

נוסף לתאונות ולתקריות שתוארו לעיל, נרשמו בשנים 1974 ועד נובמבר 1977 גם תקריות רבות של תעבורה אווירית: ב' 1974, 135; ב' 1975, 266; ב' 1976, 147; ב' 1977, 137.

— מעיון בתיקים עולה, שפרט לראש מב"ט, לא עברו עובדי המחלקה הדרכה בחקירת תקריות תעופתיות. עד מועד סיכום הביקורת, סוף 1977, לא עברו עובדים נוספים הדרכה כנדרש.

— הטיפול בתלונות רבות על תקריות תעבורה אווירית לא הגיע לידי גמר, והמתלוננים לא קיבלו תשובה על פניותיהם. אחת הסיבות לכך הייתה העדר שיתוף פעולה נאות בין מת"א לבין חיל האוויר בבירור תלונות על פקחים וטייסים צבאיים. רק ביולי 1977 בפגישה משותפת של נציגי החיל ומב"ט, סוכם, על נהלים חדשים, שמטרתם לאפשר בירור מהיר של תקריות, שבהן מעורבים אנשי החיל:

*

ככל שגדלים היקף התעבורה האווירית, מספר הנוסעים וקיבולת כל מטוס וככל שעולה מהירות הטיסה וגובה הצורך לעמוד בלוח זמנים יותר קשיח לקיום תעבורה סדירה במשך כל שעות היממה, כן יש להקדיש יתר מחשבה ואמצעים להגברת בטיחות הטיסה ולהפעלה נכונה של שדות התעופה. לשם כך מן הצורך להשתמש בכוח אדם מיומן, לרכוש ולהפעיל ציוד טכנולוגי מתוחכם, ולפתח כיאות את שדות התעופה, במיוחד בכל הנוגע למערכת מסלולים מתאימה. כל האמור הל גם על נמל התעופה הבינלאומי של ישראל, שבשנת 1977 שירת כ-2.4 מיליון נוסעים — מספר העשוי להוסיף ולעלות בשנים הקרובות.

ממצאי הביקורת בפרק זה נוגעים לצדדים רבים שבשימוש התפעולי של נתב"ג. הצעדים המתבקשים לתיקונם בחלקם בתחום הארגוני ובחלקם בתחום הטכני; בהם כאלה, הדורשים השקעת סכומים גדולים, שבמצב הנוכחי לא קל לממנם מאוצר המדינה.

עם זה, לדעת הביקורת, אין מנוס מכך, שרשות שדות התעופה ומשרד התחבורה יתנו את מלוא דעתם על הדרכים והאמצעים הדרושים לתיקון הליקויים: אלה שלתיקונם נדרשת השקעה של זמן רב ואמצעים גדולים, ואחרים שניתן להסדירם בטווח הקצר ובאמצעים מצומצמים יותר. יש אפוא לגשת לכך במלוא הדחופות, כפי שהשיקול הנכון של העניין והנסיבות גם יחד מאפשרים ומחייבים.

תמיכות בתחבורה הציבורית באוטובוסים ופיקוח על מפעיליה

1. התחבורה הציבורית באוטובוסים בארץ מופעלת על ידי שמונה קואופרטיבים ומפעילים אחרים, שהגדולים ביניהם אגד ודן (להלן — המפעילים). שירות ההסעה ודמי הנסיעה הם בפיקוח, על פי חוק. משרד התחבורה נותן למפעילים רשיון להפעלת קווי שירות בלעדיים והוא שמאשר את גובה תעריפי הנסיעה וגם שינויים בהם. אם משיקולים של מדיניות שכר ומחירים כללית הממשלה אינה מתירה להעלות את תעריפי הנסיעה באוטובוסים כשבאה בקשה לכך מצד המפעילים, או מתירה להעלותם בשיעור נמוך מהמתחייב מהתייקרות התשומות, היא משלמת למפעילים תמיכה מתקציב המדינה, כפיצוי על כך.

המשרד עורך התחשבות שוטפת עם כל מפעיל, בנפרד, בדבר הכספים המגיעים לו, בעיקר בגין תמיכות כפיצוי על אי העלאת תעריפים, וכן בסעיפים אחרים, כגון הסעת חינם של חיילים והנחות בדמי הנסיעה הניתנות לסוגים שונים של נוסעים (סטודנטים, תלמידים, קשישים וכיו"ב).

בשנים 1976 ו-1977 הסתכמו כלל התשלומים לכל המפעילים בכ-1.4 מיליארד ל"י, מזה 935 מיליון ל"י לאגד (66%) ו-439 מיליון ל"י לדן (31%). נוסף על כך אושרו בשנים האמורות ארבע העלאות בדמי הנסיעה, שהביאו את תעריפי הנסיעה לשיעור של 216% בהשוואה לתעריפים שהיו בתוקף בסוף 1975.

2. במשך השנים, מינתה הממשלה שתי ועדות ציבוריות, כדי לייצג לה ולהמליץ על הסדרים ושיטות לקביעת תעריפים ותמיכות למפעילים; וכן על דרכי הפיקוח על פעולותיהם:

(א) "ועדת קשתי" מונתה ביוני 1971 והגישה דו"ח באוגוסט של אותה שנה; היא המליצה, בעיקר, על שיטה לקביעת שיעור ההעלאה הדרושה של תעריפי הנסיעה, שהתבססה על מדידת התייקרות התשומות על פי סל תשומות שהציעה (להלן "סל תשומות"). השיטה אומצה על ידי הממשלה ועל מיה נחתם, באוקטובר 1971, הסכם בינה לבין אגד ודו, שתוקפו היה שלוש שנים.

(ב) "ועדת גולומב" מונתה במאי 1974; היא הגישה שני דו"חות ביניים בפברואר ובדצמבר 1975, תזכיר ביניים באפריל 1976, ודו"ח מסכם בדצמבר 1976.

3. משרד מבקר המדינה ערך בעבר ביקורת על ההסדרים לקביעת תעריפי הנסיעה באוטובוסים ולמתן תמיכות למפעילים מתקציב המדינה (ב'1972 — ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 596 וב'1975 — ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 726). ממצאי הביקורת האחרונה מ'1975 נדונו בוועדה לענייני ביקורת המדינה ביוני 1976 (על הצעותיה של הוועדה, כפי שאושרו על ידי הכנסת — ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 895). בעקבות הביקורת האמורה והדיון בוועדה, הפעיל מבקר המדינה, באפריל 1977, ביקורת על "אגד" — אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ, על פי סעיף 8)9 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), כגוף הנתמך, במישרין או בעקיפין, על ידי הממשלה, בדרך הקצבה, ערבות וכיוצא באלה.

במחצית השנייה של 1977 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מחודשת במשרד התחבורה, תוך בדיקה מקבילה באגד; הביקורת התייחסה בעיקר להתפתחויות, שחלו בטיפול בנושאים השונים בעקבות הביקורת הקודמת והגשת הדו"ח המסכם של ועדת גולומב, ולהיערכות משרד התחבורה בכל הנוגע לקיום הפיקוח על המפעילים ובמיוחד על אגד. משרד מבקר המדינה המציא את הממצאים בכללותם להנהלת משרד התחבורה, ולאגד — את אלה המתייחסים אליו.

יחסי משרד התחבורה עם המפעילים

הסדרים ארגוניים

הטיפול בדו"ח ועדת גולומב

1. ההמלצות של ועדת גולומב, שהובאו בדו"ח המסכם שלה מסוף 1976, התייחסו בעיקר לבעיותיו של אגד, ונגעו בתחומים הבאים: ההסדרים הארגוניים בין הממשלה לבין המפעילים, לרבות סדרי הדיווח והפיקוח על המפעילים; הבעיות הכספיות של אגד והדרכים לפתרון; יחסי אגד וחברות הבת שלו המכוננות חברות החברים; תנאי העבודה של חברי אגד; בעיות ניהול, בקרה, והסדרים פינאנסיים ותקציביים.

ועדת השרים לענייני כלכלה דנה בדו"ח, בינואר 1977, והסמיכה את שר האוצר ושר התחבורה לנהל משא ומתן עם המפעילים בדבר יישום ההמלצות של ועדת גולומב, כולן או מקצתן, והדרכים לביצוען. עוד החליטה הוועדה בישיבתה האמורה על צעדים, שיש לנקוט לשיפור מצבם הכספי של אגד ודו, הן על ידי הממשלה והן על ידי הקואופרטיבים (ראה להלן). על פי הצעת משרד התחבורה, אמור היה הטיפול להיעשות בשלבים: בשלב ראשון יבוצעו ההחלטות הספציפיות שנתקבלו, ובשלב שני יתנהל משא ומתן עם המפעילים, שסיכומיו יהוו בסיס לחתימת הסכם רב-שנתי אתם, במסגרתו של הסדר כולל והתחייבויות הדדיות הנובעות מההמלצות של ועדת גולומב. ההסכם יתייחס לנושאים הבאים: מדיניות התעריפים והתמיכות; הסדרים הוניים ובכלל זה הבעלות על נכסי חברות החברים ומיוגף בקואופרטיבים; הסדרי תפעול התחבורה; המבנה הארגוני ומכשירי ההכוונה, הפיקוח והבקרה על המפעילים. ועדת השרים קבעה בהחלטתה, כי שר האוצר ושר התחבורה יפעלו במגמה להגיע עד ל-1.8.1977 לחתימת הסכם כולל בין הממשלה למפעילים.

2. לקראת הדיונים עם המפעילים על חתימת הסכם מינה מנכ"ל משרד התחבורה צוות, המורכב מנציגים של המשרד ושל משרד האוצר, והוטל עליו לבצע את עבודת ההכנה הדרושה לקראת התקשרות חונית עם המפעילים, ובמיוחד בכל הקשור במדיניות התעריפים והתמיכות. אגד מצידו העביר למשרד התחבורה, בתחילת 1977, הצעת הסכם בנדון.

הצוות הכין ביולי ובאוקטובר 1977 שני תזכירים בדבר עקרונות לעריכת ההסכם, אולם עד לסוף 1977 לא סוכם הנושא.

— יוצא, שמאז ספטמבר 1974 — מועד פקיעת ההסכמים עם המפעילים — לא נחתם אתם הסכם חדש, שיסדיר את מערכת היחסים נינם לבין הממשלה, וזאת אף על פי שעברה שנה ממועד הגשת הדו"ח הסופי של ועדת גולומב. בנסיבות אלה רואה משרד התחבורה, לפי הודעתו, את התמיכות, ששולמו למפעילים מאז ספטמבר 1974 ועד גמר הביקורת בפברואר 1978, בהיקף של מאות מיליוני לירות, כתשלומי מקדמות עד להתחשבות אתם, על פי ההסכמים שייחתמו בעתיד. טיפול המשרד בנושאים השונים נעשה בינתיים על פי החלטות, שנתקבלו מזמן לזמן.

3. ועדת גולומב ציינה בדו"ח המסכם שלה, כי היא התרשמה שאין תיאום מספיק בין משרדי הממשלה ואגפיהם השונים, העוסקים בתחומים הנוגעים למפעילים. היא המליצה לכן, שבמסגרת משרד התחבורה תוקם יחידה מינהלית נפרדת לפיקוח על התחבורה הציבורית, ובראשה ממונה על התחבורה הציבורית, בדומה למערכות פיקוח ממלכתיות אחרות, כגון הפיקוח על הבנקים והפיקוח על הביטוח. יחידה זו תרכז בידיה את הפעולות המתבצעות כיום ביחידות שונות של משרד התחבורה, ואף תוסיף לתפקידיה נושאים חדשים, שאינם מוצאים כיום ביטוי מינהלי במסגרת מסודרת.

