

רשות הנמלים

פעולות ביקורת

באגף כלכלה וכספים נערכה ביקורת בדבר זקיפת הוצאות הון בחשבונות התוצאתיים ; נבדקו : דרכי שיערוך הנכסים, זקיפת ריבית תחשיבית ופחת. באגף ציוד ושיטות ניטול נבדקו עסקאות רכישה ושכירה של עגורנים ניידים. בנמלי חיפה ואשדוד וכן במשרד הראשי של הרשות נבדקו דרכי חישוב השכר ותשלומי לעובדים.

הוצאות הון — פחת וריבית תחשיבית

היקפה של הפעילות הכספית של הרשות ונמליה נקבע מדי שנה בשנה בתקציב, שמגישה הרשות באמצעות שר התחבורה, לממשלה, לפי סעיף 33 לחוק רשות הנמלים, תשכ"א—1961 (להלן — החוק). לפי סעיף 34 לחוק על הרשות להגיש עם הצעת התקציב גם דו"ח כספי מסכם לשנה שחלפה, שיכלול, בין היתר, מאזן וחשבון הכנסות והוצאות של הרשות ושל כל אחד מנמליה. רשות הנמלים הקימה לפי סעיף 35 לחוק קרנות לחידוש המבנים, המתקנים והציוד של נמליה, לפיתוח הנמלים, להרחבת השירותים ולתשלום חובות. בסוף פרק זה מובאים נתונים ממאזני הרשות ומחשבון ההכנסות וההוצאות שלה לשנות הכספים 1972—1974, כפי שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה מהדו"חות הכספיים של הרשות. מהנתונים מתברר, כי עד ליום 31.3.1975 רשמה הרשות במאזניה לזכות פחת, קרנות ועתודות כ-2.4 מיליארד ל"י. בטבלה שלהלן נתונים על הגידול בפחת שנצבר, בקרנות ובעתודות, בשנות הכספים 1972—1974 (במליוני ל"י):

טבלה 1

ס"ה פחת שנצבר קרנות ועתודות	עתודות				ס"ה קרנות	קרנות				ס"ה פחת שנצבר
	לפיטות	לאחזקה	לפנסיה	לפניצויים		פיתוח והרחבת ויסות	שיערוך שירותים	תעריפים	פחת שנצבר	
2,387	633	26	4	593	1,069	40	102	927	685	1974
1,360	399	19	9	371	583	5	124	454	378	1973
783	267	15	6	246	285	—	85	200	231	1972

מאז שנת הכספים 1967 נוהגת הרשות לשנות, כל שנה, את הרישום בדבר העלות המקורית של השקעותיה ברכוש קבוע ואת הפחת שנצבר לתחילת אותה שנה (להלן — שיערוך). ערך הנכסים המשוערכים הוצג במאזן ליום 31.3.1975 בלמעלה משני מיליארד ל"י.

במסגרת הוצאותיה של הרשות מהוות הוצאות ההון — המורכבות מפחת ומריבית תחשיבית — בית בגין הרכוש הקבוע המשוערך, שבשימוש הרשות והנמלים — את המרכיב העיקרי

לאחר שכר עבודה. בשנת הכספים 1974 הן הסתכמו בכ-217 מיליון ל"י — 37% מכלל ההוצאה באותה שנה, שהסתכמה בכ-589 מיליון ל"י.

ב-1975 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על דרכי זקיפת הוצאות ההון בחשבוניות התוצאתיים של הרשות ונמליה (בדבר ביקורת קודמת על הדו"חות הכספיים של הרשות ראה לאחרונה דו"ח שנתי 20, עמ' 796; וראה גם דו"ח שנתי 23, עמ' 891 — במסגרת הביקורת על העתודה לפנסיה ולפיצויים).

היקף הוצאות ההון

משרד מבקר המדינה ריכוז ממאזני הרשות את הנתונים המתייחסים לפחת ולריבית התחשיבית, שנזקפו בחשבונות התוצאתיים במשך השנים. התברר, שמאז הקמתה ועד ל-31.3.1975 נזקפו בחשבונות התוצאתיים למעלה מ-738 מיליון ל"י כהוצאות הון: 423 מיליון ל"י ריבית תחשיבית ו-315 מיליון ל"י פחת. בשנים האחרונות הלך וגדל מרכיב הוצאות ההון בסך כל ההוצאה של הרשות ונמליה. בטבלה דלהלן נתונים על הוצאות ההון בשנות הכספים 1972—1974 בהשוואה ליתר מרכיבי ההוצאות.

ט ב ל ה 2

1972	1973	1974		הוצאות הון
77	139	217	סכום (במליוני ל"י)	
100	180	282	מדד	
27	35	37	חלקו בס"ה ההוצאה (ב-%)	
				שכר עבודה ותשלומים נלווים לשכר
169	194	277	סכום (במליוני ל"י)	
100	115	164	מדד	
58	49	47	חלקו בס"ה ההוצאה (ב-%)	
				הוצאות אחרות
43	61	95	סכום (במליוני ל"י)	
100	142	221	מדד	
15	16	16	חלקו בס"ה ההוצאה (ב-%)	
				ס"ה ההוצאה
289	394	589	סכום (במליוני ל"י)	
100	136	204	מדד	
100	100	100	חלקו בס"ה ההוצאה (ב-%)	

הגידול בשיעור של פי שלושה בקירוב בהוצאות ההון בשנת הכספים 1974, לעומת שנת הכספים 1972, נעוץ הן בשיטת חישוב הפחת והריבית התחשיבית, והן בגידול בהיקף ההשקעות.

בהתחשב בגידול המשמעותי בהוצאות ההון בשנים האחרונות התרכזה הביקורת במיוחד בבדיקת מדדי שיעור הנכסים ודרכי הזקיפה של הריבית התחשיבית והפחת.

שיעורן היתרות של חשבונות הנכסים

1. לפי הוראות החוק העבירה ממשלת ישראל לרשות הנמלים את נכסי המדינה, שהיו בנמלים ערב תחולתו של החוק (1.7.1961). הסכם, שקבע את ערך הנכסים האמורים בתאריך העברתם לרשות בסך 124 מליון ל"י, נחתם בספטמבר 1965; עד לשנת הכספים 1964 נרשם בדו"חות הכספיים של הרשות ערך הנכסים בסכום סמלי של 1 ל"י (על פרטי ההסכם ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 628). ערך הנכסים ליום 31.3.1966 וחלוקתם לקבוצות הושתתו בזמנו על הערכה הנדסית, שנערכה בחלקה על ידי שמאי מוסמך ובחלקה על ידי מהנדסי הרשות. ערך הנכסים, שהתוספו להשקעות בנמלים לאחר הקמת הרשות, נקבע לפי העלות בתוספת ריבית תחשיבית בתקופת הקמתם. החל בשנת הכספים 1967 נהגת הרשות, כאמור, לשערך את נכסיה. במאזן לשנת הכספים 1967 — שהיא השנה הראשונה שלגביה נעשה שיעורן — הוספה לעלות הנכסים, בסך 347.6 מליון ל"י, תוספת של 55.6 מליון ל"י — שיעורן בשיעור של 16%. מהביאורים לדו"ח הכספי לאותה שנה עולה, שהתוספת האמורה נקבעה בהתחשב בעליית מדד מחירי תשומה בבנייה ובשינוי שער הלירה הישראלית לעומת הדולר של ארצות הברית בנובמבר 1967. משנה זו ואילך המשיכה הרשות לשערך מדי שנה בשנה את נכסיה. בטבלה להלן נתונים, שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה מהדו"חות הכספיים של הרשות, על עלות הנכסים והשיעורן לסוף שנות הכספים 1967 עד 1974:

ט ב ל ה 3

תוספת שיעורן				עלות הנכסים לפי הערך ההסטורי (מליוני ל"י)			השנה
שיעור השינוי השנתי במדד ב- % (2)	מדד (1)	חלקה ביחס לעלות הנכסים ב- % (2) : (5) = (6)	הסכום (במליוני ל"י) (5)	בסוף השנה	תוספת השקעות	בתחילת השנה	
(8)	(7)	(6) = (5) : (2)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
—	100	—	—	347.6	—	—	1966
16	116	16	55.6	353.9	6.3	347.6	1967
3	120	4	15.4	394.1	40.2	353.9	1968
6	127	7	25.1	391.9	(—) 2.2	394.1	1969
9	139	12	48.3	411.4	19.5	391.9	1970
20	167	28	114.1	449.9	38.5	411.4	1971
14	190	23	104.5	482.2	32.3	449.9	1972
37	261	71	343.0	513.1	30.9	482.2	1973
51	395	134	687.2	630.8	117.7	513.1	1974
—	—	—	1,393.2	—	283.2	—	

(1) מדד כל שנה שווה למדד השנה הקודמת בתוספת גידול השיעורן השנתי (טור 6).

(2) השינוי מחושב בדרך של חלוקת המדד בכל שנה במדד השנה הקודמת.

בשנות הכספים 1967 עד 1974 גרשמה, אפוא, לעלות הנכסים בסך של כ-631 מליון ל"י תוספת בגין שיערוך בסך של כ-1,393 מליון ל"י. כנגד חיוב חשבון הנכסים בגין השיערוך זיכתה הרשות ב-927 מליון ל"י את קרן השיערוך, ב-370 מליון ל"י את חשבון הפחת שנצבר, וב-96 מליון ל"י — הפרשי ההצמדה, שהרשות שילמה על הלואותיה לממשלת ישראל.

2. שיערוך הנכסים לפי נתונים שהובאו לעיל נערך על בסיס התאמה חשבונאית, ולא היה מלווה בדיקה פיסית של הנכסים ואף לא הערכה מוסמכת של מהנדס או שמאי, להוציא ספירה בעין של הנכסים והערכתם, שנערכה ברשות ב-1966. מאז בוצעו כל ההתאמות של עלויות הנכסים מדי שנה בשנה על בסיס מדדים שונים, ובעיקר מדד מחירי התשומה בבנייה ומדד מחירי התשומה בסלילה. לדעת הביקורת, כאשר מדובר בטווח זמן גדול עלול השימוש במדדים האמורים להביא — לפחות לגבי חלקים משמעותיים של הנכסים — להתעלמות מערכם הריאלי. כיוון שהריבית התחשיבית והפחת מתבססים על ערך הנכסים המשווער (ראה להלן), קיימת השפעה ישירה של שיטת השיערוך על חיוב החשבונות התוצאתיים של הרשות ובסופו של דבר על המחיר, שהרשות גובה תמורת שירותיה*.

