או הנפשי, נשארו בלתי מושקמים במשך תקופה ממושכת ומתקיימים, על פי הצהרתם, על תגמולים בלבד. ההקצבה המעודכנת לתשלומי תג"מ לשנת הכספים 1983 הייתה 55 מיליון שקלים.

בנובמבר 1983 שילם האגף תג"מ ל-571 נכים, בסכום כולל של כ-12.5 מיליון שקלים, לפי הפירוט הבא:

ס"ה תשלום (שקלים)	מספר הנכים	סוג התג"מ
558,704	22	תג"מ בגובה תגמול נצרך
		תג"מ בגובה חוסר פרנסה בדרגת נכות 40%, בתוספת 20%
4,165,805	121	
4,017,283	206	תג"מ בגובה חוסר פרנסה
2,722,410	113	תג"מ בגובה תגמול רפואי
290,220	30	תג"מ לנכה המתבגר
815,737	79	תג"מ בגובה השלמת תגמול רפואי
<b>12,570,159</b>	<b>571</b>	<b>ס"ה</b>

חלק גדול ממקבלי התג"מ הם חולי נפש, שלפי הסברי האגף לא ניתן לשקמם. בהיותם בעלי אחוזי נכות פחותים מ-50%, לא ניתן, לפי חוק הנכים לאשר להם תגמול נצרך. על תשלום תג"מ ממליצים עובדי השיקום והתשלום טעון אישור עובד במרכז האגף שהוסמך לכך.

עוד כ-1981 הוסכם בין האגף לבין היועץ המשפטי למערכת הביטחון, שכל הסדרי התג"מ ינוכשו בקריטריונים ברורים ויעוגנו בחוק הנכים או בתקנות. הדבר לא נעשה עד מועד סיום הביקורת. בינואר 1984 הודיע מנהל האגף למשרד מבקר המדינה, כי ישלם בעיגון הקריטריונים בתקנות לאחר שיקבל את הסכמת האוצר לשינוי חקיקה בנושא זה. הביקורת הציעה שתשלומים כאלה יאושרו על ידי ועדה שתוקם לצורך זה, עד לעיגון הסדרי התג"מ בחוק הנכים.

דמי עזרת הזולת. האגף משלם דמי עזרת הזולת לנכים קשים, אשר אינם יכולים לשרת את עצמם. לאחר מות נכה שקיבל "עזרת הזולת", מקבלת אלמנתו, לפי ההוראות, עזרה כזו, במשך שלוש שנים. בעקבות הביקורת הודיע האגף, שישקול לבטל את ההסדר.

### מענק הבראה

התקציב המעודכן לשנת הכספים 1983 כלל הקצבה של 126 מיליון שקלים כדמי הבראה לנכים בדרגות נכות 30% ומעלה. מענק הבראה הוא שנתי בשיעור שלושה עד 21 יום, לפי דרגת הנכות וסוג הנכות; התעריף נקבע לפי מחירי יום הבראה המשולם לעובדי המדינה. מענק הבראה משולם גם לנכים עובדים, בלי להתחשב במענק הבראה שהם מקבלים במקום עבודתם. לנכים קשים במיוחד ניתן מענק נוסף תמורת עוד 14 עד 21 ימי הבראה, עבור מלווה. תשלום המענקים למלווים לא הותנה בהוכחה על שהייה בבית הבראה. לדעת הביקורת יש להתנות את מתן המענק למלווים בהוכחה על שהייה בבית הבראה עם הנכה.

ב-1980 היו זכאים למענקי הבראה רק נכים בעלי 50% נכות ומעלה, ונפגעי לב שנכותם הכוללת הייתה מ-40%; לא שולמו כלל מענקים למלווים. על פי דרישות של ארגון הנכים, הוכרה הזכאות למענק הבראה לאוכלוסיות נכים נוספות ולמלווים והוגדל מספר ימי הבראה. מאחר שכל התשלומים מבוצעים על פי הוראות מינהליות, הציעה הביקורת לבחון מחדש את הקריטריונים למתן מענקי הבראה, על פי מצב הרפואי של הנכים, ולעגן את הנושא בתקנות.

