

רשות הנמלים

פעולות ביקורת

בבתי המלאכה שבנמלי חיפה, אשדוד ואילת נערכה ביקורת על העסקת עובדים. בנמל אילת נערכה ביקורת על דרכי הפעלתו, בכלל זה בדיקת עלות השינוע. בנמל חיפה נסקר ההמשך והגמר של המשא ומתן עם ש.נ.מ. בדבר העברת תיפעול הנמל לרשות הנמלים. הוחלל בביקורת על שינוע מטענים בנמל אשדוד; הביקורת נמשכת.

שינוע מטענים בנמל אילת

ייעודו העיקרי של נמל אילת הוא לאפשר קשר ימי סדיר עם מדינות אפריקה והמזרח הרחוק. עד 1957 היה במקום נמל דייג בלבד, שמעצם טיבו לא התאים להתפתחות הצפויה בתנועת המטענים עם פתיחת נתיבי ים סוף לפני הסחר הישראלי. על כן נבנה ב-1957 מזח באורך 172 מ' ומעגן קטן לסירות. הרחבה זו הייתה בלתי מספקת, וב-1962 הוחלט לבנות ליד הנמל הקיים נמל חדש, בשלב ראשון בעל רציף של 495 מ'. הבנייה נסתיימה באמצע 1965, והנמל הופעל בספטמבר אותה שנה. לפי נתוני רשות הנמלים מסוגל הנמל במתכונתו הנוכחית לשנע כ-2 מליון טון מטען, מזה כ-1.5 מליון בצובר. עם שכלול האמצעים לשינוע מטענים ועם המעבר ליחידות מטען אחיד יהיה הנמל מסוגל לטפל במטען כללי בכמויות גדולות בהרבה.

מאוקטובר 1960 ועד סוף אוגוסט 1965 הופעל נמל אילת על ידי קבלן, "חברת שירותי ים-אילת", ש-51% ממניותיה היו בידי גופים ממלכתיים. בספטמבר 1965, עם רכישת כל מניות החברה על ידי רשות הנמלים, הופעל הנמל בתפעול עצמי.

1. משרד מבקר המדינה ערך בשנים 1963 ו-1966 ביקורת על נמל אילת, שהקיפה את בניית הנמל החדש ובניית מערך התפוזרת, את ההתחשבות עם הקבלנים, ואת תפעול הנמל, בכלל זה ההסדרים ליצוא מחצבים. כן נבדקה ב-1967 בנייתו של מזח הדייג, במסגרת הביקורת על פיתוח הדיג בים סוף. הממצאים סוכמו בדו"ח השנתי 14 (עמ' 551), 17 (עמ' 673) ו-18 (עמ' 248), ובדו"ח מיוחד מספטמבר 1963, על חברת שירותי ים אילת (ש.י.א.).

בחודשים יולי עד אוגוסט ובנובמבר 1968 נערכה ביקורת חוזרת בנמל אילת וברשות הנמלים על תפעול הנמל, במיוחד תכנון וביצוע של עבודות בנמל; הובלה יבשתית; שינוע בצובר; גיהול כוח אדם; ועלות השינוע. הביקורת לא התייחסה לשינוע דלק המבוצע דרך מזח הדלק שליד הנמל החדש. במסגרת בדיקת חלק מהנושאים נערכה ביקורת גם בצים, חברת השיט הישראלית בע"מ.

2. להלן נתונים על ההכנסות וההוצאות של הנמל ב-1967/68 (ב"י).

1967/68		הכנסה
3,040,908		שירותים למטענים
758,408		מתקן תפוזרת
258,833		תחנה לאריזת שקי אשלב
1,491,106		שירותים לאניות
351,443		הכנסות אחרות
(—)427		משנים קודמות
5,900,271	ס"ה	
הוצאה		
3,534,010		שינוע מטענים, לרבות שכר ותנאים סוציאליים לעובדי מח' התפעול
164,861		החזקה והפעלה של מתקן התפוזרת, לרבות שכר ותנאים סוציאליים לצוות עובדי המתקן
1,644,015		משכורת ותנאים סוציאליים — למעט מחלקת תפעול וצוות עובדי המתקן
322,373		הוצאות החזקה, הפעלה
378,531		הוצאות כלליות
36,541		ביטוח מטענים
66,037		בגין שנים קודמות
6,146,368	ס"ה	
הוצאות בגין השקעות		
563,939		ריבית
540,346		פחת
1,104,285	ס"ה	
(—)1,350,382		גרעון
1,484,524		הגרעונות כוסו כל שנה על ידי רשות הנמלים מדמי הרציף, שהנמלים גובים בשמה נוסף על אגרות השירותים
134,142		עודף

מהנתונים מתברר, שהכנסות נמל אילת משינוע מטענים אינן מכסות את העלות.

בשנת 1966/67 שונעו בנמלי הארץ — להוציא דלק — 4.8 מליון טון, מזה 0.2 מליון טון בנמל אילת. בשנת 1967/68 שונעו 5.0 מליון טון, מזה באילת 0.3 מליון טון.

