

דרך בדיקת הנושא והפיקוח על החברות שהדירות אמנם יימכרו לזכאים בלבד. לא נמצא תיעוד על היקף הבדיקות שנעשו בחברות.

הביקורת העלתה, כי שלוש דירות שהוצאו למכירה באשדוד נמכרו לזוגות שטרם נישאו ואינם זכאים, וזאת בלא אישור כנדרש.

בתשובתו הודיע המשרד, כי הוא בחר לערוך בדיקות תקופתיות במשרדי החברות המטפלות ברכוש המינהלי, שבמסגרתן נבדק גם נושא המכירה לזכאים, יחד עם הבדיקות האחרות הנדרשות.

לדעת הביקורת, לנושא זה נודעת חשיבות, ועל המשרד לקבוע נהלים לבדיקת עניין זה, היקפה והתיעוד שיש לנהל.

אישור החוזים עם המשתכנים

החוזה שנחתם בין החברות הפועלות מטעם המשרד לבין רוכשי הדירות הינו חוזה אחיד במהותו, דהיינו שתנאיו נקבעו מראש בידי צד אחד כדי שישמשו תנאים לחוזים רבים עם אנשים שונים. כדי להגן על הציבור מפני שימוש לרעה בחוזים אחידים נחקק חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982, המאפשר לבית הדין לחוזים אחידים או לבית משפט אחר לבטל או לשנות תנאים בחוזה האחיד המקפים לקוחות.

הבדיקה העלתה, כי אין המשרד מקפיד שהחברות יגישו את חוזיהם האחידים לאישור מוקדם של בית הדין על פי חוק זה. במועד סיום הביקורת קיבלו רק ארבע חברות את אישור בית הדין. החוזה של שו"פ, המוכרת, כאמור, את מרבית הדירות מן הרכוש המינהלי, טרם קיבל את אישור בית הדין.

לדעת הביקורת, היה על המשרד, שהטיל על החברות למכור מטעמו דירות מהרכוש המינהלי, לדאוג שהחוזים האחידים שרוכשי הדירות חותמים יאושרו בידי בית הדין לחוזים אחידים כדי למנוע שיופיעו בחוזים סעיפים מקפחים שעלולים לגרור את המשרד להתדיינות משפטית.



המשרד הפקיד בידי החברה הממשלתית שיכון ופיתוח לישראל בע"מ וכן בידי כמה חברות בנייה דירות רבות ערך, שהן נכסי מדינה, לשם החזקתן ומכירתן.

ממצאי הביקורת מצביעים, שהמשרד לא הקפיד על ניהול מלאי הדירות, ולא על התנועה במלאי בהתבסס על חוזה המכירה. כתוצאה מכך קיימים פערים ניכרים בין נתוני המלאי במשרד לבין אלו בחברות. המשרד לא הקפיד על קביעת נהלים שינחו את יחידות המשרד המטפלות בהליכים שונים של מכירת הרכוש וקבלת התמורה ממכירתו. נמצאו ליקויים בפעולות ועדת המחירים שהיה מתפקידה לקבוע את מחיר הדירות למכירה ואת עירכונם בפרקי זמן נאותים.

המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים – מסירת עבודות לקבלנים בדרך של משא ומתן

ריכוז ממצאים

המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים במשרד הבינוי והשיכון מוסר כ-50% מעבודותיו במשא ומתן ולא במכרז מצומצם בין כמה קבלנים כנדרש בתכ"מ.

רבות מהעבודות הללו נמסרות במסגרת הסכמים רב – שנתיים או הסדרים אחרים עם חברות וגופי בנייה, ובהם מובטחות להם מכסות עבודה גדולות, בלא צורך להתחרות עליהן במכרז.

במסירת העבודות בדרך האמורה מסתמך המינהל על כמה הקלות בתכ"מ, שלפיהן ניתן למסור עבודות במקרים מיוחדים ומוגדרים במשא ומתן כדי לתרום למהירות הביצוע, לאיכות העבודה, או ליעילותה. אולם מתברר, ששיקולי המינהל במסירת העבודות במשא ומתן לא תמיד תאמו את אלה שבתכ"מ. גם היעדים למענם נקבעו ההקלות בתכ"מ לא תמיד הושגו.

המשרד הרחיב בנהליו את האפשרויות למסור עבודות במשא ומתן מעבר לאלה בתכ"מ, בלא שהסדיר את הסמכויות הנוספות שנטל לעצמו עם הגורמים המתאימים ובראשם משרד האוצר, כמומלץ בעבר על ידי מבקר המדינה.

המינהל לא עשה די הצורך כדי ליהנות ממחירים נוחים בענף הבנייה בשנים האחרונות, משום שהוא הסכים להצמדת מחירי העבודות, שהוא מסר במשא ומתן לאלה של עבודות קודמות מהתקופה, שבה מחירי העבודות היו גבוהים יחסית.

הוועדות המחליטות והמאשרות מסירת העבודות במשא ומתן פועלות שלא על פי נוהל תקין. בישיבותיהן אין משתתפים נציגים ממשרדים אחרים כמומלץ בעבר על ידי מבקר המדינה לגבי אישור מסירת עבודות ציבוריות במשא ומתן. סמכויותיהן ותפקידיהן לא הוגדרו בנוהל, לחבריהן לא הוצאו כתבי מינוי. החלטותיהן אינן מנומקות ואינן מתועדות כהלכה, ודיוניהן נערכים שלא על סמך מידע כתוב ומסודר.

תהליך המשא ומתן עם הקבלנים אינו בהתאם לנוהל תקין בכל הנוגע לרישום פרטי המשא ומתן, המשתתפים בו, תוכן ההצעות שהועלו והנימוקים להעדפת קבלן.



המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים במשרד הבינוי והשיכון מופקד על הקמת יישובים קלאיים וקהילתיים חדשים ועל סיוע ליישובים קיימים דומים בבניית דירות ומוסדות ציבור ובביצוע עבודות תשתית ופיתוח. הקמת היישובים ממומנת במלוואה מתקציב המינהל ומבוצעת על ידי, ואילו להרחבת יישובים ופיתוחם מסייע המינהל באמצעות השתתפות חלקית בהוצאות הבנייה המבוצעת על ידי היישובים עצמם או על ידי הרשויות המקומיות, שבתחומיהן הם ממוקמים. השקעות המינהל בהקמת יישובים והרחבתם בשנת הכספים 1983 היו כ-56 מיליארד שקל ובשנת הכספים 1984 – כ-31 מיליארד שקל, הכל במחירי מארס 1985⁽¹⁾: כ- $\frac{2}{3}$ היו על עבודות תשתית ופיתוח, כרבע היה על בנייה למגורים וכ- $\frac{1}{10}$ הייתה על הקמת מוסדות חינוך ומוסדות ציבור אחרים. חלק הארי מהתקציב – כ- $\frac{2}{3}$ ב-1983 – הושקע בעבודות, שביצע המינהל והיתרה ניתנה כסיוע ליישובים או לרשויות המקומיות.

המינהל מוסר את ביצוע עבודותיו בידי קבלנים, על פי רוב לחברות קבלניות גדולות לבנייה ולעבודות פיתוח, במכרז מצומצם בין כמה קבלנים או במשא ומתן עם קבלן אחד או יותר. בשנות הכספים 1983 – 1984 היה ההיקף הכספי של העבודות שנמסרו במכרז כ-50% מן העבודות, שנעשו מטעם המינהל בשנים אלה. המחצית השנייה נמסרה במשא ומתן.

בחודשים מאי עד אוגוסט 1985 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את סדרי מסירת העבודות במשא ומתן על ידי המינהל בשנים 1981 – 1984⁽²⁾. נבדקו ביחוד תהליך קבלת ההחלטות בדבר העדפת

(1) מעודכן לפי מדד התשומות בבנייה – על בסיס מחירי חודש ספטמבר של כל שנה.

(2) בדבר סדרי מסירת עבודות על ידי המינהל ראה גם בפרק: המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים בדו"חות שנתיים 28, עמ' 270, ו-30, עמ' 949, של מבקר המדינה.

המשא ומתן על פני מכרז, תנאי ההתקשרות ומחירי העבודות. הביקורת נערכה במשרד הראשי של המינהל וביירוים נערכו גם במחוז הנגב.

נהלים

תקנות כספים ומשק (תכ"מ) של החשב הכללי במשרד האוצר, המחייבות את משרדי הממשלה, קובעות, שבדרך כלל ימסרו משרדי ממשלה עבודות בנייה וחשתית במכרז מצומצם (הכרזה מצומצמת) בין כמה קבלנים, להוציא מקרים שתורשה מסירת עבודות במשא ומתן, והם:

- (א) עבודות דחופות, כמו במקרה של סכנת שטפון, מפולת וכד';
- (ב) הצורך בסודיות הביצוע מטעמי בטחון המדינה או שלום הציבור;
- (ג) מומחיות מיוחדת בביצוע העבודה;
- (ד) החשת ביצוע העבודה או ייעולה כסיבה למסירתה לקבלן העוסק בעבודה אחרת בקרבת מקום או באותו אתר.

כן נקבע בתכ"מ שאין לפתוח במשא ומתן על מסירת עבודה אלא באישורו המוקדם של השר או המנהל הכללי של המשרד או של מי שהוסמך על ידיהם לכך, וכי רצוי שמספר הקבלנים, שעומדים לנהל עמם משא ומתן, לא יהיה פחות משלושה.

בנהליו מ-1976, שעודכנו בספטמבר 1983, הרחיב המשרד את האפשרות למסירת עבודות במשא ומתן בלא שניתנה לו סמכות לכך בקבעו:

(א) מנכ"ל המשרד או מי שהוסמך על ידיו רשאי להורות על מסירת עבודות במשא ומתן מכל טעם הנראה לו – מסירת העבודות תאושר על ידי ועדת המכרזים העליונה.

(ב) ועדת המכרזים העליונה של המשרד מוסמכת מהטעמים הנראים לה, למסור עבודות לגופים, ביניהם גופים ממשלתיים, רשויות מקומיות, או תאגידים שהוקמו על פי דין, במחיר ובתנאים שייקבעו במשא ומתן.

במשרד פועלות שתי ועדות מכרזים עליונות: אחת, בראשותו של המנכ"ל, מטפלת במסירת עבודות במכרז העירוני; ואחת המופעלת על ידי המינהל – במכרז הכפרי.

במינהל ההחלטה העקרונית בדבר דרך מסירתה של עבודה – במכרז או במשא ומתן – מתקבלת על ידי גוף פנימי בכיר (להלן – הוועדה המצומצמת), ואילו ועדת המכרזים העליונה מאשרת את ההתקשרות עם הקבלן לאחר תום המשא ומתן עמו.

בשתי הוועדות – הוועדה המצומצמת וועדת המכרזים העליונה – אין מיוצגים משרדים אחרים, כראוי לגבי גופים מחליטים על מסירת עבודות במשא ומתן בהיקף נרחב וכמובלץ על ידי מבקר המדינה בדו"חות שנתיים ולאחרונה – בדו"ח שנתי 31 (עמ' 249).

באותו דו"ח שנתי ובדו"ח שנתי 33, עמ' 931 דנה הביקורת בפעולות ועדת המכרזים העליונה במכרז העירוני. הביקורת קבעה אז, שבהסתמך על ההקלות שבנהליו לעומת הנקבע בתכ"מ, מסר המשרד, באישור ועדת המכרזים העליונה, עבודות בהיקף ניכר בלא להיזקק להליכי מכרז. הביקורת הציעה, שמן הראוי, כי הגורמים הממלכתיים, ובראש וראשונה משרד האוצר, יתייחסו להסדרת הסמכויות במסירת עבודות שלא במכרז. בעקבות הביקורת דאז ביטל המשרד בספטמבר 1983 כמה מאותן הקלות, אולם לא את זו, המאפשרת למנהל הכללי או למי שהוסמך על ידיו, לאשר מסירת עבודה במשא ומתן מכל טעם הנראה להם. ברם, עדיין לא ערכו הגורמים הממלכתיים דיון ממצה, כפי שהציעה בשעתה הביקורת בסוגייה.

הוועדה המצומצמת

— הוועדה המצומצמת מקיימת מזמן לזמן דיון מוקדם בתכניות העבודה של המינהל ומחליטה אלו מהעבודות יימסרו במכרז ואלו במשא ומתן. בוועדה ארבעה עובדים בכירים של המינהל, ובהם ראש

המינהל המשמש יושב ראש. תפקיד הוועדה לא הוגדר במסמך רשמי ולחבריה לא הוצאו כתבי מינוי. על יסוד החלטותיה למסירת עבודות מתבקש המשרד המחוזי המתאים להכין את החומר אם למכרו ואם לקרוא משא ומתן עם קבלנים.

