

משרד התחבורה

פעולות הביקורת

בהנהלת המשרד נערכה ביקורת על מסירת עבודות תכנון, מחקר וייעוץ. באגף המפקח על התעבורה נערכה ביקורת על רישוי מוניות והפיקוח על הפעלתן; באותו אגף ואצל חשב המשרד נבדקו ההכנה וההפעלה של ההסעה וההובלה היבשתית בשעת חירום והקדן למימון פעולות אלו. באגף הרישוי נבדקו הפעולות הקשורות ברישוי נהגים וכלי רכב בירושלים המזרחית. במחלקת הכספים נבדקו ניהול החשבונות וביצוע התקציב לשנת 1966/67.

במינהלת שדות התעופה נערכה ביקורת על מסירת התכנון והפיקוח לגבי עבודות בשדות התעופה; בנמל התעופה לוד נערכה ביקורת על מסירת עבודות לקבלנים, על הטיפול בנוסעים ועל דרכי חישובן של אגרות הנחיתה והחנייה וגבייתן. נבדקו דרכי הפעלת שדה התעופה שבירושלים.

אגרות נחיתה וחנייה בנמל התעופה

תקנות הטיס (אגרות), תשכ"א-1960, ותיקונין קובעות בין היתר את אגרות הנחיתה והחנייה, המחושבות לפי מהות הטיסה – אם טיסה רגילה או טיסת ניסוי או הדרכה, ואם טיסה פנים-ארצית או בינלאומית; משקלו של כלי הטיס; המועד – יום או לילה; ומשך הפעולה.

במחצית הראשונה של 1967 בדק משרד מבקר המדינה דרכי חישובן של האגרות וגבייתן.

1. במינהלת נמל התעופה לא היו נתונים מדויקים על משקל המטוסים, שהוא אחד המרכיבים בחישוב אגרות הנחיתה והחנייה. רק בנובמבר 1966 דרשה וקיבלה המינהלה מחברות התעופה נתונים נכונים על משקלי המטוסים, ונתברר, שלגבי מספר ניכר של מטוסים נקבעו האגרות על פי משקל נמוך מזה שלמעשה. ההפרש הסתכם בכמה מקרים בסך של כ-100 ל"י לנחיתה.

2. חברת אל-על מחזיקה בחלק משטח נמל התעופה בלוד לצרכיה. חוזה סופי טרם נחתם (ראה דו"ח 17, עמ' 497). מינהלת הנמל החליטה שלא לגבות אגרת חנייה מאת החברה בעבור חניית מטוסיה בשטח האמור. בכל זאת חייבה מינהלת הנמל עד ספטמבר 1966 את החברה בדמי חנייה בעד כל הזמן, שמאז הנחיתה ועד להמראת המטוס, בלי להפחית את זמן השהייה בשטח המוחזק בידי אל-על. כתוצאה מכך היה מפעם לפעם צורך במשא ומתן בין הצדדים לקביעת דמי החנייה שישולמו.

3. על פי הוראות החוק פטורים מטוסי חיל האוויר מתשלום אגרות טיס, גם כשהמדובר בטיסות ניסוי על ידי טייסים אזרחיים. על אף זאת גבתה מינהלת הנמל אגרות על טיסות ניסוי של מטוסי חיל האוויר, שנערכו על ידי טייסים אזרחיים של התעשייה האווירית.

באוקטובר 1967 הודיע משרד התחבורה, שבעקבות הביקורת ניתנו הוראות לבדוק בעתיד את מסמכי המטוסים לשם קביעת משקלם לצורך חישוב האגרות. כן הורה המשרד על מילוי מדוייק של טופס, שהוכנס לשימוש באוקטובר 1966, לרישום זמני החנייה של מטוסי אל-על, דבר שיאפשר חישוב האגרה על יסוד נתונים נכונים.

רישוי מוניות והפיקוח על הפעלתן

תקנות התעבורה, תשכ"א—1961, מסמיכות את המפקח על התעבורה לתת רישיונות הסעה למוניות; לקבוע את האזורים, שהמוניות יעבדו בהם; את סוג השירות, שעל המוניות לקיים — שירות בינעירוני או עירוני; את התעריף המכסימלי, שלפיו מותר לדרוש תשלום עבור השירותים; ולפקח, שמקבלי הרישיונות ימלאו אחרי התנאים, שהוא קבע בעת מתן הרישיון. העברת רישיונות למוניות וכל עסקה אחרת בהם על ידי בעלי הרישיונות מותנות בקבלת אישור לכך מהמפקח על התעבורה.

מאז קום המדינה ועד לשנת 1953 העניק משרד התחבורה רישיונות למוניות בעיקר לגבי מלחמת השחרור. ב-1953 היו בתוקף 2,085 רישיונות למוניות. באותה שנה החליט המשרד להקפיא מתן רישיונות למוניות, אך למעשה המשיך בכך עד סוף 1956, אף כי במספרים הולכים וקטנים. בסוף שנת 1956 היו בתוקף 2,460 רישיונות. מראשית 1957 ועד פברואר 1964 הוקפא מתן הרישיונות הלכה למעשה, והם ניתנו במקרים בודדים בלבד. בראשית 1964 היו בתוקף כ-2,500 רישיונות למוניות, שפעלו בעיקר באזורים העירוניים.

על פי נתוני משרד התחבורה היה בסוף שנת 1963 מחסור במוניות באזורי הפיתוח ובאזורים כפריים, ובעקבות זה הודיע המשרד ברבים, שהוא עומד לחדש מתן רישיונות למוניות באותם מקומות, שיש צורך בהן. ב-12.2.1964 מינה שר התחבורה ועדה משרדית, בראשות המפקח על התעבורה, לטיפול בבקשות לרישיונות למוניות. בכתב המינוי נקבע, שהזכות לרישיון להפעלת מונית תינתן לתושבי מקומות יישוב, שבהם יש צורך בתוספת מוניות או שחסרות בהם מוניות בכלל. השר קבע, שמבין המבקשים תינתן עדיפות למי שעסק במקצוע ולמי שמצבו הכלכלי אינו מאפשר רמת חיים נאותה. החלטות הוועדה היו טעונות אישור השר.

הוועדה התחילה לפעול במאסר 1964. עד ראשית ספטמבר 1967 קיימה 61 ישיבות, שהוחלט בהן להעניק 238 רישיונות. בסוף שנת 1967 עוד המשיכה ועדת המוניות בפעולתה.

המוניות מופעלות בשני סוגי שירות הסעה: נסיעות מיוחדות, שהן על פי המומין ונסיעות "שירות", שהן נסיעות בקו קבוע.

להלן התפלגות הרשיונות לפי אזורי הפעלתם וסוגי השירות, בהתאם לנתוני משרד התחבורה (לפי המצב בראשית שנת 1966):

מספר הרשיונות	אזור ההפעלה	סוג השירות
642	תל אביב	נסיעות מיוחדות
149	חיפה	נסיעות מיוחדות
141	ירושלים	נסיעות מיוחדות
460	תל אביב	שירות
255	חיפה	שירות
362	בין-עירוני	שירות
198	ערי השדה	שירות
453		לא מסווגים
2,660	סה"כ	

בינואר — מאי 1967 בדק משרד מבקר המדינה באגף המפקח על התעבורה את דרכי מתן הרשיונות למוניות ואת הפיקוח על הפעלתם. הבדיקה הייתה מדגמית והקיפה את הטיפול בבקשות מ-15 יישובים בשנים 1964 ועד סוף 1966. הוועדה טיפלה ב-471 בקשות, שהובאו בפניה מאותם יישובים ומהן אושרו 100 בקשות.

הטיפול בבקשות ואישורן

בפברואר 1964, כשהחליט שר התחבורה על חידוש מתן רשיונות למוניות, היו בידי המשרד כ-3,000 בקשות פתוחות, שהוגשו בחלקן עוד בראשית שנות ה-50.

מתן רשיון למונית מעניק למקבלי את הזכות להסיע נוסעים בשכר — נכס רב ערך, באשר ניתן להוון את הזכות על ידי מכירת הרשיון או החזרתו. בשנים האחרונות נמכרו רשיונות בשלוש הערים הגדולות במחירים שגוע, לפי נתוני משרד התחבורה, בין 30,000 ל"ל-40,000 אשר להחזרה, יוצא מתלונות, שנתקבלו במשרד מבקר המדינה ובמשרד התחבורה, שהמחיר נהגה מהכנסה חודשית של כ-500 ל"ל.

