

מחלקת עבודות ציבוריות

פעולות ביקורת

במשרד הראשי ובשלושה משרדים מחוזיים – תל אביב, חיפה והצפון (נצרת) – נבדקו סדרי ההזמנה והאספקה של חומרים לסלילת כבישים.

ביחידה להנהלת המשק המיכני ובמשרדה המחוזיים של מע"צ בתל אביב ובבאר שבע, נערכה ביקורת על ניהול משק הציוד הכבד של מע"צ ועל הזמנת ציוד כבד שכור. במשרד הראשי ובמשרד המחוזי שבחיפה, נבדקו סדרי התכנון והביצוע של הקמת בית החולים רמב"ם החדש בחיפה.

אספקת חומרים לסלילת כבישים

1. הטיפול המרכזי בהזמנה ובאספקה של חומרים לביצוע עבודות הסלילה והבנייה של מע"צ הוא בידי יחידת האפסנאות הראשית שבמשרדה הראשי, והיא כפופה לסגן מנהל מע"צ למינהל ולאפסנאות. היחידה מטפלת גם בהזמנה ובאספקה של ציוד ריהוט וחומרים ליתר משרדי הממשלה, שכן, לפי הוראות התכ"ם, מע"צ היא הספק היחיד שלהם (בעניין אספקת ריהוט למשרדי הממשלה ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 431). בחמשת המחוזות של מע"צ מטפלים בנושא זה יחידות לאספקה, הכפופות מבחינה מינהלית למהנדסי המחוזות ומבחינה מקצועית לאפסנאות הראשית. בסוף דצמבר 1972 הועסקו באפסנאות הראשית וביחידות המחוזיות כ-70 עובדים. הוצאותיה, לרבות הוצאות של יחידותיה במשרדים המחוזיים, הסתכמו ב-1970/71 בכ-1.4 מליון ל"י, ב-1971/72 בכ-1.6 מליון ל"י, והתקציב לשנת הכספים 1972 נקבע ב-1.8 מליון ל"י. הוצאה, מתכסה מחיוב החומרים בשיעורים שונים מערכם, הנקבעים מדי פעם בפעם על ידי הנהלת מע"צ. ההיקף הכספי של הטובין, שהוזמנו וסופקו למע"צ ולמשרדי הממשלה על ידי האפסנאות הראשית, הגיע ב-1971/72 לכ-40.5 מליון ל"י, כמפורט להלן (באלפי ל"י):

| סוג החומר או הציוד | הסכום |
|--------------------------------|--------|
| חומרים לסלילת כבישים | 22,296 |
| חומרי בנייה | 7,819 |
| ריהוט וכלי עבודה | 5,543 |
| חומרי חשמל וקירור | 2,557 |
| צמיגים, הלפים לרכב, שמנים וכו' | 2,347 |
| | 40,562 |

2. במחצית השנייה של 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי ההזמנה והאספקה של חומרים לסלילת כבישים. הביקורת, שהתייחסה לשנת 1971/72, נערכה באפסנאות הראשית וביחידות האספקה שבשלושה משרדים מחוזיים – תל אביב, חיפה, והצפון (נצרת). (בדבר ביקורת קודמת בנושא זה, שנערכה ב-1968, ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 423).

מכרזים לאספקת חומרים

1. החומרים הנדרשים לסלילת כבישים נרכשים על פי מכרזים משלושה סוגים:

(א) מכרזים שנתיים ארציים נערכים על ידי האפסנאות הראשית של מע"צ אחת לשנה לאספקת חומרים במשך כל השנה ובאתרי העבודה לפי הצורך. במכרזים אלה אין פרטים על כמות החומרים שיידרשו וגם לא על מקומות השימוש בהם, והספקים נדרשים לציין את המחירים, שעל מע"צ לשלם בעד החומר במקום הכרייה, החציבה או המפעל; ובנפרד, את מחיר ההובלה, לפי מרחקים. עד לשנת 1970/71 נרכשו מרבית החומרים — לרבות אלה שהיו דרושים לעבודות פיתוח — על פי מכרזים מסוג זה. מ-1971/72 נוהגת מע"צ לערוך מכרזים שנתיים רק לאספקת חומרים הדרושים לעבודות תחזוקה; ל-1971/72 פורסמו שלושה מכרזים שנתיים ארציים.

(ב) מכרזים ייחודיים (ספציפיים) נהוגים בעבודות פיתוח, ומתייחסים לכמות מוגדרת של חומר הדרוש למקום עבודה ספציפי. ב-1971/72 פורסמו 51 מכרזים מסוג זה.

(ג) מכרזים לחומרים ולביצוע חלק מעבודות הסלילה נהוגים, כאשר לאספקת החומר מתוספת הדרישה לפיזורו והידוקו באתר העבודה. הם נערכים על ידי המחוזות במסגרת המכרזים לביצוע עבודות הסלילה שבתחומם.

בכל הכרוך באישור הזוכים במכרזים מטפלות ועדות, שהוקמו לפי הוראות התכ"ם: ועדת רכישות מרכזית במשרד הראשי של מע"צ וועדות מחוזיות. בכל אחד מהמשרדים המחוזיים.

2. בדיקת דרכי הטיפול במכרזים העלתה:

(א) לפי התנאים הכלליים של המכרז הארצי לאספקת חומרים נתבקשו המציעים לציין בטופס הצעת המחירים, אם המחפרה או המחצבה, שממנה הם עתידים לספק את החומרים, היא בבעלותם. אם התשובה שלילית, יש להמציא מסמך התקשרות עם בעל המחפרה לאספקה שוטפת של החומר המוצע ובכמויות הנדרשות. על המציעים היה להמציא בכל מקרה גם אישור כרייה ממינהל מקרקעי ישראל ואישור על ניהול ספרי חשבונות — לפי פקודת מס הכנסה — מטעם פקיד השומה או רואה חשבון. במכרזים נכלל גם תנאי, שעל המציע לצרף להצעת המחירים שלו כתב ערבות ממוסד בנקאי מוכר או ערבות עצמית; גובה הערבות נקבע על ידי מע"צ לגבי כל מכרז בנפרד.

ועדת הרכישות המרכזית לא הקפידה תמיד על קיום התנאים הכלליים של המכרזים: באחד משלושת המכרזים השנתיים אושרו 18 ספקים. 14 מביניהם לא צירפו אישור כרייה ממינהל מקרקעי ישראל (על החשיבות שברישוי מחצבות וחיידוש רשיונות כרייה עמד מבקר המדינה לאחרונה בדו"ח שנתי 20, עמ' 367); 7 לא צירפו שום אישור, על ניהול ספרי חשבונות. הוועדה לא הייתה עקבית גם בהחלטותיה בקשר למציעים, שלא צירפו ערבות להצעותיהם: לעתים נפסלה הצעה של ספק, אם כי הצעתו הייתה הזולה ביותר בנימוק, שהוא לא המציא ערבות; ולעתים נתקבלה הצעה כזאת.