3. צירוף של כמה גורמים יוצר קשיים בתכנון ובביצוע של עבודות השינוע בנמל אילת: יש תנודות קיצוניות בהיקף העבודות בנמל — תקופות של גיאות ושל שפל — בגלל אי-סדירות בתנועת האניות הפוקדות אותו ובגלל היקפם המצומצם של המטענים העוברים דרכו. התנודות יוצרות עליות וירידות בביקוש להעסקת כוח אדם, שאין שוק העבודה

המצומצם באילת יכול לעמוד בהן. ריחוק הנמל ממרכז הארץ מקשה על הובלת מטענים אל הנמל וממנו.

תפעול הנמל

כבסיס להכנת תכניות השינוע משמש בכל נמל צפי המטענים השנתי הנקבע בעת הכנת התקציב. על יסוד הצפי, שהוא מעין מסגרת כללית, קובע לעצמו כל נמל את היקף העבודות הצפויות לשנה, ובהתאם לכך מכין את האמצעים הדרושים לביצוען: כוח אדם, כלים וציוד, מחסנים.

נתוני הצפי השנתי מעצם טבעם הם כלליים. לשם הכנת תכניות השינוע לחודשים ולשבועות — כלומר קביעה מראש של מספר צוותי העבודה, המגשים והציוד שיידרשו — מן הצורך, שיהיה בידי הנמל מידע נוסף ובדוק בעיקר על סוגי האניות, מועד הגיען לנמל וכמות המטען לסוגיו, נתונים אלה מתקבלים מחברות הספנות וסוכניהן, ומשתבצים בתכנון החדשי והשבועי הנערך על ידי הנמל.

האניות הפוקדות את נמל אילת ברובן מופעלות על ידי חברת צים, והן בבעלותה או חכורות על ידיה. חלק מהאניות פוקדות בדרךן לאילת וממנה נמלים רבים אחרים תוך עיסוק בסחר בין-נמלי.

נתברר שהמידע, שסיפקה צים לנמל אילת, במקרים רבים לא התאמת. צים מפרסמת מדי פעם בפעם לוח הפלגות של אוניותיה בקווי אילת. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על בוא אניותיה של צים לנמל אילת והשווה אותם ללוח הזמנים של ההפלגות. נמצא, שבתקופות אוגוסט עד אוקטובר 1967 ומאי עד יולי 1968 היו סטיות גדולות ביניהם, פעמים עד כדי 30 יום. לעתים הודיעה צים על שינויים בלוח הזמנים, אך גם הנתונים שבתחזית המתוקנת לא התאמתו. יש שמספר האניות, שהגיעו לנמל, היה גדול בהרבה מהצפוי וממספר האניות שהנמל מסוגל לטפל בהן בבת אחת — 4 עד 5 אניות — ונתהוותה צפיפות, ומאידך היו תקופות שלא פקדו אותו אניות כלל ונגרמה אבטלה.

הנתונים הטבעיים לתפעולו של נמל אילת הם יציבים יחסית: מזג האוויר מאפשר תפעול סדיר במשך רוב ימות השנה, וסוגי המטענים המועברים דרכו אינם עונתיים. למרות זאת חלו בתפעול שיבושים. במקרים רבים נאלצו אניות לשהות בנמל זמן רב, עד שפורק המטען שהובא ועד שהוטענו סחורות היצוא. מהנתונים על המתנת אניות בנמל אילת מתברר, שהמתנה באילת הייתה גדולה מזו שביתר נמלי הארץ. אמנם יעילותו של נמל קטן כמו אילת אינה נמדדת לפי אמות מידה של נמל גדול, אולם לדעת הביקורת גם בתנאים המיוחדים של נמל זה אפשר היה לעשות יותר למניעת תופעות המשבשות את תפעולו. ניתן היה להסדיר שבידי הנמל יהיו, מספר ימים מראש, תחזיות על מועד בואן של האניות ועל כמויות המטען לסוגיו, העומדות לפריקה ולטעינה. תחזיות כאלה היו מאפשרות לנמל לארגן את עבודת השינוע לקראת הצפוי במספר אניות ובהיקף המטענים בימים הקרובים.

לאחר מלחמת ששת הימים גדלה תנועת המטענים בנמל, וזה גרם גידול במספר ימי ההמתנה של האניות. לצפיפות גדולה במיוחד הגיע הנמל בחודשים מארס — אפריל 1968, כאשר בגלל שביתת האטה של עובדי התפעול של הנמל בחודשים פברואר — מארס אותה שנה ירדה התפוקה של צוותי העבודה, והטיפול באניות, שהגיעו בחודשים אלה, נדחה עד לאחר גמר הפריקה והטעינה של האניות שהגיעו חודש לפני כן. בכמה מקרים נמשכה ההמתנה שבועות.

מחמת ההמתנה הממושכת נגרמו הפסדים לחברות ספנות, שאניותיהן פקדו את הנמל. לפי נתוני צים עולים דמי ההמתנה של אניה בממוצע 1,000 \$ ליום. הפסדיה בגין שהייה מיותרת של אניותיה באילת בחודשי פברואר עד אפריל עלו על 100,000 \$.