בראשית פעולתה קבעה הוועדה את הקריטריונים הבאים להענקת רשיונות: הצורך בהפעלת מונית או מוניות במקום היישוב; זיקתו של המבקש למקצוע הנהגות בכלל; ותק בעבודה מעשית ורצופה של המבקש כנהג מונית שכיר; מצבו הכלכלי של מגיש הבקשה לעומת מבקשים אחרים; שירותים לאומיים; ותק הבקשה. רשיונות יינתנו רק לנהגים, שאינם מעל לגיל 55, ועל בעל הרישיון לגור באזור עבודתו. מי שבעבר קיבל רשיון למונית ומכר אותו, לא יהיה זכאי לקבל רשיון חדש.

כדי להבטיח שמתן הרשיונות על ידי המשרד ייעשה בדרך תקינה ללא הפליה, בין כל מגישי הבקשות, מוטל היה על משרד התחבורה, לפני שהתחילה הוועדה בפעולתה, לשקלל כל קריטריון במסגרת כלל הקריטריונים ולקבוע מדי פעם בפעם את האזורים, שיש

בהם צורך להוסיף מוניות, ואת מספרן בהתחשב במספר התושבים, בריחוק הישוב ובתדירות התחבורה הציבורית. לאחר זאת מהדין היה לפרסם ברבים את מספר הרשיונות העומדים להינתן באיזור פלוני תוך קביעת מועד אחרון להגשת הבקשות. על ידי כך מובטחים התנאים, שיינתן רשיון למבקש, שעל פי הקריטריונים הוא הראוי לכך ביותר.

1. המשרד לא שיקלל את הקריטריונים למתן רשיונות למוניות. כתוצאה מכך לא הייתה, לפי קביעות הביקורת, עקיבות באישור הבקשות או דחייתן, כשנתון פלוני הביא פעם לדחיית בקשה ופעם לא. היו גם מקרים של סטיות מהקריטריונים שנקבעו. להלן דוגמאות:

— למבקש אחד אישרה הוועדה, בשיבתה מיום 6.8.1964, רשיון למונית, ובחשוב ותקו במקצו לקחה בחשבון שלוש שנים, שעבד המבקש כנהג אוטובוס. כנגד זה דחתה הוועדה בקשה של אדם אחר בציינה, שאינה רואה קשר כלשהו בין עבודתו כנהג אוטובוס לעבודה כנהג מונית שכיר.

— על אף הקריטריון שלא לתת רשיון למבקש מעל גיל 55 שנה, העלתה הביקורת ארבעה מקרים של חריגה ממנו — בשניים מהמקרים ניתן אחד לבן 61 ואחד לבן 65.

— אחד הקריטריונים היה, שלא לאשר רשיון למונית למי שהיה בעבר בעל רשיון ומכרו. אמנם דחתה הוועדה בנימוק זה בקשה לרשיון של תושב אחד בצפון הארץ; לעומת זאת העלתה הביקורת שני מקרים, שניתנו הרשיונות, אף כי למבקשים היו בעבר רשיונות ומכרום: רשיון אחד אושר לתושב ירושלים, בעל רשיון לשעבר; רשיון אחר אושר לשני תושבים בצפון הארץ, אף על פי שציינו המבקשים בבקשתם, שהיה להם מקודם רשיון משותף עם אביהם ומכרו אותו.

— בשיבתה מיום 8.6.1965 דחתה הוועדה בקשת תושב באר שבע בנימוק שאין צורך בתוספת מוניות באיזור זה. כעבור תקופה קצרה — בשיבתה מיום 12.8.1965 — בכל זאת אישרה הוועדה רשיון לאיזור באר שבע לתושב אחר מאותה עיר. בשיבה זו לא הובאה שנית לדיון בקשתו של התושב הראשון. ההודעה לתושב זה על ההחלטה השלילית נשלחה רק ב-22.11.1965.

בשיבתה מיום 19.10.1965 דחתה הוועדה בקשת תושב תל אביב באותו נימוק, אולם ב-8.11.1965 אישרה הוועדה רשיון לתושב אחר לאותו איזור. ההודעה על ההחלטה השלילית נשלחה גם במקרה זה לאחר אישור הבקשה השנייה — ב-29.12.1965.

— בדרך כלל כל אימת שהובאו לתשומת לב המשרד והוועדה ידיעות על האשמות פליליות נגד מבקשי רשיונות, עיכבה הוועדה את ההחלטה עד לקבלת תוצאות הבדיקה. הביקורת קבעה, שבמקרה אחד אישרה הוועדה, בשיבתה מיום 14.12.1965, רשיון למבקש, והמשרד עיכב את הוצאת הרשיון, כיוון שנודע לו, שלמבקש הרשיון נפתח תיק בבית המשפט המחוזי, ובו הואשם במרמה. ב-16.1.1966 ביקש המשרד מפרקליטות המדינה פרטים על העבירה, אולם, בלא לחכות לתשובה, הורה המשרד ב-26.1.1966 לאגף הרישוי לתת את הרשיון. ב-27.1.1967, דהיינו יום לאחר מכן, נתקבלה תשובה, ובה אישור ההאשמות.

2. באחת משיבותיה הראשונות — ב-14.5.1964 — החליטה הוועדה לא לאשר רשיונות למוניות בערים תל אביב וחיפה, כיוון שיש בהן עודף מוניות, ואמנם דחתה הוועדה בקשות בנימוק זה. למרות זאת אישרה הוועדה עד סוף 1966 11 רשיונות למוניות

בתל אביב ואותו מספר בחיפה. אם הוחלט לאחר מכן להוסיף רשיונות גם באזורים אלה, מן הצורך היה להודיע על כך ברבים.

3. רוב הבקשות היו בידי המשרד לפני התחלת פעולתה של הוועדה. הן לא הובאו לפני הוועדה לפי סדר, שיבטיח טיפול נאות בהן, כגון לפי האיוור ומקום היישוב ולפי ותק במקצוע. מתוך מספר גדול של בקשות, שנתקבלו מאותו איוור, הובאו בפני הוועדה בכל ישיבה רק חלק מהן וההחלטות נתקבלו בלא שהיו מונחות בפני הוועדה כל הבקשות מאותו איוור. לכן לא ניתן היה להשוות את הנתונים של כל מבקשי הרשיונות מאותו איוור אלו לאלו ולקבוע, על יסוד ההשוואה, מי זכאי לרשיון על פי קריטריונים של הוועדה.

בגלל אופן הטיפול בבקשות אושרו רשיונות למועמדים, אף על פי שמהשוואת נתוני הבקשות מאותו איוור יוצא, שהיו בו מועמדים, בעלי נתונים יותר מתאימים. להלן דוגמאות:

— תושב אחד מבאר שבע, נשוי ואב לשני ילדים, הגיש בקשה לרשיון למונית ב-21.5.1962, והוכיח, שהוא נהג מונית שכיר מ-1960. הוועדה אישרה את בקשתו בישיבתה מיום 15.2.1965. תושב אחר מאותה עיר נשוי ואב לשלושה ילדים הגיש בקשתו ב-6.10.1963 — כשנה וחצי לפני שאישרה הוועדה את בקשתו של התושב הקודם — והמציא מסמכים על היותו נהג מונית שכיר משנת 1958. בקשתו הובאה לדיון רק ב-11.10.1966 ונדחתה. שתי הבקשות מאותה העיר מן הצורך היה להביאן לדיון באותה ישיבה, כדי לראות, לפי הנתונים, מי מהן עדיף.

— תושב אשדוד הגיש בקשה לקבלת רשיון למונית ביום 26.8.1964. המציא אישור לוועדה, שהוא עובד בתור נהג מונית שכיר החל משנת 1955. בקשתו נדחתה בישיבה מיום 21.12.1964 בנימוק, שאין צורך בתוספת מוניות באותו איוור. תושב אחר הגיש בקשתו ביום 9.5.1963. בהתאם למסמכים שבתיקו האישי הוא עבד בתור נהג מונית שכיר בין השנים 1960 — 1962. הבקשה הובאה לדיון ב-14.12.1965 ואושרה. בישיבה זו לא הובאה לדיון נוסף בקשתו של התושב הקודם, שוותקו כנהג מונית שכיר רב מזה של התושב השני, כדי לקבוע, אם על פי שאר נתוני האישים אין הוא עדיף מחברו.

