

רשות שדות התעופה

פעולות ביקורת

במשרד הראשי של הרשות ובנמל התעופה בן-גוריון נבדקו דרכי הקצאת רכב הרשות והשימוש בו.

במסוף נאות סיני, המופעל על ידי רשות שדות התעופה, נבדקו סידורים פיסיים לנוחות הנוסעים; אופן מתן שירותי סבלות לנוסעים; בדיקות בטחוניות הנערכות להם ולכבודותם ופעולות צוות המכס.

מעבר נוסעים במסוף נאות סיני

לאחר חתימת הסכם השלום בין מצרים וישראל הוקם בנאות סיני מסוף זמני, המשמש תחנת גבול יבשתית בין-לאומית עיקרית בין מצרים לבין ישראל. על פי חוק רשות שדות התעופה (הוראת שעה) התש"מ-1980, הוטלה על הרשות האחריות להפעלת המסוף בנאות סיני (להלן — המסוף).

במסוף אחראית משטרת ישראל לפעולות הקשורות בביקורת הגבולות; נציגים של משרד הבריאות, משרד החקלאות ומשרד התיירות, פועלים בתחומים הנוגעים למשרדיהם. פעולות מכס ופעולות פיקוח על העברת מטבע חוץ מבוצעות על ידי צוות מוכסים, הכפוף להנהלת אגף המכס והבלו.

לפי נתונים שסופקו למשרד מבקר המדינה עברו דרך המסוף, בשני הכיוונים, בשנת 1980 — 123,741 נוסעים, כמפורט להלן:

ס"ה	יוצאים	נכנסים	
14,093	7,437	6,656	אזרחי מדינת ישראל
40,413	15,648	24,765	תושבי חבל עזה (כולל סטודנטים)
8,085	4,219	3,866	תושבי סיני
1,588	868	720	תושבי יהודה ושומרון
22,247	10,442	11,805	מבקרים — אזרחי מדינות ערב
32,619	16,961	15,658	תיירים (שאינם אזרחי מדינות ערב)
4,696	2,267	2,429	דיפלומטים ואנשי א"מ
123,741	57,842	65,899	ס"ה

בחודשים ספטמבר-אוקטובר 1981 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות הקשורות במעבר נוסעים במסוף. נבדקו בעיקר סידורים פיסיים לנוחות הנוסעים במסוף, אופן מתן שירותי סבלות לנוסעים, בדיקות בטחוניות של הנוסעים וכבודתם, ופעולות צוות המכס.

המסוף פועל בצריפים, המשמשים אולם מכס ומשרדים לעובדי מינהלת המסוף, למשטרה, לעובדי המכס ולנציגים של משרדי הבריאות, התיירות והחקלאות. הותקנו סככות מסודרות וספסלים לשימוש הנוסעים; הותקנו מבני שירותים ומיתקני מים קרים; הוכשר שטח להחניית רכב.

במסוף הוקמה מרפאה שהוצב בה בקביעות חובש למתן עזרה רפואית לנוקשים. במקרה הצורך קיימת אפשרות להועיק רופא או אמבולנס של צה"ל או של המינהל האזרחי בשייך וזייד.

תושבי השטחים בגיל 16-25, היוצאים דרך המסוף, רשאים לחזור לאיזור, לפי הוראות המינהל האזרחי, רק לאחר תום שישה חודשים ממועד יציאתם ממנו. הגבלה זו אינה חלה על תלמידי מוסדות להשכלה גבוהה בחו"ל. לפי המסמכים היו ספיקות בדבר אמינותן של חלק מתעודות הלימודים שהמציאו תושבים שנכנסו דרך המסוף.

1. באפריל 1980 פנתה רשות שדות התעופה לחמש חברות, שהומלצו על ידי ארגון חברות השמירה בישראל, בבקשה להגיש הצעות בדבר מתן שירותי אבטחה ושמירה במסוף. הרשות החליטה להתקשר עם חברה שמחיריה היו הזולים ביותר. במאי 1980 נחתם חוזה בין הרשות לבין החברה, שלפיו היא התחייבה לתת במסוף שירותי אבטחה ובדיקת נוסעים, בדיקת טובין, כבודה וכלי רכב. תמורת השירות התחייבה הרשות לשלם לחברה 41.77 שקלים לשעת עבודה של מאבטח או שומר; המחיר הוצמד למדד המחירים לצרכן, שהיה בתוקף בסוף אפריל 1980. מדובר בהתקשרות בסדר גודל של מיליוני שקלים בשנה, ולדעת הביקורת היה מקום שהרשות תפרסם מכרז פומבי.

