

רשות הנמלים

פעולות ביקורת

בהמשך לבדיקה של אירועים מספר שנערכה בשנת 1979 נערכה בדיקה של אירועים נוספים (שלב ב'); בחטיבת כלכלה וכספים נבדקו ההסדרים להשקעות כספיות וניצול עודפי מזומנים; במשרד הראשי של הרשות ובנמלי חיפה ואשדוד נבדקו פעולותיהן של מחלקות הים, סדרי הבטיחות בעבודה על היבטיהם השונים, והפעולות בתחום האפסנאות וניהול מחסנים.

בדיקת אירועים

בדו"ח שנתי 30 (עמ' 911–916) נמסר על ממצאי בדיקה מיוחדת של אירועים מספר, שערך משרד מבקר המדינה ברשות הנמלים, על פי פניית שר התחבורה למבקר המדינה מ-3.1.80. להלן יובאו ממצאים בדבר בדיקה של אירועים נוספים, שנערכה במארס–אפריל 1980.

בית הנתיבות בנמל חיפה — הקמת גשר למכוניות נוסעים (רמפה) *

1. נוכח הגעת מספר רב של נוסעים עם כלי רכבם לנמל, החליטה הנהלת רשות הנמלים בתחילת 1978 לבנות גשר למכוניות שיקשר את רציפי הנמל לרחבת התנייה שליד בית הנתיבות.

בנובמבר 1978 פנתה הרשות לשמונה קבלנים לשם קבלת הצעותיהם לבניית הגשר. במפרט למכרז נקבע, שהגשר ייבנה על כלונסאות, באורך של כ-35 מ' כל אחת ובקוטר של 1.2 מ'. אחד התנאים העיקריים היה השלמת הבנייה תוך חמישה וחצי חודשים, והמועד האחרון להגשת ההצעות נקבע ל-30.11.78. עד לאותו תאריך הוגשו ארבע הצעות: קבלן א' שהצעתו הייתה 8.02 מיליון ל"י בקירוב; קבלן ב' — 7.75 מיליון ל"י; קבלן ג' — 6.33 מיליון ל"י; וקבלן ד' — 6.17 מיליון ל"י.

על פי המלצת היועץ המשפטי של הרשות החליטה ועדת המכרזים שלה ב-12.12.78 לפסול את שלוש ההצעות הראשונות מחמת הסתייגות המציעים לגבי תקופת הביצוע ולגבי התשלום בעבור התייקרויות שנקבעו בתנאי המכרז, ולמסור את העבודה לקבלן ד' (להלן — הקבלן) שהצעתו תאמה את תנאי המכרז וגם הייתה הוולת ביותר.

החוזה עם הקבלן נחתם ב-8.1.79, ובו נקבע, כי הגשר יושלם לא יאוחר מחמישה וחצי חודשים מיום מתן צו התחלת העבודה, וזאת נוכח ההכנות להפעלת בית הנתיבות ב-1.7.79, כפי שנחזה בעת חתימת החוזה. צו התחלת העבודה ניתן ל-31.12.78, מכאן שהתקופה שנותרה בין מועד מתן הצו למועד ההפעלה המתוכנן של בית הנתיבות הייתה ששה חודשים. עוד נקבע בחוזה, שבמידה והקבלן לא ישלים את העבודה תוך התקופה המוסכמת, כלומר עד ל-15.6.79, הוא ישלם לרשות סכום של 10,000 ל"י בעבור כל יום של פיגור. שיעור התשלום בעבור התייקרות יהיה 85% משיעור עליית המדד הכללי של תשומות הבנייה.

2. — הביקורת העלתה, שלאחר מתן צו התחלת העבודה החלה חטיבת ההנדסה שברשות לדון באפשרויות לשינוי תכניות הקונסטרוקציה של הגשר: לקצר את אורך הכלונסאות מ-35 ל-20 מ' ולשנות את קוטרם, דבר שאמור היה, על פי הערכת החטיבה, לחסוך לרשות סכום של כ-400,000 ל"י. לפיכך, עם הוצאת צו התחלת העבודה לא מסרה הרשות לידי הקבלן את תכניות העבודה והתחלת העבודה נדחתה למשך כשבועיים. בעקבות השינויים התכנוניים שעליהם הוחלט קיבל הקבלן, החל ב-9.1.79, תכניות חדשות למעך הכלונסאות.

לדעת הביקורת, אחרי גמר הליכי המכרז, התקשרות עם הקבלן ומתן צו התחלת העבודה, היה על הרשות להימנע משינויים תכנוניים שניתן לחזותם מראש עוד בעת התכנון המקורי של העבודה, ולפני פרסום המכרז.

* בדבר הקמת בית הנתיבות ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 904–908.

נוכח העיכובים בתחילת הביצוע קויימו בפברואר 1979 דיונים עם הקבלן על הקדמת מועד סיום הביצוע תמורת תשלום מיוחד (להלן — "בונוס"). הקבלן הציע, כי תמורת כל יום של הקדמת הסיום לפני 15.6.79 — המועד להשלמת העבודה על פי החוזה — ישולם לו סכום של 20,000 ל"י, ואילו פיצויי הפיגורים שנקבעו בחוזה יחולו מ־30.6.79. עוד תבע הקבלן, שההתייקרות תחושב עד ל־30.6.79 — התאריך לסיום העבודה, לאחר ההארכה שניתנה לו בגין האיחור במסירת התכניות. בעקבות הדיונים אישר מנכ"ל הרשות, לפי פניית המהנדס הראשי של הרשות, את תנאי הקבלן לקידום העבודה: לפי הערכתו של המהנדס הראשי עשויה ההצעה לתשלום בונוס להביא לסיום העבודה ב־26.5.79, כלומר קיצור משך הביצוע ב־20 ימים שבעבורם ישולם לקבלן סך של 400,000 ל"י. המהנדס הראשי ציין גם שהתשלום לקבלן יתאזן על ידי החסכון שיושג בשל שינוי מערך הכלונסאות, המהנדס תמך גם בהארכת הזמן שדרש הקבלן בגלל עיכובים, שחלו כתוצאה משינוי התכניות, והמליץ לקבל את הצעת הקבלן, שההתייקריות יחושבו וישולמו עד ל־30.6.79.

ב־18.5.79 הודיע הקבלן על סיום העבודה, אך בבדיקה שערך באותו יום ראש מחלקת בינוי בנמל חיפה נקבע, שנותרו עוד כמה עבודות להשלמה. עבודות אלו הסתיימו ב־21.5.79 — תאריך שהוכר על ידי הרשות כמועד סיום העבודה, לצורך תשלום הבונוס, בגין קידום העבודה ב־26 ימים, שבעבורם שילמה הרשות בונוס בסך 520,000 ל"י.

— הביקורת העלתה, שבידי הרשות לא היו מסמכים המעידים על ההצדקה להקדמת העבודה תוך תשלום בונוס, כגון סיכום ותיאום בין היחידות שהיו מעורבות בהקמת בית הנתיבות בכללן. גם לא נמצא חישוב, שיצביע על החסכון הצפוי לרשות עקב הקדמת העבודה, או בנוק שייגרם לה מהתמשכות הביצוע בימים מספר. קביעת תאריך היעד לפתיחת בית הנתיבות ב־1.7.79, שאחזיקותיו הדגישה חטיבת ההנדסה, לא הייתה מבוססת דיה וגם לא חיונית עד כדי תשלום הוצאה כספית נוספת. בסופו של דבר נפתח בית הנתיבות באוקטובר אותה שנה. זאת ועוד, תשלום בגין התייקרות בעבור תקופה של כ־40 ימי עבודה לאחר סיום העבודה בפועל יש לראותו כהטבה כספית נוספת.

בתשובתה ממאי 1980 למשרד מבקר המדינה ציינה הרשות, כי היא מסכימה עקרונית עם קביעת הביקורת, שיש לשאוף לכך שלא יוצא מכרז, אלא לאחר השלמת התכניות. הרשות הסבירה, כי במקרה הנדון, בהתחשב גם בלוח הזמנים הדחוס שנקבע, הוצא המכרז על פי נתוני הקרקע שהיו אז בידה. עוד הסבירה הרשות כי לפי קידוחים נוספים שהיא ערכה ביוזמת יועץ הקרקע, התברר, שיש אפשרות לקצר את הכלונסאות ובכך לחסוך סכומים ניכרים. אשר להתייקריות הסבירה הרשות, שבגין שולם לקבלן בהתאם לתנאי החוזה; כאשר הוסכם על הבונוס, נקבע מפורשות, שבגין התייקריות ישולם, כמקובל ברשות הנמלים על בסיס חישוב מדד עלויות ממוצע לכל התקופה עד למועד סיום העבודה על פי החוזה.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שבתכנון ובהקמה של בית הנתיבות הוחל עוד בתחילת שנות ה־50 ובמשך הזמן הוכנסו שינויים הן בתפישת התכנונית והן בפרטי התכנון; על כן לא צריכות היו להתעורר לאחר כל זאת בעיות של לוח זמנים דחוס והוצאת מכרז על פי נתוני קרקע לא מספיקים. השינוי התכנוני, בעקבות נתונים חדשים, נעשה לאחר הוצאת המכרז וההתקשרות עם הקבלן וגם לאחר מתן צו התחלת העבודה. מצב זה יש בו מצד אחד כדי לגרום בדרך כלל שיבושים בלוח הזמנים ותביעות מאת הקבלן, ומצד שני אינו הוא מבטיח שכל נתוני העבודה יועמדו באורח שווה בפני כל המשתתפים במכרז; במקרה האמור נדונו הנתונים החדשים של התכנון, בעקבות הקידוחים הנוספים שנעשו, עם קבלן אחד בלבד, שכבר נבחר ונחתם עמו חוזה.

בגין התייקריות שולם אמנם לקבלן לפי תנאי החוזה, אולם למעשה שונו התנאים לפי דרישות הקבלן בעקבות האיחור במסירת התכניות, ונקבע, שבגין ההתייקרות ישולם ב־30.6.79 — מועד הסיום לאחר ההארכה שניתנה לקבלן. יוצא, איפוא, שהרשות הסכימה לחשב ולשלם לקבלן תוספת בגין התייקרות בעבור תקופה שבה הוא לא הוציא למעשה הוצאות יותר. תוספת זו הייתה צריכה להישקל בחישוב המוקדם, שכאמור לא נעשה בנדרון (בעניין זה ראה גם הפרק על מחירי בנייה למגורים במסגרת משרד השיכון בדו"ח שנתי 30, עמ' 231–235).

3. התשלומים בעבור בניית הגשר, לרבות תוספות, התייקריות והבונוס הגיעו לסך כולל של 8.5 מיליון ל"י.

— בסעיף הדן בכמויות הברזל היה הפרש משמעותי (כשליש) בכמות סוג מסויים של ברזל: לפי החוזה נקבעה כמות של 95 טונות, ואילו הכמויות שבהן השתמשו בפועל, על פי החשבון הסופי,

היו יותר מ-126 טונות, דבר שגרם לייקור העבודה ב-580,000 ל"י בקירוב. הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה, בסוף יולי 1980, כי כמויות הברזל — לצורך המכרו — חושבו בהערכה גסה ולאחר השלמת התכנון התברר כי הכמויות הנדרשות גבוהות בהרבה. הרשות נקטה צעדים למניעת הישנות מקרים כאלה בעתיד.

בית הנתיבות בנמל חיפה — התקנת מערכת מיזוג אוויר

באמצע 1978 החליטה רשות הנמלים להתקין בבית הנתיבות מערכת מיזוג אוויר שתושבת על מערכת האיוורור שהותקנה בעת בניית בית הנתיבות. תכנון המערכת נמסר למהנדס (להלן — המתכנן). משרד מבקר המדינה ערך ביקורת על סדרי מסירת ביצוע העבודה לקבלן המבצע.

1. בדצמבר 1978 העביר ראש מחלקת בניין בנמל חיפה לחטיבת ההנדסה שברשות רשימה של חמישה קבלנים מוצעים לביצוע התקנת מערכת מיזוג האוויר קבלנים א'–ה'. עם הגשת הרשימה פנה ראש אגף בניין למנכ"ל, בבקשה לאשר עריכת משא ומתן עם הקבלנים המוצעים כדי לבדוק את הטיב והסוג של הצידוד שהציע כל קבלן. הבקשה אושרה.

בתחילת ינואר 1979 שלח ראש האגף לחמשת הקבלנים הזמנה להשתתף בתחרות מוגבלת, לביצוע העבודה. להזמנה צורפו מסמכי המכרו, שכלל תנאים מיוחדים ומפרט טכני, לרבות לגבי מתן שירותי תחזוקה למערכת. במפרט נכלל סוג הצידוד הנדרש ולגבי הפריטים העיקריים שבו צוינו גם פרטי הייצור.

ההזמנה לתחרות המוגבלת בוטלה מיד, לאחר שליחתה, משום שהיא נשלחה, לדברי הרשות, בטעות ובמקומה הוצאה הזמנה למשא ומתן, כאשר התנאים המיוחדים והמפרט לא שונים. ההזמנה נשלחה לחמשת הקבלנים האמורים וכן לקבלן ששייך — קבלן ו', שנכלל ברשימה, לדברי הרשות, לפי המלצת ראש מחלקת בניין בנמל, אך לעיון הביקורת לא הוצג תיעוד על כך.

— במסמכים שבהם עיין משרד מבקר המדינה לא נמצא הסבר לשינוי, שערכה הרשות בבחירת הדרך למסירת העבודה: ממכרו מצומצם (תחרות מוגבלת) — שהיא שיטה עדיפה מבחינת מתן הזדמנות שווה למתחרים ובחירת המציע המתאים — לדרך של משא ומתן. במיוחד לא היה מקום להזמנה למשא ומתן, לאחר שפרטי הצידוד ושם הייצור נקבעו מלכתחילה על ידי הרשות והיתה קיימת האפשרות, באופן ברור, לפעול על פי שיטת התחרות המוגבלת — כפי שנהגה הרשות לגבי מסירת העבודה של הקמת המסוע באותו בית נתיבות (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 911).

2. במחצית ינואר 1979 הוגשו הצעות על ידי ארבעה קבלנים בלבד: קבלן א' שהצעתו הייתה בסכום של 3.228 מיליון ל"י; קבלן ב' — 2.889 מיליון ל"י; קבלן ג' — 2.803 מיליון ל"י. וקבלן ו' — 2.639 מיליון ל"י.

— הצעות הקבלנים הועברו למתכנן לשם בדיקה והוא ערך השוואה בין המחירים, בלי שנתן חוות דעת על טיב הצידוד שקבעה הרשות; הרשות בעצמה לא עמדה על עניין זה, ובהסכריה ממאי 1980 למשרד מבקר המדינה ציינה, כי לפי עדות ראש אגף בניין, המתכנן בירר בעל פה את שאלת טיב הצידוד. לדעת הביקורת, מן הראוי שעל בדיקה בשאלת חשובה כזו ועל תוצאותיה ידווח בכתב.

מהשוואה, שערך משרד מבקר המדינה, בין המחירים של פריטי המפרט על פי אומדן המתכנן לבין אלה שהציעו ארבעת הקבלנים, עולה, כי לגבי הפריטים העיקריים היו הבדלים ניכרים (עד ל-100%) כלפי מעלה וכלפי מטה בין אומדן המתכנן לבין ההצעות. עם זאת התברר, שרק הצעת המחיר הכולל של קבלן ו' תאמה את אומדן המתכנן (2.639 מיליון ל"י בהצעת הקבלן לעומת 2.630 מיליון ל"י לפי אומדן המתכנן), ואילו יתר ההצעות עלו על האומדן בשיעורים שנעו בין 7%–23%.

3. המשא ומתן עם הקבלנים נערך בשני שלבים כאשר בכל שלב הם התבקשו להציע הנחות ממחיריהם. בסיכומי של המשא ומתן הייתה הצעתו הסופית של קבלן ו' הוולה ביותר כ-2.6 מיליון ל"י. ועדת המכרזים המרכזית התכנסה ב-1.2.79, וערכה חישוב של מחיר השירות השנתי שהציע כל קבלן, תוך היותו על בסיס הנחה שהשירות יינתן במשך שמונה שנים; הסכום שהתקבל נתווסף לסכומי ההצעות הסופיות. גם על פי חישוב זה הייתה הצעתו של קבלן ו' הוולה ביותר, לפיכך הוחלט למסור לו את העבודה.

— לא נוהלו פרוטוקולים או רישומים מסודרים על תהליכי המשא ומתן, דבר שסדרי מינהל תקין מחייבים, במיוחד במקרה כזה.

הפעלת מסוף השיטעון בנחל צין

1. תנועת המטענים בנמל אילת — פריקת אוניות וטעינתן — הייתה בשנים 1977–1979 בסך כ-1.2 מיליון טונות בשנה, מזה כשליש מטעני יבוא וכשני שלישים מטעני יצוא. טעינת פוספטים ואשלג לייצוא היוותה קרוב למחצית מתנועת המטענים בנמל; חלק ניכר מהמטענים כלל פלדה המיובאת בצורת גלילים וסלילים, ויתרם היו בעיקר סחורות יבוא ויצוא במכולות.

עם פתיחת תעלת סואץ לתנועת מטענים ישראליים נוצרה אפשרות חליפית לשימוש בנמל אילת, דהיינו, נפתחה דרך מהירה וזולה יותר להעברת מטענים מהמזרח הרחוק ומאפריקה הדרומית דרך התעלה לנמלי הים התיכון הקרובים למרכזי התעשייה והמסחר בארץ.

תנועת האוניות בנמל לא הייתה מחולקת במידה שווה על פני ימות השנה וכן לא סוגי המטענים, דבר שגרם לעיתים קשיות באחסנה ובהובלה היבשתית מהנמל ואליו, בשל העומס הבלתי שווה על אמצעי התובלה. עקב כך, במקרים רבים היו כלי הרכב נוסעים לאילת וריקים ממטענים כדי להוביל ממנה מטענים צפונה. חברות התובלה גבו בדרך כלל מלקוחותיהן בעבור הובלת רכב ללא מטען 35% ממחיר התובלה של רכב עם מטען.

כדי להבטיח לנמל אילת פעילות סדירה, שלא תהיה כרוכה בהפסדים למשתמשים בו, שולמה ללקוחות הנמל, על ידי משרד האוצר ורשות הנמלים, על פי החלטות הממשלה, סובסידיה בדרכים שונות לכיסוי ההפרש שבין מחירי התובלה דרך אילת לבין מחירי התובלה החליפית. על אף זאת, הסתמנה מגמה של ירידה בהובלת מטענים דרך נמל אילת. פתיחת תעלת סואץ לאוניות הנושאות דגל ישראלי עוד הגבירה את החשש מצמצום בפעילות הנמל.

חלק ניכר מההובלות מנמל אילת ואליו ביצעה במשך השנים חברת מפעלי תובלה בע"מ שהיא חברה בת של חברת כימיקלים לישראל (להלן — כי"ל), באמצעות רכב משא רגיל ורכב הוביל פוספטים ואשלג בתפוזות. המטרה היתה גם לנצל רכב זה להובלת פלדה למסוף שיוקם בנחל צין.

כדי לשפר את סדרי התובלה של המטענים ולהויל את מחיריה נתגבשה בשנים האחרונות במשרד התחבורה, ברשות הנמלים, בחברת צי"ם, כי"ל ובחברת ישראל תכנית לביצוע הובלות משולבות — רכב משא ורכבת — מאילת למרכז הארץ ובחזרה, באמצעות מסוף שיוקם בנחל צין, שאליו נסללה ב-1977 מסילת ברזל. דרך זו שקיצרה את סבב כלי הרכב מ-700 ק"מ בקירוב ל-350 ק"מ, אמורה להגדיל את כושר התובלה של צי המשאיות הקיים וכן להקטין את היקף הנסיעות ללא מטען ובכך להויל את מחיר התובלה.

בשנת 1978 התנהלו דיונים בין הגורמים הנוכחים לעיל על הגשמת תכנית התובלה משולבת. ביולי הושג הסכם בין הצדדים, שלפיו הוטלה על חברת מפעלי תובלה המשימה להקים בנחל צין מסוף ולהפעילו; הנהלת הרכבת הסכימה לשלוח בכל יום רכבת נוספת לצורך התובלה המשולבת. באוקטובר 1978 חזרה בה חברת מפעלי תובלה מהסכמתה להקים את המסוף. בסוף אותה שנה נדון המשך ההפעלה של נמל אילת בוועדת השרים לענייני כלכלה. הוועדה החליטה, כי יש לשמור על היקף סחר החוץ דרך הנמל, ולצורך זה יש לאפשר ללקוחות הנמל ממרכז הארץ לקבל את השירות ברמה ובמחיר הוהים לאלה הנהוגים בנמלי הים התיכון. הוועדה הטילה על רשות הנמלים את האחריות לביצוע הובלה משולבת עד לדלת הלקוח, בתיאום עם חברת צי"ם, וכן להקמת מסוף בנחל צין ולהפעלתו*, והורתה לרשות לדוות לה על ביצוע ההחלטה. הדו"ח על ביצוע ההחלטה הוגש לוועדת השרים, באמצעות שר התחבורה, ב-28 במאוס 1980.

