

לרכישת הרכב, במשרד, העלתה, שרק במאה מקרים התבסס היתר הרכישה על המלצה של ארגון. ההיתרים ניתנו על ידי המשרד על גבי טפסים שונים לא ממוספרים וללא רישום מרוכז; המשרד אף לא דאג לקבל מהיבואנים דו"חות סדירים על מכירת רכב החירום, ולא קיים מעקב אחר מימוש הזכות על ידי אלה שהופנו ליבואנים.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד, כי אגף הרכב שבמשרד ליקט, מיין וערך את החומר המתייחס ליבוא החירום, תוך פירוט רוב הנתונים הדרושים על כלי רכב ורכשו.

4. — כיוון שהמשאיות נרכשו בתנאים מיוחדים ונוחים קבע המשרד, כי תוך שלוש שנים לא תותר העברת הבעלות עליהן אלא בהיתר מהרשות המוסמכת. כדי להבטיח מילוי תנאי זה הכין המשרד בנובמבר 1973 טופס הצהרה והתחייבות למילוי על ידי רוכש משאית מיבוא חירום, והחתים את רשיונות הרכב בציון אותה ההגבלה. הטפסים הועברו ליבואני הרכב שנתבקשו להחזירם למשרד התחבורה לאחר מילוי על ידי קוני הרכב. ברוב המקרים לא העבירו היבואנים למשרד את ההצהרות החתומות. בינואר 1975 — למעלה משנה לאחר מתן ההוראה ולאחר שנמצא שמשאיות, שנרכשו בתנאים מועדפים, הועברו לידיים אחרות — פנה המשרד אל היבואנים בדרישה להעביר אליהם את הצהרות הרוכשים. רק מחצית היבואנים, שבאמצעותם בוצע יבוא החירום, נענו לדרישת המשרד — שניים מהם באופן חלקי; מספר ההצהרות שנתקבלו במשרד בעקבות הפנייה הגיע ל-310.

נמל התעופה בן-גוריון — תקבולים עבור שירותים

נמל תעופה בן גוריון הוא השער האווירי הבינלאומי העיקרי של מדינת ישראל, ומשרת את מרבית תנועת הנוסעים בדרך האוויר לארץ. בד בבד עם הגידול, שחל ביצוא החקלאי בשנים האחרונות, גדל והולך גם היקף המטענים העוברים דרכו.

לנמל התעופה מעמד של יחידת סמך במשרד התחבורה. מנהל הנמל כפוף למנכ"ל המשרד, אך בנושאים מבצעיים עליו לפעול בתיאום עם ראש מינהל התעופה האזרחית. נושאי פיתוח הנמל הם באחריותה הישירה של מינהלת הנמל למעט פיתוח עזרי ניווט, שהם בטיפול מינהל התעופה האזרחית. פיתוח הנמל ממומן בעיקר מתקציב הפיתוח של משרד התחבורה, וההקצבות השנתיות מועברות לנמל התעופה כהלוואות לטווח ארוך; ההלוואות צמודות לדולר של ארה"ב, והריבית שחלה עליהן כיום, היא בשיעור של 6%. תמורת השירותים, שמינהלת הנמל נותנת לציבור לקוחותיה, היא גובה אגרות, דמי שימוש, זכיון וחכירה מאותם גורמים המפעילים את השירותים הנלווים לפעילות התעופתית.

במחצית השנייה של 1975 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על גביית תקבולים במיני-הלת נמל התעופה בן גוריון. השירותים הניתנים למטוסים, לנוסעים, למטענים ולמל-ויהם וההכנסות משירותים אלה וכן התקבולים מההתקשרויות עם בעלי הזכויות שבתחום הנמל נבדקו לאחרונה ב-1970 (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 553; וממצאי מעקב בדו"ח שנתי 23, עמ' 612). הביקורת הנוכחית העלתה, כי חלק מהליקויים, שעליהם עמדה הביקורת בדו"חות הקודמים, עדיין לא תוקנו ונמצאו גם בביקורת זו, כפי שיובא להלן.

התפתחות הכנסות הנמל והוצאותיו

עד לשנת הכספים 1971 עלו הכנסות הנמל על הוצאותיו. העודפים שימשו, בין השאר, ליצירת קרן לחידוש ציוד ולהשתתפות בהוצאות הפעלתם של שדות התעופה הפנים-ארציים. החל בשנת הכספים 1972 עלו הוצאות הנמל על הכנסותיו, והגרעון כוסה על ידי האוצר. הסיבה העיקרית לכך היא, ירידה, שחלה בשנים האחרונות במספר הנוסעים הפוקדים את הנמל לעומת עלייה בהוצאותיו. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על ההכנסות לסוגיהן ועל ההוצאות, בשנות הכספים 1972 עד 1974, כפי שסווגו על ידי הנמל, על תנועת המטוסים והנוסעים ועל היקף המטענים שעברו בשדה התעופה. מנתונים אלה מתברר:

(א) שיעור הגידול בהוצאות עלה על זה שבהכנסות: ההכנסות בתקופה האמורה, למעט השתתפות האוצר לכיסוי הגרעון, עלו בכ-67% (מכ-49 מליון ל"י ב-1972 לכ-81 מליון ל"י ב-1974), ואילו ההוצאות עלו בכ-75% (מכ-51 מליון ל"י לכ-89 מליון ל"י). הגרעון היה בשנת הכספים 1972 כ-2.5 מליון ל"י ובשנת הכספים 1974 כ-8 מליון ל"י.