בחווה נקבע, שהמסגרת הכללית של העבודה במסוף תהיה בין השעות 08.00–20.00, ואילו את דרישת התשלום תמורת השירות יגיש הקבלן לפי שעות העבודה שעובדיו יועסקו בפועל. הביקורת העלתה, שהרשות שילמה לקבלן בעד כל שעות העבודה שנקבעו כמסגרת ולא רק בעד שעות העבודה בפועל, כפי שהוא דיווח עליהן; התמורה חושבה לפי מחירי החווה בעד שעות עבודה בפועל, ולפי מחירים יותר נמוכים בעד השעות שלא היתה בהן עבודה. לפי חישובים שערך משרד מבקר המדינה שילמה הרשות לקבלן בדרך זו, עד ספטמבר 1981, סך 1.2 מיליון שקלים בקירוב מעבר למתחייב מתנאי החווה. עניין התשלומים הנוספים לקבלן לא הובא לדיון ולהחלטה בוועדת המכרזים, כדרוש במקרים כאלה, אלא נעשה על סמך זכרון דברים בין שני עובדים בכירים של הרשות והקבלן, שנחתם כחודש לאחר חתימת החווה.

2. צוות המכס במסוף אחראי לגביית היטלים על טובין שהובאו ביבוא אישי וביבוא מסחרי ולפיקוח על מטבע חוץ. סכומי ההיטלים על יבוא אישי שנגבו כל חודש במסוף נעו בין 250,000 שקלים ל-400,000 שקלים. אין בין אנשי הצוות מעריך מכס מוסמך.

צוות המכס לא ערך ביקורת אצל נוסעים יוצאים, כדי לוודא שאין ברשותם מטבע חוץ מעבר למותר (500 \$ במוזמנים ו-2,500 \$ בהמחאות נוסעים).

3. באוגוסט 1980 הורה אגף המכס והבלו לתפוס, להחרים ולהשמיד שמונה סוגי טובין אשר הובאו על ידי תושבי האיזור: מקלטי רדיו, רשמי קול, מקלטי טלוויזיה, שעונים חשמליים, מגברי קול, מכונות גילוח חשמליות, מייבשי שיער. ההוראה ניתנה על פי סעיף א' לרשיון יבוא כללי, התשל"ח—1978, ועל פי סעיף 3 (4) לצו יבוא חופשי, התשל"ח—1978. בדיקת ביצוע ההוראה העלתה:

(א) רשימת הפריטים שיש להחרים לא כללה רשמי וידאו וקסטות של וידאו, ולכן פריטים כאלה לא הוחרמו. למשרד מבקר המדינה הוסבר, שפריטים אלו הושמטו מן ההוראה בטעות וכי בעקבות הביקורת ההוראה תוקנה.

(ב) היחידה החרימה פריטים ומסרה לנוסעים העתק של רשימת הפריטים שלא לפי הנוסח שקבע גובה המכס.

(ג) בהוראה נקבע, שינוהל רישום מדויק לגבי הטובין שהוחרמו ויצוין תאריך השמדתם. נמצא, שהפריטים שהוחרמו אכן נרשמו, אולם הרישום היה כללי ולא איפשר זיהוי ודאי של הפריט שהוחרם. בעקבות הביקורת הורתה הנהלת המכס לרשום את כל הפריטים הרלוונטיים בספר התפיסות.

(ד) בהוראה נקבע, שהטובין שהוחרמו יושמדו אחת לשבועיים על-ידי חבלן המשטרה ובנוכחות ראש צוות המכס ועובד מכס נוסף. על השמדת הפריטים שהוחרמו נרשם פרוטוקול ונחתם על-ידי שלושה עובדי מכס; נמצא, כי ההשמדה לא נעשתה על ידי חבלן משטרה, כנדרש. מאוגוסט עד אמצע אוקטובר 1981 נצברו במחסן המכס עשרות מקלטי רדיו, רשמי קול ומייבשי שיער שלא הושמדו. בעקבות הביקורת הודיעה הנהלת המכס שנעשו סידורים שההשמדה תיעשה בנוכחות חבלן משטרה וכי ייקבע נוהל מפורט בדבר השמדת הטובין.

