

רשות הנמלים

פעולות ביקורת

במשרד הראשי ובנמלים חיפה ואשדוד נערכה ביקורת על התכנון, ההקמה וההפעלה של מסופי מכולות; כן נבדקו המינהל הכספי והחשבוניות הנוגעים לקשרים עם הלקוחות; העסקתם של עובדי מדור האחסנה בטיפול בפרי הדר, בנמל אשדוד; הסדרי הפרישה של מנכ"ל הרשות לשעבר.

מסופי מכולות

1. בעשור האחרון עבר משק הספנות העולמי שינויים משמעותיים בתחום הובלת מטענים. כדי להתגבר על היקף ההובלה שהתרחב, לייעל את ניטול המטענים ולקצר את סבב האוניות, עברו המובילים, במידה הולכת וגוברת, לאחזקה של מטענים ביחידות גדולות יותר, ובמיוחד במכולות. דבר זה חייב הצטיידות של חברות הספנות באניות מתמחות — מכולות. רשות הנמלים נדרשה להתאים את מתקניה, לרבות ציודה, ואת שיטות עבודתה לעידן זה של הובלה במכולות. התפתחות זו נתנה את אותותיה גם בנמלי הארץ, כפי שמשחקי בטבלה הבאה:

תנועת מטענים בנמלים בשנות הכספים 1972—1976

ס"ה	מספר המכולות (באלפי יחידות)		נמל חיפה	חלקו של מטען במכולות בס"ה המטען הכללי ב-%	מזה מטען במכולות (באלפי טונות)	ס"ה מטען כללי (1) (באלפי טונות)	
	נמל אשדוד	נמל אילת (2)					
74	35		39	15	513	3497	1972
115	49		66	22.6	843	3725	1973
144	60		84	26.2	1063	4065	1974
153	44	8	101	39.5	1241	3140	1975
172	12 (3)	20	140	45	1503	3340	1976

(1) אינו כולל דלק, מטענים בצובר. פרי הדר ומשקל טרה של מכולות.

(2) עד שנת 1975 תנועת המכולות בנמל אילת הייתה מזערית.

(3) הסיבה לירידה בשנת זו נבעה בעיקר מאי הפעלת המסוף (ראה להלן).

ניטול המכולות מתבצע בעיקר בנמלי הים התיכון, שבהם הוקמו מסופי מכולות על ציודם המתמחה. בנמל אילת אינו קיים מסוף מכולות, אך מתבצע בו ניטול מכולות באמצעות עגורני חוף בעלי כושר הרמה של 25 טון. בנמל הסתיים תכנון כללי של רציף באורך 290 מ' שיועד לניטול מכולות.

2. על פי תחזית רשות הנמלים, מסוף 1977 בדבר תנועת מטענים נאמדה תנועת המכולות בנמלי הארץ ביבוא וביצוא בראשית שנות השמונים בכ-360,000. בהתבסס על התחזיות לניטול מכולות החלה הרשות בהתארגנות המתחייבת מכך: הוחלט בסוף שנות הששים להכשיר באופן זמני את חלקו המערבי של נמל חיפה לניטול מכולות ולהקים שני מסופים חדשים: האחד ב"חוף שמן" בחלקו המזרחי של נמל חיפה (להלן — חיפה מזרח) והשני בנמל אשדוד. בשנות הכספים 1970 — 1976 השקיעה הרשות כ-386 מיליון ל"י — 121 מיליון ל"י בנמל חיפה — מערב ו-265 מיליון ל"י בנמל אשדוד; ההשקעות נוצלו בעיקר לבניית רציפים מתמחים לניטול מכולות ולרכישת ציוד מתמחה: 6 עגורני גשר, 13 עגורני שער, מלגזות כבדות וציוד אחר. אומדן ההשקעה להקמת המסוף בחיפה — מזרח הועמד ב-1976 על 575 מיליון ל"י.

3. מאפריל עד נובמבר 1977 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ברשות הנמלים — במשרד הראשי ובנמלי חיפה ואשדוד — על פעולותיה בשנים 1974—1977 בתחומי התכנון, ההקמה וההפעלה של מסופי מכולות. נבדקו במיוחד: השלמת תשתית למסוף בנמל אשדוד; תכנון ועבודות הכנה להקמת המסוף בחיפה-מזרח; דרכי הרכישה של ציוד מתמחה — עגורנים; הפעלת המסופים, לרבות סדרי קביעת מסכות עבודה ותפוקות; שיטת הבקרה על תנועת המכולות. בדבר הביקורת הקודמת שנערכה בנושאים אלה — ראה להלן.

הקמת תשתית למסוף מכולות באשדוד

הכשרת נמל אשדוד לניטול מטענים במכולות על פי התחזית שהוכנה על ידי רשות הנמלים בשנת 1968 חייבה בניית כ-1,000 מ' רציפים חדשים, מהם כ-450 מטר, שיועדו לטעינה ולפריקה של מכולות. כדי לאפשר הפעלת המסוף, היה גם צורך בהכשרת שטחים מתאימים ובבניית תשתית לציוד מתמחה, בעיקר עגורני גשר ועגורני שער.

באפריל 1968 פרסמה הרשות הזמנה לקבלנים בארץ ובה"ל להשתתף במכרז לבניית שלושה רציפים חדשים בנמל. נתקבלה הצעה אחת בלבד של קבלן מקומי, שהסתכמה בכ-40 מיליון ל"י, לעומת כ-26 מיליון ל"י לפי אומדן הרשות (כולל תכנון); לפיכך החליטה הרשות לבצע את העבודות בכוחות עצמה. מהנדס הנמל נתמנה אחראי לניהול הפרויקט, ואילו בפיקוח העליון הועסק מתכנן חוץ, שעמו התקשרה הרשות.

הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה ב-1973, התמקדה בשלבים הראשונים של הקמת תשתית במסוף. נבדקו שתי עבודות עיקריות מתוך 170 התקשרויות — החדרת כלונסאות ויציקת בטונים* שהיקפן הכספי הסתכם, על פי החווים שנחתמו, ב-14 מיליון ל"י (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 863). הביקורת הנוכחית בדקה את תהליך הביצוע של עבודות הבנייה על פי החווים העיקריים, שהיקפם הכספי הגיע ל-55.5 מיליון ל"י מתוך 110 מיליון ל"י שהושקעו בשנות הכספים 1970—1976: במיוחד בניית רציפים ושינויים במערך הכניסה של המסוף.

החדרת כלונסאות ויציקת בטונים

1. העבודות להחדרת כלונסאות ויציקת בטונים נמסרו ביוני 1971, כפי שצויין בדו"ח שנתי 24, לחברת קבלנים מקומית (להלן קבלן א'); לאחר חתימת החוזה מסר קבלן א' עבודת יציקת בטונים לקבלן משנה (להלן קבלן ב').

2. בחוזה, שנערך עם קבלן א', נקבע, בין היתר, שתקופת הביצוע תהיה 20 חודש והעבודה כולה אמורה הייתה להסתיים באוגוסט 1972. למעשה נמשך ביצוע העבודות 50 חודש והן נסתיימו רק בפברואר 1975.

לפי סיכום, שערכה הרשות, נמשכה עבודת ההחדרה של כלונסאות ויציקת בטונים (שלב א') 1,165 ימים — 685 יום מעבר למסגרת הזמן שנקבעה בחוזה: פיגור ב-574 יום מסיבות התלויות ברשות, וב-111 יום מסיבות התלויות בקבלן.

— על אף שבחוזה עם הקבלן נקבע תשלום בסך 1,000 ל"י לכל יום של פיגור, לא דרשה ולא קיבלה הרשות ממנו פיצויים בשל הפיגורים שנגרמו באשמתו.

3. עבודות ההחדרה של כלונסאות ויציקת הבטונים נאמדו על ידי הרשות בכ-9.5 מיליון ל"י; למעשה שולם עד מועד הביקורת — נובמבר 1977 — סך של כ-19.5 מיליון ל"י כדלקמן (באלפי ל"י):

אסמכתא ומרכיב התשלום	קבלן א'	קבלן ב'
לפי כתב הכמויות	4,721.3	4,873.6
לפי פקודות שינויים	5,626.6	390.1
התייקרויות	2,025.0	1,820.3
סה"כ	12,372.9	7,784.0

* הרציפים מוגנים על כלונסאות, המוחדרות לקרקעית הים ומעליהם קורות ורצפות מבטון מזוין — יציקה שלב א'; לאחר מכן באה השלמה קורות הבטון המזוין ויציקת רצפות בטון מעל ובין הקורות — יציקה שלב ב'.

הסכום ששולם לקבלן א' על פי פקודות שינויים עלה על זה ששולם לו על פי כתב הכמויות; משום כך ריכזה הביקורת פרטים על מספר פקודות השינויים שהוצאו, והתברר, שמילוי 1971 — כחודש לאחר חתימת החוזה עם הקבלן — ועד ינואר 1977, הוצאו 24 פקודות שינויים.

— תשע פקודות שינויים בסך כולל של 1.46 מיליון ל"י הוצאו בדיעבד כשנתיים לאחר סיום העבודה — פברואר 1975, דבר שפגם בערכן כמסמך לקביעת תנאי הביצוע והתשלומים. בין 24 הפקודות היו 7, שההיקף הכספי של כל אחת מהן עלה על 100,000 ל"י, וביניהן שתיים, שההיקף של כל אחת עלה על מיליון ל"י. מפירוט העבודות, שבוצעו במסגרת פקודות השינויים, עולה, שבחלקן הן היו קשורות במישרין בעבודות העיקריות שנכללו בחוזה המקורי, לדוגמא — פקודת שינויים מינואר 1976 בדבר העסקת עובדים וציוד בהחדרת כלונסאות בהיקף כספי של 1.2 מיליון ל"י.

4. הפיגורים בלוח הזמנים, שחלו בהחדרת כלונסאות וביציקת בטונים בשלב א', גרמו עיכובים בביצוע העבודות של יציקת בטונים שלב ב', שנמסרו לקבלן ב', לחוזה שנחתם באוקטובר 1971 בהיקף של 4.3 מיליון ל"י צורפו חמש תוספות: שתיים התייחסו לעבודות שלא היו כלולות בכתב הכמויות שבחוזה; שתיים — לתשלום הטבה (בונוס) עבור קידום עבודות ההשלמה של מינגשים* בריצפים לפני המועד שנקבע; התוספת החמישית התייחסה לתשלום התייקרויות בתקופת העבודה מעבר למועד שנקבע בחוזה. מועד תחילת העבודה נקבע באפריל 1972 וגמר הביצוע בדצמבר 1973; למעשה הסתיימה העבודה בדצמבר 1975. הרשות שילמה לקבלן כ-12.5 מיליון ל"י: 4.3 מיליון ל"י לפי כתב הכמויות המקורי, 1.5 מיליון ל"י לפי פקודות שינויים, ו-6.7 מיליון ל"י על פי חמש התוספות לחוזה — מזה 4.4 מיליון ל"י בגין התייקרויות.

— מעיון בסעיפי החוזה ליציקת בטונים שלב ב' מתברר, שלגבי חלק מהחומרים (קורות בטון וריצפות יצוקות) תחושב ההתייקרות על בסיס מדד נובמבר 1970 — מועד שנקבע כבסיס לחישוב ההתייקרות עוד בחוזה ליציקת בטונים שלב א' שנחתם כאמור ביוני 1971. בחוזה לביצוע שלב א' נקבע שלגבי חומרים מספר, כגון: אגרגטים, מלט, חול ומוטות פלדה, תחושב ההתייקרות על מלוא מחיר היחידה, ואילו בחוזה מאוקטובר אותה שנה לביצוע שלב ב' נכללו מספר פריטים נוספים, אשר גם לגביהם תחושב ההתייקרות על מלוא המחיר.

5. — כתשלום לקבלן ב' נכללו על פי תוספות לחוזה 160,000 ל"י כבונוס לקידום קטעי עבודה. מתברר שבעת הבטחת הבונוס כבר היה ברור לרשות, שחלו שיבושים ועיכובים בשלבי הביצוע השונים. עוד היה ברור, שמועד הפעלת המסוף יידחה כתוצאה מחילוקי דעות עם העובדים על שיטת הפעלתו.

6. במאסר 1977 הגיש קבלן ב' לרשות תביעות נוספות בסך 2.8 מיליון ל"י, ובהן שני סעיפים עיקריים: הוצאות שנגרמו לו בגלל פיצול העבודה בריצפים — בסך 1.1 מיליון ל"י, והוצאות כלליות נוספות בגלל הארכת תקופת הביצוע — בסך של 1.6 מיליון ל"י. על פי פשרה, שהושגה בין הרשות לבין הקבלן באוקטובר 1977, שולם לו סכום של 1.4 מיליון ל"י.

— מדו"ח, שערך המהנדס הראשי של הרשות באוקטובר 1977, עולה שהצורך להיענות לתביעות הקבלן נבע מהכרת הרשות באחריותה לפיגורים ועיכובים ולפיצול עבודות.

הכשרת שטחים

1. בתחילת 1972 פנתה הרשות לשמונה קבלנים להגיש הצעות לביצוע עבודות הכשרת שטחים בתחום המסוף. ועדת המכרזים של הרשות המליצה במאסר 1972 למסור את העבודה לחברה קבלנית (להלן קבלן ג'), שהצעתה הייתה הוולה ביותר, והחוזה עמה, בהיקף כספי של 4.48 מיליון ל"י, נחתם באפריל 1972. על הקבלן היה לבצע את העבודות תוך שנה והן כללו בעיקר חפירה ומילוי לצורך יישור שטחים של כ-200 דונם, עבודות סלילה של משטחי כורכר ואספלט, והתקנת אספקת מים וחשמל.

