

רשות הנמלים

פעולות ביקורת

בנמל חיפה נבדקו הפעולות הנוגעות לתכנון, לתיקצוב ולביצוע של מסוף המכולות והארכת שובר גלים. נבדקה הכנת התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח של הרשות. נסקרו פעולות המליאה וועדותיה, ונבחנה התארגנותה מחדש של יחידת הביקורת הפנימית.

תקציב הרשות

1. חוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961 (להלן — החוק) קובע כקו מנחה בפעולותיה של הרשות, כי עליה לנהל את כלל נמליה וכל נמל מנמליה, כמפעל הנושא את עצמו; עוד נקבע בחוק, שכל הכנסה, שתתקבל על ידי הרשות, תעמוד לרשותה ותשמש במסגרת תקציבה למטרות שתועיד הרשות לביצוע תפקידיה.

על פי החוק, על הרשות להכין ולהגיש לממשלה, בכל שנה, את התקציב לפעולות השוטפות (להלן — תקציב רגיל) וכן תקציב פיתוח. התקציב הרגיל אינו טעון אישור הממשלה, אם אין בו גרעון, אולם הוא מובא לידיעתה; תקציב הפיתוח טעון, בכל מקרה, אישורה של הממשלה.

2. בחודשים אפריל-יוני ובהצמבר 1981 בדק משרד מבקר המדינה את תקציביה הרגילים ואת תקציבי הפיתוח של הרשות לשנות הכספים 1979 ו-1980. הבדיקה התמקדה בדרכי התיקצוב לנושאים השונים, בתהליכי האישור על ידי המוסדות המנהלים, בהגשת תקציב הפיתוח לאישור הממשלה ובסדרי הפיקוח על ביצועו של התקציב. הביקורת נערכה בחטיבת הכלכלה והכספים שבהנהלת הרשות (להלן — החטיבה), ובמדורי הכלכלה שבנמלים חיפה ואשדוד.

התקציב הרגיל

מבנה התקציב

1. לתקציב הרגיל ארבעה חלקים עיקריים — תקציבי שלושת הנמלים ותקציב מרכזי. תקציבי הנמלים כוללים: אומדני הכנסה משירותים למטענים ולאניות, וסעיפי הוצאה לשכר עבודה, אחזקה והפעלה, להוצאות כלליות ולהוצאות הון (פחת וריבית תחשיבית) ועוד. התקציב המרכזי כולל בצד ההכנסה את דמי הרציף המוטלים על ערך היבוא בשיעור של 2%, ואילו צד ההוצאה נועד בעיקר להוצאות ההון * המתייחסות לתשתית הנמלים, לכיסוי גרעונות תפעול בנמלים, להוצאות מינהלת הרשות ולפעולות הנוגעות לרשות בכללותה.

אומדן ההכנסות מושתת על צפי תנועת המטענים והאניות, אשר נערך ברשות על פי נתונים של גורמי תוך, כגון הרשות לתכנון כלכלי, וכן על פי תחזיות פנימיות הנעשות ברשות באשר לגורמים המשפיעים על ההכנסות, כגון שיעורי ההמכלה ותקופות האחסנה. כיוון שכל אגרות השירותים בנמלים, למעט אגרת אחסנה, היו בשנות הכספים הנסקרות צמודות לשער הדולר, מכינה הרשות את תקציב ההכנסה על פי התחזיות האמורות, תוך הערכת שינויים בשער החליפין של הדולר. תקציב ההכנסה לשנת 1980 התבסס על צפי מטענים של 13 מיליון טון, לעומת 11.9 מיליון טון בשנת 1979.

* בעניין הוצאות הון — ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 1064.

בטבלה הבאה מובא ריכוז הסעיפים של תקציביה הרגילים של הרשות לשנות הכספים 1979 ו-1980 (באלפי שקלים):

הוצאות			הכנסות		
1979	1980	הסעיף	1979	1980	הסעיף
121,788	355,233	שכר ותשלומים נילוויים	129,860	407,090	דמי רציף
					הכנסות ממטענים,
					מנוסעים, ככלי שיט
					ושונות
22,825	44,761	הוצאות כלליות, שמירה ושונות	164,388	361,134	
7,740	13,171	הוצאות הפעלה ואחזקה	—	40,869	העברה מהקרן
		שירותים לאניות, מטענים, ממגורות ומטעני צובר			לזוויסות תעריפים
18,022	39,396	עבודות חד-פעמיות ורכישות			
768	6,200	הוצאות המשרד הראשי			
5,972	17,595	הוצאות הון			
104,833	287,567	רורבה כללית			
12,300	21,800	עבודה להתייכרות			
—	23,370	ס"ה			
294,248	809,093		294,248	809,093	ס"ה

מנתוני הטבלה דלעיל עולה, שתחזית ההכנסה מדמי רציף בשנת הכספים 1980 גדלה בערך פי שלושה, בעיקר בשל הגידול בערך היבוא לעומת זה שבשנה שקדמה לה; תחזית ההכנסות משירותים למטענים ולאניות גדלה פי שניים ויותר. תקציב הרשות אוזן באותה שנה על ידי העברה מהקרן לזוויסות תעריפים, לתקציב ההכנסות*.

מההרכב של תקציב ההוצאות המובא בטבלה עולה, ש-80% בקירוב מההוצאות הן בלתי גמישות — לשכר ולהון; השפעתן של ההוצאות האחרות על התקציב — בעיקר הוצאות כלליות להפעלה, אחזקה, רכישות והקצבה למשרד הראשי — היא מועטה. מדיניות הרשות לקביעת מסגרת תקציב ההוצאות בשנתיים הנסקרות התמקדה בניסיון לשמור על היקף ריאלי של התקציב תוך התאמתו לתנועת המטענים הצפויה. כן שאפה הרשות לצמצם את כוח האדם (ראה להלן) ולהפחית את הוצאות ההון, בעיקר בדרך של חלוקת עלות הנכס, כפחת, לתקופה ארוכה יותר; מדיניות זו יש בה כדי לצמצם את ההוצאה השנתית.

2. עד לשנת הכספים 1977 יועדו סכומים להעברה מהתקציב המרכזי, לתקציבי הגמלים, לצורך כיסוי הוצאות כלליות, הוצאות אחזקת תשתית, וכיסוי ההפרש שבין שיעורי העלאת התעריפים לבין שיעור ההתייכרות בפועל. החל בשנת הכספים 1978 שונה מבנה התקציב במגמה להפכו למכשיר עזר בידי הנהלות הגמלים, שיאפשר בחינה של מידת עמידתם בהשגת היעדים והתכנית ששימשו בסיס להכנתו והשוואה באשר למידת היעילות של הגמלים.

השיטה החדשה, שהונהגה מ-1978, הפכה את הגמלים לזוויסות השירותים בעבור הרשות, שבעדם הם מקבלים תשלום; התשלום אינו קשור לאגרות שהגמל גובה והוא נעשה על בסיס תקנים הנקבעים מראש. התקנים מחושבים לגבי כל סוג של מטען בנפרד ומבוססים על עלויות הניטול הישירות (סווארות וסבלות) הכרוכות בשינוע אותו סוג מטען; חישוב זה נערך לכל נמל בנפרד, והעלות הישירה הנמוכה ביותר שהושגה בנמל זה או אחר נקבעת כ"עלות תקנית". העלות התקנית משמשת יעד לגמלים האחרים וקביעתה נותנת בידי הנהלות הגמלים את היכולת לאבחן סוגי מטענים, שבהם היה נמל זה או אחר בלתי יעיל, ולפעול להשגת הרמה התקנית. מרכיבי העלות כוללים שכר עבודה ישיר, הוצאות הפעלה ואחזקה, וכן הוצאות הון על הציוד המיכני. בנוסף לעלויות הישירות, נקבעו גם תקנים למרכיבים נוספים מתוך העלות הכוללת הכרוכה בשינוע המטען — הוצאות עקיפות,

* הקרן לזוויסות תעריפים נועדה לממן העלאת תעריפים ומקורה בעודפי הכנסה.

והוצאות בגין בטלה ומקדם הסתגלות, שמשמעותם הגדלת התשלומים לנמלים עד להסתגלותם לשיטה האמורה.

יוצא, שאם הוצאות השינוע של מטען בנמל הן גבוהות מהתקנים שנקבעו, ייווצר גרעון, וזאת מאחר שהשתתפות התקציב המרכזי מכסה רק את ההוצאות שלפי התקן. עם הפעלת השיטה הוחלט להעביר לנמלים סכומים הגבוהים ב-25% מאלה שנקבעו בתקן וזאת עד להסתגלות לשיטה החדשה. בשנת הכספים 1979 תוקצבה העברה מעל לתקן בשיעור של 10% והתשלום בפועל היה 15%; ב-1980 תוקצבה העברה בשיעור של 12% ובפועל שולמו 15%.

— דו"ח העלויות של הנמלים השונים נערך לאחר ריכוז נתוני הנמלים, עם סיום שנת הכספים. יוצא, שהנתונים המתקבלים מהדו"ח והמשמשים לחישוב הסכומים המגיעים לנמלים בגין שנת הכספים שנסתיימה, אינם יכולים לשמש כתקנים, וזאת משום שתקן יש לקבוע מראש כדי שישמש תמריץ ולא כפי שנעשה בפועל, היינו קביעת תקנים לאחר ששנת הכספים נסתיימה. יתר על כן, מניתוח דו"ח העלויות לשנת הכספים 1979, ששימש לקביעת התקנים לאותה שנה, מתברר, כי הנתונים המתייחסים לכמויות המשוערים לסוגיהם ששוענו בנמלים ולנתוני התפוקה למשמרת, המשמשים מרכיב בחישוב העלות הישירה לטון, נלקחו מנתוני שנת 1978. מאחר שהיו הבדלים בין התפוקה בשנת 1978 לזו שבשנת 1979, הרי התקנים שנקבעו לגבי שנת 1979 לא תאמו את המציאות. מכאן, שהתשלומים ששולמו לנמלים לכיסוי הוצאות התפעול, על פי השיטה המתוארת, לא שיקפו למעשה את ההוצאות התקניות הנכונות.

במגמת השיטה שיושמה היא לעודד את הנמלים לשאוף להגיע ל"עלות התקנית", אולם בחיוב הרשות לא נמצאו — שנתיים לאחר הפעלת השיטה — נתונים שבהם ניתן ללמוד אם אמנם שיטה זו הוכיחה את עצמה הלכה למעשה, ואם היא הביאה להתייעלות הנמלים.

הכנת התקציב

1. המורכבות של תקציב הרשות והסעיפים הרבים של הוצאות שבו, מחייבים תיאום הדוק בין יחידות הרשות לשם קביעת יעדים ותכנית עבודה המבטאים במונחים כספיים. נהלי הרשות המתייחסים לתקציב קובעים, כי חטיבות הרשות יוציאו הנחיות לעריכת תכנית העבודה השנתית בנמלים, שיכללו בעיקר: נתונים על רמת המחירים הצפויה, צפי מטענים, עבודות הנדסיות במסגרת התקציב השוטף, תקני כוח אדם ועוד; ההנחיות יובאו לדיון בהנהלת הרשות מדי שנה בשנה, ותוצאותיו ישמשו בסיס להכנת תקציב הנמלים. מכאן, שעל פי הנהלים שקבעה הרשות עצמה, נדרשה מעורבות רבה של חטיבות המשרד הראשי הן בשלב התכנון והן בשלב הביצוע, כדי לעמוד על מידת קיום תכנית העבודה שהן היתוו. לאחר קבלת הנחיות המשרד הראשי עורכים מדורי הכלכלה בנמלים את ההצעות לתקציביהם, ואלו מועברות לחטיבות הרשות לשם בדיקה, וכן לדיון חוזר עם הנהלות הנמלים לשם הכרעה וסיכום.

— מתיקי הרשות אינו עולה, כי החטיבות הוציאו לנמלים הנחיות להתוויית היעדים ותכניות העבודה; כמו כן לא נמצא, שנערך דיון בין ראשי החטיבות אשר יתווה את כלל פעולות הרשות כפי שישתקפו בתקציב. ההנחיות היחידות שניתנו נגעו לצפי המטענים, שיעור השינוי בשער החליפין של הדולר וצמצום כוח האדם. בתשובתה מאוגוסט 1981 הודיעה הרשות, כי נוהל התקציב תוקן, במגמה להביא לכך שהתקציב השנתי יהיה תוצאה וביטוי לעבודה אחידה בנמלים ובמשרד הראשי, כאחד.

2. לתיאום וליחסי הגומלין שבין חטיבות הרשות לבין הנמלים נודעת חשיבות ניכרת נוכח העובדה, שתקציב שאינו ריאלי מביא לדרישות לשינויים ולתוספות תקציביות. דיונים יסודיים בין חטיבות הרשות לבין הנמלים בעת עריכת התקציב, יש בהם כדי לגרום את הקטנת מספר השינויים התקציביים הנעשים במשך השנה. דיונים אלה אמורים גם להתוות דרכי פעולה כל מחלקה תפעולית בנמל, על פי הדרישות שנקבעו בהנהלת הרשות.

