

רשות הנמלים

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על נמל אילת, בנמל ובמשרד הראשי של הרשות. במשרד הראשי ובנמלים חיפה ואשדוד נערכה בדיקה בקשר לנוקים למטענים, מניעתם ותשלום פיצויים עליהם. נבדקו פעולות ההקמת מערך לשינוע מטענים בצובר בנמל אשדוד. נערכה גם ביקורת על ההסדרים בדבר מסירת עבודות ייעוץ מסויימות לגורמי חוץ.

נבדק נושא ההכנסות של הרשות ממתן שירותים למשתמשים בנמליה ובכלל זה: סדרי הכנת נהלים; דרכי קביעתם של תחשיבים לכיסוס התעריפים; וסדרי בידוק. הבדיקה בנושאים אלה נמשכת.

באשר לממצאי מעקב אחר תיקון ליקויים, ראה בדו"ח זה בפרק "ממצאי מעקב" — רשות הנמלים.

נמל אילת

1. נמל אילת הוקם כדי לקיים קשר ימי סדיר של ישראל עם מדינות אפריקה והמזרח הרחוק. בסוף מארס 1978 היו בנמל רציף ראשי באורך 528 מטרים, שעומק המים לידו מגיע ל-12 מטרים, ואניות בנפח של עד 30,000 טונות יכולות לעגון לידו; מעגן סגור באורך 270 מטרים לכלי שיט קטנים, ורציף מים רדודים באורך כ-200 מטרים. בנמל שטחי אחסנה מקורים וגלויים בשטח של 75,000 מ², וציוד מיכאני — שלושה עגורני שער למכולות, שישה עגורני חוף, חמישה עגורנים ניידים, 45 מלגוזות ו-22 טרקטורים. סמוך לנמל נמצא מוזח לפריקת נפט, שאינו חלק אינטגרלי של נמל אילת.

בשנת הכספים 1977 פקדו את הנמל 140 אניות משא ונוטלו עליהן 1,043,000 טונות: מהן פורקו 338,000 טונות והוטענו 705,000 טונות (מזה 489,000 טונות אשלג ופוספאטים). כן נוטלו 27,000 מכולות (לפי חישוב של 20 רגלים אורך למכולה).

הכנסות הנמל בשנת הכספים 1977 הסתכמו בכ-123.6 מיליון ל"י, מזה כ-66 מיליון ל"י מגיטול מטענים והיתר מדמי שירותים. ההוצאות באותה שנה הסתכמו בכ-123.1 מיליון ל"י, מזה כ-80.7 מיליון ל"י שכר עבודה ותשלומים נלווים. בנמל הושקעו מאז הקמתו כ-124 מיליון ל"י (במחירים הסטוריים), מהם כמחצית בציוד. בספטמבר 1978 הועסקו בנמל 472 עובדים, מהם 293 עובדי תפעול, אחסנה ומפעילי ציוד מיכאני, והשאר — עובדי יחידות הים והמנהל.

2. ביקורת על שינוע מטענים בנמל אילת נערכה לאחרונה ב-1968 (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 675). ממצאי מעקב פורסמו בדו"ח שנתי 21, עמ' 788. במחצית השנייה של 1978 נערכה, לסירוגין, במשרד הראשי של הרשות ובנמל אילת ביקורת על נמל אילת, והיא הקיפה את נושא ההובלה היבשתית לאילת וממנה, את סדרי התפעול ואת ענייני כח אדם.

הובלה יבשתית

הבעיה המרכזית של נמל אילת היא ריחוקו ממקומות הייצור והצריכה בארץ והצורך לקיים את קשר ההובלה אחר ברכב. החל מ-1968 השתתפה הממשלה (באמצעות משרד המסחר והתעשייה), בהוצאות ההובלה היבשתית של מטעני יצוא לאילת, בהוצאות יבוא הנועד לשמש ביצוא ובהוצאות ההובלה של מטעני צובר לייצוא (אשלג ופוספאטים). כמו כן נהג משרד המסחר והתעשייה להחזיר ליצואנים דמי אחסנה בנמל עד ל-21 יום. כל ההשתתפויות ניתנו, באמצעות המשרד על פי בקשותיהם של יצואנים או יבואנים.

הסטת מטענים מהנמל

1. עם פתיחתה מחדש של תעלת סואץ ביוני 1975 לתנועת אניות עם מטענים ישראליים התברר, כנ. למשתמש בהובלה ימית לישראל וממנה כדאי, מבחינה כלכלית, להוביל את מטעניו דרך תעלת סואץ ולהסוך הוצאות הובלה יבשתית ודמי אחסנה, באמצעות מסירה ישירה של המטענים בנמלי הים התיכון, הקרובים למרכזי הצריכה והייצור. התברר, כי כדאיות זו רבה ביותר במתכות שהוצאות הובלתן מהנמל למרכזי הסחר והייצור גבוהות, בהשוואה למטענים אחרים, ובשנת 1977 הוסטו 34% ממטענים אלה לנמלי הים התיכון.

בפברואר 1977 מונתה ועדה בהשתתפות נציגים ממשד התחבורה, ממשד האוצר, ממשד המסחר והתעשייה, מרשות הנמלים ומחברת צי"ם, כדי לבחון את בעיית ההובלה היבשתית לנמל אילת וממנו, על רקע הסטת מטענים דרך תעלת סואץ והשפעתה על המצב בעיר בכלל ובנמל, בפרט. בדצמבר 1977 הגישה הוועדה את הדו"ח המסכם שלה, ואלה עיקר מסקנותיה:

(א) הסיבה העיקרית להסטת מטענים מהנמל דרך תעלת סואץ נעוצה ברמת שירות נמוכה, הן בהובלה הימית, הן בשירותי הנמל והן בהובלה היבשתית. אי לכך, מתן החזר הוצאות למטענים, המשוגעים דרך נמל אילת היא תנאי הכרחי אך לא מספיק, לאפשר לנמל אילת להתחרות בתעלת סואץ; יש צורך לשפר את רמת השירות על כל שלביו.

(ב) בשל מורכבות הבעיה הומלץ זמנית על מתן החזר עבור חלק מהוצאות הובלה (להלן "החזר") למטענים בסיסיים ולחומרי גלם ליבוא — כמו מתכות, בולי עץ, גומי וקרטונים. החזר יינתן ליבואנים וליצואנים מאמצע פברואר 1977.

(ג) הבעיה, שפתרונה הוא הקשה ביותר, היא ההתארגנות להובלות צפונה. בעוד שההובלה לאילת פתוחה לתחרות ומבוצעת על ידי מובילים רבים, הרי שההובלה מהנמל צפונה נתונה בידי קרטל בן שלוש חברות, ומשאיות מחוץ לקרטל אינן יכולות להוביל מטענים מהנמל. מכאן, שמספר המשאיות להובלות צפונה מוכתב על ידי הקרטל שהוא גם המביא של חלק מהיצוא לנמל. בנסיבות אלה נוצר חוסר איוון, הגורם עיכוב מטעני יבוא באילת. יבואן, המבקש להוביל את מטעניו צפונה, נדרש לשלם תוספת של 35% למחיר ההובלה להומגת משאית מהצפון.

(ד) הומלץ על הקמת ועדה מתמדת, שתעקוב אחר התפתחות הסחר ותנועת המטענים דרך הנמל ואחר השפעת החזר על תנועה זו; הומלץ גם לבחון כלילת מטעני יבוא נוספים במסגרת מקבלי החזר.

2. לאחר הגשת מסקנות הוועדה, בסוף 1977 סוכמו קווי הפעולה הבאים:

(א) יופעל צוות תיאום שירוכו על ידי מנהל הנמל, כפי שהוצע על ידי הוועדה; (ב) רכבת ישראל תיגש ללא דיחוי לתכנון, להקמה ולהפעלה של מסוף בנחל צין לשטעון מטענים (להלן "מסוף שטעון") לנמל אילת וממנו, דבר שיאפשר לקצר את אורך קווי ההובלה של המשאיות; (ג) החל מינואר 1978 תופעל הלכה למעשה תכנית למתן תמריצים להובלה יבשתית לאילת; התמריצים אמורים לכסות 80% מההפרש שבין העלות הממוצעת להובלת מתכות מאילת למרכזי הארץ לבין הובלתן מאשדוד למרכזי הארץ, ו-35% מההפרש העלות כנ"ל בהובלת מכולות; התמריצים יועברו ללקוחות באמצעות רשות הנמלים, אשר תשמש כורע מינהלית לביצוע ההחלטה. כל הגורמים הנוגעים בדבר ישתתפו שווה בשווה במימון התכנית להוזלה ולעידוד ההובלה היבשתית מאילת.

