

(5) המועצה הסוציאלית. בשם לב לצורך הדחוף בתיקונים בתחום העבודה הסוציאלית נודעת חשיבות מיוחדת לקיום המועצה הסוציאלית, שמתפקידה להביא לידי ביטוי את המשאלות וההשקפות של הציבור תוך ניצול הבקאות והעניין של המנוסים והמומחים שבין אנשי הציבור. אם נשווה את הסמכויות, שניתנו לנוף זה בשעת הקמתו בשנת 1953, אל הסמכויות של מועצות מיעצות אחרות, נראה, כי הסמכויות של המועצה הסוציאלית מצומצמות באופן יחסי; בעוד שלמשל המועצה החקלאית הכללית רשאית לפי תקנונה לדרוש, ששר החקלאות יביא לפניו לדין ולחוות דעת את העניינים העקרוניים והחשובים שבתחום משרד החקלאות, מצטמצם תפקיד המועצה הסוציאלית לפי תקנונה ליעוץ וחוות דעת באותם עניינים, ששר הסעד חושב לנכון להביאם בפניה.

רצוי שמשרד הסעד ישתדל להניח את היסודות הפורמאליים והענייניים לשיתוף פעולה הדוק עם המועצה הסוציאלית בכל שטחי העבודה הסוציאלית.

VIII. מ ש ר ד ה ע ב ו ד ה

א. פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על פעולות המחלקות והיחידות הבאות: במחלקה לתעסוקה נבדקו בין השאר סדרי התשלומים ואימות החשבונות הכרוכים בעבודות דחק; במחלקה לחינוך מקצועי נבדק בעיקר הטיפול בבתי ספר מקצועיים שבמיקוחו של משרד העבודה, ובכלל זה סדרי אישור סטיפנדיות ותשלומן; כן נבדקו פעולות המחלקה בתחום עריכת קורסים למבוגרים והטיפול בהלוואות, שניתנו למשתתפי קורסים אלה; בוקרו פעולות היחידה לטיפול תעשייתית בית; נערכה ביקורת במחלקת הכספים, בהנהלת החשבונות, במשק ובספרייה של המשרד.

ב. ממצאי ביקורת שונים

(1) היחידה לטיפול תעשייתית בית. באפריל 1954 הוקמה בתוך המחלקה לחינוך מקצועי יחידה בשם "היחידה לטיפול תעשייתית בית", להנשמת רעיון מועיל ונאה: עידוד תעשיית בית – אריגת שטיחים ועבודות צורפות – בקרב עולים חדשים, שעסקו בעבודה זו עוד לפני עלותם ארצה. הפעולות בוצעו עד סוף שנת 1954 במסגרת משרד העבודה. בסוף דצמבר 1954 הוקמה חברת "משכית" – חברה לטיפול תעשייתית בית בע"מ, שהנהלתה מורכבת מבא"י-כוח משרד ראש הממשלה ומשרד העבודה. ההון החוזר של החברה הגיע ל-70,000 ל"י: 50,000 ל"י ממשרד העבודה ו-20,000 ל"י סיוע טכני ממשלחת הפעולות האמריקאית בישראל (United States Operation Mission); כל ההוצאות הארגוניות משתלמות על ידי משרד העבודה.

הביקורת, שנערכה על פעולות היחידה בחודשי אפריל-דצמבר 1954, עמדה על הצורך בשיפורים בתחומים הבאים: גיהול ספרי הקופה והחזקת המזומנים; רישום בהנהלת החשבונות; רישום של תנועת חומרי הגלם והסחורות המוגמרות; קביעת מחירי התוצרת.

(2) תשלום שכר לעבודות דחק. הפעולות הכרוכות בתשלומים בעד עבודות דחק – הכנת גליונות השכר וביצוע התשלומים – היו בירושלים עד יולי 1953 בידי לשכת העבודה, כבשאר חלקי הארץ. ביולי 1953 קבע משרד העבודה, שהתשלומים בעד עבודות דחק בירושלים ייעשו על ידי מועצת פועלי ירושלים (לשכת התשלומים), שהייתה מוכנה לקבל על עצמה תפקיד זה, ואילו הכנת גליונות השכר נשארה בידי לשכת העבודה.

בעת העברת תפקיד זה ללשכת התשלומים לא נקבעו סדרי הרישום של תנועת הכספים, צורת הדיוח התקופתי ודרכי הפיקוח על ביצוע התשלומים. בנובמבר 1953 קבעה היחידה העוסקת במבדק פנימי במשרד העבודה, שהנהלת החשבונות וסדרי העבודה היו לקויים עד כדי כך, שמנעו בדיקה של ביצוע התשלומים ושל תנועת הכספים. על אף זאת לא שינה משרד העבודה עד ראשית שנת 1955 הסדר זה.

בראשית שנת 1955 גילתה מועצת פועלי ירושלים גרעון בקופה של לשכת התשלומים, ונתעורר חשד למעילה; חקירת העניין נמצאת בידי המשטרה. מקרה זה הגביר את הצורך בבדיקה מדויקת של ביצוע התשלומים לעבודות דחק על ידי לשכה זו, אבל מחמת סדרי הרישום הלקויים לא עלה בידי משרד העבודה לקבל מלשכת התשלומים דין וחשבון כספי על פעולות התשלום, שהיא ביצעה למען המשרד. לאחר גילוי הגרעון הפסיק משרד העבודה את הקשר עם לשכת התשלומים, והחזיר את הטיפול בתשלום שכר עבודה ללשכת העבודה.

משרד העבודה – מחלקת עבודות ציבוריות

א. פעולות הביקורת

בשנה הנסקרת בדקה הביקורת סדרי ביצוע עבודות, הכנת אומדנים, מסירת עבודות לקבלנים, קבלתן ושיטות הפיקוח המרכזי על עבודות במחוזות.

שיטות הפיקוח הנהוגות במקומות העבודה – בעיקר בסלילת כבישים במקומות מרוחקים מן המרכז – נבדקו במקומות העבודה. נבחנו גם הסידורים המינהליים של הסדנאות למיניהן ושל המחצבות, שניהולן היה בידי מהנדסי המחוזות של מע"צ.