מפירטי החוזה וכתב הכמויות הוכנו לפי תכנית שהוזמנה אצל משרד מהנדסים (להלן "המתכנן"). המתכנן הגיש לרשות בדצמבר 1971 דו"ח המבוסס על נתוני יסוד, שלפיהם המשקל המירבי של מכולה יהיה 24 טון, והניטול יבוצע באמצעות מכולנועים או עגורני שער, בעלי גלגלים פניאומטיים. במאסר 1972, סמוך למועד ההתקשרות עם קבלן ג' ולאחר שכבר ששולם לו סכום 365,000 ל"י לרכישת חומרים, נערכו דיונים בין הרשות לבין המתכנן לצורך עריכת שינויים בתכנון השטח; השינויים נבעו מתפישת תפעולית שונה מהקודמת, שלפיה העומס המירבי של מכולה יהיה 40

• מינגש — קטע מהריצף שנועד לעגינת אוניה אחת.

טונות והניטול יבוצע באמצעות עגורני שער, אשר ינועו על מסילות. אימוץ תפישת תפועל זו חייב שינויים בפרישת צנרת ובעבודות בשטח.

— בשלביה הראשונים של העבודה (יוני-אוגוסט 1972) חלו עיכובים, שנבעו בעיקר מכך, שהרשות לא העמידה לרשותו של קבלן ג', כפי שהיה עליה לעשות, שטחים לעבודה; לא פונו שטחים שבהם עבדו קבלנים אחרים, ואף חסרו תכניות לפרישת צנרת. כתוצאה מכך ומחוסר החלטות מסכמות מצד הרשות לגבי הנחת קווי השירותים התעכב המשך העבודה. בסוף אוגוסט 1972 הודיעה הרשות לקבלן, שהוא רשאי להוציא את הכלים ולהעסיק את הציוד המיכני שלו באתר עבודה אחר. ביוני 1973, כשנה לאחר תחילת העבודה, תבע הקבלן מהרשות סכום של 580,000 ל"י, כפיצוי עבור עלויות נוספות שנגרמו מבטלה חלקית של הציוד ואי ניצול מלא של משאבים בתקופת עבודתו. הנהלת הרשות דנה בעניין בדצמבר 1973 וקבעה, שתביעות הקבלן מתבססות על עובדות נכונות; הוחלט להתפשר עמו ולשלם לו סך של 200,000 ל"י כפיצוי חלקי לתביעותיו.

2. — בתקופה שבין אוגוסט 1972 לבין אפריל 1974 הועסק הקבלן על ידי הרשות בפעולות המיועדות לביצוע עבודות אחרות בשטח; לגבי פעולות אלה הוצאו 14 פקודות שינויים בסך כולל של 3.4 מיליון ל"י — היקף שהיה 150% לעומת סכום הביצוע בפועל לפי החוזה המקורי (ראה להלן). ביצוע פעולות אלה נמסר לקבלן שלא על בסיס מכרו ובלא שנחתם חוזה. עוד התברר, שמתוך פקודות השינויים היו שלוש בסכום כולל של 1.4 מיליון ל"י, שהוצאו בתקופה שבין פברואר עד ספטמבר 1975, כאשר ההתקשרות עם הקבלן הסתיימה עוד בנובמבר 1974 (ראה להלן).

3. — החל מאפריל 1974, כאשר הרשות איפשרה לקבלן ג' עבודה סדירה בשטח, התברר, לפי נתוני הרשות, שהוא לא עמד בהתחייבותיו; הוא לא ביצע את העבודות בסטנדרד הדרוש וחלק מעבודות העפר והבטונים היו בטיב ירוד ולא בהתאם למיפרט; הוא נדרש גם להשלים חלק מהעבודות ולא עמד בכך. נוכח מצב זה החליטה הרשות להפסיק את ההתקשרות עמו, אולם מצידה לא ננקטו אמצעים, כדי שדרישותיה המבוססות על תנאי ההתקשרות ימולאו. בנובמבר 1974 הופסקה ההתקשרות עם קבלן ג', כשההיקף הכספי של העבודות שבוצעו על ידו היוו כ-50% מזה שנקבע בכתב הכמויות; התשלומים לפי הביצוע בפועל הסתכמו ב-2.3 מיליון ל"י (51%) מ-4.5 מיליון ל"י שלפי החוזה.

4. במקביל לסיום ההתקשרות עם קבלן ג' וכדי למנוע עיכובים בלוח הזמנים להפעלת המסוף, נתבקש המתכנן לערוך מיפרט וכתב כמויות חדשים לסיום עבודות הכשרה של שטחים. באוקטובר 1974 פנתה הרשות לשני קבלנים להגיש הצעת מחיר לביצוע עבודות אלה. הוחלט למסור את העבודה לחברה לבניין (להלן קבלן ד') שהצעתה היתה הוולה ביותר.

החוזה, שהיקפו הכספי נאמד ב-3.7 מיליון ל"י, נערך בפברואר 1975, אולם בביצוע העבודה הוחל למעשה בדצמבר 1974. בחוזה נקבע, שהעבודה תסתיים ביוני 1975; בפועל היא הסתיימה בדצמבר אותה שנה, וההוצאה הסתכמה ב-4.5 מיליון ל"י.

5. — העבודות הקשורות בהכשרת השטחים במסוף נמשכו למעלה משלוש שנים לעומת שנה שלפי התכנון. על פי החוזה המקורי שנחתם עם קבלן ג', נאמדה ההשקעה לביצוע העבודה בכ-4.5 מיליון ל"י, ואילו למעשה היא הסתכמה ב-13 מיליון ל"י. כתוצאה מפיגור משמעותי במהלך ביצוע העבודה חלו התייקרויות ניכרות במחירי הפריטים העיקריים המשמשים לעבודות סלילה. הביקורת ריכזה נתונים על מחירי פריטים אלה, כפי שנקבעו בחוזה המקורי עם קבלן ג' באפריל 1972 ולפי החוזה להשלמת העבודה שנחתם עם קבלן ד'. הנתונים הושוו אל השינויים שחלו במחירי החשומה בסלילה, בין אפריל 1972 לבין דצמבר 1974, כפי שהובאו בירחון לסטטיסטיקה של מחירים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

התברר שלגבי חמישה פריטים מבין שישה שנבדקו, אושרו לקבלן ד' מחירים, שעלו בהרבה על אלו שהיו מוצדקים בשים לב לעליית מדד מחיר התשומה בסלילה כפי שמשתקף בטבלה הבאה:

מדידת מחיר התשומה בסלילה	מחיר היחידה שנקבע בחוזה (ב"י)			מחיר היחידה			תיאור הפריט בכתב הכמות
	אפריל 1972	דצמבר 1974	ב"י (4:3)	אפריל 1972	פברואר 1975	ב"י (7:6)	
1	2	3	4	5	6	7	8
מצע כורכר	מ"ר	10.51	54.0	514	131.1	305.2	236
חצץ גרוץ ומדורג	מ"ר	34.0	139.0	409	130.3	194.3	149
בטון אספלט בעובי 3 ס"מ	מ"ר	3.5	12.5	357	135.8	389.5	287
בטון אספלט בעובי 5 ס"מ	מ"ר	5.1	20.0	392	135.8	389.5	287
בטון אספלט בעובי משותף	מ"ר	100.0	436.5	436	135.8	389.5	287
ריסוס ביטומן ק"ג/מ"ר	מ"ר	0.42	4.15	988	148.4	785.7	395

בניית תשתית לעגורני שער

ניטול המכולות בנמל אשדוד תוכנן בהנחה, שעגורני שער, המשמשים להעברת המכולות הגפרקות ונטענות לשטחי האחסנה, ינועו על מסילות שיונחו במיוחד למטרה זו. במחצית השנייה של 1973 פנתה הרשות למספר קבלנים כדי לקבל הצעת מחירים לביצוע הנחת קורות ויסודות למסילות, המיועדות לעגורני שער באחד הקטעים של שטח אחסון המכולות. בנובמבר אותה שנה החליטה ועדת המכרזים של הרשות למסור את העבודה לחברה, שעמה הייתה הרשות קשורה בעסקי בנייה (ראה לעיל — קבלן ב'), והצעתה הייתה הזולה ביותר. על פי החוזה שנחתם בדצמבר 1973, היה על הקבלן לסיים את העבודה ביוני 1974; למעשה היא נסתיימה בדצמבר 1975.

— בינואר 1975, לאחר קבלת החלטה על המשך עבודות סלילת התשתית לעגורני שער בקטע אחר של שטחי האחסנה, נמסרה גם עבודה זו לקבלן ב'. ההחלטה נומקה בכך, שהקבלן עובד לשביעות רצונה של הרשות וצבר נסיון בסוגי עבודות אלה; הנמקה זו אינה מתיישבת עם העובדה, שקבלן זה לא עמד בלוח הזמנים בביצוע עבודות (בטונים שלב ב'), שנמסרו בידי קודם לכן.

— במאוס אותה שנה, לאחר שהיא כבר מסרה את ביצוע העבודה לקבלן ב', פנתה הרשות לקבלן נוסף וקיבלה ממנו הצעות מחירים. לדעת הביקורת, לא היה מקום לפנייה לקבלן נוסף רק כדי להשוות את הצעתו אל זו של קבלן ב', בשים לב לעיקרון, שתכליתו של מכרז מצומצם היא לזכות את המציע הזול ביותר בעבודה.

המסוף בחיפה — מזרח

ב-1974, לאחר שרשות הנמלים ערכה בדיקה מקיפה של האפשרויות החילופיות השונות להקמת מסוף מכולות בחיפה ובאשדוד, היא החליטה לפתח מסוף מכולות במזרחו של נמל חיפה. החלטה זו התבססה על תחזית, שנערכה ביוני 1974, ושלפיה עשויה הייתה התנועה השנתית של מכולות (ללא מטעני פרי הדר) להגיע בשנות השמונים ל-412,000. אף עם עדכון התחזית באוקטובר 1977, נוכח ההאטה שחלה במשק, כשתנועת המכולות החזויה ירדה ל-360,000 — עדיין ראתה הרשות הצדקה לבניית המסוף החדש. הוא נועד לקלוט את תנועת המכולות הקיימת במסוף שבמצר הנמל, שהוקם באופן זמני עד להקמת מסוף חדש. לפי לוח הזמנים, היה המועד המשוער להפעלת המסוף החדש — 1982.

לפי אומדן שנערך על ידי הרשות בסוף 1976 הסתכמה ההשקעה החזויה ב-575 מיליון ל"י, כולל 100 מיליון ל"י בצידור. עד אמצע 1977 הושקעו במסוף כ-27 מיליון ל"י, מזה כ-22 מיליון ל"י בתכנון, מחקרים וקידוחים.

תכנון המסוף

1. בפברואר 1973 מינה מנכ"ל הרשות ועדה כדי לבחון מספר אפשרויות חילופיות לבניית מסוף המכולות בנמל חיפה ולהכין אומדן ההשקעות הדרושות. נבדקו שלוש אפשרויות חילופיות: הקמת רציף באורך של 450 מ' בשטח המיושב בחוף שמן מחוץ לתחומי הנמל והארכת שובר הגלים הראשי ב-600 מ', כאשר שטח המסוף ישתרע על כ-200 דונם, הסבת מזח המטענים וחלק ממעגן הדלק הקיימים למסוף מכולות, תוך יצירת רציף ראשי באורך של 450 מ' וניצול השטח המיושב לאחסנת מכולות בכך, שהרציף יהיה בתוך שובר הגלים הקיים; הקמת רציף, שיחבר את מעגן הדלק עם הרציף המזרחי בנמל, כך שהשטח המיושב במקום זה ינוצל לאחסנת מכולות.

הוועדה קבעה בשלב ראשון, שאין לקחת בחשבון את האפשרות השלישית, ואילו לגבי השתיים הראשונות נערכה השוואה כלכלית כדלקמן:

פירוט	אפשרות א'	אפשרות ב'
עלות ההשקעה (במיליוני ל"י לפי מחירי 1973)	157	162
ערך נוכחי (במיליוני ל"י לתאריך התחלת הביצוע)	123	127
משך זמן הביצוע (בשנים)	4	4

בספטמבר 1973 הגישה הוועדה את מסקנותיה הסופיות והמליצה על הקמת המסוף במורח חיפה לפי אפשרות א' (להלן — הפרויקט); השיקול העיקרי לקבלת ההמלצה הייתה האפשרות, שהמסוף עתיד להוות חלק אינטגרלי מפיתוח מפרץ חיפה כולו. באמצע ספטמבר 1973 מונה מהנדס נמל חיפה מנהל הפרויקט והוטלה עליו האחריות לריכוז התכנון בתחום המקצועי ושמירה על קיום לוח הזמנים.

לפי סעיף 33(א) לחוק רשות הנמלים, תשכ"א—1961, "הרשות תכין ותגיש לממשלה, באמצעות שר התחבורה, כל שנה עד 30 בספטמבר את תקציבה לפעולות השוטפות שלה ושל מפעליה וכן תקציב של כל נמל מנמליה ותכנית ותקציב לפיתוח מפעליה ונמליה בשנת העסקים המתחילה באחד באפריל שלאחר מכן", ובסעיף 33(ד) נאמר: "שתכנית ותקציב הפיתוח טעונים אישור הממשלה".

בשנת הכספים 1974 הגישה הרשות לאישור ועדת השרים לענייני כלכלה הצעה לתקציב פיתוח. בהצעה נכללה הקצבה בסך 5 מיליון ל"י לצורך תכנון מפורט ובדיקות מעבדה הדרושות לביצוע וועדת השרים אישרה אותה.