במאוס ובאפריל 1980 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה על הפעלת מסוף השיטעון בנחל צין. הבדיקה נערכה ברשות; קיימו בירורים גם באגף המפקח על התעבורה שבמשרד התחבורה, וכן בחברת מפעלי תובלה בבאר שבע.

2. בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה נערכה בדצמבר 1978 פגישה בין נציגי משרד התחבורה, רשות הנמלים, רכבת ישראל וחברת צי"ם, שבה הוחלט, שחברת צי"ם והרשות יקימו חברת תובלה חדשה, שתעסוק בתובלה לאילת. החברה תרכוש ציוד משלה ותפעיל גם מובילי משנה. בישיבתה מפברואר 1979, אישרה הרשות את הקמת המסוף ואת ייסוד החברה החדשה.

בדצמבר 1978 נערך זכרון דברים בין הרשות לבין חברת פוספטים בנגב (להלן — פו"ב) על החכרת שטח של 12 דונמים בנחל צין, לרשות, לצורך הקמת המסוף. בזכרון הדברים נקבע, כי הרשות

* בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 29, עמ' 860–863.

תשלם לפ"ב בגין הוצאותיה על יישור שטח המסוף, שנעשו לפני כן, סך של מיליון ל"י. בעת עריכת זכרון הדברים לא נלקח בחשבון, כי עוד ביוני 1978, הופקעה מפו"ב, על פי צו של שר התחבורה, הקרקע שעליה הוקם המסוף, לשימוש הרכבת, ולכן לא ניתן היה להחכירה לרשות. בעייה זו באה על פתרונה רק בנובמבר 1980 — מועד שבו נחתם הסכם בין הרשות לבין רכבת ישראל בדבר מסירת השטח לרשות.

חברת מפעלי תובלה העבירה לרשות את תכנית המסוף, תמורת כיסוי הוצאות התכנון בסך 250,000 ל"י בקירוב. בחודשים מארס—נובמבר 1979 הקימה הרשות את המסוף בהשקעה של כ-3.5 מיליון ל"י.

3. במאי 1979 הקימו הרשות וחברת צ"ס חברה בשם "עציון" שירותי תובלה בע"מ, שמוניחיה חולקו באופן שווה ביניהן. בעת הקמת החברה תוכנן, כי היא תרכוש ציוד תובלה (22 גוררים ו-55 נגררים), שיספק את כל הקיבולת הדרושה להובלות לאילת וממנה, פרט לאשלג, פוספטים ופלדה בגלילים, שלהובלתם מיועד הרכב המיוחד של חברת מפעלי תובלה. עלות הציוד הוערכה ב-60—100 מיליון ל"י.

לקראת הקמת חברת עציון ערך צוות ההקמה של החברה תחשיב ריווחיות שהצביע על ריווח החל בשנת הפעילות הראשונה. התחשיב התבסס על כמות המטענים שעברו בנמל בשנת 1978, פרט למטעני צובר, אשלג ופוספטים. על פי התחשיב צפוי בשנים הבאות גידול נוסף בהיקף התובלה: בשנה השנייה (1979) — ב-18% ובשנה השלישית (1980) — ב-12%.

עם תחילת פעילותה של חברת עציון החלה תחרות בינה לבין חברת מפעלי תובלה, שלדבריה, הביאה לאי ניצול ציוד שלה. עם זאת הניאה התחרות, לדברי הרשות, להורדה ניכרת של מחירי ההובלה לאילת.

לפי דו"ח, שהגישה חברת עציון לרשות הנמלים במארס 1980, היה שיעור הניצול של אפשרויות השיטעון במסוף, מתחילת הקמתו בסוף 1979 ועד לסוף פברואר 1980, כ-40% לגבי יבוא וכ-20% לגבי יצוא. הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה, שמדובר בתקופת ההפעלה הראשונה של המסוף על ידי חברת עציון וסביר להניח שהניצול תגדל ותלך.

לפי נתונים, שהגישה חברת עציון לרשות, הפסידה החברה בחודשים הראשונים לפעילותה (ינוני—דצמבר 1979) סך של 1.8 מיליון ל"י. הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בחודשים ינואר ופברואר 1980 הגיעה החברה לאיזון, בתוצאותיה הכספיות.

4. עד לסוף מארס 1980 העבירה הרשות לחברת עציון סך של 10 מיליון ל"י בקירוב, מהם 500,000 ל"י בעבור מניות, והיתר — כהלואה שניתנה לחמש שנים בריבית של 4% ובתנאי הצמדת הקרן והריבית למדד; החוזה בעניין תנאי ההלוואה טרם נחתם. סכום זה העבירה חברת צ"ס לחברה. חלק מהכספים שהועברו שימשו לרכישת 16 נגררים, שמחירם הסתכם ב-12.6 מיליון ל"י. חברת עציון הזמינה בסך הכל 34 נגררים בעלות משוערת של 30 מיליון ל"י; כל הנגררים נמסרו לתיפעולו של מוביל משנה.

בהתחשב בהאטה בשוק ההובלות ובתחרות הקיימת, לא באה רכישת הציוד לפתור בעיה של מחסור באמצעי תובלה, דבר שלא היה קיים, אלא לבסס את מעמדה של חברת עציון כחברת תובלה ולהשגת אי-תלות במובילי משנה. הרשות הסבירה, כי ההאטה בשוק ההובלות מורגשת רק החל מסוף 1979 ולא הייתה צפויה מראש. עם זאת, התאימה החברה את עצמה למצב החדש בשוק התובלה ועיכבה רכישת גוררים, בהשקעה של 20 מיליון ל"י, שהייתה מתוכננת.

חברת עציון קיבלה ממשרד התחבורה רשיון זמני להפעלת חברת תובלה כנדרש, לפי צו על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח—1957, רק באוגוסט 1980.

5. השוואת הנתונים שריכוז משרד מבקר המדינה על בסיס הדו"חות הסטטיסטיים של הרשות, על תנועת מטענים בנמל אילת בשנת 1979 מעלה, כי אכן חל בו גידול בהיקף תנועת המטענים ובעיקר של מתכות. עוד עולה, שכלל המטענים (פריקה וטעינה) ב-1979 היה 1,222,000 טונות לעומת 1,028,000 טונות ב-1978; פריקת המתכות עלתה מ-127,000 טונות ל-269,000 טונות ב-1979. להלן נתונים על היקף המטענים בחודשים ינואר—יוני 1978 ועל העלייה בהיקף המטענים בחודשים ינואר—יוני 1979 (בטונות):

מטענים (טעינה ופריקה)				מתכונות (פריקה)			
1979		1978		1979		1978	
מצטבר מתחילת השנה	לחודש	מצטבר מתחילת השנה	לחודש	מצטבר מתחילת השנה	לחודש	מצטבר מתחילת השנה	לחודש
92	92	90	90	1	1	35	35
191	99	156	66	—	1	30	65
294	103	280	124	22	23	10	75
393	99	358	78	12	35	6	81
515	122	451	93	19	54	40	121
607	92	510	59	—	54	20	141
ינואר							
פברואר							
מארס							
אפריל							
מאי							
יוני							

מהנתונים עולה, כי הגידול בכמות הכוללת של המטענים חל עוד לפני שהחלה חברת עציון בפעילותה, ביוני 1979; לגבי הובלת מתכונות חל הגידול מתחילת אותה שנה כשההובלה המשולבת ברכב משא' וברכבת בוצעה על ידי חברת מפעלי תובלה בלבד. הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי עצם ההחלטה על הקמת חברת עציון גרמה לכך שהמובילים הפועלים באיזור אילת שיפרו את רמת השירות הניתן ללקוחות וכתוצאה מכך גדל היקף ההובלות דרך אילת עוד לפני שהחלה החברה לפעול.

הסדרים לפרישת עובדים וליציאתם לקיצבה

בשנת 1976 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מקיפה על ההסדרים הנהוגים ברשות הנמלים לגבי פרישת עובדים ויציאתם לקיצבה, וממצאי הביקורת נכללו בדו"ח שנתי 27 (עמ' 818). הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה בממצאים אלה — ראה סיכומיה והצעותיה של הוועדה, שאושרו במליאת הכנסת במאוס 1978 (דו"ח שנתי 28, עמ' 1003). בספטמבר 1978 נערכה ביקורת מעקב וממצאיה נכללו בדו"ח שנתי 29 (עמ' 983).

ביקורת חוזרת על הנושא וההתפתחויות שחלו בתחום זה נערכה בפברואר—מארס 1980.

הוראות ונהלים

לפי סעיף 18(ב) של חוק רשות הנמלים, תשכ"א—1961, תנאי עבודתם ושכרם של עובדי הרשות ייקבעו בהסכם בין הרשות לבין ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדי הרשות. בהסכם הקיבוצי, שנחתם עם ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל סמוך להקמתה של הרשות, נקבע, בין היתר, כי יציאתם של עובדי רשות הנמלים לקיצבה, תהיה על פי חוק שירות המדינה (גימלאות), תשט"ו—1955 (היום — חוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), תשל"ל—1970 — להלן חוק הגימלאות) ותקנותיו בשינויים שהעניין מחייבם.

ביישום חוק הגימלאות לצורך קביעת תנאי הפרישה לעובדי הרשות נוצרה אי בהירות שהיה בה כדי להקשות על הרשות בטיפול בנושא הנדון. להוציא נהלים המתייחסים לפרישה מוקדמת של עובדים, לא קבעה הרשות נהלים מקיפים ומרוכזים לטיפול ביציאתם של עובדיה לקיצבה. בעקבות הביקורת הקודמת הכינה ועדת ארגון ותפעול של הרשות נוהל בדבר סדרי פרישת עובדים לקיצבה, שאושר על ידיה בנובמבר 1977.

בביקת המעקב שנערכה בספטמבר 1978 הועלה, כי הנוהל כולל הסדרים בשלושה תחומים החורגים באופן מהותי מחוק הגימלאות שאומץ, כאמור, בהסכם הקיבוצי, המסדיר לפי חוק רשות הנמלים את תנאי עבודתם של עובדי הרשות. הנוהל קובע, כי לגבי עובד, הפורש בגיל 60 ומעלה, תחושב תקופת שירותו, לצורך חישוב זכויות הגימלה שלו, כאילו המשיך בעבודתו עד לגיל 65. משמעות סעיף זה היא, שניתנת תוספת אוטומטית של זכויות בגין עד חמש שנות שירות והקיצבה מוגדלת בהתאם לכך בשיעור של עד 10% — הגדלה כוללת שאינה נהוגה בשירות המדינה. הנוהל קובע גם, שהרשות תחזיר לעובד, שיציאתו לקיצבה הוקדמה, את ההפרש שבין דמי הביטוח שעליו לשלם למוסד לביטוח לאומי עד שיגיע לגיל 65, לבין דמי הביטוח שהיו מנכים משכרו, לו המשיך להיות

עובד הרשות. עובד אשר פורש בין גיל 60 ל-65 ואינו מועסק במקום אחר, מעניקה לו הרשות, נוסף על קצבתו הרגילה מהרשות, קצבה בגובה קצבת הזיקנה אשר עדיין איננו זכאי לה ויהיה זכאי לקבלה מהמוסד לביטוח לאומי עם הגיעו לגיל 65.

— הביקורת הנוכחית העלתה, שלא חל כל שינוי בנותל, וכי הרשות ממשיכה לפעול בהתאם להסדרים החורגים שקבעה.

פרישה מסיבות בריאות

בנמלים חיפה ואשדוד, מועסקים עובדי תפעול המוגבלים מבחינה רפואית מלעסוק בעבודות שינוע ישירות ומשום כך הם עוסקים בשירותים שונים. מדיניות הפרישה המוקדמת הנקוטה בידי הרשות, לפי ההסברים שניתנו למשרד מבקר המדינה, עוד בנובמבר 1978, מטרתה לצמצם את מספר העובדים עקב שינויים טכנולוגיים, שחלו בשנים הנסקרות, אשר גרמו להיווצרות כוח אדם עודף בנמלים.

בדיון, שהתקיים במאי 1978 בראשות מנכ"ל הרשות, הועלתה בעיית העובדים שהם ירודי כושר ומוגבלים ונקבעה דרך. להמשך הטיפול האישי בהם. הודגש, כי הפתרון הסביר הוא להוציאם לגימלאות או לשלם להם פיצויים, מאחר שהם מיותרים ואינם תורמים לעבודה עקב מוגבלותם הפיזית.

בתחילת 1979 החלה הרשות לטפל בעובדים אלה המועסקים בנמל אשדוד, אולם הטיפול לא ענה על ציפיותיה. ברשימה, שהכינה הרשות ליום 1.12.79, מובאים נתונים על 347 עובדי תפעול מוגבלים: כשליש מהם מוגבלים לעבודה במשמרת א' בלבד; חלקם לשינוע מטען מסויים; חלקם מועסקים בעבודות נקיון וחלקם בעבודות בכלי סווארות ובמשטחים.

הענקת תנאי פרישה

1. בביקורת הקודמת נמצא, כי הרשות לא קבעה תנאים ומבחנים מוגדרים להגדלת תקופת השירות לצורך קביעת הזכויות לקיצבה, בדומה למבחנים שקבעה נציבות שירות המדינה בתקשי"ר לגבי עובדי מדינה. הרשות נהגה להגדיל את שיעור הקיצבה מ-2% לכל שנת שירות ל-3% ואף מעבר לזה לא לפי קריטריונים ברורים וידועים. הנוהל שנקבע בדצמבר 1977 כולל פרטים בדבר נסיבות המצדיקות את הגדלת תקופת השירות לצורך קביעת זכויות קיצבה. בינואר 1979 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, שהיא הנהיגה טופס מיוחד, שבו יפורטו הנמקות, באופן מהותי, לגבי כל מקרה בנפרד. מתברר, כי גם בטופס החדש היו ההנמקות כלליות ביותר.

בביקורת משנת 1978 רוכזו, ממסמכי הרשות, נתונים על עובדים שפרשו לקיצבה בשנות הכספים 1975—1978, תוך מיונם לפי גיל ולפי שיעורי הקיצבה שחושבו להם בגין כל שנת שירות. בביקורת המעקב נותחו הנתונים לשנות הכספים 1976—1977 ולחדשים אפריל—אוגוסט 1978, ואילו בביקורת הנוכחית — לתקופה מספטמבר 1978 עד לסוף דצמבר 1979.

השוואת הנתונים של שלוש התקופות מצביעה על כך, כי יש שיפור מסויים, בתחום הנדון, בתקופה האחרונה, אם כי הרשות ממשיכה להעניק למספר רב של עובדיה שיעורי קיצבה מוגדלים, מעבר ל-2%, שהוא השיעור הקבוע בחוק, בגין כל שנת שירות, כפי שמראה הטבלה הבאה:

מספר העובדים שפרשו	התקופה	שיעורי הקיצבה ושיעור מקבליה מכלל הפורשים		
		מעל 2% ועד ל-3%	מעל 2% מעל ל-3%	מעל ל-3%
196	אפריל 1972 — מארס 1976	7	53	40
394	אפריל 1976 — אוגוסט 1978	6	82	12
129	ספטמבר 1978 — דצמבר 1979	13	68	19 (1)

(1) המדובר בעיקר באלה, שלפי הגדרת הרשות פרשו מטעמי בריאות.

ניתוח גיל הפרישה של העובדים, בשלוש התקופות האמורות, מצביע על כך, שלא חל שינוי ניכר כפי שמראה הטבלה הבאה :

מספר העובדים שפרשו	גיל הפרישה (בשנים) והשיעור מכלל הפורשים			התקופה
	מ-51 עד 64	65	לפני גיל 50	
196	58	22	20	אפריל 1972 – מארס 1976
394	56	14	20	אפריל 1976 – אוגוסט 1978
129	65	18	17	ספטמבר 1978 – דצמבר 1979

מניתוח הנתונים בדבר פרישת העובדים עולה, שלא היה מיתאם חד-משמעי בין היציאה לקיצבה בתנאים מועדפים, לבין משך תקופת השירות של העובד הפורש, מצב בריאותו, או גילו.

2. לפי חוק הגימלאות, מי שהוצא לגימלאות לפני הגיעו לגיל 60 זכאי למענק בשיעור חצי ממשכורתו החודשית כפול מספר שנות שירותו ובלבד שהמענק לא יעלה על הסכום הקטן משני אלה: משכורתו השנתית או הסכום המתקבל מהיוון קיצבה, ששיעורה כהפרש בין הקיצבה, שלה הוא זכאי בעת פיטוריו, לבין הקיצבה שלה היה זכאי אילו שירת בדרגתו האחרונה עד לגיל 60.

— הרשות נהגה לשלם לפי החלופה שנתנה את התמורה המירבית לעובד, ולא לפי החלופה הנמוכה, כפי שקובע החוק. הרשות משלמת עדיין לעובדים שפרשו פרישה מוקדמת עקב ביטול משרה מענקי פרישה מוגדלים, דהיינו חצי ממשכורת חודשית לשנת שירות, גם אם בכך מוענקת לעובד תמורה לפי חלופה גבוהה יותר.

3. בביקורת שנערכה ב-1976 הובאו תשעה מקרים בולטים, שבהם הוענקו לעובדים בדרג המינהלי, תנאי פרישה מיוחדים מעבר למתחייב מחוק הגימלאות. הבדיקה הנוכחית העלתה :

עובד א' החל את עבודתו בנמל חיפה ב-15.12.58. הוא פרש בגיל 56 לאחר 21 שנות שירות. בסיכום שנחתם עם העובד ב-2.3.79 ואושר על ידי מנכ"ל הרשות נקבע, כי העובד יפסיק עבודתו ב-1.4.79, וימשיך לקבל משכורת, כולל אחזקת רכב וטלפון, שלושה חודשים נוספים.

לאחר פרישתו מהנמל עבר העובד לעבוד בסוכנות של אוניות מתוך לארץ, שהייתה בתחום טיפולו כעובד הרשות, על אף שלפי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969, החל גם על עובד הרשות, אסור למי שפורש לגימלה לקבל זכות כלשהי בין בדרך תעסוקה או אחרת, מאדם אשר לפני פרישתו היה העובד מוסמך לתת או להמליץ על מתן זכות לו, לפני שעברה שנה מיום פרישת העובד. לפי הנהוג ברשות מתבקש כל עובד הפורש מעבודתו ברשות לחתום על הצהרה, כי ינהג בהתאם; בתיקו האישי של העובד לא נמצאה הצהרה כזו. בתשובתה של הרשות ממאי 1980 היא הודיעה, כי ידוע לה שלאחרונה הפסיק העובד את עבודתו באותה סוכנות אוניות.

עובד ב' החל את עבודתו בנמל חיפה ב-21.11.49, ובעת סיום שירותו היה ראש מחלקה בנמל. העובד פרש לקיצבה ב-30.4.79, ולאחר מכן הועסק ברשות חצי שנה, לפי חוזה, כיועץ.

העובד פרש לקיצבה לפני הגיעו לגיל 60, ולכן ניתן לו מענק לפי החלופה הגבוהה של 12 חודשי משכורת, וזאת בסכום העולה באופן ניכר ביותר על המתחייב לפי חוק הגימלאות. בהתחשב בכך, שהעובד הועסק ברשות עד חודש אחד בלבד לפני הגיעו לגיל 60, הרי יציאתו לפרישה מוקדמת באה רק כדי לאפשר לו לקבל את מענק הפרישה, לפני שיעבור את גיל 60.

עובד ג' הועסק 12.5 שנים במע"צ; ב-11.11.62 נתקבל לעבודה בחטיבת ההנדסה של הרשות. בספטמבר 1979 הוגשה נגדו תלונה למשטרת ישראל, בדבר מעילה באמון בתפקידו. הוא נעצר ב-25.9.79 ושוחרר בער-בות עצמית. ד"ר על כך מהמטה הארצי של המשטרה הוגש לרשות ב-27.9.79.

באותו יום פנה העובד להנהלת הרשות וביקש לאפשר לו לצאת לחופשה מיוחדת. בקשתו אושרה ב-29.9.79 וכן זכאותו לקבל 50% משכרו בתוקף מ-1.10.79. ב-22.10.79, כעבור שלושה שבועות, בוטלה ההחלטה בדבר החופשה המיוחדת והוחלט, כי העובד יפרוש, על פי בקשתו, לקיצבה בתוקף החל ב-1.10.79, כאשר הוא בגיל 56. שיעור קיצבתו נקבע ל-68.5% ממשכורתו הקובעת; כן אושר לו מענק פרישה בסך כ-273,000 ל"י.

הואיל וכאמור התנהלה הקירה על העובד, עמדה הביקורת על האפשרות להשעותו מעבודתו עד לגמר ההליכים, וזאת בהתאם להוראות ההסכם הקיבוצי של הרשות, במקום להוציאו לגימלאות בתוספת מענק פרישה.