עוד בדצמבר 1977 מינה מנכ"ל משרד התחבורה מינהלת החזר הוצאות להובלה יבשתית לאילת (להלן "המינהלה"). נקבע, שהמינהלה תפעל במסגרת משרד התחבורה, וישתתפו בה נציגים מאגף תכנון וכלכלה שבמשרד התחבורה, מאגף התקציבים שבמשרד האוצר, מרשות הנמלים וממשרד התעשייה, המסחר והתיירות. כן ישתתף בה היועץ המשפטי של משרד התחבורה. על המינהלה הוטל, בין היתר: להכין תקציב שנתי על בסיס בדיקה תקופתית של החזר הנדרש ושל נפח ההובלה הצפוי; לקבוע קריטריונים להקצאת החזר הוצאות; לקבוע את סדרי ההפעלה של תכנית החזרים, בהתאם לקריטריונים ועל בסיס תיאום עם הגורמים הנוגעים בדבר.

3. ביוני 1978 התקיים דיון נוסף בנושא, בהשתתפות נציגי הגורמים הנוגעים בדבר. בישיבה סקר מנכ"ל רשות הנמלים את המצב בנמל אילת והצביע על כך, שעל אף הגידול שחל בתנועת המטענים בנמל בשנת הכספים 1977 לעומת 1976, חלה ירידה ניכרת (34%) ביבוא המתכות. את הפתרון לבעיה זו הוא ראה בירון ההקמה של מסוף השטעון, דבר שיאפשר את סבב המשאיות ויפתור, חלקית, את הקושי של ההובלה היבשתית.

בדיון האמור הצביע נציג חברת צים על כך, שבעיה קשה לפתרון קשורה ביבוא מתכות, לפי ש-80% מהכמות מגיעה מדרום אפריקה באניות, הפורקות בבת אחת כמות ממוצעת של 15,000 טונות. אם יובילו הלקוחות את מטענם דרך התעלה, יהיה זה מפאת חוסר אמינות בהובלה היבשתית מאילת צפונה. לחברה עצמה היו בשנה האחרונה 132 ימי בטלה של אניגת, והנוק הנגרם בשל יום בטלה אחד מגיע לכדי 3,000 דולר, בקירוב.

בסיומו של הדיון נקבע: משרד התחבורה יעשה מאמץ להביא את נושא הקמתו של מסוף השטעון בנחל צין להחלטה סופית תוך שבוע עד 10 ימים; תתקבל החלטה בדרג מיניסטריאלי, והיא תחייב את כל הנוגעים בדבר. ניתן יהיה להפעיל את המסוף ב-1.9.1978, לכל המאוחר, בהנחה, שהיקף ההשקעה לא יחרוג מהאומדן הנוכחי, שהוא בין 3.5 ל-4.0 מיליון ל"י. הרכבת התחייבה להוביל 1,000 טונות מתכות ו-100 מכולות ליום מעבר לכמות היומית המובלת עבור מפעלי הפוס-פאטים; יש מקום לכך, שבעקבות הערכה מחודשת של עלויות התפעול תבחן המינהלה אפשרות להגדלתו של החזר ההוצאות בגין הובלת המטענים, במיוחד בקו אילת - נחל צין.

4. ביולי 1978 סוכמו סופית הכללים לגבי הקמת מסוף שטעון בנחל צין והפעלתו. הקמתו הוטלה על חברת כימיקלים לישראל, ונקבע, שהוא יהיה במימונה ובבעלותה, והיא תעביר ליתר הגורמים לוח זמנים מדויק ומחייב להקמתו.

באוקטובר 1978 התקיים דיון במינהלה והודגש בו, שהסדר של החזר הוצאות ההובלה מותר עדיין בעיניו הפרש מחירים בין המעבר דרך תעלת סואץ לבין המעבר דרך נמל אילת, המגיע עד 100 ל"י לטונה לטובת מעבר בתעלה. בדיון הועלתה הצעה להגדלת החזר ב-50 עד 100 ל"י לטונה, דבר העשוי לעלות לאוצר כ-25-50 מיליון ל"י לשנה. אפשרות אחרת היא להפקיד סכום זה בידי רשות הנמלים, או בידי חברת צים, כדי שהללו ירכשו 25 משאיות כבדות ויפעילו אותן בעצמן תוך תחרות במפעלי תובלה.

תשלומים בגין הוצאות ההובלה

1. לאחר השוואה, שערכה המינהלה בדבר הפרשים בין ההובלה דרך תעלת סואץ לבין ההובלה דרך נמל אילת, לפי סוגי מטען שונים, נקבעו קריטריונים, שלפיהם יוחזרו חלק מהוצאות ההובלה מינואר 1978 הן על ידי הרשות, והן על ידי הממשלה.

באוגוסט 1978 הוגש למינהלה דו"ח ביצוע תשלומים בגין החזר הוצאות ההובלה לאילת לתקופה ינואר-יוני 1978. מהנתונים שבדו"ח, עולה, שבתקופה של חצי-שנה שולם סך של כ-4.6 מיליון ל"י, מהם חלקה של רשות הנמלים הסתכם בכ-1.2 מיליון ל"י וחלקה של הממשלה, כולל חלקם של המובילים ב-3.4 מיליון ל"י; סך משקל המטען שעבר את הנמל - ושבגינו שולם החזר הוצאות - הגיע ל-305,000 טונות, מזה כ-45,400 טונות מתכות, כ-196,000 טונות מחצבים וכ-1,480 מכולות.

החל מ-1.9.1978 הקטינה הממשלה את חלקה לכדי מחצית מהחזר ההוצאה, ששילמה עבור המובילים. עם זאת, עקב התייקרות הועלו שיעורי החזר ב-17.5%. החל מאותו מועד הורחב החזר האמור גם על הובלת מטעני עץ אחד וסוכר אחד. מאותו תאריך החליטה הרשות גם על מתן החזר נוסף ממקורותיה היא בשיעור של 35 ל"י לטונה, המובלת לכל אזורי הארץ. חברת צים התחייבה לגבות תעריף מוול ההובלה ימית בסך של 5 דולר לטונה לאילת, לעומת ההובלה לנמלי הים התיכון. כמו כן התחייבה רשות הנמלים לאפשר לבעלי המטענים שכירת שטחי אחסנה בנמל באילת במחירים מוזלים - 12.17 ל"י למ² לחודש. בתקציב רשות הנמלים לשנת הכספים 1977 הועד סכום של 2.5 מיליון ל"י ובתקציבה לשנת הכספים 1978 סכום של 18 מיליון ל"י להחזר חלק מהוצאות ההובלה לאילת וממנה ליבואנים וליצואנים, על פי הקריטריונים הבאים (בל"י):

חלק הרשות		חלק הממשלה		יחידת המטען	יבוא ויצוא וסוג המטען
מרכז	צפון	מרכז	צפון		
52.50	65	17.60	30	טונה	יבוא מתכות, סוכר אחד ועץ נסור אחד
11.50	15	11.50	15	טונה	יצוא מטען אחר
135.00	165	135.00	165	מכולה	יצוא מכולות

2. עד ספטמבר 1977 ביצע משרד התמ"ת את החזר הוצאות ההובלה על פי דיווחי הלקוחות. עוד במאס 1977 פנה מנכ"ל משרד המסחר והתעשייה בהצעה, שנתמכה גם על ידי מנהל הנמל, שהחזר ללקוחות יעשה בו במקום, על פי החשבונות, וכי ההתחשבות בין הרשות לבין המשרד תיעשה פעם בשנה. רשות הנמלים טענה, שההסדר המוצע כרוך בהגדלת כוח אדם.

— במשך כחצי שנה התנהלה התכתבות בין שני הגופים, כשלמעשה היה מדובר בתוספת ועומה, של שני עובדים בלבד, ורק בספטמבר 1977 הוסכם על ההסדר המוצע.

על אף הדיונים הרבים, שהתקיימו בשנים 1977 ו-1978, הן במינהלה, והן בהנהלת משרד התחבורה, במטרה לעודד העברת מטענים דרך נמל אילת, לא הושגו תוצאות של ממש בגידול תנועת המטענים, שכן ס"כ המטענים שנוטלו בכל אחת מהשנים 1977 ו-1978 הגיע לכדי מיליון טונות. גם הסכומים, שיועדו להחזר, לא נוצלו בחלקם הגדול, ולדעת הלקוחות, לא היה בהחזר כדי להפנות את האניות לנמל אילת. בשל בעיית ההובלה היבשתית, יש שהמטענים שוהים בנמל במשך 2 עד 4 שבועות.