2. בסוף 1973 ובתחילת 1974 בוצעו על ידי גורמי חוץ בשטח המיועד להקמת המסוף מספר עבודות הכרוכות בהתחלת התכנון, ביניהן קידוחים ימיים ויבשתיים, מדידות, סקרים ומיפוי השטח. אחת העבודות העיקריות שבוצעה בשלב זה הייתה בדיקה הידראולית של שובר הגלים המתוכנן, שבוצעה על ידי חברה מאירופה בהוצאה של כ-1.4 מיליון ל"י.

בסוף נובמבר 1974 פנתה הרשות לשלוש חברות בחו"ל להגיש הצעות תכנון לפרויקט. לאחר קבלת ההצעות משתי החברות (אירופית ואמריקאית) היא פנתה למספר גורמים, שאתם היו חברות אלה בקשרי עבודה, כדי לקבל חוות דעת על רמת עבודות התכנון שבוצעו על ידיהן. בינואר 1975 אישרה "הוועדה לאישור מתכננים" של הרשות את מסירת עבודות התכנון לחברה האירופית, שהצעתה הייתה יותר זולה. בידי הוועדה לא היו אותה עת חוות הדעת הדרושות, והיא הסתמכה על המלצתו של מנהל הפרויקט בלבד, שבה הוא ציין את יכולתה המקצועית של החברה לביצוע העבודה ואת העובדה, שיש לה שותף בארץ (להלן "המתכנן המקומי").

בתחילת 1975 נחתם חוזה בין הרשות לבין החברה האירופית (להלן "המתכנן") לתכנון הפרויקט. הצעת המתכנן הסתכמה ב-1.3 מיליון \$, שהיו לפי שער החליפין באותה עת 7.8 מיליון ל"י. עבודות התכנון הסתיימו בתחילת 1976.

— הצעתו של המתכנן בדבר נכונותו לתת שירותי תכנון נמסרה לרשות עוד לפני שהאחרונה פנתה למתכננים. פנייתו המוקדמת של המתכנן התאפשרה בשל כך, שהוא כיהן גם כמנהל המעבדה שערכה את הבדיקות ההידראוליות עבור הרשות (ראה לעיל). לדעת הביקורת, העובדה שהמתכנן היה בקשרי עבודה עם הרשות נתנה לו מידע יותר מפורט על מהות העבודה ועל כן יתרון לעומת המתכננים האחרים, שאליהם פנתה הרשות.

3. עקב החלטת הממשלה לבנות תחנת כוח חשמלית בחדרה המופעלת בפחם נשקלה ב־1975 האפשרות להקים בשטח הפרויקט רציף מיוחד לפריקת הפחם. בינואר 1976 הוקמה ועדה בין־משרדית לבדיקת דרכי הובלת הפחם (להלן — הוועדה); הוועדה נדרשה לבחון את השאלות של היקף ההשקעות וכדאיותן למשק הלאומי וכן את ההשפעה של דרכי שינוע הפחם על איכות הסביבה. דו"ח הוועדה הגיש ביולי 1976, ובו נקבע, שעל נמל חיפה להיערך החל בשנת 1980 לקליטת הפחם. באוגוסט 1976 נדרשה הוועדה לערוך בדיקה נוספת של אפשרות פריקה ישירה ליד חוף התחנה בהתחשב בהתפתחויות הטכנולוגיות שיחולו בשנות ה־80. (על נושא זה — ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 386–387).

בראשית ספטמבר 1976 נחתמה בראשי תיבות תוספת לחוזה המקורי בין רשות הנמלים לבין חברה משותפת של החברה האירופית והמתכנן המקומי בעניין תכנון רציף הפחם; החוזה המקורי היה כאמור בין רשות הנמלים לבין החברה האירופית בלבד. חתימה מלאה על התוספת וכן התחלת עבודות התכנון הוטנו בקבלת אישור ממשד האוצר ומחברת החשמל, תוך תקופה של שלושה חודשים מתאריך החתימה. ב־2 בדצמבר 1976 נחתמה התוספת במלואה.

— התוספת לחוזה נחתמה לאחר קבלת אישור מחברת החשמל בלבד; אישור משרד האוצר לא ניתן עד אותו מועד; אישור זה ניתן ב־2.2.1977 והוא נתקבל ברשות רק ב־19 בפברואר אותה שנה. באישור משרד האוצר נקבע, שעל המתכנן להכין תכנון פרלימינארי בלבד; עוד נקבע, שאם הוועדה תחליט על פריקת הפחם בחוף התחנה תופסק מיידית ההתקשרות בין הרשות למתכנן. ב־3.2.1977 הודיעה הרשות למתכנן על ביטול התוספת לחוזה; זאת מאחר שבאותו מועד לא היה בידיה אישור משרד האוצר. המתכנן אישר את דבר ביטול התוספת, ובאפריל הגיש שתי חשבוניות בסך כולל של כ־1.25 מיליון ל"י עבור עבודות תכנון, שבוצעו על ידיו עד מועד ביטול התוספת והוחל בה לפני חתימתה.

עד סוף 1977 לא שולם הסכום האמור והנושא שנוי במחלוקת בין הרשות לבין המתכנן; הרשות טוענת, שהתוספת לחוזה מלכתחילה לא הייתה בת תוקף, מאחר שעד 2.2.1977 לא נתקבל אישור משרד האוצר. לעומת זאת טוען המתכנן, שהוא ביצע עבודות על פי בקשתה, והנחיותיה של הרשות החל בספטמבר 1976 ואף המשיך בעבודות אלה על פי הודעה טלפונית שנתקבלה לדבריו מהרשות ב־31 בדצמבר 1976.

4. ביולי 1977 הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של הנהלת הרשות לכך, שיש לראות צד שווה הן מבחינה אנשית והן מבחינה הליקויים, בטיפול בין מסירת עבודות התכנון של המסוף ושינופו של המתכנן המקומי על פי המלצתו של מנהל הפרויקט בלבד — מהנדס הנמל בשעתו — לבין ממצאי הביקורת בנושא הקמת בית מלאכה מרכזי בנמל חיפה, שנכללו בדו"ח השנתי 27 (עמ' 931). בביקורת הקודמת הוצע על כך, שמהנדס הנמל העביר לרשות הנמלים המלצה למסור למתכנן המקומי את העבודה, ולנכוח הסתייגותה מההמלצה על מציע יחיד, הועבר אליה טופס חדש ובו הוספו שמות של שלושה מתכננים בלויית המלצת מהנדס הנמל לבחור במציע הראשון. ממצאים דומים הועלו לגבי אישור אותו מתכנן מקומי כמפקח על עבודות ההקמה של בית המלאכה. הן לגבי בחירת המתכנן המקומי והן לגבי בחירת המפקח לא נמצאו בתיקי הרשות מסמכים על הצעות שהוגשו על ידי מתכננים אחרים.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה ביולי 1977, שמנהל הפרויקט הושעה מעבודתו והעניין בכללותו נמסר לחקירה.

עבודות תכנון והכנה בשטח

עד מועד סיום הביקורת — אוגוסט 1977 — נחתמו 39 התקשרויות עם גופים שונים לשם ביצוע עבודות הכנה בשטח ותכנון לפרויקט. הסכום שהוצא בגין התקשרויות אלה — להוציא התחייבויות — הסתכם בכ־19 מיליון ל"י; מזה כ־10 מיליון ל"י לתכנון; 1.8 מיליון ל"י לקידוחים ו־2 מיליון ל"י חוזים אישיים עם עובדי חוץ. הביקורת החייסה לשני סוגי הפעילויות האחרונות.

בשנות הכספים 1974–1976 נמסרן עבודות קידוח ימיות ויבשתיות במחוז נמל חיפה, כשחלק מהן בוצע ברציף המכולות המתוכנן וחלק באיזור שהועד לרציף הפחם. נבדקו שתי עבודות קידוח ימי, שהיקפן הכספי, כולל התחייבויות הגיע לכ־4 מיליון ל"י.

1. במאס' 1974 פנתה הרשות לחמישה קבלני קידוח לשם קבלת הצעות. האומדן לביצוע העבודה הוערך על ידי הרשות בכ־440,000 ל"י. באפריל נתקבלו הצעות משלוש חברות (א', ב' וג'),

ובראשית מאי אותה שנה החליטה ועדת המכרזים של הרשות למסור את העבודה לחברה א', שהצעתה הייתה הזולה ביותר והסתכמה ב־472,000 ל"י. ההחלטה נתקבלה לאחר שהרשות קיבלה מהחברה אישור, שעבודות הקידוח יבוצעו על ידי חברה אחרת המתמחה בתחום זה, בתור קבלן משנה. באמצע מאי נתקבלו ברשות על חברה א' ידיעות שהצביעו על ספקות במהימנותה ועל כך, שבעבר נמסרו לה עבודות על ידי מנהל הפרויקט, על אף שהוגשו הצעות אחרות זולות יותר.

— על אף חוות הדעת האמורה ערכה הרשות ביוני 1974 חוזה עם חברה א' לביצוע עבודות הקידוחים. כעבור כשנה הסתלק קבלן המשנה מביצוע העבודה בגלל סכסוך עם החברה, וזאת בניגוד להחלטת הרשות בעת מסירת העבודה, שהותנתה בכך, שהקידוחים ייעשו על ידי קבלן המשנה.

העבודה הסתיימה למעשה בדצמבר 1975 במקום בספטמבר 1974 — המועד שנקבע לסיומה. ההוצאה על עבודה זו הסתכמה בכ־780,000 ל"י לעומת 472,000 ל"י, כפי שנקבע בחוזה. ממסמכי הרשות מתברר, שחלו איחורים בתחילת העבודה ובמהלך העבודה אירעו מצד החברה תקלות טכניות במספר רב מהמקובל בעבודות מסוג זה; היה חוסר אמצעי הובלה ימיים; היה חוסר חלפים וציוד באתר הקידוח. עוד חלו עיכובים בלוח הזמנים כתוצאה משינויים בסוג הקידוחים ומספרם.

2. באוגוסט 1975 אישר מנכ"ל הרשות, על פי המלצתו של מנהל הפרויקט, לנהל משא ומתן עם חברות א' וב' (ראה לעיל) לביצוע קידוחים ברציף הפחם. לצורך המשא ומתן הוקמה ועדה, שהחליטה על מסירת העבודה לחברה א', שהצעתה הסתכמה ב־2.4 מיליון ל"י לעומת הצעתה של חברה ב' שהסתכמה ב־2.6 מיליון ל"י. החלטת הוועדה הסתכמה על חוות דעת של יועץ להנדסת קרקע, שלפיה חברה א' מצוידת כראוי בצידוד הנדרש לעבודה זו, וחוות דעת של מנהל הפרויקט בדבר התאמתה המלאה של החברה לביצוע העבודה. בינואר 1976 נחתם חוזה בין הרשות לבין חברה א'; משך הביצוע נקבע לאמצע אוגוסט 1976. העבודה הסתיימה בסוף ינואר 1977, וההוצאות הסתכמו ב־3.1 מיליון ל"י לעומת 2.4 מיליון ל"י שלפי החוזה.

שתי העבודות של קידוחים ימיים — במסוף המכולות וברציף הפחם — נמסרו לחברה א' על אף הידיעות הבלתי חיוביות שהיו בידי הרשות אודותיה. יתירה מזו, עבודת הקידוחים ברציף הפחם נמסרה לחברה א', לאחר שכבר היה מידע בידי הרשות על תקלות, שאירעו בעבודתה של החברה בקידוחים שביצעה במסוף המכולות.

ביצוע

לקראת שנת הכספים 1975 הגישה הרשות לוועדת השרים לענייני כלכלה הצעת תקציב להמשך פיתוח הפרויקט, בסך של 12.5 מיליון ל"י, ובהחלטתה מיום 9.2.1975 אישרה הוועדה את ההצעה; באישור הוסמכו שר האוצר ושר התחבורה להחליט על מועד התחלת ביצוע הפרויקט. בינואר 1976 קיבלה ועדת השרים החלטה על הקפאת תכניות הפיתוח של הסקטור הציבורי, שחלה על משרדי הממשלה, חברות ממשלתיות ותאגידים מכוח החוק. במקביל מונתה ועדה בין משרדית (להלן ועדת המנכ"לים), וניתנה לה סמכות להחליט, לאחר בירור מקיף, על הפשרה של כל פרויקט ופרויקט.

— הרשות החלה באוגוסט 1976 בבניית רציף עזר בנמל קישון, שישמש את הדוברות שויבילו אבן לבניית שובר הגלים המתוכנן — בהשקעה של 20 מיליון ל"י. הדבר נעשה בלי שהרשות קיבלה את אישורה של ועדת המנכ"לים לכך. בקשת הרשות להתחיל בביצוע, שנדונה בוועדה בנובמבר אותה שנה, לא אושרה. עד סוף 1977 הוציאה הרשות על הקמת הרציף כ־6 מיליון ל"י. רק במחצית השנייה של 1977 קיבלה הרשות אישור ועדת המנכ"לים להתחום על חוזה לביצוע העבודה, בתנאי שתיערך קודם לכן בדיקה בדבר כדאיות הפרויקט. בדיקה זו לא נסתיימה עד ראשית פברואר 1978.

