

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 ולידו 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, וכך 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 בטיפול 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 לקליטת משפחות, אשר לא היו זכאיות להטבות בתחום השיכון, בהן כאלה, שכבר מימשו כעבר את זכותן זו ועם הצטרפן לקיבוץ נהנה גם הקיבוץ מסיוע ממלכתי כפתרון בעיות הדיוור 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 וכך 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.

אין התביעות המגיעות לכלל מימוש מכסות את מלוא ההוצאות שנגרמו למע"צ בתיקון הנוזקים, בעיקר בגלל שמע"צ לא תמיד עומדת על קבלת מלוא הפיצוי המגיע לה בהתחשב בהתייקרויות ממועד תיקון הנוזק ועד לקבלת התשלום.

בשל התארכות יתר של הברורים בין משרד הביטחון למע"צ בקשר לתביעות מע"צ בגין נוזקים שנגרמו לכבישים על ידי צה"ל וכוחות הביטחון האחרים, נגרמים עיכובים בטיפול בתביעות. כתוצאה מכך ערך הפיצוי, שאינו נושא הפרשי הצמדה, הוא נמוך מאוד.

לגבי תביעות המתבררות בבתי המשפט מתקיים לעתים הליך משפטי כפול: הליך פלילי בעקבות תביעה שהמשטרה מגישה ולאחר ההרשעה מתקיים הליך אזרחי שבו תובעת מע"צ את הוצאותיה על תיקון הנוזקים. חוק העונשין מאפשר למנוע תופעה זו, על פי סעיף המעניק למדינה זכות לדרוש שבית המשפט יחייב בתשלום פיצויים למדינה את מי שהורשע בעבירה פלילית, שבמהלכה נגרם נזק, אולם אין סעיף זה מופעל באופן שיטתי ואינו מתואם עם המשטרה.



מחלקת עבודות ציבוריות שבמשרד הבינוי והשיכון (מע"צ) מוציאה בכל שנה עשרות מילוני שקלים על תיקון נוזקים וסילוק מפגעים מהכבישים הבין-עירוניים שבאחריותה. רוב הנוזקים הם תוצאה של תאונות דרכים שונות, שבהם נפגע מבנה הכביש או ציוד העזר ומיתקנים כגון תמרורי תנועה, רמזורים, עמודי תאורה, גשרונים ומעקות בטיחות. המפגעים נגרמים לכבישים כתוצאה מפיזור חול, שמן ושיירי מטען על מסלול הכביש, על ידי כלי רכב. אמדן ההשקעות של מע"צ בתיקון הנוזקים בשנת 1984 הגיע, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, לכ-30 עד 40 מיליון שקל, לפחות⁽¹⁾.

בחדשים נובמבר 1984 - ינואר 1985 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולה של מע"צ בתיקון הנוזקים ובסילוק המטרדים מן הכבישים ובחייב האחראים לגרימת הנוזקים בהוצאות הכספיות שהיו למע"צ בקשר לכך. הבדיקה נערכה במחלקה המשפטית של מע"צ ובמשרדים המחוזיים בירושלים, חיפה ובבאר שבע.

הגשת תביעות

המשרד המחוזי של מע"צ שבתחומו נגרם הנוזק דואג לתיקון הנוזק ולסילוק המפגע מהכביש, ובמקרים שמע"צ יודעת מי הנהג או הנהגים האחראים לגרימת הנוזקים, עליה לתבוע את החזר הוצאות התיקון או סילוק המפגע. מע"צ מטפלת בעצמה ברובן המכריע של התביעות, ומיעוטן מתבררות בבית משפט. מע"צ לא הוציאה נהלים והנחיות בדבר סדרי הטיפול בתביעות: האחריות לביורור פרטיו של גורם הנוזק, שיטת ההערכה של הוצאות התיקון, הטיפול בגביית הכספים וכיו"ב. לא נקבעו גם תחומי האחריות למחוזות ולמשרד הראשי באשר להגשת התביעות, סדרי הדיווח על התקדמות הטיפול בתביעות, ההתייעצות עם המחלקה המשפטית וכו'. באין נהלים כאלה פועלים מחוזות מע"צ כל אחד על פי הבנתו והרגליו; מחוז תל אביב והמרכז נוהג להפקיד את הטיפול בתביעה בידי המחלקה המשפטית של מע"צ. מחוזות חיפה וירושלים, לעומת זאת, מטפלים בעצמם בתביעות תוך שהם מיידעים את המחלקה המשפטית. מחוז הצפון גם הוא, מטפל בעצמו בתביעות, פרט למקרים שבהם אין הוא מגיע לתוצאות ואז הוא נוהג להעביר הטיפול לידי המחלקה המשפטית. מחוז הנגב פועל באורח עצמאי, כל עוד אין הנתבע מיוצג על ידי עורך דין, אולם אם הנתבע שוכר את שירותיו של עורך דין - המחוז מעביר את הטיפול למחלקה המשפטית.