במכתבה למשרד מבקר המדינה מינואר 1973 הודיעה מע"צ, שבטיפול במכרזים עד 1971/72 לא הוקפד בכל המקרים על מילוי התנאים לערבות בנקאית, לאישור כרייה ולאישור ניהול ספרי חשבונות, הואיל והיא לא ראתה בהם תנאים מהותיים. לדעת הביקורת, צריכה מע"צ להקפיד על מילוי כל התנאים, שקבעה במכרזיה — תנאים שיש להם חשיבות עניינית; יתר על כן, ויתור על תנאי מהתנאים לגבי חלק מן המציעים

עלול להביא לידי הפלייה בין כלל המשתתפים במכרזים ולהמעיט לטווח ארוך את
אמינותם של תנאי המכרזים בקרב המציעים.

(ב) המכרזים לאספקת חומרים, לרבות ביצוע חלק מעבודת הסלילה, נערכים על ידי
היחידות לכבישים שבמחוזות. במחוז חיפה נהוג לדרוש, שבהצעה יצוין בנפרד מחיר
החומר לפי יחידת משקל (בדרך כלל תערובת אספלטית) ומחיר העבודה. לעומת זאת
במחוז תל אביב נדרשים המציעים לציין את מחיר החומר כשהוא מפורז והדוק באתר.
לדעת הביקורת, על מע"צ לקבוע, מה היא הדרך היעילה ביותר לעריכת מכרזים אלה
תוך התחשבות ביתרונות, שכל שיטה מבטיחה בתחום הפיקוח על האספקה והביצוע,
ולפרסמה בצורת נוהל אחד ומחייב.

התקשרות עם ספקים

1. החלטות ועדת הרכישות המרכזית, הן ביחס למכרזים הארציים והן ביחס למכרזים
היחודיים, מועברות למחוזות, ועליהם להתקשר ישירות בחוזה אספקה עם הזוכים
במכרזים.

- ב־9 מבין 37 מקרים, שהוזמן חומר ב־1971/72 לפי תנאי המכרז, לא נחתמו עם
הספקים חוזים. לדעת הביקורת, קביעת תנאי האספקה ומחיר החומר במכרז אינה פוטרת
את המחוזות מלדאוג גם לחתימת חוזה מחייב עם הספקים, שבו יובהרו — נוסף על
התנאים הכלולים במכרז — מועדי האספקה וזכויות מע"צ לפיקוח על טיב החומרים
בשלבי הביצוע השונים.

2. לפי הוראות התכ"ם שינוי ותוספת בחוזה בגבולות 10% מערכו נתון להחלטת
היחידה המחוזית בתנאי, שערך השינוי אינו עולה על 50,000 ל"י ואינו משנה את
המיפרט הטכני מיסודו או את כתב הכמויות המצורף לחוזה. לגבי שינויים בחוזה,
החורגים מהתנאים האמורים קובע התכ"ם, שיש צורך באישור ההנהלה והחשב של
היחידה המרכזית.

- בארבעה מקרים רכשו המחוזות כמויות חומרים, שעלו ב־50% ואף יותר על
אלה שנקבעו בחוזה עם הספק, בלא לבקש ולקבל אישור על כך, כפי שנקבע בהוראות
התכ"ם, אף כי המדובר היה באלפי טון ובסכומים, שעלו על הסכום המירבי שנקבע.

3. לפי הוראות התכ"ם על הקבלן להמציא במועד חתימת החוזה עם מע"צ ערבות
בנקאית או ערבות של חברת ביטוח בגובה של 10% מ־50,000 ל"י הראשונים מסכום
החוזה ועוד 5% מכל סכום נוסף שאינו עולה על 250,000 ל"י ו־2.5% מכל סכום נוסף.
בחוזים הנערכים לפי מהירי יחידות לתקופה מוגדרת מראש ובלא שהסכום הכולל של
העבודה נקוב בחוזה יש לערוך אומדן של הערך הכולל של החוזה, והערבות תחושב
לפי האומדן.

- גובה הערבות, שהמחוזות דורשים מהספקים, שהם עורכים עמם חוזה אספקה,
לא תאם את הוראות התכ"ם: מחוז תל אביב נהג לקבוע סכום ערבות אחיד לכל
הספקים, שחתם עמם חוזה אספקה לפי המכרז השנתי, ואילו מחוזות חיפה והצפון נהגו
לקבוע את גובה הערבות, לפי הכמויות, שסופקו על ידי הספקים בשנה קודמת.

4. במאוס 1972 התקשרה מע"צ בחוזה עם שני ספקים לאספקת תערובות אספלטיות,
לרבות הובלה, פיזור והידוק באתר העבודה, בהיקף כולל של כ־825,000 ל"י. העבודה
נמסרה לשני הספקים ללא עריכת מכרז, באישור הנהלת מע"צ. על אף ההיקף הגדול
של האספקה לא ניתן לעמוד ממסמכי מע"צ על הנימוקים לטטייה מההוראות המחייבות
במקרה הנדון.

5. מחוז חיפה רכש ב־1971/72 חומרים לסלילת כבישים בהיקף שלמעלה מחצי מליון ל"י לביצוע עבודות פיתוח ללא עריכת מכרזים ייחודיים. החומרים נרכשו מספקים, שזכו במכרז הארצי השנתי לאספקת חומרים לעבודות תחזוקה בלבד. לדעת הביקורת היה למע"צ סיכוי להשיג מחירים יותר זולים, אילו ערכה במקרים אלה מכרז ייחודי, הואיל ובמכרזים מסוג זה, הכמות, הזמן ומקום העבודה מוגדרים, בעוד שבמכרז שנתי על הספק לנקוב במחיר ולהתחייב לספק חומרים באותו מחיר, בלא שיוכל לדעת מראש, כמה יוזמן ממנו, מתי, ואם יהיה לו אז נוח למלא את הדרישה.

הזמנת חומרים וקבלתם

את החומרים הדרושים לסלילת כבישים ותחזוקתם רוכשים בעיקר לפי משקל או נפח. מע"צ מעדיפה לרכוש את החומרים לפי משקל, אך באותם מקרים, שאין מאוני גשר במחצבה או במחפרה או בתוואי ההובלה, רוכשים את החומר לפי נפח. את החומרים מזמינה האפסנאות המחוזית לפי דרישת יחידות הביצוע שבמחוז; על הספק לשלוח את החומר שהוזמן לאתר העבודה בלוי תעודת משלוח, ובה צריך לפרט את מקור האספקה, סוג החומר, הכמות, מידות ארגזי המשאית ומרחק ההובלה. הזמנת חומרים, אישור קבלתם והתשלום תמורתם נוגעים לכמה גורמים במחוז, לאפסנאות הראשית ולחשב במשרד הראשי. מע"צ נתנה לכל מהנדסי המחוזות הוראות, הבאות להסדיר את נוהלי הקבלה והפיקוח על אספקת חומרי המחצבה לסוגיהם.

