

מחלקת עבודות ציבוריות

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על משק הציוד המכאני הכבד של מע"צ והזמנת ציוד כבד שכור. נבדקו סעיפי ההכנסות וההפחתות בתקציב הרגיל. נבדקו ההסדרים להוצאת מכרזים לרכישת חומרי מחצבה על ידי האפסנאות הראשית, ופעולות מע"צ בקשר לסלילת כביש ערד — שפדוהר. כן נעשתה בדיקת מעקב על פעולות מע"צ בדבר סימון כבישים בצבע. לגבי דרישת הביקורת בדבר שמירה על העקרון, שבנייה ממשלתית יש לבצע רק באמצעות מע"צ, ראה בדו"ח זה עמ' 203 ועמ' 368.

ציוד מכאני כבד

לביצוע עבודות סלילה ותחזוקה של כבישים מחזיקה מע"צ בכלים מכאניים וציוד כבד משלה. האחריות להפעלתו התקינה של הציוד מוטלת על היחידה להנהלת המשק המכאני במשרד הראשי, המרכוז את הטיפול המקצועי בהפעלת הציוד, את ההשגחה על מצבו התקין ואת המעקב אחר ניצולו.

הציוד הכבד לעבודות עפר וסלילה (טרקטורים, מחפרים, מפזרי שלמק) מרוכז בידי יחידה ארצית, המכונה היחידה המרכזית לציוד כבד, שהיא זרוע מבצעת של הנהלת המשק המכאני והיא האחראית גם לשכירת ציוד כבד מבחוץ. ציוד מכאני, המשמש לביצוע עבודות שוט-פות של תחזוקת הכבישים, נמצא בידי המחוזות של מע"צ, ומטפלים בו מפקחים מחוזיים, הכפופים מבחינה ארגונית למהנדסי המחוזות.

בחודשים אפריל—יוני 1965 בדק משרד מבקר המדינה את שיטות העבודה של היחידה להנהלת המשק המכאני והתיאום בינה לבין המחוזות; כן נבדקו שיטות הרישום והדיווח, קביעת המחירים והזמנת ציוד שכור.

תכנון התעסוקה

הציוד המכאני משרת רובו ככולו את המחוזות בביצוע עבודות הסלילה ותחזוקת הכבישים. תכנית העבודה של הכלים וניצולם היעיל תלויים אפוא בהיקף העבודות בכבישים ובהתקדמות ביצוען. כדי לגצל את הכלים מן הדרוש היה, שתימצא בידי הנהלת מע"צ, נוסף על תכנית מוקדמת ארצית של העבודות בכבישים, גם תכנית ארצית לתעסוקת הכלים, שבה תיקבע מראש תעסוקתו של הציוד הכבד וחלוקתו הרציונאלית בין המחוזות.

משרד מבקר המדינה קבע, שאינו קיים לוח זמנים שנתי לניצול הציוד המכאני של מע"צ ושל הציוד השכור, ושהמחוזות מוסרים את הבקשות לציוד רק בסמוך לביצוע העבודה. בנסיבות כאלה קשה לווסת את עבודת הציוד, ולכן קורה, שחלק מציוד מע"צ אינו מגיע לניצול מתאים, ובאותו זמן משתמשת מע"צ במידה ניכרת בציוד שכור. נקבע למשל, כי בסוגים אחדים של כלים נע אחוז הבטלה בין 20% עד 50% מכלל השעות המחושבות של ימי העבודה.

