

רשות הנמלים

פעולות ביקורת

באגף כוח אדם ובאגף כלכלה וכספים נערכה ביקורת בדבר סדרי פרישת עובדים וניהולה של העתודה לפנסיה ולפיצויים.

באגף ציוד ומתקנים וכן בנמלי חיפה ואשדוד נבדקו התחזוקה והניצול של ציוד תפעולי יבשתי. בנמל חיפה נבדקו דרכי התכנון וההקמה של בית המלאכה.

הסדרים לפרישת עובדים וליציאתם לקיצבה

בשנת 1976, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על ההסדרים לפרישת עובדים ויציאתם לקיצבה הנהוגים ברשות; במיוחד נבדקו הנהלים בתחום קביעת תנאי פרישה, לרבות פרישה מוקדמת, והתשלומים בגין קיצבה. עוד נערכה ביקורת חוזרת על ניהול העתודה של הרשות לפנסיה ולפיצויים. הביקורת נערכה באגף כוח אדם והדרכה ובאגף כלכלה וכספים, שבמשרד הראשי של הרשות, ובנמלי חיפה ואשדוד (ביקורת נרחבת על ניהול העתודה, קביעת גובה ההפרשות אליה וכן ההסדרים להשקעת הכספים שהצטברו בה, נערכה ב־1972 והממצאים הובאו בדו"ח שנתי 23, עמ' 891).

יציאת עובדים לקיצבה

1. אוכלוסיית עובדי רשות הנמלים על נמליה, שמנתה בסוף שנת הכספים 1975 כ־4,700 עובדים קבועים מורכבת מכמה קבוצות, הנבדלות האחת מרעותה מבחינת זיקתן לרשות בכל הנוגע לתנאי הפרישה ולתשלום הקיצבאות (פנסיה תקציבית, או קיצבה מקרנות גמל).

עם הקמתה של רשות הנמלים ביולי 1961 כתאגיד, לפי חוק רשות הנמלים, תשכ"א—1961 (להלן — החוק), הוטלה עליה העסקתם של העובדים, שהיו מועסקים קודם לכן על ידי הממשלה בנמלים, לרבות האחזיות לזכויות הפנסיה והפיצויים, שהעובדים צברו עד לאותו מועד. במשך השנים חלו שינויים רבים בהרכב כוח האדם שבנמלים ובזיקתם לרשות: בשנת 1966, עם הפעלת נמל אשדוד, הופסקה 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 אילת בע"מ לתפעולה של הרשות (על ממצאים בנושא זה ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 673); ובשנת 1968 הועבר התפעול של נמל חיפה מחברות שירותי נמל מאוחדים בע"מ (שנ"מ בע"מ) "סוואר" בע"מ ו"עומסים" בע"מ (כולן חברות בת של סולל בונה בע"מ), ומשירותי נמל קישון בע"מ, לידי הרשות (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 685).

לפי סעיף 18(ב) של החוק, תנאי עבודתם ושכרם של עובדי הרשות ייקבעו בהסכם בין הרשות ובין ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדי הרשות. עוד קובע החוק, כי זכויות העובדים שהועברו לרשות והנובעות מעבודתם כעובדי מדינה ייחשבו כזכויות הנובעות מעבודה ברשות. בהסכם הקיבוצי, שנחתם עם ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל, כארגון ייצג של העובדים, סמוך להקמתה של הרשות, נקבע, בין היתר, כי יציאתם של עובדי רשות הנמלים לקיצבה תהיה לפי חוק שירות המדינה (גימלאות) תשט"ו—1955 (היום — חוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב) תשל"ל—1970 — להלן חוק הגימלאות) ותקנותיו, בשינויים שהעניין מחייבם. עוד נקבע בהסכם, שבכל מקום אשר כתוב בחוק הגימלאות "נציב השירות", ייקרא "מנהל הרשות".

לפי הסדרים אלה הובטחו לעובדים, שהועברו לרשות עם הקמתה, ושמרבתם היו עד אז עובדי מדינה, זכויות פנסיה על בסיס פנסיה תקציבית. גם לעובדי הנמלים יפו ותל אביב וגמל אילת, הוענקו בדיעבד זכויות פנסיה לפי חוק הגימלאות, כנגד היעודות לפיצויים וכספי קרנות הגמל, שהצטברו לזכותם. לעומתם, עובדי חברות הבת של סולל בונה ועובדי נמל קישון בע"מ, נשארו מבוטחים ב"נתיב" — קרן הפנסיה של פועלי ועובדי מפעלי ההסתדרות בע"מ (להלן — נתיב). מספר עובדים בוטחו לפי בחירתם בקרנות אחרות.

2. מבין 4,731 העובדים הקבועים, שהיו מועסקים ברשות במאוס 1976, 2,938 זכויותיהם מובטחות במסגרת פנסיה תקציבית, והיתר בקופות גמל היצרניות, רובם בנתיב. בטבלה שלהלן נתונים על מצבת העובדים הקבועים לפי הסיווג בדבר אופן הבטחת זכויות הפנסיה והזקקה ליחידות הרשות, ליום 31.3.1976:

אופן הבטחת הזכויות	ס"ה עובדים	משרד ראשי	נמל חיפה	נמל אשדוד	נמל אילת
פנסיה תקציבית	2,938	105	579	1,812	442
נתיב	1,435	—	1,435	—	—
מבטחים	244	2	—	242	—
קרנות אחרות	114	6	23	—	85
ס"ה	4,731	113	2,037	2,054	527

הטיפול בכל הקשור להסדרי פרישה של עובדים הוא בידי אגף כוח אדם והדרכה; במסגרת האגף, מטפל בנושא הממונה על שירותי רווחה. מספר מקבלי קיצבה מקרב עובדי הרשות הגיע במאוס 1976 לכ-1,200, מהם כ-630 קיבלו פנסיה תקציבית וכ-570 קיבלו את הקיצבה מקרנות היצרניות. בדומה לעובדי מדינה, עובדי רשות הנמלים, שלגביהם נהוגה פנסיה תקציבית, אינם נדרשים להשתתף בצבירת כספים בגין פנסיה, והמימון כולו מתכסה על ידי הרשות. לפי הסכם עם החשב הכללי, שבמשרד האוצר, מבוצעים תשלומי הקיצבה לעובדי הרשות, לפי הוראות הרשות על חשבונה ועל אחריותה, באמצעות מחלקת הגימלאות שליד החשב הכללי, כפי שזה נעשה לפני הקמתה של הרשות, כאשר העובדים היו עובדי מדינה.

פנסיה תקציבית — יישום חוק הגימלאות ברשות

גיל הפרישה הרגיל לפי חוק הגימלאות הוא עקרונית 65; אולם החוק מפרט את הנסיבות בהן יוצא עובד לקיצבה אף לפני הגיעו לגיל זה — אם ביוזמת המעביד ואם ביוזמתו הוא (להלן — פרישה מוקדמת): עובד ששירת 10 שנים לפחות, רשאי נציב שירות המדינה להחליט על יציאתו לקיצבה עם הגיעו לגיל 60; כן זכאי עובד לקיצבה אם פוטר מסיבת מצב בריאות לקוי — אחרי 5 שנים, אם דרגת נכותו 25% או יותר, ואחר 10 שנים במקרים אחרים — או אם פוטר מסיבה אחרת לאחר 10 שנות שירות כשהוא בגיל 40 או יותר ולא נפסל לשירות על ידי בית דין משמעתי. העובד עצמו זכאי לצאת לקיצבה לאחר ששירת 25 שנים אם הגיע לגיל 55 (אולם במקרה זה יתחיל לקבל את הקיצבה רק בהגיעו לגיל 60) ולאחר 10 שנים אם הגיע לגיל 60, או אם ועדה רפואית קבעה כי בגלל נכותו אין הוא מסוגל לעבוד בשירות. עובד מדינה הרוואה את עצמו נפגע על ידי החלטה להוציאו לקיצבה לפני שהגיע לגיל 65 רשאי לערור בפני ועדת שירות המדינה, שמונתה על ידי הממשלה לפי חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט—1959.

הקיצבה לפי חוק הגימלאות היא בשיעור של 2% ממשכורתו הקובעת של העובד לכל שנה של שירות, ואם ועדה רפואית קבעה לו סמוך לפרישתו דרגת נכות של 50% או יותר — תוספת בגין נכות, כדי שהקיצבה לא תפחת מ-20% מהמשכורת הקובעת ועוד שלושה פרומילים לכל אחוז מדרגת הנכות.

החוק מסמך את נציב השירות, בתנאים שנקבעו על ידי הממשלה, להורות כי לצורך קביעת זכויותיו של עובד תחושב תקופת שירותו, כולה או מקצתה, כתקופה גדולה משהייתה למעשה. עובד שפוטר לפני שהגיע לגיל 60 והוא זכאי לקיצבת פרישה זכאי גם למענק חד פעמי בשיעור הקבוע בחוק (ראה להלן).

הוראות ונהלים: 1. אימוץ כוללני של חוק הגימלאות לצורך קביעת תנאי הפרישה לעובדי הרשות, כפי שזה נעשה בהסכם הקיבוצי עם עובדי הרשות, לא היה בו כשלעצמו, כדי לענות על כל השאלות העשויות להתעורר ביישום, הלכה למעשה, לגבי עובדים אלה. לא הובהר די הצורך, אם האימוץ מתייחס לחוק המקורי בלבד, או לחוק כפי שיתקן מפעם לפעם. כמו כן לא נקבעו אלו גופים של הרשות ימלאו ביישום החוק לגבי עובדיה, את התפקידים שאותם ממלאים הממשלה, ועדת שירות המדינה, ועדות רפואיות ואחרים, ביישום החוק לגבי עובדי המדינה. בהעדר הסדר לגבי עניינים אלה נוצרת אי בהירות, שיש בה כדי להקשות על עובדי הרשות לעמוד על זכויותיהם ועל הרשות עצמה בטיפול בנושא. להוציא נהלים המתייחסים לפרישה מוקדמת של עובדים (ראה להלן), לא פרסמה הרשות עד לסוף 1976 נהלים מקיפים ומרוכזים לטיפול ביציאתם של עובדיה לקיצבה. הרשות בעצמה הייתה מודעת לצורך בקביעת נהלים מפורטים בתחום זה, ובדצמבר 1970, הציע ראש אגף מינהל וארגון לקיים דיון מפורט בנושא פרישה לקיצבה של עובדי הרשות; ההצעה נדונה בהנהלת הרשות בפברואר 1971 וסוכם לעבד הצעת נוהל בנדון, המותאם לרשות הנמלים. הצעה כזו אמנם הוכנה, אך היא לא הובאה לדיון בפני מליאת הרשות לאישורה. בהעדר נהלים מרוכזים ומקיפים בתחום זה נהגה הרשות על פי נהלים חלקיים, שמקצתם נקבעו סמוך להקמתה של הרשות לפני למעלה מ-15 שנה, וכן על פי החלטות שנתקבלו בכל מקרה ומקרה בנפרד.