ב. ליקויים שלא תוקנו ופגיעות

(1) סלילת כבישים מכספי תקציב הפיתוח

הביקורת, שנערכה על הכנת תקציב הפיתוח של מע"צ לשנת 1954/55 ועל ביצועו, העלתה, שחלה התקדמות במבנה התקציב ובצורתו: צורתו של התקציב הנוון מהווה צעד בכיוון לתקציב לפי תפקידים ופעולות, שהנהגתו ההדרגתית הוצעה על ידי מבקר המדינה בדו"חותיו השנתיים הקודמים (ראה דו"ח מס' 3, עמ' 17, דו"ח מס' 4, עמ' 47, ודו"ח מס' 5, עמ' 84). הגשתו של רעיון זה בתקציב הפיתוח מחייבת פירוט ותיאור של כל עבודה ושל הסכומים הדרושים לביצועה. פירוט טים כאלה הוכנו לגבי הסוגים השונים של הכבישים, שעמדו להיסלל בשנת 1954/55, ורק כבישי גישה רוכזו בסכום כולל אחד.

ביקורת ביצועו של תקציב זה העלתה, שפירוטם של הכבישים השונים וההוצאות הדרושות לסלילתם, כפי שניתנו בהצעת התקציב וכפי שמופיעים בתקציב, לא נתבססו על נתונים מציאותיים:

(א) נתברר, שלעתים קרובות לא נבדק די הצורך המצב העובדתי כמו אורך הכביש שיש לסללו או טיב הקרקע שבו יעבור הכביש. לדוגמה:

1. כביש ספיח-בית הגדי. בתקציב צוין ששכבה נושאת באורך של 24 ק"מ. למעשה היה צורך לבצע עבודה באורך של 4 ק"מ.

2. כביש ספיח-דביר. התקציב כלל כביש באורך של 7.5 ק"מ – כהמשך עבודה של שלב א'. למעשה התחילה העבודה בשנת 1954/55 ובוצעה באורך של 10.7 ק"מ.

3. כביש כפר גלעדי-חונין. בקביעת סכום ההקצבה הובאה בחשבון חציבה בסלע, בעוד שלמעשה לא היה צורך אלא בחפירה רגילה. גם בעבודה זו קבע התקציב את אורך הכביש ב-6 ק"מ, בעוד שלמעשה אורכו היה 5 ק"מ.

(ב) אומדני המחירים של סוגי העבודות נקבעו לפי סטנדרד כללי, גם במקרים שבהם אינם מאפשרים התנאים הספציפיים של המקרה ביסוס האומדן על סטנדרד כללי. לעתים קרובות קרה, שמחיר ביצוע העבודה היה שונה באחוז ניכר מן המחיר שנקבע באומדן. לדוגמה יכול לשמש כביש מגן-מבטחים. הוקצב סכום של 180,000 ל"י לסלילת קטע באורך של 6 ק"מ לשם השלמתו של כביש וכן לסלילת כביש גישה למבטחים. אותה עבודה בוצעה באורך של 10 ק"מ בקירוב, וההוצאות הסתכמו בסך של כ-67,000 ל"י בלבד. גם בכבישים ספיח-דביר, כפר גלעדי-חונין הסתכמו ההוצאות ב-39%-46% פחות מן הסכום שנקבע בהצעה.

חוסר התכנון התבלט בעיקר לגבי כבישים, שסלילתם נמשכת כמה שנים. התכנון התקציבי הביא בחשבון רק את ההקצבה לשנת תקציב אחת, בעוד שמן הצורך שההצעה לכל שנה תתבסס על אומדן כולל של העבודה, על קביעה ברורה של חלק העבודה שכבר בוצע ועל ההוצאות שכבר הוצאו.

(2) רכישת ציוד וניצולו

הביקורת העלתה, שבמקרים אחדים הומינה מע"צ ציוד מיכני כבד, בלא שתבדוק בדיקה מספקת את כדאיות ההומינה. התוצאה הייתה בכמה מקרים, שכושר תפוקתו של הציוד לא נוצל כלל או רק בחלקו או באיחור רב. המשרד לא דאג להפעלתו במשך תקופה ארוכה.

התיקים אינם מראים: אם הקניות השונות הוכנו על ידי בדיקה שיטתית; באיזו מידה עומד כבר ציוד שווה או דומה לרשות מע"צ ובאיזו מידה יש צורך בציוד נוסף.

במקרה אחד נקבע, שמתקן מיכני בעל הספק גדול, המתאים לעבודות גדולות בהיקף ארצי, נוצל במידה קטנה מאוד, כיוון שהיה צמוד למחוז מסוים.

יש לעמוד על כך, שציוד בעל ערך יירכש אך ורק על סמך הכנה יסודית, שתסוכם בכתב, והחלטות והנמקות יירשמו בתיקים. כמו כן מן הצורך, שהשימוש בציוד בעל ערך יתוכנן במשרד המרכזי של מע"צ, והוא ידאג לכך, שכל מכונה כזאת תועמד לביצוע העבודות בכל מקום שיצטרכו לה.

(3) סלילת כבישים בשטח נמל הקישון

בחודש אפריל 1953 נחתם חוזה עם קבלן, לפיו נתחייב הקבלן לסלול כביש באורך של ק"מ 1 ובהיקף של 22,000 ל"י בקירוב. לפי החוזה היה על הקבלן לגמור את העבודה ביום 3.8.53; למעשה נסתיימה העבודה ביום 30.4.54, וחשבונו הסופי של הקבלן שולם לקבלן בחודש מאי 1954.

בדיקה ראשונה, שנערכה על ידי הביקורת במקום באוגוסט 1954, העלתה חששות חמורים ביחס לטיב הכביש, ולפיכך פנה משרד מבקר המדינה למהנדס המחוז בהצעה, שיזמין בדיקות מעבדתיות של התערובת, ששימשה כציפוי לכביש. מבדיקות אלו נתברר, שלתערובת הוכנסה כמות זפת קטנה באחוז ניכר מן הכמות, שהקבלן התחייב להכניסה בהתאם למיפרט הטכני, המהווה חלק בלתי נפרד מן החוזה. בהמשך הביקורת נתברר:

א. לא היה פיקוח מטעם מע"צ במחצבה, בה הוכנה התערוכת של חומר מחצבה עם זפת.