הצטיידות המסופים

בגמר העבודות הקשורות בבניית רציפים מתמחים לניטול המכולות בנמל אשדוד ועם הרחבת פעילותו של המסוף בחיפה מערב היה על הרשות להצטייד בציוד מתמחה לניטול מכולות. התפיסה התפעולית של הרשות מושתתת על מערך, שהמרכיב העיקרי בו מהווה עגורן גשר כבושר הרמה של 40 טון לניטול מכולות מהאניה והעברתן לרציף; מרכיבים נוספים הם עגורני שער להעברה,

טעינה, פריקה, שיגור וקבלה של מכולות, וכן ציוד עזר. ב־1972 הומינה הרשות בבליגיה שני עגורני גשר: אחד הורכב בנמל חיפה בשנת 1973 (בנושא זה ראה ד"ר שנת 24, עמ' 865), ואחר הורכב בנמל אשדוד ב־1974.

מאפריל 1972 עד ספטמבר 1977 הושקעו על ידי הרשות כ־127 מיליון ל"י ברכישה של ציוד מתמחה — עגורני שער ועגורני גשר — מחברה בארצות הברית (להלן — החברה) ובהרכבתו. בעיקר נרכשו, על פי חוזים שנחתמו עם אותה חברה, ארבעה עגורני גשר, חמישה עגורני שער על פסים ושמונה עגורני שער על גלגלי גומי.

רכישת עגורני שער

בהתחשב בתנאי השטח השונים בנמלי חיפה ואשדוד היה צורך להזמין עגורני שער מסוגים שונים: עבור נמל חיפה, שבו שטחי אחסנה מוגבלים — עגורני שער במיפתח צר הנעים על גלגלי גומי; ועבור נמל אשדוד, שבו שטחי אחסנה רחבים — עגורני שער במיפתח יותר רחב הנעים על מסילות קבועות.

1. עבור נמל חיפה רכשה הרשות שישה עגורני שער על גלגלי גומי, בהוצאה כוללת של כ־13.5 מיליון ל"י, כולל הרכבה. בראשית 1972 פנתה הרשות למספר יצרנים בחו"ל כדי לקבל הצעות מחירים לעגורנים אלו. ועדת הרכישה של הרשות בחנה מספר הצעות והמליצה לרכוש את העגורנים מהחברה, שאותה ראתה כאמינה ביותר מבחינה מקצועית. באפריל 1972 נחתם חוזה בין הרשות לבין החברה לאספקת שני עגורני שער במחיר של \$ 280,000 כל אחד, כולל הוצאות ההרכבה. בשלב יותר מאוחר — 1974 עד 1976 — נרכשו באותה חברה עוד ארבעה עגורנים: שלושה על פי אופציה שניתנה לרשות, ואחד שנרכש יחד עם שני עגורנים עבור נמל אילת.

2. בשנות הכספים 1972 — 1976 נרכשו על ידי הרשות עבור נמל אשדוד חמישה עגורני שער על פסים, בהוצאה כוללת של כ־37 מיליון ל"י, כולל הרכבה. לאחר בחינת מספר הצעות של יצרנים נחתם ביוני 1973 חוזה עם החברה לאספקת שני עגורנים במחיר של \$ 715,558 כל אחד. בחוזה נקבע: אספקת העגורן הראשון תהיה לא יאוחר מנובמבר 1973 והשני בדצמבר 1973; עבור כל שבוע של איחור באשמת היצרן תפוצה הרשות בשיעור של 1% ממחיר העגורן ועד לשיעור מירבי של 5%; לרשות ניתנה אופציה לרכישת עגורנים נוספים מסוג זה בתקופה שבין אוגוסט 1973 ליוני 1974. בינואר 1974 הודיעה החברה לרשות על דחייה במועד האספקה מסיבות בלתי תלויות בה, והעגורנים הגיעו — בארבע אוניות — בחודשים מארס—מאי 1974.

ממסמכי הרשות עולה, ששני העגורנים ניווקו בחלקם, תוך כדי פריקתם בנמל. לפי הערכה שנעשתה על ידי הרשות נגרם נזק מוערי, שהיקפן נאמד בכ־12,000 ל"י; אולם בעקבות בדיקה יסודית שנערכה על ידי נציג החברה התברר, שהנזק היה רב יותר, ועלות התיקונים הסתכמה בפועל בכ־400,000 ל"י. גם נתגלו נזמן ההרכבה ליקויים במערכת הבלימה של העגורנים, דבר שהוגדר כפגם ייצור. מחוות דעתו של היועץ המשפטי של הרשות עולה, שבהסתמך על החוזה הייתה הרשות רשאית לדרוש החלפה של העגורן או חלק ממנו, תוך התקופה שנקבעה בחוזה, ושהדרישה לתיקון הליקוי או החלפתו של העגורן לא גרעה מזכותה של הרשות לקבלת פיצויים בעד איחור בלתי מוצדק בהספקתו. על כן הציע היועץ המשפטי להודיע לחברה, שהרשות שומרת לעצמה את הזכות לתבוע פיצוי בבוא הזמן.

באפריל 1974 החליטה הרשות, במסגרת האופציה שבחוזה המקורי, להזמין עוד שלושה עגורני שער מסוג זה לנמל אשדוד. הוכנה תוספת לחוזה ובה נקבע מחיר של \$ 796,815 לעגורן. מועד המסירה לשני עגורנים נקבע ליולי 1975 ולשלישי — דצמבר 1975. התברר, שעם הגיע עגורנים אלה לנמל אשדוד נגרמו גם להם, תוך כדי ההובלה והפריקה, נזקים, שהיקפם הכספי היה על פי הערכות של חברת הביטוח ושל הרשות, כ־736,000 ל"י. העגורנים נמסרו, לאחר התיקונים, לרשות במשך שנת 1976, כשהאחרון שבהם נמסר בדצמבר אותה שנה.

— בגמר מסירתם של חמשת העגורנים שהוזמנו עבור נמל אשדוד עד כדי כשירותם לתפעול, חלו פגורים משמעותיים לעומת המועדים שנקבעו, והם נעו בין 5 ל־20 חודש, כשחלקם הגדול נבע מסיבות תלויות ברשות. בין גורמים אלה ניתן למנות אי־מסירתם של שטחים שהועדו להרכבת העגורנים במועד שנקבע ופיגורים בתיקון נזקים שנגרמו להם.

במאי 1976 נחתמה בין הרשות לבין החברה תוספת לחוזה, שלפיה החליטה הרשות לבטל את כל התביעות והדרישות שהיו לרשות נגד החברה בשל הנזקים שנגרמו לשני העגורנים הראשונים

ובשל פיגורים באספקתם, כל זאת תמורת התחייבות החברה להאריך במספר חודשים נוספים את מועד תוקף האחריות לתקינות חמשת העגורנים.

— לפני קבלת ההחלטה על כך לא הוכן ברשות מסמך, שיציג את השווי הכספי של כלל ויתורי הרשות על תביעותיה מהחברה מול שוויים הכספי של היתרונות שנתקבלו ללא זאת. נוכח הסכומים הגבוהים מוטב היה, לדעת הביקורת, להכין חישובים אלו לצורך ביסוס ההחלטה לגימקיה.

רכישת עגורני גשר

הפעלת מסופי המכונות בנמל חיפה ואשדוד הושתתה על מערך, שבו ניטול המכולות יבוצע על ידי עגורני גשר ככלי בסיסי במערך. לאחר הפעלת עגורן הגשר שנרכש בבלגיה בנמל חיפה והרכבת עגורן כזה בנמל אשדוד, החליטה הרשות ביוני 1973 לרכוש ארבעה עגורנים נוספים: אחד עבור נמל חיפה ושלושה עבור נמל אשדוד. לאחר שקילת הצעות שונות מבחינה מקצועית וכלכלית נמצא באפריל 1974, שהצעתה של החברה הייתה הזולה ביותר.

1. במאי 1974 נחתם החוזה לרכישת ארבעה עגורני גשר בהיקף כספי של כ-50 מיליון ל"י. מחיר עגורן, כולל תוספות וחלפים על פי דרישת הרשות, הגיע לכ-1.75 מיליון \$. לפי החוזה התחייב היצרן לסיים את ייצור העגורן הראשון תוך 10 חודשים ממועד חתימת החוזה וכל אחד משלושת הנותרים במרווח של חודשיים ממועד סיום ייצורו של העגורן הראשון; לפי זה, ייצור העגורן הרביעי צריך היה להסתיים באוגוסט 1975. הרשות חויבה להכין עד לאותו מועד את התשתית ולרכו את חלקי העגורנים כדי לאפשר את הרכבתם.

— העגורנים, שהגיעו לנמל אשדוד, ניזוקו בעת ההובלה ובמהלך הפריקה. היקף הנזקים — למעט חלפים שהיה צורך ברכישתם — הסתכם ב-1.6 מיליון ל"י בקירוב. ביולי 1976 מינה מנכ"ל הרשות ועדה, שעליה הוטל לחקור, כיצד נגרמו הנזקים לעגורני הגשר, ואם ובאילו מידה נהגו האחראים לקבלת הציוד על פי הנהלים הקיימים ברשות. במאסר 1977 הגישה הוועדה את מסקנותיה וקבעה: רוב הנזקים לציוד נגרמו בעת פריקתו מהאניות; לא נשמרו הסיידורים שהונהגו לקבלת ציוד בנמלים ולא היה גורם מרכזי, שעליו הוטלה האחריות לפיקוח על פריקת הציוד מהאניות; לא קיימה מערכת דיווח שוטפת על הנזקים, ולא הוסקו מסקנות מיידיות מהדיווח הראשון על הנזקים, שהוגש בשעתו לראש אגף ציוד.

2. מחיר ההרכבה לעגורן היה על פי החוזה 840,000 ל"י, צמוד למדד התשומה בבנייה, וכבסיס לצורך חישוב עליית המדד נקבע פברואר 1974; נקבע שהתאמת מחיר ההרכבה לשינויים במדד תחושב שלושה חודשים לאחר המועד שנקבע בחוזה להתחלת עבודות ההרכבה, ללא התחשבות ביום התחלת העבודות למעשה. בנספח לחוזה נאמר, שזמן ההרכבה יחושב מיום העבודה הראשון לאחר העברת חלקי העגורן לאתר ההרכבה, מסירת השטח שהועד להרכבת העגורן לחברה, ואספקת ציוד הרמה על ידי הרשות.

— על פי החוזה אמורים היו עגורני הגשר להגיע לישראל מסוף אפריל 1975 ואילך, אולם בדצמבר 1974 הודיעה החברה, שהעגורן הראשון יגיע באיחור של כחודש ימים. הרכבתו של עגורן זה בחיפה החלה ביולי 1975, ואילו הרכבתם של שלושה העגורנים הנוספים בנמל אשדוד החלה במאסר, יולי וספטמבר 1976. העגורנים נמסרו בפועל בחקופה שבין יולי 1976 לאוגוסט 1977, בעוד שהמועד למסירת העגורן האחרון, כפי שסוכם על כך בין הצדדים, היה פברואר 1977. הפיגורים המשמעותיים היו בתהליך ההרכבה הן בנמל חיפה והן בנמל אשדוד, והן נעו בין 10 ל-17 חודש; סיבות הפיגורים היו בעיקר הצורך בחיקוק הנזקים שנגרמו לעגורנים באשדוד והעדר מאמץ מספיק מצד הרשות לאספקת ציוד הרמה.

פיקוח על הייצור וההרכבה

1. לצורך פיקוח על ייצור חלק מהציוד התקשרה הרשות עם יועץ הנדסי בארצות הברית (להלן "היועץ") ועליו היה לדווח באופן שוטף לרשות על ההתקדמות בתחום הייצור בחו"ל. תמורת שירותיו שולם לו 2,500 \$ לכל עגורן שער על גלגלי גומי, 3,500 \$ עבור כל עגורן שער על פסים, ו-4,500 \$ עבור כל עגורן גשר; עוד שילמה לו הרשות כ-1,500 \$ לכל כלי בגין הוצאות כלכליות.

— עד למועד ההתקשרות נמנה היועץ עם הסגל הבכיר של החברה ואף נטל חלק פעיל במשא ומתן עם הרשות לסיכום חלק מהרכישות. בעניינים שיש להם צד עסקי מן הנכון, לדעת הביקורת, להישען על יועצים, שלא עמדו בקשרי עבודה עם הצד השני לעיסקה.

2. בכל התווים שנחתמו עם החברה נקבע, שהיא תהיה אחראית להרכבתו של הציוד בשטחי המסופים. כיוון שהמדובר ברכישת ציוד מתמחה מורכב מבחינה טכנולוגית ובהיקף כספי ניכר, דרוש היה, לדעת הביקורת, שהרשות תנהל מעקב שוטף אחרי שלבי ההרכבה מבחינת התאמתם ללוח הזמנים שנקבע.

— ממסמכי הרשות עולה, שהיא אמנם מינתה נציגים מטעמה בנמל לשם פיקוח על ההרכבה ודיווח על התקדמות העבודה, אולם למעשה הם לא קיימו פיקוח ולא דיווחו על הרכבתם של עגורני שער על גלגלי גומי בנמל חיפה ושני עגורני השער הראשונים על פסים בנמל אשדוד. מדצמבר 1975 — החל מהרכבתם של שלושה עגורני שער נוספים על פסים בנמל אשדוד וארבעה עגורני גשר בנמלי חיפה ואשדוד — הנהיגה הרשות דו"ח חודשי על התקדמות ההרכבה. דו"ח זה לא היה מפורט די הצורך, מאחר שלא פורטו בו הסיבות לאיתורים בהרכבה. במצב זה לא נתאפשר לרשות לקבוע, אם ובאיזו מידה חלו פיגורים מסיבות התלויות בה ובאיזו מידה מסיבות התלויות בחברה, כדי שתנקוט את האמצעים המתאימים.