העדר בדיקה פיסית של הנכסים, משך תקופה ארוכה, מביא גם לידי כך, שאין בידי הרשות מידע מעודכן על מצאי הנכסים שלה והשימוש בהם הלכה למעשה; שיטת השיערוך מיושמת אפוא גם לגבי נכסים קבועים, שהם בלתי פעילים במשך שנים רבות, במקום שהם יימחקו או יותאמו לאותו ערך שהם שווים למעשה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מאוקטובר 1975, הודיעה הרשות, כי תוך השנתיים הקרובות תערוך עדכון של רישום נכסיה על בסיס המחירים השוטפים, ושלרגלי השינויים המהירים במחירי הציוד של הנמלים בשנתיים האחרונות ככוונתה לתת עדיפות להערכה מחדש בהסתמך על בדיקה הנדסית של קבוצה זו. הרשות החלה בביצוע ההסדרים האמורים.

3. במסגרת הנהלת החשבונות שבמשרד הראשי מתנהל רישום עזר המתייחס לעלות הנכסים, שהוסב למחשב ב-1966. ברישום זה נתונים על נכסי הרשות על בסיס שנתי בלבד, והוא לא תוכנת כך, שיוכל לתת תמונה מצטברת על ההתפתחות ההסטורית של העלות לגבי כל נכס בנפרד. בהתחשב במספר הגדול מאוד של נכסים מצד אחד, ותקופת השמישות הארוכה של אחדים מהם מצד אחר, מכבידה דרך ניהול זו של חשבונות הנכסים על קבלת תמונה כוללת על התפתחות העלות של נכסים בודדים, ולצורך זה יש להיעזר בדו"חות השנתיים המופקים על ידי המחשב. לדעת הביקורת, רצוי, שהרשות תתן דעתה לתיקון מצב זה ותקיים כרטסת עזר של נכסים מסודרת ונוחה לשימוש. רישום מסודר של נתונים מצטברים על עלות כל נכס, בצירוף נתונים על הפחת והריבית התחשיבית שנזקפו בגינו, יאפשר לעמוד על מהלך השינויים בשווי הפינקסני של הנכס, לרבות השיערוך. דרך זו תאפשר גם לבדוק את הפעלתה של שיטת השיערוך לגבי נכסים בודדים או סוגי נכסים, דבר שאין באפשרותה של הרשות לעשות במערכת הקיימת.

* בעניין דומה — אם כי מהיבט אחר — עסק מבקר המדינה במסגרת הביקורת, שנערכה בשנת 1974 בחברת החשמל לישראל בע"מ (ראה דו"חות על הביקורת באיגודים 1974, עמ' 1.84).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי הוחל בהכנת תכנית חדשה, שתתחשב בהערות הביקורת בנושא זה.

פחת

1. הפחת מחושב לפי שיטת קו ישר על בסיס ערך הנכסים המשוערך, לרבות תוספת מותאמת על פי ההערכה ההנדסית, שנעשתה ב-1966 ואשר טרם נכללה בספרי הרשות. להלן נתונים על הערך הכולל, שלפיו חושב הפחת בשנות הכספים 1973 ו-1974, בהשוואה לעלות המשוערכת של הנכסים (במליוני ל"י):

הפרש	עלות הנכסים במאזנים לסוף השנה	הבסיס לחישוב הפחת	
114	1,219	1,333	1973
181	2,024	2,205	1974

בתשובה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי במסגרת ההערכה על פי נתונים פסיים של הנכסים, שהיא מתכוונת לערוך, יעודכן רישום עלות הנכסים.

2. עד לשנת הכספים 1973 נקבעו שיעורי הפחת לפי שלוש קבוצות של נכסים, כמפורט להלן:

2%-5%	רציפים, שוברי גלים ומבנים ימיים
5%-10%	מבנים יבשתיים
5%-33%	ציוד

בשנת הכספים 1973 שונו שיעורי הפחת בגין רציפים ומבנים על ידי הקטנת אומדן תקופת השמישות שלהם מ-33 ל-20 שנה; היא נומקה בשינויים הטכנולוגיים הנוכחיים והחזויים בהפעלת הנמלים. בהתאמה שונו שיעורי הפחת, ותוספת הפחת, שנוקפה בשנה זו בחשבונות התוצאתיים בגין שינוי זה, הסתכמה בכ-11.8 מליון ל"י.

ריבית והפרשי הצמדה

1. הריבית, שהרשות משלמת בפועל, מוהכתב בעיקר מזקיפת ריבית והפרשי הצמדה לזכות העתודה לפנסיה ולפיצויים שלה, שבכספיה היא משתמשת למימון עצמי של השקעותיה; ומתשלומים לאוצר המדינה על חשבון ההלוואה לטווח ארוך, שהרשות קבלה עם הקמתה. ההלוואה מהעתודה נושאת ריבית של 6% וצמודה למדד המחירים לצרכן, וזו מהאוצר נושאת ריבית של 5% וצמודה לדולר של ארצות הברית. מאז הקמתה נוהגת הרשות לזקוף בחשבונותיה התוצאתיים ריבית תחשיבית. את תשלומי הריבית בפועל מקזות הרשות כנגד סכומי הריבית התחשיבית, והעודף נזקף לזכות קרן לפיתוח ולהרחבת השירותים, שאליה מועברים גם עודפי ההכנסה על התוצאה.

בטבלה הבאה נתונים מצטברים על ריבית תחשיבית, שנוקפה בחשבונות התוצאתיים של הרשות והנמלים, בהשוואה לריבית, ששולמה בפועל מאז הקמתה ועד ל-31.3.1975 (במליוני ל"י):

ט ב ל ה 4

עודף	ריבית ששולמה בפועל	ריבית תחשיבית	
14.5	41.0	55.5	עד 1967
4.7	17.5	22.2	1968
10.7	18.4	29.1	1969
(-0.2)	32.2	32.0	1970
8.1	30.1	38.2	1971
11.1	33.1	44.2	1972
34.2	46.3	80.5	1973
77.0	(1)44.0	121.0	1974
(2)160.1	262.6	422.7	ס"ה

(1) בסכום זה אינו כלול הסך של 99.5 מליון ל"י — הפרשי הצמדה לדולר של ארצות הברית על קרן ההלוואה מאוצר מדינת ישראל, שהרשות זקפה לחשבון ריבית, ששולמה בפועל בשנת הכספים 1974. עד לשנת הכספים 1973 רשמה הרשות לחובת קרן השיעור את הפרשי ההצמדה לדולר של ארה"ב על סכום ההלוואה המקורי, שקיבלה מהממשלה. בשנת הכספים 1974 נרשמו הפרשי הצמדה בסך 99.5 מליון ל"י בגין ההלוואה האמורה כריבית, ששולמה בפועל. הרשות לא נדרשה לשלם לאלתר את הפרשי ההצמדה האמורים; הם צורפו לתשלומים בגין פרעון ההלוואה לפי לוח התשלומים המקורי, ולכן צריכה הייתה הרשות למעשה לשלם בשנת 1974 רק חלק קטן מההפרשים האמורים במסגרת החזר החוב המקורי.

(2) למעשה גדולים הסכומים שהועברו כעודף לזכות הקרן ב-40.9 מליון ל"י: 36.1 מליון ל"י — החזר ריבית על הלוואת הממשלה לרשות; ו-4.8 מליון ל"י הפרש בין ריבית תחשיבית שנוקפה על חשבון נכסים בהקמה והריבית ששולמה בפועל.

הבסיס לחישוב הריבית התחשיבית ושיעורה השתנו במשך השנים מספר פעמים: עד לשנת הכספים 1966 חושבה הריבית על בסיס עלות הסטורית של הנכסים, ומשנת הכספים 1967 ואילך — על בסיס העלות המשוערת שלהם. עד לשנת הכספים 1965 היה שיעור הריבית — 7%; בשנות הכספים 1966 ו-1967 — 5.75%; בשנת הכספים 1968 — 5%; בשנות הכספים 1969 עד 1972 — 7%, ומשנת הכספים 1973 ואילך — 9%. ירידת שיעור הריבית בשנים 1968—1966 נבעה מהתאמתה לריבית, שהרשות שילמה לממשלה בגין חובותיה באותן שנים.

בדיקת הבסיס לחישוב הריבית התחשיבית העלתה, שהיא מחושבת במשך כל השנים לא על ערך הנכסים המשווערכים בתחילת השנה אלא לפי ערכם בתום השנה. שיטת חישוב זו מרחיבה את הבסיס, שעליו מחשבת הרשות את הריבית התחשיבית, ולוקחת בחשבון את השיעור הנובע מההפרש המלא שבין המדד שבתחילת השנה לבין המדד בסיום השנה. לדעת הביקורת, מגדיל חישוב זה ללא הצדקה את הוצאות ההון במליוני לירות.

3. כיוון שהריבית התחשיבית נוקפת על העלות המשוערכת של הנכסים, היא צמודה, למעשה, למדד השיעור (ראה לעיל). בטבלה הבאה נתונים על שיעור עלות ההון בהצמדה לפי מדד השיעור של הרשות, בהשוואה להצמדה לפי מדד המחירים לצרכן ושער החליפין של הדולר של ארה"ב, בשנות הכספים 1973 ו-1974:

הפרש בשיעור עלות ההון לעומת מדד השיעור	שיעור הריבית (ב-%)	שיעור השינוי במדד (ב-%)	מדד מארס 1974	מדד מארס 1973	
(6)	(5)	(4)	(3)=(2):(1)	(2)	(1)
1973					
0.4 (+)	50.2	9	37.8	207.4	150.5
3.8 (-)	46.0	6			
40.8 (-)	9.0	9	—	140.0	140.0
44.8 (-)	5.0	5			
—	49.8	9	37.4	261.0	190.0
מדד המחירים לצרכן (2)					
מדד שער החליפין של הדולר (3)					
מדד השיעור של הרשות (4)					
הפרש בשיעור עלות ההון לעומת מדד השיעור	שיעור הריבית (ב-%)	שיעור השינוי במדד (ב-%)	מדד מארס 1975	מדד מארס 1974	
(6)	(5)	(4)	(3)=(2):(1)	(2)	(1)
1974					
7.9 (-)	57.0	9	44.0	298.8	207.4
12.3 (-)	52.6	6			
8.9 (-)	56.0	9	42.9	200.0	140.0
14.9 (-)	50.0	5			
—	64.9	9	51.3	395.0	261.0
מדד המחירים לצרכן (2)					
מדד שער החליפין של הדולר (3)					
מדד השיעור של הרשות (4)					

(1) שיעור עלות ההון (טור 5) מתקבל לפי הנוסחה הבאה: $1 - ((\text{טור } 4) + 1) \times ((\text{טור } 3) + 1)$.

