

משרד העבודה - מחלקת עבודות ציבוריות

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת מקיפה על הנושאים הבאים: תכנון וביצוע הבנייה הממשלתית; ניהול משק המכוניות של מע"צ, תפעול ותחזוקתו; פעולות יחידת רישום ציוד הנדסי. נערכה בדיקת מעקב אחר פעולות הרשות המוסמכת במע"צ, הנוגעות להוצאת רשיונות יבוא לציוד מכני כבד. נבדקו עבודות בנייה ועבודות סלילה ושיקום כבישים. נבדקו עבודות הקמת משכן הכנסת בירושלים, שהפיקוח עליהן הוא בידי מע"צ. בגזברות מע"צ נבדקו ההוצאות וההכנסות וחשבוניות הפקדונות, שנתקבלו ממשרדי ממשלה וגופים אחרים בעד שירותים שניתנו להם על ידי מע"צ.

א. התכנון והביצוע של הבנייה הממשלתית

במשך שנת 1961 נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה דרכי התכנון והביצוע של עבודות הבנייה הממשלתית.

1. תכנון הבנייה הממשלתית

הכנת תכנית כוללת לבנייה

היקפן הגדול של פעולות התכנון של מע"צ היה מחייב במיוחד, שפעולות אלו ייעשו על פי תכנון שנתי כולל. תכנון כזה היה מאפשר קביעת עדיפויות וניצול יעיל של עונות השנה המתאימות לעבודות הבנייה, אולם מע"צ נתקלת בקשיים ניכרים בהכנת תכניתה השנתית לעבודות התכנון. כדי שמע"צ תוכל להכין תכנית שנתית כזאת, צריך שיהיו בידיה נתונים מדויקים ומלאים על הבניינים, שבנייתם אושרה למשרדי הממשלה. מע"צ אמנם מכינה, על סמך ידיעות המגיעות אליה מן המשרדים, רשימות מוקדמות על בניינים, שמשרדי הממשלה מציעים לבנותם, אך רשימות אלה בדרך כלל לקויות בחסר ואינן מדויקות, ואף חלות בהן שינויים במשך השנה.

הסיבה לכך היא, שמשרדי הממשלה עצמם, כשהם מבקשים, שתכנית בנייה מסוימת תיכלל בהצעת התקציב, אין בידיהם תכנית הבניין והערכות מוסמכות על ההוצאות הכרוכות בבנייתו, ואף אין בידיהם תכנית לחלוקת ההוצאות לשנים מספר, אם המדובר בבניין בעל היקף גדול. גם רשימת הבניינים, הנכללים בתקציב, אינה יכולה לשמש בסיס לתכנון השנתי. אכן לעתים קרובות מגישים המשרדים תוך השנה למע"צ הזמנות דחופות לתכנון בניינים וביצועם, שלא נכללו כלל בחוק התקציב או בדברי ההסבר להצעת התקציב.

מבקר המדינה הציע, שתכנית הבנייה הממשלתית המוצעת להיכלל בחוק התקציב, תידון בוועדה בינמשרדית, שתהיה מורכבת מנציגים של משרד האוצר, מחלקת עבודות ציבוריות, ועדת הדיוור המרכזית ומפעם לפעם מנציגי משרדים הנוגעים לדבר. על הוועדה יהיה להציע גם סדר עדיפויות של המבנים על פי תחזיות תקציביות מציאותיות. כמו כן עליה לשלב את עבודתה מבחינת הזמן בתהליכי הגשת הצעת התקציב ואישורה כך שבעת אישור התקציב על ידי הכנסת תוכל מע"צ לדעת את פרטי תכנית עבודתה לשנת התקציב החדשה. מן הרצוי, שהוועדה תקבע גם תכנית רב-שנתית — אם כי מטבע הדברים תהיה זו גמישה יותר — אשר תוכל לשמש בסיס לתכנון עבודות מע"צ ושתבטיח המשכיות בעבודתה.

התכנון המפורט

הרצוי הוא, שמע"צ תיגש להכנת התכניות המפורטות של המבנה רק לאחר שיהיו בידיה מתווה (סקיצה) מאושרת על ידי המזמין, אישור על הבטחת המימון הדרוש ולאחר שאותרה הקרקע שנועדה לבנייה. הביקורת העלתה מקרים רבים, שגם לאחר איתור שטח הבנייה והבטחת המימון ולאחר הכנת המתווה, נאלצה מע"צ לתכנן את הבנייה מחדש פעמים מספר, מחמת הצורך בשינוי מקום הבניין, דרישות שינויים על ידי המזמין או מחמת שינויים מרחיקי לכת, שחלו בינתיים בסכומי ההקצבות לבנייה. מצב זה גורם, מטבעו, הוצאות נוספות על תכנון הבנייה.

