

פרק חמישי

ממצאי מעקב

משרד האוצר

אגף החשב הכללי

מחלקת הגימלאות — הפסקת התשלום לגימלאים לאחר פטירתו של גימלאי

דו"ח שנתי 30, עמ' 142

ההשוואה שנערכה במחשב בין קובץ מקבלי הגימלאות בשירות המדינה לבין קובץ רישומי הנפטרים היתה על פי מספר הזהות בלבד. אם היה שיבוש ברישום מספר הזהות באחד הקבצים, לא ניתן היה על ידי ההשוואה, לאתר את נתוני הנפטר בקובץ מקבלי הגימלאות.

ההשוואה נערכה עדיין רק לפי מספר הזהות.

מחלקת הגימלאות (להלן — המחלקה) לא ערכה השוואה ממוחשבת של נתוני הגימלאים, כפי שהיו רשומים בקובץ הגימלאים, אל נתוניהם במירשם התושבים כמקובל, לדוגמא, לגבי נתוניהם של מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים במוסד לביטוח לאומי.

לא חל שינוי. בעקבות ביקורת המעקב, הזמין החשב הכללי בינואר 1983 השוואה באמצעות המחשב, של פרטים שונים בקובץ מקבלי גימלאות אל קובץ מירשם התושבים, לגבי מידגם של כ-4,000 מקבלי גימלה. על פי התוצאות ייקבע אם וכיצד להפעיל את המלצות הביקורת לגבי כל אוכלוסיית הגימלאים.

בהסכם בין המחלקה לבין הבנקים לא נקבע כי החזר תשלומי יתר ישא ריבית והצמדה. היעדר הסדר כזה גרם הפסדים ניכרים לאוצר המדינה.

עדיין לא נערך הסכם בין המחלקה לבין הבנקים בדבר תשלום ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי יתר.

מינהל הכנסות המדינה

מיבצעי ביקורת — מס ערך מוסף

דו"ח שנתי 31, עמ' 160

מימצאי הביקורת בדבר מבצעי הבדיקות הארציים שערך אגף המכס ומע"מ (להלן — האגף) בשנת 1979 בארבעה ממיגזרי המשק, נדונו על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-15.3.82. בסיכומיה והצעותיה של הוועדה, כפי שאושרו על ידי הכנסת, נקבע:

א. הוועדה התרשמה מהסברי מנהל אגף המכס, כי מאז הביקורת בשנת 1979, שבה הועלו ליקויים חמורים, חלה התקדמות משמעותית בנושא מס ערך מוסף. אגף המכס קיבל את ממצאי הביקורת, הפיק לקחים ושינה את גישתו הבסיסית לגבי דרך הביקורת והפיקוח על המערכת. כמו כן קיים תהליך נמשך של פיתוח המחשב לעניין מס ערך מוסף.

ב. הוועדה דורשת מאגף מע"מ להקיף ברשת מע"מ את כל החייבים במס על פי החוק ולהעמיק את גביית המס.

ג. הוועדה שמעה בצער, כי בענף השירותים שכיחה יותר התופעה של העלמת מס, לכן הוועדה מבקשת להגביר את הפיקוח בענף זה וממליצה על חידוש מבצע "חשבונית הפרס", על מנת לעודד את הציבור לדרוש קבלות.

ד. הוועדה דורשת להגביר את הפיקוח במגזר הערבי שבו המצב חמור יותר מאשר במגזר היהודי מבחינת רמת דיווח ורמת תשלום.

ה. הוועדה פונה אל מבקר המדינה בבקשה לערוך בדיקת מעקב בנושא ולדווח על תוצאותיו בדו"ח הקרוב.

בחודש ינואר 1983 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים בהליכי הטיפול המינהליים של האגף במבצעי הבדיקות.

המבצעים דרשו גיוס מירב הכוחות לבדיקה אצל אוכלוסיה מצומצמת יחסית שנבחרה ברובה באקראי ולא היה גם טיפול יעיל בחומר שנאסף במאמץ רב במבצע.

מתכונת הבדיקה אצל העוסקים היא על פי תכנית שנתית, המתוכננת מראש, באמצעות המערכת הממוחשבת של שירות עיבודים ממוחשבים ושילוב של עריכת ביקורת בספרי העוסקים עם המידע שבמאגר הנתונים.

במסגרת תכנית העבודה השנתית של האגף, מגדירה יחידת התכנון והכלכלה שבהנהלת האגף (להלן — היחידה) את האוכלוסיה שתיבדק וכן את נקודות התורפה הטעונות בדיקה. היחידה מציידת את מבקרי האגף בנתונים המעובדים במאגר שבמרכז המידע הפיסקאלי אודות העוסקים שנבחרו להיות מבוקרים.

מידגם העוסקים, הנבחרים להיות מבוקרים על ידי האגף, נעשה תוך התחשבות במספר המבוקרים ביחס לרשת העוסקים הפעילים, על פי קריטריונים הנקבעים ביחידה. לשנת הכספים 1982, נבחר מידגם של כ-13,000 עוסקים לביקורת על ידי כ-150 מבקרי האגף. 90% מאוכלוסיית המידגם נקבעו על פי הקריטריונים על ידי היחידה, בשיתוף עם מחלקת ביקורת ושומה, ו-10% הנוותרים נקבעים על ידי יחידות מע"מ האזוריות על פי הצרכים המקומיים.

העוסקים נבחרים למידגם לפי תכנית מחשבתית המאתרת חריגים על פי קריטריונים וסדר עדיפות, כגון: ענפי כלכלה שבהם גבוהה ההשתמטות מתשלום מס ושהם בעלי פוטנציאל מס גבוה.

נהלי עבודה

הנהלת המחלקה לחקירות ולפיקוח לא הכינה נוהל מפורט, שינחה את החוקר, כיצד לטפל בממצאי הבדיקה ומה הן הפעולות שעליו לעשות ושבעזרתן ניתן להכין תיק חקירה שיאפשר במידת הצורך, הגשת תביעה משפטית.

בינואר 1983 פירסם האגף, בתדריך פנימי, נוהל מפורט לטיפול בתיקי חקירה, וכן הוראות לגבי תוכן החקירה, כדי להגיע למיצוי הנושא הנחקר ולהשיג ראיות לביסוס העובדות העשויות לשמש כבסיס לכתב אישום.

לפי הוראות האגף צריך היה לצרף לחומר החקירה גם מידע על עבירות קודמות על חוקי המסים העקיפים של אותו עוסק, אם יש לו כאלה. לשם כך הופעל באגף מערך עיבוד נתונים ממוחשב, שבו נרשם כל דו"ח על גילוי עבירה שנפתח, והופקו בו רשימות תקופתיות, שאותן העבירו ליחידות התפישות השונות. בשום תיק מהתיקים שנבדקו ושלאחר מכן התברר לגביהם, שהעוסקים עברו עבירות קודמות, לא היה מידע עליהן.

עם המעבר לשיטת מיחשוב מקוונת, אין עוד צורך להמתין לרשימות תקופתיות, ואפשר לקבל מידע מיידי בדבר עבירות קודמות ואירועים חריגים על ידי הצגת שאילתא במסוף הקשור למחשב ונמצא בכל יחידת מע"מ.

הוראות האגף קבעו, שיש להעביר למחשב טופס דו"ח גילוי עבירה (להלן — דו"ח) מיד עם גילויה אך נמצא, שבמקרים רבים הוכן הטופס זמן רב אחרי פתיחת החקירה. כן נמצא, שהחוקרים לא תמיד רשמו בטפסים את כל הפרטים הדרושים לקליטתם המסודרת במחשב.

ב-1.4.82 פורסם נהל לטיפול בתיקי ביקורת, ולפיו החלו ברישום "דו"ח אירוע חריג" (להלן — דא"ח), כשאירוע חריג מוגדר כאירוע שעדיין לא ברור אם יש בו עבירה על דיני המסים. דא"ח מאפשר טיפול באירוע ללא הכרח להגיש דג"ע, וסיום הטיפול בעיקר בגביית המס. כאשר אין עניין ציבורי בעבירה או כשלא מתגלה עבירה ממש, לסגור את העניין תוך קליטת הפרטים במאגר המידע הפיסקאלי.

דא"ח ממוספר במספר שוטף ב"ספר החקרים" שמפיק המחשב והוא מועבר לממונה לצורך מתן הוראה בדבר דרך הטיפול באירוע. מקור הטופס מועבר ישירות למחשב לקליטתו המיידית במערך הממוחשב.

