

רשות שדות התעופה

פעולות ביקורת

בנמל תעופה בן גוריון נבדקו ההסדרים להפעלת שיטות שכר עידוד; כן נבדק ביצוע עבודות תחזוקה ושירותים על ידי גורמי חוץ.

בהנהלת הרשות ובשדות תעופה פנים-ארגוניים נערכה ביקורת בדבר תיפעולם וניהולם של השדות.

שכר עידוד בנמל תעופה בן גוריון

1. בנמל התעופה בן גוריון (להלן — נתב"ג) מופעלות, החל מ־1970, שיטות שכר עידוד בעבודות שחשיבותן רבה מבחינת מילוי תפקידי הנמל ושבחן מועסק מספר גדול, יחסית, של עובדים: פריקה, טעינה, ניקוי מטוסים ובית הנתיבות ושטח הנמל שמחוצה לו. באופן נסיוני מופעל בעזרת חברת ייעוץ פרטית, הסדר של תשלום שכר עידוד לעובדי ציוד קרקע, ונבדקת האפשרות להפעילו גם לגבי טכנאים ועובדי מינהל. המטרות של תשלום שכר העידוד הן: השגת טיב שירות סביר; עיתוי נכון של מתן השירות וקיצור משך זמנו, במיוחד לגבי שירותים למטוסים; הגברה כללית של היעילות בעבודה. בהתאם לתפקידי המחלקות הביצועיות בנתב"ג ולאופי העבודה נקבעו שיטות שכר עידוד שונות, לפיהן משולמות פרמיות המחושבות לפי קריטריונים של יעילות, טיב, ועיתוי השירות הניתן.

ניהול מערכת שכר העידוד בנתב"ג מוטל על המחלקה לבקרת טיב השירות שבחטיבת התפעול בנתב"ג, המשלבת תפקיד זה עם פיקוח כללי על הרמה והטיב של השירותים הניתנים בנמל, ביניהם גם כאלה ששיטות שכר עידוד אינן מופעלות לגביהם. המחלקה מעבדת בכוחות עצמה ובעזרת גורמי חוץ את השיטות, קובעת את הנורמות, מרכזת את הנתונים הדרושים, ומבצעת את החישובים הקשורים לפרמיות, וכן לתוספת המשולמת לעובדים בעבור עבודה במטוסים ("תוספת בטן המטוס") לפי הסכם העבודה; המחלקה עוסקת בחישוב זמני הפרמיה ומספר תוספות בטן המטוס, ואילו הביטוי הכספי לנתונים אלה ניתן במדור המשכורת, שבגזברות הרשות, על ידי הכפלת שעות הפרמיה בשכר הקבוע לשעת עבודה. במחלקה מועסקים, נוסף למנהל ולסגנו, תשעה בקרים, שמתפקידם לפקח באופן סדיר ולדווח על הטיב והעיתוי של כל השירותים הניתנים בנמל, ושלוש פקידות המחשבות את הפרמיות והתוספות, לפי דיווחי הבקרים והמחלקות המבצעות את השירותים.

הסמכות העליונה בתחום שכר העידוד — להחליט על הפעלתו, לאשר את השיטות ולקבוע את הקריטריונים והנורמות — נתונה בידי מועצת ייצור שבה מיוצגים, במידה שווה, מצד אחד ההנהלות של רשות שדות התעופה (להלן — הרשות) ונתב"ג, ומצד שני ועד העובדים. בישיבות המועצה משתתפים נציגי ההסתדרות הכללית, יועצים להנדסת ייצור ועובדים שלתפקידם יש נגיעה לנושאי הדיון.

2. בחודשים יולי–נובמבר 1982 בדק משרד מבקר המדינה, במחלקה לבקרת טיב השירות שבנתב"ג (להלן — המחלקה) את ההסדרים הקשורים בהפעלת שיטות שכר העידוד. (על ממצאים שהועלו בנושא זה במסגרת בדיקה של הטיפול בכבודת נוסעים — ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 885 *).

סדרי הפעלת שיטות שכר עידוד

1. בטבלה שלהלן מובאים נתונים, שריכוז משרד מבקר המדינה מתוך מסמכי הרשות לגבי אוגוסט 1982 — שהוא חודש שיא בתנועה האווירית — בדבר היקף תשלומי הפרמיה ותוספת בטן המטוס ושיעורם משכר העובדים שקיבלו תשלומים אלה:

* בענין שכר עידוד כמדפיס הממשלתי ראה דו"ח זה, עמ' 114.

תשלומים לעובדים קבועים (באלפי שקלים)					ס"ה שעות עבודה (באלפים)			מספר עובדים		המחלקה	
תוספת בטן					%	נוכחות	פרמיה	שכר	מהם קבועים		ס"ה
%	מהשכר	מסוס	מהשכר	מהשכר							
10	365	14	531	3,730	34	14.3	42.3	191	273	מטענים (פריקה וטעינה של מטוסים)	
6	66	10	100	1,014	18	2.1	11.5	48	71	ניקיון מטוסים	
—	—	3	73	2,103	14	2.4	17.1	78	98	ניקיון בית הנתיבות	
—	—	8	37	433	20	0.8	4.1	25	29	חצרנות וגננות	
6	431	10	741	7,280	26	19.6	75.0	342	471	ס"ה	

2. — לא הוכנו נהלים, שיגדירו את דרכי הפעולה של מועצת הייצור (להלן — המועצה) ואת סמכויותיה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 1983 הבהירה הרשות, כי עד לאישור נוהל בניהול היא מסתמכת על ההוראות העיקריות של "תקנון מועצת הייצור" של נציבות שירות המדינה וההסתדרות הכללית, ועל הוראות התקשי"ר. הביקורת עמדה על כך שיש מקום לקבוע לנושא זה, בהקדם, נוהל, שישקף את התנאים הייחודיים של הרשות.

— ישיבות המועצה נערכות לפי הצטרבות הנושאים לדיון ואין קובעים להן מועדים מראש; בין ישיבה לישיבה חלפו לעתים תקופות של חצי שנה ואף יותר. הפרוטוקולים לא מוספרו, דבר המקשה על המעקב אחר שלימות התיעוד וביצוע החלטות המועצה. בישיבות גם לא נהוג לדווח באופן שיטתי על ביצוע החלטות שנחקבלו בישיבות קודמות.

— שיטות שכר העידוד נדונו במועצה ואושרו מפעם לפעם לתקופות ניסיון, עד לאישורן הסופי על ידיה. מתברר, כי השיטות לגבי ניקיון בית הנתיבות הופעלו גם לאחר שהאישור הזמני, שנתנה לכך המועצה, פג, בספטמבר 1981.

3. — בנוהל מעקב ופיקוח על הפעלת שיטות שכר עידוד שבתקשי"ר נקבע, כי הפיקוח מהווה תנאי הכרחי להפעלת; משום כך יש לבדוק אם הפעולות כתחום זה תואמות את החלטות המועצה, את השפעת השינויים ההלים כתנאי העבודה על שכר העידוד, ואת נכונות הרישום והחישובים. על תוצאות הבדיקה יש לדווח למועצה באופן תקופתי או לפי דרישתה. מתברר, שאין מקיימים כנתב"ג פיקוח שיטתי, כתחום זה, כנדרש בהוראות התקשי"ר, על אף שהרשות אימצה אותן, כאמור.

— צורת הרישום ועריכת החישובים בתיעוד, שלפיו מבצעים תשלומים לעובדים בקשר לשכר העידוד, אינם עונים על דרישות הבקרה: דו"חות בקרת הטיב והחישובים של זמני הפרמיה אינם נחתמים על ידי העובדים שערכו אותם; חלק ניכר של הרישומים נעשה בעיפרון; אינה נערכת בדיקה חוזרת של חישובי הפרמיה, וגם אין בחישובים סיכומים שיאפשרו לבדוק את נכונות החלוקה של זמן הפרמיה בין העובדים.

— רק באפריל 1982 הוציאה המחלקה קובץ נהלים, המורכב למעשה מסקרים שהוגשו בזמנו למועצה ובהם תיאור שיטות שכר העידוד ונורמות זמן לעבודות, ובנפרד הוראות חישוב הפרמיות לעובדים. הקובץ לא הובא לאישור המועצה כמקשה אחת; גם לא נמצאה במסמכים שנכללו בקובץ הסתמכות על החלטות המועצה בדבר אישורם ולא ניתן לראות אם אכן אושרו. הביקורת עמדה על כך, שקיימים ניגודים בין הסקרים שנכללו בקובץ לבין הוראות החישוב המשקפות למעשה את סדרי העבודה המקובלים במחלקה, והצביעה על הצורך לעבד מחדש את מסמכי הקובץ ולהוציא הוראות נוהל, לפי המתכונת המקובלת ברשות, וכן קובץ נורמות שיאושר על ידי המועצה.