מע"צ הסבירה במכתבה מ-16.11.1965, שעל סמך תכניות ביצוע של עבודות פיתוח הכבי- שים ניתן להעריך את סוגם ומספרם של הכלים הדרושים מראש, ולהכין תכנית שנתית לניצול הציוד. יחד עם זאת חלים במקרים רבים שינויים בתכניות העבודה, עקב שינויים בתקציב ובהחלטות על שיטות הביצוע עד לפני התחלת הביצוע, ודבר זה מביא להגברת הדרישה לציוד בחודשים מסוימים, לעומת דרישה יותר קטנה בחודשים אחרים. באשר לבטלת הציוד מסבירה מע"צ, שכלים אחדים, במיוחד המכבשים, מועסקים רק בחל- קם, מאחר שציוד זה, המשמש בעיקר לצורכי תחזוקה, חייב להיות במקום העבודה במצב של כוננות, אך אין אפשרות לנצלו בכל שעות היום. בדעתה של מע"צ להחליף בהדרגה את המכבשים הרגילים במכבשים קטנים, שהם נוחים להעברה ממקום למקום. לקראת 1966/67 תשתדל מע"צ לשפר את התיאום בתכנון הביצוע, כדי שאפשר יהיה לקבל תחזית יותר מדויקת לציוד מע"צ ולציוד שכור.

רישום, דיווח וקביעת מחירים

על פי דיווח יומיים, שכל מחוז מגיש, עורכת הנהלת המשק המכאני כל חודש חשבון למחוזות בעד שימוש בציוד של מע"צ. דיווח יומי זה נרשם במקומות העבודה, וכולל פרטים על המפעיל, שעות הפעלה, הטבלה ותיקונים, וכן השימוש בדלק ושמן, אולם אין בו נתונים על תפוקת הכלי. פרטים אלה על התפוקה חשובים כדי לקבוע את הרנטביליות של הכלים ויעילותם, וכדי לאפשר השוואה בין מחירי עבודה עצמית לבין מחירים קבלניים הנדרשים בשוק.

אשר לשימוש בכלים הבודדים, יש בידי מע"צ נתונים מלאים על ההוצאות התפעוליות של הכלים, אולם ריכוז ההוצאות, הנעשה ע"י המיכון, אינו כולל חלק מהפרטים החשובים, כגון שכר עבודה של המפעיל, הערך הכספי של הדלק, כך שאינו קיים בסיס מספרי להשוואה בין ההוצאות על כל כלי לבין הסכום, שמחייבים בו את העבודות תמורת השימוש בו.

מחוסר נתונים אלה לא ניתן להעריך בצורה נכונה את ההוצאות התפעוליות של הציוד המכאני בכל מחוז ומחוז. מתקבלת על כן תמונה, שבחלק מהמחוזות נוצרו עודפים ניכרים של ההכנסות ובמחוזות אחרים הם קטנים, ובמחוז אחד אף נוצר גרעון, כפי שמראה הטבלה הבאה.

ההוצאות וההכנסות של משק הציוד
בשנת 1964/65, לפי המחוזות (בל"י)

הוצאות	הכנסות	עודף	ה מ ח ו ז
2,050,412	2,296,459	246,047	יחידה מרכזית
427,016	670,041	243,025	תל אביב
654,898	645,162	(-)9,736	ירושלים
821,403	850,076	28,673	חיפה
1,249,164	1,565,222	316,058	צפון
1,415,265	1,509,520	94,255	דרום
31,090	—	(-)31,090	משרד ראשי
6,649,248	7,536,480	887,232	סה"כ

מע"צ הסבירה את ההבדלים בכך, שבמחוזות אחדים משתמשים בציוד חדיש ובמחוזות אחרים בציוד מיושן, ושהעודפים מועברים כולם בין כה וכה לחשבון פחת (אשר לשיטת ההפרשה של הפחת ראה דו"ח זה עמ' 401).

אשר לליקויים ברישום הודיעה מע"צ, שבעתיד תקפיד על מדידה ורישום של התפוקה, במיוחד בעבודות שיקום וסלילה של כבישים, ושתנקוט צעדים להגיע בעזרת המיכון המשרדי לעיבוד ולניתוח יותר שיטתיים של הנתונים.

שכירת ציוד

עם גידול התקציב של סלילת הכבישים ושיקומם בשנים האחרונות גדל היקף העבודות, וכתוצאה מכך, הוגבר הצורך בשכירת ציוד מהחוץ. ההוצאות על ציוד שכור ב-1963/64 היו 2,450,000 ל"י וב-1964/65 3,400,000 ל"י בקירוב.

