

רשות הנמלים

פעולות ביקורת

בהנהלת רשות הנמלים ובנמלי חיפה ואשדוד נבדק נושא הצפיפות בנמלים, השלכותיה הכלכליות והפעולות שנוקטו למניעתה. בנמלי חיפה ואשדוד נערכה ביקורת על הבטחת שלימות המטענים בנמלים. נסקרה הפעילות הכספית של הרשות ונמליה, ובמיוחד נבדקה שיטת ההפרשות לעתודה לפנסיה ולפיצויים לעובדים, וניהול היעודה.

צפיפות בנמלים

1. ישראל תלויה בכל הקשור בסחורה עם חוץ לארץ בנמלים, בעיקר בנמלי הים התיכון, שדרכם עובר הרוב הגדול של המטענים המיוצאים והמיוצאים דרך הים. עד להפעלת נמל אשדוד ב-1965 קיימה ישראל את הקשר הימי שלה עם חוץ לארץ בעיקר דרך נמל חיפה. התפתחות המשק הישראלי והתרחבות היקפם של היבוא והיצוא חייבו נמל עמוק-מים נוסף. הואיל ונמלי תל אביב ויפו נמצאו בלתי מתאימים להרחבה, הוחלט עוד באמצע שנות החמישים לבנות נמל חדש בדרום הארץ, ומיקומו נקבע באשדוד. נמל זה עם הפעלתו צריך היה לעזור בשינוע המטענים העודפים, שלא ניתן היה לשנע אותם דרך נמל חיפה, שהגיע לכושר קיבולת מירבי בהתחשב בריציפיו ובציודו, ובכך לפתור את בעיית הצפיפות בנמל חיפה, במשך תקופת שיא של כשלושה חודשים בעונת החורף, הנובעת בעיקרה מהצטברות גדולה יחסית של מטענים, בעיקר פרי הדר. ואכן בשנים הראשונות להפעלת נמל אשדוד לא הייתה צפיפות יתר בנמלים בעונת החורף (ביקורת המדינה ליוותה את הקמת נמל אשדוד והצטיידותו, ראה לאחרונה דו"ח שנתי 18, עמ' 617).

בעקבות גידול ניכר ובלתי צפוי במשקל המטענים, ששונעו דרך נמלי הארץ לאחר מלחמת ששת הימים, עלתה מחדש וביתר חריפות בעיית הצפיפות בנמלים. מאז נמשכת צפיפות זו והיא בלטה במיוחד בחודשי החורף של השנים 1970 ו-1972. בעטייה נגרמו נזקים כספיים בהיקף של מליוני ל"י לשנה הן למשתמשים בהובלה ימית והן לחברות הספנות. נוסף על הנזקים הישירים, הניתנים להערכה, נגרמים נזקים עקיפים ניכרים לניהול הסדיר של הייצור והסחר של המדינה ופיתוחם.

2. במחצית הראשונה של 1972 בדק משרד מבקר המדינה ברשות הנמלים ובנמלי חיפה ואשדוד את הנושאים הקשורים בצפיפות (אין הביקורת הנוכחית מתייחסת למצב המיוחד שנוצר בנמלי הארץ בסוף 1972 ותחילת 1973 מחמת סכסוכי עבודה). חלק מן הנושאים נדונו גם עם הגורמים הבאים: אגף הספנות והנמלים במשרד התחבורה; צים — חברת השיט הישראלית בע"מ; משרד המסחר והתעשייה, לרבות המכון הישראלי ליצוא הפועל במסגרתו; והמועצה לשיווק פרי הדר.

היקף הצפימות בנמלים

1. להלן נתונים על התפלגות המטענים — למעט דלק — ששונו דרך נמלי חיפה ואשדוד בשנים 1967/68 — 1971/72 (באלפי טון):

1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	
851	826	916	968	1,054	פרי הדר
100	97	108	114	124	מדד
1,755	2,394	2,680	2,875	3,199	מטען כללי
100	136	153	164	182	מדד
2,162	2,578	2,947	3,282	3,172	תפזורת
100	120	136	152	147	מדד
4,768	5,809	6,543	7,125	7,425	ס"ה מטען
100	122	137	151	156	מדד

מקור: דוחות סטטיסטיים של רשות הנמלים.

בתקופה האמורה חל איפוא גידול של 56% במשקל המטענים, ששונו בנמלי הים התיכון (82% במטען כללי; 24% בפרי הדר; ו-47% במטענים המובלים בתפוזרת).

להלן נתונים על הגידול, שחל במשקל המטענים — מטען כללי ופרי הדר — ששונו בחודשים ינואר עד מארס — חודשי שיא בכל שנה (להלן עונת השיא) — בשלוש שנים נבחרות: 1968, המשקפת את המצב מיד לאחר מלחמת ששת הימים; 1971, שבה לא הייתה צפיפות מיוחדת; ו-1972, שבה בלטה ביותר חריפות בעיית הצפיפות.

יבוא + יצוא			יצוא			יבוא	
פרי הדר	מטען כללי	ס"ה	פרי הדר	מטען כללי	ס"ה	מטען כללי	
1968:							
614.2	597.9	1,212.1	614.2	747.8	133.6	464.3	משקל באלפי טון
100	100	100	100	100	100	100	מדד
1971:							
623.9	750.1	1,374.0	623.9	786.0	162.1	588.0	משקל באלפי טון
101	125	113	101	104	121	127	מדד
1972:							
615.9	810.6	1,426.5	615.9	809.3	193.4	617.2	משקל באלפי טון
100	136	117	100	108	145	133	מדד

הערות:

המטען בתפוזרת משונו במתקנים מיוחדים — "דגון" בחיפה, והמתקן לשינוע אשלג באשדוד — והאניות, הממחינות לפריקה או לטעינה של מטענים אלה, עושות כן על פי תור מיוחד; לכן לא הובאו כאן מטענים בתפוזרת. לצורך שינוע פרי הדר קיים הסדר בין רשות הנמלים לבין המועצה לשיווק פרי הדר, שלפיו עומדים לרשות המועצה כל שנה, בעונת השיא, מנגשים קבועים לשינוע פרי ההדר.

הנתונים דלעיל מראים, שמשקל המטען הכללי, ששונע בעונת השיא של שנת 1972, עלה ב-36% על זה שבעונת השיא של שנת 1968; במשקל פרי ההדר, ששונע בתקופה המקבילה, לא היה שינוי; במשקל הכולל של המטען, לרבות פרי הדר, הייתה עלייה ב-17%.

מהנתונים שבשתי הטבלאות עולה, שהגידול במשקל המטען הכללי בחודשי השיא נפל בהרבה מהגידול במשקל המטען במשך כל השנה — 36% בעונת השיא לעומת 82% במשך כל השנה. מכאן שמרבית הגידול במשקל המטען הכללי שונע בשנת 1971/72 ביתר חודשי השנה, ודבר זה מיתן בהרבה את השפעת הגידול על עומס העבודה בתקופת השיא.

2. הצפיפות בעונת השיא מוצאת את ביטוייה בתנועת האניות ובסדרי הטיפול בהן בנמלים. מניתוח הנתונים על המספר הממוצע של אניות בעבודה ובהמתנה ביום חול ועל מספר המסעים של אניות בנמלי הים התיכון (פקידת אניה בנמל) בעונת השיא של השנים 1970—1972 מתברר: מסתמנת מגמה של ירידת-מה במספר האניות בעבודה — מ-27.5 בממוצע בחודשי השיא בשנת 1970 ל-26.9 בשנת 1972; חל גידול ניכר במספר האניות בהמתנה — מ-21.0 בממוצע בחודשי השיא בשנת 1970 ל-29.7 בשנת 1972 — עלייה בכ-41%; ירד המספר של מסעי האניות — מ-257 בממוצע בחודשי השיא בשנת 1970, ל-238 בשנת 1972 — ירידה ב-7%.

המצב, כמתואר לעיל, בא לידי ביטוי כולט ביותר בנמל חיפה, שבו עלה בעונת השיא של שנת 1972, בהשוואה לזו של שנת 1970, הממוצע החודשי של אניות המתנה ב-79% לעומת 41% בשני הנמלים. הממוצע של מספר מסעי אניות ירד ב-17% לעומת 7% בשני הנמלים. הירידה במספר מסעי האניות ובמספר האניות בעבודה מוסברת, בין היתר, בגידול בנפח האניות הפוקדות את הנמלים, לרבות המעבר לשינוע מטענים באניות מכולות ובהסדרים בדבר פקידת נמל אחד בלבד (ראה להלן). עם זאת, משפיע הגידול בנפח האניות גם על משקל המטען, שהמתין לתורו לפריקה ולטעינה. מסיבה זו אחוז הגידול במשקל המטען שהמתין עולה על זה שבגידול מספר האניות, שהמתינו לתורן.

כדי להסיק את מלוא המסקנות על המצב התפעולי של הנמלים בחודשי השיא יש להביא בחשבון את עומק ההמתנה התפעולית, לאמור — ההפרש בין מועד בוא האניה לבין תאריך התחלת הפריקה או הטעינה (בתוספת ימי החול בהם הופסקה הפריקה או טעינה משך יום שלם או יותר ובניכוי התקופות, שאינן ניתנות לניצול תפעולי בהתחשב בנוהלי העבודה הקיימים בנמל). עומק ההמתנה התפעולית של האניות בעונת השיא של השנים 1970 עד 1972 משתקף בטבלה הבאה:

מספר אניות בהמתנה תפעולית	אניות שהמתינו 5 ימים ויותר		מספר אניות שהמתינו מעל ל-9 ימים
	אחוז מכלל		
	מספר	האניות שהמתינו	
1970	466	77	17
1971	600	36	6
1972	621	174	28

ההחרפה בהמתנה בשנת 1972 בלטה במיוחד בנמל חיפה: חלקן של האניות, שהמתינו לתורן 5 ימים ויותר, הגיע ל-37.4% מכלל האניות שהמתינו, לעומת 28% בשני הנמלים ביחד.

