

# רשות הנמלים

## פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על הכנסות והוצאות הרשות ונמליה. במסגרת הביקורת נבדק נושא התעריפים ונסקרה הפעילות הכספית של הרשות ונמלי חיפה ואשדוד.

## הכנסות והוצאות של רשות הנמלים

רשות הנמלים הוקמה כתאגיד ממלכתי; על פי סעיף 4 של חוק רשות הנמלים, תשכ"א — 1961 (להלן "החוק" — הסעיפים המוזכרים הם סעיפי החוק), תפקידיה של רשות הנמלים הם לתכנן, לבנות, לפתח, לנהל, להתחזק ולהפעיל את הנמלים, שפורטו בתוספת לחוק, ולפקח עליהם. בסעיף 5 נקבע, שהקו המנחה בפעולותיה של הרשות יהיה לנהל את כל נמליה וכל נמל מנמליה כמפעל הנושא את עצמו. עיקר הכנסותיה של הרשות הן מאגרות לסוגיהן, שהיא גובה בגין השירותים הניתנים על ידי הנמלים. דרכי קביעת התעריפים של אגרות השירותים נקבעו בסעיף 21 שלפיו, הם יותקנו על ידי שר התחבורה, כפוף לאישור הממשלה. היוזמה לשינויים באגרות, היא בידי רשות הנמלים.

לפי סעיף 33, על הרשות להגיש לממשלה כל שנה את תקציבה לפעולות השוטפות שלה, של מפעליה ושל כל נמל מנמליה, ותקציב לפיתוח. לפי סעיף 34 על הרשות להגיש, לשר התחבורה עד 30 בספטמבר של כל שנה, דו"ח כספי מסכם, שיכלול: מאזן שנתי וחשבון הכנסות והוצאות של הרשות וכל אחד מנמליה; סקירה המשקפת ביצועם של התקציב השוטף ושל תקציב הפיתוח לגבי אותה שנת כספים; וסקירה על פעולותיה באותה שנה; הרשות נוהגת לפרסם דו"חות אלה סמוך למועד מסירתם.

הדו"חות הכספיים של רשות הנמלים שימשו נושא לביקורת פעמים מספר בעבר (ראה באחרונה דו"ח שנתי 17, עמ' 651). במחצית השנייה של 1969 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה הכספית של רשות הנמלים. עוד נבדק נושא תעריפי האגרות, שהרשות גובה בעבור השירותים העיקריים לשינוע מטענים. הביקורת נערכה ברשות הנמלים ובנמליה היס-תיכוניים (חיפה ואשדוד).

## התפתחות הכנסות הרשות והוצאותיה

כדי לעמוד על התפתחות הכנסות והוצאות של רשות הנמלים בשנים 1965/66 עד 1968/69 ריכז משרד מבקר המדינה נתונים על הכנסות הרשות לסוגיהן, על הוצאות, תוך הפרדה בין הוצאות תפעוליות להוצאות הון, כפי שהן סווגו על ידי הרשות; ועל היקף גידול המטענים, תוך הפרדה בין מטען כללי, מטען בצובר ומטעני יבוא ויצוא. בטבלה דלהלן מובאים נתונים אלה.

1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	יחידת המדידה	
65.9	77.5	92.6	141.9	מליוני ל"י	<b>1. ס"ה הכנסות</b>
100	117	140	215	% מדד	
30.4	46.0	54.7	80.6	מליוני ל"י	(א) הכנסות מאגרות שירותים(1)
100	151	180	265	% מדד	
22.2	36.4	45.2	69.4	מליוני ל"י	מזה: הכנסות מאגרות שירותים למטענים
100	163	203	312	% מדד	
1.7	1.6	2.9	6.1	מליוני ל"י	(ב) הכנסות אחרות
100	90	165	351	% מדד	
33.8	29.9	35.0	55.2	מליוני ל"י	(ג) הכנסות מאגרת רציף
100	89	104	163	% מדד	
65.2	76.1	92.0	140.0	מליוני ל"י	<b>2. ס"ה הוצאות</b>
100	117	141	214	% מדד	
51.5	55.7	61.2	95.7	מליוני ל"י	(א) הוצאות תפעוליות
100	108	119	185	% מדד	
13.7	20.4	30.8	(2)44.4	מליוני ל"י	(ב) הוצאות הון (פחת וריבית)
100	149	225	324	% מדד	
4,429	4,775	5,060	6,175	אלפי טונות	<b>3. ס"ה המטען (פריקה וטעינה) שעבר את הנמלים</b>
100	110	114	146	% מדד	
1,949	2,393	2,281	2,743	אלפי טונות	מזה: צובר
2,530	2,575	2,636	3,270	אלפי טונות	(א) ס"ה המטען שפורק (יבוא)
1,105	1,415	1,266	1,279	אלפי טונות	מזה: צובר
1,899	2,200	2,424	2,905	אלפי טונות	(ב) ס"ה המטען שהוטען (יצוא)
844	978	1,015	1,464	אלפי טונות	מזה: צובר

(1) על השירותים לטוגיהם ראה להלן.

