

ז. הבדיקה המינהלית במחלקת התכנון וההנדסה
ובמחלקת הפיתוח של אגף השיכון

1. בתחילת שנת 1958 ערך השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה בדיקת מינהל במחלקת התכנון וההנדסה ובמחלקת הפיתוח של אגף השיכון, תוך התרכזות בתכנון השכונות. התכונן השכונותי מוטל על מחלקת התכנון וההנדסה המבצעת תפקיד זה באמצעות המדורים האזוריים שלה לבניין ערים. על מחלקת הפיתוח לתכנן על יסוד התכנון השכונותי את פיתוח השטח כולל כבישים, מים, ביוב וחשמל.

2. הבדיקה העלתה, שהמבנה הארגוני הנוכחי מקשה על השגת התיאום הדרוש בין היחידות השונות בשתי המחלקות; פונקציות התכנון השונות המיועדות להשתלב זו בזו, מפוצלות בין המדורים האזוריים של מחלקת התכנון וההנדסה מצד אחד ובין המדורים הפונקציונליים של מחלקת הפיתוח מצד אחר. ברוב המקרים לא תואם בין היחידות השונות לוח הזמנים של עבודות משותפות המבוצעות במסגרת פרויקט שכונותי אחד. דבר זה גרם, שבמקרים לא מעטים לא לקחה התוכנית השכונותית בחשבון את כל האספקטים של התכנון הפונקציונלי.

במקרים רבים עם השלמת חלק התכנון המוטל על המדורים לבניין ערים הועברו התוכניות לביצוע, אף בטרם החלו המדורים של מחלקת הפיתוח בעיבוד מפורט של תוכניות הדרכים, המים והביוב. דבר זה יצר עובדות מוגמרות, שהיה צורך להתאים אליהן לאחר מכן את התוכניות המפורטות של מדורי הפיתוח. היו מקרים מספר, שתוך התכנון המפורט של אחד ממדורי הפיתוח התברר אחר כך, שהיה צורך בשינויים מרחיקי לכת בתוכניות המקוריות ולעתים אף בביטולן המוחלט.

3. לשם תיקון המצב הציעה הביקורת לרכז את הסמכות הקובעת בדבר עבודות התכנון ופרטיהן ביחידה ארגונית אחת. אגף השיכון הגיע גם הוא מצדו למסקנה דומה, והקים בקיץ 1958 יחידה ארגונית אחת לטיפול בתכנון שכונותי עם צוותות אזוריים האחראים למכלול הפונקציות של התכנון.

א. משרד הפיתוח

פעולות הביקורת

הביקורת הקיפה את דרכי הביצוע של עבודות הפיתוח בנגב ובנמל אילת וכן את הפעולות הכספיות והמשקיות של מינהלת הנמל.

נבדקו הפעולות הכרוכות באספקת מים ליישובי הנגב ואילת מקו כורנוב והערכה וכן ההשקעות בביצוע מהקרים.

בנוכרות נבדקו הוצאות והכנסות המשרד.

א. מפעלי המים "כורנוב" ו"הערבה"

משרד הפיתוח דואג לאספקת מים ליישובים הנמצאים דרומה מבאר שבע. אספקת המים ליישובים אלה נעשית באמצעות שני מפעלים – מפעל כורנוב ומפעל הערבה. שני המפעלים הוקמו על ידי משרד הפיתוח מכספי תקציב הפיתוח באמצעות חברת "מקורות", המנהלת אותם כנאמנת משרד הפיתוח. מפעל כורנוב רוכש את המים בבאר שבע מ"מפעל הנגב" השייך לחברת "מקורות", ואילו מפעל הערבה משתמש במקורות מים משלו.

ביקורת, שנערכה בחודשים דצמבר 1957 ויולי 1958, העלתה:

1. בשנת 1957/58 הסתכמו ההוצאות להחזקת שני המפעלים ולהפעלתם, לרבות הוצאות לקניית מים של מפעל כורנוב מ־מפעל הנגב, בסך כ־460,000 ל"י, וההכנסות, לרבות חובות צרכני מים לאותה תקופה, בסך כ־390,000 ל"י. הגרעון בסך כ־70,000 ל"י מתיחס למפעל כורנוב בלבד.

מלבד גרעון זה הצטברו עד ליום 31 במארס 1958 הגרעונות של שני המפעלים משנים קודמות בסך כ־335,000 ל"י: חלק ניכר מגרעונות אלה – כ־200,000 ל"י – כוסה מכספי תקציב הפיתוח לשנת הכספים 1957/58, שהיו מיועדים להנחת קו מים לאילת ולביצוע קידוחי מים בערבה. משרד הפיתוח השתמש אפוא בכספי תקציב הפיתוח למטרות, שלא להן נועדו.