*

הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה בעבר וכן בעקבות הביקורת הנוכחית, כי בכל הקשור להוצאת עובדיה לקיצבה, היא פועלת על פי הוראות חוק הגימלאות, כפי שאומץ בהסכם הקיבוצי המסדיר את תנאי העבודה של עובדיה — לאמור "בשינויים שהעניין מחייבם".

משרד מבקר המדינה חזר והיפנה את תשומת לב הרשות לכך, שהפירוש שהיא נותנת למילים הנזכרות לעיל הוא מוטעה. על פירוש המילים "בשינויים שהעניין מחייבם" כבר עמד, באופן חד משמעי, בית הדין הארצי לעבודה, בפסק דין בעניין ההסכם האמור, שניתן באפריל 1977. בית הדין קבע, שהחלת חוק הגימלאות על עובדי הרשות לפי ההסכם הקיבוצי, פירושה החלת כל הוראותיו המהותיות של החוק וכי אין בביטוי האמור כדי ליצור בסיס לשינוי ממה שנקבע לגביהן בחוק, אלא רק לשינוי, במידת הצורך, של הכלים המינהליים והדיוניים הדרושים למימוש הזכויות ולקיום החובות המהותיות.

יצוין, כי אף הרשות עצמה טענה בסיכומיה בהליכים בפני בית הדין האיזורי לעבודה, כפי שצוטט בפסק הדין האמור של בית הדין הארצי, כלהלן: "חוקה על הצדדים להסכם הקיבוצי, כי שעה שאימצו את הוראות החוק התכוונו להחילו על עובדי רשות הנמלים ככתבו וכלשונו... ללא יוצא מן הכלל".

הביקורת עמדה, איפוא, על הצורך שהרשות תקבע את הסדריה ונהליה, בתחום הנדון, כך שיתאמו את המסגרת החוקית המחייבת.

השקעות כספיות וניצול עודפי מזומנים

1. ההנחיות שבחוק רשות הנמלים, התשכ"א—1961, קובעות שעל הרשות לנהל ולהפעיל נמלים מהכנסותיה ולהיות גוף הנושא את עצמו. לפיכך דואגת הרשות שמימון ההוצאות מתקציבה הרגיל ומתקציב הפיתוח שלה יבוא מהכנסותיה, המתקבלות בעיקר מאגרות השירותים שהיא גובה.

במשך השנים נשאר ביד הרשות כספים מעודפי תקבולים על הוצאות, שלא היו דרושים לה למימון פעולותיה השוטפות ושללא נוצלו להשקעות פיתוח מתוכננות, וכספים שנועדו להפרשות ולקרנות לקצבאות ותגמולים. כדי לשמור על ערכם הריאלי של כספים אלה וכדי להשיג מהם תשואה ראוייה נהגה הרשות, החל במחצית השנייה של שנת הכספים 1978, להשקיע אותם בבנקים מסחריים בפקדונות צמודים למדד המחירים לצרכן. עד אותה שנה הושקעו רוב עודפי המזומנים באגרות חוב של הממשלה או של מוסדות כספיים שונים. את כספי ההפרשות לפנסיה ולפיצויים הפקידה הרשות, במשך שנים אצל החשב הכללי, בתנאים שהבטיחו ריבית והצמדה, כפי שיתואר להלן.

השקעותיה הכספיות של הרשות הוצגו בדר"חות הכספיים שלה, בעיקר כיעודות לפנסיה ופיצויים, לאחזקה ולנזקים למטענים*. ל-31.3.1980 הסתכמו ההשקעות בפקדונות ובבטוחות ב-10.9 מיליארד ל"י בקירוב, מהן 9.1 מיליארד ל"י שנקבע להן ייעוד. בשנים האחרונות גדל במידה ניכרת ערכן הכספי של ההשקעות היעודות בשל האינפלציה הגבוהה והצטברות עודפים לא מיועדים, שהושקעו כפקדונות בבנקים. ההתפתחות בשווי ההשקעות בשלוש שנות הכספים האחרונות הייתה כדלקמן (במיליוני ל"י):

31.3.1978	31.3.1979	31.3.1980	הערות
2,291	4,507	10,862	השקעות, כולל הפרשי הצמדה
—	2,887	3,157	בערכים ריאליים לפי מדד מארס 1978
1,181	3,252	9,103	מזה יעודות
—	2,083	2,646	בערכים ריאליים לפי מדד מארס 1978

* על העתדרה לפנסיה ולפיצויים ראה דר"ח שנתי 27 (עמ' 823) וממצאי מעקב בדר"ח שנתי 29 (עמ' 985).

הואיל וכאמור התנהלה הקירה על העובד, עמדה הביקורת על האפשרות להשעותו מעבודתו עד לגמר ההליכים, וזאת בהתאם להוראות ההסכם הקיבוצי של הרשות, במקום להוציאו לגימלאות בתוספת מענק פרישה.

*

הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה בעבר וכן בעקבות הביקורת הנוכחית, כי בכל הקשור להוצאת עובדיה לקיצבה, היא פועלת על פי הוראות חוק הגימלאות, כפי שאומץ בהסכם הקיבוצי המסדיר את תנאי העבודה של עובדיה — לאמור "בשינויים שהעניין מחייבם".

משרד מבקר המדינה חזר והיפנה את תשומת לב הרשות לכך, שהפירוש שהיא נותנת למילים הנזכרות לעיל הוא מוטעה. על פירוש המילים "בשינויים שהעניין מחייבם" כבר עמד, באופן חד משמעי, בית הדין הארצי לעבודה, בפסק דין בעניין ההסכם האמור, שניתן באפריל 1977. בית הדין קבע, שהחלת חוק הגימלאות על עובדי הרשות לפי ההסכם הקיבוצי, פירושה החלת כל הוראותיו המהותיות של החוק וכי אין בביטוי האמור כדי ליצור בסיס לשינוי ממה שנקבע לגביהן בחוק, אלא רק לשינוי, במידת הצורך, של הכלים המינהליים והדיוניים הדרושים למימוש הזכויות ולקיום החובות המהותיות.

יצוין, כי אף הרשות עצמה טענה בסיכומיה בהליכים בפני בית הדין האיזורי לעבודה, כפי שצוטט בפסק הדין האמור של בית הדין הארצי, כלהלן: "חוקה על הצדדים להסכם הקיבוצי, כי שעה שאימצו את הוראות החוק התכוונו להחילו על עובדי רשות הנמלים ככתבו וכלשונו... ללא יוצא מן הכלל".

הביקורת עמדה, איפוא, על הצורך שהרשות תקבע את הסדריה ונהליה, בתחום הנדון, כך שיתאמו את המסגרת החוקית המחייבת.

השקעות כספיות וניצול עודפי מזומנים

1. ההנחיות שבחוק רשות הנמלים, התשכ"א—1961, קובעות שעל הרשות לנהל ולהפעיל נמלים מהכנסותיה ולהיות גוף הנושא את עצמו. לפיכך דואגת הרשות שמימון ההוצאות מתקציבה הרגיל ומתקציב הפיתוח שלה יבוא מהכנסותיה, המתקבלות בעיקר מאגרות השירותים שהיא גובה.

במשך השנים נשאר ביד הרשות כספים מעודפי תקבולים על הוצאות, שלא היו דרושים לה למימון פעולותיה השוטפות ושללא נוצלו להשקעות פיתוח מתוכננות, וכספים שנועדו להפרשות ולקרנות לקצבאות ותגמולים. כדי לשמור על ערכם הריאלי של כספים אלה וכדי להשיג מהם תשואה ראוייה נהגה הרשות, החל במחצית השנייה של שנת הכספים 1978, להשקיע אותם בבנקים מסחריים בפקדונות צמודים למדד המחירים לצרכן. עד אותה שנה הושקעו רוב עודפי המזומנים באגרות חוב של הממשלה או של מוסדות כספיים שונים. את כספי ההפרשות לפנסיה ולפיצויים הפקידה הרשות, במשך שנים אצל החשב הכללי, בתנאים שהבטיחו ריבית והצמדה, כפי שיתואר להלן.

השקעותיה הכספיות של הרשות הוצגו בדו"חות הכספיים שלה, בעיקר כיעודות לפנסיה ופיצויים, לאחזקה ולנזקים למטענים*. ל-31.3.1980 הסתכמו ההשקעות בפקדונות ובבטוחות ב-10.9 מיליארד ל"י בקירוב, מהן 9.1 מיליארד ל"י שנקבע להן ייעוד. בשנים האחרונות גדל במידה ניכרת ערכן הכספי של ההשקעות היעודות בשל האינפלציה הגבוהה והצטברות עודפים לא מיועדים, שהושקעו בפקדונות בבנקים. ההתפתחות בשווי ההשקעות בשלוש שנות הכספים האחרונות הייתה כדלקמן (במיליוני ל"י):

31.3.1978	31.3.1979	31.3.1980	הערות
2,291	4,507	10,862	השקעות, כולל הפרשי הצמדה
—	2,887	3,157	בערכים ריאליים לפי מדד מארס 1978
1,181	3,252	9,103	מזה יעודות
—	2,083	2,646	בערכים ריאליים לפי מדד מארס 1978

* על העתדרה לפנסיה ולפיצויים ראה דו"ח שנתי 27 (עמ' 823) וממצאי מעקב בדו"ח שנתי 29 (עמ' 985).

מדיניות ההשקעות נקבעת על ידי ועדת הכספים של מועצת הרשות, המאשרת מדי פעם את ביצוע ההשקעות; יישום ההחלטות נתון בידי אגף הכספים שבחטיבת כלכלה וכספים (להלן — החטיבה), האחראי לביצוע ההשקעות למעקב אחר ההכנסות בשלמותן.

2. בחודשים יולי-ספטמבר 1980 בדק משרד מבקר המדינה בחטיבת כלכלה וכספים שברשות את ההשקעות הכספיות וסדרי ניצול העודפים. נבדקו גם המקורות של עודפי המזומנים, מדיניות ההשקעות וביצוען והכנסות מהשקעות.

עודפי כספים והתהוותם

1. עד אמצע שנות השבעים מומן חלק ניכר מתקציבי הפיתוח של הרשות על ידי הלוואות לטווח ארוך ממקורות חוץ ומכספי העתודה לפנסיה ולפיצויים. בשנת הכספים 1977 החלה הרשות לממן את תקציבי הפיתוח ואת התזר ההלוואות, שנטלה בשנים שחלפו, ממקורותיה העצמיים. לפי ניתוח הדו"חות הכספיים של הרשות לשנים האחרונות אפשר לראות ירידה בחלקו של המימון ממקורות חוץ לעומת סך הכל של נכסי הרשות. לדוגמא, בשנת הכספים 1974 באו 29% מנכסי הרשות ממימון גורמי חוץ ואילו בשנת הכספים 1979 הגיע שיעורם רק כדי 12% בקירוב. משנת הכספים 1977 לא נוקטה עוד הרשות לכספי העתודה לפנסיה ולפיצויים, מאחר שהוצאות ההון שלה — פחת ריבית תחשיבית * — כיסו את ההוצאות שנעשו מתקציב הפיתוח.

2. הוצאות ההון נזקפו לחשבוניתיה התוצאתיים של הרשות מצד אחד, ולקרנות מצד שני וחושבו על בסיס שיעור הנכסים שנעשה בכל שנה. שיעורי הפחת נעו בין 2% ל-20% לשנה, בהתאם לסוגי הנכסים, ואילו הריבית התחשיבית חושבה החל בשנת הכספים 1977, לפי 8% מהעלות של הנכסים, לאחר ניכוי פחת, בהתאם לשערים לתחילת השנה. שיעור הריבית התחשיבית נקבע על ידי הרשות בהתאם לתנאים האלטרנטיביים, שהיו קיימים להשגת מימון לפעילותה, בשוק החופשי ללווים בטוחים (על דרכי זקיפת הפרשות להחזר הון — ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 1064-1073).

3. בשנים שבהן הסכומים שהוציאה הרשות לעבודות הפיתוח היו קטנים לעומת הגידול בהוצאות מהפרשות להחזר הון, נוצרו עודפי מזומנים. בטבלה דלהלן מוצגות הוצאות ההון בארבע שנות הכספים האחרונות לעומת ההוצאות מתקציב הפיתוח (במיליוני ל"י):

הוצאות הון	1979	1978	1977	1976
פחת	685.3	383.9	236.8	154.3
ריבית תחשיבית	884.6	410.5	253.1	170.9
סה"כ	1,569.9	794.4	489.9	325.2
שיעור הגידול של הוצאות ההון ב-%	482	244	151	—
פחות:				
הוצאות מתקציב פיתוח (כולל החזר הלוואות)	1,302.4	415.5	336.9	215.6
יתרה	267.5	378.9	153.0	109.6
חלקו של תקציב הפיתוח בהוצאות ההון ב-%	83	52	69	66

כפי שנאמר לעיל, היו מקורות נוספים לעודפי מזומנים: עודף ההכנסות על כלל ההוצאות, ותשלומים שפרעונם נדחה. שנת הכספים 1979 הסתיימה בעודף הכנסות בסך של כ-222 מיליון ל"י, שהופנה להשקעות כספיות.

את עיקר התשלומים שנידחו היווה חוב שחבה הרשות למחלקת הגימלאות (להלן המחלקה), שבמשרד האוצר, עבור תשלומיה לגימלאי הרשות. לפי הסדר שנקבע בין הרשות למחלקה תשלם המחלקה קיצבאות לגימלאי הרשות ותעביר לרשות בכל חודש, פירוט של התשלומים ודרישה להחזר

* ריבית שנוקפת לדו"ח ההכנסות וההוצאות בנין רכוש קבוע שהיה בשימוש של הרשות.

הסכום. התברר, שמחלקת הגימלאות העבירה את פירוט התשלומים שביצעה, רק בכל מספר חודשים ובתקופת הביניים יכלה הרשות להשתמש בכספים המיועדים לגמלאות ולהשקיעם כפקדונות בבנקים עד למועד דרישתם על ידי המחלקה. מדו"ח, שהוגש על ידי החטיבה לוועדת הכספים של הרשות באפריל 1980, יוצא של-31.3.1980, השקיעה הרשות בבנקים 25 מיליון ל"י, שהיו מיועדים להעברה, עד אותו מועד, למחלקת הגימלאות. בדצמבר 1980 הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לב החשב הכללי לכך, שיש לערוך התחשבנות שוטפת עם רשות הנמלים בתחום הגדון. בינואר 1981 הודיע החשב הכללי, כי נעשו סידורים לקבלת מקדמות מהרשות על חשבון התשלום לגימלאיה.

4. מהדו"ח על השינויים במצב הכספי (מקורות המימון והשימוש בהם) שהוא חלק מדו"חותיה הכספיים של הרשות ניתן לראות כי עיקר האמצעים שעמדו לרשותה הושקעו ביעודות. להלן יובא ריכוז השינויים במצב הכספים לשנות הכספים 1977—1979 (במיליוני ל"י):

1977	1978	1979	
מקורות האמצעים			
9	54	222	עורך הכנסות על הוצאות
938	2,321	7,165	פעולות שלא היו זרימה שוטפת של אמצעים
419	422	636	שונות
<u>1,366</u>	<u>2,797</u>	<u>8,023</u>	סה"כ
השימוש באמצעים			
78	353	875	השקעה ברכוש קבוע
1,013	2,216	6,354	השקעה ביעודות (כולל הפרשי הצמדה והפרשי שער)
275	228	794	שונות
<u>1,366</u>	<u>2,797</u>	<u>8,023</u>	סה"כ

5. במאזן של הרשות ליום 31.3.1980 הייתה כלולה התחייבות של הרשות לממשלה, לזמן ארוך, בסך של כ-800 מיליון ל"י. התחייבות זו הייתה את יתרת החוב על הרכוש, שהעבירה הממשלה לרשות בעת היווסדה, בתוספת הפרשי שער וריבית. החוב היה צמוד לדולר וריבית של 5% לשנה שולמה בעד החלק שלא סולק; היו עודפי כספים, שהצטברו בידי הרשות, והושקעו בחלקם באיגרות חוב ממשלתיות. כתוצאה מכך, שעליית שער הדולר — לפיו התחילה הרשות את חובה לממשלה — הייתה נמוכה מעליית המדד, שאליו היו צמודות איגרות החוב הממשלתיות, נותרו בידי הרשות כספים ועודפים.

מדיניות ההשקעות

1. עד אמצע שנת הכספים 1978 הושקעו עודפי המזומנים בעיקר באיגרות חוב של הממשלה ושל מוסדות כספיים. השינוי שחל בתנאי ההצמדה של האיגרות — הקטנת שיעורי ההצמדה — הביא לשינוי מדיניות ההשקעות של הרשות ולהפניית עודפי מזומנים להשקעה בפקדונות הצמודים במלואם למדד, בבנקים המסחריים. רכישת איגרות החוב הממשלתיות נעשתה לאחרונה במחצית הראשונה של 1978, בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מיום 25.3.1978, שהרשות קיבלה על עצמה את ביצועה. ההחלטה קבעה, שהסכומים הבלתי מנוצלים בתקציב הפיתוח של הרשות יושקעו באיגרות חוב ממשלתיות או שיופקדו אצל החשב הכללי. בהתאם להחלטה זו רכשה הרשות עד נובמבר 1978 איגרות חוב בערך נקוב של כ-356 מיליוני ל"י. החל בתאריך זה הופנו עודפי המזומנים לפקדונות צמודים בבנקים, שהיו מושכים יותר והתשואה שהתקבלה מהם הייתה גבוהה מהתשואה על איגרות החוב הממשלתיות שהונפקו לציבור (כ-6.8% ריבית שנתית, ששולמה פעמיים בשנה, עם הצמדה מלאה, לעומת 3% לשנה עם הצמדה מלאה).

2. הטיפול של ועדת הכספים של הרשות בעודפי המזומנים התמקד בעיקר בקבלת דו"ח תלת-חודשי ממנכ"ל הרשות על סכומי ההפקדות שבוצעו בשלושת החודשים שחלפו בכל בנק, ובמתן אישור על המשך הביצוע של המדיניות, שנקבעה. להפקדות של הרשות בבנקים המסחריים, שהגיעו בשנת הכספים 1979 לכדי מיליארד ל"י, הייתה השפעה על משק המדינה, כאשר מגמת הממשלה הייתה לרסן את ההתרחבות המוניטרית.

3. עד מאי 1980 שימש בתפקיד יושב ראש ועדת הכספים של הרשות אחד מנציגי משרד האוצר בוועדה. נציג זה פרש באמצע שנת 1979 מתפקידו בשירות המדינה, ומונה כמנהל בנק, שהרשות נמצאה עמו בקשרים עסקיים. על אף זאת לא דאג משרד התחבורה למנות עובד מדינה אחר במקומו כנציג הממשלה, דבר שהיה דרוש לדעת הביקורת. העובד שפרש המשיך לכהן כיו"ר ועדת הכספים של הרשות, על אף העובדה שהיא עסקה גם בעניינים הנוגעים לבנק שבו הוא שימש מנכ"ל. לביקורת לא נודע על הסתייגויות שהיו לאחר מכן בין הרשות והבנק לגבי התפתחות העסקים.

ביצוע ההשקעות

1. הבנקים העבירו לרשות, לפי דרישתה, מדי יום ביומו הודעות על יתרת הכספים שבחשבונות עובר ושב שלה (להלן — עו"ש). הרשות נהגה להשאיר בחשבון עו"ש העיקרי שלה בבנק א' בין 8 ל-10 מיליון ל"י, ובסכום העודף היא רכשה תעודות פקדון סחירות של הבנקים, שהונפקו לתקופה מוגדרת ונשא ריבית משתנית, שנקבעה מדי יום על ידי הבנקים (להלן — תפס"ם). בסיומו של כל חודש נערך ברשות תורים של הוצאות מזומנים לחודש הבא — תשלומי משכורת, תשלומים לקבלנים וספקים, החזר הלוואות, והפקדות אצל החשב הכללי. עודף סכום התפס"ם שנרכשו בחודש שחלף, על התשלומים, היה מיועד להשקעה בפקדונות צמודים בבנקים.

לפני רכישת התפס"ם סיכמה הרשות עם הבנקים את גובה הריבית. שיעורי הריבית היו שונים, במידת מה, בכל בנק, אולם הרשות נהגה להשקיע כ-80% מעודפי המזומנים בתפס"ם שהנפיק בנק א'. במשך שנת הכספים 1979 רכשה הרשות תפס"ם בשיעור בנקים בערך של כ-2 מיליארד ל"י. ההכנסות מריבית מרכישת התפס"ם הסתכמו ב-1979 בכ-50 מיליון ל"י, ונוקפו לחשבון הכנסות הרשות מריבית והפרשי הצמדה.