הפעלת המסופים

נמל חיפה

1. מסוף המכולות תחפה-מערב, הוכשר באופן זמני עד להפעלת המסוף שתוכנן לחלקו המזרחי של הנמל. שטחי האחסון במסוף זה מוגבלים, דבר המקשה על טיפול יעיל במכולות שמספרם הולך וגדל; הצפיפות בו גילה גם עקב הדחייה בהפעלת מסוף המכולות בנמל אשדוד (ראה להלן), דבר שהביא להפניית כל אניות המכולה לנמל חיפה: מתוך 152,000 מכולות שנוטלו בנמלי הים התיכון בשנת 1976, הועברו 140,000 (כ-92%) דרך נמל חיפה. מצב זה חייב למצוא פתרון לבעיית הצפיפות הרבה במסוף; לכן הוחלט להכשיר את חלקו המזרחי של נמל הקישון לשינוע מכולות מאניות מכולה קטנות. המסוף מטפל בעיקר בשני סוגי אניות מכולה — קטנות הפורקות וטוענות עד כ-400 מכולות והמפליגות בקווי מערב אירופה והים התיכון; וגדולות, הפורקות וטוענות עד 800 מכולות, והמפליגות בקווי המזרח הרחוק — ארה"ב — נמלי הים התיכון — חיפה.

המסוף פועל מבחינה ארגונית כמחלקה נפרדת, וראש המחלקה כפוף למנהל הנמל. למחלקה גרעין עובדים קבוע, שעמו נמנה הצוות הניהולי; עובדי התפעול — סווארים, סבלים, מפעילי ציוד מיכני ובקרים — מוצבים לעבודה במסוף על פי דרישות מנהל המחלקה ובהתאם להיקף העבודה החזוי לכל משמרת.

2. משרד מבקר המדינה ערך בשנת 1975 ביקורת על דרכי קביעת מכסות העבודה בניטול מכולות (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 1081). הביקורת העלתה, שבינואר 1973 נקבעה לניטול מכולות באמצעות עגורני חוף של 25 טון מכסה של 39.8 מכולות למשמרת, והצוות התקני הועמד על 8–9 עובדים לעומת עשרה שהיו עד אז. באפריל 1973, בעת המשא ומתן עם פועלי התפעול, הסכימה הרשות, שלא לשנות את גודל הצוות התקני עד אוקטובר — מועד בו יוקטן הצוות; אולם נוכח התנגדות העובדים לא הצליחה הרשות עד סוף 1975 להביא להקטנת הצוות. אשר לעגורני גשר, נקבע, שהחל מאפריל 1973 יונהגו מכסות זמניות של 61.2 מכולות למשמרת, זאת עד גמר המחקרים לקביעת מכסות מדודות, והצוות יהיה זהה בגודלו לצוות שנקבע לעגורני חוף; לגבי הצוותים, שיועסקו בניטול מכולות באמצעות עגורני חוף ועגורני גשר, הובטחה פרמיה מזערית של 4 שעות לעובד למשמרת.

בבדיקה הנוכחית התברר, שעד סוף 1976 היו בתוקף הן המכסות והן הצוות שנקבעו באופן זמני. בדצמבר 1976 נחתם הסכם בין הרשות לבין פועלי התפעול שלפיו הועלו מכסות ניטול המכולות החל מינואר 1977. המכסות נקבעו אמנם על פי מדידות ועל פי התפוקה הממוצעת, שהושגה בפועל בשנת 1975, אולם הן לא אושרו כמקובל על ידי הוועדה הפריטטית; הרשות מצדה התחייבה להגדיל את שכרם הכולל של עובדי התפעול המועסקים בפועל. גם מכסות אלה נקבעו באופן זמני עד לקביעת מכסות על פי מדידות חדשות. המכסות שנקבעו בהסכם האמור היו: 57.2 מכולות למשמרת, בניטול מכולות באמצעות עגורן חוף; 61.2 מכולות למשמרת באמצעות עגורן גשר לאניות קטנות, ו-96 מכולות לאניות הקו הארוך (המזרח הרחוק — חיפה). גודל הצוותים נשאר ללא שינוי.

— בהסכם עם עובדי התפעול מסוף 1976 הובטחה פרמיה שלא תהיה פחותה משכר של שלוש שעות לעובד למשמרת, לעומת ארבע שעות בהסדר הקודם; כתוצאה מכך מהווה תשלום הפרמיה

הגדלה אוטומטית של השכר היומי בכ-38% (3 שעות פרמיה לעומת 8 שעות נוכחות בעבודה). יוצא שבמקרים, שמגיע צוות לתפוקה בפועל של עד 132 מכולות למשמרת לעומת המכסה של 96 שנקבעה (138%), הוא זוכה בהוספת תשלום של 38%, שהיא ממילא משולמת על פי ההסדר של הפרמיה האוטומטית; רק אם תפוקתו של הצוות תעלה על 132 מכולות למשמרת הוא יהיה זכאי לפרמיה נוספת. בתשלום הפרמיה אין אפוא תמריץ להגדלת התפוקה.

מבקר המדינה עמד לא פעם על כך, שחשלוש פרמיה אוטומטית נוגד את העיקרון של שכר לפי תפוקה (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 26, עמ' 1078 בדבר שכר עידוד בנמלים). בינואר 1978 הודיעה רשות הנמלים למשרד מבקר המדינה, כי היא פועלת לביטול התשלום הקבוע של שעות הפרמיה.

3. יעילותו של המסוף מתבטאת במספר גורמים וביניהם: תפוקות, עלות הניטול, וניצול אפקטיבי של זמן העבודה. תפעול ברמה טובה בתחומים אלה גורם הקטנת זמן שהייה של האניה בנמל וזרימה שוטפת של המכולות ליעדן. במדור הגדסת ייצור שבנמל (להלן — המדור) מתנהל רישום בדבר תפוקות בניטול מכולות על פי סוגי אניות וקווי הפלגתן; המדור נוהג גם לערוך סקרים על ניצול אפקטיבי של זמן העבודה.

— מנתוני הרשות יוצא, שבאניות הקו הארוך — בהן מבוצע הניטול באמצעות עגורן גשר — הסתמנה ירידה ניכרת בתפוקה ברוטו לשעה, בתקופה שבין אפריל 1975 לספטמבר 1977, כלומר גם לאחר חתימת ההסכם החדש בסוף 1976, שעל פיו הועלתה כאמור המכסה ל-96 מכולות למשמרת. ביוני 1977 ירדה התפוקה ל-9.3 מכולות לשעה ברוטו, שהיא הנמוכה ביותר מאז אפריל 1975, וזאת לעומת תפוקה מירבית, שהייתה ביוני 1975, 21 מכולות.

ביוני 1977 ערך המדור סקר מקיף על אחת מאניות הקו הארוך כדי להשוותו לתוצאות סקר קודם שנערך באניה זהה ב-1975. מהסקר האחרון עולה, שאבדן הזמן בעבודת צוות הניטול באניה הגיע לשיעור של יותר מ-61% מזמן עבודה נתון לעומת 36% לפי הסקר הקודם; בעבודת עגורני השער הסתכם אבדן הזמן בכ-57% לעומת 40%. על פי הסקר האחרון, הסיבות העיקריות לאבדן הזמן לגבי משמרת של צוות ניטול שעבד בעגורן גשר היו: סיום העבודה בכ-51 דקות בממוצע לפני הזמן; הארכת זמני הארוחות בכ-32 דקות בממוצע; המתנה לעגלות (להובלת מכולות) ב-44 דקות בממוצע ותקלות בצידו כ-27 דקות בממוצע. לגבי עגורני שער היו: סיום העבודה ב-50 דקות בממוצע לפני הזמן והמתנה לעגלות ב-82 דקות בממוצע.

— מכאן שחלקם הגדול של הפסדי הזמן מקורם באי הקפדה על סדרי המשמעת והמתנות מרובות לצידוד תפעולי, הנובעות מחוסר ארגון ופיקוח יעילים מטעם האחראים במסוף. לדעת הביקורת, על הנהלת הנמל וכן על הנהלת הרשות לנקוט צעדים מתאימים כדי להגביר את הפיקוח בתחום זה ולהביא לשיפור המצב.

כדי לעמוד על התפוקות שהושגו בפועל — בתקופה אפריל 1975 עד ספטמבר 1977 — לעומת המכסות שנקבעו, ריכזה הביקורת נתונים על אניות הקו הארוך שפקדו את נמל חיפה בחודשים ינואר — נובמבר 1977; בתקופה זו הגיעו לנמל 21 אניות, שבהן נעבדו 111 משמרות (אינו כולל משמרות להשלמת עבודה באניה). העבודה באניות אלו בוצעה בקשמרות א' וב'.

— ב-82 (74%) מבין 111 משמרות שנבדקו לא הושגה המכסה שנקבעה דהיינו — 96 מכולות; ב-10 משמרות הייתה התפוקה כמחצית ומטה מהמכסה וב-72 משמרות הייתה התפוקה בין מחצית המכסה לבין מלוא התפוקה שנקבעה במכסה. ב-16 מבין 21 האניות האמורות התפוקה הממוצעת למשמרת נפלה מהמכסה, והיא נעה בין 77 ל-95 מכולות למשמרת אניה.

4. השינויים בתפוקה משפיעים מטבע הדברים על עלות הניטול הנמדדת בשכר המשולם בגין ניטול מכולה לצוות עובדים באניה. לשם בחינה של עלות הניטול ריכזה הביקורת — על פי דו"חות הנמל על ביצוע עבודה באניה בקו ארוך — נתונים על חמש אניות. הנתונים התייחסו לתקופות, שבהן היו שינויים ניכרים בתפוקה.

— בדצמבר 1975, כשהושגה תפוקה ממוצעת למשמרת של כ-130 מכולות, הסתכמה עלות ניטול מכולה בשכר של שתי שעות עבודה לעובד. ביוני 1977, לאחר שהתפוקה הממוצעת ירדה לכ-70 מכולות למשמרת, הסתכמה העלות בשכר עבור כשתיים וחצי שעות לעובד — היינו עבור ניטול מכולות מאניה בקו זה, שבה נטענות ונפרקות 800 מכולות בממוצע, התשלום הנוסף מתבטא בכ-400 שעות לאניה. עבור אניה שפרקה וטענה בדצמבר 1975 כ-700 מכולות נדרשו 6 משמרות, בעוד שביוני 1977 נדרשו 11 משמרות, דבר שגרם לשהייה כפולה של האניה על כל ההוצאות הכספיות הכרוכות בכך.

נמל אשדוד

1. מסוף המכולות, שהוקם בנמל אשדוד, חדיש מבחינת ציודו ונועד לענות על תנועת המכולות החזויה בשנות השמונים. בשנים 1974 ו-1975 נקטה הרשות פעולות, שמטרתן הייתה בעיקר לקבוע את העקרונות לארגון ולהפעלה של המסוף: נערכו תכניות לקביעת המבנה הארגוני, תקני כוח האדם, ושיטות העבודה להפעלת המסוף, בהסתמך על הנסיון שנרכש בהפעלת מסופים דומים בארצות חוץ. מאחר שבמסוף מבוצעות פעולות של ניטול מכולות, שאינן דומות לפעולות הניטול של שאר סוגי המטענים בנמל, נקבע, בדומה לנמל חיפה, שהנמל יתארגן בכל הקשור בטיפול במכולות במסגרת ארגונית עצמאית נפרדת, וזאת כדי לאפשר עבודת צוות הדוקה והתמחות גבוהה בעבודה.

2. בלוח הזמנים, שהוכן על ידי הרשות, נקבע, שהפעלת המסוף תחל באפריל 1976 בשלבים: בשלב ראשון יופעל המסוף חלקית באמצעות עגורן גשר אחד ושני עגורני שער והפעלתו המלאה תתבצע תוך כדי שילוב הציוד הנותן, שהיה או בתהליך הרכבה. מועד ההפעלה המתוכנן נדחה פעמים מספר, והמסוף הופעל למעשה רק ביולי 1977. הסיבה העיקרית לעיכוב בהפעלתו הייתה התנגדות העובדים, שנציגיהם הציעו, שתפעולו ייעשה על פי שיטות העבודה המקובלות בתפעול הקונטיינר, כולל מכסות עבודה ותקני כוח אדם. העיכוב בהפעלת המסוף נדון פעמים מספר בישיבות מליאת הרשות בשנת 1976, ובהן נשקלה אפשרות של הקפאת עבודות הפיתוח בנמל והתאמת מצבת כוח האדם להיקף העבודה. בנובמבר הוקם בנמל צוות לניהול משא ומתן, שהורכב מנציגי ההנהלה ונציגי העובדים בתחומי הפעולה השונים; בדצמבר 1976 נחתם הסכם להפעלת המסוף בין ההנהלה לבין עובדי התפעול, אולם דבר זה לא הביא להפעלת המסוף, מאחר שעדיין נותרו חילוקי דעות בין ההנהלה ונציגי מנהלי העבודה ועובדי אחסנה; ההסכמים עם האחרונים נחתמו רק ביוני 1977.

בהסכמים שנחתמו נקבע, כי בנמל תקום מחלקת מכולות עצמאית בת שני מדורים, והיא תופעל בהתאם לארגון ושיטות עבודה שייקבעו על ידי ההנהלה, וזו תהיה רשאית לשנותם מדי פעם לצורך ייעול פעילותה. כוח האדם במחלקת המכולות יורכב מצוות קבוע, שיכלול את הדרג הניהולי וצוותי מפעילים, פועלים, בקרים, מחסנאים ומנהלי עבודה ברציף, והם יבואו מקרב מאגר של מחלקת התפעול, לפי צורכי העבודה.

