

מחלקת עבודות ציבוריות

בנייה ממשלתית וציבורית

1. מע"צ היא היחידה הממשלתית המופקדת על הטיפול המרכזי בתכנונם ובהקמתם של המבנים המוקמים עבור משרדי הממשלה (למעט משרד הבטחון ומשטרת ישראל); היא גם נותנת שירותים אלה למוסדות ציבוריים, כדוגמת המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל, המתקשרים עמה לצורך זה. להלן נתונים על ההוצאות להקמת מבנים בשנות הכספים 1972-1976 בסכומים נומינליים ועל הגידול בהוצאות במחירים ריאליים, בהשוואה לשנת 1972:

1972	1973	1974	1975	1976	
122,580	169,587	267,633	409,373	440,149	היקף העבודה (באלפי ל"י)
100	107.66	116.82	135.04	109.68	גידול במחירים ריאליים (באחוזים)

המקור: דין וחשבון כספי של מחלקת הכספים והחשבונות של מע"צ לשנת הכספים 1976.

הנתונים מראים, כי משנת 1972 ועד 1975 חל גידול בהיקף הבנייה בהשוואה לשנים קודמות (במחירים ריאליים) אולם בשנת 1976 חלה ירידה משמעותית.

משרדי הממשלה העיקריים הבונים באמצעות מע"צ הם משרד הבריאות ומשרד התקשורת. פרטים אודות הבנייה של משרדי הממשלה בשנות הכספים 1975 ו-1976 מובאים בטבלה הבאה (באלפי ל"י):

1975		1976		
%	סכום	%	סכום	
55.4	226,958	48.7	214,822	משרד הבריאות
14.3	58,448	14.0	61,614	משרד התקשורת
9.8	40,106	6.3	27,429	מפקדת עזה וצפון סיני
5.7	23,447	5.6	25,027	משרד הסעד
1.9	7,921	4.0	17,436	משרד החקלאות
1.3	5,172	3.6	15,785	משרד העבודה
0.9	3,412	3.6	15,713	ביטוח לאומי
2.0	8,303	3.1	13,476	ועדת הדיור מרכזית
8.7	35,606	11.1	48,847	אחרים
100.0	409,373	100.0	440,149	סה"כ

באוקטובר 1977 טיפלה מע"צ ב-284 אובייקטים, שהיו בשלבים שונים של תכנון והקמה.

2. מע"צ עוסקת בעיקר בתכנון הבנייה ובמתן הנחיות לתכנון הנמסר לגורמי חוץ וכן בפיקוח על ביצוע העבודות. הבנייה עצמה נעשית על פי רוב על ידי קבלנים, שהיא בוחרת בהם. פעולות מע"צ נעשות על ידי יחידות המשרד הראשי ועל ידי המישה משרדים מחוזיים — ירושלים, תל-אביב, חיפה, הדרום והצפון.

בדצמבר 1977 העסיקה מע"צ 1,942 עובדים, מהם 275 עסקו ישירות בנושאים של תכנון ופיקוח על הבנייה — במשרד הראשי ובמשרדים המחוזיים, כמפורט להלן:

היחידה	קבועים	זמניים	ארעיים	ס"ה
משרד ראשי	94	3	10	107
מחוז ירושלים	20	1	6	27
מחוז תל-אביב והמרכז	53	—	13	66
מחוז חיפה	43	1	3	47
מחוז הדרום	13	—	2	15
מחוז הצפון	13	—	—	13
ס"ה	236	5	34	275

חלוקת העבודה בין המשרד הראשי לבין המשרדים המחוזיים מבוססת על העיקרון, שהמשרד הראשי מתרכז בתכנון ובפיקוח עליון, ואילו המשרדים המחוזיים עוסקים בעיקר בקשר ישיר עם הקבלנים ובפיקוח באתר.

להלן נתונים על ההוצאות, שהיו כרוכות בהקמת בניינים, לפי מחוזות מע"צ תוך הבחנה בין הוצאות, שהוצאו ישירות על ידי מע"צ, לבין הוצאות על עבודות, שבוצעו על ידי גורמי חוץ, בשנות הכספים 1975 ו-1976:

1975			1976			היחידה	
מזה הוצאות מע"צ			מזה הוצאות מע"צ				
ס"ה	באלפי ל"י	כ- % מס"ה	ס"ה	באלפי ל"י	כ- % מס"ה		
	18.2	9,105	50,156	23.1	12,873	55,638	משרד ראשי
	13.9	3,063	22,024	17.3	5,893	34,004	מחוז ירושלים
	4.6	7,952	172,435	5.9	10,086	171,281	מחוז תל-אביב
	9.7	6,249	64,534	11.1	7,497	67,599	מחוז חיפה
	22.0	19,134	86,976	23.1	20,500	88,804	מחוז הדרום
	46.2	6,120	13,248	40.8	9,302	22,823	מחוז הצפון
	12.6	51,623	409,373	15.0	66,151	440,149	

3. משרד מבקר המדינה ערך פעמים רבות ביקורת על הבנייה הממשלתית, הן בנוגע להקמת פרויקטים בודדים והן בנוגע לבעיות הכלליות הקשורות בנושא (ראה בעשור האחרון בעיקר: דו"ח שנתי 18, עמ' 209 ו-422; דו"ח שנתי 20, עמ' 499; דו"ח שנתי 22, עמ' 541; דו"ח שנתי 23, עמ' 520).

במחצית השנייה של 1977 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במע"צ על דרכי התכנון והביצוע של הבנייה הממשלתית. הביקורת התייחסה גם לממצאים, שהובאו בדו"ח שנתי 27 בקשר לפרוייקטים שביצעה מע"צ עבור משרד הסעד (עמ' 445), משרד התקשורת (עמ' 597) והמוסד לביטוח לאומי (עמ' 809); ממצאים אלה נוגעים גם לקשר בין המזמין לבין מע"צ. עוד עמדה הביקורת על מידת ההתקדמות, בתחומי פעולתה של מע"צ מאז הביקורת המקיפה שנערכה ב-1969 ושסוכמה בדו"ח שנתי 20.

