

# מחלקת עבודות ציבוריות

## פעולות ביקורת

במשרד הראשי של מע"צ ובמשרדיה המחוזיים נערכה ביקורת על סדרי ניהול החשבונות המתאיחים לבנייה הממשלתית וההתחשבנות עם המזמינים; נבדקו סדרים לקביעת העדיפויות בסלילת כבישים ובשיקומם.

## עדיפויות בסלילת כבישים ואחזקתם

בשנים האחרונות חלה עלייה ניכרת בתנועה המוטורית בכבישי הארץ, כשמספר כלי הרכב המוטוריים הלך וגדל משנה לשנה — מ-171,000 ב-1965 ל-266,000 בסוף 1970 — גידול ב-55%. גם בהרכב סוגי כלי הרכב חל שינוי מהותי בשנים אלה, כשמספר כלי הרכב הכבדים עולה בהתמדה — מ-41,000 משאיות בשנת 1965 ל-66,000 בשנת 1970 — עליה ב-60%. (בקשר לעומס המורשה להעמסה בכלי הרכב האמורים). כדי שרשת הכבישים תוכל לשאת נפח תנועה הולך וגדל זה מושקעים מתקציב הפיתוח בכל שנה סכומים ניכרים בסלילה, בהרחבה ובשיקום רשת הכבישים. תכנון הכבישים החדשים וסלילתם, שיקום כבישים קיימים והרחבתם, והאחריות לתחזוקה תקינה של רשת הכבישים הביניישוביים מוטלים על מע"צ (בעניין סלילת כבישים עירוניים ראה בד"ח זה).

סלילת הכבישים על ידי מע"צ שימשה מספר פעמים, בשנים האחרונות, נושא לביקורת משרד מבקר המדינה. נוסף על הבדיקות, שהתייחסו לכבישים בודדים, נערכה ב-1970 בדיקה מקיפה בתחום זה, שעסקה בעיקר בהפקעת קרקעות לסלילת כבישים ובסדרי בטיחות בתכנונם ובסלילתם (ראה באחרונה דו"ח שנתי 21, עמ' 471). במחצית השנייה של 1971 נבדקו במשרד הראשי של מע"צ ובמחוזות תל אביב, חיפה והצפון סדרי קביעת העדיפויות בסלילה, בשיקום ובתחזוקה של כבישים.

## סלילה כבישים

1. במשרד הראשי של מע"צ שבתל אביב פועלת יחידה לענייני כבישים, והביצוע הוא בידי חמשת המשרדים המחוזיים של מע"צ: ירושלים, תל-אביב, חיפה, הצפון והדרום. מע"צ מבצעת בעצמה חלק מעבודות הסלילה ואת מרבית עבודות התחזוקה, מספר העובדים המועסקים על ידי היחידה לכבישים הגיע בסוף 1971 ל-950, מהם 560 עובדי תקן, והיתר עובדים זמניים, ארעיים ויומיים. ההוצאה לשכר עבודה לעבודות כבישים בביצוע עצמי הסתכמה, בשנת 1970/71, ב-14.5 מליון ל"י בקירוב. להלן טבלה המראה את ההוצאה בפועל (בניכוי השתתפויות) לסלילה ולתחזוקה של כבישים בשנים 1967/68 עד 1970/71 (באלפי לירות).

סלילה

ס"ה	עבודות למשרד הבטחון ולגורמים אחרים		תכנון ושונות	כבישים אזוריים וכבישי גישה		תחזוקה	
	498	3,365		8,487	48,219		
61,992	498	3,365	4,788	8,487	48,219	17,286	1967/68
71,019	3,365	4,432	4,432	16,987	46,235	19,901	1968/69
86,671	31,740	3,140	3,140	14,800	36,991	20,945	1969/70
108,853	46,167	6,881	6,881	19,772	36,033	23,152	1970/71

חלק גדול מההשקעות בשנים האחרונות הוקדשו לשיקומה ולהרחבתה של רשת הכבישים הקיימת, בעיקר על ידי תוספת מסלולים: לפי נתוני מע"צ, גדל שטח הכבישים המצופה אספלט מ-15.9 מיליון מ"ב ב-1961 ל-9.2 מיליון מ"ב ב-1970, לאמור בכ-20%; באותה תקופה גדל אורך הכבישים ב-123 ק"מ — מ-3,158 ק"מ ל-3,281 ק"מ. להלן טבלה המראה, על פי נתוני מע"צ, את השינויים, שחלו ברשת הכבישים בשנים 1966—1970.