השלכות כלכליות של הצפיפות

בתקופה, שבה שוררת צפיפות בנמלים, נגרמים לחברות הספנות מחמת המתנת אניות זמן רב בנמל הפסדים כספיים, בהיקף של אלפי ל"י ליום לאניה; היקף ההפסד תלוי בגודל האניה ובעלות הפעלתה. רוב חברות הספנות העוסקות בהובלה בקווים, הן חברות בקונפרנסים ימיים, שהם אירגונים של מובילים, שמטרתם בעיקר להבטיח לחבריהם מחירי הובלה, הנחשבים בעיניהם לסבירים. כדי למנוע נזקים כספיים מעצמם מחליטים הקונפרנסים לגבי הנמלים, שבהם קיימת צפיפות, על העלאת דמי ההובלה, בדרך של הטלת היטלי צפיפות בשיעורים, שלפי אומדנם, יהיה בהם כדי לכסות את מירב הנזקים הכספיים הצפויים כתוצאה מהמתנת יתר של האניות. גביית ההיטלים נפסקת בעת שחברי הקונפרנסים מחליטים, שהתנועה בנמלים סבירה, ואין המתנת יתר של אניות. בשנים 1969/70 — 1971/72 הטילו הקונפרנסים היטלי צפיפות בשיעורים שונים למשך תקופות שונות. בשנת 1971/72 הוטלו בתחילה היטלים בשיעור של 10% מדמי ההובלה של מטעני יבוא ויצוא, ועם החרפת הצפיפות בפברואר 1972 הוגדלו לשיעור של 15%—20% מדמי ההובלה. עם הקטנת הצפיפות מסוף אפריל 1972 הוקטנו שיעורי ההיטל בהדרגה, עד שהוסרו כליל בסוף מאי 1972.

מלבד ההוצאות הנוספות הנגרמות לבעלי המטענים — יבואנים ויצואנים — מהיטלי הצפיפות הם סובלים בעונת השיא מנזקים עקיפים ובמיוחד מעיכוב בקבלת חומרי גלם, חלפים וציוד, וכן מעיכוב ומאחור בהגעת מטעני יצוא, בתוך זה פרי הדר, לשווקים בחוץ לארץ. על השיבושים והנזקים, שנגרמו לבעלי המטענים מחמת צפיפות בעונת השיא, נתקבלו תלונות רבות בנמלים וברשות הנמלים וכן במשרד התחבורה. באחדות מהתלונות ציינו בעלי המטענים, שהעיכוב בקבלת המטען — חלפים, ציוד או חומרי גלם — עלול לגרום סגירת מחלקות במפעלים והשבתת עובדים.

אין נתונים מרוכזים או הערכות מבוססות על ההיקף הכספי של הנזקים, שנגרמו למשק מחמת הצפיפות בנמלים, לא באגף הספנות והנמלים במשרד התחבורה ולא ברשות הנמלים עצמה. מנתונים, שהעביר המנהל הכללי של הרשות לשר התחבורה והנוגעים לשנת 1969/70, יוצא, שהיטלי הצפיפות ששולמו הגיעו לכ-20 מליון ל"י. הצפיפות מבחינת עומק המתנת אניות הייתה בעונת 1971/72 גדולה מזו שבשנת 1969/70, ולכן היו גם היטלי הצפיפות בשיעורים יותר גבוהים. בהתחשב בעלייה בדמי ההובלה מחד ובשינויים בשער המטבע מאידך, יש להניח, שההפסדים הכספיים בשל הצפיפות ב-1971/72 היו גבוהים בהרבה אף מאלה, שהוערכו לגבי שנת 1969/70.

היערכות הנמלים המטענים בתקופת השיא

1. השוני בהיקף המטענים, העוברים דרך הנמלים בתקופות שונות של השנה, משפיע על ארגון העבודה בהם. בהסתמך על צפי המטענים מכינים הרשות והנמלים את התשומות שיידרשו: מתקנים, ציוד וכוח אדם.

את הכנותיה לקראת עונת השיא מתחילה הרשות כל שנה מיד לאחר תום עונת השיא הקודמת, דהיינו בחודשים אפריל—מאי. ההכנות כוללות בעיקר קביעת צפי (תחזית) מטענים לעונה הבאה, ותחזית כוח העבודה, שיהיה דרוש לשינועו. בחודשים אוקטובר ונובמבר מעדכנים עידכון סופי את התחזית — צפי המטענים ודרישות לכוח עבודה לעונה הקרובה — וגושאים אלה מובאים לדיון בהנהלת הרשות לאישורה הסופי.

אורך הרציפים בנמלי חיפה ואשדוד בסוף 1972 היה כ-6,250 מטר. על פי תכנון של רשות הנמלים אמור אורך הרציפים בנמל אשדוד להיות גדול יותר בשנה הקרובה עם גמר בנייתו של רציף מיוחד למכולות. בנמל חיפה יופעל מסוף המכולות במסגרת

הרציפים הקיימים. מבחינת הציוד הגיעו הנמלים בשנת 1971/72 למצב, שיש בו כדי להתגבר על כמויות המטענים הצפויות, שכן בתקופה האחרונה הפעילה הרשות ציוד חדש, שהגדיל בהרבה את כושר התפוקה בנמלים (בעניין הציידות הנמלים ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 849). כוח האדם המועסק ישירות בתפעול, עובד במסגרת צוותי עבודה. עבודת הצוותים מבוצעת בשתי משמרות, כשלפעמים מופעלת גם משמרת שלישית לצורך סיום עבודה באניה, כדי שתוכל להפליג.

2. משרד מבקר המדינה בדק את היערכות הרשות ואת ביצוע תכניתיה לגבי התשומות בכוח אדם לעונת השיא של 1971/72, שבה כאמור הגיעה הצפיפות בנמלים לממדים ניכרים.

על פי צפי המטענים המעודכן, שהכינה הרשות לקראת עונת השיא של 1972, אמורים היו נמלי הים התיכון לשנע בתקופה ינואר—מארס 1972 1,550,000 טון בקירוב. מניתוח הנתונים על משקל המטען ששונע בפועל לעומת המתוכנן מתברר: המטען, ששונע בפועל בשלושת חודשי השיא, נפל ב-9% מהמשקל שתוכנן (12% בפרי הדר ו-7% במטען כללי); בעוד שבנמל אשדוד עלה המשקל ששונע ב-5% לעומת המתוכנן (עלייה של 14% בפרי הדר לעומת ירידה של 4% במטען כללי), חלה ירידה של 17% במשקל המטען ששונע לעומת המתוכנן בנמל חיפה (ירידה של 32% בפרי הדר ושל 10% במטען כללי). ההסבר לתופעה זו הוא בעיקר, שעקב סכסוכי עבודה בנמל חיפה (ראה להלן) הועבר חלק ממטעני פרי הדר, שהיו מיועדים לשינוע בנמל חיפה, לנמל אשדוד, בעוד שחלק מהמטען הכללי, שבו התפוקה קטנה מזו של פרי הדר, שהיה מיועד לשינוע בנמל אשדוד, הופנה לנמל חיפה.

3. כדי שהנמלים יוכלו לשנע את משקל המטען הצפוי, ראתה הרשות צורך להפעיל בתקופה ינואר—מארס 1972, בממוצע ליום, 145 צוותי עבודה: 85 בחיפה ו-60 באשדוד. למעשה הופעלו בתקופה זו, בממוצע יומי, בשני הנמלים, רק 129 צוותי עבודה — 74 בחיפה ו-55 באשדוד — 16 צוותי עבודה פחות מהמתוכנן.

ניתוח נושא כוח האדם על היבטיו מראה, שהפער בין מספר הצוותים, שהיה דרוש לשינוע המשקל שתוכנן, לבין אלה, שהוצבו למעשה, נגרם בשל מחסור בכוח אדם וגם בשל כך, שכוח האדם שהיה לא הופעל תמיד בצורה יעילה אם כתוצאה מהסדרים, המגבילים את ההפעלה המלאה של "הגרעין המקצועי" (ראה להלן) של צוותי העבודה, ואם כתוצאה משביתות ושיבושים אחרים בעבודה, שחלו בתקופה האמורה.

(א) כל צוות עבודה מונה בממוצע 20 עובד. בכל צוות "גרעין מקצועי" — מספר בעלי מקצוע ההכרחי לתפעול הצוות — שאתו עובדים מספר משתנה של סווארים וסבלים בהתאם לסוג המטען וצורת המסירה. גרעין מקצועי כולל בדרך כלל מנהל עבודה, אתה, מנופאים או עגורנאים ומפעילי הציוד הטכני (מלגוזות, טרקטורים). מרביתם של העובדים במסגרת הגרעין המקצועי הם עובדים קבועים ותיקים, והם מהווים את הגורם הקובע בהרכבת צוותי העבודה.

נתונים על מצבת כוח האדם המקצועי בנמלים, במארס 1972, כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה על ידי רשות הנמלים, מובאים להלן:

מנהלי עבודה	אתמים ומנופאי סיפון	מנופאי חוף ומפעילי ציוד מכני	המספר הכולל
חיפה	274	269	644
אשדוד	201	221	496
המספר הכולל	475	490	1,140

ניתוח של מספר עובדים מקצועיים, שהועסקו למעשה, בהשוואה לצוותי עבודה שהורכבו, העלה, שמספר העובדים המקצועיים נע בין 4 ל-5 בממוצע לצוות. מכאן, שמבחינת הגרעין המקצועי לא הייתה למעשה הגבלה להפעיל צוותי עבודה לפחות בהיקף כמתוכנן על ידי הרשות.

(ב) מספרן של האניות, שניתן לטפל בהן בעת ובעונה אחת בנמל, קבוע בדרך כלל, ותלוי בעיקר במספר הרציפים (המינגשים) שלרשות הנמל. בנסיבות אלה הדרך הנוספת הפתוחה לשינוע המשקל המוגבר של מטענים בעונת השיא — נוסף על הפעלת ציוד יותר משוכלל לניטול המטענים, שכאמור לא היוותה בעייה, ולמעבר לשינוע במכולות — היא הפעלה מוגברת של צוותי עבודה, במיוחד במשמרת שנייה (מספר צוותי עבודה, שניתן להפעיל במשמרת ראשונה, מוגבל אף הוא מהסיבות האמורות לעיל). גם מן הבחינה המשקית כדאית דרך זו — אף כי מבחינת ההוצאות השוטפות היא יקרה יחסית — מהגדלת הרציפים והציוד מעבר לדרוש לשינוע כמויות המטענים הממוצעות לחודש; זאת, בהתחשב בתקופה המוגבלת — עונת השיא — שבה יש כמויות ניכרות של מטענים ובהשקעות ההון הגבוהות ברציפים ובציוד נוספים. הנמלים מוגבלים באפשרויות להרכבת צוותי עבודה במשמרות שנייה ושלישית עקב הסדרי העבודה הקיימים עם העובדים, המונעים את העסקתם במשמרות אלו בתדירות גבוהה. נוכח מגבלות אלה אינו ניתן להגדיל את יחס מספר צוותי העבודה במשמרות ב' ו-ג' על $\frac{1}{3}$ מהמספר הכולל של צוותי העבודה בכל המשמרות; לשון אחרת, קיים יחס של 2 ל-1 במספר הצוותים במשמרת א' לעומת זה, שבמשמרות ב' ו-ג'.