הסדרים כלליים

ועדה לבנייה ציבורית

1. בעקבות המלצות מבקר המדינה, שנכללו בדו"ח שנתי 12 (עמ' 187), ועל פי החלטתה של ועדת השרים לענייני כלכלה מאוגוסט 1964 הוקמה ועדה עליונה לבנייה ממשלתית (להלן — ועדה א'), והוטל עליה להכין תכניות שנתיות ורב-שנתיות לצורכי הבנייה, להתוות קווי פעולה, לקבוע סטאנדארדים ולאשר תקנות לבנייה הממשלתית ולריהוט.

על פי החלטת הממשלה מנובמבר 1971 מינו שר האוצר ושר העבודה בסוף 1971 ועדה לבנייה ממשלתית וציבורית (להוציא למגורים) הנתמכת מתקציב המדינה (להלן ועדה ב'). נקבע, שתפקיד הוועדה לקבוע סטאנדארדים נאותים ולא ראוותניים לבנייה ממשלתית ולבנייה ציבורית ושלכל פרויקט של בנייה, שמושקע בו כסף ממשלתי, לא יאושר התשלום אלא באישור הוועדה. בינואר 1974 החליטה ועדה ב' בהסכמת שר האוצר ושר העבודה, כי היא תתמוג עם ועדה א' ותקרא גם להבא ועדה לבנייה ממשלתית וציבורית (להלן – ועדה ג'). כחברי הוועדה כיהנו מנהל מע"צ (י"ר), ועובדי מדינה בכירים ממשרד האוצר, ממשרד השיכון וממשרד הבטחון וכן נציג של אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים בישראל.

— ב' 1972, בעקבות מינוי ועדה ב', פרסם החשב הכללי חוזר, ובו הורה לחשבי המשרדים, שלא יבצעו תשלומים בקשר לעבודות בנייה, אלא לאחר שפרויקט הבנייה אושר בוועדה. לא הייתה הקפדה מספקת מצד חשבי המשרדים על ביצועה של הוראה זו. הוועדה מצדה לא פרסמה — לצורך הפעלת הסמכויות שהוענקו לה בכתב המינוי — הוראות והנחיות למשרדי הממשלה ולמוסדותיה — כדי להביא, באמצעותו, לידיעתם, שיש לקבל את אישורה בכל מקרה של הקמת מבנים. כמה משרדי ממשלה, כגון משרד הבינוי והשיכון ומשרד הבטחון, הבונים בהיקף ניכר שלא באמצעות מע"צ, ביקשו, במצב זה, רק במקרים בודדים את אישורה של הוועדה לתכניות הבנייה שלהם.

2. עם כינונה הטילה ועדה ג' על ועדת משנה לרכז בהקדם את ההוראות, התקנות, ההנחיות והתקנים, שפורסמו על ידי הוועדות הקודמות, על ידי מע"צ ועל ידי משרדים אחרים. במאי 1974 הומינה מע"צ מהמכון לחקר הבנייה והתעשייה שליד אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים בישראל סקר על ההנחיות לבנייה ציבורית וממשלתית הקיימות במשרדי הממשלה ובמוסדות ציבור, בדיקת התאמתן למצב הנוכחי ועריכת הנחיות חדשות במידת הצורך. מהסקר שהכין המכון מתברר: אין הבחנה בין סוגי הנחיות והוראות, שהוצאו על ידי מוסדות שונים; חסרה אחידות בנושא הנחיה או הוראה וברמת פירוטה; יש אי התאמות ואף סתירות בהנחיות ובהוראות, שהוצאו על ידי מוסדות שונים לאותם סוגי בניינים; ולכמה סוגים חסרות כלל הוראות.

— הוועדה לא נקטה פעולה, בעקבות הסקר כדי לפתור את הבעיות, שהועלו בו, ולהביא לסטאנדארדיזציה של הבנייה הממשלתית והציבורית.

3. — מאז כינונה, בראשית 1974, קיימה ועדה ג', על פי המסמכים שהומצאו לביקורת, שבע ישיבות, כשהאחרונה בהן הייתה ביולי 1974. מאחר שהוועדה לא המשיכה לפעול באופן סדיר, פנה החשב הכללי בסוף 1974 לי"ר הוועדה, וביקשו להביע דעתו בדבר המשך פעולותיה ותכניותיה לעתיד. בינואר 1975 השיב י"ר הוועדה, כי משרדי ממשלה הבונים שלא באמצעות מע"צ, לרבות משרד השיכון ומשרד הבטחון לא פנו לוועדה, חוץ במקרים בודדים; אי לכך לא היה לדעתו מקום לאכוף דווקא על מע"צ להזדקק לאישורי הוועדה. החל מיולי 1974 לא נתכנסה הוועדה ותכניות הבנייה של משרדי הממשלה אינן מתאשרות על ידה, כפי שקבעה הממשלה.

