

רשות שדות התעופה

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על עבודות פיתוח בשדה תעופה בן-גוריון ועל הקמת מסוף נוסעים בשדה התעופה עובדה. כן נבדקו סדרי מסירת עבודות שמירה במסופי הגבול היבשתיים. במשרד הראשי של הרשות נערכה ביקורת על סדרי הוצאה לגמלה ותשלום פיצויי פיטורים לעובדים.

עבודות פיתוח

ריכוז ממצאים

סלילת רחבות חנייה למטוסים

אף שההחלטה בדבר מסירת העבודה נפלה עוד ביולי 1979 ניתן צו התחלת העבודה לקבלן רק ב-2.10.79 והחווה עצמו נחתם רק בנובמבר.

קביעת מספר עמדות החנייה לא התבססה על סקר ותכנון מוקדמים נאותים ובעת חתימת החווה לא הייתה בידי הרשות אף הקצבה מתאימה לביצוע מלוא העמדות.

הרשות חתמה על חוזה עם המפקח רק בסוף אפריל 1980, דהיינו למעלה משנה לאחר החלטת ועדת המתכננים למסור לו את העבודה, וכשבעה חודשים לאחר התחלת העבודה בפרוייקט.

עבודות ריבוד

ועדת היגוי לשיפוץ המסלול לא התכנסה בחודשים ינואר - אוגוסט 1981, והרשות לא סיפקה לחברת ייעוץ פרטית נתונים דבר שעייכב את קבלת תוצאות הבדיקות.

לא נמצאו נימוקים לביצוע ריבוד בעובי 7 ס"מ בניגוד להמלצת חברת ייעוץ המורכבת ממומחים שקבעה שיש לריבוד ב-25 ס"מ ואשר הרשות שילמה עבור הייעוץ 65,000 דולר. גם המלצת המומחים לביצוע שיקום הניקוז לפני חורף 1982 לא בוצעה.

עבודות הריבוד של המסלול הסתיימו באיחור של חמישה שבועות לעומת המתוכנן וגרמו לכך שהרשות תיפעלה את נתב"ג בעונת השיא מבלי שהיה באפשרותה להשתמש במסלול שממנו מתבצעות רוב ההמראות והנחיתות.

מסוף נוסעים בשדה תעופה עובדה

בתיקי הרשות לא נמצאו הנמקות או מכתבי עמדה שיסבירו את החלטת הרשות בדבר הקפאת עבודות התכנון.

אגף הנדסה ופיתוח לא הזמין תכנון של מבנה המסוף במשך התקופה מאוגוסט 1982 עד יולי 1983. היעדר תכנון, כולל הכנת מסמכים טכניים, לא איפשר הוצאת מכרז בהתאם לנהלים.

הזמן שהוקצב לכל הפעולות היה קצר וגרם להתארגנות בלתי שגרתית ולחריגות מנוהלי הרשות בביצוע פרויקטים, כגון בלא תכנון, בלא פרסום מכרז, ובלא בדיקת הצעות מחיריים. ההליכים לביצוע ההתקשרות בין הרשות והמתכנן היו לקויים: המתכנן ביצע את כל עבודות התכנון בחודשים יוני – אוקטובר 1983 ואילו החוזה עימו נחתם רק כחמישה חודשים לאחר סיום העבודה. לא הייתה הסכמה מבעוד מועד בין הצדדים על שכר טרחתו של המתכנן ולאחר ביצוע העבודה שילמה לו הרשות לפי תנאי תשלום חריגים.

הפנייה לקבלנים להגשת הצעותיהם נעשתה באמצעות הטלפון, מבלי שנמסרו לידיהם תכניות עליהן הם יוכלו לבסס את הצעותיהם. פנייה בדרך זו, נוגדת, לדעת הביקורת, את כללי המינהל התקין. הקבלנים נתבקשו להגיש את הצעותיהם למבנה ששטח רצפתו, כולל מבנה, סככה, היה 1,350 מ². רק לאחר קבלת ההצעות החליט מנכ"ל הרשות, על פי המלצת סמנכ"ל להנדסה ופיתוח על הרחבת המבנה והעמדתו על שטח של 1,890 מ².

למרות שבכוונת הרשות היה להפעיל את המסוף לקראת אוקטובר 1983 הסתפק האגף בקבלת הצעות רק לגבי מחירי המעטפת והרצפה של המבנה, מבלי לקבל בעת ובעונה אחת גם הצעות למחירי העבודות הנוספות, שהיו חלק בלתי נפרד מהפרוייקט.

האגף לא פנה לקבלנים אחרים כדי לקבל הצעות לעבודות הנוספות, דבר שניתן היה לעשותו בהתאם לנספח של החוזה, וכתוצאה מכך לא היה בידי האגף קנה מידה לבדיקת הצעות הקבלן.

לביצוע עבודות אלומיניום במסוף עובדה פרסמה הרשות מכרז סגור ובו נבחר המציע הזול ביותר. אולם עוד לפני שנפלה החלטה על הזוכה הורה מהנדס הפרוייקט לקבלן המעטפת לבצע את עבודות האלומיניום, בכך שם לאל את עבודת ועדת המכרזים. משנודע למהנדס על החלטת הוועדה הוא ביקש לשנות את החלטת ועדת המכרזים.

החוזה עם הקבלן לביצוע עבודות האלומיניום נחתם באיחור, סמוך למועד שבו הייתה העבודה אמורה להסתיים.

בעת ההתחשבויות עם קבלן המעטפת לא הפחיתה הרשות מהחשבון שהגיש עבור שטחי החלונות והדלתות ושולם לו כ-4,000 דולר גם עבור שטחים אלה – זאת כיוון שלא צויין בחוזה עניין זה.

הרשות שילמה 7,000 דולר, על פי הסכם פשרה עבור ביצוע עבודות נוספות שעליהן לא סוכם מראש, אך נעשו בידעתו של מהנדס הפרוייקט.

בעת תשלום החשבון הסופי ושחרור הפקדון נעשתה טעות בחישוב הריבית המגיעה לקבלן עבור הפקדון ושולמו לו תשלומי יתר בסך כ-202,000 שקל. בהסכם הפשרה הנ"ל ויתרה הרשות על החזר תשלום היתר.



1. אחד התפקידים העיקריים המוטלים על רשות שדות התעופה (להלן – הרשות) על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977, הוא לפתח את שדות התעופה שבניהולה. פיתוח התשתית והמבנים ממומן מכספי תקציב הפיתוח של הרשות: בשנת הכספים 1982 הסתכמו ההוצאות ב-214.7 מיליון שקל; בשנת הכספים 1983 אושר תקציב פיתוח בסך של 760 מיליון שקל וההוצאה הסתכמה בכ-710 מיליון שקל (לא סופי), כאשר סכום זה כלל עבודות, רכישת ציוד ומתקנים, וכן יתרה משנת הכספים 1982 בסך 126 מיליון שקל. לשנת הכספים 1984 הוצע תקציב בסך 1,725 מיליון שקל (במחירי אוקטובר 1983).

2. במחצית הראשונה של 1984 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, בדיקה של סדרי הביצוע של שלושה פרויקטים גדולים, שעלותם הסתכמה בכ-200 מיליון שקל (כ-4.5 מיליון דולר במחירים

קבועים בעת ביצוע העבודות): סלילת רחבות חנייה למטוסים כנמל התעופה בן גוריון (להלן – נתב"ג), שבוצעה בשנים 1979 – 1981; ריבוד אחד ממסלולי הטיסה בנתב"ג, ובניית מסוף לנוסעים בשדה התעופה עובדה בנגב, שבוצעו בשנת הכספים 1983. הביקורת נערכה בחטיבות ההנדסה והכספים שברשות (ביקורת קודמת בתחום עבודות פיתוח בנתב"ג נערכה בשנת 1977 – ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 571).

סלילת רחבות חנייה למטוסים

1. בפברואר 1979 אישרה ועדה של הרשות למסירת עבודות תכנון ופיקוח (להלן – ועדת מתכננים) התקשרות עם מתכנן פרטי לתכנון סלילת רחבות לחניית מטוסים בנתב"ג (להלן – רחבות חנייה); ביוני 1979 נחתם עימו חוזה על סך 340,000 שקל, כאשר כל תשלום היה צמוד למדד תשומות הבנייה במועד הפרעון.

החוזה שנחתם היה במתכונת ישנה, שאינה נמצאת עוד בשימוש הרשות, ובו לא ננקבו מועדי הגשת חשבוניות. המתכנן הגיש חשבון סופי בסך 199,000 שקל רק בדצמבר 1983 – למעלה משנתיים לאחר סיום העבודה. בספטמבר 1981 – ואילו הרשות לא פנתה אליו במשך תקופה זו בדרישה לסיים את ההתחשבנות. עד למועד סיכום הביקורת, ביולי 1984, עדיין לא הסתיימה ההתחשבנות עם המתכנן. סה"כ התשלומים ששולמו עד יוני 1982 הסתכמו בכ-4 מיליון שקל – כולל הפרשי הצמדה.

2. ביוני 1979 פרסמה הרשות מכרז לסלילת רחבות חנייה על ידי יציקת משטחים של בטון. בסוף יולי החליטה ועדת המכרזים של הרשות למסור את ביצוע העבודה למציע הזול ביותר (להלן – הקבלן). במחיר של 12.3 מיליון שקל. על פי החוזה אמור היה הביצוע להימשך 18 חודשים בשני שלבים: שלב א' שכלל חפירת תעלות והכנת צנרת תת-קרקעית, אמור היה להסתיים תוך שלושה חודשים ממתן צו התחלת העבודה, ושלב ב' כלל את שאר העבודות עד לסיומן.

— ההחלטה בדבר מסירת העבודה נפלה ביולי 1979, צו התחלת העבודה ניתן לקבלן ב-2.10.79 והחוזה עצמו נחתם בנובמבר. הביקורת לא מצאה הסבר לסיבת הדחייה בהתחלת העבודה ואי ניצול תקופת הקיץ של שנת 1979. בעת מתן צו התחלת העבודה היה כבר צפוי איחור של שלושה חודשים בסיומה, בשל עונת הגשמים, שהיה בה כדי לעכב את ביצוע העבודה. בתכנית המקורית נקבעו 18 חודשי עבודה אך בספטמבר 1979 הוחלט להאריך את תקופת הביצוע ל-21 חודש; בפועל נמשכו העבודות עד ספטמבר 1981, כלומר כ-24 חודשים.

3. עם תחילת עבודות הסלילה לא הייתה עדיין בידי חטיבת ההנדסה תכנית לתאורה ברחבה. כדי לא להפסיק את עבודות היציקה של משטחי הבטון היה על הקבלן להשאיר מרווחים לעמודים ולצנרת החשמל ולבצעם בשלב מאוחר יותר, דבר שגרם לייקור העבודה. תכניות התאורה התקבלו רק באוגוסט 1981 – סמוך לסיום עבודות הסלילה. עובדה זו הועלתה על ידי הקבלן, לצד טענות נוספות, כעילה בתביעתו להאריך את משך הביצוע בשלושה חודשים נוספים. בסופו של דבר נדל מחיר ביצוע העבודות האמורות כ-125,000 שקל, בנין תשלום התייקרויות.

4. בעת הביצוע של מערכת כיבוי אש ברחבות החנייה היה צורך בהתחברות למערכת הקיימת. התברר, שהמערכת הקיימת הניעה עד למרחק של כ-11 מטר מהמקום שבו הייתה אמורה להסתיים לפי התכנון, אך הסימון בתכניות לא עודכן בהתאם. כתוצאה מכך נוספו ימי עבודה רבים לצורך ביצוע חפירות בשטח לגילוי מקום ההתחברות והדבר גרם להוצאת יתר בכך של 70,000 שקל בקירוב, במחירי 1981. בתשובתה מיולי 1984 הודיעה הרשות, שהליקוי נבע מחוסר תיאום בין תכניות שונות ובשל היעדר ארכיון של תכניות הנדסיות.

5. בעת פרסום המכרז היו עבודות הסלילה אמורות לכלול שש עמדות חנייה למטוסים. עוד בטרם נחתם החוזה עם הקבלן התברר, שהתקציב שנועד לפרוייקט אינו מספיק לביצוע כל העמדות המתוכננות ולכן החליטה הרשות לסלול ארבע עמדות בלבד; לגבי היתר נקבע שיבוצעו עבודות תשתית בלבד ואילו ביצוע משטחי הבטון יידחה לשנת הכספים 1981. מתברר, שהחוזה שנחתם כלל את ביצוע כל העבודה, כולל יציקת המשטחים בכל השטח; רק באוקטובר 1980 ניתנה הוראת שינויים שהקטינה את היקף החוזה וביטלה את הסלילה של שתי עמדות החנייה ששטחן 17,000 מ².

הועלה, שקביעת מספר עמדות החנייה לא התבססה על סקר ותכנון מוקדמים נאותים; בעת חתימת החוזה גם לא הייתה בידי הרשות הקצבה מתאימה לביצוע מלוא העמדות. משהוחלט על הקטנת היקף העבודה היה זה לאחר שכבר הושקעו כספים בעבודות העפר והניקוז גם לשתי העמדות שביצוען נדחה. הקטנת מספר העמדות שימשה גם עילה לתביעה נגד הרשות מצד המפקח בשל צמצום היקף עבודתו.

6. עבודות הסלילה של הרחבה התקבלו ואושרו בספטמבר 1981. כשמונה חודשים לאחר מכן, במאי 1982, נשברו ארבעה מכסים שהניח הקבלן על שוחות, דבר שגרם לשיבוש תנועת המטוסים ברחבה. הרשות הזמינה מהקבלן משטחי ברזל לכיסוי זמני של השוחות שמכסיהן נשברו, עד למציאת פתרון קבע.