להלן נתונים על העסקת צוותי עבודה בתקופת השיא של השנים 1970—1972 (ממוצע יומי בחודשים ינואר—מארס):

משמרת א'		משמרת ב' וג'		סה		נמל חיפה
מספר	%	מספר	%	מספר	%	
60.2	69.5	26.9	30.5	87.1	100.0	
56.2	68.5	25.8	31.5	82.0	100.0	1971
51.8	70.0	22.2	30.0	74.0	100.0	1972
נמל אשדוד						
32.0	59.3	21.9	40.7	53.9	100.0	1970
35.0	63.3	20.3	36.7	55.3	100.0	1971
36.0	66.0	18.6	34.0	54.6	100.0	1972

בתשובתה מאוקטובר 1972 למשרד מבקר המדינה, הודיעה הרשות, שכפתרון סביר לבעיית הצפיפות היא צופה בשינוי יחס המשמרות של העובדים בחזוה העבודה — דבר הכרוך במשא ומתן ממושך עם העובדים ועם ההסתדרות — ושהיא תפעל בכיוון זה, בשנים הבאות.

(ג) בנמל חיפה הועסקו עד 1970/71, בשינוע פרי הדר צוותים קבועים. הואיל ובשינוע סוג מטען זה נהוגה גורמה, המאפשרת השגת פרמיה גבוהה, היה כדאי לעובדי התפעול להצטרף לצוותים אלו. למעשה הורכבו הצוותים מבעלי המקצוע הוותיקים שבנמל (אתתים ומנופאים), שבחלקם הועסקו כסווארים. דבר זה גרם שדווקא בחודשי השיא חלק גדול

מהעובדים המקצועיים, שהיוו את הגרעין להרכבת צוותי העבודה, הועסקו כטווארים. כדי לאפשר הגדלה של מספר צוותי העבודה בנמל חיפה הגיעה רשות הנמלים להסכם עם העובדים לפירוק הצוותים האמורים תמורת פיצוי העובדים, שהיו מועסקים במסגרתם, בסכום כולל של כמליון ל"י. מאז שנת 1970/71 לא הופעלו בנמל חיפה צוותים קבועים לפרי הדר.

לפי הערכת הרשות, צריך היה פירוק קבוצות הפרי הקבועות, שמספרן היה 10, לאפשר הרכבת 20 צוותי עבודה נוספים. הנתונים על מספר הצוותים, שהועסקו בחודשים ינואר-מארכ 1972 בנמל חיפה (ראה לעיל), מצביעים על כך, שלמעשה לא רק שלא חל גידול במספר הצוותים לאחר ההסדר האמור, אלא שעוד קטן מספרם. הגדלת מספר הצוותים כתוצאה מפירוק קבוצות הפרי נתקלה בקשיים עקב ההסדרים המגבילים את העסקתם של עובדים מקצועיים במשמרות ב' וג' (ראה לעיל). בלא להתגבר על קושי זה לא ניתן היה, לדעת הביקורת, להפיק את מלוא התועלת מפירוק קבוצות הפרי.

(ד) גורם חשוב לצפיפות בנמל חיפה יש לראות בשיבושי עבודה בעונת 1972 עקב סכסוכי עבודה. בתקופה 21.1.1972 - 18.2.1972 נמנעו מנהלי העבודה מלעבוד שעות נוספות ולנהל יותר משני צוותים לכל מנהל; בתקופה מ-30.1.1972 עד 28.4.1972 צמצמו עובדי התפעול את תפוקתם בטעינת פרי הדר. על פי נתוני נמל חיפה גרמו השיבושים על ידי צוותי העבודה, שהועסקו בשינוע פרי הדר, לירידת התפוקה בכ-1/3.

פעולות אחרות למניעת צפיפות

1. בסוף שנת 1968 הוקמה ביזמת אגף הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה "ועדה לקביעת צפיפות בנמלים", שמתפקידה היה לקבוע על פי נתונים, באם קיימת צפיפות בנמלים. בראש הוועדה היה מנהל אגף הספנות והנמלים, והשתתפו בה נציגים של חברות הספנות, רשות הנמלים, סוכני האניות, איגוד המשתמשים בהובלה ימית ועוד. הוועדה פעלה על בסיס וולונטרי, והיא זומנה לרוב, כאשר התעוררה שאלה של הטלת היטלי צפיפות או ביטולם. ההחלטה על הטלת היטלי צפיפות וביטולם הייתה נתונה כמעט באופן בלעדי בידי הקונפרנסים הימיים.

במרצת השנים נתקלה הוועדה בקשיים גוברים והולכים בפעילותה, בעיקר עקב העדר קריטריונים לעבודתה המבוססים על בדיקה בלתי תלויה ומתקבלת על דעת כל הגורמים הנוגעים בדבר. היא הפסיקה להתכנס מאז פברואר 1972, כאשר החליטה עקרונית על הקמת ועדה לענייני דמי הובלה והיטלי צפיפות; ועדה זו טרם קמה.

לפניית הביקורת בנושא זה למשרד התחבורה, הודיע מנהל אגף הספנות והנמלים בספטמבר 1972, שכדי להעמיד את כל נושא הצפיפות על בסיס מדעי - עד כמה שזה ניתן - ביקש משרד התחבורה מהמכון לחקר הספנות (חברה פרטית העורכת מחקרים בתחום הספנות עבור חברות הספנות ומשרד התחבורה, שלא למטרה של הפקת רווח חים), לערוך מחקר, שיכלול הגדרה של צפיפות בנמלים ויקבע את הקריטריונים, שלפיהם יוטלו היטלי הצפיפות ושיעוריהם.

2. באפריל 1970 מינה המנהל הכללי של משרד התחבורה "ועדה להיערכות הנמלים לקראת עונת החורף 1970/71" (להלן - "הוועדה"). בראש הוועדה היה סגן מנהל כלל בכיר במשרד התחבורה, והשתתפו בה נציגים ממשרדי המסחר והתעשייה, הפיתוח והבטחון, מרשות הנמלים, מהמועצה לשיווק פרי הדר, מחברת צים, מאגף הספנות במשרד התחבורה, וכן מהמשתמשים בהובלה ימית. כפי ששמה מעיד עליה, לא הוטל

על הוועדה לטפל באופן מקיף וכולל בבעיות הצפיפות בנמלים ולמצוא להן פתרונות לטווח ארוך; תפקידה צומצם לפתרון בעיות לקראת עונת החורף של 1970/71.

ביוני 1970 הגישה הוועדה לשר התחבורה ולרשות הנמלים את המלצותיה, שהעיקריות שבהן היו: הגברת כוח האדם בנמלים ובמידה שאינו ניתן לתגברו בפועלים מקומיים — לגייס פועלים מהשטחים המוחזקים ואף מחוץ לארץ; הפעלת שיטה, שלפיה תפקוד אניה בכל הפלגה רק נמל אחד; הפעלת נמל עזה לפריקת קמח, סוכר וכדו' וליצוא הדירים; נקיטת אמצעים לאיחוד מטענים; העברת מטעני יבוא מעונת השיא לחודשים אחרים. המלצות הוועדה מראות, שהיא ראתה בקושי לגייס כוח אדם בעונת השיא את אחת הסיבות העיקריות לצפיפות בנמלים; גישה זו תואמת את המצב, שהיה ב־1969/70, כאשר הצפיפות בנמלים נגרמה, בין היתר, מחמת חוסר כוח אדם במשך כולו וקשייה של הרשות לגייס פועלים בעונת השיא.

3. להקלת הצפיפות בנמלים הופעלו בעונת השיא של שנת 1972 הסדרים כדלהלן:

(א) במאי 1971 קבעה רשות הנמלים הסדרים, בדבר תור תפעולי וקדימויות בהכנסת אניות לעבודה.

(ב) בעקבות המלצותיה של הוועדה, שמונתה ב־1970, נכלל הסדר בדבר פקידת אניה בנמל אחד בתקנות הנמלים (הסדרת פריקה וטעינה בעונת יצוא הדירים תשל"ב), תשל"ב—1971, שהותקנו על ידי שר התחבורה בדצמבר 1971. תוקף התקנה נקבע עד מארס 1972, אך הוארך עד ליוני אותה שנה.

(ג) להקלת הלחץ על נמלי הים התיכון הפעיל משרד התחבורה ב־1971 גם את נמל עזה. עיקר המטען העובר דרך נמל זה הוא בשקים, שתקופת שינועו ארוכה יחסית, שכן חלק גדול מהעבודה הוא ידני (ב־1971 שינע הנמל 110,000 טון מטען כללי בשקים — בעיקר מלט — ובארבעת החודשים הראשונים של 1972 שונעו דרכו 50,000 טון). להשגת אותה מטרה הסכים משרד המסחר והתעשייה לייבא חלק מהסוכר דרך נמל אילת.



הצפיפות בנמלי חיפה ואשדוד היא תופעה שכיחה בשנים האחרונות, אם כי בטווח ארוך יש לצפות לשיפורים בתחום זה עקב הרחבת שינוע מטענים במכולות ובמטען אחיד. מניחות הגורמים, המשפיעים על היעילות בנמלים, הגיעה הביקורת למסקנה, שמבחינת הצידוד והמתקנים הגיעו הנמלים לדרגה גבוהה; לעומת זאת בהפעלת כוח האדם יש מקום לשיפורים, התלויים בחלקם בצעדים ארגוניים ובחלקם בשינויים בהסכמי העבודה.

