

מחלקת עבודות ציבוריות

פעולות הביקורת

במשרד הראשי של מע"צ. נערכה ביקורת על הקמת בניין בתי המשפט בתל אביב; במשרד הראשי ובמשרדים מחוזיים נערכה ביקורת על שכירת רכב לעבודות כבישים. במשרד הראשי ובמשרד המחוזי בחיפה נערכה ביקורת על הקמת בניין הדואר בחיפה (שיקמונה)*.

הקמת בניין בתי המשפט בתל אביב

עוד בשנת 1951, עמד משרד המשפטים על הצורך לפתור באורח יסודי את בעיית הדיור של בתי המשפט בתל אביב, שהיו פזורים בחלקים שונים של העיר, על ידי ריכוזם במבנה אחד. במשך כמה שנים שלאחר מכן לא חלה התקדמות של ממש, בעיקר נוכח הקפאה בבנייה הממשלתית.

עם התרת הבנייה רכש משרד המשפטים בסוף 1957 מעריית תל אביב בקרן שדרות שאול המלך ורחוב וייצמן מגרש בן כ-15½ דונם ב-652,680 ל"י. משרד המשפטים מסר את התכנון ואת הביצוע של הבנייה למע"צ. ביולי 1958 פרסמה מע"צ תחרות פומבית בין אדריכלים להכנת תכנית הבנייה. בגמר התכנון, ביוני 1961, הוציאה מע"צ מכרז מצומצם על ביצוע הבנייה. הוחל בבנייה בספטמבר 1961, והיא הושלמה במארס 1967.

בחודשים יולי—אוקטובר 1967 בדק משרד מבקר המדינה במע"צ את סדרי התכנון; את דרכי מסירת עבודות הביצוע; הפיקוח על הביצוע; וההתחשבות עם הקבלנים.

התכנון והביצוע

1. בבניין רב מידות, דוגמת בניין בתי המשפט בתל אביב, ניתן להצדיק הכנסת שינויים בתכנון לשלביו עד לגיבושו. אולם לביצוע עצמו יש לגשת רק לאחר שלובנו נתונים יסודיים, כגון היקף הבניין, תכנונו הפונקציונלי והמתקנים שיתקנו בו, כדי למנוע שיבושים בבנייה.

— בפברואר 1958 המציא משרד המשפטים למע"צ נתונים כלליים על הבנייה לשם הכנת מתאר רעיוני לבניין בתי המשפט. על פי נתונים אלה, מסרה מע"צ באוקטובר 1959 לאדריכלים שזכו בתחרות, את הכנת התכנון המפורט. רק בפברואר 1960 ערכה

* ממציא הביקורת ראה בדו"ח זה פרק "משרד הדואר", עמ' 209.

יחידת או"ש, שליד נציבות שירות המדינה, על פי בקשת מע"צ; תכנית מיקום והקצאת שטח ליחידות. בחוזה עם האדריכלים לא נקבעו מועדים לסיום התכניות על שלביהן, רק ציון בו: "התכניות יוגשו עד המועד שייקבע על ידי המנהל (מע"צ)". האיחור בקביעת הנתונים על מיקום היחידות והעדר לוח זמנים בחוזה עם המתכננים תרמו לא במעט לפיגורים בהכנת התכניות המפורטות.

2. ביוני 1961 הוציאה מע"צ את המכרז על הקמת שלד הבניין על יסוד מערכת תכניות, שהמציאו לה המתכננים באפריל 1961. ועדת המכרזים המרכזית של מע"צ, בישיבתה מאוגוסט 1961, החליטה למסור את העבודה למציע הזול ביותר, שהצעתו הסתכמה ב-3 מליון ל"י בקירוב. החוזה עם הקבלן נעשה באוגוסט 1961, והלה התחייב לסיים את העבודה תוך 30 חודשים.

