

פרק חמישי

ממצאי מעקב

משרד האוצר

אף החשב הכללי

הטיפול המינהלי בחובות חוץ של המדינה

דו"ח שנתי 31, עמ' 114

בדיקת שערי הריבית

הריבית על חלק גדול מהמילווה המגויסים באמצעות בנקים מסחריים משתנה בהתאם לתנודות שערי הריבית בשוק הכספים הבין-לאומי, והיא מורכבת משער בסיסי משתנה ומתוספת בשיעור הנקוב בהסכם המילווה. שער הבסיס הוא בדרך כלל השער שבו מוצעים בלונדון פקדונות בין בנקאיים לשישה או שלושה חודשים לבנקים מהדרגה הראשונה. החשב הכללי משלם לבנקים את הריבית על מילווה אלו על פי שערי הריבית שהבנקים קובעים מראש בגין כל תקופת ריבית, בהתאם לשערי הריבית השוררים בשוק היורודולר ביום הקובע. הבנקים מודיעים בכתב לחשב הכללי על שערי הריבית שהם קובעים. הבנקים המסחריים אינם נדרשים לכלול במכתבי ההודעה שהם שולחים לחשב הכללי על שערי הריבית, את הנתונים שעשויים לסייע לחשב הכללי בבדיקת שערי הריבית, דהיינו: מקור השער הבסיסי ויום קביעתו ושיעור התוספת מעבר לשער הבסיסי. בעקבות ביקורת קודמת שבה עמד מבקר המדינה על כך, שהחשב הכללי לא נהג לבדוק את שערי הריבית שקבעו הבנקים, נהג החשב הכללי בשנות הכספים 1979–1980 לבדוק לעיתים את הסבירות הכללית של השערים שקבעו, אולם הוא לא היה ערוך לבצע בדיקות מדויקות תוך התייחסות לתנאים הייחודיים של כל מילווה.

בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי למשרד מבקר המדינה בינואר 1981, כי הוא נערך להפעיל בקרה קפדנית על שערי הריבית שקובעים הבנקים.

המחלקה למילווה חוץ הנהיגה בדיקה מרגמית של קביעות הריבית, והשיגה, בכמה מקרים, הקטנה של שיעורי ריבית שקבעו הבנקים. במקרה אחד אף השיג החשב הכללי הסכמתו של בנק לתיקון הנוסחה לקביעת הריבית בהסדר אחד, לאחר שהמחלקה הבחינה בכך שהנוסחה המקורית של ההסדר איפשרה לבנק לגבות מהאוצר מירוחים גבוהים במיוחד.

לדעת הביקורת יש מקום להגביר את תדירות הבדיקות.

בעקבות הביקורת גם הוציא החשב הכללי לבנקים ב-21.1.81 הוראות מפורטות המחייבות אותם לכלול בכל הודעה על קביעת שער הריבית את מלוא הנתונים הדרושים כדי לאפשר בדיקה מפורטת בידי המחלקה למילווה חוץ.

כמה מהבנקים מקיימים במלואן, או כמעט במלואן, את ההוראות שהוציא החשב הכללי בינואר 1981: שני בנקים אחרים אינם מוסרים למחלקה את הפירוט הדרוש. לדעת הביקורת, יש לעמוד על כך שכל הבנקים יקיימו את ההוראות האמורות.

החשב הכללי לא ניהל רישום של התוצאות של אותן בדיקות הריבית שהוא ביצע — רישום הדרוש הן לצורך בקרה על התשלומים לבנקים והן לשם מעקב אחר העלות בפועל של מילווה שגויסו מהבנקים השונים.

לא חל שיפור בעניין זה בתקופה הנסקרת, אולם בעקבות ביקורת המעקב הודיע מנהל המחלקה, כי הוא ינהיג רישום כזה.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקת מדגם של 72 קביעות ריבית והעלה מקרים מספר, ששערי הריבית החציישנתיים שקבעו שני בנקים היו גבוהים מאלה שצריכים היו להיקבע לפי תנאי המילווה. בעקבות הביקורת קיבלה המחלקה מבנק א' החזרים בסך כ-130,000 דולר בגין שלושה מקרים שהעלתה הביקורת, בתוספת 6,576 דולר ריבית בגין השהיית הסכומים ששולמו בטעות בשניים מהמקרים.

בנק א' שילם למחלקה, בדצמבר 1981, ריבית בסך של 1,554 דולר על השהיית הסכום ששולם בטעות בגין המקרה השלישי.

אשר לבנק ב' שלגביו העלתה הביקורת שישה מקרים של קביעת שיעורי ריבית גבוהים מדי, הבנק לא הגיב על תביעות שהגישה המחלקה בעקבות הביקורת.

בנק ב' שילם למחלקה רק בסוף נובמבר 1981 החזירים בסך של 28,050 דולר בגין ששת המקרים שהעלתה הביקורת, וארבעה מקרים דומים, שגילתה המחלקה לגבי אותם מילווות בתקופה שלאחר סיום הביקורת הקודמת. בדצמבר 1981 גבתה המחלקה ריבית בסך של 5,335 דולר בגין השהיית הסכום האמור במשך תקופה ארוכה.

משרד מבקר המדינה בדק בספטמבר 1982 מדגם נוסף של 40 קביעות ריבית מהתקופה שמסוף שנת הכספים 1980 עד לאמצע שנת הכספים 1982. הועלו שני מקרים של קביעת ריבית לחצי שנה בשיעור גבוה מדי בגין מילווות מבנקים זרים שגויסו באמצעות בנק א'. ההפרש בגין מילווה בסך של 20 מיליון דולר היה 1/16%, ובגין מילווה בסך של 5 מיליון דולר — 5/16%. בעקבות הביקורת קיבלה המחלקה מהבנק, בדצמבר 1982, הפרשי ריבית בסך של 14,253 דולר בתוספת ריבית בסכום של 2,104 דולר על השהיית הסכום.

הביקורת עמדה על מקרים נוספים, ששערי הבסיס שלפיהם קבעו בנקים שערי ריבית על מילווות לאוצר, היו גבוהים משערי הבסיס שצוטטו בפרסומים של שירותי מידע בין-לאומיים, שמקבל החשב הכללי.

הסיבה העיקרית לכך היא, שבהסכמים בגין חלק ניכר מהמילווות שנתקבלו משתי קבוצות הבנקים הישראליות הגדולות ביותר, לא הותנה ששערי הבסיס התקופתיים ייקבעו בשיטה אובייקטיבית, אלא הוסכם:

(א) שהבנק בחוץ לארץ, המממן את המילווה, יקבע שער בסיס לכל תקופת ריבית לפי מצבו בשוק הכספים הבין-לאומי, והבנק הישראלי, שבאמצעותו מגויס המילווה, יודיע לחשב הכללי על השער שנקבע; או —

(ב) לגבי מילווות שאינם נובעים ממקור מימון מוגדר — הבנק הישראלי יצהיר על השער שבו מוצעים לו פקדונות יורר-דולר בין-בנקאיים ביום הקובע בגין כל תקופת ריבית.

בכמה הסכמים שנערכו מאז הביקורת הקודמת נעשה שימוש בשתי השיטות האמורות.

בבדיקת המדגם החדש נמצאו גם כן מקרים, ששערי הבסיס שנקבעו היו גבוהים מאלה שצוטטו בפרסומים של שירותי המידע. היו גם כמה מקרים, שהמחלקה ערערה על גובה השער שנקבע, והבנק הסתפק במסירת העתק של הודעת המוסד הכספי בחוץ לארץ על שער הריבית שהוא קבע. משרד מבקר המדינה יעקוב אחר הטיפול בבעיה זו.

במהלך הבדיקה של המדגם החדש העלה משרד מבקר המדינה בפני אגף החשב הכללי את הצורך להבהיר, כי לגבי כל אותם מילווות ששערי הריבית בגינם אמורים להיקבע פעם בחצי שנה או ברבע שנה לפי "השער שבו יוצעו לבנק פקדונות בין-בנקאיים", חייבת הקביעה להיעשות בעקביות לפי המצב השורר בשוק הכספים בשעה מוגדרת במשך יום העסקים הקובע. בשערי הריבית חלות תנודות, לפעמים בשיעורים ניכרים למדי, במשך כל יום עסקים. הניסוח הכללי האמור נקבע בכמה מההסכמים עם שני בנקים ישראליים גדולים בהתחשב במעמדם האיתן בשוק הכספים הבין-לאומי, המאפשר להם להשיג פקדונות בין-בנקאיים בשערי ריבית הוהים לאלה שמשלמים בנקים בין-לאומיים מהדרגה הראשונה, אולם לא היתה כוונה לאפשר להם גמישות בבחירת העיתוי לקביעת שער הבסיס במשך יום העסקים הקובע, דבר העלול לגרום הפסד לאוצר.

בתשובה לשאלה שהפנה אגף החשב הכללי לבנק א' בעקבות הביקורת, הודיע הבנק, כי לגבי כל המילווות שבגינן נקבע הניסוח הכללי, הוא נהג בעקביות לקבוע את השער לפי מצב השוק בשעה 11.00 בלונדון.

בעקבות הביקורת הודיע אגף החשב הכללי למשרד מבקר המדינה, כי נוהג עקבי כזה לגבי כל ההוזים מהסוג המתואר לעיל יעוגן בהסכמה בכתב בינו לבין שני הבנקים.

פרעון המילות

אגף החשב הכללי לא נהג לערוך רשימות חודשיות של תשלומי הקרן והריבית, שהיה עליו לבצע בנין מילות מבנקים מסחריים, אלא התבסס על דרישות תשלום בכתב שהמציאו לו הבנקים בכל חודש. על פי ההסכמים בין הבנקים לבין החשב הכללי, אין, בדרך כלל, חובה על הבנקים להמציא לו דרישות תשלום. בפועל אירע שדרישות כאלה לא נשלחו, וכתוצאה מכך פיגר החשב הכללי בביצוע תשלומים; הביקורת העלתה שיש מקרים כאלה, מרביתם בקשר לבנקים ישראליים. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של החשב הכללי לחשיבות שבמניעת מקרים מסוג זה, ולו יחידים, בתחום זה, שהוא גריש מבחינת שמירת השם הטוב שיש למדינה בשוק הכספים הבין-לאומי.

לא נמצא מקרה של איחור בתשלום. החשב הכללי הנהיג נוהל, שלפיו מוטל על הבנקים, שבאמצעותם גוייסו מרבית המילות בתנאים מסחריים, לשלוח למחלקה למילות חוץ, מבעור מועד, הודעות על הסכומים המגיעים להם בכל חודש, והוא הפעיל מערכת ממוחשבת חדשה (ראה להלן) אשר מפיקה את מרבית המידע הדרוש לביצוע התשלומים. עם זאת, בתקופה יוני-דצמבר 1982 נוצר פיגור של יותר מחצי שנה בקליטת לוחות הפרעון של מילות חדשים במערכת הממוחשבת.

מידע ניהולי וחשבונאי על מילות חוץ

ניהול תקין של מצבת חובות החוץ של הממשלה מחייב הפעלת מערכת מידע עדכנית, שתכלול את כל המילות, ושתאפשר לעמוד, בין השאר, על פערונות צפויים בטווחי זמן שונים. באגף החשב הכללי הוחל, בשנת הכספים 1978, בפעולות להכנת מערכת ממוחשבת, שתכלול מידע על כלל מילות החוץ.

בשנת הכספים 1981 הושלמה והופעלה המערכת הממוחשבת.

רישום תקין ועדכני על התקבולים ממילות, על מצבת החובות ועל ההוצאות על תשלום חובות, דרוש לשם ניהול שוטף של מצבת החובות ובקרה תקציבית על ההוצאות וההכנסות במשך השנה. התברר, שמאזי הוחלן שמפיק החשב הכללי במשך השנה אינם משקפים את המצב לאשורן בתחום זה:

(א) התקבולים נרשמים בחשבונות ההכנסה ובמצבת החובות בפיגור של בין חודש לחצי שנה, ועד לקיפתם לחשבונות המתאימים הם כלולים בחשבון מעבר כללי. הליקוי לא תוקן.

(ב) בעבר נזקפו זמנית מלוא התשלומים, המורכבים מהחזר קרן ומריבית, אם לסעיף קרן ואם לסעיף ריבית, הכל לפי הסכום היותר גדול; אחר כך שונה הנוהל והתשלומים נזקפים זמנית במלואם לסעיף הקרן. זקיפת הריבית לסעיף ריבית ותיקון הרישומים בהתאם במצבת החובות נעשים רק חודשים מספר לאחר תום שנת הכספים, לקראת עריכת הדו"ח הכולל של החשב הכללי על ביצוע התקציב.

המערכת הממוחשבת מפיקה הוראות תשלום לבנק ישראל שבהן נרשמים בנפרד סכום הקרן והריבית; העתקים של הוראות התשלום משמשים לרישום הפעולות בסעיפי התקציב המתאימים.

(ג) ספרי החשב הכללי מנוהלים בשקלים. בלבד, ואין כל רישום של התקבולים והתשלומים במונחים של מטבע חוץ במהלך שנת הכספים. שיערוך מצבת החובות נעשה ידנית רק פעם בשנה — חודשים מספר לאחר תום שנת הכספים. לפיכך, לא ניתן לעמוד בכל עת על ההיקף המשוער של מצבת החובות, אלא רק לאחר תום שנת הכספים.

הוקמה מערכת ממוחשבת מקבילה לניהול החשבונות של מצבת החובות במונחים של מטבע חוץ. במערכת זו נרשמו הפעולות הכספיות השוטפות שבוצעו החל בתחילת שנת הכספים 1982, אולם עד לסיום ביקורת המעקב, בדצמבר 1982, לא הוכנסו למערכת יתרות הפתיחה של החובות ל-1.4.82. אגף החשב הכללי הודיע, שיתרות אלו, שנקבעו רק בדצמבר אותה שנה, יוכנסו למערכת בקרוב. המערכת שימשה לראשונה לחישוב הפרשי השיערוך של החובות, במונחים של שקלים, לצורך עריכת מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.82.

מינהל הכנסות המדינה

עריכת שומות על-פי בדיקה מקוצרת

דו"ח שנתי 31, עמ' 150

מצבת התיקים הפעילים בכל משרדי השומה ביום 31.3.1979 כללה 279,520 תיקים. הנציבות תכננה לערוך במשך שנת העבודה 1979 שומות ב-70,250 תיקים; בדיקה של מספר כזה של תיקים בבכל שנה הייתה מאפשרת לערוך שומות בכל התיקים של עצמאיים וחברות במחזור של ארבע שנים. מספר התיקים הפעילים גדל והגיע ב-31.3.1980 ל-291,875, אך הנציבות תכננה לערוך בשנת 1980 שומות סופיות רק ב-68,635 מהתיקים, בהתחשב במחסור בכוח אדם. התברר שלא ניתן היה לעמוד בתכנית העבודה ולפי הודעת הנציבות, מסוף ינואר 1981, הסתמן פיגור של 30% בביצועה. אם לא יוגבר קצב עריכת השומות, יידרשו יותר מארבע שנים כדי להקיף את כל הנישומים, והפיגור עלול לגרום לכך, שכמה מהדו"חות לא ייבדקו והשומות העצמיות יהיו לשומות סופיות. הנציבות, בתשובתה למשרד מבקר המדינה במפוראר 1981 ציינה, שביצוע התכנית לעריכת שומות ברבע מתיקי העצמאיים והחברות בכל שנה תלוי בכוח אדם, שיעמוד לרשות האגף.

מספר התיקים הפעילים ב-31.3.1981 הגיע ל-313,817 וב-31.3.1982 ל-318,288. הנציבות תכננה לערוך בשנת 1981 שומות סופיות ב-58,955 תיקים, (ב-54,261 מהם על פי בדיקה מקוצרת) שהם 18.8% ממצבת התיקים בתחילת אותה שנה; ובשנת 1982 — ב-56,813 תיקים, (ב-52,348 מהם על פי בדיקה מקוצרת) שהם 17.8% ממצבת התיקים, שבתחילת אותה שנה. לפי תכניות אלה, נדרש מחזור של יותר מחמש שנים לעריכת שומות בכל התיקים של עצמאיים וחברות. הנציבות לא ריכזה נתונים על מספר התיקים, שבהם נערכו השומות. נמצא, שמספר השומות שנערכו היה קטן מהמתוכנן: בשנת 1981 נערכו 118,974 שומות סופיות מבין 134,593 שתוכננו ובמחצית השנה אפריל-ספטמבר 1982 נערכו 51,539 שומות סופיות, בעוד שתוכננו לאותה תקופה 58,046. בקצב זה של עריכת שומות יגדל וילך משנה לשנה מספר הדו"חות שלא ייבדקו וממילא יגדל מספרן של השומות העצמיות, שייחפכו לסופיות.

בבדיקה המקוצרת לא נעזרו המפקחים בחוברת "פרופילים" שבהם ריכזה המחלקה הכלכלית את המדדים הבסיסיים לקביעת ההכנסות, בהתאם למאפיינים של ענפי הכלכלה השונים. במקרים רבים אף לא נמצא, שבוררו פרטים עובדתיים, שהם תנאי מוקדם לביסוס שומות כדבעי.

רובן הגדול של השומות, שנערכו על פי בדיקה מקוצרת נערכו בהסכם, דבר המצביע על נכונות רבה לפשרות מצד המפקחים. נערכו שומות על פי הצהרות, בלא בדיקת התיק וללא הנמקה עניינית, ושומות אחרות — בסכומים שנקבעו באופן סתמי בלא חישוב ובלא הנמקה. ברוב השומות שבוססו על הפרשי הון לא נעשה נסיון לחישוב הכנסות והוצאות ואף לא בוררו פרטים הנוגעים לעיסוק עצמו. מידע המצוי בתיקים לא הובא בחשבון במקרים רבים, בקביעת ההכנסות. מביקורת הפנים של הנציבות ממאי 1982, עולה, שהליקויים לא תוקנו. רק בינואר 1983 הורתה הנציבות לפקיד השומה להדריך את העובדים בשורה של נושאים, שהועלו בממצאי ביקורת הפנים.

נמצאו מקרים, שבהם לא נערכו שומות לשותפים ואף לא נבדקו לשם תיאום, תיקיהם, כשבדיקתם עשויה היתה לתרום באופן משמעותי לשומה; לא הוקפד גם על העברת מידע לתיקי השותפים. בפברואר 1981 הורתה הנציבות למפקחים לשלב את הטיפול בתיקים קשורים וכאשר לא ניתן הדבר — להעביר מידע לתיקים הקשורים.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה, בפברואר 1981 שהיא עומדת לנקוט בצעדים ארגוניים ולהפעיל כלי עזר חדשים לעבודת השומה, שנועדו לשפר את האיתנות במגמה למצות את ההכנסות הראליות של הנישומים. בהערות שר האוצר לדו"ח שנתי 31, נאמר, כי תיקבע מערכת "תכנון ובקרה", כפי שהמליצה ועדה שנתמנתה לבדיקת הנושא; מבנה חוליות הביקורת ישונה על ידי יצירת חוליה מיוחדת בכל משרד שומה, שתטפל בנושאים הארגוניים והטכניים, כדי לשחרר את

הרכזים של יתר החוליות מהטיפול בנושאים הנ"ל ולאפשר להם יתר מעורבות בעריכת השומות. הוקם צוות שיעבד קודקס לביקורת המקוצרת.

הנציבות קבעה מערכת טפסים ובהם טופס תכנון ובקרה, שנועד לשמש בסיס לתשלום שכר עידוד למפקחים, ובו פירוש של שלבי הבדיקה. טופס זה מאפשר פיקוח על מרכיבי הבדיקה שנעשתה לקראת עריכת השומה. עד לינואר 1983 הוקמו בשישה משרדים חוליות מיוחדות לטיפול בנושאים ארגוניים וטכניים. הצוות שאמור היה לתכנן את שיטות הבדיקה המקוצרת הפסיק את פעולתו בנובמבר 1981, לפי החלטת הנהלת האגף.

הנציבות הורתה לפקידי השומה ב-1979, שלא תושלם בדיקה מקוצרת של תיק, בלא שנדרשה הצהרת הון לשנת 1978. לא נדרשו הצהרות הון מ-39 מבין 145 הנישומים, שנכללו בביקורת. נישומים אחדים מבין אלה לא נדרשו להגיש הצהרות הון זה שנים לא מעטות.

בשנים 1981 ו-1982 הורתה הנציבות לפקידי השומה לדרוש הצהרת הון מכל הנישומים שתוכננו לבדיקה מקוצרת באותן שנים. הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה, בינואר 1983, שהיא מתכננת, החל בשנת 1983, לדרוש הצהרת הון בכל שנה מרבע ממספר הנישומים.

נציבות שירות המדינה

פעולות הדרכה

דו"ח שנתי 31, עמ' 172

חשירות להדרכה ולהשכלה

בשירות. להדרכה ולהשכלה לא היה מאגר מידע מקיף ומפורט אודות פעולות הדרכה, שערכו המשרדים והשירות בעבר ולא הונהג דיווח שוטף מהמשרדים ומהשירות אל הנציבות על פעולות ההדרכה שערכו. לפיכך לא היו בידי השירות נתונים אמנים, שיסייעו לו לתכנן את פעולות ההדרכה ולהפעיל פיקוח על הנעשה במשרדים בתחום ההדרכה.

באפריל 1980 הורה השירות למשרדים להעביר אליו דו"חות חודשיים על פעולות ההדרכה שערכו במטרה למכין את הנתונים ולהפיק מהם עיבודים שונים לשימוש השירות והמשרדים. הנתונים המבוקשים לא הופקו. גם בשל היעדר מידע מעודכן ביחידת המיכון שבנציבות על ההשכלה הפורמאלית של עובדי המדינה ועל מספר המועמדים להעלאה בדרגה מדי שנה במסגרת מסלולי הקידום.

מרבית הדיווחים שהועברו אל השירות הם משנת 1980, ומיעוטם משנת 1981. בשנת 1982 לא הועבר ממשרדי הממשלה אל השירות כל דיווח על פעולות ההדרכה שערכו. הנתונים, שהועברו אל השירות, לא התנו למחשב נציבות שירות המדינה ולא הופקו מהם עיבודים, ויחידת המיכון של הנציבות עדיין אינה יכולה לספק נתונים על צורכי העובדים בהשכלה-מויות.

בשירות להדרכה לא היה תיעוד מלא על פעולות שיזם לדיון משותף עם הנהלות משרדי הממשלה על פעולות ההדרכה שיבצעו על ידיהן או באמצעות השירות.

עדיין אין תיעוד מלא על פעולות יוזמות לדיון משותף בפעולות הדרכה.

השירות להדרכה לא ערך סקרים שיכללו נתונים מפורטים על עובדי המדינה מבחינת מסלולי קידום, קורסים שהשתתפו בהם או שעליהם להשתתף בהם וצורכי שירות המדינה בעתיד בכוח אדם מקצועי, לא נערכו גם בדיקות לבחינת התועלת של פעולות ההדרכה שנערכו. לשירות לא היתה איפוא אפשרות לקבוע, אם הקורסים וההשתלמויות שהוא עורך מתאימים לשירות המדינה. הביקורת עמדה על הצורך, שהשירות יערוך סקרים על צורכי ההדרכה אשר יסייעו לו בארגון הפעולות ובקביעת סדרי העדיפויות מבחינת הקצאת משאבים לפעולות ההדרכה בקרב עובדי המדינה.

השירות ערך סקרים מספר ובדיקות לגבי צורכי ההדרכה בשירות המדינה. לדוגמה, סדנה להערכת תוצאות הדרכה עבור עובדי יחידות הדרכה במשרדים; פרויקט הערכת הדרכה

בקורסים למנהלים שמארגן השירות. ביה"ס למינהל ערך סקר לקביעת צורכי הדרכה למבקרים במערכת הביטחון.

השירות להדרכה ביצע מספר פעולות הדרכה זהות לאלו, שערך המכון המרכזי לניהול לסגל המינהל הבכיר, למשל ימי עיון להכשרת מנהלים. לא היה תיאום בין הגופים כדי למנוע כפילויות ולחסוך בהוצאות. אף לא נמצא תיעוד על כך, שהשירות בדק אפשרויות של שיתוף פעולה או הסדר כל שהוא עם המכון לפירון העבודה והייצור, העורך קורסים בנושאים דומים לאלו שעורך השירות.

המכון המרכזי לניהול סגל המינהל הבכיר הוכפף ישירות אל מנהל השירות. בכך נפתרה הבעיה של התיאום בין השירות למכון. נוהל משא ומתן בין השירות למכון לפירון העבודה והייצור והושגו סיכומים לקביעת מסגרות ודרכים לתיאום ושיתוף פעולה בפעולות הדרכה. קיימת העברה הדדית של תכניות פעולה ונערכים דיונים משותפים על ביצוע פעולות הדרכה.

השירות ערך בעצמו פעולות הדרכה להרחבת השכלה של קבוצות עובדים בשירות המדינה. הביקורת בדקה אחדות מפעולות אלה:

הכשרת מנהלים. קורס דומה מבחינת תכנית הלימודים ומשך הזמן, שנערך באותה תקופה בשיתוף עם אוניברסיטת בר אילן, עלה כמחצית הסכום שעלה קורס דומה שערך השירות בתנאי פנימיה. הביקורת עמדה על הצורך לבדוק בהתחשב בהפרש הגדול של ההוצאה אם עריכת קורס בתנאי פנימיה יש בה כדי להשיג תוצאות יותר טובות.

קורסים להכשרת מנהלים אינם נערכים עוד בתנאי פנימיה, אלא במסגרת של יום לימודים חד-שבועי מפוצל באחת האוניברסיטאות.

אין תיעוד על כך, שלפני התקשרויות עם מכונים פרטיים, שערכו סדנאות במדעי ההתנהגות, בדק השירות את כישורי המומחים ורמת המכונים שעמם התקשר. בתיקי השירות לא נמצאו הנמקות להחלטה על התקשרות עם מכון זה או זה דווקא. השירות גם המליץ למשרדי ממשלה, שפנו אליו לקבלת מידע על מכונים, להתקשר עם מכון פלוני, בלא שנמצאה בשירות הנמקה בכתב להמלצה לאותה התקשרות. לדעת הביקורת, בתחומים שקיימים מספר מכונים יש לנהל לפני התקשרות משא ומתן עם כמה מהם.