הביקורת מתיחסת אל פגיעה זו בחומרה, כיוון שעוד בדיוח השנתי של מבקר המדינה מס' 7 (עמ' 179), שיצא לאור בראשית 1957, הצביעה הביקורת על פגיעה דומה במשרד הפיתוח: תשלומים לחברת "מקורות" בסך 400,000 ל"י נזקפו לחובת הסעיף "קווי מים" בתקציב הפיתוח. תשלומים אלה כללו מלבד תשלום להקמת המפעלים, גם תשלומי הוזקה והפעלה, אף כי סעיפי ההוצאה של תקציב הפיתוח מיועדים בעיקרם להשקעות ולא להוצאות אחזקה.

2. מבחינה עניינית נבע הגרעון בעיקר מכך, שמחירי המים שנדרשו מהצרכנים בנגב על ידי חברת "מקורות" היו נמוכים בהרבה מההוצאות העצמיות של משרד הפיתוח ושחלק מהחובות בעד צריכת המים לא נגבה מהצרכנים. עובדות אלו שורשן בנסיבות המיוחדות של הנגב ובמיוחד בתנאי המשקים החקלאיים בנגב. אולם יש להניח, שפיקוח שיטתי ויעיל מצד משרד הפיתוח על קביעת מחיר המים וגביית התשלומים בעבורם היה מביא לידי הקטנה מסוימת של הגרעון.

בחודש יולי 1955 נתן משרד הפיתוח לחברת "מקורות" הוראה מפורשת, שהיא תגבה מהיישובים צורכי המים מחירים, שיכסו את הוצאות אספקת המים. משרד הפיתוח חזר על הוראה זו בשנת 1956 ובשנת 1958. אך כנראה, לא היה ניתן להגשים את ההוראה במלואה. מחוסר הפעלת פיקוח מתאים הועמד משרד הפיתוח לפני עובדות מוגמרות בדבר קביעת מחירי המים, ורק לאחר קבלת תוצאות הגבייה התברר למשרד ההפרש בין מחירי המים ובין ההוצאות לאספקתם. הפרש זה היה בולט במיוחד במקרה של מפעל כורנוב, שקנה את המים, כאמור, ממפעל הנגב של חברת "מקורות" בבאר שבע: בשנת 1956/57, למשל, קנה המפעל מים במחיר של כ־52 פ"ר ל־מ³, ואילו חברת "מקורות" מכרה אותם ליישובים בנגב במחיר של כ־41 פ"ר ל־מ³.

3. חברת "מקורות" לא זו בלבד שמנהלת את שני מפעלי המים כורנוב והערבה, אלא אף מבצעת על חשבון משרד הפיתוח ולפי דרישתו עבודות שונות, כגון קידוחי מים והנחת קווי מים חדשים.

הנהלת החשבונות במשרד הראשי של משרד הפיתוח משקפת את התשלומים לחברת "מקורות" בלא ציון יעוד התשלום, והחשבונות המוגשים למשרד הפיתוח על ידי החברה הן על האחזקה והן על ההשקעה, אינם משתקפים בספרי החשבונות של המשרד.

בחודש אוקטובר 1958 דן משרד מבקר המדינה עם משרד הפיתוח בצורך להנהיג שיטת הנהלת חשבונות, שתבטיח למשרד ידיעות שוטפות ומהימנות על היחסים הכספיים בינו לבין חברת "מקורות". משרד הפיתוח ניגש לניהול חשבונות לפי השיטה המוצעת רטרואקטיבית מתאריך 1 באפריל 1958.

ב. הובלת מים במיכליות למצפה רמון

1. היישוב מצפה רמון בנגב אינו מחובר לרשת המים בנגב ולכן מובילים אליו מים במיכליות. הוצאות ההובלה הן גבוהות, כיוון שהמים מובאים ממקומות מרוחקים. במגמה לדאוג לאספקת המים כתקנה ולסייע על ידי כך בפיתוח היישוב, התקשר משרד הפיתוח עם החברה "מפעלי תובלה" בע"מ ומסר לה את הובלת המים למצפה רמון החל מ-1 באפריל 1957. במכתב מתאריך 29.4.1957 הודיע משרד הפיתוח לחברה, שישלם את כל הוצאות הובלת המים מאז תחילת הובלתם על ידי החברה. הוועדה הבין-משרדית לסובסידיות ומחירים אישרה למשרד הפיתוח לשם הוזלת מחיר המים במצפה רמון בשנת הכספים 1957/58 סך 27,000 ל"י ובשנת 1958/59 סך 50,000 ל"י.