השינויים באחוזים	רוחב המטעה במטרים	
	1966	1970
גידול	428	291
הקטנה	854	699
32	510	425
18	481	724
17	611	912
—	101	188
50	173	42
48	3,158	3,281
87		
76		
		ס"ה

כל תהליך של פיתוח מחייב תכנון רב-שנתי מפורט של ההשקעות. בפיתוח רשת הכבישים צריך תכנון כזה להתבסס על ההתפתחות הצפויה בתחום ההתיישבות לרבות יעדי פיזור האוכלוסיה, על תחזית הצמיחה הכלכלית ועל דרישות הקשר עם נמלים, ערים גדולות ושדות תעופה, ועל צורכי הבטחון. מלבד זה, מושפעות ההשקעות מהסטנדרדים של הסלילה ורמתם מבחינת הבטיחות, בעיקר: כבישים בעלי 4 נתיבים ולעתים יותר, כבישים מהירים וצמתות דו-מפלסיים. רשת הכבישים המתוכננת צריכה גם להיות מותאמת לתכנית המיתאר הארצית בעיקר כדי למנוע מצבים של תכנון והקמת יישובים על תוואים, שבעתיד ייפכו לכבישים, או בסמוך להם (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 19, עמ' 433 בדבר כביש מהיר תל אביב — נמל תעופה לוד). לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965, שנכנס לתוקפו בפברואר 1966, נקבעה התוויית רשת הדרכים הראשית כאחד הנושאים של תכנית המיתאר הארצית. בהכנתה של התכנית הארצית לכבישים הוחל עוד ב-1966, אולם היא הוגשה לאישור הממשלה רק ב-1971, והיא עדיין לא אישרה אותה (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 477). התכנית היא לטווח של 15 שנה, והיא קובעת רשת כבישים רצויה התואמת את תכנית המיתאר הארצית לתקופה המקבילה.

2. כדי להבטיח תיאום בין כל הגורמים הנוגעים לתכנון ולסלילת כבישים פועלת עוד משנת 1949, ועדה עליונה לכבישים (להלן — "הועדה"), שהוקמה על פי החלטת הממשלה. בוועדה מיוצגים כעת הגורמים הבאים: משרד ראש הממשלה, ומשרדי האוצר, הבטחון, החקלאות, העבודה, הפנים והתחבורה; וכן נציגי הסוכנות היהודית לארץ ישראל, המרכז החקלאי, אירגון המועצות האזוריות, צה"ל, הרשות לתכנון כלכלי, רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים. כיושב ראש הוועדה מכהן המנהל הכללי של משרד העבודה ועם חבריה נמנים גם מנהל מע"צ וסגנו לענייני כבישים. סמכויותיה של הוועדה הוגדרו כדלהלן: הצעת תקציבים לפיתוח רשת הכבישים; קביעת יסודות ההשתתפות הכספית של גורמים אחרים המעוניינים בסלילת כבישים, וקביעת תור העדיפויות בסלילת כבישים. במסגרת הוועדה פועלות שתי ועדות משנה לכבישי גישה — האחת ליישובים חקלאיים, והשנייה לאתרי תיירות. מאז הקמתה ועד סוף 1971 קיימה הוועדה 40 ישיבות ובמוצע היא התכנסה פעמיים בשנה.