השירות מקבל עתה ממספר גורמים הצעות לביצוע פעולות הדרכה ומשווה אותן מבחינת המחיר, טיב השירות וההתאמה לצרכים. אין זה חל על התקשרות אל מוסדות הדרכה, דוגמת האוניברסיטה הפתוחה, שהם ייחודיים מסוגם.

הממונה על המשק הממשלתי נענה לפניית השירות משנה 1981, ואישר, שלשם קבלת שירותי הדרכה אין צורך בפרסום מכרז, גם אם קיימים נותני שירות מוניציפליים נוספים. החלפה זו הותנתה בכך שההתקשרות עם הספק תלווה חווה מפורט, החווה והנתונים על מרכיבי העלות של פעולות ההדרכה יומצאו לחשב משרד האוצר ולוועדה פנימית בשירות, וזו תקבל תחלטות בדבר ההתקשרות עם ספקי ההדרכה.

לדעת הביקורת, כיוון שמדובר באספקת שירות מינהלי, עדיף לקבלו באמצעות מכרז או לפחות להזמין הצעות ממספר ספקים כדי להבטיח אספקת השירות במיטב התנאים שניתן להשיג.

הכשרת מנחים. בשנת 1978 ערך השירות השתלמות ל-18 עובדי מדינה בנושא הנחיית קבוצות במדעי ההתנהגות במגמה להכשירם להנחות עובדים בתחומי עבודתם; השירות לא דאג לקבל מהמשתתפים התחייבות מראש לעמוד לפי הצורך לאחר גמר ההשתלמות, לרשות השירות; ואכן נתברר, שרובם לא שימשו כמנחים. בעקבות הביקורת הודיע השירות, שלקראת ההשתלמות הקרובה יפעל בהתאם ללקח שהופק.

לאחר שנערכו פעולות לאיתור מנחים ולהנחייתם, השירות לא קיים עוד קורסים להכשרת מנחים במדעי ההתנהגות, אלא השתמש בשירותי מנחים מחוץ לשירות המדינה.

השירות עורך את מרבית פעולות ההדרכה שלו בבתי הבראה של קופת חולים. הביקורת עמדה על הצורך, שהשירות ישתמש יותר בבסיס ההדרכה של בית הספר למינהל בירושלים ויורה למשרדים לבדוק, לפני כל פעולת הדרכה, את האפשרות להשתמש במתקני בית הספר. עוד המליצה הביקורת. שהשירות יקבע קריטריונים לבחינת חיוניותן של פעולות הדרכה ויפעל לקבל

מהמשרדים מראש את תכניות ההדרכה שלהם כדי למנוע פעולות פחות חיוניות או לבדוק אפשרויות לחסכון על יד ביטול כפילויות בעריכת השתלמויות.

(א) כאשר השירות מקיים פעולות הדרכה בירושלים, ניתנת עדיפות לעריכתן בבית הספר למינהל, בתנאי שיש בו מקום פנוי ושאינו צורך לבדוד את משתתפי הקורס משאר הלומדים.

אחד מבתי ההבראה לעובדי המדינה במרכז הארץ נקבע כמרכז הדרכה אזורי למערכת ההדרכה הממשלתית ושלוחה של בית הספר למקצועות המינהל. הנציבות מקיימת שם בתנאי פנימייה את כל פעולות ההדרכה ותובעת ממשרדי הממשלה לפעול באופן דומה אלא אם אין שם מקומות פנויים או כאשר השירות, בשל נסיבות מיוחדות, נתן היתר לקיים פעולות הדרכה במתקן אחר.

השירות אינו מפעיל פיקוח על משרדי הממשלה כדי לוודא, שהוראה זו אכן נשמרת.

(ב) השירות אמנם מודיע למשרדים מדי שנה על סדרי עדיפות בניצול משאבים בתחומי ההדרכה, אך בהנחיות כלליות בלבד. השירות אינו בודק את תכניות ההדרכה של המשרדים וביצוען, ואם אכן נשמר סולם העדיפויות שקבע.

(ג) אין קיימת אחידות במבנה ובמתכונת של תקציבי ההדרכה של המשרדים. אין חלוקה אחידה ומחייבת של סעיפי משנה, ובמקרים רבים כלל אין חלוקה לסעיפי משנה. כתוצאה מכך אין אפשרות לחנן את ההוצאה התקציבית על מרכיביה, לעקוב אחר ההוצאות ולעמוד על מידת השמירה של סדרי העדיפות בתחומי ההדרכה.

במקרים רבים, הצעת התקציב של המשרד אינה כוללת פירוט של משימות אופרטיביות ואינה מתבססת על בדיקת צרכים שיטתית וסדרי עדיפויות. השירות להדרכה תכנן, בתיאום עם הממונה על התקציבים באוצר, מתכונת אחידה להגשת הצעת תקציב הדרכה של משרד ממשלתי וקבע נוהל להגשתה. ההצעה צריכה להתבסס על צורכי ההדרכה שבמשרד, כפי שאותרו ע"י יחידת ההדרכה, ולכלול ניתוח מרכיבי ההוצאות על הדרכה במשרד, תחשיבים של הפעולות המתוכננות וסדרי עדיפות לניצול המשאבים בתחומי ההדרכה, כפי שנקבעו על ידי הנציבות. המשרד יגיש את הצעת התקציב לאגף התקציבים שבמשרד האוצר והעתק ממנה לשירות, ויצרף אליה תחשיב לכל קורס.

ההנחיות האמורות עדיין לא הופעלו.

העסקת מרצים ומדריכים

כדי שההדרכה תשיג מטרותיה, על המדריכים שעיסוקם הרגיל אינו הדרכה, לעבור הכשרה בהדרכת מבוגרים. עוד ב-1978 סוכם בהנהלת הנציבות, שהשירות יעריך לפעולות להכשרת מדריכים והשתלמותם ושההדגה יועדפו ויועסקו רק מדריכים שהוכשרו והוסמכו על ידי הנציבות. עד אמצע 1980 לא פעל השירות לכך, שעובדי המדינה המשמשים כמרצים וכמדריכים, יוכשרו לכך. מלבד זאת לא נקבעו כישורים, שיהיו תנאי לקבלת עובד כמדריך. השירות הודיע, שבסוף 1980 ייפתח קורס הכשרה לכ-100 מדריכים בשירות המדינה. קורס כזה אכן נפתח בנובמבר 1980.

השירות עדיין לא קבע מערכת אחידה של כישורים מחייבים למדריכים בשירות המדינה. עם זאת נערכו מספר פעולות להכנת מדריכים בתחומים ספציפיים למשל: קורסים למדריכי קבלת חולים במשרד הבריאות, למדריכים במשרד הפנים, למדריכי מס הכנסה במסיו אינפלציוני ולמדריכים במסע בביקורת חשבונות. בבית הספר למקצועות המינהל נערכו קורסים למדריכי ניהול רשומות ולמדריכי בנא"מ.

השירות ערך עבור מדריכים ועובדי הדרכה קורס באמצעות האוניברסיטה הפתוחה, על תכנון, פיתוח ויישום של תכניות לימודים. כן ערך סקר על בדיקת צרכים והערכה בתחום שיטות הדרכה ואמצעי עזר.

השירות לא בנה מערכת פורמלית של העדפות ותגמולים למדריכים, שיעברו השתלמות בתחומי הדרכה, כדי להמריץ אותם לכך.

השירות להדרכה ובית הספר למינהל בחרו את עובדי המדינה, העומדים להרצות בקורסים שהם עורכים, על פי עיסוקם בנושאים הנלמדים, וחוג העובדים הנבחרים הצטמצם לאלו שנתקף תפקידם היה להם קשר לשירות. הביקורת הצביעה על הצורך להרחיב את חוג המרצים. אמנם עשה השירות צעדים בכיוון זה אך, לדעת הביקורת, אפשר ורצוי היה להגדיל עוד יותר את מספר

המרצים על ידי פניות יזומות אל עובדי מדינה נוספים ואנשי אקדמיה להציע מועמדותם להדר-רכה זו.

השירות משתדל להרחיב את מאגר המדריכים מתוך שירות המדינה ומחוצה לו על ידי פנייה אישית אל אלו שנראים מתאימים להדריך בתחום מסויים. עם זאת, אין השירות מודיע דרך כלי התקשורת על פעולות ההדרכה שיבוצעו על ידיו, כדי שבעלי כישורים מתאימים יציעו את שירותם.

בדיקת סדרי ההעסקה של עובדי מדינה בהדרכה בשכר העלתה:

כאשר הדריכו עובדי המדינה במוסד שמחוץ לירושלים, אשר עמו התקשר השירות לביצוע פעולות הדרכה שם, לא דיווח השירות על כך למקום העבודה של המדריך, ושעות הדרכה אלה לא באו בחשבון השעות, שרשאי עובד המדינה להדריך בתשלום תוך חודש אחד. לא הוקפד על העברת העתקים מטופס שכר מרצים ליחידות כוח האדם במשרדים, ומרצים חרגו ממכסות ההדרכה המותרות בתשלום.

השירות הוציא הוראת שינון על הצורך להעביר העתק מטופס שכר המרצים למשרד הנוגע לדבר; השירות ובית הספר למקצועות המינהל החלו להקפיד על העברת הטופס כנדרש.

מרצים לא הגישו לבית הספר מדי חודש חשבון שכר מרצים מרוכז כדי שניתן יהיה לקבוע את מספר שעות ההרצאות הכולל באותו חודש.

לא חל שינוי.

השירות להדרכה ובית הספר לא בדקו, אם למועסקים על ידיהם יש היתר להדרכה בשירות, כפי שנדרש בהוראות התקשי"ר.

השירות ובית הספר עדיין אינם מבקשים מן המדריכים, המועסקים על ידיהם, היתר להדרכה בשירות.

עובדי אגף המכס חרגו ממכסת שעות ההדרכה, המותרת על פי הוראות התקשי"ר, בלי שקיבלו לכך היתר הנציבות שירות המדינה. הממונה על השירות הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1980, שבעתיד יפנה אגף המכס לנציבות לקבלת היתר במקרים חריגים.

כאשר יש צורך להעסיק מדריכים בקורס בהיקף שעות, החורג מהאמור בתקשי"ר, פונה אגף המכס אל השירות ומנמק את בקשתו לחריגה ממספר שעות ההדרכה. השירות מאפשר לחגוג ממספר שעות ההדרכה חודשית אך לא יומית.

התקשי"ר קובע, כי יש לרשום כהעדרות יום, שבו עובד, לרגל הדרכה, נעדר מעבודתו למעלה מארבע שעות. נמצא כי לא הוקפד על ביצוע הוראה, או, לחילופין, העובד לא נדרש להחזיר שעות עבודה. הביקורת עמדה על הצורך, שהשירות להדרכה, כיחידת מטה שהוסמכה לפקח על ההדרכה במשרדים, יערוך, בשיתוף עם חשבי המשרדים והאמרכלים, בדיקות מדגמיות כדי לוודא, שנשמרות הוראות התקשי"ר.

השירות עדיין לא בדק, אם מבוצע רישום של ימי העדרות עקב הדרכה, או, אם לחילופין, מנוכות תמורתה שעות עבודה.

ענייני מינהל ומשמעת

הביקורת עמדה על מספר מקרים, שלא קויימו הוראות התקשי"ר או הוראות אחרות: בידי אחד מעובדי השירות היו היתר לעבודה פרטית בארבעה מקומות. העובד עסק ללא היתר, בעבודה פרטית במוסד נוסף.

העובר עזב את השירות.

לעובד בכיר בבית הספר היה אישור לעבודה פרטית ב"מקומות שונים". הביקורת עמדה על הצורך שבטופס הבקשה יצויין במפורש מקום העבודה הפרטית ומשך הזמן שלה.

בבקשות לאישורים לעבודה פרטית בשנת 1982 ולשנת 1983 צויין בפירוש מקום העבודה.

עובדים בשירות קיבלו תשלום בעד הרצאות שנתנו בשעות העבודה, הגם שכעובדי הדרכה היו מנועים מקבלת תשלום כזה.

הליקוי תוקן — עובדי הדרכה אינם מקבלים עוד תשלום עבור הרצאות הניתנות על ידם בשעות העבודה.

בית הספר המרכזי למקצועות המינהל

זימון תלמידים לקורסים. בהעדר מאגר מידע על צורכי ההדרכה של המשרדים התבסס התכנון על נסיון מצטבר של בית הספר, על מידע שהתקבל מהמשרדים, על פניות מגורמים שונים ועל תפישתה של הנהלת בית הספר את צורכי ההדרכה. הביקורת הדגישה, כי לא הובטח, שכל צורכי ההדרכה של שירות המדינה באו לידי ביטוי בפעולות בית הספר.

לא חל שינוי. לא נעשה להקמת מאגר מידע, ותכנון הלימודים בבית הספר הוא כבעבר.

הזימון לקורסים שערך ביה"ס לא נעשה באמצעות יחידת המחשב של הנציבות, אלא על פי רשימות שמיות, שהתקבלו תוך כדי מגעים עם יחידות ההדרכה במשרדים; זאת משום שבשירות להדרכה לא היו נתונים מלאים על עובדי המדינה. הביקורת עמדה על הצורך לפעול בהקדם להקמת מאגר מידע ומערך ממוכן.

לא חל שינוי בנושא: הזימון לקורסים עדיין אינו ממוכן ומבוצע בדרך של מגעים בין בית הספר למשרדים.

תכנית העבודה. לגבי חלק ממקצועות-המינהל המרכזיים בשירות המדינה נקבעו במסלולי הקידום מספר רמות – עד לארבע. מרבית הקורסים, שנערכו בבית הספר ב-1979 היו במקצועות, שנקבעה להם רמה אחת; ברמות הגבוהות שנקבעו ביצע בית הספר רק קורסים יחידים.

לא חל שינוי במצב. בשנת הכספים 1981 בוצעו 58 קורסים (פרט לימי עיון) ומביניהם 20 ברמה אחת. מבין שאר הקורסים היו 24 ברמה א', ושום קורס לא ברמה ד'.

בשנת הכספים 1982 (עד פברואר 1983) נערכו 55 קורסים, 21 מהם ברמה אחת; מבין השאר, היו 16 ברמה א' ו-6 ברמה ד'.

קביעת תכני מידע. המועצה הפדגוגית, שהוקמה ליד בית הספר, כמעט שלא היתה פעילה, והתכנסה פעמים מעטות בלבד. גם תכני הידע שקבע בית הספר למקצועות שונים לא הובאו לאישורה.

לא חל שינוי במצב, והמועצה הפדגוגית מתכנסת בתדירות נמוכה.

ליד בית הספר אמורות היו לפעול שמונה ועדות מקצועיות כדי לסייע לו בהתוויית התכניות ובקביעת תכני הידע. בתיקי בית הספר לא היה תיעוד על פעילותן ולא ניתן היה לעמוד על היקפה.

עד אמצע 1982 לא חל שינוי במצב. לקראת סוף 1982 נקבע מחדש הרכב הוועדות. שתיים מהן, העוסקות בנושאי נהגים וחישוב משכורת, היו פעילות; נרשמו פרוטוקולים מדיוניהן. גם ועדות נוספות התכנסו.

התקשרות עם מוסדות מחוץ לירושלים. בית הספר התקשר עם מוסדות מחוץ לירושלים, אשר ערכו בעבורו קורסים בתנאי יום לפי תכנית הלימודים שלו. ההתקשרות עם גופים אלה לא נעשתה על פי מכרז וגם לא על פי חוזה.

לא חל שינוי במצב. בית הספר המשיך לקיים קורסים מחוץ לירושלים במוסדות, שעמם היה קשור בעבר, ושוב ללא חוזה.

העסקת מרצים. הנהלת בית הספר לא התייחסה אל ההדרכה שבאותם מוסדות כאל זו הניתנת במסגרת שירות המדינה, ולכן לא פעלה לכך, שהמרצים יראו בהדרכה באותם מוסדות הדרכה בשירות, שחלות עליה הוראות התקשי"ר, בכללן הצורך בקבלת היתר להדרכה והעברת העתק מטופס שכר המרצים למשרד.

בית הספר עדיין אינו מבקש היתרים מן המרצים; עם זאת, בית הספר מעביר למשרדים העתקים מטופס שכר המרצים כנדרש.

מחירי קורסים. בסיום הקורסים שערך בית הספר הוא הגיש למשרדים, שעובדיהם למדו בהם, חשבוניות. התברר שהסכומים, שגבה בית הספר מן המשרדים היו גבוהים מהעלות למעשה ולא היו מבוססים על חישובי עלות שיטתיים; הביקורת עמדה על כך, שלא היתה הצדקה לכך, שבית הספר יגבה מן המשרדים סכומים בלי לבססם על נתונים בדוקים.

לא חל שינוי במצב. בית הספר עדיין איננו בודק את היחס של הכנסותיו מן הקורסים, על פי תחשיביו, אל העלות בפועל של הקורסים.

המכון המרכזי לניהול לסגל המינהל הבכיר

הביקורת עמדה על הצורך, שבנציבות יקיים דיון עקרוני בדבר המשך קיומו של המכון ואופי הדרכתו, יפיי שגם עלה מסקרה, שנערך בשנת 1979 במשותף על ידי הנציבות ומשרד העבודה. בענייני כספים ומנהל העלתה הביקורת, שלא היה קשר בין הסכומים שגבה המכון שהמשרדים בעד פעולות ההדרכה, ובין עלותן בפועל, לא נוהלו רישומים על העלויות של פעולות ההדרכה ולא עודכנו בשיטתיות מחירי הקורסים שערך המכון. בדיקת ביצוע התקציב של המכון העלתה, שהוא לא ניצל את התקציבים שהועמדו לרשותו, גם משום שתכניות הדרכה לא בוצעו וגם משום שהאומדנים שהכין לא היו מציאותיים. הועלו ליקויים בכל הקשור לסדרי התשלומים למרצים בעיקר מבחינת סדר הגשת החשבוניות. בקרב עובדי המכון היתה תחלופה רבה ומנהלו הועסק בחוזה מיוחד.

לאחר דיון בנציבות ובעקבות הביקורת הוכפף המכון בדצמבר 1981 לשירות להשכלה ולהדרכה. חל צמצום הדרגתי בפעולות ההדרכה שערך המכון. חודשיים קודם לכן התפטר מנהלו. באותו מועד פרש מן המכון עובד נוסף, ונשאר בו רק עובד אחד, שגם הוא עזב באוגוסט 1982. במקום העוזבים נתקבל במכון עובד כמרכז פעולות הדרכה, והוטל עליו להפעיל את המכון במסגרת השירות להדרכה.

בשנת הכספים 1981 ערך המכון 11 ימי עיון בהשתתפות 325 מנהלים. מחזור אחד סיים את לימודיו בשנה זו בשיטה המודולרית; ואילו לימודיו של מחזור אחר באותה שנה הופסקו מחוסר כוח אדם ומשאבים.

בשנת הכספים 1982 לא ערך המכון כלל ימי עיון. בדצמבר 1982 נפתח קורס לסגל הניהול של הקריה למחקר גרעיני (קמ"ג). החלו עוד שני קורסים בשיתוף עם האוניברסיטה העברית, וקורס נוסף בשיתוף עם אוניברסיטת ת"א.

היערכות לשעת חירום של משרדי הממשלה

שאינם רשות ייעודית

דו"ח שנתי 31, עמ' 180

בהעדר נתונים שוטפים מעודכנים ממשרדי ממשלה, שאינם רשות ייעודית, לא היה בידי נציבות שירות המדינה מידע מעודכן ומלא על כוח האדם בשירות המדינה, הפטור משירות בטחון ושאינו מרותק, כדי שניתן יהיה לשבצו בתפקידים שונים בשעת חירום: בנציבות לא היה מידע על כך אם הגדירו המשרדים את התפקידים האמורים להתמלא בשעת חירום ואם הם גם ערוכים לזה. לפיכך לא היתה הנציבות גורם מרכזי, שיעקוב אחר היערכותם של המשרדים השונים לקראת שעת חירום. משאלונים, שהמציאה הביקורת למשרדי ממשלה שאינם רשות ייעודית, נתברר, שבחלקם הגדול הם לא היו ערוכים כדרוש לשעת חירום — חלקם לא הגדירו את התפקידים שימלאו בשעת חירום וחלקם לא הכינו תקן ושיבוץ כוח אדם להפעלת אותם תפקידים שהם אמורים למלא.

לא חל שינוי בהיקף המידע שבידי הנציבות על היערכות המשרדים לשעת חירום. באוקטובר 1982 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי הוחלט שלא להכין מראש מבין עובדי המשרדים מאגרי כוח אדם מקצועיים, אל כל משרד ממשלתי יתפקד בשעת חירום לפי החלטות הנהלתו, בכוח האדם שברשותו.

המדפיס הממשלתי

אבטחה בבית הדפוס לניירות ערך

דו"ח שנתי 31, עמ' 185

בולים

נמצאו ליקויים בסדרי האבטחה בדבר אריזתם והחסנתם של בולים, וביחוד בולים פגומים וחריגים. לא קיים פיקוח נאות לשם גילוי חוסר במלאי הבולים שנפסל, וועדה מיוחדת המופקדת על השמדת הבולים הסתפקה בספירה מדגמית מצומצמת בעת ההשמדה.

הותקנו סורגים בחדר שבו נבדקים הבולים ולאחר סיום העבודה אין גישה למקום לאיש; הבולים — הפסולים והשלמים — מאוחסנים בכספת. הספירה המדגמית בעת השמדת הבולים מקיפה עתה כ-25% מהבולים במקום כ-20% מקודם.

תלושים ובולי אגרה

הועלו ליקויים באחסון תלושי הדלק שהודפסו: התלושים לא נשמרו, כשהם ארוזים ושמורים, והגישה אליהם היתה חופשית. לא ננקטו צעדים לשמירת תלושים שנפגמו בהדפסה, אף כי לעתים כמעט שאין הם נבדלים מתלושים יפים לשימוש. כיוון שסיכומי הייצור נדרשו רק לצורך ההתחשבות, וזו נעשתה רק בתום שנה, ולפיכך במשך השנה לא ניתן היה לעמוד על חוסר. לגבי הדפסת בולי האגרה נמצא, כי גליונות הבולים המוכנים לא נשמרו כראוי.

התלושים נשמרים בכספת ונעשים סיכומים עם מסירת כל חלק שהודפס. התלושים והבולים התקינים מאוחסנים עתה בכספת ואם אין בה מקום הם מכוסים בברזנטים עם לולאות ולאחר מכן נגזלים. בולי אגרה נשמרים בארונות, שהותקנו להם מנעולים והמפתחות נמצאים אצל הממונה על הבטחון.

שאלוני בחינות בגרות

הדפסת שאלוני בחינות הבגרות — בשל הצורך להבטיח, שתוכנם ישאר בגדר סוד עד מועדי הבחינות — היתה משימה מיוחדת למחלקת הפיקוח כדי להבטיח את הסודיות היה דרוש שבשלבם השונים יועסק מספר עובדים קטן ככל האפשר ושאתר העבודה יהיה סגור בפני מי שאינו מורשה.

הביקורת העלתה, שתנאים אלה לא קוימו, בין היתר כתוצאה מאיחורים בהמצאת החומר לדפוס על ידי המזמין, דבר שהיה בו כדי לשבש את תכנון העבודה והיה איפוא צורך במספר גדול יותר של עובדים ובביצוע מספר גדול יותר של עבודות בעת ובכוונה אחת. עבודות ההדפסה של שאלוני הבחינות נעשתה איפוא בלחץ של זמן ובחדרי המחלקות השונות בדפוס, כך שלמעשה היתה גישה לשאלונים השווים בדפוס.

בענין הגישה אל השאלונים לא חל שינוי, עם זאת העבודה עצמה בוצעה תחת פיקוח של מפקחים.

המטבעה

1. בדיקת הליכי העבודה במטבעה העלתה, שהמערכת לא היתה סגורה ובמקרים רבים היה חוסר באסימונים ובמעות; לגבי כמה ממקרים אלה לא נמצא הסבר. היה בכך משום חומרה, גם משום שמוצר פגום עשוי להיות בעל ערך רב בהרבה ממוצר שהוטבע כראוי. הליקויים בסדרי הפיקוח לא איפשרו לוודא, שלא הוטבעו מטבעות כאלה במכוון. מסקנותיה של ועדה לבדיקת הסיבות לחוסר אסימונים, שמינה המדפיס בשנת 1976 היו:

- (א) הפקח שהועסק במטבעה לא היה מסוגל למלא תפקידו ודרוש היה להחליפו.
- (ב) לא נערכה ספירה יומית של אסימונים ומטבעות. עם גילוי עודף לא דווח על כך, והעודף אוחסן בכספת. משנתגלה חוסר, הוא כוסה מהעודף.
- (ג) היו מספר כניסות ויציאות למטבעה; עובדי הדפוס בכלל, ולא דווקא אלו המועסקים במטבעה, נכנסו ויצאו כאוות נפשם.

הומלץ לאסור הכנסת חפצים אישיים למטבעה; הודגש הצורך להתקין גלאי מתכות בכניסה; כן הומלץ לסגור את הכניסות — פרט לאחת — ולפקח על הנכנסים ולקבוע הליכי ספירה יום-יומיים של אסימונים ומטבעות.

בעקבות הביקורת הוחלף הפקח ונסגרו הכניסות למטבעה, וזולת אחת; נאסרה הכנסת חפצים אישיים למטבעה, ונקנה גלאי מתכת אחד. עם זאת, העובדים אינם נבדקים במשך היום בכל כניסה ויציאה שלהם אלא מידי פעם בלבד וכך נסגמת יעילות אמצעי הבדיקה. לגבי הליכי המטבעה עצמם, הוחל בשינויים באוקטובר 1982, בחודשי הקיץ של אותה שנה פעלה המטבעה רק באופן חלקי מאחר שבנק ישראל לא הזמין עבודות הטבעה חדשות, עד שהמדפיס יעשה לשינוי הליכי העבודה במטבעה.

המטבעה החלה להטביע מטבעות מחדש לאחר שבדיונים עם בנק ישראל הסכימה הנהלת המדפיס לשינוי בסדרי הבקרה והספירה של המטבעות והאסימונים: ספירה יומית בעין ודיווח דו־חודשי בנדון לבנק ישראל; וקביעת נוהל להשחתת מטבעות פגומים שהצטברו במדפיס.