2. הביקורת, שנערכה בחודשים מארס-יוני 1958, העלתה:

על מסירת הובלת המים לחברת "מפעלי תובלה" הוסכם בין משרד הפיתוח ובין החברה בצורה כללית לגמרי. במיוחד לא נקבע: אם משרד הפיתוח מוכן לשאת בהוצאות ההובלה בלא הגבלה; באילו מחירים תבוצע ההובלה; ואילו סידורים טכניים דרושים להובלת הכמות המכסימלית של המים מהמקום הקרוב ביותר (שדה בוקר).

(א) רק כעבור כשנה מאז הפעלת ההסדר הגביל משרד הפיתוח את השתתפותו בתשלום ההוצאות להובלת המים, והודיע לוועד מצפה רמון ול"מפעלי תובלה", שישלם את ההוצאות רטרואקטיבית מ-1.4.1957 לפי המכסה של 150 ליטר מים ליום לכל תושב קבוע במקום. על סמך ההסדר המקורי בין משרד הפיתוח לבין חברת "מפעלי תובלה" המציאה החברה למשרד הפיתוח חשבונות המתיחסים להובלת כל כמויות המים, שסופקו למצפה רמון בשנת הכספים 1957/58; חשבונות אלו מסתכמים בסך 40,000 ל"י. אולם לפי מכסת ההשתתפות, שנקבעה, כאמור, על ידי המשרד, מגיע לחברה ממשרד הפיתוח כ-25,000 ל"י בלבד. עד לתאריך הביקורת (יוני 1958) שולם לחברה על ידי משרד הפיתוח סך 24,000 ל"י.

(ב) המחירים להובלת המים למצפה רמון נקבעו בחודש ינואר 1958, כ-9 חודשים אחר התחלת ההובלה; 2.300 ל"י ל- 3 מ"מ מים משדה בוקר ו-5 ל"י מדימונה. בתאריך מאוחר יותר, כשהובאו מים גם מכפר ירוחם ומבאר שבע, דרשה החברה 4 ל"י להובלת 3 מ"מ מכפר ירוחם ו-7 ל"י מבאר שבע.

(ג) בתחום פעולותיו לאספקת המים למצפה רמון לא דאג משרד הפיתוח במידה מספקת לתיאום עם חברת "מקורות" האחראית להפעלת קווי המים בנגב: הסידורים הטכניים לאספקת מים סדירה למצפה רמון נמצאו לקויים: במצפה רמון לא הוחזק בבריכה מלאי מים די הצורך; ובשדה בוקר, המקום הקרוב ביותר לאספקת מים למצפה רמון, לא הותקן מיכל לצבירת מים ולא הותקן מתקן למילוי מהיר של המיכליות.

מחוטר הסידורים הטכניים הנוכחים לא נוצלו האפשרויות של אספקת המים משדה בוקר ניצול מלא. מתברר, שכ-2/3 מכמות המים, שסופקו למצפה רמון בשנת הכספים 1957/58, הובאו מדימונה (33 ק"מ משדה בוקר); ברבע הראשון של שנת הכספים 1958/59 אף הובילו כמויות מים מבאר שבע המרוחקת למעלה מ-50 ק"מ משדה בוקר. ההפרשים בהוצאות להובלה, שנבעו מהובלת המים ממקומות רחוקים, במקום שדה בוקר, הסתכמו בשנת 1957/58 ב-9,000 ל"י בקירוב וברבע הראשון של שנת 1958/59 בלמעלה מ-5,000 ל"י.

ג. הובלת מזון לאילת

במגמה להשוות את רמת המחירים של מצרכי המזון החיוניים באילת לרמת המחירים בשאר חלקי הארץ החליטה הממשלה עוד בשנת 1953 לשאת בהוצאות הכרוכות בהובלת מצרכים חיוניים לאילת. ההוצאות שולמו מתוך הסעיף התקציבי "הענקות להחלת מצרכים חיוניים".

הובלת המזון לאילת נעשתה בשתי דרכים: מזון רגיל הובל במשאיות, מזון רגיש לחום – במטו-סים. כדי להקטין את ההוצאות הקשורות בהובלת מזון במטוסים, פרסם משרד הפיתוח בחודש נובמבר 1956 מכרז על הובלת מזון לאילת בדרך היבשה בלבד: הובלת מזון רגיל, כמקודם, במשאיות, הובלת מזון רגיש לחום – במכוניות קירור. במכרז זכתה חברת הובלה בתנאים הבאים: הוצאות להובלת מזון רגיל במשאיות – 37.500 ל"י לטון, הוצאות להובלת מזון רגיש לחום במכוניות קירור – 150 ל"י לטון.

