

2. הביקורת בקופת הגזברות שבמרכז המכון העלתה, שהמכון קיבל המחאות מעותדות, שתאריכי פרעון עד כדי שנה בקירוב מתאריך קבלתן. המחאות אלה, שהסתכמו בעת הביקורת בסך 3,000 ל"י בקירוב, לא נרשמו לא בספר הקופה ולא ברישום עזר כלשהו. רק בעת הפרעון רשמה הגזברות את המחאות האלה ואישרה את קבלתן. הנהלת משרד העבודה נתנה, בעקבות ממצאי הביקורת, הוראות לשיפור ההסדרים.

משרד העבודה – מחלקת עבודות ציבוריות

פעולות הביקורת

נערכו בדיקות במחלקת האדריכלות, במחלקת תכנון הכבישים, במחלקת המכונאות וציוד מיכני כבד ובמחלקת האפסנאות; בוקרו פעולות של 4 משרדי מהנדסי המחוזות בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע. נערכו בדיקות במגרסות, בתחנות ערבול של חומרי אספלט, בבתי מלאכה, במחסנים, בסדנאות ובמוסכים. נבדקו תכנון עבודות, הכנת אוטודנים ודרכי ביצוע של עבודות – וביחוד של עבודות כבישים וגשרים. ביניתן זיפות הכביש המרכזי לאילת והקמת גשר חדש על הירקון.

ליקויים שלא תוקנו

א. תכנון כבישים וסלילתם

סלילתם של כבישים ראשיים, הנמשכת כרגיל כמה שנים, מחייבת הכנת תכנית כוללת והכנת תכניות שנתיים המשתלבות בתכנית הכוללת – ובמקביל לכך אומדן הוצאות כולל ואומדן לכל שנת ביצוע (ראה ד"ח שנתי מס' 6, עמ' 136–137; ד"ח שנתי מס' 7, עמ' 169–170).

במשך קיץ 1957 נערכה ביקורת על כמה עבודות סלילה גדולות, שנעשו מכספי תקציב הפיתוח בשנת הכספים 1956/57. היקפן הכללי של העבודות שבוקרו הגיע לסכום של 1,000,000 ל"י בקירוב, המהווה כ-20% מן התקציב, שנועד לסלילת כבישים ולבניית גשרים באותה שנה.

הביקורת העלתה:

1. גם בשנת 1956/57 בלט חוסר התכנון לגבי כבישים, שסלילתם נמשכת כמה שנים. התכנון התקציבי הביא בחשבון רק את ההקצבה לשנת תקציב אחת, בעוד שמן הצורך הוא, שההצעה לכל שנה תתבסס על אומדן כולל של העבודה, על קביעה ברורה של חלק העבודה שכבר בוצע ועל ההוצאות שכבר הוצאו.

2. גם בשנת 1956/57 נקבעו מקרים, שמע"צ השתמשה בהקצבות התקציב שלא בהתאם לחוק התקציב: סכום של 260,000 ל"י, שהוקצב בתקציב לסלילת כבישים מסוימים הוצא על סלילת כבישים אחרים. אם לא היה באפשרותה של מע"צ לשמור על המסגרת התקציבית, הרי מחובתה היה להשיג את האישורים להעברות מפרט לפרט או מסעיף משנה לסעיף משנה בהתאם להסדר, שנקבע בחוק.

3. מפקחי העבודה הנפתיים לא הקפידו על מיון נכון של ההוצאות לפי העבודות השונות ועל רישומן הסדיר בספרי החשבונות; דבר זה מקשה על הפיקוח המרכזי לבדוק, אם העבודות נעשו בהתאם לתכניות ובמסגרת ההקצבות שנועדו להן.

המחלקה לעבודות ציבוריות אחראית, בין השאר, לאחזקה שוטפת של רשת הכבישים, לביצוע תיקונים כבישים ולשיקומם במידת הצורך. למטרה זו הוקצב בשנת 1956/57 סכום של 4,200,000 ל"י, ומוזה 2,700,000 ל"י לאחזקה ולתיקונים ו-1,500,000 ל"י לשיקום. מע"צ הכינה תכנית לשימוש בכספים אלה לעבודות הנ"ל במחוזות השונים; התכנית מחולקת לפי כבישים ולפי סוגי העבודות. 1. בתקופה שבין פברואר עד ליולי 1957 נערכה ביקורת על 80 עבודות אחזקה, תיקונים ושיקום, שנעשו במחוזות ירושלים, תל אביב וחיפה על חשבון תקציב 1956/57 ושהוצאותיהן הסתכמו בסך 700,000 ל"י בקירוב.

הביקורת העלתה:

(א) התכנית לשימוש בכספים במשך שנת 1956/57 הוכנה, כבשנים הקודמות, מראש – בסוף שנת הכספים הקודמת. תוך ביצוע העבודות התברר הצורך בשינויים בתכנית מחמת שינוי בנסיבות ובצרכים. הסמכות לביצוע שינויים כאלה ניתנת בידי האחראים לביצוע העבודות במחוזות. מתן סמכות מעין זו מחייב קביעת הסדרים, שיהא בהם כדי להבטיח פיקוח יעיל מטעם הנהלת מע"צ על מידת הסטיות מהתכנית המקורית, שנעשו על ידי האחראים במחוזות. נתברר, שלא הופעל פיקוח מרכזי, אפילו כשהמדובר היה בשינויים מרחיקי לכת.