עד תחילת 1985 לא ניהלה הוועדה המצומצמת פרוטוקולים מישיבותיה, כך שאין אפשרות לקבוע, באלו עבודות דנה ומה היו השיקולים להחלטותיה. גם לאחר הנהגת עריכת פרוטוקולים מהישיבות אין בהם פירוט, שלפיו אפשר לעמוד על שיקולי הוועדה לפתוח במשא ומתן.

ועדת המכרזים העליונה

— ועדת המכרזים העליונה מונה חמישה חברים: ראש המינהל – יו"ר, שני עובדים בכירים של המינהל, המבקר הפנימי וחשב המשרד. לחברי הוועדה לא הוצאו כתבי מינוי ולא הוגדרו תפקידי הוועדה. גם אין נוהל, הקובע את סמכויותיה וסדרי עבודתה כדורש.

הוועדה מתכנסת בדרך כלל כמה פעמים בחודש ומאשרת בכל ישיבה מסירת עבודות בלא מכרז. אישור הוועדה מהווה כאמור סיומו של תהליך מינהלי שתחילתו באישור עקרוני של הוועדה המצומצמת. על פי האישור של הוועדה המצומצמת, מגיש המחוז למשרד הראשי של המינהל את הנתונים הטכניים המפורטים של העבודה ואת ההמלצה על הקבלן המתאים לביצועה בעקבות המשא ומתן שנוהל. פרטי העבודה נבדקים על ידי הגורם ההנדסי המתאים במינהל, המכין על פיהם את סיוטת החוזה, המועברת לאישור ועדת המכרזים העליונה.

— ועדת המכרזים העליונה מאשרת מסירת עבודה במשא ומתן לקבלן, בלא שמצוי בידה תיעוד על שיקולי הוועדה המצומצמת לוותר על מכרז ועל פרטי המשא ומתן עם הקבלן. בדרך כלל מעביר מחוז לוועדת המכרזים העליונה את החומר המתייחס לעבודה בלא התיעוד על פרטי משא ומתן מוקדם או על הצעות מחיר, שהגישו קבלנים למחוז. לעתים אמנם מציין מחוז, שהוא ניהל משא ומתן, אולם בהעדר תיעוד אין לדעת, עם כמה קבלנים, כיצד נוהל המשא ומתן – בעל פה, בכתב, בטלפון – ומה היה תכנון. אשר למחיר עבודה, מקובל, שבניהול משא ומתן מתבסס מחוז על מחירי עבודות קודמות של קבלן בתוספת הפרשי הצמדה, אולם לוועדת המכרזים העליונה אין מוגשים פרטים על אותן עבודות, למען תוכל לבדוק את אופן קביעת המחיר. מכאן שוועדת המכרזים העליונה, בקבלה החלטתה למסירת עבודות במשא ומתן, אין לה אפשרות לעמוד על תהליך ניהול המשא ומתן לשלבי ופרטיו.

נימוקים למסירת עבודות במשא ומתן

בהחלטותיה של ועדת המכרזים העליונה לאישור מסירת עבודות בדרך של משא ומתן הובאו הנימוקים הבאים:

- (א) נוכחות הקבלן במקום;
- (ב) המשכיות העבודה;
- (ג) דחיפות הביצוע;
- (ד) עבודות ספציפיות, הדורשות מומחיות מיוחדת;
- (ה) אחדות העבודה.

שני הנימוקים הראשונים שכיחים יחסית. יתר הנימוקים מובאים לעתים יותר רחוקות. הנימוק האחרון – אחדות העבודה – אינו נמנה עם הסיבות, המצדיקות על פי התכ"מ מסירת עבודה במשא ומתן, ואף אינו נזכר בנוהל הפנימי של המשרד.

— הנימוק של נוכחות הקבלן בקרבת מקום לאתר הבנייה, שהוא השכיח ביותר בפרוטוקולים של ועדת המכרזים העליונה, ניתן במקרה, שקבלן עוסק בבנייה באזור סמוך לאתר, שבו מיועדת

להתבצע העבודה. להלכה יש בכך יתרון מבחינת משך הביצוע בשל האפשרות לקיצור תקופת התארגנות הקבלן בשטח והחסכון בהוצאות. למעשה, מתברר מהבדיקה, שמחירי העבודות, שנמסרו ללא מכרז בנימוק זה לא היו שונים מעבודות אחרות, שנמסרו ללא מכרז ושלא מנימוק זה; גם משך ביצוען לא היה קצר מן המקובל. להלן דוגמאות:

1. עם חברה נחתמו בשנים 1981 - 1983 עשרה חוזים לבניית דירות ומוסדות ציבור ביישובים ברמת הגולן במחירים, שהתבססו על חוזה קודם עם אותה החברה בתוספת הפרשי הצמדה; משך הביצוע היה כמקובל.

2. באישור ועדת המכרזים העליונה ממאי 1984 נמסר ביצוע עבודות תאורה בקיבוץ למחלקת הבנייה של התנועה, שעמה נמנה הקיבוץ. מחירי העבודות היו מבוססים על חוזה משנת 1983 עם חברה קבלנית אחרת, ללא קבלת הנחה. משך הביצוע לא היה קצר מהמקובל בעבודות באותו היקף.

3. בקיבוץ אחר בוצעו עבודות תשתית ופיתוח על ידי חברה קבלנית לפי מחירי חוזה קודם עם אותה חברה ובלא הנחה.

מהנימוק של אחידות העבודה, שצוין בפרוטוקולים של ועדת המכרזים העליונה, לגבי מסירת מספר עבודות במשא ומתן, משתמע, כי רצוי שכל הבתים ביישוב יהיו מטיפוס זהה כדי להקנות לו צביון אחיד. נימוק זה אינו נזכר כאמור כתכ"מ ואף לא בנהלי המשרד.

השימוש בנימוק של דחיפות אינו שכיח בשנים האחרונות. בדיקת מהלך ביצוען של כמה עבודות שנמסרו מנימוק זה העלתה, כי הוויתור על מכרז וקביעת תקופה קצרה יחסית לביצוע העבודות בחוזה לא הביאו למעשה להקדמה משמעותית במועד סיומן. משמע שהימנעות ממכרז לא הניבה את התוצאות המצופות. לדוגמה פרק הזמן שנקבע בחוזה מסוים לביצוע עבודה במשא ומתן היה 6 חודשים, והיא הושלמה לאחר 16 חודש.