(1) במחירי דצמבר 1984.

1. הביקורת שנערכה במחוז הנגב העלתה שהטיפול בתביעות אינו יעיל ואינו סדיר די צורכו, משום שאין המחוז נוקט צעדים כאשר בקשתו להחזיר ההוצאות על תיקון הנוק אינה נענית על ידי הנהג או חברת הביטוח שבה הוא מבוטח. בשל כך, שיעור ההחזרים במחוז זה קטן מאוד. בשנים 1980 - 1984 היו בתחומי המחוז לפחות 11 אירועים שלגביהם היה בידי המחוז המידע הדרוש להגשת תביעה. המחוז פנה לנהגים או לחברות הביטוח במכתב בקשה להחזיר ההוצאות, אך ככל שניתן לקבוע על סמך התייעוד, לא נענו בקשותיו. היקף הנוק באחד ממקרים אלה היה כ-2.7 מליון שקל, ובשלושה מקרים אחרים: כ-290.000 שקל, כ-280.000 שקל וכ-155.000 שקל במחירי דצמבר 1984, ששווערכו אז לפי מדד המחירים לצרכן (להלן - המדד). מצב דברים זה נמשך כבר שנים רבות: עוד ב-1976 הייתה התכתבות בין המחלקה המשפטית לבין המחוז, ממנה עולה, שתביעות בסך כ-2 מליון שקל, במחירי דצמבר 1984, לא טופלו, וכי בכמצחיתן לא ניתן היה לטפל עוד בשל התיישנות.

2. התביעות שהגיש מחוז הצפון לא הביאו, במקרים רבים, לתוצאות. המחוז האשים בכך את המחלקה המשפטית אשר לא נענתה, לטענתו, לכל פניותיו אליה. כנגד זה העלתה המחלקה המשפטית טענות קשות על טיפול בלתי יעיל בתביעות, וכעיקר על העדר פירוט נאות במכתבי המחוז שיהיה בו כדי לאפשר הגשת התביעה. בהתכתבויות לא אוזכרו הסכומים ותאריכי האירועים. עם זאת ניתן לקבוע, שבכמה מהמקרים היה היקף הנוק ניכר: באחד מהם - כ-2 מליון שקל, ובתיק אחר כ-400.000 שקל, במחירי דצמבר 1984.

3. מחוז ירושלים נוהג לטפל בתביעות בעצמו, מלבד מקרים אחדים שהוא נעזר במחלקה המשפטית. במחוז זה חל בשלוש השנים האחרונות שיפור בסדרי המעקב אחר התביעות, לעומת המצב שהיה עד אז, עת ירדו לטמיון תביעות רבות, או שערך החוזרים נשחק מאד, בשל טיפול בלתי יעיל. עיון ב-23 התיקים מהשנים 1980 - 1981 העלה שהיו 13 מקרים שהתשלום שנתקבל היה שווה לסכום התביעה המקורי, או קטן ממנו, אף שבמועד קבלת התשלום, לפי רישומי המחוז, כבר נצברו עליו הפרשי הצמדה בשיעור ניכר, והם לא נגבו.

4. מחוז תל אביב והמרכז נוהג להעביר למחלקה המשפטית את כל תיקי התביעות, בצירוף פירוט העלות של תיקון הנוק. המחלקה מטפלת בהליכי הגבייה: פנייה לנהג או לחברת הביטוח שבה הוא מבוטח, התכתבות עם גורמים אלה לשם זירוז קבלת הפיצוי, ובמקרה הצורך - הגשת תביעה משפטית למימוש החוב. בכמה מקרים התעכב התיק במחוז פרק זמן ארוך, דבר שהקטין את ערך החוזרים למע"צ לאחר שלא עלה בידה לקבל את מלוא ההתייקרות שהיו בתקופה שבה היה התיק בטיפול.

חישוב עלות של תיקון הנוק

— סכום התביעה מתבסס על חישוב העלות הישירה של תיקון הנוק בתוספת זקיפת הוצאות הטיפול המינהלי של מע"צ. החישובים נערכים במחוזות. במחוז חיפה נעזרים בנתונים המופקים במחשב באשר להשקעת ימי עבודה, חומרים ועלויות נוספות. במחוזות אחרים נעשה החישוב על פי נתונים שמוסרת היחידה שביצעה את התיקון ובהתבסס על מחירון של מע"צ. במחוז הנגב אין תיעוד נאות בדבר חישוב ההוצאות על תיקון הנוק: הנתונים שעליהם התבסס החישוב, מקור הנתונים, הגורם שערך את החישוב וכיו"ב.

על מע"צ לקבוע שיטה אחידה לחישוב העלות של תיקון הנוק ולהקפיד שדיווח היחידה שביצעה את התיקון יהיה מסודר ומפורט די הצורך, כנדרש לגבי כל דיווח כספי.