— הועלו מקרים, שבהם לא היה תיאום מספיק לפני הכנת התקציב בין יחידות הרשות, ועקב כך הועלו דרישות לשינויים תקציביים שלא נחוו בעת עריכת התקציב על ידי הנמלים. אין המדובר באירועים חריגים הנובעים מתקלות בלתי צפויות, אלא בנושאים שהיו אמורים למצוא ביטוי בתקציב המקורי.

להלן כמה דוגמאות בולטות :

(א) כלי השיט והציוד הימי של הרשות נתונים לפיקוחה ולביטוחה של חברת ביטוח בחו"ל; החברה עורכת בדיקות תקופתיות בכלי השיט במועדים שהיא קובעת, כדי לעמוד על כשירותם. מועדי הבדיקות ידועים לרשות ועליה להיערך לכך ולתקצב את הסכומים הדרושים להכנת כלי השיט לבדיקה.

בשנת הכספים 1979 לא תוקצב בנמל חיפה כל סכום בעבור הספנת מנוף צף, שאמור היה לעבור בדיקה מעין זו. בנובמבר אותה שנה ביקש ראש מדור כלכלה בנמל הקצבה בסך של 46,000 שקל בעבור הספנת המנוף, והסכום אושר על ידי המנכ"ל. כתוצאה מכך, נוכח הצורך להחליף מספר רב של לוחות פלדה במנוף, אישר המנכ"ל את הגדלת התקציב ל-90,000 שקל. בשנת הכספים 1980 לא תוקצבו סכומים בעבור הספנת אחת הגוררות בנמל אשדוד, ובאוגוסט אותה שנה אישר המנכ"ל למטרה זו סכום של 126,000 שקל.

(ב) לשנת הכספים 1979 תיקצב נמל חיפה, סכום של 30,000 שקל בעבור סקר מבנים תת-ימיים. בספטמבר 1980 פנה ראש מדור כלכלה בנמל בבקשה להקציב עוד בשנת הכספים 1980 סכום של 100,000 שקל להשלמת הסקר, וסכום זה אושר על ידי ועדת הכספים של הרשות.

מעין במסמכי הרשות עולה, שהסכום של 30,000 שקל שהוקצב לשנת 1979 יועד לעריכת סקר ראשוני למבנים תת-ימיים. באוקטובר 1979 נתחם, בעקבות ממצאי הסקר הראשוני, חווה לעריכת סקר מפורט. בגליון הלוואי לחווה צויין, שלמטרה זו אושרו 100,000 שקל. מתברר, כי הנהלת הנמל כלל לא ידעה על קיום תקציב בסך של 100,000 שקל לעריכת הסקר מאחר שלא הוצא מסמך על שינוי תקציבי. מהדו"חות הכספיים של נמל חיפה לשנת הכספים 1979 מתברר, כי הביצוע בסעיף זה היה בסך של 119,500 שקל, וזאת לעומת הקצבה בסך של 30,000 שקל שהייתה ידועה לנמל, היינו חריגה בשעור של 300%. הנמל לא בדק את סיבת החריגה, מאחר שהחשבוניות בעבור ביצוע העבודה הגיעו ישירות למשרד הראשי, שחייב את הנמל בגין התשלומים ששלמו על פי החווה. לשנת הכספים 1980 לא תוקצבו סכומים להמשך הסקר למרות שידוע היה שיש צורך בהשלמתו. כתוצאה מכך אושר תקציב מיוחד (ראה לעיל) לשם עמידה בהתחייבות החוזית.

(ג) ייעוץ ועריכת מחקרי זמן בנמלים בתחום הנדסת ייצור, ניתן על ידי משרד פרטי (להלן - משרד הייעוץ) במסגרת חוזים שנחתמו בעבר ומחודשים מוזמן לזמן. להלן פירוט הסכומים, שנכללו בתקציבי הנמלים, והביצוע בפועל, לשנות הכספים 1979 ו-1980 (באלפי שקלים):

1979			1980			
הוצאה בפועל	עדכון	הקצבה מקורית	הוצאה בפועל	עדכון	הקצבה מקורית	
504	352	150	1,338	1,178	427	נמל חיפה
98	109	180	240	297	330	נמל אשדוד
33	35	29	272	460	50	נמל אילת
635	596	359	1,850	1,935	807	סה"

לשנת הכספים 1980 הוגדל התקציב של 807,000 שקל בכ-1.1 מיליון שקל נוספים, עקב כך שחווה אחד שהיה בתוקף באותה שנה עם משרד הייעוץ לא תוקצב.

עוד התברר, שעל פי החוזים עם משרד הייעוץ הוא נדרש להגיש מדי חודש בחודשו דו"ח על ביצוע העבודות ובו פירוט של שמות העובדים, מסגרי הזיהוי שלהם, סיווגם המקצועי והפעילות שבהן עסקו; דו"ח זה אמור היה להיות תנאי מוקדם לשלום. מ-1979 עד לאוגוסט 1980 לא הוגש דו"ח כזה. התל מאותו חודש הוגש דו"ח על הנושאים שטופלו, אולם ללא פירוט שמות העובדים וסיווגם המקצועי, כנדרש. בתחום נקבע תשלום ליום עבודה בהתבסס על כך שהעבודה תבוצע על ידי מהנדסים, הנדסאים וטכנאים. מאחר שהדו"חות עם שמות העובדים לא הוגשו, לא ניתן היה לדעת מי הם בעלי המקצוע, מלבד המהנדסים, שהועסקו על ידי משרד הייעוץ. מדו"ח שהגיש מדור הנדסת ייצור שבנמל חיפה, לתורש יולי 1979, מתברר, שבמבין 106 ימי עבודה שהושקעו על ידי משרד הייעוץ בוצעו 26 יום על ידי טכונים, וחרף זאת שולם הסכום המלא כאילו היו אלה הנדסאים או טכנאים. רק בפברואר 1981 הוסכם עם משרד הייעוץ על תעריף מיוחד לסטודנטים, שהיה נמוך יותר. (ראה גם להלן - חיקצוב הוצאות הדרכה).

שיטות התיקצוב

כדי לעמוד על אופן הכנת התקציב ושיטות התיקצוב הנהוגות, התרכזו הביקורת במספר נושאים שיש להם חשיבות, אם בשל היותם חלק גדול מתקציב ההוצאות או בשל מהותם: כוח אדם במחלקות התפעול שבנמלים, הדרכה מקצועית, אחזקת ציוד מיכני וביצוע עבודות הנדסיות.

כוח אדם בנמלים

לתיקצוב ההוצאה על כוח אדם בנמלים השפעה ניכרת ביותר על הוצאות הרשות, כיוון שחלקו של סעיף זה בתקציבה מגיע כמעט למחצית ההוצאה. במדיניות הרשות ניכרת בשנים האחרונות מגמה של צמצום כוח העבודה נוכח הכנסת שיטות ואמצעי שינוע חדשניים: בשנים 1976–1980 ירד מספר עובדי הרשות מ-4,500 ל-3,500 בקירוב. בבדיקת הנושא התרכזה הביקורת במיוחד במחלקות התפעול המעסיקות את מירב כוח האדם בנמלים.

1. גורמים מספר משפיעים על הביקוש וההיצע לעובדים בתחום התיפעול, ובעיקר צפי המטענים, פריון העבודה ושיטות השינוע; מספר העובדים המתייצבים לעבודה מושפע מהיקף ההעדרויות והרכב הגילים.

תיקצוב ההוצאה על כוח האדם נעשה בשלב הראשון בנמלים, לאחר קבלת הנחיות הרשות בדבר הצמצום לעומת השנה שקדמה לה. שיטת התחשיב של הביקוש וההיצע לעובדים שונה בכל נמל, כפי שובהר להלן. על פי תחשיב זה נגזרים התקציבים לשעות הנוספות לעובדי התפעול, להעסקת עובדים ארעיים ולקבלני שינוע. כל התחשיבים נערכים לחודשי שיא (מנובמבר עד מארס), שבהם תנועת המטענים גדולה בהרבה מהממוצע השנתי. לאחר קבלת תחשיבי הנמלים נערכים דיונים בין נציגי חטיבת מינהל וכוח אדם ברשות, לבין נציגי כל נמל, וכתוצאה מכך נקבעים תקני כוח האדם לשנה המתוקצבת וכן תקציבים לשעות נוספות, לעובדים ארעיים ולקבלני שינוע.

בטבלה דלהלן מובאים נתונים על תחשיבי ביקוש והיצע לכוח אדם בתחום התפעול בנמלי חיפה ואשדוד, לחודשי השיא, בשנות הכספים 1979 ו-1980, על בסיס הצעות התקציב של הנמלים (בימי עבודה):

1979		1980		
אשדוד	חיפה	אשדוד	חיפה	
19,042	22,200	18,345	24,183	ביקוש עובדים
23,709	21,560	19,035	21,202	היצע עובדים
4,667	(640)	1,490	(2,981)	עודף (חסר)

הנתונים דלעיל כוללים את כל יחידות התפעול, כאשר הביקוש החודשי לימי עבודה בנמל חיפה, לשנת הכספים 1980, מורכב מהסעיפים הבאים (בימי עבודה):

18,725	ביקוש לשינוע מטענים
3,618	טבלה ועבודות יזומות
459	אבטלה סמויה (לסבלות ואחסנה)
985	בקיון
396	קורסים להדרכה
24,183	סה"כ

מהפירוט דלעיל עולה, שיש עודף בכוח אדם ביותר מששית מהביקוש בנמל חיפה והוא מורכב מעבודות שאינן יצרניות — ימי אבטלה ועבודות יזומות.

נמל אשדוד עורך את תחשיב הביקוש והיצע לכוח אדם רק לגבי עבודות סווארות וסבלות, ולא לגבי אחסנה ושירותים נילוויים. בתחשיב ההיצע בשנת 1979 לא הובא בחשבון מרכיב ההיעדרויות החודשי, וימי העבודה היצרניים בחודשי שיא, שהם נמוכים בפועל לעומת התחשיב. כתוצאה מכך הצביעו חישובי הנמל על עודף בכוח אדם בלתי מועסק (ראה להלן — היעדרויות).

לגבי נמל אילת לא נמצא תחשיב המפרט את הביקוש וההיצע לעובדים.

בתשובתה, מאוגוסט 1981, הודיעה הרשות, כי בהכנת התקציב לשנת הכספים 1982 ייערך הפירוט לביקוש וההיצע לעובדים לפי מקצועות.

2. מנתוני הרשות עולה, כי מסגרת תקציב ההעסקה בשעות נוספות למחלקות, בשנת 1979, לא נשמרה בכל הנמלים ובכל המחלקות, ולעתים עלתה בעשרות אחוזים על המתקצב; לדוגמה:

הביצוע במחלקת מינהל שבנמל חיפה עלה ב־50% על המתקצב, במחלקת ים ב־120% בקירוב ובמחלקת בנינו ב־150% בקירוב. בשנת הכספים 1980 נתקבלה החלטה על הקפדת יתר לגבי הקצבת שעות נוספות וביצוען בנמלים; מסגרת התקציב נשמרה בדרך כלל, פרט לנמל אילת שבו חרגו ממנה במחלקות המינהל, התפעול ומחלקת הים — שבת הייתה התריגה בשיעור של כ־130%. הנהלת נמל חיפה, לאחר אישור תקציב השעות הנוספות לשנת הכספים 1980, קבעה לכלל המחלקות מכסות חדשות, הנופלות מאלו שנקבעו בתקציב, ובדרך כלל עמדה בכך.

3. לקראת סוף שנות השבעים החלו הנמלים להעסיק קבלני שינוע לביצוע משימות של פריקה וטעינה של אניות, בעיקר בתקופות שיא, נוכח המחסור שהיה בכוח אדם מקצועי. בשנת הכספים 1979 תוקצב להעסקת קבלני שינוע בנמלים סכום של כ־525,000 שקל, שממנו גועדו כ־73% לנמל חיפה; בשנת הכספים 1980 תוקצבו כ־340,000 שקל. נוכח הירידה בתנועת המטענים בנמלים בשנת הכספים 1980, חלה ירידה משמעותית בהוצאה על קבלני שינוע לכדי כ־50,000 שקל.

— בהצעת נמל חיפה לתקציב שנת הכספים 1979 היה, כאמור, עודף ביקוש לימי עבודה, שאמור היה להתמלא בחלקו באמצעות קבלן שינוע; עודף זה קיים על פי התחשיב בחודשי השיא (נובמבר—מארס). לאותה שנה תוקצב סך של 375,000 שקל להעסקת קבלן שינוע. מסקירת התשלומים ששולמו באותה שנה, לקבלן בנמל חיפה, עולה, כי הוא הועסק במשך כל השנה, ושולמו לו סכומים חודשיים שהגיעו עד ל־53,000 שקל. בתיקי הרשות לא נמצא פירוט של מספר הימים המתייחס להקצבה זו. העסקתו של הקבלן במשך כל השנה מצביעה על כך שהשיקול להעסקתו לא היה עומס העבודה בנמל, כפי שחונן בעת הכנת התקציב.