— תושב מתל אביב, נשוי ואב לשלושה ילדים, הגיש בקשתו בשנת 1951. עד לשנת 1961 עבד שבע שנים לא רצופות בתור נהג מונית ומ-1963 עבד במקצוע זה ברציפות. ב-1965 דחתה הוועדה את בקשתו בנימוק, שאין צורך בתוספת מוניות באיוור. תושב שני, אף הוא מתל אביב נשוי ואב לשני ילדים, הגיש בקשתו בשנת 1959. עד לשנת 1951 היה נהג מונית במשך שמונה שנים לא רצופות ומאז 1959 הוא עוסק במקצוע זה ברציפות. בקשתו נדחתה בישיבה בספטמבר 1965 באותו נימוק. תושב שלישי, שמצבו המשפחתי לא צוין בתיק, הגיש בקשתו ב-1951 וחידשה בשנת 1963, היה נהג מונית בשנים 1952 — 1953. בקשתו הובאה לדיון ביום 6.8.1964 ואושרה.

אם הגיעה הוועדה למסקנה, שקיים צורך במתן רשיון באיוור תל אביב, מן הצורך היה לדון בישיבה מ-6.8.1964 ב-3 הבקשות גם יחד כדי לקבוע, על פי הקריטריונים, איוו בקשה יש לאשר, ולנמק, מדוע הועדפה הבקשה שאושרה על פני השתיים האחרות שנדחו.

4. — במקרים מספר אושרו בקשות, בלא שהובאו לוועדה מסמכים על זיקת המבקש למקצוע, על מצבו הכלכלי ועל מצבו המשפחתי — קריטריונים שהם בין

קובעי ההחלטה. במקרים אחדים אמנם היו מסמכים, אך היו לקויים בחסר — לא צוינו בהם לא התאריכים המדויקים של תקופת עבודתו כנהג, ולא גילי בני המשפחה — פרט החשוב כדי לקבוע, אם הם תלויים בו.

השימוש ברשיונות למוניות

שימוש במוניות בתור מונית דורש, לפי התקנות, פרט לרשיון הכללי לרכב, גם רשיון הסעה. הצורות המצויות לניצול רשיון הסעה הן: נהיגה על ידי בעל הרכב עצמו; החכרת המונית תמורת תשלומים חודשיים לבעל הרשיון; נהיגה על ידי נהגים שכירים בשם בעלי המונית; מכירת רשיון ההסעה עם הרכב.

החכרת מונית טעונה על פי התקנות היתר מהמפקח על התעבורה. העסקת שכירים, בלא שיעבוד בעל הרשיון עצמו רוב הזמן במונית, מותרת, על פי תנאי הרשיון, רק לאחר קבלת היתר המפקח על התעבורה. ההיתרים ניתנים רק במקרים מועטים, כשהמדובר בנכי צה"ל או בשאירים של בעלי רשיונות לשעבר.

משרד מבקר המדינה דן עם משרד התחבורה בצורך להפעיל פיקוח העשוי להבטיח, שהפעלת רשיון ההסעה תיעשה על פי תנאי הרשיון. הצורך להרוויח את דמי החכירה הגבוהים, ונוסף על זה דמי מחייתו הוא של החוכר, עלול להביא אותו לעבוד שעות רבות, דבר המסכן את בריאות הנהגים ואת בטיחות הנוסעים, ונוגד את הוראות תקנות התעבורה בעניין זה.

בנוגע להעברת הבעלות על ידי מכירת הרשיונות אין משרד התחבורה פועל לפי עקרונות קבועים. ההחלטות על הבקשות להעברת הבעלות נתקבלו בעיקר בהתחשב במספר השנים, שהחזיק בעליו המקורי ברשיון ובמצב בריאותו. המשרד הודיע, שהוא עומד להציע תיקון תחיקתי בתחום הפיקוח על ניצול הרשיונות ושהוא יבדוק את האפשרות לקבוע כללים להעברת הבעלות.

הצמדה לאזורים ולרשויות מקומיות

להפעלת המוניות מחולקת הארץ לשמונה אזורים, וכל מונית מוצמדת בהתאם לתקנות לאחד האזורים ומסומלת בפס צבעוני מיוחד; פס צבעוני אחר מסמל מונית בינאזורית.

אחד השיקולים החשובים להחלטת המשרד למינוי הוועדה בשנת 1964 לאישור רשיונות למוניות היה לספק את צורכי האזורים, שבהם היה מחסור במוניות, והתחבורה הציבורית אינה פועלת בהם בתדירות מספקת. אולם המשרד לא הפעיל פיקוח כדי להבטיח, שיופעלו המוניות באותם אזורים בלבד, אף כי ידועה התופעה של נדידת מוניות מאזורים פחות רווחיים לרווחיים יותר.

התקנת מונים במוניות והפעלתם

1. בקובץ התקנות מס' 1530 נקבע, שבמוניות העובדות באזורים תל אביב (כולל רמת גן) חיפה וירושלים יותקנו מונים. בדו"ח השנתי 15 (עמ' 482) נאמר, כי מבין

1,280 מוניות, שחויבו בהתקנת מונים, הותקנו, עד אוקטובר 1964, מונים ב-1,076 מוניות. בדיקה חוזרת העלתה, שבינתיים הותקנו בשלוש הערים מונים בכל המוניות החייבות בכך לפי התקנות.

2. הזכיון לטיפול במונים — יבואם, התקנתם, הפיקוח על פעילותם התקינה — ניתן על פי חוזה עם משרד התחבורה לחברה פרטית, המקיימת תחנות שירות בשלוש הערים הגדולות. המשרד מקבל דו"ח על כל תיקון, החלפה או הרכבה של מונה. בבדיקה, שנעשתה במארס 1967, הועלה, שהדו"חות מבית המלאכה בתל אביב היו כסדרם; אולם הדו"חות מתחנות השירות בחיפה ובירושלים היו בפיגור של שלושה חודשים.

— את התקינות של פעולת המונים בודקת החברה אחת לשנה. לדעת הביקורת חשוב, שתקינות פעולתם תיבדק גם במישרין על ידי משרד התחבורה. ההזדמנות לכך היא בעת הבדיקה השנתית של הרכב. אמנם תיכנון המשרד פעולה זו, ואף רכש מכשירים לביצוע הבדיקה במשרדי הרישוי המחוזיים, אולם המכשירים אינם מופעלים.

עבודות תכנון ומחקר

משרד התחבורה מוסר מדי שנה בשנה לגורמים פרטיים עבודות תכנון, מחקרים, סקרים וייעוץ מקצועי. מימון העבודות הוא מסעיפים, שאושרו למטרה זו בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח. מחיריהן של עבודות רבות נעים בין 10,000 ל"י ל-15,000 ל"י בקירוב לעבודה; מחיריהן של עבודות מחקר אחדות עלו על 100,000 ל"י.

דרכי המסירה של עבודות תכנון, מחקר, סקרים וייעוץ במשרד התחבורה בשנים 1965/66 ו-1966/67 נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה בקיץ 1967.

התקציב וביצועו

ההקצבות בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח לעבודות האמורות לשנת 1966/67 הסתכמו ב-1,333,800 ל"י, וההוצאה הייתה בסך 798,996 ל"י. לשנת 1967/68 הסתכמו ההקצבות ב-1,602,500 ל"י וההוצאה עד סוף 1967 הייתה בסך 650,000 ל"י בקירוב. לאותו תאריך נרשמו בספרי המשרד התחייבויות בסכום של כ-640,000 ל"י.

כדי שהסכומים המוקצבים מדי שנה בשנה לעבודות ינוצלו באופן יעיל, מהדין היה שבעת ההכנה של הצעת התקציב תהיה בידי המשרד תכנית לעבודות, שבדעתו לבצע בשנת התקציב הקרובה — תכנית ערוכה לפי סדר עדיפויות.

— בידי המשרד לא הייתה תכנית כזאת. גם בדברי ההסבר לחוקי התקציב לשנת 1965/66 ולשנת 1966/67 לא צוין אלא באורח כללי, שהסכומים מיועדים למחקרים וסקרים. בהעדר תכנית מפורטת אף לא ניתן היה לקבוע סדר עדיפויות. כתוצאה מכך גם חלו במשך השנה שינויים רבים מאוד בסעיפי התקציב, שמהם מומנו העבודות.

בהצעת התקציב לקראת 1967/68 ביקש המשרד סך 2,606,500 ל"י למימון עבודות תכנון ומחקר; ההקצבה שאושרה הסתכמה ב-1,602,500 ל"י. אמנם עם ההגשה של הצעת התקציב ציין המשרד בקווים כלליים, באיזה תחום ברצונו לבצע עבודות, אך לרוב לא פירט, אלו עבודות ולפי איזה סדר עדיפות.