מבקר המדינה העיר עוד בשנת 1968 על ליקויים בסדרי הפיקוח על הזמנת חומרים וקבלתם באתרי העבודה (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 427). הביקורת הנוכחית העלתה:

1. כדי להגביר את הפיקוח באותם מקרים, שמספקים את החומרים לפי נפח, מורות הוראות מע"צ, שיש לקבוע מראש את נפח המשאיות המועסקות בהובלת החומרים. לצורך זה נקבע בהוראות, שעל מהנדסי המחוזות למנות ועדה, שמתפקדה לקבוע את מידותיה של כל משאית המועסקת בהובלת חומרים לסלילה, שהתשלום תמורתם מחושב לפי נפח. לאחר קביעת המידות יש להכין לכל משאית כזאת כרטיס זיהוי, לרשום בו את הפרטים של המשאית ומידותיה ולמסרו לנהג המשאית. עוד קובעות ההוראות, שיש להכין רשימה הכוללת את כל המשאיות, שמידותיהן נקבעו על ידי הוועדה, ויש להעביר אותה לעובדים, שעליהם הוטל הפיקוח על קבלת החומרים באתרי העבודה, ולאותם עובדים במחוז, שתפקידם לבדוק ולאשר את חשבוניות הספקים.

- לא תמיד היו מקפידים על קיום ההוראות האמורות. במחוז הצפון (נצרת) לא מונתה בשנת 1971/72 ועדה לקביעת נפח המשאיות המועסקות בהובלת חומר לאתרי העבודה. במחוז חיפה ובמחוז תל אביב מונתה ועדה לקביעת נפח המשאיות, אך נמצאו מקרים, שהובל חומר, שנרכש לפי נפח, במשאיות, שלא נמדדו על ידי הוועדה.

2. במחוזות חיפה והצפון (נצרת) לא צוינו בתעודות המשלוח שעת היציאה ממקום האספקה ושעת קבלת החומר באתרי העבודה, ומשום כך לא נתאפשרה בדיקה של סבירות מספר ההובלות, שכל משאית עושה ביום אחד. בעקבות הביקורת הוציאו מהנדסי המחוזות הוראות להבטחת הרישומים הדרושים בתחום הנדון.

ציוד מיכני כבד

1. סלילת כבישים ותחזוקתם כרוכים בשימוש רב בכלים מכניים ונציוד כבד. מע"צ עושה בעצמה חלק מעבודות הסלילה ואת מרבית עבודות התחזוקה של הכבישים,

ולצורך זה יש ברשותה משק ציוד כבד וכלים מכניים. בשנת 1972 עמדו לרשות מע"צ, לפי רישומיה, בסך הכול 293 כלים שונים: 74 מכבשים, 29 טרקטורים, 15 כלים לעיבוד והידוק תערובות אספלטיות, 68 מיכלי מים, קרוניות שדה ועגלות, ו-107 כלי עזר שונים. שווי הציוד הכבד ליום 31.3.1972, לפני הפחתה, הסתכם, לפי נתוני מע"צ, בלמעלה מ-15 מיליון ל"י. כושר הביצוע של ציודה העצמי מספק את הדרישה רק לגבי חלק מהעבודות, ולכן נהגת מע"צ להשתמש, בהיקף גדול, גם בציוד שכור.

האחריות להפעלת התקינה של הציוד מוטלת על יחידה להנהלת המשק המכני במשרד הראשי של מע"צ, הכפופה לסגן מנהל מע"צ — כבישים. היחידה מרכוזת — במסגרת אחריותה הכוללת על משק הרכב והציוד של מע"צ — את הטיפול המקצועי בהפעלת הציוד, את ההשגחה על מצבו התקין ואת המעקב אחר ניצולו. בטיפול בציוד הכבד העצמי ובשכירת ציוד נוסף עוסקת יחידה ארצית, המכונה "יחידה מרכזית לציוד כבד", שהיא הזרוע המבצעת של הנהלת המשק המכני. ביחידה המרכזית לציוד כבד מועסקים 23 עובדים, 18 מהם מפעילי ציוד; במחוזות מע"צ מועסקים בכך 70 עובדים נוספים, רובם מפעילי ציוד.

2. מבחינה תקציבית מתנהל המשק המכני כיחידה חשבונאית סגורה במסגרת תקציב מע"צ, וכל ההוצאות מתכסות על ידי חיוב העבודות. להלן טבלה המפרטת את ההוצאה בשנים 1969/70—1971/72 ואת התקציב לשנת התקציב 1972/73 (באלפי ל"י):

| שנת התקציב | ס"ה ההוצאה | ציוד שכור | | ציוד עצמי | | הוצאות כלליות | |
|------------|------------|-----------|------|-----------|------|---------------|-----|
| | | סכום | % | סכום | % | סכום | % |
| 1969/70 | 31,672 | 25,872 | 81.7 | 4,764 | 15.0 | 1,036 | 3.3 |
| 1970/71 | 28,947 | 22,830 | 78.8 | 5,010 | 17.3 | 1,107 | 3.9 |
| 1971/72 | 22,607 | 15,799 | 69.0 | 5,686 | 25.5 | 1,222 | 5.5 |
| 1972/73 | 19,892 | 12,000 | 60.4 | 6,736 | 33.8 | 1,156 | 5.8 |

(1) כולל הוצאה לציוד, שנשכר לביצוע עבודות עבור משרד הבטחון. החל ב-1971/72 שכר משרד הבטחון ציוד כבד. הדרוש לו במישרין.

במסגרת ההוצאה כלולה גם הפרשה להפחתת ערך הציוד — פחת. לפי הסדר, שנקבע בין משרד האוצר לבין מע"צ, מועברת ההפרשה לפחת לחשב הכללי. ההפרשה לפחת, שהועברה לאוצר בכל אחת מהשנים 1970/71 ו-1971/72 הסתכמה ב-1.3 מיליון ל"י.

היחידה מחייבת את המחוזות בעד השימוש בכליה לפי מחיר קבוע לכל כלי, שמרכיביו הם: שכר עבודה למפעילים, פחת, ריבית, תיקונים, דלק ושמן והוצאות כלליות. מחיר שעת עבודה ב-1971/72 נע בין 25 לבין 87 ל"י, בהתאם לשווי הכלי. לציוד עזר נקבע מחיר חודשי, שהמחוז חייב לשאת בו בלי להתחשב מספר השעות, שהוא מופעל למעשה.

3. במחצית הראשונה של 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על ניהול המשק המכני של מע"צ. הביקורת נערכה ביחידה להנהלת המשק הטכני, ובמחוזות מע"צ בתל אביב ובבאר שבע (בדבר ביקורת קודמת בנושא זה ראה דו"ח שנתי 16, עמוד 397).