הרופאים המחזויים רשאים לאשר תקופות הבראה נוספות, לנכים הזקוקים להבראה בכתי הבראה מסיבות רפואיות — לאחר ניתוח, אחרי מחלה או עקב ההמרה במצב הבריאות, או כתחליף לאשפוז — לגבי חולי נפש. נכים הזכאים לטיפול בחמי טבריה או בים המלח מקבלים הפניות מהרופאים המחזויים גם לטיפול ולאכסון בבית מלון, לתקופות של 10 עד 30 יום בשנה, ולמלווים — עד 14 יום.

## רכב רפואי

התקציב השנתי של האגף כולל סכומים לרכישה ולאחזקה של רכב רפואי לנכים; בשנת הכספים 1982 נועד לכך סך 598.6 מיליון שקלים; התקציב המעודכן לשנת 1983 היה 2,292.7 מיליון שקלים, והיווה 33% מכלל התקציב לשיקום נכים.

מבחינת הזכאות של נכים לרכב רפואי, גודל הרכב ומועדי ההחלפה נקבעו בהוראות מינהליות של האגף: (1) נכים פגועי רגלים, בדרגות נכות 30% עד 49%, ונכים בעלי נכות כוללת של יותר מ-50% (לא כולל פגועי רגלים), וזכאים לרכוש רכב שנפח מנועו 1,600 סמ"ק, ולהחליפו אחת ל-33 חודש. (2) נכים פגועי רגלים בדרגות נכות 50% עד 99% זכאים לרכוש רכב של 2,000 סמ"ק ולהחליפו אחת ל-33 חודשים. (3) בשביל נכים בעלי 100% נכות רוכש האגף כלי רכב שנפח מנועם 4,200 סמ"ק. רכב כזה מוחלף אחת לחמש שנים.

בסוף 1983 היו זכאים לרכב רפואי יותר מ-4,500 נכים שבטיפול האגף. למעלה מ-3,000 מהם אינם פגועי רגלים ואין להם מוגבלות בניידות עקב פגיעה בגפיים תחתונות. לפי נתוני האגף, מוחלפות כל שנה, בממוצע, 1,500 מכוניות.

בשנים האחרונות קיים האגף דיונים עם הנהלת משרד הביטחון, עם משרד האוצר ועם ארגון נכי צה"ל במגמה לשנות את המדיניות ואת הקריטריונים בדבר אספקת רכב רפואי ותדירות החלפתו. המדובר בשינויים שלא יפגעו בייעוד הרכב לצרכים רפואיים, אך יאפשרו חיסכון כספי ניכר. השינויים שנדונו היו בתחומים הבאים: (1) הקטנת נפת המנוע מ-1,600 ל-1,300 סמ"ק; שינוי זה יחסוך, לפי תחשיבי האגף, 150 מיליון שקלים בשנה, במחירי אמצע 1983. (2) הארכת תקופת השימוש עד להחלפה של הרכב מ-33 חודש ל-48 חודש, תחסוך עוד 735 מיליון שקלים בשנה. (3) צמצום זכויות נכים שאינם פגועי רגלים ובעלי אחוזי נכות נמוכים לרכב רפואי. עד מועד סיום הביקורת לא הוחלט על שינוי המדיניות כאמור.

ההוצאה על רכב לנכים מהווה ב-1983 33% מהתקציב שאושר לכלל הפעולות לשיקום הנכים שבטיפול האגף; השינויים כאמור, אמורים להשיג חיסכון משמעותי בתקציב בלי לפגוע בטיפול הרפואי שניתן לנכים. לדעת הביקורת, יש לזרז קבלת ההחלטות בעניין זה ולאחר שינוי הקריטריונים — לעגן את ההסדרים במסגרת חוק הנכים ותקנות (ראה גם להלן בעניין שיפוי הוצאות).

בתקופת ההמתנה לרכב חדש או לתיקון האורך זמן ממושך, זכאי נכה קשה (משותק או קטוע רגלים) לשכור רכב. ב-1979 רכב היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, על פי בקשת האגף, את הכדאיות הכלכלית של שכירת רכב לעומת הקמת מאגר רכב עבור נכים קשים. האגף יעביר למאגר הרכב רכב, שהחזירו נכים קשים, לאחר חמש שנות שימוש. באמצע 1982, לאחר מבצע של"ג, הוקם המאגר; נהלים מפורטים בדבר תפעולו ואחזקת הרכב הוצאו רק בסוף 1983. ניהול המאגר נמסר ללא מכרז לבעל מגרש פרטי הנותן שירותי גרירה ותיקונים לרכב של המדינה שברשות הנכים. הביקורת העירה, שבתום תקופת ההתקשרות יש לפרסם מכרז בדבר בחירת ספק לניהול המאגר ולמתן השירותים.

