

בדצמבר 1972 ניתן לאגד רישיון לייבא 35 אוטובוסים מוגמרים מדגם אחר מתוצרת אותו מפעל, למרות שבחוות הדעת של מחלקת המוסכים ניתנה הסכמה לייבא לנסיון המישה בלבד, כיוון שדגם זה טרם נבדק מבחינת זיהום אוויר.

שני רישיונות נוספים — ליבוא 50 אוטובוסים מוגמרים ר-100 שלדות מהמפעל האמרי — ניתנו בינואר ובאוגוסט 1973 על סמך אישורים של מנהל האגף ושר התחבורה. ביחס לאוטובוסים אלה חזר הסכנאי הארצי והדגיש, שאין לאשר יבוא נוסף ללא בדיקת אב-טיפוס.

חלו עיכובים בתהליך רישוי האוטובוסים, שנחקלו ב-1973 וב-1974, עד לתיקונם של הפגמים הרבים, שעליהם הצביעה רשות הרישוי. למשל, רישוי סופי ל-116 מבין האוטובוסים, שנרכשו ממפעל א, ניתן רק ביולי 1977.

מפעל ב, בפברואר 1972 ניתן רישיון ליבוא 100 שלדות; באותו מועד טירב הסכנאי הארצי להמליץ על כך, כל עוד לא נבדק האב-טיפוס, כפי שהמליץ בסוף 1971. ארבעה אוטובוסים הובאו ארצה לקראת סוף שנת 1972, ואישור לרישומם ולרישויים ניתן בנובמבר 1972, בלי שלפני מתן הרישיון נערכה בדיקה של אב-טיפוס. באוגוסט 1973 ניתנו שני רישיונות ליבוא 150 שלדות על סמך החלטתו של שר התחבורה מאותו חודש. בדיקת אב-טיפוס נערכה בארץ לאחר היבוא; כמו כן נערכו בדיקות שונות לפני מתן הרישוי.

ביוני ובנובמבר 1973 ניתנו לאגד שני רישיונות ליבוא 200 אוטובוסים מוגמרים של שלדה של המפעל ומרכב תוצרת חוץ, בהסתמך על הוראתו של מנהל האגף, אף בלי להעביר את החומר לבדיקה המקובלת. אב-טיפוס זה של אוטובוסים נבדק במפעל בחו"ל, שבו נבנה המרכב.

יוצא, כי לגבי הרכב שאגד ביקשה לייבא, נעשתה הבדיקה לאחר מתן רישיון היבוא, אך לפני מתן האישור לרישוי; מאחר שהמדובר במספר רב שכבר הוזמן, הועמד הגורם המפקח בפני עובדה מוגמרת, ונשללה ממנו האפשרות, שלא לאשר את ההזמנה או לפחות לדרוש שינויים בדגם. כמו כן נוצר לחץ על האגף, שאילץ אותו לוותר על אי-אלה דרישות. יתר על כן, התמשכות הטיפול בתיקון הפגמים, החיוני כשלעצמו, הקשתה על קליטתו של הרכב מוקדם ומהר בכל האפשר.

2. האגף הסביר למשרד מבקר המדינה, בתשובתו מיוני ומיולי 1978, כי כיום פועל המשרד על פי תכנית הצטיידות רב-שנתית ומקפיד, שבטרם יובא דגם מסוים — אב-טיפוס — תיערך בדיקה של התאמתו לכל דרישות החובה לאוטובוסים, המעוגנות בתקנות התעבורה ובתקנות בדבר שמירה על איכות הסביבה. למטרה זו פועל במסגרת המשרד רכז פרויקט ההצטיידות של אגד, ובמשך השנה קוימו דיונים, עם אגד לקביעת תכנית ההצטיידות לשנים 1979—1983; דיונים אלה עוד לא הגיעו לכלל סיכום.

*

לשמירה על תקינות הרכב ואיכותו ולהבטחת רמת מחירים סבירה למוצרי התעבורה יש השלכות בטיחותיות וכלכליות גם יחד. כדי להשיג יעדים אלה דרושה יתר פעילות של אגף הרכב, ובמיוחד עריכת בדיקות ופעולות פיקוח שוטפות ויוזמות מטעם האגף במגזרי פעילותו הרבים.

ארגון היסעים בשעת-חירום

בחודשים מארס—מאי 1978 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על התארגנותה של הרשות הארצית להיסעים במשרד התחבורה ועל פעולותיה, מאז הקמתה ועד אמצע שנת 1978. הנתונים על כוח אדם עודכנו בנובמבר 1978 (על תכנון התחבורה הציבורית בשעת-חירום ראה בדו"ח שנתי 23, עמ' 603).

מבנה הרשות ותפקידיה

1. עד שנת 1975 טיפלה הרשות לחובלה יכשתית בהיסעים בשעת-חירום. בשנת 1975 הוקמה במשרד התחבורה הרשות הארצית להיסעים (להלן הרשות), הפועלת בכפיפות ובהכוונה ישירה של הרשות העליונה לתחבורה בשעת-חירום. תפקידיה של הרשות לתכנן ולהכין מראש את אמצעי

התחבורה שלא יגויסו בשעת-חירום לצה"ל, לשם מתן שירותי הסעה לכלל האוכלוסיה בעורף; להסעת עובדים שירותקו למפעלים חיוניים; להסעת תלמידים לבתי הספר ולהסעות אחרות, כפי שתקבע ועדת מל"ח העליונה.