ניצול הציוד

1. הציוד המכני משרת את המחוזות בסלילה ובתחזוקה של כבישים; תכנית העבודה של הכלים וניצולם תלויים בהיקף העבודות ובהתקדמות ביצוען. כדי להבטיח ניצול מירבי של הכלים מן הצורך, שבידי הנהלת מע"צ תימצא, מלבד תכנית מוקדמת ארצית של עבודות הסלילה והתחזוקה של הכבישים (על סלילת כבישים ותחזוקתם ראה לאחרונה דו"ח שנתי 22, עמוד 537), תכנית ארצית לתעסוקת הכלים, שבה ייקבעו פרטי תעסוקתו של הציוד הכבד, וחלוקתו היעילה בין המחוזות.

על דרישות אלה עמדה הביקורת עוד בשנת 1965 (ראה דו"ח שנתי 16, עמוד 397), אולם מע"צ טרם הנהיגה תכנון כזה. מן הראוי, שהנהלת מע"צ תפעל ללא דיחוי לשיפור עבודתה בתחום זה. יש מקום גם לאיסוף שיטתי של נתונים מפורטים על הסיבות לבטלה של כלים ולניצול אותם נתונים לשיפור תכנון התעסוקה בעתיד, שכן עשוי הדבר להביא לחסכון ולהוזלת השירותים, שמע"צ מספקת, ובמקביל לכך להקטנת עלות הפרוייקטים של סלילה.

2. נוהלי מע"צ מחייבים את מפעילי הציוד לדווח מדי יום ביומו על הפעלת הציוד באתרי העבודה על טפסים, שנקבעו לצורך זה. הדיווח כולל פרטים על המפעיל ועל שעות ההפעלה, הבטלה והתיקונים הנעשים במקום, וכן על השימוש בדלק ובשמן, אולם אין הוא כולל נתונים על תפוקת הכלי. לדעת הביקורת, כדי שמע"צ תוכל להסיק את המסקנות המתחייבות בתחום זה, עליה לדאוג, שהדיווח יכלול בכל המקרים, שניתן הדבר, נוסף על נתונים מלאים על תשומות העבודה, נתונים על תפוקת הכלי. יש סוגי כלים, שלגביהם אפשר למדוד ולרשום את התפוקה היומית של כל כלי. אשר לכלים, העובדים במשולב עם כלים אחרים, יש אפשרות למדוד את הכמויות בקטעי עבודה גמורים לשם קביעת התפוקה של מכלול הכלים, שהועסקו באותם קטעים. את הנתונים על תפוקת הכלים ניתן יהיה להשוות בגמר העבודה לנתונים הכמותיים שבתכנית ובמפורטים ולנתונים הכספיים שיתקבלו מהנהלת החשבונות.

שכירת ציוד כבד

לקראת כל שנה תקציבית עורכת מע"צ מכרז ארצי, שבו היא מזמינה הצעות מקבלנים להשכרת ציוד מכני כבד לפי סוגי הציוד הדרושים לה. המחירים המוצעים צריכים לכלול את כל הכרוך בהפעלת הציוד ותחזוקתו. לצורכי אספקת הציוד חולקה הארץ לחמישה אזורים אספקה, וכל קבלן רשאי להציע אספקת ציוד לאחד האזורים האמורים או ליותר. לאחר שוועדת הרכישות שבהנהלת מע"צ קבעה את הקבלנים, שהצעותיהם היו הזולות ביותר, ואת התנאים הסופיים, עושה מע"צ חוזים עם הקבלנים ומפיצה למחוזות תיה מחירוניהם בציון שמות הקבלנים, שנבחרו לגבי כל סוג ציוד. כל עבודה הנעשית בציוד שכיר מחייבים אותה לפי המחירון בתוספת 3% עבור הוצאות. פיקוח וטיפול של היחידה להנהלת המשק המכני.

1. על פי הוראות מע"צ הטיפול בהזמנת ציוד שכור במחוז הוא בידי מפקח על ציוד כבד. עליו לרכוש את הדרישות לציוד מהפקחים בנפות, המועסקים בעיקר בעבודות תחזוקה, וממהנדסי הביצוע במחוז, הממונים על נושא הפיתוח. אם אינו יכול למלא את הדרישות באמצעות הציוד העצמי של מע"צ, הנמצא במחוז, עליו לפנות לממונה על הפעלת ציוד כבד שביחידה המרכזית, המרכז את הזמנות המחוזות. על הממונה לתכנן לוח זמנים להפעלת הציוד היחידתי ולהזמין במידת הצורך כלים לביצוע העבודות

מקבלנים, שזכו במכרו השנתי; עוד עליו לקיים פיקוח על ניצול יעיל של הציוד העצמי והשכור.

- במקרים רבים מומינים המחוזות את הציוד הכבד מהיחידה המרכזית בסמוך מדי לתאריך, שבו הכלי דרוש להם, כך שנבצר ממנה לעשות ויסות בין-מחוזי לניצול הכלים היחידתיים. לעתים מומינים עובדי המחוז את הכלים ישר מהקבלן, שזכה במכרו, ולא באמצעות היחידה המרכזית. הואיל ולמומין המחוזי אין ידיעה על מצב תעסוקת הכלים של מע"צ, הנמצאים במחוזות אחרים, נמנע במקרים אלה ויסות הכלים כאשר הדבר היה אפשרי. בדיקת ההזמנות, שהעביר מחוז תל אביב ליחידה המרכזית בתקופה אפריל 1971 - ינואר 1972, העלתה, שב-62 מבין 72 הזמנות לציוד שכור לא הוזמן הציוד באמצעות המפקח המחוזי לציוד כבד או סגנו. בנסיבות אלה אין ודאות, שהציוד הוזמן, רק לאחר שבדק המפקח, אם אמנם הציוד המחלקתי, שעמד לרשותו במחוז, מועסק ושההזמנה הייתה הכרחית.

2. להובלת הציוד הכבד מהיחידה המרכזית למחוזות ובין אתרי העבודה השונים במחוזות נזקקת מע"צ, לשירותי הובלה של מובילי ציוד כבד (טריילרים); בהוצאה של כמליון ל"י לשנה. מע"צ אינה נוהגת לערוך מכרו על ביצוע שירותים אלה, וכל אימת שהיא זקוקה להם, היא מתקשרת עם אחת מחברות ההובלה, שהתמחו בהובלת ציוד כבד. המחירים, שמע"צ משלמת בעד ההובלה, הם בהתאם למחירו, הנקבע מדי פעם בפעם על ידי מובילי המשאות בישראל. לדעת הביקורת, על מע"צ להנהיג את שיטת המכרזים גם בתחום זה, במיוחד בשים לב להיקף ההוצאה ולסיכוי, שבדרך זו תצליח להשיג מחירים יותר זולים.

