

משרד העבודה - מחלקת עבודות ציבוריות

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת מקיפה על ניהול משק הציוד המכני הכבד במע"צ, תחזוקתו וניצולו ועל פעולות הרשות המוסמכת במע"צ, הנוגעות להוצאת רשיונות יבוא לציוד מכני כבד. נבדקו: עבודות לפי חוזי בנייה בעלי היקף כספי ניכר והשינויים, שחלו בעבודות הבנייה תוך כדי הביצוע; סדרי הרכישות של חומרי מחצבה ושל כלי עבודה, הדרושים לביצוע העבודות של מע"צ.

בגזירות מע"צ נבדקו ההוצאות וההכנסות לשנת 1959/60 וחשבונו הפקדונות, שנתקבלו ממשרדי ממשלה וגופים אחרים בעד שירותים, שניתנו להם על ידי מע"צ.

א. תפעולו וניצולו של ציוד מכני כבד

לצורך ביצוע עבודותיה מחזיקה מע"צ בציוד מכני כבד, המונה כ-360 כלים. כלים אלה מיועדים גם לעבודות עפר וסלילה וגם לעבודות תחזוקה של כבישים ולעבודות בנייה. מלבד השימוש בציוד המכני הכבד שלה משתמשת מע"צ במידה ניכרת בכלים כבדים שכורים. הציוד הכבד מוחזק ומופעל הן על ידי יחידה מיוחדת מרכזית — "המרכז לציוד כבד" — המחזיק ציוד לשם הפעלה לפי הצרכים במקומות שונים בארץ, והן על ידי ארבע "יחידות הציוד הכבד" הצמודות ל-4 המחוזות של מע"צ לסיפוק צורכיהם השוטפים. מבצעי העבודות — בעיקר המחלקות השונות של מע"צ וגם גופים אחרים — שוכרים את הכלים הכבדים תמורת דמי העסקה הנקבעים לפי מחיר של יום או של שעה. אם המדובר בעבודות מע"צ נוקפים דמי ההעסקה של הציוד לחובת עבודות אלו.

כל יחידות הציוד הכבד הן יחידות משקיות עצמאיות "סגורות", זאת אומרת עליהן לכסות את הוצאותיהן מהכנסותיהן מדמי ההעסקה, המתקבלים תמורת השכרת הכלים. בפרטי תקציב המדינה הנוגעים לתפעולו של המרכז ושל יחידות הציוד נקבע רק סכום סמלי של 100 ל"י. למעשה הגיעו ההוצאות של המרכז ושל יחידות הציוד במשך השנה הנסקרת לסכום של 2,225,673 ל"י וההכנסות לסכום של 2,036,739 ל"י; עודף ההוצאות על ההכנסות הגיע אפוא לסך 188,934 ל"י.

1. בחודשים אוגוסט-ספטמבר 1960 נערכה ביקורת על תפעולו וניצולו של הציוד המכני הכבד — במיוחד על מידת העסקתו של ציוד המיועד לעבודות עפר וסלילה — ועל גובה ההוצאות הכרוכות בהם.

העסקת הציוד וניצולו

במגמה להבטיח, שכל סוג של הכלים הכבדים ינוצל במתוכנן וביעילות ככל האפשר, קובעת מע"צ תכנית מינימום לניצול כלים אלה. הרשימה הבאה כוללת דוגמאות של סוגי ציוד אחדים, לשם השוואת שיעורי המינימום לשנת 1959/60 אל הניצול למעשה באותה שנה.

סוגי הכלים	המינימום של העסקה שנקבע לשנת 1959/60 שעות עבודה	ההעסקה למעשה בשנת 1959/60 שעות עבודה
טרקטורים כבדים	1,500	1,060
טרקטורים אחרים	1,500	850
טרקטורים עם כף מעמים	1,500	730
מחפרים מכניים	1,200	270
מובילי עפר	1,200	115

מרשימה זו מתברר, שמידת הניצול של הכלים נפלה בהרבה משיעורי המינימום שנקבעו. אחת הסיבות לכך הייתה, שחלק מהציוד היה מיושן ודרש תיקונים ושיפוצים תכופים, שהוציאו אותו מכלל שימוש לתקופות ממושכות (בשנת 1959/60 הסתכמו ההוצאות על תיקונים ושיפוצים ב־600,000 ל"י בקירוב). סיבה אחרת הייתה, שהכלים הכבדים, שהיו דרושים לביצוע העבודות, לעתים קרובות לא עמדו לרשות מבצעי העבודות בשל חוסר תיאום בין המחוזות לבין עצמם ובין המחוזות לבין המרכז. מצב זה והצורך להשתמש בכלים חדישים ויעילים יותר משהיו ברשות מע"צ הביאו לידי שכירת ציוד מגורמי חוץ במידה ניכרת.