2. לגבי פרישה מוקדמת, פועלת הרשות לפי נוהל, שהוצא ב-1965 ולפיו האישור לפרישה מוקדמת, לרבות הסמכות להגדלת תקופת השירות לצורך קביעת שיעור הקיצבה, נתונה בידי מנהל הרשות. הסמכות להמליץ על פרישה מוקדמת נתונה בנמלים בידי מנהליהם, ובמשרד הראשי של הרשות בידי מנהלי האגפים. עוד קובע הנוהל, שלצורך בדיקת הבקשות בתחום האמור תופעל ועדה, המורכבת מחמישה חברים, שעליה הוטל לבדוק את הבקשות ולהמליץ בפני מנהל הרשות על תנאי הפרישה והקיצבה. הקריטריונים לפרישה מוקדמת ולתשלום הקיצבה, במקרים אלה, נקבעו לראשונה על ידי הרשות ב-1967, כמפורט להלן; מתן אישור ליציאת עובד לפרישה מוקדמת מותנה בביטול משרה; אחוז הקיצבה — עד תוספת של 50% מהשיעור המגיע ולא יותר ממה שהיה מקבל הפורש אילו שירת עד גיל הפרישה; אין לאשר דרגה נוספת בגין הפרישה.

על הצורך למנות גם ברשות ועדת ערר — בדומה לנהוג בשירות המדינה — עמד היועץ המשפטי שלה, עוד ב-1969, אך הרשות לא נקטה צעדים למיניויה. בהעדר ערר נאלצה הרשות, כל אימת שהתעורר הצורך להוציא לגימלאות עובדים שטרם הגיעו לגיל 65, לנהל אתם מ"מ ולהבטיח להם הטבות רבות מעבר למגיע על פי חוק הגימלאות. רק במאוס 1976 מונתה ועדת ערר.

— הרשות גם לא מינתה ועדה רפואית לעניין פרישה מוקדמת של עובדים מסיבות רפואיות, ולקביעת דרגת נכות היא מסתפקת בחוות דעת של רופא הרשות. הוא קובע בעצמו אם עובד מסוגל לעבוד, ואם לא — איוו תוספת לקיצבה מגיעה לו בגין כך; זאת בלי שנקבעו כללים ברורים בדבר הצורך לקבוע דרגת נכות והזיקה שבין דרגת הנכות ובין זכויות הפרישה. הרשות הסבירה, שאופי העבודה בנמלים מחייב לעתים מתן תוספת קיצבה בגין ירידה במצב בריאותו של עובד, אף אם מבחינה רפואית לא ניתן לקבוע נכות מוגדרת; הפעלת ועדות רפואיות הייתה איפוא מכבידה על הטיפול במקרים שבהם יש ללכת בדרך של הוצאה לקיצבה כדי לצמצם את מספר העובדים, שמטעמי בריאות מהווים כוח אדם עודף. לדעת הביקורת, אין-בהסברים שניתנו על ידי הרשות כדי להצדיק העדר נהלים תקינים ומסודרים לקביעת זכויותיהם של עובדים הפורשים מטעמי בריאות.

תשלומי קיצבה ומענקי פרישה. כאמור, לפי חוק הגימלאות רשאי נציב השירות להורות בתנאים שקבעה הממשלה, כי לצורך קביעת זכויותיו של עובד הפורש לקיצבה תחושב תקופת שירותו כתקופה גדולה משהייתה למעשה. בנוגע לעובדי המדינה קבעה הממשלה את העיסוק במשרות מסוימות כעיסוק בתנאים מיוחדים, המצדיקים הגדלת תקופת השירות במסגרת. לגבי הגדלת תקופת השירות של עובדים אחרים, קבע נציב שירות המדינה מבחנים, שלפיהם תוגדל תקופת השירות בשיעור מוגדר, בגין עילות מוגדרות של טעמים משפחתיים ורפואיים ופעילות בטחונות וציונית קודמת. מבחנים אלה פורסמו בתקשיר וברשומות ובדרך זו הובאו לידיעתם של כלל ציבור עובדי המדינה.

בדיקת יישום חוק הגימלאות לגבי יציאתם לקיצבה של עובדי רשות הנמלים העלתה:

1. רשות הנמלים לא קבעה תנאים ומבחנים מוגדרים כאלה, ובמקום להגדיל את תקופת השירות של עובדים לפי קריטריונים ברורים וידועים, היא נוהגת להגדיל את שיעור הקיצבה, מ-2% לכל שנת שירות ל-3% ו-4% או אף מעבר לזה. לפי הנוהל הקיים ברשות, עובד המבקש לפרוש

מהעבודה לפני הגיעו לגיל 65 פונה אל מנהל הנמל, או למנהל האגף שבמשרד הראשי, כדי לברר את האפשרות לפרישה מוקדמת ואת שיעור הקיצבה. מנהל הנמל או מנהל האגף דנים בפניית העובד עם הממונה על שירותי רווחה. כאשר מתקבלת הסכמה עקרונית בדבר תנאי הפרישה, מגיש העובד בקשה בכתב לפרישה מוקדמת; בקשה כזו מלווה, בדרך כלל, בבקשה נוספת להגדלת תקופת השירות. הבקשות, בצירוף המלצות מנהל הנמל או האגף, מועברות לוועדה לפרישה מוקדמת. החלטות הוועדה נרשמות על גבי טופס "חישוב זכויות" והן טעונות אישור מנהל הרשות.

— בדיקת טפסים לחישוב זכויות של עובדים שפרשו לקיצבה העלתה, שהחלטות הוועדה לא תמיד נומקו במפורט, וזאת אף במקרים שבהם הוענקו לעובד הטבות פרישה מעבר למגיע לפי חוק הגימלאות והקריטריונים שנקבעו על ידי הרשות.

2. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים ממסמכי הרשות, על עובדים שפרשו לקיצבה בשנות הכספים 1972—1975, תוך מיונם לפי גיל ולפי שיעורי הקיצבה שחושבו להם בגין כל שנת שירות. בתקופה הנסקרת פרשו לקיצבה 196 עובדים, רובם מגמל חיפה.

— רק כ־22% מכלל העובדים שפרשו היו בגיל 65; היתר פרשו מוקדם יותר, כ־20% מהם לפני הגיעם לגיל 51. מבחינת שיעורי הקיצבה, שחושבו לעובדים בגין כל שנת שירות, עולה מהנתונים, שרק לכ־7% מכלל הפורשים חושבה הקיצבה על בסיס 2% בגין כל שנת שירות — שהוא האחוז הקבוע בחוק הגימלאות; יתר העובדים שפרשו נהנו משיעורי קיצבה מוגדלים — ליותר מ־40% חושבה הקיצבה על בסיס של 3% ו־4% לכל שנת שירות, ולעתים אף יותר.

3. כאמור, חוק הגימלאות מזכה עובד, שפוטר לפני שהגיע לגיל 60 והוא זכאי לקיצבת פרישה, גם במענק חד פעמי. שיעור המענק הוא חצי משכורת קובעת בעד כל שנת שירות, ובלבד שהמענק לא יעלה על הסכום הקטן משני אלה: משכורתו השנתית, או הסכום המתקבל מהיוון קיצבה, ששיעורה כהפך בין הקיצבה המגיעה לו בעת פיטוריו לבין הקיצבה שהייתה מגיעה לו אילו שירת בדרגתו האחרונה עד גיל 60. מטרתם העיקרית של הכללים האמורים בחוק הגימלאות היא להבטיח לעובד, שפרש פרישה מוקדמת לקיצבה, פיצוי כלשהו על ההפסד ברמת הקיצבה המשולמת לו בגין קיצור שנות השירות המשמשות בסיס לחישוב הקיצבה, ולא להגדיל זכויות.

— למרבית העובדים, שפרשו פרישה מוקדמת, נהגה הרשות לשלם מענקי פרישה לפי החלופה שנתנה את התמורה המירבית לעובד, ולא לפי החלופה הנמוכה כפי שקובע חוק הגימלאות.

4. כדי לעמוד על תהליך הטיפול של הרשות בקביעת הזכאות לקיצבה ושיעורה בדק משרד מבקר המדינה 50 מבין התיקים של עובדים, שפרשו לקיצבה בשנים 1970—1976, רובם מתחת לגיל 65; בתקופה האמורה פרשו לקיצבה כ־270 עובדים. הבדיקה העלתה, שבחלק גדול מן המקרים אושרה היציאה לקיצבה לעובדים בגיל צעיר יחסית, והוענקו תנאי פרישה מעבר למה שהיה מתחייב לפי חוק הגימלאות. להלן פרטים על תהליך הטיפול בתשעה מקרים בולטים בתחום זה, כולם עובדים מינהליים בדרג הגבוהה:

עובד א'. העובד היה בשירות המדינה מ־1954 ועבר לרשות ב־1961. עבד בנמל אשדוד. בפברואר 1970 סוכמו תנאי פרישתו, כלהלן: העובד יפסיק עבודתו מייד אולם עד 31.7.1970, ישולם לו שכרו המלא לרבות הוצאות רכב וכיורים וזכויות סוציאליות. מ־1.8.1970 עד 11.8.1972 יצא לחופשה ללא תשלום, לתקופה של שנתיים, עד למועד הגיעו לגיל 40, הגיל המזערי המאפשר הענקת קיצבה על פי החוק. מאוגוסט 1972 מקבל העובד קיצבה חודשית, בשיעור של 36% ממשכורתו הקובעת המבוטסת על 18 שנות שירות (במקום 16 שנים). בנוסף לקיצבה קיבל העובד גם מענק פרישה בסך 15,378 ל"י, שבוסס אף הוא על 18 שנות שירות.

עובד ב'. בשירות המדינה מ־1954; באוגוסט 1955 התפטר; בדצמבר 1957 חזר לעבוד בשירות המדינה. בנובמבר 1962 עבר לרשות וב־30.4.1972 התפטר כשהוא בגיל 44, בנימוק שעקב שינוי שחל במבנה הארגוני שבמשרד הראשי של הרשות, יש לראות את משרתו כמנוטלת; למעשה לא בוטלה המשרה, אלא רק חל שינוי בשם היחידה, שהעובד עמד בראשה. לעובד אושרה, החל במאי 1972, קיצבה בשיעור 54%, שחושבה על בסיס 3% לכל שנה בגין 18 שנות שירות, לרבות התקופה שהיה מחוץ לשירות. עוד אושר לו מענק פרישה, שחושב על בסיס 24 שנות שירות.