4. אף כי המסוף ממוקם במבנים ארעיים, רובם בבנייה בלתי קשיחה, לא הועמדה לרשות המשטרה במקום כספת מתאימה להחזקת מסמכים שנוצים. היה קיים קושי בקליטת מברקי ההכללה ברשימת ביקורת גבולות (רשב"ג) מן המטה הארצי של המשטרה למסוף מחמת קו אלחוטי גלוי. רק במחצית השנייה של שנת 1981 הוחלט על שליחת מברקים באמצעות קו הטלקס של יחידה אחרת הפועלת במסוף. אך בשעות שלאחר הצהריים ובסופי שבוע והחל מזמן חמישי כאשר היחידה כמעט שאינה מאוישת קיים קושי בעדכון מהיר של הרשב"ג, מאחר שיש צורך להעביר את המברקים מהיחידה המרוחקת עשרות קילומטרים מהמסוף.

עקב ריחוקו היחסי לא היו במסוף תנאים פיסיים הולמים לאנשי המשטרה, המרותקים למעשה לתחנה. באופן כזה משרתים הם בתנאים יותר גרועים ובשעות יותר ממשכות מן המקובל ביחידות

אתריות העסקיות באותו תחום. עקב כך הייתה תחלופה בכוח אדם וקושי במציאת מעמדים למשרות שנחפזו.

5. השלמת פינוי סיני על פי הסכם השלום בין ישראל למצרים באפריל 1982 תחייב העתקת המסוף ממקומו הנוכחי בנאות סיני למקום אחר. בדיון שמשדד מבקר המדינה ערך עם הרשות נמסר, שלאחר הפינוי יהיו ארבע תחנות גבול עם מצרים: ברפיח, בניצנה, באילת וליד שדה התעופה עציון. עוד נמסר שהרשות כבר מסרה למתכנן את תכנון המסוף ברפיח; עד תחילת 1982 טרם הושלם התכנון.

משק הרכב

1. צי כלי הרכב של רשות שדות התעופה (להלן — הרשות) מנה בתחילת 1981 73 מכוניות — 25 מכוניות נוסעים ו-48 מסחריות וג'יפים. 57 מהמכוניות מוצבות בנמל תעופה בן גוריון (להלן — נתב"ג) והיתר בשדות התעופה הפנים-ארציים. 31 מהמכוניות שבידי הרשות, שייכות למינהל הרכב הממשלתי עוד מהתקופה שקדמה להקמתה ביוני 1977. על פי נתוני הרשות היה שווי כלי הרכב, כשהם חדשים, ביולי 1980, 4.8 מיליון שקל, וגילם הממוצע היה 2.2 שנים (בספרי הרשות אין רישום באשר לשוויים המשוערך של כלי הרכב). בשנת הכספים 1980 הסתכמו הוצאות הרשות לאחזקת כלי הרכב ב-956,000 שקל, ועוד 445,000 שקל כהפרשה לרכישת כלי רכב חדשים.

רכב הרשות הוא באחריותה של מחלקת התחבורה (להלן — המחלקה), הכפופה לחטיבת מינהל, אירגון ומשק בנתב"ג. במחלקה מועסקים 15 עובדים: מנהל המחלקה; ראש מדור תנועה; ראש מדור משק רכב; ו-12 נהגים. למחלקה עצמה עשרה כלי רכב המשמשים להסעת חלק מעובדי הרשות לביצוע משימותיהם.

הרכב מוגדר, לפי שימוש, בשתי קבוצות: (א) רכב תפעולי כללי שבשימוש המחלקות השונות; (ב) רכב נוסעים שהוקצה והוצמד לשימוש עובדים בכירים. המחלקה אחראית לתיפעול כלי הרכב מהקבוצה השנייה, אחראית לתפעולם, לעריכת דו"חות שימוש חודשיים ולמסירתם לתיקון בתיאום עם המחלקה.

2. בחודשים מאי ויוני 1981 ערך משדד מבקר המדינה ביקורת מסורגת על ניהול משק הרכב של הרשות.