ב. הפיקוח במקום העבודה היה רופף, ולא התנהל רישום על כמויות החומר, שהובאו למקום והוכנסו לעבודה.

ג. תוך מהלך העבודה לא נערכו כל בדיקות מעבדתיות על טיב התערוכות. העבודה נתקבלה והחשבון שולם בלא בדיקות טיב.

בעקבות הביקורת דרשה הנהלת מע"צ מן הקבלן להאריך את תוקף הערבות על טיב העבודה. הברורים עם הקבלן עדיין לא נסתיימו.

(4) מסירת ביצועה של סלילת כביש למועצה אזורית

בעוד שבדרך כלל מבצעת מע"צ עבודות ציבוריות או מוסרת אותן לקבלן העובד תחת פיקוחה, מסרה מע"צ בינואר 1954 ביצוע של כביש גישה אחד למועצה האזורית שבשטח שיפוט נמצא הכביש. היקף העבודה היה 46,500 ל"י.

במקרה כזה היה על מע"צ לפקח על ביצוע העבודה. הפיקוח לא היה מספיק והתבטא בביקורים בודדים של המפקח. הסלילה נשתתה למעלה משנה, וטיב העבודה היה גרוע.

ג. ממצאי ביקורת שונים

(1) גיהול חשבונות של מחסן הסחורות המרכזי. בהנהלת החשבונות של מע"צ נבדקו הרישומים, הנוגעים למחסן המלאי המרכזי. חשבונות המחסן עודם מתנהלים לפי שיטת מזומנים, ואין הם כוללים פעולות שונות הנוגעות לתנועות המלאי במחסן, לעומת זאת נכללים בהם רישומים חשבוניים שונים, שאין להם קשר ישיר לתנועות המלאי ומצבו. הביקורת הציעה שיטה של הנהלת חשבונות מתוקנת.

(2) המחסנים במחוזות מע"צ. הביקורת עמדה, גם בשנה הנסקרת, על הצורך בהנהגת רישום כמותי וכספי של תנועת הסחורות במחסנים המחזיים (ראה דו"ח מס' 4, עמ' 30, 31). בחודש מאי 1954 הוצאו הוראות על הסדר רישום המחסנים בהתאם להמלצות הביקורת. הביקורת הצביעה על כך, שיש לבצע הסדר זה במלואו בכל המחוזות, לרבות מחוז תל אביב, בו לא הונהגה עדיין השיטה החדשה במלואה.

(3) בדיקת טיב העבודה. בעקבות הצעות הביקורת הוציאה הנהלת מע"צ הוראות המסדירות את בדיקת טיב החומרים והמוצרים וכן בדיקת תערוכות הביטון והזפת, שבהם משתמשים הקבלנים לביצוע העבודות.

(4) תשלום פיצויים לקבלנים. הביקורת הצביעה על הצורך, שהחלטות הכרוכות בתשלום פיצויים לקבלנים יתקבלו לא על ידי מהנדס המחוז המבצע אלא על ידי רשות מרכזית, כאשר תביעות אלו חורגות ממסגרת החוזה הקיים; באוקטובר 1955, נמסרה הסמכות לטפל בתביעות מסוג זה לוועדה, שנתמנתה על ידי הנהלת משרד העבודה.

(5) פיקוח על מכוניות שכורות. שיטות הפיקוח על הספק המכוניות השכורות – הן ביחס לכמות המובלת והן ביחס לזמן העבודה – נדונו עם מהנדס מחוז חיפה, מקום שבו נתברר הצורך בהסדר הפיקוח. ההוראות הדרושות הוצאו על ידי מהנדס מחוז חיפה.

משרד העבודה – אגף השיכון

א. פעולות הביקורת

בשנה הנסקרת עסקה הביקורת בעיקר בבדיקת ההסדרים המינהליים שבביצוע פעולות הבנייה על ידי האגף וכן בהסדרים במחסנים, שיטות הרישום הנהוגות בהם ודרכי הפיקוח על המלאי ועל ניצולו.

ב. ליקויים שלא תוקנו ופגיעות

(1) שינויים בהיקף עבודה תוך ביצועה

שאלת השינויים בהיקף העבודה תוך ביצועה מתעוררת בכל תחומי הבנייה הציבורית. חוזה בנייה קובע, בדרך כלל, את היקף העבודה, ועל סמך היקף זה הוא מציין את מחיר העבודה והזמן הדרוש לביצועה. תוך ביצוע העבודה מתברר לעתים קרובות הצורך בהכנסת שינויים טכניים מסוימים בביצוע, המשנים את היקפו הכמותי והכספי של החוזה. שינויים אלה מאריכים לפעמים את העבודה, והקבלן מבקש ארכה נוספת לסיימה. שינויים אלה, המהווים סטייה מתנאי החוזה המקורי, שעליו חותמת הנהלת היחידה המבצעת, נקבעים כרגיל על ידי המהנדס המפקח במקום העבודה. הואיל וכל שינוי כזה – ואפילו שינוי הזמן בלבד – עלול לגרור תביעות כספיות נוספות, רבה החשיבות הנודעת להכנתן ולחתימתן של "פקודות שינויים" מתאימות לפני הזמנת השינוי או סמוך לביצוע העבודה הכרוכה בשינוי.

הביקורת העלתה, שאגף השיכון לא הקפיד על הוצאת פקודות שינויים בכתב, והסתפק ברוב המקרים ברישום השינוי בזמן העבודה על ידי המהנדס המפקח במקום העבודה. הנהלת האגף קיבלה ידיעה על שינויים, שהיה בהם כדי לשנות את היקף החוזה ולהשפיע על המסגרת התקציבית שלו, רק עם הגשת החשבון הסופי של הקבלן.

(2) פירוק צריפים במעברות

בשנת 1951 החל אגף השיכון בחיסול מעברות ובפירוק צריפיהן. מלאכת הפירוק נמסרה לקבלנים שונים במטרה שיקימו מהחומר המפורק צריפים במקומות אחרים או שיאחסנו את החומר במחסניהם עד קבלת הומונה להקמת צריפים.