עובד ג'. החל לעבוד ברשות בסוף 1965. בנובמבר 1970 פרש פרישה מוקדמת לאחר 5 שנות שירות, בגיל 48. הגימוק לפרישתו היה, כי הנסיבות שנוצרו ברשות בכלל ובנמל אשדוד בפרט, אינן מאפשרות לו להמשיך בעבודתו. החל בדצמבר 1970 אושרה לו קיצבה בשיעור של 20% (4% לשנה) ומענק פרישה בגין כל אחת מחמש שנות שירותו.

עובד ד'. החל לעבוד במשרד הראשי של הרשות בנובמבר 1963; פרש באוגוסט 1976 לאחר כ־13 שנות שירות, כשהוא בן 41. בהחלטת הוועדה לפרישה מוקדמת נומקה הסיבה לאישור הפרישה בכך, שהתפקיד הינו בכיר ונושאו

כפוף ישירות למנכ"ל הרשות, והיות העובד בתפקיד כ-10 שנים ללא אפשרות שינוי וקידום. לעובד אושרה קיצבה בשיעור 40% על בסיס 3% בגין כל שנת שירות בפועל ומענק פרישה.

עובד ה'. החל לעבוד ברשות ביוני 1962. במאי 1970 התפטר מעבודתו במשרד הראשי בגיל 53, לאחר כשמונה שנות שירות, כולל שנה אחת חופשה ללא תשלום; עם פרישתו קיבל פיצויי פיטורין בסך כ-9,300 ל"י. בפברואר 1971 פנה העובד בבקשה לבטל את התפטרותו תמורת החזר הפיצויים שקיבל ולאשר לו למפרע, תנאי פרישה מוקדמת. בקשתו אושרה ונקבעה לו קיצבה בשיעור 27%, שחושבה על בסיס 4% בגין כל שנת שירות בפועל. עוד אושר לו מענק פרישה בסך כ-6,400 ל"י.

עובד ו'. החל את עבודתו בשירות המדינה ב-1954, וב-1963 עבר לעבוד במשרד הראשי של הרשות. בהסכמ, שנחתם עמו במארכ 1970, טרכם שיצא לחופשה ללא תשלום החל ביולי 1970 עד מאי 1971, עד למועד הגיעו לגיל 40, הגיל המוערי המאפשר הענקת קיצבה על פי החוק; עוד נקבע, ששיעור הקיצבה יהיה 34% על בסיס 2% בגין כל אחת מ-17 שנות השירות, לרבות שירות המדינה. בפברואר 1971, טרם שפרש למעשה, פנה העובד בבקשה להעמיד את הקיצבה על 50%, שתחושב על בסיס 3% בגין כל שנת שירות. הרשות נתנה לבקשתו וכן אישרה לו מענק פרישה.

עובד ז'. בשירות המדינה מ-1951 ועבר לרשות באוגוסט 1961. פרש פרישה מוקדמת מעבודתו במשרד הראשי ב-1969, בגיל 54. אושרה לו קיצבה בשיעור 70% ממשכורתו, במקום כ-53%, שהיה זכאי להם בהתחשב בשירות קודם מוכר. החל ב-1972, מועסק ברשות על פי חוזה-שירות. בשנת 1975 הסתכמו התשלומים שקיבל בגין חוזה השירות בסך 83,000 ל"י, ובתקופה ינואר-אוקטובר 1976 בסך 89,000 ל"י.

עובד ח'. החל את עבודתו בשירות המדינה ב-1950; ב-1961 עבר לעבוד בנמל חיפה. ביולי 1973 פרש פרישה מוקדמת בגיל 53 ואושרה לו קיצבה בשיעור 69% במקום כ-47% וכן מענק פרישה בסך כ-24,000 ל"י.

עובד ט'. החל לעבוד במשרד הראשי של הרשות ב-1961; פרש באפריל 1971 בגיל 56. אושרה לו קיצבה בשיעור 70% במקום כ-49%, שיעור שלו היה זכאי לפי משך שירותו, לרבות שירות קודם מוכר.

בטבלה להלן מובאים נתונים על המשמעות הכספית של ההטבות החריגות — לאמור, מעבר למתחייב על פי חוק הגימלאות — שניתנו במקרים האמורים כשהו מהוונות:

העובד	מועד הפרישה (שנה/חודש)	מדד בראשית הפרישה	סכום החריגה במועד התשלום (בל"י)
עובד א'	8/72	133.3	144,309
עובד ב'	5/72	133.7	281,569
עובד ג'	12/70	112.1	74,525
עובד ד'	8/76	423.8	409,013
עובד ה'	6/70	104.8	79,026
עובד ו'	3/70	102.9	289,550
עובד ז'	4/69	100.2	109,875
עובד ח'	8/73	162.7	194,393
עובד ט'	4/71	116.4	148,589

ה ע ר ו ת :

(א) סכום ההטבה החריגה ליום הפרישה חושב כלהלן: סכום קיצבה חריג ועוד סכום מענק הריג ותשלומים חריגים אחרים, פחות פיצויי פיטורים על בסיס חודש לכל שנת שירות.

(ב) חישוב הקיצבה נעשה בהנחות הבאות: היוון לפי 6% ריבית; עלייה ריאלית בשכר בשיעור שנתי של 3% המתבטאת גם בעלייה בתשלומי קיצ-באות. שיעור זה משמש את הרשות בחישוביה האקטואריים (ראה להלן). תוחלת חיים לפי "לוח חיים ישראלי מס' 2", שהוצא על ידי המוסד לביטוח לאומי. החישוב לא הביא בחשבון את ההסתברות שהמוטב עלול למות לפני גיל 60; ובמקרה זה יש אומדן יתר של ערך ההטבות. מצד שני, לא הובאו בחשבון המשך התשלומים לשאיירי המוטב הזכאים לקיצבה לאחר מות המוטב דבר המקוז חלק מהערכת היתר.

(ג) המדד מתייחס למדד המחירים לצרכן, כפי שהוא מתפרסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; המדד בדצמבר 1976 היה 468.0 נקודות.

בהתחשב במועדים בהם נקבעו התשלומים, ערכם הנוכחי הוא, כמעט בכל המקרים, גבוה בהרבה. במחירים של שנת 1976 מסתממים התשלומים החריגים בגין 9 המקרים הנ"ל בלבד, בסכום בסדר גודל של 5 מיליון ל"י.

הבטחת זכויות בקופות גמל

זכויות הפנסיה של חלק מעובדי הרשות מבוטחות בקופות גמל חיצוניות. ל-31.3.1976 הגיע מספר העובדים שזכויותיהם מבוטחות כאמור, ל-1,793 מכלל 4,731 עובדי הרשות לאותו תאריך. הקבוצה הגדולה ביותר של עובדים מסוג זה — 1,437 — הם עובדים לשעבר של חברות הבת של סולל בונה, שזכויותיהם מבוטחות בנתיב. בדיקת טיפול הרשות בפרישת העובדים שזכויותיהם מבוטחות בנתיב, העלתה: בהסכם, שנחתם בנובמבר 1968 בין סולל בונה בע"מ לבין הרשות, בדבר העברת התפעול בנמל חיפה לידי הרשות נקבע, שקבלני התפעול מעבירים לרשות את זכויותיהם בנתיב, ואילו הרשות מקבלת על עצמה את הבטחת זכויות הפנסיה של העובדים לשעבר של קבלני התפעול.

לפי התנאים של נתיב זכאים העובדים לפנסיה רק בהגיעם לגיל 65, או בהגיעם לגיל 60 לאחר 30 שנות עבודה. כדי לא להפלות בתנאי הפרישה בין עובדיה, נוהגת הרשות לאפשר, גם לעובדים שזכויותיהם מבוטחות בנתיב, לפרוש פרישה מוקדמת בתנאים מועדפים. עובדים אלה מקבלים את הקיצבה, עד למועד הגיעם לגיל המזכה אותם בקיצבה לפי כללי נתיב, מהרשות. לפי הסכם בין הרשות לנתיב משלמת לה הרשות, בתקופה האמורה, את הסכומים המתחייבים, כדי לשמור על זכויות הפנסיה של העובדים שפרשו פרישה מוקדמת. עוד נוהגת הרשות לשלם לעובדים שפרשו, במקרים כאלה, מענקי פרישה בסכומים הנעים בין 20,000—40,000 ל"י בכל מקרה. ההסדרים האמורים הופעלו לגבי עובדים רבים; ליום 31.3.1976 הגיע מספרם ל-104. הסכומים שהרשות שילמה כאמור בגין עובדים, שזכויותיהם מבוטחות בנתיב, הסתכמו בשנת הכספים 1974 בכ-2.4 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1975 בכ-4.8 מיליון ל"י.

עתודה לפנסיה ולפיצויים

לפי סעיף 5 של החוק, הקו המנחה בפעולותיה של הרשות יהיה לנהל את כלל נמליה וכל גמל מנמליה כמפעל הנושא את עצמו. מכאן, שעל הכנסותיה לכסות את כלל הוצאותיה, לרבות תשלומים לפנסיה ולפיצויים. כאמור, לא בחרה הרשות לגבי מרבית עובדיה בדרך של הבטחת זכויות הפנסיה באמצעות קופת-גמל חיצונית, דבר שחייב אותה ליצור מעין קופת-גמל פנימית בשם "עתודה לפנסיה ולפיצויים". לזכות עתודה זו זוקפת הרשות את ההפרשות השוטפות — מאז שנת הכספים 1969 בשיעור של 30% משכר העובדים; במקביל נרשמים לחובת העתודה תשלומי הפנסיה והפיצויים שהיא משלמת בפועל. מאז הקמתה של הרשות ב-1961 ועד ל-31.3.1976 הסתכמו תשלומיה בגין פנסיה ופיצויים בכ-55 מיליון ל"י; לאותו תאריך הגיעה היתרה שהצטברה בעתודה ל-785 מיליון ל"י, כמפורט להלן (במיליוני ל"י):

שנת הכספים	תקבולים			מאפרשות הרשות	מהכנסות מריבית והפרשי הצמדה	ס"ה
	גידול שנתי של העתודה	יתרה מצטברת של העתודה	תשלומים			
מ-1961 עד 1970	143.9	143.9	14.6	114.8	43.7	158.5
1971	50.5	194.4	3.5	25.3	28.7	54.0
1972	51.6	246.0	4.3	11.7	44.2	55.9
1973	125.2	371.2	5.8	20.1	110.9	131.0
1974	221.5	592.7	12.6	29.4	204.7	234.1
1975	192.3	785.0	14.2	31.3	175.2	206.5
ס"ה	—	785.0	55.0	232.6	607.4	840.0

סקר אקטוארי

1. בפברואר 1969 החליטה הרשות לבדוק לראשונה 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 לקיצבה, וכן את שיעור ההפרשה השנתית הדרוש לקיום עתודה מתאימה לשם כיסוי מלא של ההתחייבויות בעתיד. היועץ קבע, שיש להגדיל את ההפרשה השנתית לגבי העובדים, שזכויותיהם מבוטחות על ידי הרשות, מ-25% ל-30% מהשכר. הרשות החליטה לאמץ את המלצות האקטואר ומאז היא מפרישה 30% מהשכר לעתודה. מכיוון שחישובי האקטואר התבססו על ההנחה, שהעתודה תישא ריבית בשיעור 6% לשנה צמוד למדד המחירים לצרכן, דואגת הרשות להבטיח, שהכנסות העתודה לא יהיו פחותות מהרמה ששימשה בסיס לחישובים האקטואריים.