אירגון

עד לאמצע 1980 היה פיצול בין הגופים הממונים על רכב הרשות ותיפעולו; ממונה אחד היה אחראי על רכב המשדד הראשי ועל רכב שדות התעופה הפנים-ארציים, ואילו יחידת תחבורה הייתה אחראית על רכב נתב"ג בלבד. בדצמבר 1979 וביוני ובספטמבר 1980 הכינה מחלקת אירגון בנתב"ג סקרים ארגוניים על יחידת התחבורה, שמהם עלה: ניהול היחידה היה בלתי תקין; תפוקת הנהגים וניצולת הרכב היו נמוכות; תחזוקת הרכב הייתה לקויה ותצרוכת הדלק נמצאה מופרזת; לא היה נוהל אחזקה ולא הייתה מדיניות רכישת רכב ואבזרים. מחלקת האירגון המליצה על הקמת מבנה אירגוני חדש לניהול משק הרכב של הרשות ועל תיקון הליקויים שהועלו.

בעקבות המלצות אלה הוקמה בנתב"ג המחלקה האחראית לכל משק הרכב של הרשות, והיא פועלת החל בסוף 1980 במתכונת חדשה, ובה שני מדורים: מדור תנועה, האחראי לשירותי ההסעה ולהקצאת נהגים ורכב; מדור משק הרכב, האחראי למעקב בנושאי תחזוקה, למסירת רכב לטיפולם ותיקונם, ולניהול תיקי הרכב. כמו כן, הונהגה מערכת טפסים חדשה ואחידה בכל הקשור ברכב הרשות.

ניהול רכב הרשות ותפעולו

1. "נוהל רכב" של הרשות (להלן — הנוהל), נועד לקבוע כללי שימוש, אחזקה ותפעול של כלי רכב, להגדיר זכויות עובדים לרכב צמוד וכללים לשכירת רכב. על פי הנוהל, בתום יום עבודה יש להחנות רכב תפעולי בשטח הנמל, אלא אם ניתן היתר ממנהל הרשות או ממשנהו להחנות רכב זה מחוץ לשטח הנמל; עוד קובע הנוהל, שאין לבצע נסיעות פרטיות ברכב ללא היתר מיוחד.

הביקורת העלתה, שנהג המסיים את עבודתו מחוץ לתחומי נתב"ג, לאחר השעה 16.00, אינו מחזיר את הרכב לחניון המחלקה, אלא מביאו למחלת היום בעת התייצבו לעבודה; נוהג זה נוגד את הנוהל כיוון שלא ניתן להסדר זה היתר מתאים.

2. בין הדיווחים המוגשים למנהל המחלקה קיים גם טופס "סידור עבודה יומי" שאותו ממלא ראש מדור תנועה מבעוד יום, שבו מפורטות הנסיעות המתוכננות שעל כל נהג לבצע למחרת, ומצויין בו מקום חניית הרכב בלילה.

— מבדיקת טופסי סידור העבודה היומי למארג ולאפריל 1981 עולה, שלא ניתן ללמוד מהם על התעסוקה בפועל של הנהגים: הביקורת העלתה מקרים, שבהם בוצעו נסיעות של נהגים שלא תוכננו להם נסיעות, ואילו לגבי נהגים אחרים בוטלו נסיעות שתוכננו. משרד מבקר המדינה המליץ להנהיג דיווח גם על תעסוקת הנהגים בפועל, לאחר גמר יום העבודה, כדי שבידי המחלקה יהיה מידע מלא על מידת התעסוקה ועל ניצול כלי הרכב. בעקבות הביקורת ניתנה. בנובמבר 1981 הוראה למחלקת התחבורה להנהיג דיווח על ביצוע העבודה בפועל.

3. בנוהל לא נקבע מי רשאי לנהוג בכלי רכב פרט לעובד שאליו הוצמד הרכב. ב"טופס מסירת רכב", שעליו חותם מקבל המכונית, נקבע, שאין להעמידה לרשות אדם זר, אולם לא הוגדר ברורות מי הוא אדם זר, לעניין זה, ומי רשאי לנהוג ברכב פרט לעובד.