הוצאות הדרכה

פעולות ההדרכה ברשות מתמקדות בעיקר בהקניית ידע מקצועי לעובדים ובשיפור רמת ידיעותיהם, בהעלאת רמת הניהול בדרגים השונים, בהפעלת שיטות עבודה חדשניות ובקליטת ציוד חדש. להפעלת מערך ההדרכה ברשות הוצאו נהלים מספר ובהם נקבעו הסדרים ושיטות להכנת תכניות הדרכה וצורת המעקב והדיווח על הביצוע. הממונים על ההדרכה בנמלים חייבים להכין תכניות שנתיות, הכוללות תחזית קורסים והשתלמויות לעובדים. מועדי ההכנה, שנקבעו בנוהל, הם בין יולי לפברואר לגבי שנת הכספים המתחילה ב־1 לאפריל. על התכניות להיות תואמות ומשולבות במדיניות הרשות בתחום העסקת כוח אדם, כפי שהן באות לידי ביטוי בהנחיות שמעביר המשרד הראשי לנמלים, לצורך עריכת אומדני התקציב ותכניות העבודה, לרבות הכנסת ציוד תפעול חדש. בהנחיות לעריכת התקציבים לשנות הכספים 1979 ו־1980 בסעיפי כוח האדם, נקבע, שמספר העובדים הדרוש יהיה בהתאם לצפי המטענים, בהתחשב בהתפתחויות של מדדי פירון העבודה והשינויים בשיטות השינוע. תוכנן צמצום במספר המועסקים, בשיעור שבין 4% ל־8% והתייעלות המערכת בשיעור דומה. להשגת מטרה זו היה צורך, בין היתר, לתכנן את פעולות ההדרכה, כדי שהיכולת המקצועית של העובדים ומיומנותם תעלה בקנה אחד עם שיעור ההתייעלות שנקבע.

— בעוד, שנמל חיפה כלל במסגרת הצעותיו לתקציבים של שנות הכספים 1979 ו־1980, תכנית הדרכה מפורטת, לא נכלל בהצעת נמל אשדוד פירוט תכנית ההדרכה, והסכומים הנקובים בהצעות הנמל היוו תכנית מסגרת בלבד. תכניות הדרכה מפורטות הוגשו למשרד הראשי רק בחודשים מאי ויוני באותן שנים, לאחר תחילת שנת התקציב, דבר הנוגד את הנחיות הנהל.

— מנתוני הרשות עולה, ששיעור הביצוע של תכניות ההדרכה וההשתלמויות בנמלים היה נמוך מהמתוכנן והגיע בשנת 1979, בנמל אשדוד לכדי שליש. תקציב ההדרכה בנמל אשדוד, כפי שאושר לשנת הכספים 1979, היה בסך של 57,500 שקל; בתקופה שבין אוגוסט 1979 לפברואר 1980 הוכנסו בו שינויים רבים וכתוצאה מכך הוגדל ל־83,100 שקל. בין הגמיקים השייכים לשינויים התקציביים, נוסף על אי הכללת עבודה להתייקרויות, היו בעיקר, הוספת קורסים והשתלמויות שהוגדרו כחיוניים ובלתי צפויים מראש.

הוצאות תחזוקה

1. בנהלי הרשות נקבע, שלצורך הכנת תקציב התחזוקה השנתי בנמלים, למבנים יבשתיים וימיים ולציוד המופעל בהם, יוכנו תכניות לתחזוקה מונעת; תכניות אלה אמורות להיות חלק מתכנית תחזוקה רב־שנתית מחזורית; התכניות יצורפו לתקציב, שבו יפורטו סדרי העבודה. תקציבי התחזוקה בנמלים בשנים שעברו לא היו מבוססים על תכניות כנדרש, ומרבית עבודות התחזוקה שבוצעו נשאו אופי אקראי; לפיכך, החליטה ועדת הכספים של הרשות בסוף 1975, שחטיבת

ההנדסה תגיש, תוך ששה חודשים, תכניות תחזוקה רב-שנתיות לתקופה של חמש שנים, שאמורות היו לשמש בסיס להכנת תקציבי התחזוקה של הנמלים משנת הכספים 1976 ואילך. באפריל 1976 דווח לוועדה שהוחל בעבודות הכנה לעריכת התכניות.

— מעיון בתיקי הרשות עולה, שמאז ההחלטה האמורה של ועדת הכספים, לא דווח על הפעולות שנקטה הרשות להכנה ולהפעלה של תכניות התחזוקה הרב-שנתיות, ולמעשה לא חלה מאז התפתחות בתחום זה.

2. על פי סדרי התיקצוב הנהוגים בנמלי הרשות מחולקות עבודות התחזוקה לשני מרכיבים עיקריים: פעולות תחזוקה שוטפת ועבודות חד-פעמיות. תקציבי הנמלים לשנת הכספים 1979, לביצוע עבודות תחזוקה שוטפות של מבנים, היו כ-2.38 מיליון שקל, ולשנת 1980 — 2.33 מיליון שקל.

נוסף לסכומים המתקצבים עשתה הרשות שימוש בכספים שעמדו לרשותה בעתודה, שנוצרה בשנת 1970 במטרה לצבור אמצעים לביצוע עבודות חפירה, תחזוקה, שיקום רציפים וסלילת שטחים. בתום כל שנת כספים מועברים לעתודה אותם סכומים מוקצבים שלא נוצלו בשנת הכספים שהסתיימה, אם משום שהעבודות לא הושלמו, או שלא הוחל בביצוען. במשך השנים הועברו לעתודה סכומים שנתו כעודף בהקצבות לעבודות, או לרכישות שונות, למרות שהעתודה לא נועדה למטרות אלה, לדוגמה: צביעת עגורנים, רכישת מגינים לרציפים ומזגני אוויר.

הרשות משערכת את סכומי העתודה, כמקובל לגבי כל העתודות שלה, וזקפת ריבית תחשיבית בשיעור של 4%. מבחינה תקציבית מהווה העתודה מקור תקציבי נוסף למימון התחזוקה השוטפת, וההוצאה ממנה מותנית באישור נוסף של המשרד הראשי. יתרת העתודה ליום 31.3.80 הסתכמה ב-15.4 מיליון שקל, ול-31.3.81 ב-35.3 מיליון שקל.

3. כדי לעמוד על אופן תיקצוב הוצאות התחזוקה נבדקו כמה סעיפים הנוגעים לתחום זה בנמלי אשדוד וחיפה:

אשדוד

— על פי תכנית רב-שנתית לתחזוקת שטחי אספלט בנמל, תוכנן לבצע בשנת הכספים 1979 תיקונים בסך כולל של כ-115,000 שקל, אך בוצעו באותה שנה עבודות בסך של כ-12,000 שקל בלבד. בנמל לא נערכו תכניות תחזוקה של שוברי הגלים והרציפים לשנות הכספים 1979 ו-1980; הוכנו אומדנים חלקיים בלבד וצויין, שבמידת הצורך יבקש הנמל תקציב נוסף במשך השנה.

חיפה

— מרבית עבודות התחזוקה השוטפת בשוברי הגלים, ברציפים, במבנים ובשטחים שבנמל חיפה נשאו אופי אקראי. תיקצוב פעולות התחזוקה השוטפת למבנים התבסס, בדרך כלל, על הביצוע של פעולות אלה בשנת הכספים הקודמת, תוך עידכון המחירים למועד עריכת התקציב. במסגרת עבודות חד-פעמיות אושר לנמל סך של 20,000 שקל לצורך עריכת סקר ותכנית אב לתחזוקה, לצורך עבודות תחזוקה רב-שנתית ולתכנון כוח האדם במחלקת בינוי, אך סקר זה לא נעשה עד לסוף שנת 1981.

4. במסגרת ההנחיות להכנת תקציב ההוצאות להפעלת הצידוד המיכני ולתחזוקתו לשנות הכספים 1979 ו-1980, שהועברו לנמלים על ידי המשרד הראשי, אמור היה התכנון להתבסס על שני מרכיבים עיקריים: התאמת מצבת הצידוד לצרכים התפעוליים המתוכננים לאותן שנים, והכנת תכניות תחזוקה של הצידוד. לצורך זה הכינה חטיבת הכלכלה נספחים אחדים שצורפו להנחיות, לצורך עריכת האומדנים (ראה לעיל — הכנת התקציב).

— בהעדר תכניות תחזוקה שנתיות ורב-שנתיות, לצורך ביסוס אומדני תקציב, הכין נמל חיפה לשנת הכספים 1980 תקציב הפעלת צידוד מיכני ותחזוקתו, על בסיס התקציב המאושר של שנת 1979, אף על פי שבמועד עריכת האומדנים לא נסתיימה אותה שנת כספים ולא הוכנו עד אותו מועד נתונים תקציביים סופיים. התברר, שנתוני הנמל ואומדניו לגבי צריכת דלק ושמונים בשנים הקודמות לא היו אמינים — כפי שזה משתקף בדברי ההסבר להצעות התקציב שלו. בהצעות התקציב של הנמל לא הובא כל אומדן לגבי מספר שעות העבודה הצפויות להפעלת הצידוד המכני בשנות הכספים 1979 ו-1980, והוא התבסס, כאמור לעיל, על נתונים תקציביים משנים קודמות.

עריכת תקציב על פי נתונים אלה, ללא ציון שעות הפעלה מתוכננות לכל קבוצת כלים, מחטיאה את התפקיד שנועד לתקציב ככלי לקביעת יעדים ופיקוח.

פיקוח תקציבי

הפיקוח התקציבי מהווה חוליה אחרונה במערכת התיקצוב, שראשיתה בתכנון והמשכה בביצוע; פיקוח זה בא לבדוק באיזון מידה עמרו הנמלים במסגרות הכספיות ובתכנונית העבודה שאושרו להם. העובדות שהובאו לעיל מצביעות על תיאום בלתי מספיק בהתוויית תכניות עבודה לנמלים על ידי המשרד הראשי, דבר שיש בו כדי לפגוע ביעילות הפיקוח התקציבי.

נהלי הרשות קבעו מסגרת ברורה לפיקוח תקציבי, אופיו, נושאי התפקידים החייבים לדווח על ביצוע התקציב, ואלה שמתפקידם לקיים את המעקב. על פי נהלים אלה על הנמלים להגיש מדי חודש בתודשו לחטיבת הכלכלה, דו"ח מפורט על ביצוע התקציב, בצירוף הסברי מנהל הנמל על הסטיות, לרבות ניתוח מבחינת כמות, מחיר וכו'. פעם בשלושה חודשים יוגש לוועדת הכספים של הרשות דו"ח מרוכז על הביצוע והשינויים שחלו בו. כמו כן נקבע, שכל אחת מחטיבות הרשות תקבל דיווחים על ביצוע התקציב לגבי מחלקות הנמלים שבתחומי אחריותה.

— מתברר, שהנמלים אמנם מעבירים לרשות דו"ח חודשי ממוחשב על הביצוע בהשוואה לתקציב, אולם בדרך כלל אין מנהלי הנמלים מכינים דו"חות על חריגות מהתקציב וההסבר להן כנדרש; בתיקי הרשות נמצאו שלושה דו"חות כאלה בלבד, המתאייסם לשנתיים האחרונות.

— מניתוח הדו"חות ההודשיים עולה, שסעיפי התקציב הקשורים למחסנים שבנמלים חויבו על פי מחיר תקן, דהיינו, כל הפריטים הנרכשים כמשך תקופה של חצי שנה נרשמים על פי מחיר הקנייה בתחילת התקופה — המשמש כמחיר תקן. עם ניפוקו של הפריט ליחידה המזמינה מחויב הסעיף התקציבי במחיר לפי התקן, שהוא נמוך בדרך כלל מהמחיר בפועל, מאחר שמחיר הקנייה של הפריט בסוף התקופה גבוה ממחירו בתחילתה. יוצא, שהחויב של הסעיף התקציבי של מקבל השירות, המבטא את הביצוע בפועל, נעשה בדרך כלל, במחיר הנמוך מהעלות. על פי שיטה זו אין הפיקוח התקציבי יכול לאתר סעיפים שבהם היתה חריגה מהתקציב, אם כי מבחינת הרישום החשבונאי לא בוצעה חריגה. בתשע"ב מאוגוסט 1981 הודיעה הרשות, כי מחירי התקן יעודכנו פעם בשלושה חודשים.

— בתיקי הרשות לא נמצא, כי החטיבות האחראיות על המחלקות השונות שבנמלים דנו עמן על חריגות מהתקציב, או על אי ניצול סעיפים, שנכללו בו. דיונים אלה יכלו לשמש כלי עזר לתיקצוב בשנה הבאה, וזאת בדרך של יישום לקחים מניתוח מעמיק של ביצוע התקציב.