(2) מדד המחירים לצרכן, כפי שהתפרסם בשנתון סטטיסטי לישראל של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מס' 26 לשנת 1975 (לוח 2/י, עמ' 238);

(3) מדד שער החליפין של הדולר של ארה"ב חושב על בסיס $1 \$ = 3 \text{ ל"י} = 100$;

(4) מדד השיעור של הרשות — ראה טור 7 בלוח 3 לעיל.

מהנתונים שהובאו לעיל מתברר, ששיעור עלות ההון, שהרשות זוקפת לחובת חשבונותיה התוצאתיים, עולה על התשואה המקובלת בהלוואות צמודות למדד המחירים לצרכן וכן על התשואה, שהייתה מתקבלת בגין הלוואה צמודה לדולר של ארה"ב. כתוצאה מהצמדת הריבית התחשיבית למדד השיעור מתקבלת ריבית תחשיבית גבוהה, שאיננה תואמת לא את השימוש האלטרנטיבי להון העצמי ולא את התשואה, שהרשות משלמת בגין ההלוואות, שהיא קיבלה למימון השקעותיה.

כיוון שהוצאות ההון הן מרכיב משמעותי בעלויותיה של הרשות וכיוון שכל ההוצאות מתכסות בסופו של דבר על ידי התעריפים, יש לשיטת זקיפת הוצאות ההון השלכות על המחיר, שהרשות גובה תמורת שירותיה. לדעת הביקורת, הדרך, שנוקטת הרשות, מציגה את עלות השירותים, שהיא נותנת לציבור, ביותר מכפי שהם עלו למעשה. על תופעות דומות ברשות עמד מבקר המדינה כבר בעבר מספר פעמים (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 898 — בעניין ההפרשות לפנסיה ולפיצויים, ודו"ח שנתי 25, עמ' 919 — בעניין תעריפי השירותים).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מאוקטובר 1975, הודיעה הרשות, שהיא קבעה את הריבית התחשיבית בין היתר בהתחשב בתנאי המימון, שבפניהם עמדה. לדעת הביקורת עמדו בפני הרשות משך כל התקופה מקורות מימון זולים: בתקופה הנסקרת — שנות הכספים 1966 עד 1974 — מצביע הרכב מקורות המימון של הרשות, שחלק גדול מההשקעה בנכסיה נעשה במימון הלוואה מאוצר מדינת ישראל, צמוד לשער הדולר של ארה"ב, בריבית של 5%. יתר ההשקעות נעשו ברובן במימון עצמי. מכאן, שהמימון ממקורות חיצוניים היה קטן ביותר. גם אם נזקקה הרשות בחלק מהשקעותיה למימון חיצוני יותר יקר, הרי בהשוואה למימון חלק הארי של השקעותיה אין, לדעת הביקורת, הצדקה לכך, שבגין ריבית שולית גבוהה של סכום קטן יחסית, תחושב ריבית תחשיבית גבוהה על כלל הנכסים, במיוחד במפעל שאינו מתחרה בשוק. מקורות המימון הזולים, שמהם נהנתה הרשות, כדוגמת ההלוואה מאוצר המדינה לטווח ארוך (ראה לעיל), אינם מיועדים ליצור עתודות הוניות אלא להשפיע על הנמכת ההוצאה שהייתה כרוכה. בהקמת הנמלים ובהפעלתם, ודבר זה צריך להתבטא, לדעת הביקורת, גם בהצגת התחשיבים לקביעת התעריפים.



פרק זה עוסק בעריכת הדו"חות הכספיים של רשות הנמלים; במיוחד בענייני שיעורן בחשבונות המאזניים ובשיעורי פחת וריבית בחשבונות התוצאתיים — עניינים בעלי משמעות מבחינת אומדן עלות השירותים לצורך קביעת תעריפים.

רשות הנמלים נוהגת בדרך כלל בזהירות מרובה בהצגת חשבונותיה. אולם יש להביא בחשבון, שמדובר בגוף, שממיון השקעותיו מלכתחילה היה נוח, והכנסותיו כבעל זכיון בלעדי למתן שירות חיוני על פי החוק מובטחות למדי. במצב זה השאלה המחייבת עירנות ביקורתית לגבי הרשות היא דווקא, אם אין כאן יצירת קרנות ועתודות מעבר לדרוש, וזאת דרך דמי השירותים הגגבים מהציבור, על כל הכרוך בכך מבחינת המשק ויוקר שירותים חיוניים.

לרשות הזכות ואף החובה ליצור אמצעים עצמיים למימון השקעותיה, אולם ביקורת משרד מבקר המדינה בשנים קודמות, ושוב הביקורת הנוכחית, הצביעו על כך, שחיי שובי הרשות, שהם בסיס לקביעת תעריפי שירותיה, כוללים יצירת עתודות גבוהות במיוחד. כך זכתה הרשות, תוך תקופה קצרה יחסית, במסגרת גביית אגרות השיירות תים לתמורה גבוהה מאוד בגין השקעותיה; לאמור, הייתה כאן העמסה על התעריפים מעבר למה שהתחייב. התוצאה הכספית משיטת השיעור הנהוגה ברשות, ודרך חיוב החשבונות התוצאתיים שלה בפחת ובריבית תחשיבית, בשיעורים גבוהים בהרבה מהמקובלים במשק, ומעל לאלה שהרשות משלמת לפיהם לבעלי חוב שלה, משתקפת בעליל ביתרות הקרנות והעתודות, שהרשות צברה.

לדעת הביקורת על משרד התחבורה לתת את דעתו לעניין בעת בדיקת ההצעות, שהרשות מגישה לשר התחבורה על פי החוק, בדבר קביעת אגרות השירותים שלה.

נתונים ממאזן רשות הנמלים ליום 31 במארס של כל אחת מהשנים 1972/73 – 1974/75 (באלפי ל"י) (1)

31.3.1973	31.3.1974	31.3.1975	רכוש קבוע השקעות
845,199	1,219,126	2,023,962	נכסים (2)
230,926	377,739	685,257	פחות פחת שנצבר
614,273	841,387	1,338,705	נכסים בניכוי פחת
59,971	92,356	139,001	השקעות בביצוע
2,213	2,038	1,984	השקעות בשטחים עורפיים
334	361	390	השקעות בחברה בבעלות הרשות (3)
676,791	936,142	1,480,080	ס"ה
7,009	10,000	15,649	רכוש שוטף
19,707	19,426	39,921	מלאי חומרים וחלפים
11,534	12,650	11,465	מקבלי שירותים וחוכרים
4,072	20,801	13,733	חייבים שונים
42,322	62,877	80,768	מזומנים בקופה – בבנקים ואצל החשב הכללי
719,113	999,019	1,560,848	ס"ה
84,707	123,914	102,344	קרנות
199,812	453,877	927,178	קרן לפיתוח ולהרחבת השירותים (4)
—	5,125	39,992	קרן שיערוך נכסים
284,519	582,916	1,069,514	קרן לחיסות חעריפים
			ס"ה
245,985	371,188	592,675	עתודות
159,250	281,361	571,005	לפנסיה ולפיצויים
86,735	89,827	21,670	בניכוי יעודה
6,235	8,920	13,564	עתודה לפנסיה ולפיצויים לאחר ניכוי היעודה
14,644	19,124	26,435	לאחזקה
107,614	117,871	61,669	לביטוח מטענים, סיכוני מלחמה, אחריות המעביד וסיכונים אחרים
			ס"ה
265,871	240,968	320,474	התחייבויות לזמן ארוך
3,158	7,785	9,604	לאוצר מדינת ישראל (5)
269,029	248,753	330,078	אחרות
			ס"ה
965	3,692	4,995	התחייבויות שוטפות
56,986	45,787	94,592	ערכות בעלי מטענים,
57,951	49,479	99,587	מקבלי שירותים וחוכרים
719,113	999,019	1,560,848	זכאים אחרים והוצאות לשלם
			ס"ה
			ס"ה

(1) הנתונים רוכזו על ידי משרד מבקר המדינה – ללא שינוי ההצגה והמינוח – מהמאזנים שנתפרסמו בדו"חות השנתיים של רשות הנמלים, שהוגשו כל 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" שירותים בע"מ (הון מונפק ונפרע – 1 מניית יסוד בת 1 ל"י ו-25,000 מניות רגילות בנות 10 ל"י כ"א) הוצג עד 1972 בערך סמלי של 1 ל"י; ב-1973 מיון מחדש.

(4) לקרן זו מועברים העודפים מהחשבונו התוצאתיים.

(5) מרבית ההלוואות של הרשות מהממשלה נושאות ריבית בשיעור 5%, כשהקרן והריבית צמודים לדולר של ארצות הברית.