בדרך כלל נערכות תכניות ההשקעה של מע"צ לסלילת כבישים במסגרת תכניות חומש, כשכל תכנית כזאת משמשת כבסיס להגשת ההצעות לתקציבים השנתיים. תכנית החומש האחרונה מתייחסת לשנים 1971—1975, וההשקעה המוצעת לפיה מסתכמת בכ-500 מליון ל"י. מימון חלק מהפרוייקטים הכלולים בתכנית זו הוא ממלווה, בסך של כ-18 מליון דולר, מהבנק העולמי. התכניות הרב-שנתיות והשנתיות לסלילה ולשיקום כבישים, שמע"צ מכינה, מוגשות לדיון ולאישור הוועדה.

(א) אם כי הוועדה פועלת למעלה מ-20 שנה היא לא גיבשה קריטריונים ברורים לקביעת עדיפויות, שלפיהם תשקול ותאשר כל תכנית לסלילה ולשיקום כבישים תוך שיקולו הקריטריונים. במספר ישיבות אמנם הציעו חברי הוועדה קריטריונים כאלה, אך הם לא סוכמו, והוועדה לא אישרה אותם.

(ב) אף כי בהחלטת הממשלה על הקמת הוועדה נקבע, שלהזמנות לישיבותיה יצורפו סקירות על השאלות הכלולות בסדר היום או כל חומר אחר לשם מתן מידע מוקדם בנושא העומד לדיון, לא נעשה הדבר בכל המקרים. מצב זה מכביד, מטבע הדברים, על קיום דיון ענייני ויעיל. גם כמה מחברי הוועדה עצמם עמדו על כך במשך השנים.

(ג) לפי סדרי העבודה שהתגבשו דנה הוועדה בתכניות השנתיות המוגשות לה על ידי מע"צ, והיא מאשרת ביצוע עבודות בלי לקבוע להן סדר עדיפויות פנימי במסגרת התכנית הכוללת, שהיא מאשרת. התכנית, לאחר אישורה על ידי הוועדה, משמשת כבסיס לדיוני מע"צ עם אגף התקציבים לקביעת התקציב השנתי. כתוצאה מדיונים אלה חלים שינויים רבים ומהותיים בתכנית, כשבדרך כלל הסכום הכולל המאושר בתקציב הוא קטן בהרבה מהסכום שבהצעה המקורית, שאושרה על ידי הוועדה, ויש לכך השפעה ניכרת על העדיפויות בביצוע. יתר על כן, במרוצת השנה חלים שינויים בתקציב על פי דרישות מע"צ, הן בגודל הסכום המוקצב והן ביחס לכבישים בודדים. כל השינויים האמורים נעשים, בלי שהוועדה תתבקש לתת דעתה ואישורה להם.

לדעת הביקורת רצוי היה, שהוועדה, במסגרת אישור התכניות לסלילת כבישים ושיקומם, תדרג את הפרוייקטים לפי סדר עדיפות; דבר זה יבטיח, שלאחר שהקצבה השנתית המוקטנת תאושר, יבוצעו אותן עבודות, שלדעתה יש להן עדיפות. כמו כן רצוי לזמן את הוועדה לעתים קרובות יותר, כדי שהיא תקבל מידע מפורט ומעודכן על ביצוע התכנית שהיא אישרה ותוכל לתת דעתה לשינויים המוצעים על ידי מע"צ.

(ד) כדי לקדם סלילת כבישים הכלולים בתכניות הרב-שנתיות מתוקצבת מאז 1960/61, במסגרת תקציב הפיתוח לכבישים, בסכום כולל ובנפרד מהסכומים המיועדים לביצוע, הקצבה למדידות, לתכנון ולפינויים. שלא כסעיפי המשנה האחרים שבתקציב הפיתוח אין פירוט בסעיף משנה זה, לאלו כבישים מיועדת ההוצאה, וכמה מוקצב לכל אחד מהם. הואיל וחלק מהותי מהתקציב בסעיף משנה זה מיועד לכבישים מוגדרים מראש במסגרת תכניות החומש של מע"צ, עמד משרד מבקר המדינה על כך שמן הראוי היה, שבדומה לסעיפי משנה אחרים שבתקציב הפיתוח לכבישים יינתן גם במקרה זה פירוט של ההוצאה, הן תוך ציון היעדים — מדידות, תכנון. ופינוי — והן תוך ציון הכבישים. דבר זה יאפשר לכל הגורמים להתייחס בדיוניהם על הצעות התקציב בצורה עניינית גם בשלבי ההכנה המוקדמים, המשפיעים על השיקולים בקביעת העדיפויות לכבישים, שייסללו בעתיד.

