

פיגורים בביצוע מחשב

דו"ח שנתי 29, עמ' 850

1. הביקורת העלתה, שבחודשים אוקטובר ונובמבר 1978 התהווה פיגור בביצוע המחשב בנוגע לקליטת הוראות חדשות לתשלום גימלאות והוראות לשינויים בהן. המוסד ניסה בתקופת הפיגור לקבל גיבוי למחשב שלו על ידי העברת הביצוע של פעולות שונות למחשבים של גופים שמחוץ למוסד, אך הדבר לא עלה בידו. משרד מבקר המדינה המליץ בפני המוסד להיערך לאפשרות של תקלות נוספות על ידי הבטחת השימוש במחשב גיבוי ותכנון מדויק של פתרונות חילופיים.

באפריל 1979 הושגה הסכמה בין ש"מ (שירות עיבודים ממוכנים) של משרד האוצר לבין המוסד, שלפיה יתן ש"מ עדיפות ראשונה לביצוע שוטף של תשלומי הגימלאות של המוסד בשעת הצורך. עדיפות זו אינה חלה על עידכונים, תוספות או שינויים הנוגעים לתשלום הגימלאות. עוד באותו חודש נבדק הגיבוי של ש"מ על ידי ניסוי בשיטת הרצה במקביל. באפריל 1980 הודיע המוסד למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הצלחת הניסוי מתאפשר הגיבוי לגבי תשלום גימלאות ארוכות מועד – זיקנה ושאירים, נכות כללית, נפגעי עבודה וילדים. נוסף לכך הסדיר המוסד הסדרי גיבוי לא ממוכנים, שניתן יהיה להפעילם במקרה חירום: לבנקים נמסרו רשימות תשלומים – שבהן נקוב התשלום הבסיסי שמגיע לכל גימלאי – שיאפשרו, במקרים האמורים, תשלום לגימלאים המקבלים את קצבאותיהם באמצעות הבנקים; ובתי הדואר – המשלמים קצבאות ל-20% מאוכלוסיית הגימלאים – קיבלו קבלות ערוכות לשעת חרום, שבאמצעותן יוכלו לבצע תשלומים; קבלות אלו יעודכנו פעם בשישה חודשים.

יומן מחשב, הכולל פירוט של העבודות שהוזרמו למחשב, מועדי הזרמתן ומשך הטיפול בהן, ניתן לקבל, בדרך כלל, כפלט סטנדארטי מהמחשב. הביקורת העלתה שיומן כזה לא הופק על ידי אגף ענ"א של המוסד במשך למעלה משנה. כתוצאה מכך לא היה האגף מסוגל לפקח במידה הדרושה, על מידת הניצול של המחשב וגם לא היה בידו מידע על הסיבות לליקויים, שהתגלו בהפעלתו – אם הם נבעו מטיב התכניות המוזרמות או מתקלות טכניות, שיתכן כי מקורן היה במגבלות המחשב. בהיעדר אמצעי פיקוח גם לא ניתן היה לקיים סדרי בקרה נאותים. משרד מבקר המדינה המליץ בפני המוסד על שיפור הליכי הפיקוח והבקרה על הפעלת המחשב.

המוסד מפעיל שלוש מערכות של תכניות המפיקות רשימות מעקב; הרשימות ממוינות לפי שם התכניתן האחראי לתכנית והסעיף התקציבי, שלפיו יש לחייב את הוצאות הפעלתה. נוסף לכך מופקת תכנית סטטיסטית הצוברת נתונים על מהלך ההפעלה של המחשב בכל שעות פעולתו. נתונים סטטיסטיים אלה מאפשרים מעקב אחרי תקלות, סיבותיהן והיקפן. מערכות התכניות מאפשרות גם מעקב אחר העלויות של התכניות.

רשות הנמלים

נזקים למטענים

דו"ח שנתי 29, עמ' 868

גורמי הנזקים

הגורמים השכיחים לנזקים הנגרמים למטעני בנמל הם: הנטייה להשיג תפוקה גבוהה; פיקוח בלתי מספיק של מנהלי העבודה על רמת ביצוע העבודה; הימצאות מטענים במקומות אחסון פתוחים; אריזה שאינה עומדת בתנאי הניטול; הטענה בלתי נכונה בנמל המוצא. התברר, שבקביעת שיטת שכר העידוד הנהוגה, הן לגבי צוותי התפעול, והן לגבי מנהלי העבודה, לא נלקח בחשבון המרכיב של טיב הביצוע, ומשום כך אין כל תמריץ שיניע את העובדים לנהוג הקפדת יתר במניעת נזקים בתהליך הניטול. בעקבות ביקורת קודמת הודיעה רשות הנמלים, שהיא עומדת להנהיג שיטת-שכר עידוד למנהלי העבודה שאחד ממרכיביה הוא מניעת נזקים,

אולם הדבר לא נעשה. נתגלו גם מקרים שבבחירת מקום האחסון לא הובאה בחשבון מידת הפגיעות של חפצים אישיים או מטענים רגישים, מתנאי מזג האוויר.