— המכסים הזמניים נשארו ברחבה במשך כחצי שנה, ולרשות נגרם נזק בכך שלא ניתן היה להשתמש באופן יעיל בחלק מהרחבה. ההוצאה שנגרמה לרשות בשל שבירת ארבעת המכסים הסתכמה בכ-90 אלף שקל במחירי המחצית הראשונה של שנת 1983, ועל כך יש להוסיף שכר טרחה בסך 12,000 שקל עבור תכנון חדש של סגרים. כן הוגשו תלונות לרשות מצד חברות תעופה על נזק לצמיגי מטוסים. רק במאוס 1983 הוחלפו המכסים שנשברו בסוג משופר.

בתשובתה מיולי 1984 למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי נקטה צעדים למניעת תשלום לקבלן ולמתכנן עד לבידור האחראיות לתקלה עליה הצביעה הביקורת, וכי הקבלן נשא בהוצאות החלפת המכסים.

7. (א) ועדת המתכננים ברשות אישרה, במאוס 1979, את ההתקשרות עם חברת פיקוח (להלן – המפקח) למתן שירותי תיאום ופיקוח על ביצוע הסלילה ברחבות. שכר הטרחה, שנקבע על בסיס אומדן עלות הפרוייקט בסך 13 מיליון שקל ועל פי תעריף אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים, אמור היה להגיע לכ-300,000 שקל.

— הרשות חתמה על חוזה עם המפקח רק בסוף אפריל 1980, דהיינו למעלה משנה לאחר החלטת ועדת המתכננים למסור לו את העבודה, וכשבעה חודשים לאחר התחלת העבודה בפרוייקט. עם זאת, כבר בחודשים דצמבר 1979 וינואר 1980 הגיש המפקח חשבוניות חלקיות שלא שולמו בשל היעדר חוזה עימו. בדיוקת התשלומים למפקח העלתה, שבחודש יוני 1980 ניתנה לו מפרעה בסך 50,000 שקל והיא נוכחה לשיעורין מהחשבוניות שהגיש בחודשים יולי 1980 – אפריל 1981. כמתן המפרעה הייתה חריגה מהנהלים לגבי תשלום למפקחים, שכן מקדמות ניתנות בדרך כלל לקבלנים לצורך רכישת חומרים וציוד, דבר שאינו מתאים לעבודות פיקוח. בתשובתה הסבירה הרשות, שהמפרעה ניתנה בגין שירותים שנתן המפקח בתקופה שלפני חתימת החוזה. לדעת הביקורת מן הצורך היה לחתום על החוזה כמועד, ובכך היה נמנע הצורך בתשלום בגין שירותים, שלא על פי חוזה.

באותה עת הועסק ברשות באורח קבע מהנדס בכיר, שתפקידו העיקרי היה פיקוח ותיאום של סלילה ברחבות החנייה, כולל אישור חשבוניות חלקיות של הקבלן, ולכן הייתה, לדעת הביקורת, כפילות בהתקשרות עם המפקח.

(ב) עם סיום עבודות הסלילה בספטמבר 1981, פנה המפקח לרשות בתביעה לשלם לו עבור הוצאותיו לתקופה של ארבעת החודשים, שבהם התמשכה העבודה מעבר ל-20 חודש שנקבעו בחוזה, וכן לפצות בגין הקטנת ההיקף של החוזה בשל אי סלילת שתי עמדות החנייה. הדיונים בתביעות המפקח התקיימו במסגרת ועדת המתכננים וועדה מצומצמת, שמונתה על ידי בהרכב חשב הרשות והמהנדס האחראי לפרוייקט: הן דנו בנושא עד מאי 1982. במועד זה ניתנה הוראת שינויים, על פי החלטת ועדת המתכננים, לפיה הועלה אחוז שכר הטרחה למפקח מ-2.2% מערך החוזה, ל-2.68%. העלאה זו הייתה אמורה לפצות את המפקח בגין התוספת של ארבעה חודשי פיקוח. חרף זאת הוא הגיש, בדצמבר 1983, תביעה אזורית נגד הרשות לבית המשפט המחוזי בתל אביב, ובה דרש פיצוי עבור הקטנת היקפו של החוזה ועבור הארכת משך הביצוע. הפיצוי שנתבע נע בין 4 ל-12 מיליון שקל.

עבודות ריבוד

1. מסלול 30-12 בנתב"ג הינו המסלול, שעליו מתבצעות כ-80% - 85% מהנחיתות ו-60% - 65% מההמראות, ועל כן נודעת חשיבות רבה לשמירת כושר הסיבולת של המסלול ולאיכות ריבודו. ב-1978 בוצע ריבוד של המסלול בשכבה של 5 - 8 ס"מ בטון אספלט, אולם כבר בסוף 1979 התברר שהיו בו פגמים. בתקציב הפיתוח לשנת הכספים 1980 הוקצב לבדיקות ולתכנון שיפוץ המסלול סכום השווה לכ-200,000 דולר, אך הסכום לא נוצל. בשנת הכספים 1981 הוקצב סכום השווה ל-1.075 מיליון דולר לביצוע עבודות שיפוץ המסלול, ובשנת 1982 סכום השווה ל-1.7 מיליון דולר; אך גם בשנים אלו לא בוצעו העבודות ורק בשנת הכספים 1983 בוצע ריבוד המסלול.

ב-1972 נערכו עבור משרד התחבורה, בדיקות סיבולת במסלול זה ומסלולים אחרים בשדות התעופה בארץ. הבדיקות הוזמנו בחברה מארה"ב אולם לא הושלמו. ב-1980 נדרש, כאמור, ביצוע שיפורים במסלול והיה צורך לקבל פרטים על מצבו על סמך בדיקות מוסמכות. בספטמבר 1980 התקשרה הרשות עם חברה פרטית, המנוהלת על ידי שלושה פרופסורים מהטכניון (להלן - החברה הפרטית), שהתחייבה לקבל את הבדיקות שנערכו בשנת 1972, ולהשלימן תוך ארבעה וחצי חודשים. סכום החווה היה 27,500 דולר.

בינואר 1981 מינה מנכ"ל הרשות ועדת היגוי פנימית לעניין שיפוץ המסלול, והוטל עליה לקבל עד סוף שנת הכספים 1981 את תוצאות הבדיקות והמדידות מהחברה הפרטית, למסור את עבודות התכנון, ולהיערך לתחילת ביצוע חיווך המסלול באפריל 1982.

— הוועדה לא התכנסה כלל בתקופה ינואר - אוגוסט 1981, ובמקומה מונו שתי ועדות אחרות. התברר, שהרשות לא סיפקה לחברה הפרטית נתונים ומדידות שנדרשו על ידיה ועל כן לא הגישה החברה את תוצאות בדיקות המסלול במועד, אלא רק בינואר 1982, דהיינו כשנה וארבעה חודשים לאחר חתימת החווה.

2. בהמלצות ראשוניות, שהוגשו בינואר 1982 על ידי החברה הפרטית, נקבע הצורך בהוספת שכבה של 25 ס"מ בטון אספלט כדי להביא את המסלול לסיבולת הדרושה. בעקבות זאת הוחלט, במאסר 1982, לבצע גם בדיקות כוללות קידוחים, כדי לבדוק את עובי השכבות במסלול ומצבן. בדיקות אלו בוצעו באמצעות הזמנת עבודה מקבלן פרטי; פיענוח הבדיקות בוצע על ידי המבדקה לקרקע ודרכים של הטכניון. הבדיקות והפיענוח בוצעו בחודשים מארס - מאי 1982 בעלות כוללת של 650,000 שקל (כ-30,000 דולר בעת התשלום).

הדו"ח הסופי של החברה הפרטית הוגש לרשות ביולי 1982, והוא התבסס על הבדיקות משנת 1972 ופיענוחן ועל בדיקות נוספות. הדו"ח המליץ בעיקר על סלילת שכבה נוספת של 25 ס"מ בטון אספלט לחיווך ושיקום המסלול והניקוז. בחודשים אוגוסט וספטמבר 1982 המליץ הסמנכ"ל להנדסה בפני מנכ"ל הרשות על הוספת שכבת אספלט בעובי 8-10 ס"מ בלבד, בהנחה ששכבה זו תחזק את המסלול במידה מספקת כדי להבטיח את סיבולתו ומישוריותו לחמש השנים הבאות. ריבוד המסלול בוצע בחודשים אפריל - יולי 1983, בעובי כולל של 7 ס"מ בשתי שכבות; רק בחיבורי המסלול עם מסלולים אחרים בוצע ריבוד בעובי גדול יותר. העלות הכוללת של הפרוייקט הייתה כ-107 מיליון שקל (שהם על פי מועדי התשלום כ-1.7 מיליון דולר).

בתיקי הרשות לא נמצאו נימוקים לביצוע הריבוד באופן הנוגד את המלצת החברה הפרטית שאת שירותיה שכרה, בתשלום של 65,000 דולר (לפי מועדי התשלום), ולא נמצאו חוות דעת של מומחים אחרים הסותרות את ההמלצות של החברה הפרטית. גם ההמלצה של החברה שיש לבצע שיקום של הניקוז לפני החורף של 1982 לא בוצעה. הרשות חזרה ופתתה לחברה בבקשה שתעריך את סיבולת המסלול לאור ביצוע ריבוד בעובי של 7 ס"מ, אולם פנייה זו הייתה באוגוסט 1983, לאחר ביצוע הריבוד בעובי המוקטן.

3. תכנון ריבוד המסלול נמסר למתכנן, שלא על פי הנוהל, כאשר הנימוק לכך היה, שאין אפשרות למסור את העבודה למתכנן אחר, מכיוון שהמתכנן שלידי נמסרה העבודה תכנן את כל מערך המסלולים בנתב"ג. החווה, שנחתם עם המתכנן בנובמבר 1982, היה על בסיס ערך העבודה בדולרים ולפיו נקבע שכר טרחתו. התשלום בוצע על פי השער היציג בעת אישור החשבוניות לתשלום.

— בחתימת חוזה זה חרנה הרשות מנוהליה לגבי התחשבות עם מתכננים אחרים, לפיהם מבוצעים התשלומים בעת סיום עבודת התכנון כשהם צמודים למדד. קביעת מועד התשלום, לפי החוזה, הייתה לטובת המתכנן בכך, שהתשלום עבור הפיקוח העליון (בשיעור של 20% מערך התכנון) הוצמד לשער הדולר בעת אישור החשבונית, ולא למדד בעת סיום ביצוע הפרויקט בפועל. בדיקת ההתחשבות עם המתכנן העלתה, שלמרות שביצוע העבודה הסתיים ביולי 1983 הוא לא נדרש, ולא הגיש חשבון סופי עד מועד סיום הביקורת.

4. לביצוע ריבוד המסלול פנתה הרשות, בדצמבר 1982, לארבע חברות וביקשה מהן להגיש הצעות למכרז, שכלל גם תנאי של הקמת מתקן ייצור אספלט בנתב"ג. שלוש הצעות שהתקבלו היו גבוהות בשיעור ניכר מהאומדן של המתכנן מטעם הרשות, והצעה רביעית לא כללה הקמת מתקן לייצור אספלט. ועדת המכרזים של הרשות החליטה לכן לפרסם מכרז חדש, שבו לא ייכלל תנאי של הקמת מתקן לייצור אספלט. במכרז זה נבחר בעל ההצעה הזולה, שהצעתו הסתכמה ב-54.7 מיליון שקל. תקופת הביצוע נקבעה מאמצע אפריל 1983 עד סוף יוני 1983. ביצוע העבודה חייב סגירת המסלול, שעליו מתבצעות מרבית ההמראות והנחיתות בנתב"ג, ולכן הייתה לעמידה בלוח הזמנים שנקבע חשיבות רבה, מאחר שבחדש יולי מגיעה התנועה האווירית לשיאה.

העבודה בפועל הסתיימה בסוף יולי 1983, כלומר באיחור של חמישה שבועות (30 ימי עבודה). הפיגור נבע ממחסור בביטומן באיכות מעולה המיוצר לדברי הרשות רק במפעל אחד בארץ, ועקב העדרות פועלים בחגים. האיחור בסיום העבודה גרם לכך, שהרשות תיפעלה את נתב"ג בעונת השיא מבלי שהיה באפשרותה להשתמש במסלול שממנו מבוצעות בדרך כלל רוב ההמראות והנחיתות, דבר שהיה בו סיכון בטיחותי.

מסוף נוסעים בשדה תעופה עובדה

1. (א) אורכו של מסלול המראה והנחיתה שבשדה התעופה אילת קצר ואינו מאפשר נחיתה או המראה של מטוסים גדולים המגיעים לעיר בטיסות שכר ישירות מאירופה: לכן נחתו והמריאו מטוסים אלו בזמנו משדה התעופה עציון, שליד אילת (בעניין זה ראה גם דו"ח שנת 29, עמ' 889). לאחר חתימת הסכם השלום עם מצרים נדרשה הרשות להיערך למציאת פתרון אלטרנטיבי לשדה התעופה בעציון, שעמד להימסר למצרים. בסוף 1981 ובתחילת 1982 גובשה באגף מבצעים שברשות הדעה, שכשדה חילופי יישמש שדה התעופה עובדה הנמצא כששים ק"מ צפונית לאילת. באוגוסט 1982 הגיש אגף תכנון ופיתוח שברשות תכנון פרוגרמי להקמת מסוף בשדה, בשטח של 1,300 - 1,800 מ², שהוזמן מאדריכל פרטי, בהתאם לאישור הפעלת טיסות שכר מהשדה לתקופה של 10 שנים; כדי להפעיל טיסות שכר משדה זה כבר בעונת 1982/83, היה צורך בהכשרת מבנה קיים למתן שירותים בסיסיים לנוסעים לתקופת ביניים. מועצת הרשות אישרה באוגוסט 1982 סכום של 1 מיליון דולר, נוסף על 200,000 דולר שהוקצבו בתקציב הפיתוח לשנת הכספים 1982, לכניית מסוף חדש בשדה עובדה.