העיכובים בשינוע מטענים מביאים גם לכך, שיצואנים אינם יכולים לעמוד בזמני אספקה שהתחייבו בהם, וזה עלול לעלות להם בהפסד שוקי יצוא, שהחדירה אליהם הושגה לאחר עמל ממושך. ממסמכים, שנבדקו במשרד המסחר והתעשייה, מתברר, שיצואנים הפסידו סכומים ניכרים בגלל עיכובים ממושכים בהספקת סחורות יצוא דרך נמל אילת. בטבלה להלן רוכזו נתונים בדבר תנועת האניות בנמל אילת וכמויות המטענים ששונעו בו — פרט למיכליות ולדלק — ובכללם המספר הממוצע של צוותי העבודה, שעבדו בשינוע בכל יום, והמספר היומי הממוצע של אניות שהיו בטיפול. הטבלה משקפת את השינויים התכופים בהיקף המטענים ואת התנדדות, שחלו במספר האניות שפקדו את הנמל.

תנועת האניות בנמל אילת וכמויות המטענים

ממוצע ממוצע ממוצע	אניות		כמות המטענים (בטונות)					החודש
	מספר ימים		ממוצע		ס"ה			
	עם אניה אחת	מספר ימים ללא אניה	בעבודה ליום	ס"ה בחודש	ס"ה	צובר	כללי	
								1967
5.8	8	—	1.7	6	27,000	14,000	13,000	אפריל
6.0	6	1	1.8	4	27,000	11,000	16,000	מאי
6.8	4	7	2.4	5	17,000	8,000	9,000	יוני
7.0	2	—	2.3	8	22,000	6,000	16,000	יולי
5.3	12	—	1.7	6	22,000	10,000	12,000	אוגוסט
5.1	13	5	1.2	1	13,000	—	13,000	ספטמבר
4.4	11	6	1.1	3	8,000	500	7,500	אוקטובר
9.1	—	—	3.3	8	56,000	36,000	20,000	נובמבר
6.7	3	—	2.0	6	18,000	3,000	15,000	דצמבר
								1968
7.1	2	—	2.1	7	38,000	19,000	19,000	ינואר
6.8	4	—	2.2	7	27,000	12,000	15,000	פברואר
6.3	4	—	2.0	4	17,000	—	17,000	מרץ
9.7	1	—	2.4	8	30,000	12,000	18,000	אפריל
10.7	—	—	2.6	9	35,000	11,000	24,000	מאי
6.9	12	3	1.3	4	30,000	18,000	12,000	יוני
7.8	8	1	1.8	7	26,000	10,000	16,000	יולי
3.8	5	11	1.0	5	13,000	5,000	8,000	אוגוסט
10.5	3	—	2.3	8	45,000	26,000	19,000	ספטמבר
10.1	—	—	2.6	6	48,000	24,000	24,000	אוקטובר
5.8	7	7	1.3	8	33,000	18,000	15,000	נובמבר
6.0	13	3	1.4	8	25,000	7,000	18,000	דצמבר

הובלה יבשתית

בשל ריחוק נמל אילת ממרכז הארץ נודעת חשיבות להבטחת הובלה יבשתית סדירה ממנו ואליו. שיבושים עלולים לגרום עיכובים בעבודת השינוע, אבטלת כוח אדם, הארכת זמן ההמתנה של אניות ואי-סדרים באיחסון סחורות. הואיל ועבודות השינוע מבוצעות בצוותים, כל אימת שמשאית עמוסה מטען מגיעה באיחור לנמל, גורם הדבר אבטלה של צוות שלם. עיכובים בפינוי הסחורות ממחסני הנמל מאלצים הנחת סחורות בשטח הפתוח של הנמל. (בעניין הובלה יבשתית לאילת ראה גם דו"ח הביקורת על חברת מפעלי תובלה בע"מ, מספטמבר 1965).

שינוע בצובר

אחד המניעים העיקריים לבניית הנמל החדש היה הרצון לקדם את ההתפתחות הצפויה ביצוא מטענים בצובר, בעיקר אשלג ופוספטים. לשם כך הוקמו בנמל מיתקן אוטומטי לשינוע בתפוזרת ומחסנים מיוחדים.

1. בדו"ח השנתי 17 (עמ' 677) נקבע, שההשקעות ברכישת המיתקן והקמת המחסנים נאמדו בשנת 1962, בעת ההחלטה על הקמת מערך התפוזרת, ב-6 מליון ל"י. באומדנים מתוקנים מ-1964 הוערכה ההשקעה ב-9 מליון ל"י. לפי החשבון הסופי, שנעשה בנובמבר 1967, הסתכמה ההשקעה בפועל ב-9,144,000 ל"י, כמפורט להלן (בל"י).

