

המוסדות לחינוך מיוחד (הנועדים לנערים מוחזקים ועבריינים) ומוסדות סעד אחרים, המפעל לצידוד והלבשה, וכן פעולות המחלקה למחקר ותכנון והנהלת המשק.

2. טיפולו בבעיות ארגון ומבנה ובבעיות הקשורות ביחסים שבין פעולות ההנהלה לבין עבודת היחידות המקצועיות של המשרד. הצורך למצוא פתרון לבעיות אלו הניע אותנו בחודשים האחרונים לנשט לבידוק מיוחדת, הנעשית על ידי השירות לביקורת המשקיות של משרדנו.

ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

1. מבדק פנימי

על הצורך לארגן מבדק פנימי מרכזי במשרד הסעד כבר עמדנו בדו"ח השנתי מס. 1 (חלק א', עמוד 18). גם בשנים האחרונות לא אורגנה יחידה מרכזית למטרת מבדק פנימי על כל הפעולות המינהליות והאופראטיביות של המשרד.

2. הנהלת הכספים והחשבונות

הטיפול בענייני כספים ובמסמכים לא היה מרוכז גם בשנה הנסקרת (ראה דו"ח שנתי מס. 2, עמ' 91).

כל עוד ימשך הטיפול בענייני כספים וחשבונות במחלקות המשרד בלא ריכוז נאות במחלקת הכספים והחשבונות, לא תיתכן הנהלה מרוכזת של עניינים אלה ושליטה אחידה על התקציב במשרד זה.

מקרים של פיגורים ברישום החשבונות וליקויים במסמכים נקבעו בלשכות מחוזיות. אף חסרה ההדרכה הדרושה בענייני הנהלת החשבונות הן בלשכות המחוזיות והן ביחידות אחרות של המשרד.

3. הטיפול בהקצבות

(א) אין תיאום מספיק בפעולות המחלקות השונות המטפלות במתן הקצבות למטרות סעד שונות לרשויות מקומיות ולארגונים.

(ב) לשכות הסעד והמפעלים מקבלי ההקצבות מהמחלקה להזנת הילד מפגרים פיגור רב בהמצאת הדו"חות הכספיים החודשיים. מאחר שעל המשרד להתחשב בפרטי הדו"ח החודשי האחרון לשם קביעת גודל ההקצבה החדשה, יש הכרח להגיש את הדו"ח בזמנו.

4. רישום המלאי והחזקתו במוסדות

הביקורת, שנערכה במוסדות לחינוך מיוחד ובמפעלי המחלקה להזנת הילד, העלתה ליקויים בניהול המחסנים וברישום המלאי בספרים. במקרים רבים לא נמצאו המסמכים המקוריים לאישור הכמות, שנתקבלה או שהוצאה, ונמצאו גרעונות במלאי. במוסדות שיש בהם ייצור, אינו קיים רישום מתאים של התוצרת.

5. הארכיון וסדרים מינהליים

קבענו ליקויים בשמירת תיקים ומסמכים בארכיון. מסמכים בעלי חשיבות עקרונית, פרוטוקולים ודו"חות לא היו מתייקים בארכיון המרכזי של המשרד; מכתבים הוחזקו במגירות ובמקומות פסולת, והחיפושים הרבים הקשו לעתים על העבודה במשרד ועל הביקורת.

ה. משרד העבודה

א. פעולות הביקורת

1. משרד העבודה

הביקורת במשרד העבודה הקיפה בין השאר את השטחים הבאים: עבודות דחק, הכשרה מקצועית והשתתפות בהחזקת לשכות העבודה.

2. משרד העבודה – מחלקת העבודות הציבוריות

במחלקת העבודות הציבוריות התרכזה הביקורת בעיקר בבעיות הקשורות בשיטות הביצוע, אומדנים, שיטות של מסירת עבודות, קבלת עבודות ופיקוח עליהן וגם הטיפול בחומרים והפיקוח עליהם.

3. משרד העבודה – אגף השיכון

מתפקידי האגף לתכנן, לפקח על העבודות, שהוא מוסרן לביצוע, ולשמש כיבואן לחומרי בנייה.

באגף קיימת הנהלת חשבונות נפרדת החל משנת הכספים 1951/52: הפעולות שבמסגרת תקציב הפיתוח, המיועדות להקמת השיכונים, חשבונותיהן מתנהלים לפי שיטת המזומנים המקובלת, וחשבו-נות החומרים לפי השיטה העסקית.

הביקורת טיפלה במיוחד בשיטות הביצוע, בפיקוח וגם בשיטות הטיפול בחומרים והפיקוח עליהם.