הביקורת, שנערכה בחודשים אוקטובר-דצמבר 1958, העלתה: במשך 10 חודשים לא מילאה החברה אחרי התחייבותה להוביל מזון רגיש לחום במכוניות קירור. משרד הפיתוח נאלץ אפוא להמשיך בהובלתו בדרך האוויר. הובלה זו מחירה בשנת 1957 היה בממוצע כ-300 ל"י לטון. כמות המזון, שהובלה במשך 10 החודשים במטוסים, הגיעה עד כדי 15 טון בממוצע לחודש. ההפסד בהוצאות ההובלה הסתכם אפוא בתקופה זו ב-22,000 ל"י בקירוב. אמנם משרד הפיתוח הזכיר פעמים מספר לחברת ההובלה את התחייבותה, אולם לא דרש ממנה פיצוי בעד ההוצאות הנוספות, שגורמו לאוצר המדינה עקב האיחור, שחל בהובלת מזון רגיש לחום במכוניות קירור.

ד. מסירת עבודות לקבלנים באילת

בחודשים מאי-יולי 1958 נערכה ביקורת על אופן המסירה של 3 עבודות באילת, שהוכרו עליהן במכרזים מצומצמים על ידי משרד הפיתוח. נתברר, שב-3 המקרים נמסרו העבודות לחברה הקב-לנית "סולל בונה", שהצעתה לא היתה הזולה ביותר אף באחד מהמקרים האלה. במידה שמשרד הפיתוח נתן נימוקים להחלטותיו אלה, היה עיקר ההגמקה, שאין בידי שאר המציעים להתחרות עם חברת "סולל בונה" מבחינת נסיונם, ארגונם או כושרם לביצוע העבודות הנדונות.

1. הטבלה הבאה מפרטת נתונים אחדים בדבר מסירת 3 העבודות לקבלנים באילת:

מסירת 3 עבודות לקבלנים באילת

מחיר שעליו הוסכם	הצעות שנחקבלו	מספר ההצעות שנחקבלו	מספר המזומנים למכרז	תאריך המכרז	תיאור העבודה	
ל"י 49,000	ל"י 51,000 (*)52,000	2	6	7.1.1957	ביתנים לתעשייה ולמלאכה באילת	1
464,000	391,000 (*)489,000 550,000	3	4	5.9.1957	הארכת המזח בנמל אילת	2
20,000	17,000 20,000 (*)21,000	3	3	5.11.1957	גדר קבע בנמל אילת	3

(*) חברת "סולל בונה".

בכל שלושת המקרים ניהל משרד הפיתוח משא ומתן עם חברת סולל בונה- כדי להשיג מחיר זול מהמחיר שהוצע על ידיה; בשני מקרים התנהל הדין, לאחר שכבר הוחלט למסור לחברה את ביצוע העבודות במחיר המוצע על ידיה, ובמקרה אחד לאחר שנפתחו הצעות הקבלנים, אולם לפני שהוחלט על מסירת העבודה.

2. צורה זו של מסירת עבודות לקבלנים נוגדת את העקרונות של ניהול משק בריא; עקרונות אלו באו לידי ביטוי גם בדין וחשבון של הוועדה הבין-משרדית לקביעת סדרי מסירת עבודות הממשלה לקבלנים (תשי"ז-1957). ועדה זו מונתה ביום 20 באוגוסט 1951 על ידי מזכיר הממשלה והמלצותיה אושרו על ידי הממשלה בישיבתה ביום 9 בפברואר 1958.