שיעור החזר

אין מע"צ מקבלת, בדרך כלל, את מלוא הפרשי ההצמדה המגיעים לה על התביעות, מאחר שבמקרים רבים היא מתפשרת בנושא זה עם חברות הביטוח. מחישוב שערך משרד מבקר המדינה, בהתבסס על מדגם של 133 תיקים מהמחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז וחיפה, שבהם רמת הטיפול בתביעות היתה טובה מכמחוזות הגליל והנגב, עולה, שסכום החזר

הממוצע הוא 61% מסכום התביעה, הכולל את מלוא הפרשי ההצמדה וכן זקיפת ההוצאות המינהליות של מע"צ בשיעור 15% מההוצאות הישירות על תיקון הנזק. בשני המחוזות הנותרים, סכום ההחזר הממוצע לא הגיע לשיעור זה. כל 133 התביעות טופלו בידי המחוזות ולא הגיעו לכלל דיון בבית משפט.

— מחוז חיפה מבקש את התשלום תוך 30 יום מתאריך מכתב הבקשה, ואילו המחלקה המשפטית דורשת תשלום תוך עשרה ימים. דחיית התשלום גורמת להקטנת שיעור הפרשי ההצמדה על מקצת התביעות. להלן דוגמאות:

(א) בדצמבר 1984 קיבל המחוז סך של 57,500 שקל בגין תביעה מיוני 1983, שערכה המעודכן לתאריך התשלום היה כ-157,800 שקל.

(ב) באותו חודש קיבלה מע"צ 16,675 שקל בגין נזק שנגרם בפברואר 1983, סכום זה כיסה רק כעשירית מערך התביעה המעודכן.

— כמה מהנתבעים ביקשו שלא לחייבם בהוצאות הטיפול המינהלי; המחוז הסכים לכך במקרים אחדים.

מע"צ נוהגת להתפשר עם חברות הביטוח על גובה הפרשי ההצמדה ובמיוחד כאשר המחלקה המשפטית סבורה, שהוויתור על חלק מההפרשים עדיף על פנייה לערכאות, שבנסיונות העניין אין בה סיכוי רב להביא לידי מימוש של מלוא התביעה. חברות ביטוח נוקטות במקרים כאלה שההייה מכוונת, הגורמת לשחיקת ערך התשלום, ביועדן שנטייתה של מע"צ לפשרה בדבר שיעור הפרשי ההצמדה תגדל ככל שיתעכב התשלום. דרוש, שמע"צ תפעל למניעת תופעה זו ותחייב את חברות הביטוח כמלוא הפרשי ההצמדה.

תביעות משפטיות

לפי סעיף 77 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, משהורשע אדם, רשאי בית המשפט לחייבו בשל כל אחת מן העבירות שהורשע בהן, לשלם פיצויים למי שניזוק, עד לתקרה שנקבעה בחוק; בדצמבר 1984 הייתה התקרה כ-400,000 שקל. הפעלת הסעיף האמור היה בו כדי לפטור את מע"צ מן הטיפול במקצת מן התיקים. כריכת התביעה הפלילית עם האזרחית טומנת יתרון נוסף למע"צ, שכן בית המשפט רשאי, על פי חוק פסיקת רבית והצמדה, התשכ"א-1961, לפסוק רבית והפרשי הצמדה. ומאחר שהוא נוהג לעשות זאת כמעט בכל המקרים, נמנע הצורך במשא ומתן עם הנתבע על גובה הפיצוי, הפרשי ההצמדה וכיו"ב.

התברר, שאין מע"צ מנצלת במלואה את האפשרות הזאת שהחוק מקנה לה שכן אין המחוזות מקפידים להיענות לבקשת המשטרה בדבר העברת מידע על הנזק שנגרם כתאונות, לצורך תביעת הפיצויים בבית המשפט. עם זאת אירע גם, שמע"צ ביקשה מהמשטרה להפעיל את סעיף 77 האמור, אך היא לא נענתה, ונאלצה להגיש תביעה אזרחית נגד נהג לאחר הרשתתו בתביעה פלילית, דבר שחייב הליך משפטי נוסף ומיותר.

המחלקה המשפטית העלתה בעיה זו בפני פרקליטות המדינה וזכתה לתמיכתה: בעקבות פניית מע"צ הוציאה הפרקליטות בשנת 1983 הנחיות מתאימות לפרקליטיה ולתובעים מטעם המשטרה, המייצגים את התביעה ברובם המכריע של המשפטים הדנים בנוזקים לרכוש מע"צ. חרף זאת, עדיין אין נעשה שימוש מלא באפשרות החוקית שמקנה סעיף 77, ולפיו המדינה יכולה לתבוע בהליך אחד רצוף מיצוי האחריות הפלילית והאזרחית, במקום לפצל ל שני הליכים.

בעקבות הערת הביקורת, פנתה מע"צ בעניין זה פעם נוספת למשטרה ובאמצע דצמבר 1985 הוציאה המשטרה הנחיה פנימית, שלפיה על התובע המשטרתי לדרוש פיצויים למע"צ בכתבי אישום המתייחסים לתאונות שבהם נגרם נזק לרכוש מע"צ.