(2) כולל סך של 6 מיליון ל"י - הפחתת הוצאות להפחתה - ראה להלן.

הנתונים שבטבלה מראים, שקיים פער ניכר בין מדד גידול תנועת המטענים לבין מדדי הגידול של ההכנסות וההוצאות: בעוד שבתנועת המטענים חל גידול של 46% בין השנים 1965/66 - 1968/69, גדלו ההכנסות וההוצאות ב-115% בקירוב. רשות הנמלים הסבירה, שחלק מהפער נובע משינויים, שנעשו בצורות התפעול בשנים, ששימשו בסיס להשוואה: בשנת 1966/67 עבר נמל אילת לתפעולה העצמי של הרשות ובמחצית השנייה של 1968/69 הפסיק קבלן התפעול בנמל חיפה (שנ"ם) את פעילותו בנמל זה (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 685); פירושו של דבר, שלפני כן לא היו כלולים בהכנסות תקבולים שנגבו במישרין על ידי הקבלן (אגרת סווארות) ומצד שני לא נכללו בהוצאות תשלומים בגין שירות זה. לעומת זאת לא היו שינויים בנתונים בדבר היקף המטענים.

עוד הסבירה הרשות, שיש להביא בחשבון את ההתייקרויות במשק ושבענין זה עשויים גם להשפיע שינויים בהרכב המטענים, בצורת מסירתם ובעבודה במשמרות. משרד מבקר המדינה בדק את מידת השפעתם של השינויים האמורים ועמד על כך שגם לאחר הבאתם בחשבון, קיים עדיין הפרש ניכר בין הגידול של תנועת המטענים לבין הגידול בהכנסות ובהוצאות. בהעדר ניתוח על כך בדו"חות השנתיים של הרשות בדק משרד מבקר המדינה את ההכנסות - בעיקר את התקבולים מאגרות עבור שירותים למטענים - ואת ההוצאות של הרשות ונמליה.

## אגרות עבור שינוע מטענים

1. שיעורי האגרות והתנאים למתן השירות נקבעים בתקנות המותקנות מכוח פקודת הנמלים, חוק רשות הנמלים, תשכ"א — 1961, וחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח — 1957.

לפי סעיף 21 רשאת הרשות להציע לשר התחבורה תקנות בדבר תעריפי האגרות, שישולמו לה בעד השימוש בנמלים ובמתקנים, ובעד השירותים שהיא גותנת. לפי סעיף קטן (ד) של אותו סעיף, יש לשים לב, בעת קביעת האגרות, להנחיות שבסעיפים 5 ו-35 של החוק: סך כל האגרות צריכות לכסות את העלות ואף להותיר בידי הרשות עודף לקיום קרנות לחידוש המבנים והציוד של נמליה; לפיתוח הנמלים ולהרחבת השירותים; ולתשלום חובות. ואמנם מועצת הרשות קבעה, עוד בספטמבר 1963, במסגרת מדיניותה הפיננסית, שיש לשאוף לכך, שהתעריפים בעבור שירותים ספציפיים יתבססו על העלויות הכרוכות במתן השירות, לרבות הוצאות הון. כדי לפעול בכיוון זה היה על רשות הנמלים להנהיג תחשיבי עלויות השירותים שהיא גותנת.

2. ניתן לחלק את השירותים הניתנים על ידי הנמלים לשלוש קבוצות עיקריות: שירותים למטענים; שירותים לכלי שיט; ושירותים לנוסעים. האגרות בעבור שירותים למטענים מתחלקות לארבע קבוצות: אגרת סווארות; אגרת העברת מטענים (סבלות); אגרת רציף; ואגרת שימוש בציוד. כבסיס לחישוב אגרות הסווארות והסבלות משמש, בדרך כלל, טון מטען, ושיעורי האגרות משתנים לפי סוג המטען. לעומת זאת נגבית אגרת הרציף כאחוז מערך המטען (Ad Valorem) ואגרת השימוש בציוד לסוגיו על בסיס מחיר למשמרת או לשעת שימוש בציוד. האגרות בעבור השירותים למטענים, להוציא שימוש בציוד, לגבי מטעני יבוא גבוהות בדרך כלל מהאגרות שלגבי מטעני יצוא. המבנה הבסיסי של התעריפים עבור השירותים למטענים לא שונה באופן יסודי מאז הקמתה של הרשות. רק לגבי שירותים אחדים, כגון משגורים קטנים, ושינוע מטענים בצובר, הונהגו עד עתה אגרות משולבות, שפירושו אגרה מאוחדת לטון. באחרונה הנהיגה רשות הנמלים גם תעריפים מיוחדים למטענים, שיש אפשרות לשנעם לפי שיטות שינוע חדישות (מכולות, מענבים, ומשטחים — להלן "מטען אחוד") ולסחורות במעבר.