בעיית הצפיפות בנמלים על כל היבטיה היא מורכבת וקשורה בגורמים רבים שמחוץ לרשות הנמלים. לדעת הביקורת ראוי אפוא, שהטיפול בה ייעשה דרך קבע על ידי גוף בדרג של מנהלים כלליים, שיהיה מוסמך להחליט על הצעדים הדרושים למניעת צפיפות. מן הראוי שבגוף זה ייוצגו במיוחד, פרט לרשות הנמלים, משרד התחבורה, משרד המסחר והתעשייה ומשרד החקלאות.

הבטחת שלמות המטענים בנמלים

כמות המטענים, ששונעו בנמלי הארץ ב-1971/72, הסתכמה בכ-8 מיליון טון (להוציא דלק), והם הובלו בכ-3,000 אניות. בהתאם לסעיף 62 לחוק רשות הנמלים, תשכ"א—1961, דין הרשות לעניין אחריות בנויקין כדין המדינה. דין המדינה, כפי שנקבע בחוק הנוזקים האזרחיים (אחריות המדינה), תשי"ב—1952, הוא בדרך כלל כדין כל גוף מואגד, אלא שאין היא אחראית בנוזקים על מעשה, שנעשה בתחום הרשאה חוקית, אולם אחראית היא על רשלנות שבמעשה. נמצא איפוא, כי הרשות אחראית לנוזקים, שנגרמו עקב רשלנות מצדה או מצד שלוחיה למטענים בעת ששהו בתחומי הנמלים. אחרייתה זו של הרשות אינה מוגבלת בסכום מסוים, שלא כאחריותו הכספית של המוביל הימי, שהיא בדרך כלל מוגבלת בתקרה הקבועה בחוזה הביטוח.

במחצית השנייה של 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על ההסדרים להבטחת שלמות המטענים העוברים בנמלים. הביקורת נערכה ברשות הנמלים ובנמלי חיפה ואשדוד.

נוזקים למטענים וגורמיהם

1. קבלתו של מטען במצב תקין ובשלמות תלויה בביצוע יעיל של כל הפעולות הקשורות בשיגור ובעיקר: אריות המטען על ידי השולח; הטיפול בו בנמל המוצא, לרבות סדרי ההטענה על האניה; סדרי הפריקה ממחסן האניה והאחסנה בנמל היעד עד למסירתו לידי היבואן. בשרשרת הפעולות, הכרוכות בשיגור מטען החל ביציאתו מרשות השולח וכלה בקבלתו על ידי המומין, מהווה הטיפול בו בנמלים חוליה חשובה.

לצורך קבלת פיצוי מחברות הביטוח על נזק או חסר למטען, מוציאים הנמלים תעודות על כך, על פי בקשת בעלי המטענים. מספר התעודות על נזק או חסר, שנגרם בשלב כלשהו של תהליך השינוע, בנמלי חיפה ואשדוד, מגיע בכל שנה ל-16,000—18,000. אין נתונים מרוכזים לגבי מספר מקרי הנזק, שנגרמו בנמלים עצמם (ראה להלן). שינוע מטענים כרוך במידה מסוימת של סיכון שיפגמו וקיומם של נזקים מסוימים מתקבל, בדרך כלל, כדבר טבעי, שאינו ניתן למניעה מוחלטת; עם זאת, מן הצורך לעשות ככל האפשר להקטנת היקפם. משמעות מיוחדת בתחום זה יש לפגיעה בחפצים אישיים של עולים חדשים או תיירים, הגורמת נוסף על הפסד כספי, עגמת נפש רבה.

2. הטיפול בנושא זה במישור התפעולי מופקד בנמל חיפה בידי מרכז נושאי הנוזקים בנמל, הכפוף לראש מחלקת התפעול; בנמל אשדוד לא היה טיפול מרוכז בנושא זה ורק בסוף 1972, במהלך הביקורת, הוקמה חוליה מיוחדת העוסקת בבדיקה ובפיקוח על מנהלי העבודה בתחום הנדון. במשרד הראשי של רשות הנמלים מופקד על הנושא אחד מעובדי האגף לניטול וציוד, שתפקידו העיקרי לבדוק את הסיבות לנוזקים למטענים ולהמליץ על גישות צעדים נאותים למניעתם.

סדרי הטיפול בנוזקים למטענים נקבעו בכל אחד מהנמלים שנבדקו בהוראות נוהל, המפרטות את סדרי העבודה ואת הדו"חות הנדרשים במקרה של נזקים. לפי הנהלים הלה האחריות הישירה לשלמות המטענים על מנהלי העבודה, האחראים לפריקה ולטעינה של המטענים וכן על מנהלי המחסנים. חובת הדיווח על נזקים הנגרמים למטענים ועל סיבותיהם מוטלת בעת הימצאות המטענים ברציף על מנהלי העבודה, ובעת הובלתם למחסנים ואחסונם על מנהלי המחסנים. נוסף על מטרתו העיקרית של הדיווח, שהיא איסוף פרטים על מצב המטען בעת קבלתו ומסירתו על ידי הנמל, הוא משמש גם כמידע על הגורמים לנוזקים, כדי להביא לסילוקם.

בדיקת שלמות מטענים באינייה המגיעה לנמל חייבת להיעשות עוד לפני התחלת פריקתם, ולצורך זה יש לבדוק את ספנות האיניות. בדיקה זו מוגבלת, כיוון שאין באפשרותו של הבודק לגלות נזקים במטענים הנמצאים מתחת לחלק העליון; לפיכך נודעת חשיבות רבה לבדיקת המטענים בתהליך הפריקה והטעינה ולדיווח על נזקים, במידה שישנם, על ידי מנהלי העבודה.

- בנמל חיפה נעשתה בדיקת הספנות על ידי מרכז נושאי נזקים, אולם מנהלי העבודה, האחראים לפריקה או לעבודות הרציף, לא נהגו לערוך — פרט למקרים בודדים — דו"חות על נזקים שנתגלו או שנגרמו בעת הניטול. כתוצאה מכך לא הייתה אפשרות לקבוע, אם נגרם הנזק באינייה, עוד לפני שהוחל בפריקת מטענה, ככל שלא היה המטען בשכבות העליונות, או בעת ניטולו, ונמנעה האפשרות לקביעת הגורמים לנזקים. בנמל אשדוד לא נערכה בדיקה מוקדמת של הספנות והסיפון, ולצורך איתור נזקים, שנגרמו לפני תחילת העבודה באינייה, הסתמכו בעיקר על הדו"חות, שערכו מונים מטעם סוכני האניות. אשר לנזקים בשלבי הניטול, נערכו דו"חות רק במקרים של פגיעות חמורות במיוחד. רק לאחרונה במהלך הביקורת הופעלה כאמור חוליה, שמתפקידה לפקח ולהדריך את מנהלי העבודה בתחום זה.

העדר דיווח מפורט על פגיעות ונזקים למטענים בנמלים בתהליך ניטולם מונע את האפשרות לקביעת האחראי לנזקים וריכוז מידע על גורמיהם, היקפם, סוגיהם וסיבור תיהם. אמנם, מועסק במשרד הראשי כאמור עובד, שמתפקידו, בין היתר, לבדוק את הסיבות לנזקים למטענים ולהמליץ על צעדים נאותים למניעתם, אולם את בדיקותיו הוא עורך על סמך סיורים בנמלים בלבד ורק באותם מקרים, שמתקבלות במשרד הראשי תלונות חוזרות באותו נושא.

3. באין נתונים מרוכזים על הנזקים ועל הסיבות להתהוותם בידי הרשות, ריכוז משרד מבקר המדינה נתונים על כך מתוך מדגם של 1,500 מקרי נזקים למטענים, שנבדקו בנמלי חיפה ואשדוד. ניתוח המקרים, שנכללו במדגם לפי הסיבות, שנבקעו על ידי הרשות, העלה, שנוזקים רבים נגרמו בשל חוסר הקפדה על כללי זהירות בניטול המטענים ובאחסנתם (על בטיחות בעבודה בנמלים — ראה דו"ח שנת 22, עמ' 850):

(א) חוסר זהירות בעבודה באותן אניות, שהמטען, שהגיע בהן לנמל, ניוזק עוד לפני תחילת העבודה באינייה; המדובר בדרך כלל באניות ישנות, שבניטול המטענים שבהן דרושה יתר זהירות, כדי למנוע נזקים נוספים.

(ב) חוסר הקפדה על טיפול במטענים רגישים ובמטענים בעלי נפח ומשקל גדול הדורשים טיפול מיוחד בעת העברתם — בעיקר מכונות וציוד תעשייתי כבד, גלילי נייר וכבלים למשרד התקשורת.

(ג) טיפול בלתי זהיר במטענים הארוזים בשקים, בעיקר סוכר ומלט, הגורם קריעת השקים ופיזור תכולתם.

(ד) אחסנה בלתי נכונה של מטענים, הרגישים לרטיבות, המאוחסנים לעתים מחוץ למקורה, וכן איחסון מטענים בעלי ערך כספי רב, כגון משקאות חריפים, סיגריות, וחפצים אישיים, במקומות, שאינם בטוחים במידה מספקת.

(ה) שיטת העבודה הקיימת בנמלים, שלפיה משולמות פרמיות בעד תפוקה יותר גבוהה, הנמדדת לפי גורמות, אמנם מדרבנת את העובדים להגביר את התפוקה, אולם יש בה כדי לגרום אי הקפדה על כללי הזהירות בשימוש בכלים ובאביזרים.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1973, שהיא מינתה ועדה, שתבחן את האפשרויות של מניעת נזקים על ידי הסברה, פרסום והדרכה ומתן תמריצים לעובדים;

בשלב הכנה. נמצא נוהל לדיווח על נזקים למטענים. עוד הודיעה הרשות, שבשיטת שכר העידוד, שהיא עומדת להנהיג למנהלי העבודה, אחד המרכיבים הוא הקטנת נזקים.