הבסיס המשפטי להפעלת מערך ההיסעים הוא: תקנות שעת-חירום (רישום ציוד וגיוסו), תשי"ז—1956; חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח—1957; חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז—1967; תקנות שעת חירום (הפעלת רכב) ותקנות שעת-חירום (סמכויות מיוחדות), שיקבלו תוקף בשעת חירום. הרשות תפעיל את שירותי ההסעה על ידי צו של שר התחבורה, אשר יאפשר ריתוק רכב למפעלים חיוניים, ועל ידי הכרזה של שר התחבורה על שירות הסעה כשירות בר פיקוח. ההכרזה תאפשר לשר התחבורה לקבוע בצו קווי שירות באוטובוסים פרטיים, במוניות וברכב מסחרי ופרטי, וכן להסדיר שירותי הסעה מיוחדים במוניות. נוסף על כך יוכל המפקח על התעבורה, על פי תקנות התעבורה, תשכ"א—1961, להוציא היתר כללי להסעת נוסעים בשכר ברכב מסחרי ופרטי, בתנאים שייקבעו.

2. הרשות מאורגנת בארבע רמות: ארצית, פיקודית, מחוזית ומקומית. ברמה הפיקודית נקבעו מטות הפעלה לחמישה אזורים — צפון, מרכז, גוש דן, ירושלים ודרום — בהתאמה למבנה הארגוני של הקואופרטיבים לתחבורה; ברמה המקומית פועלת הרשות באמצעות נציגים, ב-15 ערים, שקיימת בהן תחבורה ציבורית פנימית. ביתר המקומות הוכנו תיקי היסעים, הנמצאים בוועדות מל"ח המקומיות, והמפרטים את סדרי ההיסעים בתחומן.

אמצעי הסעה

1. הרשות תפעל בשעת-חירום בעיקר באמצעות הקואופרטיבים לתחבורה ציבורית, אשר יפעילו את כלי הרכב שלהם, שלא יגויסו לשירות צה"ל, על ידי חבריהם, עובדיהם השכירים ומגויסי חוץ. באפריל 1978 היו בידי הקואופרטיבים כ-5,000 אוטובוסים. עוד כ-150 אוטובוסים וכ-100 מיניבוסים נמצאים בידי המועצות האזוריות.

2. אמצעי הסעה נוספים למתן שירותי הסעה בשעת-חירום הם: מוניות, אשר יפעלו מתחנותיהן הקיימות, על פי צווים של המפקח על התעבורה בדרכים, תוך אפשרות של ויסות פנימי בין התחנות שבכל איזור; רכב פרטי — טנדרים, משאיות ואוטובוסים פרטיים, שלא רותקו למפעלים חיוניים, אשר על פי צו יורשו להסיע נוסעים בשכר, בהתאם לתנאים שיפורטו בצווים.

3. עד אפריל 1978 הוכנו תכניות להפעלת מערך ההיסעים בשעת-חירום לאזורים צפון, גוש דן וירושלים. במהלך הביקורת הושלם תכנון התחבורה הציבורית גם לאזורים מרכז והדרום.

4. באפריל 1977 דרש צה"ל, שיועמדו לרשותו, לצורכי גיוס חיילים, יותר אוטובוסים מכפי שתוכנן תחילה. ההיענות לדרישתו מחמירה את תנאי ההיסעים.

כוח אדם

1. המטה הארצי של הרשות מופעל בזמן רגיעה על ידי ארבעה עובדים. בזמן חירום ירותקו למטה, על פי חוק שירות עבודה בשעת-חירום, כ-50 עובדים. מטות ההפעלה של הרשות ברמה הפיקודית וברמה המחוזית מופעלים על ידי מתנדבים, מה שגורם קשיים בהפעלת המטות. נציגי הרשות בוועדות מל"ח הפיקודיות והמחוזיות גם הם מתנדבים, עובדי הקואופרטיבים לתחבורה, שבזמן רגיעה אינם פנויים במידה הדרושה לפעולות מל"ח.

2. חקן הנהגים המתוכנן להפעלת התחבורה הציבורית מאויש בכ-50% בלבד. במסגרת מיפקד הנהגים, שערך משרד העבודה והרווחה, אותו 180 בעלי רשיון לנהיגה באוטובוס, שבזמן רגיעה אינם עוסקים בנהגות. נהגים אלה טרם שובצו במערך ההיסעים לשע"ח באשר, לפי הסכרי המשרד, לא נערכו להם מבחני כושר. באוגוסט 1978 הודיע משרד העבודה והרווחה, כי 50 נהגים כבר שובצו ויתרם זומנו לאימון ולאחר מכן ישובצו בהתאם לכישוריהם.

3. עיון בתקן ומצבה של נהגי קואופרטיב "אגד", הנמצא בידי הרשות, העלה, כי התקן אינו מפורט די צורכו. עוד נמצא, כי עד נובמבר 1978 לא קיבל משרד העבודה והרווחה מ"אגד" רשימות מעוד-כנות של נהגים, סגל מינהלי ועובדי מוסכים פטורים מגיוס, לרבות פנסיונרים, לצורך שיבוצם לשירות עבודה בשע"ח.