תחזוקת הציוד

כדי להבטיח פעולה תקינה של הציוד שבבעלות מע"צ הוציא המפקח הארצי על ציוד כבד הוראות בדבר הטיפול הדרוש לסוגי הכלים הנמצאים במחוזות. המפקח הכין אף את הטפסים, שבהם יש לרשום מדי יום ביומו את פרטי הטיפול, הניתן לכל כלי, ונתונים על הבדיקות התקופתיות, והפיצם בין מחוזות מע"צ.

במחוזות פועלים צוותי תיקונים של מכונאים וחשמלאים. כיוון שמספר העובדים בהם קטן והאמצעים טכניים העומדים לרשותם מצומצמים אין ביכולתם לבצע אלא תיקונים קלים בכלים, והם עוסקים בעיקר בטיפולים התקופתיים לסוגיהם. כלים, שאין אפשרות לתקנם במחוזות, נמסרים לתיקון למוסך המרכזי של מע"צ בירושלים או למוסכים פרטיים. ההוצאה על תחזוקה ותיקון של הציוד העצמי מסתכמת מדי שנה בשנה בלמעלה ממליון ל"י.

- במחוזות תל אביב ובאר שבע וכן ביחידה המרכזית אין מתנהלים רישומים של הטיפולים בכלים לא על הטפסים שנקבעו ולא בכל דרך אחרת. בנסיבות אלה אין אפשרות לוודא, אם תחזוקת הציוד תקינה. לדברי מע"צ מבוסס הפיקוח על מצב הכלים בעיקר על פיקוח בעין על ידי המפקח הארצי בעת ביקוריו במחוזות ובאתרי העבודה. לדעת הביקורת, פיקוח זה אין בו כדי לשמש תחליף לרישום ודיווח שיטתי על הטיפולים בכלים - טיפולים, שלביצועם הסדיר נודעת חשיבות מיוחדת נוכח מחירם הגבוה של הכלים.

- כשכלי מובא למחוז לתיקון אין נותנים מראש הוראות מפורטות בכתב בדבר התיקונים הדרושים, ולכן אין גם אפשרות לבדוק בגמר העבודה, אם אכן נעשו התיקונים הדרושים. אמנם מתנהלים כרטיסי עבודה, שבהם מציינים את שעות העבודה, שהושקעו

בתיקון הכלי, וכן את פירוט החלקים, שהורכבו או תוקנו, אך לדעת הביקורת, רישום כזה אין בו כדי לשמש תחליף לקביעה מוסמכת מראש של התיקון הנדרש.

— כדי שהיחידה המרכזית תוכל לפקח בצורה יעילה על תחזוקת הכלים ולקבוע להם תכנית שיפוצים תקופתית, מן הצורך היה, שהמחוזות ידווחו לה באורח סדיר על מצב הכלים. דיווח כזה לא הונהג, וגם אין תכנית לשיפוץ הכלים, שלפיה יוזמן מדי פעם בפעם כלי לביצוע השיפוצים הדרושים. אמנם קיים דו"ח ממוכן, שממנו אפשר לעמוד על מספר השעות, שהופעל כל כלי במשך שנות הימצאו במע"צ, אבל הנהלת המשק המכני מחליטה על שיפוצים, שלא בהתאם לנתונים אלה, אלא רק כאשר הכלי יוצא מכלל שימוש.

כ-40% מההוצאה על תיקונים הם חיובים עבור חלקי חילוף. בשנת 1971/72 הסתכמה ההוצאה בסעיף זה — לרבות חלקי חילוף לכלים שתוקנו במוסכים פרטיים — בסכום של כחצי מליון ל"י. בהתאם להוראות האפסנאות הראשית של מע"צ יש לנפק חלקי חילוף לתיקון ציוד כבד רק כנגד מסירת החלקים המשומשים, אולם במקרים של תיקוני שדה ובמקרים דחופים אחרים מותר לנפק את החלקים כנגד התחייבות המפקח המחוזי להחזיר בהקדם את החלקים המשומשים.

על החזרת חלקי החילוף המשומשים אינו מתנהל רישום. לעתים אף משאירה מע"צ את החלקים המשומשים בידי המוסך, שביצע את התיקונים. לדעת הביקורת, על מע"צ לדאוג, שלא ינופקו חלקי חילוף אלא כנגד החזרת החלקים המשומשים. הסדר זה הוא חלק חשוב במערכת הפיקוח של מע"צ, ולכן יש להקפיד על ביצועו המלא.

תכנון והקמה של בית חולים רמב"ם

תכנון והקמה של מוסדות אישפוז בארץ הם בתחום אחריותו של משרד הבריאות, הפועל לצורך זה בתיאום עם גורמים ציבוריים ופרטיים אחרים העוסקים באישפוז חולים. הטיפול בתכנון המפורט לצורכי הבנייה של בתי חולים ממשלתיים והבנייה עצמה הם בידי מע"צ. פעולות משרד הבריאות לתכנון האישפוז בכללו ולהקמה של בתי חולים ממשלתיים נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה במחצית השנייה של שנת 1971 והממצא אים נכללו בדו"ח שנתי 22, עמ' 258. ממצאי הביקורת הצביעו בין היתר על קשיים בתיאום בין משרד הבריאות לבין מע"צ בכל הקשור במעקב אחרי התקדמות הבנייה, לרבות אישור שינויים בה, וכן בתחום המיכון וההתחשבנות. במיוחד עמדה הביקורת על התופעה, שבמהלך הבנייה נערכו לעתים שינויים, כשהבנייה כבר הייתה בשלבים מתקדמים והיה צורך להפסיקה ולשנות את התכנית, דבר שגרם לפיגור בעבודה ולהגדלת ההוצאות מעל המתוכנן.

אחד הפרוייקטים הגדולים, שמע"צ מקימה עבור משרד הבריאות בשנים האחרונות, הוא בית חולים רמב"ם החדש בחיפה, הכולל 16 מבנים, שהגודל ביניהם הוא הבנין הראשי. בתכנון הפרוייקט הוחל עוד בראשית 1965, ולפי לוח הזמנים האחרון אמורה בניית הבניין הראשי להסתיים באמצע 1973. עד סוף 1972 הושקעו בפרוייקט כולו כ-33 מליון ל"י, ולפי אומדן מע"צ תסתכם ההשקעה הכוללת ב-50 מליון ל"י, מזה כ-21 מליון ל"י בבניין הראשי. במחצית השנייה של 1972 בדק משרד מבקר המדינה במע"צ את סדרי התכנון והביצוע של הבניין הראשי. הביקורת נערכה במשרד הראשי של מע"צ, במחוז חיפה וביחידה המיוחדת שהקים המחוז לצורך זה.

1. כבסיס להכנת התכניות ולקביעת האומדנים להקמת פרוייקט משמשת "פרוגרמה", שהיא תיאור הצרכים התפקודיים של הבניין; את הפרוגרמה מכין המשרד המזמין, לאחר שהוא מקבל הסכמה עקרונית לתקציב שיידרש לביצועה. במשרד הבריאות קיימת יחידה לתכנון בתי חולים, המופקדת על הטיפול בהכנת הפרוגרמות ועל התיאום עם מע"צ בכל הכרוך בהקמת בתי חולים ממשלתיים.