תקציב הפיתוח

החוק מטיל על הרשות להגיש, מדי שנה בשנה, לאישורה של הממשלה, את התכנית וההצעות לתקציב הפיתוח שלה. הרשות רשאית להגיש, נוסף לתקציב הפיתוח השנתי, גם תכנית ותקציב פיתוח לשנים מספר.

מרכיביו העיקריים של תקציב הפיתוח הם: השקעות במבנים, ברציפים, בהכשרת שטחים וברכישת ציוד תפעולי. תקציבי הפיתוח לשנות הכספים 1979 ו-1980, כפי שאושרו על ידי הממשלה, הסתכמו ב-77.2 מיליון שקל, ו-194.6 מיליון שקל, בהתאמה.

(התקציב שאושר כלל סעיפים מוקפאים, בהיקף המגיע למחצית התקציב בקירוב, שביצועם היה טעון אישור שר האוצר ושר התחבורה).

הכנת התקציב ואישורו

הכנת תקציבי הפיתוח מבוססת על מרכיבים מספר, שהעיקריים בהם: תחזית המטענים לנמלים, מצבת הציוד התפעולי והיקף המיתקנים והרציפים. כל החלטה על ביצוע השקעה מחייבת בדיקה של הכדאיות למשק המדינה, ושל החסכון שיושג בזמן שהיית אניות ומטענים בנמלים.

כבסיס להכנת תקציב הפיתוח על ידי חטיבת כלכלה וכספים מכינים הנמלים הצעות תקציב הכוללות נתונים כמותיים וכספיים. ההצעות להצטיידות, בשנת הכספים 1979, כללו בעיקר תכניות לרכישת ציוד לשינוע מכולות, מטענים כבדים ומטעני צובר. כ־8 מיליון שקל, שהיוו כשליש מתקציב ההצטיידות המוצע, יועדו לרכישת כ־60 מלגזות שונות, מהן 46 קטנות, שהיו אמורות לספק את צורכי הטיפול בשתי עונות השיא הקרובות וכן להחליף חלק מהמלגזות הישנות.

הצעת תקציב הפיתוח, שהוכנה על ידי החטיבה, מובאת לדיון בוועדת הפיתוח של הרשות והמלצותיה מובאות לאישור מליאת הרשות. מעיון בסיכומי הדיונים של מליאת הרשות עולה, שהוחלט להקטין את הצעת התקציב לשנת הכספים 1979 ב־13% בקירוב — מ־89.1 מיליון שקל ל־77.2 מיליון שקל — בדרך של דחיית ביצוע של כמה פרויקטים, נוכח מדיניות הממשלה באותה עת. הצעת התקציב לשנת הכספים 1980 בסך של 248.6 מיליון שקל אושרה במלואה על ידי מליאת הרשות. לאחר קבלת אישור מליאת הרשות, מועברת הצעת התקציב לעיון ולהערות משרד התחבורה.

ביצוע התקציב וסדרי מעקב ודיווח

(א) תקציב הפיתוח לשנת הכספים 1979, שאושר על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה במאי 1979, היה 77.2 מיליון שקל; מסכום זה הוקצאו עבודות בסכום של כ־14 מיליון שקל שביצוען היה טעון. אישור נוסף של שר האוצר ושל שר התחבורה. באוגוסט 1979 אישרה ועדת השרים תוספת בסך של כ־10 מיליון שקל לתקציב והוא הגיע ל־73 מיליון שקל בקירוב.

(ב) מהצעת תקציב הפיתוח לשנת הכספים 1980, בסך של 248.6 מיליון שקל, שהוגשה לממשלה, אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה, במאי אותה שנה, סך של 194.6 מיליון שקל. מהסכום שאושר הוקצאו עבודות בהיקף של כ־100 מיליון שקל, מהם עבודות בהיקף של כ־63 מיליון שקל היו טעונות בדיקה נוספת ואישור שר האוצר ושר התחבורה: היתרה היתה טעונה אישור של הממונה על התקציבים באוצר ומנכ"ל משרד התחבורה. במהלך שנת הכספים 1980 אושר תקציב נוסף ותקציב הפיתוח המאושר לאותה שנה הסתכם ב־104.8 מיליון שקל.

(ג) להלן טבלה המציגה את תקציבי הפיתוח המאושרים לשנות הכספים 1979 ו־1980, לאחר עידכון הסופי, לפי מרכיביהם העיקריים, כולל יתרות (המאושרות משנים קודמות), הביצוע בפועל ושיעור הביצוע מהיקף סך כל התקציב המאושר (במיליוני שקל):

1980				1979				ס"ה
הוצאה למעשה	ס"ה תקציב מאושר	יתרה משנה קודמת	תקציב שנתי	הוצאה למעשה	ס"ה תקציב מאושר	יתרה משנה קודמת	תקציב שנתי	
109.9	119.65	46.6	73.05	149.5	226.2	121.4	104.8	
74.5	87.5	36.9	50.6	116.8	143.1	89.3	53.8	בינוי
35.4	32.0	9.7	22.3	32.7	82.6	32.0	50.6	הצטיידות
—	0.15	—	0.15	—	0.5	0.1	0.4	תכנון כללי והשתתפות במכוני מתקר

כדי לקיים מעקב תקציבי שוטף על ביצוע סעיפי תקציב הפיתוח, הכינה הרשות תכנית מחשב, שבאמצעותה ניתן דיווח על ביצוע תקציב זה. הדו"ח כולל בעיקר: הקצבות מאושרות, סכומי התחייבויות חתויות בגין עבודות, רכישות ושירותים גילויים לביצוע, פקודות שינויים שהוצאו והתייקרויות שחלו במהלך ביצוע העבודות. הרשות מעדכנת דו"ח זה, בהתאם להיקף התקדמות העבודות והרכישות, וכן מתעדכנות ההעברות מסעיף לסעיף שאושרו בוועדת הפיתוח, ותוספות שהממשלה מאשרת מפעם לפעם, בהתאם לפניות הרשות. מטרתו העיקריות של דו"ח הביצוע, הן לשמש כמכשיר בקרה וכן למנוע חריגות ממסגרת התקציב המאושר.

2. בשנת 1974 החלה הרשות בעבודות תכנון ובהקמת מסוף מכולות נוסף במזרח נמל חיפה (להלן — הפרוייקט). במסגרת הפרוייקט בוצעו העבודות הבאות: הארכת שובר הגלים העיקרי בנמל, עבודות בקו הרציף (התקנת קיר שיגומים ומילוי תוך ביצוע חפירה ימית), התקנת פסים לעגורנים, והעמקת תעלת הגישה לרציף. ההשקעה בעבודות אלה הסתכמה, לפי מחירי מארס 1981, ב־331.5 מיליון שקל (כ־39 מיליון דולר), והסכום הדרוש להשלמת העבודות, כולל הצטיידות, נאמד ב־35 מיליון דולר בקירוב. נוכח ההיקף הגדול של העבודות בפרוייקט הקימה הרשות, בסוף שנת 1973, מינהלה מיוחדת — מנהל פרוייקט וצוות מהנדסים, שמרביתם הועסקו לפי חוזים מיוחדים.

הכנות, הקצבות והשקעות

1. לפי חוק רשות הנמלים טעון תקציב הפיתוח של הרשות אישור הממשלה, שהפקידה עניין זה בידי ועדת השרים לענייני כלכלה. בשנת הכספים 1974 אישרה הוועדה את ההקצבה לתכנון הפרוייקט, ובפברואר 1976 היא הסמיכה את שר האוצר ושר התחבורה להחליט בעניין הקמתו. בשלב ראשון החליטו השרים על הקמת רציף עזר לביצוע העבודות.

לצורך אישור התחלת ביצוע הפרוייקט, הגישה הרשות לוועדה, באמצע 1977, חישוב כדאיות כלכלית של הפרוייקט שהצדיק את הקמתו. לפי החישוב נאמדה ההשקעה בפרוייקט בסך של כ־50 מיליון שקל (כ־40 מיליון דולר). החישוב התבסס על תחזית תנועה של כ־320,000 מכולות בנמלי הים התיכון בשנת הפעלת המסוף המתוכננת — 1983. יציין, כי ההחלטה הראשונה על הקמת המסוף, משנת 1974, התבססה על תחזית של תנועה רבה יותר: 400,000 מכולות בנמלי הים התיכון בשנת 1978 — שבה היה אמור לפעול המסוף.

ביולי 1977 אושר לרשות, לפי המלצת ועדה שמונתה לצורך זה על ידי משרד האוצר ומשרד התחבורה, להוציא מכרו לביצוע הפרוייקט; חתימת חוזה עם הקבלן המבצע הותנתה בנכונות של תחזית תנועת המטענים, שעליה התבססה ההחלטה על הקמת הפרוייקט.

2. באפריל 1978 נחתם החוזה עם קבלן להארכת שובר הגלים ב־600 מ' במחיר של 14.2 מיליון שקל (כ־8.9 מיליון דולר). מסוף המכולות תוכנן להיות ברציף באורך של 650 מ' ובשטח של 360 מ' בלבד. ביולי אותה שנה נערך חוזה עם קבלן לביצוע הרציף באורך זה, במחיר של כ־10.7 מיליון שקל (כ־6.7 מיליון דולר), ונכללה בו אפשרות להארכתו עד ל־650 מ'.

בתקציב הפיתוח של הרשות לשנת הכספים 1979 אושרו הקצבות לשינויים בביצוע הפרוייקט: הארכת הרציף מ־360 מ' ל־420 מ', וביצוע עבודות בקו הרציף בלבד באורך של 230 מ' נוספים, עד לאורך המלא המתוכנן של המסוף — 650 מ'. השינויים בפרוייקט הוערכו בתקציב בסך של 5.7 מיליון שקל (כ־3 מיליון דולר).

בעת אישור התקציב לשנת הכספים 1979, תוכנן להשלים ולהפעיל את המסוף, באורכו המלא, בשנת 1986, ולהגיע לכושר שינוע של 270,000 מכולות בשנה. לגבי המסוף באורך 420 מ', תוכנן, כי הוא יושלם ויופעל בשנת 1983 ויגיע לכושר שינוע של 100,000–140,000 מכולות בשנה. כושר כזה יאפשר לרכז את הטיפול באניות מכולות בנמל חיפה במסוף המזרחי, ולהסב את מסוף המכולות הקיים במערב הנמל לטיפול באניות רגילות. אושרה, איפוא, הקדמה בשלוש שנים, של העבודות בקטע קו הרציף באורך 230 מ', שאמור היה להיות במשך אותה תקופה ללא שימוש.

ביצוע קו הרציף עד לאורך של 650 מ' נומק על ידי הנהלת הרשות בחסכון שירשג מביצוע רצוף של העבודה: במכתב המנכ"ל למועצת הרשות, מינואר 1979, נאמר, כי ההוצאות הנוספות בסך של 0.9 מיליון שקל, הכרוכות בהעסקת קבלן לאחר ביצוע חלקי של הרציף, ותוספת עלות הכרוכה בביצוע עבודות במסוף פעיל, עלולות על הריבית בגין תקופת הקדמת ההשקעה (ההשקעה בהארכת הרציף — 2 מיליון שקל; תקופת ההקדמה — שלוש שנים; שיעור הריבית — 8%; סכום הריבית — 0.5 מיליון שקל).

— משרד מבקר המדינה עמד על כך, שבחישוב כדאיות ההשקעה הנוספת לא נכלל ערך ההתבלות (בלאי) של קו הרציף במשך שלוש שנים (12% מ־2 מיליון שקל — 0.2 מיליון שקל), ואף לא סכומים ששולמו לקבלן בעבור המתנת הציוד וההתארגנות לקראת ביצוע הארכת הרציף — 0.5 מיליון שקל — על אף שהם היו ידועים בעת עריכת החישוב. לפי שיטת העבודה שהייתה מקובלת, הארכת הרציף עד ל־650 מ' חייבה המתנה של ציוד החפירה הימית במשך שבועה חודשים וכן התארגנות לקראת הביצוע, דברים שהיו כרוכים

בתשלום לקבלון. תוספת הוצאות זו היה בה כדי להשפיע על הכראיות הכלכלית שבקידום הביצוע של הארכת קו הרציף.

ועדת השרים לענייני כלכלה לא אישרה הקצבות נוספות להשלמת הפרוייקט לשנות הכספים 1980 ו-1981. בדברי ההסבר להצעת תקציב הפיתוח לשנת הכספים 1982 צויין, כי מועד השלמת הפרוייקט הוא שנת 1985, והובאה הערכה של ההשקעות הדרושות לכך (במיליוני שקלים במחירים צפויים במאוס 1982):

224.7	עבודות בינוי (מבנים, תשתית, רכבת)
396.0	ציוד (עגורנים, גוררים ונגררים)
620.7	סה"כ

לפי הערכת רשות הנמלים, היה אומדן ההשקעות הדרושות, לפי שער החליפין הצפוי לסוף מאוס 1982, בסך של כ-35 מיליון דולר. עד לפברואר 1982 לא אושרה השלמת הפרוייקט, ולמעשה הוא מוקפא.