בדו"ח אגף הפיקוח הכללי שבאוצר, מאפריל 1977, בדבר תיקון ליקויים, שהועלו בדו"ח שנתן 26 של מבקר המדינה, נאמר, כי מבין המלצות הוועדה אימץ, בינתיים, שר התחבורה את ההמלצה בדבר מינוי ממונה על התחבורה הציבורית.

— הביקורת הנוכחית העלתה, שהיחידה לפיקוח על תחבורה ציבורית לא הוקמה עד כה. יתר על כן — גם הנציג הבכיר, שמינה המשרד בהסכמת חברת העובדים כחבר במוסדות המנהלים של אגד (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 740), הפסיק את פעולתו באמצע 1977.

חשבוונאות עלות

עוד בסיכום הביקורת, שנערכה ב־1972, קבע מבקר המדינה, שכדי שיהיו בידי משרד התחבורה כלים נאותים לקביעה אובייקטיבית של ההתייקרויות וכן, במידה שהנסיבות יחייבו זאת, לטיפול בנרעונו של המפעילים לסיבותיהם, דרוש שתהיה מערכת חשבוונאות-עלות על כלל הפעולות של המפעילים; מן הצורך, שהמשרד יעמוד על הנהגת מערכת כזאת לפי עקרונות, שהוא יקבע בתיאום עם המפעילים. הביקורת החוזרת, שנערכה ב־1975 העלתה, שהדבר לא הוסדר במרוצת השנים, שבהן הופעלה שיטת "סל התשומות" בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1975, הודיע משרד התחבורה, כי הונהגה שיטה חדשה לדיווח חודשי, ובשלב ראשון יושמה במלואה לגבי דן ורק בחלקה לגבי אגד; עוד הודיע המשרד, כי הוא פועל להקמת מערכת בקרה פיננסית וניהולית באגד. להנהגת מערכת חשבוונאות-עלות ושיטת דיווח חדשה, התייחסה גם הוועדה לענייני ביקורת המדינה וקבעה, כי ההסדרים הדרושים לא בוצעו במידה מספקת.

ועדת השרים לענייני כלכלה דנה בעניין בינואר 1977, והחליטה, באשר הדיווח והבקרה, מי מן הצורך, שאגד ימנה רואה חשבון שתוקם בו יחידה לביקורת פנימית, שבראשה יעמוד רואה חשבון.

בנובמבר 1977 פנה אגד ל"ברית הפיקוח לקואופרציה ביצרנות, תחבורה ושירותים" — שבמסגרתה הוא פועל בתור אגודה שיתופית — ונתיאום עמה מונה רואה חשבון. עדיין לא הוקמה יחידה לביקורת פנימית שבראשה רואה חשבון.

משרד התחבורה הבהיר לביקורת, שאגד אינו מסוגל לעמוד בדיווח לפי שיטה חדשה, שהוצעה על ידי המשרד, בשל הפיגור הרב ברישומי הנהלת החשבונות ובדיווח הכספי שלו. המשרד גם הבהיר, שמונתה בזמנו "ועדת היגוי", לצורך טיפול בנושא הבקרה הניהולית והפיננסית באגד. להשלמת טיפולו בנושא, הודיע משרד התחבורה, כי יבדוק, במסגרת החוזה שתעיד להיחתם בין הממשלה לבין אגד, את האפשרות לקביעת לוח זמנים מפורט, אשר יגדיר את השינויים והשיפורים, שיש להכניס למערכת הנהלת החשבונות באגד וכן את האפשרות להפעיל את המערכת הניהולית והפיננסית בשלבים.

הנהלת אגד הודיעה למשרד מבקר המדינה, בינואר 1978, כי המצב הארגוני ששרר באגד לפני סוף 1976 לא איפשר לו להתחיל בעבודות הדרושות לדעתו לביצועה של המלצת המשרד. באמצע 1977 הוקמה באגד ועדה, שאליה צורפו מומחים חיצוניים, והוגדרו העקרונות והדרישות למערכת תמחירית ותקציבית, שלהקמתה דרושות מספר שנים. כן עוסקת האגודה בתכנון להחלפת תכניות המחשב להנהלת החשבונות בשנת 1978, דבר שישפר את רמת הדיווח ויביא לעדכון המהיר יותר.

— יוצא אפוא, כי עדיין לא עלה בידי אגד להנהיג רישום בהנהלת החשבונות או תמחיר, שאפשר מיון העלויות לפי קווים קבועים ונסיעות מיוחדות. גם בעיית מערכת הדיווח של אגד למשרד התחבורה טרם באה על פתרונה הראוי.

הסדרים כספיים

גרעון המפעילים בשנת הבסיס להנהגת "סל התשומות"

הביקורת הקודמת הצביעה על כך, שהגרעון שהיה למפעילים, נקבע על ידי ועדת קשתי ב־1971 על פי אומדן, על בסיס דו"חות לא מבוקרים שלהם לשנת 1970/71, ושמן הצורך היה לבחון לאחר זמן סביר אם האומדן אמנם היה שווה או התקרר לגרעון האמיתי. רק בעת קביעת היקף הגרעון על ידי ועדת גולומב נעשה לראשונה, ב־1974, שימוש בדו"חות הכספיים המאושרים לשנת 1970/71, והתברר, שקיים פער בהיקף הגרעון בין הקביעות של שתי הוועדות: לגבי אגד הועמד הגרעון, על ידי ועדת גולומב, על 20.4 מיליון ל"י ולגבי דן — 6.4 מיליון ל"י. בשני המקרים היו הסכומים נמוכים בכשליש מאלה, שקבעה ועדת קשתי. כתוצאה משימוש בנתונים זמניים ובלתי בדוקים קיבלו המפעילים בתקופה 1.9.1970 — 31.12.1974 פיצוי על התייקרויות מעבר למגיע להם; ההכנסות העודפות שלהם הסתכמו, לפי חישובי הביקורת, ביותר מ־40 מיליון ל"י — חלקן הגדול של אגד.

בהשוכתו לפנייה של משרד מבקר המדינה מפברואר 1976 הסביר משרד התחבורה, כי הנושא ייבחן מחדש, אולם על הערות הביקורת הנוכחית השיב המשרד, בסוף 1977, כי נוכח ההסכם שנחתם בומנו לא ניתן לתקן לגבי העבר את חישובי התמיכות — עמדה שהצד העקרוני שבה אינו מתקבל על דעת הביקורת; לגבי העתיד, בדעת המשרד לכלול במסגרת ההסכם החדש עם המפעילים, לכשייחתם, סעיף התואם את המלצת הביקורת, בתחום זה, דהיינו — אפשרות של עדכון תשלומי תמיכות במידה שהן בוססו על נתונים ארעיים.

ועדת גולומב המליצה בדו"ח שלה מפברואר 1975, לכסות למפעילים את הגרעון השנתי הקבוע בשני שלבים תוך תקופת ההסכם החדש, לכשייחתם. הביקורת הנוכחית העלתה, שמשרד התחבורה כיסה לאגד ולדן בשנות הכספים 1975 ו־1976 את הגרעון האמור לפני שנחתם הסכם חדש.

נסיעות "סיור ותיור"

הכנסות המפעילים כוללות, מלבד תקבולים ממכירת כרטיסים לקווים הקבועים, גם תקבולים מפעולות אחרות, בעיקר נסיעות מיוחדות. הנסיעות המיוחדות הן בחלקן הגדול הסעות על פי הסכמים עם מפעלים וגופים ונסיעות חד פעמיות; יש גם הסעות במסגרת "סיור ותיור" — דהיינו הסעות של תיירים וטיילים.

בביקורת משנת 1975 הוצבע על כך, שדו"חות המפעילים בדבר תקבוליהם אינם מפרטים את התקבולים מנסיעות מיוחדות. בהסכמים, שנחתמו בשעתו, נקבע, שההסדרים שעליהם סוכם, יחולו על כלל שירותי ההסעה באוטובוסים, למעט הסעות סיור ותיור. להוציא קביעה כללית זו, לא הייתה בהסכמים התייחסות לשאלה, לפי איזו נוסחה יש לקבוע את ההכנסות ממקור זה, כדי להוציא אותן מבסיס ההכנסה, שעליו תחושב ההתייקרות, שבגינה מקבלים המפעילים פיצוי. בשל העדר פירוט על ההכנסות מסיור ותיור קבע אותן משרד התחבורה בחישוביו על פי אומדן — הסדר, שהביקורת הסתייגה ממנו. אף הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ראתה בחומרה עובדה זו. ועדת גולומב עמדה בדו"ח הראשון שלה מפברואר 1975, על הצורך לקבוע במפורש אם הסעות מיוחדות, לסוגיהן, נכללות או אינן נכללות בהסכם.

הנהלת אגד הסבירה לביקורת, כי מחיריהם של כל סוגי ההסעות המיוחדות, כולל סיור ותיור, הם בפיקוחו של המפקח על התעבורה בדרכים ושל משרד התעשייה, המסחר והתיירות; לכן אין לדעתה מקום להפריד אותם מחישובי התמיכות, מה עוד, שמערכת הרישום והדיווח של אגד, כיום, אינה מאפשרת לו לקבוע במדויק את העלויות של נסיעות אלה. משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה, במהלך הביקורת הנוכחית, כי הוא מגבש הצעה עקרונית לשינוי השיטה הקיימת למתן התמיכה בדרך של מעבר מתמיכה גלובאלית לתמיכה לפי פעילות ספציפית, כאשר המגמה תהיה להגיע בעתיד לתמיכה בקווי התחבורה הרגילים בלבד, ובשלב יותר מאוחר — גם לשיעורים שונים של תמיכה לפי קווים.

— יוצא, שבתחום זה לא חלה למעשה התקדמות. נוכח חשיבות הנושא שעליו העירה הביקורת עוד ב־1975 לדעת הביקורת, מן הצורך, שמשרד התחבורה יפעל בהקדם להסדרתו.

1. בהסכמים, שחתמה הממשלה באוקטובר 1971 עם אגד דון, הוסכם גם על הקמת קרן, שנועדה למימון שיפורים ברמת השירותים הניתנים על ידם לציבור הנוסעים; נקבע, שהקרן תנוהל ליד משרד התחבורה ומנכ"ל המשרד ישמש יושב הראש שלה. הביקורת הקודמת התייחסה לסדרי הפעלתה של הקרן והצביעה בעיקר על הצורך בקיומה כגוף עצמאי. בסיכום הביקורת נקבע, כי אף שעברו למעלה מארבע שנים מאז כינונה של הקרן, רק חלק קטן מהחלטותיה על שיפורים בשירותים של אגד דון בוצעו במלואן ובקצב סביר. ההשהיה והעיכובים בניצוע החלטות היו גם הגורם העיקרי לכך, שרוב כספי הקרן טרם נוצלו. בתשובתו מפברואר 1976 הודיע משרד התחבורה, שמעמדה ודרכי ניהולה של הקרן ייבחנו במועד עריכת ההסכמים החדשים עם המפעילים.

2. הביקורת הנוכחית העלתה, שבשנים 1976 ו-1977 נהולו דיונים בעניין הקרן: ביולי 1976 החליט משרד התחבורה לחדש את פעילותה של הקרן במתכונת מסודרת מבחינת הניהול והכספים, ועל החלטה זו נמסר לאגד ולדון; בספטמבר ובאוקטובר, באותה שנה, מסרה להם הלשכה המשפטית של משרד התחבורה הצעות של הסכם ותקנון. נחתם הסכם בין הממשלה לבין דון, ונוסחו הועבר לאגד בינואר 1977. באותו חודש שיגר אגד מכתב להנהלת הקרן, ובו העלה טענות, שהתייחסו בעיקר לתחומים הבאים: הקשר שבין ההתחשבנות הכוללת עם משרד התחבורה לבין העברת כספים לקרן; הסתייגויות מדרכי ניהול הקרן; הצורך בחיוב הקרן בהשקעות מסוגים שונים שכבר גרמו, לדעת אגד, שיפורים בשירות לנוסעים; גובה ההפרשה לקרן, שלדעת אגד צריכה להיות בשיעור של 0.84% במקום 1%.