תביעות כספיות בגין נזקים או חסר במטענים

עד סוף מארס 1971 נהגה הרשות לבטח את עצמה נגד סיכונים למטענים בחברות ביטוח. בגלל הפרמיות הגבוהות, שהיא נדרשה לשלם לחברות הביטוח (בשנת 1970/71 שילמה הרשות פרמיה בסך של כ-725,000 ל"י), עברה הרשות מאפריל אותה שנה לשיטת ביטוח עצמי של סיכונים אלה — פרט לסיכונים גדולים מאד, שלגביהם ממשיכה הרשות להיות מבוססת בחברת ביטוח. המעבר לשיטת ביטוח עצמי אושר במליאת הרשות, במאי 1971, והפרשה לקרן פנימית לצורך זה נקבעה בגובה של 30 אגורות לטון מטען כללי צפוי. בשנת 1971/72 הפרישה הרשות למטרה זו 633,000 ל"י. תביעות, המתייחסות לתקופה שלפני הנהגת הביטוח העצמי, מועברות על ידי הרשות לטיפול לחברות הביטוח, שבהן היא ביטחה עצמה נגד תביעות כאלה; תביעות, שעילתן בתקופה מאוחרת יותר, מועברות לטיפול ועדה, שהוקמה לצורך זה ברשות.

התביעות נגד הרשות מוגשות בדרך כלל על ידי חברות הביטוח, שבהן מבוססים המטענים; חלק קטן מהתביעות מוגש על ידי בעלי המטענים במישרין, במיוחד כשמדובר בחפצים אישיים. על פי הנסיון, רובן הגדול מוגשות תוך שלוש שנים. בתביעות משפטיות מיוצגת הרשות, על פי הכסס עם משרד המשפטים, על ידי פרקליטות המדינה.

— לא ברשות ולא בנמלים לא היו נתונים מרוכזים בדבר היקף התביעות הכספיות שהוגשו בגין נזקים למטענים, והתשלומים, ששולמו לתובעים בתקופה שלפני הנהגת הביטוח העצמי.

על פי הרישומים החלקיים המתנהלים בנמלים ריכוז משרד מבקר המדינה נתונים סטטיסטיים על מספר התביעות בגין נזקים וחסר שהוגשו לנמלים: (א) לנמל אשדוד הוגשו מראשית 1969 ועד לאמצע 1972 כ-1,130 תביעות כספיות, מהן כ-140 מתייחסות לתקופה 1.4.1971—31.3.1972. יותר מ-20% מהתביעות היו בסכומים העולים על 3,000 ל"י והסתכמו ב-2.5 מליון ל"י בקירוב. (ב) בנמל חיפה אין רישום על התביעות המוגשות לנמל, פרט לרישום חלקי שבידי העוזר ליועץ המשפטי של הנמל, המתייחס לתביעות, שלגביהן פתחו התובעים בהליכים משפטיים. מנתונים אלה מתברר, שב-1971 הוגשו 180 תביעות משפטיות וב-1972 כ-250.

סדרי השמירה והבטחון בנמלים

1. השמירה בנמלים חלה על שני תחומים עיקריים: שמירה בטחונות ושמירה על שלמות המטענים. בעבר התרכז תפקיד יחידות השמירה בנמלים יותר בתחום השמירה על שלמות המטענים; בשנים האחרונות גבר הצורך בשמירה בטחונות, והדבר נתן אותותיו במבנה יחידות המשמר ובמילוי תפקדיהן.

בנמל חיפה פועלת יחידת משמר הנמל, שהוקמה עוד לפני כ-20 שנה. בעבר נהג מפקד המשמר לעלות על כל אנייה, בטרם הוחל בפריקת מטענה כדי לוודא, שאין באניה מטען פרוץ. כל אימת שנמצא מטען כזה, הופקד על האנייה איש משמר בכל עת הפריקה ממנה, כדי לוודא, שהמטען יגיע עד כמה שאפשר בשלמותו לשטח האחסנה.

עם ריבוי תפקידיה הבטחוניים של היחידה אין נזהגים עוד בדרך זו אלא אם כן מתבקש מפקד יחידת המשמר על ידי אנשי התפעול לעשות כן באותם מקרים, שמתגלים נזקים חמורים. תפקידי השמירה בנמל אשדוד בוצעו מאז 1966 ועד 1972 על ידי משטרת המכס, וזאת נוסף על תפקידיה הרגילים. בפברואר 1972 פנה מנהל המכס והבלו למנכ"ל הרשות והודיע לו, שאין למשטרת המכס אפשרות לבצע את תפקידיה הן בתחומי המכס והן בתחום השמירה הפיזית, ההבטחה הבטחונית ואבטחת הרכוש. בהתערבות שר התחבורה הוטלו ביוני 1972 תפקידי השמירה בנמל אשדוד על חברת שמירה פרטית — הן בתחום הבטחוני והן בתחום השמירה על שלמות המטענים שבמשמרת הנמל.

2. בהתאם להוראות, שניתנו בכל נמל, יש להודיע למשטרת ישראל על כל מקרה של פריצת מטען. על פי נתונים מרוכזים בדבר הודעות נמל חיפה למשטרת ישראל על פריצת מטענים המאוחסנים בנמל, מתברר, שמספר המקרים, שנפרצו מטענים בתחומי הנמל היה כדלהלן: ב־1969 הוגשו למשטרה 22 דו"חות בנושא זה; ב־1970, 65 דו"חות; ב־1971, 58 דו"חות; וב־8 החודשים הראשונים של 1972 36 דו"חות. הנתונים שבנמל אשדוד מראים, שב־1971/72 הוגשו למשטרת ישראל 209 דו"חות על פריצת מטענים, וערך המטענים שנגנבו מסתכם, על פי דו"חות אלו, בכ־250,000 ל"י. חלק ניכר מהדו"חות על פריצת מטענים מתייחס לחפצים אישיים של עולים חדשים. לדעת הביקורת, יש מקום לתת את הדעת, בהתייעצות עם הגורמים המטפלים בעולים, למציאת הסדרים נאותים לאחסנת חפצי עולים.

עתודה לפנסיה ולפיצויים

1. על פי סעיף 35 לחוק רשות הנמלים, תשכ"א—1961 (להלן — "החוק"), הקימה רשות הנמלים קרנות לחידוש המבנים, המתקנים והציוד של נמליה, לפיתוח הנמלים, להרחבת השירותים ולתשלום חובות. עד 31.3.1972 זקפה הרשות לקרנות אלה קרוב ל־200 מליון ל"י. למטרות שונות ובעיקר לפנסיה ולפיצויים יצרה הרשות עתודות; ל־31.3.1972 הסתכמו העתודות בלמעלה מ־212 מליון ל"י, מזה יותר מ־194 מליון ל"י עתודה לפנסיה ולפיצויים. החלק הגדול מן העתודה מכוון לעובדים, שזכויותיהם מבוטאות בביטוח על ידי הרשות, והיתרה לעובדים, שזכויותיהם מבוטאות בקרן פנסיה חיצונית (ראה להלן). העתודה מתנהלת בספרי הרשות ומהווה חלק מהתחייבויותיה. כנגד התחייבות זו עומדים נכסי הרשות ו"יעודות", שהן השקעות חוץ של הרשות. היעודות, שהסתכמו ב־31.3.1972 בלמעלה מ־118 מליון ל"י, מושקעות בנכסים נושאי תמורה, רובם הגדול בדרגת נזילות גבוהה. ספרי רשות הנמלים והדו"חות הכספיים שלה מבוקרים על ידי רואי חשבון.

2. בשנת 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על ניהול העתודה לפנסיה ולפיצויים של הרשות והיעודות שלה. הביקורת נערכה במשרד הראשי של רשות הנמלים ובנמלי חיפה ואשדוד (ביקורת הדו"חות הכספיים של הרשות — ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 796).

להלן סיכום ממצאי הביקורת; וכן נתונים ממאזני הרשות ומחשבון ההכנסות וההוצאות שלה, לשנים 1969/70 — 1971/72, כפי שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה, מהדו"חות הכספיים של הרשות.

עתודה לפנסיה ולפיצויים וניהולה

1. עם הקמתה של רשות הנמלים ביוני 1961 הוטלה עליה העסקתם של העובדים, שהיו מועסקים קודם לכן על ידי הממשלה בנמלים, לרבות האחריות לזכויות הפנסיה והפיצויים, שהעובדים צברו עד לאותו מועד. הממשלה מצדה העבירה לרשות את סכומי ההפרשות, שהצטברו לאותו מועד לזכות העובדים. במשך השנים חלו שינויים רבים בהרכב כוח האדם שבנמלים ובמיוחד בזיקתם לרשות: בשנת 1966, עם הפעלת נמל אשדוד, הוחדלה במקביל הפעלתם של נמלי יפו ותל אביב, ורק חלק קטן מעובדיהם הועברו לנמל אשדוד (על ההסדרים עם עובדי נמלים אלה ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 670); בשנת 1967, הועבר התפעול של נמל אילת משירותי ים אילת בע"מ לתפעולה של הרשות. (על ממצאים בנושא זה ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 673), ובשנת 1968 הועבר התיפעול של נמל חיפה מ"סולל בונה" — שנ"מ בע"מ, "סוואר" בע"מ ו"עומסים" בע"מ — ומשירותי נמל קישור בע"מ לרשות.

להלן נתונים על מצבת כוח האדם ברשות ליום 31.3.1972:

ס"ה	המשרד הראשי	עובדים שזכויותיהם מבוטחות על ידי הרשות			עובדים שזכויותיהם מבוטחות בקרן חיצונית
		נמל חיפה	נמל אשדוד	נמל אילת	
2,998	89	779	1,654	476	1,544

2. סעיף 18 (ב) לחוק קובע, כי תנאי עבודתם של עובדי הרשות ושכרם ייקבעו בהסכם בין הרשות לבין ארגון העובדים, המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדי הרשות. בהסכם הקיבוצי, שנחתם בין הרשות לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל סמוך להקמתה של הרשות, נקבע, בין היתר, במקביל להסדרים בעניין זה לגבי עובדי המדינה, כי חוק שירות המדינה (גימלאות) תשט"ו—1955 * (להלן — "חוק הגימלאות"), יהיה בתוקף לגבי יציאתם לקצבה של עובדי רשות הנמלים ויבוצע בדרך, שנקבעה לכך בחוק האמור ובתקנותיו, בשינויים, שהעניין מחייבם.