3. להלן פירוט ההקצבות שאושרו וההשקעות בפרוייקט מתחילתו ועד לשנת הכספים 1980 (במיליוני שקלים):

שנת הכספים	הקצבות	הוצאה במחירים שוטפים	הוצאה לפי מחירי מאוס 1981
עד 1974	0.6	0.5	12.9
1975	1.3	0.9	17.4
1976	4.8	1.0	14.4
1977	5.0	0.8	7.8
1978	11.0	14.9	95.0
1979	32.5	38.4	125.4
1980	36.0	41.9	58.6
סה"כ	91.2	98.4	331.5

תכנון המסוף

1. בתחילת 1975 נחתם חוזה עם חברה הנדסית מאירופה (להלן — המתכנן) לתכנון המסוף (בעניין בחירת המתכנן — ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 933). המתכנן קיבל על עצמו את תכנון הרציף לפי פתרון של הקמת קיר שיגומים, או לחילופין פתרון בשיטת ה"קסונים" (מיכלי בטון עם מילוי חול), תכנון תשתית ומתקנים ברציף, וכן עבודות נוספות בפרוייקט. שירותי המתכנן כללו, נוסף לתכנון, גם פיקוח עליון ואופציה לפיקוח באתר. למעשה נדרש המתכנן לבצע רק את תכנון הרציף ואת הפיקוח העליון.

בחווה נקבעו אומדנים של עלות הרציף, לצורך חישוב שכר הטיירה בעבור התכנון, בסכום כולל: מיוערי — 9 מיליון שקל, ומירבי — 13.5 מיליון שקל. עד ליולי 1976 שולם שכר הטיירה לפי אומדני עלות מיועריים. ביולי אותה שנה הוגשו חשבוניות מצטברות מתחילת התכנון לפי אומדן מירבי, בהתאם לאומדן חדש של עלות הפרוייקט שהוגש באותו מועד.

2. באוגוסט 1977 דרש המתכנן מהרשות לשלם לו פיצוי בסך של 148,000 דולר הנובע מפיתוח המטבע הישראלי מאז חתימת החוזה עמו בתחילת 1975. בדצמבר 1977 סוכם בין הרשות לבין נציגי המתכנן על שינוי תנאי התשלום; בהתאם לסיכום שולמו למתכנן, לפי חשבון מפברואר 1978, הפרשים בסך של 84,000 דולר (134,000 שקלים), נוסף ל-548,000 דולר ששולמו לפי החוזה.

— בחווה עם המתכנן לא הוכנס שינוי בצורה של תוספת או מתן פקודת שינויים בדבר השינויים 'בתנאי התשלום. בתשובתה מדצמבר 1981 הודיעה הרשות, כי באותה עת לא היה נוהל מאושר לגבי התקשרות עם נותני שירותים הנדסיים, ובעקבות הביקורת אושר נוהל בנושא זה.

3. לקראת ביצוע העבודות — בבסיסי עגורנים במסוף הציע המתכנן, במאי 1979, לשנות את מבנה הבסיסים נוכח הערכה חדשה שהוא נתן לתכונות הקרקע ברציף, וזאת כדי לחסוך בהשקעות. הרשות קיבלה את ההצעה והומינה ביוני את השינויים הדרושים בתכניות; בביצוע העבודות הוחל לפי התכניות החדשות.

בינואר 1980 שקע בקרקע טרקטור, שעבד בקירבת יסודות העגורנים, ובעקבות זאת התעוררו ספקות לגבי נכונות ההערכה, שהייתה לפני כן לגבי כושר הנשיאה של הקרקע במסוף. בפברואר הופסקה הנחת היסודות והוחלט, בתיאום עם המתכנן ולאחר בדיקות בשטח, כי אין להמשיך את הנחת היסודות לפי השיטה החדשה. לגבי היסודות שכבר הונחו לא נתקבלו הנחיות מהמתכנן; הרשות, על פי שיקוליה, הורתה לקבלן לפרקם ולבצע את כל היסודות לפי השיטה המקורית.

הנזקים שנגרמו בשל פירוק הבסיסים וביצועם מחדש היו כ־0.3 מיליון שקל. הרשות הטילה את האחריות לנזקים על המתכנן, אולם זה דחה את הטענה, כשאחד מנימוקיו היה, שאין הוכחה כי היה הכרח לשנות את הבסיסים לאחר שכבר בוצעו.

— ביוני 1981 הוגשה תביעה למתכנן בגין הנזק מהשינויים בתכנון הבסיסים בסך של 0.3 מיליון שקל לפי מחירי פברואר 1978, השווים, לפי חישובי הרשות, בתוספת הפרשי התייקריות, הוצאות נילוות בשיעור 10%, וריבית בשיעור 18% בשנה, לסך של 370,000 דולר. עד לסוף 1981 לא נתקבלה תגובה רשמית של המתכנן לתביעה. לפי החווה עם המתכנן יובאו חילוקי דעות בין הצדדים להכרעת בורר, שימונה על ידי אגודת האינג'נירים והארכיטקטים בישראל, אולם הרשות לא התחילה עדיין בהליכי בוררות. בשל תביעה זו לא הושלמה ההתחשבות עם המתכנן, ולא הוגשו חשבוניות בעבור השלמת התכנון ופיקוח עליון מאז ינואר 1980.

בבדיקת החישובים הטכניים לגבי בסיסי הציוד, שנערכה על ידי מהנדסי הרשות בתחילת 1981, התברר, כי כושר העמידה בעומם של קורות העגורנים (חלק מבסיסי הציוד) שבוצעו בהתאם לתכנון, אינו תואם את דרישות המסוף. באוגוסט 1981 הוזמנו נציגי המתכנן לביורר תוצאות הבדיקה ומשמעותן, ובעקבות זאת הוכנו תכניות לתיקון הקורות. גם בנושא זה החליטה הרשות על העברת תביעה לבוררות, אך עד לסוף ינואר 1982 לא הוחל בהליכים מעשיים בקשר לכך.

תכנון רציף פחם

בדצמבר 1976 נחתמה תוספת לחווה עם המתכנן, שאליו צורף מתכנן ישראלי, בעניין תכנון רציף פחם במזרח הנמל. התחלת עבודות התכנון הותנתה באישור ההתקשרות על ידי משרד האוצר, שהיה אמור להתקבל תוך שלושה חודשים. לאחר שחלפו שלושה חודשים ולא נתקבל אישור משרד האוצר, הודיעה הרשות למתכנן, כי ההתקשרות מבוטלת, והיא סירבה לשלם לו בעבור תכנון רציף זה (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 934).

— בביוררים שנערכו ברשות בעקבות תביעות המתכנן לשכר טירחה, הועלה, כי למעשה הוחל בתכנון עוד בספטמבר 1975, וכי בוצעו עבודות ללא התקשרות חוזית מחייבת. בעקבות משא ומתן בין הרשות לבין המתכנן הושגה פשרה בעניין שכר הטירחה, ושולם לו ביולי 1978, במטבע זר, סכום השווה ל־0.1 מיליון שקל (כ־60,000 דולר לפי השער במועד התשלום). עם זאת הודיע המתכנן, כי אין הפשרה שהושגה באה להסדיר את זכויות המתכנן הישראלי ששותף בתכנון.

בדצמבר 1980 הגיש המתכנן הישראלי תביעה לרשות בעניין שכר הטירחה בעבור תכנון רציף הפחם, בסך של 486,000 שקל (במחירי ספטמבר 1976) בתוספת ריבית (3%) והפרשי הצמדה. התביעה נדחתה על ידי הרשות והמתכנן נקט, החל בספטמבר 1981, הליכים משפטיים הדרושים לקיום בוררות.

ביצוע פרויקט מסוף המכולות

1. באוקטובר 1977 אישר מנכ"ל הרשות נוהל למסירת עבודות לביצוע הפרוייקט, שלפיו ייבחרו הקבלנים בדרך של משא ומתן: יוזמנו קבלנים ישראליים, שישתפו עמם קבלנים ויועצים מחוץ לארץ (להלן — חו"ל), ולעבודות שלביצוען אין בארץ מועמדים מתאימים, יוזמנו קבלנים מחו"ל (הקמת שובר הגלים וחפירה ימית). נציגי הרשות — המהנדס הראשי, מנהל הפרוייקט ומהנדס

יועץ — יצאו לחו"ל כדי לבדוק מי מהקבלנים המתאימים לביצוע העבודות מוכן להתחרות על ביצוען. בנובמבר אותה שנה ביקר הצוות במשך כשלושה שבועות אצל קבלנים אפשריים באירופה.

בסוף אותה שנה הוזמנו הצעות לביצוע עבודות נפרדות להקמת רציף למסוף מכולות באורך של 360 מ', וכן רציף גלגוע. הוזמנו הצעות לביצוע הרציף לפי שלוש שיטות חליפיות (קסונים, ושיי גומים שיוחדרו לפי שתי שיטות). ההצעות הוגשו עד לסוף פברואר 1978, ולאחר בדיקתן והשוואתן נבחרה שיטת ביצוע הרציף (ביצוע קיר שיגומים שיוחדרו ביבשה). נתגבשה דיעה למסור, כאמור, את ביצוע העבודה בשלימותה לקבלן ישראלי אחד, שיעסיק קבלן משנה מחו"ל לביצוע החפירה הימית.

במאי אותה שנה הסמיכה מליאת הרשות את המנכ"ל לסיים את המשא ומתן עם הקבלן ולחתום עמו על חוזה. החוזה נחתם ביולי, ונקבע בו, כי על הקבלן להשלים את העבודה תוך 36 חודשים, כלומר עד 1.8.81. בסוף יולי 1978 הוחל בביצוע הפרוייקט. בתוספת לחוזה נערכה התקשרות עם הקבלן לביצוע חפירה ימית לצורך הארכת שובר הגלים בסך של 0.3 מיליון שקל (ראה להלן).

להלן נתונים על ההצעות שנתקבלו, בהשוואה לחוזה שנחתם עם הקבלן ולאומדינים שנערכו במינהלת הפרוייקט, לפי ריכוז שערך משרד מבקר המדינה (במיליוני שקלים):

סוג העבודות	מספר הקבלנים שהוזמנו	מספר הצעות שהוגשו	אומדנים של מינהלת הפרוייקט	לפי ההצעה הזולה ביותר שנתקבלה	לפי הצעות אחרות הקרובות ביותר	סכומים לפי החוזה עם הקבלן
חפירה ימית	4	4	5.7	4.4	5.2	4.7
החדרה, הרכבה ועבודות מתכת	2	2	3.9	1.8	2.4	1.7
עבודות בטון	7	6	5.3	2.6	2.9	2.4
כלונסאות בטון	2	2	—	0.5	0.5	0.5
קיר בולם גלים	4	4	1.9	1.3	1.1	1.4
סה"כ	—	—	16.8	10.6	—	10.7

— אומדן עלות העבודה נועד לשמש כבסיס לבדיקת הצעות הקבלנים. השוואה בין אומדנים של מינהלת הפרוייקט לבין הסכומים שנקבעו בחוזה עם הקבלן העלתה הפרשים גדולים מאוד כלפי מעלה לגבי כמה אומדנים, שנערכו לקראת הנצאת המכרז, שאף הגיעו לכפליים ויותר מהמחיר שננקב בחוזה; בכך נשמט הבסיס לבדיקת סבירות המחירים.

2. בחוזה נקבע, שלקבלן ישולם בעבור סילוק אבנים, שבהן ייתקל בחפירה הימית, לפי מספר אבנים, וכן בעבור זמן הפסקות הכרוכות בהתקלות במפגעים אחרים, שלא יפלו מחצי שעה. לפי תוספת לחוזה מאוקטובר 1978 אושרה שיטת תשלום חדשה: הופסק תשלום לפי מספר אבנים שסולקו והוגנה תשלום בעבור זמן הפסקות הכרוכות בהתקלות במפגעים כולל אבנים, גם כשהן פחות מחצי שעה. בנובמבר 1978 סוכם בין נציגי מינהלת הפרוייקט לבין הקבלן, כי החל בספטמבר 1978 ישולם בעבור כל הפסקה כאילו נמשכה ¼ שעה (גם כשהיא קצרה יותר). בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1981 הסבירה הרשות, כי הסיכום נעשה בהתחשב בכך, שלאחר כל הפסקה עבר למעשה זמן כולל של כרבע שעה, עד שהמחפר הגיע לתפוקה מלאה.

— לפי חישוב, שערך משרד מבקר המדינה על סמך הרישום שנוהל במינהלת הפרוייקט, עולה, כי בהתאם לסיכום האמור שולם לקבלן בחודשים ספטמבר-נובמבר 1978 בעבור 30 שעות יותר ממשיך ההפסקות כפועל, כשמחיר שעת מחפר, לפי החוזה, הוא כ־1,000 שקל. למרות ההשלכות המשמעותיות של הסיכום האמור הוא לא אושר כשינוי בהתקשרות החוזה עם הקבלן, בהתאם לנהלים הקיימים ברשות.