## ציוד רפואי

האגף מספק לנכים ציוד רפואי מסוגים שונים: (א) ציוד רפואי מותאם לנכה, כגון תותבות, מכשירי שמיעה, נעליים אורתופדיות; (ב) מיכשור עזר להגברת עצמאותו של הנכה, כגון מכשיר טלויזיה

במעגל סגור, מכשיר להפעלה מרחוק; (ג) ציוד עזר, כגון מכונת כביסה, מזגן אוויר, רשם קול, מקרר חשמלי; (ד) ציוד ספציפי לקבוצות נכים על פי סוג הנכות, כגון ביגוד, כלי מיטה ולבנים למשותקים. לשנת הכספים 1983 יועד להוצאה זו תקציב של 176.5 מיליון שקלים. הוראות מפורטות של האגף מגדירות את זכאות הנכים לציוד, את דרכי הפניית הנכים לספקים, והתחשבנות עם הספקים. ההוראות מורכבות מאד וכוללות מספר רב של פריטים שהנכים זכאים לקבלם בפרקי זמן שונים, על פי אחוז הנכות וסוג הנכות. במקרים רבים מימוש הזכאות ייעשה רק לאחר פניית הנכה. בגלל ריבוי האפשרויות והשוני ביניהן, לא ניתן לרכז את המידע בחוברת מידע לנכה; האגף גם אינו מסוגל להוציא דף מידע מרוכז לנכה, לפי בקשתו, שירכז את כל זכויותיו על פי אחוז נכותו, סוג נכותו ומגבלותיו. לדעת הביקורת יש לבדוק את האפשרות לפשט את ההוראות הקיימות ולמחשב את קובץ ההוראות.

על פי ההוראות, אישר ראש האגף, מזמן לזמן, לפי המלצת הרופא הממונה, ספקים מוכרים, ותעריפים מוסכמים לציוד רפואי. האגף לא נהג לפרסם מכרזים בדבר התקשרות עם ספקים, ובהוראות לא נקבעו הנחיות לקביעת ספקים מוכרים; ההתקשרות געשתה בדרך כלל לאחר משא ומתן שניהל האגף, בעל-פה, עם כמה ספקים או עם ספק יחיד, לקביעת שיעור ההנחה שהנכה יקבל ממחיר המוצר, כפי שניקב במחירון. בתום כל תקופה חידש האגף את ההסכמים, לאחר משא ומתן על המחיר, אך לא ביקש הצעות מספקים חדשים.

במחלקה הרפואית אין מידע על הפריטים שנרכשו. מכל ספק ועל היקפם הכספי. לנכים ניתנה אפשרות לרכוש ציוד גם מספקים אחרים, ולקבל החזר ההוצאה מהאגף, במסגרת המחיר שנקבע עם הספק/הייצורן. לעיתים נרכשו פריטים במחירים יותר נוחים מהמחירים שנקבעו על ידי האגף; הנכה יכול היה לרכוש במחיר שנקבע, מוצר בסטנדרט גבוה יותר, ולקבל מהאגף החזר מלא.

זה שנים רבות קשור האגף עם ספקים של ציוד רפואי (נעליים אורתופדיות, משקפיים אופטיים וכד') ולא ברק במשך הזמן הצעות מחיר ואיכות עבודה של ספקים נוספים. הביקורת הציעה לשקול אפשרות לעריכת מכרזים לאספקת הציוד הרפואי. בעקבות הביקורת הודיע מנהל האגף שיבדוק את הנושא בתיאום עם מינהל ההרכשה והייצור. עוד הודיע, שהוא מטפל, באמצעות מנהל, בפרסום מכרז לאספקת ציוד אופטי. בסוף ינואר 1984 נפתחה שלוחה של גפים בע"מ (שהיא חברה ממשלתית) בירושלים, דבר שיתרום לוויסות המחירים של נעליים אורתופדיות באזור ירושלים.