— מתברר, שפרט להקטנת שיעור ההפרשה, כדרישת אגד, בנובמבר 1977, טרם יושבו חילוקי הדעות בין הצדדים ואגד לא חתם עוד על ההסכם בדבר ניהול הקרן.

3. דו"ח הכספי האחרון של הקרן, שנמסר לעיון הביקורת, מתייחס לתקופה המסתיימת ב-31.3.1975; למועד זה הצטבר בקרן סכום של 26.1 מיליון ל"י, לאחר ביצוע תשלומים מצטברים לאותו מועד, בסך 1.9 מיליון ל"י, עבור הנהגת שיפורים בשירות. חלקו של אגד. ביתרה הוא 18.5 מיליון ל"י. לפי דו"ח כספי בלתי מבוקר ל-31.3.1976, הסתכם החוב של אגד לקרן (מתוך החישוב של הפרשה בגובה של 1%) ב-32.4 מיליון ל"י.

אגד נתבקש פעמים מספר להגיש לקרן חשבון, ובו פירוט של השקעותיו לשיפור השירות, הן על פי החלטותיה של הנהלת הקרן והן על פי החלטותיו שלו. רק בינואר 1978 הכין אגד חשבון מפורט, שלפיו הוא השקיע בתקופה 1.9.1971 — 31.3.1977, סך של 13.9 מיליון ל"י, אולם חשבון זה טרם הובא לדיון בהנהלת הקרן.

4. עוד בישיבתה של הנהלת הקרן מיולי 1977 הודיע יושב ראש הקרן, שכספי הקרן יופקדו בבנק. הביקורת העלתה, כי עד סוף 1977 לא סוכם נושא זה.

*

מהממצאים עולה, ששש שנים לאחר הקמתה של הקרן, היא עדיין לא השיגה את מטרותיה העיקריות: חלק קטן בלבד מהכנסותיה שימש לביצוע שיפורים; אגד טרם חתם על הסכם עם הממשלה בנדון; הכספים המיועדים לקרן נמצאים עדיין בידי המפעילים.

הטיפול באגד

התחשבות המשרד עם אגד

בעקבות הערות הביקורת מ-1975 וחישובים מתוקנים, שנעשו על ידי רואה החשבון העוסק בנושא מטעם משרד התחבורה (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 727), הכין המשרד במאסר 1977 חשבון חדש לגבי הסכומים המגיעים לאגד לתקופה ספטמבר 1970 — מאסר 1977. לפי חישובים אלה הגיע לאגד סך של 953 מיליון ל"י בקירוב.

אגד לא הסכים לחישוב והגיש במאי 1977 חשבון נגדי, שלפיו הגיע לו סכום נוסף של כ-28 מיליון ל"י. עד לסיום הביקורת לא סוכם הנושא.

בלי קשר להתחשבות האמורה היו לאגד השגות על דרכי החישובים, שערך משרד התחבורה לצורך תשלום תמיכותיו, בתחומים השונים. בעקבות זאת הגיש אגד, בתחילת 1977, תביעה נגד המדינה לבית המשפט המחוזי בתל אביב. בתביעתו ציין אגד, כי חישובי המשרד נערכו בלי להביא בחשבון את השגותיו לדרך יישום המלצות ועדת קשתי ולשינויים, שנעשו ברמת ההוצאות. הדיון המשפטי בתביעה הופסק באפריל 1977, לאחר שהועלתה הצעה לבהירת בורר מוסכם; ההצעה לא יצאה לפועל והטיפול בבית המשפט לא התחדש.

האמור לעיל מגביר את הצורך בהבהרת העניינים השנויים במחלוקת וכביעה ברורה והדממשמעת של ההסדרים, במסגרת הסכם חדש עם המפעילים.

המצב הכספי של אגד

הבעייה הכספית של אגד מתמקדת בשני תחומים עיקריים: "הגרעון השוטף" שלו — דהיינו, חוסר איוון בין התקבולים והתשלומים החודשיים, ו"הגרעון המצטבר", שהוא תוצאה של עודף הוצאות על הכנסות, שהיו לאגד במשך השנים.

ועדת הכספים של הכנסת — תוך טיפולה באגד, בעקבות השביתה שהכריז בינואר 1976 — ביקשה, כי ועדת גולומב או ועדת משנה מטעמה תבדוק את היקף הגרעון המצטבר באגד ותקבע איזה חלק ממנו יכוסה על ידי הממשלה ואיזה חלק על ידיו. הוועדה לא קבעה במפורש את הסיבות לגרעון המצטבר ולא הכריעה בדבר חלוקת הנטל בין אגד לממשלה. היא קבעה, שניתן לכסותו, חלקית, מרווחי הון גלומים ברכוש חברות החברים (ראה להלן), וכן על ידל צעדים שיינקטו כדי להביא לאיוון שוטף בתקבולים ובתשלומים, וביניהם אישור הלוואות לאגד בתנאים נוחים — צעדים שאף עשויים להשאיר עודף.

הגרעון השוטף

1. כדי להקל על מצבו הכספי השוטף של אגד, נתנו לו ב-1975 ובתחילת 1976, על פי אישור של ועדת הכספים של הכנסת, שתי הלוואות בסך כולל של 100 מיליון ל"י. בהתאם להמלצת ועדת המשנה של ועדת גולומב, שטיפלה במצבו הכספי של אגד, היה עליו להחזיר את ההלוואות לאחר הגשת הדו"ח המסכם של ועדת גולומב.

ההלוואות האמורות לא הוחזרו. תנאי פרעונן נקבעו רק בדצמבר 1977.

נוסף על כך אושר לאגד ביוני — אוגוסט 1976, אשראי בסך 200 מיליון ל"י, על פי החלטה של ועדת השרים לענייני כלכלה, בריבית של 16%, מזה 6% ביטוח הצמדה. עוד אישרה ועדת השרים בינואר 1977, תוך כדי דיוניה בדו"ח המסכם של ועדת גולומב, אשראי נוסף לאגד בסך 250 מיליון ל"י, בריבית של 18%, כולל ביטוח הצמדה. ועדת השרים קבעה, שהאשראי יועמד לרשות אגד מפעם לפעם לפי צורכי תזרים המזומנים שלו. לשם ביצוע החלטה זו, הוקם צוות משותף המורכב מנציגים של המחלקה לתחבורה יבשתית שבאגף תכנון וכלכלה במשרד התחבורה, אגף התקציבים, ואגף החשב הכללי שבאוצר, אגד ורואה החשבון מטעם משרד התחבורה. הצוות, דן בצורכי האשראי של אגד על בסיס תחזיות לתזרים מזומנים, מצב החובות ומסמכים אחרים שהוגשו על ידי אגד. עד סוף יולי 1977 אישר הצוות אשראי בסך כולל שתאם את אישור ועדת השרים. האשראי ניתן לחברת מפעלי תחנות בע"מ, בערבות המדינה ואגד.

2. לקראת סוף 1977 חל שיפור במצב הנוזלות באגד, בעיקר עקב קבלת האשראי והעמקה של גביית חובות; עם זאת לפי תזרים מזומנים, שהוכן על ידי אגד בסוף נובמבר 1977, עדיין צפוי גרעון קופתי בנזילות, בסך 147 מיליון ל"י, לתקופה נובמבר 1977 — מארס 1978. בנושא זה טיפל גם רואה החשבון מטעם משרד התחבורה, שקבע את הגרעון החזוי, לתקופה האמורה, ב-52 מיליון ל"י בלבד.

במצב זה טרם ניתן לקבוע אם האיוון הדרוש אמנם הושג; לדעת הביקורת יש צורך בבחינה מעמיקה של מצב הנוזלות של אגד.

מפעלי תחנות בע"מ היא חברה, שבבעלותה נמצאות בעיקר תחנות האוטובוסים המשמשות את אגד והמאגדות חברות בע"מ. לסוף אוגוסט 1977 החזיקה אגד כ-49% מהמניות של מפעלי תחנות, והשאר היו בעיקר בידי חברה אחרת שבבעלות חברי אגד.

3. במקביל לעזרה, שהושישה הממשלה לאגד בתחום המימון, וכן לתוספת הכנסה בשיעור של 5%, שאושרה לו כהגדלת התמיכה החל בינואר 1977, היה עליו — על פי המלצות ועדת המשנה של ועדת גולומב, מאפריל 1976, ובהתאם להחלטות ועדת השרים לענייני כלכלה מינואר 1977 — לנקוט פעולות מצידו לשיפור מצבו הכספי, כדלהלן:

(א) להקטין את הגרעון השוטף שלו, בהיקף של כ-4 מיליון ל"י לחודש, בדרך של הקטנת המשכורת החודשית של חבריו והתשלומים הנלווים אליה ועל ידי הנהגת הסדרי עבודה, שיביאו להקטנת התשלומים עבור מרכיבי ההכנסה השונים; כנגד תרומה זו של חברי אגד תוגבל הכנסת הקאופרטיב ב-4 מיליון ל"י. ועדת המשנה של ועדת גולומב המליצה, כי עד סיום עבודת הוועדה לא ישתנה אף אחד מן המרכיבים של שכר, הכנסה או רכוש של חברי אגד, להוציא תשלום תוספת יוקר. הכוונה בעיקר, לשכר, תעריפי שעות נוספות, פרמיות ותוספות מיוחדות. ועדת השרים קבעה, כי החל ב-1977 לא ישתנה שכר החברים אלא לפי מדיניות השכר במשק, כפי שתסוכם מפעם לפעם.

(ב) יום העבודה של חברי אגד יוארך החל בינואר 1977 בחצי שעה, ללא תמורה, ובמקביל תופסק ההורדה משכרם החודשי.

לעניין ביצוע ההסדרים האמורים למעשה, העלתה הביקורת:

(א) בתקופה אפריל-ספטמבר 1976 נוכה בכל חודש סך של 300 ל"י משכרו של כל חבר אגד, אולם מאחר שנתגלעו חילוקי דעות בדבר חלקה של הממשלה בהסדר עם אגד, הופסק הניכוי החל באוקטובר 1976. על פי חישובים, שנערכו על ידי רואה החשבון מטעם משרד התחבורה, מגיע לאגד מהממשלה סך של 17.7 מיליון ל"י לעומת מקדמה, ששולמה לו בסך 13.2 מיליון ל"י; גמר הביקור נדחה עד לסיום ההתחשבות הסופית. על פי בדיקה של רואה החשבון האמור, מנובמבר 1977, לא יורג שכרם של חברי אגד משיעור העלייה בשכר החודשי הממוצע של עובד שכיר. ממסמכי אגד עולה, שבתקופה אפריל-דצמבר 1976, קיבלו חבריו תוספות שכר, מעבר לתוספת היוקר.

(ב) ממכתבו מיום 27.6.1977 של מנכ"ל משרד התחבורה למנכ"ל משרד האוצר, מתברר: ההחלטה בדבר הארכת יום העבודה לא יצאה לפועל, היות והדבר היה מחייב תיקון תקנון העבודה של אגד; במקום זה החליטה מזכירות אגד לנכות חצי שעה כגון כל יום עבודה מיתרת ימי החופשה, שעמדה לזכותו של כל חבר. במקביל לכך קיבלה המזכירות החלטות בדבר שינוי סדרי העבודה ומכסות העבודה של החברים הנהגים, במגמה להגביר את התפוקה היומית הריאלית. במכתב הודגש, כי עוד קודם לכן הודיע שר התחבורה לנציגי אגד, שהמהלכים, שבהם נקט הקאופרטיב, נראים בעיניו כשווים ערך מבחינה משקית — עניינית לתנאי, שנקבע על ידי ועדת השרים.