(ה) לסלילה של כבישי גישה ליישובים חקלאיים ולאחרי תיירות מיועד בתקציב הפיתוח פרט מיוחד. הוועדה קובעת בכל שנה את הסכום הכולל, שיוקדש למטרות אלה,

ואילו פירוט היישובים, שמוצע לסלול אליהם כביש גישה, נקבע, כאמור, בוועדת המשנה, שמונתה עוד ב-1950. בוועדה משתתפים נציגי ארגון המועצות האזוריות, משרד השיכון, הסוכנות היהודית לארץ ישראל, המרכז החקלאי זמעי"צ. בכל שנה נסללים כבישי גישה בסכום כולל של כ-5 מליון ל"י.

לא נקבעו קריטריונים, שלפיהם ייקבעו העדיפויות לסלילת כבישי גישה ליישובים. היישובים, שייסללו אליהם כבישי הגישה, נקבעים, בדרך כלל, על פי המלצת נציג ארגון המועצות האזוריות, שבוועדת-המשנה. בפרוטוקולים מישיבותיה של ועדת-המשנה אין הנמקות להחלטות שנתקבלו, ולא ניתן לקבוע על פיהם, מדוע הוקדמה סלילת כביש גישה ליישוב זה ולא ליישוב אחר.

מע"צ הסבירה למשרד מבקר המדינה, שהיישובים, שהוקמו בשנים האחרונות, זכו בכבישי גישה עם הקמתם ושהיא עיבדה תכנית, שלפיה יחוברו עד 1974 כל היישובים הקיימים לרשת הכבישים הארצית.

### תחזוקת כבישים

מע"צ מבצעת את מרבית עבודות התחזוקה של רשת הכבישים הארצית בכוחות עצמה, ומימון ההוצאה הוא מהתקציב הרגיל שלה. תכנון העבודות והפיקוח עליהן הוא בידי המפקח הארצי לאחזקה שבמשרד הראשי. ב-1970/71 הוצאו על תחזוקת כבישים כ-23 מליון ל"י.

1. פעולות התחזוקה של הכבישים מוכתבות על ידי המועד, שבו נסללו, על ידי טיבם והעומס, שעליהם לשאת, ועל ידי מצבם הכלכלי. תחזוקה תקינה מחייבת אפוא צבירה מתמדת של מידע על מצבם של הכבישים ועל העומס המוטל עליהם. מידע זה מתבסס על שלושה מקורות עיקריים: סקר דו-שנתי על מצב הכבישים הנערך על ידי מע"צ; ידיעה מעשית ושוטפת של העובדים העוסקים בכך במחוזות ובנפות; ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על עומס התנועה על הכבישים ועל תאונות דרכים. הסקר הדו-שנתי על מצב הכבישים נערך בדרך כלל בחודשי הקיץ, בפיקוחו הישיר של המפקח הארצי. הסקר מדרג את מצב הכבישים ל-8 דרגות, כשדרגה 1 מסמלת כביש במצב תקין שאין צורך לערוך בו תיקונים, ואילו דרגה 8 — כביש במצב גרוע ביותר, שהמסעה שלו דורשת שיקום יסודי. הסקר משקף את מצב הכביש בדיוק של כל קטע של 100 מטר אורך בו.

להלן טבלה המראה את מצב הכבישים שבתחזוקת מע"צ, כפי שעולה מהסקר האחרון, שנערך ב-1970, לפי סוגי הכבישים ומצב המסעה שלהם.