2,408,000	מחסן פוספטים
3,254,000	מחסן אשלג
3,482,000	מחסן שינוע
<u>9,144,000</u>	סה"כ

ההפרש בין האומדן המתוקן לבין ההוצאה בפועל גובע בעיקר מתשלומי התייקרות. 2. בהסכם, שנחתם ב-1963 בין רשות הנמלים לבין שתי חברות המחצבים ("מפעלי ים-המלח בע"מ" ו"כימיקלים ופוספטים בע"מ") נקבע, שההשקעות בבניית המיתקן יכוסו מהכנסות תוך 12 שנים. להבטחת הכיסוי נקבע, שהחברות ישלמו בעד השינוע במשך שלוש השנים הראשונות לפי כמויות מינימום — אפילו לא ידביקו הכמויות בפועל את התחזית.

במאוס 1965 ערכה רשות הנמלים תחשיב לעלות השינוע באמצעות המיתקן, המושתת על שינוע כמויות מינימום. על פי התחשיב הגיעה ההוצאה על שינוע טון אשלג ל-2.80 ל"י, מזה 1.30 ל"י להפעלת המחסן; ההוצאה על שינוע טון פוספטים ל-2.60 ל"י, מזה 1.10 ל"י להפעלת המחסן.

התחזיות ליצוא אשלג ופוספטים בצובר לא התאמתו, והכמויות בפועל נפלו בהרבה מכמויות המינימום שהחברות התחייבו בהן, כמפורט בטבלה להלן (הכמויות בטונות).

פוספטים		אשלג		
יצוא בפועל	המינימום לפי התחייבות	יצוא בפועל	המינימום לפי התחייבות	
20,000	150,000	42,900	150,000	1966/67
39,500	200,000	69,700	200,000	1967/68

ביולי 1967 הושג, על פי דרישת משרד האוצר, הסדר חדש בין חברות המחצבים לבין רשות הנמלים, שלפיו ישלמו החברות בכל אחת מהשנים 1966/67 עד 1968/69 200,000 ל"י על חשבון ההוצאות הכלליות. נוסף על כך גבתה הרשות את הוצאות התפעול של המיתקן והמחסנים, לרבות דמי שימוש ברציף. הסכומים, שנתקבלו על ידי רשות הנמלים במסגרת ההסדר, נפלו בהרבה מההכנסה הצפויה לפי ההסכם המקורי.

ניהול כוח אדם

1. השיבושים בתפעול הנמל, הנובעים מאי-הסדירות בבוא האניות ומן הקושי להשיג עובדים באילת לתגבור כוח האדם בנמל, כשמתרבה העבודה בנמל, הגיעו את רשות הנמלים עוד במאי 1967 ליוזום דיונים עם משרד המסחר והתעשייה ועם צים בשאלה, מי ישא בנטל ההוצאה הנוספת, הכרוכה בהבאת עובדים להגדלת מספר הצוותים. בשים לב לפעילות המוגברת בנמל לאחר מלחמת ששת הימים הועבר הדיון בנושא של תגבור כוח אדם וחלוקת נטל ההוצאה לוועדה הבינמשרדית להגברת הקשרים הכלכליים עם מדינות אפריקה והמזרח הרחוק, בראשות סגן שר האוצר, שמונתה במאס 1968 על ידי הממשלה. בסוף מאס 1968 סיכמה הוועדה הבינמשרדית, שיש לדרוש מרשות הנמלים להגדיל את מספר צוותי העבודה בנמל אילת מ-6 ל-14 כדי לאפשר לנמל לטפל ב-400,000 טון מטען כללי לשנה. כן נקבע, שהממשלה תכסה את ההוצאה הכרוכה בתגבור כוח האדם בנמל.

נוכח התחזיות להגדלת הסחר דרך נמל אילת התחילה הרשות בגיוס כוח אדם מבפנים הארץ והגדילה בהתמדה את מספר הצוותים בנמל. בחודשים אפריל עד ספטמבר 1968 עבדו בממוצע שמונה צוותים. ההוצאות על כוח האדם הנוסף—טיסה ואיכסון ודמי בטלה—הסתכמו בעשרות אלפי ל"י לחודש.

רק בנובמבר 1968 נחתם הסכם בין משרד המסחר והתעשייה לבין רשות הנמלים על כיסוי ההוצאה הקשורה בהגדלת מספר העובדים בנמל אילת; תחולתו של ההסכם למפרע מ-1.14.1968. לפי ההסכם התחייבה הממשלה לשאת בהוצאה הנוספת מחמת התארגנות הנמל לשינוע מטען כללי בהיקף מוגדל — 325,000 טון לשנה. התשלומים, שנעשו לפי ההסכם מאפריל עד אוקטובר 1968, הסתכמו ב-650,000 ל"י בקירוב.