הביקורת העלתה, שבמספר ניכר של מקרים לא נערכו חזים עם הקבלנים מפרקי הצריפים, ובמידה שנערכו חזים, לא נקבע בהם אומדן החומרים המפורקים וצורת רישומם; אגף השיכון לא דאג לקבלת ידיעות על מקום הימצאם של החומרים ועל השימוש בהם.

בעקבות הביקורת עמדה הנהלת האגף על הצורך בריכוז החומר הנוגע לצריפים אלה ובבדיקתו, והטילה תפקיד זה על אחד מעובדי האגף.

(3) הקמת בתי-עץ

הצבענו על הצורך בפיקוח מוגבר על חומרי העץ, שנמסרו במשך השנים האחרונות לקבלנים לשם הקמת בתי עץ. נתברר, שלא היה פיקוח, אם הקבלנים ניצלו את כמויות העץ, שנמסרו להם בהתאם לתכניות שנקבעו מראש; וכידי האגף לא היו, אחרי גמר העבודה, ידיעות על כמויות העץ, שנוצלו בעבודה, ועל הכמויות שעדפו.

(4) השאלת חומרים

בחודש אפריל 1954 השאיל אגף השיכון ליצרני פרוזל חומרים, שהיו דרושים להם לעבודתם ושערכם הכולל היה 170,000 ל"י בקירוב. הנהלת האגף נימקה את השאלת החומר בזה, שהחומרים

הנדונים לא היו דרושים לה באותו זמן, ואילו בתי החרושת עמדו בפני סכנת בטלה מחמת מחסור בחומרים. היצרנים התחייבו להחזיר את החומרים או לתת חומרים אחרים תמורתם וכן לספק לאגף השיכון מוצרים מוגמרים במידה שידקק להם.

אינו מובן, מדוע בחר האגף במקרה כגון זה בדרך של השאלת החומרים במקום למכרם למעוניינים. ואם כבר נבחרה הדרך של השאלה, חשוב היה להבטיח מראש את תנאי החזרת החומרים או תמורתם – ובמקרה של החזרה בצורת מוצרים מוגמרים – לקבוע מראש את מחירי המוצרים אלה.

הביקורת העלתה, שתנאים כאלה לא הובטחו ושעד חודש אוקטובר 1955 הוחזרו רק כ-70% מן החומרים.

ג. ממצאי ביקורת שונים

(1) השיכון העממי

א. בשנת 1954/55 הגיעה לסיימה הבנייה לפי תכנית השיכון העממי בשלבה הראשון, ולסוף שנת 1955 מסתמן גם סיומו של השלב השני של הבנייה, שהוא השלב הסופי של מפעל זה.

במאי 1951 החליטה הממשלה על ביצוע תכנית שיכון עממי. קדם לכך מינוי ועדה על ידי ראש הממשלה ושר האוצר, שהייתה מורכבת מנציגי משרד האוצר, משרד העבודה ומנציגי הציבור, שעליה הוטלה הכנת תכנית שיכון לארבע שנים. מטרת הממשלה הייתה מתן אפשרות שיכון לאותן השכבות, שאמצעיהן לא הרשו להן להשתכן על ידי בנייה פרטית, פיזור האוכלוסייה – החיה בצפיפות רבה במקומות היישוב העירוניים – והדאגה לאיזון רמת התעסוקה בענף הבנייה בתקופות השנה השונות.

האחריות לביצוע התכנית הוטלה על משרד העבודה. נתמנתה ועדה – מורכבת מבאי כוח משרדי האוצר, העבודה והסעד – לעיבוד עקרונות הרישום ואישור המועמדים. מחיר דירה בת 2 חדרים נקבע בפרוספקט ל-2,400 ל"י. עקב עליית המחירים בתחילת שנת 1952 נקבע ביוני 1952 מחיר חדש של 4,800 ל"י, ולמעשה הגיע המחיר הממוצע בסיום שלב א' של הבנייה בשנת 1954 ל-5,500 ל"י.

הרישום נמשך מיולי עד נובמבר 1951, ומספר המועמדים הגיע ל-35,700. בתקופה שבין ההרשמה ובין תחילת הביצוע ויתרו מועמדים רבים על מועמדותם, כך שבתחילת הביצוע הסתכם המספר ב-20,000 מועמד. ועדה בין-משרדית, שמונתה מיד לאחר גמר הרישום על ידי שרת העבודה, קבעה עקרונות למיין הנרשמים וסולם עדיפויות בקבלת השיכון. ביצוע הבנייה הוטל על אגף השיכון. הבנייה בוצעה בשני שלבים. בשלב א', שנסתיים בשנת 1954, נבנו 6,300 דירות, בשלב ב', המסתיים ב-1955, 6,700 דירות, בסיה נבנו אפוא 13,000 דירות.

ב. לאגף השיכון לא היה המנגנון הדרוש כדי לבצע לבדו תפקיד בעל היקף גדול כזה במהירות הדרושה. כן חסרו לו קרקעות מפותחות בשטחים, שבאו בחשבון. הנהלת האגף הגיעה אפוא למסקנה, שיהיה יותר מעשי לשתף בביצוע הבנייה את חברות השיכון הקיימות, שהיה להן מנגנון מתאים ושלרשותן עמדה רזרבה של קרקעות מפותחות. המלצת האגף בכיוון זה אושרה ע"י החלטת הממשלה ביולי 1952. למועמדים ניתנה הבחירה בין ביצוע ישיר על ידי הממשלה לבין התקשרות בנייה עם חברות השיכון. כ-80% בחרו בביצוע על ידי חברות וכ-20% על ידי הממשלה.

ג. הטבלה להלן בעמ' 141 מראה את מימון הבנייה לפי מקורותיו העיקריים ואת חלקן של החברות השונות בבנייה.