מסירת העבודות

הוועדה לקביעת סדרי מסירה של עבודות לקבלנים שליד משרד האוצר החליטה באוגוסט 1960, שאין משרדי הממשלה חייבים למסור עבודות למתכננים בדרך מכרז. על המשרד למנות מתוך פקידי הבכירים ועדה, שתקבע את סדרי מסירת עבודות התכנון לפי תעריפי האיגודים המקצועיים הנוגעים בדבר. מאז 1960 פועלת במשרד התחבורה "ועדה למסירת עבודות למתכננים", שמונתה על ידי המנהל הכללי והמורכבת מעובדי המשרד; הוועדה מחליטה גם על מסירת עבודות המחקר, הסקרים והייעוץ.

בדו"ח השנתי 15 לשנת 1964 (עמ' 105), במסגרת ביקורת על משרד ממשלתי אחר, קבע מבקר המדינה עמדה בענין כדלהלן: "במקרים של מסירת עבודות, שלא ניתן למסור אותן על פי מכרז, אין להשאיר את בחירת המתכנן בידי המשרד בלבד ובמיוחד לא בידי עובד מדינה אחד; טעמו של כלל זה הוא, שבכל הנסיבות יש להבטיח בחירת המציע המתאים ביותר על פי שיקולים ענייניים, ולהסיר את הסכנה של פגיעה בטוהר המידות ואף של לזות שפתיים. במקרים אלה מוטב, שהבחירה תיעשה על ידי ועדה בינמשרדית, ואף ייכללו בה נציגי ציבור".

— מספר עבודות התכנון והמחקר, שמסר משרד התחבורה בשנים 1965/66 ו-1966/67, היה רב, והן הסתכמו בסכומים ניכרים. ביניהן היו עבודות בעלות אופי טכני, כגון עבודות מחקר במסגרת תכנית אב לתעופה אזרחית, הכנת מודלים לתכנון תחבורה יבשתית, עריכת תכנית אב למסלולים בשדות התעופה הפנים ארציים. עד סוף 1964 נמנו עם חברי הוועדה מהנדסים בכירים של המשרד; מאז ינואר 1965 אין בין חברי הוועדה מהנדסים בכירים, שהיו יכולים לשקול שיקול יסודי וממצה את עבודות התכנון והמחקר, שמסירתן עומדת להכרעה.

— בקשות יחידות המשרד לאישור עבודות היוו בסיס יחיד לדיוני הוועדה. הנהלת המשרד לא עמדה על כך שאת הבקשות, לפני העברתן לוועדה, יבדוק עובד, שהוצב לכך על ידי הנהלת המשרד, מבחינת נחיצות העבודות המבוקשות ועדיפותן, ובמסגרת האמצעים התקציביים הקיימים לביצוע העבודות. כמה עבודות, לאחר שאושרו, לא באו כלל לידי ביצוע או שהוחל בו ולא הושלם; לא נרשמו הנמקות לכך.

— מהראוי היה, שבידי המשרד תהיה רשימה של מועמדים הבאים בחשבון לביצוע העבודות, כדי שהוועדה תוכל להחליט למי מהם תימסר העבודה. רשימה כזאת לא הייתה בנמצא.

— בדרך כלל לא הומצאו לפני הישיבה לחברי הוועדה נתונים על נושאי הדיון — מטרת המחקר והיקפו — ועל מחירי העבודות. הוועדה אישרה מחירי עבודות על יסוד הצעות היחידות, שהומינו אותן. התשלום נקבע פעמים בסכום כולל ופעמים על פי שכר יומי, שנע בין 60 ל"י ל-150 ל"י ליום עבודה. כשמבצע החזמן מחוץ לארץ, היו התשלומים בגבולות \$ 100 — \$ 120 ליום, והוצאות אש"ל עד 60 ל"י ליום. הוועדה לא דרשה ולא קיבלה נתונים על אופן חישוב המחירים של העבודות שנתבקשה לאשר.

— ברבים מהפרוטוקולים על ישיבות הוועדה לא פורטו נושאי המחקר, תנאי הביצוע ומשך הביצוע.

— היו מקרים, שעניין מסירת עבודות הובא לאישור הוועדה, לאחר שכבר חתם המשרד על חוזים עם המבצעים, לרבות מקרים של בקשת אישורים לאחר התחלת הביצוע ואף לאחר השלמתו.

הובלה בשעת חירום

קיימת ועדה בינמשרדית, בראשותו של המפקח על התעבורה, שמתפקדה להבטיח את סדרי ההסעה וההובלה היבשתית במדינה בשעת חירום. הבסיס החוקי לפעולות המפקח בתחום זה היו תקנות שעת חירום (רישום ציוד וגיוסו), תשי"ז—1956, ותקנות שעת חירום (הפעלת רכב), תשכ"ז—1967.

על מקבלי השירות היה לשלם לפי תעריף הנקבע על ידי משרד התחבורה; כל מפקח תעבורה מחויב אחראי להפעלת ההובלה באזורים שבמחוזו. זימון של הנהגים היה מתפקידו של המפקח הכללי על כוח האדם שבמשרד העבודה, על פי תקנות שעת חירום (שירות עבודה), תשכ"ז—1967.

בסוף מאי 1967 הקים משרד התחבורה על סמך התקנות לשעת חירום (הפעלת רכב), תשכ"ז—1967, קרן לביצוע הובלות בשעת חירום. הקרן ניוונה מדמי הובלה, ששילמו מזמיני השירותים לפי תעריף משרד התחבורה. מהקרן שולמו דמי ההובלה לבעלי הרכב ושכר עבודה לנהגים. לקראת סוף מאי 1967 העמיד משרד האוצר לרשות משרד התחבורה סכום של 1.5 מליון ל"י למימון ביניים של ההוצאות.

בחודשים נובמבר—דצמבר 1967 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי ההכנה וההפעלה של סדרי ההסעה וההובלה היבשתית לשעת חירום ואת הקרן, שהוקמה למימון פעולות אלו. הביקורת נערכה באגף המפקח על התעבורה, חשב משרד התחבורה, והמפקח הכללי על כוח אדם במשרד העבודה. בדיונים, שקיים משרד מבקר המדינה עם המפקח על התעבורה הוצבע, בין השאר, על הצורך, שברשות המפקח על התעבורה יהיו נתונים מעודכנים על הרכב שנועד להובלת משאות, ולשם כך עליו לדאוג בין היתר לקבל באורח שוטף דו"חות מאגף הרישוי על השינויים החלים מדי פעם בפעם בבעלות הרכב. הביקורת הצביעה גם על כך, שמן הראוי היה להגביר את התיאום בין המפקח על התעבורה לבין המפקח על כוח אדם בדבר זימון הנהגים להפעלת הרכב שירותק. בתחום הסעת נוסעים ציינה הביקורת, שעל המפקח על התעבורה לעמוד בקשר הדוק עם חברות התחבורה הציבורית כדי להבטיח, שהרכב, שאפשר יהיה לנצל למטרות אזרחיות אכן ינוצל לצרכים החיוניים לפי עדיפויות שייקבעו. להלן הממצאים העיקריים.

הובלות משאות

מאז 1959 פועלת באגפו של המפקח על התעבורה יחידה מיוחדת, בת שישה עובדים, שעליה הוטל להכין, לפי הנחיות הוועדה הבינמשרדית, מערך להובלת האספקה החיונית לאוכלוסייה בשעת חירום; היקף ההובלה לביצוע משימה זו נקבע ב-6,000 טון ליום.

מאגר הרכב למטרה זו ניוון מאותם כלי רכב, שאינם דרושים לצה"ל. לפי נתוני המפקח על התעבורה צריך היה המאגר בראשית יוני 1967 להקיף כ-5,000 כלי רכב: 70% בבעלות יהודים ו-30% בבעלות בני מיעוטים.

לשם ארגון ההובלה חולקה המדינה ל-19 אזורים. ההפעלה הופקדה בידי ארגוני הובלה. על הארגונים היה לקבל מהמפקח על התעבורה את צווי ריתוק הרכב, להעביר אותם לבעלי הרכב, לקבל את הדרישות. להובלה, ולדאוג למילויין. מתפקידם היה גם לגבות את דמי ההובלה, לפי תעריף שנקבע על ידי משרד התחבורה, לשלם שכר לנהגים ואת המגיע לבעלי הרכב. הנהגים של כלי הרכב המרותקים הם הפטורים משירות צבאי. באגף המפקח על התעבורה לא היו נתונים מעודכנים על הרכב, שנועד להפעלת ההובלה. בהרבה מקרים לא ידע האגף על שינויים, שחלו בבעלות הרכב או בכמות בעליו; במקרים רבים אחרים לא היו נתונים על סוג הרכב ועל מצבו — אם הוא ניתן להפעלה או לא. עם הוצאת צווי הריתוק נתברר, שרק חלק קטן מהרכב התייצב. לפי דו"ח המפקח על התעבורה מיוני 1967 נקראו לשירות כ-2,000 משאיות, והתייצבו רק כ-1,200; נקראו כ-3,000 טנדרים, והתייצבו רק כ-700.