בשנים 1965 עד 1969 לא הועלו אגרות הסווארות. לעומת זאת הועלו האגרות לגבי חלק ניכר של השירותים האחרים (סבלות ושימוש בציוד). בשנת 1968 ניתנו הנחות מסוימות לעידוד שינוע מטען אחוד; הנחות אלה עוד לא השפיעו במידה ניכרת על ההכנסה הכוללת של הרשות, הואיל והיקף מטענים העוברים את הנמלים כמטען אחוד — להוציא פרי הדר — הוא עדיין מצומצם.

3. מאז הקמת הרשות לא הופעלה בה מערכת חשבונאות — עלות שלימה לגבי כל שירותיה, במיוחד לגבי שירותי סווארות וסבלות. רשות הנמלים אמנם ערכה תחשיבים חלקיים של עלות השירותים באותם המקרים, שהיא הציעה שינויים באגרות;

בסוף שנת 1964 ערכה הרשות תחשיב ביחס לתעריפים של אגרות להעברת מטענים; התחשיב התייחס לעלות השירות בנמל חיפה והוא התבסס על התשלומים לקבלן השינוע (שנ"מ). גם בשנת 1968 ערכה הרשות חישובי עלות כאשר הציעה שינויים באגרות העברת מטענים של יצוא, בקשר למתן הנחות למטען אחוד.

רשות הנמלים הסבירה למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1969, שהתחשיבים נערכו לפי מיטב הגתונים שהיו בידה בעת עריכתם ושהם התבססו על שכר עבודה ממוצע של העובדים; על התפוקה לפי מכסה; על הוצאות השימוש בציוד; ועל זקיפת הוצאות כלליות. הביקורת

עמדה על כך, שהתחשיבים האמורים לא התבססו על צבירה שיטתית של המידע הרלוונטי: ממוצע שכר העבודה, למשל, נקבע בלא התחשבות בעובדים ארעיים, שמספרם בכלל העובדים רב; התפוקה נקבעה לפי המכסות שהיו נהוגות ולא לפי התפוקה למעשה, שהיא גבוהה בהרבה.

4. בדיקת עלות השירותים לגבי אותם פריטים, שמשקלם רב במטענים העוברים את הנמלים — פרי הדר וגרעינים — העלתה:

### פרי הדר

מטעני פרי הדר מהווים את חלק הארי של יצוא מטען, למעט צובר, העוברים את נמלי אשדוד וחיפה. להלן נתונים על משקל פרי ההדר ביצוא מטען כללי, בשנים 1967/68 ו-1968/69\*.

ס"ה נמלי אשדוד וחיפה			נמל חיפה			נמל אשדוד			
משקל	ס"ה	מטען	משקל	ס"ה	מטען	משקל	ס"ה	מטען	
פרי הדר	פרי הדר	כללי	פרי הדר	פרי הדר	כללי	פרי הדר	פרי הדר	כללי	
במטען	במטען	במטען	במטען	במטען	במטען	במטען	במטען	במטען	
כללי	(באלפי טון)	(באלפי טון)	כללי	(באלפי טון)	כללי	כללי	(באלפי טון)	כללי	
(ב-%)			(ב-%)			(ב-%)			
65.7	851	1,292	58.6	522	890	81.8	329	402	1967/68
63.2	826	1,307	53.7	489	836	71.3	337	471	1968/69
64.5	1,677	2,599	58.3	1,011	1,726	76.3	666	873	ס"ה

להלן פרטים על התעריפים העיקריים, שהיו נהוגים בשינוע פרי הדר בעת עריכת הביקורת, באמצע 1969.

### אגרת סווארות

תעריפי הסווארות הנהוגים ביחס לפרי הדר נקבעו עוד בראשית שנת 1962 מ-6 ל"י לטון.