כיוון שעל הרשות להתנהל כמפעל הנושא את עצמו, היא יצרה, לצורך הבטחת זכויות הפנסיה של עובדיה, עתודה — מעין קופת פנסיה ופיצויים פנימית — והיא זוקפת בהוצאות השוטפות שלה ושל נמליה מדי שנה בשנה הפרשות לכיסוי התחייבויותיה המצטברות לתשלום פנסיה ופיצויים. עד 1968/69 התבססו ההפרשות השוטפות לעתודה לפנסיה ולפיצויים על שיעור של 25% מהשכר הרגיל — שיעור שנקבע עוד לפני הקמת רשות הנמלים, כאשר העובדים נמנו עם ציבור עובדי המדינה; מ-1969/70 הגדילה הרשות את שיעור ההפרשה ל-30% מהשכר.

בעקבות החדלת פעילותם של נמלי יפו ותל אביב והעברת חלק מהעובדים לנמל אשדוד ובשל מעבר לתפעול עצמי בנמל אילת הובטחו ב-1965/66 זכויות פנסיה למפרע גם לחלק מהעובדים האמורים; הדבר נעשה כנגד העברת היעודות לפיצויים וכספי קופות הגמל, שהצטברו לזכותם. לעומת זאת עובדי סולל בונה ועובדי שירותי נמל קישור בע"מ, שעם המעבר לתפעול עצמי בנמל חיפה ב-1968/69 הפכו להיות עובדי הרשות, נשארו מבוטחים, על פי ההסכם שנחתם בין הרשות לסולל בונה, ב"נתיב" — קרן הפנסיה של פועלי ועובדי מפעלי ההסתדרות בע"מ" (להלן — "נתיב"). שינויים אלה בהרכב כוח האדם השפיעו על התפתחותה של העתודה לפנסיה ולפיצויים של הרשות וחייבו אותה לערוך את ההתאמות, המתחייבות מהם, עם קבלת ההתחייבויות והזכויות לגבי העובדים שהועברו.

* מאפריל 1970 — חוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), תש"ל—1970.

סקר אקטוארי

1. בפברואר 1969 החליטה הרשות לבדוק את התחייבויותיה בגין זכויות העובדים לפנסיה ולפיצויים. היא התקשרה עם יועץ אקטוארי, שנתבקש לערוך סקר אקטוארי, שיקבע הערכה מחדש של כל ההתחייבויות לעובדיה ל-1.4.1969, במקרה של פרישה מסיבה כלשהי (פנסיה, פיצויים וכו'), וכן את שיעור ההפרשה השנתית הדרוש לקיום עתודה מתאימה לשם כיסוי מלא של ההתחייבויות בעתיד.

היועץ האקטוארי הגיש ביולי 1970 שני דו"חות: האחד התייחס לעובדים, שזכויותיהם מבוטחות על ידי הרשות; והאחר, לעובדים, שזכויותיהם מבוטחות ב"נתיב". על פי חישוביו הסתכם הערך הנוכחי של התחייבויות הרשות בגין הבטחת זכויות פנסיה ופיצויים לעובדיה לאפריל 1969 ב-143.74 מליון ל"י, מזה 65.74 מליון ל"י ערכן הנוכחי של ההתחייבויות נטו (התחייבויות שהצטברו עד 1.4.1969; לאותו תאריך הסתכמה העתודה בסך 36.75 מליון ל"י) ו-78 מליון ל"י — ערכן הנוכחי של ההתחייבויות לעתיד (הפרשות עד גיל הפרישה של העובדים). עוד נקבע על ידי האקטואר, שהעתודה, שעל הרשות לצבור בגין עובדים, שזכויותיהם מבוטחות ב"נתיב" צריכה להיות בסכום של 39.5 מליון ל"י נוספים.

אשר להפרשות בעתיד קבע האקטואר, שיש להגדיל את ההפרשה השנתית לגבי העובדים, שזכויותיהם מבוטחות על ידי הרשות, מ-25% ל-30% מהשכר. הואיל וחישוביו התבססו על תמורה של 6% ריבית צמודה למדד המחירים לצרכן הוא קבע, שתקבולי העתודה מהשקעותיה יהיו בעתיד, לפחות בגובה תמורה זו.

בדיקת המסמכים הנוגעים לסקר האקטוארי מצביעה על כך, שחלק מההנחות, שניתנו על ידי הרשות לאקטואר כבסיס לחישוביו, נודעה להם השפעה על הגדלת ההפרשות. האקטואר מצדו בסס את חישוביו, בין היתר, על ההנחה, שהמדובר ב"קופה סגורה", לאמור לא הובא בחשבון שלמסגרת העובדים הקיימים יתווספו אולי עובדים בעתיד.

להנחות ולדרך חישוב זו הייתה השפעה הן על קביעת גובה ההתחייבויות בגין העבר (התחייבויות שהצטברו עד 1.4.1969) והן על חישוב שיעור ההפרשות לעתודה בעתיד.

ההנחה, שהמדובר ב"קופה סגורה", אינה מביאה בחשבון תחלופה של עובדים — כניסתם של עובדים צעירים במקום עובדים הפורשים לפנסיה, מה שמשפיע שוב על גובה ההפרשות הנדרשות. לדעת הביקורת, אין להניח הנחה זו לגבי רשות הנמלים, המייעדת לת אמנם את פעולותיה בהתמדה, אבל גם מרחיבה אותן באופן מתמיד כפונקציה של הפיתוח הכללי של המשק ועליית רמת החיים במדינה. למעשה בתקופה הקצרה של שלוש שנים — מתאריך הסקר ועד 1.4.1972 — עלה מספר העובדים הכולל, שזכויותיהם הם מבוטחות על ידי הרשות, בכ-860 עובדים — מ-2,139 ל-2,998 (40%). כיוון שהעובדים החדשים שנתקבלו — הן כתוספת למצבה והן כמחליפי עובדים שפרשו — היו ברובם הגדול מתחת לגיל 30, הביאו שינויים אלה במצבה לירידה ניכרת בגיל הממוצע של העובדים.

2. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1972 הודיעה הרשות, כי ההנחות שניתנו לאקטואר, התבססו על הנתונים, שהיו בידיה במועד עריכת הסקר, ושהסיבה העיקרית להגדלת הפרשותיה לעתודה היא, שיש יסוד להניח, שיחולו שינויים בהתנהגות הפרישה ובמרכיבי הפנסיה עקב שינויים טכנולוגיים חזויים בנמלים.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שהבדיקה שנערכה לא הייתה סקר אקטוארי רגיל (בדיקה תקופתית של ההתחייבויות בגין תשלומי פנסיה ופיצויים לפי המתחייב בפועל) אלא בדיקה מיוחדת, שהביאה בחשבון אפשרות של שינויים מהותיים בהתנהגות הפרישה

בעתיד ויצירת עתודה לעובדים, שזכויותיהם מבטחות ב"נתיב". בפרוטוקולים של מליאת הרשות ועדת הכספים שלה אינו משתקף, שההנחיות שניתנו לאקטואר וחוצאות הסקר שלו נדונו במפורט במוסדות אלה. לפי הסברי הרשות, מסר עובד בכיר שלה בעת אישור הדו"ח הכספי ל-1969/70 פרטים בעניין הנדון לחברי ועדת הכספים של הרשות. לדעת הביקורת, דרוש היה, שבנושא כזה, שהוא בעל חשיבות ובעל השלכות נרחבות, יקויים דיון מקיף ויסודי במוסדות המנהלים של הרשות, עוד לפני שניתנו ההנחיות לאקטואר, וכן עם קבלת המלצותיו.

באוגוסט 1972 — לאחר מועד עריכת הביקורת — משתקף לראשונה בפרוטוקול של ועדת הכספים של הרשות, שנושא העתודה לפנסיה ולפיצויים נדון בה. הדיון נערך במסגרת דרישת הנהלת הרשות להגדיל את ההפרשה לעתודה בשנת 1971/72 בסכום חד-פעמי של 7 עד 9 מליון ל"י עקב ירידה קלה בגיל הממוצע של הפורשים ושינויים חזויים בהתנהגות הפרישה של העובדים בעתיד. עוד נקבע בפרוטוקול, כי הנושא כולו יובא לדיון מקיף בעתיד.

בינואר 1973 הודיעה הרשות, שהיא החליטה לערוך, על סמך נתונים מלאים ומעודכנים, סקר אקטוארי חדש, שיביא בחשבון גם את השינויים בהרכב כוח האדם, מאז נערך הסקר הקודם. לדעת הביקורת, כשם שיש לדאוג, שההפרשות לא יהיו קטנות מדי, כך יש חשיבות רבה, שהן לא יהיו גדולות מדי. ההפרשות לפנסיה מהוות מרכיב בתמיכה, ובסופו של דבר הן עשויות להתבטא ברמת התעריפים של השירותים שהרשות מספקת אותם.

ביצוע המלצות האקטואר

הרשות החליטה לאמץ את המלצות האקטואר במלואן; והחל ב-1969/70 הגדילה את הפרשותיה לעתודה לפנסיה ולפיצויים מ-25% ל-30%. הגדלת שיעור ההפרשה השפיעה על גידול ההוצאה בסעיף זה החל מ-1969/70 בכל הנמלים. בנמל חיפה גדלה ההוצאה — מלבד הסיבה האמורה — גם משום שהחל מאותה שנה נזקפו בחשבונותיו גם הפרשות לעתודה המיוחדת בגין העובדים, שזכויותיהם מבטחות ב"נתיב". בד בבד עם הגדלת הפרשותיה כאמור, נקטה הרשות גם אמצעים לחיסול הגרעון, שנקבע על ידי היועץ, כגרעון אקטוארי, וליצירת עתודה לעובדים, שזכויותיהם מבטחות ב"נתיב". לפי סכימו שנעשה על ידי הרשות היה עליה לדאוג להגדלת העתודה בגין שני פריטים אלה, בסך 68.48 מליון ל"י, כמפורט להלן:

במליוני ל"י

	גרעון אקטוארי בעתודה לפנסיה ולפיצויים של העובדים שזכויותיהם מבטחות על ידי הרשות (65.74 מליון ל"י פחות 36.75 מליון ל"י; להלן הגרעון האקטוארי)
28.99	
39.49	יצירת עתודה בגין עובדים שזכויות הפנסיה שלהם מבטחות ב"נתיב"
68.48	סה"כ

בשנת 1969/70 העבירה הרשות לחשבון העתודה לפנסיה ולפיצויים נוסף על הפרשותיה השוטפות, סך של 41.96 מליון ל"י, מזה 36.14 מליון ל"י העברה מהקרן לפיתוח והרחבת שירותים.