2. עד 31.3.1968 הועסקו במחלקת התפעול של הנמל 215 עובדים קבועים ו-27 ארעיים, שמהם ניתן היה להרכיב שישה עד שמונה צוותים. בחודשים אוגוסט עד ספטמבר 1968 היה הנמל מסוגל להרכיב עד 11 צוותים בעזרת כוח האדם הנוסף, שהובא מבפנים הארץ. הגידול בהיקף עבודות השינוע אחרי מלחמת ששת הימים, כאשר עלתה כמות המטענים מ-125,000 טון בששת החודשים אוקטובר 1966 עד מאס 1967 ל-164,000 טון בששת החודשים אוקטובר 1967 עד מאס 1968 חייב לגייס ולהכשיר כוח אדם תפעולי נוסף לנמל אילת. המגמה הייתה להפוך עובדים אלה, אם יתאימו, לעובדים קבועים. בתקופה אפריל עד אוגוסט 1968 הובאו לאילת 164 עובדים, מהם נשארו בעבודה בנמל בתום התקופה 51 עובדים בלבד. מבדיקת הנתונים מתברר, ש-105 מבין 143 עובדים שעזבו את הנמל, לא נמצאו מתאימים לעבודה, ואילו 38 עזבו, משום שלא נמצא פתרון לדיוור במקום תוך זמן סביר.

3. באפריל 1967 נחתם הסכם עבודה קיבוצי עם עובדי התפעול, למעט מנהלי עבודה, המסדיר את תנאי עבודתם וקובע את מספר השעות במשמרת, את הנורמות ואת תקני העובדים בצוותי העבודה לפי הרכב המטענים. תחולתו של ההסכם הייתה למפרע מיום 1.4.1966.

הרשות לא עמדה על ביצוע הסעיף בהסכם על משך שעות העבודה. לפי ההסכם היו העובדים חייבים לעבוד שמונה שעות במשמרת א', אך בפועל סיימו העובדים את עבודתם לפי דברי מינהלת הנמל לפני גמר שמונה שעות המשמרת, פעמים אף כעבור שלוש שעות, אם הספיקו לבצע לפחות נורמה אחת. רק בתחילת שנת 1968 עמדה הרשות על כך, שהעובדים יעבדו את מלוא מספר השעות, כנקבע בהסכם. על רקע זה פתחו עובדי התפעול בשביתת האטה, שנמשכה כחודשיים. בעקבות הדיונים בין נציגי העובדים לבין הנהלת הנמל הושג הסכם, שלפיו בוטל הנוהג של סיום העבודה לפני תום שעות העבודה של המשמרת. כן הוסכם על הפעלת משמרת שנייה לא מתוך אותם פועלים, שעבדו במשמרת הראשונה, אלא מאלה שלא עבדו. הוחלט גם על הקמת מועצת ייצור, לבדיקתן ומדידתן של הנורמות.

4. מהנתונים, שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה, מתברר, שבנמל אילת עולה שיעור ההיעדרות מעבודה בגלל מחלה על זה שבנמלים אחרים. הממוצע השנתי של ימי מחלה לעובד באילת הוא 28, לעומת 13 ימים בנמל אשדוד. ב-1967/68 נעדרו בגלל מחלה 45 עובדים למעלה מעשר פעמים, כשההיעדרות הייתה לרוב לתקופות קצרות, משניים עד ארבעה ימים. המדובר בעיקר בעובדים צעירים, שגילם נע בין 24 ל-32 שנה. מבדיקת כרטיסיהם האישיים של 12 מנהלי העבודה של הנמל מתברר, שבמשך שנת 1967/68 נעדרו מסיבות מחלה 5 מנהלי עבודה למעלה מ-50 יום: שלושה נעדרו 50—80 יום; אחד 103 יום, ואחר 141 יום.

ההיעדרות מכבידה על הפעלתו התקינה של הנמל, מאחר שרוב העבודות נעשות בצוותים, וקשה להשיג כוח אדם באילת. אף את הוצאות הנמל מגדילה ההיעדרות, אם בצורת תשלומים מוגדלים בעבור עבודות בשעות הנוספות ואם בצורת תשלומים מוגדלים לעובדים ארעיים.

היעדרות בממדים כאלה מוסברת רק בחלקה הקטן בתנאי האקלים המיוחדים השוררים באילת. מנהל נמל אילת הודיע בתשובתו מדצמבר 1968 למשרד מבקר המדינה, ששיעור התחלופה הגבוה של רופאים באילת גורם, שעובדים מצליחים לקבל תעודות מחלה בקלות. כדי להתגבר על שיעור ההיעדרות הגבוה מפאת מחלה מועסק באילת החל במארס 1968 חובש מטעם מינהלת הנמל, המקיים מעקב אחר החולים. הוסדר גם ביקורו של רופא הרשות לבדיקת מקרים מיוחדים, וקוימו פגישות עם הרופאים במקום לקביעת תנאים, שיהא בהם כדי להבטיח יתר פיקוח על מתן תעודות מחלה.

עלות השינוע

הכנסות נמל אילת משירותים מבוססות על אגרות אחידות לכל הנמלים. האגרות לשינוע מטעני יצוא נמוכות בהרבה מאלה לשינוע מטעני יבוא.

מחשבון הכנסות והוצאות נמל אילת מתברר, שהכנסות נמל אילת משינוע אין בהן כדי לכסות את ההוצאות הכרוכות בשינוע. אחת הסיבות לכך היא הרכב המטענים, ששונעו דרך הנמל — כמויות היצוא גדולות מכמויות היבוא בהשוואה ליחס שבין היצוא ליבוא בשני הנמלים האחרים: ב-1966/67 היווה היבוא דרך אילת 27% מכלל המטען ששונע דרכו, וב-1967/68, 22% בלבד לעומת 46%—48% מסה"כ המטענים ששונעו בכל נמלי הארץ.