בביקורת, שערך משרד מבקר המדינה ב-1972, נקבע, שהנחיות הרשות ליועץ האקטוארי השפיעו על הגדלת ההפרשות; גם חלק מההנחות שהיועץ האקטוארי הניח השפיע על רמת ההפרשות וגובה העתודה בעתיד. מאז עריכת הסקר הראשון ערך היועץ האקטוארי, לפי בקשת הרשות, שני סקרים נוספים: האחד המתייחס ל-1.7.1973 והשני ל-1.4.1976. בסקרים אלה שונה הבסיס לחישוב הזכויות — 4% לשנה לגבי עובדים שהתחילו את עבודתם מעל לגיל 40 ו-2.5% לגבי יתר העובדים לעומת 3% לכולם קודם לכן. בטבלה שלהלן סיכום והשוואה בין תוצאות שני הסקרים, כפי שהובאו בסקר האקטוארי האחרון, שהוגש על ידי היועץ לרשות באוגוסט 1976 (במיליוני ל"י):

דו"ח אקטוארי ליום 1.7.1973	דו"ח אקטוארי ליום 1.4.1976	
464.1	1,237.0	ס"ה הכנסות, כולל יתרת העתודה לפנסיה ולפיצויים
500.6	1,035.8	ס"ה ערך נוכחי של התחייבויות (לא כולל מענקי פרישה)
(36.5)	201.2	עודף או (גרעון)
29.2	224.3	פחות ערך נוכחי של מענקי פרישה
(65.7)	(23.1)	ס"ה גרעון

מהשוואת הנתונים של שני הסקרים עולה, שחל גידול ניכר בהתחייבויות הרשות כלפי העובדים וביתרת העתודה. גידול זה נבע — לפי ההסברים שניתנו למשרד מבקר המדינה על ידי הרשות בינואר 1977 — מעלייה, שחלה בתקופה שבין עריכת שני הסקרים, בשכר הממוצע של העובדים ברשות (מ-1,415 ל"י באוגוסט 1973 ל-2,787 ל"י באפריל 1976 — לאמור עלייה של 97%) מצד אחד, ובמדד המחירים לצרכן, שאליו כאמור צמודה העתודה (מ-746.33 ל"י נקודות ל-1,785.26 נקודות, לאמור עלייה ב-139%), מן הצד האחר. בדיקת ההנחות של היועץ האקטוארי במסגרת עריכת הסקר האחרון תאריך 1.4.1976 מצביעה על כך, שבדומה לסקר הקודם הוא ביסס גם הפעם את מסקנותיו על עלייה ריאלית בשכר בשיעור של 3% (בסקר ליום 1.7.1973 — 3.3%). בעוד שבסקר מיולי 1973 נקבע גיל הפרישה ל-60 שנה, בוססו החישובים בסקר האקטוארי האחרון על גיל פרישה של 59 שנים. גם הנחה זו מצטרפת לקודמתה בכיוון של הערכה גבוהה יותר של ההתחייבויות לעובדים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מינואר 1977, הודיעה הרשות, שבהתחשב בכך שבעתיד עשויים להיכלל בתשלומי הפנסיה מרכיבים נוספים של שכר נראה לה, שבטווח ארוך ההנחה של עלייה בשכר בשיעור 3% הינה מציאותית. עוד הודיעה הרשות, שלאור מדיניותה לעודד יציאת עובדים לגימלאות נראה לה, שבעתיד לא יעלה גיל הפרישה הממוצע מעל ל-59. ההסברים האמורים מצביעים על כך, שמדיניותה של הרשות בתחום יציאת עובדיה לקיצבה, הגורמת לכך, שהעובדים יקבלו הטבות פרישה הרבה מעבר להתחייבויותיה (ראה לעיל), מחייבת אותה במקביל ליצור עתודות גבוהות לכיסויין. בהתחשב בכך, שההפרשות לפנסיה מהוות מרכיב בתמחיר ובסופו של דבר עשויות להתבטא ברמת התעריפים של השירותים שהרשות מספקת, יש מקום, לדעת הביקורת, לבדיקה מחדשת של מדיניותה הכללית בתחום זה.

2. כתוצאה מהסקר האקטוארי ליום 1.4.1976, שהצביע כאמור על עודף בעתודה בסך 201.2 מיליון ל"י, החליטה ועדת הכספים של הרשות, שהחל בשנת הכספים 1976 תכסה העתודה גם את מענקי הפרישה, שקודם לכן נזקפו ישירות לחשבונות התוצאתיים של יחידות הרשות.

ערכם הנוכחי של מענקי הפרישה הוערך, כאמור לעיל בכ־224 מיליון ל"י. בדיקת דרכי הישוב הערך הנוכחי של מענקי הפרישה העלתה, שהם בוססו על ההנחה, שכל עובד הפורש לפני גיל 60 זכאי למענק בשיעור של מחצית ממשכורתו הקובעת בגין כל שנת שירות, עד לסכום מירבי של מענק בגובה משכורת שנחית בגין 24 שנות ותק. חוק הגימלאות קובע גם סייגים נוספים לתשלום מענקי פרישה וגובה המענק (ראה לעיל), שלא נלקחו בחשבון בקביעת הערך הנוכחי ובאישור המענקים בפועל. ביצוע חוק הגימלאות כלשונו, בכל הקשור לזכאות למענק בנוסף לקיצבה, עשוי היה להביא להקטנה ניכרת בצורך ליצור עתודה גבוהה כל כך לתשלום מענקי פרישה.

ניהול העתודה לפנסיה ולפיצויים בספרי הרשות

חשבון העתודה לפנסיה ולפיצויים מתנהל במסגרת מערכת החשבונות של הנהלת החשבונות המרכזית, שבמשרד הראשי של הרשות. החשבונות מורכבים משתי קבוצות: תקבולי העתודה ותשלומים שנוקפו לחובתה.

— לא הוקפד בעת הרישום על סיווג התקבולים והתשלומים לפי מהותם: היו תשלומים בגין פיצויים שנרשמו כתשלומים בגין פנסיה, והיו תשלומים בגין קיצבה לעובדים שזכויותיהם מבוטחות בנתיב, שנרשמו כמענקי פרישה, ולהיפך. עוד העלתה הביקורת, שלא הייתה הקפדה בוקיפת תשלומי פנסיה תקציבית- לפי יחידות הרשות: כך לדוגמה, תשלומים ששולמו כפנסיה באמצעות החשב הכללי לעובדי המשרד הראשי של הרשות ולעובדי נמל אילת, נוקפו לחובת נמל אשדוד.

משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך, שהרשות תנהיג הסדרים לניהול חשבונות העתודה בצורה שתבטיח מידע שוטף ותואם את המציאות; לניהול תקין ומפורט של החשבונות השונים, לפי מהותם, נודעת גם חשיבות לצורך קבלת החלטות בדבר עידכון אקטוארי של העתודה בעתיד. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי תעשה לתיקון הליקויים האמורים.

יעודה לפנסיה ולפיצויים

כספי העתודה מושקעים ברובם בהשקעות חוץ — יעודה. כספי היעודה המושקעת בנכסים שדרגת נזילותם גבוהה, גדלו עם גידול העתודה. בטבלה להלן פירוט הרכב היעודה לסוף כל אחת משנות הכספים 1974 ו-1975, כפי שהובאו בדינים וחשבונות השנתיים של הרשות (באלפי ל"י):

אינם צמודים		צמוד לדולר של ארה"ב או לנ"ע נטורים בו		צמוד למדד המחירים לצרכן		ס"ה	
1974	1975	1974	1975	1974	1975	1974	1975
בטוחות:							
אגרות חוב ותעודות השתתפות(1)							
11	10	3,285	3,869	406,030	487,734	409,326	491,613
2,457	5,116	243	838	—	—	2,700	5,954
2,468	5,126	3,528	4,707	406,030	487,734	412,026	497,567
פקדונות בבנקים ואצל החשב הכללי(2)							
107	—	7,574	9,972	89,133	230,418	96,814	240,390
הלוואות לחברים של קופות הגמל לשעבר ומקדמות							
678	310	—	—	—	—	678	310
3,253	5,436	11,102	14,679	495,163	718,152	509,518	738,267
ס"ה							

(1) כולל: סך 6,228,000 ל"י אגרות מלוות מלחמה מרצון, שאינן ניתנות להעברה בתוקף החוק (1975 — 4,983,000 ל"י); סך 308,526,000 ל"י (1975 — 251,241,000 ל"י) בטוחות סחירות, שערך השוק שלהן לתאריך הדיווח הכספיים הוא 336,494,000 ל"י (1975 — 266,098,000 ל"י).

(2) כולל סך 198,029,000 ל"י (1975 — 60,000,000 ל"י) פקדון אצל החשב הכללי בתנאים המקבילים לתנאי אגרות מלוות פיתוח, תשי"ז—1960, או אגרות חוב אחרות שיונפקו לקופות גמל; הפקדון יפרע בשנים 1982—1993 אולם רשות הנמלים זכאית להקדים הפרעון בתמורה ל-0.5% מסכום הפרעון שהוקדם, לכל שנה או חלק של שנה של קיצור, עד למקסימום של 2% מאותו סכום, בתנאי שההקדמה היא לצורך מימון תשלומי פנסיה או תקציב פיתוח, בהתאם להחלטת ועדת הכספים של הרשות.