הסדרים כספיים

1. משרדים ומוסדות, המבקשים להקים מבנים, נדרשים על ידי מע"צ להמציא לה התחייבות כספית לכיסוי הוצאות התכנון הראשוני. עם התקדמות עבודות התכנון עורכת מע"צ אומדן של ההוצאות הכרוכות בתכנון הכולל, שעלותו, בדרך כלל, מגיעה לכ- 5%-6% מהעלות המשוערת של המבנה, ועל המזמינים להמציא לה התחייבויות כספיות נוספות לכיסוי הוצאות התכנון. עם סיום עבודות התכנון וקביעת עלות הבנייה, על פי תוצאות המכרז, עורכת מע"צ אומדן נוסף הכולל את כלל הוצאות הבנייה על פי תוצאות המכרז, הוצאות בלתי צפויות מראש והוצאות תכנון. בהסתמך על אומדן זה מתבקש המזמין לאשר את הקמת המבנה ולהמציא למע"צ התחייבות כספית והזמנת עבודה לאותו חלק ממנה, שלפי הערכת מע"צ יבוצע באותה שנת כספים וכן התחייבות תקציבית לשנים הבאות לגבי היתרה. לאחר קבלת ההתחייבויות מהמזמין מעביר מהנדס ראשי לביצוע (בניינים) במשרד הראשי של מע"צ למהנדס המשרד המחוזי המבצע הוראה לביצוע העבודה ונותן לו הרשאה להתווסף על חוזה עם הקבלן, שנבחר במכרז.

2. במהלך הביצוע ממציא מהנדס ראשי לביצוע (בניינים) למומנים, על פי נתונים שהוא מקבל מהמשרדים המחוזיים, דו"חות כספיים על ההוצאה: פעמיים בשנה דו"ח ובו סיכום מצטבר של ההוצאות; פעם בשנה, לגבי כל פרויקט בנפרד, דו"ח מפורט, שבו הוא מציין את העלות המעודכנת של ביצוע העבודה, ערך העבודות כהתאם לחוזה, ועבודות נוספות וחריגות.

מע"צ מכינה באמצעות מיכון שני דו"חות בנושא הקמת בניינים: דו"ח המפרט את ההוצאות, שהוצאו על ידי המשרדים המחוויים והמשרד הראשי על כל פרוייקט; ודו"ח המרכז את הפרוייקטים לפי משרדים, ובו פרטים על הכספים שהתקבלו מהמוזמין וההוצאות השונות שהוצאו בגין הביצוע. הדו"ח האחרון מועבר כל חודש למוזמין.

— שני הדו"חות הנ"ל נערכים על בסיס שנתי וחסרות בהם יתרות מצטברות משנים קודמות, פרטים על השינויים התקציביים ופירוט ההוצאות לפי סעיפים שונים, כגון תשלומים לקבלנים, הוצאות תכנון ופיקוח. במצב זה אין בידי מע"צ נתונים מרוכזים על ההוצאה הרב-שנתית של הפרוייקטים ועל מרכיבי הוצאותיהם — נתונים הדרושים, לדעת הביקורת, לצורך הניהול השוטף של מע"צ והן לצורך ההתחשבות הסופית עם מוזמי העבודות.

3. עם סיום עבודות הקמת המבנה ולאחר גמר ההתחשבות עם הקבלנים והמתכננים עורך מהנדס ראשי לביצוע (בניינים) דו"ח למוזמין, שבו מובאות בצורה כוללת ההוצאות הבאות: התשלומים ששולמו לקבלנים; תשלומים בגין עבודות נוספות שהוזמנו על ידי המוזמין ולא נכללו במכרז; והוצאות תכנון, תיאום, פיקוח ומינהלה בסכום אחד.

בדו"ח שנתי 27 (עמ' 602) העיר מבקר המדינה, שמשך התקשורת דרש פעמים מספר ממע"צ לקבל נתונים מפורטים יותר על הרכב ההוצאה לכל פרוייקט, לרבות פירוט ההוצאות של מע"צ, ופירוט העבודות הנוספות, שלא נכללו במכרז המקורי — נתונים שלא הומצאו לו עד אז. בעקבות זאת החל מע"צ להפריד בדו"חות, שהגישה למשרד, בין ההוצאה לתכנון, לבין ההוצאה על תיאום, פיקוח ומינהלה. מאחר שגם משרדים אחרים טוענים שאינם מקבלים ממע"צ דו"חות מפורטים על הרכב ההוצאות בגין פרוייקטים שהיא מבצעת עבורם, מן הרצוי, שהיקף הפירוט, שמע"צ תמציא למשרדים, יוסדר בכל מקרה בינה לבין המוזמין. בינואר 1978 הודיעה מע"צ למשרד מבקר המדינה, שאם היא תקבל דרישות מהמשרדים לקבלת פירוט נוסף בחשבונות, היא תבחן אותן באופן חיובי.

מסירת עבודות למתכנני חוץ

מע"צ מוסרת את רוב עבודות התכנון למתכננים פרטיים. לצורך בחירת המתכננים פועלת במע"צ ועדה, שחברים בה סגן מנהל מע"צ (בניינים), החשב, האדריכל הראשי ומהנדס ראשי לביצוע (בניינים). הוועדה דנה בהמלצות, שמנהלי המחלקות של יחידת הבנייה מגישות לה.

בינואר 1976 פרסמה מע"צ נוהל בדבר תהליכי הטיפול במסירת עבודות תכנון, פיקוח, ייעוץ, סקרים וכו' לגורמים פרטיים. כדי להבטיח פיזור רחב ככל האפשר של ביצוע ההזמנות נקבע, כי המתכנן (כולל אדריכל) ייבחר מתוך רשימת מתכננים פרטיים, שתוכן על ידי מע"צ. בתחילת 1976 פרסמה מע"צ מודעה בעתונות, שכל מתכנן המעוניין לקבל עבודות ממע"צ ימלא שאלון מתאים ויגישו לה.

— על פי שאלונים אלה הוכנה רשימה המתעדכנת מדי פעם בפעם, ובסוף 1977 נכללו בה 425 מתכננים. הרשימה הוכנה בכתב יד בלא מיון המתכננים לפי המקצועות השונים. משרד מבקר המדינה, בדק, באורח מדגמי, עבודות אדריכלות, שמע"צ מסרה ל-23 מתכננים פרטיים בחודשים יוני-ספטמבר 1977, והעלה, שרק ארבעה מביניהם היו כלולים ברשימה הנ"ל.