(ב) בספטמבר 1982 הודיע אגף תכנון ופיתוח לאדריכל, שהכין את תכנון הפרוגרמה, על החלטה של הרשות להקפיא את המשך הקמת העבודה של המסוף וביקשו להגיש חשבון סופי. מאידך אישרה ועדת המתכננים שברשות, באוקטובר 1982, התקשרות עם חברה אחרת לשם תכנון עבודות עפר ומצעים באיזור המסוף, והכנת מסמכי המכרז. בנובמבר 1982 נחתם חוזה עם החברה לתכנון בסכום של כ-250,000 שקל, במחירי אוגוסט 1982: התכנון היה אמור להסתיים תוך 60 יום.

— האישור האמור של ועדת המתכננים מאוקטובר 1982 וחתימת החוזה עם החברה לתכנון בנובמבר אותה שנה לא התיישבו עם ההחלטה בדבר ההקפאה בעבודות המסוף.

באוקטובר 1982, לקראת עונת התיירות של שנת 1982/83, וכדי שטיסות השכר באותה עונה יופעלו מאותו שדה, שיפצה הרשות את המבנה שהושאל לה בשדה והכשירה אותו בהשקעה של כ-700,000 שקל. באותו חודש פורסם מכרז לעבודות עפר ומצעים למסוף החדש ובסוף נובמבר נקבע הזוכה בו, שהיה בעל ההצעה הזולה ביותר (להלן - הקבלן). בחוזה מינואר 1983 נקבע משך ביצוע העבודה לשישה שבועות מיום קבלת צו התחלת העבודה.

(ג) ב-2.2.1983 הודיע מנכ"ל הרשות למנהל נתב"ג, שנוכח השינויים בתנועת טיסות השכר לאילת ולעובדה ישקל הנושא מחדש, וכי בינתיים מוקפאת עבודת התכנון שנעשתה וכן התקציב שנועד לכך

בשנת הכספים 1982. לגבי תקציב שנת הכספים 1983 יישקלו המשך ביצוע המסוף וגובה ההשקעה בפרוייקט.

— בתיקי הרשות לא נמצאו הנמקות או מכתבי עמדה שיסבירו את החלטת הרשות בנדון. כאמור, מועצת הרשות אישרה באוגוסט 1982 הקמתו של מסוף חדש בשדה התעופה עובדה; לפיכך מן הראוי היה להביא את נושא הקפאת התכנון והעבודות להחלטת מועצת הרשות. ההחלטה על ההקפאה גרמה לא במעט ללחץ הזמן שאליו נקלע הפרוייקט במועד מאוחר יותר.

לרשות היה ידוע, כי ב-1.4.1983 תסתיים תקופת השימוש במבנה הזמני שהושאל לה וכי במארה אותה שנה אף עתיד להיות מאושר על ידי מועצת הרשות תקציב פיתוח שיכלול הקצבה לבניית המסוף. שתי עובדות אלו היו צריכות למצוא את הרשות עם תכנון מוכן, שיאפשר את הקמת המסוף מיד עם אישור התקציב, כך שתסתיים לקראת עונת התיירות המתחילה באוקטובר.

— אגף הנדסה ופיתוח לא הזמין תכנון של מבנה המסוף במשך התקופה מאוגוסט 1982 עד יולי 1983. היעדר תכנון, כולל הכנת מסמכים טכניים, לא איפשר הוצאת מכרז בהתאם לנהלים.

רק ב-19.4.1983 ניתן צו התחלת עבודה לקבלן עבודות העפר ובפועל הוחל בביצוע בתחילת חודש מאי אותה השנה. בסוף מאי, החלה הרשות להיערך לבניית המסוף וקבעה את מועד סיום הקמתו לקראת עונת התיירות באוקטובר אותה שנה, דהיינו לסוף ספטמבר 1983. לפיכך נותרו רק ארבעה חודשים להשלמת הקמת המסוף על כל העבודות הכרוכות בכך.

— הזמן שהוקצב לכל הפעולות היה קצר וגרם להתארגנות בלתי שיגרתית ולחריגות מנהלי הרשות בביצוע פרויקטים: ללא תכנון, ללא הוצאת מכרז, ובלא בדיקת הצעות מחירים, כפי שיובהר להלן. היערכות מוקדמת של הרשות לקראת ביצוע הפרוייקט, החל מאוגוסט 1982, על ידי הזמנת תכנון המבנה והכנת מסמכי מכרז, הייתה מאפשרת לה לבצע את הפרוייקט, למרות קוצר הזמן, לא תחת לחץ ותוך שמירה על ניהול וסדר. מינהל תקין.

2. החלטה על ביצוע המסוף וכן אישור תקציב הפיתוח נעשו ב-1.6.1983 ועוד באותו חודש הגיש המתכנן הצעה לתכנן את מבנה המסוף בשטח 1,350 מ². בחירת המתכנן לא נעשתה על ידי ועדת המתכננים ומתוך רשימת מתכננים כפי שמחייב הנוהל, אלא, לאחר תיאום עם חיל האוויר, פנה מהנדס הפרוייקט ב-1 ביוני 1983 אל המתכנן. שהועסק על ידו. פנייה זו אושרה על ידי הוועדה, לאחר מעשה, ב-20.7.1983.

לאחר קבלת אישור ועדת המתכננים הוכן חוזה עם המתכנן ועל פיו נקבע ששכר טרחתו יהיה בשיעור 3.6% מערך המבנה, על פי התעריפים הנהוגים במשרד הבטחון. החוזה הועבר לחתימת המתכנן בתחילת אוגוסט 1983 אולם הוא סירב לעשות כן ודרש עריכת שינויים באשר לשכר טרחתו. נושא קביעת שכר הטרחה הועלה בפני הוועדה בישיבותיה בספטמבר, נובמבר ודצמבר 1983 ובהן הוחלט שהתשלום יבוצע על פי נוהלי הרשות, דהיינו תוך הצמדת התשלום למדד תשומות הבנייה, הידוע בעת אישור החשבוניות לתשלום. בפברואר 1984 התקיים דיון ברשות בהשתתפות המתכנן, והוחלט, שהיות והמתכנן לא קיבל במשך כל התקופה מיוני 1983 עד פברואר 1984, תשלום כלשהו, יחושב שכר הטרחה על פי התשלומים ששולמו בפועל לקבלנים השונים שעסקו בהקמת המבנה. עוד נקבע בדיון, שהתשלום יוצמד לשער הדולר שיפורסם 30 יום לפני התשלום בפועל למתכנן. באמצע פברואר 1984 אישר מנכ"ל הרשות את ביצוע התשלומים למתכנן, על פי המלצות האמורות. המתכנן חתם על החוזה עם הרשות בתחילת מארס 1984 ובמאי אותה שנה הוא הגיש לרשות חשבונית חלקית וזו שולמה לו.

— ההליכים לביצוע ההתקשרות בין הרשות והמתכנן היו לקויים: המתכנן ביצע את כל עבודות התכנון בחודשים יוני - אוקטובר 1983 ואילו החוזה עמו נחתם רק כחמישה חודשים לאחר סיום העבודה. לא הייתה הסכמה מבעוד מועד בין הצדדים על שכר טרחתו של המתכנן; לאחר ביצוע העבודה שלמה הרשות למתכנן לפי תנאי תשלום חריגים בכך, שהיא נאותה לשלם לו את שכר טרחתו לפי עלות ביצוע העבודה, ולא כנהוג - כ-80% לאחר סיום התכנון על פי תוצאות המכרז, ורק את היתרה על פי עלות ביצוע הפרוייקט בפועל.

3. (א) בסוף מאי 1983 מינה המנכ"ל צוות לניהול מו"מ לבחירת קבלן. חברי הצוות פנו למספר חברות כדי שיגישו הצעות לביצוע מבנה מתכת בשטח של 810 מ² וסככות בשטח של 540 מ². הקבלנים התבקשו להציע מחיר כולל למבנה המעטפת וכן מחיר למ² רצפה ויסודות. בסוף יוני 1983, לאחר קבלת ההצעות, המליץ הצוות למסור את העבודה לקבלן שהצעתו (171,000 דולר) הייתה כמעט זהה למחירי קבלן אחר, וזאת תוך הנמקה שבידי הקבלן שהומלץ היו אמצעי ייצור עצמיים. למחרת מסירת ההמלצות הודיע הצוות כי שני הקבלנים הודיעו שהם מוכנים להעניק הנחה של 3% ולהעמיד את הצעתם על סך 166,000 דולר, ועל כן לא ראה מקום לשינוי ההמלצה.

באמצע יולי 1983 החליט מנכ"ל הרשות, על פי המלצת סמנכ"ל להנדסה ופיתוח, להגדיל את שטח המסוף ל-1,890 מ², מהם 1,350 מ² מבנה, ובנוסף לכך סככות בשטח של 540 מ², ולפיכך הוגדל היקף העבודה ל-224,000 דולר. שבוע לאחר מכן נחתם הסכם בין הרשות לבין הקבלן לביצוע המעטפת של המסוף. החוזה כלל גם נספח שבו פורטו תנאי התשלום לקבלן, כדלקמן: 50% מסכום החוזה ישולמו מיד עם חתימת החוזה; 25% ישולמו עם הבאת מבנה המתכת לשטח, והיתרה בהתאם להתקדמות העבודה. עוד נקבע בנספח, שאם הרשות תחליט לבצע עבודות נוספות, כגון ציפוי רצפה, הנמכה, יסודות לאגף שירותים, וכיסוי הסככות בפחים, יידרש הקבלן לבצען לאחר שיגיש הצעות וניתוחי מחירים, שיאושרו על ידי הרשות. עם זאת נקבע שלרשות שמורה הזכות לבצע עבודות אלה באמצעות קבלנים אחרים, ובמקרה כזה הקבלן ישמש קבלן ראשי, הזכאי לתשלום בשיעור של 10% מהתמורה שתשולם לקבלנים האחרים. הקבלן התחייב לבצע את העבודה של בניית המעטפת ולהשלימה בתקופה 17.7.1983 – 5.10.1983, והוסכם בין הצדדים על תשלום בסך 500 דולר עבור כל יום של פיגור או הקדמה בסיום העבודה.

— הפנייה לקבלנים על מנת שיגישו את הצעותיהם נעשתה באמצעות הטלפון. פנייה בדרך זו נוגדת, לדעת הביקורת, כללי מינהל תקין, בשל העדר תיעוד ואסמכתאות על מתן הזדמנות שווה למציעים. הקבלנים נתבקשו להגיש את הצעותיהם למבנה ששטח רצפתו, כולל מבנה וסככה, היה 1,350 מ²; רק לאחר קבלת הצעות החליט מנכ"ל הרשות, על פי הצעת סמנכ"ל להנדסה ופיתוח, על הרחבת המבנה והעמדתו כאמור על שטח כולל של 1,890 מ². תוספת המחיר בנין ההגדלה הייתה על בסיס גודל המבנה לפני שינוי שטחו ולא נעשה נסיון להוריד המחירים עקב הגדלת שטח המבנה; גם לא הוסברה הסיבה להחלטה על ההגדלה.

— על פי ההסכם קיבל הקבלן שנבחר מקדמה בשיעור של 50% מסכום החוזה, דבר המהווה הטבה משמעותית והינו תנאי חריג לעומת חוזים אחרים שעורכת הרשות. במסמכי הרשות לא נמצאה החלטה בעניין מתן המקדמה וגם לא הוכרר אם מקדמה הייתה כלולה בהצעת החברה בעת שפנתה לקבלת הצעות מקבלנים אחרים.

— (ב) למרות שבכוונת הרשות היה להפעיל את המסוף לקראת אוקטובר 1983 הסתפק אגף ההנדסה והפיתוח בקבלת הצעות רק לגבי מחירי המעטפת והרצפה של המבנה, מבלי לקבל בעת ובעונה אחת גם הצעות למחירי העבודות הנוספות – בנייה, ריצוף, טיח וכו' – שהיו חלק בלתי נפרד מהפרויקט. באשר למחירי עבודות אלו, לא הכין האגף תחשיבים מוקדמים – דרך המאפשרת השוואה עם מציעים אחרים ובחירת ההצעה הכדאית לרשות – אלא קבע שהקבלן יגיש ניתוחי מחירים שיאושרו על ידי האגף.

בנספח לחוזה נקבע שעל הקבלן לבצע, על פי דרישת הרשות, עבודות נוספות לאלו שנקבעו בחוזה, או לפנות לקבלנים אחרים לצורך ביצוע. ההזמנה לביצוע העבודות הנוספות נעשתה באמצע ספטמבר 1983 ללא תכניות מפורטות ובמחירים כוללים, שהסתכמו ב-155,300 דולר, כגון: בניית אגף שירותים ומשרדים – 86,000 דולר; עבודות בטון לאגף שירותים – 23,250 דולר.

— האגף לא פנה לקבלנים אחרים כדי לקבל הצעות לעבודות הנוספות, דבר שניתן היה לעשותו בהתאם לנספח של החוזה, וכתוצאה מכך לא היה בידי האגף קנה מידה לבדיקת המחירים שהציע הקבלן. מאחר ולהזמנה לא צורף כתב כמויות ולא הוגדרה איכות הביצוע, בוצעה העבודה בטיב ירוד ולא בוצעו פריטים שונים, כגון: לא סופקו כל הדלתות לחדרי השירותים המתוכננים; הציפוי והריצוף בחדרי השירותים, וכן ציפוי הקירות בסיד כמקום בציפוי סינטטי בוצעו באופן חלקי בלבד.