מהנתונים דלעיל יוצא, שמרבית כספי היעודה מושקעים באגרות-חוב צמודות; גם הכספים המושקעים אצל החשב הכללי מבטיחים תשואה של 6% צמוד למדד המחירים לצרכן. בדרך זו מבטיחה הרשות את צמיחתה של העתודה על פי הכללים שהונחו בסקרים האקטואריים. שערכה בנדון.

*

מהממצאים, המתייחסים לטיפולה של רשות הנמלים בהוצאת עובדים לקיצבה עולה, שהיא נהגה ברוחב יד בקביעת תנאי פרישה; גישה זו בלטה במיוחד בכמה מקרים של פרישה מוקדמת של עובדי מינהל בדרג הניהולי. על אף שהרשות אימצה לעצמה את הוראות חוק הגימלאות, החלות על עובדי מדינה, לא תמיד היא פעלה על פי המתחייב מהוראות אלה. להטבות הפרישה התורגות, שהרשות העניקה, משקל כספי ניכר, אולם משמעותן לא תמיד השתקפה באופן ברור בתיעוד, ששימש בסיס לקבלת ההחלטות.

כדי לממן את הטבות הפרישה האמורות, מבססת הרשות את צבירת העתודה לפנסיה ולפיצויים שלה — שההפרשות אליה מהוות אחד ממרכיבי העלות לקביעת תעריפי השירותים — על שיעורים העולים על המקובל במשק. ביקורת משרד מבקר המדינה בשנים קודמות, ושוב הבקורת הנוכחית, הצביעו על כך, שחישובי הרשות המהווים בסיס לקביעת תעריפי שירותיה, כוללים עתודות גבוהות במיוחד. קביעת תנאי פרישה לעובדים בצמידות גדולה יותר למתחייב מחוק הגימלאות, הייתה מאפשרת לרשות להקטין את הפרשותיה לעתודה. עוד מן הצורך, שהרשות תעשה לקביעת נהלים מפורטים ומרוכזים בדבר סדרי הטיפול ביציאת העובדים לקיצבה.

ציוד תפעולי—יבשתי בנמלים

לפי הדין וחשבון השנתי של רשות הנמלים לשנת הכספים 1975, היו בנמלי הרשות ב-31.3.1976 למעלה מ-100 עגורנים ומכולנועים לסוגיהם, כ-470 מלגוזות, וכ-200 טרקטורים וגוררים (חלק מן הציוד טרם הורכב). על פי ספר הנכסים של הרשות הסתכם הערך המשוערך של הציוד — בניכוי פחת — לאותו מועד בכ-230 מיליון ל"י.

בחודשים אפריל-דצמבר 1976 נערכה, לסיווגין, ביקורת על דרכי התחזוקה והניצול של הציוד התפעולי-יבשתי בנמלי חיפה ואשדוד; עוד נבדקו ההסדרים הנהוגים בבתי המלאכה בנמלים לעבודה בשעות נוספות. הביקורת נערכה באגף ציוד ומתקנים שבמשרד הראשי של הרשות — המופקד מבחינה מקצועית על הנושא — ובמדורי הכלכלה ובבתי המלאכה של הנמלים (הצטיידות הנמלים בעגורנים ניידים נבדקה ב-1975 — ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 1074).

תחזוקת הציוד

ארגון התחזוקה.

בכל אחד מהנמלים מטפלת בתחזוקת הציוד מחלקה לציוד ניטול, הכפופה להנהלת הנמל; התיקונים מתבצעים במסגרת מחלקות אלה. בשנת הכספים 1975 הסתכמו הוצאות התחזוקה בנמלי חיפה ואשדוד בכ-24 מיליון ל"י; לשנת הכספים 1976 הוקצו לאותה מטרה כ-33 מיליון ל"י.

פעולות התחזוקה כוללות תחזוקה שגרתית, שהיא תחזוקה מתוכננת; ותיקון תקלות המתגלות תוך השימוש בציוד. תכנית תחזוקה מתוכננת יש בה כדי לספק נתונים למתכנני תקציב התחזוקה וכן לקביעת התמחיר; היא אף מסייעת לאיסוף מידע העוזר לקבלת החלטות להצטיידות ולגריסת ציוד ישן.

בקשר לתחזוקת הציוד יש ברשות מספר נהלים. הדנים בדיווח, כגון "מדד פרייון לאפקטיביות ניהול הנמל", המטיל על מנהל הנמל חובת דיווח בחודשים יוני ודצמבר, כל שנה, על שהיית הכלים בבתי המלאכה והסיבות לכך; ו"דיווח מנהל חודשי", בדבר שהיית כלים בבתי המלאכה במשך החודש.

— הרשות מעבירה לנמלים מיפרטים טכניים והוראות תחזוקה של יצרני כל סוג של ציוד. אך היא לא קבעה לנמלים הנחיות בדבר תחזוקה מתוכננת בדרך של פרסום נהלים. גם לא עובדו נהלים מפורטים בנמלים בדבר תהליך הטיפול בציוד העובר תיקון באקראי, כולל הנחיות וקריטריונים לגבי השיקול באלו מקרים יש לתקן את הכלי, היכן יבוצע התיקון — באתר העבודה או בבית המלאכה — היקף התיקון, שיבוצע, ושיטת הרישום והמעקב אחר הטיפול.

— בנמל חיפה לא יערך "דיווח מנהל חודשי" על שהות הציוד בבתי המלאכה. בנמל אשדוד יערך דיווח זה, אולם הוא אינו כולל את כל הפרטים הדרושים ובמיוחד את סיבות השהייה של הציוד; יהיה בין בדיקות מתוכננות לבין תיקונים אקראיים נקבע בדו"ח האמור על פי אומדן בלבד.

2. משרד מבקר המדינה בדק, על פי הרישומים הקיימים בבתי המלאכה ובמדורי הכלכלה שבנמלים, את שהות הכלים בבתי המלאכה, בחודשים אפריל ומאי 1976 — תום עונת פרי הדר. הבדיקה התייחסה למגזרות וטרקטורים — שבחלקם משמשים לשירותים — שמשך שהייתם בבתי המלאכה עלה על 10 ימי עבודה רצופים וכן לאלה שחזרו לתיקון פעמים מספר באותה תקופה.

— בתקופה הנדונה נכנסו לבית המלאכה בנמל חיפה 54 כלים, מזה 43 מלגוזות; מבין 43 המלגוזות חזרו בחודשיים הנ"ל לבית המלאכה 34 יותר משלוש פעמים, מהן שלוש — 8 פעמים, אחת — 9 פעמים, ואחת — 10 פעמים. לבית המלאכה בנמל אשדוד נכנסו 57 כלים, מהם 40 מלגוזות; מתוך 40 המלגוזות 11 חזרו לתיקון יותר משלוש פעמים. בנמל חיפה שהו 10 כלים בתיקון תקופה העולה על חודש ועד חצאי ובנמל אשדוד — 26 כלים. בנמל חיפה מתנהל מעקב על סיבותיהם, לפי סוגי הכלים, באמצעות המיכון, ואילו בנמל אשדוד אינו מתנהל מעקב כזה. בינואר 1977 הסבירה רשות הנמלים, כי היא פועלת לשיפור שיטת המעקב אחר ימי ההמתנה תוך ניתוח הסיבות לכך.

עלות התיקונים

משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על עלות התיקון של המלגוזות בשנת הכספים 1975; ההתייחסות היתה לאלו, שעלות תיקונן, לפי חישובי הרשות, עלתה על 10,000 ל"י לשנה, לכל אחת, והנתונים בנדון, מובאים בטבלה הבאה:

נמל חיפה מספר מלגוזות	נמל אשדוד מספר מלגוזות	עלות התיקון (באלפי ל"י)
140	93	
94	72	מ-11 עד 20
33	7	מ-21 עד 30
13	14	מ-31 ומעלה

— מהטבלה עולה, שלגבי כשליש ממספר המלגוזות בנמל חיפה, וכרבע ממספרן, בנמל אשדוד, הסתכמה עלות התיקון ביותר מ-20,000 ל"י לכלי. לגבי ארבע מלגוזות — שלוש בנמל חיפה ואחת בנמל אשדוד — הגיעה עלות התיקון לסכומים, שנעו בין 33,000 ל"י ועד ל-47,500 ל"י, בעוד שמחירה של מלגוה חדשה נע בין 150,000 ל"י ל-200,000 ל"י.

כדי לבחון את מרכיבי התיקון בסוגי כלים זהים בשני הנמלים — כושר הרמה ושנת הייצור — ערך משרד מבקר המדינה השוואה באשר לשלושה סוגי מלגוזות, כדלהלן (באלפי ל"י):

	2.7 טון (שנת ייצור 1974)		3.15 טון (שנת ייצור 1971)		2.2 טון (שנת ייצור 1970)		
	נמל אשדוד	נמל חיפה	נמל אשדוד	נמל חיפה	נמל אשדוד	נמל חיפה	
מספר כלים שהיו בתיקון	29	31	4	7	12	16	
ממוצע שעות עבודה לתיקון כלי	178	281	246	281	206	468.5	
ממוצע העלות לתיקון כלי	14.8	17.3	13.4	15.3	14.5	23.7	
שכר עבודה ממוצע לכלי	8.2	12.5	11.3	12.3	10.2	20.2	
עלות ממוצעת עבור חומרים	6.3	4.8	1.3	3.0	3.4	3.5	
עלות ממוצעת עבור עבודות חוץ	0.3	—	0.8	—	0.9	—	
ממוצע שעות עבודה, שעבר כלי במשך השנה	1,839	1,200	227	233	510	302.5	
עלות תיקון ממוצעת לשעת תפעול (בל"י)	8	14.4	59	65.6	28.4	78.3	

מהנתונים שבטבלה עולה, שבתיקון מלגזה משנת ייצור 1970 הושקעו, בממוצע, בנמל חיפה, פי שניים ויותר שעות עבודה מאשר בנמל אשדוד, ואילו בעלות החומרים אין כמעט שוני. כתוצאה מכך עלות התיקון גבוהה בחיפה בכ-10,000 ל"י לכלי. בתיקון מלגזה משנת ייצור 1974 עלה מספר שעות העבודה הממוצע בחיפה ב-60% בערך על זה שבאשדוד. גם אם מספר הכלים קטן, במיוחד כאשר למלגזות משנת ייצור 1971, נראה לביקורת, שההבדלים בשעות העבודה המושקעות בתיקונים מחייבים בחינה באשר לסיבות הדבר.