שכר עידוד בשירותים למטוסים

1. נתב"ג מספק למטוסים את השירותים העיקריים הבאים: פריקה וטעינה (ניטול) של כבודת הנוסעים והמטענים, הובלתם לבית הנתיבות וממנו ומיונם; וניקוי מטוסים. כמתן השירותים עוסקות מחלקת המטענים ומחלקת ניקיון מטוסים, ובשתי המחלקות מופעלות שיטות שכר עידוד.

על השירות להינתן, במרבית המקרים, מיד עם הגעת המטוס ועליו להימשך זמן קצר ככל האפשר, כדי שלא לעכבו — דבר המחייב עבודה מאומצת בזמן הטיפול במטוס, ומותיר הפסקות כשאין מטוסים שיש לטפל בהם. לניטול מטעני מטוסים נקבעו נורמות לפי דקות עבודה. זמן הפרמיה הוא ההפרש בין משך הזמן לפי נורמה לבין משך הזמן של ביצוע העבודה בפועל ("הזמן הנחסך"); במקרים שבהם ניתנת לטיב השירות הערכה חיובית, או שטיב השירות לא נבדק, מגדילים את הפרמיה ב־50%; במקרים שבהם ניתנת הערכה שלילית משלמים רק בעבור שליש מהזמן הנחסך.

2. כדי לעודד ניצול טוב יותר של זמן הנוכחות של עובדי מחלקת המטענים במשמרות נקבע, כי בעבור מילוי הנורמות של המשורות (להלן — עומס) ביותר מ־50%, יקבלו העובדים תוספת של 10% לפרמיה. למעשה הגיעו העובדים רק במקרים בודדים לעומס שחייב תשלום תוספת לפרמיה: העומס הממוצע היה ביוני 1982 — 29%, ביולי — 30%, ובאוגוסט — 36%. בשנת 1975 הכינה המחלקה המלצות להנהלת נתב"ג לשיפור ניצולו של זמן הנוכחות ולהגברת העומס במחלקת המטענים, והעיקריות שבהן היו: להטיל על עובדי המחלקה בשעות שפל, ביצוע עבודות נוספות, כגון סבלות כללית, עבודות עזר באחזקת ציוד, ניקוי מטוסים; הכנה מקצועית של עובדים והפנייתם לביצוע עבודות שונות, כשאין דרישה באותו זמן למילוי תפקידים העיקרי היתה מאפשרת להשיג היסכון ניכר בכוח עבודה ובהוצאות, תוך תוספת הכנסה לעובד. מתברר, שההמלצות של המחלקה נדונו אמנם במועצה אך הן לא נתקבלו בגלל בעיות ביחסי עבודה. מן הראוי, איפוא, להמשיך ולפעול לשיפור דרכי העסקת העובדים במחלקה.

3. עבודות ניקוי מטוסים כוללות: ניקוי יסודי של מטוסים הנשארים בנמל לחניית לילה וניקוי חוזר של אותם מטוסים ביום ההמראה; ניקוי מטוסים בסבב מהיר, השווים בנמל לזמן קצר בלבד הדרוש לטעינה ולפריקה. לעובדי מחלקת ניקיון מטוסים משלמים את הפרמיה לפי הזמן הנחסך המחושב כהפרש בין הזמן לפי הנורמה לבין זמן הביצוע בפועל, כשאת זמן הפרמיה מגדילים או מבטלים לפי הערכת טיב הביצוע; אולם, כאשר בניקוי מטוסים, הנשארים לחניית לילה, הושג זמן נחסך השווה לזמן הביצוע בפועל או ארוך ממנו, מקטינים את הפרמיה לכדי שליש מזמן הביצוע.

באפריל 1982 אישרה המועצה, למפרע מינואר, שינוי בשיטת שכר העידוד במחלקת ניקיון מטוסים; לגבי מטוסים בסבב מהיר בוטלה ההגבלה של שיעורי הפרמיה שתוארו לעיל, והיא נשארה בתוקף רק לגבי עבודות במטוסים הנשארים לחניית לילה (הניקוי היסודי והניקוי החוזר). הנורמות לניקוי מטוסים הוגדלו בשיעורים שונים שהגיעו עד ל־90%.

— על פי החלטת המועצה מיולי 1982 שולמו הפרמיות לעובדי המחלקה בעבור החודשים ינואר—אפריל אותה שנה לפי שיעור הפרמיה הממוצע, שהושג אחרי הנהגת השיטה החדשה (18% מומן הנוכחות במשמרות), ולא לפי הישגי העובדים בעבודה באותם חודשים; צורת תשלום זו אינה מתיישבת עם מטרות שכר העידוד.

שיעורי הפרמיות הגבוהים שהושגו במחלקה היו לעתים תוצאה של ביצוע עבודות הניקיון ברמה נמוכה מן הדרוש וזאת בשל חוסר זמן; לכן הציע מנהל המחלקה, בסוף 1979, לעמוד, גם במקרים אלה, על רמת הביצוע הנדרשת על פי הנוהל, או לחילופין לקבוע נורמות זמן מוקטנות בהתאם לרמת הביצוע. אולם הדבר לא בוצע.

— מכדיקה, שערך משרד מבקר המדינה בדבר חישובי הפרמיה בעבור ספטמבר 1982, עולה, שזמני הפרמיה בניקוי מטוסים בסבב מהיר הגיעו עד לשיעור של פי המישה מזמן הביצוע בפועל, כך שמושגות פרמיות בהיקף מעל לסביר.

— לפי הנוהל יוקבע משך הביצוע של עבודות הניקיון, המשמש בסיס לחישוב הפרמיות, לפי ההפסד בשעון של זמני יציאה של צוות עובדי הניקיון למטוס, וחזרה ממנו. הביקורת העלתה, שלמעשה אינו מופעל שעון במחלקה ורישום הזמנים נעשה באופן ידני על ידי האחראי למשמרת, דבר הפוגע באמינות הדיווח. בינואר 1983 הוחזר השעון לשימוש במחלקה.

4. — לסוגי עובדים מסויימים משלמים פרמיה בלי שהדבר מותנה ביעילות, או בטיב ביצוע: לנהגי סולמות במחלקת המטענים משולמת פרמיה קבועה בעבור הגשת כל סולם למטוס; לנהגים של מחלקת ניקיון המטוסים משולמת פרמיה קבועה בעבור עבודה למשמרת ובעבור כל מטוס שטופל. הפרמיות שנקבעו כוללות תוספת בשיעור של 50% בעבור טיב ביצוע, אולם למעשה אינה נעשית כל הערכה לטיב עבודתם של הנהגים.

5. בסיכום בדיקה, שערך המכון לפירון העבודה והייצור בנתב"ג בשנת 1971, הוצגו עקרונות לשכר עידוד למנהלי עבודה ולעובדים בלתי ישירים: חלק קטן, יחסית, מהפרמיה יתבסס על יעילות של המשמרת ואילו החלק העיקרי יתבסס על מילוי דרישות יהודיות שייקבעו לפי תפקיד העובד. העקרונות לא הוצאו אל הפועל, ומנהלי העבודה ועובדים בתפקידי עור מקבלים, במרבית המקרים, פרמיה הוזה לפרמיה ממוצעת של העובדים העיקריים באותה משמרת.