הטיפול המינהלי בתביעות

הטיפול המינהלי בתביעות: רישום ההודעות על הנוזקים, חישוב ההוצאות על משלוח מכתבי בקשה להחזר הנזק, משלוח תזכורות, וכיו"ב שונה ממחוז למחוז, כאמור. רמת הטיפול המינהלי משקפת,

במידה רבה, את מידת החשיבות שהמחוז מייחס לנושא ואת תשומת הלב שהוא מקדיש לו. במחוז הנגב אין הטיפול המינהלי מסודר די הצורך: אין התייחסות תקינה, התייעדוּת דל וחלקי, כך שאין אפשרות לדעת את שלבי הטיפול, האם נסתים וכיצד.

במחוזות חיפה וירושלים, לעומת זאת, מוקדשת תשומת לב לצד המינהלי של הטיפול בתביעות: רישום ההודעות על הנזקים מסודר, לכל אירוע מצוי תיק והמחוזות גם מקפידים לעקוב אחר מצב התביעה ושולחים, במידת הצורך, תזכורות לנתבעים.

על מע"צ לפעול לגיבוש נהלים אחידים בנושא הנדון, שיתייחסו כמיוחד לחלוקת העבודה בין המשרד הראשי למחוזות, תחום שאינו מוגדר עדיין, ולהסדרים המינהליים, שלהם השפעה על יעילות הטיפול ועל תוצאותיו. יש לתת את הדעת לנושא התביעות שהיקפן הכספי קטן יחסית, שכן מתעוררת השאלה מה גבול הכראיות בטיפול בתביעות מעין אלו.

היחסים עם משרד הביטחון

— על פי הסדר בין משרד הביטחון לבין מע"צ יפצה כל אחד את הצד השני במחצית מעלות הנזק שהוא גרם, מיד לאחר קבלת הדרישה. משרד הביטחון יפצה את מע"צ על נזקים לכביש שגרמו צה"ל או זרועות הביטחון האחרות ואילו מע"צ תפצה את משרד הביטחון כל אימת שייגרם לו נזק מחמת מפגעים וליקויים שמקורם בתחזוקה בלתי תקינה של הכביש. התברר, שהתשלומים ממשרד הביטחון בגין נזקים שגרם הוא או צה"ל, מועברים למע"צ באיחור ניכר בשל התארכות יתר של הבירורים בין שני הגורמים בקשר לחשבון שעליו מבוססת התביעה. כתוצאה מכך, שוויים הממשי של התשלומים נעשה כמעט סמלי. לדוגמא: באפריל 1984 שילם משרד הביטחון למע"צ סך של 2.1 מליון שקל לכיסוי תביעה מפברואר 1983, שערכה המעודכן לאותו מועד היה כ-8.6 מליון שקל. על שני הגופים לקבוע הסדרים נאותים לטיפול בתביעות ההדדיות שביניהם, שכן הפסדי מע"צ בגין נזקים אלה מכבידים על תקציב האחזקה שלה, המצומצם ממילא בשנים האחרונות.



מע"צ נושאת בהוצאות כספיות לא מבוטלות משום הצורך לתקן נזקים לכבישים ולמיתקני תעבורה הנגרמים כתאונות דרכים. מע"צ וכאית לתבוע את מלוא ההוצאה מן הנהגים או מחברות הביטוח שבהן הם מבוטחים. אולם, בשל טיפוליה הליקוי בתביעות היא קיבלה במרבית מהתביעות כ-60% כממוצע בלבד מהסכומים שתבעה ובתביעות אחרות - אף פחות מכך. על מע"צ לשפר את טיפולה בתביעות, ובשלב הראשון - לדאוג להוצאת נוהל בנושא זה לשם יעול המעקב אחר התביעות, למען צמצום הפסדיה וחיוב האחראים לנזקים לשאת כמלוא ההוצאות שגרמו.

מחלקת עבודות ציבוריות -

רכישת ציוד לכיבוי אש ואחזקתו במשרדי הממשלה

ריכוז ממצאים

במשרדי הממשלה מצוי ציוד לכיבוי אש בשווי של מיליארדי שקלים. הוצאות האחזקה השנתיות של הציוד הן בסך מאות מליוני שקלים.

מחלקת עבודות ציבוריות במשרד הבינוי והשיכון (מע"צ), המופקדת על אספקת ציוד ואחזקתו במשרדי הממשלה, לא ערכה מאז סוף 1979 ועד ספטמבר 1985, מכרו לבחירת

ספק הציוד. החוזה עם הספק הוארך מדי שנה בשנה, בלא שהמחירים, סוגי הציוד ותנאי האספקה והאחזקה נבחנו מחדש במכרו.