— היו גם כמה עבודות, שנמסרו במשא ומתן ללא כל הנמקה. לדוגמה, בהחלטת הוועדה להקמת מערכת גידור בטחונות במושב נאמר: "ממליצים למסור את הקמת מערכת הבטחון - גידור - לוועד המושב", בלא הסבר.

מחיר הבנייה

1. — מחירה של עבודה הנמסרת שלא באמצעות מכרז נקבע באחת משתי שיטות: על בסיס חוזה קודם ובהצמדה מלאה למדד התשומות בבנייה או למדד עבודות עפר או סלילה, על פי העניין, או בהסתמך על המחירון של האגף לתכנון והנדסה שבמשרד לגבי עבודות בנייה⁽³⁾. נמצא שחוזים קודמים, ששימשו בסיס למסירת עבודות במשא ומתן, התייחסו לעבודות קודמות שאף הן לא תמיד נמסרו במכרז, כך שאין ודאות שהמחירים שניקבו באותם חוזים אכן היו הנוחים ביותר שניתן היה להשיג. הליך כזה גם אינו מתיישב עם נהלי המשרד. להלן דוגמאות:

(א) עבודה של בניית בתי מגורים, מוסדות ציבור ומקלט בקיבוץ נמסרה באישור הוועדה במאי 1984 בהתבסס על תנאי חוזה מ-1982, שהתייחס לעבודה שנמסרה אף היא במשא ומתן.

(ב) חוזה לביצוע עבודות פיתוח נחתם בינואר 1983 באישור הוועדה בהתבסס על תנאי עבודה מינואר 1982, שנמסרה במשא ומתן.

2. עיגון מחירה של עבודה במחיר של עבודה אחרת, ואפילו נמסרה במכרז, אין בו כדי להבטיח השגת התנאים הטובים ביותר למינהל, שכן תנאי השוק המשתנים מחייבים, שפכירות מחיר תיכרך גם לאור המצב השורר בענף הבנייה וכשוק מחירי הדיור בעת קבלת ההחלטה על מסירת עבודה חדשה. הצמדת מחיר ישן למדד, המשקף תשומות,

(3) בדבר המחירון ראה גם כפרק: בנייה למגורים באמצעות חברות, שבד"ח שנתי 35 עמ' 146.

מעניקה לקבלן באופן אוטומטי את מלוא הפיצוי על התנודות במדד במחירה ואינה מתחשבת כגורמים אחרים, הפועלים במשק והעשויים להביא לשינויים במחיר הבנייה לאו דווקא בהתאמה לשינויים במדד התשומות, אלא לטובת מזמין העבודה. מצב כזה קיים בארץ בשנים האחרונות, שבהן ירדו מחירי הדיור בהשוואה לעלות התשומות. ביסוס מחיר חוזה על זה של חוזה אחר הוא בעייתי גם משום העדר חפיפה מלאה בין שני החוזים, ותמיד עוד נותר מרווח למשא ומתן, בהעדר תחרות בין קבלנים על עבודות, שמוסר המינהל במשא ומתן. אין ודאות, שאכן השיג בכך המינהל את התנאים המיטביים.

המחירון, שעליו מתבסס לעתים קרובות מחירה של עבודה, גם הוא אינו מיטיב לשקף את השינויים במחירי שוק הבנייה והדיור, מאחר שהמשרד, שהוציא את המחירון ומערכנו מדי פעם בפעם, ממעט בשנים האחרונות למסור עבודות כמכרו. כתוצאה מכך, אין בידי הכלים למעקב שוטף אחר המחירים בשוק הבנייה. דוגמאות לפער בין המחירון למחירי השוק ניתן לראות בעבודות, שמסר המינהל בין כמכרו ובין בלא מכרו בשנים 1983 - 1985 כמחירים שנפלו ב-10% עד 16% מאלה הנקובים במחירון. נכונותן של חברות לבצע עבודות כמחירים כאלה יש בה כדי לגרוע מערכו של המחירון לביסוס מחירים על פיו.

הפיגורים הניכרים במועדי השלמת העבודות בשנים, שבהן חלו התייקרויות ניכרות כמעט מדי חודש בחודשו, מצביעים על כך, כי החוזים הבטיחו לקבלנים מחירים גבוהים, שאיפשרו להם לעמוד גם בהתייקרויות שבתקופת הפיגור. דבר זה ראוי לציון שכן כמקובל, המינהל אינו נוהג לפצות קבלן על התייקרויות בתקופה החורגת מהנקבע בחוזה, פרט למקרים מעטים יחסית, שהייתה סיבה מוצדקת לפיגור.

3. העדר צמידות מספקת של המחיר לתנאים השוררים בשוק הבנייה מאפיינת גם את ההסכמים שבין המינהל לבין כמה גופים, שעמם הוא חתם על חוזים ארוכי טווח, המבטיחים להם מכסות עבודה שנתיות. דוגמא בולטת להסדר כזה היא ההסכם עם הקרן הקיימת לישראל, המבצעת בעבור המינהל עבודות פריצת דרכים ותשתית בהיקף ניכר. לאחרונה בוכרון דברים ממאי 1984, הובטחו לגוף זה פרויקטים בהיקף כספי שנתי של 500 מיליון שקל במחיר אותו חודש, כאשר מחיר כל העבודה, ייקבע במשא ומתן בין שני הגורמים על בסיס המחירון. ההיקף הכספי של העבודות שנמסרו לביצוע, לא הגיע לסכום זה בשל צמצום בתקציב המינהל לאותה שנה. למינהל גם הסכם רב שנתי עם חברה פרטית, הפועלת ביהודה, לביצוע עבודות תשתית ופיתוח במחירי המחירון.