— יוצא אפוא, שבנושא הגדון לא הושגה המטרה — הארכת יום העבודה בחצי שעה ללא תמורה כספית, דבר שהיה מפחית את ההוצאה השוטפת לשכר, ובכך גם את הגרעון השוטף. עוד התברר, שההוראה בדבר חיוב חשבונות החופשה של חברי אגד ניתנה על ידי מזכירות האגודה רק ביולי 1977 ועד סוף השנה טרם בוצעה, בנימוק שהפעולה דורשת עבודה ידנית רבה ומשום כך היא תבוצע לאחר שרישומי החופשות יוסבו למחשב.

הגרעון המצטבר

1. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על יתרת ההפסד והגרעון בהון מהדו"חות הכספיים של אגד, כפי שאושרו על ידי ברית הפיקוח. יתרת ההפסד והגרעון בהון, בשנות הכספים 1974—1976 הייתה כדלקמן (במיליוני ל"י):

1974	1975	1976 (2)
301.2	470.4	704.3
118.3	196.3	54.7
419.5	666.7	759.0
141.3	121.5	65.5
278.2	545.2	693.5

יתרת ההפסד לפי המאזן
נוסף הוצאות והפרשות, שנכללו
בביאורים לדו"ח הכספי
הפסד כולל
פחות הון חברים ומועמדים (1)

הגרעון בהון העצמי

(1) כולל קרנות, מניות החברים באגודה ותשלומים של המועמדים על חשבון רכישת מניות באגודה.

(2) על פי מאזן בוחן בלתי מבוקר ליום 31.3.1977.

כאמור לעיל, ועדת גולומב לא קבעה, כפי שנתבקשה, עמדה ברורה בדבר היקף הגרעון המצטבר, והאחריות לחלוקתו בין אגד לבין הממשלה. לנוכח ההפסד ההולך וגדל דרוש, לדעת הביקורת, שיינקטו בהקדם צעדים מתאימים לבדיקה של גורמי ההפסדים כדי למנוע ככל האפשר את התהוותם. יתרה מזו, על האחראים לתחום פעולה זה, דהיינו משרד התחבורה ומשרד האוצר, להגיע לסיכום בדבר פתרונות יסודיים לבעיה, בטווח הארוך.

2. לפתרון בעיית הגרעון המצטבר של אגד המליצה ועדת גולומב בדו"ח השני שלה מסוף 1975, להעביר את הבעלות על החברות שבידי חבריו לידי הקואופרטיב עצמו, וזאת כדי שיוכל לממש את הנכסים ולהשתמש בתמורה להבראת מצבו הכספי הקשה. ועדת השרים לענייני כלכלה אימצה עוד בסוף ינואר 1976 את ההמלצה והסמיכה את שר האוצר ושר התחבורה לפעול להגשמתה. באותו חודש מינה מנכ"ל משרד התחבורה צוות משפטנים ממשרד האוצר, משרד המשפטים ומשרד התחבורה וגם מחברת העובדים והוטל עליו לבחון, בעקבות המלצות ועדת גולומב, את ההסדרים המשפטיים הקשורים בהעברת הבעלות על החברות שבבעלות ישירה או עקיפה של חברי אגד דון, לקואופרטיבים (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 740). בחינת הדרכים האפשריות להעברת הבעלות נמסרה על ידי צוות המשפטנים ליועץ מבחון, שהגיש למשרד התחבורה חוות דעת מסכמת באפריל 1976. הבעיה העיקרית, שעליה הצביע היועץ, הייתה שיש למצוא אפשרות של פטור ממש הכנסה שתשלמו יחול על החברות ו/או על החברים בעת מכירת המניות. חוות הדעת הועברה לחברי צוות המשפטנים וליועץ המשפטי למינהל הכנסות המדינה, וביוני 1976 נתבקשו גם נציגי האוצר בצוות המשפטנים להגיש את המלצותיהם בעניין. עד דצמבר 1976, מועד פרסום הדו"ח המסכם של ועדת גולומב, לא היה המשך לטיפול בנושא זה.

בהחלטות של ועדת השרים לענייני כלכלה, מינואר 1977, שהתייחסו לדו"ח האמור, נקבע, בין היתר, שאגד יגרום לכך, שהחברת מפעלי תחנות בע"מ תמסור לידי החשב הכללי ייפוי כוח בלתי חוזר למכירת נכסים שלה, שהקצאת מניות שלה למדינה. עוד נאמר בהחלטות, כי התמורה, שתתקבל ממכירת הנכסים או מהקצאת המניות, תשמש לפרעון חובותיו של אגד. להבנת קביעה זו יש להבחין במשמעויות השונות של שתי האלטרנטיבות, שמבחינה כלכלית, לא היו שוות ערך: מכירת הנכסים, לו הוחלט על ביצועה, הייתה מיועדת לקבלת הכנסה משמעותית מאוד, דבר שהיה מאפשר שימוש בכספים לכיסוי חובותיו של אגד. לעומת זאת, הקצאת מניות למדינה העבירה אמנם אליה, שליטה על רכוש חברת מפעלי תחנות — כביטחון הלוואות שניתנו לאגד באמצעותה — אך לא היה בכך כדי להכניס כספים של ממש, שישמשו למטרה האמורה.

ההחלטה של ועדת השרים לענייני כלכלה מומשה בנובמבר 1977 בדרך של יצירת 50,000 מניות מיוחדות "ב" בנות 1 ל"י כל אחת והקצאתן לאחר שהחשב הכללי העביר את התמורה הכספית לחברת מפעלי תחנות בספטמבר 1977. הזכויות המוקנות למדינה, בגין מניות אלה מתבטאות בעיקר בחובה לקבל הסכמה מראש ובכתב של המדינה לגבי כל הסכם בין החברה לבין תאגידים אחרים, וביחוד אגד ושאר חברות הבת; הסכמה כזו תידרש גם לגבי החלטות המתייחסות לשינויים בתוכיר ההתאגדות או בתקנות של מפעלי תחנות, מכירת נכסים ומניות ורכישתם, וכן ביחס למתן ערבויות מצד החברה.

מקורות האמצעים והשימוש בהם

1. אגד אינו עורך דו"חות שנתיים על השינויים במצב הכספי, דהיינו מקורות האמצעים והשימוש בהם. על בסיס הנתונים הכלולים בדו"חות הכספיים של אגד הכין רואה החשבון מטעם משרד התחבורה דו"ח על השינויים במצב הכספי של האגודה. דו"ח זה, שהתייחס לשנה הסתיימה ב-31.12.1976, הוכן עבור ועדת גולומב ונועד לשמש, יחד עם דו"חות נוספים, בסיס לניתוח המצב הכספי של אגד בתחומי פעולה אחרים.

להלן נתונים מרוכזים על מקורות האמצעים והשימוש בהם ב-31 במאי של השנים 1974—1976 (באלפי ל"י):

1974	1975	1976	
			מקורות האמצעים
24,566	17,281	8,736	תקבולים להון ממועמדים ומחברים
117,791	198,388	352,508	הלוואות מבנקים
83,404	92,074	57,229	הון חוזר
—	—	6,154	תמורה ממימוש מילות
1,432	6,805	2,056	אמצעים שונים
<u>227,193</u>	<u>314,548</u>	<u>426,683</u>	ס"ה מקורות האמצעים
			השימוש באמצעים
74,778	150,932	244,547	הפסד לפי דו"ח רווח והפסד
(46,237)	(97,944)	(102,322)	בניכוי פחת והוצאות אחרות (1)
28,541	52,988	142,225	ס"ה אמצעים לפעולות
93,598	106,542	59,002	השקעות ברכוש קבוע
24,235	36,143	49,384	השקעות במילות ממשלתיים ובמניות
69,745	97,496	149,952	שינויים בתלויות שוטפות של הלוואות
9,643	16,970	23,549	לזמן ארוך
1,431	4,409	2,571	תשלומים לחברים שפרשו
227,193	314,548	426,683	שימושים אחרים
			ס"ה שימוש באמצעים

(1) רואה החשבון הפחית מסכומי הפסד את הפחת ואח העתודות, שאינן חלק מזרימה שוטפת של אמצעים.

2. משרד מבקר המדינה החל בבדיקת המקורות והשימושים באגד. אשר למקורות נערכה ביקורת על דרכי קבלתן של הלוואות עד סוף 1977. התברר, כי סכומי ההלוואות הלכו וגדלו, ובשנת הכספים 1975 הסתכמו ב-352.5 מיליון ל"י, לעומת 198.4 מיליון ל"י בשנה שקדמה לה. גידול זה הביא לעלייה ניכרת בהוצאות המימון — ריבית והפרשי הצמדה — שהגיעו בשנת הכספים 1975 לסך של 88 מיליון ל"י; ליום 31.3.1977 הגיעו הוצאות המימון, לפי אומדן ל-155 מיליון ל"י. עוד נבדקו יתרות החובה של החברות הבנות כלפי אגד, שגם בהן חל גידול ניכר: 15.2 מיליון ל"י. בשנת הכספים 1975 ו-52 מיליון ל"י בקירוב, לפי מאזן בוחן לא סופי ל-31.3.1977. אחד המרכיבים הגדולים במסגרת השימוש באמצעים הוא השקעות ברכוש קבוע. כלל ההשקעה בכלי רכב, בעיקר אוטובוסים, הסתכמה בשנת הכספים 1974 ב-93.5 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1975 — ב-60.7 מיליון ל"י (לפני ניכוי פחת). משרד מבקר המדינה החל בביקורת על ההשקעות ברכישת אוטובוסים ושלדות. הביקורת בשלושת הנושאים האמורים נמשכת.

*

1. תרומתה של התחבורה הציבורית באוטובוסים לחיים הציבוריים והמשקיים של המדינה מוצאת את ביטוייה בהסעה המונית של נוסעים לכל קצות הארץ בתחום הקו הירוק ומעבר לו. בשנת הכספים 1976 הפעיל אגד צי של כ-3,600 אוטובוסים; מספר נסיעות — נוסע שנקב אגד היה בקירוב 1.5 מיליון ליום — כ-430 מיליון בשנה. במרוצת השנים הביאה הפעלת התחבורה על ידי אגד ודן למפעיליה גרעונות כספיים, שהלכו וגדלו. גרעונות אלה, מבחינת הסיבות להיווצרותם מצד אחד, והדרכים לכיסויים מצד שני, שימשו במשך השנים נושא לדיונים ממושכים במשרד התחבורה ובוועדות ציבוריות שונות.

סדרי הפיקוח ותשלום תמיכות למפעילי התחבורה הציבורית באוטובוסים וכן תנאי השירות, נדונו פעמים מספר על ידי ביקורת המדינה, ולאחרונה ב-1975. בהצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדו"ח האמור, כפי שאושרו על ידי הכנסת, הודגש, שבהעדר פעולות במועד הנכון לתיקון המצב בתחומי הדיווח הכספי של המפעילים, קבלת התלטות לכיסוי הגרעון, וקביעת כללים לקשרים בין אגד לחברות החברים שלו, לא נמנעו הקשיים הכספיים של אגד.