— לאחר שבוצעה, באוגוסט ובספטמבר 1978, החפירה הימית באיזור שובר הגלים, והמחפר סולק מהאיזור, התברר, כי בשל זרימת חול היה צורך בחפירה חוזרת כדי להתחיל בעבודות בשובר הגלים. בעבור החזרת המחפר וביצוע החפירה שולם לקבלן, על פי תוספת לחוזה, סך של 33,500 שקל לפי מחירי החוזה.

3. לפי החוזה עם הקבלן היה על הרשות לעכב 10% מסכום כל חשבונית כפקדון ללא ריבית, להבטחת טיב העבודה, עד למועד השלמת העבודות; מרבית סוגי העבודה, שבעבורם שולם במטבע ישראלי, הוצמדו בשיעור 85% למדדים המתאימים לצורך התשלום בעבור התייקרויות. בינואר 1979 הומרו, לפי תוצאת חשב הרשות, דמי הפקדון בערבות בנקאית, ובתשלום ריבית בשיעור של 30% בשנה על הסכומים שהיה צורך להפקיד לפי תנאי החוזה.

4. בתחילת 1979 התגבשה ברשות החלטה להקים את הרציף באורך המלא של 650 מ' בהתאם לאפשרות הכלולה בחוזה עם הקבלן וכן להקדים את סיום הפרוייקט. במהלך המשא ומתן בעניין זה דרש הקבלן לשלם לו בעבור הקדמת הסיום, ולשנות לטובתו את תנאי התשלום שבחוזה, כדי לפצות על ההתייקרות שהייתה גבוהה, לדבריו, מזו שנלקחה בחשבון בעת חתימת החוזה (בשנת 1978 הייתה ההתייקרות בענף הבנייה 58%, ואילו לפי התחזית — 30%).

בנובמבר 1979 אושרה תוספת לחוזה ובה נקבע: משך הביצוע יקוצר בשמונה חודשים — עד 1,12.80, וכבנוס על כך ישולם לקבלן סך של 0.8 מיליון שקל בחמישה תשלומים שווים (עם אישור התוספת ופעם בארבעה חודשים עד לסיום העבודה) לפי מחירי מאי 1979 (בתוספת התייקרות שולם למעשה סך של כ-1.9 מיליון שקל); בוטלה הריבית על דמי הפקדון; שולמה התייקרות בשיעור 100% במקום 85% לפי החוזה.

— ביצוע הרציף באורך 650 מ' אושר בדצמבר 1979 בתוספת לחוזה. בעת אישור התוספת הוערך היקפה בסך של 2 מיליון שקל, מזה בגין שינוי החישוב של ההתייקרות — 0.8 מיליון שקל. לפי חישוב, שערך משרד מבקר המדינה על בסיס הנחות הרשות, הפתכמה תוספת ההתייקרות בסך של 1.7 מיליון שקל, כלומר 0.9 מיליון שקל מעבר להערכת הרשות. מעטון במסמכים הנוגעים להקדמת הביצוע ולתשלום הבנוס, עולה, כי ברשות לא הייתה ודאות, כי הקדמת סיום העבודות ברציף תתרום להפעלת מסוף המכולות במועד מוקדם יותר, וזאת מאחר שבאותו מועד לא נבחר עדיין הציוד למסוף, ועד לאספקתו הייתה דרושה, ממילא, תקופה של שנתיים ויותר.

— משרד מבקר המדינה עמד על כך, שההבדל בין עליית המחירים בפועל לבין שיעורם החזוי לא הצדיק תשלום התייקרות בשיעור 100%. לפי חישוב, שערך מנהל הפרוייקט ונבדק על ידי משרד מבקר המדינה, היה ניתן לקבלן פיצוי מספיק בגין התייקרות שמעל לצפוי בעת חתימת החוזה, אילו היו משלמים לו את ההתייקרות בשיעור של 93%. מה עוד, שסכום החוזה הוגדל מראש, על-פי מכתב מנהל הפרוייקט להנהלת הרשות, ב-0.1 מיליון שקל בקירוב, לעומת הצעות הקבלן, כדי לפצותו בעבור התייקרות חלקית.

5. בפברואר 1980 חל עיכוב בביצוע הבסיסים לציוד במסוף; בשל שינוי הערכת תכונות הקרקע פורקו הבסיסים ובוצעו מחדש(ראה לעיל). בנושא עבודות בלתי צפויות אלה, נערכה ביוני אותה שנה תוספת לחוזה, ולפיה נדחה מועד סיומן מ-1,12.80 ל-1,4.81.

6. הרשות רכשה בחו"ל וסיפקה לקבלן כ-4,800 טון שיגומים ופריטים אחרים, שהיו דרושים להקמת הרציף, ושעלותם הגיעה ל-10 מיליון שקל בקירוב. הספק עיכב את האספקה של חלק מהפריטים, שהיו אמורים להגיע בספטמבר 1979, והם נתקבלו רק בינואר 1980. בשל העיכוב נגרמו נזקים לרשות מאחר ששולם לקבלן בעבור שינוי סדרי הביצוע, המתנה של ציוד ועוד. הרשות קיבלה מספק השיגומים פיצוי בסך של 73,000 דולר.

לאחר שהגיעו לנמל חיפה ניזוקו כמה שיגומים ופריטים אחרים בשל שינוע לקוי. חלק מהפריטים שניזוקו תוקנו על ידי הקבלן וחלק קטן נפסלו לשימוש. לפי דיווח שנערך במינהלת הפרוייקט, מבין 837 שיגומים שהוזכרו, היה צורך בתיקונם המוקדם של 263 (31%). הרשות תבעה את סכום הנזקים שנגרמו מחברת הביטוח, בה בוטחו המשלוחים, לפי הערכת שמאי. נתקבל סך של 46,000 שקל, מהם 27,000 שקל בעבור תיקונים והיתר בעבור אובדן חומר.

— בשני מקרים אחרים נתקבל פיצוי הנמוך ב-19,000 שקל בקירוב מסכום הנזק שנגרם, וזאת כיוון שהביטוח נעשה במטבע ישראלי וללא הצמדה וכן בשל הגשה מאוחרת של חישוב הנזק לשמאי.

7. בדצמבר 1979 נערכה בדיקה תימית של קיר השיגומים ברציף ובדיקה נוספת נערכה באוקטובר 1980. בבדיקות נמצאו 52 פתיחות, שדרכן זרם חול המילוי אל מחוץ לקיר. זרימת החול עלולה הייתה לפגוע בשלימות הרציף ובעמידתו ולכן היה הכרח לבצע עבודות לסגירת הפתיחות.

מנהל הפרויקט הטיל, במכתבו מנובמבר 1980, את האחריות לפתיחות שבקיר השיגומים על הקבלן, ודרש ממנו לבצע את התיקונים הדרושים על חשבונו. הקבלן שלל את אחריותו לפתיחות בנימוק, שהן תוצאה של היתקלות בלתי צפויה מראש בעצמים שהיו בקרקעית הים.

יצויין, כי לפי תנאי החוזה קיבל הקבלן על עצמו את כל הסיכונים הכרוכים בתנאי הסביבה והקרקעית, ולכן אין העדר ידע מוקדם על עצמים שהיו בקרקעית פוטר אותו מהאחריות (הדבר מצא ביטוי גם בחוות דעתו של המתכנן ממאסר 1980); מה עוד שלא הוכח, כי ההתקלות בעצמים הייתה אכן הסיבה למרבית הפתיחות.

הרשות ביצעה על חשבונה את סגירת הפתיחות, בהשקעה של כ-300,000 שקל. בבדיקה שנערכה לאחר ביצוע התיקונים, נקבע, כי הפתיחות נסגרו, אולם החוזה והאטימות של הסגירה יבואו לידי מבחן רק לאחר שיופעל המסוף.

— הרשות לא הגישה לקבלן תביעה לתשלום הוצאותיה על תיקון קיר השיגומים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1981, הודיעה הרשות, כי הקבלן ישא ב-10% מהוצאות התיקון.

8. בתחילת מאי 1981 נתנה הרשות לקבלן אישור בדבר סיום מוקדם של כל העבודות עד 1.4.81. עד לסוף 1981 לא אושר החשבון הסופי של הקבלן בעבור העבודות שבוצעו. לפי החשבונית החלקית האחרונה שהוגשה, הסתכמה העלות המצטברת של כל העבודות שפורטו בחוזה ב-37.4 מיליון שקל ו-5.6 מיליון פלורנים הולנדיים.

פעולות להסבה חלקית של רציף המכולות

1. ברשות נעשו כמה פעולות להסבת השימוש בחלק מרציף המכולות, ובפברואר 1981 התקשרה הרשות עם קבלן לביצוע כלונסאות יסוד לקורות עגורנים, לצורך פריקת פתח בעבור תחנת הכוח בחדרה בחלק מהרציף שלא ינוצל בשלב ראשון. היקף העבודה נקבע בסך של 2.8 מיליון שקל וסוכם עם חברת החשמל כי העבודה תבוצע על חשבונה. מאחר שהתכנית לפרוק את הפתח בגמל חיפה נדחתה על ידי הגורמים המוסמכים, הופסקה היערכות הקבלן ושולם לו, באפריל אותה שנה, בעבור התארגנות לקראת הביצוע פיזיו בסך של 26,000 שקל על חשבון חברת החשמל.

2. באפריל 1981 הרשות הזמינה מחו"ל ארבעה עגורני תפוזרת במחיר של 1.5 מיליון דולר כל אחד, ששניים מהם נועדו לנמל חיפה ומועד אספקתם היה אוגוסט 1982. במאי 1981 הוכן באגף התפעול של הרשות מסמך שבו נותחו אפשרויות חליפיות למערך שינוע מטענים בתפוזרת בגמל חיפה; הומלץ להציב את שני העגורנים החדשים בקצה רציף המכולות שבמזרח חיפה במקום להציבם במרכז הגמל, כפי שתוכנן לפני כן, ולרכז במקום זה את הטיפול במרבית מטעני הצובר שבגמל.

בניגוד לתחזיות ולחישובים, שנערכו ברשות לביסוס הצורך בביצוע הרציף באורך מלא של 650 מ', נקבע במסמך האמור, כי רציף המכולות באורך של 440 מ' (החלק שישאר לאחר הצבת עגורני התפוזרת) יענה על הצרכים עד לשנת 1995.

ביוני 1981 אישרה מליאת הרשות את הצבת עגורני התיפוזרת ברציף של מסוף המכולות תוך שנתיים. ההשקעה בהתקנת מסוף התפוזרת תהיה כ-4 מיליון דולר (3 מיליון דולר לרכישת הציוד ו-1.3 מיליון שקל לעבודות התשתית).

הארכת שובר הגלים והנחת מוביל מים

1. מיקומו של מסוף המכולות הוא מחוץ לתחום שובר הגלים הראשי של נמל חיפה וכדי להגן על אניות שיעגנו לידו היה צורך בהארכת שובר הגלים הישן ב-600 מטר בקירוב. הארכת שובר הגלים נעשתה בשנים 1978–1980 בגובה של 16–20 מטרים, מהם כ-6 מטרים מעל פני הים; החלק שהוארך נבנה מאבנים בגדלים שונים, המונחות זו על זו באופן חופשי. עבודות הקמת שובר הגלים תוכננו על ידי צוות עובדי הפרויקט; הבדיקות שקדמו לתכנון נעשו על ידי מעבדות בחו"ל ומתכננים הסתייעו בשירותי יועצים בארץ ובחו"ל.

2. בתחילת 1978 הומינה הרשות קבלנים למשא ומתן על מסירת ביצוע שובר הגלים על בסיס חלוקת העבודה לשניים — אספקת אבן, ובנייה. למשא ומתן הוזמנו שישה ספקי אבן; לביצוע עבודת הבנייה הוזמנו תשעה קבלנים, מהם שניים ישראלים, והיתר חברות מחו"ל.

לאספקת האבן, נתקבלו שלוש הצעות שהזולה מהן הייתה של ספק א' (להלן — הספק) והיא הסתכמה, לאחר משא ומתן, ב־8.2 מיליון שקל. לביצוע הבנייה נתקבלו שתי הצעות: אחת מקבלן ישראלי — בסך 6.4 מיליון שקל, והשנייה מקבלן מחו"ל — בסך של 6 מיליון שקל. קבלני הביצוע הסכימו לקבל על עצמם גם את ההתקשרות לאספקת האבן ממחצבות הספק ולפי מחיריו.