— הרשות לא קבעה תקן רכב ליחידותיה השונות ובממצב זה הן דורשות כלי רכב נוספים, אולם בידי הרשות אין אמות מידה אובייקטיביות לבדיקת דרישות אלה. לא נקבע תקן לאבזורים ולשירותים שלהם זכאי בעל רכב צמוד: בחלק מהמכוניות הותקנו מזגני אוויר ששוויים אלפי שקלים ובאחרות לא; כמה מבעלי הרכב הצמוד מביאים בעצמם את רכבם לטיפול במוסך בעוד שבעבור אחרים נעשית פעולה. זו על ידי עובדי מחלקת תחבורה, וכך הדבר לגבי ביצוע בדיקות רישוי שנתיות. גם לא נקבע מי מוסמך להזמין מהמחלקה רכב לנסיעה בתפקיד ולאילו מטרות. בפועל, יחידות ועובדים ברשות פונים למחלקה לצורך ביצוע נסיעות, כגון לאימוני ספורט, לאירועים משפחתיים ועוד. בידי מנהל המחלקה אין הנחיות ברורות בדבר היענות לבקשות כאלה.

הרשות הודיעה, כי תבהיר את הנושאים האמורים בנוהל הרכב שלה.

4. נוסף לשירותי הסעה, שמגישה המחלקה עצמה לעובדי המשמורת בנתב"ג, קשורה הרשות בחוזה הסעה עם קואופרטיב אגד ועם קבלן נסיעות פרטי. אגד מבצע הסעות של עובדי מחלקת מטענים בתום המשמורת, בשעה 18.00, ואילו הקבלן הפרטי עוסק בהסעת עובדי מחלקת הבטחון. בשנת הכספים 1980 היו ההוצאות על הסעת עובדים כ-1.5 מיליון שקל, אינו כולל עלות ההיסעים שמבצעת המחלקה.

— המחלקה אחראית לשירותי ההסעה שהוא מספקת וכן לפיקוח על שירותי ההסעה של אגד, אולם אין היא אחראית ואין לה מידע ושלטון על שירותי ההסעה שמספק הקבלן הפרטי, והוא כפוף למחלקת הבטחון. עקב כך מתקיימות נסיעות מקבילות בשעות זהות ולאותם יעדים, ובחלק מהמקרים, לפחות, אין מספר הנוסעים מצדיק שימוש בשני כלי רכב, כגון ההסעות שמבצע הקבלן בשעות הערב (20.00—22.00) כאשר באותן שעות מבוצעות גם ההסעות על ידי המחלקה. הביקורת עמדה על כך, שהעברת האחריות על פעולות הקבלן הפרטי לידי המחלקה, הייתה מאפשרת תיאום הנסיעות לפי הצרכים וכן חסכון בהוצאות.

5. מדצמבר 1979 הופעל בתחומי נתב"ג שירות הסעה פנימי. השירות פועל פעם ברבע שעה (בין השעות 8.00—16.00) בציר בית הנתיבות, בניין המכס, מסוף ארקיע, בניין ממ"ן וחזרה. השירות ניתן ללא תשלום לכל המעוניין, והוא מיועד להעלות רמת השירות בנתב"ג.

— בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה, בדבר תנאי הפעלת שירות ההסעה, העלתה, שבשנה הראשונה להנהגת השירות הוא הופעל על ידי נהגי המחלקה, כתפקיד נוסף ללא תוספת כוח אדם. בעקבות התנגדות הנהגים לביצוע נסיעות אלו העסיקה הרשות, מסוף 1980, שני נהגים נוספים. הביקורת העלתה, שאחרי השעה 14.30 יש ביקוש מועט לשירות ולמעשה הוא איננו מופעל לאחר אותה שעה. יוצא, איפוא, שבעבור שירות הפועל למעשה שש שעות וחצי (8.00—14.30) ביום בלבד, מועסקים שני נהגים נוספים במשרה מלאה. מן הצורך, שהרשות תשקול את כדאיות הפעלתו של השירות ותנאיו.