הנמל עדיין לא הנהיג חישוב עלות לקביעת עלות השירותים שהוא נותן. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על ההוצאה הכרוכה בשינוע טון מטען והשווה אותם לנתונים

מקבילים לגבי נמל אשדוד, המופעל אף הוא בתפעול עצמי. מתברר, שעלות שינוע טון מטען בנמל אילת בשנת 1967/68 הגיעה ל-21 ל"י לעומת 14 ל"י באשדוד.

*

נמל אילת מסייע לקיום הקשר הימי בין ישראל לבין ארצות אפריקה והמזרח הרחוק. הפעלתו התקינה חשובה במיוחד כדי להבטיח, ששוקי יצוא שנרכשו ניתן יהיה להחזיק בהם ולפתח אותם, ושיצואנים יוכלו לעמוד במועדי ההספקה. מסיבה זו השקיעה המדינה בפיתוח הנמל סכומים ניכרים, וציידה אותו בצידוד ומיתקנים חדישים.

מהממצאים יוצא, שיש עדיין שיבושים בהפעלת נמל אילת. מחלקת התפעול לא אוישה בכוח האדם הדרוש; הקשר היבשתי בין הנמל לבין שאר חלקי הארץ אינו תקין די צורכו; קיימת נשירה של כוח אדם במיוחד במחלקת התפעול — ותחלופה של עובדים בשיעור ניכר.

רשות הנמלים עשתה מאמצים רבים כדי לקדם את השינוע בנמל אילת: הופעלה שיטת התפעול העצמי; הושג הסכם עבודה עם העובדים וניתנת תשומת לב לקבלת עובדים מתאימים והדרכתם. אך עם זאת מסתבר, שאין בפעולות אלו כדי לפתור את כלל הבעיות התכופות, שהנמל נתקל בהן.

על רשות הנמלים, כאחראית להפעלתו של הנמל, לאתר את הבעיות ולגבש לאלתר הצעות לפתרון על דעת כל הגורמים הקשורים עם הנמל.

תעסוקה בבתי מלאכה

כדי להבטיח את פעולתם התקינה של הציוד והמתקנים בנמלים יש צורך לטפל בהם באורח שוטף ולתקן תקלות, המתארכות תוך מהלך העבודה, עם אירוען. למילוי תפקידים אלה קיימים במסגרת מחלקות ההנדסה בתי מלאכה בשלושת הנמלים: חיפה, אשדוד, אילת. בחודשים פברואר — מאי 1968 בדק משרד מבקר המדינה את תעסוקת כוח האדם בבתי המלאכה בשלושת הנמלים.

חלקן של מחלקות ההנדסה בכלל הוצאות הנמלים וכוח האדם המועסק בהן בשנים 1966/67 ו-1967/68 ניתן להלן.

נמל חיפה		נמל אשדוד		נמל אילת		השנה
חלקה של מחלקת ההנדסה	ס"ה	חלקה של מחלקת ההנדסה	ס"ה	חלקה של מחלקת ההנדסה	ס"ה	הוצאות (באלפי ל"י)
600	6,446	1,618	18,297	4,530	34,550	1966/67
800	7,250	3,239	28,178	4,094	33,706	1967/68
עובדי מחלקת ההנדסה	מספר העובדים	עובדי מחלקת ההנדסה	מספר העובדים	עובדי מחלקת ההנדסה	מספר העובדים	מצבת כוח אדם
37	315	84	933	219	784	1966/67
37	313	97	965	208	765	1967/68

תקציב ההוצאות של מחלקות ההנדסה נקבע מדי שנה בשנה על פי תקציב השנה הקודמת, ובהתחשב בשינויים בכוח אדם ובציוד הצפויים בהם במשך השנה.

נמל חיפה

בנמל חיפה הופעל והוחזק עיקר ציוד השינוע על ידי קבלן התפעול. פעולות מחלקת ההנדסה הצטמצמו בתחזוקת ציוד השינוע הימי — גוררות ודוברות — ובתחזוקת המבנים, הדרכים והמתקנים.

1. — במצבת העובדים כלולים 26 עובדים, שאינם מועסקים במשימות המחלקה, אם כי שכרם כלול בתקציבה: לגבי 19 עובדים נקבע על ידי מינהלת הנמל, שאינם דרושים לביצוע העבודות; 6 מועסקים בשמירה על כלי השיט של הנמל והעגורנים הצפים — תפקיד המוטל על משמר הנמל; באחד הענפים מועסקים שני מנהלי עבודה, בעוד שדרוש רק אחד.

2. ביצוע כל מטלה מלווה פקודת עבודה, המשמשת גם כאמצעי פיקוח על תעסוקת העובדים, כיוון שרושמים בה את משך הזמן, שהוקדש למטלה. הרישום כולל רק את השעות הישירות, שנמשכה העבודה, ולא את השעות העקיפות: שעות מנהלי עבודה; הליכה; נסיעה, והמתנה. הרישום על השעות העקיפות נעשה בנפרד.