אורך הכבישים לסוגיהם

דרגה	ס"ה		עורקיים		אזוריים		מקומיים	
	ק"מ	%	ק"מ	%	ק"מ	%	ק"מ	%
1	1,664	50.7	915	55.5	552	46.0	177	45.5
2	622	19.2	310	18.8	226	19.0	86	22.2
3	5	—	—	—	4	—	1	—
4	140	4.3	83	5.0	47	4.0	10	2.6
5	121	3.7	37	2.3	56	4.6	28	7.1
6	342	10.5	167	10.1	133	11.1	42	10.8
7	170	5.6	55	3.3	89	7.3	26	6.6
8	195	6.0	82	5.0	94	8.0	19	5.2
ס"ה	3,239	100	1,649	100	1,201	100	389	100

מהטבלה מתברר, שמצב המסעה של למעלה מרבע מאורך הכבישים, היה בדרגות 5 ומטה, לאמור במצב לא טוב.

2. התקציב לתחזוקה מורכב משני סוגים עיקריים של הוצאה: לתחזוקה שוטפת ולתחזוקה מונעת. הסוג הראשון כולל פרטי הוצאה שהם בלתי נמנעים, בעיקר סתימת בורות וסדקים, הדברת עשבי בר בשולי הכבישים, התקנת תמרורים ושלטים וסימון שולי הדרכים. במסגרת התחזוקה המונעת מבצעת מע"צ את עבודות השיקום — בעיקר ריבודים והטלאות בכבישים, שהם במצב לא טוב (דרגות 5-8).

היחס בין ההוצאה לתחזוקה שוטפת לבין זו לתחזוקה מונעת בדרישות מע"צ לתקציב הוא 30 לעומת 70 אחוז. כיוון שמע"צ אינה משיגה בדרך כלל את מלוא התקציב שהיא דורשת, וכיוון שכל הקטנה של הצעת התקציב ממילא אינה יכולה להשפיע על ההוצאה לתחזוקה שוטפת, שבהכרח יש לבצעה כל שנה, מתערער היחס בין ההוצאה לשני סוגי התחזוקה לרעת התחזוקה המונעת, והוא יורד ל-40%. לדעת הביקורת על מע"צ לשקול עריכת ניתוח כלכלי על ההשפעה שיש לכך על הרמה של רשת הכבישים לטווח ארוך.

3. אחת הסיבות העיקריות לבלאי המואץ של הכבישים בארץ היא הובלת מטענים במשאיות מעל לעומס המותר. בעוד שמע"צ מתכננת את כבישי הארץ לפי סטנדרדים המתחשבים בעומס הרישוי של כלי רכב הנעים על הכבישים, מובלים המטענים במשאיות — בהרשאת משרד התחבורה — במשקל העולה בהרבה על עומס זה. מע"צ פנתה פעמים מספר למשרד התחבורה והעמידה אותו על חומרת המצב בתחום זה, אולם הבעיה עדיין לא באה על פתרונה (ראה בדו"ח זה). לדעת הביקורת על מע"צ להדגיש, כי במידה ודרישותיה ודרישות הביקורת בתחום זה לא ייענו, לא תהיה ברירה אלא להעלות את הסטנדרד של הסלילה, דבר הכרוך בייקורה.

## בנייה ממשלתית — ניהול חשבונות והתחשבות עם מוזמינים

מרבית השירותים, שמע"צ מספקת למשרדי הממשלה ומוסדותיה, הם בתחום הבנייה: ב-1970/71 ביצעה מע"צ עבודות בנייה, לרבות תחזוקת בניינים, בסך של כ-135 מליון ל"י בקירוב, מתוך כלל הוצאותיה על עבודות שביצעה, שהגיעו ל-240 מליון ל"י.

הטיפול המקצועי בביצוע עבודות הבנייה במע"צ מרוכז בידי אגף הבנייה, בראשותו של סגן מנהל מע"צ — בניינים. באגף שלוש מחלקות תכנון (אדריכלות, הנדסה ושירותים אלקטרו-מכניים) ומחלקה לביצוע, הפועלת על פי הנחיות של מחלקות התכנון. הקשר בין הגופים המזמינים עבודות בנייה לבין מע"צ הוא באמצעות מחלקת הביצוע, העוסקת בקביעת אומדנים כספיים על סמך הפרוגרמות; בהשגת ההקצבות הדרושות מהמוזמינים; במתן הוראות ביצוע, בעיקר למחוזות; בפיקוח על ההוצאות ועל ההשקעות בבנייה ובמעקב אחריהן.