דרכי טיפול בעבירות

בחלק מהתיקים, שלגביהם נתקבלה החלטה של הממונה על התחנה, לא נרשמה הנמקה להחלטה. בתיקים, שלגביהם החליטה הוועדה האזורית, לא נמצא פרוטוקול מדיוינה.

באוקטובר 1981 פורסם האגף מחדש, הוראה, שלפיה בעת החלטה הניתנת על פי שיקול דעת על שינוי של חיוב או שומה שנערכו לעוסק, יש לרשום את נימוקי ההחלטה, בין אם היא חיובית ובין אם היא שלילית, בכל המסמכים שבתיק המתאים. כאשר ועדה מחליטה על פי שיקול דעת, חלה חובת הרישום בפרוטוקול על יושב ראש הוועדה או, לפי הוראותיו, על מזכיר הוועדה.

קצב הטיפול בתיקים ובגבייה

בבדיקת הטיפול בממצאים, שהעלתה המחלקה במבצעים מתברר, שקצב הטיפול בתיקים הוא איטי למדי. באחת מפקרים, שנקבעו חובות סופיים, נגבה עד למועד סיום הביקורת, באוקטובר 1980, רק חלק קטן מהחובות.

כל התיקים שבהם נרשמו חובות, הועברו לטיפול שוטף של היחידה לגבייה ולאכיפה. במסגרת הטיפול השוטף לאכיפת הגבייה, אין הבחנה בחוב על פי מקורו — אם בעקבות מבצע ואם בביקורת שוטפת — אלא על פי סדרי עדיפויות לגביית סכומי חוב גדולים הנובעים משומה, מקנס, מריבית ומהצמדה.

החל ב-1.4.82 מפיק המחשב רשימות מאוחדות "פרופיל" של עוסקים שהתנהגותם חריגה: מאחרים בדיוח, עוסקים שלהם קביעות, משלמי מס בהעדר דו"ח, וכן בעלי חוב. נוסף לטיפול השוטף בחובות, על כל ממונה לעקוב אישית אחרי הטיפול ב-30 בעלי חובות גדולים למע"מ — לפי סדר גודל יורד של סכומי החוב — מתוך רשימה של 120 בעלי החובות הגדולים בכל חודש, שמפיק המסוף הקשור למחשב.

יחידת הביקורת הפנימית שבהנהלת האגף ערכה ביקורות מדגמיות ביחידות מע"מ השונות, במגמה לזרז את קצב גביית החובות למע"מ.

משרד הבינוי והשיכון

ועדת מכרזים עליונה

דו"ח שנתי 31, עמ' 249

בתקופת אפריל 1979 — נובמבר 1980 התכנסה ועדת המכרזים העליונה (להלן — הוועדה) ל-22 ישיבות, שבהן נתקבלו כ-70 החלטות: 50 החלטות התייחסו למסירת עבודות לקבלנים בלא מכרז, בסכום כולל של כ-160 מיליון שקל; 8 החלטות היו על שינוי תנאי חוזים או מכרזים; 8 החלטות על מתן מעמד של "חברה משכנת" לחברות בנייה.

בחקופה נובמבר 1980 — אוקטובר 1982 התכנסה הוועדה ל-11 ישיבות, שבהן נתקבלו כ-50 החלטות, מחציתן התייחסו למסירת עבודות בלא מכרז לקבלנים, בסכום כולל של כ-110 מיליון שקל; 14 החלטות התייחסו למתן מעמד של "חברת משכנת". נתונים אלה מצביעים על ירידה משמעותית במספר העבודות שנמסרו לקבלנים באמצעות הוועדה.

סמכויות הוועדה

משרד הבינוי והשיכון (להלן — המשרד) הוציא הוראות פנימיות למסירת עבודות המתבססות על התכ"ם, אך יש בהן שינויים ותוספות, הכוללות הקלות מרחיקות לכת באפשרויות למסירת עבודות בדרך של משא ומתן. על ידי הרחבת סמכויות המשרד למסירת עבודות במשא ומתן בדרך של הוראות פנימיות, נמסרו עבודות בהיקף גדול בלא להיזקק להליכי מכרז. מן הראוי איפוא, שכל הגורמים הממלכתיים ובראש ובראשונה משרד האוצר, יתנו דעתם להסדרת הסמכויות בתחום זה.

במאמר 1983 הודיע המשרד, שלא נעשה יותר שימוש בהוראות הפנימיות המרחיבות וכי הוא עומד לשנות את ההוראות הפנימיות כך שהן יהיו בהתאם להוראות התכ"מ.

הרכב הוועדה וסדרי עבודתה

בוועד חברים שישה עובדים בכירים של המשרד בראשותו של המנהל הכללי. שניים מהם משתתפים בדיוני הוועדה והחלטותיה, בלא שקיבלו מינוי כחברי הוועדה. מבקר המדינה העיר עוד בדו"ח שנתי 14, שרצוי שבוועדה המוסרת עבודות ציבוריות בהיקף נרחב, יהיו חברים גם נציגים של משרדים אחרים כדי לשתף גורמים בלתי תלויים במשרד בקבלת החלטות. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1981, שהנוהל בעניין תפקידיה של ועדת המכרזים העליונה יעודכן ובמסגרתו גם ייקבע מינוי חבריה של הוועדה.

נוהל הוועדה עדיין לא עודכן. בינואר 1983, בעקבות בדיקת המעקב, הוצאו כתבי מינוי לחברי הוועדה שהם עובדי המשרד, אולם לא צורפו לוועדה נציגים של משרדים אחרים.

זימון הוועדה נעשה בעל פה בלא שליחת מכתב זימון עם סדר יום, בצירוף החומר העומד לדיון בוועדה, לצורך הכנת הדיונים ולקבלת ההחלטות, כדרוש לפי סדרי מינהל תקינים. בפני הוועדה הובא רק הפתרון המומלץ בלא אלטרנטיבות. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שלהבא יקפידו האחראים לכך בפירוט העובדות המובאות בפני ועדת המכרזים העליונה, ויעשה לשיפור תהליך זימון הוועדה והפצת סדר יום וחומר רלבנטי לפני הדיונים בוועדה.

המשרד הנהיג את משלוח מכתב הזימון בצירוף סדר יום. לקראת הדיונים בוועדה מובא רק הפתרון המומלץ, כפי שעולה מפרוטוקול הדיונים. המשרד הסביר, שבעת הדיון בוועדה מוצג בפניה תהליך ניהול המשא ומתן תוך פירוט ההצעות שנתקבלו, אף שאלה לא מצאו ביטויים בפרוטוקול.

לדעת הביקורת מן הראוי, שהאפשרויות המוצגות בפני הוועדה והדיון עליהן ימצאו את ביטויים בפרוטוקול של דיוני הוועדה. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, שפרוטוקול הוועדה יכלול את הפרטים הנדרשים.

לא הוצאו כתבי מינוי למנהלי המשא ומתן. במרבית המקרים לא נוהל פרוטוקול של המשא ומתן, ולא הובאו הצעות מחיר משלושה קבלנים לפחות, כנדרש על פי הוראות המשרד.

לא חל שינוי. בעקבות ביקורת המעקב הודיע המשרד בינואר 1983, כי בעתיד יוצאו מכתבי מינוי למנהלי משא ומתן, וכי ינוהל פרוטוקול מדיונים אלה.

משרד החינוך והתרבות

בחינות בגרות ובחינות גמר

דו"ח שנתי 31, עמ' 345

היו פיגורים ניכרים במתן הודעה על ציוני בחינות הבגרות לבחננים.

בשנת 1982 נמסרו כ-90% מן הציונים לתלמידים כחודשיים לאחר גמר הבחינות.

הוצאת תעודות הבגרות לבחננים, שסיימו את לימודיהם בשנת הלימודים התשל"ז, החלה בפיגור של כשלוש שנים; תעודות לבחננים בשנת התשל"ח הוצאו בפיגור של שנתיים וחצי; לבחננים בשנת

התשל"ט הן יוצאו, לפי תכנית המשרד, בפיגור של כשנתיים. המשרד הודיע בדצמבר 1980, שנושא הזכאות לתעודה תלוי בהשלמת תכניות העיבוד במחשב, לקביעת הזכאות לגבי התלמידים שנבחנו בשנת התשל"ט, וניתן יהיה להשתמש בתכניות אלו גם לגבי אלה שנבחנו בשנת התשל"ט.