### אגרת העברת מטענים (סבלות)

תעריפי אגרת העברת מטענים (סבלות) לפרי הדר נקבעו בראשונה במסגרת תקנות, במאי 1968. עד לאותו מועד לא היו התעריפים קבועים, והם סוכמו כל שנה במשא ומתן בין קבלן התיפעול בנמל חיפה (שנ"ם) לבין המועצה לשיווק פרי הדר. רשות הנמלים הסבירה, שהסכומים ששולמו על בסיס המשא ומתן לא התבססו על העלות הכרוכה בביצוע העבודה, ובקביעתם הייתה השפעה רבה ללחצים, שהפעיל הקבלן על המועצה לשיווק פרי הדר, עם חידוש המשא ומתן כל שנה. כיוון שעד 1966/67 נשלח כמעט כל הפרי דרך נמל חיפה, נאלצה המועצה לא פעם להסכים להעלאת התעריף, והוא הועלה כל שנה בשיעורים של 10% עד 15%.

עם הפעלת נמל אשדוד, בסוף שנת 1965, שילמה המועצה לשיווק פרי הדר גם בנמל זה אח דמי העברת המטענים לפרי הדר, לפי התעריף שסוכם במשא ומתן עם שנ"מ לגבי

\* הנתונים רוכזו על סמך הדו"ח השנתי של רשות הנמלים לשנת 1968/69.

נמל חיפה. בשנת 1966/67 סוכם, שדמי הסבלות יהיו בסך של 12 אגורות לתיבת ברוס, כאשר הפרי מובא על משטחים (24 אגורות לתיבת סטנדרד) ללא הבדל בין מסירה עקיפה למסירה ישירה.

במאי 1968 נקבעו ב"תקנות נמל חיפה — אגרות העברת מטענים, (תיקון מספר 2), תשכ"ח—1968", תעריפים של דמי העברת מטענים לפרי הדר. התעריפים שנקבעו בתקנות לגבי מסירה עקיפה זהים לאלה שהיו נהוגים עד לתאריך כליתם בתקנות; במסירה ישירה נקבע תעריף זול יותר ב-2 אגורות לתיבת ברוס, לאמור 10 אגורות במקום 12 אגורות לתיבה. תקנות אלה הופעלו למעשה החל מעונת 1967/68.

#### אגרת מירצף

אגרה זו הונהגה בראשונה בשנת 1966/67, לגבי שינוע פרי הדר בלבד, לפי "תקנות הנמלים (אגרות שימוש במירצף), תשכ"ו—1966". האגרה היא בשיעור של 330 ל"י למטר מירצף לחודש. האגרה נגבית כדי לכסות את ההוצאות המיוחדות לשינוע המוגבר בעונת השיא, בעיקר שכר עבודה, ציוד והוצאות אחרות (השקעות מיוחדות הקשורות בעונת השיא של שינוע הפרי). גובה התשלום למטר מירצף מבוסס על תחשיב, שנערך לגבי ההוצאות הנוספות בשינוע פרי הדר. משרד מבקר המדינה ריכז פרטים על הכנסות הנמלים מאגרת מירצף בשנים 1967/68 ו-1968/69 וחישב את ההכנסה מאגרה זו ליחידת מטען\*.

שיעור האגרה	כמות הפרי שעברה את הנמל				הכנסה מאגרת מירצף				
	נמל אשדוד		נמל חיפה		ס"ה	נמל אשדוד	נמל חיפה		
	(באלפי טון) (באלפי טון)	(באלפי טון) (באלפי טון)	(באלפי טון) (באלפי טון)	(באלפי טון) (באלפי טון)					
3.0	1.24	14,492	329	25,635	522	1,056	472	584	1967/68
3.3	1.55	17,041	337	22,045	489	1,280	508	772	1968/69

משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על התעריפים הנהוגים בשינוע מטענים באריזה דומה — בתיבות או בקרטונים — בהשוואה לתעריפים הנהוגים בשינוע פרי הדר (בל"י לטון).

#### סוג המטען

מציגים בקרטונים	פרי אחר בקרטונים	פרי הדר	סוג האגרה
5.22 <sup>(1)</sup>	5.22 <sup>(1)</sup>	6.01 <sup>(2)</sup>	אגרת סווארות — יצוא
			אגרת סבלות — מטען אחר
2.50	2.50	4.44	יצוא — במסירה ישירה
5.00	5.00	5.33	יצוא — במסירה עקיפה

(1) בתעריף זה נהוגה גם הנחה למטען אחר בגבולות 10% — 20%.

(2) התעריף לטון הוא למעשה 6.66 ל"י, הואיל ולפי התקנות נקבע שלצורך דמי הסווארות ייחשבו 40 תיבות ברוס כטון. המשקל הממוצע של תיבת ברוס הוא 22.5 ק"ג, מכאן שתעריף הסווארות לטון הוא 6.66 ל"י במקום 6.00 ל"י; מהסך של 6.66 ל"י הורד לצורך ההשוואה לתעריף של מטענים אחרים סך 0.65 ל"י דמי שימוש בכלים הכלולים בתעריף של פרי הדר.