רשימת הפריטים, שהוגדרו כציוד רפואי, נערכה לפני שנים רבות, וכוללת מקרר חשמלי, הנמצא כיום בכל בית. לדעת הביקורת אין הצדקה להגדיר מקרר כציוד רפואי כאשר קיימים אילוצים תקציביים, המונעים רכישת פריטים יותר קרובים, על פי ההגדרה, לציוד רפואי. מן המסמכים עולה, שבשנת 1983 נדחתה לשנה הבאה המלצה לספק 150 מזגנים לנכים חולי לב וריאות; לגבי כסאות עם הנעה חשמלית להסעה ולעמידה של נכים הוחלט, שיסופקו בקצב של חמש יחידות בשנה בלבד. לדעת הביקורת יש לעדכן מחדש את רשימת הציוד הרפואי הניתן לנכים.

על פי ההוראות על הנכה להחזיר למחסן האגף שביפו ציוד משומש שברשותו, עם קבלת ציוד חדש. האגף מחזיר לנכה את ההוצאות על העברת ציוד משומש ממקום מגוריו (בכל רחבי הארץ) למחסן. הציוד שהוחזק נמכר באמצעות יחידת המכירות של משרד הביטחון. בירור שערכה הביקורת ביחידת המכירות העלה, שהפריטים המשומשים נמכרו במחירים נמוכים מאוד. למשל, בעד תשע מכונות כביסה קיבלה היחידה בסך הכל 3,200 שקלים. לנוכח המחירים הנמוכים שנתקבלו, וההוצאות הכרוכות במכירתם (הובלה למחסן, איחסון, עמלת יחידת המכירות), יש מקום שהאגף ישקול שינוי ההוראה המחייבת החזרת פריטים לאחר תקופות שימוש ויבדוק מחדש את פרקי הזמן שנקבעו להחלפתם.

האגף מספק לנכים קשים, מכשור רפואי וציוד עזר יקר, כגון מכשירי טלוויזיה במעגל סגור, מכשירים להפעלה מרחוק וכיסאות מונעים בחשמל. בהוראות האגף לא נקבע מה ייעשה בציוד כזה לאחר פטירת הנכה, ולא נקבע אחראי לטיפול בנושא; ציוד כזה אינו מוחזר. הביקורת העירה, שחלק גדול מציוד זה ניתן להעביר לשימושם של נכים אחרים או של הורים שכולים הנוזקים לו, במקום ציוד חדש שרוכשים עבורם. בעקבות הביקורת הטיל מנהל האגף על הרופא הממונה לפעול ברוח המלצות הביקורת.

האגף משאיל לנכים ציוד רפואי ממחסניו, על פי המלצת רופא. ההשאלה היא לתקופת זמן מוגדרת, ואם לא המליץ הרופא על המשך השימוש בפריט, על הנכה להחזירו למחסן. בסוף 1983 היו בידי נכים מאות פריטים, שלא הוחזרו בתום תקופת ההשאלה. פניות האגף להחזירם לא נענו.

עד סוף 1983 היו לאגף שלושה מחסנים של ציוד רפואי; בסוף 1983 הוחלט לסגור אחד מהם. לגבי מחסן שני העירה ועדה, שנתמנתה לספור את המלאי, במאי 1983, שהוא אינו מנוצל דיו. הביקורת הציעה לאגף לבדוק את האפשרות לנצל מחסן זה למטרות נוספות.

## תביעות לשיפוי הוצאות

על פי חוק הנכים, חייל משוחרר או נכה אשר זכאי לפיצויים בגין אותה עילה גם לפי חוק אחר, יכול לממש זכויות רק לפי חוק אחד. אם בהר לממש זכויותיו על פי חוק הנכים, זכאית המדינה לפיצוי, בגין התשלומים ששילמה או תשלם לו, מידי האדם או המוסד, שעליו הייתה מוטלת החובה לפצות את הנכה על פי החוק האחר.

כל שנה נוספים לטיפול האגף כ-200 נכים שהיו זכאים לפיצויים גם על פי פקודת הגזיקין; חלקם נכים שנפגעו בתאונות דרכים והיו זכאים לפיצויים גם על פי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה—1975. היחידה בייטוח ותביעות במשרד הביטחון אחראית לתבוע את הגורם האזרחי לשיפוי הוצאות. כדי שתוכל להגיש תביעת שיפוי ולבסס את התביעה, על יחידת ביטוח ותביעות (להלן — היחידה) לאתר את המקרים, שבהם זכאי האגף לשיפוי, ולרכז את סכומי ההוצאות.