ריכוז הכנסות והוצאות הרשות לשנים 1972/73 – 1974/75 (באלפי ל"י)

1972/73	1973/74	1974/75	
			הכנסות
			ניטול מטענים:
			דמי רציף
118,329	175,381	278,326	דמי העברת מטענים
42,428	49,139	57,512	דמי אחסנה
15,394	38,360	88,824	דמי סווארות
51,546	59,572	84,045	שימוש בעגורנים
4,752	4,510	10,416	שירותים אחרים למטענים
6,825	13,780	23,376	
239,274	340,742	542,499	ס"ה
			ניטול מטענים בצובר:
12,035	18,017	23,540	דמי שירות בתי ממגורות (דגון)
609	585	844	דמי שימוש במתקני הנפט
5,308	6,331	12,177	ניטול מחצבים במתקני צובר
17,952	24,933	36,561	ס"ה
1,850	1,752	2,136	שירותים לנוסעים
15,926	21,896	29,381	שירותים לכלי שיט
			הכנסות אחרות:
5,694	7,864	10,830	דמי חכירה וזכויות
374	724	908	דמי רשינות ואישורים
4,420	3,643	5,923	שונות
10,488	12,231	17,661	ס"ה
285,490	401,554	628,238	ס"ה ההכנסות
			הוצאות
168,700	193,451	271,763	משכורת וחשלומים גלויים
14,721	20,929	33,540	הוצאות כלליות
1,168	1,654	3,061	הפעלה
6,498	10,294	14,755	החזקה
1,211	1,356	3,263	מתקני צובר
1,460	1,705	1,160	רכישות
1,294	673	2,331	עבודות חד פעמיות
2,189	3,127	7,459	שירותים למטענים ואניות
11,600	17,369	23,782	דמי שירותים בבתי ממגורות (דגון)
77,439	139,126	216,561	הוצאות הון
2,139	2,511	3,605	ביטוח סיכוני מלחמה
—	—	2,600	הפרשה לירידת ערך מלאי איטי
850	1,700	4,700	הפרשה להפרשי שכר
(—)15	(—)273	—	הכנסות מגורמי חוץ
289,254	393,622	588,580	ס"ה הוצאות
(—)3,764	7,932	39,658	עודף הכנסות על הוצאות

הצטיידות הנמלים בעגורנים ניידים

עגורנים ניידים שבנמלים משמשים בצד עגורני החוף הנייחים אחד האמצעים העיקריים לניטול מטען כללי. ליום 31.3.1975 הגיעה מצבת העגורנים בנמלי הרשות ל-89, מהם 34 ניידים, כדלהלן:

ס"ה	נמל חיפה	נמל אשדוד	נמל אילת
עגורני חוף	55	19	6
עגורנים ניידים	34	11	7
ס"ה	89	30	13

נוסף על העגורנים במספר האמור היו ב-31.3.1975 בנמלים 5 עגורנים ניידים שהרשות שכרה אותם בתחילת שנת 1974 לתקופה של שנתיים.

במחצית השנייה של 1975 ערך משרד מבקר המדינה במשרד הראשי של הרשות ביקורת על מספר עסקאות המתייחסות לרכישה של 22 עגורנים ניידים ולשכירת חמשת העגורנים הנזכרים לעיל (בדבר ביקורת קודמת בנושא הצטיידות הנמלים והשקעות בפיתוח הנמלים — ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 617 ודו"ח שנתי 22, עמ' 846).

רכישת עגורנים

עוד ב-1968 — לאחר הפעלת נמל אשדוד — פנתה רשות הנמלים במכרז מצומצם למספר יצרנים מחוץ לארץ וליצרן מקומי למוצרי הנדסה, וביקשה מהם הצעות לאספקת עגורנים ניידים. נתקבלו שמונה הצעות, ביניהן ההצעה של היצרן המקומי (להלן — היצרן). ועדת המכרזים העליונה של הרשות, שפעלה כוועדת קניות, החליטה לקבל את הצעת היצרן, שהייתה גם הזולה ביותר; במאי 1968 עשתה הרשות עם היצרן חוזה לייצור ארבעה עגורנים במחיר 223,250 ל"י היחידה, יחד כ-900,000 ל"י. לאחר מכן המשיכה הרשות בהתקשרויות עם אותו יצרן ורכשה ממנו בשנים 1970 — 1975, על פי המישה חוזים, עוד 18 עגורנים בהיקף כספי כולל של כ-7.5 מליון ל"י (כולל התייקרויות). עד סוף 1975 סופקו 20 עגורנים.

1. על פי החוזה הראשון, התחייב היצרן לספק את ארבעת העגורנים לא יאוחר מדצמבר 1968. אספקתם נתאחרה: העגורן הראשון סופק ביוני 1969, ואילו האחרון רק ביולי 1970 — כ-20 חודש לאחר המועד שנקבע בחוזה. ממסמכי הרשות עולה, שהאיחור גרם שיבושים בנמל אשדוד, כי אותם ארבעת העגורנים נועדו להפעלה בנמל זה בעונת החורף של שנת 1968.

בחווה היה סעיף, שנתן לרשות זכות לרכוש עגורנים נוספים במחיר זהה לזה שנקבע, אם הימסר ההזמנה ליצרן לא יאוחר משלושה חודשים ממועד קבלת העגורן הראשון.

— העגורן הראשון סופק לנמל אשדוד ב-5.6.1969, ואילו ההזמנה לאספקת שמונה עגורנים נוספים נמסרה ליצרן ב-19.9.1969. בגלל האיחור של 14 יום לא ניתן היה לממש את הזכות להזמנת העגורנים הנוספים במחיר הישן, והרשות חויבה בתשלום בגין התייקרויות, שהסתכמו, לפי חישוביה, ב-57,000 ל"י בקירוב לעגורן; בסך הכל — ב-462,000 ל"י.

2. בחוזה השני, שנחתם בינואר 1970 נקבעו מועדי האספקה של שמונת העגורנים כדלהלן: הראשון יסופק לא יאוחר משמונה חודשים מחתימת החוזה — עד ספטמבר 1970; לאחר מכן יסופק עגורן נוסף ברווחים של שני חודשים, כך שהעגורן האחרון יימסר לא יאוחר מ־22 חודש מחתימת החוזה — עד סוף 1971. עוד נקבע בו, שאם לא יימסרו העגורנים לרשות במועד או במועד שהוארך על ידיה — במידה שניתנה ארכה כזאת — תהיה הרשות רשאית להזמין מיצרן אחר כמספר העגורנים שלא נמסרו במועד שנקבע; ההזמנה תיעשה על חשבון היצרן; אפשרות אחרת היא שהימצרן ישלם לרשות פיצויים בסכום השווה ל־10% ממחיר העגורנים שלא נמסרו במועד.

— היו איחורים באספקת העגורנים גם על פי חוזה זה — איחורים שהגיעו עד לשנה ורבע. רשות הנמלים הסבירה את האיחורים בשינויים, שחלו לפי בקשתה בייצור העגורנים לאחר חתימת החוזה; תוספת החוזה בדבר השינויים נחתמה ביולי 1970, ונקבעה תוספת מחיר של 9,240 ל"י לעגורן; לעומת זאת, לא חל שינוי ביתר הסעיפים של החוזה, בכלל זה הסעיף הדרן במועדי האספקה של העגורנים. במסגרת ההתחשבות הסופית עם היצרן היה על הרשות לשלם התייקרויות בשכר עבודה וחומרים לייצור העגורנים גם בגין תקופת האיחור (ראה להלן). לדעת הביקורת, אם אמנם השינויים שחלו חייבו דחיית מועדי האספקה של העגורנים, מן הראוי היה, שהדבר יסוכם בכתב בין הרשות לבין היצרן, דבר שלא נעשה.

3. — במאי 1972 חתמה הרשות על חוזה שלישי לאספקת עגורן במחיר 336,000 ל"י. מחיר זה נקבע במשא ומתן עם היצרן ללא עריכת בדיקה להצדקתו בהתחשב בהתייקרויות שחלו במחירי שכר העבודה והחומרים. לבדיקה כזאת הייתה משמעות מעבר לקביעת המחיר לאותו עגורן, כיוון שמחירו שימש כמחיר בסיסי גם בשני חוזים נוספים, שנחתמו עם היצרן לרכישת עגורנים.

4. להוציא החוזה הראשון והחוזה השלישי, כלול היה בחוזים האחרים סעיף, המבטיח ליצרן פיצוי על התייקרויות, שיחולו בשכר עבודה ובחומרים. לצורך חישוב ההתייקרויות בשכר עבודה הונח, ש־60% ממחיר העגורן הוא תמורה עבור שכר עבודה; מרכיב שכר העבודה הוצמד לשינויים בהסכמי העבודה הקיבוציים בענף המתכת. בחוזה השני, שנחתם בינואר 1970, נקבע, שהתייקרות מרכיב העבודה תחושב לפי השינויים, שיחולו בשכר על פי ההסכם הקיבוצי, שיהיה בתוקף ב־1970, בהשוואה לזה שהיה בתוקף ב־31.12.1969. בחוזה נקבעו מועדי חישוב התייקרות לגבי כל עגורן: במאי 1970 — לעגורן הראשון; ולאחר מכן ברקוח של חודשיים לכל עגורן נוסף, כך שמועד חישוב ההתייקרות לעגורן השמיני נקבע ב־1 ביולי 1971. עד מועד סיום הביקורת בסוף 1975, שילמה הרשות בעד התייקרות בגין 15 עגורנים, שסופקו לה עד אותו מועד, למעלה מ־1.5 מליון ל"י.

— במאי 1973 הגיש היצרן את החשבון הסופי על שמונת העגורנים שנרכשו על פי החוזה השני, וכלל בחשבון את סכומי תביעותיו לתשלום התייקרויות. חישובי היצרן לתשלום ההתייקרות בגין שכר עבודה בסכום שלמעלה מ־290,000 ל"י בוססו על השוואת השינויים שחלו בשכר העבודה על פי הסכמי העבודה הקיבוציים בין השנים 1968 ל־1971, בלא להביא בחשבון את מועדי תשלום ההתייקרויות, כפי שנקבעו בחוזה. הרשות אישרה את חשבון היצרן, בלא לוודא, בהתייעצות עם היועץ המשפטי שלה, שהוא תואם לסעיפי את הנקבע בעניין ההתייקרות בחוזה.

שכירת עגורנים

בגלל פגמים באספקתם של העגורנים על ידי היצרן ערכה הרשות במארכ 1974 הסכם עם חברה מחוץ לארץ (להלן — המשכירה) על שכירת ארבעה עגורנים בידיים תמורת

דמי שכירות חודשיים של \$6,000 לעגורן לתקופה מזערית של 24 חודש; במאי אותה שנה הורחב ההסכם לעגורן חמישי, וההיקף הכולל של דמי השכירות החודשיים תמורת העגורנים הועמד על \$30,000 לחודש.