היחידה המרכזית מרכות את הטיפול גם בשכירת ציוד מגורמי חוץ, והיא מזמינה את הציוד לפי דרישת המחוזות, לרוב על פי דרישה טלפונית סמוך לתאריך, שבו דרוש הכלי. הפיקוח על עבודתו של הציוד השכור נתון בידי מפקח הכבישים מטעם המחוזות. כאסמכתה לתשלומים בעד הציוד השכור משמשים הנתונים הרשומים בטופס הנמצא בשימוש גם לציוד עצמי, והמאושר על ידי מנהל העבודה במקום.

משרד מבקר המדינה קבע אי דיוקים במילוי הטפסים, דבר המקשה על בדיקת נכונות החשבונות. במרבית המקרים לא צוינו מספר הרישוי של הכלי ושמות המפעילים; הטפסים אף אינם ממוספרים. את הטפסים המאושרים מעבירה מחלקת הכבישים במחוז ליחידה המרכזית לציוד כבד, בלא שמחלקת הכבישים בודקת את פרטיהם מבחינה עניינית. כך הועלו מקרים, שגרשמו שעות עבודה של כלי עם מפעיל אחד במספר העולה על הסביר. כן העלתה הביקורת אי דיוקים וחוסר הקפדה בתשלומים. מע"צ הודיעה, כי היא תנהיג דו"ח יומי מיוחד לציוד שכור, שיאפשר פיקוח נאות על כל הקשור בציוד זה.

התקציב וביצועו

הוצאותיה הארגוניות של היחידה להנהלת המשק והציוד המכאני מתכסות מהתקציב הרגיל של מע"צ; בשנת 1964/65 הוקצבו לסעיף זה 63,000 ל"י. משק הציוד הכבד של היחידה המרכזית ושל המחוזות מהווה יחידה חשבונית סגורה, שהוצאותיה מכוסות על ידי הכנסותיה מהפחתות.

בתקציב לשנת 1964/65 נקבעו ההוצאות בסך 5,846,500 ל"י, ואומדן הכנסות בסכום זהה. בגלל ההתייקרויות ושינויים בהיקף העבודות, שבוצעו בכבישים, גדלו ההוצאות במשך השנה בכ-2 מיליון ל"י והגיעו ל-7,895,700 ל"י. להלן טבלה המראה את התקציב של משק הציוד הכבד ואת ביצועו.

**התקציב של משק הציוד הכבד וביצועו
בשנת 1964/65 (בל"י)**

התקציב	הביצוע	
582,900	564,348	סוגי הוצאה
1,023,000	1,005,278	עובדי היחידה המרכזית
460,000	438,409	עובדים מקצועיים של המחוזות
1,050,000	1,053,591	דלק ושמן
3,600,000	3,388,033	חיקונים וצמיגים
950,000	900,000	שכירת ציוד
124,100	111,733	פחת
105,700	87,856	השתתפות בהוצאות עובדי המשק המחוזיים
7,895,700	7,549,248	הוצאות שונות
7,895,700	7,536,480	ס"ה הוצאות
—	12,768	ס"ה הכנסות
		עודף ההוצאות על ההכנסות

ההוצאות וההכנסות שבטבלה הנ"ל מתייחסות לציוד בבעלות מע"צ, ציוד שכור ומתקני ערבול וגריסה במחוזות. עודף ההוצאה על ההכנסה בסך 12,768 ל"י אינו מבטא את משקיות הפעולות של הציוד הכבד, והוא מהווה רק את ההפרש שבין דמי השכירות, שבהן חויבו העבודות לפי המחירון, לבין ההוצאות הממשיות הקשורות בתפעול הציוד או בשכירתו.

ענייני הציוד המכאני הכבד שימשו נושא לביקורת קודמת (ראה דו"ח שנתי 11, עמ' 241).