— המכרז הוצא על יסוד מערכת תכניות, שלא היו מפורטות די צורכן לכל קטעי הבנייה; ובעיקר במה שנוגע לתכניות השלד (הקונסטרוקציה). קביעה זו עולה גם מדברי האדריכלים עצמם במכתבם מינואר 1964: "תכניות הקונסטרוקציה היו למעשה בשלב של סקיצות". מע"צ התחייבה, בעת עשיית החוזה עם הקבלן, להמציא לו לוח זמנים על המצאת התכניות המפורטות. דבר זה לא נעשה; מע"צ מסרה לקבלן מזמן לזמן תכניות, כפי שהן נתקבלו מהאדריכלים, תוך ביצוע העבודה. ביולי 1962, כ-10 חודשים לאחר התחלת הבנייה, עוד לא היו בידי הקבלן התכניות הדרושות להמשך הבנייה במספר גושים, אף על פי שסוכם עם הקבלן, ששלושה חודשים לפחות לפני כל שלב יועברו אליו התכניות המתיחסות אל אותו שלב. כתוצאה מכך נגרמו לקבלן קשיים בביצוע העבודה ואף נזקים; מע"צ הכירה בכך, ופיצתה אותו בסך שלמעלה מ-100,000 ל"י.

3. — בד בבד עם הכנת התכניות מהצורך היה לקיים בירורים והתייעצויות עם גורמים שונים, כגון המשטרה — להבטחת תנאי בטיחות בקשר להבאת עצורים לדין; וחברת החשמל, לשם התחשבות בדרישותיה בקשר לאינסטלציות בבניין. הביקורת העלתה, שהמגעים עם הגורמים קוימו רק לאחר שהוחל בבנייה. להלן דוגמאות:

תכנית החצר בכניסה לאגף העצורים אושרה, בלא שמע"צ ביררה לפני-כן את דרישות המשטרה מבחינה בטחונית. רק במהלך הבנייה הורתה מע"צ לקבלן להתאים את החצר לדרישות המשטרה. הוראת שינוי על כך בכתב הוצאה רק באוקטובר 1967, לאמור חצי שנה לאחר גמר הבנייה. הוצאות עבודה זו הסתכמו ב-80,000 ל"י בקירוב.

מע"צ ניגשה לבנייה, בלא שבייררה תחילה, מה הן דרישותיה של חברת החשמל לגבי התקנת אינסטלציות החשמל בבניין. בהתחלת הבנייה נתברר, שהחברה דורשת התקנת חדר מיוחד לטרנספורמציה, דבר שחייב שינויים בתכניות ותוספת עבודות עפר ובטון בהיקף של 200,000 ל"י. ההתחשבות המאוחרת בדרישות החברה העלתה את ההוצאה.

התכניות לכבישים ומשטחי החנייה נקבעו תחילה בהיקף קטן משום שלא ביררו מראש עם הגורמים הנוגעים בדבר את ההיקף הרצוי. ההוצאה נאמדה תחילה בסך 26,000 ל"י; באפריל 1966 הוציאה מע"צ הוראת שינוי, שהגדילה בהרבה את היקף העבודה, והיא הסתכמה ב-225,000 ל"י בקירוב.

מסירת עבודות לקבלני משנה

עם הזמנת התכניות לעבודות המשנה, כגון אינסטלציה סניטרית, מיזוג אוויר, חימום ואוויר, לא קבעה מע"צ בהסכמים עם המתכננים מועדים להגשתן; מע"צ המציאה את התכניות לקבלני המשנה באיחור ובהלקן בלא שהיו מפורטות די צרכן. בנסיבות אלו לא ניתן היה בעוד מועד להוציא מכרזים על ביצוע עבודות המשנה, וחלו הפרעות במהלך הבנייה מחוסר אפשרות לתאם את עבודות הקבלן הראשי אל אלו של קבלני המשנה ועבודותיהם הם בינם לבין עצמם. קבלני המשנה פוצו בסך 65,000 ל"י על הנוקים, שסבלו מחמת הפיגורים בהגשת התכניות. להלן דוגמאות:

את ההזמנה לתכנון מיזוג האוויר מסרה מע"צ באמצע שנת 1961. עם קבלת התכניות בסוף 1962 הוציאה מע"צ מכרז, וביצוע העבודה נמסר בראשית 1963 למציע הזול ביותר ב-940,000 ל"י בקירוב. התחלת ההתקנה נקבעה לנובמבר 1963 וסיומה לאוקטובר 1964. התכניות מסוף 1962 לא היו סופיות, וההשלמות להן הומצאו רק במהלך ההתקנה; השינויים שנתחייבו בעבודות אלה עלו בסך 150,000 ל"י. הפיגורים בהמצאת התכניות גם גרמו שיבושים בעבודות אחרות, שביצוען היה משולב בהתקנת מיזוג האוויר. העבודה נסתיימה בסוף 1966.