ב. משרד העבודה – ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

הון חוזר ללשכות העבודה

(א) הסכומים העומדים לזכותו של ההון החוזר המיועד בעיקר ללשכות העבודה מורכבים משלושה חלקים עקרוניים:

(1) מהסכום שנמסר למשרד העבודה עם העברת הטיפול בלשכות מהסוכנות היהודית למשרד העבודה;

(2) מהקצבות לסעיף התקציבי 'עבודות דחק ופעולות שונות';

(3) ממקדמות מהאוצר.

כספים אלה מיועדים בעיקר למתן מפרעות ללשכות העבודה לשם תשלום משכורות לפועלים, הזקוקים לכך, עד קבלת שכרם. חלק ניכר של סכומי המפרעות הללו אינו מוחזר ומהווה למעשה תמיכה נסתרת לנצרכים. רצוי שתקבע בבהירות מטרת הקרן הזאת ושגם הטיפול החשבוני יותאם לכך.

(ב) ביקורתנו העלתה מקרים אחדים, שבהם השתמש משרד העבודה בכספי 'ההון החוזר' למתן הלוואות לעובדי לרכישת כלי רכב.

ג. מחלקת העבודות הציבוריות – ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

1. חוסר רישום ופיקוח על השימוש בחומרים

(א) היתרי קנייה

מחלקת העבודות הציבוריות (מ.ע.צ.) מקבלת מהרשויות המוסמכות היתרי קנייה על חומרים בעבור עבודות המבוצעות על ידיה או המבוצעות במישרין על ידי משרדים ממשרתיים אחרים. עד חודש אוגוסט 1951 לא נוהל כל רישום על ניצול היתרים אלו ועל חלוקת היתרי המשוה בין מחוזות המ.ע.צ. ובין משרדים אחרים. הרישום המתנהל החל מאוגוסט 1951 אינו מלא; במספר ניכר של מקרים נתקלנו בחוסר רישום, ובמקרים מסוימים חסרו אישורים ממקבלי ההיתרים.

בשני מקרים נמסרו היתרי קנייה על חומרים בני פיקוח – בסך הכול כ-14,000 מרצפות חרסינה בשווי של -2,000, לקירוב – לעובדי האגף לצורכיהם הפרטיים.

(ב) רכישת כמויות מוגזמות של חומרים בשביל עבודות

מ.ע.צ. נוהגת לרכוש חומרים בכמויות העוברות בהרבה על הדרוש לעבודה העומדת לביצוע. בעודף הנשאר לה בדרך זו משתמשים לעבודות אחרות או העודף נשאר במלאי בלא שיהיה רישום על כך.

להלן שתי דוגמאות:

- (1) במחוז חיפה נבנה גשר בשנים 1950—1952. לעבודה זו נרכשו 225 טון מלט. למעשה השתמשו בבניית גשר זה רק ב-130 טון וב-95 טון הנותרים השתמשו לעבודות אחרות.
- (2) במחוז חל אביב רשמו לסלילת כביש 300 טון זפת והשתמשו ב-170 טון.

2. הקמת בנייני משרד בעפולה

על חשבון סעיף סלילת כבישים מ.ע.צ. בתקציב הפיתוח לשנת 1951/52 הוכשר מגרש ונבנו עליו מוסך, מחסנים ומשרד. הוצאות עבודות אלה הגיעו עד סוף אוגוסט 1952 ל-24,037.372 ל"י.

3. סלילת כביש איגוף תול כרם

ביום 12.8.50 נחתם חוזה על סלילת כביש איגוף תול-כרם עם קבלן בסך -122,245 ל"י. הסכום שאושר על ידי ועדת ההכרזה ביום 7.7.50 היה -112,390 ל"י.

לפי הסברי מ.ע.צ. גובע ההפרש מטעות בכפל בסעיף מסוים, שנתגלתה אחרי החלטת ועדת ההכרזה. במקרה של הכרזה עלולה שגיאה כזאת להשפיע על החלטת ועדת ההכרזה. הפיקוח על עבודות הביצוע על ידי הקבלן היה לקוי. לא היו בנמצא ספרי מדידות מסודרים ופירוטים מספיקים בחשבוניות החלקיים ובחשבון הסופי של הקבלן. העבודה שנמרה לא נתקבלה על ידי ועדה מוסמכת, ולא נערך פרוטוקול על קבלת העבודה. לא צוינו הליקויים, שעל הקבלן לתקנם, וכבר בשנה הראשונה תוקן כביש זה על ידי מ.ע.צ. לכל אורכו.