רק בתחילת 1983 הופקו הודעות הזכאות לקבלת תעודת הבגרות ותעודות גמר לנבחנים בשנים התשל"ט והתש"ם בבתי הספר הציוניים ולחלק מן התלמידים שניגשו לבחינות בגרות בבתי הספר המקצועיים. עדיין לא הושלמו תכניות המחשב לבדיקת הזכאות לתלמידי דים, שניגשו לבחינות גמר בחינוך הטכנולוגי. הודעות הזכאות שהופקו בינואר 1983 נשלחו לבדיקה בבתי הספר. מחלקת הבחינות תכננה לקלוט תיקונים להודעות אלה במאוס 1983 ולטפל אחר כך בהוצאות התעודות. יוצא איפוא, כי התלמידים, שנבחנו ביוני-יולי 1980, יקבלו את תעודותיהם לכל המוקדם באפריל 1983.

בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שהתקיים ביום 31.5.83, מסר מנהל מחלקת הבחינות, כי לגבי שנת הלימוד התשמ"ב פורסמו הציונים תוך חודשיים מסיום הבחינות. לגבי שנות הלימודים התשל"ט עד התשמ"א פורסמו הציונים של 92%—93% מהבחינות והשאר יפורסמו עד סוף התשמ"ג.

בעת קבלת החלטות במשרד לא הובאו בחשבון אפשרויות הביצוע של היחידה. לעיבוד נתונים, תוך בחינת סדרי עדיפות בהקצאת המשאבים למשתמשים השונים בשירותיה. במשרד לא היתה קיימת ועדת היגוי לתכנון פעולות עני"א של כלל המשרד ותיאום ביניהן.

במשרד עדיין לא הוקמה ועדת היגוי ולא נערך הסדר לקביעת סדר עדיפויות על פי אפשרויות הביצוע של היחידה לעיבוד נתונים.

באוגוסט 1980 היו בתקן של מחלקת הבחינות 57 משרות. המשרד לא איש 14 משרות שבתקן עובדים קבועים ומיומנים. תחת זאת העסיק 25 עובדים ארעיים בעבודה, הדורשת התמחות ודיוק רב. העסקת עובדים ארעיים, שהתחלפו תכופות, פגמה באיכות העבודה.

תקן המחלקה צומצם, ובינואר 1983 כלל 46 משרות, שכולן מאוישות. נוסף על כך הועסקו 25 עובדים ארעיים.

צוות שהקים המשרד בדק, לפי נתוני המחשב, את תוצאות הבחינות, והסיק מהם מסקנות. בין היתר, נבדקו הפערים בין שתי ההערכות, שניתנו על ידי המעריכים לאותה בחינה, והפערים בין ציוני הבחינה לבין הציונים השנתיים. הממצאים הראו, שהיו מקרים של פער עד כדי שני ציונים ויותר בין שתי ההערכות, וכן בין ציוני הבחינה לציונים השנתיים.

הצוות המשיך בניתוח הפערים הקיימים בהערכות, אולם לא ננקטו פעולות לצמצום הפערים בין ציוני הבחינה לבין הציונים השנתיים לא הובאו לידיעת הנהלות בתי הספר.

עוד בדק הצוות את תוצאות עבודתם של המעריכים לגבי השאלונים שנבדקו ואת המיתאם, בין ציוני המעריכים השונים, כדרך לבדיקת מהימנות ההערכה.

הונהגה בדיקה מסורגת של עבודת המעריכים על ידי מעריך בכיר, לא ננקטו צעדים נגד מעריכים, שתוצאות עבודתם לא השביעו רצון ולא הוצאו שמות מעריכים לא מתאימים מרשימת המעריכים שבידי מחלקת הבחינות.

משרד הפנים

ביצוע חוק התכנון והבנייה

דו"ח שנתי. 30, עמ' 411

1. חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה — 1965 (להלן — החוק), והתקנות שהותקנו על פיו, וכן חוקים נוספים הנוגעים לתכנון ולבנייה באים להסדיר את התכנון והבנייה ברחבי המדינה ואת הרישוי שלפעולות תכנון בנייה והפיקוח עליהן. לשם כך הוקמו בחוק מוסדות תכנון שמתפקידם

הוא הכנת תכניות מיתאר למיניהן ותכניות מפורטות, הטיפול באישורן, רישוי הבנייה והפיקוח על הבנייה.

מוסדות התכנון העיקריים שנקבעו בחוק הם: מועצה ארצית לתכנון ולבנייה, ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה (להלן — ועדות מחוזיות), ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה (להלן — ועדות מקומיות). במוסדות התכנון משתתפים כחברים או בתפקידי ייעוץ נציגי שרים; נציגי רשויות מקומיות; נציגי מוסדות ציבור ובעלי הכשרה מקצועית בענייני תכנון ובנייה.

הליכי עבודה בועדות המחוזיות, ובשלשות התכנון שלהן. לשכות התכנון המחוזיות עוסקות בקבלת תכניות מועדות מקומיות ובבדיקתן, ובכל הליך חוקי ומינהלי שאישורן או דחייתן על ידי ועדות התכנון כרוך בהן. פרוטוקולים משיבות הועדה המחוזית נרשמים על ידי מזכיר הוועדות ולאחר מכן מופצים בין חבריה. לאחר שהוועדה מאשרת את הפרוטוקולים, ניתן להודיע על החלטתה לוועדות המקומיות. הביקורת העלתה שבשלשות המחוזות שנבדקו נערכו הפרוטוקולים באיחור ניכר, שהגיע לעתים למספר חודשים, דבר שעוכב את אישורם.

צומצמו פערם של הפיגורים בעריכת הפרוטוקולים, אולם עדיין קיימים פיגורים בכמה מהוועדות המחוזיות.

2. במפות מפתח המצויות בלשכות התכנון, מסומנות התכניות החלות על השטחים, כדי שיהיה לוועדות מידע על השטחים שמכוסים ושאינם מכוסים על ידי תכניות. בעת הביקורת היה במחוז תל-אביב פיגור בעדכון מפות המפתח. גם במחוז ירושלים התעכב העדכון זמן רב. המחוז אמנם ניהל כרטסת גושים, המסייעת במידה מסוימת בבדיקת התכניות, אך זו אינה יכולה לשמש במקום מפות מפתח מעודכנות.

במחוז תל-אביב מעודכנות כבר מפות המפתח. לשכת התכנון במחוז ירושלים קבלה בעת ביקורת המעקב מפות מפתח ונערכת לעדכון.

3. בלשכות התכנון במחוז תל-אביב לא נוהל התיקון כהלכה. חיפוש אחר תיקים מאלץ את העובדים להקדיש שעות רבות לכך ומעכב את הטיפול בתכניות. התיקון במחוזות ירושלים והדרום התנהל בצורה נאותה, אולם במחוז ירושלים הוא בפרוזדור המשמש מעבר, ולכל העובר בפרוזדור יש גישה חופשית לתיקי התכניות.

במחוז תל-אביב לא חל שינוי במצב. במחוז ירושלים הורחבו משרדי הלשכה והתיקון הועבר לחדר נפרד.

4. אישור תכניות מפורטות. על פי החוק רשאית הוועדה המקומית, ואף חייבת אם הורתה כך הוועדה המחוזית, להכין תכנית מפורטת לכל קרקע, שבמרחב התכנון המקומי שלה; הוועדה המקומית מקבלת תכניות מפורטות שהוצעו לה על ידי המדינה, רשות מקומית, בעלי קרקע או מעוניינים אחרים בקרקע, ומביאה אותן, לאחר שהיא מחליטה לקבלן, לדיון בוועדה המחוזית. הוועדה המחוזית רשאית לאשר את התכנית להפקדה או לדחותה. עם אישור תכנית להפקדה היא מופקדת במשרדי הוועדות המקומיות והמחוזיות, והודעה על כך מתפרסמת ברשומות, בעתונות ובלוחות המודעות. על פי החוק כל המעוניין בקרקע הרואה עצמו נפגע על ידי תכנית שהופקדה רשאי להגיש התנגדות. הוועדה המחוזית דנה בתכנית בנוכחות המתנגדים ומחליטה לאשרה או לדחותה במלואה או בחלקה. אם הוחלט לתת לתכנית תוקף, מתפרסמת התכנית, ברשומות, בעתונים ובלוחות המודעות.

(א) בטפול של מספר תכניות היו עיכובים ניכרים, שנמשכו מספר שנים ובמקרה אחד יותר מעשר שנים.