שכר עידוד בשירותי ניקיון

1. עבודות הניקיון בבית התיבות מתחלקות לעבודות שוטפות, המבוצעות כדי לשמור על רמת ניקיון סבירה, ועבודות תקופתיות, המבוצעות בתדירות קבועה פחות או יותר. לכל עבודה נקבעו בנהלים נורמות וזמנים מוקצבים. הפרמיה נקבעת לפי משך הזמן הנחסך, לעומת הזמן המוקצב לעבודות שבוצעו. רמת הניקיון נבדקת במקומות שונים פעמים מספר ביום על ידי בקרי המחלקה, ואלה מדווחים על התוצאות על גבי טפסים מיוחדים; על פי הרישום בטפסים מחשבת המחלקה את מקדם הטיב, שהוא שיעור ההערכות החיוביות לרמת הניקיון, מתוך מספר הבדיקות שבוצעו; מכפילים את הזמן הנחסך שהושג במקדם הטיב, ועל ידי כך מקטינים אותו במידה שניתנו לגבי הערכות שליליות. אין זמן הפרמיה בכל סוג עבודה יכול לעלות על שליש ממשך זמן העבודה בפועל, וכדי לחשב את הפרמיות יש לדעת את משך הזמן שהשקיע צוות העובדים בביצוע כל עבודה. לצורך זה דרוש סיכום נתונים על זמני הביצוע, הנרשמים בדו"ח מחלקת ניקיון בית התיבות לכל עובד בנפרד.

— למעשה אין, לעתים, הפרדה ברישום בין סוגי עבודה שונים ולכן קובע הפקיד במחלקת ביקורת טיב את זמני הביצוע לכל עבודה לפי שיקול דעתו, דבר הפוגם בדיוק החישובים. הביקורת עמדה על כך, שמן הראוי לכלול בדו"חות המחלקה לניקיון ריכוז של זמני ביצוע העבודות לסוגיהן במשמרת, שיוכן על ידי האחראי למשמרת וישמש בסיס לחישוב הפרמיות. בעקבות הביקורת מקפידים על רישום נפרד של זמני ביצוע העבודות, וכן מנהלים, לניסיון, את הריכוז המוצע.

— עד ליולי 1982 לא היתה בקרה של טיב ניקוי המשרדים בבית התיבות, והעובדים קיבלו את מלוא הפרמיה שנקבעה לפי העומס שהושג על ידי צוות העובדים. עד לאוקטובר אותה שנה גם לא נכללו — בחישוב מקדם הטיב לצוותי ניקוי האולמות — הערכות הטיב שניתנו לגבי עבודות הניקיון התקופתיות, והמקדם נקבע לפי העבודות השוטפות בלבד. בעקבות הערת הביקורת תוקן הליקוי.

— בבדיקת חישובי הפרמיות השתמשה המחלקה בנורמות אחדות שלא נכללו בנהלים ולא קיבלו את אישורה של המועצה. נמצא גם, בכמה מקרים, שימוש שאינו נכון בנורמות שנקבעו בנהלים.

— לא ככל המקרים קיימת התאמה בין הנורמות לעבודות ניקיון לבין הסדרי העבודה ושיבוץ העובדים במשמרות. לניקוי שירותים במשמרות הלילה ובשבתות, מצויים לעבודה יותר עובדים מהנדרש על פי הנורמה, וכתוצאה מכך לא שילמו להם פרמיות בעבור משמרות אלו. לעומת זאת שולמו לעובדים שהוצבו תוספות בעבור עבודה במשמרות חריגות. עובדי הניקיון במשרדי בית התיבות עובדים, במרבית המקרים, שעה אחת פחות מיום עבודה מלא, אולם חישובי הפרמיה נעשים כאילו עבדו יום עבודה מלא, דבר הגורם להקטנת הפרמיה.

2. — במחלקת החצרנות והגננות משולמות פרמיות רק בעבור עבודות חצרנות ובנוהל נקבעה לעבודות אלו מכסה של 136 שעות ביממה. שעות עבודת החצרנות מחולקות בדיווח המשמרת בין העובדים, בלי להביא פירוט של העבודות שבוצעו וזאת בניגוד לנהוג במחלקת ניקיון בית התיבות. לעבודות החצרנות לא אושרו נורמות, ומקדם הטיב החדש, המחושב כנהוג במחלקת ניקיון בית התיבות, משמש גורם יחיד לקביעת שיעור הפרמיה. למנהלי המשמרות משולמת פרמיה לפי השיעור הממוצע שהושג על ידי העובדים הכפופים להם. לדעת הביקורת, השיטה, המתבססת על טיב הביצוע בלבד, בלי להביא בחשבון את קצבו, אינה תורמת מספיק להגברת היעילות במחלקה.

ביוני 1979 החליטה המועצה על הפעלת שכר עידוד לגננות — קביעת נורמות ותשלום פרמיות לפי דיווח על העבודות שבוצעו, אולם ההחלטה לא הוצאה עדיין לפועל.



יש לראות בחיוב את הפעולות לתשלום שכר עידוד ולבקרת טיב בנתב"ג, שמגמתן שיפור השירות והגברת היעילות בעבודות הנמל. עם זאת מממצאי הביקורת עולה, שהיו ליקויים הן בשיטות

הנהוגות והן בדרכי ויישומן: לא קויים פיקוח מספיק על דרכי תשלום הפרמיות, והדיווח שנתקבל לא הבטיח בכמה מקרים את האפשרות לביצוע מדויק של החישובים; לא נעשה די כדי לשפר את היקף העסקתם של העובדים במחלקת המטענים; לסוגי עובדים מסוימים משלמים פרמיה בלי שהדבר מותנה ביכולות או בהישגים בעבודתם.

על רשות שדות התעופה לפעול לשיפור המערכת כדי להגביר את יעילות העבודה ולהבטיח את העיקרון של צמידות הפרמיות להישגים בעבודות.

ביצוע עבודות תחזוקה ושירותים על ידי גורמי חוץ

רשות שדות התעופה (להלן — הרשות) מבצעת את מרבית עבודות השירות והתחזוקה בנמל התעופה בן גוריון (להלן — נתב"ג) ובשדות התעופה הפנים ארציים*, באמצעות קבלנים, שעמם היא חותמת על חוזים לביצוע העבודות. ב־1982 היו בתוקף כ־50 חוזים שנתיים עם קבלנים ועם נותני שירות שונים: 15 חוזים בנושאי תחזוקה בתחום ההנדסי, כגון תחזוקת מסלולים, ומערכות ממות-שבות ואלקטרוניות; וכ־35 חוזים — מרביתם בתחום מתן שירותי שמירה, ניקיון, ואספקת ארוחות לעובדים. ההיקף הכספי של חוזים אלה הסתכם בשנת הכספים 1981 ב־25 מיליון שקל בקירוב.

בחודשים ספטמבר–נובמבר 1982 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ההתקשרות עם הקבלנים ועם נותני השירותים, ואת הפיקוח על ביצוע העבודות והתשלומים. הבדיקה, שהקיפה 26 חוזים בסכום כולל של 18.7 מיליון שקל, נערכה במשרדי נתב"ג ובהנהלת הרשות.

בחירת קבלנים

1. הדרכים לבחירת הקבלנים לביצוע עבודות תחזוקה ושירותים בתחומי הפעילות של היחידות השונות ברשות, למטע חטיבת הנדסה, נקבעו בנוהל הרשות לרכישת טובין ושירותים, מיולי 1982. הנוהל קובע, כי בחירת הקבלנים תיעשה על פי עלותו של השירות, כאשר בסכום שבין 12,000 שקל ל־37,000 שקל (על פי עדכון מיולי 1982) יש צורך בקבלת הצעות בכתב משלושה ספקים; בשירותים שעלותם מעל 37,000 שקל—125,000 שקל יש לקבל הצעות בכתב מחמישה ספקים, ובעבור שירות שהיקפו עולה על 125,000 שקל יש לפרסם מכרז.

שירותי אחזקה ותיקונים, שבתחום האחזקה של חטיבת הנדסה שברשות, מוזמנים בהתאם להוראות נוהל מיולי 1981 בדבר מסירת עבודות לקבלנים. הוראות נוהל זה קובעות, שבהתקשרות בסכום שבין 31,000 שקל ל־95,000 שקל, יש לקבל הצעה אחת, לפחות, ולקבל אישור של ועדת המכרזים; בסכומים, שבין 95,000 שקל ל־450,060 שקל, יש צורך בשלוש הצעות ובאישור הוועדה; בסכומים מעל לאלה האמורים ועד 9.5 מיליון שקל יש לקיים מכרז סגור לחמישה קבלנים; מעבר לסכום זה טעונות ההתקשרויות אישור ועדת הכספים של מועצת הרשות.