הביקורת ציינה, ששיטת המכרו המצומצם מתבססת על ההנחה, שהקבלנים הנבחרים, שאותם מזמינים למכרו כזה מתאימים לביצוע העבודה הנדונה – משמע, שהשיקול הקובע במכרזים האלה הוא המחיר המוצע בלבד (דו"ח שנתי מס' 8, עמ' 195). הדין וחשבון הנוכח של הוועדה הבין-משרדית אף הוא מדגיש, שלאחר פתיחת ההצעות אין להעדיף קבלן אחד על משנהו מסיבות של כושר ביצוע, יעילות, ארגון וכדומה. שמירה קפדנית על עקרונות אלו היא חיונית לא רק בשל שמירה על עיקרון ההגינות כלפי המשתתפים במכרו אלא גם מסיבה מעשית: סטיות כגון אלה מנהל המכרו מביאות לידי כך, שהקבלנים המקופחים יימנעו בעתיד מלהגיש הצעות מבוססות למכרזים. אם מזמין עבודה סבור, שרק קבלן אחד מתאים לביצוע העבודה הנדונה, אל לו לבקש הצעות מקבלנים אחרים – לא לשם מילוי פורמלי אחרי העיקרון של מסירת עבודות לקבלנים במכרו ובוודאי לא לשם קבלת הצעות מקבלנים אחרים, שישמשו כבסיס למשא ומתן עם הקבלן האחד. אם האחראים למסירת עבודות משוכנעים, שרק קבלן אחד מתאים לביצוע העבודה המסוימת, עליהם לברר, אם קיימים לגבי המקרה הנדון אותם תנאים, בהם ניתן לשר או למנהל כללי של משרד לאשר, באופן יוצא מן הכלל, ניהול משא ומתן ישיר עם קבלן אחד בלא להזקק למכרו.

ה. הקמת רציף דוברות כנמל אילת

1. בסוף שנת 1956 נתברר הצורך הדחוף להגדיל את כושר פעילותו של נמל אילת על ידי הרחבת שטחו ויצירת מקומות עגינה נוספים. משרד הפיתוח החליט אפוא, בראשית חודש ינואר 1957, להרחיב חזק את השטח לטעינה ופריקה ולהקים רציף דוברות חדש דרומית למוזח ולרציף הקיים. להחלטה זו קדמו דיונים בשאלה, אם יש להעדיף הקמת הרציף החדש על הארכת המוזח הקיים. בהחלטת משרד הפיתוח הכריע השיקול, שנוכח דחיפות העניין יש להעדיף את הקמת הרציף, כיוון שאפשר לבנותו בזמן קצר ביותר.

לפי התכנית נאמדו הוצאות הבנייה של הרציף בסך 75,000 ל"י בקירוב, בכללן 12% לכיסוי הוצאות בלתי צפויות מראש, ונקבע, שהעבודה תיגמר במשך חודש ימים. העבודה החלה בחודש פברואר 1957 ונמשכה עד סוף חודש יולי 1957 – לפי הסברי משרד הפיתוח מחמת תנאי העבודה המיוחדים באילת בתקופה ההיא. העבודה נעשתה על ידי חברת מחצבי ישראל בתנאי רגי.

2. הביקורת, שנערכה בראשית 1958, העלתה:

(א) נתברר, שהתכנון והאומדנים, שעל פיהם עובדה התכנית, לא היו מבוססים.

הוצאות הקמת הרציף הסתכמו בסך 150,000 ל"י בקירוב לעומת סך 75,000 ל"י בקירוב לפי האומדן. עליית ההוצאות בפועל ב-100% על האומדן נגרמה בעיקר על ידי הגורמים הבאים:

ביצוע העבודה נמשך כחצי שנה ולא כחודש ימים; כמות העפר, שהייתה דרושה למילוי שטח המים בין הרציף החדש לחוף, הגיע ל-43,000 מ³ לעומת 26,000 מ³ לפי האומדן; בניין קיר הרציף מחביות יצוקת בטון עלה 456 ל"י למטר ולא 213 ל"י למטר, כפי שנאמד מראש.

(ב) שטח הנמל הורחב אמנם ב-15 דונם בקירוב, אולם רציף הדוברות החדש אינו משמש את מטרתו – ענינת דוברות לשם פריקה וטעינה – כיוון שהוא פגיע לסערות ואף נזוק במידה ניכרת מאז הקמתו. בנסיבות אלו המשיכו הדוברות לעגון על יד הרציף הישן.

ו. תפעול נמל אילת

בסוף שנת 1956 גברה תנועת הסחורות בנמל אילת, ועל ידי כך נתרחבו עבודות הפריקה והטעינה בנמל.

הביקורת, שנערכה בחודשים מאי – אוקטובר 1958, הקיפה את ההסדרים לפריקה וטעינה בנמל; את אחזקת הציוד ותפעולו; ואת סדרי הפיקוח על השימוש בציוד ועל העסקת עובדי הנמל.