(ב) חלה ירידה של כ-17% במספר הנחיתות וההמראות בנמל התעופה (מ-22,220 בשנת 1972 ל-18,360 ב-1974) באשר שנת 1974 עוד עמדה, במידה מסוימת, בסימן המלחמה, וכן השפיע השפל הכלכלי בעולם. לעומת זאת חלה עליה של כ-16% בהיקף המטענים שעברו את הנמל (מ-41,700 טון לכ-48,200 טון).

(ג) ההכנסות מאגרות עלו בכ-46% (מכ-37.5 מליון ל"י ב-1972 לכ-54.8 מליון ל"י ב-1974) אולם בעוד שהכנסות אלה הגיעו בשנת 1972 ל-74% מסך ההכנסות, ירד משקלן ובשנת 1974 הן הגיעו רק ל-60% מסך ההכנסות של הנמל. ההכנסות מגביית דמי שימוש וזכויות עלו בכ-139% (מכ-10.9 מליון ל"י לכ-26.1 מליון ל"י).

עוד בשנת 1966 קבעה הביקורת, שחשבונות הנמל לא גוהלו על בסיס תמחיר, ולפיכך, האגרות למתן השירותים השונים לא בוססו על התשומות המושקעות במתן השירות (דו"ח שנתי 17, עמ' 496). בעניין זה לא חל שינוי. אמנם בקביעת מחיר האגרות, חייב הנמל, לשמור על רמת מחירים המקובלת בנמלי תעופה בין-לאומיים אחרים, אולם מן הצורך, שכמפעל עסקי, יהיה לו מידע נאות על עלות השירות למעשה. מידע כזה עשוי לסייע לנקיטת פעולות ליעול השירותים, ולשמש בסיס לקבלת החלטות על גובה האגרות; והוא חשוב במיוחד, לאחר שזה כמה שנים לא עלה בידי הנמל לאזן את תקציבו.

הכנסות מגביית אגרות

כ-60% מהכנסות הנמל מתקבלות כאמור מגביית אגרות בגין השירותים, שהוא נותן ללקוחותיו. השירותים הניתנים על ידי הנמל מתחלקים לשתי קבוצות עיקריות — שירותי תעופה ושירותי קרקע. האגרות על השירותים מתחלקות לשש קבוצות: נחיתה; חנייה; נוסע; סבלות נוסעים; סבלות משא; ונקיון מטוסים. שיעורי האגרות והתנאים למתן השירות נקבעים בתקנות המותקנות מכוח חוק הטיס, 1927. תעריף האגרות משתנה מדי פעם בפעם באישור ועדת האגרות הבין-משרדית, הפועלת ליד משרד האוצר; חלק מהשינויים הם תוצאה משינוי שער המטבע הישראלי. לאחרונה הועלו האגרות בספטמבר 1975 ב-16.6% עקב השינויים בשער הלירה.

הכנסות הנמל משירותי התעופה בשנת הכספים 1974 הסתכמו בכ-40.2 מליון ל"י, והיוו כ-45% מסך כל ההכנסות באותה שנה. כ-21.2 מליון ל"י — כ-52.5% מההכנסות משירותי

תעופה — מקורן בגביית אגרת נחיתה, המוטלות על חברות התעופה עבור השימוש במתקני השדה; כ-17 מליון ל"י — כ-42.3% מההכנסות — נתקבלו מגביית אגרת נוסעים תמורת מכלול שירותי בית הנתיבות הניתנים לנוסעים היוצאים; כ-2 מליון ל"י — כ-5.2% מההכנסות — באו מגביית דמי חנייה מכל מטוס השוהה בנמל התעופה למעלה משלוש שעות. הכנסות הנמל משירותי הקרקע הסתכמו בשנת הכספים 1974 בסך של כ-14.5 מליון ל"י — כ-16.2% מסך כל ההכנסות באותה שנה.

מאז ינואר 1973 ועד סוף שנת 1975 שונו האגרות בגין שירותי התעופה פעמים מספר, והן עלו, בתקופה הנסקרת, ביותר מכפליים.

— חברת אל על, שמספר טיסותיה (נחיתות והמראות) מגיע למעלה ממחצית מכלל מספר הטיסות בנמל התעופה, המשיכה בתשלום האגרות בשיעורים, שהיו בתוקף בתחילת שנת 1973. מינהלת הנמל פנתה כמה פעמים לחברה בבקשה להשלים את ההפרשים לפי שיעורי האגרות, שנבקעו בתקנות, שהסתכמו בכ-4 מליון ל"י, אולם הפרשים אלה לא שולמו. רק ביולי 1975 גבה הנמל את החוב על חשבון ההפרשים, אולם הסכומים לחובתה של החברה מוסיפים להצטבר, כיוון שהיא עדיין ממשיכה בתשלום האגרות על פי השיעור, שהיה בתוקף בתחילת 1973. לדעת הביקורת על הנהלת הנמל לנקוט את הצעדים הדרושים כדי שהנושא יוסדר בצורה נאותה.