במשך שנת 1959/60 הגיעו דמי השכירות, ששילמה מע"צ לגורמים פרטיים בעד השימוש בציוד עפר כבד, לסך 500,000 ל"י. באותה תקופה הגיע הסכום הכללי של דמי ההעסקה של אותו סוג ציוד — כולל דמי השכירות הנזכרים — לסך 1,400,000 ל"י.

הביקורת עמדה על הצורך להנהיג לוח זמנים לביצוע העבודות במחוזות השונים ולערוך רשימה של סוגי הציוד הכבד המתאימים לביצוע העבודות כך שהציוד הכבד העצמי ינוצל ככל האפשר בביצוע העבודות. כן הציעה הביקורת לבדוק, אלו כלים כדאי להחזיק מבחינה משקית ואלו כלים יש להוציא מכלל שימוש — על ידי מכירה או בדרך אחרת — כיוון שאינם מנוצלים די הצורך או כיוון שההוצאות על תיקניהם עולות על שיעור מתקבל על הדעת.

הקרן לרכישת ציוד ורכב

הנהלת מע"צ מחייבת מדי שנה בשנה את חשבונות התפעול של הציוד הכבד בסכומי פחת. בשנת 1959/60 הגיעו חיובים אלה לסך 310,000 ל"י. לפי הסדר, שנקבע עם משרד האוצר, מיועדים סכומים אלה יחד עם סכומי פחת על רכב כבד של מע"צ לקרן לרכישת ציוד ורכב כבד. נקבע, שחלק מהסכומים, שנזקפו לקרן זו, נוצל למטרות, שהקרן לא נועדה להן: בשנת 1959/60 הוצאו מכספי הקרן סכום של 93,000 ל"י לכיסוי הפסדים, שנגרמו בשנת 1958/59 בתפעול יחידות הציוד והרכב של מע"צ, וסכום של 10,000 ל"י לעבודות בנייה במוסך חולון.

2. בעקבות הביקורת הודיעה הנהלת מע"צ בחודש נובמבר 1960: יונהג תכנון שנתי לביצוע אותן עבודות הדורשות הפעלת ציוד כבד וייקבע לוח זמנים לכלל העבודות, כדי לווסת את העסקת הציוד הכבד בין המחוזות בעונות השונות של השנה. הנהלת מע"צ תבדוק את הציוד הכבד מבחינת תחזוקתו והעסקתו ותעשה למען הקטנת היקף הציוד העצמי על ידי חיסול הציוד המיושן ועל ידי מסירת חלק ניכר מהעבודות לקבלנים.

ב. הרשות המוסמכת במע"צ

הרשות המוסמכת במע"צ, שמונתה בשנת 1952 לפי פקודת הסמכות בענייני היבוא, היצוא והמכס (הגנה), 1939, מטפלת במתן רשיונות יבוא לציוד מכני כבד ולחלקי חילוף. רשות זו גם מעריכה (לפי בקשת האגף למטבע חוץ) את ערך הציוד, העומד להישלח לחוץ לארץ על ידי חברות קבלניות, העושות שם עבודות בנייה וסלילה.

בשנת 1959/60 הוציאה הרשות המוסמכת רשיונות יבוא בסכום של \$ 5,574,000 לפי סעיפי תקציב מטבע חוץ המפורטים להלן :

\$	
3,874,000	השקעות בציוד מכני כבד
1,461,000	חלקי חילוף לציוד מכני כבד
239,000	ציוד מכני כבד לחקלאות והשקיה
<u>5,574,000</u>	ס"ה

בחודשים אפריל—מאי 1960 נערכה ביקורת על פעולותיה של הרשות המוסמכת במע"צ. נבדקו במיוחד : סדרי הטיפול בבקשות ליבוא ציוד וחלקי חילוף וסדרי מתן רשיונות היבוא ; וההערכות שנמסרו לאגף למטבע חוץ בקשר להוצאת ציוד לחוץ לארץ.

הטיפול בבקשות לרשיונות יבוא

ברוב המקרים לא נרשמו התוצאות מבדיקת הבקשות לרשיון יבוא (למשל, בדיקה של מחירי חשבון הפרופורמה ; של פרטי היבוא הקודם ושל מידת התאמתו של הציוד המבוקש לצורכי המשק) לא בתיק ואף לא בטופס הבקשה, בו נועד מקום מיוחד לרישום התוצאות. ברוב המכריע של המקרים לא נרשמו בתיקים הנמקות להחלטות הרשות המוסמכת — לא לחיוב ולא לשלילה. הרשות המוסמכת הסתפקה בדרך כלל ברישום מינימאלי : כשאושרה הבקשה, נרשמה מלה אחת בלבד — "להכין". כשנדחתה בקשה, נרשם : "אין מטבע זר" ; במלים אלו אין לראות הנמקה מספקת, מאחר שלא ניתן הסבר לכך, מדוע אושרו באותו זמן בקשות של אחרים לאותו סוג של ציוד.