מריכוז שעות העבודה בחודשים נובמבר 1967 עד ינואר 1968 מתברר, שבכל אחד מהחודשים האלה הגיעו השעות העקיפות לשליש מכלל השעות. בכמה ענפים עלו שעות העבודה העקיפות בהרבה על ממוצע זה, והגיעו עד כדי 50% ואף מעל לזה מכלל שעות העבודה.

— מרבית השעות העקיפות נרשמו כ"שעות המתנה", שפירושו חוסר תעסוקה. ב-1966/67 הסתכמו שעות ההמתנה ב-19,600 וב-1967/68 ב-22,000. מרביתן של שעות אלו נרשמו בגין שעות ההמתנה של 10 עובדים המשובצים בענפים שונים של בית המלאכה — חשמל, מכונאות, ושירותי עגינה — ושל מנהל עבודה ועובד נוסף בממשה היבשתי, לאחר שהוחדלה פעולתו של מתקן זה.

3. — ניתוח הפעילות של עובדי בית המלאכה בחודשים יולי ונובמבר 1967 מצביע על כך, שבחלק מזמנם עסוקים העובדים בעבודות שונות, שאינן כלולות בין משימות בית המלאכה שהן עבודת תחזוקה ותיקונים.

(א) בענף הבנייה, המעסיק 21 עובדים, הגיע כלל שעות העבודה בתקופה האמורה ל-5,200, מזה הוקדשו 1,680 שעות בלבד לתחזוקה ותיקונים, 3,520 השעות הנותרות התחלקו בין בנייה, מתן שירותים ליחידות אחרות ועבודות עזר שונות.

(ב) בענף הנגרות היבשתי, הכולל 6 עובדים, הגיע מספר שעות העבודה ל-1,700: 700 הוקדשו לתיקוני ריהוט; יתרון לייצור שלטים, לוחות, שולחנות ועבודות נגרות הקשורות בבנייה או עבודות עזר שונות.

(ג) בענף נגרות ים, המעסיק 10 עובדים, היה מספר שעות התעסוקה בחודשים יולי ונובמבר 1967 3,305 שעות: 475 שעות בלבד הוקדשו לתחזוקה; יתרון הוקדשו, לפי הרישומים, לבניית תאי-נוסעים ולהתקנת רפסודות ועזרה לענפים אחרים.

לדעת הביקורת רצוי, שמינהלת הנמל תבדוק, אם לא ניתן לוותר על ביצוע עבודות שאינן במסגרת משימותיו של בית המלאכה, ולהגיע על ידי כך לצמצום כוח האדם המועסק בו.

4. למטלות שונות קיים אומדן של שעות העבודה הדרושות.

— בדרך כלל עלו השעות שהושקעו על האומדן, ובמקרים אחדים היה ההפרש פי עשרה מהאומדן. בשום מקרה לא נומקה הסטייה, ולא ניתן לקבוע, אם הייתה לכך סיבה מוצדקת, כגון הגדלת היקף העבודה.

נמל אשדוד

1. — בנמל אשדוד, הפועל מזה שלוש שנים, נקבע, שמצבת העובדים של מחלקת ההנדסה ושל בתי המלאכה בשנים 1966/67 ו-1967/68 עלתה ב-25% על התקן. לפי הסברי מינהלת הנמל נגרם הדבר מחמת הצורך להעסיק ירודי כושר מבין העובדים, שהועברו מנמלי יפו—תל אביב, ומבין אלה, שעסקו בבניית הנמל.

2. — הציוד והמתקנים של בית המלאכה הם ברובם חדישים ומורכבים, והעובדים צריכים להיות בעלי ידע מתאים, כדי שיוכלו לטפל בהם. נתברר, שמרבית העובדים, רבות מנהלי העבודה, הם מחוסרי הכשרה מקצועית נאותה: רק 2 מבין 34 העובדים במדורי המכונאות והמסגרות הם בעלי תעודות "עובדי מוסך מוסמכים"; יתרם הם בעלי הכשרה חלקית, שרכשו אותה בקורסים, שנערכו על ידי משרד העבודה. במצב זה אין אפשרות להעסיק את העובדים בצורה יעילה, והעסקתם מוגבלת בדרך כלל לאותם סוגי ציוד, שבטיפול בהם צברו להם נסיון במרוצת הזמן. על אף המגבלות בהכשרתם המקצועית מודרגים כמעט כל עובדי מדור בית המלאכה בדרגות הגבוהות של דירוג הטכנאים והפועלים.

3. הפיקוח על העובדים מושתת על רישום הנוכחות באמצעות שעוני ביקורת ורישום מקביל של הפעילות בפקודות העבודה. פקודות העבודה הונהגו לראשונה באשדוד באוקטובר 1967. אם מבוצעת עבודה בכמה ענפים (מכונאות, חשמל ומסגרות), מכינים פקודת עבודה לכל ענף.