בהסכם עם עובדי התפעול נקבע, שניטול המכולות באמצעות עגורן גשר יבוצע על פי מכסה של 61.2 מכולות במשמרת, כאשר לעובד מובטחת בכל מקרה פרמיה מזערית — תמורה של ארבע שעות. עוד נקבע, שהצוות התקני בניטול ימנה 11.5 עובדים לעומת 15 בנמל חיפה (כולל מפעילי עגורן שער וגוררים); תקן זה יהיה נותן לשינויים בהתאם למספר הגוררים המופעלים בכל משמרת. בגין הקטנת הצוות יפוצו עובדי התפעול באשדוד בתוספת לפרמיה, שתחושב לפי היחס שבין 15 ל-11.5, וקביעה זו תהיה בתוקף כל עוד לא יהיה תקן זהה בחיפה ובאשדוד. במידה שתקן העובדים בחיפה יגיע לזה שנקבע בנמל אשדוד, יינתן לאחרונים פיצוי בשיעור של 50% מהתוספת שנקבעה בהסכם.

גם אם יובא בחשבון, שהרשות השיגה את הפעלת העקרונות עליהם עמדה בהפעלת המסוף, ובמיוחד לגבי מבנה היחידה ותקני הצוותים, הרי נגרם עיכוב של 15 חודש בהפעלת המסוף ואי ניצול המשאבים שהושקעו בהקמתו. אמנם השירות ללקוח ניתן בנמל חיפה אם כי ברמה שנפגמה כתוצאה מתנאי התפעול הקשים של המסוף, אולם הדבר היה כרוך בהוצאות נוספות, להובלה של מכולות למרכז הארץ ודרומה. ההפסד שנגרם לרשות הוא כריבית ל-15 חודש ובפחת מסוים שנגרם, כאשר לא הופעל ציוד. סכום ההפסדים הגיע לעשרות מליוני ל"י.

3. בהסכם להפעלת המסוף, שנחתם כאמור בדצמבר 1976, נקבעה מכסת עבודה בניטול ל-62.2 מכולות למשמרת, ונקבע תשלום של ארבע שעות פרמיה אוטומטית. כדי לעמוד על התפוקה שהושגה בניטול המכולות במסוף, ריכזה הביקורת נתונים על 10 מבין 40 האניות שפקדו את הנמל בחודשים אוקטובר ונובמבר 1977. מהנתונים עולה, שהעבודה באניות שנכללו במדגם, בוצעה תוך 38 משמרות א' וב' ו-4 משמרות להשלמת העבודה באניה; ב-20 מבין 38 המשמרות נפלה התפוקה מהמכסה שנקבעה; ב-8 מבין 10 האניות, שנכללו במדגם, נפלה התפוקה מהממצע למשמרת מהמכסה שנקבעה.

— ב-38 מבין 42 המשמרות שנבדקו שולמה לעובד—צוות פרמיה, שעלתה על תמורה של חמש שעות ליום עבודה של שמונה שעות, דבר זה נתאפשר כתוצאה מקביעת פרמיה אוטומטית של ארבע שעות, גם כשלא תבוצע המכסה, ותוספת של שעות פרמיה כתוצאה מההפרש הקיים בין

צוות חיפה לבין צוות אשדוד (ראה לעיל). העקרונות שנקבעו עם עובדי התפעול בהסכם מדצמבר 1976 הן לגבי מסכת העבודה והן לגבי תשלום פרמיה אוטומטית, אין בהם, לדעת הביקורת, כדי להוות תמריץ להעלאת התפוקה.

4. — שלושה חודשים לאחר הפעלת המסוף היו עדיין תקלות טכניות וארגוניות בניטול המכולות: חלו קלקולים בעגורני גשר ועגורני שער והייתה המתנה לצידוד עזר, בעיקר גוררים. כדי לעמוד על ממדי התקלות ריכוז הביקורת נתונים על פריקה וטעינה של 40 אניות שפקדו את הנמל באוקטובר ונובמבר 1977. מהנתונים עלה, שבפריקה חלו תקלות, בחלקן מסיבות טכניות ובחלקן מסיבות ארגוניות; העיכובים כתוצאה מתקלות טכניות נעו בין 0.16 ל-7:35 שעות לאניה.

על פי התחזיות, שהוכנו על ידי הרשות, ינוטלו במסוף זה בשנת הפעלתו הראשונה — בשתי משמרות — כ-5,000 מכולות בחודש, דהיינו כ-60,000 מכולות בשנה.

בתקופה יולי-נובמבר 1977 נוטלו בנמלי הים התיכון — על פי הנתונים הכלולים בירחון הסטטיסטי לנמלי ישראל — 61,047 מכולות, מזה 12,331 בנמל אשדוד (20%); חלקו של נמל אשדוד בניטול כלל המכולות היה כ-25% בספטמבר וכ-26% בנובמבר 1977. באף אחד מהחודשים האמורים לא הגיע מספר המכולות לזה שנקבע בתחזיות.

בקרה על תנועת המכולות

1. הגידול המואץ שחל בשימוש במכולות יצר עומס רב בנמלים והעמיד את הרשות בפני הצורך בהתארגנות מתאימה כדי לעמוד בקצב הדרוש של ניטול המטענים; הצורך בכך התעורר במיוחד בנמל חיפה, אשר במערבו הוסב שטח, כדי לשמש מסוף באורח זמני. כדי ליעיל את עבודת המסוף ולאפשר פיקוח שוטף על תנועת המכולות החליטה הרשות ב-1972, להקים במסוף בחיפה מערכת בקרה שתיעזר במחשב. המערכת, שהוקמה ב-1973, כפופה מבחינה ארגונית למחלקת מכולות שבנמל; שירותי המיכון, הניתנים לה על ידי גורם חוץ, הם בתחום אחריותה של היחידה לניתוח מערכות ומיכון (להלן — נת"מ) שבאגף מינהל וארגון ברשות.

2. במאי 1972 נתבקשו חברת צים והמרכז למיכון משרדי שבמשרד האוצר (להלן "מל"מ") להגיש הצעות מחיר למתן שירותי מחשב (ענ"א) למסוף המכולות בנמל חיפה. הצעת חברת צים הסתכמה ב-158,000 ל"י ושל מל"מ ב-76,000 ל"י לשנה. בספטמבר אותה שנה מינה מנכ"ל הרשות ועדה, שהוטל עליה לסיים את המשא ומתן עם חברת צים ולדון גם בהצעות של החברה ושל מל"מ לענ"א עבור נמל אשדוד. בנובמבר 1972 ערכה הוועדה השוואה כלכלית ואיכותית בין שתי ההצעות והגיעה למסקנה, שהצעת צים עדיפה לגבי נמל חיפה, ואילו הצעת מל"מ עדיפה לגבי נמל אשדוד. באוגוסט 1973 נחתם הסכם בין הרשות לבין צים בדבר ענ"א למסוף חיפה. תוקפו של ההסכם היה מ-1.2.1973 והוארך פעמים מספר עד 31.1.1976.

3. יעילותה של מערכת הבקרה, שמטרתה איסוף ועיבוד נתונים לגבי תנועת המכולות, נבחנת במהירות וזרימת הנתונים משטחי האחסנה למחשב ודיוקם, ובפיקוח הצמוד אחר שינויים המתרחשים באופן שוטף בשטחי המסוף. אנשי הבקרה (בקרים) של הרשות באזורים שונים של המסוף מעבירים למרכז הבקרה את הנתונים, המתייחסים בעיקר לשינויים שחלו בתנאי האחסנה ובפריקה ובטעינה של מכולות ושינויים במקום האחסון ובהכנסה והוצאה של מכולות. נוסף לכך מתקבלים נתונים ממקורות חיצוניים, וביניהם חברות ספנות — בדבר מועדי הגעת אניות, ויצואנים, בדבר סוג המכולה, נמל היעד, האניה ומספר ההפלגה. נתונים אלה כוללים בתעודת האחסנה המלווה את המכולה. נתוני הקלט המוזרמים למחשב משמשים להכנת דו"חות שינויים.

— בדיקה מסורגת של המסמכים המשמשים כמקור מידע לעיבוד הדו"חות על ידי המחשב — תעודות אחסנה וכרטיסי פריקה וטעינה של מכולות בחיפה — העלתה אי-דיוקים וחוסר רישום בעיקר לגבי זיהוי המכולה ומיקומה. דבר זה נבע בחלקו מכך, שעובדי הבקרה לא תמיד הקפידו על רישום מלא ומדויק של הנתונים. כתוצאה מכך נוצר מצב, שחלק מהמכולות המיועדות להפלגה מסוימת לא אותרו במועד והיה צורך לעכב הפלגה של אניה. סיבה נוספת שגרמה קשיים באיתור מכולות הייתה הצפיפות והעומס בשטחי האחסנה של המסוף, שהביאו לעיתוקים רבים אשר נתונים עליהם אינם מועברים במלואם למחשב.

— דו"ח על מלאי המכולות בשטח האחסנה סופק על ידי המחשב רק פעם בשבוע, דבר שיש בו כדי לפגום במידע על מצבת המכולות, כאשר במשך השבוע חלים שינויים רבים בשטח; מה גם

שמאז הפעלת המסוף לא נערכה ספירת מלאי בעין של המכולות הנמצאות בשטחי האחסנה, ולכן אין דואר, באיוז מידה משקף הדו"ח השבועי את המצב למעשה.

משרד מבקר המדינה בדק את דו"ח מלאי המכולות השבועי ל-12.8.1977 והתברר, שבשטחי האחסנה נמצאו 2,074 מכולות, שמהן 151 (כ-7.3%) שהן בהם תקופה מעל 6 חודשים; בין אלה היו 78 מכולות שמשך שהייתן הוא למעלה משנה, 5 מעל שנתיים, ו-7 מעל שלוש שנים. מאחר שהדו"ח האמור צריך לשמש כלי פיקוח על תנועת המכולות, תקופת שהייתן והסיבות לכך, הרי המצב שעליו הצביעה הביקורת מראה, שלא ננקטו אמצעים מספיקים כדי לאתר את בעלי המכולות ששהו תקופות כה ממושכות בשטחי האחסנה.

4. נוכח השיבושים בהפעלת מערכת הנקרה בנמל חיפה החליטה הרשות בתחילת 1974, שעליה לפתח בכוחות עצמה מערכת תכניות שהשמש את מסוף המכולות בנמל אשדוד; לפיה יורמו נתונים על תנועת המכולות בנמל אשדוד למחשב מל"מ בירושלים והאחרון יעבדם. בטרם הוחל בתכנון המערכת, נתבקש מל"מ להגיש הצעת מחיר להפעלת תכניות במחשב שלו והוא הציע את השירות במחיר של 2,000 ל"י לחודש למצג (מסך טלוויזיה הקשור למחשב).

באפריל 1974 החלה הרשות בתכנון המערכת תוך התבססות על תכניות המערכת המופעלת על ידי חברת צים ועל שינויים הכרחיים. עם התקרב מועד סיום תוקפו של ההסכם עם חברת צים, באמצע 1975, פנתה החברה לרשות בדבר המשך ההסכם. בסופו של דבר החליטה הרשות להפעיל בנמל חיפה את המערכת שנמצאה בשלבי פיתוח סופיים החל ב-1.2.1976.

בינואר 1976 הוחל בסדרת ניסויים בהפעלת המערכת בנמל חיפה. הצידוד שנדרש להפעלת המערכת, הותקן במסוף המכולות בנמל חיפה בספטמבר 1976 ודמי השכירות החודשית בגינו הסתכמו בכ-1,300 \$, אולם עם תחילת ההרצה הניסויים נתגלו במערכת מספר ליקויים וקשיים בהפעלתה: השיטה שלפיה תוכננה המערכת הייתה איטית מדי ולכן הוחלט על העברת מרוכזות של כל נתוני המכולה למחשב, וכתוצאה מכך היה צורך לשנות את התכניות. התברר שעם גידול מספר הלקוחות של המל"מ גדל גם זמן התגובה של המחשב, כך שהמערכת שתוכננה בהנחה שמשך הזמן בין העברת המידע למחשב לבין קבלת תגובתו יהיה כ-5 שניות, פעלה למעשה בזמן תגובה של למעלה מדקה אחת, דבר שיש בו כדי לגרום לכך שלמרכז הבקרה לא תינתן אפשרות לעקוב באופן שוטף אחר שינויים המתרחשים בשטח המסוף שמספרם עשוי להגיע למאות. המערכת תוכננה על פי מפרטים של חברת צים, אשר במרוצת הזמן הוכנסו בהם שינויים רבים, שלא נלקחו בחשבון. על ידי המתכננים שגם לא הכירו את שיטת התפעול במסוף, שלא עמדו על המגבלות הקיימות בשטח ולא שיתפו עמם את אנשי התפעול של המסוף בשלבי תכנון המערכת.

נוכח הליקויים שנתגלו החליטה הנהלת נמל חיפה לדחות את הפעלת מערכת התכניות שפותחה על ידי הרשות ולהמשיך בהתקשרות עם חברת צים. בפברואר 1976 נחתם הסכם בין הרשות ובין החברה לתקופה של שנתיים.

5. לאחר ניתוח הסיבות לקשיים שנתגלו, הוכנסו במערכת התכניות שינויים כדי להתאימן להפעלה בנמל אשדוד באופן יעיל יותר, ובמהלך 1976 הותקן הצידוד הדרוש להפעלת המערכת והוחל בסדרת ניסויים. מאחר שבעת ההפעלה הנסיונית, עדיין היה מושבת מסוף המכולות, נבדקה המערכת על פי נתונים שתוכננו במיוחד למטרה זו; הניסוי האחרון נערך בדצמבר 1976. תוך כדי הניסוי התברר, שהשבת המערכת כתוצאה מתקלות שונות הגיעה לכ-14% מזמן העבודה; עובדה זו עשויה להביא ליצירת תורים ארוכים של משאיות בתניון ואי-עדכון מיידי של הנתונים במחשב בעקבות ביצוע שינויים בשטח.