כאמור לעיל, נהגה הרשות להשאיר בחשבון העו"ש העיקרי שלה, שנשא ריבית בבנק א' בין 8 ל-10 מיליון ל"י. התברר, שלמרות שהריבית שבה זכתה הרשות על התפס"ם הייתה גבוהה יותר היו לה יתרות גדולות בחשבון העו"ש, וזאת גם על אף המדיניות שבה נרכשו תפס"ם במשך החודש. התברר לביקורת, שהסיבה לכך, שהיתרות בחשבון העו"ש עלו על 10 מיליון ל"י הייתה בכך שספרי הבנק לא היו מעודכנים וסכומים ניכרים שהפקידו הנמלים בחשבון נרשמו בספרי הבנק רק כעבור יומיים או שלושה.

בתשובתה מדצמבר 1980 הודיעה הרשות, שהנושא נמצא עדיין בטיפול, אך עם זאת סוכם, כי בכל מקרה בו יתגלה איחור בויכוי חשבון העו"ש בסכומים משמעותיים, יתבצע ויכוי של הריבית בגובה הפרש בין ריבית עו"ש לבין ריבית תפ"ס.

2. ההשקעה בפקדונות נעשתה בתחילת כל חודש, כאשר הבנקים אפשרו לרשות להצמיד אותם למדד החודש, שהסתיים סמוך למועד ההפקדה. שיעורי הריבית שהבנקים הציעו נמסרו לרשות וזו החליטה על הקצאת הכספים לבנקים השונים, בדרך כלל על פי משקלם במערכת הבנקאות בארץ. תקופת ההפקדה הייתה בדרך כלל של 3 שנים, בריבית צמודה של 6.5% לשנה, ששולמה פעמיים בשנה.

3. נוסף להפקדות בבנקים הפקידה הרשות את כספי ההפרשות לפנסיה ולפיצויים אצל החשב הכללי. בשנת 1975 נחתם הסכם בין החשב לרשות, שלפיו יופקדו כספים אלו בפקדון, וכן יופקדו כספים שישתחררו מפקדונות ומניירות ערך שנרכשו על ידי הרשות לפני שנת 1975. תנאי הפקדון קבעו הצמדה מלאה למדד בתוספת של 5% ריבית צמודה לשנה. במשך שנת הכספים 1979 הופקדו אצל החשב הכללי 581 מיליון ל"י.

ניתוח, שערך משרד מבקר המדינה, לגבי ההפקדות שהיו בשנת הכספים 1979 בסך של כמיליארד ל"י, מצביע על כך שסכום ההפקדות היה מורכב בחלקו — 387 מיליון ל"י — מהשקעות חוזרות ומריבית שנתקבלה בגין ההשקעות. ערך הפקדונות (כולל הפרשי הצמדה) ל-31.3.1980 הסתכם ב-7.61 מיליארד ל"י, לעומת 2.5 מיליארד ל"י ל-31.3.1979 לפי הפירוט הבא (במיליוני ל"י):

1979	1980	
775.7	2,964.0	ערך פקדונות בבנקים
1,757.6	4,702.7	ערך פקדונות בחשב הכללי
2,533.3	7,666.7	

הכנסות מהשקעות כספיות

1. הכנסות הרשות מהשקעותיה נכללו בדו"חותיה הכספיים, במסגרת חשבון הכנסות מריבית, הפרשי הצמדה והפרשי שער. לעומת חשבון זה זקפה הרשות הפרשי הצמדה וריבית לעתודות, והיתרה הועברה לקרנות הרשות. ההכנסות מההשקעות הכספיות ל-31.3.1980 הסתכמו ב-6.3 מיליארד ל"י לעומת 1.6 מיליארד ל"י ל-31.3.1979; סכום זה כלל/הפרשי הצמדה ושער, שנצברו על עלות איגרות חוב ופקדונות, כולל ריבית צבורה לתאריך המאזן. בשנת הכספים 1979 עלו, כתוצאה מהאינפלציה, ההכנסות של הרשות מההשקעות הכספיות על הכנסותיה מתפעול הנמלים, שהסתכמו בכ-4 מיליארד ל"י.

להלן נתונים על הגידול שחל בסכומי העודפים מריבית והפרשי הצמדה בשנות הכספים 1977—1979, כפי שהוצגו בדו"חות הכספיים של הרשות (במיליוני ל"י):

1977	1978	1979	
853	1,609	6,319	הכנסות מריבית והפרשי הצמדה
674	1,219	4,162	פחות — זקיפה לעתודות
179	390	2,157	
(158)	164	187	עודף ריבית תחשיבית, שזוקפה על הוצאות מימון בפועל
21	554	2,344	יתרה המועברת לקרנות ולעתודות

מנתונים אלה יוצא שהיתרה שהועברה לקרנות ולעתודות בשנת 1979 עלתה פי ארבעה על זו שבשנה קודם לכן.

2. מאחר, שהרשות החזיקה במאות יחידות של ניירות ערך מסוגים שונים, חשוב היה לוודא, שההכנסה תיגבה בגין כל יחידה במועדה ובמלואה וחשוב היה לקיים מעקב וביקורת מתאימים לעניין זה. אולם התברר, כי יחידת התקבולים והתשלומים לא עסקה במעקב אחר שלמות ההכנסות מניירות הערך: לא היה רישום של הריבית, או של התמורה מפדיון ניירות ערך שהיו צפויים להתקבל מדי חודש, וכן לא נערכה בדיקה של נכונות הריבית והפרשי ההצמדה שנתקבלו. רק באפריל 1980 שכרה הרשות חברה, שתבדוק את נכונות הפרטים הנוגעים להכנסות. עד מועד סיכום הביקורת — סוף 1980 — טיפלו עובדי החברה בהכנסות מתפסי"ם, ונתגלו מקרים בהם זיכה בנק א' את הרשות עבור ריבית נסכומים שהיו נמוכים מאלה שעליהם הוסכם בעת רכישת התפסי"ם, בכ-300,000 ל"י.

בדצמבר 1980 הודיעה הרשות, שהיא מנינה תכנית מיכון, שתאפשר את בדיקת הריבית וההצמדה, ואת שלמות ההכנסות ותחזיתן. באשר לתחזית ההכנסות מניירות ערך, הודיעה הרשות, שהוחל בקבלת תחזית הכנסות תלת-חודשית מנכ"א.

*

דו"חות שפורסמו לפני שנים ולאחרונה אף בדו"ח 26 (עמ' 1068), הצביע מבקר המדינה על כך, שהחיסובים שערכה הרשות, וששימשו בסיס לקביעת תעריפים לשירותיה, איפשרו יצירת עתודות שהיו יותר גבוהות מהמתחייב. דהיינו, שהרשות חייבה את החשבונות התוצאתיים שלה בפתת ובריבית תחשיבית, בשיעורים גבוהים בהרבה מאלה שהיו מקובלים במשק וגבוהים מאלה שלפיהם שילמה הרשות כספים לבעלי החוב שלה.

מהביקורת הנוכחית עולה, שהמצב לא נשתנה בעיקרו, הרשות עודה ממשיכה לצבור עתודות בהיקף ניכר וכספי צבירה זו מופקדים בעיקר בבנקים מסחריים.

מחלקות הים בנמלים

1. לפי חוק רשות הנמלים התשכ"א—1961, ותקנות הנמלים, התשל"א—1971 (להלן — התקנות) שירותי ניתוב בנמלים הם, משירותי נמל שכל כלי שיט חייב להיזקק להם, והם ניתנים על ידי רשות הנמלים החייבת לספקם ככל שידרש. שירותים אלה ניתנים במסגרת מחלקות הים, שבכל אחד מהנמלים (להלן — המחלקות) והנתבים המועסקים בהן. על המחלקות להיות ערוכות למתן השירותים הנדרשים, על סוגיהם, בהתאם לעומס העבודה הצפוי בתנועת האניות, ולטפל לעתים גם במשימות בלתי צפויות מראש. החובה להיזקק לשירותי ניתוב קבועה בתקנה 47, שלפיה קברניט לא יכניס כלי שיט לנמל, לא יוציא ממנו, ולא יעשה תימרון אחר בכלי השיט, אלא אם נמצא בכלי השיט נחב, שבו נועץ הקברניט.

באוקטובר 1980 הועסקו במחלקה של נמל חיפה 140 עובדים, בנמל אשדוד 110 עובדים, ובמחלקה שבנמל אילת 46 עובדים. עבודת המחלקות מברצת בכל ימות השנה, על כן קבע משרד העבודה, בהתחשב באופי העבודה, עוד ביולי 1969, שבהתאם לסעיף 30א' (3) לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א—1951, אין החוק חל על העסקת עובדי המחלקות.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים בדבר הוצאות להפעלת המחלקות בנמלי הרשות (למעט הוצאות הון) וההכנסות בשנות הכספים 1977—1979, התקציב המאושר לשנת הכספים 1980, וכן נתונים על הכנסות הרשות מאגרות השירותים השונים הניתנים לכלי שיט באמצעות המחלקות (במיליוני ל"י):

שנת כספים	נמל חיפה			נמל אשדוד			נמל אילת		
	ס"ה ההוצאה	מזה לשכר והוצאות נילוות	הכנסה	ס"ה ההוצאה	מזה לשכר והוצאות נילוות	הכנסה	ס"ה ההוצאה	מזה לשכר והוצאות נילוות	הכנסה
1977	28.1	26.4	39.1	24.6	23.0	22.3	12.3	11.3	16.6
(1) 1978	76.1	73.4	70.4	45.6	42.3	40.0	21.7	20.2	21.5
1979	90.5	84.8	117.0	75.3	70.8	70.8	32.3	30.5	20.0
1980 (אומדן)	188.4	177.7	173.3	155.9	148.2	123.6	63.0	57.9	30.5

(1) בנתונים לשנת 1978 כלולה תוספת הפרשה לפנסיה ופיצויים בסך 32.7 מיליון ל"י, שחולקה בין שלושת הנמלים, כשחלקו של נמל חיפה הניע ל-25.7 מיליון ל"י.

2. באפריל—יולי 1980 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המחלקות. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של הרשות ובנמלי חיפה ואשדוד; כן לוקטו, במשרד הראשי נתונים על פעולות המחלקה שבנמל אילת.

המבנה הארגוני של המחלקות

כדי להבטיח שירותי ניתוב מועסקים עובדי המחלקות בשלוש משמרות, למעט עובדים מספר המועסקים במשמרת א' בלבד. בראש כל מחלקה עומד רב חובל הנמל, הנעזר בכמה נתבים. הפעולות הכרוכות בהכנסה ובהוצאה של כלי השיט אל הנמל וממנו מבוצעות, כאמור, בהתאם להוראות ולהנחיות הנתבים הנעזרים, לצורך ביצוע המשימות, בגוררות ובצוותים של עובדי עגינה. חלוקת כוח האדם המועסק במחלקות, לפי נתונים מאוקטובר 1980, היא כדלקמן:

מסיבות היסטוריות אין זהות מלאה בין התפקידים שממלאות המחלקות בנמלים השונים: בנמל חיפה מבצעת שלוחה של המחלקה את תידלוק האניות, דבר שאינו מבוצע על ידי המחלקות בנמלים האחרים; המחלקות בנמלי חיפה ואשדוד מפעילות מנופים צפים והן אחראיות לתחזוקתם ואילו באילת אין כאלה. בנמל חיפה מפעילה המחלקה יחידת תצפית, שמתפקידה ליצור קשר ראשוני עם האנייה ואילו בנמל אשדוד מפעיל קבלן פרטי את התצפית. המחלקה בחיפה, המונה 140 עובדים, מנוהלת על ידי ארבעה עובדים ואילו באשדוד מנוהלת המחלקה, המונה 110, על ידי שישה, כאשר משרה אחת מיועדת לביטול.

נמל חיפה	נמל אשדוד	נמל אילת	
4	6	2	הנהלה
8	6	1	נתבים
54	44		עובדי גוררות
(1) 60	(2) 54	43	עגינה
14	—		סירות דלק ומים
140	110	46	סה

(1) כולל עובדי עגרון וף ותצפית.

(2) כולל מכונאי סירות ושונים.

בנובמבר 1967 מינה מנכ"ל הרשות ועדה קבועה בראשותו של מרכו נושאי ים שחבריה היו רבי החובלים של נמלי הרשות והממונים במשרד הראשי על נושאי כלכלה, ארגון ותקינה. בין תפקידיה היה לבחון ולקבוע מבנה אופטימלי אחיד למחלקות בנמלים, תוך תפישה ארגונית שתאפשר לראשי המחלקות ולמנהלי הנמלים לנהל ולפקח על העבודה ביעילות. בין היתר, היה על הוועדה להציע תקני כוח אדם אחידים ולקבוע שיטות עבודה אחידות לתחזוקת הציוד במחלקות. הוועדה התכנסה בקביעות בתקופה נובמבר 1967 — נובמבר 1970 והיא קבעה תקנים, שהיו מעורכנים לתקופה ההיא, לגבי נתבים, עובדי גוררות, צוותי עגינה, ומשימות שהיו שכיחות באותה עת. הוועדה גם קבעה נהלי דיווח ורישום וכן יומני גוררות, שחלקם נמצאים בשימוש עד עתה.

— אחרי נובמבר 1970 הפסיקה הוועדה את פעילותה, כאשר על סדר יומה נותרו עדיין כמה נושאים לדיון, כמו: תקני משמרות העבודה במדורי העגינה; הכנת נהלי עבודה והוראות קבע לסדרי עבודה וכפיפויות במחלקות; תכניות הדרכה לעובדים וקביעת נהלי קידום מקצועי לעובדים. מתברר, שבתקופה שבין נובמבר 1971 לפברואר 1980 — מועד חתימת הסכם ה"שיפטינג" (ראה להלן) — היה חלק מנושאים אלה שנוי במחלוקת בין הנהלות הנמלים לבין העובדים והיוו אף מקור לאי שקט ביחסי עבודה, בלי שהיתה לרשות מדיניות ברורה ומגובשת בנושאים הנזכרים.

סדרי העבודה

1. תנועתם של כלי השייט בנמל מבוצעת, כאמור, לפי הוראת הנתב באיניה, שהוא רב חובל שהוסמך וקיבל רשיון מיוחד לכך משר התחבורה. על פי הנהלים פועל הנתב לפי הוראות רב חובל הנמל ומוטל עליו להנחות את תנועות כלי השייט הפוקדים את הנמל. הנתבים מועסקים במשמרות; בנמלי חיפה ואשדוד הם עובדים לפי סידור עבודה שבועי ובהתאם לנקבע בהסכם העבודה לנתבים. בנמל אילת משמש רב חובל הנמל גם כנתב-העבודה מבוצעת על ידיו ועל ידי נתב הנמל.

— הנתבים של שני הנמלים לא תמיד נמצאים בנמל במשך המשמרות שאליהן הם שובצו. במספר ניכר של משמרות נמצא הנתב התורן בכוננות בביתו, והוא נקרא לנמל כאשר התעורר צורך לבצע פעולות ניתוב, אף כי בהסכם העבודה נקבע, שתמורת תנאי השכר, שפורטו בתוספת המתייחסת לנתבים המועסקים ברשות, חייב הנתב לעבוד בנמל את מלוא שעות העבודה בכל ימות השבוע, וזאת במשמרות בהתאם לסידור העבודה.

2. היקף העבודה במחלקות הוא לפי מספר האניות שפוקדות את הנמלים והעיתוקים שמבוצעים בעת שהותן בהם: מספר תנועות הניתוב בשנת הכספים 1979 בנמל חיפה היה כ-4,700, בנמל אשדוד כ-3,900 ובנמל אילת כ-500. עומס העבודה אינו שווה בכל חודשי השנה והוא מצומצם בחודשי הקיץ וגדול בחודשי החורף, שבו עונת יצוא פרי ההדר ויתר התוצרת החקלאית. בכל יום נמסרת לראש המחלקה תכנית תנועת האניות הצפויה בנמל ליממה הקרובה. מעיון בדו"חות העבודה של המחלקות, עולה, שרוב תנועות האניות נעשות בלילה ובשעות הבוקר המוקדמות וכן במשך השעתיים הראשונות של משמרות העבודה בתפועל. מכאן, שעל הממונים על המחלקות לארגן את עבודתן כך, שתאפשר הפעלה תקינה ורצופה של צוותי התפעול העוסקים בפריקה וטעינה ברציפים, על ידי מניעת עיכובים בהכנסה, בהוצאה ובעיתוק של האניות. יעילות המחלקות נבחנת גם במניעת נזקים לאניות, לגוררות, לסירות, לרציפים ולכל רכוש אחר של הנמל ולקוחותיו.

הסדרי המשמרות לעובדי העגינה ולעובדי גוררות הם שונים, וזמני החלפתן אינם זהים, וזאת בעיקר מפאת אופי העבודה ונוהגים היסטוריים. עובדי העגינה מתחילים את משמרתם בין השעות 6.00–6.30 ואילו עובדי הגוררות בשעה 8.00. במיוחד בולט השוני בשעות הבוקר המוקדמות, בסמוך לשעת התחלת העבודה—של צוותי התפעול, כאשר בין השעות 06.00 ל-08.00 מתחלפות משמרות היום הקודם והלילה של עובדים אלה. כתוצאה מכך נגרמים מפעם לפעם עיכובים בפעולות הניתוב ובתנועות האניות הפוקדות את נמלי חיפה ואשדוד.

משרד מבקר המדינה בדק עיכובים ותקלות בעבודה בנמלי חיפה ואשדוד כתוצאה מאיחור בכניסה, ביציאה ובעיתוק של אניות על ידי עובדי המחלקות בתקופה 14.10.79–16.12.79; בנמל חיפה נמצא, כי 29 מבין 33 איחורים שנרשמו הגיעו עד לשש שעות בקשירת אניות לרציפים, והיו בעיקר בגלל חוסר גוררות או צוותי עגינה. רשות הנמלים הסבירה באוקטובר 1980, שאיחורים אלה נבעו מסכסוכי עבודה.

— עוד נמצא, שהעיכובים היו לרוב בתנועת אניות שהיו מתוכננות לעגון ברציפים עם תחילת העבודה של משמרות א'. השכיחות בעיכובים בזמני החלפת המשמרות מצאה את ביטוייה בסיכום הדיון של מועצת הייצור בנמל אשדוד. בסיכום נקבע, שהחלפת המשמרות של עובדי העגינה והגוררות בנמל זה, בעת ביצוע תימרון של כלי שיט, תבוצע בדרך של החלפת הצוותים תוך כדי הפעולה ולא במשרדי המחלקה וברציף. סוכם, שלצוות המתעכב בגלל תימרון ישולם בשעות נוספות בעבור הזמן הנוסף שנשאר עד למועד הסעתו מהעבודה.

עד למועד סיום הביקורת לא עלה בידי הרשות לגרום לכך, שמשמרות עובדי הגוררות והעגינה יהיו חופפות וזמני חילוף המשמרות יהיו באותו מועד. בתשובתה מאוקטובר 1980 הודיעה הרשות, כי בנמל אשדוד עבר, ביולי 1980, עובדי העגינה לסידור עבודה מקביל לזה של עובדי הגוררות; בנמל חיפה נמצא עדיין הנושא במשא ומתן.

3. כאמור לעיל, שונה עומס העבודה בעונת השנה ובזמנים השונים במשך היום והשבוע, דבר המחייב להתאים את מספר עובדי המשמרת בכל זמן ואת כמות הכלים והציוד. עניין זה שימש נושא לדיון בוועדה הקבועה, שפעלה ברשות בשנים 1967–1970, אך היא לא קבעה נהלים אחידים ומחייבים לכלל העובדים. בעקבות חתימת ההסכמים בשנים 1972–1974, בין העובדים לבין הנהלות הנמלים, בדבר הנהגת שיטות שכר עידוד מדודות, נבדק הנושא פעם נוספת והסיכומים לגביין נכללו בדר"חות שהגישו ב-1974 מדורי הנדסת ייצור בנמלים. כיוון שהפעלת שיטות שכר עידוד מדודות במחלקות התעכבה מ-1972 ועד 1980, התעכבו גם התהליכים להתאמת תקני המשמרות בעגינה, לעומסים במשמרות ובעונות השנה השונות.

בשנים 1970–1972 חל גידול של כ-50% במספר העובדים במחלקה בנמל אשדוד (מ-90 בקירוב ל-130 בקירוב) כאשר עיקר התוספת הייתה במדור העגינה. בין הסיבות העיקריות לגידול משמעותי זה יש לציין את המספר הרב של אניות שפקדו את הנמל באותה תקופה, והצפוי לגידול נוסף בעקבות עבודות פיתוח ובניית רציפים נוספים שבוצעו (ראה דר"ח שנתי 24, עמ' 863–865, ודר"ח שנתי 28, עמ' 928–932), וכן את העובדה שעובדי העגינה של הנמל הועסקו בשנים 1970–1973 במתן שירותי עגינה למיכליות שפקדו את מסוף הדלק באשקלון.