בסוף 1981 שינתה מע"צ את שיטת חישוב ההתייקריות של מחיר הציוד והשירותים שנקבעה בחוזה המקורי. תוכנן שהשינוי יהיה בתוקף לזמן קצר בלבד, עד לפרסום מכרו חדש. אך בשעת סיום הביקורת עוד נוהגים לפיו.

החוזה שבין מע"צ לספק אינו כולל כמה פריטי ציוד ושירותים. הספק מחייב את המשרדים בעבור פריטים אלה לפי מחירונו הכללי, הגבוה ב-30% בקירוב מהמחירון המעודכן שעל פי החוזה בין מע"צ לספק.

בפועל מע"צ אינה מפקחת על טיב שירותי האספקה והאחזקה של הציוד, הניתנים על ידי הספק, ולרוב המשרדים, אשר להם ניתן השירות, אין הידע המקצועי לפקח על שירותי הספק. בהעדר פיקוח, אינה מובטחת אחזקתו התקינה של הציוד. למרבית משרדי הממשלה לא נקבע פירוט מחייב של ציוד כיבוי האש.

בדיקה חלקית של פיקוח שירותי הכבאות על סידורי הכיבוי במשרדי הממשלה הראתה, שהפיקוח חלקי ומצומצם מאוד.



משרדי הממשלה ומוסדותיה מצוידים במכשירים ובמתקנים רבים לכיבוי אש ולמניעת דליקות. ערכו של הציוד נאמד במיליארדי שקלים, וההוצאות השוטפות על אחזקתו מסתכמות במאות מיליוני שקלים בשנה.

מחלקת עבודות ציבוריות (מע"צ) במשרד הבינוי והשיכון מטפלת, מטעם החשב הכללי במשרד האוצר בכחירת ספקי הציוד ובקביעת תנאי האספקה והאחזקה, והיא מפיצה בין משרדי הממשלה מחירון למכשירים, לפריטים ולשירותים אחרים הדרושים לאחזקת הציוד. מע"צ מעדכנת באורח שוטף את המחירון, כפי שנקבע בחוזה לאספקה ולאחזקה של ציוד לכיבוי אש שבינה לבין הספק, שהוא גוף פרטי. מע"צ מביאה לידיעת משרדי הממשלה את השינויים במחירים המתחייבים מן העדכונים. האחריות לביצוע פעולות האחזקה חלה על כל משרד ומוסד ולשם כך עליו לעמוד בקשר עם הספק ולתאם עמו את מועדי הביקור התקופתיים במקומות שבהם מותקן הציוד. מערכת הבטחון אינה נכללת בהסדר זה, והיא מתקשרת במישרין עם ספקים ונותני שירותים למערכות כיבוי⁽¹⁾.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי ויוני 1984 ובאפריל 1985 לסירוגין את סדרי ההתקשרות עם הספקים ואת תפקודם של משרדי הממשלה בכל הנוגע לרכישת הציוד ואחזקתו. כמה מהנתונים עודכנו לספטמבר 1985. הבדיקה נערכה במחלקת האספקה של מע"צ. בירורים נערכו גם אצל הממונה על המשק הממשלתי שבאגף החשב הכללי במשרד האוצר, עם מפקח כבאות ארצי במשרד הפנים, עם מפקד שירותי הכבאות בירושלים ועם קציני מניעת דליקות במשרד התקשורת ובחברת בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, שני גופים שבהם מצוי ציוד רב ומגוון לכיבוי אש⁽²⁾.

ההתקשרות לאספקת ציוד ולאחזקתו

בסוף 1979 פרסמה מע"צ מכרו פומבי לאספקה ולאחזקה של ציוד לכיבוי אש. הוגשו כמה הצעות ונבחרה מביניהן הצעתו של הספק עמו התקשרה מע"צ בחוזה בתחילת 1980.

(1) ממצאי ביקורת בדבר רכישת ציוד לכיבוי אש על ידי משרד הבטחון מובאים בדו"ח שנתי 34 עמ' 720 ובדו"ח שנתי זה בפרק: משרד הבטחון - "ממצאי מעקב".

(2) בדבר שירותי כיבוי אש וסדרי בטיחות אש ברשות שדות התעופה, ראה בדו"ח שנתי זה בפרק: "נמל תעופה בן גוריון - מחלקת כיבוי אש"; ובפרק: משרד הבריאות, "בטיחות אש במוסדות רפואיים".