הפעולות הקשורות בפיתוח המערכת נמשכו כשנתיים וחצי, והרשות השקיעה בהן 460,000 ל"י, מזה 230,000 ל"י — שכר עבודה של המתכנן, ו-230,000 ל"י — שימוש במחשב.

*

1. בשנים 1970-1976 השקיעה רשות הנמלים 386 מיליון ל"י בהקמת מסופי מכולות בנמלי חיפה ואשדוד ובצידודם. השקעות אלו נועדו להכשיר את הנמלים לעידן המכולות, שמספרן החזוי בשנות השמונים עולה על 1,000 ויותר מכולות ליום עבודה. ביצוע ההשקעות חייב את הרשות לדאוג לתכנון מפורט לפני התחלת העבודה לבקוט צעדים מתאימים לשמירה על לוח הזמנים שנקבע, ולהבטיח ביצוע בהתאם לתנאי ההתקשרויות, ביטול מירבית ותוך תיאום בין היחידות הנוגעות בדבר.

2. מממצאי הביקורת עולים ליקויים בפעולות הרשות בתחום הנדון: בעבודות הפיתוח השונות חלו פגמים משמעותיים, חלקם מסיבות התלויות ברשות, הן בתחום ביצוע עבודות תשתית והן בתהליך ההרכבה של ציוד מתמחה. מסירת כמה עבודות לא נעשתה תוך שמירה מספקת על כללי מינהל ציבורי תקין.

בהובלה ובפריקה של עגורני שער ועגורני גשר שהגיעו לנמל אשדוד, נגרמו להם נזקים בסכומים ניכרים. הרשות לא קבעה בעוד מועד הסדרים מתאימים לפיקוח על פריקת הציוד מהאניות ולא הנהיגה גם מערכת דיווח שוטף על הנזקים שאירעו כדי למנוע הישנותם וגם כדי לעמוד על האחריות לחיקוקם.

מסוף המכולות בנמל אשדוד לא הופעל במשך כשנה ורבע לאחר השלמתו בגלל חילוקי דעות עם נציגי העובדים בדבר סדרי הארגון וההפעלה שלו, לרבות מכסות עבודה ותכני כוח אדם. כתוצאה מכך לא נוצלו בתקופה זו המשאבים הניכרים שהושקעו בהקמתו, ויחד עם זה נוצרו עומס יתר וצפיפות בנמל חיפה, דבר שפגם בטיב השירות שניתן ללקוחות וגרם הוצאות נוספות למשתמשים בהובלה ימית.

בנמלי חיפה ואשדוד עדיין לא הונהגו מכסות עבודה מדודות בניטול מכולות ומשולמות פרמיות אוטומטיות — הסדר שאינו מתיישב עם שיטת תשלום שכר על פי תפוקה. בשנתיים האחרונות חלה ירידה ניכרת בתפוקה בניטול מכולות בנמל חיפה, שנבעה בעיקר מהפסדי זמן, שמקורם באי הקפדה על סדרי משמעת.

עם זאת, בשני נמליה העיקריים של המדינה מצוי ציוד חדש ומתוחכם בענף מתקדם זה של הובלת מטענים ימיים. לאחר תיקון הליקויים שהוצבע עליהם יש לצפות ליתרונות לסחר הימי השראלי מכך.

מקבלי שירותים — חשבונות וגבייה

1. הקו המנחה את מדיניות הרשות הוא לתת שירותי נמל ללקוחותיה על בסיס עסקי וברמה נאותה. החוק מסמך את הרשות להציע לשר התחבורה להתקין תקנות בדבר תעריפי אגרות עבור השימוש בנמליה, ובדבר סדרי גבייתם. השירותים, הניתנים על ידי הנמלים הם בעיקר שירותים לאניות ולמטענים. רשות הנמלים גם מחכירה שטחים, מתקנים ומבנים על פי זכיונות וחוזים לגורמים שונים. בשנת הכספים 1976 הסתכמה תנועת האניות בנמלים בכ-2,800 מסעים, וכמות המטענים (למעט דלק), הגיעה לכ-8.5 מיליון טון. כלל ההכנסות של הרשות מתן השירותים הסתכמו בכ-870 מיליון ל"י.

המדיניות הכספית נקבעת על ידי הרשות, וביצועה מופקד בידי החטיבה לכלכלה ולכספים שבמשרד הראשי. חשב הרשות, הכפוף לראש החטיבה, אחראי לתכנון, לניהול ולפיקוח על מערכת הכספים והחשבונות של הרשות וכן להכוננת מחלקת הכספים שבכל נמל המטפלת בכל הפעולות התקציביות והכספיות של הנמל. ראש המחלקה אחראי לתקינות הפעולות הכספיות ורישומן בספרי הנמל ולעריכת דו"חות כספיים תקופתיים. מערכת הכספים בכל נמל, הקשורה במתן השירותים מורכבת משלושה מדורים: מדור חישובים — העוסק בהוצאת חשבונות ללקוחות; מדור תקבולים ותשלומים — המטפל בגבייה; ומדור הנהלת חשבונות — שבו נערכים רישום וניהול החשבונות.

2. ההכנסות משירותים לאניות ולמטענים שימשו נושא לביקורת ב-1973 (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 866). ב-1977 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת מחודשת על המינהל הכספי והחשבונות בתחום ההכנסות מקבלי שירותים. נבדקו במיוחד ההסדרים הכספיים שבין הרשות וללקוחותיה, סדרי הגבייה ותקינותה ושיטות המעקב והפיקוח בתחום זה. הבדיקה נערכה בחשבות שבמשרד הראשי, ובמחלקת הכספים שבנמלי חיפה ואשדוד (בענין מערכת התעריפים למתן השירותים ודרכי קביעת האגרות — ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 915).

חשבונות וגבייה

1. לפי נוהלי הרשות, על הלקוחות לשלם עבור השירותים לפני גמר מתן השירות — נוהל, המעוגן בפקודת הנמלים (נוסח חדש), תש"ל-1971, הקובעת, שמנהל הנמל לא יתן אישור לכלי שיט לעזוב את הנמל וכן לא יצאז משטח הנמל טובין, לפני ששולמו כל האגרות המגיעות בגינם, או שניתנה ערובה להנחת דעתו של מנהל הנמל לתשלומם.

בשל סיבות טכניות, הקשורות במשך הזמן העובר מנתינת השירות עד לקבלת הנתונים עליו במדור החישובים, קיימים הבדלים בסדרי הוצאה והגבייה של חשבוניות הלקוחות: לגבי שירותים לכלי שיט, חלק מהדיווחים אודות השירותים (ניתוב, גרירה, הספקת מים, שימוש בדוברות ומנופים) מתחיל להגיע ממחלקת הים שבנמל, כבר עם כניסת כלי השיט לנמל, אולם רוב הדו"חות מגיע רק כעבור זמן — בדרך כלל לאחר הפלגת האנייה. כן הדבר בשירותי סוורות — שירות הניתן אף הוא לסוכני האניות; שירות זה כולל פריקת המטענים מספנות האנייה לרציפים במטעני יבוא, וטעינתם מהרציף לספנות האנייה, במטעני יצוא. את החשבוניות עבור שירותי סוורות ניתן לערוך, רק בגמר הפריקה או הטעינה, כאשר נמצאים בידי מדור החישובים פרטי המטען לפי מצהר האנייה ולפי הדיווחים של מנהלי העבודה על מתן השירותים לאניות ולרציפים. אף אלה נעשים, בדרך כלל, רק לאחר הפלגת האנייה.

שירותי מטענים הם סבלות, אחסנה ודמי רציף והם כוללים העברת מטענים מהאנייה לכלי ההובלה היבשתי ושימוש בצידוד מכני ובעגורנים. התעריפים בגין שירות זה מבוססים על סוגי המטען ומחשבים על פי משקלם. כל מטעני יבוא במסירה עקיפה חייבים באגרות אחסנה בעבור כל הימים שהם שהו בשטחי האחסנה של הנמל, מעבר לזמן שהוקצב לכך, ומטעני יצוא בעבור כל הימים החל מיום האחסנה ועד יום ההטענה. דמי רציף נגבים מבעלי המטענים והם מיועדים למימון הוצאות הפיתוח של הנמלים ולכיסוי חלק מהוצאותיהם הכלליות. את האגרות עבור שירותים אלה יש לשלם בעת שחרור המטענים. הנתונים, המשמשים בסיס להוצאת החשבוניות, הם הערך וכמות המטענים, כפי שמופיעים במסמכי הנמל ורשויות המכס, וכן מהדיווחים, המתקבלים מהאחראים לשטחי האחסנה על משך שהייתם באחסון הנמל. הנתונים האלה, לא תמיד נמצאים בידי מדור החישובים בעת דרישת בעל המטען לשחרר את מטענו, ומשך הזמן מעת נתינת השירות עד להוצאת החשבוניות מגיע עד לכדי חודשיים, ולגבי שירותים אחרים — אף למעלה מזה.

2. כדי להבטיח את גביית התשלומים, גם כאשר טרם נתקבלו הנתונים, וכדי לא לעכב את הפלגת האנייה או את שחרור המטען, הוציאה הרשות, בהתאם להוראות פקודת הנמלים, נהלים, המאפשרים הפקדת מקדמות (ערובות) בסכום המאושר של האגרה, עד לקבלת כל הנתונים ועריכת ההתחשבות הסופית.

לגבי שירותים לאניות, עשתה רשות הנמלים במאי 1975 הסכם עם לשכת הספנות הישראלית. לפי הסכם זה על סוכני האניות להפקיד בידי המשרד הראשי של הרשות ערבויות בנקאיות לכיסוי כל השירותים הניתנים לכלי שיט, ומפרעות לכיסוי שירותי הסוורות. גובה הערבות ייקבע, בהתחשב בהיקף הממוצע של השירות הניתן לכל סוכן, ולא יעלה על 50,000 ל"י לסוכן. בהסכם נקבע שבגין שירותי סוורות יש להפקיד תוך 7 ימים (לאחרונה — 10 ימים) מיום הפלגת האנייה מפרעה במוזמנים או בהמחאה בנקאית, מחושבת לפי כמות המטענים או לפי מספר המכולות כפי שמופיעים במצהר האנייה, ולפי שיעור שיוסכם עליו מפעם לפעם, ושיהא בו כדי להוות כיסוי נאות של דמי השירות. בין השנים 1977—1975 הועלו, על ידי חשב הרשות, שיעורי המקדמות פעמים מספר ולאחרונה, בנובמבר 1977, כדלקמן: 31 ל"י לטונה מטען; 218 ל"י למכולה באורך של 20 רגל ו-327 ל"י למכולה באורך של 40 רגל. לאחר הוצאת החשבוניות, על סוכני האניות להשלים את יתרת התשלום תוך שבוע ימים מיום קבלת החשבוניות לידיהם.

— מתברר, שסכומי הערבויות הבנקאיות, שהלקוחות נדרשים להפקיד בידי המשרד הראשי של הרשות, לא הועלו מאז שנת 1975, למרות שהתעריפים הועלו ביותר מ-200%. — הרשות לא הפעילה, מאז כניסת ההסכם לתוקף את זכותה לממש את הערובה בשל חוב בלתי נפרע של סוכני האניות. באשר לשירותי סוורות מתברר, שאין הנמלים מקפידים על הפקדת המפרעות או הערובות, כפי שהוסכם עם לשכת הספנות, והנהלת הרשות לא הגיבה על כך. גביית התשלומים נעשית רק לאחר העריכה הסופית של החשבוניות — כעבור חודש עד חודשיים מיום גמר נתינת השירות.

גם לגבי שירותים למטענים, הוציאה רשות הנמלים נהלים המאפשרים הפקדת מקדמות. במקרים אלה נפתח חשבון ערובה עד לעריכת הסופית של החשבוניות. בין לקוחות הנמל, המקבלים שירותי סבלות ואחסנה, נמצאים בעלי מטען, המיוצגים על ידי עמילי מכס, ואלה המשחררים בעצמם את מטעניהם, לרוב חברות מסחריות, מפעלים ומוסדות ציבור. לגבי לקוחות בעלי מטען, הקשורים עם עמילי מכס יש הסדר, שלפיו הם מפקידים, במקרים שאין אפשרות לערוך את החשבוניות, בעיקר במטענים גדולים, מקדמות בנפרד לכל מטען ומטען; מקדמות אלה מבוססות על אומדן של מדור החישובים. עם קבלת הנתונים החסרים וקביעת החישוב הסופי נעשית ההתחשבות עם עמילי המכס, ולפיה משלמים את היתרה או מוחזר להם העודף. החשבוניות והפקדת הערובות נרשמות בחשבון מעבר עד להתחשבות הסופית.

— מתברר, שיש פיגורים רבים בסגירת חשבון הערובות ועקב כך לא נתאפשרה באותם מקרים עריכת ההתחשבות הסופית עם לקוחות. ליום 31.3.1977 הסתכמו הערובות הללו בכ-36 מיליון ל"י: 18 מיליון ל"י התייחסו לנמל חיפה, 15 מיליון ל"י — לנמל אשדוד; ו-3 מיליון ל"י — לנמל אילת. עוד מתברר, שמאפריל 1977 עד סוף אותה שנה הגיע סכום הערובות שטרם נסגרו, לכדי 77 מיליון ל"י בנמל חיפה בלבד, מהם למעלה מ-8 מיליון ל"י שנפתחו לפני שנה ויותר.