הביקורת עמדה על הצורך, שהמפקח יתאם עם אגף הרישוי את הדיווח השוטף הדרוש לו, למען יהיו ברשותו נתונים על הרכב להובלה לשעת חירום. אם יתברר, שאין בכך כדי להגיע לעדכון יעיל של הנתונים, יהיה עליו לבדוק, אם התדירות הנהוגה בתרגילי ההתייצבות עונה על הדרוש.

— להפעלה של כ-5,000 כלי הרכב הביא המפקח הכללי על כוח האדם בחשבון עתודה של 7,500 נהגים (בשיעור של 3 נהגים לשתי מכוניות), ואמנם הייתה בידיו רשימה על נהגים במספר זה (ראה בדו"ח זה "גיוס כוח אדם בשעת חירום", עמ' 405). לקראת סוף מאי 1967 נתברר, שנוכח המשימות והיקפן מספר כלי הרכב הדרוש עשוי להיות גדול בהרבה מהמתוכנן, ולכן ביקש המפקח על התעבורה מהמפקח הכללי על כוח אדם להגדיל את מספר הנהגים שיוזמנו עד ל-14,000. המפקח הכללי על כוח אדם קיבל לשם זה ממשרד הרישוי רשימות על נהגים נוספים הפטורים משירות צבאי. בגלל הדרישה הבלתי צפויה להגדיל בהרבה את מספר הנהגים הוצאו צווי הריתוק לנהגים בסוף מאי 1967, על פי הרשימות המאוחדות, בלא שניתן היה לבדוק עוד אם הנהגים, ששמותיהם היו כלולים באותן רשימות, מתאימים לתפקידם מבחינת גילם, יכולתם וסוג הרשיון. כיוון שלא נערכה במועד הנכון בדיקה מוקדמת של כוח האדם הדרוש להפעלת שירות. להובלת אספקה חיונית בשעת חירום — הובלת אספקה במימדים שנקבעו על ידי הגורמים המוסמכים — וכיוון שלא היה תיאום בין המפקח על התעבורה לבין המפקח הכללי על כוח אדם בתחום זה, נגרמו מספר תקלות. כך, למשל, קבע המפקח על התעבורה במחוז חיפה הצפון בדו"ח מיוני 1967, שבאזור אחד שבמחוז נמצאו כשירים רק שלושה נהגים מבין 80 שהתייצבו; מדו"ח המפקח במחוז ירושלים מיוני 1967 יוצא, שמבין כ-130 נהגי משאיות רק אחדים היו כשירים לנהיגת רכב מהסוג האמור, ומבין כ-240 נהגי טנדרים רק 30 היו כשירים לנהיגה בכלל. מנתוני המפקח על כוח אדם במשרד העבודה מיוני 1967 יוצא, שבאזורים מסוימים זומנו נהגים במספר רב בהרבה מהדרוש.

— המפקח על התעבורה לא הנחה בעוד מועד את ארגוני ההובלה כיצד לבצע את משימת ההובלה: מי מוסמך לקבל הזמנה, ומי יחליט בה על פי סדר העדיפויות שנקבע; ומה ישמש אסמכתה לכך, שניתן השירות. מדו"ח המפקח על התעבורה במחוז חיפה והצפון מיוני 1967 יוצא, שבכמה אזורים פעלו ארגוני ההובלה, שלא לפי סולם העדיפויות.

לארגוני ההובלה לא ניתנו גם הודעות על המוסכים ותחנות הדלק, שנועדו לשרת את אזורי ההפעלה.

הסעת נוסעים

מתפקידי הוועדה הבינמשרדית בראשותו של המפקח על התעבורה היה להסדיר גם את הסעתם של אזרחים בשעת חירום. למעשה לא עשה המפקח הכנות, שיבטיחו תחבורה ציבורית בשעת חירום: המפקח לא דרש ולא קיבל בעוד מועד מתברות התחבורה נתונים על מספר כלי הרכב, שלא נקראו לשירות צבאי, וממילא לא הותוותה תכנית להפעלת שירות לאזרחים. התחבורה הציבורית, במידה שפעלה, הופעלה על פי החלטות ושיקולים של חברות התחבורה עצמן. כתוצאה מכך, גם לאחר שוך הקרבות לא יכול היה המפקח לעמוד על כך, שהרכב שנשאר ינוצל לצורך התחבורה הציבורית, ושלא ישתמשו בו יתר על המידה לעריכת טיולים, שלהם היה ביקוש רב, במקום להפעילם במסגרת התחבורה הציבורית, שסבלה אותה עת ממחסור חמור בכלי רכב.

הקרון לביצוע הובלות

עם קבלת הסכום של 1.5 מליון ל"י ממשרד האוצר להפעלת הקרון לביצוע הובלות העביר משרד התחבורה לכל ארגון מארגוני ההובלה מקדמות בסכומים, שנעו בין 5,000 ל"י ל-370,000 ל"י. עד סוף 1967 היו חייבים ארגוני ההובלה למשרד התחבורה על חשבון המקדמה סכום כולל של 155,000 ל"י בקירוב.

— העברת כספים לארגוני ההובלה לא לוותה הוראות נוהל במידה הדרושה מצד משרד התחבורה. גם בשים לב לתנאי החירום, שבהם הוקמה הקרן, מהצורך היה למלא דרישות יסוד לניהול הכספים. כך, למשל, דרוש היה, שיתקבלו אישורים על קבלת המטענים; שיונהגו יומני עבודה לנהגים ולרכב וטופסי הזמנות מוטבען מספרים; שיתנהלו רישומים על הפעולות הכספיות הנוגעות לקרן בנפרד מרישומי פעולותיהם הרגילות של ארגוני ההובלה; שייקבע, איזה חלק מהתקבולים יעבירו למשרד התחבורה, ובאיזה חלק יוכלו הארגונים להשתמש למימון ההוצאות השוטפות. הרישומים, כפי שהתנהלו באזורים, לא איפשרו לוודא, שממקבלי השירות נתקבלו מלוא דמי ההובלה המגיעים.

— עד אמצע ינואר 1968, כשישה חודשים לאחר גמר הפעלת ההובלה על פי התקנות, נעשה החשבון עם שישה ארגוני הובלה בלבד מבין תשעה עשר; לפי זה אין עדיין בידי משרד התחבורה סיכום ההכנסות וההוצאות של הקרן. החשבון הסופי, שנעשה עם שניים מבין השישה, לא התבסס כולו על נתונים בדוקים. נוכח הממצאים דלעיל עלולה כל השהייה נוספת להקשות עוד יותר על סיום החשבון עם ארגוני ההובלה, ומשרד מבקר המדינה דרש לעשות מאמץ כדי להביא עניין זה לידי גמר בהקדם.

*

מהממצאים דלעיל יוצא, שההסדרים להבטחת הובלה של אספקה חיונית בשעת חירום לא עמדו במבחן הן מסיבות תכנון והן בגלל ליקויים בהפעלה לשלביה. התייצב רק

חלק קטן יחסית מהרכב שרוחק; הנהגים, שנקראו להפעלת הרכב בכמה אזורים רק בחלקם הקטן היו כשירים לתפקידם. מפאת משך המלחמה הקצר אמנם לא נקבעו תקלות חמורות באספקה באזורי הארץ השונים, אך אין זה יכול לפטור את האחראים — במקרה זה הוועדה העליונה להכנת משק המדינה לשעת חירום — מהחובה לדאוג לכך, שהשירות הן בתחום ההובלה והן בתחום הסעת הנוסעים יופעל בממדים שייקבעו. לשם כך, לדעת הביקורת, מהצורך הוא לקבוע, מהו מספר כלי הרכב לסוגיו, שיידרשו למפעלים האזרחיים החיוניים ולארגוני ההובלה, ומהו כוח האדם הדרוש להפעלתם, ולהבטיח, שאמנם אותו מספר של כלי רכב ושל נהגים יועמד לרשות הוועדה, שמתפקידה לדאוג לביצוע המשימה. יש לרכוש את הסמכות לריחוק הרכב והנהגים במסגרת אחת, או לפחות להבטיח תיאום הדוק ככל הדרוש בין הגורמים השונים הפועלים בתחום זה. אשר למילוי המשימה של הפעלה תקינה של הובלה, רצוי לבדוק, אם המבנה הארגוני הקיים אמנם מבטיח הימצאות רכב ונהגים במידה דרושה באזורי המדינה השונים.