החובה לנמק — לפחות בתיק — כל החלטה, שאינה מובנת בלא הסבר, חלה לדעת הביקורת גם על רשויות מוסמכות (ראה גם הדו"ח השנתי מס' 8, עמ' 30).

בעקבות הביקורת הודיעה הרשות המוסמכת בחודש נובמבר 1960 : ניתנו הוראות לבדיקת הבקשות ולרישום תוצאות הבדיקה ; כן ניתנו הוראות, שלפיהן יירשמו בתיקים הנמקות להחלטות הרשות המוסמכת.

הוצאת ציוד לחוץ לארץ

לפי בקשת האגף למטבע חוץ מעריכה הרשות המוסמכת במע"צ את ערך הציוד המיועד להוצאה לחוץ לארץ לשם ביצוע עבודות קבלניות. ערך הציוד, שעל הוצאתו לחוץ לארץ הומלץ במשך שנת הכספים 1959/60, נאמד ב-\$ 830,000 בקירוב. להערכת ציוד זה נודעת חשיבות מיוחדת : בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 103) של מבקר המדינה צוין — בפרק הדן בפיקוח על ידי האגף למטבע חוץ על הכנסות ממטבע חוץ מעבודות קבלניות בחוץ לארץ — כי "על האגף למטבע חוץ להקפיד על כך, שאם חברה ישראלית מוציאה ציוד לחוץ לארץ לביצוע עבודות שם, יוצא ציוד זה לאחר שהוערך הערכה מוסמכת, כדי שתובטח העברת תמורתו המלאה במקרה שלא יוחזר לארץ".

נקבע, שההערכות על ידי הרשות המוסמכת לא נעשו על סמך בדיקת הציוד אלא על פי דיונים עם החברות, שביקשו להוציאו לחוץ לארץ.

בעקבות הביקורת הודיעה הרשות המוסמכת בחודש נובמבר 1960, שהערך הריאלי של הציוד המוצא לחוץ לארץ יחושב ויירשם ואף ניתנו הנחיות לדרכי החישוב.

ג. רכישת חומרי מחצבה

בעבודות הבנייה והסלילה וכן בתחזוקת כבישים משתמשת מע"צ בכמויות ניכרות של חצץ וחומרי מחצבה אחרים. הצרכנים העיקריים של חומרים אלה הם מחוזות מע"צ חיפה ותל אביב; הם רכשו בשנת 1959/60 ממקורות פרטיים — נוסף על החומרים שקיבלו מהמחצבות השייכות למע"צ — כמות של כ-200,000 מ³ חומרי מחצבה בשווי של כ-900,000 ל"י.

בחודשים מארס—אפריל 1960 נערכה ביקורת על סדרי הרכישה של חומרי מחצבה. להלן ממצאי הביקורת:

מפקחי העבודה במחוזות רכשו את החומרים מהמחצבות הפרטיות, בלא שקבעו תנאים שיחייבו את בעלי המחצבות לספק את החומרים לפי האיכות הדרושה ובמועד הנכון. המחירים, ששולמו למחצבות השונות בעד אותו סוג של חומר, היו שונים, בלא שהוכחה סיבת השוני. הנהלת מע"צ אמנם החליטה בשנת 1955, שהרכישות ירוכזו בידי האפסנאות הראשית של מע"צ, אך החלטה זו לא בוצעה. האפסנאות הראשית לא קיימה פיקוח על אספקת החומרים, לא על הכמויות ולא על האיכות של החומר, שהוזמן ונתקבל; פעולתה הצטמצמה בהוצאת הזמנות בכתב לספקים — לאחר שסיפקו את החומרים ולאחר שהגישו חשבון בעבורם — ובבדיקת חשבונות האספקה, לפני שהעבירה אותם לתשלום.

בעקבות הביקורת הודיעה הנהלת מע"צ בסוף אוקטובר 1960: בידי האפסנאות הראשית ירוכזו הרכישות הגדולות, שייעשו במסגרת מחוזית או ארצית, ואילו בידי מפקחי העבודה במחוזות יישארו הקניות של כמויות מצומצמות, הדרושות לצורך תחזוקה שוטפת; האפסנאות הראשית תקבע את מחירי החומרים בכל מחצבה ומחצה, כדי שישמשו בסיס גם לקניות הנעשות על ידי מפקחי העבודה במחוזות.