הליכי הספירה היומית לא הונהגו מיד עם חידוש העבודה ובבנק ישראל התקבלו תלונות על חוסר של מטבעות בשקיות חתומות שנמסרו לבנקים; גם המדפיס דיווח על עודפים של אסימונים שנמצאו אצלו, דבר שפירושו המעשי הינו חוסר בשקיות ומטבעות.

עם הנהגת הליכי הספירה היומית הצטמצם הסיכוי לאי התאמה, אך נותרה בעינה בעייה אחת: הימצאות מטבעות פגומים בשקיות של המטבעות; התברר שמכונות הספירה שברשות המדפיס אינן מסוגלות שלא לכלול בין המטבעות המוצרים, מטבעות שמשקלם שונה, או כאלה שנפגמו במהלך הייצור. המדפיס הודיע למשרד מבקר המדינה שהוא פועל לרכישת מכונות ספירה מתאימות.

2. התהליך, שלפיו התנהלה העבודה במטבעה כאשר אותו עובד עסק בכל שלבי העבודה; ספירת האסימונים, הבאתם למכש להטבעה ספירת המטבעות שיוצרו — לא היה תקין. על ידי כך לא הובטחה במהלך העבודה בקרה הדדית, באמצעות מספר עובדים, דבר שבנסיבות הקיימות היה חשוב בשל ייצור מטבעות פגומים, שערכם כפי שצויין, אינו מבוטל.

בעקבות הביקורת הופרדו תהליכי הספירה וההטבעה; שונה כל תהליך העבודה ובמועד ביקורת המעקב עבדו במטבעה. על שלוש מכונות אוטומאטיות ובכל פעם על מטבע מסוג אחר, דבר שהקל על הבדיקה.

משרד האנרגיה והתשתית

אשראי במטבע חוץ לרכישת דלק ולהחזקת המלאי

דו"ח 31, עמ' 195

לצורך רכישת נפט גלמי ולאחזקת מלאי הדלק נזקקות חברות הדלק לאשראי במטבע חוץ (להלן — מט"ח) מעבר לזה שהן מקבלות מספקי הדלק. האשראי ניתן על ידי בנקים מסחריים ישראליים באישור מינהל הדלק, שהוסמך לכך על ידי בנק ישראל, והוא פטור, על פי הסדר מיוחד, מההיטלים על הלוואות במט"ח ומתיקרות האשראי. בשל פטור זה זול יותר אשראי זה מיתר סוגי האשראי במט"ח, שעליהם לא חל כל פטור. חשוב, איפוא, להבטיח שהיקפו של האשראי לא יעלה על הנדרש, ושהוא ינוצל אך ורק למטרה שלשמה הוא ניתן.

לשם כך נקבעו בין מינהל הדלק לבין חברות הדלק שני הסדרים: האחד בא להבטיח איזון בין מלאי הדלק לבין התחייבויות (בדולרים) שנוצרו בגין רכישתו, והשני, שהסמך את מינהל הדלק לאשר לחברות הדלק את ההלוואות במט"ח, לקבוע את סכומי ההלוואות ואת משך הזמן להחזקתן.

חברות הדלק נדרשות לדווח בסוף כל חודש על ערך המלאי שברשותן, כשהוא מחושב על פי מרכיבי ההוצאה שנעשתה בגינו, כנגד יתרות ההתחייבויות במט"ח שהחברות התחייבו לגבי אותו מלאי; לפי הסכם מבנה המחירים ערך המלאי שבידי החברות לא יהיה קטן מערך ההתחייבויות שנוצרו בגינו. ההתחשבות לפי ההסכם נעשית רק לפי היום האחרון בכל חודש, ואינה משקפת תנודות שחלו בערכים הכספיים של המלאי וההתחייבויות במשך אותו חודש.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה, שדנה בממצאי הביקורת הנזכרים לעיל, קבעה בהמלצותיה וסיכומיה*, בין היתר: 1) מינהל הדלק יערוך בדיקות מצב המלאי כנגד ההתחייבויות, באורח שוטף במשך החודש.

2) אי הדיוק בחשבון ימי האשראי עלול לתת רווחים עודפים לחברות הדלק מעבר למירווח המוסכם.

* את סיכומי הוועדה בעניין זה ראה בדו"ח שנתי 32, עמ' 946.

הוועדה מבקשת ממבקר המדינה להמשיך ולעקוב אחר ביצוע המלצה זו.

ביקורת מעקב, שנערכה בחודשים נובמבר–דצמבר 1982, בנושאים אלה העלתה:

התנאים המיוחדים שקבע בנק ישראל לגבי אשראי לדלק, ניתנו מתוך הנחה שלאשראי זה אין כל השפעה מוניטרית בארץ, שכן כספי ההלוואות משמשים לקניית דלק, וכנגד כל דולר כאשראי מוחזק מלאי בערך השווה לו. מחקר שנערך בשנת 1979 בבנק ישראל העלה חשש שחלק מהאשראי הניתן לרכישת דלק מופנה לשוק המקומי.

בעקבות המחקר, פנה בנק ישראל אל מינהל הדלק והבהיר, כי לא יוכל לפטור אשראי בנקאי שנועד לרכישת דלק ולמימון המלאי ממסגרת ההגבלות המוניטריות הקיימות במשק (תיקורת אשראי וחובת תשלום תוספת ריבית) בלא שישוכנע ששיטת אישור האשראי מבטיחה, כי הוא ישמש אך ורק למימון מלאי הדלק. במהלך השנים 1980–1981 נערכו דיונים רבים בין בנק ישראל לבין מינהל הדלק כדי למצוא שיטה לאישור האשראי, שתבטיח שהאשראי הפטור מהגבלות אמנם ישמש אך ורק את המטרה שלשמה הוא ניתן.

ביקורת המעקב שערך משרד מבקר המדינה העלתה, שבמהלך השנים שיפר מינהל הדלק, ביזמתו, את שיטת החישוב של ימי האשראי שהוא מאשר לחברות. יחד עם זה חלו תמורות במשק העולמי ובמדיניות הפיקוח על האשראי במט"ח של בנק ישראל, שבעקבותיהן ירד היקף האשראי לדלק (עם הירידה במחירו) והצטמצמה ההטבה לאשראי זה בארץ.

בדיונים בנושא זה, שהתנהלו בין מינהל הדלק לבין בנק ישראל, סוכם, שהחל ב־1.1.82 תיערך בדיקה נוספת על זו הנערכת בסוף כל חודש בדבר ערך המלאי כנגד ההתחייבויות שנוצרו בגינו; הבדיקה תבוצע פעם בחודש ביום שנבחר באופן מקרי, ותכלול השוואה של ערך מלאי הדלק להיקף התחייבויות החברות במט"ח שמימנו מלאי זה. תוצאות הבדיקות היו אמורות להגיע לידי בנק ישראל באופן שוטף, וזאת כדי לאפשר לו לקיים בקרה שוטפת על האשראי למימון מלאי הדלק, לאתר אותו חלק מהאשראי המופנה לשוק המקומי — אם קיים כזה — ולהטיל עליו את המגבלות המוניטריות הקיימות.

עד לאוקטובר 1982 לא נתקבלו בבנק ישראל כל דיווחים על תוצאות הבדיקות הנוספות האמורות של "מלאי מול התחייבויות".

רק כעבור עשרה חודשים מהמועד שעליו הוסכם ב־11.10.82 העביר חשב מינהל הדלק לידי בנק ישראל דיווחים ראשוניים על הבדיקות שנערכו, ושהתייחסו לחודשים ינואר–אפריל 1982. עד לסיום הביקורת בדצמבר 1982 הועבר דיווח נוסף לחודשים מאי ויוני אותה שנה. מעיון בדיווחים עולה, שהיו סטיות בערכי המלאי כנגד ההתחייבויות בשני הכיוונים — לעתים עודף מלאי על התחייבויות ולעתים להיפך — אך בשיעור מצומצם של 2%–5% בלבד, ושערכי סטיות אלה לסוף החודש לעומת אותם ערכים ביום הבדיקה המקרי, אינם שונים זה מזה באופן משמעותי.

מ־1982 חדל מינהל הדלק לבצע את הבדיקות הנוספות, דבר שלא תואם עם בנק ישראל, ונעשה בניגוד לסיכום מינואר 1982.

משרד הבינוי והשיכון

מסירת עבודות בנייה

דו"ח שנתי 31, עמ' 251

מסירת עבודות בנייה

במסגרת מאמציו של המשרד להגדיל את היקף הבנייה, הרחיב המשרד את חוג הקבלנים והחברות, אשר להם מסר עבודות בנייה במשא ומתן ובלא מכרז ובכך חדל המשרד למעשה להיזקק למכרז כשיטה להזמנת ביצוע עבודות בנייה. בפרוגרמה לשנת הכספים 1980 קבע המשרד למסור בניית 76 דירות בלבד בדרך של מכרז מתוך כ־12,000 שתכנן לבנות. מבקר המדינה חזר לא פעם על עמדתו, שאותה הביע בדו"חות קודמים, שעקרונית שיטת המכרז היא השיטה הרצויה ביותר במסירת עבודות על ידי מזמין ציבורי הן מבחינה כלכלית והן מבחינת המינהל התקין.

בדיקת הפרוגרמה לשנת הכספים 1982 העלתה שמבין כ-11,000 יחידות דיור מתוכננות, יותר מ-3100 מהוות יתרות משנים קודמות, מהן כמה מתוקצבות ל-1981 וכמה ל-1982. מבין כ-7,900 התחלות חדשות מתוכננות כ-900 (11%) יימסרו במכרוז וכ-1,100 (כ-14%) התחלות נוספות יימסרו במשא ומתן תחרותי, שבו התחרות היא על שיעור הדירות שהחברות יתחייבו למכור לציבור בלא שלמשרד תהיה התחייבות לרוכשן אם לא יימצאו להן קונים (להלן — "התחייבות רכישה"). יתר כ-5,900 הדירות נועדו למסירה שלא במכרוז או במשא ומתן תחרותי בתנאים המקובלים במשרד לגבי בניית החברות באשר להיקף המימון שיינתן להן, סדרי מכירת הדירות ומחירן.

המשרד הסביר, ש-1,200 בקירוב מבין 5,900 הדירות, שיימסרו שלא בדרך של מכרוז או במשא ומתן תחרותי, מתוכננות לבנייה על קרקע של הקבלנים או על קרקעות מדינה, שלקבלנים יש זכויות בנייה עליהן ואין אפשרות להפעיל באתרים אלה קבלנים אחרים. כ-1,200 דירות נוספות מה-5,900 מתייחסות לבנייה באיזור צפון ירושלים, שלמשרד יש עניין מיוחד לפתחו ו-200 דירות נוספות בערך מה-5,900 בבאר שבע, בנייתן תופקד בידי חברות לבנייה טרומית משיקולים של ויסות הבנייה בין החברות השונות שעמן קשור המשרד.

לגבי הפרויקטים הנותרים, המתיחסים ליותר מ-3,000 דירות רובם ככולם ללא התחייבות רכישה, הסביר המשרד שהוא מסר את העבודות שלא במכרוז או במשא ומתן תחרותי מכמה נימוקים שעיקרם:

א. נכונות חברות ליטול על עצמן בנייה שאין לגביה כל מרכיב של התחייבות לרכישה מצד המשרד.

ב. עבודות המשך — דהיינו עבודות באתרים או בישוכים, שאותן החברות בנו בהם בשנים קודמות.

ג. ויסות הבנייה — הבטחת רמת תעסוקה מזערית לחברות שהמשרד שבע רצון מבנייתן.

יוצא אפוא, שחלק הארי של הבנייה עוד נמסר שלא בדרך של מכרוז או במשא ומתן תחרותי אם כי שיעורן של העבודות הללו ירד באורח משמעותי לעומת זה שבשנת 1980. על המשרד לפעול להרחבת השימוש בגורם התחרות כמסירת עבודות כמכשיר בעל חשיבות ממדרגה הראשונה לשיפור טיב הבנייה ולריסון מחירה.

חלוקת העבודה בין החברות המשכנות

בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה גיבש המשרד בשנים 1977—1979 קריטריונים להערכת כושרן של חברות. קריטריונים אלה לא התייחסו לדרך שבה תחולק העבודה בין החברות ולמספר הדירות האופטימלי, שיימסר לכל אחת מהן לבנייה.

מאז עריכת הביקורת, בסוף 1980, מביא המשרד בדברי ההסבר לפרוגרמה עקרונות כלליים לחלוקת הבנייה. בפועל — היקף העבודה שתימסר לכל חברה נקבע בעיקר על פי כושר הבנייה שהוכיחה בפרויקטים שהמשרד הפקיד בידיה בשנים קודמות.

הקצאת עבודות בשנת 1980

בדיקה של נתוני החברות העלתה, ששתיים מהן לא נבחנו על פי הקריטריונים המחייבים בכל גוף בנייה, המבקש לקבל עבודות במסגרת בניית החברות. במשרד לא היו נתונים, הדרושים כדי לעמוד על כישוריהן ובכלל זה שאלון אינפורמטיבי ומאזן. אחת החברות היתה אמורה לבנות על פי הפרוגרמה, 290 דירות והשנייה — 48 דירות. לגבי החברה שהובטח לה בניית 290 דירות, הודיע המשרד בסוף ינואר 1981, שהעדר הנתונים נבע מפגם פורמלי.

בעקבות הביקורת תוקן הפגם הפורמלי. החברה אושרה ונחתמו אתה חוזים לבנייה 324 דירות.

לגבי החברה השנייה הוחלט, באוקטובר 1982, להעניק לה מימון חלקי כסיוע לבניית פרויקט. לאוכלוסיה מיוחדת שעמה היא היתה קשורה וזאת בלא להכיר בה כחברה משכנת, העונה לקריטריונים של המשרד. הסדר מיוחד זה נועד לסייע לאוכלוסין המתקשים למצוא פתרונות דיור במסגרת תכנית הבנייה המקובלת.

בביקורת שנערכה ב־1980 נמצא, שהמשרד החליט למסור עבודות לחמש חברות, שלא ענו על הקריטריונים באשר לכושר בנייה ואכלוס. ההחלטה הסתכמה על אישור של ועדת המכרזים העליונה, שבדרך כלל דנה במסירת עבודות לקבלנים ולחברות, שלא ענו על כמה מן הקריטריונים. בשנים 1981 ו־1982 הקפיד המשרד למסור בנייה לחברות שענו על הקריטריונים. לגבי חברות שלא ענו על הקריטריון המתייחס להון העצמי בלבד, המשרד היתנה תחיתת החוזה עמן בהגדלת ההון העצמי ובהמצאת ערבויות מתאימות להבטחת קיום תנאי החוזה עם המדינה ועם המשתכנים.

חברה אחת, שעל פי הפרוגרמה אמורה היתה לבנות 1,048 דירות לא בנתה בעבר בשביל המשרד. החברה נרשמה באוגוסט 1977, והיא לא השלימה עד לסוף 1980 בניית 100 דירות, כנדרש על פי הקריטריונים. מספר הדירות שהמשרד הזמין מאותה חברה מתקרב לזה שנמסר לחברות שיכון גדולות וותיקות, אשר בנו אלפי דירות בכל שנה.

החבר, שמכלל 1,048 דירות שבפרוגרמה המקורית לשנת 1980, התחילה החברה באותה השנה בבניית 312 דירות בלבד. בניית 540 דירות נוספות החלה בשנת הכספים 1981. יוצא איפוא שהיקף הבנייה של החברה בשנת 1980 נפל בהרבה ממה שהיה בכוונת המשרד להפעיל באמצעותה.

המשרד הסביר, שהעיקובים בהתחלות הבנייה נבעו חלקם מסיבות שלא היה להם קשר ליכולת הביצוע של החברה.

עמידר — פיקוח על דירות נטושות ותחזוקת דירות

דו"ח שנתי 31, עמ' 264

תחזוקה

רישום מעולות התחזוקה. הביקורת שנערכה בסוף 1980 העלתה, שלא היו בנמצא תיק או כרסות שישקפו את מצבם הפיזי של הבתים והדירות, שחברת עמידר אחראית לתחזוקתן או פרטי עבודות התחזוקה שבוצעו בהם במשך הזמן. אף לא היה דיווח מפורט על ביצוע עבודות אלה, מלבד נתונים סטטיסטיים על מספר התקונים שבוצעו.

בשנת 1981 הנהיגה החברה דיווח ממוחשב על ביצוע פעולות התחזוקה: איטום גגות, תיקונים ברשת הביוב והמים ושיפורים פנימיים בדירות. דיווח זה משמש לצבירת מידע ממוחשב על פעולות התחזוקה ולמעקב אחר ביצוע כל עבודה, משלב התכנון וההזמנה ועד לסיומה. במשך הזמן ניתן יהיה, בעזרת המידע שיצטבר, להפיק דו"חות שונים בנושא התחזוקה, שישקפו את הנעשה בתחום זה וגם יסייעו בתכנון המשך פעולות התחזוקה בעתיד.

תחזוקה שיטתית. נגמית החברה היתה ליצור מחזוריות בתיקונים ובשיפוצים, כך שבכל שנה הם יקיפו כ־20% מכלל הבתים. לפי תכנית זו דרוש היה לטפל ב־1,000 דירות בערך בכל שנה בכל אחד מהסניפים שנבדקו — סניף נתניה וסניף חדרה — בשנים 1978—1980, ובסך הכל ב־6,000 דירות בקירוב. בפועל שופצו בתקופה הנדונה כ־1,500 דירות בשני הסניפים גם יחד, דהיינו כ־25% מהדירות, שנכללו בתכנית.

בשנת הכספים 1981 שופצו בסניף חדרה 1,340 דירות, המהוות כ־12% מהדירות שבטיפול הסניף. בסניף נתניה לא תוכננו בשנה זו פעולות תחזוקה שיטתית. עם זאת ביצעה החברה בכמה שכונות שבעיר עבודות שיפוצים במספר ניכר של בתים במסגרת פעילותה בפרויקט הארצי לשיקום השכונות.

ברחבי הארץ ביצעה החברה באותה שנה עבודות תחזוקה שיטתית בבניינים, שבהם מתגורר 8,700 משפחות שהן כ־8% מ־113,000 המשפחות שבישכונת החברה. הפרוגרמה הארצית לשנת 1982 מתייחסת ל־9,500 דירות (8.4%), מהן 5,455 שכבר הוחל בשיפוצן ויתרן — ישופצו, על פי תכניות החברה, בחודשים ינואר 1983—מארס 1983.

היקף השיפוצים בשנות הכספים 1981—1982, אף שהוא עלה על זה שבשנים שקדמו להן, קטן עדיין מהמכסה, שהחברה קבעה לעצמה. החברה ציינה שהפרוגרמה בתחום התחזוקה השיטתית בשנים 1981—1982 העניקה עדיפות לבתים, שמצבם מבחינה הנדסית והתחזוקתית

היה הפחות משביע רצון; גישתה זו של החברה חייבה השקעות ניכרות במספר מוגבל יחסית של בתים, אך היה בכך כדי להעלות באורח משמעותי את הרמה הממוצעת של הבתים והדירות בעתיד מהבחינה התחזוקתית. מצב זה יאפשר, להערכת החברה, להבטיח קיום רמת תחזוקה נאותה בשנים הבאות במספר גדול יותר של בתים בעזרת משאבים מוגבלים יחסית.

מענקים מותנים למשתכנים באזורי פיתוח

דו"ח שנתי 31, עמ' 259

כדי לעודד מעבר של תושבים לאזורי פיתוח, מעניק משרד הבינוי והשיכון (להלן — המשרד), מאז שנת 1966, מענק מותנה לרוכשי דירות חדשות או לבונים ביתם בבנייה עצמית במסגרת התכנית "בנה ביתך" שבאזורי פיתוח. המענק הופך להחלטי אם התגורר המשתכן חמש שנים לפחות בדירתו שבאזור הפיתוח. משתכן שלא עמד בתנאי זה חייב להחזיר את סכום המענק בלא תנאי הצמדה, בתוספת ריבית שנתית של 48%. בשנת 1980 היה גובה המענק המותנה בין 20,000 שקלים ל-40,000 שקלים. לפי נתוני המשרד השתכנו באזורי הפיתוח, מתחילת שנת 1977 ועד למחצית 1980, כ-9,000 משפחות. 60% מהם רכשו דירות חדשות או בנו בתים במסגרת התכנית "בנה ביתך" ויתרם השתכנו בתנאי שכירות. השוכרים אינם זכאים למענק מותנה.

לפי נתוני המשרד רכשו דירות חדשות באזורי פיתוח, מאמצע שנת 1980 ועד לינואר 1983, 5,245 משפחות. גובה המענק החל מדצמבר 1982 הינו 120,000 שקלים להוציא את הישועים יבנה ויקנעם, שבהם המענק הוא 60,000 שקלים ו-80,000 שקלים בהתאמה. שיעור הדיכית השנתית, שבה מתחייב משתכן, שלא עמד בתנאי המענק, הוא 86%.

הסדרים עם בנקים

לפי הנחיות של החשב הכללי, מנובמבר 1975, על הבנק להמציא לחשב הכללי בסוף חודש יוני בכל שנה רשימה של מקבלי מענק מותנה, אשר תקופת ההתנייה לגביהם הסתיימה. לשם הכנת הרשימה על הבנק לוודא אילו מהמשתכנים עמדו בתנאי החוזה ולחייב בהחזרת המענק את אלה שלא עמדו בהם; הבנק יגבה מהלווים, בעת מתן ההלוואה והמענק 1% מסכום המענק, כעמלה חד-פעמית, תמורת הוצאות המעקב אחרי מילוי תנאי החוזה.

הביקורת העלתה, שמרבית ההחזרים, שעליהם דיווחו הבנקים, היו מהשנים 1978 ועד ל-1980 ואחדים משנת 1977. מכאן שעד לשנת 1977 לא פעל החשב הכללי לכך, שהבנקים ידווחו ויעבירו אליו את הכספים של מענקים מותנים ופרעון מוקדם של הלוואות. כן נמצא, שעד למועד סיום הביקורת לא איצה החשב את הבנקים בספריו בגין ביטול ההתנייה המפורטת בחוזה, כיוון שלא שוכנע שהבנקים רכזו את הבדיקות הדרושות כדי לעמוד על קיום תנאי החוזה על ידי המשתכנים. החשב ביקש מהבנקים להמציא לו אישור מפורש על ביצוע הבדיקה כתנאי לביטול החוב.

בעקבות הביקורת הוציא החשב הכללי בסוף דצמבר 1980 הנחיות ברורות לבנקים בדבר המועדים של בדיקות האימות והדיווח על תוצאותיהן: בדיקה ראשונה תיערך בתום שנתיים מקבלת המענק והשנייה — סמוך למועד סיום תקופת ההתנייה.

ביקורת המעקב, שנערכה אצל החשב הכללי בחודש ינואר 1983, העלתה שהוא הוציא בספטמבר 1981 חוזר נוסף לכל הבנקים, שלפיו הלווים יחתמו על שני תצהירים: האחד כעבור שנתיים ממועד מתן ההלוואה והשני סמוך לסיום תקופת ההלוואה. בתצהירים יצהירו הלווים שהם מתגוררים דרך קבע בדירתם רוב השנה. נוסף לכך על הבנק לבדוק, על ידי ביקור אצל 1/3 מהלווים, שנתיים לאחר מתן ההלוואה, אם עמדו בתנאיה. בשלב ראשון ייערכו הביקורים אצל דיירים באילת, בערד, בכרמיאל, בטבריה ובבית שמש. משרד הבינוי והשיכון רשאי לדרוש מהבנק עריכת ביקורים נוספים. הבנק ידווח פעם בשלושה חודשים לחשב הכללי ולמשרד על תוצאות הבדיקות.

הבנקים לא הקפידו למלא אחר הוראות החשב הכללי מספטמבר 1981 ולא דיווחו על הבדיקות במקום ועל החתמת הלווים על התצהירים. במקום זאת החלו באחרונה להקפיד יותר על העברה לחשב של שני סוגי רשימות: האחת של לוויים, שהבנק הסיר מהם את ההתנייה הכרוכה במענק המותנה, לאחר שעברו חמש שנים ויותר ממועד קבלתו; והשנייה

של לווים, שפרעו את הלוואתם ובכלל זה המענק המותנה לפי תום תקופת ההתנייה. הבנקים לא פרטו ברשימות מהסוג הראשון אם הם גם ערכו ביקורים אצל לווים, כנדרש בחוור הנ"ל; לגבי הרשימות מהסוג השני לא ציינו הבנקים אילו מקרים מתייחסים להחזר מענק מותנה בשל אי עמידה בתנאיו.

מעולות המשרד

במשך שנים רבות, מאז החל במתן מענקים מותנים ועד לסוף שנת 1978, לא ניהל המשרד מעקב אחר קיום התנאי שבחוזה, המזכה בקבלת המענק. המשרד גם לא ביקש מהבנקים להמציא לו מידע בעניין זה. ככמה מקרים נודע למשרד על טיפול בגביית מענקים מותנים לאחר שהבנקים הודיעו לו על כך ביוזמתם. רק בסוף שנת 1979 ובתחילת 1980 פנה המשרד לשלשה בנקים למשכנתאות, שהירבו להלוות למשתכנים בישובי פיתוח, ובקשם להזמין עריכת חקירות לשם בדיקת מצב אכלוס דירות. הוחלט שבשלב הראשון יערכו הבדיקות בישובים, שבהם יש ביקוש לדירות, יבניהם: אילת, ערד, כרמיאל, טבריה וצפת. תוצאות בדיקות האימות שנערכו על ידי שלושת הבנקים בישובים שונים ברחבי הארץ העלו, שכמה מהמשתכנים לא התגוררו בדירותיהם.