על פי הנוהל על מנהל היחידה להביא את הבקשה למסירת עבודה על טופס, שעל גביו עליו להציע שלושה מתכנני חוץ וגם לתת את המלצתו למסירת העבודה לאחד מהם. הוועדה למסירת העבודות חייבת לרשום את החלטותיה ונימוקיה בטופס הבקשה הנ"ל.

— בחודשים יוני ויולי 1977 דנה הוועדה על מסירת 106 עבודות למתכננים פרטיים. משרד מבקר המדינה בדק 83 בקשות והעלה: ב-79 מקרים הופיע שמו של מומלץ אחד בלבד, וב-4 המקרים הנותרים — שני מומלצים; ב-22 בקשות לא נימק הממליץ בכתב את בקשתו למסירת העבודה; ב-74 מקרים לא נימקה הוועדה, בכתב, את החלטתה למסור את ביצוע העבודה למומלץ היחיד, שהציעה המחלקה; ב-29 מקרים השתתף הממליץ כחבר בוועדה, אשר אישרה את מסירת העבודה.

מע"צ הודיעה למשרד מבקר המדינה, בינואר 1978, כי היא אינה רואה אפשרות מעשית לרשום שלושה מומלצים, שיוגשו לוועדת התכנון, מאחר שההצעה בדבר בחירת המתכנן מתקבלת על ידי מהנדס ראשי מקצועי, לאחר שיקול מיוחד במחלקתו. לדעת הביקורת קביעת המתכנן על ידי המהנדס המקצועי מרוקנת למעשה את הוועדה מתפקידה. בעניין זה קבעה ועדת הכספים של

הכנסת, בהצעותיה לדו"ח השנתי 19 כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת, כי במסירת עבודות למתכננים מבחוץ אין זה רצוי, שליוס ההזמנה תהיה השפעה על קביעת מקבל העבודה, אלא כאשר יש לכך סיבה מיוחדת ומנומקת. בידי הוועדה המחליטה על הזמנת עבודה צריכה להימצא רשימה של כל בעלי המקצועות המעוניינים בעבודת התכנון, ובקביעת המועדים המתאימים יש להיעזר על ידי ועדת מומחים בלתי תלויה, שתקבע לעצמה קריטריונים להמלצותיה (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 842).

— מע"צ אינה נוהגת למסור לאדריכל, שזכה בעבודה, הזמנה מפורטת בכתב, שתכלול את דרישותיה לגבי התכנון, והחווה עמו נחתם, בדרך כלל, זמן רב אחרי שהחל בעבודתו, כאשר במקרים רבים פרק הזמן, שעבר ממסירת העבודה לאדריכל על פי החלטת הוועדה, עד לחתימת ההסכם עמו בדבר ביצועה, עלה על שישה חודשים ולעתים אף מעל לשנתיים. בשל איחור זה נודעת, לדעת הביקורת, חשיבות מיוחדת לעריכת הזמנה מפורטת בכתב כדי למנוע הכנת תכניות, שאינן מתאימות לדרישות המזמין מבחינת היקף התכנון והתקציב הפרוייקט. דוגמאות כוללות, לכך נמצאו בתכנון היקף הסניפים של המוסד לביטוח לאומי בטבריה ובבאר שבע (ראה להלן). לדעת הביקורת מן הראוי, שבשלבי הדיונים עם המתכנן יסוכם בכתב ההנחיות להיקף העבודה והדרישות המיוחדות של המזמין.

תכנון, ביצוע ופיקוח

משרד מבקר המדינה בדק את הזמנת התכנון ואת הכנתו על ידי גורמי חוץ וכן את ביצוע הבנייה והפיקוח עליה בארבעה הפרוייקטים, שהיו בטיפול מע"צ ושנדונו בדו"ח שנתי 27. להלן נתונים על פרוייקטים אלה:

הזמין	הפרוייקט	תקציבים שהועמדו לרשות מע"צ (ב"ל"י) (1)	ההוצאות בפועל (ב"ל"י) (1)
המוסד לביטוח לאומי	סניף טבריה — בשלבי ביצוע סופיים	5,997,000	3,681,595
	סניף באר שבע — בשלבי תכנון	1,466,000	1,435,666
משרד הסעד	מעון למפגרים בדימונה — הפרוייקט נגמר ונמסר למזמין	48,280,000	44,468,764
משרד התקשורת	הקמת שתי דירות מגורים וביתן שוער בבית הספר לטכנאי בוק בירושלים — הפרוייקט נגמר ונמסר למזמין	1,400,000	1,400,000

(1) נתונים מעודכנים לספטמבר 1977.

המוסד לביטוח לאומי — סניף טבריה

1. בראשית 1972 החלו דיונים בין המוסד לביטוח לאומי (להלן — המוסד) לבין מע"צ בדבר הקמת מבנה לסניף במגרש סמוך למבנה הקיים. בדרך כלל הדיונים בין המזמין לבין מע"צ נוגעים בתחילה לפרוגרמה מפורטת, שמטרתה לקבוע את ייעודו העיקרי של הבניין ולפרט את הדרישות הייחודיות של המבנה. למזמין יש בדרך כלל דרישות מיוחדות; כך, למשל, הדרישות המיוחדות של המוסד נוגעות, בין השאר, לשטחי המתנה ולגישה נוחה לקהל מיוחד — ישישים ונכים. במהלך התכנון התברר, שהמבנה היה צריך להתחבר למבנה הקיים, והחיבור חייב לבצע גם שינויים באותו מבנה.