תחזוקת רכב

1. הטיפול ברכב הרשות, השייך למינהל הרכב הממשלתי עוד מלפני הקמת הרשות, נעשה במוסכים הקשורים בחוזה עם המינהל. הטיפול ברכב שבבעלות הרשות, נעשה במוסכים פרטיים, בדרך כלל אלה המומלצים על ידי יבואן הרכב. בנתב"ג קיים, אמנם, מוסך של הרשות אולם הוא מטפל בציוד קרקע, כגון טרקטורים למיניהם, ולא ברכב נוסעים (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 31, עמ' 906-908).

— לא נערך מכרז לבחירת המוסכים שבהם תיעשה תחזוקת רכב הרשות וגם לא נערכה השוואה בין מחיריהם של כמה מוסכים.

מרבית עבודות התחזוקה והתיקונים של הרכב נמסרות לשלושה מוסכים, הקרובים יחסית לנתב"ג, שעמם קשורה הרשות מזה זמן רב; עוד מוסרת הרשות, בהיקף קטן יותר, רכב לתיקון במוסך פרטי הפועל בתחום נתב"ג (ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 906-908). בדיקה, שערכה מחלקת ארגון ביולי 1980 הצביעה על כך, שתשומות שעות העבודה של המוסך האחרון גבוהות בהרבה מאלה הסבירות. במכתב מאוקטובר 1980 למנהל חטיבת מינהל, אירגון ומשק, קבל גם ראש מחלקת התחבורה על כך, שחשבוניות המוסך מוגזמות ומחיריו עולים באופן ניכר על אלה של מוסכים אחרים. בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה, העלתה, שהרשות ממשיכה למסור כלי רכב לתיקון באותו מוסך, אם כי בכמות פחותה מאשר בעבר.

2. — ראש מדור משק רכב ממונה על המעקב אחר תחזוקת הרכב וכן על הוצאת פקודות עבודה למוסכים ועל קבלת החשבוניות. הבדיקה העלתה, שנגזל זמן רב, יחסית, מזמנו של ראש המדור בשל העובדה שהוא מביא בעצמו את הרכב למוסכים השונים. מן הראוי שהרשות תקבע, הן לגבי הרכב התפעולי הן לגבי הרכב הצמוד, את האחראים להבאתו למוסך, כך שראש המדור יוכל להתמקד יותר בעבודתו בתחום הפיקוח והבקרה.

3. בנתב"ג קיימת תחנת דלק השייכת לרשות ובה מתדלקים את הרכב ההנדסי ואת ציוד הקרקע של הרשות. בעלי הרכב הצמוד מתדלקים את רכבם בתחנות דלק פרטיות; נקבעה מכסת דלק שנתית, בהתאם לצורכי עבודתם, והם משלמים תמורת הדלק בהמחאות שמספקת להם הרשות. כדי לקיים פיקוח על כמות הדלק שהם צורכים, נאסר עליהם, על פי הוראות מנהל חטיבת מינהל, אירגון ומשק לתדלק את רכבם בתחנת הדלק שבנתב"ג.

— הוראה זו לא קוימה; בחודש אפריל 1981, למשל, תדלקו בתחנה שבנתב"ג שבעה בעלי רכב צמוד וצרכו כמות כוללת של כ-2,000 ליטר דלק, דבר שמנע מעקב בדבר האפשרות של חריגה ממכסות הדלק השנתיות שנקבעו להם. כתשובתה מאוגוסט 1981 הודיעה הרשות, שנוהג זה הופסק סופית החל ביוני 1981.

— הרשות מנהלת מעקב אחר סך כל ניצולת הדלק, אולם אינה מקיימת מעקב מספיק אחר תצרוכת הדלק של כל כלי וכלי בנפרד לפי הנסיעות שבוצעו בו (ק"מ לליטר). למשל, בתקופת ספטמבר 1980 — מארס 1981, לא נערכו בתחנת הדלק של נתב"ג ריכוזים חודשיים של צריכת דלק, דבר שמנע מהמחלקה מידע בדבר כמות הדלק שצרכה כל מכונית, ותפוקתה. כתוצאה מכך, לא ניתן היה לאתר, בעוד מועד, תקלות במנוע, צריכת יתר של דלק ועוד.



מחלקת התחבורה של הרשות מטפלת בתיפעולם ובאחזקתם של עשרות כלי רכב. ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים מינהליים בתחום הבקרה על ניצול הרכב וכן על העלות הגבוהה של שירות ההסעה הפנימי בנתב"ג.