1. במארס 1974 דנה ועדת המכרזים של הרשות בהצעה לשכירת חמשת העגורנים הניידים תוך אפשרות לרכישתם. הדיונים התבססו על מסמך, שהוכן על ידי אגף הציוד ושיטות ניטול של הרשות בדבר הצורך בעגורנים בשים לב לצפי המטענים ולמועדי האספקה של העגורנים, שרכשה הרשות מהיצרן.

כבסיס לקבלת ההחלטה ולקביעת מספר העגורנים, שיידרשו לניטול המטענים בנמלים בשנים 1975 — 1978 בהתחשב במצבת העגורנים הניידים, שימש סקר מנופים, שערכה הרשות עוד באוגוסט 1973; בכל הקשור במספר המטענים התבסס הסקר על תחזית מטענים, שנקבעה באותו חודש, ועל ההנחה, שיהיה גידול שנתי של 10% בהיקף המטען הכללי הקונבנציונאלי. הסקר לא לקח בחשבון במידה מספקת את השפעת המעבר למכולות על הצורך בעגורנים לניטול מטען קונבנציונאלי בעתיד.

לדעת הביקורת, מן הראוי היה להתבסס לפני קבלת ההחלטה בנושא הגדון על נתונים מעודכנים. מה עוד, שממסמך, שהוגש על ידי הרשות לשר התחבורה בפברואר 1974, במסגרת דברי הסבר לדרישה להעלאת תעריפים כוללת כשיעור של 20% החל ב-1.4.1974, עולה, שעל פי תחזית מטענים, שעודכנה אחרי מלחמת יום הכיפורים בתיאום עם הרשות לתכנון כלכלי, צפויה הייתה ירידה בהיקף המטענים לשנת 1974/75 בהשוואה לתחזית המקורית לשנה זו ובהשוואה לשנים קודמות (בענין ביסוס הצעות לשינויים בתעריפים על נתונים לא מעודכנים — ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 918).

2. בעניין התאמת העגורנים לצורכי העבודה בנמלים התבססה ההחלטה בעיקר על חוות דעת של אגף ציוד ושיטות ניטול, שהמליץ על שכירתם.

— מעיון בתיקים המתייחסים לנושא מתברר, שלפני האישור הסופי של העסקה לא נערכו, במיוחד עם גורמי התפעול בנמלים, בירורים נוספים בדבר התאמתם של העגורנים לתנאי עבודה בנמלי הרשות. עריכת בירורים כאלה הייתה חשובה במיוחד בשים לב לעובדה, שאמורים היו העגורנים השכורים לבוא במקום עגורנים מסוג אחר, שבהם הורגלו כל גורמי התפעול, ואף מדובר היה בהתקשרות לתקופה ארוכה יחסית — שנתיים.

3. על פי החוזה, התחייבה המשכירה לספק את ארבעת העגורנים הראשונים לאחד מנמלי הים התיכון לא יאוחר ממאי 1974. בחוזה נקבע גם, שמדובר בעגורנים חדשים, ואם לאחר הרכבתם יתברר, שאחד מהם אינו כשיר לעבודה, פטורה תהיה הרשות מלשלם את דמי השכירות בעדו, כל עוד לא נעשה לכשיר; המשכירה התחייבה לשאת בכל ההוצאות הכרוכות בתיקונם ובאחזקתם של העגורנים. אותם תנאים הוחלו על שכירת העגורן החמישי, שאותו התחייבה המשכירה לספק עד אוגוסט 1974. הרשות הסכימה, שדמי השכירות ישולמו החל בתאריך פריקת העגורנים בנמלי הארץ ומראש שלושה חודשים. ארבעת העגורנים הראשונים הגיעו לנמל אשדוד ב-13 במאי 1974; העגורן החמישי, שהוזמן במאי 1974, הגיע לנמל באמצע יולי אותה שנה.

— בגלל פיגורים בהכנת המסמכים לשחרור העגורנים ובשחרורם בפועל התעכבה הרכבת ארבעת העגורנים הראשונים והעברתם לנמלי הרשות שהועדו להם — אחד לאשדוד, שניים לחיפה ואחד לאילת. רק העגורן לנמל אשדוד הגיע ישירות אליו, והוא הורכב והופעל לצורך ניסויים והדרכה בסוף מאי 1974; שני העגורנים לנמל חיפה הגיעו אליו רק ביולי 1974, והרכבתם, לרבות תיקונים שבוצעו בהם, נמשכו עוד מספר חודשים;

העגורן לגמל אילת הגיע אליו אף הוא רק ביולי 1974. העגורן החמישי, שהגיע לגמל אשדוד ביולי 1974, כלל לא הורכב ולא הופעל.

— התשלום הראשון של דמי השכירות בסך \$72,000 בעד ארבעה עגורנים לתקופה אמצע מאי עד אמצע אוגוסט 1974 שולם בסוף מאי 1974; זאת עוד לפני שהעגורנים הורכבו והופעלו הלכה למעשה, והוכח שהם תקינים ועונים על הדרישות. האניה אמנם הגיעה ב-13.5.1974, אולם תהליך הפריקה הסתיים רק ב-26 באותו חודש. לפיכך לא הייתה הצדקה לשלם את דמי השכירות מאמצע מאי אלא ממועד הפריקה בפועל, כפי שגם הותנה בחוזה, במיוחד כאשר דמי השכירות לכל עגורן ליום היו גבוהים — \$200.

4. בהפעלתם של ארבעת העגורנים הוחל במחצית השנייה של 1974. מיד עם הפעלתם בנמלים נתברר, שהם לא נקלטו מבחינה תפעולית, אם בגלל תקלות שארעו בהם ואם בגלל הדיעה שנתגבשה בנמלים, שאין הם מתאימים לניטול מטענים מהאניות. תלונות חוזרות ונשנות בנדון הוגשו לרשות על ידי מנהלי הנמלים, שאף הציעו להביא לידי גמר את שכירת העגורנים. בתחשים נובמבר ודצמבר 1974 נשקלה האפשרות למכור את העגורנים — לאחר מימוש האפשרות לרכישתם — והרשות הזמינה הצעות. ההצעות, שנתקבלו בראשית 1975, היו כולן במחירים גמוכים ביותר — כ-400,000 ל"י לעגורן. בהתחשב בכך, שהמחיר העצמי של עגורן נאמד בכ-1.3 מליון ל"י, צפוי היה איפוא לרשות, עם ביצוע עסקת הרכישה, הפסד של 4.5 מליון ל"י — 900,000 ל"י לעגורן. בסוף פברואר 1975 נתקבלה החלטה למנות בודק חיצוני — מומחה בנושא ציוד — שהוטל עליו לבדוק אם העגורנים שנשכרו מתאימים למפרט שהמציאה המשכירה בשעת הדיונים לקראת שכירתם, ואם יש בעגורנים ליקויים המונעים הפעלתם בנמלים ובאיוז מידה הם ניתנים לתיקון.

— הרשות פנתה לבדוק רק באפריל 1975, והוא חיווה את דעתו, שהעגורנים אינם יפים לשימוש בנמלים, כאשר הגיעו במצב מוזנח וחלק מחלקיהם אף היו פגומים בצורה נראית לעין, שאין הם חדשים, כפי שאמורים היו להיות על פי החוזה. על אף חוות דעה זו לא נעשה דבר כדי לעמוד על הזכויות שעל פי הסכם הסכם השכירות, והרשות המשיכה לשלם את מלוא דמי השכירות.

מחוסר אפשרות להפעיל את העגורנים, בכלל זה בשל הסתייגויות אנשי הנמלים מרמת תפעולם, ובשל ההאטה שחלה מאז סוף שנת 1974 בפעילות הנמלים, עם הצמצום בהיקף המטענים העוברים דרכם, היו העגורנים השכורים מושבתים מרבית הזמן. במהלך הביקורת, בדצמבר 1975, הגיעה הרשות — לאחר ניהול משא ומתן עם המשכירה — להסכם בדבר הבאת חוזה השכירות לקיצו. לפי זה, על הרשות לשלם למשכירה בעד העגורנים את מלוא דמי השכירות עד 15.2.1976 — לאמור ויתור על שלושת חודשי דמי שכירות מכלל תקופת השכירות שעל פי ההסכם המקורי — והמשכירה התחייבה להחזיר לרשות סך כ-22,000\$ פיצוי בעד הוצאות תיקונים ובטלה של העגורנים. בס"ה שילמה הרשות למשכירה דמי שכירות בסך \$612,000 — כ-4 מליון ל"י.



המדובר הוא בעסקאות רכישה ושכירה של ציוד יקר. מהממצאים דלעיל עולה, שפעולות הרשות בתחום הנדון — ההתחשבות עם היצרן בעסקת הרכישה ובמיוחד קבלת ההחלטות בדבר שכירת העגורנים וביצוע עצם השכירה — לא נעשו מתוך שיקול וזהירות מירביים ושמירה מלאה על זכויותיה הכספיות של הרשות.

שכר עבודה

1. תנאי העסקתם של עובדי התפעול ברשות הנמלים, על נמליה, מוסדרים בשני הסכמי עבודה קיבוציים: האחד חל על כלל עובדי רשות הנמלים והשני על אותם עובדי התפעול של נמל חיפה, שהיו בעבר עובדי שירותי נמל מאוחדים בע"מ (להלן — שנ"מ).

ל-31.3.1975 היו מועסקים ברשות הנמלים (להלן — הרשות) 4,731 עובדים קבועים: 2,149 — בנמל חיפה; 1,932 — בנמל אשדוד; 555 — בנמל אילת ו-95 במשרד הראשי. ההוצאה של רשות הנמלים למשכורת ולתשלומים נלווים הסתכמה בשנת הכספים 1974 בכ-272 מליון ל"י; כ-125 מליון ל"י בנמל חיפה, כ-104 מליון ל"י בנמל אשדוד, כ-37 מליון ל"י בנמל אילת וכ-6 מליון ל"י במשרד הראשי.