2. מממצאי הביקורת הנוכחית במשרד התחבורה ובאגד עולה:

הצדדים טרם הגיעו לסיכום מוסכם בדבר היקף הגרעונות של אגד, שהיו הבעיה המרכזית הקשורה בתפעולו התקיין; גם לא נקבעה האחריות לנשיאה בהם בין אגד לבין הממשלה. לא הונהגה עדיין מערכת חשבונאות-עלות, שתאפשר לחשב נכונה את הפיצוי המגיע למפעילים בגין התייקרויות.

בעניין הבראת מצבו הכספי של אגד, חלה אמנם הקלה במצב הנוזילות, בעיקר עקב מתן אשראי ממשלתי לטווח ארוך, בהיקף ניכר ובתנאים של ביטוח הצמדה, ובשל העמקה של גביית חובות על ידיו; אולם לא ננקטו עדיין צעדים יסודיים לפיתרון בעיית הגרעון המצטבר שלו.

כפי שציינו הוועדות, שמונו מזמן לזמן, וכן משרד התחבורה, הסדר יסודי של הנושא בכללותו עשוי היה להביא לחתימת הסכם רב שנתי עם המפעילים, שבו ייקבעו הנושאים הבאים: מדיניות התעריפים והתמיכות; הסדרים הוניים ובכלל זה הבעלות על נכסי חברות החברים; הסדר תפעול התחבורה באוטובוסים; שמירה הארגונית, מכשירי ההכונה של המפעילים וכלי הפיקוח והבקרה עליהם. מתברר, כי אף שנקבע על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה שיש להתור לחתימת הסכם כזה עד לאוגוסט 1977, לא נחתם ההסכם אף כי תוקפו של ההסכם הקודם פג באוגוסט 1974.

השהייה נוספת בטיפול היסודי בבעיות, שבהן דן פרק זה, עלולה להביא להחרפתן, על כל הנובע מכך. דרוש לכן, לדעת הביקורת, טיפול נמרץ יותר מצד המשרדים הנוגעים בדבר, כדי להגיע בהקדם לפיתרון הרצוי והדרוש.

ארגון התובלה בשעת חירום

הרשות לתובלה יבשתית במשרד התחבורה (להלן הרשות) אחראית לארגון שירותי תובלה בשביל המשק האזרחי בשעת-חירום ומופקדת על הכנת אמצעי התובלה הדרושים. בראש הרשות המפקדת על התעבורה בדרכים, הפועל באמצעות המחלקה לשעת חירום, שמתפקדה לבצע את המדיניות של הרשות בהכנת מערך התובלה בעת רגיעה ולהפעילו בשעת-חירום.

הליכי גיוס הרכב וריתוק כוח אדם להפעלתו מוסדרים בעיקר בתקנות שעת חירום (רישום ציוד וגיוס), תשי"ז—1956, שתוקפן הוארך מפעם לפעם והוראותיהן תוקנו — לאחרונה בינואר 1976; וכן בחוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז—1967, ובתקנות שעל פיו.

בחודשים אוגוסט-דצמבר 1977 סקר משרד מבקר המדינה את ההתפתחות שחלה במערך התובלה של המשק לשעת-חירום מאז מלחמת יום הכיפורים, וערך ביקורת על הצעדים, שנקטה הרשות כדי להבטיח כוונות מדידת של אמצעי התובלה ושל כוח האדם הנחוץ להפעלתם בשעת חירום. הביקורת נערכה במחלקה לשעת-חירום במשרד התחבורה, ב-11 יחידות תובלה, אצל החשב של משרד התחבורה ואצל המפקחים המרחביים על כוח אדם במשרד העבודה. כן נתקבלו מצה"ל נתונים משלימים בדבר משאיות בבעלות אזרחית, הכלולים במערך התובלה של צה"ל*.

צורכי התובלה היבשתית

בשנים 1974 ו-1975 בדקה ועדת מנכ"לים, שמינה שר התחבורה, את צורכי המשק האזרחי בשעת חירום בתחום התובלה היבשתית. הוועדה המליצה להקצות לרשות המשק בשעת חירום כלי רכב במעמס מורשה של 84,000 טון; לחקלאות 14,000 טון, למזון 13,700 טון, למשק כללי, לרבות שירותים לענפי משק חיוניים, 53,800 טון ולבנייה 2,500 טון.

במאי 1976 החליטו שר הבטחון ושר התחבורה בדבר המעמס של המשאיות, שירותן בשעת חירום למשק האזרחי: במצב של מלחמה כוללת וגיוס מלא ירותקו לצורכי המשק האזרחי משאיות במעמס כולל של 42,000 טון מורשה בלבד; במצב של מלחמה שאינה כוללת ושל גיוס חלקי יינתנו לצורכי המשק משאיות במעמס של 62,000 טון. מימוש החלטות שר הבטחון ושר התחבורה יאפשרו לספק בשעת חירום רק את הצרכים החיוניים ביותר לאוכלוסייה האזרחית; לא תהיה כמעט אפשרות להקצות אמצעי תובלה לדלק, למשק הכללי, לרבות יצוא, ולצורכי בנייה.

* ממצאי ביקורת על התובלה בשעת חירום הובאו בדו"ח שנתי 24, עמ' 596; ובדו"ח שנתי 25, עמ' 672.

ב-31.3.1977 נדונה במשרד הבטחון, בהשתתפות מ"מ קבוע ליו"ר ועדת מ"ח עליונה, נציגי משרד התחבורה, משרד המסחר והתעשייה, ונציגי צה"ל תכנית להצטיידות ברכב תובלתי, שעיקרה הגדלת כושר התובלה לשעת חירום בהיקף של כ-20,000 טון, על ידי רכישת משאיות לצה"ל; על ידי מימון החזקת מלאי של משאיות במפעלים להרכבת רכב, הקיימים בארץ; ועל ידי מתן אשראי נוח והקלות במסים למפעלי תעשייה וגופים כלכליים, שירכשו משאיות לשימוש בשעת חירום בלבד. לפי התכנית תבוצע ההצטיידות במשך שלוש שנים, ויידרש לכך תקציב משוער של כ-750 מיליון ל"י (כ-250 מיליון ל"י לשנה). עד סוף 1977 עוד לא נתקבלה החלטה על ביצוע התכנית.

ארגון מערך התובלה

1. כל המשאיות בארץ צריכות להיות מגויסות בשעת חירום: לצה"ל — במסגרת יחידות רכב מילואים; או לרשות לתובלה יבשתית — במסגרת יחידות תובלה של הרשות; או צריכות להיות מרותקות למפעלים חיוניים. השוואת נתוני צה"ל ונתוני הרשות לתובלה יבשתית לנתוני אגף הרישוי במשרד התחבורה לסוף שנת 1976, שערך משרד מבקר המדינה, העלתה, כי כ-2,200 משאיות הרשומות באגף הרישוי לא נכללו במצבות הרכב של היחידות. בעקבות הביקורת בדק משרד התחבורה את מצבת המשאיות לסוף שנת 1977. התברר, כי אכן מספר ניכר של משאיות, הרשומות במשרד הרישוי, אינן מוצבות ביחידות הרכב, שנועד להפעלה בשעת חירום (כ-1,200 לצה"ל וכ-630 לרשות לתובלה יבשתית). לפי נתוני משרד התחבורה לא הוצבו משאיות מכמה סיבות: רישיון לא חודש; נותק המגע עם בעליהן או שהן בלתי שמישות.

2. מערך התובלה של מ"ח כולל משאיות במעמס של 2.1 טון ומעלה וטנדרים המוצבים ביחידות התובלה של הרשות ומפעלים באמצעות חברות או קואופרטיבים להובלה או מרותקים למפעלים חיוניים. סגל יחידות התובלה, לרבות הנהגים, מורכב מאנשים פטורים משירות בטחון, שרותקו ליחידות על ידי המפקח הכללי על כוח אדם במשרד העבודה על פי חקנים, שנקבעו מראש.

3. בעקבות החלטות של שר הבטחון ושר התחבורה ממאי 1976 אורגן מערך התובלה מחדש. מצבת כלי הרכב של יחידות התובלה הסתכמה, על פי הדו"חות של הרשות לחודש יולי 1977, ב-2,651 משאיות במעמס מורשה של 23,240 טון. עוד 2,251 כלי רכב, במעמס מורשה של 19,415 טון, היו רשומים באותו מועד כמרותקים בשע"ח למפעלים חיוניים. בס"ה היו במערך זה 4,902 כלי רכב, במעמס מורשה של 42,655 טון, כפי שקבעו השרים.

— במצבה הכוללת של מערך התובלה יש 229 משאיות, במעמס של 1,743 טון, שעוד לא שובצו ביחידות התובלה, בהעדר קשר עם בעלי הרכב, וכמחצית מכלי הרכב המוצבים ליחידות התובלה הם, על פי רישומי יחידות התובלה, כלי רכב ישנים, הגוססים 15 שנה ויותר, וחלקם נועד לגריטה בזמן הקרוב.

4. — על פי רישומי המפקח על כוח אדם במשרד העבודה אין ביחידות התובלה מחסור בכוח אדם מינהלי לשעת חירום, אולם חסרים סדרני עבודה מאומנים ובעלי מקצוע למערך התחזוקה של הרשות (ראה להלן). השוואה של מצבת כוח האדם של נהגי המשאיות ביחידות התובלה לתקן העלתה עודף של 295 נהגים. עם זאת סובלות כמה יחידות מחוסר נהגים, מפאת הקושי לשכך נהגים ליחידות הרחוקות ממקום מגוריהם; בפיקוד הדרום חסרים משום כך נהגי גוררים.

הפעלה ותחזוקה של רכב חירום

במצבת המשאיות של יחידת התובלה הארצית כלולות 121 משאיות, שהופעלו על ידי חברה, שמניותיה בידי חברה ממשלתית ובהנהלתה נציגים של משרד התחבורה. בנובמבר 1973 נחתם זכרון דברים בין הממשלה לבין החברה, ובו התחייבה החברה לרכוש מהממשלה משאיות וגוררים, שנוכשו במלחמת יום הכיפורים*, ולהפעיל אותן באמצעות מפעלי תובלה בע"מ. הממשלה התחייבה לשלם לתברה את הוצאות התפעול של המשאיות, בתוספת של 7.5% דמי ניהול, ולפרוע את ההלוואות הבנקאיות, שנתקבלו לרכישת המשאיות, בתוספת הוצאות הריבית. החברה התחייבה להעביר לממשלה את הכנסותיה מהפעלת המשאיות.

הרכב הופעל, בהתאם לזכרון דברים, מנובמבר 1973 עד יוני 1974, והכנסות החברה מהפעלתו באותה תקופה הסתכמו בכ-5.2 מיליון ל"י. ביוני 1974 הושבת הרכב (פרט לכלי רכב אחד), על

* ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 752.

פי דרישת הממשלה, והחברה מתחזקת אותו כדי שיהיה תקין לשימוש בשעת חירום. למצבת נהגי גוררים חסרים לחברה כ־35% מהתקן שנקבע.

מערך התחזוקה

בינואר 1975 הטיל שר הבטחון על צוות משותף לצה"ל, למשרד התחבורה, למשרד העבודה ולנציג ועדת מל"ח עליזונה, בראשות קצין חימוש ראשי, לתכנן את מערך התחזוקה, תוך יישום לקחי המלחמה. התכנון אמור להיות לתקופה של עשר שנים, החל משנת 1974. אגף התכנון במטכ"ל נחבקש לתדרך את הצוות בכל הקשור למשימה זו.