4. הצורך באומדנים של עבודות

מ.ע.צ. משמשת בתפקיד של מתכנן, מפקח על עבודות ובעבודות רבות גם כמבצע. לדעתנו מצריכה עבודת מ.ע.צ. תכנית כללית מוקדמת של כל העבודות הרגילות, שעליה לבצע תוך שנה מסוימת. על סמך תכנון זה יש להכין אומדנים זהירים של העבודות המוצעות לביצוע, ועל סמך אומדנים נוכח הצרכים אפשר להחליט על תור העדיפויות. ערך החלטות אלו מותנה בנכונות האומדנים. אך יש עבודות המבוצעות בלי כל אומדן מראש, ובמקרים רבים, שבהם הוכנו אומדנים, הגיע ההפרש בין האומדן המקורי לבין ההוצאות הממשיות ל-50%.

פירוט העבודות נעשה לפעמים רק בתוך מהלך העבודה. העובדה שמבצעים עבודות בלי תכנית מפורטת מביאה לידי שינויים בתוך מהלך העבודה.

5. בניית מעגן דיג בקיסריה

עבודת הבנייה של מעגן הדיג בקיסריה נמסרה לקבלן לפי תנאי רג"י (cost plus). החוזה עם הקבלן נחתם ביום 28.10.51 על סמך אומדן של -30,000 ל"י. ההוצאות הממשיות עד סוף אוקטובר 1952 הגיעו לסכום של -120,000 ל"י, ובסכום זה העבודה עדיין לא נמרה. ביקורתנו העלתה, שמ.ע.צ. לא דאגה לפיקוח על יעילות העבודה, וגם לא פיקחה במידה מספקת על חשבוניות הקבלן.

6. תיקוני כבישים

מ.ע.צ. מוציאה חלק גדול מתקציבה השנתי על תיקונם והחזקתם של כבישים וגשרים. חשבוניות התיקונים אלה אינם מתנהלים בהרבה מקרים בצורה מפורטת, למשל במקרה כבישים לפי קטעי הכבישים. אין גם אומדנים מפורטים לתיקונים אלה.

בתקציב הרגיל של מ.ע.צ. לשנת 1951/52 יש סעיף 'החזקת דרכים וגשרים' המיועד לכיסוי הוצאות על תיקון כבישים וגשרים בסך - 1,000,000 ל"י. ההוצאות על התיקונים האלה לא נרשמו לפי כל עבודה ועבודה אלא בחשבונות כוללים; למשל, על ידי מ.ע.צ. מחוז תל אביב תוקנו, אחרי השטפות בחורף 1951/52, 42 כבישים. ההוצאות נרשמו בחשבון כולל אחד.

7. ניהול מחסנים

ביקורת מחסני מ.ע.צ. המנויים להלן, העלתה ליקויים מספר.

(א) המחסן המרכזי בחולון

לא נערכה ספירת המלאי הנמצא בעין. התיק של המסמכים להכנסת סחורות והוצאתן היה לקוי. הציוד הכבד, כגון מכשירים ומכונות בטון, לא היה רשום כלל. היו סחורות שנרשמו בספרי המלאי לפני שנתקבלו במחסן. הטיפול בהיתרי קנייה על סחורות בנות פיקוח, שנתקבלו מאת משרד המסחר והתעשייה, לא היה קפדני במידה מספקת.

(ב) המחסן המחוזי בחיפה

ספרי המלאי לא התנהלו כשורה, והיתרות מהחודשים הקודמים לא היו מועברות לחודשים הבאים. הפרטים על אודות הכמות והאיכות של הסחורה, שהיו רשומים בשוברי היציאה, לא התאימו למה שנרשם בספר המלאי.

ד. אגף השיכון - ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

1. טיב ירוד של הבנייה

בדיקת הבנייה של שיכוני עולים, שבוצעה ב-9 שיכוני עולים בצפון הארץ, העלתה, שהב-טונים ומוצרי הבטון, שהשתמשו בהם לבנייה, היו מטיב ירוד. בדו"חות מכון התקנים, שהוגשו למפקחים האחראים לבנייה, הראו תוצאות הבדיקות, ברוב המקרים, מספרים נמוכים בהרבה גם מהסטאנדארד המוקטן, שנקבע על ידי המכון בהתחשב בתנאי הזמן. אמנם יש להביא בחשבון תנאים אובייקטיביים מיוחדים, שגרמו במידה מסוימת לטיב הירוד, והם בעיקר חוסר כוח אדם מקצועי והצורך בהעסקת עולים חדשים, שבהרבה מקרים לא התאימו גם במובן פיסי לעבודות אלה. אולם היו עוד גורמים לירידת הסטאנדארד, בעיקר בקשר לחומרים. לא היה פיקוח מספיק על כך, שהקבלנים ישתמשו בכל כמויות המלט, שסופקו להם לצורכי העבודה; לא הקפידו די הצורך בבדיקת האגרנטים, ז.א. החומרים שמוסיפים אותם לתערובת הבטון.