מימון הבנייה של השיכון העממי שלב א'

פירוט הלוואות הממשלה

מקורות המימון					סך הכול היקף הבנייה	מספר היחידות	המוסד המבצע
תשלומי המשתכנים	הלוואות						
	הלוואות נוספות ע"י החברות המבצעות ל-7 שנים	הלוואות קצרות מועד מבנקים ל-3 שנים	הלוואות מתקציב הפיתוח ל-15 שנה	סך הכול הלוואות			
אלפי ל"י	אלפי ל"י	אלפי ל"י	אלפי ל"י	אלפי ל"י	אלפי ל"י		
8,873	703	1,418	5,441	7,562	16,435	2,931	1. חברת "שיכון" בע"מ
2,046	204	368	1,335	1,907	3,953	736	2. חברת "גוה עובד" בע"מ
1,474	171	224	998	1,393	2,867	549	3. חברת "עמידר"
1,232	85	183	685	953	2,185	367	4. חברת "רסקו" בע"מ
652	56	112	405	573	1,225	224	5. חברת משכנות בע"מ
344	28	51	195	274	618	103	6. חברת "פיתוח" בע"מ
43	5	8	29	42	85	16	7. חברת "מעונות עממיים" בע"מ
3,688	167	621	2,602	3,390	7,078	1,374	8. אגף השיכון - משרד העבודה
18,352	1,419	2,985	11,690	16,094	34,446	6,300	סה

ד. הביקורת של משרד מבקר המדינה החלה בשנת 1952 עם התחלת מיון המועמדים והביצוע המעשי והיא נמשכה עד גמר הבנייה. נבדקו : סדרי רישום המועמדים, איתור הקרקע, תכנון הבנייה, עבודות פיתוח וההוצאות עליהן, מסירת העבודות והפיקוח על התקדמות הבנייה וטיבה. כן נבדקו חשבונות הבנייה הישירה של האגף, ההסכמים עם החברות ורישום הוצאות השיכון בספרי האגף ובספרי החשב הכללי.

ה. מאחר שנתעוררו בעיות רבות הכרוכות בביצוע פעולה ענפה זו, מיון בפברואר 1954 מבקר המדינה, שרת העבודה ושר האוצר ועדה לבדיקת דרכי הביצוע של השיכון העממי, שהרכבה היה : מר מ.ב. מאירי, המנהל הכללי של משרד מבקר המדינה, ד"ר א. נאמן, החשב הכללי (האוצר) ומר ד. טנה, מנהל אגף השיכון (משרד העבודה). מפאת ריבוי החומר ותחומי הפעולה הרבגוניים הסתייעה הוועדה בשלוש ועדות משנה : ועדה למינהל, ועדה לכספים וחשבונות וועדה לעניינים טכניים-הנדסיים. כחברים בוועדות המשנה מונו נציגי משרד מבקר המדינה, אגף השיכון ואגף החשב הכללי.

הוועדה סיכמה את מסקנותיה בצורת דו"ח מפורט שהוגש ב-30 ביוני 1955 למבקר המדינה, לשרת העבודה ולשר האוצר. הדו"ח מכיל מבוא מסכם וכן תוצאות מפורטות בצירוף טבלאות, תכניות וצילומים של דוגמאות שונות של הבניינים.

ו. התמונה המתקבלת על סמך הביקורת השוטפת של משרד מבקר המדינה ועל פי הדו"ח הנ"ל היא :

בדרך כלל אפשר לקבוע, שהמפעל היה מוצלח מכמה בחינות – מבחינת ההכנה של התכנית, הפיקוח ובדיקת טיב הבנייה. יחד עם זאת יש לציין שנתהוו כמה בעיות :

1. אשר לשיתוף חברות השיכון בביצוע המפעל, הרי שיתוף זה הקל אמנם את העול הכספי והמינהלי מעל אגף השיכון, אולם העובדה, שהחברות עומדות על תנאים מסוימים, שאף כי נכללו בחוזים, לא הובילו במידה מספקת למועמדים לפני שבחרו בחברות, גרמו חיכוכים ותלונות מצד המשתכנים.

2. חשבונות השיכון העממי התנהלו על ידי שתי רשויות ; חלק הרישומים רוכז באגף החשב הכללי וחלק באגף השיכון. חשבונות אלה נוהלו לפי שיטת מזומנים. מפעל משקי בעל ממדים, שהיקפו הגיע ל-75 מליון ל"י בקירוב, מן הצורך היה, שיהל את חשבונותיו במרוכז ולפי שיטה עסקית.

3. רישום המועמדים לשיכון העממי הוכן תוך תקופה קצרה ביחס, והקיף בשני שלביו כ-35,700 מועמדים. לא היה סיפק בידי המתכננים להכין שיטה לגיהול רישום זה לכל שלביו ופרטיו, דבר שגרם קשיים בקביעת זכויות המועמדים ועדיפותם. לו נוהל הרישום ביתר פירוט, יכול היה לשמש אמצעי יעיל יותר בקביעת הזכויות והעדיפויות.

(2) תקציב הפיתוח לשיכון

נבדקו ההוצאות והפעולות של השיכון, שבוצעו על חשבון תקציב הפיתוח. הבדיקה כללה את מצב ההתחייבויות להתחלת השנה הנסקרת (1.4.54) וכן את ההוצאות וההתחייבויות, שנעשו על חשבון התקציבים התלת-שנתיים, שאושרו למטרות שיכון.

(3) הנהלת החשבונות

בעקבות הביקורת הונהגה, החל מ-1.4.55, הנהלת חשבונות עצמאית באגף השיכון במגמה לרכז את הרישומים על ביצוע התקציב ועל ידי כך להבטיח איסוף הנתונים, שיאפשרו לגשת לתחשיב יציאות הבנייה.

משרד העבודה - מחלקת המדידות

הביקורת עסקה בעיקר בבדיקת רישום החומרים במחסנים ובבדיקת הפיקוח על רכישתם והוצאתם לעבודה. נושא מיוחד לביקורת שימש הפיקוח בבית דפוס המחלקה. בעקבות הביקורת הוצאו ע"י הנהלת המחלקה בספטמבר 1955 הוראות להסדר הרישום והפיקוח על החומרים והציוד, שמשמשים בהם לעבודות בבית הדפוס. הביקורת דנה עם הנהלת המחלקה על שיטת הטיפול בציוד, שיצא מכלל שימוש.

משרד העבודה - המוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי הוקם על פי חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד - 1953, שנכנס לתוקפו ב-1 באפריל 1954. המוסד הוא גוף מאוחד, העומד לפיקוחו הכללי של שר העבודה ולביקורתו של מבקר המדינה, והוא התחיל בפעולתו ב-1 באפריל 1954.