בינואר 1982 הוציא המשרד בתיאום עם איגוד הבנקים, נוהל שקבע את הליכי מתן המענק המותנה למשתכן ודרכי המעקב אחר קיום תנאי המענק. הנוהל חוזר על ההוראות שבחוור החשב הכללי הנ"ל מספטמבר 1981. למועד הבקורת, בינואר 1983, לא עקב המשרד אחר קיום הוראות אלה, שלפיהן על הבנקים לדווח לחשב הכללי ולמשרד בכל שלושה חודשים על תוצאות בדיקותיו וביקוריו אצל מקבלי מענקים מותנים. המשרד הסביר לביקורת שהוא פנה לבנקים בעניין מילוי הוראות הנוהל האמור אולם עוד לא נענה. לדעת המשרד הבנקים לא החלו לדווח כיוון שהם עוד לא השלימו הערכותם לביצוע הבדיקות והטיפול בתצהירים. בעקבות הביקורת דרש המשרד וקיבל מארבעת הבנקים, שהירבו להלוות למשתכנים בישובי פיתוח, דו"חות על תוצאות הבדיקות, שערכו בשנת 1982 — בחימשה הישובים אשר נקבע כי הם ייבדקו בראשונה. כן הוציא המשרד, בסוף ינואר 1983, חוזר לבנקים, שבו ביקש להמציא לו באופן סדיר אחת לשלושה חודשים את הדו"חות בהתאם להוראות הנוהל מינואר 1982.



על המשרד ביחד עם החשב הכללי שבמשרד האוצר לעמוד על קיום הנוהל שהוסכם עליו עם הבנקים בדבר המעקב אחר ציבור מקבלי המענקים המותנים. מענקים אל הניתנים מכספי המדינה לעידוד ההתיישבות באזורי הפיתוח ויש לפעול כדי להבטיח, שיהנו מהם רק אלה מבין המשתכנים המתמידים להתגורר באותם האזורים במשך פרק הזמן הדרוש על פי חוזה ההלוואה.

משרד החינוך והתרבות

גני ילדים קדם חובה

דו"ח שנתי 31, עמ' 338

גני ילדים ציבוריים

שכר לימוד. הורים נדרשים למלא "טופס הרשמה ובקשה למילגת לימודים" כדי לרשום ילד בן ילדים. טפסים אלה מגיעים למדור לשכר לימוד (להלן — המדור) באמצעות הרשויות המקומיות, כדי לקבוע דרגת שכר הלימוד של כל התלמידים. בדיקת 341 טפסים — 247 טפסים מהתשל"ט והיתר מהתש"ם — בדבר מתן הנאה, העלתה ליקויים במתן שיעורי הנחה להורים. לדעת הביקורת, מן הצורך לקבוע, ביתר הקפדה, את הזכאות להנחה משכר לימוד ולהפעיל בקרה, שתבטיח את נכונות החישובים.

לא חל שינוי במצב. עובדי המדור עושים את החישובים בדבר דרגת שכר הלימוד בלא שהם נבדקים אפילו בבדיקה מסורגת, על ידי עובד נוסף.

גובה שכר הלימוד נקבע על פי הדרגה, שקובע המדור; גודל ההשתתפות של המשרד בהנחה משכר לימוד נקבע על ידי המערכת הממוחשבת, על פי הנתונים שהומצאו לה. לעתים קרובות לא הייתה זהות בין הדרגה שאישר המדור, לבין זו שקבעה המערכת הממוחשבת. משרד מבקר המדינה העמיד את המדור בפני הצורך להודיע ליחידה לעיבוד נתונים (להלן — היחידה לע"נ), נוסף לנתונים על ההכנסה החודשית של ההורים ומספר הנפשות במשפחה, את הדרגה שקבע המדור, כדי לאתר אי-התאמות עם קליטת הנתונים ביחידה.

החל בשנת הלימודים התשמ"ב מודיע המדור ליחידה לעיבוד נתונים על הדרגות שהוא קבע.

המערכת הממוחשבת

היחידה לע"נ לא הקפידה על רישומים ידניים מסודרים כדי לפקח על שלימות המידע שעל הבעלויות — רשויות מקומיות וארגונים ציבוריים — להמציא לה בקשר לסמלי גן. סמל הגן נועד לציין אילו מהתלמידים שנרשמו לגן ילדים לקראת שנת הלימודים אמנם שובץ בגן הילדים.

המצב בתחום זה שופר. המדור מנהל מעקב על המצאת מצבות התלמידים על ידי הבעלויות למשרד, כולל בדיקתן, במטרה לוודא שנרשמו בהן סמלי גן הילדים כנדרש.

המשרד לא עמד בלוח הזמנים שקבע לעצמו לגבי הפקת שלוש המצבות, שאמורות לכלול את שמות כל הילדים שנקלטו בגני הילדים ועל פיהן היה אמור לערוך את ההתחשבות עם הבעלויות; כיוון שכך היה עליו להמשיך בתשלום מקדמות הרבה מעבר למתוכנן. המצבה, שנועדה להיות מופקת בספטמבר 1979 הופקה רק בדצמבר, וזו שצריכה היתה להיות מופקת בנובמבר 1979 הופקה רק במאי 1980. בספטמבר 1980 הופקה המצבה, שנועדה להיות מוכנה במארס 1980 ושעל פיה אמור היה להיעשות החשבון הסופי.

בשנת הלימודים התשמ"ב הוחלט להפיק שתי מצבות. המצבה הראשונה הופקה בתחילת דצמבר 1981 במקום באמצע נובמבר. כתוצאה מכך המשיך המשרד לשלם מקדמות חודש נוסף מעל המתוכנן עד לדצמבר 1981, ולגבי המועצות האזוריות חודשיים מעל המתוכנן — עד לינואר 1982. בתיקי המשרד לא נמצא המועד המתוכנן להפקת המצבה השנייה. היא הופקה בתחילת מאי 1982. החשבון הסופי עם הבעלויות נערך על בסיס הנתונים שבמצבה השנייה, לאחר שנתונים אלה עודכנו ידנית על פי המידע שהתקבל מהבעלויות עד סוף יוני 1982.

המשרד לא עמד על כך, שהבעלויות ימציאו לו את המצבות עם הסימולים הדרושים, וכמה מהן לא המציאו. קרה גם שהמחשב לא קלט את סמלי גן הילדים, שעליהם דווח על ידי הבעלויות. נמצא שרק לגבי 28% מבין 79,960 התלמידים שבקובץ היו סמלי גן הילדים. לדברי המשרד, היו קשיים בקליטה של סמלי גן הילדים, והמשרד החליט שלא לעמוד על ביצוע דרישתו בדבר הסימולים.

לגבי 92% מבין 87,709 הילדים שבקובץ, במאי 1982, צויין סמל גן הילדים.

הביקורת בדקה, בעזרת המחשב של המשרד, את תכולתם של קובץ הילדים ושל קובץ החשבונות לבעלויות, שהופקו בהתשל"ט. לפי קובץ הילדים, שהופק ביולי 1979 היה מספר הילדים 79,960; לעומת זאת, מספר הילדים לפי קובץ החשבונות היה 78,484 בלבד. מן הצורך היה שהמינהל יברר את סיבת ההפרש, דבר שלא נעשה.

לפי נתוני המשרד מספר הילדים שבקובץ הילדים, במאי 1982, היה כאמור 87,709. מספר הילדים שבעבורם נערכה התחשבות בין המשרד לבין הבעלויות היה 80,530. לפי הסביר המשרד סיבת ההפרש היא שלגבי רוב התלמידים, מבין אלה שבגינם המשרד לא העביר את השתתפותו לא צויין סמל הגן שלהם; לגבי מספר קטן של התלמידים, גילה המשרד שהם הופיעו ברשימות הילדים של שתי בעלויות שונות והוא החליט שלא להעביר את השתתפותו לבעלויות בגינם עד לאחר שיתברר פשר הרישום הכפול.

נמצאו מקרים, שבהם המינהל ביצע בדו"חות התשלום לשנים התשל"ט והתש"ס תיקונים ידניים, על פי מידע שנתקבל מהרשויות המקומיות במשך השנה. במקרים אלה הוא לא העביר את המידע ליחידה לעיבוד נתונים לצורך עדכון הדו"ח.

החל בשנת הלימודים התשמ"ב התיקונים הידניים שהמינהל מבצע מגיעים למערכת התשלומים המאוחדת על גבי טפסים, שנועדו לכך ולאחר אישור מחלקת הכספים של המשרד.

התחשבות עם בעלויות

לדברי המשרד, הוא עשה חשבון סופי לשנת הלימודים התשל"ט עם הבעלויות על יסוד הנתונים שקיבל מהן. בדיקה מסורגת, שאותה ערך משרד מבקר המדינה לגבי חמש עיריות, העלתה, שאלה קיבלו תשלומי יתר בגין ילדים, שלפי רישומי העיריות לא למדו אצלן.

המשרד לא חייב את העיריות בגין תשלומי היתר, שעליהם הצביעה הביקורת, גם לגבי שנת הלימודים התשמ"ב הסתפק המשרד לצורך קביעת השתתפותו בשכר לימוד, בנתונים שהמציאו לו הבעלויות, בלא שהוא ערך ביקורים לבדיקת רישומים בבעלויות השונות כדי לוודא, שכל התלמידים הרשומים במצבת הילדים אכן מבקרים בגני הילדים. לדעת הביקורת מן הנכון שהמשרד יערוך בדיקות מסורגות בענין זה.

גני ילדים פרטיים

בדיקת אקראי של 39 תיקי גנים פרטיים שפעלו ברחבי הארץ העלתה: לשמונה גנים שפעלו וביקשו רשיונות מטעם המשרד על פי חוק הפיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט—1969, לא הוצא רשיון, אף כי עברה התקופה שנקבעה לצורך הודעה על החלטת המשרד בדבר, מתן הרשיון; לשני גנים שפעלו פג תוקפו של הרשיון; 11 גנים — שינו את ייעודם, או שחדלו לפעול; יתר 18 הגנים פעלו על פי רשיון.

בדיקת אקראי של 20 תיקי גנים פרטיים שפעלו ברחבי הארץ העלתה שהמצב לא שופר במידה רבה: שמונה גנים פעלו בלא רשיון, רשיון של חמישה גנים פג תוקפו, ויתר שבעה הגנים פעלו על פי רשיון. ארבעה מבין שמונה הגנים שפעלו בלי רשיון פנו למשרד בבקשה לרשיון; לגבי שניים מהם עוד לא הוצא רשיון בגלל איחור בהמצאת חוות דעת של הגורמים המקצועיים; לגבי שני המקרים הנוספים, לא ניתן לברר, על פי המסמכים שבתיקים, מה היתה סיבת האיחור בהוצאת רשיון. הטיפול בתיקים של שלושה גנים נוספים, שפעלו בלי רשיון הופסק מסיבות לא ברורות ולכן לא ניתן לדעת על פי המסמכים שבהם, אם הגנים חדלו לפעול או שהם שינו את ייעודם. גן ילדים נוסף, שפעל בלי רשיון שינה את ייעודו וקלט רק פעוטות ולכן לא חלה עליו חובת הרישוי.

בשני מקרים, מבין שבעת הגנים שפעלו על פי רשיון, המשרד לא עמד על כך, שעל התיקונים הדרושים, שבהם הותנה הרשיון, ידווח תוך שלושה חודשים.

לדברי המשרד בנובמבר 1982 נערך שינוי ביחידה ונקבעו סדרי עבודה חדשים כדי לערוך מעקב שוטף על מצב הרישוי של הגנים ועל השינויים הנעשים בהם, שיש להם השלכה על רמת השירות של הגן.

מוסדות להכשרת מורים

דו"ח שנתי 31, עמ' 352

תקן שעות שבועיות

לקראת שנת הלימודים התש"ס נדרש כל מוסד להגיש לאישורה של המחלקה להכשרת מורים של משרד החינוך והתרבות (להלן — המחלקה) הצעת תקן מוסדי לשעות הוראה. כיוון שהמוסד צריך היה להתקשר בעוד מועד עם עובדי הוראה הדרושים לו לשנת הלימודים, נקבע בחוזר המחלקה, שהצעת התקן, תתבסס על מספר התלמידים שהיו במוסד בספטמבר 1978; אם מספר התלמידים בהתש"ס יעלה על מספר זה, תאשר המחלקה הגדלה של התקן. המחלקה חרגה מהכללים שהיא קבעה לכלל המוסדות מבלי שנמצאו הנמקות לחריגות אלה.

לקראת שנת הלימודים התשמ"ג נקבע תקן לכל תלמיד בגין כל אחד ממסלולי ההוראה — מסלול עיוני רגיל, מסלול במכללה או מכללה בדרך, מסלול מקצועי, מסלול למוסיקה ומסלול למורים משתלמים. התקן למוסד כולו נקבע לפי מכפלה של התקן לתלמיד לפי מסלולו במספר התלמידים באותו מסלול, בניכוי 3%. עם זאת לא יינתן לשום מוסד תקן שעות שבועיות גדול מזה שהיה לו בשנת הלימודים התשמ"ב, אם מספר הלומדים בו יגדל.

ביקורת המעקב העלתה שבעת קביעת התקן להתשמ"ג לגבי כמה מהמוסדות לא פעלו בהתאם להוראות שנקבעו לאותה שנה. היו מוסדות שאושר להם תקן קטן מהמגיע להם והיו מוסדות שאף אושר להם תקן גדול מזה של התשמ"ב. לכמה מהמוסדות לא נוכו 3% מהתקן המוסדי.

במהלך הביקורת הסבירה המחלקה בעל פה את הסיבות שהביאו אותה לאישור התקנים החריגים ושעל החלטותיה לא נוהלו פרוטוקולים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך והתרבות, שעליו לרשום הנמקות מפורטות בכל מקרה שבו נעשתה חריגה מהקריטריונים שנקבעו.

השתתפות בהוצאות שוטפות

1. לא היו במחלקה כללים ומדיים, שיבטיחו חלוקה אובייקטיבית של השתתפות המשרד בהוצאות השוטפות בין המוסדות וזאת בגלל השוני הרב בתנאים הפיסיים והאירגוניים שלהם. הוטל על חברת ייעוץ לפתח מדדי שירות ותקצוב למוסדות. בעקבות הדו"ח הסופי של החברה הוחלט, במאי 1980, שיחידת האו"ש של המשרד תבדוק מיד אפשרות להקים מערכת ממוחשבת בסמינר אחד או שניים. בעקבות המלצה זו הגישה יחידת האו"ש ניתוח בעניין מיחשוב המידע נמערכת ההכשרה של עובדי הוראה.

לא הייתה התקדמות של ממש בנושא המיחשוב, לדברי המשרד, עקב אילוצים תקציביים.

2. לקראת התשמ"א החליטה המחלקה לבסס את ההשתתפות בהוצאות שוטפות על זו של התש"ס, אך יחד עם זאת לא להגדילה בשיעור שווה לכל מוסד, אלא לדרג את התוספת לפי שיעורים שנעו בין 30% עד 65%. לשם כך סיווגה המחלקה את כל המוסדות לשבע קבוצות, בהתחשב באופיים ובגודלם. הביקורת העלתה שלא היתה עקיבות בסיווג המוסדות ואף לא בקביעת שיעור התוספת בלא שבמסמכים צוינה הסיבה לחריגות מהשיטה.

1. גם לגבי שנת הלימודים התשמ"ב לא בכל מקרה היתה אחידות בהשתתפות המשרד בהוצאות מינהליות של המוסדות. כך למשל בינואר 1982 נהנו מספר מוסדות מתשלום פיצוי בגין התייקרויות בשיעורים שונים ולעומת זאת היו מוסדות שלא קיבלו פיצוי זה, בלא שהיו לכך הנמקות.

2. בהתשמ"ג תכננה המחלקה לחשב את ההוצאות המינהליות, שהן חלק הארי של ההוצאות השוטפות, על פי עלות לתלמיד, שהיא קבעה לארבע קבוצות כלהלן — מוסדות מקצועיים בעיר 4,843 שקלים; לעיונים ומקצועיים בכפר 4,473 שקלים; למכללות ומכללות בדרך 4,158 שקלים, ולעיונים בעיר 3,118 שקלים;

בדיקת ההשתתפות של המשרד בהוצאות המינהליות של שלושה מוסדות העלתה, שהיא לא ניתנה על פי הכללים שנקבעו ולשלושת המוסדות נקבעה השתתפות גבוהה מזו שהגיעה להם על פי הכללים האלה בלא שנרשמה הנמקה להגדלת ההשתתפות.

גובה ההשתתפות של המשרד בהוצאות המינהליות של המוסדות נקבע, בדרך כלל, בישיבות שקיים העוזר הראשי של מנהל המחלקה עם נציגי המוסדות בלא שנרשמו הנמקות לקביעה של שיעור ההשתתפות. קביעות אלה אושרו בוועדת ההקצבות שבה השתתף אותו עובד וסגן החשב. גם במקרה זה לא נרשמו הנמקות.

מיקוח על פעולות כספיות של המוסדות

1. באוגוסט 1978 הוציאה המחלקה הוראות נוהל למערכת הכספים החדשה, שנועדה ליצור אחידות בניהול המערכת הכספית של המוסדות ולשקף את התפלגות ההוצאות לפי המסגרת התקציבית שאושרה ולייעל את דרכי הדיווח. עד לשנת הלימודים התש"ס הופעלה השיטה ב-20

מוסדות. בעקבות הביקורת נדרשו המוסדות להקפיד על מתן דיווח כספי במועדו, שאם לא כן יופסקו להם תשלומי המשרד.

השיטה הופעלה לגבי כל המוסדות. המוסדות הגישו את הדו"חות לשנת התשמ"ב.

היחידה לביקורת פנימית ערכה בדיקה בשמונה מוסדות בתקופה שבין ינואר 1978 לדצמבר 1980. הועלו ממצאים בענייני תקנים, כספים וניהול חשבונות. המוסדות נדרשו לתקן את הליקויים שהועלו. נודעת חשיבות רבה לקיום בדיקות מדגמיות, שאותן על המשרד לערוך מדי פעם במוסדות שונים לפי תוכנית, שתבטיח, שתוך פרק זמן סביר יקיפו הבדיקות את כל המוסדות. תוכנית כזו לא הוכנה וממילא גם לא נערכות בדיקות שיטתיות.

לא הוכנה תוכנית כזאת. בתקופה שבין ינואר 1981 לבין דצמבר 1982 לא ערכה היחידה לביקורת פנימית בדיקות בבתי מדרש למורים ולגננות.

2. בחשבות המשרד מנוהלת כרטסת עזר, שנועדה לאפשר פיקוח על הזרמת הכסף למוסד. הכרטסת לא היתה מעודכנת, היה פיגור של עד שנה ברישום הפעולות הכספיות של המוסדות. המוסדות קיבלו מיקדמות בלא שהמשרד בחן באופן שוטף, אם ההוצאות של המוסד אמנם מצדיקות את העברת הכספים.

הכרטסת עודכנה.

משרד החקלאות

מועצות ייצור ושיווק — פיקוח בדרכים ובשווקים

דו"ח שנתי 31, עמ' 381

בנובמבר 1982 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב במשרד החקלאות, במועצה לייצור ושיווק של ירקות ובמועצת הפירות (ייצור ושיווק), בדבר הפיקוח בדרכים ובשווקים.

מנגנוני הפיקוח, שמקיימות המועצה לייצור ושיווק של ירקות, מועצת הפירות, המועצה לענף הלול והמועצה לשיווק פרי הדר, כל אחת בנפרד, כרוכים בהעסקת עובדים אזרחים ושוטרים בתפקידים מיוחדים (להלן — שת"מים), בהפעלת ניידות בדרכים, ובשימוש במכשירי קשר וציוד עזר אחר. הביקורת, שנערכה במועצה לייצור ושיווק של ירקות ובמועצת הפירות העלתה, כי השת"מים המופקדים על שערי השוק הסיטונאי בתל-אביב אינם עורכים בדיקה השוואתית בין סוג המטען הרשום בתעודת המשלוח, לבין התוצרת הנמצאת על המשאית; במועצת הפירות לא נמצאו רישומים, שעל פיהם אפשר ללמוד על תדירות הפיקוח, שערכו הפקחים בשווקים הפתוחים.

המועצה לייצור ושיווק של ירקות קבעה הסדר, שלפיו עורך הפיקוח בשוק הסיטונאי שבתל-אביב בדיקות מסורגות במחסני המשווקים ומשווה את תכולתה של המשאית לרישומים בתעודת המשלוח; מועצת הפירות עוד לא הנהיגה רישומים מרוכזים, שעל פיהם ניתן לעמוד על תדירות הפיקוח בשווקים הפתוחים.

פיצול פעולות הפיקוח, בדרך של קיום יחידות נפרדות בכל מועצה ומועצה, פוגם ביעילות הפיקוח וגורם לבזבז משאבים בכסף ובכוח אדם מיותר. איחוד הפיקוח אמור לסתום פרצות, ובסופו של דבר עשוי לתרום תרומה חשובה להסדרת השיווק המאורגן של התוצרת החקלאית.

בנובמבר 1982 מינה משרד החקלאות ממונה על הקמת שירותי פיקוח מאוחדים, כדי לעשות את הצעדים המעשיים לאיחוד הפיקוח. הוא יועסק, עד להקמת האיגוד, במסגרת המועצה לענף הלול.

משרד המשפטים

רכישת טובין ושירותים

דו"ח שנתי 31, עמ' 418

לשנת הכספים 1978 לא הוכנה תכנית רכישות שנתית כמתחייב, על פי תכ"ס; לשנת הכספים 1979 הכינה יחידת בנא"ם בדצמבר אותה שנה תכנית רכישות חצי שנתית. בתיקים, שהומצאו לעיון הביקורת, לא נמצאה אסמכתא, שאמנם קוימו דיונים על התכנית האחרונה ושהיא סוכמה על דעת הנהלת המשרד.

הליקוי תוקן החל בשנת 1981.

לגבי שנת הכספים 1980 הוכנה אמנם תכנית רכישות, אך היא לא נדונה ולא אושרה על ידי הגורמים המוסמכים.

מנכ"ל המשרד מינה שתי ועדות: ועדת רכישות המונה שלושה חברים, שמתפקידה לאשר רכישות בהיקף כספי כפי שנקבע בתכ"ס מפעם לפעם; ועדת רכישות מרכזית, המאשרת רכישות בסכומים גבוהים יותר. לפרוטוקולים של ועדת הרכישות הראשונה לא נקבעה תפוצה מוגדרת. הם אינם נושאים מספור שוטף ואינם מתויקים במרכז, מצב המקשה על מעקב אחר עבודות הוועדה והחלטותיה.

לפרוטוקולים של ועדת הרכישות הראשונה נקבעה תפוצה והם נושאים מספור שוטף.

על פי הוראות תכ"ס, הזמנה לרכישה תירשם על גבי טופס מיוחד או בצורת חוזה. כל הזמנה תכלול תיאור מפורט של הפריטים ומחיריהם.

הביקורת עמדה על הצורך להקפיד על הוצאת הזמנות מראש, כדי שישמשו בידי חשב המשרד אמצעי לפיקוח, ואסמכתא לתשלום לספק. בספר ההזמנות לשנת 1978 לא נרשמו על גבי חלק ניכר מההזמנות פרטים אודות חשבוניות שאושרו ונפרעו.

הליקויים תוקנו. נוהגים בהתאם להוראות התכ"ס תוך הקפדה על הוצאת הזמנות מראש ורישום פרטים על החשבוניות ששולמו.

בדיקת סדרי מסירת עבודות על פי מכרזים העלתה: בכל המכרזים שנבדקו לא מולאו כדרוש או חסרו מרבית הפרטים שבטופסי פתיחת ההצעות; בתיקי המכרזים לא נמצאו המעטפות של ההצעות שהיו בתיבת המכרזים.

קצת ממלאים בטפסי פתיחת ההצעות את מרבית הפרטים הדרושים ודואגים לתיעוד.

נמצא כי רכישות של פריטים דומים תוך תקופות קצרות, או אף באותו תאריך, לא רוכזו יחד, אלא נעשו לגבי כל פריט בנפרד; כתוצאה מכך, לא פורסם מכרז על הרכישות האמורות ואף לא הוזמנו הצעות מכמה ספקים.

לא נמצאו רכישות חורגות ללא מכרזים החל משנת הכספים 1982.

יחידת בנא"ם מזמינה עבודות תחזוקה קטנות מקבלנים שונים; הביקורת הקיפה 41 חשבוניות שאושרו ושולמו לשלושה קבלנים. התברר שגם הזמנתן וביצוען של עבודות אלו נמסרו בלי שנערך בירור מחירים והשוואתם תוך הכנת מסמך על התוצאות. עוד התברר, שלא הוקפד על מסירת הביצוע, על פי מכרז, כמתחייב מהיקפן הכספי של העבודות, אלא הוצאו הזמנות יחידות לכל עבודה בנפרד.

הליקוי תוקן וזאת בדרך של התקשרות חוזית עם קבלנים לאחר פרסום מכרז או בירור מחירים.

השירותים המשקיים — בעיקר רכישת ריהוט משרדי, עבודות מסגרות, שיפוצים קטנים, צביעה, ושינויים במבנים בעבור יחידות משרד המשפטים מנצרת עד באר שבע — בוצעו על ידי בעלי מקצוע מירושלים. הדבר אמור הן לגבי עבודות קטנות, שאינן דורשות פנייה למבצעים אחדים, והן כשדרושה הייתה החלטה של ועדת הרכישות. גם כל ההובלות ליחידות המשרד, הפזורות ברחבי הארץ, בוצעו על ידי מוביל אחד מירושלים.

בפברואר 1982 פורסמו מכרזים למסירת עבודות תחזוקה והובלה בתל-אביב ובחיפה.

הפיקוח על פעולות הנוטריונים

דו"ח שנתי 31, עמ' 411

לא נמצאה תוכנית כלשהי בדבר עריכת הביקורת, היקפה ותדירותה. מאז תחילת פעולתה של יחידת המבקר, באוקטובר 1978, ועד לספטמבר 1979, ערכו המבקרים ביקורת במשרדיהם של 84- נוטריונים, שהם פחות מ-10% מכלל הנוטריונים הפעילים; מאז לא נערכה ביקורת כלשהי.

בעקבות פעולות המבקרים, שנערכו כאמור במשרדיהם של נוטריונים, הגישו המבקרים דיונים וחשובות. התברר, כי היחידה פעלה רק בעקבות 26 דו"חות שהוגשו. בידי היחידה אין רישומים בדבר הפעולות שהיא נקטה בעקבות דו"חות המבקרים שערכו את הביקורת.

מונו שני מבקרים נוספים, האחד לאזור הצפון והשני לכל הארץ. נוכח התמונה הכוללת צמצומים והתקציב הועם לא יהיה, לדעת המשרד מנוס מלהסתפק בביקורת מידי שנתיים עד שלוש.

