

רשות שדות התעופה

פעולות ביקורת

נבדקה הקמה של מסופי הגבול היבשתיים שבגבול ישראל ומצרים; נערכה ביקורת על סעיפים אחדים במסגרת התקציב הרגיל של הרשות.

הקמת מסופי מעבר בגבול ישראל—מצרים

1. בהסכם השלום עם מצרים, שנחתם ב־26 במארס 1979, נקבע, בין השאר, כי תותר תנועה חופשית לאזרחים ולרכב בין שתי המדינות. בינואר 1980 נפתח בנאות סיני (אל־עריש) מסוף מעבר, שנקבע כתחנת גבול בין־לאומית עיקרית בגבול ישראל—מצרים, ואיפשר קשר יבשתי ומעבר אנשים, סחורות ורכב בין שתי המדינות. המסוף הוקם והופעל בתחילה על ידי צה"ל. כצעד לקידום הנורמליזציה בין ישראל למצרים החליטו שר התחבורה ושר הביטחון, על דעת הממשלה, להעביר את ניהול המסוף ותפעולו לידיים אזרחיות, ולהטיל משימה זו על רשות שדות התעופה (להלן — הרשות), וזאת נוכח נסיונה בתפעול מסופים.

באפריל 1980 פורסם חוק רשות שדות התעופה (הוראת שעה), התש"ם—1980, ולפיו יהא זה מתפקידה של הרשות, נוסף לתפקידיה האחרים, "להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל את מסופי המעבר... בין שהם בישראל ובין שהם מחוצה לה, לבצע בהם פעולות תכנון ובנייה ולתת בהם שירותים גילויים לכל הפעולות האלה". בעקבות החוק האמור, הועברה ביוני אותה שנה, האחריות לניהול המסוף ולתפעולו לידי הרשות (בדבר ביקורת בנושא "מעבר גוסעים במסוף נאות סיני" — ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 807).

במסוף נאות סיני ניתנו שירותים טרמינליים המקובלים במעבר גבול בין־לאומי ישראלי, ובהם: מערכת ביקורת גבולות שהפעילה משטרת ישראל; מכס; נציגות של משרדי התקלאות, התיירות והבריאות, צה"ל וכן שירותי בנק. המסוף פעל מינואר 1980 עד אפריל 1982, מועד השלמת הנסיגה מסיני, ובאותה תקופה עברו דרכו 558,000 גוסעים, ו־1,400 כלי רכב. בדצמבר 1980 החל מעבר מטענים במסוף — ברובם מטעני יצוא. בסך הכל עברו במסוף מאותו חודש ועד לסוף תקופת פעילותו 181,800 טון מטענים, מהם 181,300 טון מטעני יצוא (99%), ויתרם מטעני יבוא.

2. מסוף נאות סיני נועד להיות מעבר גבול זמני עד להשלמת החזרת סיני לידי מצרים, באפריל 1982, והקמת מסופי מעבר קבועים ברפיח, בניצנה, בטאבה ובנטפים (נמל עציון) — כולם על קו הגבול הבין־לאומי החדש. המשרד האחראי להקמת המסופים בצד הישראלי של הגבול ולתפעולם הוא משרד התחבורה, והוא הטיל על הרשות להקים ולהפעיל את מעברי הגבול (ראה להלן). המימון לפעולות הרשות בנושא המסופים, שבצד הישראלי של הגבול, ניתן על ידי הממשלה מתקציב המדינה.

לפי אומדני הרשות היתה אמורה הקמת מסופי הקבע בצד הישראלי ובצד המצרי לעלות 160 מיליון שקל, במחירי סוף 1981, שערכם כ־11.5 מיליון דולר; מזה עלות המסופים הישראליים כ־7 מיליון דולר, והמצריים כ־4.5 מיליון דולר. המימון להקמת המסופים בצד המצרי של הגבול ניתן על ידי ממשלת מצרים, שביקשה מישראל לטפל בהקמתם (ראה להלן). מרבית ההוצאה נעשתה בחודשים ינואר—יוני 1982, והיתה במסגרת התקציבית האמורה.

השטח הכולל של המבנים שהוקמו במסופים שברפיח ובניצנה, שבהם בוצעו העבודות העיקריות, היה כ־14,000 מ"² — כמחציתם מסופים ישראליים וכמחציתם מצריים — ובהם בוצעו העבודות הבאות: מבני הטרמינלים; מבני עזר וסככות; תשתית של דרכים, חנייה, מים, ביוב, חשמל, תקשורת, מיזוג אוויר וגידור. כן נרכש והותקן ציוד תפעולי, כגון קשר וריהוט. בניית המסופים נעשתה בידי קבלנים ישראליים, בעוד שהרשות הזמינה את העבודות, תיאמה את הביצוע וסיכמה את ההתחשבות עם הקבלנים והספקים השונים.

3. בחודשים פברואר-מאי 1983 נערכה ביקורת במשרדי הרשות על עבודות התכנון, ההקמה וההתחשבות בכל הקשור למסופי המעבר ברפיח ובניצנה בגבול ישראל-מצרים.

תכנון

1. בהסכם השלום לא נקבע היכן בדיוק יעבור קו הגבול בין שתי המדינות, ולכן לא ניתן היה להתחיל בתכנון המסופים ב־1979, וזאת מחוסר אפשרות לבדוק את תנאי השטח, לערוך בדיקות קרקע, נגישות וכל הכרוך בהקמת המבנים. בעייה נוספת שבפניה ניצבה הרשות היתה העדר החלטת מהגורמים המוסמכים על מספר מסופי המעבר ומיקומם הרצוי. אשר למסופים עצמם היה צורך להחליט על סוג השירות שיינתן בהם: לנוסעים בלבד, למטענים בלבד, או מסוף מעורב, וכן באשר לצורת ההעברה של המטענים. גם לגבי רמת השירות במסופים היו כמה חלופות, שהפתרון להן היה מותנה בהחלטת משרד האוצר ומשרד התחבורה בדבר גודל התקציב והיקף ההשקעות: שטח המסופים, סוג הבנייה, היקף מיזוג האוויר, שטח סככות וכדומה.

על אף המחסור בנתונים ואי הוודאות בדבר המצב בשטח, נערכה הרשות לכך שבאפריל 1982 אפשר יהיה לפתוח את הגבול למעבר במסופים המתאימים, ונקטה צעדים ראשוניים לקראת תכנון המסופים. כבר באפריל 1981 פירסמה הרשות דו"ח "מסופי גבול ישראל-מצרים", שהוזמן אצל גופים מבחוץ; בדו"ח הוצגו חלופות שונות למיקום המסופים, פרוגרמות אפשריות לכל מסוף, תכנון ראשוני של מבנים, לוחות זמנים וחומר רקע שיאפשר קבלת החלטות, אומדן תקציבי, והומנת מיבנים.

2. במאי 1981 החליטה ועדת השרים לענייני בטחון על מיקום מסופי המעבר בגבול ישראל-מצרים; נקבע שיוקמו שלושה מסופים: ברפיח — שימש מעבר עיקרי לנוסעים בין ישראל לבין מצרים; בניצנה — שימש בעיקר למעבר מטענים; ובטאבה שבאיזור אילת — לתנועה אווירית מצומצמת, בעיקר למעבר מטיילים ותוצרת חקלאית טרייה מישראל לאזורי הנופש בדרום סיני. כן תוכננה נקודת גבול נוספת באיזור נמל התעופה עציון. עוד החליטה ועדת השרים להטיל על הרשות לתכנן, להקים ולהפעיל את מסופי המעבר האמורים.