בעקבות הביקורת צויין בהערות שר האוצר שיש להעביר את התיק שהובא כדוגמה בדו"ח ושהתעכב עשר שנים, ליועץ המשפטי של המשרד לקביעת עמדה. התיק הועבר לטיפולו של היועץ המשפטי אולם עד לסיום ביקורת המעקב לא קבע היועץ המשפטי עמדה בנושא.

(ב) הוועדות המחוזיות מפרסמות כאמור את ההודעות על ההפקדות ב"רשומות" ומוודעות לוועדות המקומיות, שיפרסמו הודעות מתאימות בעיתונים יומיים ובעיתון ערב. לפי הוראות החוק, זכות להגשת התנגדויות לתכנית מופקדת מוגבלת לחודשים מיום פרסומה ברשומות או לתקופה ארוכה מכך (שלא תעלה על שלושה חודשים), אם הוועדה מחליטה על כך.

במחוז ירושלים התפרסמו ההודעות בעיתונים, סמוך לתאריך הפרסום ברשומות, ובכמה מהמקרים אף לפני פרסום ההודעות ברשומות. במחוזות תל-אביב והדרום התפרסמו ההודעות בעיתונים לרוב לאחר פרסום ברשומות. באיחור שנה בין מספר ימים למספר חודשים. דבר זה עלול לפגוע בזכות המעוניין בתכנית, שנשארו לו פחות מחודשיים להגשת ההתנגדות.

במחוז תל-אביב לא חל שינוי במצב. במחוז הדרום נשלחת ההודעה לרשומות ולעתונות בו זמנית אך בגלל עיכובים בפרסום ברשומות מתפרסמת לרוב ההודעה בעתונות לפני הפרסום ברשומות.

(ג) יש אשר מוגשות לוועדות המחוזיות תכניות מפורטות לשטח מצומצם, שלעתים כולל בניין אחד בלבד — להלן, "תכנון נקודתי" — דבר שעלול להכביד על הוועדות המחוזיות וגם לגרום מההתחשבות בשיקולי תכנון סביבתיים כלליים.

לא חל שינוי במצב.

5. הפיקוח של הוועדה המחוזית על הוועדות המקומיות במחוז מתנהל בכמה דרכים: נוכחות נציגי שר הפנים בשיבות הוועדות המקומיות וועדות משנה שלהן; עיון בפרוטוקולים, דיון בעררים על החלטות של ועדות מקומיות. במחוזות תל-אביב והדרום לא בכל ישיבות הוועדות המקומיות או ועדות המשנה שלהן השתתפו נציגי שר הפנים שהוזמנו להשתתף בהן. הפרוטוקולים משיבות הוועדות המקומיות אינם מתקבלים בלשכות התכנון בצורה מסודרת.

לא חל שינוי במצב. במחוז תל-אביב נקבעו לאחרונה מינויים חדשים לעובדים כנציגי השר. כן העלתה הביקורת שבמחוז הדרום שני תקנים פנויים לעובדים האמורים להשתתף בשיבות הוועדות המקומיות.

מתפקידה של הוועדה המחוזית לפי הסמכות, שניתנה לה בחוק, לעקוב אחר מידת אכיפת החוק על ידי הוועדות המקומיות. במחוזות ירושלים ותל-אביב פעל מפקח מחוזי אחד בכל מחוז בעיקר על סמך תלונות האזרחים. על פי הסכם, שנחתם בין משרד הפנים לבין רשות שמורות הטבע, הפיקוח על השטחים הכפריים במחוז הדרום מבוצע על ידי הסיירת הירוקה, שליד הרשות. ביתר השטחים במחוז אין פיקוח ראוי לשמו.

לא חל שינוי במצב. המפקח המחוזי במחוז הדרום פועל אף הוא בעיקר על סמך תלונות באותם מקומות, שאינם בפיקוח רשות שמורות הטבע.

הפיקוח מצד הוועדות המחוזיות עצמן היה מועט, ולא נערך אף על פרויקטים גדולים, שנדונו בוועדות מחוזיות. מידע לגבי מבנים שהוקמו עם חריגות בנייה מגיע לוועדה המחוזית רק לאחר קבלת תלונות.

לא חל שינוי במצב.

6. כנגד בנייה בלתי חוקית מעניק החוק — בפרק על עבירות ועונשין — סמכויות נרחבות להפסקה מינהלית ושיפוטית של בנייה, להעמדת עבריינים לדין, ולסנקציות שונות. רק בחלק קטן מן המקרים הידועים להן, מגישות רוב הוועדות המקומיות במחוזות תל-אביב והדרום כתבי אישום על בנייה בלתי חוקית.

במחוז ירושלים לא הגישה הוועדה המחוזית כתבי אישום נגד עברייני בנייה, כיוון שבדרך כלל נוגשה הוועדה המקומית תביעות משפטיות בהיקף ניכר. במחוז הדרום הוגשו תביעות משפטיות רק במרחבי תכנון של שטחים כפריים. במחוז תל-אביב נבדק הקמת פרויקט גדול שבוצעו לגביו חריגות בהיקף ניכר אך הוועדות המקומיות והמחוזית לא הגישו תביעה בגין חריגות אלה.

בעקבות הביקורת פנה המבקר הפנימי של משרד הפנים אל הוועדה המחוזית תל-אביב ודרש למצות את ההליכים בנושא החריגות מתכנית הפרויקט שנבדק. במאי 1982 הגישו היוזמים תכנית מתוקנת לוועדה המקומית אשר כללה בין היתר את חריגות הבנייה שהועלו. עד מועד סיום הביקורת. התכנית אושרה להפקדה.

7. כאשר מוגשים כתבי אישום על ידי הוועדות המחוזיות כנגד יזמים, דורשת התביעה, בדרך כלל, מתן צו הריסה על ידי בית המשפט. בית המשפט רשאי אם נתבקש לעשות כן על ידי

התובעים להטיל נוסף על הקנס, תשלום כפל של שווי הבנייה הבלתי חוקית, דבר העשוי להרתיע יזמים מביצוע עבירות בנייה. כאשר הורשעו עברייני בנייה בתביעות, שהגישן הוועדות המחוזיות, לא הורו יושבי ראש הוועדות המחוזיות לתובעים, במרבית המקרים, לבקש מבתי המשפט להטיל על העבריינים תשלום כפל שווי הבנייה הבלתי חוקית.

במחוזות ירושלים והדרום לא חל שינוי במצב. בביקורת המעקב נמצא כי במחוז תל-אביב מוגשות תביעות משפטיות על ידי הוועדה המחוזית, לכפר שווי הבנייה הבלתי חוקית.

משרד התיירות

השקעות בתשתית תיירות

דו"ח שנתי 31, עמ' 580

ב-1972 הטיל משרד התיירות על צוות מתכננים להכין תכנית אב לפיתוח ענף התיירות בישראל. התכנית נועדה לסייע בניבוי מדיניות הפיתוח של ענף התיירות, לקבוע סדרי עדיפויות להקצאת משאבים לפיתוח, לאפשר הכנתן של תכניות עבודה רב שנתיות ושנתיות וכן לסייע למשרד התיירות ולמשרדי ממשלה אחרים, בעיקר משרד התחבורה, בעניין קביעת מדיניות התעופה ולסייע לחברות לפיתוח התיירות, לשויות מקומיות ולמוסדות ציבור. הכנת התכנית הסתיימה ב-1975 והיתה מבוססת בעיקר על נתוני תיירות מ-1973, שחלקם עודכנו ב-1974 וב-1975. שנת 1985 נקבעה כשנת היעד של התכנית. התכנית כללה המלצה, שלפיה יש לעדכנה באופן שוטף סמוך למועד השלמתה.

הן מינהל התיירות שהוקם עם איחוד משרד התיירות ומשרד המסחר והתעשייה, והן החברה הממשלתית לתיירות בע"מ (להלן — חמ"ת) עסקו בעדכון התכנית. ב-1979 הוקמה בחמ"ת ועדת היגוי לעדכון תכנית האב. ב-1980 קבע מנהל האגף לתכנון ולכלכלה במינהל התיירות את הצורך בשינוי שנת היעד לשנת 1990 ובהתוויית קווים מנחים לפיתוח התיירות עד לשנת 2000. עד למועד סיום הביקורת, בדצמבר 1980, לא התקבלה במינהל התיירות החלטה בדבר אופן העדכון. ועדת ההיגוי, שבה משתתפים נציגי מינהל התיירות ונציגי מינהל מקרקעי ישראל, לא התכנסה מאז מינויה וממילא לא עודכנה התכנית. ללא תכנית מעודכנת התקשה מינהל התיירות לגבש מדיניות של פיתוח ולהנחות את הגורמים הפעילים בענף, בעיקר את החברה, בנושאים של פיתוח תשתית תיירות.