בספטמבר 1962 פרסמה מע"צ מכרז על התקנת 15 מעליות, והעבודה נמסרה למציע הזול ביותר ב-614,400 ל"י. הקבלן התחייב לסיים את ההתקנה עד סוף 1964. חמש מעליות הושלמו בספטמבר 1966 והיתר — במאוס 1967, כיוון שלא הומצאו בזמן התכניות הסופיות לקבלן. הפיגורים חייבו שינויים, שגררו הוצאות נוספות.

באוגוסט 1963 מסרה מע"צ על פי מכרז למציע הזול ביותר עבודות נגרות בסך של כ-340,000 ל"י. על פי החווה צריכה הייתה העבודה להסתיים עד יולי 1964. בהעדר תכניות מפורטות ומחמת שיבושים, שנגרמו במהלך העבודה על ידי עבודתם של קבלנים אחרים, נסתיימה העבודה רק בספטמבר 1965, דבר שגרר הוצאות נוספות.

תכניות עבודות החשמל נתקבלו באמצע 1961 והן ששימשו יסוד להוצאת המכרז באוקטובר 1961. נתברר, שמפרט הכמויות לא היה מבוסס על נתוני הבניין, ועל פי דרישת מע"צ הכין המתכנן מפרט חדש. החווה — על סך 343,000 ל"י — עם הקבלן שזכה במכרז נעשה רק ביוני 1962; בהמשך העבודה נתברר, שגם המפרט החדש לא היה מבוסס די צורכו על נתוני הבניין, והיה צורך בשינויים נוספים: בוצעו רק כ-75% מהמפרט, העבודות הנתרות, שהסתכמו ב-130,000 ל"י בקירוב, נעשו על פי הוראות שינויים.

האומדן והתקציב

האומדנים וההקצבות השנתיים להקמת הבניין נקבעו במגעים ישירים בין מע"צ לבין משרד האוצר. להבטחת פיקוח תקציבי על מימון מפעלים, שהקמתם נמשכת כמה שנים, מהראוי, שעם קבלת התכניות ייקבע בדברי ההסבר לתקציב, על פי נתונים בדוקים, אומדן כולל להקמת המפעל בציון הסכומים, שידרשו מדי שנה בשנה עד להשלמת הבנייה. הביקורת קבעה, שהאומדנים התקציביים הוכנו, שלא לפי נתונים בדוקים של ההוצאה הצפויה על הקמת הבניין.

— בהקמת הבניין הוחל במחצית השנייה של 1961. האומדן הכולל להוצאת הבנייה מופיע לראשונה בדברי ההסבר לתקציב לשנת 1962/63 בסכום של 7 מיליון ל"י,

ובאותו סכום גם לשנת 1963/64; לשנת 1964/65 הוגדל האומדן, ונקבע בסך 9.52 מליון ל"י; לשנת 1965/66 הוגדל שוב, ונקבע בסך 11.5 מליון ל"י. ההוצאה הכוללת הסתכמה בפועל בלמעלה מ-13.5 מליון ל"י.

*

ממצאי הביקורת מראים, שמע"צ ניגשה לבנייה, כאשר התכנון עוד לא היה מגובש די צורכו, אם כי עלה בידי מע"צ להקים בניין, שלדעת המזמין עונה על הדרישות הפונקציונאליות והטכניות. מע"צ הסבירה למשרד מבקר המדינה, שהיא החישה את הוצאת המכרזים ואת התחלת הביצוע, עוד בטרם הושלם התכנון לכל פרטיו בגלל דרישת משרד המשפטים להקים את הבניין מוקדם ככל האפשר. אולם לדעת הביקורת יש לראות במע"צ נאמן הממשלה לבנייה ממשלתית, ובתור שכזה עליה להבטיח, שעבודות הבנייה לשלביהן יוכנו כדבעי: על מע"צ לשכנע את משרדי הממשלה שהתחלת בנייה, בלא שגובשו דיין התכניות, מלבד ההפרעות במהלך הביצוע וההוצאות הנוספות הנגרמות על ידי כך, עלולה שלא להביא לסיום מהיר יותר של הבנייה אלא להיפך — להשהות את גמר הבנייה, כפי שניתן ללמוד מהבנייה במקרה דנן.