בדצמבר 1978 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה להטיל על רשות הנמלים את האחריות להקמה ולהפעלה של מסוף השטעון בנחל צין. בתשובתה מפברואר 1979 הודיעה הרשות, שהמסוף הופעל במחצית השניה של ינואר 1979.

תפעול הנמל

תנועת המטענים והגעת אניות

1. בחמש השנים האחרונות חל גידול ניכר בהיקף המטענים, שעברו דרך נמל אילת. חלקו של הנמל בתנועת המטענים בכל הנמלים גדל מ-8% בשנת הכספים 1973 ל-11% בשנת הכספים 1977. בשנת הכספים 1977 נוטלו כ-1 מיליון טונות מטען, לעומת כ-700,000 טונות בשנת הכספים 1973. במסגרת היבוא היה גידול מתמיד ורב במטענים, שהובאו במכולות — מאלף טונות בשנת הכספים 1973 ל-92,000 טונות בשנת הכספים 1977, ואילו במתכות חלה ירידה תלולה בשנתיים האחרונות: מ-262,000 טונות בשנת הכספים 1976 ל-173,000 טונות בשנת הכספים 1977. במסגרת היצוא חל גידול ניכר בתנועת אשלג ופוספאטים בצובר — מכ-260,000 טונות בשנת הכספים 1973 לכ-490,000 טונות בשנת הכספים 1977 (גידול של כ-90%).

2. כדי להבטיח התארגנות מתאימה של הנמל לקראת בואן של אניות נודעת חשיבות רבה לכך, שהנמל יקבל בעוד מועד את המידע הדרוש, ובעיקר: תאריך הגעת האנייה, כמות המטען על סוגיו, מיקומו של המטען באנייה לפי ספנות שבה, סוג הציוד החריג הדרוש לפריקה או לטעינה, ושיטת המסירה של המטען. המדובר בהעברת המידע מטעם החברה, שהיא הסוכן העיקרי של אניות, הפוקרות את הנמל.

על פי ההסדר, שנקבע בין רשות הנמלים לבין החברה עם הקמת הנמל, נהגה האחרונה להעביר לנמל לוח זמנים על בואן של האניות חודש ויותר מראש; בהתקרב מועד בואן של אניות, נהגו שני הצדדים לקבוע תחזית עבודה מפורטת באניות לשבועיים ימים לפחות. עוד היה נהוג להעביר לנמל, במידת האפשר, מיצהר לגבי כל אנייה שכלל את פירוט המטענים שבתוכה, לפחות 24 שעות לפני בואה.

על אף ההסדר שנקבע, התברר מהביקורת הקודמת משנת 1968 וממעקב שנערך ב-1970 בנושא תפעול הנמל, שהיו תנודות רבות במועדי הגעת אניות, שגרמו עומס בימים מסוימים מצד אחד, ובטלה בימים אחרים מצד אחר. בשעתה עוד הצביעה הביקורת על כך, שבמקרים רבים לא הייתה התאמה בין התחזיות בדבר תנועת האניות לבין תנועתן בפועל.

בביקורת הנוכחית התברר, כי מאז המחצית השנייה של 1977 לא חל בנושא זה שיפור של ממש: הנהוג שתואר לעיל, בדבר העברת מידע מטעם החברה אינו מתבצע, כבעבר; על בואן של אניות אין הנמל מקבל באורח שיטתי מידע מוקדם אלא אך מידע כללי מאוד, הכולל רק את שם האנייה ותאריך בואה המשוער. ברוב המקרים אין הנמל מקבל במועד סביר את המיצהר שבו כלולים נתונים על סוגי המטען באנייה, שנועדו לאפשר התארגנות לביצוע העבודה.

3. — ויסות הגעת אניות אינו נמצא בשליטת הנמל ודבר זה יוצר עומס מחד גיסא, כאשר מספר אניות, המגיעות בעת ובעונה אחת, ממתניות לפריקה. מאידך, כאשר הנמל ריק מאניות, נוצרת אבטלה. כדי לעמוד על תקלה זו ריכוז הביקורת נתונים על התפלגות של ימי החול שבהם הגיעו

אניות לנמל ועל מספר האניות שנמצאו בפריקה או בטעינה בימי החול בשנת הכספים 1977, ובתקופה מאפריל ועד ספטמבר 1978.

מהנתונים עולה, שבמחצית הראשונה של שנת הכספים 1978 חלה הרעה בהגעת אניות לנמל — 78 אניות לעומת 92 בתקופה המקבילה של שנת 1977; מספר ימי החול, שבהם לא היו כלל אניות בנמל, עלה מ-20 בשנת 1977 ל-34 במחצית הראשונה של 1978; חלה גם ירידה ניכרת במספר ימי החול, שבהם עבדו על שלוש אניות או יותר: מ-139 בשנת הכספים 1977 ל-35 במחצית הראשונה של 1978 — דבר המצביע על הקטנת עומס העבודה בנמל. ראוי לציין, שאין הבדל בולט בהשוואה בין התקופות האמורות מבהינת העונתיות שבהגעת אניות.

שינוע מטענים בספטמבר 1978

בממצאים, שהובאו בפרק על הובלה יבשתית (ראה לעיל), הוזכר, כי לקוחות התלוננו על רמת השירות הבלתי נאותה, הניתנת לאניות הפוקדות את הנמל. כדי לעמוד על הנעשה בתחום זה נערכה בדיקה מדגמית על מכלול הנושאים המתייחסים לדרכי התפעול של הנמל בחודש ספטמבר 1978, שבו הגיעו לנמל אילת 9 אניות משא: אחת האניות הטעינה פוספאטים ואשלג; ארבע הגיעו עם מכולות; שתיים — עם מתכות, ושתיים הנותרות — עם מכונות ומטען כללי. העבודה בארבע האניות ששונעו בהן מכולות נמשכה יומיים עד ארבעה ימים, בעוד שבשתי אניות שהגיעו עם מטען מתכות נמשכה העבודה, באחת 11 יום ובשנייה — 13 יום.

העסקת עובדים

1. הביקורת ריכזה על פי תיקי אניות שביחידות הנמל נתונים על ימי עבודה באניות, כולל המשמרות, על שעות העבודה לכל משמרת, על מידת העסקתם של העובדים ועל התפוקות שהושגו בניטול סוגי מטען שונים. מהנתונים הנ"ל מתברר:

(א) בדרך כלל עבדו באניות מתוך 6-7 "ידיים" "יד" אחת (קבוצת עבודה המונה עד 12 איש) או שתיים; רק בשמונה משמרות מתוך 113 עבדו שלוש או ארבע "ידיים", וזאת רק במטעני יבוא, ולפי קצב הגעת אניות, תנאי העבודה וסוגי המטען.

(ב) על פי הסכמי העבודה, שעות משמרת בימי חול בנמל אילת הן: 8 שעות במשמרת א', ו-7 שעות במשמרת ב'. בהסכם עבודה, שנחתם ב-1968 נקבע, שבחודשי הקיץ החמים רשאים העובדים להפסיק את עבודתם לאחר 6½ שעות, ואחד התנאים העיקריים לכך, שהצוות יגמור לפחות מכסת עבודה אחת (נורמה). על אף זאת, 26 צוותים מתוך 66 במשמרת א' ו-26 צוותים מתוך 47 במשמרת ב', שעבדו בחודש ספטמבר 1978, עזבו את עבודתם לפני גמר 6½ שעות עבודה.

(ג) שעות עבודה ברוטו למשמרת ביבוא וביצוא נעו בין 2 ל-7¼ שעות במשמרת א' לבין ¾ ל-6¾ שעות במשמרת ב'; דבר שהביא להגדלת השהיה של אניות, על ההשלכות הכלכליות הנובעות מכך.

(ד) — במשך החודש היו תקלות והן גרמו הפסקות בעבודה והפסד שעות עבודה. כתוצאה מתקלות בעבודה הפסיד הנמל 36.7 שעות שהן כ-4.5 ימי עבודה של צוות. בחודש האמור גם נרשמה המתנה תפעולית — מסיבה הקשורה בנמל — במשך שש משמרות ב'. הפסקות בעבודה נוצרו, בחלקן, מסיבות שאינן בשליטת הנמל, ובחלקן, כתוצאה מהתארגנות בלתי מספקת בנמל עצמו. בהתחשב בכך, שהיקף העבודה בנמל היה קטן לעומת יכולתו האופטימאלית, מן הראוי היה שהנמל יהיה ערוך לטיפול באניות הפוקדות אותו גם מבחינת תקינות כלים.