באפריל 1975 תדרך אגף התכנון את אנשי הצוות. הצוות נדרש להגיש לראש אגף התכנון במטה הכללי עד 1.7.1975 המלצות בדבר ארגון הסדנאות, כוח האדם ורמות המלאי של חלפים למקרה שתפרוץ מלחמה תוך זמן קצר; את ההמלצות לתכנון ולארגון מערך התחזוקה הרב-שנתי נדרש הצוות להגיש תוך שלושה עד ארבעה חודשים נוספים.

— מאז הקמתו ועד אוקטובר 1977 קיים צוות התכנון שש ישיבות, אולם לא גיבש המלצות סופיות, לא בדבר ארגון מערך התחזוקה לטווח קצר ולא לתקופה של עשר שנים, כפי שנקבע בכתב המיני.

— על פי מסמכי המחלקה לשעת חירום במשרד התחבורה היו באוקטובר 1977 במערך התחזוקה של הרשות 127 מוסכים לתיקוני רכב, ובהם 790 תאי עבודה ו־99 בקודות שירות (תא עבודה אמור לטפל בעשרה כלי רכב). לשם השלמת צורכי התחזוקה של כלי הרכב שבאחריות הרשות חסרו, בנובמבר 1977, כ־75 תאי עבודה, ועובדים בעלי מקצוע. המחסור בעלי מקצוע בשעת חירום נאמד כדלקמן: מכונאי רכב בנזין ודיזל כ־40% מהתקן; מסגרים — כ־47% מהתקן ומתקני תקרים — כ־50% מהתקן.

סדרי מינהל

יחידת תובלה מורכבת מהנהלת היחידה, מחלקה טכנית, מחלקת הנהלת חשבונות, מחלקת ביצוע ונהגים.

1. בשנת 1976 שונו ההוראות בדבר סדרי ההפעלה ובדבר סדרי הקדימויות במתן שירותי תובלה למטרות השונות והותאמו למעמס של אמצעי התובלה, שהועמדו לרשות הרשות לתובלה יבשתית. כמו כן עודכנו נוהלי גביית כספים עבור שירותי התובלה, שיינתנו לצרכנים; פורסמו הוראות חדשות בדבר שיטת חישוב התשלום לבעלי הרכב, לנהגים ולסגל המינהלי, שירותק ליחידות התובלה. התשלומים מבוססים על תשלום בסיסי ועל תמריצים. נקבעו סדרי ביטוח מפני נזקים, שייגרמו למטענים, וסדרי תשלום בעד תיקוני רכב. פורסמו נוהלי ניפוק של תלושי הדלק והפיקוח עליהם תוך הטלת אחריות אישית על הנהגים.

2. במלחמת יום הכיפורים לא הופעלו באופן יעיל ההליכים להעמדת אנשים לדין, שלא התייצבו לפי צווי קריאה לשירות עבודה או לא הביאו את רכבם או ציודם כמצווה ליחידת התובלה. בסיוע היועץ המשפטי לממשלה, הנהלת בתי המשפט והיועץ המשפטי במשרד התחבורה נקבעו הסדרים חדשים ומפורטים לזירוז הטיפול בהעמדה לדין של מי שעבר עבירות מהסוג האמור.

3. הצבת כוח אדם וגיוסו לעבודה במפעלים חיוניים הוא מתפקידו של המפכ"ל על כוח אדם במשרד העבודה, לפי הסמכויות ששר העבודה אצל לו על פי חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ו—1967. במשרד העבודה מתנהלת מערכת רישום ודיווח ממוכן שמטרתם לתת מידע מעודכן על מצב כוח האדם במפעלים החיוניים ועל השינויים בו.

במאי 1975 הזמין משרד התחבורה מהמכון לפריון העבודה והייצור. סקר בדבר תכנון מערכות מידע על כוח אדם ורכב, הדרושות לרשות לתובלה יבשתית בזמן רגיעה, וסקר מקביל, מחברה פרטית, בדבר מערכות המידע, שיידרשו לרשות בזמן חירום. המכון לפריון העבודה והייצור הגיש את הסקר באוקטובר 1975, ובדצמבר 1975 החל המכון הישראלי לתכנון ומחקר התחבורה בכתבת תכנונית למחשב על פי ההמלצות הכלולות בסקר, בהקמת קבצים ובהרצה נסיונית של התכנונית. ההוצאה על כל העבודה הסתכמה עד אפריל 1977 ביותר מ־440,000 ל"י. עד סיום הביקורת לא הופעלה המערכת במלואה. הסקר על מערכות המידע לשעת חירום הוגש למשרד התחבורה במאי 1976, ושולמו עבורו 120,000 ל"י.

הדו"חות על מצבת כוח אדם ביחידות התובלה, שמפיק משרד התחבורה על פי התכניות של המכון לפירוי העבודה והייצור, והים במרבית פרטיהם לדו"חות המופקים במשרד העבודה.

— הנתונים בדו"חות של משרד העבודה ושל משרד התחבורה על כוח האדם, המוצב ביחידות התובלה של פיקוד הצפון ופיקוד הדרום, הם כמעט זהים. אשר ליחידות של פיקוד המרכז, נמצא, כי נתגים המוצבים לפי רישומי משרד העבודה אינם מופיעים כמוצבים ברישומי משרד התחבורה או שנתגים המוצבים לפי רישומי משרד התחבורה אינם מוצבים לפי רישומי משרד העבודה.

תרגול וכוננות

1. הכשרת כוח אדם, להוציא נתגים, והדרכתו לשעת חירום, נעשות על ידי תרגילים משולבים בהשתתפות המחלקות הטכניות, סדרני עבודה ביחידות התובלה ועובדי המינהל. נערכים גם כנסים ימי עיון לבעלי התפקידים השונים ביחידות.

בית ספר לנהיגה באשרד, המופעל על ידי משרד העבודה, מכשיר נתגי משאיות לא מקצועיים לנהיגת רכב משא וגוררים בשעת חירום. בשנת 1976 עברו השתלמות כזאת 1,818 נתגים: 1,541 נתגי משאיות, 113 נתגי גוררים ו-164 נתגי משאיות, שהוכשרו כנהגי גוררים.

בשנת 1976 נערכו תרגילי התייצבות בכל יחידות התובלה. נגד נתגים ובעלי רכב שלא התייצבו מוגשים כתבי אישום.

— חלק ניכר מן הרכב מתייצב לתרגילים, במצב טכני ירוד, ונדרשים תיקונים שונים, לפני שניתן להשתמש בו. בדיווח על תוצאות ההתייצבות של כלי הרכב למפקדות הממונות אין מציינים את מספר כלי הרכב שהתייצבו ונמצאו בלתי תקינים.

2. — בכל משרד של יחידת תובלה נמצא ציוד הדרוש להפעלת היחידה בשע"ח לרבות תלושי דלק ונהולי הפעלה. צווי קריאה לשירות עבודה וצווים לגיוס הרכב בשעת חירום הוכנו מראש, ויש לעדכןם עם התקבל דו"ח שינויים במצבת כוח האדם או במצבת הרכב של היחידה. ביקורת, שנערכה ב-11 יחידות, העלתה, שבארבע מהן היו 25 צווי קריאה לשירות עבודה לאנשים, שלפי דו"חות משרד העבודה אינם מוצבים ביחידות. בשלוש מהליחידות האלה חסרו שמונה צווי קריאה לשירות עבודה של אנשים שהוצבו ליחידות.

גביית חובות

ההוצאה על הפעלת מערך התובלה במלחמת יום הכיפורים הסתכמה ב-38 מיליון ל"י. החשבוניות ללקוחות, שקיבלו שירותי תובלה, הסתכמו בכ-25.3 מיליון ל"י. בנובמבר 1973 שכר משרד התחבורה את שירותיו של רואה חשבון לבדיקת החשבונות של יחידות התובלה במלחמת יום הכיפורים, ולאחר שרואה החשבון סיים את עבודתו הועבר המעקב אחר גמר החשבונות לאחראי לענייני מל"ח — כספים במשרד התחבורה*.

בספרי משרד התחבורה עדיין רשומה יתרת חייבים ל-31.3.1977 בסך 3.85 מיליון ל"י. בדיקת תיקי חייבים העלתה, כי 40 תיקי חייבים, בסך כולל של כ-200,000 ל"י, הועברו לטיפולו של היועץ המשפטי במשרד התחבורה; לגבי 26 תיקים, בסך כולל של כ-60,000 ל"י, מטפלת פרקליטות המדינה בהגשת תביעות משפטיות; וכ-10 תיקים, בסך כולל של כ-50,000 ל"י, הועברו לחשב הכללי באוצר, לשם מחיקת החובות.

הרשות לחינוך והכשרה ימיים

1. הרשות לחינוך והכשרה ימיים (להלן — הרשות) המאוגדת כתברה, הוקמה בסוף 1971 על פי הסכם, שנחתם בין הממשלה לבין חברות הספנות באוקטובר אותה שנה. מטרתה היא להכשיר כוח אדם לעבודה במשק הספנות, לענפי השונים, בכל התפקידים והדרגות המקצועיים וכן לשמש גורם מתכנן ומתאם בתחום זה.

* ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 678.

צי סוחר יעיל העומד כיאות במשימות המוטלות עליו מחייב כוח אדם מיומן, מוכשר לעבודה קשה ולעתים אף בלתי שיתית וכן בעל רמה גבוהה של משמעת. דרישות אלה קיבלו יתר תוקף עם התמורות, שחלו בשנים האחרונות בצי הסוחר עם המעבר מהובלה באניות קונבנציונליות להובלה באניות מתמחות, מתחכמות יותר. המצב, ששרר בצי הסוחר הישראלי בשנים האחרונות, לא עלה בקנה אחד עם הדרישות הללו, במיוחד במה שנוגע למשמעת. הפרות משמעת, ריבוי סכסוכי עבודה והשבתת אניות — על כל השלכותיהם הכלכליות והאחרות — העידו על הצורך הדחוף בשינוי השיטות והדרכים לגיוס ולהכשרת כוח אדם ימי.

הצורך בגיוס ובהכשרה מובלטים עוד יותר נוכח העובדה, שכ-27% מכלל הימאים בצי הישראלי היו זרים: 700 מתוך 2,600 ימאים, שמנה כוח האדם הימי בצי הסוחר הישראלי בראשית שנת 1977, לפי השנתון הסטטיסטי לישראל (1977).

2. בפברואר — אפריל 1977 נערכה, לסירוגין, ביקורת על הרשות. נבדקו בעיקר תפקידי הרשות והמבנה הארגוני שלה, שאלות הנוגעות לגיוס צוערים והכשרתם וכן נושא הכשרת ימאים דירוגיים (בדבר ביקורת קודמת על הכשרת כוח אדם ימי ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 489; בעניין חינוך תיכוני — ימי ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 339).

הקמת הרשות

1. בשנת 1961 הוזמן משרד התחבורה מן "הטכניון — מכון טכנולוגי לישראל", סקר מקיף על דרכי עיצוב כוח אדם ימי בישראל. הסקר הוגש ב-1965 והתברר ממנו, בין היתר כי גיוס, הכשרה והסמכה של ימאים היו נתונים בידי כמה רשויות: אגף הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה, שהיה מופקד על גיוסם והכשרתם של צוערים ועל הסמכת הימאים לדרגותיהם השונות; לשכת העבודה לימאים שבמשרד העבודה, שעסקה בגיוס ימאים דירוגיים; האגף להכשרה מקצועית שבמשרד העבודה, שעסק בהכשרת ימאים דירוגיים. עורכי הסקר הגיעו למסקנה, שריבוי המוסדות המטפלים בבעיות כוח אדם ימי, לסוגיו, וכן העדר תיאום בין-משרדי בנושאים אלה הביאו לליקויים בתכנון ולסרבול פעולות. כיוון שכך — קובע הסקר כי ביצוע אפקטיבי של תכנית אב לעיצוב כוח אדם ימי מחייב הקמת רשות אחראית שתתאם את הפעולות השונות בתחום הנדון ותפקח עליהן.