שכירת רכב לעבודות כבישים

ברשות מע"צ כ-150 יחידות רכב מסוגים שונים להסעת פועלים ולהובלת משאות לעבודות הסלילה והתחזוקה של כבישים. במקרה הצורך נהגת מע"צ לערוך הובלות ברכב שכור. השכירה היא לפי שכר יומי או בקבלנות ואם בקבלנות, השכר נקבע בהתאם לנפח המשא המובל או למשקלו (טונה או מ"י לק"מ). השכירה היא על סמך מכרזים שנתיים, הנערכים על ידי ועדות בין-משרדיות הפועלות במחוזות מע"צ. במשרד הראשי של מע"צ פועלת יחידה מרכזית לצירוף כבד ורכב, שמתפקדה להדריך את המחוזות בשכירת רכב, ולבדוק את החשבונות המוגשות על ידי המשכירים ולאשרן לתשלום. בשנת 1966/67 הייתה ההוצאה על הובלות בסך 8.11 מליון ל"י: 3.97 מליון ל"י, כ-49%, התייחסו להובלות ברכב עצמי ו-4.13 מליון ל"י, כ-51%, להובלות ברכב שכור.

בחודשים אוגוסט — אוקטובר 1967 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי הטיפול של מע"צ בשכירת רכב להובלות. הבדיקה הקיפה את פעולותיה של היחידה המרכזית ואת פעולת שכירת הרכב על ידי חמשת המחוזות בשנת 1966/67.

מכרזים

להלן נתונים על ההוצאה על הובלות ברכב שכור בשנים 1965/66 ו-1966/67 (בל"י):

| 1965/66 | 1966/67 | המחוז |
|-----------|-----------|-------------------------|
| 1,456,000 | 852,200 | ירושלים |
| 792,000 | 562,700 | תל אביב |
| 952,000 | 885,600 | חיפה |
| 360,000 | 400,600 | באר שבע |
| 1,562,000 | 1,108,500 | נצרת |
| 60,000 | 24,400 | הובלות למחסן המרכזי |
| — | 298,000 | שכירת טנקים בכל המחוזות |
| 5,182,000 | 4,132,000 | ס"ה |

1. — עבודות, שהיקפן עולה על סך 25,000 ל"י, יש למסור, בהתאם להוראות התכ"ם, על פי החלטה של ועדת מכרזים מרכזית. עבודות ההובלה, שנמסרו בכל המחוזות באותן שנים, עלו בהרבה על סך 25,000 ל"י העבודה, ועל אף זאת לא נתקבלו ההחלטות על מסירתן על ידי ועדה מרכזית.

— הוראות התכ"ם קובעות, שעובדי יחידות לא יהיו חברים קבועים בוועדות מכרזים; כל שלושה חודשים יש להחליף לפחות אחד מהם. הביקורת קבעה, שפרט לוועדת המכרזים במחוז חיפה לא הוחלפו בכל יתר הוועדות במשך למעלה משלוש שנים עובדי המשרדים המחוזיים החברים בהן.

— במחוז נצרת נמסרו מאז שנת 1960 עבודות הובלה לא על פי החלטת ועדה בין-משרדית אלא על דעת שני עובדי המחוז בלבד.

— במחוז נצרת הוזמנו בראשית 1966 להשתתף במכרז להסעת עובדים ולהובלת חומרים לשנת 1966/67 גם קבלנים, שלא היו כלולים ברשימת הקבלנים המאושרים. על פי מכרז זה נמסרו עבודות, שהסתכמו ב-212,000 ל"י, לשלושה קבלנים, שלא היו קבלנים מאושרים.

— במחוזות ירושלים, חיפה ונצרת לא היו הפתיחות לתיבות המכרזים צרות, כפי שיעודן היה מחייב, וניתן להוציא מתוכן הצעות למכרז (ממצאים על תיבות מכרזים ראה בדו"ח זה, עמ' 206).