2. בחודש ספטמבר 1978, ששימש, כאמור, כמדגם לביקורת, לא הייתה, במשך שמונה ימי חול, אף אנייה אחת. במיוחד אמור הדבר לגבי השבוע בין 10 ל-15 לחודש, כיוון שרק לקראת סוף אותו שבוע עבדו 10 צוותים באנייה אחת שהגיעה לנמל. כדי לעמוד על מצב התעסוקה בפועל

של עובדי התפעול ומפעילי ציוד מיכאני, ריכוזה הביקורת — על פי סידורי עבודה יומיים — נתונים בתחום זה בתקופה של שבוע ימים — 10 עד 15 בספטמבר, ומהם התברר:

(א) מתוך — 148 עובדי התפעול — הועסקו בפועל, הן בעבודה באניות, והן בשטח במשימות שונות כ־65 עובדים ליום — פחות מ־50% מכלל העובדים. כ־40 מעובדי התפעול — כמעט 30% מכלל עובדי התפעול — נמצאו בהמתנה או הועסקו בעבודות ניקיון.

(ב) מבין 72 מפעילי ציוד מיכאני, הועסקו בפועל בין 32 לבין 54 עובדים (בין 44% ל־75%). מספר רב של עובדים אלה היו בהמתנה וברוב הימים הם היוו כשליש מכלל עובדים אלה.

הנתונים שהובאו לעיל התייחסו לשבוע, ששימש מדגם לביקורת, ומשמעותם, שהייתה בו תעסוקה של 1.7 צוותים ליום עבודה. לפי הסכרי רשות הנמלים, הגיע ממוצע התעסוקה במשך חודש ספטמבר לכדי 3.8 צוותים ליום.

שכר עבודה

1. מאוקטובר 1960 ועד סוף אוגוסט 1965 הופעל נמל אילת על ידי חברה קבלנית. מספטמבר 1965, עם רכישת כל מניות החברה על ידי רשות הנמלים, תפעולו הוא עצמי. מיכסות העבודה שהיו נהוגות בחברת שירותי ים אילת — שמקורן בנמל חיפה שאף הוא הופעל עד ספטמבר 1965 על ידי קבלן אחר, "שירותי נמל מאוחדים בע"מ" — אומצו על ידי הנמל.

— עד סוף 1978 לא הוקמה בנמל אילת מועצת ייצור בתחום הסווארות והפעלת ציוד מיכאני וממילא לא הוקמה ועדה פריטטית ואף לא הוחל במדידות לקראת הנהגת מיכסות עבודה, המושחתות על כללי הנדסת ייצור. כאשר התעורר צורך בקביעת מיכסה לסוג מטען חדש, הוקמו ועדות אד-הוק, ואלה הגישו את המלצותיהן להנהלת הנמל לאישור ולהפעלה.

2. בספטמבר 1977 הוציא הנמל קובץ מיכסות ותקנים בעבודות שינוע. במבוא לקובץ נאמר, שבמרצת 15 השנים, שחלפו מאז אומצה רשימת הנורמות מחברת שירותי נמל מאוחדים, לא עודכנו במרוכז אותם שינויים. שחלו, הן כתוצאה מסיכומים מקומיים, והן עקב אימוץ סיכומים מנמלים אחרים. בקובץ רוכזו 112 מיכסות עבודה מוסכמות לפי סוגי מטען, כולל מספר הסווארים הדרושים לביצוע מיכסות אלה. מספר הסווארים שנקבע הושתת על הסכם עבודה שנעשה באפריל 1977 עם עובדי התפעול ועם מפעילי הציוד המיכאני, ולפיו החל מ־1.4.1977 הוקטן מספר הסווארים בצוות לניטול המטען, ותמורת זאת הוגדל שכר העבודה של עובדים אלה בשיעור של 13%, ובוטלו תוספות מספר, שהיו נהוגות קודם לכן.

— פרט למכולות ובשר קפוא לא נקבעו בנוגע למיכסות תקנים להעסקת מפעילי ציוד מיכאני. בפועל נקבע הצורך במפעילי כלים מיכאניים בהתאם לתנאי השינוע ועל דעת סדרני העבודה או מנהלי העבודה. לדבר זה יש חשיבות, משום ששעות הפרמיה המושגות על ידי צוות, נזקפות לזכותו של כל אחד מהעובדים, שעבדו בצוות; היעדר קביעה מדויקת של הכלים הדרושים, לפי סוג המטען ובהתאם לתנאי העבודה בשינוע, מאפשרת במקרים מסוימים להגדיל את מספר המפעילים של הציוד המיכאני.

3. כדי לעמוד על תפוקה שהושגה בנמל, לעומת המיכסות שנקבעו, ריכוזה הביקורת נתונים לגבי עבודה ב־9 אניות, שפקדו את הנמל בספטמבר 1978 ובאנייה אחת, שהגיעה באוקטובר אותה שנה. הנתונים שרוכזו מתייחסים לסוגי מטען שונים, שהגיעו בתקופה זו ול־46 משמרות שלמות, שבהן שונע סוג אחד של מטען. מהנתונים עולה:

— בניטול מכולות של 20 רגל באניות מתחמת נעו התפוקות, שהושגו בפועל במשמרת, בין 58% ל־28%, בהשוואה למיכסה. על אף שבקובץ המיכסות נקבע, שבניטול מכולות יופעלו 2 מנופים על ידי 3 מנופאים, ויועסק מפעיל גורר אחד, הועסקו למעשה, להוציא שני מקרים, שני מנופאים ושני מפעילי גוררים.

ביתר סוגי המטען, שלגביהם נערכה הבדיקה (מתכות, כותנה, מכוניות), עלו התפוקות פי 3 עד פי 11 ויותר בהשוואה למיכסה, לדוגמה:

תפוקה שהושגה בפועל בהשוואה למיכסה (%)	תפוקה שהושגה בפועל במשמרת	המשמרת ושעות עבודה (נטו)	התאריך ב-1978	מיכסה למשמרת	סוג המטען
790	237 יח'	7.45	א'	17.9	מכוניות 30 יחידות
800	240 יח'	8.10	א'	18.9	
793	239 יח'	7.40	א'	24.10	
600	180 יח'	7.30	א'	25.10	
311	171 ט'	6.30	א'	21.9	כותנה 55 טונה
455	250 ט'	7.00	א'	25.9	
295	162 ט'	4.30	ב'	25.9	
309	170 ט'	5.40	א'	26.9	
284	211 ט'	6.15	א'	26.9	
394	213 יח'	6.15	א'	17.9	סרטי פלדה מ-2001 ק"ג
344	186 יח'	6.15	א'	17.9	ויותר
394	186 יח'	6.45	ב'	17.9	
851	851 ט'	6.00	א'	19.9	חוטי ברזל 100 טונה
718	718 ט'	3.50	ב'	28.9	(סלילים)
789	789 ט'	3.45	ב'	22.9	
1,133	1,133 ט'	7.30	א'	24.9	
1,132	1,132 ט'	7.45	א'	24.9	
928	928 ט'	7.45	ב'	24.9	
310	534 ט'	6.30	א'	29.9	ברזל בניין 144 טונה
410	591 ט'	5.30	א'	29.9	
289	417 ט'	5.00	א'	4.10	
269	388 ט'	5.15	א'	5.10	

הנתונים שהובאו בטבלה מראים, עד כמה מיושנת שיטת שכר העידוד, שהושחתה על מיכסות עבודה, שהופעלו כאמור לפני כ-15 שנה. מאחר ששעות העבודה (נטו) נופלות בדרך כלל משמונה שעות עבודה במשמרת א' ומשבע שעות במשמרת ב', שהן הבסיס למיכסה, שנקבעה למשמרת, יוצא, שהתפוקה הגבוהה, בהשוואה למיכסה, מושגת אף במספר שעות עבודה קטן משנקבע.