4. בשנת 1975 אימן משרד העבודה, באמצעות "אגד", 103 נשים בנהיגת אוטובוסים. האימון הופסק בגלל מגבלות תקציביות ומאז גמר הקורס עברו השתלמות ואימון חוזר רק 43 מהנהגות. בשנת 1976 סוכם בין משרד העבודה, משרד התחבורה והקואופרטיבים לתחבורה ציבורית, לחדש הכשרת נשים בנהיגת אוטובוסים. משרד העבודה איתר כ-200 נשים, בעלות כישורים מתאימים: 40 מהן נועדו להשתלם על ידי "דן" ו-160 על ידי "אגד". לביצוע התכנית הוקצבו 1.5 מיליון ל"י, כשהמימון מתחלק שווה בשווה בין האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה לבין הקואופרטיבים לתחבורה. הנשים שנבחרו זומנו לקורס עיוני ורובן סיימו אותו בהצלחה. מעיון במסמכי משרד העבודה והרווחה עולה, כי "דן" התחיל בהכשרת הנשים בנהיגה ואילו "אגד" טרם עשה זאת בנימוק שאינו יכול להציב אוטובוסים לצורכי הדרכה.

משרד העבודה והרווחה הודיע, באוגוסט 1978, כי 40 נשים סיימו קורס עיוני לנהיגת רכב ציבורי ובספטמבר 1978 התחילו בלימוד מעשי ב"אגד", לקראת קבלת רשיון נהיגה באוטובוס.

הסעת עובדים למפעלים חיוניים

בשנת 1975 ערכה הרשות סקר בדבר זרישות ההסעה בשעת חירום של המפעלים החיוניים. נשלחו שאלונים לכ-850 מפעלים חיוניים ורק כ-200 מהם השיבו. הדרישות לאמצעי התחבורה הסתכמו ב-571 טנדרים ו-156 טיוליות. עד אפריל 1978 ריכזה הרשות ובדקה את הדרישות לריתוק רכב ל-11 מפעלים לייצור מזון, 21 מפעלים חקלאיים, 19 מפעלים של מערכת הביטחון ו-80 מפעלים של המשק הכללי.

— על פי הסקר שנערך יוצא, שהנושא לא הוסדר באופן שיטתי; טרם נמצאו אמצעי הסעה לחלק מהעובדים. במפעלים לייצור מזון חסרים אמצעי הסעה ל-36% מהעובדים; במפעלים חקלאיים — ל-33%; במפעלי מערכת הביטחון — ל-14% ובמשק הכללי — ל-29%.

אוטובוסים של מועצות אזוריות

ברשות המועצות האזוריות כ-150 אוטובוסים וכ-100 מיניבוסים, המשמשים להסעת תלמידים לבתי הספר האזוריים ומיועדים להסיע בשעת חירום אנשים מהישובים, שהתחבורה הציבורית לא תגיע אליהם. להפעלת אמצעי תחבורה אלה בשעת-חירום יחסרו כ-100 נהגים.

תחזוקה

מערך התחזוקה של האוטובוסים בתחבורה הציבורית נשען על המוסכים ועל מלאי החלפים של הקואופרטיבים לתחבורה; לשאר האוטובוסים לא הוקצו מוסכים. מתוך כ-230 מכוני אוטובוסים הדרושים, לפי התקנים שאישר משרד העבודה והרווחה, מאוישים כ-35% בלבד. משרד העבודה והרווחה פנה בנדון לצוות התכנון של מערך התחזוקה של הרכב, המשותף לצה"ל ולמל"ח, אולם עד סוף 1978 לא נמצא פתרון (ראה גם דו"ח שנתי 28, עמ' 595).

מספר העובדים הדרוש להפעלה ולאחזוקה של מערכת הרכבות בשעת חירום — הוא, על פי רישומי המפקח על כוח האדם במשרד העבודה והרווחה, 1,160 אנשי תפעול ותחזוקה. השוואת מצבת כוח האדם של רכבת ישראל, בספטמבר 1978, לתקני שעת-חירום העלתה, כי חסרו 92 איש. עוד דרוש להפעלה ולאחזוקה של הרכבת בשעת חירום, כפי שתוכנן, מלאי של חומרי מסילה — אדנים, פסי ברזל ומפלגים. ביוני 1977 פנתה הנהלת הרכבת לרשות העליונה לתחבורה בדרישה להקציב סכום של כ-10 מיליון ל"י לרכישת החומרים הנ"ל; הדרישה טרם נענתה.

המכון הישראלי לתכנון ומחקר התחבורה

בהודשים אוקטובר-דצמבר 1978 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה (להלן המכון). המכון עומד לביקורת המדינה לפי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. ביקורת חלקית על פעולות המכון נעשתה במסגרת בדיקה שנערכה בשנת 1974 על מסירת עבודות תכנון, מחקר ויעוץ במשרד התחבורה (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 667 וממצאי מעקב בדו"ח שנתי 27, עמ' 577).

המכון ומטרותיו

המכון הוקם ב-1970 ביזמת משרד התחבורה (להלן – המשרד) ונרשם כחברה פרטית, ללא מטרת רווחים; במקרה של פירוק יועברו כל נכסיו לבעלות ממשלת ישראל. ההון הרשום של המכון הוא 10,000 מניות רגילות בנות 1 ל"י כל אחת, הנפרע – 7 ל"י. בין מייסדי המכון היו שניים מעובדי המשרד, אולם הם התפטרו מתפקידם לפני תחילת פעולותיו וכיום אין המדינה או עובדיה בין הבעלים. למכון שבעה בעלי מניות: מנכ"ל המכון ושישה בעלי תפקידים שונים במשק המקורבים לעסקי התחבורה.