ביצוע הבנייה הממשלתית שימש בעבר פעמים מספר נושא לביקורת של משרד מבקר המדינה. נוסף על בדיקה של ביצוע פרויקטים יחידים נערכה ב-1969 בדיקה מקיפה, שהקיפה בעיקר את ההסדרים בתחום התכנון הכספי, האדריכלי וההנדסי (ראה דו"ח

שנתי 20, עמ' 499). ב-1970 נבדקו סדרי התשלומים לספקים ולקבלנים (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 467). במחצית השנייה של 1971 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול חשבונות הבנייה במע"צ, לרבות סדרי ההתחשבות עם המזמינים. הביקורת נערכה במשרד הראשי של מע"צ ובתמשת מחוזותיה: ירושלים, תל-אביב, באר-שבע, חיפה ונצרת.

1. מע"צ היא יחידת סמך במסגרת משרד העבודה. החשב של מע"צ כלול-בתקן של משרד האוצר, והוא מקיים קשר ישיר עם אגף התקציבים ועם החשב הכללי שבאוצר. במחוזות פועלות גזברויות, הכפופות מבחינה מינהלית למהנדסי המחוזות ומבחינה תפקודית לחשב מע"צ.

הוראות התכ"ם בדבר ניהול החשבונות הנוגעים לשירותים ממשלתיים ולהזמנת עבודות קובעות, ששירות יבוצע על סמך הזמנה בכתב מחשב המשרד המזמין, סגנון, או ממי שהוסמך על ידם. כבסיס להזמנות נתחום הבנייה הממשלתית משמש האומדן הכספי הנערך על ידי מע"צ בתיאום עם הגוף המזמין והמתייחס לעבודה או לחלק ממנה, שברצון המזמין שתבוצע. עתים כולל ביצוע פרויקט גדול מספר רב של הזמנות (על ההסדרים הקשורים בתקציב השנתי של הבנייה והצגת המסגרת הרב-שנתית של העבודות ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 502).

בתחילת כל שנת כספים מעמיד החשב הכללי לרשות מע"צ מימון ביניים לביצוע ההזמנות. במהלך העבודה דורשת ומקבלת מע"צ כספים מהמזמינים על סמך דו"ח כספי חודשי ממוכן, שהיא ממציאא להם. דו"ח זה כולל: פירוט ההזמנות שנתקבלו; הסכום הכולל שהוצא במשך תקופת הדו"ח; והיתרה הבלתי מנוצלת. העתק מכל דו"ח כזה מועבר גם לחשב הכללי, ועל המזמין להמציא למע"צ, תוך 30 יום, את הסכום, שהוצא במסגרת ההזמנות.

הדו"ח כולל גם נתונים מצטברים על ההוצאה בכל הזמנה מתחילת שנת הכספים, כך שהדו"ח החודשי האחרון בשנת הכספים מהווה דו"ח שנתי. לעומת זאת אין הדו"ח מפרט את מהות ההוצאה — תכנון ופיקוח עליון, ביצוע, אספקת חומרים וכיוצא בהם — או את שיעור ההתקדמות של העבודה.

חשבות מע"צ מנהלת מערכת חשבונות להזמנות — במסגרת מערכת החשבונות התקציבית שלה המנוהלת באמצעות מחשב — לכל שנה בנפרד. עם סיום שנת כספים מתבטלות היתרות שלא נוצלו, ועל המזמינים לחדשן עם תחילת שנת כספים חדשה. לגבי עבודות בנייה, שבהן מדובר לרוב בפרוייקטים רב-שנתיים, הרי התהליך של חידוש ההזמנות משנה לשנה הוא שכיה במשך כל תקופת הביצוע.