כל אחד מעובדי הצוות מקבל פרמיה על פי תפוקה שהושגה במשמרת. כדי לעמוד על רמת שכרם של עובדי הצוות ערכה הביקורת חישוב של השכר, שניתן לעובדים, שעסקו בניטול מטענים לסוגיהם, כפי שצויין בטבלה הנ"ל. החישוב מושתת על ממוצעים של התפוקות בסוגי מטען אלה ועל מחיר של 30 ל"י לשעת פרמיה, כדלקמן :

סוג המטען	מיכסה למשמרת	תפוקה ממוצעת למשמרת	ביצוע לעומת המיכסה (%)	שעות פרמיה רגילות שבהן זוכה העובד	שכרו הממוצע של עובד למשמרת (בל"י) (1)
מכוניות	30 יחידות	224 יחידות	745	59.6	1,788
כותנה	55 טונה	193 טונה	350	28.0	840
סרטי פלדה	54 יחידות מ-2001 ק"ג ויותר	195 יחידות	361	28.8	867
חוטי ברזל (סלילים)	100 טונה	925 טונה	925	74.0	2,220
ברזל בניין	144 טונה	283 טונה	335	26.8	804

(1) אינו כולל תשלום עבור המתנה שנגרמה שלא באשמת העובד.

4. חוסר אניות בנמל הביא לכך, שבמשך שבוע הימים שאליה התייחסה הביקורת (ראה לעיל), לא הייתה תעסוקה לעובדים רבים; מספרם הגיע בימים אחדים ל-60 ויותר. כדי לעמוד על היחס

שבין רמת התעסוקה לבין השכר, ערכה הביקורת בדיקה מדגמית של שכרם החודשי של עובדי התפעול ושל מפעילי ציוד מיכאני, שהתבססה על תלושי המשכורת לחודש ספטמבר 1978 והקיפה 64 מבין 163 עובדי התפעול ו-34 מבין 72 מפעילי ציוד מיכאני.

שכרם של 66% מעובדי התפעול ו-97% ממפעילי ציוד מיכאני עלה בחודש ספטמבר 1978 על 10,000 ל"י לעובד; שכרם של 26% מעובדי התפעול ו-44% ממפעילי ציוד מיכאני עלה על 13,000 ל"י לחודש. בחודש ששימש למדגם פקדו את הנמל רק 9 אניות, דבר המצביע על כך, שמסכות העבודה הנהמוכות, הנהוגות בנמל, גרמו להוצאות כספיות גבוהות תוך עבודה במספר שעות קטן, יחסית; ואכן, לפי המדגם שערכה הביקורת יוצא, ששכרו של עובד תפעול או של מפעיל ציוד מיכאני נע בין 800 לבין 2,200 ל"י למשמרת אחת, בממוצע.

כוח אדם

מצבת כוח אדם

עם הקמת הנמל בשנת 1965 הועסקו בו 315 עובדים, ומספרם גדל באופן הדרגתי והגיע בשנת הכספים 1974 לשיא — 555 עובדים; עד לאותה שנה היה מורגש מחסור מתמיד בכוח אדם לשינוע מטענים. לאחר מלחמת ששת הימים, הועבר הנושא של תגבור כוח אדם וחלוקת נטל ההוצאה הכרוכה בהבאת עובדים, לוועדה הבינמשרדית להגברת הקשרים הכלכליים עם מדינות אפריקה והמזרח הרחוק, שמונתה במאוס 1968 על ידי הממשלה. בנובמבר 1968 נחתם הסכם בין משרד המסחר והתעשייה לבין רשות הנמלים על כיסוי ההוצאה, הקשורה בהגדלת מספר העובדים בנמל אילת; לפי ההסכם, התחייבה הממשלה לשאת בהוצאה הנוספת מחמת התארגנות הנמל לשינוע מטען כללי בהיקף מוגדל (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 680).

מאז 1974 ואילך, עקב צמצום התנועה של המטענים בנמל ומעבר לניטול מטענים במכולות, חלה ירידה הדרגתית במספר העובדים: מ-555 בשנת הכספים 1974 ל-481 בשנת הכספים 1977.

דיור לעובדי הנמל

1. בתקופה שבה הורגש מחסור בכוח אדם וכדי לעודד עובדים לעבור להתגורר באילת רכשה הרשות באילת דירות עבור עובדי הנמל; הדירות חלקן הועד להשכרה לעובדים וחלקן — למכירה. באפריל 1975 החליטה הרשות לרכוש 48 דירות ולהגדיל את תקציב הפיתוח של נמל אילת ב-8 מיליון ל"י — כמעט כל התוספת לרכישת הדירות הנ"ל. הדירות נרכשו באוגוסט 1975.

בתחילת 1978 נתן מנכ"ל הרשות הסכמתו העקרונית למכירת דירות, מתוך מלאי הדירות שהיו בבעלות הרשות באילת, ובפברואר נקבע ברשות, שניתן למכור מחצית מכמות הדירות בלי לפגוע במטרות הנמל, כיוון שאין לצפות בעתיד הנראה לעין לגידול ניכר במספר העובדים בנמל; יש לעשות למכירת 48 הדירות האמורות, על אף הקשיים הצפויים בפינוי 13 דירות, התפוסות על ידי עובדי הנמל. מאז פברואר ועד דצמבר 1978 נוהל משא ומתן עם קונים פוטנציאליים של הדירות. נערכו שומות לגבי חלק מהן, אך הן לא נמכרו עדיין ונמצאות בבעלות הרשות, הממשיכה לשאת בהוצאות אחזקתן.

*

קיומו של נמל באילת, מבחינת רמת התעסוקה בו, הוא בעייתי, כיוון שהוא מותנה בהיקף הסחר של ישראל, בעיקר עם ארצות המזרח הרחוק ומזרח אפריקה. ריחוקה של אילת ונמלה ממרכז הארץ מעלה את מחיר השימוש בנמל, באשר יש צורך להוביל את הסחורות לאילת וממנה בתח" בורה מוטורית. פתיחתה של תעלת סואץ לאניות המובילות מטענים ישראלים הוסיפה על בעיותיו האמורות של הנמל.

משרד התחבורה, משרד התעשייה, המסחר והתיירות, רשות הנמלים וגורמים אחרים הקשורים בנושא פעלו במשך השנים כדי להבטיח תעסוקה לנמל בדרך של מתן הנחות והקלות למשתמשים בשירותיו, נוסף על הסיוע הכספי שניתן על ידי אוצר המדינה ועל ידי הרשות לעידוד ההובלה היבשתית; אולם למרות זאת סובל הנמל מאבטלה ניכרת.

במצב דברים זה נדרש המנהלות הרשות והנמל לפעול בצורה נמרצת לייעול תפעולו של הנמל, כדי שבדרך זו יוכל להתגבר על מגבלותיו האובייקטיביות, ולאפשר לו, ככל שניתן, להתחרות בדרכי ההובלה האלטרנטיביות, העומדות לרשות המובילים, בחלק מהמטענים.

ממצאי הביקורת עולה, כי דבר זה לא נעשה במידה הדרושה. מן הצורך, שהנהלת הרשות תתן דעתה לצד זה של הנושא, הנמצא בתחום אחריותה המובהקת, כשים לב לצורך המדיני והבטחוני שבמשך קיומו של נמל אילת.

נוקים למטענים

1. בשנת הכספים 1977 שונעו בנמלי הארץ מטענים במשקל כולל של כ-9.5 מיליון טונות. בהתאם לסעיף 62 לחוק רשות הנמלים, תשכ"א-1961, דין הרשות לעניין האחריות בנויקים כדון המדינה, כפי שנקבע בחוק הנויקים האזרחיים (אחריות המדינה), תשי"ב-1952. פירוש הדבר הוא, שדין הרשות, בדרך כלל, כדון כל גוף מאוגד, אלא שאין היא אחראית, בין היתר, בנויקין על מעשה, שנעשה בתחום הרשאה חוקית, אולם היא אחראית על רשלנות במעשה. במסגרת זו צפויה הרשות לאחריות בנויקין בגין המטענים שבתחומי הנמלים. תחומי האחריות במטענים מיובאים משתרעים מעת הטיפול שלה במטענים בבטן האנייה וכל עוד הם בתחומיה, עד מסירתם לידי מי שזכאי להם. פריקתם וטעינתם של מטענים וכן אחסונם, הם באחריות מחלקת התפעול בכל נמל. במסגרת מחלקה זו פועל רכז נזקים, שמתפקדו לאתר נזקים, שנגרמו למטענים במהלך הניטול או בעת הימצאותם באחסנה בנמל.

על נושא האבטחה והשמירה בנמלים מופקדים גורמי בטחון שונים, ביניהם משמר הגבול בנמלי חיפה, אשדוד ואילת, ויחידת משמר הנמל בנמל הקישון. בעל המטען, שמטענו ניוזק בתחומי האחריות של הרשות מגיש תביעתו, בדרך כלל, בתחילה לנמל; נמצאה התביעה מוצדקת — מועברת היא לדיון "ביועדת פשרות" פנימית, המורכבת מנציגי הנמל, הייעוץ המשפטי והחשבות. דחה הנמל את התביעה או לא הגיעו התובע וועדת הפשרות להסכם בדבר גובה הפיצוי, רשאי התובע להגיש תביעתו לבית משפט. בשנות הכספים 1971-1977 הוגשו תביעות נזיקין נגד הרשות בסכום כולל של כ-100 מיליון ל"י.