עם העברת הסכום האמור כיסתה הרשות את מלוא הסכום, שהיועץ קבע כגרעון אקטוארי, ו-13 מליון ל"י בקירוב על חשבון העתודה לעובדים, שזכויותיהם מבוטחות ב"נתיב". בקשר ליתרת העתודה בגין העובדים, שזכויותיהם מבוטחות ב"נתיב", בסך 26.5 מליון ל"י בקירוב, הוחלט, שהיא תכוסה על ידי הגדלת ההפרשות השנתיות בגין עובדים אלה מעבר ל-16% (11% חלקו של המעביד ו-5% חלקו של העובד) מהשכר המועבר ל"נתיב" עד ל-30% הימנו, כדוגמת השיעור של ההפרשות בקשר לעובדים האחרים של הרשות. הפרש זה בשיעור 14% מהשכר, כולו על חשבון הרשות, עשוי לכסות, לפי חישובי האקטואר, במשך 10 שנים את יתרת העתודה עד לגובה שהוא קבע אותה.

נתונים, שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה על התפתחות חשבון העתודה לפנסיה ולפיצויים בתקופה 1961/62 עד 1971/72, מצביעים על כך, שבמשך שלוש שנים, 1969/70 — 1971/72, גדלה היתרה בעתודה ב-143.6 מליון ל"י בקירוב — מכ-50.7 מליון ל"י ב-1969/70 לכ-194.3 מליון ל"י ב-1972/73. — לאמור גידול ב-300% בקירוב. גידול זה נובע בעיקר מהעברת סכומים לכיסוי הגרעון האקטוארי ועל חשבון העתודה בגין העובדים, שזכויותיהם מבוטחות ב"נתיב"; מוזיכי העתודה בריבית ובהפ-רשי הצמדה לפי המלצות האקטואר ומהפרשות שנתיות מוגדלות.

כמחצית מהגידול ביתרת העתודה נקפה לחובת החשבונות התוצאתיים של הרשות והנמלים במשך תקופה קצרה זו של שלוש שנים, והיא היוותה כ-12% מכלל ההוצאות של הרשות בתקופה האמורה. לביצוע המלצות האקטואר הייתה אפוא השלכה ניכרת על החשבונות התוצאתיים בדו"חות הכספיים, שהרשות הגישה לפי סעיף 34 של החוק, מדי שנה בשנה לשר התחבורה.

זקיפת ריבית והפרשי הצמדה לעתודה

על פי נתונים, שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה, הסתכמו תקבוליה של העתודה מריבית ומהפרשי הצמדה ליום 31.3.1972 בסך 76,921,013 ל"י, מזה סך של 68,445,451 ל"י תקבולים, שנתקבלו בשנים 1969/70 עד 1971/72. עד לשנת 1968/69 היו הזקיפות לעתודה מעטות והן נבעו מהכנסות בפועל של הרשות מריבית ומהפרשי הצמדה בגין השקעותיה בניירות ערך ומפקדונותיה לזמן קצוב אצל החשב הכללי ובבנקים מסחריים. לפי המלצות האקטואר החליטה הרשות לזקוף החל משנת 1969/70 על היתרה המצטברת של העתודה מדי שנה בשנה ריבית בשיעור של 6% והפרשי הצמדה בגובה העלייה במדד המחירים לצרכן. מהשנה האמורה ואילך כוללות אפוא הזקיפות לעתודה, מלבד ההכנסות בפועל של היעודה, השלמת ריבית והצמדה לשמירת הרמה של העתודה, כפי שנקבעה על ידי האקטואר. בתקופה 1969/70 — 1971/72 הסתכמו ההשלמות בכ-38 מליון ל"י, כמפורט להלן:

ס"ה	זקיפות לשמירת רמת העתודה		הכנסות מניירות ערך ומפקדונות	
	ס"ה	רמת העתודה		
	9,476,047	3,863,547	5,612,500	1969/70
	25,702,488	18,380,919	7,321,569	1970/71
	33,266,916	15,540,686	17,726,230	1971/72
	68,445,451	37,785,152	30,660,299	ס"ה

רק חלק מן העתודה — הנקרא יעודה — מושקע בחוץ, וחזקה שהוא נושא בהכנסה בהבטחת ערך. לגבי יתרת העתודה המושקעת למעשה בנכסי הרשות צריכה הרשות להפריש ריבית תחשיבית ולדאוג להבטחת ערכה. הצורך בהשלמת סכומים לעתודה, על ידי הרשות, נובע משתי סיבות: חלק מההפרשות לעתודה, שהושקע בניירות ערך ובפקדונות קבועים בנכסים, לא השיג את התמורה, שהאקטואר קבע לשמירת רמת העתודה, והחלק החסר הושלם על ידי הרשות; בשנים 1969/70 ו-1970/71 הושקעו למעשה כ-50% מהכספים של העתודה לצורכי הרשות, וב-31.3.1972 ירד שיעור השימוש של הרשות בכספי העתודה ל-40%.

לפי קביעת האקטואר צריכה הייתה העתודה, כדי לשמור על רמתה, לצמוח מהכנסות השקעותיה בשיעורים הבאים: 9.3% (ריבית בשיעור של 6% והפרשי הצמדה בשיעור של 3.3%) בשנת 1969/70; 18.24% (ריבית בשיעור של 6%, והפרשי הצמדה בשיעור של 12.24%) בשנת 1970/71; ו-19.5% (ריבית 6% והפרשי הצמדה 13.5%) ב-1971/72. משרד מבקר המדינה בדק את זקיפת ההכנסות מריבית והפרשי הצמדה לזכות העתודה. התברר, שבשנים 1969/70 ו-1970/71 היא זוכתה מעבר למתחייב מהשיעורים האמורים בסך של 2.5 מליון ל"י בקירוב. בעקבות הביקורת תיקנה הרשות בדו"ח הכספי שלה ל-1971/72 את חשבון הזקיפה של הריבית והפרשי ההצמדה לעתודה.

יעודות ונכסים נזילים

1. היעודות — ההשקעות שהרשות משקיעה בחוץ — והנכסים הנזילים גדלו במשך השנים במקביל לגידול שחל בקרנות ובעתודות, שהרשות צברה. עיקר הגידול חל בשנים האחרונות, כאשר יתרת היעודות ליום 31.3.1972 הגיעה לסכום של 118,170,409 ל"י. להלן נתונים על הגידול שחל ביעודות לסוף כל אחת מהשנים 1966/67 עד 1971/72 (במליוני ל"י):

1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	מירוט
4.5	19.5	27.5	39	69	118.2	יעודה לפנסיה ולפיצויים
14.5	18.7	22.5	27	28	—	יעודה לתשלום חוב לממשלה
19.0	38.2	50.0	66	97	118.2	ס"ה יעודות

במאזנה ליום 31.3.1971 הציגה הרשות בצד האקטיב במסגרת הרכוש השוטף, נוסף על סך של 4,784,407 ל"י מזומנים — בקופה, בנכסים ואצל החשב הכללי — סך של 196,258 ל"י בנכסים נזילים. לאותו מועד. היו בידי הרשות נכסים נזילים נוספים בסכום של 97 מליון ל"י, שהוצגו במאזן במסגרת שתי יעודות: האחת בסך 28,000,000 ל"י — יעודה לתשלום חוב לאוצר בצד האקטיב, והאחת בסך 69,000,000 ל"י בצד הפסיב, כהפחתה מהעתודה לפנסיה ולפיצויים. על העובדה, שהיעודות האמורות מוחזקות בנכסי סים נזילים, ניתן ללמוד מהביאורים למאזן, שבהם צוין, כי היעודות מוחזקות בניירות ערך ובהפקדות אצל החשב הכללי ובמוסדות בנקאיים.

הביקורת עמדה על הצורך, שהדו"חות הכספיים של הרשות יצביעו, במסגרת המאזן המורחב, על הרכב היעודות. בעקבות הביקורת שינתה הרשות את הצגת היעודה ופירטה את הרכבה במאזנה ליום 31.3.1972, כמפורט להלן (בל"י):

בל"י	פירוט
48,098,157	פקדונות לזמן קצוב במוסדות בנקאיים ואצל החשב הכללי (מזה סך 9,712,183 ל"י צמוד לדולר)
54,595,339	אגרות חוב צמודות למדד המחירים לצרכן
2,756,872	אגרות חוב צמודות למטבע חוץ
32,267	אגרות חוב בלתי צמודות
1,859,024	מניות
968,839	הלוואות לחברים לשעבר של קופות הגמל ומקדמות
9,859,911	מילווה מעבידים צמוד למדד מחירים לצרכן
118,170,409	ס"ה

2. בהעדר פירוט של הרכב ההשקעות בנכסים הנזילים במאזן ליום 31.3.1971, ריכוז משרד מבקר המדינה נתונים אלו, כפי שהם משתקפים בספרי הרשות בתאריך המאזן. הנכסים הנזילים מחולקים לשלוש קבוצות עיקריות, כמפורט להלן (בל"י):

33,800,000	פקדונות קבועים בבנקים
20,376,060	פקדונות אצל החשב הכללי
43,020,198	השקעות בניירות ערך
97,196,258	ס"ה

בשנים האחרונות, בעקבות הגידול הרב, שחל בהפרשות לעתודות, ובמיוחד לעתודה לפנסיה ולפיצויים, נמצאים בשליטתה של הרשות נכסים נזילים בסדר גודל של עשרות מליוני ל"י בשנה. מצב זה משווה לה מעמד פיננסי, כיוון שלהחלטותיה יש השפעה בשוק ההון והכספים.

מעיון בפרוטוקולים משיבות מליאת רשות הגמלים ומשיבות ועדת הכספים של הרשות אין עולה, שנושא מדיניות הרשות בעניין השקעותיה — גובה היעודות הנדרשות ודרכי החזקתן — הועלה לדיון יסודי בשנים האחרונות. דיון כזה היה לדעת הביקורת דרוש, נוכח הגידול הניכר, שחל בגובה היעודות.