— מע"צ לא דרשה ולא קיבלה מהמוסד פרוגרמה מפורטת, שתשמש בסיס לתכנון המבנה. בתיקי הפרוייקט במע"צ גם לא נמצאה הזמנת עבודה בכתב, שתפרט את דרישות המוסד לגבי היקף העבודה המבוקשת.

בפברואר 1973 החליטה הוועדה למסירת עבודות תכנון לגורמי חוץ שבמע"צ למסור לאדריכל א' את תכנון המבנה על שטח של 400 מ², בתוספת מקלט, עם אפשרויות הרחבה בעתיד.

— במאוס 1974 הודיע האדריכל הראשי של מע"צ למתכנן על הפסקת עבודתו. בתיקי הפרוייקט לא נמצאו מסמכים, שיבהירו את הנימוקים להפסקת עבודתו של האדריכל. לשאלת הביקורת הסבירה מע"צ, כי אופי התכנון והפתרונות של האדריכל לא ענו על הציפיות, ועל כן היא ראתה לנכון להפסיק את עבודתו. במאי 1974 הגיש האדריכל חשבון בעד תכנון רעיוני של כ-2,000 מ² ותכניות עבודה עבור בנייה של 400 מ², בסך 40,000 ל"י בקירוב. מאחר שלא נחתם חוזה עם האדריכל, הכינה מע"צ ביולי 1974, בדיעבד, הומנה לביצוע עבודה בסכום הנ"ל כאסמכתה לתשלום שכר.

המשך ביצוע העבודה נמסר לאדריכל ב' על פי החלטת הוועדה מאפריל 1974, והחוזה עמו נחתם בסוף 1974. עוד בספטמבר הוא מסר למע"צ תכניות שהכין לשם הגשתן לוועדה המקומית לתכנון ובנייה ("תכניות הגשה") על שטח של 2,300 מ² בנייה, שהיו אמורות להיות שלב א' בבנייה, מזה 1,350 מ² עבור שתי קומות משרדים והיתר קומת מרתף וחנייה מקורה. הוא הכין גם תכנית רעיונית לשלב א' ולשלב ב' עבור מבנה בן חמש קומות בשטח של כ-4,500 מ². בנובמבר 1975 העבירה מע"צ למוסד את התכניות, שהתייחסו לשתי קומות, וביקשה לסמן על התכניות את החלוקה לתדרים. דרישות המוסד לחלוקת התדרים בקומה אחת בלבד נמסרו רק באפריל 1977 (ראה להלן).

בפברואר 1976, כאשר כל התכנון של שלב א' כבר היה גמור, לרבות מרבית כתב הכמויות, הודיע המוסד למע"צ, כי כוונתו לבנות בשלב זה רק קומה אחת. בהתאם לכך נתבקש האדריכל על ידי מע"צ לשנות את התכניות האדריכליות.

— משרד מבקר המדינה בדק את המסמכים הנוגעים להיקף התכנון והעלה, שאדריכל ב' הכין תכנון רעיוני ותכנון מפורט לפרוייקט גדול בהרבה מזה שהכין אדריכל א'. בתיקי הפרוייקט לא נמצאו מסמכים המתייחסים להוראות והנחיות שניתנו לאדריכל ב' ואף לא ראייה לכך, שניתן הסבר לשוני בתיקף התכנון. בשלבי התכנון השונים לא נמצאו אישורים בכתב, מטעם המוסד, להסכמתו לשינויים בתכניות ולהגדלת היקף השטחים המתוכננים שכפי שהתברר, חרגו מצרכיו.

בהעדר פרוגרמה ובהעדר הנחיות ברורות בכתב למתכננים נוצר מצב כפי שמשקף מהמסמכים, שהתכניות שהוגשו על ידי אדריכל ב', היו מעל ומעבר לצורכי המזמין.

2. — מע"צ שילמה לאדריכל ב', עד לסיום הביקורת, סך של כ-268,000 ל"י. על פי חישובים שערך משרד מבקר המדינה, הגיעו לו, בהתאם להיקף התכניות שהגיש למע"צ, כ-225,000 ל"י בלבד — שולם לו אפוא סכום עודף של כ-43,000 ל"י. בעקבות הביקורת הודיעה מע"צ למשרד מבקר המדינה, כי נפלה טעות, והאדריכל נדרש להחזיר את הסכום העודף.

3. על פי החוזה, שנערך בין מע"צ לבין הקבלן המבצע, רשאי המפקח מטעמה לבדוק את טיב החומרים, שמשמש בהם הקבלן. על המפקח לנהל יומן עבודה ולרשום בו מדי יום ביומו, בין השאר, פרטים בדבר כמויות החומרים, שהשקיע הקבלן בביצוע המבנה; התקדמות והפרעות בביצוע; הוראות והערות, שניתנו לקבלן; וכל דבר, שלדעת המפקח יש בו כדי לשקף את המצב העובדתי במהלך העבודה. המפקח צריך לחתום כל יום על היומן ויש למסור העתק ממנו לקבלן. משרד מבקר המדינה בדק את יומני העבודה במשרד המחוזי (צפון) האחראי לביצוע הפרוייקט לתקופה ספטמבר 1976 — נובמבר 1977.

— בכמה מקרים לא מסרה מע"צ לקבלן לפני התחלת העבודה תכניות עבודה והנחיות ביצוע בקשר לעבודות שונות; דבר זה גרם שהקבלן ביקש להאריך את תקופת ביצוע העבודה בארבעה חודשים נוספים.

— באוגוסט 1977 יצק הקבלן בטון על גג בחניון, ששטחו כ-500 מ². מהרישומים ביומן העבודה מתברר, שיום לפני היציקה הורה המהנדס המתכנן לקבלן להוסיף לגג כחצי טון ברזל מעל לכמות המתוכננת. ביומן לא נמצא אישורו של המפקח, שאמנם הוסיף הקבלן את כמות הברזל הנדרשת; כמו כן נמצא, כי המפקח לא היה נוכח בעת היציקה כמקובל.