תכנית האב לא עודכנה עדיין. בהעדרה של תכנית מקיפה ומעודכנת העשויה להנחות את גורמי התיירות השונים ולתאם ביניהם הכינה חמ"ת תכנית חומש לפעולותיה. לדעת הביקורת, תכנית זו, שהינה מצומצמת בהיקפה, אינה מהווה חלופה לעדכון תכנית האב.

ב-1970 הטילה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על משרד התיירות להכין תכנית מיתאר ארצית לתיירות. ב-1977 הגיש המשרד לאישור המועצה תכנית אב לתיירות בישראל. עד לסיום הביקורת, בדצמבר 1980, התכנית לא אושרה סופית על ידי המועצה הארצית ועל ידי הממשלה, לפי חוק התכנון והבנייה התשכ"ה—1965.

התכנית אושרה על ידי המועצה הארצית ובינואר 1983 אושרה סופית על ידי הממשלה.

תכנית האב מגדירה ארבעה מישורים של תכנון. האחריות לכל אחד מהמישורים נקבעה ב-1979 על ידי שר התעשייה המסחר והתיירות: 1. במישור הארצי מינהל התיירות אחראי לתכנון של פיתוח התשתית לענף בכל שטח המדינה; 2. במישור האזורי חמ"ת אחראית לתכנון 15 אזורי תיירות בכל רחבי הארץ; 3. במישור המוקדי — לתכנון כ-60 מוקדי תיירות ברחבי הארץ; 4. על התכנון במישור של אתרים בודדים אחראים חמ"ת, חברות הפיתוח האזוריות לתיירות, רשויות מקומיות ורשויות צבוריות אחרות. מינהל התיירות והחמ"ת לא קבעו את הנושאים שיש להעדיף בעת התכנון ולא את האזורים והמוקדים שיש לקדם את תכנונם.

חמ"ת קובעת את סדרי העדיפויות לפי מדיניות המשרד, המוצאת את ביטוייה מדי שנה בשנה בעת קביעת התקציב השנתי של החברה. לדעת הביקורת, יש לקבוע גם סדרי עדיפויות רב שנתיים, תוך התחשבות במשכי הזמן הדרושים לקבלת החלטות בעניין תכנון אזורי ומוקדים תיירותיים, הכנת התכנון ואישור התכניות על ידי המשרד והחברה ועל ידי המוסדות הסטטוטוריים שיוכלו להנחות את הגורמים המופקדים על התכנון.

עד למועד סיום הביקורת לא אושרו סופית תכניות לאף אחד מ-15 האזורי ו-60 המוקדים. עקב פינוי חצי האי סיני קטן מספר האזורי ל-13 ומספר המוקדים ל-54. מבין אלה היו, לפי דיווחי חמ"ת, תכניות מאושרות ל-2 אזורי ול-15 מוקדים.

מינהל התיירות משתתף, באמצעות חמ"ת, במימון התכנון של מוקדים ואתרים, יחד עם רשויות מקומיות, רשות שמורות הטבע, רשות הגנים הלאומיים, מינהל מקרקעי ישראל ואחרים. השתתפות חמ"ת במימון נועדה להבטיח, כי בעת תכנון האתרים ילקחו בחשבון גם צורכי התיירות מאותם מקומות. הביקורת העלתה, שמינהל התיירות אינו מתנה את השתתפותו במימון התכנון באישורו המוקדם; לגבי חלק מהפרוייקטים שנבדקו לא השתתפו נציגי מינהל התיירות וחמ"ת בהכנת הפרוגרמות ובועדות ההיגוי.

מנהל חמ"ת הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1983, כי נציגי חמ"ת משתתפים בצוותי ההיגוי של כל אחד מהפרוייקטים שחמ"ת שותפה במימנם.

חלוקת המשאבים התקציביים לפרוייקטים שבביצוע חמ"ת וחברות הפיתוח האזוריות לא נדונה במינהל התיירות ולא אושרה על ידיו. הפיקוח של מינהל התיירות על פעולות החברות לוקה בחסר: רק במועצת המנהלים של החברה לפיתוח מזרח ירושלים היה, בעת הביקורת, נציג של מינהל התיירות. מינהל התיירות גם לא הקפיד שיועברו אליו באורח סדיר, פרוטוקולים מדיוני מועצות המנהלים ודו"חות כספיים של החברות.

הפיקוח של המשרד על חמ"ת מבוצע, בין השאר, באמצעות מנכ"ל המשרד, המכהן כיו"ר מועצת המנהלים של החברה. המשרד היה מיוצג במועצות המנהלים של שתי חברות אזוריות בלבד, החברה לפיתוח חוף ים המלח, חבל סדום וערד בע"מ וחברת אתרים, חברה לפיתוח אתרי תיירות בת"א-יפו בע"מ, וקיבל פרוטוקולים משתיהן בלבד.

העברות ההקצבות לחברות הפיתוח האזוריות לשם השקעה בפיתוח תשתית נעשו בלא שקודם לכן נחתמו עימן חוזים המסדירים את יעדי ההוצאה, מועדי ביצוע העבודות, סדרי הפיקוח והדיווח, חובות וזכויות הצדדים, ולא לפי ההתקדמות בביצוע העבודות.

חמ"ת הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1983, כי היא מעבירה הקצבות לחברות הפיתוח האזוריות לאחר חתימת חוזים בדבר ביצועם של כל אחד מהפרוייקטים שבביצוע החברות האזוריות; החוזים כוללים פירוט של סוגו ואופיו של הפרוייקט, תקציבו, חלקה של חמ"ת ושל גורמים אחרים במימון התקציב, סדרי והעברת הכספים ממנה לחברות האזוריות, סוג הפיקוח שהיא מפעילה על ביצוע הפרוייקט דרך האחזקה של הפרוייקט לאחר סיומו.

מינהל התיירות לא הורה בכתב לחמ"ת על מטרות פעילותה ועל דרכי פעולתה. ממילא גם אין הגדרה של הנושאים שבתחום טיפולן של החברה ושל החברות האזוריות; לא הוגדרו הנושאים שבתחום התשתית הפיסית; לא נקבעו הרשויות המקומיות שעמן משתתפת חמ"ת בביצוע פרויקטים ואלו שבתחומן היא פועלת באופן ישיר; לא נקבעו התנאים שקיומם נדרש כדי שחמ"ת תשתתף בתכנון ובביצוע של הפרוייקטים, לא הוגדרו היחסים בין חמ"ת לבין חברות הפיתוח האזוריות והתנאים להקמתן, לקיומן ולהפסקת פעילותן, ולא נקבעה דרך שיתופה של חמ"ת בבעלות על החברות האזוריות; לא הוסדרה האחזקה לאחזקתם של פרויקטים לאחר השלמתם; לא הוסדרו תחומי האחזקה ודרך ישובם של חילוקי דיעות בין מינהל התיירות לבין חמ"ת.

באוקטובר 1981 קבע שר התיירות את תחומי הפעילות של המשרד, של חמ"ת ושל חברות הפיתוח האזוריות בכל הנוגע לתכנון ולפיתוח תשתית תיירותית, וכן, כי תבוצע החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מיום 24.5.81 בדבר העברת מניות הממשלה בחברות האזוריות לחמ"ת.

עד לסיום בדיקת המעקב, בינואר 1983, לא הועברו לחמ"ת מניות הממשלה בחברות האזוריות. אחזקת הפרוייקטים לאחר השלמתם מוסדרת, כאמור, באמצעות חוזים שחמ"ת חותמת עם האחראים לפיתוח.

רשות הנמלים

אפסנאות וניהול מחסני הרשות

דו"ח שנתי 31, עמ' 890

במערך האפסנאות של רשות הנמלים פועלת ועדת רכישות שתפקידה להחליט על התקשרות לצורך אספקת חומרים ושירותים ליחידות הרשות. סמכויותיה ודרכי פעולתה נקבעו בנוהל "קניית טובין ושירותים" ממאוס 1979 (להלן — הנוהל). ברכישות שההחלטה לגביהן היא בסמכותן של ועדות הרכישות שבנמלים, לא נקבע בנוהל במפורש מהו מספר ההצעות המזערי שמביניהן ייבחר הספק. מבין 36 רכישות שנבדקו, לגבי 19 בחרו ועדות הרכישות את הספק מבין שתי הצעות שהיו בפניהן, ולגבי 9 היתה בפני הוועדה הצעה אחת בלבד.