\* הנתונים רוכזו מהדו"חות השנתיים של רשות הנמלים לשנים 1967/68 ו-1968/69.

ההשוואה הנ"ל מראה, שגם בלי להביא בחשבון את האגרה המיוחדת, הנגבית רק בעד מטענים של פרי הדר — אגרת מירצף — רמת התעריפים הנהוגה בפרי הדר עולה על רמת התעריפים הנהוגים במטענים דומים מבחינת האריווה, המשקל וכל יתר הגורמים; שיש בהם כדי להשפיע על עלות השינוע. בדצמבר 1969 הסבירה רשות הנמלים למשרד מבקר המדינה שהפער בין התעריפים הנהוגים בפרי הדר לבין אלה הנהוגים במטענים דומים, מקורו בכך שהבאתם למדיניות הממשלה לא הועלו במשך תקופה ארוכה התעריפים לגבי אלה האחרונים, אף כי היה מקום לשנותם.

רשות הנמלים לא ערכה תחשיבים של עלות השינוע של פרי הדר; אף לא כאשר הציעה הרשות לכלול את אגרת העברת המטענים (סבלות) במסגרת התעריפים הנקבעים בחוק, במקום על פי משא ומתן, כפי שהיה נהוג עד לאותו מועד לגבי תעריף זה.

משרד מבקר המדינה ערך חישובים של ההוצאות הכרוכות בסבלות ובסווארות פרי הדר, על פי נתוני הרשות. החישובים הראו שעלות השינוע הכרוכה בשירותים נופלת ב-25% בקירוב מהתעריפים שהיו נהוגים, כמפורט להלן:

#### מסירה ישירה

בנמל חיפה מסתכמת העלות לתיבה ב-19.47 אגורות, בנמל אשדוד ב-16.12 אגורות, והממוצע בשני הנמלים ב-18.03 אגורות; התעריף הוא 25 אגורות לתיבה. מכאן, שתעריף לתיבה במסירה ישירה עולה על העלות ב-22.1% בחיפה, ב-35.5% באשדוד וב-28.9% בממוצע.

#### מסירה עקיפה

בנמל חיפה מסתכמת העלות לתיבה ב-21.70 אגורות; בנמל אשדוד ב-18.81 אגורות; והממוצע בשני הנמלים ב-20.56 אגורות; התעריף הוא 27 אגורות לתיבה. מכאן, שהתעריף לתיבה במסירה עקיפה עולה על העלות ב-19.6% בחיפה, ב-30% באשדוד, וב-23.9% בממוצע.

רשות הנמלים הסבירה למשרד מבקר המדינה שהתעריפים הנהוגים כיום בשינוע פרי הדר אמנם גבוהים מהתעריפים של מטענים דומים אחרים, אך הסיבה לכך היא, שלעלות השינוע של פרי הדר יש להוסיף את כל אותן ההוצאות המיוחדות לנמלים, הנובעות מהתארגנותם לשינוע מוגבר בעונת השיא. לדעת הביקורת מוצא מרכיב זה של העלות את כיסויו באגרת המירצף. עוד הסבירה הרשות שלאחרונה, בעונת הפרי 1969/70, ניתנו הנחות באגרות לשינוע פרי הדר: 30% עד 40% מאגרת סווארות בתנאי שינוע המטען בכלי שיט מותאמים לזה — "אוניה מתמחה". באגרת העברת מטענים ניתנה הנחה של אגורה לתיבה במסירה ישירה (9 אגורות במקום 10 אגורות), והנחה נוספת של אגורה לתיבה, למטען אחד בספנה.

#### שינוע גרעינים בצובר — "דגון"

גרעינים בצובר העוברים את נמל חיפה באמצעות מתקן השינוע בצובר של חברת "דגון", בתי מגורות לישראל בע"מ, מהווים כמחצית ממטעני היבוא העוברים נמל זה כל שנה. (על היחסים בין רשות הנמלים לבין "דגון", ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 650). התעריפים הנהוגים ביבוא גרעינים בצובר הועלו בשנים האחרונות שלוש פעמים: במאי 1965, מ-5 ל"י ל-6 ל"י לטון; בפברואר 1966 מ-6 ל"י ל-7 ל"י לטון; ובמאי 1968, מ-7 ל"י ל-8 ל"י לטון.

שינוע הגרעינים מבוצע באמצעות הקבלן — "דגון", המחזיק בזכויו לשינוע גרעינים בצובר על פי חוזה, שנחתם בינו לבין ממשלת ישראל במאי 1951. עם הקמת רשות הנמלים ב-1961 הועברו זכויותיה והתחייבויותיה של הממשלה לפי חוזה זה לרשות הנמלים. לפי החוזה חלות כל ההוצאות הכרוכות בשינוע גרעינים בצובר על הקבלן; כן נקבעו בחוזה התנאים והדרכים, שלפיהם תכסה רשות הנמלים את הוצאותיו של הקבלן, לרבות מתן תמורה בעבור השקעותיו. כל האגרות בגין השירותים הניתנים על ידי הקבלן נגבות על ידי רשות הנמלים.