ניצול הציוד

משרד מבקר המדינה ערך השוואה לגבי תעסוקת הכלים, לפי חודשים, בשנת הכספים 1975, על פי הנתונים של רשות הנמלים. הנתונים מתייחסים לתעסוקת סוגי הכלים העיקריים, בממוצע שנתי (באחוזים):

	נמל חיפה			נמל אשדוד		
	בעבודה	בתיקונים	וברבחה	בעבודה	בתיקונים	וברבחה
עגורני רציף	52	10	38	55	4	41
עגורנים ניידים	41	21	38	35	7	58
מלגזות	43	25	32	43	24	33
טרקטורים	48	22	30	37	28	35

מהטבלה עולה, שחלק ניכר מכל סוגי הציוד נמצאו ברזרבה ובכוננות. רוב סוגי הכלים היה בעבודה בממוצע פחות מחצי הזמן:

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה מדגמית בדבר ניצול מלגזות בשנת הכספים 1975, שהקיפה כ-250 מתוך 420 מלגזות, שהיו בנמלי חיפה ואשדוד בשנה האמורה. הביקורת התייחסה למלגזות בכושר הרמה של 2-3 טון, וזאת בהתחשב בכך שכלים אלה מהווים עדיין את המכשיר העיקרי בניטול מטענים קונבנציונאליים ומספרם רב. הישובי הביקורת התבססו על הרישומים ביומן תצורת הדלק לכל כלי:

שנת ייצור	נמל חיפה		נמל אשדוד	
	שעות עבודה למלגזה (בממוצע שנתי)	שעות עבודה למלגזה (בממוצע שנתי)	שעות עבודה למלגזה (בממוצע שנתי)	שעות עבודה למלגזה (בממוצע שנתי)
1970	210	435		
1971	205	610		
1973	775			
1974	1,260	1,764		

הערה: לגבי כלים משנת ייצור 1972 בשני הנמלים ומשנת ייצור 1973 בנמל אשדוד, לא היו נתונים.

ניצולן של מלגזות משנת ייצור 1970 ו-1971 היה נמוך מאוד ובמיוחד בנמל חיפה. מלגזות משנת ייצור 1973, שהן חדשות באופן יחסי, עבדו בנמל חיפה רק 775 שעות בממוצע שנתי, ואילו המלגזות משנת הייצור 1974 נוצלו בחיפה כדי שליש פחות מאשר בנמל אשדוד.

בינואר 1977 הסבירה הרשות, כי היא מתכננת את המערך התפעולי שלה לפי עונת השיא המתמקדת ב-4 חודשי החורף ולכן בחישוב שנתי הניצולת היא נמוכה. לדעת הביקורת, נוכח השיעורים הנמוכים של ניצול הכלים במיוחד משנות ייצור 1973 ו-1974 והמגמה המסתמנת של ירידה בניטול מטענים מ-1975 ואילך, מן הרצוי, שהרשות תתן דעתה על ההשלכה שיש לדבר באשר להצטיידות הנמלים בכלים ולוויסות התעסוקה בהם.

שינויים בשיטות הניטול בנמלים חייבו את רשות הנמלים להצטייד בכלים מתמחים, כגון מכולנועים לניטול מכולות, מתקן לפריקת מלט בתפוזות, ומשפכים לפריקת קלינקר (חומר גלם לייצור מלט).

1. בתקופה ספטמבר 1971—מארס 1972 הופעלו בנמלי חיפה ואשדוד ששה מכולנועים, שלושה בכל נמל; מחיר כל כלי היה 650,000 ל"י. לפי הסברי הרשות, עד להפעלת מסוף מכולות וניטול המכולות באמצעות עגורני שער — שיטה שהיא הסכנית מבחינת הוצאות התפעול, כוח האדם הדרוש, בטיחות בעבודה וניצול השטח — היה צורך להכין מערכים מיוחדים לניטול, ולצורך זה הופעלו המכולנועים. בנמל חיפה הוצאו שלושת המכולנועים מהתפעול השוטף במשך שנת 1974, ושניים מהם הועברו לשטח ההמכלה בנמל קישון. בנמל אשדוד, הופעלו שלושה המכולנועים עד אוגוסט 1976. בינואר 1977 החליטה הנהלת הרשות לדון על כדאיות הפעלת המכולנועים במסופים העורפיים, שבנמלים.

2. עם הגברת היקף הבנייה בארץ החל משנת 1971 לא יכלו מפעלי המלט המקומיים לענות על הדרשות והתעורר הצורך לייבא מלט וקלינקר בכמויות גדולות (נושא זה נבדק על ידי משרד מבקר המדינה בשנת 1973, במסגרת הביקורת על משרד המסחר והתעשייה, ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 449). מאחר, שרוב המלט המיובא הגיע באותה עת בשקים ושיטת ההובלה בשקים מעובבים — שיכלה לאפשר את פריקת המלט באמצעים משוכללים — הייתה עדיין בשלבי ניסוי, הוחלט לרכוש מתקן נייד לשאיבה וציוד אחר, שיוטקנו בנמל אשדוד. המתקן הופעל באמצע 1973. באותה עת הורחה ועדת המנכ"לים שטיפלה בנושא, לרשות הנמלים, להזמין מתקן שאיבה וציוד נוסף.

בהסכם, שנחתם בין רשות הנמלים לבין החברה למלט נקבע, שהמתקן הראשון יותקן במימון הרשות; על החברה יהיה להחזיר את כל ההשקעות להקמתו במשך שלוש שנים, שלם דמי שימוש בו ולהתקין מערכת ציוד שאיבה שתופעל על שטח שיוחזר לה על ידי הרשות. נסיונות ההפעלה של המתקן, שנעשו בעת פריקת האנייה הראשונה, לא עלו יפה עקב תקלות שונות. המתקן הנוסף, שהגיע ארצה באוגוסט 1973, כלל לא הופעל; ממתקן זה נלקחו חלקים ומכללים לצורך תיקון והפעלה של המתקן הראשון. לאחר נסיונות נוספים לפריקת מלט באמצעות המתקן הוברר סופית, שהוא איננו מתאים לייצודו; הוא הודמם גם עקב כך שהחברה חדלה להזמין אניות נוספות של מלט בצובר. בספטמבר 1976, הורחקו המתקנים מהרציף שיועד להם לאחר שנתיים של נסיונות, כאמור. ברכישת המתקן והמכונות הושקעו על ידי רשות הנמלים כ-3.3 מיליון ל"י, מלבד ההוצאות שהיו כרוכות בנסיונות ההפעלה ותיקון התקלות שנתגלו.

3. יבוא קלינקר, גדל מכ-260,000 טונות ב-1971 עד לכ-485,000 טונות ב-1975. ניטול קלינקר מתבצע באמצעות מנוף, שאליו צמוד חופן הנוטל את החומר מהאנייה ושופך אותו במסירה ישירה למשאית. שיטת ניטול זו לא הייתה יעילה דייה — נגרמה המתנת אניות ותשלום דמי שהייה בגין זאת, חלק הקלינקר נשפך על הרציף ולא הייתה אפשרות למלא כל משאית לפי כנשר העמסתה. כדי להתגבר על הבעיות האמורות הוזמנה הרשות על פי מכרו באוגוסט 1973, שני משפכים ניידים לקליטת קלינקר ושפיכתו למשאיות, במחיר של כ-330,000 ל"י.

— הסיבה העיקרית להזמנת המשפכים הייתה כושר ניידותם, אולם לאחר התקנתם התברר, שמערכת הגלגלים הקדמיים לא עמדה במבחן, והמשפכים לא סייעו לכן להחשת קצב הפריקה: אחד מהם הועסק, לסירוגין, ואילו השני מובטל; פריקת הקלינקר מתבצעת בשיטה שהייתה נהוגה לפני הבאת המשפכים לנמל.

מאגר מלגוזות לשעת חירום

בתקופת מלחמת יום הכיפורים נוצר מחסור במלגוזות בנמלים, כיוון שחלק ניכר מהן וציוד אחר גויס ונלקח מהנמלים. עקב כך נפגם כושר ניטול המטענים שהגיעו לנמלים בתקופה זו. בסוף 1973 סוכם בין משרד האוצר לבין רשות הנמלים על הקמת מאגר מלגוזות, שיאפשר הספקת מלגוזות שיידרשו בעיתות חירום לנמלים, לגופים ממלכתיים ולמשק האזרחי. הוחלט לרכוש 150 מלגוזות במימון אוצר המדינה ונקבע, שיושגו כלים מדגמים וסדרות ייצור דומים לאלה שלגביהם נרכשו ידע ונסיון בהפעלה ותחזוקה, ברשות. בעקבות זאת נרכשו ב-1974 בארה"ב 34 מלגוזות במחיר ממוצע של 85,000 ל"י ליחידה, ו-100 מלגוזות מחברה באנגליה, שעמה הייתה הרשות קשורה קודם לכן בחוזה לרכישת מלגוזות, לפי מחיר ממוצע של כ-57,000 ל"י, למלגוזה.

בסיכום בין משרד האוצר לרשות, עמדה הרשות על כך שיתייחסו למלגות העודפות על צריכה, כהקדמת השקעה על חשבון השנים הבאות. כתוצאה מכך נקבע, שהיא תפוצה עבור הריבית של ההשקעה ואחזקת המלגות במאגר. הפיצוי, שהרשות קיבלה ממשרד האוצר הסתכם ב-2.27 מיליון ל"י, מזה 1.9 מיליון ל"י עבור ריבית לפי 15.2% לשנה; ו-370,000 ל"י עבור הוצאות להכשרת המאגר, ביטוח וכיו"ב.