הבדיקה העלתה, שלא נעשת הבחנה מהותית בין שירותים ותחזוקה כלליים לבין שירותים ותחזוקה בתחומי ההנדסה, לדוגמה: ניקיון שמשות בבית הנתיבות נחשב שירות כללי ואילו ניקוי מערכת הביוב, צביעת כבישים ומסלולים והדברת עשבים נחשבים לשירותים הנדסיים. קביעת השירות כבעל אופי הנדסי נעשת בפועל על פי האחריות של חטיבת הנדסה לנושא ולא על פי מהותו ובכך אף נקבעת הדרך למסירת העבודה.

2. בדיקת שירותי התחזוקה, שהרשות רוכשת, העלתה, שחלק ניכר מהם הוא למערכות המותקנות בנתב"ג וברשות, כגון מיוזג אוויר, מסועים למיון מוודות, מכשירי קשר וציוד מחשבים. בכל אחת ממערכות אלו מבצעת הרשות את שירותי התחזוקה באמצעות התבריה שהתקינה את הציוד או סוכן בארץ של חברת מחו"ל שממנה נרכש הציוד. צורת התקשרות זו אינה מאפשרת השוואה, בדרך של סריקת השוק של נותני השירות וקבלת ההצעה הזולה והמיטבית, ועל הרשות לשלם את הסכום שדורש נותן השירות המסויים.

כיוון, שעלות התחזוקה של ציוד מהסוג שהוזכר לעיל הינה גורם בעל משמעות כספית למשך שנים רבות עמדה הביקורת על כך, שרצוי, שהרשות תבדוק בעת הרכישה נוסף על עלות הציוד והתקנתו גם את הגורם של עלות התחזוקה, ותקבע גם קבלת שירות למספר שנים גדול יותר. בחירת הציוד

* על שדות תעופה פנים ארציים ראה עמ' 568.

צריכה להיעשות לא רק על פי עלותו ועלות התקנתו, אלא גם בהתחשב במרכיב של התחזוקה והשירות. בתשובתה מינואר 1983 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, שהיא מקבלת את המלצת הביקורת והיא תפעל להוצאת הנחיות מתאימות בעניין, שלפיהן חיכלל בעתיד עלות התחזוקה והשירות בתנאים הכלליים של המכרזים להתקנת ציוד.

3. — בדיקת הדרכים לבחירת הקבלנים העלתה שלושה מקרים, שבהם נבחרו קבלנים לביצוע עבודות שונות — בהיקף כספי של 110,000, 173,000 ו-240,000 שקל בשנה — בלי לקבל הצעות נוספות; זאת, למרות שהם לא היו היחידים המסוגלים לבצע את העבודות. בשני מקרים אחרים נמסרו עבודות, שלא היו בעלות אופי הנדסי, בהיקף של כ-2 מיליון שקל כל אחת, על פי מכרז סגור, במקום במכרז פומבי, כפי שדורש הנוהל הקיים. הפנייה במסגרת מכרז סגור גרמה הקטנת מספר הקבלנים שיכלו להשתתף במכרז וצימצום התחרות ביניהם.

4. הוראות הנוהל מאפשרות אי-קבלת הצעות ואי עריכת מכרז במקרה שקיים רק ספק יחיד לאותו שירות. לביצוע תחזוקה כלכלי פיקוד וקשר בנתב"ג התקבלה בוועדת המכרזים, באמצע שנת 1980, החלטה להאריך את החוזה עם קבלן לשלוש שנים בלי לפרסם מכרז. הוועדה המליצה על אישור ההתקשרות, בתנאי שהסמנכ"ל להנדסה ולאחזקה יאשר בכתב לינושב ראש הוועדה, שאינה קיימת בארץ חברה או גוף אחר היכולים לבצע את העבודה. באישור הסמנכ"ל מיולי אותה שנה נאמר, שלפי מיטב ידיעתו אין חברות העוסקות באחזקת כבלי פיקוד וקשר באופן שוטף; הגוף היחיד המסוגל לעסוק בעבודה זו הוא דואר הנדסה שבמשרד התקשורת ובעבר נבדקה האפשרות להתקשר עם דואר הנדסה והתברר שאין סיכוי לקבלת השירות ברמה הנדרשת ובמחיר סביר.

— הביקורת העלתה, שביורר המחירים עם דואר הנדסה נעשה לפני כעשר שנים, ועמדה על כך שלא היה זה נכון להסתמך על ביורר כזה כעבור תקופה כה ארוכה. בתשובתה בינואר 1983 הודיעה הרשות, שבעקבות הביקורת החליט המנכ"ל לפרסם מכרז בסיום תקופת החוזה הנוכחי.

ביצוע התקשרויות

1. ההתקשרות עם קבלנים נעשתה, במרבית המקרים, בדרך של חתימת חוזה עם הקבלן, אולם נמצאו גם מקרים, שבהם נעשתה ההתקשרות בדרך של משלוח הזמנת עבודה.

— אינה קיימת ברשות הנחייה באילו מקרים יש לחתום על חוזה עם מבצע השירות ובאילו מקרים ניתן להסתפק בהתקשרות על פי הזמנת עבודה — דרך שאינה מחייבת היוקקות להליכים המקובלים למסירת עבודות על פי הנהלים הקיימים.

— בדיקת החוזים שחתמה הרשות עם קבלנים, העלתה, שבמקרים רבים הם נחתמו באיחור: בשבעה מקרים נחתמו החוזים באיחור של 4–12 חודשים אחרי תחילת העבודה, מהם ארבעה חוזים שנחתמו סמוך למועד סיום תוקפו של החוזה. בשני מקרים הועסקו נותני השירותים על סמך חוזים, שנחתמו בשנים 1968 וב-1972 על ידי מינהל התעופה האזרחית עוד לפני הקמת הרשות, בלי שהיא חתמה עמם במשך השנים על חוזים משלה.

2. — תנאי ההתקשרות בשני חוזים לא תאמו את צורכי הרשות, או את קשריה בפועל עם הקבלן וגרמו חילוקי דעות בין הצדדים:

(א) בחוזה עם חברה המבצעת תחזוקה ושירות למערכת מיווג אוויר נאמר, שהתשלום כולל אספקת חלפים שניזוקו, אולם אינו כולל החלפת חלפים שהתבלו. סעיף זה גרם חוסר בהירות באשר לשירות המגיע לרשות מהקבלן ומדי פעם בפעם התעוררו חילוקי דעות האם החלקים שהוחלפו נכללים במסגרת החוזה או שיש לשלם בעבורם בנפרד, והיה צורך בפנייה אל היועץ לענייני מיווג אוויר של הרשות כדי שיפסוק בנושאים שהועלו.

(ב) הקבלן המבצע היסעים של עובדי משמרות בנתב"ג מקבל הזמנות לביצוע היסעים משתי יחידות של מחלקת הבטחון. בחוזה עם הקבלן לא נקבע, שעליו לבצע היסעים משותפים של עובדי שתי היחידות. כתוצאה מכך מבוצעים היסעים נפרדים לכל אחת מהיחידות, דבר הגורם שימוש במספר גדול יותר של כלי רכב ולתשלום נוסף שעל הרשות לשלם; זאת, מאחר שהקבלן מקבל תשלום קבוע בעבור חמישה נוסעים לפחות, גם במקרים שהוא מסיע מספר קטן יותר (בעניין ביצוע היסעים על ידי מחלקת התחבורה של הרשות — ראה גם דו"ח שנתי 32, עמ' 810).

— לצורך ביצוע היסעים לעובדי המשמרות מודיעה הרשות בכל יום לקבלן על הזמנתה לביצוע היסעים. התברר, שבכמה מקרים חלו שינויים בסדרי העבודה והרשות, לא הודיעה לקבלן על

השינויים הנדרשים בביצוע ההיסעים; במקרים אלה הקבלן הסיע בפועל מספר נוסעים שנפל בהרבה מזה שנרשם בהזמנה, אולם חרף זאת שולם לו תשלום מלא על פי הרשום בהזמנה.

הביקורת עמדה על הצורך, שהרשות תפעל לשיפור הקשר עם הקבלן, ולמניעת תשלום יתר. בתשובתה מינואר 1983 למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי הנושא נמצא בכדיקה והתוצאות, ישמשו גם למטרות ארגוניות וגם כבסיס למכרז החדש שיפורסם.

3. נוהל הרשות בדבר הכנת חוזים קובע, שההתקשרות בחוזה בגין רכישת שירותים תהיה לתקופה שלא תעלה על שנתיים; הארכה מותרת לתקופה שלא תעלה על שנתיים נוספות, והארכה שנייה ואחרונה תהיה גם היא לתקופה שלא תעלה על שנתיים, דהיינו בסך הכל שש שנים.