הרשות נקטה אמצעים מספר להקטנת היקף הנזקים שהעיקריים ביניהם: שיפור ציוד שינוע; מתן תמריצים להאחדת מטענים; שינוי שיטות השינוע והסווארות; הפעלת חוליות בנמלים לביקורת על נזקים למכולות; והכנת טיטת הסכם עבודה עם העובדים הכולל פרק על בטיחות ונזקים. בינואר 1980 הופעלה שיטת תשלום שכר עידוד למנהלי העבודה בנמל אשדוד, שאחד ממרכיביה הוא מניעת נזקים למטענים. בנמל חיפה טרם הופעל הסדר כזה.

בכמה מקרים שהרשות נתבעה בגין נזק, לא כל הדיווחים — של הגורמים שעליהם חלה חובת הדיווח — נמצאו. כמו כן נתגלו מקרים של אי התאמות בין הדיווחים השונים שהגישו נציגי בעלי האוניות לבין אלו שהגישו עובדי הנמל. מאותם מקרים עולה שלא הובטח פיקוח מספיק בשלבי העברת המטען; הדבר אמור במיוחד לגבי שלב המעבר שבין הטענת מטען על גגור ועד לרגע כניסתו למחסן או להיפך — מהמחסן לאיניה.

מעיון ב־30 תיקי תביעות בנמל חיפה, שהטיפול בהם נסתיים בחודשים אפריל—יולי 1980 עולה, כי הליקוי לא תוקן וכי התביעות המוגשות התבססו בדרך כלל על דו"ח המונה הפועל מטעם סוכן האוניה, ואין מסמכים המעידים על גילוי הנזק על-ידי עובדי הנמל האחרים לפריקה או לאחסנה.

אבטחת מטענים

רשות הנמלים התחייבה לכסות את ההוצאות של משמר הגבול (להלן — מג"ב) בנמלים. עם זאת, מליאת הרשות הטילה על המנכ"ל לפעול להשגת הסדר עם המכס באשר להשתתפותו, כבעבר, בהוצאות השמירה על המטענים. עד למועד סיום הביקורת לא נקבעו הסדרים בתחום זה והרשות נשאה בהוצאות השמירה.

לא חל שינוי ופניות רשות הנמלים למכס עדיין לא נענו.

בנובמבר 1978, בעקבות דיונים בין הרשות למפכ"ל המשטרה, הוסכם על הוצאת יחידות מג"ב מהנמלים ועל הכנסתה של המשטרה במקומן. עד לסוף ינואר 1979 לא בוצע הדבר.

1. במארס 1979 נערך דיון בין הרשות לבין מפכ"ל המשטרה ובו נקבע, כי יחידות מג"ב יפונן החל ב־1.8.79 מנמל אילת ולאחר מכן יפונן בהדרגה מנמלי אשדוד וחיפה; סיכום הדיון הותנה באישור הממשלה.

באוגוסט 1979 החליטה ועדת השרים לענין אכיפת החוק (להלן — ועדת השרים) לאשר את החלפת יחידת משמר הגבול באילת ביחידת השמירה שהקימה הרשות. למרות החלטת ועדת השרים לא פינתה יחידת מג"ב את הנמל ואילו השומרים (15 במספר) פוטרו על פי הנחיות שר התחבורה. לשומרים שפוטרו שולם סך כולל של 800,000 ל"י בגין ארבעה חודשי העסקה והרשות הפחיתה סכום זה מתשלומיה למג"ב.

2. בנובמבר 1979 החליטה ועדת השרים להטיל על ועדה בין-משרדית בהרכב נציגי המשרדים הנוגעים בדבר לבדוק שוב את הצורך בקיום השמירה בנמלים על-ידי מג"ב.

הוועדה הבין-משרדית הגישה את מסקנותיה בינואר 1980, ובינוי אותה שנה דנה ועדת השרים בעניין והחליטה על החלפת מג"ב בנמלים במשטרת ישראל. בעקבות החלטה זו סוכם בין המפכ"ל ומנכ"ל רשות הנמלים, שעד לאפריל 1981 תוחלף יחידת מג"ב בנמל חיפה באנשי משטרה ולאחר מכן תבוצע ההחלפה גם בנמלי אשדוד ואילת.