2. בחודשים ספטמבר-דצמבר 1978 נדק משרד מבקר המדינה בהנהלת הרשות ובנמלים חיפה ואשדוד את הנושאים, הקשורים באבטחת שלימות המטענים וסדרי שחרורם. במיוחד נבדקו הגורם מים לנזקים ולחסר במטענים; הטיפול בתביעות כספיות בגין הנוקים; וסדרי השמירה בנמלים. על בדיקה קודמת של נושא זה ב-1972 ראה דו"ח שנתי 23 (עמ' 888-891).

גורמי הנוקים

1. מידת הסיכון של גרימת נזק למטענים במשך תהליך שינועם בנמלים ניתנת להקטנה על ידי הסדרים מתאימים, הן בתהליך והן בדרך אריות המטען. התברר, כי המעבר לשיטות הובלה מת-מחות — מכולות ומטענים אחדים — ייעל את שינועם וסייע להגן עליהם מפני נזקים או חסר, לעומת מטענים בודדים. על כן, מעודדת רשות הנמלים שיגור מטענים באריות אחידה ובמכולות.

2. הגורמים השכיחים לנזקים הם: הנטייה להשיג תפוקה גבוהה, דבר שגורם, לעתים, אי הקפדה על תהליך השינוע ופגיעה בשלמות המטענים; פיקוח בלתי מספיק של מנהלי העבודה באונייה וברציף על רמת ביצוע העבודה, אשר גורם לניטול מטענים בצורה העלולה לפגוע במטען; הי-מצאות מטענים במקומות אחסון פתוחים העלולה לגרום נזק למטען, כתוצאה מחדירת מי גשמים, ומכך שהמטען אינו מוגן בפני גניבות; אריזה שאינה עומדת בתנאי הניטול; הטענה בלתי נכונה בנמל המוצא, הגורמת קשיים בפריקת המטען בנמל היעד וכתוצאה מכך ניוזק המטען.

— שלושת הגורמים הראשונים הם בשליטת הרשות. מתברר, שבקביעת שיטת שכר העידוד הנ-הוגה, הן לגבי צוותי התפעול, והן לגבי מנהלי העבודה, לא נלקח בחשבון המרכיב של טיב הביצוע, ומשום כך אין שום תמריץ שיניע את העובדים לנהוג הקפדת יתר בנושאים האמורים בתהליך הניטול. על עניין זה העירה הביקורת הקודמת. בעקבותיה הודיעה רשות הנמלים, שהיא עומדת להנהיג שיטת שכר עידוד למנהלי העבודה שאחד ממרכיביה הוא הקטנת נזקים, אולם עד כה דבר זה לא נעשה. נתגלו גם מקרים שנבחרת מקום האחסון לא הובאה בחשבון מידת הפגיעות של, למשל, חפצים אישיים או מטענים וגישים, מתנאי מזג האוויר. בקשר לכך ראוי לציין ששכר העידוד בתחומים אחרים — בקרים במסוף המכולות בנמלים ומחסנאים — מביא בחשבון את טיב הביצוע של העבודה.

3. כאמור, הנמל ושלבי תהליך הטיפול במטען הניתן בו, הם בין נקודות הסיכון העיקריות למטען, ומשום כך מוטלת על הגורמים המטפלים במטען בנמל אחריות רבה למצב המטען ולנויקין שאירעו בו ובין היתר, חייבים הם לדוות, מוקדם ככל האפשר ובפירוט גדול כפי שניתן, על נזק כדי לקבוע

את מקום האירוע ואת הגורמים לו. במאי 1977 הוציאה הרשות נוהל "תביעות נזקי מטען", המפרט את סדרי הדיווח ואת תהליך הטיפול בתביעות על נזקים. על פי הנוהל, חלה חובת דיווח על גילוי הנזק על בעלי התפקידים שונים, הממונים על שלבי שינוע המטענים: מנהל העבודה — לגבי נזקים, שהתגלו או ארעו במהלך הפריקה ברציף ו/או הטעינה; מנהל הרציף — לגבי נזקים שארעו ברציף; מנהל המחסן — בעת קבלת המטען לאחסנה ובעת שיגורו; רכז הנזקים חייב לדווח על כל נזק, שהוא היה עד ראייה לו, או שהוזמן על ידי כל גורם אחר, כדי לאמוד את היקפו ולקבוע את הגורמים לו. הנוהל מחייב גם ריכוז כל האסמכתאות בנוגע לנזק שקרה. רישום נוסף על נזק למטען נעשה על ידי "מונה", הפועל מטעם סוכן האנייה, ומתפקידו לערוך רישום כל המטענים הנפרקים או המוטענים באנייה.

— מעיון ב־80 תביעות נזיקין (30 מתוך 286 בנמל חיפה ו־50 מתוך 314 בנמל אשדוד), שהטיפול בהן הסתיים עד סוף ספטמבר 1978, התברר, שבכמה מקרים שהרשות נתבעה בגין נזק, לא נמצאו כל הדיווחים של הגורמים שפורטו לעיל ושחובת הדיווח הלה עליהם. כמו כן נתגלו מקרים מספר של אי התאמות בין הדיווחים השונים. עוד עולה מאותם מקרים, שלא הובטח פיקוח הדוק בכל שלבי העברת המטען; הדבר אמור במיוחד לגבי שלב המעבר שבין הטענת מטען על גרר ועד רגע כניסתו למחסן או להיפך — מהמחסן לאנייה. אמנם, בנוהל נקבע, שחובת הפיקוח על המטען בעת הובלתו חלה על מנהל הרציף, אף הדבר אינו מעשי, מאחר שבגלל אופי עבודתו של מנהל הרציף אין באפשרותו ללוות כל מטען בדרכו למחסן או ממנו.

תביעות בגין נזקי מטען

1. אחרייתה של הרשות לגבי נזקים למטענים חלה, כאמור, מרגע תחילת הפריקה, כאשר מדובר במטעני יבוא, ומעת אחסנתם בנמל כשמדובר במטעני יצוא. נזקים, שאירעו לפני פריקת המטען מהאנייה, הם באחריות מפעילי האנייה, ולפיכך שואף כל אחד מהצדדים, הרשות ובעלי האניות, להוכיח, כי נזק שהתגלה נגרם בשעה שהיה באחריותו של הצד השני. כדי לגלות את הנזקים מפעילים שני הצדדים אמצעים, ומטעם מפעיל האנייה פועל בדרך כלל "המונה", אשר רישומיו מקובלים על שני הצדדים.

תביעות כספיות נגד הרשות מוגשות בדרך כלל על ידי חברות הביטוח, שאצלן ביטחו בעלי המטענים את מטעניהם בפני נזק. רובן הגדול של התביעות מוגשות לרשות בתוך תקופה של שלוש שנים ממועד קרות הנזק למטען, או ממועד גילוי החסר בו.

עם הגשת התביעה, נפתח בנמל, שבו ארע הנזק, תיק תביעה ובו נאספים המסמכים הנוגעים למקרה. המסמכים הם ממקורות הנמל — כגון דו"חות הממונים על הטיפול במטען ותעודת שער, וממקורות היצואיים — חברות הביטוח, כגון דו"ח "מונה", חשבונית קניית הטובין והערכת נזק על ידי שמאי. אם התביעה נמצאת מוצדקת, היא מועברת, כאמור, לוועדת הפשרות, הפועלת ברשות.

ועדת הפשרות מונחית כמשא ומתן עם התובע על ידי המסמכים, שנאספו והוגשו כאמור. הסכומים המאושרים הם נמוכים, לרוב, מסכומי התביעות, מאחר שהוועדה מאשרת פיצוי רק על הנזק הישיר שנגרם בנמל. בטבלה הבאה מובאים פרטים על תביעות, שהטיפול בהן הסתיים בפשרה בוועדת הפשרות בתקופה ינואר 1977 — ספטמבר 1978.