ועדת המכרזים של הרשות סברה שמחירי העבודות הנוספות גבוהים מדי, והיא מינתה ב-7.9.1983 צוות מעובדיה לבדיקתם, ובתוכם מהנדס הפרוייקט. הצוות קבע בסוף ספטמבר 1983, שהמחירים שהציע הקבלן היו סבירים ומקובלים על פי מחירי השוק בענף ומתאימים למחירים במסופי הגבול ישראל - מצרים.

— הצוות חיווה את דעתו על מחירי הקבלן מבלי שהיו בפניו כתבי כמויות וניתוחי מחירים שהקבלן היה אמור להגיש לרשות; מסמכים אלה מסר הקבלן לסמנכ"ל להנדסה ופיתוח רק ב-18.10.1983, לאחר שהחווה לביצוע העבודות הנוספות נחתם עם הקבלן. לדעת הביקורת לא היה מקום לשתף בוועדה לבדיקת המחירים את מהנדס הפרוייקט אשר היה שותף לאישורם המוקדם, אלא למנות מהנדס שלא היה מעורב בהקמת הפרוייקט ובמשא ומתן עם הקבלן.

לבדיקת המחירים בכתב הכמויות, שמסר הקבלן, הזמינה הרשות ייעוץ משלושה מהנדסים: אחד היועצים קבע שהמחירים בסעיפים הנוגעים לבניית אגף השירותים, בטונים ביסודות לאותו אגף, וציפוי הרצפה גבוהים בכ-100% מהדרוש. מהנדס יועץ שני, בדק את המחירים על פי מחירי קבלן גדול באילת, בתוספת 40% בגין מיקום הפרוייקט, והגיע למסקנה שמחירי אגף השירותים היו גבוהים מדי, והיו צריכים לעמוד על 67,000 דולר במקום 86,000 דולר, ומחירי הבטונים ביסודות היו צריכים להיות כ-15,500 דולר במקום 23,250 דולר; דהיינו המחירים בסעיפים אלו גבוהים ב-28% וב-50% בהתאמה. יועץ שלישי קבע, שהמחירים היו סבירים בתנאי לחץ הזמן שבהם בוצעה העבודה, ובמצב הנחיתות שבו נמצאה בשעתו הרשות כלפי הקבלן.

בעקבות ההתייעצויות האמורות הפחיתה הרשות מחשבוניות הקבלן סך 25,603 דולר על פי קביעתו של המהנדס היועץ השני, אך בעקבות תביעה משפטית נגדה ופשרה שנערכה בין הרשות לקבלן היא שילמה לו את הסכום שנקבע בחווה בסך 155,300 דולר, במלואו.

(ג) ב-11.8.1983 הוציאה הרשות שני מכרזים סגורים - האחד לביצוע עבודות מים, אינסטלציה סניטרית וביוב, והשני לביצוע עבודות חשמל ותקשורת במסוף - שבעקבותיהם נבחרו בעלי ההצעות הזולות. במכרז לביצוע עבודות חשמל זכה הקבלן שבנה את מעטפת המסוף, ובמכרז לעבודות מים וביוב נבחר קבלן אחר. זמן הביצוע בשני החוזים נקבע לשישה שבועות מתחילת ספטמבר 1983, כך שבניית המסוף, תושלם באמצע אוקטובר אותה שנה.

— החווה עם הקבלן לביצוע עבודות מים וביוב נחתם רק ב-12.11.1983, דהיינו לאחר סיום העבודה ובסמוך למועד עריכת הסיוור לקבלתה ב-17.11.1983.

(ד) לביצוע עבודות אלומיניום החליטה חטיבת ההנדסה לערוך מכרז סגור בין חמש חברות, שאליהן פנתה ב-22.8.1983. שבוע לאחר מכן, ב-28.8.1983, פנה מהנדס הפרוייקט לאחראי על ההתקשרויות בחטיבה, וביקש לצרף למכרז גם את הקבלן המבצע את המעטפת. ב-1.9.1983 נבדקו ההצעות על ידי ועדת המכרזים שהחליטה למסור את העבודה למציע הזול ביותר במחיר 2.35 מיליון שקל.

— ב-26.8.1983, לפני שצורף למכרז הקבלן המבצע את המעטפת ועוד כטרם נפלה החלטת ועדת המכרזים, הורה מהנדס הפרוייקט לקבלן המעטפת לבצע את עבודות האלומיניום, ובכך שם לאל את מהלכי הבדיקה של הוועדה. משנודע למהנדס הפרוייקט מאוחר יותר על החלטת ועדת המכרזים, הוא ביקש ממנה לשנות את ההחלטה על סמך תחשיב שערך, בו הובאו נימוקיו. בדיון חוזר, שהתקיים בוועדת המכרזים ב-6.9.1983, החליטה הוועדה תחילה לדחות את בקשתו של מהנדס הפרוייקט ולהשאיר את החלטתה הקודמת בעינה; אולם מתברר, שבהתערבות מנכ"ל הרשות שונתה ההחלטה ובפרוטוקול הישיבה מ-7.9.1983 נרשמה החלטה חדשה המבטלת את המכרז וקובעת מינוי של צוות לניהול מו"מ עם קבלן המעטפת לביצוע העבודה, בהרכב מהנדס הפרוייקט, ראש מחלקת תקציבים וסגנית היועץ המשפטי. ב-30.9.1983 המליץ הצוות למסור את העבודה לקבלן המעטפת בסכום של 2.7 מיליון שקל. השינוי בהחלטה נזמק על ידי המנכ"ל בכך, שאישורו למסירת העבודה לקבלן המעטפת ניתן מתוסר ברירה, מאחר והקבלן היה כבר בעיצומה של העבודה.

נימוקי מהנדס הפרוייקט להעדפת קבלן המעטפת לביצוע עבודות האלומיניום על פני הקבלן הוול ביותר היו: בהצעת הזוכה נקבע חודש יולי 1983 כחודש הבסיס לתשלום התייקרות, ואילו הצעת קבלן המעטפת התייחסה לחודש אוגוסט אותה שנה; סעיפים מסויימים, שהיו יקרים במיוחד בהצעת קבלן המעטפת, לא יבוצעו ועל כן יש לבטלם בשתי ההצעות; כן כלל קבלן המעטפת בהצעתו קביעת פחים בהיקפי החלונות שעלותם כ-440,000 שקל; הצעתו של קבלן המעטפת הסתכמה על פי חישוב זה של המהנדס, ב-2.67 מיליון שקל, לעומת 2.9 מיליון שקל שבהצעת הקבלן הזוכה.

— הביקורת עמדה על כך, שעל סמך הנימוקים שהועלו על ידי מהנדס הפרוייקט ואומצו על ידי הוועדה, לא הייתה הצדקה לבטל את ההחלטה הראשונית למסירת העבודה לקבלן הוול ביותר, מהטעמים הבאים: קביעת פחים בהיקף החלונות לא היה חלק מהמכרז וקבלן מעטפת לא ציין בהצעתו שעבודות אלו כלולות בהצעתו. נימוק נוסף לפסילת הקבלן הוול היו תנאי התשלום שהציג וזאת לעומת תנאי התשלום המקובלים על הרשות; מתברר, שסדרי התשלום לקבלן המעטפת, גם הם היו על פי תנאים חריגים. ביטול סעיפים בכתב הכמויות לאחר הגשת ההצעות אינו מקובל בעת עריכת השוואת ההצעות, וההחלטה על כך הייתה צריכה להתקבל לפני עריכת המכרז או לאחר קביעת הזוכה.

— מועד סיום העבודות נקבע ל-5.10.1983, וזה היווה חלק מתנאי המכרז וחייב את הקבלן הזוכה במכרז. כנספח לחוזה שנחתם עם קבלן המעטפת נקבע תאריך הסיום ל-25.10.1983, דהיינו הארכה משמעותית של תקופת הביצוע, שלא הוצעה גם למציעים האחרים. מתברר גם, שהחוזה עם הקבלן לביצוע עבודות אלומיניום נחתם רק ב-10.10.1983, לאחר המועד בו הייתה העבודה אמורה להסתיים על פי המכרז.

4. בדיקת ביצוע עבודות נוספות ומתן פקודות שינויים במסגרת החוזים הקשורים לביצוע המסוף, העלתה:

(א) לביצוע עבודות עפר, מצעים וניקוז נחתם בינואר 1983 חוזה עם קבלן. סכום החוזה היה 2.63 מיליון שקל (במחירי אוקטובר 1982), ובמסגרתו ניתנו ארבע פקודות שינויים בסכום כולל של 2 מיליון שקל במחירי החוזה.

— החוזה עם הקבלן איפשר מתן פקודות שינויים בהיקף של עד 50% מסכום החוזה, אולם אלה שניתנו בפועל הגיעו ל-76% מסכום החוזה. אחת מארבע פקודות השינויים שניתנו ב-21.8.1983, הייתה בסכום של 0.8 מיליון שקל במחירי החוזה, עבור עבודות אספלט שלא מוצאו את ביטויין בחוזה והיה מקום לערוך מכרז נפרד לביצוען. בפקודת השינויים לביצוע עבודות האספלט הוואך משך הביצוע של כל העבודות על פי החוזה עד 10.10.1983, מבלי לסייג את ההארכה לעבודות אספלט בלבד. כאופן זה הוואך משך ביצוען של כל העבודות בלמעלה משלושה חודשים בעוד שעבודות העפר והתשתית שנקבעו בחוזה היו אמורות להסתיים עוד בתחילת יולי 1983.

(ב) על פי החשבון הסופי של הקבלן שילמה לו הרשות, בינואר 1984, סך של 138,333 דולר עבור הקמת המעטפת, כפי שנקבע בחוזה. בחוזה לא צויין דבר קיומם של פחים במעטפת, והמחירים חושבו על פי השטח המלא; שטח הפחים במעטפת, הנובעים מחלונות בהיקפו של המבנה ומדלתות זכוכית גדולות באחד מקירותיו, מגיע על פי חישובי הביקורת, לכ-200 מ² משטח המעטפת המסתכם בכ-1,000 מ².

בעת ההתחשבות עם הקבלן לא הפחיתה הרשות מהחשבון שהגיש עבור שטחי החלונות והדלתות ושולמו לו כ-4,000 דולר גם עבור שטחים אלה – זאת כיוון שלא צויין בחוזה עניין זה.

— (ג) עם השלמת העבודות במסוף דרש הקבלן תשלום נוסף בסך 14,780 דולר עבור ביצוע עבודות נוספות, שהעיקריות בהן כללו ציפוי חרסינה בשטח 104 מ² ועבודות ריצוף בשטח של 100 מ². הקבלן הסביר שאמנם לא קיבל הוראה בכתב מהמהנדס הפרוייקט לביצוע עבודות אלה, אולם הן נעשו בידיעתו של המהנדס. הרשות סרבה לשלם עבור העבודות הנוספות והקבלן הגיש תביעה לבית המשפט; בעקבות כך הגיעו הצדדים ב-17.2.1984 לפשרה לפיה תשלם הרשות סך של 7,000 דולר מתוך התביעה.

— בעת תשלום החשבון הסופי לקבלן המעטפת ושחרור הפקדון להבטחת הטיב, בינואר 1984, נעשתה טעות בחישוב הריבית המגיעה לקבלן עבור הפקדון, ושולם לו תשלום יתר שהסתכם בכ-202,000 שקל (כ-1,800\$). הרשות גילתה את הטעות וביקשה מהקבלן שיחזיר את תשלום היתר, אולם הלה סירב כיוון שבאותה עת היו לו עדיין תביעות שטרם שולמו על ידי הרשות. מתברר, שבהסכם הפרשה הנ"ל, שהושג בין הצדדים ב-17.2.1984, ויתרה הרשות על החזר תשלום היתר, בנוסף ל-7,000 דולר עליהם הוסכם בהסכם הפרשה.

5. כל העבודות וההשקעות, שביצעה הרשות במסוף הנוסעים בעובדה, נעשו בשטח השייך למשרד הבטחון. כדי להבטיח את זכויות הרשות מינה המנכ"ל עוד בינואר 1983 צוות, לניהול מו"מ עם משרד הבטחון בדבר מעמדה של הרשות לגבי המבנים והנכסים, שבהם השקיעה בשדה התעופה עובדה.

— עד למועד סיכום הביקורת ביולי 1984, כשנה וחצי אחר מינוי הצוות, עדיין לא נחתם חוזה בין הרשות לבין משרד הבטחון שיבטיח את זכויות הרשות באשר להשקעותיה ואת התנאים לתפעול המסוף, דבר הדרוש גם להצגת הרכוש הקבוע בספרי החשבוניות שלה.



הממצאים, שהועלו בבדיקת שלושת הפרוייקטים, מצביעים על כך, שברשות שדות התעופה - ובמיוחד בחטיבת ההנדסה - לא הייתה הקפדה מספקת על סדרי קבלת החלטות, תכנון ופיקוח נאותים, ושמירה על קיום נהלי עבודה מקובלים ותקינים. כתוצאה מכך חלו שיבושים במהלך העבודות:

1. בחירת מתכננים ומפקחים נעשתה, לעתים, שלא בהתאם לנהלים וללא הנמקה מספקת, ובעיקר בריכוז המסלול ובהקמת המסוף בעובדה. החווים עם גורמים אלה נחתמו באיחור ולעתים אף לאחר סיום העבודה, ועקב כך נאלצה הרשות להקדים ולאשר תביעות שמלכתחילה לא היו מקובלות עליה, במיוחד בתכנון המסוף בעובדה ובביצועו.