הנוהל תוקן ולפיו יש לבחור את הספק מבין שתי הצעות לפחות; אם תאושר, במקרה חריג, רכישה לפי הצעה יחידה, ירשמו הנימוקים לכך בהחלטת הוועדה.

בנוהל נקבע, שלפחות פעם בשנה יאשר הסמנכ"ל לענייני כלכלה וכספים או חשב הרשות רשימת פריטים שרכישתם המרוכזת לצורכי כל הנמלים תוטל על יחידת האפסנאות שברשות. לא אושרו רשימות פריטים שיירכשו במרוכז, כפי שנקבע בנוהל, וקניית מרוכזות נעשו על פי הוראות הממונה על יחידת האפסנאות.

הרכישה המרוכזת על ידי הרשות צומצמה לפריט מסוג אחד בלבד. לא אושרה רשימת קניות מרוכזות.

לפי הנוהל, בתחילת כל שנת כספים יאשר מנכ"ל הרשות, לאחר דיון בוועדת הרכישות, רשימת ספקים בלעדיים לכל נמל, שעמם ייחתמו הסכמי מסגרת. הרשימה כללה גם את סוגי הטובין ואת ההיקף השנתי של הרכישות. לא נקבעו קריטריונים לאישור ספק בלעדי, ובתיקי הרשות לא נמצאו רשימות מאושרות של ספקים כאלה. לשנת הכספים 1980 הוכנו הרשימות בנמלים, אולם עד לסוף אותה שנה הן לא אושרו, משום שלא כללו פירוט והיקף הקניות שניתן לרכוש מספק יחיד.

בנוהל המתוקן יש הבחנה בין ספק מומלץ, הנבחר לפי קריטריונים שנקבעו בנוהל, לבין ספק שהוא בלעדי מבחינת אפשרויות האספקה; המנכ"ל יאשר רשימות שנתיים של ספקים מומלצים (שני ספקים לכל סוג טובין). בשנת הכספים 1981 אמנם אושרו לנמלים רשימות ספקים מומלצים; אולם לא אושרו רשימות כאלו לשנת 1982.

טובין שנרכשו יש להעביר למחסנים, שדרכם ייעשה הניפוק ליחידות הצורכות. בנמל חיפה היתה נהוגה, במקרים מסויימים, מסירה ישירה של טובין שנרכשו ליחידות הצורכות אותם, בלי להעביר למחסן ולבדקם בו בעת הקבלה והניפוק, דבר שנגד את עקרונות הבידוק הפנימי.

אושר נוהל הקובע את דרכי מסירת הטובין ישירות ליחידת הצורכת, שלפיו ימנה ראש מחלקת הכספים של כל נמל נציג מטעמו שיהיה נוכח, יחד עם עובד מדור האפסנאות, בעת בדיקת הטובין ומסירתם ליחידה.

עם קבלתם של סוגי ציוד חדשים מזמינה הרשות מלאי של חלקי חילוף ואביזרים על פי המלצות יצרני הציוד, ובמקרים אלה יש צורך לברר את צריכת חלקי החילוף מתוך נסיון שנרכש בהפעלת ציוד דומה או בהפעלת אותו ציוד בחוץ לארץ. חומרים שונים וחלפים של ציוד, שלגבי קיים נסיון הפעלה, מוזמנים לצורכי המלאי על פי הכמות שנצרכה בעבר, ובמקרה של צריכה שוטפת —

לפי דרישות היחידות המשתמשות בהם. בכמה מקרים נרכשו, לפי המלצות של יצרני ציוד בחוץ לארץ, חלקי חילוף שלא התאימו לשימוש בארץ, או שההיזקקות להם היא נדירה, או שהם סטאנדארטיים וניתן לרכושם בארץ באופן שוטף ובתנאים נוחים יותר. חלק מחלפים אלה מונחים ללא תנועה זה זמן במחסני הנמלים.

עדיין לא נקבע נוהל שייקבע את כמות המלאי הראשוני של חלקי חילוף, שמטרתו מניעת הצטברות של חלפים מיותרים.

לכל רכישה בארץ בהיקף של 1,000 שקל ויותר, או לכל הזמנה מחוץ לארץ, יש לנהל תיק שיכלול את כל הנתונים הקשורים לה, דבר שיאפשר קיום פיקוח על הרכישות. בנמל אשדוד תוייכו בנפרד, לגבי קניות בארץ, רק אסמכתאות הקשורות להזמנת הטובין, והתיקים לא כללו אסמכתאות לקבלת הטובין ועלותם (חשבוניות, קבלות ועוד); בנמל חיפה נוהל אמנם תיק לכל רכישה, אולם לא בכל המקרים הכילו התיקים את כל התייעוד הקשור ברכישות. בתשובתה מינואר 1981 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הוחל בנמל אשדוד בניהול תיקים הכוללים את האסמכתאות הנוגעות לכל רכישה.

בנמל אשדוד מתייכים בתיקי הרכישה את כל האסמכתאות הנוגעות לעניין; בנמל חיפה אין מתייכים בהם את חשבוניות הספקים.

הסמכות לדרוש טובין מהמחסנים נתונה בידי בעלי תפקידים ניהוליים ביחידות הצורכות. בנמל חיפה אין רשימות כאלו וההוראות בעניין זה ניתנות בעל פה.

לא חל שינוי ואין עדיין רשימות כאלו בנמל חיפה.

מיכללים פנויים נמסרים על ידי המוסכים למחסנים ותמורתם הם מקבלים פריטים תקינים, חדשים או משופצים. המחסנים מעבירים את המיכללים הפגומים לשיפוץ בנמל או מחוצה לו. בעוד שבנמל אשדוד מפקחים על תנועת המיכללים בעזרת כהיסיס המחברים לפריטים בעת איחסונם והנשמרים במחסן כשהמיכללים נמסרים לשיפוץ, לא קיים בנמל חיפה פיקוח ומעקב אחרי תנועת המיכללים. בישיבת מותב האפסנאות מפברואר 1976 סוכם למנות מתאם לנושא המיכללים ברשות, שיסייע להעברת מידע בנושא זה בין הנמלים ויכין לצורך כך נהלים אחידים, אולם עד לסוף 1980, לא נעשה הדבר. בתשובתה הודיעה הרשות, כי בעקבות הביקורת הונהגה השיטה הקיימת בנמל אשדוד גם בנמל חיפה.

בנמל חיפה הונהג טופס למעקב אחר תנועת המיכללים ובעקבות ביקורת המעקב הוצא נוהל הקובע את דרך הטיפול בהם.

בשל מחסור במקום איחסון הוחזק בנמל חיפה חלק מהטובין, בעיקר צמיגים ומוצרי גומי אחרים בערך ניכר מחוץ למחסנים בצורה שעלולה לפגום באיכותם.

חל שיפור באיחסון הטובין בנמל חיפה, ומבוצעות בו עבודות להכנת מקומות איחסון נוספים על אלה הקיימים.

מבדיקת הדיווח הנערך בנמלים לצורך עיתוד המלאי בעזרת מחשב, שנעשתה על ידי משרד מבקר המדינה, התברר, שנתוני היסוד לעיתוד המלאי לא עודכנו למעשה מאז הוחל בעיבוד הממוכן בשנת 1972, וזאת למרות העלייה התלולה במחירים והשינויים בתנאי האספקה שחלו מאז. בתיקי הרשות לא נמצא תחשיב כלשהו לקביעת נתוני היסוד, גם לא נערכו מעקב והמחיר של ההוצאות בפועל על הזמנת טובין והחזקתם. החישובים לעיתוד המלאי נעשו לפי נוסחאות ונתוני יסוד אחידים לגבי כל הפריטים שבמלאי, למרות שההוצאות הכספיות להזמנה ולאחסון שונות לגבי סוגי טובין שונים.

לא חל שינוי במערכת עיתוד המלאי; לא עודכנו גם נתוני היסוד, למרות שלמעשה לא היה כל קושי בכך, והדבר אכן נעשה, באופן נסיוני, בנובמבר 1982.