(ב) אין אחידות בהגדרת סוגי העבודה השונים, וכחוצאה מכך משמשים – הן בתכניות והן בדוחות על ביצוע העבודות – מונחים שונים לאותם סוגי עבודות. על ידי כך גרמים קשיים בהסקת מסקנות מן הדוחות על ביצוע העבודות ובהשוואת הביצוע לתכנית.

(ג) על אף הנסיון הרב, שנרכש בתחום עבודות אחזקה ושיקום, לא נקבעו שיטות סטנדרדיות לביצוע. היעדר סטנדרדים כאלה מהווה קושי רב בבדיקה של מידת היעילות והחסכון בביצוע העבודות השונות.

(ד) חשיבות מיוחדת נודעת למציאת שיטה שתבטיח, שתיקונים של חורים ובקיעים בשכבת האספלט העליונה של הכבישים יבוצעו מיד לאחר התגלותם. שיטה כזאת עשויה למנוע הוצאות מיותרות, הנגרמות ע"י השהיית ביצוע תיקונים מעין אלה, ועם זה להגדיל את בטיחות התנועה בכבישים. הנהלת מע"צ לא בחרה שיטה מתאימה מתוך השיטות המקובלות בתחום זה, ואף לא הוציאה הוראות על טיפול מונע בשטח זה.

2. בחודש נובמבר 1957 דנה הביקורת עם הנהלת מע"צ על הנהגת הגדרה אחידה של סוגי העבודות ועל שיטות סטנדרדיות לביצוע ולפיקוח.

פגיעות בעקרונות החסכון והיעילות

ביצוע עבודות בקבלנות

הנהלת מע"צ מסרה לחברה ממשלתית ביולי 1956 חפירת תעלה והכנת סוללה לכביש העובר באגם החולה בסכום שנאמד ב-42,000 ל"י בקירוב. לא נחתם חוזה עם החברה; נקבע, שמע"צ תשלם לחברה את הוצאותיה בפועל בתוספת 10% (שיטת "קוסט פלוס").

החברה הגישה חשבונות על ההוצאות שעשתה, בתוספת 10%. מע"צ שילמה לחברה על פי חשבונות אלה, אף על פי שלא צורפו אסמכתאות מקוריות לחשבונות; היא גם לא בדקה את הכמויות לגבי אותן עבודות, בהן שימשה הכמות בסיס לתשלום.

בעקבות הביקורת פנתה הנהלת מע"צ בספטמבר 1957 לחברה וביקשה המצאת האסמכתאות לשם בדיקת החשבונות.

א. שינויים ותוספות בחוזי בנייה

בדצמבר 1957 הוציאה הנהלת מע"צ הוראות למחוזות, שמטרתן להסדיר את דרכי קביעת המחירים במקרה של שינויים בחוזים: נקבע, שעל מהנדס המחוז או ממלא מקומו לדרוש מהקבלן – לפני אישורם של שינויים – ניתוח מפורט של המחיר המוצע ולרשום בתיק את ההגמקה לביצוע השינוי ולקביעת המחיר.

ב. תכנון יסודות של בניינים וגשרים

הביקורת הצביעה על הצורך, שיסודות לגשרים ולבניינים גדולים בשטחים שלא נרכש בהם נסיון מספיק או בשטחים סמוכים לחופי ים או לביצות, יתוכננו על סמך בדיקה יסודית וסקרים מוקדמים של טיב הקרקע.

הנהלת מע"צ קיימה בנובמבר 1957 התייעצות עם המתכנים ועם ראשי יחידותיה הטכניות וקבעה, שלהבא ייעשו בדיקות יסודיות לפני קביעת התכניות הסופיות.

ג. כרייה של חומר מצע

הביקורת דנה עם מינהלת מע"צ על הצורה הנכונה של הטיפול במקרים, שבהם יש צורך בקבלת הסכמתם של בעלי הקרקעות וחוכריהם כדי לכרות מתוך קרקעות אלו חומר מצע לסלילת כבישים.

בעקבות הביקורת הורתה מינהלת מע"צ בדצמבר 1957 למהנדסי המחוזות, שבכל מקרה, שיהא צורך בתשלום פיצויים מיוחדים לחוכר הקרקע, עליהם להעריך תחילה את הנזק, שעשוי להיגרם למשק החוכר ולקבוע את גובה התשלום על סמך אישור של מינהלת מע"צ.

משרד העבודה – אגף השיכון



פעולות הביקורת

נבדקו: מחלקת פיתוח ופיקוח, המחלקה לחומרי בניין ומחסנים; מחלקת הביצוע הן במשרד הראשי והן במחוזות. נבדקו פעולות מחלקת התכנון ופעולות מפעל החסכון לבנייה במחוז חיפה. בוקרו המחסנים הראשיים של האגף בקורדני ובמגדל אשקלון.

ליקויים שלא תוקנו

א. חוזי בנייה ותשלומים

ביקורת, שנערכה בשנת 1957, העלתה:

1. בשנת 1956/57 התחיל אגף השיכון למסור לקבלנים עבודות בהיקף ניכר על סמך הסכמים כלליים, שהתנו עשיית חוזים תוך 6 שבועות מיום עריכת ההסכם ותשלום מפרעה לקבלן. הסכמים כלליים אלה לא כללו מפרטים טכניים ומחירי עבודות. נבדקו התיקים של כ-70 עבודות בהיקף של כ-40,000,000 ל"י. נתברר, שהחוזים לגבי 60 עבודות בסכום כולל של 34,000,000 ל"י בקירוב נחתמו כחצי שנה לאחר התחלת העבודה; החוזים לגבי 6 עבודות אחרות נחתמו באיחור רב יותר והחוזים לביצוע 4 עבודות נחתמו רק לאחר גמר העבודה.