

הרשות כגון תקופה העולה על ארבע שנים שלפני אפריל 1982, מהווים איפוא סכום הגדול בהרבה מהמגיע 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 הפיטורים הנהוגים בשירות המדינה. בדיוק סדרי יציאתם של עובדי הרשות לנימלה ותשלומי פיצויי פיטורים העלתה את הליקויים הבאים:

1. עד לסוף 1984 לא הושג 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, ולנכיו 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 משובחים, שנקבעו לעובדים ככירים המועסקים על פי חוים 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 ושאומצו על ידה, 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 גהלים, 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 מועצת הייצור המשותפת, שהוקמו בשירות המדינה - תקנון ששימש לפני כן כנוהל זמני.

2. ישיבות המועצה נערכות לפי הצטברות הנושאים לדיון ואין קובעים להן מועדים מראש; בין ישיבה לישיבה חלפו לעתים תקופות של חצי שנה ואף יותר. הפרוטוקולים לא מוספרו. בישיבות גם לא דווח באופן שיטתי על ביצוע החלטות, שנתקבלו בישיבות קודמות.

הונהגו מספור הפרוטוקולים ודיווח בישיבות המועצה על ביצוע החלטות, שנתקבלו בישיבות קודמות. בשנת 1983 התכנסה המועצה אחת לחודש; מתחילת שנת הכספים 1984 התכנסה המועצה פעם אחת בלבד (בספטמבר 1984).

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

הליקוי תוקן: אין מפעילים שיטות שכר עידוד שהן ללא תוקף.

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

הליקוי תוקן בחלקו: בספטמבר 1984 נערכה בנת"ג, על ידי רואה חשבון, בדיקה מקיפה של החישובים והתשלומים על פי שכר העידוד. ראש מחלקת בקרת הטיב וסגנו כודקים באופן שוטף את נכונות החישובים.

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

הדו"חות והחישובים נערכים, נחתמים ונבדקים כנדרש.

6. רק באפריל 1982 הוציאה המחלקה קובץ נהלים, המורכב למעשה מסקרים, שהוגשו בזמנם למועצה ובהם תיאור שיטות שכר העידוד ונורמות זמן לעבודות, ובנפרד הוראות חישוב הפרמיות לעובדים. הקובץ לא הובא כמקשה אחת לאישור המועצה. הוצבע על הצורך לעבד מחדש את מסמכי הקובץ ולהוציא הוראות נוהל במתכונת המקובלת ברשות וקובץ נורמות שיאושר על ידי המועצה.

הוצאו נהלים אחידים במתכונת נהלי הרשות.

### שכר עידוד בשירותים למטוסים

1. שיעורי הפרמיות הגבוהים שהושגו במחלקת נקיון מטוסים היו לעתים תוצאה מביצוע עבודות הנקיון ברמה נמוכה מן הדרוש וזאת בשל חוסר זמן. מבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה בדבר חישובי הפרמיה בעבור ספטמבר 1982, עולה, שזמני הפרמיה בניקוי מטוסים בסבב מהיר הגיעו עד לשיעור בלתי סביר של פי חמישה מזמן הביצוע בפועל.

לאחרונה הונהגו באורח נסיוני נורמות חדשות לעבודות נקיון במטוסים בסבב מהיר, ושיטה חדשה לקביעת זמני הפרמיה, המונעת שיעורי פרמיה בלתי סבירים.

2. לסוגי עובדים מסוימים משלמים פרמיה, בלי שהדבר מותנה ביעילות או בטיב ביצוע; לנהגי סולמות במחלקת המטענים משולמת פרמיה קבועה בעבור הגשת כל סולם למטוס; לנהגים של מחלקת נקיון המטוסים משולמת פרמיה קבועה בעבור עבודה למשמרת ובעבור כל מטוס שטופל, אולם למעשה אינה נעשית כל הערכה של טיב עבודתם של הנהגים.

הליקוי תוקן: הפרמיות נקבעות לפי הערכת טיב הביצוע של המשמרת.

## שכר עידוד בשירותי ניקיון

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

הליקוי תוקן: תשלום הפרמיות נעשה רק לפי זמן מדווח על ידי האחראים למשמרות. במקרים, שאין דיווח מפורט על חלוקת זמן הביצוע בין העבודות, אינה משולמת פרמיה.

2. בבדיקת חישובי הפרמיות השתמשה המחלקה בנורמות אחדות, שלא נכללו בנהלים ולא קיבלו את אישורה של המועצה.

כל הנורמות שבשימוש נכללו בנהלים שאושרו.