הרשות המשיכה בעבודות התכנון, והוחל במשא ומתן עם משרדי האוצר והתחבורה ועם גורמי ביטחון לגבי גודל המסופים והעלויות השונות. בהסכם מיום 27.10.81, בין שר הביטחון הישראלי לשר החוץ המצרי, ובישיבת הוועדה הצבאית המשותפת לישראל ולמצרים מיום 5.11.81, סוכם, שהרשות תקים גם את המסופים המצריים. ב־22 בנובמבר אותה שנה הגישו המצרים את הפרוגרמה שלהם לגבי מסופים אלה. התכנון הכללי, המימון והפיקוח העליון על המסופים המצריים היה בידי מצרים ואילו התכנון המפורט היה ישראלי. יציין, שבפני הרשות עמד פרק זמן קצר ביותר להשלמת התכנון והביצוע: מדצמבר 1981 — מועד שבו סוכם התכנון עם מצרים, עד לאפריל 1982 — מועד השלמת הנסיגה ופתיחת המסופים לתנועה.

הרשות פעלה בנושא המסופים המצריים כקבלן ראשי: היא גייסה כמה משרדי תכנון ועשר חברות קבלניות ותיאמה את כל הפעולות באתר; הרשות קיימה את הקשר עם הקבלנים, חתמה עימם חוזים והתחשבה איתם.

הדיונים בין עובדי הרשות לבין נציגים של משרדי האוצר והתחבורה נמשכו עד אוקטובר-נובמבר 1981, ובמהלך אותה תקופה השלימה הרשות את עבודות התכנון המפורט. עיכובים מסויימים בהשלמת התכנון ובתחילת הביצוע נגרמו כתוצאה מכך שתואיי מדוייק של הגבול בין שתי המדינות נקבע רק בנובמבר אותה שנה.

— אף כי עבודות התכנון נמסרו למתכננים החל באמצע 1981 והושלמו ברובן עד לסוף אותה שנה, נחתמו החוזים עמם בדיעבד — רק בינואר 1982.

מסירת עבודות

1. עם קבלת ההחלטות במשרדי האוצר והתחבורה והשלמת התכנון, החלה הרשות לפרסם מכרזים לביצוע העבודות. בתקופה אוקטובר 1981 — ינואר 1982, פורסמו מרבית המכרזים להקמת המסופים הישראליים והמצריים וההצעות שנתקבלו נדונו בוועדת המכרזים העליונה של הרשות. במקרים מורכבים מינתה הוועדה ועדת משנה מטעמה, לבדיקת ההצעות ולניתוח המחירים. לאחר קבלת הנתונים מוועדת המשנה בחרה ועדת המכרזים קבלן, שהיה, בדרך כלל, בעל ההצעה הזולה. היו

מקרים, שבהם המליצה הוועדה על ניהול משא ומתן עם המציעים וקיבלה הנחות על מחירי המכר; היה אף מקרה, שבו היא החליטה לפרסם מכרז חדש בשל הפרש ניכר בין המחירים שנקבעו באומדן המתכנן לבין אלה שהוצעו בהצעות שנתקבלו, ואכן נתקבלה במכרז החדש הצעה זולה יותר.

2. בנובמבר 1981 הוטל, כאמור, על הרשות לבנות גם את ארבעת המסופים המצריים, ובדצמבר אותה שנה הוגשו לרשות התכניות הקשורות בכך. בגלל קוצר הזמן ומאחר שבידי הרשות היו כבר הצעות של קבלנים לסוגי המבנים המתאימים לתנאי השטח, החליטה מועצת הרשות למסור את ביצוע המבנים של מסופים אלה לא בדרך של מכרז אלא במשא ומתן, ואילו עבודות הפנים (כגון עבודות עפר, מים, ביוב, חשמל ומיזוג אוויר) נמסרו במכרז. בנובמבר אותה שנה הסמיכה מועצת הרשות ועדה בהרכב מנכ"ל הרשות ושלושה חברי מועצה, להמליץ על קבלנים לביצוע המסופים; על ועדה זו הוטל לקבוע את ההיקף הכספי של ביצוע העבודות, לגבש הצעה כספית להקמת המסופים, לנהל עם המציעים משא ומתן ולקבוע את הקבלנים הנבחרים, לאחר את ההתקשרויות הכספיות ולחתום על החוזים עמם.

ביצוע

1. הרשות היתה מוכנה להתחיל בעבודות הבנייה כבר בחודשים אוקטובר-נובמבר 1981, אך דחיות במועדי חתימת הסכמים בעניין הקמת המסופים, בין ממשלות ישראל ומצרים מנעו זאת בעדה. ב־27.1.82 נחתם החוזה בין הצדדים, ובו נקבע שהרשות תקים את המסופים המצריים על חשבון ממשלת מצרים ותסיים את הבנייה עד סוף אפריל 1982; כן נקבעו בו פרטים טכניים שונים ותנאי תשלום. בו ביום נחתם גם הסכם בין מצרים, שיוצגה על ידי ראש הרשות לפיתוח סיני, לבין הרשות, שיוצגה על ידי המנכ"ל, לפיו ניתן לדחות את גמר עבודות ההקמה עד לסוף מאי אותה שנה.

עבודות ההקמה החלו בתחילת פברואר 1982, ובפני הרשות עמדו ארבעה חודשים בלבד לביצוע כל העבודות. בשל הזמן הקצר ריכז מנכ"ל הרשות בעצמו את המעקב אחר התקדמות העבודות וקיים לשם כך ישיבות מדי יום ביומו.

— בשתיים מן העבודות שנבדקו כוצעו שינויים ותוספות בהיקף ניכר, בלא שבתיקים נמצאו פקודות שינויים או הסברים אחרים לכך. בעבודה אחת הגיעה התוספת ל־158,000 דולר בקירוב — כ־57% מהיקף העבודה שצויין בחוזה.

2. לצורך פיקוח על עבודות ההקמה של המסופים חתמה הרשות, באפריל 1982, על חוזה עם שתי חברות מהנדסים: אחת נבחרה לקיים שירותי תיאום ופיקוח על הקמת המסופים ברפיח והשנייה נתמנתה כמפקחת בשני המסופים שבניצנה.

— עבודות התיאום והפיקוח החלו כבר בתחילת פברואר 1982, אולם החוזה עם חברות הפיקוח נחתם רק בסוף אפריל אותה שנה. עד למועד חתימת החוזה שולם לכל חברה סכום העולה על 100,000 שקל, בגין חשבוניות בסך של כ־200,000 שקל שהגישו עד לאותו מועד, כל חברה.

חשבונות וכספים

1. מדור התשלומים, במשרד הראשי של הרשות, היה אחראי להתחשבויות עם הקבלנים והספקים, שנטלו חלק בהקמת המסופים, ולביצוע התשלומים. במדור נוהל תיק התחשבויות לכל פרויקט. לכריכת התיק, מצידה הפנימי, הוצמד דף שבו היה צורך לפרט את התשלומים ששולמו לקבלן, וזאת כדי לאפשר מעקב נאות ונזהר אחר התשלומים לקבלן, ולוודא שנוכו ממנו כל הניכויים המגיעים (כגון דמי עיבוד, פיקדון, מקדמה).

— במרבית תיקי החשבונות שנבדקו לא מולאו דפי התשלומים, ובאחרים הם מולאו באופן חלקי בלבד. אי מילוי רישום זה פגם בקיום המעקב אחר התשלומים לקבלן, וגרם לכך שבכל מקרה היה צורך לעבור על כל החומר שבתיק כדי לדעת מה שולם לקבלן, מה נזכה ממנו ומה מגיע לו. מעקב כזה, מטבע הדברים, התמשך ככל שכמות החומר שהצטברה היתה גדולה יותר, דבר שעלול היה לגרום שגיאת וליקויים. ואכן במקרה אחד שילמה הרשות לקבלן תשלום כפול בסך של כ־1.5 מיליון שקל בעבור מבנים במסופים המצריים. התשלום הכפול נתגלה על ידי הקבלן עצמו והוחזר לרשות. התיקים שבמדור

לא היו ממוספרים, והדפים בהם לא היו ממוספרים אף הם; בתיקים רבים נתגלה העדר ממסמכים, כגון חשבוניות קבלנים, וחשבוניות סופיות.