הסכם נוסף, שחודש לאחרונה בינואר 1984, בין המינהל לבין חברה לבנייה טרומית, מתייחס להקמת בתים יחידים בישובים ברחבי הארץ לפתרון בעיות דיור מיוחדות. ההסכם נחתם באישור ועדת המכרזים העליונה במחיר העולה על המקובל בשל ההיקף המצומצם והפיזור הרב של העבודות. בשנת 1983 הוקמו במסגרת זו 15 בתים. עוד שלושה בתים נבנו על ידי חברה אחרת, לפי סעיף בהסכם, עם החברה האמורה, אשר לפיו ניתן למינהל למסור עבודות הקמת בתים גם לחברות אחרות. העובדה, שחברה אחרת היתה מעוניינת לקבל עבודות כאלה באותם תנאים מעוררת את השאלה, מדוע לא נערכה מלכתחילה התחרות על מסירת אותן עבודות.

4. לחברת הבת הממשלתית מקורות, בינוי ופיתוח בע"מ, מסר המינהל עבודות בהיקף כספי ניכר בלא מכרו בצד עבודות שנמסרו לה כמכרו. בולטות במיוחד ההתקשרויות עם חברה זו בשנים 1981 - 1983, אשר הקיפו 22 פרויקטים בסכום כולל של כ-9 מיליארד שקל במחירי מארס 1985, מהם 10 פרויקטים בסך 3.1 מיליארד שקל בלא מכרו. עשרת הפרוייקטים כללו הקמת 200 דירות ומוסדות ציבור ברמת הגולן על פי תכנית העבודה של המינהל לשנת 1980, שהמימון לביצועה אושר לקראת סוף אותה שנת כספים. כמה מהעבודות נמסרו בנימוק של דחיפות והעדר נכונות מצד חברות אחרות לבצען בתנאים שהציע המינהל, ויתרן כעבודות המשך. עניין הדחיפות נבע מהרצון להספיק עוד, כדי לנצל את התקציב, שאושר באיחור. אשר למשא ומתן עם חברות אחרות, צוין בפרוטוקול הוועדה, שהמחוז פנה לשלוש חברות קבלניות; אולם לא הומצא תיעוד, שישקף את פרטי המשא ומתן עם גורמים אלה ואת הצעותיהם.



המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים נושא באחריות לבניית יישובים כפריים חדשים ולהרחבתם ולפיתוחם של יישובים קיימים. במשך שנות קיומו זכה המינהל להערכה על פעלו בזכות הצלחתו להתמודד עם משימות לא שיגרתיות, שאותן השכיל למלא בתנאים קשים וכלוח זמנים סביר.

בביצוע מטלותיו פועל המינהל לעיתים שלא על פי הנוהל הרגיל למסירת עבודות לקבלנים, בהסתמכו על הקלות מסוימות בעניין זה, שנקבעו בתקנות כספים ומשק הממשלתיות. הקלות אלה מאפשרות כמקרים מיוחדים, כאישור הדרג הבכיר ביותר במשרד, למסור עבודות בנייה בדרך של משא ומתן במקום מכרז כנדרש לגבי כלל העבודות שמוסר משרד ממשלתי.

הממצאים מצביעים, שבהסתמכו על ההקלות האמורות ועל הקלות נוספות, שקבע המשרד בנהלים פנימיים, בלא פמכות, הירבה המינהל למסור עבודות כמשא ומתן, גם כאשר לא הייתה לכך הצדקה מספקת. חלק מההתקשרויות כמשא ומתן היו עם חברות וגופים ציבוריים, שלהם הבטיח המינהל עבודות כפי ניכר על פי הסכמים תקופתיים שחתם עמם, או בדרך אחרת, בשחררו אותם מן הצורך להתחרות על קבלת העבודות בגורמי הבנייה האחרים. המחירים שבחוזי העבודות, שנמסרו כמשא ומתן, התבססו על מחירי עבודות קודמות בתוספת הפרשי הצמדה או על מחירון, לאו דוקא מעודכן, של המשרד, שגם הוא צמוד במלואו למדד. הסדר זה הבטיח למבצעים פיצוי מלא על ההתייקרויות, לפי מחירים מתקופת השפע, גם בתקופה של מיתון כענף הבנייה, כאשר קבלנים נכונים לבצע עבודות במחירים יותר זולים. מחיריהן של מקצת מהעבודות, שנמסרו כמשא ומתן, עוגנו בחוזים קודמים שנחתמו גם הם בעקבות משא ומתן, דבר הנוגד את הנוהל התקין, המחייב, כי מחיר של עבודה הנמסרת כמשא ומתן, יתבסס על מחיר שהושג במכרז.

ועדת המכרזים העליונה והוועדה המצומצמת של המינהל, המופקדות על מסירת עבודות כמשא ומתן, פועלות שלא על פי נוהל תקין. החלטותיהן אינן מסתמכות על תיעוד נאות בדבר התנאים והנסיבות, שיש בהם כדי להצדיק מסירת עבודות כמשא ומתן. תפקידיהן, סמכויותיהן וסדרי עבודתן של הוועדות האלה לא הוגדרו בנוהל ולחבריהן לא הוצאו כתבי מינוי.

במהלך הביקורת הוציאה הנהלת המינהל הנחיות בדבר הצורך להקפיד על מסירת העבודות במכרז, להוציא מקרים חריגים העונים על התנאים למסירת עבודות כמשא ומתן כמפורט בתקנות לכספים ומשק הממשלתיות (תכ"מ). עוד התייחסו ההנחיות לתהליך בחירת הקבלנים, לדרך ניהול המשא ומתן ולרישום פרטיו - נושאים שגם בהם העלתה הביקורת ליקויים.

כתשובתו למשרד מבקר המדינה מאמצע נובמבר 1985 הודיע המינהל, כי החל בהכנת נהלים למסירת עבודות כמשא ומתן.

עם החשיבות הנודעת לצער זה של המינהל עוד דרוש, לדעת הביקורת, שיבחן את גישתו העקרונית למסירת עבודות. המגמה צריכה להיות להעדיף ככל האפשר את שיטת המכרז כנקבע בתכ"מ. שיטה זו היא הטובה, כאשר היא נותנת הזדמנות שווה לקבלנים להתמודד על קבלת העבודות, מגבירה את התחרות בין הקבלנים כאשר למחיר ולטיב הביצוע ועל כן מבטיחה למוזמן העבודה את מיטב התנאים.

המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים - הסיוע לבנייה בקיבוצים

ריכוז ממצאים

המינהל מעניק לקיבוצים הלוואות לבניית דירות לקליטת חברים מן העיר, אשר רבים מהם כבר נהנו בעבר מסיוע מהמשרד לרכישת דירה בעיר. משפחות אחרות, שלשם קליטתן העניק המינהל סיוע לקיבוצים, גם הן אינן זכאיות עוד לעזרה ממשלתית בתחום הדיור מהיותן בעלות דירה ביישוב העירוני, שממנו עקרו לקיבוץ.