ג. הפריקה והטעינה בנמל אילת

בחודש נובמבר 1956 מסר משרד הפיתוח לקבלן את ביצוע עבודות הפריקה והטעינה בנמל. עבודות אלו מתחלקות לשני סוגים: סבלות וסוורות. ההסכם, המפרט את תנאי העבודה, נחתם בין המשרד לבין הקבלן בחודש ינואר 1958, אולם תחולתו נקבעה למפרע מחודש נובמבר 1956. לפי ההסכם התחייב הקבלן לבצע את עבודות הפריקה והטעינה – הסבלות והסוורות – באמצעות צוותות עבודה, שהושכרו על ידיו, ומשרד הפיתוח התחייב להעמיד לרשותו של הקבלן את כל הציוד המיכני היבשתי והימי לרבות הדלק הדרוש להפעלתו; כן נקבע, שמפעילי הציוד יקבלו את שכרם ממינהלת הנמל. תמורת ביצוע עבודות אלו תגבה מינהלת הנמל מאת הלקוחות בשביל הקבלן דמי סבלות ודמי סוורות לפי התעריפים הנהוגים בנמל חיפה. מהסכומים שמינהלת הנמל תגבה, כאמור, בשביל הקבלן, עליה לנכות:

(א) 5% במוצק מסך כל דמי הסבלות שנגבו במשך השנה – כחלקה של מינהלת הנמל בדמי הסבלות;

(ב) 850 פרוטה לכל טון, שנמסר על ידי הקבלן מהמחסן לאניה או מהאניה למחסן (מסירה רגילה) תמורת השימוש בציוד ובדלק ותמורת השכר ששולם על ידי מינהלת הנמל למפעילי הציוד;

(ג) אחוז מסוים מדמי הסוורות – כחלקו של אוצר המדינה המגיע לו מהפרשי שיערים של דמי הסוורות בהתאם להסדרים הנהוגים בנמלי הארץ האחרים.

עד לחתימת ההסכם בחודש ינואר 1958 שילמה מינהלת הנמל לקבלן מפרעות על חשבון הסכומים המגיעים להם מדמי הסבלות בשיעור של כ-75%.

תוקפו של ההסכם נקבע עד חודש אוגוסט 1958, ומאז מבצעת מינהלת הנמל את כל עבודות הפריקה והטעינה – הן סבלות והן סוורות – בעצמה.

ביקורת על ביצוע עבודות הפריקה והטעינה על ידי הקבלן עד חודש יולי 1958 העלתה:

(א) עבודות הפריקה והטעינה נמסרו לקבלן בלא מכרז, אם כי חברות קבלניות גדולות ומנוסות בעבודות אלו הציעו את שירותיהן למשרד הפיתוח עוד לפני שהמשרד התחייב למסור את העבודות לקבלן.

(ב) השיעור של 850 פרוטה לטון, שנוכר לעיל, נקבע תוך השוואה לשיעור המקביל בנמל חיפה, אף על פי שלא היה בסיס להשוואה: בנמל חיפה, למשל, בעל הציוד הוא הקבלן והוא מפעילו על חשבוננו – מה שאין כן בנמל אילת; וגם קיים שוני רב בין שני הנמלים מבחינת היקף העבודות ומידת תפוקתן. העובדה, שההסכם נחתם עם הקבלן למעלה משנה לאחר התחלת עבודתו, הייתה צריכה לאפשר למינהלת הנמל לקבוע אל נכון, בהתאם להוצאות הממשיות שלה, את גובה התשלום, שהיה על הקבלן לשלם בעד השימוש בציוד, בדלק ותמורת שכר עבודתם של מפעילי הציוד.

(ג) עד חודש ינואר 1958 לא נגבו דמי הסוורות על ידי מינהלת הנמל אלא על ידי הקבלן במישרין, בלא שמינהלת הנמל בדקה את גביית דמי הסוורות ובלא שהועבר לאוצר המדינה האחוז המגיע לו מהם. מאז חודש ינואר 1958 אמנם גבתה מינהלת הנמל את דמי הסוורות, אולם רק מחודש מארס 1958 הפרישה את החלק המגיע מהם לאוצר המדינה.

2. אחזקת ציוד והפעלתו

ההוצאות הממשיות לאחזקת הציוד והפעלתו הסתכמו בשנת 1957/58 בסך 100,000 ל"י בקירוב, ואילו הכנסות הנמל מהקבלן תמורת ניצול הציוד על ידיו – הכולל כאמור את כל הציוד המיכני היבשתי והימי של נמל אילת, צריכת דלק ותמורת שכר העבודה של מפעילי הציוד – הסתכמו (לפי פרוטה לטון) ב-17,000 ל"י בקירוב. מלבד זאת היו למינהלת הנמל באותה שנה הכנסות מהשכרת הציוד לגורמים אחרים, שהיו זקוקים לציוד ושילמו דמי שימוש לפי התעריף הנהוג בנמל חיפה; הכנסות אלו הגיעו לסכום של כ-40,000 ל"י. למינהלת הנמל נגרם אפוא בשנת 1957/58 גרעון על אחזקת הציוד והפעלתו בסך כ-43,000 ל"י. בגרעון זה אינו נכלל פחת על הציוד שהיה בשימוש, כששווי הציוד הוא למעלה מ-500,000 ל"י.