עם רכישת מאגר המלגות, החליטה הרשות שהחל בספטמבר 1974 יוחלפו מלגות ישנות הנמצאות בנמלים בחדשות שבמאגר, ויוצאו מן השימוש; וזאת כדי לחדש את משק המלגות שלה. 101 מתוך 134 המלגות שבמאגר אכן הוחלפו והופעלו בעבודה בנמלים, שלושה חודשים לאחר הסיכום עם משרד האוצר על תשלום פיצוי לרשות עבור הקדמת ההשקעה. באשר ל-33 המלגות הנתרות, שלא הוכנסו לתפעול, ושמחיר רכישתן הסתכם בכ-3 מיליון ל"י, התברר, שאין הן עונות מבחינה טכנית לקריטריונים שנקבעו על ידי הנהלת הרשות לפני רכישתן. מאז הגיען ארצה מאוחסנות המלגות במקומות שונים בנמל אשדוד ואין מבצעים בהן פעולות תחזוקה כלשהן. מנהל נמל אשדוד התריע פעמים מספר על כך, שלכלים אלה נשקפת סכנה של התבלות, אם לא יינקטו צעדים לתחזוקתם. ברשות נשקלה האפשרות להסב את המלגות הללו לסטנדרד המקובל, אולם מאומדן שנערך עולה, שכדי להסב כל מלגה דרוש סכום של 50,000 עד 60,000 ל"י, דבר שאינו כדאי. הוצאות הון, שהוספו בשנת הכספים 1975 בגין 33 המלגות האמורות הסתכמו בכ-600,000 ל"י, מזה 350,000 ל"י פחת וכי-250,000 ל"י ריבית. בספטמבר 1976 החליטה הרשות על מכירתן של המלגות, אולם עד לסוף 1976 הן לא נמכרו.

סדרי העסקת עובדים בבתי המלאכה

1. בשנת הכספים 1975 הסתכמו הוצאות השכר של מחלקת ציוד-ניטול בנמל חיפה ב-8.3 מיליון ל"י בקירוב; בבתי המלאכה על מדוריהם השונים, כגון מכונאות, סיכה, שיפוץ, חשמל, עגורנים, הועסקו בראשית 1976 118 עובדים.

בתי המלאכה בנמל חיפה, המטפלים בתחזוקת ציוד תפעולי, הועברו בשנת 1968 על עובדיהם, משירותי נמל מאוחדים (להלן ש"מ) לרשות הנמלים*. בתקופת עבודתם בש"מ נהגו העובדים לעבוד שעות נוספות בימי א' ג' ו-ה'; לא הייתה הגבלה לגבי מספר העובדים, שיעברו שעות נוספות והדבר הותנה ברצונם בלבד, כלי שמספר השעות נקבע מראש על פי הצרכים לביצוע תיקוני הציוד לתפעול התקין. עוד היה נהוג, שעובדים, שלזכותם נרשמו שתי שעות וארבעים דקות עבודה בשעות נוספות, זכו לתשלום בעד ארבע שעות — שתיים בשיעור של 125% ושתיים בשיעור של 150%. הסדר זה נמשך גם כיום.

בדיקת הרישומים המתייחסים לנזכרות העובדים באחד הימים הכלולים בהסדר המיוחד הנ"ל, באפריל 1976, העלתה, כי ל-61 מבין 105 העובדים שנכחו באותו יום בבתי המלאכה נרשמו על ידי מנהלי העבודה שעות נוספות.

הנתונים על שעות הנוכחות, לרבות שעות נוספות, נרשמים בכרטיס נוכחות חודשי לעובד והם משמשים את הנוכרות בהכנת חלושי המשכורת. בהסתמך על כרטיסי הנוכחות החודשיים של עובדי בתי המלאכה, ריכזה הביקורת נתונים על מספר השעות הנוספות שנרשמו לכל עובד באפריל 1976; התברר, של-72 עובדים מתוך 118 עובדי בתי המלאכה נרשמו שעות נוספות, שמספרן עלה על 20 לחודש; ל-30 עובדים נרשמו למעלה מ-50 שעות ול-6 יותר מ-80 שעות.

ההיתר שניתן לרשות, ממשרד העבודה, על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, חשי"א-1951 מתיר לה להעסיק עובדים 4 שעות נוספות ליום ו-12 שעות נוספות בשבוע ולכן הייתה בהעסקתם של 6 העובדים הנ"ל חריגה מהמסכה שנקבעה בהיתר.

2. בתי המלאכה בנמל אשדוד, הפועלים במסגרת מחלקת ציוד-ניטול, שהוקמה באוגוסט 1975, מורכבים ממדורים והים לאלה הפועלים בנמל חיפה; בתחילת 1976 הועסקו בהם 105 עובדים. ההוצאה לשכר העבודה של המחלקה הסתכמה בשנת הכספים 1975 בכ-6.8 מיליון ל"י.

עד להקמת המחלקה נהגו לעבוד בבתי המלאכה שעות נוספות ללא הגבלה, ובלבד שמנהל העבודה אישר זאת. כדי לצמצם את העבודה בשעות הנוספות בהתאם לצורכי העבודה הוציאה הנהלת הנמל באוקטובר 1975 הוראות קבע בדבר אישור העסקת עובדים בשעות נוספות, ובהן נקבע מי שמוסמך לאשר זאת. ביצוע ההוראות נתקל בהתנגדותם של העובדים והובעה מצידם דרישה להשוות את ההסדרים ותנאי השכר, בתחום זה לאלה הנהוגים בנמל חיפה, והדבר בוצע.

3. מאחר שבבתי המלאכה בנמל חיפה ובנמל אשדוד נהוגה פרמיה אוטומטית של 29.5% על שכרם של העובדים (להוציא מנהלי עבודה), כולל שעות נוספות, יוצא שעבור יום עבודה של 10

* בענין זה ראה עמ' 818.

שעות 40 דקות (8+2.40) מקבל העובד תשלום עבור 12 שעות, והתמורה כולל פרמיה, מגיעה לשכר של 15 שעות.

בשנת הכספים 1975, הגיע התשלום בעד שעות נוספות כולל פרמיה בגין אותן שעות, אצל עובדים רבים לסכומים גדולים, כמפורט בטבלה הבאה*:

נמל אשדוד		נמל חיפה		סה	
%	מס העובדים	%	מס העובדים		
100.0	66	100.0	66		
32.0	21	13.6	9		מ-4,000 עד 6,000
27.0	18	28.8	19		מ-6,001 עד 8,000
15.0	10	21.2	14		מ-8,001 עד 10,000
21.0	14	18.2	12		מ-10,001 עד 15,000
5.0	3	12.1	8		מ-15,001 עד 20,000
—	—	6.1	4		מעל ל-20,000

יוצא, שרוב עובדי בתי המלאכה בנמל אשדוד (כ-60%) כלולים בקבוצה אשר לגביה התשלום עבור שעות נוספות נע בין 4,000 ל"י לבין 8,000 ל"י בשנה. בנמל חיפה כ-42% מהעובדים כלולים בקבוצה זו, ואילו יתר העובדים זוכים בתשלום, שבין 8,000 ל"י ל-20,000 ל"י ויותר בשנה לכל עובד.

הקמת בית מלאכה מרכזי בנמל חיפה

1. בשנת 1971 החליטה רשות הנמלים להקים במערבו של נמל חיפה בית מלאכה מרכזי, שישתרע על שטח של 7.5 דונם ויהווה מערך תחזוקתי אחד, הן לציוד התפעולי היבשתי והן לציוד הימי. ההוצאה הכוללת להקמת בית המלאכה נאמדה בכ-3.5 מיליון ל"י, ותקופת הביצוע בכ-15 חודש. במאי 1973 הוחל בבנייה והיא נמשכה עד ל-1976; במאסר 1976 הוחלט — עקב שינוי בתפישה העקרונית באשר למערך התחזוקה — להפסיק את הבנייה והוחל במו"מ למכירתו. עד סוף 1976 הושקעו בבנייה שטרם הושלמה — על פי סיכום לא סופי של החשבונות שהוגשו על ידי המתכנן, הקבלן והברת הפיקוח — כ-10 מיליון ל"י.

2. במחצית השנייה של 1976 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את שלבי התכנון והביצוע של בית המלאכה; הביקורת נערכה באגף ההנדסה שברשות הנמלים וביחידת מהנדס נמל חיפה**.

תכנון ופיקוח

0.1 — באפריל 1968 הוזמנה הרשות, מחברה פרטית, עריכת סקר. על בתי המלאכה לתחזוקה בנמל חיפה, שיכלול המלצות לגבי תכנון מערך פונקציונאלי של בתי מלאכה חדשים, ומיקומם האופטימלי. במסקנות הסקר, שהוגשו באפריל 1971, נקבע, שרצוי להקים מערך תחזוקה ריכוזי במערבן של הנמל, כיוון ששם יש שטח מספיק שיענה על הצרכים בשנים הבאות. בתיקי הרשות לא נמצאו מסמכים המעידים שנערך דיון בנושא הקמת המבנה באחד ממוסדותיה; בתקציב הפיתוח של הרשות לשנת הכספים 1971 נכללה הקצבה ראשונית בסך 300,000 ל"י, להקמת המבנה. בנובמבר 1970, עוד בטרם הוגשו תוצאות הסקר הנ"ל, פנה מהנדס (להלן — המתכנן) אל מהנדס נמל חיפה בהצעה לתכנן את בניין בית המלאכה. בפברואר 1971 שלח מהנדס הנמל אל ראש אגף הנדסת ברשות הנמלים, את ההצעה האמורה והמליץ למסור למתכנן את העבודה. נוכח הסתייגות ראש האגף מהמלצה על מציע יחיד, הועבר אליו טופס חדש ובו הוספו שמות של שלושה מתכננים בלתיים המלצת מהנדס הנמל לבהור במציע הראשון, מאחר שלדבריו היה לנמל נסיון טוב ביותר עם משרדו של המתכנן, הן מבחינה מקצועית והן מבחינת מועדי ביצוע. ועדה ברשות אישרה את

* הטבלה מתייחסת לתשלומים עבור שעות נוספות מעל ל-4,000 ל"י בשנה, בכל מקרה.

** על מערך תחזוקת הציוד התפעולי יבשתי ברשות, ראה גם עמ' 826 בדו"ח זה.

בחירתו של המתכנן. שכרו נקבע על בסיס של 3.5% מהערך המשוער של המבנה. בתיקי הרשות לא נמצא תיעוד, שהייתה פנייה לארבעת המתכננים הנ"ל להגשת הצעות, ולא נמצאו הצעות של שלושת המתכננים האחרים, ששמותיהם נמסרו לראש האגף.

2. — החווה עם המתכנן נחתם במאי 1971 אולם הנחיות כלליות לתכנון בתי המלאכה ניתנו לו על ידי מהנדס הנמל רק בפברואר 1972. לאחר מספר דחיות, שאותן ביקש המתכנן ושלהן הסכימה הרשות, הוצא המכרז להקמת המבנה במאוס 1973. גם לאחר תחילת עבודות הבנייה על ידי הקבלן, לא היו כל התכניות מוכנות, וכתוצאה מכך חלו עיכובים בבנייה, שגרמו להתייקרויות ניכרות (ראה להלן). בין העיכובים, שהביאו לפיגור בהשלמת המבנה, ניתן למנות את חוסר השילוב שבין עבודות החשמל ומיווג האוויר, שעברון לא היו תכניות סופיות מאושרות; גם התכניות של מתקני השירותים השונים — מים, ביוב, ניקוז וכו' — לא היו מותאמות באופן סופי. הרשות לא עמדה על כך, שהמתכנן יגיש, כנדרש בחווה, דיווח חודשי בדבר התקדמות עבודות התכנון על שלביהן. קבלת דיווח כזה הייתה מאפשרת לרשות לעקוב אחר עבודת התכנון ולפעול, במידת הצורך, למניעת תקלות.