מטרות המכון העיקריות הן: להקים מרכז למידע וסטטיסטיקה, תכנון ומחקר בנושאי תחבורה; לערוך מחקרים, סקרים ופעולות מחקר ותכנון אחרות; לייעץ בכל הקשור לתחבורה; לנהל קורסים והשתלמויות בנושא. לצרכים אלה רשאי המכון להעסיק חוקרים ויועצים. המכון מהווה למעשה זרוע תכנונית של אגף תכנון וכלכלה של המשרד.

מוסדות המכון

אסיפה כללית. על פי פקודת החברות ותקנות ההתאגדות שלו, על המכון לקיים אסיפה כללית בכל שנה, לא יאוחר מחמשה עשר חודש אחרי קיום האסיפה הכללית הקודמת.

— שלוש האסיפות הכלליות האחרונות נערכו בדצמבר 1974, מארס 1975 ויוני 1977 ומאז ועד סיום הביקורת, בדצמבר 1978, לא כונסה אסיפה כללית.

מועצת המנהלים. בתקנות ההתאגדות המקוריות נקבע, שמספר מנהלי החברה לא יהיה פחות משלושה ולא יותר משבעה, וכי מנהלי החברה יתמנו בכתב על ידי בעלי המניות ובדרך זו גם יבוטל מינויים. במארס 1975 תוקנו התקנות כך, שמספר חברי מועצת המנהלים יהיה לא פחות מ-5 ולא יותר מ-17.

עד פברואר 1975 לא נמנו בין חברי מועצת המנהלים נציגים של המשרד, למרות שלמשרד יש אינטרס במכון בהיותו הלקוח הגדול ביותר שלו והגורם העיקרי המממן את פעולותיו. בביקורת משנת 1974 העיר מבקר המדינה על כך, שאין למשרד אפשרות להשפיע די הצורך על פעילות המכון (ראה דו"ח שנת 25, עמ' 667).

בעקבות הביקורת האמורה, פנה שר התחבורה ליו"ר מועצת המנהלים של המכון והודיעו, שמאחר שלמכון נמסר ביצוע פרויקט הסעה המונית, הוא מציע להוסיף למועצת המנהלים 6 חברים מעובדי המשרד, ובמאסר החליטו בעלי המניות של המכון, בהתאם לתקנות ההתאגדות המותקנות, לעשות כן.

בהצעות הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדו"ח השנתי 25, בנושא הנדון, כפי שאושרו על ידי הכנסת, נאמר כדלקמן: "יש להבטיח להבא את טובת המשרד, הן מבחינת ביקורת נאותה על ההון צאות, בתחום זה, והן בכל הכרוך בהשגת מלוא התועלת למשרד מן הכספים הרבים המועברים מתקציב המשרד למכון. הוועדה קובעת, כי בעקבות הביקורת נערכו שינויים בהרכב הנהלת המכון, והיום מתאפשרת שליטת המשרד והוא עומד לביקורת מבקר המדינה. הוועדה בדעה כי יש להגביר את פיקוח הממשלה על המכון" (ראה דו"ח שנת 26, עמ' 1,133).

הביקורת הנוכחית העלתה, שבחודשים ספטמבר ואוקטובר 1976 התפטרו מהמועצה שלושה חברים מטעם המשרד; חבר רביעי התפטר באוקטובר 1977 והיה לעובד חברת בת של המכון (על הקמת חברת הבת – ראה להלן); חבר המישי מטעם המשרד לא הגיש התפטרות בכתב, אולם חזל להופיע לשיבות מסוף 1977, ובעקבות זאת הודיע המכון לרשם החברות על התפטרותו. שניים מחברי המועצה שהתפטרו נימקו זאת בכך, שהיה ניגוד אינטרסים בין היותם חברי מועצה לבין חברותם בוועדה למסירת עבודות תכנון של המשרד, שעליה הוטל לבדוק ולאשר מסירת עבודות למכון.

— המשרד לא דאג למנות נציגים אחרים למועצת המנהלים, במקום אלה שהתפטרו, ובמועד סיום הביקורת כיהן במועצה רק נציג אחד של המשרד.

— בדיקת השתתפותם של חברי המועצה, מטעם המשרד, בישיבותיה בתקופה אוגוסט 1976 – יולי 1978, העלתה, שבתקופה זו נערכו 13 ישיבות, שמחלקן נעדרו כל נציגי המשרד ובחלקן נכחו אחדים מהם בלבד; בחמש ישיבות השתתף נציג אחד בלבד של המשרד ובארבע הישיבות האחרונות, שהתקיימו ב-1978 לא השתתף אף חבר מנציגי משרד התחבורה.

מצב דברים זה, הן באשר לייצוג המשרד, והן באשר להשתתפות נציגיו בישיבות המועצה, מצביע על כך, שלמעשה חזר המצב ששרר לפני מינוי עובדי המשרד למוסדות החברה — שעליו העיר מבקר המדינה בביקורת הקודמת ובעקבות ביקורתו עמדה על כך גם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, וכי למעשה שוב אין למשרד בדרך כלל, פיקוח נאות על הוצאות המכון ועל פעולותיו.