— לשם מתן שירותי עגינה במסוף הדלק נתווספו סירות מספר והוגדל תקן המכונאים משלושה לחמישה, כאשר כולם הועסקו במשמרת אחת ולפחות אחד מהם המשיך לעבוד בכל יום במשמרת ב' בשעות נוספות. עם גמר מתן שירות זה צומצם מספר הסירות במחלקה, אך המכונאים הנוספים לא הוחזרו למקום שבו הועסקו קודם לכן ובמשך כל התקופה מתחילת 1973, לא הוחזר התקן לעמוד על שלושה מכונאי סירות, אף על פי שלא היה כבר צורך בשני המכונאים הנוספים. רק בפברואר 1980 הועמד מספר המכונאים על שלושה. גם ההסדר שנקבע בזמנו ושעל פיו מועסק בכל יום מכונאי סירות במשמרת נוספת בשעות נוספות, טרם נבחן מחדש על ידי הנהלת הנמל, וזאת למרות שמספר הסירות המשמשות את עבודות מדור העגינה עונה על הדרישות וגם על צורכי העתודה.

4. מאז הפעלת נמל אשדוד — בשנת 1965 — עד לפברואר 1980 הועסקו במשמרת עגינה עשרה עובדים. במידה שלא התייצבו לעבודה כל העובדים שנקבעו למשמרת, הועסקו בה עובדים אחרים בשעות נוספות, כדי להשלים את המספר שנקבע. בשנת 1973 סוכם בין ההנהלה לבין עובדי המחלקה על הקמת מועצת ייצור ועריכת בדיקות וחקרי זמן לשם הפעלת שכר עידוד מדוד לעבודות המחלקה. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי העבודה של המחלקה ואת מספר העובדים שהתייצבו בהתאם לסידורי העבודה השבועיים בתקופה של 42 ימים (14.10.79–15.12.79).

— מתברר, שלמשמרת א', שהיא, כאמור, בדרך כלל הפחות עמוסה מבין המשמרות, התייצבו, בתקופה שנבדקה, עובדים במספר העולה על הנדרש, כולל עובדי משמרת יום המנוחה השבועי החייבים בהשלמת מכסת שעות העבודה השבועית שלהם (10–17 עובדים); לעומת זאת, התייצבו באותה תקופה ב-15 משמרות ב' וב-27 משמרות ג' פחות עובדים מהנקבע בצוות (10 עובדים). במשמרות אלו הועסקו בפועל שבעה—תשעה עובדים בלבד וכתוצאה מכך לא בוצעו כל הקשירות וההתרות של אניות, כפי שתוכנן.

בפברואר 1980 נחתם עם נציגות העובדים בנמל אשדוד הסכם שיפטינג (להלן — המרה) הדן בתנאי עבודתם ושכרם של העובדים, במטרה להביא, בין היתר, לצמצום כוח האדם במשמרות העגינה, נקבע בהסכם, שצוות ימנה תשעה עובדים וכאשר רק חלק ממנו יתייצב למשמרת — יהיה עליו להתחיל מיד בעבודה ולהמשיך ולבצע את כל המוטל עליו וההנהלה, מצידה, תעשה מאמץ להשלים את מספר עובדי הצוות לתשעה. מתברר, שמספר העובדים ששובצו לעבודה בפועל במשמרות העגינה הגיע ל-10–12 ולמעשה לא חלו שינויים בסדרי המשמרות משמעותם חסכון בכוח אדם. בהסכם אין כל ביטוי לשינויים העונתיים בהיקף התעסוקה, כפי שהדבר סוכם ובוצע בנמל חיפה.

5. סדרי המשמרות לעובדי העגינה בנמל אשדוד מושתתים על ארגון של ארבע קבוצות עבודה: שלוש מהן מועסקות בימים א'–ו', בשלוש משמרות בנות שמונה שעות כל אחת, והקבוצה הרביעית מועסקת ביום המנוחה השבועי ובחג במשמרת אחת בת 24 שעות, כאשר כל עובד במשמרת זו מועסק במשך ימות השבוע שלאחר יום המנוחה השבועי בעוד שלוש משמרות קבוצות בנות שמונה שעות כל אחת, להשלמת מכסת השעות השבועית שבה הוא חייב.

— העסקת עובדי משמרת יום המנוחה השבועי בשלוש משמרות שבועיות, כהשלמה, נוסף למשמרות הקבוצות, הייתה בעלת ערך שולי, כיוון שההשלמה מבוצעת, בדרך כלל, במשמרת א' שבה מועסקות בפועל קבוצות עבודה בכמות מספקת. עם חתימת הסכם ההמרה נחשבים עובדים אלה, במידה ולא ישובצו לעבודה בימי חול, כמחוסרי תעסוקה באותם ימים, כנהוג במחלקת התפעול של הנמל.

תנאי העסקה ושיטות חישוב שכר

1. בשנים 1972–1973 סוכם בין הנהלות הנמלים לבין עובדי המחלקות בנמלי חיפה ואשדוד על הפעלת שיטות שכר עידוד מדודות ועל הקמת מועצות ייצור משותפות. (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 1078–1079); עוד סוכם, שעד לגמר עריכת בדיקות מדידות הזמן וסיכומן במועצות הייצור, יקבלו העובדים, מדי חודש בחודשו, מקדמה על חשבון שכר עידוד בשיעור של 25% ממשכורתם. הסדר זה ביטל את נהוג התשלומים שהיו נהוגים בעבור עבודות מיוחדות שכללו תשלום בעבור עבודות תחזוקה, כגון פירוק, ניקוי והרכבת יחידות מנוע בגוררות ובסירות.

— על אף שדו"חות מדורי הנדסת הייצור סוכמו בשנים 1972–1974, הופעלו שיטות שכר עידוד מדודות עד לשנת 1975 רק לגבי הנתבים ועובדי מדור הגוררות בנמל חיפה. בשנים 1976 ו-1979 הופעל שכר עידוד במחלקה בנמל אשדוד וכן במדור העגינה של נמל חיפה, לתקופות נסיון בנות שלושה חודשים כל אחת, אך בתום תקופות הנסיון בוטלו ההסדרים והעובדים חזרו לקבל את המקדמה על חשבון הפעלת שיטות שכר עידוד בשיעור של 25%, כפי שהיה נהוג קודם לכן. מאז פברואר 1980 הוסכם פעמים מספר על הפעלת השיטה, אך שוב לתקופות נסיון. יוצא, שגם לאחר שסוכם בין הצדדים על הפעלת שיטות שכר עידוד מדודות במחלקות לפני כשמונה שנים, עלה בידי הרשות להבטיח את הפעלתה של השיטה במחלקות לתקופות נסיון בלבד.

2. שיטות שכר העידוד לעובדי המחלקות, שסוכמו בדו"חות של מדורי הנדסת הייצור ואושרו במועצות הייצור, כוללות ארבעה מרכיבים עיקריים: מספר התנועות, הכנסת האגיות בזמן ומניעת איחורים, מניעת נזקים, ותחזוקת הציוד שבו משתמשים העובדים לביצוע עבודתם. לפעולות השונות נקבעו משכי זמן תיקונים ומובאים בחשבון, נוסף לתפוקה, גם גורמי טיב הביצוע, כגון מניעת איחורים ונזקים. חישוב גורמי התפוקה והטיב, במשולב, מזכה את העובדים ב"שעות זכות" לצורך חישוב הפרמייה.

— בנמל אשדוד מופעלת שיטת שכר עידוד מדוד שאינה כוללת מדדים לתחזוקת הציוד, והעובדים מקבלים את חלק הפרמייה בעבור תחזוקת הציוד לפי רישום המועדים ביומני העבודה, בלא שיערכו ביקורת על פעולות התחזוקה או מעקב אחריהן, כנהוג בנמל חיפה.

3. במסגרת הדיונים בין הרשות לבין העובדים להפעלת שיטות שכר עידוד מדודות, סוכם, שעם הפעלתן ייכללו עובדי המחלקות בשני הנמלים בהסכם ההמרה, שפירושו המרת שיעור מסויים

מרכיבי שכר העובד שאינם מובאים בחשבון לצורך גימלה — פיצויים וערך שעה — והכללתם בשכר הרגיל. עם הפעלת שיטת שכר עידוד מדודה לעובדי המחלקות לתקופת נסיון, ביוני 1979, נקבע, ששיעור ההמרה יהיה 12.1%, וכאשר סוכם על נסיון נוסף, בפברואר 1980, שונה שיעור ההמרה ונקבע ל-20.5%. שיעור ההמרה זה הוא מהגבוהים שנקבעו אי פעם מאז שאומצה מדיניות שכר זו על ידי הנהלת הרשות.

השינוי בשיעור ההמרה לעובדי המחלקות, למעט נתבים, בוצע לאחר שסוכם עם העובדים, שהתמורה לשעת עבודה בימי מנוחה תחושב על בסיס תשלום בעבור שתיים לכל שעת עבודה בפועל, במקום תשלום של כשלוש שעות תמורת שעת עבודה, שהיה נהוג עד לפברואר 1980 בנמל אשדוד, ועד למאס אותה שנה בנמל חיפה. הסדר זה בא בעקבות טענת נציגי העובדים במחלקה בנמל אשדוד, שתוספת בשיעור 50% בעבור יום המנוחה השבועי שנקבעה בשעתו בהסכם העבודה הקיבוצי, אינה מהווה פיצוי נאות והעניין הובא לבחירות באמצע 1969. בספטמבר אותה שנה פסק הבורר, שבמידה שהסעיף הנוגע להסכם הקיבוצי מתייחס לעובדי מחלקות הים בנמלי חיפה ואשדוד הוא יוחלף. במקומו ייקבע, שעובד יהיה זכאי במשך כל תקופת ההסכם הקיבוצי המיוחד, לגמול בשיעור של 100% בעד שעות עבודה במשמרות רגילות החלות ביום המנוחה השבועי, כמשמעותו בחוק שעות עבודה ומנוחה התשי"א—1951.

— משמעות פסק הבורר הייתה שהתוספת שלפי הסכם העבודה באותה תקופה הייתה 50%, הוגדלה ל-100%. פסק זה עוגן בהסכם העבודה החל בדצמבר 1970, וסמוך לאותו מועד הורתה הנהלת נמל אשדוד על אופן התשלום לעובדי המחלקה בעבור עבודה של 24 שעות בימי מנוחה: בעבור 24 שעות ישולם כבעבור שעות נוספות; תשלום תוספת של 50% בעבור תחום יום מנוחה שבועי בהתאם לשעות העבודה וכן תשלום בעבור שעה תמורת שעת מנוחה. כתוצאה מקביעה זו היה התשלום בפועל לעובדים במדורי העגינה והגרירה בנמל אשדוד, במשמרות עבודה רגילות בנות 24 שעות בימי מנוחה, תמורת כ-70 שעות במקום כ-48 שעות. הסדר זה היה בניגוד לפסק הבורר, אשר מצא את ביטוי בהסכם העבודה וכן בניגוד לנאמר בהסכם הקיבוצי המיוחד, הקובע, כי תוספת בעבור שעות נוספות תשלום תמורת עבודה בשעות נוספות, שלא במסגרת משמרות העבודה; הסדר זה היה בלעדי לעובדי המחלקה בנמל אשדוד עד לשנת 1978. באותה שנה תבעו עובדי מחלקת הים בנמל חיפה להחיל הסדר זה גם עליהם, ממועד הפעלתו בנמל אשדוד, דהיינו בנובמבר 1970. כיוון שהנהלת הנמל והרשות לא הסכימו לדרישה זו, מונה בורר, שפסק בנובמבר 1978, כי שעות עבודה בימי מנוחה של עובדי מחלקת הים בנמל חיפה יחושבו כנהוג בנמל אשדוד, החל באפריל 1976. התשלומים בוצעו בהתאם לכך.

רכישת ציוד ימי, ניצולו ואחזקתו

1. לצורך מתן שירותי ניתוב ושירותים אחרים לאניות הפוקדות את נמלי הארץ רוכשת הרשות ומפעילה בנמלים ציוד ימי הכולל עגורנים צפים, גוררות, סירות מנוע ודבורות. רכישת הציוד הימי והוצאתו מהשימוש נעשות לפי המלצות מנהלי הנמלים, רבי החובלים של הנמלים וראש אגף ציוד במשרד הראשי של הרשות. ההחלטות בדבר הרכישות, בהתאם לנהלי הרשות, הם בסמכות ועדת הקניות. מסקירת השינויים במצבת הציוד הימי שבנמלי הרשות בעשר השנים האחרונות, מתברר, שמצבה זו היא בדרך כלל יציבה ובמידה שחלו בה שינויים הם היו כתוצאה מגריטת ציוד שהתיישן או שלא ענה על הצרכים. רוב הרכישות היו של ציוד חילופי, שאמור היה להיות בעל אפיונים העונים על צרכי הנמלים ועל הדרישות הטכנולוגיות המשתנות.

הערך המשוערך של הציוד הימי, לפי הרישום בספרי הנכסים של הרשות ליום 31.3.79, היה כ-320 מיליון ל"י, ולאחר ניכוי פחת היה כ-136 מיליון ל"י: בנמל חיפה כ-79 מיליון ל"י ובניכוי הפחת כ-17 מיליון ל"י; בנמל אשדוד כ-175 מיליון ל"י ובניכוי הפחת כ-90 מיליון ל"י; ובנמל אילת כ-68 מיליון ל"י ובניכוי הפחת כ-29 מיליון ל"י.

2. ביוני 1975 חתמה הרשות על חוזה עם מספנה באירופה לבניית גוררת בעבור נמל אשדוד, במחיר של כ-5 מיליון דולרים, שכלל שכר תכנון ופיקוח על הבנייה מצד חברה ישראלית לתכנון אניות (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 569). לפי מפרט הרכישה של הגוררת היא הגדולה ובעלת עוצמה הרבה ביותר שנרכשה בעבור נמל מנמלי הארץ. הגוררת צויידה בציוד הפעלה ובקרה אוטומטי מתקדם, שמחירו היווה כשני שליש מהעלות הכוללת של בנייתה. רכישת הגוררת, שהגיעה ארצה בספטמבר 1976, נועדה לסייע בתמרון אניות גדולות, שהיו צפויות לפקוד את נמל אשדוד עם הפעלת מסוף המכולות בו והממגורה שתוכננה לפעול בנמל בסוף שנות השבעים או בתחילת שנות השמונים.

— הציוד האוטומטי להפעלה ולבקרה בגוררת נועד, בין היתר, לחסוך בכוח אדם המפעיל אותה. אולם התברר, שהרשות לא נקטה פעולה כל שהיא כדי לגרום לשינוי בתקן הבטיחות לגוררת, שפורסם על ידי משרד התחבורה בדצמבר 1970, באופן שינתאים לגוררות המצוידות בציוד מתוחכם כזה. הגוררת מופעלת, איפוא, על ידי צוות של המישה עובדים במשמרת, כפי שנהוג לגבי יתר הגוררות שאינן מצוידות בציוד בקרה. נוסף לתחזוקה השוטפת והתקופתית של הגוררת התקשרה הרשות ב־1978 עם חברה לצורך תחזוקה וביצוע תיקונים במערכת הציוד האוטומטי. התשלום השנתי בעבור שירות זה נקבע ל־145,000 ל"י בקירוב ונוסף לכך נקבע בחוזה, שבעבור שירותים נוספים, כמו קריאת פתח וטיפול בחלפים ואחזקתם, ישולם בנפרד לפי תעריף שנקבע בהסכם.

— הגוררת הגיעה ארצה, כאמור, בספטמבר 1976, אך בגלל אי הפעלת מסוף המכולות בנמל אשדוד (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 940), היא עגנה בנמל חיפה ורק ביוני 1977, כחודש לפני המועד שנקבע להפעלת מסוף המכולות, היא הועברה ונמסרה להפעלה בנמל אשדוד. בכך איבדה הרשות את רובה של תקופת האחריות של היצרן לתפעולה התקין של הגוררת ולשלמות המכללים; שנקבעה ל־12 חודשים מיום מסירתה. עם הגעתה לנמל התברר, שלא ניתן היה להפעילה במועד שנקבע, כיוון שעובדי הגוררות בנמל לא הודרכו קודם לכן בהפעלתה, אף כי מערכות ההפעלה של גוררת זו שונות מאלה של גוררות שהופעלו עד אז; בעקבות זאת שונה מועד ההפעלה וניתנו שיעורי הדרכה לעובדים להפעלתה ותחזוקתה. בנובמבר 1977, במהלך הפעלה הדרגתית שלה, אירעה תקלה בגנרטור, והוא יצא מכלל שימוש. לפי חוות דעת של שמאי פרטי שבדק את סיבות התקלה, היא נבעה מחוסר ידע ונסיון בהפעלת מנועים כאלה. לצורך ההפעלה נרכש גנרטור חדש במחיר של כ־375,000 ל"י, כאשר הביטוח כיסה רק 250,000 ל"י מסכום זה.

הגוררת שנרכשה מהווה חלק ממערך בן שלוש גוררות בנמל אשדוד, שבו מופעלות שתיים בעת ובעונה אחת ואילו השלישית נמצאת בעתודה, בתיקון או בשיפוץ.

— מרבית האניות הפוקדות את הנמל הן בגודל כזה שתימרון ניתן להתבצע באמצעות הגוררות הרגילות; היתרון של הגוררת שנרכשה, הוא שניתן להעזר בה לתימרון אניות גדולות, והוא בא לידי ביטוי במקרים מעטים בלבד. הרשות הייתה ערה לניצולת הנמוכה של הגוררת ובמאי 1979 היא הציעה לתברת החשמל לקנות או לחכור את הגוררת, לתקופה ממושכת, לצורך הפעלתה במסוף הפחם המוקם ליד תחנת הכוח הדרה. בינואר 1980 שקלה הרשות אפשרות להעביר את הגוררת לנמל חיפה, בעקבות השינוי בגודל האניות שפוקדות את הנמל, אולם מסיבות טכניות ואחרות לא ניתן הדבר לביצוע.

3. כדי להבטיח את כושר השייט ותנאי הבטיחות בעגורנים הצפים, בגוררות, בסירות ובכל יתר הציוד המשמש את העובדים בעבודתם, מקיימות המחלקות מערך האחראי לתיקונים ולתחזוקה התקופתית השוטפת של כלים אלה. הרשות מעסיקה צוותי תחזוקה קבועים, נוסף על קבלנים לביצוע עבודות תחזוקה מיוחדות.

— בפברואר 1980 ערך צוות התחזוקה בנמל חיפה בדיקה בגוררת שנרכשה בחוץ לארץ היות שהרשות שקלה, כפי שנאמר לעיל, את העברתה לנמל חיפה. מהדו"ח שהגיש הצוות עולה, שהייתה הונחה בתחזוקה השוטפת של גוררת זו.

אגרות

בהתאם לתקנות גובה הרשות אגרות בגין השירותים שהיא מספקת לכלי השייט: אגרת מגדלור, שהכנסותיה מועברות למשרד התחבורה; אגרת עגינה, לכל תקופת שהייה בת 30 ימים או חלק מהם בנמל; אגרת ניתוב; ואגרת מינוע הנגבית בהתאם לאורך האנייה. מרכיבי האגרות לכלי השייט נקבעו עוד בשנת 1965 ושיעוריהן מעודכנים מפעם לפעם תוך הצמדה. לשער החליפין של הל"י לעומת הדולר של ארצות הברית. אגרת הניתוב כוללת, בדרך כלל, שימוש בגוררות. עוד גובה הרשות תשלום בעבור כל השירותים האחרים שהמחלקות מספקות לכלי השייט לפי בקשת הקברניטים או הסוכנים המורשים, והכוללים אספקת מים, הסעת נוסעים ומסירת הודעות לאניות כאשר הן עוגנות מחוץ לשובר הגלים.

האגרות המוטלות על כלי השייט, נועדו לכסות את הוצאות ההפעלה של המחלקות ואת הפחת בגין הציוד שהן מפעילות. מהנתונים על הוצאות ההפעלה של המחלקות ועל הכנסות הנמלים בגין שירותים לכלי השייט — שהובאו בתחילת הפרק — עולה, שאין הרשות משיגה בדרך כלל מטרה זו, במיוחד אמור הדבר לגבי שנת 1980 כאשר אומדן ההכנסות בסך 327.4 מיליון ל"י נפל בהרבה

מאומדן ההוצאות בסך 407.3 מיליון ל"י. בתשובתה מאוקטובר 1980 הודיעה הרשות, כי שינוי מבנה האגרות יביא, להעלאה של דמי ההובלה הימית ועל כן היא החליטה לדחות, בשלב זה, את ההצעה לשינוי מבנה האגרות.