התקופה	הנמל	בהן הסתיים	סכום (בלי"י)		הסכום שהושג בפשרה לעומת סכום התביעה (ב-%)
			התביעות	הסכום שאושר כפיצוי	
1977					
ינואר-דצמבר	חיפה	384	3,238,617	834,755	26
	אשדוד	672	5,915,673	1,362,448	23
	אילת	139	2,075,562	155,516	7
1978					
ינואר-ספטמבר	חיפה	286	4,387,519	980,512	22
	אשדוד	314	4,723,703	1,215,853	26
	אילת	48	779,957	176,518	23

2. משרד מבקר המדינה סקר 30 תיקי תביעות, שהתייחסו לנמל חיפה, וועדת הפשרות סיימה את הטיפול בהן עד סוף 1978. נמצאו ארבע מקרים, שלאחר שהנהלת הנמל דחתה את התביעות והן הועברו לדין לועדת הפשרות, החליטה זו על תשלום פיצוי.

— בשלושה מהמקרים האמורים לא נימקה ועדת הפשרות את החלטתה לשלם פיצויים בניגוד לדעת הנהלת הנמל. נימוקים להחלטה חשובים במיוחד במקרים כאמור.

3. כדי לבטח את עצמה מפני תביעות בגין נזקי מטענים, יצרה הרשות בשנת הכספים 1971 עתודה לביטוח נזקים. בכל שנה מפרישים הנמלים לעתודה סכומים, הנקבעים, בהתאם לכמות המטענים, ששונעו דרך הנמל (להוציא מטענים בצובר ופרי הדר), בהתחשב בנסיגת העבר ביחס לתביעות כנגד הנמל. לפני הנהגת שיטת הביטוח העצמי נהגה הרשות לבטח את עצמה בחברת ביטוח. החל משנת הכספים 1975 נוהגת הרשות להשקיע את ההפרשות לעתודה בניירות ערך, ומדי שנה בשנה נוקפים לעתודה הפרשי הצמדה וריבית, בהתאם לנהוג ברשות. הפיצויים, המשתלמים לחובעים בעקבות פשרות או פסקי דין של בתי משפט, נוקפים לחובת העתודה.

מתברר, כי בשנות הכספים 1971—1977 הפרישו הנמלים לעתודה סכום של כ־20.9 מיליון ל"י, לעומת תשלומים שנוקפו לחובת העתודה בסך של כ־11 מיליון ל"י. מאחר שהתביעות מוגשות לרשות בתקופות שונות לאחר קרות הנזק, וכיוון שהדיונים המשפטיים והדיונים על פשרות הם ממושכים, אין התשלומים לחובת העתודה נוקפים בשנת הגשת התביעה; ברוב המקרים, התשלום מתבצע במועד מאוחר יותר והוא נוקף לחובת העתודה לשנה שבה אירע הנזק.

ברשות מתנהל מעקב אחר תביעות, המוגשות בכל שנה, ואחר תהליך הטיפול בהן. המעקב נערך על סכומי התביעות שהוגשו, על סכומים ששולמו על פי פשרה, ועל סכומים ששולמו על פי פסקי דין. על פי דו"חות הרשות מתברר, כי ליום 31.3.1978 היו בנמל חיפה (שהנתונים לגבינו אינם מושלמים) תביעות תלויות ועומדות בסך 37.5 מיליון ל"י; בנמל אשדוד — 23 מיליון ל"י; ובנמל אילת — 6.4 מיליון ל"י. מהנתונים מתברר, ששיעור התשלום, מתוך התביעות שנסתיים הטיפול בהן בשנות הכספים 1971—1977, היה כלהלן: בנמל חיפה 26%, בנמל אשדוד 25%, ובנמל אילת 23%.

אבטחת מטענים

1. סדרי שחרור מטענים מהנמלים, כפי שנכללו בנהלי הרשות, קובעים כדלקמן: טרם הגעת אנייה לנמל, מועברת על ידי סוכן האנייה למחלקת התפעול הודעה על זמן הגעתה המשוער; בצירוף להודעה זו מועברים עותקי מיצרה בדבר המטענים, המובלים באנייה; עם קבלת המיצרה, נפתח במדור תיעוד תיק לכל אנייה, שבו מרוכזים המסמכים הנוגעים למטעני האנייה: מיצרה, דו"ח פריקה, דו"חות על נזקים ועל חסר ותעודות שער, המעידות על הוצאת המטען מהנמל.

לאחר פריקת המטען, נמסרת לבעליו על ידי סוכן האנייה "תעודת מסירה", ועל פיה משולמים מיסי הנמל והמכס. אחד מעותקי תעודת המסירה מהווה "תעודת שער", שעל פיה מוצא המטען מהנמל. בתעודת השער נרשם תיאור המטען, סימני זיהוי, הכמויות ואישורי רשויות הנמל והמכס על התשלומים ששולמו. עם הגעת המטען לשער הנמל, אמור המבקר בשער לבדוק פיזית את התאמת הפרטים, הרשומים בתעודת השער, למטען. התעודות נאספות, מועברות למדור תיעוד ומתוריקות, כאמור, בתיק האנייה.

2. ביולי 1977 מונתה על ידי מנהל המכס והבלו ועדה, שבה השתתפו נציגי המכס, רשות הנמלים והמשטרה. תפקידיה היו לבחון את נושא ההברחות והגניבות בנמלים. הוועדה הגישה את סיכומיה ביולי 1978 והצביעה על נקודות תורפה רבות בתהליך שחרור המטענים מהנמלים. להלן עיקר ממצאי הוועדה:

(א) הטיפול במטענים — בכל הנוגע למסמכים הקשורים בהם — נעשה על ידי גופים שונים ללא תיאום מספיק ביניהם, וכל אחד מהם מנסה להבטיח את הטיפול בתחומו הוא בצורה הנאותה ביותר; (ב) מצויים מספר רב של עותקי המיצרה, דבר המאפשר לאנשים רבים לקבל מידע בדבר סוגי המטענים ובדבר מיקומם; (ג) היעדר מעקב בנמל אחר תנועת המטענים, איחסונם ושחרורם, מקשה על גילוי הברחה וגניבות; (ד) חלק מהמסמכים, המשמשים אסמכתא להעברת המטענים ולשחרורם, נערך ידנית וניתן לזייפם בקלות. באין מערכת מבדק פנימי נאות, קשה לגלות זיופים כאלו.

מממצאי הוועדה הנ"ל מתעורר, לדעת הביקורת, הצורך, שרשות הנמלים תיווג אמצעים, שיהיה בהם כדי להבטיח תיאום מירבי בין כל הגופים הנוגעים לנושא כדי לסתום את הפרצות הקיימות בנמלים, במיוחד נוכח ממדי הברחות והגניבות שהיקפן גדל בשנים האחרונות ושיטותיהן נעשו מתוחכמות יותר ויותר. למניעתן של הברחות וגניבות, מן הצורך לפעול בהתמדה לגילוי שיטות ולהגביר את העירנות בתחומי הנמלים.

3. כדי להבטיח את שלמות המטענים, הנמצאים בשטחי הרשות או מאוחסנים על ידיה, על הרשות לנקוט אמצעי שמירה ואבטחה נאותים. עם הפעלת נמלי אשדוד ואילת החליטה ועדת ייעול בינמשרדית, כי יש לרכז את נושא השמירה והאבטחה בנמלים בידי גורם אחד. נוכח החלטה זו נחתם ב־1965 הסכם בין הרשות לבין המכס, ולפיו התחייב אגף המכס לבצע את כל תפקידי השמירה בנמל אשדוד, אילת והקישון, ואילו בנמל חיפה המשיך משמר הנמל לשמירה. עד סוף 1973 בוצעו כל תפקידי השמירה ואבטחת המטענים בהתאם לסיכום הנ"ל. בפברואר 1974 הודיעו שלטונות המכס על הפסקת השמירה, שהתבצעה על ידם, ובעקבות הפסקת פעולות משטרת המכס המליצה הוועדה הנ"ל על הסדר זמני, שלפיו הימטר השמירה בנמלים לחברות שמירה פרטיות. ב־1974 פנתה הרשות לממשלה והתריעה על אי יכולתן של חברות השמירה, המופקדות על נושא האבטחה, להתגבר על הבעיות בתחום זה, ועל המצב הבטחוני השורר בנמלים. בעקבות פנייתה של הרשות, החליטה הממשלה במאסר 1975 להטיל את האחריות לשמירה ולאבטחה בנמלים על משטרת ישראל, באמצעות משמר הגבול (להלן — מג"ב). על יסוד החלטה זו הוצבו יחידות מג"ב באפריל 1975 בנמלי אשדוד ואילת, ובפברואר 1976 — בנמל חיפה. בנמל הקישון ממשיך משמר הנמל להיות אחראי לאבטחה.