ועדה מדעית מייעצת. בנובמבר 1971 אישרה מועצת המנהלים הקמת ועדה מדעית מייעצת. הוועדה הייתה אמורה לייעץ למועצת המנהלים, ובעקיפין — גם לחוות דעה מקצועית על פעולותיו של המכון עבור המשרד. לוועדה מונו 11 חברים מהאוניברסיטה העברית בירושלים, מהטכניון וכן מדענים מחו"ל.

— מאז הקמתה ועד סוף 1976 התכנסה הוועדה תשע פעמים בלבד. בנובמבר 1976 התפטרו שניים מחברי הוועדה, בעיקר בשל חוסר הפעילות של הוועדה ואפשרויותיה להשפיע על פעולות המכון. בעקבות התפטרותם החליטה מועצת המנהלים בנובמבר 1976 להקים ועדה מדעית מייעצת קבועה, המורכבת מאנשי מקצוע ממוסדות שונים, שעליה יהיה להתכנס לפחות ארבע פעמים בשנה. עד נובמבר 1978 לא כונסה הוועדה האחרונה, ולפיכך פעל המכון ללא ועדה של אנשי מקצוע, שיחוו דעתם על עבודת המכון ויתנו לו ייעוץ, בעת הצורך.

פעולות המכון

1. כאמור לעיל המכון מהווה למעשה זרוע תכנונית של אגף הכנון וכלכלה של המשרד; היתרון המוקנה לו לעומת פעולה במסגרת האגף הוא בכך, שבהיותו חברה פרטית מתאפשר לו להחזיק בצוות קבוע ומיומן. יתר על כן, ניתנת לו האפשרות להגדיל את התקציב העומד לרשותו הודות לכך שהוא מבצע עבודות עבור גופים אחרים. במכון מועסקים כ-30 עובדים בשלוש מחלקות: תכנון, מחקר ותיכנות. תקציב המכון לשנת 1977 הסתכם ב-7 מיליון ל"י, ולשנת 1978 העומד על 9 מיליון ל"י.

כאמור, מרבית העבודות שמבצע המכון הן עבור המשרד. המכון מגיש בכל שנה למשרד תכנית עבודה, מלווה בהסברים הכוללת נושאים שלדעת המכון יש לחקור ולתכנן. כן מגיש המכון הצעת תקציב המורכבת ממשימות, ולכל אחת מהן נקבע אומדן עלות. המשרד, לאחר עיון בהצעה חותם על הסכם עם המכון, ולפיו מוקצבים למכון הסכומים, הנדרשים לביצוע המטלות.

— בהתאם להסדר עם המשרד, לא נדרש המכון לכלול בהצעתו למשרד, פירוט של שעות עבודה או אמצעים אחרים, שיושקעו בביצוע כל משימה. לדעת הביקורת, הגשת ההצעה בסכום כולל וללא פירוט היא בעלת משמעות מועטה, ואין בה כדי לשמש בסיס נאות לדיון ולקבלת החלטות במשרד בדבר סבירות התקציב הנדרש. נמצאו מקרים, שאף בתיקי המכון עצמו לא היו תחשיבים והערכות כספיות לביצוע משימות, המתמשכות על פני שנים מספר.

2. ההצעה השנתית של המכון לביצוע עבודות עבור המשרד מועברת לדיון הוועדה למסירת עבודות תכנון שבמשרד; לאחר אישורה, חותם המשרד חוזה עם המכון לשנת כספים אחת. לגבי נושאים, שביצועם נמשך משנים קודמות, נכלל ההיקף הכספי שיתבצע בשנת הכספים הנוגעת.

— בחוזים, שנערכו בין המכון לבין המשרד בשנים האחרונות, נחתמו זמן רב — 4 עד 7 חודשים — לאחר תחילת שנת הכספים, לכן היה המכון בחודשים הראשונים של כל שנת כספים ללא תקציב מאושר. בתקופת הביניים הוא קיבל מקדמות מהמשרד על חשבון החוזה שיחתם, או נאלץ להיזקק למשיכות יתר מבנקים עד לקבלת החשומים הראשונים מהמשרד.

החוזה בין המכון למשרד כולל, בנספח, את הצעת העבודה שאושרה לאותה שנה, אולם נקבע בו, שהוסכם בין הצדדים כי "במידה שהמכון לא יעמוד בפירוט הסכומים המשוערים האמורים בנספח להסכם ותהיינה טטיות בהוצאות, יהיה המכון רשאי, בהסכמת בא כח המדינה, להעביר סכומים מנושא לנושא בהתאם לצרכים שיתעוררו. נעשו טטיות כאמור, יהיה זכאי המכון, לגבי כל סעיף וסעיף האמור בנספח, להשלום בהתאם לסכום החדש שאושר לו".