נמל תעופה לוד

מספר הנוסעים, שנכנסו ויצאו דרך נמל תעופה לוד, גדל מ-232,000 נוסעים בקירוב בשנת 1960 ל-620,000 נוסעים בקירוב בשנת 1966. היקף המטענים, לרבות דואר, גדל מ-4,038 טון בשנת 1960 ל-12,535 טון בשנת 1966. לפי תחזית תנועת הנוסעים, שהוכנה, על פי בקשת משרד התחבורה, על ידי המכון לפיריון העבודה והייצור בראשית שנת 1967 צפויים מליון נוסעים ל-1970 ו-2 מליון לשנת 1975.

ההתפתחות המהירה בנמל תעופה לוד בהסעת נוסעים ובהובלת מטענים חייבה את משרד התחבורה ומינהלת נמל התעופה לשקוד על התאמתם המתמדת של מתקני נמל התעופה, בכללם בית הנתיבות, לצרכים הגדלים והולכים.

בשנת 1959 הוזמן משרד התחבורה מחברת אדריכלים זרה תכנית אב לבניית נמל תעופה חדש; הכוונה הייתה לבנותו בשנים 1962—1966. האדריכלים הגישו תכניתם אותה שנה, והציעו לבנות את נמל התעופה החדש בלוד ולהקים בו אזור בית נתיבות חדש.

במאוס 1963 מינה שר התחבורה ועדה בין-משרדית, שמתפקידה היה לבחון, אם ניתן להכשיר את בית הנתיבות הקיים לצורכי התעופה בשנים הבאות. בסיכומיה מנובמבר 1963 המליצה הוועדה על הקמת בית נתיבות חדש תוך בדיקת האפשרות לשלב בו את בית הנתיבות הקיים או חלק ממנו.

בינואר 1964 מינה שר התחבורה ועדת מומחים כדי לברר, אם נמל התעופה לוד יוכל לשרת את התעופה העל-קולית בשנות השבעים. הוועדה הגיעה למסקנה חיובית. אשר לבית הנתיבות קבעה הוועדה, שהוא צריך להיות במרחק של לפחות 500 מ' ממקומות ההמראה; על כן אינו ניתן לשלב את בית הנתיבות הקיים בבית הנתיבות החדש שיוקם. בתחילת 1965 הוקם במשרד התחבורה "צוות תכנית האב לתעופה". הצוות הגיש מסקנותיו בפברואר 1966. לפי הערכתו תימשך הקמת בית הנתיבות החדש 6—7 שנים;

אם ניתן להסתפק במבנים הקיימים עד שנת 1975, יש לגשת להקמתו לא יאוחר מ-1969, ולא — יש להקדים בשנתיים.

תכנית הצוות אושרה על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה ב-22.1.1967. בנוגע להקמת בית נתיבות חדש החליטה ועדת השרים, שיש לגשת מיד לתכנונו ולהביא לאישורה את ההצעה בדבר מועד התחלת בנייתו. עם זאת החליטה הוועדה, שאין להימנע מהשקעות בבית הנתיבות הקיים כדי להתאימו לצרכים לתקופת הביניים. עד סוף שנת 1967 לא הוחל בהכנת התכנית להקמת בית הנתיבות החדש.

כיוון שהקמת בית נתיבות חדש נדחת משנה לשנה, מקבלות התכניות לפתרון ביניים בבית הנתיבות הקיים חשיבות יתר, ואמנם בוצעו בבית הנתיבות בנמל התעופה לוד כמעט בלי הפסק הרחבות ושיפורים במשך השנים במטרה להתאימו לצרכים הדחופים, שנתעוררו מידי פעם בפעם. ממצאי ביקורת על עבודות שינויים והרחבה בשנים קודמות כלולים בדו"חות השנתיים 12 (עמ' 211—212) ו-13 (עמ' 295).

בשנת 1967 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי הביצוע של עבודות, שמומנו מתקציב הפיתוח של המשרד לשנים 1965/66 ו-1966/67.

להלן נתונים (בל"י) על העבודות שנבדקו:

העבודה	השנה	הסכום בתקציב	האומדן לעבודה	ההוצאה הכוללת עד 15.11.1967
סלילת שטח בסמוך למסלולים	1965/66 1966/67	121,500	78,000	104,100
הגדלת אולם הנוסעים הנכנסים (אולם מס' 2) ושיפוץ שירותים באולם הציבורי	1965/66 1966/67 1967/68	1,210,000 ⁽¹⁾	710,000	500,000
הרחבת חנייה למטוסים	1966/67	1,250,000	1,060,000	1,010,000
הקמת קומות משרדים	1965/66 1966/67 1967/68	1,042,000	800,000	

(1) הסכום כולל גם הקצבה לעבודות אחרות, שבוצעו בקומת הקרקע ושלא נבדקו על ידי הביקורת.

על עבודת הגדלת אולם הנוסעים הנכנסים עדיין לא עשתה מינהלת הנמל חשבון סופי עם הקבלן. הקמת קומות המשרדים עדיין לא נסתיימה; עד נובמבר 1967 שולם לקבלן סך 505,000 ל"י.

מסירת העבודות

1. עוד בדו"ח השנתי 13 (עמ' 298) העיר מבקר המדינה על הצורך, שמשרד התחבורה ימסור למחלקת עבודות ציבוריות את ביצוע עבודות הבנייה. בהתאם להחלטת הממשלה משנת 1963 על המשרדים לבצע עבודות בנייה, כולל תכנון, שינויים ובדק על ידי מע"צ. בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח שנתי 16, כפי שאושרו על ידי מליאת

הכנסת ביום 2.8.1966, נקבע, שחריגה מההחלטה האמורה אין להתיר אלא באישורה המוקדם של הממשלה.

— כל העבודות — תכנון, ביצוען ולרוב גם הפיקוח על הביצוע — בנמל התעופה לוד בשנים 1965/66 ו-1966/67 לא נעשו באמצעות מע"צ, אלא נמסרו לקבלנים שונים. — התקנות לענייני כספים ומשק (תכ"ם) קובעות, שבועדת המכרזים על עבודות, שהיקפן עולה על סך 25,000 ל"י, יש לשתף נציג מע"צ. בוועדת המכרזים, שבדקה את הצעות הקבלנים, לא שותף נציג מע"צ.

משרד התחבורה הנית, לפי הסבריו, שההוראה על מסירת עבודות בנייה למע"צ אינה חלה על עבודות המבוצעות בנמלי התעופה. לאחר דיונים ממושכים בנושא זה בין שר התחבורה לשר העבודה בשנת 1966 סוכם בדצמבר אותה שנה, שעבודות שהחל בהן יובאו לידי גמר; עבודות, שעדיין בשלב התכנון, ושיבוצעו בעתיד, יועברו לביצוע מע"צ; עבודות מע"צ בנמל התעופה ייעשו בפיקוח מינהלת הנמל כמזמין.

בנוגע לאי-שיתופו של נציג מע"צ בוועדת המכרזים הסביר משרד התחבורה, שלרשותו חבר מהנדסים משלו, ועל כן אין צורך בהיזקקות לייעוץ המקצועי של מע"צ. לדעת הביקורת קובע נכונה התכ"ם הרכב בינמשרדי לוועדת המכרזים על ידי שיתוף נציג מע"צ בה, ואין מקום למשרד הנוגע בדבר להתעלם מהוראה זו.

2. מינהלת הנמל לא הקפידה על ביצוע הוראות אחרות של התכ"ם בנוגע למסירת עבודות.

(א) — המועד, שנקבע להגשת הצעות, לא הספיק כדי עיבוד הצעה. בארבעה מבין חמישה המכרזים המצומצמים בשנות 1965/66 — 1966/67 שנבדקו לא השתתף חלק מהקבלנים שהוזמנו להשתתף במכרז. בשלושה מהם היה צורך לקבוע מועדים חדשים.

במכרז מצומצם פונה מזמין עבודה אל מספר קבלנים מתוך רשימת הקבלנים המאושרים, ומזמין אותם להשתתף במכרז — כל זה מן הסתם מתוך שיקול, שכושר הביצוע שלהם הולם דרישות העבודה העומדת למסירה. עניינו של המזמין הוא איפוא לאפשר היענות מירבית של הקבלנים, שהוא פנה אליהם, ובדרך זו להשיג, שהעבודה תימסר במחיר הוול ביותר, אגב השוואת הצעות במספר גדול ככל האפשר. קביעת מועדים סבירים להגשת הצעות נודעת לה חשיבות רבה בהקשר זה.