— אף כי, כאמור, תכניות הבנייה וכתבי הכמויות לא היו מושלמים עם הוצאת המכרז ואף לא בתחילת העבודה, שולמו למתכנן — על פי החווה שנערך עמו — מיד לאחר בחירת הקבלן (להלן — הקבלן) כ-80,000 ל"י — 90% משכרו כפי שנאמד בתחילה. עד סוף 1976 שולם למתכנן, על פי חשבוניות שהגיש, סכום של כ-165,000 ל"י.

3. במאוס 1971 קבעה הרשות, שהפיקוח השוטף באתר הבנייה ייעשה על ידיה. בסוף 1972 הציג המתכנן לרשות, כי מחלקה במשרדו המתמחה בתיאום ופיקוח, תקבל על עצמה את הפיקוח; במאוס 1973 פנה המתכנן שנית לרשות והודיע, שחברתו מייסדת חברת בת לתיאום ופיקוח והגיש לרשות הצעה לביצוע הפיקוח, תמורת 2.8% מערך המבנה. על פי נוהל הרשות ייבחר המפקח מתוך רשימה של מפקחים, שתוחזק באגף הנדסה ופיתוח ותעודכן מפעם לפעם. הבחירה תיעשה על ידי ועדה, שתסכם ותנמק את החלטותיה, בכתב.

— מעיון במסמכים עולה, שלאחר קבלת הצעת המתכנן בדבר מסירת העבודה לחברת הבת של חברתו, שלח מהנדס נמל חיפה, לאגף, טופס מתאים ובו שם החברה הנ"ל בלבד, כשהסכום המשוער לפיקוח נאמד בכ-140,000 ל"י. האגף ביקש להוסיף שמות נוספים של מועמדים הבאים בחשבון ולהביא הנמקה להמלצה להעסקת המפקח האמור; בעקבות זה הוספו שמותיהם של שני מפקחים לטופס הבקשה, אך לא נרשמה הנמקה. בסופו של דבר נבחרה חברת הבת הנ"ל (להלן — המפקח) ושכרה נקבע לפי 2.6% מערך המבנה; בתיקי הרשות לא נמצאו הצעות לפיקוח על הבנייה מטעם שני המפקחים הנוספים.

ביצוע

משלוש הצעות להקמת המבנה, שהוגשו לוועדת המכרזים, נבחרה הצעתו של קבלן שהיה בעל ההצעה הוולה. במאי 1973 נחתם חוזה בין הרשות לבין הקבלן, שבו נקבע: על הקבלן להשלים את המבנה תוך 15 חודשים; עליו להמציא לרשות לוח זמנים; לאגור את החומרים במקום המבנה, או להבטיח את הספקתם לפי לוח הזמנים, ואם עשה כן, הוא רשאי לבקש מהרשות מפרעה על חשבון החומרים עד כדי 90% מערכם. עוד נקבע בחווה, שהגדלה או הקטנה של התשלום שיקבל על פי החווה עקב תנודות במחירי חומרים, תחול רק על חומרים בסיסיים, שצוינו בתנאים המיוחדים (אגריגטים, מלט, פלדה וברזל) ולגבי סוגי פריטים אחרים היא תחול על שכר העבודה בלבד; מרכיב שכר העבודה הועמד, לצורך החישוב, על 40% ממחיר יחידה, לכל פריט בכתב הכמויות.

1. — חל פיגור משמעותי במשך הבנייה: מאז חתימת החווה במאי 1973, ועד להחלטה בדבר הפסקת הבנייה במאוס 1976, נמשכה העבודה 34 חודשים (כולל תקופת מלחמת יום הכיפורים). מעיון בתיקים עולה, שלפיגור היו כמה גורמים, בנוסף על אלה הקשורים בשלבי התכנון (ראה לעיל): הקבלן לא עמד בהתחייבויות שחלו עליו מכוח החווה — הוא לא הגיש במועד שנקבע לוח זמנים לביצוע עבודות, לא דאג להספקת חומרים באתר העבודה בהתאם לדרישות, ולא העסיק כוח אדם בהתאם לצורך — בעוד שהרשות מצידה לא ערכה מעקב על מילוי התחייבויותיו בתחומים האמורים. כן היה חסר מידע על תנאי השטח הספציפי, כמו הצורך בפניוני מכשולים תת קרקעיים וגרוטאות.

— עם תחילת הבנייה ולאחר קבלת הצעות מחיר מספקים, הגיש הקבלן לרשות השבון לתשלום מפרעה בסכום של 1,480,000 ל"י לרכישת חומרים. הסכום שולם לקבלן, כשהבסיס לתשלום — התחייבויות הספקים להספקת החומרים, אך בתיקי הרשות לא נמצא תיעוד והרשות לא וידאה, שהקבלן רכש את החומרים למעשה, באותו מועד, בכספי המפרעה. התברר, שחומרים לא סופקו בזמן, ובמועד מאוחר יותר לא נמצאו בשוק סוגי חומרים שנכללו במפרט הטכני; היה צורך לכן, לעיתים, לרכוש חומרים מסוגים יקרים יותר, דבר שגם הוא ייקר את הבנייה והיווה עילה לתביעות הקבלן לתשלומים נוספים, למרות שקיבל מפרעה בתחילת הבנייה עבור רכישת החומרים.

2. על פי נוהלי הרשות תינתן "פקודת שינויים" בביצוע פרויקט, בכתב, ואם ניתנה הפקודה בעל פה היא תאושר בכתב תוך שבעה ימים מיום הניתנה. פקודות השינוי, שהוצאו במהלך העבודה מספרן היה רב; על פי החשבון הסופי, שהוגש על ידי הקבלן בסוף 1976, הסתכם ערך העבודות שבוצעו על פיהן בלבד, בכ"כ 1.8 מיליון ל"י.

— במהלך ביצוע העבודה באתר ניתנו פקודות שינוי בעל פה, שלא אושרו לאחר מכן בכתב כנדרש; לדוגמא: באמצע 1974 בוצעו עבודות היצוב עמודים, בהוצאה של כ"כ 70,000 ל"י בלא שהוצאה לכך פקודת שינוי בכתב; בחשבון ממאי 1976, שהגיש הקבלן, נכלל סעיף בסך 45,000 ל"י על חשבון עבודות נוספות, שטרם הוצאו לגביהן פקודות שינוי. עוד הועלו מספר מקרים, שהוצאו פקודות שינוי ובוצעו עבודות נוספות, כתוצאה מחוסר תיאום מוקדם בין יחידות שונות של הרשות, כגון שינויים יסודיים במבנה האפסנאות ובמבנה החשמליה של בית המלאכה; שינויים אלה גרמו לתוספת הוצאות בעשרות אלפי לירות. בפקודות השינוי נכלל גם תשלום בעד בטלת ציוד קידוח, בסך כ"כ 48,000 ל"י, שלא התבסס על תנאי החוזה. כן נמצא ששולם לקבלן על פי פקודת שינויים אחת כ"כ 57,000 ל"י, בלי שהיה לכך אישור מטעם ראש אגף הנדסה ופיתוח, כנדרש בנוהלי הרשות.

3. — בחווה עם הקבלן נקבע, כאמור, שהתייקרות תחול על חומרים בסיסיים כפי שהוגדרו בו, ולגבי פריטים אחרים, על שכר העבודה בלבד, כשהוא מהווה 40% מערך כל פריט. במאוס 1974, נוכח טענות הקבלן על התייקריות גדולות מן הצפוי, הסכימה הרשות להצמיד התייקרות 80% מערך כל הפריטים שבחווה. הרשות הסכימה, שהמפרעה של כ"כ 1.5 מיליון ל"י, שניתנה לקבלן במאי 1973 על חשבון רכישת חומרים, תחשב נמקדמה והקבלן חויב בתשלום ריבית בלתי צמודה של 16.5% על 80% מהסכום, מיום קבלתו ועד מועד החזרתו — שיחל רק לאחר שישולמו לו סכומים בגין העבודה המצטברים ל"כ 3.5 מיליון ל"י. הקבלן החזיק במקדמה תקופה של שנה ויותר. בנובמבר 1974, נוכח תביעות נוספות של הקבלן, הסכימה הרשות להגדיל את שיעור התייקרות ולהצמידה ל"כ 90% מערך כל הפריטים.

4. בעת עריכת המכרז נאמד מחיר הקמתו של בית המלאכה בכ"כ 3.5 מיליון ל"י; בחווה שנחתם עם הקבלן נקבעה ההוצאה בסך 5.3 מיליון ל"י. עד ספטמבר 1976 שולם לקבלן, על פי חשבוניותיו סך 9.4 מיליון ל"י. בעקבות תביעות נוספות שהגיש הקבלן, בסך 3.4 מיליון ל"י — בתוכן כ"כ 435,000 ל"י פיצוי עבור הקפאת הבנייה — מינה מנכ"ל הרשות בדצמבר 1976 ועדה בהרכב של המהנדס הראשי, היועץ המשפטי של הרשות וראש אגף כלכלה וכספים, והטיל עליה לבדוק ולברר עם הקבלן את פרטי תביעותיו.

5. ההחלטה על הפסקת הבנייה באה כתוצאה משיקולים שונים ובעיקר עקב שינוי התפישת ביחס לשיטות התחזוקה בנמל. בעוד שבשנת 1971 החליטה הרשות להקים מערך תחזוקה ריכוזי, התברר במשך הזמן — נוכח ההתפתחויות שחלו בהצטיידות הנמל בכלים מתמחים והעברת משקל הכובד בצורכי התחזוקה למזרח הנמל — שעדיף לקיים מערך תחזוקה ביוזרי, אשר ישרת את הכלים במקום הימצאם. לפיכך הוחלט עוד ב"כ 1974, כשנה וחצי לפני הפסקת הבנייה, לנהל מ"מ עם משרד הבטחון בדבר מכירת המבנה שהיה בשלבי בנייה מתקדמים, לחיל הים, שגילה עניין ברכישתו.