בין הסיבות לגרעון בגביית ההכנסות לעומת ההוצאות להפעלת המחלקות, יש לציין את סדרי קביעת שיעורי האגרות ואת דרכי גבייתן. שער החליפין של הל"י לעומת הדולר של ארצות הברית, לצורך ערכון אגרות כלי השיט למיניהן, נקבע פעם בחודש כאשר היום הקובע לגבי חישובו הוא יום הגעת האנייה לנמל. הוצאת החשבונות בנמלים נמשכת בממוצע בין שבוע לשלושה שבועות לאחר הפלגת האנייה, ומועד ביצוע התשלום של סוכן האנייה הוא לאחר כשבעה ימים ממועד מסירת החשבונות לידיו. יוצא, שמרבית אגרות כלי השיט משולמות כחודש לאחר הגעת האנייה לנמל, בעוד ששיעור האגרה נקבע, בממוצע, כשבועיים קודם לכן. משמעות פיגור זה היא, שהתשלום בפועל מבוצע לפי שער חליפין שהיה תקף כחודש וחצי לפני מועד התשלום בפועל. ועדת הכספים שליד מליאת הרשות דנה בנושא זה בישיבתה מיום 31.1.80, והמליצה לשנות את התקנות לאגרות כלי השיט למיניהן, כך שהאגרות תהיינה צמודות לשער שהוא בתוקף בחודש שבו בוצע התשלום.

— הרשות טרם פעלה בתחום זה ושיעורי אגרות כלי השיט הם עדיין לפי הבסיס שנקבע עוד ביולי 1978. בתשובתה מאוקטובר 1980 הודיעה הרשות, כי המועד הקובע לקביעת שער החליפין יהיה יום הגשת החשבונות וכי הנמלים יפעלו בהתאם לכך בהקדם האפשרי.

*

מחלקות הים בנמלים אמונות על הכנסתן והוצאתן של אניות הפוקדות את הנמלים, בזמן וללא נזק. מילוי תפקיד זה מחייב מערך ארגוני יעיל ושיטות עבודה מתאימות.

הביקורת העלתה ליקויים בעבודת המחלקות: מפעם לפעם חלו עיכובים ואיחורים בתגובות האניות, עקב סדרי עבודה שלא ענו על הצרכים; נמצאו הסדרי תשלום בעבור עבודה בימי מנוחה, החורגים מהסכם העבודה הקיבוצי; כוח האדם — 300 במספר — לא נוצל כראוי ובמיוחד במשמרות א', נמצא גם, כי שיטות שכר עידוד מדורות לא הופעלו, לגבי רוב העובדים, במשך כשמונה שנים.

על רשות הנמלים לשפר בהקדם את התכנון של ניצול כוח האדם, כדי להביא לחסכון ולדיוק מירביים בפעולות המחלקות.

בטיחות בעבודה

1. מחובתה של רשות הנמלים לנקוט אמצעי זהירות נאותים למניעת נזק לכל המבקרים בתחום נמליה, במיוחד שעובדיה לא ייפגעו ולא יינזקו במהלך ביצוע עבודתם. משום כך עליה להנהיג שיטות עבודה בטוחות, לקבוע נהלים שיבטיחו ביצוע נאות ובטוח של העבודה, ולאכוף את הוראות הבטיחות. מילוי אחר הוראות הבטיחות ונקיטת צעדים לאכיפתן היא בעלת חשיבות מיוחדת ברשות משום שאין בה מסגרות ארגוניות ומערכתיות קבועות לעבודה, אלא העבודות מבוצעות בצוותים משתנים במשימות משתנות, כגון פריקה, טעינה ושינוע, הכל בהתאם לצורך.

נהלי הבטיחות בעבודה, שקיימת חובה לפיהם, נקבעו בחוקים מספר בעיקר: פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל—1970, העוסקת, בין היתר, בחובת השימוש בציד מן; חוק אירגון ופיקוח על העבודה, התשי"ד—1954, הקובע את סדרי ההקמה וההפעלה של ועדות בטיחות במפעלים וסמכויותיהן. השימוש בכלים מיכניים ממונעים לשינוע מטענים וכן התנועה הערה של כלי רכב למיניהם בנמלים הביאו להחלת כמה תקנות מתקנות העבודה, התשכ"א—1961, בתחום רישוי רכב תפעולי, הסדרת התנועה בנמלים ומינוי קציני בטיחות רכב, בהם. בתקנות הנמלים, התשל"א—1971 נקבעו סדרי שינוע ואיחסון של חומרים מסוכנים, וכן סמכויות מנהל הנמל בנושא כיבוי אש ומניעת דליקות.

מאומדן ההוצאות בסך 407.3 מיליון ל"י. בתשובתה מאוקטובר 1980 הודיעה הרשות, כי שינוי מבנה האגרות יביא, להעלאה של דמי ההובלה הימית ועל כן היא החליטה לדחות, בשלב זה, את ההצעה לשינוי מבנה האגרות.

בין הסיבות לגרעון בגביית ההכנסות לעומת ההוצאות להפעלת המחלקות, יש לציין את סדרי קביעת שיעורי האגרות ואת דרכי גבייתן. שער החליפין של הל"י לעומת הדולר של ארצות הברית, לצורך ערכון אגרות כלי השיט למיניהן, נקבע פעם בחודש כאשר היום הקובע לגבי חישובו הוא יום הגעת האנייה לנמל. הוצאת החשבונות בנמלים נמשכת בממוצע בין שבוע לשלושה שבועות לאחר הפלגת האנייה, ומועד ביצוע התשלום של סוכן האנייה הוא לאחר כשבעה ימים ממועד מסירת החשבונות לידיו. יוצא, שמרבית אגרות כלי השיט משולמות כחודש לאחר הגעת האנייה לנמל, בעוד ששיעור האגרה נקבע, בממוצע, כשבועיים קודם לכן. משמעות פיגור זה היא, שהתשלום בפועל מבוצע לפי שער חליפין שהיה תקף כחודש וחצי לפני מועד התשלום בפועל. ועדת הכספים שליד מליאת הרשות דנה בנושא זה בישיבתה מיום 31.1.80, והמליצה לשנות את התקנות לאגרות כלי השיט למיניהן, כך שהאגרות תהיינה צמודות לשער שהוא בתוקף בחודש שבו בוצע התשלום.

— הרשות טרם פעלה בתחום זה ושיעורי אגרות כלי השיט הם עדיין לפי הבסיס שנקבע עוד ביולי 1978. בתשובתה מאוקטובר 1980 הודיעה הרשות, כי המועד הקובע לקביעת שער החליפין יהיה יום הגשת החשבונות וכי הנמלים יפעלו בהתאם לכך בהקדם האפשרי.

*

מחלקות הים בנמלים אמונות על הכנסתן והוצאתן של אניות הפוקדות את הנמלים, בזמן וללא נזק. מילוי תפקיד זה מחייב מערך ארגוני יעיל ושיטות עבודה מתאימות.

הביקורת העלתה ליקויים בעבודת המחלקות: מפעם לפעם חלו עיכובים ואיחורים בתגובות האניות, עקב סדרי עבודה שלא ענו על הצרכים; נמצאו הסדרי תשלום בעבור עבודה בימי מנוחה, החורגים מהסכם העבודה הקיבוצי; כוח האדם — 300 במספר — לא נוצל כראוי ובמיוחד במשמרות א', נמצא גם, כי שיטות שכר עידוד מדורות לא הופעלו, לגבי רוב העובדים, במשך כשמונה שנים.

על רשות הנמלים לשפר בהקדם את התכנון של ניצול כוח האדם, כדי להביא לחסכון ולדיוק מירביים בפעולות המחלקות.

בטיחות בעבודה

1. מחובתה של רשות הנמלים לנקוט אמצעי זהירות נאותים למניעת נזק לכל המבקרים בתחום נמליה, במיוחד שעובדיה לא ייפגעו ולא יינזקו במהלך ביצוע עבודתם. משום כך עליה להנהיג שיטות עבודה בטוחות, לקבוע נהלים שיבטיחו ביצוע נאות ובטוח של העבודה, ולאכוף את הוראות הבטיחות. מילוי אחר הוראות הבטיחות ונקיטת צעדים לאכיפתן היא בעלת חשיבות מיוחדת ברשות משום שאין בה מסגרות ארגוניות ומערכתיות קבועות לעבודה, אלא העבודות מבוצעות בצוותים משתנים במשימות משתנות, כגון פריקה, טעינה ושינוע, הכל בהתאם לצורך.

נהלי הבטיחות בעבודה, שקיימת חובה לפיהם, נקבעו בחוקים מספר בעיקר: פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל—1970, העוסקת, בין היתר, בחובת השימוש בציד מן; חוק אירגון ופיקוח על העבודה, התשי"ד—1954, הקובע את סדרי ההקמה וההפעלה של ועדות בטיחות במפעלים וסמכויותיהן. השימוש בכלים מיכניים ממונעים לשינוע מטענים וכן התנועה הערה של כלי רכב למיניהם בנמלים הביאו להחלת כמה תקנות מתקנות העבודה, התשכ"א—1961, בתחום רישוי רכב תפעולי, הסדרת התנועה בנמלים ומינוי קציני בטיחות רכב, בהם. בתקנות הנמלים, התשל"א—1971 נקבעו סדרי שינוע ואיחסון של חומרים מסוכנים, וכן סמכויות מנהל הנמל בנושא כיבוי אש ומניעת דליקות.

2. סדרי הבטיחות בעבודה בנמלים ננדקו לאחרונה על ידי משרד מבקר המדינה בשנת 1971 (ד"ר'ח שנתי 22, עמ' 850); בדיקת מעקב נערכה בשנת 1974 (ד"ר'ח שנתי 25, עמ' 927). בהודשים ספטמבר-נובמבר 1980 נערכה בדיקה של סדרי הבטיחות בנמלי חיפה ואשדוד, וכן נאספו נתונים על המצב בנושא בנמל אילת; הבדיקה הקיפה גם את פעולות המשרד הראשי בתחום זה.

המערך הארגוני

1. למילוי דרישות החוק ופיקוח על ביצוען בנמלי הרשות מעסיקה הרשות מהנדס בטיחות וגיהות במשרד הראשי וממונים על בטיחות בכל אחד מנמליה. הממונים על הבטיחות בנמלים כפופים, מבחינה מינהלית, בנמלי חיפה ואשדוד למחלקת התיפעול, ובנמל אילת למחלקת מינהל; מבחינה מקצועית הם כפופים למהנדס הבטיחות, ותפקידם לעסוק במכלול נושאי הבטיחות, כפי שנקבעו בנהלי הרשות שפורסמו עוד באפריל 1965. הנהלים מתמקדים בשלושה תחומים עיקריים: מניעת מפגעים העלולים לגרום תאונה והסרתם; נקיטת צעדים למניעת תאונות במהלך העבודה השוטפת; וחקירת תאונות שאירעו ובדיקת גורמיהן. על הממונה על הבטיחות בנמל לערוך בדיקות שוטפות במתקנים ובאתרי העבודה — במבנים, בציוד ובכלי סווארות — וכן בשיטות העבודה, וזאת לצורך איתור ליקויים ומניעתם. על פי הנוהל יש לדווח לאלתר לממונה על כל תאונה, כדי שיוכל לנהל בירורים וחקירות בדבר גורמיה.

— בעוד שבנמלי אשדוד ואילת דווח לממונים על הבטיחות על תאונות שאירעו, תוך 24 שעות ממועד קרות התאונה, נמצאו, בנמל חיפה מקרים רבים שבהם דווח באיחור על התאונות שאירעו, וזאת כאשר פינוי הנפגעים לא נעשה באמבולנסים של הנמל. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בנמל זה התברר, שבחודשים יולי-ספטמבר 1980, אירעו 76 תאונות עבודה ורק לגבי 16 מהם דווח על התאונה תוך 24 שעות ממועד האירוע; לגבי יתר התאונות דווח באיחור — כשבוע עד לחמישה שבועות לאחר קרות התאונה. במצב זה נפגמה האפשרות לנהל את הבירורים או החקירות הנדרשות לקביעת הסיבות לתאונות ולקביעת האחריות המשפטית להן, וזאת במיוחד משום שבחלק מתהליכי השינוע של מטענים מעורבים גם גורמים חיצוניים, כגון חברות הובלה ורכבת ישראל.

2. לממונים על הבטיחות סמכויות בתחומים הנוגעים לקיום ההוראות, בעיקר להפסיק את העבודה בעת הצורך, אך הם נתקלים בקשיים בתחום הביצוע. באוקטובר 1968, לאחר סיום מועד עבודתו של קבלן התיפעול בנמל חיפה והפעלתו המלאה באחריות הרשות, הועסקו ביחידת הבטיחות של הנמל שלושה עובדים, אך מאז צומצם מספרם לאחר. על עניין זה עמד מבקר המדינה עוד בביקורת משנת 1971 (ד"ר'ח שנתי 22, עמ' 857). הנהלת נמל חיפה הכשירה, אמנם, בתקופה שבין 1971 ל-1980 עובדים מספר שנועדו לעבוד ביחידת הבטיחות, אך בפועל הם לא הועסקו בה.

3. חוק אירגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, מחייב מפעל המעסיק 25 עובדים לפחות, להקים ועדת בטיחות, מורכבת ממספר שווה של נציגי העובדים והמעביד. חובותיה וסמכויותיה של ועדת הבטיחות, כמוגדר בחוק, הן לברר את הסיבות והנסיבות של תאונות העבודה במפעל ולהמליץ על יישום שיפורים וקביעת כללי בטיחות.

בדיקת סדרי פעילותן של ועדות הבטיחות בנמלים העלתה שבנמל אשדוד פועלות ועדות בטיחות באורח סדיר, בכמה ממחלקות הנמל; בנמל אילת חודשה, החל מסוף שנת 1978, פעילותה של ועדת הבטיחות, לאחר הפסקה שנמשכה כשנתיים.

לגבי נמל חיפה הוצע עוד בביקורת הקודמת שנערכה בשנת 1971, שוועדת הבטיחות לא פעלה. הנהלת הנמל ונציגות העובדים הקימו ועדה כזו, שפעלה בין השנים 1973-1975, אך מאז הופסקה פעילותה. רק בספטמבר 1980 הוקמה ועדה חדשה, שהחלה בפעילותה כבר במהלך הביקורת הנוכחית.

4. מאז 1962 קיימת ברשות ועדה קבועה — מותב הקבע לבטיחות בעבודה (להלן — מותב הבטיחות) — שבה משתתפים מהנדס הבטיחות ברשות והממונים על הבטיחות בנמלים.

במאס 1974 הוקמה ברשות גם ועדת בטיחות מרכזית, שהייתה אמורה להנחות את פעילותן של ועדות הבטיחות שבנמלים, לקבוע להן תכניות עבודה שנתיות ולטפל בהדרכה ובפרסומים. על הוועדה היה לאיש צוותי בטיחות בנמלים ולקבוע נהלי בטיחות ברורים ומחייבים לשימוש בציוד מגן אישי, ולמצוא דרך לשילוב מרפיי-בטיחות בשיטות שכן העידוד הנהוגות בעבודה בנמלים. הקמתה של הוועדה הוצעה על ידי המוסד לבטיחות ולגיהות, שאליו פנתה הרשות בבקשה להציע דרכים להגביר את המודעות לבטיחות בעבודה ולשפר את עבודת המטה בנושאים אלה.

— במארס 1974 הוגדרו תפקידי הוועדה, הוכנו כתבי מינוי לחבריה ונקבעו נושאים לדיון, אך מתברר שהיא לא הופעלה. הצעדים לשילוב מרכיבי הבטיחות בשיטות שכן העידוד הנהוגות בנמלים היו איטיים ולא כללו עדיין את עובדי הטיפול בנמלי אשדוד ואילת. על הסכנות המתלוות לשיטות הקיימות של שכן עידוד הנהוגות בתהליכי השינוע, שלפיהן לא נקבעו הגבלות של כמות המטען ביחידת זמן, עמדה ועדת חקירה, שמינה מנכ"ל הרשות ביולי 1979, בעקבות תאונה שאירעה בנמל אילת באותו חודש; בתאונה זו קיפת את חייו עובד נמל שעסק בהעמסת סלילי פלדה. לפי דו"ח ועדת החקירה, עד למועד התאונה, באמצע המשמרת לערך, העמיס העובד 203 טונות סלילי פלדה, כאשר המיכסה למשמרת שלמה נקבעה ל-100 טונות בלבד (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 29, עמ' 866).

קידום הבטיחות בעבודה בנמלים והפיקוח על הביצוע

1. מאז הביקורת הקודמת שנערכה ב־1971 כאמור, דנו מפעם לפעם הנהלת הרשות והנהלות הנמלים בתאונות העבודה ובנוקים האנושיים והכלכליים שהן גורמות. בנובמבר 1977 פנתה הרשות למוסד לבטיחות ולגיהות, כדי שזה יערוך סקר על גורמי התאונות ונוקיהן בנמלים, במטרה להמליץ על דרכים לביטול המפגעים והפעלת אמצעים ושיטות למניעת תאונות והקטנת נזקים צפויים. הסקר נערך בתקופה ינואר–ספטמבר 1978 ועלותו הייתה כ־200,000 ל"י. בסקר הומלץ בפני הנהלת הרשות על כמה אמצעים ושיטות שבהם יש לנקוט לצורך הפחתה מירבית של הנוקים האנושיים והכלכליים הנגרמים בשל תאונות העבודה בנמלים, וכן על אכיפת משמעת בעבודה בנמלים, תוך הדגשת השלכותיה בתחום הבטיחות. על הנושא האחרון עמד גם היועץ המשפטי של הרשות בחוות דעת שהגיש להנהלה ביוני 1977.

— רק חלק מההמלצות שנכללו בסקר שערך המוסד האמור אומצו על ידי הרשות; בנושא המשמעת לא בוצעו עד לסוף 1980 כל ההמלצות.

2. הרשות רוכשת ומספקת לעובדיה בנמלים ציוד מגן, שנועד להגן על חייו של העובד ולשמור על בריאותו. על פי תקנות הבטיחות בעבודה (ציוד מגן אישי), התשכ"ט–1968, עובד שסופק לו ציוד מגן, חייב לבדוק ולהחזיק אותו במצב שמיש ולהשתמש בו להבטחת בטיחותו. בפקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל–1970, נקבע, שעובד שהפר הוראה כנ"ל בדבר שימוש בציוד מגן בעבודתו כנדרש, אשם בעבירה וצפוי לעונש מאסר של שלושה חודשים או קנס בסך של 5,000 ל"י. הביקורת הקודמת שנערכה בשנת 1971 העלתה, שבמספר רב של מקרים נגרמו תאונות גם משום שעובדים לא השתמשו בציוד המגן ובבגדי עבודה מתאימים.

— ביקורת בדבר השימוש בציוד מגן בנמלים בתקופה 1977 עד 1980, העלתה, שבעקבות פעולות הסברה להעמקת מודעות העובדים להשיבות השימוש בציוד מגן, חלה אמנם, ירידה במספר הנפגעים בתאונות עבודה כתוצאה משימוש בציוד כזה, לעומת מספרם בתקופה שנבדקה בביקורת הקודמת. עם זאת, עדיין אין נושא זה זוכה לתשומת הלב הראויה, במיוחד החובה של חבישת כובעי מגן. לפי נתוני הרשות היה שיעור נפגעי ראש מבין כלל הנפגעים בתאונות בשנים 1975–1979, 6.5%–9% בנמל חיפה ו־3%–13% בנמל אילת. הקפדה על שימוש בכובעי מגן עשויה הייתה להביא לצמצום שיעור הנפגעים.

כתוצאה ממספר מקרים של תאונות עבודה, שבהן לא הקפידו העובדים להשתמש בציוד מגן, המליץ היועץ המשפטי של הרשות, בינואר 1978 לקיים דיון בין מנהלי הנמלים לבין המפקח על העבודה בנמלים — שמונה על ידי משרד העבודה והרווחה, על פי חוק ארגון הפיקוח על העבודה — על דרכי הביצוע של הוראת החוק ועל הבאתם לדיון של המסרבים להשתמש בציוד מגן אישי, או המתרשלים בשימוש. מתברר, שעדיין לא ננקטו צעדים בתחום זה.

3. בשנים 1971–1979 חלה ירידה משמעותית במספר תאונות העבודה בנמלים וקטן הפסד ימי העבודה כתוצאה מתאונות. מספר תאונות העבודה בשנת 1971 הסתכם בכל הנמלים ב־2,000 שגרמו לכ־26,000 ימי העדרות מהעבודה. מאז הייתה מגמה של ירידה מתמדת במספר התאונות בכל שנה, ובשנת 1979 היו בכל הנמלים 735 תאונות שגרמו לכ־11,150 ימי העדרות. בעוד שבשנת 1971 הייתה תאונה אחת בממוצע לגבי כל 2,330 טונות מטען, ב־1979 ירדה התדירות לכדי תאונה אחת בממוצע לכל 9,630 טון מטען (אינו כולל מטענים בצובר). בין הגורמים העיקריים למגמה זו, נוסף לפעולות שנקטה הרשות בתחום קידום הבטיחות בעבודה, יש לציין, שבמשך עשור השנים שחלפו חלו שינויים משמעותיים בטכנולוגיה ובשיטות שינוע המטענים בנמלים: גדל היקפם

של המטענים המשונעים בשיטות אריזה אחודות, כמו מכולת ומשטחים, וכן בנגררים המובלים באניות גלנוע.