2. — בפברואר 1966 פרסם מחוז תל אביב מכרז על הובלת חומרים בתשלום לפי נפח ולפי משקל. בישיבתה ממאסר 1966 החליטה ועדת המכרזים למסור למציע הזול ביותר אותו חלק מהעבודה, שההובלה הייתה לפי משקל (טונה — ק"מ). לגבי חלק העבודה, שעמד להמסר לפי נפח (מטר מעוקב — ק"מ), נתברר, שמציע אחד היה זול יותר בהובלות עד 15 ק"מ, ואילו מציע אחר בהובלות מעבר לזה. הוועדה העבירה את ההחלטה בעניין מסירת העבודה לידי הנהלת מע"צ. בהודעתה למחוז הביעה הנהלה

את הדעה, שיש לחלק את העבודה בין שני הקבלנים ולמסור לכל אחד אותו חלק שלביצועו הגיש את ההצעה הזולה ביותר; אולם בסופו של דבר גיחלה מע"צ משא ומתן עם שני הקבלנים, ובזימתה התאחדו, לצורך מכרו זה, שני הקבלנים וקיבלו את העבודה במשותף לפי הזול שבמחירים עד ל-15 ק"מ ומעבר לזה. על פי מסמכי מע"צ קבעה הביקורת, שבשנת 1965/66, השנה שקדמה למכרו, כמעט שלא היו הובלות למרחקים, שעלו על 15 ק"מ. גם בשנת 1966/67 למעלה מ-90% מההובלות לפי נפח היו למרחקים עד 15 ק"מ. לדעת הביקורת מן הנכון היה — כפי שחשבה בתחילה גם הנהלת מע"צ — למסור לכל קבלן מהשניים אותו חלק מהעבודה, שבו הייתה הצעתו הזולה ביותר.

— בנובמבר 1966 הוציא מחוז חיפה מכרו להובלת חומרים, בחלקה על בסיס יומי ובחלקה על בסיס קבלני. עם פתיחת ההצעות ב-18 בדצמבר 1966 נתברר, שבין ההצעות של עשרה קבלנים, שהתייחסו לחלק הקבלני מהמכרו, נמצאו שלוש הצעות, שהיו זהות בכול. הוועדה החליטה לחלק את העבודה בין המציע הזול ביותר לבין בעלי שלוש ההצעות הזרות, בתנאי שהשלושה יסכימו להוציא לפועל את החלק, שיימסר להם, במחירי המציע הזול ביותר. הקבלנים הגישו הצעה מתוקנת, וחלק מהעבודה נמסר להם. גם בלא לנקוט עמדה בשאלה, אם בנסיבות המתוארות בכלל היה מקום להביא את שלוש ההצעות לדיוני הוועדה, צריכה הייתה מע"צ, לדעת הביקורת, למסור את העבודה כולה למציע הזול ביותר, ולא לדרוש ממנו להתחלק בה עם השלושה.

— מחוז נצרת שכר כלי רכב קלים לנהיגה. עצמית לשנת 1966/67 ללא מכרו, בהאריכו. לשנה נוספת את החוזה עם הקבלן, שזכה במכרו להובלה מסוג זה לשנת 1965/66. ההיקף הכספי של העבודה בשנת 1966/67 היה בסכום שמעל ל-50,000 ל"י. לדעת הביקורת מן הצורך היה להוציא מכרו חדש, מה גם שחל שנוי ניכר בתנאי השוק.

— במכרו אחר באותו מחוז על הובלת חומרי מחצבה לשנת 1966/67 על בסיס יומי החליט המשרד המחוזי על מסירת העבודה לקבלן, שלדעתו היה הזול ביותר, מתוך הנחה, שההובלה ליום עבודה תהיה למרחק של כ-140 ק"מ. אולם בשנת 1965/66 היה הממוצע להובלה מסוג זה 83 ק"מ ליום, וגם בשנת 1966/67 היה הממוצע 63 ק"מ בלבד. לוא ביסס המשרד המחוזי את התלטתו על מרחק מציאותי — ואפילו מעוגל לסטנדרד מקובל של כ-100 ק"מ ליום — כי אז היה זוכה בעבודה קבלן, שהיה זול יותר ב-5 ל"י בקירוב ליום עבודה, והמחוז היה חוסך כ-15,000 ל"י.