— מע"צ אינה מנהלת — נוסף על החשבונות התקציביים של הבנייה — גם חשבונות מרוכזים לפי פרויקטים לשם ריכוז של מכלול הוצאותיה על מבנה במשך השנים מתחילת העבודה ועד תומה ושל התשלומים שנתקבלו מהמזמינים. על הצורך בכך עמד מבקר המדינה עוד בשנת 1961 (ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 189). בעקבות הביקורת התחילה חשבות מע"צ להנהיג למטרה זו כרטיסי עזר, אולם כעבור זמן קצר הופסק ניהולם. בסוף 1968 הקימה מחלקת הביצוע כרטסת פרויקטים, שהייתה אמורה לכלול נתונים מפורטים בדבר תכנון הפרוייקט, הפעולות התקציביות הכרוכות בו ופרטים על ההוצאה בפועל, אולם ניהולה אינו שלם, כיוון שאין רושמים בה פרטים על ההוצאה בפועל על הפרוייקט. כיוון שכך אין נמע"צ נתונים מרוכזים — רב-שנתיים — על ההוצאה הכוללת, שהוצאה על כל פרויקט ופרוייקט. העדר נתונים מרוכזים כאלה

מחייב ריכוזם ואיסופם תוך היעזרות בכרטסות שונות שבחשבות המשרד הראשי ובמתווה. כל זה כרוך בעבודה רבה, אף כי אפשרויות רבות להשגת מטרת אלה טמונות במיכון החשבונות הנהוג בלאו הכי במע"צ.

2. - בדרך כלל אין מע"צ מגישה למוזמינים, אף בגמר הבנייה, חשבון מפורט על עלות הבנייה ומרכיבי ההוצאה של הפרוייקט. מתוך התכתבות של מע"צ עם גופים מוזמינים שונים מתברר, שהיא רואה עצמה כיוצאת ידי חובתה בדו"חות החדשיים של החשבונות על ניצול ההזמנות, ובמתן חשבון סופי כולל ללא פירוט. אך ברוב המקרים אין הגופים המזמינים מסתפקים בדרך התחשבות זו, במיוחד כשהמדובר בפרוייקט רב-שנתי ומורכב, שההוצאה על בנייתו מגיעה למיליוני ל"י ושהדיווח עליה משתרע על פני כמה שנות כספים. על רקע זה מתגלעים חילוקי דעות בין מע"צ לבין המוזמינים, כשהאחרונים עומדים על דעתם ועל זכותם לקבל בגמר הבנייה חשבון מפורט על עלות הבניין, לרבות מרכיבי ההוצאה, שכן חשבון כזה יאפשר להם לעמוד על הרכב ההוצאות בהשוואה לתכנון ולהסיק מכך מסקנות לגבי ביצוע פרוייקטים נוספים.

מע"צ הסבירה למשרד מבקר המדינה, שהימנעותה מהתחשבות סופית וסדירה עם המוזמינים נעוצה בין היתר, בכך, שעובר זמן רב - לפעמים עד לשנתיים - מגמר הבנייה ועד לאישור החשבונות המוגשות על ידי הקבלנים השונים (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 469). בנסיבות אלה יודעת מע"צ עצמה את העלות הכוללת והסופית של הפרוייקט רק זמן רב לאחר מועד סיום העבודה, ולכן אפילו הייתה הנהלת החשבונות שלה ערוכה למתן חשבון כולל ומפורט למוזיין, לא הייתה יכולה להמציא אותו אלא באיחור רב. לדעת הביקורת אין בנימוק זה כדי להצדיק הימנעות של מע"צ מלהמציא חשבון זמני מפורט, על פי הרישומים בספריה במועד גמר הבנייה, כשאותו חשבון כפוף לשינויים, שייוצרו לאחר מכן בגמר ההתחשבות עם הקבלנים.