שינוי טכנולוגיית התפעול בנמלים הקטינה במידה רבה את מספר העובדים העלולים להיפגע במהלך השינוע, אך הגדילה את הסיכון לנפגע בשל משקל היחידות המשונעות ואופיו של הציוד המכני. לפיכך, דווקא הפעלת הציוד החדש והמתחכם חייבה הגברת אמצעי הבטיחות ומניעת הסיכונים, וכן נקטת אמצעים מתאימים — אבטחת תקינות הציוד ואבזורי השינוע, על כל מערכותיהם.

— הבדיקה העלתה, שלא בכל מקרה עמדה הרשות, בעוד מועד, על נקיטת האמצעים מאז הנהגת הציוד המתחכם.

בנובמבר 1979 מינה מנכ"ל הרשות ועדת חקירה בעקבות תאונה שאירעה במסוף המכולות של נמל אשדוד שבה קופחו חייו של עובד. התברר, שהתאונה אירעה ביום, שבו נשבו רוחות חזקות, נוחק עוררן גשר ממקומו והוסט למרחק של כ-70 מטרים, כשהוא נושא מכולה ועליה שני עובדים; כעת נפילת המכולה נהרג אחד מהם. ועדת החקירה קבעה, שהממונים על הפעלת המסוף לא הפסיקו את עבודת עגורני הגשר, בהתאם להוראות היצרנים, כאשר משבי הרוח עלו על המהירות שנקבעה; מערכת ההתראה והאזהרה שבהן צוייד העגורן, לא פעלה. מערכות אלה גם ביתר העגורנים לא הוחזקו קודם לכן כפי שנדרש. כמו כן הועלה בדו"ח הוועדה, שמערכת הבלמים בעגורן שבו קרתה התאונה, לא הייתה תקינה.

בעקבות התאונה ומסקנות ועדת החקירה ננקטו צעדים לשיפור תחזוקת העגורנים, כויילו מדי הרוח והוצאו הוראות חדשות לתפעול ולבטיחות.

טיפול בחומרים מסוכנים

1. בעשור האחרון חל גידול משמעותי בכמויות החומרים הכימיים כולל חומרים המסוכנים כמסוכנים העוברים דרך נמלי ישראל. דרכי הטיפול בחומרים אלה נקבעו בתקנות הנמלים, התשל"א—1971 (להלן — התקנות). עוד ב־1975 פירסמה הרשות קטלוג חומרים מסוכנים, שנערך מחדש ב־1980, הכולל כ־8,000 סוגי חומרים, המסווגים לפי דרגות סיכון, ומשמש בין היתר, כנוהל למטרות שינוע ואיסוף וכן ככלי עזר לסוכנים, ליבואנים ולאנשי בטיחות וכיבוי אש בנמלים. החומרים המסוכנים מחולקים לשתי קבוצות עיקריות: חומרים החייבים במסירה ישירה, וחומרים שניתן לאחסנם בנמלים, תוך הגבלות שצויינו בתקנות. על פי התקנות חייב בעל המטען או סוכן האנייה, להודיע למנהל הנמל לפחות ארבעים ושמונה שעות לפני הגיע אנייה הטעונה בחומרים מסוכנים, על סוג החומרים הנמצאים בה, או על סוג החומרים שיוכנסו לנמל אך מיעדים לייצוא, כדי שהנמלים ייערכו בהתאם לכך.

בשנת 1976 נבדקו על ידי יחידת הבטיחות בנמל חיפה מיצהריהן של 29 אניות, שפקדו את הנמל בקביעות, ושהובילו חומרים המוגדרים כמסוכנים. מפירוט המיצהרים התברר, שסוכני האוניות לא דיווחו מראש, ברוב המקרים, על הימצאות חומרים מסוכנים באניות אלה ולא נמסרו הודעות כמתחייב בתקנה. בבדיקה שנערכה באניות בנמל אשדוד על ידי אותה יחידה, נמצאו מקרים רבים של אי הודעה כדיון על הבאת חומרים מסוכנים.

— הבדיקה הנוכחית העלתה, שהמצב בתחום זה לא שופר; כן התברר, שרק לעיתים רחוקות הגישו הנמלים תלונות למשטרה על מחדלים של סוכני האוניות.

2. על פי התקנות, ניתן לאחסן בנמלים חומרים מסוכנים, תוך הגבלות שנקבעו. בעקבות דליקות של חומרים מסוכנים, שאירעו בנמלי אילת ואשדוד בשנים 1973 ו־1974 המליץ ראש אגף ציוד בשרות באפריל 1974, בפני הנהלת הרשות והנהלות הנמלים, על הצורך החיוני לבנות מחסנים מיוחדים לאיסוף חומרים מסוכנים, שבהם יופעלו צוותים שהתמחו בטיפול בחומרים כאלה ויהיו מצוידים בציוד מתאים. על פי המלצות אלה הוקמו בנמלי אשדוד ואילת מחסנים לאיסוף חומרים מסוכנים.

— עוד בשנת 1973 הוחלט בנמל חיפה על הקמת מחסן לחומרים מסוכנים, אך הביצוע נדחה. ב־1976 החליטה הנהלת הנמל על הקמת המחסן בשטח המסוף העורפי, שנועד לריקון והמכלה, שהוחל או בהקמתו. המסוף הוקם אמנם והופעל כמתוכנן, אך המחסן לא הוקם. רק ביוני 1980 היקצתה הנהלת הנמל מחסן, שגודר לצורך איסוף החומרים המסוכנים, אולם עדיין לא הותקנו בו סדרי הבטיחות המחייבים, כגון מחיצות בטון, תאי הפרדה ומערכת ביוב נפרדת.

3. — בדיקת תהליכי המינוי של ממונים על טיפול בחומרים מסוכנים בנמלי חיפה ואשדוד לפי המלצות המותב לבטיחות, מפברואר 1974, העלתה, שרק בינואר 1978 פורסם בנמל חיפה מיכרו פנימי למינוי מחסנאי אחראי לחומרים מסוכנים ונבחר מועמד למילוי תפקיד זה. כיוון שקמו עוררים על כישורי המועמד, הוא לא נכנס לתפקיד. בינואר 1980 מונה למסוף העורפי בלבד אחראי לחומרים מסוכנים, בעוד שחומרים כאלה נמצאים בשני מוקדים נוספים בנמל. בנמל אשדוד פעל בשנים 1974—1978 צוות מתמחה לטיפול בחומרים מסוכנים, בעיקר בתחום האיחסון; באותה שנה חדל הצוות מלפעול בלי שהוקם צוות חילופי.

4. — מדו"חות הממונים על הבטיחות בשנים 1978—1980 ומסקר על סיכוני אש בנמלים, ממאוס 1980 (ראה להלן) עולה, שלמרות שהתקנות והנהלים קובעים את דרכי השינוע והאיחסון של חומרים מסוכנים, לא בכל המקרים מאוחסנים חומרים אלה במקומות המיועדים לכך. עוד עולה, שחומרים מסוכנים שנועדו למסירה ישירה אוחסנו לעיתים בנמלים בלי שיינקטו אמצעי זהירות מספיקים. עד לסוף 1980 לא תוקנו הליקויים בתחום זה.

היערכות למניעת דליקות וכיבוי אש

1. על פי תקנות הנמלים רשאי מנהל הנמל לנקוט כל הצעדים הנראים לו לכיבוי או לצמצומה של דליקה בכל רציף, מסוף או מקום אחר בנמל. לשם כך מקיימת הרשות ומפעילה בנמלי חיפה ואשדוד יחידות כיבוי אש על צידון. בדצמבר 1979 הוזמנה הרשות סקר בדבר היערכות הנמלים לכיבוי אש; הסקר שנערך על ידי מומחה בנושא והתייחס לבעיות אירגון, כוח אדם, ציוד, ורמת כוונות, סוכם במאוס 1980. מהסקר עולה, שבנמל חיפה קיימת יחידת כבאים המונה עשרה אנשים, ובכל משמרת מוצבים שלושה כבאים, פרט לימי מנוחה וחגים, שבהם אינה מקיימת משמרת; הציוד של היחידה הוא בעל הספק נמוך בשל התיישנותו. בנמל אשדוד מונה היחידה שבעה אנשים, כאשר בכל משמרת שני כבאים פרט לימי מנוחה ולחגים, והציוד חדיש ואמין. בנמל אילת אין יחידת כבאים ואנשי התחזוקה משמשים גם בתפקידי כיבוי ומניעת שריפות. עוד נאמר בסקר, שנודעת חשיבות רבה לקיום קשר עם שירותי הכבאות בישובים הסמוכים לנמלים נוכח המערך המצומצם של שירותי הכבאות בנמלים, ושכאשר יפרצו דליקות גדולות יותר בנמל, יהיה צורך בקבלת סיוע משירותי הכבאות הסמוכים.

2. נמלי חיפה ואילת נמצאים בתחום השיפוט של רשויות מקומיות ועל פי הוראות חוק שירותי כבאות, התשי"ט—1958, חייבות הרשויות לספק שירותים כאלה לנמלים שבתחומן. נמל אשדוד אינו נכלל בתחום השיפוט של הרשות המקומית, דבר המעורר קושי חוקי בקבלת סיוע משירותי הכבאות הסמוכים. בנובמבר 1980 התקיים דיון בין הרשות לבין מפקח כבאות ראשי (להלן — מכ"ר) ומסיכומיו עולה שהרשות נקטה מדיניות של צמצום שירותי הכבאות בנמליה, שבאה לידי ביטוי, במיוחד, בצמצום כוח האדם המועסק בתחום זה. בדיונים בין הרשות לבין מכ"ר בעניין קביעת תקני כוח אדם וציוד לכיבוי אש בנמלים עדיין לא הושג סיכום.

3. על פי נוהל הרשות, בדבר סדרי הביקורת על עמדות לכיבוי אש ומניעת שריפות בנמלים, חובה על מנהל הנמל למנות את אחד מעובדיו כאחראי לכיבוי אש; על האחרון לבדוק, פעם בחודש, את מצבת הציוד ותקינות המכשירים בכל העמדות, ולדווח על כך למנהל הנמל ולמונה על הבטיחות ברשות. נוסף לביקורת החודשית על האחראי לערוך ביקורת יומית כדי להבטיח גישה חופשית לציוד כיבוי אש.

— אין בנמלים מערכת דיווח, כפי שנקבע בנהלים. בביקורת שערך המכ"ר בנמל אילת נמצא, שמטענים היו מונחים על ברוי מים המיועדים לשימוש במקרים של שריפות.

סדרי בטיחות בהפעלת כלי רכב

על פי תקנות התעבורה, התשכ"א—1961, חובה על רשות הנמלים למנות קציני בטיחות לרכב בכל אחד מנמליה. תפקידי קצין הבטיחות הם בעיקר — לפקח על כך שהנהגים המועסקים על ידי המפעל או הנהגים ברכבו ימלאו את הוראות פקודת התעבורה והתקנות על פיה; לפקח על כך שהרכב של המפעל או המופעל על ידיו יהיה בכל עת במצב תקין ושיתמלאו בו הוראות דיני התעבורה; לפקח על הנהגים, להדריכם בענייני נהיגה, טעינה ופריקה.

— בנמלים אינם מועסקים קציני בטיחות לרכב, כגדרש בתקנות, וכפי שדרש מאז יוני 1976, האגף לרכב ושירותי תחזוקה, שבמשרד התחבורה. מצב זה נשאר בעינו עד לסוף 1980.

אפסנאות וניהול מחסני הרשות

1. זמינות ציוד, חלקי חילוף, חומרים ושירותים מתאימים ככל שידרשו הם אחד היסודות לתפעול תקין של הנמלים. לצורך זה קיימת ברשות הנמלים (להלן — הרשות) מערכת אפסנאות, כלהלן: יחידת אפסנאות במשרד הראשי, הכפופה לחטיבה לכלכלה וכספים של הרשות, ומדורי אפסנאות בנמלים, הכפופים, מבחינה מינהלית, למחלקות הכספים של הנמלים אך מבחינה מקצועית ליחידת האפסנאות. תפקיד היחידה להזמין באופן מרוכז ציוד, חלקי חילוף וחומרים ולספקם לנמלים, וכן לרכוש בעבור המשרד הראשי והנמלים שירותי תיקונים ושיפוצים. מדורי האפסנאות עוסקים בריכוז הזמנות לחומרים, חלקי חילוף ושירותים, מהיחידות הצורכות, ביזום הזמנות לטובין בהתאם לצורכי הנמלים, בקנייתם ובהתקשרות עם ספקים.

מערכת האפסנאות והמחסנים כוללת גם מותב (פורום) במשרד הראשי של הרשות המשמש גוף מייעץ בענייני אפסנאות וכן ועדות רכישות במשרד הראשי ובנמלים שבסמכותן להחליט על התקשרות לצורך אספקת חומרים ושירותים בהתאם לסכומי ההתקשרות שנקבעו בנוהל הרשות לגבי כל ועדה.

בנמל חיפה קיימים שני מחסנים נפרדים: באחד מאוחסנים בעיקר חלקי חילוף לציוד ימי, עגורנים וחומרים שונים ובשני, הכולל שלושה נמל הקישון, מאוחסנים חלקי חילוף ואביזרים לציוד שינוע. בכל אחד מהנמלים אשדוד ואילת קיים מחסן אחד לכל סוגי הטובין; נוסף למחסנים של מדורי האפסנאות קיימים בנמלים מחסנים מיוחדים, בעיקר: לכלי סווארות, הכפוף למחלקת תפעול ומחסן כלים, הכפוף למחלקת הים.

מצבת כוח האדם במערכת האפסנאות מונה 36 עובדים: ביחידת האפסנאות במשרד הראשי 7 עובדים, במדור האפסנאות שבנמל חיפה 14 עובדים, באשדוד — 11 עובדים ובאילת — 4.

שווי המלאי שבמחסנים, על פי מאזן הרשות ל-31.3.79, היה 51.1 מיליון ל"י ועל פי המאזן ל-31.3.80 היה שוויו 114 מיליון ל"י, כולל חלק מהמלאי המוצג במאזני הרשות בסעיף רכוש קבוע כמלאי המיועד לצורך בטחון התפעול.

2. בחודשים יולי-נובמבר 1980 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה מסורגת על פעולות מערכת האפסנאות של הרשות והנמלים, ותיפקודה. הבדיקה, שהתייחסה בעיקר לשנות הכספים 1979 ו-1980, נערכה במשרד הראשי בתל אביב ובמדורי האפסנאות בנמלי חיפה ואשדוד.

הזמנה וקבלה של טובין

1. סמכויות היחידות האמורות וועדות הרכישות ברשות ובנמלים הן להחליט על ההתקשרויות עם ספקים ועם יצרנים; סמכויות אלה הוגדרו בנוהל "קניית טובין ושירותים", ממאסר 1979, הקובע את דרכי הרכישה, קבלת הצעות מספקים והדיונים עליהן בדרגים שונים, לפי סכומי הרכישות. הנוהל מתבסס על קבלת הצעות מספקים, ללא עריכת מכרזים, לגבי רכישות טובין ושירותים: בהיקף כספי של עד 200,000 ל"י, יש לקבל שלוש הצעות לפחות כאשר ממלאי תפקידים שונים רשאים להחליט על הרכישה, באישור הממונה, ובלבד שייבחר הספק הזול ביותר; במקרה של רכישה, שלא מהספק הזול ביותר, יש לקבל את אישורה של ועדת הרכישות. החלטה על רכישות בסכומים העולים על 200,000 ל"י הן בסמכות ועדות הרכישות ברשות או בנמלים.

— במקרים, שההחלטה לגביהם היא בסמכותן של ועדות הרכישות, לא נקבע בנוהל במפורש מהו מספר ההצעות המוערי שמביניהן ייבחר הספק. מבין 36 רכישות שנבדקו, לגבי 19 בחרו ועדות הרכישות את הספק מבין שתי הצעות שהיו בפניהן, ולגבי 9 הייתה בפני-הוועדה הצעה אחת בלבד.

2. בנוהל נקבע, שלפחות פעם בשנה, יאשר הסמנכ"ל לכלכלה ולכספים או חשב הרשות רשימת פריטים שרכישתם המרוכזת לצורכי כל הנמלים תוטל על יחידת האפסנאות שברשות.

— לא אושרו רשימות פריטים שיירכשו במרוכז, כפי שנקבע בנוהל, וקניות מרוכזות נעשו על פי הוראות הממונה על יחידת האפסנאות.

3. לפי הנוהל, בתחילת כל שנה, כספים יאשר מנכ"ל הרשות, לאחר דיון בוועדת הרכישות, רשימת ספקים בלעדיים לכל נמל, שעמם ייחתמו הסכמי מסגרת. הרשימה תכלול את סוגי הטובין ואת ההיקף השנתי של הרכישות.

— לא נקבעו קריטריונים לאישור ספק בלעדי, ובתיקי הרשות לא נמצאו רשימות מאושרות של ספקים כאלה. לשנת הכספים 1980 הוכנו הרשימות בנמלים, אולם עד לסוף אותה שנה הן לא אושרו, משום שלא כללו פירוט והיקף הקניות שניתן לרכוש מספק יחיד.

4. טובין שנרכשו יש להעבירם למחסנים, שדרכם ייעשה הניפוק ליחידות הצורכות.

— בנמל חיפה נהוגה, במקרים מסוימים, מסירה ישירה של טובין שנרכשו ליחידות הצורכות אותם, בלי להעבירם למחסן ולבדקם בו בעת הקבלה והניפוק, דבר הנוגד את עקרונות הבידוק הפנימי. בדרך זו סופקו גם חומרים בכמויות העולות על הצריכה השוטפת, אך בלא שהיחידות המקבלות את החומרים נדרשו לדווח להנהלה על הצריכה בפועל.

5. עם קבלתם של סוגי ציוד חדשים מומינה הרשות מלאי של חלקי חילוף ואבזרים על פי המלצות יצרני הציוד, ובמקרים אלה יש צורך לברר את צריכת חלקי החילוף מתוך נסיון שנרכש בהפעלת ציוד דומה או בהפעלת אותו ציוד בחוץ לארץ. חומרים שונים וחלפים של ציוד שלגביו קיים נסיון הפעלה, מוזמנים לצורכי המלאי על פי הכמות שנצרכה בעבר, ובמקרה של צריכה שוטפת — לפי דרישות היחידות המשתמשות בהם.

— בכמה מקרים נרכשו, לפי המלצות של יצרני ציוד בחוץ לארץ, חלקי חילוף שלא התאימו לתנאי הארץ, או שההיזקקות להם היא נדירה, או שהם סטאנדארדיים וניתן לרכושם בארץ באופן שוטף ובתנאים נוחים יותר: חלק מחלפים אלה מונחים ללא תנועה זה זמן במחסני הנמלים.

6. לכל רכישה בארץ בהיקף של 10,000 ל"י ומעלה, או לכל הזמנה מחוץ לארץ, יש לנהל תיק שיכלול את כל הנתונים הקשורים לה, דבר שיאפשר קיום פיקוח על הרכישות.

— בנמל אשדוד תויקו בנפרד, לגבי קניות בארץ, רק אסמכתאות הקשורות להזמנת הטובין, והתיקים אינם כוללים אסמכתאות לקבלת הטובין ועלותם (חשבוניות, קבלות ועוד); בנמל חיפה נוהל אמנם תיק לכל רכישה, אולם לא בכל המקרים הכילו התיקים את כל התייעוד הקשור ברכישות. בתשובתה מינואר 1981 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הוחל בנמל אשדוד, בניהול תיקים הכוללים את האסמכתאות הנוגעות לכל רכישה.

אחסון טובין וניפוקם

1. לניהולם התקין של מחסנים ולהסדרת פעולות הקבלה והניפוק מהם דרושה מערכת נהלים מוגדרים וברורים הקובעים את דרכי הפעולה והאחריות לכך.

— ברשות לא קיימים נהלי עבודה מעודכנים ומפורטים הקובעים את סדרי ניהול המחסנים בנמלים, אף כי הוראות בודדות לגבי פעולות מסוימות כלולות בכמה נהלים של הרשות.

— הסמכות לדרוש טובין מהמחסנים נתונה בידי בעלי תפקידים ניהוליים ביחידות הצורכות. בנמל אשדוד קיימות רשימות של בעלי סמכות, ואילו בנמל חיפה אין רשימות כאלו וההוראות בעניין זה ניתנות בעל פה.

2. מיכללים פגומים, נמסרים על ידי המוסכים למחסנים ותמורתם הם מקבלים פריטים תקינים, חדשים או משופצים. המחסנים מעבירים את המיכללים הפגומים לשיפוץ בנמל או מחוצה לו.

— בעוד שבנמל אשדוד מפקחים על תנועת המיכללים בעזרת כרטיסים המחוברים לפריטים בעת איחסונם והנשמרים במחסן כשהמיכללים נמסרים לשיפוץ, לא קיים בנמל חיפה פיקוח ומעקב אחרי תנועת המיכללים. בישיבת מותב האפסנאות מפברואר 1976 סוכם למנות מתאם לנושא המיכללים ברשות, שיסייע להעברת מידע בין הנמלים בנושא זה ויכין לצורך כך נהלים אחידים, אולם עד לסוף 1980 לא נעשה הדבר. בתשובתה הודיעה הרשות, כי בעקבות הביקורת תונהג השיטה הקיימת בנמל אשדוד גם בנמל חיפה.