הוחלט שבשנת 1981 תיערך ביקורת חד פעמית אצל כל הנוטריונים הדשומים, וביקורת חוזרת תיערך אצל אותם הנוטריונים שבמשרדיהם הועלו ליקויים.

בשנת הכספים 1979 הוקצב לעריכת הביקורת על פעולות הנוטריונים סך של 20,000 שקל שהופחת לאחר מכן, לסך של 5,000 שקל; ההוצאה למעשה הסתכמה ב-2,600 שקל, דבר המשקף בעליל, כי אין פעילות זו זוכה בקדימות ראויה בין תפקידי המשרד.

בשנת הכספים 1981 הוצא למעשה לעריכת הביקורת 17,600 שקל.

ביולי 1977 פורסמו תקנות הנוטריונים (ארכיון מרכזי), התשל"ז—1977; לגבי המסמכים של הנוטריונים הציבוריים נקבע, שהארכיון ינוהל גם להבא במשרדי הרישום של בתי המשפט; עד לסוף 1980 לא נקבע מועד תחילתן של התקנות. עוד נאמר בתקנות אלה כי אם נפטר נוטריון או פקע תוקפן של רשיונו, ימסרו המסמכים והספרים, שעל הנוטריון לשומרם או לנהלם על פי החוק או התקנות, לידי הארכיון.

ביקורת במשרדי הרישום של שלושה בתי משפט מחוזיים — ירושלים, תל-אביב וחיפה — העלתה, שכל מזכיר ראשי של בית המשפט טיפל בשמירת המסמכים, בדרך העלולה להכביר על מתן השירות לציבור המעוניינים.

לא חל שינוי במצב. כל עוד לא נעשו צעדים להקמת ארכיון מרכזי אין באפשרותו של משרד המשפטים לפרסם הודעה על תחילתן של תקנות הארכיונים.

היחידה ניהלה אמנם רישומים, לצורך מעקב אחר אלה שלא שילמו אגרה, אולם כיוון שרשימות אלה לא נשמרו לא ניתן לברר את שמות הנוטריונים שלא שילמו אגרה לשנה זו או אחרת. החל באוקטובר 1981 מבוצעת הגבייה באמצעות מחשב.

המשרד לקליטת העלייה

קרון לעולה העצמאי

דו"ח שנתי 31, עמ' 515

מקורות מימון הקרן

בידי המשרד לקליטת העלייה (להלן — המשרד) והחשב הכללי לא היו נתונים מלאים ועדכניים על השתתפותה בפועל של הסוכנות היהודית במימון הקרן בשנים 1978 ו-1979. למשרד אף לא היה מידע על ההוצאה השנתית הכוללת בקרן ואף לא נתונים ממויינים לפי שנות כספים, על מספר ההלוואות שבוצעו ועל חשבון שנה זו או אחרת. לנתונים אלה נודעת חשיבות רבה בעת תכנון המימון השנתי של הקרן ובקביעת מדיניות התמיכה בעולים העצמאים ובהיקפה. מאז ינואר 1981 ממומנת הקרן מתקציב המדינה בלבד וניתן לקבל נתונים על הקרן.

הפיקוח על השימוש בכספי ההלוואות נעשה שנה עד שנה וחצי לאחר ביצועו. המעקב נעשה על ידי חוקר פרטי ועל ידי היחידות הכלכליות שבמחוזות המשרד לגבי עסקים שבתחום המסחר והשירותים וכן על ידי מרכז הסיוע לתעשייה זעירה (להלן — המרכז) שבמכון לפירון העבודה והייצור, לגבי עסקים, שבתחום הייצור והמלאכה.

בידי המחוזות לא היתה רשימת העסקים שהיה צורך לבקר בהם. ביקורי מעקב לא נערכו במחוזות חיפה והצפון ובאר שבע והדרום. הביקורים שערכו מחוזות תל-אביב והמרכז וירושלים והדרום היו מצומצמים מאד בהיקפם ובמחוז ירושלים והדרום אף הופסקו ביוני 1979. לא ניתן היה לברר לאשורו גם כמה הזמנות מעקב נמסרו למכון ואם כל ביקורי המעקב שהזמין המשרד במכון אכן בוצעו ומה היו תוצאותיהם.

מזה שנה לא העבירה המחלקה הכלכלית של המשרד רשימות של עסקים, שאותם צריכים היו לבקר המחוזות או המרכז ומעקבים בוצעו רק על ידי החוקר הפרטי, אשר אמור להפסיק עבודתו לאחר שישלים את בדיקת כל העסקים שנמסרו לו.

בתחילת ינואר 1983 הושלמו ביקורי המעקב אחרי עסקים, שההלוואות בגינם ניתנו עד אמצע 1981. בתחילת נובמבר 1982 קבע המשרד הסדרים חדשים לעריכת הביקורים בעסקים השונים והטיל את ביצועם על היחידות הכלכליות, שבמחוזות המשרד בלבד.

לפי לפי נהלי המשרד, כאשר המעקב הצביע על הפרת חוזה ההלוואה על ידי העולה, למשל אי חקמת העסק, סגירתו ומכירתו, שינוי סוג העסק ואי פרעון ההלוואה, מורה המחלקה לבנק לגבות את יתרת ההלוואה במסגרת החוזה. כאשר העסק מוגדר בתור עסק "חלש" ניתן סיוע לעולה ביעוץ כלכלי ומשפטי ולעתים הוא מופנה למקורות מימון (כגון קבלת תוספת הלוואה במסגרת הקרן, אם העולה לא ניצל את מלוא אפשרויות ההלוואה). הבדיקה העלתה, שהמשרד לא עקב אחר טיפול הבנק לגביית יתרות ההלוואה במסגרת החוזה כאשר העסק לא הוקם, או נסגר ונמכר או סוגו שונה, ואף לא עקב אחר טיפול היחידות שבמחוזות המשרד, שהיו אמורות לטפל בעסקים חלשים כנ"ל.

ביקורת המעקב העלתה שהמחלקה הכלכלית טיפלה רק בעסקים, אשר לפי תוצאות המעקב לא נפתחו כלל או שיעדם שונה. לא היה טיפול בעסקים שהגדירו אותם בתור "עסק חלש".

משרד התחבורה

רישוי ופיקוח על הסעות סיור והשכרת רכב

דו"ח שנתי 31, עמ' 530

צווים ורישוי

ההסדר החוקי של העניינים השונים הקשורים בהולכת סיורים ובהשכרת רכב הוסדרו עד ספטמבר 1980 במסגרת ארבעה צווים שהוצאו על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים ואז שונו. הצו מ-1978 בדבר הסעה מיוחדת כאוטובוס שבו נקבע, שלצורך הפעלת שירות כזה על המבקש להיות בעלים של 25 אוטובוסים לפחות — נשאר בתוקפו. יוצא, שלגבי מפעילי שירות כזה קיימת החמרה; בעוד שבשאר ענפי ההסעה די ב-25 כלי רכב, מסוגים שונים, כדי לקבל רישיון, הרי בענף האמור נדרשים לפחות 25 אוטובוסים, דבר הדורש השקעה כספית גדולה ביותר מצד המבקש.

בשנת 1981 פורסם תיקון לצו ובו נקבע כי מספר האוטובוסים הנדרשים לביצוע הסעות סיור והסעות מיוחדות הוא חמישה, וכן הוסדר מספר כלי הרכב המיוערי הדרוש בשנת הפעילות הראשונה.

בדיקת תיקים של 13 מבין 91 חברות העוסקות בהסעה מסוגים שונים, העלתה שבלשכה הראשית לא נמצאו מסמכים בדבר חידוש רישיונות העיסוק בשנים האחרונות. לדברי האחראי

בלשכה חודשו הרשיונות והודעה על כך נשלחה לחברות, אולם בתיקים לא היו מסמכים בעניין זה.

לא חל שינוי במצב.

פיקוח

תפקידו של המפקח על התעבורה בדרכים (להלן — המפקח), הוא להפעיל פיקוח הן על רמת השירות והן על המחירים. מתברר שאין המפקח מקיים פיקוח על החברות בדרך של ביקורת שגרתית תקופתית, וזאת, לטענתו, בגלל מחסור בכוח אדם. הפיקוח נעשה רק בעקבות תלונות המגיעות אליו או בעת שהחברות מבקשות אישור למבנה משרד, לגודל החניון או לחידוש צי המכוניות. לא בכל מקרה מבוצע פיקוח זה על ידי האחראי לנושא, אלא מוטל על המפקח המחוזי שבו מתנהל העיסוק, והוא עורך בדיקה במקום, לפי פנייתו של האחראי. לפניית אלה לא תמיד נמצאה תשובה, ועל פי הרישומים שבמשרד המפקח, לא ניתן לקבוע אם הופעל הפיקוח בעניין זה או אחר או לאו.

חלה החמרה במצב מאחר שאותם תפקידים שבוצעו באמצעות המפקחים המחוזיים צומצמו בשל מחסור בכח אדם.

השכרת רכב לנהיגה עצמית

על פי הרישומים בכרטיס המנוהלת בלשכת המפקח היו בדצמבר 1980 בידי כל אחת מ־20 חברות להשכרה פחות מ־25 כלי רכב, במקום המספר המזערי שנקבע — 30 כלי רכב. בעקבות הביקורת, הודיע המפקח שרשיון העיסוק לחברות אלה לשנת 1981 יחודש על תנאי למשך חצי שנה, עד שישלימו את מצבת הרכב ויעמדו ביתר התנאים הנדרשים לקבלתו.

בביקורת המעקב הועלה שהרישומים בכרטיס המנוהלת בלשכת המפקח אינם מעודכנים. לקראת חידוש הרשיונות לחברות להשכרה הם נדרשו לדרווח על מצבת כלי הרכב שברשותן. שלוש חברות קיבלו ארכה להשלמת מצבת כלי הרכב שברשותן.

עוד בתחילת 1978 פנתה משטרת ישראל למפקח והודיעה לו על שתי חברות הפועלות ללא רשיון. בתיקי המפקח לא נמצא שננקטה פעולה נגד החברות הללו ולא ידוע אם הן ממשיכות לפעול גם כיום ללא רשיון.

לא חל שינוי. למשרד ידוע על קיומן של שתי חברות העוסקות בהשכרת רכב מסחרי מבלי שקיבלו על כך רשיונות מטעמו ומבלי שהוא נקט נגדן בצעדים.

חברה גדולה להשכרת רכב הבטיחה לעצמה מספר מקומות חניה קטן מהנדרש לפי הנחיות המשרד. בתשובתו, מינואר 1981, הודיע המפקח כי בעקבות הביקורת נדרשה החברה להגדיל את מספר מקומות החניה שברשותה.

המשרד מקפיד על קיום הנחיות בדבר מספר מקומות החניה הנדרש.

"שכר מכר לכלי רכב"

המפקח לא ערך בדיקות כדי לוודא שלרכב הפטור ממס קניה ינתן פטור מזמן לזמן ותקופת ההשכרה לא תעלה על שלושה חודשים לאותו שוכר, כפי שקובע הצו וקיימת אפשרות שחברות ממשיכות להשכיר רכב, הפטור ממס קנייה, לתקופות ארוכות מכפי שנקבע. לא חל שינוי ולא מופעל פיקוח על משך תקופת ההשכרה.

חולכת סיוורים ברכב פרטי

כדי להבטיח פיקוח על השימוש ברכב להסעת תיירים שלא בנהיגה עצמית (להלן — "רכב אשכול") ליעודו דן המפקח, במאי 1980, עם מינהל התיירות על הצורך בשימוש ביומן רכב, שבו יפורטו כל הנסיעות התיירותיות של כלי הרכב, ויאושרו על ידי מנהל החברה. עד למועד סיום הביקורת לא נדרש הרישום ביומן הרכב והנושא לא הוסדר.

החל משנת 1981 נדרשו בעלי "מכוניות אשכול" לדרווח למשרד התיירות על תעסוקת הרכב. ל־10 כלי רכב, שלא מילאו את המכסה המינימלית של תעסוקה, בוטל הרשיון.

היו מקרים, שבהם השתמשו בכלי רכב "אשכול", שלא לפי תנאי הצו, אולם המפקח לא נקט צעדים נגד המשתמשים.

השימוש ברכב על פי הצו נבדק על פי הדיווחים שמגישות החברות למשרד התיירות והם נבדקים גם על ידי המשרד.

חלק מהחברות העוסקות בענף זה אינן מעסיקות קציני בטיחות כנדרש. מתיקי המפקח עולה, שהוא לא נקט צעדים נגד החברות. לדעת הביקורת, על המפקח לפעול לאכיפת התקנות. לא חל שינוי.

הולכת סיוור באוטובוסים

המפקח נתן רשיון לארבע חברות שלרשותן לא עמד מספר האוטובוסים המיוערי הנדרש; חברה אחרת לא העסיקה קצין בטיחות.

המשרד עודד את בעלי הרשיונות לאוטובוסים פרטיים להתארגן במסגרת חברות. במסגרת זו ניתנה ארכה לחברות חדשות שהתארגנו להשגת המכסה המיוערת של כלי הרכב ולהעסקת קצין הבטיחות.

חברה הפעילה אוטובוסים לתיירים בקווי התחבורה הציבורית, דבר האסור על פי הצו. המפקח לא נקט צעדים לאכיפת הצו.

הפעלת האוטובוסים לתיירים בקווי התחבורה הציבורית הוסדרה. לחלק מהאוטובוסים לתיירים הוצא רשיון להפעלה גם בקווי התחבורה הציבורית, ואילו אוטובוסים המיועדים לנסיעות ארוכות קיבלו רשיון להולכת סיוורם בלבד.

עד לסוף 1980 לא קויים פיקוח על הימצאותם ופעילותם בארץ של אוטובוסים בעלי רישום זר. לא חל שינוי.

אכיפת הגבלות בטיסות שכר

דו"ח שנתי 31, עמ' 533

בהמלצות המסכמות של בדיקות כלכליות שנערכו על ידי המשרד נקבע, שיש לבטל את עירוב קבוצות הנוסעים הישראלים והזרים בטיסות שכר. באוגוסט 1980 הודיע מנכ"ל משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה כי נבדקות התקנות בדבר עירוב קבוצות, ויתכן שיחול בהן שינוי.

בתקנות רישוי שירותי התעופה (טיסות שכר), התשמ"ב—1982, שנכנסו לתוקף ב-1.4.82, נקבע, שלא יורשה, בטיסות שכר בנתיב, עירוב משתתפים שנקודת מוצאם ישראל, עם משתתפים, שנקודת מוצאם היא מחוץ לישראל. מאחר שמארגני טיסות השכר התקשרו עוד לפני פירסום התקנות עם חברות שונות לביצוע טיסות השכר, שהיה בהן עירוב קבוצות, החליט המשרד, על פי הסמכות שנקבעה בתקנות, לאפשר לחברות המארגנות טיסות לקיים את הטיסות המעורבות עד אוקטובר 1982; אולם בשל השביתה בחברת אל-על, שעל פעילותה היה סעיף זה בתקנות אמור להגן, החליט המשרד להמשיך לאשר טיסות בעירוב קבוצות רק במקרים שהטיסות הסדירות לאותו יעד אינן מבוצעות (במטוסים חכורים) על ידי חברת אל-על. ליעדים, שאליהם קיימות טיסות סדירות, לא אישר המשרד עירוב הקבוצות. במצב הנוכחי קיימת אי ודאות בקרב מארגני הטיסות בדבר התנהגות המשרד בנוגע לעירוב הקבוצות בטיסות שכר.

מעיון במסמכי מינהל התעופה האזרחית (מנ"א) שבמשרד התברר, שהיו חברות שמכרו כרטיסים לכיוון אחד בלבד; עוד התברר, שהחברות יצאו בפרסומים, שלא כללו פרטים על מתן שירותי קרקע. בכל המקרים הללו לא נקט מת"א כל פעולה לאכיפת התקנות.

עדיין היו מקרים יחידים של מכירת כרטיסים לכיוון אחד על ידי סוכני נסיעות. במקרים, שפרסומי החברות לא היו בהתאם לתקנות, נשלחו אליהן מכתבי אזהרה. המשרד לא הגיש תביעות משפטיות נגד חברות אלו, ורק במקרה אחד נקט צעדים מינהליים נגד חברה, ולא אישר סדרת טיסות שכר, שהפרסום עליהן היה בלתי תקין.

חברות בארץ מכרו כרטיסים לטיסות שכר מישראל, שבמחירהם נכללו חבילות תיור, בלי להודיע על כך לנוסעים. במקרים שניתנו שירותי הקרקע, הם היו בחלק מהמקרים בטיב גרוע. המשרד מקפיד על כך, שבמקרים של חבילות תיור יכללו כרטיסי הטיסה, גם שוברים עבור שירותי קרקע.

הפיקוח, שהפעיל מינהל התעופה האזרחית על ביצוע התקנות, היה רופף ולא נתאפשרה אכיפת התקנות.
לא חל שינוי.

רכבת ישראל

משק הרכב

דו"ח שנתי 31, עמ' 547

הרכז הארצי לטיפול ברכב (להלן — הרכז) ממלא תפקיד זה נוסף על תפקידו כמזכיר מחוז הדרום. בכתב מינויו נקבע, שהוא יהיה כפוף ישירות למהנדס הראשי ושעליו לדאוג בעיקר לניהול משק הרכב ולוויסותו בהתאם לצרכים.

תפקיד הרכז הועבר לידי מהנדס מכונות ארצי, שבאגף ההנדסה.

על פי הנחיות מינהל הרכב הממשלתי, על כל נהג לרשום בטופס "רישום נסיעות רכב" נתונים בעיקר על השעות של תחילת העבודה וסיומה, קווי הנסיעה ומטרתה ומצב המונה. כדי לעמוד על שלימות הרישומים ערכה הביקורת בדיקה מדגמית של רישומי הנהגים, שהתייחסו לחודשים דצמבר 1979 ומארס 1980. במחוז הצפון הקפידו האחראים באתרי העבודה לאשר את הנתונים שרשמו הנהגים בטופס האמור, ואילו במחוז הדרום, לא נעשה הדבר. העדר אישור יומי מונע פיקוח שוטף על העסקתם של הנהגים. בעקבות הביקורת, ותוך כדי עריכתה הוציא הרכז, באפריל 1980, הוראה המחייבת פעולה לפי הנוהל, בנדון.

מבדיקה שערך הרכז באוגוסט 1982 התברר, כי הנהגים שבמחוז הדרום עוד לא הקפידו למלא בכל מקרה את הטופס כנדרש.

המהנדס הראשי מפרסם בכל שנה ושנה, רשימה של עובדים, הרשאים להחנות על יד מעונותיהם את כלי הרכב שבהם נהגו. יתר העובדים, חייבים להביא את כלי הרכב, בסיום העבודה, למגרשי ריכוז הרכב. התברר, שנוסף לעובדים, אשר שמותיהם פורטו ברשימה נהגו גם עובדים אחרים להחנות את המכוניות ליד בתיהם; בתיקי הרכבת לא נמצאו אישורים לכך מטעם המהנדס הראשי.

עדיין נמצאו מקרים, שעובדים החנו בלא רשות, את רכב הרכבת ליד בתים.

כדי לעמוד על צריכת הדלק של המכוניות, לסוגיהן, ריכוז משרד מבקר המדינה נתונים על ההספק של המכוניות (מספר ק"מ לליטר בנזין), בחודשים דצמבר 1979 ומארס 1980. נמצאו הבדלים ניכרים בהספק לגבי מכוניות מאותו סוג ומאותה שנת ייצור, שהועסקו בתנאים דומים. ממסמכי הרכבת לא ניתן היה לקבוע כי הוסקו מסקנות מעשיות ממצב זה באשר לכלי הרכב השונים שברשותה.

הליקוי חוקן; המוסד ער לעניין ומטפל ברכב הטעון טיפול.

על פי הנהלים הקיימים מועבר כל מידע על תאונה ברכב למינהל הרכב הממשלתי. הרכאים במחוזות אינם נוהגים להעביר לרכז כל מידע על תקלות ותאונות, פרט לתאונות חמורות. הביקורת עמדה על כך, שרצוי שמידע זה יועבר באופן שיטתי ותקופתי גם לרכז; דבר זה יאפשר קיום מעקב אחר שיבושים שנגרמו כתוצאה מתאונה והסקת מסקנות על אופן הטיפול של הנהג במכוניתו, כשמדובר על תקנות שכיחות לגבי אותו הנהג.
לא חל שינוי.

העסקת עובד

בתחילת 1980 נתקבלה במשרד מבקר המדינה תלונה על פעילותו של עובד בכיר בשלכת מחוז הדרום של רכונות ישראל. בתלונה הועלו טענות מספר, בין היתר בדבר העסקת בנו של העובד ברכבת ועל ניצולו של רכב השייך לרכבת לצרכיו הפרטיים של הבן.

בתשובתה מיום 9.9.80 להערות הביקורת הודיעה הרכבת שהיא תפעל לתיקון המצב ולמניעת הישנותו; משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת לב הנהלת הרכבת לצורך בנקיטת הליכים משמעותיים מתאימים בנוגע להתנהגותו של העובד הבכיר, שהיתה בה פגיעה בסדרי מינהל תקין ובהוראות התקש"ר.

באמצע נובמבר 1980 הודיע מנכ"ל הרכבת למשרד מבקר המדינה, שהוא הזמין את העובד הבכיר והעיר לו בכל החומרה הראויה כדי להבטיח שמקרים כאלה לא יישנו.
העובד הבכיר פרש לגימלאות, ובנו חדל להיות מועסק ברכבת.

משרד התעשייה והמסחר

קרן יהלומים

דו"ח 31, עמ' 560

כדי לעודד את היצוא בענף היהלומים, גורמת הממשלה להענקת אשראי בנקאי בריבית נמוכה ליהלומנים, במסגרת קרן היהלומים (להלן — הקרן). האשראי מהקרן ניתן במט"ח; זכאי לקבל אותו יהלומן ועל רשיון עיסוק מטעם המפקח על היהלומים.

הבנק היה רשאי לממן במסגרת הקרן, למשך 90 ימים, יבוא יהלומים גולמיים בסכום, שלא יעלה על 80% מערכם, כפי שהעריך הבנק, בתנאי שהפקדתם בבנק נעשתה לא יאחר מעשרה ימים לאחר ביצוע התשלום על חשבון היבוא.

במשך התקופה האמורה, או בתומה, רשאי היה היבואן או יהלומן אחר, שרכש ממנו את חומר הגלם, למטרת עיבוד או יצוא, להפקיד את היהלומים בבנק, לתקופה נוספת של 90 ימים, כמלאי של יהלומים גולמיים, ולקבל מן הבנק אשראי, עד לשיעור של 80% משווים, כפי שהעריך הבנק בעת ההפקדה המחודשת.

לאחר שהיהלומן עיבד את חומר הגלם, הוא היה רשאי לחזור ולהפקיד את היהלומים בבנק, כמלאי יהלומים מלוטשים למשך 90 ימים נוספים ולקבל שוב אשראי בשיעור של עד 90% משווים, כפי שהעריך הבנק במועד ההפקדה. הבנק רשאי היה לשערך פעם ב-90 ימים את מלאי היהלומים שברשותו.

כאשר ייצא היהלומן את היהלומים, הוא היה זכאי לקבל, למימון המשלוחים, אשראי בשיעור של 90% משווי היצוא, כפי שהעריך הבנק, או 100% מערך רשימון היצוא, הסכום הקטן מבין השניים, לתקופה שלא עלתה על 190 ימים.

ההסדרים בקרן איפשרו לכל יהלומן לייבא בתנאי מימון נוחים (ראה להלן) כל כמות של יהלומים. לפיכך, היקף הקרן לא נקבע על פי צורכי המימון הנובעים מהיצוא של הענף, אלא לפי כמות היהלומים, שהיהלומנים הפקידו בבנקים.

המימון מהקרן ניתן, למעשה, לתקופה בלתי מוגבלת, משום שכל חבילת יהלומים, בין גולמיים ובין מלוטשים, שהוצאה מן הבנק בתום התקופה, שבה זכאי היה היהלומן לקבל בעבורה אשראי, ניתן היה להפקידה מחדש בבנק לתקופות נוספות של 90 ימים כל אחת, כששווי היהלומים שהה הוערך לפי שווים ביום ההפקדה, וזאת בלי שהיהלומן נדרש להוכיח את מועד הרכישה או היבוא של החבילה.

יוצא, שבעת עליית מחירים, היקף האשראי, שלו זכאי כל יהלומן, גדל והלך בהתאם לעליית ערך היהלומים בכל פעם שהם הופקדו מחדש בבנק, או בכל פעם שהבנק שיערך את מלאי

היהלומים המופקדים אצלו. כתוצאה מכך, האשראי שיהלומן קיבל היה מעבר לדרוש למימון רכישת אותם היהלומים, דהיינו, היתה אפשרות לממש — בדרך של קבלת אשראי נוסף — את הווח ההון שנוצר בגין מלאי יהלומים שנרכש בסיוע אשראי מן הקרן, ששער הריבית בה היה נמוך משער הריבית הריאלית בשוקי העולם.

בשנת 1979 ניתן לענף אשראי למימון יהלומים גולמיים ומלוטשים בסך של 620 מיליון דולרים בקירוב במוצע שנתי, בעוד שהאשראי הדרוש למימון פעילות הענף באותה שנה, היה לפי אומדן משרד מבקר המדינה 320 מיליון דולרים בלבד.

באפריל 1982 נקבעו כללים חדשים למתן אשראי במסגרת קרן היהלומים, שלפיהם מממנת הקרן רק את מלאי היהלומים הדרוש למפעל יצרני בענף לשם קיום פעילותו. לכל יצרן נקבעה מכסת מימון לייצור יהלומים. מכסת המימון נקבעה על בסיס מספר עובדי הייצור שהמפעל מעסיק, ושבעבורם שילם מסים בפועל, כמות חומר הגלם שמעבד כל פועל במונחי קרטים, מחיר קרט והתקופה הדרושה לעיבוד היהלומים ולשיווקם. המכסה נקבעת תקופתית על ידי בנק ישראל, בשיתוף המפקח על היהלומים.

יהלומן ייצרן, שנקבעה לו מכסת אשראי, רשאי להעבירה כולה או חלק ממנה ליהלומן אחר. העברה כזו תקפה עד לעדכון הקרוב של מכסות האשראי ליצרנים. ההעברה נעשית באמצעות כתב העברה חתום על ידי המעביר והיהלומן שאליו העברה המכסה, ומאושר על ידי הבנק המממן.