2. בכניית מסוף הנוסעים בעובדה נמצא ריכוז של ליקויים בתחומי פעולה שונים הקשורים במסוף: ההתקשרות עם הקבלן שעסק בכנייה, ובהקמת המעטפת נערכה ללא מכרז; לאותו קבלן נמסרו גם עבודות נוספות בהיקף כספי רב ללא בירור מספיק של סבירות המחירים שנדרשו; עוד נמסרו לו עבודות האלומיניום תוך חריגה חמורה מנהלים, ובניגוד לתוצאת מכרז שפורסם.

3. בפרוייקטים של רחבות החנייה ומסוף עובדה נעשו שינויים גדולים בהיקף העבודות כבר לקראת תחילת הביצוע או מיד לאחר מכן.

4. הגשת חשבוניות וההתחשבויות עם מתכננים ומפקחים נעשו לעתים בשינוי רב.

5. אי התקינות בפעולות הקשורות בביצוע הפרוייקטים גרמה להגשת מספר תביעות משפטיות נגד הרשות על ידי קבלנים, מתכננים ומפקחים שחייבו את הרשות בסכומים ניכרים.

מן הראוי, שהרשות תעשה לשיפור פעולותיה בתחום מסירת עבודות והתקשרויות עם גורמי חוץ, על מנת להבטיח שהתוצר הסופי שיתקבל יהיה זה שהיא תיכננה, הביצוע יהיה בזמן שנועד לכך ושהתשלום בנינו יהיה הולם, תוך שמירה על נהליה, מצד אחד, ועל כללי מינהל תקין, מצד שני.

שירותי שמירה במסופי הגבול היבשתיים

ריכוז ממצאים

במשך כשנה וחצי העסיקה הרשות חברת אבטחה, בלא שנערך מכרז למתן השירות ובמחירים שהיו גבוהים, לפי חישובי הרשות, ב-30% בקירוב מאלה שהושגו במכרז. שנערך לאחר מכן.

הרשות לא דאגה לקבל מהקבלן את כל פוליסות הביטוח, כנקבע בחוזה, וגם אחדות מאלו שהיא קיבלה, פג תוקפן. במצב זה חשופה הרשות לנזקים כספיים, בשל תביעות שעלולות להיות מופנות כלפיה.

הרשות שילמה לקבלן מיליוני שקלים בחודש בגין שעות שבהן לא עבד.

הרשות שילמה לקבלן כ-2.6 מיליון שקל, בתקופה אפריל 1982 – נובמבר 1983, בגין הכשרת עובדיה, למרות שבחווה נקבע שהוצאה זו חלה עליו.

אין חוזה בין משרד התחבורה לבין הרשות, שיסדיר את הייחסים בין הצדדים בכל הנוגע להפעלת המסופים.



1. במארס 1979 נחתם הסכם השלום עם מצרים, ובעקבותיו נפתח בינואר 1980 מסוף מעבר בין ישראל לבין מצרים בנאות סיני (אל עריש), ששימש תחנת גבול בינלאומית, ואיפשר קשר יבשתי למעבר אנשים, סחורות ורכב בין שתי המדינות. מסוף זה פעל עד סוף אפריל 1982, מועד שבו השלימה ישראל את פינוי סיני, ואז הועבר לידי מצרים. מאותו מועד פועלים שלושה מסופי מעבר בגבול ישראל – מצרים (להלן – המסופים), שהוקמו על ידי רשות שדות התעופה: ברפיח, בניצנה ובטאבה ליד אילת.

כדי לשוות לייחסי ישראל – מצרים אופי רגיל, החליטו שר התחבורה ושר הבטחון, במחצית השנייה של 1979, על דעת הממשלה, להעביר את ניהול המסופים ותפעולם לידיים אזרחיות. משרד התחבורה (להלן – המשרד) נקבע כאחראי לתפעול המסופים, והוא הטיל משימה זו על רשות שדות התעופה (להלן – הרשות), נוכח נסיונה בתפעול מסופים בנמלי האוויר. המימון לפעולות הרשות במסופים ניתן מתקציב המדינה, באמצעות המשרד, המחזיר לרשות את הוצאותיה על פי חשבונות שהיא מגישה.

הרשות מנהלת את המסופים בעזרת צוות מצומצם של עובדיה, אך על סדרי הבטחון והשמירה אחראי קצין הבטחון של המשרד (להלן – הקב"ט). לכיוע עבודות האבטחה במסופים התקשרה הרשות עם חברה פרטית המעסיקה כ-75 עובדים, ופעילותה בפופה מבחינה מינהלית לרשות ומבחינה מקצועית לקב"ט. חברה זו פעלה קודם לכן באבטחת המסוף בנאות סיני (להלן – החברה).

בשנת הכספים 1983, היו ההוצאות על שמירה במסופים, בסך כולל של 159 מיליון שקל, מזה במסוף רפיח כ-92 מיליון שקל, בטאבה 39 מיליון שקל, ובניצנה כ-28 מיליון שקל. לשנת הכספים 1984 נקבע למטרה זו תקציב של כ-661 מיליון שקל, מזה נועדו למסוף רפיח 382 מיליון שקל, לטאבה – 164 מיליון שקל, ולניצנה – 115 מיליון שקל.

2. בחודשים אוגוסט וספטמבר 1984 בדק משרד מבקר המדינה את ההתקשרות של הרשות עם החברה המספקת שירותי בטחון במסופים, וכן את סדרי ההתחשבנות והתשלומים בין הרשות לחברה, ובין הרשות למשרד. הבדיקה נערכה במשרד הראשי של הרשות, במסוף רפיח, וכן באגף תכנון וכלכלה ובאגף הכספים של המשרד. (בדבר ביקורת קודמת בנושא מעבר נוסעים במסוף נאות סיני – ראה דו"ח שנת 32, עמ' 807: על הקמת המסופים – ראה דו"ח שנת 34, עמ' 621).

התקשרות עם חברת שמירה

1. לקראת הפעלת המסופים, בסוף אפריל 1982, עמדו בפני הרשות כמה אפשרויות להסדרת אבטחתם, ביניהן הארכת החוזה עם החברה, שסיפקה שירותים אלה לרשות במסוף נאות סיני. בתחילת אוגוסט 1981, הועלתה בהנהלת הרשות הצעה, לפרסם מכרז לבחירת חברה שתספק את השירותים האמורים במסופים, אולם הרשות לא פירסמה מכרז. במארס 1982 האריכה הרשות את תוקף החוזה עם החברה בשנה, עד סוף אפריל 1983.

באמצע אוגוסט 1982 הוציאה הרשות מכרז למתן שירותי אבטחה, שמירה ובדיקת נוסעים במסופים. המועד לתחילת מתן שירותי האבטחה והשמירה נקבע במכרז לתחילת מאי 1983. ועדת המכרזים העליונה של הרשות, שבחנה, באוקטובר 1982, את ההצעות שנתקבלו, הגיעה למסקנה, שהמחירים שדרשו החברות היו מופרזים – ההצעה הזולה ביותר הייתה בסכום של כ-150 מיליון שקל לשנה. לפיכך, הוחלט לבטל את המכרז ולמנות ועדת מישנה, שתבחן את האפשרויות שהרשות עצמה מיתן את השירותים, ותגיש המלצותיה לוועדת המכרזים העליונה לא יאוחר מאמצע נובמבר אותה שנה.

ועדת המישה הגישה את הדו"ח שלה באיחור של חודשיים, באמצע ינואר 1983, ומסקנתה הייתה, כי עלות ההפעלה של שירותי האבטחה, על פי תוצאות המכרז, גבוהה מעלות הפעלה עצמית על ידי הרשות, שחושבה על ידיה בשעתו בכ-76 מיליון שקל בשנה. נוכח ממצאי ועדת המישה החליט מנכ"ל הרשות, בפברואר 1983, שיפורסם מכרז חדש, ובו יצויין הסכום המירבי לתשלום, שיהא זהה לעלות של הפעלה עצמית של השירותים, כפי שחושבה ועדת המישה. הדיונים ברשות התמשכו, ולכן אישר מנכ"ל הרשות, בתחילת מארס אותה שנה, להאריך את החווה עם החברה בחמישה חודשים נוספים – עד לסוף ספטמבר 1983.

— יוצא, שהרשות מסרה את עבודות השמירה במסופים במשך שנה וחצי, בהיקף של מאות מיליוני שקלים, על בסיס חווה קודם עם החברה, שתוקפו פג ושעל פיו ניתנו שירותיה בהיקף הרבה יותר מצומצם, למסוף נאות סיני בלבד.

2. באמצע מאי 1983 הוציאה הרשות מכרז שני, שהופנה לחמש חברות, ובו היא קבעה מחיר מירבי לשעת עבודה; המשתתפים במכרז התחרו על שיעור ההנחה שיתנו ממחיר זה. למכרז נענו ארבע חברות; ועדת המכרזים העליונה החליטה, בתחילת יוני אותה שנה, למסור את העבודה למגיש ההצעה הזולה ביותר, היא החברה שהעניקה שירותים אלה לרשות עד לאותו מועד. החווה עם החברה שזכתה (להלן – הקבלן) נחתם כעבור ארבעה חודשים, באמצע נובמבר, לתקופה של שנתיים: אוקטובר 1983 – ספטמבר 1985.

אומדן העבודות על פי החווה עם הקבלן הסתכם ב-148 מיליון שקל, במחירי מאי 1983. תחשיב, שערך הממונה על כלכלה ותקציבים ברשות, ביוני 1983, העלה, שהמחירים שהציע הקבלן במכרז היו נמוכים ב-30%, במונחים ריאליים, מהתשלום שהוא קיבל מהרשות עד לאותו מועד.

חתימת החווה

1. באמצע נובמבר 1983 נחתם בין הרשות לבין הקבלן חווה למתן שירותי שמירה במסופים (להלן – החווה), ועל פיו התחייב הקבלן לתת שירותי שמירה, אבטחה, ובדיקה של נוסעים, טובין וכלי רכב, במסופים. בחווה נקבעה המסגרת הכללית של שעות העבודה של המשמרות בכל מסוף, וכן היקף כוח האדם שיועסק בו, אולם בידי הרשות נותרה הסמכות לשנות את היקף כוח האדם ומספר שעות העבודה. עוד נקבעו בחווה דרישות הקשורות בהעסקת עובדי הקבלן, כגון כשירויות העובדים והדרכתם, אימונים, כמויות הנשק והתחמושת, אחריות הקבלן בנויקין, והסדרי ביטוח. נקבע, שהקבלן יעסיק שלושה סוגים של עובדים: מאבטחים חמושים (להלן – מאבטחים), שהם יוצאי יחידות קרביות בצה"ל ובעלי כריאות תקינה, שתפקידם לדאוג לבטחון הנוסעים; ראשי משמרות (להלן – רמ"שים), שנוסף על הדרישות לגבי המאבטחים עליהם להיות בוגרי קורס פיקודי בצה"ל, ומתפקידם להבטיח ביצוע תקין של עבודות המשמרות של המאבטחים והבודקים; בודקים ובודקות (להלן – בודקים), שהם יוצאי צבא ובעלי כריאות תקינה, שתפקידם לבדוק את הנוסעים וכבודתם.

2. העבודה במסופים תבוצע בשתי משמרות: משמרת יום ומשמרת לילה. בחווה נקבע מספר המאבטחים והבודקים שיועסקו בכל משמרת, בימי חול, בשבתות ובחגים. במסופים בניצנה ובטאבה הועסקו גם שומרים, בעיקר במשמרות לילה. בגין העסקת שומרים משלמת הרשות לקבלן על פי תעריף נמוך בהרבה מזה שלגבי מאבטחים ובודקים.

— בחווה לא נקבע, כי יועסקו שומרים וממילא אין בו הגדרה של תפקיד זה והכישורים הנדרשים ממי שיועסק בכך. לאחר שהרשות מצאה שיש מקום להעסקת שומרים במסופים,

מן הראוי היה, לדעת הביקורת, לעגן זאת בחוזה עם הקבלן ולפרט את התפקידים המוטלים עליהם, את הבישורים הנדרשים מהם, ואת תנאי העסקתם ושכרם.

3. בחוזה נקבע, שעל הקבלן להמציא לרשות את פוליסות הביטוח הבאות: (א) בדבר ביטוחם של כל המועסקים על ידי כנושאים ומפעילים של כלי ירייה, בגין כל נזק גוף או רכוש, לעובדי הרשות או לצד שלישי; (ב) חבות מעבידים; (ג) לפעילותם של עובדי הקבלן באימונים וכמטווחי קליעה; (ד) אחריות מקצועית של הקבלן; (ה) לציוד של הקבלן ונכסיו הנמצאים בתחומי המסופים.

— הקבלן המציא לרשות שלוש פוליסות ביטוח בלבד (א/ב/ר), מהן שתיים שתוקפן פג כבר בינואר 1984, ושל השלישית בספטמבר אותה שנה. בפוליסה לביטוח אחריות כלפי צד שלישי (א), שהמציא הקבלן, קיימת הסתייגות של חברת הביטוח, ולפיה אין הפוליסה מכסה את המכומח בנין חבות כלשהי הנובעת משימוש בכלי נשק – בתחום שבו עוסק הקבלן ובו רב הסיכון במיוחד. הביקורת עמדה על הצורך, שהרשות תפעל בהקדם לקבלת כל פוליסות הביטוח, כפי שנקבע בחוזה וללא הסתייגויות, כדי שלא תהיה חשופה לנזקים כספיים בשל תביעות שעלולות להיות מופנות כלפיה.