2. במחצית השנייה של 1974 התחיל משרד מבקר המדינה בביקורת כוללת בנושא תנאי העבודה והשכר ברשות הנמלים. במסגרת זו נבדקו בנמלי חיפה ואשדוד ההסדרים לתשלום שכר עבור ניטול מטענים בימי המנוחה השבועית (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 922). בעקבות הביקורת הופסקה בנמל אשדוד העבודה בימי המנוחה השבועית. ב-1975 נבדקו שיטות השכר הנהוגות בנמלי חיפה ואשדוד, לרבות שכר העידוד, ותנאי העבודה והשכר של עובדי המשרד הראשי.

שכר עידוד

בתשלום השכר למרביתם של העובדים בנמלי חיפה ואשדוד נהוגה שיטת שכר עידוד, שהייתה קיימת בנמלים עוד לפני קום הרשות ושהיא אימצה אותה עם הקמתה ב-1961. בשנת הכספים 1974 קיבלו כ-90% מהעובדים הקבועים, שהועסקו בשני הנמלים האלה (כ-3,700 מבין כ-4,080 העובדים), את שכרם לפי שיטת שכר עידוד.

עוד בהסכם הקיבוצי המיוחד לעובדי הרשות, שנחתם ב-1961 נקבע, שהרשות והסתדרות העובדים הכללית יפעלו להקמת מועצות ייצור משותפות בנמלים למען הגברת הפיריון והיעילות בעבודה. על סמך ההסכם הוקמו בכל הנמלים מועצות ייצור משותפות, המורכבות מנציגי ההנהלה והעובדים; לכל סקטור בנמל — תפעול, מחלקת ים, אחסנה ומינהל — מועצת ייצור נפרדת. על המועצות לאשר — כל אחת בתחומה — מכסות עבודה מדודות.

הטיפול בשכר עידוד במשרד הראשי של הרשות הוא בידי הממונה על שיטות שכר עידוד שבאגף מינהל וארגון. בנמלים מופקד הנושא בידי מדורי הנדסת ייצור; בנמל חיפה הועסקו בסוף 1975 במדור זה 19 עובדים, ובנמל אשדוד 13 עובדים. מלבד מועצות ייצור ומדורי הנדסת ייצור פועלים ברשות ובנמליה גופים שונים כדי לקדם ולתאם את הנושא של הנדסת ייצור ושכר עידוד, והם: פורום שכר עידוד נמלי ופורום בין נמלי; מותב להנדסת ייצור ושיפור שיטות, שהוקם במאי 1974, והוא מופעל ומתואם במשרד הראשי על ידי ראש אגף מינהל וארגון, כמסגרת לחילופי דעות מקצועיים בקשר למחקרים וסקרים בתחום זה; וחוליות המטפלות בבעיות הנדסת ייצור בשתי יחידות נוספות שבמשרד הראשי — באגף ציוד ושיטות ניטול וביחידה לתכנון מסופי מכולות. המשרה של מהנדס ייצור במשרד הראשי, שתפקידו היה לטפל בכל הקשור בגיבוש הפתרונות בנושא הנדסת ייצור, אוישה באופן קבוע לפני כשנתיים.

המטרה של הנהגת שכר עידוד היא להגיע לתפוקה מיטבית בכל סוגי העבודות, על בסיס מכסות עבודה מדורות לפי כללי הנדסת ייצור*. שיטה כזאת מופעלת בנמלים בתחומים הבאים: אחסנה; ניהול עבודה בתפעול; ניטול של חלק מהמטענים ובעבודות במתקן התפוזרת באשדוד.

1. עובדי בתי המלאכה בנמלי חיפה ואשדוד מקבלים פרמיה אוטומטית, ששעורה ב-1975 הגיע לכ-30%, והיא משתלמת הן על השכר הרגיל והן על השעות הנוספות. החל בנובמבר 1971 הורחב ההסדר של תשלום פרמיה אוטומטית גם על האתתים ומפעילי ציוד מיכני בנמל אשדוד, כאשר אין עבורם תעסוקה בניטול מטענים. ההסדרים של תשלום פרמיות אוטומטיות אינם מעוגנים בהסכמים הקיבוציים, ובדרך כלל מקורם בהסדרים נפרדים, שהעילה לחתימתם הייתה תשלום על חשבון עד ליישום שיטת שכר עידוד לפי מכסות מדורות, אולם השיטה נמשכה זה שנים.

— תשלום פרמיה אוטומטית נוגד את העיקרון של שכר לפי תפוקה, ועל כך עמד מבקר המדינה עוד בעקבות ביקורת על בתי המלאכה בנמלים ב-1968 (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 685).

2. במרבית עבודות הניטול נהוג תשלום פרמיה על בסיס מכסת עבודה מוסמכת, להבדיל ממכסה מדודה: בשנת הכספים 1974 נוטלו בשני הנמלים כ-5.5 מליון טון מטען כללי (2.9 מליון בנמל חיפה ו-2.6 מליון באשדוד). רק לגבי ניטול חלק ממטען זה שולם השכר לפי מכסות עבודה מדורות — 2.2 מליון טון (כ-40% מהיקף המטען הכללי) — רובו בנמל חיפה.

משרד מבקר המדינה בדק את ההסדרים הנהוגים בנמלי חיפה ואשדוד בתחום קביעתם של מכסות העבודה ושל תשלום שכר העידוד בגינן.

נמל חיפה. עובדי נמל חיפה הועברו בשנת 1968 משנ"מ לרשות הנמלים. יחד עמם הועברו נוהגי העבודה והשכר בגוף הקודם לרבות מכסות עבודה מדורות לגבי חלק מסוגי המטען, שהוכנו על ידי מדור להנדסת ייצור ואושרו במועצת ייצור משותפת, שפעלה בשנ"מ.

עד סוף 1975 נקבעו בנמל חיפה מכסות עבודה מדורות, שהתייחסו לסוגי מטענים, שבשנת הכספים 1974 היו יותר ממחצית מכלל המטענים (להוציא גרעינים בתפוזרת, שניטולם נעשה באמצעות קבלן — חברת דגון) — 1.5 מתוך 2.9 מליון טונות. חלק ממכסות העבודה האלה נקבעו עוד בשנות החמישים והשישים, והן לא שוננו, במרבית המקרים, על אף השינויים הרבים, שחלו בהצטיידות הנמלים בציוד חדיש ובדרכי האריזה (מכולות, משטחים וכיו"ב). גם אם המכסות נקבעו בשעתן כראוי, הן חדלו להיות נכונות, משלא הותאמו לשינויים שחלו במשך השנים.

נמל אשדוד. עם הפעלת נמל אשדוד בנובמבר 1965 סוכם בין רשות הנמלים ובין ההסתדרות הכללית להנהיג שיטות שכר עידוד בנמל זה. בהתחשב בחוסר נסיונם של העובדים נקבע, שעד להקמת מועצת ייצור וביצוע מדידות עבודה, יופעלו מכסות עבודה זמניות על פי אומדנים, שייקבעו על ידי מהנדסי ייצור; אומדנים אלה יופחתו זמנית, בהסכמה הדדית, למשך תקופת הסתגלות של 9 חודשים. לאחר מכן היה על העובדים, כמסכם

* בעניין שכר עידוד ומכסות עבודה ראה גם: דו"ח שנתי 16 (עמ' 655) בקשר לשינוע מטענים בנמל חיפה; דו"ח שנתי 17 (עמ' 181) בעניין פיתוח שירותי טלפון; דו"ח שנתי 21 (עמ' 728) בעניין שכר עידוד בתעשייה הצבאית; ובדו"ח שנתי 25 — עמ' 722, בעניין שירות תיקוני תקלות בטלפון, עמ' 735 על בית המלאכה של הדואר.

אתם, לעבוד לפי המכסות המלאות או על פי מכסות מדודות, שיאומצו על ידי מועצת הייצור המשותפת שתוקם.

משחלפה התקופה האמורה, והנהלת הנמל ניסתה לבסס את השכר על המכסות המלאות (ללא הפחתה). היא נתקלה בהתנגדות העובדים. בדצמבר 1967 הוקמה באורח פורמלי מועצת ייצור, אך פעילותיה שותקו בעיקר בגלל התנגדות העובדים למדידת העבודה ולאישור המכסות לפי תוצאותיה. מצב זה נמשך כמה שנים, ושימש רקע למקרים רבים של סכסוכי עבודה בין עובדי התפעול בנמל לבין רשות הנמלים. כתוצאה מכך נשארו ברוב המקרים בעינן מכסות העבודה המוקטנות, כפי שנקבעו עם הקמת הנמל; עד סוף 1975 נקבעו מכסות עבודה מדודות רק לגבי חלק קטן מסוגי המטען, שמשקלו בס"כ היקף המטען הכללי בשנת הכספים 1974 הסתכם בכ-27% (0.7 מתוך 2.6 מליון טון). נוסף לכך נקבעו מכסות מדודות לגבי ניטול מחצבים בתפוזות במתקן האוטומטי שבנמל זה; היקף הניטול בו הסתכם בכ-1.2 מליון טון בשנה.

3. בשנת 1974 ערכה הרשות סקר השוואתי בנמלי חיפה ואשדוד לגבי 100 מבין מכסות עבודה הנהוגות בהם. משרד מבקר המדינה ריכוז מתוך הסקר הזה נתונים לגבי 45 סוגי מטען, שבהם ההפרש במכסות הנהוגות בשני הנמלים עלה על 30% והתברר שב-41 סוגי מטען היו המכסות בנמל אשדוד נמוכות מאלה הנהוגות בנמל חיפה. התפלגות סוגי המטען, לפי היקף ההפרש, הייתה: ב-17 סוגים הגיע ההפרש עד ל-40%; ב-9 עד 50%; וב-19 עלה ההפרש על 50%.

רשות הנמלים הסבירה, שההפרשים במכסות בין הנמלים הם מחויבי המציאות, וגם אילו היו כל המכסות מבוססות על מדידה לפי כללי הנדסת ייצור, אי אפשר היה להגיע תמיד לתוצאות זהות בגלל הציוד והמתקנים השונים. לדעת הביקורת, יש בהסבר זה כדי להצדיק הפרשים מסוימים בין המכסות בשני הנמלים, אך לא את ההפרשים הגדולים וכמעט תמיד לרעת נמל אשדוד; מה עוד שנמל אשדוד הוא נמל חדיש, לעומת נמל חיפה, דבר שהיה צריך להתבטא בעבודה יותר יעילה ובהספק יותר גבוה ביחידת זמן, שלגביה נקבעה מכסה.