— בכמה חוזים היתה תקופת ההתקשרות ארוכה מזה שנקבעה בנהל: שני חוזים, שהיקפם הכספי השנתי 2.5 מיליון שקל נחתמו לשלוש שנים, האחד לקבלת שירותי תחזוקה למערכת מיוג אוויר והאחר לתחזוקת כבלי פיקוד; חוזה אחד לתחזוקת רמזורים נחתם לחמש שנים; בשני חוזים אחרים, האחד לביצוע עבודות ניקיון והאחר להשמעת מוסיקת רקע, נקבע שהם מתחדשים מאליהם ללא הגבלת זמן.

4. נוהל מסירת עבודות לקבלנים קובע, שהארכת ההתקשרות עם קבלן תבוצע אחרי גיהול משא ומתן על ידי ועדה שמונתה לכך בהתאם להחלטת מנכ"ל הרשות או המשנה למנכ"ל, ומנהל נתב"ג.

(א) הרשות חתמה בשנת 1977 על חוזה עם חברה לתחזוקת מערכת מיוג אוויר, לתקופה של שלוש שנים — עד 31.3.80. במאס 1980 הגישה החברה הצעת מחיר לחידוש החוזה; הצעה זו כללה, נוסף על דרישות אחרות (תוספת של 133% לעומת שנה קודמת בגין עליית מדד המחירים לצרכן, וכן תוספת בשל תוספת ציוד), תוספת של 34% בשל התייקרות חלקי החילוף בשיעור גבוה מעלית המדד. ראש מחלקת חשכל בנתב"ג פנה, סמוך להגשת הבקשה, לוועדת המכרזים והמליץ על גיהול משא ומתן עם החברה מאחר שההצעה ותנאיה נראו לו חורגים מן המקובל. במאס אותה שנה מונתה ועדה לגיהול המשא ומתן, בראשות סמנכ"ל להנדסה ואחזקה ובהשתתפות שני עובדי הרשות והיועץ לענייני מיוג אוויר. הוועדה אישרה את דרישת החברה, אולם תוך קבלת הנחה כוללנית בשיעור של 3%.

— לוועדה לגיהול המשא ומתן לא הוגש על ידי יועץ הרשות תחשיב כלשהו על אומדן עלות מקובלת לתחזוקת מתקן למיוג אוויר, שהיה מאפשר בסיס להשוואה ולבדיקה של דרישות החברה. עוד התברר, שהוועדה אישרה לחברה תוספת בשיעור של 34%, כפי שדרשה, על כל היקף עבודותיה בשנה הקודמת בעוד שתוספת זו צריך היה לאשר רק לגבי החלק המתייחס לחלקי החילוף. הסכום שאישרה הוועדה שימש בסיס לתשלום ולחישוב התייקרויות במשך שלוש השנים שהחוזה היה בתוקף החל באפריל 1980. לפי חישובי משרד מבקר המדינה התשלום העודף לתקופת ההתקשרות הגיע (במחירים קבועים לדצמבר 1982), ל-600,000 שקל בקירוב.

(ב) לצורך חידוש חוזה עם קבלן לתחזוקת מסועים הוא הגיש בדצמבר 1981 כמה דרישות: תוספת בשיעור של 5% בשל התיישנות המסועים שאותם הוא מתחזק; שינוי ההצמדה ממדד המחירים לצרכן למדד שער העבודה בענף המתכת; ותוספת בשיעור של 20%, משום שמדד המחירים לצרכן לא היה בו, לדבריו, פיצוי מתאים בגין התייקרות בשנה הקודמת.

— ועדת המשא ומתן, שהורכבה משלושה עובדי הרשות, אישרה לקבלן את התוספות שהוא דרש בלי שהוא נדרש להגיש תחשיב של עלות העבודה ובלי שנערך בירור בחברה דומה או תחשיב של יועץ הרשות, שישמש בסיס להשוואה לבדיקת המחיר שנדרש.

5. — בדיקת מילוי תנאי החוזים העלתה, שבשני מקרים שונו התנאים בפועל למרות שהדבר לא מצא ביטוי בכתב. השינויים לא זו כלבד שלא עלו בקנה אחד עם תנאי החוזים, אלא גם הביאו להגדלת התשלומים לקבלנים, כאשר באחד המקרים ניתן תשלום למפרע בסך של 230,000 שקל מתחילת תוקפו של החוזה, והגדלת התשלום ב-160,000 שקל בקירוב עד לפיומו.

פיקוח על קיום תנאי החוזים

1. — נהלי הרשות, מלבד אלה הנוגעים לתקציב הפיתוח, אינם קובעים סדרי מעקב ופיקוח על ביצוע תנאי ההתקשרויות לפי חוזים; ההגחיות הקיימות של החשב הכללי בתחום זה לא אומצו על ידי הרשות. בפברואר 1981 הוגשה הצעה לנוהל פיקוח ומעקב אחר ביצוע תנאי התקשרות עם קבלני תחזוקה, אולם עד לסוף 1982 לא אושרה הצעה זו או כל הצעה אחרת לעניין זה.

— מינהל תקין מחייב, שבעת חתימת חוזה ימונה עובד שיהיה אחראי על קיום מעקב, פיקוח ודיווח על ביצוע תנאי החוזה. הביקורת העלתה, שמינוי עובד כזה נהוג רק באגף הנדסה, ואילו לגבי יתר תחומי הפעילות של הרשות (עבודות שירותים וניקיון בבית הנתיבות, חצרנות, פיקוח על מסעדות עובדים, ושירותי ניקיון ושמירה בשדות התעופה הפנים ארציים) לא מונו אחראים לביצוע החווים.

2. — משרד מבקר המדינה בדק את הפיקוח, שהפעילה הרשות על הקבלנים כדי לוודא שהם עומדים בהתחייבויותיהם על פי החווים, והעלה מקרים, שבהם לא קיום פיקוח מספיק, לדוגמא:

(א) קבלן לתחזוקת כבלי פיקוד וקשר התחייב על פי החוזה, שיימצאו בשטח נתב"ג, בכל יום, בשעות קבועות שלושה עובדים מטעמו. ברשות לא קיום פיקוח ואף לא נמצא דיווח על הימצאות העובדים בשטח כנדרש.

(ב) חברה לתחזוקת מערכת מיוג אוויר התחייבה בחוזה, ששני טכנאים שלה יימצאו בשטח נתב"ג בשעות קבועות; הבדיקה העלתה, שלא היה קיים כל רישום או פיקוח אחר על שעות העבודה של הטכנאים בשדה.

(ג) חברה לביצוע שירותי תיקונים למכשירי הקשר התחייבה לבצע שירותי תחזוקה מונעת לתחנת מימטר ברשות. התברר, שלא קיים ברשות כל רישום על ביצוע התיקונים במכשירי הקשר ואין מעקב אחר משך הזמן שנדרש לביצוע התיקון; גם לגבי התחזוקה המונעת לא נמצאו ברשות רישומים.

(ד) איכות הביצוע של עבודות הקבלן המבצע תחזוקה של מסלולים וכבישים בנתב"ג ניתנת לבדיקה באמצעות מכון התקנים. התברר, שהרשות לא קבעה קריטריונים לביצוע בדיקות באמצעות המכון; בשנים 1981 ו-1982 בוצעו שתי בדיקות כאלה בלבד; לעבודות בהיקף כספי ניכר, כגון ביצוע תוואי גישה לעזרי ניווט, לא בוצעה בדיקה כלל.

הרשות הודיעה בתשובתה, כי מנהלי היחידות המתאימות מקיימים פיקוח בשטח על ביצוע העבודות. עם זאת, הוחלט לבחון את האפשרות לחייב את העובדים של חלק מהקבלנים להחתים שעוני נוכחות ולקבוע סדרי רישום על פעילותם.

3. — היו מקרים, שבהם דיווחו קבלנים לרשות, כנדרש בחווים והדיווחים העידו על אי קיום מלאו ההתחייבויות של הקבלנים; למרות זאת, לא נקטה הרשות אמצעים, כגון התרעה על אי קיום תנאי החוזה, או הפחתת כספים מהסכומים ששולמו לקבלן. להלן דוגמאות:

(א) בחוזה עם הקבלן לאיסוף עגלות ייד הוא התחייב להעסיק בנתב"ג עובדים מטעמו בשלוש משמרות ונקבע שמספרם במשמרת, בהתאם לעונות השנה, לא יפחת מ-9 עד 15. כן התחייב הקבלן, כי נוסף לעובדים אלה הוא יעסיק בכל משמרת גם אחראי ושני עובדים נוספים לפניו מזוודות נטושות ממסועים באולם הנוסעים הנכנסים.