ניהולם השוטף של המחסנים וכלי סווארות בנמלים לא ענה על הדרוש. לא נערך רישום של שעות עבודה ושל חומרים להכנת כלי סווארות; לא השתמשו בשוברי השאלה. בנמל חיפה נערכו רשימות כלים שהוצאו לרציפים, אולם לא היו בהן חתימות המקבלים; כרטיס לרישום תנועת

החומרים והכלים נוהלה אמנם במחסן, אולם במועד עריכת הביקורת היה בה פיגור של שלושה חודשים; ספירת המלאי האחרונה נערכה בינואר 1979; הכלים הבלויים נמחקו מרשימות המלאי ללא אישור של ועדת גריטה; בנמל הקישון לא נערך רישום של הוצאת כלים ממחסן עזר. במחסן בנמל אשדוד הופסקו כל פעולות הרישום לגבי השאלת הכלים ותנועתם מאז פברואר 1978, וכתוצאה מכך אין, למעשה, אפשרות לקיים פיקוח נאות על הצידוד, תנועתו ושלימותו.

במחסן של נמל אשדוד אין רישום של הכלים המוצאים לעבודה ברציפים ואין פיקוח על תנועתם. בנמל חיפה נשמר מלאי החומרים לייצור כלי סווארות בתוך מחסן כלי הסווארות, וכתוצאה מכך אין פיקוח על צריכת חמרים אלה. במחסן נמל חיפה נרשמים הכלים שהוצאו לטיפול בכל אוניה, אולם הרישום נעשה על ידי האחראי למחסן בלי לשחף עובדים נוספים, דבר הנוגד את עקרונות המבדק הפנימי. הנתונים על תנועת הכלים אינם נרשמים בכרטסת ולא מבוצעות ספירות מלאי.

נציגי מדור האפסנאות שבנמל חיפה לא נהגו להשתתף בקבלת הדלק במחלקת הים ובנמל הקישון. בבדיקת הרישומים בנקודת התידלוק שבנמל הקישון התברר, כי מבין 19 המיכליות, שפורקו בנמל מינואר עד אוקטובר 1980, נשקלו 4 מיכליות בלבד, וזאת על ידי המתדלק עצמו.

חל שיפור והמיכליות נשקלות.

המתדלקים רשמו את כמות הדלק שסופקה מדי יום ביומו לכל כלי, אולם לא נדרש כל אישור ממפעיל הכלי או מנעל תפקיד אחר בדבר הכמות שסופקה. בנמל הקישון לא נערך רישום ודיווח על תנועת הדלק, שיאפשר קבלת מידע על כמות הדלק במיכלים; לא נערכו גם בדיקות של כמות הדלק במיכלים, במסגרת של ספירות מלאי.

לא חל שינוי ולא הונהגו עדיין רישומים נאותים בדבר תנועת הדלק.

במלאי לבטחון התפעול בנמלי חיפה ואשדוד נכללו, למעשה, גם פריטים שלא הוגדרו על ידי הרשות כחיוניים, כגון: חומרי חשמל, מיסבים, אביזרי בטיחות וציוד לכיבוי אש. באופן זה גדל שווי מלאי זה שמתבעו אינו בשימוש יום-יומי. עלותו של מלאי בטחון התפעול ל-31.3.79 סוכמה בנמלי חיפה ואשדוד בעזרת המחשב, מתוך הקבצים הממוכנים של המלאי לעומת זאת, לא נעשה סיכום כזה לגבי המלאי ל-31.3.80, ובמאזנים לאותו תאריך הוצגו סכומים כפולים מאלה שהוצגו במאזנים הקודמים, כמלאי לבטחון התפעול. הדבר נעשה על פי השיעור שבו הועלו בנמלים מחירי הפריטים במשך שנת הכספים 1979 (40% ב-1.10.79 ו-43% ב-1.4.80), ובהנחה שלא היתה במשך השנה כל תנועה בפריטים הכלולים במלאי לבטחון התפעול, אולם, כיוון שלמעשה היו במשך השנה כניסות ויציאות של פריטים ממלאי זה, הרי החישוב שנעשה אינו נכון.

המלאי לבטחון התפעול שהוצג במאזני הנמלים ל-31.3.82 נתקבל על ידי סיכום הפריטים המוגדרים כחיוניים מתוך הרישום הממוחשב של שווי המלאי.

פריטים שנרכשו באופן חד פעמי למטרה מיוחדת נרשמו שלא במפורט; כל רכישה נרשמה בקובץ המלאי, אולם בדו"ח היתרות היא נרשמה בסכום העלות הכוללת של סה"כ הפריטים כיחידה אחת, פריטים כאלה הוחזקו במחסן עד לניפוקם באריזה המקורית של הספק; על פי הנוהל יש לנפק מיד עם קבלתם מהספק.

במלאי של נמל אשדוד, לסוף אוקטובר 1980 נרשמו פריטים מקבוצה זו בסכום כולל של 6.6 מיליון ל"י. חלק מפריטים אלה נרכשו שנתיים ויותר קודם לכן. לגבי פריטים אלה לא היה רישום מפורט בציון כמות ומחירים וכדי לדעת נתונים אלה היה צורך למצוא את האסמכתאות על קבלת הפריטים; דבר זה היה כרוך בחיפושים במחסן או אף בארכיון, משום ששיטת הרישום והתיקוף לא איפשרה גישה ישירה ונוחה לצורך זה. בבדיקת פריטים מקבוצה זו התברר, כי חלק מהטובין לא נדרשו על ידי המזמינים ועד לסוף 1980 הוחזקו הטובין במחסן בלא שנעשה בהם שימוש.

לא חל שינוי.

התנועה של חלק גדול מפריטי המלאי שבנמלים היא איטית ביותר, וחלק ניכר מהפריטים מונח במחסנים ללא תנועה תקופה ארוכה. מחלקות הכספים שעליהן הוטל פיקוח על המלאי על פי

נוהל, לא עשו פעולות יעילות להגבלה ולצמצום של המלאי הזה, וזאת חרף ההוצאות הגדולות הכרוכות בהחזקתו. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך: לרכז, לאחר בדיקה יסודית, את הנתונים על הפריטים המיותרים שבמלאי ולנקוט צעדים לחיסולם; לקיים מעקב תמידי אחר רמות המלאי; לקבוע ולאשר בדרג גבוה את פריטי המלאי וכמותו במקרים שבהם מדובר על מלאי הדרוש לאיחסון חרף העובדה שתנועתו מועטה.

לא. חל שינוי. לפי הערכות, שנעשו בנמלים ובמשרד הראשי של הרשות, יותר ממחצית הפריטים שבמחסני האפסנאות מיותרים. חלק מהפריטים המיותרים נארוזו והוצאו מהמח"ס, אולם לא בוצעו מכירות או גריטה של פריטים אלה, ועלותם כלולה במלאי.

הוראות הנוהל הקיימות ברשות אינן מגדירות את מידת האחריות של המחסנאים לגבי מלאי המופקד בידיהם, ולא נקבעו הסדרים למסירת המלאי בפועל בעת החלפת מחסנאים. התברר, שבעת החלפת מחסנאים ראשיים בנמלי חיפה ואשדוד, לא נערכו ספירות מלאי; במצב זה לא הובטחה רציפות האחריות.

לא חל שינוי.

לפי נוהל ספירת מלאי שאושר ברשות יערכו במחסני האפסנאות ספירות מלאי הדרגתיות שיקיפו בכל שנה 60% מהפריטים שבהם, בתנאי שתוך שנתיים ייספרו כל הפריטים פעם אחת לפחות; פריטים שערכם עולה על 100 שקל לפריט יש למנות בכל שנה. במחסני נמל חיפה לא נערכו ספירות הדרגתיות. כנדרש על פי הנוהל; תוצאות ספירות חד-פעמיות מסוף 1979 ומתחילת 1980 לא הועברו במחשב ולא מצאו ביטוי בעלות המלאי. בנמל אשדוד נספרו בשנת 1979 40% מהפריטים במחסן.

בשנת הכספים 1981 נערכה בנמל חיפה ספירה חד פעמית של תכולת מחסן אחד, המהווה, לפי הערכת הנמל, כ-40% מכלל הפריטים במחסני האפסנאות. באשר לשנת הכספים 1982 התברר, שבמועד עריכת בדיקת המעקב — דצמבר 1982 — עוד לא הוחל בספירה. בנמל אשדוד לא נערכו בשנת הכספים 1981 ספירות מלאי במחסני האפסנאות; בשנת הכספים 1982 מתנהלת ספירת מלאי הדרגתית בהתאם לתכנית.

הרשויות המקומיות

רישוי ופיקוח על עסקים

דו"ח שנתי 31, עמ' 1003

בחדשים אפריל—יוני 1982 נערכה בדיקת מעקב בנושא רישוי ופיקוח על עסקים בשבע מבין תשע הרשויות המקומיות שבהן נערכה הבדיקה בשנת 1980 — העירונית בני-ברק, גבעתיים, חולון, פתח-תקוה, רמלה ורמת-גן וכן המועצה המקומית קריית-אוונו.