התשלום, שהרשות משלמת לקבלן בעד השירותים, נקבע לפי תעריף פנימי, השונה מהתעריף, שלפיו משלם לקוח הנמל. לפי ההסדר עם הקבלן לא ניתן לקבוע מראש את המגיע לו, ונהוג לשלם לו מקדמות באורח שוטף, ולקבוע בסוף השנה, על פי חשבונותיו, את הסכום המדויק המגיע לו. בשינוע גרעינים מהווים אפוא הסכומים המשתלמים לקבלן מדי שנה בשנה את עלות הרשות למעשה.

כדי לבדוק את רמת התעריפים בהשוואה לעלות ריכו משרד מבקר המדינה נתונים על הכנסות נמל חיפה בשנים 1965/66 — 1968/69 מאגרות שירותים בבתי הממגורה, והשוותה אותם לתשלומים, ששולמו באותן שנים לקבלן. בשנים 1964/65 ו-1965/66 נפלו ההכנסות בגין אגרות השירותים מהתשלומים לקבלן ב-1,790,000 ל"י בקירוב. בכל יתר השנים עלו ההכנסות על התשלומים ששולמו לו. יבוא בסיסי זה בהיקף שנתי של 250 מליון ל"י בקירוב הותיר לרשות בתקופה של 5 שנים עודף נטו בסכום של מליון ל"י בקירוב; כל זאת בלי שתובא בחשבון התמורה להכנסת הרשות בגין אגרת רציף מיבוא זה, שלמשל בשנת 1968/69 הגיעה לסכום של יותר מ-5 מליון ל"י.

\*

לדעת הביקורת על הרשות להנהיג, כחלק משיטות הניהול המתקדמות שעליהן היא שוקדת מאז היווסדה, תחשיבי עלויות מבוססים על נתונים הנאספים באורח שיטתי; תועלתם של התחשיבים תהיה רבה, בהיותם כלי לביסוס המחיר, שהרשות מטילה על המשק בעבור שירותיה, וההוצאה האבסולוטית הכרוכה בעריכתם לא תהיה גדולה.

הרשות הסבירה, שהתעריפים נקבעים על ידי הממשלה, תוך התחשבות בעלות השירותים. אך גם על פי שיקולים כלכליים ופיסקליים. הביקורת הצביעה על כך, שאף אם השיקול של עלות השירותים איננו השיקול היחיד, הוא מהווה נקודת מוצא. מתקבל על הדעת שהממשלה והרשות ירצו לתת את השירות החיוני, שהרשות מספקת למשק, במחיר נמוך ככל האפשר, דבר שהוא חשוב מבחינת יעילות המשק, ויש לו השפעה על רמת המחירים הכללית.

רק הרשות יכולה, ולכן היא גם חייבת, להביא בפני הממשלה את הנתונים הדרושים לקביעת התעריפים בדיוק סביר, ולצורך זה על הרשות לדעת את עלות השירותים. נתונים אלה יהיו לנגד עיני הממשלה שעה שעליה לאשר קביעת תעריפים, ויהא זה אף מעל לעלות השירות או מתחתה — בהתחשב גם בצרכי פיתוח הנמלים ודרכי מימוןם, כפי שייראה לה לנכון — במסגרת מדיניותה הכלכלית. גם מבחינה זו, נוסף על הצרכים של ניהול יעיל של ענייניה, יש חשיבות לכך, שהרשות תשכלל את הכלים של חישובי עלות השירותים, ואמנם הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא תמשיך לפעול למען שכלול זה.

## חשבון הכנסות והוצאות של רשות הנמלים

מסגרת הפעילות הכספית של כל נמל ושל הרשות נקבעת כל שנה בתקציב, שהרשות מגישה לממשלה באמצעות שר התחבורה לפי סעיף 33. כדי שרשות הנמלים תוכל לפקח על ביצוע התקציב, על סעיפיו, מגישים הנמלים מדי חודש בחודשו לרשות דו"חות כס-פיים, ובהם פרטים על הכנסות והוצאות של אותו חודש. דו"חות תקופתיים אלה משמשים בסיס לדו"ח השנתי, שהרשות מגישה לשר התחבורה, לפי סעיף 34.