2. הטיפול בחלוקת חומרים

הביקורת העלתה, שלא נוהל רישום כמותי על חומרי הבנייה שבפיקוח, שנמסרו לחברות הקבלניות לשם בנייה שבוצעה בתקופה עד 1.5.1951. הרישום, שהתחיל ביום 1.5.1951, לא היה מבוסס על ספירת מלאי ולא על חשבונות הוצאה והכנסה של סחורות בתקופה הקודמת אלא על נתונים שנדרשו ונתקבלו מן הקבלנים או לפי חישובים גולמיים. גם בכרטיסייה, שנוהלה מ-1.5.1951, לא היה הרישום מלא, וכמויות גדולות של חומרי בנייה לא הופיעו בכרטיסים אלה. למשל, חברות קבלניות שונות, שקיבלו 1,300 טון מלט, לא חויבו בכרטיסייה, המשמשת לפיקוח על צריכת החומרים, אלא כעבור שנה.

3. החלפת חומרים

הביקורת קבעה, שהאגף החליף חומרים בלי הסכם בכתב ואפילו בלי חליפת מכתבים עם הצד השני. לחברה פרטית אחת מסר האגף על סמך הסדר בעל פה דיקטים ומאזוניט שנרכשו במטבע חוץ בחוץ לארץ, וקיבלו תמורתם מלט, שהאגף מקבל אותו מהקצבה מקומית.

האגף טוען, שנאלץ במקרה זה לרכוש מלט בדרך חליפין מחמת חוסר מלט באותו זמן בשוק המקומי.

ט. משרד הפנים

1. נערכה ביקורת באגף האדמיניסטרציה הכללית, במחלקות למרשם תושבים ולמינהל מחוזי ובאגף לשלטון עצמי.

נבדקו קופות ההכנסה, ההוצאות הארגוניות ודמי המחזור במשרד כולו, ובעיות ארגוניות של המינהלים המחוזיים והמחלקה למרשם התושבים.

הפעולות הארגוניות והכספיות של שירותי העלייה וההתאחדות נבדקו עד סוף השנה הנסקרת במשרד העלייה. במארס 1952 הועברו שירותים אלה למשרד הפנים, במידה שהם פועלים בארץ. הביקורת עסקה גם בבדיקת תהליך ההעברה.

נבדקו הפעולות הכספיות והארגוניות של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השנייה, שפעלה כיחידה עצמאית. ההערות הכלולות בדוחות הביקורת הומצאו ליושב ראש הוועדה ולשר הפנים.

2. הביקורת קבעה ליקויים בפיקוח על נסיעות הפקידים.

לא הייתה השגחה סדירה על תנועתן של מכוניות המשרד, וליקוי זה הביא לידי ריבוי הוצאות. הנהלת המשרד הוציאה הוראות לשם תיקון המצב.

ההוצאות על נסיעות בעיר ובסביבה במוניות שכורות היו ניכרות, הפיקוח עליהן היה לקוי, והאישורים על הנסיעות לא הכילו פרטים על מקומות הנסיעה ומטרותיה.

י. משרד התחבורה - המפקח על התעבורה בדרכים

א. פעולות הביקורת

הביקורת התרכזה בעיקר בבדיקת פעולות חלוקת הרשיונות לרכישת מכוניות ורשיונות למוניות ובסדרי הטיפול בבקשות.

ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

1. שיטת רישום של יבוא מכוניות

המפקח על התעבורה בדרכים הוא הרשות המוסמכת למתן רשיונות לרכישת מכוניות; כבסיס לפעולותיו היו צריכות לשמש ידיעות מוסמכות ורישום סדיר על יבוא המכוניות לכל סוגיהן. הביקורת העלתה, שלא התנהל רישום מסודר של מכוניות המובאות ארצה, ולא היו נתונים ברורים על המלאי הנמצא בידי היבואנים. בעיקר חסרו נתונים על יבוא מכוניות על ידי משרדי הממשלה ועל ידי מוסדות שונים.

2. חלוקת רשיונות למוניות ולמוניות

בחלוקת הרשיונות למוניות ולמוניות עסקה ועדה, המורכבת מפקדי משרד התחבורה: מבאי-כוח אגף הכספים, המזכירות הכללית והמפקח על התעבורה בדרכים. החלוקה נעשתה בעיקר של דבר לפי סולם עדיפויות, כפי שאושר על ידי שר התחבורה.

הרשיונות למוניות מחולקים לפי סולם עדיפויות המבוסס על מידת החיוניות של המקצוע, שבו עוסק מבקש הרשיון, כגון רפואה, חקלאות, תעשייה, מוסדות ממשלתיים וציבוריים, או מבוסס על זכויות מיוחדות כגון נכי מלחמת השחרור וחיילים משוחררים.

חלוקת הרשיונות למוניות מתבססת על שיטת נקודות, הנקבעות לפי זכויות מסוימות, כגון ותק בנהגות, תור הבקשה, שירות לאומי, נכות.