בשנים 1970/71 ו-1971/72 לא היה קושי להשקיע את היעודה בניירות ערך, שתשור אתן היא בגובה התמורה, שנקבעה על ידי האקטואר. לדעת הביקורת לא היה מוצדק להשקיע בשנים אלה חלק גדול מהון העתודה בפקדונות קבועים במוסדות כספיים, שעה שהתמורה שנתקבלה נפלה מהתשואה של 6% ריבית, צמוד למדד המחירים לצרכן. הואיל והרשות דואגת לכך שעל הונה תקבל העתודה תמיד את התמורה, כפי שקבע האקטואר, הרי אם זו אינה מתכסה מההכנסות של היעודות שלה, נופל נטל זה על החשבון התוצאתי של הרשות.

3. ניתוח החשבונות המתייחסים לפקדונות קבועים בבנקים העלה:

(א) הפקדונות מוחזקים במשך כל השנים כפקדונות קבועים לא צמודים, בדרך כלל לחצי שנה המתחדשים מדי פעם בפעם. הפקדונות נושאים לאחרונה ריבית שנתית של 12% — שיעור שבתנאים הקיימים אין לראותו כסביר מה גם, שלאמיתו של דבר מדובר על השקעה לטווח ארוך. הרשות לא קבעה מדיניות וכללים מוגדרים, באילו מוסדות. פיננסיים יוחזקו הפקדונות ולפי אילו קריטריונים יושקעו הכספים בכל אחד

מהם. בהעדר קריטריונים נשארה ההחלטה על נושא חשוב ורגיש זה בידי חשב הרשות, המחליט לפי שיקול דעתו ולאחר קבלת אישורו של המנכ"ל. על ההחלטות לא התנהלו רישומים ופרוטוקולים, שמהם ניתן לעמוד על השיקולים להפקדה במוסד כספי זה או זה ולקביעת היקפה, אף לא נמצא, כי נערכה פנייה לבנקים השונים לצורך השגת תשואה נאותה לרשות בהפקדותיה (אשר ליחסי האוצר והבנקים, בתחום שוק ההון — ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 62).

(ב) מהנתונים, שריכוז משרד מבקר המדינה, מתברר שחל גידול בגובה הפקדונות הקבועים המוחזקים בבנקים מסחריים כפי שמשתקף בטבלה דלהלן, המפרטת את היתרות, בסוף כל שנת כספים (באלפי ל"י):

31.3.1968	31.3.1969	31.3.1970	31.3.1971	31.3.1972	
10,500	6,500	12,500	21,000	16,500	בנק "א"
3,775	5,775	5,050	6,050	5,050	בנק "ב"
1,200	1,500	1,500	1,500	2,500	בנק "ג"
3,650	1,650	3,000	3,000	2,000	בנק "ד"
—	500	1,500	1,750	1,000	בנק "ה"
2,500	3,500	3,000	500	1,000	בנק "ו"
21,625	19,425	26,550	33,800	28,050	סה"כ

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1972 הודיעה הרשות, שלאחרונה הונהגו בתחום הגדון סדרי עבודה משופרים, המתבססים על תחזית זרימת כספים, ונערכים פרוטוקולים על ההחלטות בדבר השקעת הכספים הנזילים. עוד הודיעה הרשות, שסך כל הפקדותיה לזמן קצוב בבנקים הוקטן בסוף שנת 1972 ל-13.25 מליון ל"י ושכדע-תה' לפעול להקטנה נוספת של הסכומים המופקדים בצורה זו, וזאת לטובת השקעות בניירות ערך צמודים בעלי תשואה יותר גבוהה.

*

משמעותם של הממצאים היא בתחום החשוב של ההפרשות לפנסיה ולפיצויים, המהוות מרכיב בעל משקל בתחשיבי הרשות, ועל כן בקביעת גובה תעריפיה וכן בתחום הבטחת הכנסה מירבית על היעודות. הנכסים העומדים מול הפרשות אלו בחלקם מושקעים ברשות ובחלקם מחוצה לה, ולכן התמורה המושגת מהשקעות חוץ משפיעה גם היא על התחשיבים.

נתונים ממאזן רשות הנמלים ליום 31 במארס של כל אחת מהשנים 1969/70 – 1971/72
(ב"ל) (1)

31.3.1970	31.3.1971	31.3.1972	
488,039,408	555,753,172	708,387,136	רכוש קבוע:
(-)92,091,100	(-)118,260,782	(-)172,599,578	נכסים (2)
395,948,308	437,492,390	535,796,558	פחות פחת שנצבר
14,301,258	21,388,888	31,162,141	נכסים בניכוי פחת
			השקעות בנמלים – לפי עלות
			השקעות בשטחים עורפיים –
1,574,005	3,053,984	2,528,216	לפי עלות
1	1	1	מניות בחברה שרוב מניותיה בבעלות
411,823,572	461,935,263	569,486,916	הרשות בערך סמלי (3)
27,000,000	28,000,000		ס"ה
			יעודות לתשלום חוב לאוצר (4)
			רכוש שוטף:
3,827,609	4,922,452	6,414,124	מלאי חומרים וחלפים
19,649,918	18,258,291	25,894,154	מקבלי שירותים וחוכרים
8,701,806	8,390,852	7,605,066	חייבים שונים
447,560	196,258		נכסים נוזלים
13,609,367	4,784,407	9,445,952	מזומנים בקופה – בבנקים ואצל
46,236,260	36,552,260	49,359,296	החשב הכללי
485,059,832	526,487,523	618,846,212	ס"ה
			ס"ה
			קרנות:
60,997,114	60,999,206	75,634,275	קרן לפיתוח ולהרחבת שירותים (5)
41,767,301	82,226,171	121,304,931	קרן שיערוך נכסים
102,764,415	143,225,377	196,939,156	ס"ה
			עזרדות:
109,776,223	143,948,312	194,356,698	לפנסיה ולפיצויים
(-)39,000,000	(-)69,000,000	(-)118,170,409	בניכוי יעודה
70,776,223	74,948,312	76,186,289	עבודה לפנסיה ולפיצויים לאחר
3,436,097	4,355,597	3,982,597	ניכוי היעודה
			לאחזקה
7,533,978	8,602,323	10,829,823	לביטוח מטענים, סיכוני מלחמה,
3,003,890	3,003,890	3,003,890	אחריות המעביד וסיכונים אחרים
84,750,188	90,910,122	94,002,599	לוויסות תעריפים
266,321,699	253,438,497	283,630,777	ס"ה
			התחייבויות לזמן ארוך לאוצר מדינת ישראל (6)
			התחייבויות שוטפות:
			ערובות בעלי מטענים ומקבלי
4,659,652	5,496,327	6,495,714	שירותים וחוכרים
26,563,848	33,417,200	37,777,966	זכאים והוצאות לשלם ויתרות זכות
31,223,500	38,913,527	44,273,680	ס"ה
485,059,832	526,487,523	618,846,212	ס"ה כללי

(1) הנמונים רוכזו על ידי משרד מבקר המדינה – ללא שינוי ההצגה והמינוח – מהמאזנים שנפרסמו בדו"חות השנתיים של רשות הנמלים שהוגשו מדי שנה לשר התחבורה לפי סעיף 34 לחוק רשות הנמלים תשכ"א-1961; המאזנים בוקרו ואושרו על ידי רואי החשבון של הרשות.

(2) לאחר שיערוך.

(3) מניות בחברת "שינוע" שרותי ים בע"מ (הון מוגזק ונפרע – 1 מניית יסוד בת 1 ל"י ו-25,000 מניות רגילות בנות 10 ל"י כ"א) מוצג בערך סימלי לאחר שנערכה הפרשה לשווי ההשקעה.

(4) משנת 1971/72 כל היעודה מוצגת בפסיב כהפחתה של העבודה לפנסיה ולפיצויים.

(5) לקרן זו מועברים העודפים מהחשבונו התוצאתיים.

(6) מרבית ההלוואות של הרשות מהממשלה נושאות ריבית בשיעור 5%, כשהקרן והריבית צמודים לדולר של ארה"ב.

ריכוז הכנסות והוצאות הרשות לשנים 1969/70 – 1971/72 (באלפי ל"י)

1969/70	1970/71	1971/72	
			הכנסות
			ניטול מטענים:
71,473	78,035	92,858	דמי רציף
31,979	33,308	40,325	דמי העברת מטענים
6,248	8,733	11,374	דמי אחסנה
30,649	32,292	43,623	דמי סווארות
3,078	3,784	4,574	שימוש בעגורנים
4,285	4,475	6,175	שירותים אחרים למטענים
147,712	160,627	198,929	ס"ה
			ניטול מטענים בצובר:
10,702	12,803	13,288	דמי שירות בתי מגורות (דגון)
252	252	602	דמי שימוש במתקני הנפט
4,602	4,713	4,863	ניטול מחצבים במחסני צובר
15,556	17,768	18,753	ס"ה
1,261	1,214	1,478	שירותים לבוסעים
10,986	11,362	14,153	שירותים לכלי שיט
			הכנסות אחרות:
2,757	3,438	4,753	דמי חכירה וזכויות
350	343	364	דמי רשיונות ואישורים
2,619	2,430	2,387	שונות
5,726	6,211	7,504	ס"ה
181,781	197,182	240,817	ס"ה ההכנסות
			הוצאות
91,875	118,627	129,435	משכורת וחשלומים גילויים
7,909	8,960	10,751	הוצאות כלליות
924	839	962	הפעלה
4,786	4,346	5,074	החזקה
(1) —	1,119	970	מיתקן תפוזרת
696	735	834	רכישות
841	1,094	821	עבודות חד פעמיות
1,464	1,462	1,783	שירותים למטענים ואניות
8,855	9,088	10,352	דמי שירותים בבתי מגורות (דגון)
45,298	50,814	65,136	הוצאות הון
(—)80	(—)47	(—)26	הכנסות מגורמי חוץ
5,825		11,700	הפרשות מיוחדות לפנסיה ולהפרשי שכר
		1,745	קרן סיכוני מלהמה
12,000			הוצאות לפחת
180,393	197,037	239,536	ס"ה הוצאות
1,388	145	1,281	עורף הכנסות על הוצאות

(1) כלול בהוצאות החזקה.