### הכנסות

החשבונית התוצאתיים של הרשות ונמליה מוצגים בדו"חות השנתיים של הרשות כדלקמן: חשבון הכנסות והוצאות של הרשות; חשבון קרן "לפיתוח והרחבת שירותים"; וחשבונית הכנסות והוצאות של כל אחד מהנמלים. הביקורת עמדה על כך שהכנסות והוצאות מסוימות של הרשות מועברות לחשבון הקרוי "קרן לפיתוח והרחבת שירותים", בלי שהן מוצגות בחשבון ההכנסות וההוצאות הכולל של הרשות.

(1) התוצאה הכספית מפעילות כל נמל מוצגת בחשבון הרשות. תוצאה זו אינה כוללת הכנסות והוצאות בגין שנים קודמות, המועברות במישרין ל"קרן לפיתוח והרחבת שירותים". משרד מבקר המדינה ריכז את הנתונים הנוגעים לעודף ההכנסות על ההוצאות, שעילתן בשנים קודמות ושזוקפו לקרן האמורה בתקופה 1962/63 — 1968/69. נמצא, שבדרך זו נזקף בתקופה האמורה לזכות הקרן במישרין סך של 5,568,382 ל"י.

(2) חשבון ההכנסות וההוצאות של הרשות איננו כולל את ההכנסות מרבית מיעודות הנזקפות במישרין לחשבון הקרנות והעתודות. בדרך זו נזקפו במישרין לזכות העתודה לפנסיה ולפיצויים בשנת 1968/69 — 3,243,951 ל"י. רשות הנמלים הסבירה שלמעשה יש לראות בעתודה לפנסיה ולפיצויים כעין קופת גמל, ולכן היא זוקפת ישירות את ההכנסות לעתודה זו. הרשות עורכת עתה בדיקה אקטוארית כדי לבדוק ולקבוע את גובה ההפרשות והיקפה של העתודה.

לדעת הביקורת רצוי לתת לכלל ההכנסות וההוצאות ביטוי בחשבון רווח והפסד עצמו.

### הוצאות

בחשבון ההכנסות וההוצאות לשנת 1968/69 הפחיתה רשות הנמלים את עודף ההכנסות בסך 6,000,000 ל"י לזכות סעיף הוצאות העומדות להפחתה. על פי הביאורים לדו"ח הכספי לשנה האמורה מתייחסת הפחתה זו לסכום של 18,000,000 ל"י, המורכב מהסכום מים הבאים: 5,702,171 ל"י — הפרש בין הסכום ששולם לחברות שירותי נמל מאוח-דים בע"מ, סוואר בע"מ ועומסים בע"מ, תמורת העברת זכויותיהן לרשות הנמלים, לבין ערך הנכסים המוחשי שהועברו אליה, כפי שהוערך על ידי הרשות (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 685); 9,495,221 ל"י — התחייבות רשות הנמלים ל"נתיב" קרן פנסיה בע"מ בגין זכויות העובדים עד למועד העברת התפעול מהחברות הנ"ל לרשות הנמלים; 2,802,608 ל"י — אומדן להשלמת ההתחייבות האמורה. יתרת החשבון האמור בסך 12,000,000 ל"י נרשמה במאזן כיתרה להפחתה בשנים הבאות. במידה שניתן לדון לפי נתוני שנת 1968/69 קבעה הרשות לעצמה להפחית את ערך הנכסים הלא-מוחשיים שהיא שילמה תמורת רכישת ש"מ במספר מועט של שנים.



**קרנות ועתודות**

על פי סעיף 35 על הרשות ליצור ולקיים קרנות לחידוש המבנים, המתקנים והציוד של גמליה, לפיתוח הנמלים, להרחבת השירותים ולתשלום החובות. עד 31.3.1969 יצרה הרשות קרנות בסכום כולל של 65,149,898 ל"י, ועתודות בסך של 64,482,563 ל"י.

להלן פרטים על הקרנות והעתודות, והסכום שהצטבר בכל קרן ובכל עתודה ליום 31.3.1969 (בל"י).

<b>קרנות</b>	
46,965,404	(1) קרן לפיתוח והרחבת שירותים
18,184,494	(2) קרן שיערוך
<u>65,149,898</u>	ס"ה קרנות
<b>עתודות</b>	
50,721,732	(1) לפנסיה ולפיצויים
4,463,300	(2) לתחזוקה
	(3) לביטוח מסענים, אחריות
6,293,641	המעביר וסיכונים אחרים
3,003,890	(4) לויסות תעריפים
<u>64,482,563</u>	ס"ה עתודות

**קרן לפיתוח והרחבת השירותים — 46,965,404 ל"י**

חלק גדול מהסכומים שהצטברו בקרן זו בתקופה 1.4.1962 — 31.3.1969 נובע מההפרשים בין ה"ריבית התחשיבית", שבה חויב חשבון ההוצאות של הרשות והנמלים, לבין הריבית ששולמה למעשה על ידי הרשות: לעומת 77,613,213 ל"י ריבית שחויבה, שולמה למעשה ריבית בסך — 58,523,609 ל"י, ועודף בסך של 19,089,604 ל"י הועבר לקרן. כמו כן נזקף לקרן גם סכום של 4,802,305 ל"י, המהווה הפרש בין 14,032,000 ל"י — ריבית על ההשקעות בהקמה שבה חוייבו הנכסים של הרשות — לבין 9,229,695 ל"י ריבית ששולמה למעשה בגין זה (ראה גם דו"ח שנתי 17, עמ' 652).