מכסת האשראי ניתנת לניצול רק כנגד מלאי יהלומים מופקדים בבנק. סכום האשראי שהבנק מעניק ליהלומן אינו עולה על 70% מערך המלאי.

עם הפעלת מכסות המימון כ"ל בוטלו כל מכסות המימון האחרות שנקבע בעבר ליהלומנים במסגרת קרן היהלומים, עם הביטול נקבעו לכל עוסק בענף מכסות מיוחדות לתקופת מעבר, כדי לאפשר לו מכירה הדרגתית של המלאי.

מכסת מעבר כזו נקבעה בנפרד לכל יהלומן והיא מופחתת פעם בשלושה חודשים בסכומים שווים החל ב־1.7.82.

מכסת האשראי בתקופת המעבר אינה ניתנת להעברה מיהלומן אחד למשנהו, אלא כנגד מלאי יהלומים המופקדים בבנק, או כנגד משלוחי יצוא, שהיו זכאים למימון במסגרת קרן המשלוחים ולא קיבלו מימון באמצעותה.

מכסת האשראי הכוללת ליצרנים בענף היא 225 מיליון דולרים, ואילו אשראי המעבר היה באפריל 1982, 600 מיליון דולרים.

קרן יצוא עקיף

דו"ח 31, עמ' 563 — 567

במסגרת הסיוע הממשלתי ליצוא, מנהלים משרד התעשייה והמסחר (להלן — המשרד) ובנק ישראל, קרן למתן אשראי להון חוזר, ליצרנים של מוצרים, המיועדים להיכלל בטובין מיוצאים בידי יצרנים אחרים, דהיינו למימון יצוא עקיף. האשראי מן הקרן ניתן בחלקו במטבע חוץ למימון יבוא לשם יצוא, ובחלקו במטבע ישראלי למימון הוצאות הייצור בארץ.

מכסת האשראי של היצרן במט"ח, מחושבת על ידי מכפלת אומדן היצוא העקיף של מחזור יצור אחד (אומדן היצוא העקיף מחולק במספר מחזורי הייצור של המפעל בשנה), בשיעור התשומות המיובאות מכלל הוצאות הייצור. הקרן מממנת רק חלק מסכום זה — שיעור המימון. בדרך דומה מחושבת מכסת האשראי במט"ל.

הביקורת העלתה, שהסיוע לבעלי יצוא עקיף בדרך של אשראי מקרן ייצור עקיף, שעלה למשק המדינה בשנת 1979 כ־33 מיליון שקל ניתן, למעשה, בחלקו, נוסף לסיוע ליצרנים מקרנות הייצוא הישיר. סדרי מתן האשראי מן הקרן אינם מבטיחים, בכל מקרה, שההטבות הגולמות באשראי ישיגו את המטרה, שלה הן נועדו, דהיינו — עידוד הייצוא הישיר על ידי הקטנת העלויות של מוצרי הייצוא.

עוד העלתה הביקורת, שהקריטריונים שלפיהם נקבעת הזכאות לקבלת האשראי מן הקרן, לא הוגדרו באורח חד-משמעי.

לדעת הביקורת מן הראוי היה, שהמשרד ובנק ישראל ישקלו מחדש את הצורך בהמשך קיומה של הקרן, נוכח התרומה המזערית של האשראי, שבו מדובר, לייצוא הישיר, ועל כן אין בנתינתו כדי להשיג את היעד המבוקש.

בינואר 1980 החליטה הוועדה למימון הון חוזר לייצוא שלא יוצרו לוויים חדשים לקרן, ויוגבלו השינויים בשיעור המימון בקרן, עקב השינויים בשער החליפין.

בדיקת המעקב העלתה, שבעוד בשנת הכספים 1981 קיבלו 65 יצרנים — מרביתם מענפי האריזה והטכסטיל — אשראי מהקרן, הרי בשנת הכספים 1982 ניתן אשראי רק ל-22 יצרנים, כולם מענף מוצרי אריזה. יצרנים מענף הטכסטיל, שקיבלו קודם לכן אשראי מהקרן, נכללים עתה במסגרת קרן ייצור ליצוא. ליצרנים מענפים אחרים בוטל האשראי בגין יצוא עקיף והם אינם מקבלים אשראי חליפי.

עוד העלתה הביקורת, ששיעורי המימון במסגרת הקרן, הן זו שבמט"ח, והן זו במטבע ישראלי הוקטנו במידה ניכרת.

להלן שיעורי המימון במט"ח ובמט"י בשנות הכספים 1978—1982:

שיעור מימון במט"ח	שיעור מימון במט"י	
100	65	1978
100	57	1979
70	48	1980
41	25	1981
36	20	1982

משרד התקשורת

המחלקה לבטיחות ולגיהות

דו"ח שנתי 31, עמ' 607

תפקודה של המחלקה

1. בשנים 1977—1979 חלה במספר תאונות העבודה שבשירותי ההנדסה ירידה מ-380 ל-350. מספר ימי העבודה שאבדו בשל כך למשרד עלה ב-1978 ב-20% לעומת 1977, וירד באותו שיעור ב-1979. בשנים 1980—1981 חלה ירידה נוספת במספר התאונות — 341, ב-1980 ו-282, ב-1981. מספר ימי העבודה שאבדו למשרד גדל בשנת 1980 לעומת 1979 בכ-18%, ובשנת 1981 ירד בכ-20% לעומת 1980.

2. לעובדי המחלקה לבטיחות ולגיהות לא היו סמכויות של ממש כדי לאכוף סגירת מתקנים או להשעות עובדים שעברו על הוראות הבטיחות. עיקר פעולתם של עובדי המחלקה הייתה בשכנוע העובדים בחשיבות שבמילוי הוראות הבטיחות.

לא חל שינוי במצב.

למחלקה לא היה קשר סדיר עם מדור הבטיחות שבמחוז תל-אביב והמרכז בגלל בעיות פנימיות שבאותו מדור. גם לא נתקבלו דיווחים סדירים על תאונות מהיחידות האחרות של המשרד, בכלל זה שירותי הדואר; פעילותה בכלל התבטאה בביקורים מעטים במתקנים.

מאז השינויים הארגוניים במדור הבטיחות שבמחוז תל-אביב והמרכז — במיוחד החלפת מנהל המדור, ראה להלן — התפתח קשר סדיר בין המחלקה למדור. כן חל שיפור בפעילות המחלקה בקשר אל שאר יחידות המשרד, ובפרט עם שירותי הדואר.

מדורי הבטיחות המחוזיים היו כפופים למחלקה רק מבחינה מקצועית, ואילו מבחינה מינהלית — למהנדסי המחוזות. הביקורת המליצה לשנות את המבנה הארגוני כך, שלמחלקה יהיו הלכה למעשה סמכויות ארציות וקציני בטיחות מחוזיים מטעמה.

לא חל שינוי במבנה הארגוני והיחידות המחוזיות כפופות למחלקה כבעבר מבחינה מקצועית בלבד.

3. עובדי המחלקה מכינים דיווחים בכתב על ליקויים, שהועלו בביקורים במתקני המשרד. במקרים רבים לא פעלו המחוזות לתיקונם.

חל שיפור בעיקר במחוזות תל-אביב וחיפה. לעומת זאת במחוז ירושלים והדרום עדיין אינו נעשה די בנדון.

תכנית הביקורים של עובדי המחלקה לא נערכה מתוך התחשבות במספר תאונות העבודה שאירעו במתקן זה או זה; התכנית לשנת 1979 בוצעה רק בחלקה. במתקנים רבים לא נערכו ביקורים מזה שנים.

תכנית העבודה לשנת 1981 נערכה על בסיס הממצאים מן השנה הקודמת. ברם התכנית עדיין אינה מבוצעת במלואה, ועקב זאת תדירות הביקורים במתקנים אינה עוד לפי הדרוש.

4. המשרד לא קבע הסדר שיבטיח כי קודם להזמנת ציוד מספקים על ידי יחידה מיחידות המשרד יתקבל אישור של המחלקה על כך, כי הובאו בחשבון צורכי הבטיחות. קרה, שנרכש ציוד בלא שענה על דרישות בטיחות. הביקורת עמדה על הצורך, שהמשרד יקבע נהלים מתאימים לקבלת אישורה המוקדם של המחלקה לכל הזמנה של ציוד. מנהל אגף הכלכלה, משק ונכסים של המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1981, שנשקלת אפשרות להנהיג תיאום בין מזמיני הציוד לבין מחלקת הבטיחות לקראת הוצאת הזמנה.

אמנם חל שיפור בתיאום בין המחלקה לבטיחות לבין היחידות המזמירות ובאחרונה לא נרכש ציוד ללא אישור מוקדם של המחלקה. עם זאת לא הוצאה הוראת נוהל בנושא.

5. המחלקה לא שותפה בשלבי התכנון המפורט של מבנים, שהוזמנו עבור המשרד, ולא קיבלה ממחלקת הנכסים של המשרד מידע שוטף על מבנים שבשלבי תכנון או בנייה. המשרד הודיע, שתכנון בניינים חדשים יתואם להבא עם מהנדס הבטיחות של המחלקה.

המחלקה משתתפת באופן סדיר בשלבי התכנון המפורט של מבנים חדשים.

היו במשרד מבנים ומתקנים רבים, שאינם עונים על דרישות בטיחות, ומן הצורך להחליפם או לתקנם.

לא חל שינוי במצב.

על עובדי המחלקה לערוך ביקורים באתרים, שבהם מבצעים קבלנים עבודות חפירה עבור המשרד כדי לוודא, שהקבלנים נוקטים את אמצעי הבטיחות הדרושים. במחוז תל-אביב והמרכז לא נערכו ביקורים.

עדיין אין נערכים בשיטתיות ביקורים באתרי עבודות חפירה בשל מחסור בכוח אדם ורכב. עם זאת במחוז תל-אביב הוחל בעריכת פיקוח אך בהיקף מצומצם.

עובדים, המועסקים בתנאי סביבה מיוחדים חייבים מדי פעם בפעם בבדיקה רפואית מתאימה. ביחידות המשרד לא היה מעקב סדיר אחר שליחת עובדים לבדיקה כזאת, והצעות של מהנדס המחלקה להנהלת המשרד להנהיג הסדרים קבועים בתחום זה לא נענו.

הונהג מעקב באמצעות מחשב אחר שליחת עובדים לבדיקה רפואית.

המשרד העסיק עובדים בעבודות חשמל בלא לוודא, שיש להם רישיונות של חשמלאי מוסמך, וזאת בניגוד להוראות הנוהל בנדון מ-1977. הוחל בהכנת תכנית לימודים לקורס לרישוי חשמלאים, אך עד סוף 1980 לא הופעל הקורס.

לא חל שינוי.

המחלקה הכינה נהלי בטיחות מפורטים רק לכ-60% מתחומי העבודה של המשרד; במקצועות חשופים עדיין חסרו נהלים מפורטים.

לא חלה התקדמות בתחום זה.

מדור הבטיחות במחוז תל-אביב והמרכז

בתחילת 1979 לא מילא כראות מדור הבטיחות שבמחוז תל-אביב והמרכז את תפקידיו בגלל סכסוכים בין המנהל ושניים מהעובדים. המדור גם לא קיים קשר עם מחלקת הבטיחות. המלצות של צוות משרדי לפתרון הבעיות האישיות במדור לא יושמו. במצב זה לא כונסה ועדת הבטיחות המחוזית שנים מספר ולא נחקרו נסיבותיהן של תאונות עבודה.

בינואר 1981 — בעקבות הביקורת — הוחלף מנהל מדור הבטיחות המחוזי. מאז מתכנסת ועדת הבטיחות בסדירות. אורגנו שיחות בטיחות עם עובדי המחוז. כפי שצויין לעיל גם פועל המחוז לתיקון הליקויים שנקבעו בדיווחיהם של עובדי המחלקה במהלך ביקוריהם במתקנים שבמחוז; כו קיימת מסגרת התחלתית של פיקוח באתרים, שבהם מבצעים קבלנים עבודות חפירה עבור המשרד; ומופעל מעקב ממוחשב אחרי שליחת עובדים, הפועלים בתנאי סביבה מיוחדים לבדיקה רפואית לעתים מזומנות. חלה ירידה משמעותית במספר תאונות העבודה במחוז מ-178 ב-1980 ל-134 ב-1981 והציפיה היא שמגמה זו תמשיך.

סוכנויות דואר

דו"ח שנתי 31, עמ' 596

התקשרות עם סוכני דואר

בחוזים שנחתמו עם סוכני הדואר בשנים 1979—1980, לא נכללו הוראות בדבר הפקדת 5% מההכנסה החודשית של כל סוכן לקרן תגמולים ו-1% לקרן מנקו (קרן לכיסוי גרעונות אפשריים) וכן בדבר החלת תשלומי מס ערך מוסף על המשרד.

ענין ההפקדות נכלל בזכרון הדברים, שחתם המשרד עם ארגון סוכני הדואר ביולי 1982 ושוב קבע המשרד את הסדרי התשלומים לסוכנים. הסדר תשלום המע"מ על ידי המשרד בא לכלל ביטוי בחוזים שנחתמו עם הסוכנים מאז אפריל 1981.

המשרד שינה את שיטת התשלומים לסוכני הדואר, כך שעלו רווחי הסוכנים ככל שגדל מחזור הכספים של עסקאות בנק הדואר שהם ביצעו. השיטה יצרה עיוותים, משום שהיה בה כדי לעודד סוכנים לעסוק — בנוסף על מתן שירותי דואר לציבור — בעיסוקים חריגים לשם הגדלת היקף עסקיהם ועם זה רווחיהם. כתוצאה מכך ובמסגרת צעדים לצמצום הוצאות של שירותי הדואר, הורתה הנהלת המשרד לסגור סוכנויות דואר, שהווחיחן היו גדולים במיוחד, אולם בעקבות פניות של גורמי ציבור ושל הסוכנים עצמם לא יצאה הסגירה לפועל, ועם זאת שונתה שיטת התשלום לסוכנים — שינוי שהביא להקטנת רווחיהם. הביקורת עמדה על כך, שהנהלת שירותי הדואר לא השכיחה לבחור את הדרך הטובה להתקשרות עם סוכני הדואר, כך שיובטחו מתן שירות טוב לציבור ותמורה הולמת לסוכנים.

מאז אוגוסט 1980 ועד סוף 1982 שונתה שיטת התשלום לסוכני הדואר שלוש פעמים: הוקטנו העמלות עבור מחזורי כספים והוגדלו התשלומים עבור פעולות דאר. בכך ניטל התמריץ לביצע פעולות חריגות מצד סוכנים להגדלת רווחיהם, וגם הושג חסכון למשרד בהיקף התשלומים לסוכנים.

עיובים בהעברת תקבולים לבנק הדואר

סוכני דואר פיגרו ימים מספר בהעברת כספים לבנק הדואר, בעיקר תשלומי מע"מ, בסכומים גבוהים. במקרים שהועלו חששות, שהעיובים היו מכוונים, הסתפק המשרד במתן התראות לסוכנים. ביוני 1980 מינה מנהל השירות עובד, שבדק את הנושא והגיש המלצות לשיפורים.

חל שיפור ניכר בגדון. רק במספר קטן של מקרים מתעכבת העברת כספים על ידי סוכני דואר. הונהג הסדר חדש להעברת כספים מהסוכנויות אל בנק הדואר וזאת באמצעות חברת הובלה פרטית; 95% מהתקבולים מגיעים לבנק למחרת היום.

ביקורת ופיקוח

במחוז המרכז של שירותי הדואר לא הכינו המבקרים המחוזיים תכנית ביקורת תקופתית על הסוכנויות במחוז. לא היה רישום על הביקורת שנערכה בסוכנויות וההממצאים לא הועלו בסדירות על הכתב. ביקורת בענייני כספים לא נערכה כלל.

המחזו מכין תכניות ביקורת תקופתיות ועורך בסוכנויות, בתיאום עם מבקרי מחלקת כספים וחשבוניות של המשרד, גם ביקורת בענייני כספים. לא בכל המקרים עמד המחזו במטלות שלפי התכניות.

הביקורת שערכו עובדי מחלקת כספים וחשבוניות בסוכנויות דואר מסוג א' לא הייתה תדירה והליקויים שהועלו בה נשנו. לא נעשה לריכוז הממצאים, שהעלו כל גורמי הפיקוח, כדי שיופקו מהם הלקחים הדרושים.

לא חל שיפור בתדירות הביקורת של מחלקת כספים וחשבוניות. חל שיפור בכל הקשור למעקב אחרי תיקון הליקויים שנקבעו.

התמורה בעד דיור של סוכנות דואר

במקרים, שסוכנויות דואר נמצאו בדיור של המשרד, שילמו הסוכנים למשרד דמי שכירות נמוכים ביותר, ללא יחס למחירי השוק או לרווחי הסוכנים.

לא חל שינוי.

היערכות לשעת חירום

דו"ח, שנתי 31, עמ' 589

כוח אדם

המשרד לא הצליח לאייש את התקן, שקבע ליחידה לריתוק משקי (להלן — היחידה), ובסוף 1982 עדיין חסר היה, במיוחד בשירותי ההנדסה, אחוז ניכר מכוח האדם הדרוש להפעלתו בשעת חירום. המשרד הודיע, שעניין השלמת כוח האדם החסר נמצא בבדיקה באגף כוח אדם בצה"ל.

ברשות העליונה יש רשימה ממוכנת מעודכנת של תקן כוח האדם הדרוש להפעלת הרשות בשעת חירום. עם זאת, עדיין קיים פער של כ-50% (בממוצע ארצי) בין התקן למצבה, ובאזורים מסויימים בדרום מגיע הפער לכ-70%.

פעולת השיבוץ של כוח האדם, שכללה שליחת הודעה לכל עובד על תפקידו בשעת חירום, הסתיימה אך לא הושלמה העברתם של עובדים חיוניים מצה"ל ליחידה. נמשכים דיונים גם עם חיל הקשר בצה"ל על סגירת הפער בין התקן למצבה. במבצע שלום הגליל גויסו לשירות מילואים עובדים רבים המשבוצים ביחידה, דבר שדלדל את כוח האדם ביחידה ובמתקנים חיוניים ושיבש את פעילותם. נסיונות של המשרד לשחרר עובדים אלה נענו רק בחלק מזערי.

ציוד תפעולי לשע"ח

לא היה ברשות מידע מלא על ציוד התקשורת הדרוש לשעת חירום, ועל החלטות של שירותי הנדסה לרכישת ציוד ועל מידת ביצועו; אף לא על מקום אחסונו ועל סדרי אחזקתו. לא הועד מקום ריכוז לציוד לשעת חירום, לא היה גורם מרכזי שיעסוק באחזקת הציוד ולא מונתה יחידה להפעלתו בשעת חירום. בינואר 1981 הורתה הרשות על עריכת בדיקה מחודשת של צרכי השירות בשעת חירום.

נערך סקר ביחידות המקצועיות של שירותי ההנדסה על מערך ציוד הקשר הקיים לשעת חירום ושיש לרכוש בעתיד. יש לרשות מידע על ציוד התקשורת שיופעל בשע"ח. לא נתקבלה החלטה על מקום הריכוז של ציוד הקשר. היחידות המקצועיות של המשרד פועלות להשלמת הציוד שעדיין חסר.

רכב לשע"ח

ברשות ברשות לא היה תקן מפורט של רכב החירום לצורכי היחידות השונות של המשרד ולא נסתיימו דיונים עם צה"ל בדבר הרכב של המשרד שירותק בשעת חירום. לא הוסדרו האמצעים הדרושים למשרד להובלת דברי דואר וחבילות לחיילים בשעת חירום. הרשות מינתה ועדה

מיוחדת לבדיקת הצרכים של שירותי הדואר ברכב לשעת חירום אך זו לא הגישה המלצות עד אמצע ינואר 1981.

יש בידי הרשות תקן מפורט של הרכב הדרוש לו בשעת חירום, אך עדיין לא הושלמו הדיונים עם צה"ל על ריתוק רכב בהיקף זה לרשות המשרד בשעת חירום. לפיכך גם לא הוסדרו עוד האמצעים הדרושים למשרד להובלת דברי דואר וחבילות לחיילים בשעת חירום.

שירותי הדואר

בסוף 1980 עדיין לא הסתיים ארגון המפקדות של שירותי הדואר בשע"ח מבחינת מיקומן הפיסי והתקנת אמצעי קשר למבנים, ועדיין חסר חלק מכו האדם, שיהיה דרוש להפעלת שירותי הדואר בשעת חירום. הביקורת המליצה לעדכן את נוהל ההפעלה לשעת חירום שפורסם ב-1975.

הסתיים הארגון של כל המפקדות של שירותי הדואר בשעת חירום. אף הושלם השיבוץ של כוח האדם הדרוש להפעלת השירותים בשעת חירום, אך עדיין קיים פער בין המצבה לבין התקן.

בדצמבר 1981 פרסמו שירותי הדואר נוהל הפעלה מעודכן של השירותים בשעת חירום. במסגרת הפקת לקחים ממבצע שלום הגליל הוסקו מסקנות גם לגבי הפעלת שירותי הדואר (ראה להלן).

ריתוק מפעלי תעשייה חיוניים

הרשות החלה לטפל בריתוק של מפעלים פרטיים, הקשורים עם המשרד במתן שירותי קבלנות. כדי ששירותים חיוניים יופעלו גם בשעת חירום.

הטיפול בנושא נמשך. נאסף מידע על המפעלים שיש לרתקם לשעת חירום, והועברו בקשות בעניין זה אל היחידה המתאימה שבמשרד העבודה והרווחה.

ציוד כללי

במחסני החירום של המשרד מאוחסן ציוד כללי — כמו ציוד מחנאות ומטבח, דברי הלבשה ווושק — לשימוש היחידה בשעת חירום. הביקורת העלתה, שפריטי ציוד אחדים, שנקבע שיהיו במחסנים, היו חסרים — חלקם פריטים צבאיים שרכישתם טעונה אישור צה"ל.

עדיין חסרו פריטי ציוד צבאיים, כי טרם התקבל אישור צה"ל לרכישתם.

תפנית עבודה

חלק מתכנית העבודה, שהכינה הרשות ל-1980, לא בוצע, אף לא הושלם ביצוע ההנחיות שהעבירה ועדת המל"ח העליונה ב-1979 — ביניהן, עידכון נהלי גיוס, תירגולם והפעלתם בשעת חירום; בדיקה מחדש של הקריטריונים להחזקת רמות המלאי לשעת חירום והשלמתן; תירגול מרכזים ומטות והכשרת כוח אדם חליפי לשע"ח והפעלתו. לא הושלם גם היישום של דו"ח לקחי מלחמת יום הכיפורים.

חלק הארי של תכניות העבודה והנחיות ועדת מל"ח עליונה — למעט התרגול של יחידות הרשות — בוצע; כן הושלם היישום של לקחי מלחמת יום הכיפורים.

בעקבות מבצע שלום הגליל הוכן מסמך "סיכום פעילות והפקת לקחים". המסמך עמד על הבעיות העיקריות שנתעוררו במבצע זה על אף היקפו המצומצם יחסית, ופורטו בו הפעולות שיש לעשות כדי לתקן את הליקויים. הביקורת עמדה על הצורך לפעול בהקדם ליישום הלקחים שנכללו במסמך. במיוחד יש לפתור את הבעיות הבאות: איוש המשרות ביחידה; בצידוד הקשר הנייד; תקינות מערך התקשורת בין המפקדה למתקנים החיוניים; אחזקת הרכב לשעת חירום; והשלמת ציוד הקשר הדרוש לשעת חירום. לגבי שירותי הדואר יש להשלים את ההסדרים הדרושים להעברת דברי דואר בשעת חירום, בכלל זה הבטחת כוח האדם והרכב הדרושים.

המוסד לביטוח לאומי

ביטוח אבטלה

דו"ח 31, עמ' 843

מובטל שעבד עבודה חלקית או עבודה מלאה בשכר נמוך מדמי האבטלה, והמוסד שילם לו את ההפרש, מיצה בתקופת עבודתו זו את זכויותיו לדמי אבטלה. מצב זה היווה תמריץ שלילי ליציאה לעבודה.

בתיקון לחוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 49), התשמ"ג-1982, הציע המוסד, שישולמו לזכאי שיצא לעבודה שאינה מתאימה מבחינת מקצועו ושכרו בעבודתו האחרונה קודם שהפך למבטל דמי אבטלה משלימים עד לפחות לגובה של 75% מהשכר הממוצע במשק.

אחרי שהתפנתה המשרה של מנהל ענף אבטלה, עם פטירתו של המנהל האחרון, לא אושרה המשרה ועל פעולות הענף הופקד בתפקיד של סגן מנהל ענף עובד בכיר של המוסד המשמש כמנהל ענף ביטוח נכות. על אף החמרת מצב התעסוקה וההיקף הגדול של תשלומי דמי אבטלה על ידי המוסד לא מונה לענף מנהל שיקדיש לו את מלוא זמנו.

מנהל ענף נכות משמש כמנהל בפועל של ענף אבטלה ולעזרתו הועמד, החל באפריל 1981, צוות של עוזר ראשי, עוזר (משרה על פי חוזה) ומוכירה.

חסבה למחשב

ב-1977, אחרי פעולות הכנה שנמשכו כשנתיים, נערכה הסבה נסיונית של נושא האבטלה למחשב בשלושה סניפים. הפעולה הופסקה בגלל ההיקף המצומצם של האבטלה באותו זמן. משרד מבקר המדינה המליץ, בעקבות הגידול הניכר במספר מגישי תביעות לדמי אבטלה באותה תקופה ובהתחשב בתחזיות לגידול נוסף, לשקול חידוש הטיפול בהסבת הנושא למחשב.

לא חל שינוי. בתשובתו מנובמבר 1982 הודיע המוסד, כי המינהלה בישיבתה מ-7.11.82 החליטה, שתכנית העבודה של המוסד לשנת 1983 תכלול בדיקה של הסבה מלאה או חלקית של הנושא.

חקירות

במקרים שנועד למוסד באקראי, שתובע דמי אבטלה מועסק למרות שבתביעתו הצהיר על היותו מובטל, נערכה חקירה בדון במטרה להפסיק את תשלום דמי האבטלה, ולגבות את הכספים ששולמו שלא כדין; אך המוסד לא נהג לערוך חקירות מדגמיות ויזומות.