התחשבות עם הקבלן

1. עובדי הקבלן מגיעים לעבודה, בכל אחד משלושת המסופים, בהסעה המאורגנת על ידי הקבלן ועל חשבוננו. ההסדרים שנקבעו בחוזה עם הקבלן, כאשר לסדרי הרישום של העובדים וההתחשבות, הם כדלקמן: על הקבלן לנהל רישום יומי של העובדים שהועסקו על ידי בכל יום, בכל משמרת ובכל מסוף, לפי סוג כוח האדם (מאבטחים, שומרים, בודקים וראשי משמרות) ובציון מספר שעות העבודה (להלן – הרישום היומי) של כל אחד מהם; על הקבלן להעביר, מדי יום ביומו, לאישור מנהל כל מסוף, את הרישום היומי המתייחס ליום הקודם, ובתום כל חודש דו"ח על שעות העבודה שבוצעו בפועל בחודש שחלף, באותו מסוף. לאחר אישור מנהל המסוף מועבר הדו"ח החודשי לאישור מנהל מערך המסופים, שמשרדו במסוף רפית, וממנו לרשות, לתשלום. על פי החוזה נעשה התשלום לקבלן עד ה-20 בכל חודש, לגבי השירותים שניתנו בחודש שחלף. פעם בחודש מגישה הרשות חשבון למשרד בגין כלל הוצאותיה על הפעלת מסופים, לרבות הוצאות בטחון.

— סדרי הפיקוח על נוכחות עובדי הקבלן במסופים אינם עונים על דרישות החוזה: עובדי הבטחון אינם חותמים בדף רישום יומי או כל מסמך אחר מטעם מנהל המסוף, כנדרש בחוזה, ומנהל המסוף מאשר את האישור היומי שמגישים לו הקבלן, בלא שיש בידי תיעוד כלשהו כדי לאמת רישומים אלה.

2. בחוזה נקבע, שמשמרת יום במסופי רפית וניצנה תהיה בת תשע שעות לפחות, ובטאבה בת עשר שעות לפחות. עם זאת אישר הקבלן, בנספח לחוזה, כי ידוע לו ששעות העבודה, לצורך התשלומים, יימדדו מעת הגעתם של עובדי הבטחון למסוף ועד עזיבתם אותו. מכאן, שעל הרשות היה לשלם לקבלן רק בגין שעות העבודה שבוצעו בפועל ולא בגין השעות שנקבעו כמסגרת כללית בחוזה.

— כמסופי טאבה וניצנה, שילמה הרשות לקבלן בעד שעות העבודה שנקבעו כמסגרת כללית של העבודה במסוף, ולא רק בעבור שעות העבודה בפועל (ההפרש בין מספר שעות העבודה שנקבעו כמסגרת כללית בחוזה לבין מספר שעות העבודה בפועל נקרא ברשות: שעות השלמה). בעבור שעות ההשלמה שולמה גם תוספת שבת וחג. לדוגמה, כל אחת ממשמרות היום במסוף טאבה מועסקת שמונה שעות, אולם התשלום הוא בעבור עשר שעות עבודה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, תשלום היתר בעבור 820 שעות השלמה, בחודש יולי 1984, היה כ-1.7 מיליון שקל. גם בביקורת שנערכה על מסוף נאות סיני בשנת 1981 (דו"ח שנתי 32, עמ' 808), נמצא, שהרשות שילמה לקבלן בעד כל שעות העבודה שנקבעו כמסגרת כללית של העבודה במסוף, ולא רק בעבור שעות העבודה בפועל.

בתשובתה מדצמבר 1984 הודיעה הרשות, כי החליטה לתבוע מהקבלן להחזיר לה את התשלומים ששילמה לו בגין שעות השלמה.

— בדיקה של החשבוניות, שהגיש הקבלן בגין החודשים אוקטובר 1983 – יולי 1984, העלתה, שהיה פער ניכר – עד כדי 15% – בין מספר השעות שהקבלן נדרש לספק על פי החוזה, לבין מספרם בפועל. בתשובתה הודיעה הרשות, כי מספר שעות העבודה שעל הקבלן לספק ניתן לשינויים, בהתאם לדרישות הרשות והעבודה, וזו הסיבה לפערים. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שלא נמצא ברשות ובמסופים כל תיעוד כי סיבת הפערים הייתה נעוצה בסיבה האמורה.

— בבדיקה אקראית, שערך משרד מבקר המדינה בדבר העסקת מאבטחים במסוף רפיה, באוגוסט 1984, נמצא פער ניכר בין דרישות החוזה, שלפיהן היה על הקבלן להעסיק 20 מאבטחים לבין מספר המועסקים למעשה: המספר המירבי של מאבטחים, שהעסיק הקבלן ביממה היה שבעה בלבד, והנותרים היו עובדים מיומנים פחות, על כל ההשלכות הנובעות מכך על רמת הבטחון במסוף; אם כי התשלום לקבלן נעשה על פי הנוכחות בפועל ועל פי סוג כוח האדם. בעשרה ימים בחודש האמור הועסקו שני מאבטחים בלבד. לדעת הביקורת, אי העסקת מאבטחים במספר שנקבע בחוזה פוגע ברמת הבטחון שנקבעה, הדרושה במסופים. לא נמצא, שהרשות עמדה על כך שהקבלן יעמוד בתנאים שנקבעו; יתר על כן, על ידי העסקת עובדים, שלא קיבלו הכשרה הדרושה למאבטחים, נחסכות מהקבלן הוצאות על הכשרתם, בלא שחשכון זה נזקף לזכות הרשות.

3. החוזה נוקב בהדרכה ובאימונים בסיסיים להכשרת עובדי הבטחון וקבע, שעל הקבלן לשאת בכל ההוצאות הכרוכות בהכשרה, כולל שכר עבודה של עובדי הבטחון בגין השתתפותם באימונים; בחוזה לא צויין משך תקופת האימונים ומהותם, אף כי במסמכי המכרז נקבע שמשך האימונים יהיה 14 יום.

— בניגוד לאמור בחוזה החזירה הרשות לקבלן את הוצאות שכר העבודה בעבור עובדי הבטחון, בגין השתתפותם באימונים הבסיסיים: בחודשים אוקטובר ונובמבר 1983 שילמה הרשות לקבלן, שלא לפי החוזה, כ-715,000 שקל, בגין אימונים בסיסיים. בדיקה שערך המשרד העלתה, שבתקופה אפריל 1982 – מארס 1983, היו תשלומי הרשות לקבלן בגין אימונים בסיסיים כ-1.9 מיליון שקל (במחירי אותה תקופה). בסוף אוקטובר 1983 הודיע מנהל אגף תכנון וכלכלה במשרד – הממונה על ההתחשבות עם הרשות בגין הוצאותיה בתחום המסופים – למנכ"ל הרשות, שהמשרד ינכה תשלומים אלה מהסכומים שהוא חייב לרשות. בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה, הועלה, שהמשרד לא ניכה את הסכומים מהרשות, והיא לא ניכתה אותם מהקבלן.

בתשובתה מדצמבר 1984 הודיעה הרשות, כי אמנם החזירה לקבלן את שכר העבודה שהוא שילם בעבור עובדי הבטחון בתקופת ההכשרה הבסיסית, וזאת בגלל הארכת הקורסים מעבר לתקופה שנקבעה במסמכי המכרז, דבר שעליו עמדה הרשות עוד בספטמבר 1982. לדעת הביקורת מן הראוי היה, שהרשות תעמוד על מילוי תנאי החוזה, בעניין התשלום בעבור ההכשרה הבסיסית: אם הרשות הגיעה למסקנה כי יש מקום לשלם לקבלן בגין הארכת תקופת ההכשרה, מן הצורך היה, כי עניין זה ימצא את ביטויו בחוזה עם הקבלן.

4. בבדיקה של חשבון הקבלן בגין כל המסופים לחודש יולי 1984, שהיה בסכום כולל של כ-50 מיליון שקל, נמצא, שלא הייתה הקפדה על הדיווח והרישומים, על עמידה בתנאי החוזה, ועל גובה התשלום המגיע לקבלן. משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת לב הרשות לליקויים שנמצאו בתחום זה, ובעיקר:

- (א) בחוזה עם הקבלן לא נקבע מספר הרמ"שים שיועסקו בכל משמרת, על אף ששכרו של רמ"ש גבוה כ-25% בקירוב משכרו של מאבטח. בביקורת נמצאו מקרים, שבהם הועסקו עד ארבעה רמ"שים במשמרת, דבר שהביא לגידול בהוצאות ללא צורך, ולעומת זה היו משמרות שבהן לא הועסקו כל רמ"שים, דבר שיכול היה לפגוע בבטחון.
- (ב) חלק מרישומי הקבלן נעשו בעיפרון, והיו רישומים שבהם נעשו מחיקות ושינויים, בלא שהרשות יודעת באיזה שלב נעשו השינויים – לפני האישור או לאחריו.
- (ג) לא בכל המקרים, שבהם הורה מנהל המסוף לנכות שעות עבודה מדו"חות הקבלן, נעשה הדבר.

נוכח הממצאים האמורים עמדה הביקורת על כך, שמן הראוי שהנהלת הרשות תזוּם בדיקה יסודית של חשבונות הקבלן בגין תקופות נוספות.

הייחסים עם משרד התחבורה

— 1. הייחסים בין הרשות לבין המשרד, בכל הקשור לתפעול המסופים, לא הוסדרו בחוזה, שבו ייקבעו סמכויות הצדדים כאשר לקביעת תנאי כוח האדם, חלוקת האחריות, הפיקוח והסדרת ההתחשבות. כתוצאה מכך, נפלו חילוקי דעות בין הצדדים בנושאי השמירה והבטחון. בהיעדר הסכם בין הצדדים בדבר אופן ביצוע התשלומים ההדדיים, לא נקבע אם וכיצד תעביר הרשות למשרד את הכנסותיה מהפעלת המסופים, שהסתכמו, בספטמבר 1984, בכשליש מההוצאות. מינהל תקין מחייב קביעת עקרונות התחשבות נאותים, במיוחד בהתחשב בגובה הסכומים שבהם מדובר.

— 2. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הפיקוח והבקרה, שמקיים המשרד לפני שהוא פורע את חשבונות הרשות. בעיון בתיקי אגף הכספים שבמשרד ובבדיקת החשבונות ששילם המשרד, לא נמצא, שחשבונות הרשות אכן נבדקו על ידי המשרד מאז הפעלת המסופים באפריל 1982 ועד פברואר 1983. במארס 1983 החל המשרד לבדוק את חשבונות הרשות החל מ-1982 ואילך: עד לסיום הבדיקה הורה מנהל אגף תכנון וכלכלה במשרד, לחשב המשרד, לפרוע רק 75% מהחשבונות. בספטמבר 1984 הורה מנהל האגף לפרוע 95% מחשבונות הרשות, בערכים נומינאליים, למפרע ממארס 1983. עד למועד סיום הביקורת, באוקטובר 1984, כשנה וחצי מאז החל המשרד בבדיקת החשבונות שהגישה לו הרשות, לא נסתיימה הבדיקה, והמשרד מעכב 5% מכל חשבונית שהרשות הגישה לו.

— 3. במאי 1983 שילם חשב המשרד, לרשות, מיקדמה בסך של 30 מיליון שקל, בגין הפעלת המסופים.

— במשרד אין תיעוד על הסיבות לתשלום המיקדמה ומי אישר אותה. כספי המיקדמה קוזזו, אמנם, מחשבונות הרשות, בשני תשלומים, אולם באיחור – בפברואר ובמאי 1984 – ובערכים נומינאליים. משמעות הדבר היא, שהרשות נהנתה במשך כתשעה חודשים מכספים שלא הגיעו לה, ולבסוף החזירה אותם בערכים נומינאליים.

— 4. בתחילת שנת הכספים 1984 פנו שלטונות המכס להנהלת הרשות בדרישה לתשלום מס ערך מוסף בגין חשבונותיה שהוגשו למשרד, והנובעות מניהול המסופים ומאחזקתם. הסכום שהרשות נדרשה לשלם (כולל הצמדות וקנסות) היה בסך של כ-200 מיליון שקל. בעקבות פנייה זו ניהלה הרשות מגעים עם המשרד ועם משרד האוצר להסדרת העניין. עד לביורר הנושא הפסיק המשרד, מאפריל 1984, לפרוע את החשבונות שהגישה לו הרשות. לפי חישובי הרשות מגיע חוב המשרד לרשות, ל-31.10.84, לסכום של כ-80 מיליון שקל (לאחר קיזוז חובות הרשות למשרד).



הניהול והתפעול של מסופי הגבול היבשתיים הוטל על רשות שדות התעופה, וההוצאות על כך, כולל הוצאות האבטחה והשמירה, המכופות על ידי המדינה. בדיקת דרכי הארגון וההתחשבות בנושא העלתה:

1. חלפה כשנה וחצי בין מועד הפעלת המסופים לבין מועד מסירת עבודות האבטחה לקבלן, שזכה במכרז. עד למועד מסירתה לקבלן נמסרה העבודה לידי החברה, שעסקה בתפקידים אלה במסוף נאות סיני, תמורת תשלום העולה כ-30% על המחירים שהושגו במכרז.
2. החוזה, שנחתם בין הרשות לבין הקבלן, לא התייחס לכל הפעולות והתשלומים שבוצעו: העסקת שומרים, היקף הכשרת מאבטחים, הפעלת ראשי משמרות, ותשלומים בגין שעות השלמה.
3. הרשות לא הקפידה על קבלת פוליסות ביטוח בעלות חשיבות רבה, מהקבלן, ובמצב זה היא חשופה לנזקים כספיים כשל תביעות שהיא עלולה להיתבע.

4. בהתחשבות שבין הקבלן לבין הרשות נמצאו תשלומי יתר, בהיקף ניכר, במיוחד בגין שעות עבודה שלא עבדו בהן.
 5. הרשות לא התמה עם משרד התחבורה על חוזה בדבר הייחסים ביניהם בכל הנוגע לסדרי העבודה וההתחשבות ההדדית.
- לדעת הביקורת, על הנחת רשות שדות התעופה לפעול כצורה נמרצת ומחירה לשיפור הסדרי ההתקשרות עם הקבלן בתחום האכטחה והשמירה של המסופים, וכן בדבר נושאי הכספים והתשלומים.