הכנסות משירותים עסקיים

מינהלת הנמל מוסרת שטחים ומבנים בשכירות לגופים ציבוריים ועסקיים, שפעולתם קשורה בתנועה האווירית, ומעניקה להם זכויות למתן שירותים למטוסים ולנוסעים. קיומם של שירותים אלה חיוני עבור האנשים העוברים דרך נמל התעופה, מלוויהם והעובדים בנמל, ואילו הנמל ואוצר המדינה נהנים מהכנסות ממתן השירותים בכלל זה הכנסות במטבע חוץ. הזכויות הם, בעיקר, לאספקת דלק, שמנים למטוסים ומזון לנוסעים; שירותי בנקאות; חנויות למכירת מצרכים (תכשיטים, משקאות ומתנות) פטורים ממכס; מסעדות ומזנונים; דוכנים למכירת ספרים, עיתונים ומוצרי טבק; שירותים להשכרת רכב, שירותי מוניות ומגרשי חנייה. הכנסות הנמל ממתן שירותים אלה לציבור לקוחותיו הסתכמו בשנת הכספים 1974 בכ-26.1 מליון ל"י — כ-29% מכלל הכנסותיו באותה שנה.

דמי שימוש בנכסים

הכנסות הנמל מדמי שימוש בנכסים הסתכמו בשנת הכספים 1974 בכ-4 מליון ל"י. גובה דמי השימוש בנכסי הנמל והתשלום עבור השירותים נקבע מדי שנה בשנה על ידי ועדת הנכסים של הנמל. עם המחזיקים עורכים חווים, ובהם נקבעים הסכומים, שעליהם לשלם עבור השימוש בנכס וכן עבור השירותים השונים, שהנמל מספק. את המקרקעין ניתן לסווג לשלושה סוגים: שטח בהחזקתו הישירה של הנמל; שטח, שעליו נבנו מבנים על ידי גורמים אחרים, בהסכמת מינהלת הנמל; ושטח חקלאי.

1. — בשטח הנמל מפעילה אגרקסו חברה ליצוא חקלאי בע"מ * מסוף למטען חקלאי, שהיא הקימה אותו בהסכמת מינהלת הנמל ב-1970, בשטח של 2,885 מ"ר. מינהלת הנמל דרשה מהחברה לשלם לה דמי שכירות בשיעור של 5 ל"י למ"ר לשנה, ועוד 5 ל"י דמי זכיון לכל טונה מטען יוצא. בשנה החקלאית 1974 ייצאה אגרקסו

* על פעולות החברה ראה דו"ח, שנתן מבקר המדינה בדצמבר 1971.

כ"15,600 טון תוצרת. לאחר שהצדדים לא הגיעו להסכם, הועבר הנושא, בהסכמת הצדדים, עוד ב"1972, לבוררות של הממונה על הכנסות המדינה. עד למועד סיום הביקורת, בסוף 1975, לא נתקבל פסק הבורר. במשך כל התקופה לא גבתה מינהלת הנמל מחברת אגרקסו סכום כלשהו כדמי שימוש במסוף.

2. ב"1969 נחתם חוזה בין נמל התעופה לבין אל על, שהסדיר את תשלום דמי השכירות עבור הקרקעות והמבנים בשטח הנמל, שהיו בשימוש החברה. המדובר היה הן במבנים, שנבנו על ידי החברה עוד קודם למועד חתימת החוזה, והן במבנים, שהנמל העביר במשך השנים לחברה. תקופת התחולה של החוזה נקבעה ל"25 שנה, למפרע משנת 1960, ולפיו התחייבה אל על לשלם לנמל 62.5 אגורות לשנה, מכל מ"2 קרקע שהיא מחזיקה. למבנים שהוקמו בהסכמת מינהלת הנמל, נקבעה תקופת פחת, שבמהלכה תשלם אל על רק דמי שכירות עבור הקרקע, לפי התעריף דלעיל; לאחר שתחלוף תקופת הפחת תשלם החברה דמי שכירות לפי תעריף, שיהיה מקובל באותה עת בנמל התעופה. עבור מבנים, שהנמל העביר לשימוש החברה, סוכם על דמי שימוש של 5 ל"י לשנה לכל מ"2. עוד הוסכם בחוזה, שמינהלת הנמל תהיה רשאית להעלות את דמי השכירות לגבי מבנים אלה בשיעור יחסי להעלאת דמי השכירות לשוכרים אחרים. במועד חתימת החוזה החזיקה החברה שטח קרקע כולל של 93,400 מ"2, מזה שטח של 3,252 מ"2, שעליו הוקמו מבנים. מאז חתימת החוזה עברו לשימוש החברה שטחים נוספים, בהיקף של 148,000 מ"2. לגבי השטחים הנוספים לא חתמה מינהלת הנמל על חוזים עם החברה, אולם הוסכם שהיא תחויב בתשלום עבור השימוש בהם לפי המחירים שבחוזה מ"1969.

— בעקבות העלאת דמי שכירות בנמל חייבה הנהלת הנמל את חברת אל על בשנות הכספים 1972 ו"1973 בדמי שכירות יותר גבוהים: עבור קרקע 2.50 ל"י ו"5 ל"י למ"2 ועבור מבנים 20 ל"י למ"2 ובשנת הכספים 1973 40 ל"י למ"2. הנמל לא הגיע לידי הסכם עם החברה בכל הנוגע לשינוי התעריפים החל בשנת הכספים 1972, וההפרשים לא שולמו. בשנות הכספים 1974 ו"1975 אף לא חויבה החברה בספרי הנמל עבור דמי השכירות המגיעים ממנה לשנים אלה. מן הצורך, שהנהלת הנמל וחברת אל על יסכמו ויתאמו ביניהן את החשבונות האמורים.