(ב) לאחר פתיחת הצעות הקבלנים למכרז נהגה ועדת המכרזים לדחות למועד יותר מאוחר את ההחלטה, למי למסור את העבודה, והטילה על יחידת ההנדסה של הנמל לבדוק את הצעות הקבלנים בדיקה חשבונית כדי לקבוע, אם אמנם החשובים נכונים, ואם הסכום הסופי הוא סיכום נכון של העבודה לפריטיה.

— לא כל ההצעות נבדקו בדיקה חשבונית. הבדיקה הוגבלה להצעות, שלפי סכומן נראו כזולות ביותר. לאחר הבדיקה נתברר, שלמעשה הן היו יקרות יותר. לדוגמה: ב-3.5.1966 פורסם מכרז על עבודה להגדלת אולם הנוסעים (אולם מס' 2). נתקבלו 11 הצעות, אולם רק שלוש, שלפי סכומן נראו כזולות ביותר, נבדקו. העבודה נמסרה למציע, שהצעתו לפני הבדיקה הייתה היקרה שבשלוש, אך לאחריה הפכה להיות הזולה ביותר. לדעת הביקורת מן הנכון הוא, שהבדיקה החשבונית במכרז מצומצם תקיף את כל ההצעות — פרט לאלו, שנתונין נראים בעליל בלתי סבירים לחלוטין — כדי שהשוואת המחירים תיעשה על יסוד מידע מירבי של ההצעות לפריטיהן (ואף אם המדובר במכרז פתוח — על יסוד בדיקת מספר רב ככל האפשר של הצעות).

3. — תאריכי רוב החוזים לא שיקפו את יום חתימתם בפועל. החוזים נחתמו זמן רב לאחר שכבר התחילו הקבלנים בביצוע.

— חוזה על עבודה בסך כ-60,000 ל"י בשנת 1966 נחתם כ-11 חודש לאחר הביצוע. מינהלת הנמל הסבירה, שכיוון שעשיית החוזים כרוכה בתהליך ממושך וכדי שלא לאבד זמן בביצוע העבודה, הוציאה פקודת התחלת עבודה לקבלן בציון בגוף הפקודה, שייחתם חוזה במועד יותר מאוחר. אין לקבל נימוק זה. בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח שנתי 16, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת ביום 28.1.1966, נאמר שזכרון דברים שאינו מפרט כל תנאי עסקה אסור שיבוא במקום החוזה המקיף; חוזה כזה יש לחתום לפני תחילת הביצוע של העסקאות; הוא הדין לגבי כל שינוי בחוזה. לדעת הביקורת חל כלל זה גם על "פקודות להתחלת עבודה" ו"פקודות שינוי" ואין הן יכולות לבוא במקום חוזה.

4. — המסמכים, שהתייחסו למכרז ולביצוע עבודה, כגון ההחלטות על הצורך לבצע את העבודה, הזמנת קבלנים להשתתף במכרז, הפרוטוקול של ועדת המכרזים על פתיחת ההצעות והחוזה, לא תויקו בתיק אחד כדרוש אלא בשני תיקים נפרדים, ואף אלה לא הוחזקו בידי יחידה אחת. מחמת הפיצול — ובהעדר מספור המסמכים, ורישומם — לא ניתן היה לוודא, אם כל החומר הקשור לעבודה עומד לרשות עובדי מינהלת הנמל ולאלו, שמתפקידם לפקח על ביצוע העבודה, וגם לא לקבל תמונה ברורה על דרכי הטיפול במכרז.

5. מינהלת נמל התעופה מעסיקה בדרך כלל מהנדסים פרטיים לפיקוח על ביצוע העבודה. שכר הפיקוח נקבע ב-3% מסכום העבודה.

— המפקחים לא נהגו לדווח בכתב על שלבי התקדמות העבודה. המגע המתמיד, שלפי הסברי המשרד קיימו המפקחים עם המבצעים, אינו תחליף לדיווח בכתב. דיווח זה נחוץ כדי לוודא, שאמנם ביצעו הקבלנים את העבודה, לרבות השינויים והתיקונים שגדרשו מהם תוך ביצועה, דבר שיבטיח שהתשלומים לקבלנים יהיו צמודים לביצוע בפועל, ושבמקרה של פיגור יהיה בידי המשרד תיעוד על היקפו.

באוקטובר 1967 הודיעה מינהלת נמל התעופה, שבעקבות הביקורת יינתן בעתיד זמן סביר לקבלנים להגיש הצעותיהם למכרז; כל ההצעות המוגשות יעברו בדיקות חשבוניות; החוזים יוחתמו לפני התחלת ביצוע העבודה; מסמכי המכרז יתויקו כולם בתיק מיוחד ויינתנו הוראות, שימציאו המפקחים דו"חות חודשיים על התקדמות העבודה, והדו"חות ייכללו בתיקים.

ביצוע עבודות

בניית קומות משרדים

באוקטובר 1965 החליטה מינהלת הנמל על הרחבת הקומה השנייה והוספת קומה שלישית בבית הנתיבות. היקפה של העבודה הוערך ב-250,000 ל"י. באותו חודש הוצא מכרז מצומצם על העבודה בציון, שמסיבות תקציביות יש להביא בחשבון, שהעבודה תבוצע בשלושה שלבים במשך שלוש שנות תקציב. ההצעה הזולה ביותר לעבודה כולה הסתכמה ב-204,695 ל"י. ב-10.12.1965 החליטה ועדת המכרזים למסור

ביצוע שלב א' לקבלן, שהצעתו הכוללת הייתה הוולה ביותר, במחיר 71,609 ל"י. בישיבתה מיום 8.4.1966 החליטה הוועדה על ביצוע יתר שני שלבי העבודה על ידי אותו קבלן לפי המחיר שהציע.

ביולי 1966 החליטה מינהלת הנמל על בניית קומה נוספת — קומה רביעית — בבית הנתיבות. על פי המלצת המהנדס הראשי החליטה הוועדה בישיבתה מיום 2.12.1966 למסור גם עבודה זו לאותו קבלן. בעקבות ההחלטה הוציאה מינהלת הנמל פקודת שינויים, שביטלה בחוזה המקורי עם הקבלן את הסעיפים לביצוע עבודות הפנים של קומות ב' וג', ובמקום זה נכללה בו בניית השלד לקומה ד'. ב-20.1.1967 שלחה מינהלת הנמל לקבלן מכתב תיקון לחוזה, שלפיו סוכם, שהקבלן יקים את שלדי כל הקומות ב-226,000 ל"י.

בישיבתה מ-7.4.1967 דנה ועדת המכרזים על מסירת עבודות הפנים בקומות שנתווספו. הובאו בפניה 3 אומדנים: אומדן המתכנן, המועסק על ידי מינהלת הנמל, שהסתכם ב-744,000 ל"י; של המהנדס המפקח, המועסק על ידי מינהלת הנמל, שהסתכם ב-720,000 ל"י; ושל הקבלן, שזכה במכרז לעבודות הבנייה. הקבלן הגיש הצעה לבצע את עבודות הפנים לפי בקשת מינהלת הנמל; הצעתו הסתכמה ב-785,360 ל"י. באותו יום גיחלה מינהלת הנמל משא ומתן עם אותו קבלן על הפחתת הצעתו לסך 720,000 ל"י. הקבלן הסכים לכך, והוועדה החליטה באותה ישיבה למסור לו גם את ביצוע עבודות הפנים. העבודות לא נסתיימו עד אמצע נובמבר 1967.

— החל בשנת 1963, כשהוחל בפעולות ההרחבה, שביצעה מינהלת הנמל, היה ידוע, שמן הצורך יהיה להרחיב במידה ניכרת את בית הנתיבות הקיים, עד שיוקם בית נתיבות חדש. נכון היה אפוא להכין תכנית כוללת לעבודות ההרחבה שיירשו בציון שלבי הביצוע וההיקף הכספי. לוא נעשה כן, ניתן היה להוציא מכרז על העבודה כולה ולהבטיח, שהיא תבוצע במחיר הוול ביותר. הדרך, שלפיה נמסרה העבודה, שללה ממשרד התחבורה וממינהלת הנמל את היתרון שבפרסום מכרז על עבודה גדולה. דרכי הטיפול של מינהלת הנמל במסירת העבודות גרמה, שעבודה, שהסתכמה בקרוב למליון ל"י, כ-75% ממנה נמסרו בלא מכרז.

סלילת כבישים ומדרכות ליד תחנת כיבוי אש

ב-23.3.1965 פרסם משרד התחבורה מכרז על סלילת שטח בנמל תעופה לוד על יד תחנת מכבי אש. אומדן העבודה היה 78,000 ל"י. הווגנו להשתתף חמישה קבלנים, ונתקבלו הצעות משלושה — אחת בסכום 93,779 ל"י, אחת בסכום של 105,857 ל"י ואחת בסכום של 126,594 ל"י. ועדת המכרזים בישיבתה מיום 5.4.1965, החליטה למסור את ביצוע העבודה למציע הוול ביותר.