עד אוגוסט 1985 לא ערכה מע"צ מכרו חדש, אלא האריכה את תוקפו של החוזה הקיים במשך למעלה מחמש שנים. אספקת הציוד והשירות נעשים על פי תנאים שנכבדו בשנת 1980, תוך עדכון שוטף של המחירים לפי ההתייכרות בממשק, בלי שהועמדו מאז במבחן התחרות המחיר, טיב הציוד ותנאי האספקה והשירות. מצב זה אינו מתיישב עם כללי מינהל תקין, המחייבים שתנאי ההתקשרות ייבדקו מדי פעם בפרט ויועמדו מחדש במבחן התחרות במטרה לעמוד על התאמתם להתפתחויות, שחלו בתחום ציוד כיבוי האש ומחיריו, ולתת הזדמנות לספקים אחרים להתמודד על הזכייה במכרו. כן נוגדת אי-עריכת מכרו חדש את תקנות הכספים והמשק של משרד האוצר (תכ"מ), המחייבות את משרדי הממשלה לערוך מדי שנה בשנה מכרו לאספקת טובין. על פי התכ"מ, ניתן להאריך התקשרות מעבר לפרק הזמן של שנה, אולם הדבר טעון אישור החשב הכללי. מע"צ לא ביקשה מהחשב הכללי אישור להאריך את תוקף החוזה. רק בספטמבר 1985 ערכה מע"צ מכרו חדש, שתוצאותיו עדיין לא נקבעו עד סיום הביקורת כסוף דצמבר אותה שנה משום מורכבותן של כמה מההצעות והקושי במציאת מכנה משותף, לצורך ההכרעה ביניהן.

עדכון מחירי הציוד והשירות

בחוזה עם החברה נקבע, כי מחירי הציוד והשירות יעודכנו פעם בחודשיים בשיעור 90% מהשינויים בעלויות. לצורך חישוב השינויים הללו נקבע מפתח משוקלל, המתבסס על ארבעה מדדים שונים, המבטאים את עלויות הייצור של הרכיבים והחומרים ואת ההוצאות האחרות הכרוכות בייצור הציוד ובאחזקתו.

— ב-1981 שינתה מע"צ על פי בקשת הספק, את שיטת עדכון המחיר, בשים לב למורכבותה של שיטת החישוב שעל פי החוזה. השינוי התבטא בהצמדת המחיר למדד אחד, בשני שיעורים שונים ובהעלאת שיעור העדכון. החל באותו מועד מחירי הציוד והחומרים עודכנו בהצמדה מלאה למדד המחירים לצרכן, ואילו מחיר השירות - בהצמדה בשיעור של 95% לאותו מדד. מחישובי הביקורת עולה, שבאוגוסט 1985 היה שיעור עדכון המחיר על פי השיטה החדשה גבוה בין 21% ל-27% משיעור העדכון, שהיה דרוש על פי השיטה הקודמת. תוכנן שהשיטה החדשה תהיה בתוקף חודשים ספורים עד לפרסום מכרו חדש ובעקבותיו ייקבעו מחירים ותנאי עדכון חדשים. מאחר שהמכרו פורסם כאמור רק בספטמבר 1985 ועדיין לא נודעו תוצאותיו, עוד נוהגים לפי השיטה הזמנית, שנכבדה ב-1981.

אחדים מהפריטים והשירותים הנדרשים לשם אחזקת הציוד אינם כלולים במחירון, שמע"צ מפיצה ומעדכנת. המדובר בכמה חלפים ועבודות שירות, אשר לא נכללו בזמנו במפרט שעליו התבסס המכרו - מפרט המהווה חלק בלתי נפרד מן החוזה שבין מע"צ לספק. תמורת חלקים ושירותים אלה גובה הספק תשלום על פי מחירונן הכללי היקר ב-30% ויותר מן המחירון הממשלתי.

הספקת הציוד ואחזקתו

1. באחדים ממשרדי הממשלה והגופים הממשלתיים האחרים מועסקים קציני מניעת דליקות במשרה מלאה. הם מופקדים על נושא הבטיחות מפני שריפות, עוקבים באופן שוטף אחר החידושים במקצוע ומקיימים קשר שוטף עם היחידות השונות, שבהן מותקן ציוד לכיבוי אש, ועם הספק הנותן את השירות. עם הגופים הללו נמנים משרד התקשורת וחברת בזק, שבכל אחד מהם יחידה למניעת דליקות ובה קצין מניעת דליקות ארצי וקצינים מחוזיים. ברם, במרבית הגופים הממשלתיים אינה קיימת סמכות מקצועית מעין זו וכל האחריות לציוד ולטיפול היא על אנשי האפסנאות או המינהל: מנהלי משק, מינהלנים, אפסנאים ועובדים אחרים, שבדרך כלל אינם בעלי הכשרה בתחום מניעת שריפות. מע"צ, האחראית לבחירת ספקי הציוד ונותני השירות ולקביעת תנאי האספקה והשירות, אינה עוסקת במעקב אחר ביצוע סעיפי החוזה, שעליו היא חתומה, ואף אינה רואה עצמה אחראית לקיום מעקב כזה, משום שלדבריה אין בידיה האמצעים הדרושים לכך. החוזה מחייב את הספק לבצע בדיקה שנתית בכל המכשירים שבגופים הממשלתיים כדי להבטיח את תקינות הציוד ולתקן את כל הטעון תיקון; אולם קיום הקשר עם הספק ומידת שיתוף הפעולה עמו תלויים ביזמת אנשי

הגוף הממשלתי הנוגע בדבר ובמידת החשיבות שהוא מייחס לנושא. למעשה במרבית הגופים, שבהם אין גורם מקצועי האחראי בלעדית לנושא והמודע לחשיבותו, אינה מובטחת אחזקתו הסדירה של הציוד. אינו ניתן לקבל תמונת מצב מדויקת על הנעשה בתחום זה ככל גוף בהעדר דיווח בנושא למע"צ או לגורם אחר.