— בדיקת הנספחים לחוזה המתייחס לשנת הכספים 1976 (ספטמבר 1976) ולזה המתייחס לשנת הכספים 1977 (מאוגוסט 1977) העלתה, שהמכון אמנם העביר סכומים ניכרים מסעיף לסעיף ואלה התבטאו לעתים בהכפלת סכום האומדן המקורי בסעיפים מסויימים, ובאי הקצבה למשימות אחרות שאושרו. בתשובתו מדצמבר 1978 הסביר המכון למשרד מבקר המדינה, כי מדובר באומדנים לעבודות מחקר, ושלעיתים נעשות העברות כספיות עקב שינויים בסדרי עדיפויות של המשרד. לדעת הביקורת, שינויים קיצוניים בסכומי העלות של משימה זו או אחרת יש בהם כדי להצביע על חוסר ביסוס באשר לסכומים המופיעים בהצעות המכון, או על תכנון שאינו מבוסס דיו. מצד המשרד, בנוגע לעבודות שיש לבצען ולהיקפן. יתרה מזו, משמעות הדבר היא, כי למעשה המכון משתמש בהקצבת המשרד למשימות שאושרו עקרונית, בהתאם לצרכים המתעוררים.

3. — בדיקת ההוצאות לביצוע כמה משימות העלתה מקרים רבים, שבהם חרג המכון מהתקציב שאושר — לרבות עדכונים שנעשו בו — בסכומים ניכרים.

— החשבונות לתשלום ההוצאות כאמור לעיל, שמגיש המכון למשרד, כוללות את הסכומים, שאושרו אם מלכתחילה ואם בעקבות שינויים, כאמור. במסגרת החוזה שנערך, גם אם ההוצאה בפועל עלתה במידה ניכרת על הסכומים שאושרו. בהפרש בין ההוצאה בפועל לבין סכומי החיוב מחייב המכון את המשרד בחלק מן המקרים, על ידי זקיפתו כהוצאה במסגרת חוזה של השנה העורקבת, ובחלק מן המקרים הוא נושא בהפסד. משמעות הדבר היא, כי תקציב לשנה מסויימת למשימה פלונית משמש למעשה כסיו להוצאה ולביצוע אותה משימה שנעשתה בשנה קודמת. לשון אחר, המשרד מחייב בהוצאה בשנה פלונית בלי שבפועל מתבצעת אותה עבודה באותה שנת כספים, או בלי שהתחייב בשנה הקודמת לשלם את אותו סכום. בתנאי אינפלציה, הקפאת הדרישה לסכומים שהוצאו בפועל בשנת תקציב אחת והעברת החיוב לשנה העוקבת גורמת קבלת תמורה נמוכה יותר עבור עבודה שבוצעה וקשיי מימון.

4. על מידת השינויים החלים בהוצאות למשימות שונות ועל דרך תהליכי ההתחשבות עם המשרד והקשיים המתעוררים, ניתן לעמוד משתי דוגמאות, מבין 12 משימות שנבדקו:

סקר הסעת חיילים: המכון היה אמור לבצע החל מאוגוסט 1976 סקר על נסיעות חיילים בתחבורה הציבורית, כדי לאפשר למשרד לקבוע את הסכום שעליו לשלם לאגד — אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ, עבור הסעתם ללא תשלום. בדצמבר 1977 הודיע מנכ"ל המכון למפקח על התעבורה שבמשרד, שלמרות שהמכון ביצע את מלוא התקציב בסך 800,000 ל"י, קיבל המכון הוראה להמשיך בעבודה; להגדלת המשימה לא נחתם חוזה וגם לא שולמו הוצאות המכון, שעלו בסך 465,000 ל"י על הסכום שהוקצב. בינואר 1978 הודיע מנכ"ל המכון למשרד, שההוצאות בגין המשימה הגיעו כבר ל-1.4 מיליון ל"י ואילו התקציב לביצוע לא הוגדל בהתאם. המכון דרש תשלום ההפרש להשלמת העבודה, שהסתכם, לפי הערכתו, ב-1.2 מיליון ל"י בקירוב מעל לתקציב המקורי. באפריל 1978 אישרה הוועדה למטירת עבודות תכנון תקציב נוסף לעבודות — בסך 650,000 ל"י — סכום שהספיק לכיסוי יתרונות החובה משנת 1977 בלבד. לכן הודיע המכון באמצע אפריל 1978 על הפסקת המשימה ועל פיזור מנגנון הפוקדים. במאי 1978 נחתם חוזה נוסף בין המשרד למכון, על סכום של 1.1 מיליון ל"י, שנועד לכסות את ההוצאה הדרושה לסיום המשימה. לאחר חתימת ההסכם היה על המכון לארגן מחדש את צוות הפוקדים ולחדש את העבודה. פעולות הסקר טרם נסתיימו.

תכנית אב לאיזור המטרופוליטן: משימה זו היא רחבת היקף ונועדה להתבצע במשך כמה שנים. המכון הגיש את הצעת התקציב לביצועה בינואר 1978, תוך הדגשה כי התקציב השנתי אמור להסתכם ב-2.5 מיליון ל"י. לשנת הכספים 1978 הועמד לרשות המכון סכום של 600,000 ל"י, בלא שנחתם חוזה. עד אוגוסט 1978 הוציא המכון על ביצוע העבודה סך של 976,000 ל"י.

5. המכון מנהל גם עבודות עבור חברות פרטיות או עיריות. המשימות המבוצעות עבור העיריות נעשות על בסיס עלות, לפי העקרונות שלפיהם מחשבים מחיר עבודות שבביל המשרד ואילו העבודות עבור חברות פרטיות נעשות על בסיס ריווחי, ומטרתם איננה כיסוי הוצאות בלבד. ההכנסות מעבודות עבור חברות פרטיות הסתכמו בשנת הכספים 1976, לפי ספרי המכון, בכ-350,000 ל"י, ובשנת הכספים 1977 (לפי דו"ח כספי בלתי סופי), בכ-835,000 ל"י.