עם הצבת מג"ב הוחלט, כי הוצאות האחזקה של היחידות שיוקצו לכך תחולנה על רשות הנמלים, ובהתאם לכך הציעה הרשות תקן לכוח אדם של מג"ב שיהיה דרוש — הכולל 162 שוטרים. ההצעות לא נתקבלו על ידי מג"ב, שדרש הצבת 317 שוטרים. בעקבות חילוקי הדעות, הוקמה באפריל 1976 ועדה משותפת, ומתפקידיה היה לקבוע את מספר השוטרים הדרושים לפעולות מג"ב בנמלים. הוועדה קבעה, שתקן השוטרים, הדרוש לפעילות מג"ב, הוא 228 איש. המחלוקת בעניין תקן השוטרים לא הסתיימה עד מועד, סיום הביקורת והיא נעוצה בהבדלי גישה בין הרשות לבין מפקדת מג"ב.

רשות הנמלים התחייבה כאמור לכסות את ההוצאות השוטפות של פעולות מג"ב בנמלים, אך עם זאת מליאת הרשות הטילה על המנכ"ל לפעול להשגת הסדר עם המכס, באשר להשתתפותו בהוצאות השמירה על המטענים. עד מועד סיום הביקורת לא נקבעו הסדרים בתחום זה, והרשות נושאת במלוא הוצאות השמירה. להלן פרטים על ההוצאות בשלוש שנות הכספים האחרונות (באלפי ל"י):

שנת כספים	ס"ה	נמל חיפה	נמל אשדוד	נמל אילת
1975	12,140	1,000	8,073	3,076
1976	23,332	9,729	10,054	3,549
1977	28,644	10,543	13,425	4,676

4. על פי הדיווחים שבתיקי הרשות הביאה כניסתו של מג"ב לנמלים שיפור ניכר במצב השמירה והביטחון בנמלים במשך החודשים הראשונים לפעילותו, אך מאוחר יותר חלה ירידה ברמת העירנות של היחידות.

— מעיון בדו"חות שבתיקי הרשות, המתייחסים לביצוע תפקידיהן של יחידות מג"ב בנמלים, עולה: סיורים רגליים בשטחי האחסנה לא קוימו במידה מספקת וגם הסיורים הממונעים לא הקיפו את כל המקומות הרגישים; לא הייתה הקפדה מספקת על בדיקת המטען בעת הוצאתו משער הנמל; ארעו מקרים שתעודות שער הוחזרו על ידי יבואנים, לאחר שהמטען הוצא מהנמל; היו גם מקרים שמכילות, שצוין עליהן כי הן ריקות, נמצאו מלאות לאחר שהוצאו מהנמל; בבדיקת המטען בשער לא נעשתה השוואה בין הרשום בתעודות השער לבין המטען, ואישור מבקר השער ניתן בהיותו בתא, בלי שיצא לבדוק פיזית את המטען.

— במהלך הביקורת המצומצמת שנערכה בנמל חיפה התברר, שאין מקפידים על עריכת בדיקה פיזית בדבר הימצאות סגר בדלתות המכולות בעת שחרורם בשערים. נתגלה גם מקרה של הוצאת 70 קרטונים ללא אישור רשויות המכס, דבר המצביע על האפשרות שקיימת פירצה בתחום זה.

אי הקפדה על סדרי שחרור המטענים, יש בה כדי להצביע על חוסר עירנות של מבקרי השערים ומעלה את החשש לקיום פרצות, שדרכן ניתן להבריח סחורות. גם חסר תיאום בין הרשות לבין יחידות מג"ב בנמלים, שמקורו באי הגדרת סמכויות בעת כניסת מג"ב לנמלים, על כל ההשלכות הנובעות מכך, לרבות הרעה באבטחת שלימות המטענים.

בנובמבר 1978, בעקבות דיונים בין הרשות למפכ"ל המשטרה, הוסכם על הוצאת יחידות מג"ב מהנמלים ועל הכנסתה של המשטרה במקומן: הסדר זה טרם הונהג עד סוף ינואר 1979.

שינוע מטענים בצובר בנמל אשדוד

בחודשים מארס-ספטמבר 1978 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בנמל אשדוד על סידרי ההפעלה של המתקן לשינוע מחצבים וכן על הפעולות, שהיו קשורות בתכנון ההקמה של מתקנים נוספים לאלה, שהופעלו מכבר לשינוע של מחצבים וגרעינים בצובר בתקופה 1972-1978.

שינוע מחצבים

1. באמצע שנת ה'60, עם הקמת נמל אשדוד, נבנה בו רציף מיוחד כדי לשנע באמצעותו את מחצבי הנגב — פוספאטים ואשלג. על פי הסכמים, שנערכו בשנת 1964 בין רשות הנמלים לבין חברות המחצבים — מפעלי ים המלח בע"מ וכימיקאליים ופוספאטים בע"מ (כיום חברת פוספאטים בנגב (1966) בע"מ), נבנו בנמל שני מחסנים — לאשלג ולפוספאטים — והוקם מתקן מיוחד לטעינת המחצבים לאניות ("מתקן צובר"). הוא הופעל לראשונה בינואר 1967 והועד לשינוע כשני מיליון טונות מחצבים בשנה. מבחינה ארגונית, שייד מתקן הצובר למחלקת התפעול בנמל; הוא מספק לעצמו את כל השירותים הנדרשים, מלבד שירותי מינהל, הניתנים על ידי מינהלת נמל אשדוד. בשנת הכספים 1977 הועסקו במתקן הצובר 51 עובדים. ההכנסות משינוע מחצבים הסתכמו בשנת הכספים 1977 בכ"7 16.7 מיליון ל"י וכלל ההוצאות — בכ"5 15.5 מיליון ל"י.

בעבר הופעל המתקן בשתיים או בשלוש משמרות; החל מינואר 1978 מתפעלות אותו ברציפות ארבע משמרות ביממה, דבר המאפשר שינוע כמות מוגדלת של מחצבים ליצוא. בשנת הכספים 1977 נוטלה כמות שיא של כ"5 1.5 מיליון טונות, לעומת כ"5 950,000 טונות בשנת 1975.

בנמל קיימים גם 3 מתקני אחסון למגנוזית, שהוקמו ב"72; כושר הקיבול שלהם הוא 2,500 טון. בשנת הכספים 1977 שונעו באמצעותם למעלה מ"7 20,000 טון מגנוזית.

2. בהתאם למדיניותה הכספית, שואפת הרשות לבסס את תעריפי השירותים שהיא נותנת על העלות בפועל. מסוף 1975, שיעורי תעריפי הניטול, שנקבעו, על פי סיכום עם חברות המחצבים, הם: 6.49 ל"י לטונה — עבור שינוע 1 מיליון טונות ראשונות ו"2.23 ל"י לטונה — לכמויות שמעל למיליון טונות; תעריפים אלה הוצמדו לתעריפי השירותים של סווארות וסבלות. הרשות ערכה תחשיב לקביעת התעריפים הנ"ל בהתבסס על אומדן העלויות לשנת הכספים 1975 ועל העלויות בפועל באפריל אותה שנה — הוצאות קבועות ומשתנות. בחישוב העלויות לא נלקחו בחשבון הוצאות הון, כיוון שעל פי הסכם עם החברות יכסו הן את יתרת עלות מתקני הצובר. להוצאות הקבועות והמשתנות נוקפו בחחשיב גם הוצאות כלליות בשיעור של כ"30%, לעומת כ"15%, שהיה שיעור הזקיפה עד 1975.

— במסמכי הרשות לא נמצאו תחשיבים, המפרטים את אופן קביעת שיעור ההוצאות הכלליות.

תכנון מתקנים חדשים לצובר

1. בתחילת שנות ה'70 התברר לגורמים הנוגעים בדבר, שממגורת דגון בנמל חיפה, שכושר הפריקה שלה היה כשני מיליון טונות גרעינים לשנה, לא תהיה מסוגלת לענות על היקף יבוא הגרעינים החזוי על ידם בשנות ה'80 — כ"8 2.8 מיליון טונות בשנה. באפריל 1972 מונחה על ידי משרד החקלאות ומשרד המסחר והתעשייה ועדה בין משרדית, שכללה גם נציג של רשות הנמלים, ומתפקידה היה לבחון את כושר פריקתם של המתקנים לשינוע גרעינים בתפוזות בנמל חיפה ואת התאמתם לצרכים החזויים בשנות ה'80. עוד הוטל על הוועדה לבדוק את הכדאיות שבהקמת מתקן לשינוע גרעינים בנמל אשדוד.