המוסד ממשיך בחקירות שוטפות במקרים שיש חשד לגביהם. נוסף על כך, בדצמבר 1980 ערך המוסד חקירה מדגמית של 300 מקרים, ולא נמצא ביניהם מקרה של תובע דמי אבטלה מועסק, שהצהיר על היותו מובטל.

ביוני 1981 יום המוסד חקירה סמויה על ידי חברת חקירות. מחוץ מדגם של 1200 מקבלי דמי אבטלה נבחרו לחקירה 267 מקרים. בחקירה, שנסתיימה בפברואר 1982, הועלה, לפי מה שנמסר על ידי הענף, ש-3% מהנחקרים היו מועסקים בשעה שהצהירו על היותם מובטלים. הממצאים המתייחסים לשתי החקירות לא סוכמו בכתב, עד למועד סיום הביקורת.

חוברות הסברה

המוסד נוהג להוציא חוברות הסברה, לפי ענפי הביטוח, כדי להפיץ מידע על הזכויות והחובות של המבוטחים. על אף תיקון החוק ב-1.4.80, שהיו בו שינויים חשובים בתנאים לקבלת דמי אבטלה, פורסמה מהדורה חדשה של חוברות הסברה רק במחצית השנייה של אוגוסט 1980, בינתיים קיבל ציבור שנוזק לחוברת מידע בלתי מעודכן בדבר זכויותיו וחובותיו.

הענף עושה לפרסום של דף עידכון פעם בשלושה חודשים ובה בעת גם לעידכון החוברת לאחר שמתקבל תיקון בחוק. התיקון בחוק המאפשר למתנדבת בשירות לאומי, ששירתה תקופה זהה לתקופת שירות צבאי, לקבל דמי אבטלה נתקבל במאי 1981; בעקבות זאת פורסם ביוני אותה שנה חוזר לסניפים וביולי הוצאה חוברת הסברה מעודכנת. מהדורה אחרונה של חוברת ההסברה המצויה בסניפים הודפסה באפריל 1982.

משך הטיפול בתביעות לדמי אבטלה

מהדו"חות הסטטיסטיים של המוסד עלה, כי ב-3 מבין 17 סניפי המוסד היה פיגור ניכר באישור חלק מהתביעות.

מהנתונים הסטטיסטיים של המוסד עולה, כי במחצית הראשונה של 1982 משך הטיפול הממוצע "בתביעות ראשונות" במרבית הסניפים לא עלה על חודש ימים; בסניפים באר שבע, נהריה, עכו וחדרה עלה על הממוצע והתקרב לחודש וחצי בממוצע. "בתביעות המשך" משך הטיפול במרבית הסניפים לא עלה על שבועיים וביתרם הוא נסתיים כשלושה שבועות, בממוצע לאחר תחילתו.

אימות תביעות

בענפי ביטוח שונים שבהם משולמות לשכירים גימלאות, בודקים הסניפים אם שמות המעבידים, שנתנו אישורי שכר, כלולים ברשימת המעבידים והם גם עורכים ביקורת אצל המעבידים לאימות האישורים על גובה השכר ומרכיביו. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי הסניפים ערכו בדיקות אלו במקרים מועטים בלבד.

במסגרת החקירה, שהוזכרה לעיל, שבוצעה בדצמבר 1980 נערכו גם בדיקות אימות. המסקנות עדיין לא סוכמו בכתב.

ניהול תיקים

בדיקת הטיפול בתביעות העלתה, שבסניפים ירושלים ורמת גן נהגו לשמור בתיק המבוטח את אישורי השכר שלפיהם נקבעה תקופת ההכשרה וחושבו דמי האבטלה, בעוד שבסניפים רחובות ועפולה נהגו להחזיר מסמכים אלה לתובע בלי להשאיר בהם העתקים, דבר שהיה בו, לדעת הביקורת, פגיעה בעקרונות הבידוק הפנימי.

על פי הנחיות שפורסמו ביולי 1980 הסניפים משאירים בתיקים את אישורי השכר ששימשו אותם לחישוב הבסיס לתשלום דמי האבטלה, או העתקים מצולמים מאותם אישורים.

הודעה ללשכות התעסוקה על אישור תביעות לדמי אבטלה

לפי תקנה 20 לתקנות בדבר ביטוח אבטלה, אם אושרה תביעה לדמי אבטלה יודיע על כך המוסד ללשכת שירות התעסוקה שבה נרשם המובטל, וזו תמציא למוסד פעם בחודש, ולא יאוחר מ-15 בו, אישור על מספר ימי אבטלתו, שקדמו לאותו חודש. הביקורת בסניפים ירושלים ותל אביב העלתה, שהסניף הראשון לא שלח כלל הודעות לשירות התעסוקה; הסניף השני שלח הודעות במרוכז רק פעם בחודש, בלא לפרט בהן את דמי האבטלה. פירוט זה, חשוב כדי לסייע לעובדי הלשכות בעת בירור אם השכר העומד להיות משולם בעבור עבודה המוצעת שווה לפחות לדמי האבטלה שאושר לו, שהרי לפי החוק, רשאי הוא לסרב לקבל עבודה שבעדה ישולם שכר נמוך מדמי האבטלה.

בסוף 1980 הונחו הסניפים להעביר רשימות ללשכות התעסוקה, כנדרש בתקנות. ממעקב שערך הענף בסוף שנת 1981 בנושא עולה, כי הסניפים פעלו לפי ההנחיות האמורות.

רשות הנמלים

בטיחות בעבודה

דו"ח שנתי 31, עמ' 885

המערך הארגוני

בנמלי אשדוד ואילת דווח לממונים על הבטיחות על תאונות שארעו, תוך שתיים ממועד התאונה, ואילו בנמל חיפה היו מקרים רבים שבהם דווח באיחור — כשבוע עד לחמישה שבועות לאחר התאונה. כך פגמה האפשרות לנהל בירורים, או חקירות, הנדרשות לקביעת הסיבות לתאונות ולקביעת האחריות המשפטית להן, במיוחד משום שבחלק מתהליכי השינוע של המטענים מעורבים גם גורמים חיצוניים, ביניהם חברות הובלה ורכבת ישראל.

חל שיפור, ותקופת הדיווח על התאונות קוצרה.

במארס 1974 הוקמה ברשות, על פי המלצת סקר שערך המוסד לבטיחות ולגיהות, ועדת בטיחות מרכזית, שהיתה אמורה להנחות את פעילותן של ועדות הבטיחות בנמלים. תפקידה הוגדרו, והוכנו כתבי מינוי לחבריה ונקבעו נושאים לדיון, אך היא לא הופעלה.

הרשות הסבירה, שהנסיון של הפעלת ועדת הבטיחות המרכזית לא עלה יפה, והפעילות של גופים מקצועיים העוסקים בבטיחות בעבודה בנמלים נעשתה במסגרות אחרות.

הצעדים לשילוב מרכיבי בטיחות בשיטות שגר. עידוד, הנהוגים בנמלים, היו איטיים ולא כללו את עובדי התפעול בנמלי אשדוד ואילת.

בשנת 1981 הוסכם עם נציגי העובדים בנמלי אשדוד ואילת על הכללתם במסגרת של הסכמי ההמרה (שיפטינג), כפי שהוסכם בנמל חיפה ב־1976. השינויים שחלו בסדרי העבודה, לפי הסכמים אלה והמכסות המתוקנות שנקבעו לפיהם, צמצמו את גורמי הפרמיה בין מרכיבי השכר. ועל כן הוקטן התמריץ לעבודה מהירה מדי ומסוכנת.

טיפול בחומרים מסוכנים

סוכני אוניות לא דיווחו מראש, ברוב המקרים, על הימצאות חומרים מסוכנים באוניות ולא נמסרו הודעות כנדרש בתקנות הנמלים, התשל"א—1971. בבדיקה שנערכה באוניות בנמל אשדוד על ידי יחידת הבטיחות בנמל זה, התגלו מקרים רבים, שבהם לא ניתנה הודעה לדון על הבאת חומרים מסוכנים. רק לעתים רחוקות הגישו הנמלים תלונות למשטרה, על מחדלים של סוכני האוניות.

במשך השנים 1981—1982 העירו הנהלות הנמלים בחיפה ובאשדוד לסוכני האוניות על החובה שחלה עליהם, בתוקף תקנות הנמלים למסירת הודעה מוקדמת של 48 שעות לפני הגעת האוניה, בדבר דיווח על הימצאות חומרים מסוכנים במטענה. באוקטובר 1982 הונהג בנמל אשדוד טופס, שעל סוכני האוניות למסור לממונים על התפעול בנמל, שבו מצויין בין היתר, אם המטען מכיל חומרים מסוכנים ופרטיהם.

ביוני 1980 היקצתה הנהלת נמל חיפה מחסן, שגודר לצורך איחסון חומרים מסוכנים, אולם עוד לא הותקנו בו סדרי בטיחות, וביניהם מחיצות בטון, תאי הפרדה ומערכת ביוב נפרדת.

הרשות הסבירה, שבקבות התפתחות שחלה בשנים האחרונות, כאשר חלק ניכר מהמטענים ארוזים במכולות, התמעטו החומרים המסוכנים באריות בודדות, הטענות סדרי איחסון מיוחדים. לכן לאחר שנבחנו הצרכים, פעם נוספת, לא ראתה הרשות צורך להחזיק את סדרי הבטיחות הנ"ל במחסן זה. עם זאת נכללו בתקציב הפיתוח המוצע לשנת הכספים 1983 הקצבות לבניית סככות נוספות לחומרים מסוכנים.

בינואר 1980 מונה בנמל חיפה אחראי לחומרים מסוכנים, למסוף העורפי בלבד, בעוד שחומרים כאלה נמצאים במוקדים נוספים בנמל. בנמל אשדוד פעל בשנים 1974—1978 צוות מתמחה לטיפול בחומרים מסוכנים, בעיקר בתחום האיחסון; באותה שנה חדל הצוות מלפעול, בלי שהוקם צוות חילופי.

מנחוני הרשות עולה, שתנועת המטענים המסוכנים, שאינם ארוזים במכולות בנמל חיפה הצטמצמה בשנים 1978—1982 והכמויות הקטנות שיש צורך לאחסן מרוכזות במסוף העורפי, לכן לא דאתה הנהלת הנמל צורך למנות אחראים לחומרים מסוכנים במקרים אחרים של הנמל; גם בנמל אשדוד קטנה באותה תקופה תנועת החומרים המסוכנים, שאינם במכולות ולכן לא הוקם צוות שיתמחה באחסון חומרים מסוכנים.

מדו"חות והממונים על הבטיחות בשנים 1978—1980 ומסקר על סיכויי אש בנמלים, ממארכ 1980 עולה, שאף כי התקנות והנהלים קובעים את דרכי השינוע והאחסון של חומרים מסוכנים, לא בכל המקרים אוחסנו חומרים אלה במקומות המיועדים לכך. עוד עולה, שחומרים מסוכנים, שנועדו למסירה ישירה אוחסנו לעתים בנמלים, בלי שינקטו אמצעי זהירות נאותים.

מהדיווחים של היועץ לכיבוי אש בשנים 1981—1982, שעמו התקשרה הרשות בשנת 1980, עולה שאכן הוא איתר מפעם לפעם חומרים מסוכנים שאוחסנו בצורה בלתי תקינה.

היערכות למניעת דליקות וכיבוי אש

על פי תקנות הנמלים ראשי מנהל הנמל לנקוט בכל הצעדים הנראים לו לכיבוי או לצמצומה של דליקה בכל רציף, מסוף או מקום אחר בנמל. לשם כך מקיימת הרשות ומפעילה בנמלי חיפה ואשדוד יחידות כיבוי אש על ציודן. בנמל חיפה קיימת יחידת כבאים, המונה עשרה אנשים, ובכל משמרת מוצבים שלשה כבאים. בנמל אשדוד מונה היחידה שבעה אנשים, כאשר בכל משמרת שני כבאים. בנמל אילת אין יחידת כבאים ואנשי התחזוקה משמשים גם בתפקידי כיבוי ומניעת שריפות. בנובמבר 1980 התקיים דיון בין הרשות לבין מפקח כבאות ראשי והוסכם שהרשות תנקוט במדיניות של צמצום שרותי הכבאות בנמליה, שבאה לידי ביטוי, במיוחד, בצמצום כוח האדם המועסק בתחום זה. בדיונים שבין הרשות לבין מפקח כבאות ראשי בדבר קביעת תקני כוח אדם וציוד לכיבוי אש בנמלים לא הושגה הסכמה.

בנמלי חיפה ואשדוד צומצמו יחידות הכבאים לחמישה אנשים. בשני הנמלים פועלות יחידות הכיבוי בשתי משמרות, החופפות לשעות העבודה של עובדי התפעול. בספטמבר 1982 הקימו שד הפנים ושר התחבורה, ועדה בין משרדית, בדאשות אחד ממפקדי חיל הים לשעבר ובהשתתפות נציגי חיל הים, משרד התחבורה, מפקח כבאות ראשי ורשות הנמלים. על ועדה זו, הוטל בין היתר, לגבש הצעות לקביעת תחומי האחריות והסמכויות של גופים, שעיסוקם במניעת דליקות וכיבוי אש בנמלים, בימים הסמוכים להם ועל כלי שיט. כמו כן הוטל עליה להכין תוכניות רב שנתיות לכוח אדם, הצטיידות, הדרכה ואומדן המשאבים שידרשו לכך. הוועדה אמורה להגיש את המלצותיה במחצית השנייה של ינואר 1983.

אין בנמלים מערכת דיווח, בנושאי כיבוי אש, כפי שנקבע בנהלים.

לא חל שינוי ועוד אין מערכת דיווח כזו.

על פי תקנות התעבורה, התשכ"א—1961, חובה על רשות הנמלים למנות קציני בטיחות לרכב בכל אחד מנמליה. בנמלים אין מעסיקים קציני בטיחות לרכב, כנדרש בתקנות, וכפי שדרש מאז יוני 1976, האגף לרכב ושירותי תחזוקה, שבמשרד התחבורה; מצב זה נשאר בעינו עד לסוף 1980.

עד למועד עריכת ביקורת המעקב, בינואר 1983, לא מונו בנמלים קציני בטיחות רכב.

רשות שדות התעופה

הכנסות משכירויות וזכיונות

דו"ח שנתי 31, עמ' 896

סדרי מסירת זכיונות

באפריל 1977 נערך מכרז לאספקת שירותי מוניות בנתב"ג; ההתקשרויות נעשו לשנתיים — עד ליוני 1979. הארכת החוזה לתקופות נוספות נעשתה ללא עריכת מכרז. ביוני 1978 נערך מכרז להפעלת מכוונות אוטומטיות למכירת משקאות בנתב"ג. בעקבות צו על תנאי, שהוציא בית

המשפט, בוצעה ההתקשרות לשנה אחת לא עם החברה שזכתה במכרז וויתרה על זכייתה, אלא עם החברה שנתנה את השירות לפני כן; התקשרות נוספת נערכה עם חברה זו ללא עריכת מכרז.

1. באפריל 1982 פג תוקף ההתקשרות שבין חברת המוניות הפועלת בנתב"ג, ומאז ממשיכות המוניות לפעול ללא זכיון וללא תשלום דמי זכיון לרשות.

כללים בעניין הסעת נוסעים במוניות מנמל התעופה בן גוריון היו בסוף 1982 בהכנה. הכללים באים להסדיר את נושא הפעלת המוניות בנתב"ג, מינוי מפקחים מטעם הרשות ותשלום דמי זכיון.

2. ב-18.2.82 פורסם מרכז להפעלת מכוונות אוטומטיות למכירת משקאות בנתב"ג. במכרז זכה המפעיל הנוכחי של המכוונות, ולאחר משא ומתן, נחתם עמו חוזה לחקופה מאפריל 1982 עד מארס 1983.

החוזים להפעלת שירותים, כגון: חנויות, מגרשי חנייה ואחרים, חודשו בתחילת 1980, ללא מכרז על אף החלטת מועצת הרשות (להלן — המועצה) מאוקטובר 1978. לא נמצאו מקרים שנחתמו חוזים למתן שירות, ללא מכרז.

בהחלטה נוספת של המועצה מספטמבר 1979 הוסמך מנכ"ל הרשות, לאחר שנתקבל אישור משר התחבורה, לחדש, ללא מכרז, חוזים עם מפעילי חנויות פטורות ממכס בלבד, לשנתיים נוספות החל באפריל 1981. בעקבות זאת נחתמו חוזים עם ארבע חברות המפעילות חנויות כאלה בנתב"ג, עד ל-31.3.83. ביוני 1980 החליטה מועצת הרשות, כי החוזים יוארכו ללא מכרז עד למארס 1986, בתנאי שהמפעילים יתנו לרשות מקדמה בסך שלשה מיליון דולרים ללא ריבית, על חשבון התשלומים בשנות הכספים 1983—1985. כספי המקדמה ישמשו למימון הרחבת אולם הנוסעים היוצאים בנתב"ג, שאומדן עלותה, לפי רמת המחירים ב-1980, היה 12 מיליון שקל. ההסדר האמור חייב היה לקבל את הסכמת שר האוצר ושר התחבורה. עד לסוף 1980 לא התקבלה הסכמת השרים.

בהמשך להחלטת המועצה מיוני 1980 נתקבל אישור שר האוצר ושר התחבורה לקבלת מלווה בסך שלושה מיליון דולר להרחבת החנויות הללו; הוארכו החוזים עם מפעילי חנויות פטורות ממכס לחקופה של שלוש שנים עד מארס 1986, ונתקבלו מהם כספים על חשבון המלוות.

ביצוע חוזים

ברשות אין הוראות נוהל לגבי הביצוע הכספי של חוזים עם בעלי זכויות ושוכרי נכסים שיקבעו את דרכי הטיפול בדיווח, הוצאת חשבוניות, הגשת תביעות לריבית פיגורים, והגדרת תפקידים, סמכויות ואחריות של עובדי הרשות המטפלים בעניינים אלה.

באפריל 1981 פרסם הממונה על כספים וחשב הרשות חוזר בדבר הביצוע הכספי של חוזים עם בעלי זכויות ושוכרי נכסים, ובו הוראות נוהל בקשר לכך. עוד פורסם באפריל 1981 נוהל המעניק לבעלי תפקידים סמכויות לבטל ולמחוק חובות בהתקיים תנאים כקבוע בנוהל.

לא בכל המקרים נקטה הרשות אמצעים הדרושים כדי לקבל בזמן את הסכומים המגיעים לה על פי הסכמים ולא מיצתה את זכויותיה, לרבות חיוב ריבית פיגורים במקרים שהדבר הכרחי. הליקוי חוקן בכל המקרים, שעליהם הצביעה הביקורת: בעלי הזכויות שילמו את המגיע מהם, ובמקרים בהם פיגור בחשולומים לא נבע מפעילות הרשות, היא גבתה אף ריבית והצמדה.

הרשות לא הקפידה על כך, שהדיווח של בעלי זכויות יוגש במועדים שנקבעו בחוזים: נמצאו מקרים, שהוגשו דו"חות מאושרים על ידי רואי חשבון לא לשנה כנדרש, אלא לתקופות יותר קצרות; במקרים אחרים לא הוגשו כלל דו"חות מאושרים. לגבי דו"חות לא מאושרים מתברר, שבחלק מן המקרים הם הוגשו לא בתדירות שנקבעה. אימות הדיווח נעשה על ידי הרשות במקרים מועטים בלבד.

בביקורת המעקב נמצא, שלא בכל המקרים הוגשו במועד דו"חות מאושרים על ידי רואה חשבון.

רואה חשבון מטעם הרשות שבדק בשנת 1978 את ספרי החשבונו של חברה להשכרת רכב קבע, כי אין החברה משלמת דמי זכיון מהכנסות שנתקבלו ברחבי הארץ מעסקאות השכרת רכב שתחילתן בתחומי נתב"ג, כפי שנקבע בחוזה עמה. במועד סיום הביקורת טרם הוסכם על התשלום המגיע לרשות.

הרשות בדקה כאמור את ספרי החברה, וזו חויבה לשלם דמי זכיון גם מהכנסות שנתקבלו ברחבי הארץ מעסקאות השכרת רכב שתחילתן בתחומי נתב"ג. החברה שילמה לרשות את חובותיה בתוספת ריבית והצמדה, בסך הכל כ-1.6 מיליון שקל.

בזכרון דברים, שנערך ב-21.1.76 בין משרד התחבורה לבין חברה העוסקת בתדלוק מטוסים (להלן -- החברה), נקבע, שחישוב דמי המעבר ייעשה בנפרד לכל אדם, אשר החברה מוציאה לו חשבונית בעבור אספקת דלק. עוד נקבע, שדמי המעבר יתקבלו בדולרים או שיחושבו בשקלים לפי שער החליפין הרשמי של הדולר, שיהיה בתוקף ביום האספקה.

בדיקת חישוב דמי המעבר לשנת הכספים 1978 העלתה, שאף כי חברת ק.א.ל. נרשמה בחישוב כצרכן דלק נפרד, צורפה כמות הדלק שסופקה לה לכמות שסופקה לחברת אל-על, ונעשה חישוב לשתי החברות יחד לפי תעריפים נמוכים מהמגיע. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, הסתכם ההפרש בין החישוב המאוחד לבין החישוב הנפרד בסך של 46,000 דולר.

ורשות גבתה מהחברה את הסך של 46,000 דולר; עם זאת ממשיכה החברה להגיש לרשות חשבוניות חודשיות כלליות בדבר כמות הדלק שסופקה ללא פירוט חברות התעופה, ורק בדיוח השנתי ניתן פירוט לפי חברות.

עוד העלתה ביקורת המעקב, שמאפריל 1980 אין החברה משלמת לרשות דמי מעבר בעבור מוצרים אחרים כגון שמן שהיא מספקת לחברות תעופה. לרשות אין נתונים על היקף המכירות של מוצרים אלו, והסכומים שהחברה חייבת לה בגינם. יצוין שבמחירונים, שהחברה מפצה בין לקוחותיה, מצוין שהיא גובה מהם "דמי שיווק מוצרים" עבור הרשות, אולם כאמור אין היא מעבירה כספים אלה לתעודתם.

חישובי דמי המעבר, ששולמו לרשות נעשה בשקלים לגבי כל חודש, לפי שער הדולר של היום האחרון של החודש שקדם לחודש האספקה, ולא לפי השער ביום האספקה. על כן לא הועברה לרשות נלוא התמורה בשקלים, מאחר שלא הובאו בחשבון עליות השער מתחילת החודש עד ליום האספקה.

עד יולי 1981 נעשה חישוב דמי המעבר כמתואר לעיל. לפי חשבונו שערך הרשות הסתכמו הפסדיה בגין הפרשי שער בתקופה שמאפריל 1978 — מארס 1981 בכ-1.1 מיליון שקל, אשר, יחד עם הפרשי הצמדה בסך 1.6 מיליון שקל, הסתכמו בכ-2.7 מיליון שקל. לפי חישוב, שערך רואה חשבון מטעם הרשות באוקטובר 1981, הסתכמו הפסדי הרשות בגין הפרשי שער בשנת הכספים 1980 בכ-3.75 מיליון שקל. יתרה מזו, רואה החשבון ציין, שהחברה חייבה את לקוחותיה עבור דמי מעבר לפי שערי חליפין גבוהים מאלה, שבהם היא ויכתה את הרשות וכך נשאר בידיה עודף שלא הגיע לה.

ביולי 1981 סוכם בין הצדדים, שחישוב דמי המעבר ייעשה בהתאם לזכרון הדברים מינואר 1976, שלפיו יתקבלו דמי המעבר בדולרים או שיחושבו בשקלים לפי שער החליפין ביום האספקה. כדי לפצות את הרשות בגין הפסדי העבר, מקדימה החברה את כל תשלומיה לרשות. לפי חישובי הרשות, יכסה הסדר זה את כל הפסדיה בעבר ואף יביא לה רווחים בעתיד.

חברה, המנהלת חנויות פטורות ממכס בנתב"ג ושהיקף המכירות שלה בשנת הכספים 1979 היה כ-30 מיליון שקל, שילמה דמי זכיון, המחושבים מסכום הפדיון בניכוי עמלות על המכירות באמצעות כרטיסי אשראי; הדבר נוגד את תנאי החוזה, שלפיו יחושבו דמי הזכיון מסכום הפדיון בויטו. בדו"חות החברה לא צויין סכום העמלות שניתנו.

מיו"חות רואה החשבון של החברה עולה שעד דצמבר 1981 המשיכה החברה לנכות עמלות על המכירות באמצעות כרטיסי אשראי. מדו"ח רואה החשבון של החברה לתקופה ינואר—יוני 1982 עולה שהחברה שילמה דמי זכיון על הכנסותיה ברוטו, בכללן אלו שממכירות באמצעות כרטיסי אשראי — בלא לנכות עוד כבעבר את העמלות על המכירות.

בחוזים, שהוכנו החל ב־1979, נקבע, כי עבור פיגור בתשלומים ישולמו: לרשות הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן וריבית בשיעור 4% בשנה על כל סכום ששולם בפיגור.

במקרים, שהפיגור הוא לתקופה של פחות מחודש, אין אפשרות לקבוע את העלייה שהייתה במדד המחירים לצרכן, והחיוב הוא ריבית של 4% לשנה בלבד — שיעור מזערי שאינו יכול לשמש פיצוי נאות. בתשובתה על הערות הביקורת מנובמבר 1980 הודיעה הרשות, כי בעקבות הביקורת היא ערכה חיובים, בגין הפרשי הצמדה, לפי החלק היחסי של החודש.

הליקוי תוקן. אם הפיגור הוא פחות מחודש נקבעה ריבית פיגורים של $\frac{1}{2}\%$ ליום.

התחשבות עם חברות

הרשות ואל-על לא הגיעו להסכם על גובה דמי השכירות ואל-על לא פרעה לרשות את חובותיה משנים קודמות. בנובמבר 1979 הגישה הרשות לחברה חשבונית בסך של 1.8 מיליון שקל עבור דמי שכירות לשנים 1971–1979, שלגביהם הסתייגה החברה. הגשת החשבונית הייתה כרוכה בתשלום מע"מ על ידי הרשות בסך של כ־200,000 שקל, וזה שולם בלי שנעשה תיאום מוקדם עם החברה בדבר הסכום המגיע. עבור נכסים אחרים המוחזקים על ידי החברה — מבנים המשמשים משרדים, מחסנים, מבני שירות וכו' — אין חוזה תקף מאז 1970.