1. תפקידי המוסד ומבנהו

(א) לפי החוק קיימים סוגי הביטוח הבאים :

- (1) ביטוח אמהות (דמי לידה ומענקי לידה) ;
- (2) ביטוח מפני פגיעות בעבודה (ריפוי, החלמה, שיקום רפואי ושיקום מקצועי, דמי פגיעה, קצבה או מענק לגכים ולתלויים בפגעי עבודה).
- (3) ביטוח זקנה ושאיירים (קצבות לזקנים, מענק או קצבת שאירים במות המפרנס ודמי קבורה).

נוסף על זה מבצע המנגנון המינהלי של המוסד גם את חוק שירות מילואים (תגמולים), תשי"ב - 1952, שעל פיו הוקמה קרן השוואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים.

תפקידי העיקריים של המוסד הם :

- (1) גביית דמי הביטוח ;
- (2) טיפול בתביעות ותשלום גמלאות ;
- (3) השקעות של העתודות הכספיות.

ההכנסות של המוסד לביטוח לאומי מדמי הביטוח מחולקות ל-3 חשבונות נפרדים : לכל ענף ביטוח חשבון נפרד, ואסור להעביר כספים מחשבון ענף אחד לשני אלא בהסכמת מועצת המוסד ובאישור שר העבודה. על ידי סידור זה, שהוא הסידור המקובל במפעלים מסוג זה, מובטח, שההוצאות של כל ענף יכוסו מתוך ההכנסות של אותו ענף ביטוח.

(ב) פעולותיו האופרטיביות של המוסד מרוכזות ב-3 ענפים :

- (1) ענף לביטוח זקנה ושאיירים ;
- (2) ענף לביטוח נפגעי עבודה ;
- (3) ענף לביטוח אמהות.

מועצת המוסד היא הרשות העליונה של המוסד ; שר העבודה, לפי החוק, יושב ראש המועצה. הרשות המנהלת והמבצעת של המוסד היא המינהלה של המוסד.

ביצוע הפעולות של המוסד מוטל על המרכז בירושלים ועל 17 סניפיו הפזורים בכל חלקי הארץ. המרכז בירושלים כולל, בין היתר, את שלושת ענפי הביטוח ; את מחלקת המחקר, את מדור הרישום ואת היחידות המינהלתיות של המוסד (כספים, משק ושירותים, מנגנון, הדרכה, ארגון ומינהל) ; ואת היועץ המשפטי, היועץ הרפואי והאקטואר (שלפי החוק אינו כפוף בפעולתו המקצועית להוראות).

בחדש נובמבר 1955 הוציא המוסד, בצורה של חוברת, דין וחשבון על פעולותיו בשנת 1954/55, הנותן תמונה על פעולות המוסד בשנה הראשונה לקיומו.

בסוף מאמר זה מובאים החשבונות, הכלולים בדין וחשבון של המוסד ;
(א) המאזן של המוסד ליום 31.3.1955 ;

(ב) ההוצאות המינהליות עד 31.3.1955, תוך השוואה לתקציב שנקבע לשנה 1954/55 ;

(ג) חשבון ההכנסות וההוצאות לתקופה 1.4.1954 – 31.3.1955, לכל אחד משלושת הענפים.

3. השקעות

פעולות הביקורת הביאו, בין השאר, לבדיקת היסודות של ההשקעות, שבוצעו על ידי המוסד בשנה הראשונה לפעולתו.

(א) המאזן ליום 31.3.1955 מראה בין ההשקעות – מלבד "בנינים" ו"משכנתא" – את ההשקעה הבאה : "אוצר המדינה 16,306,806 ל"י. כ"פקדון לזמנים קצרים" מופיע : "בנק הדואר 706,125 ל"י ; וכ"בנקים" עו"ש וחשבון סילוקן אצל החשב הכללי 2,519,187.704 ל"י."

מתברר, שהמוסד העביר אל האוצר, החל מחודש אוגוסט 1954, סכומים שונים, שהצטברו עד 1.4.1955 לסכום, שמראה המאזן ושבו נכללת גם ריבית על הכספים שהועברו. לפני ביצוע התשלום הראשון בגובה של 3,5 מלין ל"י אישר משרד האוצר במכתב מיום 30.8.54 את הסכמתו לקבל את הסכום הנזכר כדלקמן :

"הריני מאשר בזה את הסכמתנו לקבל מכם סכום של 3,500,000 ל"י (שלושה מלין וחצי לירות ישראליות) בערך, כחלק מן ההלוואה שהמוסד נותן למדינת ישראל מתוך עתודותיו הכספיות. תנאי הלוואה זו יהיו כפופים לחוזה הנמצא כעת בהכנה. במקרה שהחוזה האמור לא יחתם, נחזיר לכם את הסכום תוך שלושה חודשים מתאריך בקשתכם."

התשלומים הנוספים, שבוצעו במשך השנה, היו מלווים מכתבים או מסמכים דומים.

ביום 23.11.1955 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל בשם מדינת ישראל לבין מינהלת המוסד לביטוח לאומי, שלפיו יושקעו 30 מלין ל"י בממשלה בצורה של הלוואות. בחוזה זה מבטיחה הממשלה את שמירת ערך הכסף לפי מדד יוקר המחיה ומתחייבת לתשלום של ריבית, שנקבעה לשנת 1954/55 ב-4% והחל מ-1.4.55 ב-5%. תקופת ההשקעה נקבעה ל-6 – 8 שנים, אולם ביד המוסד לדרוש החזרת הכסף קודם לכן, לפי צרכיו. ההסכם נחתם, אחרי שמועצת המוסד המליצה על עשייתו, ושרת העבודה אישרה אותו.

(ב) מן הצורך לבדוק, אם ההסדר הארעי – עד חתימת ההסכם – וההסכם מיום 23.11.55 עצמו עולים בקנה אחד עם הוראות החוק, ואם הם נעשו תוך התחשבות בעקרונות המשקיות והיעילות.