3. סדרי הפיקוח על השימוש בציוד ועל העסקת עובדי הנמל

חוסר רציפות בעבודות הפריקה והטעינה מחמת הפסקות בענינת ספינות בנמל אילת גרם, שהקבלן לא השתמש בקביעות בציוד הנמל, והציוד הושכר על ידי מינהלת הנמל מדי פעם בפעם, כאמור, לגורמים שונים. מאותה סיבה חלו לעתים הפסקות גם בעבודת עובדי הנמל, ומינהלת הנמל העסיקה אותם בעבודות ארעיות ומקרייות. שאלת הניצול של כוח אדם בנמל החריפה במיוחד מאז חודש יולי 1958, כשהחלה מינהלת הנמל בביצוע עצמי של הפריקה והטעינה, ולשם כך קיבלה עובדים נוספים.

נוכח מצב זה היה מן ההכרח לדאוג לרישום ההפעלה היוזימית של הציוד במלוא היקפה ולהבטיח ניצול ימי העבודה הפנויים של עובדי הנמל על ידי תכנון ופיקוח יעיל.

מתברר, שמינהלת הנמל אמנם ניהלה רישום מידת הניצול של הציוד לפי שעות עבודה כשהיה מושכר לגורמים שונים, אולם לא הקפידה על רישום זה לגבי הציוד כשהיה בשימוש הקבלן. כתוצאה מכך נבצר ממינהלת הנמל לדעת את מידת הניצול של כל כלי וכלי ובמיוחד לוודא את כמויות

הדלק שנצרכו. כן העלתה הביקורת, שמינהלת הנמל לא תכננה כראוי את ניצול ימי העבודה הפנויים ואף לא קיימה רישום העסקתו של כל עובד ועובד.

בעקבות הביקורת הודיע משרד הפיתוח בחודש נובמבר 1958, שינהל רישום תקין של הפעלת הציוד המיכני ויפקח על מידת ניצולו; בחודש דצמבר 1958 הודיע המשרד, שנערכה תכנית תעסוקה לעובדים בנמל אילת לשנת 1959 ושניתנו הוראות מתאימות לרישום סדיר של תעסוקה זו, לדרכי הפיקוח עליה ולמעקב אחרי ביצוע תכנית התעסוקה.

ז. בדיקת סדרי הארכיב

ההסדרים הארכיבריים של משרד הפיתוח שימשו נושא לביקורת בשנת 1956. בבדיקה שנערכה באותה שנה הועלו ליקויים הן בארגון הארכיבים (היו קיימים נוסף על הארכיב המרכזי 12 ארכיבים יחידתיים) והן בשיטות העבודה בהם, והביקורת המליצה על ריכוז הארכיבים והוצאת הוראות נוהל מתאימות לעבודת הארכיב (ראה דו"ח שנתי מס' 7, עמ' 179).

נוכח ממצאים אלה ערך השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה בחודש ינואר 1958 בדיקת מעקב כדי לעמוד על מידת השיפור, שחלה בעקבות המלצות הביקורת. הבדיקה העלתה, שרוב הליקויים, שהביקורת עמדה עליהם בשנת 1956, עדיין קיימים ובמידה מסוימת אף הסתמנה ירידה ברמת העבודה הארכיברית:

(1) אף כי 3 מתוך 12 הארכיבים היחידתיים שהיו קיימים בשנת 1956 אוחדו עם הארכיב המרכזי, עדיין קיים פיצול מופרז ובלתי מוצדק של הארכיבים המשמשים את יחידות המשרד.

(2) העבודה הארכיברית בוצעה בפגורים ובטעויות, וחומר המתיחס לאותו העניין היה מפוצל בין תיקים מספר באותו ארכיב וכן בין ארכיבים שונים, ולא נקבעו סוגי החומר שישמרו בארכיבים השונים.

(3) לארכיב המרכזי לא הייתה שליטה על מסמכי המשרד: מסמכים, שהועברו לטיפולם של העובדים, במקרים רבים לא היו חוזרים לארכיב; כתוצאה מכך לא היו התיקים שלמים.