פירוט שעות התעסוקה בפקודות העבודה נעשה למחרת יום העבודה תוך הקפדה על כך, שהרישום יתאים לכלל שעות העבודה כפי שהוא נקוב בכרטיסי הנוכחות, אך בלא הבחנה בין שעות של תעסוקה בביצוע המטלות לבין זמני אבטלה מחמת המתנה, נסיעה, חוסר חלקי חילוף וחוסר עבודה.

— מבדיקה של מאות פקודות עבודה עולה, שבשום מקרה לא צוין, כפי שצריך היה להיעשות, אומדן שעות העבודה. במקרים רבים לא ניתן תיאור מספיק של העבודות שנעשו, ולא צוינו הסיבות של שהיות בלתי-סבירות של כלי שינוע בבית המלאכה.

רישומים חלקיים בפקודות העבודה אינם מאפשרים לקבוע את שיעור הזמן, שהושקע בביצוע עבודה, ואת מחירה. בהעדר הבחנה בין הזמן, שהוקדש למטלה, לבין זמני האבטלה לא ניתן גם לאתר את שעות האבטלה, כדי לצמצמן ככל האפשר ולהטיל פיקוח יותר יעיל על העובדים.

נמל אילת

— בשנת 1967/68 הועסקו עובדי בית המלאכה בשעות נוספות מרובות. ההוצאה על שעות נוספות הסתכמה באותה שנה ב-75,000 ל"י בקירוב (שהם 12.5% מהוצאות בית המלאכה על שכר). לפי הודעת מינהלת הנמל נובע השיעור הגבוה של השעות

הנוספות מכך, שעבודות שונות, כגון תדלוק כלים, הזזת עגורנים, וטיפולים מונעים נעשו מחוץ לשעות העבודה הרגילות, כדי שלא להפריע את המהלך התקין של תפעול הנמל.

לדעת הביקורת יש לצמצם את העסקת העובדים בשעות נוספות למקרים מיוחדים בלבד. אם תנאי התפעול דורשים ביצוע עבודות מחוץ לשעות הרגילות בנמלים, הרי שיש לעשות זאת על ידי צוות, שייועד לכך במשמרת מיוחדת.

פרמיה

— בנמלי אשדוד ואילת מקבלים עובדי בתי המלאכה, ללא התייחסות לתפוקתם, תוספת של 25% על שכרם, בכלל זה על תשלום בעד שעות נוספות.

ממצאי מעקב

שינוע מטענים בנמל חיפה

דו"חות שנתיים: 18, עמ' 623; 17, עמ' 678; 16, עמ' 643

הייחסים בין רשות הנמלים ומינהל נמל חיפה ובין קבלני השירותים

בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח שנתי 16, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת, קבעה הוועדה, שהיא רואה בחומרה את ממצאי הביקורת הקובעים כי הפעולות, שהיו צריכות להבטיח לגורמים הממלכתיים מעמד ופיקוח לגבי מתן שירותים בנמל חיפה על ידי "מפעילי השירותים בנמלים", נמשכו ללא תוצאות מעבר לכל גבול סביר. הוועדה ציינה, כי הביקורת ואף הכנסת הפנו כבר בעבר תשומת לב הממשלה — בעקבות הצעות ועדת הכספים לדו"חות קודמים של הביקורת — ליחסים הבלתי תקינים בין מינהלת נמל חיפה לבין קבלן השירותים והצביעו על הליקויים החמורים הן מבחינה מינהלית והן מבחינה כלכלית, הנובעים מחוסר הסדר מחייב בין הקבלן לבין הרשויות הממלכתיות. עוד קבעה הוועדה, שעל רשות הנמלים להגיע לאלתר למילוי דרישותיה האמורות, בין בדרך של חתימת חוזה ובין בדרך של נקיטת אמצעים חוקיים בתוקף מעמדה הממלכתי.

ביוני 1966 הודיע שר התחבורה ליושב ראש מועצת הנמלים, שהוא תבע מקבלן השירותים לחתום לאלתר על חוזה עם הרשות, שיסדיר את כלל היחסים בין החברה הקבלנית לבין הרשות, ושהקבלן אמנם הסכים לכך. על רקע חילוקי דעות בדבר הבסיס לחישובי השכר לעובדים, שהקבלן מעסיק, הופסק בספטמבר 1966 המשא ומתן בין הצדדים על חתימת החוזה.

בפברואר 1968 סיכמה ועדת הכספים את דיוניה על הדו"ח של שר האוצר על ביצוע הצעותיה לדו"ח שנתי 16 בהחלטה, המביעה מורת רוח על אי ביצוע החלטות הכנסת בנושא זה, והתובעת מאת הממשלה לדאוג לכך, שהחלטות האמורות לעיל יבוצעו במלואן תוך שלושה חודשים.

בהסכם, שנחתם ב-24 לנובמבר 1968 בין רשות הנמלים לבין מפעילי השירותים בנמל חיפה והחברה לבניין ולעבודות ציבוריות מיסודו של סולל בונה בע"מ, נקבע שהנכסים של מפעילי השירותים בנמל, ובכלל זה נכסי דלא-ניידה, מכונות