בדצמבר 1974 הוקם ברשות צוות לבחינת מכסות עבודה בנמלים, שהורכב מנציגי הנמלים, יועץ הרשות בתחום זה והממונה על שיטות שכר עידוד, ששימש רכז הצוות. הצוות ערך מדידות לגבי כמה עבודות והשווה אותן למכסות הנהוגות בנמלים. התברר, שבשני הנמלים קיימות מכסות נמוכות במידה רבה בהשוואה לתוצאות המדידה למטענים שכיחים; למשל, המכסה למלט מעונב — 115 טון למשמרת לעומת 182 טון למשמרת לפי תוצאות המדידה; לעצים בחבקים מעונבים מעל 1 טון — 84 טון למשמרת לעומת 120 טון לפי המדידה. עוד הראו המדידות, שבנמל חיפה נמוכות במיוחד מכסות העבודה בניטול סוגי מטען כגון, קוקס בתפוזות, עמודים ואדנים מעונבים, תאית בכריכות בודדות ולבידים, ואילו בנמל אשדוד בשר קפוא, פחים בודדים, ברזל צורת, צינורות ומטען בטחוני ממושטח.

הטבלאות, שהכין הצוות, הועברו באותו חודש לידיעתם של מנהלי הנמלים. בינואר 1975 פנה אליהם מנכ"ל הרשות בבקשה לקיים דיון בפורום האחראי לנושא זה בכל נמל, כדי לעבד תכנית לתיקון ולשיפור בתחום זה במשך השנה. באותו חודש התקיימה גם ישיבת הפורום הבין נמלי והוחלט, על דעת כל המשתתפים, להתחיל בפעולה משולבת לעדכון המכסות. עוד הוחלט על הקמת ועדה לקביעת מכסות למספר מצומצם של סוגי מטען (גילי יניר, תאית ופחים). שבהן יש לטפל בדחיפות. עד סוף 1975 לא חלה התקדמות של ממש בתחום זה, ואפילו המכסות לסוגי המטען הנזכרים לא שוננו.

4. כדי לעמוד על יישומן של מכסות העבודה, ערך משרד מבקר המדינה בדיקה מדגמית לגבי ניטול מטענים מספר, כגון מכולות, מלט לא מעובד (קלינקר) בתפוזרת ובשר קפוא. נבדקו סדרי העבודה, התפוקה ואחוז היעילות המתייחסים לכ-40 צוותי עבודה, שהועסקו בניטול המטענים האמורים במספר חודשים ב-1975.

מכולות. (א) לפי מדידות, שנערכו בשני הנמלים בשנת 1972, נקבעו המכסות לניטול מכולות באניות מתמחות בשיעור של 9.9 מכולות לשעה ביבוא, ו-7.5 מכולות ביצוא; הצוות התקני לניטול מכולות לפי המכסות האלה נקבע ב-7 עובדים. נוכח התנגדותם של העובדים למכסות הועברו תוצאות המדידות למדור למועצות ייצור בוועד הפועל של ההסתדרות. לאחר דיונים משותפים בין הרשות לבין הוועד הפועל ונציגי העובדים בשני הנמלים נקבעה, בינואר 1973, המכסה במסירה עקיפה ב-5.85 מכולות לשעה לכל סוגי המכולות. הצוות התקני לניטול מכולות נקבע ב-8—9 עובדים. מועצת הייצור בנמל אשדוד אימצה החלטה זו, והיא מיושמת בנמל.

מועצת הייצור של פועלי התפעול בנמל חיפה אף היא אימצה, באפריל 1973, את ההחלטה האמורה, אך הצוות התקני נקבע זמנית — עד אוקטובר 1973 — ב-10 עובדים. עוד נקבע, שתובטח לצוות פרמיה מזערית בשיעור של תשלום עבור 4 שעות עבודה, לתקופה של שישה חודשים. אשר לניטול באמצעות עגורן גשר נקבעה מכסה זמנית של 9 מכולות לשעת-צוות עד לגמר המדידות.

נוכח התנגדות העובדים בנמל חיפה לא עלה בידי הנמל עד סוף 1975 להקטין את צוות העובדים המועסקים בניטול מכולות ל-8—9, כפי שנקבע במועצת הייצור; הנוהג של מתן פרמיה מזערית בשיעור של תשלום עבור 4 שעות לא הופסק עדיין. המדידות בקשר לניטול מכולות באמצעות עגורן הגשר נערכו רק ב-1975, ובינואר 1976 הומצאו התוצאות למועצת הייצור לדיון מוקדם.

(ב) בשנת הכספים 1974 הגיע חלקו של המטען, שנוטל בנמלים באמצעות מכולות, לכ-20% מכלל משקל המטען הכללי; שעבר את הנמלים אותה שנה. ריכוז הנתונים על תפוקת 8 צוותים, שעבדו בניטול מכולות, העלה, ששני צוותים מתוך ארבעה, שנבדקו בנמל אשדוד, הגיעו בנוסף לשכר של 100% לפרמיות שהסתכמו ב-150% ו-190% בקירוב. בניטול מכולות בנמל חיפה באמצעות עגורן הגשר הושגה פרמיה גבוהה, ובשני מקרים היא הגיעה לשיעור של כ-200% וכ-250%.

מלט לא מעובד (קלינקר). (א) המכסה לניטול קלינקר בתפוזרת נקבעה בנמל אשדוד עוד בשנת 1966 בשיעור של 63 טון לשעת צוות תקני של 4 עובדים. עם קביעת המכסה הוסכם, שלתקופה של 9 חודשים תונהג מכסה זמנית של 32 טון לשעת צוות, כדי לאפשר לעובדים להסתגל למכסה שנקבעה כאמור. המכסה הזמנית לא שונתה אף כי בשנת 1971 הוצמד למנוף חופן מסוג חדש, בעל קיבולת גדולה בכ-50%, ובכך הוגדלה תפוקתו במידה ניכרת.

המכסה לפריקת קלינקר בתפוזרת בנמל חיפה נקבעה בישיבתה של מועצת הייצור באוגוסט 1972 ל-35 טון לשעת-צוות של 4 עובדים.

(ב) חלקו של הקלינקר בס"כ המטענים, שנוטלו בשנת הכספים 1974, היה בנמל אשדוד 14% ובנמל חיפה — 4%. ריכוז הנתונים על תפוקת 17 צוותים, שעבדו בניטול קלינקר, העלה, שאף כי אין הבדל ניכר במכסות בשני הנמלים, הושגו בנמל אשדוד בכל המקרים שנבדקו תפוקות ופרמיות גבוהות בהרבה מאלה שהושגו בנמל חיפה: 150—160 טון לשעת-צוות (380% — פרמיה) בנמל אשדוד, לעומת 53 טון לשעת צוות (50% — פרמיה) בנמל חיפה. ההבדל הזה נעוץ, בין היתר, גם בשוני שבחופן שבימוש בשני הנמלים.

בשר קפוא. (א) המכסה לניטול בשר קפוא הונהגה בשני הנמלים מבוססת על אומדן, ונקבעה ב-5.35 טונות לשעת-צוות בן 17 עובדים, מהם 8 המועסקים בפריקת הבשר ברציף ובסידורו במשאיות. בשנת 1971 שונתה שיטת הפריקה של הבשר בנמל אשדוד, והונהגה שיטה, שהקטינה את העבודה ברציף, אולם במקביל לשינוי השיטה לא הוקטן הצוות, שהועסק בפריקת הבשר. לעומת זאת, בנמל חיפה, שבו הונהגה השיטה החדשה בשנת 1975, הוקטן מספר עובדי הצוות בפריקת בשר ב-5 עובדים.

(ב) בשנת הכספים 1974 נוטלו בשני הנמלים כ-35,000 טון בשר קפוא, רובו (22,000 טון) בנמל אשדוד. ריכוז נתונים על תפוקת 17 הצוותים העלה, שמרבית הצוותים בנמל אשדוד השיגו תפוקות גבוהות ביותר: ממוצע של כ-30 טון לשעת צוות לעומת מכסה של 5.35 טון; לעומת זאת בנמל חיפה השיגו הצוותים בממוצע תפוקה של כ-12 טונות לשעת צוות. השוני הרב מוסבר, בחלקו, בהפרש המהותי הקיים בגודל הצוות בשני הנמלים: 18 עד 22 עובדים בנמל אשדוד לעומת 15 עובדים בנמל חיפה.

5. — בחישוב השכר והפרמיה בנמל אשדוד לא הקפידו בכל המקרים לקחת בחשבון, שבצוות מועסק למעשה מספר עובדים העולה על זה, שנקבע בתקן; שיעור העובדים מעל לתקן הגיע לעתים עד ל-50%. יתר על כן, אם כי מועסקים כאמור עובדים מעל לתקן לצורך השגת התפוקה, נקבעה הזכאות לשכר עידוד על הבסיס התקני של העובדים ועל ידי כך מוגדלת הפרמיה לכל עובד בצוות. על תופעה זו הצביע מבקר המדינה במסגרת הביקורת בשנת 1974 (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 925).



הנהגת שיטת שכר עידוד מבוססת על מטרה משותפת לעובדים, לנמל ולציבור לקוחותיו, כאשר העובדים נהנים מתוספת לשכרם (עד להנהגת הרפורמה במס הכנסה ביולי 1975, אף חלו על התשלומים בגין פרמיה שיעורי מס מופחתים), בעוד שהנמל ולקוחותיו מקבלים שירות מהיר ויעיל. כדי שמטרה זו תושג ביעילות מירבית מן הצורך לבסס את השיטה על מכסות עבודה מדודות לפי כללי הנדסת ייצור, שאם לא כן עלולה היא להביא לידי עיוותים במערכת השכר ולשבש את סדרי העבודה.