2. הטיפול הכספי בהקמת המסופים, וכל נושא ההתחשבות עם מתכננים, יועצים וקבלנים הופרד ממערכת החשבות של הרשות. על פי הוראת מנכ"ל הרשות מינואר 1982 הוטלו משימות אלו על עובד מדור התשלומים אשר בכל תקופת ההקמה של המסופים, וגם לאחר מכן, טיפל בלעדית בנושא.

— הטלת ניהול התקציב וביצוע תשלומים על עובד אחד, חורגת מכללי מינהל תקין, המחייב הפרדת תפקידים למען הבטחת אפשרות של בידוק פנימי; מה גם, שלא קויים פיקוח נאות על העובד ולמעשה לא היתה קיימת בקרה פנימית על התשלומים שהמדור ביצע, חרף ההיקף הכספי הגדול שבו מדובר.

3. בכמה מהחוזים שנחתמו עם הקבלנים נקבע שהסכומים הנקובים בהם צמודים לשער היציג של הדולר, ואילו במקרים אחרים נחתמו חוזים שבהם נקבע שהסכומים צמודים למדד התשומות בבנייה או למדד אחר, שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ראה טבלה להלן).

— שער הבסיס, או מדד הבסיס, היה זה שנקבע במכרז, אולם ביחס לשער הקובע או למדד הקובע לצורך גמר החשבון, ניתנה העדפה לאחד משני סוגי ההצמדות: בחוזה שסכומיו צמודים לשער היציג של הדולר נקבע, שהקבלן יקבל את התשלום כשהוא צמוד לשער היציג של הדולר ביום התשלום, ללא קשר למועד שבו היה עליו לסיים את העבודות או למועד שבו הוא סיים אותן בפועל; במקרה כזה לא היה לקבלן המבצע תמריץ לעמוד בלוח הזמנים, או לקדם את גמר ההתחשבות, בעיקר משום שכספו צמוד לדולר, ולרשות לא היתה אפשרות להפעיל נגדו סנקציה על פי החוזה. לעתים התארך גמר החשבון בחצי שנה ויותר, כמו במקרה של אחד הקבלנים, ובכל אותה עת רבץ על הרשות חוב צמוד לדולר. לעומת זאת, בחוזים שבהם התשלומים היו צמודים למדד תשומות כלשהו, נקבע, שכספו של הקבלן יהיה צמוד רק עד למועד הגמר הנקוב בחוזה; כך, שכל פיגור בביצוע גרם לקבלן הפסד מיד, בגין ירידת ערך המטבע הישראלי, עוד לפני הפעלת כל סנקציה שיכולה הרשות לנקוט. גם איתור בגמר ההתחשבות עם הרשות הסב לקבלן הפסד והיווה מעין גורם מדרבן לסיומה המהיר.

הביקורת עמדה על כך, שעל הרשות היה, גם בעת חתימת חוזה שסכומיו צמודים לדולר, לקבוע תנאי בדבר התשלום לקבלן לפי שער הדולר ביום גמר העבודה הנקוב בחוזה, ולא לפי שער הדולר ביום התשלום כפי שנעשה; כדי למנוע תביעות מצד קבלנים בתחום זה, מן הראוי היה שעניין זה ימצא ביטוי מפורש בחוזה.

4. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי ההתחשבות עם חמישה קבלנים גדולים, שביצעו שבע עבודות שכללו חלק ניכר מעבודות הבינוי במסופים. להלן טבלה המפרטת, במחיר חוזה, את היקף ההתקשרות עם הקבלנים ואת סוגי ההצמדה שנקבעו:

הפרויקט	הקבלן	תאריך החוזה	היקף העבודות (במיליוני שקלים)	סוג ההצמדה
מבנה מרכזי במסוף רפית-ישראל	א'	31.12.81	5.26	שער יציג של הדולר
סלילה במסופים הישראליים	ב'	1.1.82	11.00	מדד התשומות בסלילה
הקמת מבנים	ב'	29.1.82	21.00	שער יציג של הדולר
מבנים ומבני עזר במסופים ישראליים	ג'	10.2.82	15.50	מדד התשומות בבנייה
עבודות חשמל במסופים ישראליים	ד'	8.1.82	4.15	שער יציג של הדולר
עבודות חשמל במסופים מצריים	ד'	8.1.82	1.50	שער יציג של הדולר
עבודות מים וביוז	ה'	5.3.82	5.80	מדד התשומות בבנייה

(א) — לגבי המישה מהחוזים, שעל פיהם ניתנו לקבלנים מקדמות על השכון כיצוע העבודות, לא נעשה פילוקן של המקדמות באופן שוטף כמסכם, על סמך חשבוניות הכרטיים שהוגשו לרשות; מקבלן א' נוכח חלק הארי של המקדמה מסכומיהן של שתי השכונות הכרטיים הראשונות שהוגשו באפריל ובמאי 1982, אולם היתרה, בסך של 32,250 דולר, נוכחה רק מחשבונית הכרטיים החמישית באוגוסט אותה שנה. בניכוי המקדמה שקיבל קבלן ב' בעבור סלילה הוחל רק בחשבונית מס' 3, שהוגשה באפריל 1982 ונפרעה במאי אותה שנה, בעור שחשבונית מס' 1 הוגשה לרשות כבר בפברואר 1982, בלא שנוכה ממנה חלק מהמקדמה; בתיק הדן בהקמת המבנים על ידי קבלן ב' לא היה פירוט או הסבר על אופן ניכוי המקדמה. מקבלן ג' נוכח חלק מהמקדמה מחשבוניות מס' 1 ומס' 3; לגבי היתרה בסך של 1.75 מיליון שקל לא נמצאו בתיק מסמכים המצביעים על כך שהיא אמנם נוכחה עד למועד עריכת החשבון הסופי; לפי הסבר הרשות ניכה הקבלן את המקדמה מחשבוניות הכרטיים, אולם בלי לציין זאת בנפרד, דבר שאינו מאפשר בחינה נאותה של החשבון. מקבלן ד' הוחל בניכוי כספי המקדמה מחשבונית מס' 2 ואילך.

(ב) במהלך העבודה הקדימה הרשות חלק מתשלומיה לקבלן ג', על פי בקשתו. בסך הכל הוקדמו חמישה תשלומים, בסכום כולל של כ-14.3 מיליון שקל, לתקופות שבין 15 ל-30 יום, ובריבית של 86% ו-90%.

— הקדמת התשלומים תמורת חיוב בריבית בשיעור שגובה החשב הכללי, בלי שהיא היוותה תנאי מתנאי המכר, היתה חריגה ואפלייה לטובה של קבלן זה על פני האחרים שהשתתפו במכר. סביר להניח, שאילו פורסם במכרו שלקבלן הזוכה יוקדמו תשלומים בריבית נמוכה מהשיעור המקובל במשק, היה הדבר מתבטא בהצעותיהם של הקבלנים שניגשו למכרו.

— בתשלומים ששולמו לקבלן ג' במהלך העבודה לא חושבו התייקרויות, אלא שולמו רק תשלומים על חשבון התייקרויות, ובתיק אף לא נמצאו חשבוניות הקבלן. הוסבר למשרד מבקר המדינה, שחישוב ההתייקרויות ייעשה בעת עריכת החשבון הסופי, שלא נערך עד למועד סיום הביקורת, ועל כן לא ניתן היה לבדוק כיצד חושבו ההתייקרויות במועד כה מאוחר, ולאחר סיום כל העבודה וביצוע התשלומים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות, שיש לחשב התייקרויות בכל חשבונית וחשבונית, במיוחד בעת ביצוע הסכם בהיקף ניכר, שהגיע לאחר תוספות ותשלומים על חשבון התייקרויות לסך של כ-24 מיליון שקל. חישוב התייקרויות במועד מאוחר מביא לסירבול ההתחשבות ויש בו כדי לגרום טעויות וטענות מצד הקבלן.