3. לא בכל המקרים קיימת התאמה בין הנורמות לעבודות נקיון לבין הסדרי העבודה ושיבוץ העובדים במשמרות. לניקוי שירותים במשמרות הלילה ובשבתות מציבים לעבודה יותר עובדים מהנדרש על פי הנורמה, וכתוצאה מכך לא שילמו להם פרמיות בעבור משמרות אלו. לעומת זאת שולמו לעובדים שהוצבו תוספות בעבור עבודה במשמרות חריגות.

אין שינוי.

4. במחלקת החצרנות והגננות משולמות פרמיות רק בעבור עבודות חצרנות. בדיווח המשמרת מחולקות שעות עבודת החצרנות בין העובדים אך ללא פירוט סוגי העבודות שבוצעו. לעבודות החצרנות לא אושרו נורמות, ומקדם הטיב החודשי, המחושב כנהוג במחלקת נקיון בית הנתיבות, משמש גורם יחידי לקביעת שיעור הפרמיה. למנהלי המשמרות משולמת פרמיה לפי השיעור הממוצע, שהושג על ידי העובדים הכפופים להם. לדעת הביקורת, השיטה, המתבססת על טיב הביצוע בלבד, בלי להביא בחשבון את התפוקה, אינה תורמת במידה מספקת להגברת היעילות במחלקה. ביוני 1979 החליטה המועצה על הפעלת שכר עידוד לגננות אולם ההחלטה עדיין לא הוצאה לפועל.

השיטה שונתה: הונהגו נורמות לגבי חלק מעבודות הגננות. השיטה הנהוגה היא נסיונית ודורשת שיפור ואישור סופי.

## ביצוע עבודות תחזוקה ושירותים על ידי גורמי חוץ דו"ח שנתי 33, עמ' 564

ממצאי ביקורת מעקב שנערכה בדצמבר 1984.

### בחירת קבלנים

1. כיוון, שעלות התחזוקה של חלק מפריטי הציוד הינה גורם בעל משמעות כספית למשך שנים רבות, עמדה הביקורת על כך, שרצוי, שהרשות תבדוק בעת הרכישה, נוסף על עלות הציוד והתקנתו, גם את הגורם של עלות התחזוקה, ותקבע גם קבלת שירות למספר שנים גדול יותר. בחירת הציוד צריכה להיעשות לא רק על פי עלותו ועלות התקנתו, אלא גם בהתחשב במרכיב של התחזוקה והשירות.

בעקבות הביקורת הוציא מנכ"ל הרשות, במאי 1983, הנחיות שעל פיהן תיכלל עלות התחזוקה והשירות בתנאים הכלליים של המכרזים להתקנת ציוד, שהוציאה הרשות.

2. לביצוע תחזוקה לכלבי פיקוד וקשר, האריכה הרשות לקבלן חוזה למשך שלוש שנים בלי לפרסם מכרז.

בעקבות הביקורת פורסם באוגוסט 1983 מכרז ועם הזוכה נחתם חוזה לשנה עם אופציה להארכה.

## ביצוע התקשרויות

1. אינה קיימת ברשות הנחיה באילו מקרים יש לחתום על תווה עם מבצע השירות ובאילו מקרים ניתן להסתפק בהתקשרות על פי הזמנת עבודה - דרך שאינה מחייבת היזדקקות להליכים המקובלים למסירת עבודות על פי הנהלים הקיימים.

בפברואר 1984 ניתנה על ידי היועצים המשפטיים שברשות חוות דעת על המקרים בהם ניתן להשתמש בהזמנת עבודה במקום תווה. הרשות עדיין לא הוסיפה. עניין זה לנוהל הקיים.

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

(א) חל שיפור בטיפול בחתימה על חוזים או הארכתם: חוזים נחתמו בדרך כלל, תוך חודש מתחילת תוקפם, ורק במקרה אחד נחתם חוזה באיחור של שלושה חודשים. כמו כן הוחלט להתחיל את הטיפול בהתקשרויות ששה חודשים לפני תום תוקפן, במסגרת ועדה שתקבע בכל מקרה אם יוארך החוזה או יפורסם מכרז.

(ב) לא חל שינוי באשר לחוזים, שנחתמו על ידי מינהל התעופה האזרחית, עוד לפני הקמת הרשות.

3. תנאי ההתקשרות בשני חוזים לא תאמו את צרכי הרשות או את קשריה בפועל עם הקבלן וגרמו חילוקי דעות בין הצדדים:

(א) בחוזה לתחזוקה ושירות למערכת מיוזג האוויר נאמר שהשירות אינו כולל החלפת חלפים שהתבלו, ועדיין יש צורך בפנייה אל היועץ לענייני מיוזג אוויר כדי שיפסוק בחילוקי הדעות בין הצדדים.

(ב) בחוזה עם קבלן לביצוע היסעים, לא קבעה הרשות שעליו לבצע היסעים משותפים של עובדי שתי יחידות. כתוצאה מכך מבוצעים היסעים נפרדים לכל אחת מהיחידות, דבר הגורם שימוש במספר גדול יותר של כלי רכב ולתשלום נוסף שעל הרשות לשלם.