הממצאים שהובאו לעיל מצביעים על כך, שהרשות עדיין לא הצליחה לבסס חלק גדול מתשלום שכר העידוד לעובדיה על מכסות עבודה מדודות; במיוחד בולטת תופעה זו בנמל אשדוד. על חלק מהעיוותים שבהנהגת שיטת שכר עידוד בנמלים, שלא על בסיס מכסות מציאותיות, עמד מבקר המדינה במסגרת הביקורת שנערכה ב-1974 בקשר לשכר עבודה לעובדי תפעול, המועסקים בימי המנוחה השבועית, הוועדה לענייני ביקורת המדינה, שדנה בממצאים אלה קבעה, בסיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי 25 שאושרו על ידי הכנסת, כי "כתוצאה משימוש במכסות עבודה מוסכמות ולא מדדיות, באשר לפיריון העבודה, נוצרו עיוותים מרחיקי לכת, כגון קבלת שכר עבודה בשיעור של אלפי ל"י ליום תמורת העסקת פועל ביום המנוחה השבועית". עם כל הקושי שביישום שיטת שכר עידוד המבוססת על מכסות מדודות, על הרשות להמשיך במאמציה ואף להגביר אותם כדי להשיג יעד זה. התנאים במשק המדינה ובנמלים בכללותם נוחים לכך עתה, במידה מסוימת, יותר מבעבר, ואילו הצורך בכך גדול יותר.

שכר עבודה לנציגי העובדים

1. עד 1971 לא היו קיימים הסדרים קבועים לתשלום שכר לנציגי העובדים בנמלי חיפה ואשדוד, העוסקים בתפקיד זה באופן בלעדי. בעקבות חתימת הסכם העבודה הקיבוצי לעובדי הרשות והנמלים

לשנים 1970–1972, נתבקש הממונה על תיק הנמלים בועד הפועל של ההסתדרות להכריע בעניין מספר העובדים שישוחררו מהעבודה עקב פעילות ציבורית, וגובה השכר, שיש לשלם להם. באפריל 1971 קבע הממונה: מספר העובדים, שיהיו משוחררים מעבודה בנמל אשדוד, לא יעלה על 2 — מוכיר ועד התפועל ויו"ר מועצת הייצור; בנוסף על שכרו הרגיל יהיה זכאי מוכיר הוועד לתוספת של פרמיה קבועה של 52.5%, לתשלום בגין שעות נוספות עד ל-50 שעות לחודש, ולסכום נוסף של 200 ל"י לחודש כגמול תפקיד; ליו"ר מועצת הייצור תשלום, בנוסף על שכרו הרגיל, תוספת פרמיה קבועה בשיעור של 52.5%. בקשר לשכרם של יתר עובדי הוועד נקבע, שכל עוד הם יהיו מועסקים — אם לפי דרישת ההנהלה ואם לפי דרישת ההסתדרות — בעבודה ציבורית, גם הם יהיו זכאים באותה תקופה לתוספת פרמיה קבועה בשיעור של 52.5%. ההסדרים בדבר השכר לנציגי העובדים בנמל חיפה נקבעו בהתבסס על ההחלטה האמורה בדרך של משא ומתן בין הנהלת הנמל לבין מועצת פועלי חיפה. מספר נציגי העובדים ששוחררו מעבודה הוא ארבעה, ותנאי שכרם דומים לאלה, שנקבעו לנציגי העובדים בנמל אשדוד.

ההסדר, שעליו הוסכם עם הוועד הפועל של ההסתדרות לגבי נמל אשדוד והורחב על כל חברי ועד התפעול, שמספרם מגיע ל-11, והם כולם לא הועסקו למעשה, בעת הביקורת ב-1975, בדרך כלל, בעבור ותם המקצועית הרגילה בנמל. גם תנאי השכר שזכו במשך הזמן: 4 חברי ועד קיבלו פרמיה גבוהה מזו שנקבעה, והיקף השעות הנוספות הוגדל והוחל גם על 6 חברי ועד, מלבד המוכיר. לעומת זאת נהגו בנמל חיפה על פי ההסדר האמור, ופרט ל-4 נציגי העובדים, שלגביהם נקבע, שיועסקו בפעילות ציבורית, אין יתר חברי הוועדים נהנים מהטבות בשכרם והם עובדים במסגרת סידורי העבודה הרגילים.

2. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על שכרם של חברי ועדי העובדים בשני הנמלים בשנת הכספים 1974, והתברר: השכר השנתי של נציגי העובדים בנמל אשדוד נע בין 50,000 ל-80,000 ל"י בקירוב לעובד, ובממוצע 63,000 ל"י לשנה לעומת ממוצע שנתי של 45,000 ל"י לעובד בנמל חיפה. חלק משמעותי מהשכר לנציגי העובדים בנמל אשדוד מתקבל בגין שר העידוד ותמורה בגין שעות נוספות הכלולים בשכרם. ב-4 מהמקרים הגיעה התמורה בגין שר עידוד ושעות נוספות לסכומים העולים על 45,000 ל"י לשנה לעובד.

שכר עבודה לעובדי המשרד הראשי

ל-31.3.1975 הועסקו במשרד הראשי של הרשות נוסף על 95 עובדים קבועים, עוד 50 עובדים; 44' לפי חוזים מיוחדים ו-6' ארעיים. תנאי העסקתם של עובדי המשרד הראשי מוסדרים בהסכם עבודה קיבוצי מיוחד לעובדי רשות הנמלים. תנאי העבודה ושכרם של עובדים, המועסקים לפי החוזים המיוחדים, נקבעים לגבי כל עובד בנפרד, בדרך כלל, בהתאם לתנאי עבודה והשכר של העובדים הקבועים בתפקיד מקביל.

השכר הרגיל (שכר יסוד ותוספות ותק, יוקר ומשפחה) משתלם לעובדים בהתבסס על הדירוגים המקובלים בשירות המדינה. מלבד השכר הרגיל מקבלים העובדים תוספות שונות ובמיוחד בגין שעות נוספות, הוצאות רכב, תוספת ניהול ודמי כלכלה.

שעות נוספות. מכסות השעות הנוספות נקבעות מדי שנה בשנה על ידי אגף כוח אדם והדרכה בהתיי עצות עם נציגי האגף לכלכלה וכספים והחשב. המכסות מבוססות בדרך כלל על הדרישות של האגפים והיחידות המקבילות. בכל אחת משנות הכספים 1974 ו-1975 אושרה עבודה בשעות נוספות ליותר ממהצית העובדים במשרד הראשי. בשנת הכספים, 1974 הגיע מספר השעות הנוספות לכ-17,500 ובשנת הכספים 1975 אושרו כ-22,000 שעות נוספות. הדיווח והתשלום תמורת השעות הנוספות מבוצע על בסיס רישום באמצעות שרון נוכחות וריכוז חודשי, שפורך אגף כוח אדם והדרכה.

מהרישמה המפורטת של מכסות השעות הנוספות, שאושרה לשנת הכספים 1975 מתברר, שבלמעלה משליש המקרים מדובר במכסות העולות על 400 שעות לעובד לשנה; ב-3 מקרים אושרו מכסות בשיעור העולה על 600 שעות לעובד לשנה. כדי לעמוד על משקל התשלום בגין שעות נוספות בשכרם הכולל של עובדים ריכו משרד מבקר המדינה נתונים על תשלום עבור שעות נוספות בשנת הכספים 1974 לגבי 6 עובדים במשרד הראשי, שמרכיב זה בשכרם עלה על 10,000 ל"י בשנה. נתברר, שבממוצע הגיע השכר בגין שעות נוספות במקרים אלה לכ-17,000 ל"י לשנה.

— בדיקת התשלומים בגין שעות נוספות בשנת הכספים 1974 העלתה שני מקרים, שעבור שעות נוספות שולמה תמורה בהיקף שהגיע ל-1,600 ו-1,400 שעות בשנה — ב-1,000 שעות מעבר למכסה שאושרה. הועלו גם מקרים אחרים של תשלום עבור מאות שעות נוספות בשנה, בלא שהיה אישור מוקדם לכך.

רכב. חלק ניכר מעובדי המשרד הראשי מקבלים החזר הוצאות רכב על פי כללים, שנקבעו בנהלי הרשות והמבוססים על הנהלים הקיימים בשירות המדינה. במשרד הראשי פועלת ועדת רכב לכלל הרשות, הקובעת כללים לאישור עובדים הזכאים לתשלומים בגין רכב לביצוע תפקידיהם ומכסות קילומטרים לסוגי תפקידים; במקביל פועלות במשרד הראשי ובנמלים ועדות רכב ליישום כללים אלה לגבי עובדים בודדים.

ברשות רכב משלושה סוגים: (1) רכב צמוד שבבעלות הרשות ושכל ההוצאות הכרוכות בהחזקתו ובהפעלתו מתכסות על ידי הרשות; הסדר זה נהוג, נוסף על מנכ"ל הרשות, לגבי ראשי אגפים ופקידים בכירים אחרים. (2) רכב שירות, שהעובד מקבל בגינו החזר הוצאות קבועות וכן תשלום לפי ק"מ נסיעה בתפקיד. (3) רכב אישי, שבגינו מקבל העובד רק תשלום לפי ק"מ נסיעה בתפקיד. 77 מבין עובדי המשרד הראשי כלולים באחד ההסדרים האמורים: לרשות 15 מהם עומד רכב צמוד, ל-57 רכב שירות ול-5 רכב אישי.

הוצאת המשרד הראשי של הרשות בסעיף רכב הסתכמה בשנת הכספים 1974 בכ-800,000 ל"י, מזה כמחצית לרכב הרשות וכמחצית לרכב השירות של העובדים. ל-48 בעלי רכב השירות אושרה מכסה של 12,000 ק"מ ומעלה לשנה, לכל אחד. התשלומים לבעלי רכב השירות נעשים, בלי שהם נדרשים לפרט בכל המקרים את נסיעותיהם.

תוספת ניהול. על פי החלטת ועדת הכספים של הרשות קיבלו עובדי הרשות הבכירים, ראשי האגפים ומנהלי הנמלים החל באפריל 1968 "תוספת ניהול" בסך של 350 ל"י לחודש. החל באפריל 1972 הורחבה המסגרת של העובדים שאושרה להם תוספת זו, והוגדלו שיעוריה, התוספת ניתנת ל-32 עובדים בשיעורים בין 100 ל"י ל-700 ל"י לעובד לחודש, בהתאם לתפקידו.

לדעת הביקורת על רשות הנמלים לשקול סבירות ההסדרים הנהוגים במשרד הראשי כפי שתוארו בפרק זה.