(ג) — בדיקת החוזים העלתה, שההתחשבות הסופית עם הקבלנים נעשתה באיחור רב או שהיא לא נסתיימה עד למועד סיום הביקורת: עם קבלן א' נערך החשבון הסופי רק במארכ 1983, על אף שהוא סיים את העבודה ביוני 1982. קבלן ב' הגיש חשבון סופי בעבור הקמת מסוף רפיה באוקטובר 1982 ובעבור מסוף ניצנה בדצמבר אותה שנה, אולם ההתחשבות עימו נערכה רק בסוף מארכ 1983. עד למועד סיום הביקורת לא נערך חשבון סופי עם קבלן ג'. עם קבלן ד' סוכם החשבון הסופי רק באפריל 1983 למרות שהוא הגישו כבר בסוף ספטמבר 1982; גם חשבוניתו הסופיים של קבלן זה בעבודות החשמל במסופים המצריים, שהוגשו לרשות בסוף מאי ובאוגוסט 1982, לא סוכמו עד לאמצע 1983.



רשות שדות התעופה עמדה במשימה של הקמת מסופי המעבר ומסירתם במועד לרשות המשתמשים, על אף הזמן הקצר שעמד לרשותה.

עם זאת, עולה ממצאי הביקורת, שהרשות לא נערכה כרבעי מבחינת תנאי ההתקשרות עם הקבלנים, במיוחד אלה הנוגעים לצד הכספי. גם בדרכי ההתחשבות עם הקבלנים ומבצעי העבודות הועלו ליקויים, שנבעו בעיקר מהעדר בקרה וכידוק פנימי.

תקציב הרשות — סעיפים נבחרים

1. חוק רשות שדות התעופה, התשל"ו-1977 (להלן — החוק), קובע, שקו מנחה בפעולות רשות שדות התעופה (להלן — הרשות) הוא ניהול כלל שדותיה, ועד כמה שניתן כל שדה תעופה משדותיה, על יסוד חישובים כלכליים וכמפעל הנושא את עצמו. עוד קובע החוק, שכל הכנסה שתקבל הרשות תעמוד לרשותה, ותשמש, במסגרת תקציבה, למטרות שתועיד הרשות לשם ביצוע תפקידיה.

על פי החוק על הרשות להגיש לאישור שר התחבורה עד 31 באוקטובר בכל שנה את תקציבה לפעולותיה השוטפות (להלן — תקציב שוטף) וכן תכנית ותקציב פיתוח — הכל לגבי שנת הכספים (המכונה בחוק "שנת עסקים") המתחילה באחד באפריל ולאחר מכן. תקציב הפיתוח, וכן התקציב השוטף — כאשר הוצאותיו אינן מתכסות במלואן על ידי הכנסות הרשות — טעונים אישור הממשלה. התקציב השוטף של הרשות לשנת הכספים 1983 הסתכם ב־3,410 מיליון שקל (מזה 788 מיליון שקל להוצאות הון וקרן לוויסות תעריפים).

2. בחודשים ספטמבר–נובמבר 1983 בדק משרד מבקר המדינה, לסרוגין, הוצאות בסעיפים נבחרים בתקציב הרשות — הוצאות נילות לשכר וסעיפים בהוצאות תפעול של הרשות — שנעשו בשנת הכספים 1982 ובמחצית הראשונה של שנת הכספים 1983. הבדיקה נערכה בעיקר בהנהלת החשבונות וביחידות אחרות שבמשרד הראשי של הרשות.

תקציב הרשות

להלן נתונים על תקציב ההוצאות השוטף של הרשות, בשנות הכספים 1981–1983, במיליוני שקלים (אינו כולל הוצאות הון וקרנות):

הסעיף	תקציב 1983		הוצאה 1981	הוצאה 1982
	במחירי 1983	במחירי 1982		
כוח אדם	1,862	980	390	1,004
תפעול	361	190	76	195
אחזקה ושיפוצים	285	150	57	125
קניית שירותים	114	60	35	60
ס"ה הוצאה	2,622	1,380	558	1,384

מהטבלה עולה, שבמחירים קבועים לא חל גידול בתקציב לשנת הכספים 1983 לעומת 1982.

הוצאות הרשות, בשנת הכספים 1982, לרבות הון וקרנות, היו כ־1,730 מיליון שקל לעומת הכנסות בסך של 1,595 מיליון שקל. הגרעון בסך של כ־135 מיליון שקל כוסה על ידי העברה מקרן לוויסות תעריפים הקיימת ברשות למטרה זו, והצוברת את כספיה מעודפי הכנסות על הוצאות. בשנת הכספים 1981 הסתכם עודף ההכנסות על ההוצאות ב־9 מיליון שקל בקירוב (784 מיליון שקל הכנסות לעומת 775 מיליון שקל הוצאות).

הכנת התקציב ברשות מתחילה כשישה חודשים לפני שנת הכספים שאליה הוא מתייחס. בתחילת אוגוסט 1983 הוציאה הרשות הנחיות להכנת התקציב לשנת הכספים 1984, ובהן נקבעו האחראים להכנתו ולוח הזמנים לכך, וכן לדיונים בוועדת הכספים של הרשות ובמועצת הרשות (להלן — המועצה).

— התקציב השוטף של הרשות לשנת הכספים 1983 הוגש לאישורו של שר התחבורה (להלן — השר) רק בתחילת פברואר 1983 וזאת על אף הקביעה בחוק, שלפיה יוגש התקציב לאישור השר עד לסוף אוקטובר בכל שנה שקדמה לשנת הכספים; השר אישר את התקציב בסוף פברואר. התקציב לשנת הכספים 1984 לא הוגש לאישור השר עד לסוף דצמבר 1983. בתשובתה מינואר 1984, למשרד מבקר המדינה, הסבירה הרשות, שבתנאים הקיימים במשק המועד שנקבע בחוק אינו מאפשר להכין הצעת תקציב המתבססת על נתונים מציאותיים וכי בדעתה לפעול לשינוי החוק בעניין מועדי ההגשה של הצעת התקציב.

הוצאות חברי מועצת הרשות

1. לפי החוק, חבר מועצת הרשות לא יקבל מהרשות שכר בעד שירותיו, אך יהא זכאי לקבל את הוצאותיו הממשיות, ובלבד שלא יעלו על השיעורים שקבעה המועצה באישור שר התחבורה; עם זאת, רשאי השר, בהתייעצות עם שר האוצר, להורות על הענקת גמול סביר ליושב ראש המועצה (להלן – ה"ר") ולנושאי תפקידים אחרים מבין חברי המועצה, ובלבד שקבע תחילה בצו, ובהתייעצות כאמור, את השיעור המירבי של הגמול שישולם לנושא התפקיד הנדון. יש לפרסם ברשומות הודעה על הענקת גמול.

במאי 1978 אישר השר את השיעורים, שקבעה המועצה, בדבר החזר הוצאות ממשיות ליו"ר המועצה ולחבריה, כדלקמן: ליו"ר המועצה – הוצאות נסיעה בגבולות הקצבה של 20,000 ק"מ בשנה, לפי הוראות החשב הכללי שבמשרד האוצר. הוצאות טלפון – החזר מלא, לפי הוראות החשב הכללי. אירוח – לפי קבלות שלא יעלו על 100 שקל בחודש (בהצמדה למדד). ליושבי ראש של ועדות המועצה ישולם החזר הוצאות נסיעה ממשיות עד ל-16,000 ק"מ בשנה, ולחברי מועצה עד ל-12,000 ק"מ בשנה.

ביוני 1978 הורה השר, כי השיעור המירבי של הגמול, שישולם ליו"ר, יהיה בסכום של 490.80 שקל בחודש, צמוד לשיעור הגידול בתוספת היוקר. בנובמבר 1983 עמד הגמול על סך של כ-12,850 שקל בחודש, שממנו נוכה מס.