פרישת עובדים – גימלאות ופיצויי פיטורים

ריכוז ממצאים

עד סוף 1984 לא הושג הסכם בין משרד האוצר לבין הרשות בדבר הסכומים המגיעים לה בגין זכויות הגימלה של העובדים שעברו משירות המדינה לרשות, בעת הקמתה. הרשות מציגה בדו"חות הכספיים שלה התחייבות של משרד האוצר העולה ב-150% בקירוב על הסכום המקובל עליו (בדו"ח הכספי לשנת הכספים 1983 הוצגה התחייבות בסך של 7.1 מיליארד שקל).

לא נקבעו אמות מידה אחידות להגדלת שיעורי קיצבה ופיצויים לעומת השיעורים הקבועים בחוקי הגימלאות ופיצויי הפיטורים.

הרשות מאפשרת לעובדים שעמם נחתמו חוזה עבודה אישיים, יציאה לגימלה לפני גיל הפרישה הקבוע בחוק. היא גם קבעה לכמה עובדים בכירים שיעור קיצבה של 3% לשנת שירות, והחילה שיעור זה על תקופות שירות הקודמות לעבודה ברשות. הסדרים אלה חורגים מהמקובל לגבי כלל עובדי המדינה ונעשו ללא אישורו של שר האוצר, כנדרש בחוק התקציב.

בסוף 1982 פרש מנכ"ל הרשות לגימלה והרשות שילמה בעבורו לקרן השתלמות; בניגוד להוראות התקשי"ר ולתקנון הקרן בעניין ההצטרפות אליה, תשלומים רטרואקטיביים לתקופה של כחמש שנים, בסכום כולל של כ-7.1 מיליון שקל, במחירי נובמבר 1984.



1. חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977, (להלן – החוק), קובע, כי תנאי עבודתם של עובדי רשות שדות התעופה (להלן – הרשות) יהיו בהתאם להסכם בינה לבין ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדיה, ובאישור הממשלה. הסכם העבודה הקיבוצי לעובדי הרשות, שנחתם עם ההסתדרות הכללית של העובדים בישראל בעת הקמת הרשות ביוני 1977, קובע, בין היתר, את זכויות העובדים בקשר להפסקת עבודתם ברשות – פיצויי פיטורים ופרישה לגימלה – והוא מאמץ, בעניין זה, את ההוראות החלות על עובדי המדינה. עובדי הרשות הם בעלי זכות לגימלה, על פי חוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), התש"ל-1970, (להלן – חוק הגימלאות), שאומץ על ידי הרשות. תנאי העסקתם של מספר עובדים הוסדרו בחוזים אישיים, וחלק מהם בוטחו בביטוח מנהלים, בחברת ביטוח, תמורת ויתורם על זכויותיהם לגימלה. עובדים ארעיים של הרשות, לבד מעובדי הבטחון, מבוטחים בקרן לביטוח סוציאלי. ברשות מועסקים כ-1,600 עובדים, מהם כ-1,000 עובדים קבועים; באוקטובר 1984 היו לרשות 140 גימלאים.
2. בחודשים אוגוסט – נובמבר 1984 ערך משרד מבקר המדינה, ביקורת, לסירוגין, על ההסדרים לפרישת עובדים לגימלה ותשלומים של פיצויי פיטורים, וכן על העתודה לקיצבה ופיצויים ודרכי

ניהולה. הבדיקה נערכה באגף כוח אדם ובאגף הכספים שברשות (בדבר ביקורת על יציאת עובדים לגימלה ברשות הנמלים - ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 818, וממצאי מעקב בדו"ח שנתי 31, עמ' 871: בדבר פרישת עובדים בכירים משירות המדינה, ראה בדו"ח זה, עמ' 111).

עתודה לפנסיה ולפיצויי פיטורים

העובדים, שהועברו משירות המדינה לרשות, עם הקמתה ב-1977, שומרים, בהתאם לחוק, על רציפות זכויותיהם הנובעות מעבודתם הקודמת בשירות המדינה. כחוק נקבע, כי זיכוי הרשות בסכומים, אשר להם יהיו זכאים העובדים שהועברו לשירותה, יוסדר בהסכם בין הממשלה לבין הרשות. עניין זה היה אמור להיכלל בהסכם להעברת נכסי שדות התעופה לרשות. הכנת ההסכם הוטלה, סמוך להקמת הרשות, על ועדה בין משרדית, שבראשה עומד סגן החשב הכללי שבמשרד האוצר וחברים בה נציגים של משרד האוצר, של מינהל מקרקעי ישראל ושל הרשות. הוועדה התכנסה מפעם לפעם, אולם לא הגיעה להחלטות סופיות, ולא נחתם הסכם בעניין העברת הנכסים וההתחייבויות מידי המדינה.

הרשות הגישה למשרד האוצר סקר אקטוארי, מיוני 1977, שלפיו הגיע הסכום הדרוש למימוש זכויותיהם של 1,019 העובדים שהועברו משירות המדינה לרשות, לסך של כ-24 מיליון שקל. ביוני 1978 הועברה קבוצת עובדים נוספת משירות המדינה לרשות (80 איש) ובעקבות זאת היא הגדילה את הסכום שהאוצר חייב לה כ-2 מיליון שקל בקירוב ובסה"כ 26 מיליון שקל. נתוני הסקר אינם מקובלים על משרד האוצר בגלל התנגדותו לשיעור הצבירה השנתי של הקיצבאות (לפי הצעת הרשות - 3%, במקום 2% לפי חוק הגימלאות) ונתוני יסוד אחרים, שעליהם התבסס החישוב האקטוארי. בפברואר 1983 הודיע מנהל מחלקת הגימלאות, שבאגף החשב הכללי באוצר, (להלן - החשכ"ל) שהוא נכון להכיר בחוב של הממשלה לרשות בגין זכויות לגימלאות של העובדים שהועברו, בסך כולל של 10.4 מיליון שקל (במחירי שנת 1977). בישיבת הוועדה הבין-משרדית, שנערכה בספטמבר 1984, לא הושגה הסכמה לגבי הסכום המגיע לרשות בגין זכויות העובדים. מאז לא חלה התפתחות נוספת ועד סוף 1984 לא נחתם הסכם בין הממשלה לבין הרשות.

— הרשות מציגה בדו"חותיה הכספיים את החוב של הממשלה על כסים הסכום שהרשות תכנה לפי החישוב האקטוארי - 26 מיליון שקל. בדו"ח ל-31.3.84, הסתכם הסכום, בתוספת ריבית והפרשי הצמדה, ב-7.1 מיליארד שקל. הסכום נכלל בעתודה לפנסיה ולפיצויי פיטורים של הרשות, ומוצג כיעודה אצל החשכ"ל, הנושאת הפרשי הצמדה וריבית, וזאת למרות שסכום החוב לא הוכר על ידי האוצר בחיפה זה. מן הראוי, שהרשות תפעל, בהקדם, לסיכום הנושא האמור עם משרד האוצר.

נוסף להתחייבות הממשלה נזקפות, באופן שוטף, הפרשות בשיעור של שליש משכר העובדים הקבועים לעתודה לפנסיה ולפיצויי פיטורים. ב-31.3.84 היו בעתודה כ-10.5 מיליארד שקל, מהם על חשבון האוצר (לפי אומדן הרשות, כאמור לעיל) 7.1 מיליארד שקל, והיתר - ההפרשות השוטפות של הרשות. התשלומים מחשבון העתודה בגין קיצבאות ופיצויים היו, בשנת הכספים 1983, כסכום של כ-75 מיליון שקל.

סדרי פרישה ופיצויים

1. הסכם העבודה הקיבוצי לעובדי הרשות קובע, כי כל עוד לא הפעילה הרשות תכנית פרישה משלה, יהיו זכויותיו של עובד הפורש מהעבודה כמוגדר בחוק הגימלאות. בהסכם גם מפורטות הוראות בקשר לתשלום פיצויי פיטורים לעובדים, הזהות להוראות חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963.

הוראות התקש"ר בעניין פרישה לגימלה, המבוססות על חוק שירות המדינה (גימלאות), הן, בעיקר, כלהלן: גיל הפרישה הוא מ-60 עד 65; עובד יכול לקבל גימלה גם בגיל צעיר יותר (לא פחות מ-40) אם פרש בגלל בריאות לקויה, או פוטר מעבודתו שלא על פי החלטת בית דין למשמעת, בתנאי שעבד עשר שנים לפחות; הקיצבה נקבעת לפי 2% מהמשכורת בגין כל שנת עבודה עד לשיעור של 70%. חוק הגימלאות מסמך את נציב שירות המדינה להכיר בשנות ותק נוספות, לצורך קביעת שיעור הקיצבה, עד להכפלתה. כדי להבטיח אמות מידה אחידות בקביעת

קיצבאות, קבע נציב שירות המדינה טעמים וקריטריונים, שמצאו ביטויים בתקשי"ר: הטעמים להגדלת תקופת השירות הם פעילות ציונית, בעיקר כתנאי מחתרת בחו"ל ובארץ, לפני קום המדינה, וכן טעמים אישיים, משפחתיים ובריאותיים, הוראות התקשי"ר העיקריות בעניין פיצויי פטורים, המבוססות על חוק פיצויי פטורים, הן כלהלן: עובד שפוטרה מהעבודה, וכן עובד שהתפטר בנסיבות המפורטות בתקשי"ר לאחר שעבד שנה אחת לפחות, זכאים לפיצויים בשיעור משכורת חודשית אחת בגין כל שנת עבודה. ועדה המתמנית על ידי הנציב רשאית, בנסיבות מיוחדות ויוצאות מן הכלל, לאשר תשלום פיצויים במקרים שלא הוזכרו בתקשי"ר ובשיעור שונה מהמיסכה של חודש בגין שנת עבודה אחת.

2. ביולי 1978 החליטה מועצת הרשות כדלקמן: למנכ"ל הרשות תוענק הסמכות בענייני פרישה ופיצויים של עובדי הרשות, כפי שהיא נתונה בידי נציב שירות המדינה לגבי עובדי המדינה; ברשות יוקמו ועדת פרישה וועדת פיצויים לטיפול בתביעות לגימלאות ולפיצויים בשיעורים רגילים; תוקם ועדה עליונה, שלאישורה יובאו תביעות בשיעורים חורגים מהרגיל, על ידי יו"ר ועדות הפרישה והפיצויים, בצירוף המלצותיהם.

מבין הוועדות האמורות הופעלה למעשה רק ועדת הפרישה, הפועלת גם כוועדת פיצויים, בהרכב סמנכ"ל למינהל וארגון, המכהן כיושב ראש, וכן חשב הרשות וראש אגף כוח אדם. בספטמבר 1980 החליטה מועצת הרשות, שתביעות חריגות יטופלו כוועדת הארגון והתפעול, שבאה במקום הוועדה העליונה, שהוסמכה לקבל החלטות סופיות בענייני פרישה, ולקבוע שיעורי קצבה ופיצויי פטורים לעובדים פורשים; נקבע, כי סמכויות הוועדה, בנושאים אלה, יהיו כסמכויות ועדת השירות בשירות המדינה.

בכתב המינוי לחברי ועדת הפרישה (להלן – הוועדה), שניתן באפריל 1982 על ידי מנכ"ל הרשות במקום כתב המינוי משנת 1978, הוגדרו תפקידי הוועדה כלהלן: להמליץ בפני המנכ"ל על הגדלת שיעור הקיצבה בהתאם לטעמים ולקריטריונים שנקבעו בתקשי"ר; להמליץ בפני ועדת הארגון והתפעול, כאמצעות המנכ"ל, בעניין תביעות החורגות מסמכות המנכ"ל; לאשר פיצויי פטורים בנסיבות המפורטות בתקשי"ר, ולהמליץ בפני ועדת הארגון והתפעול לגבי תביעות לפיצויים בשיעורים חורגים מהרגיל ובנסיבות שלא נכללו בהוראות התקשי"ר; לקבוע אמות מידה אחידות שישמשו בסיס להמלצותיה בעתיד. בכתב המינוי נקבע כי הוועדה תצרך רופא כחבר מן המניין, ולא תדון בבקשות להגדלת תקופת השירות מסיבות בריאות אלא בהשתתפות.

סמוך להוצאת כתב המינוי לוועדה והטלת הטיפול בקיצבאות ובפיצויים על ועדת הארגון והתפעול, ריכזה הרשות נתונים על פרישת עובדים מאז הקמתה ועד מאי 1982, כלהלן: פרשו לגימלאות 94 עובדים, מהם 43 קיבלו שיעורי קצבה מוגדלים – 32 בהתאם להוראות התקשי"ר, ו-11 שלא על פי התקשי"ר, אך באישור ועדת הארגון והתפעול. במאי 1984 הוציא מנכ"ל הרשות הנחיות לוועדה, בדבר הגדלת שיעור הקיצבה, התואמות את האמור בתקשי"ר בעניין זה. המנכ"ל הסמיר את הוועדה להמליץ בפניו לפי שיקוליה, תוך מתן הנמקה לכך, על בקשות להגדלת שיעורי הקיצבה מטעמים אישיים ומשפחתיים, שאינם מפורטים בתקשי"ר ובהנחיות.

— הוועדה לא קבעה לעצמה אמות מידה אחידות להמלצה על שיעורי קיצבה ופיצויים החורגים מהוראות התקשי"ר, למרות שטיפלה, במספר ניכר של מקרים כאלה. לדעת הביקורת מן הראוי, שהרשות תקבע אמות מידה להגדלת שיעורי הקיצבאות, שיבטיחו אחידות בתנאי הפרישה של עובדי הרשות.