המוסד לביטוח לאומי — סניף באר שבע

דו"ח השנתי 27 (עמ' 811) בפרק על הבנייה עבור המוסד לביטוח לאומי, עמד מבקר המדינה בפרוטרוט על הבעיות, שהתעוררו בעקבות תכנון מבנה חדש עבור סניף באר שבע באמצעות מע"צ. מבקר המדינה ציין, שעקב העדר תיאום נאות בין המוסד, מע"צ והאדריכל שנבחר על ידי

מע"צ (אדריכל ג') התגלה רק כעבור למעלה משנה וחצי אחרי תחילת התכנון, שהתכנית חרגה במידה ניכרת מצורכי המוסד ושהדבר הביא לעיכוב ממושך בהכנות לקראת הוצאת המכרז, להגדלת שכר התכנון, וכתוצאה מכך להוצאה מיותרת של כ-0.5 מיליון ל"י למוסד.

הביקורת שנערכה במע"צ ב-1977, הגיעה בתחום הנדון לממצאים נוספים:

1. הפרוגרמה הארעית של הבניין, שהעביר המוסד למע"צ בסוף דצמבר 1973, לא תאמה את ההנחיות, שקבעה אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים. לישראל בעניין הכנת פרוגרמות ושמע"צ אימצה אותן. מע"צ מצדה לא פעלה לקבלת פרוגרמה מפורטת הערוכה על פי הדרישות הנזכרות, כדי שתוכל לשמש בסיס להכנת תכניות הבנייה. יתר על כן, מע"צ לא מסרה לאדריכל ג' הזמנת עבודה, שתפרט את הנתונים הנוגעים להיקף הפרויקט. כיוון שכך, הגדיל האדריכל בתכנון את שטחי הבנייה מעבר לשטח הדרוש למוסד. בשלבי התכנון התגלו חילוקי דעות בין המוסד למע"צ לגבי שטחי הבנייה, צורתה ומידת התאמתם של השטחים לשימוש המוסד. הדבר הביא לידי כמה שינויים במהלך התכנון וכן לדרישה לשינויים גם לאחר פרסום המכרז; המסמכים מראים, כי האדריכל הכין תכניות מפורטות לבניין בן ארבע קומות בשטח בנייה של כ-6,400 מ², מזה כ-2,000 מ² שטח משרדים והשאר מרתפים, מקלט ואולם כניסה, ותכניות רעיוניות לבניין בן 7 קומות בשטח בנייה כולל של 14,300 מ². המוסד הסתייג מהיקף הבנייה, כפי שהוצע בתכניות אלה, והודיע למע"צ, ששטח הרצפות המירבי של הבנייה לא יעלה על 4,000 מ². במצב עניינים זה הורה מע"צ לאדריכל להכין תכניות חדשות לשטח בנייה של כ-3,300 מ² עם אפשרות של תוספות בעתיד. עבודות התכנון המפורט נמשכו עד מאי 1977.

מאחר שצורכי הבנייה של המזמין לא הוגדרו, הנחיות בכתב למתכנן לגבי היקף שטחי הבנייה לא ניתנו והמזמין לא שותף בכל שלבי התכנון, היה צורך לבטל תכניות, שהוכנו במשך שנתיים, ולתכנן מחדש את הפרויקט, דבר שגרם עיכובים בהשלמת התכנון והוצאות תכנון מיותרות.

2. הוועדה למסירת עבודות תכנון לגורמי חוץ החליטה באוקטובר 1973 למסור את תכנון המבנה לאדריכל ג', אולם רק בסוף מאי 1975 — לאחר שהמציא האדריכל את "תכניות ההגשה" — ערכה מע"צ הסכם עמו. עד ראשית דצמבר 1977 שולם לאדריכל עבור התכניות שהכין (בכללן תכניות שבוטלו) כ-640,000 ל"י.

3. — במאי 1975 העבירה מע"צ לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה את "תכניות ההגשה" לקבלת היתר בנייה; באוגוסט השיבה הוועדה למע"צ, כי התכניות חורגות מתכנית בניין עיר המפורטת שבתוקף, ומשום כך אין אפשרות לאשרן. מע"צ הגישה בדצמבר 1976 תכניות חדשות לאישור, אולם גם בהן היה צורך לעשות שינויים חשובים; בסוף מאי 1977 הודיעה הוועדה למע"צ, כי הוחלט לדחות את הדיון בתכניות עד לביטולן עם האדריכל. הדיונים לא התקיימו ולא ניתן היתר בנייה לפרויקט. במאי 1977, בלי לחכות לאישור הוועדה פרסמה מע"צ מכרז לקבלת הצעות להקמת הבניין, שאומדן הוצאות הקמתו היה 15 מיליון ל"י. למכרז הוגשו שלוש הצעות, כשהוולה ביותר הסתכמה בכ-19.5 מיליון ל"י. לפי אומדן מע"צ ההוצאות להקמת המבנה (לרבות הוצאות תכנון והוצאות אחרות שלא נכללו במכרז) יסתכמו בכ-27.7 מיליון ל"י. כיוון שההצעה שהוערכה על ידי מע"צ נראתה למוסד כגבוהה מדי לא נערכה התקשרות בנדון.

המוסד קבע, שאין הוא יכול לקבל את הצעת מע"צ לגשת לביצוע מייד של הקמת הבניין ושהוא נוטה להחליט על תכנון מחדש של הפרויקט. עד ינואר 1978 לא נתקבלה החלטה בנושא.

דירות למגורי סגל בבית הספר לטכנאי בוק

1. באמצע שנת 1971 אישרה הוועדה לבנייה ממשלתית הקמת שתי דירות מגורים עבור סגל בבית הספר בשטח כולל של 150 מ² לפי הסטאנדארדים של משרד השיכון.