2. משרד מבקר המדינה בדק את החזר ההוצאות ליו"ר ולחברי המועצה.

(א) מריכוזים, שנמצאו בהנהלת החשבונות של הרשות, עולה, שמאז מועד אישור השר במאי 1978, ועד לסוף 1981 לא הגיש אף חבר מועצה בקשה להחזר הוצאות, מלבד ה"ר. בתקופה האמורה, במשך כארבע שנים, קיבל יו"ר המועצה דאו, מלבד הגמול, החזר הוצאות במחירים שוטפים, בסכום כולל של כ-10,000 שקל, בעיקר בגין נסיעה אחת לחו"ל (כ-3,700 שקל) והוצאות טלפון (כ-4,700 שקל).

(ב) בדצמבר 1981 מונה יו"ר חדש למועצה. הביקורת העלתה שהוצאותיו בתקופה ינואר 1982 – 31.3.83, הגיעו, על פי נתוני הנהלת החשבונות של הרשות, לסך של כ-717,000 שקל במחירים שוטפים, כלהלן: שכירת רכב בארץ – כ-128,000 שקל (עליהם יש להוסיף את התשלומים ששולמו לו בגין נסיעה ברכבי בהיקף של כ-20,000 ק"מ בשנה); טיסות (רובן לחו"ל) כ-121,000 שקל; מלונות (רובם בחו"ל) כ-110,000 שקל; אש"ל בחו"ל כ-98,000 שקל; אירוח כ-90,000 שקל; הוצאות טלפון כ-61,000 שקל בשנה הקלנדרית 1982 (מינואר 1983 הפך הטלפון "לטלפון משרדי", שהוצאותיו משולמות במסגרת חשבונות הטלפון של הרשות); סכום של כ-109,000 שקל, שעליהם לא הגיש ה"ר קבלות או דיווח, נותר לחובתו בספרי החשבונות של הרשות. לסכומים אלה יש להוסיף, כאמור, את הגמול הניתן ליו"ר.

בתגובתו של ה"ר מינואר ומפברואר 1984 למשרד מבקר המדינה, הוסיבר, כי ההוצאות שנעשו בחו"ל היו הוצאות בתפקיד לשם טיפול בעניינים הנוגעים לפרויקטים של הרשות ולתפקידים אחרים שהוטלו עליו, בעיקר על ידי שר התחבורה. אשר ליתרת החובה בסך של 109,000 שקל, ציין ה"ר, כי חשב הרשות נתבקש על ידי לברר את הסיבה לאי זיכוי חשבונותיו על פי המסמכים שהוא הגיש. בדיקה נוספת ביחידת חשב הרשות, שערך משרד מבקר המדינה בינואר 1984, העלתה, כי ליום 31.10.83 הגיעו הוצאות ה"ר ל-920,000 שקל בקירוב, ולאותו מועד נותרה ללא כיסוי במסמכים יתרת חובה בסכום העולה על 82,000 שקל. במכתבו מפברואר 1984 הודיע ה"ר, כי לאחר בירורים נוספים צומצמה יתרת החוב לסך של 35,000 שקל.

משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת לב הרשות לכך, שלא היה מקום לחייב את חשבונותיה בגין הוצאות היו"ר שנעשו ללא קשר לתפקודיה, והשהוצאות כאמור מן הראוי היה לדרוש את פירוקן מהגופים הנוגעים בדבר.

(ג) לכיסוי הוצאותיו נמסרו ליו"ר, במאוס 1982, שני כרטיסי אשראי של חברות שונות שבאמצעותם חוייבו חשבונות הבנק של הרשות.

— בפני הביקורת לא הוצג נוהל או מסמך של הרשות, שעל פיו נמסרו ליו"ר כרטיסי האשראי ומה היו ההנחיות שניתנו בדבר דרכי השימוש בהם. הנהלת החשבונות קיבלה מהבנק, שבו נוהל חשבון הרשות, ריכוזי חיובים שנעשו על פי כרטיסי האשראי שבידי ה"ר, ואילו את החשבונות

המפורטות שלח הבנק לכתובתו הפרטית של היו"ר. במצב זה לא היה בידי וזהלת החשבונות פירוט בדבר מהות ההוצאות, שבהן חוייבה הרשות.

— מיום מינויו ועד למארכ 1983 לא דיווח היו"ר על הוצאותיו ולא הגיש קבלות עליהן. רק לקראת עריכת הדוחות הכספיים ליום 31.3.83, ודרישת רואה החשבון של הרשות לעריכת התאמות בחיובים ככרטיסי אשראי, נתבקש היו"ר לדווח על הוצאותיו. הוא הגיש הצהרות על הוצאותיו ממועד מינויו בדצמבר 1981 עד אותו חודש, תוך התייחסות לחיובים שנרשמו בדוחות כרטיסי האשראי שבידיו; הרשות קיבלה את הצהרותיו של היו"ר בדבר הוצאותיו שהיו כלליות ביותר ולרוב לא לוו בקבלות, או שצויין שהקבלה אבדה. כן החזיר היו"ר לרשות, בחודשים מארס—יוני 1983, סך של 127,000 שקל, שעל חלק ממנו הוא דיווח שהיו הוצאותיו הפרטיות, וחלק הוחזר ללא פירוט בדבר מהות ההחזר. במארכ אותה שנה הופסק, על פי הוראת מנכ"ל הרשות, השימוש בכרטיסי האשראי.

(ד) — הוצאות היו"ר בגין שכירת רכב הסתכמו, כאמור ב-128,000 שקל במשך 15 חודשים, וזאת חרף העובדה, שהוא קיבל מהרשות החזר הוצאות מלא, בעבור נסיעה ברכבו הפרטי כפקיד נדרש.

(ה) בהתאם לאישור השר מגיע ליו"ר החזר מלא של הוצאות הטלפון, על פי הוראות החשב הכללי. בשנת 1982 קיבל היו"ר החזר של מלוא הוצאות הטלפון שלו, לפי חשבונות הטלפון שהגיש; כאמור, בתחילת 1983 שונה רישום הטלפון בביתו של היו"ר ל"טלפון משרדי".

— על פי פקודת מס הכנסה והתקנות על פיה, יש לזקוף הטבה בגין טלפון ולשלם על כך מס. בשנת 1982 נזקפה לחובת היו"ר הטבה בגין השימוש בטלפון ונוכה ממנה מס. החל בינואר 1983, כאשר שונה, כאמור, מעמד הטלפון בביתו חדלה הרשות לחייבו בזקיפת הטבה ואף הוחזרו לו הסכומים שנוכו בעבר, בסך של כ-12,000 שקל. ב-1982 הצביעו חשבונות הטלפון שהגיש היו"ר על פעימות מונה בהיקף שעלה על 8,000 בחודש. נוסף לשיחות אלו הגיע מספר שיחות הטלפון מלשכת היו"ר במשרדי הרשות להיקף נרחב — ביוני 1982 לכ-11,500 פעימות מונה.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה, מינואר ומפברואר 1984, הודיע היו"ר, כי לשכתו לא היתה סגורה ולכל עובד היתה גישה לטלפון זה. כשנתקבל החשבון האמור ממשרד התקשורת נערך בירור, וכיוון שלא היה מידע על המשתמש, הוחלט לחסום את המכשיר לשיחות חוץ. עוד הסביר היו"ר, כי הוא החזיר לרשות כספים בגין שיחות פרטיות מהטלפון שבביתו בסכומים שעלו על סכומי הזקיפה שלא נעשתה. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שאין קשר בין הדברים. אי זקיפה, כאמור, משמעותה גם שלא נוכו ולא הועברו תשלומי מס לשלטונות מס הכנסה, בנדון, כנדרש.

(ו) בהחלטת מועצת המנהלים של הרשות, מינואר 1982, נקבע, שתפקיד היו"ר הוא לפקח על הפעולות השוטפות של הרשות, ואילו תפקיד המנכ"ל הוא לבצען.