במחצית השנייה של שנת 1982 הופסק, למעשה, הטיפול של ועדת הארגון והתפעול בנושאי הגדלת שיעורי הקיצבאות והפיצויים, ומאו ועדת הפרישה הינה הגוף היחיד הדן בכך: המלצות הוועדה מקבלות תוקף לאחר אישורן על ידי מנכ"ל הרשות. הפסקת הטיפול של ועדת הארגון, בתביעות לקיצבאות ולפיצויי פטורים בשיעורים החורגים מהוראות התקשי"ר ומחוק פיצויי פטורים, עומדת בניגוד להחלטות מועצת הרשות מיולי 1978 ומספטמבר 1980. לדעת הביקורת בצעד זה נטלה הרשות לעצמה חופש פעולה לאישור תנאי פרישה החורגים מהמקובל לגבי עובדי מדינה, וזאת עקב העדר שיקול דעת נוסף כפורום בכיר.

3. בהסכם הקיבוצי לעובדי הרשות נקבע, כי הוראותיו לא יחולו על 14 עובדים של הרשות; בפברואר 1978 החליטה מועצת הרשות, כי תנאי עבודתם של עובדים אלה ייקבעו על ידי המנכ"ל,

באישור המועצה, ויוסדרו בחוזה אישי בין הרשות לבין העובד. למעשה, מועסקים לפי חוזים אישיים כ-30 עובדים, מהם כ-20 מבוטחים בביטוח מנהלים, המכסה את מלוא זכויותיהם לקיצבה ולפיצויי פיטורים, והיתר הם בעלי זכות לגימלה.

באפריל 1982 הורה המנכ"ל, כי המשנה למנכ"ל והסמנכ"לים יהיו זכאים לקיצבה כשיעור 3% בגין כל שנת שירות, וזאת בניגוד לנקבע בחוק הגימלאות - 2% לשנה: ההוראה ניתנה בהתאם להחלטת יו"ר המועצה ויו"ר ועדת הארגון והתפעול. לא נמצא תיעוד על כך שהמועצה דנה בעניין בהתאם להחלטתה מפברואר 1978, אם כי לפי הודעת הרשות, דיון כזה התקיים בוועדת הארגון והתפעול.

4. החל מאפריל 1984 נערכו בין הרשות לבין עובדיה הבכירים, מדרגה של ממנה על יחידה ומעלה, חוזים אישיים, שלפיהם נקבע שכרם לפי אחוזים משכר מנכ"ל הרשות, תמורת ויתורם על התוספות לשכר שהיו נהוגות לפני כן. לגבי אלה זכויותיהם בעת פרישה הוסדרו בביטוח מנהלים, נשמר ההסדר גם לעתיד. לעובדים שהיו לפני חתימת החוזה במעמד של עובדים קבועים בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים), התש"ט-1959, נשמרה הזכות לגימלה על פי חוק הגימלאות. נוסף לחוזה האישי הופנה לכל אחד מעובדים אלה, מכתב מהסמנכ"ל למינהל וארגון, שבו פורטו תנאי הפרישה מהעבודה. במכתבים נקבע, שהעובדים יהיו זכאים לקיצבה בכל מקרה של התרת החוזה הן על ידי הרשות והן על ידי העובד, בתנאי שהם יהיו בגיל 40 לפחות וישלימו שירות של עשר שנים. במכתבים לסמנכ"לים ולעובדים במעמד מקביל נקבע, בהסתמך על ההוראה מאפריל 1982 שהוזכרה לעיל, כי הקיצבה תשולם להם לפי שיעור של 3% בגין כל שנת שירות, כולל שירות במקומות עבודה קודמים המזכים בקיצבה לפי חוק הגימלאות. העובדים שחתמו על חוזים אישיים ויתרו על מעמד הקביעות בעבודה.

החוזים האישיים החדשים נדונו ואושרו עקרונית במועצת הרשות, במאי 1984, וזו הסמיכה את ועדת הארגון והתפעול לדון בפרטי החוזים ולאשרם. ועדת הארגון אישרה, באותו חודש, את נוסח החוזה, לשתי קבוצות עובדים: המבוטחים בביטוח מנהלים, ובעלי הזכות לגימלה. בפרוטוקולים של ישיבות המועצה וועדת הארגון והתפעול לא נמצא, כי שיעור הקיצבה המוגדל לסמנכ"לים ולעובדים במעמד מקביל, שנקבע רק במכתבים האמורים ולא הוזכר בחוזים האישיים, אכן נדון ואושר בגופים אלה.

5. חוק תקציב המדינה קובע, מאז שנת 1982 (בשנת 1984 - ראה סעיף 24 לחוק), כי "לא יסכים תאגיד על שינויים בשכר, בתנאי פרישה, או בגימלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים, כאמור, או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה, או באישורו של שר האוצר; על אף האמור בכל דין, כל הסכם או הסדר בטל במידה שהוא נוגד הוראות סעיף זה".

באמצע מארס 1984 כתבו יו"ר מועצת הרשות ומנהלה, לשר התחבורה ולשר האוצר, בעניין הפעלת ההסדר של העסקת עובדים בכירים של הרשות על פי חוזים אישיים, וביקשו את אישורם לכך. במכתבו ממאי 1984 לשר האוצר חזר והעלה יו"ר המועצה את הנושא וציין, כי הוא יובא, כמוסכם ביניהם, לאישור מועצת הרשות בישיבתה הקרובה. במכתב זה נאמר, כי החוזים האישיים החדשים כוללים ויתור על קביעות בעבודה והצמדת השכר של ממלאי התפקידים שעזימו יחתמו החוזים (סמנכ"לים, מנהלי חטיבות, וממונים), כשיעורים שונים, לשכרו של המנכ"ל.

— עד לסוף 1984 לא נתקבל משר האוצר, ואף לא משר התחבורה, אישור בכתב להסדר האמור. יתר על כן, הביקורת העלתה, כי במכתבים האמורים לא הוזכר ולא נתבקש אישור התנאים הריגים שהרשות העניקה בחוזים לעובדים אלה: תשלום קיצבה לפורשים בגיל העולה על 40 ולאחר עשר שנות שירות, גם במקרים שהפרישה היא ביוזמתם, והגדלת שיעור הקיצבה לקבוצת העובדים הבכירים ביותר ברשות. לכן, בהתאם לחוק התקציב, יש לראות את התנאים החריגים בדבר תנאי הפרישה, בחסרי תוקף, ואין לנהוג לפיהם.

יציאת עובדים לגימלאות

1. הרשות משלמת קיצבה לכ-140 גימלאים שפרשו מהעבודה מאז הקמתה ב-1977. להלן נתונים על הגימלאים, לפי סיווג, שערך משרד מבקר המדינה, מתוך רשימות ומסמכים אחרים שבאגף כוח אדם של הרשות:

תקופת הפרישה	מספר ג'מלאים	גיל פרישה ממוצע	תקופת שירות ממוצעת (שנים)	שיעור קיצבה ממוצע בגין שנת עבודה (%)	שיעור קיצבה ממוצע %	שיעור קיצבה ממוצע בגין שנת עבודה (%)
1980-1977	57	—	18	48	2.7	
	12	עד 50	11	46	4.2	
	11	59-51	19	45	2.4	
	34	60 ומעלה	20	50	2.5	
1982-1981	30	—	19	53	2.8	
	5	עד 50	11	43	3.9	
	6	59-51	17	56	3.3	
	19	60 ומעלה	22	55	2.5	
1984-1983	34		23	60	2.6	
שאר יי ג'מלאים	6		—	34	—	
שאר יי עובדים שנפטרו בטרם פרשו לג'מלאות	13		—	49	—	
ס"ה	140		—	—	—	

מהנתונים דלעיל עולה, כי עד שנת 1982 פרשו לג'מלאות בגיל הפרישה (60 ומעלה) כ-60% מכלל הג'מלאים: כ-20% מהג'מלאים פרשו לפני גיל 50. שיעור הקיצבה הממוצעת, בגין שנת שירות, גבוה ב-30% בקירוב משיעור הקיצבה הרגיל לפי חוק הג'מלאות: שיעור הקיצבה הגבוה במיוחד לפרשים בגיל צעיר (עד 50) נבע מכך, שחלק מהם פרשו בגיל נכות.

משרד מבקר המדינה בדק את הסדרי הפרישה של כמחצית מכלל ג'מלאי הרשות. הועלה, שתנאי הפרישה של עובדים שלא מלאו את תפקידם כראוי בשל בריאות לקוייה או מסיבות אחרות, שופרו מעבר לנקבע בתקש"ר, וזאת כדי להשיג את הסכמתם לפרישה. מסיבה זו שולמו לכמה עובדים שפרשו לג'מלאות באישור המנכ"ל ועל פי המלצת ועדת הפרישה, שלא הייתה מוסמכת לטפל בכך, מענקים מיוחדים עד לסכום השווה לשש משכורות חודשיות.

2. בסוף 1982 פרש לג'מלאות מנכ"ל הרשות לאחר שהשלים חמש שנות שירות ברשות: תנאי פרישתו נקבעו בהסכם עמו. במועד הפרישה, בתחילת אוקטובר 1982, אישר יו"ר מועצת הרשות לסמנכ"ל למינהל וארגון, לשלם למנכ"ל הפורש את הסכום המעודכן של ההפרשות לקרן השתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח (7.5% מהשכר, על חשבון המעביד) בגין חמש שנות עבודתו ברשות, למרות שעד אז לא היה המנכ"ל חבר בקרן. באוקטובר ובנובמבר 1982 הועבר לזכותו של המנכ"ל בקרן סך של כ-620,000 שקל, המהווה 10% מהשכר הקובע לתשלום קיצבה, בגין כל תקופת עבודתו: מסכום זה החזיר המנכ"ל לרשות סך של 157,000 שקל, כחלקו בתשלומים לקרן (2.5% מהשכר).

— הרשות חרנה בעניין זה מהמקובל לגבי תשלומים לקרן ההשתלמות: בתקש"ר נאמר, כי חברות בקרן תחל לא לפני 1 באפריל הקודם לתאריך הגשת הבקשה להצטרף לקרן, ובתקנון הקרן נאמר שניתן להצטרף לקרן רטרואקטיבית מ-1 באפריל בכל שנת כספים. ההפרשה הרטרואקטיבית לקרן משכרו של המנכ"ל בגין התקופה מתחילת שנת הכספים 1982 הייתה מסתכמת, לפי חישובי משרד מבקר המדינה בכ-50,000 שקל בלבד; תשלומי

הרשות כגון תקופה העולה על ארבע שנים שלפני אפריל 1982, מהווים איפוא סכום הנדון בהרכבה מהמניע על פי התקשי"ר ותקנון הקרן. סכום יתר זה מגיע לסך של כ-413,000 שקל, שהם 7.1 מיליון שקל במחירי נובמבר 1984.



רשות שדות התעופה אימצה את הסדרי הפרישה ותשלומים של פיצויי פיטורים הנהוגים בשירות המדינה. בדוקת סדרי יציאתם של עובדי הרשות לגימלה ותשלומי פיצויי פיטורים העלתה את הליקויים הבאים:

1. עד לסוף 1984 לא הוטל בין משרד האוצר לבין הרשות הסכם בדבר הסכומים המגיעים לרשות, כגון זכויות הגימלה של העובדים שעברו אליה משירות המדינה. הרשות מציגה בדו"חותיה הכספיים התחייבות של הממשלה בסכום שנקבע על ידי הרשות, ולגבי ישנה מחלוקת עם משרד האוצר.
 2. לא נקבעו אמות מידה אחידות להגדלת שיעורי הקיצבאות והפיצויים לעומת השיעורים הקבועים בחוקי הגימלאות ופיצויי הפיטורים.
 3. הסדרי פרישה משופרים, שנקבעו לעובדים בכירים המועסקים על פי חוזים אישיים, לא קיבלו את אישורו של שר האוצר, כנדרש בחוק התקציב.
 4. עם פרישתו של מנכ"ל הרשות, בסוף 1982, שילמה הרשות בעבורו לקרן השתלמות תשלום חריג, כגון תקופה העולה על ארבע שנים, בניגוד לתקשי"ר ולתקנות הקרן. לפי חישובי משרד מבקר המדינה הגיע הסכום החריג לסך של 7.1 מיליון שקל, במחירי נובמבר 1984.
- לדעת הביקורת, מן הראוי שהרשות תפעל על פי סדרי הפרישה המקובלים בשירות המדינה ושאומוצו על ידיה, ותימנע מקביעת תנאי פרישה שיהא בהם משום פריצת המסגרות המקובלות לכלל עובדי המדינה.

ממצאי מעקב

שכר עידוד בנמל תעופה בן גוריון דו"ח שנתי 33, עמ' 560

ממצאי ביקורת מעקב שנערכה בדצמבר 1984.

סדרי הפעלת שיטות שכר עידוד

1. לא הוכנו נהלים, שיגדירו את דרכי הפעולה של מועצת הייצור וסמכויותיה. הביקורת עמדה על כך, שיש מקום לקבוע לנושא זה נוהל בהקדם, שישקף את התנאים הייחודיים של הרשות.

בעקבות ממצאי מבקר המדינה, ולאור מסקנות הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, המבוססות על ממצאים אלה, אימצה הכנסת, בהחלטה מיום 28.3.84, את עמדת מבקר המדינה, ודרשה כי יקבעו בנוהל את דרכי הפעולה והסמכויות של מועצת הייצור, לרבות מועדים קבועים להתכנסותה, ואת דרכי הפיקוח על הפעלת שכר עידוד.

לא נקבע נוהל ייחודי: הנהלת הרשות אימצה את תקנון מועצות הייצור המשותפות, שהוקמו בשירות המדינה - תקנון ששימש לפני כן כנוהל זמני.