(1) מבחינה משקית ממלא ההסכם מיום 23.11.55 את כל הדרישות המוצדקות : יש לראות בהשקעת כספים באוצר המדינה השקעה בטוחה המבטיחה החזרת הכספים במועד ; הריבית נראית מתאימה ; ויש יתרון מיוחד בהסדר המאפשר למוסד לדרוש בכל עת את החזרת הכספים. ההסדרים הארעיים – הפקדת הכספים עד ההסדר הסופי – לא היו מניחים את הדעת. מחובתו של מוסד ממין זה לדאוג להשקעת סדירה של כספיו : רק אותם כספים הדרושים לו תוך תקופה קצרה יופקדו והיתר יושקע. כנראה ויתר המוסד במשך למעלה משנה על הסדר קבוע,

כיוון שהנחתו הייתה, שיגיע לידי הסכם עם האוצר. המכתב של האוצר מיום 30.8.55 והמכתבים הדומים שבאו אחריו, לא היה בהם כדי להבטיח תשלום ריבית על כספי המוסד למקרה, שההסכם עם האוצר לא ייחתם ; והמוסד השלים עם קיום מצב ארעי ובלתי ברור זה לתקופה ארוכה באופן יחסי.

(2) ההסכם עם הממשלה מיום 23.11.55 הולם את עקרונות המשקיות, אך אין הוא בהתאם לחוק הביטוח הלאומי.

סעיף 88 של החוק קובע :

“כספי המוסד שאינם מיועדים לכיסוי הוצאות והתחייבויות שוטפות יושקעו בהשקעות קונסטרוקטיביות על ידי המינהלה בהתאם להמלצות המועצה שאושרו על ידי שר העבודה, ובמסגרת ההשקעות המותרות למוסד לפי התקנות שהתקן שר העבודה בהסכמת שר האוצר, אם התקן תקנות כאלה.”

לפי סעיף זה על מינהלת המוסד להשקיע את כספיו בהשקעות קונסטרוקטיביות, זאת אומרת : בהשקעות במפעלים קונסטרוקטיביים. לעומת זאת נותנת המינהלה לפי ההסכם את הכספים כהלוואות לאוצר, ובמידה שהם משמשים למימון השקעות קונסטרוקטיביות, לא המינהלה אלא האוצר בוחר את מקבלי הכספים והוא מבצע את ההשקעה. יתר על כן, אינו מובטח כלל השימוש בכספים אלה להשקעות קונסטרוקטיביות. האוצר לא קיבל על עצמו בצורה מחייבת את התנאי של השקעת הכספים למטרות קונסטרוקטיביות : מטרה זו מוזכרת רק במבוא של ההסכם, שאינו מהווה חלק מן החוזה ; ולמעשה משרד האוצר אינו מנהל רישום מיוחד על כספי המוסד, שיראה את צורות השימוש בכספי המוסד.

החוק דורש, שלא האוצר אלא מינהלת המוסד תשקיע את הכספים ושיושקעו לא בקופת האוצר אלא בהשקעות, שהקונסטרוקטיביות שלהן תיבדק על ידי המוסד. אילו חשב המחוקק על השקעה על ידי האוצר במסגרת הוצאותיו, היה בוחר ניסוח אחר ; בקשר לזה ראוי לציין, שהמלים “בהשקעות קונסטרוקטיביות”, שלא היו כלולות בהצעת החוק, נוספו על ידי הכנסת ; המושג של “השקעות קונסטרוקטיביות” מופיע רק בחוק זה (בניגוד למשל, לחוק הארנונה לפיצויי נזקי מלחמה, תשי”א – 1951, הקובע כי “כספי הקרן יושקעו בהשקעות נושאות ריבית”). מסתבר שבדעת המחוקק היה לשמור במקרה מיוחד זה על כך, שהמוסד עצמו – שמסיבות מובנות לא הוקם כמחלקה ממשלתית, אלא כאישיות משפטית נפרדת וכנושא עצמאי של נכסים ותביעות – יהיה אחראי להבטחת השימוש בכספים להשקעות קונסטרוקטיביות.

(3) הנאמר לעיל אינו מחייב בהכרח, שאטור להשתמש בכספי המוסד למימון אותם מפעלי פיתוח המקבלים הקצבות מתקציב הפיתוח ; הרי בין המפעלים המקבלים הלוואות מתקציב הפיתוח נמצאים מספר מפעלים קונסטרוקטיביים. אף על פי שרצוי היה לא לצמצם את ההשקעות של המוסד לחוג זה של מפעלים, מוצדק שחלק לא קטן מכספי המוסד יושקעו במפעלים קונסטרוקטיביים הממומנים – מימון שלם או חלקי – על ידי תקציב הפיתוח.

ראוי לשיקול דעת, אם האוצר יוכל להציע למוסד מספר מפעלים שהם נושאי תפקידים קונסטרוקטיביים ועם זה יוכלו מבחינה משקית לקבל על עצמם תנאים, כפי שהחזרה עם האוצר מתנה אותם ; כיוון שהשקעות אלו ישחררו את המדינה מן הצורך לדאוג למתן כספים אלה, יוכל אולי האוצר לתת למוסד ערבות למילוי ההתחייבויות, שהמפעלים יקבלו על עצמם. דרך כזאת הייתה מאפשרת בדיקה עניינית של ההצעות והחלטה על השקעות על ידי המוסד עצמו.

באופן זה אפשר היה להבטיח למוסד אותו הבטחון, אותה ריבית ואותה הגנה בפני שינויים בערך הכסף, שההסכם עם האוצר מבטיח לו ; והאוצר היה נהנה, באופן בלתי-אמצעי, מהקטנה

של דאגותיו בתחום הפיתוח. לעומת זאת, בניגוד לתנאי ההסכם עם האוצר, לא יוכלו החברות הבאות בחשבון להסכים להסדר הנותן למוסד את הזכות לדרוש חזרה את ההלוואות כולן או חלקן עוד לפני פרעון. חסרון זה יביא בדרך כלל אולי לידי שינויים בהסדרי הסילוק או להקטנה מסוימת של הסכומים, שישקעו בצורה זו ; אולם יש להשלים עם זה בהתחשב ביתרונות של הסדר המתישב עם החוק.