— נמצאו מקרים, שבהם נטל היו"ר חלק פעיל בענייני ניהול שוטפים של הרשות עד כדי טישטוש תחומים בין תפקידי היו"ר לבין תפקידי המנכ"ל: בספטמבר 1982 אישר היו"ר לממונה על כלכלה ותקציבים ברשות, מכסת ק"מ מוגדלת; ב-24.9.82 הוא אישר ליועץ המשפטי של הרשות מענק בסך של 36,000 שקל — "הפרש בגין אי מתן רכב צמוד במועד".

מסעדת עובדי הרשות

1. בעבר קיבלו עובדי הרשות, בכל חודש, תלושים בשווי כספי שעודכן מפעם לפעם, שבהם ניתן היה לרכוש דברי מאכל במסעדה ציבורית ובמזנונים שבנמל תעופה בנג'וריון (להלן — נתב"ג). בהסכם העבודה, לשנים 1978—1980, בין הנהלת הרשות לבין ועד העובדים נקבע, שתוקם מסעדת עובדים. בסיכום דברים בין הנהלת הרשות לבין הוועד, מדצמבר 1981, הוחלט על הפעלתה של מסעדת העובדים באמצעות קבלן, החל בינואר 1982. תנאי התפעול שנקבעו היו: אספקת ארוחות באמצעות תלושים שתנפיק הרשות לעובדים; לכל עובד 60 תלושי ארוחות לחודש — תלוש אחד מוכה את העובד בארוחת בוקר ושני תלושים בארוחת צהריים; התלושים הם לשימוש אישי ואינם ניתנים להעברה או להמרה במזומנים, והם מכובדים בכל המסעדות שעניין יש לרשות הסדר לאספקת ארוחות לעובדיה (שתי מסעדות בתחומי נתב"ג, ומסעדות שעל ידי כל אחד משדות התעופה האחרים של הרשות, שענין היא קשורה). נקבע מחיר שעל העובד לשלם כהשתתפות לכל תלוש — חצי שקל — ובסך הכל 30 שקל לחודש; בספטמבר 1983 הועלה הסכום ל-250 שקל לחודש.

הרשות משלימה מתקציבה את ההפרש בין המחיר שמשלמים העובדים לבין המחיר המלא של הארוחות; כן היא משלמת הוצאות נוספות בגין גילום ההטבה לצורכי מס הכנסה בעבור הארוחות, ובגין התוספת שעליה לשלם כמס מעסיקים עקב כך. הוצאות הרשות בסעיף ארוחות לעובדים היו בשנת הכספים 1982 כ-107 מיליון שקל, לפי הפירוט הבא: ארוחות — 62 מיליון שקל, גילום מס הכנסה — 41 מיליון שקל, ומס מעסיקים — 4 מיליון שקל. השתתפות הרשות בסכום האמור של 107 מיליון שקל היוותה בשנת הכספים 1982 6% ויותר מכלל תקציב ההוצאות של הרשות; באותה שנה היה עודף הוצאות הרשות על הכנסותיה כ-135 מיליון שקל.

2. — עובד זכאי לקבל את מספר התלושים החודשיים במלואו אם הוא נוכח בעבודה לפחות יום אחד במשך החודש, דהיינו, עובד שנעדר מהעבודה 29 יום בחודש, מפאת מחלה, חופשה או מילואים, זכאי לכל מספר התלושים החודשי. יוצא, שלא קיים קשר בין קבלת תלושי הארוחות לבין נוכחות בעבודה ויש לראות בכך, למעשה הסבה סמוייה.

— בגלל שיטת ההנפקה של התלושים הצטברו בידי העובדים כמויות של תלושים; תלושים אלה נוצלו באחת משתי הרכיבים הבאות: הומרו במצרכי מזון שונים במסעדות בנתב"ג, וזאת למרות שהדבר אסור על פי ההסכם בין הנהלת הרשות לוועד; שימשו גם לארוחות עם בני משפחה בשבתות ובימים אחרים, במסעדות שליד שדות תעופה אחרים שעימן קשורה הרשות, שלא במקום העבודה הרגיל של העובד. נייודת התלושים, גרמה תוספת הוצאות לרשות, כיוון שמחירי הארוחות במסעדות שאינן בנתב"ג גבוה ממחירן באלה שבנתב"ג.

חנות מכירה לעובדים

1. בהסכם העבודה לשנים 1978—1980 נקבע, שהנהלת הרשות תפעל להקמת חנות למכירת מצרכים לעובדים ברשות, בעיקר — מצרכי מזון, ניקוי, קוסמטיקה ואלקטרוניקה. להפעלת החנות פנתה הרשות, בסוף 1981, לחמש חברות: מהן שתיים הן למעשה גוף אחד; חברה שלישית אינה פועלת במיגזר האזרחי, ולחברה רביעית אין נסיון בהפעלת חנות מכירות. לפניית הרשות נענו שתי חברות; מאחר שדרישותיה של אחת מהן היו גבוהות, התקשרה הרשות עם החברה שנותרה (להלן — החברה). יוצא, שהתקשרות בהיקף ניכר נעשתה על סמך בדיקה חלקית בלבד של מצב השוק. החל באפריל 1982 מופעלת בנתב"ג החנות המנוהלת על ידי החברה.

— הרשות דחתה את האפשרות להצטרף לחנות המכירות לעובדי אל-על הנמצאת בסמוך לחנות החדשה של הרשות, בשל התנאים שהציבה אל-על להשתתפות בניהול החנות. תחת זאת התקשרה הרשות, כאמור, להקמת חנות נפרדת והעמידה מבנה, שהיה ברשותה, לרשות החברה המנהלת את החנות — תוך ויתור על הכנסה חלופית גבוהה של שכר דירה בעבור שטח זה, שהגיע, במחירי אפריל 1983, ל-1.8 מיליון שקל בקירוב בשנה — וערכה בו שיפוצים בהיקף של כ-1.6 מיליון שקל.

באפריל 1982 נחתם בין הרשות ועד העובדים, מצד אחד, לבין החברה, מצד שני, חוזה בדבר ניהול החנות לעובדים. בחוזה התחייבה הרשות להעמיד לרשות החברה חנות על ציודה ולשאת בהוצאות על נקיון, חשמל, מים, טלפון וביטוח; החברה התחייבה להפעיל את החנות ולנהלה, להנחת דעתה של הרשות. החוזה נחתם לתקופה של שנה (אפריל 1982—אפריל 1983), ובנספח לו נקבעה רשימת המוצרים שיימכרו בחנות, כשהם נחלקים לשלוש מחלקות: מחלקה א' — מוצרי מזון בסיסיים; מחלקה ב' — שאר מוצרי מזון וסבונים לסוגיהם; מחלקה ג' — מוצרי ניקיון וקוסמטיקה ומוצרים שאינם מזון. מחירי המוצרים נקבעו בחוזה בשיטת "קוסט פלוס", ובנספח פורט שהתוספת לעלות במחלקה א' תהיה 6%, במחלקה ב' — 10% ובמחלקה ג' — 12%.

— בחוזה נקבעו שעות המכירה של תחנות: בימים א'—ה' משעה 10.00 עד 16.00, וביום ו' עד 14.00. שעות מכירה אלו חופפות כמעט במלואן את שעות העבודה של חלק ניכר מעובדי נתב"ג שאינם עובדי משמרות. משמעות הדבר היא, שהעובדים יכולים לערוך את קניותיהם רק בשעות העבודה.

2. באפריל 1982 הוסכם בין החברה לבין ועד העובדים, שהחברה תעלה את מתח הרווחים באחוז אחד ותעביר את תוספת ההכנסה שתיווצר, בניכוי מע"מ, לוועד.