המינהל לא הנהיג אמצעי בקרה מתאימים, שיבטיחו לו את קבלת מלוא המידע על מימוש דירותיהם של אותם החברים על ידי הקיבוץ בגמר הליכי קליטתם.

המינהל העלה לקיבוצים רבים את דרגת הסיוע בלא לעקוב אחר שינויים במצבם כדי לעמוד על המשך זכאותם ליהנות מהטבות חריגות אלה לאורך זמן.

ביחידה לטיפול בקיבוצים עדיין נהוגות שיטות עבודה דינאמיות המצריכות השקעת זמן ניכר של כמה עובדים לביצוע משימות, שניתן לבצען במחשב.



המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים במשרד הבינוי והשיכון מסייע לקיבוצים בבנייה למגורים ובהקמת מבנים למוסדות ציבור, ובכלל זה מוסדות חינוך, חדרי אוכל ומבנים אחרים. הסיוע ניתן רובו ככולו בהלוואות בסכומים שיש בהם כדי לכסות חלק מעלויות הבנייה, ואילו יתרת ההוצאות חלה על הקיבוצים. בשנת הכספים 1984 השתתף המינהל בהוצאות הבנייה בקיבוצים בסכום של 11.4 מיליארד שקל, במחירים שוטפים.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יולי - אוקטובר 1985 לסירוגין את ההסדרים למתן הסיוע לבנייה לקיבוצים, ובייחוד את הקריטריונים לקביעת שיעור הסיוע ותנאיו ואת סדרי אישור ההלוואות. הבדיקה נערכה באגף האכלוס והפרוגרמות וביחידת הקיבוצים במינהל, אשר מטפלת במישרין ושלא באמצעות המחוזות בכל שלבי הסיוע לרובם הגדול של הקיבוצים.

כללי הסיוע

עד שנת 1978 היה שוני ניכר בין כללי הסיוע בבנייה הכפרית לצרכי שיכון לבין אלה במגזר העירוני. היו גם הבדלים בין ההסדרים לגבי הקיבוצים לעומת אלה שלגבי יישובים כפריים אחרים. במגזר העירוני ובחלק מהיישובים שבמגזר הכפרי הזכאות לסיוע ושיעורו נקבעו על פי מצבו של הפרט או המשפחה, ואילו בקיבוצים ההסדרים היו יותר כלליים והתייחסו למכלול צורכי הבנייה והפיתוח של הקיבוץ, תוך התחשבות במצבו הכללי גם בתחומים אחרים.

לצורך קביעת הזכאות לקבלת סיוע בבנייה סיווג המינהל עוד לפני שנים את הקיבוצים לשתי קבוצות ראשיות: קיבוצים ותיקים וקיבוצים צעירים. כקיבוץ ותיק הוגדר משק, שנוסד לפני שנת 1967, וכקיבוץ צעיר - משק שנוסד לאחר מכן. הקיבוצים הוותיקים מונים כ-230 מכלל 280 הקיבוצים שבארץ. סווג זה עדיין בתוקף.

מבקר המדינה התייחס להסדרים אלה כמה פעמים ולאחרונה, בדו"ח השנתי 28 משנת 1978, עמ' 270, ובו חיווה דעתו, שנוכח המגבלות התקציביות של המדינה דרוש היה, שייקבעו קריטריונים יותר ברורים לזכאות בגין הבנייה ביישובים, תוך התחשבות במצבם הכלכלי והחברתי של היישובים.

והמתיישבים ותוך קביעת יחס סביר בין היקף הסיוע לקיבוץ לבין הנעשה לגבי האוכלוסיה העירונית. יש גם למנוע, שיישובים, שהתבססו זה כבר מבחינה כלכלית, יוסיפו ליהנות מתנאי מימון נוחים במיוחד בדומה לאלה, שניתנו ליישובים חדשים, שנוסדו אך לפני שנים אחדות.

במשך שנת 1978 התקיימו דיונים בין המינהל לבין נציגי הקיבוצים, בהשתתפות אנשי משרד האוצר, במטרה להגיע ליתר התאמה בין עקרונות שיטת הסיוע כדיור לקיבוצים לבין אלה שבמגזר העירוני. בעקבות דיונים אלה הונהגה ב-1979 שיטה חדשה במתן סיוע כדיור לקיבוצים הותיקים, הקרויה שיטת הזכאות. שיטת הזכאות קובעת, שקיבוץ ותיק יהיה זכאי להלוואה לבנייה אך ורק למטרת הגדלת אוכלוסייתו. סכום ההלוואה לקליטה יהיה דומה לזה הניתן למשפחה בתכנית הסיוע לזוגות צעירים במגזר העירוני. מספר ההלוואות לקיבוץ יהיה כמספר החברים שיתווספו אליו, מן הקיבוץ ומחוצה לו, לאחר הפחתת הנגרעים ממנו. בקיבוצים הצעירים הוסיפו להתקיים, עד שנת 1983, הסדרי סיוע, שהבטיחו סכסוד גדול בהרבה מזה שלפי שיטת הזכאות. ב-1984 שינה המינהל את תנאי הסיוע גם לקיבוצים הצעירים, ובכך הוקטן משמעותית היקף הסכסוד לבנייה באותם קיבוצים והושגה התאמה רבה בין הסיוע בקיבוצים אלה לבין זה בקיבוצים הוותיקים.

הסיוע לקליטת חברים מן העיר

תוספת אוכלוסייה לקיבוצים מקורה בעיקר בהצטרפות בני קיבוצים כחברים. עם זאת חלק מן הגידול באוכלוסיה יש לזקוף גם לקליטת משפחות מיישובים עירוניים. עם ציבור זה נמנים בדרך כלל זוגות צעירים ומשפחות צעירות אך לא נפקד מקומם גם של אנשים מבוגרים ואף הורים קשישים של חברי קיבוצים. רבות ממשפחות אלה הן בעלות דירות במקומות מגוריהן קודם לבואן לקיבוץ. עם המעבר לקיבוץ יש מהן המשכירות את דירותיהן; ואחרות, משאירות אותן לשימושן עד לקליטתם הסופית בקיבוץ כעבור כמה שנים, ואז הן מעבירות את דירותיהן לבעלות הקיבוץ. ברם, בקשר לרכישת אותן דירות קיבלו זוגות צעירים ומשפחות צעירות שנקלטו בקיבוץ בזמנם הלוואות ממשרד הבינוי והשיכון במסגרת תכנית הסיוע לזוגות צעירים או תכנית סיוע אחרת שמפעיל המשרד.