לא חל שיפור מהותי בתפקוד הרשויות המקומיות בתחום רישוי העסקים והפיקוח העירוני עליהם. מעטים מקרב עובדים ביחידות התברואה ברשויות המקומיות הם בעלי כישורים מקצועיים מתאימים ומספר התברואנים המוסמכים קטן. משרד הבריאות ומשרד הפנים טרם קבעו מתכונת מתאימה לארגון יחידות התברואה ונהלי עבודה בהן. אשר לכשירות הנדרשות מעובדי יחידות התברואה ברשויות המקומיות, הודיע משרד הבריאות, בדצמבר 1982, כי תקנות בדבר קביעתן נמצאות בהכנה.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, דנה בממצאי הביקורת בנושא רישוי ופיקוח על עסקים. בסיכומיה והצעותיה של הוועדה שאושרו על ידי הכנסת צויין, כי על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בשיתוף עם הרשויות המקומיות, לנקוט צעדים, כלהלן:

1. יוכנו ויונהגו נהלי עבודה ליחידות התברואה ברשויות המקומיות, לרבות קריטריונים לקביעת תקן. משרות למועסקים בתחום רישוי עסקים. יקבעו הכישורים המקצועיים הנדרשים מהעובדים. למילוי תפקידיהם. משרד הפנים, בשיתוף עם משרד הבריאות, יכין תכנית רב-שנתית להכשרה מקצועית של תברואנים ברשויות המקומיות.

2. ברשויות המקומיות יונהג רישום במתכונת אחידה, שמטרתו לספק מידע מלא ומעודכן על העסקים, כדרוש לצורכי פיקוח ולמעקב סדיר אחר רישויים.

3. על משרד הפנים להשלים את הוראות חוק התכנון והבנייה על ידי תקנות מתאימות, במגמה להבטיח שהיתר להקמת מבנה לעסק יינתן בכפוף לדרישות הספציפיות, שבקיומן מותנה מתן רשיון עסק. יש להביא ליתר תיאום בין הרשויות השונות, בכל הנוגע להבטחת רווחה, בריאות ובטיחות הציבור.

4. בד בבד עם אמצעי אכיפה מינהליים ומשפטיים, יש לטפח בקרב הציבור, על ידי הסברה מתאימה, את המודעות בדבר החשיבות שבהעדפת עסקים בעלי רשיון.

להלן ממצאי בדיקת המעקב.

מידע ורשומות רישוי

בידי הרשויות המקומיות לא היו רישומים מלאים. ומעודכנים של העסקים שבתחומן, שהיו טעונים רישוי. כדי להסדיר וליעל את מערכות הרישום לרישוי עסקים ולפיקוח עליהם, דרוש, לדעת הביקורת, שהרשויות המקומיות יקבעו נהלים לאיסוף, להשלמה ולעדכון הנתונים הנוגעים לעסקים, ויקפידו על קיומם; עוד על הרשויות המקומיות לשקול הנהגת עיבוד-נתונים ממוחשב על עסקים, שישולב במערכת הממוחשבת הקיימת אצלן.

בשלוש רשויות מקומיות — חולון, פתח-תקוה וקרית-אוננו — היו נתונים מרוכזים על מספר העסקים טעוני רישוי ועל העסקים שפעלו ללא רשיון; שתיים מהן — חולון ופתח-תקוה — עשו להנהגת עיבוד נתונים ממוחשב לגבי רישוי העסקים. מספר העסקים שפעלו ללא רשיון היווה 45% בחולון, 15% בפתח-תקוה ו-9% בקרית-אוננו. עיריית חולון קבעה כי לכמהצית מכלל העסקים שפעלו ללא רשיון עסק, לא ניתן לתיתו מפני שהם שכנו במבנים שנבנו שלא כחוק, או שהפעלת עסקים במבנים לא הותרה על ידי מוסדות התיכנון. עיריית גבעתיים, על פי סקר שערכה בחלק מאזורי העיר, הנהיגה כרטסת עסקים באותם אזורים; התברר, כי 22% מכלל העסקים פעלו בלא רשיון. גם העיריות רמלה ורמת-גן ניגשו להנהגת כרטסת לעסקים בתחומן.

תהליך הרישוי

הרשויות המקומיות לא קבעו נוהל רישום מפורט ועדכני על שלביו של תהליך הרישוי, עד להוצאת הרשיון או לחידושו. בארבע רשויות מקומיות — גבעתיים, לוד, קרית-אוננו ורמלה — לא נוהל רישום כרונולוגי של הבקשות לרשיון עסק או לחידושן ועל שלבי הטיפול בהן עד להוצאת רשיון; עיריית גבעתיים הנהיגה רישום כזה בעקבות הביקורת. בעיריות אחרות — בני-ברק, הרצליה, חולון, פתח-תקוה ורמת-גן — הרישום שנוהל לא שיקף את כל שלבי הרישוי ובפרט לא סיפק מידע על הגורם אשר לו הומצאה הבקשה ומשך שהייתה בידיו.

מבין הרשויות המקומיות שבהן נערכה בדיקת המעקב רק עיריית רמת-גן שיפרה את הרישום של הליכי הרישוי.

הרשויות המקומיות נהגו להעביר את הבקשה לרשיון עסק לרשויות המאשרות — משרד הבריאות, משרד החקלאות, משרד העבודה והרווחה, המשטרה וכן שירותי הכבאות — או אחר, ובין השלבים הוחזרה הבקשה להמשך ניתובה, דבר שהאריך את הליך הרישוי.

ארבע רשויות מקומיות — גבעתיים, חולון, קרית-אוננו ורמת-גן — הנהיגו נוהל, שלפיו הבקשות לרשיון עסק מועברות בעת ובעונה אחת אל הרשויות המאשרות, דבר המקצר את הליך הרישוי.

הרשויות המקומיות לא הפעילו את סמכותן לחדש רשיון תקופתי בהליך מקוצר על-פי הצהרה, מאת מי שבידו רשיון תקופתי לעסק, שלא חלו שינויים בבעלות עסק, במהותו ובמבנהו לעומת העסק המאושר כדיון.

שתי עיריות – גבעתיים וחולון – הנהיגו חידוש רשיונות עסק בהליך מקוצר.

רח בחלק מן הרשויות המקומיות נהגו למסור בכתב לבעל העסק את התנאים, שבהם הותנה הרשיון, ביחד עם הרשיון.

בארבע עיריות – בני-ברק, גבעתיים, חולון ורמת-גן – עדיין לא נהגו למסור בכתב לבעל העסק את התנאים שבהם הותנה הרשיון.

הרשויות המקומיות לא עמדו על כך שבעלי העסקים הטעונים רישוי יציגו את רשיון העסק בעיסקם במקום הנראה לעין.

שלוש עיריות – גבעתיים, חולון ורמת-גן – עדיין לא עמדו על כך שרשיונות העסק יוצגו בעסקים במקום הנראה לעין.

פיקוח ואכיפת החוק

ביקורי הפקחים לא הושתתו על תכנון תקופתי. סדיר ונעשו לעתים רחוקות. לא היה תיעוד סדיר על ביקורי הפקחים ועל ממצאיהם ולא הונהג דיווח תקופתי ממחלקות התברואה לראשי הרשויות על מצב הרישוי ועל המימצאים הנוגעים לתנאים השוררים בעסקים.

לא חל שיפור בתכנון פעולות הפקחים ובדיווח עליהן.

בעיריות בני-ברק ורמלה לא נהגו להוציא צווי סגירה מינהליים; ברשויות המקומיות האחרות הוצאו צווים, אך הם לא בוצעו בדרך כלל. ברשויות המקומיות לא נוהל רישום על מעקב אחר ביצוע צווי סגירה, שניתנו על-ידי בתי המשפט, ועל האמצעים שנקטו לאכיפת הצווים שלא בוצעו על-ידי בעלי העסקים.

הרשויות המקומיות לא הפעילו את סמכותן להוצאת צווי סגירה מינהליים. בשלוש רשויות מקומיות – בני-ברק, גבעתיים ורמת-גן – לא היה רישום על ביצוע צווי סגירה שניתנו על-ידי בתי משפט, ובארבע הרשויות המקומיות האחרות – חולון, פתח-תקה, קרית-אנו ורמלה – עולה מן הרישומים, שמרבית צווי הסגירה לא בוצעו.