(4) בארכיבים נשמר חומר רב, שלא היה דרוש לעבודה השוטפת. אמנם הוחל בהעברת חומר מיושן לגניזה משרדית, אולם הדבר נעשה רק באופן חלקי ובלא סומן הקשר בין התיקים שהועברו לגניזה לבין התיקים החדשים, שנפתחו באותו עניין.

מצב עניינים זה הקשה על עובדי המשרד המקצועיים וכן על עובדי הביקורת לעקוב אחר התפתחות עניין מסוים תוך עיון בתיקי המשרד, והביא לידי כך, שהעובדים המקצועיים לא שיתפו פעולה עם הארכיב.

לדעת הביקורת נבעו הליקויים בעיקר מהעובדה, שסגל העובדים של הארכיב המרכזי, שמנה 3 עובדים ושליח, היה בלתי יציב (במשך שנתיים התחלפו העובדים בכל תפקיד – פרט למשרת מנהל הארכיב – 4 או 5 פעמים) וכן מחוסר פיקוח מצד מינהל המשרד על עבודת הארכיב.

לתיקון הליקויים האלה המליצה הביקורת:

(1) יש להקים סגל עובדים קבוע ובעל ידיעות מקצועיות נאותות ולקיים פיקוח מתמיד על פעולתם הן מצד מנהל הארכיב והן מצד האחראי על מינהל המשרד; לרכו ולהעביר את מרבית הארכיבים היחידתיים לארכיב המרכזי תוך קביעה ברורה, איזה חומר יישמר בארכיבים היחידתיים, שלא ימוזגו עם הארכיב המרכזי (כגון בלשכת השר).

(2) יש להעביר את החומר לטיפול כשהוא מתוּיָק בתיקים תוך סימון הקשר ההדדי בין המסמכים שבתיק; לגבי מסמכים, שאין אפשרות להעבירם בתיק, הוצע לנהל רישום לצורכי מעקב; לסיים בהקדם את גזירת החומר המיושן ולסמן בתיקים הפעילים את קשרם עם התיקים שייגזרו.

(3) כיוון שהפעולה התקינה של הארכיב מותנית בשיתוף פעולה מלא בין הארכיב לבין העובדים, שלטיפולם מועברים המסמכים, הוצע, שהנהלת המשרד תבטיח שיתוף פעולה זה, שיתבטא: בהחזרה מהירה יותר של התיקים והמסמכים לארכיב; במתן גישה לעובדי הארכיב לחומר המצוי בידי העובדים המקצועיים, ובמתן הודעה לארכיב על העברת חומר מיחידה ליחידה או הוצאתו מחוץ למשרד.

הנהלת משרד הפיתוח מינתה ועדה לטיפול בממצאי הביקורת, הוציאה הוראות לעובדים בדבר סדרי עבודת הארכיב והטיפול במסמכים, ומעסיקה יועץ מקצועי להנהגת שיפורים בתחום זה.

XI. משרד הפנים

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת ב-11 לשכות של האגף לעלייה ולמרשם התושבים וכן נבדקו הפעולות של מינהל מחוז תל אביב.

האגף לעלייה ולמרשם התושבים

בחודשים יוני עד אוגוסט 1958 נערכה ביקורת בלשכות שונות של האגף לעלייה ולמרשם התושבים; בלשכות המחוזיות בירושלים, תל אביב, חיפה ורמלה (המרכז); בנפות נתניה, פתח תקוה וחדרה; ובסניפים לוד, קרית מוצקין, יפו וצפון תל אביב. ביקורת זו עמדה על ההסדרים המינהליים והכספיים של האגף.

1. ביצוע המיזוג של שתי יחידות

בדו"ח השנתי מס' 6 (עמ' 159 - 160) הציע מבקר המדינה את מיזוגם של האגף לעלייה והתאזרחות ושל האגף למרשם התושבים, שפעלו אז כשתי יחידות נפרדות. מבקר המדינה ציין, שמיוזג היחידות יביא לידי שיפור השירות לאזרח ולתושב ולהקטנת העבודה של הפקידים העוסקים בשטח זה, והדגיש, שאחת המטרות העיקריות של המיזוג היא, שלכל תושב יהיה תיק אישי אחד בלבד, הכולל את כל החומר המתיחס לפנקס הזהוי ולשינויים האישיים וכן לטיפול בדרכונים, היתרי יציאה וכו'. אחרי שוועדה בין-משרדית, שנתמנתה על ידי שר הפנים בשנת 1956, הצטרפה במסגרת קנותיה להצעת המיזוג, נתמזגו בתחילת שנת 1957 שתי היחידות לאגף אחד - האגף לעלייה ולמרשם התושבים.