3. מע"צ מבצעת עבודות בנייה גם בעבור גורמים ממלכתיים, בעיקר המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל, שעליהם אינן חלות הוראות התכ"ם, אולם הן חלות על מע"צ בביצוע עבודות בעבורם. בעוד שביחס למשרדי הממשלה ההזמנות המועברות הן בגדר הקצבה כספית בלבד, והתשלום נעשה רק עם קבלת הדו"ח ממע"צ על ניצול ההזמנות, הרי ביחס למוסדות האמורים הם מעבירים מראש הקצבות כספיות על חשבון העבודה. מסיבה זו אין מע"צ ממציאה להם דו"חות חודשיים, כפי שהיא נוהגת לעשות לגבי משרדי הממשלה, אלא פונה אליהם, מזמן לזמן, בדרישות להעברת כספים נוספים על חשבון העבודות.

- גם למוסדות האמורים אין מע"צ נוהגת להמציא דו"חות ביניים מפורטים על ההוצאה ועל התקדמות העבודה וחשבון סופי מפורט בגמר הבנייה על העלות. להלן דוגמאות.

(א) בשנים 1961-1965 הקימה מע"צ את הבניין הראשי של המוסד לביטוח לאומי בירושלים בהוצאה כוללת של כ-3.5 מליון ל"י. לאחר דרישות חוזרות ונשנות של המוסד לקבלת חשבון סופי ומפורט על עלות הבנייה המציאה מע"צ, רק בתחילת 1969, חשבון סופי, שכלל שלושה פריטים בלבד: סך כל התשלומים שנתקבלו מהמוסד במרוצת השנים; כלל ההוצאה לפי חלוקה של הוצאות בנייה והוצאות תכנון; ויתרה. המוסד לביטוח לאומי לא הסתפק בחשבון זה ועמד על זכותו לקבל חשבון מפורט על מהות ההוצאה והרכבה. רק לאחר התכתבויות רבות ובהתערבותו של מנכ"ל משרד העבודה המציאה מע"צ למוסד, באוגוסט 1970, דהיינו יותר משנה וחצי מאז המצאת החשבון הקודם ויותר מ-5 שנים לאחר גמר הבנייה, חשבון יותר מפורט.

(ב) בשנים 1967—1970 הקימה מע"צ בעבור בנק ישראל כמה מבנים — בניין בחיפה ותוספת קומה בבניין הבנק בתל-אביב — והתחילה בהקמת בניין מרכזי לבנק בירושלים. מע"צ נוהגת לדרוש מהבנק להעביר לה מימון מראש לפני התחלת הבנייה. מע"צ הגישה להנהלת הבנק דו"ח אחד בספטמבר 1969, שהתייחס להוצאות עד 31.8.1969. דו"ח שני בדצמבר 1970, שהתייחס לביצוע עבודות הקמה והחזקה של בניינים בעבור הבנק מאפריל ועד סוף אוקטובר 1970. דו"חות אלה לא כללה מע"צ פירוט של מהות ההוצאות והתקדמות העבודות השונות; יתר על כן, ההוצאות בגין תכנון תובאו בדו"ח מספטמבר 1969 בסכום כולל אחד, אף שהן התייחסו לשלושה פרויקטים נפרדים (מבני הבנק בתל-אביב, ירושלים וחיפה).

\*

במסגרת פעולתה כאחראית על הבנייה הממשלתית מבצעת מע"צ פרויקטים נרחבים, רובם רב-שנתיים, בעבור מזמינים שונים. מן הראוי שבמסגרת פעולתה זו תנקוט מע"צ צעדים לארגון הנהלת החשבונות של הבנייה הממשלתית כך שיהא בידה מידע מרוכז על העלות של כל פרויקט ועל מרכיביו. דבר זה יאפשר לה גם להמציא למזמינים חשבון סופי על העלות הכוללת של כל פרויקט, תוך פירוט מרכיבי הבנייה השונים, השוואה לתכנון המקורי וניתוח סטיות בולטות וסיבותיהן. היקף העבודה הרב של מע"צ מחייב, לדעת הביקורת, הסדרים הולמים בתחום זה, והם עשויים להשפיע השפעה חיובית הן על עבודתה והן על יחסיה עם הגופים המזמינים.