— ההסכם, שנחתם בין הוועד לבין החברה, נעשה ללא הסכמת הרשות ובלא ידיעתה, חרף העובדה שהצדדים החתומים עליו לא היו מוסמכים לקבוע שינוי עקרוני ללא הסכמת הרשות. בהסכם עם הוועד הגדילה החברה את מתח הרווחים מעבר לנקוב בחוזה עם הרשות מאפריל 1982, ומצד שני גבה הוועד כספים שלא הגיעו לו, והעובדים נדרשו לשלם מחירים גבוהים מהמוסכם. קיומו של ההסכם הגיע לידיעת הרשות רק במאי 1983, אך היא לא נקטה צעדים נגד החברה בגין הפרת חוזה ולא תבעה ממנה את הכספים שגבתה מעבר לנקוב בחוזה. הרשות גם לא נקטה צעדים נגד הוועד בשל גביית כספים שלא הגיעו לו, ואף אין בידיה נתונים על היקף גבייה זו.

3. לאחר חתימת החוזה, הביעה החברה את נכונותה להפחית מאחוזי הרווח שנקבעו בכל קבוצת מוצרים — 5% (דהיינו, במחלקה א' 1% במקום 6%, במחלקה ב' 5% במקום 10%, ובמחלקה ג' 7% במקום 12%), בתנאי שהרשות תלווה לה 1 מיליון שקל למשך שנה. ועדת הכספים של הרשות דנה בעניין ואישרה את מתן ההלוואה בהצמדה למדד המחירים לצרכן, ללא ריבית. באפריל 1982 נחתם בין הרשות והוועד לבין החברה, נספח לחוזה, שעל פיו ניתו הסכום לחברה תמורת התחייבותה להחזיר את ההלוואה בסוף מארס 1983 ולהקטין את מתח הרווחים כאמור לעיל. ההלוואה ניתנה לחברה ללא ריבית וללא הצמדה, וועד העובדים התחייב, במכתב ששיגר להנהלה, לשאת בהפרשי הצמדה על ההלוואה.

— הרשות לא חתמה עם הוועד על חוזה ולא עשתה עימו הסדר מתאים בדבר החזר הפרשי ההצמדה על ההלוואה, אלא הסתפקה במכתב מיו"ר הוועד שבו הוא התחייב להחזיר את ההפרשים. הנושא גם לא הובא לאישור ועדת הכספים של הרשות. רק במארס 1983 הובא הנושא לדיון בוועדת ארגון ותפעול של הרשות, שאישרה את החזר ההצמדה על ידי הוועד.

באפריל 1983 פנתה הרשות לוועד העובדים בדרישה להחזיר את הפרשי ההצמדה, שעל פי חישוביה הגיעו ל-1.3 מיליון שקל בקירוב. בסוף מאי אותה שנה היא הודיעה לוועד שהיא מוותרת על הפרשי ההצמדה, ובמקום זאת יעביר הוועד לרשות את הסכומים שהוא קיבל מהחברה בגין העלאת מתח הרווחים ב-1%, כפי שהוסכם, כאמור, באפריל 1982 בין החברה לבין ועד העובדים. עוד הודיעה הרשות לוועד, שלגבי העתיד היא מוותרת על החזרת הפרשי ההצמדה, ובמקום זה יתוסף לחוזה סעיף שלפיו החברה תעביר לרשות 0.959% מן הפדיון, שנוצר על ידי הגדלת שיעור הרווח של החברה ב-1%.

— הרשות לא קיבלה את אישור ועדת הכספים שלה לויתור שנעשה על הפרשי ההצמדה בסכום כה ניכר. היא גם לא קיבלה נתונים על היקף הסכומים שנתנה החברה לוועד לעומת ויתורה על הפרשי ההצמדה. עד למועד סיכום הביקורת — סוף 1983 — לא החזיר הוועד אף את הסכום שקיבל מהחברה.

4. במאי 1983 הווארך תוקף החוזה המקורי בין הרשות לבין החברה בשנה נוספת — עד אפריל 1984. סעיפי החוזה המקורי לא שונו בדרך כלל, למעט תיקונים המתחייבים מההארכה, והגדלת מתח הרווחים באחת המחלקות. הרשות הילווה לחברה, על פי חוזה ההארכה, סכום נוסף של 1.2 מיליון שקל, ללא ריבית וללא הצמדה, ובסך הכל מחזיקה החברה, לאחר שלא החזירה את ההלוואה המקורית, בסכום כולל של 2.2 מיליון שקל מכספי הרשות בתנאים חריגים אלה, וזאת תמורת התחייבות החברה לשמור על מתח רווחים נמוך.

— הרשות לא קיבלה את אישור ועדת הכספים למתן הסכום הנוסף ואף לא פעלה בהתאם לתנאים שקבעה הוועדה בעת מתן האישור להלוואה הראשונה, בכך שלא הצמידה אותה למדד המחירים לצרכן. הלוואה בתנאים אלה מהווה, במשך שנה, מענק של יותר ממחצית מהסכום הריאלי של ההלוואה.

— בחוזה ההארכה בין הרשות והוועד לבין החברה, אין איזכור של העלאת מתח הרווחים של החברה באותו אחד, כפי שהיא גבתה שלא לפי החוזה המקורי, והעברתו לידי הרשות. למעשה, ממשיכה החברה להעביר לוועד סכומים בהיקף בלתי ידוע, פעמיים בחודש, בגין העלאת מתח הרווחים. בתקופה אפריל-אוקטובר 1983 העביר הוועד סכומים אלה לידי הרשות אולם לא באופן סדיר; מאוקטובר אותה שנה חדל הוועד להעביר כספים לרשות. בתשובה הודיעה הרשות, שבינואר 1984 קיבלה מוועד העובדים סך של כ-238,000 שקל בגין התקופה אוקטובר-דצמבר 1983.

5. — בחוזה המקורי בין הצדדים נקבעו תנאי הפעלת התנות, אולם מתברר, שהרשות לא קיימה פיקוח על המחירים, כדי לוודא את עמידתה של החברה בהתחייבותה בכל הנוגע למחירי המוצרים ולמתח הרווחים. כתוצאה מכך, לא יכלה הרשות לגלות את העלאת מתח הרווחים. בתשובתה הודיעה

הרשות, כי רואה החשבון שלה נתבקש לערוך ביקורת בתחום זה. מן הראוי שבדיקת רואה החשבון תתייחס גם לסכומים שהחברה מעבירה לוועד ושהוא אמור להעבירם לידי הרשות.

טיסות לחו"ל

הטיסות לחו"ל של עובדי הרשות נחלקות לכמה סוגים. האחד — "טיסות היכרות" — טיסות להשתלמות מקצועית הניתנות פעם בשנה או שנתיים, והמעוגנות בהסכמי השכר של פקחי הטיסה, של עובדי מרכז תיאום, של עובדי מרכז הקשר ושל הטכנאים; מדובר ב־200 טיסות בקירוב בשנה. השני — "טיסות היכרות כללית" — במסגרת זו מקבלים כ־60 עובדים בשנה, כרטיסי טיסה, שאותם מעניקה הרשות, תוך חלוקה לפי מחלקות ולפי ותק; סוג שלישי הוא "טיסות השתלמות" ו"טיסות בתפקיד" — במסגרת זו מתבצעות כ־30 טיסות בשנה על פי צורכי הרשות, בעיקר לשם ייצוגה בכנסים בינלאומיים ולרכישת טובין ושירותים.

הרשות נושאת בהוצאות הכרוכות בנסיעות לחו"ל. בטיסות פקחי הטיסה, עובדי מרכז התיאום ומרכז הקשר, הטסים על פי "דרישה ממשלתית" * משלמת הרשות 25% בלבד מהמחיר המלא של הכרטיס. היקף ההוצאה על טיסות לחו"ל, בשנת הכספים 1982 היה כ־8 מיליון שקל; בחודשים אפריל—אוקטובר 1983 הסתכמה ההוצאה ב־6.7 מיליון שקל בקירוב.