הפרוגרמה להרחבת שירותי האישפון בבית החולים רמב"ם גובשה בסוף 1964, ולפיה צריך היה בית החולים לגדול מ-540 ל-750 מיטות. עוד תוכנן להוסיף חדרי ניתוח ולהגדיל את שטח השירותים הרפואיים. לפי אומדן, שהגישה מע"צ באותה שנה למשרד הבריאות, והמתייחס לבניין הראשי — 22,000 מ², של בנייה ברוטו — נקבעה ההוצאה ב-15.6 מליון ל"י. בסוף 1967 הוחלט להגדיל את הבניין הראשי בשלוש קומות נוספות, ותפוסת בית החולים הועמדה על 900 מיטות (ראה להלן).

מע"צ מסרה את תכנון הבניין הראשי בתחילת 1965 למתכנן פרטי, תמורת שכר של 880,000 ל"י, שחושב על בסיס אומדן ההוצאה בסך 16 מליון ל"י. להכנת התכנון נקבעו 24 חודש והמתכנן התחייב למסור תוך 18 חודש מהמועד שבו הוא יקבל את האישור על התכנית הרעיונית, את כל המסמכים, שיהיו דרושים להוצאת המכרז לבנייה. במחצית 1966 סוכם עם המתכנן שהמכרז הראשון לבניין הראשי יוצא בסוף יולי 1966, ויכלול את המרכיבים הבאים — יסודות שלד הבנייה, טיח, ריצוף, ביוב וצבע; שאר המכרזים למקצועות, בעיקר חשמל, תקשורת, מיווג אוויר, חימום, מעליות, נגרות ומסגרות, יוצאו תוך 6 חודשים מיום הוצאת המכרז הראשון.

המכרז להקמת הבניין הראשי הוצא בסוף אוגוסט 1966, ונענו לו תשעה מבין עשרת קבלנים, שנתבקשו להגיש הצעות. בספטמבר נבחר הקבלן, שהצעתו הייתה הזולה ביותר והסתכמה בכ-5.6 מליון ל"י, והחווה עמו נחתם בנובמבר. מועד התחלת הבנייה נקבע לסוף אותו חודש וסיומה תוך 21 חודש, דהיינו עד סוף אוגוסט 1968.

2. מהמסמכים, המתייחסים לעבודות התכנון של הבניין הראשי, מתברר, שלאחר הוצאת המכרז חלו שינויים רבים. בתכנון, אם כתוצאה משינויים בפרוגרמה על פי דרישת משרד הבריאות ואם משום שהוחל בעבודות הביצוע לפני גמר כל שלבי התכנון. השינויים גרמו, שעבודות הבנייה נמשכו הרבה מעבר למתוכנן ותשלומים נוספים למתכננים ולקבלני הביצוע (ראה להלן).

(א) בינואר 1966, בשלב מתקדם של התכנון הכולל ועוד לפני מועד עריכת המכרז, נתבקש המתכנן להכניס שינויים בתכניות שהכין ושלפיהם הוחלט לבטל, לפי דרישת משרד הבריאות, בניית אגף המקשר את הבניין החדש אל בניין המרפאות בבניין הישן. על השינויים הוחלט, בין היתר, לאחר שנתגבשה תפיסה חדשה, שלפיה לא היה מקום לגשר בין בניין חדש לבין בניין ישן. חדרי הניתוח והרנטגן, שאמורים היו להיות באגף המקשר, רוכזו בעקבות השינוי בקומת המרתף של הבניין החדש. עבור שינויים אלה ביקש וקיבל המתכנן תוספת שכר של 66,000 ל"י, ומע"צ נאלצה לבטל תכניות, שהכינה בעצמה לתכנון אגף זה, בהוצאה של כ-30,000 ל"י.

(ב) בסוף 1967 הוחלט להוסיף לבניין הראשי, שתוכנן לחמש קומות, שלוש קומות, דבר שחייב שינויים רבים בתכניות הקיימות. עבור שינויים אלה ביקש וקיבל המתכנן כ-36,000 ל"י, וכיוון שהם השפיעו גם על תכניות הקונסטרוקציה נגרמה הוצאה נוספת של כ-33,000 ל"י, ששולמו למתכננים של עבודות אלה.

(ג) בנובמבר 1970 הגיש המתכנן תביעה לתשלום נוסף של כ-120,000 ל"י עבור שינויים בתכניות הבניין הראשי, שערך לפי דרישת מע"צ בתקופה 1966 — 1970, ובינואר 1971 אושר לו תשלום בסך 90,000 ל"י. גם למתכנני הקונסטרוקציה אושר תשלום נוסף של 18,000 ל"י בקירוב תמורת שינויים, שנדרשו להכניס בתכניות בתקופה האמורה.

ביצוע

1. - למן השלבים הראשונים של הביצוע חל פיגור באספקת תכניות מפורטות לבנייה, דבר שעלכב את מהלך העבודה וגרם שיבושים בלוח הזמנים על כל הכרוך בכך. מסיבה זו הוחלט באפריל 1967 להאריך את תקופת הביצוע ב-3 חודשים, דהיינו עד סוף נובמבר 1968; במאי 1967 הוחלט על הארכה נוספת של 4 חודשים, ותקופת הבנייה נקבעה ב-28 חודשים — סיומה במארס 1969.

לאחר שהוחלט על הוספת שלוש קומות, הגיש הקבלן במארס 1968 לוח זמנים חדש לביצוע הבנייה תוך 44 חודש מהתחלתה, דהיינו הארכה של 16 חודשים נוספים, מהם שישה חודשים עקב פיגורים באספקת תכניות ובהחלטות להתחלת עבודות הגמר במרתף ובקומת הכניסה; סיום העבודה נדחה אפוא לאוגוסט 1970. לפי לוח זמנים אחרון, שנקבע ב-1971, אמורה הבנייה להסתיים באמצע 1973.

הדחיות בסיום הבנייה הביאו להתייקרויות, כיוון שככל שהעבודות נמשכות מעבר למתוכנן, נאלצת מע"צ לשלם מחירים יותר גבוהים: על עבודות, שמחיריהן נקבעו במכרזים ב-1966 בתקופת המיתון ובוצעו עד סוף 1967, משלמת מע"צ, לפי אישורי האוצר, תוספת מיוחדת בשיעור של 7%, ועל אלה שבוצעו החל מ-1968 תוספת של 21%. נוסף על כך משלמת מע"צ לפי החוזה גם תוספות בגין התייקרויות לפי מדד יוקר הבנייה, כפי שהוא מתפרסם מזמן לזמן. בסוף 1972 הגיעה התוספת בגין התייקרויות אלה בבניית הבניין הראשי לכ-50%. נוסף על ההתייקרויות האמורות שילמה מע"צ לקבלן פיצויים עקב פיגור באספקת תכניות לביצוע עד אפריל 1968 — סך 118,000 ל"י.