הפיקוח מטעם היחידה המרכזית

1. כ-50% מהובלות מע"צ ברכב שכור בשנת 1966/67 נמסרו בדרך של מכרזים. במחוזות ירושלים ותל אביב למעלה מ-90% מההובלות ברכב שכור נמסרו במכרו בקבלנות; בחיפה למעלה מ-80% מההובלות נמסרו במכרו לפי שכר יומי. במחוזות נצרת ובאר שבע המסירה לפי שתי הדרכים הייתה כמעט שקולה.

— היחידה המרכזית לא קיימה פיקוח על דרכי מסירת העבודות במחוזות כדי לבדוק מה היא דרך השכירות שתתאים לכל מחוז בהתחשב בתנאים המיוחדים, שבהם הוא פועל. היחידה לא דרשה ולא קיבלה מהמחוזות, וגם לא הכינה בעצמה, דו"חות, שיהיה בהם כדי לאפשר בדיקת העלות של ההובלה ברכב עצמי וברכב שכור לפי שכר יומי. הדו"חות על ניצול הרכב העצמי כללו נתונים על מרחקי ההובלה בלא

לציין כמות המטען; גם הדו"חות על הובלה ברכב שכור על בסיס יומי לא כללו נתוני כמות.

2. — במכרזים של מחוזות ירושלים ובאר שבע נקבעו מרחקי ההתחלה מ-0 עד $\frac{1}{4}$ ק"מ, בתל אביב מ-0 עד 1 ק"מ, ובחיפה ובנצרת מ-0 עד 3 ק"מ. גם מרחקי הביניים נקבעו במחוזות במידת צפיפות שונה — במכרזים של מחוז נצרת היה עולה סולם המרחקים כדי 1 ק"מ, ושל מחוז תל אביב כדי 5 ק"מ.

שכירת טנדרים לפי שכר יומי נתבססה במחוז ירושלים על מכסה של 80 ק"מ ליום עבודה; במחוז באר שבע על 150 ק"מ; ובמחוזות תל אביב, חיפה ונצרת על 100 ק"מ.

היחידה המרכזית לא בדקה את סיבות השוני בין המחוזות — לא בנוגע למרחקי ההתחלה והביניים ולא ביחס למכסות; גם לא הוצאו הנחיות להדרכת המחוזות.

בעקבות הביקורת הודיעה מע"צ בינואר 1968, שלקראת המכרזים למסירת עבודות ההובלה בשנת 1968/69 היא תכין מפרטים. להובלות לפי קבלנות ולפי שכר יומי, שיונהגו בכל המחוזות; יוגבר הפיקוח על ידי מפקחי העבודה על העבודות הנעשות במחוזות; ייעשה לריכוז נתונים, שיאפשרו לקבוע, איזו משתי דרכי השכירה רצויה מבחינת המחיר והמרחק לכל מחוז מהמחוזות.

תיקון ליקויים

בתי מלאכה

דו"ח שנתי 17, עמ' 422; דו"ח שנתי 15, עמ' 407

מחוסר דיווח ושל בתי המלאכה למשרד הראשי של מע"צ לא קיים פיקוח יעיל על מהלך העבודה ולא תואמו ביניהם הפעולות לגבי ניצול כוח האדם והציוד. הביקורת ב-1966 קבעה, כי לא חל שינוי במצב.

באפריל 1967 הונהג דיווח סדיר מכל אחד מבתי המלאכה, שעל פיו מקיים המשרד הראשי פיקוח על מהלך העבודה ומעקב אחר ניצול כוח האדם והציוד.

מחירי שעות העבודה בבתי המלאכה בוססו על רישומים, שנעשו ב-1961, בתוספות גלובליות על פי אומדנים בלתי בדוקים.

החל ב-1.4.1967 נכנס לתוקפו מחירון חדש, שבוסס על תחשיבים מעודכנים.

עבודות באמצעות קבלנים

דו"ח שנתי 15, עמ' 399

המעקב בנושא זה נוגע לצד העקרוני של מסירת עבודות במכרזים. הטיפול הכללי בנושא זה הוא בידי החשב הכללי; תוצאות ביקורת מעקב ראה בעמ' 113 בדו"ח זה.