בדיקה מדגמית, שערך משרד מבקר המדינה לגבי רישומי הנוכחות של עובדי הקבלן, שהוגשו על ידיו במשך שלושה חודשים (יוני, יולי ואוקטובר 1982), העלתה, שהקבלן הגיש מראש לאישור הרשות תכנית להעסקתם של מספר עובדים הנמוך מהנדרש על פי החוזה ותכנית העסקה זו אושרה. מספר העובדים שהעסיק הקבלן באותם חודשים נפל, על פי חישובי משרד מבקר המדינה מזה שנקבע; בחישוב מיוערי — בממוצע ב-32% בקירוב, ובחישוב מירבי — בשיעור ממוצע של כ-46%. כתוצאה מכך, שילמה הרשות תשלומי יתר בסך של כ-1.1 מיליון שקל — בחישוב מיוערי — במשך שבעה חודשים החל באפריל 1982 (במחירי אוקטובר אותה שנה).

(ב) על פי חוזה, מפברואר 1980, התחייב קבלן התחזוקה למסועים להעסיק ארבעה עובדים על פי מספר שעות עבודה שעליהן סוכם; עובדי הקבלן חותמים, בהתייבם לעבודה ועם סיומה, על שעון נוכחות בנתב"ג. בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה לגבי שעות הימצא אותם של העובדים במשך תשעה חודשים (אוגוסט 1981—אפריל 1982) העלתה, שמספר השעות שהם עבדו היה פחות מכפי שסוכם. המפקח על ביצוע החוזה מטעם חטיבת ההנדסה ברשות היה מודע למספר שעות העבודה של עובדים אלה, אולם לא ננקטו צעדים לניכוי התמורה הכספית, או לשינוי תנאי החוזה. מחישובי משרד מבקר המדינה על פי בדיקה מדגמית לגבי שלושה חודשים, עולה, שהקבלן ביצע, בממוצע, שעות עבודה שנפלו ב-10% בקירוב מכפי שנקבע, ולפיכך שילמה לו הרשות תשלום עודף, לתקופה פברואר 1980—נובמבר 1982, בסך של כ-1 מיליון שקל, במחירי נובמבר 1982.

(ג) על פי החוזה היה על קבלן לתחזוקת מעליות לבצע בכל חודש תחזוקה מונעת הכוללת בדיקה, כיוון וכי"ב. ממסמכי הרשות עולה, כי עבודות השירות במעליות שונות לא בוצעו בתקופות שנעו בין 2 ל-16 חודשים, והרשות לא נקטה צעדים לקיום תנאי החוזה, ולא הפחיתה סכומים מתאימים מהתשלומים לקבלן.

(ד) על פי חוזה היה על קבלן התחזוקה למערכת מיוזג האוויר להעסיק בנתב"ג בכל יום שני טכנאים. בדיקת דיווחי הקבלן, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה, העלתה, שהיו מקרים רבים, בעיקר בחודשים אוקטובר ונובמבר 1981, שבהם היה בשטח רק טכנאי אחד ובמקרים אחרים לא נרשם בדיווח מספר הטכנאים שנכחו. גם במקרה זה לא ננקטו צעדים מתאימים מטעם הרשות.

(ה) קבלן התחזוקה של מערכת הביוב התחייב לבצע הרקה וניקוי של תאי המגוף בתחנות השאיבה פעם בחודש, שטיפת קווים פעמיים בשנה, וניקוי כללי של כל המערכת פעם בשנה. בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה לגבי רישומי הרשות בדבר ביצוע העבודות על ידי הקבלן בתקופה אפריל 1981—אוקטובר 1982, העלתה, שבחודשים אפריל 1981—פברואר 1982 לא בוצע הניקוי החודשי של תאי המגוף; שטיפת קווים בוצעה רק פעם אחת — באוגוסט 1982; ואילו על ביצוע ניקוי כללי של המערכת בתקופה שבנדקה לא נמצאו פרטים.

בתשובתה מינואר 1983 הודיעה הרשות, כי ממצאי הביקורת הנוגעים לאי מילוי התחייבויות קבלנים הועברו לאגף התשלומים לבדיקה ולהתחשבות חוזרת עם הקבלנים. עוד הודיעה הרשות, שהתנאי לתשלום הוא ביצוע העבודה ולא נוכחות העובדים בשעות שנקבעו בחוזה. לדעת הביקורת, מן הצורך לעמוד על מילוי כל התנאים שבחוזה, בכל הקשור למספר העובדים שיועסקו או שעות העבודה שיושקעו על ידי הקבלנים. לכך יש השלכה ישירה על ההיקף ועל רמת השירות שעל הקבלן לתת, וכן על התמורה שהוא מקבל, ויש להניח שזו גם הסיבה שהרשות פירטה עניין זה בחוזים.



לצורכי התיפעול והתחזוקה השוטפים נמצאים בנתב"ג ובשרות התעופה ציוד ומתקנים בשווי כספי רב ומסוגים שונים. את הפעולות הקשורות במיפול השוטף ובתחזוקה המונעת לשמירת המתקנים והציוד במצב פעולה תקין, מוסרת הרשות לידי קבלנים וספקי שירותים שונים. בדיקת סדרי ההתקשרות עם ספקי שירותים אלה, במיוחד מבחינת ההסכון והמינהל התקין, העלתה את ממצאי הביקורת הבאים:

(א) נמצאו ליקויים בסדרי בחירת קבלנים לביצוע עבודות תחזוקה ושירותים.

(ב) בעת הארכת תוקפם של חוזים עם קבלנים שזנו כהם התנאים בלי שהוגשו לרשות תחשיבים מספיקים לכיסוס התוספות שנדרשו ושאושרו על ידיה.

(ג) הרשות לא הפעילה חלבה למעשה פיקוח ומעקב מספיקים אחר קיום תנאי החוזים וביצועם המלא, וכתוצאה מכך היו מקרים של תשלומי יתר כסכומים גדולים לקבלנים. הרשות גם לא נקטה צעדים מתאימים נגד קבלנים שלא הקפידו על מילוי התנאים הכלולים בחוזים.

משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך, שהרשות תעשה להתחור תשלומי היתר. עוד מן הצורך להעמיד את האחראים לפיקוח על ביצוע החוזים ברשות על חומרת הממצאים שבהם מדובר, ולהסיק ממקרים אלה את הלקחים המתבקשים.

שדות תעופה פנים-ארציים

1. חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977, קובע, שתפקידי הרשות הם להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל את שדות התעופה המפורטים בתוספת לחוק. בעת הקמת רשות שדות התעופה (להלן — הרשות), ביוני 1977, היו שדות התעופה בטיפולו של מינהל התעופה האזרחית שבמשרד התחבורה. באותו מועד נמסרו לניהולה ותיפעולה של הרשות שלושה שדות: נמל התעופה בן גוריון (להלן — נתב"ג), שהוא הנמל הבין-לאומי העיקרי של ישראל, ושדות התעופה באילת ובירושלים (עטרות). ביוני 1978 פירסם שר התחבורה צו בדבר הוספת שדות התעופה בחיפה, במתניים (ע"ש יצחק בן-יעקב) ובהרצליה. שדה התעופה דב שבתל-אביב לא נכלל בקבוצה זו; עם זאת, התעופה האזרחית בשדה מופעלת על ידי הרשות על פי הוראת שר התחבורה מיוני 1978.

באפריל 1980 פירסם שר התחבורה צו נוסף הכולל גם את שדות התעופה במצפה רמון וחימן (בבאר שבע) ברשימה שבתוספת, אך בגלל מיעוט הפעילות בשדות אלה, מפעילה אותם הרשות באמצעות קבלני משנה. עד לפינוי סיני, באפריל 1982, נתנה הרשות שירותי קרקע גם בשדה התעופה אופירה. כיום מפעילה הרשות הלכה למעשה ארבעה שדות תעופה פנים-ארציים (להלן – שתפ"א): אילת, עטרות, הרצליה ומחניים.