1. היחידה אמרה לקבל מידע על החיילים שנפגעו בתאונות ממשרת ישראל ומהאגף. ממסמכי היחידה עולה, שמדי פעם בפעם מתגלים באופן מקרי נכים שנכותם הוכרה על ידי האגף והיו זכאים לפיצוי גם על פי חוק אחר, אך האגף לא דיווח עליהם ליחידה. הביקורת העלתה כי במערכת המחשב של האגף לא נקבע סימול מזהה לקבוצת נכים זו, וסימונים שהונהגו ידנית אינם מספקים. במצב הקיים, אין ליחידה או לאגף אפשרות לוודא, שבעבר נתבע שיפוי בגין כל הנכים שהיו זכאים לפיצוי גם על פי חוק אחר, ההסדרים אינם מבטיחים אפשרות לאתר אוכלוסייה זו בכל המקרים גם בעתיד. בינואר 1984 הודיע מנהל האגף למשרד מבקר המדינה, שהוכנסו שיפורים בשיטת הדיווח הידני, כדי להבטיח זיהוי מקרים כאמור, ובמסגרת מערכת המחשב החדשה, שתופעל במהלך 1984, יוכנס סימול שיבטיח זיהוי כל המקרים.

2. על פי הוראות האגף ינתנו כל ההפניות לנכה כזה לטיפול רפואי ולרכישת ציוד רפואי על גבי טופס מצבוע שונה; במחלקת החשבונות תירשם בכרטיס נפרד, על שם הנכה, כל חשבונות או התחייבות כספית; ריכוז התשלומים יועבר ליחידה לביסוס התביעה. הביקורת העלתה, כי רישום ההוצאות לא מנהל-כאמור. באגף ובאגף הכספים מנהל רישום הוצאות טיפול רפואי על פי שמות הספקים, ואילו מערכת התגמולים וההטבות מנהלת על פי שמות הנכים. לפיכך לא ניתן לבדוד, לאתר ולרכז את סכומי ההוצאות במרבית הסעיפים הרפואיים.

מחסר מידע, אין היחידה תוכנית שיפוי בגין הוצאות שהיו לאגף כעבר והחזויות לעתיד. אי-הגשת תביעות בגין הוצאות אלה גורמת למשרד הביטחון אובדן הכנסה העשויה להסתכם במיליוני שקלים.

3. חברות הביטוח מפרכות להכיר בתביעות שיפוי בגין הטבות המבוססות על ההלכות מינהליות, ובמיוחד הטבות שהאגף נותן בנושא רכב רפואי (ראה לעיל). בסוף 1982 המליצה היחידה לעגן בחוק הנכים את ההטבות המוקנות לנכים על פי הוראות מינהליות של האגף. במהלך 1983 התנהלו במשרד הביטחון דיונים בנושא, אך עד סוף 1983 העניין לא הוסדר.



חוק הנכים מבטא את מחויבות המדינה כלפי נכים שנפגעו בעת שירותם ועקב שירותם, וקובע את העקרונות, המסגרת והכלים למימושה. אגף השיקום מופקד על ביצוע החוק. במרוצת השנים הוכנסו שינויים בחוק, ובעקבות התפתחויות שחלו בשנים האחרונות התנהלו דיונים באגף עם הגורמים הנוגעים בדבר, בדבר הצורך בשינויים נוספים. קיימים עיכובים בתהליך קבלת ההחלטות בדבר צמצום זכויות של נכים בדריגות נכות נמוכות; בדבר הגבלת ההכרה במחלות קונסטרוטיביות ליות כנגרמות עקב השירות; בדבר שינוי כללי ההכרה בפגיונות נפשיות ובדבר שינוי הקריטריונים לאישור רכב רפואי. לדעת הביקורת על המשרד, יחד עם הגורמים האחרים לפעול כדי להחיש קבלת ההחלטות בעניינים אלה.