הרשות חתמה ב־1981 על שישה חוזי שכירות עם חברת אל-על, שבהם סוכמו גם חשבונות העבר.

ממ"ן מפעילה את מסוף המטענים בנתב"ג מאז שנת 1974, ועליה לשלם לרשות דמי שימוש בקרקע וכן דמי זכיון, ולכן עליה להגיש לרשות דו"ח שנתי בדבר הפדיון השנתי, מאושר על ידי רואה חשבון. ממ"ן לא נדרשה על ידי הרשות להגיש ולא הגישה דו"חות מאושרים על ידי רואה חשבון על הפדיון השנתי, ולא שילמה לרשות את הסכומים שהגיעו לה במלואם. לפי ספרי הרשות חייבת לה ממ"ן ל־31.3.80 סכום כולל של 3.5 מיליון שקל, חרף התביעות הכספיות שיש לה נגד הרשות.

בינואר 1981 אישרה מועצת המנהלים של הרשות חתימת חוזה חדש עם ממ"ן, הבא להסדיר את כל יחסיה עם הרשות. חתימת החוזה טעונה אישור הממשלה, וזה טרם נחקל עד דצמבר 1982.

לא היה בהנהלת החשבונות של הרשות פירוט של מצב ההתחשבות עם אגרקסקו עד למועד העברת הטיפול בשכירויות ובזכויות מידי נתב"ג לידי הרשות, ולא ניתן היה ללמוד מתיקי הרשות ומספריה, באיזו מידה סילקה החברה את חובותיה בגין שכירות. באפריל 1978 הוכן ברשות, לראשונה, חוזה המקיף את כל הפעילות של אגרקסקו בנתב"ג — ניהול מסוף ומחסנים לצורך יצוא תוצרת חקלאית. החוזה מתייחס לתקופה עד לשנת 1991 ובו נקבעו תשלום דמי שכירות ודמי זכיון, אולם עד למועד סיום הביקורת לא נחתם החוזה. חוב החברה ליום 31.3.80, הנקוב בספרי הרשות בגין חכירת קרקע בלבד, הסתכם ב־240,000 שקל. בספרי הרשות לא נרשם חיוב כל שהוא בגין דמי זכיון.

בינואר 1981, לאחר משא ומתן שנמשך שנתיים, סוכם על חתימת חוזה חדש עם אגרקסקו, ובו הסכם המסדיר את חשבונות העבר. חתימת ההסכם אושרה על ידי מועצת הרשות אולם היא טעונה גם אישור הממשלה וזה טרם ניתן עד דצמבר 1982.

מאז שנת הכספים 1977 לא שילמה חברת תעופה לרשות, לפי הרישומים, דמי שכירות בעבור נכסים בנתב"ג בגלל חילוקי דיעות על גובה התעריפים ועל גודל השטח שבשימושה.

הרשות ניהלה משא ומתן עם החברה בדבר פרעון החובות ובמהלך שנת 1982 הושלמה החלפת נכסים ביניהן תמורת סילוק חובות העבר.

נמל תעופה בן גוריון — רכש ואפסנאות

דו"ח שנתי 31, עמ' 901

ניהול המחסנים

המחסן המרכזי. משרד מבקר המדינה ערך ספירת מלאי מידגמית של 35 פריטים, תוך השוואה של חתוצאות לנתונים הרשומים בכרטסת המחסן, שהעלתה: בתשעה פריטים הייתה אי התאמה,

בשמונה — חוסר ובאחד עודף; שבעה לא היו במלאי. לגבי 20 פריטים מבין ה-35 לא נקבעו רמות מלאי; ב-15 הפריטים הנותרים, שלגביהם נקבעו רמות מלאי, היו חריגות מהרמה שנקבעה לגבי שבעה פריטים. לגבי שישה פריטים, שבהם היה בעת הביקורת מלאי, לא היתה כל תנועה אחרי 1977. בתשובתה להערת הביקורת, הודיעה הרשות, בנובמבר 1980, שרמות המלאי הקיימות אינן בגדר תקן מחייב ובדעתה לתקן את המצב בשנה הקרובה. עוד העירה הביקורת שעדכון כרטסת המחסן, לתוצאות ספירת המלאי, שנערכה בסוף 1978 הסתיימה באפריל 1979; ספירת המלאי ועדכון הכרטסת, בהם הוחל באפריל 1980, הסתיימו ביולי אותה שנה. כך החטיאה ספירת המלאי את אחת ממטרותיה העיקריות — עדכון הכרטסת ודיווח להנהלה על המצב לאשורו.

ניהול המלאי במחסן עבר הסבה למחשב, ואין מנוהלת עוד כרטסת ידנית במקביל לה, אף שפעולות ההקמה במחשב נמצאות עדיין בשלבי הרצה ודו"ח יתרות מונפק פעם בחודשיים עד שלושה. רישומים אלה עוד אינם מעודכנים ולא ניתן היה לערוך השוואה בין מלאי שבמחסן לבין רישומי המחשב. עדיין לא נקבעו רמות מלאי.

באוקטובר 1979 הוציאה הרשות נוהל, שנועד להסדיר את ניהולם התקין של המחסנים והמיצבורים (להלן — הנוהל). הנוהל אינו דן בכמה שאלות חשובות: אחריותו של מנהל המחסן על שלישות המלאי ותקינותו; מינוי ממלא מקום של המנהל בעת היעדרו; הוצאת טובין מהמחסן לאחר שעות העבודה הרגילות; הגדרת תפקידים לכל אחד מעובדי המחסן.

בינואר 1981 פירסמה הרשות נוהל מחסנים ומיצבורים מעודכן. כן הוזמנה הרשות, מהחברה הפרטית שסייעה לה בהקמת מחסן מרכזי חדש והסבת ניהולו למחשב, מערך נהלים חדש לניהול המחסן וכל הכרוך בהפעלתו היעילה. הנהלים החדשים התקבלו והם נמצאים בשלב של טיוטה סופית לאישור הוועדה המנחה, שהוקמה לצורך זה.

לא הוכנה רשימת מורשי חתימה מאושרת על ידי מנכ"ל הרשות אשר בחתימתם ניתן למשוך טובין מהמחסנים; קיימות, אמנם, כמה רשימות של מורשי חתימה, הכוללות שמות של יותר מ-70 עובדים, אולם הן נקבעו על ידי דרגים שונים: מנהל נתב"ג, מנהל מחלקת רכש, וראשי האגפים למינהל וכלכלה ברשות. הרשימות אינן כוללות דוגמאות חתימה. לפיכך עשרות רבות של אנשים רשאים להזמין ציוד ללא הגבלת כמות או סוג, ובידי מנהל המחסן אין יכולת לאמת בכל מקרה את חתימת המבקש.

בעקבות הביקורת הוכנה רשימה מפורטת של מורשי חתימה בצירוף דוגמאות החתימה שלהם. כן מוגבלים מורשי החתימה בהזמנת טובין — לפריטים שבתחום עיסוקם בלבד.

ליד המסלול הראשי בנתב"ג מצוי אוהל רחב מימדים, שבו מאוחסן ציוד רב ויקר, שנרכש בעבר בהזמנות שונות, לשם ביצוע עבודות פיתוח בנמל, ונוצל רק בחלקו. במגרש שבקרבת האוהל נמצאו תופי עץ רבים ועליהם כבלים של חשמל ותקשורת. הציוד שבאוהל ובקרבתו הם באחריותו של המחסן אולם הוא אינו מצויין ברשימות המחסן ולא נכלל בספירות המלאי שנערכו באחרונה, ובידי הרשות לא היו נתונים כספיים או כמותיים לגביו. הכבלים נמצאו חשופים זה תקופה ארוכה, כך שגם אלה שהיו תקינים בעבר מתבלים והולכים; הציוד שבאוהל עלול אף להתיישן. בעקבות הביקורת הוקמה ועדה, שערכה ספירה של המלאי באוהל, אולם עוד לא הוחל בספירת הכבלים במגרש שליידו.

הציוד שהיה באוהל מויין לפי סוגים, נספר וסודר במחסן המרכזי. עוד לא נערכה בדיקת שמישות לציוד זה והוא עוד לא קוטלג במלאי המחסן.

בתחילת 1981 נעשתה ספירת מלאי של הכבלים, ונעשה מיון לפי סוג הכבל, מבנהו, מתח עבודה וכמויותיו. כן נרשם לגבי כל כבל וכל תוף הטיפול המונע הדרוש. עד למועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 1982, לא נעשה טיפול מונע לכבלים, הם לא נרשמו במלאי המחסן ונותרו מוטלים בשטח.

מיצבורים. המלאי במיצבורים אינו נמצא בפיקוח מינהלי נאות. מיצבורים אחדים מנוהלים באופן מקצועי על ידי אפסנאי ותוך שימוש בכרטסת, ואילו באחרים כגון ביחידות אלקטרוניקה, חשמל, חצרות וגנונות — נמצא המלאי בלא מעקב ולעיתים בלא רישום. גם באותם מיצבורים שלגביהם מנוהלת כרטסת מסודרת, אינו מתנהל מעקב על אופן ניהול המלאי ואחזקתו ולא בכל מקרה נעשה הניפוק כנגד חתימה. למיצבורים לא נקבעו רמות מלאי, כך שלא ניתן לבדוק אם הכמויות המצויות בהם אמנם יספיקו לצריכה שוטפת של עד חודש ימים; בנוהל אין

הנחיות ייחודיות לניהול המיצבורים. במצב הקיים מזמין המחסן מלאי חדש של פריטים שאזלו או מלאי להשלמת רמות המלאי שנקבעו, ובלא שניתן לקבוע אם באותה עת נמצאים במיצבור אחר פריטים אלה בכמות מספקת.

הרשות הגבירה את הפיקוח על המיצבורים בדרך של ספירת המלאי בהם מטעם המחסן המרכזי. עם גמר ההסבה למחשב של המלאי במחסן המרכזי מחוכנן להעלות למחשב גם את המלאי במיצבורים.

הנוהל של הרשות אינו דן בדרכי ניהול המצאי והטיפול בו; לא נערכת ספירת מלאי וביקורת על שלימותו ותקינותו; רשימת המצאי, בעת הביקורת, לא הייתה מלאה וגם לא מעודכנת; לא כל הפריטים שצויינו ברשימה נמצאו ביחידות ולא כל אלה שישנם ביחידות צוינו ברשימה. אמנם בנוהל כולל תפקיד של אחראי למצאי, אולם משרה זו אינה מאוישת בפועל. בנובמבר 1980, אחרי סיכום הביקורת, התקשרה הרשות עם חברת יועצים להסדר מערך המצאי ומונה עובד, שיהיה אחראי לתחום זה.

בשנת 1981 נערכה ספירת מצאי במשרד הרשות, בנתב"ג, בשדה התעופה עטרות ובשדה התעופה בהרצליה, והוקמה כרטסת פריטים.

בלאי. בדצמבר 1978 כונסה בנתב"ג ועדת בלאי ועת בלאי ורק שמונה חודשים לאחר מכן, באוגוסט 1979 היא כונסה שוב. הוועדה סיימה את עבודתה, רק בסוף נובמבר אותה שנה והתכנסה פעם נוספת ביולי 1980. כינוסה של ועדת הבלאי ברווחי זמן כה גדולים עיכב את מכירת הבלאי סמוך. למועד היווצרותו, וגרם להצטברות ניכרת של בלאי, שתפס מקום במחסן והיקשה על התנועה בו.

במאי 1981 מונתה ועדת בלאי של הרשות, והיא מתכנסת לפי הצרכים. בתקופה מאי 1981 – אוקטובר 1982, התכנסה הוועדה תשע פעמים.

רכישות. בנוהל לא צויינה חובה שלפיה כל בקשה לרכישת טובין תיעשה רק באמצעות המחסן, ושכל רכישת תיעשה רק באמצעות מחלקת הרכש. מסיבה זו היו מקרים, שבהם יחידות שונות בנתב"ג – אגף שירותי קרקע, אגף מבצעים, מחלקת בית נתיבות ומחלקת יחסי ציבור – ניהלו משא ומתן במישרין עם ספקים בארץ ומחוצה לה ואף רכשו בארץ טובין בעלי ערך ניכר, שלא באמצעות הקניינים. רכש שנעשה שלא על פי הנהלים ולא בידי המוסמכים לכך אינו תואם סדרי מינהל תקין ואינו מאפשר מעקב סדיר אופן רכישת הטובין וסדירותה.

בספטמבר 1982 פירסמה הרשות נוהל "רכישת טובין ושרותים" חדש, העונה על הערות הביקורת. בביקורת המעקב לא נמצאו מקרים של רכישת טובין, שלא באמצעות מחלקת הרכש.

לא הוכנה תוכנית רכישות שנתית; נעשו נסיונות חלקיים להכין תוכנית כזו לגבי רכישת ביגוד וציוד משרדי, אולם התוכנית לא היו שלימות ולא מפורטות כנדרש בנוהל. היעדר תוכנית רכישות שנתית מפורטת הביא לפיזור הרכישות על פני השנה כולה, ולרכישת טובין הדרושים בטווח קצר. כתוצאה מכך הפסידה הרשות את היתרונות שניתן היה לקבל ברכישת מרוכזת, ונגרם בזבוז עקב נסיעות חוזרות ונשנות אל מרכזי הקניות כדי לרכוש אותם פריטים.

עוד לא הוכנה תוכנית רכישות שנתית, אולם הוקם צוות לקביעת הצריכה השנתית בפריטים שונים. בה בעת חתמה הרשות על חוזים להתקשרות שנתית עם כעשרים ספקים.

לא בכל המקרים הקפידו הקניינים להעלות על הכתב את תוצאות בירורי המחירים שערכו בעל פה, ועל כך, שלחשבוניות שהוגשו לאגף הכספים לתשלום יצורפו אסמכתאות שאכן נערכו בירורי מחירים, בכתב. או בעל פה, כנדרש בנוהל. כך לא מתקיימת בקרה פנימית על עבודות הקניינים, וגם הביקורת לא יכלה לבדוק, אם אכן מולאו כל הוראות הנוהל בתחום בירורי מחירים ואילו שיקולים היו לקניין לביצוע הרכישה.

בביקורת המעקב הועלה שהקניינים מקפידים לצרף לחשבוניות את בירורי המחירים שנעשו בעל פה.

הועלו מקרים, שבהם יחידות בנתב"ג רכשו טובין באמצעות "פקודת עבודה" או הזמינו טובין במישרין מספקים ובכך עקפו את מחלקת הרכש ואת המחסן. בדיקת סדרי התשלומים בהנהלת החשבונות בנתב"ג העלתה מקרים מספר, שבהם שולם בעבור טובין שנרכשו בדרך זו.

הליקוי תוקן, וטובין נרכשים באמצעות מחלקת הרכש והמחסן.

בדיקה של הרכישות, כפי שהשתקפו ב־51 הפרוטוקולים מדיוני ועדת המכרזים בשנת הכספים 1979, העלתה, שבעת רכישת ציוד מתמחה, למשל ציוד חקלאי או כלי רכב, לא היתה בפני ועדת המכרזים, המורכבת מאנשי מינהל, נוסף על המלצות היחידה המבקשת, חוות דעת מקצועית; נוהל הרשות אינו דן בנושא זה. עוד הועלו עשרות מקרים, שבהם אישרה הוועדה רכישת טובין, לעתים ברבבות שקלים, ללא עריכת מכרז, בנימוק, שקיים רק ספק יחיד או שיש צורך באחידות הציוד; בפני הוועדה היתה מונחת הצעה אחת בלבד אף שלפי אופי המוצרים שנרכשו, סביר להניח שהיו בארץ יותר מספק או יצרן אחד העשוי לספקם. בנהלי הרשות לא נקבע כיצד יש לנהוג ולוודא קיומו של ספק או יצרן יחיד, של טובין. עוד הועלו מקרים, שבהם נרכשו טובין יקרים שלא באמצעות ועדת המכרזים ולעתים בלא ברור מוקדם של מחירים. נמצאו גם מקרים אחרים, שבהם נרכשו טובין, בעיקר למחלקת גינון, ללא עריכת מכרז. אלא בהסתמך על תוצאות מכרז קודם.

הנוהל אינו קובע שיש לקבל חוות דעת מקצועית בעת רכישת ציוד מתמחה. עם זאת, נמצאו כמה מקרים, שבהם ניתנה חוות דעת מקצועית לוועדת המכרזים לקראת דיון במספר הצעות.

שופרה ההקפדה על עריכת מכרזים, והוועדה אף דחתה מספר בקשות לנהל משא ומתן עם ספקים במקום לערוך מכרז. כן נמצא, שלמניעת פיצול ברכישות פורסם מכרז אחד לרכישת 23 פריטי ביגוד תוך פנייה ל־15 ספקים, וכן הוקפאה לשלושה חודשים רכישת רהיטים.

עוד לא נקבע בנוהל כיצד יש לנהוג ולוודא קיומו של ספק או יצרן יחיד. עדיין נמצאו מקרים רבים. של קבלת הצעה אחת בלבד, בנימוק של יצרן או ספק יחיד או אחידות ציוד, גם במקרים שאינם חד משמעיים, למשל רכישת ארונות לאחסון בגדים, ביתן לשומר, ספסלי המתנה ורכישת 500 מאפרות לבית הנתיבות.

לא נמצאו מקרים של רכישת טובין יקרים שלא באמצעות ועדת המכרזים.

נמל תעופה בן גוריון — אחזקת ציוד קרקע

דו"ח שנתי 31, עמ' 906

שירותי תחזוקה

בניגוד לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מוסכים ומפעלים לכלי רכב), התש"ל—1970, פועל המוסך במחלקת ציוד קרקע (להלן — מצ"ק) בלא רשיון. באוקטובר 1979 פנתה הנהלת מצ"ק אל משרד התחבורה בבקשה לקבל רשיון להחזקת מוסך; המשרד השיב, בפברואר 1980, שהעדר מנהל מקצועי מנע מתן רשיון. במאי אותה שנה נתמנה בוחן טכני, שהסמיך המשרד, לשמש מנהל מקצועי, אולם העדר חלק מהציוד הדרוש מנע מתן רשיון.

בתחילת 1982 ניתן למוסך במצ"ק "רשיון להפעלת מפעל" מטעם משרד התחבורה.

בבדיקה מדגמית, שערך משרד מבקר המדינה, בתחילת נובמבר 1980 ב־12 תיקי כלים ממונעים, נמצאו עשרות מקרים, שבהם הוצאו ממצ"ק כלים שהובאו אליה לתיקון, בלא שנבדקו על ידי הבוחן הטכני, דבר שעלול להיות לו השלכה על בטיחות הכלים ותקינותם.

בדיקת המעקב העלתה מקרים מועטים בלבד, שבהם הוצאו טרסקטורים מתיקון בלא שנבדקו על ידי בוחן טכני. עם זאת נמצאו מקרים רבים, שבהם רכב שירותים ומעליות למכולות (לאוודרים) שוחררו ללא אישור הבוחן הטכני.

במצ"ק הועסקו 32 עובדים, כולל מנהל וסגנו וכן בוחן טכני. המבנה הארגוני של מצ"ק אינו מגובש ואין למעשה סולם כפיפויות לעובדים. קיימת, אמנם, הגדרה של ראש צוות, אולם תואר זה הינו תוצאה של ותק העבודה והוא נקבע לצורך קביעת המשכורת בלבד, ואין הוא משמש פונקציה ניהולית. כתוצאה מכך, כאשר נמסר כלי לתיקון, אין פיקוח על ביצוע העבודה ועל איכותה והעובדים נאלצים לפנות, לפתרון בעיות טכניות המתעוררות במהלך העבודה, במישרין למנהל מצ"ק או לבוחן הטכני, והללו תחת שימלאו את התפקידים שנועדו להם, דהיינו ניהול המחלקה ובחינת כלי הרכב, ממלאים בתפקיד של מנהלי עבודה גרידא.

בביקורת המעקב נמצא שעובדי מצ"ק חולקו לצוותי עבודה ולכל צוות מונה מנהל עבודה. וזרשות נעזרות גם בשירותיה של חברת יעוץ פרטית להקמת מערך אחזקה לציוד קרקע

בנתב"ג. בסוף 1982 הגישה חברת היעוץ תוכנית אב למצ"ק, ובה שלוש אלטרנטיבות למבנה אירגוני.

מבדיקת כרטיסי העבודה היומיים של העובדים — הכוללים נתונים על נוכחות ופרטי העיסוק — עולה שלא הוקפד על מילוי הפרטים הדרושים; בתקופה מסוף יולי 1980 ועד לסוף ספטמבר אותה שנה, שבה לא הועסק במחלקה פקיד טכני, לא מולאו כרטיסי העבודה כלל.

כן העלתה ביקורת המעקב שבוטל השימוש בכרטיסי העבודה היומיים של העובדים, והמעקב אחר תפוקתם נעשה על ידי העוזר המינהלי של מצ"ק באמצעות "גליון ריכוז פרמיה חודשי לעובדי מצ"ק".

במשך חודש אוקטובר 1980 הוכנסו למצ"ק לביצוע טיפול תקופתי ולתיקוני מכוונות וחשמל, 191 כלים, ובממוצע כ-7 כלים ביום עבודה. על פי הדיווחים בכרטיסי העבודה של תשעה העובדים שעסקו בכך, הושקעו 854 שעות עבודה בטיפול מונע ובתיקוני שבר, ובממוצע 32.50 שעות ביום, דבר המצביע על ניצול מועט, יחסית, של שעות העבודה. בדיקת משך השהייה של כלים, שהובאו לתיקון במוסד באותו חודש, העלתה, שבר 80% מהם בקירוב נסתיים התיקון תוך יום או יומיים; עם זאת, נמצאו מקרים, שבהם שהו כלים במוסד במשך שבועיים עד חודש וחצי ואף יותר. הוסבר לביקורת, כי התיקונים באותם מקרים השתהו בשל מחסור בחלפים. לדעת הביקורת, על מצ"ק לדאוג למלאי חלפים מתאים כדי לאפשר ניצול מלא, ככל האפשר, של הציוד ומניעת השבתתו בשל מחסור בחלפים שגרתיים.

עבודת מצ"ק התייעלה במידה רבה. מדו"ח השוואתי שהגישה חברת היעוץ בנובמבר 1982, לתקופה יולי-ספטמבר 1982, לעומת התקופה המקבילה שנה קודם לכן, עולה שההתייעלות תהבטאה בשעות המושקעות בתיקון כלים, שהינן שוות ערך לכשישה עובדים; ומספר השעות המושקעות בממוצע בתיקון כלי ירד ב-20% והגיע בממוצע ל-8.1 שעות לכלי. למעט חריגים, אין כלים מתעכבים במצ"ק עקב העדר חלפים.

נמצאו בנתב"ג כלים מספר שלא הוצמדו להם לוחיות זיהוי, דבר המהווה עבירה על החוק. כן נמצאו כלים מספר שסומנו באותו מספר זיהוי פנימי, דבר שגרם קשיים בעת הכנסת הכלים לתיקון והמעקב אחריהם.

נמצאו עדיין ארבעה כלי רכב בלא לוחיות זיהוי, וכן נמצאו שלושה טרקטורים בעלי אותו מספר זיהוי פנימי.

לא הוקפד על חידושו במועד של הרישוי השנתי של חלק מהציוד המיכני הממוצע: מבין 12 תיקי ציוד מיכני, שנבדקו בתחילת נובמבר 1980, נמצאו תשעה שבהם חודש רישוי הרכב באיחור שבין 12 ימים ל-8 חודשים; מהמסמכים שבשני תיקים נוספים לא ברור היה אם הרישוי אמנם חודש.

לכל כלי הרכב שנבדקו בביקורת המעקב היה רישוי בר תוקף, שחודש בעוד מועד.

מחסן חלקי חילוף

לא נערכו רשימות של חלפים הדרושים למצ"ק; כתוצאה מכך חסרו חלפים שהיה צורך בהם, ביניהם חלפים בסיסיים ושיגרתיים, דבר שגרם לעיתים לעיכובים בעבודה.

קיימת רשימת חלפים, ולמעט חריגים, אין עיכובים בעבודה הנובעים מחוסר חלפים.

חלפים המונפקים מהמחסן המרכזי בנתב"ג למצבור מצ"ק מוצאים מאחירותו של המחסן ועוברים לאחריות מצ"ק. במיצבור מונפקים חלפים אלה לעובדים, בלא שיוקפד על חתימות, ועל החזרת החלק הישן או הפגום. במיצבור עצמו אינה מנוהלת כרטסת, ואין רישום של הפרטים הנכנסים והיוצאים ממנו. לא נקבעו גם קריטריונים אילו סוגי מיכללים וחלקי חילוף פגומים יש להחליף בחדשים, ואילו ניתן לשפץ לשמוש חוזר, דבר הדרוש במיוחד כאשר המיצבור מנפק חלפים שלא בתמורה לחלפים ישנים. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שצורכי מינהל תקין ובקרה דורשים קיום פיקוח על תנועת חלפים ואופן ניצולם בדרך של הנהגת רישום וקביעת תנאי ניפוק נאותים.

מיצבור מצ"ק בוטל, והוא היה למחסן — שלוחה של המחסן המרכזי בנתב"ג. שטח האיחסון ומספר החלפים גדלו מאוד. במקום מועסקים שני מחסנאים ומנוהלת כרטסת ידנית במקביל לניהול המלאי במחשב. ניפוק החלפים נעשה כנגד שובר ניפוק.

מסירת עבודות

בתיקי המחלקה לא היו הוראות בדבר פירוט העבודות שייעשו במצ"ק, ואלה שיימסרו לתיקון לידי קבלן, ולא נקבעו קריטריונים להגדרת עומס עבודה המצדיק מסירת כלים לתיקון אצל קבלני משנה. לא נמצאו גם הנמקות בכתב לכל החלטה למסירת כלי לתיקון לקבלן, ולכן לא ניתן היה לבדוק מה השיקולים היו לכך, ואם אמנם שרר עומס במצ"ק, שהצדיק מסירת עבודות לקבלן.

מצ"ק מבצעת את כל עבודות האחזקה בעצמה, ואינה מוסרת עוד עבודות אחזקה ותיקוני כלי רכב לקבלני משנה.