מנתונים בדבר בעלות על דירה ובדבר קבלת סיוע לשיכון, שהופקו מהמחשב של משרד הבינוי והשיכון, על פי בקשת משרד מבקר המדינה, עולה, שמספר הנקלטים בקיבוץ שברשותם דירה ואלו, שקיבלו סיוע לשיכון בעת שהם רכשו את הדירות בעיר, הוא ניכר; ממדגם מקרי של 53 משפחות, שעברו להתגורר בקיבוצים שונים בשנים 1981 - 1984 מתברר, כי ל-33 משפחות היו דירות (62%) וכמחציתן (16) הסתייעו בזמנו בהלוואות מהמשרד לרכישת הדירות. הכללים בתכניות השונות של המשרד שוללים מתן סיוע למי שבבעלותו דירה או אף חלק מדירה - להוציא משתכנים, העוברים ליישוב פיתוח, או כאלה, המתגוררים בתנאי צפיפות או כדיור פגום והזכאים לתוספת שטח למגורים, לשיפוץ או להחלפת דיור, על פי הגדרות של המשרד.

— לפי זה ההלוואות, שמעניק המינהל לקליטת משפחות לא מעטות בקיבוצים, יש בהן משום מתן סיוע מטעם המדינה לקיבוץ לקליטת חברים, שכבר קיבלו בעבר הלוואות לדיור מהמשרד, או לכאלה, שאינם זכאים, מהיותם בעלי דיור, להלוואות לשיכון. למינהל אין נתונים על מספר הנקלטים בקיבוץ שכבעלותם דירה ועל אלה שקיבלו בעבר הלוואות מהמשרד, זולת הנתונים שהובאו לידיעתו על ידי הביקורת.

בתשובתו לממצאי הביקורת מסר המינהל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1985, שהוא מעניק את הסיוע לקיבוצים בלא להתייחס לזכאות האישית של הנקלטים, כדי לעודד הצטרפות לקיבוצים ולהקנות להם תנאים הדומים לאלה הניתנים למתיישבים באזורי הפיתוח.

בלא לחלוק על עמדתו היסודית של המינהל בדבר הצורך בעידוד ההתיישבות ראוי, לדעת הביקורת, שהמינהל יקבע כללים לסיוע לקיבוצים לקליטת חברים מן העיר תוך הבחנה בין קיבוצים באזורי פיתוח לאלה שבמקומות אחרים בארץ. ראוי גם שיהיו בידי המינהל המידע ואמצעי הבקרה למקרה שהקיבוץ יממש את דירותיהם של אותם החברים עם היקלטותם הסופית במשק, שכן במקרה כזה הקיבוץ נהנה מסיוע המינהל ומימוש נכס החבר הנקלט כאחד.

דירוג הקיבוצים ושינויים בו

1. שיעור הסיוע, שזכאי לו קיבוץ ותנאיו הם בהתאם לדירוגו בטבלת הזכאות, שנקבעה עם הנהגת שיטת הזכאות. בטבלה זו מסווגים הקיבוצים בהתאם לדרגת הסיוע, שאושרה לכל אחד. ההלוואה הממוצעת לקיבוץ ותיק היא כ-30% מהעלות המחושבת לבניית דירה ממוצעת בשטח של 85 מ² בקיבוץ. ההלוואה לקיבוץ צעיר היא בשיעור יותר גדול והיא עשויה להגיע לכדי מלוא עלות בניית הדירה. הקיבוץ רשאי לנצל את הסיוע להקמה או להרחבה של כל מבנה, המהווה חלק מצורכי הדיור של חבר ומשפחתו, על פי צורת החיים הקיבוצית: בית לינה לילדים, פעוטון, חדר אוכל, מקלט ומחסן בגדים.

— הקריטריונים, שלפיהם דורגו הקיבוצים בטבלת הזכאות אינם כרוכים דיים. גם ההפרדה בין קיבוצים צעירים לקיבוצים ותיקים אינה מסתמכת על קריטריונים ענייניים. הקריטריון הברור היחיד הוא שנת הייסוד, אך זה כשלעצמו אינו יכול לשמש מבחן בלעדי לזכאות קיבוץ לסיוע, שכן מאז סוף שנות ה-60 עבר כל אחד מן הקיבוצים הצעירים מסלול התפתחות משלו ורבים מהם הגיעו להישגים, שאינם נופלים מאלה של קיבוצים ותיקים. המינהל נוכח בזה עוד עוד לפני שנים, עת העביר ארבעה מהקיבוצים הצעירים למעמד של קיבוצים ותיקים. ברם, בהעדר אמות מידה ברורות לחלוקת הקיבוצים בין שתי קבוצות ראשיות אלה, אין לדעת אם לא היה מקום להעברת קיבוצים נוספים למעמד של ותיקים ולצמצם בכך את היקף ההטבות הנלוות אליו.

2. המינהל שינה כמה פעמים בעצה אחת עם נציגי הקיבוצים ועם משרד האוצר את דירוגם של הקיבוצים הוותיקים בטבלת הזכאות. במרבית המקרים התבטא השינוי בהגדלת דרגת הזכאות של קיבוץ – משמע, הגדלת הסיוע. לדוגמא ב-1981 וב-1983 שינה המינהל את סיווגם של 66 מ-230 הקיבוצים הוותיקים; ל-50 הועלתה דרגת הזכאות, ול-16 היא הורדה. לקיבוצים אחרים אישר המינהל סיוע חריג בכך, שהעניק להם הלוואות נוספות על המגיע להם על פי הגידול באוכלוסייה, בניגוד לעקרון היסודי של שיטת הזכאות, המכתיב מתן סיוע בהתאם לגידול בפועל במספר החברים.