שינוע מטענים בנמל אשדוד

דו"ח שנתי 29, עמ' 872

שינוע מחצבים

בהתאם למדיניותה הכספית, שואפת הרשות לבסס את תעריפי השרותים שהיא נותנת על העלות בפועל. בשנת 1977 ערכה הרשות תחשיב לקביעת התעריפים בעבור השימוש במתקן

לשינוע מחצבים שבנמל אשדוד. התחשיב התבסס על אומדן העלויות לשנת הכספים 1975 ועל העלויות בפועל באפריל אותה שנה — הוצאות קבועות ומשתנות. בחישוב העלויות לא נלקחו בחשבון הוצאות הון, כיוון שעל פי הסכם עם החברות המשתמשות במתקן — מפעלי ים המלח וחברת פוספטים בנגב — הן תכסנה הוצאות אלה. להוצאות הקבועות והמשתנות זקפה הרשות בתחשיב גם הוצאות כלליות בשיעור של כ-30%, לעומת 15% עד 1975. במסמכי הרשות לא נמצאו תחשיבים, המפרטים את אופן קביעת שיעור ההוצאות הכלליות.

התעריף הנרכשי המעודכן לאפריל 1978 הוא עדיין על פי ההסכם שתואר לעיל. עם תום תקופת ההרצה של מתקן נוסף המיועד לשינוע פוספטים יערך עדכון התעריף שיביא בחשבון את השינויים במערך העלויות.

רשות שדות התעופה

הקמת הרשות והתארגנותה

דו"ח שנתי 29, עמ' 879

חוק רשות שדות התעופה וסמכויות הרשות

לא הובררה סמכותה של הרשות בתחום חשוב של פעולתה — תחום הפיקוח על הטיס — נושא שהיווה סלע מחלוקת בינה לבין מינהל התעופה האזרחית (להלן — מת"א) וטרם נמצא לו פתרון.

במאוס 1979 קבע שר התחבורה את חלוקת הסמכויות בין שני הגופים — הרשות ומת"א — אולם, גם לאחר חלוקה זו נותרו תחומים מספר שלא הוסדרו, כגון: האחריות לניהול המשא ומתן עם חיל האוויר בנוגע לקביעת נתיבי טיסה, וכן קביעת האחריות לתעבורה האווירית. מועצת המנהלים של הרשות דנה בנושא זה פעמים מספר בשנים 1979 ו-1980 וחזרה ודעתה, שיש לרכז את כל נושא התעבורה האווירית בידו גוף אחד: הרשות או מת"א. באפריל 1980 התבקש משרד התחבורה לקבוע את האחריות לנושא התעבורה האווירית, אך עד לספטמבר 1980 לא התקבלה החלטה בעניין, למרות שעברו יותר משלוש שנים מאז הקמת הרשות (בעניין הביקורת בנושא זה במת"א, ראה דו"ח 30, עמ' 497—498).

מועצת הרשות וועדותיה

בעת עריכת הביקורת בשנת 1978 התברר, שבאותה שנה לא השתתפו תשעה מבין 14 חברי המועצה בחמש ישיבות ויותר; חמישה מהם הפסיקו את חברותם ואילו ארבעה אחרים המשיכו לכהן למרות שהחוק חייב את הפסקת כהונתם. עוד העלתה הביקורת, שבמקום שישה חברי המועצה שהתפטרו באותה תקופה, מינה שר התחבורה ארבעה חברי מועצה חדשים, ואילו במקומם של שניים — נציג ציבור ועובד מדינה — טרם מונו חברים חדשים.

יושב ראש המועצה מנהל מעקב אחר נוכחות חברי המועצה, ומדווח על כך לשר התחבורה; לגבי היעדרות החברים מישיבות המועצה, מצא שר התחבורה, כי להיעדרות של שלושה חברים היתה סיבה מוצדקת, והודיע על כך למועצה; 12 מחברי המועצה הוחלטו וכתה יש מינוי לכל 14 החברים.

לא נקבעו כללים בדבר תדירות ההתכנסות של ועדות, הרשות, התברר, שפעולתן הייתה בלתי סדירה ומועטה.

בעקבות הביקורת החליטה המועצה, בנובמבר 1978, שוועדות המועצה יתכנסו מדי חודש בחודשו, אולם הן לא עמדו בכך. בעקבות דו"ח המבקר הפנימי של הרשות מאפריל 1980 החליטה המועצה, שהוועדות יתכנסו לעתים מזומנות לפי קביעת יושבי הראש שלהן. ועדת ארגון ותפעול, וועדת מסחר וזכויות קבעו נהלים לעבודתן.