הרשות הסבירה שהיא נוהגת לחשב "ריבית תחשיבית", בה היא רואה את התמורה של השימוש במלוא ההון המופעל ברשות (לאחרונה מחושבת ריבית זו בשיעור 5% בהצמדה של ההון לשער הדולר). כן היא רואה בתמורה של ההון המופעל הוצאה שוטפת, שיש להתחשב בה לפני קביעת התוצאה הכספית הסופית של השנה. לדעת הביקורת רצוי יותר היה שלא להעביר את ההפרש בין הריבית התחשיבית לבין הריבית למעשה לקרן, לפני קביעת העודף הסופי, אלא להוסיף אותו לעודף של כל שנה, שגם הוא מועבר לקרן.

**עתודה לתחזוקה — 4,463,300 ל"י**

העתודה ניוונה בעיקר מסכומים שנרשמו כהוצאות בנמלי חיפה ואשדוד. בביאורים לדו"חות הכספיים של הרשות צוין, שמטרת העתודה היא ביצוע עבודות תחזוקה נרחבות, שעילתן לפני תאריך המאזן של כל שנה ושנה.

רשות הנמלים הודיעה בתשובתה על הערת הביקורת בדבר גובה העתודה, שבשנת 1969/70 ינוצל חלק מהסכומים שבעתודה לביצוע עבודות הפירה במעגני הנמלים וליד הרציפים. מן הראוי שהנהלת הרשות תקבע מפעם לפעם, בהתאם לתכנון הרב-שנתי של התחזוקה, את הגובה הרצוי של העתודה.

עתודה לביטוח מטענים, אחריות המעביד וסיכונים אחרים — 6,293,641 ל"י

העתודה ניוונה מסכומים הנוקפים בחשבון הוצאות הנמלים, נוסף על הפרמיות שהם משל-מים לחברות ביטוח. לפי הסברי הרשות מיועדת העתודה לכיסוי נזקים וסיכונים בלתי צפויים, והצבירה בעתודה באה כדי ליצור כיסוי מציאותי לסיכונים אלה.

רשות הנמלים הודיעה למשרד מבקר המדינה, שגודלה של העתודה הוקפא למעשה ושהיא תישמר ברמתה הנוכחית. מן הראוי שהנהלת הרשות תבדוק את הצורך בעתודה בהיקפה הנוכחי.

עתודה לוויסות תעריפים — 3,003,890 ל"י

לזכות עתודה זו נקפו בעיקר ההיטלים המיוחדים, שהוטלו על לקוחות הנמלים, בעקבות שינוי שער המטבע בפברואר 1962, והיא נועדה לכיסוי גרעונות אפשריים, העלולים להת-הוות אם לא יכסו סכומי ההכנסות מהאגרה לשינוע מטענים מסויימים את העלות. מאז סוף שנת 1965/66 אין כל תנועה בחשבונות של עתודה זו. רשות הנמלים הודיעה, שבשנים האחרונות לא נוצרו גרעונות בשינוע מטענים בעבודות סווארות. בתנאים אלה רצוי לבדוק את הצורך בעתודה זו ואת גובהה.

#### פחת

הפחת חושב לפי שיטת הקו הישר מערך החידוש של הנכסים, שנקבע לפי הערכת הנדסית מיוחדת ליום 1.4.1965, ומעלות הנכסים שנרכשו לאחר המועד הנ"ל, כאשר הערכים הותאמו ושוערכו. הוא הצטבר לסוף 1968/69 לסך 72,204,500 ל"י.

בדיקת דרך זקיפת הוצאות הפחת העלתה, שלעתיים נהגה הרשות לזקוף במסגרת הפחת, הפחתות נוספות. הסיבה לזקיפות נעוצה בכך שהמדובר בנכסים, שערכם הופחת או נמחק מחמת שינוי שיטות עבודה ואי כדאיות כלכלית. רשות הנמלים הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא מכינה נוהל למחיקת נכסים מסיבות של שינוי שיטות עבודה, אי כדאיות כלכלית, או כל סיבה אחרת, שאינה קשורה בבלייה טבעית של נכסים.