לאחר משא ומתן החליטה הרשות למסור את ביצוע העבודה לקבלן מחו"ל, שהצעתו הייתה זולה ב־7% בקירוב מזו של הקבלן הישראלי ונסיונו בהקמת שוברי גלים היה רב יותר. באפריל 1978 נחתם חוזה עם הקבלן, שהסמך חברה קבלנית, שהוקמה על ידי ונרשמה בחו"ל לבצע את העבודה באחריותו (להלן — הקבלן). מחיר העבודה, לפי החוזה, הסתכם ב־10.9 מיליון שקל ו־2.1 מיליון דולר (בס"ה 14.2 מיליון שקל, השווים ל־8.9 מיליון דולר לפי השער באותה עת) כולל מחיר אספקת האבן ממחצבות הספק שעמו התקשר הקבלן ישירות.

שובר הגלים שהוקם מורכב מחלק פנימי הבנוי מאבנים קטנות יחסית ומעליו שתי שכבות אבנים גדולות (משקל היחידה מ"ד עד 18 טון).

3. בהתאם לצו התחלת העבודה הוחל בביצועה בתחילת מאי 1978. בחוזה נקבע, כי העבודה תסתיים באוקטובר 1980; למעשה היא הסתיימה באוגוסט 1980 ובאוקטובר הושלמו תיקונים שנגרשו.

במהלך העבודה התברר, כי האבנים הקטנות שסופקו היו באיכות גרועה נמוכה מהנדרש לפי החוזה. הרשות הניחה, כי בשל האיכות הגרועה יותר עלולה להידרש הגדלת כמות האבן; הרשות סיכמה עם הקבלן, כי היא תוותר בנושא טיב האבן תמורת ויתור מצידו על תשלום בעבור הגדלת כמות האבן שעלולה להידרש.

— עם סיום העבודה התברר, כי לא נדרשה כמות נוספת של אבן וכתוצאה מכך לא קיבלה הרשות פיצוי בעבור אספקת אבן, שאיכותה נמוכה מהנדרש לפי החוזה.

4. בחוזה נקבע, כי ההתייקרות תשולם לקבלן לפי הצמדה בשיעור של 85% למדדי מחירי ההובלה ומחירי אספקת אבן (להלן — המדד). באוקטובר 1979 אושרה תוספת לחוזה, שלפיה נקבעו שיעורים בתנאי התשלום החל במאי 1979 בהתאם לשינויים שנעשו בחוזה לביצוע הרציף במסוף המכולות (ראה לעיל), ביניהם הצמדה מלאה למדד לצורך חישוב ההתייקרות.

5. הרשות ניסתה, במהלך העבודה, מהשבונות הקבלן סכומים בעבור אבנים, שהונחו מחוץ לתחום המתוכנן של שובר הגלים, לפי המחיר הנקוב בחוזה בתוספת התייקרות. במדידה סופית של שובר הגלים התברר, כי יש לנכות מהתשלומים לקבלן בעבור אבנים החורגות מהתחום המתוכנן, נוסף לסכומים שנוכו במהלך העבודה, סך של 32,900 שקל לפי מחירי החוזה. נוסף לסכום זה היה צריך לנכות התייקרות לפי מדדי החודש שבו הושלמה העבודה — אוגוסט 1980.

בדצמבר 1980 הושבה ההתייקרות לגבי 85% מהסכום המגיע, למרות שהחל במאי 1979 הייתה, כאמור, בתוקף הצמדה בשיעור של 100% למדד. הדבר, נומק בעיקר בכך, שהרוב המכריע של האבן, שבעבורה נעשה הניכוי הן האבנים הקטנות שהונחו לפני מאי 1979, בעת שהייתה בתוקף הצמדה בשיעור של 85%. למעשה, מ־86,000 שקל, שנוכו בסך הכל מתחילת העבודה בעבור חריגות באבן (במחירי החוזה), נוכו 26,000 שקל בעבור האבנים הגדולות שהונחו גם אחרי אפריל 1979.

— ברשות לא נעשה בירור סוגי האבן שבעבורם נעשה הניכוי האחרון בסך של 32,900 שקל ולא נקבעו שיעורי ההתייקרות ששולמה בעבורם בשעתם, לצורך הניכוי.

החשבונות הסופית בעבור ביצוע שובר הגלים אושרה על ידי הרשות בתחילת 1981 והסתכמה ב־21.8 מיליון שקל (מהם 11.9 מיליון שקל בגין התייקרות) ו־9.1 מיליון דולר.

6. במסגרת הפרוייקט בוצע בשטח מסוף המכולות מוביל לניקוז מי גשמים באורך של כ־300 מ', היוצא לים סמוך לרציף.

בדצמבר 1979 הוזמנו שבעה קבלנים להשתתף במכרז לביצוע המוביל והוגשו שלוש הצעות. ביצוע העבודה נמסר לקבלן שהצעתו הייתה הזולה ביותר במחיר 2.5 מיליון שקל. בתחילת פברואר נחתם

עם הקבלן חוזה שלפיו נקבע, כי העבודה תבוצע תוך שישה חודשים (עד 1.8.80). צו התחלת העבודה ניתן ביום חתימת החוזה (1.2.80), אולם רק באמצע פברואר 1980 הוחל בסימון התוואי למוביל ובתחילת מארס הוחל בביצוע העבודה.

— הביצוע התמשך מעבר לתקופה שנקבעה בחוזה. בנובמבר 1980 אושרה הארכת תקופת הביצוע עד לאותו חודש. משנתמשך ביצוע העבודה ניתנה לקבלן, בפברואר 1981, הארכה נוספת עד 25.2.81 — יום סיום העבודה לפי תעודת השלמה שניתנה לו; עם זאת נקבע, שתשולם לו התייקרות רק בגין התקופה שעד לנובמבר 1980. הקבלן התחייב, עם קבלת אישור גמר העבודה, להשלים את התיקונים בעבודה תוך 30 יום, עד 25.3.81, אך הוא לא עמד בהתחייבותו ובעת סיום שנערך באחר ב־14.4.81 קבעו נציגי הרשות, הקבלן והמתכנן, כי התיקונים שנדרשו לא הושלמו. בתיקי הרשות לא נמצא מסמך הקובע את מועד ההשלמה הסופית של המוביל.

בחוזה עם הקבלן נקבע, שלא תינתן לו תעודת השלמה לפני השלמת המבנה וביצוע כל התיקונים הדרושים, ושבגין כל יום עיכוב בהשלמת העבודה הוא ישלם לרשות סכום של 2,000 שקל בתוספת הפרשי הצמדה. הרשות לא עמדה על מימוש זכויותיה האמורות על פי החוזה.

— הקבלן הביא לאתר הבנייה צינורות בטון שהיו דרושים לביצוע העבודה בהתאם לתכנון. מסיבות שנתגלו רק במהלך הביצוע (הימצאות קווי דלק במקום המיועד להנחת הצינורות) חל שינוי בעבודה, וכתוצאה מכך לא ניתן היה להשתמש בצינורות והם הושארו על ידי הקבלן באתר הבנייה; הרשות שילמה לו בעבורם סך של 21,000 שקל. ביוני 1981 פנתה מינהלת הפרוייקט למדור אפסנאות שבנמל חיפה בבקשה שהוא יאחסן את הצינורות, אולם בתיקי המינהלה לא נמצא תיעוד בדבר העברתם לאחסון. בתשובתה מדצמבר 1981 הודיעה הרשות, כי הצינורות הועברו לשטח הנמל, אולם משרד מבקר המדינה לא מצא על כך רישום באפסנאות הנמל. לפי חשבונית סופית שולם לקבלן בעבור ביצוע המוביל סך של 3.2 מיליון שקל.



פרוייקט הקמת מסוף המכולות והארכת שובר הגלים כנמל חיפה הוא גדול ומורכב. ההחלטה הראשונה על הקמת המסוף במזרח נמל חיפה התקבלה בתחילת שנות השבעים על סמך ציפיות להתפתחות גוברת והולכת של ההובלה הימית במכולות. עוד בטרם הוחל בביצוע הפרוייקט התברר, כי ההערכה הראשונית בדבר התפתחות ההובלה במכולות הייתה מופרזת; על אף זאת אושר ביצוע חלקי של הפרוייקט. במהלך הקמת המסוף הגדילה הרשות את היקף העבודות בו. משהתברר כסוף שנת 1980, כי לא קיימת מגמה של גידול בהיקף ההובלה במכולות ואף חל צימצום בהובלה הימית לישראל וממנה, הקפאה הממשלה את ביצוע הפרוייקט.

בפרוייקט הושקע סכום העולה על 600 מיליון שקלים, לפי מחירי סוף ינואר 1982, ולהשלמת שלבו הראשון דרוש, לפי הערכת הרשות, סכום דומה. הפיכויים להשלמת הפרוייקט אינם ברורים, והרשות נזרעת בהספקים מאובדן תשואה מההשקעה הגדולה, וכן מהתכלות הרציף העומד ללא שימוש. הביקורת הצביעה על ליקויים בתחום התכנון של הפרוייקט, בשלבי ביצועו וכן במיפולה של הרשות בתכנון מהמתכננים ומהקבלנים בגין נזקים שנגרמו לה.

מליאת רשות הנמלים וועדותיה

בחודשים אוקטובר ונובמבר 1981 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הראשי של רשות הנמלים, את פעולות המוסדות המנהלים של הרשות: התיפקוד של מליאת הרשות וועדותיה, סדרי הדיונים, דרכי קבלת ההחלטות וכן סדרי המעקב אחר ביצועם ויישומם. ממצאי הביקורת המפורטים הובאו לידיעת יושב ראש הרשות.

מליאת הרשות

סדרי מינוי של חברי מליאת הרשות

1. בחוק רשות הנמלים, התשכ"א—1961 (להלן — החוק) נקבע, שהרשות תימנה חמשה עשר חברים, שהממשלה תמנה אותם, על פי הצעת שר התחבורה (להלן — השר), מהם תשעה מקרב

הציבור ושישה מקרב עובדי המדינה; בין החברים שתמנה הממשלה, על פי הצעת השר, יהיו יושב ראש הרשות וסגנו. עוד נקבע בחוק, שלפני שהשר יציע את מועמדיו לכהן כחברי הרשות מקרב הציבור, הוא יוועץ בגופים ציבוריים, שיש להם קשר עם ענייני נמלים, ושכין החברים האלה יהיו נציגים של ענף היצוא בעל הנפח הגדול ביותר; של ארגון העובדים המייצג את מספר העובדים הגדול ביותר בישראל; ושל גופים ציבוריים אחרים, שיש להם, לדעת הממשלה, זיקה לנמלים. תקופת כהונתו של חבר הרשות מקרב הציבור תהא ארבע שנים מיום מינויו, ותקופת כהונתו של חבר מקרב עובדי המדינה תהיה כפי שתקבע הממשלה. חבר רשות יכול להתמנות מחדש, וחבר שתקופת כהונתו תמה יוסף למלא את תפקידו, עד למינוי חבר מחליף; מינוי חברי הרשות, יושב הראש וסגנו טעונים פרסום ברשומות.

מאז כניסת החוק לתוקפו חלו שינויים — מבחינת ענפי היצוא — במרכיבי היצוא ונפחם, ונוספו גופים ציבוריים, שיש להם זיקה לנמלים. ביוני 1975 פנה מנכ"ל כימיקלים לישראל בע"מ אל משרד התחבורה (להלן — המשרד), שיפעל למינוי נציג של חברה זו למליאת הרשות, בנימוק שבשנות השבעים היה ענף המחצבים והכימיקלים לענף מוביל ביצוא ובעל הנפח הגדול ביותר; הפנייה, שבה תמך שר התעשייה והמסחר, לא נענתה. ביולי 1980 אישרה מליאת הרשות, לפי בקשת השר, את צירופם של שני משקיפים קבועים לדיוניה — משקיף המייצג את המכון הישראלי ליצוא ומשקיף מטעם חברת כימיקלים לישראל בע"מ.

— משרד מבקר המדינה עמד על כך שמינוי המשקיפים אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק, שאינו דן במינוי משקיפים אלא במינוי חברים בלבד.

2. על פי כללי רשות הנמלים (נוהל לשיבות ולדיונים), התשל"ה—1974 (להלן — הכללים), חלה על יושב ראש הרשות חובה לכנס את המליאה לפחות עשר פעמים בשנה, ונוסף לכך, על פי בקשת השר, מנהל הרשות, על פי בקשה חתומה בידי לא פחות משליש ממספר חברי הרשות, וכן כל אימת שיושב הראש יראה צורך בכך. מניין חוקי בדיוני הרשות יהיה השתתפות רוב חברי המליאה, כשביניהם יושב הראש או סגנו.

בשנים 1979—1981 קיימה מליאת הרשות את מספר הדיונים הנדרש, בכל שנה. בתקופה האמורה הוחלפו 12 מבין 15 חברי הרשות, מונה יושב ראש חדש בפברואר 1980, וסגן יושב ראש חדש באוקטובר 1980, שישה חודשים לאחר פרישת הסגן, שסיים את תפקידו; ביולי 1980 הוקמה ועדה לענייני ביקורת, נוסף לשלוש הוועדות, שהיו קיימות קודם לכן: כספים, פיתוח, תפעול וארגון.