הכנסות מע"צ

בתקציב הרגיל של מע"צ נקבעו במספר סעיפים הכנסות לכיסוי ההוצאות. ההכנסות נובעות משירותים הניתנים למשרדי הממשלה, למוסדות ציבוריים וליחידות מע"צ. באוקטובר 1965 בדק משרד מבקר המדינה במחלקת הכספים של מע"צ את החשבונות הנוגעים לשלושה סעיפי הכנסה.

הכנסות לכיסוי הוצאות אפסנאות

הטיפול ברכישת חומרים הדרושים למע"צ לביצוע עבודות נמצא בידי האפסנאות הראשית של מע"צ. הוצאות האפסנאות והחזקת המחסנים מתכסות בחלקן על ידי הוספת למחיר החומרים, שמע"צ מספקת לביצוע העבודות. לגבי חומרים הנרכשים בארץ שיעור התוספת הוא 5% ממחיר הקנייה, ולגבי חומרי יבוא — 15%.

התוספת למחיר הקנייה של החומרים נרשמת בספרי מע"צ בעת רכישתם, וערך המלאי מופיע בספרים. במחיר המוגדל. התוספת נזקפת לזכות חשבון נפרד, המתנהל מחוץ לחשבונות התקציביים. החל מ-1961 נקבע בתקציב כל שנה סעיף הכנסה לכיסוי הוצאות

האפסנאות. בתקציב לשנת 1964/65 מופיעה ההוצאה של האפסנאות בסך 798,100 ל"י, ואומדן ההכנסה — ב-353,900 ל"י. כל תודש נעשה סיכום שווי החומרים, שהוצאו מהמחסן, ו-5% מהשווי הכולל מועברים מהחשבון הנפרד לסעיף הכנסה בתקציב.

בחשבון הנפרד הצטברו עד ל-1.4.1961 יתרות של סכומים בסך 328,000 ל"י: כ-80,000 ל"י ההפרשה של 5% מערך המלאי במחשני מע"צ לאותו תאריך, בשווי של כ-1,600,000 ל"י; וכ-248,000 ל"י — עודפים משנים קודמות, שלא הועברו להכנסות המדינה.

מ-1.4.1961 עד 31.3.1965 הצטברו בחשבון הנפרד סכומים נוספים, והיתרה הגיעה ל-398,000 ל"י. מסכום זה התייחסו רק 41,000 ל"י למלאי, שהיה בסך 820,000 ל"י במחשני מע"צ ושלגביו חל הסדר ההפרשה בשיעור של 5%; כ-357,000 ל"י הצטברו במשך השנים, מזה 110,000 ל"י ב-4 השנים האחרונות.

היתרה בחשבון המיוחד גדלה בעיקר על ידי כך, שלגבי חומרי יבוא התוספת למחיר הבנייה ולכן זיכוי החשבון הנפרד הוא בשיעור של 15%, ואילו ההעברה להכנסה בתקציב היא רק בשיעור של 5%.

מע"צ מנכה כל שנה במאזניה את יתרת החשבון הנפרד כולה מערך המלאי שבמחסנים: ב-31.3.1965 היה הערך הכולל של המלאי כ-1,100,000 ל"י בקירוב, ולאחר ניכוי יתרת החשבון הנפרד מופיע במאזן המרוכז של מע"צ הסכום של 707,574 ל"י; סכום זה מופיע גם בדו"ח הכספי של החשב הכללי ליום 31.3.1965. מע"צ מסבירה, שהסכום, שהצטבר בחשבון הנפרד, נועד לשמש לכיסוי הפסדים, העלולים להיווצר מהתיישנות המלאי.

לדעת הביקורת יש להעביר את יתרת החשבון הנפרד להכנסות המדינה או לקבל אישור מתאים, כדי לתזויק את הסכומים כקרן לרזרבה.