על מע"צ ועל אגף התקציבים יהיה להדריך את המזמינים לגבי דרישותיהם בעוד מועד ולהזהיר אותם בפני ההפסדים הכרוכים בשינויים הדרושים על ידיהם בתאריך מאוחר יותר. הגשמת ההמלצה הנזכרת לעיל עשויה להביא שיפור גם בעניין זה.

הרישום והדיווח על עבודות התכנון

לאור העובדה, ששלוש יחידות — שבהן מועסקים כ-70 עובדים — מטפלות בתכנון, מן הדין שיופעל פיקוח שיטתי על עבודות התכנון המבוצעות על ידי עובדים אלה. פיקוח כזה חייב להתבסס על רישום ודיווח נאותים.

מתנהל אמנם רישום יומי של העבודות המבוצעות על ידי עובדי יחידות התכנון, אולם הוא אינו מסוכם ואינו מועבר לכרטיסי תכנון המבנים. כתוצאה מכך אין בידי הנהלת מע"צ לקבוע, כמה זמן הושקע בכל עבודת תכנון ובאיוז מידה של יעילות נוצל כוח האדם העומד לרשותה.

2. ביצוע הבנייה הממשלתית

ההוצאות על הבנייה הממשלתית מחולקות בתקציב המדינה לפי סוגי הבנייה: בנייה חדשה נכללת בסעיפי תקציב הפיתוח; עבודות של בדק בית, הרחבות או שינויים במבנים קיימים נכללים בתקציב הרגיל. בחוק התקציב לשנת 1960/61 הוקצב לבנייה הממשלתית, על סוגיה, סכום כולל של כ-21 מליון לירות, מזה 18.5 מליון ל"י לבנייה חדשה ו-2.5 מליון ל"י לבדק בית, הרחבות ושינויים. מתוך סכום זה בוצעו עבודות על ידי מע"צ בסכום של כ-11 מליון לירות; סכום של 4 מליון לירות הוצא על ידי המשרדים הנוגעים בדבר לבנייה שלא באמצעות מע"צ; סכום של כ-6 מליון לירות ניתן למוסדות שונים, כגון בתי ספר, בצורת הלוואות לביצוע ישיר.

מימון הוצאות הבנייה

לפי ההסדרים הקיימים על מע"צ לתכנן ולבצע את העבודות המוזמנות על ידי המשרדים ולמסור למשרדים אלה דין וחשבון תקופתי על ההוצאות שנעשו. על המשרד המזמין להעביר ביר למע"צ את הסכומים הדרושים למימון הוצאות העבודות, שהוזמנו על ידיו, אולם אין מע"צ בודקת, ואין בסמכותה לבדוק, את מקורות המימון, ואם מקורות אלה הולמים את סוג העבודה המבוצעת על ידיה.

נערכה בדיקה מסורגת במשרדי ממשלה שונים כדי לבדוק, באיזו מידה הלמו מקורות המימון את המטרות, להן נועדו הכספים בחוק התקציב. היו מקרים רבים, שהמשרדים השתמשו

בכספי סעיפי תקציב שונים לצורכי בנייה, הן חדשה והן מסוג בדק בית, אף כי הסעיפים לא נועדו למטרות אלה. משרדים אחדים השתמשו בכספי תקציב הפיתוח, שנועדו למטרות בנייה חדשה, למימון הוצאות שוטפות על תיקונים. אשר לפירוט של ליקויים בתחום זה ראה לעיל עמ' 34 בדו"ח זה.

ניהול חשבון בניין

המבנים החדשים המוקמים במסגרת תקציב הבנייה הממשלתית הם בחלקם מבנים גדולים, שבנייתם דורשת — מבחינה טכנית או מסיבות הכרוכות באפשרויות המימון — תקופה העוברת בהרבה על שנה תקציבית אחת. ההקצבות הנכללות בחוק התקציב קובעות את סכום ההוצאות המתייחסות לאותה שנה כספים בלבד. כל זמן שחוק התקציב, לפי מתכונתו הנוכחית, כולל רק הוצאות לשנת התקציב, אין הוא צריך להראות את היקף ההוצאות של המבנה, כשביצעו נמשך שנים מספר. בנסיבות אלה מן הצורך היה, שבדברי ההסבר להצעת התקציב תיכלל אינפורמציה על הסכומים הכוללים הדרושים למבנה וציון של הסכרמים, שכבר הושקעו בעבודה בשנים שקדמו להצעת התקציב, או שיושקעו בשנים הבאות. ברוב המקרים אינם כלולים פרטים אלה בדברי ההסבר.