— בשל מחסור במקום איחסון מוחזק בנמל חיפה חלק מהטובין, בעיקר צמיגים ומוצרי גומי אחרים בערך ניכר מחוץ למחסנים בצורה שעלולה לפגום באיכותם. הוסבר לביקורת, כי תנאי האחסון בנמל חיפה ישתפרו עם השלמת מחסן נוסף שמוקם והולך.

רישום ועיתוד המלאי

רישום המלאי בנמלים מנוהל במחשב (באמצעות המרכז למיכון משרדי בירושלים וכן במחשבים שבנמלי חיפה ואשדוד). על פי הנוהל "מיכון אפסנאות" (להלן — הנוהל) שהכינה יחידת אפסנאות מגישים מדורי המיכון שבנמלים שלושה דו"חות עיקריים: דו"ח יתרות חודשי; דו"ח המלצות

(לרכישת טובין); ודו"ח חודשי על תנועת המלאי. שני הדו"חות הראשונים מופצים למדורי האפסנאות, למחסנים ולהנהלת החשבונות בנמלים, והדו"ח השלישי — למחלקות הכספים ולמדורי האפסנאות שבנמלים, ולממונה על האפסנאות במשרד הראשי. דו"ח היתרות מפרט את כמות הפריטים שבמלאי לסוף כל חודש ואת ערכם הכספי לפי מחירי תקן (ראה להלן). לפי הצורך יסופק באמצעות המחשב דו"ח יתרות חלקי גם באמצע החודש, לגבי פריטים שהייתה בהם תנועה.

חישובי העיתוד מתבססים על כמה נתוני יסוד: ההוצאות הכרוכות בהכנת הזמנה אחת לרכישה בארץ — 10 ל"י ובחוץ לארץ — 30 ל"י; הוצאות החזקת מלאי — 25% בשנה מעלות המלאי (בנוהל נקבעו ההוצאות להזמנה בסך של 15 ל"י ו-40 ל"י בהתאמה, אולם הוראות אלו לא בוצעו למעשה).

— מבדיקת הדיווח, שנעשתה על ידי משרד מבקר המדינה מתברר, שנתוני היסוד לא עודכנו למעשה מאז הוחל בעיבוד הממוכן בשנת 1972, וזאת למרות העלייה התלולה במחירים והשינויים בתנאי האספקה שחלו מאז. בתיקי הרשות לא נמצא תחשיב כלשהו לקביעת נתוני היסוד, גם לא נערכים מעקב ותמחיר של ההוצאות בפועל להזמנת טובין והחזקתם. החישובים לעיתוד המלאי נעשים לפי נוסחאות ונתוני יסוד אחידים לגבי כל הפריטים שבמלאי, למרות השוני שבהוצאות הכספיות להזמנה ולאחסון לגבי סוגי טובין שונים.

— בדיון, שהתקיים ביולי 1976 בהשתתפות יחידות האפסנאות והמיכון ברשות, בנושא מערכת עיתוד המלאי, נקבע, כי יבוצעו שינויים בתכניות שיאפשרו עדכון שוטף של נתוני היסוד וכן חישוב לצורכי עיתוד המלאי לפי עשר נוסחאות שונות, בהתאם לסוגי הטובין. שינויים אלה לא בוצעו.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי יערך עדכון לתכנית מיכון האפסנאות ולצורך זה ייעשה תחשיב לקביעת נתוני היסוד וכן יקויים מעקב אחר ההוצאות בפועל להזמנת טובין ולהחזקתם במלאי.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שכדי להשיג יתרונות משקיים בעזרת מערכת עיתוד המלאי, יש לקבוע נתוני יסוד מציאותיים לגבי סוגי הטובין השונים ולעדכןם בהתאם לשינויים ברמת המחירים ובתנאי האספקה. עוד יש לערוך את החישובים על בסיס מחירים שוטפים באותה עת, ולא כפי שהדבר נעשה כיום — לפי מחירים היסטוריים של רכישות קודמות, שהם גמוכים בהרבה.

מחסנים מיוחדים

1. בנמלי חיפה ואשדוד מוחזקים טובין גם מחוץ למסגרת מדורי האפסנאות: במחסנים לכלי סווארות בנקודות תידלוק, במאגרי משטחים, במחסנים לכלי עבודה, ובמחסני עזר, כגון מחסן חומרי שרברבות באשדוד. ברוב המקרים מנפקים את הטובין המוחזקים, כאמור, עם קבלתם ממחסני האפסנאות או מהמספקים, וווקפים את עלותם להוצאות הנמלים. לגבי טובין אלה מנהלים, במקרים מסוימים, רישומי עזר ובמקרים אחרים לא. עלות הטובין האלה אינה מוצאת, בדרך כלל, ביטוי במאזני הנמלים, פרט לעלות הדלק בנמל אשדוד הנכללת במלאי בטוף כל שנה.

מתפקידם של המחסנים לכלי סווארות להזמין את החומרים והאבזרים הדרושים להכנת כלי סווארות, ולהשאילם לצוותים בנמלים. בשנת 1976 נכנס לחוקפו בנמל אשדוד נוהל בדבר ניהול מחסן כלי הסווארות. נוהל זה הומלץ בשנת 1977, על ידי יחידת האפסנאות שברשות, כמסגרת לניהול מחסנים כאלה גם בנמלים האחרים, אולם בנמל חיפה לא אומץ הנוהל ולא הוכן נוהל אחר לניהול מחסן הכלים.

ניהולם השוטף של המחסנים בשני הנמלים אינו עונה על הדרוש. אינו קיים רישום של שעות עבודה ושל חומרים להכנת כלי סווארות; אין משתמשים בשוברי השאלה. בנמל חיפה נערכות רשימות כלים שהוצאו לרציפים, אולם אין בהן חתימות המקבלים; כרטסת לרישום תנועת החומרים והכלים מנוהלת אמנם במחסן, אולם במועד עריכת הביקורת היה בה פיגור של שלושה חודשים; ספירת המלאי האחרונה נערכה בינואר 1979; הכלים הבלויים נמחקו מרשימות המלאי ללא אישור של ועדת גריטה; בנמל הקישון אין רישום של הוצאת כלים ממחסן עזר. במחסן בנמל אשדוד הופסקו כל פעולות הרישום לגבי השאלת הכלים ותנועתם מאז פברואר 1978, וכתוצאה מכך אין, למעשה, אפשרות לקיים פיקוח נאות על הציד, תנועתו ושלמותו.

2. צריכת הדלק — בעיקר סולר — בנמלים נעשית בעיקר על ידי מחלקות הים ומחלקות הציוד. אספקת הדלק מוטלת על מדור האפסנאות, ואילו ניהול התידלוק והפיקוח עליו הוא בידי המחלקות

הצורכות. בנמל חיפה מתדלקים את הגוררות מנקודת תידלוק של ספק דלק היצוני בלב הים, ואילו תידלוק סירות העגינה, הציוד המיכני שבנמל עצמו, והציוד בנמל הקישון, נעשה בידי עובדי הנמלים באמצעות ציוד שברשות הנמל. בנמל אשדוד מתדלקים את הגוררות ואת סירות העגינה מתוך מיכלים תת-קרקעיים של מחלקת הים ואילו את הכלים המיכניים מתדלקים בתחנת סיכה של הנמל, מתוך מיכל תת-קרקעי, באופן ישיר, או מתוך מיכלית ניידת המצטיידת בתחנת הסיכה. מתוך כוונה להגביר את הפיקוח על קבלת הדלק, הוצאו בנמלים הוראות המחייבות השתתפות של נציגי מדור האפסנאות בשקילת מיכליות הדלק ובבדיקת החותמות שעל פתחיהן.

— נציגי מדור האפסנאות שבנמל חיפה אינם משתתפים, בקבלת הדלק במחלקת הים ובנמל הקישון. בבדיקת הרישומים בנקודת התידלוק שבנמל הקישון התברר, כי מבין 19 המיכליות, שפורקו בנמל מינאר עד אוקטובר 1980, נשקלו 4 מיכליות בלבד, וזאת על ידי המתדלק עצמו.

— המתדלקים רושמים את כמות הדלק שסופקה מדי יום ביומו לכל כלי, אולם לא נדרש כל אישור ממפעיל הכלי או מבעל תפקיד אחר בדבר הכמות שסופקה. בנמל הקישון לא קיים רישום ודיווח על תנועת הדלק, שיאפשר קבלת מידע על כמות הדלק במיכלים; לא נערכו גם בדיקות של כמות הדלק במיכלים, במסגרת של ספירות מלאי.

המלאי בנמלים

המלאי ותנועתו

1. בהצגת המלאי הדרוש לבטחון התפעול (מלאי שהעדרו עלול לפגוע בתפקוד הנמל) במאון במסגרת הרכוש הקבוע, הוחל ב־31.3.79, לשם כך סוכם בתחילת שנת הכספים, בין הממונה על האפסנאות לבין הממונה על ההיערכות התיפעולית, על הפריטים החיוניים לתפעול שוטף של הנמלים, שיש לכלול בסוג מלאי זה: חלקי חילוף למלגות כבדות, מנופים, מתקני תפורות, גוררות ועוד.

לצורך השוואת גודל המלאי בנמלים בשנות הכספים 1977—1979, ריכו משרד מבקר המדינה מתוך הדו"חות הכספיים של הנמלים, נתונים הכוללים את המלאי לבטחון התפעול וכן את המלאי הרגיל (לפני ניכוי הפרשות לצורך התאמת המלאי לעלות). לפי נתונים אלה הושב המלאי במחירים אחידים של שנת הכספים 1979, כלהלן (במיליוני ל"י):

תאריך	ס"ה	חיפה	אשדוד	אילת	ס"ה במחירי שנת הכספים 1979 (מחושב לפי השינויים במדד המחירים לצרכן)	השינוי במלאי (ב%)
31.3.78	42.7	18.8	15.4	8.5	126.8	100.0
31.3.79	60.8	26.8	22.3	11.7	118.6	93.5
31.3.80	144.0	65.5	61.6	16.9	144.0	113.6

— במלאי לבטחון התפעול בנמלי חיפה ואשדוד נכללו, למעשה, גם פריטים שלא הוגדרו על-ידי הרשות כחיוניים, כגון: חומרי חשמל, מיסבים, אבזרי בטיחות וציוד לכיבוי אש. באופן זה גדל שווי מלאי זה שמטבעו אינו בשימוש יום-יומי.

— עלותו של מלאי בטחון התפעול ל־31.3.79 סוכמה בנמלי חיפה ואשדוד בעזרת המחשב, מתוך הקבצים הממוכנים של המלאי; לעומת זאת, לא נעשה סיכום כזה לגבי המלאי ל־31.3.80, ובמאונים לאותו תאריך הוצגו סכומים כפולים מאלה שהוצגו במאונים הקודמים, כמלאי לבטחון התפעול. הדבר נעשה על פי השיעור שבו הועלו בנמלים מחירי הפריטים במשך שנת הכספים 1979 (40% ב־1.10.79 ו־43% ב־1.4.80), ובהנחה שלא הייתה כל תנועה בפריטים הכוללים במלאי לבטחון התפעול, במשך השנה. אולם, כיוון שלמעשה היו במשך השנה כניסות ויציאות של פריטים ממלאי זה, הרי החישוב שנעשה אינו נכון.

2. — בסעיפי מלאי הרשות ל־31.3.80 נכללו סכומים שאינם סופיים, מאחר שנדרשו בקשר לכך בדיקה ובירור: במאון נמל חיפה "חומרים בבירור" בסך של כ־2 מיליון ל"י; במאון נמל אשדוד "ציוד בדרך" בסך של 1.7 מיליון ל"י הכולל משלוחים מגמלים אחרים לנמל אשדוד, שלא נרשמו לחובת המחסן, למרות שנשלחו ונתקבלו בו עד לתאריך המאון. במלאי הכולל של נמל אשדוד היו

גם טובין שהוזמנו בחוץ לארץ בסך של כ-9 מיליון ל"י, ועדיין לא נתקבלו, או שנתקבלו אך לא נרשמו לחובת מחסן הנמל עד לתאריך המאזן (400,000 ל"י בקירוב), וכן הפרשים כספיים לגבי טובין שנתקבלו (700,000 ל"י בקירוב).

3. פריטים הנרשמים באופן חד-פעמי למטרה מיוחדת נרשמים שלא במפורט: כל רכישה נרשמת בקובץ המלאי, אולם בדו"ח היתרות היא נרשמת בסכום העלות הכוללת של סה"כ הפריטים כיחידה אחת. פריטים כאלה מוחזקים במחסן עד לניפוקם באריזה המקורית של הספק; על פי הנוהל יש לנפקם מיד עם קבלתם מהספק.

— במלאי של נמל אשדוד, לסוף אוקטובר 1980 רשומים פריטים מקבוצה זו בסכום כולל של 6.6 מיליון ל"י. חלק מפריטים אלה נרכשו שנתיים ויותר קודם לכן. לגבי פריטים אלה אין רישום מפורט בציון כמות ומחירים, וכדי לדעת נתונים אלה יש למצוא את האסמכתאות על קבלת הפריטים; דבר זה מצריך חיפושים במחסן או אף בארכיב, משום ששיטת הרישום והתיקוף אינה מאפשרת גישה ישירה ונוחה לצורך זה.

— בבדיקת פריטים מקבוצה זו התברר, כי חלק מהטובין לא נדרשו על ידי המזמינים ועד לסוף 1980 הוחזקו הטובין במחסן בלא שנעשה בהם שימוש.

4. — התנועה של חלק גדול מפריטי המלאי שבנמלים היא איטית ביותר, וחלק ניכר מהפריטים מונח במחסנים ללא תנועה תקופה ארוכה:

(א) לגילוי מלאי ללא תנועה בנמל חיפה נערך בסוף שנת 1977, לפי בקשת יחידת הביקורת הפנימית של הרשות, עיבוד קבצים של המלאי בעזרת מחשב, והתברר, כי פריטים שערבם בשיעור 60% מערך המלאי היו ללא תנועה במשך שנה אחת לפחות.

(ב) בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה על פי דו"ח היתרות בנמל אשדוד, לסוף אוקטובר 1980, הועלה, כי במשך שבעת החודשים הראשונים של שנת הכספים 1980 היו ניפוקים לגבי כ-2,000 פריטים בלבד מבין כ-10,000 פריטים הרשומים בדו"ח.

(ג) לצורך ניתוח מחזור המלאי ריכז משרד מבקר המדינה את נתוני הדו"חות על תנועת המלאי באוקטובר 1980 לגבי חלקי חילוף. מתברר, כי במחסנים הצטבר מלאי של חלקי חילוף לצריכה ממוצעת למשך שנים מספר בשני הנמלים: לעונות בסך של 37 מיליון ל"י, לצריכה ממוצעת למשך שבע שנים; למלגות — 28 מיליון ל"י לצריכה ממוצעת למשך ארבע שנים; לספינות גרר בסך 7 מיליון ל"י לצריכה ממוצעת למשך שש שנים; למתקן התפוזות בנמל אשדוד לצריכה ממוצעת למשך שבע שנים.

על פי נוהל "קניית טובין ושירותים", על מחלקות הכספים בנמלים לבצע מעקב אחר גודל המלאי, במטרה למנוע גידול בלתי סביר בו בדרך של הצטברות מלאי ללא תנועה.

— המחלקות לא עשו פעולות יעילות להגבלה ולצמצום של המלאי, וזאת חרף ההוצאות הגדולות הכרוכות בהחזקתו (לפי הערכת הרשות, 25% בשנה מעלות המלאי שהגיעה במארג 1980 ל-144 מיליון ל"י). משרד מבקר המדינה עמד על הצורך: לרכז, לאחר בדיקה יסודית, את הנתונים על הפריטים המיותרים שבמלאי ולנקוט צעדים לחיסולם; לקיים מעקב תמידי אחר רמות המלאי; לקבוע ולאשר בדרג גבוה את פריטי המלאי וכמותו במקרים, שבהם מדובר על מלאי הדרוש לאחסון חרף העובדה שתנועתו מועטה.

5. בשנים 1978—1980 רכשה הרשות כמות ניכרת של ציוד שיטעון חדש והוצאו מהשימוש יחידות ציוד רבות, כגון מלגות, טרקטורים ומנופים, חלק מיחידות הציוד נמכר וחלק אחר מוחזק במגרשי גרוטאות בנמלים.

— חלקי החילוף לציוד שהוצא מהשימוש לא הוצעו למכירה, והם רשומים במלאי הנמלים. הוסבר למשרד מבקר המדינה, שלפני ביצוע מכירה או הוצאה של חלקי החילוף יש לערוך בדיקה יסודית אם אין שימוש חליפי לחלקי חילוף אלה בציוד אחר המופעל עדיין בנמלים, אך מתברר, שבדיקה כזו נעשתה באופן חלקי בלבד.

ספירות מלאי

1. ספירות מלאי הן תנאי לניהול תקין של מחסנים והן אמורות. לאפשר מעקב אחר שלימות המלאי ואיתורם במועד של טעויות ברישום. באוקטובר 1978 אישרה הרשות נוהל לספירות מלאי ולקביעת מחירי תקן, שבו נקבע, כי במחסני האפסנאות שבנמלים ייערכו ספירות מלאי הדרגתיות,

שיקפו בכל שנה 60% מהפריטים שבהם, בתנאי שתוך שנתיים ייספרו כל הפריטים פעם אחת לפחות; פריטים שערכם עולה על 1,000 ל"י לפריט יש למנות בכל שנה.

— הוראות הנוהל הקיימות ברשות אינן מגדירות את מידת האחריות של המחסנאים לגבי מלאי המופקד בידיהם, ולא נקבעו הסדרים למסירת המלאי בפועל בעת החלפת מחסנאים. התברר, שבעת החלפת מחסנאים ראשיים בנמלי חיפה ואשדוד, לא נערכו ספירות מלאי; במצב זה לא הובטחה רציפות האחריות.

(א) באחד המחסנים שבנמל חיפה לא נערכו ספירות הדרגתיות כנדרש על פי הנוהל, וספירת המלאי האחרונה נערכה בנובמבר 1978, כשנספרו כ-70% מהפריטים (4,000 מבין 6,000) ונתגלו סטיות מנתוני הרישום, בסך כולל של כ-63,000 ל"י (גרעון ועודף). במחסן אחר שבנמל חיפה נערכה ספירת מלאי חד-פעמית על ידי חברה קבלנית בחודשים דצמבר 1979 וינואר 1980. בעבור ביצוע הספירה שולם לחברה סך של 209,000 ל"י ובמהלכה נבדקו, לפי דיווח החברה, כ-6,250 פריטים, מבין יותר מ-10,000 הרשומים. לגבי כ-2,100 פריטים נמצאו סטיות: עודף בסך של 2 מיליון ל"י וגרעון בסך של 4 מיליון ל"י.

ועדה פנימית לבדיקת תוצאות הספירה, שבראשה עמד הממונה על האפסנאות ברשות קבעה, שהספירה בוצעה ללא שיתוף פעולה מצד עובדי המחסן ובלי להפסיק בו את הפעילות השוטפת, כנדרש. הבדיקה גם לא הקיפה את כל הפריטים. הוועדה הביעה את דעתה, כי הסטיות הן תוצאה של כמה גורמים, בעיקר אי הקפדה על רישום נאות — למשל ברישום תנועת המיכללים. הוועדה המליצה לערוך ספירה חוזרת בקבוצות הפריטים שבהם גדול הגרעון במיוחד.

— המלצת הוועדה לא נתקבלה ולא נעשתה ספירה חוזרת במחסן. תוצאות הספירה מסוף 1979 ותחילת 1980 לא הועברו בקבצים של המחשב ולא מצאו ביטוי בעלות המלאי.

(ב) — בנמל אשדוד נערכו בשנות הכספים 1979 ו-1980 ספירות הדרגתיות. בשנת 1979 נספרו בסך הכל כ-4,000 פריטים (מבין 10,000 הרשומים) לעומת כ-8,000 שהיו אמורים לספורה לפי התכנית השנתית. בספירה נתגלו סטיות בסך כולל של כ-200,000 ל"י, שמצאו את ביטויין בספרי הנמל.

2. בחודשים אוקטובר ונובמבר 1980 ערך משרד מבקר המדינה ספירת פריטים במחסנים ובנמלי חיפה ואשדוד. הועלו סטיות מהרישומים כדלקמן: מבין 108 פריטים, בסכום כולל של 5.9 מיליון ל"י, שנבדקו נמצאו סטיות לגבי 40 פריטים בסכום כולל של 865,000 ל"י, דבר המצביע על הצורך בשיפור ההסדרים המינהליים הקשורים בניהול המלאי.