— הגדלת דרגת הזכאות של קיבוצים או אישור סיוע חריג להם נועדו להקל על אלה מכיניהם המתקשים לפתור את בעיות השיכון בעזרת הסיוע שהם זכאים לו לפי טבלת הזכאות. המינהל אינו מקיים נוהל למעקב שיטתי אחר מצבם של הקיבוצים, שהועלתה דרגת זכאותם, כדי לעמוד על מידת ההצדקה שבהמשך מתן ההקלות המיוחדות להם.

סדרי אישור הבקשות

קיבוץ, המבקש לקבל סיוע לבנייה, נדרש להגיש בקשה מנומקת ומפורטת על אוכלוסייתו, המועמדים לקליטה בקיבוץ, רשימת המבנים במשק, יעודם וניצולם. הבקשה טעונה אישור התנועה שאליה משתייך הקיבוץ. במרבית הבקשות מטפלת יחידת הקיבוצים במינהל, המופקדת על הטיפול בקיבוצים הוותיקים. היחידה בודקת את הבקשה על נתונייה ואת המסמכים המצורפים אליה וקובעת את זכותו של הקיבוץ לסיוע ואת מספר "הזכאויות", דהיינו מספר ההלוואות להן הוא זכאי, על פי תוספת האוכלוסייה. לאחר מכן נערך חישוב לבדיקת מידת ההתאמה שבין השטח שלפי תכנית הבנייה של הקיבוץ לבין השטח המאושר לפי שיטת הזכאות, כדי למנוע מתן סיוע חריג. ניתן אפוא לחלק את תהליך הטיפול בבקשה לשני שלבים עיקריים: השלב העקרוני, שבו נבדקת עצם הזכאות של הקיבוץ לסיוע בהתבסס על נתוני האוכלוסייה ופתרונות הדיור העומדים לרשותו; ושלב הטיפול הטכני של חישוב גדל ההלוואה בהתאמה לשטח הבנייה ובהתבסס על דירוגו של הקיבוץ בטבלת הזכאות.

הטיפול בשלב העקרוני כרוך בבדיקת נתונים, השוואתם אל רישומי היחידה, ניתוח אפשרויות האכלוס של הקיבוץ בעזרת מצאי הדירות שברשותו וקביעת הפער בין האפשרויות לצרכים. בדיקות והשוואות אלה דורשות התמצאות, ידע ושיקול דעת, כירורים וסיוורים בקיבוצים כדי לעמוד על המצב לאשורו. לעומת זאת, החלק הטכני כרוך בפעולות חישוב בלבד לשם קביעת היחס בין השטח המאושר לפי שיטת הזכאות לבין שטח הבנייה בפועל.

ביחידת הקיבוצים במינהל נעשים חישובים אלה בשיטות ידניות על ידי כמה עובדים, המשקיעים בכך זמן רב. שיטת עבודה מעין זו אינה מקובלת זה שנים במשרד, ובכלל זה ביחידות המינהל, שכן עוד בתחילת שנות ה-70 הוסב למחשב בהדרגה הטיפול בבדיקת זכאות והחישובים הכרוכים בקביעת היקף הסיוע. מאותו זמן הועבר כמעט כל הטיפול באישור זכאות במסגרת תכניות הסיוע השונות של המשרד במגזר העירוני וגם בחלק גדול של המגזר הכפרי כאחד אל המחשב ולידי הבנקים, המבצעים את ההלוואות. תהליך זה הביא לשיפור השירות לציבור ולהקלה של העומס מעל המשרד, שנגרם מחמת הטיפול במבקשי סיוע לקבוצותיהם. מן הראוי שהמינהל יפעל לניצול המחשב לאישור הזכאות לקיבוצים, ובכך יוכל לשפר את הליכי הטיפול ואף לחסוך בכוח אדם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המינהל בסוף דצמבר 1985, שבהתחשב בנסיון שנצבר ביישום תכנית הסיוע לקיבוצים ולאור הערות הביקורת הוא הקים ועדה משותפת למינהל, למשרד האוצר ולברית התנועה הקיבוצית לבחינת נושא הסיוע לקיבוצים. הוועדה נתבקשה לבדוק את נושא סיווג הקיבוצים, קביעת הזכאות לסיוע והדרכים לשיפור ולייעול שיטות העבודה ביחידה המטפלת בקיבוצים.



עקרונות הסיוע לקיבוצים בתחום השיכון עברו בשנים האחרונות שינויים משמעותיים. בהנהיגו שינויים אלו ענה המינהל על הצורך בביטול ההסדרים המיוחדים, שהיו קיימים במגזר זה במשך שנים ושעליהם הצביע מבקר המדינה עוד בדו"חות קודמים. אולם ביישום שיטת הסיוע החדשה לא נקט המינהל את אמצעי הבקרה הדרושים, המקובלים בתכניות הסיוע של המשרד. המינהל העניק לקיבוצים הלוואות קלויטת משפחות, אשר לא היו זכאיות להטבות בתחום השיכון, בהן כאלה, שכבר מימשו בעבר את זכותן זו ועם הצטרפן לקיבוץ נהנה גם הקיבוץ מסיוע ממלכתי בפתרון בעיות הדיור שלהן, או של משפחות שאינן זכאיות לסיוע מהיוותן בעלות דירות בעיר.

על המינהל גם לצמצם עד כמה שאפשר אישור הטבות והקלות מיוחדות לקיבוצים ולשפר את סדרי המעקב אחר שינויים במצבם של הקיבוצים, שיש בהם כדי לשלול את ההצדקה שבהמשך מתן הטבות כאלה. עוד על המינהל לייעל את שיטות העבודה ביחידה המופקדת על הטיפול בקיבוצים למען שיפור השירות והסבון ככוח אדם ביחידה זו.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, שהוא יפעל ליישום הערות הביקורת וכבך מינה ועדה לבדיקת הנושאים שבהם הועלו ליקויים.

מחלקת עבודות ציבוריות – תביעות בגין נזקים לכבישים ולמתקנים

ריכוז ממצאים

למע"צ הפסדים במליוני שקלים בשנה בשל אי-מימוש תביעות נגד נהגים וחברות ביטוח בגין נזקים לכבישים ולמתקני תעבורה שגרמו כלי רכב.

במע"צ אין נוהל אחיד לטיפול בתביעות כאלה ולמעקב אחריהן וכל מחוז נוהג בתחום זה על פי הבנתו והרגליו. לפיכך, תוצאות הטיפול שונות ממחוז למחוז; בשניים מן המחוזות אין כמעט גבייה לכיסוי הנזקים הללו.