האחריות לארגון הטיסות וההשתלמויות, והמעקב אחר הצד הפורמלי הכרוך בהן, הינו באחריות אגף ההדרכה שברשות. נוהל טיסות לחו"ל קובע, שעובד היוצא לטיסת היכרות או לטיסת השתלמות ימסור תוך חודש מיום חזרתו דיווח לראש אגף ההדרכה, ובו יפורטו הלקחים והמסקנות שהופקו. עוד קובע הנוהל, שעובד שלא יגיש דו"ח השתלמות לא תאושר יציאתו לחו"ל בעתיד.

— במקרים רבים לא הוגשו דו"חות השתלמות כנדרש, ונגד העובדים לא ננקטו צעדים כמתחייב מנוהל הרשות, כך שבטיסת העובדים לחו"ל יש לראות משום הטבה. מדו"חות המבקר הפנימי ומדו"ח רואה החשבון של הרשות מאוקטובר 1983, עולה, שגם הדו"חות הכספיים של העובדים בקשר לטיסתם לחו"ל, מוגשים לאגף התשלומים, לעתים באיחור, דבר שהביא לדחייה ממושכת בהתחשבות. רואה החשבון דרש בדו"ח האמור שהרשות תבדוק מדי חודש בחודשו את יתרות החייבים בעבור דמי מחזור לנסיעות לחו"ל, ולהקפיד על כך שיוגשו דו"חות במועד.

שכירת רכב

1. ההוצאות על שכירת רכב ברשות, בשנת הכספים 1982, היו כ־1.7 מיליון שקל. נוהל הרשות (להלן — הנוהל) מתיר לשכור רכב כתחליף לרכב צמוד או לרכב מחלקתי, כאשר כלי רכב אלה נמצאים בתיקון ממושך.

— פעמים רבות שכרה הרשות רכב במקום רכב מחלקתי שהתקלקל לימים ספורים בלבד — זאת, בניגוד להוראות הנוהל המתיר שכירת רכב רק כאשר הרכב הוא בתיקון ממושך. נמצאו גם מקרים של שכירת רכב לעובדים שלרשותם רכב צמוד או רכב שירות, בלי שניתנה הנמקה לכך או אסמכתא שהרכב הצמוד או האיש אינו היה מקולקל ונמצא במוסך, כדרישת הנוהל.

2. בעת שכירת רכב יש למלא טופס "בקשה להשכרת רכב", ולציין בו את שם היחידה המבקשת, תקופת השכירות, חתימת המבקש ואישור ראש האגף. חלק ב' של הטופס נועד לשימוש מאשר הבקשה, כנקבע בנוהל, ובו פרטים על סוג הרכב ששכירתו אושרה, שם החברה המשכירה, התקופה, וחתימת המאשר.

— בבדיקת טופסי הבקשה לשכירת רכב עולה, שפעמים רבות לא מולאו כל הפרטים כנדרש: באף טופס לא נמצאה חתימת המבקש ואישור ראש האגף; הפרטים שבטפסים אינם מאפשרים לדעת אם השכירות הייתה מוצדקת, מאחר ולא צויינה בהם בדרך כלל, סיבת השכירות ולא צורפו מסמכים המאשרים את נחיצותה; גם לא נקבעו קריטריונים לסוג הרכב שלו זכאי עובד שבקשתו אושרה. בבדיקת הטפסים נמצא, בחלק מהמקרים, שכתב היד בשני חלקי הטופס נראה זהה.



ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שהרשות לא הגישה את תקציבה לאישור הממשלה במועד שנקבע בחוק.

* דרישה ממשלתית ניתנת על ידי גורמים ממשלתיים מוסמכים להטסת נוסעים בחינם או בהנחה (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 506).

בבדיקת סעיפי ההוצאה מתברר, שלא ככל המקרים נהנה הרשות בחיסכון וביעילות ולא תמיד עמדה על כך שכל ההוצאות ייעשו בהתאם לכללי מינהל כספי תקין:

1. הוצאות יו"ר מועצת הרשות לא תמיד לוו בקבלות מתאימות; על אף זאת פרעה הרשות את השכונותיו, וקיבלה את האסמכתאות רק על פי דרישת רואה החשבון שלה, לקראת הכנת דו"חותיה הכספיים ל-31.3.83. בפעולות אלו לא ניכר קיומה של מערכת בקרה כספית נאותה על ההוצאות.

2. ההוצאה על תמיכה בארוחות לעובדים עלתה לרשות, בשנת הכספים 1982, 100 מיליון שקל ויותר; הרשות לא הקפידה על כך שהוצאה כה ניכרת תנוצל למטרה שלשמה היא נועדה, ולא עמדה על כך שיהיה קשר בין מתן הארוחות לנוכחות העובדים בעבודה.

3. באפריל 1982 פתחה הרשות חנות למכירת מצרכים לעובדים, בהשקעה של כ-3.4 מיליון שקל. הרשות נתנה לחברה, שהפעילה את החנות, הלוואות בסך כולל של 2.2 מיליון שקל, מזה סך של 1.2 מיליון שקל, ללא אישור מועצת הרשות או ועדת הכספים שלה. הרשות גם לא פעלה לגביית הפרשי הצמדה על ההלוואות, וזאת בניגוד להוראות המועצה, ובכך נתנה למעשה לחברה, מענק בשיעור העולה על מחצית הסכום האמור. ההלוואה נועדה לאפשר לחברה מכירה של מצרכים לעובדים תוך שמירה על מתח רווחים נמוך; אולם הרשות לא קיימה מעקב ופיקוח על המחירים הנהוגים בחנות; כתוצאה מכך, לא גילתה הרשות קיומה של חריגה ממתח הרווחים שעליו הוסכם בחוזה בין ועד העובדים לבין החברה.

ממצאי מעקב

משק הרכב

דו"ח שנתי 32, עמ' 809

ניהול רכב הרשות ותיפעול

לפי נוהל הרכב של רשות שדות התעופה (להלן — הרשות) בתום יום עבודה יש להחנות רכב תיפעולי בשטח נמל התעופה, אלא אם ניתן היתר ממנכ"ל הרשות או מהמנהל לו להחנותו מחוץ לשטח הנמל או לנסוע בו נסיעות פרטיות. הביקורת העלתה, שנהג המסיים את עבודתו מחוץ לתחומי נמל תעופה בן גוריון (להלן — נתב"ג) לאחר השעה 16.00, לא החזיר את הרכב לחניון המחלקה, אלא הביאו למחרת היום בעת התייצבו לעבודה; נוהג זה נוגד את נוהל הרשות (להלן — הנוהל) מה גם שלא ניתן לכך היתר מתאים.

במאי 1982, פירסם המנהל למנכ"ל הרשות הוראות בדבר חניית רכב מחלקת התחבורה לאחר שעות העבודה. בהוראות אלה נקבע גם באילו מקרים מותר להחנות רכב של מחלקת התחבורה לחניית לילה ליד ביתו של הנהג.

מבדיקת טופסי סידור העבודה היומי, לחודשים מארס — אפריל 1981, עולה, שלא ניתן ללמוד מהם על תעסוקה בפועל של הנהגים: הביקורת העלתה מקרים, שבהם נסעו 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.

נוסף על טופס סידור העבודה היומי, שאותו מכינים מבעוד יום, ממלאים עתה ברשות גם לוח פעילות יומי, המשקף בפועל את תעסוקת הנהגים והרכב.

הרשות לא קבעה תקן רכב ליחידותיה ובמצב זה דורשות היחידות כלי רכב נוספים, אולם בידי הרשות אין אמות מידה אובייקטיביות לבדיקת דרישות אלה. לא נקבע תקן לאביזרים ולשירותים, שלהם זכאי בעל רכב צמוד; כמה מבעלי הרכב הצמוד הביאו בעצמם את רכבם לטיפול במוסך, בעוד שבעבור אחרים נעשתה פעולה זו על ידי עובדי מחלקת התחבורה. כן הדבר