2. באוקטובר 1971, שש שנים לאחר הגשת הסקר האמור, הוקמה הרשות. מטרותיה העיקריות, כפי שהוגדרו בתזכיר ההתאגדות שלה, הן: לעסוק בהכשרה ובחינוך ימיים — לקדם, לפתח, לנהל ולארגן. פעולה של הכשרה וחינוך ימיים מכל מין וסוג; לארגן, להכין ולתכנן תכניות לצורך לימודים, הדרכה, הכשרה וחינוך ימיים ולייעץ לרשויות ממשלתיות, ולגורמים אחרים. הקשורים בספנות וחינוך ימיים, בדבר תכניות לימוד, הדרכה והכשרה.

מבנה הרשות ותקציבה

1. הרשות מאוגדת כתברה פרטית; מניותיה בידי הממשלה וחברות הספנות. בראש הרשות — מועצת מנהלים המונה תשעה חברים: ארבעה בציגי הממשלה, ארבעה בציגי חברות הספנות וציגי נוסף של הממשלה המחזיק מניה מיוחדת, המעניקה לממשלה קולות הכרעה. ברשות ארבע תחידות: הנהלה, ובראשה מנהל כללי, העוסקת בצד הארגוני-תפעולי של הרשות; מדור גיוס — המטפל בגיוס צוערים, מיונם וקליטתם הראשוניים ובהפנייתם לחברות ספנות; מדור צוערים — האחראי להכשרתם של הצוערים ולמעקב אחר התקדמותם; מכון להכשרה ימית בעכו, שבו מתנהלים קורסים עיוניים. לשם הסמכה לדרגות קצונה. מספר תפקידים הנוגעים לכוח אדם בשירותי הצי נשארו בידי הגורמים, שעסקו בהם קודם: הסמכת קצינים על דרגותיהם השונות, בידי אגף הספנות והנמלים; וגיוס ימאים דירוגיים, שבו עוסקת לשכת העבודה לימאים שבמשרד העבודה.

ב-31.3.1977 הועסקו ברשות 35 עובדים קבועים — 18 עובדי מינהל, 14 מרצים ו-3 מפקחים; שכרם. הכולל בשנת הכספים 1976 הסתכם בכ-3.4 מליון ל"י. עובדים אלה מקבלים את שכרם על פי מקצועותיהם, בחלקם על פי הסכמי העבודה של איגוד קציני הים ובחלקם על פי הדירוג האחד.

2. תקציבה של הרשות לשנת הכספים 1976 הועמד על 8.9 מליון ל"י. הוצאות הרשות ממומנות שווה בשווה על ידי הממשלה, באמצעות משרד התחבורה, ועל ידי חברות הספנות התחומות

על הסכם הקמת הרשות. להלן נתונים על תקציב הרשות ועל ביצועו בשנות הכספים 1975 ו-1976 (באלפי ל"י):

1975		1976		סעיפי התקציב
תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	
8,543	6,728	8,870	7,922	סה"כ
2,718	2,284	2,888	3,032	מכון בעכו
463	432	575	639	הנהלת הרשות
3,348	2,354	4,631	3,363	הכשרת צוערים
1,964	1,628	726	838	פיחוח
50	50	50	50	תקציב מיוחד

— הנתונים שבטבלה מראים שההוצאה על הכשרת צוערים נפלה בהרבה מהתקציב שאושר. בשנת הכספים 1975 בכ"כ-30% וב-1976 בכ"כ-28%. נמצא, שבכל אחת משנות הכספים האמורות לא מילאה הרשות אחר התכנון במה שנוגע למספר חודשי ההכשרה לצוערים, לדוגמה, בשנת 1976 היה בתכנית הרשות לקיים 1,785 חודשי הכשרת-צוער, אך בפועל קוימו 797 (כ"כ-45%); כמו כן תוכננו 457 חודשי הכשרת-צוער במכון, ואילו בפועל בוצעו 260 (כ"כ-57%). הסיבה העיקרית למצב שתואר לעיל הייתה, שמספר הצוערים, שגויסו נפל מלכתחילה מהמתוכנן, ושגם בתהליך ההכשרה, במיוחד בתקופה הראשונה להכשרתם, נשרו צוערים רבים.

3. חלקה של כל אחת מחברות הספנות במימון הוצאות הרשות נקבע על פי מספר האניות שברשותה, נפחן וכוח האדם הימי שהיא מעסיקה. על חברות הספנות והממשלה להעביר לרשות כל שלושה חודשים את החלק היחסי, שנקבע על ידי הרשות, כסכום השתתפותן במימון הוצאותיה.

— קיים פיגור ניכר בהעברת תשלומים מטעם משרד התחבורה וחברות הספנות; יתרת החובות לרשות ל-31.3.1977 הסתכמה בכ"כ-1.8 מליון ל"י, מזה 1.2 מליון ל"י חובות חברות הספנות. הרשות נוהגת לפנות לחברות הספנות, כדי שיעבירו אליה את הסכומים המגיעים מהן, אולם ללא תוצאות של ממש, כיוון שאין בידה אמצעי אכיפה היכולים להניען להעביר את הכספים במועד.

תכנון וגיוס של צוערים ושיטות הכשרתם

1. הצוערים מהווים עתודה עיקרית לקצונה, ויש חשיבות רבה לתכנון במועד את מספר הצוערים הדרושים ואת אופן הכשרתם.

— עוד בשנות השישים ובתחילת שנות השבעים, ערך אגף הספנות והנמלים תחזיות ומחקרים בדבר היצע וביקוש לקצינים על דרגותיהם השונות. תחזיות אלה לא עודכנו באופן שוטף וביחוד תוך התחשבות בשינויים היסודיים שחלו בצי הסוחר, ולכן האפשרות להתבסס עליהן הייתה מועטה. במצב זה התבסס התכנון לגיוס צוערים על דרישות חברות הספנות, שהן קבעו על פי נסיון בעבר. ביסוסו של התכנון על יסודות אלו אינו נראה, שכן מן הראוי היה לשתף בתכנון גם גורמים בלתי-תלויים, שהיו עשויים להביא בחשבון צרכים הן לטווח קצר והן לטווח ארוך.

2. המועמדים הפוטנציאליים לצוערות הם: בוגרי בתי ספר ימיים; בוגרי בתי ספר מקצועיים ותיכונים; מהנדסים והנדסאים. כדי למשוך מועמדים נוהגת הרשות לפרסם מודעות בעתונות היומית ובשבועונים ולהפיץ עלוני הסברה בלשכות התעסוקה וביחידות להכוונת חיילים משוחררים. הסכום שהוצא על פרסום זה בשנת הכספים 1974 היה כ"כ-160,000 ל"י, ב-1975 כ"כ-360,000 ל"י וב-1976 כ"כ-515,000 ל"י.

הנענים על פניותיה של הרשות עוברים תהליך מיון שמטרתו העיקרית היא לברור מביניהם את המתאימים לקצונה. מועמדים אלה מופנים לחברות הספנות כדי שיעברו שלב של הכשרה מקצועית על סיפון אניה.

מרישומי הרשות על גיוס מועמדים לצוערות בשנות הכספים 1975 ו-1976 מתברר, שבשלב המיון נפלטו רבים מהפונים, בשל אחת משתי סיבות: נפסלו, משום שלא הלמו את דרישות הרשות,

או עזבו, תוך תהליך המיזון, מתוך יומתם הם. בשנת 1975 פנו לרשות 1,482 מועמדים ובשנת 1976 1,087 מועמדים, אך בסופו של דבר, הופנו לחברות הספנות בשנת 1975 רק 190 מועמדים ובי" 145 —

— בידי הרשות לא היו נתונים מרוכזים על הגורמים שהביאו לפליטת חלק ניכר מן המועמדים בשלבי המיזון, וממילא לא בחנה הרשות את הסיבות לכך. לדעת הביקורת ראוי היה, שהרשות תאסוף נתונים על גורמי הפליטה, כדי שתוכל לייעל את הטיפול בדרך של גיוס צוערים מתאימים ותחסוך על ידי כך בהוצאות הנגרמות מפנייה אל מספר גדול של מועמדים, שמלכתחילה לא היו באים בחשבון, מהטיפול בהם וממיונם.

3. הרשות אימצה עם הקמתה את מסלולי ההכשרה, שהיו נהוגים, בעת שאגף הספנות והנמלים עסק בכך. במגמת סיפון — בבתי ספר שטים; במגמות חשמל ורדיו — במקוון ההכשרה ימית בעכו ובמגמת מכונה — במסלול ימי וחופי משולב.

בארבע אניות של חברת "צים" הותקנו מבני מגורים וכיתות לימוד, ששימשו להשלמת ההכשרה של הצוערים. ההשקעה הכוללת בהתקנת המבנים באניות הוערכה בי" 2.2 מליון ל"י. בפברואר 1972 נחתם הסכם בין הממשלה, שיוצגה על ידי משרד התחבורה, לבין צים בדבר התקנת מבנים באניותיה. על פי ההסכם התחייבה צים להתקין בארבע אניות שבבעלותה מבני לימוד; הממשלה והתברה ימנו את ההתקנה במשותף, והדבר ימצא את ביטויו בתקציב הפיתוח של הרשות. ביוני 1973 נחתם הסכם בין הממשלה, הרשות וצים בתוקף למפרע מפברואר 1972. לפי ההסכם קיבלה הרשות עליה את התחייבויותיה של הממשלה ושל צים למימון בניית המיתקנים באניות — בסכום של \$ 633,450, על בסיס שער חליפין של 4.20 ל"י לדולר, כלומר 2,66 מליון ל"י — במסגרת תקציב הפיתוח שלה. בניית המיתקנים נסתיימה בי" 31.3.1977, אך לפי תנאי ההסכם היה על הרשות לפרוע את התשלומים לחברה עד 31.3.1977; לאותו מועד הסתכמו התשלומים, לרבות הפרשי הצמדה וריבית, בכ" 4 מליון ל"י.

מעיון בנתונים משנת הכספים 1972 — השנה האחרונה לפני שינוי שיטת ההכשרה (ראה להלן) — מתברר, ששיעור התפוסה של מבני הלימוד באוניות, היה ברוב חודשי השנה נמוך במידה ניכרת מהתקן. הסיבות לכך היו נשירה בשלבי המיזון וההכשרה וקושי בריכוז קבוצת צוערים במספר מתאים לצורכי ההכשרה באניה.

4. בשנת הכספים 1973 שינתה הרשות את שיטת ההכשרה מהכשרה קבוצתית במסגרת בתי ספר שטים, להכשרה במסלול משולב, שכללה: הפלגת צוער בודד על אחת מאניות חברות הספנות השותפות ברשות; הכשרה עיונית במקוון להכשרה ימית; והשלמת הזמן הימי הדרוש לקבלת היתר הפלגה כקצין על אחת האניות ושוב כצוער בודד. שינוי השיטה בוצע, לדברי הרשות, עקב קשיים, שהיו בריכוז קבוצת צוערים לשם הכשרתם במרוכז במסגרת בית ספר שטים. שינוי זה במערך ההכשרה הביא כמובן לכך, שאין מנצלים עוד את מבני הלימוד באניות.