3. בתוך השטח המגודר של נמל התעופה נמצאת אדמה חקלאית. אדמה זו מעובדת על ידי שני חקלאים, בהסכמת מינהל מקרקעי ישראל ומינהלת הנמל. בשנת 1974 הם עיבדו כ"3,600 דונם.

— מאז 1971 לא נערכו חוזים עם החקלאים האלה, ותמורת השימוש בקרקעות לא נגבו מהם דמי שכירות שהסתכמו עבור התקופה האמורה בסך של כ"200,000 ל"י.

ב"1974 הגעה מינהלת הנמל לידי הסכם עם אחד המחזיקים בקרקעות, לפיו ויתר החקלאי על עיבוד חלק מהאדמות הקרובות ביותר למסלולי הנמל. בתשובתה מינואר 1976 הודיעה מינהלת הנמל, כי גם עם החוכר השני מתנהל משא ומתן על פינוי חלק מהשטחים, ועם סיכומי ייחם חוזה.

זכיונות

הכנסות נמל התעופה מזכיונות שונים הסתכמו בשנת הכספים 1972 בכ"8 מליון ל"י, בשנת הכספים 1973 בכ"12.5 מליון ל"י ובשנת הכספים 1974 בכ"20.5 מליון ל"י. הענקת זכות להקמת עסק בשטח הנמל מותנית בתרומתו של העסק לרווחת הנוסעים ומלווייהם. בשל ממדיו המצומצמים של השטח, שנועד למטרה זו, עולה הביקוש להקמת עסקים על ההיצע. דמי הזכיון נגבים בעיקר בשתי צורות: סכום שנתי קבוע או סכום

המחושב כאחוז מסוים מהפדיון. קיים גם הסדר, שלפיו מחייבת מינהלת הנמל את בעל הזכיון באחוז מסוים מהפדיון או בסכום קבוע מראש, הכול לפי הסכום הגבוה יותר. בדרך כלל נבחרים בעלי הזכויות במכרז.

— עם מפעיל אחד המזנונים, שהוקם עוד ב־1969 ושהזכיון לגביו נמסר למפעילו בזמנו ללא מכרז, האריכה מינהלת הנמל את החוזה פעמים מספר, ולאחרונה עד סוף 1976, בלי להתחשב בתלונות הרבות, שהתקבלו על טיב השירות והנקיון במזנון. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מינואר 1976, הודיע המשרד, כי ההתקשרות עם בעל המזנון תופסק בסוף השנה.

בעלי הזכויות חייבים, בהתאם להסכמים עמם, להגיש בסוף כל שנת כספים מאזן מאושר על ידי רואה חשבון. ב־1974 התקשרה מינהלת הנמל עם רואה חשבון והטילה עליו לבדוק את הדיווח, שהגיש אחד מבעלי הזכויות. הבדיקה של רואה החשבון העלתה, כי על החברה לשלם הפרשים עבור השנים 1971 ו־1972 בסך 190,000 ל"י. הסיבה להיווצרות ההפרש הייתה, שהכנסות החברה היו גבוהות מאלן, ששימשו בסיס לגביית דמי זכיון.

— מינהלת הנמל הסכימה, שהחברה תשלם את ההפרש ב־19 תשלומים חודשיים שווים, בלי לחייב אותה בריבית פיגורים.

אגף הספנות והנמלים — עניני משמעת

הפיקוח על הספנות והטיפול בימאים הוא בידי אגף הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה. מלבד תפקידיו ברישום, ברישוי ובפיקוח על כלי השיט עוסק האגף בטיפול כוח האדם הימי ובפיקוח עליו. במסגרת זו הוא מטפל — באמצעות המחלקה לכוח אדם ימי — בגיוס, בהכשרה ובהסמכה של הימאים הישראליים וכן בענייני משמעת לרבות שיפוט על עבירות משמעת. מספר הימאים הישראליים בשנים האחרונות הוא בסדר גודל של 2,000. הטיפול בבירור עבירות המשמעת הוא בידי המפקח על הימאים שבאגף (להלן — המפקח).

פעילות האגף בתחום כוח האדם הימי מושתתת, בעיקר, על חוק הספנות (ימאים), תשל"ג 1973 (להלן — החוק). חוק זה הסדיר מחדש את תנאי השירות של הימאים, ונקבעו בו הסדרים מיוחדים לטיפול בעבירות ימיות. לרבות דבר הקמת בית דין משמעתי מיוחד לימאים.

ב־1973 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות אגף הספנות והנמלים (להלן — האגף), בעיקר בתחום הסמכת ימאים, הפיקוח השוטף על העסקתם, הטיפול בעבירות משמעת ושיפוטן וסדרי הרישום של כלי שיט והפיקוח עליהם (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 583). נוכח ההחרפה בתחום המשמעת בצי הסוחר ובעקבות החקיקה החדשה ב־1973 בנושא הטיפול בכוח האדם הימי נערכה במחצית השנייה של 1975 ביקורת חוזרת על הטיפול בעבירות משמעת ושיפוטן; עוד נבדקו באגף ההסדרים למתן אשורים לעובדיו הבכירים לעבודה פרטית על אניות, כן נערכה בדיקת מעקב אחר תיקון הליקויים, שהועלו בביקורת הקודמת.