אחזקה בלתי סדירה של הציוד לא זו בלבד שהיא פוגעת ברמת הכווננות במקרה של שריפה, אלא היא עלולה לגרום אף סיכונים בטיחותיים, שכן מטפי הכיבוי מכילים גז דחוס, אשר כתנאי אחסון מסוימים, במיוחד בהיותם מוצבים בשטח פתוח, ובהעדר אחזקה נאותה עלול להתפרץ ולגרום נזקים לכל המצוי בקרבתם. מקרים מעין אלה כבר אירעו בארץ בשנים האחרונות ובשניים נגרמו אבידות בנפש. בדיון משפטי לקביעת האחריות לאסונות אלה צוין, שמטפי כיבוי מהסוג שגרם לאסונות – מטפים בעלי אחסנה נפרדת לגז ולאבקה – מוצבים במוסדות ממלכתיים רבים בארץ. לדעת אנשי המקצוע, כתנאים רגילים מטפים כאלה אמינים מהמטפים בעלי אחסנה משותפת לגז ולאבקה. קציני הכיבוי במשרד התקשורת ובחברת בזק אף הורו ליחידותיהם להוציא מהשימוש את מטפי הכיבוי בעלי האחסנה המשותפת ולהחליפם בהדרגה במטפים בעלי אחסנה נפרדת. ההוראה בוצעה ברובה. מכאן שבנוסף לקיום פיקוח מקצועי על רמת השירות הניתן על ידי הספק, דרוש שגורם מקצועי יקבע את סוגי הציוד המתאימים לכל גוף ואת כמויותיהם, בהתאם לייעוד הציוד ולמקום הצבתו, תוך הימנעות מהסיכון שבמטפים בעלי אחסנה נפרדת כשטחים פתוחים, דבר שלא נעשה ברוב המקרים.

פיקוח שירותי הכבאות

על סידורי הכיבוי בכל גוף ממשלתי ופירוט ציוד הכיבוי בכל בניין להיקבע על ידי גורם מוסמך, בהתבסס על נתונים בדבר גודל המבנה, סוג הבנייה והשימוש במבנה התכולה וכיו"ב. שינויים ביעוד הבנין או האתר, בתוספת בנייה, בחלוקה פנימית של חדרים, או בהיקף המיכשור מחייבים התאמתו של ציוד הכיבוי להם. הגורם המוסמך לעניין זה, על פי חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959, הוא רשות הכבאות⁽³⁾, אשר על פי החוק היא איגוד ערים לגבי תחום איגוד ערים, ששירותי כבאות כלולים בתפקידו, או רשות מקומית לגבי תחום רשות מקומית, שאינה מאוגדת באיגוד ערים. מתפקידה של רשות הכבאות לקבוע בעיקר סידורי כבאות במוסדות ובמפעלים, בין ציבוריים ובין פרטיים, ובבניינים גבוהים ולפקח על ציודם. תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי), התשכ"ה-1964, מטילות על רשות הכבאות לדרוש מכל המוסדות והמפעלים למסור לה מפעם לפעם פרטים מלאים בכתב על ציוד הכיבוי שברשותם. כן דורשות תקנות הכבאות מהרשות לערוך מומן לזמן ביקורת במוסדות ובמפעלים כדי לבדוק, אם נעשו בהם סידורי כבאות נאותים ואם ציוד הכיבוי שברשותם מספיק ומתאים למפרט.

הביקורת בשירותי הכבאות בירושלים, שבתחום אחריותם מספר ניכר מאוד של משרדי ממשלה ומוסדות מדינה, העלתה, שתקנה זו אינה מבוצעת בכל הקשור לקבלת מידע על ציוד כיבוי, וגם מספרן של ביקורות בטיחות האש בשנים האחרונות היה מצומצם ביותר: בשנת 1980 נערכו ביקורות בשלושה משרדים בלבד, ב-1981 – במשרד אחד, ב-1982 – בשני משרדים, ב-1983 – בארבעה משרדים, ב-1984 במשרד אחד, וב-1985 (עד סוף אוגוסט) – בשני משרדים. נתונים אלה אינם מתייחסים לבניינים חדשים, שהשימוש בהם טעון אישור שירותי הכבאות על פי החוק. עוד העלתה הביקורת בשירותי הכבאות העדר הקפדה על קיום ביקורות חוזרות במשרדים, שבהם נמצאו ליקויים בנושא בטיחות האש.