ליקויים הועלו בתחומים הבאים: התקשירויות האגף עם רופאים פרטיים, עם מכונים רפואיים ועם בתי חולים, למתן טיפול לנכים; הפיקוח על צריכת תרופות וההתחשבות בניזון; ביצוע תשלומים על פי הוראות מינהליות בנושאי רכב רפואי, תגמולים מיוחדים ומענקי הבראה; סדרי התקשרות לרכישת ציוד רפואי; הטיפול כריכוז מודע לצורך תביעות שיפוי; תשלום תגמולים לנכים, בנין אי יכולתם לעבוד, מסיבות רפואיות, כמשך תקופות ממושכות רצופות. ליקויים רבים ניתן היה למנוע על ידי ביקור באמצעות מרחיב. מן הראוי שהאגף ירחיב את השימוש בשירותי מחשב כדי ליעיל פעולתו.

גידול היקף השירותים שנתן האגף מהייב שינויים ועיגון בחוק של ההכנות הניתנות כיום במסגרת הפדרים מינהליים.

## ממצאי מעקב

### הרכבת ציוד

דו"ח שנתי 31, עמ' 654

הביקורת בשנת 1980 על הזמנות שנמסרו לייצור מקומי לאספקת ציוד הרמה, ציוד חילוף וחלפים, הצביעה על פגמים בטיב הייצור ועל פיגורים באספקת המוצרים שסופקו על ידי המפעל. בדבר ממצאי הביקורת והמעקב עליהם ראה להלן.

בינואר 1979 החלה יחידת מבקר מערכת הביטחון (להלן מבקר המערכת), לבדוק את ההתקשרות של המשרד עם המפעל. בינואר 1982 הגיש מבקר המערכת לשר הביטחון דו"ח מעקב ובעקבות ממצאיו המליץ כלהלן:

א. להטיל על היועץ המשפטי של מערכת הביטחון לבדוק את ההסכמים שנעשו עם המפעל; ב. לא למסור כל הזמנה נוספת למפעל; ג. לבדוק בדהיפות אפשרות ייצור מנופים נוספים על ידי ספקים אחרים או באמצעות רכישות בחו"ל; ד. להורות ליועץ המשפטי לבחון אם אין מקום להעמיד לדין גורמים שונים בגין התרשלותם; ה. להורות למנכ"ל משרד הביטחון להנהיג לאלתר דרכי עבודה, שלפיהן יתוקנו משגים מיד עם התגלותם על ידי הביקורת של מבקר המערכת ויימנע ממערכת הביטחון להמשיך בשגרה, שעה שמתחייבים צעדים נמרצים למניעת נזקים.

בפברואר 1982 אישר שר הביטחון את המלצות מבקר המערכת והורה למנכ"ל המשרד לפעול לפיהן. מנכ"ל המשרד הורה ליועץ המשפטי לבדוק אפשרות של הגשת תביעה נגד המפעל בגין נזקים שנגרמו למערכת הביטחון, ואפשרות ייזום הליכים נגד גורמים המעורבים בפרשה באופן אישי.

מנכ"ל משרד הביטחון מינה צוות המורכב מסגן ליועץ המשפטי למערכת הביטחון ונציג יחידת מבקר המערכת (להלן — הצוות) לבדיקת ההתקשרויות של המשרד עם המפעל. באוגוסט 1982 הגיש הצוות דו"ח ביקורת. בפרק ההמלצות שבדו"ח צוין כי ממצאי הבדיקה מחייבים הרחקת המפעל מרשימת הספקים המוכרים של המשרד. עם זאת, מאחר שבדי המפעל מספר רב של הזמנות וכתוצאה ממדיניות מינהל ההרכשה והייצור של המשרד (להלן — מנה"ר) המפעל הוא מונופוליסטי בתחום של מנופים, קשה למשרד להינתק ממנו בלי שתוכן תשתית מתאימה לכך. לכן סבור הצוות שיש לתת למפעל הזדמנות נוספת לשיפור ולא לנקוט בשלב זה צעדים נגדו. כן הומלץ להתקשר עם מפעלים נוספים, ועד שיתאפשר הדבר, להצטייד במנופים מתוצרת חו"ל ולערוך הסכם עם המפעל, שיסדיר את כל ההתקשרויות של המשרד. עמו כדי להבטיח אספקה סדירה ותיקון של הליקויים שנתגלו בצידד שסופק. בספטמבר 1982 נחתם בין המשרד והמפעל הסכם (להלן — ההסכם), הכולל את רוב ההמלצות שפורטו בדו"ח מאוגוסט 1982.