טיפול בעבירות משמעת

1. בגלל האופי המיוחד של העבודה על האוניה דורש תפעולה התקין קיום משמעת קפדנית, ולכן הוסדרו בחוק הסמכויות וההליכים לטיפול בעבירות משמעת של ימאים. עד לחקיקת חוק הוסדר הטיפול בעבירות משמעת ושיפוטן בתקנות הנמלים (ימאים), תשל"ב—1971, שהותקנו מכוח פקודת הנמלים (נוסח חדש), תשל"א—1971. לפי התקנות האמורות, כאשר הוגשה תלונה על ימאי, שהתנהג בצורה שסכנה או עלולה הייתה לסכן את הבטיחות בכלי שיט, או שפגע בסדר הטוב ובמשמעת בכלי השיט, הייתה בערכת חקירה על ידי המפקח או על ידי ועדת משמעת, שמונתה על ידי שר התחבורה. את הימאי, שנגדו הוגשה תלונה על עבירת משמעת, נהג המפקח להזמין לביורר ולפי תוצאותיו היה מחליט על דרכי הטיפול: לסגור את התיק; לשפוט את הימאי בעצמו; או להעביר את השיפוט לוועדת משמעת. סמכויות הענישה של המפקח היו מוגבלות למתן התראה, נזיפה או פסילה לשירות על כלי שיט לתקופות שונות עד חודשיים; ואם המדובר בפגיעה בנוסעים, הרי הפסילה היא מלשרת באוניית נוסעים עד שנה. על החלטת המפקח רשאי היה הימאי לערור לפני מנהל האגף. סמכויות ועדת המשמעת היו גרורות יותר, והיא הייתה אף רשאית לפסול ימאי מלשרת על כלי שיט לצמיתות. על החלטותיה ניתן היה לערור לפני ועדת ערר, שהייתה מורכבת ממנהל האגף (יו"ר) ומחברים נוספים, שהתמנו על ידי שר התחבורה.

הטיפול בעבירות משמעת ושיפוטן הוסדרו, כאמור, מחדש בחוק. פרק ט"ו של החוק דן בהגדרת עבירות המשמעת ובסמכויות השיפוט של הקברניט והמפקח. בנדון. פרק ט"ז, מסדיר את עניין הקמת בית הדין המשמעתי של הימאים, הרכבו, סמכויות הענישה שלו, וכן את הדיון וסדרי הדין של בית הדין, וההליכים בערעור ובדין החוזר. אשר להרכב בית הדין, קובע החוק, שחבריו יתמנו על ידי שר התחבורה מתוך 5 רשימות מועמדים לתקופה של 3 שנים. רשימות המועמדים יוגשו על ידי חמישה גופים שונים: רשימה א' — אנשי ציבור ועובדי מדינה, שתוגש על ידי האגף; רשימה ב' — נציגים של בעלי כלי השיט; רשימה ג' — נציגים של איגודי הימאים; רשימה ד' — נציגים, שיוצגו על ידי שר החקלאות והמייצגים לדעתו את ענף הדייג; רשימה ה' — נציגים של הנוער העובד. ברשימות המועמדים א', ב' ו-ג' ייכללו גם עורכי דין, הכשירים להתמנות שופטי בית משפט שלום וששר המשפטים אישר את מועמדותם ברשימה. עוד קובע החוק, שאם לא הוגשה לשר התחבורה רשימה של מועמדים תוך חודשיים לאחר קבלת הדרישה להגיש, רשאי הוא למנות את מספר החברים החסרים. מבין חברי בית הדין שנתמנו מתוך רשימה א' והם עורכי דין, ימנה השר, בהתייעצות עם שר המשפטים, את אב בית הדין ואת ממלא מקומו. המינויים של חברי בית הדין יפורסמו ברשומות.

בית הדין לימאים יושב כבית דין לערעורים על החלטות הקברניט או המפקח. על החלטות בית הדין בערכאה ראשונה רשאי הימאי או התובע לערער לפני בית המשפט לימאות, כמשמעותו בחוק בית המשפט לימאות, תשי"ב—1952.

תחילתו של החוק נקבעה כתום שנה מפרסומו, לאמור, אוגוסט 1974. בחוק הספנות (ימאים) (תיקון), תשל"ד—1974 נדחה מועד הפעלתם של הפרקים ט"ו ו-ט"ז האמורים, ל-1.4.1975. בדברי ההסבר להצעת החוק נומקה הדחייה בעיכובים, שחלו מחמת מלחמת יום הכיפורים ובתקופת החירום שלאחריה, בהכנת ההסדרים הנוגעים להפעלת פרקים אלה.

2. מסוף 1974 הפסיקה למעשה ועדת המשמעת לפעול בביורר עבירות ושיפוטן. הסיבה לכך הייתה חוסר אפשרות להרכיב ועדת משמעת, בעקבות מקרה של רב חובל, שנגדו

נקט האיגוד הארצי לקציני הים צעדים, לאחר שמסקנות ועדת משמעת, שבה היה חבר, נראו בעיני האיגוד חריפות יתר על המידה ולא מוצדקות.

3. בית הדין המשמעתי לימאים, שאמור היה לפעול מכוח החוק — לאחר הדחייה — החל ב־1.4.1975, הוקם רק בסוף 1975. רשימת חברי בית הדין פורסמה בילקוט הפרסומים ב־22.12.1975.