א. מאזן המוסד לביטוח לאומי ליום 31.3.1955

א ק ט י ב		
ל"י	ל"י	
		1. השקעות
	16,306,806.-	אוצר המדינה
	433,495.244	בניינים
16,762,801.244	22,500.-	משכנתא
		2. פקדונות לזמנים קצרים
706,125.-		בנק הדואר
		3. בנקים עז-ש וחשבון סילוקין
2,519,186.704		אצל החשב הכללי
		4. הלוואות לעובדים
12,402.500		
		5. חייבים
		פקידי שומה, גוברי משנה
		ואנף הנבייה
	101,318.558	(משרד האוצר)
	1,441.640	ספקים שונים
134,071.850	31,311.652	מעבידים שונים
		6. מטלטלין
		מכוניות-נוסעים, ציוד
		משרדי, ריהוט משרדי
40.-		בערך סמלי.
		7. דמי מחזור
2,922.750		משרד ראשי וסניפים
20,137,550.048		סה אקטיב

ל"י	ל"י	
		1. קרן שמורה לענף ביטוח זקנה ושאיירים
13,542,097.241		
		2. קרן ביטוח לענף נפגעי עבודה
	69,000.-	פגיעה בעבודה
	18,000.-	קצבות לנכים זמניים
	214,000.-	קצבות לנכים תמידיים
	30,000.-	מענקי נכות
		קצבות ומענקים לתלויים
1,424,000.-	1,093,000.-	בנפגעי עבודה
		קרן ביטוח לענף אמהות
	26,000.-	מענקי לידה
172,000.-	146,000.-	דמי לידה
		3. עתודה
	1,257,276.316	לענף נפגעי עבודה
2,338,096.235	1,080,819.919	לענף אמהות
		4. קרן השוואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים
2,371,500.112		
		5. זכאים
		מבוטחים שונים תמורת
	28,570.572	המחאות שטרם נפדו
		ספקים, שונים וסכומים
	11,907.463	בבירור
		שירותים רפואיים מוסמכים
289,856.460	249,378.425	(חשבון משוער)
20,137,550.048		ס"ה פסיב

ב. הוצאות מינהליות עד 31.3.1955

(כולל קרן השוואה)

יתרה ל-י	ס"ה הוצאות ל-י	סכום ההקצבה ל-י	
17,398.747	798,101.253	815,500.000	משכורת
125,700.176	269,049.824	394,750.000	ארגון
5,924.320	19,075.680	25,000.000	הקמת הכרטסת המרכזית
-19,944.316	147,944.316	128,000.000	הוצאות חד-פעמיות
129,078.927	1,234,171.073	1,363,250.000	ס"ה

ג. חשבון הכנסות והוצאות לתקופה 1.4.1954 — 31.3.1955

1. ענף ביטוח זקנה ושאיירים

ל-י	ל-י	גמלה - הוצאה
297,782.994		הוצאות מינהלה
13,542,097.241		קרן שמורה
13,839,880.235		ס"ה הוצאה

גבייה - הכנסה

	13,701,858.958	גבייה
13,702,880.447	1,021.489	היטלים
	203,354.513	ריבית : לקבל
136,999.788	- 66,354.725	ששולמה
13,839,880.235		ס"ה הכנסה

2. ענף ביטוח נספגעי עבודה

ל"י	ל"י	גמלה - הוצאה
	1,043,130.807	דמי פגיעה
	45.700	הוצאות ריפוי
	7,144.-	בדיקות רפואיות
		ריפוי על ידי שירותים
	1,515,167.870	רפואיים מוסמכים
	1,419.120	מענק תלויים בנפגעי עבודה
	40,741.223	קצבת תלויים בנפגעי עבודה
	39,063.817	קצבת נכות לנפגעי עבודה
	144,197.215	מענק נכות לנפגעי עבודה
2,791,633.552	723.800	הוצאות משפטיות
425,576.055		הוצאות מינהלה
		קרן ביטוח נפגעי עבודה
	69,000.000	דמי פגיעה
	18,000.000	קצבות לנכים זמניים
	214,000.000	קצבות לנכים תמידיים
	30,000.000	מענקי נכות
		קצבות ומענקים לתלויים
1,424,000.000	1,093,000.000	בנפגעי עבודה
1,257,276.316		עתודה
5,898,485.923		סה"ה הוצאה
		נבייה - הכנסה
	5,870,946.671	גבייה
5,871,439.513	492.842	היטלים
	40,146.117	ריבית : לקבל
27,046.410	-13,099.707	ששולמה
5,898,485.923		סה"ה הכנסה

3. ענף ביטוח אמהות

ל"י	ל"י	גמלה - הוצאה מענקי לידה ציוד לנולד אשפוז הילדת
2,055,000.-	1,128,630.- 926,370.-	
751,091.054 316,023.139		דמי לידה הוצאות מינהלה קרן ביטוח אמהות למענקי לידה לדמי לידה
172,000.-	26,000.- 146,000.-	
1,080,819.919		עתודה
4,374,934.112		ס"ה הוצאה
		גבייה - הכנסה גבייה היטלים
4,362,206.387	4,361,879.932 326.455	
12,727.725	18,892.293 - 6,164.568	ריבית : לקבל ששולמה
4,374,934.112		ס"ה הכנסה

א. משרד הפיתוח

א. פעולות הביקורת

- הביקורת עסקה, בשנה הנסקרת, בשני תפקידי העיקריים של משרד הפיתוח והם :
- (1) פיתוחו החקלאי והכלכלי של הנגב על ידי אגף הנגב והערבה במשרד הפיתוח;
 - (2) הפיקוח על החברות הממשלתיות העוסקות בגילוי ואצרות הטבע וניצולם.

ב. ליקויים שלא תוקנו ופגיעות

משרד הפיתוח - אגף הנגב והערבה

להלן עלינו להביא כמה ליקויים ופגיעות, שנקבעו בפעולות פיתוח הנגב והערבה.

מאז הקמת ועדת הנגב - בשנת 1949 - היה פיתוח הנגב נתון בידי גופים שונים : בידי ועדת הנגב במשרד ראש הממשלה - עד אוקטובר 1951 ; בידי מינהל הפיתוח במסגרת משרד החקלאות - עד אוגוסט 1952 ; לאחר מכן הועבר מינהל הפיתוח למשרד האוצר, ופעל במסגרתו עד הקמת משרד הפיתוח ביוני 1953; מכאן ואילך תפקיד פיתוח הנגב הוא בידי משרד הפיתוח. העובדה,