2. התחלתן של עבודות הביצוע לפני שהושלמו כל התכניות והכנסת שינויים רבים במהלך ביצוע הבנייה, הביאו גם לכך, שעבודות רבות בוצעו מחוץ למסגרת סעיפי החוזה כ"סעיפים חריגים". המחירים שמע"צ נאלצה לאשר ולשלם לקבלנים תמורת ביצוע עבודות במסגרת סעיפים חריגים, היו גבוהים, משום שבביצוען שלא במסגרת סעיפי החוזה הן לא שימשו נושא לתחרות בין הקבלנים.

לפי חשבון מצטבר, שהוגש על ידי הקבלן הראשי ושהתייחס לתקופה ממועד התחלת הבנייה ועד מארס 1972, שולמו לו בתקופה האמורה כ-3.7 מליון ל"י עבור ביצוע עבודות על פי סעיפים חריגים, לעומת 4.6 מליון ל"י, שקיבל עבור ביצוע עבודות במסגרת סעיפי החוזה. אם גם יובא בחשבון, שחלק מהעבודות, שבוצעו במסגרת סעיפים חריגים, באו במקום עבודות שנכללו בחוזה, מצביע היקף הסכום הגדול ששולם על סטיות גדולות מהמתוכנן ועל הכנסת שינויים רבים במהלך הביצוע.

3. בדיקת הטיפול בחלק מהעבודות שבוצעו על פי סעיפים חריגים העלתה:

(א) במפרט הטכני, שצורף למכרז לביצוע הבניין הראשי נקבע בעניין ציפוי הקירות החיצוניים, שהוא יבוצע מחלקים טרומיים. הנתונים, שהיו כלולים במפרט הטכני בנושא זה, לא היו מפורטים די הצורך ולא תאמו את תכניות הביצוע. לקבלן

היו קשיים בביצוע הציפוי בצורה זו, ולאחר דיונים מרובים, שנמשכו כשנתיים, הוחלט בנובמבר 1968 לבצע את העבודות בדרך של טיוח במקום. תמורת הביצוע קיבל הקבלן סך של כ-530,000 ל"י, מזה כ-470,000 ל"י על פי סעיפים הריגים.

(ב) בין העבודות השונות, שעל הקבלן היה לבצע, הייתה כלולה גם אספקתם והרכבתם של "פסי אספקה" — פסי שקעים בחדרי אישפון, המיועדים להעברת כבלי חשמל, צנרת לגזים רפואיים, חוטי טלפון וכיו"ב. במכרו לעבודות החשמל צוינו בפרט זה שתי אלטרנטיבות והצעות קבלן המשנה, שזכה בביצוע עבודות החשמל, הסתכמו לגבי האלטרנטיבה הראשונה במחיר של 25 ל"י למטר אורך ולגבי האלטרנטיבה השנייה — 35 ל"י. במועד יותר מאוחר, לאחר שמשרד הבריאות הוסיף דרישות לכלילת אספקות נוספות בפסים אלה, היה צורך לבצע את פסי האספקה בצורה שונה משתי האלטרנטיבות שבמפרט הטכני. המשרד המחוזי של מע"צ בא בדברים עם קבלן המשנה לעבודות החשמל כדי לברר את תנאי הביצוע על דיו לאור השינויים, ולאחר שדרישותיו של הקבלן לא נתקבלו, כיוון שלא נראו סבירות, לא נמסר לו ביצוע העבודה בשלב זה.

המשרד המחוזי לא פעל בהתאם להוראות התכ"ס, המחייבות עריכת מכרז בנטיבות כאלה, אלא התקשר עם בעלי בתי מלאכה, ובמסגרת בירווריו קיבל שתי הצעות: האחת במאי 1971, שהייתה 145 ל"י למטר אורך; והשנייה ביוני 1971 — 85 ל"י למטר אורך; המציע השני הכין אף לפי בקשת מע"צ דגם שנבדק ונמצא מתאים. לאחר פגישה של בעלי ההצעה עם הקבלן הראשי של הבניין הם חזרו בהם מהצעתם.

רק ביולי 1971 החליט המשרד המחוזי להוציא מכרז מצומצם לאספקה והרכבה של פסי האספקה. במסגרת המכרז פנתה מע"צ לארבעה קבלנים, ביניהם הקבלן הראשי ושני בעלי בתי המלאכה, שאליהם פנתה עוד קודם לכן. כיוון שהקבלן לעבודות החשמל של הבניין פנה למע"צ בבקשה לבטל את המכרז בנימוק, שהוא רואה את עצמו נפגע, בוטל המכרז ומע"צ הודיעה לקבלן, שהיא מסכימה לבצע את העבודה באמצעותו על פי סעיף הריג, ושהמחיר ייקבע לאחר משא ומתן ביניהם. המשרד הראשי של מע"צ אישר לקבלן מחיר של 159 ל"י למטר אורך. לפי מחיר זה סופקו והורכבו 700 מטר אורך פסי אספקה, ומע"צ שילמה בגין עבודה זו סך של 111,300 ל"י, מחיר שהיה כמעט כפול מהאומדן שלה לפני פרסום המכרז.

פיקוח על הביצוע

הפיקוח על הקמת בית חולים רמב"ם הופקד בידי צוות מיוחד, שהתמנה לצורך זה, ובראשו מנהל הפרוייקט. הצוות מורכב ממפקחים מקצועיים ומודדי כמויות. תפקיד המפקחים הוא בעיקר פיקוח על טיב הביצוע, בעוד שתפקיד המודדים הוא למדוד, יחד עם נציגי הקבלנים, את הכמויות של העבודות השונות ולאשר לאחר מכן, על סמך דפי המדידה, את החשבונות.

על הצורך בהנהגת מערכת נוהלי עבודה מגובשים באגף הבנייה של מע"צ, ובמיוחד בנושאי הפיקוח באתרי הבנייה, הצביע מבקר המדינה עוד ב-1969 (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 512). בדיקת סדרי הפיקוח, שהונהגו באתר הבנייה של בית החולים רמב"ם, העלתה:

(א) לאחר שבהנהלת מע"צ נתקבלה תלונה מגורם חוץ על אי-סדרים בפיקוח על ביצוע עבודות החשמל ומדידת הכמויות בהקמת הבניין הראשי של בית חולים רמב"ם;

מינה מנהל מע"צ בינואר 1972 ועדה, שהוטל עליה לבדוק את פרטי התלונה ואת סדרי הפיקוח והמדידה באתר. הוועדה, שהגישה את מסקנותיה בפברואר אותה שנה, קבעה, שלא היה יסוד לתלונה; עם זאת היא המליצה לבדוק מחדש את המבנה האר-גוני של צוות הפיקוח ומודדי הכמויות ואת חלוקת הסמכויות בין העובדים. בעקבות המלצותיה מינה מנהל מע"צ ועדה נוספת, והטיל עליה לבדוק את הצדדים הארגוניים — פונקציונליים של הפיקוח. היא הגישה את מסקנותיה במאי 1972, וכללה המלצות לשיפורים בפיקוח באתרי העבודה בפרוייקטים גדולים הן בתחום ריכוז הפונקציה של הפיקוח באתר העבודה בידי איש אחד והן בתחום התיאום, כאשר חלק מהפיקוח נעשה על ידי גורמי חוץ.