המכון עסק במשך השנים גם בפרוייקטים של תכנון ומחקר תחבורה בחו"ל. כיוון שפעולות אלו היו על בסיס ריווחי, ייסד המכון במאי 1975 חברת בת "המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה

(בין-לאומי) בע"מ", שמטרתו לעסוק ביצוא ידע בתחומי תכנון ומחקר תחבורה, המכון הוא בעל רוב המניות בחברת הבת והנהלת חברת הבת זהה להנהלת.

מינהל

תנאי עבודתם של עובדי המכון דומים, בדרך כלל, לאלה של עובדי מדינה, פרט למספר שינויים; עובדים בכירים וזכאים לתוספת מיוחדת על שכרם, הנקראת "תוספת מכון", בהיקף של 10%–15% מהשכר. לאחר חצי שנה מיום תחילת עבודתו מפריש העובד 5% משכרו לקופת תג-מולים, והמכון מפריש מצידו באותו שיעור לאותה מטרה. קופה זו נועדה להבטיח פנסיה ופיצויי פיטורין לעובד.

— המכון אינו מנהל מאזן ימי חופשה באופן שוטף, אלא בפיגור ניכר. התברר, שמספר עובדים, שפרשו מעבודתם, ניצלו ימי חופשה במספר, העולה על המכסה המגיעה להם, והמכון נאלץ לנכות את עודף ימי החופשה מהפיצויים או מיתרת המשכורת, שהגיעו לעובד הפורש.

חשבונות

למכון שתי מערכות של הנהלת חשבונות: האחת — לניהול ההוצאות למשימות, והשנייה — מערכת רגילה של כרטיסי הנהלת חשבונות. הוצאות המכון נזקפות למשימות השונות על ידי רישום שעות עבודה של כל עובד וזקיפתן לעבודה מסוימת שבוצעה, לפי התמחיר שנקבע לשעת עבודה. תמחיר המכון מעודכן מדי פעם בפעם בהתאם לשינויים בתנאי השכר, והוא כולל הוצאות בפועל על העובדים במחלקות השונות, והוצאות סוציאליות המחושבות כאחוז המתווסף לשכר העובד.

— בין שתי המערכות של הנהלת החשבונות אין אפשרות של שילוב נתונים הנאספים במערכת אחת עם רעותה בשל מתכונת הרישום. שילוב בין שתי המערכות יכול היה לשמש גם למטרות בקרה.

— בין ההוצאות הסוציאליות, שהמכון מחייב בהן את לקוחותיו כלול מלווה מעסיקים בשיעור 4.75%; מלווה המעסיקים הוא השקעה של המכון ואין לראות בו הוצאה מוחלטת לצורך התמחיר.

הרישום במערכת הנהלת החשבונות הקונבנציונאלית לגבי חשבונות ספקים נעשה בדרך כלל רק לאחר ביצוע התשלום לספק, ואילו עד לתשלום נמצאת החשבונית אצל מזכיר המכון, המכין גם את השיקים.

— סדרי בידוק תקינים מחייבים זיכוי חשבון הספק מיד עם קבלת החשבונית וחייבו עם סילוק התשלום. השיטה הנהוגה אינה מאפשרת לקבל מידע על היקף החוב של המכון לספקיו לתאריך מסוים. מן הצורך גם שתהיה הפרדה בין תפקידי מקבל החשבונית לבין רושם השיקים לתשלום.

דו"חות כספיים

1. שנת הכספים של המכון מתחילה ב-1 לאפריל. להלן מובאים מאזנים מרוכזים וחשבונות ההוצאה וההכנסה לשנות הכספים 1975 ו-1976, כפי שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה על בסיס הדו"חות הכספיים של המכון:

ריכוז מאזנים (באלפי ל"י)

31.3.1976	31.3.1977	
אקטיב		
1,169	1,362	לקוחות (בעיקר משרד התחבורה)
576	598	חוב חברת הבת למכון
60	72	עובדים ושונות
16	17	הוצאות מראש ועבודות בביצוע
1,130	2,340	פקודונות מט"ח ומוזמנים
320	279	רכוש קבוע ומניית בחברת הבת
315	581	מלווה חובה ממשלתיים, רכוש והוצאות נדחות
<u>3,586</u>	<u>5,249</u>	סה
פסיב		
379	854	משיכות יתר מבנקים
491	148	המחאות לפרעון
202	200	הפרשה להשלמת עבודות
255	948	נותני שירותים ושונות
<u>2,259</u>	<u>3,099</u>	עבודות, הון, קרנות ועודפים
<u>3,586</u>	<u>5,249</u>	סה

הכנסות והוצאות (באלפי ל"י)

31.3.1976	31.3.1977	
הכנסות		
2,100	3,072	הכנסות ממשרד התחבורה
316	349	הכנסות מאחרים
233	651	הכנסות מעיבוד נתונים ושונות
103	365	הכנסות מימון (נטו)
164	—	הכנסות אחרות (כולל עודף שנה קודמת)
<u>2,916</u>	<u>4,437</u>	סה
הוצאות		
1,462	2,834	הוצאות על עבודות מחקר, תכנון ועיבוד נתונים
521	862	הוצאות הנהלה וכלליות
—	200	הוצאות אחרות (הפרשי שכר רטרואקטיבי)
801	541	העברה לקרן דיור קבע
132	—	העברה לקרן מחקר ופיתוח
<u>2,916</u>	<u>4,437</u>	סה