מבדיקת הטיפול של משרד התחבורה בכינונו של בית הדין האמור התברר: עד לסוף מאי 1975 לא ננקטו צעדים ממשיים לכינון בית הדין, משום שנשקלה האפשרות שלא להפעילו במתכונת שנקבעה בחוק אלא להפעיל שיפוט משמעתי על ידי שופט יחיד. בסוף מאי 1975 החליט המשרד לגשת להקמת בית הדין על פי החוק, והפניות לאותם גורמים, שעליהם היה להגיש לפי החוק את רשימת המועמדים לצורך מינוי חברי בית הדין, נשלחו אליהם בתחילת חודש יוני אותה שנה. הצעת התקנות לסדרי הדין של בית הדין ולסדרי הגשת ערעורים, שלפי החוק על שר המשפטים להתקין בהתייעצות עם שר התחבורה, העביר המשרד למשרד המשפטים רק בסוף אוקטובר 1975. עד סוף 1975 לא הותקנו התקנות האמורות. הקמת בית הדין והפעלתו חייבו במקביל מינוי תובע וחוקרים, שיפעלו לפי הוראות התובע בחקירת קובלנה שהוגשה לתובע, או בחקירת כל עניין אחר שנועדה לברר אם נעברה עבירת משמעת והם מונו. בית הדין התכנס לראשונה בינואר 1976.

4. משרד מבקר המדינה ריכז מהדור"חות החודשיים המנוהלים באגף נתונים על מספר עבירות המשמעת שהגיעו לטיפולו מאפריל 1973 ועד אוקטובר 1975:

שנת הכספים	עבירות משמעת שהוגשו ונחקרו על ידי המפקח	מהן הועברו להועדת משמעת
1973	227	16
1974	142	7
מאפריל עד אוקטובר 1975	84	—

מהנתונים דלעיל מתברר, שחלה ירידה במספר עבירות המשמעת שהועברו לטיפולו של המפקח וכן במספר המקרים שהועברו לבירור לפני ועדת המשמעת. ההימנעות מהעברת מקרים לטיפולו של דרג גבוה יותר אינה מצביעה בהכרח על העדר עבירות משמעת חמורות. היא גם תוצאה משיתוקה של הוועדה, מאז סוף 1974, ומאי-הקמת בית הדין המשמעתי, שאמור היה לבוא במקומה. מעיון בחומר הקשור לחקירת עבירות משמעת של הימאים בתקופה אפריל 1974 — אוקטובר 1975 מתברר:

— 15 מקרים של עבירות משמעת שניתן להגדירן כהתנהגות תוקפנית — תקיפת ממו"נים, התפרצויות ואיום בנשק — התבררו לפני המפקח, והעונשים, שהוטלו על הימאים, שנמצאו אשמים, היו בהכרח בגבולות סולם העונשים שהוא מוסמך להטיל. 3 מקרים אחרים, שעניינם היה עבירות חוזרות ונשנות על ידי אותו ימאי במשך שנים, אף הם נדונו על ידי המפקח ולא הגיעו לבעל סמכות יותר גבוהה. בהעדר בית דין משמעתי עד לסוף 1975, נוצר מצב שבאותם מקרים, שהמפקח לא ראה את עצמו מוסמך להחליט על ענישת הנאשם, הוא העביר את הנושא לטיפולו של בית הדין, שצריך היה לקום. המדובר

בעבירות משמעת חמורות ביותר או במקרים, שהנאשם טען, שבגלל היחסים השוררים בין המפקח לבין רב החובל של האנייה הוא מתנגד להישפט על ידי המפקח. ביתיים לא הושעו הימאים האמורים, והם ממתינים לבירור דינם לפני בית הדין.

בעיות משמעת הביאו בשנים האחרונות, לעתים, לתקריות ולסכסוכים בין חברות הספנות לבין איגודי הימאים, ובין איגודי הימאים לבין עצמם, כאשר חברות הספנות היו הנפגעות. המצב החריף במיוחד נוכח הפילוג, שחל בשנת 1972, באיגוד הימאים, והקמתם של שני איגודים נפרדים — האיגוד הארצי לקציני הים ואיגוד הימאים הדירוגיים. במקרים מספר גרמו עבירות המשמעת להשבתת אוניות על כל ההפסד הכספי הכרוך בכך. בנסיבות אלה הייתה נודעת לטיפול בעבירות משמעת ולשיפוטן משמעות מיוחדת.

הדחייה בהקמת בית הדין מצד אחד ושיתוקו של הדרג לבירור עבירות חמורות במסגרת ועדות המשמעת עוד קודם לכן מצד אחר גרמו שבשנה האחרונה למעשה לא היתה אפשרות לטיפול הולם ויעיל בעבירות חמורות, ומרביתן נדונו במסגרת פעולותיו של המפקח על הימאים, על אף המגבלות בסולם העונשים, שבסמכותו להטיל על העבריינים.