(ב) בעבודות החשמל לא נוהל ריכוז של דפי המדידות לפי סעיפי העבודה. העדר ריכוז כזה — הבא להבטיח שלא יהיו מדידה כפולה של אותה עבודה ובעקבותיה תשלום כפול — היה משמעותי במיוחד, בהתחשב בתחלופה הגדולה של העובדים שעסקו במדידות במקצוע זה. לא נעשתה גם השוואה של הכמויות, לפי החשבוניות שהגיש הקבלן, אל הכמויות, שצוינו בתכניות על שינוייהן. רק באוקטובר 1972, הוחל בהכנת הריכוז של דפי המדידות, כדי שבאמצעותם אפשר יהיה להשוות את חשבוניות הקבלן אל התכניות.

בינואר 1973 הודיעה מע"צ, שההשוואה הסופית של התכנון אל הביצוע לגבי כמויות תבוצע רק בסוף ביצוע החוזה עם הגשת החשבון המצטבר האחרון. לדעת הביקורת, אין הבדיקה, הנערכת בגמר ביצוע החוזה בשלב ההתחשבות הסופית משחררת את מע"צ מלהקפיד על עריכת כל הבדיקות הדרושות לשם אישור התשלום של החשבוניות החלקיות, המוגשות על ידי הקבלנים במהלך הבנייה.



ההחלטה לבנות את בית החולים רמב"ם החדש נבעה בעיקר מהצורך להקל על מצוקת האישפוז בצפון הארץ ובאיזור חיפה וסביבתה. על בניית בית החולים הוחלט עוד בשנת 1964, ולפי התחזיות אמורה הבנייה להסתיים באמצע 1973. מע"צ הסבירה, שהפיגורים בבנייה נובעים מן השינויים הרבים בתכניות ובמהלך הביצוע. הסיבות לשינויים היו הקדמת המועד לעריכת מכרז, עוד בטרם הושלמו התכניות, וזאת מתוך שאיפה להגביר את הבנייה משיקולי תעסוקה בתקופת המיתון, וכן דרישות משרד הבריאות במהלך הביצוע, במגמה להדביק את ההתפתחויות בתחום הרפואה, שהשלכותיהן על התכנון ההנדסי גדולות.

על התקלות, הנובעות מכך, שמע"צ ניגשה לביצוע בנייה עוד לפני שהיו בידיה כל התכניות הדרושות ושלמים שינויים במהלך ביצוע העבודה, במיוחד בשלביה המתקדמים של הבנייה, עמד מבקר המדינה פעמים מספר בעבר (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 422 ולאחרונה דו"ח שנתי 20, עמ' 510 ו-513, דו"ח שנתי 22, עמ' 263). ועדת הכספים של הכנסת, שדנה בנושא, קבעה בשנת 1968, בסיכומיה לדו"ח שנתי 18, שאושרו על ידי הכנסת: "ועדת הכספים מקבלת דעת הביקורת כי על מע"צ לגשת לביצוע מעשי של הבנייה רק לאחר התקדמות נאותה של התכנון המפורט... על משרדי הממשלה להימנע מלהעלות דרישה כלפי מע"צ לפעול בניגוד לכלל האמור".

אשר לשינויים, הנובעים מדרישות של מזמינים, הרי מע"צ, כיחידה המקצועית האחר-אית לבנייה, חייבת להעמיד את המזמינים על משמעות השינויים בכסף ובזמן ולא

רק המחיר הישיר, שכן בידיה הכלים להעריך זאת אל נכון. בבניית בית חולים לעולם אין אפשרות להשיג את כל ההתפתחויות המתרחשות באופן מתמיד בתחום הרפואה; יש אי שם למתוח קו ולראות את התכנית כסופית, אחרת עלולים מימדי ההתייקרות וההשהייה לפגוע בעצם השגת המטרה.

ממצאי מעקב

תשלומים לספקים ולקבלנים

דו"ח שנתי 21, עמ' 467

הנהלת מע"צ לא נתנה הוראות נוהל בדבר הסדרים לקבלת חשבוניות, לרישומן וניתובן, ולא קבעה אלו עובדים מוסמכים לקבלן; בהעדר נהלים נהג כל מחוז לפי דרכו. בשום מחוז לא התנהל רישום של קבלת החשבוניות וניתובן. לא נקבעו הסדרים בכתב גם לגבי תהליך אישור החשבוניות, עד למתן הוראות התשלום וביצוע התשלום בפועל.

בנובמבר 1971 עובדה הצעת נוהל לטיפול בחשבוניות, שדנה בתהליכי הקבלה, הרישום, הניתוב, הבדיקה והאישור שלהן; בדצמבר אותה שנה הופצה הצעת הנהל ליחידות מע"צ שבמשרד הראשי ולמשרדיה המחוזיים, לשם קבלת הערוך תיהם. עד סוף 1972 לא סוכמו הנהלים ולא הוצאו הוראות מחייבות בתחום זה.

בכמה מקרים היו עיכובים ניכרים באישור חשבוניות, או שמע"צ לא דאגה לקבל את החשבוניות במשך תקופה ארוכה, לאחר סיום העבודה. בדיקת החשבוניות ואישורן באיחור עלולים לגרום קשיים בקביעת הכמויות וזיהוי של הפריטים, במיוחד של אותם פריטים, שאינם גלויים לעין.

בדיקה מסורגת שנערכה במחוז תל אביב, לגבי כ-50 עבודות שהסתיימו בשנת 1971/72, העלתה שבמרבית המקרים לא היו פיגורים בבדיקת החשבוניות ואישורן.

במדור התשלומים של חשבות מע"צ אינו מתנהל רישום של הוראות התשלום המתקבלות מהמחוזות, והתשלומים מבוצעים שלא מתוך הקפדה על תאריכי הקבלה של הוראות התשלום.

במארס 1971 הוציא חשב מע"צ נוהל תשלומים, ובו נקבעו בין השאר סדרי התשלומים, לרבות סדר העדיפויות: שכר עבודה ותשלומים אישיים ישולמו בעדיפות ראשונה, מיד לאחר בדיקת המסמכים ורישומם; תשלומים הנובעים מביצוע חוזים יש לבצע לאחר בדיקת המסמכים, ותוך המועד כפי שנקבע בחוזה; כל יתר התשלומים יבוצעו, באופן כרונוולוגי, כפי שנתקבלו במדור התשלומים שבמשרד הראשי.