— שתי הדירות נבנו בשטח כולל של 265 מ², לרבות חצר פנימית. סגורה בשטח של 70 מ². בפרטי בנייה מסוימים נבנו הדירות בסטאנדארדים גבוהים מאלה של משרד השיכון.

2. לאחר שמע"צ החליטה, שלא לקבל את הצעות הקבלנים למכרז מ-1972 לבניית הדירות בגלל מחירן הגבוה, פרסמה מע"צ במחצית השנייה של 1974 מכרז חדש. ההוצאות להקמת הדירות הסתכמו בכ-1 מיליון ל"י (אינו כולל שווי הקרקע, הוצאות תכנון ופיקוח).

3. — בחוזה עם האדריכל קבעה מע"צ שכר טרחה גבוה מזה המגיע לו בשים לב לאופי התכנון, כפי שעמד על כך האדריכל הראשי של מע"צ.

בנייה של מעון למפגרים בדימונה

1. המגעים הראשוניים בין מע"צ לבין משרד הסעד בדבר הקמת מעון למפגרים, המורכב מביתנים רבים, החלו עוד ב־1966. במאי 1967 הגיש משרד הסעד פרוגראמה מפורטת להקמת הבניין. אחרי שהפרוגראמה עברה תיקונים שונים, אישרה אותה, באותה שנה, הוועדה העליונה לבנייה הממשלתית. באותה עת החליטה מע"צ למסור לאדריכל ד' את עבודות התכנון של המעון, לרבות פיקוח עליון על ביצוע הפרוייקט; בחוזה, שנחתם עמו צוין, ששכר הטרחה, שישולם לו יסתכם בכ־190,000 ל"י, ושעבודות התכנון יסתיימו בראשית 1969.

האדריכל לא השלים את עבודות התכנון עד למועד הנקוב בחוזה. לאחר מועד זה ניתנו לו מספר ארכות להשלמת התכנון; האחרונה שבהן הייתה, שעליו לסיים את העבודה עד אפריל 1972. לפני סיום תקופת ההארכה האחרונה שניתנה לו, פנה האדריכל הראשי במע"צ לוועדה למסירת עבודות תכנון לגורמי חוץ וביקש לאשר את מסירת התכנון לפרטי הבנייה בלבד, לגבי כל הפרוייקט, לאדריכל ה', והוועדה אישרה זאת. שכר הטרחה ששולם לאדריכל ד', בפשרה, לסילוק כל תביעותיו, הסתכם ב־270,000 ל"י, לעומת 159,000 ל"י שהגיעו לו לפי חישובי מע"צ.

2. — בפברואר 1971, כשלוש שנים לאחר התחלת עבודות התכנון ובשלב הכנת התכניות המפורטות קבעה מע"צ שהסטאנדארדים, שלפיהם הכין אדריכל ד' את התכניות היו גבוהים מדי ושהצעותיו ייקרו את המבנה, אך היא לא התנגדה בהחלטיות לתכנית המוצעת. לדעת הביקורת, היה זה מחובתה של מע"צ לקבוע מראש את הסטאנדארדים שלפיהם יפעל האדריכל, ולעקוב אחר התכנון. — דבר שהיה משפיע על הקטנת הוצאות התכנון והבנייה.

3. בראשית 1972 פנה מהנדס מחוז הדרום לקבלנים למסירת הצעות לביצוע הפרוייקט, שהיקפו המשוער היה 14,270 מ"מ². באפריל אותה שנה הודיע מהנדס המחוז למנהל מע"צ, כי במיפריטי הכמויות של המכרז חסרות תכניות לעבודות מסגרות ונגרות, ובלעדיהן אין הקבלנים יכולים להגיש הצעות.

— בנוהלי העבודה של מע"צ נקבע, שתכניות עבודה צריכות להיות שלמות, ושאינו לפרסם מכרז על סמך תכנון בלתי מושלם תוך כוונה, שהוא יושלם במהלך העבודה. על אף זאת הוציאה מע"צ מכרז, שלא כלל את עבודות המסגרות והנגרות. למיכרז נתקבלה בסוף יוני 1972 הצעה אחת בלבד בסך 15.3 מיליון ל"י (בלא עבודות מסגרות ונגרות).

לביצוע העבודה לא נערך אומדן כנדרש בהוראות התכ"ם. מטרת האומדן לשמש בסיס לדיון בוועדת המכרזים, ויש לרשום אותו בפרוטוקול הוועדה. בעת הדיון בוועדה, ביולי 1972, הודיע מהנדס ראשי לביצוע (בניינים) של מע"צ, כי בדיקת ההצעה של הקבלן המציע העלתה, שהמחירים סבירים. בתיק הפרוייקט לא נמצאו מסמכים, שעל פיהם ניתן לקבוע, למחירים של אלו עבודות אחרות נעשתה ההשוואה של המחירים שהציע הקבלן.

— בישיבת תיאום בפברואר 1973, בהשתתפות מע"צ, המומין והמתכננים, הוחלט שמתמך דוחק בזמן יפרסם המשרד המחוזי של מע"צ מכרז על עבודות הנגרות והמסגרות, אף שהתכניות לכך לגבי שני מיבנים לא היו מושלמות. אומדן המכרז לביצוע העבודה, שנערך על ידי המחוז, הסתכם בכ־1,390,000 ל"י. מאחר ששום קבלן לא הגיש הצעה לביצוע העבודה, פנה מהנדס המחוז לקבלן שעבד באתר וביקשו להגיש הצעת מחירים לביצוע העבודות. ההצעה שהוגשה ואושרה הסתכמה בכ־2,830,000 ל"י, דהיינו יותר מפי שניים מהאומדן שהוכן.