עבודה פרטית של עובדי האגף הבכירים על אוניות

הנהלים בדבר חופשה ללא משכורת ועבודה פרטית של עובדי המדינה מוסדרים בהוראות התקשיר. בעניין הסמכות לאשר חופשה ללא משכורת קובעות ההוראות, שאישור חופשה ללא משכורת למטרת עבודה בתקופת החופשה, אינה בסמכות מנהל היחידה של העובד, אלא בסמכות האחראי, כמשמעותו בתקשיר, ובידי נציבות שירות המדינה. ואלו דברי התקשיר: בעניין עבודה פרטית בתקופת חופשה ללא משכורת:

"ציין עובד בבקשתו לחופשה ללא משכורת שהוא מתכוון לעבוד עבודה פרטית בתקופת החופשה ללא משכורת, והאחראי או נציבות שירות המדינה אישרו את הבקשה לחופשה ללא משכורת, יראה האישור כאילו הוא מתייחס גם לעבודה הפרטית, שהעובד ציין אותה בבקשתו לחופשה ללא משכורת."

האישור לעבודה פרטית גלום אפוא בבקשה לאישור חופשה ללא משכורת; ההוראה האמורה מפנה לפרק אחר בתקשיר, הדין בסוגיה זו, ובו נקבע, שהיתר לעבודה פרטית יינתן רק במקרים יוצאים מן הכלל ובין היתר על פי התנאים כמפורט להלן:

"(א) העבודה הפרטית לא תפגע בתפקידיו של העובד במשרדו; ... (ה) העבודה הפרטית לא תקשור את העובד עם יחיד, תאגיד או מוסד העומדים במגע כספי, מסחרי או ענייני עם היחידה, שבה מועסק העובד, או כל יחידה אחרת, שאתה הוא נוהג לבוא במגע לרגל עבודתו בשירות."

מדי שנה בשנה נוהגים מספר עובדים בכירים של האגף, שהם בעלי הסמכה כקציני ים, להפליג באוניות הסוחר של חברות הספנות, במסגרת חופשה ללא משכורת, שהם מבקשים למטרה זו. בשנים 1974 ו-1975 נהגו בדרך זו 11 מבין עובדי האגף והחופשות שקבלו נעו בדרך כלל בין חדשים מספר ועד שנה. להוציא מקרים בודדים, קיבלו העובדים האלה את ההיתר לחופשה ללא משכורת — לרבות היתר לעבודה פרטית — מהנהלת משרד התחבורה באישור נציבות שירות המדינה על גבי טפסי הבקשה שהגישו למטרה זו. בחלק מהטופס שנוגע לעבודה פרטית בתקופת החופשה ללא משכורת, כלולה ההצהרה כדלקמן:

"הנני מבקש לאשר לי לעסוק בעבודה הפרטית המפורטת להלן, בתקופת החופשה ללא משכורת. הנני מצהיר, כי עבודתי הפרטית לא תפגע בעבודתי בשירות המדינה. אין ביצוע העבודה הפרטית עומד בסתירה לתפקידי בשירות המדינה ולחובות המוטלות עלי כעובד המדינה והיא לא תקשור אותי עם יחיד, תאגיד

או מוסד העומדים במגע כספי וענייני עם המשרד, בו אני מועסק, או עם כל משרד אחר, אתו אני נוהג לבוא במגע לרגל עבודתי בשירות המדינה".

אף כי שמדובר בעובדים הממלאים תפקידים אחראים ביותר באגף, בעיקר סגני מנהל האגף, מנהלי המחלקות, מפקחים ימיים, ובוחני הסמכה הבאים במסגרת עבודתם במגע ענייני מתמיד עם חברות הספנות, אושרו להם החופשות, לרבות העבודה הפרטית, כאמור.

לגבי 3 עובדים, שעבדו בזמן חופשתם בחברות הספנות, נמצא: במקרה אחד הפליג עובד בכיר של האגף בתקופה שמ"12 עד 22 בינואר 1975 בתפקיד רב חובל של אונייה. לגבי אותה התקופה לא ביקש ולא קיבל העובד חופשה ללא משכורת, אלא אושרה לו, לפי בקשתו, חופשה רגילה בתשלום. שני עובדים בכירים, שהפליגו באוניות בתפקיד, קיבלו אישור לחופשה ללא תשלום, בדיעבד; במקרה אחד נתקבל האישור של נציבות שירות המדינה לחופשה ללא משכורת, ואילו במקרה השני ניתן האישור על ידי הנהלת האגף. במקרה אחר נתברר, כי עובד האגף מעורב עסקית בחברת ספנות. המקרה נמצא בבירור בנציבות שירות המדינה ופרקליטות המדינה.

הנהלת האגף הסבירה למשרד מבקר המדינה, שקיים צורך לשתף את העובדים המקצועיים בתפעולן של אוניות, כדי לשמור על רמתם המקצועית הנאותה ועל מעורבותם בבעיות הספנות. מעורבותם של עובדי האגף בפעילות עסקית של חברות הספנות, בין אם בתוקף תפקידם כרבי חובלים על אוניות הסוחר ובין אם בתפקידים אחרים, יוצרת לדעת הביקורת יחסים לא רצויים בין עובדים אלה לבין חברות הספנות, ההופכות בכך למעביי דיהם באותו פרק זמן, שהם עובדים אצלן במסגרת חופשתם. מצב זה עלול לפגוע באפ-שרותם של הממונים על הפיקוח מטעם האגף למלא את תפקידיהם בצורה נאותה וחפשית מכל זיקה לא עניינית. הדבר עלול גם לפגוע בדמותם של העובדים האחראים באגף, בכל הקשור להסמכה וטיפול בבעיות משמעת. ההסדרים האמורים אינם מתיישבים, לדעת הביקורת, עם הוראות התקשי"ר, בדבר עבודה פרטית של עובדי מדינה, שכן יש משום ניגוד אינטרסים בשילוב של תפקיד שלטוני-פיקוחי עם מילוי תפקיד ביצועי בגוף הנתון לפיקוח.