פחת

מע"צ קיימה ארבע יחידות, שברשותן רכב וציוד הנדסי, המשרתות את יחידות הביצוע של מע"צ (יחידת ציוד כבד, יחידת רכב, בתי מלאכה, והמוסך בחולון, שנמכר בינתיים, ראה בדו"ח זה, עמ' 58). היחידות מתנהלות כמפעלים סגורים, ובתקציב נקבעו הוצאותיהן בגובה של הכנסותיהן. בין ההוצאות כלולות גם הפרשות בעבור פחת הציוד.

מע"צ אינה מנהלת כרטיסי נכס המראים את מחיר הקנייה של הציוד ואת הפחת, כפי שנרשם במשך השנים. בשנת 1964/65 נקבעו ההפרשות לפחת לגבי כל כלי רק לפי רשימה כללית. הפרשות אלו נקבעו בסך של 820,000 ל"י: 500,000 ל"י לציוד כבד, 300,000 ל"י לרכב, 15,000 ל"י לציוד בתי המלאכה ו-5,000 ל"י למוסך.

במשך שנת 1964/65 נוכחה מע"צ לדעת, כי בהתאם להיקף העבודות שבוצעו יש לצפות להכנסות גדולות יותר מהאומדן, וביקשה לזקוף את ההכנסות העודפות הצפויות לחשבון הפחת. אגף התקציבים אישר את הגדלת ההפרשות לפחת עד לסכום של 1,400,000 ל"י, ובמקביל לכך גם את התקציב לחידוש הציוד.

הנהלת מע"צ הסבירה את ההגדלה בעובדה, שבשנים 1963/64 ו-1964/65 נכנסו לשימוש כלים חדשים ויקרים, שכושר תפוקתם גדול יותר, בסך 4,000,000 ל"י ובהתאם לשינויים אלה הוחל במשך השנה הנסקרת בחישוב פחת מוגדל.

אמנם מובנת המגמה של מע"צ להגדיל את הקרן המשמשת לחידוש הציוד, אולם הגדלה כזאת צריכה להתבסס על חישובים מבוססים, ואין לעשות זאת על סמך הגדלה מקרית של הכנסות מעבודות.

הכנסות מתכנון ומפיקוח על בניינים

מע"צ מתכננת ומקימה מבנים למשרדי ממשלה ולמוסדות ציבוריים, ומחשבת למזמין 6% מההיקף הכספי של הבנייה בעבור הכנת התכניות ו-5% בעבור הוצאות פיקוח על ביצוע העבודה ובדיקת החשבונות.

הבסיס לאומדן ההכנסות הוא היקף ההזמנות למבנים, הניתן לאומדן על יסוד תכניות בנייה כלליות בלבד, שאושרו לגופים המזמינים על ידי אגף התקציבים של משרד האוצר. ב-1963/64 הגיעה ההכנסה למעשה ל-1,650,000 ל"י בקירוב, ובתקציב 1964/65 נקבע אומדן ההכנסות באותו גובה בקירוב (1,614,000 ל"י). אומדן זה התברר, שאינו מציאותי, והוגדל עד ל-2,352,500 ל"י. ההכנסה למעשה הגיעה ל-2,171,957 ל"י.

מתברר, שמע"צ לא ביססה את האומדנים לשנת 1963/64 ו-1964/65 על תכניות הבנייה, שנקבעו לשנים אלו, אלא על היקף הבנייה של השנה 1962/63. גם בתקציב ל-1965/66 ובהצעת התקציב ל-1966/67 נקבע אומדן ההכנסות לתכנון ולפיקוח בכל שנה בסך 1,614,000 ל"י, בלי להתבסס על תכניות הבנייה באותן השנים.

מע"צ מסבירה את עריכת האומדנים בהוראת אגף התקציבים שבמשרד האוצר, לפיה יש לבסס את האומדנים על היקף הבנייה של שנת 1962/63. לדעת הביקורת לא היה מקום להמשיך בהכנה שגרתית של אומדני ההכנסות לאור ההתפתחות, שחלה בשנים 1963/64 — 1965/66, ומן הראוי היה לדאוג לקביעת אומדן המתקרב למציאות.