2. — מאזני המכון אושרו על ידי מועצת המנהלים באיחור רב: המאזן לשנת הכספים 1973 אושר במארס 1976; המאזן ל-1974 אושר ביולי 1976; באפריל 1977 אושר המאזן ל-1975, והמאזן ל-1976 בפברואר 1978; במועד סיכום הביקורת — סוף 1978 — טרם אושר המאזן ליום 31.3.1978.
3. הון קרנות ועודפים. לפי טיוטת המאזן, הקרנות וההפרשות של המכון לצרכים השונים לשנת הכספים 1977 הם כדלקמן (באלפי ל"י):

1,942	קרן לדיור
482	קרן מחקר
55	הפרשה להופשות
26	הפרשות לחובות מסופקים
300	קרן מחלה
383	עתודה לפיצויי פיטורין

כיוון שהמכון אינו מחלק דיבידנד הרי עודף תפעולו נוקף לקרנות ולהפרשות. עודפים אלו נועדו בעיקר לקרן דיור, שהוקמה ב-1974. בקרן זו עשתה החברה שימוש בסך 1.65 מיליון ל"י ב-1977 עם רכישת דיור קבע, שאליו עומד המכון לעבור בהחילת 1979 מהמבנה השכור שבו הוא שוכן.

הקרן למחקר הוקמה ב-1973 והיא נועדה לצורך ייזום פעולות מחקר על ידי המכון וזכירת חומר תיעודי וספרייה בנושאי תכנון ומחקר תחבורה, וכן לצורך ייזום פעולות הדרכה וימי עיון בנושאים, שבהם עוסק המכון.

— בשנת הכספים 1976 התברר למכון, שעם חתימת הסכמי השכר עם ארגוני האקדמאים והמהנדסים עמד המכון בפני הצורך לשלם הפרשי שכר רטרואקטיביים לעובדים שהסתכמו בכ-240,000 ל"י. המכון פנה למשרד התחבורה בבקשה שיכסה את הסכום הנדרש, אולם הבקשה נדחתה, ולכן החליטה מועצת המנהלים בספטמבר 1977 שהמכון ישמש בכספי קרן המחקר לחשלום הפרשי השכר, וכך נעשה. בדרך זו השתמש המכון בכספים למטרות שלא לשמן הם נועדו.

4. כפי שנאמר לעיל קיימים עיכובים בחתימת ההסכמים בין המשרד למכון, ויש גם חריגות בביצוע העבודות על ידי המכון לעומת התקציב שאושר בהסכם. שתי סיבות אלו גרמו למכון הרי צאות מימון בהיקף ניכר, באופן יחסי לפעילותו: בשנת הכספים 1976 הסתכמו הוצאות המימון בכ-190,000 ל"י ובשנת הכספים 1977 בכ-785,000 ל"י.

גידול משמעותי זה בהוצאות המימון בשנה האחרונה נבע מכך, שהמכון לווה מהבנק לספנות בספטמבר 1977 סכום של מיליון ל"י לכיסוי הוצאותיו השוטפות: ההלוואה ניתנה בצמוד לדולר ובריבית של 7.5%; ובעקבות המהפך הכלכלי, שחל סמוך למועד קבלת ההלוואה, הסתכמו הוצאות המימון בגין הלוואה זו בכ-467,000 ל"י.

למכון יש פקדונות במטבע חוץ עבור עבודות מחו"ל. הישוב הפרשי שער של מטבע החוץ מראה, שלמכון הכנסה מריבית והפרשי שער בסכומים, שעלו על הוצאות המימון שלו; לדוגמא, בשנת הכספים 1976 הסתכמו הכנסות אלו בכ-534,000 ל"י ובשנת הכספים 1977 בכ-1,200,000 ל"י, כך שבחשבון כולל מציג המכון בספריו עודף של הכנסות מימון.

*

המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה, שהוקם ב-1970, משמש בעיקר כזרוע תכנונית של משרד התחבורה, שבעבורו מבצע המכון את מרבית עבודותיו.

מממצאי הביקורת עולה, שעל אף שהועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בעקבות הביקורת הקודמת מ-1974, דרשה שתושג שליטה מספקת של המשרד על פעולות המכון, לא נעשה הדבר.

עוד מתברר, כי דרכי ההתקשרות, התיקוב וההתחשבות של המכון עם משרד התחבורה, הופכים את המכון למעשה פרט לחלק קטן מפעולותיו, לשלוחה של המשרד הממומנת מתקציבו, אולם משתמשים בתקציב באופן גמיש וללא פיקוח נאות.

לדעת הביקורת, מן הצורך שמשרד התחבורה ידאג לייצוג הולם שלו במוסדות המנהלים של המכון, בלי שתתעורר השאלה של ניגוד אינטרסים בתחום זה. כן דרוש למסד יותר את ההסדרים בינו לבין המכון, כך שתובטח השגת מטרותיו בדרך היעילה והחסכונית ביותר, בקשריו עם המכון.