4. בבניית המעון נעשו עבודות נוספות, שלא הופיעו בכתב הכמויות. את המחיר לעבודות נוספות קובעת מע"צ בשתי דרכים: לפי מחירי החוזה, כאשר העבודה דומה לאחד מפרטי העבודה הנכללים בחוזה, או על פי משא ומתן עם הקבלן, אם אין פריטים דומים בחוזה. המחירים לעבודות הנוספות נקבעים על ידי המפקח באתר, ועל המהנדס הראשי לביצוע (בניינים), שבמשרד הראשי, לאשרם סופית.

— בדיקה מסורגת העלתה, שלקבלן שולם במשך 1977, עבור כ־200 פריטים של עבודות נוספות, בלי שהמחירים הועברו לאישורו של מהנדס ראשי לביצוע (בניינים).

5. — ביצוע הפרוייקט הושלם בסוף 1976, כעשר שנים לאחר התחלת הטיפול בנושא. התחלת העבודה לפני שהושלמו כל התכניות, והשינויים, שחלו במהלך הביצוע, הביאו לאיחור בסיום העבודה, דבר שהשפיע על היקף ההתייקרויות ששולמו לקבלן: עד סיום הביקורת שולמו לקבלן

בעד התייקרויות סך של 18.4 מיליון ל"י (התחשבות סופית, טרם נערכה). את האיחור לגופו יש לראות על רקע החוסר החמור במקומות לקליטת מפגרים. על כך הצביע מספר פעמים מבקר המדינה (לאחרונה בדו"ח השנתי 27, עמ' 447).

*

מע"צ, כגורם העיקרי המופקד על הטיפול המרכזי בבנייה הממשלתית, ממלאת תפקיד חשוב בתחום תכנון הבנייה והפיקוח עליה, ובהבטחת רמה וטיב נאותים בביצועה.

עד סוף 1974 פעלו ועדות בינמשרדיות, שמתפקידן היה לאשר פרויקטים של בנייה ממשלתית ולקבוע סטאנדארדים נאותים ולא ראוותניים. מ־1975 ואילך אין הוועדות פועלות. מאז חסרה אפוא סמכות עליונה לקביעת אופייה וקווי הפעולה של הבנייה הממשלתית, דבר המטיל על מע"צ משנה אחריות בתחומים האמורים.

מע"צ מוסרת את רוב עבודות התכנון למתכננים מבחוץ. הביקורת העלתה, כי במקרים רבים נקבעים המתכננים על ידי ועדה של מע"צ על פי המלצתם של המחלקה המקצועית הנוגעת בדבר, ואין הם נבחרים מתוך רשימת מועמדים, כנדרש.

בדיקת ארבעה פרויקטים, שהיו בטיפולו של מע"צ, ושעליה נמסר בפרק זה, העלתה ליקויים נוספים בתחומים שונים: לא היה תיאום מספיק בין מע"צ לבין משרדי הממשלה, והגורמים הציבוריים, שעבורם נעשתה הבנייה, בכל הנוגע לתכנון; לא הייתה הקפדה מספקת על מתן הנחיות מפורטות וברורות למתכננים בדבר היקף הפרויקט והסטאנדארד הדרוש. כתוצאה מכך היה צורך, לא במעט, לשנות תכניות, לצמצמן ואף לגונזן, דבר שהיה כרוך בהוצאות מיותרות. על אף התקופה הארוכה, שנמשך תהליך התכנון, היו מקרים שלעתים פורסמו מכרזים לביצוע עבודות בנייה גדולות, לפני שהושלם התכנון המפורט.

לדעת הביקורת, דרוש, שמע"צ תעשה לשיפור נוהלי עבודתה בנושאים האמורים כדי שיענו על התפקיד המרכזי והחשוב, שהיא ממלאת בתחום הבנייה הממשלתית.

ממצאי מעקב

אגף המדידות

דו"ח שנתי 26, עמ' 662

1. האגף נהג להכין אומדן כספי לעבודה לשימוש הפנימי, ומטרתו, לפי הסברי האגף, הייתה לשמש מודד להיקף העבודה באופן כללי ולא כדי לקבוע את עלות העבודה בשביל הלקוח המשלם על פי תחשיב קבוע. מן הצורך היה, לדעת הביקורת, שהאגף יכין אומדן מדויק ככל האפשר של עלות העבודה וישלח אותו למזמין, ואף יודיע על שינויים במקרים של סטיות ניכרות; דבר זה דרוש גם כדי לקבוע את היקף ההתחייבות הכספית, שהמזמין צריך להמציא לאגף.

האגף עורך אומדן לביצוע העבודות ושולח אותו למזמין. אם חלים שינויים משמעותיים בגובה האומדן מודיע זאת האגף למזמין; לצורך הודעות אלו הוכנו טפסים מיוחדים.

2. האגף לא קבע נוהל לביצוע עבודות עבור גורמי חוץ, שיפרט את סדרי קבלת ההזמנות, אישורן, קבלת התחייבויות כספיות, עריכת אומדנים ושליחתם למזמינים ודרכי ההתחשבות. גם לא הוקדש לקבל יחד עם ההזמנות של משרדי ממשלה, ביניהם לקוחות גדולים כגון מינהל מקרקעי ישראל ומשרד התקשורת, התחייבויות כספיות מאושרות על-ידי חשבי המשרדים, כנדרש בהוראות התכ"מ.

באוקטובר 1976 הוציא האגף נוהל לרכישת טובין ושירותים ובו פרטים על סדרי הרכישה של טובין ושירותים מהאגף על ידי משרדי הממשלה ועל ידי אחרים, המבוסס על פקודת המדידות משנת 1929 ועל הוראות התכ"מ בנדון. על פי הוראות הנוהל נדרשים כל המזמינים להמציא התחייבויות כספיות.