2. בשנת הכספים 1980 הסתכמו הוצאות שתפ"א, בתקציב הרגיל (אינו כולל הוצאות הון וקרנות), ב־27.4 מיליון שקל; ההוצאות לפיתוח היו באותה שנה 2.1 מיליון שקל. ההוצאות בתקציב הרגיל לשנת הכספים 1981 הסתכמו בסך 53.4 מיליון שקל, ובתקציב הפיתוח – 2.9 מיליון שקל; לשנת הכספים 1982 נקבע תקציב רגיל בסך של 76.6 מיליון שקל. באפריל 1982 הועסקו בשתפ"א 126 עובדים.

3. בחודשים אפריל ומאי 1982 בדק-משרד מבקר המדינה את תפעולם וניהולם של שדות התעופה הפנים-ארציים; הביקורת נערכה בהנהלת הרשות ובשדות התעופה.

פעילות שתפ"א וניהולם

1. להלן נתונים בדבר כוח האדם שהועסק בשתפ"א, ותנועת מטוסים ונוסעים, בשנת הכספים 1981:

השדה	תנועת מטוסים	תנועת נוסעים	% מכלל הנוסעים	כוח אדם
אילת	13,300	476,000	11.7	53
באר שבע	5,800	6,000	0.2	1
דב	11,000	95,000	2.3	9
עטרות	8,600	54,000	1.3	42
חיפה	10,000	18,000	0.4	1
מחניים	5,800	14,000	0.4	10
הרצליה	37,000	—	—	10
סה"כ שתפ"א	91,500	663,000	16.3	126
נחב"ג	44,000	3,400,000	83.7	
סה"כ רשות	135,500	4,063,000	100.0	

הטבלה דלעיל מראה, שבעוד ש־84% בקירוב מתנועת הנוסעים עוברת בנחב"ג, כשני שלישים מתנועת המטוסים עוברת בשתפ"א. זאת, כיוון ששתפ"א מאופיינים על ידי תנועת מטוסים קלים עם מעט נוסעים במטוס, בעוד שמרבית המטוסים בנחב"ג הם כבדים ובכל מטוס נוסעים רבים; שדה הרצליה משמש מרכז ארצי לתעופה חקלאית ומרכז לבית ספר לטייס ולמטוסים פרטיים, ואין מתקיימת בו תנועת נוסעים.

2. להלן מובאות ההכנסות וההוצאות של שתפ"א בהשוואה לכלל ההכנסות וההוצאות של הרשות בשנת הכספים 1981:

השדה	הכנסות		הוצאות		גרעון
	באלפי שקלים	% מכלל הכנסות הרשות	באלפי שקלים	% מכלל הוצאות הרשות	
אילת	8,371	1.1	22,781	2.9	14,410
ירושלים	420	0.1	13,470	1.7	13,050
הרצליה	(1,545)	(0.2)	3,420	0.4	4,965
חיפה	284	0.0	891	0.1	607
מחניים	184	0.0	4,612	0.6	4,428
דב	864	0.1	8,263	1.1	7,399
סה"כ פנים-ארציים	8,578	1.1	53,437	6.8	44,859
סה"כ רשות	784,090		775,161		(8,929)

54% מההכנסות בשתפ"א מתקבלות ממתן שירותים למטוסים; כ-66% מההוצאות מהוות משכורת עובדים. תנועת הנוסעים בהיקף קטן בשתפ"א לעומת הוצאות קבועות בהיקף גדול — בעיקר כיבוי אש, ביטחון ופיקוח טיסה — מביאים לכך שההוצאות גבוהות מההכנסות. הרשות תובעת מהממשלה לקבוע הסדרים כספיים הולמים שיקטינו את גרעונות הרשות בשל הפעלת שתפ"א, הנובעים, לדבריה, מרמת תעריפים נמוכה מצד אחד ונטל הוצאות תפעול וביטחון עקב החלטות הממשלה, מצד שני. עד למועד סיום הביקורת לא סוכם דבר בעניין זה.

3. בשנתיים הראשונות להקמת הרשות, נוהל כל שדה פנים ארצי באופן עצמאי, ומנהלו חלש על כל היחידות שבשדה, והיה אחראי גם לרכישת מוצרים ושירותים. בהנהלת הרשות היתה קיימת אמנם יחידת מטה מרכזית לשתפ"א, אולם זו היתה מצומצמת, יחסית. בסוף 1979 וב-1980 שונתה התפישה הארגונית והוגבר הפיקוח המרכזי של הנהלת הרשות על פעולות השדות. לצורך מילוי תפקידיהם של מנהלי שתפ"א — האחראים לתפעולם השוטף ולכוח האדם שבהם — הם עומדים בקשר הדוק עם הנהלת הרשות ועם יחידותיה השונות. אין השדות עוסקים ברכישות, למעט רכישות מהקופה הקטנה, אלא מקבלים את הפריטים הדרושים להם ממחסן מרכזי בנתב"ג; כל נושאי התחזוקה (להוציא תחזוקה שוטפת), השכרת מבנים וזכיונות, חתימה על חוזים, רכישת מוצרים ושירותים, העסקת כוח אדם, הכשרה והשתלמות, מבצעים, פיתוח וביטחון, הם באחריות הנהלת הרשות ומסופקים ישירות על ידיה. ב-1982 מונה ברשות עובד המרכז את הטיפול השוטף בשתפ"א.

— במסגרת הארגון מחדש של יחידות הרשות, כפופים, מאמצע 1980, עובדי מגדל הפיקוח ועובדי מודיעין טיס לחטיבת המבצעים שברשות. יחד עם זאת, מנהלי שתפ"א הם נציגי חטיבת המבצעים אשר דרכם יש לנתב את ההוראות ודרכי הפעילות של מגדלי הפיקוח ומודיעין טיס מבחינה מבצעית ומינהלית. ב-1981 וב-1982 הועלו מקרים, שבהם היו חריגות מהסדר זה וקויים קשר ישיר בין עובדי שתפ"א לבין החטיבה, שלא באמצעות מנהלי השדות.

4. כפיחות הטיסה מהייבט הצלחת הגבלות על הבנייה לנוכח כפיכות השדות, וכך להבטיח אזורי טיסה פנויים ממגדלי-קרקע בעת גישה לנחיתה ולחמראה. כן יש להסיל הגבלות בנייה להכפחת עתודה של קרקע לפיתוחם העתידי של השדות ולהתאמת השימוש בקרקע מבחינת החשיפה לרעש המטוסים. בתכנית המיתאר הארצית כלול רק נתב"ג כשדה תעופה. הרשות פועלת להכנת תכנית מיתאר ארצית לשדות התעופה, והיא נמצאת עדיין בדיון המעצה הארצית לתכנון ובנייה.

שדה עטרות

שדה התעופה עטרות בירושלים משמש בעיקר לטיסות פנים ארציות ומתקיימות בו שלוש טיסות סדירות ביום לאילת וממנה. מבחינת כוח האדם והמתקנים מסוגל השדה לטפל בתנועת נוסעים ומטוסים גדולה בהרבה מהנוכחית. בשל נסיבות פוליטיות בין-לאומיות נמנעת, בינתיים, תנועת מטוסים סדירה מחוץ לארץ לעטרות ופיתוח השדה לנמל בין-לאומי. בעת עריכת הביקורת שירת השדה טיסות בין-לאומיות אקראיות, בעיקר של מטוסי האו"ם ומטוסים פרטיים קלים.

בישיבתה של מועצת הרשות מ-2.5.82, היא המליצה על הארכה מיידית של המסלול בעטרות מ-2,000 ל-2,600 מטר, כדי להכשיר את השדה לנמל תעופה בין-לאומי לטיסות שכר לאירופה. היקף ההשקעה נאמד ב-9 מיליון דולר בשתי שנות כספים. ביצוע העבודה טעון אישור שר התחבורה ומציאת מקורות מימון.

— ביקורות מבצעיות, שערכה הרשות במחצית השנייה של שנת 1981, העלו, שכמה עוררי ניווט לא היו שמישים ולא ניתן היה להפעילם: מכשיר למציאת כיוון לתחנה, מתקן אופטי חשמלי, סדרת מבוקים, וכן מכשיר קשר בתדירות גבוהה המספק כיוונים; כמשך כשעה הודשים בשנת 1981 לא היתה מכונת כיבוי אש (מכין שתיים) תקינה, ולמרות פניותיו של מפקד תחנת הכיבוי לא תוקנה המכונה והיא עמדה מושבתת.