(1) בחוזה חדש שנחתם עם החברה לביצוע התחזוקה למערכת מיוזג האוויר, לא שונו התנאים.

(2) בעניין היסעים פרסמה הרשות בדצמבר 1984 מכרז חדש, שהותאם לצרכיה.

4. בכמה חוזים היתה תקופת ההתקשרות ארוכה משנתיים, בניגוד לנוהל: שני חוזים, שהיקפם הכספי השנתי היה 2.5 מיליון שקל - האחד לקבלת שירותי תחזוקה למערכת מיוזג אוויר והאחר לתחזוקת כבלי פיקוד - נחתמו לתקופה של שלש שנים; חוזה לתחזוקת רמזורים נחתם לחמש שנים; בשני חוזים אחרים - האחד לביצוע עבודות ניקיון והאחר להשמעת מוסיקת רקע - נקבע שהם מתחדשים מאליהם ללא הגבלת זמן.

(א) לשני הנושאים הראשונים נחתמו חוזים חדשים התואמים את נוהלי הרשות.

(ב) הנחיות מנכ"ל הרשות ממאי 1983, מאפשרות התקשרות לקבלת שירותי תחזוקה לתקופה ארוכה יותר. הנוהל טרם עודכן בהתאם.

(ג) באשר לחוזים המתחדשים מאליהם החליט מנכ"ל הרשות, בנובמבר 1983, כי המשך ההתקשרות יובא בפניו מדי שנה. החלטה זו טרם עוגנה בנהלי הרשות.

## פיקוח על קיום תנאי החוזים

1. נהלי הרשות, לבד מאלה הנוגעים לתקציב הפיתוח, אינם קובעים סדרי מעקב ופיקוח על ביצוע תנאי ההתקשרויות לפי חוזים; ההנחיות הקיימות של החשב הכללי בתחום זה לא אומצו על ידי הרשות. בפברואר 1981 הוגשה הצעה לנוהל פיקוח ומעקב אחר ביצוע תנאי

התקשרות עם קבלני תחזוקה, אולם עד לסוף 1982 לא אושרה הצעה זו או כל הצעה אחרת לעניין זה. מינהל תקין מחייב שבעת חתימת חוזה ימונה עובד שיהיה אחראי על קיום מעקב, פיקוח ודיווח על ביצוע תנאי החוזה. הביקורת העלתה, שמינוי עובד כזה נהוג רק באגף הנדסה, ואילו לגבי יתר תחומי הפעילות של הרשות לא מונו אחראים לביצוע החוזים.

הליקוי תוקן: כאוגוסט 1983 הוציאה הרשות נוהל מעקב, פיקוח ודיווח על חווי תחזוקה ורכישת שירותים שנתיים. בנוהל נקבע שלצורך ביצוע החוזה ימונו לכל חוזה מנהל חוזה ומפקח על החוזה ולשני התפקידים יוצאו כתבי מינוי. בעקבות הוצאת הנוהל מונו מנהלים ומפקחים על ביצוע החוזים.

2. משרד מבקר המדינה בדק את הפיקוח, שהפעילה הרשות על הקבלנים כדי לוודא שהם עומדים בהתחייבויותיהם על פי החוזים, והעלה מקרים, שבהם לא קויים פיקוח מספיק.

שופר הפיקוח שמפעילה הרשות על הקבלנים.

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

ביקורת המעקב בדקה דיווח על מספר חוזים, והעלתה כלהלן:

(א) החוזה עם הקבלן לאיסוף עגלות יד הסתיים. בעקבות מכרו שפורסם נבחר קבלן אחר ותנאי ההתקשרות עמו שוננו וכן שופרו הפיקוח ודרכי ההתחשבות עמו. הרשות תבעה מהקבלן הראשון את החזרת תשלומי היתר, אולם זו נדחתה על ידי בית המשפט, שקבע שהרשות לא פעלה על פי סעיפי החוזה שאיפשרו לה לגבות את תשלומי היתר, ומאחר והדבר לא נעשה אין עילה לתביעה.

(ב) בחוזה עם הקבלן לתחזוקת מסועים נערך שינוי המסדיר את שעות העבודה ומספר העובדים, על פי צרכי הרשות.

(ג) חל שיפור בדיווח על ביצוע עבודות התחזוקה למעילות וכעת מקפידים יותר על מילוי תנאי החוזה.

(ד) טכנאי הקבלן לתחזוקת מערכת מיוזג האוויר חוייבו להחתים שעון נוכחות בשדה.

(ה) הוגבר הפיקוח על מילוי תנאי החוזה של הקבלן לתחזוקת מערכת הביוב.