באותה השנה הוציאה הרשות נהלים המסדירים את פעילותו של הצוער באניה — שעות עבודה, שעות נוספות, חופשות ועוד. בהתאם לנהלים נדרש כל צוער למלא בתקופת ההכשרה "יומן צוער" (להלן היומן), ובו עליו לפרט את סוגי הפעילות, שעסק בהם. משמגיע הצוער ארצה, עליו למסור את היומן לבדיקה על ידי מפקח ההדרכה ברשות. מלבד זה חייב פיקוד האניה, על פי נוהלי הרשות, להגיש אחת לשלושה חודשים חוות דעת על התקדמותו של הצוער, ובה פרטים על יכולתו המקצועית, הכרת האניה, תושיה, יומה, כושר הסתגלות ומשמעת.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב הרשות לכך, שהפיקוח באמצעות הרישום ביומן אינו מאפשר לקיים מעקב מתמיד ויעיל אחר פעילותו של הצוער למעשה. הסיבה לכך נעוצה בתלותו של הצוער בהמלצת פיקוד האניה הדרושה לשם קידומו לקצונה. ייתכן, שהצוער לא ירשום את התעסקותו במלואה — במיוחד כאשר הוא מועסק מעל למכסת העבודה שנקבעה בנהלים — משום שאינו רוצה להכנס לעימות עם פיקוד האניה. עוד התברר, שלגבי 70 צוערים, שהשתלמו במחצית השנייה של 1977 באניות במגמות השונות, הוגשו 38 חוות דעת בלבד.

בתשובתה מאוגוסט 1977 הסבירה הרשות, כי עשתה נסיונות לשכנע את פיקוד האניה בדבר החשיבות הנודעת להכשרת צוערים, ולהביאו לידי הקפדה על מילוי יומני צוער וחווה דעת תקופתיות, אך התוצאות היו מאכזבות. מן הצורך שהרשות התמיד במאמציה בתחום הגדון, שחשיבותו מרובה להשגת מטרות ההכשרה.

נשירת צוערים

בשנת הכספים 1975 הופנו לחברות הספנות, כאמור, 190 צוערים, ובשנת הכספים 1976 145 צוערים. על פי נתוני המכון הישראלי לחקר הספנות העלות המשוערת של הכשרת צוער בשנת 1975 הייתה כדלהלן: מגמת סיפון 28,500 ל"י — 33,000 ל"י (בהתאם לתקופת ההכשרה); מגמת חשמל — 30,000 ל"י; מגמת מכונה — 35,000 ל"י; מגמת רדיו — 37,000 ל"י. בתקופת ההכשרה מקבלים הצוערים מענקים (חלקם במטבע חוץ). ביולי 1977 נע גובה המענק בין 1,030 ל"י ל-1,656 ל"י לחודש, לפי ותקו ורקעו המקצועי של הצוער. את המענק משלמות חברות הספנות לצוערים שבאניות. כל שלושה חודשים מחזירה הרשות לחברות הספנות את הכספים ששולמו כמענקים וכן את ההוצאות על אחזקת הצוער באניה, הכוללת בעיקר דמי כלכלה וביטוח, בסך 1,080 ל"י לחודש לצוער.

חלק ניכר מהצוערים נוסר במשך ההכשרה. כדי לעמוד על היקף הנשירה ריכו משרד מבקר המדינה נתונים לגבי ארבע השנים האחרונות. מתברר, ששיעור הנשירה הגבוה ביותר היה במשך שלושת החודשים הראשונים של תקופת ההכשרה, במיוחד במגמות חשמל ומכונה. מבדיקה של נשירת צוערים שאינם בוגרי בתי ספר ימיים עולה, שאחוז הנשירה אצלם גבוה יותר: בשנת הכספים 1974 נשרו 48% במגמת המכונה, 70% במגמת החשמל ו-38% במגמת הסיפון; בשנת הכספים 1975 נשרו 46% במגמת המכונה, 42% במגמת החשמל ו-49% במגמת הסיפון. בשנת הכספים 1976 חלה ירידה ניכרת בשיעור הנשירה במגמות השונות, למעט מגמת סיפון.

בשיטת ההכשרה הקיימת נשלח הצוער בתחילת ההכשרה כבודד לאניה, ולרשות אין למעשה מגע קרוב אחר; כיון שכך, אין היא יכולה לעמוד על קליטתו הנאותה ועל דרכי הכשרתו באניה. לדעת הביקורת מן הצורך לשפר את תנאי הקליטה הראשוניים של הצוערים באניה כדי להקטין ככל האפשר את שיעור הנשירה. הביקורת המליצה אפוא, שהרשות תשקול נקיטת אמצעים, שיהא בהם כדי להבטיח מגע מתמיד עם הצוער הנמצא באניה; דבר זה דרוש במיוחד מאחר שהרישום ביומן הצוער, כפי שנאמר לעיל, אינו יכול לשמש כלי פיקוח. בהקשר לכך הוצע, שהרשות תבחן הפעלת שיטה, שלפיה ירוכזו, לפני תחילת ההכשרה הראשונית באניות, מספר צוערים באניה אחת לשם הכשרה בהפלגה קצרה, ובאותה אניה יימצא נציג הרשות, שיפקח, בין השאר, על שלבי קליטתם והכשרתם הראשוניים של הצוערים. לאחר שובה של האניה ארצה ניתן יהיה לפזר את הצוערים בין כמה אניות לשם השלמת הכשרתם בהתאם לשיטה המשולבת הנהוגה כיום. באוגוסט 1977 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי היא קיבלה את הצעת הביקורת במלואה ותפעילה בהקדם.

שיפור תנאי הקליטה הראשוניים של הצוער הוא, כמובן, תנאי חשוב להשגת מטרתה של ההכשרה. אך לא די בכך, כיוון, שההכשרה כרוכה בהוצאה כספית ניכרת, והתועלת מושגת רק כאשר השלימו הצוערים את הכשרתם, על הרשויות השונות הנוגעות לעניין להוסיף ולבדוק נושא זה כדי להקטין את שיעור הנשירה במהלך ההכשרה.

הכשרת ימאים דירוגיים

עד 1976 הייתה הכשרת ימאים דירוגיים בתחום אחריותו של האגף להכשרה ולהשתלמות מקצועית שבמשרד העבודה; המועמדים גויסו, כאמור, באמצעות לשכת העבודה לימאים בחיפה. המועמדים הופנו לחברות הספנות, לשם העסקתם באניות, בלי שעברו הכשרה מוקדמת. דרגות הסמכה לעובדים אלה קיימות בשתי מגמות — סיפון ומכונה. התנאים לקבלת הסמכה לימאים הדירוגיים נקבעו בתקנות הספנות (ימאים), תשל"ו—1976, והם: גיל, תקופת עבודה, ועמידה בבחינות הסמכה של אגף הספנות והנמלים.

בהחלטתה של ועדת השרים לענייני כלכלה מיולי 1971 על הקמת הרשות, נאמר, שאחת המטרות העיקריות, שלשמן הוקמה היא "לעסוק בתכנון, ניהול ופיתוח ההכשרה וחינוך ספנותיים לכל הדרגות והרמות המקצועיות הדרושות להפעלת אניות..."; דבר זה אף הודגש בתזכיר ההתאגדות של הרשות. על אף זאת נקבע בישיבה הראשונה של מועצת המנהלים של הרשות, מדצמבר 1971, כי הרשות מטפלת אך ורק בהכשרת בוגרי צבא לקצונה ובקידומם בין דרגות הקצונה. בצוערים בודדים לפני שירותם הצבאי, ובבוגרי בתי ספר מקצועיים וימיים.

מ-1971 ועד אמצע 1977 התקיימו דיונים בין כל הגורמים הנוגעים לדבר על הטיפול בהכשרת ימאים דירוגיים במסגרת הרשות וריכוז אמצעים כספיים למטרה זו, אך לא נתקבלה החלטה

מוסמכת ומוסכמת בנושא זה. בדיון, שהתקיים במאָרס 1973 בהשתתפות נציגי משרד העבודה, משרד התחבורה, חברות הספנות והרשות סוכם, שמשרד העבודה יעביר את פעולות הכשרת הימאים הדירוגיים לרשות; כמו כן יועבר התקציב שיועד על ידי משרד העבודה לנושא זה, לידי הרשות, אך העניין לא סודר. בראשית 1975 נתקבלה החלטה דומה על ידי אותם גורמים, והוטל על הרשות לעסוק בהכנת דרכי הביצוע של ההכשרה. בישיבת מועצת המנהלים של הרשות מאוגוסט 1976 שוב הועלה הנושא של הכשרת ימאים דירוגיים, אולם הצדדים לא הגיעו להחלטה סופית, בגלל התנגדות חברות הספנות, והטיפול בעניין הוחזר למועצה.

— בנושא של הכשרת ימאים דירוגיים לא היה אפוא כל טיפול במשך שנה וחצי, מאז העברתו ממשרד העבודה למשרד התחבורה ב־1976, על אף החשיבות הנודעת לכך, שהכשרת הקצינים והימאים תהיה ביד אחת; גם המכון הישראלי לחקר הספנות עמד על כך ב־1976 בדו"ח שלו על הספנות הישראלית. באוגוסט 1977 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי המועצה הטילה על הרשות את הטיפול בהכשרת הימאים הדירוגיים, והוקצב לכך סך של 1.1 מיליון ל"י — מחציתו מתקציב המדינה ומחציתו מחברות הספנות.

*

הרשות לחינוך והכשרה ימיים הוקמה ב־1971, כדי שתרכז את התכנון וההכשרה של כוח אדם ימי להפעלת צי הסוחר הישראלי. ממצאי הביקורת עולה, שהרשות עדיין לא מצאה את הדרך שתבטיח, שלתפקידי הקצונה יגויסו ויוכשרו המועמדים המתאימים ביותר ובמספר הדרוש לקיום הצי המסחרי. כיום רק מעטים מהמבקשים להתקבל להכשרה למקצועות קצונה מגיעים לשלב ההכשרה למעשה, ואף ממעט זה עוד נושרים בתהליך ההכשרה. מצב זה מחייב, שהרשות תחקור באופן יסודי את הסיבה לאי-הצלחת פעולות הגיוס וההדרכה ולנשירה בשלבים השונים של תהליך הגיוס וההכשרה. יש גם מקום לבחון מעת לעת את הקריטריונים לגיוס מועמדים לתפקידי קצונה, ובמיוחד את שיטות ההכשרה לקצונה, כדי שענף הספנות יוכל לעמוד בפני אתגרי העתיד ולקיים ואף לפתח את צי הסוחר הישראלי.

ממצאי מעקב

סיירת הבטיחות וסיירת חניה

דו"ח שנתי 26, עמ' 741

קבלת סטודנטים לעבודה ותנאי העסקתם

לא נקבעו נהלים בדבר סדרי קבלת סטודנטים לעבודה בסיירת הבטיחות; לא נערכה גם בדיקה כדי לוודא אם ובאיזו מידה מתאים המועמד מבחינת אופיו ותכונותיו לעבודה הנדרשת. כתוצאה מכך הייתה נשירה במהלכם של הקורסים שנועדו להכשרת הסיירים. מפקדת הסיירת לא פנתה בכל המקרים למשטרת ישראל כדי לבדוק, אם אין למועמד תיק פלילי.

עדיין לא הוכן לסיירת הבטיחות גוהל כתוב לקבלת עובדים, אך קיימים עתה הליכים קבועים לעניין זה; לסיירת מתקבלים סטודנטים רק כאשר הם יוצאי צבא שעמדו בבחינות מטעם נציבות שירות המדינה ועברו קורס סיירים; תנאי נוסף לקבלתם הוא שלא הייתה להם הרשעה פלילית.

לפי תנאי החוזה התחייב כל סייר, המפסיק את עבודתו בסיירת לפני תום שנה מתחילת עבודתו, להחזיר 1,000 ל"י מסך ההוצאה הממשית, שבה הייתה כרוכה הכשרתו. להוציא