חשבונאות מע"צ בנויה על פי הקצבות כספיות — לפי הקצבות בדדויות, שהמזמין מעביר אליה. כיוון שהקצבות אלה הן שנתיות וכיוון שלפעמים הקמת מבנה אחד ממומנת מפרטי תקציב שונים, אין לכל מבנה חשבון כולל, אלא ההוצאות על המבנה נרשמות בכרטיסי חשבון שונים, ללא ריכוז כולל. בעקבות הביקורת התחילה מע"צ בסוף שנת 1961 בניהול חשבון לפי מבנים, שיכל את מכלול ההוצאות הנעשות על ידיה על המבנה במשך השנים, מהתחלת העבודה ועד סופה.

ב. תפעול הרכב

מחלקת עבודות ציבוריות מחזיקה בכ-170 כלי רכב קלים וכבדים; כלי הרכב מועסקים בעבודות בנייה וסלילה ובהסעת עובדים ופועלים. מע"צ אף משתמשת במידה ניכרת ברכב שכור. כל כלי הרכב של מע"צ מוחזקים ומופעלים על ידי ארבע "יחידות רכב כבד", הצמודות לארבעת המחוזות של מע"צ. ההקצבה ליחידות אלה כלולה בתקציב בסכום סמלי של 100 ל"י בלבד. עליהן לפעול אפוא על בסיס עסקי ולכסות את הוצאות תפעולן מהכנסותיהן מדמי ההעסקה. הכנסות אלה נרשמות בצורת "הפחתות" בתקציב הרגיל של מע"צ, ואילו כהוצאה הן כלולות בתקציבי העבודות, המבוצעות על ידי היחידות השונות של מע"צ בעזרת הרכב. דמי השכירות בעד רכב שכור משתלמים במישרין לחובת העבודות.

במשך שנת הכספים 1960/61 הוציאה מע"צ סך של 966,000 ל"י על שכירת רכב שכור, שנוקף לחובת העבודות. ההוצאות במשך אותה שנה על רכב עצמי הגיעו לסכום של 1,420,000 ל"י.

בחודשים אפריל—מאי 1961 נערכה ביקורת על תפעול הרכב העצמי של מע"צ ועל ההוצאות הכרוכות בו.

שיעורי דמי ההעסקה של רכב מע"צ נקבעים מזמן לזמן על ידי מינהלת מע"צ, תוך התחשבות בהוצאות התפעול של הרכב, בכללן ההוצאות על שכר נהגים, דלק וחלקי חילוף.

לאחרונה נקבעו דמי ההעסקה ביוני 1961. הביקורת העלתה, שההעסקה של רכב עצמי יקרה בהרבה מהשימוש ברכב שכור. להלן השוואה בין דמי העסקה לבין דמי שכירות.

דמי שכירות של רכב שכור ב"י ליום עבודה עד גבול נסיעה של 100 ק"מ	דמי העסקה של רכב עצמי ב"י ליום עבודה עד גבול נסיעה של 80 ק"מ	
41	70	משאית כבדה
35	55	משאית בינונית
30	37	סנדר

הפרשים דומים במחירים נקבעו גם כשהמדובר בתשלום לפי משקל המשא המובל.

על אף המחירים הגבוהים, שנקבעו בעד העסקת הרכב העצמי של מע"צ, לא היה בהכנסות כדי לכסות את הוצאות התפעול. הכנסות אלה הגיעו במשך שנת הכספים 1960/61 לסך 1,313,000 ל"י לעומת הוצאות תפעול בסך 1,420,000 ל"י; עודף ההוצאות על ההכנסות הגיע אפוא לסך 107,000 ל"י לעומת הסכום הסמלי, שנועד לכך בתקציב. הוצאות התפעול הגבוהות באות בעיקר מחמת התיקונים התכופים, שנעשו במכוניות. הוצאות התיקונים היו 30% עד 40%, ולפעמים אפילו 50% מכלל הוצאות התפעול של המכוניות במשך שנה. הביקורת הדגישה, שעל הנהלת מע"צ לבדוק, אלו כלי רכב כדאי להחזיק מבחינה משקית ואלו יש להוציא בהדרגה מכלל שימוש, כיוון שההוצאות על תפעולם אינן סבירות.