אחרי גמר הישיבה הביא מרכז הוועדה לידיעת יו"ר ועדת המכרזים מעטפה נוספת, ובה הצעה לאותה עבודה. לאחר פתיחתה נתברר, שהמציע מוכן לבצע את העבודה במחיר של 90,650 ל"י. היו"ר ביקש, שמרכז הוועדה יודיע לחבריה על ההצעה הנוספת, והורה לו להודיע למהנדס הנמל למסור את העבודה למציע האחרון. הוראה זו הועברה אליו בכתב ב-7.4.1965, כעבור יומיים לאחר ישיבת הוועדה.

ב-27.4.1965 נתקיימה ישיבה שנייה, שדנה באותו מכרז, ושבה הודיע מהנדס נמל התעופה, שהמכתב על החלטת יו"ר הוועדה נתקבל אצלו רק ב-9.4.1965, ושבינתיים מסר בעל-פה לקבלן, שזכה במכרז על פי החלטתה של ועדת המכרזים מ-5.4.1965.

לאחר דיון החליטה הוועדה, שכתוצאה מליקוי טכני יש לראות את המכרו כמבוטל, ועל מינהלת הנמל לפרסם מכרו חדש. המכרו פורסם ב-9.5.1965, הוזמנו להשתתף בו אותם חמשת הקבלנים, שהוזמנו למכרו הקודם. נתקבלו שלוש הצעות, אחת בסכום 90,671 ל"י, אחת בסכום 95,456 ל"י, ואחת בסכום 98,382 ל"י. בישיבתה מיום 31.5.1965 החליטה הוועדה למסור את העבודה למציע הוול ביותר, ושוב היה זה אותו קבלן, שזכה גם במכרו הקודם.

— אף כי במקרה זה ההצעה הווכה, כפי שנתקבלה לבסוף, הייתה ב-3,000 ל"י יותר זולה, יש להסתייג מהטיפול המינהלי במכרו. מחובת הוועדה היה למנוע פסול בטיפול במכרו, ולוודא, שכל ההצעות שנתקבלו בזמן הובאו בפניה; ואז, אם אמנם נתקבלה ההצעה הרביעית בעוד מועד, הייתה נכללת בדיון; ולא, לא היה מקום להתחשב בה.

עבודות שיפוץ במזון נמל התעופה

ביוני 1966 דנה מינהלת נמל התעופה עם החברה, המנהלת את מסעדות נמל התעופה, בצורך לשפץ את המזנון שבנמל, לציידו ולרהטו כדי להתאימו לשירות עצמי. סוכם, שהשיפוץ ייעשה על ידי מינהלת הנמל, והרהוט והציוד יסופקו על ידי החברה. בסוף 1966 החליטה מינהלת נמל התעופה על ביצוע עבודת השיפוץ ועל מסירתה לקבלן, שעסק אותו זמן בנמל בעבודה אחרת, שזכה בה על פי מכרו ושהיקפה היה כחצי מליון ל"י. לעבודת השיפוץ לא היה קשר עם העבודה האחרת, היקף העבודה החדשה נאמד ב-50,000 ל"י, הוחל בה בינואר 1967, והיא נסתיימה באפריל אותה שנה.

בסוף 1967 נערכה ביקורת על דרכי ביצוע העבודה.

— מסירת העבודה לא הובאה לדיון בוועדת המכרזים של משרד התחבורה ולהחלטתה, כפי שמחייבות הוראות התכ"ם. היא נמסרה בלא מכרו, וההחלטה על כך נתקבלה על ידי מינהלת הנמל בלבד.

— לא נעשה חוזה עם הקבלן לקביעת תנאי הביצוע, ואף לא הוצאה פקודת עבודה. העבודה נמסרה על פי רישום ביומן עבודה, שנוהל לגבי העבודה האחרת, שביצע הקבלן אותו זמן בנמל. באותו רישום נקבע: מחירי עבודות השיפוץ במזנון ייקבעו על יסוד המחירים, שהוסכם עליהם עם הקבלן ביחס לעבודות דומות, שזכה בהן במכרו, או על יסוד המחירים בחוזים, שייחתמו בתקופה, שבה תבוצע עבודת השיפוץ או לאחריה; במקרה של חילוקי דעות, קביעתו של המהנדס הראשי של הנמל תהיה סופית.

מינהלת הנמל הסבירה את הסטייה מההוראות בכך, שלא עמד לרשותה תקציב להוצאה האמורה, ובגלל הצורך הדחוף להתאמת המזנון לעונת התיירות 1967/68 החליטה לבצע את העבודה כשינוי לעבודה האחרת, שהייתה אותו זמן בתהליך ביצוע. לדעת הביקורת אין בנימוק זה כדי להצדיק ביצוע עבודה בתנאים כפי שנעשה: בלא תקציב, בניגוד להוראות התכ"ם, ובלא חתימת חוזה.

הטיפול בנוסעים בנמל התעופה לוד

בקיץ 1966 נבדקו דרכי הטיפול בנוסעים היוצאים והנכנסים דרך נמל התעופה לוד. יציאת מטוסים מהארץ וכניסתם אליה אינן מתחלקות בשווה על עונות השנה ושעות היממה. מסקר, שהוכן על ידי המכון לפריון העבודה והייצור בראשית 1967, יוצא,

שחודשי השיא הם מארס—אפריל ויולי—ספטמבר; שעות השיא הן בין השעות 8.00—11.00 לגבי נוסעים יוצאים ובין השעות 17.00—22.00 לגבי נוסעים נכנסים. במשך השנה יש כ-50 יום, שבהם התנועה מגיעה לשיאה ומקיפה 25% מכלל הנוסעים. הסקר קבע, שהמלווים הם 0.3 לתייר ו-1.9 לתושב; מקבלי פני הבאים הם בשיעור של 1.4 לתייר ו-3.1 לתושב. עוד נקבע, שהנוסעים היוצאים עם מלוויהם מגיעים, ברובם הגדול, לבית הנתיבות כשעה לפני ההמראה.

הביקורת הגה עם מינהלת הנמל בצורך בשיפורים בתחומים הבאים: הסעת נוסעים והנלווים אליהם אל נמל התעופה וממנו בכלי רכב מתאימים לפי לוח הסעה, שיותאם לזמני הטיסות; התאמת שירות הסבלות לסטנדרדים המקובלים בנמלי תעופה בינלאומיים; התאמת האולם הציבורי לממדי התנועה של היוצאים והנכנסים דרכו על מטענם ליעודו; הבטחת רמה גאוה לשירותים באולמי הנמל ובמסעדות; הבטחת סדרי שמירה לחפצי הנוסעים בשטח הנמל. מינהלת נמל התעופה הודיעה, שבהתאם לאפשרויותיה תעשה למען תיקון הליקויים.

תיקון ליקויים

שדות תעופה פנים-ארציים

דו"ח שנתי 16, עמ' 468

בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח שנתי 16, כפי שאושרו במליאת הכנסת, ייחסה הוועדה חשיבות לשאלות הנוגעות לפיתוח ולתחזוקה תקינה של שדות התעופה ודרשה ממשרד התחבורה להחיש ולהשלים את תיקון הלקויים, שעליהם הצביעה הביקורת ב-1965 בשטחי האחזקה, הניהול, התפעול, תכניות הפיתוח והתקציב של שדות תעופה פנים-ארציים.

ניהול שדות תעופה

שדות התעופה של הרצליה, באר שבע ומצדה אינם מנוהלים על ידי גורם ממשלתי אלא על ידי חברות התעופה או גופים מוניציפליים, דבר האסור על פי החוק. מצויים מינחתים קבועים וארעיים במקומות שונים בארץ לשימוש של מטוסי הריסוס, אף שהקמתם והפעלתם נאסרו מאז תוקן חוק הטיס ב-1950.

השדות מנוהלים על ידי מפקח או מנהל מטעם משרד התחבורה, הנמצא בכל שדה, פרט לשדה מצדה. לא חל שינוי במצב לגבי המינחתים, שמספרם מגיע כיום ל-50 ויותר, שהפעילות בהם נמשכת באופן בלתי חוקי.

למשרד התחבורה לא היו ידיעות ברורות על פרטי הבעלות על השדות ועל גבולותיהם; חלק משטחי השדות היו בבעלות פרטית.

בינואר 1968 הודיע משרד התחבורה כי הקרקעות הן כבר בבעלות המדינה. הוכן תיק הנדסי לכל שדה.