נוכח ההשלכות השליליות שבהסדר, מן הראוי שהמשרד ישקול ענין זה מחדש ויבדוק את מידת הצורך בהסדרי ההשתלמות ואת הדרכים המתאימות להשתלמות העובדים, תוך מניעת אותם ליקויים, שעליהם הצביעה הביקורת.

הסמכת ימאים והפיקוח על כלי שיט

ביקורת מעקב על הצעדים, שנקט האגף לתיקון הליקויים, שמשרד מבקר המדינה קבע בביקורתו ב-1973 בנושא הסמכת ימאים והפיקוח על כלי השיט, העלתה:

הסמכת ימאים

1. הוועדות המקצועיות להסמכת ימאים והוועדות הרפואיות, שמונו על ידי המועצה להסמכת ימאים, התכנסו עשרות פעמים בשנים 1971-1972, אולם בלא שהקפידו על נוכחותם של שלושה חברים לפחות, ובלא שנמצאו אישורים בכתב של חברים נוספים להחלטות, שנתקבלו בהשתתפות שני חברים או של היושב ראש לבדו.

בכל הישיבות שקיימו הוועדות הנ"ל בשנת הכספים 1974, השתתפו לפחות 3 חברים.

ימאי המבקש לקבל תעודת הסמכה, חייב לשרת על אוניה תקופות שונות, בהתאם לדרגתו. הנתונים בספר הימאים, המרכז את המידע על הימאים ועל הזמן, שהם שירתו על הים, לא היו מלאים.

האגף נקט פעולות לעדכון הנתונים בספר הימאים, בין השאר, בהסתמך על דו"חות המשטרה בעניין תנועת הימאים באוניות. האגף גם פועל להנהגת הסדר, שלפיו הדו"חות בנושא זה יגיעו אליו ישירות מהאוניה באמצעות רב חובלה.

2. המפקח על הימאים באגף רשאי לתת היתר שירות לתפקיד, שהוא בדרגה אחת גבוהה מזו, שאליה הוסמך הימאי. בהוראות הנוהל של האגף, נקבע, שבאופן יוצא מן הכלל יינתנו היתרים, כאמור, במקרים, שלא נמצאה כל דרך אחרת לאישור הפלגת אוניה בתקן בטיחות מלא. ביוני 1973 היו בתוקף 283 היתרי שירות, מהם 200 לקצינים, מספר העולה על שליש מכלל מספרם של הקצינים הישראליים, ששירתו באוניות בבעלות ישראלית באותו זמן.

המצב לא שופר. בחודשים אוגוסט וספטמבר 1975 כ-19% מכלל הימאים וכ-40% ממספר הקצינים הפליגו על פי היתרי שירות.

רשימות צוות

רשימות הצוות — הן של צוות הבטיחות והן של הצוות כולו — לא הומצאו על ידי בעלי כלי שיט לאגף באופן סדיר ושוטף, ובחלק מהרשימות שהוגשו חסרו פרטים חשובים. היו גם מקרים, שהאוניות הפליגו ללא הגשת רשימות צוות הבטיחות. בעלי כלי שיט גם לא מלאו הוראה בדבר מסירת מידע על שינויים ברשימת הצוות.

לא חל שינוי בתחום זה. האגף פנה פעמים מספר בנושא זה לבעלי כלי שיט, אולם, ללא תוצאות של ממש.

רשיונות שיט

1. כל כלי שיט בבעלות ישראלית צריך להיות מצויד ברשיון שיט ולעבור לשם לכך בדיקות כשירות. כדי לאפשר הפלגת אוניות על פי לוח הזמנים שלהן נזהגת המחלקה לשירותים טכניים לתת רשיונות שיט זמניים, אף אם מצאו המפקחים, בעת הבדיקות, ליקויים שונים. מתן רשיונות שיט זמני מלווה דרישה, שהליקויים יתוקנו עד ההפלגה הבאה. בכמה מקרים ניתנו לאוניות רשיונות זמניים חוזרים, בלא שהליקויים תוקנו. לא חל שינוי בתחום זה.

2. לגבי אוניות ב"דגל נוחות" (אוניות ששליטה הרכושית בהן היא בידי חברות ספנות ישראליות אך הן רשומות במדינה זרה), הפוקדת בקביעות את נמלי ישראל, דרושים הסדרים להבטחת הפיקוח עליהן מבחינת כלי שיט והימאים. עד סוף 1972 נחתמו עם חברות הספנות הסכמי פיקוח רק לגבי אוניות אחדות. לגבי רוב רובן של אוניות ישראליות בדגל זר לא היו בסוף 1973 כל הסכמי פיקוח. בספטמבר 1973 הכין משרד התחבורה טיוטה חדשה של הסכם פיקוח והמציא אותה למשרד האוצר, שהוא צד בעניין בשל האינטרסים שלו בכמה חברות ספנות, להערויות.

עדיין לא נחתמו הסכמי פיקוח עם חברות הספנות לגבי כל כלי השיט בדגל נוחות שברשותן. בתחילת שנת 1975 התחיל האגף לנהל משא ומתן עם כל אחת מחברות הספנות, הנוגעות בדבר, על גוסח הסכם הפיקוח.