קידום נושא מניעת שריפות במגזר הממשלתי יש בו כדי להנן על חיי אדם ועל רכוש המדינה, ולפיכך הוא מחייב תשומת לב נאותה. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שהנושא אינו מאורגן

(3) בדבר פעולות רשויות הכבאות ראה בפרק שירותי כבאות, בדו"ח שנתי 33 עמ' 961.

ואינו מטופל כראוי; כרכים ממשרדי הממשלה עדיין לא נקבע פירוט מחייב של ציוד כיבוי אש. אספקת הציוד ואחזקתו נעשות על פי חוזה משנת 1980 עם גורם פרטי, שתנאיו לא הועמדו במבחן של מכרז חדש עד ספטמבר 1985, כדי להתאימם למציאות המשתנה בנוגע למחירים, לטיב הציוד ולתנאי האספקה והשירות; החוזה אינו מקיף את מכלול הפריטים והשירותים הניתנים למכשירי הכיבוי, דבר הגורם הוצאה כספית מוגזמת; לא מע"צ, החתומה על החוזה עם ספק הציוד, ולא גורם ממשלתי אחר אינם מקיימים פיקוח על טיב השירות, הניתן על ידי הספק המופקד על אחזקת הציוד; הגורמים הממשלתיים האחרים, שלהם נניעה לנושא, כמו הממונה על המשק הממשלתי במשרד האוצר ומפקח כבאות ארצי במשרד הפנים מודעים לבעיה אך לא פעלו לשיפור המצב. לא נקבעה מפורשות ובאופן מחייב האחריות להיבטים השונים של הנושא.

במהלך הביקורת ובעקבותיה נקטו מע"צ והחשב הכללי צעדים לתיקון כמה מהליקויים, שעליהם הצביעה הביקורת: בספטמבר 1985 ערכה מע"צ מכרז לאספקת ציוד לכיבוי אש למשרדי הממשלה ולאחזקתו. תוצאות המכרז לא נודעו עד סיום הביקורת. כן אושרה למע"צ העסקת יועץ למניעת דליקות, שיערוך גם ביקורות מדגמיות במשרדי הממשלה על רמת הבוננות למקרה שתפרוץ דליקה וינחה את עובדיהם בדבר הטיפול במכשירי הכיבוי. מפקח כבאות ראשי במשרד הפנים הורה, בעקבות הביקורת, לשירותי הכבאות, לבקר בכל משרד ממשלתי לפחות פעם בשנה, כדי לעמוד על תקינות ציוד כיבוי האש. מן הדרוש, שיינקטו הצעדים הנוספים הנחוצים לשיפור המצב בתחום מניעת דליקות וכיבוי במשרדי הממשלה, וכיחוד בכל הנוגע לפירוט מחייב של הציוד הדרוש ולהקניית ידע בסיסי לאנשי המשק במשרדים, כדי שיוכלו לספל כהלכה בציוד.

שיכון ופיתוח לישראל בע"מ – בנייה בעסקאות משותפות עם קבלנים

ריכוז ממצאים

חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן – שו"פ) עושה עסקאות משותפות עם קבלנים לבנייה על קרקע שברשותה במקומות מבוקשים. אף על פי שעסקאות כאלה היוו בשנים האחרונות חלק ניכר מפעולות הבנייה שלה, היא לא הכינה נוהל להפעלת הבנייה שיקבע את סדרי העבודה ואת האחראים לקבלת ההחלטות הדרושות בשלבים השונים.

נמצאו ליקויים בסדרי הערכת שווי הקרקע ששו"פ העמידה לרשות השותפות, והנתונים שעליהם התבססו ההערכות לשם קביעת חלקה של שו"פ בשותפות:

1. ב-11 מבין 19 שומות שנערכו חלף זמן רב ממועד עריכת השומה ועד לחתימת חוזה השותפות בפועל.
2. ב-4 מקרים לא תאם מספר הדירות שנבנו בפועל ושיטחן את הנתונים שעליהם התבסס השמאי בבואו להעריך את הקרקע.
3. ב-5 שומות נקבע שווי הקרקע, אולם לא נקבע חלקה של שו"פ בעיסקה המשותפת ובידי שו"פ גם לא נמצא תחשיב המפרט את חלקה, בהתבסס על שווי הקרקע.
4. בבדיקות הכלכליות שערכה שו"פ לצורך אמדן חלקה הראוי בשותפות לא נכללו כל ההוצאות שבהן היא נשאה והן חושבו כהוצאות השותף.

מבין 20 הפרוייקטים שבנתה שו"פ במסגרת עסקאות משותפות מאז 1981, רק לגבי שניים נערך מכרז על בחירת השותף; ארבעה פרויקטים נמסרו בדרך של מו"מ עם כמה מועמדים ואילו 14 פרויקטים נמסרו במו"מ שנוהל עם קבלן יחיד.

היו ליקויים בניסוח תנאי המכרזים ולא נשמרו כללי התחרות.