הביקורת עמדה על כך, שמספר כה רב של תקלות בתקופה קצרה יחסית אינו מעיד על תחזוקת הציוד ברמה נאותה, ומצביעה על הצורך בהגברת הפעילות בתחום זה. בתשובתה מאוגוסט 1982 הודיעה הרשות, כי המתקנים ועורי הניווט, תוקנו, ושנמצא בהכנה נוהל תחזוקה לנושא.

— בעטרות היו ארבעה גופים המשלמים דמי שימוש בנסכים: שתי חברות למתן שירותי קרקע, בנק ומנון. החווה לשנת הכספים 1981 נחתם עם השניים הראשונים רק ביולי אותה שנה ועם שני הנותרים רק בסוף השנה. לשנת הכספים 1982 נחתמו ההסכמים במועדם.

שדה הרצליה

שדה הרצליה משמש, כאמור, מרכז לתעופה חקלאית, לבתי ספר לטייס ולמטוסים פרטיים. על אף היותו שדה קטן, שבו מסלול באורך של כ-800 מטר בלבד, מחקיימת בו תנועה אווירית עניפה מאוד ובו מרוכזים כ-75% מהפעילות של מטוסים קלים במדינה. מספר ההמראות והנחיתות בשדה זה מתקרב לזה של נתב"ג, דבר הגורם מטרדי רעש לתושבי הסביבה הסמוכה לשדה. הרשות עושה לצמצום המטרד על ידי קביעת נהלים קפדניים להרצה של מנועים ולהמראה, וכן הגבלת שעות הפעילות האווירית בשדה.

— שער הכניסה לשדה התעופה נמצא סמוך לקצהו המערבי של מסלול ההמראה והנחיתה. העדר סימונים ברורים על הכביש עלול לגרום, שרכב הנכנס לשדה יעלה, בטעות, על המסלול תחת לנסוע על הכביש המקביל לו. הביקורת המליצה, שהרשות תנקוט בהקדם צעדים לתיקון המצב. כתשובתה מאוגוסט 1982 הודיעה הרשות, שהיא תחדש את הסימונים על הכביש וכן תנקוט אמצעים אחרים אשר יכליטו את תחילת המסלול מהכביש העובר בסמוך לו.

— בשדה פועלות זה שנים רבות שתי חברות ריסוס פרטיות גדולות וכמה חברות קטנות נוספות. הועלה, שהרשות לא גבתה מהן דמי שכירות ודמי זכיון. רק בשנת 1981 פתחה הרשות במשא ומתן עם המשתמשים בשדה, בדבר תשלום כוללני בגין חובות העבר וחתימה על חוזה מסחרי לגבי השימוש השוטף בעתיד; עם שתיים מהחברות הוסדרו כבר התביעות הכספיות ונחתמו חווים. נגד משתמשים שלא נענו לדרישות הרשות הוגשו תביעות משפטיות; עד למועד סיום הביקורת לא התבררו התביעות.

שדה דב

1. שדה דב משתרע על שטח של כ-800 דונם בצפון תל-אביב וגובל באיזור מגורים הידוע בשם תכנית ל'. הרשות מנהלת את השדה ומפעילה בו מודיעין טייס. בשנות החמישים והשישים שימש השדה את התעופה הפנים-ארצית; ב-1972 הרעתק מרכז הכובד של התנועה הפנים ארצית לנתב"ג. במשך 1981 חזרה התנועה הפנים ארצית לפעול משדה דב, ובסוף אותה שנה גדל היקפה פי כמה לעומת התקופה שלפני כן, ואף חזוי גידול נוסף.

עקב תלונות תושבים הגרים בשכנות לשדה התעופה, על מטרדי הרעש וכן עקב הגבלות בנייה בסביבות השדה, המפרעות לתכניות הפיתוח של עיריית תל-אביב, מתנגדת העירייה להמשך הפעלת השדה במקום. לפי הצעת העירייה מפרואר 1982, שהובאה לדיון במועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ייקבע מעמדו של שדה דב כשדה ארצי עד לאיתור שטח חליפי לשדה. לעומת זאת, מציעה הרשות עריכת תכנית מיתאר ארצית לשדה במקומו הנוכחי. עמדת שר התחבורה, כפי שהובעה בדיון שהתקיים במועצת הרשות ב-2.5.82, היא, ששדה דב במקומו הנוכחי הוא שדה קבע לכל דבר. עד למועד סיום הביקורת לא הכריעה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בעניין.

2. בתכנית הפיתוח של הרשות, מיולי 1981, נקבע לגבי שדה דב, שיש להעתיק את רחבות החנייה למטוסים ואת מסוף הנוסעים כ-600 מטר מערבה, לקרבת המסלולים. העתקה זו תקטין, לדעת הרשות, במידה רבה את מטרד הרעש כיוון שדיונות החול והמרחק עד לבניינים יבלמו את מרבית הרעש. הנטייה הקיימת בעולם לייצר מטוסים שקטים יותר מבעבר, והשימוש הגובר במטוסים שקטים (מסוג דאש 7) בשדה דב תורמים אף הם לפתרון הבעיה. ההעתקה מערבה תפתור במקצת גם את הבעיות הנובעות ממגבלות הבנייה. התכנית נמצאות על סדר יומה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

3. בין הנתונים, שמודיעין טיס אמור לספק לטייסים, כלולים נתונים מטאורולוגיים, כגון תחזית מזג האוויר, המעלות הצפויות, רוחות ועננות. כדי שהנתונים הללו יהיו עדכניים עד כמה שניתן, הוקמה בשדה דב תחנה מטאורולוגית ונקבע לה תקן של חמישה עובדים, והיא אמורה לפעול 24 שעות ביממה. התחנה שייכת לשירות המטאורולוגי וממונת על ידי הרשות, המקיימת התחשבות עם השירות.

— בדיוק שערבה הרשות בנובמבר 1981, העלתה, שהתחנה המטאורולוגית מאוישת בעובד אחד בלבד, והיתה סגורה כמרבית לילות החודש; כתוצאה מכך לא ניתנו שירותי מטאורו-לוגיה ברמה הנדרשת ולא אוהרות מטאורולוגיות כדורש. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שבהיות הרשות מופקדת על בטיחות הטיסה בשדות שכניהולה, מן הצורך לעשות

בהקדם לתיקון המצב, כדי שתתאפשר אספקה של תחזיות מטאורולוגיות ברמה נאותה לטייסים. ביולי 1982 תוגבר כוח האדם בשני עובדים.

4. בסוף 1981 נרכש, בסכום של כ-10,000 דולר, מכשיר רשם קול רב-ערוצי בעבור מודיעין טיס בשדה דב, המקליט באופן אוטומטי את כל השיחות שמקיימים אנשי המודיעין עם הטייסים. למכשיר זה נודעת חשיבות רבה כאשר רוצים לשחזר אירוע כלשהו ולוודא ולאמת את הנתונים שקיבל הטייס מהמודיעין.

— על אף שהמכשיר התקבל ברשות בתחילת 1982, הוא לא הופעל עד למועד סיום הביקורת; אי הפעלת המכשיר עלולה לפגוע ברמת השירות שמעניקה הרשות ללקוחותיה. בעקבות הביקורת, הופעל המכשיר ביוני 1982.

5. — הרשות קשורה בחוזה עם חברת שמירה פרטית, לקיום שמירה בשדה בלילה. הביקורות, שערכו עובדי הרשות ב-1982 העלו, שהחברת השמירה לא עמדה בתנאי החוזה ולא סיפקה שומרים כנדרש ממנה, אולם הרשות לא נקטה פעולות בנדון. בעקבות ביקורת של משרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, שהיא ניהלה משא ומתן עם חברת השמירה כדי שתקפיד על קיום תקן השומרים ועל איכות השמירה; הרשות, מצידה, הגבירה את הפיקוח על הביצוע.



ממצאי הביקורת, שנערכה בשדות התעופה הפנים ארציים שבניהולה של רשות שדות התעופה, מצביעים על ליקויים בתחומים מספר: רמת התחזוקה של מכשירים ומתקנים שונים; סדרי השמירה והפיקוח; הסדרים בתחום הניהול העיסקי של השדות. מן הצורך, שהרשות תתן דעתה, בהקדם, לתיקון הליקויים שהועלו.