עם הקבוצה השנייה של לקוחות בעלי המטענים, נמנים לקוחות, שהוקנתה להם זכות להפקיד, על פי נוהל שהוצא ב-1964, מקדמות כוללות (להלן — "ערובה גלובאלית") ועקב כך נפתח עבורם חשבון מיוחד (להלן "חשבון אשראי") לקבלת שרתי נמל ללא צורך בקבלת אישור מוקדם לשחרור כל מטען, בתנאי שסכום חשבון האשראי לא יעלה על סכום הערובה הגלובאלית.

— הנמלים לא הקפידו על כלל סכומי חשבונות האשראי של לקוחות אלה לא יעלו על סכומי הערובות הגלובאליות שהופקדו על ידם. נמצאו גם מקרים שלקוחות לא הפקידו כלל מקדמות, כנדרש.

כתוצאה מכך שהנמלים לא קיימו את ההוראות בדבר הבטחת התשלומים על ידי הלקוחות נוצרו יתרות חובה של לקוחות רבים, ובעיקר של סוכני אניות וחברות שונות בסכומים ניכרים, ובשל הפיגורים בגבייה הן הולכות וגדלות משנה לשנה. על פי הדו"ח הכספי האחרון של הרשות לשנת הכספים 1976 הסתכמו יתרות החובה של כלל הלקוחות עבור שירותים ליום 31.3.1977, בכ-70 מיליון ל"י.

להלן טבלה, המפרטת את ההתפתחות, שחלה ביתרות החובה בשנות הכספים 1973—1976 בהשוואה לסכומי ההכנסות של הרשות (במיליוני ל"י) ושיעורי הגידול שלהם משנה לשנה (באחוזים):

	1974		1975		1976	
	הסכום	הגידול ב-%	הסכום	הגידול ב-%	הסכום	הגידול ב-%
ס"ה הכנסות	869.3	13	769	22.4	628.2	56.7
ס"ה חובות	70.3	84.7	38	8.8	34.9	122
					15.7	

הנתונים שבטבלה מצביעים על עלייה ניכרת ביתרות החובה של הלקוחות לעומת עלייה מתונה בכלל ההכנסות. במיוחד בולטת נטייה זו בשנת הכספים 1976, כאשר שיעור העלייה בהכנסות הגיע ל-13% לעומת עלייה של יתרות החובה בשיעור של 85%.

3. מהנתונים, שריכזה הביקורת מתוך הדו"חות הכספיים של הנמלים לשנת הכספים 1976, עולה, כי יתרות החוב בסך 70 מיליון ל"י מתייחסות לשלוש קבוצות מקבלי שירותים כמפורט להלן: סוכני אניות — 35.6 מיליון ל"י; בעלי מטענים — 24.8 מיליון ל"י; חייבים שונים — כ-10 מיליון ל"י.

על המשמעות שיש לייחס ליתרות החובה של כל קבוצה של לקוחות ניתן לעמוד מהשוואה בין יתרות אלה לבין ההכנסה מכל קבוצה וחלקה בהכנסה הכוללת; השוואה שנעשתה על ידי משרד מבקר המדינה, בהתבסס על הנתונים הכלולים בדו"ח הכספי של הרשות ליום 31.3.1977, מובאת להלן:

הלקוחות	הכנסות בשנת 1976		חובות ל-31.3.1977	
	במיליוני ל"י	ב-%	במיליוני ל"י	ב-%
ס"ה ההכנסה	869.3	100	70.3	100
סוכני אניות	193.6	22.5	35.6	50.6
בעלי מטענים	590.9	68	24.8	35.3
חייבים שונים	84.8	9.5	9.9	14.1

— מהנתונים דלעיל יוצא, שחלקם של סוכני האניות בהכנסה הכוללת מגיע לכ-22.5%, ויתרות החוב המגיעות מהם הסתכמו בכ-50% מכלל החובות. לגבי בעלי המטענים היחס הוא הפוך.

— חלק גדול מסוכני האניות משתמשים בשירותים של יותר מנמל אחד; בידי הרשות אין נתונים מרוכזים על כך.

4. יתרות החוב של בעלי מטענים, שהסתכמו ליום 31.3.1977, כאמור, ב־24.8 מיליון ל"י, כללו סכום של כ־10 מיליון ל"י, שהוא חוב של לקוחות בעלי אשראי, שסיבתו בכך שהערוכות הגלובאליות שהפקידו לא היה בהן כדי לכסות את מלוא החוב, שנוצר בעת שחרור המטענים.

— במסמכי הרשות לא נמצאו פרטים או הסברים על הרכב חוב זה. מניתוח שנעשה על ידי משרד מבקר המדינה, עולה, שהסכום התייחס כולו לנמל חיפה וכי היתרה הייתה כ־22 מיליון ל"י, אלא שהוא קוזה מיתרות זכות שהסתכמו בכ־12 מיליון ל"י, כדלהלן: 5.6 מיליון ל"י של לקוחות אחרים ו־1.3 מיליון ל"י של חוכרים בנמל חיפה 2.9 מיליון ל"י של לקוחות נמל אשדוד ו־2.3 מיליון ל"י מקדמות, שניתנו על ידי שתי חברות למשרד הראשי.

בתשובתה מראשית פברואר 1978 הסבירה הרשות, שהיווצרות החובות של לקוחות בעלי אשראי בנמל חיפה נבעה מכך, שבהנהלת החשבונות שבנמל נרשמו לחובת הלקוחות רק חשבוניות סגורות, ואילו פתיחת חשבונית נוקפה לחובת חשבון מעבר כללי "הכנסות לקבל", וכך אי אפשר היה לקיים מעקב אחר החוב האמיתי של כל בעל חשבון אשראי.

חוכרים ובעלי זכויות

הנמלים מחכירים ללקוחותיהם שטחים, מבנים ומתקנים על פי חוזים או הסכמים. המדובר בשטחים או מבנים לצורך אחסון סחורות ובמתקנים שונים לניטול מטענים בצובר ובנוזלים: בתי ממגורות, מתקני נפט ועוד. בהוצאת החשבונות ובגביית התשלומים מספלות מחלקות הנכסים שבנמלים, האחריות גם לניהול התיקים ולעריכת החוזים עם הלקוחות. את התשלומים עבור שירותים אלה יש לשלם מראש, לפני תחילת תקופת החכירה. הנמלים אמנם מגישים את החשבונות, בדרך כלל, לפני תחילת תקופת החכירה, אולם גבייה בפועל נוצרים לגבי מספר לקוחות פיגורים. במקרים כאלה דורשים הנמלים ריבית פיגורים. החובות של חוכרים ובעלי זכויות הסתכמו ב־31.3.1977 בשלושת הנמלים בכ־7 מיליון ל"י.

פיקוח ומעקב

הנמלים גובים את התשלומים עבור מתן השירותים על פי הנתונים המגיעים מיחידות הביצוע שבנמלים. את החשבונות עורכים עובדי החוליות שבמדור החישובים ובמדור הנכסים שבכל נמל, המשתמשים בכל סוג של שירות בסדרה נפרדת של חשבונות. בשל ההיקף הכספי הגדול של גביית ההכנסות ועקב מספר הלקוחות הרב — מקבלי השירותים — מגיע מספרן של החשבונות לכמה רבבות כל חודש. בשנת הכספים 1976 הוצאו בשלושת הנמלים קרוב ל־300,000 חשבונות כללהלן:

הנמל	ס"ה	יבוא	יצוא	סחורות	שירותים שונים
חיפה	184,836	89,285	39,149	3,701	52,701
אשדוד	84,931	59,669	9,850	4,666	10,746
אילת	28,732	10,926	7,867	503	9,436
	298,499	159,880	56,866	8,870	72,883

— החשבונות, שערכו החוליות לגבי מתן שירותים ללקוחות בגין העתקה, ריקון ומילוי מכולות, מיון סחורות ושירותי שקילה, לא נרשמו בספרי הנמל, אלא נמסרו על כל העתקתן לידי הקופאי, כדי שהוא ידאג לגבייתן, עם בוא הלקוח לשם תשלום אגרה כלשהי שהוא חייב. בנסיבות אלה נותרה האסמכתה היחידה על חוב הלקוח — החשבונות — בידי הקופאי בלבד, ולא היה אמצעי בידוק נוסף, כדרוש. לקראת סוף 1976 הורה חשב הרשות למדורי החישובים שבנמלים להעביר העתק אחד מכל חשבונות למדור הנהלת החשבונות, כדי שזה יקיים מעקב אחר הגבייה. ואכן, מינואר 1977 החל מדור הנהלת החשבונות בנמל אשדוד לפעול בהתאם להוראה זו. מאחר שעל החשבונות שהוצאו לפני ינואר 1977 לא נערך, כאמור, כל מעקב או רישום, אין לדעת אם אמנם סולקו כולן ובמועד.

— בעקבות הוראת החשב ריכוז נמל חיפה, באופן חד פעמי, את החשבוניות עבור שירותים שונים שהוצאו בחודשים ינואר—מארס 1977 והסב את הפרטים למחשב שבנמל, ושוב, בלי לרשום אותן בספרי הנמל. לקראת סגירת המאזן פלט המחשב רשימה של חשבוניות, שהוצאו בשלושת החודשים האמורים ושטרם שולמו. התברר, שברשימה לא היו פרטים על שם הלקוח, כך שלא ניתן לדעת אל מי יש לפנות, ושאלת הבדיק באשר לגבייתן, טרם באה על פתרונה. עוד התברר, שלגבי החשבוניות שהוצאו החל מאפריל 1977 לא פעל הנמל בהתאם להוראות חשב הרשות בדבר קיום מעקב אחר גבייתן.

— הנמלים עורכים דו"ח חודשי — מאזן בוחן על הפעולות הכספיות שלהם, המוגש לחשב הרשות. דו"חות אלה, שהוגשו באיחור, אינם כוללים את כל החובות של מקבלי השירותים. מסיבה זו אין בידי הרשות כלי דיווח מרכזי, שיאפשר לעקוב כראוי אחר הפעולות הכספיות של הנמלים. על עניין זה כבר העירה הביקורת ב־1973 (ראה דו"ח שנת 24, עמ' 871).

רשות הנמלים הודיעה למשרד מבקר המדינה, בראשית פברואר 1978, שהיא מטפלת עתה בהסדרת יתרות החוב של בעלי מטענים, המאוחסות למשרדי ממשלה. לשם כך היא באה בדברים עם החשב הכללי. עוד הודיעה הרשות, כי נמצאת עתה בהרצה תכנית הנהלת חשבונות ממוכנת, שתאפשר קיום מעקב ופיקוח מרכזיים.

*

ממצאי הביקורת עולה הצורך, שהנהלת הרשות תעשה לשם שיפור ההסדרים ותגביר את הפיקוח והמעקב על פעולות הגבייה של חובות, המגיעים מלקוחות הנמלים והמסתכמים בעשרות מיליוני ל"י.

נמל אשדוד — העסקת עובדי מדור אחסנה בטיפול בפרי הדר

מאז הפעלתו מעמיד נמל אשדוד לרשות המועצה לשיווק פרי הדר (להלן "המועצה"), בכל עונת יצוא, רציפים מיוחדים לטעינת הפרי ומחסנים לאיחסונו. לקראת כל עונה נערך בין רשות הנמלים לבין המועצה, סיכום שבו נקבעים, בעיקר, מספר צוותי העבודה ומפעילי הציוד שיידרשו לטעינת הפרי, התעריפים עבור הטעינה והתשלומים עבור שכירת מחסנים.

בעונת 1975/76 העמיד הנמל לרשות המועצה מחסן אחד בשלמותו ומחצית מכל אחד משני מחסנים נוספים. בעונת 1976/77 קיבלה המועצה שני מחסנים בשלמותם ומחצית ממחסן נוסף (להלן מחסן 104), שבשאר ימות השנה מיועד לאיחסון ולהמכלה של מטען כללי ליצוא. במחסנים אלה, שהועמדו לרשותה הבלעדית של המועצה, מבצעים עובדיה את כל הפעולות המינהליות הקשורות בקבלת הפרי למחסן ובמסירתו לאגירה; עובדי הרשות מבצעים את הפעולות התפעוליות — פריקה וטעינה.

בתחילת 1977 התברר להנהלת הנמל, תוך כדי בדיקה שגרתית שערכה, כי עובדי מדור האחסנה של הנמל (להלן — המדור) מקבלים תשלום פרמיה מרשות הנמלים עבור הטיפול בקבלה ובמסירה של פרי העובר את מחסן 104, שאמור היה להיות בידי עובדי המועצה; בעקבות זאת פנתה הנהלת הרשות למבקר המדינה בבקשה לבדוק את הנושא. הבדיקה נערכה באפריל ובמאי 1977, ותוצאותיה הומצאו להנהלת הרשות בראשית יוני. להלן עיקר הממצאים.

טיפול בפרי במחסן 104

1. במהלך הבדיקה עמד משרד מבקר המדינה על עמדות הגורמים המעורבים בנושא בנמל אשדוד — הנהלת הנמל, הנהלת המדור ונציגות המועצה — כלהלן:

(א) הנהלת הנמל הבהירה, כי נציג המועצה פנה בקיץ 1976 למנהל הנמל בבקשה לבחון את האפשרות, שעובדי המדור יעסקו בקבלת הפרי ובמסירתו בכל המחסנים שברשות המועצה; ראש המדור וסגנו המליצו בשעתם על קבלת ההצעה, אולם לאחר התייעצות ברשות הנמלים, היא נדחתה. אם אכן נעשתה העבודה האמורה במחסן 104 על ידי עובדי המדור היא הייתה, לדעת הנהלת הנמל, מיותרת ובניגוד לסיכומים, שעל פיהם עובדי המדור יטפלו רק בהמכלת הפרי ולא בעבודות