מעיון בנתונים על השתתפות החברים בדיוני המליאה עולה: בתקופה אפריל—דצמבר 1979 היה מספר חברי המליאה שנתמנו 13, במקום 15 כפי שנקבע בחוק. בעקבות היעדרותם הרצופה של שני חברים מקרב עובדי המדינה (נציג משרד התעשייה והמסחר ונציג משטרת ישראל) משש עד שמונה ישיבות רצופות בשנת 1980, פנה יושב ראש הרשות, באוגוסט 1980, אל השר, בבקשה להפעיל את סמכותו לפי סעיף 12 לחוק, שלפיו רשאית הממשלה, על פי המלצת השר, להעביר חבר רשות מכהונתו, אם געדר ללא סיבה מוצדקת מארבע ישיבות רצופות או משש ישיבות רגילות בשנת כספים אחת. בפברואר 1981 העבירה הממשלה מכהונתם את שני החברים שנעדרו מדיוני המליאה באופן רצוף ומינתה תחתם שני חברים אחרים מקרב עובדי המדינה.

3. — לפי החוק מינוי חברי הרשות יהיה אישי. במספר ישיבות של המליאה שיגרו חברי רשות, שייצגו משרדי ממשלה, באי כוח מטעמם, שאף קיבלו את רשות הדיבור במהלכן. בדיון המליאה, שהתקיים ב-15.1.81, השתתף במקום סגן יושב ראש הרשות אחד מעוזריו, ובדיון שהתקיים ביום 22.2.81 השתתפו במקום סגן יושב ראש הרשות ובמקום נציג משטרת ישראל באי כוח, ששוגרו על ידם.

ועדות הרשות

1. על פי החוק (סעיף 15 ב') רשאית הרשות למנות מבין חבריה, לתקופה שתחליט, ועדה לעניין מסויים, למנות לכך את יושב הראש שלה ולאצול לה מסמכויותיה. הרשות הקימה ארבע ועדות קבועות: כספים, תפעול וארגון, פיתוח, וכאמור נוספה ביולי 1980 ועדת ביקורת. הקמת הוועדות וסמכויותיהן פורסמו בכללי רשות הנמלים (ועדות וסמכויותיהן), התשל"ה—1974 (להלן — כללי הוועדות), ונקבע שהן מוסמכות לדון באותם נושאים שפורטו, אם מליאת הרשות או מנהל הרשות העבירו אותם אליהן לדיון. בסמכותן של הוועדות להמליץ בפני מליאת הרשות בנושאים שבהם הן דנות. הרשות גם רשאית להסמך במפורש ועדה מוועדותיה, לדון בנושא מסויים שבתחום

סמכותה, כשהחלטתה היא תקבל תהיה סופית ודינה יהיה כדון החלטת הרשות. סדרי עבודת הוועדה נקבעו בפרק ג' של הכללים, הדן בישיבות של ועדות הרשות, והוזה בעיקרו לנוהל ישיבות המליאה, למעט הסעיף, שעל פיו יושב ראש הוועדה יקבע דיון של הוועדה, לפחות פעם בשלושה חודשים.

בדיקה שערך משרד מבקר המדינה בדבר מועדי ההתכנסות של הוועדות הקבועות בשנים 1979–1981, העלתה, שהן אמנם עמדו בהוראה שנקבעה בכללי הוועדות בדבר מועדי ההתכנסות, למעט ועדת התפעול והארגון, שהתכנסה רק פעמיים בכל אחת מהשנים 1979 ו-1980, ובשנת 1981 פעם אחת בלבד.

2. על פי כללי הוועדות יכהנו חברי כל ועדה שנה אחת מיום מינויים, אולם מליאת הרשות רשאית להחליפם תוך השנה; כמו כן רשאית המליאה לחזור ולמנות כל חבר מחברי ועדה לתקופה נוספת, וחבר שתקופת כהונתו תמה, יוסיף לכהן עד למינוי חבר אחר תחתיו.

— מינוי חברי הוועדות הקבועות נעשה בישיבת המליאה, שהתקיימה ב-15.5.80, ובתרכב הוועדות ויושבי הראש שלהן לא חל מאז ועד לפברואר 1982 שינוי, למעט באותם המקרים שמינוי חבר במליאה תם והממשלה מינתה חבר אחר תחתיו. בפברואר 1982 הודיע יושב ראש הרשות למשרד מבקר המדינה שהרכבי הוועדות יעודכנו בהקדם ויבחרו חברי הוועדות כנדרש.

סדרי זימון, קביעת סדר יום, ודיווח בישיבות הרשות

1. על פי הכללים יימסרו הזמנות לישיבות של מליאת הרשות או ועדה מוועדותיה, לפחות שבעה ימים לפני המועד שנקבע לישיבה; בהזמנה יפורט סדר היום שלה, בצירוף חומר רקע המתייחס לסעיפים שבסדר היום. סדר היום לישיבות המליאה ייקבע על ידי היושב ראש, והוא יכלול ד"ח של מנהל הרשות על פעולותיה מאז הישיבה הקודמת, אישור החלטות שהתקבלו בישיבה הקודמת, כל זאת נוסף לנושאים שנקבעו לדיון. לפי החוק אחראי מנהל הרשות כלפי המליאה לביצוע תפקידי הרשות והחלטותיה, ומכאן שגודעת חשיבות רבה למתכונת, שעל פיה מדווח המנכ"ל למליאה, הן על ביצוע החלטותיה והן על עניינים בעלי חשיבות שארעו בין ישיבה לישיבה.

מעיון בסיכומי הדיונים ובפרוטוקולים של הישיבות עולה, שאמנם קיימת שיגרת דיווח של מנהל הרשות בפני המליאה הנעשית בעל פה, אך לא נשלח לחברי המליאה ולא מוגש בישיבות המליאה דיווח בכתב, שיאפשר לחברי המליאה להיות מעורבים יותר בנעשה ברשות ובנמליה. חוסר דיווח בכתב המצורף להזמנה, לישיבות הרשות, מקשה על חברי המליאה להתכונן ולהתייחס כראוי לעיקרי הדיווח והשלכותיו.

2. מפעם לפעם מובאות לאישור המליאה החלטות, שאמורות לבוא לדיון בוועדות באותו יום שבו מתכנסת המליאה: בסדר היום שנקבע ב-20.11.81 לישיבת המליאה, שהתקיימה ביום 26.11.81, נכללו מספר סעיפים המתייחסים לאישור החלטות והמלצות של וועדות הכספים והפיתוח, שכונסו ביום שבו קיימה הישיבה. גם קודם לכן אישרה המליאה המלצות וסיכומים, שנדונו בוועדות באותו היום, כפי שאירע בישיבת המליאה מיום 19.3.81, שבה אושרו המלצות וסיכום של ועדת הפיתוח, וכן בישיבת המליאה מיום 21.5.81 שבה אושרו המלצות של ועדת הכספים במספר נושאים. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שאין זה רצוי להביא לאישור המליאה המלצות של וועדות המתכנסות באותו יום, אלא אם הנושא בו מדובר אינו סובל דיחוי, וזאת כדי לאפשר לחברי המליאה לעיין בהמלצות הוועדות לפני שיידונו במליאה.

תפקידי מליאת הרשות, תהליך קבלת ההחלטות והזרמת מידע

מליאת הרשות מופקדת על התוויית מדיניות הרשות ופיקוח על ביצועה, ועל הבקרה על פעולות הרשות והשוואת ההישגים ליעדים שנקבעו. על פי סעיף 29 לחוק, מוטלים עליה תפקידים, שאינם ניתנים להאצלה, בנושאים אלה: קביעת כללים, אישור תקציבים, מינוי מנהל הרשות, מינהל ומנהלי הנמלים.

— חברי המליאה לא קיבלו מידע מספיק בעת אירועים שאירעו בנמל אילת באוקטובר ובנובמבר 1981; בתקופה זו נקטו עובדי התפעול של הנמל בעיצומים ועובדי מחלקת הים הצטרפו אליהם. העיצומים נמשכו עד למחצית השנייה של חודש נובמבר וכתוצאה מכך החליטה צים, חברת השיט הישראלית בע"מ להעביר את אניותיה, שאמורות היו לפקד נמל זה, לנמל אשדוד דרך

מעלת סואץ; בעקבותיה הלכו מספר יבואנים ויצואנים. כתוצאה מכך עברו רוב האניות, שהיו מתוכננות לפקוד את נמל אילת לנמלי הים התיכון, למעט אניות בודדות עם מטענים ספציפיים. כל אותה עת לא קיימה מליאת הרשות דיון בנושא, ולא דווח בכתב לחברי המליאה במשך תקופה העולה על חודש ימים, על האירועים שגרמו לשיבושים חמורים בעבודות נמל אילת. רק ב-19.11.81 הופץ בין חברי המליאה מסמך של מנהל הרשות הדן בנושא, מבלי שתהיה בו התייחסות לנושא על כל היבטיו, למשל היקף הסטת המטענים מנמל אילת והשלכותיו. הנושא הועמד על סדר יומה של המליאה בישיבתה שהתקיימה ביום 26.11.81, עם תום הסכסוך. בפברואר 1982 הודיע יושב ראש הרשות, שבתקופה שבה לא כונסה המליאה קיים מנהל הרשות התייעצות מתמדת אתו. לדעת הביקורת היה צורך, במיוחד במקרה זה, לקיים דיון במליאה בעצם מהלכם של האירועים.

מעקב ודיווח אחר ביצוע החלטות

פרוטוקולים מישיבות המליאה

1. בכללים נקבע, שמנהל הרשות או מי שהוסמך על ידו לכך, יהיה אחראי לביצוע העבודות השוטפות, הקשורות בדיוני הרשות וועדותיה, למסירת הזמנות לישיבות ולניהול פרוטוקולים, מסירתם ושמירתם.

על פי הכללים קיימת חובה לרשום פרוטוקול של כל ישיבה. הפרוטוקול יכול לפרט שנקבעו בכללים אלה; הרשות הגהיגה רישום סטנוגרפי מלא לישיבות וכן מתפרסם מסמך בשם "סיכום החלטות ישיבות הרשות". הסיכום מקבל תוקף מחייב לאחר אישורו בחתימת ידו של יושב הראש והוא מופץ בין חברי המליאה ועותק מועבר גם לשר התחבורה.

— עיון במועדי פרסום הסיכומים וההחלטות של מליאת הרשות ותאריכי הפצתם העלה מספר מקרים, שבהם חלף פרק זמן ניכר — בין שלושה שבועות ועד חודשיים — ממועד הישיבה עד למועד, שבו נוסחו סופית הסיכומים וההחלטות של הישיבות והופצו בין חברי הרשות. לא נקבעה אמנם הגבלת זמן לפרסום ההחלטות, אך כיוון שבישיבות מתקבלות החלטות הדורשות ביצוע, ולעתים יש להביאן גם לידיעת השר, מן הראוי שפרסומן והפצתן ייעשו במועד הסמוך ביותר לתאריך הישיבה.

2. — החל בשנת 1964 אין בלשכת מנהל הרשות ממלא תפקיד, האחראי לכל הפעולות הקשורות בעבודות המליאה וועדותיה. העבודות השוטפות הקשורות בדיונים מתמקדות בעיקרן בעבודה טכנית ומינהלית גרידא, בעוד שהכנת ישיבות המליאה וועדותיה, ריכוז החומר המתייחס לנושאים שעל סדר היום, וכן ניסוח הצעות החלטה המובאות לדיון, וקיום מעקב אחר ביצוע ההחלטות, דורש טיפול ברמה גבוהה יותר. אין גם רישום שיטתי ומעקב אחר ביצוע ההחלטות, והדיווח למליאה על ביצוע החלטותיה נעשה על ידי מנהל הרשות בעל פה, מבלי שנקבעו דפוסי דיווח במתכונות נאותה. אין דיווח סדיר בכתב על ביצוע החלטות המליאה, דבר שהיה מאפשר פיקוח נאות על מידת הביצוע, לרבות מסירת מידע על קיום עיכובים בביצוע ההחלטות וסיבותיהם.



בפרק זה הועלו ליקויים הרבים בנושאים אלה: מינוי משקיפים למליאה, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק; השתתפות ממלאי מקום בישיבות המליאה בעוד שהחוק קובע, שמינוי חברי הרשות יהיה אישי; אי חידוש המינוי של חברי ועדות הרשות או אי מינוי חברים חדשים תחת אלה שפנה תקופת כהונתם. הביקורת עמדה גם על אי מסירת מידע מספיק לחברי המליאה, בדבר אירועים שהביאו להשבת נמל אילת כסוף 1981, ואי כינוס המליאה לדיון באירועים אלה; איחורים במועדי פרסום והפצת סיכומים והחלטות מישיבות המליאה, והעדר תפקיד של אחראי לפעולות הקשורות בעבודות המליאה וועדותיה. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך לקבוע הסדרים, שיבטיחו טיפול שיטתי בהכנת ישיבות המליאה ודיווח לה, וכן קיום מעקב על ביצוע ההחלטות המתקבלות.